

법제적 의미에서 본 테러리즘의 정의에 관한 연구

A Study on the Definition of Terrorism Viewed from Lawful Meanings

권정훈* · 김태환**

Kwon, Jeong Hoon · Kim, Tae Hwan

Abstract

A terror is more grave than any other one in behavior, and the criminals have to be punished so much and be discriminated from other ones, too. So, a concept of general crime and terror has to be defined. It is finished in the academic area to some extent, but, it is not sufficient in lawful area so much. Afterwards, it is necessary to establish counter-terror protection laws regulating terror crimes directly. In addition, it is necessary to define concretely and clearly the terror activity and deduce the definition of terrorism.

Key words : Terrorism, Definition, Action, The legislative system

1. 서론

테러리즘은 오늘날 국제사회가 당면한 가장 심각한 문제 중의 하나임에도 불구하고 지금까지 테러리즘에 대한 보편적인 정의가 도출되지 않고 있다. 한 연구 기관에 의하면, 테러리즘 분야의 전문가들을 대상으로 설문 조사를 한 결과, 지금까지 100개 이상의 테러리즘에 대한 정의가 학자들과 각 국가 및 국제기구 등에 의해 제시되어 온 것으로 조사되었다(Alex p. Schmid and Albert J. Jongman, 1998:1-59 ; 박준석, 2006:13 ; 최진태, 2006:17). 이는 테러리즘의 주체, 이념, 동기, 대상, 범위 등의 포함 여부 및 행위의 시각, 나아가 시대적 변천과 주변 환경의 상황 등을 고려하여 학자들과 테러리즘 전문가 및 국가기관에 따라 다르게 정의를 내리고 있다는 반증이다.¹⁾ 이렇게 모두가 동의하는 보편적인 테러리즘의 정의를 도출하는 것이 결코 쉬운 일은 아니지만 테러리즘의 정의 없이는 테러리즘에 대한 연구를 할 수 없음을 물론이고 대테러리즘 정책을 수립하기 위한 첫 단계도 테러리즘에 대한 정의 도출에서 시작되어야 하므로 포기할 수 없는 영역이라고 할 수 있다(최진태, 2006:23).

최근에 우리 국민들의 피해사례가 급증하고 있는데 우리나라도 테러의 위협으로부터 더 이상은 안전지역이 아니기 때문에 이제는 국제적으로 발생하는 테러에 대한 대처방안의 입법정책 마련이 시급한 실정이다.

따라서 아직까지 우리나라는 테러범죄를 직접적으로 규율하는 법률차원의 입법정책을 실현하지 못하고 있기 때문에 미국과 일본의 법제를 통해 테러의 정의 및 그 법령상의 효과에 대한 기초를 소개함으로써 향후 대테러방지법안의 제정에 있어 도움이 되고자 하는데 본 연구의 목적이 있다.

본 논문은 외국어의 문헌에 기초하여 조사를 한 결과로서 2차 자료에 의존하여 분석하는 기술적 접근방법(descriptive approach)을 채택하였다.

2. 각국의 법제적 테러리즘의 논의 및 비교분석

2.1 미국

미국의 법령에 있어서 통일적인 테러의 정의는 존재하지 않지만 법령마다 목적에 응하는 각각의 테러의

* 경동정보대학 경호무도학부 교수 E-mail : jhkwon@kdtc.ac.kr

** 정희원, 용인대학교 경호학과 교수 E-mail : taehwan@yongin.ac.kr

1) 미국의 경우 중앙정보부(CIA), 연방수사국(FBI), 국무부, 법무부 심지어 동일 부처인 국방부는 1983년과 1986년에 각기 다른 테러리즘의 정의를 내리고 있다.

정의가 내려져 있는데 주요 정의는 다음과 같다. 첫째, 범죄에 관한 정의에서 제18편 제2331조를 살펴보면 “국제테러리즘”이란 ①폭력행위 또는 인명에 위협을 미치는 행위로 합중국 또는 주의 형법의 위반이 되거나 또는 합중국이나 주의 재판관할 지역 내에서 행한 때에 범죄행위로 되는 것에 관한 행동 ②민간인을 협박 또는 위압하거나 협박 또는 위압으로 정부의 정책에 영향을 주거나 대량과괴, 암살 또는 약탈 유괴로 정부의 행동에 영향을 주는 것에 의도로 한 것이 명백히 인정되어지는 활동 ③실행의 수단, 협박 또는 위압의 대상에 되는 것이 명백히 인정되는 자 또는 그 행위범이 활동하거나 또는 잠복처를 찾아 구하는 장소의 관점에서 주로 합중국의 영역 재판관할권 외로 또는 국경을 넘어 일어나는 활동을 말하며 “국내테러리즘”이란 ①인명에 위협을 미치는 행위로 합중국 또는 주의 형법의 위반이 되는 것에 관한 활동 ②민간인을 협박하고 또는 위압하거나 협박 또는 위압에 의해 정부의 정책에 영향을 주거나 대량과괴, 암살 또는 약탈유괴에 의해 정부의 행동에 영향을 주는 것에 의도로 한 것이 명백히 인정되어지는 활동 ③주로 합중국의 영역적 재판관할권의 내에서 행해진 행동을 말한다. 또한, 同編에는 “테러리즘의 연방범죄”가 정의되어 있는데 제18편 2332b조(8)에서 “테러리즘의 연방범죄”는 협박 또는 위압으로 정부의 행위를 지배하고 또는 영향을 주며 또는 정부의 행위에 보복한다고 평가되는 것으로 이 編의 제32조(항공기 또는 항공기시설의 파괴에 관한 것), 제37조(국제공항에서의 폭력에 관한 것), 제81조(특별 海事재판관할 및 영역적 재판관할 내에서의 방화에 관한 것), 제175조 또는 175b조(생물무기에 관한 것), 제229조(화학무기에 관한 것), 제831조(핵물질에 관한 것), 제842조 m항 또는 n항(플라스틱 폭탄에 관한 것), 제844조i항(州齊통상에 사용되는 부동산에 대한 방화 및 폭파에 관한 것), 제1362조(통신회선, 국 또는 시스템의 파괴에 관한 것), 제1366조a항(에너지시설의 파괴에 관한 것), 제1992조(열차전복에 관한 것), 제1993조(대량운송 시스템에 대한 테러리스트의 공격 그 외 폭력행위에 관한 것), 제2155조(나라의 방위용 자료, 시설 또는 설비의 파괴에 관한 것), 제2280조(해운운항에 대한 폭력에 관한 것), 제49편 제46504조 후단의 규정(항공기 승무원에 대해 위험한 무기를 사용한 폭행에 관한 것), 제60123조 b항(가스 또는 위험한 액체용의 州際 파이프라인시설의 파괴에 관한 것)등에 기재된 규정의 위반을 말한다. 둘째, 출입국관리에 관한 정의에서는 “테러리스트 행위”란 제8편 1182조 (a)(3)(B) 영역에 있어 위법한 행위로 ①항공기, 선박, 자동차 그 외의 운송기관의 공중(해상) 납치 또는 파괴 ②구속된 자의 해방의 명시적 또는 묵시적인 조건으로 어떤 행위를 행한 것 또는 행하지 않는 것을 제3자(정부기관을 포함)에 대해 강요하기 위해 타인을 구속하고 살해, 상해 또는 구속을 계속하는 것을 협박하는 것 ③국제적으로 보호된 자 또는 해당자의 자유에 대한 폭력행위 ④암살 ⑤직접적 또는 간접적으로 사람의 안전에 위협을 미치거나 또는 재산에 대한 사실적 손해를 끼치는 의도로 행한 생물제, 화학제 또는 핵에 관한 무기 또는 장치, 폭발물, 병기 그 외의 병기 또는 장치의 사용(단순히 개인적인 금전에 기인한 것은 배제한다.) ⑥상기에 기재한 행위의 협박, 미수 또는 공모의 위법한 행위를 말한다. 셋째, 외국첩보감시에 관한 정의에서는 “국제테러리즘”이란 ①합중국 또는 주의 형법에 위반이 되고 또한 합중국 또는 주의 재판지역에서 행해진 범죄행위가 되는 폭력행위 또는 인명을 위협하는 행위를 동반하는 활동 ②민간인을 협박하고 또는 위압하거나 협박 또는 위압에 의해 정부의 정책에 영향을 주거나 암살 또는 유괴에 의해 정부의 행동에 영향을 미치는 어떠한 의도가 인정되는 활동 ③실행의 수단, 위압 또는 압박의 대상이 된다고 인정하는 자 또는 실행범이 활동하고 또는 잠복처를 찾는 장소에 관해 합중국의 국외에서 또는 국경을 넘어 생기는 활동의 규정에 해당하는 행위를 말한다. 넷째, 국무성에 관한 정의에서는 제22편 제2656 f조(d)에서 “테러리즘”이란 정치적으로 동기가 부여된 계획적 폭력으로 준국가적 단체 또는 비밀 정보부원에 의한 非전투원에 대해 행해진 것을 말한다.

2.2 일본

일본의 법률에 관해서는 소위 테러의 정의는 존재하지 않지만 테러를 규정하는 것으로는 주로 다음과 같은 규정이 제정되어 있다. 첫째, 테러자금 처벌법을 살펴보면 테러자금 방지조약을 체결하기 위해 일본은 공중 등 협박목적의 범죄행위를 위한 자금제공 등의 처벌에 관한 법률(2006년 법률 제 67호 이하 “테러자금 처벌법”라고 한다)을 제정하고 있다. 同 조약은 기존의 테러방지관련 조약에 있어서 범죄화를 의무 부여한 행위 및 기존의 테러방지관련 조약에 있어서 범죄행위로 된 것은 아니지만 테러행위에 해당한다고 생각되어지는 주민의 위협 또는 정부 등에 대한 강요를 목적으로 하는 살상행위를 전체 범죄로써 규정하고 그와 같은 테러행위에 대한 자금의 제공 및 수집에 관한 독립 죄로써 처벌하는 것을 의무 부여하는 바, 일본의 법제에 적합한 형태로 해당 전체 범죄인 테러행위를 규정하는 것으로 테러자금처벌법에 있어 “공중 등 협박목적의

범죄행위”가 정의되고 있다. “공중 등 협박목적의 범죄행위”란 공중 또는 국가 또는 지방공공단체 또는 외국 정부 등(외국의 정부 또는 지방공공단체 또는 조약 그 외 국제조약에 의해 설립된 국제기관을 말한다)을 협박하는 목적을 갖고 행해지는 범죄행위로 다음 각 호에 해당하는 것으로 (1)사람을 살해하고 또는 흉기 사용 그 외 사람의 신체에 상당한 위협을 미치는 방법에 의해 그 신체를 상해하고 또는 사람을 약탈하고 또는 유괴하며 인질을 삼는 행위 (2-1)항해중의 항공기를 추락시켜 전복시키거나 또는 침몰시키고 또는 그 항해를 위협에 처하게 하는 행위 (2-2)항해중의 선박을 침몰시키거나 또는 전복시키고 또는 그 항해를 위협에 처하게 하는 행위 (2-3)폭행 또는 협박을 사용해 또는 그 외의 방법으로 사람을 저항불능의 상태에 빠뜨리고 항해중의 항공기 또는 선박을 강탈하고 또는 원하는 대로 운항을 지배하는 행위 (2-4)폭발물을 폭발시키고 방화하고 또는 그 외의 방법으로 항공기 또는 선박을 파괴하고 그 외 이것에 대단한 손해를 주는 행위 (3)폭발물을 폭발시키거나 방화하고 또는 그 외 ①전차, 자동차 그 외 사람 또는 물건의 운송을 이용하는 차량이며 공용 또는 공중의 이용에 사용되는 것 또는 그 운행용으로 이용되는 시설(②에 해당하는 것은 제외한다) ②도로, 공원, 역 그 외 공중의 이용으로 하는 시설 ③전기 또는 가스를 제공하기 위한 시설, 수도 시설 또는 하수도 시설 또는 전기통신을 하기 위한 시설이며 공용 또는 공중의 이용에 제공하는 것 ④석유, 가연성 천연가스, 석탄 또는 핵연료인 물질 또는 그 원료가 되는 물질을 생산하고 정제 그 외 연료로 하기 위한 처리를 하고 운송하며 또는 저장하기 위한 시설 ⑤건조물(①부터 ④까지 해당하는 것을 제외함)에 중대한 위해를 미치는 방법으로 이것을 파괴하고 그 외 이것에 중대한 손해를 주는 행위를 말한다. 둘째, 사태대처법에서는 2003년에 성립한 무력공격사태 등에 있어서 일본의 평화와 독립, 국가 및 국민의 안전 확보에 관한 법률(2003년 법률 제79호 이하 <사태대처법>이라 함)은 당초 무력공격사태 등만을 대상으로 하는 법률이었지만 무력공격사태 등에 있어서 국민의 확보를 위한 조치에 관한 법률(2004년 법률 제112호 이하 <국민보호법¹⁾>이라함)의 심의과정에 있어서 대규모 테러 등에 있어 국민보호를 상정한 정부안의 <긴급사태대처>의 인정 등에 관한 규정이 사태대처법에 이행하게 되어 현재에 이르렀다(崎陽輔, 2004). 긴급사태대처방침에 따르면 제25조 정부는 긴급사태대처(무력공격의 수단에 준하는 수단을 이용해 다수의 사람을 살상하는 행위가 발생한 사태 또는 해당행위가 발생하는 명백한 위협이 절박하다고 인정되는 사태로 국가로서 긴급히 대처할 필요가 있다는 것을 말함)에 이를 때에는 긴급사태대처에 관한 대처방침(이하 <긴급사태대처 방침>이라 함)을 규정하는 것으로 여기서 말하는 “긴급사태대처”의 예를 들면 ①위협성을 내재하는 물질을 갖는 시설 등에 대한 공격이 행해진 사태 ②다수의 사람이 집합한 시설 및 대량운송 기관 등에 대한 공격이 이루어진 사태 ③다수의 사람을 살상하는 특성을 가진 물질 등에 의한 공격이 행해진 사태 ④파괴의 수단으로 교통기관을 이용한 공격이 행해진 사태를 말한다.

2.3 한 국

테러리즘 혐의자에 대한 감시 추적과 수사를 위해서 관련 법적 장치가 불가피하지만 아직까지 한국은 테러리즘 위협에 대해 포괄적으로 규제를 위한 단일 법안은 제정되어 있지 않다. 테러를 효율적·체계적으로 대처하기 위해 테러방지법의 제정안(부칙포함 총 5장 29조)을 국가정보원에서 입법예고하였으나 2004년 5월 16대 국회의 임기가 종료됨에 따라 자동 폐기되었다. 한국의 대테러리즘 활동기반은 대통령훈령 제47호 국가대테러활동지침²⁾이 유일하며 지금은 현행법상 테러범죄에 대한 명시적인 정의규정은 없고 다만, 형법의 일부 규정이나 특별법 중 일부 조항이 테러리즘 규제를 위해 적용되고 있을 뿐이다. 국가대테러활동지침 제2호에서 국제테러범죄에 관하여 살펴보면 “테러”라 함은 테러분자 등이 각종의 목적을 위하여 국가이익 또는 국민에 대하여 국내·외에서 불법적으로 자행하는 행위를 말하는데 ①국가요인 및 그 가족의 납치·암살 ②항공기 및 선박의 납치·폭파 ③해외체류 외교관·유학생·상사원·취업근로자 및 해외여행자 등의 억류 및

1) “국민보호법”은 유사시 국가가 경보를 발령, 피난을 지시하면 광역자치단체장은 주민에게 수용시설과 식량확보, 생활필수품 제공, 의료 활동 등을 하도록 규정하여 04.6.18 공포하여 04.9.17 시행되었다. 명칭은 ‘무력공격사태 등에 있어 국민을 보호하기 위한 조치에 관한 법률’로 일본 자위대법, 무력공격사태대처법 등 유사법제 10개 법안 중 1개이며 소관부서는 일본 내각관방부장관(안전보장·위기관리 담당)이다. 목차 구성은 제8장 194조로 총칙, 피난조치, 구원조치, 무력공격재해 대처, 기타, 재정상 조치, 긴급사태 대처 조치, 벌칙으로 되어 있으며 주요내용을 살펴보면 제1장 총칙에는 국가의 책무와 배려사항으로 1.총칙과 2.국가, 광역·기초자치단체가 하는 국민보호 조치, 3.국민보호를 위한 조치, 4.국민보호 기본지침, 5.국민보호 계획, 6.광역자치단체국민보호협의회·기초자치단체국민보호협의회로 나뉘어져 있으며 제2장 피난조치, 제3장 구원조치, 제4장 무력공격재해 대처 조치, 제5장 기타, 제6장 재정상 조치, 제7장 긴급사태에 대처 조치, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다.

2) 국가대테러활동지침은 1982년 1월 21일 대통령훈령 제47호로 제정되어 1997년과 1999년 그리고 2005년에 각각 일부 내용이 개정되어 시행되고 있다.

납치·암살 ④국가중요시설·다중이용시설 및 재외공관 등에 대한 공격 ⑤국내 정계·재계 등 각계 주요인물의 납치·암살 ⑥주한외교사절 및 체류한 외국저명인사의 납치·암살 ⑦폭발물·총기류·유해화학물질 등을 이용한 무차별 인명살상 ⑧기타 우리나라와 관련된 국제적 범법행위라고 정의하고 있을 뿐이다.

2.4 각국의 법적 테러리즘의 비교분석

상기에서 살펴보았듯이 미국과 일본은 테러리즘과 관련한 법적규정이 구체적으로 명시되어 있어 우리나라와 상이한 점을 몇 가지 찾아볼 수 있다.

첫째, 미국과 일본은 테러리즘의 의의와 대상에 관련하여 일정한 규정을 두고 구체적으로 언급하고 있으나 우리나라에서는 일부에 국한하여 막연한 언급만 명시되어 있다. 둘째, 테러의 행위에 있어서는 미국과 일본의 경우 구체적 언급이 제시되어 있지만 우리나라는 단순히 항공기 및 선박에 대한 납치, 폭파로 명시되어 있다. 셋째, 시설에 대한 공격에 있어서는 미국의 경우 ‘통신회선, 국 또는 시스템 파괴, 에너지시설 파괴, 방위용 자료 시설 또는 설비파괴, 주제 파이프라인시설 파괴’라고 규정하고 있고 일본은 이 보다 더 구체적으로 테러자금처벌법에서 규정하고 있으나 우리나라는 ‘국가중요시설, 다중이용시설 및 재외공관의 공격’이라고만 명시되어 있다. 넷째, 테러행위의 공격무기에 있어서는 미국의 경우 범죄에 관한 정의 중 “테러리즘의 연방범죄” 규정의 위반에서 일본의 경우에는 사태대처법에서 구체적으로 명시되어 있으나 우리나라는 ‘폭발물, 총기류, 유해화학물질’이라고 명시되어 있다.

3. 결론 및 제언

각국에서는 테러로부터의 안전을 지키기 위해 다각적으로 대응방안을 강구하고 있는 실정이다. 우리나라 역시 테러에 대한 대비를 위해 테러가 발생하기 이전의 예방적인 측면에서 국제협력체제의 강화, 대테러 정보 역량의 강화, 테러리스트들의 국내 출입 규제, 국내 무기반입 규제 등 각종 대책을 수립하고 있는 실정이다. 그러나 테러발생 후 테러리스트들의 수사 및 처벌에 있어서는 일반범죄와 마찬가지로 취급하고 있다.

테러는 그 행위에 있어서 일반범죄보다 중한 범죄임이 마땅하기에 확연한 구분으로 엄중히 처벌하여야 한다. 이를 위해서는 일반범죄와 테러의 개념 정립부터 이루어져야 하는데 학문적 분야에서는 어느 정도 자리매김 되어왔으나 아직까지 법률적·제도적 측면의 범안 마련에 있어서는 미흡하다. 이 부분을 바탕으로 테러범죄를 직접적으로 규율하는 대테러방지법안의 제정이 필요하다고 볼 수 있다. 또한, 대테러리즘의 입법정책을 수립하기 위해서는 미국과 일본의 사례에서도 살펴보았듯이 테러의 행위를 구체적이고 명확하게 규정하여 테러리즘의 정의를 도출하는 것이 선행되어야 할 것이다.

본 연구는 대테러방지법안의 제정에 앞서 선진국의 사례를 통해 테러의 행위와 정의를 내리는데 있어 도움이 되고자 하는데 그 의의가 있다고 할 수 있겠다.

참고문헌

1. 대통령훈령 제47호. 「국가대테러활동지침」.
2. 박준석 (2006). 「뉴테러리즘개론」 pp.13-14. 백산출판사.
3. 최진태 (2006). 「테러리즘의 이론과 실제」 pp.354-355. 대영문화사.
4. Alex p. Schmid and Albert J. Jongman (1998). Political Terrorism : A New Guide to Actors, Authers, concepts, Data Bases. Theories and Literature. Amsterdam : SWIDOC.
5. 栞林高禰 (2004.2). “미국에 있어서 이민관련 법제의 개요와 치안문제와의 관련에 대해서(上)(下)”. 警察學論集 제57권 제2호. 148항 및 同券 3호 149항. 立花書房發行.
6. 小川新二 (2002.10). “공중 등 협박목적의 범죄행위를 위한 자금 제공 등의 방지에 관한 법률”. 법조시보 54권 10호 1항.
7. 村木一郎 (2001.12). “군대를 치안유지에 사용하는 모든 외국제도”. 警察學論集 제54권 제12호 1항.
8. 崎陽輔 (2004). “무력공격사태대처법의 읽기”. 108항.