

면지

면지

# 테러문제에 대한 효과적인 기구 운영과 관련법령 정비에 관한 연구

## 《研究陣》

---

연구위원	: 최철영 (대구대학교 법학과 교수)
연구실장	: 김상구 (총경)
연구관	: 윤성철 (경감)

---



# 목 차

요약문 .....	i
<b>제1장 국제테러리즘의 변화와 법적 대응 .....</b>	<b>1</b>
제1절 국제테러리즘의 변화 .....	1
제2절 테러방지를 위한 국제적 노력 .....	2
1. 테러양상의 변화 .....	2
2. 테러에 대한 국제법적 대응 - 냉전기 .....	4
3. 테러에 대한 국제법적 대응 - 동서대립구도의 해체이후 .....	5
4. 테러에 대한 국제법적 대응 - 9·11 테러 이후 .....	6
제3절 연구의 목적 .....	11
<b>제2장 우리나라 대테러관련 법제의 현황과 문제점 .....</b>	<b>13</b>
제1절 우리나라의 테러발생가능성 .....	13
제2절 국가대테러활동지침 .....	14
1. 개관 .....	14
2. 테러 등에 대한 정의의 광범성 .....	15
3. 테러대응기구 및 조직의 비효율성 .....	16
제3절 기타 대테러관련법령 .....	17
1. 2002년 월드컵대회지원법 .....	18
2. 통합방위법 .....	18
3. 형사관련법 .....	19

4. 범죄인인도법 .....	20
5. 현행법제에 대한 평가 .....	21
제4절 대테러관련 조직기구 .....	22
1. 조직기구개관 .....	22
2. 기구설립의 근거법령과 소관업무 .....	23
<b>제3장 주요국가의 대테러관련법제와 기구 .....</b>	<b>26</b>
제1절 미국의 대테러관련법제와 기구 .....	26
1. 서    론 .....	26
2. 테러의 개념정의 .....	28
3. 테러대응기구 .....	37
4. 국제적 협력 .....	50
제2절 독일의 대테러관련법제와 기구 .....	55
1. 독일 기본법상 “국가안보”의 체계적 고찰 .....	55
2. 독일 기본법상 정보기관들의 헌법상 지위와 역할 .....	64
3. 9·11 테러 이전 독일의 대테러대비 법제도의 고찰 .....	71
4. 9·11 테러 이후 독일의 대테러대비 법제도의 정비상황 .....	75
제3절 일본의 대테러관련법제와 기구 .....	84
1. 일본의 대테러관련법제정비동향 .....	84
2. 기존의 테러대책법제 .....	85
3. 9·11 테러 후의 대응 .....	95
<b>제4장 대테러방지법(안)의 주요내용검토 .....</b>	<b>106</b>
제1절 ‘테러방지법’(안)의 주요내용 .....	106
1. 테러의 정의 .....	106
2. 국가대테러대책기구 .....	108

3. 대테러예방을 위한 사법경찰권부여 .....	109
4. 군사력 등의 지원 .....	110
5. 테러사범에 대한 벌칙 .....	112
6. 필요적 수사 및 인도 .....	113
7. 다른 법률의 개정 .....	114
제2절 테러방지법(안)의 분석 .....	115
1. 분석의 원칙 .....	115
2. 테러와 테러단체의 개념규정 .....	116
3. 인권침해의 가능성이 높은 실체법 및 절차법적 조항들 .....	118
4. 정부조직 기능의 재편성 .....	120
제3절 평가 .....	123
<b>제5장 테러대응역량 제고를 위한 법제의 개선방향</b> .....	124
제1절 9·11 테러와 주요국가의 법적 대응에 대한 평가 .....	124
제2절 우리나라 테러방지법안의 문제점 .....	126
제3절 테러방지를 위한 국내법제의 개선방향 .....	129
<b>부    록</b> .....	132
<b>참고문헌</b> .....	171



## <요 약 문>

9·11 테러사건 이후 우리정부는 테러에 대응하기 위한 국내법적 대응방안으로 ‘테러방지법안’을 국회에 제출하였으며 동 법안은 국회에 계류중에 있다. 우리 정부의 테러방지법안은 미국의 9·11테러와 같은 새로운 유형의 테러가 한반도에서 발생할 가능성에 대비하고 테러 발생시 체계적이며 효과적으로 대응할 수 있는 테러 대응조직을 설치하기 위해 입안되었다. 사실 세계 어느 나라도 테러로부터 안전할 수 없다. 또한 2002년의 월드컵과 아시안게임을 개최하고, 2003년의 대구유니버시아드 및 경주관광엑스포 등 매년 커다란 국제행사를 개최하고 있는 우리나라의 입장에는 종합적이고 철저한 테러대책 수립을 위하여 테러방지법의 제정은 불가피하다고 할 수 있다. 따라서 그 동안 대통령훈령인 ‘국가대테러활동지침’에 따라 경찰 중심으로 이루어지던 대테러업무를 근거법의 제정을 통하여 범정부적으로 수행하는 것은 바람직한 입법적 접근이기도 하다.

그럼에도 불구하고 현재 국회 계류중인 테러방지법안은 다음과 같은 문제점들로 인해 비판을 받고 있다.

첫째, 입법의 기초가 되는 현실상황이 과장되어 있다.

정부는 ‘전쟁수준’으로 확대되고 있는 테러에 대처하기 위해 ‘테러방지법안’을 국회에 제출하였다고 한다. 정부에서 언급하는 전쟁수준이라 함은 저강도전쟁(low intensity warfare) 행위로서 테러행위를 의미하는 것으로 판단된다. 전쟁수준의 광범위하고 강력한 테러는 국가의 지원에 의한 테러에 의해서만 가능하다. 하지만 테러방지법안은 저강도전쟁행위로서 테러에 대한 법적 정의를 하지 않고 있으며 병원체를 이용한 테러 외에 다른 대량살생수단에 의한 테러에 대한 규정을 두고 있지 않다. 더욱이 동 법률안은 전쟁수준의 테러행위에 대응하기 위한 대책을 특별법으로 입법한 것으로 보기에 그 내용이 함량미달이다. 테러와 관련된 내용을 어설픈 모자이크식으로 모아 놓았지만 허점이 많아 그림은 되지 않은 형태이다.

둘째, 테러방지법안이 포함하고 있는 개념들의 의미가 모호하다.

법률안의 내용이 인권의 제한이나 침해의 가능성을 포함하고 있다면 당해 조항들은 명료하게 규정되어 죄형법정주의 원칙에 충실하여야 한다. 하지만 테러방지법안은 모호하고 추상적인 테러범죄의 개념으로 인해 국민의 인권과 안정적인 생활을 침해할 우려를 안고 있다. 예컨대 테러행위의 목적으로서 ‘국가안보 또는 외교관계에 영향을 끼치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위’라는 정의는 광범위한 것이다. 국가안보와 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위에 대하여는 이미 국가보안법과 집시법, 형법 등 관련 법률에 의하여 규율되고 있다. 따라서 동 법에서 규율하고자 하는 테러행위의 목적은 ‘외교관계를 포함하여 국가정책을 변화시키거나 영향을 미치려는 행위’로 제한되어야 한다. 또한 테러행위 및 테러단체에 대한 규정이 포괄적이어서 해석에 따라서는 학생과 근로자, 농어민이 결성한 조직과 이들의 시위 중에 일어나는 우발적인 행위에도 동 법안의 적용이 가능하다. 이러한 가능성을 배제하기 위해서는 테러행위를 ‘대량살상을 목적으로 하는’ 행위로 하고 테러단체에 대한 정의 또한 더욱 엄격히 하여야 할 것이다.

셋째, 테러방지법안 규정은 인권침해의 가능성을 가지고 있다.

테러방지법안에 의하면 국가대테러대책회의는 테러로부터 국가중요시설, 다중이용시설 등을 보호하기 위하여 군 병력을 동원할 수 있다. 동원된 군 특수병력에게는 불심검문, 보호조치, 위험발생방지 또는 범죄의 예방과 제지를 위한 조치를 할 수 있는 권한이 부여된다. 즉 테러가 발생하지 않은 평시상황에서 군 특수부대가 도심에 투입되어 민간인에 대하여 불심검문을 하고, 주요시설의 보호조치 및 위험발생방지라는 예방적 이유로 민간인을 체포·구금할 수 있다. 이러한 “계엄선포없는 계엄상태”에서 국민의 기본적인 인권이 보장되는 것은 기대하기 힘든 일이다. 따라서 우리 헌법은 계엄 시에만 군대에 대하여 공공질서의 유지를 위한 경찰권행사를 할 수 있도록 규정하고 있음이 다시 한번 강조되어야 한다.

넷째, 테러방지법안은 권력기관의 불필요한 조직확대와 권한강화를 내용으로 하고 있다.

테러방지법안은 대통령소속으로 국가대테러대책회의, 대책회의 내에 상임위원회, 국정원에 대테러센터, 시·도 및 공항과 항만에 대테러대책협의회를 구성하도록 하고 있다. 이렇듯 다층적·다원적 테러대책기구의 구성은 예산낭비와 기구 비대화를 가져 올 뿐 테러 대응조치의 신속성과 효율성 제고를 위한 체계로는 생각되지 않는다. 또한 국정원

장은 테러관련 최고기관인 국가대테러대책회의와 상임위원회의 위원일 뿐만 아니라 국정원에 신설되는 대테러센터를 지휘감독하게 되며 대테러센터는 수사를 포함한 테러대응업무에 대한 통합 및 조정권을 가지고 있다. 이렇듯 권력이 집중된 대테러센터의 조직 및 정원은 공개하지 않을 수 있다. 결국 국민에 의한 통제기능이 적용되지 않는 강력한 비밀 권력기관이 더 늘어나게 되는 것이다. 그리고 국정원이 테러사건의 수사를 하도록 하는 명시적인 규정은 없지만 대테러센터의 공무원에게 사법경찰권과 군사법경찰권을 부여한 것은 우회적인 수사권의 부여라고 볼 수밖에 없다. 결국 테러방지법안은 비밀정보기관으로서 국정원의 권한과 조직확대를 위한 입법에 불과하다.

다섯째, 테러행위의 미신고 즉 불고지죄의 문제이다.

테러방지법안은 테러범죄자를 신고하지 않을 경우 3년 이하의 징역에 처할 수 있도록 하고 있다. 이는 헌법상 양심의 자유를 침해한다는 이유로 삭제 요구를 받고 있는 국가보안법상의 불고지죄를 그대로 옮겨 온 것이다. 한 걸음 더 나아가 동 법은 국가보안법에서도 인정하고 있는 친족간의 불고지행위에 대한 감경 또는 면제를 인정하는 예외규정을 갖고 있지 않다. 다른 법에 우선하여 적용되는 특별법으로서 동 법안이 부모 자식 사이, 형제 사이의 밀고를 법적 의무화하는 반인륜적 규정을 두고 있는 것은 중대한 입법적 실수이다. 일반 국민에 대해서도 테러범죄자에 대한 미신고처벌규정을 통해 전 국민을 잠재적인 전과자로 만드는 전근대적인 방법에서 벗어나야 한다. 즉 국민의 국가에 대한 충성심과 테러방지에 대한 공감대에 기초한 건전한 신고정신에 호소하고 신고자에 대해서는 적극적인 포상을 하는 능동적인 입장에서 접근되어야 할 것이다.

따라서 현재 국회에 계류되어 있는 테러방지법안의 문제점을 근본적으로 극복하기 위해서는 종합적인 테러방지기관의 설치가 필요하다. 그리고 종합적인 테러방지기관의 설치는 관련법으로서 정부조직법, 국가정보원법 등의 개정을 통한 부분적인 접근보다는 ‘테러방지기본법’과 같은 기본법체계를 형성하고 이에 근거하여 개별 관련법령을 제정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

물론 현재에도 국내 안보 및 치안관련 정부부처 및 기관으로써 국가안전보장회의, 국가정보원, 경찰청, 법무부, 군 특수부대 등이 존재한다. 하지만 국가정보원의 경우 국외 정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포업무에 중점을 두어야 하는 기관의 당위적 성격에 비추어 테러예방 및 관련사건

수사를 위해 국내수사권을 행사하게 되면 기관의 특수성으로 인하여 국민의 신체의 자유와 사생활의 자유 등 기본권에 대한 침해가 우려된다.

국민의 신체 및 사생활의 자유보장이라는 기본권을 확보하면서도 테러의 예방과 진압이라는 업무를 효율적으로 수행하는 두 마리의 토끼를 잡기 위해서는 대민봉사정신과 기본권보장에 대한 인식이 확립되어 있는 경찰기관에게 대테러 기능의 중심적 역할을 하도록 하여야 할 것이다.

하지만 현재 경찰법에 의하면 경찰청장은 행정자치부 내에 설치되는 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어있다. 이는 경찰청의 정부조직 내 위상이 국무위원급의 부처가 아님을 보여주는 것이다. 결국 경찰청이 대통령의 직접지시를 받는 국가정보원이나 법무부, 국방부, 외교통상부, 정보통신부와 같은 각료급 정부부처의 대테러업무를 조정하고 협의하며, 범정부적인 대테러대책을 수립하고 시행하기에는 현실적인 어려움이 있다고 할 것이다. 이를 극복하기 위해서는 법률의 규정을 통하여 대테러업무를 주무부처로써 경찰청을 명시하고 경찰청이 주도하고 관련 기관으로부터 필요한 요원을 파견받는 대테러전담조직을 설치 운영하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

## 제1장 국제테러리즘의 변화와 법적 대응

### 제1절 국제테러리즘의 변화

테러리즘이라는 용어는 1793년부터 1794년까지 프랑스혁명기간에 이루어진 공포정치(reign of terror)의<sup>1)</sup> 동의어로 사용되며 널리 알려졌다. 공포정치 시대의 관제테러리즘은 위로부터의 테러리즘이었으며 이후에 테러리즘의 주류를 이룬 아래로부터의 테러리즘과 현재에도 공존하고 있다. 이러한 국가적인 테러리즘과 구별되는 개인적인 테러리즘은 기원전에 있었던 줄리어스 시저의 암살에까지 거슬러 올라간다. 현대에 이르러 일반적으로 행해지고 있는 국제테러는 60년대 ‘팔레스타인해방기구’(PLO)의 대이스라엘 폭력활동에서<sup>2)</sup> 시작된 이래 극우, 극좌파 또는 민족분리주의자들에 의해 자신들의 주의, 주장을 알리는 수단으로 공포를 조성하기 위해 자행되고 있다.

그러나 2001년 9월 미국에서 발생한 세계무역센터 폭파테러사건은 지금까지와는 여러 측면에서 다른 유형의 테러로 파악된다. 즉 기존의 재래식 무기에 의한 테러의 방법을 넘어서서 국제사회에 좀더 커다란 충격을 주기 위해 대중운송수단을 이용하여 민간인을 무차별적으로 대량으로 살상하고, 테러의 성공가능성을 높이기 위해 동시다발적으로 행해졌으며, 일회적인 단발성의 테러가 아니라 연속적인 테러행위를 예고하고 실행하였다. 이제는 테러가 일순간의 공포조성의 단계를 벗어나 국가안보 자체를 위협하는 지속적인 적대행위의 수준에 이른것이다.<sup>3)</sup>

현대사회는 과학기술의 발달로 개인도 생화학 무기나 핵폭탄의 제조 등 종래 국가만

\* 이 연구보고서는 성균관대학교 법과대학의 김일환교수, 일본 상지대학교의 조성용 조수 등과 공동연구하여 작성된 것임을 밝힌다.

- 1) 공포정치란 프랑스혁명당시 주도적인 역할을 했던 마라, 당통, 로베스피에르 등이 공화파집권정부의 혁명 과업 수행을 위하여 왕권복귀를 도모하던 왕당파를 무자비하게 암살, 고문, 처형하는 등 공포정치를 행했던 사실에 기인한다.
- 2) 특히 PLO의 국제테러리즘은 이데오르기적 폭력확산과 기존 정치사회 구조를 해체파편화하고 이를 제거하기 위한 것이었다 ; 이장희외 공저, 테러리즘에 대한 법적 조명과 그 대응방안, 2002. 4, 45면
- 3) 미국은 9·11 테러로 약 3천 6백명의 인명피해와 220억달러의 재산피해를 입은 것으로 알려졌으며, 인명피해는 미 역사상 남북 전쟁이후 1일 사망자수로 최대를 기록하였다고 한다.

이 가질 수 있었던 파괴력을 확보하게 됨으로써 누구나 대량살상의 테러행위를 할 수 있게 되었고, 매스미디어의 발달은 전세계 어디에서 테러를 하더라도 세계 각국과 국민의 이목을 집중시킬 수 있는 환경을 조성해 주고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 향후 국가적·조직적 그리고 개인적 동기에 의한 테러가 세계도처에서 빈번하게 발생할 것이며, 국제사회는 확정적인 적대 국가와의 전쟁이 아니라 잠복해 있는 테러조직 및 테러분자와의 전쟁시대가 도래할 것으로 예측되고 있다.

## 제2절 테러방지를 위한 국제적 노력

### 1. 테러양상의 변화

테러리즘의 본질은 정책의 변화를 유도하기 위한 인명의 살상과 공포감의 조성이다. 테러리즘의 본질에는 변화가 없으나 테러리즘의 유형은 시대에 따라 끊임없이 변화하고 있다. 테러리즘을 자행하는 동기는 과거와 별다른 차이가 없지만 그 방법과 수단은 새로워지고 있다. 따라서 과거에 테러리즘으로부터 인류를 지켜주었던 대응방안들은 새로운 테러리즘에 효과적으로 대처하고 있지 못하다.

21세기에 들어서 나타나고 있는 과거와는 다른 테러의 양상은 다음과 같다.

첫째, 항공기자살폭파테러이다. 9·11 테러사건은 테러리즘의 역사에 있어 새로운 수법을 이용하여 그 피해 정도를 극대화하였다는 점에서 세계인에게 충격을 주었다. 즉 연료가 가득한 상태의 장거리 여객기를 출발 직후 납치하여 테러목표물을 폭격하기 위한 미사일로 이용하였다는 점에서 과거와 같이 여객기의 납치나 탑승객의 인질화를 통한 테러와 구별된다. 또한 그 동안 테러리스트들은 폭탄테러를 위하여 자동차 또는 배를 이용하거나 자신의 몸에 폭탄을 휴대하고 목표물에 돌진하였으나 이번에는 비행기의 연료를 폭탄으로 사용하였다는 점에서 새로운 것이다. 여객기자살테러는 기존에 항공기납치와 자살폭탄테러의 결합으로 볼 수 있다. 또한 이번 테러는 동시다발이라는 점에서 기존

4) 최효찬, 테러리즘과 미디어, 1998 참조

의 테러유형과 구분된다. 그 동안 발생한 테러사건 중에서 동시다발성 사건은 1998년 8월 케냐와 탄자니아 주재 미국대사관에 대한 차량폭탄테러뿐이었다. 그 외에는 모두 단발성의 특정 목표에 대한 테러였다. 하지만 이번 테러는 4개의 목표를 거의 동시에 공격하는 대규모 작전이었다. 이는 테러의 효과를 극대화하는 동시에 성공률을 제고하려는 의도로 이해된다. 이는 테러리스트들의 자금력과 조직력이 과거의 어느 경우보다 거대하기 때문에 가능할 수 있었다.

둘째, 생화학테러이다. 생화학테러란 넓은 의미에서 사람이나 동식물에 해로운 병원성 미생물, 생물체, 독소, 질병매개체를 이용하여 사람을 치사케하거나 무능화하는 테러행위를 말한다. 생물무기의 원료는 천연두, 탄저병, 페스트, 출혈열 등을 일으키는 각종 병원균으로서 미국, 러시아, 이라크, 이란, 북한, 파키스탄 등 10개국이 세균전 설비를 갖추고 있다. 문제는 미사일과 달리 생물무기는 추적 어렵고 생물무기에 의한 피해의 규모나 파괴력은 상상을 초월한다는 것이다. 화학무기의 경우 어느 정도 기술적인 능력이 있는 개인이나 집단이면 대량살상공격에 충분한 양의 화학물질을 획득할 수 있다. 화학무기의 전조물질은 상업적으로 판매되기 때문에 합법적 취득이 용이하며 이를 통해 집단 파괴를 위한 유독성의 화학물질을 만드는 것은 가정집의 지하실에서도 가능하다.<sup>5)</sup> 1994년과 1995년 일본에서 발생한 ‘마츠모토사린사건’과 ‘지하철사린사건’은 ‘움진리교’라는 사이버종교단체가 ‘사린’이라는 맹독가스를 이용하여 자행한 대표적인 생화학테러이다.<sup>6)</sup>

셋째, 사이버공간을 이용한 테러이다. 미래의 테러는 컴퓨터의 사이버공간을 이용한 테러가 될 공산이 크다. 즉 정부기관이나 국방부 그리고 은행이나 공공기업의 전산망을 교란시키거나 정보를 조작해 재난을 일으키는 조직적 테러행위로서 그 기법으로는 전자우편폭탄이나, 서비스거부, 논리폭탄 등이다. 구체적으로 보면 멀리 떨어진 곳에서 사용자 ID나 비밀번호를 알아내는 스누핑과 전산운영권을 장악하는 스푸핑 등의 해킹수법, 통신케이블에서 나오는 전자파를 잡아내 그 안으로 전송되는 정보를 빼내는 ‘벤엑코’수법, 프로그램을 통해 강력한 전자파를 발사하여 전산망을 정지시키는 전자파무기, 강한 전기를 발산하는 전자기 폭탄으로 국가통신망시스템, 전력, 물류, 에너지 등의 사회 인프라

5) 김보환, 테러를 위한 생화학무기의 취득가능성과 방지책에 관한 고찰, 대테러연구, 제22집, 1999, 70-75면

6) 자세한 내용은 제3장 제3절 일본의 대테러관련법제와 기구 참조

를 일순간에 무력화시키는 수법, 컴퓨터 악성 바이러스로 전산망에 침투하여 중요한 정보를 외부로 유출 또는 해당 전산망을 파괴하는 방법 등이 있다.<sup>7)</sup>

넷째, 레이저무기 등을 이용한 첨단테러이다. 이는 레이저총을 통하여 사람의 시력을 상실케하는 테러로서 중국에 의하여 이미 실용화되어져 있는 것으로 알려져 있다.

이와 같은 테러양상의 변화는 좀더 많은 인명을 살상하거나 그 피해의 폭과 정도를 확대하려는데 목표가 있다는 점에서 과거의 테러보다 더욱 가증스럽고 그 예방의 중요성이 강조된다고 할 것이다.

## 2. 테러에 대한 국제법적 대응 - 냉전기

최근 국제테러양상이 전쟁수준의 가공할 파괴력을 가지면서 세계각국은 국가안보위기 관리차원에서 총력대응체계를 갖추기 위해서 대테러관련법규를 제정, 보완하고 전담기구와 기능을 강화하는 추세에 있다.<sup>8)</sup>

20세기까지는 국내정치 목적을 달성하기 위한 국내 테러가 중심을 이루었고 테러의 법적 규제는 국내법 차원에 머물렀다. 그러나 20세기에 이르러 테러범죄의 범인국적국, 피해자 국적국, 범죄발생국, 범인소재국 등이 국제화됨으로써 국제테러의 법적문제가 대두되기 시작하였다. 이에 따라 국제사회도 국제테러를 개별 국가차원을 넘어 공동으로 다루어야 할 필요성을 인식하게 되었고, 국제연맹의 탄생과 함께 조직화되기 시작하였다.<sup>9)</sup> 국제연맹이사회는 1934년 프랑스에서의 유고슬라비아국왕 암살사건을 계기로 1937년 “테러방지및처벌에관한협약”을 채택하였다.

실제로 국제테러가 본격화된 것은 제3세계를 중심으로 탈식민지화 과정에서 테러가 비대칭적 전쟁의 주요수단으로 이용되어 테러가 빈발해진 1960년대부터이다. 처음에는 항공기테러가 주류를 이루어 이에 관한 협약들이 채택되었고, 해상테러, 인질납치 및 폭

7) 백영철, 21세기 신종테러양상과 월드컵대테러방안, 대테러연구, 제24집, 2002, 80면.

8) 미국은 기존의 테러관련법을 강화한 ‘USA PATRIOT ACT2001’을 제정하였고, 영국은 반테러법을 강화한 ‘Anti-Terrorism Crime & Security Act’를 제정하였다. 일본은 ‘테러대책특별조치법’ 제정 및 생물테러처벌을 위한 관련법을 정비하였다.

9) 신각수, 국제법적 관점에서 본 9·11 반테러전쟁, 국제법학회논총, 제47권 제1호, 2002. 6, 121면

발물사용, 핵물질 등 살상효과가 큰 수단에 의한 테러의 등장으로 관련 국제협약이 차례로 채택되었다. 유엔총회는 1972년 결의 3034호를 통하여 국제테러특별위원회를 설치하여 매년 국제테러의 근절을 위한 토의를 하고 있다.

### 3. 테러에 대한 국제법적 대응 - 동서대립구도의 해체이후

특히 국제테러는 1990년대 초 탈냉전 이후 국제평화와 안전을 위협하는 중대한 요소로 등장하였다. 냉전기간 양극구조 하에서 억제되어 왔던 다양한 형태의 갈등이 국가적 무력충돌로 표출되면서 이와 결부된 국제테러의 가능성이 더욱 높아졌다. 유엔총회는 1994년 결의 49/60호를 통하여 “국제테러근절조치에 관한 선언”을 채택하고, 이어 1996년 결의 51/20호를 통하여 “1994년 국제테러근절조치선언을 보완하는 선언”을 채택함으로써 국제사회의 국제테러에 대한 대처를 더욱 강화하였다. 유엔안전보장이사회도 1999년 10월 19일 모든 형태의 국제테러를 규탄하고, 모든 국가에 양자, 다자조약을 통한 국제테러방지 및 처벌협력, 국제테러준비자금조달차단, 테러범에 대한 비호, 난민자격거부, 상호정보협력 등을 촉구한 결의 1269호를 채택하였다.

한편 국제사회는 테러에 대한 법적 규제를 도모함에 있어 모든 형태의 테러를 일괄적으로 다루는 포괄적 접근방식 대신에 테러유형별로 개별적 협약을 통해 규제하는 개별적 접근방식을 취하였다.<sup>10)</sup> 모든 형태의 테러를 포괄하는 협약을 채택하기 위해서는 테러의 포괄적 정의가 필요하지만, 이를 위해서는 이에 상당한 시일이 걸려 당장 시급한 테러방지 및 진압을 꾀할 수 없기 때문이다. 1960년대 말부터 항공기 납치 및 항공기안전을 위협하는 제반 테러행위를 규제하기 위한 동경, 헤이그, 몬트리올협약이 채택된 이래 유엔 및 전문기구에 의해 선박, 해상시설, 납치, 폭탄 등 새로운 유형의 국제테러에 대처하기 위한 협약이 계속 채택되어 현재 12개의 국제테러관련 협약이 있다.<sup>11)</sup>

10) IISS Strategic Comments, “Defining Terrorism : Focusing on the Targets,” Vol. 7, Issue 9, November 2001, p.1.

11) 항공기내범죄 및 기타행위협약, 항공기불법납치억제협약, 민간항공기안전에 대한 불법행위억제협약, 공항에서의 불법적폭력행위억제의정서, 인질억류방지국제협약, 외교관등에대한 범죄예방 및 처벌협약, 핵물질 방호협약, 가소성폭약의 탐지를 위한 식별조치협약, 폭탄테러억제협약, 테러자금조달억제협약, 항해안전에 대한 불법행위억제협약, 플랫폼안전에 대한 불법행위억제의정서 등이며 자세한 내용은 경찰청, 대테

이 협약들은 규율대상에 차이가 있지만 국제테러의 처벌 및 방지에 관하여 거의 동일한 방식을 취하고 있다. 국제테러범죄의 처벌에 있어서는 국제테러행위에 대해 관할권을 가지는 다수 국가간의 관할권경합을 “기소 또는 인도”의 원칙으로 해결하고 있다. 모든 협약당사국은 국내법으로 테러범을 중죄로 처벌하여야 하며 테러범신병을 확보하고 있는 협약당사국은 자국에서 기소하거나 아니면 관할권을 가진 다른 협약당사국에 인도하여야 한다. 그리고 국제테러범에 대해서는 정치범불인도의 원칙이 적용되지 않으며 난민의 지위가 인정되지 않는다.<sup>12)</sup> 따라서 국제테러범은 관할권이 있는 국가들 가운데 어느 한 국가에 의하여 반드시 처벌을 받게 된다.

그러나 유감스럽게도 국제테러범은 해적, 노예거래범과 같은 보편적 관할권이 인정되는 단계까지는 아직 이르고 있지 않다. 국제테러범은 다른 조약상의 범죄와 함께 국제형사법원의 관할범죄로 국제법위원회 초안에 들어 있었으나 기존조약상의 범죄는 동 조약에 의해 규율하는 것이 바람직하고 국제형사법원이 관할하는 집단살해죄, 인도에 반한 죄 및 전쟁범죄만큼 범죄의 중대성이 희박하다는 이유로 법원규정에서 제외되었다.<sup>13)</sup>

한편 국제테러관련 협약들에 있어서 국제테러의 방지를 위한 국제협력은 프로그램적 규정에 머무르고 있다. 테러방지관련 국제협력에 관한 구체적 규정이 없기 때문에 협력의무의 이행은 선언적 단계에 지나지 않는다. 다만 최근 “테러자금조달억제협약”의 채택으로 테러조직의 자금원을 차단하는 예방조치가 현실화됨으로써 진일보하였다. 그러나 다른 중요한 예방수단인 테러정보의 공유는 아직 체계화되지 않은 채 관련국간의 임의적 협조에 의존하고 있어 향후 과제로 남아있다.

#### 4. 테러에 대한 국제법적 대응 - 9·11 테러 이후

9·11 테러이후 유엔총회산하 국제테러특별위원회는 “국제테러에 관한 포괄적 협약”과 “핵테러억제협약”을 성안 중에 있다. 국제테러에 관한 포괄적인 협약은 대부분의 문

리국제협약집, 1999, 참조

12) 난민의 지위에 관한 협약 제1조 F.

13) 조약상의 범죄에 대하여는 규정발효 후 7년 뒤에 개최되는 재검토회의에서 포함여부를 검토하기로 하였다. 규정 제123조 참조

안에 합의하였으나 테러의 정의와 관련하여 민족해방운동과의 관계 및 무력충돌시 군대 활동에의 적용여부를 둘러싼 의견대립으로 최종채택에는 도달하지 못하고 있다. 동 협약안은 테러범죄의 처벌에 대한 국가의 행동지침에 관하여는 이미 발효 중인 국제테러관계 개별협약의 공통요소를 내용으로 하고 있기 때문에 비교적 논란이 적다. 그러나 팔레스타인 문제와 관련 민족해방운동의 정당한 투쟁활동은 테러가 아니며 점령당국의 피점령국내 저항 운동에 대한 과도한 진압행위도 테러라고 보는 아랍국가들은 이를 협약에 반영하려고 하였다. 반면에 서방국가들은 테러의 정의는 협약안 제2조의 테러범죄의 구성요건 규정만으로도 충분하며, 아랍국가들이 제기한 문제들은 이와 직접 관련된 다른 협약에서 다루어야 함을 주장하고 있다.<sup>14)</sup>

동협약이 채택될 경우 국제테러에 대한 정의가 마련됨으로써 국제테러진압을 위한 국제사회의 연대에 기여할 것으로 예상된다. 국제테러와 민족해방운동을 구별하는 테러에 관한 보편적 정의의 채택은 국제테러진압을 구실로 민족자결권을 행사하는 그룹을 탄압할 수 없게 함으로써 반테러 국제전선의 일체성을 제고할 것이다.

다만 테러범죄에 대한 정의가 마련되어도 실제적용은 쉽지 않을 것이다. 동일한 사건에 대하여 테러리즘으로 규정되기도 하고, 단순한 일반범죄로 취급되기도 하며, 다른 시각에서는 애국적인 행위로 평가되기도<sup>15)</sup> 하는 현실에서 보듯이 특정집단을 테러집단으로 분류하는 일은 주관적 입장이 불가피하게 반영되는데 어려움이 있다. 테러단체는 통상 자선단체까지 포함하는 다양한 조직의 결합체이므로 그 조직의 역사 또는 정황을 고려하여 판단하여야 한다. 다만 9·11 사태이후 국제사회는 비교적 광범위한 연계를 인정하여 테러조직의 불법화범위를 확대함으로써 테러단체에 대한 재정지원을 차단하는 방향으로 나아가고 있다.

핵테러의 경우 이미 발효 중인 폭탄테러억제협약의 규제대상에 핵물질, 방사능 물질을 함유한 기폭장치가 포함되어 있기에 부분적으로 국제협약에 의하여 규율되고 있다고 할 수 있다. 사실 1999년 러시아의 제안으로 핵테러억제협약의 채택을 위한 상당한 논의의 진전이 있었지만 제3세계 국가들이 동협약의 적용배제대상으로 군대에 의한 핵사용

14) Report on the Ad hoc Committee Established by G/A Resolution 51/210 of 17 Dec. 1996, 6th Session, G/A Supp. No. 37(A/57/37), pp.1-23.

15) 최진태, 테러, 테러리스트 & 테러리즘, 1997, 17면

을 포함시킨 것은 핵무기의 사용을 합법화하게 된다는 점에서 반대하여 최종타결에 도달하지 못했다.

유엔안전보장이사회는 9·11사건 직후 테러사태를 국제평화와 안전에 대한 위협으로 강력히 규탄하는 결의 1368호를 만장일치로 채택하였다. 동 결의는 종전의 “테러행위”(terrorist act) 대신에 “테러공격”(terrorist attack)을 사용하여 유엔헌장 제51조의 무력공격(armed attack)과 유사한 함의를 주어 단순 테러행위와 차별화하였으며 이를 근거로 유엔헌장상의 개별적, 집단적 자위권을 확인함으로써 미국의 무력응징의 법적 근거를 마련하였다.

이스라엘 조나단 테러연구소는 1979년 회의에서 “테러리즘은 정치적 목적을 가지고 공포심을 불러일으키기 위하여 무고한 제3자를 고의적이며 조직적으로 살해하고 불구자로 만들며 협박하는 것”으로 정의하였다.<sup>16)</sup> 게릴라는 정규군과 대항해서 전투를 수행하는 비정규군인이라는 측면에서 테러리스트들과 구별된다.<sup>17)</sup> 테러리스트들은 방위력이 없는 민간인을 공격대상으로 한다는 측면에서 더욱 국제범죄적 측면이 강조된다.

국제사법법원은 1986년 니카라과사건에 대한 판결에서 무력공격에 대해 다음과 같은 견해를 표명하였다. “무력공격은 국제적 경계선을 넘는 정규군의 행동 뿐 아니라 정규군에 의해 수행되는 현실적 무력공격에 해당할 정도의 중대성을 가진 무력행동을 타국에 대해 행하는 무장한 단체, 집단, 비(非)정규병 또는 용병의 어떤 국가에 의한 또는 어떤 국가를 위한 파견이나 그와 같은 행위에 대한 당해 국가의 실질적 관여이다.” 9·11 테러행위는 이 같은 무력공격의 정의에 해당한다고 보기 어렵다. 그러나 미국은 1984년 리비아폭격에 소위 pin-pricks tactics(침봉전술)을 적용하여 미국에 의한 리비아공습을 무력적 자위권행사로 정당화하였다. 침봉전술은 1960년대 개발된 이론이다. 테러행위는 그 내재적 성질로 인해서 은밀성 및 야행성을 지니지 않을 수 없으며 바로 이러한 이유에서 작은 그룹이 한 단위가 되어 치고 빠지는(hit and run) 전술을 사용하며 그 효과를 극대화하기 위하여 이 같은 전술을 되풀이하게 된다. 이와 같은 성격을 갖는 테러행위는 개개의 행위를 두고 보면 아무것도 아니지만 그 전체를 두고 보면 무력공격에 해

16) 이장희외 공저, 테러리즘에 대한 법적조명과 그 대응방안, 2002.4, 11면

17) 게릴라전과 테러리즘의 비교와 관련해서는 최진태, 앞의 책, 20-22면 참조

당한다고 보는 것이다.<sup>18)</sup>

1999. 12. 17 유엔총회의 결의(54/164)가 규정한 바와 같이 테러리즘은 인권과 기본적 자유, 그리고 민주주의를 파괴하며 국가의 영토적 통일성과 안전을 위협할 뿐 아니라 정부의 안정을 침해하고 다원적인 시민사회의 기초를 훼손하며 경제, 사회적 발전을 저해하는 행위이다. 나아가 2001. 9·11. 미국에서 일어난 테러행위에 대하여 같은 달 28일 유엔안전보장이사회가 채택한 결의(1373)가 규정한 바와 같이 대량살상을 수반하는 일련의 테러행위는 유엔헌장이 규정한 바, 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성하고 있다.

국가는 이와같은 테러행위를 예방하고 테러행위를 진압하며 테러행위로 인한 피해를 신속하게 구제함으로써 모든 사람의 생명과 신체의 안전 및 재산을 보호할 의무가 있으며 그 의무를 효율적, 체계적으로 수행하기 위하여 국내에서는 물론이고 국제적으로 필요한 조치를 취할 책임이 있다.

테러행위로부터 모든 사람의 생명과 신체의 안전, 그리고 재산을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취할 국가의 책임은 단지 테러행위를 범죄로 규정하고 사법기관 및 군대를 통하여 이를 처벌 또는 진압하는 것에 한정되어서는 안된다. 마약통제 및 범죄예방을 위한 유엔사무소(UN Office for Drug Control and Crime Prevention)의 테러예방국(The Terrorism Prevention Branch)에 의하면 테러를 예방하고 진압하기 위한 국가의 조치는 다음과 같은 영역에 걸쳐 체계적, 종합적으로 시행되어야 한다.

첫째, 테러행위를 유발할 수 있는 정치적 불안요소를 해소하고 분쟁을 평화적으로 해결할 수 있는 제도를 도입하는 등 정치적 조치

둘째, 고용의 확대, 차별방지를 위한 제도도입, 빈곤퇴치정책, 테러행위에 대한 자금조달수단의 차단과 같은 사회경제적 조치

셋째, 인권을 존중하는 가치관의 보급과 교육, 불만집단에 대한 표현의 자유보장, 테러반대 캠페인과 같은 심리, 교육적 조치

넷째, 테러행위를 진압하기 위한 군사적 조치

다섯째, 테러의 예방과 수사, 처벌을 위한 입법 및 사법적 조치

18) Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford Univ. Press, 2000, p.107.

여섯째, 경찰과 행정기관의 테러대책능력강화  
 일곱째, 대테러 정보수집 기술과 방법의 향상 및 정보교환, 조기경보체제의 구축 등  
 정보관련 조치

2001년의 유엔안전보장이사회의 결의1373은 테러행위에 대하여 각국에 다음의 조치를  
 취할 것을 요구하고 있다.

첫째, 테러행위에 대한 자금조달을 예방하고 진압하기 위한 조치  
 둘째, 테러집단의 충원 등 테러행위에 개입된 단체나 개인을 지원하는 일체의 행위금  
 지. 다른 나라와의 정보교환을 통하여 테러행위에 대한 조기경보를 제공하는 조치, 테러  
 행위에 대한 비호금지, 테러행위자 등의 이동저지

셋째, 테러행위에 대한 정보교환 등 국제협력, 테러관련 국제조약과 의정서의 비준 및  
 이행

테러의 예방과 진압, 수사과 처벌을 위한 국가의 조치는 필연적으로 그 대상이 되는  
 사람은 물론 일반인들에 대하여 직접 또는 간접으로 국가권력을 행사하게 되며, 그 과정  
 에서 인권을 침해할 가능성을 내포하고 있다. 특히 유엔의 테러와 인권에 관한 특별보고  
 관의 보고에<sup>19)</sup> 의하면 테러는 무고한 민간인을 향한 무차별적인 살상을 동반하는 경우  
 가 많아 일반대중에게 공포와 두려움을 갖게 하며 국가권력 역시 테러에 대응하는 과정  
 에서 과도한 물리력을 사용하여 인권을 침해하게 되는 경향을 나타내고 있다. 때로는 테  
 러를 저지르는 측에서 국가의 과민한 반응과 인권침해를 일으키도록 유도함으로써 테러  
 와 인권침해가 악순환을 일으키면서 상승작용을 하여 대규모인권침해를 야기하는 경우  
 도 발생한다.

유엔인권위원회가 국가의 대테러대책은 국제인권법에 엄격하게 일치해야 한다고 거듭  
 선언한 것처럼<sup>20)</sup> 국가는 테러행위를 예방하고 진압하며 처벌하는 과정을 포함하여 국가  
 권력을 행사하는 과정에서 세계인권선언과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약등  
 국제인권법이 보장한 실체적 및 절차적 인권을 보장해야 할 책임이 있다. 국제인권규약

19) E/CN.4/Sub.2/1999/27,7, June 1999, para.24

20) Commission Resolution 2000/30; 2001/37

제2조 제1항은 규약의 당사국에 대하여 그 관할권 하에 있는 모든 개인에 대하여 어떠한 종류의 차별도 없이 국제규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 의무를 부과하고, 제2항은 “현행의 입법조치 또는 기타 조치에 의하여 아직 규정되어 있지 아니한 경우. 이 규약에서 인정되는 권리들을 실현하기 위하여 필요한 입법조치 또는 기타 조치를 취하기 위하여 자국의 헌법상의 절차 및 이 규약의 규정에 따라 필요한 조치를 취할” 의무를 부과하고 있으며 제3항은 국제규약에서 인정되는 권리 또는 자유를 침해당한 사람에 대하여, 그러한 침해가 공무집행중인 자에 의하여 자행된 것이라 할지라도 효과적인 구제조치를 받도록 확보하고(a), 구제조치를 청구하는 개인에 대하여 권한있는 사법, 행정 또는 입법당국 또는 당해 국가의 법률제도가 정하는 기타 권한있는 당국에 의하여 그 권리가 결정될 것을 확보하고 또한 사법적 구제조치의 가능성을 발전시키며(b), 구제조치가 허용되는 경우, 권한 있는 당국이 이를 집행할 것을 확보할 의무(c)를 지고 있다. 따라서 국가는 대테러대책의 수립에서 집행에 이르기까지 모든 과정에서 첫째, 불합리한 차별을 해서는 안되며, 둘째, 입법·사법·행정의 모든 조치를 통하여 국제인권법에 정한 실체적 및 절차적 인권을 보장하여야 하며, 셋째, 권리침해에 대하여 사법적 구제조치를 중심으로 한 효과적인 구제조치를 제공할 의무가 있다.

### 제3절 연구의 목적

그 동안 우리나라는 테러가 미국, 이스라엘 등 특정국가에서만 있을 수 있는 일로 생각해 왔고 심각한 위협으로 받아들이지 않았다. 그러나 이러한 상황은 다음과 같은 이유에서 근본적으로 변화할 것으로 예상된다. 첫째, 여러 해 동안 미국을 대상으로 테러사건을 주도했던 “알카에다”조직이 친미, 대테러전 참전국에 대하여 보복테러를 수행할 것임을 공언한 바 있다.<sup>21)</sup> 둘째, 우리나라는 미, 아프간 전쟁에 지원군을 파병하였고, 국내에는 이들이 노리는 미군과 관련시설이 전국에 산재해 있다. 셋째, 우리나라는 매년 여러 차례 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 아프간 전쟁의 참전국들이 포함되는 국제행사를

21) 2002년 10월의 인도네시아 발리에서의 테러사건은 이러한 고정관념을 완벽하게 붕괴시키는 것이었다.

개최하고 있어 과거와 달리 테러의 가능성이 높아진 상태이다.<sup>22)</sup>

따라서 이 연구는 9·11 테러 이후 국제테러에 대한 세계각국과 국제연합의 테러대응 법제정비의 현황을 중점적으로 고찰하고 이를 바탕으로 현재 우리나라 국회에 상정되어 있는 “테러방지법”(안)의 내용을 검토하여 우리나라에 있어 효과적인 대테러기구운영을 위한 법제의 정비방안을 모색하는데 목적이 있다.

---

22) 실제로 영국의 Janes Intelligence Review 2002. 1월호와 미국의 Washington Post 2002. 1. 11일자는 ‘알카에다’의 다음 테러대상국으로 월드컵을 공동개최하는 한국과 일본이 될 가능성이 있다고 보도한 바 있다.

## 제2장 우리나라 대테러관련 법제의 현황과 문제점

### 제1절 우리나라의 테러발생가능성

우리나라에서의 테러발생가능성은 다음의 주체들에 의한 것으로 분류할 수 있다.

첫째, 북한에 의한 테러가능성이다. 현재까지 우리나라에서 발생한 테러는 북한에 의한 것이 전부이다. 1.21 청와대기습사건, 김포공항폭파사건, 아웅산폭파사건, KAL기 폭파사건 등 국가안보와 관련된 주요테러사건이 북한 측에 의하여 자행되어 왔다.

하지만 북한은 9·11 테러사건 이후 국제연합주재 북한대표부 대사가 국제연합총회의 ‘국제테러리즘 근절을 위한 조치’회의에서 테러에 대한 유감과 테러리즘 및 이를 지원하는 행위에 대하여 지속적인 반대입장을 유지해 왔다고 선언한 바 있다. 또한 그 동안 가입하지 않고 있던 “테러자금조달억제에관한국제협약”과 “인질억류방지에관한국제협약”에 서명하였다.

물론 이러한 북한의 반테러선언이 북한에 의한 테러발생가능성을 완전히 배제하는 것은 아니다. 다만 6.15 남북공동선언 이후 남북관계의 개선 등에 의하여 북한에 의한 직접적인 테러보다는 간접적인 테러의 가능성이 남아있다고 보아야 할 것이다. 그리고 이러한 북한에 의한 테러가능성과 이에 대한 정보수집 및 수사는 기존의 국가정보원법 등에 의하여 이루어질 수 있는 것이다.

둘째, 주변국인 일본의 극우파와 중국에 있는 조선족에 의한 테러가능성이 있다. 일본의 군비증강에 편승하여 일본의 극우파들은 민족적 우월의식을 가지고 국내에 잠입하여 폭력이나 테러를 저지를 수도 있으며 움진리교와 같은 광신적 종교집단 또한 한국입국의 편의성에 의하여 한국에 입국한 후 테러행위를 할 가능성을 점칠 수 있다. 또한 중국에 있는 조선족들은 정치적 또는 경제적 문제, 그리고 한국인들의 행동에 대한 복수심 등으로 납치, 폭력, 그리고 암살까지도 저지를 가능성이 있다.<sup>23)</sup>

셋째, 반미(反美)국가의 국민이나 그 추종세력들이 한국에 입국하여 한국정부나 한국민 또는

23) 이황우, 한국에서의 테러발생가능성과 대처방안, 대테러연구 제24집, 2002, 159면

주한 미국정부시설이나 미국인에 대하여 테러를 할 가능성이 있다. 미국의 아프간공격과 이라크 공격 등으로 반미적 회교권국가들에서 다시 반미정서가 강화되고 있는 현실에서 이들의 추종세력이 미국의 대테러전쟁을 지원하고 있으며 다수의 미군과 시설 그리고 미국계 민간기업이 산재하고 있는 한국은 그들에 의한 테러대상이 될 가능성이 있다. 2002년 10월에 발생한 인도네시아의 발리테러나 이후 필리핀에서 발생한 테러는 모두 반미 회교단체에 의하여 이루어진 행위로서 이들이 한국내에 잠입하여 테러를 할 가능성이 상존함을 확인토록하는 사건이었다.

넷째, 국내의 불만세력에 의한 테러가능성이다. 정부의 대내정책은 물론이고 대외정책에 불만을 가지고 있거나 상대적 박탈감을 느끼고 있는 개인이나 집단에 의하여 우리나라의 국민이나 시설 뿐만 아니라 외국의 시설 및 외국인에 대한 테러가능성이 있다. 우리나라는 1998년 IMF 이후 국민간의 빈부 차이가 확대되어 부유층을 상대로 한 일반범죄의 발생이 사회문제로 제기되고 있다. 또한 미국에 대한 반감을 가지고 있는 국민들에 의하여 우발적인 미군관련 시설과 인명에 대한 테러의 가능성도 배제할 수 없다. 이들에 대한 테러예방은 국제법상 우리나라내에 있는 외국인의 보호의무 및 우리나라에 주재하는 외국시설에 대한 보호의무를 이행하기 위하여 적극적으로 이루어져야 한다.

## 제2절 국가대테러활동지침

### 1. 개 관

우리나라는 86아시안게임과 88올림픽에 대비하여 82년에 ‘국가대테러활동지침’<sup>24)</sup> 제정·시행해 왔다. 동 훈령은 국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 것으로서 그 적용에 있어 통합방위법과 적용의 경합이 생길 수 있는 내용을 포함하고 있다. 이는 동 훈령이 대통령령의 형식이 아닌 법률의 입법형식을 갖추고 있어야 함을 반증하는 것이다. 더욱이 동 훈령이 대테러업무와 관련된 대책기구, 사건대응조직, 예방 및 대응활동, 관계기관별 임무를 규정하고 있음을 고려하면 입법형식

24) 1982년 1.21. 대통령훈령 제47호로 제정되었으며, 1997년과 1999년 두 차례에 걸친 개정이 있었다.

상 문제점이 분명해진다. 또한 동 훈령은 국가대테러 업무체제와 군·경특공대 설치 등 행정조직간의 권한분배 및 행정절차를 규정한 것으로 국가위기관리 차원에서 테러에 대응하는 데에는 한계가 있다는 지적이 되어왔다. 형법의 개정을 통한 테러대응은 신종테러규정 추가, 테러자금의 조달을 예방하기 위한 규정마련, 테러범죄에 대한 양형을 가중이라는 측면에서는 의미가 있겠지만 테러대응조직정비와 테러근절을 위한 국제공조라는 문제는 해결할 수 없기 때문에 새로운 테러방지법의 입법이 국가정보원에 의하여 추진되어 왔다. 하지만 이러한 형태의 입법타당성에 대하여는 많은 의문이 제기되고 있다. 왜냐하면 현재 한국의 경찰력, 특히 정보력은 대단한 수준에 올라와 있어 그 정도가 지나치다는 비판이 제기되어 있을 정도이며, 경찰내부에 대테러특수부대들이 조직되어 있는 등 충분한 방어시스템이 구축되어 있다.<sup>25)</sup> 만약 새로운 테러의 유형으로 인한 국가대응시스템의 강화가 필요하다면 경찰특공대와 같은 조직의 장비와 시설, 그리고 인력을 보강하여 그 임무수행의 효율성을 제고하면 될 것이다. 현재 우리나라는 남북관계의 특수성으로 인하여 이미 충분한 대테러관련 법제시스템을 가지고 있다. 예컨대 각종 치안 및 안보관련법, 대북관련법, 형사법, 기타 특별형법 등을 가지고 있어 테러대응을 위한 새로운 입법을 한다면 기존의 국가정보원 중심의 법제를 좀더 민주적 통제가 가능한 경찰 중심의 법제로 체제를 개편하는 입법이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 테러 등에 대한 정의의 광범성

대테러 관련 현행 법령이라고 할 수 있는 국가대테러활동지침은 정치적·사회적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 달성하거나 상징적 효과를 얻기 위하여 계획적으로 행하는 다음과 같은 행위를 테러행위로 정의하고 있다. 즉 첫째, 국가요인 및 그 가족, 각계 주요인사, 외국요인, 주한외교사절, 해외체류 외교관·유학생·상사원·취업근로자 및 해외여행자 등의 납치·암살, 둘째, 국가중요시설, 다중이용시설, 재외공관 및 기업체, 주한 외국시설의 점거·방화·폭파, 셋째, 항공기·선박·열차·차량 등 교통수단의 납치·폭파, 넷째, 폭발물·충기류·유해화학물질 및 기타 고성능 무기를 이용한 무차별

25) 이계수, 정부의 테러방지법안에 대한 의견서, 민주법학 제21호(2002), 385면

인명살상, 다섯째, 컴퓨터 통신망을 이용한 정보조작 및 전산망 파괴, 여섯째, 기타 우리나라 또는 국민에 대한 폭력 등 불법행위 등이다.

테러에 대한 이러한 정의는 국내테러와 국제테러를 구분하고 있지 못하고, 그 적용범위가 너무 광범위하여 테러관련 수사의 대상과 일반범죄수사의 대상 간에 혼란이 발생할 수 있다. 이는 동 훈령에 의하여 대테러범죄에 대하여 주도적 대응기관으로서 역할을 하고 있는 국가정보원<sup>26)</sup>의 권한을 정하고 있는 국가정보원법 등에 위반하여 국가정보원의 수사권한 및 정부조직통제권을 확대강화하는 것으로서 법체계상의 저촉문제가 발생하며 상위법에 위반되는 내용을 포함하고 있어 위임입법의 범위를 초과한 법령이라는 지적이 가능하다.

또한 동 훈령은 테러사건을 “중대사건”과 “경미사건”으로 구분하고 있다.<sup>27)</sup> 즉 국가안보차원에서 총체적으로 대처해야할 만큼 국가안보에 직접적인 영향을 초래할 수 있는 규모와 성격을 가지고 있는 중대사건에 대하여는 대테러대책위원회(이하 대책위원회)가 관할하고, 중대사건에 이르지 않은 규모와 성격의 사건은 대테러실무위원회(이하 실무위원회)가 관할하도록 하고 있다. 하지만 실무위원회는 대책위원회와 별개의 기관이 아님에도 불구하고 역할을 분리하여 국가적인 차원에서의 테러대응에 한계가 있을 수 있으며, 구체적인 테러사건이 발생한 경우 그 성격이 중대사건인지 아니면 경미사건인지에 대한 판단의 주체가 지정되어 있지 않아 신속한 대응에 장애가 될 수 있다. 더욱이 실무위원회의 위원장은 행정자치부장관으로 하고 있으면서 지역대테러실무위원회의장은 국가정보원 해당 지역 관할지부의 장이 맡도록 하여<sup>28)</sup> 체계적인 조직운영에 한계가 있을 수밖에 없다.

### 3. 테러대응기구 및 조직의 비효율성

동 훈령은 대테러활동의 기본지침으로 국가의 대테러업무를 효율적으로 수행하기 위하여 범국가적 종합대책을 수립하고 지휘 및 협조체제를 단일화한다고 하고 있으나 본문에서는 대책본부의 국내사건대책본부, 국외사건대책본부, 항공기사건대책반 그리고 실

26) 미국의 경우 12개 대도시의 관계기관협의회의 주도권을 연방수사국(FBI)이 가지고 있다.

27) 국가대테러활동지침 제2조 5항, 6항

28) 동 훈령 제11조 제2항

무위위원회, 현장지휘소, 공항·항만 보안대책협의회, 합동조사반 등 매우 복잡다양한 대테러기구를 두고 그 책임자를 국무총리, 행정자치부장관, 외무부장관, 국가정보원장, 건설교통부장관, 국방부장관, 해양수산부장관, 지역국가정보원장, 관할지방경찰청장 등으로 다르게 지정하고 있어 테러사건이 발생하면 현장지휘소장은 대책위원회, 실무위원회, 사건관할기관, 국가정보원 등 최소한 4곳에 각각 보고를 하여야 한다. 특히 동 훈령은 관계기관간 대테러업무의 유기적인 협조와 경미사건에 대한 대응대책의 결정등을 위하여 ‘대테러실무위원회’를 설치하고, 그 위원장으로 행정자치부장관을 지명하고 있다. 하지만 지역대테러실무위원회의 설치에 관한 규정에서는 지역실무협의회 의장을 ‘국가정보원 해당지역 관할지부장’으로 정하고 있어<sup>29)</sup> 대테러 대응조직 구성에 있어 지휘권의 일관성을 상실하고 있으며, 미국의 경우 지역테러대응기구를 FBI가 지휘하도록 하고 있는 것과 대비된다. 이를 개선하기 위해서는 동 훈령의 제5조 제3항에서 대책위원회의 간사를 기획 및 정보담당으로 국가정보원 6국장, 국내사건 담당으로 경찰청 차장, 국외사건 담당으로 외교통상부차관보 등을 규정하고 있는 취지를 살려 테러사건과 관련한 대응조직에 있어 국가정보원은 “기획 및 정보”만을 담당하도록 하여야 할 것이다.

또한 어떤 사건에 대하여 동 훈령과 통합방위지침의 적용여부가 불분명한 사건이 발생한 경우에는 사건성격이 명확히 판명될 때까지 통합방위지침에 의한 대응활동과 동 훈령에 의한 대테러활동을 병행하여 수행하도록 하고 있다. 하지만 이에 따르면 사건의 성격판단의 주체가 불분명하고 동일한 조직단위에 대한 지휘권자가 달라질 수 있어 혼란이 발생할 수 있다.<sup>30)</sup> 따라서 국내에서 일어난 사건에 대하여는 일단 행정자치부 장관이 대책위원회의 국내사건대책본부장으로서 동 훈령에 의하여 대응하도록 하여야 할 것이다.

### 제3절 기타 대테러관련법령

테러대책과 직접 또는 간접으로 관련된 행정, 정보, 경찰, 형사사법 및 군사에 관한 국내법령은 다음과 같다.

29) 동 훈령 제11조 제1항, 제2항

30) ‘하나의 전장(戰場)에는 한 사람의 지휘관만이 있어야 한다’는 것은 비상상황대처에 있어 기본상식이다.

## 1. 2002년 월드컵대회지원법

2002년 월드컵대회지원법 제23조와 동법 시행령 제20조는 월드컵대회를 위한 안전조치를 규정하고 있으며 이에 따른 안전대책위원회를 설치, 운영하도록 하면서 그 위원장은 국가정보원장이 겸하도록 하였다.

한편 군대도 관련법령에 의하여 테러의 예방과 진압을 위하여 필요한 기능을 수행할 권한을 가지고 있으며 필요한 조치를 할 수 있도록 조직화되어 있다. 국군기무사령부는 군사보안 및 방첩에 관한 사항, 군사법원법 제44조 제2호에 규정된 범죄의 수사에 관한 사항과 군 및 군과 관련이 있는 첩보의 수집, 처리에 관한 업무를 수행하는 과정에서 대테러에 관한 업무도 수행할 권한을 가지고 있다.

## 2. 통합방위법

통합방위법은<sup>31)</sup> 이 법안이 대상으로 하고있는 “통합방위사태”<sup>32)</sup>에 대응하기 위하여 군과 경찰, 국가기관과 지방자치단체, 향토예비군, 민방위대, 일정한 범위의 직장 등 국가의 모든 “방위요소”를 통합하여 관리할 수 있도록 체제를 구축하고 권한을 부여하고 있다. 즉 조직적으로는 중앙통합방위협의회, 지역통합방위협의회, 직장통합방위협의회를 설치·운영하는 동시에 통합방위본부, 통합방위지원본부 등을 설치하게 하고(제8조, 제9조), 통합방위사태가 선포될 경우, 지상, 해상, 공중에서 통합방위작전을 수행할 수 있게 하며(제13조), 통제구역 설정(제14조), 대피명령(제15조), 국가중요시설의 경비, 보안 및 방호(제15조의 2), 보도통제(제16조), 취약지역관리(제17조), 검문소의 운영(제17조의 2) 등의 조치를 할 수 있도록 정하고 있다. 특히 거동수상자를 검문, 검색할 수 있는 권한을 부여하였을 뿐만 아니라 필요시 동행요구권을 행사할 수 있게 하는 등 광범위한 권한을 부여하고 있다(제13조 제4항 및 시행령 제19조). 하지만 엄격한 의미에서 통합방위법은 평시에 적용되기보다 전시 또는 준전시에 적용되는 법으로서 평시 공공질서유지임무는 경찰의 소관사항이다.<sup>33)</sup>

31) 1997. 1. 13. 법률 제5264호, 일부개정 2001. 12. 29 법률 제6548호.

32) 테러행위로 인하여 발생한 사태를 포함하는 것으로 해석된다. 왜냐하면 국내테러는 잠정적인 의미에서 ‘적’으로 표현되는 북한에 의한 테러로 예상되고 있기 때문이다.

33) 이계수, 정부의 테러방지법안에 대한 의견서, 민주법학 제21호(2002), 390면

### 3. 형사관련법

또한 테러행위를 처벌하기 위한 형사법 역시 다수 존재한다. 각종 테러행위를 범한 자는 형법, 폭력행위등처벌에관한법률, 군형법, 항공법, 항공기운항안전법, 철도법, 유해화학물질관리법, 원자력법, 전기통신사업법, 군사시설보호법 등 관계법률에 규정된 형에 처하도록 하고 있다.

형법상 구체적인 관련규정은 형법 제107조(외국원수에 대한 폭행 등), 제108조(외국사절에 대한 폭행 등), 제136조(공무집행방해), 제172조(폭발성물건과열), 제172조의 2(가스·전기 등 방류), 제173조(가스·전기 등 공급방해), 제179조(일반건조물 등에서의 일수), 제185조(일반교통방해), 제186조(기차, 선박 등의 교통방해), 제192조(음용수의 사용방해), 제193조(수도음용수의 사용방해), 제258조제1항(중상해), 제259조 제1항(상해치사), 제261조(특수폭행), 제262조(폭행치사상), 제278조(특수체포, 특수감금), 제281조제1항(체포감금 등의 치사상), 제284조(특수협박), 제289조(국외이송을 위한 약취, 유인, 매매) 및 제367조(공익건조물파괴) 내지 제369조(특수손괴)의 죄 등이 있다.

우리나라 형법은 속지주의, 기국주의(제2조, 제4조), 속인주의(제3조) 및 보호주의(제5조, 제6조)를 규정하고 있다. 이에따라 범행지가 우리나라이거나, 테러범죄자가 우리나라 사람이거나 테러행위로 인하여 우리나라 사람이나 우리나라의 법익이 침해되었다면 우리형법을 적용하여 처벌할 수 있다. 그러나 보편주의에 관한 규정은 없기 때문에 위의 어느 것에도 해당되지 않는 테러행위, 즉 외국에서 외국인이 외국의 법익을 침해하는 테러행위를 한 후에 그 행위자가 우리나라에 도피하여 우리나라에서 검거되는 경우 우리나라에서 수사 및 재판권을 행사할 수 없다. 이 경우 테러관련 국제협약의 추제는 범죄인 소재지국도 관할권을 갖는다고 하고 있다. 우리나라도 이러한 국제법의 규정에 따라서 테러범죄에 대한 세계주의적 처벌규정을 마련하여야 한다.<sup>34)</sup> 예컨대 독일형법 제6조는 제129조에서 규정하고 있는 테러행위 중에서 제220조의 a(민족모살), 제310조의 b(핵에너지폭발), 제311조(폭약폭발의 초래), 제311조의 a(이온화광선의 악용), 제316조의 c 제1항(항공교통에 대한 공격) 또는 구속력있는 국가간의 조약에 의하여 소추되어야

34) 손동권, 테러범형사처리에서의 문제점, 대테러연구, 제22집, 1999, 97면

할 범죄에 대하여는 자국의 이익과 아무런 관련이 없다고 하더라도 보편주의 원칙에 근거하여 처벌하도록 규정하고 있다.

군형법상의 관련규정은 제54조(초병에 대한 폭행, 협박)내지 제58조(초병에 대한 폭행 치사상)의 죄이며, 항공법상의 관련규정은 제156조(항공상 위협발생 등의 죄)의 죄, 항공기운항안전법상의 관련규정은 제11조(항공기운항저해죄)의 죄가 있다. 또한 철도법 제80조(시호기 등에 대한 벌칙), 제81조(직무집행방해에 대한 벌칙) 및 제85조(발포하거나 돌 등을 던진 자에 대한 벌칙)의 죄; 유해화학물질관리법 제45조(벌칙)의 죄; 원자력법 제115조(벌칙)의 죄, 전기통신사업법 제69조 제2호(벌칙)의 죄; 군사시설보호법 제14조(벌칙) 등이 테러에 관련하여 적용되고 있다.

범죄수괴은닉의규제 및 처벌 등에 관한 법률은 테러행위와 관련된 범죄로 인한 수익의 은닉, 가장, 수수 등을 적발, 처벌할 수 있게 하고 있으며, 특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률은 테러행위와 관련된 금융거래정보를 추적하여 처벌할 수 있게 하기 위하여 금융정보분석원을 설치하는 등 테러행위자나 단체의 자금을 차단하기 위한 조치를 하고 있다.

#### 4. 범죄인인도법

범죄인인도법은 모든 종류의 테러범죄에 대하여 외국으로부터 범죄인의 인도청구가 있을 경우 법원의 인도심사절차를 거쳐 인도할 수 있게 함으로써 테러행위자의 수사 및 처벌을 위한 국제협력체제를 구축하고 있다.

우리나라는 조약체결국가에 대한 형사사법공조의무를 규정한 헤이그협약, 뉴욕협약, 몬트리올협약, 인질협약에 가입하고 있다. 형사법공조를 위한 다자간 조약 외에 호주, 미국, 캐나다, 프랑스 등 9개국과 양자조약도 체결하고 있다. 그리고 국제협약의 가입에 따른 국내입법조치의 일환으로 국제형사사법공조법을 입법하였다. 국제형사사법공조법의 제38조는 국제형사경찰기구인 인터폴 경로에 의한 수사협조에 대하여 규정하고 있다. 동 조는 행자부 장관이 독자적으로 할 수 있는 수사협력의 범위를 국제범죄의 정보 및 자료교환, 국제범죄의 동일증명 및 전과조회, 국제범죄에 관한 사실확인 및 그 조사에 제한하고 기타의 수사협력은 국제형사사법공조법의 규정에 따르도록 하였다. 그런데 테러

범죄와 같은 조직범죄에 대해서는 신속하고 광범위한 수사공조가 이루어져야 한다. 이를 충족시키기 위해서는 이미 전세계적으로 조직화되어 있는 인터폴을 통한 수사공조가 가장 효과적이다. 그럼에도 우리나라의 국제형사사법공조법은 경찰이 독자적으로 인터폴을 통하여 수사할 수 있는 범위를 엄격하게 제한하고 있어 효율적인 테러범죄수사에 장애가 될 수 있다. 따라서 인터폴을 통한 국제테러범죄 수사에 있어 경찰의 독자성을 확대 보장하여야 한다.<sup>35)</sup>

이와같은 현행법과 제도는 테러행위에 관한 정보의 수집, 분석 배포에서부터 테러행위의 예방과 진압, 수사와 처벌을 위하여 다양한 국가기관에 전문적 기능을 부여하고 있을 뿐 아니라, 중대한 테러사태에 대비하여 군을 포함한 국가기관 및 지방자치단체, 경찰, 향토예비군, 민방위대, 직장 등을 포괄한 통합적인 체제를 구축하고 광범위한 권한을 부여하고 있다.

형사법에서는 다양한 종류의 테러행위를 범죄로 규정하고 형사처벌하게 하면서 테러행위로 인한 범죄수익은 물론 테러행위자나 단테의 금융거래 등을 조사하여 그 자금을 봉쇄할 수 있는 제도를 마련하고 있을 뿐 아니라 국제협력을 위한 제도도 마련하고 있다.

## 5. 현행법제에 대한 평가

유엔 인권위원회는 국가의 대테러대책이 국제인권법과 일치할 것을 요구하고 있다.<sup>36)</sup>

이는 테러행위를 예방, 진압 및 처벌하는 과정에서 인권을 침해할 수 있는 소지가 많기 때문이다. 테러예방을 위한 국가권력의 행사과정에서 세계인권선언과 국제인권규약 등이 규정하고 있는 인권이 침해될 수 있기 때문이다. 그러나 테러행위를 예방, 진압 및 처벌하기 위해 국가권력을 행사하는 과정에서 인권을 보호하고 침해된 인권을 구제하기 위한 국내법과 제도는 전반적으로 국제인권법이 정한 수준에 미치지 못하는 것으로 평가된다.<sup>37)</sup>

특히 문제점으로 지적되는 주요내용은 첫째, 경찰력의 행사가 전반적으로 과도하여 국

35) 손동권, 앞의 논문, 114면

36) Commission Resolution 2000/30 ; 2001/37.

37) 신의기, 테러리즘 관련법제 정비방안, 2002, 177면

제인권규범에 위반되며, 둘째, 범죄피의자에 대한 구속수사기관이 지나치게 장기간이고, 셋째, 범죄수사과정에서 변호인접견권의 보장 등 피의자의 인권보호장치가 미흡하며, 넷째, 국가보안법 등 국제인권조약이 보장한 인권을 침해하는 내용들이 포함된 형사법이 다수존재한다는 것이다.

이러한 내용들은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약에 따라 설치된 인권이사회<sup>38)</sup> 고문 및 그밖의 잔혹하고 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약에 의하여 설치된 고문방지위원회 등의 국제기관이 대한민국정부가 제출한 국가보고서를 심사한 후 발표한 의견들에서<sup>39)</sup> 지적된 바 있다. 따라서 우리 정부는 이러한 권고에 따라 국내법과 제도, 관행을 개선할 책임이 있다.

## 제4절 대테러관련 조직기구

### 1. 조직기구개관

테러관련법령에 의하면 치안의 유지 및 범죄의 수사에 대한 수사와 기소를 통하여 테러행위를 예방하고 수사, 진압 및 처벌하는 일반적 기능을 가진 경찰과 검찰 외에 다음과 같이 다양한 국가기관이 테러대책을 수립, 집행할 책임과 권한을 가지고 있다.

- 가. 대검찰청(공안부 공안기획관) : 국제테러범죄조직과 연계된 위해사범 및 방해책동의 사전차단
- 나. 법무부(출입국관리국) : 출입국관련 대 테러 및 경호안전대책지원
- 다. 건설교통부(항공국) : 항공기의 피납방지대책 및 대테러 예방대책수립
- 라. 관세청(조사감시국) : 총기류, 폭발물 등 테러관련 물품의 반입방지
- 마. 해양경찰청(경비구난국) : 해상에서의 테러예방 및 진압
- 바. 국가정보원 : 테러조직에 관한 국내외의 정보수집, 작성 및 배포

38) CCPR/C/79/Add.6, 25 September 1992; CCPR/C/79/Add.114, 1 November 1999.

39) Initial Reports of States Parties due in 1996: Republic of Korea, 30/05/96. CAT/C/32/Add.1

사. 외교통상부 : 국외에서의 중대사건에 대한 종합상황과악 및 보고

국내에서 테러사건이 발생한 경우 직접적인 대응조직으로는 경찰특공대, 707부대, 해군 SEAL팀 등이 있다.

경찰특공대(868부대)는 1983년 경찰청에 의해 창설되었으며, 특수부대 출신자로 구성되어 있다. 평시 주요인사 경호와 폭발물 처리 등의 임무를 수행하며 테러사건이 발생하면 최우선적으로 투입된다. 테러범의 제압보다는 요인이나 인질, 주요시설물의 안전확보를 우선시 한다.

육군 707부대에는 대테러진압 전담특수팀이 구성되어 있다. 707대대는 특전사경력 5년 이상의 최정예요원으로 구성된다. 이들은 고공침투와 사격 및 대검술, 특공무술 등으로 무장하고 있다. 경찰특공대가 테러발생시 원점보존임무를 수행하는데 반하여 실질적으로 테러진압과 인명구출 등을 담당한다. 국적기의 해외납치해결도 이 부대의 주임무이다. 또한 수도방위사령부의 특경대는 곧바로 대테러부대로 전환될 수 있으며 각 사단 단위에서도 소수의 특수병력을 보유하고 있다.

해군에는 SEAL팀이 존재한다. 한국이 지정학적으로 해상을 통한 테러발생가능성이 높은 점을 감안하여 93년 해군 특수부대인 UDT내에 해상테러리스트 지역대로 불리는 SEAL팀이 창설되었다. 해군 UDT/SEAL팀은 미국의 해군 SEAL팀과 정기적인 합동 훈련은 물론 다른 국가의 특공부대와 교류를 통하여 대테러 진압능력을 강화하고 있다. 수중파괴는 기본이며 육해공의 전천후 특수타격, 폭발물처리, 수중방어망 정찰 등 복합적인 특수전임무를 수행한다. 기뢰 등 인공장애물 제거와 해상대테러작전이 포함된다. 공군도 각 부대마다 폭발물처리반을 구성하고 있다.<sup>40)</sup>

## 2. 기구설립의 근거법령과 소관업무

대검찰청 공안기획관이 검찰청사무기구에관한규정에 근거하여 수행하는 테러대책업무는 국제테러범죄조직과 연계된 위해사범 및 방해책동의 사전 차단활동이며, 법무부 출입

40) 이상팔, 대테러 위기관리체계의 보완점모색, 입법정보 제73호, 2002. 12. 6면

국관리국은 출입국관리법에 근거하여 출입국관련 대테러 경호안전대책지원을 담당하고 있다. 또한 항공기의 피납방지대책 및 대테러예방수단의 확보는 건설교통부 항공국, 외국으로부터의 총기류·폭발물 등 테러관련 물품의 반입방지는 관세청 조사감시국, 해상에서의 테러예방 및 진압은 해양경찰청, 테러예방 및 진압대책의 수립·지도는 경찰청 경찰특공대, 테러조직에 대한 국내외의 정보수집과 작성 및 배포업무는 국가정보원이 담당하고 있다. 이외에 2002년 월드컵축구대회지원법 제23조와 동법 시행령 제20조는 월드컵대회의 안전조치를 규정하고 이에 따른 안전대책위원회를 설치·운영하도록 하고 그 위원장을 국가정보원장으로 보하고 있다.

군대도 국군조직법과 향토예비군설치법 등 관련 법령에 의하여 테러의 예방과 진압을 위하여 필요한 기능을 수행할 권한을 가지고 있으며, 필요한 조치를 할 수 있다. 국군기무사령부는 군사보안 및 군 방첩에 관한 사항, 군사법원법 제44조 제2호에 규정된 범죄의 수사에 관한 사항과 군 및 군과 관련있는 첩보의 수집·처리에 관한 업무를 수행하는 과정에서 대테러에 관한 업무도 수행할 권한을 가지고 있다.<sup>41)</sup>

통합방위법<sup>42)</sup> 동 법이 규율대상으로 하고 있는 ‘통합방위사태’<sup>43)</sup>에 대응하기 위하여 군과 경찰, 국가기관과 지방자치단체, 향토예비군, 민방위대, 일정한 범위의 직장 등 국가의 모든 방위요소를 통합하여 관리할 수 있도록 체제를 구축할 권한을 국무총리실 산하의 통합방위본부장에게 부여하고 있다. 즉 중앙통합방위위원회, 지역통합방위위원회, 직장통합방위위원회를 설치·운영하는 동시에 통합방위본부, 통합방위지원본부 등을 설치하고, 통합방위상태가 선포될 경우 지상, 해상, 공중에서 통합방위작전을 수행할 수 있게 하며, 통제구역설정, 대피명령, 국가중요시설의 경비·보안 및 방호, 보도통제, 취약지역

41) 국군기무사령부령 제1조.

42) 동법은 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 국가총력전의 개념에 입각하여 국가방위요소를 통합·운영하기 위한 통합방위대책을 수립·시행하기 위한 목적으로 입법되었다. 동법 제1조.

43) 통합방위사태는 다음의 세 가지로 구분된다. 즉 “갑종사태” : 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기 공격 등의 도발로 인한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태. “을종사태” : 일부 또는 수개지역에서 적의 침투·도발로 인하여 단기간 내에 치안회복이 어려워 지역군사령관의 지휘·통제하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태. “병종사태” : 적의 침투·도발위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투한 때에 지방경찰청장·지역군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태. 동법 제2조.

관리, 검문소운영 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 특히 거동수상자를 검문·검색할 수 있는 권한을 부여하였을 뿐만 아니라 필요시 동행요구권을 행사할 수 있도록 하는 등 국민의 기본권과 관련된 수많은 경찰권의 행사를 규정하고 있다.

동법은 “적이 특정임무를 수행하기 위하여 대한민국영역을 침범한 상태”로서 침투, “적이 특정임무를 수행하기 위하여 대한민국 국민 또는 영역에 가하는 일체의 위해행위”로서 도발, “침투 및 도발이 예상되는 적의 능력과 기도가 드러난 상태”로서 위협, “적의 각종 도발과 위협으로부터 인원·시설 및 장비의 피해를 방지하고 제반 기능을 정상적으로 유지할 수 있도록 보호하는 작전활동”으로서 방호를 규정함으로써 테러행위에 대하여도 적용될 수 있는 포괄성을 가지고 있다.

## 제3장 주요국가의 대테러관련법제와 기구

### 제1절 미국의 대테러관련법제와 기구

#### 1. 서론

미국에서는 1960년대의 극렬한 반전투쟁 및 인종갈등의 폭발적 대립상황 하에서 Weatherman, Black Pander Party 등 국내테러단체에 의한 테러범죄가 절정을 이루었다. 이후 베트남전쟁의 종전과 인종문제의 해결을 위한 미국정부의 적극적인 노력 속에 국내테러단체의 활동은 점차 감소하였다.<sup>44)</sup>

하지만 최근 국제적 테러단체들이 독자적 또는 특정 국가의 지원 하에 미국의 영역밖에 있는 미국과 미국민에 대하여 자행하는 테러는 그 피해의 규모가 커지고 사건의 발생빈도가 급격히 증가하며 심각한 문제로 제기되고 있다. 더욱이 2001년 9월 11일의 뉴욕 세계무역센터 및 국무성에 대한 민간여객항공기 충돌테러는 그 피해의 규모가 사상 유래 없는 대규모 테러일 뿐만 아니라 그 동안 미국의 영역 밖에서 미국정부와 미국민에 대하여 자행되던 테러행위가 미국의 본토 내에서까지 발생함으로써 충격의 도를 더한 사건이었다.

이러한 국내외 테러현상에 대처하기 위하여 미국은 일찍부터 테러범죄에 관심을 갖고 대응책을 마련하기 위해 노력하였다. 1977년에 테러범죄를 전담하기 위한 부서를 개편하고, 테러진압부대로서 Delta Force를 창설한 것을 비롯하여, 국내외테러행위에 대처하기 위한 다양한 정책을 수립하였다.<sup>45)</sup> 그러나 1980년 이전의 대테러 정책은 국제테러방지를 위한 정치·외교적 노력에 중점을 두었으며 테러관련 국내법의 개선이나 대테러기구의 조직적 정비 등은 상대적으로 소홀히 하였다.

44) 최근에 발생한 테러사건으로는 개인적 신념에 의한 오클라호마 연방정부건물 폭탄테러와 9·11 뉴욕 세계무역센터 및 워싱턴 DC 국무부건물 테러사건, 그리고 9·11 이후 탄저균을 동봉한 편지를 통한 생화학테러가 가장 주목할만한 사건이었다.

45) 형사정책연구원, 각국의 테러범죄대응책에 관한 연구, 1995, 64면

테러범죄에 관한 체계적이고도 본격적인 법적 대응책이 마련되기 시작한 것은 1983년 국제테러대책법(1983 Act to Combat International Terrorism)이 제정되면서부터이다.<sup>46)</sup> 이 법을 통해 테러행위를 인류의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하고, 테러방지를 위한 연방정부의 정책, 기관간 협력 및 정보 체계의 구축과 대응능력의 향상, 그리고 국제적 협력 등을 규정하게 되었다.

테러범죄를 처벌하기 위한 형사절차와 관련하여 1986년에는 테러범죄소추법(Terrorist Prosecution Act of 1986)을 제정하여 테러범죄에 대한 미국의 형사재판권의 범위를 확대하였다. 즉 외교관 및 국제적 보호인물에 대한 테러범죄 이외에도 모든 미국 국민에 대한 국내의 테러범죄에까지 미국의 형사재판관할권을 인정함으로써 각종 테러범죄에 관한 소추 절차의 기반을 마련하였다. 이와 관련하여 자국민보호에 철저를 기하기 위하여 1986년 외교 안전 및 대테러종합대책법 제113조 A에서도 미국국민에 대한 국외테러범죄에 관한 역외관할권(extraterritorial jurisdiction)을 인정하는 규정을 두었다.

대테러관련법제의 종합적인 정비는 9·11 테러 이후인 2001년 USA PATRIOT 법에 의하여 이루어졌다. 동법은 대테러관련 종합법규라고 할 수 있다. 동 법을 통하여 그 동안 테러와 관련되어 적용되는 형법, 돈세탁방지법 등 여러 개별 법률들의 내용들을 개정하고 있기 때문이다.

대테러 조직의 정비와 관련하여 부시 대통령은 9·11 테러 공격 직후 만든 대통령 직속의 국토안보국(OHS)이면 기존의 대테러 정부조직들과 함께 종합적인 대테러 국가조직으로서 충분하다고 언급해 왔다. 그러나 부시 대통령은 9·11 테러이후 9개월 동안 국토안보기관들의 활동을 검토하고, 앤드류 카드 백악관 비서실장과 탐 리지 국토안보국 국장 등이 대테러 기구들의 효율성 개선을 위한 권고를 함에 따라 종합적인 대테러정부조직으로서 국토안보부(DHS)의 설립을 결정하였다.

연방 정부의 자국 안보능력을 개선시켜야 한다는 인식확산에 근거하여 이루어진 이번 국토안보법의 제정은 첩보 및 정보 분석을 위한 중앙 정보기구를 포함, 현재 9개 연방 부처에 분산돼 있는 임무 통합을 골자로 한 국토안보부의 신설에 핵심이 있다. 부시 대

46) 미국은 1974년에 항공기납치규제법과 항공기운항안전법을 제정하고 1976년에는 ‘국제적 보호인물에 대한 범죄의예방및처벌에관한법률’을 제정하였으나 이 법률들은 관련 국제조약을 국내법으로 입법화하기 위한 것이었다.

통령은 미국의 영토를 지키고 미 국민을 보호한다는 최우선적이고 급박한 임무를 수행할 단일 상설 부처를 만드는데 의회가 함께 참여할 것을 요청했다. 민주·공화 양당의 의회 지도자들은 부시 대통령의 국토안보부 창설안에 대하여 신속하게 입법 결정을 해주었다.

이하에서는 미국에서 테러관련법령의 적용과 대테러기구의 기동이 이루어지기 위한 전제조건으로서 테러에 대한 법적 정의의 필요성을 고찰하고, 테러관련법의 변천과 새로운 대테러관련법의 내용을 분석해 보고자 한다. 또한 국토안보부설립을 골자로 하는 2002 국토안보법의 주요내용을 살펴보고 이러한 미국의 대테러 법령 및 기구의 정비가 우리나라의 대테러역량강화를 위한 법제정비에 어떠한 시사점을 줄 수 있는가를 모색해 보고자 한다.

## 2. 테러의 개념정의

### (1) 테러의 의의

#### 가. 테러

법적 제재의 대상으로서 테러리즘의 핵심적 내용인 테러의 개념은 추상적 법개념이 아닌 테러행위의 본질을 통해 이루어져야 한다.<sup>47)</sup> 모든 테러리스트의 행동은 범죄이다. 그리고 모든 테러행위는 특정한 요구와 함께 폭력 또는 폭력의 위협을 포함하고 있다. 테러의 대상은 주로 민간인이며 그 동기는 정치적이다. 테러행위는 일반적으로 최대한의 사건성을 달성하는 것을 목표로 한다. 테러행위를 하는 자는 통상적으로 조직적인 단체의 일원이며 다른 범죄자들과 달리 자신들이 행하는 행위에 대한 신념을 가지고 있다. 그리고 테러행위는 본질적으로 즉각적인 물리적 피해보다는 이를 넘어서서 불특정 다수의 심리적 공포효과를 얻어내는 것을 목적으로 한다. 결국 불특정의 수많은 사람들에게

47) 우리나라의 테러방지법안은 테러와 테러리즘을 구분하지 않고 제2조에서 “테러라 함은 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 다음 각목의 행위로써 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위를 말한다.”고 규정하고 있다.

공포심(terror)을 주기 위하여 한 사람을 죽이는 것이다. 이 것이 테러리즘의 진정한 특징이다.

이러한 공포심을 유발하기 위하여 일반적으로 테러의 대상으로 민간인이 선택되며 군인이나 경찰이 아니다. 군인을 살해하는 것은 그의 전우들을 공포에 몰아넣지 못하고 오히려 테러범을 잡기 위해 가능한 한 많은 군사력을 동원하도록 만들고 만다. 그러나 평범한 시민 중의 한 사람이 자신의 집 밖 도로에서 테러리스트에게 살해당한다면 그 길거리에서 현장을 목격한 모든 사람들은 공포감 속에서 자신이 그런 일을 당하지 않기를 바라게 되고 이를 위해 정치적 여론을 형성하게 된다. 이 것이 테러행위를 하는 목적이다. 결국 테러행위는 테러희생자를 대상으로 하지 않고 테러행위를 목격하는 자를 대상으로 발생한다.<sup>48)</sup>

#### 나. 테러리즘

테러 즉 공포심의 유발을 목적으로 하는 행동주의로써 테러리즘에 대한 정의에 대하여 학자들의 의견은 다양하며 일치되어 있지 않다.<sup>49)</sup> 테러리즘에 대한 저널리즘적인 표현은 더욱 다양하다. 예컨대 테러리스트와 민족해방전사 간에 어떠한 차이도 없다고 주장할 수도 있기 때문에 언론뿐만 아니라 정부의 대변인들은 입장이나 시각의 차이에 따라 테러행위에 대하여 폭동(rebellion), 시가전(street battles), 민중봉기(civil strife), 반란(insurrection), 국지적 게릴라전(guerrilla war) 등의 다양한 표현을 사용한다.<sup>50)</sup>

테러리즘이라는 용어는 특정한 정치적 목적을 달성하기 위해 전세계적으로 폭력적 행위를 하는 자들에게 재정지원을 하고 훈련 및 편의를 제공하는 이란, 이라크, 북한, 리비아, 시리아, 수단, 쿠바 등의 국가를 설명하는데 사용되기도 하지만 다른 한편으로는 아프가니스탄, 리비아 또는 수단에서 이루어지는 국제법상 허용되지 않는 정치적 및 군

48) Alex Obote Odora, Defining International Terrorism, Murdoch Univ. Electronic Journal of Law, Vol. 6, 1999, p.3.

49) G. B. Murphy, A Proposal on International Legal Response to Terrorism, 2 Touro J. Transnational Law 67, 1991, pp. 80-95.

50) Alex P. Schmid, Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature, 1983, p. 91; Alex Obote Odora, Defining International Terrorism, Murdoch Univ. Electronic Journal of Law, Vol. 6, 1999, note 6에서 재인용

사적 활동에 관계되어 있는 미국에 대하여 정치적으로 사용되는 용어이기도 하다. 이들 두 그룹은 상호간의 행위에 대하여 테러리즘으로 언급하고 있는 것이다.

이러한 다양한 가능성 속에서 미국의 대외관계법은 테러리즘을 “통상적으로 여론에 영향을 미치려는 의도로 국가하부단체 또는 비밀요원에 의하여 비전투원을 대상으로 의도적이며 정치적 동기에 의하여 행하여진 범죄”라고 정의하고 있다. 또한 국제테러를 “한 국가 이상의 시민이나 영역이 포함된 테러리즘”으로 정의하고, 테러리스트그룹을 “국제 테러리즘행위를 수행하거나 수행하는 상당한 하부조직을 가지고 있는 그룹”으로 정의하고 있다.<sup>51)</sup> 그리고 미국무성은 대외관계법상 테러의 정의에 근거하여 국제테러지원국가를 지정하고 있다.

하지만 이러한 정의들은 첫째, 최근 이스라엘에서 이루어지는 테러의 형태에서 보듯이 개인에 의한 자살폭탄테러가 증가하고 있음에도 테러를 그룹과 그룹소속원을 중심으로 설명하고 있다는데 문제가 있다. 또한 전통적인 테러에 대한 정의가 가지고 있는 두번째 문제점은 전통적인 형태의 테러에 대해서만 언급하고 있다는 것이다. 예컨대 컴퓨터바이러스에 의한 사이버테러공격처럼 국가의 기간산업시설에 영향을 줄 수 있는 복합적인 형태의 파괴행위를 예상하고 있지 못하다는 것이다. 그리고 세번째 문제점은 테러의 주체가 비전투원이 아닌 전투원 또는 준 전투원에 의해서 일어나는 경우를 포함하고 있지 않다는 문제점을 가지고 있다.<sup>52)</sup>

현재 테러에 대한 모든 정의가 가지고 있는 공통점은 ‘정치적으로 동기화된 행위’라는 것이다. 하지만 이러한 정의는 금전적 이익이나 종교적·문화적 배경에 의하여 이루어진 행위를 설명하지 못한다. 국제적인 범죄조직의 확산과 이들 조직의 활동범위 확대는 금전적 목적을 달성하기 위한 무력의 행사로 이어지고 있다. 결국 현대적인 테러의 정의는 모든 테러리스트의 행동이 정치적으로 동기화된다는 것이지만 실제에 있어서는 다른 요인들에 의하여 발생하는 테러도 존재할 뿐만 아니라 그러한 성격의 테러리즘 건수도 증가하고 있다. 상당한 숫자의 극단주의자들은 반드시 문명의 충돌이라는 측면에서 이해하여야 하는 것은 아니지만 종교적 또는 문화적 이유에 근거하여 테러행위를 하고 있다.

51) Foreign Relations and Intercourse; 22 U.S.C. 2656f(d).

52) Raphael F. Perl, Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, Nov. 2, 2001, CRS Report Issue Brief for Congress, p.3.

따라서 새로운 테러에 대한 정의는 테러행위의 배후에 있는 정치적 동기보다는 ‘불특정 민간인에 대한 살상의 수단화’라는 테러행위 자체에 중점을 두어야 할 것이다.

#### 다. 국제테러리즘

테러리즘에 대한 국제법적 개념의 기초에는 평화시 특정 국가에 대한 정치적 저항, 특정 국가의 정치적 조치의 이행을 확보하기 위한 민간인 및 군인에 대한 개인에 의한 폭력적 범법행위가 놓여 있다.<sup>53)</sup> 그리고 이러한 법적 현상은 ‘국제테러리즘’(international terrorism)으로 전개되었다.

미국의 국제비상경제권한법은 국제테러를 폭력적이고 인간생명에 위협을 주며 또한 미국 형법을 위반하는 행위로서 첫째, 민간인을 위협하기 위한 행위, 둘째, 그 위협의 방법으로 정부의 정책에 영향을 미치려는 행위, 셋째, 암살 또는 납치의 방법으로 정부의 활동에 영향을 미치려는 행위라고 정의하고 있다.<sup>54)</sup>

미국형사법은 국제테러리즘을 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 연방 또는 주의 형법에 위반되는 인간의 생명에 위협을 가하는 폭력행위이며 또한 연방 또는 주의 관할권내에서 발생한 형사범위반행위이어야 한다. 둘째, ① 민간인에 대한 협박이나 강제, ② 협박이나 강제를 통한 정부의 정책에 대한 영향력행사, ③ 암살이나 납치를 통한 정부의 행위에 대한 영향력행사 등을 목적으로 하는 것이어야 한다. 셋째, 미국의 영토관할권외에서 주된 행위가 발생한 것이거나 그들이 달성한 수단이라는 측면에서 그들이 협박하거나 강제하려고 하는 사람 또는 범죄자들을 비호하거나 비호를 받고자 요구하는 장소가 국내 관할권을 초월하는 것이어야 한다.<sup>55)</sup>

하지만 국제테러리즘은 테러행위의 대상이나 목표가 범인의 국적국 이외의 국가 국민이거나, 외국정부나 그 대표일 경우이다. 테러행위가 제3국의 영역에서 발생하여도 국제테러라 할 수 있다. 여기에는 자국 내의 외국공관이나 외국항공기, 선박 등 운송수단도

53) Rosalyn Higgins, "The General International Law of Terrorism", in Rosalyn Higgins and Maurice Flory (ed.), *Terrorism and International Law*, 1997. p.26.

54) International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. App. 1701.

55) Crimes and Criminal Procedure; 18 U.S.C. 2331 (1). 동 조항에서는 또한 전쟁행위(act of war)를 선전포고, 선전포고여부에 관계없이 2개국 이상의 국가 간의 무력충돌, 어떠한 이유에 의한 군사집단사이의 무력충돌 등으로 규정하고 있다; 18 U.S.C. 2331 (4).

포함된다. 또한 제3국이 영역에서 테러행위의 예비음모가 있거나 작전이 개시되었을 때 및 테러행위의 결과가 외국에서 발생한 경우도 포함하여야 한다.

결국 자신의 의사를 표명하거나 자국의 정책에 영향을 미치기 위하여 자국민이 아닌 자를 대상으로 한 모든 범죄행위, 그리고 외국의 정책에 영향을 미치기 위하여 자행되는 모든 범죄행위는 국제테러라고 할 수 있다.

국제테러리즘은 테러행위와 연계되어 있는 자에 대한 타국의 재정지원, 훈련 그리고 격려 등을 통하여 행해진 테러를 의미하며 때로는 식민지 정책, 인종차별정책 그리고 타 국가에 대한 침략 등과 같은 국제법상 허용되지 않는 국가적 불법행위에 대한 경멸적 용어로 사용되기도 한다.

가해국가는 이러한 행위에 대하여 국제법상 책임을 부담하여야 한다. 비록 국가에 의하여 테러행위가 지원되거나 교사되기는 하지만 테러행위 자체는 한 국가의 개인에 의하여 발생한다. 테러행위가 외국인에 의하여 제3국 또는 제3국의 국민에 대하여 행하여지는 경우에도 테러행위를 한 외국인에 대하여 어떤 국가가 지원이나 교사를 했음이 확인되면 당해 국가가 책임을 부담하여야 한다는 것은 국제법적으로 확립된 원칙이다. 인과적인 행위론적 측면에서 동일한 행위방식과 결과가 존재한다면 정치적 테러와 일반 테러 사이에는 어떠한 구별도 존재하지 않는다. 그리고 이들 행위가 침략이나 특정한 인종이나 민족에 대한 박해와 같이 불법적인 행위의 범주에 해당될 때 이러한 범법행위에 대하여 따로 테러리즘이라고 지칭할 필요는 없게된다.

미국의 입장에서 이들 테러리스트를 진압하는데 있어 주된 문제점은 우선 이들이 미국 외에 존재하고 있기 때문에 병력을 투입하여 무력적인 제재와 처벌을 하거나 테러행위를 정지시키기 어렵고, 테러리스트그룹이 정규군과 달리 소규모 그룹으로서 수색하기에 어려움이 존재한다는 것이다. 따라서 국제테러리스트들에 대한 미국의 제재는 비상시에 국제연합의 결의나 다른 국가들의 합의가 존재하지 않는 한 그들을 비호하는 국가에 대한 경제적 제재가 가장 효율적인 합법적 방법이다.

#### 라. 국가의 지원에 의한 테러

국가의 지원에 의한 테러(state-sponsored terrorism)는 테러에 대한 경제제재를 한층 더 어렵게 하는 요인이다. 국가의 지원에 의한 테러는 국가당국에 의하여 국제적인

테러가 수행 또는 지원되거나 타국에 있어서 테러행위를 수행하려는 목적으로 하는 조직적 행위를 국가당국이 인용(toleration)하는 것을 말한다.<sup>56)</sup> 국가의 지원에 의한 테러의 한 예는 1980년대에 리비아가 비엔나, 로마, 그리고 펜암기에 대한 테러행위를 행한 테러조직에게 자국의 자원을 사용하도록 허용한 것이다. 또한 지난 9월 11일 미국의 뉴욕과 워싱턴에 대한 테러용의자이며 이미 미국에 의하여 1998년 아프리카의 케냐와 탄자니아 미대사관에 대한 테러행위에 의하여 수배를 받고 있는 오사마 빈 라덴에게 아프가니스탄이 자국의 영역을 테러훈련을 위한 목적으로 사용할 수 있도록 해준 것은 국제연합의 결의에<sup>57)</sup> 의하여도 확인된 바와 같이 국가의 지원에 의한 테러행위라고 할 수 있다.

또한 국가의 지원에 의한 테러는 “저강도 전쟁”(low intensity warfare)으로<sup>58)</sup> 간주되기도 한다. 예컨대 1986년 레이건 대통령이 미국시민에 대한 테러행위를 지원한 리비아에 대하여 자국의 군대를 통한 테러행위와 동일한 것으로 간주하고 군사적 침략을 행한 국가와 동일한 경제제재를 결정한 바 있다.<sup>59)</sup> 특정한 테러리즘에 대하여 ‘저강도 전쟁’으로 해석하는 것은 그러한 해석이 아직 국제사회에서 일반적으로 수용되고 있지 않음에도 불구하고 당해 테러에 대한 대응행위를 무력공격에 대한 국가의 국제법상 자존권과 국제연합 헌장 제51조에 의한 합법적 자위권행사로 해석하고자 하는 의도가 있는 것으로 판단된다.

## (2) 테러관련 법제개관

### 가. 9·11 이전의 법적 대응

테러범죄에 관한 체계적이고도 본격적인 형사법적 대응책이 마련되기 시작한 것은

56) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 9, 2000. Winter, pp. 308-9; 이와 달리 국가테러리즘(state terrorism)은 국가에 의하여 자국민에 대하여 이루어지는 테러를 말한다.

57) UN Security Council Resolution 1267(1999)

58) Kenneth W. Abbott, Economic Sanctions and International Terrorism, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 20, 1987, p. 304.

59) *Ibid.*, pp. 304-5.

1983년 국제테러대책법(1983 Act to Combat International Terrorism)이 제정되면서 부터이다. 이 법을 통해 테러행위를 인류의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하고, 테러방지를 위한 연방정부의 정책, 기관간 협력 및 정보체계의 구축과 대응능력의 향상, 그리고 국제적 협력 등을 규정하게 되었다. 1984년에는 동법에 새로운 장을 신설하여 테러범죄행위에 관한 정보제공에 대한 보상금지급제도(Act for Rewards for Information concerning Terrorist Acts)<sup>60)</sup> 및 증인보호프로그램<sup>61)</sup> 국제협력 강화에 관한 규정을 추가하고 테러범죄의 정의규정을<sup>62)</sup> 마련하였다. 1984년 10월 12일에는 종합범죄통제법(Comprehensive Crime Control Act of 1984)에도 테러범죄에 관한 장을 신설하여 인질역류범죄의 예방 및 처벌에 관한 법률(Act for the Prevention and Punishment of the Crime of Hostage Taking)과 항공기과괴금지법(Aircraft Sabotage Act)을 추가하였다.

테러범죄는 1983년 국제테러대책법과 종합범죄통제법에 정의되어 있다. 이에 따르면 테러범죄는 연방 또는 각 주의 형법에 저촉되는 폭력행위 또는 인명에 대한 위험이 되는 행위로서, 일반대중을 협박 또는 강요하거나, 협박 또는 강요에 의하여 정부의 정책에 영향을 미치거나, 암살 또는 유괴에 의해 정부의 업무수행에 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 행위이다.<sup>63)</sup> 그리고 1982년 해외정보감시법(Foreign Intelligence Surveillance Act)에서는<sup>64)</sup> 이러한 행위가 국외에서 발생하거나 또는 행위수단, 행위주체, 행위지 또는 도피장소가 타국과 관련된 경우를 국제테러범죄로 규정하고 있다.<sup>65)</sup>

1984년 테러대책법 제3조에서는 국가나 국제기구의 안전을 위협할 목적으로 생명, 신체, 재산상의 피해를 초래하는 테러행위와 그 예비·음모 및 협박 등에 대해서는 범인의 국적이나 범행지 또는 범행대상국을 불문하고 처벌한다. 여기에는 군사적 또는 준군사적 작전에 의한 것은 포함되지 않는 것으로 규정하고 있다. 또한 특정국가가 국제테러조직에 대한 무기 및 훈련 등의 제공, 재정적·외교적 지원, 범죄인의 비호 등 행위를 하는

60) 18 U.S.C. §§3071-3075.

61) 18 U.S.C. §3076.

62) 18 U.S.C. §3077.

63) 18 U.S.C. §3077(1).

64) 50 U.S.C. §1801(c).

65) 18 U.S.C. §1203.

것을 국제테러범죄에 대한 지원으로 규정하고 있다.

미국 모범형법전(Model Penal Code)은 제221-3조에서 테러협박죄를 규정하여 테러의 목적으로 중대한 공공의 위험을 초래하거나 그러한 위험을 초래할 우려가 있는 폭력의 행사를 협박한 자는 3급중죄로 처벌하고 있다.

테러범죄를 처벌하기 위한 형사절차와 관련하여서는 1986년 테러범죄소추법(Terrorist Prosecution Act of 1986)을 제정하여 테러범죄에 대한 미국의 형사재판권의 범위를 확대하였다. 즉 외교관 및 국제적 보호인물에 대한 테러범죄 이외에도 모든 미국 국민에 대한 국내외 테러범죄에까지 미국의 형사재판관할권을 인정함으로써 각종 테러범죄에 관한 소추절차의 기반을 마련하였다. 이와 관련하여 자국민보호에 철저를 기하기 위하여 1986년 외교안전 및 대테러종합대책법(Omnibus Diplomatic Security and Anti-Terrorism Act of 1986) 제113조 A에서도 미국국민에 대한 국외테러범죄에 관한 역외관할권(extraterritorial jurisdiction)을 인정하는 규정을 두었다.

1995년의 종합테러방지법<sup>66)</sup>은 미국내 테러행위를 ‘연방범죄’로 규정하고, FBI국장을 책임자로 하는 “국내테러방지센터”를 설치하였다. 또한 사법경찰요원 1,000명을 증원하고 “테러방지·정보수집을 위한 FBI 특별기금” 10억달러 배정, 연방수사기관에 핵물질에 대한 판매·소유·수입금지조치권한 부여, 생화학 무기관련 테러범죄의 수사에 군사력지원허용 등을 통하여 테러수사권을 보강하였다. 하지만 테러협박의자에 대한 도청권 및 숙박부, 전화기록부, 신용카드 기록부 접근권확대 조항은 심의과정에서 인권관련성을 고려하여 삭제하였다.

#### 나. 9·11 이후 법적 대응

9·11 이후 미국정부는 신속하고 효율적으로 대테러기구를 작동시키기 위한 대통령의 행정명령을 공포하여 우선적인 법적 대응을 하는 한편 충분한 검토를 거쳐 대테러활동을 강화를 위한 법제개선을 도모하였다. 즉 9월 23일 행정명령(Executive Order:E.O.) 13224를 통하여 테러리스트행위 및 테러리즘을 지원하는 27개의 외국인, 단체, 기관의 자산을 동결하였고 테러리즘행위를 범하거나 테러위협을 행한 자의 자산을 동결할 수

66) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996

있는 권한을 부여하였다. 9월 28일 미국은 국제연합안전보장이사회의 결의 1373 채택을 지지하였으며, 모든 회원국들에게 테러자금의 도피처를 제공하지 못하도록 모든 테러리스트에 대한 자금지원을 범죄화할 것을 요구하였다. 10월 5일 국무장관은 법무장관 및 재무장관과 협의 하에 1996년 반테러 및 사형집행법에<sup>67)</sup> 따른 외국테러단체로 알 카에다(al-Qaeda)를 포함하여 25개의 테러단체를 재지정하였다. 이들 단체에 대하여 물질적 지원이나 물자를 제공하는 것은 미국법에 의하여 중죄로 처벌된다. 10월 12일 미국정부는 행정명령 13224에 근거하여 테러리즘 및 테러리스트에 대한 자금지원에 관련되어 있는 개인 및 기관목록에 39개의 명단을 추가하였다. 10월 26일 미국은 테러행위와 관련되어 있는 자를 조사하고 소추하기 위하여 미국의 사법권을 확연하게 확대하는 USA PATRIOT ACT을 입법하였다. 10월 29일 미국정부는 테러리스트의 혐의가 있는 자의 미국입국을 거부하고 이미 미국내에 소재하거나, 구속되어 있거나, 소추되고 있는 테러리스트를 대상으로 하는 외국테러리스트추적팀(Foreign Terrorist Tracking Task Force)을 창설하였다. 11월 2일 미국정부는 행정명령 13224에 근거하여 초점을 두어야 할 세계적인 테러조직으로 전세계의 22개 테러조직을 지정하였다. 11월 7일 미국정부는 테러리스트들에게 자금을 지원하는 것으로 확인된 Al Barakaat 그룹 또는 Al Taqwa 은행에 관련되어 있는 62개의 새로운 조직 및 개인을 추가하였다. 12월 4일 미국정부는 행정명령 13224에 근거하여 Hamas 테러리스트조직 및 다른 두개의 조직의 지원을 위해 사용되는 자금을 운영하는 Texas Richardson에 소재한 Holy Land재단의 계좌를 동결하였다. 12월 5일 국무장관은 테러리즘을 지원하는 자의 미국입국 배제권한과 미국내에서 이러한 자가 발견되는 경우 추방하는 권한을 강화하기 위하여 USA PATRIOT 법에 의하여 개정된 이민국적법에<sup>68)</sup> 따라 39개의 그룹을 “테러기구”로 지정하였다.<sup>69)</sup>

미국은 UN 테러리즘자금지원금지협약 및 UN 폭발물테러리스트금지협약에 서명하였으며 가까운 장래에 비준될 것을 기대하고 있다. 미국은 UN안전보장이사회 결의 1373이 규정하고 있는 유효한 정보교환을 촉진하기 위한 다수의 다자그룹 및 지역적 기구와 회합하고 있다. 미국은 테러행위를 방지하고 테러행위자를 조사 및 소추하기 위하여 사

67) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996.

68) Immigration and Nationality Act.

69) 이러한 목적으로 지정된 조직의 명부는 “테러리스트추출목록”(Terrorist Exclusion List)으로 지칭된다.

법당국 및 정보채널을 통한 쌍방적 정보교환을 증진시키고 있다. FBI는 테러공격을 지원하기 위해 사용되는 재정조달을 조사하기 위하여 부처간(interagency) 금융조사단(Financial Investigation Group)을 창설하였다. 이 조사단은 금융범죄의 조사 및 소추 경력이 있는 다수의 연방공무원 및 연방검사를 포함하고 있으며 FBI 본부에 소재하고 있다. 미국정부는 미국비자의 위조를 방지하기 위하여 새로운 비자를 디자인하고 국경수비를 강화하기 위하여 멕시코 및 캐나다와 집중적인 토의를 하고 있다.

### 3. 테러대응기구

#### (1) 9·11 이전의 대테러기구운영

##### 가. 테러대책담당기구

미국에서는 1977년 이후 국가안전보장회의(National Security Council : NSC)의 지휘하에 국제테러사건에 대해서는 국무성 테러대책실(Office for Counterterrorism and Emergency Planning)에서 테러대책입법 등을 하고 있다. 특히 '테러리즘에 관한 부처간 종합기구(The Interdepartmental Group on Terrorism)'가 테러문제를 담당하는 중심기관이 되고 있다. 이 기관은 국무부, 법무부/FBI, 국방부/합참, 재무부, 교통부, CIA, 국가안전보장회의 및 부통령실로 구성되고, 국무성테러대책실장이 의장을 맡고 있다.<sup>70)</sup>

테러사건의 수사는 연방수사국(FBI)내 국가안보국(National Security Division:NSD)에서 담당하며 국제테러조직이 연계된 사건의 경우에는 국가안보국이 중앙정보국(CIA)과 연계하여 수사한다. 국가안보국(NSD)은 원래 냉전시대 미국내 이중간첩이나 국제테러리스트의 수사를 목적으로 창설된 해외정보국(Foreign Counterintelligence Division:FCI)의 명칭을 냉전종식후 바꾼 특수조직이다.<sup>71)</sup> 국가안보국과 중앙정보국이 연계하여 수사하는 경우 테러범죄의 수사과정에는 도청과 미행 등을 주로 담당하는 기술지원대(Technical Service Squad:TSS)와 특수감시대(Special Surveillance Group:SSG)의 지원을 받게된다. 보통 형

70) 국제문제조사연구소, 세계의 테러리즘추이와 대책실태, 1983, 115면

71) 1993년 뉴욕세계무역센터 폭발테러범도 이들에 의해 검거되었다. 조선일보, 1993. 4. 21

사사건의 수사는 영장에 의한 도청기간을 30일까지로 제한하고 있지만 국가안보국의 수사에 대하여는 90일까지로 확대하여 인정하고 있다.

9·11테러 이후 미국 연방수사국(FBI)은 최근 테러방지 수사요원(현재 약1천명)을 2천6백명으로 증원하는 내용을 골자로 한 대규모 조직개편안을 발표했다.<sup>72)</sup> 개편안의 골자는 마약분야에서 4백명, 기업·전문직 범죄분야에서 60명, 일반범죄에서 60명을 차출하고 신규로 9백여명을 채용, 테러방지 분야를 보강하는 것이다. 또 그동안 FBI의 주요 수사대상이었던 마약분야는 이번 조직개편으로 인원이 대대적으로 감축돼 주요 활동을 연방마약수사국(DEA)으로 넘기게 된다. FBI는 또 중앙정보국(CIA)과의 테러방지 공조를 위해 CIA로부터 정보분석인력 75명을 지원받고, 대신 CIA의 테러방지센터에 인력을 파견키로 했다.

FBI 개혁안은 또한 수사당국이 종전과 달리 범죄 증거가 없더라도 개인이나 단체의 모든 정보를 쫓 수 있도록 허용하는 새로운 지침을 포함하고있다. 현 지침은 범죄수사나 특정 단서와 관련한 정보수집 목적이 아닌 한 수사요원의 국내활동을 사실상 금지하고 있다. 이렇게 되면 FBI 요원들은 인터넷 대화방과 각종 사이트, 학교 도서관, 종교단체를 수시로 드나들 수 있으며 방대한 양의 개인신상 정보를 파악할 수 있게 된다. FBI의 개혁안은 또한 9·11 동시다발 테러 이전에 한 지부의 중요한 정보보고가 본부에 의해 묵살됐다는 최근의 비판에 따라 연방수사국의 56개 지부가 본부의 승인 없이도 테러 수사에 착수할 수 있도록 재량권을 부여했다. 이같은 FBI의 막강한 수사권한은 1976년 에드거 후버 당시 국장이 흑인 과격단체 블랙팬더, 베트남전 반전운동가 등 국내사찰 계획을 운용하면서 민권 및 반전 운동 활동가들을 감시하기 위해 가동했던 이른바 ‘코인텔프로’란 비밀첩보제도 이후 26년 만에 부활하는 것이다.

그러나 인권단체들은 인권침해 가능성이 너무 크다고 우려하고 있다. 즉 의회의 승인이 필요없이 즉각 시행될 새 지침이 민주주의에 대한 위협이 될 것이라며 우려를 나타냈다.<sup>73)</sup> 이들은 새 지침이 헌법위반은 아니지만 이슬람 사원 등의 종교집회나 공공 정치집회에서의 자유로운 논의에 제약이 가할 것이 분명하다고 비판했다. 미 시민자유연맹

72) 중앙일보, 2002. 5. 30일자

73) 시민·민권 단체들은 “새 지침은 1950년대 공산주의 동조자 수사, 60년대 마틴 루터 킹 목사 등 민권운동가 감시 등이 물의를 빚은 과거로 되돌아가는 것” 이라고 지적했다.

(ACLU)은 전체주의로 발전할 가능성에 대하여 경고하고, 예배에 참석하거나 대화방에서 얘기하는 등 완전히 합법적인 행동을 해도 도청당할 수 있음을 비판하고 있다.<sup>74)</sup>

이러한 FBI의 대테러조직개편은 FBI가 단순히 국내문제만을 다루는 수사기관이 아니라 세계를 무대로 하는 테러방지 조직으로 전환하기 위한 조직개편으로 평가된다. 또한 FBI의 권한확대는 테러를 막기 위해 필요한 조치로서 이해될 수 있으며, FBI가 헌법이 허용하는 방법으로 확대된 권한을 사용한다면 위헌성논란은 제기되지 않을 것이다.

미국내의 미국국적 항공기납치사건의 경우 연방항공국(Federal Aviation Administration)이 중심적인 역할을 담당한다. 또한 테러범죄에 관한 정보수집과 분석은 중앙정보국에서 하며 국방부의 국방정보국(Defense Intelligence Agency)에서는 해외테러정보수집 및 분석의 분야에서 일정한 역할을 수행하고 있다. 나아가 이들 기구에서는 테러범죄에 대응할 실천적인 행동프로그램을 연구·개발하고 인력을 양성하여 테러의 방지, 테러리스트의 처벌, 테러조직의 정보망의 파괴 등을 수행하고 있다.

#### 나. 경찰대테러부대의 작전체계

미국은 연방경찰이 국가적 차원의 대테러 작전부대인 인질구출팀(HRT)과 56개 지부에 특수무기전술팀(SWAT)을 운영하고 있고, 주 경찰에는 주요 도시마다 경찰 SWAT를 운영하고 있으며 지방에는 지방보안관 소속의 SWAT를 운영하고 있다. 주 및 시 경찰소속 테러진압부대는 통상 SWAT로 불리지만 지역에 따라 기동타격대(ESS), 전술작전단(TOU) 등 여러 명칭을 사용한다.

연방차원의 소형 국내테러사건의 경우에는 FBI의 56개 지부에서 지부장 책임하에 현장지휘소를 설치, 협상 및 무력진압작전을 수행하며, 전국 12개 대도시 FBI 지부에 상설기구로 설치되어 있는 대테러 유관기관 합동테러대책반(JTTF)은 유사시 현장지휘에 배속되어 소관분야별로 지원업무를 수행한다.

주나 시 차원의 소규모 국내테러사건의 발생 경우에는 주지사, 위기관리위원회 및 주, 시 경찰국의 지휘를 받아 주, 시 또는 지방보안관 소속 SWAT가 출동하여 대테러작전업무를 수행하

74) EU도 대테러 수사관들에게 전화통화 내역 같은 민간의 전자기록과 인터넷 상의 개인 데이터에 접속할 수 있게끔 권한을 대폭 확대했다. EU의 인권관련 민간단체들은 “정부가 개인정보를 수집하는 권한을 갖게 되면 비참한 결과를 부를 수 있다”고 경고했다. 중앙일보 2002. 5. 1

며, 출동한 SWAT로 사건처리가 곤란한 경우에는 사건관할 주 및 시 경찰국장이 FBI본부에 HRT 지원을 요청한다. HRT의 출동이 결정되면 사건현장에 조장 및 저격, 통신, 관측요원을 선발대로 파견, 대테러작전에 필요한 사전정보를 입수분석하며, 출동한 HRT는 사건관할 주 및 시 경찰국에 배속, 경찰국장이 사건현장 대테러작전을 지휘통제하게 된다.

FBI 인질구출팀(Hostage Rescue Team)은 버지니아주 관티코시에 소재하고 있으며 1984년 LA올림픽을 앞두고 군인이 민간인 관련시설을 다루지 못하도록 규정한 연방법에 따라 82. 12 대통령 지시로 창설되었다. HRT는 주 및 시 경찰 특수무기전술팀(SWAT)이 해결할 수 없는 대형 국내테러사건을 대응하여 처리하고 전직 국가원수, 장관급 인사 등으로 분류되는 B급 요인을 경호한다. 테러예방 및 저지와 관련하여서는 국제테러단체 및 테러지원세력 관련 정보수집 및 테러징후 조기포착, 테러단체 및 지원세력의 활동을 약화시키기 위한 공작활동 수행, 우방국 기관등과 대테러협력 및 대테러 훈련 지원, 해외테러분자 추적 및 FBI의 체포·기소활동 지원 등의 활동을 한다.

#### 다. 테러법집행관련 FBI와 CIA의 공조강화

대테러업무의 효율적인 수행을 위해 FBI와 CIA의 공조의 필요성은 다음과 같은 측면에서 강조된다. 첫째, 국가 정책상의 이유이다. 개인이나 소규모 집단에 의한 테러위협에 대해서는 군사적, 경제적, 정치적 체재보다 CIA의 공작활동(covert action)과 연계된 FBI의 법집행활동이 효과적인 정책수단이며, 테러범에 대한 필포필벌정책을 강력히 관철하기 위한 해외에서의 테러범 추적시 CIA의 협조가 적극 필요하다. 둘째, 기관 권한상의 이유이다. CIA는 국가안전법(National Security Act)에 의거, 미국국민에 대한 일체의 정보활동이 금지된 관계로, 국외관련 활동만 수행하고 일체의 법집행 권한은 없다. 반면 FBI는 범죄자의 체포, 기소 등 법집행과 관련된 국내외 범죄정보수집에 주력하거나 해외 거점요원이 소수여서 CIA 해외거점요원의 정보협조가 필요하다.

셋째, 기관 성격상의 이유이다. CIA는 정보기관으로서 최종목적이 정보수집에 있고, 이에 따라 요원 등 정보제공원에 대한 보호의식이 강하나 FBI는 수사권을 가진 법집행 기관으로서 최종목적이 범죄자의 기소, 처벌에 있어 기관 상호간 협조가 어려운 면이 있으나 테러방지라는 국가 정책목표를 달성하기 위한 상호공조가 절실하다.

#### 라. 대테러특수부대의 설치

테러범죄의 진압을 위하여 연방수사국산하의 전국 59개 지방국에 5~7명의 특수부대인 SWAT(Special Weapons and Tactics Teams)가 있고, 대규모 테러사건에 대처하기 위하여 1982년 1월에 ‘인질구출팀’(Hostage Rescue Team)을 창설하여 서독의 GSG-9, 영국의 SAS, 프랑스의 GIGN과도 연계하여 장비, 특수기술, 경험을 교류하고 있다.

또한 1980년 이란주재 미대사관 인질구출작전의 실패를 계기로 군의 대테러조직으로서 육군의 Delta Force, 해군의 SEALs, 공군의 First Special Operations Wing으로 이루어진 ‘특수작전부대’(The Special Operation Unit)가 창설되어 지원하고 있다.

한편 최근에 마약조직과 관련하여 새로운 테러범죄 유형으로 등장하고 있는 마약테러범죄(Narco-Terrorism)에 대응하기 위해 1989년에는 FBI 산하에 마약테러전담부대가 설치되었다.<sup>75)</sup> 이 부대는 단순한 마약범죄나 테러범죄에 대응하기 위한 조직과는 달리 마약범죄와 관련된 폭력진압(anti-violence)에 중점을 둔 기구이다.

연방군의 투입결정은 지방정부가 원활한 작전수행을 하지 못할 경우 또는 지방정부가 해결을 거부할 때, 그리고 연방법집행당국이 비군사적 수단으로서는 해결이 불가능할 때에 대통령이 연방법에 근거하여 직권으로 결정한다.

2001년 9월 11일의 미국본토에서의 국제적 테러단체에 의한 테러행위 이후에 미국의 테러대전 선봉은 특수부대들이 맡고 있다. 네이비 실(Navy SEALs), 아미 레인저스(Army Rangers), 해병 특전대(Marine Expeditionary Units), 델타 포스(Delta Force), 공군특수부대(Air Force Special Operations Forces) 등 이들은 미군 최고의 엘리트들이다.

우선 그린 베레는 전투부대이며 동시에 타국에서 게릴라 부대를 훈련하는 역할을 담당하기도 한다. 부대원 전원은 영어 외에 최소한 1개 언어를 구사할 수 있어야 한다. 그린 베레는 특수한 교전, 특별 조사, 직접적인 작전 활동, 테러 보복 등 다양한 임무를 수행해 왔다. 그린 베레는 베트남전은 물론 파나마전, 걸프전에서의 사막의 폭풍 작전 등에 참여해왔다.

75) D. Thompson, "Narcoterrorism : A Task Force Approach", The Police Chief, August, 1990, pp.79-80.

미 해군당국은 해병 특수부대(MEU; Marine Expeditionary Unit)가 편제상 “특수부대”는 아니지만 “특수전이 가능한 부대”라고 한다. 현재 적어도 2개 부대가 인도양에 머물고 있으며 민첩함과 치밀성 그리고 다양함까지 갖춘 군사능력을 보유하고 있다. 이 해병 특수부대는 일반적으로 장비와 병참 및 기술지원, 무기, 군함 면에서 일반 부대보다 다양하고 더 많은 지원을 받을 수 있어 막강한 전투능력을 갖추게 된다. 해병 특수부대의 임무는 해상으로부터의 작전을 지원하는 것이다. 해병 특수부대의 지휘관은 대령이며 보통 2,200명 정도로 구성된다. 보병대대는 일반적으로 육해공 합동작전에 투입되며 경무장 운송수단을 사용하고 공군작전부대는 헬리콥터와 해리어 젯(Harrier jets)같은 고정날개가 장착된 군항기를 이용한다.

네이비 실은 해상(Sea), 항공(Air), 지상(Land)의 머릿글자를 딴 미 해군소속 엘리트 특수부대이다. 16명의 극소수로 구성된 네이비 실의 수륙기반 군사작전은 극비리에 이루어진다. 네이비 실 대원들은 캘리포니아주 샌디에고(San Diego)와 버지니아주 노포크(Norfolk) 인근에서 어떤 열악한 상황에서도 견뎌낼 수 있는 강도높은 훈련을 받는다. 네이비 실은 테러를 비롯한 각종 위협에 대비한 훈련을 하고 있다. 네이비 실은 극비의 임무를 띠고 전세계 어디에나 배치된다. 비교적 규모가 큰 팀은 “세포”라는 작은 조직으로 나누어지는데, 회피세포(evasion cell), 회복세포(recovery cell), 군보호세포(force protection cell), 저격세포(sniper cell) 등이 있다

델타 포스와 같은 특수임무부대(SMU)의 존재는 널리 알려져 있지만, 이 부대의 공식 명칭이나 위치, 조직구성 등은 정확히 알려져 있지 않다. 비공식적이긴 하지만 델타 포스는 미군의 엘리트 특수임무수행부대로서 전체 미군에서 가장 우수한 인력만을 모아 구성된 부대로 알려져 있다. 델타 포스는 테러가 빈발하던 1970년대에 창설된 것으로 생각된다. 영국, 프랑스, 독일, 이스라엘 등의 특수부대나 네이비 실 등이 델타 포스의 창설에 영향을 줬다. 델타 포스의 조직도, 구성인력, 보유능력 등은 엄격한 비밀로 유지된다. 하지만 델타 포스는 미군이 보유한 가장 앞선 무기와 장비를 갖춘 것으로 생각된다. 델타 포스 구성원들은 엄격한 평가를 통해 선발되며 대테러 진압작전에 필요한 훈련을 받는다. 전 특수부대 사령관이자 퇴역장성인 데이비드 그랜지 장군에 의하면, 델타 포스의 주요 임무엔 인질 구출작전이 포함된다고 한다.

공군 특수부대(Air Force Special Operations Forces)는 실즈(SEALs), 육군 특수부

대, 신비에 싸인 델타 포스 등처럼 잘 알려져 있지는 않지만, 어떤 특수작전에도 필수적인 부분으로 여겨지는 근접항공지원을 제공하는 부대다. 공군특수부대는 근접항공지원, 저격, 급유 및 지원업무를 수행하도록 되어 있다. 이 부대는 최첨단의 항법, 정찰 장비를 갖추고 있다.

공군특수부대뿐 아니라 미군의 모든 특수부대들은 자신들을 ‘조용한 프로페셔널리즘’으로 여기며 자랑스럽게 생각한다. 육체적, 군사적인 능력뿐 아니라 특수부대들은 전 세계에 걸친 임무수행을 위해 각국의 언어, 문화, 사회적인 차이도 익히게 된다.

#### 마. 보안강화

미국은 요인 및 정부시설에 대한 경호 및 보안대책을 실시하고 있다. 경호실에서는 정·부통령과 그 당선자 및 주요후보자, 전직 대통령, 방문중인 외국원수 기타 주요사안에 대한 경호를 담당하고, 기타 미 정부요원은 필요한 경우 당해 기관의 안전요원에 의한 경호를 받으며, 연방법원판사는 특수훈련을 받은 미연방보안관실 요원이, 미국을 방문중인 외국정부관리는 국무부의 안전요원이 보호임무를 담당한다.

미 정부시설물에 대한 보안은 일반조달본부(GSA) 소속 연방보안국(FSP)에서 책임진다. 항공보안은 연방항공국에서 항공보안계획에 따라 안전대책을 시행하고 있다.<sup>76)</sup> 연방에너지부는 공중위생과 안전에 관련되는 에너지의 안정경비대책을 담당하고 있으며, 핵물질의 관리를 위하여 이동통제, 취급장비 및 절차규정 등 보호조치를 취하고 있다. 그밖에 출입국관리를 위하여 이민국에서는 입국 및 국적법에 따라 입국허가심사를 행하고 특별수사 절차를 통하여 확인된 국제테러리스트의 입국을 금지시키고 있다. 이민국은 테러리스트의 식별이나 무기, 폭발물, 장비반입의 저지 등에 있어서 세관원의 지원을 받고 있다.

이외에도 1993년 세계무역센터 폭발사건을 계기로 주요건물의 보안시설을 강화하고 있다. 예컨대 온라인 신분증을 발급하여 건물내 출입을 통제하거나 경호원을 증원하고 건물내 순찰을 강화하며 폐쇄회로 카메라를 확대설치하여 감시를 강화하거나, 차량이 건물을 향해 돌진하는 것을 막기 위해 화단으로 가장한 콘크리트 장벽을 연속설치하는 등의 보안책이 실시되고 있다.

76) Public Law 93-366, 1984. 8. 5

## (2) 9·11 테러이후 대테러기구 정비

미국정부는 9·11 테러 이후 대통령의 행정명령으로 국토안보국을 설립하여 테러와의 전쟁에 있어 능력증강을 위한 노력을 시도한 이래 지속적으로 대테러 기구의 강화를 위한 노력을 기울이고 있다. 2002년 6월 6일 부시대통령은 정부부처 차원의 국토안보부(Department of Homeland Security)를 창설할 수 있도록 의회에 요구하였다. 이 새로운 부처는 현재 다른 부처와 기관 등에서 수행하고 있는 다양한 기능을 포함하고 있다. 새로운 부처로서 국토안보부가 설립되기전까지 테러와의 전쟁은 다음의 부서에서 담당하고 있었다.

### 가. 국가안보위원회(National Security Council:NSC)

국가안보위원회는 1947년 국가안보법(National Security Act)에 의하여 설립되었다. 국가안보위원회는 다양한 행정부처와 기관들 사이에서 대통령의 국가안보정책을 조정하고 정부부처의 효과적인 안보정책개발과 이행을 확보하고 있다.

### 나. 국토안보국(Office of Homeland Security:OHS)

2001년 10월 8일 대통령의 행정명령 제13228호에 의하여 설립되었다. 국토안보국은 테러리스트들로부터의 위협과 공격으로부터 미국의 안전을 확보하기 위한 종합적인 국가전략의 수행을 발전시키고 조정하기 위하여 행정부 내에 설립되었다. 국토안보국은 미국 내에서 테러리스트들의 공격을 수사·대비·예방·대응하며, 그 피해를 복구하기위한 행정부처간의 노력을 조정한다. 국토안보국은 정부부처 및 기관, 주 및 지방자치단체, 그리고 국가적 전략에 적합한 민간단체와 협력하여 업무를 수행한다. 국가안보위원회 내에는 국토안보국의 대응 위원회로서 국토안보위원회(Homeland Security Council)이 설치되어 있다. 국토안보위원회는 대통령에게 국토안보에 관한 모든 사항을 건의하고 보좌한다. 동 위원회는 또한 안보정책의 조정, 개발 및 이행을 위한 활동을 수행한다.

### 다. 대테러국(Office for Combating Terrorism)

부시 대통령은 2001년 10월 9일 대테러 국가안보보좌관의 지휘하에 대테러국을 설치

하였다. 대테러국가안보보좌관은 국제적 및 국내적 차원에 있어 국제적인 대 테러전쟁에 관한 중심적 보좌역이며, 국가안보보좌관 및 국토안보분야 보좌관에게 관련사항에 대한 보고를 한다. 대테러국가안보보좌관은 대테러 목적의 활동을 지원하기 위해 외교, 무역, 금융, 대외지원, 외국인이 훈련, 기타 다른 프로그램의 운영책임을 맡는다. 대테러국가안보보좌관은 대테러 업무의 수행을 지원하기 위한 부처내 그룹의 장이 된다.

#### 라. 주요기간시설보호위원회(Critical Infrastructure Protection Board:CIBT)

주요기간시설보호위원회는 송전망, 교량, 댐 및 가스관과 같은 주요기간시설과 이들 시설을 지원하기 위한 정보시스템을 보호하기 위한 프로그램을 조정하고 정책을 건의한다. 국가안보위원회(NSC)와 국토안보청(OHS) 간의 협력을 확보하기 위하여 주요기간시설보호위원회의 의장은 대통령국가안보보좌관 및 국토안보보좌관에게 보고서를 제출한다.

대테러업무의 개발과 감독, 그리고 지원에 대하여 다양한 정부부처가 책임 및 권한을 가지고 있다. 이러한 노력들은 매년 수립되는 국가안보전략(National Security Strategy)에 포함된 원칙과 테러와의 전쟁을 위한 국가전략, 국토안보를 위한 국가전략, 그리고 사이버안보(Cyber Security)를 위한 국가전략에 따라 이루어진다.

테러리스트 자금조달과의 전쟁에 있어 다양한 측면에 대한 책임은 또한 미국정부의 여러 부처에 분산되어 있다. 재무부는 테러자금조달에 대응하기 위한 미국의 정책조정을 하는 정부부처간 조직을 총괄한다. 이 조직은 국무부, 재무부, 법무부, 연방수사국(FBI), 정보기관, 그리고 백악관의 국가안보위원회의 전문가와 정책결정자를 포함한다.

### (3) 2002년 국토안보법(Homeland Security Act of 2002)의 입법

#### 가. 국토안보부설립의 배경

9·11테러사건 이후 조지 부시 미국대통령은 ‘테러와의 거대한 투쟁’ 중인 국가를 보호하기 위해 행정부처 수준의 국토안보부설립을 의회에 요청했다. 부시 대통령은 각료들의 새로운 대테러부처 신설 요구에 대해 9·11 테러 공격 직후 만든 대통령 직속의 국토안보국(OHS)이면 충분하다고 언급해 왔으나 기존 국토안보기관들의 운영현황을 살펴보고, 이 기구들의 효율성을 조사한 행정부 관료들의 권고에 따라 국토안보부의 설립을 결정하였다.

#### 나. 국토안보부의 설립

미국이 2001년 9·11테러로 드러난 국가안보의 약점을 보완하기 위해 추진해왔던 국토안보부 신설은 조지 W. 부시대통령의 서명으로 2002년 11월 25일 확정되었다. 부시 대통령은 법안서명식을 가진 뒤 연설에서 국토안보부 신설은 테러리즘과 싸우는 미국정부의 힘을 보여준 것이라고 말했다. 즉 “이 나라를 방어하기위한 우리 노력이 종합적이고 단합된 것이라는 것을 보여주고”, “새 부처는 테러에 대한 미국의 방어를 견고하게 할 것”이라는 기대를 표명하였다. 부시 대통령은 이날 백악관에서 이 법안에 서명한 뒤 초대 국토안보부 장관에 톰 리지 백악관 국토안보국 국장을, 부장관에는 고든 잉글랜드 해군장관을 각각 임명한다고 밝혔다. 애사 허친슨 마약단속국(DEA) 국장은 국경 및 교통안보 담당 차관에 임명되었다.

국토안보부는 1947년에 국방부가 신설된 이후 55년만에 신설되는 최대 부처이며 연간 약 37억 1천 5백만달러의 예산을 지출하게 된다. 이 부처는 현재 재무부 산하 대통령경호실(Secret Service)을 비롯해 해안경비대, 국경수비대, 이민귀화국(INS), 세관, 연방비상관리국(FEMA), 교통안전국(TSA)등 22개 연방 기관을 합쳐 100개 이상의 기관이 기능을 이전하게 되며, 16만 9,154명 정도의 직원을 두게 된다. 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)은 이 부처에 포함되지 않는다. 의회는 이 부처가 22개 연방부처 및 기관들을 합치는 데 1년의 시한을 정했다.<sup>77)</sup>

하지만 이 부처 신설은 업무의 불필요한 중복을 초래할 것이라는 주장이 일각에서 제기되고 있다.

#### 다. 국토안보부의 조직

연방 정부의 자국 안보능력을 개선시켜야 한다는 인식확산에 근거하여 이루어진 국토안보법의 핵심은 첩보 정보 분석을 위한 중앙 정보기구를 포함, 현재 9개 연방 부처로 분산돼 있는 임무 통합을 골자로 한 국토안보부의 신설에 있다. 부시 대통령은 미국의 영토를 지키고 미 국민을 보호한다는 최우선적이고 급박한 임무를 수행할 단일 상설 부

77) 2002년 11월 25일 공표된 DHS의 재구성계획에 따르면 2003년 6월 1일까지 다른 기관들의 테러관련 기능을 이전 받아 운영될 계획이다. Genevieve J. Knezo, Homeland Security and Counterterrorism Research and Development, CRS Report, Feb.5, 2003, p.6.

처를 만드는데 의회가 함께 참여할 것을 요청한 바 있다.

신설 부처는 근무인원이 약 16만 9천명으로 규모면에서 국방부 다음이 될 것으로 보인다. 또한 백악관은 신설 부처의 예산이 37억달러가 될 것으로 내다보고 있으나, 행정부는 현존하는 부서들과의 중복분을 제거해 얻은 수익으로 이를 충당할 수 있을 것이라고 말한다. 미 정부는 중복분을 줄이면 평균보다 적은 비용으로 더욱 효율적으로 미국을 보호할 수 있을 것으로 판단하고, 조직 개편으로 행정부내 인재들이 일관적이고 통합된 방법으로 자원을 조직해 목적을 달성할 수 있는 최고의 기회를 갖게 될 것이라고 평가했다.

미국정부에 의하면 2002년 국토안보법안으로 인하여 국방부와 국가 안보 위원회, 중앙정보국(CIA)의 창설을 가져온 1947년 국가안보법령(National Security Act) 이후 최대의 연방 정부 조직 개편이 이루어지게 될 것이라고 예상하고 있다. 백악관 참모들은 전 부처가 현재 위치에서 새 부처로 이동하게 될 조직 개편이 쉽지 않을 것이라는 점을 인정하고 있다. 그 뿐 아니라 의회의 80여 개 위원회가 여러 측면에서 각각 조직 개편에 사법권을 갖고 있다. 그리고 정부 조직개편은 세력 관계와도 연관된다. 그러나 일단 의회는 공화당과 민주당 모두 긍정적 반응을 보이고 있다. 즉 테드 케네디 상원의원은 조직 개편에 대해 “의회 의원 다수가 오랫동안 기다려온 긍정적인 행보”라고 논평했다. 그는 “새 부처에 우리 국가의 복잡한 국가 보안 문제를 풀 수 있는 권한과 수단을 갖도록 보장해야 한다”며 “우리는 제대로 조직돼 기존의 사법 당국과 정보 기관과 협력해 효율적으로 운영되는 부처를 필요로 한다. 또 다른 관료 조직은 필요없다”고 말했다.

#### 4. 2002년 국토안보법 분석

##### (1) 법안의 처리현황

국토안보법안은 2002년 6월 24일 H.R. 5005로 연방의회의 하원에 제출되어 하원국토안보위원회(Committee on Homeland Security) 등의 검토를 거쳐 일부 수정안을 통과시켰다. 하원이 수정통과시킨 법률안은 S.2974로 2002년 7월 25일 상원에 회부되었으며 상원은 2002년 8월 29일 2회독을 마친 상태에서 정부업무위원회(Committee on Governmental Affairs)의 심의에 회부하였다. 상원에서의 심의과정에서는 수정사항이 없었다.

## (2) 법의 구성

부시대통령이 연방의회에 제출한 국토안보법은 동법이 의회를 통과한 후 60일 이후에 효력을 발생하도록 되어 있다.<sup>78)</sup> 국토안보법은 총칙규정 4개 조항 외에 17개의 장(title) 227개 조문(section)으로 구성되어 있다.

## (3) 주요업무 및 기능

국토안보법은 국토안보부를 설립하고 국토안보부의 주요 업무와 책임, 그리고 그 주요 기관을 정하는 데 목적이 있다. 동 법안이 규정하고 국토안보부의 주요업무는 미국에 대한 테러리스트의 공격을 예방하고, 미국 내에서의 테러행위에 대한 미국의 대응역량을 강화하며, 테러행위가 발생한 경우 피해의 최소화 및 복구지원을 하는 것이다. 이를 목적으로 국토안보부는 3개의 주요기능을 수행하도록 하고 있다. 첫째, 미국 내에서 테러리스트의 공격예방, 둘째, 테러리즘에 대한 미국의 대응능력 강화, 세째, 테러공격이 발생한 경우 피해의 최소화 및 재건 등이다. 이러한 주요업무와 책임은 일회적인 것이 아니며 국토안보부가 흡수통합하게 되는 다른 기관의 기능도 지속적으로 수행하게 된다.<sup>79)</sup>

## (4) 기구 조직

국토안보부의 장은 대통령이 지명하고 연방상원의 동의를 받아야 한다.<sup>80)</sup> 국토안보부의 업무 및 기능수행에 있어 장관을 지원하기 위한 인적구조는 매우 복잡하다. 국토안보부에 차관, 부처 내 4개 분야의 차관보, 운영차관보를 포함하는 12인으로 구성되는 고위운영팀(senior management team)을 설치하고 이들 12인에 대하여는 연방의회 상원의 동의를 받도록 하고 있다. 그리고 당해 부처의 장관에 의해 그 업무가 정해지는 장관보좌관을 6명까지 둘 수 있도록 하였다. 또한 현행법과 동일한 조건 하에서 감사실장

78) Homeland Security Act of 2002, §4.

79) Homeland Security Act of 2002, §101.

80) Homeland Security Act of 2002, §102.

(inspector general)과 해양경찰대장(commandant of coast guard)의 임명에 있어 연방의회의 동의를 받도록 하였다. 하지만 정보부서의 국장(Director)과 최고재무관리자(CFO) 및 최고정보관리자(CIO) 등은 연방의회의 동의없이 대통령이 지명할 수 있도록 하였다.<sup>81)</sup> 또한 동 법은 대통령이 국토안보부장관의 보좌관을 10명까지 지명할 수 있도록 하여 국토안보부의 기획과 구성 그리고 설립에 있어 유연성을 부여하고 있다.

국토안보부는 기능에 따라 정보분석 및 기간산업보호 분야 차관보, 화학·생물학·방사선·핵 대응분야차관보, 국경 및 교통안전 분야차관보, 비상계획 및 대응분야 차관보, 운영차관보 등을 두고 해당분야에 있어 다른 정부부처의 기능을 이전하도록 하고 있다.

구체적으로 정보분석 및 기간산업보호와 관련하여 FBI의 국가기간산업보호센터,<sup>82)</sup> 국방부의 국가통신시스템, 상무부의 핵심 기간산업보호청, 국가기술표준연구소의 컴퓨터안전부, 에너지부의 국가기간산업시뮬레이션 및 분석센터, 총무처의 연방컴퓨터사고대응센터 등 국토안보부에 기능을 이전해야 할 정보분석 및 기간산업보호와 관련되어 있는 기관을 명시하고 있다.<sup>83)</sup>

또한 화학·생물학·방사선·핵 대응분야에 있어서는 보건부의 업무중 관련 프로그램과 활동, 에너지부의 업무중 관련 프로그램과 활동, 국방부의 생물무기분석센터의 업무, 농무부의 Plum Island 동물질병센터의 업무 등을 이전하도록 규정하였다.

국경 및 교통보안 분야에서는 재무부의 연방관세청, 법무부산하의 이민국적국, 농무부산하의 동식물보건검사국, 교통부산하의 해양경찰대, 교통부산하의 교통안전처 등이다. 특징적인 것은 교통부산하의 해양경찰대는 국토안보부산하에 속하지만 독립된 별도의 조직으로 유지되도록 명시적으로 규정하고 있다.<sup>84)</sup> 또한 공공건물 보호의 중요성으로 인하여 총무처(General Services Administration)의 연방방호국(Federal Protective Service)을 국토안보부에 이전하였다.

비상계획 및 대응분야에 있어서는 첫째, 연방비상관리국, 둘째, 법무부의 부서 중에서 사법프로그램처(Office of Justice Programs)의 국내기획국, FBI의 국내기획국, 그리고 국내비상지원팀, 셋째, 보건부의 공공보건비상기획<sup>85)</sup> 및 국가전략비축국이다.<sup>86)</sup> 비상계

81) Homeland Security Act of 2002, §103.

82) 컴퓨터 수사 및 운영분야는 제외한다.

83) Homeland Security Act of 2002, §202.

84) Homeland Security Act of 2002, §403.

획 및 대응분야에서는 핵사고에 대한 대응팀을 운영하게 된다. 기본적으로 핵사고에 대하여는 에너지 및 환경보호처에서 담당하지만 국토안보법은 실제적인 테러공격, 주요재난, 또는 다른 비상사태에서 국토안보부장관이 에너지 및 환경보호처의 관련 부서를 국토안보부의 한 부서로써 운용할 수 있도록 요구할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>87)</sup>

이외에도 연방경호실(United States Secret Service)이 국토안보부에 이전되며, 국토안보부내에 별도의 독립된 기관으로 유지된다.<sup>88)</sup>

#### 4. 국제적 협력

##### (1) 9·11 이전의 국제적 협력

국제테러범죄에 특히 민감한 미국에 있어 국제형사사법공조는 중요한 역할을 하고 있다. 이와 관련하여 외교안전 및 대테러종합대책법에서는<sup>89)</sup> 테러범죄가 자유민주국가의 평화와 안전에 대한 위협임을 인식하고 테러범죄의 효과적인 규제를 위하여 국가간의 협조가 필요하다고 규정하고 있다. 구체적으로는 국제테러범죄에 대한 국제적 논의 및 대책을 전담할 수 있는 국제대테러위원회를 창설하여 회원국간의 긴밀한 협력을 도모하고 북대서양조약기구(NATO)와의 연계로 그 실효성을 확보하고자 한다. 또한 국제테러범죄에 대처하기 위한 각종 조약 기타 협약의 체결을 위해 노력할 것을 정하고 있다.<sup>90)</sup>

하지만 미국은 9·11 사건이전 테러방지를 위한 국제적 협력에 그다지 적극적이지는 않았다. 따라서 1970년대에 테러방지를 위한 여러 국제조약 중에서 대표적인 테러행위유형인 항공기테러범죄와 국제적 보호인물에 대한 테러범죄를 방지하기 위한 조약의 국내적 이행을 위한 입법적 조치만을 하였다. 즉 1974년에 항공기납치규제법(1974 Anti-Hijacking Act)과

85) 비상기획국, 국가재난의료체제, 그리고 대도시의료대응체제를 포함한다.

86) Homeland Security Act of 2002, §502.

87) Homeland Security Act of 2002, §503.

88) Homeland Security Act of 2002, §720, §903.

89) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Public Law 99-399, 100 Stat. 896, §1201(a).

90) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act, §702.

1974년 항공기운항안전법(Air Transportation Security Act) 및 1976년 국제적보호인물에 대한범죄의예방및처벌에관한법률(1976 Act for the Prevention and Punishment of the Crime against Internationally Protected Persons) 등이 제정되었다.

미국은 국제테러범죄의 문제가 심각해짐에 따라 1985년 8월 8일에 국제안전및개발협력법에 관한 규정을 두었다. 이 법에서는 국제테러의 억제를 위하여 정보교환, 상호조정, 조약체결 등 여러가지 국제협력의 증진과 국제테러를 지원하는 국가에 대한 모든 종류의 지원금지 및 경제제재를 규정하였다.

## (2) 9·11 사건이후 국제적 협력의 긴밀화

### 가. 테러행위자의 출입국을 통제하기 위한 법제

29개의 미국입국비자면제국가를 제외하고 모든 외국인은 미국입국을 위하여 비자를 발급받아야 한다. 모든 비자신청자는 신원조회 대상자가 된다. 입국장에서 모든 사람은 검사의 대상이 되며, 조사관은 위조 또는 변조된 서류를 확인하고 거짓답변에 대하여 판단하기 위한 교육이 되어 있다. 모든 입국자는 데이터베이스의 확인을 받아야 한다.<sup>91)</sup>

### 나. 정보의 교환을 긴밀화하기 위한 조치

테러리스트들에 대한 자금지원을 차단하기 위하여 IMF, Group 7 등의 국제적 협의 기구와 협력하고 있다.

미국은 미주기구(OAS), 아프리카단결기구(OAU), 동남아시아국가연합(ASEAN), 유럽연합(EU), 아시아유럽경제협력기구(CEAPEC), 유럽안보협력기구(OSCE) 등과 같은 지역적 기구와 협력하고 있다.

### 다. 정보의 교환

9·11 이후 미국의 사법당국과 검찰간의 접촉이 강화되었다. 외국에 파견되어 있는

91) UN Security Council, S/2001/1220, pp. 18-9.

법무연락관 및 외국 경찰당국은 범죄정보에 대하여 정기적으로 자료를 교환하고 있다. 정보는 미국 및 외국의 검찰간에도 교환되고 있다. 이러한 교환은 미국이 체결한 상호법률원조 조약(Mutual Legal Assistance Treatis:MALTs)에 따른 ‘중앙기관’(central authorities)을 통해 원활하게 이루어진다. 미국의 관련 정부당국 및 INTERPOL과 같은 국제기구는 위조문서의 감색에 관한 정보의 공유와 테러리스트혐의자에 대한 주의경보를 하고 있다.

#### 라. 세관정보 및 집행

미국법 하에서 항공운송업자는 미국내에 착륙하기 전에 미국세관에 상세한 승객정보를 제공하여야 한다. 이러한 정보를 가지고, 사법당국의 요원들은 다른 승객이 미국에 입국하기 위한 대기시간을 단축시키면서 테러혐의자의 이동에 관한 정보를 입수하기 위해 승객들을 조사할 수 있다.

미국의 세관은 외국의 세관과 승객 및 화물의 국경이동에 관한 조사를 하는 동안 정보를 공유하기 위한 상호지원협정을 유지하고 있다.

#### 마. 정보교환을 위한 조치

미국정부는 테러행위를 예방하기 위하여 사법당국 및 정보채널을 통한 정보교환을 강화하고 있다.

미국이 체결하고 있는 상호법률지원조약 및 협약은 형사범죄의 수사 및 소추를 위한 정보 및 증거의 교환과 그러한 범죄의 억제를 규정하고 있다. 테러행위의 예방을 위한 사법당국의 협력은 미국 국내적으로는 연합대테러부대(U.S. Joint Terrorism Task Force)의 활용을 확대하고 국제적으로는 해외법무관과견프로그램에 의하여 증진되어 있다.

미국의 정보 및 국가안보기구는 국제테러리즘의 발본색원을 위한 적극적인 프로그램을 가지고 있다. 이러한 미국의 대테러 노력에 각국이 정보의 교환을 통하여 협력하고 있다.

그 대표적인 사례로써 미국은 중국 신장성의 서부에서 중국정부의 통치에 반발하여 투쟁하고 있는 이슬람조직 “동투르키스탄분리주의자(East Turkestan separatists)”를 테러조직으로 지정하였다. 신장성의 견고한 위구르 이슬람반정부 조직에 대하여 노심초사하던 중국 정부는 환영의 뜻을 표명하고 있으며 이러한 미국의 조치로 미국과 중국간의 반테러협력이 강화될 것으로 기대하고있다. 미국무부 아미티지 차관보는 중국이 알카에다와 긴밀한 관련

이 있다고 알려진 동 조직에 대하여 테러리스트조직으로 지정하였다.<sup>92)</sup>

미국정부는 테러공격의 예방을 위한 협력 및 테러행위자에 대한 수사 및 소추를 위하여 MLAT와 같은 광범위한 양자조약 및 다자조약을 체결하였다. 또한 미국은 테러리즘과 관련되어 있는 12개의 국제적 협약 및 협정서 중에서 10개의 가입당사국이며 폭발물 테러와 테러자금지원억제에 관한 두 개의 조약에 대하여도 9·11 이후 12월 5일 서명가입하였다. 미국 사법당국은 이들 조약에 따라 테러공격의 예방과 테러행위를 행한 자에 대한 수사 및 소추를 위하여 세계 각국의 사법 및 정보당국과 협력하고 있다.

### (3) 테러관련 국제조약의 국내 입법이행

미국은 테러와 관련된 다음의 국제조약을 국내적으로 이행하기 위한 국내입법조치를 완료하였다.

- ① 항공기내에서의 범죄에 관한 1963년 동경협약<sup>93)</sup>
- ② 불법적인 항공기납치억제를 위한 1970년 헤이그협약<sup>94)</sup>
- ③ 민간항공기의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 1971년 몬트리올 협약<sup>95)</sup>
- ④ 국제적으로 보호받는 자에 대한 범죄의 예방과 처벌을 위한 1973년 협약<sup>96)</sup>
- ⑤ 인질범죄에 대한 1979년 국제협약<sup>97)</sup>
- ⑥ 핵물질의 방호에 관한 협약<sup>98)</sup>
- ⑦ 민간항공기의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는, 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 1988년 의정서<sup>99)</sup>
- ⑧ 항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 1988년 협약<sup>100)</sup>

92) Erick Eckholm, American Gives Beijing Good News: Rebels on Terror List, New York Times, Aug. 27, 2002.

93) 49 U.S.C. §§46501-46506.

94) 49 U.S.C. §§46501-46502.

95) 18 U.S.C. §§31-32, 49 U.S.C. §§46501.

96) 18 U.S.C. §§112, 878, 1116 & 1201(e).

97) 18 U.S.C. §1203.

98) 18 U.S.C. §831.

99) 18 U.S.C. §37.

⑨ 대륙붕상에 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 1988년 의정서<sup>101)</sup>

⑩ 가소성폭약의 탐지용식별조치에 관한 협약<sup>102)</sup>

이외에도 미국정부는 테러리즘자금협약과 폭발테러협약에 2001년 12월 5일 비준가입하였으며, 이를 이행하기 위한 국내적인 입법조치는 2001년 12월 20일 연방의회 하원을 통과하고 현재 상원에 계류중이다. 2000년 12월 30일에 서명한 국제적 조직범죄협약은 연방 상원의 비준을 기다리고 있다.

미국은 수많은 사건에서 국내 및 국제테러리스트를 소추하고 처벌해 왔다. 특히 미국 정부는 항공태업에 관한 몬트리올 협약,<sup>103)</sup> 항공기납치에 관한 헤이그 협약,<sup>104)</sup> 인질협약,<sup>105)</sup> 그리고 국제적으로 보호받는 자에 관한 협약의 위반사건에<sup>106)</sup> 대하여 동 조약의 이행을 위한 국내법을 집행하고 있다.

#### (4) 미국내 유사군사조직에 대한 수사

미국정부는 또한 잠재적으로 테러행위에 연계될 수 있는 미국 내 유사군사조직

100) 18 U.S.C. §2280.

101) 18 U.S.C. §2281.

102) 18 U.S.C. §§841(o)-(p), 842(l)-(o), 844(a)(1) & 845(c), 19 U.S.C. §1595a.

103) U.S. v. Yousef, 1999 WL 714103(S.D.N.Y.1999); 이 사건은 18 U.S.C. §32를 위반하여 미국의 여객 항공기를 폭파하려고 모의한 사건이었다. U.S. v. Rashed, 234 F. 3d 1280(D.C. Cir. 2000)도 항공기에 대한 사보타지와 관련된 사건이다.

104) U.S. v. Rezaq, 134 F. 3d 1121(D.C. Cir. 1998); 이 사건은 헤이그협약의 이행을 위한 49 U.S.C. §46501에 위반하여 항공기에 대한 약탈행위를 행한 피고인에 대하여 유죄를 확정판결한 사건이다.

105) U.S. v. Lue, 134 F. 3d 79(2d Cir.1998); 이 사건은 인질협약의 이행을 위한 18 U.S.C. §1203에 근거하여 인질납치행위에 대하여 유죄를 선고한 사건이다. 이외에도 U.S. v. Lin, 101 F. 3d 760(D.C. Cir. 1996); U.S. v. Lopez-Flores, 63 F. 3d 1468(9th Cir. 1995), U.S. v. Carrion-Caliz, 944 F. 2d 220(5th Cir. 1991) 사건 등의 관련사건이 있다.

106) U.S. v. Omar Ahmad Ali Abdel Rahman, et. al., S.D.N.Y.; 이 사건은 UN 및 다른 공공기관, 시설, 군사시설에 대한 폭파모의 뿐만 아니라 국제적으로 보호받는 자에 대한 테러방지협약을 이행하기 위한 18 U.S.C. §§1116 및 1117에 위반하여 이집트대통령에 대한 암살모의를 행한 피고인들에 대하여 유죄판결을 한 사건이다. 연방대법원에 대하여 제출한 사건의 강제이송영장신청은 기각되었으며 원심이 확정되었다. 528 U.S. 1094(2000).

(para-military groups)에 대한 통제를 하고 있다. FBI와 다른 사법기관은 테러를 행하거나 테러행위자를 지원할 가능성이 있는 미국내 유사군사조직의 활동을 지속적으로 수사하고 있다. FBI는 56개의 지역본부 중 51개의 지역본부에 합동대테러부서(Joint Terrorism Task Force)를 설치하였다. FBI는 사법당국과 협력업무를 수행하는 동시에 적극적인 비밀활동, 전화 및 금융정보의 분석, 서신 및 신변 사찰 등을 포함하는 다양한 인적, 기술적 자원, 수사기법을 활용하고 있다. 이러한 모든 수사활동은 어떠한 개인 또는 단체가 테러활동에 참여하려는 의도를 가지고 있다고 판단되는 경우 이용된다.

FBI는 또한 테러행위의 예방을 위한 지방적 차원의 수사활동을 하고 있다. 즉 FBI는 지역의 사법당국과 협력하여 경무기를 이용한 전쟁게임이나 유사군사조직의 훈련, 항공기운항훈련, 생물학연구시설 및 산업적 목적의 폭발물의 사용 등 민감한 활동을 감시하고 있다. 합동대테러부서는 FBI, 관련 연방기관, 그리고 지역사법당국의 요원들로 구성되며 의심가는 활동에 대한 수사를 행한다. 2001년 9·11 이후 미국의 대부분 주정부는 국토안보를 확보하기 위한 부처를 설치하였다. 이들 부처는 테러행위를 예방하기 위한 지역 당국의 노력을 조정하고 주도하고 있다.

## 제2절 독일의 대테러관련법제와 기구

### 1. 독일 기본법상 “국가안보”의 체계적 고찰

#### (1) 국가안보의 일반적 의미

##### 가. 국가안보의 의미와 기능

국가는 아주 다양한 학문의 연구대상이다. 이에 따라서 개개 학문의 다양한 시각과 방법에 근거한 다양한 국가개념이 나올 수 있다. 그러므로 (헌)법학에서 논의되는 국가개념은 실제적인 국가형태에 관하여 많은 것을 언급하지 않는다. 곧 국가법이론은 구속력 있는 규범 질서 내에서 정의라는 척도에서 국가를 바라보는 학문적 노력인 반면에 국가론은 실제로 존재하는 국가를 인식하고 분석하는 학문이다. 결국 헌법이 다루고 있는 국가란 개념은 언제

나 동일한 대상에 관한 보편적 개념이 아니라 18세기 이후 서구에서 발전된 일정 영토를 차지하고 있는 민족국가를 전제로 한 개념이다. 그렇다면 오늘날 민주법치국가의 헌법은 그 국가의 구성원인 국민의 기본권을 보장하기 위하여 존재하는 것이다. 따라서 과거로부터 오늘날까지 국민의 기본권보장이라는 헌법의 책무와 과제를 수행하기 위하여 가장 필수적으로 요구되는 것이 바로 이러한 “질서의 유지”, 곧 대외적 안전과 대내적 평화의 보장이었다. 그런데 국가안보를 “외부의 위협으로부터 국가의 일정한 가치를 보호하기 위한 국가의 능력”으로 좁게 파악하는 견해가 있는데, 이는 주로 군사적 측면에서 바라본 것이다.<sup>107)</sup> 이에 대하여 오늘날 국가안보에 대한 위협은 이와 동시에 국내의 심각한 정치적·사회적 불안, 경제적 불황, 테러 등으로부터 나올 수도 있다. 이러한 인식을 바탕으로 하여 과거와는 다른 새로운 위협들에 효과적으로 대처하기 위하여 국가안보를 체계적, 포괄적, 총체적 개념으로 파악하고자 하는 경향이 강하다.<sup>108)</sup>

그렇다면 이제 본 연구를 진행하기 위하여 과거로부터 오늘날까지 가장 중요한 국가 책무와 과제중 하나로서 인정되는 “국가안보”의 헌법적 인식이 우선 필요하다. 정치적 범죄나 테러와 같은 폭력행위로부터 국가와 사회 전체를 보호하는 것뿐만 아니라 그 보호를 헌법이 보장하는 모든 이익들의 보호가 헌법상 근거되는 국가과제로서 국가안보이다. 따라서 국가존립과 헌법질서의 보호, 헌법상 보장되는 다른 공동체이익의 보호는 국가안보란 국가과제의 일부분이다. 다만 국가안보가 국가의 중요한 과제라 할지라도 언제나 국가가 개인에게 봉사해야지 그 반대가 성립될 수는 없다. 따라서 국가는 일반적이고 추상적인 “국가안보”란 이름 하에 국민의 기본권을 침해해서는 안 되며 기본권과 관련되는 국가안보분야의 경우에는 입법자가 제정한 법률에 근거한 세심하고 구체적인 검토와 형량이 필요하다.

#### 나. 독일에서 국가안보체제의 특징

그런데 독일의 경우에는 1945년 제2차 세계대전의 패망이후 분단국가체제하에서 과거의

107) 이에 관하여는 조명현, 현대국가안보개념과 체계적 안보분석틀, 社會科學論叢 제7권, 1996, 220면 이하 참조

108) 이에 관하여는 조명현, 前揭論文, 222면 이하 참조

서독지역이 이미 NATO체제하에서 집단안보체제하에 편입되어 있었을 뿐만 아니라, 특히 유럽이 통합되는 과정에서 유럽연합(EU) 자체의 국가안보의미, 유럽연합과 이를 구성하는 개별 국가들 간의 협조와 역할 등에 관한 인식이 새롭게 제기되고 있는 상태이다.<sup>109)</sup> 지금까지 설명한 것처럼 국가를 구성하는 국민을 외부의 공격으로부터 보호하고 내부의 평화를 보장하는 것은 모든 국가의 과제이다. 다만 이런 과제는 새로운 상황 하에서 확대일로에 있다. 특히 테러와 폭력 등으로부터 “국내평화”를 국가는 확보해야만 하므로, 국내안전을 위한 국가의 책임은 전통적인 위협방어로부터 현대적인 예방권한으로 옮겨간다. 바로 이러한 흐름 속에서 오늘날 유럽이 통합되어 가는 동시에 범죄 또한 국제화하고 있어서 유럽연합(EU)내에서 “국내안보영역”에서 공동작업이 강하게 요구되고 있다.

## (2) 독일 기본법상 “국내안보”의 의미

### 가. 독일 기본법에 관한 일반적 설명

#### A. 독일 기본법의 성립과 변천사<sup>110)</sup>

독일의 민주주의 역사는 1949년 5월 기본법의 제정·공포와 맥을 같이 한다. 즉 독일의 기본법 제정은 히틀러 정권 붕괴 이후 다시는 독일에서 나치즘과 같은 정치적 파오는 되풀이하지 않겠다는 독일 국민의 각오와 함께 민주적이며 자유스러운 국가를 건설하려는 의지의 표현이다. 독일 기본법 제정의 또 하나의 특징은 잠정적 성격으로 출발하였다는 것이다. 1948년 6월 미국, 영국, 프랑스 및 베네룩스 3국의 외상이 참가한 런던 회담에서 서방의 6개국은 서독 단독 정부 수립을 결의하였고 이를 독일의 정치지도자들에게 제안하였다. 이러한 서방의 “권고”에 대해 독일의 대표자들은 처음에는 단독정부의 수립이 곧 국가의 분단임을 예견하면서 이를 거부하였다. 그러나 당시 독일은 서방의 제안을 끝까지 거부할 만한 입장이 아니었으므로 결국 이를 수락하게 되었다. 다만 정부의 성격을 잠정적으로 해야 한다는 독일 측의 제안이 받아들여져 “헌법(Verfassung)” 대

109) 이에 관하여는 이수형, 나토(NATO)와 독일의 군사·안보정책, 21세기 국방개혁의 방향과 과제, 1면 이하 참조

110) 이에 관한 일반적 설명은 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band V, C. H. Beck, 909면 이하 참조

신에 “기본법(Grundgesetz)”이라는 표현으로 대신했다. 이는 국가 체제를 확정하는 “헌법”을 대신해서 잠정적으로 기본법을 제정하여, 분단을 「임시적인 것(Provisorium)」, 즉 과도기적인 현상으로 규정하려는 독일인의 의지에서 비롯된 것이다. 이러한 서독 정치인들의 인식은 통일 전 舊 基本法 前文에 있는 「독일민족은 자주적으로 독일의 통일과 자유를 완수해야 하는 의무를 진다.」라는 문구에서도 명백하게 나타나 있다. 또한 舊 基本法 제146조는 「이 기본법은 독일민족이 자유로운 결정을 통해 의결하는 헌법이 발효되는 날에 그 효력을 상실한다.」라고 규정함으로써 잠정적 성격을 명백히 하였다. 그러나 舊 東獨 地域이 서독으로 편입된 이른바 흡수통일 후에도 여전히 기본법이라고 불리고 있다.<sup>111)</sup>

#### B. 독일 기본법상 기본구조

우선 독일은 독일연방공화국이라는 국명에서 명백하듯이 연방국가로서 16개의 州(Land)로 구성되어 있다. 통일 이전 서독에는 11개 주가 있었으나, 통일과 동시에 舊 東獨 地域이 5개주의 형식으로 서독지역에 편입되었다. 州는 단순한 행정구역이 아닌 국가적 고유권력(Staatsgewalt)을 가진 지방국이다. 독일 연방의 16개 주는 각자 고유법을 가지고 있으며 주 의회 선거(Lantagswahl)에 의하여 독자적인 의회를 구성하며, 주지사(Ministerpräsident)를 선출하게 된다. 독일에서 연방과 주의 권한은 기본법에 의해 규정되어 있다. 입법 영역을 보면 연방만이 전적으로 할 수 있는 입법사항이 있는가 하면, 연방과 주가 함께 경합적으로 입법할 수 있는 사항, 연방이 원칙적 규정만을 제정하고 그 규정한도 내에 주가 입법할 수 있는 사항 등이 있다.<sup>112)</sup> 이러한 분권주의와 더불어

111) 기본법은 총 14장으로 구성되어 있는데, 제1장에서 제3장까지는 인간의 기본권을 내용으로 하고 있다. 인간의 존엄성에 대한 불가침성을 밝히고 있으며, 이를 존중하고 보호하는 것은 모든 국가권력의 의무임을 명시하고 있다. 기본법 4장에서 6장까지는 헌법기관인 연방의회, 연방참의회, 연방대통령, 연방헌법재판소, 연방정부의 임무·구성·지위 등에 대해서 다루고 있다. 7장과 8장에서는 연방과 지방의 법과 행정체제 등을 규정하고 있다. 그리고 9장에서 14장까지는 사법, 재정, 국방에 대한 규정 등을 담고 있다.

112) 이의 대표적인 분야를 예로 들어보면 다음과 같다. ① 연방입법사항 : 외교, 군사, 통화, 철도, 항공, 우편, 전신, 전화 등에 관한 사항 ② 경쟁입법사항 : 민사, 형사법, 경제법, 노동법, 외국인법 이외에 주택, 교통, 환경 등에 관한 사항 ③ 주입법사항 : 교육에 관한 사항이 대표적이며 이외에 경찰, 치안, 자연환경, 건축에 관한 사항. 다만 기본법상 이렇게 연방과 주의 입법사항이 명확하게 구별되어 있음에도 불구하고 실제로는 연방과 주가 상호 협조하면서 업무를 수행하고 있다. 이에 관하여 자세한 것은 행정연구원, 독일의 정부조직, 1997, 6면 이하 참조

어 독일의 국가구조의 핵심은 지방자치제도이다. 독일의 지방자치제도는 중세의 도시자치에 기인한다. 즉 중세 절대군주의 억압에서 벗어나려는 사람들이 먼저 도시에 모여 자치제를 형성한데서 기인한다. 이러한 지방자치의 전통은 1800년도 초 프로이센의 정치가 슈타인(Freiherr vom Stein)의 도시개혁에 의해서 더욱 발전되어 왔으며, 1945년 전후 연합국에 의한 행정제도의 재편성에 있어서도 반영되었다. 서방연합국, 특히 미국은 독일의 분권화와 지방자치제도를 적극 추진하였는데, 이는 지방자치제도의 활성화가 독일의 민주주의를 확립하는데 필수적이라는 인식 때문이었다.<sup>113)</sup>

### C. 독일 기본법상 정부형태

#### ① 의원내각제 정부형태

독일 기본법 하에서 가장 중심적인 헌법기관은 연방대통령, 연방의회, 연방참의회, 연방정부, 연방법원이다. 우선 독일연방정부는 내각책임제(parlamentarisches Regierungssystem)를 채택하여 연방수상(Bundeskanzler)과 연방장관(Bundesminister)들로 구성된다. 기본법 65조에 의하면 연방정부의 정책은 1) 연방수상원칙(Kanzlerprinzip); 2) 내각원칙(Kabinettsprinzip); 3) 부서원칙(Ressortprinzip)에 따라 결정된다. 연방수상원칙이란 수상이 정책의 기본노선을 정하고 이에 대한 기본적인 책임을 지는 원칙이며, 내각원칙이란 모든 법안이나 주요정책은 내각의 심의와 결정을 거쳐야 된다는 원칙이다. 즉 내각의 합의와 조정원칙이다. 마지막으로 부서원칙이란 연방수상의 기본정책 노선과 내각의 결정 테두리 내에서 각 부 장관들은 자신의 권한을 재량껏 발휘하고 이에 책임을 지는 원칙이다. 대외정책도 이러한 원칙에 따라 기본정책 노선은 연방수상에 의해서 결정되고, 주요사항은 내각회의를 통하여 심의 및 결정되며, 각 정책 사항에 따라 주무부서의 장관의 책임 하에 입안되고 집행된다. 연방수상은 국정의 최고책임자이다. 따라서 독일의 연방수상이야말로 독일 정치의 핵심이며 가장 강력한 권한을 가지고 있다. 연방수상은 독자적으로 정책의 기본 방향을 결정한다. 또한 연방수상은 내각각료의 임명 및 해임을 연방대통령에게 건의한다. 이밖에 연방수상은 내각 장관의 수와 임무를 결정할 수 있다.

113) 독일 지방자치 단체는 크게 관구(Bezirk), 군(Kreis) 및 자치시(Kreisfreie Stadt), 읍·면(Gemeinde)의 3단계로 구분할 수 있다. 이중 관구는 주의 일선기관으로 독립성이 없다. 그러나 Kreis, Kreisfreie Stadt, Gemeinde 등은 각각 민선 대의기관을 갖는 행정단위로써 독일 풀뿌리 민주주의의 초석이다. 이에 관하여는 행정연구원, 독일의 정부조직, 1997, 7면 이하 참조

연방수상은 연방의회에서 선출된다. 실질적으로는 연방의회에서 의원의 과반수 이상의 표를 얻은 사람이 수상이 되지만 공식적으로 연방대통령이 임명하는 과정을 거친다. 연방수상의 지위는 기본법에 의해 보장되어 연방의회가 수상을 임기 중 해임하기 위해서는 미리 후임총리에 대해 합의를 보아야 한다. 한편 의원내각제를 실시하고 있는 다른 국가와는 달리 연방수상은 의회를 해산할 수 없다. 연방수상의 가장 큰 권한은 그가 국정 전반에 대해 책임을 지는 데 있다. 연방 각 부처장관은 연방수상의 국정방향에 부합하는 정책을 입안, 집행하게 된다. 물론 각 부 정책의 실행 과정은 연방수상의 국정지침에 일치하는 한, 장관은 소관부서의 활동은 독자적으로 기획·추진하며, 또한 이에 대해 책임을 진다.<sup>114)</sup>

## ② 독일연방행정부의 조직

내각(Kabinett)이라고도 불리는 독일 연방정부는 연방수상(Bundeskanzler)과 16개의 부서(Bundesministerium) 그리고 연방수상 직속기관인 연방수상실, 연방공보처로 구성되어 있다. 각 부서는 약간의 예외를 제외하고 공통적인 조직구조를 갖는데 대체로 장·차관 밑에 局(Abteilung), 部(Unterabteilung : 또는 Gruppe), 課(Referat 또는 Arbeitsgruppe)를 두고 있다. 물론 조직 자체는 계층적 조직구조를 갖추고 있을지라도 행정업무 자체는 중앙집권적이지는 않다. 정책 결정에 대한 각 부서 책임자의 권한과 책임은 다른 나라 경우에 비해 훨씬 포괄적이고 광범위하다고 할 수 있다. 장관은 정당 소속 직업정치가로서 수상의 국정방향에 맞추어 독자적으로 정책결정을 하며 이에 대해 책임을 진다. 그리고 장관을 직접 보좌하는 참모에는 보통 장관비서관, 내각·의회담당관, 공보관, 정책분석관 등이 있다.<sup>115)</sup>

### 나. 독일 기본법상 국가위기상황에 관한 체계적 고찰

#### A. 독일 기본법상 국가위기상황에 대한 일반적 설명

##### ① 헌법보호의 의의와 내용

헌법은 그 준수의 보장장치 뿐만 아니라 그 존립의 보장장치도 자체 내에 가지고 있어야

114) 위의 책 12면 이하 참조

115) 위의 책 18면 이하 참조

한다. 이 속에는 헌법을 파괴하려는 다양한 시도들로부터 지킬 임무가 포함되어 있다. 이에 따라서 헌법의 보호란 헌법국가로서 헌법적으로 규율된 정치적 과정 속에서만 존립할 수 있는 국가의 존립을 말한다. 이러한 헌법의 보호에 봉사하는 것으로는 대내외의 공격으로부터 그리고 다양한 헌법적대적 시도들로부터 헌법을 수호하는 여러 제도들이 있다.<sup>116)</sup> 특히 독일에서는 바이마르공화국의 실패로 인하여 기본법을 제정할 때 헌법의 보호에 관하여 특별한 주의를 기울였다 : 먼저 기본법상 새롭게 인정된 것으로는 기본권의 空洞化를 막으려는 시도<sup>117)</sup>, 국가권력에 대한 강화된 사법권의 통제 및 헌법침회의 배제<sup>118)</sup>, 헌법개정제 제한<sup>119)</sup> 등이 있다. 이와 동시에 헌법을 수호하려는 예방적 및 사후적 보장들도 강화하였는데, 이러한 보장들로는 기본권의 실효제도<sup>120)</sup>, 위헌정당의 해산<sup>121)</sup>, 헌법보호의 목적에 필요한 자료를 수집, 활용하는 연방기관의 설치<sup>122)</sup>, 입법긴급사태를 통한 비상사태의 규율<sup>123)</sup> 등이 있다.

## ② 독일 기본법상 비상사태의 개념과 내용

### (a) 비상사태의 개념

독일 기본법상 비상사태 또는 국가긴급사태는 국가의 존립 또는 공공의 안녕과 질서에 대하여 헌법이 규정하는 통상의 수단으로는 제거할 수 없고 예외적인 수단으로써만 방지 또는 제거될 수 있는 모든 중대한 위협이 있는 경우에 발생한다.<sup>124)</sup> 헌법이 정상적인 시기에 서는 물론 긴급상황이나 위기상황에서도 그 효력을 유지해야만 한다면 이러한 비상사태를 극복하기 위한 제도적 수단들은 더욱 더 불가결하게 된다. 이에 따라서 비상사태에 관한 헌법규정은 한편으로는 통상적인 헌법제도로 극복할 수 없는 비상상황에 대한 근거조항이면서, 또 다른 한편으로는 이러한 비상권한의 남용을 막는 제한규정이기도 하다.<sup>125)</sup>

116) 콘라드 헷세 / 계획열 번역, 통일 독일헌법원론, 박영사, 2001, 410면.

117) 기본법 제19조 제2항

118) 기본법 제79조 제1항 2문

119) 기본법 제79조 제3항

120) 기본법 제18조

121) 기본법 제21조 제2항

122) 기본법 제87조 제1항 제2문

123) 기본법 제81조

124) 콘라드 헷세 / 계획열 번역, 앞의 책, 428면 이하

125) 위의 책 431면

## (b) 대외적 긴급사태

독일 기본법상 대외적 긴급사태로 인정되는 경우로는 방위사태와 긴급사태 등이 있다. 여기서 방위사태에 대해서만 간략히 설명한다면 독일의 영역이 무력으로 공격을 받거나 그러한 공격이 직접적으로 위협되고 있으면 방위사태가 성립하게 된다.<sup>126)</sup> 방위사태의 선포와 더불어 군에 대한 명령권 및 지휘권은 연방수상에게 이관되고 이에 따라서 정상적 입법절차가 간소화되며, 일련의 기본권들이 정상적인 헌법상황의 경우에서보다 더 많이 제한될 수 있다.

## (c) 대내적 긴급사태

대내적 긴급사태의 원인이 되는 것은 자연재해와 특히 중대한 사고, 그리고 연방 또는 지방의 존립이나 자유민주적 기본질서에 대한 급박한 위협이다.<sup>127)</sup>

## B. 독일 기본법상 “국내안보”의 의미

독일 기본법상 “국내안보”는 예를 들어 테러행위와 안보를 위협하는 범죄행위처럼 국가와 사회 전체의 안전에만 관한 것이 아니라 헌법상 보장되는 모든 법익을 보호하는 국가의 과제로서 실현된다.<sup>128)</sup> 따라서 국가존립, 헌법질서 및 헌법상 보장되는 다른 공동체이익의 보호가 국내안보를 통하여 달성되어야만 하는 국가과제인 것이다.<sup>129)</sup>

## C. 독일 기본법상 국가의 중요한 과제 - “국내안보”

독일 연방헌법법원에 의하면 구성된 평화와 질서권력으로서 국가안보 그리고 이로부터 보장할 수 있는 국민의 안전은 포기할 수 없는 헌법상 가치이다.<sup>130)</sup> 연방헌법법원은 국가안보를 기본권보장 자체를 비로소 가능하게 하고 발현시키는 공동체가치로 파악하면서 연방헌법법원은 자유민주적 기본질서 또한 독일연방공화국의 존립을 위하여 필요

126) 기본법 제115조 a 제1항

127) 이에 관하여는 기본법 제35조 제2항 이하, 제91조, 제11조 제2항 등을 참조

128) Volkmar Götz, Innere Sicherheit, Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. 3, 1011면

129) Michael Kniessel, Polizeiliche Gefahrenvorsorge im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit, Die Polizei 1991, 186면

130) BVerfGE 49, 202/209

한 전제조건이라고 결정하였다.<sup>131)</sup> 이에 따라서 연방헌법법원은 국민의 기본권행사와 국가안보간 충돌을 그때그때 구체적인 사례에서 이익형량을 통하여 해결하였다.<sup>132)</sup> 이에 따라서 국민을 외부의 공격으로부터 보호하고 대내적 평화를 확보하는 것은 모든 국가의 책무에 속한다 : 따라서 구성된 평화와 질서권력으로서 국가안보는 물론 이로부터 보장될 수 있는 그 국민의 안전은 포기할 수 없는 헌법가치이다.<sup>133)</sup> 이에 따라서 이러한 과제는 처음부터 필수불가결하게 모든 국가에게 속한다. 그럼에도 불구하고 “국내안보”란 영역에서 국가활동의 정도와 권한은 지속적으로 확대되고 있다.<sup>134)</sup> 한편으로 연방헌법법원은 “국내안보”란 국가과제를 헌법상 보호되는 법익의 예방영역으로 확대한다 : 국가는 국내안보를 체제전복행위, 테러행위, 폭력행위로부터 방어해야만 한다. 따라서 국내안보에 관한 국가의 책임은 전통적인 위협방어로부터 오늘날 새로운 예방권한으로 이동한다는 것이다.<sup>135)</sup> 특히 유럽연합 내에서 국가안보와 관련된 공동작업이 강하게 요구된다. 왜냐하면 유럽이 통합되는 과정에서 국죄범죄 또한 증가하고 있으며 한 국가 내에서 이러한 범죄를 규율하기가 더욱 더 어려워지고 있기 때문이다.<sup>136)</sup>

다른 한편으로 기본권의 객관법적 의무로부터 국가의 기본권보호의무가 도출된다. 이에 따라서 이는 기본권으로부터 보호되는 법익이 제3자, 무엇보다도 私인에 의하여 침해되고 위협되는 것을 막을 국가의 법적 행태에 관한 것이다. 국가의 보호의무는 평화를 보장해야 하는 국가의 본질로부터 나온다.<sup>137)</sup> 그러나 이러한 기본권보호의무는 어떤 직접적인 법적 효력, 곧 시민의 주관적 권리나 의무를 언급하지는 않는다. 이러한 의무는 법률을 통한 구체화를 필요로 한다. 결국 국가의 폭력독점 및 안보(전)에 관한 시민의 권리와 결합한 “국내안보”는 이에 상응하는 국가의 보호의무를 암시한다.<sup>138)</sup>

131) BVerfGE 20, 161/178

132) BVerfGE 12, 45/53 f.

133) Rainer Pitschas, Innere Sicherheit und internationale Verbrechenbekämpfung als Verantwortung des demokratischen Verfassungsstaates, JZ 1993, 857면

134) Erhard Denninger, Der Präventions-Staat, KJ 1988, 10면

135) Erhard Denninger, 앞의 논문, 1면 ; Rainer Pitschas, 앞의 논문, 858면

136) Manfred Schreiber, Europäische Einigung und Innere Sicherheit, Peter Badura / Rupert Scholz (Hrsg.), Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, 529면 이하, 1993, C.H. Beck.

137) 이는 국가가 폭력을 주장하고 私인의 폭력행사가 원칙적으로 금지됨을 뜻한다.

138) Josef Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 23면 이하

#### D. 충돌하는 이익들간 형량과정의 필요성

그러나 비록 국내안보가 국가의 중요한 과제라 할지라도, 국가가 개인에게 봉사해야만 하지, 그 반대로 개인이 국가의 수단이어서는 안 된다 : 국가안보란 이익은 헌법서열(지위)을 갖는 법적 가치로서 이해된다. 하지만 이러한 이익이 입법자로부터 구체화되지 않고 헌법상 심사를 통과하지 못하는 한, 공공복리와 관련되는 생각에 단순한 호소는 충분하지 않다.<sup>139)</sup> 이를 통하여 다음과 같은 문제해결책을 확인할 수 있다 : ㉠ 국가는 인간들이 존엄하고 안전하게 살기 위하여 만든 것이지 스스로 존재하는 것이 아니다.<sup>140)</sup> ㉡ 이에 따라서 기본권을 위한 입증의무 및 논증부담의 분배가 행해져야만 한다. 법률이 기본권을 더 많이 제한하면 할수록, 공익의 중요성은 물론 이러한 목적을 달성하기 위한 법률의 필요성에 관하여 더 강한(높은) 요구들이 존재해야만 한다.<sup>141)</sup> 이에 따라서 국내안보가 구체적인 사례에서 시민의 어떤 이익과 충돌하는지를 우선 검토해야만 한다. ㉢ 이렇게 충돌하는 이익의 조정을 행할 일차적인 권한을 입법자가 갖고 있다. 그러나 문제의 추상적이고 일반적 특성 때문에 이는 법률을 통하여 쉽게 해결되지 않는다.<sup>142)</sup> 이에 따라서 법원이 기본권해석의 틀 속에서 개개 경우의 형량을 떠맡아야만 한다. 법원이 이러한 이익형량을 충실히 수행하는 경우에만 기본권은 그 자유보호적 기능을 놓치지 않게 된다.

## 2. 독일 기본법상 정보기관들의 헌법상 지위와 역할

### (1) 독일법상 정보기관들의 편성에 대한 연혁적 고찰

#### 가. 독일 기본법제정 당시 상황

제2차세계대전 이후 독일에서 나치정권의 만행에 대한 반성을 하게 되었다. 이에 따라서 기본법을 제정할 때 위헌정당해산제도, 기본권박탈 등의 제도가 도입되었으며, 특히 게슈타포의 엄청난 인권탄압으로 인하여 “비밀첩보기관이면서 동시에 경찰기관”에 대하여 강

139) Friedrich Schnapp, Grenzen der Grundrechte, JuS 1978, 734면

140) Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. III/1, C. H. Beck, 1988, 27면

141) Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre(5. Auflage), Westdeutscher Verlag, 1994, 224면

142) Görg Haverkate, Verfassungslehre, C.H. Beck, 1992, 241면 이하

한 거부감을 가지게 되었다. 이러한 상황 하에서 제2차 세계대전 이후 과거 서독지역을 점령하고 있던 연합국 군정은 1949년 4월 14일 연방정부에게 소위 “경찰편지”를 보냈다. 이 편지에서 연합국 군정은 “연방정부에 반대하는 테러행위 등에 관한 정보를 수집하고 처리하는 기관을 만들되, 이 기관은 경찰권한을 가져서는 안 된다”고 통보하였다. 연방의회는 1950년 9월 27일 제정된 헌법보호법에서 이러한 분리명령을 조직상 그리고 기능상 실정화하였다.<sup>143)</sup> 이에 따라서 이러한 분리명령은 조직법적, 실체법적 그리고 정보적 측면에서 법적 효과들을 근거하였다.<sup>144)</sup> 그러나 경찰과 정보기관들의 과제는 더 이상 이들이 언제, 어떻게 활동하는지에 따라서가 아니라, 무엇을 하는지에 따라서 구별된다.<sup>145)</sup> 새로운 경찰법에서 경찰은 위험방어과제를 넘어서서 위험예방과제도 수행하게 되었다. 이에 따라서 이 이후로 예방 권한이 더 이상 정보기관의 유일한 권한일 수 없게 되었다.<sup>146)</sup>

#### 나. 현행법상 정보기관의 법적 근거와 과제

독일에서 인구조사판결이후 국내안보영역에서 정보자기결정권이 충분히 보장되지 않는다고 지적되었다.<sup>147)</sup> 특히 그동안 연방정보기관 및 군정보기관에 관한 어떤 법적 근거(법률)가 없었다고 강하게 비판되었다. 이제 이러한 기관들에 대한 상세한 법률들이 제정되었다. 또한 연방헌법보호법에 관한 법률도 개정되었다.<sup>148)</sup> 이에 따라서 헌법보호청들은 자유민주적 기본질서, 연방과 주의 존립 및 안전의 보호에 봉사한다.<sup>149)</sup> 연방정보기관은 외국관련정보에 관한 과제를 담당하고 국내정치영역에서는 활동할 수 없다.<sup>150)</sup> 군정보기관은 연방군대의 안전을 담당한다.<sup>151)</sup> 그러나 연방정보기관과 군정보기관은 경

143) Christoph Gusy, Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, ZRP 1987, 46면

144) 이에 관한 구체적인 내용은 E. Denninger, 앞의 논문, 231면 ; V. Götz, 앞의 논문, 1033면 참조

145) Reinhard Riegel, Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden, Carl Heymanns Verlag, 1992, 112면

146) Christoph Gusy, Das Gesetzliche Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutz, Die Verwaltung Bd. 24, 1991, 474면 이하

147) Bernhard Schlink, Datenschutz und Amtshilfe, NVwZ 1986, 255면

148) BVerfSchG(BGBI. I, 2970면(1990. 12. 29)) ; MADG(BGBI. I, 2977면) ; BNDG(BGBI. I, 2979면)

149) BVerfSchG 제1조 제1항

150) BNDG 제1조 제2항

151) MADG 제1조

찰처럼 직접적인 강제권을 행사할 수 없다.<sup>152)</sup>

국내안보와 관련하여 유럽연합 내에서 공동작업 및 국제범죄와 투쟁 때문에 연방정보기관의 권한이 증대되어야만 한다고 요구될 수 있을지도 모른다. 또한 예를 들어 외국이나 독일에서 독일인과 외국인의 접촉을 어떻게 다룰지 그리고 어떤 기관이 이에 관한 권한을 갖고 있는지를 말하기는 쉽지 않다. 이는 실무상 구체적인 개개 경우에 해결되어야만 한다. 그러나 여기서 두 가지 사항이 전제되어야만 한다. 첫째, 앞으로도 연방정보기관은 경찰처럼 직접적인 강제권을 행사해서는 안 된다. 둘째, 연방정보기관이 획득한 위법한 증거들은 형사소송에서 증거능력이 인정되어서는 안 된다.

#### 다. 독일에서 경찰과 정보기관의 법적 지위와 관계

“안보기능”이 언제나 다시 국가의 중요과제로 인식되고 토론된다 할지라도, 이로부터 이러한 과제를 하나의 정보기관이 모두 담당한다는 결론은 도출되지 않는다. 오히려 여러 정보기관들에게 해당 기관들의 개개 과제들이 법률상 이미 주어진다.<sup>153)</sup> 이들 기관의 공통되는 특징은 다음과 같이 요약된다. 첫째, “국내안보”란 과제수행영역에서 군대의 배제 그리고 국내안보의 주요행정기관으로서 경찰기구의 인정, 둘째, 경찰조직에 연방의 본질적 관여, 셋째, 독자적 헌법보호청의 창설 및 이에 따라서 과거 “정치적 경찰”의 철폐<sup>154)</sup>

### (2) 독일법상 경찰과 정보기관간 구성과 체계

#### 가. 연방정보기관의 구성과 체계

##### A. 연방정보기관의 편제

연방대통령이 상징적 국가원수라면 연방수상은 독일정치의 책임자로서 실질적인 정치적 권한을 갖는다. 연방수상은 연방정부의 업무를 총괄하며 의회와 국민에 대해 국내 및 대외정책에 책임을 진다. 이러한 연방수상의 직속기관으로는 수상을 직접 보좌하는 수상비서실(Kanzlerbüro),

152) BVerfSchG 제8조 제3항 ; BNDG 제2조 제3항 ; MADG 제4조 제2항

153) Christoph Gusy, Informationelle Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden, CR 1989, 629면

154) V. Götz, 앞의 논문, 1029면

對 언론업무를 담당하는 참모실(Arbeitsstab Öffentlichkeitsarbeit und Medienpolitik)이외에 정부의 공식부서인 연방수상실(Bundeskanzleramt), 연방공보처(Presse-und Informationsamt der Bundesregierung), 연방정보기관(Bundesnachrichtendienst)이 있다.

#### B. 연방정보기관(Bundesnachrichtendienst)의 구성

연방정보기관은 2部 4課로 조직되어 있다 :

- ① 61部(Gruppe 61) : 연방정보국의 조직, 인사 및 정보수집·분석에 대한 협조
  - 611과(Ref 611) : 연방정보국의 조직, 인사, 정보시스템에 대한 업무협조
  - 612과(Ref 612) : 연방정보국의 정보수집·분석 등 업무에 대한 협조
- ② 62部(Gruppe 62) : 연방정보국의 예산 및 첩보업무에 관한 업무협조
  - 621과(Ref 621) : 연방정보국에 대한 의회의 감시기능, 군(軍)과 관계 조정
  - 622과(Ref 622) : 국제 무기·마약 밀매, 돈세탁, 핵무기에 대한 정보 수집<sup>155)</sup>

#### 나. 연방 내무부 산하 경찰과 정보기관

##### A. 일반적 설명

독일에서 연방내무부의 임무 및 기능은 문화 및 스포츠 분야의 활성화에서 국내치안의 유지, 구동독 및 동유럽 국가에서 이주해 온 독일민족 정착에 관한 업무 등 다양하다. 위와 같은 업무 중에서도 국내 치안유지 및 안전에 관한 사항은 연방내무부의 가장 중요한 업무이다. 국민에 대한 유형 및 무형의 범죄행위 근절, 조직폭력배, 마약범 체포 및 범죄예방을 위한 홍보는 모두 내무부의 주요 소관업무이다. 특히 통일 후 증가하고 있는 극우세력 및 정치테러범에 대한 대책 및 이에 대한 대국민 홍보도 연방내무부가 책임을 지고 있다. 이에 따라서 연방내무부는 다양하고 광범위한 업무를 담당하고 있어 다수의 산하기관을 운영하고 있는데, 그중 하나가 바로 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)이다. 이미 설명한 것처럼 연방헌법보호청은 연방정보기관(Bundesnachrichten Dienst)과 비슷한 역할을 하는 기관으로서, 연방정보기관이 국제 첩보업무를 담당하는 반면 연방헌법보호청은 마

155) 이에 관하여는 행정연구원, 독일의 정부조직, 29면 참조

약, 테러범 등 주로 범죄범을 대상으로 한 국내외 정보수집을 담당한다.<sup>156)</sup>

#### B. 경찰업무국(Polizeiangelegenheit)의 편성과 조직

연방 내무부 산하 경찰업무국은 치안유지와 범죄예방 및 마약 업무를 담당하는 부서로, 8課로 구성되어 있다 :

- 플루토늄 전담과(DG UAP): 플루토늄에 관한 일반업무 취급
- 1과(Ref P 1) : 일반 범죄수사에 관한 업무
- 2과(Ref P 2) : 시국 폭력사범에 관련한 업무
- 3과(Ref P 3) : 요인보호 업무, 핵안전 관련 업무
- 4과(Ref P 4) : 조직범죄, 마약사범 업무
- 5과(Ref P 5) : 경찰 정보에 관한 업무
- 6과(Ref P 6) : 국제 경찰 협력업무
- 7과(Ref P 7) : 마약문제에 대한 연방정부 전권 위임업무<sup>157)</sup>

#### ① 연방국경수비대 담당국 (Abt BGS, Bundesgrenzschutz)

연방국경수비대 요원의 선발, 교육, 조직과 이에 관련된 모든 행정업무를 총괄하는 부서로, 2部 13課로 구성되어 있다.

- ㉞ 1部(U-Abt BGS I 1) : 연방국경수비대의 인사, 행정, 재정 담당
  - 1과(Ref BGS I 1) : 연방국경수비대의 조직 및 법률문제 담당, 기초정책의 수립 및 조정
  - 2과(Ref BGS I 2) : 연방국경수비대의 예산, 부동산, 의복, 복지에 관한 업무
  - 3과(Arbeitsgruppe BGS I 3) : 연방국경수비대 인사행정 담당
  - 4과(Ref BGS I 4) : 연방국경수비대 요원의 교육, 스포츠, 근무성적평정에 관한 업무
  - 5과(Ref BGS I 5) : 연방국경수비대요원 의료업무

156) 이에 관하여 자세한 것은 Bundesamt für Verfassungsschutz(Hrsg.), Verfassungsschutz in der Demokratie, 1990, Carl Heymanns Verlag 참조

157) 이에 관하여는 행정연구원, 독일의 정부조직, 59면 이하 참조

## ㉔ 2部(U-Abt BGS II) : 연방국경수비대의 실제 업무 집행에 관한 사항 담당

- 1과(Ref BGS II 1) : 투입과 전술에 관한 일반업무
- 2과(Ref BGS II 2) : 국경경찰, 항공안전에 관한 업무
- 3과(Ref BGS II 3) : 요인보호대
- 4과(Ref BGS II 4) : 철도수비대
- 5과(Ref BGS II 5) : 연방국경수비대의 차량, 항공기, 선박, 무기 등 관련 업무
- 6과(Ref BGS II 6) : 정보업무
- 7과(Ref BGS II 7) : 국제정세 분석 및 이와 관련된 국내안보 담당
- 8과(Ref BGS II 8) : 국내안보와 관련한 법적 문제 담당<sup>158)</sup>

## ② 안보담당국(Innere Sicherheit)

독일 국내안보 및 질서유지에 관한 업무를 담당하는 부서로 마약범, 스파이, 극우세력 및 기타 정치적·비정치적 테러범 검거가 주요업무이다. 8課로 조직되어 있다.

- 1과(Ref IS 1) : 국내 안보유지를 위한 정책의 수립 및 조정
- 2과(Ref IS 2) : 대(對)스파이, 극좌 및 극우단체, 외국 폭력단체, 여권 및 신분증 위조범에 대한 업무, 구동독 정보국 재산처리문제 담당
- 3과(Ref IS 3) : 정치적, 비정치적 테러단체에 대한 업무
- 4과(Ref IS 4) : 비밀취급자, 고위인사에 대한 경호업무
- 5과(Ref IS 5) : 무기 및 폭발물 안전에 관한 업무
- 6과(Ref IS 6) : 정보처리기술의 보호에 관한 업무
- 7과(Ref IS 7) : 국내 정치폭력세력에 대한 분석·연구
- 8과(Ref IS 8) : 국내안보에 관한 법·규정 통계자료의 수립 및 분석업무<sup>159)</sup>

## C. 연방국방부(Bundesministerium der Verteidigung: BMVg) 산하 군정보기관

연방국방부는 군정, 군령과 기타 군사에 관한 사무를 담당하는 부처로 구체적인 임무

158) 위의 책 59면 이하 참조

159) 위의 책 60면 이하 참조

는 다음과 같다 : a) 독일주권과 국민을 외부무력과 정치적 위협으로부터 보호, b) 재난 구조 및 인명구조, c) 유럽의 군사적 안정유지, d) UN 등 국제기구와의 협력 하에 세계 평화와 긴장완화의 유지. 바로 이 국방부 산하에 군 관련 정보 및 첩보를 수집하는 군 정보기관(Amt für den Militärischen Abschirmdienst)이 있다.<sup>160)</sup>

#### D. 경찰과 정보기관들간 헌법상 관계

- ① 이리하여 독일에서는 전통적인 의미에서 대외적 공격으로부터 안보를 담당하는(외부의 적으로부터 공격에 대한) “군대”와 외국에 대한 정보와 첩보를 수집하는 “연방정보기관”(국내정보를 수집할 수 없고 경찰처럼 강제력을 행사할 수 없는 순수한 의미에서 정보기관)으로 나누어진다.
- ② 다음으로 “國內安保”와 사회질서유지를 담당하는 연방과 州의 “警察”, 국내 헌법질서수호에 관한 정보를 수집, 분석하는 “憲法保護廳”과 연방군대의 안전에 관한 정보기관인 “군정보기관”이 있다. 그리고 後者 두 기관 또한 경찰처럼 강제력을 행사할 수 없고 관련업무에 대한 정보와 첩보를 수집, 분석하는 기관이다.
- ③ 경찰과 정보기관간 관계
- ㉞ 우선 1950년 만들어진 헌법보호법에서 경찰과 정보보호기관간 분리명령이 조직과 기능상 명문화된다 : 이에 따라서 이러한 분리명령은 조직법적, 실체법적, 정보적 차원에서 법적 효과를 창설한다. 따라서 경찰과 정보기관들은 언제, 어떻게 활동하는지에 따라서 더 이상 구별되지 않고, 무엇을 하는지에 따라서 구별된다(경찰의 권한과 과제, 임무의 확대 및 경찰과 정보기관의 분리가 특징).
- ㉟ “안보기능”이 국가의 중심과제로 할지라도 하나의 정보기관만이 존재해야 한다는 결론이 나오지는 않는다. 오히려 정보기관들의 과제와 권한이 법률상 규정되어 있다 : a) 국내안보란 과제영역에서는 군대가 완전히 배제되고, “경찰”이 국내안보의 중심이 되는 집행기관이다. b) 연방정부가 경찰조직의 구성과 활동에 중요하게 관여한다. c) “정치적 경찰”의 배제를 위하여 “헌법보호청”을 신설한다. d) “헌법보호청”은 자유민주적 기본질서, 연방과 州의 존립과 안전의 보호에 관한 과제를 수

160) 이에 관하여 자세한 것은 Reinhard Riegel, Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden, Carl Heymanns Verlag, 1992. 참조

행한다. e) 연방정보기관(BND)은 외국에 대한 정보 및 첩보수집을 수행한다. f) 군정보기관(MAD)은 연방군대의 안전을 위한 관청이다. 다만 이러한 정보기관들은 경찰처럼 강제력을 행사할 수 없다.

### 3. 9·11 테러 이전 독일의 대테러대비 법제도의 고찰

#### (1) 9·11 테러 이전 독일의 역사적, 정치적 상황

독일에서는 1970년대 이후 백화점, 산업시설, 기타 관공서 등 주요시설의 폭파, 기업인납치, 요인암살 등의 각종 테러범죄가 빈번하였는데, 이는 주로 좌익계열단체인 적군파에 의한 것이었다.<sup>161)</sup> 하지만 이러한 좌익단체에 의한 테러범죄는 1990년 독일통일이후 급격히 감소하게 된다. 그런데 1990년대 이후에는 구 동독지역에서 외국인에 대한 극우테러범죄가 나타나고 있는 바, 이는 주로 신나치주의자, 스킨헤드와 같은 극우주의자들의 소행이다.<sup>162)</sup>

이에 따라서 아래에서 설명되는 것처럼 1976년 쉐라이어납치사건을 계기로 형법관련 법령 전반적으로 대테러입법이 이루어졌다. 이러한 법제도 하에서 위에서 설명한 헌법상 경찰과 정보기관간 관계에 바탕을 두고서 먼저 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방경찰청의 테러대책부가 있으며 헌법보호청과 연방정보기관이 테러관련정보를 수집, 분석한다. 그리고 경찰과, 이들 정보기관들간 정보공유와 협조를 통하여 테러문제에 대응하였다.

#### (2) 9·11 테러 이전 독일의 대테러대비 법제도의 구체적 내용

##### 가. 테러범죄의 의미

독일에서 테러범죄란 “그 희생자나 직접적인 대상뿐만 아니라 국가 또는 사회 전체에 공포를 확산시킴으로써 체제전복이나 기타 중대한 정치적 목적을 달성하기 위하여 통상

161) 이에 관하여 자세한 것은 J. Grässle-Münscher, *Kriminelle Vereinigung*, Europäische Verlagsanstalt, 1991, 참조

162) 이에 관하여는 한국형사정책연구원, *각국의 테러범죄대응책에 관한 연구*, 1995, 89면

적으로 집단에 의하여 행해지는 심각한 폭력행위의 사용이나 그 행사의 위협”으로 개념 정의된다.<sup>163)</sup> 법적으로는 연방수사국이나 연방헌법보호청은 테러범죄를 “심각한 범죄행위, 특히 형법 제129조 a 제1항에 열거된 범죄행위 및 그러한 범죄행위의 준비를 위하여 정치적 목적에서 지속적으로 행하는 기타 폭력행위”라고 개념정의하고 있다.

#### 나. 테러행위에 대한 제도적 대응<sup>164)</sup>

독일에서 테러범죄에 대응하기 위하여 테러대책기구 및 대테러특수작전부대를 설치하고, 특히 정보기관에 의한 정보수집을 강화하였다.

##### A. 전담부서 및 대테러부대의 설치

독일에서는 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방수사국의 테러대책반 그리고 국외 테러관련정보를 수집하는 연방정보기관 및 국내 테러관련정보를 수집, 처리하는 헌법보호청이 테러대책을 담당하고 있다. 그리고 1972년 뮌헨올림픽 당시 이스라엘선수에 대한 테러사건을 계기로 인질 등 테러진압을 위한 특수부대로서 제9연방국경수비대를 창설하였다.

##### B. 기타 대책들

이외에도 테러범죄에 효율적이고 신속하게 대응하기 위하여 정보전산망을 구축하였다. 이를 통하여 연방경찰청, 연방정보기관, 헌법보호청의 전산망에 수록된 정보를 서로 공유할 수 있게 되었으며 테러범죄나 조직범죄에 관한 수사인력을 보강, 강화하였다.

#### 다. 테러행위에 대한 법률들의 내용

이미 위에서 언급한 것처럼 1972년 뮌헨올림픽 경기장의 테러사건을 비롯하여 항공기 납치 및 각종 인질사건 등이 빈발하게 나타남에 따라서 독일은 테러범죄에 대한 대응책으로서 형사관련법률들을 개정하였고 그 외 관련법제도를 정비하였다.

163) 위의 책 93면 이하 참조

164) 위의 책 105면 이하 참조.

## A. 형사관련법제의 내용

## ① 형법 및 형사소송법

테러단체조직죄는 특수한 테러대책적 구성요건으로서 1976년 제정된 테러대책법에 도입된 이후 1986년 이 법률의 개정을 통하여 그 처벌범위가 확대되고 처벌이 강화되었다: 독일은 1976년 제정된 대테러대책법을 통하여 독일형법 제129조 a에 테러단체조직죄를 신설하였다. 이에 따라서 謀殺(제211조), 故殺(제212조) 또는 民族謀殺(제220조 a), 약취강도(제239조 a), 인질(제239조 b) 등 개인의 자유에 대한 범죄행위 및 중요한 작업시설의 파괴(제305조 a) 또는 방화(제306조에서 308조), 폭발물(제311조 a 제1항), 생명에 위협한 濫水의 초래(제312조), 항공교통방해(제315조 제1항), 항공기 또는 선박납치(제316조 c 제1항), 공공에 위협한 독물혼입(제319조) 등 공공을 해하는 범죄를 행할 목적으로 단체를 설립하거나 그러한 단체의 구성원으로 가입하여 활동한 자는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처하며, 테러단체의 주동자 또는 배후조종자에 대하여는 형을 가중하여 3년 이상의 자유형에 처하도록 하였다. 더 나아가 테러단체조직죄로 6월 이상의 자유형을 선고받은 경우에는 공직에 취임할 자격이나 공직선거에 입후보할 자격을 박탈할 수 있도록 하였다. 이 조항이 신설됨으로 인하여 테러단체의 초기활동단계에서부터 쉽게 처벌할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 또한 이 조항으로부터 독일이 특별법을 통하여 대처하고자 하는 테러행위의 범위와 그 법적 테러개념을 도출할 수 있게 되었다는 것이다.<sup>165)</sup>

다음으로 독일은 계획범죄의 불고지를 규정한 형법 제138조에 제2항을 신설하여 제129조 a 곧 테러단체조직의 불고지행위를 처벌하도록 하였다. 이 조항은 테러행위가 실행되기 이전에 이에 관한 범죄계획을 알고 있는 자로 하여금 관련기관에게 이 사실을 의무적으로 고지케 하여 테러범죄를 사전에 방지하고자 하는 취지에서 삽입된 것이다.<sup>166)</sup> 그리고 독일은 구속요건을 규정한 형사소송법 제112조 제3항을 개정하여 특별히 중한 범죄에 대하여 도주 우려 또는 증거인멸이라는 구속사유가 없다 하더라도 예외적으로 구속할 수 있는 범죄로 형법 제129조 a의 테러단체조직죄를 포함시켰다. 또한 1976년 테러대책법을 통하여 형사소

165) 손동권, 독일의 대테러입법례와 우리나라에서의 공안입법론, 對테러研究 제23집, 2001, 138면 이하

166) 손동권, 위의 논문, 139면

송법 제103조 제1항 제2단이 신설되었는데, 이는 테러용의자의 거주지에 대한 영장 없는 수색을 허용한 것이다. 그리고 1976년 테러대책법을 통하여 형사소송법에 제111조를 신설하였는데, 이는 형법 제129조 a에 규정된 테러단체조직죄 및 테러범죄들 및 제250조에 규정된 총포휴대강도에 대하여 해당 범죄자를 체포 또는 범행의 파악에 도움이 되는 증거를 확보하는 데에 필요하다고 인정될 때에는 노상, 광장 및 누구나 출입할 수 있는 공공장소에 검문소를 설치할 수 있도록 하였다. 그리고 해당 범죄와 관련없는 사람도 해당 검문소에서 신원의 확인을 받고 소지품의 수색을 받지 않으면 안 된다. 이와 함께 형사소송법 제163조 b와 c를 신설하여 테러혐의자의 신원을 확인하기 위하여 일정기간동안 그의 자유를 박탈할 수 있도록 하였다. 그런데 테러범죄자를 검거하여 구속하여도 그가 외부의 단체원 등과 내통하여 계속적으로 범죄를 모의하고 지령을 내리는 경우에는 해당 범죄자를 구속하는 것은 의미가 없을 수 있다. 그래서 구속된 테러피의자의 경우에는 예외적으로 접견교통권이 차단될 수 있도록 형사소송법 제148조 제1항 및 제2항을 개정하였다. 마지막으로 독일 형사소송법 제138조 a에서 d는 변호사가 피의자와 내통하거나 구속된 피의자와 접견을 중대범죄를 행하기 위하여 또는 수용시설의 안전을 현저하게 위태롭게 하기 위하여 남용할 현저한 혐의가 있는 경우에는 그 변호인을 해당 소송절차에서 제척하도록 하였다.

## ② 집회법

독일의 집회법은 제12조 a와 제19조 a를 신설하여 경찰에게 집회 및 시위참가자에 대한 사진촬영권과 음향녹취권을 보장하였으며 제23조를 새로이 신설하여 타인으로 하여금 금지된 집회에 참여하도록 권유한 자를 형사처벌할 수 있도록 하였다.

## B. 기타 관련법제의 내용

마지막으로 수사기관이 테러범죄자를 검거하는 것만으로는 테러조직의 실체를 파악하기도 어렵고 이런 조직을 와해시키기도 어렵다. 이에 따라서 테러조직을 밝히는데 협조한 테러범의 형벌을 감경하거나 면제시킴으로써 테러조직을 완전 와해시키기 위하여 제정된 것이 바로 “형법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에서 공범증인규정의 도입에 관한 법률”이다. 이 법에 따르면 테러범죄의 정범 또는 공범인 자가 테러범죄 실행의 방지나 해결 또는 그러한 테러범죄의 정범 또는 공범을 체포하는데 도움이 될만

한 사실을 제공한 경우에는 연방검찰총장은 연방법원의 승인을 얻어 공소를 면제할 수 있고 법원은 형을 감경 또는 면제할 수 있다.<sup>167)</sup>

#### 라. 소결

- A. 독일에서는 1970년대 이후 백화점, 산업시설, 기타 관공서 등 주요시설의 폭파, 기업인납치, 요인암살 등의 각종 테러범죄가 빈번하였는데, 이는 주로 좌익계열단체인 적군파에 의한 것이었다. 하지만 이러한 좌익단체에 의한 테러범죄는 1990년 독일통일이후 급격히 감소하게 된다. 그런데 1990년대 이후에는 구 동독지역에서 외국인에 대한 극우테러범죄가 나타나고 있는 바, 이는 주로 신나치주의자, 스킨헤드와 같은 극우주의자들의 소행이다. 이에 따라서 아래에서 설명되는 것처럼 1976년 쉘라이어납치사건을 계기로 형법관련 법령 전반적으로 대테러입법이 이루어졌다. 이러한 법제도 하에서 위에서 설명한 헌법상 경찰과 정보기관간 관계에 바탕을 두고서 먼저 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방경찰청의 테러대책부가 있으며 헌법보호청과 연방정보기관이 테러관련정보를 수집, 분석한다. 그리고 경찰과, 이들 정보기관들간 정보공유와 협조를 통하여 테러문제에 대응하였다.
- B. 이미 설명한 것처럼 독일 국내에서 좌우익에 의한 테러는 현재 거의 사라지고 없으며, 있다 하더라도 현행 법제도하에서 통제가능한 수준 하에 있다. 다음으로 독일에서 “국내안보”를 이유로 한 테러문제의 전담부서와 권한은 “경찰”에게 있으며, 이를 위하여 위에서 설명한 다양한 법령이 개정되었다. 그리고 정보기관들은 이러한 활동을 하는 경찰에 협조하고 정보를 공유할 뿐이다.

### 4. 9·11 테러 이후 독일의 대테러대비 법제도의 정비상황

#### (1) 9·11 테러 이후 독일의 정치적 상황

지금까지 설명한 것처럼 독일은 1980년대 RAF와 그 후속단체들에 의한 국내테러리

167) 이에 관하여 자세한 것은 손동권, 앞의 논문, 144면 이하 참조

스트들의 위협에 성공적으로 대처하였다.<sup>168)</sup> 그러나 독일은 1990년대부터 국제테러리스트단체들의 목표가 되었다. 따라서 이제는 독일은 국제적 차원에서, EU차원에서 그리고 국가적 차원에서 국제테러리즘에 대응하고자 한다. 특히 9·11테러이후에는 UN과 EU 차원에서 공동노력과 협조를 위한 각종 법제도의 구비와 정비에 힘을 기울이고 있다.

## (2) 9·11 테러 이후 법제도 정비상황의 검토

### 가. 국내외적 차원에서 법제도 정비의 다양한 내용

#### A. 국내적 차원에서 법제도의 정비

2001년 9월 19일 독일정부는 항공안전의 증진을 목표로 하는 첫 번째 반테러리즘 법안을 채택하였다. 그리고 두 번째 반테러리즘 법안은 이미 연방의회를 통과하였고 2002년 초반에 시행될 것이다.<sup>169)</sup> 그 다음으로 테러리즘을 지원하는 자금의 차단을 위하여 투명하지 않은 전 지구적 자금의 흐름과 범죄단체의 금융거래에 대처하기 위한 법안을 만들어서 의회심의중이다. 이와 관련하여 독일연방공화국의 법체계하에서 테러리즘의 행위들과 그 구조들을 예방하는 것은 우선적으로 경찰의 과제이다. 돈세탁법도 이런 취지에서 제정되었다.<sup>170)</sup> 그리고 독일연방공화국은 다른 EU국가들과 긴밀한 협조 속에서 UNSCR 1373(2001)을 집행할 것이고, EU 법규정 하에서 이용할 수 있는 수단들을 넘어서서 이러한 금융거래를 제한하기 위한 사전적인 국가적 조치들이 독일에서 추가로 가능하다.<sup>171)</sup> 마지막으로 테러대책법의 개정초안은 외국인법과 망명법상 일부 조항의 효력을 제한하는 규정들을 두고 있는데, 특히 외국인의 입국, 비자, 법적 지위에 관하여

168) 이에 관하여는 J. Grässle-Münscher, *Kriminelle Vereinigung*, Europäische Verlagsanstalt, 1991 참조

169) 이에 관하여는 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, General Remarks.

170) 테러리스트의 활동목적들을 위하여 사용되는 돈의 흐름을 추적하는 것은 연방경찰청(Bundeskriminalamt)의 한 기관에 의하여 평가, 기록, 판단된다.

171) 예를 들어 대외경제법상 국가안보 등을 이유로 외국무역과 지불에 관련되는 법적 거래나 행위들을 제한하는 경우가 이에 해당한다.

그렇다.<sup>172)</sup> 그리고 이 법에는 여권과 신분증명서법, 안보심사법등에 관한 개정안이 담길 것이다. 이와 더불어 안보심사법에서는 공적, 사적 영역에서 안보상 취약한 부문에 취업하는 사람들의 심사를 포함할 것이다.<sup>173)</sup>

#### B. 국제적 차원에서 법제도의 정비

앞으로 독일은 국제적 차원에서 다음 문제들에 주력할 것이다 : ① EU내에서 만 14세 이상의 망명자와 불법이민자에 관한 정보저장, ② 외국인의 신원확인에 관하여 사진이나 지문날인과 같은 새로운 방법의 도입, ③ 정보기관, 연방과 주의 경찰이 해당 관련 과제들을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 이들 기관 상호간에 정보교환<sup>174)</sup>, ④ 이와 함께 테러리즘을 위한 무기와 폭탄 등의 수출이나 반입과 관련하여 이에 효율적으로 대처하기 위하여 관련 정보교환의 강화.<sup>175)</sup>

그 다음으로 독일 정부는 테러행위에 관한 모든 국제조약들을 성실히 시행하고 더 나아가 독일의 경찰이 인터폴 및 Europol과 정보를 교환할 수 있는 다양한 가능성들을 강구하고자 한다. 이와 관련하여 “Police Working Group on Terrorism”은 유럽 17개국간 정보교환을 위한 잘 확립된 장소를 제공하며, 9·11테러 이후 반테러리즘을 지원하기 위한 원활한 정보흐름 등을 위하여 Zollkriminalamt가 특별한 조직을 만들었다.<sup>176)</sup> 특히 EU차원에서 각국의 정보기관, 경찰들간 정보교환을 비롯한 긴밀한 공조체제를 구축하고자 노력하고 있다.<sup>177)</sup>

172) 이와 관련하여 외국시민에 대하여 국가적으로 통일된 거주증명서류의 구비, 생물학적 특징, 음성녹음 등의 다양한 방법들이 강구되고 있다.

173) 이에 관하여 자세한 것은 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 11면 이하 참조

174) 이에 따라서 독일의 정보기관은 해당 기관에게 자신이 갖고 있는 정보를 제공해야 한다.

175) 이에 관하여는 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 13면 이하 참조

176) 이를 BAO INFO라고 한다.

177) 이에 관하여 자세한 것은 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 15면 이하 참조

## 나. 9·11 테러 이후 테러범죄 관련 기구들의 정비상황

### A. 국내적 차원에서 정비상황

독일연방공화국의 법체계하에서 테러리즘의 행위들과 그 구조들을 예방하는 것은 우선적으로 경찰의 과제(임무)이다. 예를 들어 테러리스트의 목적들을 위하여 사용되는 돈의 흐름을 추적하는 것은 연방경찰청(Bundeskriminalamt)의 한 기관에 의하여 평가, 기록, 판단된다. 결국 테러행위를 예방하는 것은 독일 모든 안보기관들의 의무인 공동임무로서 경찰을 중심으로 연방정보기관, 헌법보호청, 군정보기관이 정보공유를 비롯한 긴밀한 협조체제를 구축하고자 한다. 이를 통하여 전 세계에서 어느 곳에서 행해진 테러행위와 테러리스트 단체들의 활동들은 세밀히 관찰되고 평가된다. 그리고 테러를 막고 신원확인 등을 위하여 관련기관들간 정보의 교환을 포함하는 필요한 법적 조건들을 만드는 것이었다.<sup>178)</sup>

우선 독일의 여러 정보기관들은 독일연방공화국의 헌법체계를 파괴하려는 사람이나 조직들을 계속 관찰할 책임이 있다. 다만 이는 범죄수사와는 별도로 행해지는 것으로서, 경찰 또한 위협을 피하고 범죄를 방지하기 위한 책임을 갖고 있다. 그리고 독일연방공화국 헌법에 규정된 연방과 州간 권한분배에 따라서 연방경찰청이 한 州를 넘어서거나, 국제적이거나 다른 중요성을 갖는 어떤 정보를 모으고, 분석하고, 조정할 권한을 갖는다. 연방경찰청에 편성된 담당조직은 테러에 관한 정보와 기록들이 신속하게 국내외로 교환될 수 있도록 확실히 보장한다. 이러한 맥락에서 전 세계 어느 곳에서든 행해진 테러행위와 테러리스트 단체들의 활동들은 세밀히 관찰되고 평가된다.<sup>179)</sup> 그리고 이러한 목적을 달성하기 위하여 독일연방공화국에서 정보기관과 경찰간 협조관계가 유기적으로 잘 이루어지고 있다. 이러한 활동상황에 근거하여 독일 연방내무성은 유럽국가들에게 유럽차원에서 독일에서 행해지는 경찰과 정보기관간 협조에 비교할만한 네트워크가 구성될 것을 제안하였다.<sup>180)</sup>

178) Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 7면

179) 이에 관하여는 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 8면 참조

180) 이는 특히 Europol 내에서 테러사건들을 위한 각국의 협조문제의 차원에서 거론된다.

특히 미국에서 9·11참사가 발생하였을 때 테러리즘에 의하여 제기되는 위협은 새로운 국제적 차원을 갖게 되었다. 이에 따라서 독일의 연방정보기관은 쌍무적 그리고 다자적 차원에서 잘 확립된 많은 국제적 정보망들을 확보하고자 노력하고 있다. 결국 이는 새로운 테러위협에 대한 또 다른 법적 대비책들이 필요함을 뜻한다. 이러한 입법계획들 중 핵심은 연방헌법보호청, 군정보기관, 연방정보기관, 연방경찰청, 연방국경수비대와 같은 다양한 국가기관들에게 필요한 법적 권한을 부여하는 것이다. 그리고 이러한 법안의 또 다른 초점은 테러를 막고 신원확인 등을 위하여 관련기관들간 정보의 교환을 포함하는 필요한 법적 조건들을 만드는 것이었다. 이러한 맥락에서 특히 연방헌법보호청의 권한들을 강화하는 초안들이 만들어졌다 : 1) 연방헌법보호청의 의무들은 앞으로 발전될 국제적 원칙들 및 인간들의 평화로운 공존에 반하는 노력들에 관한 정보의 수집과 평가를 포함한다. 2) 반테러리즘의 영역에서 이러한 의무들을 이행하기 위하여 연방헌법보호청은 앞으로 법률에 의하여 신용기관, 금융서비스기관들, 금융회사들, 통신서비스를 제공하는 회사들로부터 정보를 얻을 권한이 인정된다. 3) 그래서 앞으로 헌법보호청은 반테러리즘의 영역에서 특별법에 규정된 구체적 상황 하에서 mobile phone을 추적할 기술적 수단들을 사용할 수 있다.<sup>181)</sup> 4) 이러한 활동의 최종적 목표는 한편으로는 외국망명자승인에 관한 연방기관 및 외국인기관들과 다른 한편으로는 헌법보호에 관한 책임이 있는 연방과 州 기관들간 정보의 흐름을 확대하는 것이다.<sup>182)</sup>

이와 더불어 연방헌법보호청에게 인정되듯이 연방정보기관에게도 휴대폰의 위치를 추적하는 게 추가적으로 허용될 것이다. 그리고 연방경찰청은 독일연방공화국의 국가안보에 중대한 위협을 줄 수 있거나 그 고장이나 오작동으로 인하여 많은 사람들이 이용하지 못하거나 다른 심각한 결과로 이끌 수도 있는 시설들을 목표로 하는 중대한 사이버범죄를 조사할 권한을 가지게 될 것이다. 그래서 안보영역에서 중심기관으로서 연방경찰청의 권한은 이미 갖고 있는 정보를 보충하고 테러계획들의 평가를 수행하기 위한 정보를 획득할 권한을 포함하도록 강화될 것이다. 이에 따라서 테러범죄에 관한 의심이 있

181) 그러나 이러한 수단은 수행되는 목표를 달성하기 위하여 다른 방법으로 불가능하지는 않지만 어려운 경우에만 허용할 수 있어야만 한다.

182) 이에 관하여는 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 7면 이하 참조

는 경우에 연방경찰청은 중심기관으로서 연방과 다른 州의 경찰들이 이런 정보를 갖고 있는지를 밝힐 필요없이 추가적인 정보를 수집할 수 있다. 마지막으로 중요시설에 근무할 사람들에 대한 안보명확성을 체크하기 위한 법적 근거를 또 다른 제정법상 조치들이 만들 것이다. 그리고 외국인의 신원 및 여행자들의 신분확인에 관한 다양한 조치들을 취할 수 있는 법적 기반이 앞으로 만들어질 것이다.<sup>183)</sup>

#### B. 국제적 차원에서 정비상황

더 나아가 독일은 테러행위에 대처하기 위하여 국제적 협조와 공조체제구축을 강하게 강조한다. 예를 들어 9월 11일 이후로 독일의 연방경찰청은 미국, 영국, 다른 관련국가들의 해당 기관들과 밀접한 협력(조)하에 Al-Qaida조직을 다루기 위한 600명이 넘는 전문 경찰관들로 구성된 특별한 Task Force를 만들었다. 그리고 독일 내무성은 유럽국가들에게 유럽차원에서 특별기구의 비교할만한 네트워크가 구성될 것을 제안하였다. 이를 위하여 유럽 각국의 정보기관들간 협조와 공조체제구축이 강조된다.<sup>184)</sup>

오늘날 테러행위는 그 강도와 영향력 등에서 볼 때 더 이상 한 국가만의 문제가 아니므로 이에 대한 다각도의 접근과 대책이 필요하다. 독일은 이를 UN, EU 그리고 국가간 협약 등을 통하여 해결하려고 한다. 다만 독일은 지구화의 어두운 뒷면인 국제테러리즘과 조직범죄에 대처하기 위해서는 이에 대한 직접적인 대응과 아울러 한 국가 내에서 그리고 국제적 차원에서 적절한 경제발전, 물질적 자원들의 평등한 분배, 인권이 존중되어야만 함을 강조한다.

#### (3) 소결

이미 설명한 것처럼 독일연방공화국의 법체계하에서 테러행위들과 그 조직들을 조사

183) 이에 관하여는 Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 11면 참조

184) Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, 15면

하고 예방하는 것은 우선적으로 경찰의 과제이다. 예를 들어 테러리스트의 목적들을 위하여 사용되는 돈의 흐름을 추적하는 것은 연방경찰청(Bundeskriminalamt)의 한 기관에 의하여 평가, 기록, 판단된다. 결국 테러행위를 예방하는 것은 독일 모든 안보기관들의 의무인 공동임무로서 “경찰”을 중심으로 연방정보기관, 헌법보호청, 군정보기관이 정보공유를 비롯한 긴밀한 협조체제를 구축하고자 한다. 이를 통하여 전 세계에서 어느 곳에서 행해진 테러행위와 테러리스트 단체들의 활동들은 세밀히 관찰되고 평가된다. 그리고 테러를 막고 신원확인 등을 위하여 관련기관들간 정보의 교환을 포함하는 필요한 법적 조건들을 만들고자 노력하고 있다.

그러나 오늘날 테러행위는 9·11참사에서 보듯이 그 강도와 영향력 등에서 볼 때 더 이상 한 국가만의 문제가 아니므로 이에 대한 다각도의 접근과 대책이 필요하다. 독일은 이를 UN, EU 그리고 국가간 협약 등을 통하여 해결하려고 한다. 다만 독일은 지구화의 어두운 뒷면인 국제테러리즘과 조직범죄에 대처하기 위해서는 이에 대한 직접적인 대응과 아울러 한 국가 내에서 그리고 국제적 차원에서 적절한 경제발전, 물질적 자원들의 평등한 분배, 인권이 존중되어야만 함을 강조한다.<sup>185)</sup>

#### (4) 독일 테러관련법제의 검토결과

가. 독일의 경우에는 1945년 제2차 세계대전의 패망이후 분단국가체제하에서 과거의 서독지역이 이미 NATO체제하에서 집단안보체제하에 편입되어 있었을 뿐만 아니라, 특히 유럽이 통합되는 과정에서 유럽연합(EU) 자체의 국가안보의미, 유럽연합과 이를 구성하는 개별 국가들간의 협조와 역할 등에 관한 인식이 새롭게 제기되고 있는 상태이다. 지금까지 설명한 것처럼 국가를 구성하는 국민을 외부의 공격으로부터 보호하고 내부의 평화를 보장하는 것은 모든 국가의 과제이다. 다만 이런 과제는 새로운 상황 하에서 확대일로에 있다. 특히 테러와 폭력 등으로부터 “국내평화”를 국가는 확보해야만 하므로, 국내안전을 위한 국가의 책임은 전통적인 위협방어로부터 현대적인 예방권한으로 옮겨간다. 바로 이러한 흐름 속에서 오

185) Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373(2001) concerning Counter-Terrorism(Counter-Terrorism Committee, CTC) Germany, General Remarks.

늘날 유럽이 통합되어 가는 동시에 범죄 또한 국제화하고 있어서 유럽연합(EU) 내에서 “국내안보영역”에서 공동작업이 강하게 요구되고 있다.

- 나. 독일 기본법상 “국내안보”는 예를 들어 테러행위와 안보를 위협하는 범죄행위처럼 국가와 사회 전체의 안전에만 관한 것이 아니라 헌법상 보장되는 모든 법익을 보호하는 국가의 과제로서 실현된다. 따라서 국가존립, 헌법질서 및 헌법상 보장되는 다른 공동체이익의 보호가 국내안보를 통하여 달성되어야만 하는 국가과제인 것이다. 그런데 “국내안보”란 영역에서 국가활동의 정도와 권한은 지속적으로 확대되고 있다. 곧 연방헌법법원은 “국내안보”란 국가과제를 헌법상 보호되는 법익의 예방영역으로 확대한다 : 국가는 국내안보를 체제전복행위, 테러행위, 폭력행위로부터 방어해야만 한다. 따라서 국내안보에 관한 국가의 책임은 전통적인 위협방어로부터 오늘날 새로운 예방권한으로 이동한다는 것이다. 특히 유럽연합 내에서 국가안보와 관련된 공동작업이 강하게 요구된다. 왜냐하면 유럽이 통합되는 과정에서 국제범죄 또한 증가하고 있으며 한 국가 내에서 이러한 범죄를 규율하기가 더욱 더 어려워지고 있기 때문이다.
- 다. “안보기능”이 언제나 다시 국가의 중요과제로 인식되고 토론된다 할지라도, 이로부터 이러한 과제를 하나의 정보기관이 모두 담당한다는 결론은 도출되지 않는다. 오히려 여러 정보기관들에게 해당 기관들의 개개 과제들이 법률상 이미 주어진다. 이들 기관의 공통되는 특징은 다음과 같이 요약된다 : 첫째, 이리하여 독일에서는 전통적인 의미에서 대외적 공격으로부터 안보를 담당하는(외부의 적으로부터 공격에 대한) “군대”와 외국에 대한 정보와 첩보를 수집하는 “연방정보기관”(국내정보를 수집할 수 없고 경찰처럼 강제력을 행사할 수 없는 순수한 의미에서 정보기관)으로 나누어진다. 둘째, “국내안보”와 사회질서유지를 담당하는 연방과 州의 “경찰”, 국내 헌법질서수호에 관한 정보를 수집, 분석하는 “헌법보호청”과 연방군대의 안전에 관한 정보기관인 “군정보기관”이 있다. 그리고 뒤의 두 기관 또한 경찰처럼 강제력을 행사할 수 없고 관련업무에 대한 정보와 첩보를 수집, 분석하는 기관이다.
- 라. 이미 설명한 것처럼 독일의 경찰과 정보기관은 역사적 경험 등에 근거하여 다양한 바, 그중 핵심적인 역할과 기능은 “경찰”이 담당한다. 그리고 이들 기관간에 긴밀한 협조와 공조체제가 구축될 수 있는 법제도가 구비되어 있다. 그래서 독일

에서는 이러한 시스템이 가장 효율적인 것으로 입증되었다.

- 마. 독일에서는 1970년대 이후 백화점, 산업시설, 기타 관공서 등 주요시설의 폭파, 기업 인납치, 요인암살 등의 각종 테러범죄가 빈번하였는데, 이는 주로 좌익계열단체인 적군파에 의한 것이었다. 하지만 이러한 좌익단체에 의한 테러범죄는 1990년 독일통일 이후 급격히 감소하게 된다. 그런데 1990년대 이후에는 구 동독지역에서 외국인에 대한 극우테러범죄가 나타나고 있는 바, 이는 주로 신나치주의자, 스킨헤드와 같은 극우주의자들의 소행이다. 이에 따라서 아래에서 설명되는 것처럼 1976년 솔라이어납치사건을 계기로 형법관련 법령 전반적으로 대테러입법이 이루어졌다. 이러한 법제도 하에서 위에서 설명한 헌법상 경찰과 정보기관간 관계에 바탕을 두고서 먼저 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방경찰청의 테러대책부가 있으며 헌법보호청과 연방정보기관이 테러관련정보를 수집, 분석한다. 그리고 경찰과, 이들 정보기관들간 정보공유와 협조를 통하여 테러문제에 대응하였다.
- 바. 지금까지 설명한 것처럼 독일은 1980년대 RAF와 그 후속단체들에 의한 국내테러리스트들의 위협에 성공적으로 대처하였다. 그러나 독일은 1990년대부터 국제테러리스트단체들의 목표가 되었다. 따라서 이제는 독일은 국제적 차원에서, EU차원에서 그리고 국가적 차원에서 국제테러리즘에 대응하고자 한다. 특히 9·11테러 이후에는 UN과 EU차원에서 공동노력과 협조를 위한 각종 법제도의 구비와 정비에 힘을 기울이고 있다.
- 사. 9·11참사 이후에도 이미 설명한 것처럼 독일연방공화국의 법체계하에서 테러행위들과 그 조직들을 조사하고 예방하는 것은 우선적으로 경찰의 과제이다. 결국 테러행위를 예방하는 것은 독일 모든 안보기관들의 의무인 공동임무로서 “경찰”을 중심으로 연방정보기관, 헌법보호청, 군정보기관이 정보공유를 비롯한 긴밀한 협조체제를 구축하고자 한다. 이를 통하여 전 세계에서 어느 곳에서 행해진 테러행위와 테러리스트 단체들의 활동들은 세밀히 관찰되고 평가된다. 그리고 테러를 막고 신원확인 등을 위하여 관련기관들간 정보의 교환을 포함하는 필요한 법적 조건들을 만들고자 노력하고 있다.
- 자. 마지막으로 오늘날 테러행위는 9·11참사에서 보듯이 그 강도와 영향력 등에서 볼 때 더 이상 한 국가만의 문제가 아니므로 이에 대한 다각도의 접근과 대책이

필요하다. 독일은 이를 UN, EU 그리고 국가간 협약 등을 통하여 해결하려고 한다. 다만 독일은 지구화의 어두운 뒷면인 국제테러리즘과 조직범죄에 대처하기 위해서는 이에 대한 직접적인 대응과 아울러 한 국가 내에서 그리고 국제적 차원에서 적절한 경제발전, 물질적 자원들의 평등한 분배, 인권이 존중되어야만 함을 강조한다.

### 제3절 일본의 대테러관련법제와 기구

#### 1. 일본의 대테러관련법제정비동향

TV를 통해 생생하게 보도된 9·11테러의 참상은 우리에게도 적지 않은 충격을 갖아 다 주었다. 테러행위는 어제오늘의 일은 아니다. 하지만 9·11테러는 희생자의 수, 폭탄 대신 여객기를 이용한 상상을 초월한 테러 수단 그리고 백악관·국방성과 같은 미국 정부의 핵심기관까지 공격의 목표로 삼는 테러 대상의 대담성에 있어서 이전의 테러와는 질적·양적으로 비교할 수 없을 정도로 큰 사건이었다. 비록 외국에서 일어난 사건이었지만, 9·11테러는 우리에게 테러집단은 목적을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는다는 것을 각인시키기에 충분하였고, 월드컵 공동개최국인 한국과 일본을 테러의 대상으로 삼는 것은 아닌가 하는 염려를 불러일으켰었다. 한국과 일본은 미국의 동맹국인 데다가, 정치적 목적 달성을 위한 무력보복에 불과하다는 비판이 적지 않았던 미국 주도의 이른 바 ‘테러와의 전쟁’에 물적·인적 지원을 했기 때문에, 이와 같은 염려는 충분히 가능한 것이었다.

9·11테러 이후, 미국을 비롯하여 많은 나라에서 대테러관련법률의 제정 내지는 개정이 있었다. 우리와 함께 월드컵을 공동개최하고 우리보다 더 적극적으로 미국의 무력보복에 참여한 일본 역시, 이른 바 ‘테러대책특별조치법’을 비롯하여 대테러관련법률을 제정 또는 개정하였다. 그러나 ‘테러대책특별조치법’은 엄격한 의미에서 본다면 법률명칭과는 달리 대테러대책법은 아니다. 즉 우리의 ‘테러방지법안’과 같이 주로 국내테러대책을 목적으로 하는 것은 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 동법은 국내테러대책을 위한

법률인 양 소개되곤 하였다. 자세한 내용에 대해서는 후술하겠지만, 일본의 대테러대책은 국제적 지원을 위한 테러대책과 국내적용을 위한 테러대책으로 구분할 수 있는데, ‘테러대책특별조치법’은 전자를 위한 법률이고, 후자는 9·11테러 이후 약간의 입법 및 개정은 있었으나 주로 기존의 법령을 중심으로 이루어져 왔다고 할 수 있다.

다행히 한·일 월드컵공동개최는 한 건의 테러도 없이 무사히 끝났고, 테러에 대한 공포도 월드컵 이전과 비교하여 다소 누그러졌다. 그러나 지금도 세계 각지에서는 다양한 목적과 형태의 테러가 끊이지 않고 있다. 따라서 만약의 테러사태로부터 국민의 생명, 재산, 자유 등을 보호하기 위해서는 사전에 효과적인 대테러대책을 수립해 놓을 필요가 있다. 하지만 이 경우에도 절대 간과해서는 안될 것은 그러한 대책이 국민의 자유와 권리를 부당하게 침해해서는 안되며, 특정 기관에 과도한 권한이 집중하거나 소중한 국민의 세금이 불필요하게 낭비되지 않도록 최대한의 노력을 기울여야 한다는 것이다. 이하에서는 이와 같은 인식 하에서 정책입안자가 보다 더 바람직한 대테러대책을 세울 수 있도록 참고 자료를 제공하는 의미에서, 지금까지 비교적 테러안전지대로 여겨져 왔고, 월드컵 공동개최와 미국의 무력보복에의 동참 등 우리와 대내외적으로 비슷한 상황 하에서 대테러대책을 강구해 온 일본의 법제와 최근의 대응에 대해 소개하고자 한다. 본 보고서는 일본의 대테러관련법률·논문·경찰청경비국의 대테러담당자 인터뷰, 인터넷 홈페이지 등을 토대로 작성하였다.

## 2. 기존의 테러대책법제

### (1) 테러의 개념과 사건

1937년 제네바에서 체결된 국제연맹의 ‘테러행위의 방지 및 처벌에 관한 조약’은 “이 조약에서 테러행위라고 하는 용어는 국가에 대한 범죄행위로서, 그 목적 또는 성질이 특정 사람, 단체 또는 공중에 공포를 야기하는 것을 의미한다”고 규정했었으나, 그 후 본 조약은 미발효 상태에서 사문화 되고 말았다<sup>186)</sup>. 1960년대 이후 현재에 이르기까지

186) 森下忠, “毒殺とテロ行爲罪”, 判例時報1523호, 1995년, 42면 재인용

테러 억제 및 처벌을 위해 12개의 조약이 만들어졌으나, 국제사회에 있어서 포괄적·일반적 의미의 테러 개념은 아직 존재하지 않는다<sup>187)</sup>. 일본 역시 테러 개념에 대한 법적 규정은 없다. 그 이유는 명백하지 않지만, 경찰청 관계자의 말에 의하면 현재 테러 개념을 법에 규정하려는 움직임은 별로 없다고 한다. 굳이 그렇게 하지 않더라도 기존의 법률을 통해 테러를 방지할 수 있고, 형법을 비롯한 기존 법률의 처벌규정에 의해 테러를 충분히 그리고 적절히 처벌할 수 있으며, 무엇보다도 ‘침해법익’의 관점에서 볼 때 기존의 범죄행위와 테러의 차이가 명백하지 않기 때문이라고 한다.

현재 政令<sup>188)</sup>인 警察廳組織令17조(외사과)1항에서 테러리즘을 “널리 공포와 불안을 야기함으로써 그 목적을 달성하려는 의도에서 행해지는 극좌적 주장 또는 그 밖의 주장에 기초한 폭력주의적 파괴활동”이라고 정의하고 있다. 그러나 본 정의는 同令同條에 外事를 담당하는 경찰 외사과의 업무내용 중의 일부, 즉 외국인 또는 활동의 본거지가 외국에 있는 일본인에 의한 테러리즘에 관한 경비정보의 수집, 정리 등(同令17조1항)을 규정하면서 그 테러리즘에 대해 설명한 것으로, 지금까지 경찰백서나 논문 등에서 테러로 간주되어 온 많은 유형의 행위를 설명하기에는 부족한 감이 없지 않다. 예를 들어 경찰백서 등에서 테러로 간주되어 온 행위 가운데에는 ‘파괴활동’을 수반하지 않는 정부 요인에 대한 ‘살상행위’ 등이 많이 포함되어 있기 때문이다<sup>189)</sup>.

현재 hijacking과 같은 전형적인 테러행위를 포함하여, 일본에서 테러로 간주되는 행위의 대부분은 극좌 또는 극우에 의한 폭력주의적 파괴활동, 살상행위 등이다. 우선 전후 극좌세력에 의한 대표적인 국내테러로서는 다음과 같은 것이 있다<sup>190)</sup>. 日航機요도호

187) 安藤泰子, “テロリストをどう裁くか?”, 法學セミナー567호, 2002년, 40면

188) 내각이 법률에 기초하여 발하는 명령을 政令이라고 한다. 우리나라의 대통령령에 가까운 것이다. 경찰청조직령은 내각이 경찰법 제26조(과의 설치 등)에 근거하여 발한 政令이다.

189) 일본의 경우 테러라는 용어와 함께 ‘게릴라’라는 용어가 병행해서 쓰이곤 한다. 예를 들어 일본 경찰백서의 ‘공안의 유지’라는 障에서는 국내에서 발생하는 극우 및 극좌의 테러에 대한 설명이 있는데, 곳곳에서 ‘테러·게릴라’라는 식의 표현이 보인다. 그러나 게릴라의 개념에 대해서는 물론 그것과 테러의 개념이 어떻게 다른지에 대한 설명은 찾아볼 수 없으며, 경찰청 관계자 역시 두 개념의 차이에 대해 명확한 설명을 하지 못한다.

190) 극좌세력 및 극우세력에 의한 테러에 대해서는, 경찰백서; 近藤善弘, “昭和六三年警察白書の概要(上)”, 警察學論集41권9호, 1989년, 77면이하; 田代則春, “最近における過激派集團の實體とその動向”, 警察公論三八권3호, 1983년, 21면; 極左問題研究所, “極左暴力集團によるテロ、ゲリラの發生概要とその手口”, 警察公論46권6호, 1991년, 17면; 坪内利彦, “最近の刑事事件からみた右翼の動向”, 警察公論38권2호(1983

납치사건(1970년, 赤軍派), 대량린치살인사건·아사마산장인질사건(1971년, 聯合赤軍), 메이지공원폭탄투척사건(1971년, 赤軍派), 미즈비시重工빌딩폭과사건(1974년, 東亞細亞反日武裝戰線), 공동통신회관방화미수사건(1977년, 革勞協), 日航히로시마영업소방화미수사건(1978년, 中核派), 오사카과학기술센터방화사건(1984년, 中核派), 在오사카미국영사관폭발물발사사건(1985년, 中核派), 영빈관폭발물발사사건(1986년), 후나바시西경찰서관내과출소폭탄사건(1988년, 革勞協狹間派), 신주쿠경찰서기숙사·세타가야경찰서기숙사폭과사건(1990년, 革勞協狹間派), 伊勢신궁·외궁박격탄발사사건(1990년, 中核派), 황궁박격탄발사사건(1990년, 中核派), JR·지하철등철도시설방화사건(1990년), 경찰청독신기숙사폭과사건(1990년, 革勞協狹間派), 舊운수성간부자동차방화사건(2000년, 中核派), 주일미군요코타기지飛翔彈발사사건(2000년, 革勞協反主流派) 등이다<sup>191</sup>).

전후 극우세력에 의한 대표적인 국내테러는 주로 요인살상·피습사건으로 다음과 같다. 德田球一일본공산당서기장살인미수사건(1948년, 日本反共聯盟員), 淺沼稻次郎일본사회당서기장폭행사건(1960년, 殉靑靑年隊員), 河上丈太郎일본사회당국회의원살인미수사건(1960년, 右翼靑年), 岸信介수상상해사건(1960년, 前右翼團體幹部), 淺沼稻次郎일본사회당위원장살인사건(1960년, 全아시아反共靑年聯盟員), 池田準人수상살인미수사건(1963년, 大日本愛國靑年聯盟員), 野坂參三일본공산당의장살인미수사건(1963년, 右翼靑年), 藤山愛一朗자유민주당국회의원피습사건(1972년, 大日本愛國黨員), 三木武夫수상폭행사건(1975년, 大日本愛國黨員), 經團連회관침입인질사건(1977년, YP體制打倒靑年同盟員), 大平正芳수상살인미수사건(1978년, 國防靑年隊員), 山口鶴男일본사회당서기장등피습사건(1988년, 聖魂塾員), 本島等나가사키시장권총발포사건(1990년, 正氣塾員), 자유민주당본부권총발포침입사건(1992년, 大日本愛國黨員), 金丸信자유민주당부총리살인미수사건(1992년, 愛國誠和會員), 아사히신문동경본사권총발포인질사건(1993년, 大悲會), 細川護熙전수상권총발포사건(1993년, 前右翼團體員), 동경증권거래소권총발포인질사건(1998년, 前統一戰線義勇軍幹

년), 26면; 岩下保, “右翼によるテロ・ゲリラの現状と對策”, 警察公論45권7호, 1990년, 18면; 東山兼仁, “戰後の右翼運動とテロ事件(前編)”, 治安フォーラム6권4호, 2000년, 31면; 同, “戰後の右翼運動とテロ事件(後編)”, 治安フォーラム6권5호, 2000년, 34면; 澄田敬一, “戰後における右翼による主な政府政黨要人テロ事件”, 治安フォーラム7권8호, 2001년, 17면; 警察廳, 警察のあゆみ-平成一三年版, 2001년, 31·32면.

191) 近藤善弘, 앞의 논문(주9), 84-87면; 極左問題研究所, 앞의 논문(주9), 19면 이하; 警察廳, 앞의 책(주9), 31 참조

部) 등이다<sup>192)</sup>.

이상의 사건은 정치적·이념적 목적을 달성하기 위해, 設置式·發射式(박격포)·投擲式爆彈, 時限式發火物, 권총, 칼 등을 이용하여, 특정 대상에 대한 폭파, 방화, 살인, 상해, 탈취, 인질, 점거 등을 행한 테러이다. 이에 반해 1995년 3월 20일에 발생한 ‘지하철 사린사건’은 ‘옴진리교’라는 사이비 종교단체가 자신들의 비리와 범죄를 감추고 좁혀오는 수사망을 피하며 자신들의 종파를 유지하기 위해, ‘사린’이라는 2차대전 당시 독일의 나치스에 의해 사용된 적이 있는 맹독가스를 이용하여, 지하철을 이용하는 불특정 다수의 국민을 살상한 전대미문의 테러사건이다. 이 사건으로 11명이 죽고 5500명이 중경상을 입었다. 사린을 이용한 테러사건으로는 이 사건 외에 ‘마츠모토사린사건’이 있다. 마츠모토사린사건은 1994년 6월에 역시 ‘옴진리교’가 자신들의 비리를 캐고 있던 변호사 마츠모토(松本)를 제거하기 위해 일으킨 것으로, 지하철사린사건을 일으키게 된 계기가 되었으며, 마츠모토 일가와 인근 주민 7명이 죽고 270명이 중경상을 입은 대사건이었다. 사린을 이용한 테러사건은 NBC테러의 한 형태로서, 일본에서는 전통적인 폭탄테러 등에 비해 2건 밖에 발생하지 않았지만 수많은 사상자를 발생시켰다는 측면에서 일본뿐만 아니라 전세계에 큰 충격을 주었다.

## (2) 대테러법제

위와 같은 태양의 테러에 대해서는 우선 형법상의 살인죄(제199조), 상해죄(제204조), 폭행죄(제208조), 방화죄(제108조), 체포·감금죄(제220조), 격발물파열죄(제117조) 등이 적용될 수 있다. 또한 대테러국제조약의 비준이나 형법에 의해서는 처벌할 수 없는 행위의 犯罪化 내지 피해법익의 중대성을 감안한 重罰化의 필요성에 입각하여 제정된 특별형법이나 행정법상의 처벌법규(행정형법)가 적용될 수도 있다. 일본의 경우 전술한 태양의 테러는 기존의 형법, 특별형법, 행정형법에 의해 처벌되어 왔다.

형법 등에 의한 처벌은 테러행위에 대한 응보이자, 테러범이 재범을 일으키지 않도록 하는 특별예방적 목적의 달성과 다른 사람들이 테러를 일으키지 않도록 하기 위한 일반

192) 澄田敬一, 앞의 논문(주9), 20면 이하; 東山兼仁, 앞의 논문(주9), 34-41면 참조

예방적 목적의 달성에 기여하며, 궁극적으로 테러로부터 사회를 보호하는 기능을 한다. 하지만, 보다 중요한 것은 事後의 처벌이 아니라 事前的 예방이다. 따라서 일본의 경우 기존의 특별형벌이나 기타 행정법상의 금지규정이나 단속규정을 이용하여 테러의 事前防止에 노력해 왔다. 9·11테러 이전에 제정된 대테러관련 특별형법 내지 기타 관련 법규로는 대체로 다음과 같은 것이 있다<sup>193)</sup>.

#### 가. 중벌화·범죄화

##### ① 폭발물단속벌칙(爆發物取締罰則, 명치17년 제정)

처벌을 강화하기 위한 특별형법으로, 치안을 방해할 목적 또는 신체·재산을 해할 목적으로 폭발물을 사용한 행위 또는 타인에게 사용시킨 행위(제1조), 같은 목적으로 폭발물을 제조·수입·소지·주문하는 행위(제3조), 같은 목적으로 폭발물을 사용하도록 협박·교사·선동·공모하는 행위(제4조), 같은 목적으로 폭발물을 사용하는 자를 방조하기 위해 제조·수입·판매·양도하는 행위(제5조)에 대한 처벌규정과 이들에게 거증책임을 전가하는 규정(제6조), 상기 범죄의 불고지를 처벌하는 규정(제8조), 폭발물발견자의 불고지를 처벌하는 규정(제7조), 범인은닉과 증거인멸을 처벌하는 규정(제9조) 등을 두고 있다.

##### ② 화염병 사용 등의 처벌에 관한 법률(火炎瓶の使用等の處罰に關する法律, 1972년 제정)

화염병이 ①의 ‘폭발물단속벌칙’ 제1조의 폭발물에 속하는가에 대해서는 의견이 엇갈려 왔다. 그러나 최고재판소는 화염병이 폭발물단속법상의 폭발물이 아니라는 입장을 취했고<sup>194)</sup>, 이로 인해 화염병 사용을 단속하기 위한 유효한 법적 근거를 잃게 되어 ‘화염병 사용 등의 처벌에 관한 법률’을 제정하게 되었다<sup>195)</sup>. 처벌강화를 위한 특별형법으로,

193) 일본 法務省에서 작성한 자료인 ‘日本におけるテロ對策法制度’는 9·11테러 이전의 대테러관련 특별법을 ‘중벌화·범죄화’, ‘수사권한강화’, ‘단체규제’, ‘자산동결’, ‘입국관리’로 나누어 분류하고 있으나, 본 보고서에서는 ‘중벌화·범죄화’로 분류된 법률 중 일부를 ‘NBC테러관련특별법’로 다시 구분하였다. 또한 각 법률의 내용은 본 자료를 기본으로 하여, 해당법률을 직접 참조하여 요약한 것임을 밝혀 둔다.

194) 最判昭28·11·13刑集7卷11號2121면; 最判昭31·6·27刑集10卷6號921면

195) 法曹會編, 例題解説 特別刑法(二), 1983년, 47-49면

화염병을 사용하여 생명, 신체, 재산에 위험을 발생시키는 행위(제2조), 그것의 제조·소지·제조준비를 한 행위(제3조)에 대한 처벌규정 등을 두고 있다.

③ 항공기 강취 등의 처벌에 관한 법률(航空機の強奪等の處罰に關する法律, 1970년 제정)

同法은 1970년 3월에 발생한 日航機요도호납치사건을 계기로 제정되었으며<sup>196)</sup>, 처벌강화를 위한 특별형법이다. 폭행 또는 협박을 이용하거나 그 밖의 방법에 의해 사람을 저항불능의 상태에 빠지게 하여, 항행중의 항공기를 강취하거나 멋대로 운항을 지배한 행위(제1조), 동행위의 치사죄(제2조)와 예비죄(제3조), 위계 또는 위력을 이용하여 항행중의 항공기의 노선을 변경시키거나 기타 정상적인 운항을 저해하는 행위(제4조)를 처벌하는 규정 등을 두고 있다.

④ 항공 위험을 생기게 하는 행위 등의 처벌에 관한 법률(航空の危險を生じさせる行爲等の處罰に關する法律, 1974년 제정)

처벌강화를 위한 특별형법이나 기내 위험물 반입을 처벌하는 범죄화규정도 있다. 비행장의 설비나 항공보안시설의 손괴하거나 기타의 방법으로 항공 위험을 발생시키는 행위(제1조), 운항 중의 항공기를 추락·전복·파괴하는 행위 및 동행위의 치사죄(제2조), 업무 중의 항공기의 운행기능을 상실케 하거나 그것을 파괴하는 행위(제3조), 이들 행위의 미수범(제5조), 폭발물 등 위험물을 기내에 반입하는 행위(제4조), 과실에 의해 운항에 위험을 초래하거나 항공기를 추락·전복·파괴하는 행위 등을 처벌하는 규정(제6조) 등을 두고 있다.

⑤ 인질에 의한 강요행위 등의 처벌에 관한 법률(人質による強要行爲等の處罰に關する法律, 1978년 제정)

처벌강화를 위한 특별형법이다. 사람을 체포·감금하여 인질로 하여, 제3자에게 의무가 없는 행위를 하도록 하거나 권리를 행사하지 않도록 요구하는 행위 등을 처벌하는

196) 이진중, 각국의 테러범죄대응책에 관한 연구, 1995년, 149면

규정(제1조), 본 행위를 2인 이상이 공동으로 범하거나 흉기를 이용하여 범한 경우와 인질살해의 가중처벌규정(제2조) 등을 두고 있다.

⑥ 조직적인 범죄의 처벌 및 범죄수익의 규제 등에 관한 법률(組織的な犯罪の處罰及び犯罪収益の規制に関する法律, 1999년 제정)

조직적인 범죄가 평온하고 건전한 사회생활을 현저히 침해하고, 범죄에 의한 수익이 이런 종류의 범죄를 조장함과 동시에 이것을 이용한 사업활동에의 간섭이 건전한 경제활동에 중대한 악영향을 끼치는 것을 고려하여, 조직적으로 행해진 살인 등에 대한 처벌을 강화하고, 범죄수익의 은닉·수수과 범죄를 이용한 법인 등의 사업경영 지배를 목적하는 행위를 처벌함과 동시에, 범죄수익의 몰수·추징의 특례 및 의심스러운 거래의 신고 등에 대해 정하는 것을 목적으로 하는 특별형법이다(제1조). 살인, 강요 등의 죄에 해당하는 행위가 단체의 활동으로서 해당 범죄를 실행하기 위한 조직에 의해 행해진 경우에는 그 범죄를 범한 자를 가중처벌 하는 규정 등을 두고 있다.

⑦ 파괴활동방지법<sup>197)</sup>(破壊活動防止法, 1952년 제정)상의 처벌규정

단체의 활동으로서 폭력주의적 파괴활동을 행한 단체에 대한 필요한 규제조치를 정하고 폭력주의적 파괴활동에 관한 형벌규정을 보충하기 위한 법률이다. 폭력주의적 파괴활동 가운데 형법상 처벌의 대상으로 되어 있지 않은 행위(정치목적으로 행한 소란의 예비·음모·선동, 정치목적으로 행한 방화의 음모·선동)을 범죄화 하여 처벌하는 규정과 정치목적으로 행한 방화·폭팔물파열·살인·강도의 예비를 가중처벌 하는 규정 등을 두고 있다.

197) 파괴활동방지법은 1945년에 폐지된 ‘치안유지법’의 대체입법이라고 할 수 있다. 치안유지법은 급진적인 민주주의운동과 사회주의운동을 억압하기 위해 1925년에 제정된 戰前의 대표적인 인권탄압적 악법이다(崔宗一, “日·韓治安刑法の史的考察(一)”, 上智法學論集29卷1號, 1986년, 70면.). 이 법은 일제강점기에 우리 민족의 독립운동이나 한글수호운동 등을 억압하는 수단으로도 많이 이용되었다(崔宗一, 앞의 논문, 137면.). 일본의 패망 직후 1945년 9월에 연합군사령부의 ‘治安立法撤廢措置覺書’에 의해 이 법은 폐지되었다(崔宗一, 앞의 논문, 42면.). 그러나 한국의 6.25 전쟁의 영향 등으로, 戰後 일본 정부는 이른바 좌익세력을 단속하고 폭력적 파괴활동을 통해 정치적 불안을 야기하는 기타 단체활동을 억제하기 위해 1952년 7월에 ‘파괴활동방지법’을 제정하게 된다. 파괴활동방지법은 동법 2조에서도 밝히고 있는 것처럼 국민의 기본권에 중대한 제한을 가하는 법이기 때문에 제정 후 한번도 적용된 적이 없었으나, ‘지하철사린사건’을 일으킨 유진리교에 대해 최초로 동법상의 단체활동의 규제조치가 취하여 졌었다.

#### 나. NBC테러관련특별법

##### ① 사린방지법<sup>198)</sup>(サリン等による人身被害の防止に関する法律, 1995년 제정)

상기의 지하철사린사건을 계기로 제정되었다. 사린 등의 제조, 수입, 소지, 양도, 양수를 금지·처벌하는 규정, 사린의 발산행위에 대한 처벌규정, 발산에 의한 피해 발생시의 조치를 위한 규정 등을 두고 있다.

##### ② 화학병기금지법(化學兵器の禁止及び特定物質の規制等に関する法律, 1995년 제정)

‘化學兵器의開發、生産 및 貯藏의 禁止 및 廢棄에 관한 條約’의 시행입법이다. 화학병기의 제조·소지·양도·양수를 금지하고, 독성물질 및 독성물질의 원료로 되는 물질 가운데 화학병기의 제조에 쓰일 위험성이 있는 ‘특정물질’의 제조 등을 규제하며, 특정물질 이외의 독성물질 및 원료물질 가운데 화학병기의 제조에 쓰일 위험성이 있는 ‘지정물질’의 제조 등에 관해 신고하도록 하는 규정을 두고 있으며, 이에 위반하는 행위를 처벌하고 있다. 또한 화학병기를 사용하여 독성물질 등을 발산시키는 행위를 처벌하는 규정을 두고 있었다.

##### ③ 생물병기금지법(細菌兵器(生物兵器)及び毒素兵器の開發、生産及び貯藏の禁止ならびに廢棄に関する條約の實施に関する法律, 1982년 제정)

細菌兵器(生物兵器) 및 毒素兵器의 開發、生産 및 貯藏의 禁止 및 廢棄에 관한 條約의 시행입법이다. 생물병기와 독소병기의 제조·소지·양도·양수를 금지하고 이에 위반하는 행위를 처벌하는 규정과 생물병기를 사용하여 생물제, 독소를 발산시키는 행위를 처벌하는 규정 등을 두고 있었다.

##### ④ 핵원료물질·핵연료물질·원자로 규제에 관한 법률(核原料物質、核燃料物質及び原子爐の規制に関する法律, 1957년 제정)

198) 사린방지법에 대한 개요와 간단한 해설에 대해서는 露木康浩, “毒ガス・テロの再發防止に向けて”, 時の法令1502號, 1995年, 6面이하 참조

‘원자력 이용 등에 관한 조약’의 시행입법으로, 평화적 목적에 따라 핵원료물질, 핵연료 물질, 원자료를 이용하고 그것의 계획적 이용을 확보함과 동시에, 이들에 의한 재해를 방지하고 핵연료물질을 방호하고 공공의 안전을 보장하기 위해, 제련·가공·재처리·폐기사업 및 원자로의 설치·운전 등에 관한 필요한 규제 등을 행하기 위한 법률이다. 특정핵원료물질을 함부로 취급함으로써 방사선이 발산되어, 생명, 신체, 재산에 위험을 발생시킨 행위를 처벌하는 규정 등을 두고 있었다.

⑤ 방사성동위원소 등에 의한 방사선장애 방지에 관한 법률(放射性同位元素等による放射線障害の防止に關する法律, 1957년 제정)

방사성동위원소의 사용·판매·임대·폐기·그 밖의 취급과 방사선발생장치의 사용 그리고 방사성동위원소에 의해 오염된 물질의 폐기·그 밖의 취급을 규제함으로써 방사선 장애를 방지하고 공공의 안전을 확보하기 위한 법률이다. 방사성동위원소가 있는 기기 등을 함부로 조작 등을 함으로써 방사선 발산되어, 생명에 위험을 발생시킨 행위를 처벌하는 규정 등을 두고 있었다.

다. 수사권한 강화 - 通信傍受法(犯罪捜査のための通信傍受に關する法律, 1999년 제정)

검사나 사법경찰관이 ‘조직적인 범죄의 처벌 및 범죄수익의 규제 등에 관한 법률’상의 조직에 의한 살인, 약물범죄 등의 수사에 관하여 해당 범죄의 실행에 관련된 사항을 내용으로 하는 통신이 행해질 것으로 의심할 만한 충분한 상황이 있고, 다른 방법으로는 범인 특정 등이 현저히 곤란할 때, 판사가 발급하는 영장을 받아 범죄관련 통신을 청취하는 것을 허용하는 법률이다. 실무자들은 청취대상범죄가 매우 국한되어 있어 대테러 수사를 위한 청취에 어려움이 있다고 한다.

라. 단체규제

① 파괴활동방지법

동법에 의하면,公安심사위원회는 公安조사청장관의 청구에 근거하여 폭력주의적 파괴 활동을 행한 단체가 장래에 또다시 같은 행위를 범할 우려가 명백할 경우, 해당 단체에

대해 공개집회의 금지, 관계지나 신문의 반포 금지 등의 활동제한처분을 행사할 수 있다. 또한 이러한 처분만으로 효과적으로 재범을 방지할 수 없다고 판단되는 경우에는 해당 단체를 해산시킬 수 있다.

② 단체규제법<sup>199)</sup>(無差別大量殺人行爲を行った團體の規制に関する法律, 1999년 제정)

단체의 활동으로서 해당 단체의 사무에 종사하는 자 또는 구성원이 예를 들어 사린가스를 사용하는 등 무차별 대량살인행위를 행한 단체에 대해, 그 활동상황을 명백히 하고 해당 범죄의 재발을 막기 위해 필요한 규제조치를 정하고 있는 법률이다. 동법에 의하면,公安위원회는 公安조사청장관의 청구에 근거하여 해당단체의 사무종사자 및 구성원이 단체의 활동으로서 무차별 대량살인행위를 행하고 재차 같은 행위를 일으킬 위험성이 있는 단체에 대해, 단체의 활동상황을 계속해서 명백히 해야 할 필요성이 있는 경우, 정기적으로 보고서를 제출시키거나 현장조사를 실시할 수 있는 ‘관찰처분’을 명할 수 있다. 또한 이러한 관찰처분의 대상단체가 무차별 대량살인행위를 반복할 위험성이 증대하기 전에 방지해야 할 필요가 있는 경우 또는 그 위험성의 정도를 파악하기 곤란한 경우, 해당 단체의 시설 취득·사용, 단체가입의 강요, 기부수령 등을 금지하는 ‘재발방지처분’을 명할 수 있다. 현장조사를 거부하거나 재발방지처분에 위반하는 경우에는 형사처벌을 할 수 있다.

마. 자산 동결 - 외환 및 외국무역법(外國爲替及び外國貿易法, 1949년 제정)

동법에 의하면, 경제산업대신 또는 재무대신은, 일본이 체결한 조약 또는 기타 국제조약을 성실히 이행할 필요가 있고, 국제평화를 위한 국제적 노력에 기여할 필요가 있는 경우에는, 거주자 또는 비거주자에 의한 일본으로부터 외국에의 송금과 거주자에 의한 비거주자에의 송금, 거주자가 비거주자로부터의 송금을 수령하는 것에 대해 허가제로 할

199) “‘단체규제법’에 비하면 ‘과외활동방지법’은 민주적이다”라고 일컬어질 정도로 단체규제법은 매우 인권침해적 요소가 많은 법률이다. 이 법의 제정은 최근 점점 우경화 되고 있는 일본의 상황을 잘 반영하고 있다는 지적도 있다. 이 법의 문제점 등에 대한 비판에 대해서는 ‘團體規制法から見れば破防法が民主的に見える’ (<http://www.dion.ne.jp/~hujyuri/ronbun/naitou.html>) 참조

수 있다. 또한 채무대신은 거주자 또는 비거주자에 의한 자본거래가 무제한으로 행해질 경우, 일본이 체결한 조약 또는 기타 국제 조약을 성실히 이행하기 힘들거나, 국제평화를 위한 국제적 노력에 기여하기 힘든 때 등에는, 거주자 또는 비거주자에 대해 자본거래를 허가제로 할 수 있다. 그리고 이와 같은 허가제에 근거하여 상기의 송금이나 자본거래를 금지할 수 있고, 이에 위반할 경우 처벌할 수 있다.

바. 입국 관리 - 출입국관리 및 난민인정법(出入國管理及び難民認定法, 1951년 제정)

동법에 의하면, i) 헌법 및 정부를 폭력에 의해 파괴하려는 기도나 그런 주장을 하거나 이와 같은 기도나 주장을 하는 정당 및 기타 단체를 결성 내지는 거기에 가입하고 있는 자, ii) 오로지 공무원이라는 이유로 공무원을 폭행 또는 살상할 것을 권장하는 정당이나 단체·공공시설의 불법손상 및 파괴를 권유하는 정당이나 단체·공장사업법상의 시설의 정상적인 유지 내지 가동을 정지시키거나 방해하는 정의행위를 권장하는 정당이나 단체를 결성 또는 거기에 가입하든지 그것과 밀접한 관계를 유지하는 자, iii) 상기 정당이나 단체의 목적을 달성하기 위해 인쇄물·영화·문서·도화를 작성, 반포, 전시를 기도하는 자, iv) 법무대신에 의해 일본의 이익과 공안을 해할 우려가 있다고 판단되는 자, v) 강제퇴거사유에 해당하여 강제퇴거 당한 자는 일본에 입국할 수 없다. 또한 상기 i)과 ii)에 해당하는 자, 상기 i)과 ii)의 정당이나 단체의 목적을 달성하기 위해 인쇄물·영화·문서·도화를 작성, 반포, 전시한 자, 법무대신이 일본의 이익과 공안을 해하는 행위를 했다고 인정한 자에 대해서는 강제퇴거를 시킬 수 있다.

### 3. 9·11 테러 후의 대응

#### (1) 내각의 대응

9·11테러 다음 날 국제연합 안전보장이사회는 이것을 ‘국제 평화와 안전에 대한 위협’으로 규정하고 “9월 11일의 테러공격에 대처하고, 모든 형태의 테러리즘과 싸우기 위해 필요한 모든 조치(all necessary steps)를 취할 용의가 있다”는 것을 표명하였다<sup>200)</sup>. 일본 정부도 자국을 포함한 국제사회의 평화와 안전을 지킨다는 명목 하에 테러 방지

및 근절을 위해 전력을 기울이고 있다. 9·11테러 직후 내각 등의 주요한 대응을 시간 별로 보면 다음과 같다.

#### 가. 발생직후의 초동대응<sup>201)</sup>

9월 11일, 테러발생 직후 수상관저에 官邸連絡室과 官邸對策室을 설치하여, 초동대응을 개시하였다. 곧이어 코이즈미(小泉) 수상은 미국의 피해자에 대한 구원체제와 국내 미국관계시설의 경계경비 강화를 지시하였다. 또한 관계기관은 긴급히 hijacking 방지대책 강화, 국내중요시설의 경비 강화, 출입국관리 강화 등의 조치를 취하였다.

9월 12일, 수상의 대테러 비난성명이 있는 후, 안전보장회의가 개최되어 6개 항목의 ‘정부대응방침’이 결정되었다. 본 방침에는 일본인의 안부확인을 포함한 정세의 파악, 관련 일본인에 대한 대책, 국제긴급원조대의 준비, 국내 경계경비 강화, 국제테러에 대한 관계국과의 협조 및 대응 등이 포함되어 있다.

9월 15일, 9·11테러에 대한 대응과 관련하여 省廳(우리의 部處)連絡會議가 개최되어, 상기 정부대응방침의 실시 상황을 확인하였다.

9월 19일, 관계각료회의에서 7개 항목의 ‘미국의 동시다발테러에의 대응에 관한 우리나라의 조치에 대하여’를 결정하였다. 7개 항목은 ① 미군 등에 대해 의료, 수송, 보급 등의 지원활동을 시급히 강구한다 ② 국내 중요시설의 경비 강화 ③ 정보수집을 위한

200) 안보리의결 1368은, 전문에서, 테러행위에 의해 야기된 국제 평화와 안전에 대한 위협에 대하여 모든 수단을 사용하여 싸울 것, 국제연합헌장에 입각한 개별적·집단적 자위의 고유한 권리를 확인한다는 것을 규정하고 있다. 그리고 본문에서는 ① 9월 11일의 테러공격을 강력히 비난하고, 그 행위를 국제 평화와 안전에 대한 위협으로 간주하며, ② 피해자 및 미국 정부·국민에게 조의를 표하며, ③ 모든 국가에 대해 범인의 체포, 처벌을 위해 노력해줄 것을 요청하며, ④ 국제사회가 테러행위의 방지·단속을 위한 노력을 한층 더 강화해줄 것을 요구하며, ⑤ 9월 11일의 테러공격에 대처하고, 모든 형태의 테러리즘과 싸우기 위해 필요한 모든 조치(all necessary steps)를 취할 용의가 있다는 것을 표명하고 있다(松田竹男, “テロ攻撃と自衛權の行使”, JURIST1213호, 2001년, 23면 재인용). 그러나 본의결과 자위권 행사와의 관계에 대해서는 이견이 있다. 미국은 본의결을 군사행동을 자위권 행사로 주장하는 유력한 근거로 삼고 있고, 일본 역시 이와 같은 미국의 해석을 지지하고 있다. 그러나 이에 반해, 본의결은, 본문 5개 항목을 의결하게 된 이유와 배경의 하나로서, 전문에 국제연합헌장상 인정되어 있는 자위권을 일반적으로 확인한 데에 지나지 않으며, 9·11테러에 대해 자위권 행사가 가능하다는 것을 개별적으로 인정한 것은 아니라는 견해도 있다(松田竹男, 앞의 논문, 23면).

201) 9·11테러 직후의 초동대응에 대해서는 内閣官房, “米國同時多發テロ發生後の政府の對應”, 内閣府編, 時の動き1043號, 2002년, 6면이하 참조

자위대 함정의 신속한 파견 ④ 출입국관리 등에 관한 정보교환 등의 국제적 협력 ⑤ 주변 및 관계국에 대한 인도적·경제적 지원과 그 밖의 필요한 지원의 실시 ⑥ 피난민 지원 ⑦ 경제시스템의 혼란 회피이다. 본 7개 항목에 대한 구체적인 조치로서, 9월 21일에는 긴급테러대책관계성청(省廳)회의에서 테러대책과 관련하여 금후 보다 더 강화해야 할 사항들을 협의하였고, 10월 5일에는 테러대책특별조치법안을 국회에 제출하였으며, 10월 6일부터 12일 사이에는 아프카니스탄 난민을 위한 지원물자를 자위대 비행기를 이용하여 파키스탄까지 수송하였다.

#### 나. 긴급테러대책본부의 설치<sup>202)</sup>

10월 8일, 수상은 기자회견에서 미군의 아프카니스탄 공격을 지지하고 이에 적극적으로 협력할 것이며, 일본인의 안전확보, 중요시설의 경비강화, 입국관리의 강화 등 국민의 안전을 위해 만전을 기할 것임을 명확히 했다. 또한 수상은 같은 날 임시각료회의를 소집하고 내각에 ‘긴급테러대책본부’를 설치하였다.

同본부는 종합적이고 효과적인 긴급테러대책을 적극적으로 추진하기 위한 것으로 우리나라의 현행 ‘국가대테러활동지침’의 ‘대테러대책위원회’이나 ‘테러방지법안’ 제4조의 ‘국가대테러대책회의’와 같은 위상의 기관이다. 同본부는 내각총리대신(수상)을 본부장으로, 내각관방장관을 부분부장으로 하며, 총무대신·법무대신·외무대신·재무대신·문부과학대신·후생노동대신·농림수산대신·경제산업대신·국토교통대신·환경대신·국가공안위원장/방재(防災)담당대신·방위청장관·오kina와/북방대책담당대신·금융담당대신·경제재정정책담당대신·행정개혁/규제개혁담당대신을 본부원으로 하고 있다<sup>203)</sup>. 同본부는 ① 국민의 안전확보를 위한 경계경비체제의 강화 ② 외국재류 일본인의 안전확보와 피난지원 ③ 테러대책특별조치법안의 신속한 성립 ④ 인도적·경제적 지원과 그 밖의 지원 ⑤ 테러리스트의 자금원을 단절하기 위한 대책의 강화 ⑥ 경제시스템과 국민생활을 테러의 위협으로부터 보호할 것 ⑦ 국민에 대한 신속한 정보제공과 같은 긴급대응조치를 결정하였다.

202) 긴급테러대책본부에 대해서는 内閣官房, 앞의 논문(주20), 7면이하 참조

203) 긴급테러대책본부의 설치목적, 구성에 관해서는, 平成13年 10月 8日에 閣議決定된 ‘緊急テロ対策本部の設置について’(http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1008taisakuhonbu.html) 참조

긴급테러대책본부의 회의에는 ‘내각관방副長官’, ‘내각법제국장관’, ‘내각위기관리감’이 출석하고, 同대책본부에는 간사를 두는데 그 간사는 관계행정기관의 직원 중, 본부장인 내각총리대신이 지명하는 관직에 있는 사람으로 한다. 또한 그 밖의 운영에 관한 사항 역시 본부장인 내각총리대신이 정하도록 되어 있다. 同대책본부의 서무는 관계기관의 협력을 얻어 ‘內閣官房’에서 처리한다<sup>204)</sup>.

#### 다. 구체적인 테러대책의 추진

9월 19일 관계각료회의에서 결정된 7개 항목과 10월 8일 긴급테러대책본부에서 결정된 긴급대응조치에 근거하여, 각 분야 별로 구체적인 테러대책이 추진되었다. 10월 12일에는 국내테러대책등에 관한 관계성청회의에서 국내테러대책등에 있어서의 중점추진사항(법령정비, 예산조치)에 대한 조정이 이루어졌다. 10월 26일에는 NBC테러대책관계성청회의에서 생물화학테러대책을 적극적으로 추진할 것을 협의하였다. 10월 29일에는 테러대책특별조치법이 국회를 통과하여 성립되었고, 10월 31일에는 ‘테러자금공여방지조약’에 서명하였다. 11월 2일에는 각료회의에서 대규모테러등이 발생할 우려가 있는 경우의 정부의 대응체제와 신속한 각료회의절차에 대한 결정이 있었다. 11월 8일에는 임시각료회의에서 자위대함정의 인도양 파견결정이 있었고, NBC테러대책관계각료회의에서 ‘생물화학테러대처정부기본방침’이 결정되었다. 11월 9일에는 국회에서 폭탄테러방지조약의 비준안이 가결, 승인되었고, 同조약비준에 따른 국내관련법의 일괄정비법안도 가결, 성립되었다. 11월 16일에는 국회에서 국내용 긴급테러대책비(약499억엔)를 포함한 보충예산안이 가결, 성립되었다.

### (2) 각 정부부처의 대응<sup>205)</sup>

#### 가. 생물화학테러대책<sup>206)</sup>

상기한 NBC테러대책관계각료회의에서 결정된 ‘생물화학테러대처정부기본방침’의 내용

204) 平成13年 10月 8일에 閣議決定된 ‘緊急テロ対策本部の設置について’(주22) 참조

205) 9·11테러 후의 각 부처의 대응에 대해서는 警察廳等, “米國同時多發テロ發生後の政府の對應”, 內閣府編, 時の動き1043號, 2002년, 22면이하 참조

206) 보다 구체적인 대NBC테러대책 및 대응에 대해서는 治安問題研究會, NBCテロの脅威と我が國の對應, 月刊 治安フォーラム1999年8月號, 2面 이하 참조

은 i) 감염증 대책, 확진 준비 등 보건의료체제의 강화, ii) 보건의료기관과 타관계기관과의 연대 및 대처 강화, iii) 생물제제, 화학제제의 관리와 테러방지를 위한 경계·경비의 강화, iv) 경찰, 자위대, 소방, 해상보안청 등의 대처능력 강화, v) 국민에 대한 정확하고 신속한 정보 제공이었다. 이에 따른 각 부처의 대응을 보면 다음과 같다.

#### ① 경찰청

경찰에서는 이미 지하철사린사건 이후 생물화학테러에 대한 대처능력의 강화를 추진해 왔었다. 즉 전국의 기동타격대에 생화학방호복, 가스검지기, 감염제거기, 감염제거제 등을 정비해 놓은 상태였다. 뿐만 아니라 경시청과 오사카부경에는 화학방호차 등 고도의 장비를 갖춘 NBC테러대응전문부대를 설치하였고 과학경찰연구소에 의한 기술적 지원체제도 갖추어 놓은 상태였다.

경찰은 생물화학테러가 발생한 경우 생화학방호복 등 필요 장비를 갖추고 있는 기동타격대를 투입하여 위험물의 검사, 회수, 출입금지조치 등을 취하고, 피의자의 검거와 의료기관·타 기관·지방자치단체 등과의 협력 하에 피해 주민의 구출·대피 등을 행하도록 되어 있다.

9·11테러 직후, 경찰청은 BC테러의 예방을 위해 전국의 경찰에 다음의 사항을 지시하였다. 생물·화학병기에 전용 가능한 물질을 관리하는 사업자 등에 대한 도난방지교육의 강화, 생화학물질의 공중살포를 막기 위한 소형비행기의 관리 및 도난방지 대책, 생화학물질의 수상한 거래 등에 관한 정보수집의 강화, 보건·의료기관 등과의 긴밀한 연대 강화.

미국에서 탄소균감염사건이 발생한 후, 警察廳은 厚生勞動省 및 郵政事業廳 등과 연락을 긴밀히 하면서, 수상한 우편물 등의 취급방법, 사건의 철저한 조사, 都道府縣 등의 위생국과의 연계강화를 내용으로 하는 조치·요령을 전국의 경찰에 지시하였다.

9·11테러 이후 NBC테러에 대한 대처능력을 강화하기 위해 NBC테러대응전문부대를 6개의 도와 현에 증설하고 전국의 경찰에 생화학방호복, 가스검지기 등을 보급하기로 하고 예산 책정을 받았다.

#### ② 소방청

탄소균 등의 테러에 대비하여 郵政事業廳, 후생노동성 등의 관계기관 및 지방의 소방

기관과 협조를 강화하여 적확하게 대처하도록 되어 있다. 또한 탄소균이 발견된 지역에 생물화학테러에 대응 가능한 장비를 갖춘 소방차와 훈련된 대원을 신속히 투입하여, 부상자 등을 구출하도록 되어 있다.

### ③ 후생노동성

후생노동성긴급테러대책본부를 설치하여, 생물테러에 대비하여 예방·탐지·검사·해독·진료·확진개발 등의 체제완비를 추진하였고, 화학테러에 대비하여서는 각 구급센터에 대한 감염제거설비 및 방호복 지급확대와 독극물에 대한 관리를 강화하였다.

### ④ 기타 부처

그밖에 해안보안청은 초동조치요령의 철저를 지시하고 생물테러 대응훈련을 실시하였다. 우편국은 탄소균대책을 강화하였는데, 국제우편교환국에서의 탄소균 검사를 강화하고 X선검사장치를 증설하였으며 전국 우체국 창구 등에 의심스런 물건 발견 시의 대처방법 등에 대한 팸프렛을 배포하였다.

## 나. 경계경비의 강화

### ① 경찰청

우선 경찰청 차장을 장으로 하는 ‘경비대책본부’를 설치하고 전국의 경찰에 대해 미국 관계시설, 재일미군기지, 원자력관련시설, 정부관련시설, 기타 주요시설에 대한 경계와 비행기납치방지대책 등을 지시하고 정보수집에 총력을 기울였다.

경계경비는 주로 기동타격대가 맡도록 되어 있으나 테러집단에 의한 인질사건 등이 발생하면 ‘경찰특수급습부대(SAT)가 출동하도록 되어 있다. 이 부대는 1977년 일본적군파에 의해 방글라데시의 닷카에서 발생한 hijacking을 계기로 하여 창설되었다. 현재 동경의 경시청과 오사카부경에 각각 1개 중대가 설치되어 있고 홋카이도, 치바, 카나가와, 아이치, 후쿠오카에 각각 1개 소대가 설치되어 있다. 1개 중대는 3개 소대로 되어 있고, 전국에 총 200명의 대원이 있다. 1개의 소대는 20명으로 돌격반, 저격반, 지원반으로 구성된다. 장비는 권총, 저격총, SMG, 헬리콥터 등이다. 중대장은 경부이고 소대장은 경

부보이다. SAT는 독일의 제9국경경비대(GSG9)로부터 테러전의 노하우를 배운 것으로 알려져 있다. 지금까지 국내에서 발생한 인질사건과 모두 정신장애자에 의해 행해진 비행기납치사건 및 버스납치살인사건 등 4건의 사건에 출동한 경험이 있다.

## ② 방위청

자위대의 시설경호를 위한 출동은 수상의 명령이 있는 경우에만 가능하다. 그러나 수상이 명령을 하기 위해선 먼저 해당 都道府縣지사의 의견을 듣도록 되어 있다. 그러나 9·11테러 당시 자위대의 경호출동의 필요성을 주장하는 견해는 자위대 이외에는 별로 없었다고 한다.

## ③ 해안보안청

해안보안청국제테러경비본부가 설치되어 관계기관과의 협조체제를 구축하고 수상한 선박에 대한 검문강화, 소관 시설에의 경비강화, 일본관계선박의 파악 그리고 위험해역 등에 관한 정보수집에 총력을 기울였다. 미국의 항공모함이 출항했을 때는 ‘해상보안본부특수경비대’(SST)에 의한 경비를 실시하였다고 한다. 이 부대는 1996년에 발족하였는데, 부대원은 총 40명이고 장비는 SAT와 비슷한 것으로 알려져 있다.

다. 그밖에 법무성입국관리국에 의한 출입국심사의 강화와 세관에 의한 통관검사체제의 강화 등이 실시되었다.

### (3) 대테러정책의 결정과정<sup>207)</sup>

일본의 경우 특정의 국가정보기관이 없고, 내각관방, 법무성, 외무성, 경찰청, 국가공안위원회, 방위청 등이 각자 정보수집·분석의 부서를 두고 있다. 각 기관은 타 기관으로부터 정보제공의 요청을 받더라도 그에 응해야 할 법적 의무는 없으나, 수집·분석된

207) 平成10年 4月 10일에 閣議決定되고 平成13年 11月 2일에 3차로 一部改正된 ‘重大テロ等發生時の政府の初動措置について’(<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1102jyuudaiteiro.html>) 참조

정보를 행정상의 지휘계통에 의거하여 국정의 최고책임자인 수상에게 전달하기 위해 내각관방에 설치되어 있는 ‘내각정보조사실’에 제출하고 同조사실은 이를 종합하여 수상에게 보고하도록 되어 있다. 그러나 우리나라보다는 덜 하지만 일본의 경우에도 역시 각 정부기관은 자신들이 보유하고 있는 정보를 타 기관에 제공하는 것을 꺼리는 분위기라고 한다.

대테러정책의 결정, 추진에 있어서 가장 중요한 것은 테러와 관련된 정확한 정보의 수집과 수집된 정보의 종합적 판단에 근거한 민첩한 대응이라고 할 수 있다. 따라서 일본 정부는 일반적으로 야기되기 쉬운 각 정부기관의 ‘정보이기주의’를 배제하고 신속하고 효과적인 대테러정책의 결정 등을 위해 9·11테러 발생 후 ‘重大테러등 발생시의 정부의 초동조치에 대하여’라는 내각결의(각의)를 다음과 같이 개정하였다. 9·11이후 대테러정책의 결정 및 수행은 이 ‘각의’에 입각하여 진행되어 왔다.

『중대테러등 발생시의 정부의 초동조치에 대하여』

정부는 국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 생기거나 생길 우려가 있는 테러리즘(이하 ‘중대테러’라고 한다.)등에 대해서는 법질서의 유지를 위해 단호한 태도로 임하기로 하고, 중대테러가 발생한 경우에는 다음과 같이 정부가 일체가 되어 초동조치를 취한다.

① 발생시의 조치

중대테러로 사려되는 사안이 발생한 때에는 별지의 關係省廳(이하 ‘관계성청’이라 한다.)은 사전에 정비된 정보연락체계에 의해 ‘내각정보조사실’을 걸쳐 내각총리대신, 내각관방장관, 내각관방부장관 및 내각위기관리감(이하 ‘내각총리대신등’이라 한다.)에의 보고·연락을 신속히 함과 동시에 대처체제를 확립한다.

상기 보고체계는 그 밖의 관계성청에 의한 내각총리대신등에의 보고가 각각의 통로로 행해지는 것을 방해하지 않는다.

② 대책본부의 설치 등

해당 중대테러에 대해 정부로서의 대처를 강력히 추진하기 위해 재각총리대신의 판단

에 의해 내각에 내각총리대신 또는 내각관방장관을 본부장으로 하고, 내각관방장관이나 필요한 경우 본부원 가운데 국무대신인 자 중에서 본부장이 지정하는 자를 부분부장으로 하는 대책본부를 신속히 설치하여, 관계기관의 구체적 대응조치가 원활하고 효과적으로 되도록 기본방침, 기타 대처에 관한 중요사항에 대해 협의·결정한다.

대책본부의 본부원은 관계성청의 장인 국무대신(국가공안위원회위원장을 포함한다.), 내각관방부장관, 내각위기관리감, 경찰청장관, 기타 본부장이 필요하다고 인정하는 자로 구성하는데, 대책본부의 협이가 긴급히 필요한 경우에는 전본부원이 참석하지 않더라도 본부장, 부분부장 및 참석 본부원(대리출석도 가능)에 의해 대책본부회의를 즉시 개최한다.

### ③ 초동조치의 추진

관계성청은 일치협력하여 대책본부의 기본대책방침 등에 입각하여 인명의 존중에 배려하면서 범질서의 유지를 위해 단호한 태도로 중대테러에 임하고 대책본부에 대해 긴밀한 보고연락을 행함과 동시에 다음의 초동조치를 신속·정확하게 추진한다.

- 피해자 반송, 전문가팀 등의 인명구조조치
- 운송에 관한 편의제공, 資機材의 제공, 전문요원의 파견 등의 경찰활동에 대한 협력
- 국민에의 정보제공, 정부의 제조치에 대한 협력요청 등의 홍보조치
- 외국정부, 국제기관에 대한 설명 및 협력요청

### ④ 신속한 각의절차

해당 중대테러에 대한 초동대처에 관한 중요사항으로 각의에 附議할 필요가 있는 것 가운데 정부로서의 판단이 긴급히 필요하나 국무대신전원이 참석한 신속한 임시각의의 개최가 곤란한 경우에는 내각총리대신의 주재 하에 전화 등에 의해 각 국무대신의 양해를 얻어 각의결정을 한다. 이 경우 연락을 취할 수가 없는 국무대신에 대해서는 사후 빨리 연락을 취한다.<sup>208)</sup>

208) 일반적인 내각회의는 물론 긴급테러대책본부의 운영 역시 수상에게 보고된 정보를 토대로 진행된다. 따라서 각 관계기관의 장은 대테러관련정보를 서로 공유하게 되고 이것은 각 기관 간의 공조체제가 보다 자연스럽게 이루어질 수 있는 여건을 만든다고 할 수 있다. 현재 대테러정책의 수립 및 집행에 있어서 우리나라의 '테러방지법안'처럼 특정정보기관이 정보를 독점하고 타기관에 대한 명령권을 인정하는 것이 대테러방지에 더 효과적이므로, 현재의 일본의 대테러방지체계를 바꿔야 한다는 주장은 별로 없다고 한다.

#### (4) 대테러관련 법제입법

##### 가. 국내적용을 위한 법 개정 및 제정

9·11테러 이후 일본은 2개의 국제조약 시행입법을 하였다. 하나는 폭탄테러방지조약(テロリストによる爆弾使用の防止に関する條約)의 시행입법인 ‘테러리스트에 의한 폭탄 사용의 방지에 관한 국제조약의 체결에 따른 관계법령의 정비에 관한 법률(テロリストによる爆弾使用の防止に関する條約に伴う關係法律の整備に関する法律, 2001년 제정)’이다<sup>209</sup>. 동법의 제정에 따라, 첫째로 ‘폭발물단속벌칙’, ‘방사선동위원소에 의한 방사선장에 방지에 관한 법률’, ‘화염병 사용 등에 관한 법률’, ‘생물병기금지법’, ‘화학병기금지법’, ‘사린방지법’에 대해 국외범 처벌규정을 신설하게 되었다. 둘째로 생물병기금지법을 개정하여, 생물병기 또는 독소병기를 사용하여 생물제, 독소를 발산시키는 행위 이외에 그것을 부주의하게 발산시켜 생명 등에 위험을 발생시킨 행위도 처벌하도록 하였다. 셋째로 화학병기금지법을 개정하여, 화학병기를 사용하여 독성물질 등을 발산시키는 행위 이외에 그것을 부주의하게 발산시켜 생명 등에 위험을 발생시킨 행위도 처벌하도록 하였다. 넷째로 핵원료물질·핵연료물질·원자로 규제에 관한 법률을 개정하여, 핵원료물질 전반 및 핵연료물질에 오염된 물질을 함부로 취급함으로써 방사선이 발산되어, 생명, 신체, 재산에 위험을 발생시킨 행위를 처벌하도록 하였다. 다섯째로 방사성동위원소 등에 의한 방사선장에 방지에 관한 법률을 개정하여, 방사선동위원소가 있는 기기 등을 함부로 조작하는 것 등에 의한 방사선발산죄에 대하여 생명 이외에 재산에 위험을 발생시킨 경우 까지 확대하였다.

또 하나는 ‘테러자금공여방지조약’의 시행입법으로 ‘금융기관본인확인법’과 ‘테러자금공여처벌법’의 제정과 ‘외환 및 외국무역법’의 개정이다<sup>210</sup>. ‘금융기관본인확인법’의 제정에 의해 예금구좌의 개설이나 200만엔 이상의 거래 시에는 본인여부의 확인과 기록작성을 의무화하였고, ‘테러자금공여처벌법’의 제정에 의해 공중이나 국가를 대상으로 한 테러를

209) 동법의 제정에 의한 ‘폭발물단속벌칙’ 등의 개정 및 그 개요에 대해서는 飯島泰, 테러리스트による爆弾使用の防止に関する國際條約の締結に伴う關係法律の整備に関する法律, JURIST1219號, 2002年, 92면 이하; 民野健治, 爆弾テロ防止條約締結のための國內法整備, 時の法令1664號, 2002年, 28面 이하 참조

210) 讀賣新聞 平成14年6月6日朝刊 「テロ防止」法整備一段落 참조

위한 자금의 제공·수집을 처벌하고 제공자금을 몰수할 수 있도록 하였으며, ‘외환 및 외국무역법’의 개정에 의해 외환거래 시 본인여부의 확인을 의무화하도록 하였다.

#### 나. 국제적 지원을 위한 법 제정 — 테러대책특별조치법

테러대책특별조치법의 제정은 국제적 테러리즘의 방지 및 근절을 위한 국제사회의 노력에 적극적으로 주체적으로 기여하기 위함이라고 한다. 여기서 국제사회의 노력이란 바로 미국을 중심으로 한 무력보복인 이른바 ‘테러와의 전쟁’을 의미함으로써, 결국 당시 동법의 주된 목적은 미국의 아프카니스탄 공격을 적극적으로 지원하는 데에 있었다고 할 수 있다. 동법은 ‘협력지원활동’, ‘수색구조활동’, ‘피재민구원활동’ 등을 적절하고 신속하게 수행하기 위한 규정 등으로 구성되어 있다. 협력지원활동은 제외국의 군대 등에 대하여 물품 및 역무의 제공, 편의의 제공, 기타 조치를 말한다. 수색구조활동은 제외국의 군대 등의 전투행위에 의해 조난당한 전투 참가자에 대한 수색 및 구조 활동을 말한다. 피재민구원활동은 테러공격과 관련하여 국제연합 등의 결의 또는 요청에 근거하여 피해 주민, 피해를 입을 가능성이 있는 주민 등을 구원하기 위해 실시하는 식량, 의류, 의약품 등 생활관련물자의 수송, 의료활동을 말한다.

이와 같은 활동은 자위대에 의해 행해지도록 되어 있어 헌법 제9조에 위반하는 법률이라는 비판과 함께 본격적인 자위대의 해외 파병을 위한 수단이라는 지적이 적지 않다. 동법은 자위대의 무기사용을 생명, 신체의 방어를 위해 어쩔 수 없을 때 自衛官의 명령이 있는 경우와 자위관의 명령을 기다릴 수 없는 상황에서 생명, 신체에 대한 침해 내지는 위험이 절박한 경우로 제한하고 있지만, 예를 들어 수색구조활동의 경우 이러한 상황의 대두는 극히 당연한 것이므로, 이런 제한은 별다른 의미가 없다는 지적도 많다<sup>211)</sup>.

211) 테러대책특별조치법에 대한 비판에 대해서는水島朝穂, “テロ対策特別措置法がもたらすもの”, 法律時報 74卷1號, 2002年, 1面; 田島泰彦, “テロに乗じた‘防衛秘密’法制の導入”, 世界695號, 2001年, 21面 이하 참조.

## 제4장 대테러방지법(안)의 주요내용검토

### 제1절 ‘테러방지법’(안)의 주요내용

최근 발생되는 테러는 국가안보를 위협하는 전쟁수준의 양상을 보이고 있기 때문에 현행의 대테러 대응체제로는 효과적으로 테러를 예방하고 이를 진압하기에는 어려움이 있다. 따라서 테러의 예방·방지와 신속한 대응에 필요한 사항을 정하여 테러로부터 국가안전 및 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 법제의 필요성이 제기되어 왔다.

현재 국회에 계류중인 테러방지법의 주요내용은 다음과 같다.

#### 1. 테러의 정의

##### (1) 법안규정의 내용

정치적, 종교적, 이념적, 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 불법행위로서, 국가요인을 납치, 암살, 국가중요시설 등의 폭파, 항공기 등 교통수단의 납치, 폭파, 폭발물, 화생방물질 등 무기를 이용한 대규모 인명살상 등으로 적용범위를 제한하고, 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 경우에(제2조) 적용토록 하고 있다.

##### (2) 내용분석

국가정보원은 테러에 관하여 목적, 대상과 수단, 일정한 결과의 발생 등 3중 구조로 정의하여 구성요건을 강화하였다고 한다. 또한 현행법으로 처벌할 수 있는 죄를 일일이 열거함으로써 관련 법률의 범죄구성요건과 테러방지법의 구성요건을 모두 충족하는 경우에만 처벌하도록 엄격히 규정하여 각종 시위, 점거농성 과정에서의 우발적 방화 또는 기물파손 등에 대하여는 테러방지법의 규정이 적용되지 않도록 하였다는 점을 통하여

동 법안의 테러관련 규정의 명확성을 확보하였다고 한다. 그리고 이로 인하여 자의적 확대 및 유추해석이 제한되고 있다고 설명하고 있다.

이와 관련하여 테러리즘에 대한 사전적 정의는 다음과 같다. “테러리즘이란 정치적 목적 달성의 수단으로 폭탄공격, 살해, 납치와 같은 폭력을 조직적으로 사용하는 것이며, 정부가 이를 사용할 때는 폭도를 진압하는 탁월한 효과를 거둘수 있으며 폭도나 게릴라가 사용할 때에는 정치적 변혁에 영향을 주는 노력의 일부가 된다.”<sup>212)</sup>

사회과학사전에서는 “테러리즘이란 조직화된 단체나 정당이 그들의 추구하는 목적을 달성하기 위해 체계적인 폭력을 사용하는 방법이나 이론을 설명하는 용어이다. 테러리즘은 테러리스트단체가 추구하는 목적달성에 방해되는 정부나 정부 요인들에 대하여 사용된다. 테러리즘은 여러 가지 측면에서 폭도폭력, 대중반란, 관제테러리즘과 그 성격을 달리한다. 관제테러리즘은 정부에 의한 폭력사용으로 반정부세력에 대해 사용되는 법집행의 성격을 가지고 있기 때문이며, 반면에 테러리즘은 반정부세력에 의해서 정부의 권위와 힘을 약화시키기 위해 사용되는 법질서를 무시한 폭력수단의 사용이다.”라고 정의하고 있다.<sup>213)</sup>

폴 윌킨슨은 테러리즘을 다음과 같이 정의하고 있다. “테러리즘은 조직적인 살해 및 파괴 그리고 살해와 파괴에 대한 협박을 함으로써 개인, 단체, 특정 공동체 혹은 정부를 공포의 분위기로 몰아넣어 테러리스트집단의 정치적 목적을 달성하려고 하는 행위이다.”<sup>214)</sup> 이 같은 테러리즘에 대한 정의는 정치적 목적을 가진 집단에 의한 체계적인 행위로 파악하고 있으며 법적인 규제의 대상으로서 테러의 정의로 사용하기에는 너무 포괄적이라는 단점이 지적되고 있다.

독일의 범죄학자 아이젠베르크는 테러의 특성을 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 테러행위의 방식은 조직적, 체계적, 장기계획적이다. 둘째, 테러행위는 폭력적이다. 셋째, 테러희생자는 대개 사회정치적 반대단체의 구성원이다. 넷째, 테러리스트는 테러행위를 함으로써 공중 및 사회정치적 반대세력의 주목을 끌어 특정한 반응을 하도록 강요한다.<sup>215)</sup>

212) Encyclopaedia Britannica, Vol. IX, 1986, p.904.

213) Encyclopaedia of Social Science, Vol. XIII-XIV, Macmillan, 1984, pp. 575-576.

214) Paul Wilkinson, Terrorism and the Liberal State, 1987, p. 51.

215) Eisenberg, Kriminologie, 3. Aufl., S.918 ff; 손동권, 테러범형사처리에서의 문제점, 대테러연구, 제22

그리고 쉬나이더에 의하면 테러리스트는 직접적 희생자에 대한 해악적 작용을 통하여 본래 의도한 간접적 희생자인 목표집단에게 그들에게 이익이 되는 행위를 하도록 강요한다.<sup>216)</sup> 따라서 테러에는 적어도 행위자, 직접적 희생자 및 강요받는 목표단체라는 3개의 당사자가 존재한다고 한다.

테러에 대한 다양한 정의는 그 만큼 테러가 가지고 있는 정치적 성격이 다양하다는 것을 반영하는 것이다. 그리고 국제사회가 하나의 정치이념으로 통일되지 않는 한, 물론 획일화된 정치이념이 바람직한 것도 아니지만, 테러에 대한 확고한 정의를 내리는 것은 어려울 것이다. 그렇다면 테러에 대한 정의는 그 배경에 대한 합의에 정력을 낭비하기 보다 테러행위의 본질, 즉 폭력과 무고한 희생자, 그리고 테러로 인한 공포라는 최소공약수를 중심으로 한 정의가 내려져야 할 것이다. 이를 효과적으로 반영하기 위한 입법기술적 방법으로는 현행 테러관련 국제조약이 규정하고 있는 테러의 정의를 원용하는 방법도 고려할 필요가 있다.

## 2. 국가대테러대책기구

### (1) 법안규정의 내용

대테러정책에 관한 중요사항을 심의, 의결하기 위하여 국무총리를 의장으로 하는 국가대테러대책회의를 대통령직속으로 설치하고, 국가대테러대책회의 산하에 동대책회의 의장이 지명하는 자를 위원장으로 하는 상임위원회를 두어 동대책위원회의 위임사항을 심의, 의결하도록 규정하고 있으며(제4조), 국가정보원에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터를 설치하여 국가의 대테러활동을 기획, 조정하도록 하고(제5조), 시, 도와 공항·항만에 대테러대책협의회를 구성하고, 테러가 발생하거나 예상되는 경우 현장처리, 진압을 위한 특공대와 분야별 사건대책본부를 설치하도록 하고 있다(제6조 내지 제8조).

집, 1999, 89면에서 재인용

216) Schneider, Kriminologie, S. 873 ff; 위의 논문, 같은 면에서 재인용

## (2) 국가정보원에 대테러센터설치 논거

미 국방장관 럼스펠드는 테러와의 전쟁은 정보전이라고 한바 있다. 테러를 예방하고 테러범을 추적, 색출하는데는 정보력과 전문성, 그리고 국제적 정보협력이 필수적이므로 세계각국은 정보, 수사기관에 대테러 전담조직을 설치·운영하여 왔다.

국가정보원은 대테러, 외사방첩, 국제범죄 및 해외정보를 수집하고 대공수사를 담당하고 있는 국가정보수사기관으로서 테러관련 국제협력네트워크를 운영하고 있다는 점, 국가대테러역량결집과 효율적인 업무수행을 위해서는 국내 각급 정보, 수사기관과의 협력이 중요하다는 점, 이를 위해서는 국가정보 및 보안업무에 대한 조정기능도 필요하다는 점 등을 들어 국가정보원 내에 대테러센터를 설치하는 법안을 제출하였다. 그리고 이와 관련하여 미국은 CIA 공작차장보 산하에 대테러센터를 설치하였으며, 영국은 MI-5 내에 대테러국을 운영하고, 독일은 헌법보호청과 각 기관에 대테러기관을 운영하고 있다는 외국의 사례를 들고 있다.

사실 국가정보원은 82년이래 ‘국가대테러활동지침’을 제정하여 지금까지 국가대테러활동을 주도해 왔고, 전담조직이 편성되어 국제테러분자 관리, 인적·물적 위해요소의 국내유입차단 등 체계적인 업무를 수행하고 있어 많은 경험과 정보자료, 전문인력을 축적 보유하고 있다.

하지만 테러방지법(안)에 의한 대테러센터가 없이 현재의 ‘국가대테러활동지침’을 통하여 대테러 국가조직체계를 효율적으로 운영함으로써 2002 월드컵과 부산아시안게임의 대테러활동을 성공적으로 마무리하였다는 점과 미국은 CIA의 대테러센터를 중심으로 대테러작전과 정보수집을 하는 틀에서 벗어나 국토안보부를 설치하였다는 점 등은 시사하는 바가 크다.

## 3. 대테러예방을 위한 사법경찰권부여

### (1) 법안규정의 내용

관계기관의 장은 국가중요시설 및 다중이용시설에 대한 테러예방대책과 폭발물, 총기류, 화생방물질 등에 대한 안전관리대책을 수립, 시행하도록 하고 있으며(제9조), 국가중

요행사에 대하여 분야별로 대테러대책을 수립하고, 관계기관 합동대책반을 운영하도록 하였다. 그리고 대테러센터의 직원들에게 사법경찰권을 부여하고 있다.

## (2) 대테러센터의 직원에게 사법경찰권을 부여하는 이유

테러조직은 비선·점조직으로 운영되는 국제적 연계망을 가지고 항공기 자살충돌, 독가스, 세균 등 전문적인 지식과 기술을 활용하여 테러를 자행하고 있으므로, 대테러 전담기관의 직원에게 테러혐의자 내사, 현행범체포, 범증확보 등 수사업무를 수행할 수 있도록 사법경찰권을 부여하는 것은 테러를 방지하고 테러범을 색출하기 위해 필요하다.

국정원은 테러와 관련한 사법경찰권은 국정원의 전직원에게 부여되는 것이 아니라 대테러센터에 근무하는 직원중 검사장이 지명하는 자에 한하고, 그 직무범위도 테러범죄에 국한되는 특별사법경찰권으로서 현행 형사소송절차와 체계에 반하는 것이 아니라고 한다. 하지만 국정원법은 형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사, 그리고 국정원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사에 대하여만 국정원직원에게 국정원장이 사법경찰권을 행사하도록 지명할 수 있고,<sup>217)</sup> 대테러 및 국제범죄조직에 관한 국외정보 및 국내 보안정보에 대하여는 정보의 수집·작성 및 배포만을 하도록 명문으로 규정하고 있기 때문에<sup>218)</sup> 새로운 법안의 규정은 현행 국정원법의 내용과 정면으로 상치되는 내용을 규정하고 있는 것이다.

## 4. 군사력 등의 지원

### (1) 법안규정의 내용

경찰만으로 국가중요시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우 시설의 보호 및 경

217) 국가정보원법 제16조

218) 국가정보원법 제3조

비에 필요한 최소한의 범위내에서 군병력을 지원, 불심검문, 위험발생방지조치 등을 할 수 있도록 하되, 군병력을 지원할 때에는 미리 국회에 통보하고, 지원된 군병력에 대해 국회의 철수 요청이 있을 시 따르도록 하고 있다(제15조). 또한 대테러센터의 공무원중 검사장의 지명을 받은 자는 테러방지법에 정한 죄에 대하여 사법경찰관리 및 군사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하고 있다(제16조).

## (2) 테러사건에 군병력지원의 위헌성

헌법상 계엄령이 선포될 때에만 군을 동원할 수 있으므로 테러사건에 군을 동원하는 것은 위헌이라고 할수 있다. 이에 대하여 국정원은 원자력발전소와 같은 대규모 국가중요시설이나 화생방물질 등을 이용한 테러와 같이 그 피해지역이 광범위하여 경찰력만으로는 현장 통제가 불가능할 경우 군병력 지원이 필요하게 되며 이는 자연재해나 대형사고 등 재난이 발생했을 때 군이 보유한 인력과 장비를 투입하듯이 일종의 행정지원에 불과하므로 이를 헌법에 위반되는 것으로 보아서는 안된다고 한다. 그러나 테러발생시 군동원이 행정지원이라는 소극적 행위인가에 대하여는 의심이 있다. 또한 군부대를 동원한 치안유지 및 검문 검색활동은 기본적으로 대민봉사기관이 아닌 군에 의하여 국민의 인권이 직접적으로 침해되거나 테러와 관련없는 일반인의 사회활동이 경직되는 등 부정적인 기능을 할 가능성이 많다는 것은 자명하다 할 것이다.

국정원은 만약 대형테러사건이 발생하여 군병력지원이 필요한 때마다 계엄을 선포하게 되면 정부와 사법부의 기능이 정지되어 오히려 국민의 기본권이 침해될 소지가 크게 될 것이므로 테러방지법안을 통한 제한적 군동원이 바람직하다는 입장이다. 하지만 헌법이 계엄선포를 어렵도록 규정한 이유가 국민의 기본권침해가능성 때문임을 인정한다면 계엄선포 없이 군이 동원되는 경우 군동원으로 인한 국민의 기본권침해 가능성이 그만큼 높아진다는 것을 인정하는 것이다.

또한 군의 존재이유가 적으로부터 국가를 방위하여 국민의 생명과 재산을 보호하는데 있다면 국군통수권자인 대통령의 승인을 받아 테러현장의 경비업무를 수행하는 것은 당연하다고 하지만 이 것이 곧 군의 동원을 통한 테러방지경비업무나 테러현장 경비업무 수행이 바람직하다는 것은 아닐 것이다. 도리어 경찰 등의 테러전문부대 또는 특수부대

를 확대하여 활용하는 방안이 모색되어야 한다.

더욱이 국민과 군의 인권에 대한 의식에 있어 차이가 있고 일단 군이 동원되었다면 경찰이 군작전권을 행사하도록 할 수는 없기에 군 지휘계통을 통하여 사법경찰권이 행사되므로 이를 억제하는 것은 당연하다.

## 5. 테러사범에 대한 벌칙

### (1) 법안규정의 내용

테러를 범한 자는 형법, 군형법, 항공법, 철도법, 원자력법, 군사시설보호법 등 관계 법률에 규정된 형에 처하되, 그 형의 2분의 1까지 가중하여 처벌하도록 하였고(제17조 제1항), 테러단체를 구성하거나 테러자금을 조달, 주선한 자, 테러계획 또는 실행에 관한 사실을 알고 신고함으로써 테러를 방지할 수 있었음에도 신고하지 아니한 자, 테러관련 허위사실을 신고한 자는 처벌하도록 하였다(제19조 내지 제22조).

### (2) 테러범죄미신고죄의 분석

테러방지법안에서 규정하고 있는 테러범죄미신고는 관계기관에 신고하여 테러발생을 저지할 수 있었음에도 신고를 하지 않았고, 또 실제로 테러가 발생하였을 경우에만 죄가 성립되며 교통, 통신 등 불가피한 사유로 신고하지 못한 경우에는 면책하도록 규정함으로써 남용소지를 최소화하였다고 국정원에 의하여 주장된다. 테러범죄미신고죄는 범죄인에 대한 개인적 동정심이나 양심에 반하여 죄를 범한 사람을 신고하라는 것이 아니라 테러계획 또는 실행사실에 대한 신고를 의무화한 것으로 테러가 무고한 국민의 생명과 재산을 파괴하는 등 사회전체에 미치는 막대한 피해를 감안할 때 테러범죄의 신고를 사회구성원으로서 최소한의 의무라 할 수 있으며 미신고행위는 부작위범에 해당된다고 한다.

테러행위의 해악을 고려하면 테러행위에 대한 신고의무를 부과하는 것이 필요하지만 문제는 구체적으로 테러행위의 인지시기와 정도, 알게된 경위 및 테러범과의 관계 등을

어떻게 확정할 것인가가 문제된다. 또한 건전한 민주시민의 의식으로 테러행위에 대한 인지도 신고라고 하는 것이 바람직함에도 이를 법적의무로 모든 국민에게 부과하였을 때 본인은 주관적으로 테러행위와 관련되었는지에 대한 확신이 없는 경우에도 가능성만으로 신고를 하여야만 범죄자가 되는 것을 예방할 수 있게된다. 결국 서로가 서로를 감시하고 불신하는 사회가 되도록 할 수 있다는 점에 대한 고려가 필요하다.

### (3) 테러자금동결의 필요성

테러를 실행하기 위해서는 장기간에 걸친 은밀한 준비와 무기구입, 테러범훈련 등에 막대한 자금이 소요되므로 테러자금의 동결조치는 테러를 저지하고 테러범의 활동을 위축시키는 핵심적인 테러예방대책이다. 미국의 경우도 9·11 테러 이후 가장 긴급하게 취한 조치 중의 하나가 테러자금봉쇄였다는 사실은 테러자금동결의 중요성을 확인케하는 사례이다.

우리나라의 현행 실정법으로는 테러자금의 추적과 이를 동결할 수 있는 제도적 장치가 미흡하므로 ‘테러방지법’을 통해 테러자금추적과 동결조치가 가능하도록 하고있다. 테러자금의 추적, 동결조치는 대테러센터에서 수행하는 것이 아니라 기존 관계법의 절차에 따라 금융정보분석원에서 거래내용을 추적하고 법원의 결정으로 거래정지, 몰수, 추징을 하기 때문에 부당하게 재산권을 침해할 소지는 없다.

국제연합의 안전보장이사회도 테러자금유통차단을 결의하고 회원국에 그 이행을 촉구하고 있어 우리나라도 테러근절을 위한 국제적 협력의 차원에서 이를 이행하기 위한 국내입법을 하고 있다.

## 6. 필요적 수사 및 인도

외국으로부터 테러범죄로 신병인도를 요구받은 자에 대해서는 내외국인을 막론하고 수사기관에 인계하거나 신병요구국에 인도하도록 하고 있다(제25조). 이는 테러범처벌에 있어 국제적 공조체제형성에 적극적으로 기여한다는 의미가 있다고 할 수 있을 것이나, 다른 한편 우리나라의 테러범처벌에 관한 관할권을 포기하는 것이다. 국제법상 테러행위

자, 대량살상 인도에 반한 죄를 범한 자 등은 보편주의관할원칙에 의하여 그의 신병을 확보한 국가 모두가 처벌권한이 있음에도 이를 포기하고 타국에 신병을 인도하도록 함으로써 우리의 주권적 관할권을 포기하는 결과를 가져온다. 둘째 테러범죄의 용의자가 우리나라 국민인 경우에도 그에 대한 신병을 요구한 국가에 인도를 인도하도록 하는 것은 자국민불인도의 원칙에 반하는 것이다.

따라서 우리나라가 테러범의 처벌과 테러방지에 대한 의지가 분명하다면 우리 국민에 의한 테러관련범죄에 대하여는 우리나라가 관할권을 행사하도록 하여야 할 것이다.

## 7. 다른 법률의 개정

### (1) 법안규정의 내용

금융정보분석원장으로 하여금 테러자금에 대한 정보를 대테러센터의 장에게 제공하도록 하고, 테러자금은 ‘범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률’에 의하여 몰수, 추정하도록 하고, ‘통신비밀보호법’의 긴급감청기간 2일을 외국인 테러혐의자에 대하여 7일로 연장하였다.

### (2) 통신제한조치의 필요성

테러조직은 국제적인 연계망을 갖고 테러를 준비, 실행하기 때문에 예방정보를 수집하고 테러범을 추적하기 위해서는 휴대폰, 인터넷 등 통신수단에 대한 통신제한조치(감청)가 절대적으로 필요하다. 현행 ‘통신비밀보호법’에서도 살인, 방화, 폭발물, 인질 등 중대한 범죄에 대하여 감청할 수 있도록 규정하고 있으므로 국민의 생명과 재산을 위협하는 테러범죄에 대하여 감청하는 것은 필요한 조치라고 할 수 있다.

다만 일부에서 내국인에 대한 긴급감청기간이 48시간인데 비해 외국인테러혐의자에 대해 7일까지 연장하도록 규정한 것은 외국인에 대한 부당한 차별이라는 주장이 제기되고 있다. 하지만 현행법에서 긴급감청기간을 48시간 이내로 한정하는 것은 시간적, 공간적으로 통제가 가능한 국내법을 상정하여 입법된 것으로, 외국어로 된 약어, 음어해독에

장시간이 소요되고 지역간 시차로 인하여 교신시간대가 상이한 외국인 테러혐의자로부터 테러범죄의 단서를 확보하는데는 적절하지 않다. 따라서 테러조직 및 테러계획 등에 관한 정보를 입수추적하기 위해서는 최소한 7일간의 긴급감청기간이 필요하다.

## 제2절 테러방지법(안)의 분석

### 1. 분석의 원칙

테러행위와 관련된 국가의 책무와 의무는 국내치안질서의 유지와 안전이라는 국내법의 이행의 적극적인 측면을 갖고 있는 한편 테러예방활동으로 인한 인권침해의 소지를 배제하여야 한다는 소극적인 측면에서의 국제인권법 준수라는 이중적 기준에 의하여야 한다.

적극적인 측면은 테러행위를 예방하고 진압, 처벌하는 적극적인 행위를 함으로써 국내법에 근거한 국내치안질서를 유지하는 것을 말하며 소극적인 측면은 적극적인 측면의 입법, 사법, 행정권의 행사과정에서 인권을 보장하고, 인권이 침해된 경우 효과적인 구제조치를 제공하여야 한다는 국제인권법의 규정을 준수하는 것이다. 테러의 예방을 지나치게 강조하는 국가의 대테러정책은 인권을 침해하는 방향으로 권력을 남용하는 경향이 있기 때문에 인권침해로부터 구제받을 수 있는 효과적인 구제조치를 제공하는 것이 매우 중요하다.

이러한 문제의식은 선진 각국이 대테러방지법안과 유사한 내용의 테러관련법을 제정하는 과정에서 검토하는 원칙 또는 조건과도 일치한다.

예컨대 영국의 테러방지법(Prevention of Terrorism)에 대하여 검토한 켈리보고서는 테러방지법과 같은 법률이 정당화되기 위해서는 ① 그 법률이 실효성 있을 것, ② 그 법률의 목적이 일반법률에 의하여 달성될 수 없을 것, ③ 그 법률이 시민적 자유를 부당하게 침해하지 않을 것, ④ 그 법률의 악용가능성을 최소화할 수 있는 실효적인 보장장치를 완비할 것의 조건이 갖추어 져야한다고 주장하고 있다.<sup>219)</sup>

테러방지법안 또한 이 같은 조건을 충족하고 있어야 입법이 정당화될 수 있을 것이다.

이하에서는 현재 국회에 계류되어 있는 테러방지법안의 문제점을 다음의 원칙에 따라 분석해 보기로 한다. 첫째, 법적용의 대상을 결정하는 테러의 개념정의에 대한 검토를 한다. 현재의 법안이 규정하고 있는 개념의 범위가 국민의 인권을 부당하게 침해할 가능성이 있는지를 검토한다. 둘째, 법안제정이유의 타당성이다. 이는 이 법안이 예정하고 있는 테러의 발생가능성은 어느 정도인가? 테러에 대응하기 위한 기존의 법체제가 테러에 효율적, 체계적으로 대처하는 데 어떠한 문제점을 가지고 있는가? 이 법안은 테러행위를 예방·진압 및 처벌함으로써 모든 사람의 생명과 신체의 안전 및 재산을 보호하는 국가의 의무를 효과적으로 달성할 수 있는가하는 측면으로 세분화된다. 셋째, 법집행과정의 인권보장이다. 구체적으로는 테러대책의 수립과 집행과정에서 인권을 보장하고 인권침해를 일으키지 않도록 충분한 예방조치가 되어 있는가? 인권침해에 대하여 충분한 구제조치를 제공하고 있는가를 살펴본다.

## 2. 테러와 테러단체의 개념규정<sup>220)</sup>

이 법안의 “테러”개념에 따라 테러행위로 간주하기 위해서는 첫째, 아래 각호에 해당하는 행위로서, 둘째, 정치적, 종교적, 이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이, 셋째, 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여, 넷째, 계획적으로 행하는 행위로서, 다섯째, 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하여야 한다(제2조 제1호).

- 가. 대통령령이 정하는 국가요인, 각계주요인사, 외국요인과 주한외교사절에 대한 폭행, 상해, 약취, 체포, 감금, 살인
- 나. 국가중요시설, 대한민국의 재외공관, 주한외국정부시설 및 다중이용시설의 방화, 폭파
- 다. 항공기, 선박, 차량 등 교통수단의 납치, 폭파
- 라. 폭발물, 총기류 그 밖의 무기에 의한 무차별한 인명살상 또는 이를 이용한 위협

219) Jellicoe Report on the Review of the Operation of the Prevention of Terrorism(Temporary Provisions) Act 1976.

220) 테러방지법(안)에 대한 국가인권위원회의 의견, 12면-15면

마. 대량으로 사람과 동물을 살상하기 위한 유해성 생화학물질 또는 방사능물질의 누출, 살포 또는 이를 이용한 위협

이 법안은 “테러단체”에 관하여 “설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다”고 규정한 다음(제2조 제2호) 테러단체의 수괴는 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역에 처하는 등 테러단체의 구성, 가입 및 가입지원과 가입권유 등의 행위를 처벌하고 있다(제19조).

이 법안의 가장 큰 특징은 아직까지 학자들이나 실무자들 사이에서 합의된 개념규정에 실패하고 있는 테러행위에 대하여 포괄적인 정의를 내리고 있다는 것이다. 그러나 이 법안은 사회정책적인 법안이 아니라 테러행위 및 테러단체에 적용되는 형벌법규의 성격을 가지고 있으므로 죄형법정주의의 원칙에 따라 그 구성요건을 엄격하게 한정하여야 할 것임에도 불구하고 그 내용이 불확정적일 뿐만 아니라 본질적으로 불법적인 요소를 가지고 있지 않은 정치, 사회학적 요소를 도입함으로써 오히려 그 내용을 더욱 불명확하게 만들고 있다.

이 법안의 테러에 대한 정의 가운데 제2조 제1호 각 목의 객관적 행위유형 및 결과를 제외한 요소들, 특히 “정치적, 종교적, 이념적 또는 민족적 목적”과 “그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여”라는 요소는 범죄의 지표로 삼을 만한 아무런 내용도 포함하고 있지 않기 때문에 테러행위를 한정할 수 있는 구성요건이라고 할 수 없다. 또한 행위의 결과로 제시된 “국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기”한다는 것 역시 불확정하고 모호하여 정상적인 사람이 이해하기 힘든 점에서는 변함이 없다. 이 조항에서 “국가안보”, “외교관계”, “영향”, “중대한”, “사회적 불안” 등의 모든 용어가 죄형법정주의의 요구에 따라 명확하게 개념규정을 할 수 없는 것들이다.

테러단체에 관한 규정은 더욱 막연하고 포괄적이어서 죄형법정주의의 원칙에 정면으로 위반된다고 평가하지 않을 수 없다. 법안은 테러단체에 관하여 “설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다”고 하고 있다. 그러나 “설립목적의 불문”한다는 요건은 테러단체의 범위를 한정하는 것이 아니라 그 반대로 모든 종류의 단체에 다 적용될 수 있도록 무한정 확장할 수 있는 것

이기 때문에 그 자체 죄형법정주의에 위배된다고 할 수 있다. “구성원”이란 어떤 지위와 직책, 역할을 하는 사람을 말하는지, 그는 언제 그 구성원이 되었을 것을 요구하는지, 그가 저지르는 테러행위는 그 단체의 조직적 의사결정의 산물일 것을 요구하는 지, 조직적 의사결정이 없이 개인적인 결단에 의하여 저질러져도 무방한지 불분명하다. “지속적”이라고 하는 것은 여러 번에 걸친 테러행위가 어떤 방식으로 이루어질 것을 요구하는지도 불분명하다. “결사” 또는 “집단”이라는 것 역시 어느 정도 숫자의 사람들이 어느 정도의 결속력을 가진 것을 요구하는지 이해하기 어렵다.

테러단체의 개념을 이처럼 포괄적으로 규정한 다음 테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 경우 사형에서부터 2년 이상의 유기징역에 처한다는 것은 죄형법정주의에 위반한 자의적이고 과도한 형벌권의 행사라고 평가하지 않을 수 없다.

### 3. 인권침해의 가능성이 높은 실체법 및 절차법적 조항들<sup>221)</sup>

법안 제17조가 규정한 행위들은 형법, 폭력행위등처벌에관한법률, 군형법, 항공기운항안전법, 철도법, 유해화학물질관리법, 원자력법, 군사시설보호법 등의 규정에 의해 이미 범죄로 규정되어 형사처벌하는 행위들로서 그 법안은 그 형을 가중하고 있다. 그러나 기존의 법률에 의하여 이미 형사처벌하는 일련의 행위에 대하여 형을 가중하는 이유가 무엇인지를 이해하기 어렵다. 이 법안이 정당성을 가지려면 기존 형벌법규의 법정형이 범죄의 질에 비하여 너무 낮을 뿐만 아니라 그로 인하여 문제된 범죄행위를 예방 또는 처벌하는데 효과를 거두지 못하고 있다는 점을 먼저 설명할 수 있어야 한다. 그러나 정당한 이유없이 범죄구성요건에 대하여 특별법으로 법정형을 가중하는 것은 올바른 형사사법정책이라고 할 수 없으며 그 양형의 과정에서 비례의 원칙을 침해할 가능성을 가지고 있다.

법안 제21조는 테러를 미연에 방지할 수 있음에도 불구하고 방치하여 테러를 발생하게 한 경우 테러범죄미신고죄로 형사처벌하고 있으나, 이 조항의 구성요건의 하나인 “실행저지가능성”에 대한 판단기준이 불명확하여 자의적인 법집행의 소지가 있다. 이 조항

221) 테러방지법(안)에 대한 국가인권위원회의 의견, 15면-18면

은 헌법 제19조 및 국제인권규약 제18조가 보장하는 양심의 자유를 구속하는 조항으로서 국내외적으로 많은 비판을 받았을 뿐 아니라 그 개폐논의가 진행되고 있는 국가보안법상의 “불고지죄”와 유사한 조항으로서 인권침해의 소지가 많은 조항이다.

제22조의 허위신고 처벌조항은 허위사실의 범위에 대한 기준이 애매하고 그 인지여부가 구성요건에 해당하는지도 불명확하여 죄형법정주의에 위배된다는 의심이 제기된다. 특히 이 조항은 제21조에 규정된 테러범죄의 미신고죄에 대한 처벌규정과 논리적으로 충돌하는 측면을 가지고 있다. 즉 “허위사실”의 개념이 애매모호하여 신고를 하면 허위신고에 해당하고 신고를 하지 않으면 미신고죄에 해당하는 경우가 생길 가능성도 부정할 수 없다.

법안 제11조 후반부에 규정한 외국인의 출국조치 요청제도 역시 문제점을 가지고 있다. 먼저 이 조항은 미국의 USA Patriot Act나 영국의 유사한 법인 Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001과 달리 외국인을 출국시키는 절차 및 그 대상이 되는 외국인의 인권을 보호하기 위한 구체절차를 전혀 마련하지 않고 있어 자의적인 권력행사와 인권침해가 일어날 가능성을 내포하고 있다.

이 조항에 의하면 첫째, 출국조치의 요청 이전에 그 외국인을 구금할 수 있는지, 둘째, 구금할 수 있다면 어떠한 절차를 밟아야 하며 누가 구금여부를 결정하는지, 셋째, 구금조치에 불복하는 경우 구체절차는 무엇인지, 넷째, 법무부장관이 강제퇴거조치를 결정하는 경우 어떠한 절차를 밟아야 하는지, 다섯째, 법무부장관이 관련 외국인의 강제퇴거를 결정할 경우 사법심사 등의 구체절차를 이용할 수 있는지 등의 사항에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않은 바 이는 결국 인권침해로 이어질 가능성이 매우 높다.

법안 제25조는 “외국으로부터 테러범죄로 신병인도를 요구받은 자에 대하여는 내외국인을 막론하고 국내수사기관에 인계하거나 신병인도국에 인도하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 항공기 납치범죄 등에 관련된 국제조약에 널리 채용되고 있는 “인도 아니면 소추”의 원칙을 테러범죄에 대하여 적용한 것으로 그 필요성은 인정할 수 있다. 그러나 외국으로부터 범죄인 요청이 있는 경우 범죄인인도법 제3장(인도심사절차), 제4장(범죄인의 인도구속) 및 제5장(범죄인의 인도)에 규정되어 있는 각종 절차가 테러범죄혐의자에게도 적용되는가하는 문제가 법문상 명확하지 않다. 만일 범죄인인도법의 조항을 적용하지 않는 취지라면 외국으로부터 인도를 요청받은 자의 인권을 심각하게 침해할 가능

성을 내포하고 있다. 따라서 이 조항이 경우 “이 경우 인도절차에 관하여는 범죄인인도법에 의한다”라는 단서를 반드시 붙여야 이 조항의 존재근거가 인정될 수 있을 것이다.

#### 4. 정부조직 기능의 재편성<sup>222)</sup>

법안은 효과적인 대테러정책의 수립과 집행 등을 위하여 국가조직체계와 기능을 재편성하고 있다. 그 주요한 내용은 첫째, 대통령소속하에 국가대테러대책회의를 두고 이를 정점으로하여 국가기관은 물론 지방자치단체에 이르기까지 모든 기관을 일련의 조직체계로 편성하고 둘째, 테러의 진압 등을 위하여 특수부대와 군병력 등이 계엄을 통하지 않는 방법으로 치안유지활동에 동원될 수 있는 길을 열어놓았으며 셋째, 이 모든 국가체계 재편성에서 국가정보원이 핵심적인 기능을 맡게 됨으로써 국가정보원법에서 규정한 기능과 권한을 크게 확대하고 있다.

법안에 의하면 대테러대책에 관한 중요사항을 심의, 의결하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 국가대테러대책회의(이하 “대책회의”)를 대통령소속하에 설치하고, 국가대테러대책회의에 사임위원회를 두어 대책회의로부터 위임받은 사항을 심의, 의결하게 하며(제4조), 국가정보원에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터를 설치하여 국가의 대테러활동을 기획, 조정하게 하고(제5조), 특별시, 광역시, 도와 공항 및 항만에는 대테러대책협의회를 구성하도록 하고, 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우에는 관계기관에 분야별 테러사건대책본부를 설치(제6조 및 제8조)하고 있다.

이러한 조직체계에 의하면 국가기관과 광역지방자치단체, 그리고 공항과 항만 뿐 아니라 주요 관계기관별로 테러관련 협의회나 대책본부가 설치되어 국가의 주요기관들이 대테러의 이름으로 하나의 조직체계속에 강력하게 통합되는 양상을 나타내게된다. 이러한 국가체계 재편성은 국가기관간의 견제와 균형의 원리를 무너뜨리고 국가권력을 통합하게 된다. 그리고 이렇게 강력하게 재편성된 국가권력체계가 국민의 감시로부터 은폐된 비밀조직이 성격을 가지고 운영되게 된다. 대테러대책의 핵심적인 역할을 하는 대테러센터는 그 자체 조직과 정원이 공개되지 않는(국가정보원법 제6조) 국가정보원에 두게될

222) 테러방지법(안)에 대한 국가인권위원회의 의견, 18면-22면

뿐만 아니라 대테러센터의 조직 및 정원을 공개하지 않을 수 있게 하고(법안 제5조 제6항) 테러진압을 위한 특수부대의 운영, 훈련 등에 관한 사항을 공개하지 않으므로(제7조 제2항) 결국 재편성된 국가행정체계의 가장 핵심적인 부분이 국민의 감시로부터 은폐된 가운데 운영되게 되어 공개행정의 원칙에 위반될 위험이 있다.

국방부장관은 테러진압을 위하여 특수부대를 지정하거나 설치할 수 있으며(제7조 제1항), 테러사건이 발생한 경우 대테러센터의 장은 이 특수부대의 장의 출동을 소속기관의 장에게 요청할 수 있다(제14조). 또 경찰만으로 국가중요시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우에는 당해 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군병력을 지원하여 불심검문, 보호조치 및 위험발생 방지조치 등을 할 수 있도록 하되, 군병력을 지원할 때에는 미리 국회에 통보하도록 하고, 군병력을 지원한 후 국회의 요청이 있는 때에는 군병력을 철수하도록 하였다(제15조).

그러나 우리 헌법은 군과 경찰의 기능을 분리한 다음 “전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여” 대통령이 계엄을 선포할 수 있게 하고 계엄을 선포한 때에는 지체없이 국회에 통고하되 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 계엄을 해제하도록 하고 있다(헌법 제77조). 그런데 위에서 본 법안의 조항들은 헌법이 정한 계엄에 의하지 않고 군병력을 민간에 대한 치안유지의 목적으로 동원할 수 있게 하고 있다. 특히 법안 제14조는 국회에 대한 통보조차도 없이 대테러센터의 장, 즉 국가정보원장의 판단에 따라 특수부대가 출동할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이렇게 출동한 특수부대 또는 군병력들은 검문검색 등 민간인에 대한 통제를 할 수 있게 되어 있어 헌법상 국민의 기본권을 위반할 개연성이 높아진다..

이러한 국가체계의 재편성의 과정에서 국가정보원이 핵심적인 기능을 차지하여 정보기관인 국가정보원이 수사는 물론 일반국가기관 및 지방자치단체의 행정에까지 개입할 수 있는 수단을 제공하고 있으며 나아가 군 특수부대와 군병력에 대한 통제권까지 장악하는 결과를 초래하고 있다. 대테러대책기구의 정점에 있는 국가대테러대책회의는 상임위원회를 중심으로 운영된다. 상임위원회의 위원장은 대책회의의 의장이 지명하는 자가 된다고 하고 있으나(제4조 제5항) 전반적인 법안의 체계에 비추어 볼 때 상임위원회 위원장은 국가정보원장으로 예정되어 있다고 보아야 할 것이다. 또한 테러징후의 탐지 및

경보, 테러관련 국내외 정보의 수집, 작성 및 배포, 대테러활동의 기획, 지도 및 조정 등의 기능을 수행하면서 대테러대책의 핵심적인 기능을 담당하는 대테러센터도 국가정보원에 두게 되므로 국가정보원은 국가정보원법에 정한 정보 및 보안업무와 제한된 범위의 수사권을 넘어 국가기능 전반에 대한 “기획, 지도 및 조정” 기능을 수행하게 된다. 또 군 특수부대의 출동을 요청하고(제14조) 대책회의와 상임위원회를 통하여 군병력의 지원을 대통령에게 건의하는 권한을 가지므로(제15조 제1항) 실질적으로 군에 대한 지휘권까지 갖게 되어 정보기관의 한계를 넘어 국가의 물리적 집행력을 장악하는데에 이르게 된다. 또 대테러센터의 공무원은 사법경찰관리의 직무를 수행하게 되므로(제16조) 국가정보원은 이 법안이 규정한 광범위한 테러행위에 대하여 수사권을 갖게 된다.

그러나 다음과 같은 이유에서 이러한 정부기능 재편성을 정당화할 수 있는 이유를 발견하기 어렵다.

첫째, 국가정보원이 테러에 관한 정보의 수집, 작성 및 배포(국가정보원법 제3조 제1항 제1호)를 넘어 직접 다른 국가기관들의 기능에 대하여 기획, 지도 및 조정을 해야만 대테러대책을 올바르게 수립하고 집행할 수 있는 특별한 근거가 없다.

둘째, 국가정보원이 국가기관 및 지방자치단체의 행정에 개입하지 않고 효율적으로 테러방지대책에만 국한하여 업무를 수행하도록 하는 안전장치가 없다.

셋째, 국가정보원을 정점으로 재편된 국가전반의 체계가 기존의 국가기능을 혼란에 빠뜨리고 막대한 낭비를 초래할 가능성이 있을 뿐 아니라 통합방위법에 의한 조직체계와는 어떤 관계가 있는지도 합리적으로 추론하기 어렵다.

넷째, 국가정보원이 군 특수부대 혹은 군병력 출동을 요청하거나 건의하는 등 군에 대한 지휘권을 행사하거나 혹은 광범위한 수사권을 가져야만 테러의 진압과 테러에 대한 수사가 제대로 될 수 있다는 점을 입증할 근거가 없다.

다섯째, 공개행정의 원리에서 벗어나 그 조직과 정원 및 활동을 비밀로 하여 운영되는 정보기관이 공개의 원칙에 따라 운영되어야 하는 수사기능과 일반행정에 대한 감독 및 집행기능에 개입하거나 직접 수행하는 것은 그 자체 국가권력의 구성원리에 어긋날 뿐 아니라 그 상대방이 되는 국민의 인권을 심각하게 침해할 가능성을 내포하고 있다.

### 제3절 평 가

이상에서 본바와 같이 테러방지법안은 이 법안의 본질적인 내용들, 즉 테러행위에 대한 개념규정과 형벌규정, 절차규정, 그리고 국가기능의 재편에 관한 규정들이 국제인권법의 기준에 위반하여 인권을 침해하거나 침해할 소지를 가지고 있다. 그럼에도 인권침해의 대상이 국제인권규약이 정한 바에 따른 적절한 구제조치를 제공하고 있지 않다.

이 법안은 스스로 내세우고 있는 입법의 전제조건들을 충족시키지 못하고 있다. 이 법안은 “기존의 대응체계로는 테러에 효율적, 체계적으로 대처하기 어렵다”고 주장하고 있으나 기존의 대테러대응체계는 테러행위를 처벌하는 실체법적 규정은 물론 테러조직의 자금을 차단하고 테러행위자를 인도하는 등의 절차적 규정을 통하여 테러에 대응할 수 있는 법적 기반을 형성하고 있다. 또한 각 분야에 걸쳐 일어날 수 있는 다양한 테러에 대응하기 위한 국가기관 사이의 기능분배와 협력을 담보하는 데 특별히 부족함이 있다고 볼만한 사정도 없다. 이는 현행법제하에서의 대테러대응체계로 2002 한일공동월드컵에서의 테러예방활동이 성공적으로 수행되었다는 점에 의하여도 확인되는 것이다.<sup>223)</sup>

또한 국가정보원이 “전쟁수준의 양상”을 보이고 있다고 평가하는 테러행위가 한국에서도 발생할 가능성이 있는지에 대하여도 의문이 있다. 특히 테러에 대하여 기존의 법과 제도에 의한 관계국가기관들의 대처능력을 보완하기 위해 입법된 새로운 법률들은 정보기관에 테러대응을 위한 전권을 부여하기보다는 기존의 기관들이 가지고 있는 테러관련 기능들을 종합적으로 통합하여 새로운 기관을 설립하는 방식으로 하고 있음을 유의하여야 할 것이다. 이 과정에서 경찰과 정보기관의 기능은 그대로 유지하고 있다.

이 법안이 제정된다고 하더라도 실제로 테러행위를 예방하거나 진압하는 데 어떤 효과가 있을지 예측하기 어렵다. 오히려 조직의 중복과 인력 및 예산 낭비의 가능성이 크다.

이 법안은 그 제정을 위한 전제조건이 성립하지 않으며, 둘째, 이 법안의 목표를 효율적으로 달성할 수 있을 것으로 예상하기 어렵고, 셋째, 기존의 법과 제도, 국가기관의 체계가 대테러대책을 수립하고 집행하는 데 별다른 문제점을 가지고 있지 않고, 넷째, 이 법안의 각 조항들이 국제인권법과 헌법이 보장한 인권을 침해할 가능성이 매우 높다.

위에서 지적된 문제점을 내포하고 있는 조항을 배제한다면 이 법안은 제정될 필요성이 없어지게 된다.

223) 2002 월드컵 치안백서, 2002, 경찰청, 15면-16면

## 제5장 테러대응역량 제고를 위한 법제의 개선방향

### 제1절 9·11 테러와 주요국가의 법적 대응에 대한 평가

미국정부가 추진하고 있는 정부조직의 개편을 통한 종합적인 대 테러기구설치 노력과 테러방지 관련법제의 개선상황은 성공적이라고 평가할 수 있을 것이다.

9·11 테러사건의 발생 이후 미국정부는 기존의 대테러기구를 재정비하고 정보기능과 수사기능을 강화하였을 뿐만 아니라 9·11 이후 백안관에 설치되었던 국토안보국(Homeland Security Office)을 범정부적인 대테러기관으로서 국토안보부(Department of Homeland Security)로 확대개편하기 위한 법안이 연방의회에 제출되어 통과된 후 2002년 11월 25일 대통령이 서명함으로써 테러예방을 위한 노력을 더 한층 강화하였다.

미국의 테러대응책의 또 다른 특징은 다른 국가에 비해 국내테러범죄보다는 미국과 관련된 국제테러범죄에 대하여 적극적이고도 구체적인 대응방안을 수립하고 있다는 것이다. 이를 위해 미국정부는 테러범죄에 대하여 국제적인 차원에서의 국가간협력을 강조하고 자국법의 역외적용을 통하여 테러범죄에 대한 보편적 관할권을 주장하고 있다. 최근에는 탄저균에 의한 우편물테러가 발생함에 따라 생화학테러에 대한 위기감이 고조되어 있으며 핵무기에 의한 테러의 가능성에 대비한 대책을 수립하고 있다. 그리고 테러범죄의 정보제공자에 대한 보상제도를 통하여 테러범죄의 사전방지와 사후처벌의 실효성을 확보하는 한편, 정보제공자에 대해서는 보호와 지원을 함으로써 테러범죄의 증가를 억제하고 있다. 이러한 측면에서 9·11 이후 미국정부의 대테러조직의 정비와 관련법제의 개선이 다른 어느 나라보다 적극적이고 효율적이다.

미국이 대테러 국제연대를 정당화하기 위해서는 테러행위의 법적 개념정의에 대한 전세계적 공감대가 전제되어야 한다. 무엇이 테러인지가 분명하게 밝혀져야만 그에 대응하기 위한 각국의 대 테러기관운영과 국제적 연대가 효율적으로 이루어 질 수 있기 때문이다. 그리고 현재 테러행위에 대응하기 위한 국제적 논의가 국제연합의 안전보장이사회에서 진행되고 있으므로 향후 국제테러연대는 미국이 아닌 국제연합중심으로 이루어져야 할 것이다.

또한 미국이 국토안보를 최우선시하여 기존에 인정하고 있던 다른 민주적 가치, 예컨대 사생활의 자유와 신체적 자유권, 그리고 거주이전의 자유와 같은 인권을 외면하는 것은 국제테러단체로부터의 본토테러를 보호하기 위하여 자국 내에 있는 자국민과 외국인에 대하여 미국정부가 국가에 의한 테러(state-terrorism)를 행하는 결과를 가져올 수 있음이 지적되어야 한다.

독일의 경우에는 1945년 제2차 세계대전의 패망이후 분단국가체제하에서 과거의 서독지역이 이미 NATO체제하에서 집단안보체제하에 편입되어 있었을 뿐만 아니라, 특히 유럽이 통합되는 과정에서 유럽연합(EU) 자체의 국가안보의미, 유럽연합과 이를 구성하는 개별 국가들간의 협조와 역할 등에 관한 인식이 새롭게 제기되고 있는 상태이다.

특히 테러와 폭력 등으로부터 “국내평화”를 국가는 확보해야만 하므로, 국내안전을 위한 국가의 책임은 전통적인 위협방어로부터 현대적인 예방권한으로 옮겨간다. 독일에서는 1970년대 이후 백화점, 산업시설, 기타 관공서 등 주요시설의 폭파, 기업인납치, 요인 암살 등의 각종 테러범죄가 빈번하였는데, 이는 주로 좌익계열단체인 적군파에 의한 것이었다. 하지만 이러한 좌익단체에 의한 테러범죄는 1990년 독일통일이후 급격히 감소하게 된다. 그런데 1990년대 이후에는 구 동독지역에서 외국인에 대한 극우테러범죄가 나타나고 있는 바, 이는 주로 신나치주의자, 스킨헤드와 같은 극우주의자들의 소행이다. 이에 따라서 아래에서 설명되는 것처럼 1976년 슐라이어납치사건을 계기로 형법관련 법령 전반적으로 대테러입법이 이루어졌다. 바로 이러한 흐름 속에서 오늘날 유럽이 통합되어 가는 동시에 범죄 또한 국제화하고 있어서 유럽연합(EU)내에서 “국내안보영역”에서 공동작업이 강하게 요구되고 있다.

독일 기본법상 “국내안보”는 예를 들어 테러행위와 안보를 위협하는 범죄행위처럼 국가와 사회 전체의 안전에만 관한 것이 아니라 헌법상 보장되는 모든 법익을 보호하는 국가의 과제로서 실현된다. 따라서 국가존립, 헌법질서 및 헌법상 보장되는 다른 공동체 이익의 보호가 국내안보를 통하여 달성되어야만 하는 국가과제인 것이다. 그런데 “안보기능”이 언제나 다시 국가의 중요과제로 인식되고 토론된다 할지라도, 이로부터 이러한 과제를 하나의 정보기관이 모두 담당한다는 결론은 도출되지 않는다. 오히려 여러 정보기관들에게 해당 기관들의 개개 과제들이 법률상 이미 주어진다. 이러한 법제도 하에서

헌법상 경찰과 정보기관간 관계에 바탕을 두고서 먼저 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방경찰청의 테러대책부가 있으며 헌법보호청과 연방정보기관이 테러관련정보를 수집, 분석한다. 그리고 경찰과 이들 정보기관들간 정보공유와 협조를 통하여 테러문제에 대응하였다.

9·11참사 이후에도 독일연방공화국의 법체계하에서 테러행위들과 그 조직들을 조사하고 예방하는 것은 우선적으로 경찰의 과제이다. 결국 테러행위를 예방하는 것은 독일 모든 안보기관들의 의무인 공동임무로서 “경찰”을 중심으로 연방정보기관, 헌법보호청, 군정보기관이 정보공유를 비롯한 긴밀한 협조체제를 구축하고자 한다. 이를 통하여 전 세계에서 어느 곳에서 행해진 테러행위와 테러리스트 단체들의 활동들은 세밀히 관찰되고 평가된다. 그리고 테러를 막고 신원확인 등을 위하여 관련기관들간 정보의 교환을 포함하는 필요한 법적 조건들을 만들려고 노력하고 있다.

현재의 상황에서 일본과 같이 기존의 법률 안에서 대테러대책을 강구하는 시스템이 성공적인 것인지 아닌지 구체적으로 판단하기는 어렵다. 그러나 일본 정부가 우리나라의 테러방지법안과 같은 통합적인 법률을 제정하려는 움직임은 없다고 한다. 이것은 국정의 책임자가 정부 부처간의 협조체제가 잘 이루어지도록 실질적으로 관심을 갖고 대테러대책에 임한다면 기존의 법률의 개정이나 필요 최소한의 입법을 통해서도 대테러대책을 강구할 수 있으며, 현재까지는 별다른 문제가 없다는 경험에서 비롯되는 듯하다.

## 제2절 우리나라 테러방지법안의 문제점

우리나라의 국내적 차원에서 현재 우리정부는 ‘테러방지법안’을 국회에 제출하여 계류중에 있다. 우리 정부의 테러방지법안은 미국의 9·11테러와 같은 새로운 유형의 테러가 한반도에서 발생할 가능성에 대비하고 테러 발생시 체계적이며 효과적으로 대응할 수 있는 테러 대응조직을 설치하기 위해 입안되었다. 사실 세계 어느 나라도 테러로부터 안전할 수 없다. 또한 2002년의 월드컵과 아시안게임을 개최하고, 2003년의 대구유니버

시아드 및 경주관광엑스포 등 매년 커다란 국제행사를 개최하고 있는 우리나라의 입장에는 종합적이고 철저한 테러대책 수립을 위하여 테러방지법의 제정은 불가피하다고 할 수 있다. 따라서 그 동안 대통령훈령인 ‘국가대테러활동지침’에 따라 국가정보원 중심으로 이루어지던 대테러업무를 근거법의 제정을 통하여 범정부적으로 수행하는 것은 바람직한 입법적 접근이기도 하다.

그럼에도 불구하고 현재 국회 계류중인 테러방지법안은 다음과 같은 문제점들로 인해 비판을 받고 있다.

첫째, 입법의 기초가 되는 현실상황이 과장되어 있다.

정부는 ‘전쟁수준’으로 확대되고 있는 테러에 대처하기 위해 ‘테러방지법안’을 국회에 제출하였다고 한다. 정부에서 언급하는 전쟁수준이라 함은 저강도전쟁(low intensity warfare) 행위로서 테러행위를 의미하는 것으로 판단된다. 전쟁수준의 광범위하고 강력한 테러는 국가의 지원에 의한 테러에 의해서만 가능하다. 하지만 테러방지법안은 저강도전쟁행위로서 테러에 대한 법적 정의를 하지 않고 있으며 병원체를 이용한 테러 외에 다른 대량살생수단에 의한 테러에 대한 규정을 두고 있지 않다. 더욱이 동 법률안은 전쟁수준의 테러행위에 대응하기 위한 대책을 특별법으로 입법한 것으로 보기에 그 내용이 함량미달이다. 테러와 관련된 내용을 어설프게 모자이크식으로 모아 놓았지만 허점이 많아 그림은 되지 않은 형태이다.

둘째, 테러방지법안이 포함하고 있는 개념들의 의미가 모호하다.

법률안의 내용이 인권의 제한이나 침해의 가능성을 포함하고 있다면 당해 조항들은 명료하게 규정되어 죄형법정주의 원칙에 충실하여야 한다. 하지만 테러방지법안은 모호하고 추상적인 테러범죄의 개념으로 인해 국민의 인권과 안정적인 생활을 침해할 우려를 안고 있다. 예컨대 테러행위의 목적으로서 ‘국가안보 또는 외교관계에 영향을 끼치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위’라는 정의는 광범위한 것이다. 국가안보와 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위에 대하여는 이미 국가보안법과 집시법, 형법 등 관련 법률에 의하여 규율되고 있다. 따라서 동 법에서 규율하고자 하는 테러행위의 목적은 ‘외교관계를 포함하여 국가정책을 변화시키거나 영향을 미치려는 행위’로 제한되어야 한다. 또한 테러행위 및 테러단체에 대한 규정이 포괄적이어서 해석에 따라서는 학생과 근로자, 농어민이 결성한 조직과 이들의 시위 중에 일어나는 우발적인 행위에도 동 법안의

적용이 가능하다. 이러한 가능성을 배제하기 위해서는 테러행위를 ‘대량살상을 목적으로 하는’ 행위로 하고 테러단체에 대한 정의 또한 더욱 엄격히 하여야 할 것이다.

셋째, 테러방지법안 규정은 인권침해의 가능성을 가지고 있다.

테러방지법안에 의하면 국가대테러대책회의는 테러로부터 국가중요시설, 다중이용시설 등을 보호하기 위하여 군 병력을 동원할 수 있다. 동원된 군 특수병력에게는 불심검문, 보호조치, 위험발생방지 또는 범죄의 예방과 제지를 위한 조치를 할 수 있는 권한이 부여된다. 즉 테러가 발생하지 않은 평시상황에서 군 특수부대가 도심에 투입되어 민간인에 대하여 불심검문을 하고, 주요시설의 보호조치 및 위험발생방지라는 예방적 이유로 민간인을 체포·구금할 수 있다. 이러한 “계엄선포없는 계엄상태”에서 국민의 기본적인 권리가 보장되는 것은 기대하기 힘든 일이다. 따라서 우리 헌법은 계엄 시에만 군대에 대하여 공공질서의 유지를 위한 경찰권행사를 할 수 있도록 규정하고 있음이 다시 한번 강조되어야 한다.

넷째, 테러방지법안은 권력기관의 불필요한 조직확대와 권한강화를 내용으로 하고 있다.

테러방지법안은 대통령소속으로 국가대테러대책회의, 대책회의 내에 상임위원회, 국정원에 대테러센터, 시·도 및 공항과 항만에 대테러대책협의회를 구성하도록 하고 있다. 이렇듯 다층적·다원적 테러대책기구의 구성은 예산낭비와 기구 비대화를 가져 올 뿐 테러 대응조치의 신속성과 효율성 제고를 위한 체계로는 생각되지 않는다. 또한 국정원은 테러관련 최고기관인 국가대테러대책회의와 상임위원회의 위원일 뿐만 아니라 국정원에 신설되는 대테러센터를 지휘감독하게 되며 대테러센터는 수사를 포함한 테러대응업무에 대한 통합 및 조정권을 가지고 있다. 이렇듯 권력이 집중된 대테러센터의 조직 및 정원은 공개하지 않을 수 있다. 결국 국민에 의한 통제기능이 적용되지 않는 강력한 비밀 권력기관이 더 늘어나게 되는 것이다. 그리고 국정원이 테러사건의 수사를 하도록 하는 명시적인 규정은 없지만 대테러센터의 공무원에게 사법경찰권과 군사법경찰권을 부여한 것은 우회적인 수사권의 부여라고 볼 수밖에 없다. 결국 테러방지법안은 비밀정보기관으로서 국정원의 권한과 조직확대를 위한 입법에 불과하다.

다섯째, 테러행위의 미신고 즉 불고지죄의 문제이다.

테러방지법안은 테러범죄자를 신고하지 않을 경우 3년 이하의 징역에 처할 수 있도록

하고 있다. 이는 헌법상 양심의 자유를 침해한다는 이유로 삭제 요구를 받고 있는 국가보안법상의 불고지죄를 그대로 옮겨 온 것이다. 한 걸음 더 나아가 동 법은 국가보안법에서도 인정하고 있는 친족간의 불고지행위에 대한 감경 또는 면제를 인정하는 예외규정을 갖고 있지 않다. 다른 법에 우선하여 적용되는 특별법으로서 동 법안이 부모 자식 사이, 형제 사이의 밀고를 법적 의무화하는 반인륜적 규정을 두고 있는 것은 중대한 입법적 실수이다. 일반 국민에 대해서도 테러범죄자에 대한 미신고처벌규정을 통해 전 국민을 잠재적인 전과자로 만드는 전근대적인 방법에서 벗어나야 한다. 즉 국민의 국가에 대한 충성심과 테러방지에 대한 공감대에 기초한 건전한 신고정신에 호소하고 신고자에 대해서는 적극적인 포상을 하는 능동적인 입장에서 접근되어야 할 것이다.

### 제3절 테러방지를 위한 국내법제의 개선방향

현재 국회에 계류중인 테러방지법이 그대로 국회를 통과하여 법률로 공포된다면 이는 무분별한 정책과 전시행정에 이어 졸속입법의 전형이 될 우려가 있다. 부득이 테러방지법이 필요하다면 대테러대책기관을 국민의 기본권보호에 대한 교육이 평소 지속적으로 이루어지는 경찰청 내에 설치하는 등 동 법안의 문제점을 개선하여 한시법으로 입법하고 매년 또는 2년 단위로 그 효력의 연장 여부를 국회에서 검토하는 것도 한 방안일 것이다.

하지만 현재 테러방지법안의 문제점을 근본적으로 극복하기 위해서는 종합적인 테러방지기관의 설치가 필요하다. 그리고 종합적인 테러방지기관의 설치는 관련법으로서 정부조직법, 국가정보원법 등의 개정을 통한 부분적인 접근보다는 ‘테러방지기본법’과 같은 기본법체계를 형성하고 이에 근거하여 개별 관련법령을 제정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

물론 현재에도 국내 안보 및 치안관련 정부부처 및 기관으로써 국가안전보장회의, 국가정보원, 경찰청, 법무부, 군 특수부대 등이 존재한다. 하지만 국가정보원의 경우 국외 정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포업무에 중점을 두어야 하는<sup>224)</sup> 기관의 당위적 성격에 비추어 테러예방 및 관련

사건 수사를 위해 국내수사권을 행사하게 되면 기관의 특수성으로 인하여 국민의 신체의 자유와 사생활의 자유 등 기본권에 대한 침해가 우려된다. 더욱이 우리나라 국민은 국정원에게 더 많은 권한을 부여하는 것에 대하여 거부감을 가지고 있다. 이러한 사례는 위에서 언급한 대테러방지법안에 대한 시민단체의 강력한 반대의사에서도 발견된다. 따라서 국정원이 대테러관련 정보수집기능을 강화하는 것조차도 국민의 모든 사생활에 대한 전자감시의 가능성으로 인하여 어려움을 겪을 것을 판단된다.

국민의 신체 및 사생활의 자유보장이라는 기본권을 확보하면서도 테러의 예방과 진압이라는 업무를 효율적으로 수행하는 두 마리의 토끼를 잡기 위해서는 대민봉사정신과 기본권보장에 대한 인식이 확립되어 있는 경찰기관에게 대테러 기능의 중심적 역할을 하도록 하여야 할 것이다. 경찰의 경우 경찰법상 “경찰은 그 직무를 수행함에 있어서 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민전체에 대한 봉사자로서 공정 중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니된다”는 규정에 근거하여 치안질서를 유지하고 있다.<sup>225)</sup> 또한 헌법상 국민의 기본권보장과 관련하여 경찰관직무집행법은 “질문하거나 동행을 요구할 경우 경찰관은 당해인에게 자신의 신분을 표시하는 증표를 제시하면서 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 하며, 동행의 경우에는 동행장소를 밝혀야 한다”고<sup>226)</sup> 규정하고 있으며 또한 “동행을 한 경우 경찰관은 당해인의 가족 또는 친지 등에게 동행한 경찰관의 신분, 동행장소, 동행목적과 이유를 고지하거나 본인으로 하여금 즉시 연락할 수 있는 기회를 부여하여야 하며, 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지”하도록<sup>227)</sup> 하고 있다. 더욱이 경찰관은 “국가와 민족을 위하여 충성과 봉사를 다하며, 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지함을 그 사명”으로 하며, “국민의 수임자로서 일상의 직무수행에 있어서 국민의 자유와 권리를 존중하는 호국·봉사·정의의 정신을 그 바탕”으로 삼아, “성실하고 청렴한 생활태도로써 국민의 모범”이 되어야 한다는 기본강령을<sup>228)</sup> 가지고 있는 경찰이 대테러

224) 국가정보원법[일부개정 2002. 1. 19 법률 제6622호] 제3조 제1호

225) 경찰법[일부개정 2000. 12. 20 법률 제6279호] 제4조

226) 경찰관직무집행법[일부개정 1999. 5. 24 법률 제5988호] 제3조 제4항

227) 동법 제3조 제5항

228) 경찰공무원복무규정[대통령령제15136호] 제3조 기본강령

업무를 수행하면서 국민의 기본권을 보장할 수 있는 책임의 부처라는 데에는 이의가 없을 것이다.<sup>229)</sup>

하지만 현재 경찰법에 의하면 경찰청장은 행정자치부 내에 설치되는 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어있다.<sup>230)</sup> 이는 경찰청의 정부조직 내 위상이 국무위원급의 부처가 아님을 보여주는 것이다. 결국 경찰청이 대통령의 직접지시를 받는 국가정보원이나 법무부, 국방부, 외교통상부, 정보통신부와 같은 각료급 정부부처의 대테러업무를 조정하고 협의하며, 범정부적인 대테러대책을 수립하고 시행하기에는 현실적인 어려움이 있다고 할 것이다. 이를 극복하기 위해서는 법률의 규정을 통하여 대테러업무를 주무부처로써 경찰청을 명시하고 경찰청이 주도하고 관련 기관으로부터 필요한 요원을 파견받는 대테러전담조직을 설치 운영하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다.

229) 더욱이 경찰관복무규정은 “경찰공무원은 고운말을 사용하도록 노력하여야 하며, 국민에게 겸손하고 친절하여야 한다”고 규정하여 복무의 기본자세를 강조하고 있다.; 공무원복무규정[대통령령제15136호] 제2장 복무자세 제4조 예절

230) 경찰법[일부개정 2000. 12. 20 법률 제6279호]제11조 2항. 동법의 소관부처도 행정자치부이다.

<부록 1 : 미국의 대테러관련법령>

## 미국 테러방지관련법령

1. 계류중인 법령(연방의회는 통과하였으나 대통령의 서명이 이루어지지 않은 법령)
  - Terrorism Risk Protection Act - H.R. 3210 [하원통과 2001년 11월 29일]
  - Financial Anti-Terrorism Act of 2001 - H.R. 3004 [상원 심의중; 하원통과 2001년 10월 17일]
  
2. 최근 법령
  - Homeland Security Act of 2002 - H.R. 5005(2002년 11월 27일 서명)
  - Airport and Transportation Security Act of 2001 - S. 1447 (2001년 11월 19일 서명)
  - USA PATRIOT Act of 2001 - H.R. 3162 [Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism](2001년 10월 26일 서명)
  - Authorization for the Use of Military Force(2001년 9월 14일)
  - Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996(U.S. Department of State)
  
3. 미국연방법 및 관련규정(U.S. Code)
  - Air Commerce and Safety - Security - Title 49, Subtitle VII, Part A, Subpart III, Chapter 449
  - § 44901. Screening passengers and property.
  - § 44902. Refusal to transport passengers and property.
  - § 44903. Air transportation security.

- § 44904. Domestic air transportation system security.
- § 44905. Information about threats to civil aviation.
- § 44906. Foreign air carrier security programs.
- § 44908. Travel advisory and suspension of foreign assistance.
- § 44909. Passenger manifests.
- § 44910. Agreements on aircraft sabotage, aircraft hijacking, and airport security.

○ Aircraft and Motor Vehicle Crimes – Title 18, Part I, Chapter 2

- § 32. Destruction of aircraft or aircraft facilities.
- § 33. Destruction of motor vehicles or motor vehicle facilities.
- § 34. Penalty when death results.
- § 35. Imparting or conveying false information.
- § 37. Violence at international airports.

○ Biological Weapons – Title 18, Part I, Chapter 10

- § 175. Prohibitions with respect to biological weapons.
- § 175a. Requests for military assistance to enforce prohibition in certain emergencies.
- § 176. Seizure, forfeiture, and destruction.
- § 177. Injunctions.
- § 178. Definitions

○ Chemical Weapons – Title 18, Part I, Chapter 11B

- § 229. Prohibited activities.
- § 229A. Penalties.
- § 229B. Criminal forfeitures; destruction of weapons.
- § 229C. Individual self-defense devices.
- § 229D. Injunctions.

§ 229E. Requests for military assistance to enforce prohibition in certain emergencies.

§ 229F. Definitions.

○ Civil Disorders - Title 18, Part I, Chapter 12

§ 231. Civil disorders.

§ 232. Definitions.

§ 233. Preemption.

○ Defense Against Weapons of Mass Destruction - Title 50, Chapter 40

§ 2302. Definitions.

§ 2311. Response to threats of terrorist use of weapons of mass

§ 2312. Emergency response assistance program.

§ 2313. Nuclear, chemical, and biological emergency response.

§ 2314. Chemical-biological emergency response team.

§ 2315. Testing of preparedness for emergencies involving nuclear, radiological, chemical, and biological weapons.

§ 2316. Actions to increase civilian expertise.

§ 2317. Rapid response information system.

§ 2331. Procurement of detection equipment for United States border security.

§ 2332. Sense of Congress concerning criminal penalties.

§ 2333. International border security.

§ 2353. Comprehensive preparedness program.

○ Disaster Relief - Title 42, Chapter 68

§ 5122. Definitions.

§ 5131. Federal and State disaster preparedness programs.

§ 5132. Disaster warnings.

- 
- § 5144. Emergency support teams.
  - § 5149. Performance of services.
  - § 5151. Nondiscrimination in disaster assistance.
  - § 5152. Use and coordination of relief organizations.
  - § 5154. Insurance.
  - § 5170. Procedure for declaration.
  - § 5170a. General Federal assistance.
  - § 5170b. Essential assistance.
  - § 5170c. Hazard mitigation.
  - § 5171. Federal facilities.
  - § 5172. Repair, restoration, and replacement of damaged facilities.
  - § 5173. Debris removal.
  - § 5174. Temporary housing assistance.
  - § 5176. Minimum standards for public and private structures.
  - § 5177. Unemployment assistance.
  - § 5178. Individual and family grant programs.
  - § 5179. Food coupons and distribution.
  - § 5180. Food commodities.
  - § 5181. Relocation assistance.
  - § 5182. Legal services.
  - § 5183. Crisis counseling assistance and training.
  - § 5184. Community disaster loans.
  - § 5185. Emergency communications.
  - § 5186. Emergency public transportation.
  - § 5187. Fire suppression grants.
  - § 5189. Simplified procedure.
  - § 5189a. Appeals of assistance decisions.
  - § 5189b. Date of eligibility; expenses incurred before date of disaster.

- § 5196. Detailed functions of administration.
- § 5196a. Mutual aid pacts between States and neighboring countries.
- § 5196b. Contributions for personnel and administrative expenses.
- § 5196d. Use of funds to prepare for and respond to hazards.
- § 5196e. Radiological Emergency Preparedness Fund.
  
- Foreign Intelligence Surveillance – Title 50, Chapter 36
  - § 1801. Definitions.
  - § 1802. Electronic surveillance authorization without court order; certification by Attorney General; reports to Congressional committees; transmittal under seal; duties and compensation of communication common carrier; applications; jurisdiction of court.
  - § 1803. Designation of judges.
  - § 1804. Applications for court orders.
  - § 1805. Issuance or order.
  - § 1806. Use of information.
  - § 1809. Criminal sanctions.
  - § 1810. Civil liability.
  - § 1811. Authorization during time of war.
  - § 1822. Authorization of physical searches for foreign intelligence purposes.
  - § 1823. Application for order.
  - § 1824. Issuance of order.
  - § 1825. Use of information.
  - § 1827. Penalties.
  - § 1828. Civil liability.
  - § 1829. Authorization during time of war.
  - § 1842. Pen registers and trap and trace devices for foreign intelligence and international terrorism investigations.

- 
- § 1843. Authorization during emergencies.
  - § 1844. Authorization during time of war.
  - § 1845. Use of information.
  - § 1862. Access to certain business records for foreign intelligence and international terrorism investigations.
- International Emergency Economic Powers - Title 50, Chapter 35
- § 1701. Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities.
  - § 1702. Presidential authorities.
  - § 1703. Consultation and reports.
  - § 1704. Authority to issue regulations.
  - § 1705. Penalties.
  - § 1706. Savings provisions.
  - § 1707. Multinational economic embargoes against governments in armed conflict with the United States.
- National Emergencies - Title 50, Chapter 34
- § 1601. Termination of existing declared emergencies.
  - § 1621. Declaration of national emergency by President; publication in Federal Register; effect on other laws; superseding legislation.
  - § 1622. National emergencies.
  - § 1631. Declaration of national emergency by Executive order; authority; publication in Federal Register; transmittal to Congress.
  - § 1641. Accountability and reporting requirements of President.
  - § 1651. Other laws, powers and authorities conferred thereby, and actions taken thereunder; Congressional studies.

- Quarantine and Inspection - Title 42, Chapter 6A, Subchapter II, Part G
  - § 264. Regulations to control communicable diseases.
  - § 265. Suspension of entries and imports from designated places to prevent spread of communicable diseases.
  - § 266. Special quarantine powers in time of war.
  - § 267. Quarantine stations, grounds, and anchorages.
  - § 268. Quarantine duties of consular and other officers.
  - § 269. Bills of health.
  - § 270. Quarantine regulations governing civil air navigation and civil aircraft.
  - § 271. Penalties for violation of quarantine laws.
  
- Rewards for Information Concerning Terrorist Acts and Espionage - Title 18, Part II, Chapter 204
  - § 3071. Information for which rewards authorized.
  - § 3072. Determination of entitlement; maximum amount; Presidential approval; conclusiveness.
  - § 3073. Protection of identity.
  - § 3074. Exception of governmental officials.
  - § 3075. Authorization for appropriations.
  - § 3076. Eligibility for witness security program.
  - § 3077. Definitions.
  
- Sabotage - Title 18, Part I, Chapter 105
  - § 2151. Definitions.
  - § 2152. Fortifications, harbor defenses, or defensive sea areas.
  - § 2153. Destruction of war material, war premises or war utilities.
  - § 2154. Production of defective war material, war premises or war utilities.
  - § 2155. Destruction of national-defense materials, national-defense premises,

or national-defense utilities.

§ 2156. Production of defective national-defense material, national-defense premises, or national-defense utilities.

○ Stored Wire and Electronic Communications and Transactional Records  
Access - Title 18, Part I, Chapter 121

§ 2701. Unlawful access to stored communications.

§ 2702. Disclosure of contents.

§ 2703. Requirements for governmental access.

§ 2704. Backup preservation.

§ 2705. Delayed notice.

§ 2706. Cost reimbursement.

§ 2707. Civil action.

§ 2708. Exclusivity of remedies.

§ 2709. Counterintelligence access to telephone toll and transactional records.

§ 2711. Definitions for chapter.

○ Terrorism - Title 18, Part I, Chapter 113B

§ 2331. Definitions.

§ 2332. Criminal penalties.

§ 2332a. Use of weapons of mass destruction. [1]

§ 2332b. Acts of terrorism transcending national boundaries.

§ 2332d. Financial transactions.

§ 2332e. Requests for military assistance to enforce prohibition in certain emergencies.

§ 2333. Civil remedies.

§ 2334. Jurisdiction and venue.

§ 2335. Limitation of actions.

§ 2336. Other limitations.

§ 2337. Suits against Government officials.

§ 2338. Exclusive Federal jurisdiction.

§ 2339A. Providing material support to terrorists.

§ 2339B. Providing material support or resources to designated foreign terrorist organizations.

○ War and National Defense – Title 50

○ War Powers Resolution – Title 50, Chapter 33

§ 1541. Purpose and policy.

§ 1542. Consultation; initial and regular consultations.

§ 1543. Reporting requirement.

§ 1544. Congressional action.

§ 1545. Congressional priority procedures for joint resolution or bill.

§ 1546. Congressional priority procedures for concurrent resolution.

§ 1546a. Expedited procedures for certain joint resolutions and bills.

§ 1547. Interpretation of joint resolution.

§ 1548. Separability.

○ Wire and Electronic Communications Interception and Interception of Oral Communications – Title 18, Part I, Chapter 119

§ 2510. Definitions.

§ 2511. Interception and disclosure of wire, oral, or electronic communications prohibited.

§ 2512. Manufacture, distribution, possession, and advertising of wire, oral, or electronic communication intercepting devices prohibited.

§ 2513. Confiscation of wire, oral, or electronic communication intercepting devices.

- § 2515. Prohibition of use as evidence of intercepted wire or oral communications.
- § 2516. Authorization for interception of wire, oral, or electronic communications.
- § 2517. Authorization for disclosure and use of intercepted wire, oral, or electronic communications.
- § 2518. Procedure for interception of wire, oral, or electronic communications.
- § 2519. Reports concerning intercepted wire, oral, or electronic communications.
- § 2520. Recovery of civil damages authorized.
- § 2521. Injunction against illegal interception.
- § 2522. Enforcement of the Communications Assistance for Law Enforcement Act.

#### 4. 연방행정명령 · 결정 · 선언(Executive Orders, Decisions, Declarations)

- Military Order on Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism(George W. Bush, November 13/01)
- Executive Order on Citizen Preparedness in War on Terrorism(George W. Bush, November 9/01)
- Homeland Security Presidential Directive 2: Combating Terrorism Through Immigration Policies(George W. Bush, October 29/01)
- Homeland Security Presidential Directive 1: Organization and Operation of the Homeland Security Council(George W. Bush, October 29/01)
- Executive Order Establishing Office of Homeland Security(George W. Bush, October 8/01)
- Executive Order Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism(George W. Bush, September 23/01)
- Executive Order Calling Reserves of Armed Forces to Active Duty (George W. Bush, September 14/01)
- Declaration of National Emergency(George W. Bush, September 14/01)

- National Emergency Powers(PDF; Congressional Research Service background paper, September 18/01)
- National Security Presidential Directive 1 - Organization of the National Security Council(George W. Bush, February 13/01)
- Presidential Decision Directive 63 - Critical Infrastructure Protection(William Jefferson Clinton, May 22/98)
- Presidential Decision Directive 62 - Combatting Terrorism(William Jefferson Clinton, May 22/98)
- Executive Order Blocking Property and Prohibiting Transactions with the Taliban(William Jefferson Clinton, July 4/99)
- Executive Order Prohibiting Transactions with Terrorists Who Threaten to Disrupt the Middle East Peace Process(William Jefferson Clinton, August 30/98) [includes Usama Bin Laden and Al Qaida]
- Executive Order on Proliferation of Weapons of Mass Destruction(William Jefferson Clinton, July 30/98)
- Presidential Decision Directive 39 - U.S. Policy on Counterterrorism(William Jefferson Clinton, June 21/95)
- Executive Order Prohibiting Transactions with Terrorists Who Threaten to Disrupt the Middle East Peace Process(William Jefferson Clinton, January 24/95)
- National Security Decision Directive 207 - The National Program for Combatting Terrorism(Ronald Reagan, January 20/86)
- National Security Decision Directive 180 - Civilian Aviation Anti-Terrorism Program(Ronald Reagan, July 20/85)
- National Security Decision Directive 138 - Combatting Terrorism(Ronald Reagan, April 3/84)
- National Security Decision Directive 1 - Managing Terrorist Incidents(Ronald Reagan, April 10/82)

---

## 5. 연방규정(Federal Regulations)

- Continued Detention of Aliens Subject to Final Orders of Removal [Immigration and Naturalization Service; interim rule, Nov. 14/01 - adds new provisions to govern determinations by the Immigration and Naturalization Service as to whether there is a significant likelihood that an alien will be removed from the United States in the reasonably foreseeable future, and whether there are special circumstances - including terrorist activity - justifying the continued detention of certain aliens]
- National Security; Prevention of Acts of Violence and Terrorism [Department of Justice Bureau of Prisons; interim rule, Oct. 31/01 - permits monitoring of communications with attorneys to deter acts of terrorism]
- Aircraft Security Under General Operating and Flight Rules [Department of Transportation, Federal Aviation Administration; final rule, Oct. 04/01 - requires certain aircraft operators to search aircraft and screen passengers, crewmembers, and other persons, and their accessible property prior to departure]

## 6. 주별 테러관련법(State Laws)

[Michigan]

- An act to revise, consolidate, codify and add to the statutes relating to crimes [amended]

[New Jersey]

- Domestic Security Preparedness Act

[New York]

- Anti-Terrorism Act of 2001

## <부 록 2 : 일본의 대테러관련법>

### 테러대책특별조치법

※ 이 법률은 2001년 11월 2일 법률 제113호로 제정된 것으로 원 법률명은 “2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러리스트에 의한 攻撃등에 대응하여 실시되는 유엔헌장의 목적달성을 위한 諸外國의 활동에 대하여 일본이 실시하는 조치 및 유엔결의 등에 근거한 인도적 조치에 관한 특별조치법”임.

**제1조(목적)** 이 법률은 2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러리스트에 의한 공격(이하 “테러공격”이라 한다)이 유엔 안전보장이사회결의 제1368호에서 국제 평화 및 안전에 대한 위협이라고 인정된 것을 근거로 하고, 아울러 同 안보리결의 제1267호, 제1269호, 제1333호 기타 同 안보리 결의가 국제 테러리즘의 행위를 비난하고 유엔의 모든 가맹국에 대하여 그 방지 등을 위하여 적절한 조치를 취하도록 요구하고 있음을 감안하여, 일본이 국제 테러리즘의 방지 및 근절을 위한 국제사회의 대응에 적극적이고 주체적으로 기여하기 위하여 다음에 열거하는 사항을 정함으로써 일본을 포함한 국제사회의 평화 및 안전의 확보에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

1. 테러 공격에 의해 초래되고 있는 위협의 제거에 노력함으로써 유엔헌장의 목적 달성에 기여하는 미국 기타 외국의 군대, 기타 이와 유사한 조직(이하 “諸 外國의 군대”라 한다)의 활동에 대하여 일본이 실시하는 조치, 그 실시 절차, 기타 필요한 사항
2. 유엔의 총회, 안전보장이사회나 경제사회이사회가 실시하는 결의 또는 유엔·유엔 총회에 의해 설립된 기구나 유엔의 전문기구 또는 國際移住機構(이하 “유엔 등”이라 한다)의 요청에 의거하고 일본이 인도적 정신에 근거해 실시하는 조치, 그 실시 절차, 기타 필요한 사항

**제2조(기본 원칙)** ① 정부는 이 법률에 의거하는 협력지원활동, 수색구조활동, 이재민救援活動, 기타 필요한 조치(이하 “대응조치”라 한다)를 적절하고 신속히 실시함으로써 국제 테러리즘의 방지 및 근절을 위한 국제사회의 대응에 일본이 적극적이고 주체적으로 기여하여 일본을 포함한 국제사회의 평화 및 안전 확보에 노력하도록 한다.

② 대응조치의 실시는 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사에 해당되는 것이어서는 아니 된다.

③ 대응조치에 대해서는 일본 영역 및 현재 전투행위(국제적인 무력 분쟁의 일환으로

이루어지고 있는 인명의 살상 또는 물건의 파괴 행위를 말한다)를 하고 있지 않고, 또한 거기에서 실시되는 활동 기간 내에 전투행위가 없을 것이라고 인정되는 다음 지역에서 실시하도록 한다.

1. 공해(해양법에관한유엔조약에 규정하는 배타적 경제수역을 포함한다) 및 그 상공
2. 외국의 영역(해당 대응조치가 이루어지는 것에 대하여 해당 외국의 동의가 있는 경우에 한한다)
- ④ 내각총리대신은 대응조치를 실시함에 있어 제4조제1항에 규정하는 기본계획에 의거하여 내각을 대표하여 행정 각부를 지휘 감독한다.
- ⑤ 관계 행정기관의 장은 제1조의 목적을 달성하기 위한 대응 조치의 실시와 관련하여 서로 협력하도록 한다.

**제3조(정의)** ① 이 법률에서 다음 각호에 열거하는 용어의 의미는 각각 해당 각호가 정하는 바에 따른다.

1. 협력지원활동 : 諸 외국의 군대 등에 대한 물품 및 役務의 제공, 편의 제공, 기타 조치로 일본이 실시하는 것을 말한다.
2. 수색구조활동 : 諸 외국의 군대 등의 활동 시에 이루어진 전투행위에 의해 조난을 당한 전투참가자에 대하여 그 수색 또는 구조를 실시하는 활동(구조한 자의 수송을 포함한다)으로서 일본이 실시하는 것을 말한다.
3. 이재민구원활동 : 테러 공격과 관련하여 유엔의 총회, 안전보장이사회나 경제사회이사회의 결의 또는 유엔 등이 요청하는 바에 의거하고, 피해를 받았거나 받을 우려가 있는 주민과 기타(이하 "이재민"이라 한다)의 구원을 위하여 실시하는 식량, 의류, 의약품 기타 생활관련 물자의 수송, 의료, 기타 인도적 정신에 의거하여 이루어지는 활동으로서 일본이 실시하는 것을 말한다.
4. 관계 행정기관 : 다음에 열거하는 기관으로 정령이 정하는 것을 말한다.
  - 가. 내각부 및 내각부설치법(1999년 법률제89호) 제49조제1항 및 제2항에 규정하는 기관 및 국가행정조직법(1948년 법률제120호) 제3조제2항에 규정하는 기관
  - 나. 내각부설치법 제40조, 제56조 및 국가행정조직법 제8조의 3에 규정하는 특별한 기관
- ② 협력지원활동으로 실시하는 자위대 물품의 제공 및 자위대에 의한 역무의 제공(제3항 후단에 규정하는 것을 제외한다)은 <별표 제 1>에 열거하는 것으로 한다.
- ③ 수색구조활동은 자위대 부대 등(자위대법(1954년 법률제165호) 제8조에 규정하는 부대 등을 말한다. 이하 같음)이 실시하도록 한다. 이 경우에 수색구조활동을 행하는 자위대의 부대 등에서 그 실시에 수반하여 해당 활동에 상당하는 활동을 하는 諸외국의 군대 등의 부대에 대하여 협력지원활동으로 행하는 자위대 물품의 제공 및 자위대에 의한

역무의 제공은 <별표 제 2>에 열거하는 것으로 한다.

**제4조(기본계획)** ① 내각총리대신은 다음에 열거하는 대응조치의 어느 하나를 실시하는 것이 필요하다고 인정할 때에는 해당 대응조치의 실시 및 대응조치에 관한 기본계획의 안에 대하여 각의결정을 구하여야 한다.

1. 제3조제2항의 협력지원활동
2. 전호에 열거한 것 외에 관계 행정기관이 협력지원활동으로 실시하는 조치로서 특히 내각이 관여하여 종합적이고 효과적으로 실시할 필요가 있는 것
3. 수색구조활동
4. 자위대에 의한 이재민구원활동
5. 전호에 열거하는 것 외에 관계 행정기관이 이재민구원활동으로 실시하는 조치로서 특히 내각이 관여하여 종합적이고 효과적으로 실시할 필요가 있는 것

② 기본계획에 정하는 사항은 다음과 같다.

1. 대응조치에 관한 기본방침
2. 전항 제1호 또는 제2호에 열거하는 협력지원활동을 실시할 경우에는 다음에 열거하는 사항
  - 가. 해당 협력지원활동과 관련되는 기본적 사항
  - 나. 해당 협력지원활동의 종류 및 내용
  - 다. 해당 협력지원활동을 실시하는 구역의 범위 및 해당 구역의 지정에 관한 사항
  - 라. 해당 협력지원활동을 자위대가 외국의 영역에서 실시하는 경우에는 해당 활동을 외국의 영역에서 실시하는 자위대의 부대 등의 규모, 구성 및 장비와 파견기간
  - 마. 관계 행정기관이 그 사무 또는 사업용으로 제공하거나 제공했던 물품 이외의 물품을 조달하여 諸 외국의 군대 등에 양도하는 경우에는 그 실시에 관계되는 중요 사항
  - 바. 기타 해당 협력지원활동의 실시에 관한 중요 사항
3. 수색구조활동을 실시할 경우에는 다음에 열거하는 사항
  - 가. 해당 수색구조활동에 관계되는 기본적 사항
  - 나. 해당 수색구조활동을 실시하는 구역의 범위 및 해당 구역 지정에 관한 사항
  - 다. 해당 수색구조활동의 실시에 따르는 전조 제3항 후단의 협력 지원 활동의 실시에 관한 중요 사항(해당 협력지원활동을 실시하는 구역의 범위 및 해당 구역 지정에 관한 사항을 포함한다)
  - 라. 해당 수색구조활동을 자위대가 외국의 영역에서 실시하는 경우에는 해당 활동을 외국의 영역에서 실시하는 자위대의 부대 등의 규모, 구성 및 장비와 파견기간
  - 마. 기타 해당 수색구조활동의 실시에 관한 중요 사항

4. 전항 제4호 또는 제5호에 열거하는 이재민구원활동을 실시할 경우에는 다음에 열거하는 사항
  - 가. 해당 이재민구원활동에 관계되는 기본적 사항
  - 나. 해당 이재민구원활동의 종류 및 내용
  - 다. 해당 이재민구원활동을 실시하는 구역의 범위 및 해당 구역 지정에 관한 사항
  - 라. 해당 이재민구원활동을 자위대가 외국의 영역에서 실시하는 경우에는 해당 활동을 외국의 영역에서 실시하는 자위대의 부대 등의 규모, 구성 및 장비와 파견 기간
  - 마. 관계 행정기관이 그 사무 또는 사업용으로 제공하거나 제공했던 물품 이외의 물품을 조달해 유엔 등에 양도하는 경우에는 그 실시에 관련되는 중요 사항
  - 바. 기타 해당 이재민구원활동의 실시에 관한 중요 사항
5. 전 3호에 열거하는 것 이외에 자위대가 실시하는 대응조치 중 중요한 것의 종류, 내용 및 그 실시에 관한 중요 사항
6. 제2호 내지 제5호에 열거하는 것 외에 관계 행정기관이 실시하는 대응조치 중 특히 내각이 관여하여 종합적이고 효과적으로 실시할 필요가 있는 것의 실시에 관한 중요 사항
7. 대응조치의 실시를 위한 관계 행정기관의 연락 조정에 관한 사항
  - ③ 제1항의 규정은 기본계획의 변경에 대하여 준용한다.
  - ④ 대응조치를 외국의 영역에서 실시할 경우에는 해당 외국과 협의하여 실시할 구역의 범위를 정하도록 한다.

**제5조(자위대에 의한 협력지원활동으로서 물품 및 역무 제공의 실시)** ① 내각총리대신은 기본계획에 정해진 자위대의 부대 등이 실시하는 협력지원활동, 수색구조활동 또는 이재민구원활동에 대해서는 이러한 대응조치의 개시일(방위청장관이 제6조제2항, 제7조제1항 또는 제8조제1항의 규정에 의하여 이러한 대응조치의 실시를 자위대의 부대 등에 명한 날을 말한다)부터 20일 이내에 국회에 안건으로 상정하여 이러한 대응조치의 실시에 관한 국회의 승인을 구하여야 한다. 다만, 국회가 폐회중일 경우 또는 중의원이 해산되었을 경우에는 그후 최초로 소집되는 국회에서 그 승인을 구하여야 한다.

② 정부는 전항의 경우에 승인하지 않는다는 의결이 있었을 때에는 신속히 해당 협력지원활동, 수색구조활동 또는 이재민구원활동을 종료시켜야 한다.

**제6조** ① 내각총리대신 또는 그 위임을 받은 자는 기본계획에 따라 제3조제2항의 협력지원활동으로서의 자위대에 속하는 물품의 제공을 실시하도록 한다.

② 방위청장관은 기본계획에 따라 제3조제2항의 협력지원활동으로서 자위대에 의한 역

무의 제공에 대하여 실시요강을 정하고, 이것에 관한 내각총리대신의 승인을 얻어 방위청 본청의 기관 또는 자위대의 부대 등에 그 실시를 명하도록 한다.

③ 방위청장관은 전항의 실시요강에서 당해 협력지원활동을 실시하는 지역(이하 이 조에서 “실시구역”이라 한다)을 정하도록 한다.

④ 방위청장관은 실시구역의 전부 또는 일부가 이 법률 또는 기본계획에 정해진 요건을 충족시키지 않게 된 경우에는 신속히 그 지정을 변경하거나 거기에서 실시되고 있는 활동의 중단을 명하여야 한다.

⑤ 제3조제2항의 협력지원활동 중 공해나 그 상공 또는 외국의 영역에서의 활동 실시를 명령받은 자위대의 부대 등의 장 또는 그 지정하는 자는, 해당 협력지원활동을 실시하고 있는 장소의 근방에서 전투행위가 벌어지게 된 경우 또는 부근의 상황 등에 비추어 전투행위가 벌어질 것이 예측되는 경우에는, 해당 협력지원활동의 실시를 일시 중지하거나 피난하게 하여 해당 전투행위에 의한 위험을 회피하면서 전항의 규정에 의한 조치를 기다리도록 한다.

⑥ 제2항의 규정은 동항의 실시요강의 변경(제4항의 규정에 의해 실시구역을 축소하는 변경을 제외한다)에 대하여 준용한다.

**제7조(수색구조활동의 실시)** ① 방위청장관은 기본계획에 따라 수색구조활동의 실시요강을 정하고 이것에 관한 내각총리대신의 승인을 얻어 자위대의 부대 등에 그 실시를 명하도록 한다.

② 방위청장관은 전항의 실시요강에서 해당 수색구조활동을 실시할 구역(이하 이 조에서 “실시구역”이라 한다)을 지정하도록 한다.

③ 수색구조활동을 실시할 경우에 전투참가자 이외의 조난자가 있을 때에는 이를 구조하도록 한다.

④ 제6조제4항의 규정은 실시구역의 지정 변경 및 활동 중단에 대하여, 동조 제5항의 규정은 수색구조활동의 실시를 명령받은 자위대의 부대 등의 장 또는 그 지정하는 자에 대하여 준용한다.

⑤ 제1항의 규정은 동항의 실시요강의 변경(전항에서 준용하는 제6조제4항의 규정에 의해 실시구역을 축소하는 변경을 제외한다)에 대하여 준용한다.

⑥ 제6조의 규정은 수색구조활동의 실시에 따르는 제3조제3항 후단의 협력지원활동에 대하여 준용한다.

**제8조(자위대에 의한 이재민구원활동의 실시)** ① 방위청장관은 기본계획에 따라 자위대에 의한 이재민구원활동의 실시요강을 정하고 이에 관한 내각총리대신의 승인을 얻어 자위대의 부대 등에 그 실시를 명하도록 한다.

- ② 방위청장관은 전항의 실시요강에서 해당 이재민구원활동을 실시할 구역(이라 이 조에서 “실시구역”이라 한다)을 지정하도록 한다.
- ③ 제6조제4항의 규정은 실시구역의 지정 변경 및 활동 중단에 대하여, 제8조제5항의 규정은 이재민구원활동의 실시를 명령받은 자위대의 부대 등의 장 또는 그 지정받은 자에 대하여 준용한다.
- ④ 제1항의 규정은 동항의 실시요강의 변경(전항에서 준용하는 제6조제4항의 규정에 의해 실시구역을 축소하는 변경을 제외한다)에 대하여 준용한다.

**제9조(관계 행정기관에 의한 대응조치의 실시)** 전3조에 정하는 것 외에 방위청장관 및 기타 관계 행정기관의 장은 법령 및 기본계획에 따라 협력지원활동, 이재민구원활동 기타 대응조치를 실시하도록 한다.

**제10조(물품의 무상대여 및 양도)** 내각총리대신 및 각부의 장관 또는 그러한 위임을 받은 자는 그 소관에 속하는 물품(탄약을 포함한 무기를 제외한다)에 대하여 諸 外국의 군대 또는 유엔 등으로부터 활동용으로 제공하도록 해당 물품의 무상대여 또는 양도를 요구하는 취지의 신고가 있는 경우에 해당 활동의 원활한 실시에 필요하다고 인정할 때에는, 그 소관 사무에 지장을 주지 않는 한도에서 해당 신고에 관련되는 물품을 해당 諸 外국의 군대 또는 유엔 등에 대하여 무상으로 대여 또는 양도할 수 있다.

**제11조(국회에 대한 보고)** 내각총리대신은 다음 각 호에 열거하는 사항을 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

1. 기본계획의 결정 또는 변경이 있을 때에는 그 내용
2. 기본계획에 정하는 대응조치가 종료한 때에는 그 결과

**제12조(무기의 사용)** ① 협력지원활동, 수색구조활동 또는 이재민 구원활동의 실시를 명령받은 자위대의 부대 등의 자위관은 자기 또는 자기와 함께 현장에 소재하는 다른 자위대원이나 그 직무 실시 시에 자기 관리하에 있는 자의 생명 또는 신체의 방호를 위하여 부득이하게 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우에는, 그 상황에 따라 합리적으로 필요하다고 판단되는 한도에서 무기를 사용할 수 있다.

② 전항의 규정에 의한 무기 사용은 현장에 상관이 있을 때에는 그 명령에 따라야 한다. 다만, 생명 또는 신체에 대한 침해 또는 위난이 절박하여 그 명령을 받을 시간적 여유가 없을 때에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항의 경우에 해당 현장에 있는 上官은 통제가 되지 않는 무기의 사용에 의해 오히려 생명이나 신체에 대한 위협 또는 사태의 혼란을 초래하는 것을 미연에 방지하고,

해당 무기의 사용이 제1항 및 제4항의 규정에 따라 그 목적의 범위 내에서 적정하게 이루어지는 것을 확보하는 견지에서 필요한 명령을 하도록 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 무기의 사용 시에는 형법(1907년 법률제45호) 제36조 또는 제37조에 해당하는 경우 외에 타인에게 危害를 주어서는 아니 된다.

**제13조(정령으로의 위임)** 이 법률에 특별한 규정이 있는 것 외에 이 법률의 실시를 위한 절차 기타 이 법률의 시행에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

## 부 칙

1. (시행 기일) 이 법률은 공포한 날부터 시행한다.
2. (자위대법의 일부 개정) 자위대법의 일부를 다음과 같이 개정한다. 부칙 중 제31항을 제33항으로 하고, 제17항부터 제30항까지를 2항씩 뒤로 밀고 제16항 다음에 다음의 2항을 추가한다.
  17. 내각총리대신 또는 그 위임을 받은 자는 2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러리스트에 의한 공격등에 대응하여 실시되는 유엔현장의 목적달성을 위한 諸外國의 활동에 대하여 일본이 실시하는 조치 및 유엔결의등에 근거한 人道的措置에 관한 특별조치법이 그 효력을 발휘할 동안 이 법이 정하는 바에 따라, 자위대의 임무 수행에 지장을 주지 않는 한도에서 협력지원활동으로서 물품 제공을 실시할 수 있다.
  18. 장관은 2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러리스트에 의한 공격등에 대응하여 실시되는 유엔현장의 목적달성을 위한 諸外國의 활동에 대하여 일본이 실시하는 조치 및 유엔결의 등에 근거한 人道的措置에 관한 특별조치법이 그 효력을 발휘할 동안 이 법이 정하는 바에 따라, 자위대의 임무수행에 지장을 주지 않는 한도에서 방위청 본청의 기관 및 부대 등에 협력지원활동으로서 역무의 제공을, 부대 등에 수색구조활동 또는 이재민 구원활동을 실시하게 할 수 있다.
3. 이 법률은 시행일부터 기산하여 2년을 경과한 날에 그 효력을 상실한다. 다만, 그 날보다 전에 대응조치를 실시할 필요가 없다고 인정하기에 이른 때는 신속히 폐지하도록 한다.
4. 전항의 규정에 관계없이 시행일부터 기산하여 2년을 경과하는 날 이후라도 대응조치를 실시할 필요가 있다고 인정하기에 이른 때에는, 따로 법률이 정하는 바에 따라 이 날부

- 터 기산하여 2년 이내의 기간을 정하여 그 효력을 연장할 수 있다.
5. 전항의 규정은 동항(이 항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 의해 효력을 연장한 후 정해진 기간을 경과하려고 하는 경우에 대하여 준용한다.

## <파괴활동방지법>

(破壞活動防止法, 1952년 제정)

### 제1편 총 칙

**제1조(이 法律의 目的)** 이 법률은 단체의 활동으로서 폭력주의적 파괴활동을 행한 단체에 대한 필요한 규제조치를 정함과 동시에 폭력주의적 파괴활동에 관한 형벌규정을 補整하여, 공공의 안전확보에 기여하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(이 法律의 解釋適用)** 이 법률은 국민의 기본적 인권에 중대한 관계를 갖는 것이기 때문에, 공공의 안전확보를 위해 필요한 최소한도에 있어서만 적용해야 하며, 혹시라도 이것을 확장해서 해석하는 것 같은 일은 있어서는 안된다.

**제3조(規制의基準)** ① 이 법률에 의한 규제 및 규제를 위한 조사는 제1조에 규정하는 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한도에 있어서만 행해야 하고 혹시라도 권한을 이탈하여 사상, 종교, 집회, 결사, 표현, 학문의 자유 및 근로자가 단결하고 단체행동을 할 권리, 기타 일본국 헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 부당하게 제한하는 것 같은 일은 있어서는 안된다.

② 이 법률에 의한 규제 및 규제를 위한 조사에 대해서는 혹시라도 그것을 남용하거나 노동조합이나 기타 단체의 정당한 활동을 제한하며, 또는 이에 개입하는 것 같은 일은 있어서는 안된다.

**제4조(정의)** ① 이 법률에서 ‘폭력주의적 파괴활동’이란 다음에 드는 행위를 말한다.

- 一 ㄱ 형법 제77조(내란), 제78조(내란 등 방조), 제81조(외환유치), 제82조(외환원조), 제87조(미수죄) 또는 제88조(예비 및 음모)에 규정하는 행위를 하는 것.
- 二 ㄴ 전호에 규정하는 행위를 교사하는 것.
- 三 ㄷ 형법 제77조, 제81조 또는 제82조에 규정하는 행위를 실행시킬 목적으로 그 행위를 선동하는 것.
- 四 ㄹ 형법 제77조, 제81조 또는 제82조에 규정하는 행위를 실행시킬 목적으로, 그 실행

의 정당성 또는 필요성을 주장하는 문서 또는 도화를 인쇄, 반포 또는 공공연하게 게시하는 것.

✚ 형법 제77조, 제81조 또는 제82조에 규정하는 행위를 실행시킬 목적으로 무선통신 또는 유선방송에 의해 그 실행의 정당성 또는 필요성을 주장하는 통신을 행하는 것.

二 정치상의 주의 시책을 추진, 지지하거나 또는 이에 반대할 목적을 갖고 다음에 드는 행위중 하나를 행하는 것.

ㄱ 형법 제106조(소란)에 규정하는 행위

ㄴ 형법 제108조(현주건조물 등 방화) 또는 제109조 제1항(비현주건조물 등 방화)에 규정하는 행위

ㄷ 형법 제117조 제1항 전단(격발물 파열)에 규정하는 행위

ㄹ 형법 제125조(왕래위험)에 규정하는 행위

✚ 형법 제126조 제1항 또는 제2항(기차 전복 등)에 규정하는 행위

ㅅ 형법 제199조(살인)에 규정하는 행위

ㅇ 형법 제236조 제1항(강도)에 규정하는 행위

ㅈ 폭발물단속법칙 제1조(폭발물사용)에 규정하는 것

ㄹ 검찰 또는 경찰의 직무를 행하거나 이들을 보조하는 자, 법령에 의해 구금된 자를 간수하거나 호송하는 자 또는 이 법률의 규정에 의해 조사에 종사하는 자에 대해, 흥기 또는 독극물을 휴대하여 여럿이 공동하여 행하는 형법 제95조(공무집행 방해 및 직무강요)에 규정하는 행위

✚ 본항 ㄱ부터 ㄹ까지에 규정하는 행위 중 하나의 예비, 음모 또는 교사를 행하거나 또는 전조 ㄱ부터 ㄹ까지에 규정하는 행위 중 하나를 실행시킬 목적으로 그 행위의 선동을 한 자.

② 이 법률에서 ‘선동’이란 특정의 행위를 이행시킬 목적으로 문서 또는 도화, 언동에 의해 사람에게 대해서 그 행위를 실행할 결의를 생기게 하거나 이미 생긴 결의를 조장시키는 것과 같이 위세있는 자극을 주는 것을 말한다.

③ 이 법률에서 ‘단체’라고 하는 것은 특정의 공동목적의 달성을 위한 다수인의 계속적 결합체 또는 그 연합체를 말한다. 단, 어떤 단체의 지부, 分會, 기타의 하부조직도 이 요건에 해당하는 경우에는 그에 대해 이 법률에 의한 규제를 행할 수 있는 것으로 한다.

## 제2장 파괴적 단체의 규제

**제5조(단체활동의 제한)** ①公安심사위원회는 단체의 활동으로서 폭력주의적 파괴활동을 행한 단체에 대하여 그 단체가 계속 또는 반복하여 장래에도 단체의 활동으로서 폭력주

의적 파괴활동을 행할 명백한 위험이 있다고 인정하기에 충분한 위험이 있을 때에는 다음에 드는 처분을 행할 수 있다. 단, 그 처분은 그 위험성을 제거하기 위해 필요한 상당한 한도를 넘어서는 안된다.

- 一 해당 폭력주의적 파괴활동이 집단 시위운동, 집단 행진 또는 공개의 집회에 있어서 행해진 것일 경우에는 6월이내의 기간 및 지역을 정해서 각각의 집단시위운동, 집단 행진 또는 공개의 집회를 행하는 것을 금지하는 것.
- 二 해당 폭력주의적 파괴활동이 機關誌紙(단체가 그 목적, 주의, 방침등을 주장, 통보 또는 선전하기 위해 계속적으로 간행하는 출판물을 말한다.)에 의해 행해진 것일 경우에는 6월이내의 기간을 정해서 해당 機關誌紙를 계속해서 인쇄하거나, 반포하는 것을 금지하는 것.
- 三 6월 이내의 기간을 정해서 해당 폭력주의적 파괴활동에 관여한 특정의 役職員(대표자, 主幹者, 기타 명칭 여하를 불문하고 해당단체의 사무에 종사하는 자를 말한다. 이하 동일) 또는 구성원에게 해당단체를 위해서 하는 행위를 시키는 것을 금지하는 것.

② 전항의 처분이 효력을 발생한 후는 누구든지 해당단체의 役職員 또는 구성원으로서 그 처분의 취지에 반하는 행위를 해서는 안된다. 단, 동항 제3호의 처분이 효력을 발생한 경우에 해당 役職員 또는 구성원이 해당처분의 효력에 관한 소송에 통상 필요로 되는 행위를 하는 경우에는 그렇지 않다.

**제6조(탈법행위의 금지)** 전조 제1항의 처분을 받은 단체의 役職員 또는 구성원은 어떠한 名義를 사용하던 간에 동조 제2항의 규정에 의한 금지를 피하는 행위를 해서는 안된다.

**제7조(해산의 지정)** 공안심사위원회는 다음에 드는 단체가 계속 또는 반복해서 장래의 단체의 활동으로서 폭력주의적 파괴활동을 행할 명백한 위험이 있다고 인정하기에 충분한 이유가 있고 또한, 제5조 제1항의 처분에 의해서는 그 위험성을 유효하게 제거할 수 없다고 인정되는 때에는 해당단체에 대하여 해산의 지정을 행할 수 있다.

- 一 단체의 활동으로서 제4조 제1항 제1호에 드는 폭력주의적 파괴활동을 행한 단체
- 二 단체의 활동으로서 제4조 제2항 제1부터 3까지에 드는 폭력주의적 파괴활동을 행하거나 또는 그 실행에 착수하여 일을 완수하지 못하거나 사람을 교사 또는 일을 실행시킬 목적을 가지고 사람을 선동하여 그것을 실행시킨 단체
- 三 제5조 제1항의 처분을 받고 게다가 단체의 활동으로서 폭력주의적 활동을 행한 단체

**제8조(단체를 위해 하는 행위의 금지)** 전조의 처분이 효력을 발한 후는 해당처분의 원인이 된 폭력주의적 파괴활동이 행해진 날 이후, 해당단체의 役職員 또는 구성원이었던

자는 해당단체를 위해 어떠한 행위도 해서는 안된다. 단, 그 처분의 효력에 관한 소송 또는 해당단체의 재산, 사무의 정리에 필요한 행위는 그렇지 않다.

**제9조(탈법행위의 금지)** 전조에 규정하는 자는 어떠한 名義를 사용하던 간에 동조의 규정에 의한 금지를 피하는 행위를 해서는 안된다.

**제10조(재산의 정리)** ① 법인에 대하여 제7조의 처분이 소송절차에 의해 취소할 수 없음이 확정된 때에는 그 법인은 해산한다.

② 제7조의 처분이 소송절차에 의해 취소할 수 없음이 확정된 때에는 해당단체는 즉시 그 재산을 정리하지 않으면 안된다.

③ 전항의 재산정리가 종료한 때에는 해당단체의 役職員이었던 자는 그 전말을公安조사청장관에게 제출하지 않으면 안된다.

### 제3장 파괴적 단체의 규제절차

**제11조(처분의 청구)** 제5조 제1항 및 제7조의 처분은公安조사청장관의 청구가 있는 경우에만 행한다.

**제12조(통지)** ①公安조사청장관은 전조의 청구를 하는 때에는 사전에 해당단체가 사건에 대해 변명할 수 있는 기일 및 장소를 정해, 그 기일의 7일전까지 해당단체에게 처분의 청구를 하려고 하는 사유의 요지 및 변명의 기일, 장소를 통지하지 않으면 안된다.

② 전항의 통지는 관보의 공시하여 행한다. 이 경우에는 공시한 날로부터 7일을 경과한 때에 통지가 있었던 것으로 한다.

③ 해당단체의 대표자 또는 主幹者의 주소 또는 거소가 알려져 있을 때에는 전항의 규정에 의한 공시 외에 그곳에 통지서를 송부하지 않으면 안된다.

**제13조(대리인)** 전조 제1항의 통지를 받은 단체는 사건에 대해 변호사 그밖의 사람을 대리인으로 선임할 수 있다.

**제14조(의견의 진술 및 증거의 제출)** 해당단체의 役職員, 구성원 및 대리인은 5인이내에 한하고 변명을 기일에 출두하여公安조사청장관이 지정하는公安조사청의 직원(이하 '受命직원'이라고 한다.)에게 사실 및 증거에 대한 의견을 진술하고 유리한 증거를 제출할 수 있다.

**제15조(방청)** ① 해당단체는 5인이내의 입회인을 선임할 수 있다.

② 해당단체가 입회인을 선임한 때에는公安조사청장관에게 그 氏名을 제출하지 않으면 안된다.

③ 변명의 기간에는 입회인이나 신문, 통신 또는 방송의 취재업무에 종사하는 자는 절차를 방청할 수 있다.

④ 受命직원은 전항에 규정하는 자가 변명의 청취를 방해하는 행위를 할 때에는 그 자에게 퇴거를 명할 수 있다.

**제16조(불필요한 증거)** 제14조에 규정에 의해 제출된 증거로서 불필요한 것은 조사를 요하지 않는다. 단, 受命직원은 해당단체의 공정하고 충분한 변명의 청취를 받을 권리를 부당하게 제한하는 일이 있어서는 안된다.

**제17조(조서)** ① 受命직원은 변명의 기일의 경과에 대하여 조서를 작성하지 않으면 안된다.

② 전항의 조서에 대해서는 제14조의 규정에 의해 출두한 자에게 의견을 진술할 기회를 부여하고 의견의 유무 및 의견이 있을 때에는 그 요지를 조서에 附記하지 않으면 안된다.

**제18조(조서등의 등본의 교부)** 受命직원은 해당단체로부터 청구가 있을 때에는 조서 및 조사증거서류의 등본 각 1통을 그 단체에게 교부하지 않으면 안된다.

**제19조(처분의 청구를 하지 않을 취지의 통지)** 公安조사청장관은 제12조 제1항의 통지를 한 사건에 대하여 제11조의 청구를 하지 않기로 결정한 때에는 바로 해당단체에게 그 취지를 통지함과 동시에 이를 관보에 공시하지 않으면 안된다.

**제20조(처분의 청구방식)** ① 제11조의 청구는 청구원인인 사실, 제5조 제1항 또는 제7조의 처분을 청구하는 취지, 기타 公安심사위원회의 규칙으로 정하는 사항을 기재한 처분청구서를 公安심사위원회에 제출하지 않으면 안된다.

② 처분청구서에는 청구의 원인인 사실을 증명할 증거, 해당단체가 제출한 모든 증거 및 제17조에 규정한 조서를 첨부하지 않으면 안된다.

③ 전항의 청구원인인 사실을 증명할 증거는 해당단체의 의견을 진술할 기회가 부여된 것이 아니면 안된다.

**제21조(처분청구의 통지 및 의견서)** ① 公安조사청장관은 처분청구서를 公安심사위원회에 제출한 경우에는 해당단체에 그 청구의 내용을 통지하지 않으면 안된다.

② 전항의 통지는 관보에 공시하여 행한다. 이 경우에 공시한 날로부터 7일을 경과한

때에 통지가 있었던 것으로 본다.

- ③ 해당단체의 대표자 또는 主幹者의 주소 또는 거소가 알려져 있을 때에는 전항의 규정에 의한 공시 외에 그곳에 처분통지서의 등본을 송부하지 않으면 안된다.
- ④ 해당단체는 제1항의 통지가 있었던 날로부터 14일이내에 처분의 청구에 대한 의견서를 공안심사위원회에 제출할 수 있다.

**제22조(공안심사위원회의 결정)** ① 공안심사위원회는 공안조사청장관이 제출한 처분청구서, 증거 및 조사 그리고 해당단체가 제출한 의견서에 대한 심사를 행하지 않으면 안된다. 이 경우에는 심사를 위해 필요한 취조를 할 수 있다.

- ② 공안심사위원회는 전항의 취조를 하기 위해 다음 각 호에 드는 처분을 할 수 있다.
  - 一 관계인 또는 참고인의 임의의 출두를 요구하여 취조하거나 이들로부터 의견 또는 보고를 요구하는 것
  - 二 장부, 서류, 기타 물건의 소유자, 소지자 또는 보관자에 대해 해당 물건의 임의의 지출을 요구하거나 임의로 제출한 물건을 보관해 두는 것
  - 三 看守者, 住居主 또는 이들의 대리자의 승낙을 얻어 해당단체의 사무소, 기타 필요한 장소에 입회하여 업무의 상황 또는 장부, 서류, 기타 물건을 조사하는 것
  - 四 공무소 또는 공사의 단체에 대해 필요한 보고 또는 자료의 제출을 청구하는 것
- ③ 공안심사위원회는 상당하다고 인정하는 때에는 공안심사위원회의 위원 또는 직원에게 전항의 처분을 시킬 수 있다.
- ④ 공안심사위원회의 위원 또는 직원은 제2항의 처분을 행함에 있어서 관계인으로부터 요구받을 때에는 그 신분을 나타내는 증표를 제시하지 않으면 안된다.
- ⑤ 공안심사위원회는 제1항의 규정에 의한 심사의 결과에 근거하여 사건에 대해 다음의 구별에 따라 결정을 하지 않으면 안된다.
  - 一 처분의 청구가 부적절할 때에는 이를 각하하는 결정
  - 二 처분의 청구가 이유가 없을 때에는 이를 기각하는 결정
  - 三 처분의 청구가 이유가 있을 때에는 각각 그 처분을 행할 결정
- ⑥ 공안심사위원회는 해산처분의 청구에 관한 사건에 대해 제7조의 처분을 할 수 없는 경우에도 해당단체가 제5조 제1항의 규정에 해당할 때에는 전항 제2호의 규정에도 불구하고 제5조 제1항의 처분을 행할 결정을 하지 않으면 안된다.

**제23조(결정의 방식)** 결정은 문서로서 하고 또한 이유를 붙여서 위원장 및 결정에 참여한 위원이 여기에 서명 날인을 하지 않으면 안된다.

**제24조(결정의 통지 및 공시)** ① 결정은 공안조사청장관 및 해당단체에 통지하지 않으면

안된다.

- ② 전항의 통지는 공안조사청장관 및 해당단체의 결정서의 등본을 송부함으로써 행한다.
- ③ 결정은 관보에 공시하지 않으면 안된다.

**제25조(결정의 효력발생시기)** ① 결정은 다음의 각 호에 드는 때에 각각 그 효력을 발한다.

- 一 처분의 청구를 각하하거나 기각하는 결정서의 등본이 공안조사청장관에게 송부된 때
- 二 제5조 제1항 또는 제7조의 처분을 행할 결정은 전조 3항의 규정에 의해 관보에 공시한 때

② 전항의 결정의 취소의 소송에 대해서는 재판소는 타 소송순서에 불구하고 바로 심리를 개시하고 사건을 수리한 날로부터 100일이내에 그 재판을 하도록 노력하지 않으면 안된다.

**제26조(처분의 절차에 관한 세칙)** 이 장에 규정하는 것을 제외하고 공안심사위원회의 절차에 관한 세칙은 공안심사위원회의 규칙으로 정한다.

#### 제4장 조사

**제27조(공안조사관의 조사권)** 공안조사관은 이 법률에 의한 규칙에 관해 제3조에 규정하는 기준의 범위 내에서 필요한 조사를 할 수 있다.

**제28조(서류 및 증거물의 열람)** ① 공안조사관은 이 법률에 의한 규칙에 관해 조사를 위해 필요가 있을 때에는 검찰관 또는 사법경찰원에 대해 해당규제에 관계에 있는 사건에 관한 서류 및 증거물의 열람을 요구할 수 있다.

② 검찰관 또는 사법경찰원은 사무의 수행에 지장이 없는 한 전항의 청구에 응한다.

**제29조(공안조사청과 경찰과의 정보교환)** 공안조사청과 경찰청 및 道都府縣 경찰은 서로 이 법률의 실시에 관하여 정보 또는 자료를 교환하지 않으면 안된다.

**제30조(공안조사관의 입회)** 공안조사관은 이 법률에 관한 규제에 관하여 조사의 필요가 있을 때에는 사법경찰원이 폭력주의적 파괴활동에 의해 성립하는 죄에 대하여 행할 압수, 수색, 검증의 입회할 수가 있다.

**제31조(물건의 영치)** 공안조사관은 관계인 또는 참고인이 임의로 제출 한 물건을 영치할 수 있다. 이 경우에는 그 목록을 작성하여 제출자에게 그것을 교부하지 않으면 안된다.

**제32조(물건의 보관)** 공안조사관은 전조의 규정에 의해 영치한 물건 가운데 운반 또는 보관이 불편한 물건에 대해서는 간수자를 두거나 소유자, 그 밖의 자에게 그 승인을 얻어 그것을 보관시킬 수 있다.

**제33조(물건의 환부)** ① 공안조사관은 제31조의 규정에 의해 영치한 물건 가운데 유치의 필요가 없는 물건은 제출자에게 환부하지 않으면 안된다.

② 전항의 경우에 환부를 받을 자의 주소가 알려져 있지 않을 때, 그 밖에 그 물건을 환부할 수 없을 때에는 공안조사관은 그 취지를 관보에 공시하지 않으면 안된다.

③ 공시한 날로부터 6월이내에 환부의 청구가 없을 때에는 그 물건은 국고에 귀속한다.

④ 전항의 기간 내라도 가치가 없는 물건은 파기하고 보관이 불편한 물건은 공매해서 그 대가를 보관할 수 있다.

**제34조(증표의 제시)** 공안조사관은 직무를 행함에 있어서 관계인으로부터 요구가 있을 시에는 그 신분을 밝히는 증표를 제시하지 않으면 안된다.

## 제5장 잡칙

**제35조(재판의 공시)** 제5조 제1항 또는 제7조의 처분을 행하는 공안심사위원회의 결정의 전부 또는 일부가 재판소에서 취소되었을 때에는 공안조사청장관은 그 재판을 관보에 공시하지 않으면 안된다.

**제36조(국회에의 보고)** 법무대신은 매년 1회 내각대신을 경유해서 국회에 이 법률에 의한 단체규제상황을 보고하지 않으면 안된다.

**제36조의 2(행정절차법의 적용제외)** 공안심사위원회가 이 법률에 근거해서 하는 처분에 대해서는 행정절차법 제3장의 규정은 적용하지 않는다.

**제36조의 3(불복신청의 제한)** 공안심사위원회가 이 법률에 근거해서 행한 처분에 대해서는 행정불복심사법에 의한 불복신청을 할 수 없다.

**제37조(시행세칙)** 이 법률에 특별히 정한 바를 제외하고 이 법률의 실시의 절차, 기타 그 집행에 대해서 필요한 세칙은 법무성령으로 정한다.

## 제6장 벌칙

**제38조(내란, 외환의 죄의 교사 등)** ① 형법 제77조, 제81조 또는 제82조의 죄의 교사를 행하거나 이들 죄를 실행시킬 목적으로 그 죄를 선동한 자는 7년이하의 징역 또는 금고에 처한다.

② 다음의 각호 중에 어느 것에 해당하는 자는 5년이하의 징역 또는 금고에 처한다.

- 一 형법 제78조, 제79조 또는 제88조의 죄를 교사 한 자
- 二 형법 제77조, 제81조 또는 제82조의 죄를 실행시킬 목적으로 그 실행의 정당성 또는 필요성을 주장한 문서 또는 도하를 인쇄하거나 반포또는 公然揭示한 자
- 三 형법 제77조, 제81조 또는 제82조의 죄를 실행시킬 목적으로 무선통신 또는 유선방송에 의해 그 실행의 정당성 또는 필요성을 주장하는 통신을 한 자

③ 형법 제77조, 제78조 또는 제79조의 죄에 관한 전 이 항의 죄를 범하고 아직 폭동에 이르기 전에 자수한 자는 그 형을 감경 또는 면제한다.

**제39조(정치목적을 위한 방화의 죄의 예비 등)** 정치상의 주의 또는 시책을 추진, 지지하거나 또는 이에 반대하는 목적으로 형법 제108조, 제109조 제1항, 제117조 제1항 단, 제126조 제1항 또는 제2항, 제199조 또는 제236조 제1항의 죄의 예비, 음모 또는 교사를 하거나 이 들죄를 실행시킬 목적으로 그 죄의 선동을 한 자는 5년이하의 징역 또는 금고에 처한다.

**제40조(정치목적을 위한 소란의 죄의 예비 등)** 정치상의 주의 또는 시책을 추진, 지지하거나 또는 이에 반대하는 목적으로 다음의 각 호의 죄의 예비, 음모 또는 교사를 하거나 이 들죄를 실행시킬 목적으로 하는 그 죄의 선동을 행한 자는 3년이하의 징역 또는 금고에 처한다.

- 一 형법 제106조의 죄
- 二 형법 제125조의 죄
- 三 검찰 또는 경찰의 직무를 행하거나 이를 보조하는 자, 법령에 의해 구속된 자를 간수하거나 호송하는 자 또는 이 법률의 규정에 의해 조사에 종사하는 자에 대하여 흉기 또는 독극물을 휴대하고 多衆共同으로 행하는 형법 제95조의 죄

**제41조(교사)** 이 법률이 정하는 교사의 규정은, 교사받은 자가 교사에 관한 범죄를 실행한 때에는 형법 총칙에 정한 교사규정의 적용을 배제하지는 않는다. 이 경우에는 그 형을 비교하여 무거운 형으로 처단한다.

**제42조(단체를 위해서 하는 행위의 금지위반의 죄)** 제8조 또는 제9조의 규정에 위반한 자는 3년이하의 징역이나 5만원 이하의 벌금에 처한다.

**제43조(단체활동의 제한 처분의 위반의 죄)** 제5조 2항 또는 제6조의 규정에 위반한 자는 2년이하의 징역이나 3만원 이하의 벌금에 처한다.

**제44조(퇴거명령 위반의 죄)** 제15조 제4항의 규정에 의한 명령에 위반한 자는 3만원 이하의 벌금에 처한다.

**제45조(공안조사관의 직권남용의 죄)** 공안조사관이 그 직권을 남용하거나 또는 사람으로 하여금 의무없는 것을 행하게 하거나 행할 권리를 방해한 때에는 3년이하의 징역 또는 금고에 처한다.

## 부 칙 [생략]

### <항공기 강취 등의 처벌에 관한 법률>

(航空機の強奪等の處罰に關する法律, 1970년 제정)

**제1조(航空機の強取等)** ① 폭행 또는 협박을 이용하거나 그 밖의 방법에 의해 사람을 항거불능의 상태에 빠뜨려, 운행중의 항공기를 강취하거나 멋대로 그 운항을 지배한 자는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

② 전항의 미수죄는 벌한다.

**제2조(航空機強取等致死)** 전조의 범죄를 범하여 그로 인해 사람을 사망케 한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다.

**제3조(航空機強取等豫備)** 제1조 제1항의 죄를 범할 목적으로 그 예비를 한 자는 3년 이하의 징역에 처한다. 단, 실행에 착수하기 전에 자수한 자는 그 형을 감경하거나 면제한다.

**제4조(航空機の運轉阻害)** 위계 또는 위력을 이용하여 운행중의 항공기의 침로를 변경시

키거나 그 밖의 정상적인 운항을 저해한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

제5조(국외범) 전4조의 죄는 형법 제2조의 예에 의한다.

## 부 칙 [생략]

### <항공 위험을 생기게 하는 행위 등의 처벌에 관한 법률>

(航空の危険を生じさせる行爲等の處罰に關する法律, 1974년 제정)

제1조(航空의危險을發生시키는罪) 항공기의 설비 또는 항공보안시설을 손괴하거나 그 밖의 방법으로 항공의 위험을 발생시키는 자는 3년 이상의 유기징역에 처한다.

제2조(運行中の航空機를墜落시키는等の罪) ① 운행중의 항공기(모든 승강구가 乘機 후 닫힌 때부터 이들 승강구 중 어느 것인가가 降機를 위해 열릴 때까지의 항공기를 말한다. 이하 동일)를 추락, 전복, 또는 覆沒시키거나 파괴한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.

② 전조의 죄를 범하여 그로 인해 운행중의 항공기를 추락, 전복, 또는 覆沒시키거나 파괴한 자에 대해서도 전항과 같다.

③ 전2항의 죄를 범하여 그로 인해 사람을 사망케 한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

제3조(業務中の航空機의破壞等の罪) ① 업무중의 항공기(민간항공의 안전에 대한 불법행위의 방지에 관한 조약 제2조b에 규정하는 업무중의 항공기를 말한다. 이하 동일)의 운행기능을 잃게 하거나 업무중의 항공기(운행중의 항공기는 제외한다.)를 파괴한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

② 전항의 죄를 범하여 그로 인해 사람을 사망케 한 자는 사형, 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.

제4조(業務中の航空機內에爆發物等を搬入하는罪) 불법하게 업무중의 항공기내에 폭발물을 반입한 자는 3년 이상의 유기징역에 처하고, 총포, 도검류 또는 화염병, 기타 항공의 위험을 발생시킬 위험성이 있는 물건을 반입한 자 2년 이상의 유기징역에 처한다.

**제5조(未遂犯)** 제1조, 제2조제1항, 제3조제1항 및 전조의 미수범은 이를 벌한다.

**제6조(과실범)** ① 과실에 의해 항공의 위험을 발생시키거나 항행중의 항공기를 추락, 전복 또는 覆沒시키거나 파괴한 자는 10만엔 이하의 벌금에 처한다.

② 그 업무에 종사하는 자가 전항의 죄를 범한 때에는 3년 이하의 금고 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다.

**제7조(국외범)** 제1조로부터 제5조까지의 죄는 형법 제2조의 예에 의한다.

## 부 칙 [생략]

### <인질에 의한 강요행위 등의 처벌에 관한 법률>

(人質による強要行爲等の處罰に關する法律, 1978년 제정)

**제1조(人質에依한強要等)** ① 사람을 체포 또는 감금하여 그를 인질로 삼아 제3자에 대해 의무 없는 행위를 할 것을 요구하거나 권리를 행사하지 않을 것을 요구한 자는 6월 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

② 제3자에 대해 의무 없는 행위를 할 것을 요구하거나 권리를 행사하지 않을 것을 요구하기 위한 인질로 삼을 목적으로, 사람을 체포 또는 감금한 자도 전항과 같다.

③ 전항의 미수죄는 벌한다.

**제2조(加重人質強要)** 2인 이상 공동으로 흉기를 가지고 사람을 체포하거나 감금한 자가 그 사람을 인질로 하여 제3자에 대해 의무 없는 행위를 할 것을 요구하거나 권리를 행사하지 않을 것을 요구한 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

**제3조 航空機強取等の處罰에 關한 法律 제1조 제1항의 죄를 범한 자가 당해 항공기 내에 있는 자를 인질로 하여 제3자에 대해 의무 없는 행위를 할 것을 요구하거나 권리를 행사하지 않을 것을 요구한 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.**

**제4조(人質殺害)** ① 제2조 또는 전조의 죄를 범한 자가 그 인질을 살해한 때에는 사형 또는 무기징역에 처한다.

② 전항의 미수는 별한다.

**제5조(國外犯)** 제1조의 죄는 형법 제3조 및 제4조의 2의 예에, 제3조의 죄는 동법 제2조의 예에 의한다.

## 부 칙 [생략]

### <사린방지법>

(サリン等による人身被害の防止に關する法律,1995년제정)

**제1조(목적)** 이 법률은 사린등의 제조, 소지 등을 금지하고, 이를 발산시키는 행위에 대한 벌칙 및 그 발산에 의한 피해가 발생한 경우의 조치를 정함으로써 사린등에 의한 사람의 생명 및 신체의 피해 방지와 공공의 안전확보를 도모하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법률에서 ‘사린등’이라 함은 사린(메틸호스호노플올리드酸이소프로필을 말한다. 이하 동일) 및 다음 각호에 해당하는 물질로서 政令으로 정하는 것을 말한다.

- 一 사린 이상의 또는 사린에 준하는 강한 독성을 갖고 있는 것
- 二 그 원자재, 제법, 발산방법, 발산한 때의 性状, 기타 그 물질의 특성을 감안하여, 사람을 살상할 목적에 제공될 위험성과 발산한 경우 사람의 생명 및 신체에 대한 위해의 정도가 크다고 인정되는 것
- 三 범죄와 관련된 사회상황, 기타 사정을 감안하여 사람의 생명 및 신체의 보호 그리고 공공의 안전확보를 도모하기 위해 그 물질에 대해 이 법률의 규정에 의해 규제 등을 행할 필요성이 높다고 인정되는 것

**제3조(제조금지)** 누구든지 다음 각호에 해당하는 경우를 제외하고는 사린 등을 제조, 수입, 소지, 양도 또는 양수해서는 안된다.

- 一 국가 또는 지방공공단체의 직원으로 政令으로 정한 자가 시험 또는 연구를 위해 제조, 수입, 소지, 양도 또는 양수하는 때
- 二 화학병기의 금지 및 특정물질의 규제 등에 관한 법률(이하 ‘화학병기금지법’이라 한다.) 또는 외국환 및 외국무역법의 규정에 의해 화학병기금지법 제2조제3항에서 규정하는 특정물질의 제조, 소지, 양도, 양수 또는 수입을 할 수 있는 경우에 해당하여 제조, 소지, 양도, 양수 또는 수입하는 때

**제4조(피해발생시의 조치 등)** ① 경찰관, 해상보안관 또는 消防吏員(이하 ‘경찰관 등’이라 한다.)은 사린 등 또는 사린 등이라고 의심할 만한 물질의 발산에 의해 사람의 생명 또는 신체의 피해가 생기거나 생길 위험성이 있다고 인정될 때는 경찰법, 경찰관직무집행법, 도로교통법, 해상보안법, 소방법, 기타 법령이 정하는 바에 의해 바로 그 피해에 관계되는 건물, 차량, 선박, 기타 장소에의 출입을 금지하거나 또는 이들 장소에 있는 자를 타 장소로 퇴거시키며, 사린 등을 포함한 물품 그 밖의 그 피해에 관련된 물품을 회수, 폐기하고 그 밖에 그 피해를 방지하기 위해 필요한 조치를 취하지 않으면 안된다.

② 경시총감, 道府縣경찰본부장 또는 管區해상보안본부장은 전항의 규정에 의한 조치 또는 이 법률에 규정하는 범죄의 수사에 관해, 소방장 또는 소방서장은 동항의 규정에 의한 조치에 관해, 각각 관계행정기관 또는 관계가 있는公私의 단체에 대해, 기술적 지식의 제공, 裝備資機材의 대여, 그 밖의 필요한 협력을 요구할 수 있다.

③ 국민은 사린 등 또는 사린 등이라고 의심할 만한 물질 또는 이들 물질을 포함한 물품을 발견하거나 이들 물질이 소재하는 장소를 알았을 때는 바로 경찰관 등의 조치의 원활한 실시에 협력하도록 노력하지 않으면 안된다.

**제5조(벌칙)** ① 사린 등을 발산시켜 공공의 위험을 발생시킨 자는 무기 또는 2년 이하의 징역에 처한다.

② 전항의 미수는 별한다.

③ 제1항의 죄를 범할 목적으로 그 예비를 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. 단, 동항의 죄의 실행의 착수 전에 자수한 자는 그 형을 경감 또는 면제한다.

**제6조(벌칙)** ① 제3조의 규정에 위반한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.

② 전조 제1항의 범죄의 이용에 제공할 목적으로 전항의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역에 처한다. 단, 동조 제1항의 죄의 실행의 착수 전에 자수한 자는 그형을 감경 또는 면제한다.

③ 전2항의 미수죄는 별한다.

④ 제조 또는 수입에 관계되는 제1항 또는 제2항의 죄를 범할 목적으로 그 예비를 한 자는 3년 이하의 징역에 처한다.

**제7조** 情을 알고 제5조제1항의 죄나 제조 또는 수입에 관련된 전조 제1항 또는 제2항의 죄에 해당하는 행위에 필요한 자금, 토지, 건물, 함선, 항공기, 차량, 설비, 기계, 기구 또는 원자재를 제공한 자는 3년 이하의 징역에 처한다.

## 부 칙 [생략]

## &lt;테러자금공여처벌법&gt;

(公衆等脅迫目的の犯罪行爲のための資金の提供等の處罰に関する法律, 2002년 제정)

**第一條(定義)** 이 法律에서 「公衆等脅迫目的의 犯罪行爲」란 公衆, 國家, 地方公共團體 또는 外國政府等外國의 政府, 地方公共團體, 條約, 기타 國際約束에 의해 設立된 國際機關을 말한다.)을 脅迫할 目的으로 행해진 犯罪行爲로, 다음의 各號에 該當하는 것을 말한다.

- 一 사람을 殺害하거나 또는 凶器의 使用, 기타 사람의 身體에 重大한 危害를 미치는 方法에 의해 그 身體를 傷害하거나 사람을 略取하거나 誘拐하거나 또는 人質로 삼는 行爲
- 二 イ 航行中の 航空機를 墜落, 轉覆 또는 覆沒시키거나 그 航行에 危險을 생기게 하는 行爲  
 ロ 航行中の 船舶을 沈沒 또는 轉覆시키거나 그 航行에 危險을 생기게 하는 行爲  
 ハ 暴行 또는 脅迫을 이용하거나 그 밖의 方法에 의해 사람을 抵抗不能의 狀態에 빠지게 하여 航行中の 航空機 또는 船舶을 強取하거나 자기 멋대로 그 運航을 支配하는 行爲  
 ニ 爆發物을 爆發 또는 放火하거나 기타의 方法에 의해 航空機 또는 船舶을 破壞하고 그밖에 이들에 重大한 損傷을 끼치는 行爲
- 三 爆發物을 爆發 또는 放火하거나 다음에 드는 것에 重大한 危害를 미치는 方法에 의해 그것을 破壞하고 그밖에 그것에 重大한 損傷을 끼치는 行爲  
 イ 電車, 自動車, 기타 사람이나 물건의 運送에 이용하는 車輛으로 公用 또는 公衆의 利用에 提供하는 것이나 그 運行의 利用에 提供하는 施設口에 該當하는 것은 제외한다.)  
 ロ 道路, 公園, 驛, 기타 公衆의 利用에 提供하는 施設  
 ハ 電氣 또는 가스를 供給하기 위한 施設, 水道施設, 下水道施設, 電氣通信을 행하기 위한 施設로 公用 또는 公衆의 利用에 提供하는 것  
 ニ 石油, 可燃性天然가스, 石炭, 核燃料인 物質 또는 그 原料인 物質을 生産하거나 精製 내지 기타 燃料로 하기 위한 處理를 하거나 또는 輸送, 貯藏하기 위한 施設  
 ホ 建造物イ 내지 ニ에 該當하는 것은 제외한다.)

**第二條(資金提供)** 情を知って、公衆等脅迫目的の犯罪行爲の實行を容易にする目的で、資金を提供した者は、十年以下の懲役又は千萬円以下の罰金に處する。

2 前項の罪の未遂は、罰する。

**第三條(資金収集)** 公衆等脅迫目的の犯罪行爲를 實行하려고 하는 者が 그 實行을 위해 使用할 目的으로 資金의 提供을 勸誘하거나 要請하고 또는 그 밖의 方法에 의해 資金을 收集한 때에는 十年以下の 懲役 또는 千萬円以下の 罰金에 처한다.

2 前項의 罪의 未遂는 罰한다.

**第四條(自首)** 前二條의 罪를 犯한 者が 當該 罪에 관계되는 公衆等脅迫目的의 犯罪行爲의 實行의 着手 前に 自首한 때에는 그 刑을 減輕 또는 免除한다.

**第五條(國外犯)** 第二條 및 第三條의 罪는 刑法(明治四十年法律第四十五號) 第三條 및 第四條의 二의 例에 의한다.

**第六條(兩罰規定)** 法人의 代表者나 法人 또는 사람의 代理人, 使用人, 그 밖에 從業者이 그 法人 또는 사람의 業務에 關係 第二條 또는 第三條의 罪를 犯한 때에는 行爲者를 罰하는 외에 그 法人 또는 사람에 대해서도 各本條의 罰金刑을 科한다.

## 부 칙 [생략]

○ 금융기관본인확인법(金融機關等による顧客等の本人確認等に関する法律, 2002년 제정)

**第一條(目的)** 이 法律은 金融機關等에 의한 顧客等の 本人確認 및 取引記録의 保存에 關한 措置를 正함으로써 테러리즘에 대한 資金供與의 防止에 關한 國際條約等的 的確한 實施, 組織的 犯罪의 處罰 및 犯罪收益의 規制等에 關한 法律平成十一年法律第三百三十六號) 第五十四條 및 第五十五條의 規定에 의한 申告等の 實効性의 確保 내지 公衆等脅迫目的의 犯罪行爲를 위한 資金의 提供等の 處罰에 關한 法律(平成十四年法律第六十七號) 第一條에 規定하는 公衆等脅迫目的의 犯罪行爲를 위한 資金의

提供等이 金融機關等を 통해서 행해지는 것의 防止에 이바지하는 金融機關等の 顧客管理體制의 整備와 促進을 도모하는 것을 目的으로 한다.

**第二條(定義)** 이 法律에서 「金融機關等」이란 다음에 드는 것을 말한다. [이하 생략]

**第三條(本人確認義務等)** 金融機關等は 顧客 또는 이에 準하는 者로서 政令으로 定하는 者以下 「顧客等」이라 한다.)와의 사이에 金融에 關한 業務, 기타 政令으로 定하는 業務(以下 「金融等業務」라고 한다.) 가운데 預金 또는 貯金の 受入을 內容으로 契約의 締結 기타 政令으로 定하는 거래以下 「預貯金契約의 締結等の 거래」라고 한다.)를 行할 시에는, 運轉免許證을 提示받는 方法, 기타 主務省令으로 定하는 方法에 의해 當該 顧客等에 대해, 다음의 各號에 드는 顧客等の 區分에 따라 각각 當該 各號에 定하는 事項以下 「本人特定事項」이라 한다.)의 確認(以下 「本人確認」이라 한다.)을 하지 않으면 안된다.

一 自然人 氏名, 住居 및 生年月日

二 法人 名稱 및 本店 또는 主된 事務所의 所在地

2 金融機關等は 顧客等の 本人確認을 行할 場合に 會社の 代表者가 當該會社를 위해 預貯金契約의 締結等の 거래를 行할 때, 기타 當該 金融機關等과의 사이에 현재 預貯金契約의 締結等の 거래의 임무를 맡고 있는 自然人이 當該 顧客等과 다를 때(次項에 規定하는 場合는 제외한다.)에는 當該 顧客等の 本人確認에 덧붙혀 當該 預貯金契約의 締結等の 거래의 임무를 맡고 있는 自然人(以下 「代表者等」이라고 한다.)에 대해서도 本人確認을 하지 않으면 안된다.

3 顧客等이 國家, 地方公共團體, 人格 없는 社團 또는 財團, 기타 政令으로 定하는 者인 場合에는, 當該 國家, 地方公共團體, 人格 없는 社團 또는 財團, 기타 政令으로 定하는 者를 위해 當該 金融機關等과의 사이에 현재 預貯金契約의 締結等の 거래의 임무를 맡고 있는 自然人을 顧客等으로 간주하여 第一項의 規定을 適用한다.

4 顧客等(前項의 規定에 의해 顧客等으로 간주되는 自然人을 포함한다. 以下 동일.) 및 代表者等은 金融機關等이 本人確認을 行할 場合에 當該 金融機關等에 대해 顧客等 또는 代表者等の 本人特定事項을 속여서는 안된다.

**第四條(本人確認記錄의 作成義務等)** 金融機關等은 本人確認을 행한 場合에는 바로 主務省令으로 定하는 方法에 의해 本人特定事項 기타 本人確認에 關한 事項으로서 主務省令으로 定한 事項에 關한 記錄(以下「本人確認記錄」이라 한다.)을 作成하지 않으면 안된다.

- 2 金融機關等은 本人確認記錄을 前條第一項에 規定하는 預金 또는 貯金の 受入을 內容으로 하는 契約이 終了한 날 기타 主務省令으로 定하는 날로부터 七年間 保存하지 않으면 안된다.

**第五條(去來記錄의 作成義務等)** 金融機關等은 金融等業務에 관계되는 거래를 한 場合에는 少額의 거래 기타 政令으로 定하는 거래를 除外하고 바로 主務省令으로 定하는 方法에 의해 顧客等の 本人確認記錄을 檢索하기 위한 事項, 當該 거래의 期日 및 內容 기타 主務省令으로 定하는 事項에 關한 記錄(以下「거래記錄」이라 한다.)을 作成하지 않으면 안된다.

- 2 金融機關等은 거래記錄을 當該 거래가 行해진 날로부터 七年間 保存하지 않으면 안된다.

**第六條(金融機關等の免責)** 金融機關等은 顧客等 또는 代表者等이 預貯金契約의 締結等の 거래를 行할 때 本人確認에 應하지 않는 경우에는 當該 顧客等 또는 代表者等 이 이에 應할 때까지 當該 預貯金契約의 締結等の 거래에 關한 義務의 履行을 拒否할 수 있다.

**第七條(郵政官署에의 準用)** [생략]

**第八條(報告)** 行政廳은 이 法律의 施行에 必要한 限度에서 金融機關等に 그 業務에 關하여 報告 또는 資料의 提出을 要求할 수 있다.

**第九條(立會檢査)** 行政廳은 이 法律의 施行에 必要한 限度에서 當該職員에 金融機關等の 營業所 기타 施設에 들어가 帳簿書類, 기타의 物件을 檢査시키거나 그 業務에

關하여 關係人에게 質問하게 할 수 있다.

- 2 前項의 場合に 當該 職員은 그 身分을 提示하는 證明書を 携帶하고 關係人の 請求가 있을 시에는 이를 提示하지 않으면 안된다.
- 3 第一項의 規定에 의한 權限은 犯罪搜查를 위해 인정된 것으로 解釋해서는 안된다.

**第十條(是正命令)** 行政廳은 金融機關等이 그 業務에 關하여 第三條第一項부터 第三項까지, 第四條 또는 第五條의 規定에 違反하고 있다고 인정될 때에는 當該 金融機關等に 當該 違反을 是正하기 위해 必要한 措置를 취할 것을 命할 수 있다.

**第十一條(關係行政廳의 協力)** [생략]

**第十二條(主務省令에의 委任)** [생략]

**第十三條(經過措置)** [생략]

**第十四條(主管行政廳等)** [생략]

**第十六條(罰則)** 다음 各號에 該當하는 者는 一年以下の 懲役이나 三百万円以下の 罰金에 處하거나 이를 併科한다.

- 一 第八條의 規定에 의한 報告 또는 資料의 提出을 하지 않거나 虛僞의 報告 또는 資料의 提出을 한 者
- 二 第九條第一項의 規定에 의한 當該 職員의 質問에 대해 答弁을 하지 않거나 虛僞의 答弁을 하거나 同項의 規定에 의한 檢査를 拒否, 妨害 또는 忌避한 者

**第十七條(罰則)** 本人特定事項을 隱蔽할 目的으로 第三條第四項(第七條에서 準用하는 場合를 包含한다.)의 規定에 違反한 者는 五十万円以下の 罰金에 處한다.

**第十八條(兩罰規定)** 法人의 代表者나 法人 또는 사람의 代理人、使用人 기타 從業者

이 그 法人이나 사람의 業務에 關하여 다음의 各號에 드는 規定의 違反行爲를 한 때에는 그 行爲者를 罰하는 외에 그 法人에 대해 當該 各號에 定하는 罰金刑을, 그 사람에게 대해 各本條의 罰金刑을 科한다.

- 一 第十五條 三億圓以下の 罰金刑
- 二 第十六條 二億圓以下の 罰金刑
- 三 前條 本條의 罰金刑

**第十九條(證券取引法の準用) [생략]**

부칙 [생략]

## 참고문헌

### 1. 영미문헌

- Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, *Minnesota Journal of Global Trade*, Vol. 9, 2000. Winter.
- Alex Obote Odora, Defining International Terrorism, *Murdoch Univ. Electronic Journal of Law*, Vol. 6, 1999.
- Alfred B. Prados, Iraq-U.S. Confrontation, CRS Issue Brief for Congress, March. 28, 2002.
- Barry Kellman, “Catastrophic terrorism--thinking fearfully, acting legally”, *20 Michigan Journal of International Law*, 537(1999).
- Charles E. Schumer, Terrorism Must Not be Allowed to Hide its Face, *Syracuse J. International Law & Commerce*, Vol. 22, 1996.
- Charles E. Schumer, “Symposium: international terrorism: prevention and remedies”, *22 Syracuse Journal of International Law and Commerce* 1 (1996).
- Cathertine M. Beresovski, “A proposal to deny foreign sovereign immunity to nations sponsoring terrorism”, *6 American University Journal of Intrenational Law and Policy* 77(1990).
- Daniel Brumberg, End of a Brief Affair? The United States and Iran, *Carnegie Endowment Policy Brief*, 14, March, 2002.
- David MacKusick, “Human rights vs. sovereign rights: the state sponsored terrorism exception to the foreign sovereign immunities act”, *10 Emory International Law Review*, 741(1996).
- Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*,

1998.

- Federica Bisone, “Killing a fly with a cannon: the American response to the embassy attacks”, 20 *New York Law School Journal of International and Comparative Law* 93(2000).
- Gary Walter Sharp, “The use of armed force against terrorism: American hegemony or impotence?”, 1 *Chicago Journal of International Law* 37 (2000).
- G. B. Murphy, *A Proposal on International Legal Response to Terrorism*, Touro J. Transnational Law Vol. 2, 1991.
- Gregory M. Travalio, “Terrorism, international law, and the use of military force”, 18 *Wisconsin International Law Journal* 145(2000).
- Guy Roberts, “Self-help in combating state-sponsored terrorism: self defense and peacetime reprisals”, 19 *Case Western Reserve Journal of International Law* 243(1987).
- Heather R. Reser, “Airline terrorism: the effect of tightened security on the right to travel”, 63 *Journal of Air Law and Commerce* 819(1998).
- Jami Melissa Jackson, “The legality of assassination of independent terrorist leaders: an examination of national and international implications”, 24 *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 669(1999).
- James Phillips, *Target Iraq’s Terrorist Regime, Not Just Osama Bin Laden, To Win War on Terrorism*, The Heritage Foundation Executive Memorandum, No. 780, Oct. 2, 2001.
- Jimmy Gurule, “Terrorism, territorial sovereignty, and the forcible apprehension of international criminals abroad”, 17 *Hastings International Law Journal* 457(1994).
- John H. Jackson, et. al., *Legal Problems of International Economic Relations*, 1995.
- Jules Lobel, “The use of force to respond to terrorist attacks: the bombing of Sudan and Afghanistan” 24 *Yale Journal of International Law*

- 537(1999).
- Kathryn Elliott, “The new world order and the right of self-defense in the United Nations Charter”, 15 *Hastings International and Comparative Law Review* 55(1991).
  - Keith E. Sealing, “‘State sponsors of terrorism’ are entitled to due process too: the amended Foreign Sovereign Immunities Act is unconstitutional”, 15 *American University International Law Review* 395(1999).
  - Kenneth W. Abbott, *Economic Sanctions and International Terrorism*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 20, 1987.
  - Kenneth Katzman, *Iran: Current Developments and U.S. Policy*, CRS Issue Brief for Congress, March 12, 2002.
  - Kenneth Katzman, *Iraq: Compliance, Sanctions, and U.S. Policy*, CRS Issue Brief for Congress, April 2, 2002.
  - Kenneth Katzman, *Terrorism: Near Eastern Groups and State Sponsors*, 2002, CRS Report, Feb 13, 2002.
  - Kenneth Katzman, *The Iran-Libya Sanctions Act(ILSA)*, CRS Report for Congress, July 20, 2001.
  - L. Campbell, “Defending against terrorism: a legal analysis of the decision to strike Sudan and Afghanistan”, 74 *Tulane Law Review* 1067(2000)
  - Lee Stuesser, “Active defense: state military response to international terrorism” 17 *California Western International Law Journal* 1-42(1987).
  - Lori Fislser Damrosch, “Sanctions against perpetrators of terrorism”, 22 *Houston Journal of International Law* 63(1999).
  - Louis R. Beres, “The permissibility of state-sponsored assassination during peace and war”, 5 *Temple International and Comparative Law Journal* 231(1995).
  - Louis Ren Beres, “The meaning of terrorism-jurisprudential and definitional clarifications”, 28 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 239(1995).
  - Maureen Brennan, “Avoiding anarchy: Bin Laden terrorism, the U.S.

- response, and the role of customary international law”, 59 Louisiana Law Review 1195(1999).
- Michael N. Schmitt, “State-sponsored assassination in international and domestic law”, 17 Yale Journal of International Law 609(1992).
  - Michael W. Reisman, “International legal responses to terrorism”, 22 Houston Journal of International Law 3(1999).
  - M. Cherif Bassiouni, Legal Responses to International Terrorism : U.S. Procedural Aspects, Kluwer, 1988.
  - Oscar Schachter, “The extraterritorial use of force against terrorist bases”, 11 Houston Journal of International Law 309(1989).
  - Patricia A. Long, “In the name of God: religious terrorism in the millennium”, 24 Suffolk Transnational Law Review 51(2000).
  - Philip Seymour, “The legitimacy of peacetime reprisal as a tool against state-sponsored terrorism”, 39 Naval Law Review 221(1990).
  - Raj Bhala, Mrs. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, Michigan Journal of International Law, Vol. 20, 1999.
  - Raphael F. Perl, Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, CRS Report Issue Brief for Congress, Nov. 2, 2001.
  - Remisguisz Bierzanek, “Reprisals in armed conflicts”, 14 Syracuse Journal of International Law an Commerce 829(1988).
  - Robert Alfert, Jr., “Hostes humani generis: an expanded notion of U.S. counterterrorist legislation”, 6 Emory International Law Review, 171(1992).
  - Robert F. Turner, “Legal responses to international terrorism: constitutional constraints on presidential power” 22 Houston Journal of International Law, 77(1999).
  - Robert J. Beck and Anthony C. Arend, ‘Don’t tread on us’: international law and forcible state responses to terrorism, 12 Wisconsin International Law Journal 153(1994).
  - Robert Kagan & William Kristol, What to do About Iraq, The Weekly

- Standard, Jan. 21, 2002.
- Rosalyn Higgins, “The General International Law of Terrorism”, in Rosalyn Higgins and Maurice Flory(ed.), *Terrorism and International Law*, 1997.
  - Ruth Wedgwood, “Responding to terrorism: the strikes against bin Laden”, 24 *Yale Journal of International Law* 559(1999).
  - Sage R. Knauft, “Proposed guidelines for measuring the propriety of armed state responses to terrorist attacks”, 19 *Hastings International and Comparative Law Review* 763(1996).
  - Samuel M. Witten, “The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings”, 92 *American Journal of International Law*, 774(1998).
  - Tim Niblock, “Pariah States” & Sanctions, 2001.
  - Tyler Raimo, “Winning at the expense of law: the ramifications of expanding counter-terrorism law enforcement jurisdiction overseas”, 14 *American University International Law Review* 1473(1999).
  - William V. O’Brien, “Reprisals, deterrence and self-defense in counterterror operations”, 30 *Virginia Journal of International Law* 421(1990).
  - Zachary S. Davis, et. al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress, Nov. 29, 1994.
  - *Patterns of Global Terrorism-2000*, Released by the Office of the Coordinator for Counter-terrorism, Department of State, April 30, 2001.

## 2. 국내문헌

- 김찬규, 테러의 현황과 대응조치, 대테러연구, 22집, 경찰청, 1999.
- \_\_\_\_\_, 2000년대의 테러상황과 국제법, 대테러연구, 23집, 경찰청, 2000.
- 김대수, 대테러법체제문제제소고, 대테러연구, 14집, 경찰청, 1991.

- \_\_\_\_\_, 국제테러추세와 우리의 유의점, 대테러연구, 20집, 경찰청, 1998.
- 김보환, 국제테러에 대한 법률적 대응책에 관한 고찰, 대테러연구, 18집, 경찰청, 1995.
  - 손동권, 테러범형사처리에서의 문제점, 대테러연구, 22집, 경찰청, 1999.
  - \_\_\_\_\_, 독일의 대테러입법례와 우리나라에서의 공안입법론, 대테러연구, 23집, 경찰청, 2000.
  - 신의기, 테러리즘관련법제 정비방안, 한국형사정책연구원, 2002.
  - 이건중, 각국의 테러범죄대응책에 관한 연구, 1995, 형사정책연구원.
  - 이계수, 정부의 테러방지법안에 대한 의견서, 민주법학 제21호, 2002.
  - 이상팔, 대테러 위기관리체계의 보완점모색, 입법정보 제73호 국회도서관 2002. 12.
  - 이장희 외, 테러리즘에 대한 법적 조명과 그 대응방안, 아시아사회과학연구원, 2002.
  - 존 K. 쿨리, 소병일 옮김, 추악한 전쟁, 이지북, 2001.
  - 지광준, 테러범죄와 그 대책(테러방지조약을 중심으로), 대테러연구, 22집, 경찰청, 1999.
  - 최진태, 테러, 테러리스트 & 테러리즘, 대영출판사, 1997.
  - 최철영, 미국의 대외경제제재관련 법제연구, 한국법제연구원, 2001. 12.
  - 한형건, 테러에 대한 국제적 대응조치, 대테러연구, 21집, 경찰청, 1998.
  - 유럽국가들의 공동과제로서의 테러대응조치, 대테러연구, 17집, 경찰청, 1994.
  - 행정연구원, 독일의 정부조직, 1997
  - 홍두승, 국제테러환경변화와 대응, 대테러연구, 21집, 경찰청, 1998.
  - 테러방지법(안)에 대한 국가인권위원회의견서
  - 콜라드 헷세/계획열 번역, 통일독일 헌법원론, 박영사, 2001.

연구보고서 2003-13

## 테러문제에 대한 효과적인 기구운영과 관련법령 정비에 관한 연구

2003년 12월 발행

2003년 12월 인쇄

발행인 : 김 홍 권

발행처 : 치 안 연 구 소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 대 한 문 화 사

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.

