

테러방지법 제정 반대 공동 행동  
(2003년 9월 ~ 12월)

자료 모음 4. 토론회 자료

<목 차>

- 1) <자료집> 테러방지법 제정 반대 공동 행동 토론회 (2003. 9. 30)  
①이계수 ②장주영 ③민주당 수정안(2003년 8월) ④한상희  
⑤[자료]대테러조치와 인권에 관한 유엔 차원의 논의
- 2) <자료집> 국회 정보위원회 공청회 (2003. 11. 3)  
①이계수 ②이정민 ③이황우 ④장유식 ⑤장주영 ⑥제성호

테러방지법 제정 반대 공동 행동은 2003년 9월 30일 테러방지법 입법 재추진에 반대한다는 기자회견을 연 후, 토론회를 열었다. 각 발제문들은 2003년 8월 민주당이 제출한 수정안에 대한 내용들이다.

국회 정보위원회는 2003년 11월 3일 테러방지법안에 대한 공청회를 개최한다. 이 자료를 통해 이정민, 이황우, 제성호 등 테러방지법 입법 찬성론자들의 주장을 알아볼 수 있다.

테러방지법 제정 반대 공동 행동  
(2003년 9월 ~ 12월)

## 자료 모음 4. 토론회 자료

<목 차>

- 1) <자료집> 테러방지법 제정 반대 공동 행동 토론회 (2003. 9. 30)  
①이계수 ②장주영 ③민주당 수정안(2003년 8월) ④한상희  
⑤[자료]대테러조치와 인권에 관한 유엔 차원의 논의
- 2) <자료집> 국회 정보위원회 공청회 (2003. 11. 3)  
①이계수 ②이정민 ③이황우 ④장유식 ⑤장주영 ⑥제성호

테러방지법 제정 반대 공동 행동은 2003년 9월 30일 테러방지법 입법 재추진에 반대한다는 기자회견을 연 후, 토론회를 열었다. 각 발제문들은 2003년 8월 민주당이 제출한 수정안에 대한 내용들이다.

국회 정보위원회는 2003년 11월 3일 테러방지법안에 대한 공청회를 개최한다. 이 자료를 통해 이정민, 이황우, 제성호 등 테러방지법 입법 찬성론자들의 주장을 알아볼 수 있다.

국정원과 정치권의 테러방지법 입법 재추진을 막기 위한 사회단체 토론회

# 테러방지법 제정 시도 중단하라!

- 이계수 (울산대 법학과 교수, 민주주의 법학 연구회 회원)  
테러방지법안에 대한 반대, 이것은 자유주의적 법치국가를 지켜야 한다는  
양보할 수 없는 원칙의 문제이다 ... 1~9쪽
- 장주영(민주사회를 위한 변호사 모임)  
국정원의 개혁방향에 역행하는 테러방지법안 ... 10~13쪽
- <별첨 1> 테러방지법안 2003년 민주당 수정안 ..... 14~24쪽
- <별첨 2> 한상희(건국대 법학과 교수, 참여연대 사법감시센터)  
제2차 테러방지법안에 대한 의견 ..... 25~29쪽
- <별첨 3> [자료] '대테러조치와 인권'에 관한 유엔 차원의 논의 ..... 30~31쪽

때 : 2003년 9월 30일 화요일  
 곳 : 민주화운동기념사업회 2층 교육장  
 주최 : 테러방지법 제정 반대 공동행동

[참여단체] 광주인권운동센터, 국제엠네스티 한국지부, 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주화실천가족운동협의회, 부산인권센터, 새사회연대, 안산노동인권센터, 울산인권운동연대, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 전북평화와 인권연대, 전쟁을 반대하는 여성연대(WAW), 진보네트워킹센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 평화인권연대, 한국동성애자연합, 한국전쟁전후민간인학살진상규명범국민위원회, 함께하는교육시민모임

민중연대(건강권실현을위한보건의료단체연합 / 기독교사회선교연대의회 / 남북공동선언실천연대 / 노동인권회관 / 노동자의 힘 / 노동조합기업경영연구소 / 녹색평화당 / 다함께 / 문화연대 / 민족민주열사 희생자추모(기념)단체연대의회 / 민족정기수호협의회 / 민족화해자주통일협의회 / 민주노동당 / 민주노동자연대 / 민주언론운동시민연합 / 민주주의민족통일전국연합 / 민주화를위한전국교수협의회 / 반미여성회 / 보건복지민중연대 / 사회당 / 사회진보를위한민주연대 / 외국인노동자대책협의회 / 전국농민회총연맹 / 전국민주노동조합총연맹 / 전국빈민연합 / 전국학생연대의회 / 전태일기념사업회 / 전태일을따르는민주노조운동연구소 / 진보교육연구소 / 천주교정의구현전국연합 / 통일광장 / 한국노동사회연구소 / 한국노동이론정책연구소 / 한국대학총학생회연합 / 한국비정규노동센터 / 한국청년단체협의회)



미국은 자국 주도의 '반테러연대'에 참여하는 국가에 대해 압력과 함께 '당근'도 제공한다. 하나의 사례만 들어보자. 국제노동권기금(International Labor Rights Fund, ILRF)은 2001년 6월 11일 11명의 匿名의 제조자 이름으로 석유회사 엑슨 모빌을 워싱턴 디씨의 한 연방법원에 고소했다. 이 소송에서 원고들은 엑슨 모빌이 인도네시아 군부의 인권침해행위를 후원했다고 주장했다. 법원이 요청한 鑑定의견에서 미국정부는 엑슨 모빌에 대한 유죄판단은 인도네시아에 대한 유죄판결과 같은 의미가 되며, 그렇게 되면 미국과 인도네시아와의 관계, 그리고 반테러전쟁에서의 연대가 훼손될 수 있다고 적었다. 미 국무부가 낸 법원에 제출한 의견은 결국 그 소송을 却下하라는 것이었다.

그러나 다소간의 반대와 견제가 있었지만 전체적으로 볼 때 정보기관간 국제적 협력은 강화되었다. 미국은 9·11 이후 유럽연합(EU)과 유럽연합 회원국과 협정을 체결하여 정보검색과 감시권한을 확대하였다. 유럽연합도 자체적으로 유럽경찰과 정보시스템을 강화하는 조치를 취하고 있다. 유럽연합 차원의 구속영장제도 도입, 경찰 정보교환의 확대, 보다 간편해진 유럽연합 내 범죄자 인도제도, 미국의 에스칼론(Eschelon)에 대응하는 이른바 '엔포폴(Enfopol)'과 같은 광범위 감시망체계의 구축, 유럽경찰인 'Europol'의 권한확대(테러범죄수사권 확대, 반테러 특별부대의 보유) 등. 정보기관간 국제협력의 실태가 공개되지 않고 있으며 그에 대한 구속력 있는 의회통제가 없다는 점을 고려할 때 이러한 조치는 국민의 자유와 권리에 대한 심각한 위협을 발생시키고 있다.

정리하면 '9·11' 이후 각국에서의 반테러조치와 법제의 강화는 미국이 주도하는 이른바 '반테러국제연대'의 압력에 의한 것이기도 하다는 사실을 알 수 있다.

Anti-Terrorism Act 반대하는 국제연대 필요

결정·감시·통제에 대한 두려움 없기 말하고 표현할 수 있는 자유

2. 자유주의적 법치국가의 파괴에 대한 시민사회의 우려와 비판의 목소리가 커지고 있다. 말할 수 있는 자유

1. 그러나 9·11 테러이후 미국이 주창한 반테러 국제연대에 대해 찰머스 존슨은 이미 2001년 말에 이렇게 지적했다. "대부분 나라들은 미국을 지원하는 듯하지만 이른바 반테러 국제연대는 가짜다." 그의 지적은 옳았다. 견고해 보였던 반테러연대는 유럽국가들의 비판을 필두로 무너지고 있다. 미국이 수행한 아프가니스탄과 이라크에서의 이른바 '반테러전쟁'에 대한 세계시민사회의 비판은 매우 거세다.

2. 나아가 반테러법에 대한 국내적 저항도 점차 거세어 지고 있다. 9·11 직후 유례없는 속도로 이른바 'Patriot법'이 제정될 때만해도 사실상 아무런 저항을 하지 못했던 미국사회에서도 최근에는 비판의 목소리가 높아지고 있다.

미국 시민권연맹(ACLU)은 최근 미국을 감시국가(America, Land of Watched)라고 명명하였으며, 컴퓨터를 이용한 탑승객감시시스템(Computer Assisted Passenger Pre-Screening System (CAPPS II))에 대해 경고하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국 정부는 2003년 1월 현재, '국내안전강화법안 Domestic Security Enhancement Act of 2003'을 비밀리에 입안해 놓았고 곧 의회에 제출할 태세이다. 위 법안은 이른바 'Patriot II'로 불리고 있으며 비밀정보기관과 연방수사기관의 권한을 한층 강화하려고 한다.

대외적으로는 '예방전쟁'을 그리고 대내적으로는 조기에 '적'을 식별하고 그 적에 맞설 준비를 하기 위해서 반테러법의 강화가 필요하다고는 것이 부시정부 내 강경파들의 입장이나 공화당 내에서조차 부시정부 방식의 테러방지책에 대해 비판적 목소리가 나오고 있다. 비판은 미 국방부의 감시프로젝트인 TIA와 위의 'Patriot II'의 공개로 인해 더욱 거세어지고 있다.<sup>5)</sup> 최근 미국 변호사협회는 의회가 'Patriot법'을 주의 깊게 감시해야 한다고 촉구하기도 했다.<sup>6)</sup>

5) TIA는 Terrorism Information Awareness의 약자로 '테러정보인식 시스템'이라고 번역된다. 원래는 Total Information Awareness라 불렸다.

6) 연합뉴스, 2003. 9. 17일자 기사.

이처럼 부시정부 방식의 테러대처방법에 대한 비판이 거세어지자 다급해진 부시 행정부는 법무장관 애쉬크로프트로 하여금 미국 전역을 돌아다니면서 부시정부의 테러방지법제를 선전하도록 했다(2003년 8월).

[자료] 미 의회 '테러정보인식' 시스템 개발부 폐쇄, 2003. 9. 25일자 연합뉴스기사

(워싱턴 = 연합뉴스) 미국 의회 협상가들은 24일 국방부가 테러에 효율적으로 대응하기 위해 개발해 왔으나 사생활 침해 우려를 불러온 국방부 내 테러정보인식(TIA) 시스템 개발 부서를 폐쇄하기로 결정했다. 그러나 해외 거주 외국인과 자국민, 혹은 국내 거주 외국인으로부터 해외 정보를 수집할 수 있도록 이 프로그램의 일부 혹은 전부를 국방부 내 다른 부서로 이관할 수 있는 가능성은 열렸다.

2004 회계연도 국방비 세출 예산안을 심의하고 있는 이 상하원 협상가들은 이날 그 동안 개인 정보 남용에 따른 사생활 침해 우려가 제기돼온 국방부 산하 방위고등연구계획국(DARPA, Defence Advanced Research Project Agency)의 TIA 시스템 연구 기금을 예산에서 제외하기로 합의했다.

국방부는 앞서 테러와 범죄에 효과적으로 대응한다는 취지 아래 DARPA 내부에 '지난 2월 시스템 개발 부서를 설치, 개발을 추진해 왔으나 이후 시스템이 미국 시민의 자유를 침해할 가능성이 높다는 우려가 제기됐다. 이 시스템은 테러 공격 준비 활동을 사전 탐지하기 위해 미국인과 해외 외국인들에 대해 전산화된 여행 기록과 신용카드 거래 내역, 의료 기록 등의 데이터베이스를 구축하도록 하고 있다. 또 이 부서 운영자가 레인 행정부 시절 백악관 국가안보보좌관으로 이란-콘트라 사건에 연루된 혐의로 유죄 평결을 받았던 존 포인덱스터(John Poindexter) 전 해군제독이라는 사실도 시스템 개발과 관련해 비난의 초점이 되었다.

경제적인 등계서

DARPA 활동

유죄평결 받은 것

이번 결정과 관련, TIA 시스템 개발에 반대해온 민주당의 론 와이든(Ron Wyden) 상원의원(오리건주)은 이날 관련 부서 폐쇄 조치를 환영. "미국 땅에 사는 미국인은 프라이버시와 자유를 침해하는 TIA 감시망의 대상이 되지 않을 것"이라고 강조했다. 와이든 의원은 그러나 합의를 통해 "시민의 자유를 침해하지 않으며" 테러와 관련된 해외정보 수집은 허가할 것이라고 덧붙였다.

의회 협상가들은 TIA 시스템 중에서 논쟁이 일지 않은 4개 프로젝트인 ▲미래 테러 공격과 반응을 예측하는 '위게임'용 소프트웨어 개발(2) ▲생물 테러 공격의 조속한 탐지 시스템 개발(1) ▲외국 서류와 방송 자동 번역 프로그램 개발(1) 등에 대해서는 DARPA 내부 다른 부서에서 계속 개발할 수 있도록 결정했다.

그러나 州를 포함하여 160개의 카운티, 市, 주가 이미 Patriot법에 대한 항의를 표시했으며, 구체적으로 자기 지역을 '시민 자유권 안전지역 Civil Liberties Safe Zone'으로 선언했다고 한다. 테러방지법 철폐 간 려겠다고 선언  
한편 영국정부는 최근 무기박람회(arms fair)에 반대하는 시민운동가에게 반테러법(Anti-Terrorist Law)을 적용하여 시민사회의 거센 비판에 직면하기도 했다.

3. 물론 이러한 비판과 반대에도 불구하고 '테러국면'을 이용하려는 각국 정부의 시도는 계속되고 있다. 방글라데시의 예를 들어보자.

방글라데시에서는 2001년 3월에야 우리의 통신비밀보호법에 해당하는 법률이 제정되었다. 그러나 최근 이 법률을 改惡하려는 案이 나오면서 시민사회의 우려가 커지고 있다.

원래 법에는 다음과 같이 규정되어 있었다

Notwithstanding any contrary provisions of any other law, the provisions of this act shall have effect. 다른 법률이 이 법과 달리 규정하더라도 이 법의 규정에 따른다.

그런데 이를 다음과 같이 고치려 한다.

Notwithstanding any contrary provisions of any other law, subject to the provisions of

.national security law, the provisions of this Act shall have effect. 다른 법률이 이 법과 달리 규정 하더라도, 국가안보와 관련된 규정을 제외하고는, 이 법의 규정에 따른다.

시민사회는 이러한 개정은 비밀정보기관이 통신비밀보호법 위에 군림하려는 처사라고 비판한다. 비밀정보 기관의 의도대로 법률이 개정되면 개인의 통신비밀은 더 이상 보호받지 못할 것이다. 또한 비밀정보기관이 할 수 있는 것은 도청에만 한정되는 것이 아니다. 개별통신내역에 대한 접근도 가능해진다. 인터넷 서비스 제공자, 유무선 통신회사의 데이터뱅크에 접근하려고 할 것이다.

정리하면 현재 각국에서는 자국 정부의 반테러법과 현재와 같은 물리적 일변도의 테러방지대책에 대한 비판이 강화되고 있다. 그러나 각국 정부는 그러한 비판에도 불구하고 테러에 대한 국민들의 막연한 공포심을 이용하여 정보기관의 권한을 강화하려는 계획을 계속해서 추진하고 있다. 그 대결의 결론은 각국 국민들이 테러의 실제, 반테러법제가 초래하는 자유의 축소에 대해 얼마나 정확하게 인식을 할 수 있느냐 하는 것에 따라 달라질 것이다.

### 3. 테러란 무엇인가? 한국은 테러위험지역인가?

각국이 제정하였거나 제정하려고 하는 반테러법 혹은 테러방지법은 테러문제(이 문제가 왜 발생했으며, 또 발생할 것인가 하는 문제에 대한 깊이 있는 논의는 생략)에 대해 강제력, 물리력이라는 '의심스러운 수단'만으로 대처하려는 시각을 반영하는 입법이다. 그러한 대처가 가져올 시민과 '인간'의 자유에 대한 위험은 실제로 미국 등지에서 이미 현실화되고 있다. 그렇다면 자유주의적 법치국가에서 과연 그러한 위험을 무릅쓰고라도 테러방지법을 제정하는 것이 옳을 만큼 테러방지법은 테러방지에 '효과적'인가? 힘으로 국제법 질서도 유린하는 미국식 방식에 반대하는 테러가 이스라엘, 이라크 등지에서 끊이지 않고 있다는 사실은 테러방지법이 테러방지에 별 효과가 없음을 입증한다.

왜 효과적이지 않은가 하는 점을 이해하려면 테러가 무엇인가 하는 점에 대해 먼저 정확히 이해해야 한다 (자세한 설명은 생략).

테러는 크게 국내테러(지역적 테러)와 국제테러(혹은 전지구적 테러)로 나누어 볼 수 있다. 스페인의 바스크 지역이 그 독립을 위해 스페인 내에서 테러행위를 자행하는 것이 전자라면 '알 카에다'에 의한 9·11 테러는 후자에 예에 속한다. 그런데 후자의 테러는 1970년대이래 원래 이스라엘 내에서만 행해지다가 1990년대 이후 미국의 一極지배체제하에서 미국의 대중동정책에 대한 반발로 전지구적으로 확대되었다. 그들은 목적은 중동지역에서 미국의 세력을 몰아내는 데 있다. 미국의 일방적인 군사력이 전세계적으로 관철되는 현재와 같은 상황에서는 테러가 유일한 저항방법이라고 본다.

한국은 스페인처럼 국내에 지역적 테러조직이 존재하는 국가인가? 이슬람테러세력이 주된 목표로 삼는 나라인가? 테러에 대한 대책과 법안을 내놓기 전에 먼저 이런 부분에 대한 분석부터 정확하게 하는 것이 필요하다. 그런 연후에 테러방지법이 아니라 다른 방식으로 '만에 하나 있을 수도 있을' 테러에 대처하는 방법은 없는지 고민해야 한다.<sup>7)</sup>

2001년 말에 국정원이 테러방지법안을 들고 나왔을 때 그들은 테러방지법을 한시 바빠 제정해야 2002 한일 월드컵을 성공적으로 개최할 수 있다는 논리를 들었다. 그러나 테러방지법 없이도 우리는 월드컵을 성공적으로 개최했다. 그것도 전국 각지에서 수십만의 사람들이 함께 모여 공동응원하는 가운데서 말이다. 그렇다면 지금 현재 그 어떤 위협이 국정원으로 하여금 테러방지법 제정을 서두르게 하고 있는지 의문이 아닐 수 없다.

7) 예컨대 미국의 요청에 의해 대규모 전투병을 파병하는 것은 한국 사회 내 테러발생가능성을 '높일 수' 있음에 주목해야 한다.

## II. 우리는 왜 여전히 테러방지법안에 반대하는가?

이번에 국정원과 민주당 합작으로 내놓은 법안은 최초의 법안(2001년 12월)이 갖고 있던 문제점을 상당 부분 제거하였다. 표현하자면 이전 법안을 "법치주의적 관점"에서 다듬고, 순화시켰으며, 테러방지조치의 수립과 시행이 "반테러를 위한 국제적 연대"의 틀 내에서 기획된 것임을 강조하려고 한다.<sup>8)</sup> 그러나 그렇게 바꾸었다고 해서 테러방지법의 본질까지 바꾼 것으로 보기는 어렵다.

### 1. 제2차 테러방지법안에 대한 몇 가지 검토

→ 헌법적 과잉대결

이번 제2차 테러방지법안은 제1차 법안과 달리 '테러'와 '테러단체'의 개념을 제한적으로 규정하고, 대테러활동에 동원된 군병력의 불심검문·보호조치 등 권한 부여에 관한 규정을 삭제하는 한편 테러범죄와 단체구성, 불고지죄 등에 관한 벌칙조항도 모두 삭제했다. 이렇게 하여 제1차 법안과 달리 법치주의적 우려를 자아낼 수 있는 조항들을 대폭 제거하였다.

물론 의문스러운 조항을 완전히 제거한 것은 아니다. 이전 법안과 마찬가지로 외국인에 대한 사찰활동은 이번 법안에도 그대로 들어왔다. 동 법안 제8조는 제1항에서 "대테러 센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 정보의 수집을 위하여 그 소재지·국내 체류동향 및 테러자금 지원 여부 등 사실관계를 확인할 수 있다"고 규정하였다. 여기서 말하는 사실관계 확인이 무엇을 의미하는 것인지는 불분명하다 - 예컨대 사실관계확인조치에는 수사권한도 포함될 것인가 하는 문제가 남아있다.

이 번 법안에 포함된 유일한 처벌조항인 제13조 '허위신고' 부분에 대해서도 여전히 의문이 남는다. 동조는 제1차 법안에서와 달리 "허위임을 알면서도"라는 부분을 집어넣어 구성요건을 보다 엄격히 했지만, 그럼에도 불구하고 '테러의 진실'과 관련한 사실을 인터넷으로 유포하는 행위가 자칫 "허위임을 알면서도 테러와 관련된 허위사실을 유포"한 것으로 될 위험은 여전히 남아 있다. 예를 들어 최근 미국 내에서는 9·11 테러의 진실과 관련한 독립적인 조사를 시민단체들이 모여 실시하려는 움직임이 있다. 9·11 테러 이후 미국 정부에 의한 공식적인 조사가 한 번도 없었다는 데 대한 비판과 대응인 셈이다. 미국 정부는 테러의 원인과 피해에 대해 일방적으로 '발표'만 했을 뿐, 제기된 의문에 대한 공식적·객관적 조사를 진행한 바 없다. 이라크가 대량살상무기를 보유하고 있다는 식으로 사실을 왜곡한 미국 정부이니 만치, 9·11 테러에 대한 의문도 많은 게 사실이다. 이 때 누군가가 미국정부의 입장과 배치되는 사실을 인터넷으로 유포한다면 그것은 허위신고죄의 처벌대상이 되는가? 마찬가지로 한국에서 누군가가 "9·11 테러는 허구다"라고 주장한다면 국정원은 이 조항과 제15조 사법경찰권 조항에 의거 그러한 주장을 하는 자를 찾아내어 수사할 권한을 갖게 되는가? 이러한 조항이 자칫 국정원의 활동에 대해 비판적인 사회단체들에 대해 내사하고, 수사하는 국정원의 권한을 정당화하는 것은 아닐까 하는 의구심을 갖게 된다.<sup>9)</sup>

### 2. 테러방지법은 사실상 대테러센터의 조직 및 권한에 관한 법률이다.

그러나 전체적으로 볼 때 제2차 법안은 주로 대테러센터의 설립에 맞추어져 있다는 느낌을 받는다. 다른 부분은 삭제·수정하였지만 대테러센터 부분은 이전 법안의 내용을 대체로 이어받고 있기 때문이다. 즉 국정원은 이번 법안에서도 대테러센터의 설치·조직을 고집함으로써 애초 국정원이 목표로 했던 대테러조직의 설치에

8) 물론 미국이 테러대응조치의 강화방안으로 한국에 현재와 같은 테러방지법안을 만들어라고까지 압력을 행사하지는 않았을 것이다. 현재의 테러방지법안은 9·11 이후의 정세를 이용하면서도 국정원 독자의 이해관계를 반영하고 있다.

9) 그밖에 지적할 부분도 있으나 그러한 지적이 테러방지법의 개선을 촉구하는 듯하여 더 이상 서술하지 않겠다. 또한 필자는 제1차 법안에 대해 이미 의견서를 제시한 바 있으므로 동일한 내용을 다시 서술하지는 않는다. 다만 조금 더 설명이 필요한 부분만 아래에서 지적하겠다.



방지법 제정에 대한 미국의 요청이 어떠한 것인지, '미국의 영향력 아래 있는' 국제사회의 요청이 정확히 무엇 인지를 국민 앞에 밝혀야 한다. 대한민국 국회도 적극적으로 이 부분과 관련한 정보를 수집하여 국민 앞에 공 개해야 한다.

입법을 위한 정확한 자료와 요즘 정부가 좋아하는 로드맵(테러로부터 안전한 사회를 향한)도 공개하지도 않 은 채 '비밀주의'로 진행되는 현재와 같은 법제정과정은 즉각 중단해야 한다.

### III. 테러방지를 위하여 진정 무엇을 해야 하는가?

#### 1. national security에서 human security로

이미 1994년에 유엔은 '인간안보'(human security)라는 새로운 개념을 통해 세계화와 공공재의 민영화로 인 해 점증하는 사회적, 개인적 삶에서의 불안정에 대응하는 방법을 제시한 바 있다. 테러가 왜 발생하는지에 대 해 한번이라도 진지하게 생각해 본 사람이라면 따라서 이제는 national security에서 human security로 정책 의 초점을 옮겨야 한다는 주장에 공감할 것이다.

#### 2. 재난방지, 재난구조체계를 재정비하는 것이 시급한 일이다.

오늘날 우리는 조그마한 사건으로도 큰 재앙에 직면할 수 있는 고도기술사회에서 살고 있다. 우리나라 대부 분의 대도시들은 '테러'와 그에 준하는 사태가 발생하면 걸잡을 수 없는 혼란에 빠지게 될 것이다. 테러방지법 에 반대한다고 해서 우리가 '만에 하나 발생할 수도 있을' 그와 같은 재난에 대해 무관심한 것은 아니다. 테러 방지법과 같은 방식의 대처에 반대한다는 뜻이지 만약의 위험을 예방하고 대처하는 자세는 필요하다.

전문가들은 그 어떠한 테러방지법을 동원하더라도 '자살테러'는 막을 수 없을 것으로 본다. 9·11 테러는 현 대와 같은 고도의 발전된 위험사회가 얼마나 위험한가 하는 것을 분명하게 보여주었다. 어떤 사회도 위험과 폭 력으로부터 100% 안전할 수는 없다. 절대적 안전을 내세우면서 그것을 달성하기 위한 국가의 권한확대를 시 도한다면 이는 국민을 우롱하는 일이자 국민과 인권에 대한 위협이 될 것이다.

그러므로 다른 방식으로 가야 한다. 특별히 한국사회의 현 실정을 고려한다면 광범위한 재난예방 및 재난구 조체계를 구축하는 것이 무엇보다도 필요하다고 본다. 고도기술사회가 갖고 있는 그 자체의 위험에 대처하기 위해 국가의 예산을 어디에 쓸 것인가 하는 부분은 매우 중요한 정책적인 판단이다. 시간과 돈과 인력을 적절 하고 필요한 부분에 균형 있게 투입할 수 있는 지혜를 모아야 한다.

\* 여기에서 반테러법제 안도, 인권침해 문제 심각. 비공개야.

WAR TIMES (노조총서) - CAPPS II 합승차에 걸려 비행기 못탈.

\* 테러센터 적절한 명칭이면 없애기 힘들다.

⑤ 국정원 개혁으로 나아가야.

[ 정보기관을 문제 맞는데 국제연대

미국: 380억 → 테러대비 경쟁력 투입

세방성경리 2년 약속 GDP 0.67. → 개발로 2년 내기. 224 0.67

미국 - 북극 적자 줄이는 노력.

## <토론>

# 국정원의 개혁방향에 역행하는 테러방지법안

변호사 장주영(민주사회를 위한 변호사모임)

### 1. 국가정보원의 역할은 테러정보의 수집과 배포 등 순수 정보활동에 국한되어야 한다. 정보기관의 기본적 역할 생각해보자.

정보기관은 기본적으로 음지에서 일하는 비밀조직이다. 국가안전보장에 관한 정보수집의 중요성 때 문에 예외적으로 조직과 활동내용을 비밀로 하고 있으며 다른 국가기관과 달리 활동의 적법성에 대한 통제가 느슨하다. 국가정보원은 대통령 직속기관으로 다른 행정부서의 견제를 받지 않고 있으며 국회 에서의 통제가 유명무실하기 때문에 오직 대통령에게만 책임을 지는 조직으로 편제되어 있다. 또한 예 산에 대한 국회의 통제도 제한되어 있을 뿐만 아니라 국가안보를 위협하거나 중대범죄가 발생할 위험 이 있을 경우에는 법원의 허가를 받지 않고도 감청을 할 수 있는 막강한 권한을 가지고 있다. 정보기 관의 속성상 비합법활동도 해야 할 경우가 있을 수 있기 때문에 조직과 활동의 비밀성을 불가피하게 인정하더라도 그 역할은 정보업무와 방첩업무에 국한되어야 한다. 국정원이 수집한 정보를 바탕으로 한 국가정책의 결정과 그 정책의 집행, 그와 관련된 행정행위는 합법적으로, 투명하게 이루어져야 하 기 때문에 국정원이 아닌 일반 행정기관에서 집행하는 것이 옳다. 서로 역할을 분담함으로써 비밀정보 기관의 권한남용을 막는데도 효과적이다. 예컨대 보안사범에 대한 정보수집은 정보기관이 할 수 있지 만 그 정보를 바탕으로 한 수사는 수사기관이 하는 형식이 바람직한 정보기관과 수사기관의 역할분담 이다. 정보기관이 정보업무와 무관한 영역에서 정책수립을 주도하고 그 정책을 집행에 옮기는 역할을 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 발 언권이 셀 수밖에 없기 때문에 테러정보를 가장 많이 가지고 있는 국가정보원장이 위 대책회의를 주 도할 수밖에 없다. 또한 국정원은 대테러센터를 설립하여 테러정보의 수집외에 대테러활동의 기획·지 도 및 조정을 하고 관계기관에 테러사건대책본부를 설치하여 국정원의 지도를 받도록 하며 관계기관 대책회의를 운영하고 특수부대나 군병력의 출동을 요청할 수 있도록 하고 있다. 테러정보수집을 위해 서 국정원이 자체적으로 대테러센터를 설치, 운영하는 것은 문제될 것이 없다. 그러나 자체 정보업무를 넘어 관계기관의 대테러활동을 총괄적으로 지휘하도록 하는 것은 문제가 아닐 수 없다. 비밀정보기 관인 국정원의 업무범위를 넘는 지나친 권한 확대다. 마치 통제할 수 없는, 그리고 책임지지 않는, "보



국정원: 현존 기구 비효율적이라 말함.  
 국정원 입안에서는 국정 때가 가장 효율적임. 저항력/각 기관들  
 국정원 내부. 그 목적 → 국정원 개혁. 국정원 있다 →

고대책본부, 관계기관으로 구성되는 대책기구는 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. 국정원이 테러에 대한 정보를 제대로 수집하지 못하면 테러를 예방하지 못하게 되는 것이지 테러대책기구가 없어서 테러를 막지 못하는 것은 아니다.

### 3. 국가정보원에 대한 개혁방향에 역행하는 테러방지법제정을 반대한다.

김영삼 정부와 김대중 정부의 국정원(과거 국가안전기획부)에 대한 개혁시도는 김영삼 정부 시절 북풍사건, 김대중 정부 시절 도청의혹과 각종 게이트연루 등으로 실패로 끝났다. 이 때문에 지난 대선 때에는 대선주자들이 한 목소리로 국정원의 개혁을 이야기하였다. 그러나 참여정부에 들어와서 수사권 폐지와 국내외 정보기관의 분리, 보안업무의 축소 등과 같은 국정원에 대한 개혁작업이 전혀 이루어지지 않고 있다. 국민들의 국정원에 대한 개혁열망을 도외시한 채 제도적으로 과거 국정원이 저질러왔던 인권침해나 권한남용을 막을 장치를 전혀 마련하지 않고 있는 것이다. 국정원도 자신의 과거 잘못에 대한 반성이나 자체 개혁노력을 소홀히 하고 있다. 그런 가운데 국정원주도의 테러대책기구를 설치하여 정보기관본연의 업무를 넘어 국정원의 권한을 확대하려는 시도는 국정원에 대한 개혁방향에 역행하는 것으로 결코 용납할 수 없다.

⊗ 테러에 대한 9개 협약

<별첨 1> 테러방지법 2003년 수정안

2003년 9월

## 테러방지법안

제1조 (목적) 이 법은 테러로부터 국가의 안전보장과 국민의 생명, 재산을 보호하기 위하여 테러 대응체제와 테러의 예방 및 대응활동 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "테러"라 함은 다음 각목의 국제협약에서 범죄로 규정하는 행위로서 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위를 말한다.
  - 가. 항공기의 불법납치를위한협약
  - 나. 민간항공의 안전에 대한 불법적행위의억제를위한협약
  - 다. 외교관등국제적보호인물에 대한범죄의예방및처벌에 관한협약
  - 라. 인질억류방지에 관한 국제협약
  - 마. 핵물질의 방호에 관한협약
  - 바. 1971년9월23일몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적행위의억제를위한협약을보충하는, 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적폭력행위의억제를위한의정서
  - 사. 항해의 안전에 대한 불법행위억제협약
  - 아. 대륙붕상에 위치한 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적행위의정서
  - 자. 폭탄테러행위의억제를위한 국제협약
2. "테러단체"라 함은 UN에서 테러단체로 지정한 단체 및 이 단체와 연계된 국내의 결사 또는 집단을 말한다.
3. "테러자금"이라 함은 테러를 위하여 또는 테러에 이용된다는 점을 알면서 제공, 모금된 것으로서 테러자금조달의 억제를 위한 국제협약 제1조제1호의 자금을 말한다.
4. "대테러활동"이라 함은 테러혐의자 규제, 테러에 이용될 수 있는 위험물질의 안전관리, 시설·장비의 보호 및 국제행사 안전확보, 테러위협에의 대응, 무력진압 등 테러예방과 대응에 관한 제반 활동을 말한다.

제3조 (국가대테러대책회의)

- ① 대테러정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령소속하에 국가대테러대책회의(이하 "대책회의"라 한다)를 둔다.
- ② 대테러대책회의는 다음 각호의 사항을 심의한다.
  1. 국가대테러정책의 수립방향
  2. 테러사건에 대한 대응대책
  3. 각종 대테러대책의 수립 및 시행에 관한 평가
  4. 그밖에 테러에 예방, 방지에 관한 정부의 시책
- ③ 대책회의의 의장을 국무총리가 되며, 위원은 다음 각호의 자가 된다.
  1. 재정경제부장관, 통일부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 과학기술부장관, 정보통신부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 건설교통부장관, 해양수산부장관 및 국무조정실장
  2. 국가정보원장
  3. 그밖에 의장이 지명하는 자
- ④ 대책회의의 구성, 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4조 (대테러센터)

- ① 대테러활동과 관련하여 다음 각호의 사항을 수행하기 위하여 국가정보원장 소속하에 대테러센터를 둔다.
  1. 테러징후의 탐지 및 경보

2. 테러관련 국내외 정보의 수집, 작성 및 배포
  3. 대테러활동의 기획, 지도 및 조정
  4. 분야별 테러사건대책본부에 대한 지원
  5. 외국의 정보기관과의 테러관련 정보협력
  6. 그밖에 대책회의에서 심의, 의결한 사항
- ② 대테러센터는 국가정보원 직원 및 관계기관의 공무원으로 구성하되 그 조직 및 정원은 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다. 다만, 파견공무원의 정원에 관하여는 미리 당해 파견공무원이 소속된 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ③ 대테러센터의 조직 및 정원을 이를 공개하지 아니할 수 있다.

제5조 (대테러대책기구의 설치)

- ① 관계기관의 장은 국내외에서 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 테러현장에서의 대테러활동을 지휘, 조정하기 위하여 테러사건대책본부를 설치, 운용한다.
- ② 국방부장관, 경찰청장, 해양경찰청장은 테러진입을 위한 특수부대를 지정하거나 설치할 수 있다.
- ③ 공항, 항만 등 특정지역 내에서의 대테러활동에 관한 사항을 협의하기 위하여 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러대책협의회를 둔다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 대테러대책기구의 설치, 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 제2항의 규정에 의하여 지정되거나 설치된 특수부대의 운영, 훈련 등에 관한 사항은 이를 공개하지 아니할 수 있다.

제6조 (테러예방대책 및 안전관리대책의 수립) 관계기관의 장은 대통령령이 정하는 국가중요시설과 다중이 이용하는 시설 및 장비에 대한 테러예방대책과 테러의 수단으로 이용될 수 있는 폭발물, 총기류, 화생방물질 등에 대한 안전관리대책을 수립, 지도, 감독하여야 한다.

제7조 (국가중요행사의 대테러대책)

- ① 관계기관의 장은 국내에서 개최되는 국가중요행사에 대하여 당해 행사의 특성에 따라 분야별로 대테러대책을 수립, 시행하여야 한다.
- ② 대테러센터의 장은 제1항의 규정에 의한 분야별 대테러대책을 협의, 조정하기 위하여 필요한 경우에 관계기관으로 구성되는 대책기구를 설치, 운영할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 대책기구의 설치, 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 (외국인의 출입국규제 등)

- ① 대테러센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 정보의 수집을 위하여 그 소재지, 국내 체류동향 및 테러자금 지원여부 등 사실관계를 확인할 수 있다.
- ② 대테러센터의 장은 제1항의 규정에 의한 확인결과 테러를 할 우려가 있다고 판단되는 외국인과 국외에 거주하는 테러단체 구성원에 대하여 법무부장관에게 출입국규제를 하도록 요청할 수 있다.

제9조 (상황전파)

- ① 관계기관은 테러사건이 발행하거나 그 징후가 발견된 때에는 이를 대테러센터에 신속히 통보하여야 한다.
- ② 대테러센터의 장은 제1항의 규정에 위하여 통보받은 사항을 관계기관에 신속히 전파하고 대책회의 의장에게 보고하여야 한다.

제10조 (대응조치) 테러사건이 발생한 지역을 관할하는 경찰서장(발생지역이 군사시설인 경우에는 군부대장, 해양인 경우에는 해양경찰서장을 말한다)은 현장을 통제, 보존하고 후발사태의 발생 등 테러의 확산을 방지하기 위하여 신속한 조치를 하여야 한다.

제11조 (특수부대의 출동요청) 대테러센터의 장은 테러사건이 발생한 경우에는 제5조제2항의 규정에 의한 특수부대의 출동을 소속기관의 장에게 요청할 수 있다.

제12조 (군병력 등의 지원)

- ① 대책회의 의장은 경찰만으로는 국가중요 시설과 다중이 이용하는 시설 등은 테러로부터 보호하기 어려운 경우에는 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위안에서 군병력 또는 향토예비군(이하 "군병력 등"이라 한다)의 지원을 대통령에게 건의할 수 있다.
- ② 대통령은 제1항의 규정에 의한 건의에 따라 군병력 등을 지원하고자 하는 때에는 미리 국회에 통보하여야 하며, 군병력 등을 지원한 수 국회가 군병력 등의 철수를 요청한 때에는 이에 응하여야 한다.

제13조 (허위신고 등) 허위임을 알면서도 전화, 서신 그 밖의 방법으로 테러와 관련된 허위사실을 신고 또는 유포하거나, 이를 이용하여 협박을 하거나 협박을 가장한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

제14조 (상금) 테러의 계획 또는 실행에 관한 사실을 관계기관에 신고하여 테러를 사전에 예방할 수 있게 하였거나 테러를 범한 자를 신고 또는 체포한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 상금을 지급한다.

제15조 (사법경찰권) 대테러센터의 공무원을 제13조의 죄에 대하여 사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무에 관한 법률이 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.

부칙

제1조 (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제2조제1호 자목 및 제3호, 부칙 제2조1항 및 제2항은 우리나라가 폭탄테러행위의억제를위한협약과 테러자금조달의억제를위한협약을 비준하는 날부터 적용한다.

제2조 (다른 법률의 개정)

- ① 특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률 중 다음과 같이 개정한다.
  - 제7조제4항 중 "금융감독위원회"를 "금융감독위원회·대테러센터의 장"으로 한다.
- ② 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률 중 다음과 같이 개정한다.
  - 제2조제2호 나목 중 "자금 또는 재산"을 "자금 또는 재산, 테러방지법 제2조제3호 테러자금"으로 한다.
- ③ 통신비밀보호법중 다음과 같이 개정한다.
  - 제7조제1항제2호중 "반국가활동"을 "반국가활동 또는 테러"로 한다.
- ④ 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률중 다음과 같이 개정한다.
  - 제5조에 제8호를 다음과 같이 신설한다.
    - 8. 테러방지법 제5조의 규정에 의한 대테러센터에 근무하는 4급 내지 9급의 국가공무원
  - 제6조에 제4호를 다음과 같이 신설한다.
    - 4. 제5조제8호에 규정된 자에 있어서는 테러방지법 제13조에 규정된 죄

수정안 조문대비표

원안	수정안
<p style="text-align: center;"><b>제1장 총칙</b></p> <p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 테러를 예방·방지하고 테러사태에 신속하게 대응하기 위하여 테러대책기구의 구성, 테러의 예방, 테러사건의 발생에 따른 구조활동, 테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. "테러"라 함은 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 다음 각목의 행위로서 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 대통령령이 정하는 국가요인·각계 주요인사·외국요인과 주한 외교사절에 대한 폭행·상해·약취·체포·감금·살인</p> <p>나. 국가중요시설, 대한민국의 재외공관, 주한 외국정부시설 및 다중이용시설의 방화·폭파</p> <p>다. 항공기·선박·차량 등 교통수단의 납치·폭파</p> <p>라. 폭발물·총기류 그 밖의 무기에 의한 무차별한 인명살상 또는 이를 이용한 위협</p> <p>마. 대량으로 사람과 동물을 살상하기 위한 유해성 생화학물질 또는 방사능물질의 누출·살포 또는 이를 이용한 위협</p> <p>2. "테러단체"라 함은 설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다.</p> <p>3. "테러자금"이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 것을 말한다.</p> <p>가. 테러단체가 보유한 모든 종류의 자산과 그 자산에 관한 권리</p> <p>나. 테러에 사용하기 위한 자산과 테러를 통하여 얻거나 얻기로 한 수익</p> <p>4. "대테러활동"이라 함은 국내외에서의 테러의 예방·방지, 테러의 진압, 테러사건현장에서의 인명구조·구급조치 등 주민보호 등을 위한 제반 활동을 말한다.</p>	<p><b>제1조 (목적)</b> 이 법은 테러로부터 국가의 안전보장과 국민의 생명, 재산을 보호하기 위하여 테러 대응체제와 테러의 예방 및 대응활동 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조 (정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. "테러"라 함은 다음 각목의 국제협약에서 범죄로 규정하는 행위로서 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 항공기의 불법납치를 위한 협약</p> <p>나. 민간항공기의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약</p> <p>다. 외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 예방 및 처벌에 관한 협약</p> <p>라. 인질억류방지에 관한 국제협약</p> <p>마. 핵물질의 방호에 관한 협약</p> <p>바. 1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공기의 안전에 대한 불법적 행위의 억제에 관한 협약을 보충하는 국제민간항공에서 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제에 관한 정서</p> <p>사. 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제에 관한 협약</p> <p>아. 대륙붕상에 위치하고 정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 정서</p> <p>자. 폭탄테러행위의 억제에 관한 국제협약</p> <p>2. "테러단체"라 함은 UN에서 테러단체로 지정한 단체 및 이 단체와 연계된 국내외의 결사 또는 집단을 말한다.</p> <p>3. "테러자금"이라 함은 테러를 위하여 또는 테러에 이용된다는 점을 알면서 제공, 모금된 것으로서 테러자금조달의 억제에 관한 국제협약 제1조제1호의 자금을 말한다.</p> <p>4. "대테러활동"이라 함은 테러혐의자 규제, 테러에 이용될 수 있는 위험물질의 안전관리, 시설·장비의 보호 및 국제행사 안전확보, 테러위협에의 대응, 무력진압 등 테러예방과 대응에 관한 제반 활동을 말한다.</p>

**제3조(다른 법률과의 관계)** 이 법은 테러의 예방·방지 및 테러에 대한 대응에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 통합방위법이 적용되는 경우에는 그러하지 아니하다.

**제2장 테러대책기구**

**제4조(국가테러대책회의)** ①대테러정책에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 대통령소속하에 국가대테러대책회의(이하 "대책회의"라 한다)를 둔다.

②대책회의는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 국가대테러정책의 수립방향
  2. 테러사건에 대한 대응대책
  3. 각종 대테러대책의 수립 및 시행에 관한 평가
  4. 그 밖에 테러의 예방·방지에 관한 정부의 시책
- ③대책회의의 의장은 국무총리가 되며, 그 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 재정경제부장관·통일부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·과학기술부장관·정보통신부장관·보건복지부장관·환경부장관·건설교통부장관·해양수산부장관·기획예산처장관 및 국무조정실장
2. 국가정보원장
3. 그 밖에 의장이 지명하는 자

④대책회의에서 위임한 사항을 심의·의결하기 위하여 대책회의에 상임위원회(이하 "상임위원회"라 한다)를 둔다.

⑤상임위원회의 위원은 외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·국무조정실장 및 국가정보원장이 되며, 위원장은 위원 중에서 대책회의의 의장이 지명하는 자가 된다.

⑥대책회의 및 상임위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제5조(대테러센터)** ①대테러활동과 관련하여 다음 각호의 사항을 수행하기 위하여 국가정보원에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터(이하 "대테러센터"라 한다)를 둔다.

1. 테러징후의 탐지 및 경보
2. 테러관련 국내외 정보의 수집·작성 및 배포
3. 대테러활동의 기획·지도 및 조정
4. 분야별 테러사건대책본부에 대한 지원
5. 외국의 정보기관과의 테러관련 정보협력

<삭제>

**제3조(국가테러대책회의)**

의

② ..... 심의

1.~4. (원안 제4조제2항 제1호 내지 제4호와 같음)

③ ..... 위

1

관 및 국무조정실장

2. 3. (원안 제4조제3항제2호 및 제3호와 같음)

<삭제>

<삭제>

④대책회의

**제 4 조 ( 대 테 러 센 터 )**

①.....

..... 국가정보원장소속하에  
대테러센터.....

1.~5. (원안 제5조제1호 내지 제5호와 같음)

6. 그 밖에 대책회의 및 상임위원회에서 심의·의결한 사항

②제1항의 규정에 의한 관계기관 및 그 소속공무원의 범위는 대통령령으로 정한다.

③대테러센터의 조직은 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다.

④대테러센터의 정원은 예산의 범위 안에서 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다. 이 경우 파견공무원의 정원에 관하여는 미리 당해 파견공무원이 소속된 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

⑤대테러센터의 조직 및 정원은 이를 공개하지 아니할 수 있다.

제6조(분야별 테러사건대책본부의 설치) ①국내에서 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 테러사건현장에서의 대테러활동을 조정·지휘하기 위하여 관계기관에 분야별 테러사건대책본부를 설치·운영한다.

②국외에서 우리나라와 관련된 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 재외국민의 보호와 외국과의 협력 등을 위하여 외교통상부에 국외테러사건대책본부를 둔다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 테러사건대책본부의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(진압작전 및 인명구조조직의 설치) ①국방부장관·행정자치부장관·경찰청장 등은 테러진압을 위한 특수부대와 테러사건현장에서의 인명구조·구급조치 등 주민보호를 위한 구조대를 지정하거나 설치할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 지정되거나 설치된 특수부대의 운영·훈련 등에 관한 사항은 공개하지 아니할 수 있다.

제8조(대테러대책협의회) ①지역 및 공항·항만별로 대테러활동을 효과적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·도와 공항 및 항만에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러대책협의회를 둔다.

②제1항의 규정에 의한 대테러대책협의회 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

6. .....대책회의에서 심의

<삭제>

②대테러센터는 국가정보원 직원 및 관계기관의 공무원으로 구성하되 그 조직 및 정원은 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다. 다만, 파견공무원의 정원에 관하여는 미리 당해 파견공무원이 소속된 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ (원안 제5조5항과 같음)

제5조 (대테러대책기구의 설치)

① 관계기관의 장은 국내외에서 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 테러현장에서의 대테러활동을 지휘, 조정하기 위하여 테러사건대책본부를 설치, 운용한다.

② 국방부장관, 경찰청장, 해양경찰청장은 테러진입을 위한 특수부대를 지정하거나 설치할 수 있다. ③ 공항, 항만 등 특정지역 내에서의 대테러활동에 관한 사항을 협의하기 위하여 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러대책협의회를 둔다.

④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 대테러대책기구의 설치, 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 제2항의 규정에 의하여 지정되거나 설치된 특수부대의 운영, 훈련 등에 관한 사항은 이를 공개하지 아니할 수 있다.

제3장 테러의 예방 및 테러에의 대응

제9조(테러예방대책 및 안전관리대책의 수립) 관계기관의 장은 대통령이 정하는 국가중요시설과 다중이 이용하는 시설 및 장비에 대한 테러예방대책과 테러의 수단으로 이용될 수 있는 폭발물·총기류·화생방물질 등에 대한 안전관리대책을 수립·지도·감독하여야 한다.

제10조(국가중요행사의 대테러대책) ①관계기관의 장은 국내에서 개최되는 국가중요행사에 대하여 당해 행사의 특성에 따라 분야별로 대테러대책을 수립·시행하여야 한다.

②대테러센터의 장은 제1항의 규정에 의한 분야별 대테러대책을 협의·조정하기 위하여 필요한 경우에 관계기관 합동으로 대책반을 편성하여 운영할 수 있다.

<신설>

제11조(외국인의 출국조치) 대테러센터의 공무원(제16조의 규정에 의하여 사법경찰관리의 직무를 행하는 자에 한한다)과 대테러활동을 담당하는 경찰관은 테러와 관련되었다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 그 소재지·국내체류동향 등을 확인할 수 있으며, 대테러센터의 장 또는 경찰청장은 확인결과 테러를 할 우려가 있다고 판단되는 외국인에 대하여는 법무장관에게 출국조치를 하도록 요청할 수 있다.

제12조(상황전파) ①관계기관은 테러사건이 발생하거나 그 징후가 발견된 때에는 이를 대테러센터에 통보하여야 한다.

②대테러센터의 장은 제1항의 규정에 의하여 통보받은 사항을 관계기관에 신속히 전파하고 상임위원회에 보고하여야 한다.

제13조(대응조치) 테러사건이 발생한 지역을 관할하는 경찰서장(발생지역이 군사시설인 경우에는 군부대장, 해양인 경우에는 해양경찰서장을 말한다)은 현장을 통제·보존하는 후발사태의 발생 등 테러의 확산을 방지하기 위하여 신속한 조치를 하여야 한다.

제6조(테러예방대책 및 안전관리대책의 수립) (원안 제9조와 같음)

제7조(국가중요행사의 대테러대책) ① (원안 제10조 제1항과 같음)

②

..... 관계기관으로 구성되는 대책기구를 설치, 운영할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의한 대책기구의 설치, 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 (외국인의 출입국규제 등) ① 대테러센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 정보의 수집을 위하여 그 소재지, 국내 체류동향 및 테러자금 지원여부 등 사실관계를 확인할 수 있다.

② 대테러센터의 장은 제1항의 규정에 의한 확인결과 테러를 할 우려가 있다고 판단되는 외국인과 국외에 거주하는 테러단체 구성원에 대하여 법무장관에게 출입국규제를 하도록 요청할 수 있다.

제9조(상황전파) ① (원안 제12조제1항과 같음)

②

.....대책회의 의장에 계.....

제10조(대응조치) (원안 제13조와 같음)

이 규정이 없으면  
의결할 수 없다  
(총회규칙 제48조)

제14조(특수부대 및 구조대의 출동요청) 대테러 센터의 장은 테러사건이 발생한 경우에는 제7조제1항의 규정에 의한 특수부대 및 구조대의 출동을 소속기관의 장에게 요청할 수 있다.

제15조(군병력등의 지원) ①대책회의 또는 상임 위원회는 경찰만으로는 국가중요시설·다중이용시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우에는 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위안에서 군병력 또는 향토예비군(이하 "군병력 등"이라 한다)의 지원을 대통령에게 건의 할 수 있다.

②대통령은 제1항의 규정에 의한 건의에 따라 군병력등을 지원하고자 하는 때에는 미리 국회에 통보하여야 하며, 군병력등을 지원할 후 국회가 군병력등의 철수를 요청한 때에는 이에 응하여야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 지원된 군병력등은 시설의 보호 및 경비에 필요한 범위안에서 불심검문·보호조치·위험발생방지 또는 범죄의 예방과 제지를 위한 조치를 할 수 있다.

④제3항의 규정에 의한 불심검문·보호조치·위험발생방지조치 및 범죄의 예방과 제지를 위한 조치에 관하여는 경찰관직무집행법 제3조 내지 제6조, 제10조 및 제10조의2 내지 제10조의4의 규정을 준용한다.

제16조(사법경찰권) 대테러센터의 공무원은 사법경찰관리의직무를행할자와그직무에관한법률 및 군사법원이 정하는 바에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 행한다.

제4장 벌칙

제17조(테러) ①테러를 범한 자는 형법, 폭력행위등처벌에관한법률, 군형법, 항공법, 항공기운항안전법, 철도법, 유해화학물질관리법, 원자력법, 군사시설보호법 등 관계법률에 규정된 형에 처한다. 다만, 테러가 다음 각호의 죄에 해당하는 경우에 그 최고형이 유기징역 또는 유기금고인 때에는 그 형의 2분의 1까지 가중하여 처벌한다.

1. 형법 제107조(외국원수에 대한 폭행 등), 제108조(외국사절에 대한 폭행 등), 제136조(공무집행 방해), 제172조(폭발성물건과열), 제172조의2(가스·전기 등 방류), 제173조(가스·전기 등 공급 방해), 제179조(일반건조물 등에의 입수), 제185조(일

제11조(특수부대의 출동요청)

제5조제2항의 규정에 의한 특수부대.....

제12조(군병력 등의 지원) ①대책회의 의장은.....

.....국가중요시설과 다중이용하는 시설 등.....

② (원안 제15조제2항와 같음)

<삭제>

<삭제>

제15조(사법경찰권) 대테러센터의 공무원은 제13조의 죄에 대하여 사법경찰관리의직무를행할자와그직무에관한법률이 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.

<삭제>

통방해), 제186조(기차, 선박 등의 교통방해), 제192조(음용수의 사용방해), 제193조(수도음용수의 사용방해), 제258조제1항(중상해), 제259조제1항(상해치사), 제261조(특수폭행), 제262조(폭행치사상), 제278조(특수체포, 특수감금), 제281조제1항(체포·감금 등의 치사상), 제284조(특수협박), 제289조(국외이송을 위한 약취, 유인, 매매) 및 제367조(공익건조물파괴) 내지 제369조(특수손괴)의 죄

2. 군형법 제54조(초병에 대한 폭행, 협박) 내지 제58조(초병에 대한 폭행치사상)의 죄

3. 항공법 제156조(항공상 위험발생 등의 죄)의 죄

4. 항공기운항안변법 제11조(항공기운항 저해죄)의 죄

5. 철도법 제80조(신호기 등에 대한 벌칙), 제81조(직무집행방해에 대한 벌칙) 및 제85조(발포하거나 돌 등을 던진자에 대한 벌칙)의 죄

6. 유해화학물질관리법 제45조(벌칙)의 죄

7. 원자력법 제115조(벌칙)의 죄

8. 전기통신사업법 제69조제2호(벌칙)의 죄

9. 군사시설보호법 제14조(벌칙)의 죄

②테러의 미수범은 처벌한다.

③테러를 할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

제18조(병원체를 이용한 테러)①사람과 동물을 살상할 수 있는 병원체를 사용하여 테러를 한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 유기징역에 처한다.

②제1항의 미수범은 처벌한다.

③제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

제19조(테러단체의 구성 등)①테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 자는 다음의 각호의 구분에 따라 처벌한다.

- 1. 수괴는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역
2. 간부는 무기 또는 5년 이상의 징역
3. 그 밖의 자는 2년 이상의 유기징역

②테러단체의 가입을 지원하거나 타인에게 가입할 것을 권유 또는 선동한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

③ 제1항의 미수범은 처벌한다.

④ 제 1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

<삭제>

<삭제>

<삭제>

<삭제>

<삭제>

<삭제>

<삭제>

<삭제>

<삭제>

제20조(테러자금의 조달 등) 테러자금임을 알면서도 자금을 조달·주선·보관 또는 사용하거나 그 취득·처분 및 발생원인에 관한 사실을 가장한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

제21조(테러범죄의 미신고) ①테러의 계획 또는 실행에 관한 사실을 알고 이를 관계기관에 신고함으로써 테러를 미리 방지할 수 있었음에도 불구하고 이를 신고하지 아니한 자는 3년 이하의 징역에 처한다. 다만, 교통·통신의 두절 등 불가피한 사유가 있는 때에는 그러하지 아니하다.

② 이 법에 규정된 죄에 관하여는 형법 제317조(업무상 비밀누설)의 규정을 적용하지 아니한다.

제22조(허위신고 등) 전화·서신 그 밖의 방법으로 테러와 관련된 허위 사실을 신고 또는 유포하거나, 이를 이용하여 협박을 하거나 협박을 가장한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

제23조(자격정지의 병과) 이 법에 규정된 죄에 관하여 유기징역 또는 유기금고의 형을 선고하는 때에는 그 형의 장기 이하의 자격정지를 병과할 수 있다.

제24조(형의 면제)테러를 예비 또는 음모한 자가 수사기관 등에 신고하여 테러의 발생을 미리 방지하게 한 때에는 형을 면제한다.

제5장 보칙

제25조(필요적 수사 및 인도) 외국으로부터 테러범죄로 신병인도를 요구받은 자에 대하여는 내외국인을 막론하고 국내 수사기관에 인계하거나 신병요구국에 인도하여야 한다.

제26조(상금) 이 법의 죄를 범한 자를 수사기관 또는 정보기관에 통보하거나 체포한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 상금을 지급한다.

제27조(테러피해의 보전) 국가 또는 지방자치단체는 테러로 인하여 신체 및 재산에 손실을 입은 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 치료 및 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

<삭제>

<삭제>

<삭제>

제13조(허위신고 등) 허위임을 알면서도 전화·서신.....

<삭제>

<삭제>

<삭제>

제14조 (상금) 테러의 계획 또는 실행에 관한 사실을 관계기관에 신고하여 테러를 사전에 예방할 수 있게 하였거나 테러를 범한 자를 신고 또는 체포한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 상금을 지급한다.

<삭제>

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. <단서신설>

제2조(다른 법률의 개정) ①특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 중 다음과 같이 개정한다.

제7조제4항중 '경찰청장'을 '경찰청장(테러방지법 제17조 내지 제20조의 규정에 의한 죄에 관한 형사사건인 때에는 동법 제5조의 규정에 의한 대테러센터의 장을 포함한다.이하 같다)'으로 한다

②범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률중 다음과 같이 개정한다. 제2조제2호나동중 '특정경제범죄가중처벌등에 관한법률제14조'를 '특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제4조 및 테러방지법 제17조 내지 제20조'로 한다.

③통신비밀보호법중 다음과 같이 개정한다. 제5조제1항에 제7호를 다음과 같이 신설한다.

7. 테러방지법에 규정된 죄  
제8조제1항 후단 및 제2항 후단중 "48시간"을 각각 "48시간(제5조제1항제7호의 죄를 범한 혐의가 있는 외국인의 경우에는 7일간)"으로 한다.

④사법경찰관리의직무를 행할자와 그 직무범위에 관한법률중 다음과 같이 개정한다.

제5조에 제8호를 다음과 같이 신설한다.  
8. 테러방지법 제5조의 규정에 의한 대테러센터에 근무하는 4급내지 9급의 국가공무원

제6조에 제4호를 다음과 같이 신설한다.  
4. 제5조제8호에 규정된 자에 있어서는 테러방지법 제17조 내지 제22조에 규정된 죄

부칙

제1조 (시행일)..... 다만, 제2조제1호 자목 및 제3호, 부칙 제2조1항 및 제2항은, 우리나라가 폭탄테러행위의억제를위한협약과 테러자금조달의억제를위한협약을 비준하는 날부터 적용한다.

제2조 (다른 법률의 개정)

① 특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률중 다음과 같이 개정한다.

제7조제4항 중 "금융감독위원회"를 "금융감독위원회·대테러센터의 장"으로 한다.

② 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률 중 다음과 같이 개정한다.

제2조제2호 나목 중 "자금 또는 재산"을 "자금 또는 재산, 테러방지법 제2조제3호 테러자금"으로 한다.

③ 통신비밀보호법중 다음과 같이 개정한다. 제7조제1항제2호중 "반국가활동"을 "반국가활동 또는 테러"로 한다.

④사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률중 다음과 같이 개정한다.

제5조에 제8호를 다음과 같이 신설한다.  
8. 테러방지법 제5조의 규정에 의한 대테러센터에 근무하는 4급 내지 9급의 국가공무원

제6조에 제4호를 다음과 같이 신설한다.  
4. 제5조제8호에 규정된 자에 있어서는 테러방지법 제13조에 규정된 죄

→ 형제 동생 비밀보  
합병 김천호수  
해고로 조서  
서유'추가 → 잡  
법적 처하게 한다

## 제2차 테러방지법안에 대한 의견

한상희 교수(건국대 법대 학장)

### 1. 테러방지법의 제정필요성에 관하여

제2차법률안은 제1차법률안에 비하여 대국민처분권이 삭제되는 등 그 인권침해의 정도가 상당히 완화되었다고 볼 수 있다. 하지만, 여전히 테러와 관련한 국가기구의 설치, 새로운 권한의 배분 등 조직법적 수준에서 적지 않은 변경을 요구하고 있으며, 특히 그 변화의 핵심에 국가정보원을 두는 한편 이를 통하여 국가권력의 실질적·사실상의 통합가능성을 제시하고 있는 등 국가조직의 일반원칙과 권력분립을 지향하는 헌법질서의 기본구조와는 자못 다른 양상의 정부재조직화를 도모하고 있다.

문제는 이러한 구조변화의 필연성을 담보할 수 있는 국가적 위기에 대한 인식 내지는 그 근거의 제시이다. 즉, 일종의 위기정부로서의 테러방지기구의 설치가 필요불가결하며 그것을 법제화하기 위하여는 다음과 같은 조건이 먼저 충족되거나 또는 입증되어야 한다.

- ① 우리나라에 테러의 위협이 존재한다.
- ② 그 테러는 사회질서 혹은 국가안보에 중대한 위협이 될 수 있는 것이다.
- ③ 그 테러는 일회성이 아니라, 계속 반복될 것으로 예상된다.
- ④ 기존의 국가조직 혹은 치안기구만으로 이러한 테러를 감당하는 것이 불가능하거나 상당히 비효율적이다.
- ⑤ 이상의 명제는 상당한 개연성으로써 예측가능하다.

하지만, 현재의 테러방지법안은 이러한 조건에 대하여 아무런 설득력있는 근거나 전망을 내어놓지 못하고 있다. 즉, 새로운 기구의 창설 혹은 조직의 개편에 반드시 따라야 할 합리적 정당성을 확보하지 못하고 있는 것이다. 이는, 단순히 입법의 취지나 이유에서 결여되어 있는 것일 뿐 아니라, 테러의 개념규정이 모호하고 추상적으로 규정되어 있다든지, 테러대응기구의 설계가 단지 지휘체계의 통합에만 집중되어 있다든지 하는 등의 규정 방식에서도 잘 나타난다. 우리나라에 현존하는 테러의 위협에 대한 구체적이고도 증명가능한 인식을 확보하지 못하고 있는 만큼 그에 대한 대응에 있어서도 나이브하고 추상적인 대안만을 제시하고 있는 것이다. 그래서 제1차 법안에 비하여 그 수준이 상당히 완화되었음에도 불구하고 제2차법안이 가지는 한계가 도출될 수밖에 없는 것이다.

### 2. 테러개념의 문제 \*

제2차법안은 의견상 제1차법안에 비하여 테러의 개념에 있어 보다 명확한 형태를 취한다. 즉, 그것은 9개의 국제협약에서 규정하고 있는 범죄를 테러로 정의하고(제2조 제1호), 이를 바탕으로 대테러대책을 강구한다. 하지만, 그럼에도 불구하고 그것은 여전히 기존 국내법상의 범죄와 대비되는 개념으로서의 [테러]를 특정하지 못한 채 단순히 국제법상에서 특별히 규제되고 있다는 이유만으로 이들을 하나의 개념으로 통합하고자 하는 우를 범하고 있다.

실제 항공기납치, 민간항공에 대한 불법적 행위, 국제적 보호인물에 대한 범죄, 인질, 핵물질, 항해 및 해상물

켓폼의 안전, 폭탄테러행위 등은 모두가 국내법으로 처벌가능한 범죄이며, 그 관련국제조약이 요구하는 것도 이러한 행위에 대한 특별한 조치가 아니라, 현행 우리 법제와 같이 국내법으로 그 행위를 처벌하는 규정을 둘 것을 요구하는 것이 대부분일 뿐이다. 즉, 이 범죄들은 별도의 취급을 하지 않는다 할지라도 이미 우리 국내법에서 처벌되고 있으며, 국제범죄조직이나 외국인에 의한 범법에 대비하여 법무부 검찰국 등 이에 상응하는 국가조직이 이미 설치되어 가동중에 있다.

그렇다면 법안에서 새로운 대테러대책을 확립하기 위해서는 필연적으로 기존의 국내법과 구별되는 별도의 테러유형을 제시하여야 했으며, 그 행위태양의 특수성, 범죄결과의 중대성, 대응방식의 전문성 등이 최소한 일반적 수준에서라도 제시되었어야 했다. 환언하자면 법안은 이러한 차별적 인식이 결여됨으로써 바로 그 이유로 인하여 제2조 제1호상의 테러개념은 제1차 법안과 마찬가지로 모호성, 애매성을 탈피하지 못한 것이다.

설령, 법안이 기존의 범죄중 특별히 국제적 관심의 대상이 되는 것을 테러로 규정하고자 한 의도에서 입안되었다고 하더라도 사정은 마찬가지다. 이 경우 법안이 필수적으로 제시하여야 할 것이 국제적 관심과 더불어 그 국제적 우려가 우리나라에서 현실화될 가능성이 있는지에 대한 인식과 그 중대성, 지속·반복성에 대한 입증이다. 국제적 우려의 존재와 국내적 위협의 존재는 문언 그대로 상호 다른 영역에 존재하는 것이며, 사족이겠지만 국내법의 제정에 필요한 조건은 국제적 우려가 아니라 바로 국내적 위협의 존재인 것은 두말할 나위도 없다.

또한 제2조 제1호는 테러를 규정하면서도 그것을 내국인 범죄/외국인 범죄의 구분은 물론 개인적·개별적 수준의 범죄/조직적·집단적 범죄의 구분조차도 제대로 행하지 않음으로써 그 모호성을 극대화하고 있다. 예컨대, 인질역류(제3자 즉 국가, 정부간 국제기구, 자연인, 법인 또는 집단에 대해 인질석방을 위한 명시적 또는 묵시적 조건으로서 어떠한 작위 또는 부작위를 강요할 목적으로 타인을 억류 또는 감금하여 살해, 상해 또는 계속 감금하겠다고 협박하는 행위)의 경우 그 반인륜적 해악은 별론으로 하면 그것이 개인적 차원에서 발생하는 경우와 조직적·집단적 차원에서 발생하는 경우는 분명 사회질서와 국가안보의 측면에서 상당한 차이를 가진다. 핵물질의 절도, 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위(예컨대 국제민간항공에 사용되는 공항에 소재한 자에 대하여 중대한 상해나 사망을 야기하거나 야기할 가능성이 있는 폭력행위를 행한 경우), 항해의 안전에 대한 불법행위 등도 마찬가지다. 개인적인 수준에서 우발적으로 발생하는 범죄와 조직적 차원에서 계획적으로 이루어지는 범죄의 차이는 엄청남에도 불구하고 이를 제대로 구분하지 못하고 따라서 관련국제협약이 관심을 가지는 범죄의 특성이나 행위태양에 대한 인식을 구체화하지 못하고 있는 것이다.

물론 이는 "국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위"라는 규정으로 처리하고자 하나, 여기서 "공공의 안전"이라는 개념은 모든 범죄의 무가치성을 판단하는 기준으로 존재하는 것인 만큼 별다른 제약규정이 되지 못한다. 즉, 그것 자체가 추상적인 것이며(즉, 공공의 안전은 모든 형법규정의 궁극목적이다) 그것으로부터 법규정의 적용범위를 구체화하기는 힘들다는 것이다.

### 3. 테러개념과 대테러대책기구간의 연계의 결여

이러한 테러개념의 추상성·모호성은 곧장 대테러대책기구의 기능범위에 대한 규정부재에서도 나타난다. 국가대테러대책회의, 대테러센터 등을 가동시키게 되는 테러의 범주가 확정되어 있지 않을 뿐 아니라, 그것을 결정하는 과정과 절차에 대한 규정 또한 존재하지 않는다. 테러개념이 모호성·추상성과 더불어 대테러대책기구의 작용대상도 특정되어 있지 않는 상황인 것이다. 제2조 제1호에서 예정하고 있는 범죄들은 전술한 바와 같이 개인적/집단적, 우발적/계획적, 내국인/외국인, 정치적/비정치적, 소규모/대규모, 일시적/반복가능 등 다양한 층위에서 각각 나름의 스펙트럼을 구성하고 있으며, 그 각각의 경우에 따른 각각의 대응이 필요하다. 여기서 법안은 어느 경우에 즉, '테러'의 강도와 밀도가 어느 정도에 이를 때 대테러기구의 권한이 발동되며 이 권한발동의 절차와 그에 대한 국민적 감시·감독의 가능성은 어떻게 확보되는지에 대한 언급은 전혀 없다. 오히려 이 모든 것들을

'테러'라는 이름으로 통칭하고 그때 그때 자의적 판단에 따라 '대테러대책'이라는 명분하에 국가권력을 한 곳에 집중시키는 위험만을 예정하고 있을 뿐이다.

\* 바로 이 때문에 법안은 제2의 국가보안법으로 기능할 가능성이 농후하다. 즉, 북한을 반국가단체로 예정하고 있는 국가보안법의 체제는 북한을 테러국가로 규정하고 있는 미국의 입장과 결합함으로써, 북한의 존재 자체가 바로 우리 사회에 항존하는 테러의 위협요인으로 상정되게 되며 이를 통해 대테러기구의 권한과 기능범위는 무한히 확장될 수 있게 된다. 즉, 별도의 테러징후가 포착되지 않더라도 북한이 존재한다는 사실만으로 우리나라에는 영원한 테러의 위협이 존재하는 것이며 이를 근거로 국가정보원의 대테러권한은 언제나 가동될 수 있는 상태에 놓여지는 것이다.

#### 4. 대테러기구의 설치의 문제점

##### 4.1. 전반적 문제점

법안은 테러에 대응하기 위하여 대통령 소속하에 '국가대테러대책회의'를 두고, 국가정보원장 소속하에 '대테러센터'를, 그리고 관계기관의 장 소속하에 '대테러대책본부'를 각각 설치하는 것으로 하고 있다. 그리고 국방부, 경찰청 및 해양경찰청에는 테러진압을 위한 특수부대를 지정/설치할 수 있도록 하고 공항, 항만 등 특정지역의 경우 대테러대책협의회를 구성하도록 한다.

하지만 여기서 최소한 다음과 같은 의문이 제기된다.

- ① 과연 기존의 국가기구-행정부 및 경찰청, 해양경찰청, 법무부, 검찰, 정통부 등과 더불어 국가정보원 그 자체가 법안이 예정하고 있는 테러에 대응할 능력이 없는가?
- ② 만일 그런 능력이 없다면 당해 기구의 권한과 조직을 변화시킴으로써 그것을 감당할 수는 없는가?
- ③ 그래도 불가능하다면, 국무총리의 국정조정권을 보다 강화시킴으로써(이를 위해서는 국가정보원이 국무총리 산하로 편입되어야 할 필요가 있다) 행정에 관한 통할권을 가지는 국무총리에 의한 정규적인 대테러기구가 설치될 필요는 없는가? 혹은 대테러기구의 주무기관을 국가정보원으로 하는 것이 가장 효율적인가?
- ④ 이상의 기구설계의 법적 정당성은 확보되었는가?

이 부분에서 먼저 지적해야 할 것은, 국가정보원은 현재 대통령 직속의 기관으로 우리 헌법이 예정하고 있는 정상적인 행정각부에 해당되지 않는다는 점이다. 즉, 그것은 국회의 동의를 얻어 임명되는 국무총리의 행정통할권이 복종하지 않으며, 또한 국정원장은 국무위원이 아니라는 점에서 국회의 해임건의 등 국회의 직접 그 책임을 추궁할 장치를 갖지 못하고 있음으로 인하여 그에 대한 민주적 통제는 물론, 권력분립에 의한 통제 조치도 적절하게 마련되어 있지 않다. 이렇게 오로지 대통령에 대하여서만 책임을 지며 다른 어떤 기관에 의한 통제도 불가능한 국가정보원장에게 국가대테러대책회의와 대테러센터를 실질적으로 혹은 법적으로 관할하게 하는 것은 결코 바람직하지 않다.

실제 국가대테러대책회의는 국무총리가 의장이 되는 심의기관으로서 의견상 그 권한은 그리 많아 보이지는 않지만, 대테러활동에 대한 포괄적 권한을 가지는 대테러센터의 관할자인 국가정보원장이 그에 참여하면서 실질적으로 회의를 주도하게 될 것은 명약관화하다. 이는 달리 보면, 국가정보원장이 주도하는 대테러센터가 국무총리의 국정조정기능을 매개로 국가대테러대책회의를 통하여 여타의 국가행정각부를 사실상 통할하는, 권력분립의 예외적 현상을 야기할 수 있는 가능성을 의미하게 된다.

뿐만 아니라 각 관계기관의 장은 테러사건대책본부를 설치 운용하며 특수부대의 지정·설치, 대테러대책협의

회 등의 설치 등은 이 대테러센터의 통할·조정기능 아래에서 각각 그 기능을 담당하게 되어 있다. 그래서 법안에서 예정하고 있는 대테러기구의 전체적인 구조는,

- ① 실질적, 포괄적인 대테러대책기관이 되는 대테러센터를 국정원장 소속하에 설치하며,
- ② 이 대테러센터가 주요 행정각부의 장 및 국무조정실장으로 구성되는 국가대테러대책회의를 실질적으로 관할, 행정각부의 권한·업무·기능을 조정, 통할하며
- ③ 이 대테러센터는 다시 제5조 소정의 대테러대책기구의 업무를 조정하고 그에 대한 실질적인 통할권을 확보하는 방식을 취하고 있다.

요컨대, 국가정보원에 구성되는 대테러센터를 중심으로 위로는 행정각부의 장에 대한 조정·통할기능과 아래로는 대테러대책기구에 대한 조정·통할의 기능이라는 이중적인 수준에서 대테러센터가 관여할 수 있는 여지를 확보한다.

##### 4.2. 대테러센터의 문제점

법안 제4조는 대테러센터를 설치하여 ①테러징후의 탐지, 경보 ②정보수집, 작성, 배포 ③대테러활동의 기획, 지도 및 조정 ④분야별 테러사건대책본부의 지원 ⑤외국과의 정보협력 등의 활동을 하게 된다. 여기서 ①②⑤의 항목은 국가정보원의 고유업무인 정보활동이며 따라서 대테러센터가 별도로 하는 활동은 ③과 ④의 업무뿐이다. 문제는 바로 이 두 개의 업무영역에 있다.

먼저 대테러활동의 개념 자체가 지나치게 확장되어 있어 대테러센터의 권한범위를 무한히 확대하는 매개조항의 역할을 담당하게 된다. 법안 제2조 제4호는 "대테러활동"을 테러혐의자 규제, 테러이용가능한 위험물질 안전관리, 시설·장비의 보호, 국제행사안전확보, 테러위협에의 대응, 무력진압 등 "테러예방과 대응에 관한 제반활동"을 말한다고 하고 있는 바, 이 개념규정은 실제 제1호에서 말하는 테러의 개념과는 별다른 관련을 갖지 못한 채 단순한 우려요인에 대한 사전단속 정도의 의미계열에서 규정된 듯이 보인다. 즉, 제1호의 범죄는 주로 항공기, 외교관, 인질, 핵물질, 그리고 폭탄 정도의 행위에 국한되어 있으나, 제4호의 대테러활동은 그러한 범죄와 구체적인 연관을 제시하지 않은 채 일반적 예비·검속 및 지휘·조정 행위 일반에까지 확장되어 있다. 그래서 구체적으로 어디까지가 대테러활동이며 어디까지가 아닌지에 대한 판단의 기준이 아주 애매한 실정이다.

특히

① 테러혐의자 규제 경우 제1호의 범죄가 예비·음모죄까지 포함하는 것으로 해석된다면 테러혐의자는 그러한 예비·음모의 혐의까지 포함하는 것이며 따라서 그 규율의 범위가 무한히 확장될 가능성을 다분히 내포하고 있는 셈이 되어 버린다. 구체적 범죄행위로 나아갔다는 의심에 더하여 그러한 행위로 나아갈 위험이 있는 자에 한정되는 것이 아니라, 그러한 범죄행위로 나아갈 가능성이 있는 자 혹은 그 경향성이 있는 자까지도 테러혐의자에 포함이 되고 이때 그 경향성의 판단여부는 철저하게 대테러센터가 하게 된다는 점에서 경우에 따라서는 전근대적인 예비검속의 가능성까지도 존재할 수 있게 된다.

② 테러이용가능한 위험물질의 안전관리 등도 마찬가지로 폭발물, 핵물질, 생명과학의 연구대상, 화학물질 등 전반적으로 국내 중화학산업과 원자력산업의 상당부분과 대학 등의 연구시설 등 무수한 위험물질취급자들이 대테러센터의 감시, 감독하에 놓이게 된다. 물론 이러한 감시, 감독이 그들의 연구활동에 중대한 장애를 초래하는 정도에까지는 이르지 않을 것이라는 전망이 보다 확실한 것이지만, 그럼에도 불구하고 안전관리지침, 보안관리지침 등을 대테러센터가 정하고 이의 준수여부를 정기적으로 보고하게 하는 등 업무에의 간섭이 적지 않을 것이며 그 또한 정규의 행정기관이 아니라 비정규의 비밀기관인 대테러센터에 대하여 이루어진다는 점에서 문제를 야기하게 된다.

③ 국제행사안전확보 또한 그 범위와 내용이 구체화되어 있지 않아, 대테러센터의 자의적인 개입의 가능성을

열어두고 있다. 즉, 외국인에 대한 예비검속의 권한과 결합하면서 대테러센터가 언제든지 국제행사에 관여할 수 있게 되는 것이다. 그래서 경우에 따라서는 대테러센터가 동의하지 않거나 싫어하는 국제행사가 예상치 못한 장에 부딪힐 수도 있다는 우려도 없을 수는 없다.

또한 대테러센터는 이렇게 포괄적인 권한을 가짐에도 불구하고, 그리고 우리나라의 대테러대책의 과정에서 중핵의 위치를 차지하고 있음에도 불구하고 별다른 이유도 없이 비밀조직으로 일관하게 된다(제4조 제3항). 국가정보원의 비밀주의와 더불어 대테러센터의 비밀주의가 중첩, 적용되는 셈이 되는 것이다. 물론 대테러대책의 중요부문이 정보활동이며 이 점에서 비밀주의는 설득력을 가질 수도 있지만, 그럼에도 불구하고 현재 옥상옥의 형태로 설치되는 대테러센터를 굳이 비밀주의로 일관하면서까지 그것을 설치할 필요가 있는가라는 점에서 이는 심각한 재론을 요하는 부분인 것이다. 즉, 대테러대책의 상당부분이 기존의 형사사법행정과정 및 치안과정에서 처리가능한 것이며, 또한 그 대비를 위한 정보의 수집 역시 현재 설치되어 있는 각종의 정보기관-국가정보원은 그 중에서도 가장 중요한 기관이다-이 감당할 수 있거나 혹은 그 기능개선의 가능성이 열려 있는 현실에서 굳이 이렇게 비밀스러운 기관을 별도로 설치하여 국민적 감시의 틀 밖에서 모든 국정을 조정·통합하는 시스템을 마련할 필요가 어디에 있는지 설득력있는 설명이 필요하다.

### 5. 군사력의 동원

법안은 국방부장관, 경찰청장, 해양경찰청장으로 하여금 테러진압을 위한 특수부대를 지정 혹은 설치하여야 하고(제5조 제2항), 이를 공개하지 않을 수 있으며(제5항), 대테러센터의 장은 이 특수부대의 출동을 요청할 수 있으며(제11조), 경우에 따라서는 대책회의의 장은 대통령을 경유하여 군병력을 동원할 수 있도록 하고(제12조) 있다. 하지만, 이러한 군병력의 동원체제는 헌법위반의 혐의가 있을 뿐 아니라, 조직법상으로도 이중적 낭비에 해당한다.

우리 헌법에 의하면 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 한하여 병력으로 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 수 있다(헌법 제77조). 즉 계엄이 선포된 경우에 한해서만 군병력을 동원할 수 있는 것이다. 물론 재해 또는 비상사태의 경우에 있어 위수령과 같이 일정한 지역의 경비를 위하여 지방자치단체의 장이 요청에 의하여 병력이 출동하는 경우도 있다. 하지만, 후자의 경우 위수 즉 소극적인 경비목적의 군병력출동이라는 점에서, 테러진압을 위한 특수부대를 설치하고 이를 대테러센터의 장의 관여하에서 처리하는 법안의 내용과는 현저한 차이가 있다.

여기서 테러가 국가비상사태에 해당하는가의 여부를 따지는 것은 바람직하지 않다. 오히려 대형의 테러가 발생하여 치안이 현저하게 침해된 경우에는 그 자체가 국가비상사태에 해당하여 계엄령의 발동요건을 충족하는 것이 될 것이며, 따라서 이 경우는 계엄령으로 해결하면 된다.

또한 그러한 계엄의 요건에 해당되지 않는 경우에는 지방자치단체장의 요청에 의한 위수령(물론 이 또한 합헌인지는 의문이지만)을 발동, 처리하면 충분하다. 여기에 굳이 대테러센터의 장, 혹은 대책본부의 장과 대통령의 개입이 필요한 것인지는 의문스럽다는 것이다.

### <별첨 3> [자료]

## ‘대테러조치와 인권’에 관한 유엔 차원의 논의

### 유엔 안전보장이사회의 결의(1373)

2001년 9·11 이후 유엔 안전보장이사회가 9월 28일 채택한 결의 1373은 테러 행위에 대해 각 회원국들에 다음의 조치를 취하도록 했다.

#### ③ 테러 행위에 대한 자금 조달을 예방하고 차단하기 위한 조치

- 테러집단의 충원 등 테러행위에 개입된 단체나 개인을 지원하는 일체의 행위 금지; 다른 나라와의 정보 교환을 통해 테러행위에 대한 조기 경보를 제공하는 조치; 테러행위에 대한 비호 금지; 테러행위자 등의 이동 저지
- 테러행위에 대한 정보 교환 등 국제협력, 테러 관련 국제조약과 의정서의 비준 및 이행<sup>12)</sup>

결의 1373은 유엔 안보리에 반테러위원회(Counter Terrorism Committee : CTC)를 설치, 결의의 이행 상황을 감독하도록 했다.

‘테러리즘과 인권’에 관한 유엔 특별보고관 Ms. Kalliopi K. Koufa는 그녀의 보고서(E.CN.4/Sub.2/2003/WP.1)에서 Jean-Francois Gayraud and David Senat의 말을 인용하며 결의 1373은 “테러리즘에 대한 정의 없이 테러리즘에 대한 전세계적인 추격을 명하고 있다”고 지적한다.

### 유엔 총회 결의(A/RES/57/219)

유엔 총회는 2002년 11월 57차 회기에서 대테러 시 인권과 기본적 자유의 보호에 관한 중요한 결의를 채택했다. 이 결의는 국가의 어떠한 대테러대책도 국제인권법, 난민법, 인도법 하의 의무에 부합해야 함을 강조하였다. 또 유엔 인권고등판무관으로 하여금 테러와의 전쟁 시 인권의 보호 문제를 모니터하고 정부와 유엔 기구들에 관련 사항을 권고하도록 했다.

### 유엔 인권 전문가들의 의견

- 2001년 12월 10일 세계인권선언일에, 유엔인권위의 17명의 주제별 특별보고관과 독립적 전문가들은 공동 성명을 발표해 일부 국가들의 대테러법(내지 테러방지법)의 채택에 대해 깊은 우려를 표하며 인권과 기본적 자유를 보장해야 할 국가들의 책임을 다시금 환기시켰다.

12) 이상 2002년 국가인권위원회 의견서 중 정리된 부분 인용.

(http://193.194.138.190/hurricane/hurricane.nsf/newsroom)

• 2003년 6월 30일 유엔인권위의 특별보고관, 독립적 전문가, 실무문과 의장들은 공동 성명을 발표해 많은 나라들에서 테러와의 전쟁이란 이름으로 정책, 법률, 관행들을 채택하는 일이 급증했고, 이러한 것들이 시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적, 모든 인권의 향유에 부정적인 영향을 미친다는 점에 우려했다. 또 '테러리즘'이란 용어의 무분별한 사용이 새로운 차별의 범주를 낳고 있다고 지적했다. 이들 유엔 인권위의 전문가들은 '대테러'라는 명분 하에 출신, 사회경제적 지위로 인해 약자 집단, 특히 이주민, 난민, 난민신청인, 선주민, 경제세계화에 반대하는 사람들이 표적이 되고 차별받고 있다는 점을 개탄했다. 인권전문가들은 국가의 대테러조치들이 국제인권조약 하의 의무들에 부합해야 한다고 촉구하며, '대테러조치'에 의한 인권침해를 방지하기 위해 이러한 영역에서의 변화를 계속 모니터링하고 조사할 것이라고 밝혔다.

(www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/F1A1ADCDFDCA...)

주요: 원도영역에 대해 3-4항 배치.  
기타 세부 사항: 테러 개념 명확히 정의, 테러범의 간섭가능하게 줄였다.  
주요: 테러범의 권리. 기밀적으로 수사하고, 재판적으로 문해 가능 수 있다.  
기밀적 수사할 때 문제.  
법정 요청: 증거수집 절차 (예: 영장) 혼란 대신 간섭.  
국민들 불안 줄 수 있는 때, 일반 법 집행기관 대신할 수 없다. 불심검문, 수사, 체포.  
이런 점 명확히 규정 가능하면, 국법부 중립할 수 없다. 위: 예외적으로 큰 범죄 들린  
출처 있다. ①

# 테러방지법안 심사를 위한

## 공 청 회

정확하고, 필요한 곳에 지원할 수 있다.  
국민의 정권 유지에.

② 국법부관련  
일반법  
집행기관에  
사실, 해묵어 계속  
할 수 있다.

③ 사원 협의해야.

일시 : 2003년 11월 3일(월) 14:00

장소 : 국회의원 회관 소회의실

주요: 국법부관련 문제 없애고 하도록  
근거를 줄증 요청 → 증거(테러범의 다량)이 하도록 맞추.

④ 법 개정 필요 부분: 통제법, 긴급계정 정보 → 다른 법률 본질적

4-5-6: '판정기관' ... 판정기관이 어떤  
특정해 주냐.  
위권 줄임 주냐: ~~국법부~~ 국법부 관련 해야.  
테러범의  
"사실 인정할 수 있다" : 문제, 항의의 법도 불명확

### 테러방지법안심사관련4인협의회

국법부 관련  
주요: 테러범의 권리  
국법부 관련  
국법부 관련  
국법부 관련

위: 테러범의 권리  
국법부 관련  
국법부 관련  
국법부 관련





## 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 <sup>변호사</sup>  
 위원 : 함승희 <sup>변호사</sup>  
 위원 : 홍준표 <sup>국회의원</sup>

### -공청회 개최 계획 작성

일시 : 2003년 11월 3일(월) 14:00  
 장소 : 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 김경수 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.

Terrorist  
Informant  
Awareness  
역경작감

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 여전히 있고, 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

국제교류에 개입, 국외. 법외. 여권. 이한 중세 불상.

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 surveillance 가 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.

미국: 167개 주 패트리어트 법 각주에 선언

2차 법안: 날카로운 발음 수백  
있는 법안

## 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

현재 대외적 국가들이 반테러법 통과

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 것이라며 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 200년 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 전 세계 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 공동 대응할 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·조정업무 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 말할 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 적임기관에 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·해양청으로 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.

국내는 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 국가 정보원이 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, 국가 차원에서의 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.

참고 사례 및 기타도 작성할 것.

• 라디오 시간 99.9.1.  
• 장항서형이 부당할 것임

## 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). 이 중에서 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"> <li>· '밀행성'을 생명으로 하는 정보기관의 특성상 수사권까지 보유하는 경우 인권침해 문제 발생</li> <li>· 대공수사는 검찰과 경찰 조직으로 충분히 가능</li> </ul>	국가정보원법개정
국내정치 관여금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국내 정치정보 수집 금지 및 독대 폐지</li> <li>· 국가정보원의 <u>정보수집범위 명확화</u></li> <li>· 정치적 중립의무 명문화 및 이에 위반하는 상사의 지시를 거부할 수 있도록 하는 조항을 신설</li> <li>· 국가정보원장에 대해 탄핵소추의 대상임을 명문화</li> </ul>	국가정보원법개정
정보 및 보안업무 조정권 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보기관이 조정기능 행사할 경우 책임소재 불분명 및 다른 부처의 상급 기관화라는 부작용있음</li> <li>· 조정기능을 NSC (국가안전보장회의)가 담당</li> </ul>	국가정보원법개정
신원조사폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법률적 근거없이 사생활 침해</li> <li>· 필요하다면 근거, 요건, 절차 등을 법률에 규정</li> </ul>	보안업무규정개정
보안권한 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가정보원장의 기밀파기권한 폐지</li> <li>· 국가정보원의 보안감사권한 폐지 (자체 감사로 대체)</li> </ul>	보안업무규정개정
통제 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 예결산상의 특례폐지 및 예산 심사 회계검사 강화</li> <li>· 회계자료제출 거부시 형사처벌 조항 신설</li> <li>· 정보감독위 설치 및 내부 감사 독립화</li> <li>· 국가정보원 자료의 공개</li> </ul>	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.

→ 이행 과속하여 이 부분 테러방지법 관련 명칭

## 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.] 앞으로 전략에 의한 큰 방향 제정도 필요

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)

테러방지법 제정해선 간헐적 입장  
 민주적 개혁 논의하는 것 아닌, 강한 강령 도입이 우선이다

## 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 현정부들어 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 대테러 센터를 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 테러협약자 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 한국전력공사 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 들 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 들 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.