

# 테러리즘과 그 法的 對應策

지 도 : 안 경 환 (서울대학교수)  
연 구 : 김 윤 (총 경)  
박 병 국 (경 정)  
손 동 권 (건국대학교수)  
김 석 용 (국방대학원교수)



## 目 次

I. 序 論 .....	391
II. 테러리즘에 관한 一般論 .....	392
1. 테러리즘의 概念 및 類型 .....	392
가. 現代的 테러리즘의 特性: 人類社會 共同的 敵 .....	392
나. 테러리즘의 概念 .....	394
다. 테러리즘과 類似概念的 關係 .....	397
라. 테러의 類型 .....	400
2. 韓國에서의 테러可能性과 그 類型 .....	403
가. 韓國에서의 테러 發生可能性 .....	403
나. 韓國에서의 테러類型 .....	405
3. 韓國의 대테러對策 現況과 發展方向 .....	409
가. 테러리즘에 대한 一般的 對應原則 .....	409
나. 韓國의 대테러 對策 現況 .....	412
다. 韓國에서의 대테러 對策 發展方向 .....	414
III. 테러犯罪에 대한 法的 對應策 .....	417
1. 國內 테러犯罪에 대한 法的 對應策 .....	417
가. 國內 테러犯罪의 概念과 立法對策의 必要性 .....	417
나. 外國의 立法例 .....	419
다. 기타 國家의 立法例 .....	427
라. 우리나라의 경우와 立法方向 .....	429
2. 國際 테러犯罪에 대한 法的 對應策 .....	439
가. 國際 테러犯罪의 概念 내지 法的 問題點 .....	439
나. 刑事管轄權의 問題 .....	441
다. 犯人引導의 問題 .....	445

라. 訴追 및 處罰의 問題 .....	452
마. 國際刑事司法共助의 問題 .....	454
IV. 結 論 .....	458
參考文獻 .....	464

## I. 序 論

현대사회의 특징중 하나는 일반국민이 요인암살, 폭탄테러, 항공기공중납치, 인질납치, 무장간첩 등과 같은 무시무시한 말을 자연스럽게 되뇌일 정도로 테러와 테러리즘이 일상화되었다는 점이다. 이는 모든 사회구성원이 어느정도의 두려움에 사로잡힌 채 매일매일을 살아가고 있다는 것을 의미한다. 그러나 우리나라의 경우 1988년 서울올림픽을 테러없이 성공적으로 마친 것을 고비로 테러에 대한 정부차원의 관심이 다소 소홀해졌다는 느낌이 있다.

테러에 대한 관심이 소홀해진 부분적인 이유로는 전세계적으로 1980년대 말부터 테러발생건수가 감소하기 시작하였다는 점을 들 수 있다. 이와같이 테러발생건수가 줄어들게 된 이유로는 첫째, 좌파 테러단체의 가장 큰 이데올로기적, 물질적 후원세력이었던 사회주의권이 1980년대 중반이후 약화 내지 붕괴되었다는 점과, 둘째, 1960년대이래 테러가 가장 빈발했던 당사국인 아랍-이스라엘간에 다방면으로 평화회담이 진행되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

그러나 테러의 질적인 면을 살펴보면 테러의 위협이 줄어들었다고 할 수 없음에 보다 유념하여야 한다. 무기체계의 발달로 개인화기나 폭약의 파괴력이 증가하여 테러에 의한 피해는 점차 확대되고 있으며, 심지어는 미사일이나 핵무기에 의한 테러가 예상되기도 한다. 특히 한국사회에 초점을 맞추면 1980년대보다 현재의 시점에서 국가와 국민의 안전을 위협하는 테러의 발생가능성이 더욱 높아졌다고 평가할 수 있다. 그 근거로는 다음의 세가지를 들 수 있다.

첫째, 한국은 테러지원국가인 북한과 여전히 대치중에 있으며, 북한이 테러의 초점을 한국사회에 맞추고 있기 때문이다. 북한은 국제사회에서 테러리즘을 수출하는 몇몇 국가 가운데 하나일뿐아니라 그동안 직접적으로 우리에게 가공할 피해를 입혀왔다. 따라서 북한이 대남적화노선을 포기하지 않는한 앞으로는 직접 또는 사주의 방법으로 테러를 야기할 가능성은 상존한다 하겠다.

둘째, 한국사회가 1990년대 들어와 급속한 국제화 과정을 겪고 있다는 점이다. 1980년대까지는 대부분의 한국인 생활권이 한반도에 한정되었으며, 한국에 존재하는 외국인 또한 적었었다. 그러나 국력신장과 더불어 한국사회는 급속한 국제화, 개방화를 경험하고 있으며, 이 과정에서 국내적, 국제적으로 테러발생요인이 증가하게 되었다. 한편으로는 한국인 또는 한국사회가 국제테러의 위협에 노출되는 빈도가 급증하게 되었

으며, 다른 한편에서는 외국인 및 다국적 기업에 대한 한국인의 테러가능성도 고려하지 않을 수 없게 될 전망이다.

세째, 국내적으로는 일반 강력범죄로 다루기 힘든 테러형 범죄가 발생할 가능성이 높아졌다는 점이다. 국제적으로 보면 1980년대에 들어오면서 남북간 경제발전 격차가 보다 현격해지고 이에 부유하고 강력한 선진국에 대한 테러형 범죄가 발생하게 되었다. 한국사회가 지난 반세기동안 급격한 산업화를 이룩하였으나 그 과정에서 소외된 계층이 일부 발생하였고 이들이 조직과 장비를 갖추면서 테러형 범죄를 일으킬 가능성이 높아지고 있다.

요컨대 한국사회는 전세계적인 테러리즘의 퇴조경향과 달리 테러발생 가능성이 상존하고 있으며 현재화할 가능성 또한 매우 높다고 평가된다. 따라서 테러의 발생을 예방하고, 테러발생시 적절하게 대처하는 방안을 강구하는 것은 현재의 시점에서 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이를 위해서는 그 전제가 되는 작업으로 한국과 관련하여 발생할 수 있는 테러리즘을 정리하고, 이를 기반으로 대테러대책의 근거가 될 수 있는 법적 제도적 대응책을 마련해야 할 것이다.

이에 본 연구는 다음과 같은 내용을 담고자 하였다. 서론에 이어 제2장에서는 테러리즘에 대한 일반론을 정리하고, 이를 바탕으로 한국에서의 테러 가능성 및 그 유형을 모색하였으며, 대테러대책의 현황을 제시하였다. 그리고 제3장에서는 테러에 대한 법적 대응책을 수립해야할 필요성을 제시하고, 이를 국내법적 대응책과 국제법적 대응책으로 나누어 살펴보았다. 제4장 결론에서는 앞에서 이루어진 연구성과를 토대로 몇가지 정책대안을 제안하였다.

## II. 테러리즘에 관한 一般論

### 1. 테러리즘의 概念 및 類型

#### 가. 現代的 테러리즘의 特性 : 人類社會 共同的 敵

테러 또는 테러리즘이라고 규정할 수 있는 현상이 인간사회에 나타난 것은 구약성서로 거슬러 올라갈 수 있을 정도로 오래되었으며, 테러리즘이라는 용어도 18세기말 프랑스혁명 직후의 자코뱅당 공포정치를 표현하는 데서 비롯되었다고 한다. 그러므로 테

으며, 다른 한편에서는 외국인 및 다국적 기업에 대한 한국인의 테러가능성도 고려하지 않을 수 없게 될 전망이다.

세째, 국내적으로는 일반 강력범죄로 다루기 힘든 테러형 범죄가 발생할 가능성이 높아졌다는 점이다. 국제적으로 보면 1980년대에 들어오면서 남북간 경제발전 격차가 보다 현격해지고 이에 부유하고 강력한 선진국에 대한 테러형 범죄가 발생하게 되었다. 한국사회가 지난 반세기동안 급격한 산업화를 이룩하였으나 그 과정에서 소외된 계층이 일부 발생하였고 이들이 조직과 장비를 갖추면서 테러형 범죄를 일으킬 가능성이 높아지고 있다.

요컨대 한국사회는 전세계적인 테러리즘의 퇴조경향과 달리 테러발생 가능성이 상존하고 있으며 현재화할 가능성 또한 매우 높다고 평가된다. 따라서 테러의 발생을 예방하고, 테러발생시 적절하게 대처하는 방안을 강구하는 것은 현재의 시점에서 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이를 위해서는 그 전제가 되는 작업으로 한국과 관련하여 발생할 수 있는 테러리즘을 정리하고, 이를 기반으로 대테러대책의 근거가 될 수 있는 법적 제도적 대응책을 마련해야 할 것이다.

이에 본 연구는 다음과 같은 내용을 담고자 하였다. 서론에 이어 제2장에서는 테러리즘에 대한 일반론을 정리하고, 이를 바탕으로 한국에서의 테러 가능성 및 그 유형을 모색하였으며, 대테러대책의 현황을 제시하였다. 그리고 제3장에서는 테러에 대한 법적 대응책을 수립해야할 필요성을 제시하고, 이를 국내법적 대응책과 국제법적 대응책으로 나누어 살펴보았다. 제4장 결론에서는 앞에서 이루어진 연구성과를 토대로 몇가지 정책대안을 제안하였다.

## II. 테러리즘에 관한 一般論

### 1. 테러리즘의 概念 및 類型

#### 가. 現代的 테러리즘의 特性 : 人類社會 共同的 敵

테러 또는 테러리즘이라고 규정할 수 있는 현상이 인간사회에 나타난 것은 구약성서로 거슬러 올라갈 수 있을 정도로 오래되었으며, 테러리즘이라는 용어도 18세기말 프랑스혁명 직후의 자코뱅당 공포정치를 표현하는 데서 비롯되었다고 한다. 그러므로 테

러리즘이 결코 현대에 들어와 발생하게 된 정치·사회적 현상이 아닌 것은 분명하다. 그러나 테러리즘 연구의 권위자중 한사람인 래커(W. Laqueur)가 1987년에 책을 출판하면서 그 제목을 [테러리즘의 시대(The Age of Terrorism)]라고 붙인 데서 알 수 있듯이, 테러와 테러리즘이 한시대의 특징을 집약적으로 나타낼 정도로 빈번하게 발생하고 또한 국가와 국민의 안전을 위협하는 만인공동의 적으로 부각한 것은 제2차 세계대전이 끝난 이후, 특히 테러리즘이 급격하게 증가하게 된 1960년대이후라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

제2차 세계대전 이전에도 테러와 테러리즘이 존재했지만 테러 행위가 국가와 국민 전체의 안전을 위협하는 요인이라고 간주되지 않는 경우가 많았다. 왜냐하면 제2차 세계대전 이전의 테러적 행위는 그 대부분이 국가의 공적 기관이 관계된 소위 관제테러나 식민지 독립운동의 일환으로 이루어지는 비합법적 독립운동의 일부였기 때문이다. 관제테러란 새로이 탄생한 신정권이 통치기반을 견고히 하기 위해 사용하는 하나의 정치적 무기에 불과하였으며, 민족해방운동의 일환으로 이루어진 테러의 경우에는 그 동기가 미화되어 테러리즘이 정당화되고 때에 따라서는 테러리스트가 영웅시되기도 하였다.<sup>2)</sup> 또한, 테러리스트의 테러대상이 정부지도자와 같은 요인을 중심대상으로 하였기 때문에, 일반 국민은 테러의 위험성을 거의 느끼지 않았다고도 할 수 있다.

그러나 제2차 세계대전이 끝나면서 취약한 통치기반을 강화하기 위한 관제테러는 주로 제3세계에 한정되어 나타나게 되어 그 전형성을 상실하게 된다. 반면에 공산주의자들이 체제전복활동이나 정권쟁취 등을 위한 분란전의 초기단계에서 테러를 이용하게 되었다. 또한 대부분의 식민지가 독립한 관계로 국가가 직접 테러의 공격목표가 되는 경우는 줄어들게 된다. 사회 저명인사를 대상으로한 테러는 지속되었으나, 아랍 강경파들이 자행한 테러의 예에서 보듯이 일반 국민에게 테러조직의 존재와 테러의 효과를 극대화시키기 위해 다수의 시민을 대상으로한 테러가 새롭게 나타나게 되었다. 그 결과 무고한 시민이 대다수 테러의 희생자가 되었으며, 누구나 테러당할 위험에 노출되어 있다는 위기감을 갖게 되었다. 테러리즘과 테러리스트가 인류 모두를 공포에 몰아넣어 버린 것이다.

따라서 현대적 의미에서 테러는 도덕성이 결여된 폭력이며 그 자체가 전쟁이상으로

1) 특히 1970년대를 "테러의 10년"이라고 하기도 한다. 한편 현대적 테러리즘이라는 용어로 테러 또는 테러리즘이 사회변동의 원인으로 작용한 것을 의미하는 경우는 그 기원을 19세기 중엽의 짜르 체제하의 러시아를 든다(예컨대, Livingstone, 1982).

2) 소위 "자유의 투사(freedom fighter)"로서의 이미지를 말하며, 현실적으로 많은 테러집단들이 스스로 그렇게 규정하는 경우가 많다.

비인도적이고 반인간적인 행위로 규정된다. 단일 국가내에서의 테러뿐만 아니라 국제적 수준에서 이루어지는 테러도 논리적으로 맥을 같이 한다. 국제테러 행위는 국제사회의 공공질서와 국가간 우호친선관계를 해치는 국제평화와 안전에 대한 공동의 적으로 규정되고 있는 것이다. 이제 테러리스트는 더이상 '자유의 투사'가 될 수 없는 것이다.

여기서 테러리즘이 우리에게 가져다 주는 피해를 요약하면 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다(Johnson, 1981; Crenshaw, 1983; Dore, 1983 등 참조).

- (1) 폭력의 정당화 : 테러리즘은 목적에 대한 수단으로서가 아니라 폭력에 의한 살인(과괴) 자체를 도덕적으로 정당화하고 있다.
- (2) 도덕성의 거부 : 테러리즘은 인류문명뿐만 아니라 인간성 자체를 위협한다.
- (3) 정치의 포기 : 테러리즘은 갈등해소를 위한 정상적인 방법으로 발전되어온 정치를 거부한다.
- (4) 전체주의 조장 : 테러리즘은 전체주의의 확산을 조직적이며 필연적으로 조장함으로써 민주주의의 방법을 거부하게 한다.
- (5) 진보의 역행 : 테러리즘은 인류사회의 발전방향인 자유와 법에 의한 지배의 확산을 억제한다.

결국 테러행위는 인권, 민주주의 그리고 한국의 국가목표에 어긋난다고 할 수 있으며 따라서 대테러대책의 수립은 정당화되는 것이다.<sup>3)</sup>

#### 나. 테러리즘의 概念

오늘날 전세계적으로 테러리즘이 시민의 자유에 대한 최대 위협으로 간주되면서도 학자나 관계 전문가사이에 합의된 정의가 존재하지 않고 있다. 실은 1937년 국제연맹에서 [테러리즘의 방지와 처벌을 위한 협약(Convention for Prevention and Punishment of Terrorism)]을 통해 테러리즘에 대한 정의와 처벌을 규정하려 하였으나, 실제로 비준한 국가는 24개 서명국 중에 인도 한나라에 불과하여 발효되지 못한 전례도

3) 참고로 미국의 경우를 제시하면 테러가 다음과 같은 미국의 국가목표를 침해한다고 보고 있다 (Patrick, 1994).

- (1) 민주주의 : 테러는 민주주의의 적인 폭력에 의존한다.
- (2) 시장경제 : 미국사회의 근간인 자유롭고 개방된 시장경제의 적이다.
- (3) 인권 및 경제효율성 : 인간적 및 경제적인 측면에서 많은 손실을 야기한다. 시장경제를 중시한 것은 최근 "기업"이 테러의 목표가 되고, 그것이 미국 경제에 미치는 영향이 크다는 인식에서 비롯된 것으로 해석할 수 있다.

있다(김찬규, 1990:8).<sup>4)</sup> 또한 시대상황에 따라 테러의 양태 자체가 변하기 때문에 법으로 규정한 테러리즘의 정의가 실제 발생하는 테러의 특성을 포괄하지 못하는 경우도 발생한다. 그렇기 때문에 래커(1987:11)와 같은 학자는 역사적으로 등장하는 다양한 테러리즘을 포괄할 수 있는 정의를 내리는 것이 불가능하다고 주장한다.

그러나 테러리즘에 대한 연구는 물론이거니와 국가정책으로 테러에 대비하고 대테러 정책을 수립·수행하기 위해서는 테러리즘에 대해 나름대로의 정의가 있어야 한다. 그러나 현재 우리나라의 경우 테러에 대한 공식적인 개념규정이 없는 상태이다.<sup>5)</sup> 이에 대표적인 테러리즘의 정의를 몇 가지 제시하고, 그에 기반하여 테러리즘의 개념을 정의해보고자 한다(〈표1〉). 여기서 한가지 유의해야 할 점은 테러리즘의 정의가 설득력을 가질려면 그것이 특정 군사적, 당파적, 정치적 이념을 배경으로 해서는 안되며, 가치 중립적이어야 한다는 점이다(최윤수, 1991).<sup>6)</sup>

〈표 1〉에 제시된 여러 정의로 부터 테러, 테러리즘의 특성을 추출하면, 테러리즘은 다음과 같은 속성이 포함된 행위라고 규정할 수 있을 것이다.

- (1) 목표 : 규범의 변경(또는 유지)을 통한 정치적 또는 사회적 영향력의 증대
- (2) 대상 : 상징적인 인물(사물포함)이나 민간인을 포함한 불특정 다수
- (3) 수단 : 비합법적 폭력의 직접적 사용 또는 폭력사용의 위협
- (4) 조직 : 비공개조직과 은밀한 지하활동의 수행
- (5) 준비 : 대상, 시간, 장소 선정 등을 사전계획에 의한 치밀한 준비
- (6) 효과 : 직접적인 희생자보다 포괄적인 공격대상에게 심리적 공포심 부여

따라서 테러리즘은 "정치적인 또는 사회적 영향력을 증대하기 위한 목적으로 조직적이고 계획적으로 비합법적인 폭력을 사용하거나 위협함으로써 상징적인 인물이나 불특정 다수에게 심리적인 공포심을 부여하는 행위"라고 정의내릴 수 있다.

그러나 앞에서 제시한 테러리즘의 개념이 현실 그 자체라기보다 현실로 부터 추상화된 이념형(ideal type)이라는 것을 염두에 두어야 한다. 즉 현실 사회에서 나타나는 실제 테러, 테러리즘은 앞에서 제시한 이념형적 요소를 어느정도 갖추고 있지만 반드시

4) 채택되지 않은 원인으로는 각국의 이해관계가 엇갈렸다는 점과 제2차세계대전이 임박했다는 것을 들 수 있다.

5) 대통령 훈령 47호에서 "국제테러란 국가이익과 국민에 대하여 국제테러분자들이 각종 목적을 위하여 국내외에서 불법적으로 자행하는 행위"로 규정하고 있지만, 이는 "국제테러=국제테러분자의 불법적 행위"라는 식이어서 논리적으로 동어반복이다.

6) 예컨대 맑시즘, 시오니즘 등에 기반하여 테러리즘을 정당화할 수 없다는 것이다.

< 표 1 > 테러리즘에 대한 대표적인 정의

미국 국무부(1990년)	테러리즘은 준국가조직 혹은 한 국가의 비밀요원이 보통 다수에 영향을 미칠 의도로 비전투 목표물에 대해 자행하는 미리 계획되고 정치적 동기를 가진폭력이다
미국 국방부(1983년)	테러리즘은 혁명조직이 주로 금지되었거나 이데올로기적인 목적을 위해 정부 또는 사회를 위압하거나 협박하려고 사람이나 재산에 대해 폭력을 불법적으로 사용하거나 폭력사용을 위협하는 것이다
미국 중앙정보부(1981)	테러리즘이란 정치적 상징효과를 얻기 위해 폭력의 사용하거나 또는 폭력사용을 위협하는 것으로서, 이는 직접적인 희생물보다 더욱 포괄적인 공격목표자들에게 심리적 충격을 가하는 것을 목적으로 하는 것이다
P. Wilkinson(1986년)	테러란 정치적 목적을 인정받기 위해서 개인, 집단, 공동체 또는 국가를 대상으로 살인과 파괴를 체계적으로 사용하거나 위협하는 행위이다
A. P. Schmid(1984년)	불특정인이나 상징적인 희생자를 폭력의 도구적 대상으로 하는 일종의 전투방법이다
R. P. Hoffman(1984년)	테러리즘은 일반적으로 공포분위기조성을 목적으로 하는 정치적 행위로서, 테러리스트가 원하는 방법으로 다른 사람에게 영향을 주고 테러리스트가 의도하는 목적을 수용케 하는 것이다
B. O'Neill(1980년)	테러리즘은 개인이나 소규모집단에 의해서 행해지는 분쟁의 한 형태이며, 장기적인 정치적 목적을 달성하기 위해 체계적이고 독단적으로 비도덕적인 폭력을 사용하는 것이다
O. Zinam(1978년)	테러리즘은 개인이나 조직된 집단이 공포와 항복을 유발하여 경제적, 정치적, 사회심리적, 이데올로기적 목표를 획득하기 위하여 폭력을 사용하거나 폭력을 사용할 것을 위협하는 것이다
최윤수(1991년)	테러리즘이란 정치적 목적으로 개인이나 집단이 의도적으로 사용하는 폭력의 사용이나 위협이다. 이러한 행위는 테러의 직접적인 대상보다 더 광범한 대상집단을 위협하는 효과를 목적으로 정권을 전복시키려고 인지도된 집단이 국가의 정치질서를 파괴시키려는 의도적으로 사용하는 폭력행위이다

모든 요소를 갖추었다거나 모든 측면에서 동일한 것은 아니라는 점이다. 따라서 테러리즘에 대한 개념을 지나치게 엄격하게 규정하는 경우에는 실제로 대테러 전략 및 작전을 수립하고 실행하는 과정에서 "과연 이러한 상황, 행위가 테러인가?"라는 근본적 질문에 부딪치게 된다. 따라서, 테러를 규정하는데 있어서는 테러리즘의 판단기준을 "정치이념과 정치체제에 대한 도전 그리고 사회체제나 가치에 대한 도전"을 목적으로 한 정치적 폭력으로 한정짓는다면 테러리즘과 다른 폭력과의 구별이 다소 용이해리라고 본다. 그러나 어떤 상황을 "테러리즘"이라고 규정하고 대응하는 것은 국가의 대테러대응기구에서 여러 측면을 종합적으로 고려한 다음 판단해야 할 것이다.

#### 다. 테러리즘과 類似概念의 關係

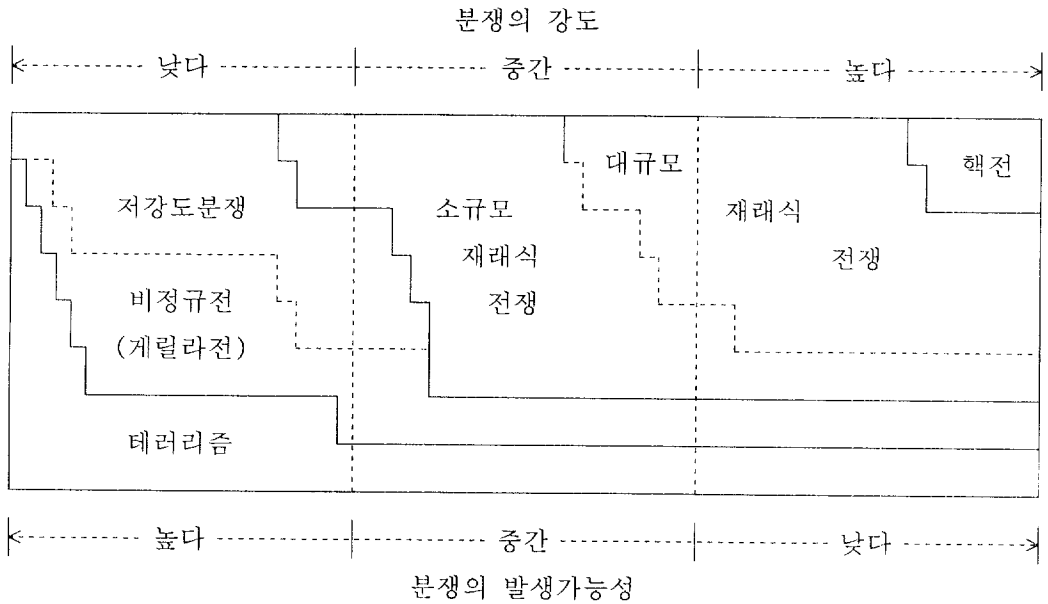
##### 1) 테러와 戰爭, 게릴라전

한편 테러와 더불어 분쟁을 지칭하는 여타 용어(전쟁, 게릴라전 등)가 존재한다. 그렇다면 테러리즘은 전쟁, 게릴라전과 어떻게 다른가? 그러한 의문에 명쾌한 대답을 내리기는 쉽지가 않다. 왜냐하면 테러에 대한 합의된 정의가 존재하지 않는 것처럼 전쟁이나 게릴라전에 대해서도 합의된 정의가 없기 때문이다. 최근에 와서는 테러리즘을 저강도분쟁의 한 형태로 파악하는 경향이 주된 흐름이라 할 것이다. 예컨대 윌킨슨(Wilkinson, 1987: 194)은 테러리즘을 "선전포고 없는 전쟁(undeclared war)"이라고 규정내리기도 한다.

일단 군사이론의 관점에서 테러리즘과 전쟁, 게릴라전을 구분해 보면, 테러는 그 조직의 규모에 있어서 전쟁수행집단이나 게릴라 조직에 비해 작다는 특징을 갖고 있으며, 폭력행사의 대상에 있어서도 전쟁이나 게릴라전이 작전중인 군대나 경찰 또는 경제적 재화를 폭력행사의 주대상으로 하는 데 비해 테러는 비전투원(민간인)을 주대상으로 한다는 점에서 구별된다(Wheeler, 1991). 그러나 현실상황에서는 테러리즘, 전쟁, 게릴라전 등이 명확하게 구분된다기보다 분쟁의 스펙트럼으로 존재한다고 설명하는 것이 이해하기 쉬우리라 본다. '분쟁의 강도' 및 '분쟁의 발생가능성'이라는 변수를 사용해서 분쟁의 스펙트럼을 구성하고 테러리즘과 여타 개념과의 관계를 도식화하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

테러리즘이 게릴라전을 비롯한 여타 분쟁과 다름에도 불구하고, <그림 1>에서 보듯이 연속선상에 존재하기 때문에, 전쟁수행집단으로서의 군대와 치안담당집단으로서의 경찰의 역할을 명쾌하게 구분하기란 실로 어려운 일이다. 보다 구체적으로는 그동안 우리나라의 경우 경찰이 대간첩작전이나 해안경비의 일부를 담당했으나, 군과의 역할

〈그림 1〉 분쟁강도와 발생가능성에 따른 분쟁스펙트럼



한계가 모호했으며 이는 분쟁스펙트럼의 관점에서보면 당연한 결과라 하겠다. 특히 북한의 한국에 대한 테러와 무장간첩침투의 경우는 일반적인 테러리즘의 유형으로 분류하기보다 남북한 대립상황속에서 북한의 비정규전의 일환으로 보는 것이 보다 타당하다.

요컨대 본고의 초점인 테러와 비정규전인 게릴라전을 구분하고 대책을 세우기란 여간 어려운 것이 아니라는 점이다. 더구나 북한과 연계되어 폭력행위가 발생했을 경우 그 경계가 더욱 불분명해진다. 따라서, 경찰과 군대가 관련 업무를 원활하게 분담하거나 또는 승계할 수 있도록 제도적으로 법적으로 관계규정이 정비되어야 할 필요가 있는 것이다.

## 2) 테러와 強力犯罪

최근들어 일반범죄와 마찬가지로 개인적 욕구를 충족하기 위한 범죄이지만, 예컨대 어린이 유괴, 정신이상자의 연속적 범죄행위, 교도소 폭동, 범죄조직간의 충돌, 특정회사제품에 독극물주입을 위협하는 행위, 뚜렷한 정치목적을 갖고 있지 않지만 위협 또는 폭력의 사용을 통해 사회적 변화를 기도하는 행위, 행정기관에 대한 습격 등과 같이 범행방식에서 테러와 유사한 범죄가 한국에서도 비교적 자주 발생하고 있다.

이러한 범죄는 범행 목적에서 정치성이 뚜렷하게 드러나지 않고, 범행을 위한 준비

성이 부족하기 때문에 앞서 정의한 테러리즘에 속한다고 할 수 없다. 그러나 범행의 수단, 방법 및 결과에 있어서는 테러리즘과 유사하다. 그렇다면 부분적으로 테러리즘의 특성을 보이는 강력범죄를 단순히 강력범죄로 처리할 것인가 아니면 별도의 개념을 설정하고 대처할 것인가는 테러리즘과 게릴라전의 구분과 그에 따른 군대와 경찰의 역할 분담이라는 앞서 제기한 쟁점과 동일한 문제를 경찰조직내에 야기시킨다.

궁극적으로 이 문제는 경찰내부의 실무적 입장에서 해결되어야 할 것이다. 여기서는 문제해결의 단초로써 사건의 발생회수와 업무수행의 효율성이라는 측면을 고려해 보기로 한다. 통상적인 강력범죄보다 테러가 발생할 확률이 매우 낮음에 틀림없다. 그렇다면 대테러 업무는 일상적인 업무라기 보다 특수한 업무에 속한다. 특수한 업무에 속하기 때문에 테러 업무를 전담하는 전문가와 전문조직이 필요하지만, 역으로 생각하면 업무와 관련된 숙련도를 향상시킬 수 있는 기회가 적다는 것이다. 이에 부분적으로 테러적 요소를 갖고 있는 강력범죄를 대테러기구가 전담케 함으로써 대테러 관련 업무의 숙련도를 높일 수 있을 것이다. 그러면 이들은 대테러 업무를 담당하고 있었기 때문에 업무수행에 있어 보다 효율적일 것이다. 반대로 강력범죄를 다루는 인원이나 조직이 테러적인 범죄를 다루는 경우는 일상업무와 다르기 때문에 업무수행에 미숙할 뿐 아니라, 테러적 범죄를 처리하는 동안 발생하는 통상적인 강력범죄를 원활하게 처리하지 못할 우려가 있다. 이상의 논의는 테러리즘적 특성을 보이는 강력범죄를 일반적인 강력범죄를 다루는 조직이나 인원으로 대처하기는 어려우며 대테러대책의 일환으로 전담기구와 인원이 다루는 것이 효율적이라는 것으로 요약될 수 있을 것이다.

이상과 같이 테러리즘과 일반 강력범죄와의 중간적 범죄유형을 범죄학 분야에서는 준테러(또는 유사테러; Quasi-Terrorism)로 규정한다고 한다(이황우, 1986: 202-213). 준테러라는 개념은 강력범죄라고 불리어지는 범죄유형으로 부터 테러리즘이라는 별도의 개념을 분리하는 과정에서 생겨난 부산물로 아직 일반화된 개념은 아니다. 또한 준테러라는 범주설정에 대해서도, 굳이 강력범죄와는 전혀 성격이 다른 범죄유형으로 엄격히 구분하여 대책을 제시하는 것 자체가 아직 무리라고 평가되기도 한다. 그러나 일반 강력범죄를 다루는 조직과 인원이 준테러를 제대로 다루기 어려운 것이 현실이고 보면, 부분적으로 테러적 성격을 갖고 있는 강력범죄를 준테러로 규정하고 대테러대책의 일환으로 다루는 것이 보다 실질적일 것이다.<sup>7)</sup>

7) 이럴 경우 테러적 대처와 대테러기구를 남용할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 그러나 강력범죄를 담당하는 조직에서 대테러기구에 지원을 구하는 방식으로 업무협조가 이루어진다면 해결될 수 있는 문제라고 생각된다.

그렇다고 일반 형사법에 저촉되는 행위를 무턱대고 테러범죄에 원용하여 적용해 버리면 테러 전담부서에 과중한 업무부담이 지워질 우려가 있다. 따라서 일반 형사법에 저촉되는 행위 중에서 테러범죄를 적용하는 경우는 "특정 정치이념을 내세우거나 사회체제에 대한 도전을 목적으로 범죄행위"로 한정해야 할 것이다. 그렇게 된다면 테러범과 강력범의 구별이 가능하고 테러전담부서의 업무도 지나치게 과소하거나 과중되지 않으리라 본다.

## 라. 테러의 類型

테러리즘의 유형화 작업은 테러리즘의 원인, 원리, 영향에 대한 분석과 더불어 테러를 통제하고 그 영향을 최소화하기 위해 필요한 작업이다. 그동안 여러 연구에서 다양한 분류기준을 사용하여 테러리즘을 유형화하는 작업이 이루어져왔으나, 여기서는 가장 전형적으로 나타나는 테러리즘을 중심으로 살펴보고자 한다.<sup>8)</sup>

### 1) 이데올로기적 테러리즘

테러의 목적이 특정 이데올로기를 고수·확산·관철시키는 데 있는 테러리즘을 말한다. 현 사회를 어떠한 방향으로 변동시키려 하느냐하는 변동지향성에 따라 이데올로기를 세분하면 혁명주의, 개혁주의, 보수주의, 반동주의, 복고주의, 아나키즘 등으로 구분할 수 있다(〈표 2〉).

〈표 2〉 변동지향성에 따른 이데올로기의 특징

혁명주의	현 사회체제의 근본적인 부정과 대안적 사회체제의 창출
개혁주의	현 사회체제의 점진적인 변화를 통한 사회변동의 달성
보수주의	현 사회체제의 유지를 기반으로 변화에 적응
반동주의	진행되는 사회변동의 억제를 통한 현 사회체제의 고수
복고주의	현 사회체제에 대한 부정과 과거 체제로의 회귀
아나키즘	현 사회체제를 유지하는 국가·정부의 부정과 개인주의적 무정부주의 추구

8) 기존의 분류방식으로는 무장폭력, 폭파, 인질납치, 항공기납치, 여행자 테러리즘과 같이 테러의 대상이나 수단을 기준으로 분류하는 방식과, 테러주체와 대상을 기준으로 아래로부터의 테러리즘과 위로부터의 테러리즘으로 구분하는 분류가 많이 언급된다.

그러나 크게 보면 좌익 테러리즘과 우익 테러리즘으로 구분된다. 이 때 좌익테러리즘에는 혁명주의, 맑스주의, 네오맑스주의, 트로츠키즘, 모택동주의, 아나키즘 등이 포함되고, 우익 테러리즘에는 인종주의를 비롯해 파시즘, 네오파시즘, 네오나치즘 등이 포함된다.

와인버그와 이류뱅크(Weinberg and Eubank, 1992:128)에 따르면, 제2차 세계대전 종전 이후 1987년 중반까지 행해진 테러중에서 좌익 테러리즘이 40.6%로 가장 많고, 우익 테러리즘이 24.5%였다고 한다.<sup>9)</sup> 결국 테러발생 건수의 2/3정도가 특정 이데올로기에 기반한 이데올로기적 테러리즘이었다는 것을 알 수 있다.

좌익테러리즘과 우익테러리즘의 발생 특징을 살펴보면 다음과 같다. 좌익테러리즘은 원래 독일(당시는 서독), 이탈리아, 미국과 같은 소위 선진 자본주의국가에서 많이 발생하였으나, 1960년대 이후에는 제3세계 혁명운동이 좌익 이데올로기에 이론적 기반을 두면서 볼리비아, 베네주엘라, 브라질, 우르과이, 페루, 멕시코, 과테말라, 콜롬비아, 도미니카공화국 등 중남미 전지역에 확대되었다.

한편, 우익 테러리즘은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이에 발생한 테러의 주된 원인으로 작용하였다. 대표적인 예로는 유럽에서의 파시스트와 나찌당에 의한 테러, 그리고 동양에서는 인도나 일본에서 일어난 테러사건을 들 수 있다. 제2차 세계대전이 후에는 유럽의 경우 파시스트나 나찌의 후예를 자처하는 사람들에 의해 발생하나 그 조직규모가 1930년대에 비해 매우 작다는 특징이 있다. 한편 제3세계에서 발생한 우익 테러는 주로 군부의 정치참여를 옹호하는 집단에 의해 이루어지고 있다.

## 2) 民族主義的 테러리즘

민족주의적 테러리즘은 민족공동체를 기반으로 해서 특정 지역의 독립이나 자율을 주장하는 테러리즘이다.<sup>10)</sup> 많은 경우 민족공동체가 종교공동체와 중첩되며 또한 민족공동체가 특정 지역에 집중적으로 거주하기 때문에, 경우에 따라서는 민족주의를 내세우기 보다 종교적인 지향을 전면에 내세우기도 하고, 때로는 특정지역의 분리를 주장하기도 한다. 따라서 민족주의적 테러리즘은 종교적 테러리즘이나 분리주의 테러리

9) 와인버그와 이류뱅크가 사용한 자료는 The World Directory of Terrorist and Other Organizations Associated with Guerrilla Warfare이었으며, 총 379개 테러단체가 분석되었다. 테러집단을 정치적 지향에 따라 구분하면 좌익(40.6%), 우익(32.2%) 민족주의/종교주의 (32.2%), 기타(2.6%)로 구분된다.

10) 경우에 따라서는 특정 이데올로기와 결합되기도 한다.

증<sup>11)</sup>이라고 분류되는 것과 많은 경우 중첩된다.

다민족으로 구성되어 있는 국가의 경우 어느 한 민족의 희생없이 다른 민족의 욕구를 충족시킬 수 없는 경우가 많기 때문에 민족주의 테러리즘은 특성상 다민족으로 구성된 국가에서 많이 일어난다. 또한 민족 독립과 같이 그 동기가 순수하고 진지하기 때문에 테러집단임에도 일반인으로부터 동정을 받는 경우가 있다.

구체적으로 민족주의적 테러리즘이 발생하는 경향은 다음 두가지로 구분된다. 한가지는 다민족이 특정 이념과 체제를 표방하는 단일 국가에 포함되어 있을 경우, 국가의 사회통제력이 강할 때는 민족간 갈등이 드러나지 않고 잠재적 갈등요인으로 존재하다가 이념이나 체제의 이완현상이 나타나면서 민족간 갈등이 테러리즘으로 현재화하는 경우이다. 또 다른 한가지 경우는 동일한 민족이 서로 다른 두개의 국가나 체제로 분리되어 있다가, 새롭게 하나의 국가체제로 통합되는 과정에서 그동안 분리되어 존재하던 민족지도층들이 헤게모니를 장악하기 위한 방법의 하나로 테러리즘을 사용하는 경우이다.

한편 그동안 민족주의적 테러리즘에서 가장 큰 주목을 받는 집단은 팔레스타인(PLO)과 아이리쉬(IRA)였으며, 그밖에 바스크족(ETA), 중동지역의 시아파, 인도의 시크족 등이 민족주의적 테러리즘 집단으로 간주되고 있다. 또한 냉전이 와해되면서 공산주의체제 압력에 의해 잠재되었던 민족 갈등이 분출한 결과 러시아를 비롯한 동구 지역에서 민족주의적 테러리즘이 새롭게 발생하는 경향이 있다.

### 3) 國家테러리즘

국가테러리즘이란 특정 국가의 영향력을 증대시키기 위해 개인이나 조직이 아니라 국가자체가 테러의 주체가 되는 경우를 말한다.<sup>12)</sup> 국가가 테러의 주체가 되는 경우, 이를 다시 테러대상이 국내(또는 국민)인가 국외인가에 따라 국가테러리즘(state terrorism)과 국가간 테러리즘(interstate terrorism)으로 개념상 구분하기도 한다(Mickolus, 1978, 이태윤, 1986:28재인용). 과거에는 국가테러리즘이라는 용어로 지배층의 국내 피지배층에 대한 테러를 지칭하는 경우가 많았으나, 최근에는 국가자체가 다른 국가를 상대로 테러를 행하는 경우가 많아져서 국가간 테러리즘이 보다 중요시되었고, 두가지 모두를 국가테러리즘으로 통칭하여 사용하는 경향이 우세하다. 또한 경우에 따라서는

11) 분리주의적 테러리즘이란 특정지역을 분리독립을 목적으로 테러를 자행하는 대표적인 예로는 크루드족을 들 수 있다.

12) 보다 정확히 표현한다면 '국가'라기보다 '정권'이라 할 수 있다.

국가가 테러의 주체로 나서기 보다 특정 테러단체에 대한 재정적, 군사적 및 행정적 지원을 하는 경우가 있는데 이를 별도로 국가지원테러리즘(state-sponsored terrorism)이라고 세분하기도 하지만 국가테러리즘의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

구체적인 분석에 있어서는 국가테러리즘이라는 개념이 한편으로 전체주의국가와 공산주의국가에서 이루어지는 국내통치형태를 지칭하기도 했으나, 이 경우 본격적으로 분석된 경우는 많지 않다. 그보다는 특정국가가 자국의 경계를 넘어 테러행위를 실시하거나 후원하는 경우가 국가테러리즘으로 분석되었다. 그럴 경우 냉전시대에는 세계에서 테러를 조장하는 국가로 구소련이 집중적으로 지목되고 분석되었다. 그러나 소련이 붕괴한 지금, 소련을 계승했다고 할 수 있는 러시아가 더이상 국가테러리즘의 후원자로 분류되지 않고 있다. 최근에는 북한을 위시하여 이란, 이라크, 리비아, 시리아, 수단, 쿠바 등이 국가테러리즘의 핵심역할을 하는 국가로 분류된다.

이상의 분류가 테러발생 원인이나 주체에 따른 유형구분이라면, 테러의 범위에 따라 국내테러리즘과 국제테러리즘이라는 구분이 가능하다. 그러나 국가간 교류가 활발해지고, 국가간 상호의존도가 높아짐에 따라 점차 국내테러리즘과 국제테러리즘의 구분이 모호해지고 있다. 예컨대 국제노선에 취항하는 항공기를 납치 테러하는 경우 필연적으로 여러나라가 관련되게 된다. 또한 1970년대이후에는 테러조직 자체가 국제적인 제휴관계를 맺게 된다. 따라서 점차 국내테러리즘과 국제테러리즘을 구분해서 분석하는 경향은 쇠퇴하고 국제테러리즘이 강조되는 추세에 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 韓國에서의 테러可能性과 그 類型

### 가. 韓國에서의 테러 發生可能性

테러리즘이 세계적인 보편현상으로 나타나고 있지만, 지역별 국가별로 그 특성이 다른 것 또한 사실이다. 더구나 앞으로 테러리즘에 있어 국가간 특성이 점차 두드러지게 나타날 것으로 예상된다. 왜냐하면 그동안 테러발생에 있어 주된 원인이었고, 테러리즘에 어느 정도의 보편성을 부여했던 이데올로기적 테러리즘(특히 좌익의 경우)이 크게 줄어들 것으로 예상되기 때문이다. 소련 및 동구사회주의의 붕괴는, 한편으로는 사회주의 이데올로기에 기반한 테러조직이 그 정당성을 상실하는 계기를 부여했고, 또 한편

13) 최윤수(1991:37)는 개념상 명확하게 구분할 것을 주장한다.

14) 국가간 테러리즘은 2개국이상이 관여되므로 개념상 국제테러리즘과 중첩된다.

국가가 테러의 주체로 나서기 보다 특정 테러단체에 대한 재정적, 군사적 및 행정적 지원을 하는 경우가 있는데 이를 별도로 국가지원테러리즘(state-sponsored terrorism)이라고 세분하기도 하지만 국가테러리즘의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

구체적인 분석에 있어서는 국가테러리즘이라는 개념이 한편으로 전체주의국가와 공산주의국가에서 이루어지는 국내통치형태를 지칭하기도 했으나, 이 경우 본격적으로 분석된 경우는 많지 않다. 그보다는 특정국가가 자국의 경계를 넘어 테러행위를 실시하거나 후원하는 경우가 국가테러리즘으로 분석되었다. 그럴 경우 냉전시대에는 세계에서 테러를 조장하는 국가로 구소련이 집중적으로 지목되고 분석되었다. 그러나 소련이 붕괴한 지금, 소련을 계승했다고 할 수 있는 러시아가 더이상 국가테러리즘의 후원자로 분류되지 않고 있다. 최근에는 북한을 위시하여 이란, 이라크, 리비아, 시리아, 수단, 쿠바 등이 국가테러리즘의 핵심역할을 하는 국가로 분류된다.

이상의 분류가 테러발생 원인이나 주체에 따른 유형구분이라면, 테러의 범위에 따라 국내테러리즘과 국제테러리즘이라는 구분이 가능하다. 그러나 국가간 교류가 활발해지고, 국가간 상호의존도가 높아짐에 따라 점차 국내테러리즘과 국제테러리즘의 구분이 모호해지고 있다. 예컨대 국제노선에 취항하는 항공기를 납치 테러하는 경우 필연적으로 여러나라가 관련되게 된다. 또한 1970년대이후에는 테러조직 자체가 국제적인 제휴관계를 맺게 된다. 따라서 점차 국내테러리즘과 국제테러리즘을 구분해서 분석하는 경향은 쇠퇴하고 국제테러리즘이 강조되는 추세에 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 韓國에서의 테러可能性과 그 類型

### 가. 韓國에서의 테러 發生可能性

테러리즘이 세계적인 보편현상으로 나타나고 있지만, 지역별 국가별로 그 특성이 다른 것 또한 사실이다. 더구나 앞으로 테러리즘에 있어 국가간 특성이 점차 두드러지게 나타날 것으로 예상된다. 왜냐하면 그동안 테러발생에 있어 주된 원인이었고, 테러리즘에 어느 정도의 보편성을 부여했던 이데올로기적 테러리즘(특히 좌익의 경우)이 크게 줄어들 것으로 예상되기 때문이다. 소련 및 동구사회주의의 붕괴는, 한편으로는 사회주의 이데올로기에 기반한 테러조직이 그 정당성을 상실하는 계기를 부여했고, 또 한편

13) 최윤수(1991:37)는 개념상 명확하게 구분할 것을 주장한다.

14) 국가간 테러리즘은 2개국이상이 관여되므로 개념상 국제테러리즘과 중첩된다.

으로는 사회주의권에 의한 테러지원 능력이 줄어들게 되어, 결국 이데올로기적 테러리즘의 약화를 초래하게 된다.<sup>15)</sup>

이상의 논의를 전제로 지역적으로 테러리즘의 특성을 미국, 유럽, 아시아, 아프리카, 중동, 중남미 순으로 살펴보기로 한다. 미국의 경우 사회주의권의 지원에 의한 이데올로기적 테러리즘은 줄어들 것이나, 주요 테러지원국가와 직접적인 대결을 하고 있다는 점에서 또한 최근들어 경제조직(특히 다국적 기업)을 대상으로 한 테러가 늘고 있으며 미국이 다국적기업의 중심이라는 점에서, 여전히 세계적으로 주요한 테러조직의 테러목표가 될 것이다. 한편 유럽의 경우는 서유럽과 동유럽이 테러리즘 특징에서 차이를 드러낼 것이다. 서유럽에서의 테러는 동서 이데올로기적 대립의 해소로 좌익 테러리즘은 줄어들 것으로 보인다. 한편 동유럽과 아시아 아프리카의 노동자들이 서유럽에 진출하면서 이에 대한 반작용으로 테러리즘이 발생할 가능성이 높아졌다. 그리고 그럴 경우 테러리즘의 특징은 우익 테러리즘이 될 것이다. 대표적인 예로 최근 독일에서 신나치주의를 표방하면서 외국인을 대상으로 테러행위를 자행하는 것을 들 수 있다. 한편, 동구는 아시아, 아프리카와 마찬가지로 민족문제가 미해결상태로 남아있는 지역을 중심으로 민족주의적 테러리즘이 발생할 가능성이 높다. 중동지역은 아랍-이스라엘의 대립에 의한 테러가 평화회담의 진전으로 줄어드는 대신, 회교 근본주의자에 의한 종교적 테러 발생가능성이 높아지고 있다. 그리고 민주주의 발전이 뒤진 아시아, 아프리카, 중남미의 일부국가에서는 군을 중심으로한 지배세력이 반대세력에 대한 테러를 감행할 가능성이 있으며, 이는 우익테러리즘이 될 수 있다. 한편으로는 비록 이데올로기적 지지기반이 약해졌다고 하더라도 아시아, 아프리카, 중남미의 경우 극심한 빈부격차를 배경으로 좌익 경향이 농후한 도시계급형 테러의 발생 가능성도 높을 것으로 보인다.

그러면 한국에 초점을 맞추어 테러발생 가능성을 살펴보기로 하자. 먼저 발생가능성이 낮은 테러유형을 살펴보면 다음과 같다. 한민족은 세계에서 유래를 찾기 힘들 정도로 단일민족으로 구성되어 있으므로, 민족주의적 테러리즘이 발생할 가능성은 거의 없다고 보인다. 또한 종교적인 측면을 보면 국가가 특정 종교이념을 내세우지 않고 종교의 자유를 인정하고 있으며, 다양한 종교가 상대방의 존재를 당연한 것으로 인정하고 있다. 또한, 종교가 특정 지역과 밀접하게 연관되어 집중적으로 분포하지도 않는다. 따라서 분리주의적 테러리즘이 발생할 가능성도 낮다고 보인다.

15) 이상의 논의는 전세계적으로 발생했던 이데올로기적 테러리즘의 보편성이 줄어들다는 것이지만, 모든 국가에서 이데올로기적 테러의 가능성이 줄어들었다는 것을 의미하는 것은 아님에 유의하여야 한다.

그러나 한국에 테러가 발생할 가능성을 높이는 요인 또한 존재한다. 한반도는 전세계적인 탈냉전 상황에서도 남북한간에 냉전구도가 지속됨으로써 자생적인 이데올로기적 테러리즘의 발생가능성이 여전히 존재한다 할 것이다. 더구나 테러지원국가로서의 북한이 한국에서의 테러발생을 직간접적으로 지원한다는 점을 고려해야 할 것이다.

그리고 국제화 추세는 국내외적으로 테러발생 가능성을 높일 것이다. 국내적으로는 한국이 중진국에서 선진국으로 발돋움함에 따라 점차 전세계의 이목을 집중시킬 만한 이벤트가 많아지기 때문이며, 국제적으로는 기업의 해외진출이 활발해지고, 해외여행이 증가하며, 재외국민의 숫자가 점차 많아짐에 따라 자연스럽게 테러에 노출될 가능성이 높아지게 된다. 또한, 국내적으로는 지난 반세기동안의 급격한 산업화, 민주화과정에서 중남미보다는 덜하지만 경제적 정치적 소외집단이 발생하였다는 것을 부인할 수 없으며, 이들에 의한 테러가 발생할 가능성이 있다.

#### 나. 韓國에서의 테러類型

##### 1) 北韓과 連繫된 테러

북한이 대남적화전락을 고수하는 한, 북한에 의한 테러가능성이 한국사회에서 발생할 수 있는 테러가능성 중에서 가능성도 가장 높고 위협정도에 있어서도 가장 크다고 할 수 있다.

북한이 한국에 대해 테러를 자행하는 방법으로는 북한이 직접 테러를 자행하는 직접적인 방법과 여타 테러조직을 후원하는 간접적으로 방법으로 구분하여 생각할 수 있다. 먼저 북한이 직접 테러를 감행하는 경우를 생각해 보기로 한다. 북한이 직접 테러를 감행하는 경우는 다시 국내에서의 테러와 외국에서의 테러로 구분할 수 있다. 북한이 국내에 직접 테러를 감행한 대표적인 예로는 1968년 1월 대남 테러임무를 담당하는 124군 부대가 청와대를 기습한 사건을 들 수 있으며, 북한이 국내가 아닌 국외에서 한국인을 대상으로 테러를 감행한 대표적인 예로는 1983년의 버마 아웅산 사건이나 1987년의 KAL기 폭파사건을 들 수 있을 것이다. 이 중 북한이 국내가 아닌 외국에서 테러를 직접 강행하게 된 것은 한국내부에 대한 직접 테러의 성공가능성이 낮아지면서 나타난 현상으로 해석된다. 그리고, 첫째와 두번째의 경우를 비교하여 전망한다면 북한의 대남침투에 대한 국내대비태세가 확고한 경우에는 앞으로도 북한은 국내에서 직접 테러를 저지르는 첫번째 경우보다 국외에서 테러를 감행하는 두번째의 방법으로 테러를 감행할 가능성이 높다. 그렇다고 북한이 직접 한국을 목표로 테러를 감행할 가능성이 없는 것은 아니다. 북한이 특수8군단을 중심으로 10만이상에 이르는 특전부대를 보

유하고 있다는 것을 염두에 두면, 북한이 내적 요인에 의해 와해에 직면하는 경우 도발의 일환으로 직접 테러를 감행할 가능성은 얼마든지 존재한다 하겠다.

경우에 따라서는 북한이 대남도발의 일환으로 국내에 무장간첩을 침투시키거나 요인 암살을 꾀하는 행위 등은 테러라고 규정하기보다 비정규전의 한 형태로 규정해야 한다는 의견이 있을 수 있다. 북한과의 전면적인 무력대치상황을 감안할 때, 무장간첩 침투나 요인암살 등이 비정규전에 보다 가까운 것은 사실이다. 그렇지만 설령 북한의 도발을 성공적으로 진압한다고 해도, 북한이 우리에게 대해 그러한 도발을 하는 것 자체가 국내적으로 전국민에게 공포심을 심어주고, 국제적으로 한국사회를 불안한 사회 인식시키는 심리적 효과가 매우 크다는 점에서 테러적인 측면이 있다 할 것이다. 결국 북한의 의소규모 도발은 일반적인 정치테러와 동일한 효과가 있다는 점에서 테러에 포함시켜야 할 것이다.

한편, 북한이 간접적인 방법으로 테러를 하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 이 경우도 게릴라 단체와 같은 국제 테러조직을 이용하는 경우와 국내 테러조직을 이용하는 경우로 구분할 수 있다. 북한은 1960년대 중반부터 국제테러조직과 연관을 맺고 있으며, 북한이 직접 양성한 게릴라 요원만도 58개국에 7천여명을 헤아린다고 한다. 또다른 방법인 국내 테러조직을 이용하는 방법은 한국내 좌익집단에게 자금이나 장비 등을 제공함으로써 테러를 지원하는 것이다.

## 2) 國際테러

1980년대 초까지 아시아지역에서 국제테러가 발생할 가능성은 다른 지역에 비해 높지 않았다. 1968년에서 1980년까지의 테러리즘의 지역별 발생빈도를 보면 유럽(32.9%), 중남미(21.5%), 중동(20.6%), 북미(10.0%), 아시아(7.4%)의 순이다(국제문제조사연구소, 1983:26). 그러나, 1989-90년에는 중남미(29.8%), 중동(25.6%), 유럽(17.8%), 아시아(15.3%), 북미(0.4%)의 순으로 유럽에서의 테러가 줄어들고, 아시아지역에서의 테러가 늘어난다(국가안전기획부, 1991:111에서 계산).<sup>16)</sup> 이는 아시아지역이 새롭게 테러리즘의 발생지가 되고 있음을 의미한다.

특히, 한국의 경우 아시아지역에서 국제행사개최가 가장 활발한 국가의 하나이며, 그와 더불어 각국의 외빈왕래가 잦다는 특징이 있다. 또한 마약과 같은 테러조직의 자금루트에 한국이 동남아-한국-일본, 중국-한국-일본과 같이 중간 매개지점이 됨으로

16) 북미에서 발생한 테러가 급격히 줄었지만, 각 지역에서의 반미테러가 준 것은 아니라는 데 유의해야 한다.

써 국제테러조직이 테러를 일으킬 가능성이 있다고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

### 3) 自生的 이데올로기 테러

북한과 연계된 테러의 발생가능성 보다는 낮지만, 북한과 연계되지는 않은 자생적인 이데올로기 조직에 의한 테러가 발생할 가능성도 있다. 이점에는 특히 과격 학생운동을 주목해야 할 것이다. 외국의 예로는 일본에서 학생운동이 소멸하는 과정에서 운동권 학생이 소수화되고 이들 세력이 지하로 들어가면서 테러집단으로 발전한 예가 있으며(전병재, 1987 참조), 또한 유럽(특히 독일)에서도 활발했던 학생운동이 퇴조하면서 학생운동이 기존의 정당과 결별하고 테러집단화된 경우가 있다(김원치, 1989; 홍두승, 1987a 참조).

우리나라는 그동안 세계에서 학생운동이 가장 강렬하게 일어나고 있는 나라에 속하며, 1980년을 고비로 학생운동이 좌익 이데올로기와 연관되었다고 할 수 있다. 1980년대말 이후 사회주의권이 내부적으로 붕괴되고, 1993년 신정부가 출범하면서 좌익 이데올로기에 기반을 둔 학생운동은 정당성을 크게 상실하게 되었다. 그리고 그 과정에서 학생운동이 사회에 미치는 영향력이 급속하게 약화되었고, 특히 폭력을 이용한 시위는 학생조직자체에서 많은 비판에 부딪치고 있는 실정이다. 이럴 경우 북한과 연계될 수도 있지만 경우에 따라서는 북한과 연계를 맺지 않고서도 대중적 지지를 상실한 과격집단이 일본이나 유럽에서처럼 지하조직화하면서 테러집단화할 가능성을 상정할 수 있다.

### 4) 政治經濟的 疏外集團의 報復테러

한국사회는 지난 반세기동안 서구가 200년동안에 경험한 사회변동을 축약적으로 경험했다고 평가된다.<sup>18)</sup> 그리고 그과정에서 정치적으로는 민주화 과정에서 소외된 집단, 경제적으로는 산업화 과정에서 소외된 집단이 일부 존재하게 되었다.

이들은 상대적 박탈감(relative deprivation)에 빠지게 되는 데, 특정 이데올로기에 기반하거나 북한과 연계되지 않으면서도 사회에 대한 불만을 폭력행사를 통해 해소하려 하며, 그 결과 테러가 발생할 수 있다. 즉, 급속한 사회발전이 이루어지는 가운데 기대감이 시간에 따라 증가하지만 그 열망을 채워줄 수 있는 충족감은 변하지 않을 때, 기대감과 충족감사이의 격차가 확대되는 과정에서 정치적 폭력이 발생한다(Gurr,

17) 예컨대 일본의 적군파 등을 들 수 있다.

18) 일반적으로 사회변동 속도가 빠를 수록 사회내부에 폭력이 발생할 가능성은 더욱 커진다고 한다.

1970). 특히 상대적 박탈감이 쌓인 사람들이 조직을 형성하고 계획적인 범죄를 행했을 때, 비록 정치적 목적이 뚜렷하지 않아도 테러적인 범죄로 나타나게 된다. 최근에 일어난 '지존과' 사건 등은 바로 이러한 경우에 해당한다고 볼 수 있다.

특히 경제 또는 정치적 측면의 상대적 박탈감이 서로 겹치거나, 기존의 사회갈등과 결합되거나하는 경우 테러리즘으로 발전할 가능성이 높아진다. 예컨대, 경제발전에서 낙후되었다고 생각되는 지역주민이 정치력 또는 권력의 배분에 있어서도 소외되었다고 느끼는 경우 지역성을 바탕으로한 테러리즘이 발생할 수 있다. 또한, 무역개방과 같은 국제화과정에서 피해를 입은 집단이 반미감정, 반일감정 등을 내세운 경제적 민족주의와 결합되면서 국내외국인이나 다국적 기업 등에 대한 테러를 감행할 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 노사갈등을 대화로 해결될 수 없다고 판단한 근로자집단, 외국인 노동자때문에 직장을 잃었다고 생각하는 실업자 중에서 일부가 테러리스트가 될 수 있다고 본다. 그밖에 원자력발전소나 쓰레기처리장과 같은 시설설치를 반대하는 주민중 일부가 민원을 해결하려는 과정에서 테러적인 방법을 사용할 수도 있다.

앞으로도 한국사회의 변동속도는 지난 한세대의 변동과정이상으로 급격할 것이 예상된다. 점에서 이상과 같은 사건이 발생할 가능성은 충분하다고 본다.

##### 5) 在外 韓國人(海外 旅行者 包含)에 대한 테러

한국에서 발생하는 테러는 아니지만, 한국인이 대상이되는 테러가 국외에서 발생할 가능성이 또한 높아지고 있다. 한국인을 대상으로한 국외에서의 테러가능성은 다음 몇 가지로 구분해 볼 수 있다.

그 첫번째 가능성은 해외여행자에 대한 테러 가능성이다. 1990년대 해외여행이 자유화되면서 한국인의 해외여행이 급속도로 증가하고 있다. 한국인의 해외여행 증가는 단순한 여행객의 증가뿐만아니라 업무를 위한 해외출장의 증가도 포함된다. 또한 여행지역도 다양화되고 있다. 초기에는 일본, 미국을 주요 여행지역으로 하였으나, 최근에는 여행대상지역이 전세계로 확대되었다. 여행객의 증가와 여행지역의 다변화는 테러발생지역으로 한국인이 여행하는 경우가 많아졌다는 것을 의미한다. 또한 해외여행이 항공기를 이용한 여행이 중심이기 때문에 항공기 납치 테러에 한국인이 관련될 가능성 또한 보다 높아졌다.

두번째는 해외주재 상사원에 대한 테러의 가능성이다. 한국은 테러의 위험이 없는 지역만을 골라 자본, 기술, 인력, 상품을 진출시킬 수는 없는 것이 현실이다. 선진국 그리고 후발 개발도상국과 경쟁하기 위해서는 테러발생 위험이 높은 지역을 새로운 시장

으로 개척할 수 밖에 없는 경우도 있다. 따라서 해외진출기업이 테러단체의 자금조달 목적을 위한 표적이 되는 사례가 증가할 것으로 예상된다.<sup>19)</sup>

마지막으로는 해외 교포에 대한 테러 가능성이다. 이제는 세계 곳곳에 한국 커뮤니티가 존재하게 되었다. 한국인 커뮤니티의 구성원이 소수이고 경제적, 정치적 비중이 약할 때는 테러목표로 지목되지 않지만, 부나 세력을 구축하여 해당 지역에 원래 존재했던 다른 인종이나 민족집단보다 우월한 공동체로 등장하는 경우 테러조직의 목표로 부상하게 된다. 1990년대 초 미국 로스엔젤레스지역에서 코리아타운, 즉 한국인이 폭동의 주된 희생자가 되었다. 당시 조직적 테러가 있었다는 분석은 없지만 장차 테러리즘에 희생될 가능성이 있음을 시사하는 사건이라 하겠다.<sup>20)</sup>

### 3. 韓國의 대테러對策 現況과 發展方向

#### 가. 테러리즘에 대한 一般的 對應原則

테러리즘에 효과적으로 대처하기 위해서는 각 나라가 처한 정치적, 경제적, 사회문화적 환경을 고려할 필요가 있지만, 우선 국가의 입장에서 대테러전략의 기본방향을 설정하여야 할 것이다. 미즈(Meese)는 대테러전략을 세울 때, 준비, 예방, 작전, 판결, 교육 등 5가지 요소를 고려해야 한다고 한다(홍두승, 1988). 이상의 5가지에 국제테러가 점차 늘어나는 경향을 감안하여 국제적 협조라는 요소를 포함시키고자 한다. 6가지 요소별로 대테러 기본방향을 제시해보면 다음과 같다.

##### 1) 準 備

준비란 정부가 대테러대책을 수립하는 단계를 말하며, 테러가 발생하기 전에 마련해 두어야 한다. 이 단계에서는 다음의 사항에 유의하여야 한다. 첫째, 여러 기관이 대테러 업무에 간여할 경우 이들간 책임의 한계를 밝혀두어야 할 것이다. 둘째, 테러가 발생했을 때는 신속한 상황종료, 인질구출, 테러범체포, 정치적 영향 최소화 같은 서로 상충될 수 있는 여러 목표가 존재할 수 있는 데, 이들간에 우선순위를 정해두어야 한다. 셋째, 대테러 작전에 대한 지침서, 대테러 훈련계획 등이 마련되어야 한다.

19) 이제까지는 필리핀 민다나오나 루손지역에서 해외근로자의 테러피해가 많았다.

20) 일본인의 재일교포에 대한 차별이 테러로 나타날 가능성도 없지 않다고 본다.

으로 개척할 수 밖에 없는 경우도 있다. 따라서 해외진출기업이 테러단체의 자금조달 목적을 위한 표적이 되는 사례가 증가할 것으로 예상된다.<sup>19)</sup>

마지막으로는 해외 교포에 대한 테러 가능성이다. 이제는 세계 곳곳에 한국 커뮤니티가 존재하게 되었다. 한국인 커뮤니티의 구성원이 소수이고 경제적, 정치적 비중이 약할 때는 테러목표로 지목되지 않지만, 부나 세력을 구축하여 해당 지역에 원래 존재했던 다른 인종이나 민족집단보다 우월한 공동체로 등장하는 경우 테러조직의 목표로 부상하게 된다. 1990년대 초 미국 로스엔젤레스지역에서 코리아타운, 즉 한국인이 폭동의 주된 희생자가 되었다. 당시 조직적 테러가 있었다는 분석은 없지만 장차 테러리즘에 희생될 가능성이 있음을 시사하는 사건이라 하겠다.<sup>20)</sup>

### 3. 韓國의 대테러對策 現況과 發展方向

#### 가. 테러리즘에 대한 一般的 對應原則

테러리즘에 효과적으로 대처하기 위해서는 각 나라가 처한 정치적, 경제적, 사회문화적 환경을 고려할 필요가 있지만, 우선 국가의 입장에서 대테러전략의 기본방향을 설정하여야 할 것이다. 미즈(Meese)는 대테러전략을 세울 때, 준비, 예방, 작전, 판결, 교육 등 5가지 요소를 고려해야 한다고 한다(홍두승, 1988). 이상의 5가지에 국제테러가 점차 늘어나는 경향을 감안하여 국제적 협조라는 요소를 포함시키고자 한다. 6가지 요소별로 대테러 기본방향을 제시해보면 다음과 같다.

##### 1) 準 備

준비란 정부가 대테러대책을 수립하는 단계를 말하며, 테러가 발생하기 전에 마련해 두어야 한다. 이 단계에서는 다음의 사항에 유의하여야 한다. 첫째, 여러 기관이 대테러 업무에 간여할 경우 이들간 책임의 한계를 밝혀두어야 할 것이다. 둘째, 테러가 발생했을 때는 신속한 상황종료, 인질구출, 테러범체포, 정치적 영향 최소화 같은 서로 상충될 수 있는 여러 목표가 존재할 수 있는 데, 이들간에 우선순위를 정해두어야 한다. 셋째, 대테러 작전에 대한 지침서, 대테러 훈련계획 등이 마련되어야 한다.

19) 이제까지는 필리핀 민다나오나 루손지역에서 해외근로자의 테러피해가 많았다.

20) 일본인의 재일교포에 대한 차별이 테러로 나타날 가능성도 없지 않다고 본다.

2) 豫 防<sup>21)</sup>

예방이란 테러리스트에게 테러의 기회를 주지 않는 것으로, 테러조직의 근원지나 집결지를 없앴으로써 테러활동을 봉쇄시키는 방법, 잔존한 테러조직이 테러실행을 포기하도록 유도하는 방법, 테러할 가능성이 있는 인물을 사전 검거하는 방법이 있을 수 있다(국제문제조사연구소, 1983:121-2).

한편, 테러를 예방하기 위한 활동으로는 정보 및 첩보수집활동이 포함되고, 수집된 자료의 기관간 상호 교환이 이루어지도록 해야 한다. 그리고 국외로부터 유입되는 테러리즘의 경우에는 외국과의 첩보교환과 출입국관리 등을 통해 테러리스트의 입국을 방지해야 하며, 예상되는 테러대상을 보호함으로써 테러리스트의 접근을 사전에 방지해야 할 것이다.

## 3) 作 戰

일단 사건이 발생하면 피해를 최소화하는 조치를 취하고, 범인과 협상, 설득 또는 무력을 통한 인질구출 계획을 수립해야 한다. 여기서 강조되어야 할 것은 테러리스트에 대한 정부의 태도가 단호해야 한다는 점이다. 즉 테러리스트의 요구를 들어주는 것은 가능한한 최소화하여야 한다는 것이다. 왜냐하면 테러에 대한 관용 자체가 테러발생요인의 하나가 되기 때문이다.

## 4) 裁 判

재판과정은 엄격해야 한다. 물론 가장 기본적인 원칙은 민주주의적 절차를 유지하고, 법의 규칙을 지키는 것이다(Wardlaw, 1982:69). 그러나, 일각에서는 현재 테러범의 처벌만을 위한 특별법이 존재하지 않기 때문에 법집행의 효율성이 떨어진다는 논의가 있다. 따라서 테러대비 법규가 정비될 필요가 있다. 테러리스트에게는 정상적인 재판과정과 다른 과정이 존재한다는 것을 보여줌으로써 테러에 대한 예방효과도 존재하기 때문이다.

## 5) 教 育

테러의 본질에 대한 대국민 교육이 필요하다. 일단 테러가 발생하면 정부는 국민에게 그 사실을 정확하게 알려주어야 하며, 그 요점은 테러리즘은 이상주의가 아니라 범죄이며 따라서 테러리스트들은 범죄인이라는 것을 명백히 부각시키는 것이다. 왜냐하면 테러리즘을 없애기 위해서는 국민 각자가 테러방지에 대한 확고한 의지가 선행되어

21) 보다 근원적인 예방책은 테러발생 원인 자체를 해소하는 것이나, 여기서는 논외로 하였다.

야 하기 때문이다.

국민에 대한 교육에서 중요한 매체가 매스미디어이다. 한편으로 테러조직은 매스미디어의 발달을 자신의 정치적 목적을 과시하는 매우 효과적이라고 생각하고 매스미디어를 이용하려는 경향이 있다. 그러나 매스 미디어가 갖고 있는 대중성은 한편으로는 테러억제를 위한 중요한 교육용 매체가 될 수도 있는 것이다. 가장 영향력이 큰 현대 매스미디어인 텔레비전에 대해서 슬레징어 등(Schlesinger, Murdock, Elliott, 1983)은 '반란자의 친구'일 수도 '정부의 수단'일 수도 있다고 평가한다. 따라서 매스미디어는 테러리즘을 보도함에 있어 자기절제(self-regulation)를 해야 한다(Wardlaw, 1982:81-86).

#### 6) 國際的 協助

테러리즘이 점차 국제화함에 따라 테러에 대한 효율적인 국제협조체제의 필요성이 보다 중요한 요소로 부각되었다고 본다. 국제적 협조는 UN을 통한 협력체제구축, 지역국가간 협력체제의 구축, 양국가간 협력체제의 구축 등으로 구분될 수 있다.

그동안은 UN을 중심으로 테러리즘의 방지 및 처벌에 대한 국제협약을 체결하려는 노력이 가장 활발했다고 평가된다. 예컨대 1970년 10월 24일에는 "모든 국가는 타국가에서의 국내 전쟁행위 혹은 테러리스트 행위를 조직, 선동, 지원 혹은 이에 참가하는 것과 협박 또는 실력행사를 수반하는 행위의 실행주체를 지원하기 위해 자국영토내에 조직된 활동을 묵인하는 것을 삼가할 의무를 진다"라는 선언이 채택되기도 하였다. 그러나 국제협약은 위반에 대한 법적 규제력이 없고 국가의 자결권과 자주권을 강조하고 있기 때문에 테러방지에는 별다른 실효를 거두지 못하고 있다(국제문제조사연구소, 1983:153). 그밖에도 [외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 예방 및 처벌에 관한 협약(1977.2.20)], [인질억류방지에 대한 국제협약(1979.12.17)] 등이 존재한다.<sup>22)</sup>

지역국가간 협력체제로는 미주지역에서의 [대인범죄의 형태를 취하는 테러행위 및 국제적으로 중요한 것에 관련된 강제적 행위의 방지와 처벌에 관한 조약(1971 2.)], 유럽에서의 [테러리즘 진압에 관한 유럽 협약(1976.10.10)] 등이 존재한다.

테러리즘에 대해서는 보다 강력한 구속력을 갖는 협정이 선호되기 때문에 UN을 통한 협력체제나 지역국가간 협력체제보다 양국간에 협정을 체결하는 것이 가장 효과적인 것으로 판단된다.그 대표적인 것이 1973년 2월 15일 서명된 미국과 쿠바간의 체결된 [항공기와 선박의 납치 및 범죄에 관한 양해각서]이다. 이에 한국에서도 1988년 범

22) 그밖에 항공기 납치와 관련된 협약이 존재한다.

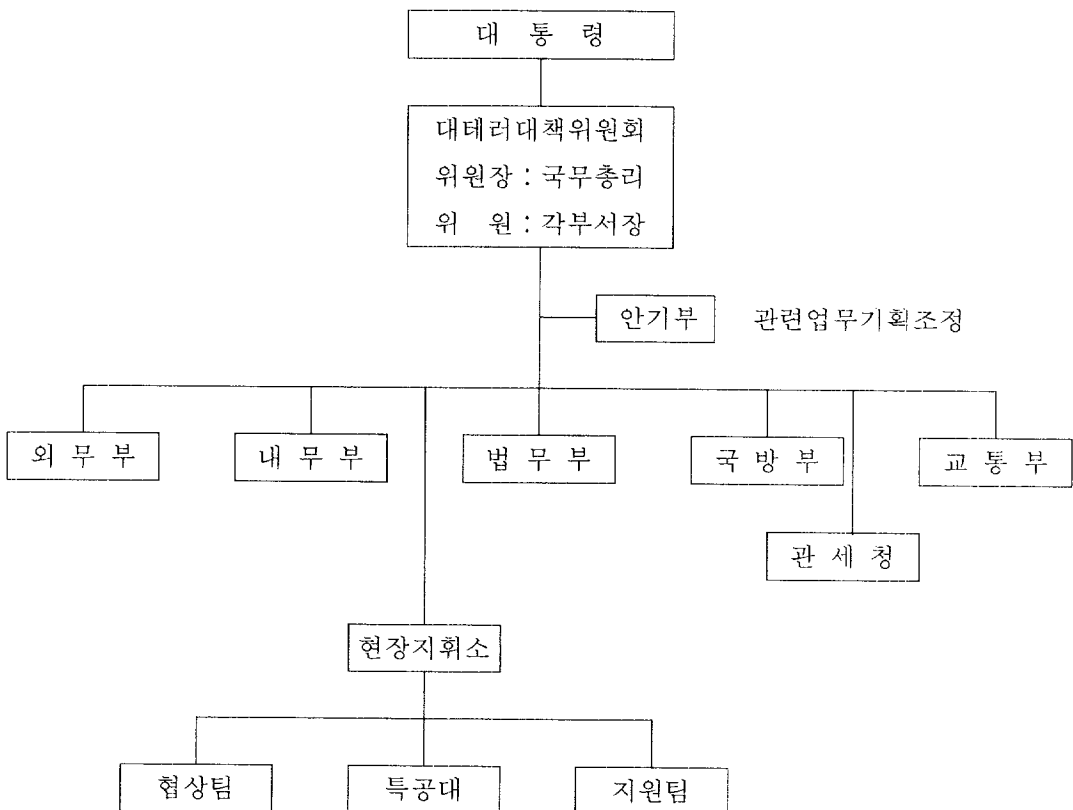
죄인 인도법이 제정·시행되고 있으며, 1990년에는 호주와 범죄인인도조약을 체결하였으며, 현재 미국과도 조약체결을 추진중에 있다.

그밖에 국가간 협조체제 외에 수사협조와 정보교환을 위한 기구가 필요하며, 그 대표적인 예로는 국제형사경찰기구(INTERPOL)을 들 수 있을 것일 것이다.

나. 韓國의 대테러 對策 現況

한국에서는 1982. 1.21.대통령 훈령 제 47호의 제정을 통해 처음으로 국가수준에서 대테러 활동지침이 마련되었다. 동 훈령에는 테러업무의 전담기구로서 대테러대책위원회와 대테러 실무위원회를 설치하도록 되어 있다.

〈그림 2〉 한국의 대테러기구



자료: 대통령 훈령 제47호; 최윤수(1991:196)에서 인용.

대테러 대책위원회는 대통령 직속기관으로 국무총리를 위원장으로 하고 외무, 내무, 법무, 국방 및 교통부 장관과 국가안전기획부장, 관세청장 기타 정무직 위원으로 구성되며, 그 기능은 국가의 대테러정책을 심의.결정하고 정책시행을 지휘.감독하는 것이다. 보다 구체적으로 그 임무를 열거하면, (1) 국제테러사건에 관한 대통령의 외교.군사적 정책결정의 보좌, (2) 국가테러정책의 심의.결정과 정부 각부처 및 관계기관의 대테러 업무의 조정, (3) 대책위원회에서 심의.결정된 사항의 시행감독과 사건 발생시 대응조치의 지휘.통제 등이다. 이상에서 제시한 한국의 대테러기구를 도식화하면 앞의 〈그림 2〉와 같다.

그리고 대테러대책위원회의 하부조직인 대테러실무위원회는 내무장관을 위원장으로 관련기관의 국장급 실무자로 구성되며, 대테러대책위원회에서 심의 결정한 정책의 시행과 관계부처간 대테러 기능의 유기적인 협조관계를 유지토록 하고 있다.<sup>23)</sup> 국가차원의 대테러 대책이 설정되어도, 대테러작전을 실제로 수행하기 위해서는 전담기구가 필요하게 된다. 이에 대테러업무 관계부처의 장은 대테러업무를 효율적으로 수행하고 지휘협조체제를 단일화하기 위해 각부처내에 대테러 전담기구를 편성운영하게끔 되었다. 이에 따라 외무부의 대테러 대책위원회, 내무부의 대테러 협의회 등이 설치되었으며, 대 테러 작전조직으로 치안본부(현재는 경찰청)에 경찰특공대를 창설하였고, 국방부에서는 육군산하에 대테러특수기동타격대를 편성하였다. 이들 대테러전담조직은 대테러 전술을 연구개발하고 이에 필요한 장비를 확보하고 대테러 작전에 대한 지원체제를 확립하는 것을 임무로 한다. 각부서별 대테러업무를 정리, 제시하면 〈표 3〉와 같다.

또한 현실적으로는 국가안전기획부, 대통령 경호실, 대통령경호안전대책위원회 등이 대통령 경호 등과 관련하여 부수적으로 대테러 업무를 수행하게 된다. 그리고 테러업무를 전담하는 기관은 아니지만 일반 경찰관서와 경찰공무원, 해양경찰대, 전투경찰대, 헌병, 청원경찰, 세관공무원, 출입국관리공무원, 철도공안원 등도 자신의 고유업무와 관련하여 부수적으로 대테러 업무를 담당하며 경우에 따라서는 향토예비군도 대테러담당

23) 한편 경찰청에 초점을 맞추어 대테러기구를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 평시에는 경찰청에 경찰청 차장을 위원장으로, 방법,형사, 경비, 정보, 보안국장, 의서관리관을 위원으로하는 경찰청 대테러 협의회가 있어 (1)국내 사건처리에 관해 실무위원장 및 경찰청장을 보좌하고, (2) 국내 테러사건에 대한 종합처리 대책을 협의 및 운영조정을 하며, 또한 지방경찰청에는 지방경찰청 차장을 위원장으로 하는 지방경찰청 대테러 협의회가 있어 관내발생 테러사건을 다루도록 되어 있다.

그리고 비상시는 대테러협의회가 비상대책본부로 바뀌고, 전술팀, 협상팀, 지원팀으로 구성된 현장지휘소가 생긴다.

기관에 포함시킬 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

〈표 3〉 각부서별 대테러임무

외무부	국외사건담당, 국제기구가입, 국제협약체결, 외국공관(정부)과 협력 체제유지
내무부	국내사건담당, 주요인사.주한외국인 경호안전대책, 대테러 특수작전
법무부	테러분자 잠입대책 수립 및 시행, 위조여권식별, 연구개발장비확보, 출입자조사업무, 전문요원양성
국방부	대테러 특수기동타격대 편성운영, 대테러특수전술연구, 개발정비확보, 국내외 대테러군사작전지원태세확보
교통부	항공기 및 선박납치 방지대책수립, 항공기 및 선박안전 국제협약체결 국제기구가입
관세청	대테러 위해물품 반입저지대책수립시행, 검문검색 기술개발, 폭발물취급 전문요원 양성
안기부	국제테러에 관한 정보수집 및 전파, 대테러 시행.감독.조정기능.대테러 위기관리 방법연구.발전, 대테러 정보.기술.장비.훈련 등을 지원

자료: 대통령 훈령 제47호 제8조; 최윤수(1991:197)에서 인용.

#### 다. 韓國에서의 대테러對策 發展方向

##### 1) 대테러 對應原則의 固守

일반적으로 각국의 대테러정책은 평화적 대응방법과 실력적 대응방법으로 구분된다(김찬규, 1990:22--28). 강경한 실력적 대응방법을 취하고 있는 대표적인 국가로는 미국, 영국, 이스라엘 등을 들 수 있다. 이들 국가는 테러범의 요구를 단호하게 거절함으로써 이들의 주장이 자국의 주요 정책에 영향을 미치지 않도록 하고 있다. 만일 이들의 주장을 들어주기 시작하면 더 많은 테러공격과 더 큰 요구를 한다는 것이다. 한편 프랑스는 테러에 대해 비교적 평화적으로 대응하려고 한다. 이는 테러문제를 범죄라기보다 정치나 외교로 해결해야 한다고 보는 입장인 것이다. 두가지 입장중에서 대부분의 국가는 테러리스트에게는 실력적 대응방법을 취하는 것이 보다 효과적이라고 확신

24) 국가비상시에는 비상경찰집행기관인 계엄사령관, 위수사령관, 대통령 비상조치에 의한 군사기관 등이 대테러업무를 담당할 수 있게 되어 있다.

하고 있다.

이에 우리나라의 경우도 테러에 대한 대응원칙을 천명하고 이를 기반으로 대테러대책을 발전시켜나가야 할 것이다<sup>25)</sup>. 일반적인 자유민주주의국가에서 제시되고 있는 테러 대응 원칙으로는 다음과 같은 것들이 있다(Wilkinson, 1990:14).<sup>26)</sup>

(1) 테러리스트에 대해서는 절대로 굴복하지 않으며, 법체제와 민주주의적 과정이라는 틀 속에서 테러리즘을 완전히 타파한다.

(2) 어떠한 협박과 공갈에 직면해서도 협상과 타협을 하지 않는다.

(3) 테러리스트를 법정에서 세우도록 기소하고 법에 의해 유죄 판결을 내리도록 최대한 노력한다.

(4) 테러리스트에게 은신처, 무기, 폭약, 현금 기타 정신적 외교적인 지지를 제공하는 테러지원국가에게는 궁지에 몰 수 있는 강력한 대책을 사용한다.

(5) 투쟁지역(예컨대 중동 등)에 내재하는 갈등을 해소하기 위한 정치적 외교적 노력을 방해할 목적으로, 테러리스트가 협박활동을 하는 것을 용인하지 말아야 한다. 테러리즘의 허용은 평화와 안전에 대한 주된 위협이 될 것이며, 테러리즘을 억압하는 것이 국제사회의 공동의 이익이 될 것이다.

이상의 원칙에 대해 지나치게 일반적이라는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 완전히 수사학적인 것에 불과하다고 할 지도 모른다. 그러나 근본 원칙을 천명하고 지키려고 노력하는 것이 장기적으로보아 한국사회에서 테러가 발생하는 것을 억제하게 될 것이다.

## 2) 綜合的 對應機構의 設置

현재 대통령 훈령으로 대테러 업무분담이 구분되어 있으나 통일적인 종합적 대응기구 마련되지 못함으로써 몇가지 문제점을 노정하고 있다. 예컨대 경찰청, 국방부, 안기부 등이 각자 임무를 맡고 있으나 실제운영상 긴밀한 협조체제가 이루어질지는 의문이다.

특히 군과 경찰이 별도로 테러전담기구를 갖고 있을 경우 마찰이 있을 수 있다. 왜냐하면 경찰은 기본적으로 테러를 범죄로 보고 법체제라는 범주내에서 대응하려 하며

25) 이와 관련하여 KAL기 폭과범인 김현희에 대한 처리는 테러를 범죄로 취급하기보다 정치적으로 처리했다는 평가가 가능하다.

26) 예컨대 미국의 경우는 테러에 대해 다음과 같은 대응원칙을 제시하고 있다(Theros, 1994). (1) 테러리스트와의 비타협, (2) 테러지원국가에 대한 압력 (3) 테러리스트에 대해서는 법에 따른 심판

(범죄학적 모델), 군은 테러를 저항도 분쟁의 일환으로 보고 군대나 특수조직을 활용하려고(전쟁모델)하기 때문이다.<sup>27)</sup>역으로 종합적 대응기구의 실효성은 88서울올림픽을 대비해 안기부예하에 경찰, 안기부, 군부대 합동으로 편성된 안전조정통제본부가 한 건의 테러없이 성공적으로 올림픽을 치루는데 기여한 것으로 증명될 수 있다.

이에 종합적 대응기구(안)을 제시해보면 다음과 같다.<sup>28)</sup>

(1) 1단계 : 국가안보수준의 대테러 대책

- 대통령 자문기구인 국가안전보장회의 기능을 확대개편
- 그 운영국 내에 국가안보와 관련된 테러를 관장하는 분과를 설치
- 국가명령과 정책수행절차의 개발

(2) 2단계 : 대테러계획의 수립 및 감독

- 국무총리산하에 테러와 관련된 정부기관(외무부, 국방부, 경찰청, 안기부 등)의 협의체 구성
- 대테러 기획조정 및 정책개발
- 국내 및 국외 업무 분담
- 테러 예방활동의 지침 수립

(3) 3단계 : 대테러작전의 수행수준

- 대테러작전 통합기구의 설립
- 테러예방, 테러저지, 테러에 대한 대응, 테러 예측 활동의 수행

3). 대테러關係 基本法規 整備의 必要性

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 한국의 대테러대책은 대통령 훈령 “국가대테러 활동 지침”에 기반하고 있다. 그러나 동 훈령은 테러전담기구 설치 및 테러업무의 부서별업무분담에 한정되어 있다. 또한 훈령은 어디까지나 행정규칙이므로 행정부의 업무관할 영역에 속한다.

그러나 앞서 테러리즘에 대한 대응원칙에서 살펴보았듯이 대테러업무는 준비-예방-작전-재판-교육-국제적 협조에 이르는 매우 광범위하고 종합적인 성격을 띠고 있어 행정부에 한정된 업무라기 보다 입법-행정-사법의 3권에 걸쳐진 업무영역이라 할 것이다. 예컨대 테러범을 어떻게 수사할 것이며 어떻게 재판할 것인가 하는 문제는

27) 범죄학적 모델과 전쟁모델의 구분은 피터(Peter, 1994)에서 논의되었다.

28) 이는 주로 모트리(Motley, 1983)가 제시한 미국을 참조하였다.

대테러기구나 업무분담 수준에서 해결하거나, 행정부내에서 해결할 수 있는 문제가 아닌 것이다. 이러한 문제는 대테러기구나 업무분담외에 제반 절차나 방법을 제시하는 법규가 정비됨으로써 해결될 수 있을 것이다.<sup>29)</sup> 방법으로는 독일의 “테러방지법(1986년 제정)”과 같이 특별법을 규정할 수도 있으나, 테러행위가 다양하다는 것을 염두에 두면 특별법보다는 기존 형법전체에 걸쳐있는 테러관련 법규를 정비하는 방향으로 나아가야 할 것이다.<sup>30)</sup>

정비되어야 할 법규의 내용으로는 테러리즘의 정의, 대테러업무 기본지침, 유관기관의 업무협조와 책임의 분배, 테러범에 대한 수사 및 재판문제, 테러관련 협조자나 희생자에 대한 보상의 문제, 경찰력과 군병력간의 업무승계관계 등이 포함될 수 있을 것이다.

<sup>31)</sup> 특히, 이번 연구에서는 대테러대책의 기반조성 차원에서 법적 대응책에 중점을 두기로 하였다

### III. 테러범죄에 대한 法的 對應策

#### 1. 國內 테러범죄에 대한 法的 對應策

##### 가. 國內 테러범죄의 概念과 立法對策의 必要性

위에서 살펴본 바와 같이 테러 및 테러리즘의 일반개념은 劃一的으로 확정될 수 없기 때문에 학자들은 테러행위의 특징을 밝힘으로써 그의 실체를 파악하려고 한다. 예컨대 독일의 범죄학자 Eisenberg가 내세운 테러행위의 표지는 다음과 같다.<sup>32)</sup> ① 테러행위의 방식은 조직적, 체계적 및 장기계획적이다. ② 테러행위는 폭력적이다 ③ 테러희생자는 대개 사회정치적 반대단체의 구성원이다. ④ 테러리스트는 테러행위를 함으로써 공중 및 사회정치적 반대세력의 주목을 끌어 특정한 반응(Reaktion)을 하도록 강요한다. 역

29) 전국민의 대테러 의지를 형상화시킨다는 점에서도 대통령 훈령보다 상위의 규범이 보다 적합하리라 본다.

30) 테러관련 새로운 입법조치는 국민의 기본권을 제약하거나 새로운 재정부담을 지게 되는 등 국민의 입장에서 보면 새로운 부담이 아닐 수 없다. 따라서 대테러관계 기본법의 제정은 매우 신중하게 고려해야 할 것이다.

31) 구체적인 논의는 제3장 참조.

32) Eisenberg, Kriminologie, 3. Aufl., S. 918 ff.

대테러기구나 업무분담 수준에서 해결하거나, 행정부내에서 해결할 수 있는 문제가 아닌 것이다. 이러한 문제는 대테러기구나 업무분담외에 제반 절차나 방법을 제시하는 법규가 정비됨으로써 해결될 수 있을 것이다.<sup>29)</sup> 방법으로는 독일의 “테러방지법(1986년 제정)”과 같이 특별법을 규정할 수도 있으나, 테러행위가 다양하다는 것을 염두에 두면 특별법보다는 기존 형법전체에 걸쳐있는 테러관련 법규를 정비하는 방향으로 나아가야 할 것이다.<sup>30)</sup>

정비되어야 할 법규의 내용으로는 테러리즘의 정의, 대테러업무 기본지침, 유관기관의 업무협조와 책임의 분배, 테러범에 대한 수사 및 재판문제, 테러관련 협조자나 희생자에 대한 보상의 문제, 경찰력과 군병력간의 업무승계관계 등이 포함될 수 있을 것이다.

<sup>31)</sup> 특히, 이번 연구에서는 대테러대책의 기반조성 차원에서 법적 대응책에 중점을 두기로 하였다

### III. 테러범죄에 대한 法的 對應策

#### 1. 國內 테러범죄에 대한 法的 對應策

##### 가. 國內 테러범죄의 概念과 立法對策의 必要性

위에서 살펴본 바와 같이 테러 및 테러리즘의 일반개념은 劃一的으로 확정될 수 없기 때문에 학자들은 테러행위의 특징을 밝힘으로써 그의 실체를 파악하려고 한다. 예컨대 독일의 범죄학자 Eisenberg가 내세운 테러행위의 표지는 다음과 같다.<sup>32)</sup> ① 테러행위의 방식은 조직적, 체계적 및 장기계획적이다. ② 테러행위는 폭력적이다 ③ 테러희생자는 대개 사회정치적 반대단체의 구성원이다. ④ 테러리스트는 테러행위를 함으로써 공중 및 사회정치적 반대세력의 주목을 끌어 특정한 반응(Reaktion)을 하도록 강요한다. 역

29) 전국민의 대테러 의지를 형상화시킨다는 점에서도 대통령 훈령보다 상위의 규범이 보다 적합하리라 본다.

30) 테러관련 새로운 입법조치는 국민의 기본권을 제약하거나 새로운 재정부담을 지게 되는 등 국민의 입장에서 보면 새로운 부담이 아닐 수 없다. 따라서 대테러관계 기본법의 제정은 매우 신중하게 고려해야 할 것이다.

31) 구체적인 논의는 제3장 참조.

32) Eisenberg, Kriminologie, 3. Aufl., S. 918 ff.

시 독일의 범죄학자인 Schneider도 테러리스트는 직접적 희생자에 대한 해악적 작용을 통하여 본래 의도한 간접적 희생자인 목표집단에게 그들에게 이익이 되는 행위를 하도록 강요한다고 한다. 따라서 그는 테러행위에는 적어도 3당사자가 관여하게 된다고 한다.<sup>33)</sup> 여기서 3당사자란 행위자, 직접적 희생자 및 강요받는 목표단체(Zielgruppe)가 그것이다. 목표단체는 대개는 정부가 되고, 그는 간접적으로 전세계 및 국내의 메스컴을 통하여 테러리스트의 이익을 위하여 행위하도록 강요받는다. 테러리스트는 메스컴을 통하여 세계여론과 국내여론을 그의 의도대로 영향력을 행사하게 된다. 따라서 현대적 메스컴과 전세계적인 통신수단이 없이는 오늘날과 같은 테러리즘은 생각할 수 없다. 과거에는 테러목표, 행동영역 및 수단이 국내에 제한되었으나 오늘날은 다음과 같은 국제적 특징을 가지고 있다. 오늘날 테러단체는 대부분 일면으로는 그 활동근거지와 활동목표를 외국으로 확대하고, 타면으로는 국제적 테러활동을 벌이는 국제테러조직과 연계하고 있다. 현대교통과 통신으로 말미암아 투쟁수단도 국제적이다. 예컨대 항공기납치, 대량인질극, 저명인사의 납치, 방송국점거 및 테러이념의 확산을 위한 방송압력 등이 그것이다.

오늘날 위와같은 특징을 가지고 있는 테러리즘 중에서 여기서 논하고자 하는 국내 테러범죄의 개념은 우선적으로 우리나라에서 우리나라의 국내법에 의하여 수사·소추·재판받는 것을 원칙으로 하는 테러범죄로 정의하기로 한다. 이에 해당하는 가장 전형적인 것은 우리나라에서 테러범죄가 범하여지고 그 범죄자가 우리나라에 있는 경우일 것이다. 즉 형법에서 말하는 屬地主義가 적용되는 범죄자의 所在地가 여전히 국내에 있는 경우이다. 이 경우에는 우리나라의 사회안정이 직접적으로 침해되는 것이기 때문에 우선적으로 우리나라의 국내법에 의하여 우리나라에서 수사·소추·재판을 하여야 할 전형적인 국내범죄의 문제가 된다. 물론 외국에서 외국인이 우리나라의 법익을 해치는 테러를 행하고 우리나라에 들어온 경우(즉 형법상 보호주의에 해당하는 경우)와 우리나라 사람이 외국에서 테러를 행하고 우리나라에 들어온 경우(즉 형법상 속인주의에 해당하는 경우)에도 우리나라의 국내법에 의하여 수사·소추·재판을 받을 수 있으나, 이러한 경우에는 다른 이해국과의 관계에 있어서 재판관할권·犯人引導 등과 같은 국제범죄로서의 문제가 우선적으로 발생한다. 또한 외국인이 우리나라에서 테러를 행하고 외국으로 도주하였거나, 우리나라에서 테러를 행한 범죄인의 국적이 외국인 경우에도 동일한 국제범죄로서의 문제가 발생할 수 있다.

33) Schneider, Kriminologie, S. 873 ff.

그러나 이러한 경우들에 대해서는 나중의 국제 테러범죄에서 중점적으로 살펴보기로 하고, 여기서는 國內에서의 테러행위 및 國內에 所在하는 테러범죄자에 대한 유용한 예방 내지 진압의 대책을 주로 다루기로 한다. 그런데 우리나라는 이러한 국내 테러범죄를 포함하여 대테러대책으로서 1982년 1월 21일에 대통령 훈령 제47호를 통하여 테러에 대한 정부의 행정대책을 마련한 바가 있다.

그러나 동 훈령은 주로 테러업무를 전담하는 기관의 설치와 관련기관에 대한 대테러업무를 효율적 분배를 정한 조직규정이다. 또한 訓令의 형식은 행정규칙에 불과하기 때문에 법률이나 법규명령과는 달리 대외적으로 구속력을 발휘하지 아니하며 개인의 권리·의무에 관한 사항도 규율할 수 없다. 그렇기 때문에 설령 테러사건이 발생하더라도 대통령 훈령에 의해 설치된 전담기구는 개인의 권리·의무에 관하여 현행법의 테두리를 벗어나는 특별한 조치를 할 수 없게 된다. 따라서 테러전담기구에 의한 효율적인 대테러임무의 수행을 기대하기 위해서는 특별한 법률적 뒷받침을 해 주어야 한다. 더 나아가 테러의 문제는 테러전담기구를 설치하고 대테러업무를 분배하는 것만으로 해결되지 않는다. 테러범죄를 어떻게 미리 효과적으로 예방할 수 있을 것인가, 테러범죄자를 어떻게 수사하고 어떻게 처벌할 것인가에 대한 특별한 입법 내지 사법대책이 마련되어야 한다. 그런데 우리나라에서 테러와 관련된 일반법과 어느 정도 테러범죄에 직·간접적으로 적용될 수 있는 특별법(예컨대 국가보안법)은 존재하고 있으나 오직 국내 테러범죄에 대한 특별한 입법 내지 사법대책은 없다고 볼 수 있다. 그러나 前章에서 지적한 바와 같이 앞으로 우리나라가 계속적 또는 새로이 겪어야 할 국내적 테러유형인 북한과 연계된 테러, 자생적 이데올로기 테러 및 정치경제적 소외집단의 보복테러의 위험성을 고려한다면 이제는 국내 테러범죄에 대한 특별한 입법·사법대책이 마련되어야 한다. 이러한 취지로 아래에서는 외국의 입법례를 참조하여 국내 테러범죄에 대한 법적 대응책을 밝힌다.

#### 나. 外國의 立法例

##### 1) 獨逸 刑事法에 반영된 對테러對策의 內容

###### (1) 序言

독일(서독)은 1972년 뮌헨올림픽 경기장의 테러사건을 비롯하여 항공기납치 및 인질사건 등이 빈발하게 되면서 테러범죄에 대한 법적 대응책으로서 여러번에 걸친 형사실체법 및 형사절차법의 개정을 시도하였다. 뮌헨올림픽 이후 마련된 대표적인 입법사례를 들면 「1974년 12월 20일의 제1차 개정형사소송법의 보완법(Gesetz zur Erg

nung des 1. StVRG vom 20.12.1974)]을 위시하여,<sup>34)</sup> [1976년 8월 18일의 형법, 형사소송법, 재판소구성법, 연방변호사법 및 행형법개정법(Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und Strafvollzugsgesetzes vom 18. August 1976)], [1978년 4월 14일의 형사소송법의 개정에 관한 법(Gesetz zur Änderung der Strafprozeßordnung vom 14.4.1978)], [1989년 6월 16일의 "형법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에 있어서 왕관증인규정의 도입에 관한 법률(Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten)] 등이다. 本稿에서는 다른 나라에 비하여 독일의 제도를 상세히 소개한다. 왜냐하면 독일이 그 동안 국내테러범죄에 대하여 다양한 입법대책을 세웠을 뿐만 아니라, 우리나라는 독일과 같이 대륙법계국가에 속하므로 양국의 기존법체계가 유사하여 가장 무리없이 상호간의 좋은 법제를 수용할 수 있기 때문이다.

이러한 취지에서 독일이 행한 뮌헨올림픽 이후의 테러범죄에 대한 특별한 입법과 더불어 테러범죄에 대한 기타의 법적 대책을 아래에 소개하면 다음과 같다.

## (2) 具體的 內容의 檢討

### (가) 刑法 제129a조(테러團體組織罪)의 新設

독일은 1976년의 대테러대책법을 통하여 독일형법 제129a조에 테러단체조직죄(Bildung terroristischer Vereinigungen)를 신설하였다. 동조의 내용은 다음과 같다:

- “① 그 목적 또는 활동을 <가> 謀殺, 故殺 또는 民族謀殺(제211조, 제212조, 제220조 a) <나> 제239조의 a(恐喝의인 人身略取) 또는 제239조의 b(人質)에 해당하는 개인의 자유에 대한 범죄행위 또는 <다> 제306조 내지 제308조(放火의 죄), 제310조의 b 제1항(核에너지爆發企圖), 제311조 1항(폭약폭발의 초래), 제311조의 a 제1항(이온화광선의 악용), 제312조(인명에 위협한 溢水의 초래), 제316조의 c 제1항(항공교통에 대한 공격) 또는 제319조(공공에 위협한 독물혼입)에 해당하는 公安을 害하는 범죄행위를 수행하는데 두는 단체를 설립한 자 또는 그러한 단체에 구성원으로 가입하거나 그 단체를 선전하거나 지원한 자는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.
- ② 행위자가 주모자 또는 배후조종자인 경우에는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처한다.

34) 그러나 동법률의 시행은 1975년 1월 1일부터 시작되었다.

- ③ 제1항에 제기된 단체를 설립하는 행위의 미수는 벌한다.
- ④ 법원은 그 죄책이 경미하며 그 협력의 정도가 종속적 의의를 가지는 관여자에 대하여 제3항의 경우에는 형을 면제하거나, 제1항의 경우에는 그의 재량에 따라 형을 감경할 수 있다(제49조 제2항).
- ⑤ 제129조(범죄단체조직죄) 제6항을 준용한다.
- ⑥ 6월 이상의 자유형을 선고하는 경우에 법원은 이에 병행하여 공직에 취임할 자격 및 공선거에 의한 권리를 취득할 자격을 박탈할 수 있다.
- ⑦ 제1항과 제2항의 경우에 법원은 行狀監督을 명할 수 있다(제68조 제1항 제2호).”

동조항이 신설됨으로써 우선적으로 테러단체의 초기활동단계에서 이를 범죄화하여 쉽게 처벌할 수 있는 토대가 마련되었다. 또다른 중요한 의미는 본조항으로부터 독일이 특별입법을 통하여 투쟁하고자 하는 테러행위의 범위와 그로부터 법적 테러개념을 도출할 수 있는 데에 있다. 더 나아가 동조항은 테러범죄의 근거조항으로서 특별한 테러대책의 법조항을 다른 형사실체법이나 형사절차법에 삽입할 때 이 조항을 지적함으로써 입법기술상의 편의를 제공하기도 한다.

(나) 독일 刑法 제138조의 計劃犯罪의 不告知罪(Nichtanzeige geplanter Straftaten)에 테러團體組織罪를 包含시키는 措置

역시 76년의 대책법에 의하여 독일형법은 계획범죄의 불고지를 규정한 제138조에 제2항을 신설하여 제129a조의 죄 즉 테러단체조직의 불고지행위를 처벌하도록 하였다. 이는 테러범죄가 실행되기 이전에 그 범죄계획을 알고 있는 자로 하여금 관계기관에 의무적으로 고지케 하여 테러범죄를 사전에 방지하고자 하는 취지의 조항이다. 동조항의 내용은 다음과 같다:

“제129a조에 의한 범죄행위의 계획 또는 실행에 관하여 그 실행을 저지할 수 있는 시간에 그에 관한 믿을만한 정보를 알고 있음에도 불구하고 권한있는 기관에 지체없이 고지하지 아니한 자는 마찬가지로 처벌된다.”

(다) 拘束事由없는 拘束

우리나라와는 달리 독일의 형사소송법은 일정한 重犯罪의 경우에는 도주 또는 증거인멸의 우려라는 구속사유가 없더라도 피의자를 구속할 수 있는 예외를 인정하고 있다(제112조 3항). 여기에 해당하는 중범죄란 모살(Mord), 고살(Totschlag), 민족모살 등이다. 그런데 독일은 76년의 대테러대책법을 통하여 구속요건을 규정한 독일 형소법 제112조 3항을 개정하여 특별한 중범죄에 대해서 도주우려 또는 증거인멸이라는 구속사유가 없더라도 예외적으로 구속할 수 있는 대상범죄에 형법 제129조 a의 테러단체조

직죄를 포함시켰다.

(라) 令狀없는 住居搜索

78년의 대책법을 통하여 형소법 제103조 1항 2단이 신설된 바, 이는 테러 용의자의 거주지에 대한 영장없는 수색을 허용한 것이다. 동조항의 구체적 내용은 형법 제129a조의 범죄(테러단체조직죄) 및 동조에 규정된 범죄의 하나를 범했다는 유력한 혐의를 받는 자의 체포를 목적으로 혐의자가 어떤 건물의 일실 혹은 내부에 있다고 믿을 만한 사유가 있는 때에 이 건물의 일실 혹은 내부의 수색을 허용하는 것이다. 이는 동조항의 1단이 피의자 이외의 자에 대한 수색을 엄격히 제한하는 것에 대하여 예외적으로 테러범죄에 대하여 완화한 것이다.

(마) 檢問所設置(Kontrollstellen auf Straßen und Plätzen)

독일은 78년 대책법을 통하여 형사소송법에 제111조를 신설하였다. 동조는 형법 제129a조의 테러단체조직죄와 동조에 기술하고 있는 테러범죄들 및 제250조의 총포휴대강도에 대해서 그 범죄자를 체포 또는 범행의 파악에 도움이 되는 증거를 확보하는데 필요하다고 인정되는 때에는 노상·광장 및 누구나 출입할 수 있는 공공장소에 검문소를 설치할 수 있다. 해당 검문소에는 그 범죄에 관계가 없는 사람도 신원의 확인을 받고 소지물의 수색을 받지 않으면 안된다. 검문소의 설치는 법관의 명령에 의하여 하는 것이나 검사 및 그 보조자도 지체의 위험이 있는 때에는 그 권한을 가진다. 동조가 신설됨으로써 도주중인 테러혐의자를 검거하기 위하여 검문소를 설치할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

(바) 身元確認(Feststellung der Identität)

독일은 78년 대책법을 통하여 형소법 제163조의 b와 c를 신설하였다. 이는 테러혐의자의 신원을 확인하기 위하여 일정기간 동안 그의 자유를 박탈할 수 있게 한 것이다. 독일 형소법 제163조의 b 제1항의 내용은 [범죄의 혐의를 받은 자에 대하여 검사 및 경찰관은 영장없이 신원확인예 필요한 조치를 취할 수 있다. 피의자는 검사의 소환에 대해 출석할 의무가 있고 출석을 거부할 경우에 검사는 그를 구인할 수 있다. 신원이 확인되지 아니하는 때 또는 그로 인하여 상당한 곤란이 수반되는 때에는 당해 범죄피의자를 유치할 수 있다. 이때에는 휴대하고 있는 물건의 수색 및 감식상의 조치 예컨대 사진촬영이나 지문채취가 허용된다]는 것으로 요약될 수 있다. 동조 제2항의 내용은 범죄의 혐의를 받지 않는 자에 대해서도 신원확인의 처분을 할 수 있다는 것이다. 다만 이 경우의 유치는 사건과의 관계에서 중요성이 있을 때에만 한한다. 독일 형소법 제163조의 c는 신원확인을 위한 자유박탈의 기간을 제한하는 규정이다. 동조 제3항에

의하면 신원의 확인을 위한 자유박탈은 총12시간을 초과할 수 없도록 하였다.

(사) 外部와의 接見交通의 遮斷

테러범죄자를 검거하여 구속하여도 그가 외부의 단체원 내지 투옥된 공범자와 내통하여 계속적으로 계획을 세우고 지령을 내리는 경우에는 그의 구속 자체는 아무런 대테러대책이 될 수 없다. 구속된 피의자의 접견교통권이 테러범죄자들에게 남용되는 폐해를 겪은 독일은 76년의 대책법과 78년의 대책법을 통하여 구속피의자의 접견교통권을 원칙적으로 인정한 독일 형소법 제148조 1항과 그 권리를 예외적으로 제한할 수 있는 경우를 규정한 제2항을 다음과 같이 개정하였다: 구속된 테러피의자에게 서신 및 물건을 差入하는 자는 법관이 그것을 검열하는데 동의하여야 하고 이를 거부할 때에는 그 물건이 差入될 수 없다(제148조 2항 1단). 피의자와 변호인간의 서면에 의한 접견교통도 동일하다 (동조항 2단). 만약 반송되지 않고 감시되는 경우에 변호인과의 접견시 위협한 물건, 지령의 전달 등을 하지 못하게 유리창벽을 양자 사이에 설치할 수 있게 하였다(동조항 3단). 이 조항은 테러분자 및 용의자를 외부세계는 물론 그들의 변호사 및 이미 투옥된 동료 [게릴라]들로부터 고립화시킬 수 있도록 규정한 것이다.

더나아가 76년의 대책법에 의하여 신설되고 78년의 대책법을 통하여 개정된 행형법 제29조는 상기한 형소법의 규정을 형법 제129a조를 위반한 교도소감금자에게도 동일하게 적용하게 하였다.

(아) 테러犯罪에 대한 辯護人の 除斥

독일에서는 上記한 「1974년 12월 20일의 제1차 형소법개정법률의 보완법」을 통하여 형사소송법은 제138a-d조에 걸쳐서 변호인이 피의자와 내통하거나 구속된 피의자와의 접견을 중대범죄를 행하기 위하여 또는 수용시설의 안전을 현저하게 위태하게 하기 위하여 남용할 현저한 혐의가 있는 경우에는 그 변호인을 해당 소송절차에서 제척하도록 규정하였다. 그 이후 [1976년 8월 18일의 형법, 형사소송법, 재판소구성법, 연방변호사법 및 행형법개정법]의 테러대책법을 통하여 상기조문들이 적용되는 범죄로서 테러단체조직죄가 포함되는 등의 조치가 있었고, 또다시 [1978년 4월 14일의 형사소송법의 개정에 관한 법]에 의해 동조항들이 보완되었다. 이러한 변화의 절차를 거친 현행 형소법 제138a조의 중요내용을 요약하면 다음과 같다:

형법 제129a조의 규정에 의한 범죄행위를 대상으로 하는 소송절차에 있어서 변호인이 심리의 대상이 되는 행위에 관여되어 있다는 사실 또는 변호인이 구속된 피의자와의 접견을 범죄행위를 행하기 위하여 또는 수용시설의 안전을 현저히 위태하게 하기

위하여 남용하는 행위를 하였거나, 하고 있다는 혐의를 인정할 수 있는 경우에는 그 변호인은 해당 소송절차에서 제척된다(동조 제1항, 제2항). 또한 제척된 변호인은 동일소송절차에서는 다른 공범에 대한 변론에서도 배제된다(동조 제4항). 더 나아가 제 129a조의 범죄인 경우에는 제척된 변호인은 그러한 범죄를 대상으로 하는 다른 소송절차에서도 다른 공범자를 변론할 수 없다(동조 제5항).

#### (자) 테러범죄에 대한 王冠證人法の 新設

수사기관이 테러혐의자들을 검거하여도 그들은 한결같이 범죄혐의와 조직의 실체에 대하여 묵비한다. 따라서 수사기관은 테러범죄자의 검거만으로는 조직의 실체를 파악할 수 없었다. 그런데 테러범죄에 대한 근본적인 대책은 그 조직을 와해시키는 것이고, 이를 위한 전제는 테러조직의 정체를 파악하는 것이다. 테러조직의 정체를 쉽게 파악하는 방법이 검거된 테러조직범으로부터 그 조직의 실체에 관한 진술을 얻는 것이다. 이러한 진술을 얻기 위해서는 미끼가 필요하다. 이를 위하여 독일에서는 테러조직을 밝히는데 수사협조한 테러범에게는 형벌을 (감경 또는) 완전히 면제시킴으로써 자백을 유도하고 이 자백에 의해 테러단체의 정체를 파악하여 그 조직을 와해시켜야 한다는 취지에서 왕관증인(Kronzeuge)에 관한 입법안이 과거부터 제기되다가 1989년 6월 16일에 드디어 법률로서 발효되었다. 그 법률의 이름이 상기한 “형법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에 있어서 왕관증인규정의 도입에 관한 법률(Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten)”이다.

동법의 테러범에 대한 왕관증인규정에 기초가 된 기존의 법률은 테러범죄와 유사하게 조직범죄단체에 의하여 주로 범하여 지는 마약범죄에 대한 대책법인 마약법(Betäubungsmittelgesetz)이다. 동법은 이미 제31조 제1호에서 왕관증인(Kronzeuge)에 관한 규정을 두고 있었다. 그 내용은 「법원은 행위자가 자기가 아는 바를 자유의사에 의해 공표함으로써 자신이 행한 범행 이외의 사실까지 밝혀지는데에 기여한 때에는 재량에 의해 형벌을 감경하거나 면제할 수 있다」는 것이다. 이러한 특칙을 받는 여기의 수사협조는 행위자가 단순히 공범, 위임자 또는 구입자의 이름을 밝히는 것만으로는 부족하고, 그들의 행위관여에 대한 구체적 사실까지 밝혀야 한다. 또한 행위자의 진술이 형사소추기관의 수사와 부합해야 하며 본질적으로 법원의 확신에 비추어 성공적인 재판종결이 예상될 수 있어야 한다. 이러한 마약법의 규정과 유사하게 테러범에 대한 왕관증인법은 형법 제129조의 a 또는 이 행위와 관련된 범행을 한 행위자가 수사기관에

사건에 대해 자백하고 그 자백의 청취가 범행을 저지하고, 실제발견에 기여하며, 정범 또는 공범의 체포에 이르게 하는 데 적합하다고 판단되면 법원은 형벌면제 또는 형감경을 할 수 있도록 규정하고 있다(NStZ 1991, S. 390). 독일은 우리나라와는 달리 범죄협약이 있으면 원칙적으로 법원에 기소하여야 하는 기소법정주의를 취하고 있다. 따라서 수사에 협조한 테러범죄자에 대한 형벌의 면제도 원칙적으로 법원에 의해서만 가능하게 되어 있다.

#### (차) 기타의 立法措置

##### ① 테러범죄에 대한 世界主義的 處罰

독일형법 제6조는 제129조 a에서 규정하고 있는 테러행위 중에서 제220조 a의 민족모살, 제310조의 b(核에너지爆發), 제311조(폭약폭발의 초래), 제311조의 a(이온화광선의 악용), 제316조의 c 제1항(항공교통에 대한 공격) 또는 구속력있는 국가간의 조약에 의거하여 소추되어야 할 범죄에 대하여는 自國의 이익과 아무런 관련이 없다고 하더라도 세계주의적 관점에서 처벌하겠다고 선언하고 있다. 이러한 테러범죄에 대한 세계주의적 처벌규정은 독일이 테러범죄를 인류의 공적으로 단정하는 문명국가임을 과시하는 것이고, 테러범에 관한 각종 국제법상의 특칙을 적용받을 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다.

##### ② 獨逸 集會法(Versammlungsgesetz)의 改定

「1989년 6월 9일의 형법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에 있어서 왕관중인규정의 도입에 관한 법률」에 따라 독일의 집회법이 다음과 같이 개정되었다.

##### 가) 경찰의 집회 및 시위참가자에 대한 사진촬영권과 음향녹취권

독일의 集會法은 제12조 a와 제19조 a를 새로이 신설하여 경찰에게 집회 및 시위참가자에 대한 사진촬영권과 음향녹취권을 보장하였다. 비밀촬영은 도청과 함께 명문의 규정이 존재하지 않는 경우에는 원칙적으로 법관의 영장을 요하는 강제처분인가의 여부를 둘러싸고 논쟁이 있다. 그런데 강제처분의 개념에 관한 오늘날의 유력설에 의하면 사진촬영이나 음향녹취도 그것이 상대방의 의사에 반하고 그의 초상권이 침해되는 한 강제처분이 된다고 한다. 따라서 원칙적으로 법관이 발부한 영장에 의하여 행하여야 한다. 이러한 문제점이 있는 비밀촬영에 대해 독일의 집회법은 본조를 새로이 신설하여 집회 및 시위현장에서의 사진촬영과 음향녹취를 법관의 영장을 요구하지 않는 경찰의 고유권한으로 규정함으로써 논쟁을 불식시켰다. 참고로 독일 집회법 제12조를 直譯하면 다음과 같다:

“① 경찰은 공공집회에 참여한 자가 공공의 안전과 질서에 중대한 위협을 야기할 우려

가 있으면 그들의 사진과 음향을 촬영할 수 있다. 이 조치는 제3자가 직접적으로 침해 받는 경우에도 허용된다.

② 촬영물은 공공집회나 그와 시간적 장소적으로 직접 관련있는 사건의 종료후에 1. 참여자의 형사소추를 위하거나 2. 당사자가 집회중 또는 집회와 관련하여 범죄를 예비하였거나 실행한 의심을 받고 이로 인하여 장래의 집회나 시위에 중대한 위협이 야기될 우려가 있는 특별한 경우에 그 위협예방을 위해 필요하지 않는 한 즉시 폐기하여야 한다.

2호의 이유로 폐기되지 않은 촬영물은 제1호의 목적에 의한 필요성이 발생하지 않는 한 늦어도 촬영후 3년이 경과하면 폐기하여야 한다.

③ 형사소송법이나 질서위반법에 의한 개인정보조사권은 그대로 존속한다.”

나) 금지된 집회에의 참여권유행위에 대한 형사처벌

독일 집회법은 제23조를 새로이 신설하여 타인으로 하여금 금지된 집회에 참여하도록 권유한 자를 형사처벌할 수 있게 하였다. 同條를 直譯하면 다음과 같다: “집회가 공권력에 의한 금지조치로 실행되지 않았거나 해산명령이 내려졌음에도 불구하고 공연히 집회에서 또는 문서, 방송, 그림, 사진 기타의 표시물을 통하여 공공집회에의 참여를 권유한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 처벌된다.”

다) 집회 및 시위와 관련한 武裝과 복면에 대한 제재의 강화

총래 독일 집회법 제17조의 a[소극적 무장과 복면]는 신원확인을 불가능하게 하는 목면을 하고 집회에 참여하는 경우만을 금하였으나 동조를 개정하여 신원확인을 불가능하게 하는 물건을 단순히 휴대하여 집회장소로 가는 것도 금지하고 있다. 더 나아가 총래 제17조 a의 위반행위는 행정질서벌로 다스려졌으나 동법 제27조(\*무장과 복면을 형사처벌하는 조항)의 개정을 통하여 이것을 1년 이하의 자유형 또는 벌금형으로 형사처벌하고 있다.

(카) 테러범에 대한 保安處分

독일의 형법학자 Schinemann은 [정치적 동기범(Politisch motivierte Kriminalität)] 라는 그의 논문에서<sup>39)</sup>테러범죄자에 대해서는 형벌 이외에 보안감호를 선고할 수 있게 하여야 한다고 주장하였다. 그런데 원래 보안감호는 상습범에 대한 보안처분이고 그 선고의 전제조건은 동종범죄행위의 반복(즉 수회의 동종범죄의 전과)이다. 그러나 쉬네만은 중대범죄를 범한 정치적 테러범에게 동종의 전과행위가 없다고 하더라도 테러

39)in: Schriftenreihe des Instituts f r Konfliktforschung, Heft 4, S. 43 ff.

조직의 영향력으로부터 벗어나지 못하여 재범의 위험성이 있다면 그에게 형벌 이외에 보안감호를 선고할 수 있게 하여야 한다고 주장하였다.<sup>36)</sup>

## 다. 기타 國家의 立法例

### 1) 美國

세계에서 국제테러사건의 주표적이 되는 대상국은 세계의 보안관을 자칭하는 미국임은 주지의 사실이다. 예컨대 1980년 1년 동안 전세계에서 750회의 테러사건이 발생하였는데 그 중 38%에 해당하는 278회가 미국시민 또는 시설에 대한 것이었다고 한다.<sup>37)</sup> 이에 따라 미국은 국제테러행위에 대처하는 입법을 일찍이 마련하였는 바, 1984년에 공포된 [국제테러규제법(Act to Combat International Terrorism)]이 그것이다. 동법은 테러행위를 인류의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하면서, 테러방지를 위한 연방정부의 정책, 기관간의 협력 및 정보체계의 구축과 대응능력의 향상, 그리고 국제적 협력을 주도적으로 얻는데 있다고 규정하고 있다(동법 제1조, 제2조). 동법이 규정하고 있는 내용은 주로 국제테러범죄에 대한 대책이다. 동법 중 국내테러범죄와 관련하여 특기할 것으로는 제12a조가 폭발물에 의한 테러행위시 폭발물의 제조자 및 제조일등을 식별하기 위한 표시의 부착을 의무화 한 것과 미국의 영토관할내에서의 테러행위와 관련하여 미국인과 미국재산에 대한 테러행위를 범한 자 및 공모 기도한 자를 체포 또는 유죄판결에 이르게 하거나 테러행위를 예방 억제 등 유리하게 해결할 수 있도록 한 자에게 보상금을 지급하는 제도를 들 수 있다. 기타 미국은 테러관계국제협약에 나타난 국내입법조치를 비교적 성실히 이행하여 예컨대, 1984년의 소위 포괄적범죄통제법에서 「인질억류범죄의 예방 및 처벌에 관한 법률」 및 「민간항공에 대한 불법방해에 관한 법률」로 명명되는 조문을 추가하였고, 1985년에 「국가안전 및 개발협력법」을 제정하였다. 이상과 같이 미국은 주로 국제테러범죄에 대한 규제법을 제정하였기 때문에 국내테러범죄에 대한 대책입법으로서의 참고자료는 많

36) 슈네만의 견해를 좀 더 구체적으로 소개한다면, 그는 정치적 확신에 의한 테러범에 대해서는 확신범의 원리에 따라 반드시 형을 감경하여야 하고 그 감경된 형의 보충으로서 감경된 형기만큼의 보안감호처분을 과하여야 한다고 주장하였다. 그러나 이것은 타당하지 않다. 왜냐하면 테러범죄에 의한 중대범행의 불법가중 및 형벌가중의 정도는 정치적 확신에 의한 형벌감경의 정도를 상쇄하고도 남기 때문이다. 이에 대한 논의로는 Son, Die Problematik der Bestrafung des Gewissenst ters nach dem geltenden Recht, Dissert., Bonn 1989, S. 203 ff; 손동권, 양심범처벌의 법이론적 기초, 형사법연구 4호(1991년), 56면 이하

37) 국제문제조사연구소, 테러대책과 관련한 국내법상 미비점 검토, 33면

이 제공되지 않는다.

## 2) 英國

전세계적인 지역에서 테러의 위협을 받고 있는 미국과는 달리, 영국은 주로 북아일랜드를 영국으로부터 분리시키기 위한 아일랜드 共和軍 IRA의 국내적 테러위협을 받고 있다. 따라서 미국과는 달리 국내테러범죄에 대한 대책입법이 발달하였고 이를 위해 제정된 법이 1974년에 제정· 공포되고 1976년에 개정된 바가 있는 「테러방지법(Prevention of Terrorism Act)」이다. 이 법은 IRA 및 기타 테러조직에 속하거나 지원을 하거나 공식적으로 지지를 표명한 자에 대한 처벌·입국금지조치 등을 정한 것이다. 특히 동법은 테러행위에 대한 불고지를 범죄행위로 규정하여 최장 5일의 범위내에서 영장없이 체포할 수 있는 권한을 내부대신에게 부여하고 입국자 및 추방령에 의한 출국자에 대한 검문검색등을 규정하였다. 그 밖에 영국의 테러관계입법으로 특기할 것은 1983년의 「핵물질범죄법(Nuclear Material Offences Act)」인 바, 이는 핵물질을 이용하거나 핵물질의 수령·소지·처분 및 이를 이용한 협박 공갈등을 처벌하려는 것으로서 국적과 범죄행위지에 관계없이 영국에서 처벌할 수 있도록 규정하였다. 그리고 1984년의 테러방지법은 테러단체의 가입을 권유하거나, 자금조달 및 집회연설 등을 통하여 방조하거나, 테러범죄행위에 대하여 자금을 지원한 자를 형사처벌하는 규정을 두었다.<sup>38)</sup> 기타 영국도 국제테러범죄에 관한 국제협약의 이행으로 여러 국내법을 제정하였음은 당연하다.

## 3) 프랑스

프랑스는 70년대 후반 및 80년대 들어 극좌<sup>39)</sup> 및 극우테러 단체<sup>40)</sup> 및 코르시카 민족주의자들이 파괴적인 과격한 행동을 나타내었다. 이들의 과격한 테러에 대하여 당시 시라크정부는 1986년 9월 9일의 치안강화입법을 통하여 법적대책을 마련하였다. 동법안은 우선 스위스를 제외한 모든 외국인에 대하여 프랑스 입국시에 査證을 요구하였으며, 공안상 위험한 외국인에 대한 출입금지 및 국외 퇴거처분, 18세 이상자에 대한 신분증 발급과 컴퓨터 관리 등을 강화하였다. 더 나아가 테러범죄자에 대해서는 假留置

38) 이에 대한 상세한 소개는 정형근, 국제테러의 법적 규제에 관한 연구, 240면 이하

39) 극좌테러단체의 대표적인 예로는 [인민자치를 위한 무장핵(NAPAP: Armed Nuclear for Popular Autonomy)]을 들 수 있다.

40) 극우테러단체의 대표적인 예로서 프랑스 혁명여단(BRF: French Revolutionary Brigade)을 들 수 있다.

(grade a vue) 및 가택수색의 가능성을 확대하고 중죄 재판소의 기능을 저해할 위험이 있는 위협과 압력을 피하기 위하여 기존의 법적 수단을 보강하였다. 그 보강내용을 요약하면 다음과 같다.<sup>41)</sup>

- ① 테러단체에 대한 해산명령: 대통령은 테러단체에 대해 해산명령을 할 수 있고 이에 위반하면 형벌로 처벌하는 규정을 두었다.
- ② 테러선동출판물의 규제: 테러관련범죄를 직접적으로 교사하거나 옹호하는 출판행위는 형벌로서 처벌하는 규정을 두었다.
- ③ 당국에 협력하는 테러리스트에 대한 형의 감면: 범죄에 가담한 자로서 실행전에 범죄의 발생을 미연에 방지한 때에는 형을 면제하고, 기타 공범의 특정 또는 체포를 용이하게 한 자에 대해서는 형을 감경하는 규정을 설치하였다. 그리고 테러리스트의 수배에 현상금을 건 사례도 있다.
- ④ 수사권한의 강화와 배심제도의 예외 등: 테러관련범죄의 수사에 관해서는 검사 또는 예심판사의 허가를 조건으로 96시간까지 가유치를 연장하는 것을 인정하고 있다. 또한 거주자의 동의없이도 가택수색, 압수를 인정하고 테러관련범죄의 재판은 배심원 없이 직업재판관만으로 재판하는 것으로 하였다. 또한 유죄판결을 받은 자에 대해서 재판부가 부가형으로 체류금지처분을 명할 수 있게 하였다.
- ⑤ 예심판사제도운영의 개선: 테러사건에 한하여 예심단계에서 파리 지방재판소에 사건을 집중, 예심에서 판명된 정보를 집중시키는 규정을 두었다.

## 라. 우리나라의 경우와 立法方向

### 1) 立法現況

우리나라는 아직까지 포괄적인 대테러규제조치를 규정한 單行法律은 물론, 수많은 「법률」들에서 테러범죄를 직접적으로 명시하여 규정한 개별법조항도 거의 없다고 볼 수 있다. 그러나 테러범죄에 간접적으로 원용될 수 있는 관련규정들은 많이 散在되어 있다. 그 내용은 크게 테러담당기구, 테러범죄의 예방 및 테러범죄의 진압에 관한 것으로 대별할 수 있다.

#### (1) 테러擔當機構에 관한 關聯立法

기술한 바와 같이 1982년 1월 21일에 대통령 훈령 제47호를 통하여 대통령 직속기

41) 프랑스의 제도에 관한 소개로는 치안본부, 외국경찰제도 연구총서 III, 서구경찰(영국, 프랑스, 서독), 427면 이하

관으로서 테러대책위원회와 그 하부기관인 대테러실무위원회 등 테러업무를 전담하는 기관이 명시적으로 설치되었다. 그러나 훈령의 형식은 행정규칙에 불과하고 이는 개인의 권리·의무에 관한 사항에 대해 대외적으로 일반적 구속력을 발휘할 수 있는 법률과는 달리 행정조직 내부에서의 책임사항에 관한 것일 뿐이다. 법률에 의하여 일반적으로 특수한 대테러권한의 정당성을 부여받는 대테러기구에 관한 명시적 입법은 아직 없다. 그러나 대테러활동을 당연히 포섭하는 치안 및 국가안보에 관한 관계법률이 정하는 국가기구가 일종의 간접적 대테러담당기구로 간주될 수 있다. 이에 테러범죄를 비롯한 모든 범죄에 대한 대책기구로서의 「警察法」에 의한 일반경찰을 비롯하여, 간첩테러사건시에 군병력과 같은 작전을 수행할 수 있는 「戰鬥警察隊設置法」에 의한 전투경찰, 테러의 표적이 되는 주요시설이나 주요인사의 요청에 의하여 배치되는 「請願警察法」에 의한 청원경찰, 테러와 같은 비상시에 일반경찰의 대체기관이 될 수 있는 「衛戍令」에 의한 위수군부대, 특히 국제테러범죄에 대한 정보수집등의 역할을 담당하는 「國家安全企劃部法」에 의한 국가안전기획부, 대통령 등 국가주요인물에 대한 대테러기구로서의 「大統領警護室法」에 의한 대통령경호실, 테러사건이 발생시 경찰력을 보충해 줄 수 있는 「郷土豫備軍設置法」에 의한 향토예비군, 특수한 영역에서 범죄진압을 임무로 하고 있는 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 의한 출입국관리공무원 철도공안공무원 세관공무원 등에서 볼 수 있는 바와 같이 대테러담당을 위한 간접적인 관계기구와 그 관계입법은 헤아릴 수 없이 많다. 이러한 테러관련기구들에게는 그 기구를 정한 법률이 허용하는 범위내에서 테러활동을 수행할 수 있는 구속적 권한이 각각 부여되는 것이다.

## (2) 테러범죄의 事前豫防에 관한 關聯立法

주지하는 바와 같이 범죄대책으로서 가장 확실한 방법은 범죄가 저질러지기 이전에 미리 예방하는 것이다. 테러범죄를 미리 예방하기 위해서는 무엇보다도 테러표적이 되는 인물 내지 시설에 대한 경비와 검색을 강화하고, 테러범죄단체가 조직될 수 있는 사회적 여건을 제거하는 것이 필요하다. 그리고 국제조직에 의한 테러범죄를 사전에 예방하기 위해서는 이미 알려진 국제테러분자에 대한 정보의 수집과 국내잠입여부의 확인, 조기색출 등이 중요한 대책이 된다. 특히 하이제킹의 예방책으로서 입국자의 감시, 탑승자 및 화물의 검문검색, 탑승구의 경비, 기내방어체제의 강화 등이 요구된다. 이러한 예방책에 대하여 우리나라는 광범위한 입법대책을 세워 놓고 있다. 예컨대 국제테러사건의 원천적 봉쇄를 위하여 중요한 국제테러분자의 입국을 사전에 차단할 수 있게 하는 「출입국관리법」, 테러에 사용되는 도구 물질 등의 국내반입을 규제할 수 있

는 「관세법」, 테러수단이 될 수 있는 총포 화약류의 소지 등을 금하는 「총포 도검 화약류단속법」, 테러수단이 되는 무기를 휴대하여 비행기에 탑승하는 것을 금하는 「항공기운항안전법」, 機長의 항공기내에서의 경찰명령권이나 비행장과전 경찰관의 검색권 등을 규정하고 있는 「항공법」, 중요시설이나 사업장 등에 청원경찰을 배치시킬 수 있는 「청원경찰법」 등이 테러의 사전예방을 위한 중요한 법률들이다. 그러나 그 무엇보다도 국내테러범죄의 사전예방을 위해 가장 기본적인 대책은 범죄예방을 고유의 임무로 담당하고 있는 경찰에게 거동수상자에 대해 불심검문을 시행할 수 있는 길을 열어 놓는 것이다. 이를 위하여 일반경찰의 불심검문권에 대해서는 「경찰관직무집행법」(제3조)이 규정하였고, 「전투경찰대설치법」에 의하면 전투경찰은 임무수행상 필요한 경우에는 경비지역 안에서 검문을 할 수 있으며(제2조의 2), 「청원경찰법」은 청원경찰도 경비지역내에서 경찰관직무집행법에 의한 직무집행을 할 수 있게 하였다(제3조). 이와 같이 광범위한 입법과 더불어 우리나라의 지리적 정치적 상황 자체가 테러범죄의 예방에 유리한 면이 없지 않다. 우리나라는 남북이 분단되어 일종의 섬나라와 비슷한 지리적 상황에 있기 때문에 국제테러범죄자의 출입국이 용이하지 않다. 이는 육로의 국경을 자유로이 드나 들면서 테러를 일삼는 유럽의 상황에 비교하면 상대적으로 국제테러분자가 우리나라 내에서 테러범죄를 감행하지 못하게 하는 심리적 예방효과를 얻게 해 준다. 또한 우리나라는 남북이 군사적으로 대치하고 있기 때문에 안보위주의 국가질서가 형성되어 있고 국가의 안보대처능력은 막강한 군사력 및 경찰력으로 뒷받침되어 있다. 이러한 상황은 국가에 대항할 수 있는 테러단체의 조직과 국가질서에 타격을 줄 수 있는 테러활동을 감행할 수 없게 하는 심리적 예방효과를 가져다 준다. 그러나 이러한 상황은 북한 자체의 테러활동에 대해서는 특별한 예방효과를 기대할 수 없을 것이다.

### (3) 테러범죄의 鎮壓에 관한 關聯立法

우선 형사실체법인 일반형법에는 테러행위에 특징적인 행위표지(예컨대 사회에 대해 공포를 야기할 수 있는 행위표지)를 규율하는 조항들이 있다. 예컨대 형법이 처벌하는 살인·폭행·상해·체포감금·약취유인·손괴·방화·溢水 등의 행위 이외에 범죄단체조직(제114조), 폭발물에 관한 범죄행위(제119조 내지 제121조), 폭발물과열과 가스등의 공작물 손괴(제172조 내지 제174조), 항공기의 전복·매몰·추락·파괴와 선박의 전복·매몰·추락·파괴(제187조) 및 동 치사상(제188조), 여권등 공문서의 위조·변조등(제225조 내지 제230조), 약취강도(제336조), 해상강도(제340조), 범인은닉(제151조) 등은 테러행위에 특징적인 표지들이다. 또한 폭력행위등처벌에 관한 법률이나 특

정범죄가중처벌등에 관한 법률과 같은 형사특별법은 테러범죄에 특징적인 상해·폭행·체포감금·약취유인 등의 행위에 대하여 가중처벌하는 규정을 두고 있다. 더 나아가 형법에는 테러행위의 주대상이 되는 인물에 대한 범죄도 규정하고 있다. 예컨대 국교에 관한 죄로서 국가원수·외국사절에 대한 폭행등의 범죄(제107조, 제108조)가 그것이다. 그리고 테러범죄에 많이 사용되는 위험한 행위수단에 대한 형사실체법의 특별규정도 있다. 예컨대 부정독극물의 제조·사용을 처벌하는 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」, 「총포·도검·화약류단속법」 또는 「유해화학물질관리법」 등이 그것이다.

형사절차법에 있어서도 테러범죄를 규제하기 위하여 직접적으로 제정되어 적용되는 법률은 없다고 볼 수 있다. 따라서 다른 범죄와 마찬가지로 테러범죄에 대해서도 원칙적으로 형사소송법, 형형법 등의 일반 형사절차법이 적용될 수 있을 뿐이다. 이는 상기한 독일의 형사절차법이 형사소송법 내지 형형법의 개정을 통하여 테러범죄에 대해 다양한 특별입법조치를 취한 것과는 큰 차이가 있다.

#### (4) 對테러關聯 單行法

우리나라에서 명시적으로 테러범죄의 용어를 사용하지는 않았지만, 비교적 테러범죄에 대한 직접적인 개별단행법률로 볼 수 있는 것이 있다. 그 하나가 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보할 목적으로 제정된 「國家保安法」이다. 주지하는 바와 같이 우리나라는 아직도 停戰狀態에서 남북이 대치하고 있는 국면이다. 따라서 우리나라는 북한 자체 또는 그 지원세력에 의한 테러의 위협은 항상 존재한다. 이러한 우리나라의 특수사정에 기인하여 발생하는 국내테러범죄의 대책법의 일종으로서 국가보안법의 역할을 인정하는 해석도 무방하리라 믿는다. 동법은 범죄 및 형벌에 관한 특별한 형사실체조항(제2장) 뿐만 아니라 형사소송에 특별한 형사절차조항(제3장)도 있다.

또다른 비교적 테러범죄에 대한 직접적인 개별단행법률로 볼 수 있는 것은 「항공기운항안전법」이다. 왜냐하면 이 법은 우리나라가 항공기테러에 대한 국제조약인 동경협약, 헤이그협약, 몬트리올협약에 가입하게 됨에 따라 이 조약들이 명시한 국내입법조치의 의무의 이행으로서 1974년에 제정되었기 때문이다. 특히 동법은 항공기납치죄(제8조), 항공기납치치사상죄(제9조), 항공기납치에비음모죄(제10조), 항공기운항저해죄(제11조), 항공기위험물탑재죄(제12조) 등을 규정하여 항공기테러행위를 처벌하고 있다. 이 법은 국가보안법과 같이 우리나라의 특수한 국내사정에 기인한 입법이라기 보다는 우리나라가 국제화하는 과정에서 발생하는 테러위협에 국제적으로 공동대처하는 입법대책으로 보아야 할 것이다. 따라서 항공기운항안전법은 국내테러범죄 보다는 국제테러

범죄에 대한 대책법으로서의 성격이 더욱 강하다. 기타 국제테러범죄에 관련된 특수한 입법으로는 「범죄인인도법」, 「국제형사사법공조법」 등이 있다. 이들에 대해서는 관련되는 곳에서 상론한다.

## 2) 立法對策의 形態에 관한 論議

기술한 바와 같이 우리나라는 테러범죄에 대하여 테러의 용어를 가지고 명시적으로 직접 규율하고 있는 법률은 없다시피 하고, 비교적 직접적으로 관련되는 법률로서도 「국가보안법」, 「항공기운항안전법」, 「범죄인인도법」 및 「국제형사사법공조법」과 같은 몇몇의 개별법률에 한한다. 이러한 법률들만으로 국제 및 국내적으로 발생할 수 있는 모든 테러범죄의 유형에 효과적으로 대처할 수는 없다. 그런데 현재의 입법상의 문제점을 해결하기 위해서는 각종의 테러행위를 포괄적으로 규제하는 「對테러 基本法」을 제정하는 것이 시급하다는 견해가 있다.<sup>42)</sup> 특히 「대테러기본법」의 제정은 범규의 중복가능성을 배제하며, 대테러관계 규정 적용상의 통일성과 안정성 확보라는 점에서 요청된다고 한다. 이 「대테러기본법」에는 미국의 대테러전투법과 이의 영향을 받은 것으로 생각되는 우리나라 현행 대통령훈령 「국가대테러활동지침」상의 중요내용인 입법목적, 국제테러리즘의 정의, 대테러업무 기본지침 등에 관한 총칙적인 사항, 대테러전담기구에 관한 사항, 협상 기타 테러진압에 관련된 국가 또는 사인의 행위에 대한 정당행위의 擬制條項, 언론기관에 대한 협조의무의 부과 내지 협조요청에 대한 근거조항, 테러관계 정보제공자에 대한 보상금의 지급사항, 테러의 예방과 진압에 관련된 사상자에 대한 원호관계사항, 테러의 예방과 진압을 위한 군병력 사용근거와 그 지휘권에 관한 사항 등이 규정되어야 한다는 것이다.<sup>43)</sup> 특히 대통령훈령 제13조에 의하면 국방부는 대테러 특수기동타격대를 편성 운영하도록 하고 있는 바, 테러대책업무에 관하여 군병력을 사용하는데 대해서는 훈령과 같은 행정규칙이 아닌 법률적 근거가 마련되어야 한다고 한다. 왜냐하면 테러진압행위가 반드시 일반경찰작용이 아닌 국가안보를 위한 군사작전의 범주에 속한다고 볼 수 없고, 이 경우에는 계엄이나 비상조치등의 선포없이 군병력에 의한 치안유지는 법적으로 정당화되기는 어렵기 때문이라는 것이다.

이러한 전문적인 「대테러기본법」의 제정이 어렵거나 불필요하다면 다음으로는 국제적 테러범죄에 대해서는 「항공기운항안전법」, 「범죄인인도법」 및 「국제형사사법공조

42) 정형근, 국제테러의 법적 규제에 관한 연구, 369면

43) 국제문제조사연구소, 테러대책과 관련한 국내법상 미비점 검토, 108면 이하

법」과 같이 특별단행법을 계속 제정해 가고, 국내테러범죄에 대해서는 「國家保安法」을 기본으로 하여 동법을 테러범죄의 대책법으로 확대개편하는 방법을 생각할 수 있다. 이러한 입법형태가 현단계에서 바람직한 것이 아닌가 사료된다. 국제테러범죄에 대해서는 국제조약에 따른 국내입법조치의 일환으로 국내법이 제정되기 때문에 개별단행법의 형식이 불가피하고, 또한 현재 우리나라에서 그렇게 진행되고 있다. 그리고 우리나라는 테러범의 도주가 어려운 일종의 섬나라이고 남북이 대치하는 상황에서 안보위주의 국가질서이기 때문에 북한 자체, 북한이 지원하거나 자생적인 이데올로기적 反國家組織이 아니면서 계속성있는 실체를 지니고 있는 테러조직으로부터의 위협은 현재로서는 거의 존재하지 않는 것으로 사료된다. 그렇기 때문에 현상대로서는 현행의 국가보안법이 국내테러범죄의 규율에 관한 기본법이 되지 않을 수 없다. 그런데 현행의 국가보안법은 이데올로기적 반국가단체의 「非公開的」인 조직과 활동에 대한 대책이 주로 규정되어 있고, 「公開的」으로 사회에 물리적 공포를 야기하는 테러행위에 대한 예방적·진압적 대책내용으로는 부족하다. 또한 국제화·산업화·민주화의 길로 급속히 달리고 있는 우리나라에서 앞으로 非·脫이데올로기의 테러단체의 조직 및 활동의 가능성도 점차 높아져 가고 있다. 이러한 테러단체에 대한 대책으로서 현행의 국가보안법의 내용은 미흡하다. 따라서 현행의 국가보안법은 앞으로 「非이데올로기의」 범죄단체 및 「공개적」 테러행위까지도 적절히 규율할 수 있도록 정비되어야 한다. 더 나아가 주지하는 바와 같이 「국가보안법」은 과거정권하에서 그 입법목적과는 달리 정권유지법으로 이용되었다는 비판을 받아 왔고 그 때문에 문민정부하에서도 동법에 대한 국민의 이미지는 좋지 않으며 그 폐지 내지 개정을 주장하는 국제적·국내적 목소리도 적지 않다. 이러한 「국가보안법」의 잘못된 이미지를 쇠신한다는 차원에서도 국가보안법을 假稱 「국가보안 및 테러방지에 관한 법률」로 이름을 바꾸면서 이데올로기적 반국가범죄를 포함한 테러범죄의 대책법으로 확대·개편하는 것이 좋으리라 믿는다.

이러한 직접적인 대테러 단행법의 제정이 불가능 또는 불필요하다면 기존의 형사실체법 내지 형사절차법에 특별한 대테러규정을 삽입·보완하는 것만이 남은 대책이다. 위에서 비교적 상세히 소개한 독일의 입법이 이러한 형태이다. 아래에서는 그 입법형식이 상기의 어떠한 것이든 대테러대책으로 요구되는 구체적인 입법내용이 어떠하여야 하는지를 외국의 제도와 비교하면서 제시하고자 한다.

### 3) 具體的 立法內容

#### (1) 刑事實體法

먼저 우리나라에서 범죄와 형벌(및 보안처분)에 관한 형사실체법상 요구되는 대테러 입법의 기본적인 내용으로 다음의 2가지가 갖추어져야 한다는 것이 본인의 생각이다. 첫째, 우리나라에도 형사실체법에 독일형법 제129a조의 「테러단체조직죄」와 같은 테러범죄에 관한 근거규정이 신설되어야 한다. 왜냐하면 테러범죄에 관한 근거규정이 존재하여야 특별입법을 통하여 투쟁하고자 하는 테러행위의 범위가 한정되고 그로부터 법적 테러개념을 도출할 수 있는 가능성이 제공될 뿐만 아니라, 특별입법을 하는데 있어서 동조항을 지적함으로써 입법기술상의 경제를 도모할 수도 있기 때문이다. 따라서 대테러대책의 기본은 테러범죄에 관한 실체법상의 근거규정을 마련하는데 있다. 이 경우 동조항이 포함하여야 할 구체적인 테러행위에 대해서는 독일형법 제129a조에 열거되어 있는 행위들을 참조하면 도움이 될 것이다.

둘째, 테러범죄에 대한 세계주의적 처벌규정이 마련되어야 한다. 예컨대 상술한 독일형법 제6조가 제129조 a에서 규정하고 있는 테러행위 중에서 제220조의 a(민족모살), 제310조의 b(핵에너지爆發), 제311조(폭약폭발의 초래), 제311조의 a(이온화광선의 악용), 제316조의 c 제1항(항공교통에 대한 공격) 또는 구속력있는 국가간의 조약에 의거하여 소추되어야 할 범죄에 대하여는 自國의 이익과 아무런 관련이 없다고 하더라도 세계주의적 관점에서 처벌하겠다고 선언하는 것과 같은 규정을 신설하는 것이다. 왜냐하면 이러한 규정이 마련되어야 우리나라도 테러범죄를 인류의 共敵으로 보는 선진문명국의 대열에 합류할 수 있을 뿐만 아니라, 처벌면탈의 목적으로 외국의 테러범죄자가 국내로 도피해 들어오는 것을 막을 수 있고, 테러법에 관한 각종 국제법상 특칙의 적용을 보장받을 수도 있기 때문이다. 현행법에 없는 이러한 세계주의적 처벌규정을 형법개정안은 선진외국의 추세에 따라 신설하였으나(개정안 제7조), 테러범죄를 여기에 명시하지는 않았다. 세계주의적 처벌의 대상에 상기한 테러범죄단체조직죄의 근거조항에 포함되어 있는 테러행위를 개정안에 추가하는 것이 바람직할 것이다.

상기의 기본적인 2가지 이외에 현행의 국가보안법(제10조)이 이미 범한 범죄자에 대한 사후적 不告知만을 처벌하는 것에 대하여, 테러범죄의 경우에는 범죄실행 이전이라도 그 실행을 저지할 수 있는 시간적 여유가 있는 者가 이를 관계기관에 告知하지 아니하면 처벌하는 독일형법 제138조(計劃犯罪의 不告知罪)와 같은 규정을 설치하는 것도 유용한 대테러대책이 될 것이다.

또한 현행의 국가보안법 제7조가 반국가단체를 찬양·고무하는 등의 죄를 처벌하는 것과 같이 테러관련범죄를 직접적으로 교사하거나 옹호하는 출판행위를 형벌로서 처벌하는 규정을 두기로 한 위에 소개한 영국·프랑스의 테러대책법도 참조하여야 할 것이

다. 더 나아가 집회 및 시위와 관련한 武裝뿐만 아니라 신원확인을 불가능하게 하는 覆面에 대해서도 형사처벌하는 독일의 집회법 제17a조의 규정도 테러범죄 뿐만 아니라 기타 사회안정침해범죄에 대한 예방대책으로서 우리나라의 집회 및 시위에 관한 법률에 도입할 필요가 있는 것으로 사료된다.

위와같은 범죄론 이외에 독일의 형법학자 Schünemann이 중대범죄를 범한 테러범에게 동종의 전과행위가 없다고 하더라도 테러조직의 영향력으로부터 벗어나지 못하여 재범의 위험성이 있다면 그에게 형벌 이외에 보안감호(우리나라 현행 사회보호법상의 상습범에 대한 보호감호처분과 같은 것)를 선고할 수 있어야 한다고 주장한 것은 긍정적으로 고려되어야 할 것이다. 왜냐하면 상습범의 성격적 재범위험성 뿐만 아니라 테러조직의 그 조직원에 대한 재범영향력으로부터도 사회를 방위하여야 하기 때문이다. 그리고 테러범이 정신이상자인 경우에 사회보호법상의 치료감호처분이 효과적이라는 주장은<sup>44)</sup> 비판의 여지가 없는 당연한 것이다.

## (2) 刑事節次法

현행 국가보안법은 형사소송법의 일반절차에 대하여 ① 수사기관에 의해 참고인으로 요구받은 자가 정당한 이유없이 2회이상 출석요구에 불응한 때에 법원이 발부한 구인영장에 의해 강제구인 및 유치할 수 있는 특칙(제18조),<sup>45)</sup> ② 피의자에 대한 구속기간을 사법경찰이 1회, 검사가 2회 연장하여 합계 50일까지 피의자를 구속할 수 있는 특칙(제19조)<sup>46)</sup> ③ 검사가 형법 제51조의 양형사유를 참작하여 公訴保留를 할 수 있는 특칙(제20조)을 두었다. 이 국가보안법의 특칙은 테러범죄에 대한 대책입법으로서 그 대로 원용될 수 있을 것이다.

더 나아가 독일에서 대테러대책으로 마련된 규정들 중에서 첫째, 도주 또는 증거인멸의 구속사유에 대한 심사없이 테러범죄자를 구속할 수 있도록 한 규정, 둘째, 테러 용의자의 주택에 대해서 영장없이 수색을 허용하는 규정(동법 제103조), 셋째, 도주중인

44) 국제문제조사연구소, 전개서, 102면

45) 형사소송법에는 피의자에 대한 강제구인의 제도가 있을 뿐이고, 참고인에 대해서는 강제구인이 불가능하다(형소법 제69조, 제71조, 제209조 참조). 다만 참고인에 대해서도 법원의 증거보전제도에 의하여 증인신문은 가능하다(형소법 제184조, 제221조의 2).

46) 형사소송법 제205조에 의하면 경찰은 구속기간을 연장할 수 없고 검사는 1회에 한하여 연장할 수 있을 뿐이다(따라서 합계 30일이 최상한이다). 그런데 헌법재판소는 1992년 4월 14일의 결정(90 헌마 82)을 통하여 「국가보안법 제19조의 구속기간연장을 동법 제7조(찬양·고무등) 및 제10조(불고지)의 범죄에 대해 적용한 것은 피의자신체의 자유, 무죄추정의 원칙 및 신속한 재판을 받을 권리를 침해하였으므로 헌법에 위반된다」고 판시하였다.

테러혐의자를 검거하기 위하여 검문소를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련한 규정(동법 제111조), 네째, 테러혐의자의 신원을 확인하기 위하여 일정기간 그의 자유를 박탈할 수 있게 한 규정(동법 제163조의 b, c), 다섯째, 구속된 테러피의자에게 송부 또는 반입되는 서신 및 물건을 검열할 수 있고, 피의자와 변호인간의 접견교통권을 제한할 수 있게 한 규정, 여섯째, 변호인이 테러피의자와 내통하거나 구속된 피의자와의 접견을 남용할 현저한 혐의가 있는 경우에는 그 변호인을 당해 소송절차의 변론에서 除斥시킬 수 있는 규정 등은 우리나라가 대테러대책에 대한 입법을 실현할 시에 새로이 형사소송법을 위시한 형사절차법에 도입하여야 할 것들이다.

그밖에도 테러범죄의 발생시에 그의 진압을 위하여 불가피하게 요구되는 武器使用, 특히 軍武器의 사용에 대한 법적 근거가 특별히 마련되어야 한다. 물론 현행 경찰관직무집행법에서는 범인의 체포·도주의 방지와 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도내에서 사람에게 危害를 주지 않는 범위에서 무기를 사용할 수 있도록 하되, 형법상 정당방위·긴급피난 등의 특별한 경우에는 예외적으로 사람에게 危害를 줄 수 있는 무기의 사용도 허용하고 있다(제11조). 또한 유사한 무기사용근거에 관한 규정으로는 위수령(제15조, 제16조), 향토예비군설치법(제7조), 국가안전기획부법(제16조) 등이 있다. 그러나 어느 조항에도 테러범죄를 명시한 것은 없다. 따라서 타인에게 危害를 주는 무기사용의 허용범위내에 테러범죄를 진압하기 위하여 필요한 때를 추가로 명시하는 것이 바람직할 것이다.

더 나아가 경찰에게 집회 및 시위참가자에 대한 사진촬영권과 음향녹취권을 보장한 독일의 集會法(Versammlungsgesetz) 제12조 a와 제19조 a와 같은 규정은 대테러대책법으로서 뿐만 아니라 사회안전침해범죄에 대한 일반대책으로서도 우리나라의 「집회 및 시위에 관한 법률」에 하루속히 도입되어야 한다. 왜냐하면 강제처분의 개념에 관한 오늘날의 유력설에 의하면 사진촬영이나 음향녹취도 그것이 상대방의 의사에 반하고 그의 초상권이 침해되는한 강제처분이 된다고 하고 그렇게 되면 원칙적으로 법관이 발부한 영장에 의하여서만 가능하기 때문이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 집회 및 시위현장에서의 사진촬영과 음향녹취를 일정한 범위내에서 법관의 영장을 요구하지 않는 경찰의 고유권한으로 보장하는 독일 집회법과 같은 규정을 도입하여야 한다.

그러나 테러조직을 밝히는데 수사협조한 테러범에게 형벌을 (감경 또는) 완전히 면제시키는 규정을 둬으로써 피의자의 자백에 의해 테러단체의 정체를 파악하여 그 조직을 와해시킨다는 취지의 독일의 왕관증인(Kronzeuge)에 관한 규율은 우리나라에서는

특별한 의미가 없다. 왜냐하면 우리나라는 독일과는 달리 기소편의주의가 지배하기 때문에 검사는 수사에 협조한 피의자에 대하여 원칙적으로 불기소처분을 할 수 있기 때문이다. 그러나 바람직하기는 현행 형소법 제247조에 기소유예처분의 사유로서 수사에 협조하여 범죄조직을 밝히는 데 기여한 때를 명시하는 것이다.

### (3) 테러基本法の 制定主張과 關聯하여

위에서 지적하였듯이 여러 연구자는 우리나라 대통령 훈령 제47호에 의한 「국가대 테러활동지침」상의 중요내용인 대테러전담기구의 조직과 업무분배에 관한 사항을 법률적으로 뒷받침하여야 하고 이를 위해서는 대테러기본법을 제정하여야 한다고 주장하였다. 그러나 이 주장은 필연성이 없는 것으로 사료된다. 우선 테러대책위원회등 조직에 관한 부분은 행정부내의 협조체제확립 및 책임의 분배에 지나지 않으므로 굳이 입법화할 필요성이 없다.<sup>47)</sup> 그리고 동 훈령상의 조직내용은 保安을 필요로 하는 비밀사항이기 때문에 公衆에게 공개되는 법령으로 규정되기는 어렵다. 또한 새로운 법제정으로 상설되는 정부기관은 기존의 부서가 아닌 새로운 부서가 창설될 때에 의미가 있는 데 동 훈령의 조직내용은 기존 정부기관 사이 또는 각 부서내의 특별편성에 불과하다. 이러한 의미의 테러전담기구에 관한 조직이라면 그 규정은 현행과 같이 대통령 훈령이나 각 부서의 행정규칙의 형식으로도 무방하리라 믿는다.

또한 대통령훈령 제13조에 의거하여 테러대책업무에 관하여 군병력을 사용하는데 대해서는 훈령 아닌 법률의 형식으로 근거가 되어야 한다는 주장도 달리 思考되어야 한다. 군병력에 의한 일반의 치안유지에는 특별한 법률상의 근거가 마련되어야 하는 것은 옳다. 그러나 그것이 테러범죄의 진압을 위해서는 군병력의 출동이 일반적으로 정당화된다는 의미라면 타당하지 않다.<sup>48)</sup> 원칙적으로 군병력의 출동은 전시상태에 한하여야 하고 사회의 치안유지를 위한 군병력의 동원은 계엄, 위수령 등이 필요한 극단적 비상상태에 한하여야 한다. 따라서 사회에 물리적 공포를 야기하는 테러의 진압행위는 원칙적으로 특수한 경찰작용으로 보아야 한다. 만약 이를 군사작전의 일종으로 본다면, 이는 자칫 군병력이 사회일반의 질서유지에도 남용되는 우려를 낳는다. 이러한 남용을 막기 위해서는 테러의 진압을 위해서는 가능한 군병력 보다도 경찰테러

47) 국제문제조사연구소, 전계논문, 90면

48) 일반적으로 대부분의 국가들은 돌발테러상태에 대비하기 위해 특수기동타격대를 갖추고 있고, 이러한 특공대가 없는 국가에서는 테러가 발생할 경우 특수훈련을 받는 군부대가 대행한다 (제성호, 항공기테러의 예방과 억제를 위한 대책, 항공법학회지 제3호(1991년), 216면)

특공대<sup>49)</sup> 내지 전투경찰을 동원하는 입법이 되어야 한다. 후자의 전투경찰을 투입하기 위해서는 현재 간첩의 진압을 주목적으로 제정된 「戰鬪警察隊設置法」에 테러의 진압을 同法의 주목적으로 함께 明示하는 것이 바람직하다. 전자의 경찰특공대를 위해서는 동부대의 임무특성상 불가피한 특공대원의 軍武器使用에 대한 특별한 입법이 마련되어야 한다. 또한 경찰특공인력만으로 충분히 대처할 수 없는 상황에서는 경찰조직이 군병력의 지원을 받을 수 있는 길을 열어놓는 입법도 필요하다.<sup>50)</sup> 더 나아가 사건발생시 경찰기동타격대의 출동은 대테러대책위원회의 심의를 거쳐 대통령이 결정토록 하는 대통령훈령 제13조의 규정은 신속한 대응을 요하는 대테러대책으로서 再考를 요한다. 오히려 국민의 생명에 중대한 위협을 가하고 사회안정을 현저히 저해하는 중요사건이 발생한 때에는 경찰청장이 판단하여 필요하다고 인정되는 경우에 출동을 명할 수 있게 하는 예외를 인정하는 것이 바람직하고, 이는 대통령훈령에 삼입되거나 이를 위한 특별한 입법조치가 뒤따라야 한다.

## 2. 國際 테러犯罪에 대한 法的 對應策

### 가. 國際 테러犯罪의 概念 내지 法的 問題點

국제 테러범죄란 국제성이 있는 테러범죄이다. 여기서 국제성이 있다는 의미는 2개국 이상이 그 범죄·범죄자에 대하여 처벌의 이해관계를 가지는 경우이다. 범죄·범죄자에 대한 처벌의 이해관계가 2개국 이상에 걸치는 경우는 범행지(소위 형법상 속지주의의 요소), 범죄자의 국적(소위 형법상 속인주의의 요소), 피해를 입은 국가·국민(소위 형법상 보호주의의 요소)이 2개국 이상에 관련되어 있을 때이다. 즉 국제 테러범죄는 가해자의 국적, 피해자의 국적, 범익침해국, 범행장소 등의 요인에 있어서 국제성을 갖는 것을 의미한다. 예컨대 테러행위의 대상이나 목표가 범인의 국적국 이외의 국민이거나 외국정부 또는 그 대표일 때 범죄피해국(범죄행위지국)과 범죄자국적국이 서로 다른 국제 테러범죄가 된다. 만약 범죄행위가 재외공관이나 비행기內라면 그 장소에 해당하는 국가가 여기의 범죄행위지국이 된다. 이러한 국제테러범에 대해서는 처

49) 대테러특공대의 운영에 대하여 무용론을 주장하는 견해도 있다. 이는 테러진압 과정에서 통계적으로 테러범에 의한 살해보다는 공격작전에 의한 인명피해가 더 많다는 이유에서다. 그러나 이 이유는 특공대에 의한 작전수행을 최후의 수단으로 하여야 한다는 논거는 될 수 있으나, 특공대 자체의 무용론을 정당화하는 근거는 될 수 없다고 사료된다.

50) 국제문제조사연구소, 전게서, 92면

특공대<sup>49)</sup> 내지 전투경찰을 동원하는 입법이 되어야 한다. 후자의 전투경찰을 투입하기 위해서는 현재 간첩의 진압을 주목적으로 제정된 「戰鬥警察隊設置法」에 테러의 진압을 同法의 주목적으로 함께 明示하는 것이 바람직하다. 전자의 경찰특공대를 위해서는 동부대의 임무특성상 불가피한 특공대원의 軍武器使用에 대한 특별한 입법이 마련되어야 한다. 또한 경찰특공인력만으로 충분히 대처할 수 없는 상황에서는 경찰조직이 군병력의 지원을 받을 수 있는 길을 열어놓는 입법도 필요하다.<sup>50)</sup> 더 나아가 사건발생시 경찰기동타격대의 출동은 대테러대책위원회의 심의를 거쳐 대통령이 결정토록 하는 대통령훈령 제13조의 규정은 신속한 대응을 요하는 대테러대책으로서 再考를 요한다. 오히려 국민의 생명에 중대한 위협을 가하고 사회안정을 현저히 저해하는 중요사건이 발생한 때에는 경찰청장이 판단하여 필요하다고 인정되는 경우에 출동을 명할 수 있게 하는 예외를 인정하는 것이 바람직하고, 이는 대통령훈령에 삼입되거나 이를 위한 특별한 입법조치가 뒤따라야 한다.

## 2. 國際 테러犯罪에 대한 法的 對應策

### 가. 國際 테러犯罪의 概念 내지 法的 問題點

국제 테러범죄란 국제성이 있는 테러범죄이다. 여기서 국제성이 있다는 의미는 2개국 이상이 그 범죄·범죄자에 대하여 처벌의 이해관계를 가지는 경우이다. 범죄·범죄자에 대한 처벌의 이해관계가 2개국 이상에 걸치는 경우는 범행지(소위 형법상 속지주의의 요소), 범죄자의 국적(소위 형법상 속인주의의 요소), 피해를 입은 국가·국민(소위 형법상 보호주의의 요소)이 2개국 이상에 관련되어 있을 때이다. 즉 국제 테러범죄는 가해자의 국적, 피해자의 국적, 범익침해국, 범행장소 등의 요인에 있어서 국제성을 갖는 것을 의미한다. 예컨대 테러행위의 대상이나 목표가 범인의 국적국 이외의 국민이거나 외국정부 또는 그 대표일 때 범죄피해국(범죄행위지국)과 범죄자국적국이 서로 다른 국제 테러범죄가 된다. 만약 범죄행위가 재외공관이나 비행기內라면 그 장소에 해당하는 국가가 여기의 범죄행위지국이 된다. 이러한 국제테러범에 대해서는 처

49) 대테러특공대의 운영에 대하여 무용론을 주장하는 견해도 있다. 이는 테러진압 과정에서 통계적으로 테러범에 의한 살해보다는 공격작전에 의한 인명피해가 더 많다는 이유에서다. 그러나 이 이유는 특공대에 의한 작전수행을 최후의 수단으로 하여야 한다는 논거는 될 수 있으나, 특공대 자체의 무용론을 정당화하는 근거는 될 수 없다고 사료된다.

50) 국제문제조사연구소, 전게서, 92면

벌의 이해관계는 수개국에 걸치는 반면에 그 범인이 검거되는 국가는 一國에 불과하기 때문에 재판관할권이 필연적으로 경합하게 된다. 따라서 국제테러를 형식적으로 정의하면 동일한 행위에 대하여 여러 나라의 재판권이 경합하는 경우라 할 수 있다. 그런데 범행지가 자국의 영역인 경우, 범행자가 자국의 국민인 경우 또는 범행피해자가 자국 또는 자국민인 경우의 어느 것에도 해당되지 않더라도 그 범죄·범죄자를 처벌하는 법규정을 두는 국가가 있다. 즉 자국과는 아무런 직접적 이해관계가 없는 범죄·범죄자에 대하여도 처벌하는 경우이다. 이러한 처벌규정을 세계주의적 처벌규정이라고 한다. 세계주의적 처벌규정의 대상은 대개 비인도적 범죄들이고, 구체적으로는 해적·비행기납치·외교관등에 대한 가해·인질억류·집단살해·인신매매·테러행위 등이 그 예이다. 이러한 세계주의적 처벌규정이 있는 나라에서 당해 행위를 한 범인이 검거되는 경우에는 이 나라와 다른 이해관계국 사이에도 국제범죄의 문제가 발생한다.<sup>51)</sup>

우리나라 형법은 屬地主義, 屬人主義 및 保護主義를 취하고 있다. 따라서 가장 전형적인 범죄인 국내인의 국내에서의 범죄에 대해서 뿐만 아니라, 외국인이 범한 범죄 또는 국내인이 외국에서 범한 범죄라 하더라도 우리나라 형법을 적용할 수 있게 된다. 따라서 국내에서 검거되는 테러범죄인 또는 외국에서 검거되는 우리나라 테러범죄인에 대하여 외국과의 재판권경합의 문제는 항상 발생할 수 있다. 여기서 국제테러의 법적 문제점은 재판권이 경합하는 경우에 범죄인소재지국은 경합하는 타국과의 관계에서 어떻게 테러범죄를 처리할 것인가에 있다. 국제테러의 또 다른 문제는 범죄인소재지국의 법률이 적용될 수 없는 경우도 있을 수 있다. 예컨대 우리나라의 법익을 전혀 침해하지 않은 외국인의 국외범에 대하여 우리나라 형법은 세계주의적 처벌규정이 없으므로 만약 그 범죄자가 우리나라에 도피하였다면 그를 소추 처벌할 수 없게 된다. 이러한 경우에 외국인테러범을 검거한 우리나라는 어떻게 동사건을 처리할 것인가의 문제가 대두된다. 이러한 문제점을 요약하면 국제범죄에 대한 형사관할권, 국제범죄자의 인도, 국제형사사법의 공조 및 국제범죄의 소추·처벌의 문제로 귀착된다. 아래에서는 이러한 문제점에 대하여 국제적 추세와 우리나라의 경우를 나누어 소개하고 국내조치의 미비점을 지적하면서 그 개선책을 밝힌다.

이러한 문제점을 접근하기 위해서는 우선 국제테러범죄를 규제하는 국제협약은 어떠한 것이 있고 우리나라가 가입한 것은 무엇인지를 밝힐 필요가 있다. 우선 테러범죄의

51) 모든 사람이 어떤 장소에서 범하였는지를 불문하고 국제법상 처벌되는 이러한 행위를 보편범죄라고 지칭하면서 이것만을 좁은 의미의 국제범죄로 보는 견해로는 신의기, 국제범죄의 유형과 그 규제, 형사정책연구소식 제24호(1994년 7·8월호), 44면

대표적 유형인 항공기납치에 관한 국제협약으로는 「항공기내에서 범한 범죄 및 기타행위에 관한 협약(Convention on offences and Certain orther Acts Committed on Board Aircraft, 일명 도쿄협약, 1969.12.4 발효)」, 「항공기불법납치억제를 위한 협약(Convention for the Suppresion of Unlawful Seizure Aircraft, 일명 헤이그협약, 1971.10.14 발효)」, 그리고 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위억제를 위한 협약(Convention for the Suppresion of Unlawful Acts Against the safety of Civil Aviation, 일명 몬트리올 협약, 1973.1.26 발효)을 들 수 있다. 국제범죄의 또다른 유형인 외교관 등 국제적 인물에 대한 테러행위에 관한 국제협약은 「외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약안(The draft Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persions, 일명 뉴우협약, 1977.2.20 발효)」이 있다. 우리나라는 도쿄협약에는 1971년 5월 20일에, 헤이그협약에는 1973년 2월 17일에, 몬트리올협약에는 1973년 9월 1일에 가입하였고, 뉴우협약은 1983년 6월 3일에 우리나라에 대해 발효하였다.

국제테러의 또다른 형태인 인질억류행위에 관하여는 1979년 12월 17일 유엔총회결의로서 채택된 「인질억류방지에 관한 국제협약(The International Convention Against the Taking of Hostage, 아래에서 인질협약이라 칭함)」이 있고, 해상선박납치행위에 관하여는 1988년 3월에 로마회의에서 23개국에 의해 서명된 「해상항행의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약안(Draft Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 일명 로마협약)」이 있다. 우리나라는 인질협약에는 가입하고 있으나 로마협약에는 아직 정식서명하지 않은 상태에 있다. 이와같은 국제협약들의 구체적 내용에 관하여는 관련되는 곳에서 언급한다.

#### 나. 刑事管轄權의 問題

기술한 바와 같이 국제테러범죄는 여러나라의 법익침해가 있는 경우이므로 그 범죄자에 대한 소추와 처벌의 이익이 여러나라에게 있다. 그런데 테러범이 검거되는 곳은 一國(범인소재지국)에 불과하다. 따라서 국제테러범죄자에 대한 소추와 재판을 어느 나라가 어떻게 할 것인가의 형사관할권에 관한 문제가 필연적으로 대두된다. 이에 대한 범세계적인 다자조약, 양자조약 등의 국제협약을 통하여 국제적 추세를 살펴보고 우리나라의 현주소와 보완점을 제시한다.

##### 1) 國際的 趨勢

국제테러의 규제를 위한 다자조약들은 먼저 국제테러범죄의 관계국에게 관할권행사

의 조치를 취하도록 규정하고 있다. 여기서 관계국이란 국제테러가 일어난 국가(屬地主義: Territorialt tsprinzip, territoriality principle)와 국제테러를 범한 자의 국적국(屬人主義, 국적주의 또는 적극적 속인주의, aktive Personalit tsprinzip)을 의미하는데 대하여는 이론이 없다. 따라서 이러한 관계국이 재판관할권을 가지는 것은 아무런 문제가 되지 않는다.<sup>52)</sup> 그러나 국제테러로부터 피해를 입은 사람의 국적국 내지 피해국(보호주의 또는 소극적 속인주의, Schutzprinzip, passive Personalit tsprinzip)의 관할권 여부에 대해서는 문제가 있다. 이 문제에 대한 초기 국제법상의 태도는 피해국의 관할권을 인정하지 않는 것이었다. 왜냐하면 피해자의 본국에 형사관할권을 부여한다면 형벌이 무겁게 되기 쉽기 때문이다. 그러나 1970년대 이후가 되자 예컨대 1973년의 뉴우협약 제3조 1항 C호는 국제적 보호인물이 국제테러의 피해자가 된 경우에 그 본국에 대해 관할권을 인정하였고, 또한 1979년의 인질협약 제5조 1항은 자국에 대해 일정한 작위 또는 부작위를 강요하기 위해 행해진 인질범죄(동항 제c호)와 자국민에 대해 행해진 인질억류범죄(동항 제d호)에 대하여 보호주의를 규정하였으며, 더 나아가 1988년의 로마협약 제6조 2항은 자국민이 범행중에 억류 또는 위협이나 살상을 당한 경우에 소극적 속인주의를 규정하였다. 이러한 새로운 국제적 추세에 맞추어 각국형법에는 보호주의적 처벌규정을 두는 것이 일반적 태도가 되었다. 오히려 오늘날에 있어서는 범죄행위지국(속지주의)과 피해국 사이에는 속지주의원칙을 양보하여 피해국에 당해 테러범을 인도하도록 할 필요가 증가하고 있다. 이는 버마 아웅산사건이 일어났을 때 우리나라가 버마당국에 주장한 논거였으나 버마당국은 이를 받아 들이지 않았다. 더 나아가 범인이 검거된 犯人所在地國도 재판관할권을 가지는 관계국이 될 수 있다. 범인소재지국은 상기의 속지주의, 속인주의, 보호주의에 의한 관계국과 중복되기도 하지만, 경우에 따라서는 상기의 어느 것에도 해당하지 않을 때도 있다. 후자의 경우이 범인소재지국의 소추 및 처벌은 世界主義(Universalit tsprinzip)에 입각한 것이다. 테러범죄에 대하여 이러한 범인소재지국의 관할권을 인정하는 것도 국제협약의 일반적 추세이다. 예컨대 「헤이그협약」은 제4조 1항에서 우선적으로 피랍항공기의 등록국, 착륙국, 항공기임차인의 주요사업지국 또는 상주지국의 재판관할권을 규정하였을 뿐만 아니라, 제2항에서는 犯人所在地國의 재판관할권을 인정하고 있다. 그리고 「몬트리올협약」도 제5조 1항에서 범죄행위지국, 항공기등록국, 항공기착륙국, 항공기임차인의 주요사업지국

52) 「집단살해죄의 방지 및 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention of the Crime of Genocide)」 제6조에 의하면 범죄행위지국 이외에 국제형사사법재판소의 관할권을 인정하고 있다. 그러나 동협약상의 국제형사재판소는 아직 창설되지 않고 있다.

또는 상주지국의 재판관할권을 인정하였을 뿐만 아니라, 제2항에서는 범인소재지국에게도 관할권을 부여하고 있다. 또한 「뉴우조약」 제3조 2항과 人質協約 제5조 2항도 부수적으로 범인소재지국의 재판관할권에 대해 규정하고 있다. 더 나아가 1988년 ILA의 테러범인도위원회가 채택한 최종조문초안 제6조 a항도 테러범에 대한 범인소재지국의 재판관할권을 인정하였다.

이상과 같이 한 범죄자를 두고 여러나라의 관할권이 존재할 수 있기 때문에 필연적으로 관할권행사의 경합이 문제로 대두된다. 관할권경합의 형태로는 여러가지가 있을 수 있다. 예컨대, 중국민항기납치사건에서는 항공기등록국·범인국적국(중국)과 착륙국(한국) 사이에서<sup>53)</sup>, KAL 858기 폭파사고에서는 범인소재지국(바레인)과 항공기등록국(한국) 사이에서<sup>54)</sup>, 버마 아웅산 사건에서는 범죄지국·범인소재지국(버마)과 피해국(한국) 사이에 관할권경합이 있었다. 또한 범인소재지국이 재판권을 행사하지 않는 경우에 재판권을 가지는 다른 여러 나라들 중에서 어느 국가에 범인을 인도하여 관할권을 행사시킬 것인가의 경합형태(소위 引導의 우선순위)도 있을 수 있다. 관할권행사의 경합이 있을 경우 그 우선순위에 관하여 헤이그협약, 몬트리올협약, 뉴우협약, 인질협약, 로마협약 등 국제테러의 규제에 관한 제협약에서는 명시적 규정을 두지 않는 것이 일반적인 추세이다. 왜냐하면 국제범죄의 경우에는 그 처벌의 이해관계가 경합하고 주권국가의 독자적인 판단이 존중되어야 하기 때문이다. 그리고 설령 관할권경합시의 우선순위에 대하여 국제협약에 규정을 둔다고 하더라도 이를 강제하는 수단이 없어 그 실효성을 기대할 수도 없다. 이러한 상황에서 국제협약에 우선순위의 규정이 있게 되면 오히려 제약국간의 마찰이나 분쟁을 발생케 할 소지가 크다. 이와같은 이유 때문에 국제협약에 관할권의 우선순위를 두려는 모든 시도는 허사로 돌아갔다.<sup>55)</sup>

#### 나. 우리나라의 경우와 立法上의 未備點

우리나라 형법은 속지주의·旗國主義(제2조, 제4조) 속인주의(제3조) 및 보호주의(제5조, 제6조)를 규정하고 있다. 그러나 세계주의에 관한 규정은 없다. 이에 따르면 테러범행지가 우리나라이거나, 테러범죄자가 우리나라 사람이거나 테러행위로 인하여

53) 이 사건에서 우리나라는 항공기등록국인 중국의 범인인도요청을 거부하고 우리나라가 착륙국으로서 재판관할권을 행사하였다. 이 사건에 대한 상세한 논평으로는 여영무, 국제테러리즘의 억제와 처벌에 관한 연구 -중국 민항기 납치사건을 중심으로-, 고려대 박사학위논문, 1987년

54) 이 사건에서는 바레인이 테러범을 우리나라에 인도함으로써 우리나라가 재판관할권을 행사하였다.

55) 예컨대 1970년 헤이그 회의와 1971년 몬트리올 회의에서 항공기테러의 경우 등록국과 착륙국 중 등록국에 일차적 관할권을 부여하자는 제안이 있었으나 결국 부결되었다.

우리나라 사람 또는 우리나라의 법익이 침해되었다면 당연히 우리형법을 적용하여 처벌할 수 있다. 즉 이 경우에는 우리나라의 수사기관 및 법원에 소추권과 재판권이 부여되게 된다. 그러나 위의 어느 것에도 해당하지 않는 테러행위, 즉 외국에서 외국인이 외국인 또는 외국의 법익을 침해하는 테러행위를 한 이후에 그 행위자가 우리나라에 도피하여 우리나라에서 검거되는 경우이다. 이 경우에 국제협약의 추세는 전술한 바와 같이 범죄인소재지국도 관할권을 가진다고 선언하는 것이 일반적인 추세이다. 그러나 이를 위해서는 국내법에 의한 처벌입법이 이루어져야 한다. 그런데 우리나라 형법은 세계주의적 처벌규정이 없다. 따라서 형법상 범죄에 대해서는 우리나라 내지 우리나라 국민의 법익을 해치지 않는 외국인의 국외범에 대해 관할권이 없는 것으로 보아야 한다. 따라서 검사가 설령 법원에 공소를 제기하더라도 형소법 제327조 제1호의 공소기각판결의 사유가 될 것이다. 따라서 수사기관은 이러한 범죄자를 입건하였다면 “공소권 없음”의 불기소처분을 하는 것이 바람직하다.

이 경우 관할경합국의 요청에 의하여 그 범인을 인도하는 것에 대해서는 후술한다.

그러나 예컨대 1983년 5월 5일에 일어난 당시로서는 센세이셔널한 사건이었던 중국 민항기납치사건과 같이 항공기납치후 한국에 비상착륙한 경우에는 문제가 간단치 않다. 우선 납치범은 총포도검화약류단속법 제9조 2항과 제55조 1항(총기무허가수입 및 처벌규정)의 위반, 항공법 제134조 12항(무허가운항)의 위반, 출입국관리법 제8조 2항과 제88조 2호(불법입국 및 처벌규정)의 위반에 대해서는 국내범이 된다. 따라서 한국은 이 범죄에 대해서는 당연히 재판관할권을 가진다. 문제는 외국에서 외국인에 의해 착수된 항공기납치행위 그 자체이다. 이에 대해서는 한국헌법에 의해 체결 공포된 조약인 헤이그협약에 의거하여 제정된 국내법인 「항공기운항안전법」이라는 특별형법이 있다. 동법 제3조는 「이 법은 “항공기내에서 범한 범죄 및 기타행위에 관한 협약(소위 도쿄협약)” 제1조의 규정에 의한 모든 범죄행위에 적용한다」고 규정하였고, 동협약 제1조에는 체결국소속의 비행중인 항공기의 납치행위가 포함되어 있다. 따라서 경합되는 국가가 동협약에 가입한 국가인 경우에는 외국인의 국외범이라 하더라도 그 범죄가 항공기납치이면 우리나라에 관할권이 있다. 또한 동법 제3조가 없더라도 항공기납치행위의 특수성때문에 국내범이 될 수 있다. 즉 항공기납치행위는 한국의 영역밖에서 착수되었으나 범죄자가 한국관계당국에 항공기와 승객들을 인도할 때까지 그 범행이 계속된 것이므로 繼續犯의 法理에 따라 이 범죄는 외국인의 국외범이 아니고 韓國內의 國內犯이 된다.<sup>56)</sup> 이러한 해석에 따르면 중국 민항기 납치사건에 대해서도 우리나라 「항

공기운항안전법」 제8조의 항공기납치

죄를 직접 적용할 수 있을 뿐만 아니라, 승객감금의 부분에 대해서는 「형법」의 감금죄를 직접 적용할 수 있다.

이상과 같이 항공기납치의 경우에는 외국인의 국외범인 경우에도 그 범행자가 우리나라에서 검거되면 「항공기운항안전법」 제3조에 의하여 우리나라가 형사관할권을 가질 수 있고, 납치비행기가 우리나라에 불시착한 경우에는 계속범의 법리에 의하여 형사관할권을 가질 수 있다. 그러나 세계주의적 처벌규정을 국내법에 두지 않은 다른 테러범죄의 경우에는 우리나라에 아무런 피해를 주지 않은 외국인의 국외범행에 대해 계속범의 법리를 적용할 수 있는 이외에는 우리나라가 형사관할권을 행사할 수 없다. 이 점이 국제적 추세에 일치하지 않는 점이자, 우리나라에 있어서의 입법적 미비점으로 지적될 수 있는 것이다.

#### 다. 犯人引導의 問題

##### 1) 國際的 趨勢

###### (1) 一般事項

국제범죄자에 관한 국제협약의 추세는 범인소재지국이 피해당사국이라면 당연히 관할권을 가지게 됨은 물론, 기술한 바와 같이 세계주의적 관점에서 아무런 피해를 입지 않은 범인소재지국에게도 관할권을 인정하는 것이다. 즉 세계주의적 관점에서 범인소재지국이 범죄인을 기소·처벌할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 자국의 법익이 전혀 침해받지 않는 경우에는 범인소재지국이 그를 특별히 처벌할 실익은 없다. 따라서 그를 경합하는 관계국에 인도하여도 무방하다.

그 어떤 경우이든 헤이그협약 제7조, 몬트리올협약 제7조, 뉴우협약 제7조, 인질협약 제8조 그리고 로마협약 제10조 1항 등은 범죄인의 引導와 起訴를 선택적 의무로 규정하고 있다. 이른바 "인도 아니면 기소하라(*aut delere, aut judicare*)"가 적용된다. 따라서 범인소재지국이 관할권이 있으나 이를 양보하든, 아예 처음부터 관할권이 없든 그 이유가 무엇이든 간에 소추·처벌하지 않으면 그를 관계타국에 인도하여야 한다. 그런데 독일과 같은 기소법정주의를 취하는 나라에서는 범죄혐의가 있더라도 검사가 불기소처분할 수 있는 법적 근거가 있어야 국제범죄자를 소추하지 않고 인도할 수 있다.

56) 이는 중국 민항기 납치사건에 대해 그 당시 제1심이던 서울형사지방법원 제11부를 비롯하여 고등법원 및 대법원이 유지한 태도이다. 이에 대한 상세한 소개로는 여영무, 전개논문, 103면 이하

따라서 독일과 같은 나라에서는 상기의 국제협약에 상응한 국내의 특별한 입법조치가 필요하다. 이를 위하여 독일 형소법 제153c조는 국내에 있는 외국인이 외국의 선박이나 항공기내에서 범한 범죄행위나 독일형소법의 시행지역 밖에서 범한 범죄행위 또는 동법 시행지역외에서 범한 범죄행위의 공범자가 동법 시행지역내에서 행한 범죄행위등의 경우에는 검사가 불기소처분을 할 수 있도록 하여 외국국적의 테러범에 대한 자국 소추권을 배제할 수 있는 규정을 마련하였다.<sup>57)</sup>

더 나아가 직접적으로 범죄인인도에 관한 국가간의 양자조약은 물론 지역차원의 다자조약도 있다. 전자로는 1886년에 처음 체결되었고 1906년의 동조약개정, 1978년의 대체조약의 체결과정을 거친 「미·일 범죄인인도조약」이 대표적인 예이고, 후자로는 1952년에 발효된 아랍연맹 범죄인인도협약, 1957년에 체결되어 1960년에 발효한 유럽 범죄인인도협약, 1981년에 채택된 美洲 범죄인인도협약 등이 그 대표적인 예이다. 이러한 조약에는 인도대상범죄가 열거되어 있다. 그런데 상기의 테러범죄와 관련한 국제협약들은 개별체약국들 사이에 이미 체결된 범죄인인도조약에 항공기테러, 국제적 보호인물에 대한 테러, 인질억류테러, 해상테러 등을 인도대상범죄로 열거하지 않은 경우에는 자동적으로 인도범죄에 포함되도록 규정하였고(헤이그 협약 제8조 1항 전단, 몬트리올협약 제8조 1항 전단, 뉴우협약 제8조 1항 전단, 인질협약 제10조 1항 전단, 로마협약 제11조 1항 전단), 장래에 체약국들 사이에 개별적으로 범죄인인도조약을 체결할 때에는 상기의 테러행위들을 인도대상범죄로 포함시키도록 의무규정을 두고 있다(상기의 각협약 동조 동항 후단).

이상의 설명은 조약이 체결된 당사국가 사이에 적용될 것이다. 조약이 체결되지 않은 국가 사이에는 보통 상호주의의 원칙이 적용된다.

## (2) 政治犯 및 테러犯의 特別事項

국제추세의 또다른 일면으로는 앞에서 기술한 인도의 원칙이 정치범의 경우에는 적용되지 않는 것이고(소위 정치범불인도의 원칙), 타면으로는 테러범죄와 같은 중대범죄는 정치적 동기를 가졌다 하더라도 불인도를 원칙으로 하지 않는 예외를 인정하는 것이다(소위 예외의 예외이론).

전자의 정치범불인도의 원칙은 소재지국이 관할권이 있고 범인을 소추·처벌할 수 있으면 큰 의미가 없다. 왜냐하면 범인을 타국에 인도하지 않고 처벌하는 것이 일반적

57) 우리나라는 기소편의주의를 취하고 있으므로 특별한 입법조치가 필요하지 않다. 그러나 형소법에 국제범죄의 경우를 기소유예처분사유의 하나로 명시하는 것이 바람직하다.

이기 때문이다. 그러나 소재지국이 관할권을 가지고 있지 않거나, 관할권은 있으나 피해국이 아니기 때문에 처벌의 이해관계가 없어 소추·처벌하지 않는 경우에는 정치범 불인도의 원칙은 그 범인에게 처벌면탈의 기회를 부여하는 것이다. 정치범불인도원칙은 국제적으로 처음부터 확립된 것이 아니다. 1830년 이전에는 오히려 정치범이 인도되는 사례를 흔히 볼 수 있었는데 여기에는 Hugo Grotius가 주장했듯이 군주의 신민은 국가에 반역할 어떠한 권리도 갖지 않는다는 사상적 배경이 깔려 있었다. 그 이후 적대관계에 있는 국가간에서 그 국가의 政敵들을 보호하는 것이 자국의 이익이 된다는 생각에서 정치범인도를 거부하는 개별적인 사례가 있었다. 특히 1789년의 프랑스혁명은 사상의 자유와 인권 그리고 민주주의사상을 확립시켰고 이것은 정치범불인도원칙을 창설하는 사상적 배경이 되기도 했다. 2차대전후 세계정치블럭이 자유주의와 공산세계로 갈라지자 소련과 동구공산치하를 탈출해 오는 사람에게는 정치적 망명이 허용되었는데 여기에도 서구의 전통적 인권존중사상이 깔려 있다고 볼 수 있다. 특히 외국인소재지국은 그 외국인이 귀국한 후 박해를 받게 되는지 또는 중대한 인권침해를 받게될 우려가 없는지를 먼저 검토하여 이러한 우려가 없다는 것을 확인한 후에만 그 외국인을 본국으로 송환하여야 한다는 국제인권법이 제2차대전후에 정립되었다.<sup>58)</sup> 그리고 1958년의 유럽범죄인인도협약은 정치범죄를 범하였다고 판단되는 자는 물론 인도후에 여하한 이유로 학대를 받게될 우려가 있는 자에 대하여도 명백히 인도를 금지한다고 규정하였다. 한편 국제인권조약도 인도적 고려에 의한 불인도에 대해 직접적으로 관심을 표명하기에 이르렀다. 1984년의 유엔 고문방지협약과 1985년의 美洲 고문방지협약은 고문이나 비인도적 처우 또는 굴욕적인 처벌이라고 하는 학대를 받게 될 우려가 있는 국가에로의 인도를 명시적으로 금지하고 있다. 또한 이러한 인도금지사상은 유럽인권협약, 美洲인권협약, 아프리카인권헌장 등의 지역적 인권조약뿐 아니라 우리나라도 1990년 4월 10일 가입하여 그해 7월 10일 발효한 「시민적 정치적 권리에 관한 국제규약」 제7조가 “어느 누구도 고문 또는 잔혹하고 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌을 받지 아니한다”고 규정한 곳에 반영되어 있다고 볼 수 있다. 특히 1990년 12월 14일에 유엔총회결의로 채택된 “범죄인인도에 관한 유엔모델조약”은 필요적 인도거절사유로서 “인도청구된 자가 청구국에서 고문, 잔혹하거나 비인도적인 처우 또는 모욕적인 처벌을 받았거나 받게될 경우, 또는 국제인권규약 제14조에 규정된 형사절차상의

58) 이러한 추세에 대한 자세한 소개로는 최태현, 국내법원의 범죄인인도 결정과 인도적 고려, 형사정책연구소식 제24호(1994년 7·8월), 10면 이하

최소한의 보장을 받지 못하였거나 못할 경우“(제3조 f항)와 임의적 인도거절사유로서 “인도청구된 범죄가 청구국의 법령에 의하여 사형에 해당하는 경우”(제4조 d항)를 들고 있다.

요약컨대, 정치범에 대해서는 각국이 처음에는 인도하다가, 그 이후 특히 프랑스혁명을 계기로 불인도원칙이 확립되었으며, 오늘날에는 국제법상 인도주의적 견지에서 정치범죄인에 대하여 원칙적으로 정치적 망명권 내지 비호권이 보장되는 추세에 있다.

그러나 정치범불인도의 원칙에 제한을 가하는 것도 과거부터 오늘에 이르기까지 국제추세가 되어오고 있다. 그 대표적인 제한은 국가원수살해범에게 적용된다. 그에겐 정치적 망명권이 주어지지 않는다는 것이다. 이와같이 국가원수나 그 가족에 대한 가해행위를 정치범죄로 볼 수 없게 한 것을 벨기에조항(Belgium Clause) 또는 加害條項(Attentat Clause)이라고 한다. 이 조항은 벨기에에 사는 프랑스인 Jules Jacquin과 Celestin Jacquin이라는 사람이 1854년에 프랑스황제 나폴레옹 3세를 살해하려한 사건에 대하여 당시 초강국인 프랑스의 범인인도요구에 굴복하여 당시 弱國이었던 벨기에가 1856년에 범죄인인도법을 개정함으로써 탄생된 것이다. 이 가해조항은 그후 영국을 제외한 대부분의 유럽국가들의 국내법, 1882년 미·벨기에 사이의 범죄인인도조약, 1957년 유럽범죄인인도협약 등에 규정되었다.

이상의 국가원수나 그 가족에 대한 가해행위 이외에 오늘날 테러범죄도 행위의 비인간성, 무차별성 및 잔혹성 등으로 인하여 정치범죄로부터 제외시켜야 한다는 데 대하여 일반적 합의가 국제적으로 형성되어 가고 있다. 특히 1976년의 “테러리즘의 억제에 관한 유럽협약”은 사실상 중대한 테러범죄를 모두 열거하여 정치범불인도의 대상에서 제외하였다. 그 결과 테러범은 자신들의 범행동기가 정치적이라고 주장함으로써 사법적 처리를 면할 수 없게 되었을 뿐 아니라 테러범에 대한 재판과 관련하여 수사과정에서의 공조의무까지도 체약국에 지우고 있다. 더 나아가 1988년 채택된 국제법협회의 「테러범죄에 관련된 범죄인인도에 관한 조문초안(Draft Articles on Extradition in Relation to Terrorist Offences)」도 테러범죄에 대하여는 그 인도에 있어서 통상적 범죄와는 다른 특칙들을 규정하고 있다. 예컨대 동초안 제4조에서는 테러범죄를 정치범죄로 보지 아니한다고 규정하고 있을 뿐 아니라 정치적 동기로 인한 범죄로도 보지 아니한다고 명시하고 있다. 또한 당해범죄인의 공적 지위나 상급자의 명령에 따른 범행이었다는 사실과 공소시효에 관한 규정이 인도거절사유가 되지 아니한다고 규정하고 있다.

그런데 불인도원칙이 적용되는 정치범의 예외, 즉 예외의 예외원칙(doctrine of the

「exception to the exception」)에 대한 이론적 근거는 대체로 정치범의 개념범위를 제한함으로써 이루어 졌다. 정치범죄는 절대적 정치범죄(absolute political offense)<sup>59)</sup>와 상대적 정치범죄(relative political offense)로 구분된다.<sup>60)</sup> 범죄행위가 직접적으로 국가에 대한 것으로서 보통범죄 또는 일반범죄의 요소가 없는 범죄, 즉 국가적 법익만을 침해하는 것으로서 결코 개인의 이익을 침해하지 않는 범죄가 전자의 절대적 정치범죄이고, 반면에 일반범죄가 정치범죄와 관련을 갖고 저질러졌거나 하나의 범죄가 동시에 정치적 및 일반범죄의 성격을 공유하고 발생했을 경우에는 후자의 상대적 정치범죄라는 것이다.

이중에서 상대적 정치범죄에는 불인도의 원칙이 적용되지 않는다는 것이다. 그런데 테러범죄는 대개는 개인적 법익을 침해하는 행위를 동반하므로 상대적 정치범죄에 해당한다. 이러한 기준은 프랑스의 Re Giovanni Gatti사건에서 제시되어 프랑스주의로 불리워진다.<sup>61)</sup> 그러나 프랑스주의가 약간의 개인적 법익을 침해하는 행위가 있다고 하여 불인도원칙의 예외를 인정하는 것은 정치적 동기범에게 너무 가혹하다고 하여 스위스에서는 범죄행위의 정치적 성격과 보통범죄요소를 비교형량하여 정치적 요소가 지배적이고 우월할 때에는 불인도의 원칙을 준수하는 입장이다. 이를 스위스주의, 정치적 동기이론(political motivation test), 또는 우월성이론(the predominance test)이라고 부른다.<sup>62)</sup> 이에 따르면 테러범이라 하더라도 이 요건을 충족하면 불인도의 원칙이 적용될 수 있다. 스위스주의는 국제법학자들간에 널리 수용되는 이론이다.

## 2) 우리나라의 경우와 立法上의 未備點

### (1) 一般事項

우선 우리나라는 가입한 국제협약상의 인도규정을 준수하여야 한다. 우리나라가 가입하고 인도규정이 포함되어 있는 다자조약으로는 기술한 뉴우협약, 도쿄협약, 헤이그협약, 몬트리올협약이 있다. 더 나아가 양자조약으로는 1991년 1월 16일 발효된 「대한민국과 호주간의 범죄인인도조약」이 정식서명된 유일한 것이다. 그 이외에 1991.10.25 韓·캐나다간, 1992.1.22 韓·브라질간, 1992.3.25 韓·스페인간의 조약이 가서명되어 현재 정식서명을 앞두고 제검토중이다. 그리고 미국, 파라과이와는 조약체결이 교섭중

59) 純粹政治犯罪(pure political offense)라는 용어가 사용되기도 한다.

60) 백충현, 국제법상의 범죄인인도제도, 서울대 박사학위논문, 1975년, 73면; 여영무, 전계논문, 124면

61) 프랑스주의에 대한 상세한 소개로는 정형근, 전계서, 165면 이하

62) 스위스주의에 대한 상세한 소개는 정형근, 전계서, 167면 이하

이다. 이러한 다자 또는 양자의 국제조약을 통하여 국제범인을 검거한 우리나라가 관계국에게 범인을 인도하여야 하지만 역으로 우리나라에서 범죄를 범하고 외국으로 도피한 한국인 또는 외국인의 인도를 상대국에게 요구할 수도 있다.

이러한 국제협약에의 가입 내지 개별조약의 체결노력 이외에 우리나라는 앞으로 외국과 범죄인인도조약이 체결되는 경우 조약의 국내적 시행에 대비하고 비록 조약이 없더라도 외국으로부터 인도청구가 오는 경우 청구국도 후일 동종의 범죄에 대한 우리나라의 범죄인인도청구에 응한다는 보증이 있는 경우 국제협약의 차원에서 범죄인을 인도하기 위해 1988년 8월 5일 「犯罪人引導法」을 제정·공포하였다. 이 법은 인도대상범죄, 인도거절사유,<sup>63)</sup> 범죄인의 인도절차 및 외국에 대한 인도청구시의 절차 등을 비교적 소상하게 규정하고 있다.

## (2) 政治犯 및 테러犯의 特別事項

韓·호주 범죄인인도조약에 의하면 피청구국이 인도청구된 범죄가 정치적 범죄 또는 정치적 범죄와 관련된 범죄라고 판단하는 경우 절대적 인도거절사유로 하고 있다(제4조 1항). 반면에 테러범인도에 관한 특칙을 설정한 명문의 조항은 없다. 다만, 동 조약 제4조(인도에 대한 예외) 1항 가호의 단서에서 국가원수 및 그 가족에 대한 암살범, 양국이 가입한 국제조약이 관할권 또는 인도의무를 규정한 범죄, 집단살해범을 정치범으로 보지 않는 규정을 두고 있다. 따라서 테러범죄가 이에 해당하면 정치범인이라 하더라도 그를 호주에 인도할 수 있다.

범죄인인도법 제8조 1항은 「인도범죄가 정치적 성격을 지닌 범죄이거나 그와 관련된 범죄일 경우에는 범죄인을 인도하여서는 안된다」고 규정하여 정치범에 대해서는 필요적 불인도의 원칙을 선언하고 있다. 또한 동법 제9조 5호는 「인도범죄의 성격과 범죄인의 환경에 비추어 범죄인을 인도함이 비인도적이라고 인정되는 경우」를 임의적 인도거절사유의 하나로 규정하여 최근의 세계적인 추세에 접근한 입법태도를 보이고 있다. 또한 동법 제8조 1항 단서에서 정치범불인도원칙의 예외를 법정하였다. 「다만 인도범죄가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다」고 규정하면서, 동조 제1항 제1호는 국가원수, 정부수뇌 또는 그 가족의 생명신체에 관한 범죄를, 제2호는 다자간 조약에 의하여 대한민국이 범죄인에 대한 재판권을 가지거나 범죄인의 인도의무를 부담하고 있는 범죄를, 제3호는 다수인의 생명·신체에 관한 범죄를, 동법 제6조는 장기 1년 미만에 해당하는 경미범죄를 인도의 예외로 들고 있다. 이중에서 제8조 1

63) 이에선 절대적 인도거절사유와 임의적 인도거절사유가 있다.

항의 1호와 3호의 범죄는 테러범에 많이 나타나는 유형이다. 그 한에서 테러범에게 간접적으로 적용될 수 있다. 반면에 제8조 1항 제2호의 범죄는 테러범과 직접적인 관련이 있다. 왜냐하면 우리나라는 다자간 조약인 항공기테러와 관련된 동경협약, 헤이그협약, 몬트리올협약, 외교관등 국제적 보호인물에 대한 테러와 관련된 뉴우협약, 인질억류테러에 관한 인질협약에 가입하고 있고 이 협약상의 범죄에는 인도 아니면 소추의 원칙이 적용되도록 규율하고 있기 때문이다. 우리나라는 이상의 협약에 가입한 국가와의 관계에 있어서는 이 조약의 규율을 받는다. 그러나 우리나라가 가입하지 않은 테러범죄에 관한 국제협약상의 범죄인 경우에는 문제가 다르다. 예컨대 1988년 3월 10일에 채택 서명된 해상테러의 규제에 관한 로마협약에 우리나라는 아직 가입하고 있지 않으므로 정치적 동기에서 외국에서 해상테러행위를 범한 외국인이 우리나라에 도피해 온 경우에 세계주의적 처벌규정이 없는 우리나라는 그 자에 대한 재판관할권을 가질 수 없게 되고 범죄인인도법 제8조 1항 2호에 의한 인도의무도 없게 된다. 이 경우 그 행위가 동법 동항 1호 및 3호에 따른 인도의무에 해당하는 범죄도 아니라면(예컨대 1인의 생명을 탈취한 선박납치사건, 즉 Achille Lauro사건과 같은 경우) 중국적으로 그는 정치범불인도의 원칙에 의해 처벌로부터 면탈된다. 이러한 모순을 현행의 범죄인인도법이 內包하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 우선적으로 동법에 테러범에 관한 불인도원칙의 예외를 명시적 특칙으로 마련하여야 한다. 그러나 이와 더불어 테러범에 대해서는 우리나라의 피해가 없더라도 세계주의의 관점에서 처벌하는 규정을 형법에 두는 것이 더욱 바람직하리라 믿는다. 왜냐하면 이러한 세계주의적 처벌규정이 있어야만 그와같은 테러범죄인에 대한 처벌 또는 인도의 여부를 우리나라가 선택하여 결정할 수 있기 때문이다. 이 경우 우리나라는 정치범을 피해국에게 인도하지 않음으로써 그 정치범의 보호도 피할 수 있고, 만인륜적 테러행위에 대한 세계주의적 처벌의지를 밝힘으로써 인권국가의 면모를 세계에 과시할 수도 있다.

정치범에 대한 우리나라 대법원의 견해는 중국민항기사건에서 표출되었다. 대법원은 동사건에서 정치범죄는 범인이 본국에서 정치범죄를 범하고 소추를 면하기 위해서 다른 국가로 피난해 오는 경우이고, 범인은 정치범불인도의 원칙에 의해 보호를 받을 수 있으며 이런 것은 국제법상 확립된 원칙이라고 해석하였다. 그러나 대법원은 동 사례에서 중공의 정치 사회현실이 싫어서 자유를 찾아 대만으로 가기 위한 항공기납치는 순수한 정치적 동기에 의한 범행이나 이는 정치적 피난민에 불과하지 순수한 정치범죄는 아니라고 판시하였다. 이를 논거로 하여 대법원은 「한국이 가입한 헤이그협약 제8조는 항공기납치범죄를 체약국간의 현행 또는 장래 체결될 범죄인인도조약상의 인도법

죄로 보며 引導條約이 없는 경우에는 범죄인의 引導를 용이하게 할 수 있는 규정을 마련하고 있는 점등에 비추어 볼 때」라고 지적함으로써 중국민항기납치범들이 범죄인 인도대상이 되는 범죄임을 밝혔다. 그러나 우리 대법원은 「인도 아니면 처벌하라」는 태일에서 후자를 택하여 범인을 중국에 인도하지 않고 처벌하였다.<sup>64)</sup>

## 라. 訴追 및 處罰의 問題

### 1) 國際的 趨勢

기술한 바와 같이 반테러리즘에 대한 국제협약들은 범인소재지국은 해당협약이 규정하는 범죄인에 대하여 「引導아니면 起訴하라」의 원칙을 선언하고 있다. 따라서 범인소재지국이 피해국이 아니면 국제범죄인을 引導要求國(특히 被害國)에 인도하는 경우가 많을 것이고, 범인소재지국이 동시에 被害國이면 범죄인을 타국에 인도하지 않고 自國의 법원에 기소하여 처벌하는 것이 보편적인 경우일 것이다. 물론 전자 즉 범인소재지국이 피해국이 아니더라도 해당범죄에 대해 세계주의적 처벌을 하는 국내법률이 있다면 역시 범죄인을 인도하지 않고 그를 기소·처벌할 수 있다.

국제범죄인을 인도하지 않고 기소·처벌하는 경우에 대하여 항공기에 대한 국제테러의 규제에 관한 국제협약들은 일반적으로 자국의 재판관할권을 행사하여 중대한 성질의 일반범죄로서 처벌할 것을 요구하고 있다. 예컨대 헤이그 협약 제2조는 「각 계약국은 범죄를 엄중한 형벌로 (by severe penalties) 처벌할 수 있도록 할 의무를 진다」고 규정하고 있고, 몬트리올 협약 제3조도 동일한 내용을 규정하고 있다. 이에 비하여 「인질억류방지에 관한 국제협약」 제2조는 「각 당사국은 제1조에 규정된 범죄가 동 범죄의 중대성을 고려한 적절한 형벌(appropriate penalties)에 의해 처벌될 수 있도록 하여야 한다」고 규정하여 형벌의 강도를 낮추었다. 동일한 내용이 「외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약」 제2조 2항에 규정되어 있다. 이러한 국제협약상 「……처벌할 수 있도록 하여야 한다」는 형벌규정의 법적 성격에 대해서는 견해의 대립이 있다. 이를 ① 계약국에게 조약상의 범죄인을 처벌할 수 있는 國內立法

64) 우리나라와 비슷하게 일본에서도 1989년 12월 16일 천안문사태때 정치범죄를 범한 중국인 장진해가 북경발 미국행 중국민항기를 공중납치하여 후꾸오까에 도착한 사례가 있었다. 이에 대하여 1990년 4월 20일 일본 동경고등법원은 피고인이 중국으로 인도될 경우 학대받을 위험이 있는지 여부에 대한 판단은 제도적으로 행정부가 해야 하는 것이고 범인으로서의 그가 과거에 범한 행위가 정치범죄에 해당하는 지에 관한 판단만 할 수 있다고 하여 인도적 고려는 사법심사에 적합하지 않다고 판시하였다.

措置의 義務만을 규정한 것으로 보는 견해,<sup>65)</sup> ② 더 나아가 제약국에게 조약상의 범죄인을 형벌로 처벌할 수 있는 근거를 제시하는(그러나 처벌의무가 있는 것은 아니다) 규정으로 보는 견해,<sup>66)</sup> ③ 제약국에 대한 입법조치의무와 동시에 범죄인을 처벌하여야 하는 의무규정으로 보는 견해<sup>67)</sup> 등의 대립이 그것이다. 그런데 우리나라는 1974년 12월 26일에 항공기운항안전법을 제정하여 항공기납치행위를 처벌하는 구성요건을 신설함으로써 항공기에 관한 국제협약상의 국내입법조치의 의무를 이행하였을 뿐만 아니라 국내법을 통하여 범죄인을 처벌할 수 있는 근거가 마련되었다. 따라서 전2자의 견해는 더이상 문제가 되지 않는다. 그러나 동조약의 규정은 범인소재지국에게 반드시 모든 항공기납치범을 처벌할 의무를 부과한 것으로 보는 제3의 견해는 문제가 있다. 왜냐하면 국제협약상의 「인도 아니면 처벌의 원칙」에 따르면 범인소재지국이 범죄인에 대한 처벌의 실익이 없으면 처벌하지 않고 인도하는 것을 보장한다는 의미이기 때문이다. 문제는 범인을 타국에 인도하지 않는 경우에는 반드시 그를 처벌하여야 하는가이다. 인도하지 않는 경우에 대하여 국제협약들은 「……소추를 하기 위하여 권한있는 당국에 동 사건을 회부하여야 한다. 그러한 당국은 그 국가의 법률상 중대한 성질의 일반범죄의 경우에 있어서와 같은 방법으로 결정을 내려야 한다」고 규정하여 권한있는 당국(검찰)의 소추의무만을 규정하고 있을 뿐이다(헤이그 협약, 몬트리올 협약, 뉴우 협약 각 제7조, 인질협약 제8조 1항, 로마협약 제10조 1항). 즉 법원에 의한 처벌의무에 관하여는 아무런 규정이 없다. 그런데 상기의 제3의 견해를 주장하는 자는 국제협약상 「처벌할 수 있도록 하여야 한다」는 형벌규정을 조약에 가입한 犯人所在地國은 동조약이 규정하는 항공기납치범죄에 대하여 국내법상의 처벌규정이 없는 경우에도 동조약만을 근거로 그를 중한 형벌로 처벌할 수 있다고 해석한다. 그러나 이러한 해석은 타당하지 않다. 왜냐하면 죄형법정주의 및 행위에 상응한 형벌이라는 책임원칙은 국제협약과 같은 법규에도 그대로 적용되어야 하기 때문이다. 그런데 국제협약에는 아무런 구체적인 형벌이 규정되어 있지 않다.

## 2) 우리나라의 경우와 立法上의 未備點

우리나라는 테러규제조약 중에서 항공기납치범의 규제에 관한 국제협약들에 가입하

65) 민병국, 대한민국이 중공의 민항기납치범에 대한 형사재판관할권을 행사할 경우의 문제점, 대한변협회지 제87호(1983년 6월), 40면

66) 정형근, 전개논문, 204면

67) 장효상, 중공민항기 납치사건, 관례월보 1986년 2월, 57면

고 있다. 따라서 우리나라는 가입조약들이 규정한 항공기납치범인에 대하여 인도 아니면 기소하라는 원칙과 인도하지 않고 기소·처벌시에는 중벌 또는 적절한 처벌을 하라는 원칙을 지켜야 한다. 더 나아가 우리나라는 조약들이 규정하고 있는 항공기납치범 처벌의 국내입법조치의무에 따라 1974년 12월 26일 「航空機運航安全法」을 제정하였다. 동법은 항공기납치죄(제8조), 납치치사상죄(제9조), 항공기납치예비음모죄(제10조), 항공기운항저해죄(제11조) 및 항공기위험물건탐지죄(제12조)을 특별히 신설하여 국제협약의 취지를 따랐다. 특히 지적되어야 할 동법의 특징은 제3조가 「이 법은 항공기내에서 범한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약 제1조의 규정에 의한 모든 범죄행위에 적용한다」고 규정한 데에 있다. 동조가 말하는 국제협약 제1조는 계약국소속의 비행중인 항공기의 납치행위를 포함하고 있다. 따라서 경합되는 국가가 동협약에 가입한 국가인 경우에는 외국인의 국외범이라 하더라도 그 범죄가 항공기납치이면 우리나라는 그 범죄인에 대해 관할권이 있고, 그를 소추·처벌할 수 있다. 즉 동법 제3조는 항공기납치행위에 대해서 세계주의적 처벌을 선언하고 있다. 이는 우리나라의 일반적 입법태도와는 다른 면이다.

우리나라는 위에서 본 바와 같이 항공기납치행위에 관한 국제협약에 가입하고 있고 또한 「항공기운항안전법」이 제정되어 세계주의적 처벌규정도 마련되어 있으므로 조약체약국가들과의 사이에서 항공기납치테러범에 대하여 해결하지 못할 법적 문제점은 거의 발생하지 않는다. 그러나 다른 종류의 국제테러범죄에 대해서는 국제협약에도 가입되어 있지 않거나 세계주의적 처벌규정이 없다. 따라서 항공기납치범 아닌 다른 테러행위를 외국에서 범하고 한국으로 피신한 외국인을 국내법 절차에 의해 소추하여 엄하게 처벌하기는 어렵다. 이 경우에는 범죄인인도의 문제가 발생한다. 그런데 우리나라와 범죄인인도조약이 체결되지 않은 경우에는 본국으로의 인도도 어렵게 된다. 이는 자칫 우리나라가 테러범죄자의 도피국으로 이용될 우려를 낳게 한다. 이를 방지하는 입법조치가 있어야 되겠다.

#### 마. 國際刑事司法共助의 問題

##### 1) 概念 및 國際的 趨勢

국제형사사법공조는 광의로는 범죄진압이라는 국제적인 공통관심사를 실현하기 위한 모든 형태의 협력행위를 말한다. 이에겐 범죄인의 인도, 외국형사판결의 집행 및 형사소추의 이관이 포함된다. 그러나 협의의 국제형사사법공조란, 수사단계에서 수사기관간의 수사공조와 재판절차진행중의 법원간의 사법공조를 말한다. 국제형사사법공조는 국

경을 넘나들며 범하여 지는 테러범죄의 예방 및 규제에 불가피한 수단이 되지 않을 수 없다. 그렇기 때문에 국제테러범죄의 수사 및 재판에 있어서 국가간의 사법공조체계를 갖추는 것이 당연히 국제적 추세가 되고 있다. 이러한 추세는 국제테러의 규제에 관한 제협약들에 반영되어 있다. 즉 국제조약들은 형사사법공조의 중요성을 고려하여 조약체약국 상호간의 공조의무를 규정하고 있다. 테러범죄와 관련된 국제협약상의 사법공조에 대한 기본적인 내용은 “체약국들이 범죄와 관련하여 제기된 형사소송절차에 관하여 상호간 최대한의 협조를 제공하여야 한다”는 것이다(예컨대, 헤이그협약 및 뉴우협약 제10조 1항 전단, 몬트리올협약 제11조 1항 전단, 인질협약 제11조 1항 전단, 로마협약 제12조 1항). 테러범죄와 유사한 마약등 조직범죄에 대한 형사사법공조에 관한 조약으로는 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래방지에 관한 협약(United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: 1988년 비엔나협약이라고도 함)」을 들 수 있다. 특히 동협약은 모든 형태의 사법공조를 최대한 허용하여야 한다는 규정(제7조 1항, 3항)을 둬으로써 사법공조의 범위를 최대한 확대하였다.

이러한 범세계적 국제협약 뿐만 아니라 가령 1976년의 유럽협약과 같은 지역적 협정에서 형사사법공조의 추세는 반영되고 있다. 유럽협약에 의하면 이 협약상의 범죄와 관련된 형사소송절차와 관련하여 조약당사국간에 최대한의 협조를 제공하여야 하며, 이 협조는 정치범, 정치범과 관련된 범죄, 또는 정치적 동기에 의한 범죄와 관련이 있다는 이유로 거부될 수 없다고 규정하고 있다(유럽협약 제18조 1항).

더 나아가 양자간 조약형태의 형사사법공조도 많이 체결되는 것이 국제적 추세이다. 예컨대 미국과 스위스간에는 1977년 1월 23일에, 미국과 태국간에는 1986년 6월 19일에, 미국과 멕시코간에는 1987년 12월 9일에 사법공조 조약이 체결되었다.

## 2) 우리나라의 경우와 立法上의 未備點

우리나라는 조약체결국가에 대한 형사사법공조의무를 규정한 헤이그협약, 뉴우협약, 몬트리올협약, 인질협약에 가입하고 있다. 이는 우리나라도 조약체약국의 요청이 있으면 형사사법의 공조에 응하고 반대로 상대국에게 형사사법의 협조를 청구하겠다는 의지를 표명한 것이다. 이러한 국제협약에의 가입 이외에 우리나라는 1992년 4월 28일 호주와 형사사법공조조약을 假서명하고, 8월 25일에 정식서명을 이룩한 것을 필두로 하여, 현재까지 미국 및 캐나다와도 형사사법의 공조조약에 서명하였으며, 프랑스등과는 조약체결을 추진중이다.<sup>68)</sup> 더 나아가 우리나라는 국제협약의 가입에 따른 국내입법 조치의 일환으로 1991년 3월 8일에 「國際刑事司法共助法」을 제정하였다. 동법은 형사

사건의 수사 또는 재판과 관련하여 외국의 요청에 따라 실시하는 공조의 범위와 절차 그리고 외국에 대한 공조요청 등에 관하여 규정하고 있다. 동법에 의한 공조의 범위는 ① 사람과 물건의 소재수사, ② 서류·기록의 제공, ③ 서류등의 송달 ④ 증거수집, 압수·수색·검증 ⑤ 증거물등 물건의 인도 ⑥진술청취 기타 요청국에서 증언하게 하거나 수사에 협조하게 하는 조치이다(제5조). 이것과 관련하여 위에 열거된 6개 조항의 공조사항이 단순히 예시적인지 제한적인지 분명하지 않아 공조범위가 좁고 명확하지 않다는 지적이 있다.<sup>68)</sup> 물론 테러범죄와 같은 조직범죄의 진압을 위한 국제공조가 제한받지 않도록 동법 제5조에 6개 조항 이외에 “기타 수사나 재판의 목적달성에 필요한 사항”과 같은 일반조항을 추가하는 것이 바람직하다. 그러나 동법 제3조가 「공조에 관하여 공조조약에 이 법과 다른 규정이 있는 경우에는 그 규정에 따른다」고 규정하고 있고 국제조약에는 제한없는 사법공조가 규정상의 추세이기 때문에 우리나라도 동법 제5조의 공조범위에 관한 제한규정과는 관계없이 광범위한 사법공조를 실현할 수 있다.

또한 국제형사사법공조법 제6조는 공조의 제한이라는 제목하에 임의적 공조거절 사유 다섯가지를 열거하고 있다. 이 중에서 대한민국의 법익을 해칠 우려가 있는 경우(제1호), 형사처벌이 인도적으로 부당할 경우(제2호), 정치범죄의 경우(제3호) 등을 공조의 제한사유로 규정한 것은 별 문제가 없고 대체적으로 국제적 추세와도 일치한다고 볼 수 있다. 그러나 동조 제4호가 「공조범죄가 대한민국의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니 하거나 공소를 제기할 수 없는 범죄일 경우」에도 공조를 거절할 수 있는 소위 「雙方可罰性的 原則」을 선언한 것은 오늘날의 국제적 추세와 일치하지 않는다.<sup>70)</sup> 왜냐하면 쌍방가벌성의 원칙을 엄격하게 적용하면 각국의 형벌 법규가 다종 다양하여 공조를 실시할 수 없는 경우가 많게 될 뿐만 아니라, 수사공조는 범인의 이익을 위하여서도 행하여져야 하기 때문이다.

우리나라 국제형사사법공조법과 관련하여 끝으로 지적되어야 할 것은 국제형사경찰기구인 인터폴 경로에 의한 수사협조에 대하여 규정한 제38조이다. 동조는 내무부장관이 독자적으로 할 수 있는 수사협력의 범위를 ① 국제범죄의 정보 및 자료교환 ② 국제범죄의 동일증명 및 전과조회 ③ 국제범죄에 관한 사실확인 및 그 조사에 제한하고

68) 조선훈, 조직범죄단속을 위한 국제공조, 형사정책연구원 제12회 형사정책세미나자료(1994년 4월 29일), 143면

69) 백진현/조근석, 국제형사사법공조에 관한 연구, 84면

70) 김주덕, 외국인범죄에 대한 국제수사공조, 형사정책연구 제3권 제3호(1992·가을), 17면

기타의 수사협력은 국제형사사법공조법의 규정에 따르도록 하였다. 후자의 국제형사공조법에 의한 절차의 주무부서는 법무부와 외무부이다. 그런데 테러범죄와 같은 조직범죄에 대해서는 신속하고 광범위한 수사공조가 이루어져야 한다. 이를 충족시키기 위해서는 이미 전세계적으로 조직화되어 있는 인터폴을 통한 수사공조가 가장 효과적이다. 이러한 국제추세에 반하게 동법 제38조가 우리나라 경찰조직이 인터폴을 통하여 독자적으로 공조수사할 수 있는 범위를 엄격히 제한한 것은 앞으로 시정되어야 한다. 그 시정의 방향은 경찰청(내무부장관)에게 동법의 취지에 반하지 않는 범위내에서 더욱더 광범위하게 인터폴을 통한 수사공조를 다른 수사기관의 통제없이 독자적으로 할 수 있도록 보장하여야 한다. 즉 인터폴을 통한 수사공조에 있어서 우리나라 경찰의 검찰에 대한 독자성이 더 넓게 확보되어야 한다.

#### IV. 結 論

지금까지의 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 본문에서 기술하였듯이, 테러리즘은 그 개념의 불명확성에도 불구하고 다음의 2가지 기본적인 개념요소를 가지고 있는 것은 틀림없다. 테러는 사회에 공포를 야기하는 행위이고, 그로부터 직접적으로 희생되는 자는 대부분 무고한 시민이라는 점이 그것이다. 즉 테러는 특정한 정치적 목적을 위하여 무고한 시민을 공포로 몰아넣고 희생시킴으로서 그를 수단으로 이용하는 범죄이다. 존엄과 가치를 가지고 태어난 인간을 특정한 목적을 위한 수단으로 이용한다는 점에서 테러는 비인도적이고 반인간적인 범죄로 규정되어 마땅하다. 이러한 테러범죄에 대해서는 다른 일반범죄와는 다른 특별한 국가적 조치가 필요하고, 특히 세계의 여러나라는 이미 대테러 특별입법을 통하여 대책을 마련하고 있다.

그런데 우리나라는 국제적으로 테러리즘을 수출하는 북한과 이데올로기를 달리하면서 대치하고 있다. 따라서 우리나라에는 북한 자체 및 북한이 使囑하는 단체에 의한 테러위협이 항상 상존하고 있고, 과거의 역사를 뒤돌아 보아도 북한은 그동안 우리에게 가공할 피해를 입혀왔다. 또한 그 동안 성행하였던 이데올로기적 학생운동이 문민정부가 들어선 이후에 대중적 지지기반을 상실하자 그 중의 과격집단이 지하조직화하면서 테러집단화할 가능성도 존재한다. 그리고 우리나라가 자본주의의 경쟁체제를 기반으로 하여 경제적으로 고도성장하면서 그 경쟁에서 낙오한 불만집단이 발생하였고, 이들에 의한 테러위협도 없지 않다. 특히 산업의 고도화에 따라 自我를 상실한 계층들

기타의 수사협력은 국제형사사법공조법의 규정에 따르도록 하였다. 후자의 국제형사공조법에 의한 절차의 주무부서는 법무부와 외무부이다. 그런데 테러범죄와 같은 조직범죄에 대해서는 신속하고 광범위한 수사공조가 이루어져야 한다. 이를 충족시키기 위해서는 이미 전세계적으로 조직화되어 있는 인터폴을 통한 수사공조가 가장 효과적이다. 이러한 국제추세에 반하게 동법 제38조가 우리나라 경찰조직이 인터폴을 통하여 독자적으로 공조수사할 수 있는 범위를 엄격히 제한한 것은 앞으로 시정되어야 한다. 그 시정의 방향은 경찰청(내무부장관)에게 동법의 취지에 반하지 않는 범위내에서 더욱더 광범위하게 인터폴을 통한 수사공조를 다른 수사기관의 통제없이 독자적으로 할 수 있도록 보장하여야 한다. 즉 인터폴을 통한 수사공조에 있어서 우리나라 경찰의 검찰에 대한 독자성이 더 넓게 확보되어야 한다.

#### IV. 結 論

지금까지의 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 본문에서 기술하였듯이, 테러리즘은 그 개념의 불명확성에도 불구하고 다음의 2가지 기본적인 개념요소를 가지고 있는 것은 틀림없다. 테러는 사회에 공포를 야기하는 행위이고, 그로부터 직접적으로 희생되는 자는 대부분 무고한 시민이라는 점이 그것이다. 즉 테러는 특정한 정치적 목적을 위하여 무고한 시민을 공포로 몰아넣고 희생시킴으로서 그를 수단으로 이용하는 범죄이다. 존엄과 가치를 가지고 태어난 인간을 특정한 목적을 위한 수단으로 이용한다는 점에서 테러는 비인도적이고 반인간적인 범죄로 규정되어 마땅하다. 이러한 테러범죄에 대해서는 다른 일반범죄와는 다른 특별한 국가적 조치가 필요하고, 특히 세계의 여러나라는 이미 대테러 특별입법을 통하여 대책을 마련하고 있다.

그런데 우리나라는 국제적으로 테러리즘을 수출하는 북한과 이데올로기를 달리하면서 대치하고 있다. 따라서 우리나라에는 북한 자체 및 북한이 使囑하는 단체에 의한 테러위협이 항상 상존하고 있고, 과거의 역사를 뒤돌아 보아도 북한은 그동안 우리에게 가공할 피해를 입혀왔다. 또한 그 동안 성행하였던 이데올로기적 학생운동이 문민정부가 들어선 이후에 대중적 지지기반을 상실하자 그 중의 과격집단이 지하조직화하면서 테러집단화할 가능성도 존재한다. 그리고 우리나라가 자본주의의 경쟁체제를 기반으로 하여 경제적으로 고도성장하면서 그 경쟁에서 낙오한 불만집단이 발생하였고, 이들에 의한 테러위협도 없지 않다. 특히 산업의 고도화에 따라 自我를 상실한 계층들

이 마약의 수요를 부채질하였고, 이는 우리나라에서 국제마약테러집단에 의한 테러위협 가능성을 증대시키고 있다. 그리고 우리나라가 세계화 국제화하면서 많은 국민이 테러위협이 있는 외국으로 여행을 가고, 노동자 및 상사원이 그곳으로 파견되고 있다. 또한 우리나라에서 국제행사의 개최가 활발히 이루어 지고 외국귀빈의 왕래가 잦아지고 있다. 더 나아가 테러효과를 극대화시킬 수 있는 비행기, 선박 및 핵에너지 시설과 같은 테러범죄의 주표적 대상물이 우리나라에서 급증하고 있다. 이는 우리나라 및 우리나라 국민도 점차 국제테러의 표적이 될 가능성을 높여주는 요소가 된다. 요약컨대 우리나라에서 테러범죄가 일어날 가능성과 외국에서 테러에 의해 우리나라 국민이 피해를 입을 가능성이 증대되고 있다. 따라서 우리나라도 이러한 상황에 맞춘 특별한 대테러대책을 갖추어야 한다.

그런데 우리나라는 대테러대책으로서 1982년 1월 21일에 대통령 훈령 제47호를 통하여 테러에 대한 정부의 행정대책을 마련한 바가 있다. 동 훈령은 주로 테러업무를 전담하는 기관의 설치와 관련기관에 대한 대테러업무를 효율적 분배를 중한 조직규정이다. 그런데 訓令의 형식은 행정규칙에 불과하기 때문에 그 규정사항은 행정기관 사이의 대내적 업무 및 책임의 소재를 밝히는 것일 뿐이지, 그들에게 일반국민의 권리와 자유에 대하여 구속력을 가지는 특별권한을 부여하는 것은 아니다. 따라서 대통령 훈령 제47호의 내용을 법률 또는 법규명령으로 상승시키는 조치를 하여야 한다는 입법주장이 많이 대두되고 있다. 그러나 테러의 문제는 대테러전담기구를 설치하고 대테러업무를 분배하는 것만으로 해결되지 않는다. 테러범죄에 대하여 효과적으로 대처하기 위해서는 일반범죄와는 다른 특별한 예방 내지 진압의 법률적 대책이 필요하다.

테러범죄에 대한 법률대책은 2가지 방향으로 나누어 보는 것이 필요하다. 그 하나는 테러범죄자를 처벌할 이해관계 있는 국가가 여러나라에 걸치는 국제 테러범죄의 경우에 그 테러범죄자를 검거한 국가와 다른 이해관계국 사이에 일어나는 재판관할권경합의 문제, 犯罪人引導 내지 不引導時의 訴追 處罰의 문제, 형사사법공조의 문제 등에 대하여 우리나라의 태도를 밝히는 입법대책이 세워져야 한다. 국제테러범죄에 고유한 이러한 문제들을 해결하기 위하여 우리나라는 그 동안 국제협약에도 가입하고 다른 나라와 양자조약도 체결하는 등의 조치를 하였을 뿐만 아니라 국제조약에 정해진 국내입법에 관한 조치의무를 충실히 이행하고 있다. 예컨대 우리나라는 국제 테러범죄의 대표적 유형인 항공기납치에 관한 국제협약인 「항공기내에서 범한 범죄 및 기타행위에 관한 협약(Convention on offences and Certain other Acts Committed on Board Aircraft: 일명 도쿄협약)」, 「항공기불법납치억제를 위한 협약(Convention for the

Suppression of Unlawful Seizure Aircraft: 일명 헤이그협약), 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the safety of Civil Aviation: 일명 몬트리올협약)에 가입하였을 뿐만 아니라, 또 다른 국제테러범죄의 유형인 외교관 등 국제적 인물에 대한 테러행위에 관한 국제 협약인 「외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약안(The draft Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons)」와 「인질억류방지에 관한 국제협약(The International Convention Against the Taking of Hostage)」에도 가입하였다. 더 나아가 우리나라는 국제협약의 가입에 따른 국내입법조치의 일환으로 1974년에 「航空機運航安全法」을, 1988년에 「犯罪人引導法」을, 1991년에 「國際刑事司法共助法」을 각각 제정하였다. 이를 통하여 우리나라는 항공기납치와 같은 테러범죄의 엄벌, 인도아니면 기소의 원칙, 테러범에 대한 정치범불인도원칙의 예외인정, 테러범죄의 수사 및 재판에 있어서의 국제사법공조와 같은 국제적 추세를 비교적 충실히 따를 것을 선언하고 있다.

그러나 협약대상의 범죄행위에 대한 처벌규정을 신설한다든가 협약대상의 犯罪人 중에서 현행 국내법상 재판관할권이 없는 외국인의 국외범에 대한 재판관할권을 설정하는 등의 조치가 필요함에도 불구하고 아직까지 그에 관한 충분한 입법적 보완이 미흡한 실정이다. 예컨대 우리나라는 「외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약」과 「인질억류방지에 관한 국제협약」에 가입하였음에도 불구하고 동협약상의 범죄행위에 대한 국내법상의 세계주의적 처벌규정이 마련되어 있지 않다. 그렇기 때문에 동협약상의 테러행위를 외국에서 범하고 한국으로 피신한 외국인을 국내법 질차에 의해 소추하여 처벌하기는 어렵다. 이 경우에는 범죄인인도의 문제가 발생한다. 그런데 우리나라와 범죄인인도조약이 체결되지 않은 경우에는 요구국으로의 인도로 어렵게 된다. 이는 자칫 우리나라가 테러범죄자의 도피국으로 이용될 우려를 낳게 한다. 이를 방지하는 입법조치가 있어야 되겠다.

또 다른 것은 우리나라에서 일어나는 국내 테러범죄에 대하여 일반범죄와는 다른 특별한 입법대책을 마련하는 것이다. 우리나라에서 범한 테러범죄자가 우리나라에 소재한다면 원칙적으로 우리나라의 국내법에 의하여 수사·소추·재판받는다. 물론 외국에서 외국인이 우리나라의 법익을 해치는 테러를 행하고 우리나라에 들어온 경우와 우리나라 사람이 외국에서 테러를 행하고 우리나라에 들어온 경우에도 우리나라의 국내법에 의하여 수사·소추·재판을 받을 수 있으나, 이러한 경우에는 다른 이해국과의 관계에 있어서 재판관할권·犯人引導 등과 같은 국제범죄로서의 문제가 우선적으로 발생

한다. 범행지가 우리나라이고 범행자의 소재지가 우리나라인 전형적인 국내 테러범죄의 예방 및 검거를 담당하는 주무관청이 바로 警察이다. 그런데 우리나라는 국제 테러범죄와는 달리 아직까지 국내 테러범죄에 대해서 일반범죄와는 다른 특별규정을 둔 法律은 없다고 볼 수 있다. 다만 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보할 목적으로 제정된 「國家保安法」이 국내 테러범죄와 관련된 특별규정을 두고 있을 뿐이다. 그러나 국가보안법은 주로 이데올로기적 반국가조직에 대한 특별대책법이다. 따라서 동법률은 非·脫이데올로기의 테러단체의 조직 및 활동에 대한 대책으로서는 미흡하다. 그래서 非이데올로기의 범죄단체에 의한 테러행위까지도 적절히 규율할 수 있도록 하는 새로운 입법대책이 필요하다. 그 새로운 입법대책의 형태는 여러가지가 있을 수 있다. 그 중의 하나가 현행의 국가보안법을 假稱 「국가보안 및 테러방지에 관한 법률」로 이름을 바꾸면서 이데올로기적 반국가범죄를 포함한 테러범죄의 대책법으로 확대·개편하는 것이다. 이 형태는 주지하는 바와같이 과거정권하에서 그 입법목적과는 달리 정권유지법으로 이용되었다는 비판을 받아 왔고 그 때문에 문민정부하에서도 동법에 대한 국민의 이미지가 좋지 않으며 그 폐지 내지 개정을 주장하는 국제적·국내적 목소리도 적지 않은 현행 「국가보안법」의 잘못된 이미지를 쇠신한다는 차원에서 권장할 만한 방법이라고 생각된다. 이러한 직접적인 대테러 단행법의 제정이 불가능 또는 불필요하다면 기존의 형사실체법 내지 형사절차법에 특별한 대테러규정을 삽입·보완하는 것도 생각할 수 있다.

그 입법형식이 상기의 어떠한 것이든 대테러대책으로 현행 형사법을 초과하여 특별히 요구되는 구체적인 입법내용으로서 먼저 형사실체법상 다음의 2가지가 기본적으로 갖추어져야 한다. 그 첫째는, 우리나라에도 형사실체법에 독일형법 제129a조의 「테러단체조직죄」와 같은 테러범죄에 관한 근거규정이 신설되어야 한다. 왜냐하면 테러범죄에 관한 근거규정이 존재하여야 특별입법을 통하여 투쟁하고자 하는 테러행위의 범위가 한정되고 그로부터 법적 테러개념을 도출할 수 있는 가능성이 제공될 뿐만 아니라, 특별입법을 하는데 있어서 동조항을 지적함으로써 입법기술상의 경제를 도모할 수도 있기 때문이다. 둘째로, 우리나라도 선진외국의 추세와 같이 형사실체법에 테러범죄에 대한 세계주의적 처벌규정이 마련되어야 한다. 왜냐하면 이러한 규정이 마련되어야 우리나라도 테러범죄를 인류의 共敵으로 보는 선진문명국의 대열에 합류할 수 있을 뿐만 아니라, 처벌면탈의 목적으로 외국의 테러범죄자가 국내로 도피해 들어오는 것을 막을 수 있고, 테러범에 관한 각종 국제법상 특칙의 적용을 보장받을 수도 있기 때문이다. 상기의 기본적인 2가지 이외에 현행 국가보안법이 반국가단체의 찬양 교무등의 죄(제

7조)와 不告知罪(제10조)를 두어 처벌의 범위를 확대하려는 취지를 테러범죄에 적용하는 입법대책이 필요할 것이다. 더 나아가 집회 및 시위와 관련한 武裝뿐만 아니라 신원확인을 불가능하게 하는 覆面에 대해서도 형사처벌하는 독일의 집회법 제17a조의 규정도 테러범죄 뿐만 아니라 기타 사회안정침해범죄에 대한 예방대책으로서 우리나라의 집회 및 시위에 관한 법률에 도입할 필요가 있는 것으로 사료된다. 위와같은 범죄론 이외에 독일의 형법학자 Schünemann이 중대범죄를 범한 테러범에게 동종의 전과행위가 없다고 하더라도 테러조직의 영향력으로부터 벗어나지 못하여 재범의 위험성이 있다면 그에게 형벌 이외에 보안감호(우리나라 현행 사회보호법상의 상습범에 대한 보호감호처분과 같은 것)를 선고할 수 있어야 한다고 주장한 것은 긍정적으로 고려되어야 할 것이다. 왜냐하면 상습범의 성격적 재범위험성 뿐만 아니라 테러조직의 그 조직원에 대한 재범영향력으로부터도 사회를 방위하여야 하기 때문이다.

그러나 국내 테러범죄의 예방과 진압을 주로 담당하여야 할 警察이 관심을 가지는 것은 위와같은 형사실체법상의 입법대책 보다도 범죄예방 내지 진압을 위하여 부여되는 형사절차법상의 특별한 조치일 것이다. 이를 위하여 우선 현행 국가보안법이 규정한 참고인구인과 구속기간의 연장에 관한 형사소송상의 특칙과 같은 내용이 가능한 테러범죄에도 마련되는 입법조치를 하여야 할 것이다. 더 나아가 독일에서 뮌헨올림픽 이후 여러차례에 걸쳐 대테러대책으로 마련된 형사절차법상의 규정들은 우리나라가 앞으로 대테러대책에 대한 입법을 실현할 때에 참조하여야 할 사항들이다. 그밖에도 테러범죄의 발생시에 그의 진압을 위하여 불가피하게 요구되는 경찰의 武器使用, 특히 軍事用 武器의 사용에 대해서는 경찰관직무집행법상의 무기사용에 관한 규정을 확대해석하거나 따로이 특별한 법적 근거를 마련하는 것이 바람직할 것이다. 또한 독일이 집회법의 개정을 통하여 경찰에게 집회 및 시위참가자에 대한 사진촬영권과 음향녹취권을 경찰의 고유한 권한으로 보장한 것과 같은 내용이 대테러대책법으로서 뿐만 아니라 사회안정침해범죄에 대한 일반대책으로서도 우리나라의 「집회 및 시위에 관한 법률」에 도입되어야 한다. 더 나아가 테러조직을 밝히는데 수사협조한 테러범에 대해 기소유예 처분을 할 수 있도록 형소법에 명시적으로 법정하거나 법관이 형을 감면하도록 형사실체법에 규정하는 것도 유용한 대테러범죄에 대한 입법대책이 된다. 왜냐하면 이러한 규정은 수사기관이 이를 활용하여 피의자의 자백에 의해 테러단체의 정체를 용이하게 파악할 수 있고 이를 계기로 테러조직을 결정적으로 와해시키는데 기여할 수 있기 때문이다.

테러범죄에 대한 투쟁을 위하여는 이와같은 입법조치와 더불어 행정적으로도 대테러

관련기구에 대해 충분한 예산상 인력상의 뒷받침을 해 주어야 한다. 특히 그 확율이 매우 낮아 언제 발생할지 모르는 테러사건을 위해 특별히 조직되어 테러진압의 훈련을 받고 있는 경찰의 테러특공대에 대하여 더많은 관심을 가져야 한다. 가상훈련에 치중하는 그들에게 테러진압의 경험과 숙련도를 높여주기 위해서는 테러범죄와 그 수단, 방법 및 결과가 비슷한 조직적 강력범죄의 진압에 그들이 투입될 수 있는 활용대책이 마련되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

〈국 내〉

- 강구진, 집단적 테러범죄와 그 법적 대책, 광장 82.3  
경찰대학(김영팔편저), 테러론, 1990년
- 구광모, 테러와 국제사회, 서울: 고려원, 1982년  
- , 테러리즘연구추이, 정책연구 82.4  
- , 주한외국공관내 인질테러행위발생시 효과적인  
- , 인질협상요령 및 그 대책, 수사연구 87.1  
- , 해외진출기업의 테러대책, 한국행정학보 87.6
- 국가안전기획부, 국제테러사건정보자료, 1985.4  
- , 세계게릴라 및 테러단체총람, 1985.  
- , 1990년도 국제테러현황』, 국가안전기획부 대테러정보자료집.
- 국제문제조사연구소 (1983) {세계의 「테러리즘」추이와 대책실태}, 연구자료집 6.  
국제문제조사연구소, 테러대책과 관련한 국내법상 미비점 검토, 1986년  
- , 세계 테러리즘 推移와 對策, 1983년
- 김명기, 항공범죄에 관한 국제법상 규제, 사법행정 1989, 9-10월
- 김보환 (1987) “올림픽 안전관리-테러방지를 위한 경찰의 역할-,” 대테러연구 8,  
183-198, 치안본부.
- 김성순, 항공범죄의 규제에 관한 국제협력고찰, 국제법학회 논총 35권 1호 (1990년 6  
월)
- 김원치 (1989) {신죄과와 테러리즘-서독을 중심으로}, 창지사.
- 김주덕, 외국인범죄에 대한 국제수사공조, 형사정책연구 제3권 3호, 1992년 가을
- 김찬규 (1990) “국제 개방화 시대에 있어서의 국제테러행위의 유형과 특징,”  
『국제 개방화와 한반도』, 평화연구모노그래프시리즈 14, 1-28, 경희대 평화문  
제연구소.
- 김찬규, 국제인도법상 테러리즘의 금지, 인도법논총 87.3  
, 테러리즘의 정의에 관한 고찰, 경희법학 1985년  
, 테러의 현황과 대테러 조치, 국제문제 1986년 7월  
, 테러리즘의 국제적 규제에 관한 법적 연구, 경희법학 1990년

- 김창순 (1990) “남북한 관계에 있어서의 테러리즘의 분석전망,” 『국제 개방화와 한반도』, 평화연구모노그래프시리즈 14, 29-53, 경희대 평화문제연구소.
- 박석기, 테러리즘의 악순환과 신화, 총력안보 86.6
- 박원탁 (1990) “미 군사시설과 관련된 대테러작전,” 대테러연구 12, 83-167, 치안본부.
- 백영철 (1986) “국제테러리즘에 대처하는 선진각국의 정책방향,” 대테러연구 7, 153-180, 치안본부.
- 백영철, 해외근로기업체의 테러방지 및 위장침투세력 방지책, 수사연구 87.10
- 백진현/조균석, 국제형사사법공조에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1993년
- 세계국제법학회 한국본부, 개방화에 따른 국제범죄와 그 대응책, 1994년
- 신의기, 국제범죄의 유형과 그 규제, 형사정책연구소식 24호(1994년 7·8월)
- 양재인, 현대사회와 테러리즘, 현대사회 84.4
- 여영무, 국제테러리즘의 억제와 처벌에 관한 연구, 중국 민항기 납치사건을 중심으로, 고려대 박사학위논문, 1987년
- 유재갑 (1988) “현대 국제사회와 테러리즘,” 『테러리즘과 국제평화의 전망』, 평화연구 모노그래프시리즈 12, 1-52, 경희대평화문제연구소.
- 이권우, 항공기범죄의 규제, 입법 187호(1990년 3월)
- 이병준 (1992) {개방화시대의 테러리즘과 한국안보}, 국방대학원 안보과정, 정책연구보고서.
- 이중범, 국제테러에 대한 법적 규제에 관한 연구, 단국대 법학논총, 1989년
- 이태운 (1986) {국제「테러리즘」의 이론과 실제에 관한 연구}, 국방대학원 국제관계 전공 석사학위논문.
- 이황우 (1986) “Quasi-Terrorism의 원인과 예방,” 대테러연구 7, 199-215, 치안본부.
- 장효상, 국제테러의 법적 규제, 국제법학논총 87.10
- 전병재 (1987) “학생운동과 테러양상,” 대테러연구 8, 123-148, 치안본부.
- 정정남 (1991) 효과적인 대테러방안연구, 국방대학원 안보과정 정책연구보고서.
- 정형근, 국제테러의 법적 규제에 관한 연구(서울대 박사학위논문 91.2), 고려원 1992년

- 제성호, 항공기테러와 국제법, 1989년, 지평서원
- 조선훈, 조직범죄단속을 위한 국제공조, 형사정책연구원 제12회  
형사정책세미나자료(1994년 4월 29일)
- 최영, 도시게릴라 이론과 국제테러리즘, 신동아 78.1
- 최윤수, 국가지원 테러리즘에 관한 연구; 북한의 대남한 테러리즘을  
중심으로, 동국대 박사학위논문, 1992년
- 최윤수 (1991) 국가지원 테러리즘에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문.
- 최태현, 국내법원의 범죄인인도 결정과 인도적 고려, 형사정책연구소식  
24호(1994년 7·8월)
- 치안본부(경찰청), 외국경찰제도연구총서, 1권: 일본경찰,  
2권: 미국경찰, 3권: 서구경찰, 4권: 아주경찰
- 치안본부, 국제테러의 양상, 1982년  
, 세계주요테러조직편람, 외사집무자료 90-2
- 치안본부/경찰청, 대테러연구, 1985년-
- 하순봉 [역]/존 B 울프 [저], 테러, 테러리즘, 테러리스트: 개방사회에  
있어서 테러리스트의 활동과 그 대책, 서울: 수레, 1985
- 한상진, 현대사회 테러리즘의 사회학적 해석, 치안논총 5집,  
경찰대학 치안연구소, 1988년
- 홍두승 (1987a) "좌경의식화와 테러발생가능성," 대테러연구 8, 219-236, 치안본부.  
----- (1987b) "사회변동과 테러양상의변화," 대테러연구 9, 235-252, 치안본부.  
----- (1988) "인질협상시 범인과의 실질적 대화요령," 대테러연구 10, 215-233,  
치안본부.
- 홍순남 (1990) "소수민족 분리주의운동과 국제테러리즘전략," 대테러연구 12,  
349-399, 치안본부.

〈외국어〉

0. 미 국

- Cluttbuck, Richard (1990) *Terrorism and Guerrilla Warfare*, Routledge.
- Crenshaw, Martha ed. (1983) *Terrorism, Legitimacy, and Power*, Wesleyan Univ.  
Press.
- (1992) "Current Research on Terrorism : The Academic

- Perspective," *Studies in Conflict and Terrorism*, 15, 1–11.
- Dobson C. and R. Payne (1982) *Counterattack: the West's Battle Against the Terrorists*, Facts On File, Inc.
- Dore Yehezkel (1983) "Terrorism as a Challenge to the Democratic Capacity to Govern," Crenshaw, Martha ed. (1983) *Terrorism, Legitimacy, and Power*, 65–90, Wesleyan Univ. Press.
- Gerr, Ted Robert (1970) *Why Men Rebel*, Princeton Univ. Press.
- Gibbs, Jack P. (1989) "Conceptualization of Terrorism," *American Sociological Review*, 54, 329–340.
- Hoffman, Bruce (1992) "Current Research on Terrorism and Low-Intensity Conflict," *Studies in Conflict and Terrorism*, 15, 25–37.
- Jackson, M. W. (1990) "Terrorism, 'Pure Justice' and Pure 'Ethics'," *Terrorism and Political Violence*, 2–3, 402–414.
- Johnson, Paul(1981) "The Seven Deadly sins of Terrorism," Bebjamin Netanyahu, ed., *International Terrorism: Challenge and Response*, 12–22, The Jonathan Institute, Transaction Books.
- Kupperman, R. H. and D. M. Trent (1979) *Terrorism:Threat, Reality, Response*, Hoover Institute Press.
- Livingstone, Neil C. (1982) *The War Against Terrorism*, Lexington Books.
- Long, David E. (1990) *The Anatomy of Terrorism*, The Free Press.
- McCauley, Clark (1991) "Terrorism, Research and Public Policy: An Overview," *Terrorism and Political Violence*, 3–1, 126–144.
- Motley, James B. (1983) *US Strategy to Counter Domestic Political Terrorism*, National Defense Univ. Press.
- Netanyahu, Benjamin ed. (1981) *International Terrorism: Challenge and Response*, The Jonathan Institute, Transaction Books.
- O'Neil, Bard E. (1990) *Insurgency and Terrorism*, Brassey's (US), Inc.
- Peter, Chark (1994) "EU Counter-Terrorism, the Maastricht Third Pillar and Liberal Democratic Acceptability," *Terrorism and Political Violence*, 6–2, 103–145.
- Schlesinger, Philip, Grahah Murdock and Philip Elliott (1983) *Televising*

- Terrorism, Comedia Publishing Group.
- Wardlaw, Grant (1982) Political Terrorism, Cambridge Univ. Press.
- Romanov, Valentin A. (1990) "The United Nations and the Problem of Combatting International Terrorism," *Terrorism and Political Violence*, 2-3, 289-303.
- Theros, Patrick N. (1994) "Current Trends in Grobal Terrorism," US Dept. of State Dispatch, V5, p414.
- Weinberg, Leonard and William Lee Eubank (1992) "Terrorism and Changes in Political Party Systems," *Terrorism and Political Violence*, 4-1, 125-148.
- Wheeler, Everett L. (1991) "Terrorism and Military Theory: An Historical Perspective," *Terrorism and Political Violence*, 3-1, 6-33.
- Wilkinson, Paul (1986) *Terrorism and the Liberal State* (2nd ed.), Macmillan.
- (1990) "Terrorist Targets and Tactics: New Risks to World Order," *Conflict Studies*, 236. Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.

#### 0. 독 일

- Bernsmann, Neue Sicherheitsgesetze — mehr Rechtssicherheit?, *NStZ* 1989, S. 449 ff.
- Bubnoff, Strafgesetzbuch, Leibziger Kommentar, Bd. 4
- Dahs, Das "Anti-Terrorismus-Gesetz" — eine Niederlage für den Rechtsstaat, *NJW* 1976, 2145
- D niker/Esquivie/Janke, Terrorismus: Ursachen, Gefahren, Bek mpfung, Bern: Verlag SOI, 1983
- Eisenberg, Kriminologie, 3. Aufl.
- Fleischer, Verh ltnis von Dauerstraftat und Einzelstraftaten, *NJW* 1979, 1337
- Gii ppinger, Kriminologie, 4. Aufl.
- Grii nwald, Der Verbrauch der Strafklage bei Verurteilungen nach dem 129, 129 a StGB, in: Bockelmann—FS, S. 737

- Ostendorf, Verteidigung am Schweideweg, JZ 1979, 252
- Rebmann, Strafverfolgung im Bereich terroristischer Publikationen,  
NZtZ. 1989, S. 97
- Rudolphi, Verteidigerhandeln als Uneterst tzung einer kriminellen oder  
terroristischen Vereinigung i.S. der 129 und 129 a StGB,  
in: Bruns—FS, S. 315
- , Notwendigkeit und Grenzen einer Vorverlagerung des  
Strafrechtsschutzes im Kampf gegen den Terrorismus,  
ZRP 1979, 214
- , Die Gesetzgebung zur Bek mpfung des Terrorismus, JA 1979, 1
- Schneider, Kriminologie, 1987
- Schünemann, Politisch motivierte Kriminalität, in: Svhriftenreihe des  
Instituts für Konfliktforschung, Heft 4
- Schwind, Zur Entwicklung des Terrorismus in der Bundesrepublik  
Deutschland, Hans—Dieter Schwind(Hrsg.): Ursachen des  
Terrorismus, 1978
- Son, Die Problematik der Bestrafung des Gewissenst ers nach dem  
geltenden Recht, Dissertation, Bonn 1989
- Sturm, Zur Bek mpfung terroristischer Vereinigungen, MDR 1977, 6
- Wittke, Terrorismusbek mpfung als rationale politische Entscheidung:  
Die Fallstudie Bundesrepublik, Frankfurt: Verlag Peter Lang  
GmbH, 1983
- Winterfeld, Terrorismus — "Reform" ohne Ende?, ZRP 1977, 265

## 治安論叢(第11輯)

---

1995年 5月 日 印刷

1995年 5月 日 發行

發行人 金 大 圓

編輯人 治 安 研 究 所

印刷處 大 韓 文 化 社

---

