

---

# 제3세계 국가의 테러방지법제정과 우리나라에 있어서 시사점

## Enactment of Anti-terrorism law In the Third World And The Instruction for Us

---

조성제\*, 송재현\*\*

대구한의대학교 경찰행정학과\*, 한국의국어대 법학과\*\*

Sung-Je Cho(lawcho@dhu.ac.kr)\*, Jea-Hyen Soung(june3651@hufs.ac.kr)\*\*

---

### 요약

우리나라의 경우, 제3세계 대다수 국가의 입장과는 달리 테러방지법제정과 관련하여, 투자·재정지원·군인의 훈련프로그램 제공 등의 이유로, 미국이 압력을 행사한 구체적인 정황은 보이지 않는다. 그리고 테러방지법제정과 관련하여 유엔안전보장이사회의 결의안 제1373호의 내용 중 “모든 법적인 수단을 통해 각 국가들이 그들의 영토에서 테러리즘 행동의 준비를 막고.....”의 의미는 개별 법률에 의하여 충분히 대테러 활동이 가능하다면 굳이 테러방지법이라는 단일 법전을 제정하지 않아도 된다는 것이므로 테러방지법의 단일법전제정은 국민의 인권침해를 최소화하는 범위에서 고려하여, 우리의 입장에서 판단하면 될 것이다.

오늘날 새로운 형태의 테러에 신속하고 효율적으로 대처하기 위해서는 국가기관을 유기적으로 총괄·조정하는 시스템이 요구되며, 이러한 시스템은 법률에 의해 뒷받침되는 것이 법치주의에 충실한 것이므로 기본적으로 테러방지법제정에 찬성한다. 다만 이러한 테러방지법제정은 제3세계국가에서 운용된 것과는 달리, 국민의 인권침해를 최소화하는 범위내에서 이루어져야 하며, 국가인권위원회·시민단체 등이 가지는 인권침해의 우려를 불식시킬 수 있는 내용을 담고 있어야 한다는 것이다. 시민단체 등이 가장 우려하는, 국가정보원이 테러사건에 관하여 수사권을 가지는 것에 대해서는 기존의 형사절차와 같이 검찰과 경찰이 수사권을 행사하도록 하고, 비밀정보기관인 국가정보원에 대테러센터를 두는 것이 국민의 기본권 침해를 초래할 것이라는 우려에 대해서는 대테러센터를 이원화하는 것 등이 하나의 방안이 될 것이라고 생각한다.

■ 중심어 : | 테러방지법제정 | 테러방지법안 | 제3세계 국가 | 국가정보원 | 인권 |

### Abstract

To effectively and quickly respond to new forms of terrorism, a more organically integrated and coordinated system will be needed. As establishing the grounds of such a system based on laws would be most in congruence with legalism, it would be desirable to fundamentally establish an antiterrorism act. However, enactment of such counter-terrorism laws must be accomplished by means with which human rights violations against citizens may be minimized, contrary to what has been the case with third world nations. The act will need to include clauses that may relieve organizations, such as national human rights committees or citizen groups, of concerns over potential human rights violations. To address vulnerabilities of investigative rights issues which relate to cases relevant to acts of terrorism being delegated to the National Intelligence Service, the investigative jurisdiction shall be assigned to the public prosecutors and law enforcement officials as with other criminal proceedings. As for public concern that establishing the Anti-Terrorism Center under the National Intelligence Service, a secret service agency, may infringe upon human rights, functional and organizational dualism of the Anti-terrorism Center would be worth taking into account.

■ keyword : | Anti-Terrorism Center | Enactment of Anti-terrorism Law | The Third World | Human Rights | National Intelligence Service |

## I. 서론

최근 예멘에서 우리나라 관광객에 대한 폭탄테러로 한국인 4명이 사망하고, 이 사건에 대한 우리정부의 대응팀과 유가족이 탄 차량이 자살 폭탄테러를 당하여, 온 국민이 다시한번 테러에 대한 경계심과 두려움을 갖게 되었다[1].

전 세계적으로는 2001. 9. 11. 테러 이후, 2005년 영국 런던의 7·7테러, 인도에서 발생한 2006년 뭘바이 열차 폭탄 테러·2008년 뭘바이의 고급호텔 등 동시다발적 테러, 인도네시아에서 2002년과 2005년에 발생한 발리 섬 테러, 2009년 이라크 바그다드의 차량 폭탄테러 등 끊임없는 테러가 자행되고 있다.

이러한 테러행위에 대하여, 2001년 9. 11. 테러 이후 많은 국가들이 국가 안보를 위하여 시민의 자유와 기본적인 인권을 제한하고, 법 집행 권한을 확대하는 테러방지법을 채택하고 있다. 미국은 2001년에 ‘테러규제 및 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화 법’(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act; 약칭, USA PATRIOT Act), 2004년에는 ‘정보개혁 및 테러예방법’(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004)을 2006년에는 ‘USA PATRIOT Act 보완 및 재승인에 관한 법률’(USA PATRIOT Act Improvement and Reauthorization Act 2005)을 제정하였다. 영국은 2001. 9.11. 테러 이후에 반테러법(Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001)을 2005. 7. 7. 런던 폭파사건 이후에 2006. 3. 30. 에 좀 더 강화된 대테러법을 제정하였다(Terrorism Act 2006). 독일은 9. 11. 테러 이후, 2002년에 국제테러 대책법(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus)을 제정하였다. 일본은 9. 11. 테러 이후에 2년 기한의 테러대책특별조치법을 제정하였다. 3차례 연장된 동법의 효력이 2007. 11. 1. 종료되자, 신테러특별법이 2008. 1. 11. 중의원의 재의결을 거쳐 시행되고 있다[2].

미국의 9. 11. 테러는 세계의 관심을 개인의 권리에서 국가 안보로 바꾸어 놓았다. 테러와의 전쟁은 일부국가

의 힘만으로는 승리할 수 없기에, 전세계 국가들이 비슷한 법안을 채택할 필요가 있으며, 이에 따라 2001년 9월 28일 유엔 안전보장 이사회는 회원국들에게 테러리즘에 관련된 모든 국제회의에 참가하고, 이 협정을 시행하기 위해 필요한 국내법을 제정해 달라고 요청하는 ‘결의문 1373(Resolution 1373)’을 채택하였다. 이후 ‘결의문 1373(Resolution 1373)’의 이행을 감시하기 위하여 설립된 유엔의 테러리즘방지위원회(United Nations Counter-Terrorism Committee)는 테러를 후원하는 정부를 공개하거나 제재를 가하고 있지는 않으나, 관련된 국제협약을 비준하고 이를 집행하는데 필요한 법안을 제정하라고 각 정부에 압력을 가함으로써, 테러 방지를 위한 전세계적인 법적 인프라를 구축하는데 힘쓰고 있다[3]. 그리고 이러한 강한 메시지를 지속적으로 주로 제3세계 국가(개발도상국)에게 보내고 있다.

본 논문에서는 제3세계 국가의 테러방지법 제정상황과 이 과정에서 드러난 미국의 개입과 관련한 정치 현황을 살펴보고자 한다. 또한 반테러국제연대를 주장하는 미국의 입장과 관련하여 이루어지고 있는 제3세계 국가의 테러방지법제정과 그 운용이 그 나라의 인권에 미치는 영향을 살펴보고, 우리에게 주는 시사점을 논해 보고자 한다.

## II. 테러방지법제정에 관한 제3세계의 입장

### 1. 제3세계 테러방지법제정의 배경

미국은 개발도상국들의 테러방지법 제정을 지지하고 있는데, 특히 미국 외교관들은 지역 언론의 주목을 받는 공식 성명을 통하여 테러방지법안의 통과를 지지하고 있다. 예를 들어, 트리니다드 토바고에서는 미국 대사가 테러방지법이 통과되지 않으면 미국의 투자가 감소할 수도 있을 거라고 경고하였다. 그리고 미국 국무부 차관 로버트 졸릭(Robert Zoellick)은 필리핀 방문 중에, 테러방지법안의 통과를 위한 필리핀 정부의 노력을 치하하였고, 재정 지원의 가능성을 언급하였다. 야당 정치가들은 이러한 미국고위관료들의 언급을 테러방지법안 통과에 대가로, 원조를 증대하겠다는 약속이라고 해

석하였다. 이러한 미국의 압력은 제출된 법안의 세부 내용과 테러 위협의 특성, 그리고 기타 다른 외교정책의 중요성에 따라 다양하게 나타나고 있다.

전반적으로, 테러방지법을 통과시킨 국가들이 미국으로부터 재정적인 보상을 받았는지, 혹은 통과시키지 못한 국가들이 제재를 받았는지는 확실하지 않다. 다만, 많은 국가들이 테러방지법 제정을 포함하여, '테러와의 전쟁'에 협력한 대가로 상징적인 인정을 받은 것은 사실이다. 모로코 정부가 국내 테러리스트 네트워크를 엄격히 단속한 직후, 당시 미국 국무부 장관이었던 콜린 파월이 2003년 12월에 모로코를 방문하였고 미국은 모로코에 2004년 6월에 NATO 동맹국의 지위를 부여하였다.

개발도상국에게 테러방지법을 제정하라는 압력을 가한 것은 미국 정부만이 아니라, '결의문 1373'의 이행을 감시하기 위해 설립된 유엔테러방지위원회(UN Counter-Terrorism Committee)도 개발도상국에게 지속적으로 강한 메시지를 전달하였다. 결의문 1373은 국제 협약의 비준과 상관없이 모든 회원국에게 동일한 요구 조건을 강요하였다. 즉, 모든 UN 회원국은 금융·군인모집·정보공유 등 여러 분야에 해당하는 자국의 법률에 대한 보고서를 주기적으로 제출하여야 한다. 코스타리카의 경우, 유엔테러방지위원회에 제출한 초기 보고서에 의하면, 코스타리카 정부는 자국의 기존 형법에 기술된 여러 항목들만으로도 테러의 위협에 대처하기에 충분하다고 주장하였다. 그러나 이 정부는 유엔테러방지위원회로부터 특정 법률 조항에 관한 명확한 설명을 여러 번 요청 받은 후, 강경한 자세를 누그러뜨리고 테러방지법의 초안 작성에 동의하였다. 현재까지, 많은 회원국들이 적극적으로 유엔테러방지위원회에 협력하고 있다. 거의 모든 국가가 결의문 1373의 이행에 관한 최초 보고서를 제출하였고, 이 중 많은 국가들은 수차례 보고서를 제출하였다. 그리하여 유엔테러방지위원회는 유엔 회원국들에게 테러방지법의 제정에 관하여 압력을 가하는 주요 기관이 되었다[4].

## 2. 제3세계의 테러방지법제정 현황

2001년 9월 이후로, 유엔 테러방지 위원회와 그 외 관

계당국에 제출된 보고서에 따르면, 아프리카, 아시아 라틴 아메리카에서 적어도 33개국이 테러방지법을 의회에 제출하였다. 기존 형법의 수정 조항으로 테러방지법을 규정한 국가들과, 현재 이루어지고 있는 '테러와의 전쟁(war on terror)' 이전에 이미 법전에 유사한 법률이 있는 국가들은 이 숫자에 포함되지 않았다.

2001년 이후, 테러방지법을 제출한 쿠바·요르단·네팔 등 개발도상국 14개국은 최소한의 논쟁을 거쳐 법안을 통과시켰다. 이 중 많은 국가에서 9. 11 테러발생 이후 수개월 이내에 법안이 통과되었고, 또한 모든 국가에서 법안 제출부터 통과에 이르기까지 1년이 채 걸리지 않았다. 이 그룹에서는 테러의 표적이 될 가능성이 적은 국가뿐 아니라 테러의 위협에 직접 직면하고 있는 국가들도 포함되어 있다. 이 범주에서 모로코 정부는 뉴욕과 워싱턴에 가해진 테러 공격의 여파로, 테러 문제에 대처하기 위해서 내각 구성을 새롭게 재편하는 등의 적극적인 조치를 취하였다. 이 시기에 유엔테러방지위원회에 제출한 공식 보고서에 따르면, 모로코가 미국의 USA PATRIOT Act의 방침에 따라 기존의 법을 변경하거나 새로운 법안을 제정할 만한 위급한 상황은 아니었다. 그러나 2003년 5월 16일, 카사블랑카에서 제각기 다른 다섯 군대의 장소에서 30분 내에 연이어서 발생한 자살폭탄 공격으로 인하여 40명 이상이 죽었다. 모로코의 대표산업인 관광분야에 끼친 충격은 그 즉시 나타났다. 수일 내에 모로코 정부는 전면적인 테러방지법을 제정하였고, 수천 명의 과격분자들을 용의자로 체포하였다. 이는 인권단체인 인권감시기구(Human Rights Watch)와 그 외 단체들의 항의 시위를 부추기게 된다[5].

두 번째 그룹은 광범위한 대규모의 토론과 논쟁을 거치고 나서야 테러방지법을 통과시킨 콜롬비아·인도네시아·필리핀 등 13개국이다. 이들 국가에서는 제출된 법안에 대한 야당의 반대와 비판으로 법안 통과가 적어도 1년 이상 지연되었다. 몇몇 국가의 정부는 논쟁의 여지가 가장 높은 조항들을 대폭 양보하고, 수정하라는 압력을 받았다. 인도네시아에서는, 모로코와 마찬가지로, 발리(2002년 10월)와 자카르타(2003년 8월)에서 발생한 테러리스트의 공격 이후 새로운 법안의 채택이 신

속하게 진행되었다. 필리핀의 경우, 2007년 3월 거의 4시간에 가까운 논쟁을 거친 후, 가까스로 반 테러법이 통과되었다. 인질 납치 사건으로 인하여 어쩔 수 없이 조기에 철수했지만, 필리핀 군대도 2004년 7월까지 이라크에 주둔하였다. 글로리아 아로요(Gloria Arroyo) 필리핀 대통령은 테러방지법의 채택을 거듭 요청했다. 그러나 야당이 의식을 차지하고 있는 의회는 여러 번 수정을 거친 법안을 통과시키지 않았다. 결국에는, 법안명을 바꾸고 가장 중대한 법령들을 상당히 양보하고 나서야, 인권보호법(Human Security Act of 2007)이 법으로 채택되었다.

마지막으로, 반테러법을 제출하였으나, 세부 조항에 대한 논의가 계속되고 있는 케냐·가나·한국 등 6개국이 세 번째 그룹이다. 테러방지법에 대한 토론이 처음으로 시작된 국가도 있고, 수 년동안 논쟁 중인 국가도 있다.

표 1. 제3세계 국가의 테러방지법 제정현황

최소한의 토론 후 테러방지법을 제정한 국가	대규모 토론과 논쟁 후 테러방지법을 제정한 국가	테러방지법제정이 미정인 국가
쿠바(2001) 감비아(2002) 요르단(2006) 모로코(2003) 네팔(2002) 카타르(2004) 사모아(2002) 싱가포르(2001) 탄자니아(2002) 튀니지(2003) 우간다(2002)	바레인(2006) 콜롬비아(2003) 인도(2002) 인도네시아(2003) 자메이카(2005) 필리핀(2007) 남아프리카공화국(2004) 트리니다드토바코(2005) 터키(2006)	케냐 가나 나미비아 나이지리아 한국 짐바브웨

또한 여기에서 어느 한 국가의 정치 자유화의 정도가 테러방지법안이 얼마나 신속하게 통과되는지를 결정하는데 있어서 매우 중요한 요소임을 살펴볼 수 있다. 최소한의 토론만을 거친 후 테러방지법을 통과시킨 14개국은 Freedom House의 참정권 척도인 1(가장 민주적인 국가)부터 7(가장 독재적인 국가)까지의 단계 중에서 평균 4.36의 점수를 받았다. 광범위한 토론을 거쳐 법안을 통과시킨 13개국의 평균 점수는 2.54였다. 또한 테러방지법안 제출 이후 18개월 이상 정치가들의 논쟁이 여전히 끊이지 않고 있는 5개국의 평균 참정권 점수

는 2.2였다. 다시 말해서, 독재적인 국가일수록, 테러방지법이 더욱 신속하게 제정되었다는 것이다. 또한 이 사실은 미국을 포함한 테러방지법을 지지하는 국가들이 민주적인 정부보다는 독재적인 정부와 협력하는 것이 더 쉽다고 여길 수 있다는 것을 의미한다[6].

### III. 제3세계에 있어서 테러방지법제정과 비판

#### 1. 권력강화와 인권침해 수단으로써 테러방지법

우간다에서는 요웨리 무세베니(Yoweri Museveni) 대통령이 합법적인 안보 위협 및 비폭력적인 정적들을 맹렬히 비난하고 공격하기 위해 ‘테러와의 전쟁’을 부당하게 이용하였다. 테러방지법(Anti-Terrorist Act of 2002)에 의하여, 우간다 정부는 테러리스트를 ‘신의 저항군(Lord's Resistance Army(LRA))’으로 이름 짓고, 아이들을 유괴하는 것으로 알려진 잔인한 반군들에 대하여 대규모의 군사 공격을 시작했다. 폭력사태는 계속해서 끊임없이 이어졌지만, 대부분의 사람들은 이를 합법적인 위협이라 인정하였다. 우간다 정부는 신의 저항군을 추적하는 것뿐만 아니라, 테러방지법을 이용하여 언론의 자유를 제한하고 반대파들을 표적으로 삼았다.

2004년, 독자적인 한 독립 신문 소속 기자 두 명이 자신들의 전화번호가 사망한 신의 저항군 사령관에게서 발견된 후, 이 법에 따라 기소되는 위협을 받았다. 이러한 사건이 있은 후 얼마 지나지 않아, 라디오 방송국들은 야당 지도자인 키자 베시게(Kizza Besigye)와의 인터뷰를 방송에 내보내지 말라고 정부로부터 경고를 받았다. 2001년, 대통령 선거에서 무세베니 대통령의 강력한 라이벌이었던 그 역시 테러리스트라는 꼬리표를 달았다. 비판론자들은 이 사건 외에 여러 일들을 인용하면서 1986년부터 권력을 장악해온 무세베니가 반대파의 입을 다물게 하고, 정치 개혁을 늦추기 위하여 테러문제를 악용한다고 비난하였다. 이런 우려에도 불구하고, 미국이 2000년부터 2005년까지 우간다에 제공한 경제적 군사적 원조는 세배 이상 증가하였다.

테러방지법을 악용한 또 다른 예는, 짐바브웨의 경우이다. 짐바브웨에서 벌어지는 정치적 폭력에 관한 기사

를 쓴 기자들이 테러리스트로 규정되었다. 미국과 동맹을 맺기 위하여, 2001년 11월 로버트 무가베(Robert Mugabe) 대통령의 대변인은 '기자들에 대해 말하자면, 테러리스트들을 숨겨주거나 옹호하거나 또는 그들에게 자금을 조달해주는 사람은 누구나 그 이유를 막론하고 그 자신이 바로 테러리스트라는 부시 미국대통령의 의견에 우리 정부가 동의한다는 것을 알립니다. 우리 정부도 테러리스트들의 동료 및 지지자들을 테러리스트와 차별을 두지 않고 동등하게 처리할 것입니다.'라고 말하였다.

2006년 초, 무가베 정부는 외국과 국제 테러리즘 방지법(Suppression of Foreign and International Terrorism Bill)을 제출하였지만, 몇 가지 조항이 위헌으로 판결이 난 후, 이를 철회하였다. 정부는 이 법안을 수정하여 같은 해에 다시 국회에 제출하였다.

인도정부는 2002년, 여당인 인도인민당(Bharatiya Janata Party((BJP))과 야당들 간의 격렬한 논쟁 후, 국회는 테러방지법(Prevention of Terrorism Act(POTA))을 통과시켰다. 이 법에는 애매한 테러리즘의 정의, 경찰 권력의 확대, 아무런 혐의 없이 90일간 용의자를 구금할 수 있는 권리 등을 포함, 논란의 여지가 많은 조항들이 다수 규정되어 있었다. 이 법에 따라, 주 정부는 타밀(Tamil) 분리주의자들을 지지하는 발언을 하였고 야당 정치인들을 검거하고, 주의 반군을 지지했다고 12세밖에 안된 어린 소년들을 체포하였으며, 종파간 폭력사태를 다시 부활시키며, 힌두교도들을 공격하였고 이슬람교도들을 검거하였다. 자무 카슈미르 지방에서도 이와 비슷한 법 남용 사건이 있는 후, 주정부는 더 이상 테러방지법을 시행하지 않을 것이라고 선언하였다. 2003년 말까지 대중의 비판과 법정 소송이 연이어 진행되면서, 이 법에 관한 논쟁이 널리 활발하게 이루어졌다[9].

인도네시아에서도 최근 테러방지법이 인권 침해의 주된 원인이 되고 있다. 1998년 수하르토 장군의 몰락 이후, 인도네시아는 1999년 국회의원 선거와 2004년 대통령 직접선거를 통해, 민주주의로 나아가는 시험적인 과도기를 경험하고 있었다. 이 과정 중, 테러리즘이 주요 정치적 이슈가 되었다. 법안의 세부 조항에 대한 토

론이 국회에서 진행되는 동안, 인도네시아에서 테러 공격이 발생하였다. 2002년 10월 12일 발리의 한 나이트 클럽에서 폭탄이 폭발하여 202명의 사망자가 발생하였고 이들 대부분이 호주 관광객이었다. 1주일도 안되어 메가와티 수카르노푸트리 대통령은 테러방지법의 제정 방침에 따라 두 가지 법규를 발표하였고, 이 법규는 변경된 내용이 거의 없이, 2003년 초 인도네시아 국회에서 통과되었다. 이 법은 다른 국가의 반 테러법과 동일한 조항들을 다수 포함하고 있다. 경찰은 넓은 의미의 테러리즘을 파푸아 지방과 아체 지역에서 일고 있는 분리주의 운동에 적용하여, 미심쩍은 방법으로 수집한 증거에 근거하여 용의자들을 체포하였다.

케냐와 남아프리카공화국에서는, 국내 정치논쟁이 반미 성향을 두드러지게 띠는 것 이외에도, 최근에서야 독재 정권에서 벗어난 국가의 국민들이 테러방지법 제정에 관하여 얼마나 우려하고 있는지 잘 알 수 있다. 인종차별정책이 폐지되고, 1994년 국가 최초로 다민족이 참여하는 선거를 치른 후에도, 남아공 정부는 시민의 자유권을 제한하고 정부의 권한을 증대하는 법률에 대해서 여전히 매우 신중한 태도를 취하고 있다.

2002년 말, 장기간 케냐를 통치해온 다니엘 아랍 모이(Daniel arap Moi)대통령은 공정하고 자유로운 선거를 허용하였고 그 결과, 야당연합이 정권을 잡았다. 이 두 국가에서 일어난 공통점은 바로 최근에 권력을 잡은 정치 집단들이 과거에 경험했던 불법 체포, 경찰의 압류, 인권남용 등을 상기시킨다며 정부의 테러방지법안을 맹렬히 비난하였다는 점이다.

2001년 이후, 테러방지법을 채택한 많은 국가들은 서로 다른 다양한 정치 자유화 단계에 있다. 어떤 국가는 민주적 제도들을 굳건히 하는 쪽으로 운영하고 있다(바베이도스, 모리셔스, 남아프리카 공화국). 다른 국가들은 최근에서야 비로소 자유로운 선거를 치렀고(인도네시아, 케냐), 경쟁적인 복수 정당 제도로 아직도 조심스럽게 나아가는 국가들(탄자니아, 우간다)도 있다. 입법 절차를 지키고 있긴 하지만, 몇몇 국가(모로코, 튀니지)는 아직 진정한 자유화로 가는 궤도 위에 오르지 않았다. 실제로, 일부 국가들에서는, 최근의 테러방지법이 정적들을 표적으로 삼고, 반대파를 엄중히 처단하기 위해

사용되어 왔다.

이와 같이, 제3세계에서 제정된 테러방지법은 여러 가지 면에서 정부로 하여금, 반민주적인 행위를 정당화 하는데 필요한 도구로 이용되기도 하였다. 예를 들어 테러리즘의 정의를 광범위하게 규정지은 테러방지법 덕분에, 독재자들은 테러리스트라는 이름표를 자신들의 정치권력을 위협하는 모든 단체나 개인에게 적용할 수 있게 되었다. 또한 확대된 범람집행권을 갖게 된 정부는 시민·사회단체나 조직들의 활동과 그들의 정보 교환을 감시할 수 있고, 절차상의 요건들이 축소되어, 경찰은 일단 용의자를 영장없이 먼저 구금하여 심문할 수 있게 되었다.

## 2. 시민단체 등의 비판

케냐에서는 2003년 새로 선출된 케냐의 정부 각료들이 테러방지법안(Suppression of Terrorism Bill)을 국회에 제출하였는데, 이로 인하여 매우 격렬한 논쟁이 촉발되었다. 나이로비 주재 미국대사관의 치명적인 테러 공격(1998년 8월) 이후, 그리고 몸바사 근처의 이스라엘 소유 호텔에 대한 테러 공격(2002년 11월)이 있었을 때, 케냐정부는 별다른 논쟁 없이 신속하게 관련법안을 제정할 수 있을 것이라고 예상하였으며, 케냐 당국은 테러 사건 조사에 협력하였다[7]. 하지만 국회의원, 인권 단체, 법조계, 종교 지도자들은 테러방지법에 대하여 격렬히 비판하였다. 특히 이슬람 교도들은 자신들이 이 법안의 표적이 되었다고 생각하였다. 전국적인 반대여론 때문에 정부는 2003년 말, 이 법안을 철회할 수밖에 없었다. 법조계 및 시민사회단체와 2년간의 협의 끝에, 2006년 4월 수정된 테러방지법이 국회에 제출되었다. 비록 많은 전문가들이 수정된 초안은 많이 개선되었다고 인정했지만, 영향력 있는 몇몇 국회의원들은 법안의 통과를 저지하기로 했다. 그 이유는 단순히, 미국이 장려하는 법안이기 때문이었다.

남아프리카 공화국에서는, 미국의 고압적인 자세뿐만 아니라, 인종 차별 정책이라는 고통스런 남아프리카 공화국의 역사로 인해 의회에 제출된 테러방지법에 대한 논쟁이 더욱 악화되었다. 2002년에 제출된 테러방지법은 인권 활동가 및 인권 변호사, 언론 기관을 포함한,

다양하고 광범위한 단체들로부터 비판을 불러일으켰다. 정치적으로 강력한 힘을 지니고 있는 남아프리카 노동조합의회(Congress of South African Trade Unions(COSATU)) 또한 이 법안의 유력한 반대파로 등장하였다. 이 조직은 2004년 2월, 정부에게 파업을 하겠다고 위협하면서 법안의 심리를 일시적으로 철회하라고 강요하였다.

남아프리카공화국에서의 논쟁은 법안이 담고 있는 특별조항의 남용 가능성을 중심으로 전개되었다. 테러리즘에 대한 애매모호한 정의와 언론의 자유가 제한되는 내용도 포함되어 있다. 비판가들도 이 법안을 장려하는 미국의 역할에 대하여 우려를 표시하였다. 한 신문사설에서는 ‘간단히 말하면, 이 법안은 남아프리카공화국에게는 이익이 없다. 미국이나 영국과 같은 강대국이 소위 “테러와의 전쟁(war against terror)”이라는 작전을 실행하는 데 있어 약소국에게 강요하는 법이기 때문이다’고 주장하였다. 이러한 비판에 직면한 남아공 정부는 법안을 여러 번 수정하여 새롭게 작성하였다. 2004년 말, 대대적인 내용의 수정과 범명의 변경을 거쳐, 테러리스트와 테러행위에 대한 입헌민주주의 소추법(Prosecution of Constitutional Democracy against Terrorist and Related Activities Bill)이 만장일치로 국회에서 통과되었다[8].

인도에서는 테러방지법(Prevention of Terrorism Act(POTA))이 통과된 후, 인권 운동가들은 테러방지법(POTA)이 정적뿐만 아니라, 종교적 소수자, 달리츠 원주민, 기타 부족 및 심지어 어린이의 인권을 침해하는 등 과도하게 적용되고 있다고 비판하였다. 또한 인도네시아에서는 2002년 제출된 테러방지법안에 대하여, 시민단체들은 이 법안으로 인해, 독재정권 시기의 경찰 권력이 대부분 다시 복원되어, 국민들의 인권이 침해될 소지가 명백하다고 주장하였다.

## IV. 우리나라에 있어서 시사점

### 1. 우리나라에 있어서 테러방지법안의 제출경과

우리나라의 경우, 국가적 차원에서 정부가 대테러대

책을 수립하기 시작한 것은 88올림픽 유치를 계기로 북한의 테러와 국제테러단체에 의한 선수단 안전에 대한 위협에 대처하기 위해 1982년 대통령 훈령으로 '국가테러활동지침'을 제정하면서 부터이다[10].

행정규칙인 대통령 훈령으로 대테러업무를 규율하는 것은 법치주의의 기본원리에 위배되는 것이기에, 미국에 대한 2001. 9.11 테러 이후, 국가와 국민의 안전을 위한 대테러업무에 관한 법적근거를 마련해야할 필요성에 따라 테러방지법에 관한 법안이 만들어지기 시작하였다.

먼저 국가정보원이 주축이 되어 마련된 '테러방지법안'이 2001. 11. 28. 국회에 제출되었고, 이에 대하여는 제기된 여러 가지 비판을 수용하여, 여야 합의로 새로운 수정안을 만들기로 하였다. 이후 2003. 11. 10. 홍준표의원, 함승희의원, 김덕규의원이 공동발의한 수정안이 국회정보위원회에서 통과되었으나, 16대 국회의원의 임기만료(2004. 5. 29)로 인해 자동 폐기되었다. 17대 국회에서는 한나라당 공성진의원 등이 '테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안'을 2005. 3. 15. 국회에 제출하였고, 열린우리당 조성태의원 등은 '테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안'을 2005. 8. 26. 국회에 제출하였다. 이후 한나라당 정형근의원 등이 '테러예방 및 대응에 관한 법률안'을 2006. 2. 14. 국회에 제출하였다. 당해 세가지 법률안에 대해서 법안심사소위원회에서는 각각 본회의에 부의하지 않고, 세가지 법률안의 내용을 보완하여 대안을 제시하기로 하였다. 이후 2007. 11. 22. 열린 제269회 국회 제6차 정보위원회에서는 그 대안을 채택하였으나 본회의에 상정하지 못하고, 16대 국회와 마찬가지로 국회의원의 임기만료로 인하여 자동폐기되었다. 최근 18대 국회에서는 공성진의원 등이 '국가 대테러활동에 관한 기본법안'을 2008. 10. 28. 국회에 제출하였다[11].

## 2. 우리나라에 있어서 테러방지법제정에 관한 비판과 시사점

남아프리카공화국·인도네시아·우간다·짐바브웨 등의 국가에서는 테러방지법이 정부의 비판자나 정치적인 적들의 탄압에 악용되고 있으며, 개인의 인권을

침해하고 있다. 테러방지법제정을 각국에 호소하고 있는 미국에서도 인권침해의 우려가 현실로 나타나고 있는 실정이다[12]. 이에 반하여 테러방지법이 아직 제정되지 않은 채, 대통령 훈령에 의해 대테러 활동이 이루어지고 있는 우리나라에서는 구체적인 침해사태가 나타나지는 않고 있다. 다만 대통령 훈령으로 대테러업무를 규율하는 것이 법치주의의 기본원리에 위배된다는 점과 국회에 제출된 테러방지법안들에 대하여 인권침해의 소지가 크다는 우려가 있다.

국제앰네스티(Amnesty International)는 2003. 10. 10. 발표한 공개성명에서 2003. 8. 14. 함승희·홍준표의원 등 5인이 발의한 테러방지법안 제4조에 대하여 "국가정보원장의 소속하에 대테러센터를 둔다고 규정하고 있는데, 한국의 인권단체들은 이러한 대테러센터가 국가정보원 소속하에 설립됨으로써 인권침해의 소지가 확대되는 것을 우려하고 있다. 국제앰네스티는 인권침해 소지를 가중시키는 국가정보원 같은 기관에 확대된 권한을 부여하는 입법을 제정하지 말 것을 한국 정부에 촉구한다"고 하였다. 또한 당해 테러방지법안이 "한국 정부가 가입한 국제인권조약들의 내용에 어긋나는 조항들을 포함하고 있으며, 그 조항들은 인권침해를 방지하기 위한 적절한 보호장치를 제공하지 않은 채 사법공무원에 의한 인권침해의 소지를 확대·가중시키고 있을 뿐이다"라고 하였다.

또한 국가정보원이 주축이 되어 마련된 테러방지법안을 시초로, 국회에 제출된 테러방지법안에 대해서 국가인권위원회, 대한변호사협회, 민주사회를 위한 변호사 모임, 일부 시민단체[13] 등은 ① '테러'와 '테러단체'의 개념이 모호하기에 '대테러활동'의 범위가 지나치게 확대될 위험성이 크다는 점, ② 테러의 진압 등을 위해 특수부대와 군 병력이 헌법에 정한 계엄에 의하지 아니하고 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 이유로 강력하게 반대하는 입장이다[14].

트리니다드 토바코·필리핀·케냐·인도네시아 등의

국가와는 달리, 우리나라의 경우에 있어서는 테러방지법제정과 관련하여 미국이 투자·재정지원·군인의 훈련프로그램 제공 등의 이유로 압력을 행사한 구체적인 정황은 보이지 않는다[15]. 다만 부시 전대통령이 9. 11. 테러 이후에 ‘우리편이냐 아니면 테러리스트 편이냐’는 이분법을 제시하였고, 이러한 논리를 실제 정책으로 구체화하고 있는 것이 하나의 압력이라 할 수 있겠다.

유엔안전보장이사회의 결의안 제1373호와 관련하여서는 “9. 11. 테러와 같은 전대미문의 비인간적·반문명적 테러행위가 발생함에 따라 테러예방차원에서 수사권을 강화하고, 테러관련정보공유를 확대하는 한편, 테러억제를 위한 인권침해도 가능하도록 미국은 USA PATRIOT Act을 제정하였고, 영국은 2000년 2월 반테러법을 제정하여 불고지죄, 테러자금 몰수, 영장없는 체포 등 수사기관의 권한과 처벌을 강화 하였는데, 이러한 점에 비추어 우리나라도 세계적인 차원에서 진행되고 있는 반테러전쟁의 대열에 동참하는 것이 필요하며, 테러방지법의 제정은 9. 11. 테러 이후에 채택된 일련의 유엔 안전보장이사회의 결의의 요구이기도 하기에 우리정부는 테러방지법 제정을 서둘러야 할 것”이라는 입장이 있다[16]. 이에 대하여 유엔안전보장이사회의 결의안 제1373호의 의미는 “반테러협정에 각국 정부가 조속히 가입하고, 테러자금의 차단 등을 위한 국제협력을 강화하라고 했지, 시민의 자유권을 대폭 제한하는 반테러법체제를 구축하라고 위임한 적은 없다. 그러나 각국 정부는 유엔안전보장이사회의 결의안 제1373호를 적절히 이용하여 정보기관 및 형사소추기관의 권한확대를 꾀하고 있다. 따라서 국제인권법이 요구하는 법원칙에 따른 대테러정책을 시행하여야 한다”는 입장이 있다[17].

이와 관련하여, 유엔안전보장이사회의 결의안 제1373호의 내용 중 “모든 법적인 수단을 통해 각 국가들이 그들의 영토에서 테러리즘 행동의 준비를 막고.....”의 의미는 개별법률에 의하여 충분히 대테러활동이 가능하다면 굳이 테러방지법이라는 단일 법전을 제정하지 않아도 된다는 의미로 해석할 수 있겠다. 따라서 테러방지법의 단일법전제정은 인권침해의 우려·테러관련 국가기관의 총괄·조정시스템의 필요성·기존 법제·기

구와의 중복문제 등을 고려하여 국민의 인권침해를 최소화하는 범위에서 고려되어야 할 것이다.

국가인권위원회·대한변호사협회·시민단체 등은 현행 개별법률로 충분히 대테러활동을 수행할 수 있으며[18], 테러방지법제정은 ‘테러예방’을 명분으로 국가정보원의 권한을 한층 강화하는 법적 틀을 제공하는데 불과하다고 한다. 그리고 테러방지법안이 국가정보원 내에 대테러센터를 설치하는 것에 대해서는, 국가정보원이 관계기관의 대테러활동을 기획·지도·조정함으로써, 통제받지 않는 비밀정보기관이 경찰 등 공개된 정부기구를 지휘하게 되어, 국가기구 운영에 있어서 본말이 전도되는 현상이 초래되고, 이는 결국 민주주의와 인권에 대한 심각한 위협을 가져온다고 주장한다. 특히 국가정보원이 테러사건과 관련하여 수사권을 가지는 것에 대해서는 수지김 사건 등 과거의 인권유린·공작정치 등의 폐해를 들어 강력히 반대하는 입장이다.

이와 관련하여, 범죄수사란 인권침해의 위협이 있는 것으로, 가장 엄격하게 법적 규제를 받는 공개된 형사소송절차의 한 부분이기에, 수사는 공개된 공식적 조직인 경찰과 검찰이 담당하는 것이 바람직하다. 따라서 대테러활동에 있어서 수사권은 기존의 형사절차와 같이 검찰과 경찰이 행사하는 것이 국민의 인권보호에 충실한 방법이다. 또한 테러방지법안에서 비밀정보기관인 국가정보원에 대테러센터를 두도록 한 것은 필연적으로 국가정보원의 권한을 강화시켜, 국민의 기본권 침해를 초래할 것이라는 시민단체 등의 우려를 불식시키기 위하여, 대테러센터를 이원화하는 방안을 고려해 볼 수 있다[19].

## V. 결론

트리니다드 토바코·필리핀·인도네시아 등의 국가에서는, 테러방지법제정과 관련하여, 재정지원·투자·군인의 훈련프로그램 제공 등의 이유로 미국의 압력을 받았으며, 실제적으로 테러방지법이 제정되기도 하였다. 충분한 토의 없이 또는 충분한 토의가 있더라도 미국의 압력이나 정권유지의 목적으로 테러방지법이 제



정된 국가에서는 어김없이 인권침해의 폐해가 나타나고 있다. 예를 들어, 남아프리카공화국·인도네시아·우간다·짐바브웨 등의 국가에서는 테러방지법이 정부의 비판자나 정치적인 적들의 탄압에 악용되고 있으며, 개인의 인권을 침해하고 있는 것이다.

반테러국제연대를 주장하는 미국 정부의 입장으로부터 완전히 자유로울 수는 없다는 것 이외에는, 우리나라의 경우에 있어서는 테러방지법제정과 관련하여, 미국이 투자·재정지원·군인의 훈련프로그램 제공 등의 이유로 압력을 행사한 구체적인 상황은 보이지 않는다. 이는 제3세계 대다수 국가의 입장과는 확연한 차이가 있음을 나타내고 있다. 테러방지법제정과 관련하여 또 다른 압력으로 볼 수 있는 유엔안전보장이사회의 결의안 제1373호에 대해서는, 그 내용 중 “모든 법적인 수단을 통해 각 국가들이 그들의 영토에서 테러리즘 행동의 준비를 막고.....”의 의미를 개별법률에 의하여 충분히 대테러활동이 가능하다면 굳이 테러방지법이라는 단일 법전을 제정하지 않아도 된다는 의미로 해석할 수 있겠다. 따라서 테러방지법의 단일법전제정은 인권침해의 우려·테러관련 국가기관의 총괄·조정시스템의 필요성·기존 법제·기구와의 중복문제 등을 고려하여 국민의 인권침해를 최소화하는 범위에서 고려하여, 우리의 입장에서 판단하면 될 것이다.

국가인권위원회·대한변호사협회·시민단체 등은 현행 개별법률로 충분히 대테러활동을 수행할 수 있으며, 테러방지법제정은 ‘테러예방’을 명분으로 국가정보원의 권한을 한층 강화하는 법적 틀을 제공하는데 불과하다고 한다. 또한 국회에 제출된 테러방지법안에 대하여, 인권침해조항을 삭제한다면 테러방지법은 제정될 필요성이 없다고 주장한다. 하지만 오늘날 새로운 형태의 테러에 신속하고 효율적으로 대처하기 위해서는 국가기관을 유기적으로 총괄·조정하는 시스템이 요구되며, 이러한 시스템은 법률에 의해 뒷받침되는 것이 법치주의에 충실한 것이기에 기본적으로 테러방지법제정에 찬성한다. 다만 이러한 테러방지법제정은 국민의 인권침해를 최소화하는 범위내에서 이루어져야 하며, 국가인권위원회·대한변호사협회·시민단체 등이 가지는 인권침해의 우려를 불식시킬 수 있는 내용을 담고

있어야 한다는 것이다. 시민단체 등이 가장 우려하는, 국가정보원이 테러사건에 관하여 수사권을 가지는 것에 대해서는 기존의 형사절차와 같이 검찰과 경찰이 수사권을 행사하도록 하고, 비밀정보기관인 국가정보원에 대테러센터를 두도록 하는 것이 필연적으로 국가정보원의 권한을 강화시켜, 국민의 기본권 침해를 초래할 것이라는 우려에 대해서는 대테러센터를 이원화하는 것 등이 하나의 방안이 될 것이라고 생각한다.

#### 참고 문헌

- [1] 한국경제신문, 2009. 3. 27.
- [2] 조성재, “국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구”, 세계헌법연구, 제15권 제1호, pp.333-337, 2009.
- [3] Eric Rosand, “Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the fight against terror,” American Journal of International Law, Vol.97, No.2, pp.333-335, 2003.
- [4] Whitaker Beth Elise, “Exporting Act? democracy and the ‘war on terror’ in the Third World,” Third World Quarterly, Routledge, p.1022, 2007.
- [5] Whitaker Beth Elise, “Exporting the Patriot Act? democracy and the ‘war on terror’ in the Third World,” Third World Quarterly, Routledge, p.1019, 2007.
- [6] Whitaker Beth Elise, “Exporting the Patriot Act? democracy and the ‘war on terror’ in the Third World,” Third World Quarterly, Routledge, p.1020, 2007.
- [7] Joel D Barkan, ‘Kenya after Moi’ Foreign Affairs, Vol.83, No.1, p.80, 2004.
- [8] Whitaker Beth Elise, “Exporting the Patriot Act? democracy and the ‘war on terror’ in the Third World,” Third World Quarterly,

Routledge, pp.1024-1025, 2007.

- [9] Whitaker Beth Elise, "Exporting the Patriot Act? democracy and the 'war on terror' in the Third World," *Third World Quarterly*, Routledge, pp.1026-1027, 2007.
- [10] 강대출, "테러방지법안에 관한 입법적검토", 한국 테러학회·한국자치경찰학회 추계학술대회 발표집, p.27, 2008.
- [11] 조성제, "국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구", *세계헌법연구*, 제15권 제1호, p.339, 2009.
- [12] <http://www.aclu.org/safefree/spying/18589prs20040929.html>
- [13] nopota. jinbo. net
- [14] 조성제, "국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구", *세계헌법연구*, 제15권 제1호, p.335, 2009.
- [15] 이계수, "9.11 테러 이후의 세계와 한국의 테러방지법", *사회과학논집*, 제13권, 제2호, p.43, 2003.
- [16] 제성호, "미국의 반테러법과 우리에게 대한 시사점", *중앙법학* 제5권, 중앙법학회, p.153, 2003.
- [17] 이계수, "9.11 테러 이후의 세계와 한국의 테러방지법", *사회과학논집*, 제13권 제2호, p.35, 2003
- [18] 국가인권위원회, 테러방지법안에 대한 의견, 2001. 12.
- [19] 조성제, "국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구", *세계헌법연구*, 제15권, 제1호, p.349, 2009.

· 2008년 9월 ~ 현재 : 대구한의대 경찰행정학과 교수  
<관심분야> : 테러방지법, 위기관리법제, 민간경비

승 재 현(Jea-Hyen Soung)

정회원



- 1997년 2월 : 한국외국어대학교 법학과(법학사)
- 2005년 2월 : 한국외국어대학교 법학대학원(법학석사)
- 2009년 8월 : 한국외국어대학교 법학대학원(법학박사)

현재 : 한국외국어대학교 법학전문대학원 겸임교수  
<관심분야> : 양형이론, 가정폭력, 테러방지법

저자 소개

조 성 제(Sung-Je Cho)

정회원



- 1993년 2월 : 경북대학교공법학과(법학사)
- 1996년 2월 : 경북대학교 법학과(법학석사)
- 2008년 8월 : 경북대학교 법학과(법학박사)