

국제테러에 대한 국내법제 개선방안 연구

문준조



연구보고 2012-03

국제테러에 대한 국내법제 개선방안 연구

문 준 조

국제테러에 대한 국내법제 개선방안 연구

A Study on the Improvement of
International Terrorism Legislations
in Korea

연구자 : 문준조(선임연구위원)

Moon, Jun-Jo

2012. 10. 31.



요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 국제테러는 정치적 성격이 강하며 테러 방지문제는 일부 선진국만 관련되어 있는 것이 아님.
- 국제테러는 평화와 안전을 위협하는 중대한 요인이 되기 때문에 국제연합을 중심으로 국제 사회는 테러 방지와 억제를 위한 많은 결의와 테러관련 조약들을 채택하여 하여옴
- 미국, 영국 등 서방 선진국들외에도 일부 개도국들도 테러의 방지 및 처벌을 위한 통합적인 테러관련 국내법을 제정하고 있음
- 9.11테러 사건 발생직후인 2001년 16대 국회부터 통합테러법의 제정을 추진해 왔으나 아직까지 그 입법화는 실현되지 못하고 있음.
 - 우리나라도 테러에 효과적으로 대응하기 위해 다양한 테러관련 단편적인 규정들을 단행법에 두고 있으나, 종합적이고 통합적인 테러법은 존재하지 않음.

□ 연구의 목적

- 테러관련 국제적인 규제동향 특히 국제연합을 중심으로 한 결의등 논의 동향과 아울러 분야별 국제테러 규제를 위한 조약의 현황과 주요 내용 확인

- 주요 선진국들과 일부 개도국들의 테러관련 국내법의 제정 동향과 주요 내용 분석.
- 우리나라의 테러관련 법규정 및 통합테러법의 제정을 둘러싼 주된 쟁점을 분석하고 그 개선방안을 마련.

II. 주요 내용

□ 국제적 차원의 테러리즘 규제

- 국제연합이 중심이 되어 테러에 대한 국제적인 규제에 관한 결의를 채택
 - 1970년 제27차 총회의 우호관계원칙선언을 필두로 하여 지속적으로 테러 관련 결의를 채택
 - 안전보장이사회도 테러 관련 결의를 채택하여 음: 1999년 10월 결의 1267, 2001년 9월 12일 결의 1368, 2001년 9월 28일 결의 1373, 2003년 결의 1456, 2004년 1566 등
- 국제사회는 테러주의자들의 활동에 속하는 것으로 판단되는 특정한 분야의 범죄를 확인하고 조약안을 안출하는데 목적을 둔 분야별 접근방법(sectoral approach)을 채택
 - 분야별 협약들은 세 가지 특징을 가짐.
 - * 첫째 규제 대상행위의 정치적 또는 이데올로기적 목적이나 그 수행자의 동기를 고려함이 없이 특정한 형태의 테러주의 행위에 대한 “활동상 정의”(operational definition)를 채택
 - * 둘째, 비국가적 행위자(개인과 조직)의 행동에 초점을 맞춤

* 셋째, 당사국들이 규제대상범죄를 수행한 자들에 대한 체포 및 소추에 협력하는 문제를 다룸

○ 1996년 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약이 제안되어 2000년 2월에는 27개 조문으로 구성된 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약 (Comprehensive Convention on International Terrorism) 초안 제출

- 테러리즘 범죄의 정의에 대해서는 국가간의 합의가 도출되지 못하고 있음. 이로 인해 아직까지 협약안이 채택되지 못하고 있음.

○ EU를 비롯한 많은 지역에서 테러방지 및 처벌에 관한 협약이 채택되어 시행되고 있음.

- 다만, 지역적 테러관련 협약들은 회원국들의 국내외적인 상황에 대한 입장이 반영되어 있음.

□ 테러리즘의 방지와 처벌을 위한 주요 국가의 국내법

○ 미국, 영국 등 서방선진국들은 테러의 규제를 위한 국내법을 정비하여왔음.

- 미국의 「2001년 테러차단과 방지하기 위해 요구되는 적절한 수단을 제공함으로써 미국을 단합·강화시키는 법」, 영국의 2006년 테러리즘법, 독일의 2008년 국제테러리즘방어법 등이 있음.

- 이들 국가의 테러관련법은 테러의 사전예방을 위한 다양한 제도를 두고 있는 바, 인권침해의 가능성으로 인해 국내에서도 많은 비판을 받고 있음.

- 그러나, 테러가 가져다주는 막대한 피해를 감안하여 다소간의 인권침해는 감내해야 한다는 논리에 따라 제정되었음.

- 최근에는 일부 개도국에서도 테러관련 법을 제정하여 시행하고 있음.
- 각국의 국내법상 테러리즘 정의는 불일치하고 있으나 미국 등 선진국뿐만 아니라 개도국에서도 테러범에 대한 처벌을 강화하고 있음
 - 미수범도 처벌하거나 소극적인 지원자 그리고 은폐하거나 묵인하는 자에 대한 처벌하는 등 테러의 직접적인 수행자외의 일정한 부류의 사람이나 단체, 기관 등에 대해서까지 처벌대상으로 확대

□ 우리나라의 테러방지관련 법 개선과 통합테러법 제정방향

- 우리나라는 이미 많은 분야별 테러관련 입법을 하고 있음.
 - 테러발생방지를 위한 내용보다는 관련 기관의 테러관련 업무의 분장사항 및 테러관련자의 수사 및 처벌 등이 중심으로 되어 있음
 - 생화학테러, 방사능테러등과 같은 예상되는 새로운 유형의 테러에 대한 규정도 있으며 이러한 분야에서는 예방적인 내용도 담고 있음
 - 그러나 지나치게 간결하여 그러한 유형의 테러에 어떻게 대응하고 있는지도 확인하기 어렵기 때문에 구체화시켜야 할 필요가 있음.
- 9.11테러사건 이후 우리나라에서도 통합테러법에 대한 법안이 국회에 제출된 바 있으나 아직 입법화되지 못하고 있음.

- 통합테러법이 국가정보원에 강력한 권한을 부여하고 있어 테러관련 업무가 관련 기관들에 분산되어 현행 법제도와 불일치하는 측면이 있음. 또한, 군병력과 향토예비군의 동원 등과 같은 문제도에 대해서도 이의를 제기하는 입장이 있음.
- 다만, 인권과 국가안보의 조화 필요성, 3) 국제협력의 강화 및 정보의 공유, 총력대응체제의 구축, 테러에 대한 처벌 강화 등은 통합테러법에 반영되어야 할 것임.

Ⅲ. 기대효과

- 국제적인 논의 동향과 주요 국가의 국내법을 살펴 봄으로써 우리나라의 현행 테러관련법의 개선에 도움이 될 것임
- 통합테러법의 제정과 관련하여 쟁점이 될 수 있는 사항을 확인하고 그 개선방안을 제시할 수 있을 것임.

▶ 주제어 : 테러리즘, PATRIOT Act, 통합테러법, 국제테러리즘에 대한 포괄적 협약, 국내테러법, 국제연합 총회, 델레반, 알카에다

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- International terrorism has strongly political implications, the Prevention of which is not a problem only related to some developed countries.
- International community, especially United Nations has adopted various resolutions and conventions designed to prevent and suppress international terrorism because International Terrorism may be an important factor which threatens international peace and security.
- Western developed countries including United States, England and etc. as well as some developing countries have enacted a consolidated and comprehensive law to prevent and punish terrorist acts.
- Shortly after 9.11 terror incident, some bills on comprehensive and consolidated regulations of terrorism have been submitted to the National Assembly in Korea. However, none of them has been passed.
- Although Korea has many laws containing some provisions related to terrorism, it has not enacted a consolidated and comprehensive law on the prevention and punishment of terrorist acts yet.

Purpose of this study

- To introduce current international movements for regulating international terrorism, focusing on resolutions of UN's General Assembly and Security Council and the status and major contents of conventions to deal with sectoral terror-related activities.
- To analyze terror-related legislations of major developed countries as well as some developing countries.
- To analyze Korea's current laws and regulations on terrorism, introduce issues surrounding the enactment of a consolidated law on terrorism and propose their improvements.

II. Main Contents

Regulations of Terrorism on an International Level

- September 28, 2001 United Nations Security Council Resolution 1373 adopted under Chapter VII of the United Nations Charter, which makes it legally binding to member states. Among other provisions, it favored the exchange of intelligence between member states and legislative reforms. It established the United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee (CTC) to monitor state compliance with its provisions. Later resolutions concerning the same matter were UNSC resolutions 1390, 1456, 1535 (which restructured the CTC), 1566, and 1624.

- Sectoral Terrorism conventions share three principal characteristics: (a) an “operational definition” of a specific type of terrorist act (b) focus on actions by non-State actors (individuals and organizations) (c) a criminal law enforcement model to address.
 - The Comprehensive Convention on International Terrorism is a proposed treaty which intends to criminalize all forms of international terrorism and deny terrorists, their financiers and supporters access to funds, arms, and safe havens. The negotiations of this treaty are currently under way has been under negotiation at the United Nations General Assembly's Ad Hoc Committee established by Resolution 51/210 of 17 December 1996 on Terrorism and the United Nations General Assembly Sixth Committee (Legal). The negotiations are currently deadlocked.
 - There is neither an academic nor an international legal consensus regarding the definition of the term “terrorism”. Various legal systems and government agencies use different definitions of “terrorism”. Moreover, the international community has been slow to formulate a universally agreed upon, legally binding definition of this crime. These difficulties arise from the fact that the term “terrorism” is politically and emotionally charged.
- Domestic Anti-terrorism Acts of Some Countries.
- Anti-terrorism legislation designs various types of laws passed in the aim of fighting terrorism. They usually, if not always, follow specific bombings or assassinations. Anti-terrorism legislation usually includes specific amendments allowing the state to bypass its own legislation

when fighting terrorism-related crimes, under the grounds of necessity. Because of this suspension of regular procedure, such legislation is sometimes criticized as a form of lois scélérates which may unjustly repress all kinds of popular protests. Critics often allege that anti-terrorism legislation endangers democracy by creating a state of exception that allows authoritarian style of government.

- Anti-terrorism legislation designs various types of laws passed in the aim of fighting terrorism. They usually, if not always, follow specific bombings or assassinations. Anti-terrorism legislation usually includes specific amendments allowing the state to bypass its own legislation when fighting terrorism-related crimes, under the grounds of necessity.
- Because of this suspension of regular procedure, such legislation is sometimes criticized as a form of lois scélérates which may unjustly repress all kinds of popular protests. Critics often allege that anti-terrorism legislation endangers democracy by creating a state of exception that allows authoritarian style of government.
- The USA PATRIOT Act is an Act of the U.S. Congress that was signed into law by President George W. Bush on October 26, 2001. The act, as a response to the terrorist attacks of September 11th, significantly reduced restrictions in law enforcement agencies' gathering of intelligence within the United States; expanded the Secretary of the Treasury's authority to regulate financial transactions, particularly those involving foreign individuals and entities; and broadened the discretion of law enforcement and immigration authorities in detaining and deporting immigrants suspected of terrorism-related acts. The act also

expanded the definition of terrorism to include domestic terrorism, thus enlarging the number of activities to which the USA PATRIOT Act's expanded law enforcement powers can be applied. On May 26, 2011, President Barack Obama used an Autopen to sign a four-year extension of three key provisions in the USA PATRIOT Act - individuals suspected of terrorist-related activities not linked to terrorist groups.

- From 2000 to the present, the British Parliament passed a series of Terrorism Acts that were aimed at terrorism in general, rather than specifically focussed on terrorism related to Northern Ireland. The timings were influenced by the September 11, 2001 attacks and 7 July London bombings, as well as the politics of the Global War on Terrorism, according to the politicians who announce them as their response to a terrorism act. Between them, they provided a definition of terrorism that made it possible to establish a new and distinct set of police powers and procedures, beyond those related to ordinary crime, which could be applied in terrorist cases.

Improvements of Existing Terrorism Laws and Regulations and Desirable Directions of Consolidated Terrorism Law in Korea

- There exist various Terror-related provisions in current laws and regulations,
 - They chiefly focused on the duties and matters assigned to relevant departments and other organs and investigation and punishment of some criminal acts which might be related to terrorism, not the prevention of terrorist acts.

- Some of them deals with the prevention of biological, chemical, radioactive and nuclear terror
 - However, the provisions of current terror-related legislations have extremely poor contents, which made it almost impossible to find how to respond to the actual terrorist acts. In this context, it is required to make them more concrete and specific.
- Shortly after 9.11 terror incident, some bills on comprehensive and consolidated regulations of terrorism have been submitted to the National Assembly in Korea. However, none of them has been passed.
- The comprehensive law on Terrorism must be in consistence with current terror-related legal system which assigns terror-related duties to various departments and organs separately. In this context the law is required not to grant extremely concentrated power to the National Intelligence Service and must consider the harmonization of human rights and national security, strengthened international cooperations, a consolidated response system against terrorism and information-sharing.

III. Expected Effect

- To assist the improvements of current terror-related legislations through the analysis of international discussions and major countries' domestic law on terrorism.

- To find out the legal issues surrounding the enactment of consolidated terrorism law, which might lead to the national consensus.

► Key Word : Terrorism, PATRIOT Act, Consolidated Terrorism Act, Comprehensive Convention on International Terrorism, Domestic Terrorism Acts, United Nations General Assembly, Taleban, Al-Qaeda

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	21
제 1 절 연구의 목적	21
제 2 절 연구의 범위와 방법	24
제 2 장 국제적 차원의 테러리즘 규제	25
제 1 절 의 의	25
제 2 절 국제연합의 테러리즘 규제	26
1. 총회 및 안전보장이사회의 권한과 국제테러리즘	26
2. 총회의 결의를 통한 테러 규제	27
3. 안전보장이사회의 결의를 통한 테러 규제	33
제 3 절 분야별 테러리즘규제를 위한 국제협약	36
1. 배 경	36
2. 인질납치의 규제	37
3. 항공테러리즘의 규제	37
4. 해상테러리즘의 규제	40
5. 핵테러리즘 규제	41
6. 폭탄테러 및 자금제공의 규제	43
7. 분야별 테러관련 국제협약의 특징	45

제 4 절 국제테러리즘의 포괄적 규제를 위한 국제협약안	46
1. 의 의	46
2. 1937년 테러리즘의 방지 및 처벌을 위한 협약	46
3. 국제연합의 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안	48
제 5 절 지역적 국제조직에 의한 테러리즘 규제	51
1. 유럽의 테러리즘 규제	51
2. 아프리카통일기구(Organisation of African Unity: OAU)의 테러대응 및 방지협약(Convention on the Prevention and Combating of Terrorism)	63
3. 국제테러리즘에 관한 이슬람회의기구 협약(Convention of the Organization of the Islamic Conference (OIC) on Combating International Terrorism)	65
제 6 절 테러의 정의에 대한 국제적 합의 부재	67
1. 테러의 개념의 변천	67
2. 국제연합 제기관의 결의 등에서의 정의	70
3. 분야별 테러관련 국제협약에서의 정의	77
제 3 장 국내법에 의한 테러리즘의 규제	83
제 1 절 주요 선진국의 테러관련법	83
1. 미 국	83
2. 영 국	88
3. 독 일	93
제 2 절 개발도상국의 테러관련법	97
1. 개발도상국의 동향	97

2. 필리핀	99
3. 파키스탄	106
4. 인 도	113
제 3 절 각국의 국내법상 테러리즘 정의의 불일치 현상과 시사점	115
제 4 절 시사점	122
제 4 장 우리나라의 테러방지관련 법 개선방안	125
제 1 절 개별법의 테러 관련 내용	125
1. 의 의	125
2. 현행 분야별 테러관련 법	126
3. 공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률 ...	144
제 2 절 국가대테러활동지침	151
제 3 절 통합테러법 제정법의 제정방안	154
1. 제정 필요성 문제	154
2. 기존에 제출되었던 법안들의 주요 내용과 쟁점	155
3. 통합테러법 제정시 기타 고려사항	162
제 5 장 결 론	167
참 고 문 헌	171

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

오늘날 단순한 국내적 성격의 테러는 국내형법으로도 얼마든지 규제와 처벌이 가능하다. 그러나, 국제테러는 대상이 된 국가의 인명과 재산에 대한 직접적인 막대한 피해 외에도 사람들의 심리적인 충격에 의한 공황상태로 인한 그 국가 전체의 파급효과와 상상을 초월하는 국가경제 피해를 가져다준다. 테러주의자들이 노리는 것은 바로 이러한 파급 효과라는 것은 9.11 이후의 미국의 상황을 보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

오늘날의 국제사회는 국제교통수단의 발달 및 국제교역의 증대와 더불어 마치 하나의 국가인 것처럼 축소되고 있다. 이러한 상황에서 예컨대, 어느 나라에서의 항공여객이나 수하물 또는 화물에 대한 부적절한 보안검색은 항공기 및 다른 승객에 대한 피해뿐만 아니라 테러 대상국에 막대한 피해를 초래하게 된다. 그러한 피해가 단순히 직접적인 피해당사자나 국가의 범주를 벗어나 세계 전 국가로까지 확대되어 갈 수 있다. 바로 이러한 점 때문에 국제테러는 국제사회가 관심을 갖고 공동협력이 필요한 분야라고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 국제테러리즘은 국제정치적인 성격이 대단히 강하며 국가 - 실제로는 개별 국가의 국민 - 마다 그에 대한 입장도 다르다는 특징을 가지고 있다.

국제테러의 유형은 국제사회의 발전 동향 그리고 과학기술의 발전 외에도 국제정치적 상황에 따라 다양한 형태로 발전하고 있다. 최근에는 국제테러가 새로운 양상을 보이고 있는 바, 특정한 요구조건을 명확히 제시하지 않으면서 공격의 대상이 무고한 일반 시민에게까지 확대되고 있으며 전쟁에 버금갈 정도의 공격을 가하는 대형화 형태를 띠는 경우가 적지 않아 피해규모가 나날이 증대되고 있다.¹⁾

1) 1960년대부터 1980년대까지만 하더라도 테러주의자들은 자신들의 정치적인 주장

또한 테러를 행하는 자들이 하나의 조직이 아니라 많은 국가와 지역에서 여러 조직들과 유기적인 네트워크를 형성하여 상호 협력하는 등 공격 주체의 불명확성으로 인해 추적이 어려운 경우가 적지 않다. 테러주의자들은 최신의 과학기술과 지능적인 수법을 이용하는 등 다양한 형태로 전개되고 있기 때문에 테러가 발생한 때에도 이에 적절하게 대처하지 못하여 피해가 확산되는 사례를 9.11테러 사건에서 찾아 볼 수 있다.²⁾

이와 같이 국제테러는 정치적 성격이 대단히 강하기 때문에 그 대상이 될 가능성이 있는 국가에게는 정치적인 부담으로 작용하기도 하고 일반대중에게는 큰 심리적인 공황상태를 초래하며 언론매체를 통한 사건의 증계와 보도는 공포를 더욱 확산시키게 된다. 오늘날 테러 방지문제는 일부 선진국만 관련되어 있는 것이 아니라 요컨대, 테러는 개발도상국간에도 정치적인 알력으로 상대방의 불특정 다수의 일반대중에 대해서도 발생하고 있으며 국내적으로도 인종간의 투쟁이나 정부군과 반군사이의 투쟁과정에서 빈번하게 발생한다. 2008년 발생한 파키스탄 테러범들이 인도 뭄바이에서 자행한 테러는 개발도상국간에 발생한 테러라고 할 수 있다.³⁾

을 알리기 위해 또는 일정한 주장을 관철시키기 위해 또는 자신들의 정치적 목적을 위한 금전을 요구하기 위해 항공기를 납치하거나 건물을 점거하는 등의 테러를 저질렀다. 이러한 형태의 테러는 1990년대에 들어오면서부터 그 형태와 방법을 달리하기 시작하였다. 불특정 다수의 대중을 공격대상으로 삼고 그 대상국가 전 사회에 영향을 미침으로서 사회적인 안녕과 국가안보를 위태롭게 하기 시작한 것이다. Kathleen M. Sweet, *Aviation and Airport Security*, (CRC Press, 2009), p.13-14.

2) 국내선 민간항공기를 납치하여 미국의 자본주의의 상징인 세계무역센터 건물과 미국 군사적인 상징인 국방부에 충돌하는 함으로써 3천여명의 무고한 희생자를 발생시키고 막대한 경제적인 피해를 가져다 준 9.11테러는 항공기를 무기로 사용한 최초의 사례였으며 이는 보안관련자들의 상상력 부재(lack of imagination)에서 초래된 것이라는 비판도 제기된 바 있다. http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch11.pdf.

3) http://en.wikipedia.org/wiki/2008_Mumbai_attacks.

한편 이와 같이 국제테러는 평화와 안전을 위협하는 중대한 요인이 되기 때문에 국제연합을 중심으로 국제 사회는 테러 방지와 억제를 위한 많은 결의와 테러관련 조약들을 채택하여 왔다. 또한 지역적인 차원에서의 국제테러를 규제하기 위한 조치들과 지역적 조약이 체결되어 왔다.

국제연합은 기존의 대응체제와 수단으로는 테러리즘에 대처하기 어렵기 때문에 각국으로 하여금 다양한 관련 법적·제도적 장치를 마련할 것을 권고하고 있으며 이미 많은 국가들이 그 방안을 마련하여 실행에 옮기고 있다. 우리나라도 이와 같이 날로 대형화·지능화되고 불특정 다수를 대상으로 하는 등의 새로운 양상의 테러에 효과적으로 대응하기 위해 다양한 테러관련 규정들을 단행법에 두고 있다. 다만, 단편적인 내용이 많아 유기적인 체제가 구축되어 있지 않고 종합적인 통합 테러대응법은 존재하고 있지 않다. 이 점은 미국 및 영국 등 유럽국가 그리고 국내외적인 정치상황으로 인해 테러에 취약한 일부 개발도상국들과는 다소 다른 점이다.

한편, 9.11테러 사건 발생 직후인 2001년 16대 국회부터 통합테러법의 제정을 추진해 왔으나 아직까지 그 입법화는 실현되지 못하고 있다. 인권 침해 문제 그리고 통합적인 테러 대응기관 문제 등을 둘러싸고 상반되는 견해가 제기됨으로써 그 제정여부는 아직까지 불투명한 상태에 있다.

이 보고서는 이러한 맥락에서 테러관련 국제적인 규제동향과 주요 국가의 국내법 제정 현황과 주요 내용에 대해 살펴보고 우리나라에서 통합테러법의 제정을 둘러싼 주된 쟁점은 무엇인가를 분석하여 향후의 대응방안에 대한 참고자료가 될 수 있도록 한다는 목적으로 작성되었다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

이 보고서는 먼저 최근의 테러의 변화하는 양상과 경향을 살펴보고 이에 대처하기 위한 국제연합 및 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO) 등의 국제조직에서 채택된 국제조약과 결의 등에 대해서 살펴보고, 미국을 비롯한, 영국, 독일 등 서방 선진국의 테러 입법의 발전 및 주요 내용과 더불어 주요 개발도상국의 최근의 입법례를 연구 범위에 포함시키고 있다. 미국을 비롯한 구미 선진국들은 국제테러의 주된 대상국이기 때문에 테러에 적극적으로 대응하기 위한 입법을 시행하고 있으나 최근에는 앞서 언급한 바와 같이 개발도상국에서도 테러가 발생하고 있어 일부 개발도상국들도 테러관련 입법을 하고 있기 때문이다. 아울러 우리나라의 현행 테러관련 법령들의 내용을 살펴본 후 그 문제점과 통합테러법의 제정과 관련된 쟁점을 분석하였다.

이러한 연구를 함에 있어서는 다양한 접근방법이 활용될 수 있겠지만, 연구기간의 짧다는 한계로 인해 불가피하게 문헌 연구의 방식을 채택하였다. 다만, 다양한 테러관련 국제협약과 국내법들을 비교 분석함으로써 연구결과의 객관성을 확보하고자 하였으며 특히 국가마다 테러관련 상황이 다르다는 상황적 여건도 고려하여 결론을 내리고자 하였다.

제 2 장 국제적 차원의 테러리즘 규제

제 1 절 의 의

국제조직이 테러리즘의 규제에 대한 국제적인 합의를 도출하고 그에 따라 개별 국가들이 자국의 테러 대응조치에 대한 정당성을 부여하는 입법을 하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있을 것이다.⁴⁾ 국제테러리즘을 방지 및 처벌을 위한 국제적인 노력은 국제연합 설립 전에도 있었다. 국제연맹이 테러리즘의 방지 및 처벌을 위한 협약(convention for the prevention and Punishment of terrorism) 초안을 마련하였던 1937년 당시에도 테러리즘은 이미 국제사회의 관심사였던 것이다. 이 협약안에서는 어떤 국가를 대상으로 하고 특정한 사람들 또는 사람들의 어떤 집단 또는 일반대중의 마음속에 공포 상태를 조성하기 위한 의도를 가진 또는 그렇게 계산된 모든 범죄행위(criminal acts)라고⁵⁾ 정의하고 있었다. 이 협정안은 채택되지 못하였고 국가가 아닌 민간인에 대한 테러행위는 포함시키지 않았지만 그 후 국제연합과 지역적 정부간 기구들이 테러리즘 문제를 법적·정치적 관점에서 다루면서 많은 참조를 하고 있다.

주지하다시피 국제연합의 설립 목적이 국제평화와 안전의 유지와 국제협력의 달성이라는⁶⁾ 점에서 오늘날에는 국제연합이 주도적으로 그러한 임무를 수행하는 것이 바람직하다. 국제테러가 그 후원국으로 지목된 국가와 테러 대상국간의 분쟁으로 비화하여 국제평화와 안전

4) Schmid, Alex P. "The Definition of Terrorism". *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. (Routledge, 2011), p.39. .

5) 원본은 "All criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public."이라고 되어 있는 바, 여기에서도 국가를 대상으로 하는 것을 첫 번째 요건으로 하고 있다.

6) 국제연합 헌장 제1조.

을 위태롭게 할 소지가 있기 때문이다. 더구나 국제테러 문제를 테러 발생지 국가의 공권력만으로 해결하기 보다는 국제적인 협력을 통해 공동으로 대응하는 것이 실효성이 있고 공정성이 어느 정도 담보될 수 있을 것이다. 한편, 최근에는 EU 등 지역적 국제조직도 회원국들 간의 공통된 테러대응방안을 입법화하는 등 지역적인 테러리즘의 규제가 이루어지고 있다.

제 2 절 국제연합의 테러리즘 규제

1. 총회 및 안전보장이사회의 권한과 국제테러리즘

국제연합의 설립조약인 헌장 제1조는 국제연합의 목적에 대해 규정하고 있는 바, 국제평화와 안전유지 및 국제협력의 달성으로 요약될 수 있다. 한편, 테러가 국제평화와 안전을 위태롭게 하는 경우에는 헌장 제7장의 강제조치가 발동될 수 있을 것이다. 테러와의 전쟁에 있어서 국제연합 안전보장이사회가 구속력 있는 조치를 채택하면 각국은 이에 따를 법적 의무가 있다. 물론 안전보장이사회 상임이사국의 거부권 행사의 대상이 되기 때문에 5대 상임이사국 중 어느 한 개 국가라도 거부권을 행사한다면 그러한 강제조치의 발동은 불가능해진다.

국제테러가 정치적인 성격이 강하고 테러에 대한 명확한 정의에 대한 국제적 합의가 도출되지 못하고 있는 상황으로⁷⁾ 인해 국제연합 안전보장이사회 상임이사국간에도 의견이 불일치될 가능성이 대단히 높다. 바로 이러한 점 때문에 2003년 미국은 중국 등 다른 상임이사국의 거부권 행사를 우려하여 안전보장이사회의 결의를 통하지 않고 이라크가 미국에 대한 테러를 수행하기 위한 화학무기 공장을 가지고 있는 테러지원국이라는 명분으로 전쟁을 일으켰으나 현재까지도 아무

7) Williamson, Myra, *Terrorism, War and International Law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*, (Ashgate Publishing, 2009) p.38.

런 증거를 제시하지 못하고 있다. 미국은 그러한 행위를 자위권 행사라고 주장하였으나 유엔헌장 제51조상의 자위권 발동 요건을 충족하였는지에 대해서는 부정적으로 판단하여야 할 것이다.

바로 이러한 점 때문에 거부권 행사가 없고 거의 모든 국가들로 구성된 회원국들의 대표가 참석하는 국제연합 총회의 역할에 대한 기대가 크다. 다만, 국제테러가 국제평화와 안전과 관련된 경우가 많기 때문에 국제평화와 안전의 유지에 관한 제1차적인 권한을 가진 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 위태롭다고 판단하는 국제테러에 대해 논의하거나 행동을 취하고 있는 경우 총회는 어떠한 역할도 수행할 수 없다.

이러한 총회의 권능상의 제약에도 불구하고 총회는 헌장 제11조에 의하여 일반적인 권능을 가지고 있고 헌장상의 어떠한 문제나 사항에 대해서도 토의하거나 권고할 수 있기 때문에 테러 문제에 대한 총회에서의 논의와 결의가 있는 경우에는 세계 대부분의 국가들의 입장을 확인할 수 있어 때로는 오히려 더 큰 역할이 기대되기도 한다. 뿐만 아니라 총회에서 채택되는 결의는 국제테러에 대한 국제관습법의 형성에 큰 기여를 할 수 있다. 바로 이러한 점 때문에 테러 대응을 위한 국제적인 협력과 관련하여서도 총회의 역할이 안전보장이사회보다 크다고 생각된다.

2. 총회의 결의를 통한 테러 규제

(1) 9·11 이전

그 동안 국제테러에 관련하여 총회가 더 큰 역할을 해왔음은 명백한 사실이다. 1960년대 제3세계 국가들은 큰 격동을 겪었는데, 그 무렵 많은 국가들이 식민지 상태에서부터 독립하였으며 이 과정에서 그 국가내부 민족들 간에 분리주의적 투쟁도 많이 발생하였으며 이스라

엘과 중동국가 간에도 분쟁이 격화되어 이스라엘 항공기 또는 미국이나 유럽국가들의 항공기 납치와 폭파 등과 같은 사건이 빈번하게 발생하였다.

1960년대 이후 이러한 국지적인 분쟁이 빈번하게 발생하자, 총회는 다양한 결의를 하게 되는 바, 그 중 1970년 제27차 총회에서 채택한 우호관계원칙선언(Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations)이⁸⁾ 결의 형식(총회 결의 2625(XXV))으로 채택된 바 있다.⁹⁾ 이 선언은 국가들로 하여금 다른 국가의 내전이나 테러리즘 행위를 조직(organize), 교사 또는 방조하거나 그러한 행위를 위하여 자국 영역을 사용하도록 하는 것을 자제하도록 하고 있다. 이러한 행위가 국제평화와 안전을 위태롭게 한다는 점을 고려한 것이다. 그러나 이 결의만으로는 당시에 확산되던 국제 테러리즘을 방지할 수 없었다.

그 후에도 테러의 발생이 중지되지 않게 되자, 국제연합 총회는 여러 결의를 채택하고 국제테러리즘에 관한 수시위원회(ad hoc committee)를 설치하기에 이른다. 그러나, 국제테러의 발생 원인이 다양하고 이를 보는 시각이 미국을 비롯한 서방진영 국가들과 신생 독립국을 중심으로 하는 제3세계 국가들의 입장이 크게 상반되었다. 바로 이러한 이유로

8) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html>.

9) 우호관계선언은 국가의 기본적 권리의무로 7가지 원칙을 규정하였다:

1. 무력사용금지의 원칙
2. 국제분쟁의 평화적해결원칙
3. 국내문제불간섭의 원칙(Non-interventionism)
4. 국제협력의 원칙
5. 자결권(Self-determination)
6. 주권평등의 원칙
7. 신의성실의 원칙(Good faith, bona fide).

또한, 국제사법재판소는 1986년 니카라과 사건에서 우호관계선언이 국제관습법이라고 인정했다. <http://ko.wikipedia.org/wiki/>.

인하여 동 위원회는 아무런 실적도 거두지 못함으로써 실패로 돌아가고 말았다.

한편 테러리즘에 대한 국제사회의 입장은 다음 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째는 1972년부터 1991년까지의 시기이며 이 당시 국제사회의 입장은 여러 결의에서 사용된 표현인 “measures to prevent terrorism”으로 특징지을 수 있다. 1972년부터 1989년까지는 일반적인 문제로서의 테러리즘에 대한 검토가 주로 총회 제6위원회(Sixth Committee)에 맡겨졌는바, “Measures to prevent international terrorism”라는 항목으로 어젠더에 포함되었던 것이다. 이 당시부터 테러 발생의 억제를 위한 협력 또는 테러의 근본원인(root causes) 제거를 통한 테러 방지를 둘러싸고 국제연합 회원국들간에 명백한 의견불일치가 표출되었다.

두 번째 기간은 1991년부터 2001년까지이다. 이 기간 동안에는 테러 발생의 근본원인의 존재가 테러리즘 행위를 정당화하지 못한다는 점에 대한 폭넓은 합의를 바탕으로 인권의 보호 및 국제테러리즘의 억제를 위한 조치를 기본적인 검토사항으로 하였다. 그 후 총회는 테러리즘 행위를 비난하고 회원국들로 하여금 테러리즘을 방지하고 제거하기 위해 서로 협력할 것을 요청하는 많은 결의를 공포하였다. 세 번째 단계는 9.11테러 사건 이후의 시기로서 국제적인 협력이 강화되는 시기이다. 이러한 시기 구분에 따라 국제테러의 규제를 위한 총회의 활동을 그 결의를 중심으로 살펴보기로 한다.

첫 번째 시기인 1976년부터 1989년까지는 국제테러리즘의 방지조치 및 그 연원의 검토에 관한 결의가 국제연합총회에서 매년 채택되었으며, 1991년에는 국제테러리즘 제거를 위한 조치에 관한 총회결의가 채택되었다.¹⁰⁾

10) A/RES/46/51: Measures to eliminate international terrorism. 이 결의는 종전의 총회결의 resolutions 3034 (XXVII) of 18 December 1972, 31/102 of 15 December 1976, 32/147 of 16 December 1977, 34/145 of 17 December 1979, 36/109 of 10 December 1981, 38/130 of 19 December 1983, 40/61 of 9 December 1985, 42/159 of 7 December 1987 and 44/29 of 4

두 번째 시기에도 총회는 국제테러의 방지를 위한 결의를 지속적으로 채택하였는 바, 그러한 총회의 결의는 국제테러리즘에 대한 국가간 입장차이로 인해 다소 약한 내용의 선언적 성격을 갖는데 불과하였다. 또한 총회의 결의가 법적 구속력이 있는 것도 아니어서 국제테러의 불법성이나 국제적인 협력 분야 외에는 정작 선결적으로 해결하여야 할 테러의 정의와 범주에 관한 명확한 설정이 이루어지지 못하였다는 점에서 그 한계를 노출한 바 있다.

총회는 1994년 12월 국제테러리즘을 제거하기 위한 조치 (Measures to eliminate international terrorism)¹¹⁾ 의결하였으며 부속서(Annex)인 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)의 주요 내용은 다음과 같다.¹²⁾

① 국제연합 회원국은 모든 테러리즘 행위, 방법 및 관행은 어디에서 또한 누구에 의해 저질러진 것이든 간에 범죄적인 것이고 정당화되지 아니하는 것으로서 한 목소리의 비난을 받아야 함을 재확인하며, 국가간 및 인민들간의 우호관계(friendly relations among States and peoples)를 위협하게 하고 국가의 영토적 통일성과 안보(territorial integrity and security of States)를 위협하는 것들을 포함한다.

② 테러리즘의 행위, 방법 및 관행은 국제연합의 목적과 원칙에 대한 중대한 위반이며, 국제평화와 안전에 대한 위협(a threat to international peace and security)이 되고 국가간의 우호관계를 위협하게 하고 국제협력을 방해하고 인권·기본적 자유 및 사회의 민주적 기초에 대한 파괴를 목적으로 하는 것이다.

December 1989를 상기시키고 있다. <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r051.htm>.

11) 1994 United Nations Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism annex to UN General Assembly resolution 49/60, "Measures to Eliminate International Terrorism", of December 9, 1994, UN Doc. A/Res/60/49.

12) <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>.

③ 정치적 목적을 위한 일반 대중, 사람들이나 특정한 사람들의 집단에게 공포상태를 초래할 의도가 있는 또는 그와 같이 계산된 범죄행위는 그러한 행위를 정당화시키기 위하여 원용되는 정치적, 철학적, 이데올로기적, 인종적, 민족적, 종교적 또는 기타의 성격에 대한 고려사항이 무엇이든 간에 어떠한 상황에서도 정당화 될 수 없다.

④ 국가들은 국제연합 헌장 및 국제법상의 다른 관련 규칙들에 따라야 하며 다른 국가의 영역 내에서 테러행위를 조직, 선동, 지원 또는 참여하거나 또는 그러한 행위의 수행을 목적으로 하는 자국 영역 내에서의 활동을 묵인하거나 조장하는 것을 삼가해야 한다.

⑤ 국가들은 국제연합 헌장 및 국제테러리즘과의 투쟁과 관련된 국제법상의 다른 규칙의 의무를 이행하여야 하며 국제법의 관련 규정 및 인권의 국제적인 표준에 따라 국제테러리즘의 신속하고 종국적인 제거를 위한 효과적이고 단호한 조치를 취하여야 한다.

이상의 확인사항들은 그 후 총회 결의에서도 기본원칙으로 반영되었다. 1995년 2월 17일에도 총회 결의 46/60(A/RES/49/60)가 채택되었다.¹³⁾ 그 후 1997년 1월 16일 채택된 국제연합 총회결의 51/210에 따라¹⁴⁾ 수시위원회(Ad Hoc Committee)가 설치되어 국제테러리즘에 대한 포괄적인 방지협약안을 작성하기 시작하였다.¹⁵⁾ 특히 이스라엘 점령지에서 이스라엘군의 행위와 PLO측에 의한 투쟁 모두가 테러리즘 행위에 해당되는지의 여부를 둘러싼 정치적인 의견대립으로 인해 좌절되고 말았다. 그러나, 수시위원회는 1997년 폭탄테러억제협약(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing: 2001년 5월 23일 발효), 1999년 테러자금제공억제협약(International Convention for the Suppression of the

13) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60.

14) <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-210.htm>.

15) Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996 (Measures to eliminate international terrorism).

Financing of Terrorism: 2002년 4월 10일 발효) 및 2005년 핵테러억제협약 (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism: 2007년 7월 발효) 등 국제테러 규제에 관한 개별 조약의 기초작업을 하게 되었다.

2) 9·11테러 이후

세 번째 시기는 2001년 9.11테러 이후부터 현재까지이다. 9.11테러 사건이 발생한 이후 국제연합 총회는 종전의 다른 범죄와 묶어서 다루던 분야별 대응이라는 테러관련 정책의 방향을 크게 변화시켰다. 즉, 9.11테러 사건이후 더욱 광범위한 접근방식을 채택하면서도 특정한 중대한 분야의 테러를 보다 체계적으로 다루게 되었다는 특징이 있다. 2001년 9월 12일 국제연합총회는 9.11테러를 비난하고, 테러행위의 억제와 진압을 강구하고 그 수행자들과 지원세력을 규탄하고 제거하기 위한 국제협력을 촉구하는 결의를 채택하였다.

2006년 9월 8일에도 국제연합 범세계적 테러리즘 대응전략(The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)이 총회에서 결의로서 채택되었다.¹⁶⁾ 이 결의가 만장일치로 채택되었다는 사실은 테러리즘에 대한 모든 국가들의 반대 의지가 명확하다는 점을 보여주고 있으나, 그 이면을 들여다보면 국제테러를 억제하는데 가장 선결적인 문제인 국제테러리즘에 대한 정의를 비롯하여 국가 테러 등에 관한 국가간의 입장이 상반되는 문제들을 다루지 못하였다는 점에서 그 한계를 찾아볼 수 있다.

이 결의는 최초로 모든 회원국들이 테러리즘에 싸우기 위한 공통 전략적 접근방법에 동의한 것이며 모든 형태와 주장의 테러리즘은 인정될 수 없으며 이를 방지하고 싸우기 위해 개별적으로 또한 집단적으로 실제적인 조치를 취한다는 것을 주된 취지로 하고 있다.

16) GA/RES/60/288. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>.

이 결의의 Annex Plan of Action에서는 테러의 확산에 도움이 되는 조건에 대처하기 위한 조치(I. Measures to Address the Conditions Conducive to the Spread of Terrorism), 테러리즘을 방지하고 이와 투쟁하기 위한 조치(II. Measures to Prevent and Combat Terrorism, 국가의 테러리즘 방지·투쟁 역량의 구축 및 이에 관한 국제연합 시스템의 역할강화를 위한 조치(III. Measures to Build States' Capacity to Prevent and Combat Terrorism and to Strengthen the Role of the United Nations System in This Regard) 및 테러리즘에 대한 투쟁의 근본적인 기반으로서의 모든 사람에 대한 인권의 존중 및 법의 지배를 보장하기 위한 조치(IV. Measures to ensure respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis of the fight against terrorism) 등 4개 분야에 대해 상세한 내용을 규정하고 있다.¹⁷⁾

3. 안전보장이사회의 결의를 통한 테러 규제

국제연합 헌장은 세계 대부분의 국가가 비준한 다자간 조약이며, 이 점에서 국제연합 헌장에 의거한 결정은 세계 대부분의 국가들에 영향을 미치게 된다. 즉, 안전보장이사회는 국제연합헌장 제7장을 근거로 군사적 및 비군사적 조치를 취하는 경우에 헌장 제39조에 의거한다. 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 더불어 국제 평화 및 안전을 유지하거나 회복하기 위해서 권고하며, 제41조 및 제42조에 따라서 어떠한(군사적 또는 비군사적) 조치를 취할 것인지를 결정한다. 안전보장이사회에서 채택된 결정은 헌장 제25조의 규정에 따라서 회원국을 구속한다.

안전보장이사회는 9·11테러 발생 전인 1999년 10월 채택한 결의 1267에 의해 아프가니스탄의 탈레반(Taleban) 정권에 대한 제재를 감시하기 위한

17) <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

위원회를 이미 설치하고 있었는바,¹⁸⁾ 9·11테러 발생 후에는 안전보장이사회의 일련의 결의에 의해 동 위원회에 인정되는 제재권한은 서서히 강화되어 가고 있다. 현재는 알 카에다 탈레반 제재위원회(The Al-Qaida and Taliban Sanction Committee)로서 알 카에다 또는 탈레반에 관련된 인물, 개인 및 단체에 대해서 실시되는 제재를 감시하는 임무를 실시하고 있다. 안전보장이사회는 9·11 테러사건 발생 다음 날 결의 1368을 채택하였는 바,¹⁹⁾ 국제연합 현장의 원칙과 목적을 재확인하고, 테러리즘 행위에 의해 초래된 국제평화와 안전에 대한 위협에 대해 투쟁한다는 결정을 표명하고(express its determination to combat threats to international peace and security caused by acts of terrorism) 개별적·집단적 자위권을 승인하였다(recognising the right of individual and collective self-defense).

그 후 9월 28일 국제연합 안전보장이사회는 “결의 제1373호”를²⁰⁾ 만장일치로 채택하였는 바, 테러리즘을 “민간인을 상대로 하여 사망 혹은 중상을 입히거나 인질로 잡는 등의 위해를 가하여 대중 또는 어떤 집단의 사람들 또는 어떤 특정한 사람들에게 공포를 야기’하여 어떤 사람, 대중, 정부 또는 국제조직 등으로 하여금 특정 행위를 강요하거나 혹은 하지 못하도록 하는 의도를 가진 범죄행위”라고 하였다.

이 결의는 국제연합 현장 제7장에 따라 채택되었으며 따라서 국제연합의 모든 회원국을 구속한다. 이 결의는 다양한 방식으로 테러단체를 억제하는데 목적을 두고 있다. 이 결의에서는 테러리즘에 관한 종전의 결의 1189(1998년), 결의 1269(1999년) 및 결의1368(2001년)을 상기시키고 회원국들로 하여금 국제테러리즘에 투쟁하는 것을 돕기 위하여 테러단체에 관한 정보를 공유하도록 촉구하였으며 현재까지의

18) U.N. Doc. S/RES/1267, 15 October 1999. http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1267.

19) http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1368.

20) UN Doc. S/Res/1373(2001). http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1373

테러리즘에 관한 국제협약들을 비준할 수 있도록 자국의 국내법을 조정하도록 요구하고 있다. 또한 이 결의는 모든 국가들이 테러주의적 행위를 국내법상 범죄행위로 설정하여야 하며 그러한 행위의 심각성을 양형에 적당하게 반영하여야 한다고 규정하고 있다.²¹⁾ 또한 이 결의는 국가들이 이 규정을 준수하는지 모니터링하기 위한 안전보장이사회의 반테러리즘위원회(Security Council's Counter-Terrorism Committee)를 설치하는 내용을 담고 있다.

또한 난민(refugee)의 지위를 부여하기 전에 모든 국가는 비호(asylum)를 구하는 자가 테러주의적 행위를 계획하거나 촉진하거나 참여한 적이 없다는 점을 보장하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다고 선언하였다. 더 나아가 국가는 난민의 지위가 테러행위를 실행한 자, 구성한 자 및 지원한 자들에 의해 남용되지 아니하도록 하여야 하며 정치적 동기는 테러주의자의 인도(extradition) 청구를 거부할 이유로 인정되지 아니한다는 것을 보장하여야 한다. 그러나 이 결의는 테러리즘에 대한 정의를 내리지 못하였고 실무단이 최초로 알카에다와 아프가니스탄의 탈레반 정권을 재재대상목록에 추가하였을 뿐이다.

2003년 결의 1456호는 국가는 테러리즘과의 투쟁을 위해 취하는 조치가 자국의 국내법상의 모든 의무와 양립되어야 하며 그러한 조치가 국제법 특히 국제인권법, 난민법 및 인도법(refugee and humanitarian law)에 따라 채택되어야 한다고 선언함으로써²²⁾ 그 동안의 결의에서의 인권에 대한 고려에 관한 구체적 언급의 부재 문제를 부분적으로 해소하였다.

2004년 채택된 결의 1566호는 테러리즘을 “일반 대중 또는 사람들의 집단 또는 특정한 사람들의 집단에게 공포상태를 유발하거나 주민을 협박하거나 정부 또는 국제기구로 하여금 어떠한 행위를 하도록 또는

21) <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>.

22) http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1456.

삼가하도록 강요하기 위한 목적으로 사람의 사망이나 심각한 신체적인 상해를 초래할 의도로 행하여지는 또는 인질을 납치하는 등 민간인에 대한 행위를 포함하는 범죄행위”라고 정의하였다.²³⁾

제 3 절 분야별 테러리즘규제를 위한 국제협약

1. 배 경

오랜 기간동안의 토론에도 불구하고 총회는 그 동안 테러리즘의 정의에 대해 합의를 도출하지 못하였다. 그러나 테러의 정의에 대한 합의가 없다는 사실이 국제사회가 테러 문제와 투쟁하는데 아무런 진전이 없었음을 의미하는 것은 아니다. 국제연합과 다른 국제조직들은 특정한 형태의 테러리즘을 다루는 협약을 마련하여왔다. 테러리즘에 대한 모든 것을 망라한 포괄적인 단일의 정의에 매달리기 보다는 국제테러리즘을 방지하고 처벌할 수 있는 효과적인 법제도를 마련하기 위하여 국제사회는 테러주의자들의 활동에 속하는 것으로 판단되는 특정한 분야의 범죄를 확인하는 조약안을 안출하는데 목적을 둔 분야별 접근방법(sectoral approach)을 채택하였던 것이다. 이러한 접근방법을 따른 조약들은 테러 활동의 의도보다는 그 불법적 성격에 초점을 맞추고 있다.

그러므로 분야별 협약들은 어떠한 범죄는 그 자체가 테러의 의도 또는 목적을 가지고 있는지의 여부와 관계없이 국제적인 관심사가 되는 범죄로 간주될 수 있다는 가정을 확인해주고 있다. 실제로 분야별 접근방법의 장점은 테러리즘 또는 테러주의적 행위에 대해 정의를 내릴 필요가 없다는 것이다. 테러리즘의 정의는 관련 범죄의 처벌이 구체적인 테러리즘의 의도가 있음을 조건으로 하고 있는 경우에만 필요한 것이다. 그러나 테러리즘의 정의 부재는 테러주의적 행위의 억제를

23) http://en.wikipedia.org/wiki/UN_Security_Council_Resolution_1566.

부당하게 제한하게 되는 한도 내에서는 비생산적인 것이라 할 것이다.

이러한 분야별 테러방지 관련 협약들은 그 시각에 따라 다소 다를 수는 있지만 대략적으로 다음과 같이 설명할 수 있을 것이다. 즉 1963년 항공기 내에서 행하여진 범죄 및 다른 행위에 관한 협약(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft: 동경협약)을 시작으로 그 동안 10여건의 국제테러리즘 방지 및 제거와 관련된 국제조약들이 채택되었다.

2. 인질납치의 규제

국제연합 총회가 채택한 인질납치 행위와 관련하여서는 두 개의 협약이 있다. 즉, 1973년 외교관을 포함하는 국제적으로 보호받는 자에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomat Agents) 및 1979년 인질납치에 대한 국제협약(International Convention against the Taking of Hostages)이 발효되어 시행되고 있다.

3. 항공테러리즘의 규제

1960년대 이후 항공기 제작기술의 비약적인 발전과 더불어 제트 항공기의 운항이 보편화됨에 따라 인적·물적 국제 교류가 확대되었으며 이는 필연적으로 항공기를 이용한 범죄의 증가를 초래하게 되었다. 또한 그 무렵 중동에서의 항공기 납치 및 폭파 행위가 빈번하게 발생하게 되었다. 이러한 맥락에서 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)는 비행중인 항공기내에서 발생하는 항공 안전을 위태롭게 하는 범죄와 기타 행위를 규율하기 위한 1963년 동경협약을 항공의 안전 및 보안 분야에 관한 여러 협정들을 마련하게 되었다. 1970년 항공기 불법납치의 진압을 위한 협약(Convention for

the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft: 헤이그협약), 1971년 민간항공기의 안전에 대한 불법행위의 진압을 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation: 몬트리올협약), 민간항공 안전에 대한 불법행위의 진압을 위한 협약을 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적인 폭력행위의 진압을 위한 의정서(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation: 이른바 ‘몬트리올보충의정서’), 1991년 플라스틱폭발물의 표식에 관한 협약(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)이²⁴⁾ 이미 발효되어 있으며 2010년 북경협약과 북경의정서가 채택되었으나 아직까지 발효하지 않았다.

한편, 동경협약, 헤이그협약, 몬트리올협약 등 테러와 관련되어 있는 항공분야의 조약들은 1960년 및 1970년대 초의 당시 상황을 반영한 것이고 항공관련 범죄와 테러도 지능화되고 대형화되는 새로운 양태를 보이고 있는 최근의 현실을 반영하지 못하고 있다. 그 동안의 항공관련 테러를 살펴보면 항공보안 담당자 및 정보기관과의 두뇌 싸움이 치열하였다. 2011년의 9.11 테러는 항공기를 무기로 사용한 최초의 사건이며 2006년 8월 영국런던에서 액체폭발물을 사용한 테러의 시도 또는 2010년 11월에는 우편물 폭발사건 등은 테러가 새로운 형태로 발전하고 있음을 보여주고 있다.

ICAO는 기존의 항공보안 분야의 협약이 이러한 새로운 형태의 테러를 방지 또는 제거하기에는 결함이 많다는 점을 인식하게 되었다. 9.11테러 직후 ICAO 제33차 총회는 결의를 통하여 이사회에 민간항공의 안전에 대한 새로운 형태의 위협을 방지하기 위한 조치를 취하도록

24) 우리나라 조약집에는 「가소성 폭약의 탐지를 위한 식별장치에 관한 협약」이라는 명칭으로 게재되어 있다.

요구한 바 있다. 2009년 ICAO 법률위원회(Legal Committee)는 기존의 협약들을 최근의 민간항공에 대한 위협 형태에 부합되도록 수정할 필요가 있어 새로운 협약과 의정서 초안을 마련하였으며 2010년 북경에서 개최된 외교회의(diplomatic Conference)에서 이른바 동경협약과 의정서를 채택하였으며 아직 모두 발효되지 못하였다.

북경협약은 9.11테러에서 최초로 발생한 민간항공기를 납치하여 무기로 사용하는 행위, 다른 항공기 또는 지상의 표적을 공격하기 위해 민간항공기를 사용하는 행위 외에도 민간항공기내에서 무기를 사용하는 행위 및 민간항공기를 무기로 공격하는 행위를 처벌대상이 되는 범죄로 규정하고 처벌을 의무화하였다. ‘누구든지 비행중인 항공기를 이용하여 인명의 사망, 심각한 상해 또는 재산 및 환경에 심각한 피해를 초래한 때에는 그러한 자를 범죄자로 본다’는 규정이 신설되었다. 주지하다시피 테러리스트들은 그 동안 항공기를 테러에 이용하여 왔던 점을 고려하여 새로운 조항을 추가한 것이다.

또한 처벌대상이 되는 범죄의 범위를 더욱 넓혀 사람들을 조직 또는 지휘(command)하여 범죄를 저지르거나 범죄 또는 불법행위에 공범으로 참가하거나 그러한 의도로 범죄인의 도피·수사·기소 또는 처벌부터 벗어나는 것을 협조한 행위도 범죄로 본다고 하였다. 북경협약이 효력을 발생한 후 범죄행위의 배후 조직자 및 지도자도 범죄자로 규정되어 민간 항공안전을 방해하는 범죄활동 척결을 효과적으로 강화하게 될 것이다.

더 나아가, 향후에 발생할 수 있는 새로운 형태의 테러에 대해 유념하여 이를 규제하는 규정을 두었다. 즉, 생화학무기 및 핵물질을 이용하여 민간항공기에 공격을 하거나 생화학무기나 핵물질을 민간항공기를 이용하여 불법적으로 운송하는 것도 범죄로 보아 처벌대상으로 하였다. 이러한 무기 또는 물질이 테러주의자들의 수중에 들어가는 것을 방지하고자 한 것이다 .

또한 적용대상이 되는 범죄행위를 보다 효과적으로 억제하고 처벌하기 위해서는 국가의 관할권 확대가 필수적으로 요구되었다. 즉 관할권을 행사할 수 있는 국가의 범주에 범죄발생지국, 항공기등록국, 범죄인이 발견된 국가, 범죄인국적국, 피해자국적국(피해자가 무국적자인 경우에는 주소지국)을 포함시키게 되었다. 그 동안의 국가들의 경향을 살펴보면 예컨대, 민간항공기의 납치 등과 관련된 행위에 대해서는 관할권을 행사하는 국가로 하여금 범죄인에 대해 인도 또는 처벌 중 양자택일을 하도록 규정하고 있었지만, 정치적인 목적이 있는 경우 이를 정치범으로 보아 처리하는 경우가 적지 아니하였다. 인도하지 않고 형식적으로만 엄중한 처벌(severe penalty)을 하는 경우도 많았다. 그러나 북경협약에서는 범죄인의 피난처가 될 소지를 완전히 제거하였다. 따라서 협약의 적용대상이 되는 범죄행위자에 대해서는 정치범으로 처리할 수 없게 되었다. 또한 적용대상이 되는 시간적 범위를 비행시(in flight)에서 서비스 범위내로 확대하였다.

4. 해상테러리즘의 규제

1980년 해양항행의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)과 2005년 해양항행의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약의 의정서(Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation: 미발효) 및 대륙붕에 위치하는 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위의 억제를 의정서(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)도 해양에서의 테러행위를 규제대상으로 한다.

5. 핵테러리즘 규제

1987년 핵물질의 물리적 보호에 관한 협약(Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials: CPPNM)도 테러행위의 방지와 밀접한 관련이 있다. 2005년 이 협약을 개정하는 협약(2005 Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials)도 채택되었으나 아직 발효하지 않고 있다. 1987년의 원래 협약은 다른 국가로 이전되는 핵물질에 대한 물리적인 방호 조치만을 다뤘지만 2005년 개정 협약은 핵물질 보호, 이동 및 저장은 물론이고 테러행위로부터의 핵 시설 보호 등으로 그 적용범위를 확대하였다.

한편, 2005년 4월에는 국제연합 총회가 특별위원회의 검토를 거쳐 핵테러리즘 행위의 억제를 위한 협약(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)을 채택하였다. 이 협약은 인명살상, 재산·환경 파괴를 목적으로 한 핵물질·방사성물질 및 장치의 제조·보유·사용 행위 및 핵·방사성물질을 방출시키는 방법으로 핵시설을 사용·손상시키는 행위를 협약상의 범죄로 규정하고, 이를 국내법상 형사범죄로 규정하여(제2조) 처벌하도록 하고 있다.²⁵⁾ 제2조에 규정된 범죄는 협약의 발효 이전에 당사국 간에 존재하는 모든 범죄인 인도조약상의 인도대상범죄에 포함하는 것으로 간주되며 당사국들은 향후 그들 사이에 체결되는 모든 범인 인도조약상의 인도대상범죄에 그러한 범죄를 포함시켜야 한다(제13조).

25) 이 협약은 1994년 12월 국제연합 총회에서 ‘국제테러리즘을 제거하기 위한 조치에 관한 선언(Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)’이 채택된 이후 1996년 설치된 ‘국제테러리즘억제 특별위원회’에서 토의를 거쳐 2005년 4월 총회에서 채택되었다. 서명을 위하여 2005년 9월 개방된 이후 현재까지 115개국이 서명하였고, 2007.7월 발효(threshold : 22개국)되었으며 총 77개국이 비준(2012.10.12 현재)하였다.

각 당사국은 범죄가 자국 영역 안에서 행하여진 경우, 범죄가 그 행위시에 국기를 게양한 선박이나 자국법에 의하여 등록된 항공기 안에서 행하여진 경우 그리고 범죄가 자국민에 의하여 행하여진 경우에 관할권을 행사한다(제9조 제1항). 범죄자 또는 피의자가 자국의 영역에 소재하고 있는 당사국은 사정이 허락하는 한 기소나 인도를 목적으로 그 범죄자 또는 피의자의 신병을 확보하여야 하며(제10조 제2항) 관할권이 있는 국가에 이들을 인도하지 아니하는 경우에는 자국의 관할권을 확립하는데 필요한 조치를 취하여야 한다(제9조 제4항).

즉, 그 범죄가 자국의 영역에서 행하여졌는지의 여부를 불문하고 예외 없이 그 사건을 자국의 법에 의한 절차에 따라 기소를 위하여 권한 있는 당국에 즉시 회부하여야 하는 것이다(제11조 제1항). 협약 제2조에 규정된 범죄행위가 발생한 후 방사성물질·장치 또는 핵시설을 압수하거나 달리 통제함에 있어서 이들을 보유하고 있는 당사국은 이들의 처리에 상당한 주의를 기울여야 한다(제18조).²⁶⁾ 한편, 미국의회는 핵 테러 방지를 위해 최선의 노력을 하지 않고 있다. 핵 테러가 우리 시대의 가장 큰 안보 위협 가운데 하나라는 인식에도 불구하고 이 협약과 더불어 핵물질의 물리적 보호에 관한 협약의 2005년 개정 협약도 비준하지 않고 있다.²⁷⁾

26) 김한택, 『테러리즘과 국제법』, (지인북스, 2007), pp. 156-158 참조.

27) 9·11위원회는 “세계의 가장 위험한 테러분자들이 세계의 가장 위험한 무기를 손에 넣을 경우 미국은 또 한 차례 재앙적인 공격을 당할 것이다”라고 경고한 있으며 미 국방장관을 지낸 로버트 게이츠는 “고위 지도자들에게 밤잠을 못 이루게 만드는 걱정거리가 무엇인냐고 묻는다면 테러분자가 대량살상무기, 특히 핵무기를 손에 넣는 상황이라고 한결같이 대답할 것이다”라고 말한 바 있다. 향후 가장 우려되는 테러 형태중의 하나가 핵테러이며 핵 테러와 핵 확산의 위협은 사라지지 않고 있다. CPPNM의 개정협약은 체약국에게 국내에 보관되고 이용되고 수송되는 핵물질과 핵시설을 당사국이 보호할 것을 의무화하고 있다. 기존의 조약은 이런 물질의 국제적인 수송 때만 물리적 보호를 하도록 의무화했다. 핵테러 행위 진압을 위한 국제협약은 테러행위 범죄 용의자들의 수사, 기소, 범인인도에 따른 협력을 하는데 중요한 국제적 법률 기반을 마련하고 있다. 이 두 조약에 가입하면 미국은 현행법상으로 범죄가 되지 않는 행위를 장치 범죄로 처벌하는 법률을 제정하여야

이들 테러방지에 관한 여러 조약은 각기 규정방법은 다르지만, 테러의 억제에 관한 국제협력의 법적 틀을 규정한 것이다. 기본적인 형태는 모두 해당 국제테러행위의 구성요건을 정하고, 체약국의 국내법에서 중죄로 하고, 용의자를 모든 체약국에서의 재판에 의한 처벌을 가능케 하기 위한 재판관할권을 규정하고, 체약국내에서의 외국인에 의한 테러행위에 대해서도 범죄인을 인도하든가 아니면 소추하든가(either extradite or prosecute / aut dedere aut judicare)의 양자 택일의 의무를 규정하고, 테러리스트의 자금원 등도 차단하도록 하고 있다.²⁸⁾

6. 폭탄테러 및 자금제공의 규제

또한 직접적으로 테러리즘에 관한 내용을 다룬 협약으로는 1997년 테러주의 폭파행위의 억제를 위한 협약(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing: 이하 “폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약”이라 한다)과 1999년 테러리즘의 자금제공의 억제를 위한 국제협약(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism: 이하 “테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약”이라 한다)도 발효되어 시행중에 있다.

한다. 그 중에는 정부의 적절한 허가를 받지 않은 사람이 핵물질 이외의 방사능 물질을 소지하는 것이 포함된다. 미국은 이들 두 개의 조약의 비준에 앞서 보완입법이 상원에 계류중에 있다. 계류 중인 법안의 통과와 이 두 조약의 비준은 미 상원 법사위원회 및 본회의에 달려 있다. 조약 비준 과정에서 이 최종 단계를 완료하는 것이 핵 테러에 대처하고 핵무기 확산을 방지하는 데 필요한 법적인 틀을 현대화하고 강화하는 데 도움이 될 것이다. 이들 두 조약의 시행은 미국과 국제사회가 핵 테러 및 방사능 테러의 위협과 싸우고 핵무기 확산을 방지하는 역량을 강화하게 될 것이다. SEMMEL: Nuclear terrorism treaties still incomplete: Other nations look to U.S. as example, Washsington Times 9.14, 2012(<http://www.washingtontimes.com/news/2012/sep/13/nuclear-terrorism-treaties-still-incomplete>)의 내용을 요약하였음.

28) 테러리즘 관련 각종 자료(일반적 또는 지역적 조약, 국제연합에서 채택되는 각종 결의 및 선언, 반테러리즘위원회의 보고서 등)에 관해서는 Omer Elagab & Jeehaan Elagab, *International Law Documents Relating to Terrorism*, 3rd ed., (Routledge- Cavendish, 2007) 참조.

폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약은 24개조로 구성되어 있다. 서문에서는 국제평화와 안전의 유지 그리고 국가간의 우호관계와 협력을 모든 형태의 테러와 결부시키고 있다. 또한 1994년 12월 9일의 총회결의 49/60에 의한 국제테러활동의 제거를 위한 조치에 관한 선언 및 총회결의 51/210에 의한 1996년 그 보충 선언을 재확인하고 있다.

아울러 폭발성장치나 기타 치명적 장치를 사용한 테러공격이 점차 확산되어왔으며 기존의 다자간 법적 규범이 그러한 공격에 적절히 대처하지 못하고 있어 그러한 테러행위를 방지하고 그러한 범죄행위자를 기소·처벌하기 위한 효과적이고 실행가능한 조치를 고안·채택하는데 있어서 국가간 국제협력을 제고할 긴급한 필요성이 있음을 확인하고 있다.

제2조 제1항은 사람에게 사망 또는 심각한 상해를 초래하려는 의도 또는 중대한 경제적 손실의 결과를 가져오거나 가져올 수 있는 경우로서 그러한 장소·시설 또는 체계에 대한 대규모의 파괴를 야기하려는 의도를 가지고 공공장소, 국가 또는 정부시설, 공공교통시설 또는 기간시설에서나 그 내로 또는 그에 대하여 폭발성 장치 또는 기타 치명적 장치를 위법하고 고의적으로 전달·배치·방출·폭발시킨 자는 이 협약의 규정에 의한 범죄를 행하는 것이라고 규정하고 있으며 동 제2항은 미수범도 처벌하도록 하고 있다.

한편, 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제2조 제1항은 (1) 부속서에 열거된 조약의²⁹⁾ 범위에서 각각의 조약이 규정한 범죄를 구성

29) 부속서에서는 9개의 조약들을 열거하고 있다. 이를 간단히 줄여 소개하면 다음과 같다: 1970년 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약, 1971년 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약, 1973년 외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 예방 및 처벌에 관한 협약, 1979년 인질납치 방지에 관한 국제협약, 1980년 핵물질의 방호에 관한 협약, 6. 1988년 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서, 1988년 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약, 1988년 대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 의정서 및 1997년 폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약.

하는 행위 또는 (2) 그 밖의 행위로서 그 행위의 목적이 그 본질이나 경위상 사람을 위협하거나 정부·국제기구로 하여금 어떤 행위를 하도록 또는 하지 않도록 강제하기 위한 것인 경우로서 민간인이나 무력충돌시 적대행위에 적극적으로 가담하지 아니한 그 밖의 자에 대하여 사망이나 중상해를 야기하려는 의도를 가진 행위를 위하여 사용된다는 의도를 가지거나 전부 또는 부분적으로 사용될 것임을 인지하고, 직접적·간접적으로 또는 위법적·고의적으로 모든 수단에 의하여 자금을 제공하거나 모금하는 자를 이 협약의 규정에 의한 범죄를 행한 자로 보고 적용대상으로 하고 있다. 제4항에 따라 미수범외에 공범으로 참가하는 경우, 범죄를 조직하거나 지시하는 경우 등도 처벌대상으로 하고 있다. 제6조는 당사국으로 하여금 이 협약상의 범죄행위가 정치적·철학적·이념적·인종적·민족적·종교적 또는 그 밖의 유사한 성질에 관한 고려에 의하여 정당화되지 못하도록 적절한 경우에 국내입법을 포함하여 필요한 조치를 채택하도록 하고 있다.

7. 분야별 테러관련 국제협약의 특징

국제연합이 반테러조치의 일환으로 설명하는 분야별 협약들은 다음 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째 규제 대상행위의 정치적 또는 이데올로기적 목적이나 그 수행자의 동기를 고려함이 없이 특정한 형태의 테러주의 행위에 대한 “활동상 정의”(operational definition)를 채택하고 있다. 이는 규제대상행위가 그 동기를 고려함으로써 정당화될 수 없는 모든 사람의 이익에 심각한 위협이 된다는 점에 대한 국제사회의 컨센서스를 반영하고 있다.

둘째, 비국가적 행위자(개인과 조직)의 행동에 초점이 맞추고 있으며 당해 협약의 당사국들은 테러리즘에 대한 투쟁에 모두 적극적으로 동맹국으로 간주된다. 협약 당사국 자신이 테러주의 행위자인지의 문제는 고려하지 아니한다.

셋째, 협약 당사국들이 규제대상범죄를 수행한 자들에 대한 체포 및 소추에 협력하는 문제를 다루기 위한 형법 집행 모델을 채택하고 있다. 구속력 있는 국제조약에서 테러 문제를 다루는 이러한 행위특정적(act-specific) 접근방법은 비교적 최근까지는 지속되어 왔다. 그러나 이와 같이 특정한 형태의 테러리즘에 대한 정치적 규제에 대한 컨센서스가 이루어졌다고는 하지만 법적으로 만족스러운 정도로 테러리즘에 대한 정의를 내리는 시도는 없었다.

제 4 절 국제테러리즘의 포괄적 규제를 위한 국제협약안

1. 의 의

그 동안 국제사회는 두 개의 포괄적인 테러대응 협약의 시행을 위해 노력하여왔으나 어느 것도 성공에 이르지지는 못하였다. 즉 국제연맹(League of Nations)의 1937년 테러리즘의 방지 및 처벌을 위한 협약(Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism)은 발효하지 못하였다. 합의된 정의의 필요성, 바람직함 및 가능성에 대해서는 약간의 회의론도 존재하였음에도 불구하고 채택 후 협상이 진행된 국제연합의 국제테러리즘에 대한 포괄적 협약은 아직 그 조문이 완전히 타결되지 못하고 있다. 9·11테러사건은 국제연합에 의한 거듭 일반적 및 포괄적인 규제방법에 기초한 국제테러리즘 규제체제의 강화를 강하게 촉진하는 동인이 되었다.

2. 1937년 테러리즘의 방지 및 처벌을 위한 협약

1930년대 말 국제사회는 테러리즘의 정의에 대한 최초의 시도를 하였다. 결국은 발효하지 못했던 국제연맹의 1937년 테러리즘의 방지

및 처벌을 위한 협약 제1조 제1항은 “테러리즘 행위”(acts of terrorism)을 ‘국가를 대상으로 하면서 특정한 사람들 또는 사람들 집단 또는 일반대중을 염두에 둔 공포상태(a state of terror)를 야기 위하기 위한 의도를 가진 또는 그와 같이 계산된 범죄행위’(criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public)라고 정의하였다. 제2조는 다음과 같은 행위가 만약 다른 국가를 대상으로 한 경우 및 제1조에 포함된 정의에 속하는 테러리즘 행위를 구성하는 경우에는 테러주의 행위로 포함시키고 있다:

1. 다음의 자에 대한 사망 또는 중대한 신체적 손상 또는 자유의 상실을 초래한 고의적인 행위:
 - a) 국가원수, 국가원수의 대권(prerogatives)을 행사하는 자, 그들의 세습적인 또는 지정된 후임자(successors);
 - b) 위에서 언급한 자들의 부인이나 남편;
 - c) 공적 직무를 담당하는 또는 공공의 직위를 가진 자의 공적인 자격과 관련하여 테러주의 행위의 대상이 된 경우에는 그러한 자들
2. 다른 체약국의 당국의 소유이거나 지배를 받는 공공재산 또는 공공목적에 사용되는 재산에 대한 고의적인 파괴 또는 손상
3. 일반대중의 구성원들(members of the public)의 생명을 위태롭게 하기 위해 계산된 고의적인 행위
4. 이 조의 앞의 규정에 속하는 범죄를 수행하기 위한 시도(미수범)
5. 어떠한 범죄의 일부가 이 조의 적용대상이 되는지의 여부에 불구하고 어떠한 국가에서의 수행을 목적으로 한 무기, 탄약, 폭발물 또는 유해한 물질의 제조, 취득, 소유 및 제공.

3. 국제연합의 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안

국제연합의 테러대책에 관해서는 개별적인 섹터 접근방법만으로는 불충분하다는 관점으로부터 인도로부터 1996년 포괄적인 국제테러방지를 위한 협약의 작성이 제안되어 협상이 진행되었으며 2000년 2월에는 27개 조문으로 구성된 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약 (Comprehensive Convention on International Terrorism) 초안이 제출되었다. 국제연합총회는 동년 12월 12일의 결의에 의해서 회원국들에 테러 방지를 위한 여러 조약에 가능한 한 초기에 가입할 것을 촉구함과 동시에, 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안의 작성 및 핵테러방지협약의 잔존문제의 해결을 지시하고, 특별위원회 및 총회의 회기중에는 제6위원회(법률문제)에서 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안에 대해서도 심의가 개시되었다. 이 협약의 목적은 모든 형태의 국제테러리즘의 비난하고 테러주의자, 그 자금제공자 및 지원자에 대한 자금, 무기 및 피난처에의 접근을 부인하기 위한 것이다.

2000년 이후에도 국제연합 총회는 이 협약안에 대한 협상을 계속하여왔다. 협약안에 관한 협상조정인(coordinator)인 Carlos Diaz-Paniagua의 말을 빌리면 협약에서 테러리즘의 정의와 관련하여 반드시 고려되어야 할 요소는 법적 정확성(legal precision) 확실성(certainty) 및 범죄행위의 (테러리즘에 해당되는지의 여부에 관한) 공정한 평가(fair-labeling)등인 바, 이것들은 모두 적법절차(due process)를 준수하여야 할 인권법상의 의무에서 파생되는 원칙이다.³⁰⁾

테러리즘에 대한 정의는 정치적 정의(political definition)가 되어서는 아니된다. 2002년 이후 포괄적 국제테러협약의 협상테이블에 올려져 왔던 테러리즘 범죄의 정의는 다음과 같다: 어떠한 자가 이 협약의

30) Robert P. Barnidge, *Non-State Actors and Terrorism: Applying the Law of State Responsibility and the Due Diligence*, (Principle 2007), p. 17.

의미내에 있는 범죄를 수행하여 어떠한 수단으로 불법적이고 고의로 (a) 타인의 사망 또는 심각한 신체적 상해, (b) 공공목적으로 사용되는 장소, 국가 또는 정부의 시설, 공공운송시스템, 사회기반시설 또는 환경을 포함하는 공공재산 또는 사인 재산에 대한 심각한 피해 또는 (c) 「행위의 목적이 그 성격이나 정황상 주민을 위협하거나 정부 또는 국제조직으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 또는 삼가하도록 강요하기 위한 것인 경우에는 중대한 경제를 손실을 초래하거나 초래할 우려가 있는 (b)에 언급된 재산, 장소, 시설 또는 시스템에 대한 피해」를 초래한 경우이다.

여기에서 보듯이 (b)호의 공중이용장소 등에 대한 피해는 일반적인 상황에서는 심각한 피해가 발생해야 테러리즘이 되며 다만 ©호에 열거된 목적인 경우에는 심각한 피해가 아니라 단순한 피해를 주었어도 테러리즘이 된다. 그런데, 이러한 정의는 그 자체로는 논란이 되지 아니하였지만, 협상이 교착상태에 빠진 이유는 그 정의가 어떠한 국가의 군대 및 자결운동(Self-determination movements)에 대해서도 적용되는가를 둘러싼 상반된 입장차이 때문이었다. Thalif Deen은 그러한 상황을 다음과 같이 설명한 바 있다: 협약 초안의 핵심적인 난제는 테러리즘의 정의를 포함하는 몇 가지 논란의 대상이 되면서도 기본적인 쟁점을 둘러싼 것들이다. 예컨대, “테러주의단체”를 “해방운동”(liberation movement)과 어떻게 구분하여야 할 것인가, 만약 어떠한 국가의 군대가 테러리즘 행위를 행하였다고 판단되는 경우 어떻게 볼 것인가 등이다. 국가의 군대가 테러리즘 행위를 하였을 때에도 그러한 활동을 테러의 범주에서 배제시킬 것인가, 만약 배제되지 아니한다면 이러한 활동이 어느 정도까지 국가테러리즘을 구성하게 되는가, 국가테러리즘 테러주의 단체(terrorist organisation)를 해방운동(liberation movement)과 구분하여야 하는가 등이 테러의 정의에 대한 의견이 대립되는 예이다.³¹⁾

31) Thalif Deen, POLITICS: U.N. Member States Struggle to Define Terrorism, IPS 25 July

대부분의 서방국가들이 지지하는 협상조정인 Carlos Diaz-Paniagua은 이러한 문제를 해소하기 위하여 다음과 같은 예외를 제안한 바 있다.

- 이 협약의 어떠한 규정도 국제법상 특히 국제연합 헌장의 목적과 원칙 및 국제인도법(international humanitarian law)상의 국가, 인민 또는 개인의 기타 권리, 의무 및 책임에 영향을 미치지 아니한다.
- 무력투쟁중 군대의 활동은 그러한 용어가 국제인도법에 따라 이해되는 것으로 국제인도법의 지배를 받기 때문에 그러한 활동은 이 협약의 지배를 받지 아니한다.
- 어떠한 국가의 군대가 자신의 공무 수행과정에서 수행한 활동은 국제법의 다른 규칙의 지배를 받는 한도 내에서는 이 협약의 지배를 받지 아니한다.
- 이 조의 어떠한 규정도 (이 협약이 아닌 다른 규범상으로) 비합법적인 행위를 관용하거나 합법화하지 아니하며 다른 법에 의한 소추를 배제하는 것은 아니다.³²⁾

반면에 이슬람회의기구(Organisation of the Islamic Conference) 회원국들을 다음과 같은 예외를 주장하였다;

1. 외국의 점령 상태를 포함한 무력충돌 중에 당사자들의 활동은 그러한 용어가 국제인도법에 따라 이해되는 것으로 국제인도법에 의해 지배를 받기 때문에 그러한 활동은 이 협약의 지배를 받지 아니한다.
2. 어떠한 국가의 군대가 자신의 공무 수행과정에서 수행한 활동은 국제법과 부합되는 한도내에서는 이 협약의 지배를 받지 아니한다.

2005.<http://www.ipsnews.net/2005/07/politics-un-member-states-struggle-to-define-terrorism/>.
32) 괄호 부분은 연구자가 의미를 살리기 위해 추가하였음.

제 5 절 지역적 국제조직에 의한 테러리즘 규제

1. 유럽의 테러리즘 규제

(1) EU 이사회의 결정

9.11테러 발생이후 2002년 채택된 ‘테러리즘과의 투쟁에 관한 이사회 기본결정(Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism(OJ 2002 L 164/3~7))가 채택되었으며 유럽체포영장 및 인도절차에 관한 이사회 기본결정(Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision: 2002/584/JHA)에서는 테러범은 소추하거나 인도하여야 하기 때문에 인도하는 경우 체포와 인도를 용이하게 하기 위해서 유럽체포영장제도를 도입하였다. 이는 어느 회원국이 다른 회원국에게 테러범의 체포와 인도를 요구하는 영장인 바 EU 회원국간의 범죄인인도조약을 대체하는 것이라는 점에서 테러리즘에 대한 회원국간의 사법공조를 위해 필요한 제도라 할 수 있다. 이 유럽체포영장에 따라 다른 회원국으로부터 인도 청구를 받은 국가는 체포 후 60일내에 인도에 관한 결정을 내리고 그 후 10일내에 인도하도록 하고 있다. 또한 그 적용 대상이 되는 범죄인 테러리즘 범죄 또는 그와 같이 간주되어야 할 범죄를 명확히 하기 위해 32개의 유형을 열거하고 있다.

한편 테러자금의 차단 및 자산동결과 관련하여서는 9.11테러 발생이전의 탈레반에 대한 제한조치에 관한 1999년 11월 15일 이사회 공동입장(COUNCIL COMMON POSITION of 15 November 1999 concerning restrictive measures against the Taliban(1999/727/CFSP))을 들 수 있다.

이 공동입장은 제목에서도 볼 수 있듯이 대상을 구체적으로 적시하여 테러에 사용되는 자금을 차단하기 위한 수단의 일환으로 테러리즘 관련자들의 자산을 동결하는 것을 목적으로 한다. EU 이사회의 이 조치는³³⁾ 한 달 앞선 1999년 10월 15일 국제연합 안전보장이사회가 제 4051차 회의에서 채택한 결의 1267(1999)을³⁴⁾ 지역적으로 실시하는 결정이라고 할 수 있다. 이 조치는 4개 조문으로 된 짧은 내용을 가지고 있으며 9.11테러 사건이 발생하기 전부터 탈레반을 테러단체로 판단하고 있음을 보여주고 있다.³⁵⁾ 또한, 아프가니스탄의 탈레반과 관련된 비행금지 및 자금 및 기타 재정源의 동결에 관한 이사회 규칙 337/2000호(COUNCIL REGULATION (EC) No 337/2000 of 14 February 2000 concerning a flight ban and a freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan)는 12개 조문과 3개의 부속서로 구성되어 있으며 앞서 언급한 1999년의 COUNCIL COMMON POSITION을 수정하여 빈라덴 외에 제재위원회가 구체적으로 지정

33) http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/afghanistan/727.

34) http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/GeldwtschereiundTerr_2675/DieVereintenNationen/Security_Council_Resolution_1267-1999.pdf.

35) EU조약 제5편에 따라 채택된 이 조치의 원본은 다음과 같다.

- (1) On 15 October 1999 the United Nations Security Council adopted Resolution 1267 (1999) setting out measures to be imposed against the Afghan faction known as the Taliban, which also calls itself the Islamic Emirate of Afghanistan, Unless the Taliban turn over Usama bin Laden by 14 November 1999; these measures concern a ban on flights by carriers owned, leased or operated by the Taliban and a freeze of funds and other financial resources held abroad by the Taliban;

- (2) Action by the Community is needed in order to implement the measures cited below, HAS ADOPTED THIS COMMON POSITION:

Article 1 Flights to and from the European Community carried out by aircraft owned, leased or operated by or on behalf of the Taliban under the conditions set out in UN SCR 1267 (1999) will be banned.

Article 2 Funds and other financial resources held abroad by the Taliban under the conditions set out in UN SCR 1267 (1999) will be frozen.

Article 3 This Common Position shall take effect on the date of its adoption.

Article 4 This Common Position shall be published in the Official Journal.

하는 대상과 관련된 개인과 단체의 자산을 동결하기 위한 규칙이다.³⁶⁾

2001년 3월 6일 채택된 이사회 규칙 467/2001(COUNCIL REGULATION (EC) No 467/2001 of 6 March 2001)³⁷⁾ 앞서 언급한 이사회 규칙 337/2000을 폐지하고 탈레반과 그 관련자, 빈라덴 및 알카에다와 그 관련자에 대해서도 자산동결 조치의 대상으로 특정하였다. 그 후 2002년 5월 27일 채택된 이사회 공동입장(Common Position 2002/402/ CFSP)³⁸⁾ 국제연합 안전보장이사회 결의 1390³⁹⁾ 이행을 위한 것이며 ‘이사회 규칙 467/2001을 폐지하고 ‘이사회 규칙 881/2002’로 대체하였으며 2003년 이사회 공동 입장(COUNCIL COMMON POSITION 2003/140/CFSP of 27 February 2003 concerning exceptions to the restrictive measures imposed by Common Position 2002/402/CFSP)은 이사회 공동입장 2002/402의 예외에 관한 내용을 담고 있다.

한편, 이와 같이 대상을 특정한 자산동결을 위한 조치 외에도 일반적인 테러리즘의 관련자에 대한 조치들이 있다. ‘이사회 공동입장 2001/931’⁴⁰⁾은 국제연합안전보장이사회 결의 1373호⁴¹⁾에 따른 것임을

36) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R0337:20000617:EN:PDF>.

37) COUNCIL REGULATION (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/council_regulation_ec_467_060301.pdf.

38) COUNCIL COMMON POSITION of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP).

39) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/216/02/PDF/N0221602.pdf?OpenElement>.; 이에 관한 간략한 설명은 http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1390 참조.

40) Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (OJ 2001 L344/93~96). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:EN:HTML>

41) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>;

분명히 하고 있으며 그 명칭에서도 알 수 있듯이 대상이 특정되어 있지 아니하다. 여기에서는 테러행위에 관계된 자의 자금동결을 결정하여 동결자산이 되는 개인, 집단 또는 단체의 목록을 부속서(ANNEX First list of persons, groups and entities referred to in Article 1)로서 첨부하고 있으며, 여기에 첨부된 내용은 국제연합안전보장이사회가 특정한 개인, 집단 또는 단체가 포함되어 있다. 2001년 12월에는 이 공동입장을 실시하기 위해 이사회 규칙 2580/2001'을 채택하였는데, 이 규칙은 테러 관계자가 보유하는 자산의 일반적 동결을 목적으로 한 것으로 그 자산동결대상자의 범위가 기존 이사회 규칙 467/2001의 대상자외의 자로 넓혔다. 이와 같은 EU의 테러리즘 관련자의 자금동결은 위한 조치는 그 후로도 계속해서 업데이트되었으며 2009년에는 COUNCIL COMMON POSITION 2009/67/CFSP of 26 January 2009 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2008/586/CFSP 이 채택되었다.

이러한 공동입장이나 규칙 외에도 2005년의 '자금세탁 및 테러주의자 자금조달의 목적을 위한 금융시스템의 이용 방지에 관한 유럽의회 및 이사회회의 지침'(Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing)이⁴²⁾ 있다.

이에 관한 설명은 http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1373 참조.

42) Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (OJ 2005 L309/15~36); 또한 Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ 2001 L344/70~75)이 있다.
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l24016a_en.htm. 및 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l24402_en.htm.

이 지침의 목적은 테러리즘에 사용되는 자금의 세탁이나 조달을 방지함으로써 테러주의자들의 활동 재원을 차단하려는 것이다. 이 지침은 금융 및 신용기관(financial and credit institutions) 그리고 상품 공급자(현금 15,000 EUR를 초과하는 현금 지불이 된 경우)를 포함하는 금융 분야에서 근무하는 일정한 법인과 자연인에게도 적용된다. 이들 기관과 사람은 금전 세탁(money laundering) 및 테러주의자 자금조달(financing of terrorism)의 리스크를 고려하여 고객에 대한 정당한 주의(customer due diligence: CDD)를 기울여야 한다.

이 지침에서 내린 ‘금전 세탁’의 정의는 의도적으로 행해진 경우의 다음과 같은 행위이다. ① 불법적 출처를 감추거나 위장하기 위하여 범죄활동으로부터 유래하는 재산의 전환 또는 이전, ② 범죄활동으로부터 유래한 것으로 알려진 재산의 진정한 성격, 출처, 위치, 처분, 이동 또는 소유권을 감추거나 위장하는 것, ③ 범죄활동으로부터 유래한 재산의 취득, 보유 및 사용, ④ 이상에서 명시된 어떠한 활동의 수행에의 참여 또는 협력 등이다. 자금세탁이 세탁된 재산을 형성시키는 활동이 다른 EU회원국이거나 비EU국가에서 수행된 경우에도 자금세탁으로 본다.

‘테러주의자 자금조달’이란, 인질납치, 허위 행정문서 작성, 테러주의 집단의 지도 등 ‘테러리즘과의 투쟁에 관한 이사회 기본결정 2002/475/JHA’(Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism)에서 정의된 모든 범죄행위를 수행할 목적으로 한 금전의 제공 및 모금을 말한다. 이 지침은 신용 및 금융 기관, 독립된 법률전문인, 공증인, 회계사, 감사, 조세상담인, 부동산 중개인, 카지노, 신탁 및 회사 서비스 제공자(trust and company service providers) 및 (15,000 EUR을 초과하는 현금지급이 이루어지는 경우의) 모든 상품제공자에 대해 적용된다. 지침이 적용되는 실체(entities)와 개인(persons)은 영업관계를 맺는 때 및 15,000 EUR이상의 직업상의 거래를 하는 때에는 자금의

규모와 관계없이 금전 세탁이나 테러주의 자금조달의 혐의가 있는 경우 의심스러운 거래에 관한 신고를 하여야 한다. 이 지침은 2007년 Directive 2007/64/EC,⁴³⁾ 2008년 Directive 2008/20/EC,⁴⁴⁾ 2009년 Directive 2009/110/EC,⁴⁵⁾ 2010년 Directive 2010/78/EU을⁴⁶⁾ 통해서 부분 개정을 하였다.⁴⁷⁾

그 밖에도 ‘효과적’인 테러행위자의 적발 및 테러행위의 억제를 위해 2005년 9월 20일 회원국들 법집행기관 간의 ‘테러범죄에 관한 정보교환과 협력에 관한 이사회 결정’(Council Decision 2005/671/JHA on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences)⁴⁸⁾을 채택하였다.

43) Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC.

44) Directive 2008/20/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 amending Directive 2005/60/EC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, as regards the implementing powers conferred on the Commission

45) Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC

46) Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC

47) http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l24016a_en.htm#amendingact

48) Council Decision 2005/671/JHA on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences (OJ 2005 L253/22~24); 또한 Council Decision 2008/633/JHA concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences (OJ L218/129~136)가 있다. 이상은 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33252_en.htm 및 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l14512_en.htm을 참조.

EU 국가들은 공통의 역사적·사회적 발전과 정치적 유사성을 가지고 있기 때문에 테러리즘에 대한 정의와 그 방지와 진압에 관한 입장의 통일을 얻어낼 수 있었다고 할 수 있다. 즉 그러한 배경하에 테러범죄의 처벌 의무화, 테러행위자의 범죄인 인도를 위한 유럽체포영장제도의 도입 등을 통한 사법공조를 규정할 수 있었던 것이다. 테러행위자의 처벌은 개별 회원국에 맡겨져 있지만 상당한 정도의 양형의 통일성을 도모하는 규정을 두고 있다는 점에도 주목하여야 한다.

(2) 테러리즘억제에 관한 유럽협약(European Convention on the Suppression of Terrorism)

이 협약은 1976년 11월 10일 채택되었으며 1978년 발효하였고 2003년 개정의정서에 의하여 개정되었다. 유럽평의회(Council of Europe)⁴⁹⁾ 회원국들은 유럽이사회 목적이 회원국간의 단결 강화에 있음을 고려하고, 테러행위증가로 야기된 우려가 증대되고 있음을 인식하였다. 이러한 맥락에서 이 협약은 테러범의 소추와 처벌을 피할 수 없음을 보증하는 효과적 조치가 바로 범죄인인도임을 확신하고 범죄인 인도조치에 대한 회원국간의 약속을 담고 있다. 협약 제1조는 테러로 인한 범죄는 어떠한 경우에도 정치범, 정치범과 관련된 범죄 또는 정치적 동기로 사주된 범죄로 간주되어서는 안 된다고 규정하고 있다. 이러한 범죄들은 모두 인도대상이 되는 범죄로 규정하고 있다. 그러나 유럽협약은 당장 포괄적 테러협약이 없는 상황에서 단계적인 해결방안으로

49) 유럽평의회(Council of Europe)는 유럽연합(EU)과는 관계가 없으며, EU의 이사회(Council)와 혼동하기 쉽다. 이러한 혼란을 피하기 위하여 유럽평의회라고 번역하였으나 이 역시 우리나라에서 공식화된 것은 아니다. 1949년 5월 5일, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 이탈리아, 프랑스의 10개국으로 발족하였으며, 47개국으로 구성되어 있다. 유럽의 경제·사회적 발전을 촉진하기 위해 가맹국의 긴밀한 협조에 의한 공동의 이상과 원칙을 옹호함과 유럽의 점진적 통합을 목적으로 하는데, 국방(군사)문제는 다루지 않는다.
http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%A0%EB%9F%BD_%ED%8F%89%EC%9D%98%ED%9A%8C.

서는 의미가 있으나 체계적이고 포괄적인 테러협약으로서는 매우 미흡하다고 하겠다.

원래의 협약과 2003년 개정의정서를 반영한 통합(consolidated) 문서를 요약하여 설명하면 다음과 같다.⁵⁰⁾ 제1조는 테러와 관련된다고 판단되는 여러 협약상의 범죄를 정치적 범죄, 정치적 범죄와 관련된 범죄 또는 정치적 동기에 의한 범죄로 보지 아니하도록 하고⁵¹⁾ 테러행위에 범주에 그 미수행위와 방조행위를 포함시키고 있다(제2항).

제2조는 체약국간의 범죄인인도와 관련하여 제1조에서 정하는 행위에 해당되지 아니한 경우에도 사람의 생명, 신체적 완전성 및 자유에 반하는 중범죄를 제1조의 범죄와 동일하게 취급할 수 있도록 하고 있다. 또한, 제1조 및 제2조의 범죄는 인도대상범죄임을 명백히 하고 있다(제4조). 다만, 범죄인인도청구의 목적이 피인도자의 인종, 종교, 국적, 민족적 뿌리 또는 정치적 의견을 이유로 기소 또는 처벌하려는 것 등인 경우에는 다른 가입국에게 인도 또는 사법공조의 의무가 없다(제5조 제1항). 만약 체약국이 자국내에 있는 테러혐의자를 다른 체약국의 인도요청이 있음에도 인도하지 아니할 경우에는 제1조의 범죄에 대한 재판권할권을 행사하여 소추하여야 한다(제6조 및 제7조 참조).

제8조는 사법공조에 대하여 규정하고 있는 바, 공조는 정치적 범죄, 정치적 범죄와 관련된 범죄 또는 정치적 동기에 의한 범죄라는 이유

50) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090-rev.htm>.

51) 이러한 협약으로 제1조 제1항에서 열거된 것은 다음과 같다. a) 1970년 헤이그협약(항공기불법납치 방지를 위한 협약), b) 1971년 몬트리올협약(민간항공의 안전에 대한 불법행위방지를 위한협약), c) 1973년 뉴욕협약(외교관을 포함한 국제적 보호인사에 대한 범죄의 처벌 및 예방에 관한협약), d) 1979년 뉴욕협약(인질납치방지협약), e) 1980년 비엔나협약(핵물질의 물리적 방호에 관한협약), f) 1988년 몬트리올 의정서(민간항공의 안전에 대한 불법행위방지를 위한 협약을 보충하는, 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위 억제에 관한 의정서), g) 1988년 로마협약(해상항행안전에 대한 불법행위 억제를 위한 협약), h) 1988년 로마의정서(대륙붕에 위치한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 의정서), i) 1997년 뉴욕협약(폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약) 및 j) 1999년 뉴욕협약(테러자금조달 억제를 위한 국제협약).

만으로 거부되어서는 아니된다고 규정하고 있다(제1항). 제10조에 의하면 유럽범죄문제위원회(European Committee on Crime Problems: CDPC)는 다음에 관한 책임을 진다. 즉, a) 협약 적용과 관련된 문제의 접수, b) 협약적용의 간소화 및 개선을 위한 제안, c) 협약의 개정권고 및 개정의견, 제12~13조에 따른 체약국의 개정의견을 각료위원회에 제출, d) 협약 적용문제에 관한 의견을 체약국의 요청에 따라 표명, e) 협약 집행관련 어려움해결에 필요한 모든 조치 및 f) 각료위원회에 이 조항 실행의 경과보고 등이다.

그 밖에 제11조는 협약의 적용 및 해석과 관련 체약국간의 분쟁해결절차를 규정하고 있으며 제17조 제1항은 다음과 같은 사항을 보장하기 위한 對테러체약국회의(Conference of States Parties against Terrorism)에 관하여 규정하고 있다 즉, a) 유럽범죄문제위원회와의 긴밀한 접촉하에 이 협약의 효과적인 운영 및 제반 문제의 인식, b) 제16조 및 특히 제16조 8항의 절차에 따른 권리의 심의, c) 대테러방안과 관련된 중요한 법률·정책개발정보의 교환, d) 각료위원회의 요청에 따라, 특히 형사협력이 필요한 부분에서는 유럽범죄문제위원회와 협의하여 대테러분야에서 유럽평의회가 채택한 조치 그리고 대테러활동분야의 국제협력 향상을 위해 필요한 추가조치의 제안 심사 및 e) 대테러활동분야의 의견수렴 및 범죄문제위원회 위임사항의 집행 등이다.

(3) 유럽평의회(Council of Europe) 테러방지협약

2006년 유럽평의회 테러방지협약(Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)⁵²⁾ 본문 32개조와 부속서로 구성되어 있으며 유럽평의회에 후원하에 협상된 지역적 조약이다. 이 협약의 규정에서 가장 주목할 만한 것은 이 협약이 정의한 다음과 같은 세 가지 새로운 범죄이다. 즉, ① Public Provocation to Commit a Terrorist Offence. ② Solicitation

52) <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/coe-conv-on-terr-jhrc-report.pdf>.

of Persons to Commit Terrorist Offences 및 ③ Provision of Training for Terrorist Offences이다. 당사국들은 자국의 국내법제에 이러한 범죄에 관한 규정을 두도록 요구되고 있다. 그러나 국제적인 관련성이 있는 범죄행위와 관련하여서만 그러한 의무가 적용된다. 테러주의 범죄(terrorist offences)는 이 협약 채택 당시 시행중이던 부속서에서 정한 테러리즘에 관한 국제협약에서 정의한 범죄들로 정의되었다(제1조).⁵³⁾

제3조(국내테러방지정책)는 “각 당사국은 자국에 적용될 수 있는 경우에는 인권과 기본적 권리의 보호에 관한 협약(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms),⁵⁴⁾ ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’(International Covenant on Civil and Political Rights)에 규정된 인권에 관한 의무 및 ‘기타 국제법상의 의무를 존중하여, 테러범죄와 그 부정적 효과의 방지를 위해 치안기관의 교육훈련, 교육, 문화, 매체 및 공공의 인식제고 분야에서 적절한 조치를 취해야

53) 부속서에 열거된 협약은 11개로 다음과 같다: Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970; Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, concluded at Montreal on 23 September 1971; Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, adopted in New York on 14 December 1973; International Convention Against the Taking of Hostages, adopted in New York on 17 December 1979; Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted in Vienna on 3 March 1980; Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988; Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988; Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988; International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted in New York on 15 December 1997; International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted in New York on December 1999; International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, adopted in New York on 13 April 2005(이 협약은 2008년 9월 11일 부속서의 개정에 따라 추가되었으며 개정 내용은 2009년 9월 13일 발효).

54) 1950년 채택된 이른바 유럽인권협약(European Convention of Human Rights)을 말하며 채택 후 몇 차례 개정되었다. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

한다”라고 규정하고(제1항). 테러범죄방지를 위해 a) 정보교환, b) 인 간의 신체 및 재산의 보호증진 및 c) 비상사태대비 훈련 및 조정계획의 향상 등 당사국간의 협력증진에 필요한 조치를 취하도록 하고 있다 (제2항). 또한 제4조는 테러방지에 관한 국제협력에 관하여 규정하고 있다.

한편 이 협약에서 가장 논란이 많은 부분은 테러주의 범죄 수행의 공공연한 선동(Public Provocation)의 정의이다. 제5조는 공공연한 선동을 ‘그러한 행동(대중에게 메시지를 의도적으로 배포하는 것)이 직접 적으로 테러주의 범죄를 옹호하는 것인지의 여부에 관계없이 하나 또는 그 이상의 테러주의 범죄가 행하여질 수 있는 위험을 초래하는 경우 테러주의 범죄의 수행을 선동하는 것을 의도로 대중에게 메시지를 의도적으로 배포하는 것’으로 정의하고 있다.⁵⁵⁾ 이 규정은 법적인 맥락에서 테러리즘에 대한 선동(incitement)을 최초로 시도한 것이다. 다만 이러한 개념의 범위에 대해서는 정의하지 않고 있다.

제12조는 당사국으로 하여금 국제법이⁵⁶⁾ 인정하는 표현의 자유와 양립되는 방식으로 그 범죄에 대해 적용하도록 요구하고 있다. 이 협약상의 의무를 이행함에 있어서 회원국들은 이 협약에서 규정한 이상의 조치를 취하고 있다.⁵⁷⁾

제6조는 테러범의 모집에 대해서 규정하고 있는 바, 그 정의를 ‘테러범죄의 실행 또는 실행에 가담하거나 한 개 이상의 테러범죄의 실행에 기여할 목적으로 단체나 그룹에서 활동할 타인을 끌어들이는 행

55) 제 5 조 (테러범죄를 일으키기 위한 선동) 1. “테러범죄를 일으키기 위한 도발”이라 함은 테러범죄를 선동할 의도로 메시지를 공중에 배포하거나 공중이 볼 수 있게 하는 행위로서, 그 행위가 직접 테러범죄를 옹호하는 여부와 관계없이 한 개 이상의 테러범죄를 일으킬 위험을 초래하는 경우를 말한다. 2. 각 체약국은 필요하면 1항에서 정의된 “테러범죄를 일으키기 위한 선동”을 국내법에서 범죄로 규정하는 조치를 취해야 한다.

56) 유럽인권협약 제10조 및 국제연합 시민적·정치적 제권리에 관한 국제협약 제19조 참조.

57) 예컨대, 영국테러법(British Terrorism Act 2006) 제1조 참조.

위'로 규정하고 있으며(제1항) 당사국은 이를 국내법에서 범죄로 규정하는 조치를 취하도록 하고 있다(제2항). 제7조는 테러범의 훈련을 '테러범죄의 실행 또는 그 실행에 기여하기 위한 목적으로 폭발물, 무기 또는 위험한 물질의 제조 및 사용방법 또는 기타 구체적인 방법과 기술들을, 그 기술이 상기 목적에 쓰일 것을 인지한 상태에서 제공하는 것'으로 정의하고 이를 국내법상의 범죄로 규정하는 조치를 취하도록 하고 있다. 제5조 내지 제7조에서 규정된 범죄의 실행뿐만 아니라 미수도 테러 범죄에 해당하며(제8조) 공범으로 가담하거나, 타인으로 하여금 그러한 범죄를 저지르도록 조직하거나 지시하거나 또는 그러한 범죄의 수행에 의도적으로 기여하는 것도 국내법상 범죄로 규정하도록 하고 있다(제9조).

제13조는 테러 희생자의 보호, 보상 및 지원에 대하여 규정하고 있다. 당사국은 자국 영토 내에서 발생한 테러의 피해자 보호와 지원을 위한 조치를 취해야 하는 바, 이러한 조치로는 희생자 및 가족에 대한 금전적 보상 및 지원이 있으며 국가차원의 계획과 국내법에 따라 행하도록 하고 있다. 제14조는 당사국은 다음과 같은 경우 협약상의 범죄에 대해 반드시 관할권을 행사하도록 하고 있다. 첫째, 자국 영토 내에서 범죄가 발생한 경우, 둘째, 자국에 등록된 항공기 또는 자국 국적으로 향해 중인 선박 위에서 범죄가 발생한 경우 및 셋째, 자국 국민에 의해 범죄가 행하여진 경우 등이다(제1항). 또한 ① 협약상의 범죄가 자국 영토 내에서 또는 자국 시민을 표적으로 하여 제1조의 범죄를 의도하거나 그 실행의 결과를 초래한 경우, ② 협약상의 범죄가 자국 또는 대사관이나 영사관을 포함한 외국에 소재한 자국의 정부시설을 표적으로 하여 제1조의 범죄를 의도하거나 그 실행의 결과를 초래한 경우, ③ 협약상의 범죄가 자국으로 하여금 특정 행위를 하거나 하지 못하도록 강요하려는 시도로서 제1항의 범죄를 의도하거나

그 실행의 결과를 초래한 경우, ④ 범죄가 자국에 상거소가 소재하는 무국적자에 의해 발생한 경우 및 ⑤ 범죄가 자국정부에 의해 운행되는 항공기 내에서 발생한 경우에도 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있다(제2항). 협약상의 테러행위의 혐의자가 자국내에 소재하는 경우에는 관할권을 행사하거나 청구국에게 인도하도록 하고 있다(제3항). 관할권을 주장하는 당사국이 수개인 경우에는 협의하여야 한다(제5항).

2. 아프리카통일기구(Organisation of African Unity: OAU)의 테러대응 및 방지협약(Convention on the Prevention and Combating of Terrorism)

이 협약은⁵⁸⁾ 23개조와 부속서로 구성되어 있으며 테러행위에 대하여 유럽의 테러관련 협약 및 EU의 법률문서와는 대단히 다른 정의를 내리고 있다. 제1조는 테러행위를 다음과 같이 규정하고 있다:

(a) 생명, 개인이나 집단의 신체적 완전성 또는 자유를 위태롭게 하거나, 그들의 사망 또는 중상을 초래하거나, 공공 또는 사유재산, 천연자원, 환경 및 문화유산의 훼손을 초래 또는 초래할 수 있는 행위로서 다음의 목적을 달성하기 위해 계획 또는 의도되었던 행위:

- (i) 정부, 단체, 기관, 공중 또는 이들의 분파로 하여금 특정 행위를 하거나 하지 못하도록 하는 것, 특정 입장의 견지 또는 포기, 또는 특정 원칙에 따른 행위를 하도록 협박, 공갈, 강박 및 유도 또는;
- (ii) 공무, 공중에 필수적인 행정서비스의 방해 또는 공중의 비상사태 초래 또는;
- (iii) 국가 반란행위

58) OAU에 대해서는 http://en.wikipedia.org/wiki/Organisation_of_African_Unity 참조.

(b) (a)조 (i)항부터 (iii)항까지 명시된 행위를 할 의도로 사람에 대한 홍보, 후원, 기여, 지휘, 도움, 선동, 고무, 시도, 위협, 모의, 조직 또는 모집하는 행위

제3조는 제1조의 규정에도 불구하고 외국의 식민지배, 점령, 침략, 지배에 맞선 무력 투쟁을 포함하여 자유와 자결권을 위한 국제법에 따른 대중의 투쟁은 테러행위에 해당하지 아니하는 행위로 보고 있다 (제1항). 이러한 규정은 이슬람권 국가들의 입장에도 완전히 일치하는 것이라 판단되며 테러리즘에 관한 국제적인 합의가 요원하다는 점을 시사해주고 있다.

한편 제4조와 제5조는 당사국간의 정보교환 등에 관한 협력, 제7조는 관할권에 관하여 규정하고 있다. 제8조부터 제14조까지는 범죄인 인도에 관한 비교적 상세한 규정을 두고 있다.

부속서에서 테러관련 국제법률로서 열거된 조약들은 다음과 같다:

- a) 항공기 내에서 행하여진 범죄 및 기타 특정행위에 관한 1963년 동경협약
- b) 민간항공의 안전에 대한 불법행위방지를 위한 1971년 몬트리올 협약 및 1984년 의정서
- c) 외교관을 포함한 국제적 보호인사에 대한 범죄의 처벌 및 예방에 관한 1973년 뉴욕협약
- d) 1979년 인질억류방지협약
- e) 1979년 핵물질의 물리적 방호에 관한 협약
- f) 1982년 해양법에 관한 국제연합협약
- g) 민간항공의 안전에 대한 불법행위방지를 위한 협약을 보충하는, 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위 억제를 위한 1988년 의정서
- h) 대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 1988년 의정서

- i) 1988년 해상항행안전에 대한 불법행위 억제를 위한 협약
- j) 1991년 플라스틱폭탄 탐지에 관한 협약
- k) 1997년 테러폭발물억제를 위한 국제협약

3. 국제테러리즘에 관한 이슬람회의기구 협약 (Convention of the Organization of the Islamic Conference (OIC) on Combating International Terrorism)

이 협약은⁵⁹⁾ 1999년 7월 Organization of the Islamic Conference의 회원국들의 외무부장관회의에서 채택되었으며 42개조로 구성된 대단히 방대한 규정을 두고 있다.

서문은 다음과 같은 내용을 담고 있다:

- 모든 형태의 폭력과 테러리즘, 특히 극단주의(extremism)에 기초한 폭력과 테러리즘 거부하고 인권의 보호를 요구하는 관용의 이슬람 샤리아(Islamic Sharia) 교의(tenets)에 따른 것이며 이 협약은 평화의 정착을 위한 인민들간의 협력에 기초한 국제법의 원칙과 규칙과 부합되는 것이다.
- 이슬람회의기구의 헌장, 그 목적과 원칙 그리고 국제법과 유엔헌장, 국제테러리즘의 제거를 목적으로 한 국제연합의 모든 결의와 절차 및 이 협약가입국들이 당사자가 가입하고 있는 협약과 국제문서를 준수한다.
- 외국의 점령과 식민주의와 인종주의에 대해 모든 수단으로 투쟁할 수 있는 인민의 권리의 정당성을 확인하며, 이러한 투쟁에는 국제연합의 헌장과 결의의 목적과 원칙에 따라 자신의 영토를 해방시키고 자결과 독립에 관한 자신의 권리를 확보하기 위한 무력투쟁을 포함한다.

59) <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,OIC,,,3de5e6646,0.html>.

- 테러리즘은 인권 특히 자유와 안전에 관한 권리에 대한 중대한 침해를 구성한다.
- 테러리즘은 어떠한 방식으로든 정당화될 수 없다.

테러리즘과 불법적인 무기·마약·인간의 거래 및 저금세탁을 포함하는 조직범죄간의 연계성이 증대되고 있음을 인정한다.

본문의 주요 내용중 테러리즘의 정의와 관련된 것들을 살펴보면 다음과 같다.

테러리즘을 ‘그 동기나 의도가 무엇이든 간에 ① 사람들에게 테러를 가는 행위 ② 사람들에게 해를 미치겠다고 위협하는 것, ③ 사람들의 생명, 명예, 자유, 안전 또는 권리를 위협에 처하게 하는 것, ④ 환경, 시설, 또는 공공이나 사인의 재산을 위협에 노출시키거나 점유하거나 탈취하는 것, ⑤ 자연자원이나 국제적인 시설을 위협하게 하는 것, ⑥ 독립국가의 안정, 영토적 완전성, 정치적 단위 또는 주권을 위협하는 것을 목적으로 개별적인 또는 집단적인 범죄 계획을 수행하기 위한 폭력이나 위협 행위’라고 정의하고 있다(제1조 제2항).

테러주의 범죄에 대해서는 ‘체약국내에서 또는 그 국민, 자산 또는 이익, 체약국 영토내의 외국시설이나 외국인을 대상으로 하는 테러주의 목적의 실현을 위하여 실행하거나, 개시하거나 참여한 범죄로서 체약국의 국내법에 의하여 처벌할 수 있는 것’라고 정의하고 있다(제1조 제3항). 한편, 체약국이 가입한 다음과 같은 협약에서 규정한 범죄는 테러주의 범죄로 간주하되, 체약국의 국내법에 의하여 배제되는 것은 제외한다고 규정하고 있다(제2조 제4항): 1963년 동경협약, 1970년 헤이그협약, 1971년 몬트리올협약과 1984년 의정서, 1973년 외교관을 포함하는 국제적인 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약, 1979년 인질납치방지 협약, 1988년 국제연합 해양법 협약, 1979년 핵물질의 물리적 보호에 관한 협약, 1988년 몬트리올협약 보충의정서, 1988년 대륙붕상의 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위 억제의정서,

1988년 해상항행안전에 대한 불법행위억제협약, 1997년 테러주의폭파 행위억제협약, 1991년 플라스틱폭발물표식협약 등이다.

여기에서 드러나듯이 체약국이 국내법상으로 처벌할 수 없거나 테러주의 범죄에 제외하는 행위는 이 협약상의 테러주의 범죄가 아니라는 것이다. 더 나아가 제2조에서는 국제법의 원칙에 따라 해방과 자결을 목적으로 외국의 점령, 침략, 식민주의 및 헤게모니에 맞서 싸우는 무력투쟁을 포함하는 인민들의 투쟁은 테러주의범죄로 보지 아니한다고 규정하고 있다. 바로 이러한 점은 국제테러리즘에 관한 국제적인 합의가 현재의 국제정치적 상황에서는 불가능하다는 점을 확실하게 보여주고 있다.

제 6 절 테러의 정의에 대한 국제적 합의 부재

1. 테러의 개념의 변천

1795년 1월 30일 The Times에서 terrorism이라는 영어 용어를 사용하였지만, 그 용어는 프랑스어 terrorisme, 라틴어 terrere에서 유래한 것이며 사전적인 의미로는 “to frighten”과 관련되어 있다. 1793년 9월 프랑스 국민공회(National Convention)는 “테러는 오늘날의 질서”(terror is the order of the day)라고 선언하였다. 프랑스의 1793년부터 1794년까지의 시기는 흔히 공포의 통치시대(La Terreur: Reign of Terror)라고 부른다. 한편 프랑스혁명 지도자인 Maximilien Robespierre는 “테러는 즉각적이고 엄격하고 비유연성을 지닌 정의”(Terror is nothing other than justice, prompt, severe, inflexible)라고 선언하였다. 공안 “테러정책”을 집행하였던 공안위원회(The Committee of Public Safety)의 요원들은 “Terrorists”로 불리워졌다. 테러리즘이 영어 사전에서 최초로 등재된 것은 1798년이며 “systematic use of terror as a policy”로 설명하고 있었다.⁶⁰⁾

60) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

반면에 근대에 들어와서는 테러리즘은 정치적 이유로, 흔히 공중에 대한 선언으로서 비정부적 정치활동가들에 의한 사람들의 살상(killing of people by non-government political activists for political reasons, often as a public statement)으로 언급된다. 이러한 의미는 1870년대 러시아 급진주의자들로부터 비롯된 것이다. 1869년 People's Retribution(Народная расправа)을 조직한 Sergey Nechayev는 스스로를 “테러리스트(terrorist)”라고 불렀다. 독일의 무정부주의 작가인 Johann Most는 그와 같은 근대적인 의미의 테러리즘 또는 테러리스트라는 용어를 대중들에게 확산시키는데 일조하였다. Myra Williamson에 따르면 테러리즘의 의미는 변천을 겪어 왔다. 프랑스 공포통치시대에는 테러리즘의 주의 또는 시스템은 새로 조직된 혁명정부가 인민의 적들에 대해 휘두른 통치수단으로 이해되었으나, 오늘날에는 비정부적 또는 초국가적 실체가 어떠한 국가에 대해 행하는 테러주의 행위로 이해되고 있다.⁶¹⁾

학문적 또는 국제법상 테러리즘의 정의에 대해서는 정의에 관한 컨센서스가 없다.⁶²⁾ 다양한 법계와 국가들은 각기 다른 테러리즘의 정의를 사용하고 있다. 더구나 국제사회는 보편적으로 동의하고 법적 구속력이 있는 정의를 형성하지 못하고 있다. 이러한 어려움은 테러리즘이라는 용어가 정치적으로 또는 감정적으로 비난을 받고 있다는 사실로부터 생겨나는 것이다.⁶³⁾

Angus Martyn은 오스트레일리아 의회 브리핑에서 “국제사회는 1970년대와 1980년대, 국제연합의 테러리즘을 정의하려는 시도는 주로 민족해방(national liberation) 또는 민족자결(self-determination)을 둘러싼 투쟁과⁶⁴⁾ 관련한 폭력의 사용에 관한 회원국들간의 의견차이 때문에 좌절

61) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

62) Williamson, Myra. *Terrorism, War and International Law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*. (Ashgate Publishing, 2009). p. 38.

63) Antonio Cassese, “Terrorism as an International Crime”, in Andrea Bianchi, *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, (Hart Publishing, 2004), p.218.

64) Angus Martyn, *The Right of Self-Defence under International Law-the Response to*

되었음을 천명한 바 있다.⁶⁵⁾

그 동안 국제사회는 일련의 분야별 협정을 체결하였는바 이들 협정에서는 다양한 형태의 테러활동에 대해 정의하고 범죄화하였다. 더 나아가 1994년 이후부터 국제연합 총회는 다음과 같은 테러리즘의 정치적인 묘사를 사용하여 테러주의 행위를 비난하여 왔다: 정치적인 목적으로 일반대중, 사람들의 집단 또는 특정한 사람들에게 공포상태(a state of terror)을 유발하려는 의도를 가진 또는 그렇게 계산된 범죄행위는 그 행위를 정당화하기 위하여 원용하는 철학적, 이데올로기적, 인종적, 종족적 또는 기타의 다른 성격의 고려요소들이 무엇이든지간에 어떠한 상황에서도 정당화되지 못한다.

2003년 Jeffrey Record의 연구에서는 총 22개의 다른 정의 요소를 포함하는 109가지의 테러리즘 정의가 있다고 산출한 근거자료를 원용하고 있다.⁶⁶⁾ 테러리즘 전문가인 Walter Laqueur도 100가지 이상의 정의가 있음을 지적하고 일반적으로 합의된 유일한 일반적 성격은 테러리즘이 폭력 및 폭력의 위협과 관련되어 있다는 것이라는 결론을 내렸다.⁶⁷⁾ Bruce Hoffman이 언급하다 시피 테러리즘은 경멸적인 용어(a pejorative term)인 바 일반적으로 적이나 반대자에게 또는 자신이 동의하지 않거나 무시하는 자들에게 적용되는 본질적으로 부정적인 의미를 내포하고 있다.⁶⁸⁾ 그러므로 어떤 조직을 테러리스트라고 부르거나 낙인찍는 결정은 주관적인 것임을 거의 피하기 어렵다. 자신이 그러한 자 또는 집단 또는 어떠한 주의(cause)에 공감하는지 아니면 반대

the Terrorist Attacks of 11 September, Australian Law and Bills Digest Group, Parliament of Australia Web Site, 12 February 2002.

65) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

66) Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, (Transaction Books, 1988), pp. 5-6.

67) Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, (Oxford University Press, 1999), p. 6.

68) http://en.wikipedia.org/wiki/Bruce_Hoffman.

하는지에 크게 좌우된다. 예컨대, 어떤 사람이 폭력행위의 희생자에 공감한다면 그 행위는 테러리즘이다. 그러나 그러한 폭력행위의 수행자에 공감한다면 보다 설령 완전히 긍정적이지는 않다고 하더라도(적어도 양쪽 모두에 호의적이지는 않다 할지라도) 다소 동정적으로 생각할 것이며 이 경우에는 테러리즘이 아니다.⁶⁹⁾

이러한 이유로 또한 정치적인 이유로 Reuters통신 등 일부 언론은 테러리즘이라는 용어를 사용하지 않고 “bombers”, “militants” 등과 같은 덜 비난적인 용어를 선택한다.⁷⁰⁾ 많은 국가에서 테러리즘행위는 다른 목적을 위해 행하여지는 범죄행위를 법적으로 구분한다.⁷¹⁾

2. 국제연합 제기관의 결의 등에서의 정의

국제연합의 기관들은 국제협약상의 테러리즘에 대한 성문화 노력과 병행하여 테러리즘에 대한 광범위한 정치적 정의를 내리는 작업을 수행하여왔다. 1996년 12월 17일 「1994년 국제테러리즘의 제거를 위한 조치에 관한 선언을 보완하는 국제연합 선언(United Nations Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)」은 다음과 같이 테러주의 활동을 비난하였다⁷²⁾:

69) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

70) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#mw-head.

71) 일부 보험회사들은 테러리즘에 의해 초래된 손실 또는 피해를 일반대물보험의 부보범위에 포함시키고 있지 않다. 이를 위해서 자신들의 보험증서에 테러리즘에 대한 정의를 포함시키고 있다. 예컨대, 오스트레일리아의 RAC Insurance는 테러를 다음과 같이 정의하고 있다: 테러리즘이란 어떠한 정부에 영향을 미치고(또는 미치거나) 대중 또는 그 일부 집단에 공포를 조성하기 위한 의도를 포함하여 정치적, 종교적, 이데올로기적 또는 이와 유사한 목적을 위하여 또는 그와 관련하여 행하여지는 어떠한 사람 또는 사람의 집단에 대한 무력이나 폭력의 사용 및 그 위협을 포함하되 이에 국한되지 아니한다. http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

72) UN General Assembly Resolution 51/210. <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>.

국제연합 회원국들은 국가간 및 인민간의 우호관계를 위태롭게 하고 국가의 영토적 통일성과 안보를 위협하는 것을 포함하여 어디에서 누구에 의해 행하여진 것이든 간에 범죄적이고 정당화될 수 없는 모든 테러리즘 행위, 방법 및 관행에 대한 명백한 비난을 엄숙히 재확인한다; 국제연합 회원국들은 테러리즘 행위, 방법 및 관행이 국제연합 헌장의 목적과 원칙에 위배되는 것임을 재확인한다 ; 국제연합 회원국들은 테러주의 행위를 의도적으로 자금지원, 계획 또는 선동하는 것이 국제연합의 목적과 원칙에 위배되는 것임을 선언한다 ; 정치적인 목적으로 일반대중, 사람들 또는 특정한 사람들의 집단에 테러 상태(a state of terror)를 불러일으키기 위한 의도를 가진 또는 그와 같이 계산된 범죄행위는 그를 정당화하기 위해 원용되는 정치적, 철학적, 이데올로기적, 인종적, 종족적, 종교적 또는 기타 성격에 대한 고려요소가 무엇이든 간에 어떠한 상황하에서도 정당화될 수 없다.⁷³⁾

한편, 2004년 안전보장이사회 결의 1566은 테러주의 행위를 다음과 같이 비난하고 있다 :

일반대중에 또는 사람들 집단 또는 특정한 사람들 집단에 테러 상태를 불러일으키거나 주민을 위협하거나 정부나 국제조직으로 하여금 어떠한 행위를 행하거나 참가하도록 강요하기 위한 목적으로 사망 또는 심각한 신체적 상해 또는 인질납치를 초래하기 위한 의도로 행하여진, 민간인에 대한 것을 포함하는, 테러리즘에 관한 국제협약과 의정서의 적용범위 내에

73) 1994 United Nations Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism annex to UN General Assembly resolution 49/60.

있고 또한 그러한 협약과 의정서에서 정의한 범죄행위는 정치적, 철학적, 이데올로기적, 인종적, 종족적, 종교적 또는 기타 유사한 성격에 대한 고려요소가 무엇이든 간에 어떠한 상황하에서도 정당화될 수 없다.⁷⁴⁾

또한 「위협·도전 및 변화에 관한 고위급패널」(High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) 및 사무총장(Secretary General)도 테러의 정의와 관련된 언급을 한 바 있다. 2004년에도 독립된 전문가들로 구성되고 국제연합 사무총장이 소집한 「위협, 도전 및 변화에 관한 고위급 패널」은 국가들로 하여금 그 견해 차이에도 불구하고 다음과 같은 정치적인 “테러리즘의 정의”를 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약」안에 채택하도록 촉구하였다:

테러리즘의 여러 측면에 관한 기존의 협약, 제네바협약 및 안전보장이사회 결의 1566(2004)에서 이미 명시한 행위 외에 그 목적이 성격이나 정황상 주민들을 위협하거나 정부 또는 국제조직으로 하여금 어떠한 행위를 행하거나 참가하도록 강요하기 위한 것인 민간인 또는 비전투요원들에 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래할 의도를 가진 행위.⁷⁵⁾

이듬해 당시 사무총장이었던 Kofi Annan은 고위급 패널의 테러리즘에 대한 정의에 대해 찬성 의사를 밝혔으며 국가들로 하여금 그 채택을 촉구하기도 하였다. 그는 다음과 같이 언급하였다:

소위 “국가테러리즘”에 관한 논쟁은 제쳐 두어야 할 때이다. 국가에 의한 무력의 사용은 이미 국제법에서 철저히 규제되고

74) <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8214.doc.htm>.

75) <http://www.un.org/secureworld/>.

있다. 외국군대의 점령에 저항할 수 있는 권리는 그 진정한 의미로 이해되어야 한다. 그것이 고의로 민간인을 살상하는 권리를 포함하는 것은 아니다. 나는 기존의 협약에서 이미 규정하고 있는 행위에 추가하여 주민을 위협하거나 정부 또는 국제조직으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 참가하도록 강요하기 위한 목적으로 민간인 또는 비전투요원에게 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래하기 위한 행위는 테러리즘에 해당한다.⁷⁶⁾

또한, 국제연합의 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약(Comprehensive Convention on International Terrorism)안의 협상을 조정하였던 Carlos Diaz-Paniagua는 다음과 같이 국제법상 테러리즘활동에 대한 정확한 정의(precise definition of terrorist activities)의 필요성을 언급하였다:

형법은 세 가지 목적을 가지고 있다. 즉, 어떠한 행위가 금지된다는 것을 선언하는 것, 그것을 방지하는 것 그리고 불법적인 행위에 대한 사회의 비난을 표현하는 것이다. 어떠한 행위에 대한 범죄화의 상징적·규범적 역할은 테러리즘의 경우에 특별한 중요성을 가진다. 테러행위에 대한 범죄화는 그러한 행위위에 대한 사회의 반감(repugnance)을 표현하는 것이며 사회적인 비난과 수치를 유발하게 되며 그러한 행위를 한 자에 대해 낙인을 찍는 것이다. 더구나 테러리즘에 대한 범죄화는 사회적인 가치들을 창조하고 재확인함으로써 궁극적으로는 테러리즘에 대한 억제력으로서의 역할을 수행할 것이다.⁷⁷⁾

76) United Nations General Assembly, Secretary General, Report of the Secretary-General In larger freedom: towards development, security and human rights for all Chapter 3 (2005) para. 91.

77) Robert P. Barnidge, *Non-State Actors and Terrorism: Applying the Law of State*

바로 이러한 이유 때문에 테러리즘활동을 방지, 비난 및 처벌을 모색하는 국제형법조약에서는 테러리즘에 대한 정확한 정의가 필요한 것이다. 그러한 조약에서의 범죄에 대한 정의는 몇 가지 역할을 수행하게 된다. 즉, 첫째, 금지된 행위에 대한 국제사회의 비난을 표명하는 상징적·규범적 역할을 하게 된다. 둘째, 정확한 정의는 국제적인 합의를 이끌어내는 것을 촉진하게 된다. 국가들은 자국의 국내관할권 행사와 관련된 문제에 대한 엄격한 의무를 부담하는 것을 꺼리는 경향이 있기 때문에 범죄의 정확한 정의는 국가의 그에 관한 국제의무를 범위를 제한하게 테러리즘에 대한 정확한 정의는 국제적인 사법·경찰 공조에 관한 조약상의 의무의 통일적인 적용을 위한 기반이 된다. 범죄인인도를 하기 위해서는 대부분의 법계가 그 범죄가 인도청구국과 피청구국에서 모두 처벌될 수 있는 것이어야 함을 요구하기 때문에 테러리즘에 대한 정확한 정의를 통하여 범죄인인도조약상의 인도범죄가 되도록 할 수 있다. 넷째, 정확한 정의는 국가들로 하여금 조약에서 정의한 불법행위를 범죄화하고 기소하기 위한 국내법을 제정하는 것을 지원하게 된다.⁷⁸⁾

Diaz-Paniagua는 테러리즘에 대한 실효적인 법제도를 창설하기 위해서는 한편으로는 테러리즘 활동에 대한 강력한 도덕적 비난을 규정하면서도 또 다른 한편으로는 정당한 것으로 여겨져야 할 행위를 비난함이 없이 범죄활동의 소추가 가능할 정도로 정확한 포괄적인 테러리즘의 정의가 필요하다는 점을 지적하였다.⁷⁹⁾

그럼에도 불구하고 국제적으로도 국가에 의한 또는 민족자결주의집단이나 혁명집단에 의한 정치적인 목적의 폭력의 사용이 정당인지에 관한 문제에 대해 국제적인 의견차이가 있다. 모든 것을 포함하면서 애매함이 없는 테러리즘에 대한 정의를 내리기는 대단히 어렵다. 가장

Responsibility and the Due Diligence, (Principle 2007), p. 17.

78) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

79) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

큰 어려움의 하나는 주어진 목표의 달성을 위한 수단으로서 테러에 해당하는 폭력을 인정할 것인가 거부할 것인가라는 핵심적인 가치에 대한 의견 불일치라 할 것이다. 이 문제가 해소되지 아니한다면 국제적으로 합의된 정의를 모색하는 것은 아무런 성과도 얻지 못할 불필요한 노력에 불과하다.⁸⁰⁾

레바논의 외교관이자 학자인 Sami Zeidan는 테러리즘의 정의가 합의되기 어려운 정치적인 이유를 다음과 같이 설명하고 있다:

테러리즘의 정의에 대한 일반적인 컨센서스가 없다. 테러리즘의 정의 설정의 어려움은 그러한 정의가 수반하게 될 리스크 때문이다. 그 용어에 대한 정치적인 가치는 현재 그 법적 가치를 압도하고 있다. 정치적인 의미에서 본다면 테러리즘은 특정한 시대에 특정한 국가들의 이해관계의 변화에 크게 그 정당성 여부가 달라지게 된다. Taliban과 Osama bin Laden은 그들이 소련의 아프가니스탄 점열에 저항하던 때에는 자유의 전사(mujahideen)로 불리워졌고 CIA의 지원을 받았다. 그러나 현재 그들은 국제테러리스트 명단의 최상위에 올라있다. 오늘날 팔레스타인인을 자신의 땅을 불법점령에 맞서 싸우는 자유의 전사로서 합법적인 저항을 하고 있다는 입장을 가진 국가가 있는가 하면 이스라엘처럼 그들을 테러주의자로 간주하는 국가들도 있다. 레바논의 Hizbullah에 대해서도 마찬가지이다. 이와 같이 테러리즘의 정치적 가치가 법적 가치를 압도하기 때문에 테러리즘과의 전쟁이 선별적이고 불완전하고 비효율적인 것으로 전락하고 말았다.⁸¹⁾

80) M. Cherif Bassiouni, "A Policy-oriented Inquiry of 'International Terrorism'" in: M. Cherif Bassiouni, ed., *Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1988) xv - xvi.

81) Sami Zeidan, "Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest

영국의 기자인 Jason Burke도 급진주의이슬람 활동에 관한 다음과 같은 기사를 쓴 적이 있다:

테러리즘을 정의하는 여러 가지 방법이 있으며 그 모든 방법은 주관적이다. 대부분의 테러리즘에 대한 정의는 “어떤 종류의 주의(cause)를 실현시키기 위한 심각한 폭력의 사용 또는 그 위협”이다. 어떤 정의는 어떠한 (초국가적·비국가적)집단 또는 그들이 갖고 있는 정치적·이데올로기적 또는 종교적 주의(cause)가 테러리즘 행위에 해당한다고 명확하게 선언하고 있다. 또 다른 정의는 무고한 시민들이 폭발물, 무기 또는 다른 무기로 무장한 사람들에 의해 사망하거나 상해를 입은 경우는 테러리즘에 해당한다는 인간의 본성에 의존하고 있다.⁸²⁾

그러나, 이상의 어떠한 정의도 만족스럽지 못하며 그러한 용어의 사용한다면 중대한 문제가 지속될 것이다. 테러리즘은 결국은 하나의 전술(tactic)이다. 따라서 테러에 대한 전쟁(war on terrorism)이라는 용어는 터무니없는 것이다.⁸³⁾ 테러리즘이라는 용어의 정치적·감정적인 함축된 의미는 법적인 측면에서 다루기 어렵게 하고 있다. 역사적으로 테러리즘의 의미에 관한 분쟁은 전쟁법이 최초로 성문화된 1899년 이후 제기되어 왔다. 제1차 헤이그 만국평화회의에서 비정규군(franc tireur)을 체포하여 처형을 받아야 할 불법적인 전투요원으로 간주한 열강들과 합법적인 전투요원으로 보아야 한다고 주장한 소국(smaller states)간의 분쟁이 발생하자 타협의 산물로서 1899 Hague Convention I - Laws and Customs of War on Land의 서문에서 반영되었다.⁸⁴⁾

for Identifying the Specter of Terrorism”, 36 *Cornell International Law Journal* (2004) pp. 491-492.

82) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

83) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_ref-23.

84) “전쟁법에 관한 보다 완전한 법전이 제정될 때까지는 협약당사국들이 채택한 제원

보다 최근에는 1949년 제네바협약들에 추가되고 국제무력투쟁의 희생자의 보호에 관한 1977년 의정서 제1조 제4항에 따르면 인민들은 식민지배와 외국인 점령 및 인종주의에 맞서 싸우고 있는 상황에서도 전쟁법이 적용된다. 한편 합법적인 전투요원이 누구인가에 대해서는 대단히 애매하다. 그러므로 저항운동의 구성원을 합법적인 전투요원인가 아니면 비합법적인 전투요원인가 그들이 점령에 저항할 수 있는 권리는 인정되는가에 관한 국가들의 관점에 따라 그들이 테러주의 집단인지가 달라지게 된다. 이러한 어려움 때문에 테러리즘의 의미는 판단하는 사람이나 국가의 철학에 달려있다.

3. 분야별 테러관련 국제협약에서의 정의

다양한 분야별 테러관련 협약에서도 특정한 범주의 테러주의활동에 대해 정의하고 범죄화하고 있다. Ben Saul은 국제법상의 테러리즘에 대한 정의를 내리기 위해서는 실용주의적이면서도 절제적인 입장에서 접근해야 한다고 지적한 바 있다. 그는 그러한 정의를 내리기 위해서는 인권에 대한 침해를 비난하고 국가의 신중한 정책을 보호하고 공중에 대한 폭력에 사인에 대한 폭력을 구분하여야 하고 국제적인 평화와 안전을 보장하여야 한다는 점이 포함되어 고려되어야 함을 언급하였다.

(1) 1997년 테러주의 폭파행위의 진압을 위한 국제협약 (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)

제2조 제1항은 테러주의적 폭파행위 범죄를 다음과 같이 정의하고 있다: 어떠한 자가 다음과 같이 불법적이고 고의로 어떠한 폭발물 또는

칙에 포함되지 아니한 경우도 주민 및 교전자는 문명인들간에 확립된 관례, 인도주의 원칙 및 공공양심(public conscience)의 요구에서 유래하는 국제법 원칙의 보호와 지배하에 놓인다”는 이른바 ‘Martens Clause’이다. Theodor Meron, “The Martens Clause, Principles of Humanity and Dictates of Public Conscience”, 94 *American Journal of International Law*, pp.78-79.

기타 치명적인 장치를 공공사용장소, 국가나 정부의 시설, 공공운송시스템 또는 사회기반시설에 운반, 배치, 발사 또는 폭발시킨 경우에는 이 협약의 의미 내에 있는 범죄를 수행한 것이다; a) 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래할 의도를 갖거나 b) 그러한 장소, 시설 또는 시스템의 파괴가 중요한 경제적 손실을 초래하거나 초래할 우려가 있는 경우 그러한 광범위한 파괴를 초래할 의도를 가질 것.

제19조는 협약의 적용범위에서 국가의 군대 및 자결운동의 일정한 활동을 다음과 같이 배제시키고 있다; 이 협약의 어떠한 규정도 국제법 특히 국제연합 헌장의 목적과 원칙 및 국제인도법상의 국가 및 개인의 다른 권리, 의무 및 책임에 영향을 미치는 것은 아니다. 무력투쟁과정에서의 군대의 활동은, 그런 용어들이 국제인도법에 따라 이해되고 또한 그 적용을 받기 때문에, 이 협약의 적용을 받지 아니하며 어떠한 국가의 군대가 그 공무수행과정에서 행한 활동은 그것이 국제법의 다른 규칙의 적용을 받는 범위 내에서 이 협약의 적용을 받지 아니한다.

(2) 1999년 국제연합 테러리즘의 자금조달억제를 위한 국제협약
(United Nations International Convention for the Suppression
of the Financing of Terrorism)

이 협약 제2조 제1항은 “테러리즘 자금조달의 범죄”를 ‘자금이 그 전부 또는 일부가 민간인에게 또는 무력투쟁 상황에서 적대행위에 적극 참여를 하지 아니하는 자에게 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래할 의도를 가진 행위 - 그러한 행위의 목적이 그 성격상 또는 정황상 주민을 위협하거나 정부 또는 국제조직으로 하여금 어떠한 행위를 행하도록 하거나 삼가도록 강요하기 위한 경우 - 를 수행하기 위하여 사용되도록 할 의도를 가지고 또는 그와 같이 사용된다는 것을 알면서도 어떠한 수단으로 직접 또는 간접적으로 불법적이고 고의적

으로 자금을 제공하거나 모금하는 자에 의해 행하여진 범죄라고 정의하고 있다.

(3) 2005년 국제연합 핵테러리즘의 억제를 위한 국제협약
(United Nations International Convention for the Suppression
of Acts of Nuclear Terrorism)

이 협약 제2조는 핵테러리즘의 범죄를 다음과 같이 정의하고 있다: 어떠한 자가 불법적이고 고의적으로 다음과 같은 행위를 한 경우에는 이 협약의 의미내에 있는 범죄행위를 한 것이다: (a) (i) 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래할 의도를 가지거나 또는 (ii) 재산에 대해 또는 환경에 대해 실질적인 피해를 초래할 의도를 가지고 방사능 물질을 보유하거나 어떠한 장치를 제조하거나 보유하는 것; (b) (i) 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래할 의도를 가지거나 (ii) 재산에 대해 또는 환경에 대해 실질적인 피해를 초래할 의도를 가지거나 또는 (iii) 자연인이나 법인 또는 국제조직이 국가로 하여금 어떠한 행위를 행하도록 하거나 자제하도록 강요하기 위한 의도를 가지고 어떠한 방법으로 방사능물질이나 기구를 사용하거나 또는 방사능물질을 방출하거나 방출할 위험이 있는 방법으로 핵시설을 사용하거나 피해를 주는 경우 등이다.

이 협약 제4조는 핵무기 사용의 정당성이 인정됨이 없이 또는 설령 인정된다 하더라도 무력투쟁중의 핵무기의 사용을 이 협약의 적용범위에서 명시적으로 다음과 같이 배제하고 있다.

1. 이 협약의 어떠한 규정도 국제법, 특히 국제연합 헌장의 목적과 원칙 및 국제인도법상의 국가 및 개인의 다른 권리, 의무 및 책임에 영향을 미치지 아니한다.
2. 무력투쟁과정에서 군대의 활동은 그 용어가 국제인도법상으로 이해되고 지배를 받기 때문에 이 협약의 지배를 받지 아니하며 어떠한

국가가 공무수행과정에서 행한 활동은 국제법의 다른 규칙의 지배를 받는 범위내에서 이 협약의 지배를 받지 아니한다.

3. 이 조 제2항의 규정은 불법적인 행위를 용납하거나 합법적인 것으로 만들거나 또는 다른 법에 의하여 소추되는 것을 배제하는 것으로 해석되지 아니한다.
4. 이 협약은 국가의 핵무기의 사용 또는 사용 위협 문제를 다루고 있지 아니하며 어떠한 방법으로 다루고 있는 것으로 해석될 수 없다.

(4) 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안 협상과 테러의 정의

국제테러리즘에 대한 포괄적 협약에 테러리즘의 정치적 정의를 반영하자는 제안은 많은 국가들에 의해 거부되었다. 국제연합의 상당수 회원국들은 상기의 고위급 패널이 제안한 것과 같은 정치적인 정의는 국제형법 문서에 반영되어야 필요한 요건들이 결여되어 있음에 주목하고 있다. 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안 협상을 조정한 Carlos Diaz-Paniagua는 동 “협약에 포함되어야 할 테러리즘의 포괄적 정의는 법적 정확성, 확실성 및 범죄행위에 대한 공정한 평가가 전제되어야 하며, 이 모든 것들이 적법절차를 준수하여야 할 기본적인 인권상의 의무로부터 비롯된 것이다”라고 주장한 바 있다.⁸⁵⁾ 이러한 견해 차이는 하나의 모든 것을 포괄하는 법적 구속력이 있는 국제형법상의 테러리즘에 대한 정의를 담은 Comprehensive Convention on International Terrorism의 채택을 불가능하게 하였다.

테러의 정의와 관련해서는 미국을 비롯해서 영국, 인도, 싱가포르 등 각국이 국내법 등에서 독자적인 정의를 사용하고 있으며, 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약안에 대한 그 동안의 논의를 살펴보면 그 제1조에 테러범죄의 구성요건은 사람들에게 공포를 주고 정부 내지 국제조직에 일정의 작위 내지 부작위를 강제하기 위한 불법 또는 고

85) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

의로 사람을 살상하거나 시설 등에 중대한 손해를 입히는 행위를 중심으로 한다는 내용에는 의견의 일치를 보고 있다. 그러나, 대다수의 국가들은 테러범죄는 목적, 동기 여하를 불문하고 형식적으로 구성요건에 해당되면 성립한다고 보는 것에 반해서 이슬람 제국들은 이스라엘의 불법점령에 저항해서 싸우고 있는 팔레스타인 저항세력은 단정적으로 테러리스트가 아니라는 입장으로 “점령이나 식민지주의에 저항하는 자의 행위는 테러에는 해당하지 않는다”라는 면책조항을 조약안에 규정할 것을 고집하고 있는 바, 협약안 타결에 있어서 난관이 되고 있다.⁸⁶⁾

이러한 발전은 그 시행을 안전보장이사회가 범세계적 테러대응노력의 기초로서 그 시행을 지지하는 테러리즘에 관한 국제협정들과 의정서들의 형성에 이바지하는 것은 바로 총회의 결의라는 점을 상기시켜준다. 그러나 국제연합 구체적으로 말해서 총회는 그 동안 일반적으로 수락되는 테러리즘의 정의를 확립할지 못하였다. 또한 범세계적인 테러대응 협약을 이끌어내지도 못하였다. 만약 그러한 협약이 있었다라면 여기에서 내려진 테러리즘의 정의가 중대한 기준이 되었을 것이다.

86) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite_note-10.

제 3 장 국내법에 의한 테러리즘의 규제

제 1 절 주요 선진국의 테러관련법

1. 미 국

(1) 9.11테러 이전

미국은 1960년대부터 국제테러의 표적이 되어왔으며 주로 항공기의 납치와 폭파 등이 테러의 주류를 이루고 있었다. 바로 이러한 이유 때문에 미국도 항공기테러에 대단히 큰 비중을 두고 있었다. 1960년대 부터 가열되기 시작한 것은 아랍과 이스라엘 간의 갈등으로 나타난 중 동지역의 테러조직들은 유럽과 미국 및 이스라엘 항공기를 대상으로 한 경우가 대부분이었으며 지상에서의 인질납치 등의 형태로 이루어지 는 경우도 많았다. 1961년 연방항공법(Federal Aviation Act of 1958) 제 902조의 개정을 통하여 항공기 납치를 범죄로 규정하였다.⁸⁷⁾

1972년 뮌헨올림픽에서 PLO 무장단체에 의한 이스라엘 선수단의 인질·살해 사건을 계기로 미국은 국무부장관 직속의 반테러위원회 (Anti-Terrorist Committee)를 설치하여 최초의 반테러 국제협력을 시도 하였다. 뒤이어 1974년 항공기 납치 규제법, 항공기안전운항법(1974 Anti- Hijacking Act, Air Transportation Security Act)이⁸⁸⁾ 제정하게 된다.

1983년에는 대외원조법(1961)을 개정하여 테러위협에 대응하기 위한 반테러지원프로그램(Anti-terrorism Assistance Program)을⁸⁹⁾ 도입하면서 반미 국가의 테러행위로 미국인이 희생되었을 경우 군사적 보복공격을 최초로 천명하게 된다. 미국의 대테러정책의 정치성은 아랍권과 라엘

87) http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Aviation_Act_of_1958.

88) http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_movement_under_United_States_law.

89) <http://www.state.gov/documents/organization/89959.pdf>.

간의 충돌의 경우에 항상 친미 국가인 이스라엘의 입장을 대변하거나 옹호하는 결과로 나타났고, 이러한 미국의 정치적 태도가 중동의 테러조직들로 하여금 80년대 테러대상을 이스라엘은 물론이고 미국까지 그 범위에 포함시키는 상황을 초래했다. 1984년 미국은 ‘국제테러규제법’(1984 Act to Combat International Terrorism)을 제정하였다. 이 법에서는 국무부장관에게 6개월마다 국제테러행위를 의회에 보고할 것, 대통령은 국제테러 지원국 명단을 상하원 의장에게 제출할 것, 이들 국가에 원조중단, 무기수출 통제, 군사적 기술이나 정보의 제공금지, 관세특혜배제 등의 조치를 취할 것을 요구하였다.⁹⁰⁾

1990년대 이후에는 국제테러리즘의 양상도 크게 변화하게 되었으며 미국 내에서 테러가 빈번하게 발생하게 되었다. 이러한 위기의식 속에서 1995년 대통령령(Executive Order 12947)으로⁹¹⁾ 해외의 테러조직 및 테러리스트 명단을 작성하여 그 지원을 금지하게 되었으며 1996년에는 강력한 국가적인 테러대응체제구축과 테러 처벌 강화를 주된 내용으로 하는 Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act를 제정하였다. 이 법에서는 테러행위는 주의 관할이 아니라 연방의 관할범죄로 규정하고 법정최고형을 부과하도록 하였으며 FBI국장을 책임자로 하는 국내테러방지센터를 설치하고 테러방지 및 정보 수집을 위한 특별기금 배정하였다. 또한 연방수사기관에 핵물질에 대한 판매 등 금지권한을 부여하고, 생화학 무기 관련 테러범죄의 수사에 군사력 지원을 허용하였다. 아울러 테러지원국과 교역하는 개인 또는 국가에 관한 제재를 명시하였다.⁹²⁾

한편, 1990년부터 10여년 동안 9.11테러 발생할 때까지 항공분야에서 항공기 납치·폭파 또는 공항 폭파 등의 기도와 같은 사건이 거의

90) <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/101984a.htm>.

91) <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12947.pdf>.

92) <http://law.wustl.edu/journal/52/417.pdf>.

발생하지 아니하였다. 이로 인해 미국에서는 항공보안시스템에 대한 성공을 거둔 대규모 공격이 없었기 때문에 여행자와 항공보안업계는 잘못된 보안의식에 빠졌다. 미국은 국가안보시스템을 전면적으로 재구축하기 위한 다양한 입법과 정책을 시행하게 되었다.⁹³⁾

(2) 9.11 이후

2001년 10월 「2001년 테러차단과 방지하기 위해 요구되는 적절한 수단을 제공함으로써 미국을 단합·강화시키는 법」(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstructing Terrorism Act of 2001: PATRIOT Act 2001)을 제정하였다.⁹⁴⁾ 이법은 그 동안의 테러관련법을 엄청나게 강화한 방대한 내용을 담고 있으며 약칭으로 PATRIOT Act(이하 “PATRIOT법”이라 한다)로 부르고 있다. 이 법의 주요내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

<영장 없이 구금>

테러주의자로 의심되는 자에 대해서는 그와 같이 믿을 만한 합리적인 근거에 입각하여 법무부장관이 영장 없이 7일 동안 구금할 수 있도록 하는 바, Immigration and Nationality Act상의 테러범죄 또는 미국의 안전에 위협을 주는 행위와 관련된 외국인 등이 그 대상이 된다(제412조). 이는 수사를 위한 것이며 그 기간 내에 추방 또는 형사소출 하거나 석방하여야 한다.

<통신감청 등>

테러주의자로 의심되는 자에 대해 전화(유선 및 무선 등), 인터넷 등 통신수단, 컴퓨터 데이터 등에 대한 감청을 비롯한 전자적인 감시를 한다(제201조 및 제206조). 외국인에 대한 120일간의 감청 및 필요한

93) 이에 대해서는 조성권, “9.11테러 이후 미국 대테러정책의 변화에 대한 분석과 전망”, 「국제정치논총」 제43집 2호(2003), pp.298-302 참조.

94) <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>.

경우 최대 1년까지 연장(제207조)할 수 있다.

<출입국심사 강화>

또한 출입국심사도 강화하는 조치를 취하였다. 즉, 비자를 발급하는 영사와 외국인에 대한 조사와 신원확인 업무를 수행하는 수사기관·정보기관들은 미국에 입국하고자 하는 외국인의 범죄전과를 조회하기 위하여 FBI가 관리하는 국가범죄정보파일(National Criminal Information Files)에 대한 접근을 허용하고(제403조) 테러활동을 지지하거나 테러단체와 관련되거나 테러행위를 공개적으로 지지의사를 표명하는 단체 소속원들에게는 미국 비자발급이나 입국을 거부할 수 있도록 하였다(제411조). 또한, 외국유학생 및 기타 교환프로그램 참가자에 대한 정보수집을 강화하였다(제416조).

<테러자금의 세탁방지 및 유입차단>

테러에 사용될 수 있는 자금에 대해 그 제공자를 은폐하기 위하여 세탁하는 과정을 거치는 것을 차단하기 위하여 추적하고 감시하기 위한 강력한 조항을 두고 테러를 준비하는 등을 위하여 사용되는 재산등을 몰수하도록 하였다(제806조). 은행은 개인 계좌에 입출금되는 자금의 출처나 흐름을 확인하여 의심스러운 경우에는 신고하여야 한다. 또한 테러 집단을 위해 모금하는 이민자 추방하도록 하였다.

<처벌강화>

PATRIOT법이 그 대상범죄에 대해 형량 등 처벌을 강화하고 있는 것은 테러의 성격과 영향력을 감안해 볼 때 충분히 이해할 수 있는 것이다. 특히 주목할 만한 내용은 테러행위로 인해 사람을 사망하게 하거나 신체에 심각한 상해를 초래하거나 그 우려가 있는 항공기 및 항공시설의 파괴·핵물질 관련 범죄 등 제808조에서 규정하고 있는 연방테러범죄에 대해서는 공소시효를 두고 있지 않다(제810조).

이러한 규정들은 테러의 방지를 위한 조치들이며 테러주의자로 의심되는 자에 포함되면 거의 무제한의 감시를 받게 되고 인권침해가

능성이 있는 조치들의 대상이 될 수 있다는 점에서 미국의 시민권자들로부터 인권침해라는 이유로 많은 비난을 받았다. 한편 이 법의 제정과 더불어 각국 정보기관들이 테러관련 정보 네트워크를 강화하고 공조체제를 구축하여 테러리스트 추적 및 그 진압이 실효성있게 이루어질 수 있도록 노력을 하기 시작하였다 .

그 후의 2002년 국토안보법(Homeland Security Act of 2002)⁹⁵⁾ 국토안보부(Department of Homeland Security)를 신설하여 테러방지업무의 통합조정과 관계기관 대테러 업무의 총괄지휘를 하도록 하였다. 국토안보부는 그 동안세관·이민국·국경순찰대 등 22개로 분산된 테러관련 연방기관들을 중앙통제 방식으로 결합시켜 총괄적으로 감독하게 하였다.⁹⁶⁾ 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)은 테러 업무 외에도 수사 등 중대한 업무가 있다는 이유로 통합되지 아니하였으며 오히려 권한이 더욱 강화되었다. 즉, CIA는 해외에서 테러관련 정보를 수집하고 있으며, FBI는 테러 관련정보수집 외에도 테러관련 수사업무를 한다. 또한 과거 항공분야에서 안전과 보안 모두를 담당하던 FAA는 안전에 대한 기능만을 수행하도록 하고 TSA를 신설하여 운송관련 보안 업무 전반을 담당하게 하였다.

2004년 정보개혁 및 테러방지법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)⁹⁷⁾ 국가정보국(Director of National Intelligence)⁹⁸⁾

95) <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>.

96) 이 기구의 주요 임무는 운전면허취득 방식을 전국적으로 통일하고, 외국과의 범 죄인인도협정 확대, 관련 주법 및 연방법 개정 촉구, 연방정부가 국가방위군을 소집할 수 있는 권한을 확대, 대통령이 미국 내 테러위협에 대처하기 위해 의회가 지출 승인한 자금을 전용할 수 있는 권한을 강화, 생물학테러에 대처하기 위한 백신의 비축확대 등이다. <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>.

97) <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ458/pdf/PLAW-108publ458.pdf>.

98) DNI는 2004년 12월 8일 미국의 보기관의 정보 통합을 위하여 설치되었다. 9.11테러는 중앙정보국(CIA), 연방수사국(FBI), 국가안전보장국(NSA), 국방정보국(DIA), 국가정찰처(NRO) 등의 정보기관 등이 정보의 상호교환을 비롯한 협력이 없었다는 점을 9.11테러 사건이후 의회가 확인하고 미국의 16개 정보기관을 통솔하도록 하기 위한 목적으로 탄생하였던 것이다. 국가정보국은 백악관 직속기관이 아니라 독립기

및 국가반테러센터(National Counterterrorism Center: NCTC)⁹⁹⁾ 설치 등을 주된 목적으로 한다. 국가테러대응센터는 미국이 수집·보유하는 국제적 테러리즘 관련 모든 정보를 종합적으로 분석하고 모든 국가 역량을 활용하여 테러위협에 대한 최종평가를 하며, 아울러 테러방지 활동 계획을 마련한다. 또한, 관련 정부기관간의 대테러 활동 역할·임무의 적절한 분배외에도 이미 알려진 또는 의심을 받는 테러주의자 또는 테러단체에 대한 그들의 전반적인 현황에 관한 정보를 통합·공유하는 구심적으로서의 역할을 수행한다(「정보개혁 및 테러예방법」 제1021조).

그런데, PATRIOT 법은 2006년까지만 적용되는 16개의 한시조항을 두고 있었기 때문에 USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005의 제정으로 논란 끝에 2006년 5월 비로소 그 중 14개 조항은 한시성을 제거하여 항구적 성격을 갖도록 하고 2개의 조항의 효력을 다시 4년 연장하였다.¹⁰⁰⁾

2. 영 국

영국이 테러에 관하여 관심은 가진 상황은 북아일랜드 독립을 주장하는 북아일랜드 단체들에 의해 야기된 테러 사건에서 주로 비롯되었다고 할 수 있다.¹⁰¹⁾ 또한 1960년대 중동에서의 항공기 납치와 폭파 사건이 빈번하게 발생한 것도 영향을 미쳤다. 1974년 테러방지법(Prevention of Terrorism Act (Northern Ireland) 1974)은 오늘날의 테러 상황에 대처하기에는 다소 미흡하였으며 2000년 테러리즘법(Terrorism Act 2000)을 시작

관이며 정보 기능을 감독하고 실질적인 정보 예산의 결정권과 통제권까지 갖고 있다. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=646237&mobile&categoryId=1149>

99) <http://www.nctc.gov/>.

100) 이에 관한 설명에 대해서는 <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL33332.pdf> 참조.

101) [http://en.wikipedia.org/wiki/Prevention_of_Terrorism_Act_\(Northern_Ireland\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Prevention_of_Terrorism_Act_(Northern_Ireland)).

으로 본격적인 테러규제를 위한 입법이 진행되었다.¹⁰²⁾ 이 법은 종전의 테러와 관련된 입법들을 통합하고 경찰에 다양한 테러의 위협과 국내외 테러단체들의 활동을 규제하기 위한 목적을 가지고 있다. 따라서 반드시 북아일랜드의 테러단체에 특별히 초점을 맞춘 것은 아니며 종전의 법보다 훨씬 강화된 내용을 담고 있다. 이 법은 최초로 테러리즘에 대해 폭넓은 정의를 부여하고 북아일랜드와 관련된 테러 단체이외의 규제대상이 되는 테러단체들의 명단을 확대하였다. 또한 경찰에게 최대 7일까지 테러혐의자들은 심문을 위하여 구금할 수 있도록 하였다.

또한 9.11테러와 2005년 런던에서의 폭파기도 사건 그리고 범세계적인 테러와의 전쟁을 위한 활발한 테러관련 입법이 이루어졌다. 이 기간동안 영국의 테러리즘 관련법들은 테러사건에 대해서도 적용될 수 있는 보통범죄와 관련 있는 것 이외의 테러리즘과 관련된 경찰의 권한과 절차에 대한 새로운 보다 명확한 일련의 규정들을 설정할 수 있도록 테러리즘에 대해 정의를 하였다.

2001년 반테러, 범죄 및 보안 법(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)은 9.11테러 직후 제정된 것으로 2000년 테러리즘법에서는 거부되었던 조치들을 포함하고 있다. 이 법은 테러주의자의 자산 동결과 금융계좌 감시를 할 수 있는 권한을 부여하고 방위경찰부(Ministry of Defence Police)에 군사기지 밖에서 비테러사건의 경우에 대해서도 활동할 수 있도록 하였으며 제4부는 외국인들도 테러혐의자로서 무기한 구금될 수 있도록 하는 등 기존의 테러관련법보다 훨씬 강화된 내용을 담고 있었다.¹⁰³⁾

2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)은 테러혐의자의 심문을 위한 구금기간을 14일로 2배로 연장시켰는 바, 화학무기 물질의 법의학적 분석이 7일 이내에 완료되지 아니할 수 있다는 주장이 받아들

102) http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism_Act_2000.

103) http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,_Crime_and_Security_Act_2001.

들여진 것이다. 또한 2001년 반테러, 범죄 및 보안법의 2003년 제21조부터 제23조의 지속적인 시행)령(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (Continuance in force of sections 21 to 23) Order 2003)은 2001년 법의 제4부를 새롭게 갱신하였으며 특히 의회에서 논란이 많아¹⁰⁴⁾ 표결에 붙인 바 있다.¹⁰⁵⁾

2005년 테러리즘방지법(The Prevention of Terrorism Act 2005)은 개인이 테러리즘에 참여하는 것을 금지하고 테러 혐의자에게 전자추적 장치를 부착하게 하는 등 가택연금의 한 형태인 통제명령(control order) 제도를 도입하고 인터넷 사용도 금지하는 등의 내용을 담고 있다.¹⁰⁶⁾

2006년 테러리즘법(Terrorism Act 2006)은 2005년 7월 7일의 런던에서의 52명의 생명을 빼앗은 폭파사건을 계기로 수개월 간의 격렬한 논란 끝에 제정되었다. 이 법은 일부 상원의원들이 이 법이 지나치게 애매모호하고 광범위하여 그 실효성이 의문시되며 표현의 자유를 침해할 수 있다는 주장을 하여 상원에서 5회나 부결되는 우여곡절 끝에 가까스로 의회를 통과되었던 것이다.

이 법은 테러단체 조직원라고 자인하거나 테러관련 훈련을 받거나 타인에게 훈련을 시키거나 테러훈련장을 방문하는 경우 및 방사능 장비 또는 물품을 제조하거나 보유하는 행위 및 방사능 장비, 물질 및 시설에 대해 테러 위협을 한 경우 외에도 테러리즘을 찬양하는(glorifying) 범죄에 대해 정의를 하였으며 테러 선전 간행물을 보급하는 집단이나 조직의 활동도 불법행위로 처벌할 수 있도록 하였다. 또한 기소 없이 테러혐의자를 최대 28일까지 구금할 수 있도록 개정하였다. 구금기간의 연장은 조항은 최대 쟁점이었으며 정부는 90일로 구금기간을 연장해 주도록 요청하였으나 표결에서 채택되지 않았다.¹⁰⁷⁾ 또한 기소를 결정

104) <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2004-03-03&number=71>

105) <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20040751.htm>.

106) http://en.wikipedia.org/wiki/Prevention_of_Terrorism_Act_2005.

107) <http://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2005-11-09&number=84>.

하는데 필요한 증거가 수천 개의 하드디스크중의 하나에 암호화되어 있을 수 있어 그러한 하드디스크를 수색하는데 오랜 시간이 걸릴 수 있다는 주장이 받아들여졌다.

이 법 제16조부터 제17조까지는 테러 자금의 조달을 규제하기 위한 내용들을 담고 있는 바, 테러 관련사실을 알면서도 자금이나 재산을 자신이 제공하거나, 다른 사람에게 제공하도록 권유하는 행위 그리고 타인으로부터 제공받거나, 은닉하거나, 이전시킨 경우에는 그러한 자금 등은 당사자에게 유죄판결과 관계없이(without charge) 몰수하고 그러한 행위를 한 자를 처벌하도록 하였다.

제26조는 영장에 기재된 물건이나 장소 외에도 테러혐의자가 점유·지배하는 모든 물건·장소를 압수·수색할 수 있도록 하였고 제28조는 테러혐의자를 기소전에 구금할 수 있는 기간을 14일에서 28일로 연장하였다. 제32조(Interception warrants)는 영장 발부일로부터 6개월 동안 감청할 수 있고 최대 12개월까지 연장할 수 있도록 하였으며 제29조와 제30조는 테러혐의자에 입국금지와 추방을 할 수 있도록 하는 한편 테러 혐의가 없더라도 영국에 출입국하는 사람들을 검문·검색할 수 있도록 하였다.

제41조는 경찰이 영장을 발부받지 않고도 테러범으로 의심할 만한 합리적 이유가 있을 때에는 48시간 동안 체포(arrest)할 수 있으며 제45조는 테러와의 관련성 유무와 관계없이 특정한 지역의 차량이나 탑승자를 검색할 수 있도록 하였다. 바로 이러한 점 때문에 인권침해가능성을 주장하기도 하였으나 9.11테러와 런던폭파사건과 같은 테러를 방지하기 위해서는 그러한 조치가 필요하다고 판단하여 이를 입법화하였던 것이다.

2006년 테러리즘(국제연합 조치)령(The Terrorism (United Nations Measures) Order 2006)은 2001년 국제연합 안전보장이사회 결의 1373의 시행하기 위한 것이며 재무부(the Treasury)로 하여금 혐의가 있는 테러주의자들의 자산을 동결할 수 있도록 하고 기존의 2001년 테러리즘(국제연합 조치)

령을 대체하였다.¹⁰⁸⁾ 이 영에 대해 2010년 영국대법원(Supreme Court of the United Kingdom)이 월권으로 무효라고 판시하였다.¹⁰⁹⁾

2008년 반테러리즘법(Counter-Terrorism Act 2008)은 기소된 후 경찰의 테러혐의자 심문을 허용하고 있으며 기소된 테러주의자에게 그들의 행방에 대해 경찰에 고지하도록 요구하고 있다. 이는 현행법상 성범죄자에게 그 행방을 고지하도록 한 것과 유사하다. 또한 해외의 테러리즘 범죄에 대한 법원의 영토외적 관할권(extra-territorial jurisdiction)을 확대하였다. 정부는 기소 없이 구금할 수 있는 기간을 42일까지 연장하여야 한다고 주장하였으나 채택되지 않았다. 공공장소에서의 경찰의 모든 사진 게시를 금지하는 것으로 해석하였다.¹¹⁰⁾

2009년 조사관 및 사법법(Coroners and Justice Act 2009)은¹¹¹⁾ 2003년 형사사법법(Criminal Justice Act 2003)상의 양형규정을 테러주의 범죄에 대해서까지 확대하였다. 2009년 테러리즘(국제연합 조치)령(Terrorism (United Nations Measures) Order 2009)은 2001년 국제연합 안전보장이사회 결의 1373을 시행하기 위한 것이며 재무부가 혐의가 있는 테러주의자의 자산을 동결하는 것은 허용하였으며 2006년 테러리즘(국제연합 조치)령(Terrorism (United Nations Measures) Order 2006)을 대체한령이다. 이 영도 2010년 대법원에서 무효로 판시되었다.

2010년 테러리스트자산동결(잠정규정)법 (Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2010)은¹¹²⁾ 영국 대법원의 2006년 테러리즘(국제연합 조치)령이 무효하고 판시한 결과로 제정된 법이며 의회에 새로운 입법을 할 수 있는 시간을 주기 위하여 2006년의 영을 소급적으로 합법화한 것이며 2010년 12월 31일 폐지되었다. 즉, 이 법은 의회가 테러

108) <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/supremecourtjudgement270110.pdf>.

109) http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/cases_2.htm.

110) http://en.wikipedia.org/wiki/Counter-Terrorism_Bill_2008.

111) http://en.wikipedia.org/wiki/Coroners_and_Justice_Act_2009.

112) [http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_Asset-Freezing_\(Temporary_Provisions\)_Act_2010](http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_Asset-Freezing_(Temporary_Provisions)_Act_2010).

주의 활동의 혐의가 있는 자에 대해 또는 그러한 자와 관련하여 금융적인 제한조치를 부과하는 일부 칙령들(Orders in Council)의 일시적인 유효성에 관한 또한 그와 관련된 목적을 위한 규정들을 제정한 법이다.¹¹³⁾ 이 법은 2010년 테러리스트자산동결 등의 법(Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010)에 의하여 폐지되었다. 2010년 테러리스트자산동결 등의 법은 테러리스트자산동결(잠정규정)법과 크게 달라진 것은 없다.¹¹⁴⁾

3. 독일

독일은 일찍이 1976년에 벌써 중동의 테러단체들의 활동에 대처하기 위하여 반테러리즘법(Anti-Terrorismus-Gesetz)을 제정하여 국제적인 테러를 규제하기 시작하였다.¹¹⁵⁾ 30년 이상 이 법이 시행되어 왔으나 9.11테러 사건에 직면하여 독일도 새로운 입법으로 대처하지 않을 수 없었다. 이는 국제테러의 대상이 미국이나 이스라엘뿐만 아니라 서유럽국가들도 포함되어 있었으며 보다 강화된 법률이 필요하다는 인식에서 비롯된 것이라 할 것이다. 즉, 2002년에는 국제테러리즘의 투쟁을 위한 법률(Gesetz zur Bekämpfung des Internationales Terrorismus: 이하 “국제테러리즘투쟁법”이라 한다)을¹¹⁶⁾ 제정하였고 2007년에는 1990년 연방헌법보호법(Bundesverfassungsschutzgesetz) 2002년 국제테러리즘투쟁법 등을 대폭적으로 보완한 테러투쟁법 보완을 위한 법률(Gesetz zur

113) 영국대법원은 2010년 1월 27일 1946년 국제연합법(United Nations Act 1946)이 의회의 검토없이 기본권에 간섭하는 강제적인 조치의 권한을 부여하기 위한 목적을 가지고 있지 않다는 이유로 동 법에 따라 제정된 자산동결령은 위법한 것이라는 판결을 내렸다. 대법원이 2010년 2월 4일의 판결을 유예하지 아니하였기 때문에 이 법은 의회가 대법원의 판결에 따른 새로운 자산동결입법을 할 때 까지 기존의 관련 영들을 소급하여 유효화시키기 위하여 제정한 것이다. http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/cases_2.htm.

114) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/38/contents>.

115) <http://de.wikipedia.org/wiki/Terrorismusbek%C3%A4mpfungsgesetz>.

116) http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile.

Ergänzung des Terrorismus Bekämpfungsgesetz: 이하 “테러리즘투쟁법보완법”이라 한다)을 통하여 입법개선도 이루어졌다.¹¹⁷⁾ 2008년에는 연방범죄국(Bundeskriminalamt)을 통한 국제테러리즘의 위협으로부터의 방어를 위한 법률(Gesetz zur Abwehr von Gefahren des Internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt:이하 “국제테러리즘방어법”이라 한다)을 제정하였다. 국제테러리즘방어법은 Abwehr von Gefahren라는 명칭에서 보다시피 국제테러리즘 방지에 초점이 맞추어져 있으며 이를 위한 광범위한 직무와 권한을 연방범죄국에 부여하고 있다.

이 법 제4조 제2항은 연방범죄국에 국내적인 보안의 확보 및 국민을 위한 경우 중요한 정보통신시스템에 대한 공격행위를 기소할 수 있도록 한 국제테러리즘법 제10조에 덧붙혀 테러단체를 조사할 수 있는 권한도 부여하고 있다. 다만, 관할 주관청(zuständige Landesbehörde)이 요청하는 경우, 연방내무부(Bundesminister des Innern)이 최상급 주관청(obersten Landesbehörde)의 통보에 따라 명하는 경우 또는 독일연방재판소장(Generalbundesanwalt)이 요청 등을 하는 경우에 한한다.

제4a조는 국제테러리즘의 위협으로부터의 보호(Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus)라는 조 제목하에 제1항에서 여러 주들을 포괄하는 위협이 존재하는 경우, 어느 주경찰관청(Landespolizeibehörde)이 관할권을 갖는지 확인할 수 없는 경우 또는 최상급 주관청(oberste Landesbehörde)이 업무의 인수(Übernahme)를 요청한 경우 등의 경우 국제테러리즘의 위협으로부터의 방어를 위한 임무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 국제테러리즘방어법에서는 대단히 광범위한 권한을 연방범죄국에 부여하고 있다.

제7조 2항은 연방범죄국이 제2조 제2항 제1호의 중심기관으로서의 임무 수행을 위하여 필요한 범위내에서 공공기관 또는 비공공(즉 민간)

117) http://www.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&bk=Bundesanzeiger_BGB1&start=//%*5B@attr_id=%27bgb1107s0002.pdf%27%5D.

기관(öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen)에서의 데이터 수집권한을 부여하고 있다. 여기에서 중요한 내용은 민간기관에 대해서도 정보 제공을 요구할 수 있다는 점이다. 따라서, 사실상 거의 모든 기관에 대해 정보를 제공할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 물론 이러한 민간기관에는 아무런 제약이 없다.¹¹⁸⁾ 이와 같이 연방범죄국은 명실상 부하게 독일에서 테러리즘의 대응을 위한 가장 중요한 기관이 되었다고 할 수 있다.

다만, 테러관련 정보와 관련하여서는 연방범죄국의 직무상의 한계 때문에 대외적인 테러정보를 수집·분석하는 업무를 수행하는 연방정보부(Bundesnachrichtendienst, BND)로부터 수집·분석된 정보를 제공받는 등 다른 테러관련 업무 수행기관과의 협력이 불가피하다. 한편 공동테러방어센터(Gemeinsames Terrorismus-Abwehrzentrum)는 테러관련 업무를 자신의 분장사항의 하나로 수행하고 있는 다양한 기관들이 참가하는 협력기관이라 할 수 있다.¹¹⁹⁾

독일은 형사관련법에서도 테러행위의 처벌을 위한 많은 조항들을 두고 있다. 형법 제138조는 테러단체구성에 대한 처벌규정인 바, 테러를 수행하지 않았다고 하더라도 살인, 강탈, 인질납치 및 주요 산업시설의 파괴 등과 같이 공공의 안전을 손상시킬 목적으로 단체를 조직하거나 이에 가입하거나 지원하는 외에도 선전하는 행위까지도 처벌하

118) 제7조 제2항은 다음과 같은 내용을 갖고 있다: Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung mittels Auskünften oder Anfragen bei öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen erheben. Auch bei den in § 14 Abs. 1 genannten Behörden und Stellen anderer Staaten sowie bei internationalen Organisationen, die mit der Verfolgung und Verhütung von Straftaten befasst sind, kann das Bundeskriminalamt unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Daten erheben. In anhängigen Strafverfahren steht dem Bundeskriminalamt diese Befugnis nur im Einvernehmen mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde zu.

119) 이 기관은 다양한 테러관련기관들이 실시간 정보교환·테러정보 분석 및 평가·국제테러에 대응하기 위한 장기대응방안 등을 분석하고 있다., 이계수·오동석·오병두, “테러대응법령과 기구에 대한 비교연구”, 『치안논총』 22권 2006, p.548.

도록 하고 있다. 한편 제138조는 테러범죄 계획을 알면서도 신고하지 아니한 경우 처벌을 규정하고 있는 바, 친족, 성직자, 변호사 또는 의사에 대해서도 면책을 부여하지 않고 있다.¹²⁰⁾

형사소송법에서도 테러의 방지를 위한 내용들을 두고 있는 바, 인권침해의 소지가 있는 것들이 적지 아니하다. 테러주의자로 의심되는 사람의 우편에 대한 검열(제98a조)외에도 영장 없이 소환, 휴대폰 검색 또는 사진촬영 및 거주지 수색(제103조 제1항) 등이 바로 그것들이다. 테러행위가 갖는 범죄성은 다른 범죄와는 달리 그 영향이 정치적인 성격을 갖고 일반대중에게 주는 정신적 충격 또한 적지 아니하다는 점에서 영장 없이도 상기와 같은 행위를 할 수 있도록 하였던 것이다. 우편검열은 프라이버시에 대한 중대한 침해가 될 수 있고 단순히 테러 혐의가 있다는 이유만으로도 영장 없이 인권침해적인 권한행사를 할 수 있도록 허용하고 있는 바, 이는 테러를 사전에 방지하기 위한 것이라는 점으로 정당화시키고 있는 것들이다. 한편, 테러단죄를 구성에 대해서는 가중처벌을 하고 있는 바, 제112조 제3항은 도주의 우려가 증거인멸의 가능성이 없다하더라도 구속할 수 있도록 하고 외부인과의 접촉의 제한 외에도 변호인의 접견·교통권이 제한되는 등 일반범죄인과는 달리 형사소송법상 다양한 제한이 가해지고 있다.

또한, 1976년의 반테러리즘법도 테러의 방지에 관한 내용이 대단히 풍부하게 담겨 있었던 바, 제6조는 연방정보부(Bundesnachrichtendienst)는 테러혐의자의 통신관련 정보를 제공해주도록 요구할 수 있도록 하고 있다. 이는 통신의 자유에 대한 중대한 침해가능성을 야기할 수 있을 것이다. 외국인의 출입국과 관련하여서도 제11조는 테러행위를 선동하는 외국인의 입국이나 체류를 거부할 수 있도록 하고 있는 바,

120) 보다 구체적인 내용에 대해서는 송동권, “독일의 테러대책법과 활동방향”, 「한국공안행정학회보」, 제17호 2003년, p.241 이하를 참조(이 보고서에서는 이 글의 내용을 참고하고 독일의 관련 법들을 분석하여 작성하였다). 이 논문은 독일의 테러관련 법에 대해 대단히 상세하고 분석하고 있다는 점에서 참고할만한 가치가 대단히 높다고 판단된다.

이는 국가간의 마찰을 초래할 우려도 있다. 반테러리즘법 제3조는 구체적인 사건과 관련하여 연방정보부로 하여금 금융기관 등에 테러혐의자의 계좌나 거래내역의 제공을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 테러를 위한 자금조달의 금지를 위한 권한이라고 할 수 있다.

국제테러리즘방어법도 테러 용의자가 테러를 구체적으로 실행에 옮기는 것을 사전에 방지하기 위하여 연방범죄국에 강력한 권한을 부여하고 있다. 즉, 연방범죄국으로 하여금 전기통신감청을 통하여서 정보를 수집할 수 있도록 하고 아울러 이른 바 온라인 수색도 할 수 있도록 하고 있다. 또한 테러 용의자의 신원 확인이나 거주지 감시를 위한 다양한 수단을 이용할 수 있도록 하고 있다.

제 2 절 개발도상국의 테러관련법

1. 개발도상국의 동향

2001년 9월 이후로, 유엔 테러방지 위원회와 그 외 관계당국에 제출된 보고서에 따르면, 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카에서 적어도 33개국이 테러방지법을 의회에 제출하였다. 기존 형법의 수정 조항으로 테러방지법을 규정한 국가들과, 현재 이루어지고 있는 ‘테러와의 전쟁(war on terror)’ 이전에 이미 법전에 유사한 법률이 있는 국가들은 이 숫자에 포함되지 않았다. 2001년 이후, 테러방지법을 제출한 쿠바·요르단·네팔 등 개발도상국 14개국은 최소한의 논쟁을 거쳐 법안을 통과시켰다. 이 중 많은 국가에서 9. 11 테러발생 이후 수개월 이내에 법안이 통과되었고, 또한 모든 국가에서 법안 제출부터 통과에 이르기까지 1년이 채 걸리지 않았다. 이 그룹에서는 테러의 표적이 될 가능성이 적은 국가뿐 아니라 테러의 위협에 직접 직면하고 있는 국가들도 포함되어 있다.¹²¹⁾

121) 이 보고서에서는 참고하거나 인용하지 않았지만, 제3세계국가의 테러방지법 제정

이 범주에서 모로코 정부는 뉴욕과 워싱턴에 가해진 테러 공격의 여파로, 테러 문제에 대처하기 위해서 내각 구성을 새롭게 재편하는 등의 적극적인 조치를 취하였다. 이 시기에 유엔테러방지위원회에 제출한 공식 보고서에 따르면, 모로코가 미국의 PATRIOT법의 방침에 따라 기존의 법을 변경하거나 새로운 법안을 제정할 만한 위급한 상황은 아니었다. 그러나 2003년 5월 16일, 카사블랑카에서 제각기 다른 다섯 군데의 장소에서 30분 내에 연이어서 발생한 자살폭탄 공격으로 인하여 40명 이상이 죽었다. 모로코의 대표산업인 관광분야에 끼친 충격은 그 즉시 나타났다. 수일 내에 모로코 정부는 전면적인 테러방지법을 제정하였고, 수천 명의 과격분자들을 용의자로 체포하였다. 이는 인권단체인 인권감시기구(Human Rights Watch)와 그 외 단체들의 항의 시위를 부추기게 된다.¹²²⁾

두 번째 그룹은 광범위한 대규모의 토론과 논쟁을 거치고 나서야 테러방지법을 통과시킨 콜롬비아·인도네시아·필리핀 등 13개국이다. 이들 국가에서는 제출된 법안에 대한 야당의 반대와 비판으로 법안 통과가 적어도 1년 이상 지연되었다. 몇몇 국가의 정부는 논쟁의 여지가 가장 높은 조항들을 대폭 양보하고, 수정하라는 압력을 받았다. 인도네시아에서는, 모로코와 마찬가지로, 발리(2002년 10월)와 자카르타(2003년 8월)에서 발생한 테러리스트의 공격 이후 새로운 법안의 채택이 신속하게 진행되었다. 필리핀의 경우, 2007년 3월 거의 4시간에 가까운 논쟁을 거친 후, 가까스로 반 테러법이 통과되었다. 인질 납치 사건으로 인하여 어쩔 수 없이 조기에 철수했지만, 필리핀 군대도 2004년 7월까지 이라크에 주둔하였다. 글로리아 아로요(Gloria Arroyo) 필리핀 대통령은 테러방지법의 채택을 거듭 요청했다. 그러나 야당이

과 관련하여서는 조성제, 송재현, “제3세계국가의 테러방지법 제정과 우리나라에서의 시사점”, 『한국콘텐츠학회 논문지』, 2009, Vol.9, No.10. 276 이하 참조할 것.

122) http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism_legislation#cite_note-CKennedy-13.

의석을 차지하고 있는 의회는 여러 번 수정을 거친 법안을 통과시키지 않았다. 결국에는, 법안명을 바꾸고 가장 중대한 법령들을 상당히 양보하고 나서야, ‘인간안전법’(Human Security Act of 2007)이 채택되었다. 마지막으로, 반테러법을 제출하였으나, 세부 조항에 대한 논의가 계속되고 있는 케냐·가나·한국 등 6개국이 세 번째 그룹이다. 테러방지법에 대한 토론이 처음으로 시작된 국가도 있고, 수 년동안 논쟁 중인 국가도 있다. 아래에서는 몇 개의 개발도상국의 테러규제 관련법을 소개한다.

2. 필리핀

테러로부터의 자국민 보호 및 국가보안에 관한 법률(법률제9372호)은¹²³⁾ 필리핀 남부지방의 과격세력 저지를 위해 2007년 2월 8일에 제정(2007년 7월 15일 발효)되었으며 이 법에 의하면 용의자는 영장 없이도 체포될 수 있고, 영장 없이도 구속될 수 있으며, 변호사, 목사, 의사, 가족 등을 접견할 수 있도록 하고 있다. 이 법은 1996년에 상원에서 반테러법안이 발의된 후 최종안이 수정을 거쳐 제정되었으나 테러리즘에 대한 정의가 없이 형법이 적용가능한 특정한 행위를 테러행위로 정의하고 처벌을 강화하고 있을 뿐, 알맹이가 없는 법이라는 비난을 받고 있다. 이 법이 2007년 제정될 당시 미국과 서방국가들은 폭탄 테러, 참수, 납치 등으로 비난받고 있던 알카에다 관련 과격주의자들을 언급하며 필리핀의 강력한 반테러법 제정을 촉구하던 상황이었다.

이 법의 제정에 대해 테러와의 전쟁을 주도하던 미국 등 서방국가는 신뢰를 보냈다. 미국 대사관은 이 법 제정으로 국민의 보호, 자유, 인권을 보장하는 동시에 국제테러로부터의 위협에 대처하기 위한 행정, 사법부의 법적대책이 마련되었다고 발표하였으며 호주대사도 이

123) http://en.wikipedia.org/wiki/Human_Security_Act_of_2007.

법의 제정을 반기며 필리핀을 “지역의 반테러 핵심 파트너”라고 언급하였다. 다만, 테러리즘에 대한 정의를 사실상 찾아 볼 수 없는 바, 이는 국제사회에서 일반적으로 인정되는 정의가 없어 정치적인 리스크를 피하려는 것으로 보인다.

이 법은 62개조로 구성되어 있으며¹²⁴⁾ “2007년 인간안전법”(Human Security Act)으로 약칭된다(제1조). 이 법의 제정목적으로 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다: 테러를 심각한 범죄로 규정하고 이로부터 국민을 보호하기 위해 헌법상의 시원적 자유와 기본권 보호에 관한 국가의 의무를 확인한다. 테러와의 전쟁을 위해서는 테러의 근본원인을 파악하여 정치, 경제, 외교, 군사 및 법률적 수단을 종합적으로 고려할 것이 요구되며 사후관리, 국력신장 및 균등한 경제발전과 병행해야 한다. 이 법의 어떤 조항도 정부기관의 합헌적 권능을 제한하는 것으로 해석되지 않음과 동시에 그 권능의 행사역시 절대적, 항구적 인권에 대한 존중을 침해하지 않을 것을 확인한다.

제3조는 테러행위에 대하여 정의하고 있고 있는 바, 형법의 원용하여 테러행위를 열거하는 방식을 채택하고 있다. 즉 개정 형법의 다음과 같은 범죄로서 처벌가능한 행위를 한 경우 테러행위로 규정하고 있으며 가석방 없이 금고 40년까지의 처벌을 할 수 있도록 함으로써 대단히 무거운 처벌을 하고 있다.

- a. 일반 해적행위 및 필리핀 영수와 공해상에서의 반란행위(개정 형법 제122조)
- b. 모반 또는 내란행위(개정 형법 제134조)
- c. 민간인에 의해 주도된 것을 포함한 쿠데타(개정 형법 제134조-a)
- d. 살인(개정 형법 제248조), e. 납치 및 불법감금(개정 형법 제267조)
- f. 기물파손관계범죄(개정 형법 제324조)로서 다음 각목의 것
 - 1) 대통령령 제1613호(방화)

124) http://www.congress.gov.ph/download/ra_13/RA09372.pdf.

- 2) 법률 제6969호(1990년 독성, 위협 및 방사능물질의 규제에 관한 법률)
- 3) 법률 제5207호(1968년 원자력에너지 규제 및 책임에 관한 법률)
- 4) 법률 제6235호(공중(해상)납치 방지법)
- 5) 대통령령 제532호(1974년 해적행위 및 고속도로상의 강도행위 방지법)
- 6) 대통령령 제1866호(불법무기 소지, 제조, 거래 및 취득 또는 처분에 관한 법)

여기에서 보듯이 테러에 대한 명확한 정의가 없다는 점에서 다소 혼란스러운 느낌을 준다. 그런데 제17조는 테러조직 및 단체 또는 집단의 정의와 관련하여 테러행위에 관여하거나, 또는 테러를 목적으로 조직된 것은 아니지만 사실상 이 법률에서 언급된 행위로 공포감을 주는 행위, 또는 정부에 대해 불법적 요구를 관철시키고자 정상 범위를 넘어선 수준의 공포를 조성하고 대중에 공황상태를 유발하는 행위 등은 법무부의 신청에 따라 관할지역 제1심법원에 의해 테러행위자 및 불법조직, 단체, 집단으로 지정될 수 있도록 하고 있다.

한편 제4조는 테러모의 및 2명 이상이 공모한 경우에도 제3조의 테러행위와 동일한 처벌하도록 하고 있다. 한편, 주범 또는 공모자가 아닌 자로 테러행위의 실행 또는 공모를 현재 또는 과거의 행위로서 협조하는 자는 공범이 되어 17년 4개월 1일 이상 20년 이하의 금고에 처한다(제5조).

또한 테러범죄의 실행이나 그 행위에 공모함을 알면서, 형사소송법 제7조 및 8조의 주범 및 공범으로 그 행위에 참가하지 않는 대신 다음과 같은 방식으로 테러실행의 부차적 행위를 하는 자는 종범으로서 10년 1일 이상 12년 이하의 금고에 처하도록 하고 있다(제6조).

- (a) 범죄의 결과로 이익을 취하거나, 같은 목적으로 범인을 도와주는 행위

(b) 은폐를 위해 범인의 시체, 소지품, 도구 등을 숨기거나 파괴하는 행위

(c) 주범 또는 공모자를 은닉하거나, 숨기거나 그 들의 탈출을 돕는 행위

제7조는 용의자 감시, 도청 및 통신내용의 녹음에 관하여 규정하고 있는 바, 도청금지법에도 불구하고 경찰, 집행관 및 수사팀 요원은 항소법원의 서면영장을 받아 도청수단과 대상의 유형에 관계없이 법적으로 규정된 테러단체, 조직, 테러행위 또는 공모의 혐의를 받는 단체 및 개인에 대해 도청을 할 수 있도록 하고 있다. 다만, 변호인과 의뢰인, 의사와 환자, 언론과 취재원 간의 통신 및 비밀상업통신 상의 감시, 도청, 녹음은 허용되지 아니한다고 규정함으로써 인권의 보호에도 유의하고 있다.

제8조는 감시, 도청 및 녹음 영장신청절차에 대하여 규정하고 있으며¹²⁵⁾ 제9조는 감시, 도청 및 녹음에 발부된 법원영장의 기밀성 등에 규정하고 있는 바, 인권의 보호에 관한 내용을 감시, 도청 및 녹음의 대상이 되는 자에게 그러한 행위에 대해 통보받을 수 있고 권리를 보장하고 있으며 영장을 발부한 법원에 영장의 적법성을 다툴 수 있도록 하고 있다. 그 밖에도 감시 기간등도 영장에 명시하도록 하고 있다.¹²⁶⁾ 제10조는 영장의 유효기간을 30일 이내로 하고 공익 목적을 필요한 경우에는 테러위원회의 인가를 받은 후 30일 이내의 기간 연장을 할

125) 테러 또는 테러공모 용의자의 구두, 서면 상의 통신, 메시지, 대화 및 의논 등을 추적, 도청, 청취, 차단 및 기록하기 위한 항소법원 담당부서의 서면영장은, 이 법 제53조상의 반테러위원회의 인가를 받은 집행관 또는 경찰관의 일방적인 신청에 의하며, 아래의 정황을 확인하는 선서 또는 증인과 신청인의 확인 등을 검토한 후 발부된다 : (a) 테러 또는 테러의 공모행위가 실행되었거나, 실행 중이거나, 실행될 것이라는 정황 또는 상황정보에 근거하여 그러한 행위가 일어날 것이라는 상당한 이유가 있는 정황, (b) 피고 또는 용의자의 유죄선고, 또는 범죄의 해결 및 예방에 필수적인 증거가 입수 될 것이라는 정황, (c) 그러한 증거취득을 위해 다른 효과적인 수단이 마땅치 않다는 정황.

126) 영장은 피 감시자의 신원, 경찰 또는 집행관의 신원, 기수의 또는 진행 중이거나 예방할 수 있는 범죄의 내용, 그리고 감시행위가 실행되는 기간을 명시해야 한다.

수 있다.¹²⁷⁾ 제11조¹²⁸⁾ 등에서도 혐의자의 인권 보호를 위한 여러 가지 장치를 규정하고 있다. 조사 및 심문과정에서의 고문 및 강박은 금지되며(제24조) 제25조 구금 중인 자의 수사 및 심문과정에서 행한 위협, 협박, 강박 및 고문에 대해서는 처벌(12년 1일 이상 - 20년 이하의 금고)하도록 하고 있다.¹²⁹⁾

한편, 제18조는 체포영장 없이 구금할 수 있는 기간을 3일로 정하고 있다. 즉, 제7조(도청) 및 제27조(은행계좌 감시)에 의해 테러(모의) 피고나 용의자를 구속했을 경우, 어 피고나 용의자를 체포, 구속 시점으로부터 3일 내에 적절한 사법기관에 인계하여야 하도록 하고 있다.

한편 제27조부터 제43조까지는 테러혐의자등의 자금에 대한 규제에 관한 규정이다. 은행예금, 계좌 및 금융정보에 대한 수색영장에¹³⁰⁾ 관한

127) 제10조(영장의 유효기간)은 다음과 같이 규정하고 있다: 유효기간은 영장에 구체적으로 명시된 기간이며, 이 기간은 경찰관 또는 집행관이 영장을 수령한 후 부터 30일을 초과할 수 없음. 공익적 목적에 의해 필요할 경우, 원 신청자가 반테러 위원회의 인가를 받은 후 신청하면 항소법원은 연장이 불가능한 30일 내의 기간에서 영장유효기간을 연장한다. 원 신청자의 사망 또는 신체불구로 인해 갱신 신청 불가 시, 그 자가 속한 수사팀 내 차하위 제공자가 영장의 갱신을 신청 한다. 단, 갱신 기간은 30일을 초과할 수 없다. 30일 내에 소추가 이루어 지지 않으면 감시, 차단 및 녹취의 대상이 되는 자에 즉시 통보해야 하며, 통보를 하지 아니한 경찰관 또는 집행관은 10년 1일 이상 12년 이하의 금고에 처한다.

128) 제11조(도청기록의 영치)는 다음과 같은 규정을 두고 있다: 항소법원 영장에 의한 모든 테이프, 디스크, 녹음기록 및 그에 딸린 발췌, 요약본, 기록, 메모 등은 영장에 명시된 기간, 또는 연장된 기간의 만료 후 48시간 이내 항소법원의 담당부서에 보관되어야 하며, 녹음기록 일체는 필요한 경우 경찰관 또는 집행관의 합동진술서와 함께 봉인되어야 한다. 해당 경찰관이나 집행관의 사망 또는 신체적 불구의 경우, 그 자가 속한 수사팀 내 차하위 제공자가 그 진술서를 작성한다. 녹음기록 일체의 전부 또는 일부를 어떠한 형태로든 복사, 소거, 삭제, 소각, 세절 또는 파괴한 자는 6년 1일 이상 12년 이하의 금고에 처한다.

129) 그 밖에도 실제 발생 중이거나 임박한 테러공격 발생 시의 구금기간을 3일로 제한하고(제19조), 테러용의자에 대한 3일 내 관계사법기관으로의 이송의무 위반에 대한 벌칙을 강화(제20조)하고, 테러행위 또는 테러모의로 혐의를 받거나 기소된 자는 체포 및 구금된 상태에서 관계 경찰 또는 집행관으로부터 제 권리를 통지받도록 함으로써(제21조) 미란다의 원칙을 보장하고 있는 등 등 여러 군데에서 인권 보호에 관한 규정을 두고 있다.

130) 은행예금, 계좌 및 금융정보에 대한 수색영장의 유효기간은 30일이다(제30조).

제27조는 (1) 테러행위 또는 공모행위로 기소 또는 혐의를 받는 자, (2) 법적으로 지정된 불법 테러조직, 단체 또는 집단, (3) 2항 조직, 단체 및 집단소속 구성원들의 금융정보를 수색할 수 있는 권한을 경찰, 집행관 및 수사요원에 부여하고 있다. 이를 위하여 제28조 은행예금, 계좌 및 금융정보에 대한 수색영장 신청절차에 관하여 또한 제29조는 제29조는 은행예금, 계좌 및 금융정보에 대한 수색영장의 기밀성에 관하여 규정하고 있다.

1심법원이 지명한 테러행위자 또는 용의자, 법적으로 지정된 불법 조직, 단체, 집단과 그 구성원들에 귀속된 예금, 미불잔고, 모집된 자금, 신탁계정, 자산, 은행 및 기타 금융기관 거래내역, 현금, 사업, 운송 및 통신장비에 관한 정보 및 종류와 성질을 불문한 모든 재산은 공공의 안전을 저해하는 목적으로 쓰이는 것을 방지하기 위해 압류, 몰수 및 동결됨. 법원의 허가를 득하여 가족의 생계, 의학적 치료, 변호사 비용 등을 충당하기 위해 돈을 인출하거나 재산을 사용하는 것은 가능하다. 필요적 경비의 인출에 대한 법원의 명령위반에 대해서는 10년 1일 이상 12년 이하의 구금에 처한다(제39조).

조사기관에 의한 무죄의 확인, 석방 또는 관할 법원에 의해 사건이 기각되면 압류, 가압류 및 동결은 해제. 예금, 모집된 자금, 신탁계좌, 자산 및 거래내역은 별다른 조치를 하지 않아도 지체 없이 복구 된다. 최종심에서 유죄로 선고될 경우 국고로 귀속. 소송의 기각 또는 용의자 석방의 경우 해당 경찰 또는 집행관청은 압류, 가압류 및 동결된 기간에 대해 하루 당 50만 페소로 계산하여 배상금을 지급한다 (제41조).¹³¹⁾

131) 그 밖에 제40조 압류, 가압류 및 동결된 은행 예금, 모집된 자금, 신탁계정, 자산 및 거래내역의 성격, 제42조는 압류, 가압류 및 동결된 은행 예금, 모집된 자금, 신탁계좌, 자산 및 거래내역의 원상복구에 대한 불합리한 거절 또는 지체에 대한 벌칙 (10년 1일 이상 12년 이하의 구금) 그리고 제43조는 압류, 가압류 및 동결된 은행 예금, 모집된 자금, 신탁계좌, 자산 및 거래내역의 멸실, 오용, 유용, 낭비(dissipation)에

제53조는 반테러위원회는 국무총리(의장), 법무부장관(부의장), 외교부 장관, 국방부 장관, 행정자치부 장관, 국가안보자문위원으로 구성되며 테러정책의 집행, 회의기록의 유지(국가안보, 국민의 안전 및 국가복지 차원에서 기밀성을 가짐)에 관하여 규정하고 있다. 그 사무국은 국가정보원(NICA)에 두도록 하고 있다. 또한 위원회가 사무국의 권한, 임무, 기능 등을 설정하며 국가조사국, 이민국, 민방위실, 국군정보기관, 돈세탁방지위원회, 국제범죄센터, 경찰청 등이 위원회 지원기관으로 지정 되어 있다. 이 위원회의 성격은 사법 또는 준사법기관이 아님을 명시하고 있다.

위원회의 기능으로는 다음 사항을 열거하고 있다.

1. 테러행위 방지대책, 계획 및 프로그램의 수립과 채택
2. 테러근절을 위한 국가적 노력의 결집과 조정
3. 테러행위 및 공모자의 고소, 신속한 조사의 지휘 및 감독
4. 테러, 테러행위 및 반테러작전 정보를 위한 종합적 데이터베이스의 구축 및 유지
5. 테러행위 및 테러모의 혐의자 또는 용의자의 테러자금 동결(예금, 모금, 자산, 거래내역 등)
6. 테러범죄자 및 모의자의 범죄혐의를 밝히는 데 중요한 정보를 제공한 자에 대한 금전적 보상
7. 국제테러와의 전쟁을 위한 외국과의 공조(제54조).

한편 앞서 살펴본 바와 같이 테러의 규제와 동시에 인권의 보호에 대해서는 많은 배려를 하고 있는 바, 인권위원회로 하여금 이 법률의 집행과 관련하여 국민의 시민 사회적 권리침해에 대한 조사와 기소를 최우선 순위에 두며, 이를 위해 인권위원회는 테러행위 또는 테러혐의로 기소된 자, 혐의자, 또는 구금된 자의 시민 정치적 권리를 침해한 공무원, 집행관 및 기타 사무원 등을 기소할 수 있는 경합적 관할권

대한 벌칙 (10년 1일 이상 12년 이하의 구금)에 관하여 규정하고 있다.

(Concurrent Jurisdiction)을 갖도록 하고 있다(제55조).¹³²⁾

제58조는 이 법의 역외 적용에 관하여 규정하고 있는 바, 관련 국제법에 저촉되지 아니하는 한, 1) 필리핀 영수, 해상, 영공에서 이 법이 정한 행위를 행한 자(들), 2) 물리적으로 필리핀 영토 밖에 있음에도 불구하고 필리핀 내의 테러행위를 행하거나 모의 한 자(들), 3) 물리적으로 필리핀 영토 밖에 있음에도 불구하고 필리핀 항공기 및 선박에서 테러행위를 한 자(들), 4) 물리적으로 필리핀 정부에 속하는 대사관, 공사관 및 재외공관에서 테러행위를 한 자(들), 5) 물리적으로 필리핀 영토 밖에 있음에도 불구하고 국적을 문제 삼아 필리핀 시민권자 또는 그 자손들을 대상으로 테러행위를 한 자(들) 및 6) 물리적으로 필리핀 영토 밖에 있음에도 불구하고 필리핀 정부를 대상으로 직접적인 테러행위를 한 자(들)에 적용된다는 점을 명시하고 있다.

3. 파키스탄

파키스탄은 1975년 테러행위방지령(Suppression of Terrorist Activities Ordinance, 1975)을 제정한 바 있으며 시아파 교도 알리의 폭탄테러 직후인 1997년 반테러법(1997 Anti-Terrorism Act)을 제정하여 “테러”에 대한 폭넓은 정의를 두었다. 이 법에 의해 반테러법정, 반테러항소법원 등이 설치되었다. 한편 대법원은 이 법의 대부분의 조항이 위헌이라고 결정하였으며 이에 따라 개정작업에 착수하여 1998년 반테러법을 개정하였다. 그 주요 내용을 반테러법정은 존치하되 판사의 임기는 2년(이후 2년 6개월로 늘어남)으로 하고 반테러항소법원은 폐지하였으며 그 대신 반테러법정의 결정에 대한 항소는 일반 고등법원에

132) 그 밖에 고충위원회의 설립을 규정하고 있는 바, 옴부즈맨(의장), 검찰총장, 법무차관으로 구성되며 경찰 및 집행관의 조사발동에 대한 민원해결을 담당하기 위해 마닐라에 사무실을 두도록 하고 있다. 또한 세 개의 소위원회를 두며 수사기관의 비행이 발견되면 위원회는 관련 공무원에 대해 소를 제기 할 수 있다(제56조).

제기하고 개정 전의 켈석재판은 현행 재판절차와 일치시키기 위해 폐지하였다.¹³³⁾

그 후 1999년 8월 27일 전국에 반테러법정의 설치를 허용하는 반테러법 개정이 이루어졌다. 이 법은 40개조로 구성되어 있다. 이 법의 주요내용은 다음과 같다.

제4조(시민권 원조를 위한 군대 및 민병대의 개입)는 연방정부가 제4조 제2항에 따라, 이 법에 의한 테러행위 및 계획된 범죄의 방지와 처벌에 있어 군대와 민병대의 주둔을 명하고 확보하는 것은 적법하다는 것을 선언하고 있다. 주정부는, 테러행위 또는 계획된 범죄의 방지를 위해 군대 또는 민병대의 주둔이 필요하다고 판단될 경우 연방정부가 필요한 병력의 주둔을 명하도록 요청할 수 있으며, 연방정부는 정황을 고려하여 군대 또는 민병대의 배치여부를 결정할 수 있고, 배치를 결정한 경우 관보에 게재하고 그 배치를 인가, 지휘한다.

제5조는 테러방지를 위한 군대와 민병대 병력의 사용에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. ① 배치된 경찰, 군대 또는 민병대원은 충분한 경고를 발한 뒤, 테러행위 또는 계획된 범죄의 방지를 위해 필요한 무력사용이 가능. 경찰관의 경우 형사소송법에 따라 경찰관의 권한을 행사한다. ② 제1항 규정의 보편성을 침해하지 않으면서, 경찰관, 군대, 민병대원은, i) 모든 사실관계와 정황을 고려하여 경고를 발한

133) 한편, 1998년 파키스탄군부령을 제정하였는바, 이 영은 제정 당시 신드 주에 적용되도록 하고 군부에 사법권을 부여하고 있다 7년형을 선고 할 수 있는 “내란죄”에 대한 규정을 두고 있는 바, 내란의 정의를, “불법행위로 내부 소동을 일으키는 것, 불법파업, 태업, 직장폐쇄, 운송수단탈취, 국가 및 사유재산 파괴 또는 손괴, 공포조성을 위한 무작위 발포, 보호의 대가로 금품갈취, 범죄행위, 공공질서의 위협, 불안 또는 공포의 조성을 위한 전단의 배포, 인쇄, 낙서…” 등으로 설명하였다. 그 후 1999년 1월 30일 파키스탄군부령 전국적으로 시행되어 있으며 “사법도피자”를 규정해 군사법정에서 켈석재판이 가능하도록 개정하였다. 이 법의 유효성 검증을 위해 헌법소원이 다수 제기 되었고, 대법원은 동법이 위헌라고 판시하여 무효를 결정하였다. 이에 따라 1999년 4월 27일 파키스탄군부령이 폐지되기에 이르렀다. 그러나 “내란죄”는 여전히 1997년 반테러법에 반영되어 있다. http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism_legislation#cite_note-CKennedy-13.

후 테러 또는 계획된 범죄행위를 저지르고 있는 자에 대해 필요, 적절한 무력을 사용할 수 있음. 발포 또는 발포 명령을 내리는 자는 적법한 명령권자여야 한다. ii) 테러 또는 계획된 범죄행위를 저지른 자, 또는 그러한 행위를 저질렀거나 저지를 것이라는 합리적 의심이 드는 자를 영장 없이 체포할 수 있다. iii) 건물에 영장 없이 들어가 수색하고, 재산, 무기, 범죄에 쓰였거나 쓰일 물건 등을 압수 할 수 있다.

제6조는 테러에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다. ① 이 법에서 “테러”의 의미는 (a) 제2항의 의미에 속하는 행위, (b) 정부, 국민, 일부 공중이나 지역사회 또는 분파에 대해 협박이나 위압행위를 하거나, 사회적 불안 또는 공포를 조성할 목적으로 위협하는 행위 및 (c) 종교적, 파벌적, 민족적 선동을 목적으로 위협하는 행위이며 그러한 행위가 다음과 관련된 경우에는 테러행위를 구성하게 된다(제1항). 즉, (a) 사망에 이르게 하는 행위, (b) 사람에 대한 심각한 상해 또는 중범죄, (c) 재산에 대한 심각한 손해, (d) 사람의 목숨을 위협하거나 사망에 이르게 하는 모든 행위, (e) 몸값을 요구하는 납치, 인질극, 공중납치, (f) 폭동이나 소요에 휘말리게 하기위하여 종교, 파벌, 민족을 기반으로 한 증오와 경멸을 선동하는 행위, (g) 투석, 욕설, 또는 모든 형태의 공포확산행위, (h) 공포의 확산을 위한, 종교집회, 모스크, 이맘바라, 교회, 절 및 모든 종교의식이 열리는 곳에서의 방화, 또는 그 장소의 점유, (i) 공공안전에 심각한 위협의 초래, 공중의 합법적인 상거래 및 일상 업무의 수행을 방해하는 행위, 민간영역 일상사의 방해 행위, (j) 운송수단을 대상으로 한, 또는 다른 심각한 형태의 방화, (k) 금전 및 재산의 갈취, (l) 공공서비스 및 통신의 심각한 방해 행위, (m) 공무원이 그의 적법한 직무를 수행하지 못하도록 협박, 또는 위압하는 행위, (n) 경찰, 군대, 민병대, 공무원에 대한 범죄행위 등이다(제2항). 또한, 제1항 c호의 충족여부와 관계없이, 무기, 폭발물, 기타 무기의 사용과 관련되어 2) 항에 해당되는 위협행위는 테러행위이다.

“테러범”이란 (a) 이 법에서 정한 범죄 또는 테러행위를 하였거나, 그 행위의 준비, 실행 및 착수에 참여한 자 및 (b) 이 법의 시행 전후와 관계없이 테러행위를 한 자는 전항의 테러범에 해당한다(제7항). 제7조는 상기 제6조의 테러행위에 대한 처벌과 관련된 형량에 대해 규정하고 있다.¹³⁴⁾

제11조 A는 a. 테러행위의 실행 또는 가담, b. 테러의 예비, c. 테러의 선동, d. 테러관련조직을 지원, e. 종교적, 민족적 파벌에 대한 갈등의 선동을 지원, 후원, f. 조직 내 테러행위자를 제거 또는 추방하지 않고 영웅으로 추대, g. 기타 테러와 연루된 단체를 테러관련 조직으로 정의하고 있다.

연방정부는 테러조직 명단(1순위 명단, 2순위 명단)을 작성하고 수정하며(제11조 B) 명단에 기재된 조직은 연방정부에 30일이내에 서면으로 재심요청하면 연방정부는 90일 이내에 결정을 하며, 그 조직은 그 결정에 대해서 고등법원에 항소할 수 있도록 재심청구권을 보장하고 있다(제11조 C).

한편, 연방정부가 어떤 조직이 테러조직과 관련된 활동을 한다고 믿을 만한 이유가 있을 경우 그 조직은 관찰의 대상이 될 수 있는 바, 그 조건으로는, a. 조직의 이름이 2순위명단에 있거나 b. 조직이 2순위명단에 있는 조직의 이름으로 활동하는 경우이다(제11조 D 제1항). 관찰대상이 된 조직은 재심요청을 할 수 있으며 연방정부는 청문 후 60일

134) 한편, 제6조에서 테러에 대한 정의를 내리고 제7조에서 그 처벌을 규정한 것과는 별도로 제8조는 제8조 - 종파적 갈등을 일으킬 의도, 또는 그럴 가능성이 있는 행위의 금지하고 제9조에서 처벌에 대해 규정하고 있는 바, 반테러법에 이러한 규정을 두고 있어서 파키스탄의 반테러법은 국내적인 상황을 고려하여 반테러법에서 종파적 갈등을 일으키는 행위를 규제하고 있다. 그러한 갈등을 일으키는 행위에는 (a) 위협적, 모욕적 말과 행위를 하거나 (b) 위협적, 모욕적 말과 행위가 담긴 내용을 전시, 출판, 배포하거나 (c) 위협적, 모욕적 시청각 자료를 배포, 전시, 공연하거나 (d) 위협적, 모욕적 시청각 자료를 전시, 출판할 목적으로 소유하는 행위이며 그러한 행위가 (i) 의도적으로 종파적 갈등을 조장하거나, (ii) 모든 상황을 종합해 봤을 때 종파적 갈등을 일으킬 소지가 다분할 경우에는 유죄로서 제9조에 따라 처벌된다.

이내 이에 대한 결정을 내린다(제2항). 관찰기간은 매 회 6개월이며, 청문 후 연장가능하다(제4항).¹³⁵⁾

제11조 H는 테러행위에 대한 모금행위에 대한 처벌을 규정하고 있는 바, 1. 테러목적으로 쓰인다는 의도, 또는 그 목적으로 쓰일 것이라는 의심을 하기에 합리적인 이유가 있으면서 자금 및 재산의 제공을 목적으로 타인을 끌어들이는 자, 2. 테러목적으로 쓰인다는 의도, 또는 그 목적으로 쓰일 것이라는 의심을 하기에 합리적인 이유가 있으면서 자금 및 재산을 받은 자, 3. 테러목적으로 쓰인다는 의도, 또는 그 목적으로 쓰일 것이라는 의심을 하기에 합리적인 이유가 있으면서 자금 및 재산을 제공한 자는 유죄이다. “자금 및 재산의 제공”이라 함은 심사의 대상여부와 관계없이 공여, 대출 또는 기타의 방법으로 사용가능한 자금을 말한다(제4항).

테러의 목적으로 자금, 재산을 사용하는 자 또는 그 목적으로 사용할 의도, 또는 사용될 것이라고 의심할 합리적인 이유가 있으면서 그 자금 및 재산을 소유한 자(제11조 I - 자금, 재산의 사용 및 소유) 및 자금과 재산이 테러의 목적으로 사용 될 것이라는 합리적인 의심을 가지면서, 타인에 가용한 상태로 만드는, 또는 그렇게 만들어 질 결과를 가져올

135) 제11조 E에 따르면 명단에 오른 조직에 대해 다음과 같은 조치를 취할 수 있다: a. 사무실 봉쇄, b. 계좌 동결, c. 모든 문헌, 포스터, 배너, 전자문서 등의 압류, d. 명단에 오른 조직 명의의, 또는 지원으로 발해된 보도자료, 언론회의, 의견표명 등의 금지 등이다(제1항). 명단에 오른 조직은 활동에 쓰인 수입 지출내역을 연방 정부가 지정한 기관에 제출해야 한다(제2항). 제11조 F는 명단에 오른 조직의 회원 가입, 지원 및 회동활동에 대해서는 범죄로 규정하고 있다. 1. 명단의 조직에 소속되거나 소속된 것으로 판단되는 경우 유죄 3. 명단의 조직을 금전, 재산상 및 기타의 방법으로 지원하거나 다음의 목적으로 회동을 주선, 관리한 경우 유죄; i. 명단의 조직을 지원, ii. 명단의 조직활동을 증진, iii. 조직에 속한, 또는 속한 것 같은 자로부터 연설 청취, 4. 구두, 서면, 전자적 방법 등 그 종류에 관계없이 회의에서 연설을 하거나, 설교를 하거나, 조직의 지원 또는 그 활동의 증진을 고무한 자는 유죄, 5. 명단의 조직을 위해 자금을 모집한 자는 유죄이다. 제11조 G는 명단의 조직과 관련된 깃발, 배너, 심벌, 문서를 전시 또는 소지한 자, 그 조직의 일원 또는 지원자임을 합리적으로 의심할 수 있는 유니폼, 기타 소지품 및 의류를 착용, 소지, 전시 한 자에 대한 처벌에 대해 규정하고 있다.

약정에 가입 또는 관계한 자(제12조 J - 모금 약정)도 처벌된다.

주목할 만한 조문은 돈세탁의 금지에 관하여 규정한 제13조 K이다. 이에 따르면 1. 테러범의 재산을 타인에 의해, 또는 그를 대신하여 보유, 지배하는 것을 (a) 은닉, (b) 관할권 배제 또는 (c) 명의변경 등의 방법으로 용이하게 하는 약정에 가입 또는 관여한 자를 처벌한다고 규정하고 있으며(제1항) 그러한 범죄로 기소된 자가 그 약정이 테러와 관련된 것임을 몰랐으며, 그러한 의심을 할 합리적인 이유도 없었음을 증명하면 무죄이다(제2항).

한편, 타인이 이 법에서 정한 범죄를 저질렀다는 사실을 자신이 취득한 정보에 의해 믿거나 심증을 형성하게 되었을 경우에는 이를 제보하도록 하고 있으며 어떤 자금과 재산이 테러범의 것, 또는 테러범의 재산으로부터 파생된 것이라는 믿음 또는 의심, 그 의심의 근거가 되는 모든 것을 경찰에 제보할 수 있다(제11조 L - 정보의 공개).

주정부로부터 권한을 부여받은 공무원(이하 수권공무원)은 (a) 현금이 테러목적으로 사용되도록 의도되었거나, (b) 현금의 전부 또는 일부가 명단에 있는 조직의 재원을 구성하고, 파키스탄으로 들어오거나 나가는 돈이냐의 여부에 관계없이, 그 조직의 사용에 제공, 또는 제공될 예정이거나, (c) 제2조 (a)에서 정한 의미 내의 테러범 재산일 경우. 회수된 현금을 압류 및 유치할 수 있다. 다만, 법원에 현금의 유치기간 연장을 신청하고 허락의 명령을 받지 않는 한, 압류된 현금은 압류 48시간 이내에 반환하여야 한다(제11조 O).

또한 이와 같이 테러 행위를 위한 모금행위 등(제11조 H~M)과 관련하여 유죄를 선고한 유죄를 선고한 법원은 그러한 자금의 몰수명령을 내릴 수 있다. 제11조 Q는 이에 관한 상세한 세부기준을 정하고 있다.

또한, 파키스탄 내 거주여부와 그 직위에 관계없이 테러의 준비, 선동, 실행에 관한 행위 또는 조직을 지휘한 자에 대해서는 최장 7년의 유기징역과 파키스탄 내외의 재산을 몰수 또는 징발할 수 있다(제11조 V).

한편, 제11조 X는 민중 소요의 책임에 관하여 규정하고 있는 바, 반테러법에 이를 규제하고 처벌하도록 하는 것에서도 알 수 있듯이 개발도상국의 반테러법의 내용은 자국의 실정에 맞도록 테러의 정의를 확대하거나 축소하는 등의 특징을 가지고 있다. 이 조에서는 무력 또는 위협으로 시민들을 협박하고 그들로 하여금 그들의 적법한 거래나 일상 활동을 방해하여 사람의 부상 또는 재산파괴의 손해를 초래한 자는 유죄이며 이러한 죄를 범한 자는 6개월 이상 5년 이하의 금고에 처하고, 범인이 속한 조직 또는 개인의 재원으로 제1항의 범죄에 의해 초래된 손해를 법원이 정한 금액에 따라 배상하도록 하고 있다. 또한, 구두, 서면, 전자, 디지털, 기타의 방법으로 종교적, 종파적, 민족적 갈등을 선동하기 위해 집회에서 연설을 하거나 종교적 집회에서 설교를 하는 자는 유죄로 하고 있다.

테러행위와 관련하여서는 제13조에서 연방정부 또는 연방정부의 지휘를 받은 주정부는 고등법원이 소재한 지역에 반테러법정을 설립하여야 하며, 고등법원의 법관 중 한 명을 고등법원장과 상의하여 반테러법정의 법관으로 임명하여야 한다고 규정하고 있다. 테러행위에 대해서는 일반법원이 아닌 특별법정에서 재판하도록 하고 있는 것이다. 반테러법정의 법관의 자격으로는 독특한 학력을 요구하고 있어 주목을 끈다. 즉, 제14조 제1항에 따르면 법관의 자격은 i) 현직 고등법원 판사, 전/현직 지방법원 판사 또는 지방법원 예비판사, ii) 지방치안판사 또는 예비치안판사의 직을 수행했으며 이슬라마바드 국제이슬람대학에서 ‘샤리아’(이슬람법) 고등과정을 수료한 자 또는 iii) 변호사 경력 10년 이상인 자로 하고 있는 바, ii)에서 볼 수 있듯이 테러행위에 관한 재판과정에서 이슬람법이 중요한 기준이 될 수 있음을 보여주고 있다.

4. 인 도

인도의 테러범죄 및 교란행위법 Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act)은 편잡주에서의 테러행위방지를 위해 1985~1995년까지 시행된(1987년에 변경) 법(1985.5.23 발효)이며 1989년, 1991년 및 1993년 세 차례 개정된 후 이 법 남용이 만연되어 1995년 폐기되었다.¹³⁶⁾ 이 법의 특징은 광범위한 ‘테러’의 정의를 채택하고 법집행기관에 광범위한 권한을 부여하였다. 즉, 경찰은 범인을 24시간 내 치안법정에 출두시킬 의무가 없으며, 다른 범죄의 경우 피고를 수사기관에 유치할 수 있는 기간이 90일이지만 테러사건의 경우 1년 동안 가능하였다. 경찰이 받아 낸 자백도 증거로 채택가능하며 무죄의 입증책임이 피고에 있었다.¹³⁷⁾

1994년 7월 30일까지 이 법에 의해 체포된 사람의 수는 76,000명 이상이며 이 중 25%는 혐의 없음으로 드러났고 35%만이 재판을 받았으나 이 중 95%가 무죄로 풀려났다. 유죄판결을 받은 사람은 2% 미만이었다. 그 후 ‘테러행위방지법(2002-2004)’으로 대체되었으나 통합민주당연합(UPA) 정부가 수립된 후 폐지되었다.¹³⁸⁾

인도 대법원은 Arup v. State of Assam 사건(2011.2.3.)에서, 불법테러조직에 소속되었다는 사실만으로는 이 법상의 범죄를 구성하지 아니하며 반드시 수사기관에 의해, 그 일원이 단순히 수동적인 회원이 아니라 조직의 불법행위의 일부를 구성했음이 증명되어야 유죄가 될 수 있다고 판시한 바 있다. 이 사건에서 항소인이 불법단체인 아솜통일해방전선(ULFA)의 일원이었다는 사실만으로는, 그가 단순히 수동적 구성원이 아닌 극성회원이었다는 사실을 증명하지 못한다고 판단하였던 것이다.¹³⁹⁾

136) <http://www.hrw.org/legacy/backgrounders/asia/india-bck1121.htm>.

137) [http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_and_Disruptive_Activities_\(Prevention\)_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_and_Disruptive_Activities_(Prevention)_Act).

138) http://en.wikipedia.org/wiki/Prevention_of_Terrorist_Activities_Act.

139) [http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_and_Disruptive_Activities_\(Prevention\)_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_and_Disruptive_Activities_(Prevention)_Act).

인도 대법원은 테러범 및 교란행위 방지법(1985) 제35조 제5항을 문리적으로 해석하면 인도 헌법 제19조 및 21조를 위반하게 되는 바, 피의자가 폭력, 폭력에의 선동, 폭력에 의한 공중에의 무질서를 초래하는 행위 등을 실행하지 않았다면, 단순히 불법단체의 일원이었다는 사실만으로는 범인이 될 수 없음을 적시한 것이다. 인도의 증거법(제25조)에 의하면 경찰관에 대한 자백은 증거로 인용될 수 없으나 테러범 및 교란행위 방지법(제15조)에 의하면 가능하였다.¹⁴⁰⁾

이 법 제3조는 테러행위의 정의와 그 처벌에 관하여 규정하고 있다.

테러의 정의에 대해서는 “합법적으로 수립된 정부를 위압하거나, 국민 또는 그들 중 일부 집단을 공포에 떨게 하거나, 일부 집단을 이간질하거나, 다양한 집단들 간의 조화에 부정적 영향을 끼칠 의도로, 폭탄, 다이너마이트, 기타 폭발물 또는 인화성 물질, 흥기, 독약, 독성가스, 기타 화학물질, 생물학적 물질 또는 기타 위험한 성질의 물질을 이용하여, 사람(들)의 사망이나 상해, 또는 재산의 파괴나 손실, 또는 지역사회의 생존에 필수적인 재화와 서비스 공급의 교란, 또는 사람을 구금하고 정부나 사람들로 하여금 특정 행위를 하거나 하지 못하도록 하기 위하여 그 사람에 상해를 입히거나 살인의 위협을 가하는 행위를 야기, 또는 야기할 가능성이 높은 행위”라고 규정하고 있다(제3조제1항) 또한, 테러행위 또는 테러행위의 준비에 관련된 모든 행위의 실행을 모의, 미수, 지원, 교사, 자문, 선동 또는 의도적으로 용이하게 한 자, 테러범을 숨기거나, 또는 그러한 시도를 하는 자 및 누구든 테러행위로 부터 획득, 또는 유래되었거나 테러자금을 통해 취득한 재산을 보유한 자도 처벌하도록 하고 있다. 한편으로 테러행위에 관련된 테러단 또는 테러조직의 일원인 경우에도 처벌하도록 하

140) 인도 대법원은 Sri Indra Das v. State of Assam 사건(2011.2.10.)에서도 항소인이 불법단체의 일원이었다고 가정해, 단순히 그가 회원이라는 사실과 범죄를 저지른 사실의 상관관계를 증명할 증거가 없다고 판시하여 무죄를 선고하였다. [http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_and_Disruptive_Activities_\(Prevention\)_Act](http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorist_and_Disruptive_Activities_(Prevention)_Act).

고 있는 바, 앞서 언급한 바와 같이 이 규정은 인도 대법원에서 위헌 판결을 받은 바 있다. 단순히 테러단체에 가입한 것만으로는 처벌할 수 없다는 판지였다(이상은 제3조 각항).

한편 이 법은 테러범죄 외에도 (i) 인도의 주권 및 영토보전에, 직간접을 불문하고, 의문을 제기하거나 방해, 또는 방해할 의도로 한 행위 및 (ii) 인도영토를 연맹으로 부터 이양 또는 분리할 목적의 주장을, 직간접을 불문하고, 의도적으로 제기 또는 지원하는 행위를 교란행위라고 부르고 테러범과 마찬가지로 교란행위 또는 교란행위의 준비에 관련된 모든 행위의 실행을 모의, 미수, 옹호, 교사, 자문, 선동 또는 의도적으로 용이하게 한 자를 처벌하도록 하고 있다. 이러한 규정은 테러행위와 반란행위 등을 대등한 범죄로 다루고 있으며 가중처벌하고(제7조) 유죄 판결을 받은 자에 대해서는 동산, 부동산 또는 명령장에 적시된 재산에 대해 정부가 몰수하게 된다(제8조). 이 법에서의 테러의 정의를 보아도 알 수 있듯이 서방국가들과는 다른 범주를 테러행위에 포함시키고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

제 3 절 각국의 국내법상 테러리즘 정의의 불일치 현상과 시사점

1. 자국 상황에 따른 테러리즘 정의

테러의 개념 또는 정의와 범주의 문제는 테러문제에 접근하기 위해서는 선결적으로 살펴보아야 할 문제이다. 이를 바탕으로 테러에 대한 대처하기 위한 활동의 범위를 설정하여야 그러한 활동의 법적 정당성이 확보될 수 있기 때문이다. 그러나 테러에 대한 보편적으로 수락되는 하나의 정의가 있는 것은 아니며(There is no single universally accepted definition of terrorism) 테러의 정의는 100가지가 넘는다는 주장도 있다.

서방선진국을 대표하는 미국과 영국의 국내법상의 테러리즘의 정의에 대해 살펴보기로 하자. 미국 법전(United States Code) Title 22, Chapter 38에서는 국무부장관으로 하여금 매년 의회에 테러리즘에 관한 연차 보고서를 제출하도록 요구하는 조항에서 테러리즘의 정의를 다음과 같이 포함하고 있다: “테러리즘”이라는 용어는 ‘초국가적 집단 또는 비밀요원들에 의한 비전투요원인 대상에 대해 저질러지는 계획적인 정치적인 동기를 가진 폭력’을 의미한다.

또한 미국법전 Title 18에서는 범죄행위와 형사절차와 관련하여 국제테러리즘을 다음과 같이 정의하고 있다: 국제테러리즘이라 함은 다음과 같은 활동을 말한다;

- 미국 또는 어떠한 국가의 형법 위반이 되는 폭력행위 또는 인간의 생명에 위협이 되는 행위가 수반되는 활동 또는 미국이나 어떠한 국가의 관할권에서 행하였다면 형법위반이 되는 활동
- 위협 또는 강요에 의하여 어떠한 정부의 정책에 영향을 주기 위하여 또는 대량파괴, 암살 또는 납치에 의하여 정부의 행에 영향을 주기 위하여 민간인을 위협하거나 강요할 의도가 있는 것으로 판단되는 활동 및
- 주로 미국의 영토관할권 밖에서 발생하거나 그러한 활동의 수행 수단 측면에서 국가간의 국경, 그들이 위협하거나 강요하고자 하는 사람들 또는 그 수행자가 작성을 수행하거나 비호(asylum)를 구하는 장소를 초월한 활동이다.

한편 PATRIOT법은 국내테러리즘 활동을 “(A) 미국 또는 어떤 국가의 형법을 위반한 인간의 생명에 위협이 되는 행위를 수반하고 (B) (i) 민간인을 위협하거나 강요하거나 (ii) 위협이나 강요에 의하여 정부의 정책에 영향을 미치거나 (iii) 대량파괴, 암살 또는 납치에 의하여 정부의 행위레 영향을 미치려는 의도가 있고 (C) 미국의 제1차적으로 영토적 관할권 내에서 발생하는 활동”이라고 정의하고 있다.

미국 연방규칙(Federal Regulations)에서도 테러리즘에 대해 “정부, 민간인 또는 그 일부를 정치적 또는 사회적 목표 달성하는 과정에서 협박하거나 강요하기 위하여 사람이나 재산에 대해 힘이나 폭력을 불법적으로 사용하는 것”이라고 정의하고 있다(28 C.F.R. Section 0.85).¹⁴¹⁾

미국 국방부(United States Department of Defense)는 최근 테러리즘에 대한 정의를 변경하였다. 2010년 11월 24일의 Per Joint Pub 3-07.2, Anti-terrorism에서는¹⁴²⁾ 테러리즘을 “공포를 불러일으켜 정부 또는 사회에 강요하기 위하여 폭력 또는 폭력의 위협을 사용하는 것이라고 정의하고 테러리즘은 때로는 종교적, 정치적 또는 기타 이데올로기적 신념에 의해 동기를 부여받으며 대개는 정치적인 목적 수행을 위하여 행하여진다”라고 규정하고 있다.¹⁴³⁾ 이러한 새로운 정의는 테러리즘의 동기(종교, 이데올로기 등)와 테러리즘의 목적(대개는 정치적)을 구분하고 있는 바, 이러한 정의는 종전의 정의가 그 목적이 성격상 종교적일 수 있음을 지적한 것과는 대비가 된다.

그럼에도 불구하고 미국의 CIA는 개인 또는 단체가 기존의 정부에 대항하기 위해 직접 희생자 보다 더욱 넓은 대중들에게 심리적 충격·위협을 하여 정치적 목적을 달성하기 위해 폭력을 수단으로 협박하는 행위라고 정의하고, 미국 국무부 (The U.S. Department Of State)는 국가에 준하는 단체나 국가의 비밀 요원이 다수의 대중에게 영향력을 행사하기 위하여 비전투원을 공격 대상으로 하는 사전에 치밀하게 준비하는 정치 폭력이라고 정의하고 있다.

미국반테러센터(US National Counterterrorism Center: NCTC)는 테러리즘을 미국법전 제22편 § 2656f(d)(2)와 동일한 정의를 내리고 있다. 동

141) the Unlawful use of force and violence against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives.

142) Joint Pub 3-07.2, Antiterrorism, (24 November 2010), [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/JP3_07.2\(10\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/JP3_07.2(10).pdf).

143) [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/JP3_07.2\(10\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/JP3_07.2(10).pdf).

센터는 테러주의 행위를 “... 1) 계획적이고, 2) 초국가적 또는 비밀 요원들에 의하여 행하여지고, 3) 잠재적으로는 종교적, 철학적 또는 문화적으로 상징적인 동기를 포함하여 정치적으로 동기가 부여되고, 4) 폭력적이고, 5) 비전투요원에게 저질러지는 것이라고 정의하고 있다.¹⁴⁴⁾

한편, 영국의 2000년 테러리즘법(Terrorism Act) 제1조는 테러리즘을 다음과 같이 정의하고 있다.

(1) 이 법에서 “테러리즘”이란 다음과 같은 행위의 사용 또는 그 위협을 말한다.

- (a) 그러한 행위가 제2항에 해당할 것
- (b) 그 사용이나 위협이 정부에 영향을 미치거나 대중 또는 그 일부 집단을 위협하기 위한 의도를 가질 것
- (c) 그 사용이나 위협이 정치적, 종교적 또는 이념적 주의(cause)을 증진시키기 위한 목적으로 행하여졌을 것

(2) 행위가 다음과 같은 경우에는 이 항의 적용대상이 된다.

- (a) 사람에 대한 심각한 폭력을 수반하는 경우
- (b) 재산에 대한 심각한 피해를 수반하는 경우
- (c) 그러한 행위를 하는 자의 생명이 아닌 다른 사람의 생명을 위태롭게 하는 경우
- (d) 대중 또는 그 일부 집단의 건강 또는 안전에 심각한 위협을 조성하는 경우, 또는
- (e) 전자시스템을 심각하게 방해하거나 심각하게 중단시킬 의도를 가진 경우

이와 같이 2000년 테러리즘법은 테러리즘을 사람에 대한 폭력범죄와 재산에 대한 물리적 피해를 주는 행위외에도 전자시스템을 심각하게 방해하거나 심각하게 중단시킬 의도를 가진 행위가 (a) 정부에 영향을

144) http://www.nctc.gov/witsbanner/docs/2010_report_on_terrorism.pdf.

미치거나 대중 또는 그 일부 집단을 위협하기 위한 목적을 자지고 있고 정치적, 종교적 또는 이데올로기적 주의를 진전시키기 위해 행하여진 경우에는 테러리즘에 해당하도록 정의하고 있다.

2006년 테러리즘법 제34조는 2000년 테러리즘법 제1조제1항(b)호에 “정부”에 추가하여 “국제정부간기구”(international governmental organisation)를 포함시키는 개정을 하였다.¹⁴⁵⁾

한편 이러한 서방 선진국들의 테러리즘에 대한 정의와는 달리 다른 지역 국가들의 테러리즘에 대한 정의는 자국의 상황이 반영되어 있다. 이 입법례는 앞서 소개한 바 있다. 1976년부터 1983년까지 지속되었던 아르헨티나의 독재정권은 테러주의자를 “폭탄을 설치하거나 총기를 소지한 자 및 기독교와 서구 문명에 반대적인 이념을 확산하는 자”라고 정의하였으며,¹⁴⁶⁾ 인디아 대법원은 2003년 Madan Singh vs. State of Bihar 사건 판결에서 테러리즘 행위를 전쟁범죄에 상응하는 평시범죄라고 정의한 바 있다.¹⁴⁷⁾

국가들 뿐만 아니라 이 분야의 실무자들과 학자들도 테러리즘의 정의에 관한 컨센서스에 도달하지도 못하고 있는 바, 출신국에 따라 다른 입장을 보이고 있기 때문이다. 이들의 테러리즘의 정의는 크게 두 가지로 대별된다.

145) EU는 테러리즘에 대해 법적/공식적으로 2002년 테러리즘과의 투쟁에 관한 기본 결정(the Framework Decision on Combating Terrorism(2002) 제2조에서 명확히 정의하고 있다. 제2조는 테러주의 범죄를 성격 또는 정황상, 다음과 같은 목적으로 수행되는 국가 또는 국제조직에 심각한 피해를 주는 것으로 주로 사람이나 재산에 대한 심각한 범죄들로 구성된 목록에 열거된 일정한 범죄행로 규정하고 있다. 첫째, 주민을 심각하게 위협하거나 또는 정부 또는 국제조직으로 하여금 어떠한 행위를 수행하거나 그 수행을 삼가도록 부당하게 강요하기 위한 목적을 가지고 있거나, 둘째 어떠한 국가 또는 국제조직의 기본적인 정치적, 헌법적, 경제적 또는 사회적 구조를 심각하게 불안정하게 하거나 파괴하기 위한 목적이다.

146) http://en.wikipedia.org/wiki/Definitions_of_terrorism#cite.

147) “IN THE SUPREME COURT OF INDIA CRIMINAL APPELATE JURISDICTION CRIMINAL APPEAL NO. 1285 OF 2003 Madan Singh vs. State of Bihar”. 2003.

Max Abrahms은 “테러주의 대분류파”(terrorist lumpers)와 “테러주의 세분류파”(terrorist splitters)로 대별하여 전자는 테러리즘을 넓게 정의하는 입장으로 전술(tactic)과 게릴라전투 또는 내전을 구분하지 아니하는 반면에 후자는 테러리즘을 정치적 이익을 위한 민간인에 대한 폭력의 선별적 사용으로 좁게 정의한다고 설명하고 있다. 이러한 두 상반된 견해는 각기 다른 정책적인 의미를 내포하고 있다.

대분류파는 테러리즘을 어떤 국가에 대한 중요한 양보를 강요하기 위한 전술이라고 판단한다. 양보를 강요해온 외국군대를 대상으로 한 어떠한 국가내의 하부 조직에 의한 저항을 그 대표적인 유형으로 본다. 이에 해당하는 가장 두드러진 사례로는 1989년 아프가니스탄으로부터의 소련 철수, 1984년 레바논으로부터 미국 철수, 1962년 알제리 아로부터 프랑스 철수이다. 반면에 세분류파는 국가내의 하부 조직에 의한 저항을 테러리즘으로 보지 아니하며 민간인을 대상으로 한 어떠한 국가의 하부 조직의 저항과 군사적 저항을 구별하는 것은 테러리즘의 정치적 성격을 이해하는데 중요하다고 주장한다.¹⁴⁸⁾

Alex Schmid는 그의 권위 있는 조사연구서인 “Political terrorism: A Research Guide,” 제1판에서 100페이지 이상에 걸쳐 100개 이상의 테러리즘의 정의에 대해 검토한 바 있다. 4년 뒤 제2판에서도 광범위하게 수락될 수 있고 합리적으로 포괄할 수 있는 테러리즘의 정의를 찾고자 하였던 그의 목표에 조금도 가까워지지 못하였다.¹⁴⁹⁾

Vallis 역시 테러리즘에 대한 다양한 학계의 정의를 조사한 후 다음과 같은 결론을 내렸다. 테러리즘에 대한 공식적인 정의의 대부분은 몇 가지 공통된 특징을 가지고 있다. 즉, 정치적·사회적 변화를 일으키

148) Abrahms, Max. “Lumpers versus Splitters: A Pivotal Battle in the Field of Terrorism Studies.” Cato. <http://www.cato-unbound.org/2010/02/10/max-abrahms/lumpers-versus-splitters-a-pivotal-battle-in-the-field-of-terrorism-studies/>.

149) United Nations Office on Drugs and Crime, Definitions of Terrorism. http://wn.com/definition_of_terrorism?orderby=relevance&upload_time=today#/news.

려는 근본적인 동기, 폭력 또는 불법적인 힘의 사용, 비국가적·초국가적 행위자에 의한 민간인을 대상으로 한 공격 및 사회에 영향을 미치려는 목적 등이다.

테러리즘의 구성요건에 관한 Blee의 다음의 설명도 이와 유사하다.

- 폭력 행위 또는 폭력의 위협
- 당시의 희생자 외에 일반인들에게 공포를 전달
- 테러행위자의 정치적, 경제적 또는 종교적 목적¹⁵⁰⁾

L. Ali Khan는 테러리즘은 불만 집단의 존재로부터 생겨나는 것이며 이러한 불만집단은 두 가지 본질적 특징을 가지고 있는 바, 특정한 정치적 목적이 있다는 점 그리고 폭력이 그러한 정치적 목적 달성을 위해 불가피한 수단이라고 믿는다는 점이다. 테러주의자의 폭력의 정치적 측면은 다른 범죄와 구분되는 핵심적인 요소라고 정의하였다.¹⁵¹⁾

150) Rhyll Vallis, *Yubin Yang, Hussein A. Abbass, Disciplinary Approaches to Terrorism: A Survey*, (University of South Wales, 2006), p.7; Hoffman, Bruce *Inside Terrorism*, 2 ed., (Columbia University Press, 2006), p. 34; and Alex Schmid, "Statistics on Terrorism: The Challenge of Measuring Trends in Global Terrorism" in *Forum on Crime and Society*, Vol. 4, N. 1-2 (2004), pp. 52-53.

151) 그 밖의 학자와 실무가들의 테러리즘에 대한 정의를 살펴보면 다음과 같다. Chmid and Jongman: 테러리즘은 특정한 행사 비밀스러운 개인, 집단 또는 국가의 행위자들이 정치적 이유로 사용하는 열망으로 고취된 반복되는 폭력행위이다. 바로 이러한 특징에 의해 암살과는 대조적으로 폭행의 직접적 대상이 주된 목표물이 아니다. 폭력의 직접 희생자는 대체적으로 무작위(targets of opportunity)로 또는 대상 주민들로부터 선별적(대표적인 또는 상징적인 대상)으로 선택되고 메시지 전달수단이 되는 것이다.

Lutz, James: 테러리즘은 정치적 목적과 동기가 관련되어 있다. 그것은 폭력적이거나 폭력을 행사하겠다고 위협하는 것이며 폭력의 직접적인 희생자들을 훨씬 벗어나 더 큰 범위의 대상들에게 공포를 야기할 의도가 있다. 폭력은 그 정체가 확인되는 조직에 의해서 수행되며 폭력은 비국가적인 실체가 가해자 또는 폭력의 희생자이거나 양자 모두일수도 있다. 결국 폭력행위는 종전에는 힘이 없었던 상황에서 힘을 얻어내기 위한 의도를 가진다.

Tamar Meisels: 정치적인 목표를 증진시키려는 전략으로서 민간인에 대한 공포를 불러일으키기 위한 의도를 가진 무방비의 비전투요원에 대한 의도적인 무작위 살인 등이다.

Sergey Zagraevsky: 강자에 대한 약자의 가장 더러운 무기("the dirtiest weapon of the weak against the strong).

제 4 절 시사점

테러와 테러리즘은 혼용하여 사용되고 있지만, 실제로는 구별되어야 할 것이다. 문제는 테러를 테러리즘으로 이해한다고 한다면 최근의 테러의 국제적 성격을 감안해 볼 때, 일반적으로 수락된 국가간의 의견합치된 정의가 없다는 점은 자의적 해석을 통한 테러의 무한정한 범주 설정이 국가간의 분쟁을 초래할 수도 있음을 보여준다. 또한 테러 대응기관들의 재량범위를 넓힘으로써 인권침해의 가능성도 초래할 우려가 있다.

우리나라에서도 이러한 혼란스러운 용어 사용이 통합테러법안 외에도 다른 사례에서도 찾아 볼 수 있다. 이러한 면에서 볼 때 테러가 테러리즘을 의미하는 경우가 많음에 주목하여야 한다. 여러 통합테러법안에서 테러라 함은 테러리즘을 포함하거나 테러리즘을 의미하는 것으로 해석되어야 할 것이다. 그러나 그러한 법안이 제출된 배경인 9.11 테러사건을 살펴본다면 일반적인 테러가 아니라 테러리즘을 그 대상으로 하고 있음을 알 수 있을 것이다.

또한 우리나라의 대테러활동지침(훈령) 제2조가 테러를 ‘국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 사항’과 결부시켜 규정하고 있다는 점도 이러한 점을 더욱 명확히 해주고 있다. 이러한 현상을 감안해 볼 때 국제사회에서 보다 명확한 테러의 정의에 대한 합의가 도출되어야 할 필요성이 있다.

다만, 테러리즘은 다른 테러 형태와 다음과 같은 점에서 구별될 수 있다. 즉, 호의적이지 아니한 목표 지향점을 가지고 있으며, 항상 많은 사람들의 관심을 끌려고 하며 능동적인(positive) 사회 변화를 발생 시키고자 하며 적극적인 후원자들(supporter)과 지지자들(sympathizers)이

http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism_legislation#cite_note-CKennedy-13.

있다. 또한 테러리즘은 그 수행자들 스스로가 항상 영광스러운 일이라고 생각한다는 것이다.¹⁵²⁾ 테러리즘의 지지기반은 실제수행자, 적극적인 후원자, 소극적 후원자, 지지자 등 4개의 층으로 구성되어 있다.

주요 국가의 대테러 관련법들은 테러와 관련된 자국의 상황이 반영되어 있음은 지극히 당연하다. 따라서, 맹목적으로 선진국들의 입법례만을 분석하여 국내입법화하는 것도 그다지 바람직하지 않다고 생각된다. 다만, 테러의 방지에 초점이 맞추어져 있다는 점은 주목하여야 한다. 바로 이러한 점 때문에 인권침해의 가능성이 발생하는 측면이 많다.

또한 9.11테러사건을 사전에 방지하지 못한 원인중의 하나로서 정보기관간의 정보교환 등 협조체제가 전혀 구축되어 있지 않았다는 점이 지적되었다시피 효율적·체계적인 테러방지를 위해서는 정책수립과 정보의 통합관리를 위한 컨트롤 타워가 필요하다는 점이다.

마지막으로 미국 등 선진국뿐만 아니라 개도국에서도 테러범에 대한 처벌을 강화하고 있음은 앞서 살펴보았다. 테러가 그 국가와 국민들에게 가져다주는 엄청난 피해를 감안해 볼 때, 다른 범죄와는 달리 취급하여야 함은 지극히 당연한 일이다. 이를 위해서는 미수범도 처벌하거나 소극적인 지원자 그리고 은폐하거나 묵인하는 자에 대한 처벌하는 등 테러의 직접적인 수행자외의 일정한 부류의 사람이나 단체, 기관 등에 대해서까지 처벌대상으로 확대하고 있다.

152) <http://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=genesis%20of%20terrorism&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpsychologyofterrorism.com%2FTerrorism-Genesis.ppt&ei=iq6HUNuZA9GwiQeh5IDABw&usg=AFQjCNHsdHLuo4GeYUvtRbH9wv685PK97g&cad=rjt>

제 4 장 우리나라의 테러방지관련 법 개선방안

제 1 절 개별법의 테러 관련 내용

1. 의 의

9.11테러 사건은 그 동안 국제테러리즘의 주요 대상이 되어왔던 미국과 영국 등 서유럽 국가뿐 만아니라 우리나라를 비롯한 그 밖의 국가들에서도 테러리즘의 잠재적인 위협을 인식하기 시작하여 테러리즘 방지 및 처벌에 관한 입법에 관심을 보이기 시작하였다. 한편으로는 앞서 이 보고서에서 언급한 바 있지만 테러 및 테러리즘에 대한 정의를 둘러싼 국제적으로 수락된 합의가 없고 미국·서유럽 국가들과 이슬람 국가 그리고 기타 지역의 국가들간의 견해 차이는 우리나라가 통합적인 테러방지법의 제정과 관련하여 주목하여야 할 사항이다.

사실 그 동안 우리나라는 그 동안 북한의 테러외에는 미국이나 서유럽국가 그리고 이스라엘을 대상으로 하는 테러집단들의 공격대상이 된 적이 없다. 그럼에도 불구하고 통합테러법을 제정하기 위해 테러를 정의하고 그 범주를 설정하여 이를 규제한다는 것이 타당한가에 대해서는 논란이 충분히 있을 수 있다고 판단된다. 만약 테러의 정의와 범주를 서방국가의 입법례에 따라 정하게 된다면 오히려 역작용을 불러일으켜 테러의 대상이 될 수도 있다. 일본이나 중국 등은 테러리즘에 반대하면서도 자국이 국제테러리즘의 주요 대상국이 아니라는 점을 고려하여 통합테러법의 제정에는 회의적이다. 물론 우리나라도 국제테러리즘에서 비껴갈 수 없다는 주장도 있지만 그것만으로 테러법의 제정을 정당화하는 것은 타당하지 않다고 판단된다. 통합테러법은 단순히 우리 국민들에 의한 테러를 염두에 둔 것이 아니라 외국인에 의한 국제테러를 그 주된 대상으로 하는 것이라 할 것이다. 사실

우리나라가 이슬람권인 아프가니스탄과 이라크에 파병한 적이 있으며 비록 그 활동이 전투는 아니었다 하더라도 파병된 국가의 반정부세력들에 의한 테러의 대상이 될 가능성이 더 커진 것만은 부인할 수 없을 것이다. 따라서 우리나라가 통합테러법을 제정한다 할지라도 특히 이슬람권 국가들의 반감을 살 수 있는 내용은 가급적 포함시켜서는 아니된다. 만약 그렇다면 통합테러법을 제정하여야 할 이유가 없다는 주장도 제기될 수 있을 것이다.

우리나라의 테러관련법의 개선방향은 첫째 분야별 테러관련 입법의 개선과 둘째 통합테러법의 제정으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 한편 첫 번째인 분야별 테러 관련 입법의 개선만을 검토하고 통합테러법의 제정은 하지 아니하는 접근방법이 있을 수 있고 분야별 입법의 개선외에 통합테러법의 제정도 검토하는 접근방법도 있을 수 있겠다. 주지하다시피 우리나라에서도 통합테러법의 제정을 놓고 견해차이가 크게 드러난 바 있다. 이 보고서는 그러한 일단 분야별 개선방안 외에도 통합테러법의 제정방안도 아울러 살펴보기로 한다. 다만, 통합테러법의 제정방향은 논란이 많은 부분이며 대단히 민감한 부분이므로 관련 쟁점의 소개와 연구자의 개인 의견을 추가하는 수준에 그치고자 한다.

2. 현행 분야별 테러관련 법

(1) 현 황

우리나라에서 테러와 관련된 내용을 담고 있는 법들은 적지 아니하다. 다만, 주로 테러발생방지를 위한 내용보다는 테러관련 업무의 분장사항 및 테러관련자의 수사 및 처우 등이 중심으로 되어 있다. 특히 주목할 것은 생화학테러, 방사능테러등과 같은 예상되는 새로운 유형의 테러에 대한 규정도 있으며 이러한 분야에서는 예방적인 내용도 담고 있다. 다만, 그 내용은 대단히 간결할 것이고 그 분야의 테러

방지에 관하여 상세하게 법령에 포함시키는 것은 보안(security)절차는 비밀성이 유지되어야 한다는 점에서 입법론적으로도 바람직하지 않다. 이러한 점은 충분히 이해가 되지만 지나치게 간결하여 그러한 유형의 테러에 어떻게 대응하고 있는지도 확인하기 어렵다.

한편 사이버테러에 관한 내용을 담고 있는 법령도 있지만, 이 보고서에서 다루는 테러 특히 국제연합을 중심으로 한 국제기구 및 국제사회에서 인식하고 있는 테러의 범주에는 포함되지 않는다. 이러한 면에서 사이버테러는 테러라는 용어를 사용하고는 있지만 우리가 흔히 말하는 일반적인 테러와는 구별되어야 할 것이다.

또 다른 한편으로 테러라는 용어는 사용되고 있지 않지만 테러의 방지 및 억제와 관련된 법령의 내용은 대단히 많을 것이다. 이러한 점은 테러가 다른 범죄행위와 확연히 구별되는 별개의 범죄 유형이 아니고 오히려 다른 범죄행위가 테러적인 성격을 갖고 수행되는 것이라 할 것이다. 이러한 면에서 볼 때 테러와 관련된 모든 법령의 내용을 소개하고 분석하는 것은 대단히 어려운 작업이 아닐 수 없다. 따라서 이 보고서에서는 그러한 부분에 대해서는 기술하지 아니하였다. 따라서 아래에서 언급하는 분야별 테러관련법에서 다루는 것은 테러라는 용어가 언급된 법령을 대상으로 하였다.

번호	법령명	조문
1	119구조·구급에 관한 법률	제1조 목적
		제2조 정의
2	119구조·구급에 관한 법률 시행령	제5조 119구조대의 편성과 운영
3	119구조·구급에 관한 법률 시행규칙	제5조 구조대의 출동구역
		제24조 구조대원의 교육훈련

제 4 장 우리나라의 테러방지관련 법 개선방안

번호	법령명	조 문
4	2011.10.26 재보궐선거일 중앙선거관리위원회와 박원순 서울시장 후보 홈페이지에 대한 사이버테러 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률	제2조 특별검사의 수사대상
5	2011대구세계육상선수권대회, 2014인천아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법	제4 조의2 대테러·안전대책 등
6	2012세계자연보전총회 지원특별법	제8조 대테러·안전 대책 등
7	2012여수세계박람회 지원특별법 시행령	제8조 여수세계박람회지원실무위원회의 구성·운영
8	2013 평창 동계스페셜올림픽 세계대회 지원법	제3조 국가 등의 지원
9	2015경북문경세계군인체육대회 지원법	제4조 국가 등의 지원
10	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법	제7조 대테러·안전대책
11	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법 시행령	제3조 대테러·안전대책 등
12	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	제2조 정의
		제40조 생물테러감염병 등에 대비한 의약품 및 장비의 비축
		제42조 감염병에 관한 강제처분
13	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령	제32조 권한의 위임

번호	법령명	조 문
14	검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정	제76조 중요 범죄의 입건
15	검찰청 사무기구에 관한 규정	제8조 대검찰청公安부에 둘 과 및公安기획관과 그 분장사무
16	경비업법	제15조 특수경비원의 의무
17	경찰법	제25조 비상사태 시 자치경찰에 대한 지휘·명령
18	경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정	제9조 총기사용의 경고
19	경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙	제9조 수사국에 두는 과
		제10조 경비국에 두는 과
20	공무원연금법	제3조 정의
21	공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률	제1조 목적
22	관세청과 그 소속기관 직제	제12조 조사감시국
		제21조 직무
		제24조 하부조직
23	관세청과 그 소속기관 직제 시행규칙	제6조 조사감시국
		제12조 부산세관의 과단위 사무분장
24	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령	제3조의2 보국수훈자
25	국가통합교통체계효율화법 시행령	제23조 특별교통대책의 수립요건 등

제 4 장 우리나라의 테러방지관련 법 개선방안

번호	법령명	조 문
26	국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률	제6조 등록
27	국군화생방방호사령부령	제2조 임무
28	국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령	제3조 안장대상자의 요건
29	국제경기대회 지원법	제10조 국가 등의 지원
30	국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률 시행령	제1조의2 출자금 또는 출연금
31	국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률	제2조 정의
32	국토해양부와 그 소속기관 직제 시행규칙	제10조의2 항공정책실
33	대외무역법	제19조 전략물자의 고시 및 수출 허가 등
34	대통령경호안전대책위원회규정	제4조 책임
35	보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙	제24조 감염병관리센터
36	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	제9조 보호 결정의 기준
37	소방방재청과 그 소속기관 직제 시행규칙	제8조의2 119구조구급국
		제9조 중앙소방학교
38	식품의약품안전청과 그 소속기관 직제	제12조 바이오생약국
39	약사법 시행규칙	제62조 의약품등의 유통체계 확립 및 판매질서 유지 등을 위한 준수사항

번호	법령명	조 문
40	약사법 시행규칙	제62조 의약품등의 유통체계 확립 및 판매질서 유지 등을 위한 준수사항
41	여권법	제12조 여권의 발급 등의 거부·제한
		제17조 여권의 사용제한 등
42	여권법 시행령	제28조 국외 위난상황
		제31조 여권정책심의위원회의 구성
43	여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법	제6조 대테러·안전 대책 등
44	외교통상부와 그 소속기관 직제 시행규칙	제19조 국제기구국
45	원자력안전위원회 직제	제9조 방사선방재국
46	전기통신사업법 시행령	제54조 송신인의 전화번호 고지 등
47	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령	제37조 집적정보통신시설사업자의 보호조치
48	지식경제부와 그 소속기관 직제	제40조 우편사업단
49	지식경제부와 그 소속기관 직제 시행규칙	제28조 우편사업단
50	진실·화해를 위한 과거사정리 기본법	제2조 진실규명의 범위
51	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	제7조 사전재난영향성검토협의 내용
		제9조 재난예방 및 피해경감계획의 수립·시행 등
		제11조 재난 및 안전관리협의회의 구성·운영

제 4 장 우리나라의 테러방지관련 법 개선방안

번호	법령명	조 문
		제14조 교육 및 훈련
		제16조 종합방재실의 설치·운영
		제17조 종합재난관리체제의 구축
		제19조 유해·위험물질의 관리 등
52	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법 시행규칙	제2조 총괄재난관리자의 업무 및 자격
		제4조 총괄재난관리자에 대한 교육
		제6조 교육 및 훈련 등
		제7조 종합방재실의 설치기준
53	한국정책금융공사법 시행령	제11조 업무
54	항공법 시행규칙	제173조 불법간섭 행위 시의 조치
		제213조 경보업무의 수행
		제213조의2 경보업무의 수행절차 등
55	항공안전 및 보안에 관한 법률 시행령	제19조의2 합동 현장점검의 실시
56	항공운송사업 진흥법	제3조 항공운송사업의 조성
57	항공운송사업진흥법시행령	제2조 항공운송사업의 조성
		제3조 보조 또는 용자의 교부신청
58	해양경비법	제7조 해양경비 활동의 범위
59	해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙	제4조 경비안전국
60	환경부와 그 소속기관 직제	제10조 환경정책실
		제35조 직무

번호	법령명	조 문
		제40조 직무
61	환경부와 그 소속기관 직제 시행규칙	제7조 환경정책실
		제13조 환경건강연구부
		제27조 환경관리국

(2) 부처의 테러관련 분장 사항에 관한 법령

1) 검찰 분야

- 검찰청 사무기구에 관한 규정 제8조(대검찰청公安부에 둘 과 및公安기획관과 그 분장사무) 제2항 제1호는公安1과장의 분장사항으로 “...테러사건 ...에 관한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항”을 포함.

- 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제76조(중요 범죄의 입건)는 “사법경찰관은...·테러 및 이에 준하는公安 관련 범죄에 대하여 수사를 개시한 때에는 검사에게 지휘를 건의하고 입건 여부에 대한 검사의 의견에 따라야 한다”라고 규정.

2) 경찰 분야

- 경찰법 제25조(비상사태 시 자치경찰에 대한 지휘·명령) 제1항은 “경찰청장은 ...대규모의 테러 ...가 발생하였거나 발생할 우려가 있어 전국적인 치안유지를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정할 만한 충분한 사유가 있는 경우에는 ...제주특별자치도의 자치경찰공무원(이하 “자치경찰공무원”이라 한다)을 직접 지휘·명령할 수 있다”라고 규정.

- 경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙 제9조(수사국에 두는 과) 제1항은 “수사국에 ...사이버테러대응센터를 둔다”라고 규정. ...

- 해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙 제4조(경비안전국) 제2항 제11호에서 경비과장의 분장사항의 하나로 “해상에서의 테러예방 및 진압에 관한 사항”이 포함.

3) 환경 분야

- 환경부와 그 소속기관 직제 제10조(환경정책실) 제3항 제21호에서 환경정책실장의 분장사항의 하나로 “화학사고 및 화학테러 대응에 관한 사항의 총괄”이 포함.

4) 관세 분야

- 관세청과 그 소속기관 직제 제12조(조사감시국) 제2항 제11호는 조사감시국장의 분장사항의 하나로 “총기류·폭발물 등 테러 관련 물품의 반입방지에 관한 사항”을 열거.

5) 항공 분야

- 국토해양부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제10조의2(항공정책실) 제2항 제13호는 항공보안과장의 분장사항의 하나로 “항공테러 위기대응 실무매뉴얼의 제·개정”을 열거.

6) 국방 분야

- 국군화생방방호사령부령 제2조(임무) 제2호는 국군화생방방호사령부”의 임무의 하나로 “대 화생방 테러 지원에 관한 업무(관련 기관 및 해당 군과 협조하여 지원한다)”를 포함.

7) 보건분야

- 보건복지부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제24조(감염병관리센터) 제2항은 감염병관리센터에 …생물테러대응과 …를 두도록 함.

- 식품의약품안전청과 그 소속기관 직제 제12조(바이오생약국) 제2항 제11호는 국장의 분장사항의 하나로 “생물테러에 관한 사항”을 규정.

8) 대통령 경호 분야

- 대통령경호안전대책위원회규정 제4조(책임) 제2항은 대통령경호안전대책위원회 구성원의 분장책임을 지적하고 있는 바, 테러와 구성원의 직무에 관한 내용이 열거되어 있는 바, 상당 부분의 내용이 테러와도 관련되어 있음. 다만, 테러를 직접 언급한 것만 소개하면 제10호 라목에서 대검찰청 공안기획관의 업무중 하나로 “국제테러범죄 조직과 연계된 위해사범의 방해책동 사전차단”을 그리고, 제12호 나목에서 해양경찰청 경비안전국장의 업무중 하나로 “해상에서의 경호·테러예방 및 안전조치”를 열거.

9) 소방 구급분야

- 소방방재청과 그 소속기관 직제 시행규칙 제8조의2(119구조구급국) 제2항 제12조부터 제14조는 구조과장의 분장사항으로 “대테러 인명구조 활동대책 및 화생방 방호대책의 수립·시행”, “구조 및 대테러 장비 확충에 대한 국고보조에 관한 사항” 및 “구조·대테러 장비 및 기자재의 기준에 관한 사항”을 열거함. 제4항은 교육훈련팀장의 분장사항의 하나로 “테러… 등 긴급구조대응에 관한 전문교육·훈련과정 설계 및 운영”을 열거.

10) 외교분야

- 외교통상부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제19조(국제기구국) 제8항 제4호부터 제6호까지 국제안보과장의 분장사항으로 “테러리즘 관련 외교정책의 수립·시행 및 총괄·조정”, “대 테러 국제협력 관련 외교업무”, “테러 관련 국제기구에 관한 외교업무”를 규정.

11) 우편 분야

- 지식경제부와 그 소속기관 직제 제40조(우편사업단) 제3항 제16호에서 우편사업단장의 분장사항으로 “우편테러 예방 업무의 총괄”을 포함.

12) 원자력 분야

원자력안전위원회 직제 제9조(방사선방재국) 제5항 제13호에 방재환경과장의 분장사항으로 “방사능테러 예방·대응에 대한 대책 수립·시행”을 열거.

(3) 국가적인 대회 행사와 관련된 테러관련 법령

- 국제경기대회 지원법 제10조(국가 등의 지원) 제2항은 조직위원회는 대회관련시설과 선수·임원·보도진·관람객 등에 대한 테러를 방지하고 안전을 확보하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있다라고 규정.

- 2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주하계 유니버시아드대회 지원법 제4조의2(대테러·안전대책 등) 제1항은 조직위원회가 대회관련시설과 선수·임원·보도진·관람객 등에 대한 테러 및 안전위협에 대비하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있다고 규정하고 제2항은 국가는 제1항에 따른 조직위원회의 요청사항을 지원하기 위하여 대테러·안전 유관기관으로 구성되는 테러대책기구를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 제3항은 관계 행정기관 간의 구체적인 업무분담 및 테러대책기구의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함.

- 2012세계자연보전총회 지원특별법 제8조(대테러·안전 대책 등) 제1항은 조직위원회는 보전총회 관련 시설과 참가자 등에 대한 테러 및 안전위협에 대비하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있도록 하고

제2항은 국가는 제1항에 따른 조직위원회의 요청사항을 지원하기 위하여 대테러·안전 유관기관으로 구성되는 테러대책기구를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있고 제3항은 제1항 및 제2항에 따른 조직위원회와 관계 행정기관 간의 구체적인 업무분담 및 대책기구의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

- 2012 여수세계박람회 지원특별법 시행령 제8조(여수세계박람회지원실무위원회의 구성·운영) ① 여수세계박람회지원실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)는 …국무총리실 국무차장이, 부위원장은 국토해양부 기획조정실장이 되며, 제3호에서 그 밖의 위원중 하나로 “국가정보원 테러정보통합센터장”을 포함.

- 여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법 제6조(대테러·안전 대책 등) 제1항은 조직위원회는 박람회 관련시설과 종사자·관람객 등에 대한 테러 및 안전위협에 대비하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있도록 하고 있으며 제2항은 국가가 제1항에 따른 조직위원회의 요청사항을 지원하기 위하여 대테러·안전유관기관으로 구성되는 테러대책기구를 설치·운영할 수 있도록 규정.

- 2013 평창 동계스페셜올림픽 세계대회 지원법 제3조(국가 등의 지원) 제2항은 조직위원회가 대회 관련 시설과 선수·임원·보도진·관람객 등에 대한 테러를 방지하고 안전을 확보하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있도록 하고 있음.

- 2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법 제7조(대테러·안전대책) 제1항은 조직위원회가 대회관련 시설과 선수·임원·보도진·종사자·관람객 등에 대한 테러 및 안전위협에 대비하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있으며 제2항은 국가는 제1항에 따른 조직위원회의 요청사항을 지원하기 위하여 대테러·안전 유관기관으로 구성되는 대테러·안전대책기구를 설치·운영할 수 있고 제3항은 제1항 및 제2항에 따른 조직위원회와 관계 행정기관

간의 구체적인 업무분담 및 대책기구의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

- 2015경북문경세계군인체육대회지원법 제4조(국가 등의 지원) 제3항은 조직위원회가 대회관련시설과 선수·임원·보도진·관람객 등에 대한 테러를 방지하고 안전을 확보하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있도록 하고 있음.

(4) 출입국관련 분야

- 여권법 제12조 (여권의 발급 등의 거부·제한) 제1항제4호가목에서 외교통상부장관은 여권의 발급 또는 재발급을 거부할 수 있는 사람으로 “국외에서 대한민국의 안전보장·질서유지나 통일·외교정책에 중대한 침해를 야기할 우려가 있는 경우로서 출국할 경우 테러 등으로 생명이나 신체의 안전이 침해될 위험이 큰 사람”을 포함.

· 제17조 (여권의 사용제한 등) 제1항은 외교통상부장관이 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러 등 대통령령으로 정하는 국외 위난상황(危難狀況)으로 인하여 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 …기간을 정하여 해당 국가나 지역에서의 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지(이하 “여권의 사용제한 등”이라 한다)할 수 있도록 규정하고 있음.

· 여권법 시행령 제28조(국외 위난상황) 제4호에서 법 제17조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 국외 위난상황”의 범주에 대한민국 영역 밖에서 발생한 위난(危難)으로서 “대규모 테러가 발생하였거나 테러 발생 가능성이 매우 높은 긴박한 상황”을 포함.

(5) 항공 분야

- 항공법 시행규칙 제173조(불법간섭 행위 시의 조치) 제1항 및 제2호는 비행 중 항공기의 피랍·테러 등의 불법적인 행위에 의하여 항

공기 또는 탑승객의 안전이 위협받는 상황에 처한 항공기로 하여금, 관할 항공교통업무기관에 통보하여야 할 사항으로 “불법간섭을 받고 있다는 사실” 및 “불법간섭 행위와 관련한 중요한 상황정보”를 포함.

- 제2항은 불법간섭을 받고 있는 항공기의 기장은 가능한 한 해당 항공기가 안전하게 착륙할 수 있는 가장 가까운 공항 또는 관할 항공교통업무기관이 지정한 공항으로 착륙을 시도하도록 규정.
- 제3항은 불법간섭을 받고 있는 항공기가 제1항에 따른 사항을 관할 항공교통업무기관에 통보할 수 없는 경우의 조치에 대해 규정.
- 제213조(경보업무의 수행) 제3호는 경보업무의 수행대상 항공기로 “요격·테러 등 불법간섭을 받는 것으로 인지된 항공기”를 포함.
- 제213조의2(경보업무의 수행절차 등) 제1호 라목은 항공기가 요격·테러 등 불법간섭을 받는 것으로 인지된 경우를 정보상황으로 포함.

- 항공안전 및 보안에 관한 법률 시행령 제19조의2(합동 현장점검의 실시) 제1항 제3호에서 국토해양부장관이 관계 행정기관과 합동으로 현장점검을 실시할 수 있는 경우의 하나로 “국내외 정보수사기관으로부터 구체적 테러 첩보 또는 보안위협 정보를 알게 된 경우”를 포함.

- 항공운송사업 진흥법 제3조(항공운송사업의 조성) 제1항에서 정부는 항공운송사업을 하는 자가 「항공법」에 따라 인가를 받은 사업계획과 관련하여 “전쟁·내란·테러 등으로 인한 손실의 발생”한 경우에도 재정적 지원이 필요하다고 인정할 때에는 …필요한 자금의 일부를 보조하거나 재정자금으로 융자하여 줄 수 있도록 규정..

- 항공운송사업진흥법시행령 제2조(항공운송사업의 조성) 제3호에서 정부가 항공법 제3조제1항의 규정에 의하여 소요자금의 일부를 보조하거나 융자하게 할 수 있는 액의 범위로서 “전쟁·내란·테러 등으로 인한 손실의 발생에 있어서는 그 손실액의 100분의 20 이내의 보조 또는 100분의 70 이내의 융자”를 규정.

(6) 해양 경비 분야

해양경비법 제7조(해양경비 활동의 범위) 제3호에서 해양경찰청 소속 경찰공무원(이하 “해양경찰관”이라 한다)의 해양경비 활동으로서 “해상경호, 대(對)테러 및 대간첩작전 수행”을 포함.

(7) 생물테러, 원자력테러 등 새로운 테러 유형 분야

- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제2조(정의) 제1호에서 “감염병”이란 제1군감염병, 제2군감염병, 제3군감염병, 제4군감염병, 제5군감염병, 지정감염병, 세계보건기구 감시대상 감염병, 생물테러감염병, 성매개감염병, 인수(人獸)공통감염병 및 의료관련감염병을 말한다라고 규정.

- 제40조(생물테러감염병 등에 대비한 의약품 및 장비의 비축) 제1항은 보건복지부장관은 생물테러감염병 및 그 밖의 감염병의 대유행이 우려되면 위원회의 심의를 거쳐 예방·치료 의약품 및 장비 등의 품목을 정하여 미리 비축하거나 장기 구매를 위한 계약을 미리 할 수 있도록 하고 있으며 제2항은 생물테러감염병이나 그 밖의 감염병의 대유행이 우려되면 예방·치료 의약품을 정하여 의약품 제조업자에게 생산하게 할 수 있다고 규정.

- 약사법 시행규칙 제62조(의약품등의 유통체계 확립 및 판매질서 유지 등을 위한 준수사항) 제1항 제1호 차목은 의약품의 품목허가를 받은 자·수입자 또는 도매상이 일정한 의약품을 판매 할 수 있는 경우로서 “「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따라 국가 및 지방자치단체가 생물테러감염병 및 그 밖의 감염병의 유행에 대비하여 감염병의 예방 및 치료에 사용할 의약품을 안정적으로 확보하기 위하여 구입하는 경우”를 열거.

(8) 사이버테러 관련

- 전기통신사업법 시행령 제54조(송신인의 전화번호 고지 등) 제3항 제1호 및 제1호에서 법 제84조제2항제2호에서 “대통령령으로 정하는 경우”로서 “대테러국제범죄신고용(111)” 및 “사이버테러신고·상담용(118)” 서비스를 이용하는 경우를 포함.
- 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 제37조(집적정보통신시설사업자의 보호조치) 제1항 제2호에서 정보통신서비스 제공을 위하여 집적된 정보통신시설을 운영·관리하는 사업자(이하 “집적정보통신시설사업자”라 한다)가 법 제46조제1항에 따라 정보통신시설의 안정적 운영을 위한 보호조치로서 “정보통신시설의 지속적·안정적 운영을 확보하고 화재·지진·수해 등의 각종 재해와 테러 등의 각종 위협으로부터 정보통신시설을 보호하기 위한 물리적·기술적 조치”를 포함.

(9) 대외관련 분야

1) 테러방지자금기금 출연

- 국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률 시행령 제1조의2(출자금 또는 출연금) 제1항 제14호에서 국제통화기금에 출자 또는 출연할 금액으로 “국제통화기금의 자금세탁 및 테러자금방지기금에의 출연: 2억 4천6백만원”을 규정.¹⁵³⁾

153) 국제통화기금(International Monetary Fund), 세계은행(IBRD) UN등 국제지구는 최근 자금세탁방지 및 테러자금 조달차단과 관련된 금융기관의 역할 강화, 비금융기관에 대한 의무 부과 새로운 자금세탁 유형에 대한 대응 방안 강구 등을 통하여 테러자금조달을 차단하고자 하고 있다. 보다 구체적인 내용에 대해서는 최지영, “자금세탁방지와 테러자금조달차단을 위한 국제적 협력 논의동향”, 『OECD FOCUS』, 2004년 9월호 pp.34-45 참조.

2) 평화유지활동

- 국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률 제2조(정의) 제4호는 “재해”를 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(테러행위를 포함한다)으로 인하여 발생하는 피해로 정의.

3) 전략물자 수출 분야

- 제19조(전략물자의 고시 및 수출허가 등) 제6항 제2호는 지식경제부장관 또는 관계 행정기관의 장이 수출허가 또는 상황허가를 한 후 수출허가 또는 상황허가를 취소할 수 있는 경우의 하나로 “전쟁, 테러 등 국가 간 안보 또는 대량파괴무기 이동·확산 우려 등과 같은 국제정세의 변화”를 열거.

(10) 대북 관련 분야

- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제9조(보호 결정의 기준) 제1항 제1호는 “항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자”는 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있도록 규정.

- 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 제6조 (등록) 제4항 제2호는 등록을 거부할 수 있는 사람으로 “항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등의 범죄를 저지른 사람”을 열거.

(11) 과거사정리 분야

진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 제2조제1항제5호에서 “1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사”를 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회가 진실을 규명한 사항에 포함.

(12) 재난관리 분야

초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법 제7조(사전재난영향성검토협의 내용) 제1항 제7호에서 사전재난영향성검토협의의 내용으로 “방법·보안, 테러대비 시설설치 및 관리계획”을 포함.

(13) 테러발생후의 대응

- 국가통합교통체계효율화법 시행령 제23조(특별교통대책의 수립 요건 등) 제3호는 “교통시설의 파손, 재난의 발생, 에너지 수요·공급의 차질 등 대통령령으로 정하는 사유”의 하나로 “국민생활 등에 막대한 지장을 주는… 테러 등 큰 재난의 발생”을 열거

- 경비업법 제15조 (특수경비원의 의무) 제4항제1호나목은 특수경비원이 무기를 휴대하고 경비업무를 수행하는 때 “인질·간첩 또는 테러사건에 있어서 은밀히 작전을 수행하는 경우”에는 경고하지 않고 사람을 향해 권총등을 발사할 수 있도록 규정하고 있음.

- 경찰장비의사용기준등에관한규정 제9조 (총기사용의 경고) 제2호는 경찰관이 경고없이 사격하는 권총등을 발사하는 경우의 하나로 “인질·간첩 또는 테러사건에 있어서 은밀히 작전을 수행하는 경우”를 포함.

- 119구조·구급에 관한 법률 제1조(목적)에서 이 법의 목적으로서 화재, 재난·재해 및 테러, 그 밖의 위급한 상황에서 119구조·구급의 효율적 운영에 관하여 필요한 사항을 규정.....“라고 규정하고 있음. 그러나 제2조(정의)에서 테러에 대한 정의는 없고 제1호에서 “구조”를 화재, 재난·재해 및 테러, 그 밖의 위급한 상황(이하 “위급상황”이라 한다)에서 외부의 도움을 필요로 하는 사람(이하 “요구조자”라 한다)의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다고 정의함.

- 한국정책금융공사법 시행령 제11조 제1항 제3호에서 법 제21조제1항제3호에서 “대통령령으로 정한 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 “전쟁, 테러 등의 사유로 긴급한 금융지원이 필요하다고 인정되는 경우”를 포함.

(14) 테러희생자 처우 분야

- 공무원연금법 제3조(정의) 제1항 제2호 다목은 순직공무원이 될 수 있는 위해중의 하나로 “경찰청이나 해양경찰청 소속 대테러특공대원이 대테러작전 수행 중 입은 위해”를 포함.

- 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령 제3조의2(보국수훈자) 제1항 제1호는 “대통령령으로 정하는 사유”의 하나로 “테러 방지 및 진압 활동”을 열거.

- 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제3조(안장대상자의 요건) 제2항 제5호는 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 직무 수행”을 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인과 경찰은 제외한다)과 「공무원연금법 시행령」 제2조의 적용을 받는 사람이 수행하는 직무 중 “간첩체포 및 대 테러활동 등 국가안 전보장 직무(국가정보원 직원만 해당한다)”에 해당하는 업무를 포함.

3. 공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률

이 법은 2007년 12월 21일 제정되어 2008년 12월 22일부터 시행되고 있는 바 테러행위를 위한 자금조달 행위의 금지를 위한 것으로 테러라는 용어를 직접적으로 언급하지 않고 있다. 그러나 그 제정이유는 다음과 같다: 즉, 세계적으로 테러에 의한 위험이 증대되고 있고 금융거래의 규제 완화 등으로 국내금융기관이 공중협박자금의 조달경로로 활용될 가능성이 증가하고 있으므로 테러를 효율적으로 예방하고, 우리

나라가 2004년 2월 9일 비준한 「테러자금조달의 억제를 위한 국제협약」(2004. 3. 18 발효)을 이행하기 위하여 공중협박자금의 조달과 관련 있는 것으로 판단되는 개인·법인 또는 단체를 금융거래제한대상자로 지정하여 고시할 수 있도록 하고, 공중협박자금을 모집·제공한 자 등에 대한 벌칙 규정을 두려는 것이다.¹⁵⁴⁾

이 법은 제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 외국환거래 및 외국인에 대한 적용, 제4조 금융거래등제한대상자 지정 등, 제5조 금융회사등 및 그 종사자의 의무, 제5조의2 금지행위, 제6조 벌칙, 제7조 과태료 및 부칙으로 규정되어 있는 지극히 간단한 법률이다.

또한 시행령은 제1조 목적, 제2조 금융거래등의 허가, 제3조 금융거래등제한대상자 지정 처분 등의 이의신청, 제4조 과태료의 부과 및 부칙으로 되어 있으며 시행규칙은 제정되지 않았다. 법의 주요 내용은 살펴보면 공중협박자금의 개념 정의를 “협박에 의하여 국가·지방자치단체 또는 외국정부의 권한행사를 방해하거나 공중을 협박할 목적으로 하는 일정한 유형의 폭력행위(살인·중상해·납치, 항공기 또는 선박의 강탈, 폭발물·생물화학물질 등을 이용한 차량 폭발, 원자로 파괴 등)를 열거하고 이를 위하여 모집·제공되거나 운반·보관된 자금이나 재산”으로 규정하고 있다(법 제2조제1호).¹⁵⁵⁾ 이 법에서는

154) 제1조는 “이 법은 공중(公衆) 등 협박목적에 위한 자금조달행위의 금지에 필요한 사항을 정함으로써 「테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약」을 이행하는 것을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.

155) 1. “공중 등 협박목적에 위한 자금(이하 “공중협박자금”이라 한다)”이란 국가·지방자치단체 또는 외국정부(외국지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 할 목적으로 또는 공중에게 위해를 가하고자 하는 등 공중을 협박할 목적으로 행하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위에 사용하기 위하여 모집·제공되거나 운반·보관된 자금이나 재산을 말한다.

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

나. 항공기(「항공법」 제2조제1호의 항공기를 말한다. 이하 이 목에서 같다)와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위 (1) 운항중(「항공안전 및 보안에 관한

테러에 대한 정의를 두고 있지 아니하지만 공중협박이라는 표현이 이에 해당한다고 판단되며 따라서 “협박에 의하여 국가·지방자치단체 또는 외국정부의 권한행사를 방해하거나 공중을 협박할 목적으로 하는

법률」 제2조제1호의 운항중을 말한다. 이하 이 목에서 같다)인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위 (2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위 (3) 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위

다. 선박(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제1호의 선박을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 해상구조물(같은 법 제2조제5호의 해상구조물을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위 (1) 운항(같은 법 제2조제2호의 운항을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 손상을 운항 중인 선박이나 해상구조물 또는 그에 실려 있는 화물에 가하는 행위 (2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위 (3) 운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴 또는 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 야기하는 행위

라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치 또는 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위 (1) 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량 (2) (1)에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설 (3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중의 음용수를 공급하는 수도, 그 밖의 시설 및 전기통신을 이용하기 위한 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설 (4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설 (5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 (1)부터 (4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설

마. 핵물질(「원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법」 제2조제1호의 핵물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다), 방사성물질(「원자력안전법」 제2조제5호의 방사성물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 원자력시설(「원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법」 제2조제2호의 원자력시설을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위 (1) 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위 (2) 방사성물질, 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치 등을 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위협을 가하는 행위 (3) 핵물질을 수수·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위 (4) 핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상하거나 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운전을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위.

일정한 유형의 폭력행위(살인·중상해·납치, 항공기 또는 선박의 강탈, 폭발물·생물화학물질 등을 이용한 차량 폭발, 원자로 파괴 등)”을 테러로 정의한 것으로 보아야 할 것이다.

다만, 이러한 테러의 정의는 미국이나 영국 등 서방국가의 법령에서의 정의와 대단히 유사하지만, 그 자체만으로는 이슬람권 국가들이 주장하는 테러의 범주에 해당하지 아니하는 내용은 없다. 물론 이들이 주장하는 테러가 우리나라에서 발생할 가능성은 낮지만, 만약에라도 규정을 구체적으로 시행하는 과정에서 이러한 문제가 발생할 경우에는 국제적인 마찰이 초래될 수도 있다는 점에서 신속히 국제테러리즘에 관한 포괄적 협약(Comprehensive Convention on International Terrorism)에 대한 국제적인 합의가 이루어져야 할 것이다. 이 보고서에서는 이 법에 대한 상세한 내용을 모두 분석하기는 어렵고 주요 핵심내용인 제4조와 제6조만을 다루기로 한다.

이 법 제정당시 법 제4조는 국제사회에서 공중협박 관련자로 지명된 개인 또는 단체 등의 금융거래는 공중협박자금조달에 이용될 개연성이 매우 높아 그 금융거래를 신속하게 제한할 필요성이 있기 때문에 재정경제부장은 우리나라가 체결한 조약 등을 성실히 준수하고, 국제적으로 부담하는 의무를 이행하기 위하여 공중협박자금조달에 대한 규제가 필요한 경우에는 공중협박자금의 조달과 관련되어 있는 것으로 판단되는 개인·법인 또는 단체를 금융거래제한대상자로 지정·고시할 수 있도록 하였다.¹⁵⁶⁾ 제4조는 그 후 2011년 「테러자금조달의 억제를 위한 국제협약」 및 테러자금조달금지에 관한 국제연합 안전보장이사회 결의 등 국제규범을 성실히 이행하기 위하여 공중협박자금의 조달과 관련이 있는 자로 지정·고시된 자에 대하여 제한하는 행위의 범위를 확대하고, 공중협박자금조달의 처벌 대상을 추가하는 등

156) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=89666&ancYd=20081111&ancNo=21115&efYd=20081222&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>.

공중협박자금조달금지제도를 개선·보완하기 위한 개정을 하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다:

- 테러자금조달방지를 위한 국제규범의 이행을 위하여 공중협박자금조달과 관련하여 제한되는 행위의 범위를 확대할 필요에 따라 금융거래 외에 동산, 부동산, 채권 및 그 밖의 재산 또는 재산권에 대한 처분행위 등을 공중협박자금조달과 관련하여 제한되는 행위에 추가하였다(제4조제4항).¹⁵⁷⁾

157) 제 4 조 (금융거래등제한대상자 지정 등) ① 금융위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정하는 경우로서 개인·법인 또는 단체가 공중협박자금조달과 관련되어 있는 것으로 판단되는 때에는 그 개인·법인 또는 단체를 제4항제1호 및 제2호의 행위가 제한되는 자(이하 “금융거래등제한대상자”라 한다)로 지정하여 고시할 수 있다.

1. 우리나라가 체결한 조약 및 일반적으로 승인된 국제법규를 성실히 준수하기 위하여 공중협박자금조달의 규제가 필요한 경우
2. 국제평화와 안전유지를 위한 국제적 노력에 특히 기여하기 위하여 공중협박자금조달의 규제가 필요한 경우

② 금융위원회는 제1항에 따라 금융거래등제한대상자를 지정하여 고시하려는 경우에는 다음 각 호의 자의 동의를 미리 받아야 한다. 다만, 공중협박자금조달로 인하여 사람의 생명·신체 또는 재산에 피해를 주거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 할 긴박한 사정이 있는 경우에는 미리 동의를 받지 아니하고 지정·고시할 수 있다.

1. 기획재정부장관
2. 외교통상부장관
3. 법무부장관

③ 금융위원회는 제2항 단서에 따라 동의를 받지 아니하고 지정·고시한 경우 고시한 때부터 48시간 이내에 제2항 각 호의 자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 동의를 받지 못하면 그 지정·고시의 효력은 상실되며 금융위원회는 그 사실을 지체 없이 공고하여야 한다.

④ 제1항에 따라 금융거래등제한대상자로 지정되어 고시된 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 경우(제2호의 경우에는 그 상대방이 되는 경우를 포함한다)에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융위원회의 허가를 받아야 한다. 이 경우 허가신청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융거래등제한대상자 또는 그 행위의 상대방이 할 수 있다.

1. 금융회사등(「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융회사등을 말한다. 이하 같다)과의 금융거래 및 그에 따른 지급·영수(領收)
2. 동산, 부동산, 채권 및 그 밖의 재산 또는 재산권에 관한 양도, 증여 등 처분 행위와 그 점유의 이전 및 원상의 변경

⑤ 이하 - 생략

2011년 개9월 15일 개정으로 제5조의2를 다음과 같이 신설하였다:
제5조의2(금지행위) ① 누구든지 제4조제4항에 따른 허가를 받은 경우
를 제외하고는 제4조제1항에 따라 금융거래등제한대상자로 지정되었
다는 사실을 알면서 그를 이롭게 할 목적으로 금융거래등제한대상자
에게 자금 또는 재산을 제공하여서는 아니 된다.

② 누구든지 제4조제1항에 따라 금융거래등제한대상자로 지정되었
다는 사실을 알면서 그를 이롭게 할 목적으로 자금 또는 재산을 모집
하여서는 아니 된다.

- 또한 제정당시의 제6조는 공중협박자금에 이용된다는 정을 알면
서 자금 또는 재산을 모집·제공·운반·보관하는 자 또는 이를 강요
하거나 권유한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처
하도록 하고 있었다. 그 후 2011년 이러한 제정당시의 제6조가 공중
협박행위에 직접 이용되는 자금의 조달행위만을 처벌하고 있어 금융
거래 등 제한대상자에게 제공되는 자금의 조달행위는 제재하지 못하
는 문제점이 있다는 점을 감안하여 공중협박자금조달 관련 처벌 대상
의 추가하여 금융거래 등 제한대상자로 지정된 자를 위하여 자금 또
는 재산을 제공하거나 자금 또는 재산을 모집한 자는 3년 이하의 징
역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제6조제2항제3호 및
제4호 신설).¹⁵⁸⁾

158) 제 6 조 (벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역
또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 공중협박자금에 이용된다는 정을 알면서 자금 또는 재산을 모집·제공하거나
이를 운반·보관한 자
2. 공중협박자금에 이용된다는 정을 알면서 자금 또는 재산의 모집·제공·운반
또는 보관을 강요하거나 권유한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하
의 벌금에 처한다. <개정 2011.5.19, 2011.9.15>

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조제4항에 따른 허가를 받고 제4조제4항
각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 금융거래등제한대상자
2. 제4조제4항에 따른 허가를 받지 아니하고 제4조제4항 각 호의 어느 하나에 해
당하는 행위를 한 금융거래등제한대상자

한편, 2012년 9월 5일 「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률 시행령」도 개정되었는 바, 그 개정이유와 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다: 공중협박자금조달과 관련하여 제한되는 행위를 확대하고, 금융거래 등 제한대상자뿐만 아니라 그 거래의 상대방도 금융거래 등 제한대상자와 금융거래 등을 하려는 경우에는 금융위원회의 허가를 받도록 하는 등의 내용으로 「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」이 개정(제11049호, 2011. 9. 15. 공포, 2012. 9. 16. 시행)됨에 따라 거래 상대방에 대한 허가 절차를 마련하는 등 관련 조문을 정비하는 한편, 테러자금조달방지에 관한 국제연합 안전보장이사회 결의 등 국제규범을 성실하게 이행하기 위하여 국제연합 안전보장이사회의 알카에다·탈레반 제재위원회의 제재대상자에게 금융위원회가 금융거래 등의 허가를 하려는 경우에는 사전에 해당 위원회에 통지하여 승인을 받게 하는 등 관련 제도를 개선·보완하려는 것이다.¹⁵⁹⁾

이 개정으로 새롭게 신설된 제2조 제4항은 “금융위원회는 제3항제3호의 경우 금융거래등 제한대상자로 지정되어 고시된 자가 국제연합

-
3. 제5조의2제1항을 위반하여 허가를 받지 아니하고 자금 또는 재산을 제공한 자
 4. 제5조의2제2항을 위반하여 자금 또는 재산을 모집한 자
 5. 제5조제1항을 위반하여 업무를 취급한 금융회사등의 종사자
 - ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 제5조제2항을 위반하여 관할 수사기관에 신고하지 아니한 자
 2. 제5조제3항을 위반하여 신고사실을 누설한 자
 - ④ 제1항제1호의 미수범은 처벌한다.
 - ⑤ 제1항부터 제3항까지의 죄를 범한 자에게는 징역과 벌금을 병과(併科)할 수 있다.
 - ⑥ 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제1항부터 제3항까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조항의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.2.4>

159) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=116794&lsId=010588&chrClsCd=010202&urlMode=lsEInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000>.

안전보장이사회의 알카에다·탈레반 제재위원회의 제재대상자인 경우에는 제3항에 따른 금융거래등의 허가를 하기 전에 해당 위원회에 통지하여 금융거래등의 승인을 받아야 한다. 이 경우 위원회의 승인을 받는 데 걸리는 기간은 제2항에 따른 기간에 산입하지 아니한다”라고 규정하고 있다.¹⁶⁰⁾

제 2 절 국가대테러활동지침

국가대테러활동지침은 1982년 대통령훈령 제47호로 제정되어 수차례 개정되었으며 2012년 2월 9일 시행된 대통령훈령 제292호로 개정된 내용이 가장 최근의 것이다. 제2조 제1호는 테러에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다:

1. 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
 - 가. 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등 「외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약」 제2조에 규정된 행위
 - 나. 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질억류·감금 등 「인질억류 방지에 관한 국제협약」 제1조에 규정된 행위
 - 다. 국가중요시설 또는 다중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등 「폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약」 제2조에 규정된 행위

160) 제2항의 내용은 다음과 같다: ② 금융위원회는 제1항에 따라 금융거래등의 허가 신청을 받으면 다음 각 호의 사항을 신청서 접수일부터 30일 이내에 심사하여 허가 여부를 결정하고 이를 신청인에게 지체 없이 문서로 알려야 한다. 다만, 부득이한 사유로 정해진 기간 이내에 결정할 수 없을 때에는 그 기간의 마지막 날 다음 날부터 계산하여 30일 이내의 범위에서 연장할 수 있으며, 연장 사유와 연장 기간 등을 구체적으로 적어 신청인에게 알려야 한다.

- 라. 운항 중인 항공기의 납치·점거 등 「항공기의 불법납치 억제를 위한 협약」 제1조에 규정된 행위
- 마. 운항 중인 항공기의 파괴, 운항 중인 항공기의 안전에 위해를 줄 수 있는 항공시설의 파괴 등 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」 제1조에 규정된 행위
- 바. 국제민간항공에 사용되는 공항 내에서의 인명살상 또는 시설의 파괴 등 「1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 사. 선박역류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등 「항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」 제3조에 규정된 행위
- 아. 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 「대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 자. 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질의 절도·강탈 등 「핵물질의 방호에 관한 협약」 제7조에 규정된 행위

이 정의를 살펴보면 우리나라가 가입한 다양한 테러와 관련된 국제 조약들이 열거되어 있는 것을 볼 수 있다. 사실, 테러에 대한 포괄적인 정의로서는 부족하며 분야별 접근방식(sectoral approach)을 취하고 있는 것으로 보인다. 앞서 여러 차례 언급한 바 있지만, 테러에 대한 국제적으로 합의된 정의가 없기 때문에 그 이상의 내용을 담기는 어려웠을 것으로 보이며, 미국이나 유럽처럼 대단히 상세한 사항을 규정하는 것은 오히려 불필요한 국제적인 마찰을 초래할 수도 있다는 점에서 긍정적인 규정방식이라고 판단된다.

다만, 그로 인해서 테러에 대한 자의적인 해석 가능성이 있다는 점은 지적될 수 있겠지만, 분야별 접근방식은 국제테러리즘에 대한 포괄적 협약이 국제연합에서 타결되지 못하고 있는 현재의 상황에서 불가피한 선택이라고 보여진다. 바로 이러한 입장에 따라 정치적·사회적·종교적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 달성하거나 상징적 효과를 얻기 위해 계획적(고의적)으로 행하는 불법행위'를 테러에 해당하는 것으로 볼 것인가에 대해서는 침묵을 지키고 있다. 그러나, 제2조 제1호 각목에 해당하는 경우에는 테러에 해당한다고 보아야 할 것이다. 다만, 민감한 부분에 대해서는 언급하지 아니하였다는 점에서 미국이나 유럽의 규정방식과는 다르다 할 것이다.

제2장(테러대책기구)에서는 제1절에 테러대책회의를 대통령 소속하에 두고 의장은 국무총리가 되도록 하였으며 위원은 테러에 관한 일정한 소관 업무를 가진 각 부처의 장관들을 포함하여 국가정보원장, 국무총리실장외에도 대통령실 경호처장·대통령실 외교안보수석비서관·관세청장·경찰청장·소방방재청장 및 해양경찰청장과 그 밖에 의장이 지명하는 자로 하고 있다(제5조). 한편 테러 관련 정보를 통합관리하기 위하여 국가정보원에 관계기관 합동으로 구성되는 테러정보통합센터를 두도록 하고 있다(제11조 제1항) 여기에서 보다시피 테러관련 정보의 통합관리가 그 설치목적이라는 점에서 각 부처간의 업무는 침해하지 않고 있다.¹⁶¹⁾

한편, 분야별 테러사건대책본부를 설치하도록 하고 있는 바, 제20조 제1항은 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 교육과학기술부장

161) 제12조 (임무) 테러정보통합센터의 임무는 다음 각호와 같다.

1. 국내외 테러 관련 정보의 통합관리 및 24시간 상황처리체제의 유지
2. 국내외 테러 관련 정보의 수집·분석·작성 및 배포
3. 테러대책회의·상임위원회의 운영에 대한 지원
4. 테러 관련 위기평가·경보발령 및 대국민 홍보
5. 테러혐의자 관련 첩보의 검증
6. 상임위원회의 결정사항에 대한 이행점검
7. 그 밖에 테러 관련 정보의 통합관리에 필요한 사항.

관은 방사능테러사건대책본부를, 외교통상부장관은 국외테러사건대책본부를, 국방부장관은 군사시설테러사건대책본부를, 보건복지가족부장관은 생물테러사건대책본부를, 환경부장관은 화학테러사건대책본부를, 국토해양부장관은 항공기테러사건대책본부를, 경찰청장은 국내일반테러사건대책본부를, 해양경찰청장은 해양테러사건대책본부를 설치·운영하도록 하고 있으며 지침의 그 밖의 규정들도 앞서 언급한 분야별 접근방식의 기본 근간을 해치지 아니함으로써 현행법상 각 정부 부서들의 소관업무를 손상시키지 아니하고 있다.

제 3 절 통합테러법 제정법의 제정방안

1. 제정 필요성 문제

우리나라의 테러관련 법으로 흔히 국가정보원법, 통합방위법이 지적되기도 하지만 테러를 전문적으로 다루고 있지도 않고 테러와 관련 내용은 그중 극히 일부를 차지하고 있을 뿐이다. 앞서 설명한 국가대 테러활동지침은 행정규칙일 뿐, 법령은 아니라는 점에서 사실상 그동안 통합적인 테러법은 존재하지 아니한다고 할 수 있다.

또한 반드시 테러를 사전예방(proactive)하는 목적을 가진 것도 아니라는 점에서 한계를 지니고 있다. 바로 이러한 점 때문에 9.11테러 사건직 후 16대 국회에서 테러방지법의 제정이 논의되기 시작하였고 그 제정방안을 둘러싸고 관계부처 그리고 민간단체에서 다양한 견해와 문제점을 제기한 바 있다. 사실, 미국 등 선진국에서도 테러의 방지 및 규제를 위한 법제도의 마련이 특히 프라이버시의 침해를 비롯한 인권관련 문제들과의 조화를 이유로 반대 또는 비난의 대상이 되었음은 주지의 사실이다. 미국과 같이 테러리즘의 주된 표적인 된 국가에서도 그러한 반대의견이 되었음을 고려할 때 주된 표적도 아닌 우리

나라에서의 통합테러법 제정의 당위성을 부인하는 견해가 제기되는 것은 지극히 당연한 현상이라고 생각한다.

미국에서 9.11테러를 막지 못한 가장 큰 이유 중의 하나가 다양한 국가정보기관간의 정보교환과 협력 체제의 부재였으며 그 후 협력체제의 구축을 위한 다양한 제도적인 개선이 이루어졌다고는 하지만 그러한 사항은 극비사항이기 때문에 우리는 의견상으로 드러난 법제도의 변화만을 알 수 있을 뿐이다. 또한 현재도 9.11테러 사건 이전과 같은 정보기관들이 존재하고 있다. 국민의 인권침해 가능성만을 통합테러법 제정의 반대근거로 제시하는 것도 설득력이 없지만 우리나라가 그러한 법을 제정하여야 할 정도로 테러리즘의 공격대상이 되는 국가인가 더 나아가 국가정보기관인 국가정보원에 권한이 집중되어야 할 정도로 비상사태인가는 냉정하게 따져보아야 할 문제라고 생각한다.¹⁶²⁾ 다만, 그러한 문제들은 그 법의 제정 여부를 판단할 때 숙고할 문제이기 때문에 이 보고서에서는 다루지 아니하고 통합테러법이 제정되는 경우를 상정하여 그 동안 제기된 쟁점들을 소개하고 분석하고자 한다.

2. 기존에 제출되었던 법안들의 주요 내용과 쟁점

(1) 제출법안의 현황

9.11테러 사건 직후인 2001년 11월 정부의 법안인 테러방지법안이 국회에 제출되었으나, 제16대 국회의원의 임기만료로 폐기되었고 제17대 국회에서도 의원입법으로 3개의 법안이¹⁶³⁾ 발의된 바 있으며 정

162) 국정원 자료에 의하면 2003년부터 2008년간 적발된 국내에서의 테러관련활동은 19건으로, 74명이 구속 또는 강제 출국되었다. 동아일보. 2008년 9월. 22일 기사. 그런데 우리에게 피부로 느낄 수 있는 사건은 없었던 것으로 판단된다.

163) 2005년부터 2006년까지 한나라당 공성진 의원 등 23인의 「테러대응체계의 확립과 대테러 활동 등에 관한 법률안」 열린 우리당 조성태 의원 등 21인의 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」, 한나라당 정형근 의원 등 29인의 「테러예방 및 대

보위 법안심사소위원회에서 이들 법률안의 내용을 통합·조정하여 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」을 채택하였으나, 논란 끝에 다시 2008년 5월 29일 17대 국회의원 임기만료로 폐기되었다. 18대 국회에서도 2개의 법안이 다시 제출되었으나 역시 18대 국회의원 임기만료로 폐기되었다.¹⁶⁴⁾

(2) 테러의 정의와 범주

테러의 정의는 대단히 중요한 의미를 가짐을 이 보고서의 여러 부분에서 앞서 언급한 바 있다. 특히 국제적인 테러리즘의 규제와 관련하여서는 자칫하면 국제정치적인 소용돌이에 휘말릴 가능성도 없지 않다.¹⁶⁵⁾ 18대 국회에서 제출된 테러의 정의와 관련하여 공성진 의원안은 국제적으로 승인된 국제협약·항공안전·보안에 관한 법률, 선박 및 해상구조물에 대한 위해 행위의 처벌 등에 관한 법률, 원자력법 등 국내 관련법에서 범죄로 규정한 행위를 테러로 보고 있다.

그런데, 본문이 아닌 별표에서 그러한 내용을 둔 자체가 입법론적인 관점에서 다소 문제가 있지 않을까 한다.¹⁶⁶⁾ 또한, 입법의 통일성이라는 측면에서 바람직한 것인지는 모르지만, 테러의 정의는 「공중 등 협박목적에 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」 제2조의 내용을

응에 관한 법률안」 등.

164) 한나라당 공성진 의원 등 23인의 「국가대테러 활동에 관한 기본법안」 및 친박연대 송영선 의원 등 11인의 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」.

165) 테러행위에 대한 처벌을 위해서는 그 정의가 대단히 중요한 것은 사실이다. 그 정의가 지나치게 일반적이거나 제한적인 경우에는 인권침해문제가 발생하거나 실효성이 없게 될 수 있다. Wybo P. Heere, *Terrorism and the Military: International Legal Implications* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003), p.118.

166) 이에 대해 이미 공중 등 협박목적에 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률에서 이미 규정된 테러의 개념을 동일하게 통합테러법에서 정의한 경우 중복의 문제가 있어 테러 개념을 별도로 별표에서 정하고 있는 것으로 이해된다는 견해에 대해서는 구기성, “국가대테러 활동에 관한 기본법안 검토보고서”, 「국회정보위 수석전문위원실」, 2008. p.7.

그대로 채택하였다는 점에 대해서는 다소 논란이 있을 수 있다. 사실 통합테러법은 테러관련 기본법이라고 할 수 있기 때문에 통합테러법에서 테러를 정의를 두게 되면 「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」의 명칭도 바꾸어야 할 것 같고 이 법에서 굳이 테러의 정의에 관한 조항을 둘 것이 아니라 통합테러법의 정의를 원용하는 개정이 이루어져야 할 것으로 보인다.

반면에 송영선 의원안에서의 테러의 개념을 유엔이 지정한 테러단체와 연계한 범죄행위 또는 국가안보 및 공공의 안전을 위태롭게 하거나 공중(외국인을 포함한다)을 협박할 목적으로 국제적으로 승인된 테러관련 국제협약에서 범죄로 규정한 행위 및 해킹·컴퓨터 바이러스·논리폭탄·대량정보전송·고출력 전자총 및 서비스 방해 등 전자적 수단에 의하여 고의적으로 정보통신망을 불법침입·교란·마비·파괴하거나 위협하는 행위 및 정보를 절취·훼손·조작하는 일체의 공격행위 등으로 규정하였다(제2조 제1항). 연구자의 개인 견해로는 이러한 정의가 대단히 넓은 포괄범위를 갖고 있다는 점에서 보다 개선된 안이라고 판단하지만, 여기에 덧붙여 최근에 장래의 새로운 테러 유형이 될 생물학적·화학적·방사능 및 핵(Biological, Chemical, Radioactive and Nuclear) 테러에 대해서도 정의에 포함시켰더라면 보다 완벽한 정의가 되었을 것이다.

다만, 이 안이 유엔 그리고 국제적으로 승인된 테러관련 국제협약을 언급한 점은 테러의 정의를 둘러싼 미국 등 서방국가와 이슬람권, 아프리카 기타 지역의 국가들과의 입장 차이를 고려해볼 때 대단히 바람직하다고 할 수 있다. 물론 국제적으로 승인된 테러관련 국제협약이라는 용어 자체가 그 내포가 애매하기 때문에, 우리나라가 가입한 테러관련 국제조약이라는 표현이 더 적절하다고 생각된다. 특히 “협약”이라는 용어 자체가 convention을 의미하기 때문에 조약 또는 국제법이라는 용어로 변경하는 것이 좋을 것이다.

그러나, 국제사회에서 일반적으로 수락된 정의가 없고 그에 따라 테러의 개념과 범주를 명확하게 답을 수 없다는 점에서 규제대상이 되는 테러활동의 범주를 확정하기 어렵고 자의적인 해석으로 인해 처벌 대상의 범위가 넓어질 수 있다.¹⁶⁷⁾ 바로 이러한 점 때문에 인권침해 가능성도 배제할 수 없다. 미국에서는 9.11테러이후 특히 항공분야를 중심으로 다양한 보안제도를 입법화하는 과정에서 인권침해문제가 심각하게 거론된 바 있다.

이와 관련하여 공성진 의원안 제3조는 국가와 지방자치단체로 하여금 테러의 예방과 대응에 필요한 제도와 여건을 조성하고 대책을 수립하여 시행하되 국민의 기본적 인권이 침해당하지 아니하도록 최선의 노력을 하도록 규정함으로써 테러의 예방이나 대응이 인권침해를 수반되지 아니하도록 노력하도록 하고 있다. 그러나, “국민의 기본적 인권이 침해당하지 아니하도록 최선의 노력”이라는 표현보다는 “국민의 기본적 인권이 침해당하지 아니하도록 하여야 한다”라고 선언함으로써 인권보장을 더욱 확실히 하는 것이 바람직하다고 본다.

「테러방지법」 제정 반대론자들이 대테러 활동을 위한 감청·출입국 규제 등과 같은 행위를 허용한다면 인권침해의 가능성을 높이게 된다는 점을 지적하고 있다.¹⁶⁸⁾ 물론, 단순히 인권침해 가능성이 있다는 점만으로는 테러방지법의 제정을 반대하는 논거가 될 수 없고 오히려 테러방지법의 제정을 통하여 국민의 생명과 안전, 그리고 재산을 테

167) 이와 관련하여 국제테러리즘의 정의를 국내법에 두는 것이 바람직한가에 대해 회의적인 시각이 있다. 이에 대해 “오늘날의 국제테러리즘이 정치적 이념, 종교적 분파, 사상적 대립에 그 뿌리를 두고 있으므로 우리가 변화하는 국제사회에서 국가이익을 추구하면서 효율적으로 대처하기 위해서는 국제테러리즘에 대한 정의를 두는 것에 대해 신중히 결정해야 한다”는 주장(김주덕, 국제테러리즘의 법적 대응방안, 사법논단 89년 4월호 p.89)은 이미 13년전에 쓰여진 논문이지만, 지금도 타당한 것일 수도 있다. 다만, 테러의 방지와 규제를 위해서는 테러의 정의가 필요하다고 할 수 있지만 그 정의와 범주를 지나치게 서방 국가들의 입장에 따라 확대하는 것은 우리나라의 국익에도 도움이 되지 아닐 것 같다.

168) 김홍신, “테러방지법으로 테러 못 막는다”, 「정세와 전망」, 2002-02, pp.97-98.

러로부터 보호할 필요가 있다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나, 앞에서 지적한 바와 같이 국민의 기본적 인권을 침해하지 아니할 의무와 더불어 그 위반행위에 대한 처벌 규정도 입법화함으로써 두 가지 중요한 법익 사이에 조화를 도모할 수 있지 않을까 한다.

제5조에서는 국가대테러 기본계획을 매 5년마다 수립·시행하고 기본계획을 수립한 때에는 즉시 국회에 보고하도록 하고 있다. 그런데 기본계획을 수립하고 국회에 보고할 정도로 우리나라에서 테러 국제적인 테러가 빈번하게 발생하고 있는지는 의문이다. 앞서 언급한 바와 같이 인도네시아, 필리핀 기타 개발도상국에서의 테러관련 법들은 그 나라의 인종간 갈등 또는 정부군과 반군간의 전투 등 그 나라의 특수한 상황이 반영되어 있으며 대부분의 국가들이 국내에서의 테러를 기본계획을 수립할 정도로 심각하지 않다. 따라서 기본계획 등은 불필요한 조항이라고 생각한다.

(3) 국가정보원의 테러관련 권한의 명시

통합테러법의 제정과 관련하여 가장 논란이 된 쟁점중의 하나는 대테러활동과 관련한 국내외 정보의 수집·분석·작성·배포, 대테러활동의 기획·조정 등의 업무를 수행하기 위하여 국가정보원장 소속하에 국가대테러센터를 설치하도록 하는 규정이다. 또한, 국가정보원장으로 하여금 대테러업무 수행실태의 점검·평가 및 중요사항에 대하여 국회 정보위원회에 보고하도록 하는 규정을 두고 있다(공성진 의원안 제7조),

그러나 우리나라의 현행 테러관련법이 다수의 부처에 그 분장업무와 관련하여 테러관련 조항을 두고 있는 바, 국가정보원장에게 보고하도록 하고 있는 것은 현행법 체계에도 맞지 않고 현행법이 반드시 국제적인 테러리즘에 관한 것만도 아니며 국내적인 테러도 규율대상

으로 하고 있다는 점에서 논란이 될 수 있다.¹⁶⁹⁾ 더 나아가 제15조 제1항에서는 테러혐의자에 대해 출입국·금융거래 및 통신이용 등의 관련 정보를 수집할 수 있도록 하고 있으며, 송영선 의원안은 테러위험 인물에 대한 정보수집 더 나아가서 조사 할 수 있도록 하고 있는 바, 이러한 점을 명시하는 것이 바람직한가는 의문이다.

현재 앞서 살펴본 바와 같이 여러 부처에서 테러관련 업무를 수행하고 있는 바, 국가정보원에게 이와 같이 통합적인 테러관련 업무를 수행하도록 하는 것은 상호간의 권한 충돌의 문제가 생길 수 있다. 더구나 국가정보원이 행정부처의 상위기관인 것처럼 군림할 수 있다는 점도 비판의 대상이 될 수 있을 것이다. 예컨대, 미국에서도 어느 특정한 정보기관에 그러한 강력한 통합적인 권한을 부여하고 있지 않다는 점을 고려해보아야 할 것이다. 현재 미국에서도 다양한 정보기관들이 존재하고 있으나 특정한 정보기관이 조정기능을 갖거나 통합적인 업무를 수행하고 있지 않다.

또한, 그러한 업무로서 합법적인 활동을 하는 경우에는 굳이 통합테러법에서 규정하지 아니하더라도 국가정보원은 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이다. 요컨대, 그 동안에도 사실상 국가정보원이 테러 정보의 수집 등의 활동을 해왔고 또한 그 기능이 강화되어야 한다는 점은 인정할 수 있지만, 굳이 국가정보원을 통합테러법에 명시할 필요가 없다고 본다.

169) 한편으로 국가정보원이 테러방지법이 필요하다고 주장하는 근거 역시 현행법을 개정하여 테러방지대책을 마련하기 위해서는 17개의 법안을 개정하여야 하기 때문에 비효율적이라고 주장하였다(ibid., p.97.). 그러나 연구자의 입장에서는 오히려 바로 이러한 이유 때문에 통합테러방지법을 제정하는 경우에는 통합테러법을 제정하는 경우에는 이들 법령상의 소관 기관의 업무를 존중하여야 논란이 줄어들 수 있다고 생각한다. 더구나 그러한 이유로 굳이 국가정보원에 권한이 집중되어야 할 필요는 없을 것이다. 오히려 서방 선진국과는 달리 아직까지는 주요 테러대상국이 아닌 상황에서 경찰과 검찰을 비롯한 다른 국가기관의 업무를 훼손하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다(연구자의 견해).

또한 대통령 소속하에 국가테러대책회의를 두고 대테러 활동에 관한 정책의 중요사항을 심의·의결하도록 하고 있다(제9조). 송영선 의원안은 국무총리를 의장으로 하도록 한 점만 다르다. 그러나, 국가테러대책회의를 둘 만큼 우리나라에서 테러가 빈번하게 발생하지도 않고 대테러활동에 관한 정책의 심의를 위한 기구를 통합테러법에 반영하여야 할 필요가 있는지는 의문이다.¹⁷⁰⁾ 이러한 기구의 설치에 우리나라가 미국이나 서유럽국가들과 달리 국제테러단체들의 주요 표적이 아닌 상황을 감안해볼 때 큰 의미는 없다고 본다. 한편, 테러로 인하여 신체 또는 재산의 피해를 입은 국민으로 하여금 신고하도록 하고, 국가 또는 지방자치단체는 치료·복구에 필요한비용의 전부 또는 일부 보조 및 의료지원금 등을 지급할 수 있도록 한 것은 크게 문제가 되지 아닐 것이다.

(4) 군병력과 향토예비군의 동원

통합테러법과 관련하여 군 병력이나 향토예비군의 지원을 굳이 입법화하여야 하는가도 의문이다. 송영선 의원안을 제외한 모든 「테러방지법안」이 테러로부터 국가중요시설 및 많은 사람이 이용하는 시설 등을 테러로부터 보호하기 어렵다고 판단되는 경우에는 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군 병력 또는 향토예비군의 지원을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있는 것도 너무 과도한 조치라고 판단된다. 전시나 계엄이 아닌 평시에 군 병력이나 향토예비원

170) 이러한 연구자의 입장과는 달리 우리나라가 더 이상 테러대상국에서 벗어나 있지 아니하며 지난 50년간 우리나라에 대한 테러가 600건이며 그중 약 90% 정도가 북한에 의해 저질러진 것이라고 지적하는 학자가 있다. 특히 우리나라 미국과 이라크의 분쟁에 관여하게 되면서 이라크는 물론이고 관련된 극단적 무슬림 집단에 의한 테러가능성이 높아졌음을 이유로 통합테러법이 제정되어야 하고 테러전담기구를 정보망을 갖춘 기관(아마도 국가정보원을 의미하는 것으로 판단됨)에 두는 것이 바람직하다는 주장도 있다. 이에 대해서는 김보환, “테러대상국이 된 한국과 테러방지법안: 테러리즘, 더 이상 남 얘기 아니다”, 『통일한국』 2004.11, pp.44-47.

지원을 건의하도록 한 것은 헌법 제5조 제2항 및 제77조에 비추어 보아 위헌의 소지가 있다.¹⁷¹⁾

테러의 발생으로 불가피한 경우에는 최소한의 한도내에서 군병력이나 향토예비군이 지원하도록 할 수 있겠지만, 군이 테러의 주요 대상 국가도 아닌 우리나라가 이러한 규정을 두어야 하는지는 의문이다. 왜냐하면 군병력을 동원할 정도의 대규모 테러 발생가능성도 낮을 뿐만 아니라 그러한 상황이 발생한 경우에는 현행법에 따라 대처하는 것으로 충분하다고 판단된다.¹⁷²⁾

3. 통합테러법 제정시 기타 고려사항

(1) 테러의 방지조치 입법화

9.11테러사건의 발생은 보안관련자들의 상상력의 부재에서 비롯되었다 할 수 있다.¹⁷³⁾ 그로 인해 미국은 대규모의 인적·물적 손실을 보게 되었으며 테러범들은 바로 이러한 점을 노렸다는 점에서 일정 부분 성공하였다고 할 수 있다. 따라서 다양한 형태의 새로운 테러에 대한 상상력을 발휘하여 그 대책을 수립하여야 한다. 다만, 이러한 내용들은 비밀성이 보장되어야 한다는 점에서 입법화하기는 어려울 것이다.

171) 이에 대해서는 김승환, “테러방지법과 국가정보원”, 『노동사회』, 2002년 8월호, p.5. 그 밖의 많은 논문에서도 이에 대한 비판적인 견해를 제시한 바 있다.

172) 이러한 입장과는 달리 공공의 안녕·질서를 유지하기 위한 목적으로 제한된 범위 안에서 군병력을 지원하는 것은 행정법상 일종의 행정응원의 성격을 가진다는 견해도 있다. 「재난 및 안전관리기본법」(제39조 제1항 제3호 및 제44조) 및 「자연재해대책법」(제35조 제1항 제1호)에 의해 대형사고 등 재난이 발생했을 때 군이 보유한 인력과 장비를 투입할 수 있고, 「원자력 시설 등의 방호 및 방사능방재대책법」(제10조)에 따라 원자력 발전소나 핵물질에 대한 위협이 있거나 그러한 우려가 있을 때에는 방호 등을 위해 군의지원을 받을 수 있다며, 테러에 대한 대응도 행정지원의 연장선상에서 생각하면 「헌법」을 위반하는 것이 아니라는 것이다.

173) 이 점은 테러주의자들이 정보기술을 활용하고 있기 때문에 테러방지를 위해서는 다양한 대응전략을 수립하여야 한다는 것을 의미하는 것일 것이다. 신성호, “21세기 정보혁명과 네트워크 테러리즘”, 『국제정치논총』, 제46권 3호(2006), p.33.

그러나, 테러행위의 가능성에 있는 자를 확인하고 이들에 대한 감시 시스템을 구축하여야 한다. 다만 이를 위한 조치로서는 감시외에 전화나 인터넷 등 통신수단의 감청, 검색을 할 수 있는 권한을 테러 관련업무 수행기관들에게 부여하여야 하지만, 자칫하면 인권침해 가능성 때문에 장벽에 부딪칠 우려가 있다. 미국을 비롯한 유럽의 선진국들은 테러주의자들의 중점적인 공격대상이 되고 있지만 우리나라는 아직까지는 그러한 대상에는 속하지 않기 때문에 감시 또는 감청에 대한 사회의 부정적인 인식이 존재한다는 것을 부인할 수 없다. 따라서 이를 입법화시키는 것은 많은 저항이 있을 것이다.¹⁷⁴⁾ 앞서 여러 차례 언급한 바 있듯이 미국과 서유럽의 선진국들의 입법례를 그대로 도입한다는 것은 우리의 상황과는 부합되지 않기 때문에 그보다는 약화된 내용을 입법화하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한편, 테러의 방지를 위해서는 폭발물을 비롯한 기존에 테러에 사용되던 물질들에 대한 엄격한 통제 외에도 새로운 유형의 테러로서의 생화학테러, 방사능테러, 핵테러¹⁷⁵⁾ 등을 방지하기 위한 조치들이 관련법에서 보다 강화되어야 한다. 그런데 이러한 예방조치들을 모두 구체화하여 입법화하는 것은 결코 바람직하지 않다는 점을 고려하여야 한다. 보안 조치중 일부 내용들은 알려지면 이미 그 목적을 달성하기 어렵기 때문이다. 테러는 테러행위자들과 테러관련 보안기관간의 상상력의 싸움이라는 점을 생각하면 충분히 이해가 될 것으로 판단된다. 다만 테러사용가능 물질이나 물건에 대한 생산이나 유통 및 보유에 대한 통제·감시시스템의 구축 그리고 테러대상이 될 수 있는 국가기반

174) 테러리즘 규제를 위한 경찰 권한의 강화, 출입국관리 엄격화, 통신감청을 비롯한 정보 수집력 강화, 테러관련 행위의 범죄화와 무거운 형량 등이 필요하지만 이로 인해 인권침해가능성도 더 높아지기 때문에 테러리즘에 대한 명확한 정의와 그에 대한 신중한 해석 및 적용이 있어야 할 것이다.

175) 핵테러의 발생가능성과 방지대책에 대해서는 이태운, “국제테러리즘에 관한 연구-핵테러의 발생가능성과 방지대책”, 『미국학논집』, 2009(42-2) pp.161-190 참조.

시설·다중이용시설 등에 대한 대테러 목적 비디오 설치, 무단 침입 감시 시스템 설치를 의무화하는 등의 입법화는 필요할 것이다.

(2) 인권과 국가안보의 조화 필요성

국가기관의 대테러업무 수행과정에서 개인정보 및 사생활보호 등의 예도 신체의 자유 등 여러 가지 기본권들이 침해될 가능성이 대단히 높다. 우리나라에서 통합테러법 제정 반대 이유도 바로 이 점 때문이다. 통합테러법을 제정하는 경우에는 선진국들의 인권보장을 위한 보완적 조치들을 분석하여야 할 필요가 있다.¹⁷⁶⁾ 국가기관들로 하여금 대테러 활동과정에서 국민의 인권이 침해되지 않도록 최대한 노력해야 한다는 규정과 함께 대테러기관이 통신 감청·개인자료 열람 등 기본권을 침해할 소지가 있는 업무를 수행시 이에 대한 감시 및 견제 장치를 마련하여야 할 것이다.

(3) 국제협력의 강화 및 정보의 공유

또한 테러를 방지를 위해서는 테러기도를 미리 탐지하여야 하는 바, 사실 현재까지 알려진 국내에서의 테러조직은 없기 때문에 국제적인 협력을 통한 정보수집이 요구된다. 우리나라에서 대규모 테러가 발생한다면 이는 국제정치적인 성격을 가진 것일 가능성이 대단히 높기 때문에 이슬람권 국가로부터 반감을 사지 아니할 외교정책의 전개가 필요하며 지나치게 서방선진국과의 밀착은 오히려 불리한 영향을 받을 가능성이 크다. 그러나, 우리나라도 국제테러리즘의 공격대상에서 완전히 벗어나 있는 것은 아니므로 국제협력을 통한 정보의 수집 및 국내의 관련 기관간의 정보공유 시스템을 구축하여야 한다.

176) 이에 대해서는 조성제, “영국, 프랑스, 독일의 테러방지법제정과정에 그 시사점”, 「법학연구」 제18권 제3호(2010.12), pp.347-351 참조.

(4) 총력대응체제의 구축

정부의 테러관련 업무를 수행하는 기관들이 자신들의 소관업무를 수행하는 과정에서 서로 협력하는 시스템을 구축하는 것 외에도 국가 차원에서 테러의 방지 및 진압을 위한 역량을 통합하는 것이 필요하다. 국내 여러 기관에 분산된 대테러 업무를 기획·조정할 수 있는 대테러기구의 설치가 필요하다. 이에 대해서는 국가대테러업무지침에도 반영되어 있다. 다만, 미국의 국토안보부와 같은 새로운 부처를 만들거나 특정한 기관에 권한을 집중시키기 보다는 정보의 수집 및 관리 외에 테러대책의 수립을 위한 권한을 국가정보원 등에 부여하는 것은 바람직하다고 본다. 문제는 국가대테러업무지침에서 그러한 내용을 담는 것은 행정규칙이 갖는 성격상 결코 타당하지 않다고 판단된다. 이러한 테러에 대한 총력대응체제는 국가기관들간의 문제만은 아니다. 국민들도 테러의 음모나 계획을 인지하게 되면 이를 대테러기관에 신고하도록 하고 이를 위반할 경우에는 처벌하는 등의 근거를 마련할 필요가 있다. 또한, 테러이용 가능 위험물질을 취급하는 업체 및 판매업체가 정부기관과 상시 협조하는 체제를 구축하여야 한다.

(5) 테러에 대한 처벌 강화

테러는 방지가 최선이지만 사후에도 테러범을 엄중히 처벌하여야 한다. 테러범이 일반범죄와 다른 성격을 가질 수 있지만, 불특정 다수의 민간인과 민간시설을 대상으로 하는 경우가 적지 않다는 점에서 처벌 강화가 정당화될 것이다. 특히 테러의 방지를 위해서는 테러예비 및 음모자를 포함한 모든 테러범에 대해 강력히 처벌하여야 하며 그 죄질의 정도에 따라 가중처벌도 하여야 한다. 다만, 이를 통합테러법에 반영하기 보다는 형법에서 규정하는 것이 바람직하지 않을까 한다.¹⁷⁷⁾

177) 이계수, “정부의 테러방지법안에 대한 의견서”, 『민주법학』 제21호(2002), p.384도

한편, 미국이나 EU에서처럼 국제테러리즘 단체를 지정하는 것은 국제 관계를 고려하여 입법화하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 다만, 국제테러단체와 구성원에 대해서는 국내 재산을 동결하고 테러에 사용된 자산이나 그로 인하여 발생한 수익은 몰수 할 수 있는 처벌 규정은 필요하다고 판단된다.

연구자와 같은 의견을 표명하고 있다. 이계수 교수의 입장은 여러 분야에서 연구자와 의견을 같이하고 있다(자세한 것은 *ibid*, p.385 이하 참조). 다만, 우리나라의 형법이 일부 범죄만을 열거하여 국외범을 처벌할 수 있도록 할 뿐이므로 테러범죄에 대한 처벌의 사각지대를 없애기 위해 형사관할권에 있어 세계주의에 입각해 처벌할 수 있도록 입법조치가 필요하다는 견해에 대해서는 신의기, 「테러리즘 관련법제 정비방안」 한국형사정책연구원 연구보고서, 2002. p.196.

제 5 장 결 론

테러리즘의 특징으로 거론되는 것으로는 그 목적과 동기가 정치적·사회적·종교적이며, 사람들 또는 특정한 사람들의 집단에게 폭력의 행사 또는 폭력의 위협을 수반하여 심리적 충격과 공포심을 고의적으로 유발하며 특정한 국가 또는 집단에게 일정한 목표나 요구를 강요하여 관철시키려는 의도가 있다는 것이다. 다만, 민족자결이나 해방운동 등을 위한 폭력활동이 테러리즘에 속하는가에 대해서는 이슬람권이나 아프리카에서의 긍정적인 반면에 미국이나 서구 선진국들은 반대의 입장을 가지고 있다.

이와 같이 테러리즘을 보는 입장차이 때문에 그 정의에 대한 국제적인 합의가 이루어지기 어려운 점이 있다.¹⁷⁸⁾ 일반적으로 서구 선진국들은 행위유형과 동기를 불문하고 ‘비인간적’ 또는 ‘반문명적’ 폭력행위를 포괄적으로 테러리즘으로 규정하려 하고, 제3세계 국가들은 ‘민족자결권’의 행사로서의 폭력행위는 정당성을 인정하여 테러리즘에서 제외하려 한다.

국제테러리즘에 관한 포괄적 협약이 채택되지 못하고 있는 이유도 이와 같은 테러리즘의 정의에 대한 국가간의 의결불일치 때문이라고 할 수 있다. 엄격한 테러리즘의 규제가 인권침해를 초래하게 될 우려가 있음은 자명하지만 테러리즘으로 인한 국가의 피해로부터 보호하여야 할 법익이 테러리즘의 규제로 인한 인권침해를 회피하여야 할 법익보다 훨씬 크다는 논리에 따라 미국이나 서유럽 국가들 및 일부 개발도상국들이 테러의 방지 및 처벌을 위한 국내입법을 하고 있다.

178) Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford Univ. Press, 2006), p.129; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford Univ. Press, 2003), 6th(edn), p.713; Antonio Cassese, *International Criminal Law*, (Oxford Univ. Press, 2003), pp.120~131.

우리나라가 중동의 테러단체들의 직접적인 공격 대상은 아니라고 판단되지만, 이라크·레바논 파병 등 대테러전에 동참하였고 테러 단체들이 활동범위가 점차 확산되고 있으며 특히 그들의 주된 테러공격 대상이 되는 국가의 외교공관이나 영사관 그리고 주한미군의 존재로 인해 통합적인 테러법의 제정이 시급하다고 주장하는 입장이 있다.

다만, 우리나라가 통합적인 테러법을 제정할 정도로 심각한 테러공격대상이 되고 있는가에 대해서는 논란이 있을 수 있으며 다양한 현행 법령에서 정부 각부처의 테러관련 소관업무를 중심으로 한 규정을 갖고 있고 우리나라가 가입한 분야별 테러관련 조약들을 입법화하고 있다. 우리나라 대테러 업무에 관한 대통령 훈령인 「국가대테러 활동지침」은 말이 행정규칙이지 실제로는 테러관련 법률에서 담아야 할 내용들도 적지 않다. 다만, 행정규칙이라는 성격상 다양한 강력한 테러방지관련 내용을 담지는 못하고 있고 있는 바, 미국, 영국을 비롯한 유럽국가들의 테러관련 법에 비해서는 미약하다는 한계가 있다. 한편으로 통합테러법을 제정하는 경우에도 특정한 국가기관에 강력한 권한을 부여하게 된다면 현행 테러 관련 업무가 여러 부처에 분산되어 있는 시스템에 대한 근본적인 변화를 초래하지 않을 수 없을 것이다. 바로 이러한 점에서 통합테러법의 제정은 일정한 한계를 벗어나기 어렵고 특히 주 공격대상도 아닌 우리나라에서 미국 등과 같은 강력한 입법을 함으로써 인권침해를 정당화하는 것은 벼룩을 잡기 위해 집을 태우는 격이라는 비판의 소지가 있다.

따라서 연구자의 입장에서는 일차적으로는 테러의 방지와 처벌은 국내형법이나 기타 관련 법령에서 강화하는 내용을 담는 것이 바람직하다고 판단한다. 현행 국가대테러활동지침은 주로 테러의 방지를 위한 대책 수립과 테러 관련 업무수행 기관간의 정보의 공유 등이 주된 내용을 이루고 있다. 이를 행정규칙이 아닌 법률에서 반영하는 것은 바람직하다고 본다. 한편으로 테러혐의자의 감시, 전화나 인터넷 등

통신수산의 감청, 검색 등은 인권침해의 가능성이 있다는 점에서 신중해야 한다. 그러나, 긴급한 경우를 위하여 일정한 제약하에 이를 허용할 필요가 없는 것은 아니다. 그러나, 미국과 서유럽의 선진국들의 입법례를 그대로 도입한다는 것은 우리의 상황과는 부합되지 않기 때문에 그보다는 약화된 내용을 입법화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 인권침해 가능성을 해소할 철저한 장치를 입법화하여야 한다.

또한, 생화학테러, 방사능테러, 핵테러 등을 방지하기 위한 조치들이 관련 법에서 보다 강화되어야 하며 테러사용가능 물질이나 물건에 대한 생산이나 유통 및 보유에 대한 통제·감시시스템의 구축 그리고 테러대상이 될 수 있는 국가기반시설·다중이용시설 등에 대한 대테러 목적 비디오 설치, 무단 침입 감시 시스템 설치를 의무화하는 등의 입법화는 필요할 것이다.

아울러 국제협력을 통한 정보의 수집 및 국내의 관련 기관간의 정보공유 시스템을 구축하여야 하며 더 나아가 테러관련 업무를 수행하는 기관들이 자신들의 소관업무를 수행하는 과정에서 서로 협력하는 시스템을 구축이 구축되어야 한다. 또한 테러의 음모나 계획을 인지한 경우의 신고의무를 설정할 필요가 있다.

한편 테러에 대한 처벌강화는 세계 많은 국가에서 보편적인 현상이 되어 가고 있는 바, 특히 민간인과 민간시설까지 공격하는 테러법에 대해서는 일반 형사범 보다 높은 수준이 처벌이 필요하지만 이를 통합테러법에 포함시키기 보다는 형법의 관련 규정을 강화하는 방안이 더 바람직하다고 본다. 다만, 미국이나 EU에서처럼 국제테러리즘 단체를 지정하는 것은 국제관계를 고려하여 입법화하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강대출, “테러방지법안에 관한 입법적검토”, 한국 테러학회 · 한국자치경찰학회 추계학술대회 발표집, 2008.
- 김보환, “테러대상국이 된 한국과 테러방지법안: 테러리즘, 더 이상 남 얘기 아니다”, 「통일한국」 2004.11.
- 김승환, “테러방지법과 국가정보원”, 「노동사회」, 2002년 8월호.
- 김주덕, “국제테러리즘의 법적 대응방안”, 「사법논단」 89년 4월호.
- 김한택, 『테러리즘과 국제법』, (지인북스, 2007).
- 김홍신, “테러방지법으로 테러 못 막는다”, 정세와 전망, 2002-02.
- 송동권, “독일의 테러대책법과 활동방향”, 「한국공안행정학회보」, 제17호 2003년.
- 신성호, “21세기 정보혁명과 네트워크 테러리즘”, 「국제정치논총」, 제46권 3호 (2006).
- 신의기, 「테러리즘 관련법제 정비방안」 한국형사정책연구원 연구보고서, 2002.
- 이계수, “테러방지법의 쟁점”, 「민주법학」 25권, 2004.
- _____, “정부의 테러방지법안에 대한 의견서”, 「민주법학」 제21호 (2002).
- 이계수 · 오동석 · 오병두, “테러대응법령과 기구에 대한 비교연구”, 「치안논총」 22권 2006.

참 고 문 헌

- 이제영, “최근테러리즘의 동향과 법적 대응방안: 한국의 대테러리즘 법률입법론과 관련하여”, 「검찰」, 116호, 2005.
- 이태운, “국제테러리즘에 관한 연구- 핵테러의 발생가능성과 방지대책”, 「미국학논집」, 2009(42-2).
- 조성제, “영국, 프랑스, 독일의 테러방지법제정과정에서 그 시사점”, 「법학연구」 제18권 제3호(2010.12).
- 조재현, “테러방지법 제정 필요성 및 제정방향”, 「2009 한국테러학회 춘계 학술, 2009.
- 최지영, “자금세탁방지과 테러자금조달차단을 위한 국제적 협력 논의동향”, 「OECD FOCUS」 2004년 9월호.

< 국 외 문 헌 >

- Antonio Cassese, “Terrorism as an International Crime”, in Andrea Bianchi, *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, (Hart Publishing, 2004).
- Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, (Transaction Books, 1988).
- Angus Martyn, *The Right of Self-Defence under International Law-the Response to the Terrorist Attacks of 11 September*, Australian Law and Bills Digest Group, Parliament of Australia Web Site, 12 February 2002.
- Antonio Cassese, *International Criminal Law* (Oxford Univ. Press, 2003).

- Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law*, (Oxford Univ. Press, 2006).
- Elagab, O. & Elagab, J., *International Law Documents Relating to Terrorism*, 3rd ed., (New York : Routledge-Cavendish, 2007).
- Henkin, Louis, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter, Hans Smit, *International Law: Cases and Materials*, 2nd ed., (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1987).
- Hoffman, Bruce, *Inside Terrorism*, 2 ed. (Columbia University Press, 2006).
- Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford Univ. Press, 2003).
- Kathleen M. Sweet, *Aviation and Airport Security*, (CRC Press, 2009).
- Omer Elagab & Jeehaan Elagab, *International Law Documents Relating to Terrorism*, 3rd ed., (New York : Routledge-Cavendish, 2007).
- Patton, Kerry. *Terrorism Intelligence & National Security*, (Author House, 2007).
- Ramraj, Victor V., Michael Hor & Kent Roach, *Global Anti-Terrorism Law and Policy* (Cambridge University Press, 2005).
- Robert P. Barnidge, *Non-State Actors and Terrorism: Applying the Law of State Responsibility and the Due Diligence*, (Principle 2007).
- Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, (Oxford University Press, 1999).
- Williamson, Myra, *Terrorism, War and International Law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*. (Ashgate Publishing, 2009).

참 고 문 헌

Wybo P. Heere, *Terrorism and the Military: International Legal Implications* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003).

Abrahms, Max. "Lumpers versus Splitters: A Pivotal Battle in the Field of Terrorism Studies." *Cato*. <http://www.cato-unbound.org/2010/02/10/max-abrahms/lumpers-versus-splitters-a-pivotal-battle-in-the-field-of-terrorism-studies/>.

Eric Rosand, "Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the fight against terror," *American Journal of International Law*, Vol.97(2003.).

M. Cherif Bassiouni, "A Policy-oriented Inquiry of 'International Terrorism'" in: M. Cherif Bassiouni, ed., *Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects*, (Nijhoff Publishers, 1988).

Murphy, Sean D., "Terrorism and the Concept of 'Armed Attack' in Article 51 of the U.N. Charter", 43 *H arv. Int'l L.J.*, (2002).

Sami Zeidan, "Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism", 36 *Cornell International Law Journal* (2004).

Schmid, Alex P. "The Definition of Terrorism". *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. (Routledge, 2011).

SEMMELE: Nuclear terrorism treaties still incomplete: Other nations look to U.S. 2012(<http://www.washingtontimes.com/news/2012/sep/13/nuclear-terrorism-treaties-still-incomplete>).

Thalif Deen, POLITICS: U.N. Member States Struggle to Define Terrorism, IPS 25 July 2005. <http://www.ipsnews.net/2005/07/politics-un-member-states-struggle-to-define-terrorism/>.

Theodor Meron, “The Martens Clause, Principles of Humanity and Dictates of Public Conscience”, 94 *American Journal of International Law*.

United Nations Office on Drugs and Crime, Definitions of Terrorism.

http://wn.com/definition_of_terrorism?orderby=relevance&upload_time=today#/news.

<http://news.khan.co.kr>.

<http://ko.wikipedia.org/>.

http://en.wikipedia.org/wiki/International_conventions_on_terrorism.

<http://blog.daum.net/batoro>.

<http://www.nato.int/terrorism/index.htm>.

http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/0110_2502.htm.

http://www.UN.org/Docs/sc/committees/1373/Vienna_Notes.htm.

<http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-an11.htm>.

<http://www.eupm.org/mission/so.htm>.

<http://nato.int/kfor/kfor/mus.htm>.

<http://www.UN.org/peace/etimor/fact/fs6.PDF>.

http://www.caricom.org/archives/ccj_rawlins.pdf.

<http://books.google.com/books?id=ZuJIPP9HfRsC&pg=PA38>.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html>.

<http://ko.wikipedia.org/wiki/>.

<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r051.htm>.

<http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60.

참 고 문 헌

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-210.htm>.

[http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?
OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement).

<http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1267.

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1368.

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1373.

<http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>.

[http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?
OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement).

<http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_Resolution_1267.

http://en.wikipedia.org/wiki/UN_Security_Council_Resolution_1566.

http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/afghanistan/727.

[http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/GeldwschereiundTerr_2675/DieVereinten
Nationen/Security_Council_Resolution_1267-1999.pdf](http://www.bmf.gv.at/Finanzmarkt/GeldwschereiundTerr_2675/DieVereintenNationen/Security_Council_Resolution_1267-1999.pdf).

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R0337
:20000617](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R0337:20000617):

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/council_regulation_ec_467_060301.pdf.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:E
N:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:EN:HTML)

[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_t
errorism/l24016a_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l24016a_en.htm).

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/124402_en.htm.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/124016a_en.htm#amendingact.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133252_en.htm.

http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%A0%EB%9F%BD_%ED%8F%89%EC%9D%98%ED%9A%8C.

http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Aviation_Act_of_1958.

http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_movement_under_United_States_law.

<http://www.aclu.org/safefree/spying/18589prs20040929.html>.

http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch11.pdf.

http://en.wikipedia.org/wiki/2008_Mumbai_attacks.

<http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/asia/india-bck1121.htm>