

테러방지법제정 이후의 비판점과 향후과제

조 성 제*

[국문 요약]

본 연구는 테러방지법 제정 이후, 연구문헌에 논의되고 있는 비판점들을 분석하여 테러방지법의 개정방향을 제시해보고자 한다. 현행 테러방지법은 테러개념을 정의하면서도 항공기, 선박, 핵물질 등 공공의 안전과 관련한 구체적인 테러행위 유형을 열거하고 있다. 이러한 입법은 구성요건이 가지는 불명확성을 해소하기 위한 것으로 현실의 다양한 의견을 반영한 결과이다. 다만 열거되지 않은 새로운 테러행위의 입법 필요성에 대하여 입법권자는 최선의 주의를 다하여야 한다고 생각된다. 그리고 테러방지법상의 테러행위에 대한 처벌이 형법상의 범죄로 처벌된다는 비판에 대하여는 특별법을 통한 가중된 처벌이 국민의 인권을 과도하게 침해할 수 있다는 비판을 고려한 입법으로 현재의 입법방식이 적절하다고 생각된다. 현행 테러방지법은 테러단체를 국제연합(UN)이 지정한 테러단체로 정의하고 있다. 우리나라의 독자적인 테러단체의 지정은 대내외적으로 불필요한 갈등을 야기하고, 현행 테러방지법 규정의 불명확성 등을 이유로 한 비판이 확산될 소지도 있어서, 현행처럼 테러단체를 국제연합(UN)이 지정한 테러단체로 정의하는 것이 상대적으로 객관성을 담보할 수 있기에 바람직하다고 생각된다. 우리나라에서도 테러의 위협이 상존하고 그 위협이 확산되어 가고 있는 실정을 고려해 볼 때, 테러위험인물에 대한 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 법률에 따른 정보수집과 테러방지 등 필요에 따른 ‘추적’은 불가피한 면이 있다. 다만, 비례원칙을 넘어서는 과도한 기본권 침해를 막기 위해서는 테러위험인물의 지정을 엄격하게 할 필요가 있으며, 테러위험인물지정과 정보수집과 추적 등에 인권보호관이 관여할 수 있도록 그 절차를 명문으로 규정될 필요가 있다. 테러방지법은 제7조 제1항에서 관계기관의 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위하여 대책위원회 소속으로 대테러 인권보호관을 두도록 규정하

* 대구한의대학교 교수 (Professor, Daegu Haany University), E-mail: csj127@hanmail.net

고 있으며, 인권보호관의 자격, 임기 등 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 대테러활동의 특성에 비추어 볼 때, 이러한 인권보호관제도가 실효성 있는 역할을 하기 위해서는 인권침해 사항을 조사할 수 있는 실질적 조사권한과 관계기관의 장에게 특정한 조치를 이행하게 할 수 있는 명령권을 부여할 필요가 있다. 또한 이를 뒷받침할 수 있는 인력이 지원되어야 할 것이다.

테러방지법 시행령 제18조 제4항은 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요하여 대책본부의 장이 요청하는 경우에는 국방부 소속 대테러특공대가 군사시설 이외의 지역에서 작전을 수행할 수 있도록 하였는데, 이는 계엄법에 따른 계엄시나 가능한 일로 위헌 소지가 있다. 향후 경찰특공대의 무기체계 증강과 인력의 훈련 및 보강으로도 대테러 진압시 경찰력의 한계가 예상된다면 헌법개정을 통하여 이러한 위헌 소지를 없앨 필요가 있다.

주제어: 테러방지법, 인권보호관, 테러단체, 대테러특공대, 테러위협인물

목 차

- I. 서론
- II. 테러방지법 제정과정의 비판점과 테러방지법의 내용
- III. 테러방지법제정 이후의 비판점과 향후과제
- IV. 결론

I. 서 론

2001년 9. 11. 테러 이후 많은 국가들이 국가 안보를 위하여 시민의 자유와 기본적인 인권을 제한하고, 법 집행 권한을 확대하는 테러방지법을 채택하고 있다. 미국은 2001년에 ‘테러규제 및 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화 법’(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act; 약칭, USA PATRIOT Act), 2004년에는 ‘정보개혁 및 테러예방 법’(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004)을 2006년에는 ‘USA PATRIOT Act 보완 및 재승인에 관한 법률’(USA PATRIOT Act Improvement and Reauthorization Act 2005)을 제정하였다. 영국은 2001. 9.11. 테러 이후에 반테러법(Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001)을 2005. 7. 7. 런던 폭파사건 이후에 2006. 3. 30.에 좀 더 강화된 대테러법을 제정하였다(Terrorism Act 2006). 독일은 9. 11. 테러 이후, 2002년에 국제테러대책법(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus)을 제정하였다. 프랑스는 1986년에 테러리즘과 국가안보 침해에 관한 법을 제정하였고, 캐나다는 9.11. 테러 이후에 반테러법(Anti-Terrorism Act 2001)을 제정하였다. 일본은 9. 11. 테러 이후에 2년 기한의 테러대책특별조치법을 제정하였으며, 3차례 연장된 동법의 효력이 2007. 11. 1. 종료되자, 신테러특별법이 2008. 1. 11. 중의원의 재의결을 거쳐 시행되고 있다. 그 이외에 테러방지법이 제정된 나라는 쿠바(2001), 싱가포르(2001), 인도네시아(2003), 남 아프리카(2004), 터키(2006), 바레인(2006), 필리핀(2007) 등이 있다(조성제, 2009: 335). 우리나라의 경우 국가정보원이 주축이 되어 마련된 ‘테러방지법안’이 2001. 11. 28. 국회에 제출된 이래 계속해서 법안이 제출되었으나, 16대와 17대 국회에서는 국회의원의 임기만료로 인하여 자동폐기되었다. 그리고 18대·19대 국회에서도 법안이 제출되었으나 법제정에는 이르지 못하였으나, 2016년 3월 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’ 이름으로 테러방지법이 제정되었다¹⁾.

테러방지법제정과 관련하여 2001년부터 제출된 테러방지법안에 대해서 국가인권위원회, 대변변호사협회, 민주사회를 위한 변호사 모임, 일부 시민단체²⁾ 등은 국민의 인권침해소지 등을 이유로 강력하게 반대하는 입장을 취하였다. 그럼에도 2015년 프랑스 파리 연쇄 테러와 2016년 벨기에 브뤼셀 폭탄테러 등 계속되는 테러발생으로 국가안보와 국민의 기본권 보장을 위하여 테러방지법이 제정되기에 이르렀다.

본 연구에서는 테러방지법제정 과정에서 논의되었던 비판점이 테러방지법의 내용에 반영되어 어느 정도 해소되었는지를 먼저 살펴보고자 한다. 또한 테러방지법 제정 이후에도 계속해서 국민의 인권침해소지 등 비판점이 대두되고 있으며, 위헌소지 의견도 제시되고 있는 실정이다. 이와 관련하여 테러방지법 제정 이후, 연구문헌에 논의되고 있는 비판점들을 분석하여 테러방지법의 개정방향을 제시해보고자 한다.

II. 테러방지법 제정과정의 비판점과 테러방지법의 내용

1. 테러방지법 제정과정의 비판점

2001년에서 테러방지법이 제정되기 전까지 국회에 제출된 테러방지법안에 대해서 학계와 시민단체 등은 ① ‘테러’와 ‘테러단체’의 개념이 모호하기에 ‘대테러활동’의 범위가 지나치게 확대될 위험성이 크다는 점, ② 테러의 진압 등을 위해 특수부대와 군 병력이 헌법에 정한 계엄에 의하지 아니하고 동원될 수 있다는 점, ③ 테러방지법을 명분으로 국정원의 수사권이 확대될 수 있다는 점, ④ 외국인에 대한 감시·차별이 강화된다는 점, ⑤ 테러대응을 위한 기준법제·기구와의 중복 및 예산의 낭비가 초래될 수 있다는 점 등을 지적하고 있다.

1) 테러의 정의

2001년 국가정보원이 주축이 되어 마련된 ‘테러방지법안’(이하 정부안으로 부르기로 함), 17대 국회에서 조성태의원 등이 발의한 ‘테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안’(이하 조성태의원안으로 부르기로 함), 18대 국회의 공성진의원 등이 발의한 ‘국가 대테러활동에 관한 기본법안’(이하 공성진의원안으로 부르기로 함)을 중심으로 그 내용을 살펴보고자 한다.

-
- 1) 새누리당 주호영의원의 대표발의로 2016년 2월 23일 본회의에 상정되었다. 당시 야당은 테러방지법 통과를 저지하기 위하여 법안이 직권상정된 이후부터 192시간 27분간의 무제한 토론(필리버스터)을 진행하였다. 본회의 표결에서는 157명의 의원이 참석하여 찬성 156명, 반대 1명으로 통과되었다.
 - 2) 국가정보원이 주축이 되어 마련된 ‘테러방지법안’이 2001. 11. 28. 국회에 제출되자, 총 98개 시민단체가 ‘테러방지법 제정반대 공동행동’에 참가하였고, 2003년에는 총 103개 단체가 참가하였다(nopota. jinbo. net).

정부안은 제2조에서 ‘테러라 함은 정치적·종교적·이념적·민족적·사회적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 다음 각 목의 13)에 해당하는 불법 행위를 말한다. 다만, 행위의 결과가 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 사회적 불안을 야기하는 상태에 이를 수 있어야 한다’고, 조성태 의원안은 제2조에서 ‘테러라 함은 다음 각 목4)의 어느 하나에 해당하는 행위로서, 국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위를 말한다’고, 공성진의원안은 제2조에서 테러에 대한 정의규정을 별도로 두지 않고, ‘대테러활동’을 별표5)에 규정된 ‘테러의 예방 및 대응을 위하여

3) 정부안 제2조

- 가. 대통령령이 정하는 국가요인·각계 주요인사, 외국요인과 주한 외교사절에 대한 폭행·상해·약취·체포·감금·살인
- 나. 국가중요시설, 대한민국의 재외공관, 주한 외국정부 시설 및 다중이용시설의 방화·폭파
- 다. 항공기·선박·차량 등 교통수단의 납치·폭파
- 라. 폭발물·총기류 그 밖의 무기에 의한 무차별한 인명살상 또는 이를 이용한 위협
- 마. 대량으로 사람과 동물을 살상하기 위한 유해성 생화학물질 또는 방사능물질의 누출·살포 또는 이를 이용한 위협

4) 조성태의원안 제2조

- 가. 비행 중인 항공기 납치·점거 등 「항공기의 불법납치 억제에 관한 협약」 제1조에 규정된 행위
- 나. 운항 중인 항공기의 파괴, 비행 중인 항공기의 안전에 위해를 줄 수 있는 항공시설 파괴 등 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제에 관한 협약」 제1조에 규정된 행위
- 다. 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등 「외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약」 제2조에 규정된 행위
- 라. 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질 억류·감금 등 「인질억류방지에 관한 국제협약」 제1조에 규정된 행위
- 마. 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질 절도·강탈 등 「핵물질의 방호에 관한 협약」 제7조에 규정된 행위
- 바. 국제민간항공에 사용되는 공항 안에서의 인명살상 또는 시설의 파괴 등 「1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제에 관한 협약을 보충하는, 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제에 관한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 사. 선박억류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설 파괴 등 「항해의 안전에 대한 불법행위의 억제에 관한 협약」 제3조에 규정된 행위
- 아. 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 「대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위의 억제에 관한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 자. 국가중요시설 또는 다중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등 「폭탄테러행위의 억제에 관한 국제협약」 제2조에 규정된 행위

5) 공성진의원안 제2조에 규정한 별표

1. 국가·지방자치단체 또는 외국정부(외국지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위협을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위
2. 항공기(「항공법」 제2조 제1호의 항공기를 말한다. 이하 이 목에서 같다)와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 가. 운항중(「항공안전 및 보안에 관한 법률」 제2조 제1호의 운항중을 말한다. 이하 이 목에서 같다)인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위
 - 나. 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위
 - 다. 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위
3. 선박(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제1호의 선박을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 해상 구조물(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제5호의 해상구조물을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 가. 운항(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제2호의 운항을 말한다. 이하 이

필요한 정보의 수집, 테러혐의자의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질의 안전관리, 시설·장비의 보호, 국제 및 국내 행사 안전 확보, 무력진압 등 제반 활동을 말한다'고 규정함으로써, 대테러활동에 대한 정의규정내의 별표에서 '테러'에 대한 정의를 내리고 있다. 정부안은 테러에 대하여 포괄적인 정의를 내리고 있는데, 테러방지법은 테러행위 및 테러단체에 적용되는 형벌법규의 성격을 띠는 법이라는 점에서 그 내용이 불확정적이고 불명확하여서 죄형법정주의 원칙에 위배된다는 비판을 받았다⁶⁾. 이러한 비판을 수용하여 조성태의원안은 '테러와 관련한 국제협약에서 규정하고 있는 범죄행위로서, 국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위'를 테러로 규정하였는데, 이는 정부안의 불확정성과 불명확성을 최소화시키고자 유형화한 것으로 구체적이다. 따라서 정부안보다는 국민의 기본권 침해의 소지가 적다고 볼 수 있다. 다만 테러에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는 협약의 내용을 찾아봐야 하고, 국내법에서 법적용의 전제인 정의규정을 규정함에 있어서 국제협약규정을 열거하는 경우는 극히 예외적이라는 점에서 비판을 받는다.

공성진의원안은 테러에 대한 정의를 내리지 않고, 국가·지방자치단체 또는 외국정부(외국 지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 사람을 살해

목에서 같다)중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 위태롭게 할 만한 손상을 가하는 행위(실려있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다)

나. 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위다. 운항중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴 또는 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 야기하는 행위

4. 사망·중상해 또는 중대한 물질 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치 또는 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위

가. 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량

나. 그에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설

다. 전기가 가스를 공급하기 위한 시설, 공중의 음용수를 공급하는 수도, 그 밖의 시설 및 전기통신을 이용하기 위한 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설

라. 석유·가연성 가스·석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리하거나 수송 또는 저장하기 위한 시설

마. 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 가부터 라까지에 해당하는 것을 제외한 시설

5. 핵물질(「원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법」 제2조 제1호의 핵물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다), 방사성물질(「원자력법」 제2조 제5호의 방사성물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 원자력시설(「원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법」 제2조 제2호의 원자력시설을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

가. 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위

나. 방사성물질 등과 원자로 및 관계시설·핵연료주기시설·방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위협을 가하는 행위

다. 핵물질을 수수·소지·소유·보관··사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위

라. 핵물질이나 원자력시설의 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운전을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위

6) 국정원의 테러방지법 저지를 위한 사회단체 대표자 기자회견, 2001. 11. 23.(기독시민사회연대, 민주노동당, 민주사회를 위한 변호사 모임, 민주주의 법학연구회, 천주교 인권위원회 등 67개 단체)

하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위험을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위 등 일정한 행위를 테러로 규정하고 있다. 이는 정부안의 불확정성과 불명확성을 최소화하고자 유형화한 것으로, 구체적이라는 점에서는 조성태의원안과 동일하지만, 그 기준을 국제협약에 근거하지 않고 있다는 점에서 차이가 있다. 당해 안은 국민의 기본권과 국가의 안전을 침해하는 행위를 구체적으로 열거하면서 이를 테러로 규정하고 있으며, 또한 대테러활동의 범위를 구체적으로 열거되어 유형화된 테러의 예방 및 대응을 위하여 필요한 제반활동에 국한시킴으로, 정부안⁷⁾에 비하여 국민의 기본권 침해 소지가 적다.

2) 테러단체의 정의

정부안은 제2조 제2호에서 ‘테러단체라 함은 그 설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다’고, 조성태의원안은 제2조 제2호에서 ‘테러단체라 함은 테러의 준비·선전·선동 또는 실행 등과 관련된 단체로서, UN에서 테러단체로 지정한 단체 및 테러와 관련하여 이 단체를 지원하거나 이 단체로부터 지원을 받는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다’고, 공성진의원안은 제2조 제2호에서 ‘테러단체라 함은 테러를 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서, UN에서 테러단체로 지정한 단체와 제8조 제3항 제4호⁸⁾에 따라 지정된 단체 및 이러한 단체를 지원하거나 지원을 받는 단체를 말한다’고 규정하고 있다.

정부안은 ‘테러단체’에 대하여 ‘설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다’고 규정하고, 테러단체의 수괴는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역, 간부는 무기 또는 7년 이상의 징역, 테러단체의 가입지원과 가입의 권유 또는 선동한 자에 대해서는 2년 이상의 유기징역에 처하도록 규정하고 있다⁹⁾. 이에 대하여 설립목적의 불문한다는 것은 테러단체의 범위를 한정하는 것이 아니라 모든 종류의 단체에

7) ‘대테러활동’이라 함은 국내·외에서의 테러의 예방과 방지, 테러의 진압, 테러사건현장에서의 인명구조·구급 조치 등 주민보호 등을 위한 제반 활동을 말한다(정부안 제2조 4호; 정부안에서는 테러에 대한 정의가 추상적이기에 대테러활동의 범위가 지나치게 넓게 되어 국민의 기본권 침해 소지가 크다).

8) 공성진의원안은 제8조에서 대통령소속하에 국가테러대책회의를 두도록 하고 있으며, 테러단체의 지정 및 해체를 국가테러대책회의의 심의·의결사항으로 규정하고 있다.

9) 정부안 제19조

① 테러단체를 구성하거나, 구성원으로 가입한 자는 다음의 구별에 따라 처벌한다.

1. 수괴는 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.

2. 간부는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

3. 그 이외의 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

② 테러단체 가입을 지원하거나 타인에게 가입할 것을 권유·선동한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

③ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.

④ 제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

적용될 수 있도록 확장할 수 있는 것이기 때문에 죄형법정주의에 위배된다고 볼 수 있다. 또한 테러단체의 개념이 추상적이고 확장될 수 있기에, 이를 전제로 테러단체를 구성하거나, 구성원으로 가입한 경우 또는 테러단체의 가입지원과 가입의 권유 또는 선동한 자에 대하여 사형에서부터 2년 이상의 유기징역에 처한다는 것은 죄형법정주의에 위반한 자의적이고 과도한 형벌권의 행사라고 볼 수 있다¹⁰⁾.

조성태의원안은 테러의 준비·선전·선동 또는 실행 등과 관련된 단체로서, UN에서 테러단체로 지정한 단체와 테러와 관련하여 UN에서 테러단체로 지정한 단체를 지원하거나 이 단체로부터 지원을 받는 국내외의 결사 또는 집단을 테러단체로 규정하고 있다. 그런데 ‘UN에서 테러단체로 지정한 단체’ 대하여 UN은 아직 명시적으로 규정한 바 없기에¹¹⁾, 테러단체로 파악할 수 있는 기준이 모호하며, 집회·결사의 자유 등 국민의 기본권 침해 소지가 크다.

공성진의원안은 ‘UN에서 테러단체로 지정한 단체’와 ‘국가테러대책회의에서 심의·의결한 단체’ 그리고 이들 단체를 지원하거나 지원을 받는 단체를 테러단체로 규정하고 있다. 먼저 ‘UN에서 테러단체로 지정한 단체’ 기준은 앞에서의 동일한 비판이 가해질 수 있다. ‘국가테러대책회의에서 심의·의결한 단체’의 기준은 테러단체인지 여부를 어떤 기준으로 판단할지에 대한 명시적인 규정을 당해 법률안에 두고 있지 않으므로, 국가의 자의적인 판단에 따라 국민의 기본권이 침해될 소지가 크다.

3) 특정기관의 권한 강화

대테러활동과 관련한 업무를 직접 수행하기 위하여 정부안에서는 제5조 1항에서 국가정보원에 대테러센터를 두도록, 조성태·공성진의원안에서는 국가정보원장 소속하에 대테러센터를 두도록 규정하고 있다. 대테러센터가 국가정보원에 설치된다는 점에서 세 가지 법률안의 차이는 없으며, 대테러센터가 대테러활동과 관련하여 실질적인 역할을 담당하게 된다는 점에서도 차이가 없다. 공성진의원안에서 테러경보의 발령과 테러단체의 지정 및 해제를 국가테러대책회의의 심의·의결사항으로 새로이 명확하게 규정하고, 대테러센터가 테러경보의 발령건의·테러단체 지정 및 해제 건의를 하도록 규정하고 있다¹²⁾. 이는 대테러활동과 관련하여 실질적으로 광범위한 권한을 행사하는 대테러센터의 소관업무를 명확히 하고, 테러경보의 발령을 당해 업무를 직접 수행하는 대테러센터¹³⁾에 맡김으로 발생할 수 있는 경솔한 판단을 방

10) 같은 뜻; 정부안에 대해 국가인권위원회가 국회에 제출한 의견서, 2002. 2. 20.

11) 오동석, “한나라당과 열린우리당의 테러방지법안 분석”, 테러방지법과 국가정보원(기획위크샵), 테러방지법제정 반대 공동행동, 2005, 15면.

12) 공성진안 제10조 제1항.

13) 정부안 제5조 제1항 제1호; 조성태의원안 제6조 제1항 제3호에서는 테러경보를 대테러센터의 수행업무에 포함시키고 있으며, 조성태의원안 제9조 제1항에서는 대테러센터의 장이 국내외에서 테러의 위협이 있다고 판단될

지할 수 있다는 점에서 국민의 기본권 침해 소지를 줄일 수 있는 입법방향이라고 생각된다.

테러방지법안이 국가정보원에 대테러센터를 두어, 대테러활동에 관한 광범위하면서도 실질적인 업무수행을 하도록 규정한 것에 대하여, 국가정보원의 권한 강화로 인해 국민의 기본권이 침해될 소지가 크다는 우려가 있다¹⁴⁾.

4) 군병력동원 규정의 위헌소지

정부안은 제15조 제1항에서 ‘대책회의 또는 상임위원회는 경찰만으로는 국가중요시설·다중이용시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우에는 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군병력 또는 향토예비군의 지원을 대통령에게 건의할 수 있다’고, 제2항에서는 ‘대통령은 제1항의 규정에 의한 건의에 따라 군병력 등을 지원하고자 하는 때에는 미리 국회에 통보하여야 하며, 군병력 등을 지원한 후 국회가 군병력 등의 철수를 요청한 때에는 이에 응하여야 한다’고 규정하고 있다. 조성태의원안은 제16조 제1항에서 ‘대책회의 의장은 경찰만으로는 국가중요시설과 많은 사람이 이용하는 시설 등을 테러로부터 보호하기 어렵다고 판단되는 급박한 상황의 경우에는 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군병력 또는 향토예비군의 지원을 대통령에게 건의할 수 있다’고, 제2항에서는 ‘대통령은 건의를 받고 군병력 등을 지원하고자 하는 때에는 국회에 통보하여야 하며, 군병력 등을 지원한 후 국회가 군병력 등의 철수를 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 요청한 때에는 지체없이 이에 응하여야 한다’고, 제3항에서는 ‘지원된 군병력 등은 국방부장관의 지휘·명령에 따라 시설의 보호 및 경비업무를 수행한다’고 규정하고 있다. 공성진의원안도 제22조에서 조성태의원안과 동일한 내용을 규정하고 있다. 정부안에서는 상임위원회도 군병력 등의 지원을 건의할 수 있도록 하였으나, 조성태의원안·공성진의원안에서는 국가테러대책회의만이 군병력 등의 지원을 건의할 수 있도록 규정하고 있다. 국회의 지원된 군병력의 철수요청에 대한 의결정족수에 대하여 정부안은 아무런 규정을 두고 있지 않은데, 조성태의원·공성진의원안은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성의 일반의결정족수로 규정하고 있다. 그리고 지원된 군병력의 지휘에 대하여 정부안에서는 별다른 규정이 없으나, 조성태의원·공성진의원안에서는 국방부장관의 지휘를 받도록 규정하고 있다.

‘군병력 등의 지원’은 테러방지법안의 내용 중 많은 논란을 야기한 조항이다. 이에 대하여 헌법 제77조는 군과 경찰의 기능을 분리하여 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는

경우 국가 또는 지역을 특정하여 테러경보를 발령할 수 있도록 규정하고 있다.

14) 테러방지법 제정반대 공동행동(민주화를 위한 교수협의회, 참여연대 등 103개단체 참가), 테러방지법안의 문제점(의견서), 2003. 12. 9.

법률이 정하는 바에 의하여 대통령이 계엄을 선포할 수 있게 하고, 계엄을 선포한 때에는 지체없이 국회에 통고하되 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 계엄을 해제하도록' 정하고 있으므로, 테러방지법안이 헌법이 정한 계엄에 의하지 않고 군병력을 민간에 대한 치안유지의 목적으로 동원할 수 있도록 한 것은 위헌의 소지가 있다¹⁵⁾.

2. 테러방지법의 내용

테러방지법은 19개조와 부칙규정으로 이루어져 있으며, 주요 내용은 다음과 같다.

- ①테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보하는 것을 목적으로 한다.(제1조)
- ②테러방지법의 적용 대상 및 범위를 정하는 테러, 테러단체, 테러위험인물, 테러자금, 대테러활동 등의 정의를 규정하고 있다.(제2조)
- ③국가 및 지방자치단체는 테러로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 테러의 예방과 대응에 필요한 제도와 여건을 조성하고 대책을 수립하여 이를 시행하여야 하며, 이러한 대책을 강구함에 있어 국민의 기본적 인권이 침해당하지 아니하도록 최선의 노력을 하여야 한다. 또한 대테러활동에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용한다.(제3조-제4조)
- ④대테러활동에 관한 정책의 중요사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 및 관계기관의 장 중 대통령령으로 정하는 사람으로 국가테러대책위원회를 구성하고 위원장은 국무총리로 한다.(제5조)
- ⑤대테러활동과 관련한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 관계기관 공무원으로 구성되는 대테러센터를 둔다.(제6조)
- ⑥관계기관의 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위하여 대책위원회 소속으로 대테러 인권보호관 1명을 둔다.(제7조)
- ⑦관계기관의 장은 테러 예방 및 대응을 위하여 필요한 전담조직을 둘 수 있다.(제8조)
- ⑧국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있으며, 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다. 또한 테러위험인물에 대한 개인정보(개인정보보호법상 민감정보를 포함한다)와 위치정보를 개인정보처리자와 개인위치정보사업자 및 사물위치정보사업자에게 요구할 수 있다.(제9조)
- ⑨관계기관의 장은 테러를 선동·선전하는 글 또는 그림, 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있

15) 오동석, 한나라당과 열린우리당의 테러방지법안 분석, 테러방지법과 국가정보원(기획 워크샵), 테러방지법제정 반대 공동행동, 2005. 5. 17.; 정부안에 대해 국가인권위원회가 국회에 제출한 의견서, 2002. 2. 20.

- 는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송·신문, 게시관 등을 통해 유포될 경우 해당 기관의 장에게 긴급 삭제 또는 중단, 감독 등의 협조를 요청할 수 있다. 협조를 요청받은 해당 기관의 장은 필요한 조치를 취하고 그 결과를 관계기관의 장에게 통보하여야 한다.(제12조)
- ⑩관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 출국하려 한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 내국인·외국인에 대하여 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있다. 일시 출국금지 기간은 90일로 한다. 다만, 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우에 관계기관의 장은 그 사유를 명시하여 연장을 요청할 수 있다.(제13조)
- ⑪테러로 인하여 신체 또는 재산의 피해를 입은 국민은 관계기관에 즉시 신고하여야 하며, 피해를 입은 사람에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 치료 및 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.(제15조)
- ⑫테러로 인하여 생명의 피해를 입은 사람의 유족 또는 신체상의 장애 및 장기치료를 요하는 피해를 입은 사람에 대해서는 그 피해의 정도에 따라 등급을 정하여 특별위로금을 지급할 수 있다.(제16조)
- ⑬테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 사람, 수괴는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역의 처벌 등, 테러자금임을 알면서도 자금을 조달·알선·보관하거나 그 취득 및 발생원인에 관한 사실을 가장하는 등 테러단체를 지원한 사람은 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. 테러단체 가입을 지원하거나 타인에게 가입을 권유 또는 선동한 사람은 5년 이하의 징역에 처한다.(제17조)

Ⅲ. 테러방지법제정 이후의 비판점과 향후과제

테러방지법제정 이후 연구자들에 의해 제기된 비판점은 ①테러, 테러단체, 테러위험인물 등 정의의 불명확성, ②테러위험인물에 대한 정보수집·추적과 기본권 침해, ③국가정보원의 감청, 계좌추적과 영장주의, ④인권보호관제도의 실효성, ⑤ 대테러센터의 모호한 역할과 대테러 컨터롤타워의 부재, ⑥테러선동·선전물 긴급삭제규정의 기본권 제약성, ⑦테러대책본부장의 군병력 요청과 위헌 여부, ⑧국정원 권한의 확대, ⑨외국인테러전투원에 대한 규제와 거주 이전의 자유침해에 관한 내용(윤수린, 2017: 7-17; 이성대, 2018: 313; 강성두, 2016: 245-246; 윤해성, 2016: 275-276) 등이 논의되고 있다.

1. 정의규정의 불명확성

1) 테러정의의 불명확성

최근까지 테러개념에 대하여는 국제적으로 합의된 정의는 없으며, 다양하게 제시되고 있는 실정이다. 그럼에도 법문언에서 적극적으로 정의하더라도 개념 정의가 가지는 추상적인 성격이 가지는 한계에 의하여 다의적인 해석이 가능하며 명확성 원칙에 반하게 된다. 그러한 점을 고려하여 현행 테러방지법은 테러개념을 정의하면서도 이와 관련된 구체적인 행위유형을 열거함으로써 구성요건이 가지는 불명확성을 해소하고자 하였다.

이에 대하여 테러정의개념을 구체화하여 어떤 행위가 테러행위인지는 정의하였지만 그에 따른 처벌규정은 테러방지법 제16조의 테러단체구성죄 등에 관한 규정이 전부이기 때문에 테러 정의규정에 따른 ‘테러’의 불법성이 제대로 평가되지 못하고 일반 형사범죄로 전락되어 처벌받게 될 우려가 있다는 비판이 있다. 같은 맥락에서 테러방지법 제17조 제6항에서는 형법 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러16)에 해당하는 경우, 해당 법률에서 정한 형에

16) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "테러"란 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(외국 지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위를 말한다.

가. 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위협을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위

나. 항공기(「항공법」 제2조 제1호의 항공기를 말한다. 이하 이 목에서 같다)와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 운항중(「항공보안법」 제2조 제1호의 운항중을 말한다. 이하 이 목에서 같다)인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위
- 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위
- 3) 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위

다. 선박(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조 제1호 본문의 선박을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 해상구조물(같은 법 제2조 제5호의 해상구조물을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 운항(같은 법 제2조 제2호의 운항을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위(운항 중인 선박이나 해상구조물에 실려 있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다)
- 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위
- 3) 운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴하거나 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 야기하는 행위

라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위

- 1) 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량
- 2) 1)에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설
- 3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중의 음용수를 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설
- 4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설

따라 처벌한다고 규정하기 때문에 결국은 테러방지법 제2조 각 목에 규정된 테러행위일지라도 테러방지법상 처벌이 아닌 형법상의 범죄로 처벌된다는 문제점을 법문상 내포하고 있다고 지적하고 있다(윤해성, 2016: 265). 현행 테러방지법상의 테러에 대한 정의는 불충분하여 이를 토대로 한 국가정보원의 정보수집권 등은 인권침해요소가 강하다는 비판은 여전히 의미가 있다는 견해도 제시되고 있다(김주영, 2019: 290).

2) 테러단체와 테러위험인물 정의의 불명확성

현행 테러방지법은 테러단체를 국제연합(UN)이 지정한 테러단체로 정의(제2조 2호)하고 있으며, 테러위험인물에 대하여는 테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람으로 정의하고 있다(제2조 3호)

국제연합(UN)은 공식적으로 테러단체를 지정하고 있지 않다. 이와 관련하여 UN 안전보장이사회에서는 2014년 아프리카 나이지리아의 이슬람 무장단체인 ‘보코 하람’을 국제 테러조직 알카에다와 연계된 테러 단체로 규정¹⁷⁾한 것처럼 테러단체 지정을 통하여 목록화하고 있다. 다만, 미국, 유럽연합, 호주, 일본 등 각국은 별도로 테러단체를 지정하고 있다¹⁸⁾.

이와 관련하여 현행법이 규정하고 있는 국제연합(UN)이 지정한 테러단체는 존재하지 않기에 이를 전제로 한 테러위험인물도 지정할 수 없다는 비판을 받을 수 밖에 없다.

2. 테러위험인물에 대한 정보수집·추적과 기본권 침해

현행 테러방지법은 국가정보원장에 대하여 테러위험인물에 대하여 정보수집권 등을 부여하고 있으며, 구체적으로 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 정보를 관련 법률의 절차에 따라 수집할 권한(제9조 제1항)과 민감정보를 포함한 개인정보 및 위치정보를 개인정보처리자와

5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 1)부터 4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설
 다. 핵물질(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조 제1호의 핵물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다), 방사성물질(「원자력안전법」 제2조 제5호의 방사성물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 원자력시설(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조 제2호의 원자력시설을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위
- 2) 방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위협을 가하는 행위
- 3) 핵물질을 수수·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위
- 4) 핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운영을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위

17) 헤럴드경제, 2014. 5. 25일자.

18) http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_designated_terrorist_organizations.

위치정보사업자 등에게 요구할 수 있는 권한을 규정하고 있다(제9조 제3항). 또한 동조 제4항은 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있으며, 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하도록 규정¹⁹⁾하고 있다.

먼저 테러위험인물에 대한 정보수집에 관한 규정(제9조 제1항, 제3항)에 대하여 첫째, ‘그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동’은 매우 포괄적으로 해석될 수 있다는 점, 둘째, 테러위험인물을 해석하는 주체와 그 절차 모두 국가정보원의 판단만으로 결정되도록 되어 있으며, 판단기준으로 규정되어 있는 “의심할만한 상당한 이유”의 기준이 어떠한지가 명확하지가 않다는 점이다. 이로 인하여 테러위험인물에 대하여 무제한적이고 무차별적인 정보수집을 허용하게 하는 가능성을 열어 두고 있으며, 테러위험인물에 대한 위협성이 어느 정도인지 구분기준을 마련하지 않고 단지 정보수집활동을 할 수 있게 규정한 것은 개인의 기본권을 지나치게 침해하여 비례원칙을 위배할 소지가 있다는 의견이 있다. 제9조 제4항의 “테러위험인물 추적”에 관하여는 ‘추적’이 정확히 어떤 활동이며 어느 정도까지 허용되는지 의문이다. 추적이라는 행위 자체가 인간의 존엄성을 침해하고 사생활의 비밀과 자유를 침해할 여지가 농후하며, 특히 국가정보원장의 추적행위를 심사하고 평가할 별개의 기관이나 절차가 마련되어 있지 않다는 점에서 개인의 기본권을 지나치게 침해할 우려가 존재한다는 지적이 있다(윤수린, 2017: 11-12).

3. 국가정보원의 감청, 계좌추적과 영장주의

우리나라 헌법은 수사기관의 강제처분에 대하여 국민의 기본권 침해소지가 크므로 객관적인 판단주체인 법원의 영장을 요하는 영장주의를 취하고 있다. 이러한 영장주의는 통신감청에도 적용되고 있으며, 테러방지법과 관련한 통신감청은 제9조 제1항과 부칙 제2조 제1항에 근거하여, 통신비밀보호법 제7조에 따라 시행되고 있다. 동법 제7조에 따르면, 통신의 일방 또는 쌍방 당사자가 내국인인 때에는 고등법원 수석부장판사의 허가를 받아야 하고, 외국인인 경우에는 서면으로 대통령의 승인을 얻도록 하고 있다. 그리고 통신비밀보호법상 감청신청사유인

19) 제9조(테러위험인물에 대한 정보 수집 등)

① 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있다. 이 경우 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보의 수집에 있어서는 「출입국관리법」, 「관세법」, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「통신비밀보호법」의 절차에 따른다.
② 국가정보원장은 제1항에 따른 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다.
③ 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 개인정보(「개인정보 보호법」상 민감정보를 포함한다)와 위치정보를 「개인정보 보호법」 제2조의 개인정보처리자와 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제5조 제7항에 따른 개인위치정보사업자 및 같은 법 제5조의2 제3항에 따른 사물위치정보사업자에게 요구할 수 있다.
④ 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다. 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하여야 한다.

“국가안전보장에 대한 상당한 위협이 예상되는 경우”에 대하여 테러방지법 부칙 제2조 제1조에서는 “대테러 활동에 필요한 경우”로 확대하고 있다.

이에 대하여 대테러활동의 정의가 매우 포괄적이어서 이에 따라 국가정보원이 감청영장을 신청할 수 있는 범위는 과도하게 넓어진다는 비판이 있다(윤수린, 2017: 15).

국가정보원의 계좌추적은 테러방지법 부칙에 근거하고 있는데 살펴보면 금융정보분석원장으로 하여금 “테러위험인물에 대한 조사업무에 필요하다고 인정되는 금융정보를 국가정보원에 제공”하도록 되어 있다.

이에 관하여 ‘테러위험인물’의 정의가 모호하며, 사실상 국가정보원장이 테러와 관련된 정의를 판단할 수 있도록 하고 있어서, 국가기관은 개인의 금융정보기록에 대하여 사실상 제한 없는 정보수집이 가능하다는 비판이 있다(윤수린, 2017: 15).

4. 인권보호관제도의 실효성

테러방지법은 제7조 제1항에서 관계기관의 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위하여 대책위원회 소속으로 대테러 인권보호관을 두도록 규정하고 있다. 또한 제2항에서는 인권보호관의 자격, 임기 등 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

이러한 인권보호관제도에 대하여 그 정원이 1명뿐이고 직급도 2-3급 정도에 불과할 것으로 추정되어 그 위상이나 권한이 정보기관의 인권침해활동을 통제하기 어려울 것이라는 견해가 있다(박병욱, 2016: 88). 그리고 인권침해 사항을 조사할 수 있는 실질적 조사권한이 없으며, 시행령 제9조에 따르면, 인권침해가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에도 위원장에게 보고 후 관계기관의 장에게 시정을 권고할 수 있는 것으로 권고적 효력밖에 부여되지 못하는 등 형식적인 권한에 그치고 있다는 비판과 함께 관계기관의 장에게 특정한 조치를 이행하게 할 명령적 효력이 부여되지 않았다는 점에서 인권보호관제도가 실효성이 있을지 의문을 제기하고 있다(이성대, 2018: 327; 윤수린, 2017: 17). 비슷한 논의로 현재의 테러방지법 규정은 인권침해 사항을 조사할 수 있는 권한이 없는 것은 물론 민원처리 절차와 방법에 대한 규정도 전혀 없어 시정권고만으로 어떠한 실효성을 확보할 수 있는지 의문이며, 특히 독립기관이 아니라는 면에서 불법행위에 대한 합법화를 묵인하는 형식적인 기관으로 전락할 가능성이 농후하다는 의견도 있다(강성두, 2016: 247-248).

5. 대테러센터의 모호한 역할과 대테러 컨트롤타워의 부재

테러방지법은 테러에 관한 중요정책사항을 심의·의결하기 위하여 국가테러대책위원회를 두고 있는데, 그 위원들은 관계기관의 장 중 대통령령²⁰⁾으로 정하는 사람으로 구성하고 위원

장은 국무총리가 된다(제5조 제1항, 제2항). 국가테러대책위원회는 다음 사항인 ① 대테러활동에 관한 국가의 정책 수립 및 평가, ②국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항, ③관계기관의 대테러활동 역할 분담·조정이 필요한 사항, ④그 밖에 위원장 또는 위원이 대책위원회에서 심의·의결할 필요가 있다고 제의하는 사항을 심의·의결한다(제5조 제3항).

국가테러대책위원회는 필요할 경우 소집되는 비상설위원회이므로, 국무총리 소속으로 관계기관 공무원으로 구성되는 대테러센터를 두도록 규정하고 있다(제6조). 이러한 대테러센터와 관련하여 그 조직구성 및 운영에 관한 규정이 없어서 이를 사실상 국가정보원이 장악할 소지가 크다는 점(강성두, 2016: 247-248)과 법률상 테러에 대한 커트콜타위가 어디인지도 명확하지 않아서 대테러센터를 장악할 여지가 있는 국가정보원이 보이지 않는 실질적 권한을 행사하게 될 수 있다는 점 등의 비판이 있다(테러방지법에 대한 시민사회단체의 의견서, 2015: 7).

6. 테러선동·선전물 긴급삭제규정의 기본권제약성

테러방지법 제12조는 관계기관의 장은 테러를 선동·선전하는 글 또는 그림, 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송·신문, 게시판 등을 통해 유포될 경우 해당 기관의 장에게 긴급 삭제 또는 중단, 감독 등의 협조를 요청할 수 있다고 규정하고 있다. 동 규정은 테러선동·선전물에 대한 긴급삭제요청권을 규정하고 있는데 테러의 개념이 불명확하며 이에 대한 ‘선동’, ‘선전’ 등이 개념도 불명확 할 수 밖에 없기에 우리 헌법상의 표현의 자유를 지나치게 제한하고 있다는 의견이 있다(홍선기, 2017: 142; 이성대, 2018: 331).

7. 테러대책본부장의 균병력 요청과 위헌여부

테러방지법 시행령²¹⁾에서는 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요하여 대책본부의 장이 요

20) 시행령 제3조 제1항(국가테러대책위원회 구성) 법 제5조 제2항에서 “대통령령으로 정하는 사람”이란 기획재정부장관, 외교부장관, 통일부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 국가정보원장, 국무조정실장, 금융위원회 위원장, 원자력안전위원회 위원장, 대통령경호처장, 관세청장, 경찰청장, 소방청장 및 해양경찰청장을 말한다.

21) 시행령 제18조(대테러특공대 등)

- ① 국방부장관, 경찰청장 및 해양경찰청장은 테러사건에 신속히 대응하기 위하여 대테러특공대를 설치·운영한다.
- ② 국방부장관, 경찰청장 및 해양경찰청장은 제1항에 따른 대테러특공대를 설치·운영하려는 경우에는 대책위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.
- ③ 대테러특공대는 다음 각 호의 임무를 수행한다.
 1. 대한민국 또는 국민과 관련된 국내외 테러사건 진압
 2. 테러사건과 관련된 폭발물의 탐색 및 처리

청하는 경우에는 군사시설 밖에서도 경찰의 대테러 작전을 지원할 수 있도록 규정하고 있다(시행령 18조 제4항). 외교부장관, 국토교통부장관, 경찰청장 등 대책본부장의 요청만으로 군 부대에 해당하는 국방부 소속 대테러특공대가 군사시설 이외의 지역에서 작전을 수행하는 것은 계엄법에 따른 계엄시에나 가능한 일로 위헌 소지가 있으며, 특히 국회사전 통보 절차 및 국회 요청에 따른 군병력 철수 등 견제조항이 전혀 없는 것은 문제가 있다는 지적이 있다(강성두, 2016: 244).

8. 국정원 권한의 확대

국가정보원은 시행령²²⁾에 근거하여 ‘테러정보종합센터’, ‘대테러합동조사팀’을 설치하여 정보수집, 정보통합, 조사활동까지 직접 수행할 수 있고 시·도 관계기관까지 조정 할 수 있는 지역테러대책협의회 의장과 공항·항만 테러대책협의회 의장까지 맡을 수 있다.

이에 대하여 테러활동이라는 명분으로 조직, 정원, 활동내용이 전혀 공개되지 않고 있는 국가정보원에 정부기관과 행정기관 전반을 주도할 수 있는 권한을 부여한 것으로 테러활동에 대한 외부통제가 사실상 불가능하게 되는 것은 물론 이러한 국가정보원의 권한확대가 시행령에 의하여 부여된 것도 문제가 있다는 지적이 있다. 또한 국가정보원이 추적권과 조사권을 행사할 수 있도록 규정하고 있는데 이는 국가정보원 본연의 정보수집권을 넘어서는 권한을 부여한 것이라는 비판이 있다(강성두, 2016: 246-247).

3. 주요 요인 경호 및 국가 중요행사의 안전한 진행 지원

4. 그 밖에 테러사건의 예방 및 저지활동

- ④ 국방부 소속 대테러특공대의 출동 및 진압작전은 군사시설 안에서 발생한 테러사건에 대하여 수행한다. 다만, 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요하여 대책본부의 장이 요청하는 경우에는 군사시설 밖에서도 경찰의 대테러 작전을 지원할 수 있다.

22) 시행령 제12조(지역 테러대책협의회)

- ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 해당 지역에 있는 관계기관 간 테러 예방활동에 관한 협의를 위하여 지역 테러대책협의회를 둔다.
 ② 지역 테러대책협의회 의장은 국가정보원의 해당 지역 관할지부의 장(특별시의 경우 대테러센터장을 말한다. 이하 같다)이 된다.

시행령 제13조(공항·항만 테러대책협의회)

- ① 공항 또는 항만내에서의 관계기관 간 대테러활동에 관한 사항을 협의하기 위하여 공항·항만별로 테러대책협의회를 둔다.
 ② 공항·항만 테러대책협의회 의장은 해당 공항·항만에서 대테러업무를 담당하는 국가정보원 소속 공무원 중 국가정보원장이 지명하는 사람이 된다.

시행령 제20조 (테러정보통합센터)

- ① 국가정보원장은 테러 관련 정보를 통합관리하기 위하여 관계기관 공무원으로 구성되는 테러정보통합센터를 설치·운영한다.

시행령 제21조(대테러합동조사팀)

- ① 국가정보원장은 국내외에서 테러사건이 발생하거나 발생할 우려가 현저할 때 또는 테러 첩보가 입수되거나 테러 관련 신고가 접수되었을 때에는 예방조치, 사건 분석 및 사후처리방안 마련 등을 위하여 관계기관 합동으로 대테러합동조사팀(이하 "합동조사팀"이라 한다)을 편성·운영할 수 있다.

9. 외국인테러전투원에 대한 규제와 거주이전의 자유 침해

테러방지법 제2조에서는 외국인테러전투요원에 대하여 ‘테러를 실행·계획·준비하거나 테러에 참가할 목적으로 국적국이 아닌 국가의 테러단체에 가입하거나 가입하기 위하여 이동 또는 이동을 시도하는 내국인·외국인’으로 정의하고 있다. 그리고 제13조에서는 외국인테러전투원에 대한 출국금지 등에 관한 규제를 두고 있다. 즉, 제1항에서는 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 출국하려 한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 내국인·외국인에 대하여 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있다고 규정하고 있으며, 제2항에서는 일시 출국금지 기간은 90일로 하되, 다만, 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우에 관계기관의 장은 그 사유를 명시하여 연장을 요청할 수 있다고 규정하고 있다. 제3항에서는 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 가담한 사람에 대하여 「여권법」 제13조에 따른 여권의 효력정지 및 같은 법 제12조 제3항에 따른 재발급 거부를 외교부장관에게 요청할 수 있다고 규정하고 있다.

헌법 제14조 거주·이전의 자유는 국외에서 체류지와 거주지를 자유롭게 정할 수 있는 ‘해외여행 및 해외이주의 자유’가 포함되고 이는 필연적으로 외국에서 체류하거나 거주하기 위하여 대한민국을 떠날 수 있는 ‘출국의 자유’와 외국 체류 또는 거주를 중단하고 대한민국으로 돌아올 수 있는 ‘입국의 자유’를 포함한다²³⁾. 그리고 헌법재판소는 법무부장관의 출국금지결정은 행정처분이며, 영장주의가 적용되는 신체에 대하여 직접적으로 물리적 강제력을 수반하는 강제처분은 아니라고 보았다²⁴⁾.

테러방지법상 외국인테러전투원에 대한 규제와 거주이전의 자유와 관련하여 다음과 같은 비판점이 있다. 먼저 출국금지를 요청하는 주체는 관계기관의 장²⁵⁾으로 되어 있는데, 여기에는 국가기관, 지방자치단체뿐만 아니라 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단의 장까지도 출국금지를 요청할 수 있도록 하고 있어서 출국금지요청 주체를 너무 과도하게 설정한 것이라는 비판이 있다. 그리고 제13조 제2항에서 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우로 한정되기는 하지만 관계기관의 장은 사유를 명기하여 연장을 횡수 제한없이 요청할 수 있도록 되어 있는데, 이는 출국금지를 기간의 제한없이 무기한으로 할 수 있게 된다는 지적이 있다(전학선, 2016: 29).

23) 헌재 2004. 10. 28. 2003헌가18

24) 헌재 2015. 9. 24. 2012헌바302

25) 시행령 제2조(관계기관의 범위) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제7호에서 “대통령령으로 정하는 기관”이란 다음 각 호의 기관 또는 단체를 말한다.

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
2. 「지방공기업법」 제2조 제1항 제1호부터 제4호까지의 사업을 수행하는 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단

IV. 결론

현행 테러방지법은 테러개념을 법문언에서 적극적으로 정의하더라도 개념정의가 가지는 추상적인 성격이 가지는 한계에 의하여 다의적인 해석이 가능하며 명확성원칙에 반할 수 있다는 비판을 고려하여, 테러개념을 정의하면서도 항공기, 선박, 핵물질 등 공공의 안전과 관련한 구체적인 테러행위 유형을 열거하고 있다. 이러한 입법은 구성요건이 가지는 불명확성을 해소하기 위한 것으로 현실의 다양한 의견을 반영한 결과이다. 다만, 열거되지 않은 새로운 테러행위의 입법 필요성에 대하여 입법권자는 최선의 주의를 다하여야 한다고 생각된다. 그리고 테러방지법상의 테러행위에 대한 처벌이 형법상의 범죄로 처벌된다는 비판에 대하여는 특별법을 통한 가중된 처벌이 국민의 인권을 과도하게 침해할 수 있다는 비판을 고려한 입법으로 현재의 입법방식이 적절하다고 생각된다.

현행 테러방지법은 테러단체를 국제연합(UN)이 지정한 테러단체로 정의하고 있다. 이에 대하여 우리나라가 독자적으로 테러단체를 지정할 필요가 있으며 이러한 논의의 입법안도 제시되고 있는 실정이다²⁶⁾. 하지만 우리나라의 독자적인 테러단체의 지정은 대내외적으로 불필요한 갈등을 야기하고, 현행 테러방지법 규정의 불명확성 등을 이유로 한 비판이 확산될 소지도 있어서, 현행처럼 테러단체를 국제연합(UN)이 지정한 테러단체로 정의하는 것이 상대적으로 객관성을 담보할 수 있기에 바람직하다고 생각된다.

현행 테러방지법은 국가정보원장에 대하여 테러위험인물에 대하여 정보수집권 등을 부여하고 있으며, 제9조 제4항은 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있으며, 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하도록 규정하고 있다. 제4항의 ‘추적’이 정확히 어떤 활동이며 어느 정도까지 허용되는지 의문이며, 추적이라는 행위 자체가 인간의 존엄성을 침해하고 사생활의 비밀과 자유를 침해할 여지가 농후하며, 특히 국가정보원장의 추적행위를 심사하고 평가할 별개의 기관이나 절차가 마련되어 있지 않다는 점에서 개인의 기본권을 지나치게 침해할 우려가 있다는 지적은 경정할 만하다. 우리나라에서도 테러의 위험이 상존하고 그 위험이 확산되어 가고 있는 실정을 고려해 볼 때, 테러위험인물에 대한 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 법률에 따른 정보수집과 테러방지 등 필요에 따른 ‘추적’은 불가피한 면이 있다. 다만, 비례원칙을 넘어서는 과도한 기본권 침해를 막기 위해서는 테러위험인물의 지정을 엄격하게 할 필요가 있으며, 테러위험인물지정과 정보수집과 추적 등에 인권보호관이 관여할 수 있도록 그 절차를 명문으

26) 최근(2023. 11.15) 하태경의원은 “테러와 전쟁으로 세계가 신음하고 있는 현재 신냉전체제가 가속화되고 있다”라며 “국가가 직접 외국의 테러단체를 지정해 반인륜적 테러를 막을 수 있도록 국가적 차원에서 적극적인 자위권 보호 노력이 필요하다며, 국무총리가 직접 테러단체로 지정하는 ‘테러방지법 일부개정법률안’을 대표발의 하였다.

로 규정될 필요가 있다.

테러방지법은 제7조 제1항에서 관계기관의 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위하여 대책위원회 소속으로 대테러 인권보호관을 두도록 규정하고 있으며, 인권보호관의 자격, 임기 등 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 대테러활동의 특성에 비추어 볼 때, 이러한 인권보호관제도가 실효성 있는 역할을 하기 위해서는 인권침해 사항을 조사할 수 있는 실질적 조사권한과 관계기관의 장에게 특정한 조치를 이행하게 할 수 있는 명령권을 부여할 필요가 있다. 또한 이를 뒷받침할 수 있는 인력이 지원되어야 할 것이다.

테러방지법 시행령 제18조 제4항은 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요하여 대책본부의 장이 요청하는 경우에는 국방부 소속 대테러특공대가 군사시설 이외의 지역에서 작전을 수행할 수 있도록 하였는데, 이는 계엄법에 따른 계엄시에나 가능한 일로 위헌 소지가 있다. 향후 경찰특공대의 무기체계 증강과 인력의 훈련 및 보강으로도 대테러 진압시 경찰력의 한계가 예상된다면 헌법개정을 통하여 이러한 위헌 소지를 없앨 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 강성두, 2016, “테러방지법의 소위 ‘독소조항’과 관련하여”, 인권법평론, 17: 237-252.
- 김주영, 2019, “테러방지법의 개정방향에 대한 소고”, 가천법학, 12(1): 290
- 박병욱, 2016, “제정 테러방지법의 문제점과 정보기관 활동에 대한 민주적 통제”, 경찰법연구 14(1): 64-118.
- 이성대, 2018, “현행 테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”, 성균관법학, 30(3): 313-340.
- 윤수린, 2017, “국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 인권 침해 가능성 고찰 및 개선방향에 관한 검토”, 인권법평론, 18: 3-27.
- 윤해성, 2016, “대테러 활동을 위한 테러방지법과 시행령의 비교분석”, 시큐리티연구, 48: 275-276.
- 전학선, 2016, “테러방지법과 인권보장”, 경찰법연구 14(1): 3-38.
- 조성제, 2009. “국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구”, 세계헌법연구, 15(1): 331-361.
- 홍선기, 2017, “현행 테러방지법의 비판적 고찰”, 비교법연구, 17(1): 131-158.

2. 기타 문헌

- 테러방지법에 대한 시민사회단체의 의견서. 2015. 11. 30, 7면.
- 테러방지법 제정반대 공동행동(민주화를 위한 교수협의회, 참여연대 등 103개단체 참가). 2003. 12. 9, 테러방지법안의 문제점(의견서), http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_designated_terrorist_organizations

Criticisms and future tasks after the enactment of the Anti-Terrorism Law

Cho, Sung-Je

[Abstract]

This study aims to analyze the criticisms discussed in research literature following the enactment of the Anti-Terrorism Act and suggest directions for its revision. The current Anti-Terrorism Act defines the concept of terrorism while enumerating specific types of terrorist acts related to public safety, such as those involving aircraft, vessels, nuclear materials, etc. This legislation is a result aimed at resolving the ambiguity in the constitutive elements by reflecting diverse opinions in reality. However, regarding the necessity for legislation on newly emerging terrorist acts that are not enumerated, legislative authorities should exercise the utmost caution.

Furthermore, concerning the criticism that the penalties for terrorist acts under the Anti-Terrorism Act are punishable as crimes under general criminal law, the current legislative approach is considered appropriate, taking into account the criticism that intensified penalties through special laws could excessively infringe on human rights.

The current Anti-Terrorism Act defines terrorist organizations as those designated by the United Nations (UN). Defining terrorist organizations in our country independently could potentially provoke unnecessary domestic and international conflicts. Considering the ambiguity in the current provisions of the Anti-Terrorism Act, defining terrorist organizations as those designated by the UN is relatively objective and desirable.

Given the persistent threat of terrorism in our country and its expanding nature, necessary 'tracking' of individuals posing a terrorist risk through information gathering and counterterrorism measures concerning entry/exit, financial transactions, and communication laws is inevitable. However, to prevent

excessive infringement of basic rights beyond the principle of proportionality, there is a need for strict designation of individuals posing a terrorist risk. Additionally, procedures involving the designation of individuals posing a terrorist risk, information gathering, and tracking should involve a human rights protection perspective explicitly laid out in procedures.

Article 7, paragraph 1 of the Anti-Terrorism Act stipulates the establishment of a Counterterrorism Human Rights Ombudsman within the Counterterrorism Committee to prevent violations of citizens' fundamental rights due to counterterrorism activities of relevant agencies. Matters related to the qualifications, tenure, etc., of the Human Rights Ombudsman are to be stipulated by presidential decree. Given the nature of counterterrorism activities, for this Human Rights Ombudsman system to be effective, it is necessary to grant them substantive investigative powers to investigate human rights violations and the authority to issue orders to heads of relevant agencies. Adequate support in terms of manpower is also required to support these efforts.

Article 18, paragraph 4 of the Anti-Terrorism Act specifies that, due to limitations in police capabilities and in cases requiring urgent support, the Chief of the Countermeasure Headquarters may request the Counterterrorism Special Forces under the Ministry of National Defense to carry out operations outside military facilities. This raises constitutional concerns similar to those under martial law. If future counterterrorism operations anticipate limitations in police capabilities despite enhancements in the weapons systems and training and reinforcement of police special forces, it may be necessary to eliminate these constitutional concerns through constitutional amendments.

Key Words: Anti-terrorism Laws, Human Rights Protection Officers, Terrorist Groups, Anti-terror Commandos, Terrorists

접수일 (2023년 12월 6일), 심사일 (2023년 12월 28일), 게재확정일 (2023년 12월 29일)

