

재난대응 및 복구 관점에서 바라본 테러방지법에 대한 비판적 고찰: 영·미 체계와의 비교 중심으로*

김학경**

국 | 문 | 요 | 약

영·미에서 제정된 일련의 대테러법률은 테러예방 차원의 정보권이나 감시권 강화와 같은 “위험예방법” (안전법)적 성격 그리고 테러범죄자에 대한 처벌강화 및 구금기한 연장 등과 같은 “형사법” 적 성격을 동시에 가지고 있다. 반면 테러의 결과나 피해에 대한 재난관리적 측면에서의 대응이나 복구는 대테러법률이 아닌, “재난관리법률” 에 의해서 규율되고 있으며, 이러한 이유로 테러로 인한 피해나 결과 역시 재난의 법적 개념 내로 포섭되어 있다. 이러한 체계는 이른바 “통합형” 재난관리체계라고 불리는데, 동 체계의 장점은 원인이나 유형과 관계없이 다양한 위험의 결과에 대하여 동일하고 단일한 대응·복구시스템의 작동이 가능하다는 것이다.

이와 대조적으로, 우리의 테러방지법은 시행령에서 테러의 예방·대비뿐만 아니라, 사후적인 재난관리적 측면에서의 대응이나 복구까지 모두 규율하고 있다. 즉 우리의 체계는 재난개념에서 테러만 독립적으로 구분하여, 테러방지법이라는 특별법 내에서 테러결과나 피해 등에 대한 대응·복구까지 (재난안전법과) 별개로 규정하고 있는 것인데, 이러한 체계는 “분산형” 체계에 해당한다. 동 “분산형” 체계는 자원이나 인력의 중복성이나 과잉성이 초래되고, 원인마다 각기 다른 지휘체계와 절차가 작동되므로 신속한 대응이 어렵다는 단점을 지니고 있다.

이러한 문제점에도 불구하고, 테러방지법에 관한 기존 선행연구는 정보기관의 테러예방 권한 규정이 가져올 수 있는 기본권 침해라는 법규범적 성찰에만 초점을 두고 있는 상황이다. 따라서 본 연구는 이러한 선행연구의 한계점을 인식하고, 먼저 영·미의 대테러법률과 재난관리법률과의 관계를 분석해보고자 하였다. 이러한 분석을 기반으로, 우리의 테러방지법상에 규정된 테러/재난 분산형 체계가 가져올 수 있는 법적·실무적 문제점을 도출하였으며, 이를 토대로 재난대응 및 복구적 관점에서 테러방지법의 개정방향에 대한 개괄적인 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

- ❖ 주제어 : 테러방지법, 테러개념, 재난안전법, 재난개념, 통합형 재난관리체계, 재난대응 및 복구

* 이 논문은 2018학년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었다.

** 성신여자대학교 융합보안(공)학과 교수

〈가상사례¹⁾〉

0000년 0월 00일 13:30분경 00지역에 위치한 화학공장에서 메틸 이소시아나산을 저장하는 탱크가 갑자기 폭발하는 사건이 발생한다. 메틸이소시아나산은 1차 세계대전 때 독가스로 사용된 포스겐과 시안화 가스가 섞인 맹독성 화학물질에 해당하는데, 폭발로 인하여 40톤 규모의 메틸이소시아나산 가스가 유출하게 된다. 이로 인하여, 수십 명의 사상자가 발생하게 되고 인근 지역주민이 갑작스럽게 대피하는 상황이 발생한다. 이러한 사고대응 및 복구에 있어서 어떠한 법률이 적용될 수 있을까?

I. 문제의 제기

위 사례에서 만약 폭발의 원인을 테러행위라고 본다면, 우선적으로 “국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법”(이하 ‘테러방지법’)의 적용을 생각해볼 수 있다. 조문 체계를 살펴보면, 테러방지법은 테러 “예방”이나 “대비” 뿐만 아니라 “대응” 및 “복구”에 관한 규정까지 두고 있다. 따라서 우리의 테러방지법은 재난대응 및 복구에 관한 이른바 재난관리법제 성격도 분명 가지고 있다. 하지만 위 사례에서 폭발의 원인이 사람의 부주의나 기계의 노후화 등이었다면 “사회재난”으로 볼 수 있으므로, 이때는 테러방지법이 아닌, 바로 “재난 및 안전관리 기본법”(이하 ‘재난안전법’)의 적용을 생각해볼 수 있다. 후술하겠지만, 우리의 경우 “원인”에 따라서 대응 및 복구체계가 달라지는 이른바 “분산형” 체계가 구축되어 있고, 따라서 이와 같은 분산형 체계 하에서는 원인에 따라서 법률 적용의 우선순위, 적용되는 절차나 체계, 기관의 임무가 상당 부분 변하게 되는 문제점이 발생하게 된다.²⁾ 게다가 테러방지법에 규정된 개념 그리고 대응·복구체계가 재난안전법상의 개념이나 체계와 서로 정합되지 아니하므로, (상황변화에 따라) 용어나 개념에 대한 통일성 등의 문제도 생길 수 있다.

영·미에서 입법화된 일련의 대테러법률은 테러의심자에 대한 감시권 및 정보권 등을 강화하는 등 테러행위를 사전 방지하고자 하는 “위험예방법적” 성격을 보유하고 있으며, 결과가 발생한 이후에는 테러범에 대한 구금 및 처벌을 강화하는 “형사법”적인 성격도 가지고 있다. 이러한 영·미의 체계는 우리나라의 테러방지법의 체

1) 본 사례는 1984년 12월 2일 인도에서 발생한 Bophal 참사를 기반으로 한 가상의 사례이다.

2) 이우영, 재난 및 안전관리 기본법에 대한 입법평론, 입법학연구 제14권 제1호, 2017, 89면.

계와 별반 다를 것이 없다. 하지만 우리와 가장 구별되는 차이점은 테러가 발생한 후 후속결과나 피해를 억제 또는 최소화하기 위한 재난 관리적 대응이나 복구 시스템은 (우리과 달리) 대테러법률이 아닌, “재난관리법률”에 의해 규율되고 있다는 점이다. 영·미의 체계에서는 테러도 결과적인 측면에서 재난의 한 유형으로 간주되고 있는데, 소위 이러한 “통합형” 체계에서는 모든 유형의 위험대응에 있어서 사건 초기부터 기본적으로 동일한 대응체계가 작동된다. 따라서 통합형 체계 하에서는 신속·정확한 대응이 가능하고, 무엇보다 자원이나 인력의 중복성이나 과잉성 등을 막을 수 있는 장점이 있다.³⁾

현행 테러방지법은 2016년 3월 국회를 통과하게 되고, 같은 해 6월 테러방지법 시행령까지 제정된다. 하지만 동 테러방지법의 기본권 침해 가능성 관련하여 시민단체 및 인권단체의 반대와 우리의 목소리는 여전하며, (테러방지법 시행 이후 출판된) 테러방지법에 관한 선행연구 역시, 대다수의 문헌이 헌법적 가치에 맞는 전면적인 재개정을 요구하는 등 테러방지법에 대해서 비판적인 입장을 취하고 있다. 좀 더 구체적으로 언급하자면, 테러방지법에 관한 국내 선행연구의 대부분은 테러방지법에 규정된 수사권과 정보권 등의 인권침해적 요소 문제에 관한 법규범적 성찰에 그 주안점을 두고 있었다.⁴⁾

3) 「계명대학교 산학협력단, 긴급신고 통합방안 연구용역 최종보고서, 대구: 계명대학교 산학협력단, 2014, 7면」의 표를 참조하기 바란다. 분산형의 장점은 “단순상황일 때 신속한 대응이 가능한 정도”이다. 현재 서구 국가의 체계는 대부분 통합형 체계이다.

4) 김희정, 대테러리즘, 자유와 안전: 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 검토와 보완, 공법연구 제44집 제4호, 2016, 99-131면; 박병욱, 제정 테러방지법의 문제점과 정보기관 활동에 대한 민주적 통제, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 64-117면; 전학선, 테러방지법과 인권보장, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 3-37면; 정상호, 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 쟁점과 전망 분석, 의정연구 제22권 제2호, 2017, 207-214면; 황문규, 테러방지법상 정보활동의 범위와 한계, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 37-62면; 강현철, 테러방지법 개정연구, 서울: 한국법제연구원, 2017; 김봉수, 테러, 안전, 형사법 - 테러방지법이 말하는 위협의 실체와 그에 대한 비판적 고찰, 비교형사법연구 제19권 제3호, 2017, 185-210면; 김재현, 테러범죄에 대한 형사법적 고찰: 특히 테러단체구성죄에 대한 형법적 논의를 중심으로, 형사법의 신동향 통권 제54호, 2017, 280-321면; 임승찬, 테러방지법령상 주요 쟁점사항에 대한 개정방향 연구, 가천법학 제11권 제1호, 2018, 293-329면; 성홍재, 테러방지법상 정보수집대상인 ‘테러위협인물’에 대한 비판적 검토, 경희법학 제53권 1호, 2018, 121-146면; 조병선, 우리나라의 새로운 테러방지법의 적용과 그 한계에 관한 비교법적 검토: 정보기관의 테러관련 정보수집·추적 권한에 관한 ‘사법적 통제’와 ‘의회를 통한 통제’를 중심으로, 형사정책 제30권 제1호, 2018, 121-145면. 반면, 한의원의 연구는 테러방지법상 법적 개념의 일부가 대통령령에 위임되어 있어서 용어의 폭이 넓어질 위험성이 있다는 것을 인정하면서도, 테러방지법에 규정된

문제는 재난대응이나 복구적 측면에서 테러방지법과 재난안전법과 상호연계성이 상당히 부족함에도 불구하고, 테러방지법에 관한 기존 연구는 테러예방과 관련된 권한규정의 기본권 침해 가능성 등만 지적하고 있다는 점이다. 다시 말해서, 재난관리적 측면에서 대응이나 복구 과정에서 야기될 수 있는 법적용의 순서와 규정 충돌의 가능성, 적용되는 절차와 체계의 복잡성, 법률의 정합성 문제 등을 구체적으로 연구한 테러방지법 관련 논문은 전무한 상황인 것이다. 이러한 선행연구의 한계점 인식 하에, 본 연구에서는 먼저 영·미에서의 대테러법률과 재난안전(관리)법률과의 관계를 살펴본 다음, 위 가상의 사례를 바탕으로 우리의 테러방지법 그리고 재난안전법에서 적용될 수 있는 각각의 절차와 체계 등을 살펴보기로 한다. 영·미 체계와의 비교를 바탕으로, 마지막으로 현행 테러방지법상의 대응이나 복구체계에서 발생할 수 있는 법적·실무적 문제점을 도출하고 이를 비판적으로 분석해보고자 한다.

II. 英·美에서의 대테러법률과 재난관리법률과의 관계

1. 영국의 대테러법률과 재난관리법률

가. 영국 대테러법률의 역사

과거 영국은 정치적·종교적 이유로 “북아일랜드 공화국군”(Irish Republican Army, 이하 ‘IRA’)의 수많은 테러공격에 시달려왔다. 영국 대테러법률의 시초는 위

법제도적 장치가 외국의 제도에 미치지 못하는 선언적 내용이 많다고 하면서, 오히려 테러방지법이 현재 수준의 테러리즘에 충분히 대처할 수 있도록 더욱 더 보강되어야 한다고 주장하고 있다(한희원, 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법에 대한 소고, 법학연구 제16권 제4호, 2016, 347-373면). 이재삼의 연구는 테러의 가능성과 법령의 불균형 및 부조화를 지적하면서 법률의 보완 내지 개선을 주장하지만 결과적으로는 테러방지법의 강화를 요구하고 있다(이재삼, 테러방지법상 테러행위의 사전방지를 위한 제도적 개선 방안 연구, 가천법학 제11권 제1호, 2018, 251-292면). 박호현·김종호의 연구 역시 테러방지법이 법률규정의 명확성과 구체성을 더하는 방향으로 재개정되, 다만 처벌규정은 더 강화되어야 하며 경찰의 역할 역시 더욱 더 중대되어야 한다고 주장하고 있다(박호현·김종호, 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 개정논의에 대한 고찰, 한국경찰학회보 통권 제58권, 2016, 69-97면).

IRA 테러를 예방하기 위한 임시법 형태로 제정된 “Prevention of Violent Act 1939”라고 할 수 있다. 이후 1974년 영국 버밍엄에서 (IRA의 소행으로 추측되는) 폭탄테러사건이 발생하게 되자, IRA 테러위협이나 공격에 대한 강력한 예방조치를 담고 있는 “Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974”가 제정되기 이른다.⁵⁾ 동 법률에 근거하여 영국 내무부장관(Home Secretary)은 IRA 테러의 심자에 대한 입국을 금지하거나 추방할 수 있는 이른바 “배제명령”(Exclusion Order)을 발동할 수 있었다(제3조). 아울러 영국의 지역경찰(Constabulary)은 IRA 테러행위에 대하여 합리적 의심이 있다고 판단되는 자를 영장 없이 최대 48시간 동안 체포할 수 있었으며, (내무부장관이 필요하다고 인정하면) 최대 5일간의 구금 역시 가능하였다(제7조).

1974년 이후 2018년 현재까지 제정된 영국의 대테러법률은 크게 ① “Terrorism Act 2000”, ② “Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001”, ③ “Prevention of Terrorism Act 2005”, ④ “Terrorism Act 2006”, ⑤ “Counter-Terrorism 2008”, ⑥ Counter-Terrorism and Security Act 2015, 총 6개로 분류될 수 있다. 여기서 각 법률의 핵심적 특징만 간략하게 살펴보고자 한다.

먼저 “Terrorism Act 2000”은 기존의 대테러법률을 통합정리하고, 법률 대상영역을 기존 IRA에서 (IS와 같은) 국제테러리즘(International Terrorism)으로 확대했다는 평가를 받고 있다.⁶⁾ 여기서 영국 역사상 최초로 포괄적이고 광범위한 테러개념이 제시되었는데(제1조), 동 테러개념은 “두 개의 초과 주관적 구성요건요소”(두 개의 “목적”) 그리고 “구체적 행위태양” 형식으로 구성되어 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보자면, 동법상의 테러는 “정치·종교·인종·이념적 목적을 달성하기 위하여, 정부(외국정부 포함)에 영향을 미치거나 공중을 협박하기 위한 목적에서 이루어지는 행위(Action) 중, ① 사람에게 대한 심각한 폭력행위, ② 재산에 대하여 심각한 손해를 미치는 행위, ③ 사람의 목숨을 위태롭게 하는 행위, ④ 대중의 건강이나 안전에 중

5) 이승준, 새로운 위협의 등장과 형법의 임무변화: 9.11 테러 이후 영국을 중심으로, 형사정책 제24권 제2호, 2012, 114-115면; 임준태·이상식, 테러방지법 입법 방향에 대한 소고: 영국의 테러관련법과 그에 대한 비판을 중심으로, 한국테러학회보 제5권 제1호, 2012, 173-174면.

6) 이호수·설진배, 영국의 테러리즘 대응 입법동향과 특징 분석, 국가정보연구 제9권 제2호, 2016, 191면.

대한 위험을 초래하는 행위, ⑤ 전자시스템을 심각하게 혼란케 하거나 간섭하는 행위”로 규정되어 있다. 다만 단서조항에 의거, 총기나 폭발물을 사용하는 행위는 테러개념 성립에 있어서 “정부에 영향을 미치거나 공중을 협박하기 위한 목적”은 필요치 않다. 이러한 포괄적 테러개념 외에, (테러예방을 위하여 편리하다고 판단되면⁷⁾) 사람이나 차량에 대하여 무차별적인 불심검문(Stop and Search)이 가능하게 되었다(제44조).⁸⁾ 또한 추가적인 증거확보를 근거로 판사 등으로부터 영장을 발부받을 시 (기소 없이도) 최대 7일까지의 구금이 가능하게 되었으며(제41조, 제29조 제2조 제3항 그리고 제32조), 이러한 기소 전 최대구금기간인 7일은 이후 “The Criminal Justice Act 2003”에 의거 14일로 두 배 더 연장된다(제306조).

두 번째, “Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001”은 미국에 발생한 9/11 테러 이후 제정된 법률이며, 동 법률의 가장 큰 특징은 국제테러리스트 의심자에 대하여 국외추방 전 기소나 재판 없이도 합리적인 의심이 있다면 무기한 구금이 가능하도록 한 것이었다(제23조).⁹⁾ 참고로, 동 제23조는 2004년 영국 최고법원(Law Lords¹⁰⁾)에 의하여 유럽인권법 위반이라는 판결을 받게 되고, 이후 “Prevention of Terrorism Act 2005”에 의하여 “통제명령”(Control Order)으로 대체된다.¹¹⁾ 이외에, 국방부경찰¹²⁾(Ministry of Defence Police)이 군사지역 외에서도 일상적 경찰업

7) 원문은 “... expedient for the prevention of acts of terrorism”이다.

8) 동 제44조는 이후 2010년 유럽인권재판소에 의하여 유럽인권협약에 위배된다는 판결을 받았고, 이후 “Terrorism Act 2000 (Remedial) Order 2011” 47A조에 의하여 “합리적인 의심”(Reasonably suspects)이 있을 때 불심검문 등이 수행될 수 있도록 그 요건이 수정·강화된다.

9) House of Lords, “OPINIONS OF THE LORDS OF APPEAL FOR JUDGMENT IN THE CAUSE”, http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16_12_04_detainees.pdf, 검색일자: 2018년 12월 18일; 한국어로 된 자세한 내용을 보려면, 「강경래, 영국의 반테러법과 인권침해 - 2001년 반테러법상의 무기한의 구금처분을 소재로, 국방연구 제58권 제2호, 2015, 43면 이하」를 참조하기 바란다.

10) 역사적으로 볼 때, 영국에는 12명의 상임법관(Law Lords)들이 상원(House of Lords)내에서 영국 최고법원의 역할을 수행하고 있었다. 상원 내에 대법관들이 속해 있기 때문에 권력분립의 원칙에 반한다는 지속적인 비판론이 존재하였고, 이후 “Constitutional Reform Act 2005”에 의하여 상원으로부터 분리된 (우리와 같은) 대법원(Supreme Court)이 2009년 만들어지게 된다.

11) Walker, C., Intelligence and anti-terrorism legislation in the United Kingdom, Crime, Law & Social Change, 44, 2016, p. 390; 이호수·설진배, 영국의 테러리즘 대응 입법동향과 특징 분석, 국가정보연구 제9권 제2호, 2016, 192면.

12) 영국 국가경찰(National Police)의 한 조직으로서, 헌병(Military Police)이 아니라 국방부 건물과

무를 수행할 수 있도록 그 관할권이 확대되었다(제98조).

세 번째, “Prevention of Terrorism Act 2005”에서는 위에서 설명되었듯이, 국제 테러리스트 의심자에 대하여 (“가택명령”(House of Arrest)의 일종인) 이른바 “통제명령”(Control Order) 제도가 도입된다(제1조). 이러한 통제명령은 총 16가지의 의무사항(Obligations)을 부과할 수 있는데, 동 의무사항은 주로 특정한 물품이나 물질의 사용이나 소유의 금지·특정한 서비스나 시설의 이용 금지·직업선택의 제한, 특정한 사람과 회합과 통신의 금지 등으로 구성되어 있다(제1조 제4항). 참고로, “Prevention of Terrorism Act 2005”는 이후 “Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011”에 의하여 폐지되고, 동 법률에 근거한 “통제명령” 역시 “TPIM 통지¹³⁾”(Terrorism Prevention and Investigation Measures Notice) 제도로 대체된다(제2조 및 부칙 제1조).

네 번째로, 2005년 7월 7일 발생한 런던 대중교통 폭탄테러 사건을 계기로 “Terrorism Act 2006”이 제정된다. 동 대테러법률은 테러행위의 선동(Encouragement of Terrorism; 제1조)·테러유인물의 배포(Dissemination of Terrorist Publications; 제2조)·테러예비행위(Preparation of Terrorist Acts; 제5조)·테러훈련(Training for terrorism; 제6조) 등 테러행위와 관련된 총 9개의 범죄를 새로이 규정하고 있으며, 기존의 최대 구금기간 14일이 28일로 두 배나 연장하게 된다. 동 법률 하에서 정보기관이나 수사기관의 통화감청 및 금융계좌의 확인 등 수사권과 감시권이 기존 법률보다 더욱 더 강화되었으며, 또한 “Terrorism Act 2000”에서 최초 제시된 포괄적 테러개념이 수정되어, 영국의 국가기관 뿐만 아니라 “국제(외국)정부기관”에 대한 공격행위도 테러개념으로 포섭되기에 이른다(제34조).

다섯 번째로, “Counter-Terrorism 2008¹⁴⁾”에서는 지역경찰에게 “통제명령”(Control

자산을 키지는 일반(Civilian) 경찰조직에 해당한다.

- 13) TPIM 통지의 내용은 “Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011”의 부칙 제1조 (Schedule 1)에 자세히 나와 있다. 총12가지의 내용으로 구성되었으며, 판사의 결정으로 거주·여행·이동·금융거래·통신·회합(Association)·특정 직업종사나 학업의 금지 등을 명할 수 있다.
- 14) 이호수·설진배의 연구에서는 “Counter-Terrorism 2008”에 의거, 구금기간이 기존 28일에서 최대 72일로 연장되었다고 기술되어 있다. 하지만 동 규정은 법안심의 단계에서 철회된 것으로 확인된다(The Public Whip, “Counter-Terrorism Bill - No extension of period of detention beyond 28 days - 13 Oct 2008 at 18:35”, <https://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-10-13>

Order)의 대상이 된 자에 대하여 지문과 DNA 샘플을 강제적으로 채취할 수 있는 권한이 부여되었다(제10조). 기소 후에도 경찰 수사목적의 심문(Questioning)이 허용되었으며(제22조)¹⁵⁾, 해외에서 발생한 테러범죄에서 대해서 영국의 재판관할권이 인정되기에 이른다(제29조). 테러준비 행위 등으로 기소받은 사람은 본인은 행적에 대하여 경찰에 반드시 통보를 해야 하며(제47-52조), 또한 기존 “Terrorism Act 2000”상의 테러개념에는 최초 정치·종교·이념적 목적”이라는 초과 주관적 구성요건요소만 규정되어 있는데, 여기에 “인종”(Racial)라는 단어가 새로이 추가된다(제75조).

여섯 번째로, “Counter-Terrorism and Security Act 2015”는 테러와의 관련성이 의심되는 사람에 대한 여권압수(제1조) 및 일시적인 입국제한 명령(제5조) 등 여행 제한에 관한 대인·대물적 보안처분 규정을 담고 있다.¹⁶⁾ 2012년부터 2016년 초까지 IS 등 테러단체에 가입하기 위하여 시리아에 입국한 영국인이 800명에 달하며, 이러한 800명 외에 영국정부가 체포를 통하여 시리아에 입국 저지한 영국인의 숫자만 해도 무려 600명이나 달하였다.¹⁷⁾ 이러한 상황의 악화를 예방하기 위하여 동 법률이 제정된 것이다.

요약하자면 영국의 테러리즘 법률 입법과정에서 도출될 수 있는 공통적인 방향성은, 테러예방 단계에서 정보권 및 감시권 등 사전조치의 강화 그리고 테러발생 후 테러범을 검거하고 효율적으로 조사하기 위한 수사권·구금권·보안처분 등의 강화로 표현될 수 있다. 동 대테러법률에는 테러로 인한 결과나 피해에 대한 수습·복구 규정 등은 존재하지 않으며, (수사적인 차원의 대응이 아닌, 결과나 피해의 최소화와 관련된) 대응이나 복구 체계는 아래에서 설명될 “Civil Contingencies Act 2004”에 규정되어 있다.

&number=1&house=lords, 검색일자: 2018년 10월 20일).

15) 이전에는 기소가 된 이후에는 수사목적의 경찰 심문(Questioning)이 법적으로 불가능하였다.

16) Blackburn, J. and Walker, C., Interdiction and Indoctrination: The Counter Terrorism and Security Act 2015, Modern Law Review, 79(5), 2016, pp. 843-844.

17) Evening Standard, “600 British jihadis caught trying to enter Syria since 2012”, <http://www.standard.co.uk/news/uk/600-british-jihadis-caught-trying-to-enter-syria-since-2012-a3158181.html>, 검색일자: 2018년 12월 20일.

나. 영국의 재난관리 현 법제

영국의 현 재난관리 기본법은 “Civil Contingencies Act 2004”(이하 ‘CCA 2004’)라고 할 수 있다. 동 법률에는 사건의 “원인”(Cause)이 아닌 “결과”(Consequences) 중심의 “재난”(Emergency) 개념이 제시되어 있다. 따라서 외국에서 발생한 재난이더라도 영국 자국 내에서 그 결과가 발생하는 경우 동법상의 재난개념으로 포섭될 수 있다.¹⁸⁾ 아래를 보면 이러한 결과 중심의 재난개념에는 테러개념이 포함되어 있으며, “CCA 2004” 제18조를 보면, “CCA 2004” 상의 테러개념은 “Terrorism Act 2000”상의 테러개념과 동일하다고 명기되어 있다.

영국 내 “인간복지¹⁹⁾”(Human Welfare)에 심각한 위협을 초래하는 사건이나 상황
영국 내 “자연환경”(Environment)에 심각한 위협을 초래하는 사건이나 상황
영국 안보에 심각한 위협을 초래하는 “전쟁”(War)이나 “테러”(Terrorism)

따라서 영국 내 테러가 발생하면 (용의자를 체포하기 위한 수사적 대응이 아닌) 테러행위로 인한 피해나 결과에 대한 대응이나 복구체계(긴급구조, 응급의료, 교통정리, 주민대피, 의료비 지원 등)에 있어서는, 대테러법률이 아닌 재난관리기본법인 “CCA 2004”가 적용된다. 동법의 체계는 지리적으로 볼 때 크게 지역단위(Local)와 중앙정부단위(Central Government)로 구성되어 있으며, 재난관리의 단계적인 측면에서는 크게 ① “대비”(Preparedness), ② “대응”(Response), ③ “복구”(Recovery) 세단계로 구성되어 있다.²⁰⁾

영국의 재난관리는 지역단위(Local)에서의 관리가 기본이고, 보충성(Subsidiarity)

18) 원문에는 다음과 같이 표기되어 있다. The definition of “emergency” is concerned with consequences, rather than with cause or source(Cabinet Office, “Emergency Preparedness Chapter 1 Introduction”, London: Cabinet Office, p. 6, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61024/Chapter-1-Introduction_amends_16042012.pdf, 검색일자: 2018년 11월 21일).

19) 쉽게 설명하자면, 국민의 생명, 신체, 재산의 온전함을 의미한다.

20) 중앙정부차원의 대비 및 대응 그리고 지역단위와의 관계 등 기타 자세한 설명은 「김학경·강욱, 영국의 재난관리체계 및 재난위험성 평가제도의 도입 및 적용에 관한 연구, 한국경호경비학회지 통권 제50호, 2017, 13-22면」을 참조하기 바란다.

의 원칙에 입각하여 지역단위에서의 대비나 대응 등이 불가능할 시 중앙정부가 예외적으로 개입하는 구조인 바,²¹⁾ 이는 후술될 미국의 체계와도 유사하다. 여기서는 지역단위에서의 대응 및 복구체계만 간략히 살펴보기로 한다. 먼저 지역단위에서의 대응은 사건의 중대성에 따라서 ① “현장”(Operational), ② “전술”(Tactical), ③ “전략”(Strategic) 단위, 총 세 개의 단위로 구분된다. 화재나 일반적 사건사고는 보통 “현장단위”(Operational)에서 끝나게 되고, 대규모 화학사고 혹은 테러공격 등 중대성 있는 사건사고에는 “전략단위”(Strategic)의 대응체계가 구성된다. 전략단위의 대응체계에서는 경찰(Police), 소방(Fire), 긴급 구급대(Ambulance) 등이 모여서 통합된 의사결정 및 대응을 도출하는 이른바 “전략적 조정그룹”(Strategic Coordinating Group)이 구성되게 된다.²²⁾ “전략적 조정그룹”의 의장은 보통 지역경찰청장(Chief Constable)이 되나, 각 기관들과의 관계는 명령이나 지휘가 아닌 협조와 협력의 체계로 구성되어 있다. “전략적 조정그룹”이 설치될 때, 재난복구(Recovery)를 위한 “복구조정그룹”(Recovery Coordinating Group)도 동시에 설치된다. “복구조정그룹”의 의장은 보통 선출직 지방자치단체장이 되며, 마찬가지로 “복구조정그룹” 내 각 기관과의 관계는 서로 평등한 협력관계이다.

정리하자면, 영국에서는 자연/사회재난이든 또는 테러행위든 원인이나 유형을 불문하고 그 결과나 피해에 대응하거나 사후적으로 복구하는 재난관리적 행정시스템은 법적으로는 “CCA 2004” 그리고 동법에 근거한 지역단위에서의 대응 및 복구체계가 우선 적용되고 있다. 예컨대, 대규모 화학폭발사고가 발생하면 지역단위 대응단계에서 “전략적 조정그룹”(SCG), 지역단위 복구단계에서는 “복구조정그룹”(RCG) 설치되게 되며, 이러한 대응 및 복구체계는 테러공격에도 동일하게 적용된다.²³⁾ 이러한

21) Cabinet Office, Responding to Emergencies - The UK Central Government Response: Concept of Operations, London: Cabinet Office, 2013, p. 5.

22) 대응단계에서 과학적이고 기술적인 조언이 필요한 경우 관련 전문정부기관의 대표로 구성된 “과학 기술자문그룹”(Science and Technical Advice Cell)이 구성되기도 한다.

23) The management framework for responding to, and recovering from, the consequences of a terrorist incident will be similar to that adopted in relation to non-malicious incidents(HM Government, Emergency Response and Recovery: Non-statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004, London: HM Government, 2013, p. 70; Harris, T., An Independent Review of London's Preparedness to Respond to a Major Terrorist Incident, London: Lord Toby Harris, 2016, p. 46).

체계는 결과개념 중심의 “통합형” 재난관리체계라고 불리는데, 아래에서 다시 설명하기로 한다.

2. 미국의 대테러법률과 재난관리법률

가. 미국 대테러법률의 역사

미국 연방(Federal) 차원의 주요한 대테러법률은 2001년 9/11 테러이후 제정된다. 이전에는 주로 항공기 납치나 해외에서 자국민을 대상으로 하는 국제테러리즘을 규제하는 법률이 대부분이었고, 이 중에서 “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996”이 연방차원의 강력한 국내대응체계를 최초로 수립한 종합적인 법률이라는 평가를 받고 있다. 1995년 오클라호마시의 앨프레드 머레이 연방정부건물에 대한 폭탄테러사건이 동 법률 제정의 기폭제가 되었으며,²⁴⁾ 동 법률은 해외테러조직의 지정 및 이들 조직에 대한 자금지원금지·외국인 테러리스트의 강제퇴거 절차 재개정·핵/생화학무기에 대한 사용금지 및 사용에 대한 처벌강화 등을 담고 있다.²⁵⁾

9/11 테러 이후 제정된 가장 핵심적인 연방 대테러법률로는 (영국의 다양한 대테러법률과는 달리) “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001”(이하 ‘Patriot Act’) 정도를 뽑을 수 있다. 동 “Patriot Act²⁶⁾”(일명 ‘애국법’)는 먼저 “국내테러리

24) 이호수·설진배, 미국의 테러리즘 대응 입법 동향과 특징, 위기관리 이론과 실천 제12권 제8호, 2016, 16면.

25) 윤민우, 테러 발생 시 국가 수사권 운용과 관련된 미국의 법률과 사례 연구, 경찰학논총 제11권 제2호, 2016, 229-230면.

26) 동 “Patriot Act”를 자세히 언급하고 있는 국내학술자료는 「이호수·설진배, 미국의 테러리즘 대응 입법 동향과 특징, 위기관리 이론과 실천 제12권 제8호, 2016, 15-32면」, 「한희원, 초국가적 안보 위협 세력과의 범규범적 대응법제연구: 미국 애국법에 대한 고찰, 중앙법학 제14권 제2호, 2012, 91-125면」, 「윤해성, 대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안, 서울: 한국형사정책연구원, 2011, 85-94면」, 「윤해성, 테러리즘에 대한 미국 신연방주의 형사사법시스템 검토, 경찰학논총 제7권 제1호, 2012, 327-354면」, 「이정훈, 미국의 휴대폰 및 인터넷에 대한 감청제도 현황, 사용실태 및 활용도에 관한 연구, 국외훈련검사 연구논문집 제27집, 서울: 대검찰청, 2012, 891-893면」 등이 있다.

즘”(Domestic Terrorism)에 관한 개념을 명문화했으며(제802조), 나아가 이를 “연방테러리즘 범죄”(Federal Crime of Terrorism)로 편입함으로써 처벌되는 테러범죄 범위를 대폭 확대하였다(제808조). 참고로, 제802조에 규정된 “국내테러리즘”은 “하나의 초과 주관적 구성요건요소²⁷⁾”(하나의 “목적”) 그리고 “포괄적 행위태양”에 맞추어진 개념인 바, “공중을 협박하거나 강요하기 위한 목적, 협박이나 강요로 정부정책에 영향을 미치려는 목적, 또는 대량살상·암살·유괴행위로서 정부정책에 영향을 미칠 목적에서 이루어지는 사람의 생명에 위협을 초래하는 연방법 내지 주 형법상의 모든 (미국 내에서 발생하는) 범죄행위”를 의미한다.

“Patriot Act”는 유선이나 대화 그리고 무선통신(휴대폰)에 관한 정보기관과 수사기관의 감청권한을 강화하였으며(제201조 및 제202조), 나아가 테러리즘과 관련된 수사진행 시 특정지역 연방치안판사(Federal Magistrate Judge)로 발부받은 신체나 장소에 관한 수색영장은 그 지역적 범위를 벗어나 전국적인 효력을 가지도록 관할권의 효력범위가 대폭 확장되었다(제219조). 아울러 디지털 증거 수집이 필요한 상황이 발생할 때마다 매번 청구해야 하는 기존 연방 형사절차 조항을 삭제하고, 테러범죄수사에 대해서는 관할권을 가지는 연방지방법원으로부터 디지털증거 수색영장 한번만 받으면 전국적인 효력을 계속 가질 수 있도록 규정이 개정되었다(제220조). 또한 테러리스트로 의심되는 외국인의 경우 법무부 장관의 판단 하에 기본적으로 7일, 불가피한 사정이 있는 경우 최대 6개월²⁸⁾까지 영장 없는 구금이 가능해졌고(제412조), 연방테러리즘 범죄에 대해서는 공소시효를 없애고(제809조) 법정 최고형을 상향시키는 등(제810조) 테러범죄에 대한 처벌을 강화하였고, 테러자금에 대한 추적 및 감시권 역시 대폭 강화되었다(제301조부터 제377조).

하지만 위 “Patriot Act”는 9/11 테러 직후 급속도로(약7주) 제정된 굉장히 포괄적인 법률이고, 테러와의 전쟁을 효율적으로 수행하기 위한 수사기관과 정보기관의 “수단” 강화에만 주안점을 두고 있다. 따라서 기본권 침해적 규정이 많아 미국 수정헌법에 위배된다는 비판이 많았다. 이러한 비판에 대한 반성적 고찰로 “Patriot Act”

27) 영국과 달리, “정치·종교·인종·이념적 목적”이라는 초과 주관적 구성요건요소를 필요로 하지 않는다. 따라서 영국에 비하여 처벌의 범위가 좀 더 확대되는 특징이 있다.

28) 위 2012년 윤해성의 연구는 최대구금기한을 60일로 표시하고 있는데, 법조문을 직접해본 바 6개월(up to six months)로 확인된다. 수정이 요구된다.

상의 일부 독소조항(무차별적인 정보수집권한 등)을 금지시키고 국민의 사생활을 보장하는 법률, “Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015”(이하 ‘Freedom Act’)가 2015년 5월 통과되게 된다.²⁹⁾

“Patriot Act”로 대표되는 미국의 대테러법률을 영국의 대테러법률(들)과 비교하면, 영국은 계속적으로 국가의 권한이 조금씩 강화되는 모습을 보이고 있는 반면, 미국은 9/11 직후 테러와의 전쟁에 대한 대의적 명분 및 국민적 지지를 바탕으로 강력하지만 인권침해적인 요소도 상당한 “Patriot Act”가 순식간에 제정되었다는 점이다. 미국은 오히려 동 “Patriot Act”를 정점으로 국민의 자유권 침해가능성이 있는 규정이 개정되고 있는 모습을 보이고 있는데, 그 본격적인 시작점이 바로 “Freedom Act”(일명 ‘자유법’)인 것이다. 다시 말해서 “Patriot Act”상 부여된 수사기관과 정보기관의 과도한 권한이 “Freedom Act”를 통하여 조금씩 축소되면서 지금은 인권과 안보의 균형이 서서히 제자리로 찾아가고 있는 것이다.³⁰⁾

나. 미국의 재난관리 현 법제

미국 헌법상 입법·행정·사법권 모두 주(州)정부의 권한이며, 재난관리의 책임 및 권한도 주정부에 속해있다. 다만 지방분권정책으로 재난관리 책임 및 권한도 지방정부에게 위임되어 있는 상황이다. 미국의 재난대응 역시 영국과 동일하게 지역단위에서의 대응과 복구가 원칙이며, 재난이 지방과 주정부의 역량범위를 벗어나는 경우에만 보충성의 원칙에 입각하여 연방정부의 차원의 지원이나 대응이 이루어진다.³¹⁾ 연방차원의 대표적인 재난관리 법률로는 “Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act”(이하 ‘Stafford Act’)가 있다.

29) 한겨레, “‘미국 자유법’ 통과…무차별 도감청 금지”, <http://www.hani.co.kr/arti/international/america/694150.html>, 검색일자: 2018년 11월 22일.

30) 신계균, 자유법 입법과정을 통해서 본 미국 의회의 역할, 의정연구 제21권 제3호, 2015, 146면.

31) 미국은 주나 지역에 따라서 다양한 형태의 재난관리조직과 기구가 존재한다. 따라서 미국의 재난관리조직을 소개하는 논문의 대부분은 연방정부 조직, FEMA의 기능이나 역할 위주로 소개하고 있다. 하지만 미국에서 일차적인 재난관리책임은 헌법상 주정부에게 있으며 이러한 권한마저 지역자치단체에게 위임되어 있는 구조이다.

미국의 한 지역에서 재난이 발생하였고 지역정부나 주정부의 대응 역량범위를 벗어날 때 주지사는 재난의 심각성 정도에 따라 “Stafford Act”를 근거로, “Emergency” 또는 “Major Disaster” 사태 선언을 연방정부에 요청할 수 있다.³²⁾ 미합중국 대통령이 “Emergency” 또는 “Major Disaster” 사태를 선언하게 되면 이후, “Stafford Act” 상에 규정된 각종 연방정부 차원의 단계별 지원이 가능해진다.³³⁾ 아래의 개념정의를 보면 알겠지만, “Emergency” 개념은 “Major Incident” 개념보다는 더 포괄적으로 규정되어 있으나 상대적으로 제한된 연방정부의 지원이 가능하며, “Major Disaster” 개념은 “Emergency” 개념에 비하여 협의로 규정되어 있으나, 연방차원의 보다 더 폭넓은 지원이 가능하다(제102조).

“Emergency”는 국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위한 또는 재해의 위협을 줄이거나 방지하기 위한 주나 지방정부의 노력/능력을 보충할 필요가 있으며, 이러한 목적을 위하여 대통령의 결정에 의하여 연방정부 차원의 지원이 필요하다고 인정되는 미국 내 사건이나 상황

“Major Disaster”는 허리케인·토네이도·폭풍·만조·취송류·조류·쓰나미·지진·화산폭발·산사태·이류·눈사태·가뭄을 포함한 모든 자연재해 또는 원인을 불문하고 피해나 손실·곤궁·고통을 경감함에 있어서 주나 지방정부 또는 재난구호단체의 노력과 자원을 보충할 필요가 있으며, 대통령의 결정에 의하여 주요재난사태에 근거한 연방정부차원의 지원이 반드시 필요할 정도의 충분한 심각성이나 중대한 피해를 가져온다고 판단되는 미국 내 화재·홍수·폭발

“Stafford Act” 역시 영국의 “CCA 2004”와 유사하게 결과중심의 재난개념을 채택하고 있으므로, 재난상황 뿐만 아니라 테러상황에서도 동법의 적용이 가능하다.³⁴⁾

32) “Emergency”나 “Major Disaster” 사태 선언은 기본적으로 주지사의 요청에 의하여 이루어진다. 다만 “Emergency” 사태는 “Stafford Act” 501(b)조에 의하여 특정한 상황에 있어서 대통령 직권의 선언도 가능하다.

33) “Stafford Act”상 규정된 연방정부의 구체적 지원/대응정책에 대해서는 「주강원, 재난과 재난법에 대한 소고, 홍익법학 제15권 제2호, 2014, 420-430면」을 참조하기 바란다.

34) Lindsay, B. R., Stafford Act Assistance and Acts of Terrorism, USA: Congressional Research Service, 2017, pp. 2-3.

다시 말해서, 테러공격 이후의 결과나 피해상황이 “Stafford Act”상 “Emergency” 또는 “Major Disaster” 개념에 부합된다면, (“Stafford Act”상에 규정되어 있는) 연방 정부 차원의 지원이 이루어질 수 있는 것이다. 실제로, 앞에서 언급된 1995년 오클라호마시의 앨프레드 머레이 연방정부건물 폭탄테러사건 및 2001년 9/11 테러사건 직후 “Emergency” 및 “Major Disaster” 사태가 순차적으로 선언되어, “Stafford Act”상에 규정된 연방정부의 차원의 재난대응 및 복구 지원책이 각각 이루어졌다.³⁵⁾

참고로, 연방차원의 실무적인 대응과 지원은 “연방재난관리청”(Federal Emergency Management Agency)에서 수행되고 있는데, 동 연방재난관리청의 “국가대응체계”(National Response Framework)에 따르면, 재난대응의 대상이 되는 객체에는 긴급 사태, 재난, 그리고 테러공격까지 모두 포함되어 있다.³⁶⁾ 이는 영국의 결과개념 중심의 통합형 재난관리체계와 동일한 것이다.

앞서 서술되었지만, 미국의 재난관리는 연방정부나 주정부가 이관 지방정부 차원에서의 대응이 그 원칙이라고 할 수 있다. 여기서 미국 지방정부 차원에서의 대응 및 복구체계를 살펴보고자 하는데, 미국의 지방정부는 재난 발생 시 기본적으로 “사고지휘시스템”(Incident Command System)라는 협력대응체계를 구축하고 있다.³⁷⁾ 참고로, 연방정부차원에서는 동 “사고지휘시스템”(ICS)을 기반으로 한 “국가사고관리체계”(National Incident Management System)가 구축되어 있다.³⁸⁾

동 “사고지휘시스템” 역시 테러공격을 포함한 모든 재난유형에 적용되며, 특히

35) 하지만 이 역시 한계가 존재한다. “Major Disaster” 개념 속에 “원인을 불문하고 미국에서 일어난 화재, 홍수, 폭발”(regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States)이 들어가 있는 바, 테러공격이라 하더라도 화재나 폭발이 없는 경우에는 “Major Disaster” 사태가 선언될 수 없는 치명적인 함정이 있다. 앞에서 언급된 1995년 오클라호마시 테러사건, 9/11 테러사건, 2013 보스턴 테러사건 모두 “폭발”(Explosion)상황이 있었으므로 “Major Incident” 개념에 포섭될 수 있었다. 하지만, 최근에 유럽에서 발생한 차량돌진 테러공격의 경우에는 “Stafford Act” 상의 “Emergency” 개념에는 포섭될 수 있지만, (“폭발”이 없으므로) “Major Incident” 개념에는 들어갈 수 없다. 따라서 이에 따른 “Stafford Act”상의 지원은 불가능하다.

36) US Department of Homeland Security, National Response Framework, USA: Homeland Security, 2016, p. 5.

37) US Department of Homeland Security, National Response Framework, USA: Homeland Security, 2016, p. 39.

38) US Department of Homeland Security, National Response Framework, USA: Homeland Security, 2016, p. 6.

다수기관이 재난대응에 참여할 때 단일한 지휘체계를 형성하기 위한 목적에서 활용되고 있다.³⁹⁾ “사고지휘시스템”은 재난의 심각성에 따라서 ① “Single Incident Command”, ② “Area Command”, ③ “Unified Command” 세단계로 구별되어 구성되는 바,⁴⁰⁾ 따라서 대규모 폭발사고나 테러상황 등 심각한 재난상황에는 바로 세번째 단계인 “Unified Command”가 구성된다.⁴¹⁾ 이는 앞에서 설명된, 영국의 “현장”(Operational)·“전술”(Tactical)·“전략”(Strategic) 단위 개념과 기본적으로 동일한 개념이다. 실무적으로도, 미국 9/11테러 직후에도 테러공격의 결과 대응 및 수습에 있어서 “사고지휘시스템”(ICS) 상의 “Unified Command”가 설치되었으며,⁴²⁾ 핵·생화학무기에 의한 테러공격이 발생했을 때에도 동 “사고지휘시스템”(ICS)이 작동되도록 규정되어 있다.⁴³⁾ 이는 영국과 동일한 소위 통합형 대응시스템인 것이다.

연방재난관리청의 “국가재난복구체계”(National Disaster Recovery Framework)에 따르면, 지방정부 차원의 복구단계에서는 지방자치단체의 장이 재난복구 참여기관의 역할 조정업무를 수행하는 “지역재난복구담당관”(Local Disaster Recovery Manager)을 지명하도록 권고하고 있다.⁴⁴⁾ 이러한 “지역재난복구담당관”이 지방정부 차원의 복구 협의체나 팀을 구성하게 되는데, 다만 영국의 “복구조정그룹”(Recovery Coordinating Group)처럼 협의체나 팀명이 규정되어 있는 것은 아니다.

39) 양기근, 효율적 재난대응을 위한 재난현장지휘체계의 개선방안 : 한국과 미국의 비교론적 관점, 사회과학연구 제34권 제3호, 2008, 88-90면.

40) Haddow, G. D., Bullock, J. A. and Coppola, D. P., Introduction to Emergency Management, USA: Elsevier, 2014, pp. 188-191.

41) US NEWS, "Command Under Attack: What We've Learned Since 9/11 About Managing Crises", <https://www.usnews.com/news/articles/2016-09-09/command-under-attack-what-weve-learned-since-9-11-about-managing-crises>, 검색일자: 2018년 11월 23일.

42) International Association of Fire Chiefs, The Critical Role of First Responders: Sharing Lessons Learned from Past Attacks, USA: International Association of Fire Chiefs, 2014, p. 3.

43) US Department of Health & Human Services, "Terrorist Incident", <https://chemm.nlm.nih.gov/terrorist.htm#guidelines>, 검색일자: 2018년 11월 23일.

44) US Department of Homeland Security, National Disaster Recovery Framework, USA: Homeland Security, 2016, p. 16.

3. 영·미 체계의 특징 그리고 시사점

앞서 설명된 영·미 대테러법률들은 테러라는 원인행위를 예방하고 방지하기 위한 정보권이나 감시권 등의 강화 그리고 테러용의자에 대한 체포(구금)기간 연장 및 처벌강화 등에 그 초점을 두어 왔다. 다시 말하면, 영·미의 대테러법률들은 테러 원인행위 자체에 대한 위협예방법 내지 안전법 성격 그리고 테러용의자 체포 등을 위한 사후진압(수사)적 내지 형사법적 성격도 가지고 있는 것이다. 하지만 영·미에서는 테러개념이 재난개념으로 포섭되어 있고, 법 그리고 학술적인 관점에서 테러의 “결과”나 “피해” 자체는 (원인행위 자체와는 다르게) “재난”으로 간주되고 있다. 좀 더 쉽게 설명하자면, 테러라는 행위가 발생하였다면 테러행위를 처벌하기 위해서는 대테러법률이 적용된다. 하지만, 대규모 사상자 등이 발생하는 등 큰 피해나 결과가 발생했다면 (이때는 재난개념에 포섭되므로) 동 피해 및 결과에 대한 사후대응은 대테러법률이 아닌 재난관리법률에서 규율되는 것이다.

참고로, 재난개념에 대한 서구의 학술논쟁에서 공통적으로 의견 일치되는 부분은 바로 재난은 어떠한 위기상황이나 긴급 상황에 대한 “물리적인 결과”를 의미한다는 것이고,⁴⁵⁾ 이러한 이유에서 재난은 본질적으로 “사회적 현상”(Social phenomena)에 해당한다는 것이다. 가령 허리케인이나 폭풍은 피해(결과)의 “원인”(the source of damage)이지 그 자체가 “재난”은 아니며, 이러한 재난이 발생하는 이유에 대해서는 (피해나 결과발생을 막기 위한) 사회적 방어시스템의 붕괴 내지 실패가 그 원인으로 지목되고 있다.⁴⁶⁾

이러한 배경 하에, 테러 발생결과나 피해로부터 사회시스템 등을 보호하거나 그 피해의 확산을 방지 또는 억제하기 위한 영·미의 대응 및 복구시스템 등은 대테러법률이 아니라, 바로 “CCA 2004”나 “Stafford Act”와 같은 재난관리법률에 통합적으로 규정되어 있는 것이다.⁴⁷⁾ 이러한 체계의 장점은 테러가 재난개념에 포섭되어

45) “A disaster physically represents the product ...”(University of Leicester, MSC in Risk, Crisis and Disaster Management Module 1, UK: University of Leicester, 2002, pp. 2-14).

46) Perry, R. W., What is a disaster? In H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes(Eds.), Handbook of Disaster Research(pp. 1-15). New York: Springer, 2006.

47) 대륙법계인 국가인 독일에서도 재난관리법제의 목적은 재난사건 자체로부터의 보호가 아니라 재난

있으므로 결과적인 측면에서 볼 때, 동일한 체계 하에서의 포괄적인 사건사고의 대응이 가능하다는 것이다. 다시 말해서, 원인이나 유형과 관계없이 다양한 위험의 결과이나 피해에 대하여, (형사법적 대응은 제외한) 동일한 재난대응이나 복구 시스템이 통합적으로 작동될 수 있는 것이다.⁴⁸⁾ 다만 여기서 주의해야 할 점은 각각 재난 원인현상이나 원인행위 자체에 대해서는 이를 예방하기 위한 개별 법률이 존재한다. 따라서 원인행위 자체에 대해서는 분산형 체계가 구성되어 있다는 점이고, 이는 우리나라도 동일한 시스템이다.

이러한 결과개념 중심의 대응시스템은 위기 또는 재난 “통합형”(Integrated Emergency Management) 체계라고 불리며, 원인이나 유형이 달라도 “결과”(Consequences) 대응에 필요한 관계기관 그리고 그러한 관계기관의 기능은 공통적으로 동일하다는 것을 전제한다. 실무적으로 볼 때도, 테러를 포함한 모든 재난결과나 피해에 대한 대응 역시 위 “통합형”(IEM)체계 하에, 영국에서는 “전략적 조정그룹”(SCG), 미국에서는 “사고지휘시스템”(ICS)에 의해 (재난대응·복구와) 단일·통합되어 이루어지고 있는 것이다. 따라서 서론에서 언급된 사례를 적용해보자면, 사고의 원인이 테러이건 부주의에 의한 사고이든 관계없이, 영국에서는 “전략적 조정그룹”(SCG), 미국에서는 “사고지휘시스템”(ICS)이 통일적으로 작동하게 된다. 반면 뒤에서 설명되겠지만, 우리는 테러행위인지 사고인지 원인에 따라서 그 대응시스템이 완전히 달라진다.

의 후속결과로부터의 보호(Katastrophenfolgen Schutzrecht)로 보고 있다(이기춘, 독일 재난안전법의 기초 - 재난개념, 재난관리개념, 재난안전법제의 특성, 협의 및 광의의 재난법 개념에 관한 고찰을 중심으로, 지방자치법연구 제16권 제2호, 2016, 280면).

- 48) 우리의 상황으로 예를 들자면, 화학 “테러” 예방에서는 검찰이나 경찰 등 수사기관이나 국정원 등 정보기관의 역할이 상대적으로 중요하고, 화학 “사고” 예방에 있어서는 환경부(화학물질안전원)의 역할이 (상대적으로) 중요하다. 하지만 화학테러이든 화학폭발사고이든 피해나 결과가 발생하며 사상자가 발생하거나 주민대피가 필요한 경우 그 결과를 최소화하기 위하여 대응기관(경찰, 소방, 지자체 등) 그리고 그러한 대응기관의 기능(긴급구조 및 구급, 수색, 교통정리, 주민대피 등)은 동일할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 원인행위 자체 예방에 있어서는 분산형이지만, 결과나 피해 대응에서는 통합형 체계가 영·미 등 선진 국가에서의 원칙이다.

Ⅲ. 우리의 테러방지법 그리고 재난안전법과의 관계

1. 테러방지법상의 테러개념, 테러대응 및 복구체계

가. 테러방지법 체계 및 테러개념

테러방지법 제1조 목적 규정을 보면, “테러의 예방 및 대응 활동에 관한 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써”라는 말이 나온다. 이러한 목적 규정을 보면 테러방지법의 내용은 “테러예방 및 대응활동” 그리고 “테러로 인한 피해보전” 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 아울러 현행 테러방지법은 총 19개의 조항으로 구성되어 있는데, 크게 법의 목적 및 테러개념 등 ① “일반규정”(제1조부터 제4조), 국가대테러대책위원회·대테러센터 등 ② “대테러 조직규정”(제5조부터 제8조), 테러예방을 위한 정보기관 등의 ③ “권한규정”(제9조부터 제13조), 포상금 및 피해자 등에 대한 ④ “대테러지원규정”(제14조부터 제16조), 마지막 ⑤ “테러처벌규정”(제17조부터 제19조)으로 분류될 수 있다. 여기서 ③ “권한규정” 및 ⑤ “대테러처벌규정”은 “테러예방 및 대응활동”을 위한 것이고, ④ “대테러지원규정”은 “테러로 인한 피해보전”에 관한 규정에 해당한다. 여기서는 “테러예방 및 대응활동”, 즉 “권한규정” 그리고 “대테러처벌규정” 위주로 간략히 살펴보고자 한다.

이를 위하여 먼저 테러방지법 제2조 제1항에 규정된 테러에 대한 정의개념을 분석해 볼 필요가 있다. 테러방지법상의 “테러”는 (영·미의 개념과 유사하게) “하나의 초과 주관적 구성요건요소”(목적) 그리고 “구체적인 행위태양”으로 구성되어 있다.⁴⁹⁾ 좀 더 구체적으로 알아보자면, 첫 번째 ① 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(국제기구 포함 등)의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 “목적” 또는 ② 공중을 협박할 “목적”이 있어야 한다. 두 번째로 테러행위의 “객체(대상)”은 다시 ① 사람, ② 항공기, ③ 선박 또는 해상구조물, ④ 차량 또는 시설, ⑤ 핵물질, 방사능물질 또는 원자력 시설로 이루어져 있다. 마지막으로, 각각의 “객체(대상)”에 대하여 구체적 위험을 초래하거나 초래할 수 있는 “행위태양”이 상당히 상세하고

49) 영국처럼 “정치·종교·인종·이념적 목적”이라는 초과 주관적 구성요건요소를 요구하지 않으나, 영국의 행위태양 보다는 훨씬 더 구체적으로 규정되어 있는 것이 그 특색이다.

구체적인 방식으로 열거되어 있다.⁵⁰⁾

두 번째, 제9조부터 제13조까지는 정보기관 등의 “권한규정”으로 구성되어 있는 바, 동 규정들이 테러방지법의 핵심규정에 해당하고 특히 테러방지법에 관한 선행

50) 가. 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위협을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위

나. 항공기와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

운항중인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위

폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위

항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위

다. 선박 또는 해상구조물과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

운항중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위(운항 중인 선박이나 해상구조물에 실려 있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다)

폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위

운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴하거나 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 야기하는 행위

라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위

기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량 위에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설

전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중의 음용수를 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설

석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설

공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 1)부터 4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설

마. 핵물질, 방사성물질 또는 원자력시설과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위

방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위협을 가하는 행위

핵물질을 수수·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위

핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운영을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위

연구에서 가장 많은 비판을 받고 있는 부분이기도 하다. 테러방지법 제9조는 정보기관인 국가정보원장의 테러위험인물에 대한 정보수집권과 대테러조사권, 추적권에 대한 권한규정을 담고 있다. 국가정보원장은 동 규정을 근거로 출입국·금융거래 및 통신이용·개인정보(위치정보 포함) 등 관련 정보를 영장 없이 관계기관에게 요구할 수 있으며, 나아가 대테러활동에 필요한 정보나 자료 수집을 위한 대테러조사권 및 테러위험인물에 대한 추적권까지 부여받고 있다.⁵¹⁾ 테러방지법 제12조는 테러선동·선전물 등 긴급 삭제·중단 요청권을 규정하고 있는 바, “관계기관의 장⁵²⁾”은 테러선동·선전물 또는 테러에 사용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송 등에 유포되었을 때 해당 기관의 장에게 긴급 삭제나 중단 등의 협조를 요청할 수 있다. 우리의 테러방지법 제13조는 영국의 “Counter-Terrorism and Security Act 2015”에서 규정되어 있는 여권압수 및 입국제한명령 등 여행제한처분과 유사한 규정에 해당하는 바, 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 출국하려고 의심할만한 상당한 이유가 있는 내·외국인에 대하여 일시 출국금지명령을 법무부장관에게 요청할 수 있다.

끝으로 제17조부터 제19조까지는 “테러처벌규정”을 담고 있는 바, 제17조에서는 테러단체를 구성 또는 가입하거나 또는 테러자금지원활동 등을 처벌하는 규정을 담고 있다. 그리고 법 제18조는 타인으로 하여금 형사 처분을 받게 할 목적으로 제17조상의 테러범죄에 대하여 무고·위증하거나, 또는 관련 증거를 날조·인멸·은닉한 행위를 처벌하고 있다. 제일 마지막 조항인 제19조는 대한민국의 형사 관할권 외에서 제17조상의 죄를 범한 외국인에게도 테러방지법의 적용이 가능한 세계주의를 규정하고 있다.

요약하자면, 우리나라 테러방지법의 첫 번째 핵심은 테러위험인물에 대한 정보수집권 및 추적권이라는 (사전적인 성격의) 위험예방 권한의 강화이며, 두 번째 핵심이 테러단체구성이나 가입, 테러자금 지원에 관한 처벌규정을 신설한 것인데, 이는 사후진압적(형사법)인 측면에서의 권한강화라고 해석할 수 있다.⁵³⁾ 따라서 우리의

51) 참고로, 제10조와 제11조는 테러예방에 관한 안전관리대책의 수립과 테러취약요인사전제거에 관한 규정으로, 이는 재난예방차원의 규정으로 볼 수 있다. 하지만 본 연구는 재난대응 및 복구관점에서의 논문이므로, 이에 대한 분석은 후속연구의 과제로 남겨두고자 한다.

52) 테러방지법 제1조 제7항에 정의개념이 규정되어 있다.

테러방지법 규정 체계는 “수사기관 내지 정보기관의 수사권·정보권·감시권 강화 등”로 대변되는 영·미의 대테러법률 체계 내지 입법방향성과 크게 다를 바 없다고 해석된다. 하지만 영·미 체계와 가장 차별되는 점이 테러결과나 피해를 수습(대응 및 복구)하기 위한 체계가 (재난안전법이 아닌) 테러방지법, 구체적으로 이야기하면, 테러방지법 시행령에 모두 규정되어 있다는 것이다. 서두에서도 지적되었지만, 테러방지법 시행령 상에 규정된 테러결과(피해) 관련 대응이나 복구에 관한 규정부분은 기존 테러방지법에 관한 연구에서는 전혀 논의되고 있지 않는 부분이기도 하다.⁵⁴⁾

나. 시행령상의 테러(결과)대응 및 복구체계

테러방지법 시행령 제14조를 보면 테러발생 시⁵⁵⁾ “테러사건대책본부”가 설치되도록 규정되어 있다. 국외테러인 경우에는 외교부장관이, 군사시설테러사건인 경우에는 국방부 장관이, 항공테러사건인 경우 국토교통부 장관이, 해양테러사건인 경우에는 해양경찰청장이, 일반테러사건인 경우에는 경찰청장이 각각의 테러사건대책본부장이 된다. “테러사건대책본부장”은 테러사건이 발생한 경우에 사건 현장의 대응 활동을 총괄하기 위하여 “현장지휘본부”를 설치하도록 되어 있으며, “현장지휘본부장”은 테러사건대책본부장이 지명하며, 동 테러사건대책본부장의 지휘·통제를 받는다(시행령 제14조 및 제15조). 시행령 제15조에는 “현장지휘본부”의 역할 및 권한을 규정하고 있는데, “현장지휘본부장”은 테러상황 등에 따라서 “협상·진압·구조·구급·소방 등”에 필요한 전문조직을 직접 구성하거나 또는 다른 관련 대응기관에게 지원을 요청할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 현장지휘본부장은 테러현장에 출동한 대테러특공대·테러대응구조대⁵⁶⁾ 등을 지휘·통제하도록 되어 있다. 여기서 테러

53) 황문규, 테러방지법상 정보활동의 범위와 한계, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 40-41면; 권순철, 테러범죄의 형사법적 쟁점들: 미국 주요판결을 중심으로, 형사정책연구 제27권 제4호, 2016, 42면.

54) 테러방지법 시행령에 대한 부분적인 연구로는 윤해성의 연구가 있다. 하지만 동 연구는 재난대응이나 복구의 시각이 아닌, 시행령 상 테러수사를 주관하는 대검찰청이나 법무부의 수사지휘, 협조 및 공조에 관한 법적 근거규정이 없다는 점을 지적하고 있다(윤해성, 대테러 활동을 위한 테러방지법과 시행령의 비교분석, 한국경호경비학회지 제48호, 2016, 259-285면).

55) 시행령 상에는 테러가 발생할 우려가 현저한 경우에도 테러사건대책본부를 설치, 운영할 수 있도록 규정되어 있다. 하지만 테러사건대책본부의 지휘·통제를 받는 현장지휘본부는 시행령 제15조상에 의하면 테러사건이 발생한 경우에만 설치될 수 있다.

로 인한 결과나 피해에 “대응”하는 업무는 “구조·구급·소방 등” 정도로 생각되며 (“협상·진압”은 예방이나 진압적인 대응에 해당함), 현장지휘본부장이 이러한 대응 업무에 대한 (테러현장에서의) 포괄적인 지휘·통제권을 가진다.

복구단계에서는 시행령 제17조상 행정안전부 장관이 테러사건 발생 시 구조·구급·수습⁵⁷⁾·복구활동 등에 관하여 테러사건대책본부를 지원하기 위하여 “테러복구지원본부”를 설치·운영할 수 있도록 규정되어 있다. 여기서 시행령 해석의 문제가 발생할 수 있다. 테러방지법 제1조⁵⁸⁾ 그리고 시행령 제14조·제15조·제24조에 의하면, 테러사건대책본부나 현장지휘본부의 역할은 테러사건 현장 “대응” 활동을 총괄 그리고 지휘·통제하는 것이라고 명시되어 있는 상황이고, “복구” 활동은 전혀 언급되어 있지 않다. 다만 시행령 제17조만을 본다면, “테러사건대책본부”가 “구급·수습·복구활동” 등을 총괄 및 지휘통제하며, 이러한 테러사건대책본부의 업무를 지원하기 위하여 행정안전부 장관이 “테러복구지원본부”를 설치하는 것으로도 해석될 수 있으므로, 역으로 “테러사건대책본부”가 테러로 인한 결과나 피해 복구 즉 복구까지 총괄, 지휘·통제하는 것으로 해석된다.⁵⁹⁾

테러방지법 제4조는 “이 법은 대테러활동에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한

56) 테러방지법 시행령 제19조에 따르면, (기초 지자체 단위는 제외하고) 소방청(중앙)과 소방본부(시·도)에 각각 “테러대응구조대”가 설치된다. 임무는 시행령 상 ① 테러발생 시 초기단계에서의 조치 및 인명의 구조·구급, ② 화재방테러 발생 시 초기단계에서의 오염 확산 방지 및 제독, ③ 국가 중요행사의 안전한 진행 지원, ④ 테러취약요인의 사전 예방·점검 지원으로 구성되어 있다. 소방청 훈령으로 “테러대응구조대 운영 규정”도 존재한다. 참고로, 2017년 7월 기준으로 전국에 11개의 테러대응구조대가 설치되어 있다고 한다(파이낸셜뉴스, “올해 국내 테러위협 13건, 지자체 40% 테러대응구조대 없어”, <http://www.fnnews.com/news/201710040811328479>, 검색일자: 2018년 11월 30일). 반면 뒤에서 설명되지만, 재난상황에서는 소방청(중앙)에 “중앙통제단”, 소방본부(시·도)에는 “시·도 긴급구조통제단”, 기초 지자체 단위에서는 소방서에 “시·군·구 긴급구조통제단”이 설치·운영된다.

57) 후술될 재난안전법 제14조에는 수습이 대응과 복구를 통칭한다고 규정되어 있다. 테러방지법 시행령 상에는 수습과 복구가 병렬적으로 배치되어 있으나, 각각의 개념정의가 없다. 여기서, 재난안전법과의 용어 통일성 문제가 발생한다. 다시 설명하기로 한다.

58) 테러방지법 제1조 목적규정을 보면 “테러의 예방 및 대응 활동”이라는 것만 언급되어 있다. 대조적으로, 재난안전법 제1조 목적 규정에는 “재난의 예방·대비·대응·복구”가 명시되어 있다.

59) 이를 경찰청에 확인한 바, 정부의 방침은 “복구”까지 “테러사건대책본부”가 총괄 그리고 지휘·통제하는 것이라는 답변을 받았다. 뒤에서 설명되겠지만, 재난안전법에는 기본적으로 “재난관리책임기관”이 복구에 관한 책임과 권한을 가지고 있다.

다”고 규정하고 있다. 즉 “특별법우선원칙”(lex specialis derogat legi generali)에 의거, 테러 결과에 대한 대응이나 복구체계는 테러방지법이 우선 적용되어야 함은 법해석상 다툼의 여지가 없다. 하지만 실무상의 아주 큰 난맥은 위에서 언급된 시행령상의 대응이나 복구 규정 정도를 제외하고는(5개 규정에 불과), 법률·시행령·시행규칙 상에 재난대응이나 복구체계에 관한 기타 구체적인 상세한 규정이 전혀 존재하지 않는다는 점이다. 결국 테러방지법상의 이러한 흠결로 인하여, 테러사건이 실제 발생했을 때 재난 관리적 대응이나 복구에 있어서는 상당한 혼란이 발생할 수밖에 없다. 물론 이러한 규정의 흠결을 메우기 위하여 보충적으로 “일반법”에 해당하는 재난안전법상의 대응이나 복구체계가 적용될 수도 있을 것이다.⁶⁰⁾ 하지만 이런 경우 후술되겠지만, 기관 간 지휘체계 등에 있어서 현행 테러방지법 체계와의 정합성 문제가 발생한다. 또한 테러방지법은 테러예방 및 대응활동에 관한 규정을 정함이 목적인데, 시행령 상에서 법에 특별한 위임규정 없이 이를 (대응을 넘어서) 복구단계까지 확장하고 있는 것이 과연 입법취지에 맞는 것인지도 의문이 생길 수밖에 없다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 논의하기로 하고, 일단 아래에서는 재난안전법상의 재난개념, 그리고 각각의 (지역단위에서의) 재난대응 및 복구체계를 간략히 살펴보기로 한다.

2. 재난안전법상의 재난개념, 재난대응 및 복구체계

가. 재난의 개념

재난 및 안전관리에 있어서 기본법은 재난안전법이라고 할 수 있다. 동법 제3조에서 재난에 대한 개념정의를 규정하고 있는데, 영·미와 달리 재난의 개념을 일단은 “원인별”로 “자연재난”과 “인적재난”으로 이분화하고 있다.

60) 유일하게 김용섭의 연구에서 테러방지법이 사전예방적 공공안전법제라고 주장하면서 테러가 발생한 이후에는 재난안전법이 적용되어야 한다고 주장하고 있다. 아쉽게, 테러방지법 시행령에 존재하는 재난대응이나 복구 관련 법 규정에 관한 분석은 없다(김용섭, 재난 및 안전 관리 법제의 현황과 법정책적 과제, 행정법연구 통권 45호, 2016, 61면).

자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, “감염병의 예방 및 관리에 관한 법률”에 따른 감염병 또는 “가축전염병예방법”에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

재난안전법상의 재난개념은 일단은 원인별로 구분되어 있지만 이러한 원인에 대하여 상당히 포괄적인 열거주의 방식을 채택하고 있고, 나아가 각각의 개념상 “(발생하는) 재해”나 “(발생하는) 피해”라는 결과중심적인 용어를 사용함으로써, 적어도 이론적으로 볼 때에는 영·미와 동일하게 결과중심의 재난개념에 해당한다고 볼 수 있다.⁶¹⁾ 다만 재난안전법 제3조 조문 상으로만 볼 때, 테러 자체가 재난안전법상 재

61) 2018년 여름 폭염으로 심각한 사회적·인명적 손실의 결과가 발생한 바, “과연 폭염도 재난으로 볼 수 있을까?”의 논쟁이 제기되기도 하였다(한겨레, “사망자만 작년 2배...정부 “폭염도 자연재난에 포함” 검토”, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/854373.html#csidx1301d6194761d4293f1568b0a8e5ee9, 검색일자: 2018년 12월 28일). 사건으로, 이런 논쟁은 재난개념에 대한 이해부족이라고 생각된다. 영·미에서는 원인이 아닌 결과중심의 재난개념을 사용하고 있다. 따라서 폭염 자체가 재난이 아니라 “원인”, 폭염으로 발생한 “결과”나 “피해”가 바로 재난이므로, 영·미에서는 이러한 폭염의 결과(피해)는 당연 재난에 포함되어 통합적으로 대응된다. 물론 각각의 원인현상이나 행위에 대해서는 우리나라도 이를 규율하는 개별법(예를 들어, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률, 가축전염병예방법, 화학물질관리법, 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법 등)을 갖추고 있으며, 이는 (영·미와 동일하게) 원인현상이나 원인행위에 대해서는 분산형 체계를 가지고 있다는 의미이다. 하지만, 2018년 9월 18일 재난안전법이 일부 개정되어, 자연재난에 폭염, 한파 등이 포함되었다. 이러한 법 개정은 아쉽게 실무적인 관점에서는 우리의 재난법제가 결과중심의 개념이 아니라 원인중심적인 분산형 재난개념을 채택하고 있다는 반증이 될 수 있다. 만약 우리의 재난법제가 결과중심의 재난개념을 채택하고 있다고 한다면, 폭염이나 한파 등의 피해나 결과는 법 개정 없이도 충분히 재난안전법으로 규율될 수 있기 때문이다. 이런 논리라면, 예를 들어 오존이나 미세먼지 등도 재난안전법상 자연재난으로 반드시 규정되어야 하며, 나아가 자연현상이 새로운 사회적 피해를 가지고 올 때마다 법 개정이 매번 사후적으로 이루어져야 하는 근본적인 문제점(어려움)이 발생하게 된다. 재난개념에 대한 진지한 학술적 토론이 요구되는 시점이다. 참고적으로, 본 논문이 심사받을 시점인 2019년 3월 13일, 미세먼지를 사회재난으로 포함시키는 재난안전법 개정안이 국회 본회의를 통과하게 된다(연합뉴스TV, “미세먼지는 사회재난...미세먼지 대책법 일괄처리”, <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20190313021500038/?did=1825m>, 검색일자: 2019년 3월 14일).

난에는 포함되지 않는 것으로 보인다. 하지만 재난은 원인행위가 아닌 결과중심의 개념에 해당하므로, 테러방지법상에 규정된 테러행위로 인한 결과나 피해가 재난안전법상의 재난개념, 특히 사회적 개념에 해당된다면 충분히 그 결과나 피해 억제나 확산방지를 위한 대응이나 복구과정에는 재난안전법이 보충적으로 적용될 여지가 있다. 정리하자면, 특별법인 테러방지법의 대응이나 복구체계의 흠결을 메우기 위하여 일반법인 재난안전법상의 규정이 보충적으로 적용될 수도 있는데, 이때 발생하는 문제점에 대해서는 앞에서 간략하게 설명되었다.

나. 지역단위에서 재난대응 및 복구체계

재난안전법상 “재난대응”(제6장) 규정은 크게 “응급조치”(제1절)와 “긴급구조”(제2절)로 체계화되어 있다. 응급조치와 긴급구조에서 핵심적인 역할을 수행하는 지역 대응기관은 바로 “긴급구조통제단”이다. 물론 기초지방자치단체 역시 “응급조치” 등에 있어서 권한과 책임을 가지고 있으나, 재난대응의 핵심인 “긴급구조⁶²⁾”는 오로지 “긴급구조통제단”의 권한과 책임영역으로 규정되어 있다. 재난안전법 제50조에 따르면, 시·도 광역지방자치단체의 소방본부에 “시·도긴급구조통제단”이, 시·군·구 소방서에 “시·군·구 긴급구조통제단”이 설치된다. 다만 해양에서의 재난사건에 대해서는 제52조 제11항에 근거하여, 지방해양경찰청 및 해양경찰서 각각의 역할을 수행한다. 재난안전법 제52조 제1항 및 제2항에 따르면, “시·군·구 긴급구조통제단장”(해양에서는 해양경찰서장)이 재난현장에서 “긴급구조활동⁶³⁾”에 관한 일차적인 지휘권을 행사한다.⁶⁴⁾ 다만

62) 재난안전법 제3조 제6호에 정의되어 있다. 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생하였을 때에 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 긴급구조기관과 긴급구조지원기관이 하는 인명구조, 응급처치, 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 의미한다.

63) 법상 긴급구조통제단의 지휘권 범위 내에 있는 7가지 긴급구조활동은 아래와 같다.

- 재난현장에서 인명의 탐색·구조
- 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비의 배치와 운용
- 추가 재난의 방지를 위한 응급조치
- 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여
- 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송
- 긴급구조에 필요한 물자의 관리
- 현장접근 통제, 현장 주변의 교통정리, 그 밖에 긴급구조활동을 효율적으로 하기 위하여 필요한 사항

재난안전법 제52조 제3항에 의거, 필요시 시·도 긴급구조통제단장이 재난현장에서 긴급구조활동을 직접 지휘할 수 있도록 보충적으로 규정되어 있다. 참고로, 제52조 제4항에 의거, 필요시 중앙통제단의 직접 지휘도 가능하다.

재난안전법상 “재난복구”(제7절) 규정은 “피해조사 및 복구계획”(제1절), “특별 재난지역 선포 및 지원”(제2절) 그리고 “재정 및 보상 등”(제3절)로 구성되어 있다. 이 중 핵심인 “재난복구계획의 수립·시행 규정”(제59조)만 찾아보면, 사회재난에 대해서는 “재난관리책임기관⁶⁵⁾의 장”이 자체복구계획을 수립·시행하도록 되어 있다. 하지만, 특별재난지역 피해에 대해서는 “광역자치단체장” 또는 “기초자치단체장”이 재난복구계획을 수립·시행하도록 규정되어 있다. 부가적으로, 재난안전법 제59조 제3항에 따르면, 대통령으로 정하는 “특별한 사유⁶⁶⁾”가 있을 때에는 “중앙사고수습본부장”(재난안전법 제15조의 2)이 특별재난지역 피해에 대한 재난복구계획을 직접 수립·시행할 수도 있다.

정리하자면, 영국의 “SCG” 또는 미국의 “ICS”와 유사한 지위를 가진 “긴급구조통제단”이 재난현장에서 (대응관련) 지휘권을 행사한다. 재난복구단계에서는 기본적으로 재난관리책임기관의 장이 복구에 관한 책임이 있으며, 필요에 따라서 자치단체장이나 중앙사고수습본부장이 복구계획을 수립·시행할 수 있도록 규정되어 있다.

3. 테러방지법 및 재난안전법과의 관계

우리나라는 테러의 결과나 피해에 대한 대응이나 복구 역시 현행 테러방지법에 의해 규율된다. 테러방지법과 시행령에 예방부터 대응, 복구까지 모두 규정하고 있

64) 법 제52조 제1항 단서 조항에 치안과 관련한 사항은 경찰서장과 협의하도록 규정되어 있다.

65) 재난안전법 제3조 제5호에 규정되어 있다. 중앙행정기관 및 지방자치단체 그리고 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관이 재난관리책임기관에 해당한다.

66) 시행령 제68조 제2항에 아래와 같이 규정되어 있다.

1. 사회재난 중 법 제60조제2항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역의 사회재난으로 인한 피해(이하 “특별재난지역 피해”라 한다)에 대하여 긴급하게 복구를 실시하여야 하는 경우
2. 2개 이상의 시·도에 걸쳐 특별재난지역 피해가 발생한 경우
3. 항공사고, 해상사고, 철도사고, 화학사고, 원전사고 또는 이에 준하는 사고로 인하여 발생한 특별재난지역 피해로서 국가적 차원에서 복구할 필요성이 큰 경우

기 때문이다. 결국 대응이나 복구차원에서 바라보면, 재난에서 테러 개념을 단독으로 분리하여 테러방지법이라는 개별법으로 규율되고 있는 형식인 바, 이는 전형적인 “분산형” 체계에 해당한다.⁶⁷⁾ 하지만 위의 사례에서 사건을 화학폭발사고로 보아 사회재난으로 포섭한다면, 재난안전법이 적용된다. 이때 지역단위 대응수준에서는 소방서나 소방본부가 지휘통제권을 가지는 “긴급구조통제단”이 설치·운영될 것이다. 복구단계에서는 기본적으로 “재난관리책임기관의 장”이 복구에 대한 권한과 책임을 가지고 있으며, 상황에 따라서 자치단체장이나 중앙사고수습본부장이 복구 계획을 수립·시행할 수도 있다.

하지만 그 원인이 테러라면 이때는 테러방지법이 적용될 것이고, 테러방지법 시행령 제14조에 의거 위의 사례는 국내일반테러에 해당하므로, 경찰청장이 테러사건 대책본부를 설치·운영하게 된다. 테러현장에서는 경찰청장(테러사건대책본부장)의 지휘통제를 받는 현장지휘본부가 만들어지고, 현장지휘본부장이 테러사건대책본부장의 지시를 받아 협상·진압·구조·구급·소방 등 테러대응활동에 관한 포괄적인 현장 지휘권과 통제권을 행사하게 된다. 테러 복구단계에서도 시행령 해석상 “테러사건대책본부”가 권한과 책임이 있으며, 단 시행령 17조에 의거, 행정안전부장관이 “테러복구지원본부”를 설치하여, 테러사건대책본부의 복구활동을 지원할 수 있다.⁶⁸⁾ 여기서 크게 네 가지 문제점이 도출된다.

첫 번째, 사건초기에 사고의 원인어, 즉 재난인지 아님 테러인지 신속하게 판단하기가 쉽지 않다는 것이다. 특히 테러방지법이 적용되려면 시행령 제21조 상의 합동 대테러조사팀이 출동하여 테러사건을 분석하여 테러방지법상의 “테러”임을 판단해야 하는데, 이러한 과정에서 보통은 시간차가 발생하기 때문이다.⁶⁹⁾ 그렇다고 한다

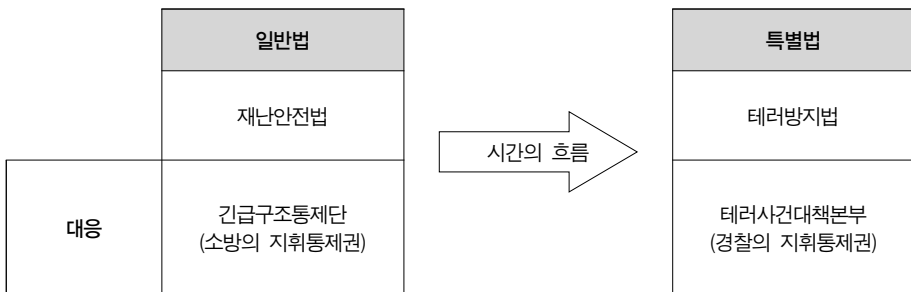
67) 이우영, 재난 및 안전관리 기본법에 대한 입법평론, 입법학연구 제14권 제1호, 2017, 80면. 앞서 언급되었지만, 분산형의 장점은 단순상황일 때만 대응이 신속하게 이루어질 수 있는 정도이다. 영미 포함하여 서구의 재난관리체계는 학술/실무적 모두 대부분 통합형 체계를 지향하고 있다.

68) 여기서도 개념정의에 관한 일관성 부족과 비체계성을 볼 수 있다. 테러복구지원본부가 “구조·구급·수습·복구활동”을 지원한다고 규정되어 있다. “구조와 구급”은 기본적으로 “복구”가 아니라 “대응”활동에 해당한다. 테러복구지원본부가 아니라 “테러대응·복구지원본부”가 되어야 한다. 아울러 재난안전법에 따르면 수습은 대응과 복구를 합친 용어이다. 재난안전법과 정합성이 전혀 맞지 않는다.

69) 물론 미국의 보스턴 테러상황처럼 처음부터 테러상황이 명백히 의심될 수 있지만, 일본의 사린지하철테러사건처럼 일정한 시간이 지나야 테러라는 것이 파악될 수 있는 상황도 있다.

면 통상적으로 생각하면, 초기에는 (아래 표를 보면 알 수 있듯이) 먼저 재난안전법상의 “긴급구조통제단”이 만들어져 소방이 지휘권을 행사다가 일정 시점에서 테러에 대한 개연성이 높아지면(또는 테러사건이라는 판단이 이루어지면) 이때부터 경찰의 “테러사건대책본부”가 만들어지고, 이후에는 경찰의 테러사건대책본부 및 현장지휘본부가 대테러 대응 지휘통제권을 행사하게 되는 구조이다.

〈표 1〉 재난안전법 그리고 테러방지법상의 대응체계 비교와 변화



나아가 테러상황이므로 재난안전법상 소방의 긴급구조통제단의 조직은 해체되고 대신 테러방지법상 시행령 19조 상의 소방청과 소방본부가 운영하는 “테러대응구조대”가 투입된다. 이때 긴급구조통제단의 지휘권은 경찰의 현장지휘본부장에게 이양되는 개념이다. 이러한 변화과정에서 소방의 업무범위는 상당히 축소되게 되는데, 아래 조문상의 업무변화를 보더라도 업무의 범위를 현장에서 정확히 구분하기도 쉽지 않다. 결국 테러라는 급박한 상황에서 이러한 지휘체계 및 절차, 임무범위 등의 변화는 현장대응에서 기관 간 상당한 혼란과 혼동을 초래할 수밖에 없다. 이와 대조적으로, 영·미에서는 재난결과이든 테러결과이든 원인과 관계없이 무조건 결과 대응은 “전략적 조정그룹”(SCG), 미국에서는 “사고지휘시스템”(ICS)이 통일적으로 작동하게 되고, 임무의 변화도 전혀 없다.

〈표 2〉 법에 따른 소방의 업무범위 변화⁷⁰⁾

	재난안전법	테러방지법
소방대응조직	긴급구조통제단 (중앙, 시도, 시군구 모두 설치)	테러대응구조대 (중앙과 시도에만 설치됨)
소방의 업무범위 (대응중심으로)	• 재난현장에서 인명의 탐색·구조 • 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비의 배치와 운용 • 추가 재난의 방지를 위한 응급조치 • 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여 • 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송 • 긴급구조에 필요한 물자의 관리 • 현장접근 통제, 현장 주변의 교통정리, 그 밖에 긴급구조활동을 효율적으로 하기 위하여 필요한 사항	• 테러발생 시 초기단계에서의 조치 및 인명의 구조·구급 • 화생방테러 발생 시 초기단계에서의 오염 확산 방지 및 제독

두 번째, 대응과 복구에 관해서 시행령 상 5개의 규정 정도가 있는 것으로 파악되므로, (앞서 언급된) 규정흡결의 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 재난안전법상 제52조 “긴급구조 현장지휘”만 본다면 하더라도, 11개의 항으로 구성되어 있는 등 상당히 세밀하게 규정되어 있다. 반면 테러방지법은 현장지휘에 관한 작용법적 규정이 시행령 제15조 현장지휘본부라는 조직법적 규정 내에 언급되어 있는 정도이고, 그것도 2개의 일반적인 조항에 불과하다. 이러한 일반적·포괄적인 규정으로 인하여 시행령 상 상당 부분 법률상의 공백 내지 흡결이 존재하는데, 물론 이에 대해서는 재난안전법의 보충적 적용을 생각해볼 수도 있다. 하지만 테러방지법 시행령 상 대응이나 복구 기본 규정이 개별적으로 존재하는 상황에서, 재난안전법상의 세부 규정을 적용하다 보면 (앞서 강조되었지만) 체계 정합성의 문제가 발생한다. 가령, 위 사례에서 주민대피의 문제를 생각해보자. 테러방지법상 주민대피의 권한과 책임이 어떠한 기관에게 있는지 명백하지 않다. 다만 “현장지휘본부장”이 테러현장에서 대응활동을 총괄하고 관계기관을 포괄적으로 지휘할 수 있기 때문에, 일단 현장지휘본부장이 주민대피에 권한과 책임이 있다고 해석할 수 있다. 이와 반대로 법률의 명백한 규정이 없다고 판단하여, 일반법인 재난안전법의 보충적인 적용을 고려해보자. 문제는 재난안전법상 주민대피는 “기초 지방자치단체”와 “소방”이 가지고 있으

70) 경찰관직무집행법이나 소방기본법 등 기타 개별 법률상의 권한은 제외한다.

므로, 지자체와 소방이 테러사건 발생 시 주민대피에 관한 권한과 책임이 있다고 볼 수 있다. 정리하면, 분산형 체계구조로 인하여 (주민대피 등) 담당업무와 책임 주체의 불명확성 문제가 발생하고 이에 우리의 경우 실제 테러대응현장에서 기관 간 역할이나 업무범위에 대한 혼선이 초래될 개연성이 상당하다.

세 번째 업무의 전문성 문제가 대두될 수 있다. 여기서 대응을 사후진압적인 형사법적 대응 그리고 결과나 피해 최소화를 위한 재난대응 두 가지로 구분해서 생각해 보자. 테러현장에서 테러사건대책본부 및 현장지휘본부는 “협상·진압·구조·구급·소방 등”에 관하여 포괄적인 지휘권을 행사한다. 테러예방을 위한 협상이나 진압을 포함한 사법적 대응에 있어서 경찰은 충분한 능력과 역량을 가지고 있다. 하지만 결과나 피해 최소화를 위한 “대응”(특히, “구조·구급·소방”), 나아가 “복구”단계에서는 경찰의 전문성과 역량이 충분히 담보되어 있는지 상당히 의문스럽다. 따라서 테러사건대책본부가 전문성이 부족한 업무영역(구조·구급·소방 등)에서까지 지휘권과 통제권을 행사할 수 있도록 규정한 것은 재난과 테러개념에 대한 이해부족에서 기인한 것이라고 판단된다. 테러사건대책본부의 지휘 및 통제는 협상이나 사후진압적인 측면에서만 인정되어야 하며, 재난대응적인 측면에서 결과나 피해수습을 위한 사건대응은 소방의 권한과 책임 영역으로 이관되는 것이 보다 현실적이라고 생각된다.⁷¹⁾

마지막으로, 테러방지법의 목적 규정으로 볼 때 동법은 테러예방과 테러활동을 규정하는 법률이고, 법률의 핵심 규정도 주로 사전 정보수집권이나 감시권의 강화 또는 사후진압적인 측면에서의 처벌 강화 규정으로 구성되어 있다. 앞서 테러방지법에 대한 선행연구에서도 살펴보았지만, 테러방지법의 기본권 침해 가능성에 대한 학계나 인권단체의 걱정과 우려가 상당히 많다. 문제는 기본권 침해의 강도가 높은 법률에서는 수권 법률 규정의 명확성이 요구된다는 점이다. 따라서 테러방지법은 기본적으로 “테러예방과 대응활동”에만 적용되어야 하는 것이 입법자의 입법취지라고 해석해야 한다. 그럼에도 불구하고, 법률상의 위임규정도 없이 시행령 상에서 (예방과 대응활동을 넘어서) “복구”단계까지 확대 규정하는 것은 입법자의 입법취

71) 통합형재난관리체계에서 기관 간 관계는 지시와 통제가 아닌 협력과 조정의 관계이다. 하지만 우리의 재난안전법 등에서는 여전히 지시와 통제개념이 사용되고 있어서, 따라서 재난이나 테러관련 유사 법률을 제정할 때마다 기관 간 주도권 쟁취의 문제가 항상 발생할 수밖에 없다.

지에 벗어나는 행정입법 작용에 해당한다. 물론 시행령 상의 “복구” 규정은 절차나 기관간의 체계 등에 관한 규정인 바, 이는 국민의 기본권 침해 가능성과 직접적인 관련성이 없으므로 엄격한 법률수권을 필요로 하지 않는다는 반론이 있을 수 있다. 하지만 분명한 건 기본권 침해의 가능성이 낮은 재난안전법상에는 복구 관련 기관 간 지휘나 명령 체계 역시 (하위법령으로의 위임 없이) 법률자체에 명백히 명시되어 있음을 고려하면, 균형성 내지 형평성의 문제도 제기될 수 있다.

IV. 결론 및 정책 시사점

9/11 테러 이후 영·미 등 선진 국가에서 각종 테러예방법을 제정하고 이를 근거로 테러법에 대한 국가적 감시 및 통제시스템을 강화해온 것을 보면, 우리나라에도 테러방지법 제정의 필요성이 어느 정도 인정될 수 있다. 영·미의 대테러법률은 재난의 한 유형인 테러를 예방하기 위한 정보권과 감시권 강화 그리고 사후진압적인 성격에서의 수사권이나 처벌 강화에 관한 특별법적 성격을 지니고 있다. 이러한 특별법에 의한 테러예방시스템이 실패 또는 붕괴하여 테러라는 위험이 현실화되어 결과나 피해가 발생했을 때, 이러한 결과나 피해 대응이나 복구에 있어서는 (대테러법률이 아닌) 재난관리법률과 동법상의 대응/복구 시스템이 적용되고 있다.

이러한 통합형 시스템은 기본적으로 (재난자체의 유사성이 아닌) 재난결과나 피해에 대응하기 위한 “기능”(Function)이 유사하다는 점을 바탕으로 대응 및 복구체계를 단일화하고 있는 구조이다. 다시 말해서, 원인이나 유형이 달라도 “결과”(Consequences) 대응에 필요한 관계기관 그리고 그러한 관계기관의 기능은 공통적으로 동일하다는 것이다. 동 체계의 장점은 사고원인과 관계없이 기본적으로 동일한 대응이나 복구 체계 또는 프로토콜(Protocol)이 작동되므로, 사건초기부터 신속하고 정확한 대응이 가능하고, 자원의 중복성 또는 과잉성이 배제될 수 있으며, 반복적인 대응활동을 통하여 전문성을 확보할 수 있다는 점이다. 따라서 영·미에서는, 위의 사례에서 테러이든, 대형사고이든 그 원인이나 유형을 불문하고, 그 결과에 대한 대응이나 복구는 재난관리법제나 (이에 바탕을 둔) 체계가 동일하게 연속적

으로 적용되므로, 사건 초기부터 신속하고 통일된 대응이 지속가능하다.

〈표 3〉 대응관련 법률 및 체계의 비교

분류	영국 (통합형)		미국 (통합형)		우리나라 (분산형)	
테러대응 (피해나 결과에 대한 대응 측면에서)	동일	법률	동일	법률	상이	법률
		CCA 2004		Stafford Act		대응체계
재난대응		대응체계		대응체계		법률
		SCG		ICS		대응체계
						테러방지법
						테러사건대책본부 (현장지휘본부)
						재난안전법
						긴급구조통제단 등

하지만 우리의 테러방지법은 영·미와 달리, 테러에 대한 결과/피해 대응 및 복구까지 규율하고 있으므로, 이는 소위 분산형 체계에 해당한다. 따라서 원인이나 유형에 따라서, 즉 재난이 발생했을 때와 테러가 발생했을 때의 대응이나 복구체계가 완전히 달라지는 시스템이다. 위의 사례에서 보았지만(〈표 2〉 참조), 통상적으로 사건 초기에는 재난안전법상의 체계가 적용되다가 일정 시점에서 테러라고 판명되면 테러방지법상의 대응이나 복구체계가 적용된다. 이러한 분산형 시스템에 노정되어 있는 대응이나 복구상의 법적·실무적 문제점은 위에서 살펴본 바와 같다.

우리나라는 2003년 대구지하철화재 직후 “소방방재청”이 신설되었고 이후로 통합형 재난관리체계를 갖추고 있다고 자평하고 있으나, 아직까지는 통합형 재난관리 체계에 대한 질적으로 깊이 있는 분석과 이해가 완전히 뒷받침 된 것은 아니다.⁷²⁾ 재난안전법과 테러방지법과의 관계 설정만 보더라도 이는 분명히 알 수 있는 문제점이다. 법해석론적인 시각에서 본다면, 우리 테러방지법상의 테러도 충분히 재난안전법상의 사회재난 개념으로 포섭될 수 있고, 따라서 (영·미의 시스템과 동일하게) 테러 원인행위에 대한 예방이나 이에 대한 사후진압적인 형사법적 규정은 특별법인 테러방지법에서 규율되어야 한다. 다만 앞에서 강조되었지만, 테러결과나 피해에 대한, 다시 말해서 재난대응이나 복구 차원에서의 규정은 일반법인 재난안전법의 규

72) 여차민, 통합재난관리이론의 분석적 해석: 재난관리체계의 설계에의 정책적 함의, 한국정책학회보 제23권 제4호, 2014, 442면.

정을 준용하는 것이 타당하다고 판단한다. 이렇게 된다면, 테러방지법 시행령상의 복구나 대응에 관한 규정은 삭제되어야 할 것이다.

본 연구는 재난대응·복구의 관점에서 테러방지법과 재난안전법상의 관계 그리고 이에서 도출되는 법적·실무적 문제점들을 살펴보았다. 후속연구로 재난안전법과 테러방지법 상호간의 체계성과 연속성을 강화시킬 수 있는 테러방지법 개정안에 대한 연구가 절실히 요구된다. 영·미에서처럼 재난대응이나 복구 규정은 (테러방지법에 서는 삭제하고) 재난안전법상의 규정을 우선적으로 적용하도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만 차선택으로, 시행령이 아닌 테러방지법 자체에 상세하고 구체적인 대응이나 복구 규정을 마련하고 이를 재난안전법의 체계와 그 정합성을 일치시키는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다. 특히 재난안전법 제8조는 재난관리 등에 관하여 다른 법률을 제정하는 경우에 재난안전법의 목적과 기본이념과의 정합성을 요구하고 있다. 따라서 테러방지법도 재난안전 법제적 성격을 가지고 있으므로⁷³⁾, 당연 재난안전법의 목적과 기본이념에 부합되어야 함은 물론이다. 끝으로, 동 연구를 계기로 테러방지법에 대한 재난대응 및 복구적 측면에서의 더 많은 후속연구를 기대해보며 나아가 이를 통한 테러방지법 개정이 신속히 이루어지길 기대해본다.

73) 김용섭, 재난 및 안전 관리 법제의 현황과 법정책적 과제, 행정법연구 통권 45호, 2016, 60면; 이우영, 재난 및 안전관리 기본법에 대한 입법평론, 입법학연구 제14권 제1호, 2017, 80면.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강경래, 영국의 반테러법과 인권침해 - 2001년 반테러법상의 무기한의 구금처분을 소재로, 국방연구 제58권 제2호, 2015, 37-60면.
- 강현철, 테러방지법 개정연구, 서울: 한국법제연구원, 2017.
- 권순철, 테러범죄의 형사법적 쟁점들: 미국 주요판결을 중심으로, 형사정책연구 제27권 제4호, 2016, 39-67면.
- 김용섭, 재난 및 안전 관리 법제의 현황과 법정책적 과제, 행정법연구 통권 45호, 2016, 51-79면.
- 김학경·강욱, 영국의 재난관리체계 및 재난위험성 평가제도의 도입 및 적용에 관한 연구, 한국경호경비학회지 통권 제50호, 2017, 11-32면
- 김희정, 대테러리즘, 자유와 안전: 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 검토와 보완, 공법연구 제44집 제4호, 2016, 99-131면.
- 김재현, 테러범죄에 대한 형사법적 고찰: 특히 테러단체구성죄에 대한 형법적 논의를 중심으로, 형사법의 신동향 통권 제54호, 2017, 280-321면.
- 계명대학교 산학협력단, 긴급신고 통합방안 연구용역 최종보고서, 대구: 계명대학교 산학협력단, 2014.
- 이기춘, 독일 재난안전법의 기초- 재난개념, 재난관리개념, 재난안전법제의 특성, 협의 및 광의의 재난법 개념에 관한 고찰을 중심으로, 지방자치법연구 제16권 제2호, 2016, 259-291면.
- 이우영, 재난 및 안전관리 기본법에 대한 입법평론, 입법학연구 제14권 제1호, 2017, 71-95면.
- 이호수·설진배, 영국의 테러리즘 대응 입법동향과 특징 분석, 국가정보연구 제9권 제2호, 2016, 187-209면.
- 이호수·설진배, 미국의 테러리즘 대응 입법 동향과 특징, 위기관리 이론과 실천 제12권 제8호, 2016, 15-32면.
- 이승준, 새로운 위협의 등장과 형법의 임무변화: 9.11 테러 이후 영국을 중심으로,

- 형사정책 제24권 제2호, 2012, 107-136면.
- 이정훈, 미국의 휴대폰 및 인터넷에 대한 감청제도 현황, 사용실태 및 활용도에 관한 연구, 국외훈련검사 연구논문집 제27집, 서울: 대검찰청, 2012.
- 이재삼, 테러방지법상 테러행위의 사전방지를 위한 제도적 개선 방안 연구, 가천법학 제11권 제1호, 2018, 251-292면.
- 임준태·이상식, 테러방지법 입법 방향에 대한 소고: 영국의 테러관련법과 그에 대한 비판을 중심으로, 한국테러학회보, 제5권 제1호, 2012, 168-183면.
- 유인설, 한국의 재난관리대책, Hanyang Medical Review 제35권 제3호, 2015, 157-173면.
- 윤태영, 영국의 대테러리즘 위기관리 체계와 전략: 실제, 문제점 및 정책적 함의, 한국위기관리논집 제6권 제1호, 2010, 82-100면.
- 윤해성, 대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안, 서울: 한국형사정책연구원, 2011.
- 윤해성, 테러리즘에 대한 미국 신연방주의 형사사법시스템 검토, 경찰학논총 제7권 제1호, 2012, 327-354면.
- 윤해성, 대테러 활동을 위한 테러방지법과 시행령의 비교분석, 한국경호경비학회지 제48호, 2016, 259-285면.
- 여차민, 통합재난관리이론의 분석적 해석: 재난관리체계의 설계에의 정책적 함의, 한국정책학회보 제23권 제4호, 2014, 441-468면.
- 임승찬, 테러방지법령상 주요 쟁점사항에 대한 개정방향 연구, 가천법학 제11권 제1호, 2018, 293-329면.
- 양기근, 효율적 재난대응을 위한 재난현장지휘체계의 개선방안 : 한국과 미국의 비교론적 관점, 사회과학연구 제34권 제3호, 2008, 81-104면.
- 윤민우, 테러 발생 시 국가 수사권 운용과 관련된 미국의 법률과 사례 연구, 경찰학논총 제11권 제2호, 2016, 217-250면.
- 성홍재, 테러방지법상 정보수집대상인 ‘테러위험인물’에 대한 비판적 검토, 경희법학 제53권 1호, 2018, 121-146면.
- 신계균, 자유법 입법과정을 통해서 본 미국 의회의 역할, 의정연구 제21권 제3호, 2015, 145-155면.

- 전학선, 재난안전법제의 문제점 및 개선방안, 외법논집 제38권 제4호, 2014, 79-98면.
- 전학선, 테러방지법과 인권보장, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 3-37면.
- 조병선, 우리나라의 새로운 테러방지법의 적용과 그 한계에 관한 비교법적 검토: 정보기관의 테러관련 정보수집·추적 권한에 관한 ‘사법적 통제’와 ‘의회를 통한 통제’를 중심으로, 형사정책 제30권 제1호, 2018, 121-145면.
- 정상호, 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 쟁점과 전망 분석, 의정연구 제22권 제2호, 2017, 207-214면.
- 박병욱, 제정 테러방지법의 문제점과 정보기관 활동에 대한 민주적 통제, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 64-117면.
- 박호현·김종호, 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 개정논의에 대한 고찰, 한국경찰학회보 통권 제58권, 2016, 69-97면.
- 박진우, 국가위기관리법제 정비에 관한 헌법적 고찰, 세계헌법연구 제18권 제1호, 2012, 1-26면.
- 한희원, 초국가적 안보위협 세력화의 법규범적 대응법제연구: 미국 애국법에 대한 고찰, 중앙법학 제14권 제2호, 2012, 91-125면.
- 화학물질안전원, 화학테러 위기대응 매뉴얼 개발연구, 대전: 화학물질안전원, 2017.
- 황문규, 테러방지법상 정보활동의 범위와 한계, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 38-63면.
- 최승필, 재난방지체계에 있어서 구조와 권한에 관한 법·제도적 검토: 우리나라와 독일의 재난관리체계를 중심으로, 외법논집 제36권 제1호, 2012, 17-35면.

2. 국외문헌

- Blackbourn, J. and Walker, C., Interdiction and Indoctrination: The Counter Terrorism and Security Act 2015, Modern Law Review, 79(5), 2016, pp. 840-870.
- Cabinet Office, Responding to Emergencies - The UK Central Government Response: Concept of Operations, London: Cabinet Office, 2013.
- US Department of Homeland Security, National Response Framework, USA:

- Homeland Security, 2016.
- Dynes, R., Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2), 1994, pp. 141-158.
- Haddow, G. D., Bullock, J. A., and Coppola, D. P., *Introduction to Emergency Management*, USA: Elsevier, 2014.
- Harris, T., *An Independent Review of London's Preparedness to Respond to a Major Terrorist Incident*, London: Lord Toby Harris, 2016.
- HM Government, *Emergency Response and Recovery: Non-statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004*, London: HM Government, 2013.
- International Association of Fire Chiefs, *The Critical Role of First Responders: Sharing Lessons Learned from Past Attacks*, USA: International Association of Fire Chiefs, 2014.
- Lindsay, B. R., *Stafford Act Assistance and Acts of Terrorism*, USA: Congressional Research Service, 2017.
- Perry, R. W., Incident management systems in disaster management, *Disaster Prevention and Management*, 12(5), 2003, pp. 405-412.
- Perry, R. W., What is a disaster? In H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes (Eds.), *Handbook of Disaster Research*(pp. 1-15). New York: Springer, 2016.
- Quarantelli, E. L., Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings, *Journal of Management Studies*, 25(4), 1988, pp. 373-385.
- University of Leicester, *MSC in Risk, Crisis and Disaster Management Module 1*, UK: University of Leicester, 2002.
- Walker, C., Intelligence and anti-terrorism legislation in the United Kingdom, *Crime, Law & Social Change*, 44, 2006, pp. 387-422.

3. 기타

동아일보, “열린 시선[이만중] 보완이 시급한 테러방지법”,

<http://news.donga.com/3/all/20170601/84664661/1>, 검색일자: 2018년 11월 1일.

연합뉴스TV, “미세먼지는 사회재난…미세먼지 대책법 일괄처리”,

<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20190313021500038/?did=1825m>,

검색일자: 2019년 3월 14일.

한겨레, “‘미국 자유법’ 통과…무차별 도감청 금지”,

<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/694150.html>,

검색일자: 2018년 11월 22일.

한겨레, “사망자만 작년 2배…정부 “폭염도 자연재난에 포함” 검토”,

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/854373.html#csidx1301d6194761d4293f1568b0a8e5ee9, 검색일자: 2018년 12월 28일.

파이낸셜뉴스, “올해 국내 테러위협 13건, 지자체 40% 테러대응구조대 없어”,

<http://www.fnnews.com/news/201710040811328479>, 검색일자: 2018년 11

월 30일.

폴리뉴스, “이종걸 - 서훈 국정원장 취임 계기로 테러방지법 개정해야”,

<http://www.polinews.co.kr/news/article.html?no=316030>, 검색일자: 2018년

11월 2일.

Cabinet Office, “Emergency Preparedness Chapter 1 Introduction”, London:

Cabinet Office,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61024/Chapter-1-Introduction_amends_16042012.pdf,

검색일자: 2018년 11월 21일.

Evening Standard, “600 British jihadis caught trying to enter Syria since 2012”,

<http://www.standard.co.uk/news/uk/600-british-jihadis-caught-trying-to-enter-syria-since-2012-a3158181.html>, 검색일자: 2018년 12월 20일.

House of Lords, “OPINIONS OF THE LORDS OF APPEAL FOR JUDGMENT

IN THE CAUSE”,

http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/16_12_04_detainees.pdf, 검색일자: 2018년 12월 18일.

News1, 윤종오 “테러방지법 폐지는 박근혜 적폐청산 1호”,

<http://news1.kr/articles/?2857615>, 검색일자: 2018년 10월 2일.

The Public Whip, “Counter-Terrorism Bill — No extension of period of detention beyond 28 days — 13 Oct 2008 at 18:35”,

<https://www.publicwhip.org.uk/division.php?date=2008-10-13&number=1&house=lords>, 검색일자: 2018년 10월 20일.

US Department of Health & Human Services, “Terrorist Incident”,

<https://chemm.nlm.nih.gov/terrorist.htm#guidelines>, 검색일자: 2018년 11월 23일.

US NEWS, “Command Under Attack: What We’ve Learned Since 9/11 About Managing Crises”,

<https://www.usnews.com/news/articles/2016-09-09/command-under-attack-what-weve-learned-since-9-11-about-managing-crises>, 검색일자: 2018년 11월 23일.

A Critical Review on Korea's Counter-Terrorism Act from the Perspective of Disaster Response and Recovery

Kim, Hak-kyong*

A series of terrorism acts passed in the UK and USA are mainly geared towards conferring stronger emergency powers regarding intelligence-gathering, monitoring, investigation, detention, etc., upon law enforcement agencies and security services. However, consequences or damages caused by terrorist attacks are noticeably dealt with by not the anti-terrorist legislation but disaster management-related acts. The concept of the terrorism phenomenon has also been incorporated into that of disaster or emergency definitions in those countries. Focusing on consequences rather causes, this system is called Integrated Emergency Management, the main beauty of which is to enable an effective and unified multi-agency response to and recovery from any disaster, regardless of causes and sources.

In contrast, Korea's Counter-Terrorism Act and its accompanying enforcement decree enacted in 2016 regulate not only emergency powers (similar to those of the UK and US's terrorism acts), but also response and recovery arrangements in the event of terrorist attacks, completely distinct from the UK or USA systems. The drawback of that individualized system, particularly emphasizing causes or types instead of consequences, can cause conflicts of acts and serious confusion on the disaster scene, especially because of overlapped events. Nonetheless, no research has been conducted on that area: and in this regard, this research first attempts to analyze the relationship between terrorism and disaster-related acts in the USA, the UK, and Korea respectively, from the viewpoint of disaster response and recovery, that is, responding to consequences. Second, the study is to compare and contrast the two different systems each other in a critical fashion. Finally, the paper provides the

* Department of Converged Security Engineering, Sungshin Women's University, Seoul, Korea

legal and policy implications for the future of the Korean Counter-Terrorism Act, based on the limitations and problems derived from the aforementioned comparison.

❖ key words: Counter-Terrorism Act, Terrorism Definition, Disaster Management Framework Act, Disaster Definition, Integrated Emergency Management, Disaster Response & Recovery