

인권정보자료실
SAf1.16

기획 워크숍

테러방지법과 국가정보원

일시 · 2005년 5월 17일 화요일

장소 · 국회 본관 귀빈식당

테러방지법 제정반대 공동행동

SAf1.16

기획 워크숍

테러방지법과 국가정보원

일시 · 2005년 5월 17일 화요일

장소 · 국회 본관 귀빈식당

테러방지법 제정반대 공동행동

테러방지법과 국가정보원

기획 워크숍 자료집 순서

테러방지법과 국가정보원 기획 워크숍 순서	3
발제 1. 테러방지법의 입법 배경 이계수 (교수, 건국대 법학과)	4
발제 2. 한나라당과 열린우리당의 테러방지법(안) 분석 오동석 (교수, 아주대 법학과)	13
발제 3. 테러방지법과 국정원 권한강화 송호창 (변호사, 민변)	21
발제 4. 국정원 개혁과제 장유식 (변호사, 민변)	30
부록 1. 테러와 국제인권 황필규 (변호사, 민변)	37
부록 2. 테러방지법(안)에 대한 시민사회단체 의견	45
부록 3. 테러방지법(안) 비교표	51

테러방지법과 국가정보원

기획 워크숍 순서

사회 : 박성희 (민주화실천가족운동협의회)

2005년 5월 17일 오후 2시
국회 귀빈식당

14 : 00	발제 1. 테러방지법의 입법 배경 이계수 (교수, 건국대 법학과)
14 : 20	발제 2. 한나라당과 열린우리당의 테러방지법(안) 분석 오동석 (교수, 아주대 법학과)
14 : 40	발제 3. 테러방지법과 국정원 권한강화 송호창 (변호사, 민변)
15 : 00	발제 4. 국정원 개혁과제 장유식 (변호사, 민변)
15 : 20	토론
16 : 00	폐회

테러방지법의 입법배경

이계수 (건국대 법학과)

1. 들어가며

국가정보원이 2001년부터 집요하게 테러방지법 제정을 시도하는 것을 두고 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 국가정보원이 이토록 끈질기게 테러방지법 제정에 나서는 것을 보며 두려움을 느끼는 사람들도 많다. 그 두려움의 실체는 "만약 테러방지법이 제정된다면, 국정원은 반드시 예전과 똑같은 방식은 아니라고 할지라도, 여전히 막강한 권력기관으로서 우리사회의 이성적 토론과 소통에 장애물로 등장할 것"이라는 것이다.

시민단체들이 테러방지법에 반대하는 이유 중에는 국정원에게 대테러활동의 주도권을 부여하는 것이 앞으로의 국정원 개혁에 중요한 걸림돌이 될 것이라는 현실적인 판단도 있다. 국회는 이 부분의 중요성을 결코 무시해서는 안 된다. 국정원으로 대표되는 비밀정보기관(군 기무사 등도 포함)은 1950년대의 방첩대, 박정희 군사독재 정권시절의 중앙정보부를 거쳐 지금에 이르기까지 단 한 번도 국회 등 외부기관에 의한 기관종합평가(객관적 평가)를 받은 바가 없다. 과거를 청산하지 않고는 한 발짝도 앞으로 나아갈 수 없으며, 국정원에 대한 개혁은 국회를 중심으로 한 비밀정보기관 평가단의 객관적인 평가에 의해서만 가능하다는 사실을 간과해서는 안 된다. 유감스럽게도 아직 대한민국에서는 이러한 작업이 한 번도 이루어진 적이 없다.

테러방지법에 반대한다고 해서 테러를 용인하거나 테러방지 자체를 반대하는 것은 아니다. 테러방지라는 '미명'아래 국가의 경찰권력, 정보권력을 강화하고 국민의 인권을 침해하거나 제한하는 일이 일어날 수 있다고 우려하는 것이며 이 때문에 테러방지법 제정에 반대하고 있다. 오랫동안 국가보안법의 폐해에 고통받아온 우리 국민들로서는 테러방지법이 혹여 제2의 국가보안법이 되거나 국가정보원의 권한을 강화시키는 나쁜 전례가 되지 않을까 염려하고 있다.

2. 반동의 세기 - "세계적 공안정국"

9·11 이후 우후죽순처럼 늘어나고 있는 테러방지대책과 다른 나라의 입법경향을 그냥 평면적으로 평가해서는 안 된다. 미국정부가 오랫동안 외국인, 불법입국자에 대한 통제를 강화하려고 했다는 점은 알 만한 사람은 다 알고 있으며, 평화헌법을 폐기하고 재군비화를 통해 군사강국이 되겠다는 것이 일본정부의 오랜 숙원이었다는 사실을 모르는 이는 별로 없을 것이다. 수사와 정보수집권한을 함께 가졌던 국가비밀경찰(게슈타포)에 대한 반성 위에 출발한 전후독일의 경찰시스템(경찰과 정보기관의 조직을 엄격히 분리, 권한도 엄격히 구분함)에서 벗어나 예전처럼 강력한 경찰을 재건하려는 시도가 독일정부 내부에서 은밀하게 추진되어 왔다는 것은 공공연한 비밀이다.¹⁾ 9·11 충격으로 인해 조성된 공안정국은 공안기관의 권한을 확대한다는 공통점이 있지만, 그 속에서도 각국정부는 그들의 '숙원사업'을 해결하는 계기로 9.11 사건 이후의 상황을 이용하고 있다는 얘기가. 한국정부 또한 이러한 흐름에 적당히 편승하려는 눈치다.

각국의 테러방지법제는 세계적 공안정국 상황에 편승한 반인권적 법률·조치라는 공통점을 갖고 있는 것은 사실이지만, 부분적으로는 각각 다른 추진배경과 그 동력(動力)을 갖고 있다. 쉽게 말해 테러방지를 명목으로 미국정부는 외국인에 대한 통제, 불법이민자에 대한 통제를 강화하려고 하고 있는데 반해, 일본정부는 테러정국을 이용해 일본의 군사력을 강화시키는데 힘을 쏟고 있다고 할 수 있다. 중국 및 말레이시아 등지에서는 자국 내 소수 인종을 탄압하는데 테러정국을 이용하고 있다. 한편 독일정부는 9·11 사건을 연방과 주(州, 란트)의 경찰력을 강화하고, 정보기관의 권한을 확대하는데 이용하고 있다고 하겠다. 2001년 12월에 통과된 독일의 반테러법제가 담고 있는 내용을 중심으로 각국 테러법제의 특징을 소개하면 다음과 같다.²⁾

- ① 이른바 국내안보(Homeland Security)를 담당하는 기관들(비밀정보기관을 포함)의 권한을 확대한다.
- ② 모든 국민의 신분증에는 각자의 생물학적 정보(예를 들어 지문날인, 손도장 혹은 얼굴사진, 눈의 홍채)를 내장한다. 모든 국민을 잠재적 위험분자로 보고 있

1) 독일의 20여 개의 시민단체가 연방하원의 의원들에게 보낸 공개편지(2001. 12. 12)에서도 이러한 사실이 지적되고 있다. 자료의 출처는 다음과 같다. <http://www.cilip.de/terror/offener-brief.htm>.

2) 독일의 반테러법제는 각국의 반테러법제가 나아갈, 그리고 나아가고 있는 방향을 제대로 보여주고 있기 때문이다. 예컨대 아래 ⑥번에서 제시되고 있는 정보부처 상호간의 online 연결을 가장 극명한 사례는 현 부시정부가 추진하고 있는 'Terrorist Screening Center' 같은 것이 아닐까 한다.

으며, 삶의 모든 영역을 照會대상으로 삼으려 한다.

③ 원거리통신(전화, 핸드폰, 팩스, 이메일, 인터넷)에 대한 감시를 확대한다. 정보기관과 수사기관에게 핸드폰의 현재 소재지 및 핸드폰번호를 조사할 기술적 장치를 사용할 권한을 부여한다. 이로 인해 개인의 자기정보결정권, 프라이버시에 대한 치명적인 침해가 이루어졌다.

④ 은행, 우체국, 통신회사 및 항공사는 정보기관이 요구하면 그들 고객의 계좌 및 자금입출금내역 혹은 접속, 접속 및 이용정보를 제공해야 한다.

⑤ 정보기관의 안전점검권한을 강화하였다.

⑥ 정보기관과 경찰 간의 정보교환을 확대한다. 정보기관, 외국인관청 및 외국인등록처간의 정보연합(online 교류 혹은 online 연결)을 설립한다.

⑦ 이민자에 대한 통제를 강화하고 강제출국의 요건을 약화한다.

⑧ 혐의가 있는 단체에 대한 감시를 쉽게 하기 위해 단체법에서 종교상의 특권을 폐지했다.

⑨ 반테러조치를 외국조직에까지 확대 적용한다.

⑩ 국내안보를 담당하는 보안기관의 권한이 확대하여 경찰과 정보기구 및 군대 간의 경계를 점차 허물어뜨린다.

국가정보원은 “전통적인 시스템과 대처방식으로는 뉴테러리즘에 대응하기 어렵다는 인식을 국제사회가 공유하고 있다”는 식의 논리를 펴면서 테러방지법 제정을 정당화하고 있다. 실제로 앞서 살펴본 것처럼 각국의 필요에 따라 미국을 위시하여 독일, 영국, 프랑스 등지에서 강력한 반테러법률들이 제정된 바 있다. 그래서 많은 이들이 현재의 상황을 주저 없이 ‘세계적 공안정국’이라고 부르고 있다. 국민의 자유와 인권에 대한 매우 우려할 만한 사태가 9·11 이후 전 세계적으로 확산된 바 있다. 9·11 이전에는 국민들의 저항 때문에 ‘꿈도 꾸지 못했다’ 법안들과 조치들이 신속히 기획되고 성립·집행된 바 있다.

사태의 심각성은 이와 같은 ‘세계적 공안정국’이 초래할 심각한 인권침해상황을 대다수 국민들이 대수롭지 않게 생각한다는 데 있다. 각국에서 강화되고 있는 테러방지법은 숨어있는 테러분자들만을 대상으로 하는 것이 아니라 결국 전 국민을 감시하고 통제할 감시국가, 경찰국가를 강화하는데 일조하게 될 것인데, 이 점을 대다수 국민들은 잘 모르거나 알면서도 대수롭지 않게 생각한다.

전자개인정보센터(Electronic Privacy Information Center, Washington D.C., USA)와 프라이버시 인터네셔널이 55개국을 대상으로 2003년에 조사한 바에 따르면, 9·11 이후 세계적으로 시민권이 제약되고 있으며 여러 나라에서 “통신에 대한 감시, 형사소추기관의 수색·압수권한의 강화, 개인정보보호조치의 약화, 정부기관 간 정보의 상호유통 및 교환의

강화, 개인식별절차의 구축을 의도하는” 새로운 법률들이 제정되었다고 한다.³⁾

3. 국가정보원의 의도

그렇다면 현재의 상황에서 한국정부 혹은 한국 공안당국이 ‘테러위협’을 빌미로 해결하고 싶어 하는 (숙원)사업은 무엇일까? 필자는 그것이 군사정부 이래 두 번의 민간정부를 거치면서 점차 그 사회적 영향력을 상실해 온 자신들(국가정보원은 물론 검찰과 경찰내의 공안기구를 포함)의 입지를 회복하는 일이라고 판단하고 있다.

4. 테러방지법이 테러를 방지하는가?

가. 테러방지법은 테러방지를 위한 필요한 수단인가?

정부 혹은 국정원이 주장하듯이 현재의 테러방지법안과 같은 법률이 없다고 해서 테러사태를 방지할 수 없을가? 그렇지 않다. 다 아는 사실이지만 한국의 경찰력, 특히 정보경찰력은 대단한 수준에 올라와 있다. 그리고 우리에게는 군대와 다름없는 ‘전투경찰대’가 있다. 이러한 조직은 세계적으로 보아도 유례가 없는 것이다. 경찰조직 내에 보안경찰·정보경찰조직이 비정상적으로 비대하다보니 상대적으로 ‘민생치안’에 투입될 경찰력은 늘 부족할 수밖에 없다는 얘기도 듣는다. 이미 기존의 법 시스템 하에서도 일상적인 불심검문, 전화 및 기타 통신매체에 대한 감청, 광범위한 정보수집이 이루어지고 있다. 현행 경찰관직무집행법상의 불심검문은 모든 국민을 잠재적인 범죄자로 상정하고 일상적으로 이루어지고 있다. 또한 외국 정보 및 수사기관과의 정보교류를 통해 사실상 테러방지를 위한 사전 예방시스템이 촘촘하게 구축되어 있다. 최근 서구 각국에서 추진하고 있는 반테러법안들은 이미 한국에서는 시행되고 있는 위와 같은 대책들을 도입하려는 것임을 상기할 필요가 있다.

여기에다 경찰내부에 대테러특수부대들이 조직되어 있는 등 충분한 방어시스템이 구축되어 있다고 하겠다.⁴⁾ 이러한 사실은 경찰 스스로도 인정하고 있다. 한편 현행법 하에서도

3) 한국에 관한 정보도 이 보고서에 포함되어 있다. 위 보고서는 이러한 경향이 결코 새로운 것은 아니나, 테러공격이 그러한 입법들이 유례없이 신속하게 제정될 수 있는 배경이 된 것도 틀림없다고 한다. 만약 9·11 테러 같은 것이 없었더라면 그러한 입법은 쉽사리 제정될 수 없었을 것이라고 한다. <http://www.privacyinternational.org/survey/phr2003/countries/southkorea.htm>

4) 물론 경찰특공대와 같은 조직이 장비와 시설 면에서 부족하여 임무수행에서 어려움이 있다면 이를 보완하는 예산 및 장비 지원을 법의 테두리 내에서 해야 할 것이다.

국가정보원은 광범위한 테러정보수집활동을 이미 시행하고 있다.

그래서 기존의 '시스템과 대처방식'으로도 이른바 '뉴테러리즘'에 얼마든지 대처할 수 있다고 한다면 정보기관인 국가정보원에게 경찰 등 집행기관의 활동을 지도하고, 그들의 권한에 개입하게 될 공식적 권한을 부여하게 될 테러방지법이 왜 필요한지 묻게 된다.

나. 테러방지법은 테러방지를 위한 적합한 수단인가?

한편 테러방지법안은 비례원칙, 그 중에서도 적합성의 원칙의 관점에서 비판해 볼 수 있다. 수단은 목표를 달성하는 적합한 수단이어야 한다는 것이 적합성의 원칙이다. 우리는 테러방지법이 테러를 방지하는 적합한 수단이라는 사실을 몇 번이고 강조한 바 있다. 만약 이 법이 테러를 방지하기 위한 적합한 수단이라고 한다면 그것을 먼저 정부, 즉 국가정보원이 입증해 보여야 한다고 주장한 바 있다. 국정원은 이에 대해 지금까지 공식적인 답변을 회피한 채, 몇몇 첩보에 의거 한국에서의 테러가능성만 외부로 유포시켜 왔을 뿐이다. 지금이라도 국정원은 첩보수준의 정보와 그에 근거한 '안보위협론', '유비무환론'만을 내세울 게 아니라 테러방지법을 제정하여 할 입법의 필요성을 분명하게 제시해야 한다.

다. 대테러기구 및 법령제정의 사회적 합의 결여

테러행위를 예방하고 처벌할 법률이 필요하다면 먼저 기존의 각종 경찰법제와 형법(특별형법 포함)으로 대처할 수 없는 부분을 정확히 논의하는 것이 순서이다. 굳이 테러방지법을 제정해야 한다면 그 제정필요성에 대해 정부는 충분히 설명해야 할 의무가 있다. 불확실한 정보와 자료에 입각한 입법논의는 위험하다는 얘기이다. 정부(국가정보원)는 2001년 이래 한 번도 제대로 된 입법이유서를 제시한 적이 없다. 항상 테러위협이 높다는 일반적인 주장만을 되풀이 하고 있다. 그러면서 현재의 대테러기구 및 법령은 미비하다고 한다.

라. 테러 위협 얼마나 심각한가

테러의 위협이 얼마나 심각한지 국민들은 알지 못한다. 정부와 테러전담기구인 국정원은 테러의 위협에 대해 "국가 기밀"이기 때문에 정확하게 국민에게 알리지 못하고 있다. 심각한 위협을 국민은 모른채 위협에 노출되어 있는 것일까? 혹은 과장된 위협에 오랜만에 민주국가를 향유하던 국민들은 인권과 민주주의를 향유하던 기본권을 잠시 "유보"해야 하는 것일까?

실제로 국가정보원의 기록을 보면 테러방지라는 조항에서도 북한, 한총련, 국내과격 이슬람 세력, 심지어 사회저변의 불만세력·소외세력의 움직임을 테러로 일괄 묶어 이에 대한 보고를 하고 있다. 그나마 2000년 6.15 정상회담으로 급속히 남북간 화해와 협력분위기가 조성되자 그 수가 대폭 줄었다고 보고하고 있다.⁵⁾

5) 자료출처 : 「테러방지」, 2000 국가정보원, 폭파협박 : 97년 12건, 98년 18건, 99년 19건, 00년 24건 - 폭파

마. 테러방지법 오·남용의 위험

국정원은 테러방지대책의 일환으로 테러방지법을 내세우고 있지만 이들 대책이 실제로 테러를 방지하고 국내적 안전을 증대시킬 것인지는 의문이다. 1974년에서 1988년까지 북아일랜드에서는 반테러방지법이 시행되었지만 테러혐의자의 1%도 안 되는 사람만이 이 법에 따라 기소되고 판결을 받았다고 한다. 그래서 이 법은 테러방지보다는 전 국민을 상대로 한 정보수집 및 사회통제의 수단으로 기능했다고 한다.⁶⁾ 인도에서는 이른바 '테러분열법'을 내세워 과거 10년간 7만5천명의 테러용의자를 체포했다. 그런데 체포한 테러용의자 가운데 1%도 안 되는 사람들만이 정식으로 기소되었다. 이것은 무엇을 말하는가? 정치적 소수자들의 위법행위 혹은 그에 미치지 않는 가벼운 범법행위도 테러행위로 체포되고 수사 받을 수 있다는 얘기가 아닌가. 한국에서도 이 같은 일이 얼마든지 일어날 수 있음을 우리는 우려한다.

각국에서 현재 만들어지고 있는 반테러법안에 대해 각국 시민운동단체들은 반테러법안들이 현실성과 실효성은 없으면서도 국민에 대한 인권침해의 가능성은 매우 큰 내용들을 담고 있다고 비판한다. 한국의 테러방지법안에 대해서도 똑같은 비판을 할 수 있다. 경찰이 보유하고 있는 테러장비가 부족하거나 경찰 내 대테러요원이 부족하다면 국회 내에서의 논의(비밀유지를 위해 필요하다면 비공개논의)를 통해 장비와 인력을 보완하는 조치를 취하면 될 것이지 현재의 테러방지법과 같은 법을 만들어야 할 것인가는 의문이다.

국가정보원은 말 그래도 '정보'기관이다. 정보기관은 정보수집활동에만 자신의 역할을 제한해야 하는 것이 민주주의헌법이 요구하는 것이고 시대의 추세이다. 국정원은 테러조직 및 국제범죄조직에 관한 정보를 수집·작성하는 일에만 자신의 역할을 한정하고 테러수사 및 대응은 검찰과 경찰에 그대로 맡겨두는 것이 옳다. 바로 이러한 정상적인 시스템을 유지한 가운데 차분하게 테러방지대책을 수립해도 늦지 않다.

바. 테러방지는 기구구성이 아니라 정보전문성 확보해야

한편 국정원에 대테러센터를 두어 테러업무를 총괄케 하는 것이 테러방지에 있어 결코 최선의 방안이 아님을 인식해야 한다. 오히려 그러한 발상은 시대착오적이기까지 하다. 우리는 그러한 발상이 냉전체제 이후의 변화한 정보기관의 환경을 이해하지 못하는 無知의 소치이기도 함을 인식할 필요가 있다.

위협사건 모두 구체성이 결여되어 있는 등 장난전화로 판단됨에도 불구하고 만일의 사태에 대비, 경찰 EOD 팀, 警力출동과 관련시설 통제 등으로 많은 인적·물적 손실을 초래하고 있어...(생략) 결국 장난전화에 정보 진위 판단이 제대로 되지 않아 공연히 출동한 사실-시스템의 부족이 테러위협증가의 호도되는 인상이 있다.

6) 자료출처: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/9694/1.html>.

현재의 테러리스트들은 IT 지식 등을 적절히 이용하고 있다. 그들은 정보화시대, 인터넷 시대의 장점을 적극 이용한다. 따라서 이들에 맞대응하자면 과거와 같은 형태의 비밀주의 적인 정보수집방식으로는 부족하다는 것이 각국 정보기관 전문가들의 평가이다. 이른바 현대의 정보전쟁에서는 비밀로 되어 있는 정보를 발견·수집하는 것이 문제가 아니고, 무수히 많은 정보들 중에서 유의미한 정보와 믿을만한 정보를 가려내고 그것들을 정확히 평가하는 것이 중요하다. 비밀첩보활동, 내사활동에만 종사해온 정보기관원들에게 이런 일을 기대하기란 어렵다. 예전처럼 방첩정보, 謀叛陰謀(conspiration), 역정보를 탐지해내는 것이 결정적인 게 아니라, 사안의 배경, 콘텍스트(Context)를 이해하는 것이 중요해진다. 사안의 배경 같은 것들은 어느 한곳에 비밀리에 침투하여 가져올 수 있는 성질의 정보들이 아니다. 사안을 이해하고 콘텍스트를 해석하는 작업을 하는 전문가들은 '자유로운 시장'에서 찾아야 한다. 그런데도 대테러센터를 설치하여 비밀정보수집만 하겠다는 것이 테러방지법안의 내용이고, 핵심이다. 천문학적 예산을 사용하는 미국과 러시아의 저 거대한 비밀정보 기관들이 포착하지 못하는 '테러정보'를 대테러센터를 만든다고 해서 포착할 수 있고, 테러를 사전에 예방할 수 있다고 믿는다면 오산이다. 대테러센터를 설치하여 국정원 주도로 테러업무를 기획·조정하면 효율적인 테러방지가 될 것이라는 생각은 냉전이후의 변화된 정보기관 환경을 모르고 하는 순진한 얘기라는 평가를 받을 수밖에 없다.

<보론>

훈령에 근거한 대테러기구의 조직 및 활동에 대한 비판

1. 현재 테러대응기구에 대한 근거는 「국가대테러활동지침」(아래 “대테러지침”으로 줄임)이다. 대테러지침은 대통령 훈령에 불과하여 각 국가기관의 권한조정 및 분배에 관한 법률적 근거로는 부족하다. 대테러활동을 전개함에 있어서 효율적인 기구구성이 필요하다는 점을 인정한다고 하더라도 그러한 기구구성과 활동은 헌법과 법률의 근거 하에서 이루어져야 한다.

대테러활동기관들은 대테러활동을 통해 필연적으로 국민의 기본권을 제한하고, 국민 각자에게 일정한 의무를 부과할 수밖에 없는데 그러한 기관들의 활동이 법률이 아닌 훈령에 근거하고 있다는 것은 법치주의 원리상 허용될 수 없다.

7) 1982. 1. 21. 대통령훈령 제47호로 제정되었으며, 1997년과 1999년 그리고 2005년에 세 차례에 걸친 개정이 있었다.

2. 훈령에 의한 대테러업무를 수행 및 권한분장은 과거 권위주의 시대에서나 가능한 방법이다. 오늘날 헌법재판소도 인정하고 있는 법률유보에 관한 중요사항 유보설, 조직규범도 법률에 의한 수권을 요한다는 이른바 '제도적 유보이론'에 의한다면 국가 행정의 중요한 조직은 행정부 자신이 아니라 반드시 의회 스스로가 제정한 법률에 근거해서만 만들어질 수 있다. 그러한 조직에게 권한을 부여하는 것도 또한 같다.

과거에는 행정기관 내부에서만 구속력이 있는 규범의 경우에는 법률의 근거가 없어도 제정할 수 있다고 보았다. 그러나 중요사항유보설에 입각하는 경우에는 어떠한 규범이 행정 내부에서만 구속력이 있다고 하더라도 그러한 규범이 공동체 및 국민의 이익에 중요한 영향을 미칠 수 있다면 법률의 유보가 있어야 한다고 보고 있다. 이러한 중요사항유보설은 헌법재판소에 의해서도 수용되고 있다.

3. 행정기관 내부의 조직 및 권한사항을 정하는 훈령의 경우에는 대외적으로 공개되지 않는다.⁸⁾ 국가정보원은 국정원법, 보안업무규정 등 관련법령에 의해 비밀에 준해 관리하고 있다. 훈령에 대한 정보공개청구에 대해서는 '공공기관의 정보공개에 관한 법률' 제9조 제1항 제1호, 제2호에 의거 비공개 결정을 내린 바 있다.

국정원의 과도한 비공개원칙은 국민의 기본권인 알권리를 제한하고 있다. 현행 비밀관련 법규가 미비한 상황에서 과도하게 비밀로 분류되어 행정의 투명성과 신뢰성이 저하되고 헌법에 보장된 기본권인 알권리가 침해되고 있다는 오해와 논쟁만을 불러일으킬 뿐이다.

4. 훈령으로서의 대테러 지침 - 내용 비판.

언론 등을 통해 부분적으로 확인 가능한 훈령의 내용을 놓고 판단해 볼 때 2005년 3월 개정된 대통령 훈령은 여러 모로 문제가 있다.

모법에 근거함이 없이 훈령이 테러, 테러자금, 대테러활동, 관계기관 등의 개념을 정의하는 것은 가능한가?

이하는 최철영교수의 훈령비판을 인용한다.

- 대테러지침(훈령 47조) 정부의 조직 및 운영과 관련된 사항, 전시가 아닌 상황 하에서 군부대의 대 테러작전투입 등 법규사항을 정하고 있음에도 법률이 아닌 대통령 훈령으로 규율하고 있는 것은 위임입법의 한계를 일탈한 것임⁹⁾

8) 행정의 내부사항을 규정하는 훈령의 경에는 법률이나 대통령령, 부령과 달리 외부에 공개하지 않아도 효력 발생에는 지장이 없다는 본다. 다만 최근에는 훈령도 가능한 한 대외적으로 공개하도록 하고 있고(행정절차법 제20조 참조), 국회(국회법 제98조의2 참조)나 법제처장(법제업무운영규정 제25조)에게 송부하도록 하고 있다.

- 우리나라에 테러가 발생한다면 이는 국가안보를 위협하는 저강도 전쟁(low intensity warfare)수준이 아니라 우리나라의 치안을 불안케 하여 국민에게 공포심을 조성하고 국민의 여론변화를 통하여 정부의 정책에 대한 영향력을 행사하려는 의도로 이루어질 것으로 예상됨(안보차원의 테러와 치안차원의 테러구분)

- 따라서 치안차원의 테러를 전제로 하여 국가행정조직을 과도하게 테러예방과 대응체계를 중심으로 통합하는 것은 국가행정의 비효율화와 국가권력의 불필요한 집중화를 유발할 것이며, 국가기관간의 업무 전속성이 무시되고 견제와 균형의 원리가 붕괴되어 국가권력의 통합현상이 발생하게 됨

- 더욱이 이렇듯 강력하게 재편성된 국가권력체계가 국민의 감시로부터 은폐된 조직의 성격과 갖고 있는 국가정보원에 설치되는 대테러센터에 의하여 주도된다면 공개행정의 원리에 반하는 강력한 행정권력이 행사될 가능성이 있음

- 국가정보원을 중심으로 재편된 국가행정체계는 기존의 국가기능을 혼란에 빠지게 할 가능성이 있으며, 통합방위사태에 대응하기 위한 현행 『통합방위법』에 의한 비상조직체계와의 관계도 정립되어 있지 않음.

- 대테러센터의 장에게 테러정보를 발령할 수 있도록 하는 것은 정부조직법상 외교통상부장관 및 행정자치부장관 등의 권한을 침해할 수 있어 정당한 범위를 넘어선 과도한 권한의 부여임.

5. 테러방지를 위한 대안

테러와 관련한 정보는 정보기관이 수집하고, 테러사건에 대한 초동조치 및 수사는 경찰이 담당하는 체계로 가야 한다. 아울러 테러관련 정보를 국가기관 상호간에 유통시킬 경우에도(예컨대 경찰과 정보기관 사이의 정보교류) 지켜야 할 룰이 있음을 잊지 말아야 한다. 국가 간 정보교류에서도 일정한 제한이 가해져야 한다.

9) 최철영, 공성진의원 대표발의 한나라당 테러방지법(안) 토론문 2005.1.21

6. 몇 가지 덧붙이는 글

1. 9-11 이후 세계 각국의 정보기관, 특히 이른바 서구 민주주의 국가의 정보기관들은 합당한 공론절차를 거치지 않은 채 새로운 권한을 자의적으로 결정하고 확대하고 있다는 사실에 주목해야 한다. 국민 대중들에게 이성적이고 합리적인 사고를 할 여지를 주지 않고 전격대작전처럼 반테러법안들이 통과되었다. 미국이 가장 대표적인 예이다. 미국은 테러에 대한 대응을 내세워 인권의 가치를 무시하는 가장 퇴행적인 국가로 나타나고 있다. 냉전이 붕괴된 이후 예산삭감과 권한재조정의 위협에 시달려온 정보기관들에게는 다행스러운 상황이겠지만 인권에는 심각한 상황이고, 막대한 군비와 정보비 지출로 인한 재정적자를 줄이려는 국가기관(재무부)에게는 불행한 일이다.

2. 미 국무부는 2001년 4월 발간한 『국제테러리즘의 양상』이라는 연례보고서에 전 세계에서 발생하는 모든 테러 사건 중 대략 47%가 미국인 또는 미국인 소유재산을 상대로 한 것이라고 밝혔다. 국정원은 대한민국에 미군이 주둔하고 있고, 미국인 및 미군주둔시설에 대한 국제테러에 대해 우려한다고 말한다. 미국인 또는 미국인 소유재산에 대한 보호를 위해 한국정부의 정보인력과 기구, 예산을 늘리고 국가법시스템까지 혼란에 빠뜨린다면 미국에 대한 대한민국의 정보종속은 더욱 심화될 것이다.

3. 우리사회에서는 기관 간 정보공유를 막는 방화벽, 법적 방화벽이 사실상 존재하지 않았다. 그러나 그렇다고 하여 기관 간 정보공유를 법적으로 승인한 것도 아니다. 테러방지법은 기관 간 정보공유를 법적으로 승인하는 결과를 낳게 된다. 미국에서는 애국법 제정 전에는 도청한 데이터를 법집행기관들과 공유할 수 없었다. 그러나 지금은 그것이 가능할 뿐만 아니라 국내의 정보기관끼리도 데이터를 공유할 수 있다. 1 테러방지법은 국가 간 정보교류의 문제점도 그대로 방치하며, 과거의 잘못된 관행을 테러방지라는 명목아래 그대로 승인하는 결과를 초래한다. 통제되지 않은 국가 간 정보교류의 문제점은 다음의 예에서 분명하게 드러난다. 예. 영미협정 하에서, 영국정부는 미국시민을, 미국정부는 영국시민을 감시하고, 서로 자료를 교환한다.

4. 테러에 대한 '조작된 공포'를 조성하고 유포하기 이전에 효과적인 테러대응방안에 대한 합리적인 토론이 선행해야 하고, 의회에 대해(어떠한) 책임을 지는 반테러조직의 구성에 대해 고민해야 한다. 의회에 대해 책임을 진다는 것은 반테러조직이 민주적 책임성 원칙에 입각하여 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 그것을 위해서는 법집행기관과 정보기관은 분리한다는 대원칙을 유지하고, 정보기관에 대한 행정부로부터 독립된 정보기관심사위원회를 구성해야 한다. 통제장치 없이 권한만 확대하는 반테러법을 쉽게 승인하는 것이 어떠한 결과를 초래할지에 대해 대한민국 국회는 고민해야 한다. (이계수)

2005년 테러법안 분석

—'공성진안'을 중심으로—

오 동 석(아주대 교수, 헌법)

1. 들어가며

테러방지법안은 2001. 11. 12. 국가정보원이 처음 입법예고한 이래¹⁰⁾ 2003. 8. 14. 의원입법 형식으로 다시 제안되는¹¹⁾ 등의 과정을 거쳐 2004. 5. 29. 제16대 국회의 임기만료와 함께 폐기되었다. 비록 법안의 폐기로 결론나기는 했지만, 정부입법의 형식에서 의원입법의 형식으로 변태하면서 테러방지법 제정을 끈질기게 도모한 배후에 국가정보원이 있었음은 주지하는 바이다. 한편 그 반대편에는 법안 자체의 인권침해 가능성은 물론 국정원의 개혁문제를 제기한 시민사회의 노력이 있었기에 법률제정을 막아낼 수 있었다.

그런데 제17대 국회에서도 테러방지법을 둘러싼 전쟁은 끝나지 않았다. 2005. 3. 15. 국가정보원은 「국가대테러활동지침」¹²⁾ 개정을 통하여 실질적인 테러방지법 제정에 성공하였다. 이제 남은 것은 훈령 개정의 편법을 무마하기 위하여 법률 형식을 갖추는 일이다. 이에 부응하듯 같은 3. 15. 한나라당 공성진 의원 외 20인은 「테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안」(아래 “공성진안”으로 줄임)을 발의하였다. 열린우리당은 2004. 11. 안영근 의원이 「국가대테러활동 및 테러행위에 의한 법률안」을 발표하였으며, 당내 TF팀을 구성하여 2005. 3. 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」(아래 “열우당안”으로 줄임)을 검토하여 한나라당안과 거의 유사한 법안을 확정하는 것으로 알려졌다. 그러나 아직 법률안을 발의하지는 않았을 뿐더러 그 내용도 공개되지 않았으므로 이 글에서는 한나라당안을 중심으로 분석하였다.

그동안 테러방지법안 제출과 수정이 이루어질 때마다 시민사회는 그 배경과 내용을 조목조목 비판했다.¹³⁾ 양 당의 법안이 그 이전의 법안과 내용상 크게 다를 바 없기 때문에 이에 대한 비판 역시 특별히 새로울 게 없다. 다만 반테러의 명목으로 인권과 민주주의 그리고 법치주의가 테러당하는 사태를 방지하기 위한 결의를 다시 다져야 한다고 호소할 뿐이다.

10) 2001. 11. 29. 국회 정보위원회에 회부되었다.

11) 민주당 김덕규 의원 외 5인이 제출한 「테러방지법안에 대한 수정안」으로서 2003. 11. 3. 국회 공청회를 거쳐 같은 해 11. 10.자로 재수정, 11. 14. 국회 정보위원회를 통과하였다.

12) 1982. 1. 21. 대통령훈령 제47호로 제정되었으며, 1997년과 1999년 그리고 2005년에 세 차례에 걸친 개정이 있었다.

13) 대표적인 것으로는 이계수, 「테러방지법안의 쟁점」, 「민주법학」 통권 25호, 민주주의법학연구회, 2004, 371-401쪽 참조.

2. 법률안 분석

(1) 가. 인권침해적 요소

1) '테러'와 '테러단체' 등의 개념이 아직 정립되지 않았다.

아직 '테러'에 관한 개념이 국민적으로 합의되거나 객관적으로 정립되지 않은 상태에서 공성진안은 가혹이나 모호한 테러 개념을 더욱 막연하게 만들었다.

<표 1> 테러와 테러단체 등의 개념

공 성 진 안	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
	1. "테러"라 함은 정치적·이념적·인종적·종교적·민족적 또는 그 밖의 유사한 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 테러단체 또는 그 구성원에 의하여 행해지는 다음 각목의 폭력행위를 말한다. 가. 사람에 대한 폭행·상해·약취·체포·감금·살인 나. 시설물에 대한 방화·폭파 다. 항공기, 선박, 차량 등 교통수단의 납치·폭파 라. 폭발물·총기류 그 밖의 무기에 의한 무차별한 인명 살상 또는 이를 이용한 위협 마. 대량으로 사람을 살상하거나 상당한 재산상 손실을 초래할 수 있는 유독성 생화학물질 또는 방사능 물질의 누출·살포 또는 이를 이용한 위협
	2. "테러단체"라 함은 테러의 준비, 선전, 선동, 실행 등과 관련된 단체로써 UN에서 테러단체로 지정한 단체 및 테러와 관련하여 이 단체를 지원하거나 이 단체로부터 지원을 받는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다.
	3. "테러자금"이라 함은 테러를 위하여 또는 테러에 이용된다는 사실을 알면서 제공·모금된 것으로서 테러자금조달의 억제에 관한 국제협약 제1조 제1호의 자금을 말한다.
	4. "대테러활동"이라 함은 테러관련 정보의 수집, 테러혐의자의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질의 안전관리, 시설·장비의 보호, 국제행사 안전 확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러예방과 대응에 관한 제반 활동을 말한다.
	5. "관계기관"이라 함은 대테러활동을 수행하는 중앙행정기관과 그 특별지방행정기관 및 산하단체·지방자치단체, 국고 및 지방재정을 지원받는 공공단체를 말한다.

구체적 행위의 특정 없이 '테러단체 또는 그 구성원에 의하여 행해지는 폭력행위'를 테러로 규정 하였으며, '정치적·이념적·인종적·종교적·민족적 또는 그 밖의 유사한 목적'으로 목적 역시 제한이 없어 '국민들의 정치적 저항'¹⁴⁾까지 테러로 몰아세울 수 있는 거점을 마련했다. 특히 마목에서는 "상당한 재산상 손실"까지 포함함으로써 이전의 법안들보다 테러의 개념을 확장하였다.

열우당안은 각종 국제조약의 개념들을 차용하려는 것으로 알려졌지만, 이는 편의주의적 발상으

14) 이계수, 「정부의 테러방지법안에 대한 의견서」, 「테러방지법(안)의 쟁점과 대안」, 국가인권위원회 제1회 청문회, 국가인권위원회, 2001. 12. 7, 32쪽.

로 조약에 대하여 주권에 입각한 헌법우위를 감안하면 신중하게 접근할 일이다. 더욱이 '테러' 개념이 여전히 국내외적으로 여전히 모호한 상태에서, '대테러활동'의 해석과 그에 따른 대테러센터의 활동 범위 역시 불확정적이어서 헌법상 인권과 민주주의는 침해 위험에 노출될 수밖에 없다.

'테러단체'에 대한 개념규정에서도 '준비, 선전, 선동, 실행 등'의 광범위한 활동을 포괄할 뿐 아니라 "UN에서 테러단체로 지정한 단체"를 중심으로 규정하고 있는데, 유엔은 명시적으로 "테러단체"를 아직 규정한 바 없다.

따라서 공성진안은 '모호하므로 무효(void for vagueness)'의 법리를 피하기 어렵다.

2) 외국인에 대한 감시·차별의 현실화는 인권침해 시비를 야기한다.

법안에 따르면, 대테러센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자에 대해 조사할 수 있고, 확인 결과 테러를 할 우려가 있을 경우 법무부 장관에게 출입국 규제를 요청할 수 있다.

그러나 "테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유"를 판단하는 기준이 모호하므로, 이 조항은 외국인에 대한 실질적인 감시·사찰의 명분으로 악용되면서 인권을 침해할 가능성이 높다. 더욱이 출입국 규제와 관련하여 특정 외국인에 대하여 자의적인 권력행사로 인한 인권침해가 일어날 가능성도 높다. 이는 미국의 테러방지 관련법에서도 가장 쟁점이 되는 부분이며, 아시아 각국에서도 이주노동자의 인권을 침해하는 대표조항으로 평가되고 있다.

2005. 3. 29.자 조선일보는 '미국유학 시절 성조기와 록을 사랑했던 아랍 청년법학도가 자폭테러 이슬람 전사가 된 사연을 담은 타임지 기사'를 소개하고 있다. 그 원인인즉슨 9·11테러 이후 비자 신청서에 허위사실을 기재한 이유로 미국 재입국을 거절당했기 때문이라는 것이다. 이로부터 국가정보원은 마녀사냥-빨갱이사냥의 계보를 잇는 저인망식 테러리스트 사냥이 오히려 테러의 악순환을 부를 수 있음을 배워야 한다.

<표 2> 외국인에 대한 조치

공 성 진 안	제9조(테러위협인물의 추적 등) ①대테러센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자(이하 "테러위협인물"라 한다)에 대한 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 정보의 수집을 위하여 본인을 조사할 수 있다.
	②대테러센터의 장은 제1항의 규정에 따른 정보 수집·분석의 결과 테러를 할 우려가 있다고 판단되는 내·외국인과 국외에 거주하는 테러단체 구성원에 대하여 법무부장관에게 출입국 규제를 요청할 수 있다.
	③대테러센터의 장은 제1항의 규정에 따른 정보 수집·분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 외국환 거래에 대해 지급정지 등의 조치를 취하도록 재정경제부장관에게 요청할 수 있다.
	④대테러센터의 장은 제1항, 제2항과 제3항의 규정에 따른 조치를 요구함에 있어 관계기관의 장에게 사유와 기간 등을 명시하여 서면으로 통지하여야 하며, 대책회의 의장에게 보고하여야 한다.

(2) 나. 조직구성상의 문제점

1) 국가 정보원의 기능 및 권한 강화를 우려한다.

공성진안에 따르면 국가대테러대책회의 의장은 국무총리이지만, 실질적인 실무는 '대테러활동'에 대해 포괄적 권한을 갖게 될 대테러센터가 주도할 것은 자명하다. 대테러센터가 국가정보원장 소속이며, 그 장을 국가정보원장이 제청하므로 국가정보원은 대테러업무의 핵심이 되기 때문이다.

더욱이 국가정보원은 '대테러활동'과 관련된 다른 행정기관의 역할을 기획·조정(법안 제4조 제1항 제3호)할 수 있어 이를 빌미로 다른 행정기관 위에 군림하던 과거의 전철을 밟을 위험성도 높아진다.

<표3>국가대테러대책회의등

공 성 진 안	제3조(국가대테러대책회의) ①대테러활동에 관한 정책의 중요사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속하에 국가대테러대책회의(이하 "대책회의"라 한다)를 둔다. ②대책회의는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 대테러활동에 관한 국가의 정책 2. 테러에 대한 대응대책 3. 각종 테러대책의 수립 및 시행에 관한 평가 4. 그 밖에 테러의 예방 및 대책에 관한 정부의 시책 ③대책회의의 의장은 국무총리가 되며, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 1. 과학기술부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·보건복지부장관·환경부장관·건설교통부장관·해양수산부장관 및 국무조정실장 2. 국가정보원장 3. 경찰청장 및 해양경찰청장 4. 그 밖에 대통령이 지명하는 자 ④대책회의의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	제4조(대테러센터) ①대테러활동과 관련하여 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 국가정보원장 소속하에 대테러센터를 둔다. 1. 테러관련 국내외 정보의 수집·분석·작성 및 배포 2. 테러정후의 탐지 및 경보 3. 대테러활동의 기획 및 조정 4. 제5조제1항의 규정에 따른 대책본부에 대한 지원 5. 외국 정보기관과의 테러관련 정보협력 6. 그 밖에 대책회의에서 심의·의결한 사항 ②대테러센터의 장은 국가정보원장의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. ③대테러센터는 국가정보원 직원 및 관계기관의 공무원으로 구성하되 그 조직 및 정원은 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다. 다만, 파견공무원의 정원에 관하여는 미리 당해 파견 공무원이 소속된 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. ④대테러센터의 조직 및 정원은 이를 공개하지 아니할 수 있다.
	제5조(테러대책기구의 설치) ①대통령이 정하는 관계기관의 장(이하 '관계기관의 장'이라 한다)은 국내외에서 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 테러현장에서의 대테러활동을 지휘·조정하기 위하여 대책본부를 설치·운영한다. ②공항·항만 등 특정지역 내에서의 대테러활동에 관한 사항을 협의하기 위하여 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러보안협의회를 둘 수 있다. ③제1항 내지 제2항의 규정에 따른 테러대책기구의 설치·구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기존 법제와 기구로도 테러에 대한 대책을 수립하고 집행하는 데 별 문제가 없음에도 광범위한 대테러활동을 기획·조정·총괄하는 체계를 만드는 일은 중복이며 예산 낭비일 뿐이다. 과거 대테러대응이 각 관련기관의 분업망식이었음을 고려하면, 국가정보원 중심의 집권적 구조는 권력분립원리의 정신과 거리가 멀다. 과거 분업망식 대응기구가 비효율적이었다면, 각 기관간의 협조망을 견고하게 갖추는 식으로 접근하는 것이 더욱더 헌법에 부합한다. 즉 대테러활동은 그 구체적 내용에 따라 기존의 법체제와 국가기구를 활용하여 대처할 수 있으며, 이것이 인권 보장과 법치주의 실현 그리고 헌법상 권력분립원리에 적합한 민주주의적 대응방식이다.

대테러센터장의 권한은 막강하다. 대테러센터가 국가정보원장 소속하에 있음을(제4조) 감안하면, '테러의 위협 또는 그 징후' 이른바 '테러정보 등'의 통합 관리는 나날이 좁아지는 국가정보원의 새로운 시장이 될 것이다. 여기에서 개인의 자기정보통제권은 약화될 수밖에 없다.

더욱이 '테러위험인물'로 의심받기라도 하면 영장도 없이 임의동행 형식을 빌린 강제연행에 의해 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 '정보를 수집'하고자 하는 대테러센터의 조사를 받을 수도 있다. 센터장의 테러 '우려'에 의해 법무부장관의 출입국규제를 받을 수도 있고, '가능성'만으로도 재정경제부장관에 의하여 외국환 거래를 정지당할 수 있다. 외교통상부장관을 통해서도 해외여행 제한에까지도 영향력을 행사할 수 있다.

<표 4> 대테러센터 장의 권한

공 성 진 안	제6조(테러정보의 통합관리) ①대테러센터의 장은 국내외에서 대한민국의 국민이나 재산 또는 이익을 침해할 수 있는 테러의 위협 또는 그 징후 등(이하 "테러정보 등"이라 한다)을 통합 관리할 수 있는 체계를 유지하여야 한다. ②관계기관의 장은 제1항의 규정에 따른 테러정보 등을 안 때에는 이를 지체 없이 대테러센터의 장에게 통보하여야 한다.
	제7조(테러경보의 발령) ①대테러센터의 장은 국내외에서 테러의 위협이 있다고 판단될 경우 국가 또는 지역을 특정하여 테러경보를 발령할 수 있다. ②관계기관은 제1항의 규정에 따른 테러경보에 의하여 테러의 발생을 예방하거나 그 피해를 최소화할 수 있는 필요한 조치를 취하여야 하며, 해당지역 체류자 또는 출입자는 이에 협조하여야 한다. ...
	제8조(해외여행의 제한) ①외교통상부장관은 제7조제1항의 규정에 따른 테러경보에 의하여 우리 국민의 해외여행을 금지할 필요가 있는 국가 또는 지역을 특정하여 이를 고시하고, 이들 국가 및 지역에 대한 국민의 해외여행 규제 및 체류지에서의 대피를 명령할 수 있다. ②제1항의 규정에 따라 고시된 국가 또는 지역을 여행하고자 하는 국민은 미리 외교통상부장관에게 신고하여야 한다.

2) 경찰 대신 군병력을 치안 유지에 동원한다는 규정은 위헌이다.

공성진안은 경찰병력만으로 국가중요시설이나 다중이 이용하는 시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우, 대책회의 의장이 당해 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군 병력의 지원을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있다. 이는 헌법이 정한 계엄에 의하지 않고 군 병력을 민간에 대한 치안유지를 목적으로 동원할 수 있게 한다는 점에서 위헌적이다.

물론 시설의 보호와 경비 활동이 헌법의 위임을 필요로 하는 것인지 여부에 논란이 있을 수 있으므로¹⁵⁾ 이에 대하여 충분한 검토가 필요하다. 다만 헌법이 인정하는 계엄 상황이 아니라면 법률로써 허용할 수 있는 군대의 대내적 출동 범위는 장비를 통한 기술적인 도움(예컨대 홍수로 인한 재해 복구)에 엄격하게 한정되어야 할 것이다.

더욱이 공성진안은 군병력의 원상복귀를 어렵게 한다. 국회에 대하여 '재적의원 과반수의 찬성'을 요구하기 때문이다. 별도의 정족수 규정이 없는 한 의회의 의결은 일반의결정족수에 따라 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성만으로 이루어져야 함에도 불구하고 가중된 정족수를 요구하고 있는 것이다. 이는 헌법 제77조 제5항을 근거로 삼으려 하겠지만, 계엄 상황이 아니라 헌법상 국회 권한을 축소하는 위헌입법이다.

열우당안은 국회가 군병력 등의 철수를 요청하는데 필요한 의결정족수를 일반의결정족수로 낮춘 것으로 알려졌으나, 군병력의 동원 자체에는 차이가 없으므로 이 역시 위헌의 의심을 벗어날 수 없다.

<표 5> 군병력 동원 규정

공성진안	제14조(군병력 등의 지원) ①대책회의 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 향토예비군(이하 "군병력 등"이라 한다)의 지원을 대통령에게 건의할 수 있다. ②대통령은 제1항의 규정에 따른 건의를 받고 군병력 등을 지원하고자 하는 때에는 국회에 통보하여야 하며, 군병력 등을 지원한 후 국회가 군병력 등의 철수를 재적의원 과반수의 찬성으로 요청한 때에는 지체 없이 이에 응하여야 한다. ③제1항의 규정에 따라 지원된 군병력 등은 국방부장관의 지휘·명령에 따라 시설의 보호 및 경비업무를 수행한다.
열우당안	제15조(군병력 등의 지원) ... ②대통령은 제1항의 규정에 따른 건의를 받고 군병력 등을 지원하고자 하는 때에는 국회에 통보하여야 하며, 군병력 등을 지원한 후 국회가 군병력 등의 철수를 국회의 의결로 요청한 때에는 지체 없이 이에 응하여야 한다.

(3) 기타

1) 벌칙규정

공성진안은 벌칙의 법정형량을 상당히 무겁게 규정하여 자칫 인권침해가 있는 경우의 심각성을 보여 주고 있다.

15) 이계수, 「테러방지법안의 쟁점」, 386-7쪽 참조.

<표 6> 벌칙규정

공성진안	제17조(벌칙) ①테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다. 1. 우두머리는 사형 또는 무기징역 2. 테러를 기획 또는 지휘하거나 그 밖의 중요한 업무에 종사하거나 실행한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역 3. 그 밖의 자는 5년 이상의 징역 ②테러자금임을 알면서도 자금을 조달·주선·보관하거나 그 취득 및 발생원인에 관한 사실을 가장하는 등 테러단체나 테러를 지원한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. ③테러의 미수범은 처벌한다. ④테러를 할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. ⑤허위임을 알면서도 전화·서신 그 밖의 방법으로 테러와 관련된 허위사실을 신고하거나 퍼뜨린 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ⑥제8조제2항에 규정된 신고의무를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자는 1천만원 이하의 과태료에 처한다.
------	--

2) 포상금과 테러피해 등

공성진안에 대하여 열우당안은 의료지원금 등 테러피해자에 대한 보상에 대한 근거규정을 두고 있으나, 양 법안의 내용이 별반 다르지 않은 것을 보면 테러법에 대한 비판을 희석시키려는 의도로 밖에는 볼 수 없다.

<표 7> 포상금과 테러피해 등

공성진안	제15조(처벌의 감면 및 포상금) ①테러의 정범 또는 공범인 자가 테러 실행의 방지나 해결 또는 그러한 테러의 정범 또는 공범을 체포하는데 도움이 될 만한 사실을 제공한 경우 검찰은 공소를 면제할 수 있다. ②테러의 계획 또는 실행에 관한 사실을 관계기관에 신고하여 테러를 사전에 예방할 수 있게 하였거나 테러를 범한 자를 신고 또는 체포한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 포상금을 지급한다.
열우당안	제16조(테러피해의 신고 및 보전) ①테러로 인하여 신체 또는 재산의 피해를 입은 국민은 관계기관에 즉시 신고하여야 한다. 다만, 인질 등 부득이한 사유로 신고할 수 없을 때에는 법률관계 또는 계약관계에 의하여 보호의무가 있는 자가 이를 알게 된 때에 즉시 신고하여야 한다. ... 제18조(의료지원금) ①제17조 2항의 피해자로서 신체상의 현저한 피해로 인하여 장기치료를 요하는 자에 대해서는 생활의 정도를 고려하여 의료지원금을 차등 지급할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 의료지원금의 지급기준, 지급절차, 지급금액 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제19조(특별위로금) ①제17조 2항의 피해자로서 생명의 피해를 입은 자의 유족 또는 신체상의 장애 및 장기치료를 요하는 피해를 입은 자에 대해서는 그 피해의 정도에 따라 등급을 정하여 특별위로금을 지급할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 특별위로금의 지급기준, 지급절차, 지급금액 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제20조(장례비) ①제17조 2항의 피해자중 생명의 피해를 입은 자의 유족에게는 장례비를 지급할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 장례비의 지급기준, 지급절차, 지급금액 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4. 결론: 테러방지법은 결코 제정되어서는 안 된다

테러방지법안은 '테러'라는 모호한 개념에서 출발하는 사상누각의 법안이다. 그러기에 그 배후에 '테러방지'를 명분으로 정보기관으로서의 제한적 권한을 뛰어넘어 다른 행정기관을 지휘하고자 하는 국가정보원이 있다고 확신케 하는 법이다.

각 행정기관이 분업망식으로 결합되어 테러를 방지하는 체계에 문제가 있다면, 그것이 무엇인지 그리고 개선의 여지는 없는 것인지를 국회는 입증해야 한다. 즉 인권침해 가능성이 있고 헌법상 권력분립원리에 반하는 내용의 테러방지법을 제정하려면 과연 그 필요성과 정당성이 있는지, 혹시 그것이 과잉금지원칙에 반하는 것은 아닌지를 입법자는 구체적으로 입증해야 한다.

국회의 입법권은 언제나 헌법 아래에 있으며 주권자인 국민의 뜻에 좇아야 하기 때문이다. 그렇다면 막연하고 모호한 개념이 꼬리를 물고 이어지는 테러방지법은 결코 제정되어선 안 된다. 그것은 인권에 대한 국가안보 우선주의의 아류인 반테러 우선주의인 점에서 반헌법적이기 때문이다.

테러방지법과 국정원 권한강화

송호창 (민주사회를 위한 변호사모임)

1. 한국 정보기관의 권한 남용의 역사

한국에서 정보기관은 권력의 대명사로 인식되어 온 동시에 공포의 대상이었다. "음지에서 양지를 지향한다."는 명목으로 그들이 걸어 온 궤적은 정보기관으로서의 본연의 임무에 충실하기 보다는 주로 국민과 국가기구 위에 군림하면서 권력의 창출과 유지를 위한 정치 공작으로 점철되어 있다. 그 과정에서 저지른 인권유린의 끔직한 기억이 아직도 국민들의 뇌리에 선명하게 남아있다. 그것이 곧 정보기관의 개혁 요구로 이어지자, 국정원은 실질적 개혁을 통한 '거듭남'을 시도하는 것이 아니라, 오히려 권한 강화를 위한 테러방지법의 제정을 기도하고 있다.

가. 중앙정보부(1961~1980)와 정치공작

최초의 국가정보기관은 1961년 쿠데타로 입법 사법 행정 삼권을 장악한 국가재건최고회의에 의해 창설된 중앙정보부(이하 중정)이다. 중정은 5.16 직후의 불안정한 쿠데타세력의 권력기반을 안정시키는데 있어서 모든 국가기관 위에 군림하고 군과 민간에 걸친 전국적인 정보망을 갖춘 정보수사기관이 필요하다는 현실적 이유에서 출범했다. 그리고 1962년 민정이양 이후 정부조직법과 중앙정보부법 개정으로 중정을 대통령 직속 하에 둬으로써 국회의 통제를 받지 않는 초헌법적 권력기구로 부상한다. 이후 중정은 그 창설 의도대로 오직 대통령 1인에게만 충성하고 국민과 국가기관 위에 군림하여 박정희 군사독재정권의 버팀목으로 기능해왔다. 정권안보가 곧 국가안보이던 시절이었다.

중정이 위기정국을 조성하여 억압통치를 강화하기 위해 조작한 사건의 수는 셀 수 없이 많다. 대표적인 정치공작 사례로는 1973년의 '유립거점 대규모 간첩단 사건'을 들 수 있는데 이를 조작하는 과정에서 최종길 교수가 고문으로 사망했다. 1974년 8명이 사형 판결 확정 이후 곧바로 형장의 이슬로 사라진 인혁당사건도 정치적 의도 하에 조작된 사건이었다.

나. 국가안전기획부(1980~1998)와 '관계기관대책회의'

1979년 중앙정보부장 김재규의 박정희 대통령 시해로 중정의 위상은 급락하기 시작했다. 그 권좌를 대신한 것은 국군보안사였다. 하지만, 다시 국가권력을 장악하는 과정에서 정통성이 부재한 신군부에게 중정같은 정보기관은 절실한 것이었다. 12.12와 5.17쿠데타를 통하여 정권을 장악한 신군부는 국가보위입법회의를 구성하고 1980년 12월 중앙정보부법을 국가안전기획부법으로 개정하였다. 국가안전기획부(이하 안기부)는 중앙정보부가 갖고 있던 광범위한 권한과 기능을 고스란히 물려받았으며 이 과정에서 기능축소와 권력남용 견제를 위한 어떠한 개선도 이루어지지 않았다.

더욱이 정보기관인 안기부가 경찰과 검찰을 사실상 지휘함으로써 형사소송법상의 수사체계를 기만하던 부당함도 그대로 온존되었다. 법적으로 안기부 직원은 검사의 지휘를 받아 수사에 참여하는 사법경찰관리이었다. 사실상 타수사기관의 업무에 관여할 권능이 '법적으로는' 없는 셈이다. 그런데, 국가보안법 위반사건의 경우에는 안기부법 제2조와 대통령령 제10239호에 의거해, 안기부가 경찰과 검찰을 '조정'이라는 명목 하에 통제할 수 있었다. 안기부의 조정대상기관에는 당시 내무부, 법무부, 외무부, 국방부, 체신부, 문화공보부, 과학기술처, 국토통일원 등이 주요 정부기관들이 망라되어 있었다.

한편, 1980년대에 들어와 국가안전기획부로 탈바꿈한 정보기관은 법적근거도 없이 실질적으로 정치현실을 강제하는 통치기구인 소위 "관계기관대책회의"를 주도한다. 관계기관대책회의란 안기부와 검찰·경찰 등 정보, 수사기관과 해당 정부 부처 실무책임자들이 모여 대학가 시위와 노사분규 등 공안사안 관련 대책을 마련하던 협의체를 말한다. 1986년 건국대 사태와 1987년 박종철군 고문치사 사건 등 주요 시국사건 때마다 여론의 도마에 올랐다. 1993년 문민정부 출범이후 공식적으로는 활동을 종료했다. 관계기관대책회의의 소집 발의는 관련 부처(노사분규는 노동부, 학원 사태는 교육부 등)가 했지만 회의 소집권은 안기부장에게 있었다. 안기부가 이 회의에서 절대적 주도권을 갖고 있었던 것은 주지의 사실이다.

관계기관대책회의에서 대체로 안기부나 보안사의 의견대로 결정되는 것은 사실이다. 하급대책회의에서는 이미 결정된 사항을 집행하는 방법을 토의한다. 안기부의 의견대로 결론이 나는 수가 많은 것은 오래된 관행, 즉 정보부 시절부터 내려온 권위 때문이기도 하지만, 타 기관에서 소신을 가지고 나오지 않기 때문이다. 타 기관에서는 안기부의 의견을, 대통령의 의견을 대리하는 것으로 보는 습관이 있는 것 같다.¹⁶⁾

관계기관대책회의를 통한 안기부의 주도권 관철은 정보기관이 본연의 임무인 정보수집 분

16) 조갑제, 국가안전기획부, 조선일보사, 1988, 96쪽

석 기능을 넘어 정책을 결정하고 정책집행결과를 점검 조율하는 기능까지 장악했음을 의미한다. 즉 정보 수집, 정책대안 모색과 집행, 조정에 이르는 모든 과정에 안기부가 개입한 것이다. 이처럼 전권을 행사한 안기부의 국정개입은 안기부의 위상과 이미지에 부정적 영향을 주었다. 이로 인해 정보기관은 제3공화국과 유신정권 그리고 제5공화국의 부정적 이미지와 연계해 관계기관대책회의를 주도하는 법 위에 군림하는 기관, 정보를 자의적으로 운용하고 국가 안보가 아닌 정권 안보를 위해 봉사하는 기관이라는 인상이 국민들에게 각인되었다.

다. 문민정부와 정치공작

문민정부에 들어와 비로소 권력남용을 일삼는 안기부의 개혁문제가 첨예한 정치쟁점으로 등장한다. 김영삼 정부는 1993년 말 우루과이라운드 타결로 인한 정치적 위기를 타개하는 방편으로 안기부의 권한을 일부 축소하고 국회에 정보위원회를 설치하는 내용의 안기부법과 국회법 개정에 동의하게 된다. 1994년 1월 정보기관의 권한을 최초로 축소하는데 성공한 안기부법 개정으로 안기부는 국가보안법 제7조와 제10조에 대한 수사권을 잃게 된다. 또한 안기부가 행정각부의 업무에 개입하는 통로로 비판받은 정보조정협의회¹⁷⁾가 폐지되었고, 대신 방첩, 대테러, 국제범죄조직 업무가 추가되었다. 국회에는 정보위원회가 설치되어 국회에 의한 정보기관 통제가 시작되었다. 그러나 안기부는 정보위를 상대로 재개정을 추진하여 1996년 12월 임시국회에서 날치기라 지칭되는 안기부법 개정을 통해 국보법 제7조, 제10조 수사권을 원상회복시키는데 성공했다.

국회 정보위의 통제를 받았던 문민정부 하에서도 안기부는 과거의 틀에서 벗어나지 못한 채 오히려 더 교묘한 방법으로 정치에 개입하고 정보기관의 예산을 여당 선거자금으로 빼돌리는 등 구태를 답습했다. 전두환·노태우 정부 시절에는 노골적으로 정권의 친위대 역할을 했다면, 김영삼 정부 이후 안기부는 잘 드러나지 않게 정치에 관여했다. 가장 대표적인 사건은 북풍사건이었다.¹⁸⁾ 1992년 국회의원 선거에 출마한 홍사덕의원에 대한 흑색선전유인물을 안기부요원들이 뿌리다가 잡힌 사건, 1995년 6월로 예정된 지방자치선거 연기를 모의하여 정형근 당시 1차장이 물러나게 된 안기부 문서사건 등도 대표적 정치공작 사건이다. 이 모든 것은 그 자체 불법적인 활동인 것은 주지의 사실이다.

17) 정보조정협의회는 안기부장을 위원장으로 하여 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 문공부 장관 및 안기부장이 위촉하는 자로 구성하여 "국가 정보정책의 수립과 그 시행에 관한 사항, 중장기 정보판단에 관한 사항, 기타 정보 및 보안업무 운영상 조정을 요하는 사항을 협의하도록 되어 있었다.

18) 안기부는 1997년 대통령 선거 당시 월북한 천도교 교령 오익제 편지사건을 계기로 총체적인 김대중 낙선 공작을 전개했다. 오익제 편지를 활용해 국내에서는 한나라당과 언론을 활용한 공작을 꾸미고 해외에서는 윤홍준 등의 기자회견을 주선하는 등 안기부는 나라 안팎에서 북풍공작을 치밀하게 시도했다.

그리고, 1990년대에도 명목상의 '관계기관대책회의'는 존속하고 있었다. 1993년 안기부법이 개정된 이후에도 정부가 안기부가 참여하는 사실상의 관계기관대책회의를 운영해 법조계와 학계 등을 비난을 샀다.

라. 국민의 정부와 국정원 개혁의 실패

국민의 정부 하에서의 안기부 개혁은 잘못된 과거에 대한 반성에서 출발했다. 1998년 3월 이종찬은 작지만 강력한 정보기관을 표방하며 국가정보원으로 개칭하고 총원의 11.1%를 축소하고 조직과 기능을 대폭 개편했다. 하지만, 김대중 정부하에서도 국정원은 국회 529호실 사건, 도청사건 등을 일으켜 정치개입시비를 낳았고 벤처비리에 연루되는 등 과거와 다를 바 없는 행태를 보였다.

그런데, 정보기관 개혁에 앞서 '국정개입'이라는 고질병이 낳은 가장 심각한 문제는 고유 업무인 정보수집 기능이 상대적으로 약화되었다는 사실이었다. 정보기관 본연의 기능인 정보수집 기능이 정책수립 기능과 혼재되면서 정보기관 관련자들의 관심은 상대적으로 정책수립 기능 쪽에 쏠릴 수 밖에 없었다. 그로 인해 정보수집 기능은 상대적으로 약화되어 비밀정보를 비밀수단으로 수집하는 전문기능으로서의 정보수집에는 소홀해졌던 것이다.

그 부정적 영향은 국정원 개혁의 결정적 장애가 되고 있다. 해외정보 강화를 외쳤지만, 김선일 사건의 결과는 참담한 것이었다. 당시, 국정원은 이라크 파견관이 가나무역 김천호 사장에게 여러 차례 위협성을 경고하는 등 나름대로 최선을 다했다고 말하고 있지만, 납치 이후 속수무책이었다는 점에서 해외정보 강화가 그저 말로만 그치고 있음을 알 수 있다. 또한, 국정원이 경제정보 수집을 강조하면서 경제 담당 조직을 대폭 강화했으나, 결국 벤처기업과의 유착을 통한 비리를 양산했을 뿐이었다. 진승현, 이용호, 윤태식, 정현준 등 각종 게이트에 국정원 전현직 간부들이 비리사슬로 얽혀 있었던 것이다.

이처럼 김대중 정부의 국정원에 대한 개혁 시도는 직원들이 정치 공작의 구태를 반복하면서 도청의혹과 각종 게이트에 연루되면서 국민들로부터 명실상부한 정보기관으로서의 신뢰를 얻지 못했으므로 실패했다고 보아야 할 것이다.

2. 테러방지법이 국정원에 부여하는 권한

가. 열린우리당과 한나라당의 테러방지법(안)

이글에서 비교하는 테러방지법(안, 이하 '법안'이라 함)은 열린우리당과 한나라당에서 가장 최근에 발표한 테러방지법안으로서, 2004. 11. 발표된 열린우리당 안영근 의원안 [국가대테러활동 및 테러행위에 의한 피해자 보상에 관한 법률안](열린우리당의 법안은 2005. 3. 당

내 TFT을 구성하여 현재 법안 검토 중에 있으나 아직 공개되지 않음)과 2005. 3. 15. 발표된 한나라당 공성진 의원의 21인이 발의한 [테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안]이다.

위 두가지 법안은 테러예방·대응체계 구축을 주된 내용으로 한다는 점에서 동일하며, 마치 동일한 샘플을 가지고 약간의 자구수정을 한 듯, 몇 가지 사항을 제외하고 대부분 같은 내용이다. 두 법안은 테러대응 국가조직체계를 <국가테러대책회의>의 하부기구로 국가정보원장을 두고, 국정원 산하에 <대테러센터>를 구성하여 테러에 관한 대부분의 실무집행 기능을 부여하고 있다는 점에서 조직체계 상 아무런 차이가 없다. 이하에서는 가장 최근에 발표된 법안인 한나라당의 법안을 대상으로 그 내용을 검토하도록 한다. 다만, 이글의 주된 관심사는 테러방지법으로 인해 확대되는 국정원의 권한에 있는바, 테러방지법의 인권침해 요소나 위헌적 요소에 대해서는 다루지 않는다. 법안 중 국정원의 권한과 관련되는 규정은 다음과 같다.

- (1) 대테러활동에 관한 정책의 중요사항을 심의·의결하기 위하여 대통령소속하에 국가대테러대책회의를 두고, 대테러활동에 관한 국가정책의 수립방향, 테러에 대한 대응대책, 각종 테러대책의 수립 및 시행에 관한 평가, 그 밖에 테러의 예방·방지에 관한 정부의 시책에 관한 사항을 심의·의결하며, 대책회의의 의장은 국무총리로 하고 위원의 구성을 정함(안 제3조).
- (2) 대테러활동과 관련하여 테러징후의 탐지 및 경보, 테러관련 국내의 정보의 수집·작성 및 배포, 대테러활동의 기획 및 조정, 외국의 정보기관과의 테러관련 정보 협력, 그 밖에 대책회의에서 심의·의결한 사항을 수행하기 위하여 국가정보원장 소속하에 대테러센터를 두도록 함(안 제4조).
- (3) 대테러센터의 장이 테러의 위협 또는 그 징후 등을 통합 관리할 수 있는 체계를 유지하도록 하며, 관계기관의 장이 테러첩보 등을 인지한 때에는 지체 없이 대테러센터의 장에게 통보하도록 함(안 제6조).
- (4) 대테러센터의 장은 테러 위협시 국가 또는 지역에 대해 테러경보를 발령할 수 있음(안 제7조)
- (5) 대테러센터의 장은 테러위험인물에 대한 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 정보의 수집을 위하여 본인을 조사할 수 있도록 하고, 대테러센터의 장은 위험인물에 대한 출입국 규제요청, 금융정보수집 요청 및 지급정지를 요청할 수 있음(안 제9조).
- (6) 관계기관의 장이 국내에서 개최되는 국가 중요행사에 대하여 테러대책을 수립·시행하며, 대테러센터의 장은 관계기관으로 구성되는 대책기구를 설치·운영할 수 있

음(안 제11조).

(7) 관계기관의 장은 테러징후를 신속히 대테러센터의 장에게 통보해야 함(안 제12조)

(8) 대책회의 의장은 급박한 상황의 경우 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군병력 등의 지원을 대통령에게 건의할 수 있도록 함(안 제14조)

나. 테러방지법(안)에 의한 국정원의 권한강화

법안의 테러대응체계는 국가테러대책회의(이하 '대책회의'라 함)를 정점으로 하여 그 아래에 실질적으로 대테러에 관한 제반 정책을 집행하는 대테러센터를 국정원 산하에 두는 구성체제로 이루어져 있다. 이 대응체계에서 특히 주목할 것은 대책회의가 대테러센터의 상부기구로 되어 있으나, 대테러정책에 관한 실질적인 기능은 모두 대테러센터에 집중되어 있다는 것이다. 결국 법안의 테러대응체계에 따르면 모든 테러관련 정책과 권한이 국정원에 집중된다는 것이다. 구체적으로 테러대응체계상 각 기구의 권한과 기능을 살펴보면 이 점은 더욱 분명해진다.

법안의 테러대응체계는 대테러센터와 대테러센터의 장에게 테러에 관한 모든 정책권한을 부여하고 있을 뿐 아니라 비상계엄에 준하는 테러경보를 발령권, 테러관련 대책기구 구성권, 대테러보안협의회 구성권, 일정한 수사권, 출입국 통제 및 외국환 거래 지급정지 요청권 등 흡사 계엄사령관과도 같은 권한을 부여하고 있다. 여기에 관계기관은 대테러센터 장에게 통보의무, 공무원 파견의무 등의 의무까지 부담하고 있는 바, 대테러센터는 명실공히 행정각부 위에 군림할 수 있는 지위를 갖게 된다.

이러한 조직체계의 의하면 국가기관과 광역 지방자치단체, 그리고 공항과 항만 뿐 아니라 주요 관계 기관별로 테러관련협의회나 대책본부가 설치되어 국가의 주요기관들이 테러관련협의회나 대책본부가 설치되어 국가의 주요 기관들이 대테러대책의 이름으로 하나의 조직체계 속에 강력하게 통합되는 양상을 나타내게 된다. 우선 이러한 국가체계 재편성은 국가기관간의 견제와 균현의 원리를 무너뜨리고 국가권력을 통합하게 하여 국가권력을 남용하고 인권을 침해하는 방향으로 작용할 가능성이 높아지게 된다.

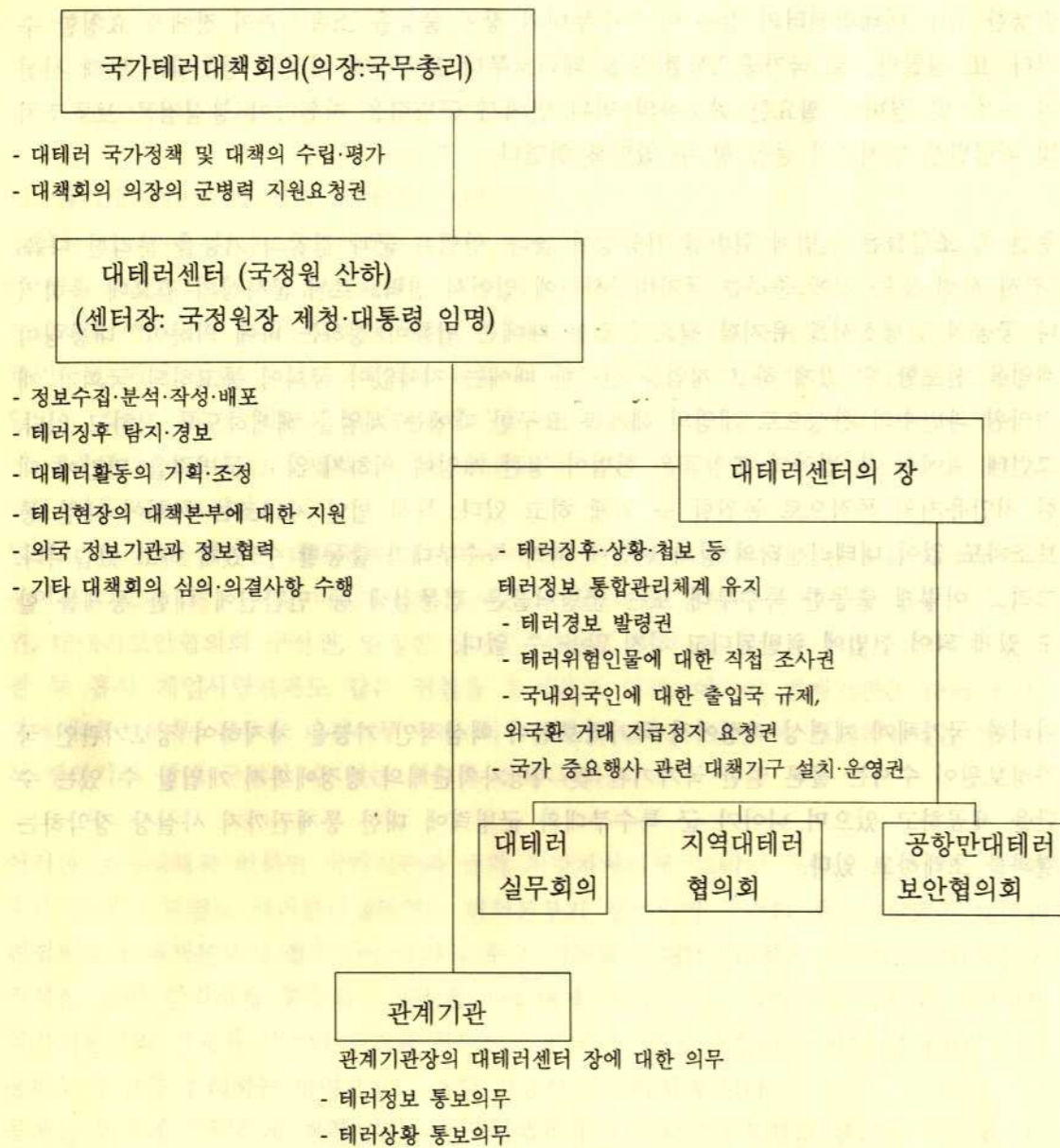
문제는 이렇게 강력하게 재편성된 국가권력체계가 국민의 감시로부터 은폐된 비밀조직의 성격을 가지고 운영된다는 점이다. 우선 대테러대책의 핵심적인 역할을 하는 대테러센터는 그 자체 조직과 정원이 공개되지 않은 국가정보원에 둘 뿐 아니라 대테러센터의 조직 및 정원을 공개하지 않을 수 있게 하고 테러진압을 위한 특수부대의 운영 훈련 등에 관한 사항을 공개하지 아니하므로 결국 재편성된 국가행정체계의 가장 핵심적인 부분이 국민의 감시로부터 은폐된 가운데 운영되게 되어 공개행정의 원칙에 위반될 위험이 있다.

국방부 장관은 테러진압을 위하여 특수부대를 지정하거나 설치할 수 있으며 테러사건이 발생한 경우 대테러센터의 장은 이 특수부대의 장의 출동을 소속기관의 장에게 요청할 수 있다. 또 경찰만으로 국가중요시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우에는 당해 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군병력을 지원하여 불심검문 보호조치 및 위험발생 방지조치 등을 할 수 있도록 하였다.

우선 이 조항들은 헌법에 위반될 가능성이 높다. 헌법은 군과 경찰의 기능을 분리한 다음, "전시 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 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 있다. 그런데 위에서 본 법안의 조항들은 헌법이 정한 계엄에 의하지 않고 군병력을 민간에 대한 치안유지의 목적으로 동원할 수 있게 하고 있다. 특히 법안 제14조는 국회에 대한 통보조차도 없이 대테러센터의 장의 판단에 따라 특수부대가 출동할 수 있게 하고 있습니다. 그리고 이렇게 출동한 특수부대 또는 군병력들은 검문검색 등 민간인에 대한 통제를 할 수 있게 되어 헌법에 위반된다고 하지 않을 수 없다.

이러한 국가체계 재편성 과정에서 국가정보원이 핵심적인 기능을 차지하여 정보기관인 국가정보원이 수사는 물론 일반 국가기관 및 지방자치단체의 행정에까지 개입할 수 있는 수단을 제공하고 있으며 나아가 군 특수부대와 군병력에 대한 통제권까지 사실상 장악하는 결과를 초래하고 있다.

<테러대응체계표>



3. 소결

국가정보원법 제3조는 국정원의 직무범위를 일부 제한된 범위에서의 '수사권'과 '국내외 보안정보의 수집·작성·배포, 정보 및 보안업무의 기획·조정'업무로 엄격히 제한하고 있는 바, 국정원을 순수한 정보기관으로 자리매김토록 하겠다는 입법자의 의지를 나타내고 있는 것이다. 이러한 국정원법 제3조의 취지는 무소불위의 권력을 행사하던 과거의 오류에 대한 깊은 반성과 권력의 무한행사를 막으려는 데에 있다. 이는 중앙정보부 시절부터 안기부와 보안대에서 현재의 국정원으로 바뀌기까지의 치욕스런 역사적 경험의 반영이다.

그러나 현재 정치권에서 제안되고 있는 '테러방지법(안)'은 의도했던 의도하지 않았던 위 국정원법의 입법취지를 완전히 무시하고, 국정원을 정보기관이 아닌 새로운 거대권력기관으로 변질시킬 수 있는 위험을 드러내고 있다.

물론 법안은 국가의 대테러위험을 효율적으로 방지할 목적이라고는 하나, '테러'의 개념부터 자의적·주관적 해석의 여지를 두어 헌법상의 죄형법정주의에 위반된다는 논란조차 극복하지 못한 상황에서 테러에 대한 모든 권한을 국정원에 집중시키는 것은 모든 관계부처 위에 군림하여 권한을 행사할 수 있는 새로운 권력기관을 탄생시키기에 충분하다.

게다가 정보기관에게 정보수집 기능 이외의 권한을 부여하는 경우 정보기관은 권력기구화하고, 정보기관 기능은 현저히 떨어진다는 국제적·역사적 경험에 비춰볼 때, 현재 논의되는 법안은 대테러정책이란 면에서도 오히려 역효과를 낳게 될 것임이 불보듯 뻔하다. 이라크에서의 김선일 사건에서 확인한 바와 같이 국정원은 고유한 정보기관으로서의 기능조차 제대로 수행하지 못하고 있다. 이런 상황에서 국정원에게 정보기관 이상의 다른 권한과 역할을 부여하는 것은 국가정보기관 기능을 더욱 저하시킴과 동시에 다른 국가기관 위에 군림하는 거대 권력을 낳는 기형적이고, 최악의 결과를 초래하게 될 것이다.

국가인권위도 2003년의 테러방지법안에 대해, 그 주요한 내용은 첫째, 대통령 소속하에 국가대테러대책회의를 두고 이를 정점으로 하여 국가기관은 물론 지방자치단체에 이르기까지 모든 기관을 일련의 조직체제로 편성하고 둘째, 테러의 진압 등을 위하여 특수부대와 군병력 등이 계엄을 통하지 않는 방법으로 치안유지활동에 동원될 수 있는 길을 열어 놓았으며, 셋째, 이 모든 국가체계 재편성에서 국가정보원이 핵심적인 기능을 맡게 됨으로써 국가정보원법에서 규정한 기능과 권한을 크게 확대하고 있다며 우려를 표명한 것도 같은 취지의 지적이다.

국정원 개혁과제

장유식 (민주사회를 위한 변호사 모임)

1. 서론

테러방지법이 인권사회단체들의 반대 속에서도 수년간 계속 추진되고 있는 것은 국가정보원이 동법을 간절히 원하고 있기 때문이다. 즉, 테러방지법은 필연적으로 국정원의 권한을 강화한다.

국가의 최고정보기관이 경쟁력을 갖는 것에 대해 반대하는 사람은 없다. 문제는 그 방향이다. 국가정보원은 인권침해와 용공조작이라는 과거의 어두운 그림자를 지워버릴 강력한 개혁이 필요했다. 그것은 참여정부의 약속이기도 했다. 그러나, 개혁은 지지부진한 가운데 국정원의 권한만을 강화하려는 시도가 계속되고 있다. 테러방지법이 바로 그것이다.

국정원의 정치개입을 제도적으로 차단하고, 수사권을 폐지하며, 국정원에 대한 국회와 국민의 감시와 통제를 강화해야 한다. 테러방지법은 이러한 국정원 개혁방안에 역행하는 것이다. 이 글은 아직껏 지켜지지 않고 있는 국정원 개혁과제를 되새겨보고, 테러방지법이 왜 국정원 개혁에 정면으로 반하는지 살펴보고자 한다.

2. 국정원 개혁과제

○ 총론

국정원은 관련규정에 의해 다음과 같은 권한을 갖고 있다.

[국정원법 제 3조 1항]

1. 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포
2. 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.
3. 형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사

4. 국정원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사

5. 정보 및 보안업무의 기획·조정

국정원 개혁방안은 크게 나눠 첫째, 국정원의 권한을 제도적으로 축소정비하는 것, 둘째, 국정원에 대한 의회와 국민의 통제시스템을 정비하는 것이다. 세부적으로는 다음과 같다.

[표, 국정원 개혁방안]

개혁사항	이유와 대안	관련법규
국정원 수사권폐지	<ul style="list-style-type: none"> · '밀행성'을 생명으로 하는 정보기관의 특성상 수사권까지 보유하는 경우 인권침해 문제 발생 · 대공수사는 검찰과 경찰 조직으로 충분히 가능 · 정보기관은 정보수집 분석, 수사기관은 정보기관의 협조를 받아 수사하면 됨 	국정원법개정
국내정치 관여금지	<ul style="list-style-type: none"> · 국정원의 정보수집범위 명확화 · 정치적 중립의무 명문화 및 이에 위반하는 상사의 지시를 거부할 수 있도록 하는 조항을 신설 · 국정원장에 대해 탄핵소추의 대상임을 명문화 	국정원법개정
정보 및 보안 업무 조정권 폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 정보기관이 조정기능 행사할 경우 책임소재 불분명 및 다른 부처의 상급 기관화라는 부작용 있음 · 조정기능을 NSC (국가안전보장회의)가 담당 	국정원법개정
신원조사폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 법률적 근거없이 사생활 침해 · 필요하다면 근거, 요건, 절차 등을 법률에 규정 	보안업무규정 개정
보안권한 축소	<ul style="list-style-type: none"> · 국정원장의 기밀파기권한 폐지 · 국정원의 보안감사권한 폐지 -> 자체 감사로 대체 	보안업무규정 개정
통제 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 예결산상의 특례폐지 및 예산 심사 회계검사 강화 · 회계자료제출 거부시 형사처벌 조항 신설 · 정보감독위 설치 및 내부 감사 독립화 · 국정원 자료의 공개 	예산회계특례법폐지

○. 각론

가. 국내보안정보 수집 등에 대하여

과거 정부부처는 물론 정당, 주요대기업, 언론사, 종교계 등까지를 대상으로 무차별적으로 이루어지던 정보수집은 많이 줄어든 것이 사실이다. 이는 기본적으로 바람직한 방향이나 문제는 이는 오로지 대통령의 결단과 정권초기의 긴장감에 근거한 것이라는 점이다. 즉 대통령의 판단이 변하거나 정권이 바뀔 경우에는 다시 국정원의 정치 관여는 언제든 재연될 수 있다. 따라서 이러한 정치적 결단 이외에 제도적 개선이 반드시 뒤따라야 한다.

국민의 정부가 출범하면서도 당시 김대중 대통령은 국정원의 역할을 대폭 축소하겠다고 주장했고, 실제로 국정원의 기밀활동비는 대통령선거가 낀 1997년에 비해 1/4인 9백 50억 원 수준이었다고 한다. 그러나 인위적으로 여대야소를 만든 후에도 국정난맥상이 계속되자 국정원의 성격의 변화가 시작되었다고 하고 국정원은 이후 각종 권력형 비리(게이트)에 발을 담구었다. 결국 국정원의 고질적 병폐로 지적되어 온 국내정치 개입은 국정원법을 개정하여 국내보안 정보수집권을 폐지하고 국정원의 정보 수집 범위를 대북, 국외로 한정하는 것이 가장 바람직하다.

만약 현실적인 이유로 국내보안 정보수집권의 불가피성을 인정한다 할지라도 계속되는 정치관여 논란을 잠재우기 위해서는 국내 보안 정보수집의 근거가 되는 ▲ '국가안전보장의 개념 및 국내보안정보에 대한 해석'을 명확히 하여 이를 입법화하고 ▲ 국정원법에 직원의 정치적 중립의무 조항을 명문화하고 이에 위반하는 상사의 지시를 거부할 수 있도록 하는 조항을 신설하며 ▲ 국정원장에 대해 탄핵소추의 대상임을 명문화 하여 권한남용 및 정치개입 논란을 줄여나가야 한다.

나. 대공수사권에 대하여

○ 정보기관이 수사권까지 보유하고 있는 것은 권력의 비대화와 인권침해의 소지가 있다. 이는 헌법재판소의 다음과 같은 견해에서도 잘 드러난다.

정보기관은 그 업무의 밀행적(密行的) 속성으로 인하여 일반국민이 그 존재 자체를 국민의 헌법상 보장된 기본권 특히 사생활의 비밀을 비롯한 자유권에 대한 잠재적 위협으로 받아들일 가능성이 있고, 이와 같은 정보기관이 수사권마저 함께 가질 때 국민이 느끼는 기본권침해에 대한 위구심(危懼心)은 더욱 증폭될 수밖에 없으며, 실제 일반인의 이러한 위구심이 반드시 기우가 아니었음은 역사상 정보기관에 관한

국내외에 있어서의 여러 가지 경험이 우리에게 가르쳐 준 바이기도 하다. (1994년 조규광 재판관등 별개의견)

안전기획부가 정보수집업무뿐만 아니라 정보 및 보안업무의 기획조정 및 범죄수사권 등 광범위한 직무권한을 가지고 있는 중앙행정기관임에도 불구하고 행정각부로 아니하고 대통령 직속하에 둔 것은 국무총리, 국무회의 및 국회의 통제 밖에 두어 대통령 한 사람에게만 책임을 지게 함으로써 국민 전체의 이익과 인권옹호보다는 대통령 1인의 개인적인 신뢰와 이익을 보호하고 그에게 충성하도록 하기 위한 것이었다고 볼 수 있고 또한 과거의 권위주의 정권하에서 그와 같이 활동해 온 것이 사실이다. 그러므로 안전기획부는 이를 폐지하여 그의 업무를 내무부와 법무부로 하여금 맡도록 하는 것이 가장 좋고, 안전기획부를 존치시키려면 그의 담당업무를 오로지 정보수집에 한정하고 보안업무나 범죄수사권 등을 완전히 배제시켜 권력남용 및 인권침해의 요소를 없애든가 아니면 행정각부의 하나로 하여 국무총리의 통할하에 두어야 할 것이다 (변정수 재판관 소수의견)

현재 국정원은 여전히 대공수사권을 보유하고 있다. 국정원의 수사권은 1994년 안기부법 개정으로 그 범위가 축소되었으나 1997년 이른바 '노동법 날치기'정국에서 국가보안법과 관련된 수사권이 부활되어 현재에 이르고 있다. 일반적으로 정보기관이 수사권을 보유할 경우 정보기관의 비대화와 인권침해의 우려가 높을 수 밖에 없다. 즉 정보기관은 그 특성상 '비밀주의'가 불가피한데, 정보기관이 수사권을 보유할 경우 인권보장을 위해 준수해야 하는 '적법절차'에 대한 통제가 사실상 불가능하기 때문이다.

물론 93년 안기부법 개정에 의해 범죄수사에 관한 적법절차 준수 규정을 두고 이를 위반했을 경우 직권남용죄로 처벌하는 규정이 있으나 이 규정이 효력발생한 후에도 국정원은 여전히 변호인의 접견을 거부하고, 영장 없이 불법체포, 구금한 사례가 있다. 그러나, 국정원 직원들의 불법 행위에 대해 고소고발을 한 경우에도 담당직원이 누구인지 알 수 없다는 이유 등으로 직권남용죄로 처벌받은 국정원 직원은 지금까지 한 명도 없는 실정이다.

미국의 CIA, 영국의 M16, 독 BND, 이스라엘의 모사드 등 주요 국가의 정보기관은 수사권을 보유하고 있지 않다. 특히 독일의 경우 수사권을 보유했던 과거 나치 정권 정보기관의 폐해를 경험 삼아 BND는 수사권은 두지 않고, 필요할 경우 경찰과 협조하여 자료를 받는 등 상호 긴밀히 협조하고 있으며 이는 성공적으로 운영되고 있다는 평가를 받고 있다.

일각에서는 미국의 경우 9.11 이후 테러 예방을 위한 효과적인 대응책을 마련하는 과정에서 국토안보부를 신설하고 CIA와 FBI 등을 통합한 강력한 정보기구를 만들고 있다는 것을 지적하면서 정보기관의 효율적 운영을 위해서는 수사권이 필요하다는 논거로 이를 제시하고 있지만 인권침해 및 권한남용 방지에 초점을 맞추고 있는 우리와는 전혀 다른 차원의 논의라 할 것이다. 또한 부시의 신자유주의와 일방패권주의에 동조하지 않는 이상 현재 미국의 방향이 결코 옳다고 할 수 없을 것이다. 오히려 미국의 경우 1970년대 Watergate 사건을 거치면서 정보기관이 대통령의 개인 기관처럼 국내정치에 개입한 사실이 밝혀진 이후 미국내에서 정보기관들에 대한 통제와 감시의 필요성이 제기되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

다. 정보 및 보안업무 조정권에 대하여

국정원은 정보 및 보안업무 조정권이 있어야만 국가차원의 정보 조정체계의 붕괴로 인한 대북 안보분야 정보의 왜곡, 이에 따른 정책 혼선, 국론분열 등을 막을 수 있다고 주장하고 있다.

그러나, 조정의 필요성은 인정할 수 있어도 이러한 기능을 정보기관인 국정원이 해야 할 아무런 논리·필연적 기능은 없다고 할 것이다. 오히려 정보기관이 조정권 행사를 할 경우 다음과 같은 문제가 있다. 먼저 정보기관의 활동특성상 조정의 과정과 결과가 공개되지 않음으로써 정보 조정에 따른 책임소재도 불분명해진다. 또한 일반적으로 조정기능은 상급기관이나 조정업무를 담당하고 있는 부서가 행사하는 것인데, 국정원이 조정기능을 행사하게 하는 것은 정보기관이 다른 행정부처의 상급 감독기관처럼 군림하게 할 소지가 있다.

조정업무의 담당과 관련하여 국가안전보장회의의 권한을 강화하여 국가 안보정보를 통합 관리하도록 하고 이를 지원하는 실무부서를 두는 것이 현실적일 것이다. 헌법기관인 국가안전보장회의가 정보의 조정을 담당하고 정보기관은 정보의 수집과 분석, 배포라는 정보기관 본연의 임무를 수행하는 것이 바람직하다.

라. 신원조사에 대하여

보안업무규정 31조(대통령령), 보안업무규정시행규칙(대통령훈령)에 의해 실시되는 신원조사는 실제로는 모법인 국정원법에 정한 국정원의 직무범위에 들어가 있지 않다. 국정원법 제3조 제1항 제2호의 보안업무는 그 대상이 문서, 자재, 시설, 지역으로 규정되어 있

으므로 개인의 사생활 사항까지 조사하는 신원조사의 근거규정으로 볼 수 없기 때문이다.

결국 개인의 사생활을 침해할 소지가 있는 신원조사가 법률의 근거 없이 대통령령과 대통령훈령으로 시행하고 있어 위헌소지가 많다. 피조사자의 범위와 관련하여서 대통령령에서는 열거된 경우를 제외하고는 “기타 법령이 정하는 자”라고 되어 있음에도, 법령이 아니라 단순한 훈령일 뿐인 보안업무규정시행세칙에서 신원조사의 범위를 거의 무한대로 확대하고 있다.

신원조사의 내용과 관련하여서도 부득이하게 국민의 기본권을 침해하는 경우에도 필요최소한의 정도에 그쳐야 함에도 불구하고 실제 조사 내용을 살펴보면 국민의 양심의 자유와 사생활을 침해하는 내용들이 많다. 더구나 만약 이처럼 자의적 판단소지가 많고 개인의 사생활침해요소가 많은 신원조사 결과로 인해 공무원 임용 등에서 불이익을 받는다면 그것은 국민의 기본권에 대한 중대한 침해라고 할 수 있다.

결국 신원조사는 ① 신원조사 대상 및 요건과 내용이 지나치게 광범위하고 ② 사실상 신원조사의 내용이 국가보안법 위반 등 이른바 ‘공안사범’의 사상 등에 한정되어 있기 때문에 평등권, 공무담임권 등 침해 소지가 있으며, ③ 개인정보의 목적외 사용 등 사생활 침해의 소지가 있다.

따라서 신원조사제도의 폐지가 바람직하며 굳이 필요하다면 신원조사대상자와 신원조사 내용의 범위를 축소하고 절차와 요건을 엄격하게 하고 그 대상도 법무부에 의뢰하도록 하는 것이 바람직하다.

마. 국정원 조직의 국내외 분리문제

국정원의 조직을 분리하여 해외정보를 담당하는 이른바 ‘해외정보처’와 ‘국내정보처’로 분리하는 방안이 대통령선거 공약에서 제시되었고, 야당인 한나라당도 2003년 7월 유사한 취지의 국정원법 개정을 추진한 바 있다.

찬성하는 견해에서는 정보기관간의 견제와 균형, 해외 유력정보기관의 선례를 논거로 하고 있고, 반대하는 견해에서는 중복투자로 인한 예산낭비, 기관간 공조의 어려움, 분단의 현실상 해외정보와 북한관련정보의 유기적 연계 필요성 등을 논거로 하고 있다.

다만 위와 같은 찬반 양론은 주로 조직의 효율성의 관점에서 제기되고 있으며 이는 국정

원의 권력남용, 정치관여, 인권침해 방지를 목적으로 하는 접근방향과는 다소 상이하다고 할 것이다.

바. 의회와 국민에 의한 국정원 통제 제도화

현재 외부에서 국정원을 통제 감독하는 유일한 기구는 국회 정보위원회이다. 그러나 현행 국정원법 12조 2항은 정보위원회의 자료 제출 혹은 답변 요청이 있는 경우에도 국무총리의 소명이 있으면 자료제출을 거부할 수 있으며 예산과 관련하여서도 실질심사에 필요한 서류를 제출해야 한다는 규정만 있을 뿐 이를 위반하였을 경우에도 처벌 등의 불이익을 줄 수 있는 조항이 없어 국민의 대표기관인 국회의 국정원 통제에는 많은 허점이 있다.

미국의 경우에는 이란 콘트라게이트 등의 경험을 통해 '국가정보기관의 장은 정보관련 문제에 대해 국회에 완전하게 그 내용을 통보해야 한다'는 원칙이 확립되어 있으며 의회와 정보기관간의 상호 신뢰에 근거한 통제를 행사하고 있음. 우리의 경우도 기본적으로 국회에 의한 정보기관의 통제에 예외사유를 삭제하고 대신 상호 신뢰를 통해 비밀 누설을 방지하는 관행을 쌓아야 한다.

한편, '국가기밀'이라는 이유로 예산 편성 단계에서부터 결산에 이르기까지 각종 특례 조항(총액제출, 예산안과 관련된 첨부서류 제출 면제, 예결위 심사 생략, 감사원의 회계감사 생략)으로 점철되어 있는 '예산회계에 관한 특례법'을 폐지하고, 예산심사 및 결산검사 기능의 실질화할 필요가 있다. 또한 국회 정보위원회의 자료제출요구에 대한 거부권을 삭제하고, 거부시 형사처벌 규정을 신설해야 한다.

그밖에 정보활동에 대한 감독기구(정보감독위원회)의 신설, 국정원이 생산하는 문서, 정보활동과 관련한 기록물 등 국정원 자료의 접근자체가 불가능한 현실도 개선해야 할 것이다.

부록1

테러와 국제인권¹⁹⁾

번역 및 주석: 황필규(변호사)

국가가 테러방지를 위하여 모든 적절한 조치를 취할 정당하고 긴급한 이유가 있음은 의심의 여지가 없다. 테러행위와 작전은 인권, 민주주의와 법의 지배의 파괴를 목적으로 한다. 이는 정부를 불안정하게 하고 시민사회의 토대를 손상시킨다. 따라서 정부는 국민과 다른 사람들을 테러 공격으로부터 보호하고 그러한 행위의 범죄자들을 심판 받게 할 권리뿐만 아니라 의무도 지닌다. 그러나 반테러 노력이 행해지는 방법은 인권의 존중 전반에 광범위한 영향을 미친다.

국제인권법은 기본적 자유를 침해함이 없이 테러에 효과적으로 대응할 수 있는 틀을 설정한다. 테러와의 싸움에서 인권을 보호할 필요는 유엔사무총장, 유엔인권고등판무관, 그리고 그 밖의 국제공동체의 지도자들에 의하여 강조되어왔다.

테러의 정의

유엔 배경 하에서 테러관련 12개의 국제협약이 채택되었다. 이들 협약의 결합은 명확하고 공동으로 합의된 테러의 정의가 없다는 점이다. 포괄적인 테러에 대한 협약의 성안이 이 문제를 놓고 고심하고 있는 유엔총회에 의해 최근 논의되고 있다.²⁰⁾

비록 아직까지 테러에 대한 권위 있는 정의가 내려져있지는 않았지만 국가들은 이미 그 핵심 요소 일부에 대하여 합의하였다. 1994년 12월 9일 유엔총회는 결의 49/60에 대한 부속문서로 테러

19) 이 글은 유엔인권판무관실(OHCHR)이 발행한 [Digest of jurisprudence of the UN and regional organizations on the protection of human rights while countering terrorism]의 일부이다.

20) 최근의 공성진 의원 대표발의 테러방지법안 등에 의하면 "테러"는 "테러단체 또는 그 구성원"에 의하여 행해지는 행위로, "테러단체"는 "UN이 테러단체로 지정한 단체"와 "이 단체를 지원하거나 이 단체로부터 지원을 받는" 단체로 정의하고 있고 "테러단체"의 우두머리는 사형에 처할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 UN은 수많은 기구와 조직으로 구성된 추상적인 존재이고, UN 어느 기구나 조직도 테러단체를 지정한 적이 없고 현재로서도 테러단체를 지정할 권한을 지닌 UN의 기구나 조직은 없다. 입법자의 무지가 자의적인 생명권의 박탈을 가능하게 하고 있다.

제거를 위한 조처에 관한 선언을 채택하였다. 선언은 테러가 “정치적 목적을 위하여 일반 공중, 사람의 집단 또는 특정한 사람들에게 공포상황을 유발시키기 위한 의도되거나 계산된 범죄행위”를 포함한다고 규정하고, 나아가 그러한 행위는 “이를 정당화하기 위하여 인용될 수 있는 정치적, 철학적, 이념적, 인종적, 민족적, 종교적 기타 다른 성격의 고려가 무엇이건 간에 어떠한 상황에서도 정당화될 수 없다”고 주장하고 있다.

국제인권법상의 국가의 의무

국제인권법은 정당한 국가안보의 이해관계와 기본적 자유의 보호간의 공정한 균형을 맞추는 것을 추구하여 왔다. 이는 국가가 테러처럼 심각하고 진정한 안보의 이해관계를 다루어야 함을 인정한다. 인권과 기본적 자유에 관한 유럽협약(ECHR), 미주인권협약(ACHR), 그리고 인간과 인민의 권리에 관한 아프리카헌장과 같은 지역적 인권조약과 더불어 151개국이 비준하거나 가입한 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)에 그러한 균형은 반영되어 있다. 유럽회의의 각료위원회에 의하여 2002년 7월 11일에 채택된 “인권과 테러와의 싸움에 대한 지침”은 유럽체제의 배경 하의 균형을 유용하게 명시하고 있다.

테러는 매우 특정한 조건 하에 비상사태를 초래한다. 국제인권법, 특히 ICCPR 제4조, ECHR 제15조 그리고 ACHR 제27조는 공공의 비상시에 일정한 권리의 적용이 배제될 수 있음을 인정한다. (대조적으로, 아프리카헌장에는 적용배제조항이 들어있지 아니하다). 그러나 이 세 협약은 특정한 권리는 어떠한 경우에도 정지의 대상이 되어서는 아니됨을 요구한다. 세 조약은 적용이 배제될 수 없는 권리를 열거한다. ICCPR에 들어있는 적용이 배제될 수 없는 권리의 목록은 생명권, 사상, 양심 및 종교의 자유, 고문 및 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌을 받지 아니할 자유, 형사법의 명확성의 원칙과 소급효금지의 원칙(사후입법이 경한 처벌을 가하는 경우를 제외하고)을 포함한다.

그 외 다른 권리의 적용 배제는 각 세 조약에서 정의된 특별한 상황에서만 허용된다. ICCPR와 ACHR에 의하면, 그러한 조치는 반드시 정기적인 심사의 대상이 되고 여타 국제법상 의무에 양립되는 가운데 당해 사태의 긴급성에 의하여 요구되는 시간과 한도 내로 엄격하게 제한된 예외적인 성격의 것이어야 하고 차별을 수반하여서는 아니 된다. ECHR는 그러한 조치가 국제법상의 여타 의무에 저촉되지 아니하는 전제 하에서 당해 사태의 긴급성에 의하여 요구되는 한도 내로 제한될 것을 요구한다. 세 조약은 나아가 유엔이나 관련 지역기구의 사무총장에게 국가가 적용을 배제한 조항과 그러한 적용배제의 사유를 통지할 것을 요구한다.

국제법상의 다른 의무들을 기반으로 하여, 유엔 인권이사회는 제4조에 특정된 권리에 덧붙여 적법한 적용 배제의 대상이 될 수 없는 요소들의 목록을 발전시켜 왔다(일반논평 제29호 참조). 이러한 요소들은 다음을 포함한다: 자유를 박탈당한 모든 사람은 그 존엄성을 존중하여 취급되어야 한다; 인질, 유괴 및 허용되지 않는 억류는 금지된다; 소수집단에 속하는 사람은 보호된다; 불법적인 추방이나 인구의 이주는 금지된다; 그리고 “어떠한 비상사태의 선언도 당사국이 전쟁의 선전이나 차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취에 스스로 관여하는 위한 정당화사유로 인용될 수 없다.” 인권이사회는 당사국에 의한 ICCPR과 그 선택의정서의 이행을 감시하기 위하여 설치된 기구이다.

무장분쟁 중 공정한 재판을 받을 권리는 국제인도법에 의하여 명시적으로 보장된다. ACHR(제27조)에 의하여, 적용이 배제될 수 없는 권리의 보호를 위하여 사법적보장의 권리는 전쟁, 공공의 위험 또는 비상시에 정지될 수 없다. 인권이사회는 일반논평 제29호에 의하면, 동일한 원칙이 ICCPR의 상황에도 적용된다. 인권이사회가 설명한 바와 같이, 적법성과 법의 지배의 원칙은 비상사태 시에 공정한 재판의 기본적 요건이 존중될 것을 요구한다. 인권이사회는 적용을 배제할 수 없음이 명시적으로 인정된 권리가, 종종 사법적 보장을 포함하는, 절차적 보장에 의하여 확보되어야 함은 그 보호에 있어서 고유한 것임을 강조한다.

절차적 안전장치와 관련된 ICCPR의 규정은 적용을 배제할 수 없는 권리의 보호를 회피하게 될 조치의 대상이 되어서는 아니 된다. 특히, 비상사태 시에 사형을 과하게 될 수 있는 모든 재판은 공정한 재판에 관한 것을 포함한 ICCPR의 규정에 부합하여야 한다. 이는 재판에 있어서의 평등; 권한 있는 독립적이고 공평한 법원에 의한 공정한 심리를 받을 권리; 무죄의 추정; 피고인에 대한 죄의 성질 및 이유에 관하여 그가 이해하는 언어로 신속하고 상세하게 통고받을 권리; 본인이 선임한 변호인과 연락을 취할 권리; 증인을 신문하고 증인의 출석과 신문을 확보할 권리; 그리고 자신에서 불리한 진술 EH는 유죄의 자백을 가요당하지 아니할 권리를 포함한다.

덧붙여, 아프리카헌장을 물론 ICCPR, ECHR, 그리고 ACHR도 비상시 외에 정당하고 정의된 목적을 위하여 어떤 권리를 제한함이 허용되는 예외적인 상황에서 필요성과 비례성의 원칙이 반드시 적용되어야 함을 강조한다. 취해진 조치는 반드시 적절하고 목적달성을 위한 침해는 가능한 최소한이어야 한다. 특정 당국이 행위할 수 있도록 부여된 재량은 반드시 무제한이어서는 아니 된다. 비차별의 원칙은 항상 존중되어야 하고 취약한 집단의 권리를 보장하기 위하여 특별한 노력이 이루어져야 한다. 특정 인종적 또는 종교적 집단을 대상으로 한 대테러조치는 인권에 반하고 차별과 인종주의의 급증의 추가적인 위험을 수반한다.

유엔안전보장이사회의 최근 결의

안전보장이사회는 테러와 관련된 몇 가지 결의를 채택하였다. 대부분은 특정한 테러행위를 규탄하는 맥락에서 통과되었다. 규탄 받은 행위는 2001년 9월 11일 미국 뉴욕, 워싱턴디시와 펜실베이니아에서의 공격; 2002년 10월 12일 인도네시아 발리에서의 공격; 2002년 10월 23일 러시아 연방 모스크바에서의 인질극; 2002년 11월 28일 케냐 키캄바라에서의 폭탄공격과 몸바사에서의 미사일 공격 시도, 그리고 2003년 2월 7일 콜롬비아 보고트에서의 폭탄공격을 포함한다.

2개의 안전보장이사회의 결의는 또한 집단적 행동의 틀을 설정하였다. 결의1269(1999)에서, 이사회는 모든 국가의 평화와 안보는 물론 전세계 개인들의 생명과 복지를 위태롭게 한 국제테러행위의 증가에 대하여 깊은 우려를 표명하였다. 이사회는 동기와 무관하게, 행한 장소와 주체를 불문하고 모든 테러행위, 특히 국제평화와 안보를 위협하는 것은 범죄이고 정당화될 수 없다고 규탄하였다. 테러행위를 예방하고 억제하며, 테러공격으로부터 국민 기타 사람들을 보호하고, 그러한 행위의 범죄자들을 심판받게 하기 위하여 모든 국가들이 상호 협력할 것을 안전보장이사회는 요구하였다. 이사회는 나아가 난민신청자가 테러행위에 참여하지 아니하였음을 확인하기 위하여 난민지위를 부여하기 전에 국제인권기준을 포함한 국내 및 국제법의 관련규정에 부합하는 적절한 조치를 취할 것을 요구하였다. 이사회는 테러범행을 막기 위하여 국제 및 국내법에 따라 정보를 교환하고 행정적 및 사법적 문제에 관하여 협력할 것을 국가들에게 촉구하였다.

안전보장이사회의 부속결의는, 특히 2001년 9월 11일 공격 후에는 국제적 및 국내적 행동의 틀을 강화시키기 위하여 이러한 정책 기초 위에서 발전되었다. 2001년 9월 28일 유엔헌장 제7장에 근거하여 결의 1373가 채택되었다. 그것은 국가들에게 테러에 대하여 조치를 취하고 협력하는 새로운 국제법적 의무를 설정하였다. 그 조치들은 테러행위를 위한 자금모금의 처벌과 테러행위자의 자산의 동결; 테러행위에 관계된 주체 및 개인에 대한 지원제공의 억제; 조기경보와 다른 국가와의 정보교환을 통한 테러행위의 예방; 테러행위자들에 대한 안전한 피난처의 부인; 테러행위자나 그 지원자들에 의한 국가의 영토 사용의 방지; 테러행위에 대한 처벌과 테러지원자들에 대한 소추; 다른 국가의 테러와 테러자금조달에 대한 소추의 지원; 효과적인 국경 통제와 그 위조를 막기 위한 조치를 포함한 효과적인 신분서류의 발급을 통한 테러행위자들의 이동의 방지; 테러행위자들과 관련된 작전상 계획의 교환의 강화 및 가속화; 그리고 테러행위자들에 의한 난민지위의 악용 방지 등을 포함한다.

결의 1373은 대테러위원회(CTC)로 알려진 안전보장이사회의 모든 회원으로 구성된 이사회의 위원회를 설치하였다. 위원회는 결의 1373의 이행을 감시하는 임무를 부여받았다. 모든 국가는

이 결의를 이행하기 위하여 그들이 취한 조치를 위원회에 보고할 것을 요구받았다.²¹⁾

OHCHR은 이들 보고서 일부에 대하여 예비적 검토를 수행하고 여러 공통된 경향을 지적하였다. 상당수의 보고서는 주로 테러에 반대하는 법적 틀에 초점을 맞추고 있으나 이러한 조치들이 실제로 어떻게 작동할 것인지를 다루고 있지 않다. 일부 조치들은 선의를 가지고 있는 것처럼 보이나 인권의 향유에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 예컨대, 일부 국가는 테러에 대한 그들의 국내적 정의에 일부 비폭력행위를 포함시키고 있다. 많은 국가들이 법집행기관에 추가적인 수색, 체포 및 구금권을 부여하였고 법적 대리에 추가적인 제한을 가하였다. 미성년자와 성년자의 구별이 언제나 분명한 것은 아니다. 일부 법은 난민신청권에 대하여 난민들의 강제송환당하지 아니할 권리를 침해할 수 있는 가혹하고 부당한 제한을 가한다.

OHCHR은 CTC의 2001년 설치 이후 세 번에 걸친 설명회 등을 통하여 CTC와 의견을 교환하였다. 2002년 9월 24일, 인권고등판무관은 테러를 근절하기 위한 국가들의 노력의 배경에서 인권의 보호를 안내하는 것을 돕기 위한 “대테러위원회 위원장에 대한 노트: 대테러조치에 관한 인권적 시각”이라는 설명서를 제출하였다. 또한 2003년 3월 27일 제네바에서 CTC에 의하여 인권이사회에게 설명회가 배치되었고, 2003년 19일 뉴욕에서 인권이사회 구성원에 의한 CTC에 대한 설명회가 이어졌다.

유엔총회의 최근 결의

테러와 싸우는 문제는 수십년 동안 유엔총회의 의제였다. 총회는 인권과 테러 문제에 관한 수많은 결의를 통과시켰다. 첫 번째 그러한 결의는 1994년 2월 14일에 채택되었다. 결의는 어디에서 누구에 의하여 범하여졌는지를 불문하고 모든 형태와 표현의 모든 테러행위, 방법 및 실행을 정당하게 구성된 정부를 불안정하게 하고, 다원적 시민사회의 토대를 손상시키며, 국가의 경제사회적 발전에 부정적 영향을 미치는, 인권, 기본적 자유 및 민주주의의 파괴를 목적으로 하는 행위라고 명료하게 규탄하였다. 결의는 국가들이 국제인권기준에 부합되게 테러를 예방, 대항, 제거하기 위한 모든 필요하고 효과적인 조치를 취할 것을 요구하였다. 그 후로 유사한 접근을 하는 결의가 총회와 인권위원회에 의하여 채택되었다.

21) 한국 정부는 2001년부터 2004년까지 매년 보고서를 CTC에 제출하였다(S/2001/1283, S/2002/692, S/2003/633, S/2004/127). 보고서는 주로 한국 정부의 기존 법제와 조치가 테러에 대응하는 적절한 수단임을 역설하고 있고, 테러방지법 제정 움직임에 대한 언급도 하고 있으나 기존의 법제나 조치와 비교하여 왜 테러방지법이 반드시 필요한가는 제대로 해명하고 있지 못하다. 이러한 보고서가 국회에 제대로 보고되고 국회에 의한 충분한 검토를 거쳤는지는 의문이다.

테러를 반대함에 있어서 인권과 기본적 자유를 보호할 필요에 특정적으로 초점을 맞춘 결의는 2002년 12월 18일 유엔총회에 의하여 처음으로 채택되었다(A/RES/57/219). 테러에 대항하기 위하여 취해진 모든 조치는 국제법, 특히 국제인권, 난민 그리고 인도법상의 의무에 부합하여야 함을 확인하였다. 결의는 인권고등판무관으로 하여금 모든 출처의 신뢰할 수 있는 정보를 고려한 테러를 반대함에 있어서의 인권과 기본적 자유 보호의 문제의 검토; 테러를 반대함에 있어서 인권을 증진시키고 보호하여야 할 국가의 의무와 관련된 일반적 권고의 마련; 그리고 국가의 요청 시 테러를 반대함에 있어서의 인권과 기본적 자유의 보호와 관련된 국가에 대한 지원의 제공을 포함하는 몇 가지 조치들을 취할 것을 요청하였다. 유사한 접근의 결의가 2003년 4월 23일 인권위원회에 의하여 그 59차 회기에서 채택되었다(E/CN.4/RES/2003/68).

유엔인권기구의 최근 결의 등

국제적 혹은 지역적 차원이건 간에 인권기구는 수년간 국가의 정당한 안보의 이해관계와 테러 행위로부터 그들의 시민을 보호하여야 할 그들의 의무를 인정하여왔다. 초점은 국가의 인권의무를 존중하면서 어떻게 이것이 가능할 것인가에 맞춰져왔다. 인권과 테러문제의 분석은 인권의 증진과 보호에 관한 유엔인권소위원회의 테러와 인권 특별보고관인 칼리오피 코우파 교수의 보고서에 들어있다.

2001년 11월 22일, 유엔고문방지위원회는 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌에 반대하는 협약의 당사국에게 본 협약을 비준함으로써 그들이 취한 의무 대부분의 적용을 배제할 수 없는 성격을 상기시키면서 성명(CAT/C/XXVII/Misc.7)를 내놓았다. 9월 11일 공격을 전적으로 규탄하고 “고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌에 반대하는 협약의 많은 당사국을 포함하는 약 80개국의 국민들인 피해자들에게 깊은 애도”를 표하면서, 위원회는 제2조(모든 상황에서의 고문의 금지), 제15조(고문을 가한 자에게 불리한 경우를 제외하고 고문에 의하여 강요된 자백의 증거 인정의 금지), 그리고 제16조(잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌의 금지)에 포함된 의무를 강조하였다. 위원회는 모든 경우에 그러한 규정은 반드시 준수되어야 한다고 강조하였고 “국제테러의 위협에 대하여 당사국에 의하여 어떠한 반응이 있건 간에 그러한 반응은 고문방지협약을 비준하면서 그들이 취한 의무에 합치되어야 한다”는 확신을 표명하였다.

2001년 12월 10일 유엔인권의 날에 17명의 유엔인권위원회 특별보고관과 독립전문가들은 2001년 9월 11일 비극적 사건의 여파의 배경에서 인권과 기본적 권리를 지지하여야 할 국가들의 국제법상 의무를 그들에게 상기시키면서 공동 성명서를 내놓았다. 특별보고관과 전문가들은 그

들의 모든 인권과 기본적 자유를 침해할 수 있는 채택되거나 구상되고 있는 반테러 국가안보 입법에 대하여 깊은 우려를 표명하였다. 그들은 인권침해와 인권옹호활동가, 이주민, 난민신청자와 난민, 종교적 그리고 인종적 소수집단, 정치활동가와 언론과 같은 특정 집단을 대상으로 한 조치들에 대하여 경고하였다. 그들은 그들의 우려를 관련 당국에 전달하여 인권과 기본적 자유의 존중을 보장할 적절한 조치를 취할 것을 요청하였다. 특별보고관과 전문가들은 특히 모든 사람이 “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 다른 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 다른 지위와 같은 것에 따른 어떠한 차별도 없이 모든 사람이 모든 권리와 자유를 부여받은 비차별의 기본원칙을 국가들에게 생각나게 하는 하였다. 그 이후로, 많은 특별보고관들이 관련 개별 사건에 관여하였다. 여기에는 관련 우려를 제기한 특정 국가관련 임무를 띤 특별보고관들에 대하여 고문에 관한 특별보고관, 인권옹호활동가에 관한 특별보고관, 판사와 변호사의 독립에 관한 특별보고관이 포함된다.

2002년 3월 8일, 유엔인종차별철폐위원회는 인종차별의 금지가 적용의 배제가 허용되지 아니하는 국제법상의 우선적 규범임을 상기시키고, 국가들과 국제기구들에게 테러와의 싸움에서 취하여진 조치가 인종, 피부색, 출신 또는 민족적 인종적 출신 목적상 또는 효과상 차별하지 아니함을 보장하도록 하는 성명서를 내놓았다. 위원회는 비차별 원칙이 반드시 모든 영역, 특히 자유, 안보 및 인간의 존엄성, 재판에 있어서의 평등과 적법절차와 더불어 이 분야의 사법과 경찰문제에 있어서의 국제협력에서 반드시 준수되어야 함을 강조하였다.

인권이사회는 국가보고서의 검토과정에서 테러에 반대하기 위하여 국가들에 의하여 취하여진 조치들과 ICCPR상의 국가들의 의무의 양립가능성에 대하여 문제를 체계적으로 제기하였다.

유엔과 테러에 관한 정책실무집단의 보고서

2001년 10월, 유엔사무총장은 유엔과 테러에 관한 정책실무집단을 설치하였다. 실무집단의 목적은 유엔의 테러에 대한 장기적 관계와 광범위한 정책범위를 규명하고 유엔체계가 이 문제를 다루기 위하여 취하여야 할 조치들에 대한 권고를 정리하는 것이었다. 2002년 8월 6일, 사무총장은 정책실무집단의 보고서를 총회와 안전보장이사회에 제출하였다(A/57/273 S/2002/875).²²⁾

22) 2005년 3월 10일 코피 아난 유엔사무총장은 스페인 마드리드 ‘민주주의, 테러, 안보에 관한 국제 정상회의’에서 ‘불만세력이 테러를 목표달성 수단으로 채택하지 못하도록 하고’(dissuade), ‘테러세력에 공격수단을 주지 않으며’(deny), ‘테러지원을 막고’(deter), ‘각국의 테러 방지능력을 높이며’(develop), ‘테러와의 싸움 과정에서 인권을 보호해야 한다’(defend)는 5개 항의 테러 대응전략(5D)을 제시하였다. 아난 총장은 또한 “테러는 법치, 민간인 보호, 갈등의 평화적 해결 등 유엔이 상장하는 핵심 가치들에 대한 직접적인 공격”이며 “유엔이 테러와 싸우는 최전방에 서야 한다”고 강조하면서 “마찬가지 이유로 테러와의 싸움에서도 이런 핵

보고서는 인권의 보호가 필수적 문제로 이해되어야 한다는 점을 유엔이 반드시 확인하여야 함을 강조하였다. 테러는 종종 인권이 침해되는 곳에서 번창하며, 이는 인권침해와 싸우기 위한 행동을 강화할 필요성을 증가시킨다. 테러 자체는 또한 기본권리에 대한 공격으로 이해되어야 한다. 모든 경우에 테러에 대한 싸움은 국제인권의무를 존중하여야 한다. 보고서는 다음의 4가지 인권관련 권고를 포함하고 있다.

1. 유엔체계의 모든 관련 부분은 핵심 인권은 반드시 항상 보호되어야 하며 적용이 배제되어서는 안됨을 강조하여야 한다. 사법부의 독립과 법적 조치의 존재는 대테러조치를 포함한 모든 경우에서의 기본적 인권보호의 필수적인 요소이다.
2. 유엔사무국 공보실은 OHCHR와의 협의 하에 테러에 대한 싸움에서 인권보호에 대한 국제 및 지역인권기구의 법제 및 결정의 개요를 출판하도록 요청되어야 한다. 정부와 인권기구는 대테러 정책의 개발에 그러한 자료집을 직접 사용할 수 있을 것이다.
3. 인권고등판무관은 테러와의 싸움에서의 인권보호에 관한 국제, 지역 그리고 소지역의 기구와 비정부기구들의 협의회를 소집하여야 한다. 더 작은 지역적 모임도 또한 고려되어야 한다. OHCHR는 또한 인권조약기구와 특별보고관의 의견과 활동결과와 더불어 그 현장의 주재원과 지역전문가를 최대한 활용하여야 한다.
4. 인권고등판무관과 함께, 테러와 싸우기 위한 입법, 정책 및 실행의 이행에서의 인권 존중의 중요성에 대하여 CTC와의 대화는 유지되어야 한다.²³⁾

심 가치를 손상시킬 수 없다”며 “특히 테러 대응과정에서도 인권과 법치는 항상 존중되어야 한다”고 강조하였다.

- 23) 유엔인권위원회는 2005년 4월 제61차 회기에서 채택한 테러를 반대함에 있어서 인권과 기본적 자유를 보호에 관한 결의(E/CN.4/2005/L.88)에서: 테러에 의하여 피해자들과 그 가족들에게 야기된 고통에 대하여 깊은 유감과 그들과의 깊은 연대감을 표시하고; 국가들로 하여금 테러와 싸우는 국가 당국 사이에 이 의무의 중요성에 대한 자각을 일으킬 것을 요구하며; 테러와 싸우는 과정에서 국가들이 인권에 관한 관련 유엔의 결의와 결정들을 고려할 것을 권장하였다. 위원회는 인권고등판무관으로 하여금 기존의 기구를 활용하고 모든 정보원으로부터의 신뢰할 수 있는 정보를 고려하여 테러에 반대함에 있어서의 인권과 기본적 자유의 보호의 문제를 검토하고; 테러를 반대하는 조치를 취함에 있어서 인권과 기본적 자유를 증진시키고 보호할 국가의 의무와 관련된 일반적인 권고를 마련하며 요청이 있는 경우 관련 유엔기구뿐만 아니라 국가들에 대하여 테러에 반대함에 있어서의 인권과 기본적 자유의 보호에 관한 지원과 조언을 제공할 것을 요청하였다. 위원회는 다음과 같은 임무를 띤 3년 임기의 테러에 반대함에 있어서의 인권과 기본적 자유의 증진과 보호에 관한 특별보고관을 임명하였다: 테러에 반대함에 있어서의 인권과 기본적 자유의 증진과 보호에 관한 구체적인 권고를 마련할 것; 기존 기구에 의하여 다루어지지 않는 영역에 특별히 주의를 기울이며 모든 관련 출처로부터 정보와 통신을 수집, 요청하고 수리하고 교환할 것; 인권과 기본적 자유를 존중하는 테러에 대응하는 모범적인 조치들을 파악하고 교환하며 증진시킬 것; 인권위원회, 인권소위원회 및 다른 관련 유엔기구의 다른 특별보고관, 특별대표, 실무집단 및 독립전문가와 긴밀하게 협조할 것.

테러방지법(안)에 대한 시민사회단체 의견

I. 현황

II. 테러방지법(안) 관련 경과

III. 테러방지법 제정 반대 이유

1. 조직구성상의 문제점

- 1) 국가 정보원의 기능 및 권한 강화를 우려한다.
- 2) 현행의 법과 제도로 충분히 대테러대책을 수립하고 집행할 수 있다.
- 3) 경찰 대신 군병력을 치안 유지에 동원한다는 규정은 위헌이다.

2. 인권침해적 요소

- 1) '테러'와 '테러단체'의 개념이 아직 정립되지 않았다.
- 2) 감청 권한 강화는 통신의 자유를 침해한다.
- 3) 외국에 대한 감시차별의 현실화는 인권침해 시비를 야기한다.

IV 결론

2005. 4. 15.

'테러방지법 제정반대 공동행동' 참가단체(103개 단체, <http://nopota.jinbo.net>)

광주 NCC/국제엠네스티한국지부/국제연대정책정보센터/노들 장애인 야학/녹색연합/다산인권센터/다함께/대자보/대전 경제정의실천시민연합/ 대전 여민회/ 대전 참여자치시민연대/ 대전 충남 녹색연합/ 대전 충남 민주노동조합 총연맹/ 대전충남민주인론운동시민연합/ 대전충남생명의 숲 가꾸기 국민운동/ 대전환경운동연합/ 대전홍사단/ 동성애자인권연대/ 민족자주민주주의·민중생존권쟁취 전국민중연대(준) -(소속단체) 기독교시민사회연대, 노동인권회관, 노동자의 힘, 노동조합기업경영연구소, 문화개혁시민연대, 민족정기수호협의회, 민족화해자주통일협의회, 민주노동당/ 민주인론운동시민연합, 민주주의민중통일전국연합, 민주화를 위한 전국교수협의회, 범민련 남측본부, 사회당, 사회진보연대, 영등포산업선교회/ 예장민중교회 선교연합, 외국인노동자대책협의회, 전국노동단체연합, 전국노동운동단체협의회, 전국농민회총연맹, 전국민주노동조합총연맹, 전국불교운동연합, 전국빈민연합, 전국여성농민회총연합, 전국학생대표자협의회(준), 전국학생연대회의, 전국학생회협의회, 전태일기념사업회, 진보교육연구소, 천주교정의구현전국연합, 청년환경센터, 통일광장, 보건복지민중연대(준), 한국노동사회연구소, 한국노동이론정책연구소, 한국대학총학생회연합, 한국비정규노동센터, 한국청년단체협의회-/민주사회를 위한 변호사 모임/민주주의법학연구회/민주화실천가족운동협의회/민주화운동정신계승 국민연대/불교인권위원회/새사회연대/여성민우회/위례시민연대/ 유성민주자치시민연합/ 인권과 평화를 위한 국제민주연대/인권실천시민연대/인권운동사랑방/인도주의실천의사협의회/자유평등연대를 위한 광주 인권운동센터/장애우권익문제연구소/ 장애인의 꿈너머/전국민족민주유가족협의회/전국 군포력 희생자 유가족 협의회/전국목회자정의평화협의회/전국불안정노동철폐연대(준)/전국주부교실 대전광역시지부/ 전북 평화와 인권연대/전쟁을 반대하는 여성연대/ 정신개혁시민협의회/진보네트워킹 센터/참여연대/천주교 청주교구 정의평화위원회/천주교인권위원회/평등사회를 위한 민중의료연합/평화와통일을 여는 사람들/평화인권연대/학생행동연대/한국기독교교회협의회 인권위원회/한국남성동성애자인권운동모임 '친구사이'/한국노총/한국빈곤문제 연구소/한국여성노동자회협의회/한국여성단체연합/ 한국여성성적소수자 인권운동모임 '끼리끼리'/한국전쟁전후간인학살진상규명법국민위원회/함께하는교육시민모임/환경운동연합(가나다순 연명)

테러방지법(안)에 대한 시민사회단체 의견

I. 현황

○ 2004년 6월 국회 법제사법위원회에 상정, 계류되어 있었던 “테러방지법”(안)은 16대 국회의 임기만료와 함께 폐기되었음.

○ 테러방지법(안)은 2001년 11월 최초 시도 이후 3차에 걸쳐 시도되었다가 폐기되었는데, 2005년 3월 15일 “테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안”이라는 이름으로 한나라당 공성진 의원 등 21인이 다시 발의한 상태임.

○ 열린우리당은 당내 TFT 구성 성안 중

● 대통령훈령 47호 개정(2005년 3월 15일)

이는 1982년 대통령 지침 “국가대테러지침”의 1997년 1999년에 이은 3차 개정임.

대통령 산하 국무총리를 수장으로 국가대테러대책회의(20개 행정기관장) 설치, 상임위원회(8개 행정기관), 국정원 산하에 대테러정보통합센터 설치를 골자로 함.

2005년 4월 1일, 국정원 산하 ‘테러정보통합센터’ 업무개시

II. 테러방지법(안) 관련 경과

2001년 11월 12일	국가정보원발의로 정부입법 테러방지법안 입법예고
2002년 3월 20일	국가인권위원회, 테러방지법 제정 반대 의견 국회에 송부 국회 정보위 심의, 국회 파행으로 무산
2002년 4월 12일	국회 정보위 심의 연기
2003년 8월 14일	의원입법(김덕규(당시 정보위원장)의원 외 5인) 수정안 제출
2003년 11월 3일	국회 공청회
2003년 11월 10일	법안 재수정(3차 수정)
2003년 11월 14일	테러방지법 수정법안 국회 정보위원회 전원 찬성으로 통과
2003년 11월 24일	법무부, 테러방지법안 반대 의견 제출
2003년 12월	국회 법사위원회, 테러방지법안 심사
2004년 6월	16대 국회 회기 종료와 함께 테러방지법안 자동 폐기
2004년 11월	<국가대테러활동 및 테러행위에 의한 피해자보상에 관한 법

률(안)>(안영근) 제출

2005년 1월	공성진 의원, 테러방지법안 제출
2005년 3월 12일	열린우리당, 정책위 TFT 구성 및 성안 중
2005년 3월 15일	공성진의원 외 20인 <테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률>안 발의
2005년 3월 15일	국가대테러활동지침(대통령훈령 제47호) 개정 시행
2005년 4월 1일	국정원, 테러정보통합센터 개소

III. 테러방지법 제정 반대 이유

1. 조직구성상의 문제점

1) 국가 정보원의 기능 및 권한 강화를 우려한다.

· 무엇보다도 테러방지법(안)이 ‘대테러활동’에서 냉전체제와 독재정권 치하에서 비밀권력기관으로 군림했던 국가정보원이 다시 권력기구화될 수 있는 소지를 제공한다는 점이 가장 우려스럽다. 냉전시대 대간첩활동에 전선에 섰던 각국의 정보기관들이 탈냉전을 맞아 ‘대테러활동’을 빌미로 재차 권력 강화를 시도하는 있음은 주지의 사실이다. 테러방지법(안)의 제정 시도 역시 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

· 법(안)에 따르면 국가대테러대책회의 의장은 국무총리이지만, ‘대테러활동’에 대해 포괄적 권한을 갖게 될 대테러센터를 관장하는 국가정보원장이 실질적으로 회의를 주도할 가능성이 높다. 그것은 국가정보원이 대테러센터를 중심으로 관련 부처 및 대테러대책기구에 대한 조정·통합의 역할을 수행하게 됨으로써 「국가정보원법」이 규정한 국가정보원 본연의 기능과 권한이 크게 확대됨을 의미한다.

· 국정원이 테러에 관한 정보의 수집·작성 및 배포(국가정보원법 제3조 제1항 제1호)에 한정된 법적 사무범위를 벗어나 ‘대테러활동’과 관련된 다른 행정기관의 역할을 기획·조정(법안 제4조 제1항 제3호)하는 것은 상식적인 국가기관조직원리에 부합하지 않는다. 정보기관이 정보활동을 넘어서서 일반 행정기관의 집행활동에 관여할 수 없게 하는 것이 권력분립원리의 정신을 구현하는 것이기 때문이다. 더욱이 ‘대테러활동’을 빌미로 정보기관이 여타 일반 행정기관

위에 군림하던 과거의 전철을 밟게 될 위험성도 높아진다.

· 법(안)은 대테러센터가 기획·조정하게 되는 '대테러활동'을 "테러혐의자 규제, 테러에 이용될 수 있는 위험물질의 안전관리, 시설·장비의 보호 및 국제행사 안전 확보, 테러위협에의 대응, 무력 진압 등 테러예방과 대응에 관한 제반활동"으로 규정하고 있는 바, 이는 정보기관인 국정원이 국민을 상대로 인권침해 가능성이 있는 권력을 직접 행사하게 됨을 의미한다.

· 국정원은 대통령 직속기관으로서 국무총리의 통할을 받지 않음으로써 다른 정부부처에 의한 감시와 통제가 불가능하다. 또한 국정원과 같은 정보기관은 비밀주의를 그 속성으로 하는 권력기관으로 정보력에 기반한 권한 강화를 꾀하기 마련이다. 정보기관의 권한 강화는 국가의 민주적 운영에 항상 위협이 되는 요소이다. 그러므로 정보기관인 국가정보원이 국가대테러대책회의와 대테러센터를 실질적(내용적)으로 혹은 법적(형식적)으로 주관하는 것에 대한 국내외적인 우려는 결코 기우에 그치지 않을 것이다.

2) 현행의 법과 제도로 충분히 대테러대책을 수립하고 집행할 수 있다.

· 현행법과 제도는 테러행위에 관한 정보 수집·분석·배포에서 테러행위의 예방·진압 수사처별까지 각 행정기관에 전문적 기능을 부여하고 있다. 즉 현행의 법과 제도, 행정기관간의 협조 체계로 대테러대책을 수립하고 집행하는 데 별다른 문제점을 보이지 않고 있다.

3) 경찰 대신 군병력을 치안 유지에 동원한다는 규정은 위헌이다.

· 법(안)은 경찰병력만으로 국가중요시설이나 다중이 이용하는 시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우, 대책회의 의장이 당해 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군 병력의 지원을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있다. 이는 헌법이 정한 계엄에 의하지 않고 군 병력을 민간에 대한 치안유지를 목적으로 동원할 수 있게 한다는 점에서 위헌적이다.

2. 인권침해적 요소

1) '테러'와 '테러단체'의 개념이 아직 정립되지 않았다.

· 국제적으로 아직 '테러'에 관한 개념이 합의되거나 정립되지 않은 상태에서 법(안)은 9개

의 국제협약에서 규정하고 있는 범죄를 테러로 정의하고 이를 바탕으로 대테러대책을 강구하고 있다.

· 이는 국내법상의 범죄에 대비되는 개념으로서의 '테러'를 아직 특정하지 못한 상태에서 단순히 국제법적으로 특별 규제된다는 근거를 들어 이들 범죄를 하나의 개념으로 통합하려는 오류를 범하는 것이다. 더욱이 '테러' 개념이 여전히 국내외적으로 여전히 모호한 상태에서, 이를 빌미로 '대테러활동'의 범위가 확대 해석될 위험성이 매우 높다. 동시에 대테러센터의 활동 범위도 점차 확대될 것이다.

· 법(안)은 '테러단체'를 "UN에서 테러단체로 지정한 단체 및 이 단체와 연계된 국내외의 결사 또는 집단"이라고 규정하고 있는데, "이 단체와 연계된 국내외의 결사 또는 집단"이라는 문구는 자의적 적용의 가능성이 매우 높은 규정이다. 특히 법(안)은 "유엔이 지정한 테러단체"를 테러단체로 규정하고 있으나, 유엔은 명시적으로 "테러단체"를 아직 규정하지 않았다.

(2) 감청 권한 강화는 통신의 자유를 침해한다.

· 법(안)은 통신비밀보호법을 개정해 대통령의 승인만으로 국정원이 통신제한조치를 할 수 있는 대상에 "테러"를 포함시키고 있다. 이는 축소되거나, 혹은 폐지되어야 할 국정원의 감청권한이 오히려 확대됨을 의미한다. 결국, 테러의 개념과 범위가 불분명한 상태에서 오히려 국민의 통신의 자유를 광범위하게 침해할 가능성이 높다.

(3) 외국인에 대한 감시·차별의 현실화는 인권침해 시비를 야기한다.

· 대테러센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대해 정보 수집을 목적으로 사실관계를 확인할 수 있고, 확인 결과 테러를 할 우려가 있을 경우 법무부 장관에게 출입국 규제를 요청할 수 있다. 그러나 "테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유"를 판단하는 기준이 모호하므로, 외국인에 대한 실질적인 감시·사찰의 명분으로 악용되면서 인권을 침해할 가능성이 높다. 또한 '사실확인'의 범위가 불분명해 사실상 수사권한과의 경계도 모호해질 우려가 있다.

· 출입국 규제 조치의 과정에서 대상이 되는 외국인에 대한 자의적인 권력행사로 인권침해가 일어날 가능성도 높다. '이슬람'을 테러위협 세력으로 명기할 경우, 특정국 출신의 외국

인을 범죄집단시하여 실질적인 차별을 양산할 소지도 높다. 이는 미국의 「애국법」에서도 가장 쟁점이 되는 부분이며, 아시아 각국에서도 이주노동자의 인권을 침해하는 조항으로 평가되고 있다.

IV. 결론

테러방지법은 결코 제정되어선 안 된다

테러방지법은 '테러'라는 모호한 개념에 근거해 '테러방지'를 명분으로 국가정보원이 정보기관으로서의 권한을 뛰어넘어 다른 행정기관을 지휘 통할하는 권력기구화할 수 있도록 하는 법이다. 범국가적 재난의 일종인 '테러'에 대한 방지는 현존하는 국가재난방지체제로도 충분하다. 다만, 문제가 있다면 현존체제를 보다 효율적으로 운용하지 못하는 인적구성이 문제인 것이다. 또한, 김선일 사건에서 드러나듯이 정작 국가정보원은 정보기관으로서 본연의 임무인 정보의 조직적·효율적 수집 관리기능을 제대로 수행하지 못한다는 비판에 직면해 있다. 이러한 상황에서 국가정보원에 행정통할 권한을 부여하게 되면, 그 결과 정보기관으로서의 기능에 충실하기 보다는, 과거와 같이 타행정기관 위에 군림하는 권력기구화될 것은 불 보듯 뻔한 일이다.

지금 국정원은 테러방지법 제정으로 자신의 권한 강화를 도모할 것이 아니라, 오히려 국민에게 약속했던 개혁에 박차를 가하여 지금까지와는 달리 정보기관으로서의 고유한 기능에만 전념할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다 정보기관의 기능을 벗어나 그 권한을 확대하려는 테러방지법 제정 시도를 중단하고, 과거의 구태를 벗고 국민에 봉사하는 정보기관으로 거듭나기 위해 모든 노력을 경주해야 할 것이다.

<끝>

부록 3

<테러방지법(안) 비교표>

구분	원안	1차 수정안 (2003.11 한나라 · 민주당공동발의)	2차 수정안 (2003.12.)	2005년 논의 법안
심의단계	2001.11 국무회의 의결	16대 국회 정보위 통과	16대 국회 법사위 심사	공성진 대표발의 열린우리당 TF
법적 지위	특별법으로 통합방위법 이외 우선 적용 명시		삭제	
테러 개념	정치적 종교적 이념적 민족적 목적으로 행하는 일련의 행위들	국제협약에서 범죄로 규정된 행위로 국가안보 공공안전 위협을 함께 하는 행위	국제협약 도의시, 대한민국에 실제적인 위협 및 위험 행위들	국가안보 또는 공공 안전 위협행위
테러단체	실질목적 여하 불문, 구성원이 지속적 테러행하는 국내의 결사집단	UN지정된 단체 및 연계된 국내외 결사, 집단		
테러단체기구	국가대테러대책회의(대통령 소속) 상임위원회(대책회의 소속) 대테러센터(국정원 소속) 관계기관 분야별 테러사건 대책본부 외통부 국외테러사건대책본부 대테러대책협의회(각 시도, 공항, 항만) 테러진압특수부대, 구조대 지정 또는 설치(비공개) -국방부/행자부/경찰청 각각	상임위원회 삭제	국가대테러대책회의 대테러센터(국정원) 대테러센터(국정원)	국가대테러대책회의 상임위원회 대테러센터(국정원) 관계기관대책본부 대테러실무회의 대테러보안협의회
수사권		대테러센터 공무원 (군)사범경찰권		

테러대책기구 세분사항

구분	원안	1차 수정안	2차 수정안	2005년 논의범안
		(2003.10. 한나라 · 민주당 공동발의) 대통령 소속 의장 - 국무총리 위원 - 국무위원+국정원장+그외 의장 지명	(2003.11.)	한나라당 공성진 의원발의 열린우리당 TF팀
국가대테러 대책회의	원안			
상임위원회	위원 -외통부+법무부+국방부+행자부+국무조정실장+국정원장 의장 - 국무총리 지명 위원 - 국무위원+국정원장+그외 의장 지명			없음
대테러센터	국가중요 소속 테러징후 탐지 및 정보 테러관련 국내외 정보 수집 작성 배포 대테러활동 기획 지도 조정 분야별 테러사건 대책본부 지원 외국 정보기관과 정보협력 대책회의 상임위 심의의결 사항 집행 국가중요 행사 때 관계기관 합동 대책반 운영			대체회의 위원 중 대통령령으로 정 함 센터 장 - 국정원장 제청, 대통령 임명 구성-국정원 직원+관계기관 공무원 업무 - 원안과 동일 테러위협 징후 통합관리 체계유지 테러경보 발령 군병력 지원 건의 센터 장, 구성, 업무 비공개
대테러 센터 장 운영				
테러사건대책 본부	국내 테러발생하거나 발생 예상되는 경우 대비 관계기관별 테러사건대책본부 설치 운영			관계기관대책본부 대테러실무회의
대테러대책 회의	특별시, 광역시, 공항 항만등 관계기관 공무원으로 구성			대테러보안협의회
관계기관대책 기구	국내 주최 국가중요행사대비 관계기관대책협의회			
특수부대	국방부/행자부/경찰청 각각		각 소속기관장 출동 명령	
군 병력	군병력 건의, 군병력 경찰권 행사		경찰권 행사 삭제, 군병력 지원 건의	