

인권정보자료실
SAf1.13

테러방지법안 심사를 위한 공 청 회

일시 : 2003년 11월 3일(월) 14:00

장소 : 국회의원 회관 소회의실

SAf1.13

테러방지법안심사관련4인협의회

목차

테러방지법안 심사를 위한 공 청 회

일시 : 2003년 11월 3일(월) 14:00

장소 : 국회의원 회관 소회의실

테러방지법안심사관련4인협의회

목 차

I. 공청회 진행 순서 / 1

II. 테러방지법안심사관련4인협의회
구성 및 공청회 개최경위 / 2

III. 진술인 의견 / 5

<부 록>

1. 테러방지법안에 대한 수정안 / 87

2. 테러방지법안수정안에 대한 국가인권위원회 의견 / 122
(2003. 10. 27.)

차례

1. 협의회 개최 목적

2. 협의회 개최 일시

3. 협의회 개최 장소

4. 협의회 의제

<부부>

1. 협의회 개최 목적

2. 협의회 개최 일시

(2003. 10. 23)

1. 공청회 진행 순서

- 협의회 대표 개회 선언

- 협의회 대표의

· 인사

· 협의회 위원 소개

· 공청회 운영 방법 설명

· 진술인 소개

- 진술인 의견 진술

· 이계수(울산대 교수)

· 이정민(연세대 교수)

· 이황우(동국대 교수)

· 장유식(변호사, 참여연대 사무처장)

· 장주영(변호사, 민변)

· 제성호(중앙대 교수)

- 지정 토론

· 정형근(협의회 위원)

· 함승희(협의회 위원)

· 홍준표(협의회 위원)

- 자유 토론

· 정보위원

· 일반 방청인(2인 이내)

- 폐회

II. 테러방지법안심사관련4인협의회 구성 및 공청회 개최경위

-테러방지법안에 대한 각계의 의견수렴을 위하여 제243회국회(정기회) 제4차 정보위원회(2003. 10. 28)의 의결에 의하여 「테러방지법안심사관련4인협의회」를 구성하고 공청회를 개최하기로 함.

-「테러방지법안심사관련4인협의회」 구성

대표 : 김덕규
위원 : 정형근
위원 : 함승희
위원 : 홍준표

-공청회 개최 계획 작성

일 시 : 2003년 11월 3일(월) 14:00
장 소 : 의원회관 소회의실
진술인 선정 : 찬성과 반대의견 진술인 각 3인
참고인 선정 : 관련 행정기관

-「테러방지법안심사관련4인협의회」가 선정한 진술인 6인

중앙대 교수	제성호
변호사	최병모(불참통보 : 장주영 변호사로 변경)
연세대 교수	이정민
변호사	장유식
동국대 교수	이황우
국가인권위원회	박경서(불참통보 : 이계수 울산대교수로 변경)

■ 진술인 약력

·이계수(울산대 교수)

-생년월일 : 1965. 10. 1.(38세)
-주요 학력 및 경력 : 서울대학교 법학대학원 졸업(법학박사)
-주요 저서 및 논문 : “반테러법과 인권”(논문)
“한국의 군사법과 치안법”(논문)

·이정민(연세대 교수)

-생년월일 : 1960. 2. 28.(43세)
-주요 학력 및 경력 : 미 플레츠 대 외교·법률대학원(석사·박사)
미 랜드연구소·세종연구소 연구위원 역임
-주요 저서 및 논문 : 『한반도의 통일 시나리오』(저서)
『동북아의 전략적 환경』(저서)

·이황우(동국대 교수)

-생년월일 : 1944. 11. 18.(59세)
-주요 학력 및 경력 : 동국대학교 대학원 졸업(법학박사)
한국공안행정학회 회장
비상임 경찰위원
-주요 저서 및 논문 : 『형사소송법』(저서)
『한국사회에 있어서의 범죄통제에 관한 연구』(저서)
“수사상 인권보장의 제문제”(논문)

·장유식(변호사)

-생년월일 : 1964. 5. 19.(39세)
-주요 학력 및 경력 : 서울대학교 산업공학과 졸업
참여연대 사무처장
-주요 저서 및 논문 : ‘국정원 대공정책실 폐지 주장’(한겨레, 2003. 4.22)(기고문)

·장주영(변호사)

-생년월일 : 1963. 9. 1.(40세)

-주요 학력 및 경력 : 서울대학교 법학과 졸업
대한변협 인권위원

-주요 저서 및 논문 : “한미행정협정상 민사청구권의 문제점과 개선방향”(논문)

“국정원의 테러방지법 재추진 반대의견”(한겨레21, 2003.10.9)(기고문)

·제성호(중앙대 교수)

-생년월일 : 1958. 7. 8.(45세)

-주요 학력 및 경력 : 서울대학교 법학대학원 졸업(법학박사)
통일연구원 북한인권센터 소장

-주요 저서 및 논문 : 『남북한특수관계론』(저서)

『신좌경사상 비판』(저서)

『중공의 경제현실과 그 전망』(저서)

“항공기테러의 법적 규제”(논문)

■ 참고인

국가정보원 테러과장 신상엽

법무부 검찰3과장 김정수 부장검사

국방부 법무과장 고석대령

III. 진술인 의견

이른바 제2차 테러방지법안에 대한 검토 / 7 :

(울산대 법학부 교수 이계수)

새로운 테러와 국가안보관리 시스템 :국제테러정세와 한국의 국가안보 / 13

(연세대 국제대학원 교수 이정민)

대테러활동의 총괄 기획·조정업무 수행 책임기관 검토 / 25

(동국대 교수 이황우)

테러방지법 심사를 위한 공청회 진술문 / 33

(변호사, 참여연대 협동사무처장 장유식)

국가정보원의 개혁방향에 역행하는 테러방지법안 / 37

(변호사 장주영)

테러방지법 수정안 검토 / 51

(중앙대 법대 교수 제성호)

이른바 제2차 테러방지법안에 대한 검토

이계수

울산대 법학부 교수

1. 과거에는 미국이 하는 일이면 모두 옳이라고 보았다. 그러나 현재는 그렇지 않다. 미국-이라크 전쟁이 그러하지만 9·11 이후 강력하게 시행하는 반테러법제도 또한 그러하다. 미국은 테러예방을 명문으로 자국내 외국인은 물론 내국인의 자유를 현격하게 침해하는 테러법제를 잇따라 마련하여 이른바 공안정국을 만들어내었고, 다수의 국가들은 그러한 미국을 추종하고 있다. 이렇게 해서 9·11 이후의 세계는 이른바 세계적인 '신 공안정국'으로 넘어가고 있다. 테러를 매개로 한 '반테러 국제연대'라고도 한다. 그리고 바로 그러한 정국에 한국정부도 참여하려고 한다. 테러방지법의 제정을 통한 '한미 동맹'인 셈이다.

그러나 중요한 사실은 이른바 '반테러 국제연대'는 현재 전 세계적으로 급격하게 와해되고 있다. '찰머스 존슨'이라는 세계적 석학은 2001년 겨울 당시 이미 반테러 국제연대는 허구이며, 곧 붕괴할 것이라고 보았다.

2004년 대통령 선거결과에 따라 '반테러 국제연대'와 이른바 세계적 공안정국은 급격하게 변화할 가능성이 있다. 한국 정부도 이러한 세계적 흐름을 읽어야 한다.

2. 2001년 11월 처음 국가정보원에 의해 제안된 테러방지법안은 9·11 테러 직후 국민들 사이에 만연한, 테러에 대한 막연한 공포심을 이

용하는 한편 2002년 월드컵 공동개최 대비라는 명분을 내세웠기 때문에 당시에는 일사천리로 통과될 듯이 보였다. 그러나 테러방지법 제정에 대한 시민사회 내부의 저항이 워낙 컸기 때문에 2002년 5월을 기점으로 법안에 대한 국회심의회는 중단되었다. 그러다가 금년 8월 이후 일부 내용이 수정된 채로 제안된 제2차 테러방지법안이 현재 국회에서 심의 중이다.

그런데 이 제2차 법안은 제1차 법안에 비해서는 분명 개선된 측면이 있지만 테러방지법을 통해 국가정보원의 권한을 강화한다는 측면은 여전하고, 이 법안이 갖고 있는 위험요소(테러예방을 위한 사실상 무한정의 도청권 허용 등)는 그대로 있어 시민사회 내부의 저항이 여전히 큰 것으로 알고 있다.

9·11 테러 이후의 급박한 정세 속에서도, 그리고 월드컵을 앞둔 상황에서도 제정하지 않은 법을 이제 와서, 더군다나 미국의 시민사회를 위시하여 세계 각국에서 반테러법제에 대한 자성 — 반테러를 이유로 국민의 인권과 외국인의 지위를 침해하고, 한 사회 내에 의심과 반목의 문화를 조장하며, 정보권력을 강화한다는 자성 — 의 목소리가 커지고 있는 이 때에 새삼 테러방지법을 제정해야 할 이유가 없다.

3. 이른바 제2차 '테러방지법안'에 대해서는 제1차 법안 때와 마찬가지로 국가인권위원회와 국내외 시민인권운동단체의 제정반대의견이 이미 제시되어 있다(자세한 내용은 <http://nopota.jinbo.net>에 모두 게시되어 있다). 이에 더해 유엔 고등난민판무관실은 한국의 테러방지법이 난민 및 외국인의 지위를 위협할 것이라는 우려를 내놓았다. 이 기구의 우려는 “어떠한 대테러대책도 인권과 난민의 지위, 인도주의적 국제법을 훼손해서는 안 된다”고 강조한 2002년 유엔 총회의 결의(A/RES/57/219)를 일깨워준다. 유엔 총회의 결의는 권고적 효력밖에

없으나, 유엔안보리 결의 1373호를 이용하여 공안·정보권력을 강화하고 있는 국가들에게는 중대한 경고의 의미를 갖고 있다. 그것은 또한 무엇을 테러라고 정의 할 것인지에 대해 국제사회가 여전히 합의하지 못하고 있음에도 불구하고 반인권적 반테러조치만이 횡행하는 현실에 대한 비판이기도 하다.

우리 정부가 테러방지법의 제정 필요성과 관련하여 자주 끌어들이는 유엔안보리 결의 1373호는 한국을 비롯하여 각국 정부가 추진하였거나 하고 있는 '반인권적·자유침해적 반테러조치'에 대한 백지위임장이 결코 아니다. 동 결의는 9·11 테러 직후 발표된 것이기는 하나, 테러리즘에 반대하는 국제사회의 지속적 노력의 연장선에서 있고, 반테러대책과 관련하여 현재 가장 중요한 요소로 제시되고 있는 테러자금차단에 초점을 맞추고 있다. 나아가 동 결의는 '테러자금조달의 억제를 위한 국제협약' 등에 가입하는 것이 유엔 회원국들의 선택사항이 아니라 의무임을 분명히 하고 있다.

요약하면 테러대책은 이제 국제적 관심사임에 틀림없다. 그러나 그것의 구체적 실행은 여전히 단위국가, 주권국가에 맡겨져 있으며, 국제법은 그러한 주권국가의 실천에 일종의 가이드라인인 셈이다. 그런데 그러한 가이드라인의 하나라고 할 수 있는 유엔 안보리 결의 1373호의 핵심이 테러에 대한 분명한 처벌이고, 처벌의 중심에 형법과 형사사법절차를 놓고 있음을 간과해서는 안 된다. 실상 가장 확실한 국제적 대응은 미국이 그토록 회피하려고 하는 국제형사재판소(ICC)에 의한 테러리즘 단죄일 것이다.

한편 테러방지법의 제정필요성을 제시하는 정부측 논리도 이제는 방금 지적한 '국제협력' 등에 초점이 맞추어져 있다. 예컨대 유엔회원국인 대한민국도 안보리 결의 1373에 '구속되므로' 현재의 초안대로

테러방지법을 만들어야 한다는 식이다. 그러나 그러한 주장에는 결의 1373호가 여러 군데에서 ‘법적으로 가능한 모든 수단’, ‘국제법 및 국내법에 합치하는 방식’으로 반테러조치를 취해야 한다고 지적한 사실이 빠져있다. 여기서 말하는 법적으로 가능한 수단이란 국제법과 국내법(헌법을 포함)에 합치하는 수단을 의미한다. 국민들의 사생활과 통신의 자유, 그리고 난민의 지위가 점차 침해되고 있는 오늘날의 현실을 고려한다면, 테러방지를 위해 법적으로 가능한 조치란 결국 헌법과 국제인권법이 인정하는 조치로 이해해야 한다.

4. 그렇다면 국회 정보위원회 위원들이 통과를 공언하고 있는 현행 법안의 내용은 어떤가?

(1) 법안은 국가정보원에 대테러센터를 두어 국정원으로 하여금 테러업무에서의 기획·지도 및 조정권한을 행사할 수 있도록 했다. 과거 중앙정보부, 안기부시절부터 이런 조정권한이 문제가 많이 되었다는 사실을 상기할 필요가 있다.

(2) 국가시설 등을 “테러로부터 보호하기 어려운 경우”(그러나 어떤 경우가 이에 해당하는지는 지극히 모호하다)에는 평상시에도 군대를 동원할 수 있게 했다. 평상시 군대를 대국민작전에 동원하는 것은 명확한 헌법적 근거가 있어야 가능하다. 출동한 군대가 이른바 ‘경찰권한’을 행사하지 않고 단순 경비작용을 한다고 하더라도 결론은 크게 달라지지 않는다.

(3) 국회는 물론 그 누구도 알 수 없는 방식으로 이루어지는 각국 비밀정보수사기관간 정보교류를(말이 정보교류이지 자국민의 사적 정보를 타국에 넘겨주는 형태가 될 것이다) 승인하였다.

과거부터 늘 있어왔던 비밀정보기관간의 정보교류는 사실 어느 기

관, 어느 단체에 의해서도 통제되지 않았다. 앞으로는 이런 교류를 줄이고 공식적인 절차와 법을 거친 정보교류를 하는 것(司法共助, 警察共助, 外交共助)이 중요하다. 이것은 최소한의 요구이며, 유엔 안보리 결의 1373호가 이야기하는 바이기도 하다.

만약에 이런 최소한의 요구들이 충족되지 않으면 미국 주도의 전지구적 감시망은 완성되는 것이다. 그것은 globalization of surveillance가 될 것이다. 그리고 이제부터 국회는 국정원이 주장하는 정보교류협력의 실체에 대해 연구해 볼 필요가 있다.

(4) 법원의 허가 없이 대통령의 승인만으로도 감청(도청)을 할 수 있는 대상을 확대했다—테러행위와 무관한 나와는 아무 관계가 없을 것이라고 안심하는 것은 금물이다. 진짜 테러 때문에 감청(도청)을 할 것인지는 아무도 모른다.

(5) 동남아시아, 이슬람권 출신자들은 앞으로 “테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인” 취급을 받게 될 공산이 크다.

‘순수’ 정보기관으로 탈바꿈시켜야 할 기구를 버젓이 상급 ‘정보수사기관’으로 만들고, 계엄상황이 아닌데도 군대가 출동할 수 있게 하며, 우리나라에서 보호를 요청하는 난민을 ‘테러를 할 우려가 있는 외국인’으로 분류하여 아예 입국도 못하게 하는 법을 헌법과 국제인권법에 부합하는 반테러법이라고 보기는 어렵다. 나아가 국정원 개혁의 방향이 정보권한과 수사권한의 분리에 있다는 사실을 상기 할 때 ‘허위신고자에 대한 수사권’을 국정원에게 새로 부여하는 법을 새삼 만드는 일이 온당한 처사인지 묻고 싶다—혹자는 법안 제13조가 제1차 법안에서와 달리 “허위임을 알면서도” 테러와 관련한 허위사실을 신고 또는 유포하는 자만을 처벌하고, 그러한 자를 적발하는 수사권만을 대테

러센터가 갖게 될 것이므로 문제가 없다고 하나 이는 모르고 하는 소리다. 모든 나라에서 반테러법은 처벌이 아니라, 처벌을 빌미로 한 합법적인 감시권한의 확보에 초점이 맞추어져 있다. 1만 건을 조사하면 1건 정도가 실제로 형사처벌되는 것이 테러범죄의 현실임을 잊지 말아야 한다.

5. '눈에는 눈, 이에는 이'라는 말이 있다. 그러나 테러리스트를 이길 힘은 그들과는 다른 방식으로 싸우는 데 있음을 잊지 말아야 한다. 그 방식은 이미 자유주의적 법치국가를 지향하는 우리 헌법에 다 나와 있다. 국회 정보위원회는 바로 이와 같은 가장 기본적인 사실도 무시하는 테러방지법안의 심의를 중단하고, 지난 대통령 선거 때부터 약속한 국가정보원 개혁부터 발벗고 나서야 한다. 우리 현실에서 국회가 안 하면 국가정보원에 대한 외부통제는 사실상 불가능하다는 점을 고려할 때 국회, 특히 국회 정보위원회에 대해 국민들이 갖고 있는 기대가 크다는 사실도 고려해주시기 바란다.

국가정보원에 대한 개혁논의를 충분히 한 연후에, 우리사회가 필요로 하는 테러방지모델 개발에 나서도 늦지 않다. 사실 미국의 경우는 그렇게 하지 않고, 9·11 이후 곧바로 정보기관권력을 강화하는데 주력하였는데, 그 결과 9·11 테러를 막지 못한 정보기구들에게 책임은 묻지 못하고, 사실상 이들의 권한만 키워주었다는 비판이 최근 민주당 의원은 물론, 공화당 내부에서조차 나오고 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.

새로운 테러와 국가안보관리 시스템:

국제테러정세와 한국의 국가안보

연세대학교 국제대학원 교수

이정민

I. 다국적 테러위협과 변화하고 있는 국가안보 패러다임

한국의 국가안보관리 시스템 혹은 체제는 지난 탈냉전 이후 많은 대내외적 변화에 직면해 왔으며 종합적으로 보았을 때 위협 평가 부문에서 가장 두드러진 변화를 읽을 수 있다고 판단된다. 즉 남북간의 화해와 협력관계가 단계적으로 구축되고 있는 것은 사실이지만 여전히 다양한 군사적 위협들이 존재하고 있으며, 특히 북한의 대량살상무기 위협이 중요한 안보과제로 자리잡고 있다. 그러나 1990년대 말 이후 현재 비록 남북관계가 부분적으로 해빙되었음에도 불구하고 대북 군사위협 평가를 지나치게 규범적인 논리에 입각해서 분석하고 있다는 인상을 받을 수 있다. 즉 북한과의 협력적 관계를 구축할 필요는 분명히 있으나 동시에 현존하고 있는 제반의 군사적 위협들을 평가절하할 수 없으며 소위 탈냉전적인 시각에서의 대북군사위협을 분석할 경우 유사시 한국의 국가안보관리 시스템에 중대한 영향을 미칠 수 있다고 본다.

물론 위협 평가만이 국가안보의 핵심적인 변수라는 것은 아니다. 한

예로 1990년대 초 이후의 대표적인 대내외적 변화를 분석함에 있어서 최소한 (1) 국제질서 차원, (2) 지역질서 차원, (3) 그리고 (3) 국내정치 차원 등의 다층적인 요소들을 고려할 수밖에 없으며 이러한 변화 요인들은 모든 국가들의 국가안보관리 시스템에 지대한 영향을 미쳐왔다고 볼 수 있다. 그러나 한국의 관점에서 보았을 때 이러한 표면상의 변화들을 결코 무시하거나 과소평가 할 수 없으나 동시에 보다 근본적인 차원에서의 분석이 필요하다고 본다. 즉 한국은 지구촌의 190여개국 가운데 매우 특수한 안보환경에 직면해 있으며 복합적인 안보 위협(hybrid threat) 혹은 복합적인 분쟁(hybrid conflict) 상황 속에 직면해 있다는 점을 간과할 수 없다.

전지구적인 차원에서의 탈냉전적 변화가 확산되고 있음에도 불구하고 북한으로부터 다양한 안보위협들이 여전히 존재하고 있으며 제2의 북핵위기, 북한의 다양한 대량살상무기(WMD)계획과 프로그램, 그리고 재래식 전력 등의 실황들이 이를 입증하고 있다. 따라서 한국은 (1) 북한의 일반적인 전력과 특수전 요원들을 포함한 재래식 군사적 위협, (2) 북한의 핵무기 개발 계획과 생화학무기 그리고 탄도 미사일을 중심으로 형성된 비대칭적 안보위협(asymmetrical security threat), (3) 알 카에다와 같은 초국가적 테러조직들로부터 발생할 수 있는 다국적 테러위협, 그리고 (4) 사이버전·네트전 (cyber warfare, net warfare)을 중심으로 한 정보전 등 다양한 안보위협과 새로운 양상의 위협에 직면해 있는 지구촌의 몇 안 되는 특수한 국가라고 볼 수 있다. 다시 말해서 한국은 이미 전방위적 안보위협 (omni-directional security threat)이라는 매우 특수한 상황에 직면해 있는 만큼 새로운 각도에서의 예방조치들과 특히 새로운 양상의 억지전략을 구상할 필요가 있는 국가라고 볼 수 있다. 물론 이러한 다양한 안보위협들이 현존하고 있기 때문에 우선적으로 남북간의 단계적 신뢰구축을 통한 상

호간의 불신해소가 중요한 국가적 과제로 여전히 대두되고 있으며 북핵문제 역시 다자적 대화와 평화적 방법으로 해결될 수 있도록 다각적인 외교협상을 활성화할 필요가 있다고 본다.

그럼에도 불구하고 국가안보는 긍정적인 시나리오와 규범적인 논리를 중심으로 형성되는 것은 결코 아니다. 오히려 최악의 상황을 포함한 다양한 시나리오에 입각한 안보기획과 수시로 변화는 대내외 정세를 보다 냉정한 자세와 객관적으로 분석할 수 있는 정보획득능력을 반드시 구비해야만 한다. 따라서 다국적 테러 혹은 초국가적 테러에 문제를 중요한 국가안보과제로 인식할 필요가 있으며 이에 따른 복합적인 국가안보관리 시스템의 효율성을 극대화할 수 있는 제반의 조치들이 요구되며 이러한 맥락에서 보았을 때 테러방지법을 포함한 보다 능동적인 대테러 정책을 강구할 필요가 있다고 본다.

II. 이슬람 테러리즘, 국가 안보를 위협하는 세력으로 부상

최근 국제테러를 주도하며 전세계를 테러 공포에 몰아넣고 있는 이슬람 테러리즘을 중동지역의 범주를 벗어나 전세계로 확산시킨 장본인은 오사마 빈 라덴이다. 그는 구소련의 아프간 침공에 맞서 이슬람 무자헤딘으로 참전했으며, 88년경 이슬람 테러조직인 알 카에다를 결성, 이슬람 테러분자들을 양성하여 세계각지의 이슬람 분쟁지역으로 파견하기 시작하면서 이슬람 테러리즘의 대부로 자리잡았다. 특히, 걸프전은 빈 라덴에게 이슬람 테러리즘을 전세계로 확산하는 기회로 제공했다. 그는 걸프전 당시 미군의 이슬람의 대표적인 성지 중 한곳인 사우디아라비아 주둔과 기독교 문화로 대표되는 서방국 문물의 이슬

람 세계 유입에 극단적으로 반대하며 본격적인 테러활동을 전개하였다.

빈 라덴은 막대한 자금력과 이슬람 과격세력들을 규합, 사우디에 주둔한 미군을 대상으로 테러를 시작했으며 자신의 테러활동을 과거 12세기 기독교의 십자군 전쟁에 비유하며 정당화했다. 98.2 전세계 이슬람 테러조직을 연합해 “유대인과 십자군 전사에 대항하는 지하드를 위한 국제 이슬람 전선”(International Islamic Front for Jihad Against the Jews and Crusaders)을 결성한 이후 테러의 대상을 사우디 주둔 미군에서 전세계 미국인과 미국의 이익으로 확대하였고 1998년 8월 아프리카 케냐와 탄자니아 주재 미 대사관 대상 폭파테러를 자행하면서 국제사회의 최대 테러위협 세력으로 부상했다. 국제사회는 이슬람 과격세력의 테러활동이 중동지역에 한정되지 않는다는 점을 인식하게 되면서 이슬람 테러리즘에 공동 대응키 위한 노력들을 기울이기 시작했다.

이슬람 테러리즘이 전세계를 경악케 하고 국가의 안보를 위협하는 요인으로 부각된 사건은 바로 2001년 발생한 9·11 테러이다. 이 사건은 미국 뉴욕 세계무역센터 등 4곳에서 동시다발적으로 발생한 항공기 자살충돌 테러로 당시 어느 누구도 예상치 못한 테러수법이 사용된 전대 미문의 사건으로 기록되었으며 미국 등 국제사회가 테러문제를 국가의 안보와 직결된 사안으로 인식하게 하는 계기를 제공했다. 미국은 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁을 선포하고 국제사회의 동참을 요구하면서 빈 라덴의 근거지로 알려진 아프가니스탄에 이어 이라크전을 감행하는 등 이슬람 테러리즘을 발본색원하려는 노력을 기울여왔다.

그러나 미국의 대테러 전쟁에도 불구하고 알 카에다 테러능력에는

큰 변화가 없는 것으로 추정되고 있다. 알 카에다 등 이슬람 과격세력들은 9.11 테러 이후 상대적으로 경비가 취약해 테러가 용이한 민간인과 민간시설 등 소위 “soft target”을 테러대상으로 무차별적인 자살테러를 지속하고 있다.

2002년 10월 예멘 연안 프랑스 유조선 랭부르호에 대한 폭탄적재 소형선박 충돌테러, 2003년 5월 사우디아라비아 리야드 소재 외국인 거주지역 연쇄 자살폭탄테러, 2003년 8월 인도네시아 자카르타 소재 미국계 메리어트호텔 자살폭탄 테러 등이 직접 자행한 대표적인 테러 사건이며 2002년 10월 인도네시아 테러조직인 제마 이슬라미야(JI)와 연계하여 발리섬 나이트 클럽을 폭파테러 하기도 했다. 특히, 금년 들어 알 카에다 등 이슬람 과격세력들은 미국 등 서방국과 이라크 파병국에 보복테러 위협을 더욱 강화하고 있다. 지난 4월 8일 빈 라덴은 녹음된 육성테이프를 통해 이라크 공격을 지지한 정부를 공격할 것이라고 미국과 영국 그리고 이들 국가를 지원하는 국가들에 대한 보복테러를 경고하기도 했다. 동시에 9월 28일에는 알 카에다 고위지도자 중 한 명인 알 자와히리가 미국과 이교도 및 위선자로 구성된 미국의 동맹국들에 맞서 싸울 것을 이슬람 과격세력에게 선동한 바 있다. 미국이 우리나라 등 각국에 이라크 전투병 파병을 요청한 직후인 10.12에는 이라크 시아파 무장단체인 「이맘 알리 빈 아비 탈레브 지하드 여단」이 이라크에 파병되는 모든 외국군에 맞서 싸울 것이며 조만간 이들 국가에 대한 작전을 개시할 것이라고 경고한 바 있고, 10월 18일에는 빈 라덴이 영국·일본 등 이라크 다국적군에 참여하는 국가에 대해 적절한 시기와 장소에서 보복할 것이라고 경고했다.

이외, 영국 *Jane's Intelligence Review*(2002년 1월호)와 미국 *Washington Post*(2002년 1월 11일자)는 알 카에다 다음 테러대상으로 한국과 일본이 될 가능성이 높다고 예측한 바 있고 캐나다 일간지인

National Post(2003년 10월 22일자)는 “팔레스타인 이슬람 지하드”(PIJ)가 이라크전에 참전한 한국을 직접 거론하며 테러위협을 경고했다고 보도했다. 세계 각국의 지도자와 국제정치학 등 관련분야 전문가들은 물론 세계 유수의 언론들도 이제 테러는 특정국가에 국한된 문제가 아니라 전세계 모든 국가가 관련된 문제가 되었으며 테러리즘이 국가의 안보를 위협하는 최대 현안으로 부상하였다고 강조하고 향후 국제사회는 적국과의 전쟁이 아니라 테러와의 전쟁시대가 도래할 것이라는 전망을 내놓고 있는 실정이다.

III. 새로운 국가안보 위협요인에 대한 대응체계 구축 필요

1990년대 후반 이후 테러리즘의 양상이 변화되고 있다. 과거에는 테러조직들이 정부요인 암살, 항공기나 인질 납치, 정부 또는 외교시설 점거 등 상징성을 띤 특정목표를 테러대상으로 삼아 자신들의 대의명분을 선전하는데 주력하는 경향이 있었다. 그러나 최근의 테러는 전쟁수준의 대규모 피해발생, 민간인과 민간시설 등 불특정다수를 대상으로 한 무차별적 공격, 테러 발생지역의 광역화 등의 특징을 보이고 있으며 기존의 대응수단으로 대처가 어렵다는 점 때문에 이러한 최근의 테러경향을 이른바 “뉴테러리즘”으로 부르기도 한다.

특히, 9·11 테러는 뉴테러리즘의 전형적인 사건으로 이제 테러는 단순히 공포를 조성해 목적을 달성하는 한계를 벗어나 국민의 생명과 안전을 위협하는 국가안보의 문제로 인식되고 있으며 어떤 양상으로 테러가 발생할지 예측 불가능하기 때문에 국가의 한 기관이 전담할 수 없고 정부기능을 통합·조정하는 등 범국가적 차원에서 대응해 나가

는 경향을 보이고 있다. 국제사회의 대테러 활동을 주도하고 있는 미국은 9·11 테러 예방에 실패한 원인이 CIA·FBI 등 정보수사기관들이 입수한 첩보와 정보들을 부처 이기주의와 정보장벽으로 충분히 공유하지 않았기 때문이라고 진단하고 각 부처에 분산되어 있는 대테러 업무기능을 통합하는 작업에 착수했다. 2002년 11월 부시 대통령은 22개 정부부처에 산재된 대테러 업무 기능을 통합·조정할 국토안보부(Department of Home Security)의 신설법안에 서명, 2003년 1월 정식 결성되었으며 지난 5월에는 FBI내에 대테러 유관기관 합동의 “테러위협 통합센터”(Terrorist Threat Integration Center, TTIC)를 설립하는 등 효율적인 대테러 활동을 위해 정부의 대테러 업무기능을 통합하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 CIA내에 설치되어 유관기관 합동으로 운영중인 “대테러 센터”(Counter Terrorist Center, CTC)의 기능을 확대하고 인원도 대폭 증원하였으며, FBI도 대테러 기능을 강화하고 상당수의 요원들을 대테러분야에 배치하는 등 정보수집·분석기능을 강화한 것으로 알려졌다.

영국은 9·11 테러와 같은 대규모 테러에 효율적으로 대처하기 위해서는 현재의 대응체계로는 부적합하고 미국의 “테러 위협통합 센터”(TTIC)와 같은 유관기관 합동기구가 필요하다는 판단에 따라 2003년 5월 보안정보부(SS), 비밀정보부(SIS), 국방부, 경찰 등 정부기관 합동의 “정부 합동 테러분석 센터”(Joint Terrorism Analysis Center, JTAC)를 설립하였다. 캐나다는 9·11 테러 이후 이슬람 테러위협이 증대되자 “안전정보부”(CSIS) 내에 기존 대테러국 외에 화생방테러 대응·국제행사 안전활동 등을 수행하는 비확산국을 추가 신설하는 등 대테러 역량을 보강하고, 연방경찰(RCMP) 과 협력하여 테러예방에 주력하고 있다.

호주는 2002년 발리 테러 참사이후 매우 적극적인 자세로 대테러전

에 동참하고 있으며 특히 대테러 예방조치들을 강화하고 있다. 한 예로 10월 17일, 호주 정부는 “국가위협평가 센터”(National Threat Assessment Centre, NTAC)를 신설했다. 향후 5년간 최소한 5천만 달러를 투입, 365일/24시간 동안 각종 테러관련 정보를 수집·분석함은 물론, 호주의 대외정보 기능을 강화할 계획이다. NTAC는 호주안보정보국(Australian Security Intelligence Organisation, ASIO) 내에 설치되었으며 연방경찰, 비밀정보서비스(Secret Intelligence Service), 국방정보국(Defence Intelligence Organisation), 외교통상부, 국가위협평가국(Office of National Assessments), 교통부 등 테러방지관련 모든 국가기관들의 요원들이 파견형태로 근무할 계획이다.

한편 독일은 해외정보기관인 연방정보부(BND)와 국내정보기관인 헌법보호청(BfV)에 대테러 전담조직을 운영하고 있으며, 러시아도 9·11 테러 이후 연방보안부(FSB) 내 대테러 담당 기능과 권한을 대폭 확대한 것으로 알려져 있다. 특히, 우리와 인접한 일본의 경우 공안조사청을 중심으로 경찰청, 내각조사실, 방위청, 외무성 등 유관기관간 대테러 협력을 강화하고 있는 추세를 보이고 있다. 각국은 효율적인 테러 대처를 위해 정부의 역량을 총동원하는 외에 법적장치 마련에도 주력하고 있다.

미국은 1995년 4월 오클라호마 연방정부 청사 폭파테러를 계기로 기존의 반테러법(83년, 일명 대테러전투법)을 대폭 강화한 “종합테러방지법”(Anti-Terrorism & Effective Death Penalty Act of 1996)을 제정하였고, 9·11 테러 이후인 2001년 10월에는 더욱 강화된 소위 애국법(USA Patriot Act, 5년 한시법)을 제정하였으며 최근에는 판사·대배심의 승인 없이도 용의자나 증인을 소환·수사할 수 있는 권한을 부여하는 강화된 “애국법 II” 제정을 추진 중에 있다.

영국, 독일, 일본, 호주 등 테러의 위협에 노출된 많은 나라들도 기존의 반테러법을 보완하거나 새로이 제정하는 등 테러 대응활동을 더욱 강화하고 있다. 영국은 2000년 7월 반테러법(Terrorism Act 2000)을 제정하여 불고지죄, 테러자금 몰수 및 계좌 추적권, 영장없는 체포 등 수사기관의 권한을 강화하였고, 독일은 형법으로 테러를 처벌해 왔으나 2000년 1월 대테러대책법을 새로이 제정, 통신감청과 구속사유 없는 예외적 구속 등을 규정하였고 연방정보부법을 개정, 테러자금의 계좌추적을 가능케 하였으며 연방군의 대테러 작전 투입을 위한 기본법 개정도 강구하고 있다. 일본은 2001년 10월 테러대책특별조치법을 제정한데 이어 자위대법을 개정, 테러사건 발생시 자위대의 출동을 규정하였고 캐나다, 호주, 인도 등도 테러방지법을 각각 새로이 제정하였다.

이와 같이 국제사회는 국가안보 위협요인으로 등장한 테러리즘에 능동적이고 효율적으로 대처하기 위해 테러방지법을 제정·보완함은 물론 국가의 기능과 역량을 총동원하여 범국가적 대응체계 구축에 주력하고 있다.

IV. 국제사회의 대테러 공동대응 노력에의 적극 동참

9·11 테러는 냉전종식 이후 뚜렷한 대결구도가 존재하지 않던 국제사회에 테러와 반테러라는 새로운 대립관계가 형성되는 계기를 제공했다. 국제사회는 미국을 중심으로 테러근절을 위한 반테러 연대를 강화하는 추세에 있다. 이는 최근의 테러리즘이 한 국가에 국한된 문제가 아니라 공동으로 대처해야 효과적이라는 인식이 자리잡았기 때

문이다. 국제사회에서 최대의 테러 대상국가로 떠오른 미국은 내부적으로 범국가적 대응체계 구축과 아울러 국제적인 공조를 통한 테러에의 대응에 주력하고 있다. 미국은 개별국가 또는 지역 대테러 협력체에 대한 지원을 통해 국제사회의 대테러 연대를 주도하고 있으며 미국의 대테러 노력에의 동참 여부를 우호/비우호 국가 판단 근거로 삼겠다고 공언한 바 있다. UN은 9·11 테러에 이은 아프간전과 이라크전 등으로 테러문제가 국제사회의 최대 이슈가 되면서 총회, 안보리, 산하기구를 막론하고 테러문제를 무게있게 다루고 있다. 특히, UN은 2001.9.12 안보리 결의안(1368호)을 통해 9·11 테러를 “국제평화와 안보에 대한 위협”으로 규정한데 이어 2001년 9월 28일 안보리 산하에 “대테러위원회”(UN Counter Terrorism Commission)를 설치하고 전세계 모든 국가들에 대해 테러조직의 자금원과 병참지원 차단 등의 의무를 부과하는 결의안(1373호)을 채택하는 등 지금까지 10여 개의 반테러 결의안을 채택했다. 또한 UN 산하기구인 국제민간항공기구(ICAO)는 “항공안전행동계획”을 새로이 제정, 항공기에 대한 테러행위 예방을 강화토록 하였으며, 국제해사기구(IMO)도 “선박자동식별시스템” 도입과 해상인명안전협약 개정 등 해상테러 방지노력을 강화하였다.

G-8도 회원국은 물론 비회원국(개도국)의 협력 없이는 테러를 근절할 수 없다고 판단하고 동남아국가 등 개도국의 대테러 대응능력을 지원키 위한 “대테러행동 그룹”(Counter Terrorism Action Group, CTAG)을 구성하였으며, ASEM은 2002.9 제 4차 정상회담에서 “테러근절을 위한 ASEM 코펜하겐 선언”을 채택, 모든 종류의 테러리즘에 반대한다고 선언했다. 특히, 역내에서 테러가 빈발하고 있는 동남아 국가협의체인 ASEAN은 2002년 5월 테러관련 정보교환·법집행 협력·제도적 능력구축 등 세부 전략방안이 포함된 “테러부문 실무 계

획”을 구체화하였으며 2002.11 제 8차 정상회의에서는 테러리즘이 종교적 이유로 정당화되어서는 안 된다는 “테러리즘에 대한 선언”을 채택하였다.

한편 국제사회는 테러에 공동 대응키 위해 국가간·지역간 대테러 협력체를 구성, 대응해 나가는 추세에 있다. 대응해 나가는 추세에 있다. 금년 7월1일 말레이시아에 설립된 “동남아 지역 대테러센터”(South East Asia Regional Center for Counter Terrorism)가 대표적인 예라 할 수 있다. 이와 같은 국제사회의 대테러 공동대응 노력에 우리가 동참해야 할 당위성은 여러 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 먼저 우리나라의 경우 국내에 자생적 테러조직이 존재하지 않기 때문에 테러 위협의 대부분은 현존하는 이슬람 테러위협 등 외부적인 요인이다. 이러한 외부적 테러위협을 예방하고 대응키 위해서는 정보교류 등 국제사회와의 협력이 거의 절대적이다. 두번째로는 국제정치 구도의 현실적 진영분화이다. 과거 냉전시대와 달리 미국이 유일 강대국으로 존재하고 있고 이러한 미국이 대테러 활동에 대한 협조여부를 향후 관계 설정의 척도로 삼겠으며, 미국의 외교정책 우선순위를 테러에 두겠다고 발표한 점을 고려치 않을 수 없다. 셋째 UN에서는 9·11 테러 이후 테러근절을 위해 국제공조를 결의하고 테러방지를 위한 국제협약 가입과 법령제정 등을 강력히 권고하고 회원국을 대상으로 이행여부에 대한 실사를 진행하고 있으며 비협조적인 국가에 대해서는 경제제재 등을 고려하고 있어 우리나라와 같이 외국에 대한 의존도가 높은 국가에서는 국제사회의 공동대응 노력에 동참치 않을 경우 국가 신인도 추락은 물론 경제적인 손실도 배제할 수 없다.

V. 테러방지법 제정의 필요성

지금까지 살펴본 바와 같이 테러가 무차별화·대형화·광역화되면서 범세계적 네트워크를 형성하는 현실을 감안할 때 테러로부터 안전한 나라는 어디에도 없다는 것은 분명한 사실이다. 주지하듯이 최근 테러양상이 전쟁수준의 가공할 파괴력을 가지면서 세계 각국은 국가안보 차원에서 총력 대응체계를 구축하기 위해 전담기구를 대폭 강화하는 추세에 있으며 UN이 권고한 바와 같이 국제사회의 반테러 공동전선에 동참하는 차원에서 테러방지법을 제정하거나 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 특히, 우리나라는 소위 이슬람 테러리즘이 주요 테러대상으로 하고 있는 미군과 미국 관련시설들이 전국에 산재해 있고, 주요 국제행사도 지속 개최될 것이다. 게다가 미국이 주도하는 대테러전에 동참, 아프간과 이라크에 의료·공병부대를 이미 파병하였고 현재 전투병 파병도 앞두고 있는 등 우리나라에 대한 테러위협은 증가되고 있는 실정이다. 이러한 점증하는 테러위협에 효과적으로 대응키 위해서는 정부 17개 부처에 산재된 대테러 업무를 총괄적으로 조정하고 9·11 테러와 같은 무차별 테러에 대처할 범국가적 위기관리 체계의 구축이 절실하며 이러한 활동의 토대가 될 테러방지법의 입법은 필수적 선택이다. 또한 UN 등 국제사회가 세계 각국에 대해 테러에 공동대응할 수 있는 법적·제도적 장치를 요구하고 있고 이의 동참이 세계적인 추세임을 감안할 때 국제 사회의 일원으로서 이에 적극 동참해야 함이 타당하다고 할 것이다.

대테러활동의

총괄 기획·조정임무 수행 책임기관 검토

동국대 교수

이 황 우

1. 대테러활동의 개념 및 부처별 임무·기능 검토

대테러활동은 주체에 대한 규제, 객체의 보호, 수단의 관리, 사건 발생 대응 등 크게 4가지 영역으로 대별될 수 있으며 이를 영역별로 살펴보면 다음과 같다.

주체에 대한 규제로는 테러분자의 국내활동을 방지하기 위해 해외에서의 테러분자 잠입저지 및 국내에서의 테러연계 불순활동 차단 등이며,

객체의 보호에 관한 활동은 고전적 테러 대상이 되어왔던 국가중요시설·주한 외국인 시설 등과 새로운 테러목표로 부상중인 소위 소프트 타겟으로 지칭되는 다중 이용시설 및 교통수단 등을 보호하는 활동을 말 할 수 있다.

수단의 관리라 함은 테러에 이용될 가능성이 있는 폭발물·화학물질·독가스 등이 테러범이 사용할 수 없도록 관리하는 것이며,

사건발생 대응은 구조·구난, 테러범 진압, 수사활동 등을 말할 수 있다.

그러나 뉴테러리즘에서 나타나는 국가안보를 위협하는 대형테러에 대응하기 위해서는 위에서 열거한 4가지의 영역의 활동이 종합적으로 이루어져야 하는데 이를 위해서는 대테러 활동을 총괄하고 기획·조정할 기구가 필요한 것이다. 대테러활동의 총괄, 기획·조정기구 책임기관에 대한 선정을 위해서는 각 부처의 대테러활동 임무·기능 분석이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

대테러활동을 위해 정부 전 부처가 활동하고 있다고 할 수 있으나 대테러 업무를 전담하는 부처를 엄밀히 구분한다면 9·11테러 이전에는 82년 제정된 「국가대테러활동지침」(대통령 훈령 제47호)에 의거, 대통령경호실, 국가정보원, 국방부, 법무부, 경찰청, 해양경찰청 등 일부 부처에서 고전적인 무력테러에의 대응과 국가행사 안전개최 주안점을 두고 활동하여 왔으나, 9·11테러를 기점으로 뉴테러리즘이 태동되면서 대테러 활동이 국가안보와 직결된다는 인식의 확산으로 국가안전보장회의를 비롯 화생방테러에 대응하기 위한 과학기술부, 환경부, 보건복지부 등이 분야별 대테러 활동을 수행하면서 현재 17개 부처가 대테러 활동을 수행하고 있다.

이와같은 관점에서 각 부처의 대테러활동 임무·기능을 살펴보면 다음과 같다.

①대통령 직속기구인 대통령경호실과 국가안전보장회의, 국가정보원의 대테러

-임무·기능을 살펴보면 대통령경호실은 국가원수 및 호위가 필요한 국내외요인에 대한 테러방지활동을 대통령경호실법에 의거 수행하고 있으며,

-국가안전보장회의는 국가안전보장회의법에 의거 국가안전보장과 관련된 대통령 자문기구 역할과 포괄적 안전보장에 관한 정책을

관장하며,

-국가정보원은 국가정보원법 및 국가대테러활동지침(대통령훈령 제47호)에 의거, 대테러 전담조직을 구성하여 국내외 대테러 정보의 수집·분석·배포, 외국 정보·수사기관과의 대테러 정보협력 구축, 국가중요행사 안전활동 기획·총괄 등을 수행해 오고 있음.

②무력을 갖고있는 국방부와 경찰청·해양경찰청으로 국가대테러활동지침(대통령 훈령 제47호)에 의거,

-국방부는 대테러특공대 및 폭발물처리팀을 보유, 군사시설내 테러사건 발생시 국내사건대책본부의 역할과 화생방 테러에 대한 지원을 하고,

-경찰청은 대테러 업무를 전담하는 부서(계단위 5명)와 서울을 비롯한 6개지방 경찰특공대를 보유하면서, 테러혐의자에 대한 동향관찰 및 수사, 경비활동, 진압작전 등을 수행하고 있으며,

-해양경찰청은 해상테러에 대비 경찰과 유사한 기능을 해상에서 수행 중임.

③뉴테러리즘 유형중의 하나인 화생방테러에 대응하는 기관으로 환경부·보건복지부·과학기술부가 있으며 전담조직은 구비하지 않았으나 9·11테러 발생 직후인 2001.11. 정부종합대책을 수립하는 과정에서 화생방테러에 대한 예방활동과 사건 발생시 대책본부를 운영하도록 임무·기능을 부여하고 있음.

④9.11테러이후 항공기테러에 대응하기 위해 건설교통부는 항공기테러 예방을 위해 항공법 및 항공기운항안전법에 의거, 운항중인 항공기는 물론 공항 등에 대한 대테러 활동을 수행하고 있음.

⑤ 국외로부터 유입되는 테러위해요소 차단을 위해,

- 재정경제부는 테러행위와 관련된 테러자금의 차단활동을,

- 법무부는 출입국관리법에 의거 국가안보를 해칠 우려가 있는 테러범에 대한 입국금지 및 국내에 체류하면서 불법행위를 기도하는 외국인에 대한 출국조치 등 테러의 주체가 될 수 있는 테러분자에 대한 규제 활동을, 관세청은 폭발물·총기류·화학물질 등 테러에 이용가능한 물질들의 국내반입 차단활동을 수행중임.

⑥ 구조·구난 및 국민보호활동, 테러사건 발생시 수사활동을 수행하는 부처로는 외교통상부와 행정자치부, 대검찰청이 있으며,

- 외교부는 국외 테러사건에 대한 종합적인 예방·저지 대응대책, 재외국민 보호, 국제조약 체결 및 국제기구 가입등 국외활동을 수행하고,

- 행정자치부는 소방·민방위활동을 통한 국민보호 대책, 사건 발생 후 구조·구급, 구난 활동을 시행하고,

- 대검찰청은 테러사건에 대한 수사를 총괄하고 있음.

2. 총괄 기획·조정기구의 전제조건 및 현실적 대안

위에서 살펴보았듯이 대테러활동의 영역은 매우 복잡하고 다양하다는 것을 알 수 있으며 또한 어느 한 부처만이 독자적으로 수행하기가 불가능하므로 부처간 조율 및 효율적 대테러 활동을 위해서는 위에서 언급한 바와 같이 대테러 업무를 총괄 기획·조정할 기구가 필요하다.

이와 관련 외국의 사례를 살펴보면 미국 CIA는 공작차장보 산하에 FBI·국방부·국무부·NSA 등 14개 유관기관 합동으로 대테러센터(CTC : COUNTER TERRORISEM CENTER)를 구성, 정보공동체 관계기관 대테러활동 조정과 정보수집·분석·공작활동을 수행하고, 영국 비밀정보부(SS : SECRET SERVICE)는 국내정보 기관으로 9·11이후 해외정보부(SIS : SECRET INTELLIGENCE SERVICE), 경찰특수부 등과 합동기구를 구성, 비밀정보 수집·분석·평가 및 공작활동을 수행하고 있다.

국내에 현 시점까지 대테러업무를 총괄해 온 것은 국가정보원으로 앞으로 더욱 복잡해지고 다양화 추세인 테러에 효율적으로 대응하기 위해서는 국가정보원의 총괄, 기획·조정 기능이 필요함. 다만 시대적 변화에 따라 국가정보원이 총괄 기획·조정업무를 수행할 수 있느냐 하는 문제와 정보기관의 권한을 강화하는 행위로 다른 부처에서 동 기능을 수행해야 하는 것인지에 대해 검토해 볼 필요가 있는 것은 사실이다. 먼저 대테러업무를 총괄 기획·조정하기 위한 전제조건으로는 첫째 정보의 통합 및 분석기능, 둘째 각국의 정보 기관과 협력체제 구축, 셋째 여러 기관에 걸쳐있는 기관들에 대한 기획·조정 기능 보유 등 제반 조건을 갖추고 있는 기관이 어느 부처인지에 대해 검토가 필요하다.

첫째, 테러를 사전에 차단하기 위해서는 예방정보활동이 최우선이다. 그러기 위해서는 국내외 정보의 수집·분석 및 배포기능을 보유한 기관이어야 한다.

현재 테러예방 정보활동은 국방부, 경찰청, 해양경찰청, 국가정보원이 수행중이나 국방부 및 경찰청, 해양경찰청은 국내정보에 치중하고 있으며 해외정보는 극히 일부분에 지나지 않아 국제테러 예방정보 활동측면에서는 역부족이라 할 수 있다. 반면 국가정보원은 국내외에 대

한 제반 정보를 수집·분석할 수 있는 기능을 갖고 있으며 법적으로 정보에 대한 기획·조정기능을 갖고 있어 각 기관이 수집한 정보를 통합할 수 있는 기능을 갖고 있다.

또한 수집한 정보를 통합·분석 후 대응책을 마련하고 예방활동을 수행하는 과정을 거쳐야만 비로소 테러를 사전에 예방할 수 있다는 점을 감안할 때 국가정보원이 책임기관이라 볼 수 있다.

둘째, 뉴테러리즘 등 새로운 형태의 테러에 대응하기 위해서는 우리나라만의 독자적 정보력 및 대응책으로 대비한다는 것은 불가능한 현실이다. 세계 각국과 협력체계를 구축하여 테러 위해 정보를 신속하게 입수하고 이에 대한 대책을 마련해야 하는데 공식적인 협력체계는 외교통상부에서 수행할 수 있으나 정보의 교류는 각 국의 정보·수사기관과 긴밀한 협력체계를 갖고 있어야만 하는데 이 또한 국가정보원의 고유한 기능 중의 하나다.

셋째, 대테러 활동은 여러 부처가 협력하면서 서로의 임무를 수행해 나가야 하며 이러한 과정에서 기관간 조율을 통해 효율적으로 수행해야 한다. 부처간 업무를 조정할 수 있는 기능은 국가안전보장회의와 국무조정실, 그리고 국가정보원이 그 기능을 갖고 있다. 국가안전보장회의와 국무조정실은 정책에 관한 사항과 부처간 이견에 대한 조정은 가능할 수 있으나 현장에서 조정이 필요한 사항이 다수인 대테러 활동은 국가정보원이 과거 20여년간 지속적으로 수행해 왔으며 타 기관이 갖지 못한 노하우와 전문적 지식을 축적하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 복잡·다양한 대테러활동을 총괄할 수 있는 기구는 반드시 필요하며 이를 수행하기 위해서는 국가정보원이 책임기관으로 판단된다. 만약 국가정보원이 아닌 다른 부처에 총괄 기획·조정 기능을 부여하게 된다면 새로운 인적자원 구성과 예산이 낭비

됨은 물론 현재까지 운영해 온 대테러시스템에 대한 혼란이 발생, 국가차원에서의 시급한 대테러 대응체계 구축에 차질을 초래할 것이다.

3. 국정원이 대테러업무를 총괄하는 것은 정보기관의 권한강화 및 국정원개혁방안과 상반된다는 문제점에 대한 검토

일부 시민·인권단체에서는 국정원에 대테러센터를 두고 그 권한을 이용하여 행정기관을 장악하게 될 것이고 이는 국정원의 권한강화로 이어질 것이며 또한 국정원을 해외정보만 수집하도록 개혁하려 하는데 반하는 것이라는 반대의견을 내고 있다.

하지만 이러한 주장에 대해 결론부터 내리자면 우려에 불과한 것으로 국가정보원은 82년부터 현재까지 국가대테러 활동 기획·조정의 기능을 갖고 각 행정 부처와 대테러 활동을 시행해 왔으며, 88년 서울올림픽, 2000년 ASEM정상회의, 2002 한·일 월드컵 등 국가중요행사시마다 국정원을 중심으로 군·경 등 관계기관 합동으로 구성된 안전통제본부를 구성, 성공적으로 임무를 완수했으며 9·11테러 이전은 물론, 9·11테러 이후 아프간전, 이라크전 등으로 인한 국제적 테러위협 증가에 따른 국내 대응책 마련을 위해, 관계기관과 긴밀 협조·대응하여 왔다.

또한 테러방지법에서 규정하고 있는 대테러센터는 국가정보원 직원만으로 구성되지 않고 관계기관 공무원으로 구성하여 테러징후의 탐지 및 정보, 정보수집의 작성·배포, 테러사건 대책본부에 대한 지원 등 독자적인 업무를 수행하게 하였고 대테러 활동의 기획·조정은 기존의 시스템을 도입하여 운영하는 것으로 권한이 강화되는 것이 아니라 의무가 확대되는 것으로 권한강화는 있을 수 없다.

한편 국가정보원은 순수 정보만을 취급해야 한다는 의견은 각국의 정보기관이 정보를 포함한 보안과 방첩업무를 수행하면서 국가안보를 수호하고 있다는 현실을 간과한 것이며 해외정보만 수집하도록 하는데 대테러활동 기능을 부여하면, 개혁과 반하지 않느냐 하는 반대논리와 관련, 대테러업무는 앞에서 살펴보았듯이 해외 정보가 필수적이며 이러한 정보를 바탕으로 국내 대테러활동의 방향을 설정해야 한다.

테러방지법안 심사를 위한 공청회 진술문

변호사, 참여연대 협동사무처장
장 유 식

1. 국가정보원법 등 개정이 우선되어야 한다

노무현대통령은 후보시절 국정원의 국내사찰업무일체를 중지시키고, 해외정보만을 다루는 해외정보처로의 전환을 공약했다. 이회창 후보도 국정원의 국내정치관여를 원천적으로 금지하고 국회와 감사원을 통한 통제를 강화하겠다고 약속한 바 있다. 한편 한나라당은 현정부 들어 고영구 국가정보원장 임명에 반발하면서 국가정보원을 폐지하고 해외 정보, 대북정보, 대테러정보의 수집업무만을 전담하는 해외정보처를 신설하기로 당론을 모으고 추진기획단을 발족시킨바 있으나, 현재는 활동이 지지부진한 상태이다.

그런가 하면 국가정보원은 자체적으로 그동안 정치사찰역할을 해왔던 대공정책실을 폐지하고 해외정보수집역량을 강화하는 한편, 북한과 해외 간첩을 제외한 국내보안사범에 대한 수사권을 검경에 이관하는 내부개혁조치를 취하였다. 그러나, 국가정보원의 내부개혁조치가 뚜렷한 성과를 거두기 어려울 것이다. 국가정보원에 대한 근본적 재편을 위한 '국가정보원법 개정'이 이루어지지 않았기 때문이다.

국가정보원 개혁방향은 이미 명확히 제시된 바 있다(아래표 참조). 이중에서 일부 시행된 것도 있으나 근본적 개혁을 위해서는 국가정보

원법과 예산회계특례법 등 관련법을 국회에서 개정하는 것이 필요하다. 요컨대, 테러방지법보다는 국가정보원법 등 관련법규를 개정하는 것이 우선이다.

[표] 국가정보원 개혁방안(2003. 5.)

개혁사항	이유와 대안	관련법규
국가정보원 수사권폐지	<ul style="list-style-type: none"> · '밀행상'을 생명으로 하는 정보기관의 특성상 수사권까지 보유하는 경우 인권침해 문제 발생 · 대공수사는 검찰과 경찰 조직으로 충분히 가능 	국가정보원법개정
국내정치 관여금지	<ul style="list-style-type: none"> · 국내 정치정보 수집 금지 및 독대 폐지 · 국가정보원의 정보수집범위 명확화 · 정치적 중립의무 명문화 및 이에 위반하는 상사의 지시를 거부할 수 있도록 하는 조항을 신설 · 국가정보원장에 대해 탄핵소추의 대상임을 명문화 	국가정보원법개정
정보 및 보안업무 조정권 폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 정보기관이 조정기능 행사할 경우 책임소재 불분명 및 다른 부처의 상급 기관화라는 부작용있음 · 조정기능을 NSC (국가안전보장회의)가 담당 	국가정보원법개정
신원조사폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 법률적 근거없이 사생활 침해 · 필요하다면 근거, 요건, 절차 등을 법률에 규정 	보안업무규정개정
보안권한 축소	<ul style="list-style-type: none"> · 국가정보원장의 기밀파기권한 폐지 · 국가정보원의 보안감사권한 폐지 (자체 감사로 대체) 	보안업무규정개정
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 · 국가정보원 자료의 공개 	예산회계특례법 폐지

'테러방지법'과 관련하여 특히 강조하고 싶은 국가정보원 개혁과제는 다음과 같다.

첫째, 국가정보원의 수사권이 완전폐기되지 않은 상태에서 대테러센터를 국가정보원이 지휘하는 것은 정보와 권력의 집중현상을 가져올 수 있다. 현재 국가정보원은 일부 수사권의 검경이양에도 불구하고 여전히 수사권을 보유하고 있다. 국가정보원이 정보권한과 수사권한을 동시에 갖고 있는 한 언제라도 권력남용 및 인권침해의 유혹을 받게 될 것이다. 특히 테러방지법이 제정된다면 국가정보원을 순수한 정보기관으로 바꾸어 내는 개혁과제는 포기하는 셈이 된다.

둘째, 국가정보원의 '정보 및 보안업무의 기획·조정권한'에 더해 대테러센터의 주도권을 준다면 호랑이에게 날개를 달아주는 격이다. '정보 및 보안업무의 기획·조정권한'만으로도 국가정보원의 정치관여와 정보독점의 폐해가 얼마나 심각했던가. 현재 국가정보원이 보유하고 있는 '정보 및 보안업무의 기획·조정권한'은 NSC로의 이관이 적극 모색되어야 한다. 물론 이를 위해서는 그동안 국가안전보장에 관련되는 정책수립에 관한 대통령 자문기관에 그쳤던 NSC를 강화(정원확대 등)하고 전문성을 확보하기 위한 추가적 조치가 필요할 것이다.

2. '테러방지법'이 아니라 '파병철회'가 답이다

테러방지법이 처음으로 제안된 것은 9·11테러와 월드컵의 안전개최가 쟁점이 된 2001년이였다. 국가정보원에서는 테러방지법이 없으면 무슨 큰일이나 날 것처럼 호들갑을 떨었지만, 아무 문제없이 성공적인 월드컵을 치러낸 바 있다. 수백만이 전국 각지에서 공동으로 응원하는 가운데서도 특별한 사고없이 평화로운 대회를 마쳤다.

2003년, 또다시 테러방지법이 재추진되고 있는 것은 이라크전쟁과 무관하지 않아 보인다. 특히, 한국군의 추가파병방침에 따라 이라크와 이슬람세계에서의 반한감정이 높아지고, 다국적군에 대해서도 공격을 불사하겠다는 발표가 나오는가 하면, 실제로 바그다드 주재 한국 대사관 직원과 한국 기업인이 이라크인들에게 납치되는 사건도 발생하고 있다. 테러의 위협이 높아지고 있다고도 볼 수 있다. 그러나, 이라크 추가파병에 따른 테러위협 증가에 대비하기 위해 테러방지법을 제정한다는 논리는 본말이 전도된 것이다. 테러의 위협을 줄이기 위해서라면 파병방침을 철회하는 것이 정도(正道)이다.

이라크 추가파병에 대해서는 현재 국민적 여론이 분분하다. 한가지만 지적하고 싶은 것은 이라크 추가파병은 헌법과 국제법에 위배된다는 것이다. 대한민국 헌법 제5조 1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 선언하고 있다. 유엔헌장 제2조 4항 역시 “다른 국가의 영토의 완전성과 정치적 독립에 대한 군사력 사용과 위협을 하지 말아야 한다”고 하여 침략적 공격과 점령을 금지하고 있다. 테러에 대한 대처는 테러발생원인에 대한 사려깊은 고민에서 시작되어야 한다. 이 문제를 간과하고, 단순히 강제력에 의해 테러를 진압하는 미국식 방식은 절대로 테러방지에 효과적이지 않다. 이라크에서 본격적으로 반미게릴라전이 시작되고, 이스라엘과 팔레스타인간에도 자해폭탄테러와 보복살인이 끊이지 않고 있음이 그 증거이다.

테러방지를 위해 인류가 진정으로 해야 하는 것은 미국의 일방주의를 견제하고, 문명간 이해를 통해 공존의 길을 모색하는 것이다. 테러방지법을 제정하여 정보기관의 권력을 강화하고, 이로써 시민의 자유권을 침해하고 법치질서를 파괴해서는 안된다. (끝)

국가정보원의 개혁방향에 역행하는 테러방지법안

변호사 장 주 영

1. 국정원개혁은 어디로 갔는가?

지난해 국정원의 도청과 정치사찰논란은 국민들과 정치권이 국정원 개혁의 필요성을 다시 한번 인식하는 계기가 되었다. 노무현 대통령은 후보시절 국정원의 국내사찰업무 일체를 중지시키고 해외정보만을 다루는 해외정보처로 바꾸겠다고 공약하였다. 이회창 후보도 국정원의 국내정치관여를 원천적으로 금지하고 국회와 감사원을 통한 통제를 강화하겠다고 약속한 바 있다. 한편 한나라당은 현정부들이 국정원장 임명에 반발하면서 국정원을 폐지하고 해외정보, 대북정보, 대테러정보의 수집업무만을 전담하는 해외정보처를 신설하기로 당론을 모으고 의욕적으로 추진기획단까지 만들었으나 현재 지지부진한 상태이다.

국정원은 자체적으로 그 동안 정치사찰역할을 해왔던 대공정책실을 폐지하고 국익증진을 위한 해외정보수집역량을 강화하였으며 북한과 해외 간첩을 제외한 국내보안사범에 대한 수사권을 검찰과 경찰에 이관하는 내부개혁조치를 취하였다. 김대중정부 초기에도 국정원은 대대적인 내부개편작업을 펼치면서 정치사찰을 하지 않고 국민을 위한 정보기관으로 거듭나겠다고 다짐하였다. 그러나 정치사찰논란은 없어지지 않았고 수지김 사건을 은폐하려고 시도하는 등 과거와 다를 바 없는 행태를 보인 전력에 비추어볼 때 국정원의 자체 개혁노력이 성과

를 거들 지는 여전히 미지수다. 국정원의 체제를 제도적인 면에서 근본적으로 개편하지 않고 조직축소나 인원축소라는 미봉책으로 접근할 경우 언제든지 집권세력의 필요성과 국정원자체의 팽창논리, 정치권의 역학관계에 따라 탈법행위가 반복될 우려가 있는 것이다.

현재 국정원을 해외정보처로 바꾸고 국내정치사찰을 금지시키겠다는 방안에는 여야간에 의견이 거의 일치된 듯하다. 그 외 인권유린과 사건조작으로 지탄받아온 보안범죄에 대한 수사권을 폐지하여 국정원을 정보수사기관이 아닌 순수정보기관으로 만드는 방안이 강력히 제기되고 있다. 또 국회가 국정원의 예·결산에 대한 심의를 실효적으로 할 수 있도록 하는 규정을 보완하고 국정원이 갖고 있는 행정기관에 대한 조정권한을 폐지하여 정보기관이 국가정책에 부당하게 관여하는 여지를 없애며 보안업무의 범위와 대상을 축소하는 등 권한남용의 근거를 정비할 필요성이 거론되고 있다. 비밀정보기관의 권한이 집중될 경우 권한이 남용되고 국민의 인권이 침해될 수밖에 없기 때문에 정보기관의 업무특성상 비밀은 보장하되 권한을 분리하고 적절한 통제를 통해 민주적인 정보기관으로 만들어 나가기 위해 반드시 거쳐야 되는 개혁과제가 아닐 수 없다.

이렇듯 국정원개혁에 대한 국민들의 요구가 높고 여야간에 국정원 개혁에 대한 공감대가 이루어졌음에도 불구하고 국정원에 대한 법제도적인 개혁작업은 전혀 성과가 없는 가운데 국정원의 권한을 확대하는 테러방지법을 제정하려는 움직임은 커다란 우려를 낳고 있다. 테러대책기구를 설치하여 각종 대테러업무를 국정원이 주도하도록 한 것은 정보기관의 본연의 업무를 넘는 것으로 국정원에 대한 개혁방향에 역행하는 것이다.

2. 정보기관의 역할은 테러정보의 수집과 배포 등 순수 정보 활동에 국한되어야 한다

정보기관은 국가안전보장에 관한 정보수집의 중요성 때문에 예외적으로 조직과 활동내용을 비밀로 하고 있으며 다른 국가기관과 달리 활동의 적법성에 대한 통제가 느슨하다. 국가정보원은 대통령 직속기관으로 다른 행정부서의 견제를 받지 않고 있으며 국회에서의 통제가 유명무실하기 때문에 오직 대통령에게만 책임을 지는 조직으로 편제되어 있다. 또한 예산에 대한 국회의 통제도 제한되어 있어 예산편성과 사용에 상당한 자율성이 보장되어 있을 뿐만 아니라 국가안보를 위협하거나 중대범죄가 발생할 위험이 있을 경우에는 법원의 허가를 받지 않고도 감청을 할 수 있는 막강한 권한을 가지고 있다. 정보기관의 속성상 조직과 활동의 비밀성을 불가피하게 인정하더라도 그 역할은 정보업무와 방첩업무에 국한되어야 한다. 국정원이 수집한 정보를 바탕으로 한 국가정책의 결정과 그 정책의 집행, 그와 관련된 행정권한의 행사는 합법적으로, 투명하게 이루어져야 하기 때문에 국정원이 아닌 일반 행정기관에서 집행하는 것이 옳다. 서로 역할을 분담함으로써 비밀정보기관의 권한남용을 막는데도 효과적이다. 정보기관이 정보업무와 무관한 영역에서 정책수립을 주도하고 그 정책을 집행에 옮기는 역할까지 담당할 경우에는 통제되지 않은 권한을 비밀스럽게 사용하면서 필연적으로 권한을 남용하고 국민의 인권을 침해할 수밖에 없다.

테러방지법안에는 국가대테러대책회의를 설립하여 국가대테러정책의 수립과 테러사건에 대한 대응, 테러의 예방·방지에 대한 정부의 시책을 심의하는 것으로 되어 있다. 정보를 가지고 있는 사람이 발언권이 셀 수밖에 없기 때문에 테러정보를 가장 많이 가지고 있는 국가정보원장이 위 대책회의를 주도할 수밖에 없다. 또한 국정원은 대테러센터를 설립하여 테러정보의 수집외에 대테러활동의 기획·지도 및

조정을 하고 관계기관에 테러사건대책본부를 설치하여 국정원의 지도를 받도록 하며 관계기관대책회의를 운영하고 특수부대나 군병력의 출동을 요청할 수 있도록 하고 있다. 테러정보수집을 위해서 국정원이 자체적으로 대테러센터를 설치, 운영하는 것은 문제될 것이 없다. 그러나 자체 정보업무를 넘어 관계기관의 대테러활동을 총괄적으로 지휘하도록 하는 것은 문제가 아닐 수 없다. 비밀정보기관인 국정원의 업무범위를 넘는 지나친 권한 확대다. 마치 통제할 수 없는, 그리고 책임지지 않는, “보이지 않는 손”이 국가의 테러정책을 수립하고 특수부대와 군까지 동원하여 대테러활동을 하는 결과를 가져올 수 있는 것이다.

지난 2001년에 국정원은 월드컵을 성공적으로 개최하기 위해서는 테러방지법을 반드시 제정하여야 한다고 주장하였다. 그러나 전국 각지에서 수십만명씩 모여 길거리에서 공동응원하는 가운데에서도 월드컵을 무사히 치른 바 있다. 결국 9·11테러와 월드컵을 계기로 테러와 관련된 권한을 무제한으로 확대하는, 독소조항으로 가득 찬 테러방지법을 제정하려 했던 국정원에 대한 국민들의 불신만 키웠고 그 불신은 지금도 계속될 수밖에 없는 것이다.

국정원은 불필요하고 중첩되는 기구설치에 열을 올릴 것이 아니라 정보기관으로서 본연의 업무인 테러에 관한 정보를 수집하는데 더욱 전념하여야 한다. 일단 국정원이 테러에 관한 정보를 수집하면 테러의 예방이나 진압은 기존의 정부조직에 의해 충분히 처리할 수 있다. 관건은 테러에 관한 정확한 정보를 사전에 어떻게 입수하느냐다. 예컨대 미국에서도 9·11 테러에 관한 정확한 정보를 미리 입수할 수만 있었다면 그 테러를 예방하거나 피해를 최소화하는 것은 그리 어렵지 않았을 것이다. 그러나 미국의 정보기관이 테러에 관한 정보를 입수하는데 실패하는 바람에 엄청난 재앙이 발생한 것이다. 따라서 국정원이

테러에 대한 정보를 미리 수집하면 테러의 예방은 그리 어렵지 않을 것이며 일단 테러가 발생하면 테러의 진압과 대응조치는 기존의 정부기관으로 충분히 가능하기 때문에 새삼스럽게 새로운 테러관련기구를 설치할 필요가 없다.

3. 대테러업무는 기존의 정부기구로도 충분하다.

가. 정부차원에서 대테러활동이 필요하다면 별도의 대책회의를 만들 것이 아니라 기존에 설치되어 있는 국가안전보장회의나 재난대책기구를 이용하면 된다.

우리 헌법은 국가의 안전보장에 관한 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위해 국가안전보장회의를 두도록 규정하고 있다. 국가정보원장은 위 회의 및 산하 상임위원회의 구성원으로 참석하여 국가안전보장에 관련된 국내외정보를 수집·평가하여 회의에 보고한다. 국가안전보장회의산하에 국가안전보장회의사무처를 설치하여 국가안전보장 관련 현안정책 및 업무의 조정과 국가위기 예방·관리 대책의 기획 및 조정업무 등을 수행한다. 사무처산하에는 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터가 설치되어 있는데 각 기구에 모두 국가정보원직원이 참여할 수 있다. 특히 위기관리센터는 각종 국가위기의 예방 및 관리체계에 관한 기획 및 조정업무와 긴급사태 발생시 상황전파 등의 초기조치, 국가재난·재해 관리체계의 종합조정, 상황실의 운영 및 유지업무를 담당한다. 이와 같이 국가안전보장회의에서 이미 테러를 포함한 국가안전관련업무, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 업무를 이미 수행하고 있다.

그런데 대테러업무를 처리하기 위해 국가대테러대책회의나 사무처

산하 위기관리센터와 동일한 업무를 수행하는 대테러센터를 국가정보원내에 중복하여 둘 이유가 없는 것이다. 국정원장 소속하에 대테러센터를 둔다는 것은 테러협약의 규제, 위험물질의 안전관리, 시설·관리의 보호 및 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응, 무력진압 등 광범위한 대테러활동을 정보기관이 주도하여 관계기관에 설치된 테러사건대책본부를 통해 관련 행정부처를 지휘하게 되는 것을 의미한다.

나. 현재 국민의 생명이나 재산에 피해를 주는 재난의 예방이나 수습 기타 재난관리에 관한 정부 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 정부 재난관리업무의 협의·조정을 위해 국무총리산하에 중앙안전대책위원회가 설립되어 있고 행정부처 장관들과 정부투자기관의 장이 위원으로 구성되어 있다. 지역별로는 지역안전대책위원회가 구성되어 있어서 지역내 재난의 예방과 관리업무를 처리하고 있다. 재난이 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우에 재난의 예방이나 수습에 필요한 조치를 효과적으로 수행하기 위해 중앙사고대책본부와 지역사고대책본부가 설치되어 있다. 이러한 기구를 통해 정부는 해외재난(대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명과 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 재난)을 포함하여 국민의 생명과 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난을 예방하고 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 때에 국민의 생명과 신체를 보호하기 위하여 인명구조·응급조치 기타 필요한 모든 긴급한 조치를 취하여야 한다. 재외공관과 교육청, 검역소, 지방환경·항공·철도청과 한국 전력공사 등 공기업체, 원자력발전소 관리기관 등 재난관리책임기관은 재난예방을 위한 안전점검과 안전조치를 취하여야 한다. 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정과 긴급구조기관간의 역할분담, 구조활동의 지휘·통제를 위해 중앙긴급구조본부 및 지역긴급구조본부를 두며 119 구조대와 경찰, 응급의료기관이 유기적으로 긴급구조활동을 벌인다.

재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 상시 긴급구조상황실을 설치하여 운영한다. 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 때에는 민방위대원의 동원을 명하거나 관할 경찰서장, 재난관리책임기관의 장 또는 군부대의 장에게 응급조치를 위하여 출동 기타 필요한 조치를 취하여 줄 것을 요청할 수 있다. 그 외 특별재난지역의 선포와 응급조치에 따른 손실보상에 이르기까지 재난관리에 관한 세세한 규정이 마련되어 있다.

따라서 테러 등으로 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우 정부는 재난관리법상 기구를 통해 테러의 예방이나 구조 등 대응조치를 취할 수 있다. 위 법에 의한 재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 자연재해가 아닌 것을 말하므로 테러로 인한 피해가 당연히 포함될 것이다. 만약 테러의 개념이나 테러대응의 특수성이 위 법에 반영되어 있지 않다면 법을 개정하여 그러한 내용을 추가하면 된다. (각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 재난의 개념에 에너지, 통신, 교통 등 국가기반 피해를 포함하고 재해·재난·민방위 등으로 다원화되어 있는 안전관련 법령의 주요 기능을 통합하기 위하여 재난 및 안전관리기본법(안)이 입법예고되어 있다.)

그 외 경찰은 각종 테러 등 특수범죄의 진압을 위하여 경찰특공대를 운영하고 있으며 대테러관련 대책을 수립하고 관련기구를 운영하고 있다. 해상에서의 테러예방 및 진압은 해양경찰청에서, 테러관련 물품의 반입방지는 관세청에서, 항공기의 피납방지 대책 및 대테러 예방대책의 수립은 건설교통부에서, 대테러와 관련된 출입국관련업무는 법무부에서, 국군기무사령부는 군과 관련된 테러정보의 수집업무를 각각 담당하고 있다.

위와 같이 정부기관이 각기 대테러업무를 담당하고 있고 재난관리법에 재난관리에 관한 국가기관의 역할분담 및 대응체계가 자세히 규정되어 있어서 국가 및 지방자치단체가 테러에 대한 대응체제를 효과적으로 꾸릴 수 있게 되어 있다. 반면에 테러방지법안에는 국정원에 대테러센터를 설치하여 대테러활동을 지휘한다는 내용외에 테러대응에 관한 세부규정이 없어서 사실상 대테러센터가 테러대응에 관한 모든 권한을 행사하도록 하고 있다.

다. 테러방지법안의 국가대테러대책회의는 국가안전보장회의와 중앙안전대책위원회, 대테러센터는 국가안전보장회의 사무처산하의 위기관리센터나 재난관리법상의 긴급구조상황실, 테러사건대책본부는 중앙과 지방의 긴급구조본부와 사고대책본부, 관계기관으로 구성되는 대책기구인 중앙과 지역의 안전대책위원회의 기능과 중복된다. 테러방지법상의 기구는 기존의 국가안전보장회의 기능과 재난관리법상의 등 각종 기관의 기능과 중복되며 국가정보원이 대테러활동을 주도할 경우 이들 기관의 일부 기능을 무력화시키는 결과를 낳을 수 있다. 국정원은 대테러활동을 효율적으로 수행하기 위하여 테러방지법이 필요하다고 주장하지만 법안은 중복되는 기구설치, 부실한 규정 등으로 오히려 테러대응체계의 중첩과 낭비만 초래하고 있다.

4. 구체적인 법안내용과 비판

가. 테러의 개념정의가 불가능하다

우선 국제적으로 합의된 테러의 개념이 없어서 테러의 개념이 모호하다. 법안에는 테러와 관련하여 9개의 협약을 열거하고 있는데 협약에 범죄로 규정하는 행위가 바로 테러가 되는 것은 아니고 그 행위가

국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위일 경우 테러로 보고 있는 듯하다. 그러나 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위의 범위가 매우 넓어 그 한계를 정하기가 쉽지 않다. 예를 들면 국제민간항공에 사용되는 공항에 소재한 자에 대하여 중대한 상해나 사망을 야기하거나 야기할 가능성이 있는 폭력행위나 국제민간항공에 사용되는 공항의 시설 또는 그러한 공항에 소재하고 있는 취항 중에 있지 아니한 항공기를 파괴하거나 중대한 손상을 입히는 경우 또는 공항의 업무를 방해하는 행위(1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는, 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서 제2조)가 단순 범죄인 지, 아니면 공항에서의 안전과 공공질서를 위태롭게 하는 행위로 테러행위가 되는 지 구별하기가 쉽지 않다. 또한 합법적인 권원이 없는 핵물질의 수령, 소유, 사용에 의해 사망 또는 인명에 대한 중대한 상해 또는 재산에 대한 본질적 손해를 야기하거나 야기할 우려가 있는 행위나 핵물질의 절도 또는 강탈, 유용 또는 사취(핵물질의 방호에 관한 협약 제7조)가 모두 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위에 해당되는 지도 불분명하다.

테러의 정의에 내국인 범죄나 외국인 범죄, 개인적·개별적 수준의 범죄나 조직적·집단적 범죄사이의 구별도 없다. 개인적인 수준에서 우발적으로 발생하는 범죄와 조직적 차원에서 계획적으로 이루어지는 테러는 엄청난 차이가 있다. 테러방지법은 후자의 행위를 목표로 하고 있다고 보이는데 '국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위'라는 추상적인 기준만으로 둘 사이를 구분하기란 매우 어렵기 때문에 법의 적용범위를 구체화하기가 힘들다. 이처럼 테러의 정의가 불분명하고 9개의 국제협약에 규정된 범죄가 바로 테러방지법상의 테러가 되는 것이 아닌데도 위 협약상 범죄행위를 빌미로 대테러활동의 범위가

가 지나치게 확대될 위험성이 크다.

우리나라가 비준한 조약일 경우 국내법으로 범죄로 처벌하는 규정을 두고 있다. 위 국제협약은 항공기테러, 외교관 및 인질보호, 핵·폭탄테러, 해상테러범죄의 형사처벌에 관한 협약인데 우리나라 형사사법기관이 이들 범죄에 대해 처벌을 해왔고 지금까지 우리나라에 심각한 테러사건이 발생하지 않고 있다. 그런데 위 국제협약을 빌미로 이들 범죄에 대해 수사권이 없는 정보기관이 테러의 예방과 대응을 주도할 이유가 없다. 국제협약과 관련하여 법안에는 현재 9개의 국제협약이 나열되어 있는데 아직 비준하지 않은 조약도 들어 있고 앞으로 테러와 관련된 국제협약이 늘어난다면 이 법에 포함될 것인데 그럴 경우 국정원의 권한은 계속 늘어날 수밖에 없다.

나. 특수부대의 출동요청과 군병력의 지원

대테러센터의 장은 테러사건이 발생하는 경우에 군과 경찰청, 해양경찰청 소속의 특수부대의 출동을 요청할 수 있고 대책회의 의장은 군병력의 지원을 대통령에게 건의할 수 있게 하고 있다. 그러나 경찰청에서는 이미 대테러부대로 경찰특공대를 운영하고 있기 때문에 별도로 특수부대를 둘 필요가 없다. 그리고 대테러센터장의 판단으로 군과 경찰의 특수부대출동을 요청하도록 하여 사실상 그 부대의 지휘권을 행사하는 것은 정보기관의 권한을 넘는 월권행위가 아닐 수 없다.

다. 외국인에 대한 출입국규제 등

법안에 의하면 대테러센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 정보수집을 위하여 사실관계를 확인할 수 있고 확인결과 테러를 할 우려가 있을 경우 법무부장

관에게 출입국규제를 요청할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 국정원은 지금도 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 정보수집활동을 할 수 있으며 법무부에 출입국규제를 요청할 수 있다.(출입국관리법시행령 제2조 제1항) 출입국관리법에 의하면 법무부장관은 총포·도검·화약류 등 단속법에서 정하는 총포·도검·화약류 등을 위법하게 가지고 입국하거나 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 상당한 이유가 있는 외국인의 입국을 금지할 수 있다.(법 제11조) 또한 범죄의 수사를 위하여 출국이 부적당하다고 인정되거나 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해할 우려가 있어 출국이 부적당한 외국인의 출국을 정지할 수 있으며(법 제29조) 강제퇴거시킬 수도 있다.(법 제46조) 출입국공무원은 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해할 우려가 있는 외국인에 대하여 조사하는 권한을 가지고 있다.(법 제47조) 출입국관리법에는 강제퇴거대상 외국인의 인권을 보호하기 위해 보호명령이나 강제퇴거명령에 대한 이의절차도 마련되어 있다.(법 제55조, 60조)

따라서 국정원은 외국인의 출입국이 테러와 관련되어 있을 경우에는 현행 출입국관리법에 의해 법무부장관에게 출입국의 규제를 요청할 수 있기 때문에 테러방지법에 중복하여 위 규정을 둘 필요가 없다.

라. 상황전파

법안은 테러사건이 발생하거나 그 징후가 발견된 때 관계기관으로부터 신속히 통보받고 또 신속히 전파하는 업무를 대테러센터가 담당하도록 하였는데 기존의 국가안전보장회의 사무처 산하의 위기관리센터나 중앙긴급구조본부내의 긴급구조상황실이 처리하면 될 것이므로 불필요한 규정이다.

마. 허위신고죄에 대한 수사권

허위임을 알면서 테러와 관련된 허위사실을 신고 또는 유포하거나 이를 이용하여 협박하거나 협박을 가장한 죄에 대하여 대테러센터의 공무원이 수사권을 행사하는 규정을 두고 있다. 수사과정에서 인권침해를 방지하고 국정원이 정보기관으로서 위상을 올바르게 정립하기 위해서는 수사권의 폐지가 필수적이다. 그런데 기존의 수사권을 폐지하기는커녕 새로운 수사권한을 부여하는 것은 국정원의 개혁에 역행하는 것이다.

바. 테러에 대한 감청

테러방지법안은 국가안보를 위한 통신제한조치대상에 “테러”를 포함시키고 있다. (법안 부칙 제2조 제3항) 국가안보를 위한 감청대상에 테러행위를 포함시킬 경우 테러행위의 범위가 불분명하기 때문에 국민의 통신의 자유와 비밀을 광범위하게 침해할 가능성이 매우 높다.

통신비밀보호법에 의하면 국정원은 국가안전보장에 대한 상당한 위협이 예상되는 경우에 대한민국에 적대하는 국가, 반국가활동의 혐의가 있는 외국의 기관·단체와 외국인의 통신에 대해 대통령의 승인을 받아 감청을 할 수 있다. (제7조 제1항 제2호) 현행법에 의해서도 국정원은 국가안전보장에 상당한 위협이 예상되는 테러행위에 대해 합법적인 감청을 할 수 있는 권한을 가지고 있는 것이다. 따라서 테러방지법에 의해 통신제한조치대상에 테러를 포함시킬 필요가 없다.

사. 금융정보제공

대테러센터의 장이 금융정보분석원장에게 금융정보의 제공을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. (법안 부칙 제2조 제1항) 그러나 대테러

센터의 장은 불법재산 또는 자금세탁행위와 관련된 형사사건의 수사, 조세 및 관세범칙사건의 조사 또는 금융감독업무를 담당하고 있지 않기 때문에 금융정보를 제공받을 수 있는 위치에 있지 않다. 필요하다면 국정원이 제공한 테러관련정보를 바탕으로 수사에 착수한 테러관련 수사기관이 정보를 제공받으면 되므로 대테러센터의 장이 금융정보를 받을 필요가 없다.

테러방지법 수정안 검토

중앙대 법대 교수
제 성호

I. 검토의 배경

09·11테러 이후 유엔을 비롯한 국제사회는 테러 예방 및 억제 차원에서 세계 각국에 대하여 반테러입법의 제정과 더불어 유관국간 국제협력의 확대를 촉구하고 있음(유엔 안보리 결의 제1368호 제4항 참조).

유· 이미 미국, 영국, 독일 캐나다, 호주, 일본, 이스라엘, 뉴질랜드 등이 반테러법의 제·개정을 단행

○이 같은 관점에서 볼 때 우리나라도 범세계적인 반테러전쟁 수행에 의 협력 차원에서 테러방지법의 조속한 제정이 필요하다고 할 것임.

- 테러방지법 不制定은 반테러 국제협력에 대한 모호한 태도(소극적 자세)로 비쳐져 우리의 대외적 이미지에 부정적인 영향을 줄 가능성

* 우리나라는 2002.6 유엔 안보리에 테러방지법 제정을 추진하고 있음을 정식으로 보고한 바 있어 국제사회와의 약속 이행 및 신뢰확보 차원에서도 조속한 입법의 필요성이 대두되고 있는

○ 이와 관련, 정부가 마련한 테러방지법(안)이 국회에 제출된 지 벌써 2년이 지났으나, 아직까지 가시적인 입법의 결실을 보지 못하고 있음.

- 정당은 여야를 가리지 않고 선거에서 유권자의 투표를 의식, 인권단체들의 눈치를 보는 경향을 노정

- 인권단체들이 조직적인 입법저지 노력(연대투쟁?)을 하고 있는 상황에서 국가인권위원회는 테러방지법 제정에 반대입장을 계속 견지

- 이 같은 형편에서 테러방지법 제정 지연으로 대규모 테러발생 시 누가 책임을 질 것인지 의문: 정부, 국회, 국가인권위원회, 인권단체 가운데 누가?

* 중국에는 국회가 입법 부작위 또는 지연에 따른 책임(직무유기 또는 懈怠?)과 여론의 비난을 피할 수 없을 것

○ 본 진술인은 기본적으로 테러방지법 제정이 필요하다는 기본인식을 갖고 있는 바, 이하에서는 이러한 시각에서 테러방지법 제정의 법적 타당성 및 적실성을 고찰하고, 이어 민주당이 마련한 테러방지법 수정안을 전반적으로 검토하기로 함.

II. 테러방지법 제정의 법적 타당성과 적실성

1. 테러방지법 제정의 필요성과 법적 타당성

○ 1980년대 후반 이래 국력의 신장을 배경으로 우리나라에서 주요 국제회의, 국제스포츠제전 등이 개최되고 있는 바, 이러한 행사의 성공적인 개최를 통한 국가위상 확립 및 대외적 이미지 제고를 위해서는 무엇보다도 테러로부터의 위협을 사전에 차단·방지하는 노력이 필수적임.

○ 다행히 그간 우리는 대형 국제테러의 발생을 피할 수 있었으나, 근자에 와서 교통·통신의 확대 및 외국인의 빈번한 왕래 등으로 인해 더 이상 우리나라도 테러의 안전지대로 남아있을 수 없게 되었음.

- 국내외적으로 마약밀수, 인신매매, 유가증권 위조 등 국제조직범죄가 나날이 증가일로에 있으며,

- 우리나라에는 다수의 미국인 및 미국관련 시설이 산재해 있어 항상 국제테러의 위협에 노출되어 있는 실정

- 또한 최근 중동 출신 외국인 노동자들이 상당수 국내에 들어와 활동하고 있는 바, 이들은 직·간접으로 범세계적인 테러단체인 알카에다 등과 연계돼 있을 가능성 불배제

○ 한편, 현재 대테러행정과 관련있는 유관부처가 무려 17개에 이르고 있어 부처간에 협력이 잘 이루어지고 있지 못하며, 구체적인 테러발생 시 다른 부처에 책임을 떠넘기는 사태가 발생할 가능성이 상존함.

○이 같은 상황에서 국가차원에서 테러예방 및 억제활동을 실효적으로 수행하기 위해서는 전문인력과 경험을 갖춘 부서가 책임성 있게 종합적인 대테러 기획 및 조정을 담당해야 하며, 이를 중심으로 일사분란하게 부처간 협력체제를 구축하는 것이 무엇보다도 긴요함.

○권위주의 정권이 지배하던 시절인 1982년 1월 국가안전기획부가 “국가대테러활동지침”을 대통령훈령 제47호(대외비)로 마련, 반테러 행정을 수행해 오고 있으나,

- 이는 대통령훈령에 의한 것으로서 법적 안정성 및 예측가능성 부족 등 법치주의 면에서 많은 문제가 있으며, 민주화시대의 요청인 투명한 대테러행정이라는 관점에서도 비판을 받고 있다고 할 것임.

○따라서 반테러행정을 제도적으로 뒷받침하는 테러방지법을 제정하는 것이 민주적 법치국가의 제1의 원칙인 법치주의의 요구에 부합한다고 할 것임.

- “국가대테러활동지침”에 포함돼 있는 반테러 행정업무와 그 실천경험을 살려 동 지침에 포함돼 있는 내용들을 대거 법으로 끌어올리고 이를 양성화하는 것이 민주화 시대의 요청에 합치하는 것이며,

- 테러방지법의 제정(대통령훈령에 의한 반테러행정의 시정)은 책임성, 투명성과 신뢰를 강조하는 참여정부의 입장과 정책에도 걸 맞는 것이라고 하겠음.

○그런데 테러예방 및 억제에 관한 입법적 대응과 관련하여, 일부에서는 새로운 법의 ‘제정’보다는 기존 법령의 ‘개정’이 입법비용 절감,

법적 안정성 유지 등 측면에서 더욱 바람직하다는 지적이 있음.

○하지만 기존 법률을 개정하여 테러에 대처할 경우, 어느 법률에 테러단체·신종테러(특히 향후 새로이 등장할 신종테러) 및 테러허위 신고죄 등을 명기할 것인지 법리적으로 난점이 있으며,

- 더욱이 오늘날 테러발생시 범정부 차원에서 신속하게 대응해야 하는데, 현행법 틀을 견지할 경우 여러 부처간에 반테러업무가 분산되어 있는 현상을 피할 수 없는 바, 이는 국가 대테러업무를 효율적·체계적으로 수행하는 데 결정적 장애가 될 것이 분명함.

○결국 현행법의 개정·보완방안은 실효적인 테러예방 및 억제를 담보하는 데 미흡한 대안이라고 할 것이며, 그 대신 종합적·체계적인 단행법을 제정하여 범정부 차원에서 일사분란한 반테러 대응체제를 구축하는 것이 보다 더 합리적이라고 생각됨.

2. 테러방지법 제정의 적실성: 기존법률에 의한 실효적 대처불능을 중심으로

가. 서언

○우리 헌법은 위기상황을 대비하여 헌법의 침해를 방지하고 국가위기를 효과적으로 극복하기 위하여 국가긴급권을 규정하고 있으며, 이에 따라 국가안전보장회의법, 계엄법, 통합방위법, 국가보안법 및 기타 형사법령이 제정되어 있음.

○다음에서는 이상과 같은 기존 법률들에 의해 약자의 무기로서 ‘보이

지 않는 실체에 의한 무차별적 공격'인 테러리즘에 대응하기가 현실적으로 불가능하다는 점을 고찰함으로써 테러방지법 제정의 적실성을 논증하고자 함.

나. 기존 법률에 의한 반테러 대응 가능성 검토

(1) 국가안전보장회의법

○ 현행 헌법은 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위해 국가안전보장회의를 두고(헌법 제91조 제1항) 그 산하에 국가안전보장회의사무처를 설치하고 있음(국가안전보장회의법 제8조).

○ 동 사무처는 전략기획실, 정책조정실, 정보관리실, 위기관리센터로 구성되어 있는 바(국가안전보장회의운영등에관한규정 제16조), 이중 위기관리센터는 각종 국가위기의 예방과 관리체계에 관한 기획 및 조정업무와 긴급사태 발생시 상황전파 등의 초기조치, 국가재난·재해 관리체계의 종합조정, 상황실의 운영 및 유지업무(운영규정 제21조)를 담당하고 있음.

○ 이런 점에 비추어 국가안전보장회의가 일응 모든 위기상황으로부터 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 장치를 마련하고 있는 것처럼 보이나, 현실적으로 대테러 대응활동을 수행하는 데 상당한 한계가 있음.

- 우선 헌법에 명시되어 있는 바와 같이 국가안전보장회의는 대통령의 '자문기관'으로서 업무영역이 '정책 수립'이라는 태생적인 한계가 있어 행정·집행에 관한 업무를 수행할 수가 없고,

- 국가안전보장회의는 근본적으로 회의체 의결기관으로 신속한 의

사결정이 힘들고(운영규정 제4조),

- 정보의 종합·판단 담당부서와 위기상황에 대처하는 부서가 나누어져 있어(운영규정 제20조, 제21조) 테러에 효과적인 대처가 어렵고,

- 사무처에 근무하는 공무원이 모두 공개되어(운영규정 제22조) 불량국가들의 지원을 받으며 點조직화되어 있는 뉴테러리즘에 대응할 수 없으며,

- 위기관리센터 공무원의 규모상 업무의 대부분을 파견 공무원에 의존할 수밖에 없고, 위기관리센터의 장은 별정직 국가 공무원으로 신분보장이 되지 않으며(운영규정 제21조 제1항), 사무처장이 단독으로 소관사무를 일시 조정할 수 있도록 하여(운영규정 제22조) 전문성 확보가 힘들고,

- 국가안전보장회의의 구성은 외교·통일·국방 등 몇몇 기관에 국한되어(국가안전보장회의법 제2조) 테러라는 인간안보·사회안보적 위기상황에 대처할 충분한 시스템을 갖추었다고 평가하기 힘들다고 할 것임.

* 국가안전보장회의가 다루는 사안은 기본적으로 '국가안보' 관련 사항이나, 테러는 국가안보와는 차원이 다른 '총체적 인간안보' 혹은 '사회안보'의 문제임.

(2) 계엄법

○ 헌법은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태에 있어서 병력으로 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포하고 국회에 통고하도록 규정하고

있음(헌법 제77조).

○계엄법에 따르면, 계엄이 선포되면 권력분립의 예외적인 경우로 행정과 사법사무를 계엄사령관이 관장하며(계엄법 제7조), 국민의 기본권에 특별한 조치를 취하는 제한을 가하여 위기상황을 극복할 수 있도록 하고 있음(계엄법 제9조).

○이와 같은 규정에 비추어 테러에 의해 국가위기 상황이 발생하여 계엄선포의 요건에 해당하면 계엄법에 따라 계엄을 선포하고 위기 상황을 극복할 수 있는 듯 보이나, 대략 다음과 같은 점 때문에 계엄법으로는 테러에 효과적으로 대응할 수 없다고 할 것임.

- 테러는 사후대응보다는 사전예방이 중요하여 사후대응 방식인 계엄으로는 효과적인 대응이 어려우며,

- 테러의 경우 계엄을 선포하여 국민의 기본권을 제한하고 권력분립의 예외적인 조치를 취하지 않더라도 대응할 수 있는 경우가 대부분이므로 헌법상 과잉금지원칙에 위배될 소지가 많으며,

- 테러사건의 경우 무력적인 대응도 필요하지만 심리학자, 정신의학자 등 협상가들이 협상을 통해 종합적이고 다차원적으로 대응해야 하므로 군 작전 개념과는 차이가 있다고 할 것임.

(3) 통합방위법

○통합방위법에서는 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 국가 총력전의 개념에 입각, 비상사태를 경중에 따라 갑·을·병종 사태로 구분하고, 다음과 같은 대응규정을 두고 있음.

- 통제구역을 설정하여 일정한 자에 대한 출입제한(제14조)

- 주민에 대한 위험지역으로부터 대피명령(제15조)

- 국가 중요시설의 경비·보안 및 방호(제15조의 2)

- 위험으로부터 취약지역관리(제17조)

- 검문소 운영(제17조의 2) 등

○그러나 통합방위법의 목적, 입법취지 및 규율대상 등에 비추어 이 법에 의해 테러에 대응하기에는 부적절하다고 할 것임.

- 이 법의 목적은 “적의 침투나 위협”에 대응하기 위한 것이므로 공격의 주체와 목적이 드러나지 않는 테러리즘에 효과적으로 대처할 수 없으며,

- 계엄법과 동일하게 군 진압 작전 개념이므로 다양한 대응방식에 한계가 있고,

- 군·경찰·민방위 등에 한정되어 있어(제2조 2호) 생물테러·항공기테러 등 다양한 테러에 대한 대응에 전문성이 떨어질 수밖에 없고,

- 이 법에 따라 관련기관과의 원활한 업무협조체계를 구축할 수도 없음.

(4) 재난관리법 및 재난및안전관리법안

○현재 국민의 생명이나 재산에 피해를 야기하는 재난의 예방이나 수습 기타 재난관리를 위하여(재난관리법 제1조) 국무총리 산하에 중앙안전대책위원회가 설립되어 있고(동법 제7조), 재난관리 책임기관과 긴급구조기관을 두고 재난에 대비하고 있음.

○이 법에 의해 테러 등으로 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 정부가 재난관리 기구를 통해 대응할 수 있을 것으로 판단할 가능성을 배제할 수 없음.

○하지만 현재의 재난관리법은 재난의 개념이 자연재해에 국한되어 에너지, 통신, 금융 등 국가기간시설에 대한 테러발생은 여기에 해당되지 않으며(동법 제2조), 또한 재난관리기구가 중앙안전대책위원회와 재해대책위원회로 분리되어 있어 테러에 대한 효과적인 대응이 어려움.

○또한 현재 입법예고된 '재난및안전관리기본법'에서도 역시 전반적으로 테러범죄를 방지하기 위한 시스템을 갖추고 있지 못하다고 할 것임.

- 먼저 이 법은 자연현상에 의한 재난을 염두에 두고 그 범위를 확대함에 불과하여(법안 제3조 1호) 다양한 형태의 뉴테러리즘에 대응하기에는 미흡하며,

- 재난은 사후대책이 주가 되고 예방은 안전점검에 불과하여(법안 제1조, 제2조), 테러에 대한 대응방식과는 정반대이며,

- 테러는 일반인의 공포심을 유발하는 행위로서 테러관련 정보는 외교적 문제가 관련되어 해외정보기관과 비공개적인 업무 협력이 일반적이므로 테러위협이 현실화되기 전인 예방단계에서는 어느 정도 비공개적이어야 할 필요성이 있는데 반해 재난예방업무는 공개적이고 통상적이라는 특징을 보이고 있고

* 국민의 책무(제5조), 안전점검의 날 지정(제6조), 안전관리 현장(제7조), 재난예방 교육(제33조), 재난 예방경보 발령(제36

조) 등

- 현대의 테러는 동시 다발적인 형태로 광범위한 지역에서 발생하는데 비해, 재난은 행정구역 단위의 행정기관 위주의 대처방식을 채택하고 있으며(법안 제11조, 제28조),

- 오늘날의 뉴테러리즘은 국가주도하에 관련기관의 유기적 예방활동을 요구하고 있는데, 상기 법안은 시설물의 안전을 소유자·관리자·점유자에 일임하고 있다는 점(제30조)에서 대테러활동에 부적합한 것이라고 할 것임.

○다시 말하면 재난관리법(재난및안전관리기본법안 포함)은 자연재해에 대비하기 위해 시설물 등의 안전관리와 일반국민의 대피 교육·훈련을 통해 재난이 발생하였을 경우, 그 피해를 최소화하는 대응활동과 발생한 재난에 대하여 금전보상을 통한 피해 복구를 입법화한 것으로서

- 사전에 계획되고 치밀한 준비과정을 거쳐서 실행하는 테러를 예방하기 위해 필수적인 첩보확인 등 정보활동의 특징과 유관 수사기관간의 협력을 전혀 반영치 못하고 있다고 할 것임.

(5) 경찰법과 경찰청과그소속기관등직제

○경찰법과 경찰청과그소속기관등직제(대통령령 제17754호)에 따라, 현재 경찰청 내에 경비국이 설치되어 있고(직제 제13조), 경비국장은 대테러 예방 및 진압대책의 수립·지도임무를 담당하게 되어 있음.

○이처럼 경찰이 대테러업무를 수행하고 있는 점을 고려하여 테러방지법의 제정 없이 이 법과 직제의 틀 내에서 대테러 예방활동을 수행할 수 있다는 지적이 있을 수 있음.

○ 그러나 차관급 부서인 경찰청이 내각의 장관급 부처와 대통령 직속 기관인 국가정보원 등과의 관계에서 범정부 차원의 대테러 업무를 기획하고 조정할 수 있을지 극히 의문시되며, 부처간 협조를 이끌어 내기가 현실적으로 어려울 것임.

○ 또한 경찰청(특히 경비국과 대테러 특수부대)은 주로 테러발생 시 사후진압에 주력하고 있는 바, 테러 예방활동 및 타국 정보기관과의 수사협력에 있어서도 국가정보원 등 타부처에 비해 전문성과 협조 능력이 떨어지며, 능력과 경험을 갖춘 인원도 절대부족한 실정임.

○ 따라서 경찰청을 중심으로 국가차원의 대테러대책의 수립 및 예방 활동을 수행한다는 것은 법리적인 측면에서나 현실적인 측면에서나 타당성이 없다고 할 것임.

(6) 기타 형사법규

○ 국가보안법은 반국가단체의 구성등죄(제3조), 목적수행죄(제4조), 자진지원·금품수수죄(제5조) 등에 의거하여 본조에 해당되는 죄를 범한 테러범을 처벌할 수 있음.

○ 이 밖에도 국가적 범익에 관한 죄를 비롯한 형법의 각종 처벌 규정, 군형법, 항공법(제156조), 항공기운항안전법(제11조), 철도법(제85조), 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률, 전기통신사업법(제69조 2호), 군사시설보호법(제14조), 유해화학물질관리법(제45조), 원자력시설등의방호및방사능방재대책법(제115조), 선박및해상구조물에대한위해행위의처벌에관한법률 등에서도 관련 테러범죄를 행한 테러단체 및 테러범을 처벌할 수 있는 조항들을 마련하고 있고, 이들을 처벌하는 절차법으로 형사소송법이 있음.

○ 하지만 테러리즘은 사후적인 처벌보다는 사전적인 예방이 더 중요한데, 위 법규들은 테러가 발생한 경우 사후적으로 罪責을 확정하고 처벌함에 입법목적이 있는 것인 바, 부처이기주의를 극복하고 국가기관 사이의 긴밀한 협조관계를 통해 테러의 예방을 도모하는 행정적 측면을 반영하지 못하고 있음.

○ 또한 유해화학물질의 무단취급 등의 행위테러의 예비단계에 해당하는 행위를 가벼운 징역형이나 벌금형에 처하고 있어 형사정책적으로 적절한 대처라고 할 수 없음.

다. 종합적 평가

○ 앞서 검토한 바와 같이 국가위기를 대비한 각종 법규의 입법목적은 테러리즘의 위협으로부터 인간안보 내지 사회적 안보의 보장(특히 국민의 생명·재산 보호)에 있지 아니하므로 테러방지법(안)의 입법목적과 근본적으로 차이가 있다고 할 것임.

○ 이와 관련, 일부에서는 테러방지법을 제정하지 않고도 기존의 법률로써 얼마든지 테러에 대응할 수 있다고 주장하고 있으나, 법률적인 측면에서 살펴건대 이러한 주장은 성립되기가 어렵다고 판단됨.

○ 그 이유는 우선 위험·재난·재해·비상사태 등의 개념에 테러행위를 포섭시켜 해석함은 테러에 대한 개념정의를 모호하게 할 뿐 아니라,

- 법률해석에 있어 합목적성에 치우쳐 법규의 문언적 한계를 일탈하는 자의적인 해석을 하게 되는 우를 범하게 되고,

- 만일 그러한 개념에 의거, 반테러 행정행위를 한다면 관계기관의 임무는 해석하기에 따라 광범위하게 확대되어 주무관서가 불분

명해지고,

- 재난관리법과 같이 처벌규정(동법 제59조)이 결부되어 있는 경우 테러행위를 위 규정에 따라 처벌함은 죄형법정주의 파생 원칙인 유추해석 금지의 원칙에 위배될 소지가 있기 때문임.

○ 또한 테러리즘에 대한 대처단계는 크게 ① 예방 및 대응, ② 처벌 및 ③ 사후 상황수습으로 나누어질 수 있으며, 이 중 예방 및 대응과 사후 상황 수습단계는 행정조직 작용 및 구제법의 성격을, 그리고 처벌단계는 형사법의 특성을 갖는다고 할 것인 바,

- 일부분에 대해서만 규율하는 현행법률로써는 테러리즘에 완벽하게 대비하기가 힘들고,

- 만일 기존의 개별법들을 수정하여 테러리즘에 대처하려 할 경우, 개개 법률에서 ① 입법목적규정, ② 정의규정, ③ 대테러 활동을 수행할 기관에 관한 규정, ④ 유관기관과 업무협조에 관한 규정, ⑤ 처벌에 관한 규정, ⑥ 사후상황 수습에 관한 규정, ⑦ 타 법률과의 관계에 관한 규정을 신설하거나 대폭 개정해야 하는 바, 이는 입법경제상 대단히 불합리하다고 할 것임.

○ 한편 비교법적인 측면에서 고찰하건대, 일찍부터 국제테러의 표적이 되어온 미국의 경우 입법적 대응에 있어서 처음에는 '항공기납치규제'와 같은 개별입법으로 대처하는 방식을 택하였으나,

- 1984년 이후 위 방식에 한계를 느껴 ① 국제테러규제법(1984 Act to Combat International Terrorism), ② 종합테러방지법(정식명칭은 '반테러 및 실효적 사형부과 법률': Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996), ③ 애국법(정식명칭

은 '테러 제동 및 방해에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법': "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism" Act), 일명 USA Patriot Act 2001) 등 포괄적인 테러방지법 제정을 통해 개별테러 차원을 넘어 '국제테러 일반'에 종합적으로 대처하고 있는 미국의 입법경험과 현실은 앞으로 다양한 형태의 국제테러에 철저하게 대비해야 할 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것임.

○ 물론 현행 국내법과 제도 하에서도 여러 국가기관이 관련 법령에 따라 부분적인 테러대책을 수립·집행할 책임과 권한을 갖는다고 할 수는 있을 것이나, 최근 발생하는 테러는 단순하게 해당 기관별로 대테러 활동을 수행한다고 해서 완전하게 예방 또는 차단할 수는 없는 양상을 드러내고 있음.

- 기존 법체제 하에서는 현재 행자·건교부 등 13개 소관부처별 70여개의 법률이 상호간 수평적 연계성이 부족하고,

- 다수 부처에 관련되는 재난의 발생시 부처간 업무협조 미흡으로 신속한 대응이 곤란하며,

- 예방·대응 기능이 여러 부처에 분산되어 있고 각종 정책이 부처별로 다원화되어 있어 결과적으로 책임 소재가 모호하여 종합적인 정책추진이 곤란한 것이 현실임.

* 대구 지하철 방화참사와 태풍 매미와 같은 각종 재난·재해가 반복되는 것은 관련 법체제 및 업무 분산에 따른 총괄기능이 취약했기 때문이라는 분석이 유력