

국가인권위원회 제1회 청문회

“테러방지법(안)의 쟁점과 대안”

일시 : 2001 . 12. 7(금) 오전 10시

장소 : 세종문화회관 컨퍼런스홀

국 가 인 권 위 원 회

목 차

◇ 진행순서	1
◇ 진술문 요약	3
○ 김홍신 의원 / 5	
○ 김갑배 변호사 / 10	
○ 최병모 변호사 / 17	
○ 이계수 교수 / 21	
○ 경찰청 / 45	
◇ 테러방지법(안)	49
◇ 테러방지법 추진 경과	59

진행순서

- 개회고지
- 국민의례
- 개회선언
- 인사말씀
 - 김창국 국가인권위 위원장

- 국가인권위원회 위원 소개

- 진술인 소개
 - 국가정보원
 - 최용규 국회의원(민주당)
 - 김홍신 국회의원(한나라당)
 - 김갑배 변호사(대한변호사협회 추천)
 - 최병모 변호사(천주교 인권위원회 위원)
 - 정종섭 교수(서울대 법대, 학계추천)
 - 이계수 교수(울산대 법대, 학계추천)
 - 박주범 대령(법무과장, 국방부추천)
 - 조현배 경정(작전계장, 경찰청추천)

- 진술인 진술 및 위원질의 답변
- 폐회사
- 행사종료 고지

진 술 문 요 약

무리한 법안의 추진보다는 국민신뢰획득이 우선되어야 한다

김 홍 신 의원(한나라당)

9.11세계무역센터 테러사건은 전세계적으로 충격을 준 사건입니다. 이 사건이 우리 사회에 미치는 여파 또한 적지 않습니다. 특히 월드컵이라는 국가 대사와 각종 국제행사의 유치를 추진하고 있는 상황에서 외국관광객과 요인의 안전을 보장하고 비인륜적인 테러행위를 미연에 방지하는 것은 가장 중요한 현실의 문제라 할 수 있습니다.

그러나 현재 국가정보원을 중심으로 추진되고 있는 '테러방지법'은 여러 가지 측면에서 문제점을 노출하고 있습니다. 과거 권위적 정권하에서 정보부처에 의해 저질러진 각종 인권침해사태에 대한 고려와 법추진 과정에서 나타난 문제점, 현행 법체계와 헌법에 배치되는 각종 조항들은 이 법안의 순수성을 의심케하는 대목입니다. 특히 세계적 경색정국에 편승해 목적의 정당성을 부여받았다고 해서 그것이 수단의 정당성까지 보장하는 것은 아니라는 점을 간과한 행정부의 오만한 태도 또한 지적받아야 합니다.

우리 국민이 미국테러사태를 통해 느낀 것은 목적과 주위의 정당성 여부를 떠나, 나타나는 현상들이 비인륜적이고 파괴적일 때에는 정서적으로 동의할 수 없다는 점입니다. 반대로 테러의 방지라는 대목적에 우리 국민 모두가 동의한다 하더라도, 이런 목적에 대한 동의가 곧바로 특정 정보부처에게 우월적 지위를 부여하고, 우리 법체계를 초월한 초법적 권한의 행사까지 모두 인정하는 것은 아니라는 것으로 이해되어야 할 것입니다.

과거 권위적 정권시절 정보 부서는 정권의 2인자로 통했습니다. 모든 정치적 술수나, 여론조작, 반정부인사의 제거 등 반인륜적인 인권침해행위를 도맡

아 해왔다고 봐도 과언이 아닙니다. 때문에 현정부도 정보부처가 구태를 벗고, 미래지향적인 정보부의 상을 만들기 위해 노력해온 것입니다. 국가정보원으로 명칭을 변경한 것 또한 이런 흐름의 하나로 국민 모두 이해하고 있습니다.

따라서 정부가 이런 법안의 추진에는 앞서 다양한 요소와 시각에 대해서 먼저 점검하고, 필요성과 국민적 동의를 통한 사회적 합의를 이끌어내려는 적극적 노력과 신중한 접근이 필요한 것입니다.

국민적 합의와 동의의 과정이 보장되지 않은 무리한 법 추진

법률의 입안은 국민적 여론수렴과 사회적 합의를 전제로 한 민주적 절차성 보장이 기본입니다. 그러나 국가정보원은 테러방지법을 추진하면서 사안이 시급하다는 이유 하나만으로 무리하게 법안을 추진하고 있다는 인상을 지울 수 없습니다. 정부내 관련 부서내에서조차 반발하고 있고, 많은 부분이 수정되어 제출된 현 법안에 대해서조차 비판적인 목소리가 있다는 점 또한 간과해서는 안될 부분입니다.

또한 현행 법체계를 뛰어넘는 조항과 인권침해의 소지가 높은 조항이 다수 포함되어 있음에도 최소한의 여론수렴과정이나 관계전문가들과의 토론을 통한 사회적 합의와 동의의 과정이 전혀 보장되고 있지 못했다는 점입니다. 국정원에서는 효율적인 테러방지를 위해 다소간의 국민불편과 권리침해가 일어나더라도 감수해야 한다는 입장이고, 절차상에 있어 문제점이 없다는 점을 강조할 수 있겠지만, 이런 문제를 처리함에 있어서는 보다 신중하고 조심스럽게 접근했어야 한다는 아쉬움이 남습니다. 관계적으로 20일 동안인 입법예고기간도 열흘에 그치면서 의혹이 부풀어졌던 점 또한 지적받아야 할 것입니다.

과도한 인권침해와 헌법질서를 무시하는 독소조항

법안조문에 대한 구체적인 검토는 여러 전문가들을 통해 이미 많은 검토가 있었던 것으로 알고 있습니다. 따라서 세세한 내역에 대한 언급은 자제하고, 중요하게 대두되는 몇 가지 점만 지적하고자 합니다.

첫째, 테러단체를 '설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단'이라 규정하면서 정당한 정치적·종교적 목적을 가진 집단도 법집행권자의 자의적인 해석에 따라 얼마든지 테러단체로 규정될 수 있다는 점을 지적할 수 있습니다.(제2조2호)

둘째, 대테러활동을 전개하기 위하여 국가정보원 안에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터를 두고 있는 점 또한 문제입니다.(제5조) 대테러센터가 설치되면 국정원 직원은 물론 경찰과 군이 참여하는 것은 당연한 것으로 봐야하고, 센터의 조직을 국정원장이 정하도록 되어 있어 국정원이 모든 통제권한을 가지게 될 것입니다. 이럴 경우 국정원의 역할이 필요이상으로 강조될 수 있고, 고유의 업무에서 벗어나는 수사나 사찰행위가 일어날 가능성이 있습니다. 이미 국정원법 제3조3호에 의해 내란죄, 외환죄, 반란죄, 국가보안법위반에 해당할 때에는 수사권을 행사할 수 있도록 되어 있고, 필요에 따라서 사법경찰권과 군사법경찰권도 행할 수 있도록 되어 있습니다. 이 법이 현실화될 경우 테러사태 발생 시는 물론 예방과 방지를 위한 모든 활동에 정당성을 부여하고 있기 때문에 경우에 따라서는 얼마든지 민간에 대한 수사와 사찰도 가능할 것이라는 우려가 생기는 것입니다.

셋째, 테러방지를 위해 국회에 사전통보만으로 군대를 동원할 수 있도록 되어 있고, 동원된 군은 불심검문 등의 경찰직무를 수행할 수 있도록 하고 있습니다.(제15조)

이는 비상사태나 계엄시를 제외하고는 군병력을 동원할 수 없도록 제한되어 있는 우리 헌법에도 정면으로 위배될 뿐 아니라 심각한 인권시비를 불러 일으킬 수 있는 조항입니다. 강릉공비사태 이후 적의 도발이나 침투 등 위기 시 군병력을 동원할 수 있도록 한 통합방위법조차도 현재 위헌시비로 논란이 되고 있는 상황에서 이 조항이 현실화될 경우 일상적인 국민생활에 위기감을 조성함은 물론 '계엄없는 계엄사태'를 초래할 가능성도 얼마든지 존재하는

것입니다.

이외에도 과도한 형벌규정과 미신고죄, 허위신고의 처벌, 통신비밀보호법의 개정을 통한 도·감청의 무제한적 허용 또한 인권침해시비와 불필요한 민간사찰 행위로 비판받을 수 있는 대목입니다.

현행 조직과 법률의 보완을 통한 대책마련이 우선되어야

다른 나라와 달리 우리나라는 중앙집중화된 경찰력과 대규모의 경찰병력을 보유하고 있습니다. 또한 각 군부대 및 경찰조직산하에는 테러방지와 요인경호를 위한 특수부대를 두고 있어 비상시에는 언제나 활용이 가능합니다. 국정원 내에도 테러문제를 전담하는 부서가 존재하고 있다는 점을 감안한다면 구태여 별도 입법을 통해 법안을 제정하고, 비상기구를 설치하는 등의 과정이 현실적으로 요구되는가의 문제가 우선 검토되어야 할 것입니다.

기존의 조직과 인원을 최대한 활용하는 선에서 대안을 모색하고, 필요하다면 법안의 수정이나 보완을 하는 방향에서 대책이 마련되어야 할 것입니다.

우리는 과거 권위적 정권하에서 정보기관에 의한 불법사찰과 인권침해, 공안통치의 폐해에 대해 너무나도 잘 알고 있습니다. 그리고 이러한 불행한 사건의 중심에는 언제나 국가정보원이 존재하고 있었습니다. 때문에 정보부처가 과도한 힘을 갖는 것에 대해 항상 경계할 수밖에 없는 것이고, 본연의 임무에 충실할 것을 요구하는 것입니다.

영국이나 인도 등에서 실행되었던 이와 유사한 법안들이 본연의 역할보다는 결과적으로 민간사찰이나 정적의 제거 등에 활용되었던 사례 또한 곱씹어 봐야 할 것입니다.

우리 국민과 정부는 인류애에 반하는 반인륜적인 테러행위에 대해서는 명확히 반대하고 있습니다. 그러나 이런 정서가 곧바로 특정 정보기관에게 특권을 부여하고 용인하는 것으로 받아들여져서는 안될 것입니다. 테러사태의

여파로 인해 세계적인 공안정국이 조성되고 있고, 국민의 정부가 추진했던 각종 개혁정책들은 하나 둘씩 힘을 잃어가고 있습니다. 이런 시점에서 테러 대책법이 추진되고 시행된다면 우리는 또하나의 시대역행적인 조치를 용인하고 인정하게 되는 우를 범하게 될 수 있다는 고민을 하게 됩니다.

여러 사회단체와 전문가들의 반대를 무릅쓰고 법안을 무리하게 추진하기 보다는 순리대로 현행 법체계와 조직을 최대한 활용하면서 대안을 모색하고 대책을 추진하여 국민적 동의와 신뢰를 획득하려는 작업이 무엇보다 선행되어야 할 것입니다.

테러방지법(안)에 대한 의견서

김 갑 배 변호사(대한변호사협회)

정부는 테러에 대한 대책으로 테러방지법(안)을 지난 11월 27일 국무회의의 의결을 거쳐 국회에 제출하였는데, 이 법(안)은 5장 27개조와 부칙 2조로서 테러대책기구의 구성, 테러의 예방, 테러사건의 발생에 따른 구조활동, 테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등에 관하여 정하고 있다.

1. 법(안)은 형벌조항으로 제2조 제1호에서 테러에 대하여 개념정의를 하고 그 이하 각 호에서 테러에 해당하는 각 행위를 정하고 있으며, 제17조 제1항에서 위 각 호의 행위에 대하여 관련법률이 이미 정하고 있는 형에 대한 가중처벌을 규정하고 있다. 또 제18조 제1항에서 병원체를 이용한 테러죄, 제19조에서 테러단체의 구성죄, 제21조에서 테러범죄의 미신고죄, 제22조에서 허위신고죄 등에 대하여 규정하고 있는 바, 이 조항들은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 법(안)은 제2조 제1호에서 '테러라 함은 정치적·종교적·이념적·민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 그 각목 규정의 행위로서 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위'라고 정의하고 위 테러의 개념을 전제로 하여 그 각 목의 행위유형을 테러범죄로 규정하고 있으므로 테러에 대한 정의는 이 형벌규정의 체계에서 중심적인 규정인데, 테러의 개념정의를 포괄적이고 불명확하다.

형법상 목적범은 내란목적 살인죄에서 '국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적' 국기·국장모독죄의에서 '대한민국을 모욕할 목적' 직무·사직강요죄에

서 '공무원에 대하여 그 직무상의 행위를 강요 또는 저지하거나 그 직을 사퇴케 할 목적' 무고죄에서 '타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적' 등으로 범죄의 구성요건에서 목적자체가 불법이어서 금지되는 경우에 한정된다.

범죄를 구성하지 않는 이타적 목적자체는 이것을 형벌로 다스리는 것은 헌법상의 사상·양심의 자유에 반하는 것이다. 정치적·종교적·이념적·민족적 목적은 보통 이타적 목적을 내세우는 것이 일반적이라 보여지는데, 비록 행위결과는 범죄이나 그 목적추구가 이타적인 것이라면 그 목적이 범죄를 가중 구성하는데 기여할 수 있는 것은 아니다. 국제적으로 민족적 목적의 테러가 발생하고 있으나, 더 많은 경우는 개인적 불만이나 또는 아무런 목적도 없이 무차별 인명을 살상하는 경우라 할 것인데 이 법(안)에 의하면 이러한 무차별 인명살상행위는 테러가 아니라는 결론에 이르게 된다. 동일한 무차별 인명살상 행위를 놓고 정치적 목적 등이 있으면 형이 가중되는 테러이고 개인적 불만에 의한 것은 테러가 아니라고 보는 것은 불합리한 일이다.

나아가 '정치적·종교적·이념적·민족적 목적'은 포괄적인 개념으로 확정되지 아니하여 자의적인 해석을 가능하게 하므로 형벌의 구성요건이 될 수 없는 것이다. '국가안보 등에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위'라는 개념도 당국의 대응방법이나 언론의 보도태도 등에 의해 그 영향 또한 달라 질 수 있고 자의적 해석이 가능하여 불확정적일 수밖에 없는 것이다.

따라서 테러에 대한 위 정의규정은 형벌법규는 명확히 규정하여야 하며 범죄해당여부를 자의적으로 해석할 수 있는 불명확한 개념을 사용하면 안 된다는 죄형법정주의의 원칙에 반하는 것이다. 또 제2조 제1호가 목은 국가요인, 각계 주요인사 등에 대하여 대통령령에 위임하고 있는 바, 이러한 구성요건의 위임은 죄형법정주의 원칙에 반하고 이들을 일반 국민과 구별하는 것은 형평에도 어긋나는 것이다. 테러행위를 불명확한 개념에 의해 범죄로 규정한 이 법(안)은 위헌의 소지가 있고, 테러행위는 명백한 행위결과에 따라 형법 등 관련법률에 의해 규제하는 것이 타당하다.

둘째, 법(안)은 제18조에서 “사람과 동물을 살상 할 수 있는 병원체 등을 사용하여 테러를 한 자는 사형 무기 또는 5년 이상의 유기징역에 처한다”고 규정하고 있다. 위에서 본 바와 같이 추상적이고 애매한 정의에 기초한 제2조의 각 테러행위에 대하여 정한 형벌이므로 죄형법정주의에 반하고, 또 여기에다가 결과를 살피지 않는 무조건적 지나치게 높은 법정형이라는 것은 ‘범죄행위에 대하여 그 위법성에 상응하는 형벌을 부과하여야지 지나치게 형벌이 무거우면 안 된다’는 적정성의 원칙에 반하는 것이다. 관련 형벌규정의 법정형과 비교하여 보면 야기한 결과에 관계없이 위와 같이 중형에 처하도록 규정한 것은 지나치게 형벌이 무거운 것이다. 다만 병원체를 이용한 사상행위는 현행 형법에는 규정되어 있지 아니한 새로운 유형의 범죄이므로 죄형법정주의 원칙에 맞도록 형법조문에 신설·규정하는 것이 타당하다고 본다.

셋째, 법(안)은 제2조제1호에서 테러행위를 정의한 것을 기초로 제2조 제2호에서 테러단체를 ‘설립여하를 불문하고 지속적으로 테러행위를 행하는 국내외의 결사 또는 집단’이라고 정의하고, 제19조 제1항에서 테러단체 구성·가입죄, 제2항에서 테러단체 가입지원·권유·선동죄에 대하여 규정하고 있다. 제2조 제1호의 테러에 대한 개념정의가 모호하고 불명확하므로 이에 기초한 테러단체 정의 또한 죄형법정주의 원칙에 어긋나는 것이다. 또한 그 규모나 행위결과에 대한 평가에 관계없이 법정형이 지나치게 높아 적정성의 원칙에 반하는 것이다. 테러단체구성죄 등은 형법상의 범죄단체구성죄에서 규제할 수 있고 또 그렇게 하는 것이 타당하다고 본다.

넷째, 법(안)은 제21조에서 테러범죄 미신고죄를 규정하고 있는 바, 위와 같은 불명확한 난해한 개념에 의한 테러범죄를 일반국민이 구별 인식하여 신고하라고 하는 것은 기대할 수도 없을 뿐더러 이러한 의무를 부과하고 처벌한다는 것은 헌법이 보장하고 있는 양심의 자유에 반하는 것이다. 제2조 제1호에 의하면 테러행위의 동기나 결과에 대하여 정치적 목적이나 외교관계 영

향 등 및 미리 방지할 수 있었다는 판단이 필요한 바, 일반 국민이 이를 파악하고 신고하기는 어려울 것이다. 또한 제22조 전단 허위신고는 다른 형벌 규정과의 형평성에 어긋나고 테러예방과는 무관하여 불필요한 규정이며, 후단의 협박행위는 형법 등에 의해 규제가 가능하다. 또 미신고 행위와 허위신고 행위를 함께 규제하는 것은 모순이다.

다섯째, 법(안)은 위 불명확한 정의를 기초로 그 각 행위의 유형 대하여 17조의 규정에 의해 가중 처벌하고 있다. 그러나 관련법률의 법정형에 대하여 따로 가중규정을 두지 않더라도 형법상 경합범가중 규정이 있으므로 그 행위의 결과에 따라 검찰의 구형과 법원의 선고과정에서 반영될 수 있다고 본다. 테러행위는 법정형을 중하게 한다고 하여 일반예방적인 억제효과가 있는 것은 아니다. 자신의 생명의 위협을 무릅쓰고 행하는 테러에 대하여 법정형이 중하다는 것은 별 의미가 없다. 형사정책상으로 테러행위는 처벌보다는 예방·방지대책에 중점을 두는 것이 타당하다.

2. 법(안)은 테러대책기구와 테러의 예방 및 테러에의 대응 등에 관하여 규정하고 있다. 또 부칙에서 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 제7조 제4항 및 통신비밀보호법 제5조 제1항 제7호, 제8조 제1항 등을 개정하고 있다. 이에 대해서는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 테러대책기구를 보면 법(안) 제4조에서 '테러정책'에 대한 중요한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령소속의 '대책회의' 및 '상임위원회'를 두고, 제5조에서 국가정보원에 관계기관의 공무원으로 구성되는 '대테러센터'를 두는데, 그 조직은 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정하고, 제6조에서 테러사건현장에서의 조정·지휘를 위하여 관계기관에 '분야별 테러사건대책본부'를 설치·운영하도록 되어 있다.

테러에 대하여는 국가정보원에 설치된 대테러센터가 '테러징후의 탐지 및 정보' '테러관련 국내외 정보의 수집·작성 및 배포' '대테러활동의 기획·지

도 및 조정' '분야별 테러사건대책본부에 대한 지원' '외국의 정보기관과의 테러관련 정보협력'은 물론 위 대통령 소속의 '대책회의 및 상임위원회에서 심의·의결한 사항'까지 총괄하여 수행하도록 되어 있고 또 대테러센터의 공무원은 사법경찰관리 등의 직무를 행하도록 정하고 있으므로 결국 국가정보원이 테러에 대한 모든 직무 및 수사를 총괄하여 담당하도록 되어 있다. 또 법(안)은 부칙 제2조 제1항에서 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 규정을 개정하여 대테러센터의 장은 법(안)이 규정한 죄에 관하여 수사 등을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 금융정보분석원장에게 위 법 소정의 '특정금융거래정보'의 제공을 요구할 수 있도록 정하고 있다.

국가정보원법 제3조 제1항은 국가정보원의 직무범위를 '국외정보 및 국내 보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포' '국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무' 등에 한정하고 있다. 따라서 국가정보원은 법률상 그 직무만을 수행하는 것이 타당하다. 그런데 테러에 관한 모든 권한을 행사하도록 되어 있는 대테러센터를 국가정보원에 설치·운영하고, 테러사건의 수사 등을 위하여 필요하다 하여 특정금융거래정보요구권을 부여하는 것은 아무런 통제장치 없이 국가정보원에 권한이 과도하게 집중하도록 허용하는 것이다. 이러한 권력집중은 견제와 균형의 원칙을 일탈하는 것이다. 테러범죄도 이미 관련법률에 규정되어 있는 형사범임에는 틀림이 없다. 정보기관이 형사범에 대하여 수사를 해야 할 아무런 합리적인 이유도 없다. 경찰청 소속의 경찰특공대가 대테러 활동을 하고 있으므로 테러에 대한 대책은 범죄에 대한 적법한 수사권이 있고 축적된 전문성이 있는 검찰과 경찰을 중심으로 형벌보다는 예방과 신속한 대응을 주된 목적으로 그 대책을 수립하는 것이 실효성이 있고 원칙적인 일이다.

둘째, 법(안) 제15조는 대통령은 대책회의 또는 상임위원회의 건의에 따라 시설보호 및 경비에 필요한 군 병력 또는 향토예비군을 지원할 수 있고, 지

원된 군 병력 등은 시설의 보호 및 경비에 필요한 범위 안에서 불심검문·보호조치·위험발생방지 또는 범죄의 예방과 제지를 위한 조치를 할 수 있으며, 위 불심검문·보호조치·위험발생방지구치 및 범죄의 예방과 제지를 위한 조치에 관하여는 경찰관직무집행법 제3조 내지 제6조, 제10조 및 제10조의2 내지 제10조의 4의 규정을 준용한다고 규정하고 있다.

법(안)에 의하면 지원된 군 병력 또는 향토예비군은 불심검문 등은 물론 무기·경찰장구 등 경찰장비의 사용, 수갑 등 경찰장구의 사용, 분사기 등의 사용, 범인의 체포·도주의 방지 등을 위한 무기의 사용이 허용된다. 경찰의 교육·훈련도 받지 아니한 군 병력에게 불심검문 등을 허용하는 것은 인권을 침해할 소지가 있고 국민에게 불안감을 조성할 것이다. 불심검문에는 적법절차가 있고, 또한 그 요건으로 불심검문의 정황과 대상에 대한 판단이 필요하고, 불심검문의 방법에 있어서도 정지의 수단과 방법, 질문의 범위, 흥기소지 검사의 방법, 임의동행의 사유 및 요건 등이 있어 각 그 허용한계를 일탈하면 기본권을 침해하는 것인 바, 절차를 일탈한 불심검문으로 인하여 기본권 침해의 논란이 있는 터에 군 병력 등에게 불심검문에다가 무기사용까지 허용하게 되면 인권침해의 우려가 있고 국민들은 공포심을 느낄 것이다. 비상계엄이 아닌 상황에서 테러에 지원된 군 병력 등에게 경찰의 직무를 허용하는 것은 적법절차의 원칙 등 국민의 기본권을 침해하여 위헌의 소지가 있다,

셋째, 법(안) 제11조는 외국인의 소재지·국내체류동향 등 확인, 수사기관의 출국요청 등에 관하여 규정하고 있고, 법(안)은 부칙 제2조 제3항으로 통신비밀보호법 규정을 개정하여 법(안) 규정의 범죄에 대하여 통신제한조치허가 및 긴급처분 범죄에 포함시키고, 외국인에 대하여는 긴급처분기한을 국민과 달리 7일로 연장하여 규정하고 있다. 통신비밀보호법상의 감청행위는 허용기간이 길고 또 기간연장이 가능한 데, 그 적법절차조차 지키지 아니하여 기본권 침해의 논란이 있으나 그에 대한 통제가 어려운 상태이므로 그 허용대상과 절차를 엄격히 하여야 할 것이다. 특히 법령에 의하여 적법하게 입국·체류 중인 외국인에 대하여 차별적인 특별관리를 하거나 비례의 원

칙에 위반하는 통신상의 긴급처분을 허용하고 수사기관의 판단에 의해 '테러 우려' 라는 불명확한 사유로 출국 조치토록 한다는 것은 부당하다. 범죄에 대하여는 국민과 외국인을 차별하여 규정할 이유가 없고 관계 법령에 따라 규율하면 되는 것이지 차별적인 규정을 두어서는 아니 된다. 그런데 법(안)은 외국인을 국민과 다르게 차별 대우를 하고 있어 외국인의 인권침해우려가 있는 것이다.

3. 결론적으로 테러방지법(안)의 형벌규정은 죄형법정주의 원칙에 어긋나며 기본권을 침해하는 위헌적인 요소가 있고 형사정책상으로도 맞지 않는 일이다. 정보기관인 국가정보원에 대테러센터를 두고 테러임무를 총괄하여 수사토록 하는 것은 제도적으로 맞지 않고 과도한 권한 집중이어서 견제와 균형이라는 권력배분의 원칙에도 어긋난다. 군 병력 등에 경찰의 직무를 수행케 하는 것은 위헌의 소지가 있고, 적법하게 체류 중인 외국인을 차별대우하는 것은 부당하다.

테러방지법, 무엇이 문제인가?

최 병 모 변호사(천주교인권위원회 위원)

1. 들어가는 말

지난 11월 12일 국가정보원이 발의한 테러방지법안은 여론의 반대가 극심하자 두 번에 걸쳐 수정되었으나, 수정된 정부안 역시 자유민주국가에서는 도저히 용납될 수 없는 내용으로 가득 차 있다. 이 법안의 가장 큰 첫 번째의 문제는 국정원이 대테러센터를 비밀조직으로 운영하면서, 위 대테러센터를 통해 테러사건에 대한 수사권을 독점적으로 행사하겠다는 것이다. 두 번째의 문제는 테러 및 테러단체의 개념이 너무 불명확하여 일반적인 집회나 시위, 점거 등의 행위가 테러로 간주될 수 있다는 것이다. 세 번째의 문제는 이 법안에 의하면 국가대테러대책회의, 동상임위원회, 대테러센터, 분야별테러사건대책본부, 국외사건테러대책본부 등 수많은 기구가 국가정보원의 주도 아래 결성, 운영될 것이고, 국정원은 국내외의 정보를 모두 독점하고 있으므로 결국 국정원이 이러한 모든 기구를 장악하여 막강한 권력을 행사함으로써 인권을 침해하고 국정의 합리적 운영을 저해할 것이라는 점이다. 반면에 이와 같은 방대한 조직과 기구의 신설 및 운영을 위해서는 막대한 국고를 낭비하게 될 것이다. 네 번째의 문제는 계엄선포 없는 군병력의 출동과 불심검문, 외국인에 대한 차별대우, 불고지죄, 통신제한조치의 확대 등 인권침해를 초래할 규정이 너무나 많다는 것이다.

2. 테러행위, 테러단체의 개념(제2조)

국정원은 테러행위의 개념에서 사회적목적을 삭제하고 정치적, 종교적 목적 등만을 남겼으니 시민사회단체의 집회나 시위 등은 문제될 것이 없다고

하나, 도대체 정치적목적과 사회적 목적은 서로 구별되는 것이 아니다. 정치적목적 없는 집회나 시위란 생각하기 어렵다.

3. 대테러센터의 수사권(제5조, 제16조)

법안에 의하면 국정원이 대테러센터를 비공개, 비밀조직으로 운영하면서 테러사건에 대해 독점적인 수사권을 갖겠다는 것이다. 범죄수사란 본래 인권침해의 위험이 있는 것이어서 그 자체가 가장 엄격하게 법적 규제를 받는 공개된 형사소송절차의 한 부분이다. 따라서 자유민주주의 국가라면 수사는 공개된 공식적 조직인 경찰과 검찰의 몫이다. 그러나 국정원은 대외정보 및 대내보안정보의 수집을 목적으로 하는 소위 비밀첩보기관일 뿐이다. 첩보기관이란 속성상 비밀리에 도청, 미행, 감시, 위협, 심지어는 불법감금이나 고문과 같은 극단적인 불법행위마저도 서슴지 않는다. 이러한 비밀첩보기관이 수사를 담당하도록 한다면 과연 무엇이 테러인가 하는 것부터 국정원이 입맛대로 판단할 것이다. 과거 국정원의 전신인 중앙정보부나 안기부가 공안사건 수사에서 사건을 조작하고 고문행위까지 저지른 경우가 허다했는데, 그것은 비밀정보기관이 수사를 담당한 당연한 결과이다. 최근에 문제된 수지 김 사건도 그와 같은 하나의 표본일 뿐이다.

국정원은 “테러범 처벌시에는 행위의 결과가 국가안보, 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기할 때로 한정”하고 있으므로 인권침해의 소지가 없다고 주장할지 모르나, 이러한 요건은 너무 불명확하여 규제대상을 제한하는 효과를 가져올 수 없다. 참고로 정부는 국가보안법에 대한 헌법재판소의 한정합헌결정 이후 “국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서” 이적행위 등을 한 때에 처벌하는 것으로 위법을 개정하였으나, 개정 전후에 걸쳐 그 적용에 아무런 변화가 없다.

4. 테러대책기구의 신설 및 국정원의 장악(제4조 내지 제8조)

법안에 의하면, 국가대테러대책위원회, 동상임위원회, 대테러센터, 분야별테러사건대책본부, 국외테러사건대책본부, 지역 및 공항, 항만별 대테러대책협의회 등을 조직 운영하게 되어 있는 바, 이와 같은 기구의 수는 적어도 30여 개에 달할 것으로 추정된다. 이러한 기구들은 결국 정보와 수사권을 독점한 국정원의 주도아래 설치, 운영될 것이고, 국정원의 권한은 막강해질 것이다. 또한 이러한 기구의 설치 운영은 막대한 국고지출을 초래할 것이다. 그러나 오히려 대테러대책에 대한 통일적이고 일관성 있는 정책수립과 지휘체통의 확립에는 장애가 될 것이 분명하다.

5. 계엄선포 없는 군병력 출동, 외국인에 대한 차별대우, 불고지죄(제11조, 제15조,

제21조, 부칙 제2조)

계엄선포 없이 대책회의 또는 상임위원회가 필요하다고 판단하여 건의하는 것만으로 군병력을 출동시켜 불심검문, 보호조치 기타 경찰의 직무를 행하게 하는 것은 헌법에 위반된다. 그밖에 외국인에 대한 감시, 출국조치, 통신제한 조치 등의 확대 역시 인권침해의 소지가 크다.

6. 합리적인 테러방지대책

그러면 테러방지법이 없으면 테러를 예방하거나 진압할 수 없는가. 결코 그렇지 않다. 현재 우리나라의 경찰은 모든 범죄에 대해서 예방, 진압 및 수사할 권한이 있고, 테러방지를 위한 특수부대까지 운영하고 있다. 따라서 앞으로는 경찰의 관할아래 지휘명령체통을 통일하고, 특수부대의 기량을 높이며, 국정원은 대외정보를 충실히 제공하는 것이 가장 합리적이고 타당한 대테러대책이 될 것이다.

7. 결 어

지난 9월 11일 미국 무역센터 테러사건 이후 현재는 전 세계적으로 미국 주도하의 공안정국이 형성된 상황이다. 국정원은 이 시기를 틈타 테러방지법을 제정함으로써 과거 전가의 보도처럼 휘둘러 온 국가보안법 외에 또 하나의 칼을 얻으려 하는 것이다.

그러나 결코 이와 같은 기도가 용납되어서는 안 된다. 지금이라도 국정원은 테러방지법안을 철회하고 정보기관 본래의 모습으로 돌아가야 한다.

정부의 테러방지법안에 대한 의견서

이 계 수 교수(울산대 법학부)

저는 울산대 법학부에서 행정법을 가르치고 있습니다. 또한 민주주의법학연구회의 회원이기도 합니다. 국가인권위원회가 밝혔듯이 테러방지법(안)은 헌법상 보장된 국민의 기본권과 관련하여 중요하게 다루어야 할 안건입니다. 국가인권위원회법 제19조 1항에 의거 국민과 관계부처의 의견을 듣는 공청회 자리가 마련된 것을 기쁘게 생각합니다. 공청회를 통해 9. 11 테러가 우리에게 던져주는 교훈과 테러방지를 위한 이성적인 대응책을 함께 생각해 볼 기회를 갖게 되기를 희망합니다.

I. 그간의 입법과정에 대한 평가

1. 입법예고기간을 왜 10일로 제한했는가?

9.11 테러사건이 발생하자 우리 정부도 서둘러 테러방지대책을 수립하기로 방침을 정한다. 내년에 월드컵도 있고 해서 테러대책의 수립은 정부의 중요한 관심사였던 것 같다. 정부 내 논의의 결과물이 11월 6일 국무총리실에서 발표한 테러방지종합대책이었다. 이어 11월 12일 국가정보원(이하 국정원이라 함)은 테러방지법안(제1안)을 입법예고 하는데, 국정원은 이때 입법예고기간을 10일로 정하였다.

그런데 입법예고기간을 이렇게 짧게 할만한 이유가 있었는지는 의문이다. 행정절차법 제41조 1항은 “국민의 권리·의무 또는 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 당해 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다.”고 규정하고 제43조는 “입법예고기간

은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 한다.”고 정하고 있다. 어떤 특별한 사정 때문에 입법예고를 10일로 단축했는가 하는 점은 국가정보원이 입증해야 한다. 단지 2002년 5월말에 월드컵이 한국에서 개최된다는 사실주장만으로는 “특별한 사정”을 정당화하기 어렵다.

2. 입법예고기간 중 아무런 사전고지 없이 최초의 법안을 새로운 법안으로 대체한 것은 적법한가?

국정원은 10일간의 입법예고기간이 끝나는 11월 21일에 임박하여¹⁾ 국정원 홈페이지에 예고되어 있던 최초의 법안(제1안)을 아무런 공지사항 없이 새로운 법안(제2안)으로 대체하였다. 아무런 경과 설명 없이 국정원이 기존법안을 새로운 법안으로 바꾼 것은 납득하기 어렵다. 입법예고기간 중에 아무런 공지사항 없이 입법안을 바꾼 전례가 있는지 묻고 싶다. 국정원측은 “입법예고기간 중엔 얼마든지 법안내용을 손질할 수 있다”는 입장이다. 그 점은 옳다. 그러나 입법예고를 한 이상 법안내용의 손질은 법이 정한 절차, 혹은 범정신에 부합하는 절차에 따라 이루어져야 한다. 입법예고는 말 그대로 예고이며, 국민의 권리·의무와 관련된 법령의 제정 혹은 개정 등과 관련하여 국민(혹은 관련부처)의 의견을 묻는 절차이다. 예고기간 후 국민들의 비판의견을 듣고 이렇게 수정했다고 밝히거나 아니면 입법예고기간 중 법안을 바꾸고 싶다면 그 뜻을 분명하게 공지하고 법안을 수정하고 다시 입법예고기간을 기산해야 한다. 만약 이런 절차가 지켜지지 않는다면 행정절차법은 무용지물이 될 것이다. 입법예고절차상의 흠으로 인해 입법전체가 무효로 될 것인가 하는 점은 논란이 될 것이다. 현재의 판례와 학설에 비추어 평가해보면 일단 그렇게까지 될 것 같지는 않지만, 어쨌건 그러한 절차상의 하자는 당해 법률의 정당성을 의심하게 만든다.

3. 국정원이 테러방지법안을 기안(입안)한 것은 헌법에 반하는 것이 아닌가?

1) 국정원은 11월 19일밤에 제1안을 제2안으로 대체했다고 주장.

국정원이 테러방지법안을 기안하고 테러방지법 제정의 주도자가 된 것을 두고 시민단체에서는 “고양이에게 생선을 맡긴 꼴”이라는 비판이 많았다. 그래서 그간의 입법과정을 지켜보면서 어떻게 해서 국정원이 테러방지법 제정의 주무부서가 되었으며, 되어야 했는가 하는 의문이 떠올랐다.

국정원은 자신들이 테러방지법의 기안자가 된 것은 국무총리실이 대테러 업무를 오래 담당해 온 자신들에게 법안 마련을 맡겼기 때문이라는 해명하고 있다. 국무총리실의 누가 그런 업무지시를 했는지 밝혀주길 바란다. 과연 이런 경우에 - 즉 이번처럼 정부 내에서도 법률안 기안주체를 둘러싸고 논란이 있는 경우에 국무총리실에서 그냥 어느 부처에게 법률안을 만들라고 업무 지시만 하면 모든 문제가 해결되는 것인지는 의문이다.

주지하듯이 현행 헌법에 따르면 정부에게도 법률안 제출권이 있다. 대통령제 헌법 하에서는 이례적인 것으로 의회의 입법권을 대단히 제한할 수 있는 제도임에 틀림없다. 의회를 두고 통법부라 하는 말이 나오는 것도 대부분의 법률을 정부가 사실상 입안하기 때문이다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 정부의 법률안제출권이 헌법에 적합하게 운영될 수 있도록 최대한 노력해야 한다. 법률은 행정에 대해 권한을 부여하는 수권(授權)기능+행정을 통제하는 기능을 가진다. 법률의 이 두 가지 기능이 제대로 발휘되자면 법률안제출절차에도 헌법적 통제가 필요하다는 얘기이다. 다시 말해 국가정보원 같은 국가기구가 법률안을 독자적으로 기안하고 이를 입법예고까지 하는 이제까지의 관행이 과연 헌법에 적합한 것인가 하는 문제제기가 필요하다.

이와 관련하여 나는 다음과 같은 원칙을 제시해보고자 한다. (1) 법률안 起案權은 원칙적으로, 部令制定權이 있는 각부 장관에게만 있다. 각부 장관은 법률을 집행해야 하는 집행관청이다. 국정원은 일종의 참모기능을 담당하는 국가기구로 보아야 하며, 독자적인 부령제정권이 없는 만큼 법률안 기안권도 없다고 해석해야 한다. (2) 각부 장관 외의 기관의 경우 금융감독위원회와 같은 독립행정위원회 등을 제외하고는 일단 법률안 기안권이 없다고 해석해야 한다. (3) 소관부처가 명확하지 않은 사안에 대해서는 국무조정실의 검토와 국무회의 심의를 거쳐 소관부처를 지정하고 그 부처에서 법률안을 기안하도

록 한다.

소결 : 국가정보원이 법률안을 독자적으로 기안하고 이를 입법예고 하여 법무부, 국방부 등 타 부처와 업무배분을 둘러싸고 갈등은 빚은 것도 잘못이지만, 순수 정보기관이어야 할 국가정보원이 자신들의 수사권한을 확대할 법률을 스스로 기안하고 입법예고한 것은 국민의 기본권보장이라는 측면에서도 아주 문제가 많다.

II. 월드컵 때문에 테러방지법을 시급히 제정해야 한다는 주장은 설득력이 없다.

1. 일본의 입법동향

2002년 월드컵은 한국과 일본이 공동으로 개최하므로 일본의 입법동향을 참고할 필요가 있다. 월드컵 때문에 테러방지법이 필요하다면 일본이라고 해서 다를 것이 없지 않는가? 국정원이 테러방지법의 입법예고시 함께 인터넷에 게시한 자료²⁾에 따르면 일본에서도 테러대책이 강구되고 있는 것은 사실이다. 그러나 이 자료와 관련 보도를 종합해보면 일본에서도 우리와 같은 형태의 테러방지법이 만들어지고 있다는 얘기는 없다.

즉 일본 정부는 테러자금 제공 방지조약, 폭탄테러 방지조약 등 두 개의 유엔 테러대책조약을 비준하기 위해 국내 관련법을 정비하여 이들 법률개정안들을 내년 정기국회에 제출키로 했다는 보도가 있고³⁾, 국정원의 자료에는 10월 8일 고이즈미 총리가 긴급 기자회견을 갖고 총리를 본부장으로 하는 「긴급테러 대책본부」 설치를 발표하는 등 몇 가지 대책을 내놓았다는 부분이 있다. 그 중에는 우리가 우려하는 자위대의 파병을 내용으로 하는 「테러대책 긴급조치법」도 포함되어 있으나 국정원에게 수사권을 부여하는 식의 법률은 제정되고 있지 않다. 군대가 출동하여 경찰권을 행사한다는 내용도

2) 국가정보원, 뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화동향, 2001. 11.

3) 중앙일보, 2001. 9. 29일자, 9쪽.

없다. 자위대의 경비대상에 미군시설 외에 원자력발전소와 댐 등을 추가하는 자위대법 개정방안을 내년 1월에 소집되는 정기국회에서 다루기로 했다는 보도는 있지만 자위대의 활동범위를 확대하려는 시도에 대해서는 반대가 심한 것으로 알고 있다. 시민사회는 물론 경찰청의 반대도 강력하다는 보도이다.

2. 유엔안보리 결의 제1373호와 APEC 결의문

사실 일본정부의 대응은 9. 28일 유엔안보리 결의 1373호가 요구하고 있는 수준 정도를 유지하고 있다고 할 수 있다. 안보리 결의 1373호는 유엔 회원국들에게 △테러자금 조달 억제에 관한 국제협약에 조속히 가입할 것과 △각국의 이행을 모니터하기 위해 설치한 안보리 위원회에 결의안 채택 후 90일 이내에 각국의 이행조치를 보고할 것 등을 그 내용으로 한다.

김대중 대통령도 상하이 APEC 정상회의(10. 18~10. 22.) 기조연설에서 반테러대책으로 안보리결의 1373호 수준의 대응을 주장하였다. 즉 “자금·무기·군수물자의 지원차단, 항공 안전의 강화, 식량·에너지 등 주요 산업 보호의 강화”를 촉구한 것이다. 그리고 APEC의 반테러선언도 같은 취지의 대책들을 담고 있다.

그래서 김대중 대통령이 “월드컵을 앞두고 있으니 테러대책을 세우라”고 내각에 지시했을 때에는 이 정도 수준을 생각했을 것인데 현재와 같은 테러방지법안이 만들어지게 된 연유는 무엇인지 묻고 싶다. 일본과 달리 한국에서는 보다 강도 높은 테러방지법이 시행되어야 할 필요성이 있는가? 유엔안보리 결의가 요구한 수준을 훨씬 능가하는 강력한 테러방지법안이 졸속 추진된 이유는 무엇인가? 이 부분을 정부는 국민 앞에 소상히 밝혀야 할 것이다.

Ⅲ. 세계적 공안정국에 적당히 편승하려는 태도는 위험하다.

1. 지금은 세계적 공안정국의 시대

국정원은 “전통적인 시스템과 대처방식으로는 뉴테러리즘에 대응하기 어렵다는 인식을 국제사회가 공유하고 있다”는 식의 논리를 펴면서 테러방지법 제정을 정당화하고 있다.

9.11 이후 각국의 반응은 “기존의 테러방지시스템으로는 안 된다”는 말로 요약된다. 미국을 위시하여 독일, 영국, 프랑스 등 여러 나라에서 강력한 반테러법안들이 정부와 보수정당에 의해 제출되고 있으며 스페인과 인도, 말레이시아, 중국 등지에서는 테러방지라는 명분아래 국내의 정적집단들을 제거하려는 시도가 진행되고 있다. 그래서 혹자는 이른바 ‘세계적 공안정국’이 형성되고 있다고 평한다.

2. 그러나 반테러법은 9. 11 테러 이전부터 준비되어 왔다.

우리정부는 물론 다른 나라 정부도 9. 11 이후 반테러법안들을 내놓으면서 기존의 테러방지시스템으로는 안 된다는 논리를 펴고 있지만 이는 사실과 다르다. 미국과 독일 등지에서의 반테러법 입법동향을 조사해보면 이들 법률들이 이미 9. 11 테러이전부터 차근차근 준비되고 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 9.11 테러는 국민들의 대단한 저항을 불러 일으켰을 이들 반테러법안들이 쉽게 기획되고 성립될 수 있는 계기를 준 것에 불과하다.

일례로 유럽 각국의 내무장관들은 2001년 7월 제노바에서의 ‘반세계화’ 시위를 빌미로 이미 유럽경찰권을 확대하고 유럽연합 권역 내의 시민들을 감시하고 도청할 방안을 합의한 바 있다. 그리고 금년 12월 13~15일 사이에 유럽연합의 정상들이 벨기에의 래켄(Laeken)에 모여 유럽경찰의 권한확대에 대해 계속해서 논의할 예정이라고 한다.

미국에서도 상황은 마찬가지라고 한다. 일례로 ‘연방양형기준’을 변경하여 ‘테러범죄’에 대한 형량을 높이려는 시도가 이미 9. 11 테러이전부터 있었지만 9. 11 테러를 계기로 그 논의들이 급격히 확산되고 관철되는 양상이다.

3. 우리 정부는 테러방지법을 그나마 한시법의 형태가 아니라 통상 법률의 형태로 추진하고 있다.

이러한 상황에 대해 우리는 전세계 시민인권운동단체와 함께 우려를 금치 못한다. 두 번의 세계대전의 경험을 통해, 그리고 이후 오랫동안 지속된 인권 운동을 통해 확인하고 확보한 인권과 자유가 위협받고 있다. 자유주의적 법치국가의 위기가 전세계에 몰아닥치고 있다. 각국에서 강화되고 있는 테러방지법은 각국 정부가 찾아내려고 하는 숨어있는 테러분자들만을 대상으로 하는 것이 아니다. 그것은 결국 전국민을 감시하고 통제할 감시국가, 경찰국가를 강화시키게 될 것이다.

그래서 각국의 시민인권운동단체들은 현재 펼쳐지고 있는 공안정국사태에 대해 예의 주시하고 있으며 정부와 보수정당이 내놓고 있는 반테러법의 위험성을 경고하고 있다.

시민사회의 우려와 법치국가에 대한 영향을 고려하여 이들 나라에서는 반테러법들이 한시법의 형태로 추진되고 있다. 미국의 패트리엇법(정식명칭은 *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*. 머리 글자를 따 USA PATRIOT ACT라 부름)은 그 적용기간이 2004년까지인 한시법이다. 독일의 반테러방지법안들도 대개 그 적용기간을 5년으로 한정하고 있다. 그런데 현행 테러방지법안은 그 적용기간에 대한 아무런 제한이 없다. 정부가 법률 하나를 얼렁뚱땅 만들기는 쉬워도, 인권을 침해받는 국민들이 그 법률을 폐지하기는 너무 어려운 것이 우리 현실이다. 그래서 많은 국민들은 테러방지법이 혹여 국가보안법과 같이 되지 않을까 우려하고 있다.

IV. 기존의 법체계로도 충분히 테러를 방지할 수 있다.

1. 우리는 이미 다른 나라들이 모방하고 싶은 정도의 반테러법제와 시스템을 보유하고 있다.

그러면 과연 이런 형태의 입법이 없다고 해서 테러사태를 방지할 수 없을

까? 그렇지 않다. 다 아는 사실이지만 한국의 경찰력, 특히 정보경찰력은 대단한 수준에 올라와 있다. 그리고 우리에게만 군대와 다름없는 '전투경찰대'가 있다. 이러한 조직은 세계적으로 보아도 유례가 없는 것이다. 경찰조직내에 정보조직이 비정상적으로 비대하다보니 상대적으로 '민생치안'에 투입될 경찰력은 늘 부족할 수밖에 없다는 얘기도 듣는다. 이미 기존의 범시스템하에서도 일상적인 불심검문, 전화 및 기타 통신매체에 대한 감청,4) 광범위한 정보수집이 이루어지고 있다. 현행 경찰관직무집행법상의 불심검문은 모든 국민을 잠재적인 범죄자로 상정하고 일상적으로 이루어지고 있다. 또한 외국 정보 및 수사기관과의 정보교류를 통해 사실상 테러방지를 위한 사전예방시스템이 촘촘하게 구축되어 있다. 최근 서구 각국에서 추진하고 있는 반테러 법안들은 이미 한국에서는 시행되고 있는 위와 같은 대책들을 도입하려는 것임을 상기할 필요가 있다.

여기에서 경찰내부에 대테러특수부대들이 조직되어 있는 등 충분한 방어시스템이 구축되어 있다고 하겠다.5) 이러한 사실은 경찰 스스로도 인정하고 있다. 한편 현행법 하에서도 국가정보원은 광범위한 테러정보수집활동을 이미 시행하고 있다.

월드컵 대회와 관련해서는 1997년 1월자로 이미 '2002년월드컵축구대회지원법'이 만들어져 있다. 이 법 제23조는 "국가는 월드컵대회의 시설보안과 선수·임원·보도진·관람자 등 개인의 안전을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다(1항). 국가는 제1항의 시설보안과 개인의 안전에 관한 제반사항을 지원

4) 최근 한국형사정책연구원에서 펴낸 『도청·감청 및 비밀녹음의 제한과 증거사용』이라는 연구보의 도청 및 감청이 얼마나 심각한 수준에 있는가를 잘 말해주고 있다. 이 보고서에 따르면 현규정한 감청대상 범죄가 150여 가지나 되어 웬만한 범죄수사에 감청이 가능하고, 감청허용기간에서 6개월(국가안보 사안)로 길어 인권침해 소지가 크다는 것이다. 특히 감청허용기간은 일본 선진국에 비해 너무 긴데다 연장마저 가능해 사실상 무한정 감청할 수 있는 길이 트여있다는 트, 제336호, 2001. 10월 19일자 참고.

5) 물론 경찰특공대와 같은 조직이 장비와 시설 면에서 부족하여 임무수행에서 어려움이 있다면 및 장비지원을 법의 테두리 내에서 해야 할 것이다. 경찰특공대는 1983년 10월 5일 대통령 훈령 활동 지침에 따라 발대하였다. 이 조직의 출범은 올림픽과 밀접한 관계가 있다. 1972년 판리사건 진압실패 이후 올림픽 개최국마다 대테러능력의 신장이 쟁점화 되고 있던 시점에서 1가 서울로 확정되자 한국에서도 대테러부대의 창설 필요성이 증대했다. 이러한 배경에서 탄생에서 대내외적으로 인정을 받는 조직으로 성장했다. 1994년에 소속 기관을 경찰청에서 서울지경찰특공대는 형식상 지휘계통에서 보면 서울지방경찰청 산하 집단이지만 실제 운용에서는 청보원 대테러과, 경찰청 경비과의 지도를 받고 있다. 그 점에서 외국의 국가대테러부대에 비하란스럽다는 지적도 받고 있다. 이러한 지적이 실제로 타당하다면 이 조직의 지휘체계를 명확 국가정보원이 나서서 대테러조직을 일괄지휘해야 할 필요성은 없다고 하겠다.

하기 위하여 관계행정기관 등으로 구성되는 안전대책기구를 설치·운영할 수 있다(2항).”고 규정하고 있다.

2. 테러방지법안과 비례의 원칙

그래서 기존의 ‘시스템과 대처방식’으로도 이른바 ‘뉴테러리즘’에 얼마든지 대처할 수 있다고 한다면 현재의 테러방지법안은 비례의 원칙의 한 내용인 필요성의 원칙에 반하는 입법안이 된다.

국가행위를 통제하는 중요한 법원칙(=헌법상의 원칙)인 필요성의 원칙에 따르면 국가는 그 목적달성을 위하여 선택 가능한 여러 수단 중에서도 관계자에게 가장 적은 부담을 주는 수단을 선택하여야 한다. 필요성의 원칙은 최소침해의 원칙이라고도 한다.

테러행위를 예방하고 처벌할 법률이 필요하다면 먼저 기존의 각종 경찰법제와 형법(특별형법 포함)으로 대처할 수 없는 부분을 정확히 논의하는 것이 순서일 터인데, 그 부분에 대한 제대로 된 논의도 없이 테러방지법을 제정하는 것은 잘못이라는 얘기이다. 또한 이미 검토한 것처럼 이미 기존의 법 및 조치들만으로 국민의 기본권은 상당히 제약되고 있는데 여기서 더 나아가 국정원에게 테러범죄 수사권을 주는 이와 같은 법률이 통과된다면 국민의 기본권은 필요이상으로 제약될 것이다.

3. 테러방지법의 제정필요성에 대한 입증책임은 정부에게 있다.

그래도 굳이 테러방지법을 제정해야 한다면 그 제정필요성에 대해 정부는 충분히 설명해야 할 의무가 있다. 우리 국민 대다수는 9. 11 테러가 어떻게 해서 발생하게 되었는지 아직까지 제대로 알지 못한다. 미국 정부(정보기관)의 통제하에 보도되고 있는 정보와 자료만으로 우리는 9. 11 테러와 9. 11 이후의 상황을 판단해야 할 실정에 놓여 있다. 정부가 처한 상황도 비슷하리라고 본다. 그러나 그러한 불확실한 정보와 자료에 입각한 입법논의는 매우 위험하다. 즉 fact가 정확하게 파악되지 않은 상태에서의 입법논의는 위험하다

는 얘기이다.

정부는 모든 것을 9. 11 테러라는 전대미문의 사건을 기준으로 평가하고 그것에 입각해 기존 법안의 한계를 '지적하는' 잘못을 저지르고 있다. 사실 그러한 잣대에 비추어서 사태를 평가하고 법률을 제정한다면 국민의 자유는 더 이상 설자리가 없다.

먼저 9. 11 테러와 그와 관련된 상황에 대한 정확한 자료와 평가를 내놓고, 그것에 입각해 현행의 법제를 분석하고 앞으로 닥쳐올 수 있는 '위험' 상황을 진단해야 한다.

월드컵을 앞두고 시간이 없는데 문제가 생기면 테러방지법에 반대하는 시민인권운동세력이 책임질거나 하는 식으로 국민들을 몰아 부쳐서는 안 된다. 정부가 입안한 테러방지법이 실제로 테러를 방지하고 위험을 감소시키며 국민들에게 보다 안전한 생활을 가져다 줄 것인가 아니면 테러방지라는 명분 아래 국민의 자유를 한층 더 제한하게 될 것인가? 이러한 질문에 대한 답변의 무는 정부에게 있다. 다시 말해 안전을 강화한다는 이유로 자유를 제한하고자 하는 자들에게 이 질문에 대한 답변의무, 입증책임이 있다는 얘기이다.

V. 테러방지법으로 인해 새롭게 냉전적 사고가 조장될 위험을 경계한다.

1. 테러와 북한을 연계 짓는 냉전적 사고에서 벗어나야 한다.

우리 국민들 중 상당수는 '테러하면 북한'이라는 냉전적 태도를 여전히 가지고 있을 것으로 추정된다. 최근 미국무부 고위관리는 북한이 생화학무기를 보유하고 있을 것이라는 식의 발언을 한 바 있고, 이것이 언론에 여과없이 보도되기도 했는데 이런 상황이 그와 같은 사고를 더욱 조장하는 것이 아닐까 한다. 테러와 북한을 '자동적으로' 연계 짓는 냉전적 사고에서 벗어나는 것이 햇볕정책이었다면 테러방지법은 햇볕정책의 위기를 의미할 수도 있

음을 우리 정부는 직시할 필요가 있다.

한편 야당에서는 테러방지법상의 테러개념을 '북한과 국제테러'로 한정하는 수정안을 제시하고 있는데, 이는 테러=북한이라는 고정관념을 조장할 수 있는 위험한 발상이다. 만약 그러한 수정안이 통과된다면 테러방지법은 결국 제2의 국가보안법이 아니냐 하는 반론이 제기될 것으로 본다.

2. 분쟁의 평화적 해결을 위한 노력이 가장 확실한 테러방지대책이다.

뉴욕테러가 전세계인에게 던지고 있는 교훈을 찬찬히 새겨볼 틈도 없이 각국 정부는 '눈에는 눈' 식의 대응으로 일관하고 있다. 외국인 및 정치적 소수그룹에 대한 감시와 탄압은 강화되고 있다. 그러나 감시와 억압이 궁극적인 분쟁해결 수단이 될 수 없음을 우리는 북아일랜드와 이스라엘의 경험을 통해서 배웠다. 북아일랜드 문제를 결국 대화와 타협을 통해 해결하여 테러를 종식시킨 영국과 달리 최근 강경책으로 치달았던 이스라엘에서는 연일 '테러'가 발생하고 있다.

정녕 북한으로부터 오는 테러에 대한 두려움이 있다면 문제의 본질을 해결하려는 자세로 달려들어야 한다. 미국에 의해 주도되고 있는 세계적 공안 정국으로 인한 '피해'를 남북한이 받지 않으려면 어떻게 해야 하는가 하는 고민이 필요하다. 북한을 여전히 '테러지원국'으로 분류하고 있는 미국의 강경파들의 입김으로 인해 현정부의 햇볕정책이 흔들리거나 좌절되는 일이 일어나지 않도록 현정부의 대북정책에 대한 국민적 지지가 필요한 때이다.

VI. 문제조항에 대한 조문별 분석

제1조(목적)

"이 법은 ……테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써"라고 하여 이 법이 테러와 관련한 범죄수사의 특별법임을 명시

하고 있다.

제2조(정의)

1. 법안이 그 사이 두 번이나 바뀌면서 테러개념이 다소 보완되었지만 그 개념이 여전히 모호하다는 게 문제다. 행위의 결과가 “국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하(게)” 되면 테러가 된다고 하고 있지만 아무런 다른 추가적 기준 없이 그냥 “국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나……” 하는 식으로 개념정의를 한 것은 이른바 테러대책기구들의 재량을 확대하는 결과를 빚을 것이다.

두 번에 걸친 법안수정에서도 테러개념은 거의 그대로 유지되고 있는데 이 말은 테러개념을 정확히 정의하기 어렵다는 얘기다. 입법단계에서도 테러개념을 정확히 정의하기 어려운데 일단 법이 만들어지면 테러냐 아니냐 하는 부분에 관련된 수사기관의 재량이 얼마나 확대될지는 가히 짐작할 수 있다. 이렇게 테러개념을 넓게, 그리고 모호하게 해 놓으면 국민들의 정치적 저항 중 상당부분이 테러로 분류될 수 있다.

2. “정치적·종교적·이념적·민족적·사회적 목적을 가진 개인이나 집단”이라고 규정했던 것을 수정하여 사회적 목적을 가진 개인이나 집단을 삭제하였다. 그러나 이 정도의 수정만으로 문제가 해결되는 것은 아니다.

3. 이전에 그냥 “국가요인……”이라고 했던 부분을 “대통령령이 정하는 국가요인·각계 주요인사……”로 수정한 것은 나아진 부분이나 대통령령에서 어떤 인사들을 여기에 포함시킬지는 전혀 예측할 수 없다. 참고로 위임입법의 한계와 관련하여 우리 헌법재판소는 ‘대통령령에서 어떤 내용이 규정될 것인가가 법률규정을 통해 이미 예측할 수 있어야 한다’는 이른바 ‘예측가능성설’을 그 기준으로 제시한바 있다.

4. 테러의 개념에 항공기·선박·차량 등 교통수단의 납치·폭파가 포함되어 있다. 비행기를 납치·폭파하는 전형적인 테러행위를 상정하고 있지만 다른 식으로 적용될 가능성도 얼마든지 있다. 예를 들어 그린피스와 같은 단체의 조직원들이 반핵운동의 하나로 핵폐기물을 실은 선박이나 열차, 차량을

두 세시간 동안 억류하는 경우도 여기서 말하는 '납치' 행위에 해당할 위험이 있다.⁶⁾

5. 목적을 따지지 않고 구성원이 특정한 행동을 지속적으로 하면 모두 테러단체에 해당한다고 규정하였다. 목적이 어떠한 '테러행위'를 지속적으로 행하는 단체는 모두 테러단체에 해당하게 된다. 이러한 정의에 따르면 단체 자체의 성격으로는 테러단체임을 식별할 수 있는 기준이 없고 구성원의 행동 여하에 따라서 테러단체임이 결정되는 것이기 때문에 한 구성원이 지속적으로 테러행위를 한 경우에는 종교단체도 테러단체가 되어 종교단체의 장은 테러단체를 구성한 수괴가 된다. 어떤 행위를 얼마나 '지속적'(제2조 2호)으로 해야 테러단체가 되는 지도 불분명하다. 테러단체에는 국내·국외 결사가 모두 포함되는데 국내에 지부나 하위조직이 전혀 없는 국외 테러단체를 우리법에 따라 처벌할 수 있는지는 의문이다. 테러방지법의 대상이 될 테러단체를 전세계 테러단체로 확대한 것이 국가정보원 등의 수사권한 확대와 연결된 것은 아닌가 하는 의구심이 든다.

제3조(다른 법률과의 관계)

이 조항을 읽다보면 이 법의 성격이 무엇인가 하는 의문을 갖게 된다. 테러의 예방·방지 및 테러에 대한 대응과 관련해 통합방위법이 적용되는 경우 외에는 다른 법에 우선하여 테러방지법을 적용한다고 규정하지만 이 법은 과연 어떤 경우에 적용될 수 있을까 하는 점에서 의문이 든다는 얘기이다.

통합방위법은 "적의 침투·도발이나 그 위협"이 있을 때 "국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위대책을 수립·시행"(제1조)하기 위한 법이다. 다시 말해 통합방위법은 적과의 대치를 처음부터 상정하고 있는 법이다. 반면 평상시의 공공질서유지임무는 경찰의 몫이다.⁷⁾ 경찰관직무집행법 제2조. 테러방지법은 위 두 법의 중간쯤에 위치한 법이라 할 수 있겠다. 즉 경찰력만으로는 대응할 수 없는 상황, 그러면서도 통합방위사태에는 해당하지 않는

6) 중간방점의 의미를 "혹은"이 아니라 "그리고"로 해석한다면 그런 위험은 물론 줄어든다. 그러나 혹은 쪽파로 읽는 게 법문상 논리적이다.

7) 경찰관직무집행법 제2조 참조.

상황에 대처하기 위한 법이 테러방지법인 듯하다. 그러나 그러한 상황은 계엄법 제2조 제2항이 규정한 '경비계엄'으로 이미 대처할 수 있도록 되어 있다.

제4조(국가대테러대책회의)

국무총리를 의장으로 한 국가대테러대책회의를 대통령 소속 하에 두도록 했다. 또한 대책회의에서 위임한 사항을 심의·의결하기 위하여 대책회의에 상임위원회를 두도록 했다. 제1안, 제2안과 달리 상임위원회 위원장은 국무총리가 지명하는 자가 되도록 규정을 바꾸었다. 국가정보원장을 상임위원장으로 하겠다는 묵시적인 합의가 있는 것은 아닌지 묻고 싶다.

보다 근본적으로는 현재 헌법이 인정하고 있는 국가안전보장회의(헌법 제91조)외에 따로 국가대테러대책회의를 설치할 필요성이 있는가 하는 의문이 있다.

제5조(대테러센터)

대테러센터를 국가정보원에 둔다고 규정하였다. 대테러센터는 관계기관의 공무원으로 구성한다고 되어 있는데 국정원이 제출한 자료에 보면 군, 경 등 9개 부처 합동으로 대테러센터를 구성하며 간부를 각 기관요원들로 충원한다고 하였다.

이 기구가 하는 일은 대략 여섯 가지이다. 이 중에서 눈여겨볼 대목은 1항 제2호, 제3호이다. 제2호에는 "테러관련 국내외 정보의 수집·작성 및 배포"라 되어 있고 제3호는 "대테러활동의 기획·지도 및 조정"이라고 규정하였다.

9개 부처의 공무원들이 한 곳에 모여 함께 정보를 수집·작성하고 배포하는 일을 한다? 아무 것도 아닌 것처럼 보이지만 국민의 정보기본권에 대한 중대한 침해를 초래할 수 있는 위험을 안고 있는 조항임을 인식할 필요가 있다. 왜 그런가? 원래 공공기관은 그 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범

위 안에서만 개인정보를 수집하고 그 파일을 보유할 수 있다(공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제5조). 또한 개인정보파일을 보유한 보유기관의 장은 원칙적으로 당해 개인정보파일의 보유 목적 이외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공하여서는 안되게(동법 제10조) 되어 있다. 이 법이 여러 예외를 인정하고 있어 “정보의 목적 외 사용금지” 규정이 사실상 제대로 지켜지지 않고 있는 것은 사실이나, 그럼에도 불구하고 이 법은 개인의 정보보호에 ‘일정한’ 역할을 하고 있다. 그런데 이제 9개 부처 합동으로 구성되는 대테러센터가 만들어지고 이 기구에 의해 정보의 수집·작성이 이루어진다면 그나마 빈틈이 많은 이 법률의 규정조차도 제대로 지켜지지 않는 사태가 발생할 수 있다. 그런데 테러방지법안 어디에도 이러한 위험을 방지할 수 있는 어떠한 조항도 없다. 이러한 지적은 현행 국정원법에 대해서도 마찬가지로 할 수 있다. 즉 국가정보원법 제3조 제1호는 국정원의 직무로 “국의 정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포”를 규정하고 있다. 또한 국정원법 제10조와 제15조에 의거 국가정보원은 현역군인 등 필요한 공무원을 파견공무원으로 ‘테러다가’ 마음대로 쓸 수 있게 되어 있다.

다음으로 제3호는 대테러센터가 대테러활동을 기획·조정할 뿐만 아니라 “지도”할 수도 있게 하였는데, 앞으로 국정원이 대테러활동과 관련하여 맡게 될 역할과 관련하여 이 조항이 어떤 식으로든지 이용될 수 있지 않을까 우려된다. 검찰과 경찰과 대테러센터 간의 권한다툼이 생길 여지도 있다.

제3항에서는 대테러센터의 조직을 정하는 절차를 규정하고 있는데, 대테러센터의 조직권은 결국 국정원장에게 주고 있는데 이 부분은 대테러센터를 주도하는 기구가 국정원임을 추정케 한다.

제6항에 정하고 있는 조직 및 정원의 비공개는 국정원법 제6조도 동일하게 규정되어 있다. 대테러센터가 비밀기구로 운영될 것임을 짐작케 하는 조항이다.

어쨌건 우리는 현재로도 충분히 중앙집권화된 경찰력과 테러대응기구들을 보유하고 있다. 대테러대책회의 같은 것이 구성되지 않는다고 하더라도, 대테

러센터장이 없더라도 문제없이 테러에 대처할 수 있다는 얘기다. 법안이 예정하고 있는 것처럼 대테러센터가 설립되면 우리사회의 감시망(공공장소를 비디오를 감시하는 것 등)은 더욱 강화될 우려가 있다.

제7조(진압작전 및 인명구조조직의 설치)

무력진압을 위한 특수부대의 설치를 가능하게 하고 있는데 그 운영이나 훈련 등의 비공개는 수궁할 수 있는 점이 있다 하더라도 그 조직의 기본적인 방식조차 특정되지 않고 있을 뿐 아니라 여기에 군이 포함될 것인지도 문제된다. 특수부대의 설치권자 중 국방부장관이 포함되어 있어 군병력이 포함될 가능성은 매우 높아 보인다.

제10조(국가중요행사의 대테러대책)

관계기관의 장은 국가중요행사가 있을 시에는 행사특성에 맞는 분야별 대테러대책을 수립·시행하도록 하고 있으나, 이러한 법규정이 없어도 대테러대책은 세울 수 있는 것이고, 현재에도 테러대책이 수립되고 있다. 2002년 월드컵을 대비하여 테러대책을 세운다는 것인데, 그 필요성을 굳이 인정해야 한다면 限時的으로 테러대비특별대책기구를 세우는 방안은 생각해 볼 수 있겠다. 이 경우에도 경찰 등에게 부여되어 있는 경비 및 수사권한을 흐트리는 식으로 대책이 마련되어서는 안 된다. 다시 말해 법치국가가 요구하는 국가기구 구성원리가 훼손되어서는 안 된다. 경찰과 비밀정보기관(국가정보원), 군 간의 명확한 業務分掌이 테러대비를 이유로 파괴되어서는 안 된다.

제11조(외국인의 출국조치)

이전 안에서는 외국인에 대한 불심검문을 규정하고 있었다. 그러나 최종안에서는 삭제했다. 외국인에 대한 불심검문은 현행 경찰관직무집행법에서도 시행할 수 있기 때문이다. 문제는 여전히 남아 있는 외국인의 소재지·국내체류동향확인인데 이러한 업무는 현재에도 실시되고 있을 것으로 판단된다.

즉 명확한 법적 근거도 없이 외국인에 대한 사찰활동이 이루어지고 있다는 얘기인데 테러방지법안은 이번 기회에 이를 '합법화'하려고 시도한다.

외국인에 대한 일상적인 사찰활동을 가능케 하는 이 조항은 외국인을 단지 테러수사의 객체, 대상으로만 바라보는 국가권력의 비뚤어진 시각을 반영하고 있다. 이러한 조치는 외국인에게도 인정되고 있는 '인간의 존엄과 가치'(헌법 제10조)를 침해한다. 나아가 적법절차위반, 평등권 위반이라는 평가를 받기에 족한 조항이다. 이 조문이 예상하고 있는 것처럼 외국인에 대한 사찰이 일상적으로 이루어진다면 한국사회 내에서 외국인들(특히 제3세계 출신)의 법적 지위는 더욱 하락할 것이다.

제2항은 더 문제이다. 대테러활동을 담당하는 경찰관은 사찰활동결과 테러를 할 우려가 있다고 판단 될 경우' 법무부장관에게 해당 외국인에 대한 출국권고 또는 출국명령을 요청할 수 있다고 규정하고 있는데 외국인이라고 해서 법치국가적 보장에서 제외하는 것은 문제이다. 문제가 있는 외국인이라도 출입국관리법 등 적법한 절차를 거쳐 출국시켜야 한다.

이 조문이 그대로 입법화된다면 대한민국에 체류중인 외국인(특히 비서방 국가의 외국인)을 모두 잠재적 범죄자로 인식하는 태도가 수사기관은 물론 국민들 사이에서도 급격히 확산되지 않을까 우려된다.

한국정부가 이런 식으로 외국인을 사찰하면 곧 대한민국 국민도 외국에서 이런 식으로 사찰 당할 수 있음을 인식해야 한다. 실제로 미국의 '페트리어트 법'에 담긴 내용의 상당부분은 외국인 사찰과 관련되어 있다.

대테러센터 공무원이 작성한 외국인 동향자료에 대하여 외국인들에게 열람·복사청구권, 정정청구권을 인정하고 있지 않는 부분도 문제로 지적할 수 있겠다.

국제인도법적 관점에서 보았을 때 이 조문이 제네바 난민조약의 범정신을 침해하고 있는 것은 아닌지 검토를 요한다.

제15조(군병력 등의 지원)

이전에 문제가 된 군병력의 동원부분을 고쳐 군병력 동원절차를 통합방위

법에 준하는 방식으로 바꾸었다. 이 점은 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이다.

대테러센터장은 예전과 마찬가지로 특수부대 및 구조대의 출동을 소속기관의 장에게 요청할 수 있다. 대테러센터장이 특수부대의 출동을 요청할 수 있는 자인가 하는 부분은 논란이 되겠다.

참고로 현행 위수령(대통령령 제17158호 일부개정 2001. 3. 27) 제12조는 서울특별시·부산시장 또는 도지사의 요청이 있으면 위수사령관이 이를 육군참모총장에게 상신(上申)하고 육군참모총장의 승인 하에 재해 또는 비상사태에 대비하는 병력을 출동시킬 수 있도록 규정하고 있다.⁸⁾

더욱 논란이 될 수 있는 것은 출동한 군이 경찰권을 행사하는 부분이다. 즉 법안은 경찰관직무집행법 제3조에서 제6조까지에 해당하는 권한의 행사를 군에게 주고 있는데 위헌의 소지가 매우 높은 부분이다. 앞서 지적한 것처럼 경비계엄의 경우 제한적이나마 경찰권을 행사할 수 있다. 그러나 계엄은 헌법이 인정하고 있는 제도이므로 기본권침해에도 불구하고 헌법적으로 정당화된다. 반면 계엄상황도 아니면서 군이 출동하여 경찰권을 행사할 수 있게 한 것은 헌법에 반한다고 하겠다. 군이 그렇게 하고 싶다면 즉 계엄상황이 아닌데도 군대가 경찰권을 행사할 수 있게 하려면 헌법개정을 해야한다. 군은 민간인에 대해 경찰력을 행사하도록 훈련되거나 조직된 기구가 아니다. 이런 기구가 테러방지라는 명분으로 경찰력을 행사하는 것은 위헌이기 때문이다.

이처럼 명문헌법에 정면으로 충돌할 수 있는 입법을 9.11 사태에 편승해 얼렁뚱땅 만드는 것은 잘못된 일이다. 군과 경찰의 경계를 허물게 될 테러방지법은 국가권력에 대한 민주주의적 통제를 더욱 더 어렵게 만들 것이다. 이런 식의 입법은 또한 우리의 일상을 늘상 비상사태로 인식하게 만들거나 만드는 효과를 낼 수 있으며, '계엄선언 없는 계엄상태'를 초래할 수 있다.

제16조(사법경찰권)

대테러센터 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 있다. 군사법원법이 정하는

8) 재해 또는 비상사태 부분은 "재해사태"로 한정해야 할 것이다.

바에 따라 군사법경찰관리의 직무를 행한다는 규정도 포함되어 있다. 군사법원법상 기무사 요원도 군사법경찰관이 될 수 있는데(동법 제43조 2호) 이렇게 된다면 이제 기무사는 평상시에도 국민을 상대로 테러수사활동을 할 수 있게 된다.

제17조(테러)

제17조에 규정된 범죄는 그 자체만으로도 매우 중형으로 규정되어 있는데 이에 대해 별도의 가중처벌을 규정한 것은 적절치 않다.

형벌을 강화하여 '테러행위'를 막아보겠다는 발상인데 문제는 이처럼 형량만 높인다고 테러가 방지되겠는가 하는 점이다. 우리나라의 특별형법들은 대개 형법상의 형량을 가중하고 있는데 '형사정책연구원의 보고서'에서도 지적되고 있듯이 형량을 가중한다고 해서 범죄를 예방할 수 있는 것이 아니라는 사실을 테러방지법은 애써 눈감고 있다. 형량만 늘리면 범죄에 대한 예방효과가 있다고 믿는 권위주의적 형벌관념은 지양되어야 한다는 것이 오늘날 형법학자들의 일반적 견해를 지적해둔다.

제19조(테러단체의 구성 등)

테러단체 구성죄가 아니더라도 형법상 범죄단체조직죄(제114조)가 있으므로 새로이 테러단체구성죄라는 죄목을 만들어내야 하는지 의문이다.

테러단체가입을 타인에게 권유, 선동하는 것을 처벌하는 점도 문제이다. 무엇을 권유와 선동이라 볼 것인가? 권유, 선동을 처벌하겠다는 것은 단체에 대한 일상적 감시활동을 강화하겠다는 뜻으로 보인다. 외국의 예를 보더라도 권유와 선동에 대한 조사가 10개 있으면 그 중에서 실제로 기소에까지 이른 사건은 1개도 안 된다는 통계가 있다.

제20조(테러범죄의 미신고)

이른바 불고지죄 조항이다. 최초안과 달리 불고지죄의 성립요건으로 테러

의 '실행저지가능성'을 추가하였다. 즉 신고를 통하여 바로 테러를 미리 방지할 수 있었을 경우에 국한하여 불고지를 처벌한다. 독일의 경우도 이러한 조항이 있다고 하지만 '실행저지가능성'에 대한 해석을 엄격하게 하여 거의 사문화되고 있다고 한다. 삭제하는 것이 바람직하다. 가능성을 판단할 수 있는 기준이 존재하지 않기 때문이다.

제22조(허위신고 등)

'허위사실'의 범위가 어느 정도까지 인정될지 의문이다. 예를 들어 테러를 계획하고 있다는 생각으로 신고를 했으나 신고를 받은 수사기관에서 수사를 해 본 결과 테러와 무관함이 밝혀진 경우 허위사실 신고라고 할 수 있는지는 분명하지 않다. 따라서 이 경우 허위사실 신고 등의 죄는 허위임을 알면서 이를 신고 제보하는 등으로 엄격히 제한할 필요가 있다.

제24조(형의 면제)

형식적으로만 보면 테러음모자의 내부고발을 촉진하기 위한 조항으로 보인다. 그러나 현실에서 이 조항이 어떻게 적용될 것인가를 상상해보면 이 조항의 의미는 달라진다. 테러를 예비·음모한 자가 신고→테러발생방지협조→형의 면제라는 手順보다는 테러의 예비·음모혐의자의 체포→협조강요→수사기관의 테러발생방지발표→테러 예비·음모자를 신고자로 평가하여 형을 면제하는 手順이 될 가능성이 높다. 후자가 된다면 이 조항은 이른바 '공범증인'에 대한 협상조항으로 이용될 수 있다. '공범증인'을 수사에 이용하는 일은 두 가지 점에서 의문이 있다 ① 공범증인의 증언을 신뢰할 수 있는가 하는 점이다. 형의 면제라는 '대가'로 증언하는 자가 진실을 얘기할 것인지는 의문이다. ② (체포된 혹은 용의선상에 오른) 테러예비·음모자는 국가수사기관으로부터 대단한 압력을 받을 것이고 그 결과 자신이 알고 있는 것 이상을 자백 혹은 '신고'할 위험에 빠질 수 있다.

이밖에 테러를 예비 음모한 자가 신고하였으나 테러발생을 방지하지 못한

경우에는 처벌되는지가 분명치 않다는 지적도 있는데, 이는 “테러 발생을 사전에 방지하게 하였을 때”로 형의 면제를 한정하는, 수사기관의 대단히 결과 중심적 사고 때문에 제기되는 지적이라 하겠다.

제25조(필요적 수사 및 인도)

제1안, 제2안과 달리 “외국으로부터 테러범죄로 신병인도를 요구받은 자에 대해 내외국인을 막론하고 국내 수사기관에 인계하거나 신병요구국에 인도하여야 한다.”고 하여 정치적 난민에 대해서는 신병요구국으로 인도하지 않을 수 있다는 뜻을 내비치고 있어 긍정적으로 평가 할 수 있는 조문이다. 다만 정치적 난민은 인도하지 않을 수 있음을 보다 분명하게 표현하는 것이 좋겠다.

부칙 제2조(다른 법률의 개정)

제3항에서는 통신비밀보호법을 개정하여 테러범죄에 대한 감청을 가능케 하였다. 현행 통신비밀보호법은 감청대상의 범지도 넓게 설정할 뿐 아니라 감청에 대한 통제에서도 문제가 있다. “법관은 검사의 청구가 이유가 있다고 인정하는 경우에는 감청을 허가할 수 있다”(동법 제6조 5항)고만 되어 있는데, 자신의 고유한 조사권한이 없는 법원으로서 감청신청의 적정성을 심사할 방도가 없다. 한편 미국에서는 감청에 대해 법원에 정기적으로 보고하게 하는 등 이른바 법관에 의한 사후통제가 실시되고 있으나 현행법에는 그러한 장치도 마련되어 있지 않아 감청으로 인한 인권침해논란이 끊이지 않았다.

이러한 현실에서 ‘테러방지에 규정된 죄’를 새로이 감청대상으로 포함시킨다면 인권침해 논란은 더욱 증폭될 것이다. 또한 법관의 허가 없이 ‘긴급감청’(동법 제8조)할 수 있는 시간을 현행 48시간에서 외국인의 경우 7일간으로 연장하고 있는데, 외국인이 내국인과 통신하는 경우를 생각한다면 이 조항은 결국 내국인에게도 거꾸로 영향을 미친다.⁹⁾

9) 한편 최근 국회 법제사법위원회는 긴급감청 시간을 현행 48시간에서 36시간을 축소하는 통신의결했는데, 테러방지법안은 거꾸로 외국인에 대한 긴급감청을 7일로 늘리는 등 비례원칙에 위

제4항은 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률을 개정하여 “테러방지법 제5조의 규정에 의한 대테러센터에 근무하는 4급내지 9급의 국가공무원”을 사법경찰관리로 인정하고 있다. 이 조항을 이유로 하여 국정원측은 테러범죄수사권을 자신들이 행사해도 검사의 지휘를 받으므로 문제가 없다고 주장한다. 그러나 독립된 조직을 갖고 있는 국정원을 검사가 ‘실질적으로’ 지휘·통제할 수 있을 것인가 하는 점은 ‘매우’ 의문시된다. 그러므로 누누이 밝혔지만 정부는 국정원에게 테러범죄에 대한 수사권을 주는 방안을 철회해야 한다.

VII. 맺는 말

1.

국정원은 테러방지대책의 일환으로 대테러방지법을 내세우고 있지만 이들 대책이 실제로 테러를 방지하고 국내적 안전을 증대시킬 것인지는 의문이다. 1974년에서 1988년까지 북아일랜드에서는 반테러방지법이 시행되었지만 테러 혐의자의 1%도 안 되는 사람만이 이 법에 따라 기소되고 판결을 받았다고 한다. 그래서 이 법은 테러방지보다는 전국민을 상대로 한 정보수집 및 사회통제의 수단으로 기능했다고 한다.¹⁰⁾ 인도에서는 이른바 ‘테러분열법’을 내세워 과거 10년간 7만5천명의 테러용의자를 체포했다. 그런데 체포한 테러용의자 가운데 1%도 안 되는 사람들만이 정식으로 기소되었다. 이것은 무엇을 말하는가? 정치적 소수자들의 위법행위 혹은 그에 미치지 않는 가벼운 범법행위도 테러행위로 체포되고 수사받을 수 있다는 얘기가 아닌가. 한국에서도 이 같은 일이 얼마든지 일어날 수 있음을 우리는 우려한다. 사법경찰권을 가진 대테러센터공무원(국정원직원)에 의해 수많은 사람들이 ‘테러’분자로 몰려 체포되고 수사를 받는 일이 일어난다면 집회, 시위권 등 국민의 정치적 의사

있다.

10) 자료출처: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/9694/1.html>.

표현의 자유는 대단히 위축될 것이다.

2.

각국에서 현재 만들어지고 있는 반테러법안에 대해 각국 시민운동단체들은 다음과 같이 비판한다: 반테러법안들은 현실성과 실효성은 없으면서도 국민에 대한 인권침해의 가능성은 매우 큰 내용들을 담고 있다. 한국의 테러방지법안에 대해서도 똑같은 비판을 할 수 있다. 경찰이 보유하고 있는 테러장비가 부족하거나 내년 월드컵을 생각할 때 경찰 내 대테러요원이 부족하다면 국회 내에서의 논의(비밀유지를 위해 필요하다면 비공개논의)를 통해 장비와 인력을 보완하는 조치를 취하면 될 것이지 현재의 테러방지법과 같은 법을 만들어야 할 것인가는 의문이다. 굳이 법을 만들어야 한다면 유엔안보리 기준에 맞춘 일본 정도 수준의 테러방지법을 만드는 것이 옳겠다.

국가정보원은 말 그래도 '정보'기관이다. 정보기관은 정보수집활동에만 자신의 역할을 제한해야 하는 것이 민주주의헌법이 요구하는 것이고 시대의 추세이다. 국정원은 테러조직 및 국제범죄조직에 관한 정보를 수집·작성하는 일에만 자신의 역할을 한정하고 테러수사 및 대응은 검찰과 경찰에 그대로 맡겨두는 것이 옳다. 바로 이러한 정상적인 시스템을 유지한 가운데 차별하게 테러방지대책을 수립해도 늦지 않다.

3.

우리는 언제 어디서 테러가 일어날 지 모르는 위험사회에서 살고 있다. 이러한 위험사회에서 우리들의 안전을 지키려면 국가권력을 강화할 것이 아니라 보다 안전한 사회시스템을 하루 빨리 구축하는 일이 무엇보다 필요하다. 예를 들어 원자력 발전소 인근의 비행금지라는 소극적 대응이 아니라 엄청난 재앙과 위험을 가져다 줄 수 있는 원자력발전소를 더 이상 짓지 않고, 가동 중인 원자력발전소도 점차 폐기하는 정책적 전환을 시작해야 할 때가 아닌가 생각한다.¹¹⁾

뉴욕테러는 특정인에 대한 테러이기 이전에 민주주의와 자유, 그리고 개방 사회 그 자체에 대한 테러라고 하지만 그에 대한 국가의 반동적 대응이야말로 민주주의와 자유, 그리고 시민권에 대한 중대하고 지속적인 해악을 끼치게 되는 또 다른 형식의 '테러'라는 사실을 잊지 말아야 한다.

11) 11월 6일 발표된 정부의 테러대책에는 “원전 등 주요 원자력시설을 국가보안목표 ‘가’급으로
요원자력시설 상공에 대한 비행 제한 조치”를 취하는 것이 포함되어 있다. 그러나 이는 단기적

테러방지법 제정(안)에 대한 의견

경 찰 청

□ 경찰청의 의견

○ 제1장 총칙에 대하여

- 테러의 정의가 광범위하고 포괄적이어서 인권침해의 우려가 있다는 지적에 따라 “사회적 목적”을 삭제하고, 행위의 결과가 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 침해범으로 규정하였으며, 국가요인, 각계 주요인사 등 그 범위가 불명확한 것은 대통령령에서 정하도록 하여 국민들의 우려를 상당부분 해소하였다고 봄

○ 제2장 테러대책기구에 대하여

- 대통령 소속하에 국가 대테러 대책회의를 두고 국무총리를 의장으로 관계장관과 국가정보원장, 그밖에 의장이 지명하는 자가 위원이 되는 것은 현행의 국가대테러위원회와 같은 제도로써 현실을 반영한 것임
- 대테러센터를 국가정보원에 두고, 인권단체와 법무부 등의 반대 의견을 받아들여 센터의 기능 중 테러범죄의 수사를 삭제한 것은 대테러센터에서 테러범죄를 수사, 지휘, 통제, 조정할 수 있는 근거를 없앤 것이고, 수사는 검찰·경찰등 수사기관에서 담당하면 되므로 타당하다고 봄
- 분야별 테러사건 대책본부 설치(제6조)는 현행 대통령훈령 47호 국가대테러활동지침에 따라 국내사건인 경우 해양, 군부대, 항공기를 제외하고는 경찰청장이 사건대책본부장이 되던 것을 무력테러는 경찰청차장이, 화학테러는 환경부차관이, 생화학테러는 보건복지부차관이,

방사능테러는 과기부차관이 대책본부장이 되어 테러현장에서 대테러 활동을 조정·지휘하게 되므로, 경찰이 대처하기 어려운 전문분야를 해당 부처에서 담당하게 하고 국가 대테러 역량을 통합 운영한다는 측면에서 찬성함

○ 제3장 테러의 예방 및 테러에의 대응에 대하여

- 테러 예방대책 및 안전관리 대책의 수립, 국가 중요행사의 대테러대책, 상황전파, 대응조치, 특수부대 및 구조대의 출동요청은 현행 테러예방 및 대응체계를 규정한 내용이므로 문제점이 없으며
- 외국인의 출국조치(제11조)는 테러예방활동을 담당하는 경찰관이 테러와 관련되었다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 체류 동향을 확인할 수 있고 경찰청장이 법무부장관에게 출국 조치를 요청할 수 있도록 한 것은 테러를 예방하기 위한 적절한 조항으로 봄
- 군병력의 지원(제15조)은 대책회의 또는 상임위원회가 경찰만으로는 국가중요시설, 다중이용시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위안에서 군병력의 지원을 대통령에게 건의 토록하여, 전쟁 수준의 대규모 테러에 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가 대테러역량의 동원이므로 타당하다고 봄
- ▶ 동원된 군병력은 경찰관직무집행법을 준용하여 불심검문, 보호조치, 위험발생방지조치, 장구·분사기·무기의 사용을 규정한 것도 시설의 보호 및 경비에 필요한 범위 안에서 테러예방과 진압을 위하여 필요한 조치이며, 이러한 권한마저 없다면 단지 경계 근무만 할 수밖에 없어 군병력 동원의 실익은 없을 것으로 보여 찬성함
- 대테러센터의 사법경찰권 부여(제6조)는 센터에 근무하는 공무원에 한하여 센터장이 요청하는 자 중에서 지방검찰청장이 지명토록 되어 있어

- ▶ 검찰의 사법적 통제 하에 수사를 할 수 밖에 없고
- ▶ 경찰관은 일반 사법경찰관으로서 모든 테러범에 대한 수사권이 있으므로 경찰 수사권을 침해한다고 볼 수 없음
- ▶ 그러나 정보와 수사의 분리를 통하여 권력의 집중을 막아야하고 음지를 지향하는 국가정보원에서 대테러 수사를 하는 것은 조직의 원리에 맞지 않다는 이견이 있으며, 대테러센터에 근무하는 공무원에 한하여 수사권을 부여하는 것은 안 제5조의 대테러센터의 임무에서 수사를 삭제한 취지와 모순이 있다고 봄

□ 종합의견

- 최근의 테러 양상은 전쟁 수준의 무차별 공격과 독가스, 세균 등 대량 살상무기의 사용, 테러의 간박성과 대처시간의 부족, 그물망 조직으로 사전색출과 예방의 어려움 등으로 새로운 대처방식이 필요함

이러한 뉴테러리즘에 대처하기 위한 국가적인 노력으로 테러방지법을 제정하는 것은 테러대책기구의 구성, 테러의 예방, 테러의 진압, 수사 및 처벌을 법률에 규정하여 테러로부터 국가의 안전과 국민의 생명재산을 보호하려는 취지이므로 찬성함

테러방지법(안)

테러방지법(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 테러를 예방·방지하고 테러사태에 신속하게 대응하기 위하여 테러대책기구의 구성, 테러의 예방, 테러사건의 발생에 따른 구조활동, 테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “테러”라 함은 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 다음 각목의 행위로서 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위를 말한다.

가. 대통령령이 정하는 국가요인·각계 주요인사·외국요인과 주한 외교사절에 대한 폭행·상해·약취·체포·감금·살인

나. 국가중요시설, 대한민국의 재외공관, 주한 외국정부시설 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

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

2. “테러단체”라 함은 설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단을 말한다.

3. “테러자금”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 것을 말한다.

가. 테러단체가 보유한 모든 종류의 자산과 그 자산에 관한 권리

나. 테러에 사용하기 위한 자산과 테러를 통하여 얻거나 얻기로 한 수익

4. “대테러활동”이라 함은 국내외에서의 테러의 예방·방지, 테러의 진압, 테러사건현장에서의 인명구조·구급조치 등 주민보호 등을 위한 제반 활동을 말한다.

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

지 아니하다.

제2장 테러대책기구

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

②대책회의는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 국가대테러정책의 수립방향
2. 테러사건에 대한 대응대책
3. 각종 대테러대책의 수립 및 시행에 관한 평가
4. 그 밖에 테러의 예방·방지에 관한 정부의 시책

③대책회의의 의장은 국무총리가 되며, 그 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 재정경제부장관·통일부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·과학기술부장관·정보통신부장관·보건복지부장관·환경부장관·건설교통부장관·해양수산부장관·기획예산처장관 및 국무조정실장

2. 국가정보원장

3. 그 밖에 의장이 지명하는 자

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

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

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

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

1. 테러징후의 탐지 및 경보
2. 테러관련 국내외 정보의 수집·작성 및 배포
3. 대테러활동의 기획·지도 및 조정
4. 분야별 테러사건대책본부에 대한 지원
5. 외국의 정보기관과의 테러관련 정보협력
6. 그 밖에 대책회의 및 상임위원회에서 심의·의결한 사항

- ②제1항의 규정에 의한 관계기관 및 그 소속공무원의 범위는 대통령령으로 정한다.
- ③대테러센터의 조직은 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다.
- ④대테러센터의 정원은 예산의 범위 안에서 대책회의의 의장을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 국가정보원장이 정한다. 이 경우 파견공무원의 정원에 관하여는 미리 당해 파견공무원이 속된 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ⑤대테러센터의 조직 및 정원은 이를 공개하지 아니할 수 있다.

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

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

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

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

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

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

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

제3장 테러의 예방 및 테러에의 대응

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

④제3항의 규정에 의한 불심검문·보호조치·위험발생방지조치 및 범죄의 예방과 제지를 위한 조치에 관하여는 경찰관직무집행법 제3조 내지 제6조, 제10조 및 제 10조의2 내지 제10조의4의 규정을 준용한다.

제16조(사법경찰관) 대테러센터의 공무원은 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무에 관한 법률 및 군사법원이 정하는 바에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 행한다.

제4장 벌칙

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

1. 형법 제107조(외국원수에 대한 폭행 등), 제108조(외국사절에 대한 폭행 등), 제136조(공무집행방해), 제172조(폭발성물건과열), 제172조의2(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), 제259조제1항(상해치사), 제261조(특수폭행), 제262조(폭행치사상), 제278조(특수체포, 특수감금), 제281조제1항(체포·감금 등의 치사상), 제284조(특수협박), 제289조(국외이송을 위한 약취, 유인, 매매) 및 제367조(공익건조물파괴) 내지 제369조(특수손괴)의 죄

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

3. 항공법 제156조(항공상 위험발생 등의 죄)의 죄

4. 항공기운항안전법 제11조(항공기운항 저해죄)의 죄

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

6. 유해화학물질관리법 제45조(벌칙)의 죄

7. 원자력법 제115조(벌칙)의 죄

8. 전기통신사업법 제69조제2호(벌칙)의 죄

9. 군사시설보호법 제14조(벌칙)의죄

②테러의 미수범은 처벌한다.

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

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

②제1항의 미수범은 처벌한다.

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

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

1. 수괴는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역

2. 간부는 무기 또는 5년 이상의 징역

3. 그 밖의 자는 2년 이상의 유기징역

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

③제1항의 미수범은 처벌한다.

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

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

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

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

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

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

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

제 5장 보칙

제25조(정보자료의 증거능력) 외국의 정부·수사기관에서 작성·제공한 정보자료는 그 내용이 믿을 만하고, 정보입수자의 진술에 의하여 제공기관·입수경위 등 그 성립의 진정이 입증된 때에는 증거로 할 수 있다.

제26조(필요적 수사 및 인도) 외국으로부터 테러범죄로 신병인도를 요구받은 자에 대하여는 내외국인을 막론하고 국내 수사기관에 인계하거나 신병요구국에 인도하여야 한다.

제27조(상금) 이 법의 죄를 범한 자를 수사기관 또는 정보기관에 통보하거나 체포한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 상금을 지급한다.

제28조(테러피해의 보전) 국가 또는 지방자치단체는 테러로 인하여 신체 및 재산에 손실을 입은 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 치료 및 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) ①특정금융거래정보의복및이용등에관한법률 중 다음과 같이 개정한다.

제7조제4항 중 ‘경찰청장’을 ‘경찰청장(테러방지법 제17조 내지 제20조의 규정에 의한 죄에 관한 형사사건인 때에는 동법 제5조의 규정에 의한 대테러센터의 장을 포함한다.이하 같다’으로 한다

②범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률중 다음과 같이 개정한다. 제2조제2호나독 중 ‘특정경제범죄가중처벌등에 관한법률제14조’를 ‘특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제4조 및 테러방지법 제17조 내지 제20조’로 한다.

③통신비밀보호법중 다음과 같이 개정한다.

제5조제1항에 제7호를 다음과 같이 신설한다.

7. 테러방지법에 규정된 죄

제8조제1항 후단 및 제2항 후단중 “48시간”을 각각 “48시간(제5조제1항제7호의 죄를 범한 혐의가 있는 외국인의 경우에는 7일간)”으로 한다.

④사법경찰관리의직무를 행할자와 그직무범위에관한법률중 다음과 같이 개정한다.

제5조에 제8호를 다음과 같이 신설한다.

8. 테러방지법 제5조의 규정에 의한 대테러센터에 근무하는 4급내지 9급의 국가공무원

제6조에 제4호를 다음과 같이 신설한다.

4. 제5조제8호에 규정된 자에 있어서는 테러방지법 제17조 내지 제22조에 규정된 죄

테러방지법 추진 경과

테러방지법 추진 경과

- 2001. 9. 21 국무총리주재 관계장관 회의에서 테러방지법제정 필요성 제기

- 11. 6 테러대비 정부 종합 계획 확정

- 11. 12 - 21 입법예고 및 심사

- 11.2, 11.5, 11.22, 11.26 차관회의

- 11.27 국무회의 의결 및 대통령재가

- 11. 28 국회회부

- 12. 1 국회정보위원회 회부 및 현재 계류 중