

(5) 綜合評價

최근 東南亞諸國의 對테러 共助 강화 움직임은 2003.8.11 JI 핵심간 부인 「합발리」 逮捕이후 JI 殘黨에 의한 追加테러 위협이 고조되고 있는 데 적극 대비하여 ASEAN·APEC 頂上會議을 성공적으로 개최하려는 노력의 일환으로 평가되며 向後 東南亞諸國은 ASEAN·APEC 頂上會議을 테러溫床이라는 이미지 불식의 계기로 활용한다는 방침하에 警戒態勢를 대폭 강화, 安全開催에 만전을 기하면서 域외제국과 對테러 공조를 확대하는 등 東南亞國家간 安保力量을 확고히 하는 데에도 주력할 것으로 보인다.

나. 주요지역 국가의 對테러 공조실태

(1) 西南亞·中央亞 國家

西南亞에서는 네팔 共產叛軍의 테러위협이 지속되고 있으나, 파키스탄 등의 알 카에다·탈레반 잔당 색출 노력 및 스리랑카 叛軍·政府軍간 內戰終熄 합의로 域內 테러위협은 감소하고 있으며, 中央亞 국가들은 對美 정보제공과 함께 領空·기지사용 승인 등 美國의 對테러戰 수행에 적극적으로 협조하는 등 적극 대응하고 있다.

(2) 유럽국가⁴⁹⁾

유럽에서는 러시아의 체첸叛軍 테러위협이 상존하고 있으나 OSCE·EU 등 지역기구는 테러資金 차단·돈세탁 방지 등을 위해 러시아·UN과 공조 방안을 마련하고 英·伊·그리스·佛·獨 등도 알 카에다 체포, 테러資金 차단 등 美國의 國際 對테러 연대에 적극 동참하고 있는 등 대응활동을 강화해 나가고 있다.

49) 유럽내 美軍최대 주둔지역인 獨逸은 별도로 상세 설명

(3) 中東국가

中東에서는 빈 라덴 및 하마스·헤즈볼라·지하드 등 테러조직이 中東 平和를 위협해 왔으나, 예멘·바레인·쿠웨이트·오만·카타르·이집트·UAE 등이 팔레스타인 과격단체·알 카에다의 테러기도 등을 사전 분쇄하는 데 기여하는 등 對테러 국제연대를 공고화 하기 위한 노력을 경주하고 있다.

(4) 中南美 국가⁵⁰⁾

美·브라질 등 美洲지역 34개국은 테러척결에 共同대처기로 결의하고 금년 2월초 미주지역 안보회의를 개최, 中南美 美洲機構(OAS) 「美洲 테러방지위」(CICTE)를 발족하여 對테러훈련 실시, 反테러법 제정 등 法체계 확립 등을 통해 域內 對테러연대를 강화시켰으나, 自生조직인 콜롬비아 무장혁명군(FARC)이 콜롬비아 페루 등지에서 테러를 지속적으로 자행하고 있어 對테러 활동을 한층 강화해 나가고 있는 실정에 있다.

(5) 獨逸 聯邦共和國

獨逸은 국내 治安유지를 위한 聯邦軍 투입 허용, 對테러 방공센터·재난보호청 신설, 수출통제체제 강화, EU 5個國간 對테러 정보교류 확대 추진 등 테러 대비체제 강화에 주력하고 있다. 이러한 獨逸 정부의 움직임은 自國이 유럽내 최대 美軍 駐屯國이라는 점에서 테러단체의 표적이 될 가능성이 크고 이슬람 과격세력에 의한 테러위협 징후도 증가하고 있다는 판단에 기인한 것으로 평가된다. 앞으로 獨逸 정부는 聯邦軍의 國內 작전투입을 위해 基本法 개정을 준비하면서 이슬람 과격세력 관리 및 周邊國과의 정보협력 활성화 등과 함께 自國내 美軍 보호조치도 가일층 강화할 것으로 보인다.

50) 최근 中南美諸國의 테러 대비태세 강화는 美國의 對이라크戰에 편승한 테러세력들의 준동을 事前차단, 政局安定을 기하고 中東 테러세력들의 잠입과 域內거주 中東人과의 연계 가능성도 분쇄하려는 意圖등이 복합 작용하고 있는데 연유한다.

(6) 美·英 對테러 공동대책 기구⁵¹⁾

美 국토안보부 「툼리지」 장관과 英 내무부 「블런킷」 장관은 올 4월초 양국 합동 테러대책위원회(Joint Contact Group) 설치에 합의하고, 高位級 정례 테러대책위원회를 개최하고 테러관련 情報共有 및 자원의 효율적 활용 등 종합적인 對테러 대책을 협의기로 하였다. 또한 兩國을 대상으로 한 테러공격에 대응하기 위해 조기 경보체제 등 예방 프로그램을 마련하고 각종 테러발생 시나리오별 합동 대응훈련을 실시하기로 하였다. 또한 생체인식 기술의 연구 및 化生放 대응, 사이버 테러 대응전략 구축 등 테러관련 첨단 과학기술 분야 협력확대와 양국간 비자통제·여객정보 공유 등을 통해 국경통제 및 출입국 保安을 강화하기로 하였다. 이는 兩國간 對테러 공조체제를 증진하고 국제테러 대응태세를 확립하는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

(7) 기 타

美 국무부는 '年例 테러보고서'에서 美國과 아르헨티나·브라질·파라과이가 접경지역의 테러방지를 위해 구성한 「3+1 體制」를 對테러 국제연대의 모범 사례로 지목하고 地域적으로는 아시아·유럽·中東에서 美 주도의 강력한 對테러戰 추진 및 國際 對테러 연대 강화로 테러위협이 감소하고 있음을 강조하고 있다.⁵²⁾

IV. 國際社會의 對테러 강화방안 및 示唆點

- 우리에게 주는 교훈과 시사점을 중심으로 -

1. 國際社會 對테러 강화방안

51) 이번 美·英의 對테러 공동대책기구 설치에 美·英 연합군의 對이라크 공격으로 兩國국민·시설에 대한 과격 이슬람 세력의 報復테러 위험성이 증대되는데 따라 공동체제를 강화하기 위한 것이다.

52) U.S Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2002*: April 2003, pp.147-150.

앞에서 살펴본 바와 같이 국제적으로 테러요인은 南美·中東阿·아시아 국가 정부의 통제력 약화 및 인종·종교분쟁 등으로 증가 추세에 있으며, 테러지원 국가에 의한 財政·資源·物資·은신처 제공도 여전히 지속되고 있다. 테러조직도 마약 밀매·후원세력 지원등을 통한 자금조달과 통신·인터넷·이념·情報·資源·기술등의 상호 연계를 통해 자생력을 강화하고 있으며 특히 WMD 기술노출, 테러동조 과학자의 지원, 수송수단 발달 등으로 테러조직의 WMD 획득 가능성이 고조되어 테러 危險度가 현저히 증가하고 있어 국제사회는 테러 대비태세를 더욱 강화해 나가고 있다. 이와 같은 대비태세 강화 방안으로는 ① 테러조직 척결 ② 테러지원차단 ③ 대테러 환경개선 ④ 국가존립과 국민보호등을 목표로 설정하고 있으며 이를 실천할 戰略으로는 테러조직의 ① 활동범위·능력 縮小 ② 孤立化 ③ 격퇴 등 단계적 노력이 요구된다. 이를 위해서는 군사·외교·경제·情報 등 모든 가용 국가자원을 동원하고 국제사회와 협력하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 이를 시행할 수 있는 UN결의안 이행과 국제협약의 국내이행을 위한 국내법 제정과 지역협의체 합의사항 준수를 위한 공조체제유지와 관련국가간 테러방지 노력과 대테러 대응시스템·제도 구비, 예산·전담인력 지원 등 國家次元의 광범위한 방안강구 등이 요구된다.

2. 主要國家의 反테러 法·制度 구축방안⁵³⁾

9·11테러사건을 계기로 오늘날 테러가 國家安保를 威脅하는 현실에서 各國은 反테러법을 서둘러 제정하거나 기존 법령을 강화했다. 美國, 英國, 日本, 러시아, 濠洲 등 다수 국가에서 기존법 개정 또는 신법 제정을 통해 테러대응 태세를 強化하였다. 이는 테러 예방과 저지, 테러범을 처벌하기 위하여 모든 수단과 방법을 다 동원해야할 필요성이 절실이 요청되었기 때문이다. 이와 관련하여 主要國家의 입법추진 내용과 관련제도 구축 실태를 살펴보기로 한다.

53) G8, ASEM, APEC등 국제사회는 대테러 國際協力 또는 非協力 국가로 구분하면서 보편적인 反테러法 입법을 강력하게 促求하고 있는 추세이다.

가. 美國은 1994년 [국제테러규제법], 1996년[反테러법] 「Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996」을 제정· 실시하고 있는데 '9.11 테러사건'을 계기로 2001.10 搜查機關의 능력· 權限強化 및 수사절차를 완화한 [애국법](USA PATRIOT ACT 2001)을 새로이 제정하였다.⁵⁴⁾ 이 법의 주요내용은 外國人 테러혐의자에 대해 7일간 긴급구속을 가능하게 하고, 항공학교· 어학연수원· 직업학교 유학생을 감시대상자에 포함시키며, 수사당국의 결정만으로 E-Mail에 대해 1년간 감청을 허용할 뿐 아니라, 搜查· 監聽· 재판과정에서 확보된 정보까지 이민국· 국방부· 정보기관이 공유할 수 있는 근거를 명시하고 있다.

나. 英國은 2001.2 [反테러법](Terrorism Act 2000)을 제정하여 테러에 대한 입법적 대응을 하고 있는데, 여기에서는 불고지죄를 두고 被雇傭人이 테러를 자행했을 경우 雇傭人은 미신고범으로 간주하며, 테러자금 沒收, 대테러 담당공무원에게 테러자금 계좌追跡權까지 부여하고 금융기관은 이에 응하도록 규정하고 승狀없는 체포 등 搜查機關의 권한과 처벌을 강화하였다.

다. 獨逸은 형법에 '테러단체구성죄'(제129조 a항)와 불고지죄를 두고 이를 근거로 2002.1.9 대테러 대책법(Gesetz zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus)을 새로이 제정하여 通信監聽, 구속사유 없는 예외적 구속 등을 규정하고 이를 근거로 연방정보부법을 改正하여 테러조직들의 활동과 연관된 경우 계좌추적이 가능하도록 하였고 외국인 감시를 강화한데 이어 독일 연방군의 대테러 작전 투입을 위해 基本法 개정도 강구하고 있다.

라. 캐나다는 2001.12 [反테러법](Anti-terrorism Act 2001)을 제정하여 국내외에 거주하는 국민에게 테러단체는 물론 테러자금 또는 테러단체가 소유한 부동산까지 정보기관에게 신고할 것을 義務化하고 테러단체를 지원하거나 연계된 자는 인식여부와 관계없이 起訴하도록

54) PATRIOT는 "Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism" 의미의 약칭이다.

明文化하고 있다.

마. 프랑스는 1986년 [테러자금과국가안보에관한법]을 두고 있는데, 긴급구속기간을 일반범죄 2일보다 긴 4일간으로 연장하는 등 테러범죄에 적극 대처하고 이를 강화하는 방향으로 개정을 추진 중이다.

바. 러시아는 1999.7 [테러와의전쟁에관한러시아연방법]을 제정하여, 불고지죄, 입증책임의 전환, 테러자금 몰수, 영장 없는 체포, 테러피해에 대한 국가보상 및 테러범에 대한 구상권 행사 등을 명시하고 있다.

사. 日本은 2001.10.18 「테러대책 특별조치법」을 제정하고 [무차별대량살인행위를행한단체의규제에관한법률](1999)을 강화한데 이어 국내는 물론 해외에서 테러가 발생하였을 경우 자위대가 출동하여 테러사건을 처리할 수 있도록 自衛隊法 등을 개정하였다.

아. 그의 캐나다[反테러법] (Anti-Terrorism Act 2001), 濠洲 [對테러법] (CYBERCRIME ACT 및 INTELLIGENCE SERVICES ACT)을, 印度와 키프로스 등은 테러방지법을 각각 새로이 제정하였다.

이 밖에 많은 나라들이 9·11의 계기로 인권침해 가능성 등 논란이 다소 있기는 하지만 테러억제 및 처벌을 위한 기존 법률을 개정하여 강화하거나 새로이 제정하고 있다. 장기간 입법이 지연되고 있는 우리의 경우와 비교하여 많은 示唆點을 제공해 주고있다.

3. 國家危機管理 차원의 對테러 정책현황 및 力量 強化方案⁵⁵⁾

國家危機管理 차원에서 對테러업무를 총괄 수행 할 수 있는 汎政府的 대응체계구축 및 專擔組織을 설치· 운영하는 방안과 對테러 활동역량

55) 주요 국가의 대테러 대응방안과 정책을 검토하는 것은 향후 우리나라의 國家 對테러 대응체계와 정책수립 등에 참고하기 위한 것이다.

강화가 필요한 데 미국의 경우 CIA 對테러 센터(CTC : Counter Terrorist Center)를 1986년 레이건 대통령의 지시에 의거, FBI 등 14개 유관기관 합동으로 설치, 정보공동체의 對테러 활동 조정 및 정보수집·분석 등 활동을 수행하고 있다. FBI는 내년도에 對테러요원 充員, 搜查활동지원, 해외지부 확충, 對테러 감시활동 강화, 정보기술 능력 제고 등을 중점 추진하기위해 예산을 42억불에서 46억불로 增額하기 위해 議會의 超黨的인 지원을 촉구하고 있다.

英國은 9·11 테러사태와 같은 대규모 테러공격에 효율적으로 대처하기에는 대테러 대응태세가 부적합하다면서 국가차원의 대테러 활동을 효과적으로 지휘, 통합·조정할 "國家 對테러機構"와 같은 중앙조직 신설을 권고하는 議會보고서를 발표하였다. 테러공격 등 국가위기 사태 발생시 수습활동에 참여하는 각종 국가기관 및 민간단체의 활동을 통합 조정할 수 있는 "國家 對테러機構"(National Counter-Terrorism Service)와 같은 중앙기구 창설을 추진하고 있다.

獨逸은 연방정보부(BND)가 외국에서 필요한 테러정보를 수집하여 首相室, 內務部, 연방검찰(GBA), 연방범죄 수사청(BKA) 등 관련기관에 전파하는 임무를 수행하고 있으며 對테러 분야를 전담하는 기구와 "종합정보센터"를 별도로 두고 있다. 국내 정보기관인 헌법보호청(BfA)은 1970년대초 극좌 테러단체 「적군파」(RAF)의 등장을 계기로 대테러 전담 조직을 확대하여 활동을 강화하고 있다.⁵⁶⁾

캐나다는 CSIS(안전정보부)가 對테러국을 설치, 연방경찰(RCMP)등과 협조하에 대량 살상무기 확산 방지 등 대테러 활동에 주력하고 있으며 日本은 公安調査廳이 「파괴활동 방지법」에 근거 대테러 활동을 주도하며, '정보교류회의'등을 통해 警察廳, 내조실, 방위청, 외무성, 해상보안청 등 유관기관간 對테러 활동을 수행하고 있다.

모든 나라들이 9·11을 계기로 국가대테러 활동을 강화하며 國家 對테러 정책을 체계적으로 樹立·施行하고 테러사건 발생시 신속한 鎮壓 및 대응조치 강구 등을 위해 對테러 기획조정 기관을 설치하거나 추진 중에 있다.⁵⁷⁾ 우리나라는 9·11테러 직후 범정부적으로 마련된 '정부대

56) 박영일 편저, 강대국의 정보기구, 1994, 140-173면 참조.

테러종합대책'(2001.10)에서 國情院 산하에 유관기관 合同 「對테러 센터」를 구성하기로 결정한 바 있다. 58)

V. 결론

이상에서 살펴보았듯이 최근 국제테러 정세는 알 카에다 등 이슬람 테러조직들이 테러활동의 축을 동남아 지역으로 확장 이동시켜 현지 테러조직과 연계하여 크고 작은 테러공격을 자행하고 있는 가운데 작년 10월에는 인도네시아 발리섬에서 대형 테러사건이 발생하였다. 이라크를 위시한 中東지역에서 테러공격이 동시다발로 연일 발생하고 있는 가운데 또다시 알 카에다가 미국본토에 대한 대규모 테러공격 준비와 이라크 주둔 美軍을 대상으로 테러를 시도할 가능성이 고조됨에 따라 전세계가 다시 한번 테러威脅의 공포에 휩싸여 있다.

우리의 경우 美國이 주도하는 아프간 對테러戰 참전과 이라크戰 지원병에 이어 현재 추가 전투병 파견을 앞두고 있는 시점이어서 우리나라도 예외없이 테러의 표적이 되고 있는 바 대응책 마련이 시급히 요청된다.

돌이켜 보면 우리나라는 집계가 개시된 1954년 이후 최근까지 국내 외에서 592건의 테러를 당한 바 있다.⁵⁹⁾ 이를 테러주체별로 보면 북한에 의한 테러가 92%인 542건에 이르고, 나머지 50건은 해외에서 국제테러조직 등에 의해 피해를 입은 것으로 나타났다.

작금 테러조직들이 전세계에 거주하는 美國人을 목표로 테러공격을

57) 미국의 경우, 國家 대테러 종합대책 추진을 위한 전담기구 설치를 위해 2002.11 국토안보부법(Homeland Security Act of 2002)을 제정하고, 國土安保部(Department of Homeland Security)를 설치하였다.

58) 우리정부도 국가 대테러 역량 강화를 위한 방안으로 '대테러센터' 설치·운영 필요성 등이 제기되어 이를 위해 '테러방지법'을 제정기로 합의한 바 있다.

59) 우리 국민이 직접 표적이 된 테러를 유형별로 보면, 선박납치(470건), 민간인 납치·살해(69건), 폭파(14건), 무장공격(12건), 요인 위해기도(11건), 항공기 납치(9건), 기타(7건) 순으로 나타나고 있다, 국가정보원, 2002년도 테러정세, 31-38면 참고

강화하고 있는 가운데 우리나라도 駐韓美軍 및 美國관련 시설이 산재해 있고 8만여명의 이슬람권 국가인이 국내에 체류하고 있는 만큼 테러의 安全地帶가 아닌 만큼 國家安保 次元의 범정부적 테러대책 마련 등 철저한 대비가 필요한 시점이라 하겠다.

이와 관련하여 몇 가지 정책 제안을 해보면, 먼저 短期的으로는 해외주재 公館員, 상사원 등 國家情報力量을 총동원하여 테러관련 정보 수집과 동시에 관련기관에 신속 전파하고 폭약, 가스 등 테러전용가능 危險物質에 대해 對테러·안전관리를 철저히 하는 한편, 주한 外國公館과 국가중요시설 등 테러 대상 시설에 대한 대테러·방호활동을 강화하고 中東圈 및 東南亞 이슬람권 국가인에 대한 출입국 심사와 체류동향 觀察을 강화해 나가는 조치가 이루어 져야 한다.

中長期的으로는 국제테러 추세에 대한 효과적인 대응수단이 국가간 또는 지역간 공조체제 구축에 있는 만큼 對테러 국제협력을 강화해나가야 할 것이다. 이를 위해서는 UN결의안 이행과 국제협약의 국내이행을 위한 국내법 제정과 지역협의체 합의사항 준수를 위한 공조체제 유지와 관련국가간 테러방지노력과 대테러 대응시스템·제도 구비, 예산·전담인력 지원 등 國家次元의 광범위한 방안강구 등이 요구된다. 또한 安保次元의 테러대응체제 구축을 위한 法的根據를 마련하여 예방대책을 지속적으로 추진함과 아울러 化生放 등 신종테러 대응체제 구축을 위한 對테러 관련 법령의 정비 등 國家 對테러 활동체계를 보강해 나가야 할 것이다.⁶⁰⁾ 이와 관련하여 政府는 테러를 豫防하고 신속한 대응에 필요한 사항을 규정한 '테러방지법'을 지난 해 11월 國會에 제출한 바 있다. 周知하듯이 최근 테러樣相이 전쟁수준의 가공할 파괴력을 가지면서 세계 각국은 국가안보 危機管理次元에서 총력 대응체계를 갖추기 위해 對테러 관련 법규를 제정, 보완하고 專擔機構와 기능을 대폭 강화한 데 이어 테러 확산에 철저히 대비해 나가는 조치를 취하고 있는 것에서도 알 수 있다.

최근 세계 각국이 反테러 공동전선에 동참하는 차원에서 테러규제

60) 김성준, '국제테러대비 국내의 입법적 대응과 과제', 제31회 아시아 사회과학연구원 학술시민포럼 발표자료집(2001.11.7), 37면 참조.

관련 國內法을 制定하거나 강화하는 방향으로 개정을 추진하고 있는 바, 우리 나라도 이러한 국제적인 추세에서 비껴나갈 수 없는 상황이라 하겠다.⁶¹⁾

따라서 우리 나라로서도 테러방지를 위한 효과적인 입법적 대응체계를 마련하는 것은 시대적 요구에 부응하는 것이며, 또한 국제적인 反테러 공동전선에 참여한다는 차원에서 보더라도 바람직하다고 할 것이다.

이상에서 제기된 정책제안을 면밀히 검토하여 政府는 종합적 테러대책을 다시 한번 점검하는 계기로 삼는 한편⁶²⁾, 관계당국은 테러대책 마련의 근간이 되는 '테러방지법'의 조속한 立法으로 反테러 세계연대에 적극 동참해야 할 뿐 아니라 언제 발생할 지 모르는 테러 위협에 적극 대처 해 나가야 하리라 본다.

61) UN에서는 9·11이후 테러근절을 위해 국제공조를 결의하고 테러방지를 위한 국제협약의 가입과 法令制定등을 강력히 권고하고, 회원국을 대상으로 이행여부에 대한 實査를 진행하고 있으며 비협조적인 국가에 대해서는 경제제재등을 고려하고 있어 국가이익과도 무관하지 않다.

62) 이와 관련해서 테러 발생시에는 범정부 차원에서 신속하게 대응해야 하는데, 部處간에 對테러업무가 분산되어 있을 경우, 국가 對테러업무를 효율적·체계적으로 수행하는 데 장애가 될 것이므로 정부 合同 「대테러센터」 설치는 적절한 방안인 것으로 평가된다.

미국의 반테러법 실천과 한국의 입법적 대응방향

제성호 중앙대 법학과 교수

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 미국의 반테러법 현황 및 테러응징수단
 - 1. 반테러법의 현황 및 제정경위
 - 2. 테러응징을 위한 정책수단
- III. 미국 반테러법의 주요내용
 - 1. 항공기납치규제 관련 법의 주요내용
 - 2. 국제테러규제법의 주요내용
 - 3. 종합테러방지법의 주요내용
 - 4. 애국법(Patriot Act)의 주요내용
 - 5. 일반 형사법령 및 기타 관련 법규정
 - 6. 테러지원국 지정 및 경제제재 관련 법령
- III. 애국법의 실천에 따른 주요쟁점과 시사점
 - 1. 애국법의 실천과정에서의 주요 이슈
 - 2. 애국법 등 미국의 반테러조치 강화가 한국에 주는 시사점
- IV. 한국의 테러방지법 제정 시 몇 가지 고려사항
 - : 美 애국법의 적용과 관련해서
 - 1. 테러예방을 위한 감청의 필요성
 - 2. 테러자금의 차단조치 강구
 - 3. 테러범 미신고 및 은닉행위 처벌
 - 4. 기타
- V. 결어

1. 서론

2001년 가을 미국의 행정수도 워싱턴과 국제경제의 중심무대인 뉴욕에서 동시다발적으로 발생한 소위 9·11테러는 21세기의 세계질서를 재편하는 전기가 되었다. 이후 금일의 국제사회는 테러와 문명의 편, 테러와 반테러의 편으로 갈라졌고, 범세계적인 차원에서 테러의 예방과 억제를 위한 다각적인 노력이 진행되고 있다.

테러의 위협에 노출돼 있는 많은 나라들은 국내적으로 반테러법을 새로이 제정하거나 기존의 법을 대폭 보완하기 시작했고, 국제적으로는 정보교환 및 사법공조 등 국제협력을 강화하는 데 적극 나서게 되었다. 이러한 국제적 추세에 맞추어 우리 정부도 2001년말경 테러방지법안을 마련하여 국회에 제출하는 등 입법적인 노력을 경주하기 시작했다. 하지만 아직까지 가시적인 성과로 나타나고 있지는 못하다.

그동안 미국은 다른 어느 국가보다도 테러방지법 제정·실시에 적극성을 보여 왔고, 매년 테러지원 혐의가 있는 나라들을 테러지원국(state sponsor of terrorism)을 지정하는 정책을 추진해 왔다. 또 지금 국가적 차원에서 반테러전쟁을 수행하고 있기도 하다. 앞으로도 미국은 테러방지에 관한 국내법 및 국제법의 입법 및 발전에 있어서 선도적인 역할을 할 것으로 내다보인다.

본고에서는 이러한 점을 감안해서 미국이 제정한 반테러법의 현황 및 주요내용을 일별하고, 이 같은 법들을 실시하는 과정에서 논란이 됐던 주요 쟁점사항 및 관련문제들을 검토해 보기로 한다. 아울러 미국의 반테러법 제정실시가 우리에게 주는 시사점을 살펴보고, 향후 테러방지법의 제정방향을 제시하기로 한다.

II. 미국의 반테러법 현황 및 테러응징수단

1. 반테러법의 현황 및 제정경위

이미 미국은 1960년대에 들어서부터 국제테러의 표적으로 지목되었

다. 테러는 민간인, 외교관, 정부요인 등 범행대상을 가리지 않았고, 국내외를 불문하고 발생하였다. 하지만 1970년대 이전에 미국이 관심을 가졌던 것은 항공기의 납치나 폭파 등 주로 항공기테러에 관한 것이었다. 미국은 1963년의 도쿄협약과 1970년 헤이그협약,¹⁾ 그리고 1971년에 채택된 몬트리올협약²⁾의 채택을 주도한 나라였다. 물론 국내법적으로도 필요한 입법조치를 즉각 취함으로써 항공기테러에 기민하게 대응하였다. 1974년의 '항공기납치규제법'(Anti-Hijacking Act of 1974)은 그 대표적인 예이다.

미국은 1970년대 이후 자국을 겨냥한 국제테러사건이 급격히 증가하는 동시에 그 양태마저 다양화되자, 1980년대 초 테러방지 및 억제를 위한 포괄적인 국내법의 필요성을 인식하게 되었다. 이에 미국은 1984년 10월 19일 '국제테러규제법'(1984 Act to Combat International Terrorism, 일명 '對테러전투법')³⁾이란 反테러법을 제정하였다. 이 법에서는 국제테러에 대한 기본정책과 국제테러사건의 예방 및 억제 방안 등을 상세하게 규정하였다. 미국은 이 '국제테러규제법' 외에도 국내의 일반 범죄행위를 규정한 형법 및 기타 치안관계법규에 의해 테러리즘에 대처하였다.

그럼에도 불구하고 1984년 이후에도 잇단 항공기 납치·건물폭파 등에 의해 수백 명의 미국인들이 희생되었으며, 심지어 백악관까지 테러의 공격목표가 되기에 이르렀다.⁴⁾ 이에 클린턴 행정부는 1995년 2월 9일 '종합 테러방지법'(안)을 마련하여 의회에 제출하였다. 동 법안은 의회의 법사위원회에서 심의·계류중이었는데, 그 기간 중인

1) 헤이그협약의 정식명칭은 '항공기 불법납치 억제를 위한 협약'(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)이다.

2) 몬트리올협약의 정식명칭은 '민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약'(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)이다.

3) Public Law 98-533, October 19, 1984. *International Legal Materials*, vol. 24 (1985), pp. 1015~1018 참조.

4) 미국은 이 밖에도 인질억류범죄, 폭발물테러, 외교관테러 등에 대해서도 관련 법령을 개정·보완함으로써 강력하게 대처하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 미국민과 시설물에 대한 테러공격은 줄어들 줄 몰랐다.

동년 4월 19일 오클라호마市 연방청사 폭파사건이 발생하였다. 이 사건은 테러방지 관련 법령의 제정을 촉진시키는 계기가 되었다. 이에 따라 1996년 4월 원래의 법안 내용을 대폭 강화한 수정안이 의회를 통과하여, '종합테러방지법'(정식명칭은 '반테러 및 실효적 사형부과 법률': Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)이 제정되었다. 이 법은 정식명칭에서도 알 수 있듯이 극악무도한 테러범에 대하여 신속하고도 실효적으로 사형을 집행할 수 있도록 하기 위해 제정된 것이었다.

2001년의 9·11테러는 미국으로서는 전혀 상상하지 못한, 그야말로 가공할 만한 테러였다. 테러수법도 그러했고, 테러의 공격대상 및 발생장소 등의 면에서도 그러했다. 이 같은 전대미문의 대규모 테러에 충격을 받은 미국은 국가안보 차원에서 국제테러에 대응하기 시작했다. 무엇보다도 미 법무부는 9·11 테러사태 직후인 2001년 9월 19일 수사기관의 對테러 활동을 강화하기 위한 법률로서 '테러 제동 및 방해에 필요한 적절한 수단의 제공법'("Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism" Act), 일명 '애국법'(USA Patriot Act 2001)을 의회에 상정하여, 동년 10월 25일 통과시켰다.⁵⁾⁶⁾

애국법은 '테러리즘' 또는 '기타 미국의 안보를 위협하는 행위'를 한 것으로 간주되는 외국인(테러혐의자)을 영장 없이 최고 7일간 구금할 수 있게 하였고, 외국인 유학생 감시대상자를 기존 고등교육기관에서 항공학교·어학연수원·직업학교 등으로 확대하였다. 또한 애국법은 수사기관의 감청권한을 확대하면서, 특히 E-Mail은 사법부 허

5) 이와 관련, 애국심(patriotism)은 대통령이 적절하다고 간주하는 어떠한 조치에도 무비판적으로 지지하는 것을 의미하며, 국가안보를 위해서는 자유에 대한 일정한 제한을 수용해야 한다는 주장이 있다. 이와 관련해서 아랍계 미국인이나 이슬람 추종자들은 정부와 시민들의 특별한 감시 하에 놓이는 것은 당연하다고 한다. Eric Foner, "The Most Patriotic Act," *The Nation*, Oct. 8, 2001

(<http://www.thenation.com/doc.mhtml?i=20011008&s=foner#b08/26/2003>).

6) 이와 함께 미 행정부는 9월 18일 부처간 대테러 공조강화를 위해 FBI·INS(이민귀화국) 등 연방 사법기관과 주·지방경찰을 총괄적으로 연계한 '대테러 연합 T/F'를 출범시키기도 하였다.

가 없이 수사당국의 결정만으로 1년간 감청할 수 있도록 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 미 통일연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI)이 범죄혐의자 E-Mail 감청시스템(Carnivore)을 사용하는 권한을 확대하였고, 사법당국이 단일 영장으로 범죄혐의자의 전화·E-Mail·음성메일(Voice Mail) 등 모든 통신수단에 대한 감청을 할 수 있도록 허용하였다. 나아가 데이터 암호화 시스템(Encryption) 소프트웨어가 테러집단에 악용되는 것을 방지하기 위해 일반인의 동 암호화 시스템 이용권을 엄격히 제한하였다. 이 밖에도 애국법은 테러분자 은신처 제공자 처벌, 정부의 돈세탁 방지 및 테러혐의자 자산 동결권 대폭 강화, 테러·긴급상황 통제를 위한 군병력 동원, 정당한 이유 없이 병원체를 소지하는 행위 엄벌 등의 내용을 포함하고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 테러 전반을 규율하는 미국의 법률로는 국제테러규제법, 종합테러방지법 및 애국법의 3가지가 있다. 이 중 가장 나중에 제정된 애국법은 기존 반테러법의 내용을 대폭 보강한 것이다. 이 밖에 항공기테러와 같은 특정의 테러행위를 규율하기 위한 별도의 법률이 있으며, 또한 형법 및 형사소송법 등 일반 형사범죄를 다루는 형사법도 테러억제 및 처벌을 위해 필요한 경우 적용되고 있다.

한편 미국은 매년 테러지원국들을 지정하고 해당국가들에 대해 경제제재를 부과하는 몇 안 되는 나라의 하나이다. 미국은 이와 관련된 다수의 국내법을 제정하여 효과적으로 실시하고 있다. 이에 관한 내용은 후술하기로 한다.

2. 테러응징을 위한 정책수단

미국정부는 자국과 자국민에 대한 테러를 응징하기 위해 5가지 제재수단을 사용해 왔다. 첫째는 '정치적 압력'이다. 이는 외교력을 동원하여 대상국을 국제사회로부터 고립시키는 것이다. 둘째는 '경제적 제재'이다. 이는 대상국을 테러지원국에 포함시켜 무역·금융 등의 분야에 압박을 가하는 것이다. 셋째는 '군사력 사용'이다. 이는 군사

력을 동원하여 직접 보복공격을 하는 것이다. 넷째는 비밀공작이다. 이는 테러조직에 대한 정보수집을 통해 와해공작을 전개하는 것이다. 다섯째는 법 집행(Law Enforcement)이다. 이는 테러범을 체포하여 미국 법정에 기소, 범인의 형사처벌을 모색하는 것이다.

과거에는 대부분 테러조직들이 이라크, 리비아, 북한 등 특정국가에서 육성되거나 지원을 받아왔기 때문에 이들 국가에 대해 정치, 경제, 군사적 제재를 가함으로써 테러억제 및 응징효과를 거양할 수 있었다. 그러나 최근에는 '알 카에다,' '지하드,' '감마 이슬라미야' 등과 같이 특정국가의 지원을 받지 않는 테러조직이 준동하고 있다. 그리하여 과거와 같은 제재방법을 사용하기가 매우 곤란한 실정에 있다. 이런 배경에서 이들 테러조직에 대한 가장 효과적인 제재수단으로 '비밀공작활동'과 '법 집행'이 대두되고 있음은 특기할 만하다. 이 점에 착안해서 미국 정부는 현재 중앙정보부(Central Intelligence Agency: CIA)의 정보수집 및 공작능력과 FBI 등 수사기관의 법집행 권한을 효과적으로 통합하기 위해 CIA 내에 '對테러센터'(Counter Terrorist Center: CTC)를 운영하고 있다.⁷⁾

III. 미국 반테러법의 주요내용

1. 항공기납치규제 관련 법의 주요내용

1961년 5월부터 쿠바로 향하는 불법납치 사건⁸⁾이 계속적으로 발생하자, 이에 고심한 미국은 동년 9월 5일 1958년의 연방항공법(Federal

7) CIA의 대테러센터는 1986년 레이건 대통령의 지시에 의거, FBI 등 14개 유관기관 합동으로 편성된 기구로서 정보공동체의 대테러활동 조정 및 정보수집·분석·공작활동을 수행한다. CTC의 총인원은 약 400명으로 그 책임자는 정보공동체 의장(Director of Central Intelligence: DCI)의 특별보좌관을 겸하며, 부책임자는 FBI 파견요원으로 보임하고 있다. 여기서 DCI는 CIA·FBI·NSA 등 13개 부문 정보기관 협의체인 '정보공동체' 의장으로 CIA 부장이 맡고 있다.

8) Antulio Ramiez Ortiz라는 자가 1961년 5월 1일 미국 항공기를 납치하여 쿠바행을 강요하는 사건이 발생했다.

Aviation Act of 1958) 제902조를 개정하여 새로이 항공기납치 (aircraft piracy) 범죄를 신설하였다.⁹⁾ 이 같은 개정 연방항공법의 관련규정들은 '항공기납치에 관한 법률'(Aircraft Piracy Act)로 불리운다. 개정 연방항공법, 즉 Aircraft Piracy Act는 제1471조에서 연방항공계획(Federal Aviation Program)에 관해 규정하고, 이어 제1472조에서 형사처벌(criminal penalties)의 내용을 명시하게 되었다. 동법 제1523조에서는 '항공보안의 위반에 대한 벌칙'(Penalties for Violation of Security)이란 규정을 둬으로써 항공기납치를 규제하기 시작하였다.¹⁰⁾ 이러한 항공기납치에 대한 국내법적 규제는 미국이 최초로 기록되고 있다.

상기 조항들 중에서 항공기납치에 관한 가장 직접적인 것은 제1472조이다. 제1472조는 운항방해((b)항), 허위표시 및 정보((b)항 및 (h)항), 무기 기타 위험물건 수송((h)항), 기내에서의 특정범죄((k)항)을 규정하고, (i)항에서는 항공기납치 등에 관하여 각각 벌금형과 자유형 또는 양자의 병과를 규정하고 있다.¹¹⁾ (i)항의 내용을 구체적으로 보면, '폭력이나 폭행 또는 그러한 협박에 의하여 불법한 의도를 갖는 항공통상에 종사하는 비행중의 항공기의 납치나 점거'를 행하는 자(혹은 행하려고 하는 자)에게 20년 이상의 금고 또는 경우에 따라서는 사형의 엄벌에 처하게 하였다. 또한 (c)항은 항공기의 승무

9) Public Law 87-197, 78th Congress, S. 2268 (Federal Aviation Act of 1958 Amendment), September 5 1961, 75 Stat. 446 (1961).

10) Aircraft Piracy Act는 항공기납치와 기타 비행중인 항공기 내에서 발생하는 부수범죄, 예컨대 폭행, 살인(고살 및 모살 포함), 재물손괴, 강도, 불법무기 소지, 승무원 방해 등의 범죄를 규율함으로써 연방형법의 적용범위를 확대하였다. 이러한 범죄들은 FBI의 수사대상으로 되었다. A. Lee Bradford, "The Legal Ramifications of Hijacking Airplanes," *American Bar Association Journal*, vol. 48 (1962), pp. 1035, 1038.

11) 이 법에서는 폭발물 설치에 관한 허위정보 제공은 물론 농담까지도 승무원에 대한 방해행위로 간주하여 벌금형을 부과한다고 규정하고 있다. 이러한 입장은 영국, 스위스, 독일, 네덜란드 등에 의해 채용되고 있다. 그러므로 오늘날 항공기 내에서는 테러와 관련된 농담도 금지된다고 하겠다. 이에 관한 대표적인 판례는 *The U.S.A. V. Jeffers* (June 10, 1975)가 있다. *Air Law*, vol. 2 (1977), p. 101.; 최완식, "Hijacking 사고대책에 관한 법적 고찰," {실무항공법론} (서울: 한국항공대학 출판부, 1984), pp. 249~250.

원 또는 기내의 사람에 대해서 각자의 직무수행에 간섭하거나 능력을 감소시키기 위해 폭행, 위협 또는 협박하는 행위도 1만달러 이하의 벌금이나 20년 이하의 금고 혹은 이 양자에 처한다고 규정하고 있다. 이러한 간섭행위를 행함에 있어서 치명적이거나 위험한 흉기를 사용하는 자는 무기금고에 처하도록 하고 있다.¹²⁾

1974년 미국은 1970년에 체결된 헤이그협약의 국내적 실시와 항공기납치 방지를 위한 보다 효과적인 계획 및 대응체제 수립을 목적으로 '항공기납치규제법'(Anti-hijacking Act of 1974, 일명 '反하이재킹법')을 제정함으로써 1958년의 연방항공법을 개정하였다. '항공기납치규제법' 제1115조는 외국의 항공운송에 있어서의 안전기준을 규정하고 있다. 즉 미국이 양자 항공운송협정을 체결한 외국의 권한 있는 항공당국과 협의한 후에, 運輸省 장관이 그 국가가 사람, 재산, 우편물 등의 수송과 관련하여 국제민간항공협약(일명 ICAO협약)에 따라 제정되는 최소한의 기준에 상응하거나 또는 그 이상의 항공안전조치를 효과적으로 유지하고 실시하지 않는다고 판단할 경우, 그는 당해 국가에 대하여 그러한 사실인정과 동 국가가 ICAO협약의 기준과 적어도 동일한 정도의 기준으로까지 끌어올리도록 하기 위해 필요한 조치를 통보할 것을 규정하고 있다. 만약 당해 국가가 이러한 조치를 취하지 않을 경우 운수성 장관은 국무장관의 승인을 얻어 당해국의 항공기에 대해 활동권한을 취소, 철회 또는 조건을 부과할 수 있게 된다. 또 '항공기납치규제법'은 항공기납치 사건이 발생한 경우에 미국 대통령에게 이륙허가(take-off clearance)를 거부할 수 있는 권한을 부여하고 있는 바, 이는 동법에서 두드러진 특징의 하나로 간주되고 있다.¹³⁾

12) Smith Mckeithen, "Prospects for the Prevention of Aircraft Hijacking through Law," *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 9 (1970), p. 62.; 최완식, "Hijacking 사고대책에 관한 법적 고찰," pp. 244~245.

13) Robert A. Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, vol. II (Dobbs Ferry N.Y.: Oceana Publications, 1979), pp. 489~492.; James J. Busuttil, "The Bonn Declaration on International Terrorism: A Non-Binding International Agreement on Aircraft Hijacking," *International and*

위와 같은 '反하이재킹법'은 헤이그협약의 실제적 내용보다 더 나가 항공기납치에 대한 국내적 억제수단을 강구하려는 노력을 보임으로써 상당한 진전을 보인 것이 사실이다. 그러나 동법이 과연 헤이그협약의 국내적 시행입법인가 하는 의심이 갈 정도로 헤이그협약과의 관련성은 별로 많지 않다는 지적도 있다.

한편 미국은 1974년에 미 연방법전(United States Code) 제18편 '범죄와 형사소송절차'(Crimes and Criminal Procedures)를 개정하여 항공운송안전법(Air Transportation Security Act of 1974)을 제정하였다. 항공운송안전법에서는 몬트리올협약에 위반한 범죄를 규정하고(제32조 A), 항공안전을 위협하는 행위에 대해 5,000달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 금고 또는 양자를 병과할 수 있도록 하고 있다(제36조).¹⁴⁾

2. 국제테러규제법의 주요내용

1984년에 공포된 '국제테러규제법' 혹은 '대테러전투법'에서는 테러행위를 인류의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하면서, 이 법의 제정목적은 테러방지를 위한 연방정부의 정책 수립·조정, 기관간의 협력 및 정보체제의 구축과 대응능력 향상, 그리고 국제협력을 주도적으로 확보하는데 있다고 규정하고 있다(제1조 및 제2조).

동법이 테러행위로 정의하고 있는 행위는 인명, 신체, 재산상의 피해를 가져오는 불법행위와 그 예비·음모 및 협박 등으로 범죄인의 국적국 또는 그 행위로 인하여 직접 영향을 받는 국가의 영토 내외에서 행해진 경우를 포함하되, 국가나 국제기구의 이해관계를 위협한다든지 이익을 얻으려는 의도가 있어야 하며, 어느 국가의 군사적 또는

준군사적 작전의 형태로 수행되지 아니하는 것을 의미한다고 규정하고 있다. 그리고 특정국가가 국제테러조직에 대한 무기 및 훈련 등의 제공, 재정적·외교적 지원, 범죄인의 비호 등의 행위를 하는 것을 국제테러범죄에 대한 지원으로 규정하고 있다(제3조).

동법은 국무장관으로 하여금 6개월마다 국제테러행위를 상·하원 의장에게 보고하도록 하였으며, 대통령은 국제테러를 지원하고 있는 국가의 명단을 상·하원 의장에게 제출하도록 하고, 당해 국가에 대하여는 원조중단, 무기수출통제, 군사적 기술이나 정보의 제공금지, 관세특혜 배제 등의 조치를 취하도록 하고, 그 밖의 외교적 조치도 취할 수 있도록 규정하고 있다(제4조 내지 제6조); 그리고 대통령은 6개월마다 상·하원 의장에게 미국 정부의 국제적인 테러행위 저지능력에 관하여 보고를 하도록 하였다(제7조). 운수성 장관은 미국 항공기가 기착하는 외국공항 및 미국에 기착하는 외국항공기의 보안능력을 평가하여 상원과 하원에 보고하고 당해 국가에 이를 통보함과 아울러 안전 확보를 권고하도록 규정하고 있으며, 당해 국가에서 이에 응하지 않을 경우 그 목록을 연방회보에 공고하고 항공노선의 취소 등의 조치를 취할 수 있도록 하였다(제8조). 또한 운수성 장관은 외국정부에 관하여 항공안전에 관한 기술적 협조 및 훈련을 제공할 수 있도록 규정하였다(제9조).

대통령은 테러금지를 위한 국제협약의 체결에 노력하도록 하고 그 기준을 설정하였으며(제10조), 반입폭발물에 의한 테러행위 시 폭발물의 제조자 및 제조일 등을 식별하기 위한 표시의 부착을 의무화하고 있다(제12조의 a). 그리고 동법 제14조 이하에서는 1971년에 채택된 몬트리올협약의 내용을 반영하고 있으며, 해당 테러행위를 엄중히 처벌하도록 규정하고 있다.¹⁵⁾

이외에도 해외공관에 대한 끊임없는 테러공격의 위협에 대처하기 위하여 국제테러규제법에 새로운 장을 신설하여 테러범의 행위에 관한 정보제공에 대한 보상금 지급제도 및 국제적 협력강화를 규정하였

15) 국제문제조사연구소, {테러대책과 관련한 국내법상 미비점 검토}, 연구논문 86-2 (서울: 국제문제조사연구소, 1986), pp. 33~35.

Comparative Law Quarterly, vol. 31 (1982), p. 483.

14) Robert A. Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, pp. 493~498.; 제성호, {항공기테러와 국제법} (서울: 지평서원, 1989), pp. 176~178.

다. 이를 구체적으로 살펴보면, 미국의 영토관할권 내에서의 테러행위와 관련하여 미국인과 미국 재산에 대한 테러행위를 범한 자 및 공모·기도한 자를 체포 또는 유죄판결을 받게 하거나 테러행위를 예방·억제하는 등 국제테러의 규제에 기여한 자에 대하여 법무장관 또는 국무장관이 보상금을 지급하도록 하였다. 보상금은 50만달러를 한도로 하여 10만달러까지는 법무장관이, 그 이상은 대통령의 승인을 얻어 지급하도록 하고, 필요한 경우 법무장관은 지급을 받은 자 또는 그의 가족의 신원을 보호하도록 하며, 이를 위하여 필요한 예산을 확보하도록 규정하고 있다.¹⁶⁾

3. 종합테러방지법의 주요내용

1996년 4월 제정된 '종합테러방지법' 즉 '반테러 및 실효적 사형부와 법률'은 테러범의 수사 및 형사처벌을 강화한 법률이다. 이 '종합테러방지법'의 주요내용 및 특징을 정리하면, 대략 다음과 같다.

첫째, 이 법에서는 미국 내 테러행위를 '연방범죄'(federal crime)로 규정하여 연방수사기관 및 연방법원의 관할대상으로 명기하였다.

둘째, 對테러 수사권을 보강하였다. 우선 동법에 따라 FBI 국장을 책임자로 하는 '국내 테러방지센터'를 설치하고 여기에 사법요원 1,000명을 증원하였다. 또한 테러방지 및 정보수집에 FBI 특별기금(10억달러)을 배정하였다.

셋째, 연방수사기관에 핵물질에 대한 판매·소유·수입금지 권한을 부여하였으며, 생화학무기 관련 테러범죄의 수사에 군사력 지원을 허용하였다.¹⁷⁾

넷째, 테러범의 처벌을 대폭 강화하였다. 테러범에 대해 법정 최고형을 부과하고 사형 선고 시 항소기회를 1회로 제한하며 2년 이내에 사형을 집행하도록 하였다. 또한 전직 연방수사관 공격·살해자의 경

16) 위의 책, p. 35.

17) 그러나 본래의 법안에 포함되어 있던 테러협약자에 대한 도청권 및 숙박부·전화기록부·신용카드 기록부 접근권 확대조항은 법안 심의과정에서 삭제되었다.

우 가중 처벌하도록 하였다.

다섯째, 국제테러활동을 원천봉쇄하기 위한 장치를 마련하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, '종합테러방지법'에서는 먼저 국제테러 집단·인물의 미국 입국 규제, 추방절차 간소화, 비자 발급 및 망명허가 요건 강화 등의 조치를 취하였다. 또 동법은 미국 입국 규제대상을 종래의 '테러활동 가담자'에서 '테러집단 소속원'으로 확대하였다. 아울러 테러단체로 지정된 국제범죄조직의 미국 내 모금활동 및 미국 국민과의 공모·연계를 엄격히 금지시켰다.

여섯째, 테러지원국과 교역하는 개인 또는 국가에 관한 제재를 명시하고 있다. 즉 미국민이 고의로 테러지원국과 재정적 거래를 하는 것을 금지하도록 형법을 개정토록 하였고(재무부의 허가가 있는 경우는 예외), 국방부가 테러지원국이 소유하거나 중대한 이해관계가 있는 기업과 10만달러를 초과하는 계약을 체결하는 것을 금지하고 있다.

4. 애국법(Patriot Act)의 주요내용

전술한 바와 같이 미국 법무부는 2001년 9월 19일 수사기관의 대테러 활동을 강화하기 '애국법'을 의회에 상정하여, 동년 10월 25일 통과시켰다. 애국법의 주요내용을 검토하면 대체로 다음과 같다.

첫째, 애국법에서는 테러범죄와 관련하여 연방수사국의 감청의 권한을 확대하였다. 우선 제201조(테러관련유선, 구두 및 전자통신 감청 권한)는 구두 및 전자 통신에 대한 감청권한을 부여할 수 있는 사항들을 규정한 미 연방법전 제18편 제2516조(1)을 개정하여, "229조(화학무기관련 위법행위, 예외사항, 처벌범위를 규정); 또는 2332(미국 영외지역에서의 미국인에 대한 각종 범죄행위에 대한 처벌규정), 2332a(미국 영외지역에서의 미국인 살인행위에 대한 처벌규정), 2332b(미국 영외지역에서의 미국인 살해기도에 대한 처벌규정), 2339A(미국내에서 테러분자에 대하여 물질적 지원, 자금을 제공하거나 장소, 근원, 지원자를 숨기거나 위장한 행위에 대한 처벌 규정), 2339B(외국 테러단체에 대하여 행해진 물질적 지원행위에 대한 처벌

규정); 또는"을 추가하였다.

이어 애국법 제202조(컴퓨터 사기 및 남용행위와 관련한 유선, 구두, 전자통신 감청 권한)에서는 미 연방법전 18편 2516조(1)(c)를 개정하여 "우편을 이용한 사기에 대한 처벌규정(1341조)"을 삭제하고, "제1341조, 1030조(정보획득, 사기 등을 목적으로 권한없이 고의로 컴퓨터에 접속한 행위에 대한 처벌 규정) 위반행위"를 삽입하였다.

둘째, 범죄수사정보의 공유권을 명시하였다. 먼저 애국법 제203조(범죄수사정보의 공유권) (a)호에서는 대배심 수사정보 공유권한을 명시하고 있는데, 본래 대배심에서 공개가 금지된 사안들이라고 하더라도 ① 재판에 앞선 예심 또는 해당 재판진행과 관련하여 법원의 명령이 있을 경우, ② 피고인이 대배심에서 공소기각을 신청할 수 있는 자신의 입장을 보여주기 위해 공개를 신청하여 법원이 허용하는 경우, ③ 검사가 다른 연방 대배심에게 공개하는 경우, ④ 검사가 주형법을 강화할 목적으로 해당 사안들이 주형법을 위반하였다는 사실을 주정부관리 또는 해당부서에 부여하기 위해 공개를 신청하여 법원이 허용하는 경우, ⑤ 해당 사안이 해외정보 또는 방첩(1947년 제정 국가보안법 제3조(미 연방법전 401조a)에서 규정한 용어에 의거) 또는 외국정보기관 정보¹⁸⁾를 연방 수사기관, 정보기관, 국토안보국(Office of Homeland Security),¹⁹⁾ 이민국, 국방부, 국가안보 종사자들의 공무수행 과정에 지원하는데 관련되어 있는 경우에는 당해 범죄수사정보를 공개할 수 있도록 했다.

그리고 법원이 대배심에서 거론된 사안들을 공개하도록 명령한 경

18) 여기서 "외국 정보기관 정보"라 함은 ① 미국 국민에 관한 것인지 여부에 관계없이 미국이 다음 위험으로부터 보호할 수 있는 능력에 관계된 정보((aa) 외국정권 또는 외국정권 대리인의 실제 또는 잠재공격 또는 기타 중대한 적대행위, (bb) 외국정권 또는 그 대리인의 사보타지 또는 국제테러; 또는 (cc) 외국정권 또는 그 대리인의 정보기관 또는 네트워크에 의한 비밀 정보활동) 또는 ② 미국 국민에 관한 것인지 여부에 관계없이 다음과 같은 외국 정권 또는 외국 영토에 관련된 정보((aa) 미국의 국방 또는 국가안보에 관계된 것; 또는 (bb) 미국의 외교활동과 관계된 것)를 말한다.

19) 부시 대통령은 2001년 9월 20일 각료급 기구인 국토안보국을 신설, 대테러 업무의 통합·조정권을 부여하였다. 국토안보국의 초대국장은 톰 리지 펜실베이니아 주지사가 임명되었다.

우 그 방식, 시간, 조건은 법원이 정한 바에 따르도록 하였다. 애국법에 따라 정보공개 대상이 된 정부관리는 해당 정보를 자신의 공무수행에 필요한 범위 내에서만 이용할 수 있고 해당정보의 불법공개 제한규정을 따라야 한다. 한편 국선번호인은 공개한 후 적절한 때에 해당 정보의 공개사실과 정보가 공개된 대상 부처, 기관 등을 명시한 통지서를 밀봉하여 법원에 제출하여야 한다.

다음 애국법 제203조 (b)호에서는 전자, 유선, 대화 감청에 의해 얻어진 정보의 공유권을 명시하고 있다. 이 법 규정에서 인정한 방법으로 유선, 대화, 전자통신을 감청한 내용이나 그것으로부터 추출된 증거를 알고 있는 조사관, 수사관 또는 검사는 해당 내용을 다른 연방수사관, 정부관리, 국토방위관리, 이민국관리, 국방관리, 국가안보관리에게 그들의 공무를 지원하기 위하여 해당 내용이 해외 정보 또는 방첩정보 또는 외국정보기관 정보를 포함하는 범위 내에서 공개할 수 있다. 정보를 제공받는 연방관리는 해당 정보를 자신의 업무수행에 필요한 범위 내에서 이용할 수 있으며, 이는 해당 정보의 불법 공개제한 규정을 준수해야 한다.

셋째, 테러관련 범죄의 공개절차와 관련해서 법무장관은 연방형사규칙 중대배심에서의 재판절차 녹음 및 공개에 관한 규정과 전자통신, 대화 등의 감청내용 공개 및 사용권한에 관한 규정에 따라 정보 공개절차를 마련해야 한다(애국법 제203조 (C)호). 그리고 일반적으로 다른 법의 규정에 관계없이 범죄수사의 일부로 얻어진 해외 정보 또는 방첩 또는 외국 정보기관 정보를 연방 수사기관, 정보기관, 국토안보국, 이민국, 국방부, 국가안보 관리에게 그들의 공무를 수행하는데 도움을 주기 위해 공개하는 것은 적법하다. 정보를 제공받은 관리는 이 규정에 의거 해당 정보를 자신의 업무에 필요한 범위 내에서 이용하고, 해당 정보의 불법공개 제한규정을 준수해야 한다(애국법 제203조 (d)호).

넷째, 애국법 제204조에서는 유선, 대화, 전자 통신 감청 및 정보 공개 제한규정에 대해 광범위한 예외를 설정하였다. 그 결과 미국정부가 유선, 대화 및 전자통신을 불문하고 외국 정보기관의 국제통신

또는 외국정보기관 활동으로부터 테러관련 정보를 획득할 수 있게 되었다.

다섯째, 애국법 제215조에서는 FBI가 국제테러나 은밀한 첩보활동으로부터 보호할 목적에서 수사를 개시한다는 점을 확인할 경우 민감한 개인기록을 취득할 수 있는 근거를 명시하고 있다. 과거에는 관련 법령에 의해 FBI가 취득할 수 있는 기록이 공공 수송수단, 대중 숙박 시설, 물리적 저장시설, 차량임대시설 등이 보유하는 기록에 국한되었으나, 애국법의 제215조에 따라 기록 외에도 유형물에도 확대되었다. 따라 유형물 제조업체가 FBI로부터 관련 정보제출을 요구받으면, 이를 제공해야 한다. 이 규정은 2005년 12월 31일 실효되는 것으로 예정되어 있다.²⁰⁾

여섯째, 애국법 제216조(전자기록·합정·추적장비 관련 권한의 변경)는 통신정보 수집관련 사항을 규정한 미 연방법전 제18편 제3121조(c)와 통화기록 추적을 위한 명령발부 절차를 규정한 동 제3123조(a)를 개정하여,²¹⁾ 수사기관이 테러범죄 수사를 위한 통신기록 추적을 보다 용이하게 하였다. 이와 관련하여 검사의 권한, 州 조사관 및 수사관의 권한을 확대하였다.

일곱째, 애국법 제219조(테러사건 수사를 위한 수색영장 발부 관할권)는 수색 및 몰수영장 발급권한을 규정한 연방형사규칙 제412조(a)를 개정하여, 국내 또는 국제테러리즘의 수사 시 테러관련 대응활동

20) Nancy Chang, "The USA Patriot Act: What's So Patriotic About Trampling on the Bill of Rights?" Center for Constitutional Rights (November 2001) (<http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAanalyze.html#b08/26/2003>) 참조.

21) 통화기록 추적을 위한 명령의 신청 또는 명령의 연장을 규정한 제3122조(a)(1)에 의거 신청을 접수한 법원은 미국내 어디서든지 통화기록·합정·추적장치 설치 및 사용을 허가하는 일방적인 명령을 발부하여야 한다. 다만, 검사가 그러한 설치 및 사용을 통해 수집할 정보가 진행중인 형사수사사건과 관련되어 있다는 사실을 법원에 증명하는 경우에 한한다. 이러한 명령규정에 의거한 명령은 동 명령을 실행하는데 도움이 된다면 미국 내에서 유선 또는 전자통신 서비스를 제공하고 있는 모든 개인이나 법인에게 적용된다. 이러한 명령이 개인이나 법인에 대해 요청을 받았으나 명령이 특정되지 않은 개인 또는 법인에게 적용될 경우 동 명령을 집행하는 검사·수사관·조사관은 동 명령이 개인이나 법인에게 적용되고 있다는 사실을 문서나 전자우편을 통해 관할 법원에 보고하여야 한다.

을 해야 할 경우, 관할 지역에 있는 연방행정판사가 해당지역 내외에 있는 재산 또는 사람에 대한 수색을 위해 영장발부를 할 수 있도록 하였다.

여덟째, 애국법 제220조(전자정보 증거수집관련 수색영장 발부를 위한 국가차원 지원)에 따라, 법원의 (테러 관련) 정보공개 명령은 모든 법원에 의해 발부될 수 있다. 다만 공개 명령은 정부 기관이 수집한 통신제한 첩보가 진행중인 수사사건과 관련되어 있다는 충분하고도 명확한 근거가 있을 경우로 엄격히 제한된다. 그러나 州 정부의 경우에는 州法에 의거 정보공개가 금지되어 있을 경우 법원이 정보공개명령을 발부해서는 안된다. 정보 공개명령을 발부한 법원은 통신서비스 제공 사업자의 긴급요청이 있을 경우, 특히 요청받은 기록이 지나치게 많아 부담으로 작용할 경우 법원의 명령을 무효화 시키거나 변경을 요청할 수 있다.

아홉째, 애국법 제III편(제301조 이하)은 이른바 '2001년 국제 돈세탁방지 및 대테러금융법'이라고 불리우는 것이다. 제302조(평가 및 목적)에서는 국제적인 돈세탁에 대한 효과적인 대응을 위해서는 국내적 차원에서뿐만 아니라 양자 및 다자간 조치가 필요하다고 하면서, 규정하고 있다. 이어 테러 억제 차원에서 ① 국제 돈세탁 및 테러단체 자금지원에 대한 사전 방지, 추적, 처벌 능력의 강화, ② 외국 사법관할지역, 해외 영업금융기관, 범죄에 악용될 가능성이 농후한 계좌형태 및 거래에 대한 특별 정밀조사, ③ 미국의 테러방지노력과 연계된 자산몰수에 대해 적법절차에 따라 대응할 수 있는 권리의 보장, ④ 수상한 행위를 고발하는 시민의 책임에 대한 안전한 피난처(Safe harbor) 관련 조건의 명확화를 비롯한 13가지의 조치를 취할 것을 명기하고 있다. 이 밖에 애국법 제314조(돈세탁 방지를 위한 협력)는 금융기관, 규제당국, 수사당국간의 협조, 협력 및 정보공유 절차) 법률해석, 정보의 이용 등을 규정하고 있다.

열째, 애국법 제412조(테러 혐의자의 강제 구금, 출정영장, 재심리)는 이민국적법(Immigration and Nationality Act, 이민귀화법이라고도 함) 236조를 개정하여, 외국인 테러분자의 구금 및 석방, 확

증 및 확증의 심리 소송절차의 개시, 出廷 영장 및 재심리를 규정하고 있다.

열한째, 애국법 제416조(외국학생 감시 프로그램)는 외국학생 비자 감독 프로그램의 전면 시행 및 확대, 입국정보와의 통합, 기타 인가된 교육기관을 포함하기 위한 시스템 확대에 관해 규정하고 있다. 특히 동조에서는 '불법이민 개혁 및 이민자 책임법' 제641조를 개정하여 "비이민 외국학생 및 교환학생과 관련된 정보수집 프로그램 조항으로 법무부장관은 교육부장관과 협의하여 고등교육기관에 재학중인 외국학생들에 대한 신원, 주소, 교육기관내 신분 등 정보를 수집하는 프로그램을 수행"하도록 하였다.

열두째, 애국법 제817조(생물무기법의 확장)는 생물무기법 제175조에 따라 '생물무기, 독극물 및 무기로 사용키 위한 운반수단 등을 개발, 제작, 비축, 이전, 획득, 소유하거나, 외국국가가 단체를 지원하려 시도, 협박 및 공모하는 자'는 최고 종신형에 처할 수 있도록 하였고, 동법의 적용을 위한 추가적인 범죄로서 '예방, 보호, 순수 연구 및 기타 평화적 목적에 의해 정당화되지 않은 종류 또는 분량의 생물학적 매개체, 독성물질 또는 전달도구를 소지한 자'는 누구나 벌금형 또는 최고 10년의 징역형 또는 둘 다에 처한다고 규정하였다. 한편 여기서 '생물약품' 및 '독성물질'은 자연적 출처로 배양되거나, 수집되거나 달리 추출되지 않고 환경에서 자연스럽게 발생하는 경우는 포함되지 않는다고 하였다.

5. 일반 형사법령 및 기타 관련 법규정

미국은 상기와 같은 국제테러규제에 관한 포괄적인 법령 외에도 국내의 일반범죄행위를 규정한 형법전, 기타 치안관계법규 및 출입국관리법, 국적법 등에 의해서도 국제테러에 대처하고 있다. 또 테러관계 국제협약에 나타난 국내입법조치의무를 이행하는데도 적극적인 태도를 보이고 있다.²²⁾ 예컨대 미국은 1976년 10월 8일 연방법전 제18편

22) 국제문제조사연구소, {테러대책과 관련한 국내법상 미비점 검토}, pp. 35~36.

을 개정하여 '외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약'(일명 뉴욕협약)을 국내적으로 실시하기 위한 입법조치(Acts for the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons 제정)를 취하였다.²³⁾ 또한 1984년 10월 12일 제정된 소위 '포괄적 범죄통제법'²⁴⁾에 테러에 관한 章을 신설하여 국제테러의 억제를 위한 처벌법규를 강화하였다. 그 결과 '인질억류범죄의 예방 및 처벌에 관한 법률'과 '민간항공의 안전에 대한 불법방해에 관한 법률'로 명명되는 조문들이 추가되었다.²⁵⁾ 이들은 인질억류방지에 관한 국제협약과 몬트리올협약의 실시를 위한 국내입법조치로서 동 협약상의 인질억류, 항공기 또는 항공시설의 파괴 및 허위정보의 제공과 협박 등을 범죄행위로 규정하고 있다.

또한 미국은 1985년 8월 8일 '국제안보 및 개발협력법'(International Security and Development Cooperation Act of 1985)을 채택(1981년 법개정)하였는데, 그 중 제5편이 국제테러와 외국공항의 안전(International Terrorism and Foreign Airport Security)이다. 이 법에서는 국제테러의 억제를 위하여 정보교환, 상호조정, 조약체결 등 여러 가지 국제협력의 증진을 규정하고, 국제테러를 지원하는 국가에 대하여는 어떤 종류의 원조도 금지하는 동시에, 무역도 제한하도록 하였다(이에 관하여는 후술 참조). 특히 이 법에서는 리비아와는 무역을 금지하도록 구체적으로 명시하고 있다.²⁶⁾

한편 미국은 연방세법을 일부 개정하여 해외에서의 대테러작전 또는 군사작전상의 사고로 인하여 사망한 민간인 또는 군인에 대한 소득세 등의 면세조치를 취하였다.²⁷⁾

23) Yonah Alexander & Allan S. Nanes (eds.), *Legislative Responses to Terrorism* (Dordrecht/Boston/Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1986), pp. 325~326 참조.

24) Public Law 98-473, October 12, 1984.

25) 제1편(Part A)에서 인질억류를 행한 테러범, 제2편(Part B)에서 항공기 테러범의 형사처벌을 규정하고 있다.

26) Public Law 99-83, August 8, 1985, Title V, *International Legal Materials*, vol. 24 (1985), pp. 1558~1559.; 유병화, "국제테러리즘의 법적 문제", {법학논집} (고려대), 제24집 (1986), p. 74.

27) 국제문제조사연구소, {테러대책과 관련한 국내법상 미비점 검토}, pp. 36~37.

6. 테러지원국 지정 및 경제제재 관련 법령

미국은 테러 예방 및 억제를 위하여 테러범을 중형으로 처벌하는 외에도 테러를 지원하는 국가를 테러지원국(state sponsor of terrorism)으로 지정하는 한편, 테러지원국에 대해 인적·물적 제재(특히 경제제재)를 가하는 법제를 마련하고 있다. 이하에서는 테러지원국의 지정 및 해제기준과 테러지원국에 대한 제재조치에 관하여 규정하고 있다.

가. 테러지원국 지정 및 해제기준

우선 테러지원국 지정은 국무부가 판단하여 실시한다. 그러나 구체적인 지정기준은 법률에 명기되어 있지 않다. 다만 미 의회는 "1989년 반테러 및 무기수출 개정안" 비준 시 다음과 같은 몇 가지 테러국 지정기준을 제시한 바 있다. 그것들은 ① 테러행위자나 단체에게 자국 영토를 피신처로 사용하도록 허가하는 국가, ② 테러행위에 사용될지도 모른다는 의심을 가지고도 개인·조직·단체에게 무기, 폭발물, 치명적 물질을 제공하는 국가, ③ 테러행위에 관련된 개인·조직·단체에게 운반 등의 협조를 제공한 국가, ④ 테러행위와 관련된 개인·조직·단체에게 은신처를 제공하는 국가, ⑤ 테러행위를 계획·지시·훈련하거나 테러행위를 지원한 국가, ⑥ 테러행위에 직·간접으로 재정적 지원을 제공한 국가, ⑦ 테러행위를 교사하고자 하는 목적으로 직·간접으로 외교적 편의를 제공한 국가 등이다. 미 국무부는 대체로 의회가 제시한 위와 같은 기준에 따라 매년 테러국 지정을 하고 있다.

다음 테러지원국 지정 해제는 행정부 재량사항으로 되어 있다. 다만 테러지원국 지정해제 발표 30일 전 대통령이 의회에 몇 가지 사항을 보증하는 해제이유 보고서를 제출할 의무가 있다. 테러지원국 지정해제 이유 보고서에는 첫째, 해당국이 더 이상 국제테러에 대한 지원을 제공치 않고, 또한 해제 직전 6개월간 주요 테러리스트 또는 그룹을 지원하거나 피신처를 제공하지 않았다는 사실, 둘째, 향후 국제테러 행위를 지원치 않겠다는 해당국가의 서약이 포함되어야 한다.

나. 테러지원국에 대한 제재조치

미 국내법상 테러지원국에 대해 취할 수 있는 제재조치는 다양하다.²⁸⁾

첫째는 무기수출 금지이다. 이와 관련해서 '무기수출통제법'(Arms Export Control Act, 미 연방법전 제2780조)이 자세한 규정을 두고 있다. 동법에서는 첫째, 미국산 군수품을 테러지원국에 직·간접적인 방법으로 수출, 재수출, 인가, 여타 방법으로 제공(판매, 임차, 증여 등)하거나 미 군수품의 이전을 용이하게 하는 행위를 금지하고 있다. 둘째, 테러지원국에 대해 미 군수품 획득과 관련 있는 신용거래, 지급보증, 여타 재정지원을 제공하는 행위를 금지하고 있다. 상기 금지규정은 미국 및 테러지원국의 모든 정부기관, 기업, 개인에게 적용된다.

둘째는 이중용도 품목 수출통제이다. 이와 관련해서 '수출관리법'(Export Administration Act of 1979)이 규정하고 있다.²⁹⁾ 이 법에서는 테러지원국에 이중용도 제품 및 기술 수출 시 허가가 필요하며, 수출 30일 이전 품목 및 수출이유에 관한 상세한 사항을 의회에 통보할 의무가 있다고 규정하고 있다. 또한 미사일 관련 제품 및 기술 수출은 전면 금지된다는 규정을 두고 있다.

셋째는 대외원조 금지이다. 이와 관련해서 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)은 테러지원국에 대한 원조 금지를 명시하고 있다.³⁰⁾ 또한 '국제금융기관법'(International Financial Institutions Act)에서는 여러 국제금융기관(IBRD, IDA, IMF, EBRD)들이 테러지원국에 대해 차관을 제공하거나 여타 지원을 위해 동 기관의 자금을 사용하고자 할 때는 미국측 집행이사가 이에 반대하도록 의무화하고 있

28) 외교통상부, "미국의 테러지원국 제재법,"

http://www.mofat.go.kr/c6873c2bd05baffac_9256a8700252e72?OpenDocumen 2001-09-22.

29) Public Law 96-72 (Export Controls Against Countries supporting Terrorists). 제성호, {남북경제교류의 법적 문제}, 아산재단연구총서 제137집 (서울: 집문당, 2003), pp. 204~207 참조.

30) Public Law 87-195 Sec. 620A(Prohibition Against Furnishing Assistance to Countries Which Grant Sanctuary to International Terrorists). Yonah Alexander & Allan S. Nanes (eds.), *Legislative Responses to Terrorism*, p. 321.

다.³¹⁾ 이 법에서는 또 "국제테러를 행한 개인이나 단체에게 기소되지 않도록 피신처를 제공하거나, 여타 방법으로 국제테러를 지원한다"고 대통령이 결정한 국가에 대하여는 상호 원조기금의 사용을 금지하고 있다.

넷째는 기타 무역 관련 제재이다. 이와 관련해서 '국제안보 및 개발협력법'(International Security and Development Cooperation Act of 1985)이 자세하게 규정하고 있다. 이 법에서는 대통령에게 '테러 행위 및 테러조직을 지원하거나 보호하는 국가'로부터의 상품이나 용역 수입금지 권한을 부여하고 있고, 공적 지위에서 행해진 테러로 인한 신체상해 및 살인에 대한 테러행위자의 책임을 규정하고 있다. 한편 '외국주권면제법'(Foreign Sovereign Immunities Act of 1976: FSIA)에서는 (1) 공적 지위에서 행해진 테러로 인한 신체상해 및 살인에 대해 테러행위자의 본국을 상대로 금전적 보상을 요구하는 경우와 (2) 상기 테러사건의 민사판결을 이행하기 위한 테러지원국 재산의 압류와 관련된 경우 등에는 당해 테러지원국을 미국(법정지국)의 관할권(재판관할권 및 집행권) 면제에서 제외시킨다.

한편 무역법(Trade Act of 1974)에서는 대통령이 국제테러행위를 교사한 국가(使曠國)에 대해 면세 혜택을 누리는 '수혜개도국'으로 지정하는 것을 금지하고 있다.³²⁾ 이 밖에도 전리품(전쟁법에 의해 합법적으로 획득된 적산)의 테러지원국 이전을 금지하고 있다.

다섯째는 테러지원국과 교역하는 개인 또는 국가에 관한 제재이다. 이에 관해서는 전술한 '대외원조법'에서 관련 규정을 두고 있다. 이 법에서는 테러지원국에 원조를 제공하는 국가에 대한 원조를 금지하는 한편, 다른 나라보다 유리한 조건으로 제공되는 증여, 이권판매와 대여, 채무 변제, 수출보조금 지급 등을 금지하고 있는 것이다. 다만 재해구조와 관련된 원조는 금지 대상에서 제외시키고 있다. 또한 동

31) 국제금융기관들의 표결방식에 비추어 볼 때, 미국이 반대하는 사안의 통과는 사실상 불가능하다고 하겠다.

32) 이러한 조치를 'No Duty Free Treatment'라고 한다. Public Law 94-455 (90 Stat. 1763). Yonah Alexander & Allan S. Nanes (eds.), *Legislative Responses to Terrorism*, p. 324 참조.

법에서는 테러국가에 살상용 군장비를 제공하는 국가에 대한 원조를 금지하고 있다.

이 밖에도 '국무부 기본권한법'(State Department Basic Authorities Act)에서는 국무부가 테러지원국에 대해 동 국가의 안보능력과 관계된 훈련을 실시하거나 기술적인 지원을 제공하는 것, 안보능력 강화에 직접적으로 지원하는 것을 금지하고 있다. 한편 1996년의 종합 테러방지법에서도 테러지원국에 대한 교역금지에 관하여 규정하고 있다고 함은 전술한 바와 같다.

IV. 애국법의 실천에 따른 주요쟁점과 시사점

1. 애국법의 실천과정에서의 주요 이슈

9·11테러 이후 미 정부가 테러 방지 명분으로 도입한 애국법에서는 테러혐의가 있는 외국인의 영장없는 체포, 수사기관의 감청권한 대폭 확대, 테러분자 은신처 제공자 처벌, 정부의 돈세탁 방지 및 테러혐의자 자산 동결권 대폭 강화, 테러·긴급상황 통제를 위한 군병력 동원 등을 명시하고 있다. 애국법과 이를 실행하기 위한 국토안보법,³³⁾ 테러와의 전쟁과 자유방패작전 등은 이민자들을 감시·박해하고, 자의적인 체포·구금, 가택수색 및 사찰 등을 통해 인종차별주의와 공포 분위기를 조장했다는 비판을 불러일으켰다. 이하에서는 애국법의 실천과정에서 논란을 빚은 주요 이슈(쟁점사항)들을 개괄적으로 살펴보기로 한다.

가. 수사기관의 과도한 신상정보 요구: 외국인 학생·교직원 대상

미국이 반테러전쟁과 애국법의 집행을 구실로 자국 내 외국인 학생 및 교직원의 신상정보를 요구하고 중동계 외국인을 무더기로 체포하는 등 인권침해를 본격화하고 있다는 안팎의 거센 반발에 직면하고

33) 미국은 애국법을 효율적으로 수행하기 위해 17만명을 거느린 '공룡조직'으로 국토안보국을 출범시켰다.

있다. 이와 관련, 워싱턴포스트는 FBI가 미국 전역의 모든 대학에 외국인 학생과 교직원의 개인 신상정보를 요구함으로써 연방법 위반 여부에 대한 논란이 일고 있다고 보도한 바 있다.³⁴⁾

애국법 시행 전에는 가족 교육권과 사생활법의 보호 아래 학생들의 신원정보 공개 범위는 이름, 나이, 생년월일 정도로 제한돼 있었다. 대학당국이 신원정보를 제공할 때에도 해당 학생에게 고지하는 것이 의무화되어 있었다. 하지만 애국법이 시행되면서부터 FBI는 각 학교에 외국인 학생과 교직원의 이름, 주소, 전화번호, 시민권 관련 정보, 출생지, 출생연도 등을 알려줄 것을 요구했다. 이러한 요구는 애국법에 따라 외국인 학생 및 교직원들과 테러조직 또는 테러 용의자들의 연계 여부를 파악하기 위한 것이라고 FBI는 설명했다.

그러나 교육부가 2002년 초 법원의 명령이나 소환장 없이 FBI에 정보를 제공하는 것은 불법이라고 유권해석을 내린 데 이어, 한 대학도 명백한 연방법 위반이라고 주장하고 나섰다. 또 에드워드 M. 케네디(매사추세츠주) 민주당 상원의원 등 의회 법사위원회 소속 의원 2명은 2002년 12월 중 존 애슈크로프트(John Ashcroft) 법무장관 앞으로 "이러한 정보요청 행위의 적법성이 명확하지 않다"고 지적하는 서한을 보냈다. 두 의원은 "애국법은 법원의 명령이 있거나 정보요청이 명확하게 테러수사와 관계가 있는 경우에 한해 정보요구권을 인정하고 있다"고 하면서, "하지만 FBI의 정보요구는 이 중 어느 요건도 충족시키지 못하고 있다"고 비판했다. 이러한 사실은 애국법 실시과정에서 외국인 학생 및 교직원의 신상정보가 무단유출(또한 프라이버시 보호범위와 관련하여 외국인에 대한 차별적 대우)될 위험성을 시사하는 것으로 앞으로도 인권침해 논란이 계속될 것으로 보인다.

나. 범죄수사기관의 테러관련 정보공유문제

9·11테러 이후 미 FBI 등의 대테러 활동이 나날이 강화돼 왔다. 이에 따라 테러 예방 및 억제 차원에서 대테러기관과 범죄수사기관들

34) The Washington Post, December 25, 2002.

간에 정보공유가 이루어졌고, 그 범위가 점차 확대되어 왔다. 그러나 최근 정보공유의 적절성문제가 애국법 제203조의 적용과 관련하여 중요한 법적 문제의 하나로 제기되었다. 이 같은 문제는 FBI 등을 감독하는 특별법원인 '외국정보감시 법원'(Foreign Intelligence Surveillance Court: FISC)³⁵⁾이 2002년 5월 수사기관간에 테러정보의 공유에 제동을 걸고 나선 것을 계기로 언론의 주요 관심사로 부각된 바 있었다.

존 애슈크로프트 법무장관은 FISC에 대테러기관과 범죄수사기관 간의 정보공유 확대를 요청했었다(국내범죄 정보와 FBI의 정보 공유를 막는 제한을 완화하는 등 수사권을 확대해 달라는 것으로 이는 애국법 하에서의 감시활동에 관한 새로운 가이드라인을 구성하였다). 그러나 FISC는 '사생활 침해 우려' 등을 들어 이를 거부하였다. 즉 FISC가 2002년 5월 17일 내린 1심 법원 판결문(미 상원 법사위원회가 2002년 5월 22일 공개)은 첫째, 법무부와 FBI가 수색영장과 도청허가 신청과정에서 75건 이상 잘못된 정보를 제공했고, 둘째, 뉴욕에서 정보기관과 수사기관이 '부적절하게' 정보를 공유한 사례가 4건 발생하는 등 문제점이 있다고 하면서, 애슈크로프트 장관의 요청을 기각했다. 동 판결문에서는 (1) 정보공유 확대를 허용할 경우 검사들이 테러수사에 지나친 영향력을 행사할 우려가 있으며, (2) 정보기관들이 수집한 정보가 형사사건 수사에 이용될 가능성이 있고, (3) 이 절차가 미국인들의 사생활을 보호하는 데 합리적이지 않다고 지적했다.

종래에는 법무부가 형사사건 담당 검사들에게 FBI의 정보를 제공하려면, 먼저 FISC의 허가를 받아야 했다. 즉 FISC는 1978년 이래 법무부 요청에 따라 스파이, 테러범 등 국가안보를 위협하는 범죄혐의자(미국의 적)에 대한 도청과 압수·수색 영장을 비공개리에 심사, 발부해 왔다.³⁶⁾ 애슈크로프트 장관은 이러한 절차가 신속한 범죄수사에

35) '해외정보감시법원'은 스파이 법원으로도 불리우는 비공개 특별법원으로서 1978년 제정된 '해외정보감시법'(Foreign Intelligence Surveillance Act: FISA)에 따라 설치되었다.

36) 연 평균 1000건의 영장을 발부해 온 FISC는 지난 20여년 동안 판결내용을 공개하지 않았다.

장애가 된다고 판단하고, 테러관련 수사를 위해 FISC의 허가 없이도 형사사건 담당검사들이 정보기관의 정보에 접근할 수 있도록 절차를 변경해 줄 것을 요청했던 것이다. 그러나 FISC는 전술한 바와 같이 1심 판결문에서 "애국법이 헌법을 위반해서는 안된다," 그리고 "정보공유를 허용할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있다"고 하면서 이를 기각했다. 바버라 콤스톡(Babara Comstock) 법무부 대변인은 "이러한 결정이 반테러법인 애국법을 불필요하게 좁히고, 의회가 허용한 권한의 이용을 제한한다"고 비판했다.

그간 부시 행정부는 FISC의 허가는 범죄수사가 아닌 '정보수집에 국한된 것'으로 FISC의 방침이 효율적인 테러수사를 막는다고 비판해 왔다. 이러한 입장에 따라 애슈크로프트 법무장관은 위의 판결에 불복, FISC 역사상 최초로 항소하였다.³⁷⁾ 이에 미 연방항소법원은 2002년 11월 18일 동년 5월의 FISC 1심 판결을 뒤집고, 범죄수사기관의 정보공유 확대를 허용하였다. 또한 미국 내에서 테러범 등 국가안보 위해 혐의가 있는 자들에 대해 도청을 비롯해 광범위한 감시장비·기술 사용을 허용했다.³⁸⁾ 즉 항소심 재판부는 9·11 테러 후 테러혐의자들에 대한 수사권을 강화한 애국법에 바탕을 둔 도청을 합법적인 것으로 인정함으로써 부시 행정부의 손을 들어주었다. FISC 설립 이래 1심 결정이 항소심에서 뒤집힌 것은 이번이 처음이라고 한다. 아무튼 애슈크로프트 장관은 "이 조치로 수사기관과 정보기관 사이에 대등한 협조관계를 이룰 수 있게 됐다"고 환영했다.³⁹⁾ FBI도 애국법에 의해 정보공유가 보다 용이하게 됨으로써 대테러활동이 보다 효율적이 될 수 있게 되었다고 긍정적으로 평가하고 있다.⁴⁰⁾

37) 강인선, "美법원, 테러정보 남용에 제동," {조선일보}, 2002년 8월 24일, p. 10.

38) Jerry Seper, "Ashcroft will Stump for the Patriot Act; Confronts Claims of Civil Rights Harm," *The Washington Times*, Aug. 13, 2003, p. A05

(http://www.nexis.com/research/documentDisplay?_docnum=4&ansset=W-WA-A...).

39) "美, 반테러 수사권확대 진통," {국민일보}, 2002년 11월 20일, p. 9. 현행법상 연방정부만이 연방 대법원에 상고할 권리를 갖는다. 항소심에서 승소한 법무부가 상고할 이유가 없다. 따라서 위의 항소심 판결이 연방대법원에서 다시 다루어질 가능성은 희박하다고 하겠다.

40) Jerry Seper, "Ashcroft says USA Patriot Act needed to stop terrorists," *The*

다. 테러수사를 위한 광범위한 체포·구금 및 가택 수색·사찰

9·11 테러 이후 많게는 2만여명의 아랍인들이 영장없이 체포되었다.⁴¹⁾ 이 같은 조치는 이민국 직원이 이민국적법 또는 형법상의 기소절차가 없이도 직권으로 테러리스트의 의심이 간다는 이유만으로 이민자를 최고 7일간 구금시킬 수 있다는 규정을 근거로 한다. 이것은 미국의 이민국 직원 한 사람에게 검사, 판사 및 배심원의 권한을 모두 부여하고 있다는 것을 의미한다. 잡혀간 2만여명의 아랍인들 중 몇 사람들을 빼놓고는 테러와는 아무 관계가 없는 무고한 시민들이었다.

또한 미 하원 법사위원회의 요구로 법무부가 2003년 5월 20일 제출한 보고서에 따르면, 수사기관이 테러범죄 혐의자(형사피의자 및 용의자)가 아닌 증인을 구금하고 있다는 것이다. 9·11 테러가 발생한 이후 테러와의 전쟁과 애국법 제정 등으로 법무부는 감찰, 인신 구속 등 테러 및 범죄수사에 관한 광범위한 권한을 보유하게 됐는 바, 2003년 1월 현재 핵심 증인으로 50명 미만을 구금하고 있다고 한다. 이 중 90% 이상이 90일 정도 감금돼 있다고 법무부는 밝혔다.

Washington Times, Aug. 20, 2003, p. A03

(http://www.nexis.com/research/documentDisplay?_docnum=3&ansset=W-WA-A...).

41) 이 중 미국이 9·11테러 조사를 위해 남아시아·중동 출신으로 미국 국적이 아닌 사람들만 골라 구금한 사람의 수는 대략 1,200명에 달한다. 이와 관련해서 미국 내 이슬람단체들은 2002년 12월 24일 미 이민국(INS)이 국내체류 중인 17개국 이민자들에 대한 '특별등록'을 실시하면서 아랍인 수백명을 체포한 데 반발, 소송을 제기했다. 미 아랍 차별철폐위원회와 이란계 미국인 연맹, 미국 이슬람 위원회, 전국 파키스탄계 미국인위원회 등 4개 이슬람단체는 같은 날 로스앤젤레스 캘리포니아 지방법원에 애슈크로프트 법무장관과 이민국을 상대로 영주권 취득자격이 있는 이들을 영장 없이 체포한 것은 명백한 불법이라며 고발했다. 이민국은 체포된 중동계 이민자 수가 450명이라고 밝혔으나, 이슬람 지도자들은 1,000명에 달한다고 주장했다. 이슬람 지도자들은 이민국의 집단체포로 이 '특별등록' 규정의 공정성에 대한 신뢰가 추락했으며 자진 출두한 사람을 무더기 체포함으로써 앞으로 많은 이민자들이 등록절차에 응하기를 꺼릴 것이라고 지적했다. 이민국은 새로 마련된 '특별등록' 규정에 따라 이란·이라크·시리아·수단 국민은 동년 12월 16일, 북한·아프가니스탄·레바논 등에는 2003년 1월 10일, 파키스탄과 사우디아라비아는 2003년 2월 21일까지 이민국에 출두해 자진등록할 것을 요구해 왔다. "美, 외국인 인권침해 심하다," {국민일보}, 2002년 12월 26일, p. 10.

한편 법무부가 이슬람 사원 등에 대해 광범위한 사찰 활동을 벌인 것으로 드러났다. 이와 관련해서 애국법은 피의자의 자산을 비밀리에 수색해 증거를 압수하고, 피의자들에게는 법원의 영장발부 사실을 추후에 통보해 주는 등 테러 및 범죄수사에 관한 광범위한 권한을 법무부에 부여하고 있다. 상기 법무부의 보고서에서도 FBI가 이슬람 사원에 대해 수차례 광범위한 수색을 실시했다고 지적하고 있다. 하지만 비밀수색 조항은 정부가 어떤 건물에 들어가거나 수색을 할 때 사전에 그 건물 소유주에게 통보하는 오래된 관습을 정면으로 무시하는 등 인권을 심각하게 침해하고 있다고 비판을 받고 있다.

이처럼 반테러전쟁을 수행하기 위해 미국 이민국과 법무부 등에 부여된 강력한 권한이 형사절차상의 인권을 침해하고 있다는 비판을 야기하고 있다. 그러나 법무부의 수사권 강화에 반대해 온 인권단체의 하나인 미국시민자유동맹(American Civil Liberties Union: ACLU)은 이 보고서가 인권침해 우려에 대해 충분히 해명하지 못하고 있다고 지적했다.⁴²⁾

라. 애국법 실시에 따른 사생활·독서의 자유 침해 논란

2003년 5월 중순 미국출판협회, 대형서점 반즈앤노블(Barnes & Noble) 등 미국의 출판·서점업계 32개 단체는 테러 예방을 위해 수사 당국의 감시권을 강화한 애국법에 반대하는 결의를 발표한 바 있다. 이러한 움직임은 애국법이 사생활의 자유를 침해할 우려가 있다고 일찍부터 지적해 온 미국 내의 비판적 여론이 갈수록 커지고 있음을 보여주는 것이다.

애국법 제215조에 따르면 FBI와 사법당국은 납득할 만한 사유나 수색 영장 없이도 테러 수사를 내세우기만 하면, 도서관에서 누가 어떤 책을 대출했고, 서점에서 누가 어떤 책을 사갔는지, 또 도서관 컴퓨터로 인터넷에 접속한 이용자들이 각각 어떤 자료를 검색했는지에 대한 자료 제출을 요구할 수 있다.⁴³⁾ 반면 이에 불응하거나 감시대상이

된 이용자에게 알리는 것은 금지되고 있다. 이 법은 2005년까지 한시적으로 적용되지만, 워싱턴 정가에서는 영구화 움직임도 있어 논란이 되고 있다.

애국법의 이 같은 규정은 개인의 사생활 보호라는 미 연방헌법 정신에 어긋난다는 지적이 잇따르고 있다. 2003년 5월말 현재 하와이주 의회와 103개 기초의회가 애국법에 반대하는 결의를 통과시켰다(이후 애국법에 반대하는 지방정부의 수가 계속 증가). 버니 샌더스(공화당) 하원의원은 최근 애국법 제215조를 무효화하고 사법당국의 도서관·서점 이용자 감시를 막는 내용의 '독서의 자유 보호법'을 제출하기도 했다.⁴⁴⁾

애국법 반대 운동의 선봉은 도서관이다. 6만 4,000여 도서관이 회원인 전미도서관협회는 2003년 1월 애국법에 반대하는 결의를 채택했고, 개별 도서관은 보다 적극적인 행동에 나서고 있다. "당신의 대출 기록이 FBI로 넘어갈 수 있다"는 경고문을 붙이고, 인터넷 접속자 명단의 자동삭제 프로그램을 운영하는 곳이 늘어나고 있다.

이에 대해 미 법무부는 "애국법은 테러리스트와 외국 간첩에 대한 정보수집에만 적용되는 것이기 때문에 일반 시민의 인권을 제약하는 것은 아니다"고 하면서, "인터넷 접속자 명단의 자동삭제는 쓸데없는 시간 낭비일 뿐"이라고 밝히고 있다. 그러나 감시 당하는 데 대한 두

43) Bill D'Agostino, "(Un)Patriotic Act?" *Palo Alto Weekly*, Feb. 19, 2003 (http://www.paloaltoonline.com/weekly/morgue/2003/2003_02_19.patriotact19ja.html#b08...). 현재 조사권한이 한층 강화된 FBI 수사관들이 테러연루 혐의자의 도서 열람기록 추적을 위해 각 도서관을 탐문하고 있다. 이와 관련, 비에트 딘 법무부 법률정책국장은 2003년 5월 현재 "법원의 허가를 받아 약 50개의 도서관에 대한 감시가 실시되고 있다"고 언급한 바 있다.

44) 이와 관련, 최근 애국법에 대한 비판적 분위기가 날로 고조되고 있는 실정이다. 예컨대 미국시민자유동맹(ACLU) 등 시민단체들은 최근 FBI 요원에게 일반인들의 도서 목록 등에 대한 감시를 허용하고 있는 애국법 조항이 인권침해 우려가 있다며 연방정부를 상대로 소송을 제기했다. 또 미국내 150개 지방정부는 이 법의 일부 혹은 전부에 대해 비난하는 결의안을 통과시켰다. 이에 앞서 미국 하원은 2003년 7월 법무부가 그런 수색을 위해 어떤 연방정부 자금도 사용하지 못하도록 하는 법안을 표결로 통과시키기도 했다. "美 '애국법' 인권침해 논란 확산: 9·11 직후 테러감시용 - '비밀수색' 등 도마에," {경향신문}, 2003년 8월 22일, p. 10.

42) "美 법무부 인권침해 논란 재연," {국민일보}, 2003년 5월 22일, p. 10.

려움과 거부감을 누그러뜨리지는 못하고 있다. 이런 와중에 미국의 테러 경계령은 코드 오렌지로 더 강화됐다.⁴⁵⁾ 이 때문에 테러 예방에 밀려 시민의 자유가 코너에 몰리고 있다는 비판이 지금 미국 내에서 고조되고 있는 실정이다.

마. 광범위한 감시·도청 및 기타 인권침해 논란

애국법은 행정부(특히 법무부)의 요청에 따라 테러혐의자에 대한 도청과 미행 등 각종 감시장치 이용을 허용하는 규정을 두고 있다. 외국인 스파이를 막기 위해 도입한 '외국정보감시법'(Foreign Intelligence Surveillance Act: FISA)에 따른 감시청구 횟수가 2002년 말로 미 건국 이후 총 누적 횟수를 넘어섰다고 한다.

앞에서 언급한 영장 없이 체포된(약 2만여명에 달하는) 구금자들의 경우 불법적인 전화도청은 물론, 일부에 대해서는 변호사 접견도 허용되지 않았다. 가족면회는 1달에 한번만 허용되었으며 감옥을 옮겨도 변호사에게 통보도 하지 않았다는 것이다. 아울러 소수민족에 대한 경찰의 잔혹행위, 감옥에서의 고문 및 가혹행위, 미성년 수감자에 대한 성폭력 등이 발생했다는 인권침해 사례들이 고발되기도 했다. 이 밖에도 애국법은 테러혐의자들에 대해 계좌추적을 실시할 수 있도록 하는 등 과거에 없던 막강한 권한을 정보기관 등에 부여하고 있다는 비난을 사고 있다.

이 같은 사실은 시민단체의 애국법 폐지주장 및 그에 대한 여론조성의 근거로 작용하고 있다.⁴⁶⁾ 하지만 애슈크로프트 장관은 "애국법

45) "책갈피/美 애국법과 독서의 자유," {한국일보}, 2003년 5월 24일, p. 29.

46) 현재 미국의 인권단체들은 부시 행정부가 정략적 차원에서 인권침해를 방조하는 경향이 있다고 지적한다. 일반 시민들의 인식도 9·11 직후와는 크게 달라졌다. 여론조사기관인 갤럽이 2003년 8월 USA Today와 공동으로 조사한 결과 대테러 방지를 위해 시민의 기본권이 제한될 수 있다고 응답한 비율은 2002년 1월의 47%에서 29%로 줄었다. 반면 대테러 방지 노력은 시민의 기본권이 침해되지 않는 범위에서만 이루어져야 한다는 응답은 49%에서 67%로 크게 늘었다. "9·11 2돌... 상처 아무는 美 뉴욕은 '끝나지 않은 악몽'," {대한매일}, 2003년 9월 8일, p. 8.

을 폐기하는 것은 미국민의 생명을 위태롭게 하고, 테러리스트들을 돕는 일이 될 것"이라고 반박하고 있다.⁴⁷⁾

바. 테러 예방을 위한 외국인 입국시스템 강화문제

2003년 2월 12일자 뉴욕타임스 보도에 따르면, 미국이 지문과 얼굴 사진 확인을 통한 입국심사 시스템을 2004년부터 도입한다고 한다.⁴⁸⁾ 미 의회의 의뢰를 받은 표준기술연구원(NIST)이 지문과 얼굴 확인이 가능한 외국인 입국심사 시스템을 도입하는 것이 바람직하다는 보고서를 금년 초 의회에 제출했다는 것이다. 외국인 입국심사 시스템 강화는 '애국법'과 '국토안보법'에 따른 것으로, 2004년부터 미국 3백여개 입국 심사지역에서 적용될 예정이다.

이 시스템이 가동되면 서류위조를 통한 범죄자들의 미국 입국이 원천 봉쇄되며, 외국인 방문객들의 소재 파악도 용이해질 것이라고 보안 전문가들은 보고 있다. 현재 미 정부는 멕시코 국경지역에 이와 같은 입국 시스템을 시범 가동중이다. 이와 같은 외국인 입국심사 감시 시스템 강화는 테러 예방 차원의 조치라는 점에서 미국인들의 광범위한 지지를 받을 것으로 보이나, 내외국민 차별 혹은 과도한 인권침해라는 비난을 초래할 것으로 예상된다.⁴⁹⁾

사. 외국인의 군사재판 회부문제

부시 대통령은 애국법이 통과된지 2달 후인 2001년 11월 테러혐의가 있는 외국인의 경우 군사재판에 회부할 수 있는 명령을 내렸다. 혐의의 범주에는 미국의 외교정책에 부정적인 영향을 끼치는 것까지 포함되어 있다. 이 명령으로 세계 어느 나라의 개인이나 집단도 미국

47) Jerry Seper, "Ashcroft says USA Patriot Act needed to stop terrorists," *The Washington Times*, Aug. 20, 2003, p. A03.

48) *New York Times*, February 12, 2003.

49) "美, 새 입국 시스템 내년 도입: 외국인 지문, 얼굴사진 등록," {한국경제}, 2003년 2월 14일자.

의 의도에 반하는 경우, 테러 혐의를 받아 미국의 군사재판에 회부될 수 있는 가능성이 생겼다. 군사재판을 수행하는 법정 장소도 반드시 미국 본토일 필요가 없으며, 미국의 군사기지나 함정이 있는 곳이면 어디에서나 가능하도록 하고 있다. 군사재판은 비공개로 하는 비밀재판으로 행해진다. 또한 혐의의 개념 규정이나 증거 채택의 기준도 모두 미국 정부가 임의로 결정할 수 있도록 되어 있다.⁵⁰⁾

아. 테러자금원 차단을 위한 헤지펀드 규제

미 재무부는 2002년 9월 18일 테러조직을 파악하고 그 자금줄을 차단하기 위해 애국법을 근거로, 헤지펀드⁵¹⁾에 투자자 인적 사항을 제출하도록 하는 내용의 지침을 시달렸다. 미 연방정부의 새로운 방침은 헤지펀드가 100만 달러 이상의 투자자 명단을 국적 여부와 상관없이 재무부 산하 '금융범죄 단속반'에 보고해야 하며, 카리브해의 케이만 군도, 버뮤다 등 조세피난처에 등록된 헤지펀드도 이를 따르도록 했다. 아울러 생명보험회사와 카지노 업체도 의심스런 자금 거래를 보고토록 했다. 미 재무부의 이 같은 방침은 헤지펀드가 그동안 투자자의 익명성을 보호함에 따라 테러조직의 돈세탁 수단으로 활용될 가능성이 있다는 판단에 따른 것이다. 헤지펀드들은 이 조치가 새로운 규제라며 불만을 터뜨리면서도, 테러방지를 위한 대책인 만큼 따를 수 밖에 없다는 입장이다.⁵²⁾

또한 미국 정부는 2003년 2월 테러자금 감시 명목으로 미국인이 관여하고 있는 전세계 헤지펀드의 고객정보(전체 투자자 명단)를 검열·열람하는 방안을 추진하고 있다. 미 재무부는 미국인이 투자하거

50) 김민웅, "'미국식 과시즘' 짙어지나," {한겨레신문}, 2001년 11월 28일, p. 8 참조.
51) 헤지펀드는 단기차익을 노리고 외환시장 등에 투자하는 투기성 높은 펀드로 익명성이 보장된다는 이점 때문에 대부분 부자들이 투자하고 있다. 전체 헤지펀드 규모는 1993년에 500억 달러에서 2002년에 들어 2,780억 달러로 늘어났다.
52) "美 재무부, 테러명분 헤지펀드 규제: 자금줄 차단위해 100만弗이상 투자자 보고토록," {서울경제}, 2002년 9월 19일. 이와 관련해서 영국 런던의 한 헤지펀드 매니저는 "단 한 명의 미국인 투자자라도 관련돼 있으면 우리는 모든 투자자들의 이름을 미국 정부에 공개해야 한다"고 불만을 토로했다고 한다.

나 운영 혹은 후원하고 있는 모든 헤지펀드에 대해 미 당국이 그 투자자 정보를 열람할 수 있도록 하는 규정을 마련했다.⁵³⁾ 업계 관계자들은 미국인 투자자가 없는 헤지펀드는 거의 없다는 점에서 이를 미국 정부가 사실상 전세계 헤지펀드를 관리하겠다는 의도로 받아들이고 있다. 헤지펀드 매니저들은 이번 조치로 "미국인 투자자가 단 한 명이라도 있으면 모든 투자자들의 정보를 미국에 공개해야 한다"며 투자자들의 익명성을 심각하게 위협할 것이라며 강하게 반발하고 있다. 이 같은 조치는 9·11테러 이후에 미국 금융기관이 테러단체의 돈세탁 수단이 되는 것을 막기 위해 미국이 제정한 애국법을 확대한 것으로 풀이된다.⁵⁴⁾

자. 이적단체의 개념 확대

애국법의 적용 및 실천과정에서 또 하나의 쟁점이 되고 있는 것은 이적단체에 대한 개념의 확대문제이다. 애국법에는 이적단체에 '국무부가 테러지원국으로 지정한 국가나 테러단체로 지정한 단체'는 물론 이러한 국가와 단체에 인도적 차원의 구호물자를 제공하거나 모금을 하는 사람이나 단체까지를 포함하는 법적 근거가 마련되어 있다. 이로써 가령 미국이 필요만 하다면 어느 때고 미국 국내에서 북한에 인도적 구호물자를 보낸 개인이나 단체를 '테러단체'(terroristic organization)로 규정할 수 있게 되었다. 이는 테러단체의 부당한 확장이라는 것이다. 일응 이 같은 비판은 일이 있는 것으로 보인다.

미국移民局(Immigration and Naturalization Service: INS)은 테러관련 국가로 지정한 20개 나라 출신의 모든 거주자들(단 미국 시민권자는 제외)은 지문등록을 하도록 조치해야 한다. 이 20개국에 한국은 아직 들어가 있지 않다. 반면 방글라데시는 여기에 포함되어 있

53) *Financial Times*, February 11 2003.
54) "미, 전세계 헤지펀드 감시 추진," {한겨레신문}, 2003년 2월 12일, p. 19. '가'-'아' 항목에서 언급한 내용에 대한 보다 상세한 검토는 Nancy Chang, "The USA Patriot Act: What's So Patriotic About Trampling on the Bill of Rights?"를 참조.

다. 방글라데시의 대사가 방글라데시에 단지 회교도가 많다는 이유만으로 테러관련 국가로 지정되는 것은 부당하다고 삭제를 요청하자, 미국 관리는 앞으로 더 많은 국가들이 포함이 될테니 걱정하지 말라고 말했다고 한다. 앞으로 한국의 미국 유학생들은 지문을 찍어야 하는 상황이 올지도 모른다.

차. 최근 미 행정부의 '애국법 II' 추진 및 인권침해 논란

최근 미국 행정부가 판사나 대배심의 승인 없이 용의자나 증인을 소환할 수 있고, 일체의 증거나 기소 절차 없이 영주권자를 추방할 수 있도록 하는 '애국법 II'(Patriot Act II)를 추진하고 있다. 애국법 II는 9·11테러 직후 의회가 통과시킨 '애국법 I'(Patriot Act I)을 보완하면서 추가조치 사항을 담고 있다.

애국법 II는 첫째, 종교단체 및 사원 등은 테러와 관련됐다는 증거 없이도 반정부 집회 및 행동을 강행할 경우 수사당국의 감시 및 수사 대상이 될 수 있고, 둘째, 영주권자의 경우 미 법무장관이 '국가안보의 위협'이라고 판단하면 언제든지 일체의 증거 또는 기소 절차 없이 추방당할 수 있으며, 셋째, 테러혐의로 입건했을 때는 영장 없이 DNA를 채취할 수 있다는 내용 등을 담고 있다.

또한 수사당국은 15일 동안 내외국인을 가리지 않고 개인의 인터넷 사용 기록 및 전화 내용을 추적하고 도청할 수 있다. 그에 비해 종전의 애국법 I은 그 대상을 외국인으로만 국한했었다.

더구나 애국법 II는 미 연방수사국(FBI)이 판사나 대배심의 승인 없이 '행정부 소환장'을 테러 혐의자에 대해 발부할 수 있도록 했다. 이 소환장을 받은 당사자는 자신의 변호사 외에는 소환사실 자체를 비밀로 해야 하며 이를 지키지 않으면 최대 5년까지의 징역형에 처해질 수 있다. 행정부 소환장은 현재 보험사기, 미성년자 성적유린 등에 한해 사용되고 있는데, 앞으로는 테러리즘에 대해서도 추가적으로 적용하겠다는 것이다. 그러기에 애국법 II 제정과정에서 인권침해 논란이 가열해질 것으로 예상된다.

하지만 미 법무부는 애국법 II를 제정해 행정부 소환장을 사용할 수 있게 되면, 관련 정보를 신속히 얻을 수 있어 테러를 보다 효과적으로 방지할 수 있다고 주장한다. 그러나 이미 애국법 I 집행 과정에서 인권이 침해당했다고 주장하는 시민들이 제기한 소송 건수가 2003년 상반기에만 1,000건을 넘어섰다는 보도가 있다. 또한 올해 7월 현재 이 법안에 반대하는 결의안을 낸 미국의 지방 중소도시만도 160여 개에 달해⁵⁵⁾ 애국법 II까지 제정될 경우 반발은 더욱 거세질 것으로 예상된다.

이와 관련, ACLU는 최근 "애국법은 미국의 자유정신을 훼손할 뿐만 아니라 안보에도 아무런 도움이 되지 못할 것"이라고 하면서, 미 연방정부를 상대로 소송을 제기하는 등 적극적인 저항운동을 펼치고 있다.⁵⁶⁾

2. 애국법 등 미국의 반테러조치 강화가 한국에 주는 시사점

가. 포괄적인 테러방지법 제정의 필요성: 범세계적 반테러전쟁에의 동참

미국은 일찍부터 국제테러의 표적이 되어 왔고, 그에 따라 그 어느 나라보다 테러예방 및 억제에 앞장섰던 가장 대표적인 국가이다. 미국은 법치주의에 입각한 테러방지에 노력하였으며, 특히 항공기테러에 대한 입법적 대처, 특히 1974년의 '항공기납치규제법' 제정은 널리 알려져 있는 사실이다. 1984년에는 개별 테러에 대응하는 차원을 넘어 국제테러 일반을 종합적으로 규제하는 국제테러규제법을 제정하였으며, 1996년에는 종합테러방지법을 제정하여 잔혹한 테러행위에 극형을 처할 수 있도록 하였다. 그럼에도 불구하고 9·11테러와 같은 전대미문의 비인간적·반문명적 테러행위가 발생함에 따라 테러예방

55) Jerry Seper, "Ashcroft will Stump for the Patriot Act; Confronts Claims of Civil Rights Harm," p. A05.

56) {동아일보}, 2003년 9월 15일, p. A10.

차원에서 수사권을 강화하고, 테러관련 정보공유를 확대하는 한편, 테러억제를 위한 인권침해도 가능하도록 애국법을 제정하기에 이르렀다.

이러한 반테러조치 강화 움직임은 비단 미국에만 그치는 것은 아니다. 영국은 2000년 2월 반테러법(Terrorism Act 2000)을 제정하여, 불고지죄, 테러 자금 몰수, 영장없는 체포 등 수사기관의 권한과 처벌을 강화한 데 이어, 2001년 12월 반테러법을 개정한 '반테러범죄 및 보안법'(Anti-Terrorism, Crime and Security Act)을 마련하여 수사기관에 테러혐의 외국인의 긴급구속, 계좌감시권 등을 부여하였다. 프랑스는 1986년 이래 '테러자금과 국가안보에 관한 법'을 두고 있는데, 긴급구속기간을 일반범죄의 2일보다 긴 4일간으로 연장하는 등 테러범죄에 적극 대처하고 있다. 캐나다는 9·11테러 발생 후인 2001년 12월 반테러법(Anti-Terrorism Act)을 제정, 테러예비·음모·방조·교사·범인은닉 행위 등에 대한 처벌을 강화하였다.

이 밖에도 9·11테러 이후 일본은 '테러대책특별조치법'을 제정하고 '생물병기에 관한 법률'을 개정하는 조치를 취하였다. 러시아는 '테러와의 전쟁에 관한 연방법' 개정을 추진하였고, 뉴질랜드, 키프러스, 남아프리카공화국 등이 '테러방지법' 내지 '대테러법' 제정을 추진하였다. 호주도 사이버범죄법(Cybercrime Act)과 정보업무법(Intelligence Services Act)을 제정하여 테러 억제 및 처벌을 강화하였다.

이러한 점에 비추어 우리나라도 세계적인 차원에서 진행되고 있는 반테러전쟁의 대열에 동참하는 것이 필요하다. 특히 테러방지법의 제정은 이미 대세로 자리잡고 있으며, 더 이상 이를 지연시킬 수 없다고 할 것이다. 테러방지법 제정은 9·11테러 직후 채택된 유엔 안전보장이사회 결의의 요구이기도 하다. 그런 점에서 우리 정부는 테러방지법 제정을 서둘러야 할 것이다.

그 동안 우리 나라는 1982년 1월 [국가대테러활동지침]을 대통령령 제47호로 제정하여 지금까지 실시해 왔다. 그러나 이 지침은 법치주의에 입각한 대테러행정이라는 면에서 미흡하다고 할 것이다. 또한 동 지침은 비밀로 분류되어 있어 일반인들로서는 알 수 없으며, 그 결과 예측가능성과 법적 안정성을 제공하지 못하는 문제점을 안고 있

었다. 따라서 법치주의에 입각한 대테러행정, 즉 테러의 법적 규제에 대한 합법률성, 투명성, 예측가능성을 제고하는 한편, 국제적인 반테러입법 추세에 적극 부응하는 차원에서 볼 때 조속한 시일 내에 종합적인 테러방지법 제정을 추진하는 것이 옳다고 하겠다.

나. 국가적 차원의 대테러 대응체계 수립의 중요성

현대의 테러 양상이 조직화·국제화·대규모화되고 있는 추세에 있음을 고려할 때 국가적 차원에서 전 정부기관이 달라붙어도 완전무결한 테러의 예방과 억제는 불가능하다고 하겠다. 이런 점에 비추어 테러억제(특히 예방활동 및 수사권 행사)에 관한 한 부처간 이기주의는 금물이며, 유관기관간에 긴밀한 협조와 반테러 역량의 극대화가 요구되고 있다고 할 것이다.

이와 관련하여 애국법 제정을 비롯해서 최근 미국의 테러예방 조치 및 정부권한 확대는 대테러행정이 어느 일개 정부부처의 문제가 아니라는 점을 잘 말해주고 있다. 정보기관과 수사기관간의 정보공유 확대 경향에서 보듯이 오늘날 테러의 예방 및 억제를 위해서는 대테러기관간에 정보공유가 어느 정도 불가피한 면이 있다. 또한 반테러 차원의 상호 유기적인 협조체계 구축이 필요함은 두말할 것도 없다. 9·11테러 이후 미국이 보여주고 있는 일련의 조치와 반테러 대응사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리 정부는 기존의 대테러 대응체계에 미비점이 없는지를 재검토하고, 즉각적이고 실효적인 반테러 대응을 위한 체계수립 및 조직정비에 만전을 기해야 할 것이다.

다. 테러억제 및 인권침해 최소화 요구의 적절·균형적 고려

9·11테러 이후 제정된 애국법의 실천과정에서 외국인에 대한 도청과 미행, 영장 없는 체포와 가택 수색 등 인권침해 논란이 일고 있다. 반테러전쟁을 통한 국가적·사회적 안보 확보라는 미국의 사활적인 이익을 위해 어느 정도 불가피한 면이 있는 것으로 생각된다. 사

실 9·11테러는 미국민들로 하여금 테러예방 및 억제를 위해 인권의 제약을 감수해야 한다는 사회적 분위기를 만들고 있는 것이 사실이며, 이를 기반으로 수사권 등 정부권한이 계속 확대되고 있는 점도 부인할 수 없다.

하지만 애국법에 대한 시민단체들로부터의 계속되는 비판 중에는 적지 않은 부분이 근거있는 것으로 보인다. 테러의 근절을 위해 무한정 인권을 침해 내지 제한하는 일이 비일비재하게 발생한다면, 장기적으로는 애국법 등 반테러법 실시의 법적 타당성과 국민적 지지를 상실하게 될 위험이 있다. 그런 점에서 반테러 대응조치와 인권보호 사이에 최대한의 조화를 모색해야 할 것이다. 특히 법집행에 있어서 외국인의 차별대우는 피해야 한다. 다민족의 도가니(melting pot)로 불리우는 미국사회의 특성을 고려할 때 중동이나 남아시아 등 특정 지역의 외국인만을 겨냥한 반테러조치에도 신중을 기하는 것이 필요하다.

이 같은 사실은 우리에게도 시사하는 바가 매우 크다. 앞으로 우리나라가 테러방지법을 제정하고 실천하는 과정에서 반테러와 인권은 모두 소중한 가치요, 법익이라는 점에 착안하여 세심한 주의와 접근이 요망된다고 하겠다. 테러방지법 제정에 비판적인 자세를 취하는 국가인권위원회나 일부 시민단체의 주장을 경청하면서, 종합적이고도 실효적인 테러방지법과 국가적 차원의 반테러 대응체계 수립을 추진하는 것이 타당하다고 할 것이다

V. 한국의 테러방지법 제정 시 몇 가지 고려사항: 美 애국법의 적용과 관련해서

1. 테러예방을 위한 감청의 필요성

오늘날 테러조직은 국제적 연계망을 갖고 테러를 준비·실행하기 때문에 예방정보를 수집하고 테러범을 추적하기 위해서는 휴대폰·인

터넷 등 통신수단에 대한 감청, 즉 통신제한조치가 필수적이다. 우리의 [통신비밀보호법]에서도 살인·방화·폭발물·인질 등 중대한 범죄에 대해서는 감청할 수 있도록 이미 규정하고 있다. 그러므로 국민의 생명과 재산을 위협하는 테러범죄에 대한 감청은 당연한 조치라고 할 것이며, 이 같이 특정 분야에서의 감청이 남용될 소지도 별로 없다고 하겠다.

그런데 현행 [통신비밀보호법]은 긴급 감청기간을 36시간(구법에서는 48시간이었다) 이내로 한정하고 있어 테러예방에 적절히 대처하기가 어려운 점이 있다. 현행 긴급 감청기간을 36시간 이내로 한정하는 것은 시간적·공간적으로 통제가 가능한 國內犯을 상정하여 입법된 것이기 때문이다.

하지만 외국어로 된 약어·음어 해독에 장시간이 소요되며, 지역간 시차로 인해 교신 시간대가 상이한 점을 감안할 때 외국인 테러혐의자로부터 테러범죄의 단서를 확보하기에 36시간은 절대적으로 부족하다. 따라서 테러조직 및 테러계획 등에 관한 정보를 입수 추적하기 위해서는 최소한 5~7일간의 긴급 감청기간이 필요하다고 할 것이다. 미국도 이러한 점에 유념하여 애국법 제정을 통해 테러 혐의자에 대해서는 7일간 영장없이 구금할 수 있도록 하였으며, 수사당국의 결정만으로 E-Mail을 1년간 감청할 수 있도록 하였다고 함은 전술한 바와 같다.

이와 관련해서 우리 사회 일각에서 내국인에 대한 긴급 감청시간이 48시간인데 비해, 외국인 테러혐의자에 대해 감청기간을 연장하는 것은 외국인에 대한 부당한 차별이라고 주장하기도 한다. 그러나 테러방지라는 사안의 중대성, 목적과 수단의 상당성, 9·11테러와 같은 대형테러의 억제에 대한 신속한 대응 및 국제협력의 필요성 등을 고려할 때, 외국인 테러혐의자에 대한 긴급 감청기간 연장은 합목적적이며 법리상으로도 타당하다고 하겠다. 이를 두고 내외국인 차별이라고 간주하는 것은 테러의 예방 및 억제를 너무 가볍게 보는 편협한 사고라고 할 것이다.

다만 애국법의 규정과 같이 사법부의 허가없이 수사당국의 결정만

으로 E-Mail을 1년간 감청할 수 있도록 하는 것이 과연 타당하고 또한 바람직한 것인지는 의문이다. E-Mail의 경우 동일한 긴급 감청기간을 적용하되, 법원의 영장을 발부받아 실시하는 것이 인권침해 가능성을 최소화한다는 차원에서 소망스러운 일이라고 할 것이다. 또한 외국인 테러혐의자에 대해 영장없이 7일간 구금할 수 있도록 하는 미 애국법의 규정은 우리 실정에는 맞지 않는 것으로 사료된다.

2. 테러자금의 차단조치 강구

테러를 실행하기 위해서는 장기간에 거친 은밀한 준비와 무기구입·테러범 훈련 등에 막대한 자금이 소요된다. 그러기에 테러자금의 동결조치는 테러범의 활동을 위축시키는 핵심적인 테러예방 대책의 하나가 될 수 있다. 미국이 9·11테러 이후 가장 긴급하게 취한 조치 중의 하나가 바로 테러자금 봉쇄조치였는데, 이 같은 사실은 테러자금 동결조치가 그 만큼 중요하다는 점을 잘 말해주고 있다.

그런데 우리의 실정법 하에서는 테러자금 추적과 이를 동결할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다. 2001년 11월 28일 발효된 자금세탁방지법인 [범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률](약칭 [범죄수익규제법])에 의하면, 경제·마약범죄 자금조달 및 기타 인적·물적 지원행위는 규제가 가능하다. 하지만 이 법의 규율대상에는 테러범죄가 제외되어 있다.

따라서 향후 테러방지법을 제정할 경우 이를 통해 테러자금 추적과 동결 조치가 가능하도록 해야 한다. 만일 테러방지법에 테러자금 동결조치가 명시되지 못할 경우에는 대안을 모색해야 한다. 이와 관련, 현재 재정경제부 산하기관인 '금융정보분석원'이 [특정금융거래정보보고및이용등에관한법률](약칭 [특정금융거래보고법])이 정한 절차에 따라 범죄에 관련된 거래 내용을 추적하고, 법원의 결정으로 거래정지·몰수·추징을 하고 있다. 이 법과 [범죄수익규제법]을 일부 손질해서 테러관련 자금정보를 추적, 조사하여 거래정지·몰수·추징의 조치를 취하는 것도 테러예방을 위해 고려할 수 있는 방안이 될 수

있을 것이다.⁵⁷⁾ 즉 테러혐의자에 대한 자산의 동결권을 도입하는 것이다. 이 때 테러예방을 위한 금융거래 정보의 추적·조사는 법에 근거한 정당행위로서 재산권의 부당한 침해라고 볼 수는 없다고 할 것이다.

이상과 같은 테러자금 동결조치는 테러자금의 유통차단에 회원국들이 적극 협력할 것을 촉구한 유엔 안전보장이사회 결의 제1373호⁵⁸⁾에 적극 부응하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라가 국제사회의 책임있는 일원으로 테러근절을 위한 국제적 노력에 동참함이 마땅하다는 것은 두말할 것도 없다.⁵⁹⁾

3. 테러범 미신고 및 은닉행위 처벌

지난 95년 일본의 옴진리교 독가스 테러와 9·11테러 등에서 보았듯이 테러는 전쟁과 달리 비무장 민간인의 생명과 재산을 불모로 무차별적으로 자행되는 반사회적·반인륜적 범죄이다. 이런 점에 비추어 무자비한 테러행위를 수행한 본犯과 더불어 테러범죄 행위의 준비를 인지하고 있었음에도 이를 관계당국에 신고하지 않은 행위도 처벌함이 타당하다. 이 같은 미신고범의 처벌은 테러범죄에 따른 직접피

57) [특정금융거래보고법]을 개정하여 보고대상 테러자금을 규정하지 않으면 테러예방의 가장 효과적인 수단이 될 수 있는 테러자금 거래정보의 확보·이용이 불가능하게 될 수 있다.

58) 이 결의는 2001년 9월 28일 유엔 안보리 제4385차 회의에서 채택되었는데, 여기서 모든 국가들은 테러행위에 대한 자금지원을 방지하고 억제해야 하며(제1항 a호), 테러행위 수행을 위해 이용될 것을 의도하거나 또는 그렇게 사용될 것을 인지하고도 자국민에 의해 또는 자국 영역 내에서 행해지는 고의적인 자금제공 또는 모금(직접 또는 간접의 수단을 불문)을 범죄시하고(제1항 b호), 테러행위를 범하거나 범하려고 기도하는 자 또는 테러행위에 참가하거나 범행을 용이하게 하는 자의 자금과 기타 재정적인 자산이나 경제적 자원을 지체 없이 동결시켜야 한다는 것을 강조하고 있다(1항 c호). S/Res/1373 (2001). 28 September 2001. <http://www.un.org/Docs/scres/2001/res1373e.pdf>. 유엔 안보리 결의 제1373호에 관하여는 제성호, "소위 '9.11 테러사건'에 대한 국제법적 대응," {국제법학회논총}, 제47권 1호 (2002.6) 참조.

59) 우리 정부는 유엔총회 기간 중인 2001년 10월 9일 [테러자금 조달억제를 위한 국제협약]에 서명한 바 있다.

해가 막대하고 그 후유증 또한 크기 때문에 테러예방 차원에서 반드시 이루어져야 한다.

다만 '테러범죄 미신고죄'는 관계기간에 신고하여 테러 발생을 저지할 수 있었음에도 이를 신고하지 않았을 것, 테러범죄가 실제로 발생했을 경우에만 죄가 성립되도록 하는 등 범죄구성요건을 엄격히 하는 것이 국가형벌권의 과도한 행사를 방지하기 위해 필요하다고 하겠다. 또한 교통·통신 등 불가피한 사유로 신고하지 못한 경우에는 면책할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

테러범죄 미신고죄는 범죄인에 대한 개인적 동정심이나 양심에 반하여 죄를 범한 사람을 신고하도록 강요하는 것이 아니다. 이는 테러 계획 또는 실행사실에 대한 신고를 의무화한 것으로 테러가 무고한 국민의 생명과 재산을 파괴하는 등 사회전체에 미치는 막대한 피해를 감안할 때 테러범죄의 신고는 사회구성원으로서 최소한의 의무라 할 수 있다. 말하자면 미신고 행위는 부작위범에 해당한다고 하겠다. 이와 관련해서 영국과 독일 등에서도 테러관련 정보를 알고도 신고하지 아니하면 5년 이하의 징역에 처하도록 하고, 특히 영국은 피고용인이 테러를 범했을 경우 고용인도 처벌하는 법률을 두고 있다.

아울러 테러분자에 대하여 은신처를 제공하는 자를 처벌하는 것은 당연하다. 이는 범인은닉죄에 해당되기 때문이다. 다만 테러범 은닉 행위에 대해서는 일반범죄의 경우보다 가중처벌함이 타당하다고 생각된다.

4. 기타

애국법에서는 외국인 유학생 감시대상자를 기존 고등교육기관에서 항공학교·어학연수원·직업학교 등으로 확대하고 있다. 그러나 우리의 경우 이러한 조치를 취할 경우 관계국의 반발 등 외교적 문제를 불러일으킬 공산이 크다. 또한 인권침해 논란도 발생할 가능성이 있으므로 이 같은 조치를 법제화하는 것은 삼가는 것이 좋을 것이다. 현실적으로 법을 탄력적으로 운용하거나 또는 관계 기관의 감시활동

을 강화함으로써 실질적으로 대응하는 것이 현명한 일로 생각된다.

한편 애국법에서 정당한 이유없이 병원체를 소지하는 행위를 엄벌하는 것은 우리의 경우에도 관계법을 개정해 반영할 수 있을 것으로 보인다. 그에 비해 테러·긴급상황 통제를 위한 군병력 동원은 정치적·사회적 파급효과가 너무 크므로 신중에 신중을 기해야 할 것이다.

V. 결어

오늘날 '약자의 무기'(weapons of the weak)로 불리우는 테러의 양상이 21세기에 들어서 정보통신기술과 결합하여 더욱 첨단화·고도화하고 있다. 더불어 테러범들이 선택하는 범행 목표가 다양해지고 있고, 그 수법 또한 상상할 수 없을 만큼 대담해지고 있다. 사람, 시설물, 교통수단을 비롯하여 테러리스트의 목적이 실현될 수 있다고 판단되는 한 그 어떤 것도 공격의 표적이 될 수 있고, 가미가제(神風)식의 자살적 공격도 불사하고 있는 것이 금일의 테러리즘인 것이다. 2001년의 9·11테러는 현대적 테러의 양상을 한꺼번에 극적으로 보여준 사건이었다.

오늘날 어느 나라도 테러의 안전지대로 남아 있지 않다. 테러의 국제화, 범세계적 네트워크화 때문이다. 우리의 경우도 마찬가지이다. 국내에는 [알 카에다] 테러조직의 주된 테러대상인 미군과 미국 관련 시설이 전국에 산재해 있고,⁶⁰⁾ 앞으로도 주요 국제행사가 계속해서 우리 나라에서 개최될 것이라는 점에서 그러하다. 따라서 우리는 9·11 테러를 '강건너 불' 보듯해서는 안되며, '발등의 불'처럼 절박한 당면현안으로 인식하는 것이 필요하다. 또한 가능한 한 빠른 시일안에 반테러업무에 종사하는 정부부처, 테러전문가, 시민단체 등의 중지를 모아 종합적인 테러방지법을 제정토록 해야 한다. 그럼으로써 테러예방 및 억제를 위한 노력이 국가적 차원에서 일사불란하게 경주되도록

60) 2002년 3월 현재 국내체류 미국인은 83,324명, 주한미군은 37,000여명, 미군 기지·시설은 95개, 주한 미국공관 및 공관원 숙소는 5개, 미국상공회의소는 1개이다.

제도적 뒷받침을 해야 한다.⁶¹⁾

본고에서는 미국의 대표적인 반테러법을 개관하고, 특히 9·11테러 직후 제정된 애국법의 실천과정에서 제기됐던 중요한 문제점과 쟁점 사항들을 정리해 보았다. 이 같은 내용들은 향후 우리 나라가 테러방지법을 제정하고 실시함에 있어서도 많은 시사점을 줄 것으로 판단된다. 위에서 고찰한 사항들이 향후 한국의 반테러 입법 및 대응체계 수립에 다소나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

61) 테러방지법이 제정되기 전이라도 현행법 테두리 내에서 대테러업무를 총체적으로 재검검하고 가능한 모든 반테러조치를 다해야 할 것이다. 테러예방 및 억제를 위한 정부와 민간의 역할에 관하여는 제성호, "국제테러의 예방 및 사후대처방안," {형사정책연구}, 제4권 3호 (1993 가을호), pp. 121~160 참조.

獨逸의 테러對策法과 活動方向

손동권 건국대 법학과 교수

< 목 차 >

- I. 序
- II. 獨逸의 對테러立法과 活動방향
 - 1. 9·11 이전의 대테러입법
 - 2. 실체법(형법)에서의 중요내용
 - 3. 수사와 재판을 위한 절차법에서의 중요사항
 - 4. 기타의 입법내용
 - 5. 기타의 대테러관련 입법조치
 - 6. 9·11테러 이후의 테러입법
 - 7. 대테러 活動방향
- III. 맺는 말

1. 序

2001년 9월 11일은 세계가 경악한 새로운 유형의 테러사건이 지구 상에서 발생한 날이다. 테러범들이 민간항공기를 납치하여 미국경제의 상징인 뉴욕소재 세계무역센터와 미국국력의 상징인 국방부 펜타곤을 향해 그대로 자살 충돌한 것이다. 그 인적 물적 피해규모가 사상 최대에 이르고 있다. 이에 대해 초강대국 미국은 테러조직과 그 배후 국가와의 전쟁을 불사하면서 이미 아프카니스탄과 이라크를 무력 점령하였으며, 국제연합은 각국에 대하여 포괄적인 대테러방안을 강구할 것을 촉구하였다. 이를 계기로 선진 각국은 테러의 예방 및 진압을 위한 각종 대책 및 법적 제도적 준비를 서둘러 마련하였다. 피해당사국인 미국은 기존의 테러관련법을 강화한 '테러리즘의 차단과 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법(USA PATRIOT ACT 2001; Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism of 2001)'을 제정하였고, 미국과 대테러 군사노선을 같이 하는 영국은 반테러법을 강화한 'Anti-Terrorism Crime & Security Act'를 제정하였다. 그리고 일본은 자위대의 활동 범위를 국외로 확대하고 자위대의 해외파병을 허용하는 '테러대책특별조치법'을 제정하는 한편 생물테러의 처벌을 위한 관련법을 정비하였다. 그 이외에 프랑스는 '일상안전에 관한 법률'을, 캐나다는 '공중안전법(Public Security Act)'을 각각 제정하였고, 독일은 기존의 광범위한 테러대책법에 더하여 '국제테러대책법'(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus)을 제정하여 2002년 1월 1일부터 시행하였다.

우리 나라도 다른 선진국과 마찬가지로 반테러노선을 철저히 따르고 있다. 특히, 우리 나라도 테러방지법안을 만드는 등 새로운 테러에 대응하기 위하여 나름대로 노력하였다. 그러나 다른 선진국과는 달리 종래에는 물론이고 9·11사건 이후 지금까지도 아무런 테러입법 대책이 실현되지 못하고 있다. 그 이유는 테러입법에 대한 국민의 불신에 있는 것으로 사료된다. 그러나 테러범을 일반 범죄자와 마찬가지로

지로 취급하는 현행 체제로서는 독가스에 의한 환경테러나 핵 테러와 같은 신종테러 내지 국제테러에 대해 효과적으로 대처하기는 어렵다. 따라서 우리 나라도 국민의 불신을 극복하고 가능한 범위 내에서 테러범에 대한 특별한 입법대책을 세워야 한다. 이 경우에 독일의 對테러 입법례가 상당부분 참조되었으면 한다. 왜냐하면 독일은 국민의 자유와 권리를 철저히 보장하는 세계에서 가장 모범적인 법치국가일 뿐만 아니라, 우리 나라는 독일과 같이 대륙법계 국가에 속하므로 가장 무리 없이 그 나라의 좋은 법제를 수용할 수 있기 때문이다.

II. 獨逸의 對테러立法과 활동방향

1. 9·11 이전의 대테러입법

(1) 개관

독일은 1972년 9월 검은 9월단에 의한 뮌헨 올림픽 경기장의 테러 사건을 비롯하여, 주로 좌익계열 단체인 적군파(Rote Armee Fraktion)에 의한 테러가 빈발하면서 테러범죄에 대한 법적 대응책으로서 여러 번에 걸친 형사실체법 및 형사절차법의 개정을 시도하였다(독일은 특수범죄에 대한 입법조항을 종국적으로 일반형사법에 편입시키는 특징을 지닌다. 우리 나라의 경우에 주로 형사특별법 그 자체로서 존속되는 것과는 크게 다르다). 뮌헨 올림픽 이후 마련된 대표적인 입법사례를 들면 [1974년 12월 20일의 제1차 개정형사소송법의 보완법(Gesetz zur Ergänzung des 1. StVRG vom 20.12.1974)]을 위시하여,¹⁾ [1976년 8월 18일의 형법, 형사소송법, 법원조직법, 연방변호사법 및 행형법의 개정]에 대한 법(Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der

1) 그러나 동법률의 시행은 1975년 1월 1일부터 시작되었다.

Bundesrechtsanwaltsordnung und Strafvollzugsgesetzes vom 18. August 1976)], [1978년 4월 14일의 형사소송법의 개정]에 관한 법(Gesetz zur Änderung der Strafprozeßordnung vom 14.4.1978)], [1989년 6월 16일의 "형법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에 있어서 공범증인규정의 도입에 관한 법률(Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten)]의 제정이 있었다. 그리고 통일 이후에는 극우단체에 의하여 외국인에 대한 테러가 빈발하자 1993년 6월에 외국인이 테러로 인해 피해를 입은 경우 보상받을 수 있도록 하는 외국인 테러피해 보상법을 제정하였다. 이러한 법률에서 반영된 대테러입법의 구체적인 중요내용은 다음과 같다.

2. 실체법(형법)에서의 중요내용

독일 형법은 1970년 이후부터 테러범죄와 직접적인 관련이 있는 항공교통에 대한 공격(제316조의 c), 약취강도(제239조의 a), 인질죄(제239조의 b), 항공기 및 선박 납치죄(제316조의 c), 핵에너지폭발의 죄(제310조의 b), 중요한 작업수단의 파괴죄(제305조의 a: 1986년의 대책법) 등의 수많은 범죄구성요건을 규정하고 있다. 이 중에서 대표적인 것을 들면 다음과 같다.

(1) 형법 제129a조의 테러단체조직죄

독일은 1976년의 대테러대책법을 통하여 독일형법 제129a조에 테러단체조직죄(Bildung terroristischer Vereinigungen)를 신설하였다. 그 이후 1986년에 개정된 내용은 다음과 같다:

"① 그 목적 또는 활동을 <i> 謀殺, 故殺 또는 民族謀殺(제211조, 제212조, 제220조 a) <ii> 약취강도(제239조의 a) 또는 인질(제239조의 b) 등 개인의 자유에 대한 범죄행위 또는 <iii> 중요한 작업시설

의 파괴(제305조의 a) 또는 방화(제306조 내지 제308조), 폭발물(제311조 1항)이나 핵에너지에 의한 폭발(제310조의 b 제1항), 방사선의 악용(제311조의 a 제1항), 인명에 위험한 溢水의 초래(제312조), 궤도 해상 항공교통방해(제315조 제1항), 공익사업의 방해(제316조의 b 제1항), 항공기 또는 선박납치(제316조의 c 제1항) 또는 공공에 위험한 독물혼입(제319조) 등 公安을 해하는 범죄행위를 수행하는데 두는 단체를 설립한 자 또는 그러한 단체에 구성원으로 가입하여 활동한 자는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처한다. ② 행위자가 주모자 또는 배후조종자인 경우에는 3년 이상의 자유형에 처한다. ③ 제1항에 적시된 단체를 지원하거나 선전한 자는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다. ④ 법원은 그 죄책이 경미하며 그 협력의 정도가 종속적 의의를 가지는 관여자에 대하여 제1항과 제3항의 사건에서는 제49조 제2항에 따라 형을 감경할 수 있다. ⑤ 제129조(범죄단체조직죄) 제6항을 준용한다. ⑥ 6월 이상의 자유형을 선고하는 경우에 법원은 이에 병행하여 공직에 취임할 자격 및 공선거에 의한 권리를 취득할 자격을 박탈할 수 있다. ⑦ 제1항과 제2항의 경우에 법원은 行狀監督을 명할 수 있다(제68조 제1항)".

동 조항이 신설됨으로써 우선적으로 테러단체의 초기활동단계에서 이를 범죄화하여 쉽게 처벌할 수 있는 토대가 마련되었다. 그리고 테러단체에 가입하여 적극적으로 위의 범죄들을 범한 경우뿐만 아니라(제1항, 제2항), 테러단체를 선전 또는 지원하는 행위도 제3항에 의해 형사처벌되고 있다. 또 다른 중요한 의미는 본 조항으로부터 독일이 특별입법을 통하여 투쟁하고자 하는 테러행위의 범위와 그로부터 법적 테러개념을 도출할 수 있는 데에 있다. 더 나아가 동 조항은 테러범죄의 근거조항으로서 특별한 테러대책의 법 조항을 다른 형사실체법이나 형사절차법에 삽입할 때 이 조항을 지적함으로써 입법기술상의 편의를 제공하기도 한다.

(2) 테러범죄에 대한 世界主義的 處罰

독일형법 제6조는 제129조 a에서 규정하고 있는 테러행위 중에서 제220조 a의 민족모살, 제310조의 b(핵에너지爆發), 제311조(폭약폭발의 초래), 제311조의 a(이온화광선의 악용), 제316조의 c 제1항(항공교통에 대한 공격) 또는 구속력 있는 국가간의 조약에 의거하여 소추되어야 할 범죄에 대하여는 自國의 이익과 아무런 관련이 없다고 하더라도 세계주의적 관점에서 처벌하겠다고 선언하고 있다. 이러한 테러범죄에 대한 세계주의적 처벌규정은 독일이 테러범죄를 인류공동의 적으로 단정하는 문명국가임을 과시하는 것이고, 테러범에 관한 각종 국제법상의 특칙을 적용받을 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다.

(3) 計劃犯罪不告知罪(Nichtanzeige geplanter Straftaten)에 테러단체조직죄를 포함

역시 1976년의 대책법에 의하여 독일형법은 계획범죄의 불고지를 규정한 제138조에 제2항을 신설하여 제129a조의 죄 즉 테러단체조직의 불고지행위를 처벌하도록 하였다. 이는 테러범죄가 실행되기 이전에 그 범죄계획을 알고 있는 자로 하여금 관계기관에 의무적으로 고지케 하여 테러범죄를 사전에 방지하고자 하는 취지의 조항이다. 동 조항의 내용은 다음과 같다: "제129a조에 의한 범죄행위의 계획 또는 실행에 관하여 그 실행을 저지할 수 있는 시간에 그에 관한 믿을만한 정보를 알고 있음에도 불구하고 권한 있는 기관에 지체없이 고지하지 아니한 자는 마찬가지로 처벌된다(5년 이하의 자유형 또는 벌금형)." 특히 이 경우 면책조항(제139조 2항)의 적용이 제한된다. 일반 범죄의 경우 성직자, 변호사, 의사 및 친족에 대해서는 불고지죄의 면책조항이 적용되지 않는다(동조 제3항). 즉 살인(제211조, 제212조, 제220조의 a 제1항 제1호), 약취강도(제239조의 a 제1항), 인질(제239조의 b 제1항) 또는 테러단체(제129조의 a)에 의한 항공교통방해(제316조의 c 제1항)의 경우에는 친족의 범죄행위를 단념하게 하거나 결과발생을 저지하기 위하여 진지하게 노력한 경우라 하더라도 불고지죄로 처벌된다.

3. 수사와 재판을 위한 절차법에서의 중요사항

(1) 구속사유 없는 구속

우리 나라와는 달리 독일의 형사소송법은 일정한 重犯罪의 경우에는 도주 또는 증거인멸의 우려라는 구속사유가 없더라도 피의자를 구속할 수 있는 예외를 인정하고 있다(제112조 3항). 여기에 해당하는 중범죄란 모살(Mord), 고살(Totschlag), 민족모살 등이다. 그런데 독일은 1976년의 대테러대책법을 통하여 구속요건을 규정한 독일 형소법 제112조 3항을 개정하여 특별한 중범죄에 대해서 도주우려 또는 증거인멸이라는 구속사유가 없더라도 예외적으로 구속할 수 있는 대상범죄에 형법 제129조 a의 테러단체조직죄를 포함시켰다.

(2) 영장 없는 주거수색

1978년의 대테러대책법을 통하여 형소법 제103조 1항 2단이 신설되었다. 이 조항은 테러 용의자의 거주지에 대한 영장없는 수색을 허용한 것이다. 동 조항의 구체적 내용은 형법 제129a조의 범죄(테러단체조직죄) 및 동조에 규정된 범죄의 하나를 범했다는 유력한 혐의자가 어떤 건물의 일실 혹은 내부에 있다고 믿을 만한 사유가 있는 때에 그자의 체포목적으로 건물의 일실 혹은 내부의 수색을 허용하는 것이다. 이는 동 조항의 1단이 피의자 이외의 자에 대한 수색을 엄격히 제한하는 것에 대하여 예외적으로 테러범죄에 대하여 완화한 것이다.

(3) 검문소 설치(Kontrollstellen auf Straßen und Plätzen)

독일은 1978년 대테러대책법을 통하여 형사소송법에 제111조를 신설하였다. 동조는 형법 제129a조의 테러단체조직죄와 동조에 기술하고 있는 테러범죄들 및 제250조의 총포휴대강도에 대해서 그 범죄자를 체포 또는 범행의 파악에 도움이 되는 증거를 확보하는데 필요하

다고 인정되는 때에는 노상·광장 및 누구나 출입할 수 있는 공공장소에 검문소를 설치할 수 있다. 해당 검문소에는 그 범죄에 관계가 없는 사람도 신원의 확인을 받고 소지물의 수색을 받지 않으면 안 된다. 검문소의 설치에 법관의 명령에 의하여 하는 것이지만 검사 및 그 보조자도 지체의 위험이 있는 때에는 그 권한을 가진다. 동조가 신설됨으로써 도주중인 테러혐의자를 검거하기 위하여 검문소를 설치할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

(4) 신원확인(Feststellung der Identität)

독일은 1978년 대테러대책법을 통하여 형소법 제163조의 b와 c를 신설하였다. 이는 테러혐의자의 신원을 확인하기 위하여 일정기간 동안 그의 자유를 박탈할 수 있게 한 것이다. 독일 형소법 제163조의 b 제1항의 내용은 [범죄의 혐의를 받은 자에 대하여 검사 및 경찰관은 영장 없이 신원확인 필요한 조치를 취할 수 있다. 피의자는 검사의 소환에 대해 출석할 의무가 있고 출석을 거부할 경우에 검사는 그를 구인할 수 있다. 신원이 확인되지 아니하는 때 또는 그로 인하여 상당한 곤란이 수반되는 때에는 당해 범죄피의자를 유치할 수 있다. 이때에는 휴대하고 있는 물건의 수색 및 감식상의 조치 예컨대 사진촬영이나 지문채취가 허용된다]는 것으로 요약될 수 있다. 동조 제2항의 내용은 범죄의 혐의를 받지 않는 자에 대해서도 신원확인의 처분을 할 수 있다는 것이다. 다만 이 경우의 유치는 사건과의 관계에서 중요성이 있을 때에 한한다. 독일 형소법 제163조의 c는 신원확인을 위한 자유박탈의 기간을 제한하는 규정이다. 즉, 동조 제3항은 신원의 확인을 위한 자유박탈은 총12시간을 초과할 수 없도록 하였다.

(5) 외부와의 접견교통의 차단

테러범죄자를 검거하여 구속하여도 그가 외부의 단체원 내지 투옥된 공범자와 내통하여 계속적으로 계획을 세우고 지령을 내리는 경우

에는 그의 구속 자체는 아무런 대테러대책이 될 수 없다. 구속된 피의자의 접견교통권이 테러범죄자들에게 남용되는 폐해를 겪은 독일은 1976년의 대테러대책법과 1978년의 대테러대책법을 통하여 구속피의자의 접견교통권을 원칙적으로 인정한 독일 형소법 제148조 1항과 그 권리를 예외적으로 제한할 수 있는 경우를 규정한 제2항을 다음과 같이 개정하였다: 구속된 테러피의자에게 서신 및 물건을 差入하는 자는 법관이 그것을 검열하는데 동의하여야 하고 이를 거부할 때에는 그 물건은 差入될 수 없다(제148조 2항 1단). 피의자와 변호인간의 서면에 의한 접견교통도 동일하다(동 조항 2단). 만약 반송되지 않고 감시되는 경우에 변호인과의 접견시 위험한 물건, 지령의 전달 등을 하지 못하게 유리창벽을 양자 사이에 설치할 수 있다(동 조항 3단). 이 조항은 테러분자 및 용의자를 외부세계는 물론 그들의 변호사 및 이미 투옥된 동료 [게릴라]들로부터 고립화시킬 수 있도록 규정한 것이다. 더 나아가 1976년의 대테러대책법에 의하여 신설되고 1978년의 대테러대책법을 통하여 개정된 행형법 제29조는 상기한 형소법의 규정을 형법 제129a조를 위반한 교도소감금자에게도 동일하게 적용하게 하였다.

(6) 테러범죄에 대한 변호인의 除斥

독일에서는 上記한 [1974년 12월 20일의 제1차 형소법개정법률의 보완법]을 통하여 형사소송법은 변호인의 수를 3인으로 제한하고(제137조 제1항 2문), 1인의 공통변호인에 의한 다수 피의자의 변론을 금지하였다(제146조). 그리고 변호인이 피의자와 내통하거나 구속된 피의자와의 접견을 중대범죄를 행하기 위하여 또는 수용시설의 안전을 현저하게 위태하게 하기 위하여 남용할 현저한 혐의가 있는 경우에는 그 변호인을 해당 소송절차에서 제척하도록 규정하였다(제138a-d조). 그 이후 [1976년 8월 18일의 형법, 형사소송법, 법원조직법, 연방변호사법 및 행형법개정법]의 테러대책법을 통하여 상기조문들이 적용되는 범죄로서 테러단체조직죄가 포함되는 등의 조치가 있었다. 그리

고 또다시 [1978년 4월 14일의 형사소송법의 개정에 관한 법]에 의해 동 조항들이 보완되었다. 이러한 변화의 절차를 거친 현행 형소법 제138a조의 주요내용을 요약하면 다음과 같다: "형법 제129a조의 규정에 의한 범죄행위를 대상으로 하는 소송절차에 있어서 변호인이 심리의 대상이 되는 행위에 관여되어 있다는 사실 또는 변호인이 구속된 피의자와의 접견을 범죄행위를 행하기 위하여 또는 수용시설의 안전을 현저하게 위태하게 하기 위하여 남용하는 행위를 하였거나 하고 있다는 혐의를 인정할 수 있는 경우에는 그 변호인은 해당 소송절차에서 제척된다(동조 제1항, 제2항). 또한 제척된 변호인은 동일소송절차에서는 다른 공범에 대한 변론에서도 배제된다(동조 제4항). 더 나아가 제129a조의 범죄인 경우에는 제척된 변호인은 그러한 범죄를 대상으로 하는 다른 소송절차에서도 다른 공범자를 변론할 수 없다(동조 제5항)".

4. 기타의 입법내용

(1) 테러범죄에 대한 공범증인법의 신설

수사기관이 테러혐의자들을 검거하여도 그들은 한결같이 범죄혐의와 조직의 실체에 대하여 묵비한다. 따라서 수사기관은 테러범죄자의 검거만으로는 조직의 실체를 파악할 수 없다. 그런데 테러범죄에 대한 근본적인 대책은 그 조직을 와해시키는 것이고, 이를 위한 전제는 테러조직의 정체를 파악하는 것이다. 테러조직의 정체를 쉽게 파악하는 방법은 검거된 테러조직범으로부터 그 조직의 실체에 관한 진술을 얻는 것이다. 이러한 진술을 얻기 위해서는 미끼가 필요하다. 이를 위하여 독일에서는 테러조직을 밝히는데 수사협조한 테러범에게는 형벌을 (감경 또는) 완전히 면제시킴으로써 자백을 유도하고 이 자백에 의해 테러단체의 정체를 파악하여 그 조직을 와해시켜야 한다는 취지에서 공범증인(Kronzeuge)에 관한 입법안이 제기되다가 1989년 6월 16일에 드디어 법률로서 발효되었다. 그 법률의 이름이 상기한 "형

법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에 있어서 공범증인규정의 도입에 관한 법률(Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten)"이다.

동 법의 테러범에 대한 공범증인규정에 기초가 된 기존의 법률은 테러범죄와 유사하게 조직범죄단체에 의하여 주로 범하여 지는 마약범죄에 대한 대책법인 마약법(Betäubungsmittelgesetz)이다. 동 법은 이미 제31조 제1호에서 공범증인(Kronzeuge)에 관한 규정을 두고 있었다. 그 내용은 [법원은 행위자가 자기가 아는 바를 자유의사에 의해 공표함으로써 자신이 행한 범행 이외의 사실까지 밝혀지는 데에 기여한 때에는 재량에 의해 형벌을 감경하거나 면제할 수 있다]는 것이다. 이러한 특칙을 받는 수사협조는 행위자가 단순히 공범, 위임자 또는 구입자의 이름을 밝히는 것만으로는 부족하고, 그들의 행위관여에 대한 구체적 사실까지 밝혀야 한다. 또한 행위자의 진술이 형사소추기관의 수사와 부합해야 하며 본질적으로 법원의 확신에 비추어 성공적인 재판종결이 예상될 수 있어야 한다. 이러한 마약법의 규정과 유사하게 테러범에 대한 공범증인법은 독일형법 제129조의 a 또는 이 행위와 관련된 범행을 한 행위자가 수사기관에 사건에 대해 자백하고 그 자백의 청취가 범행을 저지하고, 실제발견에 기여하며, 정범 또는 공범의 체포로 이르는 데 적합하다고 판단된다면 법원은 형벌면제 또는 형감경을 할 수 있도록 규정하고 있다(동 법 제2조). 그리고 연방검찰총장은 연방법원의 승인을 얻어 공소를 면제할 수 있다(동 법 제1조).²⁾ 다만 민족학살의 경우에는 아예 그 적용이 배제되고, 살인의 경우에는 살인미수, 교사 및 방조의 경우를 제외하고는 형감경만이 적용될 수 있다. 그리고 테러범죄자와 수사기관 사이에 중간역할을 한 제3자는 그가 알게 된 범죄사실에 대해 고지할 의무가 없다(동법 제4조). 독일은 우리 나라와는 달리 범죄혐의가 있으면 원칙적으로 법원에 기소하여야 하는 기소법정주의를 취하고 있다. 따라서 수사에

2) 이에 대한 소개로는 in: NStZ 1991, S. 390

협조한 테러범죄자에 대한 형벌의 면제도 원칙적으로 법원에 의해서만 가능하게 되어 있다. 이 입법대책은 한시법의 형태로 제정되어서 그 유효기간이 연장되었다(특히 1994년 10월 28일의 범죄투쟁법에 의해 조직범죄의 범죄행위로 확대되었음).

5. 기타의 대테러관련 입법조치

1976년의 테러대책법을 통해 법원조직법(GVG)는 테러범죄에 관하여는 연방검찰총장(Generalbundesanwalt)이 수사를 관할하고(제142조의 a), 고등법원(OLG)에서 제1심을 담당하도록 하였다(제120조). 또한 행형법에서는 테러범죄자의 경우 우편 통신의 감시대상이 되며(제29조 이하), 구금귀휴(제13조), 개방처우(제10조) 및 가석방(제11조)의 필요적 제외사항이 되는 것으로 규정하였다.

그리고 독일 형소법에는 테러범죄와 같은 중범죄의 수사활동에 유용한 전화도청(형소법 제100조의 a 제1항 c호), 컴퓨터 정보자료 검색(Rasterfahndung, 동 법 제98조의 a 이하) 및 저인망수사(Schleppnetz fahndung, 동법 제163조의 d), 잠입수사원(Verdeckter Ermittler) 또는 비밀연락원(V-Mann)을 허용하는 잠입수사(제110조의 a 이하) 등의 특수한 수사기법이 명시적으로 법제화되어 있다. 이를 구체적으로 소개하면 다음과 같다. 우선, 피의자에 대한 도청은 제129조 a의 테러범죄를 비롯하여 정치범죄, 군사범죄, 기타 중죄를 범한 명백한 혐의가 있고 다른 방법에 의하여는 사실관계의 조사나 피의자의 소재에 대한 수사가 불가능하거나 곤란한 때에 한하여 허가하고 있다(제100조의 a). 이 경우 도청은 관계자의 성명, 주소, 종류와 범위 및 기간을 정하여 법관이 명하되 긴급한 경우에는 검사도 명령할 수 있고 그 기간은 3개월을 넘을 수 없다(제100조의 b). 그리고 테러범죄에 대하여 위장수사관의 투입(Einsatz von Verdeckten Ermittlern)이 허용된다(형소법 제110a조는 제1항 제4호). 다만, 다른 방법으로는 범죄의 진상파악이 불가능하고 오히려 진상파악을 더 곤란하게 만들게 되는 경우에만 허용된다는 보충성의 원칙이 기술되

어 있다(제1항 4문). 그리고 제110조의 b[필요적 동의]는 다음과 같이 규정하고 있다: ① 위장수사관의 투입은 검사의 동의가 있어야 가능하다. 긴급을 요하지만 검사의 결정이 시기적절하게 이루어질 수 없는 경우 경찰이 이를 즉시 결정하도록 하여야 하며, 검사가 3일 이내에 이에 동의하지 않는 때에는 그 처분을 종료하여야 한다. 동의는 서면으로 이루어져야 하며 기간을 정하여야 한다. 위장수사관 투입을 위한 요건이 존속하는 한 기간의 연장이 허용된다. ② 다음 각호의 1에 해당하는 경우 위장수사관의 투입은 판사의 동의를 필요로 한다. 1. 특정 피의자에 관한 경우 2. 일반인에게 개방되어 있지 않은 주거에 위장수사관이 출입하는 경우. 긴급을 요하는 경우에는 검사의 동의로 족하다. 검사의 결정이 시기적절히 이루어질 수 없는 경우 경찰이 지체없이 결정하여야 한다. 판사가 3일 이내에 이에 동의하지 않으면 그 처분을 종료하여야 한다. 제1항 제3문과 제4문을 준용한다. ③ 위장수사관의 신분은 그 투입이 종료된 후에도 비밀로서 유지한다. 그 투입에 대한 동의권이 있는 검사와 판사는 자신들에게 그 신분을 공개할 것을 요구할 수 있다. 그밖에 위장수사관의 신분공개가 위장수사관 자신이나 타인의 생명 신체 또는 자유를 위협하거나 그 위장수사관의 계속적인 활용가능성을 저해할 우려가 있는 경우, 형사 절차에 있어 제96조의 기준에 의한 신분의 비밀유지가 허용된다.

독일 형사소송법은 독일 연방헌법재판소가 기본권으로 인정한 정보의 자기결정권을 제한할 수 있는 법적 근거를 확보하는 규정을 두고 있다. 제163조의 d는 전산망입력권(Schleppnetzführung)을, 1992년 조직범죄투쟁법을 통해 형사소송법 제98조의 a 및 b가 전산망검색에 관한 근거규정을 신설하였다. 전산망검색권은 원칙적으로 법관에게, 예외적으로 검사에게 부여되며 검찰보조공무원에게는 인정되지 않고 있다. 더 나아가, 독일 형사소송법 제98조c는 정보비교(Datenabgleich)에 관하여 규율하고 있다. 여기서 정보비교는 형사사건의 수사와 관련하여 수집한 개인신상에 관한 정보를 형사소추(Strafverfolgung), 행형(Strafvollstreckung), 위협방지(Gefahrenabwehr) 등을 목적으로

하여 구축된 데이터베이스와 비교하여 검색하는 것을 말한다. 정보비교는 국가기관이 이미 획득한 인지사실을 이용하는 것이므로 전산망 검색의 경우에 요구되는 일정한 중범죄의 요건, 보충성의 원칙, 법관에 의한 명령 등의 요건은 요구되지 않는다.³⁾

- 제98조의 a [데이터의 비교조사] ① 다음에 기술하는 중대한 범죄를 행하였다는 충분한 사실적 근거가 존재하는 경우 제94조, 제110조, 제161조와 관계없이, 혐의 없는 자를 배제하거나 수사에 있어 다른 중요한 조사특징을 충족시키는 자를 확인하기 위하여 범죄행위자에 해당하는 일정 조사특징을 충족시키는 자의 신상관련 데이터를 기계를 이용하여 다른 데이터와 비교조사하는 것이 허용된다.

1. 금지된 마약류거래, 무기거래, 통화 또는 유가증권위조의 영역
 2. 국가 보호의 영역(법원조직법 제74조a 및 제120조)
 3. 공공위험범죄의 영역에서
 4. 신체, 생명, 성적 자기 결정권 또는 개인적 자유에 대하여
 5. 업무상으로는나 상습적으로 또는
 6. 범죄단체 기타 조직을 결성하여 행하는 범죄
- 사실관계의 조사란 범죄행위자의 소재에 대한 수사가 다른 방식으로는 그 성과를 기대하기 매우 어렵거나 본질적으로 곤란한 경우에만 이러한 처분을 명할 수 있다.
- ② 제1항에 기술된 목적을 위하여 데이터를 저장 관리하는 기관은 비교조사를 위해 필요한 데이터를 그 기억장치로부터 선별 정리하여 형사소추기관에 송부하여야 한다.
- ③ 송부해야 할 데이터를 다른 데이터로부터 분리하는 일에 막대한 비용이 소용되는 경우에 한하여 그 다른 데이터도 함께 송부할 것을 명할 수 있다. 함께 송부한 데이터의 사용은 금지된다.
- ④ 검사의 요구가 있는 경우 데이터를 저장 관리하는 기관은 데이터의 비교조사를 보조하여야 한다.
- ⑤ 제95조 제2항을 준용한다.

3) Roxin, Strafverfahrensrecht, 24. Aufl., 1995, S. 56

- 제98조의 b [명령권] ① 데이터의 비교조사 및 송부는 판사만이 명할 수 있으며, 긴급을 요하는 경우에는 검사도 가능하다. 검사가 이를 명한 경우 지체 없이 판사의 추인을 신청한다. 3일 이내에 판사의 추인을 얻지 못하면 그 명령은 효력을 상실한다. 명령은 서면으로 이루어진다. 이에 송부의무가 있는 자를 적시하여야 하며, 그 명령은 데이터 및 개별사안에 필수적인 조사특징에 대한 것으로 제한되어야 한다. 특별 연장법 또는 그에 상응하는 개별주법상의 데이터 이용 규칙에 반하는 이용을 위한 데이터 송부명령은 금지된다. 제96조, 제97조, 제98조 제1항 제3문을 준용한다.

② 질서 유지수단 및 강제수단(제95조 제2항)은 판사만이 명할 수 있고 긴급을 요하는 경우에는 검사도 이를 명할 수 있으며, 구류의 결정은 판사에게 유보된다.

③ 데이터가 데이터기록장치의 형태로 송부되면 비교조사가 끝나는 대로 이를 즉시 반환하여야 한다. 다른 데이터기록장치로 복사된 개인 신상관련 데이터의 경우 그 데이터가 형사절차에서 더 이상 필요하지 않게 된 즉시 이를 삭제하여야 한다. 비교조사에 의해 요구된 개인신상관련 데이터를 평가하는 중 그 데이터가 제98조a 제1항에 기술된 범죄의 진상을 규명하기 위해 필수적인 것이라는 사실을 인식하게 된 경우에 한하여 이를 다른 형사절차에서 증거 목적으로만 이용할 수 있다.

④ 제163조d 제 5항을 준용한다. 제98조a에 의한 처분의 종료후, 데이터보호에 관한 규정의 준수 여부를 감독하는 공직에 있는 자에게 보고하여야 한다.

- 제98조의 c [수사목적의 데이터 비교조사] 범죄의 해결이나 형사절차의 목적으로 추적하고 있는 자의 체류지에 대한 수사를 위하여, 형사절차에서 얻어진 개인 신상과 관련된 데이터를 형사소추나 형집행을 위하여 또는 위협예방을 위하여 기계를 사용하여 저장되어 있는 데이터와 비교조사할 수 있다. 이에 반하는 특별한 연방법이나 그에 상응하는 개별주법상의 이용규칙은 유효하다.

6. 9· 11테러 이후의 테러입법

가공할 9· 11 테러사태 이후에 독일 정부는 국제테러리즘이 전세계적인 위협으로 발전되었고, 그 폭력의 범위, 범죄인들의 네트워크화, 장기적으로 국경을 초월하는 전략으로 인하여 종래보다 더 발전된 입법조치가 불가피함을 인식하였다. 그러한 인식에 근거하여 독일 정부는 수 많은 기존의 보안관련법률을 새로운 테러위협상황에 적응토록 개정하는 것을 내용으로 하는 대테러대책법(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. 일명 Terrorismusbekämpfungsgesetz로 지칭)을 2002년 1월 9일에 제정하였다. 이 법률은 2001년 중 발표된 제1, 2차 대테러조치(Anti-Terror Paketen)를 근거로 제정된 것이다. 그 내용은 크게 2가지 방향으로 나눌 수 있다. 그 하나는 연방헌법수호법(Bundesverfassungsschutzgesetz), MAD(Militärischen Abschirmdienst)법, BND(Bundesnachrichtendienst)법, 연방국경수비법(Bundesgrenzschutzgesetz), 연방범죄수사청법(Bundes kriminalamtgesetz), 외국인법(Ausländergesetz) 및 외국인관련법률의 시행령을 각각 개정하는 것이었다. 이러한 법률개정의 목적은 (i) 각 보안기관에게 필요한 권한을 부여하는 것, (ii) 행정기관 사이에 자료교환을 개선하는 것, (iii) 테러 형사범이 독일로 입국하는 것을 미리 차단하는 것, (iv) 비자발급절차에서 신원확인조치를 개선하는 것, (v) 국경통제의 가능성을 개선하는 것, (vi) 국내에 거주하는 과격주의자를 쉽게 파악하는 것에 있다.

다른 하나의 방향으로 보안심사법(Sicherheitsüberprüfungsgesetz), 여권법(Passgesetz), 신분증법(Gesetz über Personalausweise), 단체법(Vereingesezt), 연방중앙등록법(Bundeszentralregistergesetz), 제10 사회법률(Das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch), 항공법(Luftverkehrsgesetz)의 관련부분, 에너지보안법(Energiesicherungsgesetz)을 각각 개정하는 것이었다. 그 개정의 목적은 (i) 보안에 민감한 활동분야에서 심사를 강화하는 것, (ii) 여권과 주민등록증에 생체인식장치를 설치하기 위한 법적 기반을 조성하는 것, (iii) 독일에서의 과격외국인단체

의 활동을 조속히 저지하는 것, (iv) 컴퓨터 자료검색시 더 효과적으로 사회적 자료를 사용할 수 있게 하는 것, (v) 민간항공기에서 무기 사용을 경찰에게 보장하는 것, (vi) 무제한적인 에너지공급을 보장하는 것에 있다.

상기한 테러대책법을 비롯하여 9· 11 이후에 이루어진 독일의 구체적인 입법사항을 요약하면 다음과 같다.

▲ 결사법(Vereinsgesetz); 과격단체가 부당하게 종교특권을 누리지 못하도록 조치하고, 독일연방내에서 극렬 종교단체의 설립 및 활동을 전면 금지시키면서, 시범적으로 이슬람 근본주의 그룹인 "Kalifen von Koeln"의 활동을 금지시킴.

▲ 형법 (Strafgesetz); 형법 제129조 b항의 신설에 의해 외국의 테러조직 구성원들에 대해서도 수사· 처벌을 가능하게 함.

▲ 헌법보호청(BfV) 부분; 국제법(조약 포함)적 질서 및 평화공존에 반대하는 테러리스트들의 행위를 감시하며, 테러리스트들의 자금원을 추적하기 위해 은행, 우체국, 항공사 등에 관련정보를 요청할 수 있게 됨.

▲ 연방국경수비대(BGS); 항공기내 안전요원(Flugsicherheitsbegleiter)의 탑승과 승객에 대한 정지와 신분확인을 위한 질문 등의 운영문제를 책임지게 함.

▲ 연방범죄수사청(BKA) 부분; 외국 테러조직의 추종자들에 대한 수사 및 데이터네트워크와 관련된 중범죄에 대한 조사와 내부안전을 목적으로 한 기술적 수단의 투입 등과 같은 BKA의 직무범위를 확대함.

▲ 보안심사법(Sicherheitsueberpruefung) 부분: 생명 또는 방위에 중요한 시설에서 안전에 쉽게 영향을 미칠 수 있는 위치에서 일을 하거나 일을 하게 될 사람들에 대하여 보안검증을 통해 그의 신뢰성(Zuverlässigkeit)을 조사할 수 있도록 함.

▲ 항공법 부분; 민간항공기 내에서의 경찰관을 위한 무기사용의 허용, 항공교통에 종사하는 인원들에 대한 신원조사를 강화하며 특히 공항내 보안구역 출입인원들의 신뢰성을 1년 단위로 재조사함.

▲ BND법(Bundesnachrichtendienst Gesetz); 연방정보부는 개별 사건

별로 은행, 금융기관, 신용회사 등에 은행계좌, 계좌 소유자 및 관련자, 자금흐름 등의 정보를 테러리스트들의 활동과 연관되었거나 또는 독일의 국가안보에 위협을 초래할 수 있는 경우에 한하여 무료로 요구, 활용할 수 있으며, 상기 금융정보를 활용하기 위해서는 BND부장 또는 그 대리인이 서면으로 신청서를 제출하여야 함. 그리고 연방정보부는 개별 사건별로 통신회사 등에 테러활동 등과 연루된 사람에 대한 과거 및 미래의 통신정보를 무료로 요구, 활용할 수 있으며, 상기 통신정보를 활용하기 위해서는 BND부장 또는 그 대리인이 서면으로 신청서를 제출하여야 함. * 상기 통신정보는 통신망연결데이터(Telekommunikationsverbindungsdaten), 통신서비스사용데이터(Teledienstenutzungsdaten)을 지칭함.

▲ 외국인법(Auslaendergesetz); 자유민주질서 훼손 및 정치적 폭력 행위 조장 등 외국인에 대한 주재국내 체류 및 입국을 거부하는 조건들이 구체적으로 명문화됨.

▲ 난민심사법(Asylverfahrensgesetz); 난민심사 과정에서 출생지가 의심스러운 경우 난민신청자의 국적 검사를 위해 언어분석을 시행할 수 있고, 지문을 향후 10년간 보관하고 지문은 앞으로 경찰의 범죄조회와 비교될 수 있음.

▲ 외국인등록법(Auslaenderzentralregister); 비자발급 여부를 결정하기 위해 외국인중앙등록소내 데이터 축적이 강화되며, 경찰 등이 동 중앙등록소의 자료를 손쉽게 활용할 수 있도록 함.

▲ 여권 및 신분증법(Pass u. Personalausweisrecht); 컴퓨터 기술을 활용한 생체인식기술을 각종 증명서에 활용하기 위한 법적 토대가 갖추어진 바, 기존의 증명사진 이외에 생체특성을 개인 증명서에 암호화하여 저장할 수 있음.

7. 대테러 활동방향

독일은 전술한 바와 같이 유럽에서는 가장 먼저 테러범죄에 대해 다양한 실체법적 내지 절차법적 입법조치를 취하였다. 그리고 현재

세계에서 가장 모범적인 법치국가로 평가받는 독일의 대테러 활동방향은 이상의 내용으로 이미 제정된 테러법률을 엄격히 적용하는 것과 향후 미비한 부분이 있으면 신속히 보완입법조치를 취한 이후에 집행에 들어가는 모양이 될 수밖에 없을 것이다. 이를 위해 독일에서는 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방수사국(BKA), 국내외의 테러관련 정보수집을 담당하는 연방정보국(BND) 및 연방헌법수호국(BfV)이 테러대책을 담당하고 있다. 그리고 1972년 9월 뮌헨 올림픽 당시 검은 9월단에 의해 이스라엘 선수에 대한 테러사건을 계기로 테러발생시 신속한 진압을 위한 대테러부대로서 제9연방국경수비대(Grenzschutz Gruppe-9: GSG-9)를 창설하여 유지하고 있다. 그리고 이 사건 이후 연방헌법수호국에 대테러특별반을 편성하여 정보수집 및 분석작업을 집중시키고 NADIS라는 데이터 뱅크가 만들어졌다. 연방형사국도 1976년부터 경찰전산망인 INPOL을 중심으로 수사 데이터를 수집 입력하였다. 여기에는 범인의 인적사항은 물론이고 지문, 그 친족이나 지지자 등에 관한 보다 상세한 자료도 사용이 가능하게 하였다. 그리고 연방형사국은 BfV의 NADIS, 국방정보원의 MAD, 연방정보국의 BND도 이용할 수 있게 하였다. 이러한 대테러 법률과 집행의 힘으로 독일에서는 1998년 4월 최대의 극좌테러단체이던 적군파(RAF)가 조직내부의 모순을 극복하지 못하고 해체를 선언하는 등의 성과가 실현되었다.⁴⁾

현재 독일은 EU에서 주도적으로 테러대책안을 제시하는 것은 물론이고, 2001년 9월 28의 유엔 결의안, 즉 테러리스트에 대해 입국이전에 신원파악할 수 있게 할 것, 신원증명서와 그 남용으로부터 보호할 것, 테러리스트와 그 활동 및 위조문서에 대해 신속하게 국제적으로 정보교환을 할 수 있게 할 것, 난민지위를 테러활동에 남용하지 못하도록 할 것 등의 구체적인 실현을 위해 더욱 노력하고 있는 중이다. 특히, 헌법수호의 차원에서 외국인테러리즘의 방지를 위해 주거 내에서의 첨단기계를 장치하는 입법안도 연구 중에 있다. 그리고 2006년에는 독일에서 월드컵 축구경기가 -1974년에 이어서- 또 다시 열린

4) 기타 독일의 상황을 자세히 소개한 것으로는 경찰청, 외국의 대테러.안전활동, 1999년, 71면 이하

다. 그 개막식이 열리는 도시가 1972년 올림픽시 검은 9월단에 의한 테러현장이었던 뮌헨이다. 아마 독일 정부는 2006년의 월드컵을 대비하여 앞으로 대테러 대책을 더욱 강화할 것으로 예상된다.

III. 맺는 말

본문에서 기술한 바와 같이, 독일은 실체법과 절차법에 걸쳐서 강력한 테러대책법을 수시로 제정하여 시행하고 있다. 그런데 우리나라에서는 가공할 9·11 테러사건 이전에 법률차원의 테러대책법이 제정·시행된 적이 없었던 것은 물론이고, 9·11 테러를 계기로 국가정보원의 주도하에 테러방지법(안)이 성안되어 국회에 제출되었으나, 인권단체들의 반대 등으로 통과되지 못했다. 모범적인 법치국가인 독일에서 실체법과 절차법에 걸친 강력한 테러대책법이 별다른 인권침해의 비판 없이 입법으로 실현된 것에 비추어 보면, 우리나라 테러방지법(안)에 대한 비판은 테러법에 대한 엄격대책 그 자체보다는 그 법률에 반영된 테러대책 주무부처에의 권한집중과 그 남용에 대한 불신 내지 의구심에서 비롯된 것으로 판단된다. 테러대책 주무부처에 대한 일반국민의 불신이 제거되지 않는 이상 그 법의 필요성에도 불구하고 실체법과 절차법에 걸친 강력한 -독일의 입법내용과 같은- 테러방지법의 제정은 당분간 실현되기 어려울 것이다. 따라서 인권침해의 우려가 있다고 지적되는 실체법적 처벌조항과 형사소송법적 특례조항은 장래의 입법과제로 남기고, 현 단계에서는 오직 테러예방활동에 필요한 국가 대테러 대응체계의 구축, 테러의 수단으로 악용될 수 있는 각종 위험물질의 안전관리, 국제행사·시설·장비의 보호, 국제테러분자에 대한 규제 등 국가대테러업무에 관하여 법적 근거를 부여하는 입법조치(2003.8.의 테러방지법안에 대한 수정안이 이와 같음)만이라도 하루 속히 실현되어야 할 것이다. 법률의 뒷받침 없는 국가의 테러예방활동은 오히려 더 큰 인권침해의 문제를 야기할 것이기 때문이다.