

이슈브리프 850호  
(2026. 5.29)

## 테러방지법 제정 10년의 성과와 과제

# 제850호

박보라 borapark@inss.re.kr



## 국문초록

한국의 대테러 관련 법령은 국내외의 대테러 환경 변화에 따라 테러 위협을 인식하는 방식이 달라지면서 발전해 왔다. 1981년 서울 하계올림픽 개최 결정을 계기로 정부 차원의 테러 대비 노력이 「국가대테러활동지침」의 제정과 함께 본격적으로 시작되었고, 2001년 9/11 테러 이후 국제사회의 대테러 노력에 공조할 필요성과 함께 기존 지침의 법적 한계를 보완하는 보다 강력한 대테러 법령의 제정 필요성이 대두되었다. 그 결과, 2001년 국가정보원의 발의로 「테러방지법(안)」이 제16대 국회에 제출되었으나, 임기 만료로 폐기되었다. 이후에도 여러 차례 제출된 의원 발의안은 모두 임기 만료로 자동 폐기되었으나, 2016년 전후 국내외에서 발생한 테러 사건을 계기로 「국민보호와 공공 안전을 위한 테러방지법」(이하 '테러방지법')이 제정되었다. 「테러방지법」 제정을 통해 국무총리 소속의 대테러센터의 설치와 국가 차원의 대테러 업무를 기획하고 조정하는 체계를 마련하였다. 둘째, 대테러 인권보호관 제도를 신설하여 대테러 활동 중 국민의 기본권을 보호하도록 했다. 셋째, 테러 관련 범죄에 대한 수사와 처벌 근거를 마련하여 테러범죄에 대한 법적 대응을 강화했다. 「테러방지법」 제정 이후, 각 관계기관의 대테러 임무와 협력 체계가 명확해졌지만, 국내외 대테러 환경의 변화에 따라 여러 과제가 남아 있다. 첫째, '테러' 개념의 재검토가 필요하다. 둘째, 대테러 합동조사 방식의 개선이 필요하다. 셋째, 테러단체 지정 기준의 재검토가 필요하다. 마지막으로, 한국의 대테러 정책 및 전략을 명확히 하고, 장기적인 대테러 전략을 수립할 필요성이 있다. 이러한 점들을 통해 한국은 테러 방지와 국민 보호를 위한 체계적이고 효과적인 대책을 마련해야 할 시점에 있다.

주제어 : 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법, 대테러센터, 국가테러대응체계, 테러의 정의, 테러단체의 지정

2026년은 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 ‘테러방지법’)의 제정 10주년이 되는 해이다. 제정 당시 야당의 필리버스터와 시민사회의 국민 기본권 침해 우려 등 여러 논란이 있었으나, 「테러방지법」의 제정을 통해 통합적이고 유기적인 국가대테러 체계가 구축되었으며, 대테러 활동을 통한 국민 안전의 확보 및 국제사회의 테러 방지 노력에 더욱 적극적으로 참여하는 성과를 가져온 것은 사실이다. 하지만, 현재 국내외 대테러 환경은 현행 「테러방지법」이 앞으로 입법 목적을 달성하고, ‘테러로부터 안전한 대한민국’을 지켜나가기 위해 개선될 과제를 제시하고 있다. 이에 지난 10년간 「테러방지법」의 성과를 살펴보고, 현행 「테러방지법」의 우선적인 과제를 제시하고자 한다.

### 「테러방지법」의 제정 배경과 경과

한국의 대테러 관련 법령은 국내외 대테러 환경의 변화와 함께 한국이 어떠한 유형의 행위 및 그 행위 주체를 테러 위협으로 인식하고 있는가를 반영한다. 「테러방지법」 이전의 대테러 활동 근거인 「국가대테러활동지침」이 제정되기 전, 방화나 폭력 등 치안 불안을 유발하는 행위를 범죄화하여 경찰의 치안활동 차원에서 대응하거나, 북한의 대남도발 위협을 「통합방위법」에 근거하여 대응해 온 것이 그 예이다.

1981년 9월 30일 제24회 하계올림픽 개최지로 대한민국 서울이 선정되면서 우리 정부 차원의 테러 대비 노력은 본격적으로 시작되었다. 과거 뮌헨 올림픽에서 발생한 「검은 9월단」의 이스라엘 선수촌 테러 사건과 같은 국제테러단체의 테러 위협을 방지하기 위해서였다. 88 서울올림픽 개최가 확정된 이듬해인 1982년 우리나라 최초로 「국가대테러활동지침」(대통령 훈령 제47호)이 제정되면서

대테러 활동의 체계적인 수행을 위하여 국가 차원의 대테러 대책 위원회와 대테러 실무위원회가 설치, 운영되었다. 하지만 동 지침은 훈령이라는 점에서 강제력 있는 수사나 테러 예방을 위한 조치를 취하는데 한계가 존재하였다. 이에 따라 좀더 강력한 법적 효력을 지닌 법규 제정의 필요성이 지속적으로 제기되었다.

2001년 9.11 테러 이후 UN 안전보장이사회는 결의안 제1373호를 통해 회원국에 국제적 차원의 테러 대응 노력을 촉구하였고, 이는 우리에게도 기존 훈령보다 더욱 강력한 법적 효력을 지닌 대테러 법규가 제정될 필요성을 환기하게 되었다. 그 결과, 2001년 11월 국가정보원의 발의로 「테러방지법(안)」이 제16대 국회에 정부안으로 제출되었다. 그러나 이 법안은 제16대 국회의 임기 만료로 자동 폐기되었으며, 이후 2004년 故 김선일씨 납치·피살 사건을 계기로 「테러방지법」 제정 필요성이 다시 제기되었다. 당시 의원 입법으로 발의된 3개의 법안도 국가정보원이 발의한 「테러방지법」과 마찬가지로 제17대 국회의 임기 만료로 자동폐기 되었으며, 제18대 국회에서도 각각 2차례에 걸쳐 제출된 테러방지 관련 의원 입법은 국회에 통과되지 못하였다.

하지만 2015년 국내·외에서 발생한 몇 가지 테러 사건은 한국의 「테러방지법」의 제정 필요성을 부각하게 되었다. 첫째, 2014년 국가를 참칭한 국제테러단체인 ISIS(Islamic State of Iraq and al-Sham)의 준동과 함께 등장한 외국인 테러 전투원의 대거 합류 현상이다. 다양한 국적의 청년층이 특정한 종교적·민족적 배경이라는 공통점이 없더라도, ISIS의 테러 프로파간다에 동조하여 기꺼이 국제테러단체에 가담하기 위하여 시리아로 이동한 것이다. 우리 역시 예외가 아니었다. 한국인 청년이 ISIS에 가담하기 위하여 시리아로 잠입한 'IS 김군' 사건이 2015년 1월 발생하였으며, 이와

유사한 시도를 한 청년들이 여러 차례 관계 당국에 적발되어 시리아로의 이동이 사전에 차단되었다. 둘째, 2015년 11월 발생한 파리 연쇄 테러 사건이다. ISIS는 파리 도심 한복판에서 스포츠 경기장, 극장, 식당가 등 전형적인 소프트타겟을 동시다발적으로 공격하였고, 그 결과 130명의 사망자와 400명 이상의 부상자가 발생하였다. 파리 연쇄 테러 사건은 당시 ISIS의 근거지인 시리아·이라크가 아닌 후방에서도 ISIS의 테러공격이 가능했다는 점에서 두 가지 대테러 정책 과제를 제기하였다. 하나는 외국인 테러 전투원의 이동뿐만 아니라 테러범의 이동을 차단하기 위한 국경 보안관리 강화의 필요성이며, 다른 하나는 도심 복합테러 대응을 위한 테러대응체계의 정비 필요성이다. 셋째, 2016년 2월에는 국내 불법채류 중인 외국인이 ISIS를 선전·선동하는 콘텐츠를 게시하고, 불법 모의총기 등을 보유하다가 적발되었다. 이러한 배경 속에 2016년 2월 주호영 의원이 대표 발의한 「국민보호와 공공 안전을 위한 테러방지법에 대한 수정안」이 9일간의 필리버스터 끝에 국회 본회의에서 통과되면서 「테러방지법」은 제정되었다.

### 「테러방지법」의 제정 의의와 성과

2016년 통과된 「테러방지법」은 총 19개 조로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국가 대테러활동 관련 임무 분담과 협조사항 등을 조정하고, 국가 중요행사의 대테러 안전대책 수립 등 역할 수행을 위하여 국무총리 소속으로 대테러센터를 설치하였다. 국무총리실 소속의 대테러센터를 중심으로 국가 차원의 대테러 업무를 기획·조정하는 등 체계적인 제도적 기반을 구축하게 된 것이다. 테러 관련 정보는 기존과 마찬가지로 국가정보원장이 담당하도록 하였다. 둘째, 9.11 테러 이후 약 15년 동안 「테러방지법」 제정과 당시 야당의 필리버스터를 통해 국민의 기본권 침해 우려가

지적되었고, 국가기관의 대테러 활동 수행에서 인권 등 국민의 기본권 침해를 방지하기 위하여 대테러 인권보호관 제도를 신설하였다. 대테러 인권보호관은 국가테러대책위원회 소속으로 대테러 활동과 관련된 정책의 중요사항을 심의·의결하는 과정에서 그 역할을 하게 되었다. 셋째, 「테러방지법 시행령」을 통해 국가 테러대책위원회, 대테러센터, 대테러 인권보호관, 전담조직 등 대테러 기구의 구성과 운영, 테러예방을 위한 안전관리대책의 수립·시행 등을 규정하고 있다.

상기한 내용을 바탕으로 지난 10년간 시행되어 온 「테러방지법」의 성과를 꼽는다면, 무엇보다도 국가 차원의 테러 예방과 대응체계를 공고히 했다는 점을 제시할 수 있다. 대테러센터를 중심으로 국가 차원의 대테러 업무를 기획, 조정하는 등 체계적인 제도적 기반을 마련하는 한편, 테러 위협의 대응 역량을 강화했다. 국제 테러단체와 연계가 의심되어 추방되는 외국인의 수가 매년 증가하고 있으며, 한국이 더 이상 테러의 안전지대가 아니라는 인식이 점차 확산되는 가운데 「테러방지법」은 국민 보호와 공공의 안전을 유지하는 활동의 기반을 제공하고 있다.

둘째, 국제사회의 책임 있는 일원으로서 역할 제고이다. UN은 UN 안보리 결의안 제1373호를 통해 테러 방지를 위한 국제협약 가입과 대테러 관련 법령 제정 등을 권고하고 있다. 우리의 「테러방지법」은 테러 방지를 위한 법률을 제정한 다른 OECD 국가와 마찬가지로의 노력이자, 국제사회의 테러 대응 노력에 공조하는 틀이다. 「테러방지법」은 외국인 테러 전투원에 대한 규제 조치를 규정하고, 테러 자금 차단을 통한 국제공조에 적극적으로 참여하는 기반을 제공하고 있다. 또한 대테러 측면에서 한국의 국경보안관리는 UN 대테러실(UNOCT)의 『대한민국

대테러 국경보안관리 모범사례집』(Good Practices in the Area of Border Security and Management in the Context of Counterterrorism: The Republic of Korea Model) 보고서 발간을 통하여 우리의 우수사례를 국제사회에 공유하는 성과를 가져오기도 하였다.

셋째, 테러에 대한 형사사법적 대응 근거 강화이다. 「테러방지법」 제정을 통해 테러범죄 처벌조항과 테러 관련 범죄 수사가 가능해졌다. 비록 「테러방지법」상 별도의 처벌조항 대신 「형법」 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌하는 것(「테러방지법」 제17조)으로 되어있지만, 국제테러단체 조직원과 외국인 테러 전투원 등에 대한 처벌 조항을 마련하였다는데 큰 의의가 있다. 또한 「테러방지법」은 경찰·검찰 등 수사기관이 테러 사건과 관련된 수사를 개시할 수 있는 근거도 마련하는 한편, 현행 범죄피해자 지원 제도와 마찬가지로 테러로 인한 피해 발생 시 피해자에게 실질적인 피해 보전을 제공하는 근거도 마련하였다는 점이 성과이다.

### 현행 테러방지법의 과제와 제언

「테러방지법」의 제정을 통해 각 관계기관의 대테러 임무와 협력 체계가 명확해졌고, 이는 테러 발생 시 신속하고 효율적인 대응을 가능하도록 통합적인 테러 대응체계를 구축하는 결과로 이어졌다. 그러나 법 제정 당시인 2016년과 비교하였을 때, 국내·외 대테러 환경은 크게 변화하였으며, 한국의 테러위협지형 또한 큰 변화를 맞이하는 상황이다. 이에 따라 지난 10년간 대테러 활동에 대한 논의 중 대표적인 과제를 몇 가지 다루고자 한다.

첫 번째 과제는 ‘테러’ 개념의 재검토이다. 현행 「테러방지법」은 테러의 개념을 테러의 대상, 목적, 행위와 수단을 제시하고 규정하고 있다. 하지만 최근 테러의 대상이 국가·정부기관 뿐만 아니라 주요 중요시설 등에서 민간인 또는 민간 시설, 다중운집장소 등 소프트타겟으로 변화하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 정부 기관뿐만 아니라 평범한 일반 시민과 같은 불특정 다수를 노린 공격으로 변모하고 있으며, 이는 실제 테러 발생 시 우리 사회에 미칠 충격이 그만큼 더 클 수 있음을 시사한다. 또한 테러의 목적과 동기 역시 빠르게 변화하고 있다. 현행 「테러방지법」은 테러의 동기를 “(국가·지방자치단체 및 외국 정부 등의) 권한 행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적”으로 제시하고 있다. 이는 주로 국제테러단체 조직원 또는 동조자가 특정한 정치적·사회적 목적 달성을 위하여 테러 공격을 감행하는 경우 명확하게 적용될 수 있는 범행 동기이다. 그러나 「크리스토퍼 레이」 前 FBI 국장이 지적했던 것처럼 현재, 그리고 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상되는 테러의 동기는 ‘샐러드바 테러리즘’이다. 샐러드바에 가서 개인의 취향대로 샐러드에 들어가는 야채와 드레싱, 토핑 등을 고르듯이 특정한 정치적·종교적 이념보다는 개인적 요소가 테러의 동기로 더욱 강하게 작용할 것이라는 예상이다. 개인의 극단적인 사회 불만이나 정치 불만, 혐오 등은 비교적 손쉽게 입수할 수 있는 흉기, 차량 등을 이용하여 정부 주요 인사나 불특정 다수를 노린 공격으로 연결될 수 있다. 이는 앞으로 테러-범죄간 경계 구분이 더욱 모호해지는 현상이 심화될 것이며, 어떠한 행위와 동기, 그리고 공격 대상을 테러로 규정할 것인가에 대한 재검토를 요구하고 있다.

둘째, ‘테러 지정 1호 사건’의 경우에서 지적된 대테러 합동조사와 관련된 사항이다. 대테러 합동조사와 테러위험인물의 추적은

사전에 충분히 이루어지는 것이 효율적인 테러 예방을 위해서도 필요하다. 그러나 현재 대테러 합동조사는 수사권이 아닌 행정조사권에 근거하여 운용되고 있으며, 조사 대상자의 동의 없이 기본적인 정보 수집 활동이 어려운 실정이다. 따라서 테러 사건의 특성을 고려한 합동조사의 구체적인 방법 및 절차에 관한 규정을 보완할 필요성이 있다.

셋째, 테러단체의 지정에 관한 사항이다. 현행 「테러방지법」은 테러단체를 “국제연합(UN)이 지정한 테러단체”로 규정하고 있으며, 임의로 테러단체를 지정할 수 없도록 제한하고 있다(제2조). 2016년 「테러방지법」 제정 당시 시민단체 등을 자의적으로 테러단체로 지정할 가능성에 대한 우려가 제기되었는데, 「테러방지법」 제2조는 국제사회의 지정을 통해 객관성을 확보하고, 테러단체 지정과 관련된 논란에서 벗어난다는 장점이 있다. 그러나 「테러방지법」 제정 이후 국내에서 적발된 테러위험인물의 상당수는 UN 안보리에서 제재 대상으로 지정한 테러단체와 연계된 조직을 지원하였기 때문에 「테러방지법」의 적용을 교묘하게 비껴나가게 된다. 그 결과, 해당 위험인물은 「테러방지법」의 적용 대신 「출입국관리법」 등 다른 법률을 적용하여 강제 추방한 경우가 대다수에 이른다. 하지만 대부분의 국가는 자국의 테러 위협 수준과 주요 위협 주체를 반영하여 자체적으로 테러단체를 지정하고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 국무부 장관이 「이민·국제법」에 근거하여 재무부·법무부 장관과 협의하여 국제테러단체를 지정하며, 영국은 내무부 장관이 「대테러법」에 근거하여 테러단체를 지정한다. 프랑스는 테러범 개인은 「형법」에 근거하여 테러범으로 기소하되, 테러단체는 EU 차원의 테러단체 지정명단에 근거하여 지정하고 있다. 우리 역시 테러단체의 지정 및 해제 기준을 자체적으로 수립하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 한국의 대테러 정책 및 전략 수립의 필요성이다. 「테러방지법」에 대한 비판 중 일부는 테러의 처벌에 대한 부분이다. 하지만 「테러방지법」은 범명에서 나타나듯이 테러를 예방하기 위한 성격의 법령이므로, 예방적 차원의 활동이 주를 이루고 있는 것은 법령의 성격에 충실하다 하겠다. 그럼에도 불구하고, 한국의 대테러 정책 및 전략의 방향성은 「테러방지법」상 명확하게 제시되지 않는다. 또한 장·단기적인 「국가대테러활동지침」은 수립·시행되고 있으나, 대테러 활동 이상의 차원인 대테러 전략 등은 별도로 수립·공개되고 있지 않다. 하지만 국내에서도 이상 동기에 기반한 흥기난동, 개인의 극단적 불만을 불특정 다수에 대한 협박을 통해 표출한 사건 등 테러 사건에 준하는 파급력을 보이는 사례가 증가하고 있다. 개별적인 사건 대응 중심의 활동보다 국가안보적 차원의 대테러 전략을 수립하고, 이를 정부 차원의 안보 전략으로 추진하는 방안에 대한 고민이 필요한 시점이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.