



현안분석
2017-01

테러방지법 개정방안 연구

강 현 철



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2017-01

테러방지법 개정방안 연구

강 현 철

테러방지법 개정방안 연구

A Study on the Revision of Act on Anti-Terrorism

연구자 : 강현철(선임연구위원)

Kang, Hyun Cheol

2017. 4. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

▶ 법령 제정 이후의 제도화 과정에 관한 점검

- 논란의 제도화 수용
 - 입법과정의 다양한 논란을 법제도적 관점에서 보완하고 수렴할 필요성

▶ 제정입법의 효율적인 정착을 위한 제도개선 방안 도출

- 입법보완 방안의 제시
 - 입법과정에 있어서 법제도적 보완과 합의가 필요한 부분을 검토하고자 하는 것임
- 사회적 논의의 제도적 수용
 - 테러의 정의규정과 조직 및 벌칙 등 입법적 관점에 있어서 개선사항 검토
- 법령의 적정성 분석
 - 입법학적 관점에 있어서의 법령의 체계성과 효율성 점검

▶ 테러방지법 운영의 미래지향적 방향성 제시

- 법제도적 보완을 통한 제도적 정착방안 제시
 - 조직과 벌칙 및 정의규정 등 정비필요성이 있는 부분에 관한 법제도적 방향성 제시

II. 주요 내용

▶ 제정과정과 법령의 내용 검토

- 제정과정
 - 제정의 경과 및 의의에 관한 분석
- 내용 검토
 - 정의규정
 - 조직규정
 - 대응절차와 정보수집
 - 안전관리대책
 - 벌칙
 - 개별적 검토사항

▶ 문제점 분석과 입법대안 제시

- 입법체계 분석
 - 테러방지법의 입법체계의 적정성 분석
 - 입법체계에 관한 검토
- 분야별 개정사항 검토
 - 정의규정의 개정
 - 조직규정에 관한 검토
 - 테러대응 절차 개선방안
 - 활동규정에 관한 검토

- 별칙규정 개선방안 검토
- 추가 검토 사항
 - 교육 및 홍보기능의 법적 근거
 - 테러대응 종합시스템 구축을 위한 법적 근거
 - 사이버테러에 관한 입법적 조치

Ⅲ. 기대효과

- 테러방지법의 안정적 제도화의 기반구축에 기여
- 개정방안 등 제도개선 추진의 기초자료로 활용
- 테러대비 등 대국민 홍보자료로 활용 가능

▶ 주제어 : 테러, 테러방지법, 테러리즘, 대테러 입법체계, 테러방지법 해설

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Inspection of institutionalization process after legislation
 - The institutionalization of debates acceptance
 - Complement a variety of controversial legal aspects of the legislative process

- ▶ System improvement for efficient settlement of law
 - Legislative complementary measures
 - Review of the legal institutional supplement and the parts that need to be agreed
 - Institutional acceptance of social debate
 - Legislative improvements such as the definition of terrorism and the organization and penalties
 - Appropriateness analysis of laws and regulations
 - Check the system and efficiency of the legislation in the legislative perspective

- ▶ Presenting the Future-Oriented Direction of Anti-Terrorism Law Management
 - Suggest institutional settlement plan

II. Major Content

▶ Review the contents of the enactment process and statute

- Enactment process
 - Progress and significance of enactment
- Review content
 - Definitions
 - Organization Regulations
 - Response procedures and information gathering
 - Safety management measures
 - penalty
 - Individual reviews

▶ Problem analysis and legislative alternatives

- Analysis of legislative system
 - Appropriateness of legislation system of anti-terrorism law
 - Review of the legislative system
- Review sectoral revisions
 - Amendment of definition
 - Review of organization regulations
 - Improvement of response procedure
 - Review of activity regulations

- Improvement of penal regulations
- Additional considerations
 - Legal basis of education and public relations function
 - The legal basis for a comprehensive terrorism response system building
 - Legislative action on cyber terrorism

III. Expected Effects

- Contribute to building a stable institutional base of Terrorism Act
- Use as basic data for system improvement such as revision plan
- Use as a publicity material for the public

▶ **Key Words : Terror, Anti-Terror Law, Terrorism, Legislative system of Anti-terror, Commentary of Anti-Terror Law**

요약문	3
Abstract	7

제1장 서론 /

I. 연구의 목적과 필요성	15
II. 연구의 범위와 방법	16

제2장 테러방지법 제정과정과 법령에 관한 검토 /

I. 제정과정	21
1. 제정경과	21
2. 제정의 의의	25
II. 테러방지법령에 관한 검토	28
1. 테러의 정의에 관한 입법론적 검토	28
2. 테러방지법 조직에 관한 검토	39
3. 테러대응 절차와 정보수집	45
4. 안전관리대책	51
5. 벌 칙	56
6. 개별적 검토사항	57

제3장 현행 테러방지법의 문제점과 입법대안 제시 /

I. 테러방지법의 입법체계 분석	61
1. 테러방지법의 입법체계의 적정성 분석	61
2. 전반적 입법체계에 관한 검토	62

II. 분야별 개정사항 검토	63
1. 테러에 관한 정의규정의 개정	63
2. 조직규정에 관한 검토	68
3. 테러대응 절차 개선방안	71
4. 활동규정에 관한 검토	73
5. 벌칙규정 개선 방안 검토	77
6. 추가검토사항	80
참고문헌	87

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

- I. 연구의 목적과 필요성
- II. 연구의 범위와 방법

I. 연구의 목적과 필요성

- 법령 제정 이후의 제도화 과정에 관한 점검
 - 제정과정의 논란 이후의 제도화 과정을 법제적 관점에서 점검
 - 법률에 나타난 조직의 구성과 하위법령 제정 등의 내용을 살펴보고, 테러방지를 위한 국가적 노력의 정도와 법제정비 및 행정조직의 구성의 적정성 등에 관한 현황 점검

- 제정입법의 효율적인 정착을 위한 제도개선 방안 도출
 - 입법보완방안의 제시
 - 16년에 제정되어 시행되고 있는 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 “테러방지법”이라 한다)은 많은 논란에도 불구하고, 충분한 논의와 사회적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 제정됨으로써 입법적인 보완이 필요한 부분이 있음
 - 법령집행의 명확화를 위한 사회적 논의의 수용
 - 테러의 개념에 관한 입법론적 논의의 재검토
 - 수사와 조사에 관한 사회적 논의의 입법론적 수용방안 검토

- 테러방지와 예방을 위한 조직과 기구의 적정성에 관한 검토
 - 테러방지와 예방 및 대응을 위한 다양한 조직과 제도적 장치를 두고 있지만, 이에 관한 입법적 효율성의 측면에 관한 검토가 필요
 - 벌칙규정의 적정성에 관한 검토의 필요성
 - 테러방지법은 다양한 행위태양에 대하여 벌칙규정을 두고 있지만, 다른 법령과의 관계 등에서 검토할 경우 구성요건의 적정성과 처벌의 적정성에 관하여 검토할 부분이 있음
- 테러방지법 운영의 미래지향적 방향성 제시
- 법제적 보완을 통한 내실화 필요
 - 테러의 예방과 수사 및 조사는 물론 발생 이후의 대응과정은 매우 예외적인 상황이라는 점에서 상설적인 조직 운영 등에 있어서 그 효율성과 체계성에 관한 지속적인 점검이 필요하다는 점에서 이에 관한 법제적 보완 방안을 함께 검토하고자 함

II. 연구의 범위와 방법

- 연구의 범위
- 테러방지법령의 개정에 관한 검토
 - 현행 테러방지법의 전반적 운영실태에 관한 검토
 - 실제 운영현황과 법제적 목적과의 연계성 검토
 - 법제화의 방향성 제시
 - 국제적 논의와 개별국가의 논의 등을 법제적 관점에서 분석하여 우리 법령의 개선에 참고자료로 활용
 - 법령에 대한 문제점 분석하여 제도개선에 관한 입법론적 검토

□ 연구의 방법

- 문헌분석 : 기존의 논의에 대한 문헌적인 검토와 조사
- 비교제도적 분석 : 외국제도의 단순 소개가 아니라 우리나라 법제와의 개별적인 비교·분석을 통하여 대안제시를 위한 분석
- 전문가 자문 : 학계 전문가와 실무전문가의 의견을 종합적으로 검토하고, 비판적인 문제제기를 하는 시민사회의 의견을 종합적으로 검토하여 대안을 제시하고자 함

제2장

테러방지법 제정과정과 법령에 관한 검토

I. 제정과정

II. 테러방지법령에 관한 검토

제2장

테러방지법 제정과정과 법령에 관한 검토

I. 제정과정

1. 제정경과

□ 법률 제정 이전의 입법현황

○ 「국가대테러 활동지침」

- 1982년 1월 21일 대통령 훈령 제47호로 제정
- 서울올림픽에서의 대테러 대비 목적으로 제정
- 테러대책기구
 - 테러대책회의, 테러대책상임위원회, 테러정보통합센터, 지역 테러대책협의회, 공항·항만테러·보안대책협의회
- 테러사건 대응조직
 - 분야별 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 대테러특공대, 협상팀, 긴급구조대 및 지원팀, 대화생방테러 특수임무대, 합동조사반
- 예방·대비 및 대응활동
- 관계기관별 임무 부여

□ 2001년 법률 제정과정

○ 법률제정 필요성 대두

- 2001년 미국의 9·11 테러사건을 계기로 테러대응과 예방을 위한 입법적 필요성이 제기
- 실제 해외에서 국민들의 테러피해가 발생하고, 국내체류 테러위험인물의 적발 등 직접적인 테러위협에 노출되는 현상에 대응필요성 제기
- 이에 2001.09.21 국무총리 주재 관계장관 회의에서 테러방지법 제정 필요성 제기하고 법률제정을 추진

○ 법률제정에 관한 논의 현황

- 2001년 정부제출 법안의 주요내용은 테러 예방과 방지 활동에 관한 사항, 테러사태에 관한 신속 대응에 관한 사항, 테러대책기구 구성에 관한 사항, 테러사건 발생에 따른 구조활동과 테러범죄에 대한 수사 및 처벌에 관한 사항을 주요 내용을 함
- 당시 여당이었던 새천년민주당과 시민단체는 국민 기본권 침해 우려 등을 이유로 소극적으로 대응
- 야당인 한나라당 역시 국정원의 테러 조사·수사권 부여가 정치적 권한남용의 가능성이 있다며 반대하는 입장을 제시
- 당시 국가인권위원회 주최 입법공청회¹⁾에서는 ① ‘테러’와 ‘테러단체’의 개념이 모호하기 때문에 ‘대테러활동’의 범위가 지나치게 확대될 위험성이 크다는 점, ② 테러의 진압 등을 위해 특수부대와 군 병력이 헌법에 정한 계엄이 아닌 상황에서 동원될 수 있다는 점, ③ 테러방지법을 명분으로 국정원의 수사권이 확대될 수 있다는 점, ④ 외국인에 대한 감시·차별이 강화된다는 점, ⑤ 테러대응을 위한 기존 법제·기구와의 중복 및 예산의 낭비가 초래될 수 있다는 점 등을 반대이유로 제시²⁾

1) 국가인권위원회, “테러방지법(안)의 쟁점과 대안”, 국가인권위원회 제1회 청문회(세종문화회관 컨퍼런스홀), 2001. 12. 7.

2) 조성제, 국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구, 세계헌법연구, 제15권 제1호(2009), 335면.

- 2001년 국회에 제출된 법률안은 정부를 제외한 여야를 비롯한 국회 및 사회 각 계층의 반대로 인하여 16대 국회 임기 만료로 폐기됨

□ 2016년 법률 제정과정

○ 국회 제출 법률(안)

- 2001년 이후 총 11회 국회 법안 발의가 이루어졌으나, 국회 통과가 이루어지지 않음
- 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(안)(이철우의원 등 24인) : 16.02.22제출
 - 현행 테러방지법의 초안적 성격을 가진 법안으로 현행 법률과 대부분의 내용이 같은 입법안
 - 주호영 의원이 이 안을 기초로 수정안을 본회의에 대표발의하여 가결됨

○ 통과 절차

- 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(안) 16.02.23 정보위원회 회부
- 16.02.23 본회의 수정안 제출(주호영의원 외 156인) : 원안가결
- 16.03.02 본회의 수정안 제출(이종걸의원 외 106인) : 부결
- 16.03.02 주호영 의원안 본회의 수정가결
- 16.03.03 정부이송
- 16.03.03 공포(공포번호 14071)

○ 준비 일정

- 16.06.04 시행령·시행규칙 제정
 - 입법예고 : 16.04.15~05.09
- 16.06.04 대테러센터 출범
- 16.07.01 제1차 국가테러대책위원회 개최

□ 제정의 배경

○ 국제적인 테러위협의 증가

- 9·11테러 이후 점증하는 테러와의 전쟁으로 국내외 테러위협이 증가하고 있음

<최근 10년간 테러발생 현황3>

년 도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
건 수	2,886	3,427	3,215	3,370	2,946	3,347	3,905	4,096	3,736	2,255	1,533

- 기존 입법의 한계극복의 필요
 - 기존의 「국가대테러활동지침」은 대통령훈령으로서 일반국민에 대한 권리제한이나 의무부과를 위한 입법적 근거로서의 한계가 노정됨
 - 실제적용에 있어서의 한계도 나타남. 예를 들면, IS 가담을 위한 김군 사건의 사전차단 등의 한계는 언론 등에서 광범위하게 문제제기를 하고 있었음
 - 테러활동에 따른 정보수집 등 대테러활동에 대한 한계 등
- 테러예방과 활동에 관한 국제적 요청
 - 국제적으로 테러활동이 활발히 진행되고 있는 현실에서 우리나라만 이를 외면할 수 없었으며, 대테러활동에 대한 국제공조요구를 일방적으로 제도의 미비로 무시하는 것은 외교적 부담으로 작용할 수 있음
 - 유엔 등 국제사회 역시 대테러활동에 적극적인 동참을 요구하고 있고, 유엔 대테러위원회 역시 회원국에게 적극적인 입법추진 등을 요구하고 있는 실정이었음
- 9·11 테러 이후 각 국의 테러대비 개별법 제정 경향4)
 - 미국
 - 국제테러규제법(Act to combat International Terrorism, 1984)을 애국법(Patriot Act)으로 개편

3) 국무총리실 대테러센터, 테러방지법 해설, 2017. 04. 3면.(이하 “테러방지법 해설”로 약칭)

4) 이하 정리된 내용은 Whitaker, Beth Elise, Exporting the Patriot Act? democracy and the ‘war on terror’ in the Third World, Third World Quarterly, Routledge, 2007, p.1019(조성제, 위 논문, 335면 각주7 에서 재인용)에서 제시한 내용을 정리한 것임.

- 영국
 - 테러리즘법(Terrorism Act, 2000) 제정 이후 대테러범죄보안법(Anti-Terrorism, Crime and Security Act)으로 개편
- 독일
 - 국제테러대책법(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, 2002) 제정
- 일본
 - 테러대책특별조치법(한시법)을 제정하였다가 신테러특별법으로 개정하여 시행
- 캐나다
 - 대테러법(Anti-Terrorism, 2001) 제정
- 그 외 테러방지법 제정 국가
 - 쿠바(2001), 싱가포르(2001), 인도네시아(2003), 남아프리카(2004), 터키(2006), 바레인(2006), 필리핀(2007)

2. 제정의 의의

- 국가차원의 테러예방 및 대응체계의 공고화
 - 대테러센터를 중심으로 조직적 체계의 구축
 - 총리주재의 국가테러대책위원회를 중심으로 테러예방 및 테러상황 관리가 체계적으로 이루어짐
 - 대테러기본계획의 수립, 테러방지법 하위법령의 제정, 테러신고포상금 및 피해지원금 관련 규정 마련 등
 - 국무조정실 소속의 대테러센터의 신설을 통하여 국가차원의 대테러 업무의 체계적인 제도적 기반 구축

□ 국가 대테러 기본계획⁵⁾의 수립

○ 기본계획의 목표

- 테러청정국가의 구현

○ 기본계획의 중점방향

- 테러취약요소 사전 발굴·보완, 테러예방 최우선
- 관계기관 테러대비태세 완비 및 조기경보 시스템 유지
- 테러단체와의 비타협 원칙 견지 및 대테러 국제공조 강화

□ 대테러 정책 추진의 법적 기반 마련

○ 테러범죄 처벌조항의 마련

- 조직원 및 외국인 테러전투원에 관한 처벌 조항 마련
- 테러 조사와 수사에 관한 법적 근거 마련

○ 피해보전 방안 마련

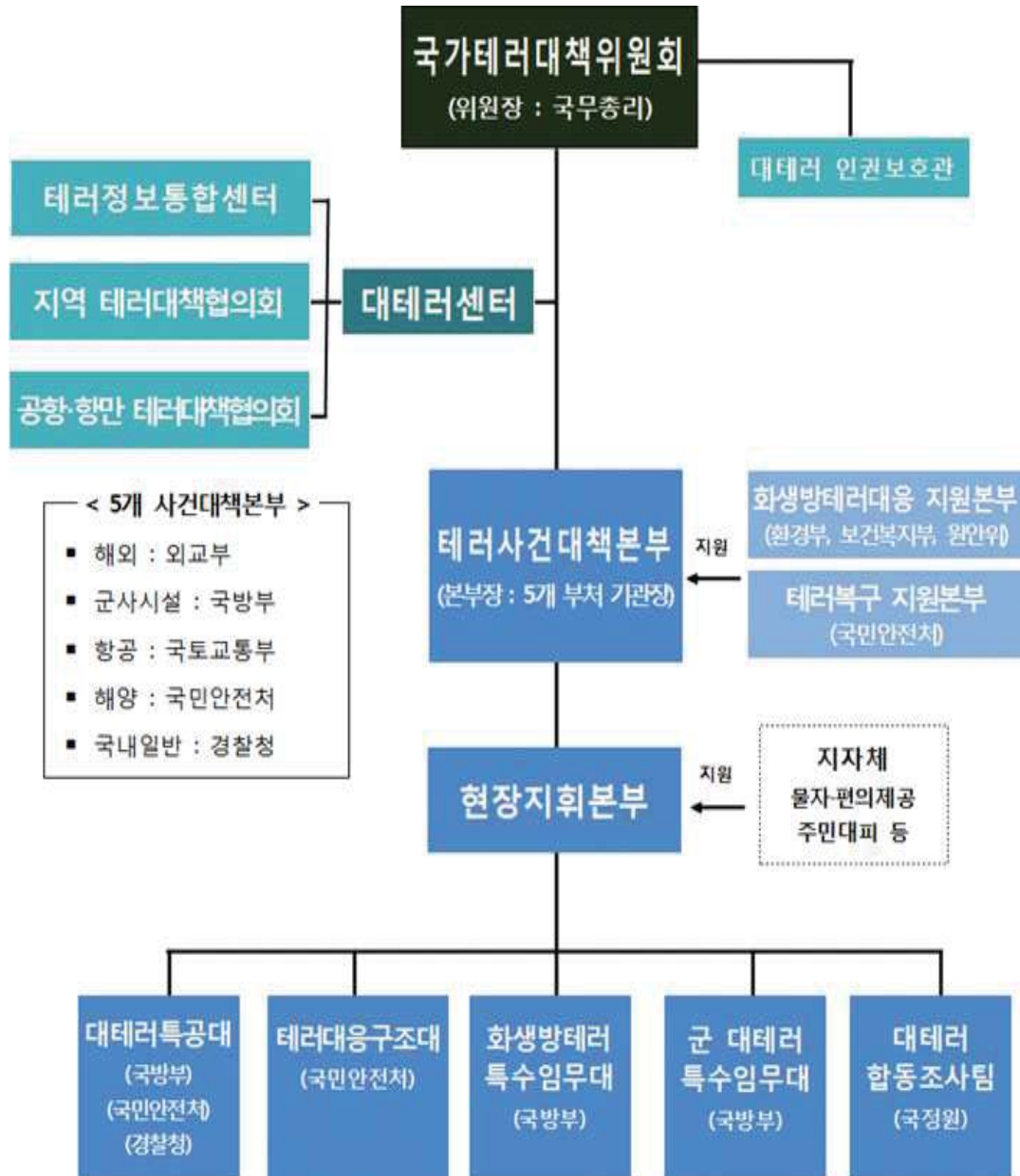
- 테러에 따른 일반국민의 피해를 국가가 직접 보전할 수 있는 법률적 방안을 제시

○ 국제사회의 일원으로서의 역할 제고

- 법률의 제정을 통하여 조직과 운영방안이 마련됨으로써 테러에 대한 국제적 공조가 제도적으로 정비되었으며, 이를 기반으로 국제적인 테러공조가 보다 체계적이고 조직적으로 가능하게 됨

5) 기본계획은 법률에 별도의 규정은 없지만, 국가테러대책위원회에서 별도의 기본계획을 마련하여 제시하고 있음 (국가테러대책위원회 보도자료, 2016.7.1에서 기본계획의 요약본 제시하고 있음)

국가 대테러 체계도⁶⁾



6) 테러방지법 해설, 61면에서 인용.

II. 테러방지법령에 관한 검토

1. 테러의 정의에 관한 입법론적 검토

□ 일반적 개념

○ 개념적 정의

- 어떤 정치적 목적을 달성하기 위하여 직접적인 공포수단을 이용하는 주의나 정책으로 개념화⁷⁾
 - 정치적 목적과 동기
 - 폭력의 사용이나 위협
 - 심리적 충격과 공포심 유발
 - 소기의 목표나 요구의 관철

○ 장소적 분류

- 국내테러(Domestic terrorism), 국제테러(International terrorism), 초국적테러(Transnational terrorism)⁸⁾

○ 주체적 분류

- 자생테러, 외로운 늑대⁹⁾, 우산조직¹⁰⁾ 등으로 구분가능¹¹⁾

7) 테러방지법 해설, 21면.

8) 위의 책, 21면.

9) 전문 테러 단체 조직원이 아닌 자생적 테러리스트. 배후 세력 없이 특정 조직이나 정부에 대한 반감으로 스스로 행동에 나서는 것이 특징. 자생테러 용어는 미국에서 처음 등장(homegrown terrorism) 하였는데, “미국이나 미국의 어떤 소유물 내에서 태어나거나 성장하거나 기반을 갖고 활동하는 어떤 집단이나 개인이 정치적, 사회적 목적들을 위해 미국정부, 미국시민 또는 그것의 어떤 부분을 위협하거나 강요하기 위해 무력이나 폭력을 사용하거나 계획하는 것”을 의미.<테러방지법 해설에서 제시하고 있는 용어해설을 설명의 필요상 인용한 것임>

10) 단일 지도체계 없이 강·온·중도파 등 많은 조직들이 느슨한 형태의 통제로 묶여 있으며, 때로는 각 조직들이 독자적인 의사결정으로도 테러를 감행하는 테러조직. 본래 1996년 러시아 남부 다게스탄 공화국 키즐랴르를 기습한 체첸 반군을 일컫는 말이었으나 1990년대 중반 미국 극우 인종주의자 앨릭스 커티스가 백인 우월자들의 행동을 선동하면서 ‘자생적 테러리스트’ 의미로 외로운 늑대를 처음 사용.<테러방지법 해설에서 제시하고 있는 용어해설을 설명의 필요상 인용한 것임>

11) 위의 책, 21-22면.

※ 테러 자체가 가지는 특성으로 인하여 일원적 개념을 정의하기에 어려움이 있으며, 시대의 변화에 따른 개념의 변화도 동반하고 있어서 그 정의의 정도를 파악하기 어려움이 있음

○ 고전적 테러리즘과 뉴테러리즘의 비교¹²⁾

특 성	고전적 테러리즘	뉴테러리즘
발생형태	전쟁에 준하는 상황과 배경 속에서 발생	전쟁의 한 형태, 최대의 인적·물적 피해를 추구하는 무차별적인 형태
주 체	테러의 주체 및 이유가 명확 중앙통제식	‘얼굴 없는 테러’, 테러의 이유가 추상적임. 느슨한 중앙통제식
전술 목표	공포 및 두려움 유도	극적인 연출을 통한 테러의 공포 혼란 조성, 대중매체 적극활용
목표물 범위	폭력의 대상자가 곧 희생자, 희생자의 규모가 명확히 한정	불특정 다수의 일반대중에 무차별적 공격, 피해자와 희생자의 범위는 범세계적임
명 분	군사상의 필요에 의한 명분	심리상·종교상·종족상의 필요에 의한 명분
대 상	특정 개인 및 소규모 집단에 집중	대량살상무기 활용한 불특정다수

- 21세기에 새롭게 등장하는 테러환경의 특징은 독립적 세포들이 수직적 명령구조에 보고하지 않고 자율적으로 행동하는 조직의 수평적 배열이라는 특징을 가짐¹³⁾

12) 이인태, 끝없는 테러공격, 책과 나무, 2016. 31-32면

13) 서정민, “해외진출 국민의 테러피해 증가요인에 관한 고찰 : 중동지역을 중심으로”, 대테러정책 연구논총, 2010.(이인태, 앞의 책, 32면.에서 재인용)

□ 테러 정의에 관한 외국의 입법례

○ 미국

- 국제테러와 국내테러를 나누어 정의하고 있음[애국법(USA Patriot Act 2001) 제 802조(a)항]

- 국제테러 : 미국 영토 외에서 특정국가 또는 다국적 요소로 이루어지는 시민과 국가에 대한 협박, 강요, 대량파괴, 암살 또는 납치 등 일체의 범죄행위를 통하여 관련 국가의 정책에 영향을 미치는 행위
- 국내테러 : 테러행위별 열거방식(35가지)으로 테러를 정의하고 있음. 크게 나누어 보면, 대상별로는 모든 대중적 교통수단과 승무원 등에 대한 행위이며, 수단별로는 위험물의 사용 및 은신터 제공 등의 지원행위를 규율하는 방식을 병용¹⁴⁾

○ 영국

- 테러행위의 사용과 위협을 테러의 정의로 규율[대테러법(Terrorism Act 2000) 제 1조]

- 일반적인 범죄행위의 양태를 별도 규율하는 방식
- 유형력(총기, 폭발물)의 행사나 위협은 모든 행위를 테러로 간주
- 테러의 적용범위는 국내는 물론 국외의 경우에도 당연적용되면, 영국 국민뿐만 아니라 모든 국가의 국민을 포함
- 정의 : 정부(국제기구를 포함)에 대한 영향을 미치려하거나 공중을 협박하거나 정치적·종교적 또는 이념적 목적¹⁵⁾을 달성하기 위해 행하는 폭력의 사용 및 위협으로 정의¹⁶⁾

14) 수단에 대하여 전산망 보호위반행위를 포함하고 있으므로 사이버 테러의 행위유형을 포괄적으로 적용하고 있는 것으로 해석되고 있음.

15) 2008년 제정된 반테러법은 인종적 개념을 추가하였음

16) 테러방지법 해설, 27면.

- 테러가 되기 위해서는 의도적인 폭력의 사용 또는 위협으로서 ① 정부에 영향을 미치려 할 것, ② 공중을 협박하려고 할 것, ③ 정치적·종교적 또는 이념적 목적을 달성하기 위한 것일 것이라는 3대 요소 중 어느 하나를 충족해야 함¹⁷⁾
- 폭력에는 사람의 생명·신체에 대한 중대한 위해 또는 재산상의 심각한 피해를 유발하는 행위뿐만 아니라, 전자통신시스템을 휘방하거나 교란하는 행위가 포함됨¹⁸⁾
- 이러한 테러에 대한 지원행위(인적·물적 지원과 모금행위 포함)에 대하여도 테러행위로 봄

○ 프랑스

- 「형법」(Code Penal)에 직접 규정방식(제421-1조)
- 정의 : 개인 또는 집단이 공공의 질서를 심각하게 방해할 목적으로 협박이나 공포의 방식으로 의도적으로 행하는 행위
 - 협박과 공포를 주기 위한 행위의 양태는 별도로 구분하여 제시하고 있음
 - 환경테러범죄(환경위해물질을 투여 또는 방출하는 일체의 행위)를 테러의 한 유형으로 인정하고 있음

□ 현행 테러방지법의 테러의 정의

○ 목적규정의 제시

- 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게할 목적
 - 권한행사방해는 개인의 권리에 대한 행사를 못하게 하는 것이지만, 여기에서는 본질적으로 기관의 권한행사를 방해하는 것이며, 기관에 속한 개인의 권한행사를 방해하는 것을 포함하는 개념임
 - 의무없는 일을 하게 함이란 하지 않아도 되는 일이나, 하여서는 아니되는 일(의무없는 일)을 강요에 의하여 하게 하는 것을 의미. 행동의 정도는 적극적으로

17) 위의 책, 27면.

18) 위의 책, 27면

로 행위를 하는 것(작위)을 포함하여 소극적으로 하지 않는 것(부작위)도 포함되며, 적극적이던 소극적이던 타인의 불법적인 행동을 용인하는 행위도 포함되는 매우 포괄적인 의미임

대법원 판결 : 직권남용 권리행사방해죄에서 권리행사를 방해한다 함은 법령상 행사할 수 있는 권리의 정당한 행사를 방해하는 것을 말한다(대법원 2006. 2. 9. 선고 2003도 4599 판결, 대법원 2008. 12. 24. 선고 2007도9287 판결)

대법원 판결 : 강요되는 폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 하는 것을 말하고, 여기에서 ‘의무 없는 일’이란 법령, 계약 등에 기하여 발생하는 법률상 의무 없는 일을 말하므로, 폭행 또는 협박으로 법률상 의무 있는 일을 하게 한 경우에는 폭행 또는 협박죄만 성립할 뿐 강요되는 성립하지 아니한다(대법원 2008. 5. 15. 선고 2008도1097 판결)

- 공중을 협박할 목적

- 2인 이상의 불특정다수를 대상으로 공포심을 유발시키거나 해악을 줄 것을 알리는 모든 행위가 공중의 협박에 해당하며, 이러한 공중협박이 테러행위의 주된 목적이야 테러행위가 됨을 의미하는 것임

대법원 판결 : 협박죄에 있어 협박이라 함은 일반적으로 보아 사람으로 하여금 공포심을 일으킬 정도의 해악을 고지하는 것을 의미하며(대법원 2007. 9. 28. 선고 2007도606 전원합의체 판결 등 참조), 그 고지되는 해악의 내용, 즉 침해하겠다는 법익의 종류나 법익의 향유 주체 등에는 아무런 제한이 없다. 따라서 피해자 본인이나 그 친족뿐만 아니라 그 밖의 ‘제3자’에 대한 법익 침해를 내용으로 하는 해악을 고지하는 것이라고 하더라도 피해자 본인과 제3자가 밀접한 관계에 있어 그 해악의 내용이 피해자 본인에게 공포심을 일으킬 만한 정도의 것이라면 협박죄가 성립할 수 있다. 이때 ‘제3자’에는 자연인뿐만 아니라 법인도 포함된다 할 것인데, 피해자 본인에게 법인에 대한 법익을 침해하겠다는 내용의 해악을 고지한 것이 피해자 본인에 대하여 공포심을 일으킬 만한 정도가 되는지 여부는 고지된 해악의 구체적 내용 및 그 표현방법, 피해자와 법인의 관계, 법인 내에서의 피해자의 지위와 역할, 해악의 고지에 이르게 된 경위, 당시 법인의 활동 및 경제적 상황 등 여러 사정을 종합하여 판단하여야 한다(대법원 2010. 7. 15. 선고 2010도1017 판결)

- 테러목적이 명확하게 확인될 것을 요구하고 있지만, 그 범위는 포괄적이고 추상적으로 제시하고 있음. 실제 해석에 있어서 국가등의 행위목적성을 제시하고 있으나, 국가의 행위의 정도가 포괄적이라는 점에서 그 대상의 정도는 매우 넓은 범위에서 인정된다고 할 것임

- 보다 구체적인 목적범위를 제시할 필요성이 있음
- 테러대상의 제시
 - 국가, 지방자치단체 및 외국정부
 - 국가에 소속된 개인과 단체를 포함하는 포괄적 개념이라는 점에서 명시적으로 개인과 단체를 대상으로 제시하고 있지 않지만 기관에 소속된 개인도 당연히 포함하는 것으로 해석
 - 대상을 국가등으로 제시하기 보다는 시민이나 국민에 대한 것으로 전환하는 방안을 검토할 필요성이 있음. 테러는 불특정 개인이나 단체를 대상으로 한다는 점에서 직접적인 규정을 두는 것이 보다 적절한 입법방안일 수 있음
- 테러의 행위유형
 - 사람, 항공기, 선박, 운송수단과 시설, 원자력에 대한 행위로 나누어 제시
 - 일반적인 사람에 대한 행위유형과 공공시설과 운송수단을 포괄적으로 포함하고 있으나, 이에 제외되는 시설과 수단의 경우가 있을 수 있음
 - 예를 들면, 테러자금에 관한 사항과 금융시장 공격 등의 경우 현행 법의 테러 행위로 포괄하기에는 어려움이 있음
 - 사람에 관한 사항도 상해를 통한 생명위협행위만을 테러로 보고 있으므로 생명에 위협을 주지 않는 개인에 대한 행위와 사람이 아닌 단체에 대한 행위 등이 포함되는 것인지 해석상의 논란이 발생할 수 있음
 - 일반적인 대중운송시설에 무기나 장치를 배치, 폭발, 사용하는 경우를 제외한 다른 행위(강제정차, 운행지연행위 등)는 테러에 해당되지 않는다는 한계를 가짐. 이러한 해석적 적용은 다른 행위유형에도 그대로 나타나고 있음

<참고> 테러방지법 제2조제1호 각 목

<p>가. 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위험을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위</p>
<p>나. 항공기(「항공법」 제2조제1호의 항공기를 말한다. 이하 이 목에서 같다)와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 운항중(「항공보안법」 제2조제1호의 운항 중을 말한다. 이하 이 목에서 같다)인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위 3) 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위
<p>다. 선박(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제1호 본문의 선박을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 해상구조물(같은 법 제2조제5호의 해상구조물을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 운항(같은 법 제2조제2호의 운항을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위(운항 중인 선박이나 해상구조물에 실려 있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다) 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위 3) 운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴하거나 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 야기하는 행위
<p>라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량 2) 1)에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설 3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중의 음용수를 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설

<p>4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설</p> <p>5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 1)부터 4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설</p>
<p>마. 핵물질(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1호의 핵물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다), 방사성물질(「원자력안전법」 제2조제5호의 방사성물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 원자력시설(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제2호의 원자력시설을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위</p> <p>1) 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위</p> <p>2) 방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위험을 가하는 행위</p> <p>3) 핵물질을 수수·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위</p> <p>4) 핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운전을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위</p>

□ 테러행위자의 정의

○ 테러단체

- 국제연합이 지정한 단체에 한정된 개념임. 따라서 테러지원국이나 테러비협조국과 같은 개별 국가단위는 테러단체에 해당되지 않으며, 실질적인 테러행위를 자행하는 경우에도 미지정 테러단체의 경우에는 테러단체에 해당되지 않음
- 지정테러단체와의 연계성이라는 것이 명확한 경우에 한하여 테러단체의 구성원이나 지원이라는 측면에서 테러단체로서 이 법의 적용을 받을 수 있지만, 이는 오히려 매우 제한적인 경우에 해당할 수 있으며, 이를 증명하는 것이 결코 수월할 수 없다는 점에서 개념의 명확화가 필요할 것임

※ 참고 : UN지정 국제테러단체 현황(81개, 17.3월 기준)¹⁹⁾

19) 테러방지법 해설, 31-32면.

□ 테러활동 중인 단체(35개)

구 분	국 가	단체명
ISIL/알카에다 연계 (33개)	레바논(2)	아스밧 알 안사르, 압달라 아잠 여단
	리비아(3)	리비아 이슬람 전투그룹, 안사르 알 샤리아(데르나), 안사르 알 샤리아(벵가지)
	시리아(3)	알 누스라 전선, 하라카트 샴 알 이슬람, 제이쉬 알무하지룬 왈안사르(JMA)
	예멘	예멘 알카에다
	알제리(2)	알카에다 마그렙 지부, 준드 알 칼리파
	이라크(2)	안사르 알 이슬람, ISIL
	말리(2)	안사르 알 딘, 알 무라비툼
	튀니지	안사르 알 샤리아
	나이지리아(2)	보코하람, 안사를 무슬리미나 피 빌라디스 수단
	중국	동투르키스탄 이슬람운동(ETIM)
	파키스탄(7)	라쉬카르 에 장비, 라쉬카르 에 타이바, 이슬람 지하드그룹, 제이쉬 에 모하메드, 파키스탄 탈레반 운동, 하라카툴 지하드 이슬라미, 하라카툴 무자헤딘
	아프간	알 카에다
	우즈베키스탄	우즈베크 이슬람 운동
	러시아	카프카즈 에미레이트
	필리핀	아부 사야프 그룹
인도네시아(3)	제마 안샤루트 타우히드, 제마 이슬라미야, 동인도네시아 무자헤딘	
탈레반 연계 (1개)	아프간	하카니 네트워크
소말리아사태 (1개)	소말리아	알샤바브

□ 테러활동 약화단체(15개)

구 분	국 가	단체명
ISIL/알카에다 연계(15개)	러시아(3)	이슬람 국제 여단, 체첸 리야두스 살리킨 경찰과 사보 타주 대대, 특수목적 이슬람 연대
	리비아	무하마드 자말 네트워크
	말리(3)	알 무아카운 비담, 알 물라타문, 서아프리카 유일신과 성전
	모로코	모로코 이슬람 전투 그룹
	소말리아	알 이티하드 알 이슬라미야
	아프간	마크타브 알 키다마트
	알제리	이슬람 무장그룹(GIA)
	예멘	아덴 이슬람 軍
	이집트	이집트 이슬람 지하드
	튀니지	튀니지 전투 그룹
	필리핀	라자 솔라이만 운동

□ 테러자금 지원단체(31개)

구 분	국 가	단체명
ISIL/알카에다 연계(27개)	네덜란드	알 하르마인 네덜란드
	미국(2)	베네볼렌스 국제 재단, 국제 구호 재단
	방글라데시	알 하르마인 방글라데시
	보스니아 헤르체고비나(4)	알 푸르칸, 알 하르마인&알 마스지드 알 아크사 자선 재단, 알 하르마인 이슬람 재단, 타이바 인터내셔널 보스니아 사무소
	소말리아	알 하르마인 이슬람 재단 소말리아
	아프간(3)	알 하르마인 아프간, 자마툰 알 이슬미아, 와파 인도 주의 조직

구 분	국 가	단체명
	알바니아	알 하르마인 알바니아
	알제리	자마트 후마트 다와 살라피아(DHDS)
	인도네시아(2)	알 하르마인 재단, 힐랄 아흐마르 소사이어티
	케냐 · 에티오피아	알 하르마인 에티오피아, 알 하르마인 재단 케냐
	코모로 · 탄자니아	알 하르마인 재단 코모로, 알 하르마인 재단 탄자니아
	파키스탄(7)	아프간 지원 위원회, 알 아크타르 국제 신탁, 알 하르마인 재단 파키스탄, 알 라시드 신탁, 라비타 신탁, 이슬람 부흥 소사이어티, 움마 타미르 에 나우
탈레반 연계 (4개)	아프간	라하트 유한회사
	파키스탄(3)	하지 바쉬르 자르지밀 컴파니 하왈라, 하지카이롤라 하지 사타르 머니 익스체인지, 로산 머니 익스체인지

- 테러지원국 지정 : 미 국무부가 수출통제법(Export Administration Act)에 따라 매년 정기 또는 수시로 테러를 사주, 지원, 방조하거나, 은신처, 병참, 정보제공 등의 행위를 하는 국가를 대상으로 지정. 2017년 3월 현재 시리아, 이란, 수단 3개국 지정되어 있음²⁰⁾

- 대테러비협조국 지정 : 미국이 자국의 대테러 노력에 협조하지 않는 국가를 대테러 비협조국으로 지정하여 매년 5.15까지 의회에 통보하도록 하고 있음.²¹⁾ 종합 테러방지법(Anti- terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)이 근거법임

○ 테러위험인물

- 테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금 · 기부, 그 밖에 테러 예비 · 음모 · 선전 · 선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람을 말함(법 제2조제3호)

20) 테러방지법 해설, 32면.

21) 위의 책, 32면.

- 외국인테러전투원
 - 테러를 실행·계획·준비하거나 테러에 참가할 목적으로 국적국이 아닌 국가의 테러단체에 가입하거나 가입하기 위하여 이동 또는 이동을 시도하는 내국인·외국인(법 제2조제4호)

2. 테러방지법 조직에 관한 검토

□ 법령상의 조직

- 국가테러대책위원회
 - 개요
 - 테러 관련 업무를 효율적이고 체계적으로 수행하기 위하여 설치된 총괄기구이면서 최종적인 의결기구로 설치²²⁾
 - 대테러활동에 관한 정책의 중요사항 심의·의결(법 제5조제1항)
 - 심의·의결사항(제3항 각 호)
 - 대테러활동에 관한 국가의 정책 수립 및 평가
 - 국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항
 - 관계기관의 대테러활동 역할 분담·조정이 필요한 사항
 - 그 밖에 위원장 또는 위원이 대책위원회에서 심의·의결할 필요가 있다고 제의하는 사항
 - 구성
 - 위원장(국무총리)+위원(관계기관의 장관²³⁾)
 - 간사는 대테러센터장이 담당

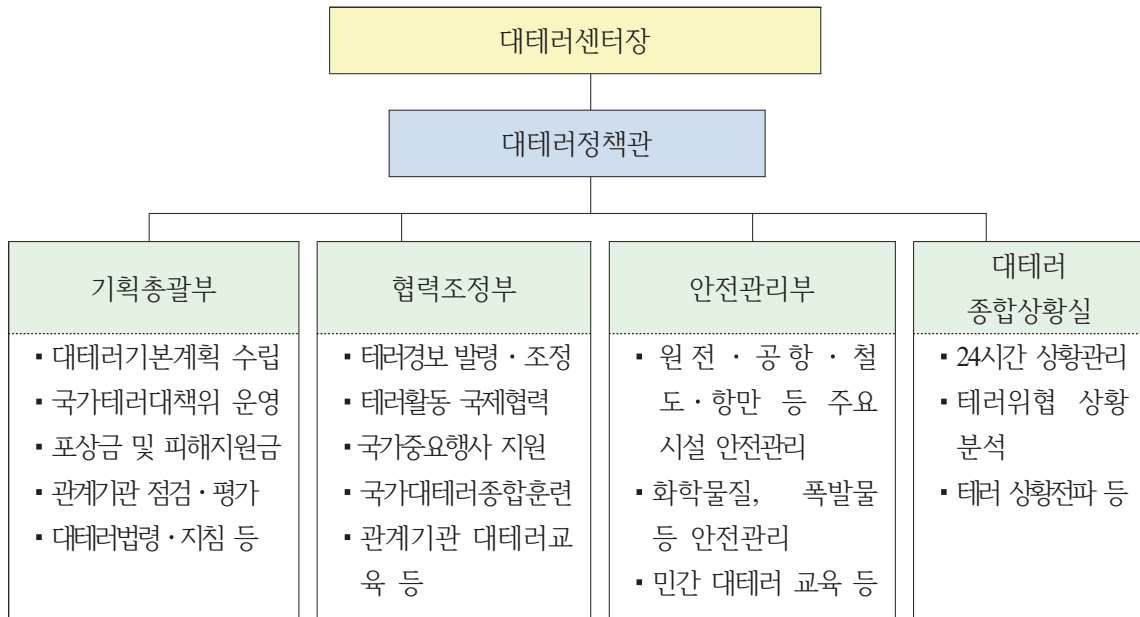
22) 테러방지법 해설, 46면.

23) 기획재정부장관, 외교부장관, 통일부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 국민안전처장관, 대통령경호실장, 국가정보원장, 국무조정실장, 금융위원회 위원장, 원자력안전위원회 위원장, 관세청장 및 경찰청장 등으로 구성(시행령 제3조)

- 테러대책 실무위원회
 - 대책위원회 회의의 효율적인 운영과 상정 안건에 관한 전문적인 검토 및 사전 조정을 위하여 대책위원회 산하에 설치(시행령 제5조)
 - 실무위원회의 위원장은 대테러센터장이 담당하고 위원은 고위공무원단으로 구성하고 간사를 두도록 하고 있음(시행령 제5조제2항, 제3항)
- 대테러센터
 - 국가 대테러활동의 원활한 수행에 필요한 사항과 대책위원회의 회의 및 운영에 필요한 사무 등을 처리하기 위하여 국무총리 소속으로 설치된 기구(실무총괄운영기관)
 - 구성
 - 국무총리 소속 총32명의 공무원으로 구성되어 있으며, 3부 1실로 운영하고 있음(국무조정실과 그 소속기관 직제)
 - 업무
 - 국가 대테러활동 관련 임무분담 및 협조사항 실무 조정
 - 장단기 국가대테러활동 지침 작성·배포
 - 테러경보 발령
 - 국가 중요행사 대테러안전대책 수립
 - 대책위원회의 회의 및 운영에 필요한 사무의 처리
 - 그 밖에 대책위원회에서 심의·의결한 사항
 - 그 밖에 법령에서 인정하고 있는 업무²⁴⁾
 - 조직
 - 3부 및 1실로 구성²⁵⁾

24) 대테러활동 국제협력 및 홍보·교육·훈련 등에 관한 사항, 테러신고 포상금·테러피해지원금·특별위로금 지급의 지원 등에 관한 사항, 국가 대테러활동 관련 법령, 지침 등의 제정·개정에 관한 사항, 테러상황 관리 및 상황분석 등에 관한 사항, 특별시 지역테러대책협의회 운영에 관한 사항 등이 있음

25) 테러방지법 해설, 51면.



○ 대테러 인권보호관 : 감시기관

- 관계기관의 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해방지를 위하여 설치된 독립 기관적 성격의 기구
- 국가테러대책위원회 소속으로 국가테러대책위원회 위원장인 국무총리가 위촉하며 임기 2년에 연임 가능
- 자격
 - 변호사 자격이 있는 사람으로서 10년 이상의 실무경력이 있는 사람
 - 인권 분야에 전문지식이 있고 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 학교에서 부교수 이상으로 10년 이상 재직하고 있거나 재직하였던 사람
 - 국가기관 또는 지방자치단체에서 3급 상당 이상의 공무원으로 재직하였던 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람
 - 인권분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람

- 전담조직 : 관계 기관 소속 조직(대통령령에 위임)
 - 지역 테러대책협의회 : 시·도 단위로 설치
 - 공항·항만 테러대책협의회 : 국가정보원+관계기관
 - 테러사건대책본부 : 외교부, 국방부, 국토교통부, 국민안전처, 경찰청(필요시)
 - 현장지휘본부 : 대책본부장이 설치(필요시)
 - 화생방테러대응지원본부 : 보건복지부(생물), 환경부(화학), 원자력안전위원회(방사능)<의무설치>, 국방부(특수임무대)<필요시>
 - 테러복구지원본부 : 국민안전처(필요시)
 - 대테러특공대 : 국방부, 국민안전처, 경찰청(의무설치)
 - 테러대응구조대 : 국민안전처, 시·도지사(테러발생시 의무설치)
 - 테러정보통합센터 : 국가정보원
 - 대테러합동조사팀 : 국가정보원(국방부장관-군사시설)

□ 주요 외국의 조직구성

- 미국
 - 국가안보회의(NSC) : 국가안보 전반에 관한 사항을 관할
 - 국토안보부(DHS)에서 대테러총괄지휘
 - 개별 주에서는 국토안전보장청(OHS) 운영
 - 국가정보국(DNI) 산하 국가대테러센터(NTCT), 수사는 연방수사국, 정보는 중앙정보국(CIA)
- 영국
 - 대테러안보실 : 총괄기관
 - 합동정보위원회 : 주무기관
 - 내무부 합동테러분석센터, 수사는 경찰, 정보는 정보기관

- 프랑스
 - 국내안보회의 : 총괄기관
 - 내무부 국내안전총국 : 주무기관
 - 내무부 대테러조정통제본부(테러정보통합기구), 수사는 경찰, 정보는 정보기관
- 독일
 - 합동테러대응센터 : 테러정보통합기구
 - 수사는 경찰, 정보는 정보기관(연방헌법보호청 포함)
- 일본
 - 국가안전보장회의 : 총괄기구
 - 국제테러정보집약실 : 테러정보통합기구
 - 수사는 경찰, 정보는 정보기관

□ 조직구성에 관한 검토

- 입법론적 관점에서의 조직구성방안
 - 대책위원회를 국무총리 산하에 별도로 두는 방안보다는 대통령 산하의 국가안전보장회의로 통합하는 방안 검토 필요
 - 조직의 일원적이고 체계적인 운영을 위한 고려이며, 관련 업무의 종합적인 검토라는 점을 고려
 - 전담기구에 관한 구체적인 내용을 법률에 두는 방안을 검토
 - 법률의 위임이 없는 대책위 지원의 실무위원회(시행령 제5조)는 법률적 근거를 두거나, 대테러센터로 그 역할을 통합하는 것이 적절
 - 법령상의 위임근거도 없으며, 실질적인 운영업무는 대테러센터가 담당하고 있으므로 이중적 조직성격이라는 점에서 검토 필요

- 인권보호관 활동의 실질적인 보장이 필요
 - 실질적인 조사 권한의 보장 : 자문, 개선권고, 민원 처리 및 교육과 같은 소극적이고 수동적인 업무뿐만 아니라 직권으로 인권침해여부를 조사할 수 있는 권한을 부여하는 것이 적절
 - 인권보호관의 업무를 지원하기 위한 실무전담조직 구성이 필요. 현행 규정상 보호관 1인만 있는 형식적인 조직구성이 아니라 실질적인 활동을 할 수 있는 지원조직이 필요할 것임
- 대테러 조사 및 수사에 관한 사전 점검 조직이 필요
 - 현행 법령상 대테러 정보 및 자료 수집에 관하여 다른 법률의 절차를 따르도록 하면서 대책위원회 및 대테러센터장에게 사후보고 형식만을 인정
 - 테러징후 등 긴급상황에 대처하기 위한 경우에는 선처리, 후보고의 형식이 적정하겠지만, 국가정보원이 관련 정보 수집을 위한 경우에는 그 대상과 방법, 기간 등이 적절한 지에 대한 사전적인 점검을 위한 조직이 필요
 - 예를 들면, 대책위원회 또는 대테러센터에 관계기관이 참여하는 “정보수집점검위원회”를 두어 관련 정보를 사전에 보고하고 그 내용이 적절한 지에 대한 검토가 이루어질 필요가 있음
 - 이 위원회에는 인권보호관이 참석하여 의견을 진술할 수 있도록 하여 인권침해 논란을 최소화하는 것이 필요할 것임
 - 이러한 사전점검이 이루어지는 경우에는 절차상의 지연이라는 단점이 있지만, 실질적인 정보수집에 관한 관련 기관의 협조 등을 보다 원활히 받을 수 있는 장점이 있으며, 민주적 정당성을 획득하는 방안이 될 수 있을 것임
- 조직운영의 효율성의 관점
 - 기본적으로 대테러운영기관은 일부를 제외하고는 비상시에 일시적으로 설치되는 기관이라는 점에서 그 운영의 형태 등을 정형화하는 방안 등을 고려할 필요성이 있음

- 상시적인 업무담당 조직과 사전예방조직, 테러대응조직, 사후처리조직을 나누어서 각각의 업무영역과 내용을 조정하는 것이 필요
- 대테러센터로 테러관련 업무를 집중하는 방안을 검토
- 테러대응조직은 별도의 운영조직을 두는 것보다는 기존의 군, 경찰, 소방 등에 있는 비상대응조직 시스템을 테러발생시 적절하게 활용하는 방안 등을 점검할 필요성이 있음
- 테러정보통합센터와 대테러합동조사팀의 운영은 국가정보원에 두기 보다는 대테러센터 소속으로 일원화하는 방안을 검토할 필요성이 있음
 - 이러한 관점에서 통합센터와 합동조사팀은 조직적인 관점에서 유기적인 관련성을 유지하는 것이 필요하다는 점에서 통합적인 운영방안을 검토할 수 있을 것임

3. 테러대응 절차와 정보수집

□ 테러대응 절차의 입법체계

○ 주요 내용

- 테러경보의 발령
 - 이유 : 테러위험징후가 있는 경우 발령
 - 주체 : 대테러센터장
 - 절차 : 테러위험징후 발생 - 실무위원회 심의 - 테러경보발령 - 위원장 보고-관계기관 전파 - 관계기관 조치
 - 경보단계 : 관심·주의·경계·심각(4단계)
- 상황 전파 및 초동조치
 - 상황전파 : 테러징후와 테러발생 사실을 관련기관과 대테러센터장에 통고하고 일반국민에게 공개하는 등 전파조치
 - 초동조치 : 테러의 확산을 방지하기 위한 신속조치

- 테러사건의 대응

- 국내테러사건 : 대책본부의 장
- 국외테러사건 : 외교부장관
- 지역테러 : 지방자치단체의 장은 지원(물자 및 편의제공)과 긴급대피 방안 마련

테러경보발령 시스템²⁶⁾



등급	발령 기준	조치 사항
관심	< 실제 테러발생 가능성이 낮은 상태 > - 우리나라 대상 테러첩보 입수 - 국제테러 빈발 - 동맹·우호국 대형테러 발생 - 해외 국제경기·행사 아국인 다수 참가	< 테러징후 감시활동 강화 > - 관계기관 비상연락체계 유지 - 테러대상시설 등 대테러 점검 - 테러위험인물 감시 강화 - 공항·항만 보안 검색율 10% 상향
주의	< 실제 테러로 발전할 수 있는 상태 > - 우리나라 대상 테러첩보 구체화 - 국제테러조직·연계자 잠입기도 - 재외국민·공관 대상 테러징후 포착 - 국가중요행사 개최 D-7	< 관계기관 협조체계 가동 > - 관계기관별 자체 대비태세 점검 - 지역 등 테러대책협의회 개최 - 공항·항만 보안 검색율 15% 상향 - 국가중요행사 안전점검
경계	< 테러발생 가능성이 농후한 상태 > - 테러조직이 우리나라 직접 지목·위협 - 국제테러조직·분자 잠입활동 포착 - 대규모 테러이용수단 적발 - 국가중요행사 개최 D-3	< 대테러 실전대응 준비 > - 관계기관별 대테러상황실 가동 - 테러이용수단의 유통 통제 - 테러사건대책본부 등 가동 준비 - 공항·항만 보안 검색율 20% 상향

26) 테러방지법 해설, 74면.

등급	발령 기준	조치 사항
심각	< 테러사건 발생이 확실시되는 상태 >	< 테러상황에 총력 대응 >
	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라 대상 명백한 테러첩보 입수 - 테러이용수단 도난·강탈 사건 발생 - 국내에서 테러기도 및 사건 발생 - 국가중요행사 대상 테러첩보 입수 	<ul style="list-style-type: none"> - 테러사건대책본부 등 설치 - 테러대응 인력·장비 현장 배치 - 테러대상시설 잠정 폐쇄 - 테러이용수단 유통 일시중지

○ 문제점과 한계

- 테러경보의 발령과 상황 전파 및 초동조치, 사건대응 등은 국민의 대테러대비활동과 밀접한 연관을 가지는 것으로 법률상의 근거가 필요한 것이며, 이에 관한 기준과 한계 등도 법률로 규율하는 것이 적절할 것임
- 테러대응은 테러에 따른 피해를 최소화하면서 테러를 조기에 안정화시키고자 하는 것으로 보다 체계적이고 종합적인 검토와 접근이 필요하며, 사전에 대국민 홍보와 교육 등이 활발하게 이루어져야 하는 부분이라는 점에서 이러한 부분이 정책적으로 뒷받침될 수 있는 입법조치가 반영되어야 할 것임

□ 정보수집

○ 정보수집

- 테러예방과 진압을 위한 대비활동으로서의 정보수집
- 내용 : 출입국, 금융거래, 통신정보와 위치정보
- 주체 : 국가정보원장
- 방법 : 영장 등 적법절차 준수
- 대상 : 테러위험인물
- 절차 : 관련 법령의 절차를 준수하여 수집

○ 테러위험인물에 대한 조사 및 추적

- 조사 : 현장조사, 문서열람, 시료채취 등의 직접적인 활동과 자료제출과 진술 등 간접적인 활동(행정조사의 일종)

- 주체 : 국가정보원장
 - 절차 : 사전·사후 위원장에서 보고(인권보호장치)
 - 추적 : 정보수집을 위한 테러위험인물에 관한 포괄적인 확인활동
- 테러대응 법률의 현대적 특징
- 일반적 특징²⁷⁾
 - 9.11 테러 이후 법집행기관과 정보기관의 정보수집 및 수사 권한의 강화
 - 테러 관련 의심자에 대한 형사절차 무시의 구금과 통제
 - 헌법적 권리의 과도한 제한 및 군과 경찰의 경계 완화
 - 미국의 애국법 등
 - 사전 통지 없이 집과 사무실 수색²⁸⁾
 - 변호사와 의뢰인의 대화 감청²⁹⁾
 - 중요한 목적이 있다는 사실적 조건만으로 전자 감시 영장과 수색 영장 발부 가능³⁰⁾
 - 테러와 관련한 단서를 얻기 위해 데이터 마이닝과 같은 수단을 사용할 수 있게 하여 개개인이 인터넷 검색이나 소셜 네트워크 이용시 방출하는 조각정보를 모으고 조작할 수 있게 함으로써 개인의 사적인 정보에 무제한의 접근을 허용³¹⁾
 - 해외정보감시법(Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, FISA)은 2008년 개정을 통하여 NSA의 프로그램에 참여하는 통신회사들을 면책하고, 영장 없이 전자감시 할 수 있도록 함으로써, 대테러기관이 인터넷 기업을 통해 사용자들의 검색기록, 이메일, 채팅, 파일 전송 등을 추적할 수 있는 ‘프리즘’이라는 데이터 마이닝 프로그램을 운영할 수 있는 법적 기반을 마련함

27) 김희정, 대테러리즘, 자유와 안전, 공법연구 제44집 제4호(2016.06), 102면.

28) USA Patriot Act. 제213조.

29) USA Patriot Act. 제201조-제204조.

30) USA Patriot Act. 제218조.

31) 김희정, 앞의 논문, 102면.

- 영국의 테러방지법 등
 - 외국인 테러혐의자에 대한 무기한 구금³²⁾
 - 통제명령제도³³⁾ 시행
 - 테러리즘 조장의 범죄화³⁴⁾
 - 영국의 「The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001」은 개인의 자유를 지나치게 박탈하고, 표현의 자유를 심각하게 침해하는 등 수단과 목적 사이에 비례성을 고려하지 않은 영국 역사상 가장 가혹한 법이라는 평을 받음³⁵⁾
- 독일의 개별입법
 - 집회에 관한 법률(Vereinsgesetz)을 개정하여 종교집회에 내용적 간섭을 허용하여 극단적인 종교활동을 제재할 수 있는 근거 마련
 - 연방기관들 간의 정보교환을 용이하게 하며 정보 수집권한을 강화
 - 민간항공기가 사람의 생명을 해치기 위한 무기로 사용되려는 정황이 인정되는 경우라는 매우 한정된 상황을 상정하고는 있지만, 비행중인 민간 항공기 격추에 관한 사항을 법률에 반영하기도 함³⁶⁾
- 소결
 - 테러리즘은 국민안전이라는 명제를 지키기 위하여 불가침의 권리에 관한 사항(고문금지, 사생활보호 등)을 침해하는 것까지 허용할 것인지를 논의하는 단계로 진행되고 있음
 - 테러리즘은 권력분립과 법치주의하는 헌법의 기본원칙을 위협하는 지점에 관한 논의가 진행되게 하고 있음

32) Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. 제23조.

33) 테러와 관련이 있다고 의심되는 개인에게 특정한 물건이나 서비스 이용을 금지하거나, 직업 선택을 제한하고, 거주장소, 이동을 규제하는 제도(Prevention of Terrorism Act 2005. 제1조; 김희정, 앞의 논문, 103면).

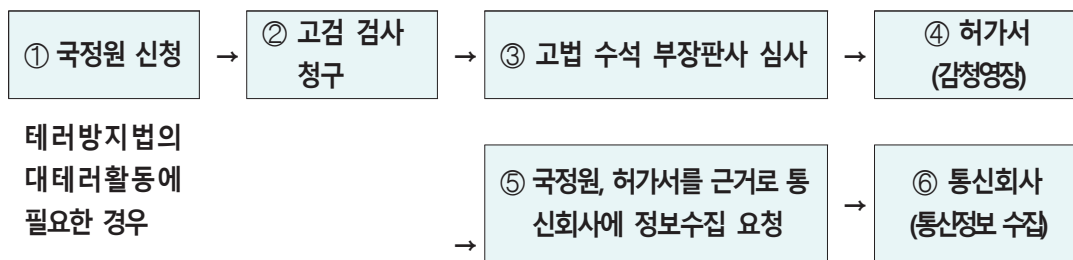
34) Terrorism Act 2006. 제1조

35) Tomkins, Adam, "Legislating against Terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001", 「Public Law」, 2002, p.205; Fenwick, Helen, "The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?", 65 MOD. L. Rev. 724, 2002. p.724.(김희정, 앞의 논문, 103면에서 재인용).

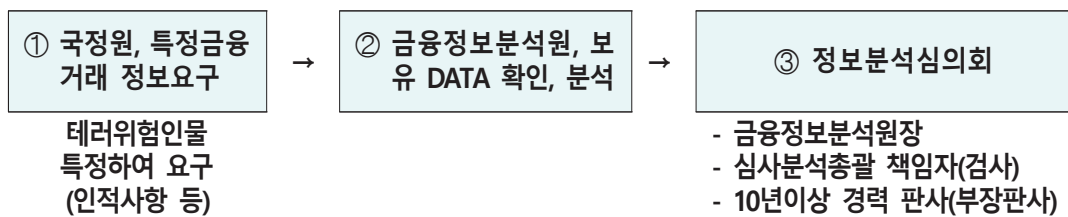
36) 항공안전법(Luftverkehrsgesetz-LuftSig) 제14조 출격조치, 명령 권한(김희정, 앞의 논문, 103-104면).

- 자유와 안전이라는 국가가 추구해야 할 두 가지의 불가침한 가치를 상호 비교
형량하여야 하는 단계에 관한 검토가 필요하며, 이에 관한 원칙적인 접근이 필
요한 단계임

통신정보 수집절차³⁷⁾



금융정보 이용절차³⁸⁾



○ 문제점

- 테러예방의 관점에서 감시와 정보수집이 필요한 것이며, 이 경우 감시대상자의 사생활 침해 등 기본권 침해의 가능성을 유발할 수 있음. 하지만, 일반적이고 광범위한 감시와 정보수집은 감시대상자에 한정된 사항이 아니라 거의 모든 국민을 그 대상으로 한다는 점에서 신중한 접근이 필요
- 정보수집과 조사 및 추적에 관한 사항은 국가정보원장만의 업무는 아니라는 점에서 정보공유와 관련 기관간의 협조체계 등에 관한 검토가 필요하며, 실제 활동에 있어서 기관간의 공조체계 등에 관한 입법적 논의가 필요

37) 테러방지법 해설, 81면.

38) 테러방지법 해설, 81면.

- 테러위험인물 선정에 있어서 객관적이고 중립적인 판단을 할 수 있는 절차적 조치가 마련되어야 할 것임
- 정보수집을 위한 절차적 기준의 마련
 - 테러방지법은 정보수집을 할 수 있는 사항만을 규정하고 개별적인 사항은 개별법에 위임하고 있어서 일견 절차적 정당성을 갖추고 있는 것으로 파악할 수 있지만, 요구되는 사항과 절차의 과정에 있어서 권한침해 등이 발생할 수 있는 가능성이 있다는 점에서 정보수집권자의 권한을 명확하게 입법화하는 것이 필요하며, 그 권한의 제한에 관한 사항도 함께 규율할 필요성이 있음
- 추적개념의 명확화
 - 현행 법률은 제9조4항에 ‘추적’이라는 용어를 사용하여 오프라인의 물리적 미행만을 의미하는 것으로 서술하고 있지만, 실제에 있어서 온라인상의 수색이나 데이터마이닝(data mining)과 같은 광범위한 수단의 사용을 포함할 수 있음
 - 광범위한 전자감시나 메타데이터를 이용한 개개인에 대한 탐색과정을 ‘추적’의 의미에 포함하여 해석하는 경우 온라인상의 감시활동은 매우 강력한 무제한의 감시권한이 발생하게 될 것임³⁹⁾
 - 이상과 같은 우려를 불식시키기 위하여 온라인의 추적에 관한 사항은 별도의 입법적 조치를 통하여 운용하도록 하고, 관련 절차와 규제의 내용을 명확히 하는 것이 필요할 것임

4. 안전관리대책

□ 주요내용

○ 안전관리대책의 수립

- 테러대상시설과 테러이용수단 및 국가 주요행사로 구분하여 대책수립
- 주체
 - 관계기관의 장

39) 이러한 점에 대한 우려는 김희정, 앞의 논문, 115-116면 참조.

- 시설
 - 국가중요시설과 다중이용시설 중 소관 관계기관장이 대테러센터와 협의하여 지정
- 수단
 - 폭발물, 총기류, 화생방물질
- 대책의 내용
 - 출입통제와 자체 방호계획, 대응체계구축방안, 비상대피 및 사후처리 대책 포함
- 국가중요행사
 - 국제행사와 국제체육행사
 - 테러예방만을 위한 대책의 수립이 아닌 일반적인 안전관리대책의 일환으로 테러의 경우를 포함하는 방식으로 마련될 수 있을 것임. 이 경우 그 범위를 한정하는 것이 의미가 있는 것인지 의문이 있음

<기관별 주요역할(임무)⁴⁰⁾>

기 관	주요 역할
국가테러대책 위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 대테러활동에 관한 중요 정책 수립 및 평가 · 국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항 심의·의결 · 관계기관의 대테러활동 역할 분담·조정
대테러센터	<ul style="list-style-type: none"> · 테러대상시설 지정 협의 · 테러대상시설 안전대책 수립·점검 지원 · 관계기관 테러 대비태세 점검 · 시설소유자등의 테러예방 적정성 평가 및 현장지도 지원

40) 테러방지법 해설, 92면.

기 관		주요 역할
관계기관	시설관장 중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> · 소관 다중이용시설 중 테러대상시설의 지정(대테러센터 협의) · 소관 테러대상시설에 대한 테러예방대책 수립 · 테러예방대책의 적정성 평가 및 그 이행실태 확인 · 시설소유자등의 현장지도 등 지원 요청을 대테러센터에 전달 및 대테러센터 요청 시 합동으로 테러예방활동 지원
	국민안전처 (소방, 재난안전, 해경 업무분야), 경찰청	<ul style="list-style-type: none"> · 테러대상시설 지정 지원 및 테러예방대책 수립 · 테러예방대책의 적정성 평가 및 그 이행실태 확인 · 소방·복구지원 및 순찰 등 대테러 활동 수행
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> · 소관 다중이용시설(지자체등에 시설 관련 사무가 이관·이양된 경우) 중 테러대상시설의 지정 등을 시설관장 중앙부처에 요청 · 소관 테러대상시설에 대한 테러예방대책 수립 · 테러예방대책의 적정성 평가 및 그 이행실태 확인 · 시설소유자등의 현장지도 등 지원 요청을 시설관장 중앙부처에 전달 및 대테러센터 요청 시 합동으로 테러예방활동 지원
	공공기관, 지방공사등	<ul style="list-style-type: none"> · 소관 다중이용시설 중 테러대상시설의 지정 등을 시설관장 중앙부처(공공기관), 지방자치단체(지방공사등)에 요청 · 소관 테러대상시설에 대한 테러예방대책 수립 · 테러예방대책의 적정성 평가 및 그 이행실태 확인
지역·공항만 테러대책협의회		<ul style="list-style-type: none"> · 해당 테러대상시설 관련 관계기관 협력사항 결정·시행

<주요 시설관장 중앙부처별 소관 시설⁴¹⁾>

기 관	주요 소관 다중이용시설
국민안전처	· 운수시설(유·도선 여객터미널) · 여객선(유·도선) 등
미래창조과학부	· 문화 및 집회시설(전시장 중 과학관) · 의료시설(원자력병원) 등
문화체육관광부	· 문화 및 집회시설(공연장, 집회장 중 국제회의시설, 관람장, 전시장 중 박물관·미술관 등) · 종교시설 · 숙박시설(관광숙박시설) 등
농림축산식품부	· 문화 및 집회시설(관람장 중 경마장, 장외발매소) · 판매시설(농산물도매시장 등) 등
산업통상자원부	· 문화 및 집회시설(전시장 중 무역전시회장) · 판매시설(농수산물도매시장, 전통시장, 상점가 등 제외) 등
보건복지부	· 의료시설(종합병원) 등
국토교통부	· 운수시설(자동차·철도·공항 여객터미널) · 도시철도, 철도차량, 항공기 등
해양수산부	· 문화 및 집회시설(전시장 중 국립해양박물관 등) · 판매시설(수산물시장) · 운수시설(여객선 여객터미널) · 여객선(국제여객선, 연안여객선) 등

○ 테러취약요인 사전제거

- 지정 시설과 수단에 대한 점검과 취약점 개선 의무
- 주체
 - 소유자 및 관리자
- 국가의 비용지원

41) 테러방지법 해설, 93면.

- 테러선동·선전물 긴급삭제 등 요청
 - 감염이론과 파빙이론에 근거한 권한 인정
 - 절차
 - 협조요청 - 조치 - 결과통보
 - 대상
 - 테러를 선동·선정하는 글 또는 그림, 테러에 관한 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법
- 외국인테러전투원에 대한 규제
 - 심도 있고 적극적인 규제조치의 필요
 - 조치내용
 - 일시출국금지, 여권 효력정지 및 재발급 거부
 - ‘규제’보다는 ‘조치’로 용어 전환이 필요하며, ‘외국인테러전투원’에 관한 명확한 입법적 근거를 마련하는 것이 필요하며, 입법적 체계를 적절하게 구성하는 것이 필요
 - 안전관리대책은 「다중이용시설 테러예방업무 지침」과 “테러대상시설 지정”(시행령 제25조제1항) 등 다양한 법령상의 제도가 구축되어 있음
 - 다만, 실질적인 현장의 성과를 달성하기 위하여는 인력과 조직 및 재정이 투입되어야 한다는 점에서 그 실효성에 의문이 있음
 - 관련 대책의 실효성을 위한 다른 분야 안전대책과의 연계성 등을 고려하여 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이며, 경찰·소방·군사분야 등 안전 관련 분야에서 이미 구축하고 있는 대책과 연계하여 대책의 실효성을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요
 - 시설에 관한 평가와 시설보완의 경우에 있어서도 테러취약성만을 대상으로 지원을 하는 경우 그 적정성의 정도에 있어서 명확한 판단을 제공하기 어렵다는 점에서 재해, 소방, 경찰, 군사분야 등과 연계하여 종합적인 시설보완 방안 등을 검토하는 것이 필요할 것임

5. 벌칙

□ 형법 및 다른 처벌법률의 적용

○ 처벌 동일성의 원칙

- 테러 범죄를 실질적으로 수행한 경우에 있어서 발생한 위법성의 정도는 「형법」이나 다른 형사법령에서 정한 정도의 처벌하는 것으로 규정함
- 형벌 적용에 있어서 실제 테러가 진행되는 경우에 있어서 처벌방법 등이 문제될 수 있음
 - 예) 테러를 목적으로 테러단체 등에 가입하지 않은 자가 미수범을 처벌하지 않는 범죄를 수행한 경우, 예비·음모를 처벌하지 않는 범죄에 대하여 테러를 모의한 경우 등의 처벌에 어려움이 있을 수 있음

□ 테러단체에 대한 범죄

○ 테러단체 구성 및 가입죄

- 테러단체 구성과 가입은 동일하게 단체의 지위에 따라 처벌
- 조직범죄로서 처벌
- 자금으로 단체를 지원한 경우와 가입지원이나 권유·선동의 경우에도 처벌하도록 함

○ 무고와 날조

- 가중처벌
- 직권남용의 경우에도 가중처벌
- 법제정의 논란 등으로 처벌규정에 관한 엄격한 검토가 없었던 것으로 보임. 전반적인 테러범죄에 관한 형벌의 재검토가 필요
- 안전대책 등에 관한 전반적인 행정벌에 관한 검토도 필요할 것으로 보임

- 이와 더불어 인권침해범죄에 관한 사항을 엄격하게 적용할 방안 등도 검토하여야 할 것임

6. 개별적 검토사항

□ 테러행위주체

○ 대상

- 법률은 ‘테러단체’, ‘테러위험인물’, ‘외국인테러전투원’으로 상정하고 있음

○ 테러단체

- 정의 : 유엔이 지정한 테러단체
- 유엔 지정단체는 국제적으로 위험성이 인정된 단체에 한정하여 지정하고 있으므로, 현재 활동하고 있는 미지정 테러단체의 경우 그 적용을 받지 않으며, 이 경우 미지정 테러단체에 가입하거나, 단체를 구성하는 것에 대하여 대책 및 처벌 등에 어려움이 있음
- 이외의 테러단체의 테러행위에 관하여는 이 법의 적용을 배제하는 것으로 오해할 수 있음. 따라서, 테러대책에 관한 대테러센터의 조사결과 등을 반영하여 국내에 적용가능한 테러단체를 명시적으로 제시하는 방안을 검토할 필요성이 있음

○ 테러위험인물

- 정보수집의 대상으로서 테러위험인물을 정의하고 있음

○ 외국인테러전투원

- 테러단체에 가입한 내국인·외국인 또는 가입을 시도하는 내국인·외국인
- 외국인에 한정된 용어가 아니라는 점에서 ‘테러전투원’으로 용어 정리 필요
- 전체적으로 테러의 주체에 관한 명확한 범위와 내용에 관한 정의를 새롭게 확인할 필요성이 있음
 - 과도한 범위를 지정한 경우와 정의의 내용에 포함되지 않는 경우 등이 발생할 수 있음. 즉, 실제 업무수행의 과정에 있어서 혼란을 초래할 수 있음

제3장

● 현행 테러방지법의 문제점과 입법대안 제시

I. 테러방지법의 입법체계 분석

II. 분야별 개정사항 검토

제3장

현행 테러방지법의 문제점과 입법대안 제시

I. 테러방지법의 입법체계 분석

1. 테러방지법의 입법체계의 적정성 분석

□ 법률체계

○ 법률의 구성체계

- 현행 테러방지법은 총론규정과 조직규정, 테러 관련 활동규정, 포상금 등 지원 규정, 벌칙규정을 두고 있음

○ 총론규정

- 목적, 정의, 책무 및 다른 법과의 관계에 관한 규정을 두고 있음

○ 조직규정

- 국가테러대책위원회, 대테러센터, 대테러 인권보호관, 전담조직에 관한 규정을 두고 있음
- 시행령에서 위원회의 실무위원회, 전담조직으로서 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책협의회, 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 화생방테러대응 지원본부, 테러복구지원본부, 대테러특공대, 테러대응구조대, 테러정보통합센터, 대테러합동조사팀 등 10개 조직을 두도록 하고 있음

- 활동규정
 - 테러위험인물에 대한 정보수집 등, 테러예방을 위한 안전관리대책의 수립, 테러 취약요인 사전제거, 테러선동·선전물 긴급 삭제 등 요청, 외국인테러전투원에 대한 규제 등의 규정을 두고 있음
 - 시행령에서는 테러대응 절차에 관한 장을 두고, 테러경보의 발령, 상황전파 및 초동조치, 테러사건의 대응 등에 관한 규정을 두고 있음
- 포상금 및 테러피해의 지원
 - 신고자 보호 및 포상금, 테러피해의 지원, 특별위로금에 관한 규정을 두고 있음
 - 시행령에서는 지급의 구체적인 사항과 포상금심사위원회에 관한 사항과 절차 등을 구체적으로 제시하고 있음
- 벌칙
 - 테러단체 구성죄 등, 무고·날조, 세계주의에 관한 사항을 규정하고 있음

2. 전반적 입법체계에 관한 검토

□ 계획규정의 미비

- 계획의 수립절차 마련의 필요
 - 테러방지법은 예방정책입법의 성격을 가진다는 점에서 다양한 대책 등을 마련하기 위한 계획법제가 필수적인 입법사항임에도 불구하고 법률에 관련 규정을 두고 있지 않음
 - 현행 법 제5조제3항제2호에서 ‘국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항’을 주요 심의·의결사항으로 제시하고 있지만, 법률에서는 기본계획에 관한 규정을 두고 있지 않음
 - 대테러활동에 관한 중장기 계획과 방향을 정립하고 구체적인 추진내용 등을 검토하는 방안으로서 ‘기본계획’ 체계에 따라 ‘실행계획’ 등이 마련될 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요할 것임

- 기본계획의 주요 내용
 - 기본계획의 수립주체는 대테러센터가 되며, 위원회에서 심의
 - 테러예방에 관한 기본원칙과 테러대응에 관한 절차와 권한관계 등에 관한 방향성을 제시

□ 과도한 위임규정

- 법률에 하위법령의 위임 근거를 두는 것이 필요
 - 전담조직에 관한 내용은 최소한 기관의 명칭 정도는 법률에 담는 것이 필요
 - 테러대응절차에 관한 법률상의 근거규정 필요
 - 포상금 등에 관한 구체적인 산정기준 등은 행정규칙으로 하고, 그 범위와 내용 및 기준 등만 시행령에 두는 방안을 검토
 - 법률과 시행령, 시행규칙에 두고 있는 내용을 입법체계적인 관점에서 재정리할 필요성이 있으며, 위임사항 등에 관한 검토가 필요함
 - 시행규칙상의 절차와 서식에 관한 입법적 체계정비가 필요
 - 군 동원 등에 관한 사항은 법률규정으로 입법하는 것이 필요
 - 권한 관계의 명확성을 확인하기 위한 규정 등의 근거규정은 법률에 규정하는 것이 보다 적절한 입법방안임

II. 분야별 개정사항 검토

1. 테러에 관한 정의규정의 개정

□ 개념의 변천

- 불확정적 개념
 - 국제사회는 물론 학문적 관점에 있어서 확립되고 체계화된 개념의 정립은 이루어지지 않고 있음⁴²⁾

42) 테러의 정의에 관한 다양한 논의 현황에 관하여는 문준조, 국제테러에 대한 국내법제 개선방안 연구, 한국법제

- 국가별 개별 입법에 있어서도 각 국가의 특성과 논의현황 등을 반영하여 다양한 형식으로 정의하고 그 정의에 따른 범위를 확정
- 테러사건의 대응형태에 따른 변화
 - 국제사회에서 발생하는 테러의 유형과 각 국가의 대응형태에 따라 그 개념과 정의가 변화하고 있음
- 이해관계의 차이
 - 테러에 대응하는 정치적 입장은 각 국가의 이해관계와 연계하여 차별적으로 나타난다는 점에서 테러의 정의 역시 다의적 접근하는 경향이 있음

□ 포괄적 정의

○ 국제적 논의

- 사람들에게 공포를 주고 정부 또는 국제조직에 일정한 작위 또는 부작위를 강제하기 위한 불법 또는 고의적인 살상, 시설 등에 중대한 손해를 입히는 행위(국제 테러리즘에 관한 포괄적 협약안 제1조⁴³⁾)

<테러와 일반범죄의 차이점>

테 러	일 반 범 죄
국가·지방자치단체·외국 정부가 의무 없는 일을 하게 하거나 권한 행사를 방해 또는 공중 협박을 목적으로 하는 행위로 살해, 항공기 추락·파괴, 선박 파괴·손상, 폭발물 설치 등 행위 유형	경제적·개인적 목적달성을 위해 살인·파괴 등을 자행하는 것으로 의도한 범행 대상과 피해대상이 대부분 일치

연구원, 2012 연구보고서 67면 이하 참조.

43) 문준조, 전개보고서, 80-81면.

□ 테러방지법의 정의규정의 문제점

○ 대상

- 테러의 대상은 국가, 지방자치단체 및 외국정부로만 한정하고 있어서 해석상 사람에 대한 행위는 포함하지 않는 것으로 해석할 수 있음
 - 예) 기관에 관한 범죄와 공중협박이라는 점에서 국가적으로 중요한 특정 개인에 관한 협박이나 의무강제, 권리행사방해를 목적으로 테러를 자행하는 것은 해당되지 않는 것으로 해석될 수 있음
 - 특히, 구성요건이 권'한'행사방해, 의무강제를 요건으로 하는 점에서 기관의 소속된 개인의 권리행사방해나 의무강제 행위는 구성요건에서 제외됨
 - 개별규정으로 정하고 있으므로 이 대상에서 제외된 것은 테러의 대상에서도 제외하고 있어서 이외의 시설이나 장소에서 실질적으로 테러가 이루어진 경우에 있어서 테러방지법의 적용이 가능한 것인지 의문이 있음
 - 제1호가목의 행위에 있어서도 강력범죄만을 대상으로 하고 있어서 '협박' 등이 규정 이외의 방법으로 테러로 정의할 수 있는 행위를 하는 경우 이를 테러행위로 처벌할 수 있을 것인지도 의문이 있음

○ 테러의 주체

- 개념의 명확화
 - 테러위험인물은 정보수집의 대상에 한정하고 있고, 테러전투원은 매우 제한적인 개념이며, 테러단체는 그 지정의 주체에 문제가 있음
 - 테러를 행하는 주체가 누구인지에 관한 개념적 정의를 명확히할 필요성이 있음
 - 즉, 지정테러단체의 소속원도 아니며, 외국인테러전투원으로 파악되지 않은 인물이 행하는 테러에 관하여 이 법을 통하여 규율할 수 있을 것인지 의문이 있음

□ 개선방안

○ 테러정의의 명확화

- 포괄적 개념의 테러정의를 제시하는 것이 필요
 - 예시) “테러란 개인 또는 집단이 공공의 질서를 심각하게 방해할 목적으로 협박이나 공포에 의하여 의도적으로 행하는 모든 행위를 말한다.”

○ 테러행위자의 명확화

- 정의규정에 법률적용의 대상을 명확하게 제시하는 것이 필요
 - 예시) 테러행위자란 제1호의 테러행위를 하는 다음 각 목의 자를 말한다.
 - 1) 테러단체의 조직원
 - 2) 테러를 실행·계획·준비하는 자
 - 3) 테러단체 및 실행자를 위한 자금의 모금 및 기부자
 - 4) 제1호의 테러행위를 예비·음모·선전·선동하는 자
 - 5) 각 목의 행위자 의심할만한 상당한 이유가 있는 자

○ 테러단체의 지정권한의 명확화

- 유엔의 지정에 한정하는 것은 매우 제한적이라는 점과 우리나라의 이해관계를 직접적으로 반영하기 어렵다는 점에서 별도의 지정절차 필요
 - 대책위원회가 지정하고, 지정에 따른 절차와 분석을 철저히 하는 방안을 검토할 필요성이 있음
 - 예시) “테러단체”란 대책위원회가 제00조에 따라 지정한 단체를 말한다.

○ 테러위험인물과 외국인테러전투원에 관한 개념 규정의 명확화와 적용범위 등에 관한 재검토가 필요

- 테러위험인물은 사전적인 정보수집의 대상임에 틀림없지만, 향후 테러행위를 직간접으로 수행할 가능성이 있는 인물이라는 점에서 단계별 접근 등을 고려하여야 할 것임

- 외국인테러전투원 역시 관련 정의를 명확히하고, 내국인의 포함여부 등도 재검토가 필요함.
- 외국인에 한정된 개념이 아니라는 점에서 ‘테러전투원’으로 정의하거나 테러에 직접 참여하는 자라는 점에서 ‘테러가담자’ 등으로 정의규정을 보다 명확하게 하는 방안 역시 검토할 필요성이 있음

○ 구성요건의 명확화

- 현행 “권한행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적”이라는 개념은 매우 추상적이며, 명확한 규범의 내용을 확정하는 것에 어려움이 있음을 의미함
- 공공질서의 침해에 관한 넓은 범위를 특정목적으로 행하는 범죄로 명확하게 정의하는 것이 고려되어야 할 것임

□ 소 결

○ 개념의 명확화를 통한 권한남용의 최소화

- 정의규정의 추상적이고 불명확한 개념으로 해석 등에 있어서 재량의 정도를 과도하게 부여하는 측면에 관한 의심이 있을 수 있음
- 행정청에 충분한 재량판단의 권한을 부여하고 절차 준수와 내용의 공개 등을 요청하는 방안으로 남용을 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 보다 적절한 제도화의 방안이 될 수 있음
- 절차적인 보완(내부절차의 강화와 국회 등 외부기관의 검증 등)과 내용의 투명한 공개(사전·사후 공개의 내용을 명확히 법령으로 정립하여 제시) 등을 통하여 민주적 정당성을 확보하는 방안을 확립하는 것이 건전한 국가질서의 확립에 필요한 정책적 방향이라 판단됨

○ 권력남용우려에 대한 균형적 견제의 필요

- 국가공권력의 남용의 우려로 국가가 수행하여야 할 본질적인 국민안전과 국가보위의 의무를 해태하거나 방치하는 것은 매우 부적절한 정책적 방향

- 국가보위의 의무수행의 편리성과 보안성만을 강조하여 비공개·불투명한 행정집행의 필요성만을 강조하는 것은 권한 수행의 정당성이라는 측면에서도 부적절한 정책의 방향
- 입법적으로 양자를 적절한 방향에서 행정의 공개와 투명성 및 견제와 균형의 원리가 조화될 수 있는 방향으로의 적극적인 접근이 필요한 부분으로 판단됨

2. 조직규정에 관한 검토

□ 조직구성의 체계화

○ 위원회의 성격과 권한의 명확화

- 위원회의 성격은 심의·의결기관으로서의 성격을 가지도록 하고 있지만, 권한과 위원의 구성 등에 있어서 일반적인 심의기관의 성격만을 제시하고 있어서 실질적인 집행기관으로서의 성격에 미흡한 측면이 있음
- 시행령에서 실무위원회에 관한 규정을 두어 보완하고 있으나, 그 권한의 정도는 안건검토와 사전조정 기능만을 두고 있어서 실질적인 보조기관으로서의 기능만을 인정하고 있음
- 실무위원회에 관한 사항은 관련 규정을 법률에 근거를 두는 것이 적절하지만, 실질적으로 위원장이 대테러센터장이라는 점에서 센터가 실질적인 실무위원회의 업무를 담당하도록 하고, 실무위원회는 폐지하는 것이 적절할 것임
- 위원회는 심의기관으로서의 총괄조정기능만을 수행하도록 하고, 위원회 소속으로 대테러센터를 두는 방식으로 조직을 체계적으로 구성하는 것이 필요
- 조직구조의 체계화
 - 현재의 조직구성도를 보면, 위원회와 대책본부, 지휘본부 및 실행조직은 일원적으로 구성되어 있으나, 대테러센터는 별도의 운영조직체계로 구성되어 있음. 따라서 위원회-센터-본부의 조직체계화가 필요할 것임

□ 대테러인권보호관의 실질화

○ 인권보호관의 한계

- 대테러활동의 안정적인 운영을 위하여 실질적인 인권침해 등에 관한 사전적·사후적 조치가 마련되어 있음을 제도적으로 확인하는 방안으로서 대테러인권보호관 제도가 실질화할 수 있는 방안을 마련할 필요성이 있음

○ 제도개선 방안

- 조직체계에 있어서 인권보호관에 관한 지원조직의 활성화가 필요하며, 인권보호관 역시 필요시 활동하는 조직이 아니라 상설적인 운영조직으로 활용하는 방안을 검토하여야 할 것이며, 보호관의 수도 2-3명 정도로 확대하는 방안으로 검토하여야 할 것임
- 테러위험인물의 지정과 이에 대한 정보수집활동 등을 위한 보호관 승인제도 혹은 승인위원회에 보호관의 참여 보장 등을 통하여 사전적인 인권보호활동에 관한 방안 등을 적극적으로 검토할 수 있도록 하여야 할 것임

□ 대테러센터의 중심기관화

○ 실질적 집행임무의 일원화

- 대테러활동은 예방과 대응에 있어서 지속적인 활동을 유지하고 있는 기관이 그 임무를 수행하는 것이 적절
 - 센터는 평상시에는 예방활동에 주력하면서 관련 사항을 관할하며, 실제 테러가 발생하였거나, 발생할 우려가 있는 경우에는 관련 기관과의 유기적인 연계를 통한 통합관리기관으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하여야 할 것임
 - 현재와 같은 본부체계의 대응은 실제 상황이 발생할 경우에 대응하는 정도와 책임의 정도가 불명확할 수 있으며, 상설조직과의 연계 등에 있어서도 문제가 발생할 수 있으므로 이에 관한 조직적인 재검토가 필요한 사항임

- 본부조직은 발생한 테러에 대한 사후적인 대책에 있어서는 필요한 조직일 수 있지만, 현재 테러가 발생한 경우 또는 발생할 위험성이 매우 높은 상황에서는 대응하기 어려움이 있다는 점에서 총괄기관으로서의 센터의 역할이 중요한 것임
- 일반적인 대응기관인 경찰, 소방, 군 및 안전대비기관은 테러에 관한 인지 등에 있어서 소홀할 수 있다는 점에서 상황이 발생한 경우 상황간의 소통을 통한 확인과 판단이 신속하게 이루어져야 한다는 점에서도 테러의 총괄기관으로서 센터의 역할을 강조할 필요성이 있음
- 센터의 구성 역시 대책마련 등을 위한 일반적 공공행정 담당자는 물론 위기상황에 대응할 수 있는 다양한 경험 많은 전문가집단으로 구성되어 운영되어야 하는 이유이기도 하다. 즉, 테러에 관한 실질적인 컨트롤 타워의 역할을 대테러 센터가 담당하여야 함을 의미하는 것임
- 대테러임무에 관한 국민적 의혹을 불식시킨다는 측면에서도 최소한 ‘대테러정보 통합센터’와 ‘대테러합동조사팀’의 운영은 대테러센터의 장이 운영하는 것이 바람직 할 것임

□ 전담조직의 상설조직과의 연계성 제도화

○ 상설조직의 통합운영방안

- 문제점

- 현행 테러방지법은 전담조직 중 대응조직(대테러특공대, 테러대응구조대)을 상설적으로 각 기관이 운영하도록 하는 형식을 취하고 있음
- 이것은 상설기관이 긴급상황에 대처하기 위하여 운영하는 대응팀의 임무 중 대테러업무가 포함하는 방식임을 충분히 인지할 수 있음에도 불구하고, 입법상의 운영형태는 상설적인 조직의 운영을 의무화하는 형식으로 제정되어 있다는 점에서 연계성에 관한 총괄적인 검토 등이 필요할 것임
- 예를 들면, “테러대응 전담조직은 기존의 긴급대응조직과 통합하여 운영할 수 있다.”라는 규정을 두어 관련 조직의 부담을 상제하면서 업무의 연계성을 확보하고, 재정적·인력적 지원방안을 검토하여야 할 것임

3. 테러대응 절차 개선방안

□ 법률적 근거의 미흡

○ 문제점

- 현행 법령에서는 테러대응절차에 관한 사항을 시행령에 별도의 장(제4장)을 두어 규율하고 있으나, 법률에 이에 관한 위임규정 등 근거가 미흡한 실정임

○ 제도개선 방안

- 테러발생 혹은 우려가 있을 때, 가장 필요한 대응절차에 관한 사항을 법률상의 위임근거가 없는 상태에서 시행령에서 규정하고 있는 것은 부적절한 입법이라는 점에서 별도의 규정을 법률에 두고 구체적인 절차와 내용은 하위법령에서 규정하는 형식으로 진행하는 것이 적절할 것임

□ 발령권자의 문제

○ 권한행사의 문제

- 긴급대응이나 초기조치와 관련하여서는 대테러실무업무를 총괄하는 대테러센터장이 담당하는 것이 적절하지만, 테러경보의 발령과 같은 대국민 대응에 관한 사항은 국무총리가 주관하는 위원회가 그 권한을 행사하는 것이 적절할 것임

○ 권한배분의 문제

- 현행 시행령상의 규정은 주요 권한은 대테러센터장이 행사하면서 이외의 행정적인 사항만 위원회의 의결로 위원장이 정하는 형식을 취하고 있어서 절차와 권한이 부적절하게 배분된 것으로 파악될 수 있음
- 다만, 긴급을 요하는 경우에는 대테러센터장이 발령하고 이후 위원회의 승인을 받는 형식이 보다 절차적 정당성을 가질 수 있는 방안이 될 것임

□ 테러대응에 있어서 대테러센터의 역할부재

○ 문제점

- 조직의 형식은 모든 테러에 대응하는 컨트롤 타워 기능을 대테러센터장에게 부여하고 있으나, 실제 테러대응에 있어서는 수동적 지위만을 부여하고 있음

○ 제도적 개선방안

- 즉, 테러경보의 발령권은 대테러센터장이 가지고 있으나, 이것 역시 관계기관의 장의 통보 등으로 상황을 파악하는 것으로 규정되어 있으며, 초동조치는 경찰이 담당하고, 사건의 수습은 대책본부와 현장지휘본부가 시행하도록 함으로써 대테러 총괄기관으로서의 대테러센터장의 역할은 단순 보고수령자의 위치에 한정되어 있어서 실질적인 테러대응이 가능한 것인지에 의문이 있음
- 테러사건 대책본부의 권한을 집중하는 차원에서 위원회가 테러발생과 동시에 대책본부로 전환하고, 대책본부의 실무적인 업무를 대테러센터가 담당하는 형식의 절차적 변화가 필요할 것으로 보임
- 현장지휘본부 역시 대테러센터의 관할 혹은 지휘를 받는 형식으로 운영되어야 대테러센터로 일원화되고 체계화된 대테러업무수행이 가능할 것이라는 점에서 적극적인 검토가 필요함. 이것은 조직적 관전의 조직일원화 방안과 연계하여 검토하여야 할 사항임

□ 구체적인 개정내용

○ 입법방안

- 현행 시행령 제22조에 관한 사항을 법률로 규정하고, 구체적인 사항을 시행령에서 위임받아 정하도록 함
- 발령의 주체는 위원장이 시행하는 것이며, 그 밖의 실무적인 사항은 대테러센터장이 정하는 것이 권한과 절차에 있어서 적절한 방안임

- 최소한 위원회의 심의를 받도록 하고, 긴급시 사후심의의 방식으로 절차를 변경하는 것이 적절. 위원장이 대테러센터장인 실무위원회에서 대테러센터장이 발령하는 경보를 심의하는 것은 절차상 문제제기가 가능한 부분임
- 테러대응의 총괄적인 대응은 대테러센터-국무총리-궁극적으로 대통령이 담당하게 된다는 점에서 관련 권한의 공유방안과 권한관계의 재정비를 위한 검토가 필요함
- 테러경보는 전국민적 관심사항이며, 이를 정치적으로 악용하는 경우 등이 발생할 수 있으므로 법률에 국회보고 및 검토에 관한 사항을 두는 것이 적절
 - 대테러센터장과 인권보호관이 함께 테러경보의 절차와 내용에 관한 사항을 보고하도록 하는 방안 등을 검토할 필요성이 있음
 - 모든 경보는 아니라도 최소한 경계와 심각단계에 있어서는 국민의 대표기관인 국회의 간여가 가능할 수 있도록 절차 등을 마련할 필요성이 있으며, 비밀보장 등을 위한 비공개 보고 등에 관한 보다 정치한 절차적 방안 등이 마련되어야 할 것임
- 교육과 홍보에 관한 사항 등을 두고 적극적인 대국민 대응방안 등을 검토할 필요성이 있음

4. 활동규정에 관한 검토

□ 정보수집

○ 대상의 한계

- 테러방지법은 정보수집의 대상을 ‘테러위험인물’에 한정하고 있음
 - 이 경우 사람이 아닌 테러단체나 시설, 수단 등에 관한 정보수집을 할 수 없으며, 테러예방을 위한 전반적인 정보수집에 한계를 가짐
 - 당연히 대테러조사에 있어서도 정보수집의 범위를 벗어난 조사는 할 수 없다는 한계를 가짐

- 해석상 외국인테러전투원 중 현재 조직원이 아닌 사람의 경우에는 테러위험인물의 정의에 포함되지 않는다는 점에서도 입법상의 불비가 나타나고 있음

○ 대상 판단의 기준과 절차의 미비

- 국가정보원장이 테러위험인물인지의 여부를 판단할 수 있는 객관적인 기준과 절차 등이 법률에 마련되어 있지 않음
 - 이 부분은 테러방지법의 제정에 있어서 인권침해에 관한 염려 등을 유발한 가장 큰 이유이기도 함
 - 이러한 점을 불식시키기 위하여 ‘테러위험인물’의 구체적인 기준과 내용을 명확하게 제시하고, 이러한 인물에 대한 정보수집을 실행할 필요가 있는 경우에는 법적 절차의 진행 전에 인권보호관의 심의 혹은 승인을 받도록 하거나, ‘정보수집심의위원회’ 등을 두어 사전적인 검토를 받도록 하는 방안 등을 적극적으로 모색할 필요성이 있음
- 정보수집심의위원회의 구성은 업무의 특성상 비밀유지가 필수적인 것이므로 소수의 위원으로 구성하여 신속성과 객관성을 유지할 수 있는 방안을 검토할 수 있을 것임
 - 이 경우 정보수집의 범위와 내용을 확대하는 것도 고려할 수 있을 것이며, 상대적으로 인권침해논란도 불식할 수 있는 방안이 될 수 있을 것임
 - 필요하다면, 위원회에 정보수집의 결과를 사후보고하고, 승인된 내용이 적절하게 판단되고 집행되었음을 확인하는 절차를 마련하는 것도 구상할 수 있을 것임

□ 안전관리대책

○ 종합대책 마련의 필요

- 안전관리대책의 수립은 평시의 정책적인 사항이라는 점에서 보다 체계적이고 계획적인 접근이 필요한 부분임
 - 종합적인 대책마련의 방안은 없이 관계기관의 장에게 그 권한을 전체적으로 행사하도록 규율하는 것은 실질적인 대책이 수립될 수 있을 것인지 의문이 있음

- 이러한 점을 고려하여 기본계획에 안전관리대책의 전반적인 방향을 제시하도록 하고, 별도의 안전관리종합대책을 마련하는 방안 등을 법령에 반영하도록 하여야 할 것임

○ 종합대책의 주요 내용 검토

- 테러에 관한 안전관리대책은 중요시설이나 수단 등에 대하여 수립되는 것으로 확인할 수 있으나, 이는 전방위적인 테러가 발생하는 현대적 개념의 테러현상에 비추어 볼 때, 행정편의적인 부분을 확인할 수 있음
 - 종합대책을 국가적인 차원에서 수립하고 이에 맞게 각 기관별 대비태세를 마련하도록 하고 이에 관한 총괄적인 점검 등이 이루어지는 체계를 마련하여야 함
 - 각 기관별 테러안전대책의 내용을 확인하고 점검할 수 있는 시스템 구축이 필요함. 다만, 이 경우에도 테러만을 위한 대책이 아니라 소방, 안전 등과 연계된 종합적인 점검대책으로 수립함으로써 행정의 효율성과 종합대책으로서의 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것임

○ 적극적 행정조치에 관한 입법적 필요

- 테러취약요인 사전제거에 관한 사항 역시 소유자와 관리자에게 단순한 노력의무를 부과하는 것은 소극적 행정으로 성과 달성에 의문이 있다고 할 것임
 - 행정청이 보다 적극적으로 테러예방을 위한 방안을 제시하고, 이에 관한 조치를 직접적으로 취할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요
 - 이 경우 역시 테러만을 위한 방안이 아니라 소방, 안전 등 전반적인 위험대비 차원의 종합대책의 일환으로 접근하는 방안 등을 고려하여야 할 것임

○ 총괄기능의 강화

- 긴급 삭제 등 요청에 관한 사항 역시 관계기관의 장에게 그 권한을 부여하고 있으나, 관련 업무를 담당하지 않는 관계기관의 장에게 관련 권한을 행사하도록 하는 것은 부적절
 - 긴급삭제조치는 개인의 사생활이나 표현의 자유 침해 등 판단하여야 할 사항이 종합적이고 전반적인 내용이라는 점에서 일반 행정청의 판단보다는 테러총

관기관이 일괄적으로 조치 등을 할 수 있는 방안 등을 검토할 필요성이 있음.
이 경우 해당 행정청이 조치사항을 총괄기관에 요청하는 절차적 방안을 마련하는 것이 필요

○ 입법형식적 보완

- 외국인테러전투원의 규제에 관한 사항 역시 조문의 배치에 있어서 대응절차 혹은 벌칙규정 등의 규정에 두는 것이 적절
 - ‘규제’라는 용어는 합법적 행정행위에 쓰는 용어라는 점에서 테러전투원에 쓰는 것은 부적절하며, ‘통제’ 혹은 ‘조치’ 등의 용어를 쓰는 것이 보다 적절할 것임
 - 이와 더불어 ‘외국인테러전투원’에 대하여만 관련 조치를 취할 수 있도록 법률에 규정하는 것은 테러전투원이 아닌 ‘테러위험인물’은 이러한 조치의 예외에 해당하는 것으로 오해할 수 있다는 점에서 관련 규정을 정비할 필요성이 있음

○ 소결

- 안전관리대책은 해당 기관의 장이 적극적으로 대응책을 마련하는 등 노력하는 것이 물론 중요하지만, 테러에 대응하기 위한 평시의 활동이라는 점에서 보다 체계적이고 종합적인 접근이 필요한 부분임
- 기본계획에 포함하는 형식이든, 별도의 안전관리대책을 수립하든, 대테러총괄기관인 위원회 혹은 대테러센터에서 관련 계획을 마련하고 이를 바탕으로 정책이 집행되는 것이 필요할 것임
- 테러관리대책은 일반적인 재해, 경찰, 소방, 군사 안전대책 등과 연계하여 이루어진다는 점에서 국가전반적인 위험대책의 일환으로 종합적인 검토와 점검이 이루어질 수 있는 방안 등도 함께 검토
- 조직과 예산 등의 확보를 위한 노력은 개별기관이 아닌 국가적인 차원의 준비와 접근이 필요한 사항이라고 할 것임(총괄적인 위험대책 점검방안 등 필요)

□ 군 동원에 관한 사항

○ 관련 규정

- 시행령 제18조제4항(원칙은 군사시설 안에서의 테러사건에 군 출동 및 진압작전 수행, 예외적으로 요청에 따른 지원 가능)
 - 법률에 관련 규정이 없음. 원칙적으로 계엄이나 긴급명령에 준하는 절차와 요건을 법률에 규정하는 것이 필요
 - 군 동원의 필요성과 판단은 법률에 따라 최종적으로 대통령이 판단하여야 하는 것으로 군을 동원하는 시행령상의 절차는 재검토가 필요한 부분임
 - 최소한 재난 관련 군 동원⁴⁴⁾에 관한 절차적 기준과 원칙을 법률에 규정하여 적용하는 것이 필요

5. 벌칙규정 개선 방안 검토

□ 테러유형별 벌칙규정의 마련 필요

○ 구성요건의 체계화

- 모든 테러범죄에 관하여 관련 벌칙규정을 둘 필요는 없지만, 현행 법률과 같이 행위와 처벌에 관한 사항을 다른 법률의 규정에 의존하는 경우 실제 미수·예비·음모 등에 있어서 처벌이 불가능한 경우도 발생할 수 있음
 - 예를 들면, 형법이나 형사법의 경우 처벌에 있어서 형사법의 원칙에 따라 기수 이외의 범죄 처벌 여부를 규정하고 있지만, 행정벌의 경우 기수만을 처벌하는 규정을 두는 경우가 많아 처벌에 어려움이 있을 수 있음. 뿐만 아니라, 테러의 중요행위로 적시하고 있는 경우에도 기수에 이르지 않거나 단순방해행위의 경우에는 과태료 처분에 거치는 경우 등도 있어서 처벌의 적정성에 의문이 있음

44) 「재난 및 안전관리 기본법」 제39조(동원명령 등) ① 3. 동원 가능한 장비와 인력 등이 부족한 경우에는 국방부장관에 대한 군부대의 지원 요청

- 예1) 테러방지법에서는 운항 중 항공기에 관한 추락, 전복·파괴, 손괴를 테러로 규정하고 있으며, 「항공안전법」은 이러한 행위에 대하여 “항행 중 항공기 위험발생의 죄”(제138조), “항공상 위험발생의 죄”(제140조) 등으로 처벌하면서 미수범 처벌규정(제141조)은 있으나, 예비·음모에 관한 처벌규정은 없음
 - 즉, 항공기 테러를 위한 모의를 진행하고 있는 테러위험인물에 대하여 실행의 단계까지는 어떠한 법적 책임을 물을 수 없는 경우가 발생함. 따라서 이 경우 항공기 테러를 위한 예비·음모에 관한 처벌여부가 논쟁될 수 있으며, 범죄행위가 아닌 사항에 관한 정보수집 등의 총괄적 위법성의 문제도 논의될 수 있다는 점에서 충분한 입법적 보완이 필요한 사항이라고 할 것임
 - 예2) 항공기 범죄는 그 심각성으로 미수에 관한 사항을 처벌하도록 하고 있지만, 사람에게 관한 테러행위 중 미수의 범죄를 처벌하지 않는 경우에는 실행의 착수에 해당하지만 기수의 요건을 갖추지 못한 경우 처벌할 수 없는 경우도 발생할 수 있음
 - 뿐만 아니라 벌칙에 관한 사항은 엄격한 죄형법정주의의 원칙을 준수하도록 요구하고 있으므로 포괄적 처벌원칙만을 제시하기 보다는 구체적인 테러범죄의 유형별 처벌기준을 마련하여 제시하는 것이 필요할 것임
- 테러단체 구성죄의 구성요건의 명확화
- 이 범죄의 구성요건을 엄격하게 ‘테러단체’로만 한정하고 있어서 유사 테러단체에 관한 처벌에 어려움이 있음
 - 법률은 테러단체를 유엔이 지정한 테러단체로 엄격하게 규율하고 있으므로 이외의 테러단체나 새로운 테러단체를 구성하는 경우 원천적으로 이 규정의 적용을 받지 못함
 - 테러위험인물이나, 테러전투원이 테러를 실행할 목적으로 별도의 단체를 구성하여 활동하는 경우 명확히 위법성이 인정되는 범죄행위가 아닌 경우에는 단체의 구성만으로는 법적 적용에 어려움이 있음

- 이 부분은 테러단체의 정의규정을 개정하는 방식의 보완도 필요하며, 이와 더불어 생성중인 단체에 관한 규율도 할 수 있는 입법보완이 필요한 사항이라고 할 것임

- 입법예시

- 소속범죄와 활동범죄를 구분하여 형벌을 부과
- ① 이 법에 규정된 범죄를 목적으로 하는 단체 또는 집단을 구성하거나, 그 단체 또는 집단에 가입하거나 그 구성원으로 활동한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌함
- ② 제1항의 단체 또는 집단에 소속된 사람이 제2조의 테러에 해당하는 죄를 범하였을 때에는 그 죄에 대한 장기 및 단기의 2분의 1까지 가중함
<상습범죄와 특수범죄의 가중을 포함하여야 할 것임>
- 가입지원, 권유·선동의 범죄의 죄책이 너무 낮음. 일반 범죄단체 가입강요 또는 권유에 대하여는 5년 이상의 유기징역에 처하도록 하고 있는 바, 이 보다 엄격하게 다루어야 할 테러단체 가입권유와 선동은 강제성을 배제한 것으로 판단할 수 있지만, 5년 이하의 징역은 비교적 낮은 형량에 해당할 수 있음. 최소 1년 이상의 유기징역에 처하도록 하는 방안 검토 필요
- 금품모집 범죄 역시 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금형을 규정하고 있으나, 일반 범죄단체 구성에 따른 금품모집의 범죄가 3년 이상의 유기징역인 것에 비하여 상대적으로 낮은 형량을 제시하고 있는 것으로 판단할 수 있음

□ 집단범죄와 특수범죄의 가중처벌 규정의 미흡

○ 집단범죄와 특수범죄 가중처벌규정 신설

- 테러는 1인이 단독으로 저질러는 경우도 많지만, 2인 이상의 다수가 집단을 이루어 행하는 경우가 일반적이라는 점에서 형법상의 특수범죄에 준하는 집단테러범죄에 관하여는 그 피해의 정도와 죄책의 정도가 심각할 수 있다는 점에서 가중처벌에 관한 규정을 두는 것이 필요할 것임

□ 감경사유 등의 명확화

○ 규정신설의 필요성

- 조직적이고 계획적인 테러가 아닌 우발적이고 1회성 테러 등에 관하여는 오히려 사회적 교화의 필요성 등에 있어서 임의적 감경사유를 두어 관련 사항을 고려하여야 할 것임
- 자수·자복에 관한 사항을 고려할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요함
 - 테러범죄의 특성상 매우 은밀하게 이루어진다는 점에서 소속원의 자수·자복은 테러예방에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다는 점에서 포상규정 적용 등 법 적용에 관한 사항을 법률에서 규율하는 방안을 적극적으로 검토하여야 할 것임

6. 추가검토사항

□ 교육 및 홍보기능을 위한 법적 근거 마련

○ 조직과 예산을 위한 근거규정 마련

- 테러는 예방을 위한 조치가 안전 등과 마찬가지로 매우 중요한 의미를 지닌다는 점에서 예방교육과 대응교육 등을 정책적으로 뒷받침할 필요가 있으며, 이를 위한 법률적 근거를 마련하여 조직과 예산의 국가적 지원이 필수적인 사항을 적용할 수 있어야 할 것임
- 대테러에 관한 국민적 우려가 많은 만큼 이를 불식시키기 위한 홍보를 교육 등과 병행하여 적극적인 국가적 활동이 필요함
 - 이러한 홍보는 테러를 단독주제로 하기 보다는 재난안전, 소방, 경찰 등 안전에 관한 전반적인 홍보와 연계하여 국민들에게 자연스럽게 받아들일 수 있는 방안 등을 고민하여야 할 것임

□ 테러대응 종합시스템 구축을 위한 법적 근거의 마련

○ 시스템 구축을 위한 법률적 근거 마련

- 현행 시행령의 전담조직으로 국가정보원에 “테러정보통합센터”를 두도록 하고 있음
 - 이 조직은 인적 조직의 성격으로 제시되어 있어서 정보화 시대에 적합한 종합 운영시스템 구축을 위한 법률적 근거가 필요
 - 테러대응을 위한 방안은 국방이나 경찰 및 소방 등과 같이 전국가적 차원의 위험대비를 위한 방안으로 조치되어야 한다는 점에서 인적조직을 중심으로 하는 체계성도 필요하지만, 정보처리가 가능한 종합운영시스템을 구축할 필요성이 있으며, 이를 위한 법률적 근거 마련이 필요

□ ‘사이버테러’(Cyber Terror)에 관한 입법적 조치

○ 정의

- 컴퓨터 통신망 및 인터넷과 같은 기구를 이용하여 가상이라는 사이버 공간상을 활용해 불특정 다수에게 엄청난 피해를 입히는 일련의 행위들인데 컴퓨터해킹, 컴퓨터 바이러스 및 메일폭탄유포, 사이버 스토킹 등의 방법이 대표적임⁴⁵⁾
 - 이러한 정의는 일반적이고 포괄적인 개념으로서 법령에 이를 차용하는 것에 어려움이 있음
 - 다만, 이러한 사이버테러가 테러방지법상의 테러의 목적을 가지고 행하는 매우 제한적인 경우가 법률의 규제를 받는 사이버테러의 범주에 포함하여야 할 것임

○ 입법에 관한 논의방향

- 입법방안

- 사이버범죄에 관하여 이를 별도의 범죄유형으로 보고 구성요건과 처벌을 별도의 법률로 규율하는 방안

45) 경찰학사전, 법문사, 2012(네이버 백과사전에서 인용)

- 기존의 행위유형에 포함하여 그 처벌을 강화하는 방식으로 규율하는 방안 등을 검토할 수 있음
- 적용범위
 - 사이버테러의 경우에 있어서도 테러방지법상의 테러를 목적으로 행하는 사이버상의 범죄행위에 관하여 적용
 - 사이버테러를 별도의 법률로 규율할 것인가, 테러방지법의 테러로서 규율할 것인가는 입법정책적 관점에서 결정할 사항임
 - 다만, 사이버테러는 매우 광범위한 범위에서 사용되는 용어라는 점에서 이를 포괄적으로 규율하는 것은 어려움이 있으며, 테러방지법의 테러를 목적으로 직간접적으로 사이버상의 방법을 활용하는 경우에 적용할 수 있는 방안을 검토할 수 있을 것임
- 별도 입법방안
 - 「사이버테러방지법」을 제정하는 방안으로서 입법체계를 테러방지법과 달리 구성하여 운영하는 방안임
 - 사이버상의 범죄는 사실상 테러와의 연계성이라는 점을 구분하여 파악하기 어려우며, 사이버범죄를 다루는 별도의 전문수사기관이 운영되고 있다는 점에서 사이버테러만을 위한 별도의 입법과 운영조직을 두는 것이 적절할 것인가에 대한 비판을 받을 수 있음
 - 테러는 사이버테러와 현실테러가 구분하여 이루어지는 것이 아니라 상호 연계하여 이루어진다는 점에서 이를 독립된 행위유형으로 검토하는 것이 효율성의 측면에서 적정한 것인가에 관하 검토도 아울러 이루어져야 할 것임
- 통합 입법방안
 - 미국, 영국 등 몇몇 국가와 같이 테러의 개념에 사이버테러의 개념을 포함시켜서 통합적으로 운영·관리하는 방안임
 - 우리의 경우 테러방지법의 정의에 사이버테러의 개념을 포함하여 운영하는 방안이 될 것임

- 이 경우 대테러센터가 전담부서를 확보하는 방안과 별도의 사이버테러 운영팀을 운영하는 방안, 기존의 사이버범죄 전담부서와 연계하여 운영하는 방안 등이 검토될 수 있을 것임
- 현실적으로 사이버범죄는 일반범죄와 달리 별도의 전문성이 요구된다는 점에서 별도의 팀을 운영하는 것이 적절
 - 테러범죄의 연계성이라는 점에서 본다면 전문성과 연계성을 고려하여 기존의 사이버범죄 전담기구에서 테러에 관한 사항을 항시 감시하도록 하고, 테러의 징후가 나타나는 경우에는 대테러센터 등 테러전담부서와 연계하여 대응하는 방안 등을 고려할 수 있을 것임

○ 소결

- 입법방안은 통합 혹은 분리입법 등 입법정책적 결정이 이루어진다면, 빠른 정책적 대처를 할 수 있도록 신속하게 입법이 이루어질 수 있도록 조치하는 것이 필요할 것임
 - 기술적 환경 등은 급격하게 변화하고 있음에도 불구하고 입법이 이러한 변화의 걸림돌로 작용하여 적절한 대처를 할 수 없게 하는 것은 매우 부적절한 입법환경을 조성한다는 점에서 제도적 환경을 구축하기 위한 노력이 이루어져야 할 것임

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 국가인권위원회, “테러방지법(안)의 쟁점과 대안”, 국가인권위원회 제1회 청문회(세종 문화회관 컨퍼런스홀), 2001.12.7
- 국가테러대책위원회 보도자료, 2016.7.1
- 경찰학사전, 법문사, 2012
- 국무총리실 대테러센터, 테러방지법 해설, 2017. 04
- 국가테러대책위원회 보도자료, 2016.7.1
- 김희정, “대테러리즘, 자유와 안전”, 공법연구 제44집 제4호(2016.06)
- 문준조, 국제테러에 대한 국내법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012
- 이인태, 끝없는 테러공격, 책과 나무, 2016
- 서정민, “해외진출 국민의 테러피해 증가요인에 관한 고찰 : 중동지역을 중심으로”, 대 테러정책 연구논총, 2010
- 조성제, “국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구”, 세계헌법연구 제15권 제1호(2009)
- Fenwick, Helen, “The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?”, 65 MOD. L. Rev. 724, 2002
- Tomkins, Adam, “Legislating against Terror:the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001”, 「Public Law」, 2002
- Whitaker, Beth Elise, Exporting the Patriot Act? democracy and the ‘war on terror’ in the Third World, Third World Quarterly, Routledge, 2007

대법원 2007. 9. 28. 선고 2007도606 전원합의체 판결

대법원 2010. 7. 15. 선고 2010도1017 판결

대법원 2008. 5. 15. 선고 2008도1097 판결

대법원 2006. 2. 9. 선고 2003도 4599 판결

대법원 2008. 12. 24. 선고 2007도9287 판결