

국내 대테러법안의 쟁점과 기본 방향

- 외국의 테러방지법 비교를 중심으로 -

Basic Direction and Issue of Counter-Terrorism in South Korea :
A Comparative Foreign Counter-Terrorism Act

박 주 혁* · 박 진 희**

차 례

I. 서론	IV. 대테러 입법 기본방향 제시
II. 국내대테러법안의 입법현황 및 주요쟁점	V. 결론
III. 미국·유럽·UN의 테러방지법 제정 현황 및 시사점	

국 문 요 약

본 연구의 목적은 대테러법안이 안고 있는 한계를 벗어나 안전과 기본권 및 인권사이의 조화를 이룰 수 있는 법안을 제시할 수 있도록 기본방향 설정에 대한 것이다.

9.11테러 이후 세계는 뉴테러리즘의 영역에 들어섰으며, 국내에서도 IS에 가담한 “김군 사건”을 통해 테러방지법안의 필요성이 요구되어졌다. 그럼에도 불구하고 2001년부터 현재까지 7차례의 법안의 발의에도 불구하고 아직까지 국내에서는 입법화가 되지 않았다. 그 배경에는 테러방지법안이 가지고 있는 목적과 그 목적이 함의하고 있는 한계에 있다고 볼 수 있다. 우선 테러방지법안은 국가의 안전을 위한 법이다. 그러나 한편 자유민주주의국가에서 추구하는 목적은 국민의 인권과 기본권에 있다. 즉 국가의 안전이라는 목적을 달성하게 되면,

국민의 인권과 기본권이 축소되는 문제점이 발생하게 된다. 이에 따라 이미 미국, 영국, 프랑스, EU, UN 등에서 테러방지법안이 일찍이 입법화되었고, 국민의 인권과 기본권이 침해된다는 비판적 인식이 발생하였다.

본 연구에서는 미국, 영국, 프랑스, EU, UN 등에서 테러방지법안이 각 국에서 어떤 방향으로 흘러가는지에 대해 비교·검토하였다. 그 결과 미국, 영국, 프랑스는 내부적으로 정보를 통제하는 법조항을 통해 개인의 인권과 자율성을 제한하고 있는 것으로 나타났다. 더불어 EU의 경우 형사사법체계의 변화를 통해 유럽 내의 회원국들을 공조하는 방식으로 각 국의 사법권에 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면에 UN은 안전과 기본권사이의 중도적인 입장을 보이는 것으로 나타났다.

* 국립재난안전연구원 연구원, 제1저자.

** 국립재난안전연구원 연구사, 교신저자

결과적으로 현재 세계적인 흐름은 인권이 침해 되는 조향에도 불구하고 내부적으로 정보의 통제를 강화하는 한편, EU와 같은 초국가적 기구에서는 지역공동체를 통해 각 국가의 사법권을 변화를 촉구하고 강화하는 방향으로 가고 있다. 그리고 UN과 같은 국제기구는 국제적인 기준을 제시하려고 노력하고 있는 것으로 나타났다.

이와 비교해서 국내에서 발의된 테러방지 법안은 인권침해 등이 발생할 수 있는 테러 개념의 모호성, 인권침해조항, 국정원 등과 같은 정보기관의 권한 집중 등의 문제점이 지속적으로 나타나고 있다.

따라서 본 연구에서 제시하고자 하는 방향으로서는 미국이나 유럽의 경우 기본권이 축소되어지고 있지만, 법조항이 명확히 명시되어 있기 때문에 구체적으로 통제하고 있으며 최대한 법조항에 대한 자의적 해석이 적다. 결과적으로 인권침해의 소지가 있는 조항에 대해서는 좀 더 명확하고 구체적인 법조항으로 구성할 필요가 있다. 또한 국정원에 정보기관의 권력을 집중시키기보다는 이원화 시키는 방향의 법안을 제시할 필요가 있다. 끝으로 아시아 지역에서 공조 가능한 국제적 기준과 동일한 맥락의 법안이 요구된다.

I. 서론

9.11테러 이후 전 세계적으로 테러와의 보이지 않는 전쟁이 발생하고 있다. 지난 15년간 주요 선진국들은 신속한 테러방지법의 제정을 통해 테러로부터 국가의 안전과 관련된 정책을 제도화 하였다. 특히 미국, 유럽지역은 IS로부터 국가의 안전을 지키기 위해 법체계를 더욱 강화하고 있다.

현재 우리나라도 세계화의 영향으로 인해 사회·경제·정치적으로 뉴 테러리즘의 영향권 내에 있으며, 9.11 이후 테러방지법에 대한 필요성을 인식하고 지속적으로 발의하고 있다. 최근에 IS에 가담한 김군 사건이 대표적인 예로 테러방지법에 대한 필요성이 더욱더 요구되고 있다.

이러한 테러입법의 필요성에도 불구하고 국내 대테러법안의 입안과정에서 나타나는 문제점은 대테러법안이 가지고 있는 목적과 그 목적이 함의하고 있는 한계에 있다. 즉 대테러법안은 본질적으로 국가의 안전을 위한 법인 반면 자유민주주의국가에서 추구하는 궁극적인 목적인 국민의 인권과 기본권이 축소되는 문제가 발생하게 된다. 현재까지도 미국의

애국법(Patriot Act)은 지속적인 강화로 인해 국민의 기본권과 개인의 사생활을 침해하고 있어 지속적으로 비판을 받고 있다.¹⁾ 또한 영국과 프랑스의 경우 신중한 검토 없이 신속한 법제정으로 인해 인권침해요소 조항이 다수 발생하고 있으며, EU는 테러리즘에 대응하여 좀 더 효율적으로 대응하기 위해 초국가적기구체계의 구축 및 강화로 개별국가의 테러대응관련 법의 변화를 촉구하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 한 국가 내에서 국가의 안전과 인권 및 기본권사이의 조화를 이룰 수 있는²⁾ 법안 마련이 요구된다.

이에 UN은 전통적으로 인권에 관한 사항을 체계화하여 성문화 하고 있으며, 한편에서는 1960대부터 테러에 대한 정의, 금지, 처벌 등에 대한 12개의 조항을 제안하고 각 회원국들과 의결하는 등 전 세계적으로 테러를 중심으로 국가의 안전과 기본권을 동시에 확보할 수 방안에 대하여 노력하고 있다.

국내에서도 2001년 11월부터 2013년 3월까지 7차례에 걸쳐 테러와 관련한 법안의 입법화가 진행되었고, 현재도 국회에 상정 중이다. 주요 쟁점사항은 테러의 개념과 불분명한 테러단체에 대한 범위, 국가정보원 중심의 테러대응조직의 신설과 활동 등 권한을 집중시키는 문제 등, 인권 침해의 논란이 큰 실체법 조항이 다수 입안되었다.³⁾

따라서 본 연구는 대테러법안이 안고 있는 한계를 벗어나 안전과 기

1) Alan Rubel, "Privacy and the USA PATRIOT Act : Rights, the Value of Rights, and Autonomy", *Law and Philosophy*, Vol.26, pp. 119.

2) Eric A. Posner & Adrian Vermeula, *Terror in the Balance : Security, Liberty, and the courts*, Oxford university press, 2007.

3) 이대성, "테러방지법안의 문제점과 개선방안에 관한 연구", 토지공법연구, 제43권 3호, 한국토지공법학회, 2009, 433쪽.

본권 및 인권사이의 조화를 이룰 수 있는 법안을 제시할 수 있도록 기본방향을 설정하고자 한다.

우선 국내 테러방지법의 발의현황을 살펴본 후 주요쟁점에 대하여 논의하고 다음으로 미국·EU·UN 등 테러방지법을 제정한 이후 나타나는 인권과 관련된 쟁점에 대한 이론적 논의를 통해 시사점을 도출하였다. 끝으로 이러한 시사점을 바탕으로 국내테러방지법(안)의 기본방향을 제시하였다.

Ⅱ. 국내대테러법안의 입법현황 및 주요쟁점

1. 현황

국내 이제까지 테러방지법안의 발의된 내용은 다음<표 1>과 같다. 9.11테러 이후 국가정보원이 주축이 되어 「테러방지법」이 2001년 11월 제16대 국회에 제출되었으나 법제사법 위원회의 수정과 동시에 16대 국회 임기만료로 인해 자동 폐기되었다.

제17대 국회에서는 “김선일씨 피살사건”으로 의원입법으로 공성진 의원 등23인이 발의한 「테러대응체계의 확립과 대테러 활동 등에 관한 법률안」이 2005년 3월에 국회에 제출되었고, 조성태 의원 등 21인이 발의한 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」이 같은 해 8월에 발의되었다. 그리고 2006년에 정형근 의원 등 29인이 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」을 국회에 제출하였다.

그러나 2007년 정보위 법안심사소위원회는 이들 법안을 심사한 결과

3건의 법률안을 통합·조정하여 대안을 제안하였다. 이에 따라 2007년 정기국회 정보위원회는 법안심사 소위에서 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」을 채택하였으나, 제17대 임기만으로 다시 한 번 자동 폐기되었다.⁴⁾

제18대 국회에서는 2008년 10월 공성진 의원 등 23인이 제17대 국회 정보 법안심사 소위에서 채택한 대안을 토대로 「국가대테러활동에 관한 기본법안」을 제출하였고, 2009년에 송영선 의원 등 11인이 발의한 「테러 예방 및 대응에 관한 법률안」이 정보위에 회부되었으나 역시 임기만으로 인해 폐기되었다.⁵⁾

제19대 국회에서는 송영근 의원이 2013년 3월에 「국가대테러활동과 피해보전 등에 관한 기본법안」을 발의하고 국회에 상정중이다.

〈표 1〉 테러방지법안의 발의 현황

구분	내용	제출자
법(안)	테러방지법안	정부 (2001.11)
주요 골자	제1장총칙 : 제2조(정의),	
	제2장테러대책기구 : 제4조(국가대테러대책회의), 제5조(대테러센터), 제6조(분야별 테러사건대책본부의 설치), 제8조(대테러대책협의회)	
	제3장 테러의 예방 및 테러에의 대응 : 제9조(테러예방대책 및 안전관리대책의 수립), 제10조(국가중요행사의 대테러대책), 제15조(군병력 등의 지원)	
	제4장 벌칙 : 제17조(테러), 제19조(테러단체의 구성 등), 제20조(테러자금의 조달 등), 21조(테러범죄의 미신고)	

4) 정육상, “한국의 테러방지법 제정방향에 관한 연구 : 외국의 입법경험을 중심으로”, 한국공안행정학회보, 제36호, 한국공안행정학회, 2009, 283-284쪽

5) 김용주, “테러방지법 제정의 기본방향에 관한 연구”, 경찰학연구, 제13권 3호, 경찰대학, 2013, 41쪽

구 분	내 용	제출자
법(안)	테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안	
주요 골자	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(국가대테러대책회의), 제4조(대테러센터), 제6조(테러정보의 통합관리), 제8조(해외여행의 제한), 제9조 (테러위험인물의 추적 등), 제11조(국가중요행사의 테러대책), 제14조 (군병력 등의 지원), 제15조(처벌의 감면 및 포상금)	공성진 외20 (2005.3.)
법(안)	테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안	
주요 골자	제1조(목적), 제4조(국가테러대책회의), 제5조(상임위원회), 제6조(대테러센터)①항, 제9조(테러경보의발령), 제10조(위험지역체류제한), 제11조(테러위험인물의추적등), 제13조(국가중요행사의테러대책), 제16조(군병력등의지원), 제17조(차별의감면및포상금), 제18조(테러피해의신고및보전), 제19조(의료지원금), 제20조(특별위로금), 제21조(장례비), 제22조(벌칙), 제23조(과태료)	조성태 외20 (2005.8.)
법(안)	테러예방 및 대응에 관한 법률안	
주요 골자	제1장 총칙 : 제1조(목적), 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제2장 국가 대테러계획의 수립 등 : 제5조(국가 대테러기본계획의 수립), 제6조(지역테러예방계획의 수립), 제7조(국회보고), 제8조(국가대테러대책회의), 제10조(테러대책실무위원회), 제12조(국가테러위협통합센터)①항, 제13조(테러정보의 통합관리 및 운영) 제3장 테러의예방 : 제16조(테러취약요인의 사전제거), 제17조(테러경보의 발령 및 필요조치), 제18조(위험지역 체류제한), 제19조(테러위험인물의 추적 등) 제4장 테러에의 대응 : 제20조(테러발생 신고 및 보고체계), 제25조(테러사건현장의 통합지휘체계), 제27조(군병력등의 지원 요청), 제28조(테러사범수사), 제30조(교육/연구의 진흥), 제31조(국제협력) 제6장 보칙 : 제34조(테러대응 매뉴얼 개발 등)	정형근 외28 (2006.2.)
법(안)	국가대테러활동에 관한 기본법안	
주요 골자	제2조(정의), 제5조(국가대테러기본계획의 수립), 제7조(점검 및 보고), 제8조(국가대테러대책회의), 제9조(테러대책상임위원회), 제10조(국가대테러센터), 제14조(테러단체의 지정/해제)①항, 제15조(테러위험인물에 대한 정보수집 등)①항, 제19조(테러발생 신고 및 보고체계)①항, 제25조(테러피해의 신고 및 보조), 제26조(의료지원금 등 보조), 제28조(교육/연구의 진흥), 제29조(국제협력), 제30조(관계기관 등과의 협조요청)	공성진 외22 (2008.10.)

구분	내용	제출자
법(안)	테러예방 및 대응에 관한 법률안	
주요 골자	제1장 총칙 : 제1조(목적), 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)	송영선 외10 (2009.4.)
	제2장국가대테러계획의수립등 : 제5조(대테러기본계획의수립), 제6조(지역테러예방계획의수립), 제7조(국회보고), 제8조(대테러대책회의), 제9조(대책회의운영등), 제10조(테러위협통합센터),	
	제3장테러의예방 : 제13조(국가중요행사의대테러대책), 제16조(위험지역체류제한), 제17조(테러위험인물의추적등),	
	제4장 테러에의 대응 : 제20조(테러사건대책본부의 설치/운영), 제22조(테러사건현장의 통합지휘체계), 제23조(교육/연구의 진흥), 제24조(국제협력)	
	제5장 보칙 : 제27조(테러대응 매뉴얼 개발 등)	
법(안)	국가대테러활동과 피해보전 등에 관한 기본법안	
주요 골자	제2조(정의), 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제5조(국가대테러기본계획의 수립), 제7조(점검 및 보고), 제8조(국가테러대책회의), 제9조(테러대책상임위원회), 제10조(국가대테러센터), 제14조(테러단체의 지정/해제), 제15조(테러위험인물에 대한 정보수집 등), 제19조(테러발생 신고 및 보고체계)①항, 제25조(테러피해의 신고 및 보조), 제26조(의료지원금 등 보조), 제28조(연구의 진흥), 제29조(국제협력), 제30조(관계기관 등과의 협조요청),	송영근 외9 (2013.3.)

* 출처 : 국회(<http://lkms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>.)

16대~19대까지 발의된 테러방지와 관련된 법의 주된 목적은 국가의 안전확보, 국민생명과 재산보호, 테러대응활동의 원활한 수행을 위한 제도적 근거 등으로 제시되었다.

발의된 법안이 요구하는 핵심내용은 테러대책기구신설, 테러예방 및 구조 활동, 테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등에 관한 것이다. 그 외 조성태의원이 발의한 시점 이후 테러로 인한 신체 또는 재산상의 피해에 대한 지원, 해외 유관기관과의 협업체계구축, 테러방지에 대한 국가의 책무 등 구체적이고, 테러방지 활동의 책임과 역할에 대한 내용이 확대되어 발의되었다.

2. 주요쟁점

1) 테러개념의 모호성

16대~19대까지 발의된 법안은 테러개념에 대한 개념정의가 명확하지 않다는 점이 지적되고 있다. 초기 정부(2001.11)와 공성진 의원(2005.3)이 국회에서 발의된 테러의 개념은 “정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는...”로 정의하고 있다.

조성태 의원(2005.8)이 발의한 테러의 개념은 “...국가의 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위...”로 정의하고 있다.

정형근 의원(2006.2), 송영선 의원(2009.4)이 각각 발의한 테러의 개념은 “동기나 목적을 불문하고 유엔이 지정한 테러단체와 연계하여 계획적으로 실행되는 범죄행위로서...” 혹은 “...국가안보 및 공공의 안전을 위태롭게 하거나...”로 정의하고 있다.

공성진 의원이 2008년 10월에 발의한 법안과 최근 송영근 의원이 발의한 법안에는 테러에 대하여 정의하지 않았다.

최초로 발의될 때부터 이 법안에서 테러에 대한 정의는 자의적인 확대 가능성이 높아 수많은 논쟁거리가 되고 있다. 즉 일반 시민단체 등 정부를 비판하는 행위까지 테러행위가 될 수 있는 여지를 부여하고 있다. 이후 발의된 법안들은 유엔 등 국제사회가 지정한 테러단체와 연계하여 정의를 내고 있지만, 아직까지도 테러에 대한 개념이 국제적으로 합의가 이루어지지 않은 상태에서 자치 국제정세에 휘말릴 가능성을 보여주고 있다. 더불어 기존 개념보다 그 본질이 더 흐려져 테러법안에 대한 초석을 상실할 여지가 있었다. 그 후 제기되는 법에는 테러의 개념에

대한 직접적인 언급을 하지 않고 있다.

결과적으로 국제사회에서 공식적으로 승인된 정의가 없고, 테러의 개념과 범주가 명확하지 않은 점에서 규제대상이 되는 테러활동의 범주를 확정하기 어렵다. 따라서 자의적 해석으로 인해 처벌대상의 범위가 넓어질 수 있어 법률 시행 시 인권침해의 가능성도 배제하기 어렵다.⁶⁾

2) 인권침해

16대~19대까지 발의된 조항 중 직접적인 인권침해 대상이 되는 항목이 나타나고 있다. 2005년 3월 공선진 의원이 발의한 법안 중 “제9조(테러위험인물의 추적 등) ①에서 테러단체의 구성원으로 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자...”에 대해 출입국, 금융거래, 통신이용 등의 관련하여 광범위하게 정보 수집할 수 있으며, 테러 우려가 있다는 판단이 되면 출입국 규제, 외국환 거래 등 직접적인 규제를 가하고 있다.

이후 2005년 8월에 조성태 의원이 발의한 법안에서는 정보수집과 관련하여 보완적 측면에서 「통신비밀보호법」항목을 추가 하였다. 이외에도 정현근 의원, 공선진 의원(2008), 송영선 의원, 송영근 의원이 발의한 법안에서는 「출입국관리법」, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 등을 통해 추가적인 보완이 이루어 졌다.

간접적으로 이루어지는 조항은 최초발의에서 “제15조(군병력등의 지원)”으로서 특히 ④항 “불심검문·보호조치...범죄의 예방과 제지를 위한 조치에 관하여 경찰관직무집행법...을 준용한다”라는 조항을 통해 개인의 통제를 강화시키고자 하였다. 그러나 그 이후 발의된 법안에서는 최소한의 군 병력을 지원하는 형식으로 변화되었다.

6) 김용주, 앞의 글, 42쪽.

3) 정보기관의 권한집중의 문제

16대~19대까지 가장 핵심이 되는 법조항은 정보기관의 사항에 대한 것이다. 발의 된 법안의 내용에서 “제00조(국가대테러센터)...업무를 수행하기 위해서 국가정보원장 소속으로 국가대테러센터를 둔다.”라는 조항이 지속적으로 요구되어 왔다.

그러나 국가의 대테러센터를 국정원 소속하에 두는 내용과 테러정보의 통합관리에 대해 많은 논란이 있으며, 현재까지도 그렇다. 즉 비밀유지를 속성으로 하는 정보기관이 실질적인 수사권까지 보유하면 권력의 비대화 및 인권침해의 가능성이 매우 높으며, 타 행정기관까지 필연적으로 업무영역을 간섭하게 되는 부작용이 나타나게 된다.⁷⁾ 또한 대테러활동 중 테러혐의자 규제 등 예방 및 대응에 관한 제반활동 중 사실상 정보기관이 국가정보원이 국민을 상대로 권력을 행사하는 것과 같다. 그리고 이전까지 대테러센터는 그 조직과 정원이 공개되지 않은 상황에서 대테러센터의 비밀주의 운영은 이미 예상할 필요가 있다.⁸⁾

3. 국내 문헌검토

제16대 국회부터 발의된 테러방지관련 법안에 대한 주요 선행연구를 검토해서 살펴보면 다음<표 2>와 같다. 국내 테러방지법에 대한 연구는 김용주(2013), 이만중(2010), 정육상(2009), 조성제(2009), 조재현(2009), 이대성(2009), 이계수(2004)에 의해 이루어지고 있다. 이들 연구들은 각 발의되는 테러방지법안에 대한 필요성을 인식하고 있는 반면에 그 법안

7) 강대출, “테러방지법 제정안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008, 66쪽

8) 정육상, 앞의 글, 288쪽

이 안고 있는 문제점을 보완하고자 하는 논의가 주를 이루고 있다.

우선 테러의 개념정립에 관한 논의가 핵심을 이루고 있다. 테러방지법에서 '테러'라는 개념정의를 전제로 하고 있는데, 테러 및 테러단체 등의 개념정의를 모호하다는 점이다. 테러 및 테러단체의 개념이 지시하는 범위가 불분명하며 개념에 근거해 활동하는 조직의 권한이 커지게 되고 대테러활동의 자의적 집행 가능성과 활동의 범위가 확대 될 수 있다.⁹⁾ 결국 테러의 개념정의를 모호성은 대테러활동의 확대에 의해 인권침해 등 다른 문제들을 야기할 수 있다는 점이 주요 핵심이다.¹⁰⁾

그 다음으로 인권침해의 경우 정보기관의 권한이 확대됨으로서 감시와 통제가 강화되어 개인의 인권과 기본권이 침해될 소지가 매우 크다.¹¹⁾ 대테러활동에 필요한 감청·출입국 규제 등을 규정함에 따라 국가가 테러 예방 및 색출활동과정에서 그 대상이 되는 사람뿐 만 아니라 일반인들에게 직·간접적으로 권한을 행사함으로써 절차 및 과정에서 인권침해 가능성이 발생한다.

특히 국정원 등 정보기관에 권한이 집중되면 은밀하게 활동하는 정보기관의 속성상 테러범죄에 대한 수사권까지 보유한다면 권력의 비대화와 인권침해는 물론, 타 행정기관의 권한까지 침해하게 될 것이다.

그 외에도 군 병력 동원, 외국인의 감시강화, 현행 법률제도와 중복 등의 주 논의 되었다. 결과적으로 선행연구 검토에서는 테러개념의 모호성으로 인한 법에 대한 자의적 해석, 정보기관의 권력의 강화 등 이어나타날 수 있는 인권침해 문제 등이 핵심맥락으로 논의되었다.

9) 이계수, “테러방지법안의 쟁점”, 민주법학, 제25호, 민주주의법학연구회, 2004, 381쪽

10) 조재현, “테러방지법의 제정필요성 및 제정방향” 한국테러학회보, 가을호, 한국테러학회, 2009, 124-127쪽.

11) 이만중, “테러방지법 제정안에 관한 보완적 고찰”, 한국행정학회세미나, 한국행정학회, 2010, 11쪽.

〈표 2〉 선행연구검토

저 자	쟁 점
김용주(2013)	<ul style="list-style-type: none"> · 테러의 개념정립과 인권침해 · 국가정보원의 테러관련 권한 · 대테러 관련업무 근거규정의 문제점 · 군병력 및 향토예비군의 동원
이만중(2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 국정원 기능강화로 인한 권한 집중 문제 · 외국인 감시와 차별의 강화문제 · 현행법률과 제도의 중복 문제 · 인권침해 우려 측면 · 군병력의 동원을 둘러싼 쟁점 · 테러와 테러단체의 개념과 관련된 문제
정육상(2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 테러개념의 정의의 불명확성 · 인권침해 · 국가정보원 중심 대테러 조직 · 군병력 동원
조성제(2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 기본권침해소지
조재현(2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 테러개념의 모호성 · 인권침해논란 · 대테러기구의 문제점 · 군병력동원의 문제점
이대성(2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 테러와 테러단체 개념규정의 한계 · 인권침해의 가능성이 높은 실제법적 조항들이 다수 · 군병력에 부여된 행위와 사법경찰관이 권한 부여 · 국가조직체계의 재편성 · 유무선전화등에대한감청의확대문제
이계수(2004)	<ul style="list-style-type: none"> · 테러와 테러단체의 개념과 관련한 문제 · 국가정보원 중심이 되는 대테러조직의 문제 · 군병력을 둘러싼 쟁점 · 외국인에대한감사차별강화 · 테러대응을 위한 기존법제, 기구와의 중복 및 예산 낭비

핵심적으로 나타는 문제점에 대한 해결방안으로 제시될 수 있는 것으로서 김용주(2013)는 국가안보측면에서 국민의 기본권이 침해될 수 있는 상황에 대하여 정확한 판단이 필요하며, 국가정보원이 아닌 별도의 대테러활동을 전담할 수 있는 기관을 창설할 필요성을 요구하였다.

이만중(2010)은 대테러법안의 제정은 사회적 합의와 법의 명확한 원리에 근거하여 법안을 마련해야 하며, 기본권제한을 최소화 하는 원칙에서 헌법과 충돌 할 수 있는 조항에 대해서는 면밀한 검토를 요구하였다.

정육상(2009)은 테러에 대한 예방조치 강화 및 처벌강화는 필요하고 이에 대하여 총력대응체제의 중요성을 제시하면서, 한편에서는 인권 보호 장치에 대한 보완적 수단이 요구된다고 하였다.

조성제(2009)의 경우 대테러활동에 있어 수사권을 기존의 형사절차 및 검찰, 경찰이 행사하면서, 대테러센터와의 이원화 방안을 제시하였다.

Ⅲ. 미국·유럽·UN의 테러방지법제정 현황 및 시사점

1. 미국·유럽·UN의 현황

1) 미국

미국은 테러방지법제정 이후 테러와의 전쟁을 통해 국가권력을 확장해 왔다. 국가권력은 시민권에 영향을 미칠 정도로 역동적이기 때문에 전후맥락을 살펴보아야 한다. 이로 인해 미국은 행정권한, 새로운 입법, 확장된 정보기관의 운영 등 국가권력의 증거로 나타나고 있다.¹²⁾ 결과

12) Jon Moran, "State power in the war on terror : A comparative analysis of the

적으로 미국은 테러방지법을 통해 국가권력을 확장시켰으며 시민권에 매우 큰 영향을 미쳤다.

특히 애국법이 통과된 후 3가지의 핵심작용이 뒤따르게 되었다.¹³⁾ i) 테러리즘과 관련된 주요정보기관의 정보수집, 분석, 공유할 수 있는 법집행에 반하는 법적규제를 개정하였고, ii) 이와 관련된 연방법을 보완하였으며, iii) 테러리스트범죄에 대한 형법을 개정하였다.¹⁴⁾ 분명히, 애국법은 법집행과 국토안보, 정보기관 사이의 정보기능을 촉진 하는 것을 주목적으로 하고 있다. 그리고 정보기관을 집적(集積)하는 것은 입법적 변화보다는 다른 의미에서 보다 더 많은 것을 강화시켜 나아가고 있다.¹⁵⁾

그런 의미에서 미국은 자국 내 테러정보를 수집하고 테러관련 행위를 통제하기 위해 내·외국인 대상으로 강력한 정보감시체제를 구축하는 내용의 법조항을 제정하고 있다. 그 수단으로는 ① 전화감청의 강화, ② 전자메일 및 영업·통신정보에 대한 광범위한 감시, ③ 비밀수색영장제도, ④ 외국인의 출입국 통제의 강화를 허용, ⑤ 테러관련 형벌의 강화 등이 있다.¹⁶⁾

① 전화감청의 강화

애국법에 따라 연방수사당국은 외국인에 한정되지 않는 포괄적인 감

UK and USA”, *Crime, Law & Social Change*, Vol.44 : 335-338.

13) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act

14) Department of Justice, Report from the Field : The USA Patriot Act at Work(2004) July,1, <http://www.fas.org/irp/agency/doj/parriot0704.pdf> The Act alters more than 15 Federal status, The Century Foundation, The USA Patriot Act : A Guide to the Issues(New York : Century Foundation, 2004), 8.

15) Jon Moran, 앞의 글, 355-359쪽.

16) 김승대, “테러와의 전쟁과 입헌주의의 위기에 관한 헌법적 연구”, 부산대학교 법학연구, 제55권 4호, 2014, 94-101쪽.

청제도를 도입(제206조)함에 따라 정보수집이 용이하게 되었다. 감청과 검열에 대한 입법체계가 완화되었고, 그 결과 일반시민의 전화 등 모든 통신내용이 노출되었다.

② 전자메일 및 영업·통신정보에 대한 광범위한 감시

E-mail 등 다양한 통신매체에 대한 통제는 대면대화나 컴퓨터 통신에 의한 경우 판사의 영장에 의하지만, 당사자에 대한 통지는 “Title III”에서 규정된 절차의 준수를 요한다. 제3자인 통신서비스 제공자가 보유한 정보에 대해서는 판사의 영장을 요하지만, 더 이상의 엄격할 절차를 요하지 않으며, 통신주체, 상대방, 혹은 제3자 통신제공자의 발생장소에 대한 소재파악에 대한 것은 법원의 절차 없이 정부의 확인에 의해 행할 수 있도록 하였다.¹⁷⁾ 더불어 음성메일은 법원의 일반적인 압수수색영장의 대상이 되도록 절차가 완화되었다(제209조).

③ 비밀수색영장제도의 도입(제213조)

비밀수색 영장제도란 수색대상자의 영장통보를 지연시켜서 주거에 대한 수색을 비밀리에 진행하도록 하였다. 연방정부의 입장에서는 테러정보수집에 있어 불가결한 방법이라고 보고 있다. 더불어 지연기간에 대한 법적 한도에 대한 명백한 규정 없이 단지 합리적인 집행기간이라는 애매한 판단기준으로 인해 본 제도에 대하여 연방지방법원에서는 위헌의 요지가 있다고 보고 있다.

④ 외국인의 출입국 통제의 강화

9.11테러사건 이후 외국인에 대한 출입국제한조치가 극도로 강화되었

17) Cohen and Wells, op. pp. 35-36., 재인용

다. 출입국시 구금과 추방의 요건이 되는 사실의 범위를 대폭 확대하였고(제411조) 국외에서 테러활동 및 의심이 되는 행위에 대한 판단과 그 가족, 연관되는 대상자도 강제추방의 대상으로 하였다. 그 중에서 문제가 되는 조항은 구금기간을 규율하는 조항이다(제412조).

⑤ 테러관련 형벌의 강화

정부의 수사권과 형사소추상의 권한을 확대하는 내용도 담고 있다. 테러관련 범죄의 형량강화, 출소자에 대한 중신감시, 공소시효의 연장 조항 등이 있다. 테러범죄에 대하여 신고하지 않은 자에 대해서는 불고지죄로 처벌규정이 있으며, 돈세탁관련 범죄행위의 구성요건의 다양화(제315조), 통화위조 등의 경제적 테러행위의 형량강화(제374조 및 제375조), 미국 내 테러 공격한 국외세력에 대한 자국 내 재산몰수(제106조) 등이 있다.

2) 유럽

(1) 영국·프랑스

영국·프랑스의 경우 9.11테러이후 자국 내 후속공격 가능성, 정부의 압박 등을 이유로 국가의 안전을 위해 테러에 대한 신속한 대응의 필요성으로 테러방지법의 처리과정이 신속하게 이루어 졌다.

영국에서는 하원에서 3일 동안 논의를 통해 의회를 걸쳐 반테러법 (Anti-Terrorism, Crime and Security Emergency Bill 2001)이 그 다음 날 국왕의 재가를 받았다.¹⁸⁾ 의회에 회부되고, 상원에서 법안을 심사하는데 9일만이 주어졌기 때문에 상원에서 내용을 수정할 기회는 없었다.

18) 조성제, “영국·프랑스·독일의 테러방지법제정과정의 그 시사점”, 법학연구, 제 18권 제3호, 2010, 346쪽

마찬가지로 프랑스정부는 ‘일상안전에 관한 법(Day-to-day Security law, Loi de la Securite Quotidienne)’의 일부로 프랑스 헌법상 일부 권리의 침해를 허용하는 일련의 예외적인 법안의 수정을 제안하였으며, 불과 2주 동안 의회 심의 후 당해 수정법안이 2001년 10월에 승인되었다.¹⁹⁾

그러나 이런 신속한 법안처리로 인해 주요 인권관련 규정에 대한 문제점이 발생하게 되었다. ① 신체의 자유, ② 프라이버시와 개인정보의 자기결정권, ③ 이전의 자유, 표현의 자유 등에서 나타났다.²⁰⁾

① 신체의 자유

프랑스는 영국과 연결되는 도버해협의 터널 철도를 이용하는 대상들을 엄격한 통제와 보안검사를 허용하고 있다(제48조). 테러리스트 수사에서 검찰의 지시로 경찰은 모든 차량을 세우고 수상한 물건을 수색할 수 있다(제23조). 그리고 다양한 조항에서 공공장소의 제한, 민간회사들의 수사 활동 권한 확대 등이 다수 제정되어 있다.

영국은 신원을 숨길 가능성이 있는 어떤 의복이든 제거하도록 요구하고 있으며, 아무리 사소한 범죄라도 그것을 방지하고 통제하기 위한 근거가 적당하다면 제94조의 적용이 가능하다. 그리고 ‘위험물질’이 특정 건물에 보관된다고 추정될 때 마다 수색영장을 발부 등(제66조) 개인의 자유를 제한하는 법 조항이 다수 나타나고 있다.

② 프라이버시와 개인정보의 자기결정권

프랑스는 인터넷 사업자들의 고객정보를 12개월 동안 보존하고(제29

19) Byung-Doo jung “Effective Countermeasure against Terrorism and Guarantee of Human Right”, 저스티스, 한국법학원 제75호, 2003,187쪽, 재인용

20) 조성제, 앞의 글, 347-350쪽.

조), 검찰은 법관의 사전 허가 없이 디지털 정보를 해독할 수 있는 암호 키를 밝힐 수 있도록 하였다(제30조). 이외에도 테러리스트의 은행계좌 모니터링(제59조) 및 세무당국과 은행은 필요한 자료를 제공해야 한다.

영국은 통신사업자들이 통신정보에 대한 보관의무는 없지만, 통신데이터는 2주동안 보존해야하며(제102조-제107조), 운송업자들도 화물 및 승객의 정보를 보조하고 법집행기관에 제공해야한다(제87조, 제119조). 정보기관은 경찰이 수사에 용이 하도록 정보제공을 의무화 하고 있으며(제17조), 금융계좌와 관련하여 경찰은 최고 90일 기간의 정보를 금융권에 요구할 수 있다.

③ 이전과 표현의 자유

영국은 재판 없이 테러리스트 용의자의 구금을 허용하여, 본국으로 송환 선택권은 주어지지 않는 내용을 규정하고 있다(제21조-제32조). 종교 관련 비방에 대해 북아일랜드 상황에 맞추어 제정한 이전의 법을 넘어 법적 처벌을 강화하고 있다(제41조).

(2) 유럽공동체

지난 10여 년 동안 EU는 초국가적인 경제공동체로 촉진되었으나 전체적으로 형사사법의 역할로 대체되어 가고 있다. 즉 EU의 회원국들은 테러리즘에 대한 전략적 수단으로서 입법체계와 제도적 구조를 이용하여 유럽전역을 아우르는 실질적이고 절차적인 법체계를 이용하는 것이다. 결과적으로 9.11테러 이후 지난 10여 년 동안 공동체의 ①실체법과 ②절차법의 변화를 통해 형사사법시스템의 제도적 능력을 강화시켜 강력한 대테러리즘의 효력을 발생할 수 있도록 전환하였다.²¹⁾

① 실체법

EU는 목적달성을 위해 형사사법과 관련된 문제점에 대해서 각 회원국별 개혁적으로 이루어 졌다. EU는 『Framework Decision of 2002 on Combating Terrorism』에서 15개 회원국 중 9개 국가에서 입법수단의 본질과 테러리즘의 범죄행위를 없애버릴 수 있는 국제법의 확약아래 좀더 효율적으로 형사사법 시스템을 구성하였다.

이런 EU법안의 영향은 2004년에 12개 회원국으로 확장되었고, 테러리즘을 범죄코드 내에서 다른 범죄와 별개의 것으로 확장해서 이해할 필요성이 요구되었다. 이런 인식은 EU의 경제적인 권한에 인접하기를 원하는 어떤 시스템에 강제성을 요구하는 것과 같다. 즉 새로이 가입하는 회원국이 직면하는 문제는 각 개별 국가의 형사사법체계의 근본적인 변화를 요구하게 되고 EU에서 정의하는 실체법에 대해 동의하게 된다.

그러나 이런 법안은 개별국내에 오랫동안 유지해왔던 법적체계와 연계를 간과하게 되었다. 즉 대중의 분노를 사는 범죄의 유발에 있어 심도 있게 고려해야 될 것은 대중과 표현의 자유를 표방하는 국내프레임워크에 대한 불만을 확실히 견인할 수 있도록 해야 한다.²¹⁾

② 절차법

EU의 역할은 형사사법의 일반적인 논의를 통해 처리절차를 강화하여 광범위하게 인식 시키는 것이다. 회원국에서 고려되어야 할 대테러리즘

21) Marianne L. Wade, "The European union as a counter-terrorism actor : right path, wrong direction?," *Crime Law Soc Change*, Vol.62, pp.355-356.

22) Monar, J., "Justice & home affairs". *Journal of Common Market Studies Annual Review*, Vol.47, 151-170

에 대한 절차를 광범위하게 인식시킴으로서 형사사범을 축진 시키려고 노력하고 있다.

9.11 이후 유럽체포영장은 회원국 간의 요청사항이 있을 때 한 국가의 내재하고 있는 법에 대해서 제한 없이 요청할 수 있다. 즉 공식적인 인도과정이 아니라 단순히 법률에 의한 상호간의 승인에 의해 이루어진다. 이런 변화는 EU간의 기초가 되는 사법권 간의 협업으로서 성공적인 사례로 보고 있다. 따라서 대테러리즘에 대한 상호간의 인식이 확장된다면, 증거영장, 수색영장 등에서도 사법권의 협업을 이룰 수 있는 중요한 단초를 제공하고 있다.

3) UN

테러와의 전쟁 속에서 UN이 취하는 자세는 안전과 기본권사이의 딜레마에 빠지게 한다. 현재 UN은 모든 국가가 인권법을 채택하고 집행할 수 있도록 성문화된 통해 법적제도를 제공하고 있다. 성문화된 법은 개인의 삶, 기본권, 안전에 대한 권리를 명문화함으로써 보장한다. 반면에 1960년도부터 국가를 초월하는 테러리즘에 대항하기 위해 테러를 국제적인 범죄로 정의하였으며, 금지 및 처벌에 관한 수단을 기획해 왔다. 국제적으로 동의한 12개의 테러활동을 법률화 하였다. 그러나 국제테러리즘 진압에 대한 UN의 역할은 방향역할과 인권에 대한 사항을 개별국가에 권고하는 수준에 그치는 한계를 보이고 있다.

이에 Joyner(2004)는 UN은 인권과 시민의 기본권에 영향을 미치는 대 테러리즘에 대하여 3가지 차원에서 고려할 필요가 있다고 제시하였다. ①인권과 근본적인 자유를 파괴하는 테러리즘의 활동방식, ②의견을 달리하거나 혹은 정치적으로 비판적인 레짐(regime)을 가지는 집단에 대해서 정부가 테러활동으로 합리화 시키는 것, ③ 따라서 대 테러리즘

의 입법화를 위해 정부는 인권과 시민의 기본권을 침해하면서까지 입법화 하는 것이다.²³⁾

특히 국가의 안전을 증대시킨다는 목적으로 한 국가의 정부는 자국 내 비판적인 집단에 대해 테러집단으로 합리화 시키고, 정치적으로 탄압하는 행위와 자국 내 인권과 시민의 기본권을 무시한 채 테러방지법의 입법 및 집행을 한다는 것이다. 결과적으로 한 국가 내에서 테러방지법의 입법과 집행과정에서 간과할 수 있는 것은 강력한 국가의 안보와 시민의 안전을 위해 시민의 활동을 엄격히 제한하고, 이 과정에서 실제로 입법화 하는 척도로서 인권과 시민의 권리가 삭제되는 문제가 발생하게 된다.

2. 시사점

미국, 유럽, UN의 테러방지법 이후 현황을 통해 국가 내와 국가 간의 특징을 분석할 수 있었다.

국가 내에서 미국, 유럽의 각국에서 대테러활동의 핵심은 정보통제와 연관될 수 있다. 특히, 미국의 애국법은 국가가 직접 정보를 통제 할 수 있도록 법조항을 강화하였다. 또한, 영국과 프랑스의 경우도 개인의 인권 및 자율성을 제한하고 국가가 직접 정보를 통제 하고 강화하는 방안으로 법조항이 신설되어졌다. 가장 핵심적인 것은 정보수집과정, 수사, 구금 등 모든 절차에 대해서 명확한 조항과 체계적인 시스템으로 구성되어 있다는 점이다. 법적 효력이 발생하게 되는 전제조건이 되는 구성

23) Christopher C. Joyner, "The United Nations and Terrorism : Rethinking Legal Tensions Between National Security", *Human Rights, and Civil Liberties, International Studies Perspectives*, Vol.5, pp.243-252

요건이 구체적으로 명시되어 있기 때문에 현재는 강화하는 방안으로 법체계가 구성이 되었지만, 인권 및 기본권이 침해 될 경우 이에 대한 대처가 가능하고 향후 수정·보완이 이루어 질 경우 유기적으로 구성요건을 현실에 맞게 재구성할 수 있도록 하고 있다.

다음으로는 국가 간에서 EU는 유럽을 지역단위로 구성하여 실질적인 권한을 행사할 수 있도록 테러와 관련된 법체계를 구축하도록 회원국 간의 공조형식을 취하고 있다. 이런 공조를 통해 형사사법시스템을 강화시키면 각 국가별 내부적으로 한 국가내의 사법권에 매우 커다란 영향을 미친다.

지금 뉴테러리즘 이후 테러의 활동은 전 세계적으로 확산되고 있다. 그 만큼 국가 간의 공조체계 구축은 필요악으로 작용하고 있지만 국가 간의 합의된 기준이 없기 때문에 유럽공동체의 국가공조체계 구축은 아시아 지역의 공조체계 구성에 있어 비교 가능한 모델로 제시할 수 있다. 또한, 국제법의 경우 한 국가 내의 법적효력이 국내법보다는 강하게 작용하는 것은 아니다.

따라서 유럽공동체의 형사사법시스템과 유럽 회원국 간의 국내법과의 충돌을 최소화 하고 일정한 맥락을 유지하도록 하는 노력은 향후 아시아의 테러에 대한 형사사법시스템을 유기적으로 형성하는데 많은 시사점을 제공하고 있다.

마지막으로 국제기구로서 UN의 중도적인 입장에서 취해야 할 역할에 있다. UN은 9.11 이전부터 테러에 대한 안전과 인류의 기본권에 대하여 균형을 이루고자 노력을 해왔다. 특히 앞서 제시한 3가지 고려사항 중 현 시점에서 가장 중요한 것은 3번째 고려사항으로서 새로이 테러방지법안을 추진하려는 국가에 대한 척도 및 기준을 제시하는 것이다.

결과적으로 국내 테러방지법안을 위해 미국, 유럽, UN의 시사점으로

인권침해와 관련된 조항, 초국가적 사항에서 국제사회와 공조가 가능한 법조항, 그리고 국제기준에 맞는 법안으로 방향을 설정할 필요를 들 수 있다.

IV. 대테러 입법 기본방향 제시

1. 테러개념의 명확화 및 범위설정

국내 발의된 법안에서 지적되고 있는 테러개념에 대한 정의는 정치적 인 권력에 따라 자의적해석의 가능성이 매우 높다. 이런 문제에 대해서 UN의 경우 개념적 정의보다는 국제적으로 동의한 12개의 테러활동을 규정하고 그 범위를 명확히 하고 있다. 그리고 국내에서 정형근 의원, 송영선 의원, 송영근 의원, 공성진의원이 발의한 테러법안에도 유엔이 지정한 테러단체와 연계한 방안으로 근거법률을 제시하고 있다.

국제적인 관점에서 국내는 테러개념과 범위가 구체적으로 명시되지 않으면, 정부가 모든 정치·종교 등 비관적 태도를 취하는 개인·조직 등 합리화 시킬 가능성이 매우 높아지기 때문이다.

따라서 보완해야 될 점은 테러개념의 정의보다는 테러범죄 및 활동과 이와 관련된 단체를 구체적으로 명시하여 그 범위를 축소시킬 필요가 있다. 즉 과거에 발생된 테러범죄 활동과 새롭게 등장하는 범죄 및 단체 등 지난 경험의 자료를 바탕으로 구체화 시켜 법적 근거로 명시하는 방안이다.

2. 국민의 인권 및 개인의 사생활보호방안

앞서 제시했듯이 미국 등 유럽선진국들은 정보통제 및 규제중심으로 인해 인권 및 기본권이 축소되는 실정이다. 그러나 미국이나 유럽의 법 조항은 매우 구체적으로 통제를 하고 있다는 점이다. 이를 테면, 통신과 관련한 정보의 규제 및 통제과정에서 필요한 행위 및 활동에 대해 구체 적이면서 명확하게 제시된다는 점이다. 따라서 현실점에서 미국이나 유럽이 인권침해와 관련해서 논란의 여지가 있지만, 구체적이고 명확한 근거를 통해 수정보완이 가능하기 때문에 향후 법률의 수정·보완이 가능 할 수 있다.

반면에 국내 발의되는 입법조항들은 자의적 해석이 가능한 포괄적인 내용으로 제시하고 있으며, 구체적인 관련법이나 기관 등 활동 및 행위에 대해 구체적으로 제시하고 있지 않다. 또한 국내에서 발의되는 법안의 문제점은 정보의 수집과 통제권한을 한곳에 집중시키고 있는 점이다. 이로 인해 나타날 수 있는 문제점은 결국 국민의 기본권 침해로 이어지게 된다.

결과적으로 중요한 것은 정보중심의 수사, 구금, 체포 등 개인의 사생활의 침해가 발생하는 조항에 대해서는 구체적인 조항을 제시할 필요가 있다.

더불어 UN등 국제적 권고기준을 준수해서 테러방지법(안)을 발의해야 한다. 현재 UN이 가지는 한계로 인해 실질적인 권한은 없지만, 지속적인 테러와 인권사이의 균형을 위한 다양한 역할과 기준을 제시를 통해 국내 테러방지법안의 구성에 있어 방향설정을 할 수 있을 것이라고 예상한다.

3. 테러에 대한 정보수집과 수사 등의 이원화방안

이제까지 발의된 법안에서 핵심이 되는 조항은 국정원에 국가대테러 센터를 신설함으로써 정보수집과 수사권까지 통합하는 것이다. 미국의 경우 9.11테러 이후 정보기관을 정보공동체로 통합하고, 국토안보부(DHS)를 신설하여, 정보공동체에서 정보수집기능을 그리고 국토안보부에서는 테러 및 위기관리에 대한 실질적인 업무를 담당하는 이원화 시스템을 두고 있다. 영국의 경우 정보공동체가 테러에 대한 정보수집 및 평가를 수행하면 대테러리즘 활동은 경찰이 주도적으로 수행하고 책임을 지고 있다.

따라서 정보수집과 대테러활동을 이원화 시키는 방안으로 입법을 구성할 필요가 있다. 정보수집의 기능은 국정원에서 지속적으로 유지하되 수사 및 구금 등 대테러활동에 대한 것은 경찰 그 기능과 책임에 대한 권한을 부여함으로써 협업시스템이 이루어지는 방안으로 법적 근거와 정책화 할 필요가 있다.

추가적으로 폭탄, 화학테러 등을 국가위기상황까지 영향을 미치는 테러사고에 대비하여 긴급구조활동 등을 위해 국민안전처와 공동대응 할 수 있는 방안에 대하여 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

4. 국가 간의 공조체계가 가능한 법안

유럽공동체의 초국가적인 형사사법시스템의 구축에 있다. 각 개별국가의 사법권과의 충돌에도 불구하고 지속적으로 테러리즘에 대항하기 위해 공조체계를 구축함으로써 보다 효율적인 테러예방을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 유럽지역은 EU를 중심으로 경제중심에서 테러리즘을 통해 형사사법체계를 구축하고 있다. 또한 아시아 지역에서도 테러방지

법안을 입법화 하려는 움직임이 보이고 있다.

중요한 것은 각 국의 사법권과의 충돌을 감안하면서까지 EU의 회원국과의 공조를 추구하고 있다는 점이다. 이를 위해 각 회원국은 공조 가능하도록 하는 형사사법시스템을 수정·보완하고 있다. 특히 공조체계를 구축하는 과정에서 주의 깊게 고려되어야 할 사항은 자국 내 대중의 자유를 표방하는 국가프레임에 대해 심사숙고해야 한다.

반면에 국내 테러방지법안의 조항 중에서는 국제적으로 공조 가능한 조항이 없지만, 향후 아시아 지역에서 초국가적으로 발생 할 수 있는 테러방지법안에 대해서도 염두 할 필요가 있다.

V. 결 론

국내테러방지법안의 필요성은 지난 9.11테러 이후 더욱더 중요성이 인식되어 왔으며, 최근 IS에 가담한 김군사건의 사례를 통해 국내도 뉴테러리즘의 영향권 내에 있다고 볼 수 있다. 이와 달리 16대부터 발의된 테러방지법(안)은 19대까지 지속적인 수정·보완에도 불구하고 입법화 되지 않고 있다.

주요쟁점사항으로 테러에 대한 개념 모호로 인한 자의적인 해석의 가능성, 대테러센터의 국가정보원의 기관으로서 두는 조항 등 근본적으로 인권침해에 초점을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 이런 문제를 대폭 수정·보완하기 보다는 표면적인 수정을 통해 핵심적인 논쟁을 피해가고 있다.

이미 테러방지법이 집행되는 미국, 영국, 프랑스 등 개별 국가에서도

테러방지법(안)으로 인해 인권침해와 기본권이 축소되는 문제가 제기되고 있다. 하지만 이런 문제제기에도 불구하고 그 법안의 유지가 가능한 것은 법을 구성하는 요건들이 매우 구체적으로 제시되고 있기 때문이다. 이처럼 우리나라에서도 향후 대테러법안이 가진 문제점들을 해결하기 위해서는 법안을 구성하는 요건들을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

본 연구에서 해외사례를 비교한 결과를 바탕으로 국내의 입법기본방향으로 4가지를 제시하였다.

첫째, 테러개념의 명확화 및 범위설정과 관련하여, 국내·외를 통틀어 테러에 대해 개념정의를 내리고자 하는 연구가 많이 진행되고 있지만, 국제환경, 사회·정치·경제 등의 환경변화 등으로 매우 복잡한 형태로 변화되어 개념정의는 매우 어려운 실정이다. 이에 전통적으로 발생한 테러와 관련해 수집된 자료를 통해 테러범위를 설정하는 것이 필요하다. UN에서 지정한 12개 테러활동처럼 국제적 합의를 통해 근본적인 시발점을 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 국민의 인권 및 개인사생활 보호방안과 관련하여, 미국, 유럽 등 테러방지법이 국민의 인권 및 개인의 사생활을 침해한다는 사례는 지속적으로 보고되고 있다. 정보수집과 수사 및 구금 등에서 많은 문제점이 제기되는데 대응해서 미국, 유럽 등의 범조항들은 정보수집과 수사 및 구금의 절차과정을 매우 구체적으로 제시하고 있다. 이는 구체적이고 명확한 근거를 통해 지속적인 수정·보완이 가능하며, 향후 침해를 입을 시에 인권과 관련된 타법을 통해 구제방안을 제시할 수 있게 한다.

셋째, 정보수집과 수사 등의 이원화 방안과 관련하여, 국내에서 핵심적인 쟁점은 국정원에 정보수집과 수사 기능을 통합하여 권한을 집중하고자 하고 있다. 그러나 해외에서는 한 기관에 모든 기능을 집중하기 보다는 기능을 이원화 시키면서, 협업기능을 통해 조직의 효율성을 극대화

하고 있는 추세이다. 특히, 미국의 경우 정보기관을 재조직화 하여 정보 수집에 기능을 집중시키고, 수사기능은 경찰 등에 부여함으로써 상호간의 협업체계를 구축하고 있다. 따라서 국내에서도 법안을 제시할 때 타 부처의 유사기능을 재검토하여 권한을 이원화 시키는 방향으로 법안을 구성할 필요가 있다.

마지막으로 국가 간 공조체계법안 등과 관련하여, 유럽의 경우 그 동안 경제적 공동체인 EU의 기능이 형사사법체계를 기반으로 테러에 대항하기 위한 공조체계를 구축하고 있다. 또한, 아시아의 각 국가 간 테러방지법을 추진하거나, 입법화 하고 있다. 따라서 향후 초국가적 측면에서 아시아의 테러 관련한 공조체계를 구축하기 위해서는 유럽과 같이 공조체계를 구축할 수 있도록 테러방지법안을 구성할 때 고려할 필요가 있다.

결과적으로 본 연구를 통해 향후 테러방지법안을 발의할 때 인권침해 및 기본권이 축소되는 애매한 조항이나 정보권한이 집중되는 여지가 있는 조항에 대하여 좀 더 구체적으로 제시할 필요가 있다. 또한 아시아의 국제적인 흐름에 따라 공조 가능하도록 염두 할 필요가 있으며, 무엇보다 UN의 국제적인 기준에 따라 인권과 테러와의 균형적인 시각이 필요한 것으로 나타났다.

그러나 본 연구에도 불구하고 한계점으로 몇 가지 제시하고자 한다. 우선 테러방지법안이 안고 있는 핵심적인 한계에 대한 비교연구가 부족하다는 점이다.

둘째, 국내에는 테러방지법에 대한 인식부족으로 인해 구체적인 법체계를 구성함에 있어 전문적으로 구성할 수 있는 방안을 제시하고 있지 않다는 점이다.

결과적으로 본 연구의 핵심은 테러방지법안이 안고 있는 한계점을 극

복 할 수 있도록 현재 실제 법이 집행되는 국가 및 지역에 대한 흐름을 통해 국내테러방지법안이 가야할 방향을 제시하는데 있다. 따라서 본 연구를 통해 다양한 자료와 분석들을 적용하여 보다 더 많은 방향을 도출할 수 있도록 할 필요가 있다.

◆ 주제어(Key Words) : 테러방지법안(Counter-Terrorism), 인권(Human Rights), 기본권(Civil Liberties), 유럽공동체(European Union), UN(United Nations)

〈논문접수 : 2015. 4. 27, 심사개시 : 2015. 4. 28, 게재확정 : 2015. 5. 21〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 논문

강대출, “테러방지법 제정안에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사 학위논문, 2008.

김승대, “테러와의 전쟁과 입헌주의의 위기에 관한 헌법적 연구”, 부산대학교 법학연구, 제55권 4호, 2014.

김용주, “테러방지법 제정의 기본방향에 관한 연구”, 경찰학연구, 제13권 3호, 경찰대학, 2013.

이계수, “테러방지법안의 쟁점”, 민주법학, 제25호, 민주주의법학연구회, 2004.

이대성, “테러방지법안의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구, 제43권 3호, 사단법인 한국토지공법학회, 2009.

이만중, “테러방지법 제정안에 관한 보완적 고찰”, 한국행정학회세미나, 한국행정학회, 2010.

정육상, “한국의 테러방지법 제정방향에 관한 연구 : 외국의 입법경험을 중심으로”, 한국공안행정학회보, 제36호, 한국공안행정학회, 2009.

조성재, “영국·프랑스·독일의 테러방지법제정과정과 그 시사점”, 법학연구, 제18권 제3호, 경상대학교 법학연구소, 2010.

조재현, “테러방지법의 제정필요성 및 제정방향”, 한국테러학회보, 가을호, 한국테러학회, 2009.

Byung-Doo jung “Effective Contermeasure against Terrorism and Guarantee of Human Right”, 저스티스, 제75호, 한국법학원, 2003.

II. 외국문헌

1. 단행본

Cohen, David B. and Wells, John W. *American national security and civil liberties in an era of terrorism*, Palgrave Macmillan, (New York), 2004.

Eric A. Posner and Adrian Vermeule. *Terror in the Balance : Security, Liberty, and the courts*. (Oxford university press) 2007.

2. 논문

Alan Rubel.. "Privacy and the USA PATRIOT Act : Rights, the Value of Rights, and Autonomy", *Law and Philosophy*, Vol.26, 2007.

Christopher C. Joyner. (2004). "The United Nations and Terrorism : Rethinking Legal Tensions Between National Security" *Human Rights, and Civil Liberties, International Studies Perspectives*, Vol.5, 2004.

Jon Moran. "State power in the war on terror : A comparative analysis of the UK and USA", *Crime, Law & Change*, Vol.44, 2005.

Jon Moran. "Justice & home affairs", *Journal of Common Market Studies Annual Review*, Vol.47, 2009.

Marianne L. Wade. "The European union as a counter-terrorism actor : right path, wrong direction?.", *Crime Law Soc Change*, Vol.62, 2014.

3. 기타

Department of Justice, Report from the Field : The USA Patriot Act at Work (2004) July,1, <http://www.fas.org/irp/agency/doj/partriot0704.pdf> The Act alters more than 15 Federal status. The Century Foundation, The USA Patriot Act : A Guide to the Issues(New York : Century Foundation, 2004), 8.

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.



< ABSTRACT >

Basic Direction and Issue of Counter-Terrorism in South Korea : A Comparative Foreign Counter-Terrorism Act

Park, Ju-Hyeok · Park, Jin-Hee

The purpose of this study is, getting out of the limitation on Counter-Terrorism, to establish direction to balance between homeland security and human rights, civil liberties in South Korea.

After 9.11, Global becomes the area of New-Terrorism, and it need to legislate Counter-Terrorism Act through it is "Kim-Gun accident" to apply IS in South Korea. Therefore it has been to propose seventh's act for 2001 years. But it is not pass.

The background is to have purpose of Counter-Terrorism Act and critical point of that implication. Counter Terrorism Act is for homeland security. That context, the aim of state to pursue liberal democracy is Human Rights and Civil Liberties. So, it appears problems that if it will achieve state' safety, then it reduces the Human Rights and Civil Liberties. Recently, it had legislated Counter-Terrorism Act about 10years and it becomes negatively cognition that Human Rights and Civil Liberties infringes in US, UK, EU and UN.

This study is that it compares to each state' Counter-Terrorism Act of basely direction. The result, it restricts individual' human rights and autonomy. So, through to change criminal justice law, it impacts power

of judicial power that is a way which cooperated. But UN is the middle of a road between security and human rights and civil liberties.

On the contrary, to propose Counter-Terrorism Act in South Korea has problems that it is ambiguous concept, some provisions of to infringe human rights, to focus authority of intelligency like NIS (National Intelligence Service).

So, this study is direction that US or EU is reduced human rights but provisions is very clear and detailed. The Result, it need to legislated more than detailed and clearly provisions of to infringe human rights and civil liberties. And though to focus authority of control of information at NIS(National Intelligence Services), it need to divide control and collected of information. Lastly it need to act that it is cooperated each of the Asia' states in context global's standard.