

法學碩士 學位論文

海上테러리즘에 대한 刑事法的 研究

A Study on Counter-actions against  
Maritime Terrorism in Criminal Law

指導教授 崔 錫 胤

2006年 8月

韓國海洋大學校 大學院

海事法學科 閔 恩 熙

本 論文을 閔恩熙의 法學碩士 學位論文으로 認准함.

審 查 委 員 長 (印)

審 查 委 員 (印)

審 查 委 員 (印)

2006年 7月

韓國海洋大學校 大學院

# 목 차

Abstract .....	iii
제1장 서 론 .....	1
제1절 연구의 배경과 목적 .....	1
제2절 연구의 내용과 방법 .....	3
제2장 해상테러리즘의 일반적 고찰 .....	4
제1절 해상테러리즘의 개념과 특성 .....	4
1. 해상테러리즘의 개념 및 유형 .....	4
2. 해상테러리즘의 특수성 및 특별규제 필요성 .....	9
제2절 해상테러리즘의 국제범죄성 .....	10
1. 국제범죄의 개념 및 종류 .....	10
2. 국제범죄와 죄형법정주의 .....	14
3. 해상테러리즘의 국제범죄성 검토 .....	16
제3장 해상테러리즘 관련 입법현황 .....	18
제1절 SUA협약.....	18
1. SUA협약의 성립배경 .....	18
2. SUA협약의 주요내용 .....	19
3. SUA협약의 평가 및 문제점.....	26
4. SUA협약의 2005년 주요 개정 내용 및 향후 전망.....	28

제2절 주요국가의 입법 현황 .....	37
1. 미국 .....	37
2. 독일 .....	40
3. 일본 .....	45
제3절 우리나라의 입법 현황.....	47
1. 우리나라의 해상테러리즘 관련 법제 .....	47
2. 선박및해상구조물에대한위해행위의처벌등에관한법률.....	48
제4장 해상테러리즘의 형사법적 문제점.....	51
제1절 해상테러에 대한 관할권 .....	51
1. 관할권의 개념 및 종류 .....	51
2. 관할권 행사범위와 특징 .....	51
3. 해상테러리즘과 재판관할권 .....	55
제2절 해상테러범의 인도와 기소 .....	57
1. 범죄인인도제도의 개관 .....	57
2. 테러범인도의 법적 근거 .....	59
3. 인도의 절차 및 제한 .....	62
4. 소추와 처벌 .....	64
제3절 해상테러범의 정치범죄성 .....	66
1. 정치범죄 개념의 두가지 경향 .....	66
2. 해상테러리즘의 비정치범죄화 .....	70
제4절 해상테러리즘과 인권보호 .....	71
1. 인권보호의 필요성 .....	71
2. 해상테러범죄인의 인권보호 .....	73

제5장 해상테러리즘에 대한 형사법적 대응방안 .....	76
제1절 형사처벌규정의 국제적 통일화.....	76
1. ‘엄중한’ 또는 ‘적절한’ 형벌의 기준의 모호성 .....	76
2. ‘양형기준제’의 도입 .....	78
제2절 절대적 기소주의의 확립.....	79
1. 기소법정주의와 기소편의주의 .....	79
2. 기소편의주의의 예외 인정 .....	80
제3절 보편적 관할권의 확립.....	82
1. 테러범죄 규제에 관한 국제협약상의 관할권 확대.....	82
2. 보편적 관할권의 인정 .....	84
제4절 국제협력의 강화.....	85
1. 형사사법공조의 강화 .....	85
2. 경찰의 교류와 협력.....	86
3. 정보기관의 국제협력 및 연대강화 .....	87
4. 비호의 금지.....	88
제6장 결론 .....	89
참고문헌 .....	92

# A Study on Counter-actions against Maritime Terrorism in Criminal Law

Eun-Hee Min

*Department of Maritime Law*  
*The Graduate School of Korea Maritime University*  
*Pusan, Korea*

## Abstract

Since the start of the human civilizations, securing maritime route is growing in its importance with the advent of free trade era as much as its historic significance.

In the wake of ever-increasing importance of maritime transportation and emergence of maritime era, criminal activities, especially maritime terrorism, is surfacing as a serious threat to the stability and development of maritime transportation.

Once SUA convention has been signed, IMO has brought up the issue of maritime terrorism in the international arena. Efforts are being made to prevent maritime terrorism. International common stance has been in place to collect maritime-related information to come up with counter-measures and to devise contingency plans backed by international cooperation scheme.

However, there are some major challenges in establishing common stance against maritime terrorism and securing practical punishment. Therefore, legal and institutional measures on top of technical, preventive ones are required.

Major aspects of criminal actions related to maritime terrorism are as follows.

International conventions on preventing various terrorism specify that there is a mandate to make sure that terrorist activities be subject to severe or

*appropriate punishment, which results in different criteria depending on local criminal laws.*

First, it is necessary to align internationally different criminal punishment to secure effectiveness.

Second, the current rule of relative obligatory prosecution needs to be changed to a rule of absolute obligatory prosecution. It would be more desirable to specify not that terrorism activities should be subject to authorities concerned but that it is a mandate of the country which has jurisdiction over the activities to prosecute them to prevent and punish more effectively maritime terrorism.

Third, a universal jurisdiction must be established when it comes to criminal jurisdiction in the international convention on maritime terrorism.

Fourth, regular exchange of information and close cooperation with International Judicial Mutual Assistance in Criminal Matters need to be established for prevention of maritime terrorism and to set up or effective policies.

Maritime terrorism can be minimized only when the international community strives jointly to come up with counter measures with strong political commitment to secure law and order in the sea and safe transportation.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

21세기는 해양을 중심으로 인류가 발전하는 시대로서 해상교통의 안전과 바다자원의 활용에 따라 국가발전의 미래가 좌우된다고 할 수 있다. 국제해사기구(International Maritime Organization : 이하 'IMO'라 함) 등 많은 국제전문기관에서는 21세기를 해양 시대로 선포하였고, 세계 연안국가들은 1994년 UN해양법 협약의 발효와 더불어 해상에서의 경쟁력확보를 위한 무한경쟁시대에 진입해 있다.

이처럼 인류 문명과 역사를 함께 한 해상교통로의 확보는 교통수단으로서 가지는 역사성만큼이나 날로 팽창되는 자유무역 시대에 그 중요도가 증가되고 있다.

해상교통로의 확보가 평시에는 무역과 국민경제 발전의 중요한 수단이 되고, 비상시에는 군수물자의 보급과 병력수송 등의 군사적인 요소와 필수불가결한 연관을 가지기 때문이다. 또한 각종 수송수단의 발달에도 불구하고 전 세계 물품 운송의 75%는 바다를 통해 이루어지고 있으며, 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라 또한 수출입 물동량의 99.7% 이상을 해운에 의지하고 있다.

이러한 해상교통의 중요성과 향후 전개될 해양시대의 도래와 함께 해상에서의 범죄행위는 해상교통의 안전과 발전을 위협하는 요인으로 등장하고 있다. 대표적인 해상범죄인 해적행위<sup>1)</sup>는 해양의 발달과 함께 해상교통의 안전에 대한 위협이 되어왔으며, 최근 매년 100건 이상이 발생하고 있다.

그러나 이러한 해적행위가 사적 목적을 위한 단순한 금전적 목적을 위해 자행되는데 비해, 해상테러리즘은 정치적 목적 혹은 동기를 가지고 치밀하게 자행됨으로써, 범죄의 충격과 효과는 더욱 심각하다.<sup>2)</sup>

1) IMO는 '해적행위 및 선박에 대한 무장강도(Piracy and Armed Robbery against Ships)'에 대하여 "해적행위란 공해상에서 사적인 목적달성을 위해 선박에 대한 약탈과 폭력을 자행하여 해상항행을 위협하는 행위를 뜻하고, 무장강도란 한 나라의 관할권이 미치는 범위 내에서의 불법적 행위를 의미한다"고 정의하고 있다. 자세한 내용은 UN해양법협약 또는 김현수, "해적행위의 국제적 규제에 관한 연구", 해양전략연구논집 (제3집), 해군대학 해양전략연구부 (2002.1), 98-99쪽 참조.

해상운송의 안전을 침해하는 해상테러리즘은 그 사례가 많지 않기 때문에 관심의 대상에서 제외되고 있었으나, 1988년 「해상항해의 안전을 저해하는 불법 행위 억제」를 위한 협약 : 이하 'SUA협약'라 함이 체결되면서 IMO를 중심으로 국제사회에서 해상테러리즘에 대한 문제가 본격적으로 논의되기 시작했다. 최근에는 해상테러위험에 대비하고 해상보안을 강화하기 위해 ISPS(International Ship and Port Facility Security) Code를 제정하여 2004년 7월 1일부터 시행해 오고 있다.<sup>3)</sup>

이처럼 해상테러리즘 방지를 위한 국제적인 관심과 노력은 활발히 진행중에 있으며 관련 정보를 수집하고 분석하여 대응책을 마련하여, 피해방지를 위한 국제협력체제의 구축과 유사시 긴급 대처할 수 있는 관련국간의 유대를 강화해 오고 있다. 하지만 서구국가들과 제3세계 국가들간에 해상테러리즘에 대한 현저한 시각차이와 국가주권에 집착하는 경향 때문에 해상테러리즘 방지를 위한 공동전선 구축과 범인의 실효적인 처벌을 확보하는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 따라서 기술적인 부분에서의 예방뿐만 아니라 법적·제도적 측면, 특히 해상테러범에 대한 사후처리 과정에서의 형사법적 대응방안에서 보다 많은 법적·제도적 보완이 필요하다.

이와 같은 맥락에서 해상테러리즘에 대한 개념과 특성, 유형에 대해 살펴보고, 형사법적 성격을 검토한 다음 그에 대한 대응방안을 제시함으로써, 종합적인 해상보안시스템을 구축하는 데 기여하고자 한다.

- 2) 미군은 아프가니스탄의 Taliban 근거지에서 입수한 정보를 기초로 알카에다가 말레이시아 해역에서의 해상테러를 준비해온 것으로 추정, 싱가포르 정부는 2004년 초 말라카 해협에서의 화학물 선적 선박 탈취 사건이 위협물 탑재 선박을 이용한 테러공격(floating bomb attack)의 가상연습이었던 것으로 추정하고 있으며, 영국 해군의 Alan 제독은 알카에다 등 테러집단이 해상테러를 시도할 가능성이 있다면서 대양보다는 자브롤타 해협, 수에즈 운하 등 좁은 지역에서 일어날 가능성이 높다고 발언(Lloyd's List)한 바 있다. 자세한 내용은 한국수출입은행 해외조사실 종합분석팀, "해상테러 위험 증가와 해상보안 강화 조치의 효과"(2004. 8. 25), 4-5쪽 참조.
- 3) ISPS Code 도입 등 海上保安 強化措置는 해상테러 및 해적행위를 예방하고 테러위험 및 피해를 최소화하는 데 기여할 것으로 기대된다. 우선 선박고유번호 부여 및 선박이력서 기록으로 선박납치 위험이 완화되고 선박자동인식장치로 위험선박의 접근을 사전에 파악할 수 있어 테러에 대한 조기 대처가 가능하게 된다. 또한 테러발생 등 유사시 신속한 대응이 가능할 뿐 아니라 테러연관성이 낮은 선박을 식별할 수 있어 전체 선박에 대한 입항심사의 효율성을 제고할 수 있다. 자세한 내용은 한국수출입은행 해외조사실 종합분석팀, 위의 보고서, 9쪽 참조.

## 제2절 연구의 내용과 방법

이 논문에서는 해상테러에 대하여 형사법적 측면을 중심으로 연구하며 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 목적과 방법 및 범위에 대해 설명하며, 제2장에서는 해상테러리즘의 개념과 성격에 대해 살펴본다. 그 내용으로는 우선 테러리즘에 대한 기본적인 사항들을 이해한 후 해상테러리즘의 개념 및 유형, 해상테러리즘만이 가지는 특수성 및 특별규제의 필요성에 대하여 살펴 보도록 한다. 또한 해상테러리즘의 국제범죄성을 살펴봄으로써 형사법적으로 접근하기 위한 기본적인 문제를 제기한다.

제3장에서는 해상테러리즘에 대한 대표적인 국제적 협약인 SUA협약에 대하여 주요내용 및 2005년 개정내용과 문제점을 살펴보고, 주요 선진국들의 테러관련 입법 현황 및 우리나라의 해상테러 관련 입법현황에 대해 살펴보았다.

제4장은 3장에서 살펴본 SUA 협약 및 각국의 입법 현황을 바탕으로, 해상테러리즘의 형사법적 처리에 관해 주요 문제점으로 제기되고 있는 관할권, 범인의 인도, 소추와 처벌, 정치범죄성, 인권보호 등에 대해 구체적으로 고찰하고자 한다.

제5장에서는 해상테러리즘에 대한 형사법적 대응방안에 대하여 해상테러범의 형사처벌을 위한 통일된 처벌규정의 제정과, 현재의 상대적 기소의무를 절대적 기소의무 규정으로 바꾸어야 함을 강조하였다. 또한 해상테러범죄에 대하여 해적행위와 같은 보편적 관할권이 확립되어야 하며, 범죄인인도, 수사, 형사소추와 처벌 등에서 국제협력이 강화되어야 함을 강조하고자 하였다.

결론 부분인 제6장에서는 논문에 대한 내용을 요약함과 동시에 반사회적·반문명적인 해상테러행위는 엄격히 처벌될 수 있도록 형사법적 입법을 강화해 나가야 함을 강조하였다.

본 논문에서는 기존에 발표되었던 국내·외 해상테러와 관련된 학술논문, 관련 국제협약, IMO 문헌 기타 학계의 연구물뿐만 아니라 경찰청·검찰·국가정보원 등과 같은 테러 담당조직에서 발간한 연구책자 등을 중심으로 관련된 이론과 실무적인 자료를 광범위하게 수집·분석하였다. 특히 SUA 협약의 최근 개정동향 및 국내 적용방안에 대해서는 해양수산부 담당자가 제공해 준 실무적인 자료를 활용하였다.

## 제2장 해상테러리즘의 일반적 고찰

### 제1절 해상테러리즘의 개념과 특성

#### 1. 해상테러리즘의 개념 및 유형

##### (1) 해상테러의 개념

테러는 인류의 탄생과 역사를 같이하고 있다. 테러에 대한 여러 가지 정의가 있지만<sup>4)</sup> 기초적인 설명은 테러란 폭력을 이용한 위협적인 행위이다. 테러와 동의어로 사용되는 용어인 테러리즘은 테러와는 현격히 구분되는데 이는 개인이나 집단이 정치적 또는 이념적 목적달성을 위하여 기존체제에 대한 찬성 또는 반대행위로서 자행되는 직·간접적 방법에 의한 모든 폭력 또는 폭력적 위협행위라고 정의할 수 있다. 그러나 이같은 테러리즘에 대한 정의는 과거에서부터 현재까지 의견의 일치를 보지 못하고 있으며 앞으로도 이에 대한 논란은 계속될 것으로 생각된다. 한편으로는 다행스럽게도 여러 가지 테러리즘의 정의들은 몇 가지 공통점을 내포하고 있다.

첫째, 정치적 목적이나 동기가 있으며, 둘째, 폭력의 사용이나 위협이 따르고, 셋째, 심리적 충격과 공포심을 일으키며, 넷째, 소기의 목표나 요구를 관철시키려는 것이다. 테러리즘은 조직적인 폭력을 사용함으로써 복종을 요구하는 것으로, 특히 정치적 무기나 정책으로써 폭력이 사용되는 것이다. 테러리즘은 테러와는 구별되는 폭력적 행위의 한 형태를 의미하는 것으로 항공기 납치, 요인암살, 공중시설 폭파 등을 통해 사람에게 공포를 일으키게 하는 행위를 의미하는 것이다.

결국 테러리즘은 주권국가 혹은 특정 단체가 정치·사회·종교·민족주의적인

4) Jenkin(1984)은 “테러란 정치적 변화를 목적으로 물리적 힘과 위협을 사용하는 것을 말한다”라고 정의했고, Laquer(1987)는 테러를 비합법적인 힘을 사용하여 무고한 사람을 목표로 삼아 정치적 목표를 달성하려는 것이라고 말했다. 특히 Laquer는 테러를 군사적인 전략을 사용하여 공포조성을 통해 행동변화를 기하려는 정치적 또는 범죄적 폭력이라고 설명함으로써, 간단하지만 매우 실용적인 정의를 내렸다. 이훈구, “동서양 테러리스트들의 사회심리학적 분석”, 「대테러 연구」(제28집), 경찰청, 403쪽.

목표달성을 위해 조직적이고 지속적인 폭력의 사용 혹은 폭력의 사용에 대한 협박으로 광범위한 공포분위기를 조성함으로써 특정 개인, 단체, 공동체사회, 정부의 인식변화와 정책의 변화를 유도하는 상징적·심리적 폭력행위의 총칭이다.

테러리즘에 대한 명확한 정의를 두고 많은 의견이 있는 것과 마찬가지로 해상테러리즘 또는 해상테러라는 용어가 많이 사용되고 있기는 하지만, 그 개념에 대하여는 아직 확립된 정의가 없는 실정이다. 해상테러리즘은 단순히 해상이나 선박 내에서 발생하는 특정의 불법적 폭력행위에 대한 방지와 규제를 위한 노력이 현존하는 일반국제법에서 찾아볼 수 있는 개념이지만 지역간 협력기구에서 내린 정의는 다음과 같다.

아시아 태평양 안전협력 이사회(Council for Security Cooperation in the Pacific : 이하 'CSCAP'라 함)의 해상협력 작업반에서는 '해상테러'를 ① 해상환경의 범주내에서, ② 해상 또는 항만에서 선박 또는 플랫폼을 이용하거나 이에 대하여 또는 여객이나 사람에 대하여, ③ 관광시설, 항만 및 항만과 인접한 도시를 포함한 해상시설물에 대하여 행하는 테러행위라고 정의하여 단순히 해상에서 혹은 선박 내에서 발생한 폭력행위라는 관점의 협의의 개념으로 해상테러리즘을 정의하지 않고 선박을 이용한 시설물에 대한 불법적 폭력행위까지 포함하는 광의의 개념을 채택하고 있다. 최초의 해상 테러리즘 사건은 1924년 1월에 홍콩 연안에서 발생한 영국 선박의 납치 사건이고,<sup>5)</sup> 1940년부터 1959년까지 8건의 해상테러리즘이 발생했는데, 이중 6건은 선박에 대한 폭과시도였다. 1961년부터 1971년까지 10년 동안 9건의 해상테러리즘이 발생했는데, 이는 항공기 납치 등 다른 형태의 테러리즘 발생건수와 비교할 때 상대적으로 낮은 편이다. 그러나 세계 무역의 폭발적 증가가 가져온 해상에서의 수송량의 증가와 기술 발달로 인한 신속한 이동수단과 안전성으로 선박의 사용이 증가됨에 따라 해상테러리즘은 점차 늘어나게 되었다. 더욱이 2001년 9·11 테러 이후 해상테러리즘에 대한 위협이 증가함에 따라 해상보안에 대한 대책마련이 시급하게 되었다.

최근에는 테러집단과 해적간의 제휴 등 연계가능성에 대한 우려도 검증되고 있다. 그 예로 2002년 인도네시아 Bali섬 테러 이후 싱가포르정부는 지역 테러단체, 해적, 알카에다의 연계 가능성을 제기하였고, 2004년 Malacca해협에서 발생한

5) F. Mickolus Edward , *Transnational Terrorism: A Chronology of Events, 1968-1979*(London: Aldwych, 1980), p.6.

컨테이너선에 대한 해적행위가 테러단체의 공격전술 특징을 갖고 있어 테러 집단의 개입가능성을 의심하기에 충분했다.<sup>6)</sup> 아직 해상테러 계획이 구체적으로 밝혀진 것은 없으나 해상보안의 취약성, 해상테러의 막대한 파괴력 등을 감안할 때 발생가능성이 매우 높은 상황이라고 할 수 있다.

## (2) 발생장소에 따른 해상테러리즘의 유형

### 가. 내수와 영해에서의 테러행위

국제 해양법상 내수는 기선 이내의 수역으로 완전한 국가주권(full Sovereignty)이 미치지 때문에 내수에서 발생한 불법적 행위 즉 테러리스트의 행위는 영토에서와 마찬가지로 연안국의 관할권이 무제한적으로 적용된다. 문제는 연안국을 위협하려는 의도는 없이 공해로부터 영해로 들어와 제3국에서 테러행위를 자행하기 위해 연안국의 영해를 통과하여 인접국으로 항행하려는 테러리스트가 승선한 선박의 경우인데 연안국은 동 선박에 대해 집행관할권을 행사할 수 있는지에 대해 의문이 생길 수 있다. 일반적으로 계속적이고 신속하게 통항을 하고 있는 선박에 대한 무해성은 UN해양법협약 제19조2항에 나열된 행위를 제외하고는 무해성이 간주되고 있기 때문에 연안국의 평화나 공공질서 혹은 안전을 해하는 행위가 발생하였다고는 볼 수 없을 것이다. 더구나 외국선박에 대한 형사관할권을 규정하고 있는 1958년 영해에 관한 제네바 협약 제19조와 1982년 UN해양법협약 제27조를 테러행위에 그대로 적용한다면 어떠한 선박에 대해 테러행위가 영해로 진입하기 직전에 발생한 경우에는 기국의 요청이 없이는 연안국이 자신의 형사관할권을 행사하기 위해 그 선박을 체포할 수 없다고 해석하는 것이 타당하다.

이러한 관할권의 행사와 관련해서는 1988년 IMO 주도로 체결된 SUA협약에서도 변화가 없었다. 다만 동 협약은 테러범이 연안국의 영토에 현존할 경우 연안국은 그 테러범을 처벌하거나 인도하기 위해 구금할 의무가 있음을 규정

6) 이 밖에도 Thomas Fargo 미 태평양사령관도 최근 Malacca해협에서의 해적행위가 테러단체와 연관된 근거는 없지만 테러단체가 해상테러를 자행할 가능성이 매우 높다고 언급하였다. 자세한 내용은 한국수출입은행 해외조사실 종합분석팀, 위의 보고서, 5쪽 참조.

하고 있을 뿐이다.<sup>7)</sup>

#### 나. 접속수역에서의 테러 행위

일반적으로 외국선박에 대한 연안국의 영해에서의 관할권에 대한 다툼이 있을 경우 연안국의 관할권이 존재하는 것으로 추정되지만, 접속수역은 영해의 인접수역으로 공해에 해당하였기 때문에 연안국에 유리한 추정이 존재하지 않았으므로 제네바 협약 제24조의 규정은 공해제도의 예외를 구성하며 동 규정상의 연안국 법령에 관한 명시는 열거규정으로 엄격하게 해석되어야 한다는 주장이 설득력을 얻을 수 있었다.

한편, 배타적경제수역이 법적 개념으로 확립된 이후에는 배타적경제수역내에서는 추정이 깨어지지 않을 수도 있다고 이해해야 한다는 주장도 있다<sup>8)</sup> 즉, 배타적경제수역내에서 연안국이 누리는 지위 및 권리와 연관이 있는 사안에 대해서는 연안국의 관할권이 행사될 수 있다고 해석하는 것이 바람직하기 때문이다. 그러나 아직까지 접속수역의 범위까지 테러행위를 규제하고 처벌하는 입법례는 찾아보기 곤란하며, 배타적경제수역에서의 테러행위는 배타적경제수역관련 입법을 통해 규율하면 되기 때문에 굳이 안보문제와 관련성이 높은 테러행위 문제를 접속수역과 관련한 입법에서 규제함으로써 영해의 확대를 기한다는 오해를 살 필요는 없다. 또한 테러행위의 근본적인 예방을 위한 수단으로서 접속수역제도의 역할은 기대할 수 없다하더라도 관세나 출입국관리 관련 법규를 통해 테러행위의 수단이 되는 불법무기나 폭발물의 반입 혹은 테러리스트의 밀입국을 방지할 수 있으므로 접속수역제도가 간접적이거나 테러행위를 예방하는데 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다고 하겠다.

#### 다. 배타적경제수역에서의 테러 행위

배타적경제수역이나 어업전관수역은 경제적 이익의 보호를 위해 연안국의 배타적 관할권이 인정된 수역이라는 점 외에도 항해의 관점에서 보면 공해와

7) SUA협약 제4조 제1항과 제7조 제1항 참조.

8) Churchill & Lowe, *The law of the sea*(3rd ed.)(Manchester: Manchester Univ. Press, 1999), p.139.

마찬가지로 일반적인 항해의 자유가 보장되어 있는 수역이기 때문에 연안국이 테러행위의 방지와 억제를 위해 어떤 조치를 취할 수 있을 것인지에 대해서는 신중하게 접근해야 한다.

연안국이 배타적 경제수역내에서 향유할 수 있는 권리는 UN해양법협약 제56조 1항에 규정되어 있다. 특히 제60조2항에서는 「연안국은 이러한 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세, 재정, 위생, 안전 및 출입국관리 법령에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 가진다」라고 하여 접속수역과는 달리 ‘안전’을 명문으로 규정하고 있다. 따라서 일국이 배타적경제수역을 선포한 경우에는 접속수역 역시 공해가 아니라 배타적경제수역내에 존재하기 때문에 인공섬, 시설이나 구조물이 접속수역에 존재할 경우에는 ‘안전’에 관한 법령을 통해 해상 안전을 위협하는 일체의 테러행위를 직접 규율할 수 있다. 또한 UN해양법협약 제80조는 제60조를 준용하도록 규정하고 있으므로 대륙붕상의 인공섬, 시설이나 구조물에 관해서도 ‘안전’과 관련한 법령을 통해 테러행위의 규제가 가능하다.

배타적경제수역에서 연안국의 법령을 시행하는 방법은 UN해양법협약 제73조에서 상세하게 규정되어 있다. 연안국은 앞서 설명한 관할권행사가 가능한 테러행위가 외국선박에 의해 발생한 경우 자국법령의 준수를 보장하기 위해 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함한 기타의 조치를 취할 수 있으며<sup>9)</sup> 외국선박을 나포하거나 억류한 경우 연안국은 적절한 경로를 통해 취한 조치와 처벌에 관해 사후에 신속하게 기국에게 통고하면 된다.<sup>10)</sup>

#### 라. 대륙붕에서의 테러행위

테러행위는 대륙붕상에 존재하는 각종 시설물인 인공섬, 고정된 시설물이나 해저전선 혹은 관선에 대해서도 발생할 수 있다. 이들의 설치와 부설은 대륙붕상에서 연안국이 누리는 권리이므로 이에 대한 테러행위를 방지하고 억제하기 위하여 연안국은 필요한 모든 조치를 취할 수 있다. 하지만 그 조치는 시설물들의 보호에 필요한 조치이어야 하므로 이들의 보호를 위한 경찰권의 발동에 한정되어 있다고 보아야 할 것이다. 다만 이러한 시설물들에 대한 테러행위로 인해 심각한 해양환경오염을 야기할 우려가 있다면 해양환경을 보존하기 위해

9) UN해양법협약 제73조 제1항 참조.

10) UN해양법협약 제73조 제4항 참조.

연안국이 취할 수 있는 조치로까지 확대될 수도 있을 것이다. 대륙붕상의 인공섬, 시설 및 구조물에서 연안국의 안전법령의 적용은 제60조의 준용을 통해 규정하고 있지만 연안국법령의 시행방법과 관련하여 UN해양법협약은 제73조의 준용을 규정하고 있지는 않다. 하지만 이는 입법오류로 보아 준용하는 것이 타당하다.<sup>11)</sup>

#### 마. 공해상에서의 테러행위

선박에 발생한 테러행위에서 피해자의 국적이 선박의 기국과 다를 경우 관할권의 경합이 발생할 수 있는데 피해자의 국적국이 인명보호를 위해 개입할 수 있는 권리에서 발생하는 관할권보다 기국의 관할권이 우선한다고 보는 것이 다수의 학설이다. 이는 공해상에서 테러리스트들이 선박을 납치하여 여객을 인질로 잡고 있을 경우, 선박의 기국이 취할 수 있는 조치를 결정하는데 있어서 재량권을 보유하고 있는가에 관한 질문에서도 중요한 의의를 지니고 있다. 기국의 관할권이 피해자의 국적국가의 관할권에 우선하므로 테러리스트를 진압하기 위해 무력을 사용할 것인지 혹은 충분한 협상을 통해 평화적으로 문제를 해결할 것인지 등의 수단선택에 있어서 기국이 재량권을 보유하고 있다고 보는 것이 바람직하다는 결론에 도달하기 때문이다.<sup>12)</sup>

## 2. 해상테러리즘의 특수성 및 특별규제 필요성

해상테러리즘은 선박이라는 특수한 환경에서 무고한 제3자에게 피해를 끼치기 때문에 보통의 테러범과는 달리 특별한 규제를 필요로 한다. 테러범들은 자기의 주장을 피력하고, 이들은 또한 공격목표에 대한 제한이 없기 때문에 필요하다면 무엇이든 파괴할 수 있고 누구든지 살상할 수 있다.<sup>13)</sup> 따라서 선량한 제3자에게 피해를 입히는 경우가 많이 있다.

11) 신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”, 「국제법학회논총」 제11권 제2호 통권21호, 대한국제법학회(2004.12), 12쪽.

12) Ronzitti, Natalino, *Maritime Terrorism and International Law*(Martinus Nijhoff Publishers, 1990), p.9.

13) Jordan J., Paust, “Nonprotected Persons or Things,” in Alona E. Evans and John E. Murphy(eds.) *Legal Aspects of International Terrorism*(1978), p.344.

특히 1960년대 이후 테러리즘의 형태가 변화하면서 무고한 제3자가 테러행위의 대상이 되는 경우가 많이 나타나게 되었다. 이러한 경우는 특히 항공기나 선박 등 운송수단에 관한 테러행위에 있어 두드러진다. 테러범들에게는 무고성 또는 선량의 제3자의 개념이 없기 때문에 목적을 위해서는 어떠한 일이든지 할 수 있다는 무자비한 철학을 가지고 있다. 이들은 스스로의 행동을 성전의 수행이라 생각하며 정의를 위해 결행하는 것으로까지 생각하고 있다. 따라서 ‘목적은 수단을 정당화한다’는 명제에 따를 때 대상물은 가장 주목을 많이 끌 수 있고, 상대방에게 충격을 줄 수 있는 방법을 선택하게 되는 것이며, 항공기나 선박은 가장 적절한 대상이 되는 것이다. 이러한 전제에 설 때 테러리스트와 그 대상과의 관계는 선과 악이라는 극단이 되지 않을 수 없다.

그러나 목적의 범위를 벗어나는 행위는 아무리 정당하다고 본인들이 주장하더라도 그 정당성이 인정될 수 없으며, 이는 운송수단에 대한 공격을 통하여 무고한 제3자에게 피해를 입힐 뿐 아니라 오늘날 가장 중요하게 보호되어야 할 가치의 하나인 해상교통의 안전에 치명적인 타격을 주기 때문에 해상테러리즘은 일반적인 테러행위와는 다른 특징을 가지게 된다.

### 제3절 해상테러리즘의 국제범죄성

#### 1. 국제범죄의 개념 및 종류

##### (1) 국제범죄의 개념

국제범죄는 국제법에 의하여 범죄로 인정되는 것으로 과거부터 국제법상의 범죄로 인정되어오던 것에 해적행위, 노예매매 및 마약매매, 해저전선의 파괴 또는 손상 등이 있었는데, 근래에는 여기에 평화에 대한 죄, 인도에 대한 죄, 통상적 전쟁범죄, 각종 국제테러행위 등도 국제범죄의 개념에 포함되고 있으며,<sup>14)</sup> 그 범위는 점점 늘어나고 있다.<sup>15)</sup>

14) 김진규, “국제사건에 대한 국내재판소의 관할권”, 「국제법학회논총」, 제3권, 대한국제법학회 (1987.12), 27쪽.

15) Bassiouni, M. Cherif and Wise, Edward M., *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*(Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p.7.

국제범죄는 종래 국제관습법과 국제조약에 의하여 인정되는 경우가 많았으나 국제법의 성문화작업에 의하여 지금은 성문법으로 규정되고 있다. 국제범죄는 그 주체에 따라 국가에 의한 범죄와 사인에 의한 범죄가 있는데 국가에 의한 범죄인 경우에도 사인에게 형사책임을 묻게 된다.

이들 국제범죄는 다음과 같은 네가지 형식으로 나타난다. 첫째 집단살해의 경우처럼 그 위법성이 현저하거나 강행규범에 대한 위반으로 나타나는 것, 둘째, 해적행위의 경우처럼 범죄자의 국적에 관계없이 어느 나라든 이를 체포하여 기소할 수 있는 것으로 하는 것, 셋째, 대기권에서 핵실험을 하는 경우처럼 모든 국가를 무차별적으로 해하되 특정한 범죄자를 지정하기 어려운 것, 넷째, 비자치 지역의 주민, 위임통치 또는 신탁통치 지역의 주민 등과 같이 그 수해자가 법인격을 가지지 못하거나 그들의 권리를 보호할 실효적 수단을 가지지 못하는 이들에게 권리를 창설해주는 법원칙을 침해하는 행위가 그것이다.<sup>16)</sup>

1980년 유엔국제법위원회에서 확정된 「국가책임에 관한 협약초안 제1부」<sup>17)</sup>에서는 “국제 의무 위반을 구성하는 국가행위는 위반된 의무의 대상인 사항에 관계없이 국제위반행위가 된다”고 규정하여<sup>18)</sup> 국제범죄와 국제불법행위를 나누고 있다.

국제불법행위와 국제범죄를 구별하는 기준에 대해 이 협약초안은 먼저 국제범죄를 정의하고 이에 해당하지 않는 국제위법행위를 국제불법행위로 한다는 식으로 양자를 구별한다.<sup>19)</sup> 협약초안에 따르면 국제사회의 기본적 이익의 보호를 위해 불가결한 국제의무에 위반하는 국가의 국제위반행위로서 그 위반이 국제사회 전체에 의해 범죄로 인정되는 것은 국제범죄를 구성한다고 되어 있다.<sup>20)</sup>

그리고 국제범죄에 대한 예시로서 다음과 같은 네가지를 제시하고 있다. 즉 (a) 침략을 금지하는 것과 같은 국제평화와 안전의 유지에 대해 핵심적 중요성을 가진 국제의무에 대한 중대한 위반, (b) 힘에 의한 식민지 지배 개시 또는 유지에 대한 금지와 같은, 인민의 자기결정권을 수호하기 위해 핵심적 중요성을 가진 국제의무에 대한 중대한 위반, (c) 노예매매, 집단살해 및 인종차별을 금지

16) Text in Yearbook of the International Law Commission(1980), Vol. II, Part 2, pp.30-34.

17) 이 초안은 1956년부터 유엔 국제법위원회에서 만들기 시작했는데 1980년 제1부 ‘국가책임의 연원’을 제2부 ‘국제책임의 내용·형식 및 정도’, 제3부 ‘시행’ 및 부록 ‘국제법 위반행위로부터 야기되는 분쟁의 평화적 해결’을 완료·잠정 채택하였다.

18) 1980년 국가책임에 관한 협약초안 제1부 제19조 제1항.

19) 1980년 국가책임에 관한 협약초안 제1부 제19조 제4항.

20) 1980년 국가책임에 관한 협약초안 제1부 제19조 제2항.

하는 것과 같은 기본적 인권을 수호하기 위한 국제의무에 대한 대규모적인 중대한 위반, (d) 대기권 또는 해양의 오염을 금지하는 것과 같은 환경의 수호 및 보전을 위해 중요한 국제의무에 대한 중대한 위반이 그것이다.<sup>21)</sup>

1991년 유엔국제법위원회는 「인류의 평화 및 안전에 대한 범죄에 관한 법안」을 작성하여 유엔총회에 제출하였다. 제1차안인 이 안을 유엔총회 및 각 위원회 정부의 의견을 들은 후 이를 수렴하여 제2차안으로 정리, 다시 총회에 제출하였다. 총 26개조로 된 이 법안에는 침략, 침략의 위협, 간섭, 식민지 지배, 집단살해, 인종차별, 조직적 대규모의 인권침해, 이례적으로 중대한 전쟁범죄, 용병의 모집·사용자금 제공·훈련, 국제적 테러리즘, 마약의 불법거래, 고의적이고도 중대한 환경손상이 인류의 평화 및 안전에 대한 범죄로 되어있다.<sup>22)</sup>

이 법안에는 위 범죄의 처벌에 대한 국제법상의 국가책임에 관하여 “인류의 평화 및 안전에 대한 범죄를 이유로 한 개인의 기소는 국가에게서 그 국가에 귀속될 수 있는 작위 또는 부작위로 인한 국제법상의 책임을 해제시키지 아니한다”라고 규정하고 있으며,<sup>23)</sup> 재판 또는 인도와 관련하여 인류의 평화 및 안전에 대한 범죄를 실행한 혐의자가 소재하고 있는 국가에 대하여 재판 또는 인도의 의무, 인도요청국이 다수국일 경우 범죄실행국에 대한 특별한 배려, 국제형사법원의 관할권의 존중 등을 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

## (2) 국제범죄의 종류

국제범죄는 크게 국가의 행위와 관련된 국제범죄와 사인에 의한 국제범죄가 있으며, 오늘날 주로 문제가 되고 있는 것은 사인에 의한 국제범죄이다.

국가에 의한 국제범죄 또는 국가의 행위와 관련된 국제범죄는 주로 전쟁과 인도에 관한 죄로서 침략, 전쟁범죄, 금지된 무기의 사용, 인도에 대한 죄, 집단살해, 인종차별, 고문 등이 이 유형에 포함된다. 이 중 집단살해는 국가에 의한 국제범죄의 핵심이 되는 것이다. 2차 세계대전 중 독일에 의하여 수백만에 달하는 유대인이 살해되었는데 이와 같은 집단 살해가 되풀이되는 것을 막기 위하여 1948년 12월 「집단살해의 방지 및 처벌에 관한 협약」<sup>25)</sup>이 채택되었다.

21) 1980년 국가책임에 관한 협약초안 제1부 제19조 제3항.1

22) 1991년 인류의 평화 및 안전에 대한 범죄에 관한 법안 제15조 내지 제26조.

23) 1991년 인류의 평화 및 안전에 대한 범죄에 관한 법안 제5조.

24) 1991년 인류의 평화 및 안전에 대한 범죄에 관한 법안 제6조.

사인에 의한 국제범죄는 그 처벌근거, 준거법 등에 문제가 있다. 개인에 의한 국제범죄는 국제범죄 중 앞에서 말한 국가에 의한 국제범죄를 제외한 모든 것을 말하는 것으로 이에는 노예매매, 불법적 인체실험, 해적, 항공기납치, 해상교통의 안전에 대한 죄, 국제적으로 보호받는 인물들에 대한 범죄, 인질억류, 마약범죄, 음란물의 국제유통, 문화재범죄, 환경범죄, 핵물질절취, 우편의 불법이용, 통화위조, 부패범죄, 용병의 이용 등이 포함되며 집단살해 등도 개인이나 범죄조직에 의해 자행되는 경우에는 사인에 의한 국제범죄를 구성하며 모두 국제법적으로 처벌의 대상이 된다 할 것이다. 이들 범죄는 국제법을 위반하는 범죄와 각국의 공통이익을 침해하는 범죄로 나눌 수 있다. 국제법을 위반하는 범죄는 구성요건 등이 국내법이 아닌 국제법에 의한 규정되는 것으로 전쟁범죄, 집단살해죄, 노예매매, 마약불법거래, 문화재범죄 등이 그 대표적 예가 된다. 여러 국가의 공통이익을 침해하는 범죄는 국제법에 의한 범죄와는 별도로 다수의 국가 또는 인류가 공통의 이해관계를 가지는 것으로 국제관습법 또는 조약에서 범죄로 처벌할 것을 규정하고 각국의 형벌법규에서 행위자를 처벌하는 것으로 규정하는 범죄이다. 이러한 범죄들은 세계 각국이 국내법에 처벌규정을 두는 것이 중요하기 때문에 실효성을 높이기 위하여는 세계 각국의 노력이 중요하다고 할 수 있다.

국제적인 범죄는 이와 같이 여러 종류가 있으며 해상테러와 관련되는 중요한 것들은 앞서 말한 해적, 항공기 불법탈취, 외교관 등에 대한 가해, 인질억류행위 등이 있다.

범죄를 행위자와 국가와의 관련에 의하여 크게 나누면 재판지국 영역내에 거주하는 사람이 범한 그 나라의 형사법 위반행위인 속지범죄, 재판지국의 국민이 외국이나 공해상 등 그 나라의 영역 외에서 범한 그 나라의 형사법 위반행위인 속인범죄, 재판지국의 공무원이 그 나라의 영역외에서 범한 그 나라 형사법에 의한 직무위반행위인 직무범죄, 재판지국 국민 이외의 자가 그 나라 영역외에서 범한 그 나라의 안전에 중대한 위험을 주는 행위인 위험범죄 및 모든 사람이 어떤 장소에서 범하였는지를 불문하고 국제법상 처벌되는 행위인 보편범죄가 있다.

여기에서 보편범죄만이 좁은 의미의 국제범죄에 속하며 나머지는 국내범죄이다. 여러 나라에 걸쳐 행하여진 범죄도 국제범죄라고 불리기도 하나 엄밀한

25) 1948년 12월 9일 채택, 1951년 1월 12일 발효.

의미의 국제범죄는 아니며 단지 국제성을 띤 범죄인 경우가 많다. 국제성을 띤 범죄는 범죄구성요건과 기소·처벌이 국내법에 의한 것으로, 범죄행위가 국제적인 폭을 지녀 국제협력의 필요도 발생하지만, 이는 국제법에서 정한 범죄가 아니라 원래 국내법상의 범죄이며 따라서 좁은 의미의 국제범죄 개념에서는 제외된다. 이러한 국제성을 갖는 국내범죄에 대하여는 수사면에서 협력이 행해질 수 있지만, 단속에 관한 국제협력의무 등은 일반적으로 존재하지 않는다.<sup>26)</sup> 복수의 형사입법관할권이 미치는 범죄라도 외국영역에서의 강제관할권 행사는 주권침해로 되기 때문에 실제로 국외에 있는 범인의 기소·처벌을 행하면 외교상의 절차에 의하여 범죄인 인도를 청구하여야 한다.<sup>27)</sup>

## 2. 국제범죄와 죄형법정주의

죄형법정주의의 원칙은 현재 문명국 법의 일반원칙이 되어 왔다. 국제법에서도 “누구도 행위시에 국내법 또는 국제법에 의한 범죄를 구성하지 않는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄가 되지 아니한다. 또 범죄가 행하여진 때에 적용되고 있던 형벌보다도 중한 형벌을 과할 수 없다”고 규정하고 있다.<sup>28)</sup>

국내형법의 죄형법정주의는 엄격히 이해되어 관습형법의 금지, 형벌의 明定도 그 내용으로 하고 있으나 국제관습에서는 범죄의 내용은 반드시 명문화될 필요는 없고, 또 형벌도 구체적 형기, 금액까지 明定되어 있을 필요는 없다고 받아들여지고 있어 상당한 차이가 있다.

즉 국제사회가 인정한 법의 일반원칙에 따라 행위시에 범죄를 구성하는 작위 또는 부작위를 이유로 당해인을 재판하고 처벌하는 것을 방해하지 않도록 하고 있으며,<sup>29)</sup> 국제 관습법과 법의 일반원칙에 의하여 국제범죄로 되는 경우는 물론, 조약에 의하여 일정행위가 국제범죄로 되어 그 처벌이 규정되어 있는 경우에도

26) 국제형사경찰기구(인터폴)와 서유럽을 중심으로 국가간의 경찰협력은 활발하게 이루어지고 있어, 센겐협정국가간에는 국경을 넘는 추적 등이 허용되고 있다. 자세한 것은 이병기·신의기, 「유럽의 형사사법공조제도에 관한 연구」, 연구보고서 제94-9호, 한국형사정책연구원(1995), 173-198쪽 참조.

27) 자세한 것은 이훈규·신의기, 「범죄인인도제도」, 연구보고서 제95-5호, 한국형사정책연구원 (1996), 53쪽 참조.

28) 1948년 세계인권선언 제11조 제2항, 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제15조 제1항, 1950년 유럽인권조약 제7조 제1항, 1969년 미주인권조약 제9조 등.

29) 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제15조 제2항, 1950년 유럽인권조약 제7조 제2항.

형기 등 형량은 규정되어 있지 않은 경우가 통례이다. 따라서 국제범죄에 대하여 과할 수 있는 형벌은 특별히 규정이 없는 한 사형을 포함한 각 나라의 국내법에 의해 인정되고 있는 모든 형벌 가운데에서 선택할 수 있다고 해석되고 있다. 다만 사형에 대하여는 18세 미만의 대한 사형선고, 임신부에 대한 사형집행의 금지 등이 있다.<sup>30)</sup>

현재 국제범죄에 대한 재판은 국제형사법원 혹은 각 국가의 국내법원에서 재판 받는 것이 예정되어 있다. 국제법상의 범죄 중 각국의 공통법익을 해하는 범죄는 국제법상 범죄로 처벌되도록 정해져 있으나 실제 처벌은 각국에 위임되어 있다. 이러한 국제범죄의 기소·처벌은 관계 국제법에 의거하여 각국이 두는 국내법을 통하여 행해진다. 이는 국제법규범을 실현하는 수단으로서 표준적 방식을 채택한 것으로, 실정국제법상의 많은 범죄가 이에 해당한다. 예컨대 해적, 노예매매, 마약·향정신성약품의 거래, 해저전선의 손괴 등 각종 해상범죄의 단속 등의 중대한 위반행위의 처벌 또는 생물류의 거래·포획 단속 등이 이에 속한다.

이 중 해적에 대해서는 보편주의가 채택되어 종래부터 모든 국가에게 기소·처벌할 수 있는 권능이 부여되어 왔다.

1970년 헤이그협약과 1971년 몬트리올협약, 1973년 외교관을 포함한 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약, 1979년 인질억류방지협약, 1988년 해상항행의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 로마협약 등 최근 국제테러행위에 관한 조약들은 보편주의를 채택할 뿐만 아니라 각 체약국에 대하여 범죄의 기소 및 처벌을 위한 특별의무를 설정하고 있다. 즉 체약국은 엄중한 형벌을 두고 자국의 재판권을 설정하기 위해 필요한 조치를 취할 것이 의무화되고 있으며, 그 영역 내에서 범인이 발견될 경우 다른 관계국에 인도하거나 또는 인도되지 않을 경우 자국에서 기소할 의무를 진다.<sup>31)</sup>

또한 정치범불인도의 원칙과 관련 위의 범죄행위가 비록 정치적 요소를 포함하고 있더라도 상기의 범죄는 당연히 인도범죄로 간주된다. 따라서 이들 국제범죄에 대하여 각 국가는 관계국에 인도하지 않으면 자국에서 기소할 의무를 지고 있다.<sup>32)</sup>

30) 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조 제5항.

31) 1971년 헤이그협약 제2조, 4조, 7조, 1973년 몬트리올협약 제3조, 5조, 7조, 1979년 인질금지협약 제2조, 5조, 8조, SUA협약 제3조, 6조.

32) 대부분의 국가에서는 자국의 이익과 직접 관련이 없는 경우에는 이들 협약에 의거, 범죄인을 관계국에 인도하고 있으며, 인도요청국이 복수일 경우에는 자국의 판단에 따라 임의로 인도

### 3. 해상테러리즘의 국제범죄성 검토

이상에서 살펴본 바에 의하면 국제범죄는 국제법상 범죄와 각국의 공통이익을 해하는 범죄로 나눌 수 있으며, 각국의 공통이익을 해하는 범죄도 국제사회에서 범죄로 인정받아야만 국제범죄라 할 수 있다.

해상테러리즘을 국제범죄로 인정될 수 있는가 여부를 판단하기 위해서는 여러 가지를 종합적으로 검토할 필요가 있다. 해상테러는 대부분 선박의 납치와 인질의 취득으로 구성되는데 선박탈취가 있었다고 해서 반드시 인질까지 취득하는 것은 아니기 때문에 선박탈취와 인질억류는 구별되어야 한다. 국제법적으로 선박납치에 관한 것을 규율하는 SUA협약이 인질억류방지에 관한 뉴욕협약과 별개의 조항으로 채택되고 있기 때문에 선박의 납치와 인질억류가 동시에 일어나면 이는 두 조약에 의한 별개의 범죄로 보아야 하는 것이다.

SUA협약은 명칭에서 「해상항행의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」이라고 하여 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」(몬트리올협약)이라는 이름을 그대로 쓰고 있을 뿐 아니라 그 내용 역시 동경협약, 몬트리올 협약, 헤이그협약 등 항공관련 3개 협약과 유사한 내용을 가지고 있다.

이는 해상테러리즘이 항공기테러보다 늦게 문제시 되었으며 운송수단에 대한 테러라는 점에서 항공기테러와 유사한 규정을 두고 있는 것으로 보인다. 항공기테러와 마찬가지로 해상테러리즘도 민간항해의 안전을 침해함으로써 날로 의존도가 높아가고 있는 국제사회의 기본적 이익이 되는 해상운송의 안전과 해상교통질서를 파괴함으로써 국제범죄의 요건을 갖추었다고 할 것이다. 아직도 국제사회는 테러에 대한 개념이 확립되지 않고 이것이 완전히 근절되어야 할 것이라는 데 대해서도 국가간에 이견이 있다. 그러나 항공기테러를 비롯한 일부 유형의 테러행위에 대하여는 국제범죄로 인정하고 있다. 따라서 이와 비슷하게 비인도적이고 무차별적으로 무고한 제3자에게 피해를 끼치는 해상테러리즘에 대해서도 비슷한 정도의 지위를 인정하여야 할 것이다.

대상국을 선정할 수 있으나 대부분 범죄자의 국적국이나, 범익의 침해정도가 큰 국가로 인도하고 있다. 버마상공 대한항공 폭과범 인도사례의 경우에도 당시 바레인에 억류중인 피의자 김현희가 일본여권을 소지하고 있었기 때문에 우리나라와 일본이 몬트리올협약에 의거, 인도를 요청하였을 때 범익의 침해가 주로 우리나라에 집중되어 있었기 때문에 바레인은 우리나라에 인도했다. 정형근, 「국제테러의 법적규제에 관한 연구」(1998), 서울 : 고려원.

해상테러리즘의 국제범죄성과 관련 정치범불인도원칙의 예외가 되는 사유에 포함되는가 여부가 중요한데 SUA협약에서는 이를 정치범으로 인정하지 않도록 하고 있기 때문에 해상테러는 국제범죄성이 인정되는 새로운 유형의 테러로 간주할 수 있게 되는 것이다.

## 제3장 해상테러리즘 관련 입법현황

### 제1절 SUA협약

#### 1. SUA협약의 성립배경

일명 로마협약으로 불리우는 SUA협약은 아킬레 라우로호 사건<sup>33)</sup>이 직접적인 계기가 되었다. 항해의 안전에 대한 불법적 행위가 사람과 재산의 안전을 위협하고 해상서비스 활동에 심각한 영향을 끼치며 항해의 안전에 대한 세계인의 신뢰를 약화시킨다는 것을 고려하여, 항해의 안전에 대한 모든 불법적 행위의 예방과 그 범죄자들의 기소와 처벌을 위한 효과적이고 실제적인 조치를 취하는데 있어 국가간 협력을 강화하기 위한 목적으로 제정된 것이다.

우리나라에는 2003년 8월에 발효되었는데, ‘SUA협약’과 ‘대륙붕상에소재한고정플랫폼의안전에대한불법행위의억제를위한의정서(이하 ‘플랫폼의정서’라 함)’<sup>34)</sup>는 헌법 제60조 제1항에 의하여 국회의 동의를 얻어야 하는 조약으로서, 가입하게 되면 이 조약들은 헌법 제6조 제1항에 의하여 국내법과 동일한 효력을 가지게 되므로 원칙적으로는 별도의 이행입법을 마련할 필요는 없다고 볼 수도 있었다. 그러나 우리나라가 가입한 후 이행할 의무가 발생하게 되었고, 각 조약에 규정된

33) 4명의 팔레스타인 해방전선(PLF)소속 테러리스트들이 아킬레 라우로 호를 납치하여 승객과 승무원을 인질로 잡고 50명의 팔레스타인 테러리스트들의 석방을 요구한 사건. 범인들은 이집트로 빠져나갈 수 있도록 협조한다는 조건하에 이탈리아 당국에 투항했다. 미국은 이집트에 납치범들의 인도를 요청했으나 이미 이집트영토를 떠나 팔레스타인 해방기구(PLO)의 보호아래 있다고 발표했고, PLO는 이를 부인했다. 납치범들이 이집트 항공기를 이용해 PLO 본부가 있는 튀니지아로 빠져나갈 계획을 알아낸 미국은 전투기를 동원해 이탈리아에 있는 북대서양조약기구(NATO)의 군비행장에 강제로 착륙시켰다. 미국이 인도를 요청했으나 이탈리아 정부는 이를 거절하고 납치사건을 주도한 아불 아바스를 석방했고 아바스는 로마를 거쳐 유고슬라비아로 도망쳤다. 나머지 3명의 납치범들은 재판을 받고 4~6년형을 선고받았으며, 아바스는 제노아법원의 關席裁判에서 종신형을 선고받았다. 자세한 내용은 안경훈, 「해상테러에 대한 연구」, 경희대학교 대학원 박사학위 논문(1998.2); Malvina Halberstam, “Terrorism on the High Seas: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety”, *82 American Journal of International Law*(1988), p.269 참조.

34) 대륙붕에 위치한 고정구조물의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서로 1988년 3월 10일 로마에서 작성, 1992년 3월 1일 발효되었다.

범죄행위의 처벌이나 선장에 의한 범죄인의 인도절차 및 외국인의 국외범에 대한 관할권 확립 등을 위해서는 국내의 이행입법이 필요하였다.

## 2. SUA협약의 주요내용

SUA협약은 전문과 22개조의 협약문으로 구성되어 있다. 협약의 전문은 무고한 사람의 생명을 위협하거나 빼앗고, 기본적인 자유를 침해하며 인간의 존엄성을 손상시키는 모든 형태의 테러행위가 전세계적으로 확산되는 것에 대하여 깊은 우려를 표명하고, 특히 해상항행의 안전을 저해하는 모든 불법행위의 방지, 그 범인에 대한 기소와 처벌을 위한 효과적으로 실질적인 조치를 강구하기 위하여 협약을 채택하였음을 밝히고 있다.

제1조는 협약이 적용될 수 있는 선박으로서 “동력선, 잠수함 또는 기타의 부양선을 포함하여 영구적으로 부착되지 않은 모든 형태의 선박”을 규정하고 있다. 제2조에서는 협약 “(가)군함 (나)해군보조함, 세관 또는 경찰용으로 사용되고 있는 국유 또는 국가에 의하여 운항되고 있는 선박 또는 (다)항해에 사용되지 않거나 퇴역된 선박”에는 적용되지 않음을 규정하고 있다.

제3조는 범죄구성요건, 제4조는 적용범위에 관해 규정하고 있으며, 제5조는 제3조에 규정된 범죄가 그 범죄의 중대성을 고려한 적절한 형벌에 의해 처벌될 수 있도록 하고 있어, 형량이나 양형문제의 논란의 소지가 계속되고 있다. 제6조는 재판관할권, 제7조 내지 제15조는 당사국의 권한과 의무 그리고 제16조는 당사국간의 분쟁해결 절차를 규정하고 있다.

### (1) 범죄구성요건

SUA협약 제3조는 범죄구성요건으로서, 어떤 사람이 불법적이고 고의적으로 다음 행위를 할 때에는 협약상의 범죄가 된다고 하고 있다.

1. 여하한 자도 불법적으로 또는 고의적으로 :

- (a) 폭력 또는 그 위협에 의하여 또는 어떠한 다른 형태의 협박에 의하여 선박을 납치 또는 점거하는 경우 또는;
- (b) 선박에 탑승한 자에 대하여 폭력행위를 행하고 그 행위가 그 선박의 안전항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우;

- (c) 선박을 파괴하는 경우 또는 선박 또는 화물을 훼손하여 그 선박의 안전한 항행에 위해를 가할 가능성이 있는 경우; 또는
- (d) 여하한 방법에 의해서라도 선박내에 그 선박을 파괴할 가능성이 있거나 또는 그 선박, 화물을 훼손할 가능성이 있거나 또는 그 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 장치나 물질을 설치하거나 또는 설치되도록 하는 경우; 또는
- (e) 항해시설을 파괴 또는 중대하게 손상하거나 또는 그 운용을 중대하게 방해하고 그러한 행위가 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우; 또는
- (f) 허위임을 아는 정보를 교신함으로서 선박의 안전항행에 위해를 줄 경우; 또는
- (g) (a)에서 (f)까지 규정된 범죄의 기수 또는 미수와 관련하여 사람을 상해하거나 살해하는 경우

2. 여하한 자도 :

- (a) 1항에 규정된 범죄를 범하려고 시도한 경우; 또는
- (b) 어떠한 자에 의하여 범해진 1항에 규정된 범죄의 실행을 교사하거나 또는 달리 그러한 범죄를 범하는 자의 공범자인 경우;
- (c) 국내법에 규정된 바와 같이 자연인 또는 법인이 어떠한 행위를 하도록 또는 하지 않도록 강요할 것을 목적으로 조건을 붙이거나 혹은 무조건적으로 1항(b),(c) 및 (e)호에 규정된 범죄를 범할 것이라고 위협하고, 그 위협이 문제의 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우

SUA협약에서는 살인죄 및 상해죄를 새로이 추가하고 있으며, 항행시설의 파괴 및 훼손을 규정하고 있다. 또한 몬트리올협약에서는 단순 훼손행위를 규정하고 있는데 반해 ‘중대하게’라는 용어를 삽입하고 있다는 점, 미수 및 공범이외에도 새로이 교사범과 위협에 의한 범죄를 추가하고 있다는 점 등이 다른 점이다.

**(2) 재판관할권**

SUA협약은 영해, 군도수역, 해협, 배타적경제수역, 그리고 심지어 내수에서 일어난 테러행위에도 미친다고 하고 있다. 즉, 장소적 적용범위에 대하여 선박이 한 국가의 영해의 외측범위 또는 인접국 영해와의 측면에 경계범위 밖의 해역을

진입, 통과 또는 진출하여 항해 또는 항해하고자 하는 경우에 적용한다(제4조 제1항). 한편, 이에 해당하지 않는 경우에도 제1항에 해당하는 국가가 아닌 협약의 당사국의 영토내에서 범죄자 또는 범죄혐의자가 발견된 때에도 본 협약이 적용된다(제4조 제2항).

그러나 협약은 장소적 적용범위에 관해서만 규정할 뿐 시간적 적용범위에 관해서는 아무런 언급이 없다. 동경협약이나 헤이그협약이 비행중(in flight)에, 그리고 몬트리올협약이 운항중(in service)에 적용되는 것에 비해, SUA협약은 이러한 시간적 제한을 두고 있지 않은 것은 중요한 차이점이라 할 것이다.<sup>35)</sup>

관할권에 관하여 SUA협약은 선행협약과는 달리 의무적 관할권과 임의적 관할권의 두가지 종류를 인정하고 있다. 제6조 제1항은 (가)범죄가 행하여진 당사자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 선박내에서 행해진 경우, (나)범죄가 자국의 영해를 포함한 영토에서 행해진 경우, 또는 (다)범죄가 자국민에 의하여 행해진 경우 관할권을 확립하기 위해서 필요한 조치를 취하여야 한다고 규정하여 의무적 관할권을 두고 있다.<sup>36)</sup> 또한 동조 제2항은 어느 당사국도 (가) 자국에 상주지를 가지고 있는 무국적자에 의한 범행의 경우, (나)범죄행위시 자국민이 납치·위협·상해 또는 살해된 경우, 또는 (다)자국에 대하여 어떤 작위 또는 부작위를 강요하기 위하여 범죄가 행해진 경우의 범죄에 대하여 관할권을 확립할 수 있다고 규정하여 임의적 관할권도 두고 있다.<sup>37)</sup>

SUA협약에서는 관할권의 중복행사 또는 불행사를 방지하기 위하여 통고제도와 불인도시의 재판관할권 확립의무를 규정하고 있다. 즉, 재판관할권을 확립한 모든 당사국은 IMO 사무총장에게 통고하여야 하며, 후에 재판관할권을 취소한 경우에도 사무총장에게 통고하도록 하고 있으며(제6조 제3항), 범죄혐의자가 당사국의 영토내에 있고 그 당사국이 본조의 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재판관할권을 확립한 당사국중의 어느 국가에게도 범죄혐의자를 인도하지 않는 경우에, 각 당사국은 제3조에서 규정한 범죄의 재판관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(제6조 제4항).<sup>38)</sup> 또한 국내법에 따라 행

35) 제성호, "해상테러의 법적 규제", 「국제법학회논총」, 제35권 제2호, 대한국제법학회(1990.12), 242쪽, 249쪽.

36) 1999년 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제7조 제1항, 1997년 폭탄테러의 억제를 위한 국제협약 제6조 제1항도 의무적 관할권을 규정하고 있다.

37) 1999년 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제7조 제2항, 1997년 폭탄테러의 억제를 위한 국제협약 제6조 제2항도 임의적 관할권을 규정하고 있다.

38) 이것은 의무적 관할권 및 임의적 관할권을 보충하는 보충적 관할권이라고 할 수 있다. 1999년 테러

사되는 어떠한 형사관할권도 배제하지 아니한다(제6조 제5항)고 규정하여 관할권이 미치지 못하는 상황을 예방하기 위하여 노력하고 있다. 아울러 본 협약의 어느 것도 자국국기를 계양하지 않은 선박내에서 조사관할권이나 집행관할권을 행사할 국가의 권한에 관한 국제법 원칙에 아무런 영향도 미치지 아니한다(제9조)고 규정하여 관할권의 공백을 막기 위한 노력을 하고 있다.

### (3) 선장의 권한

SUA협약 제8조는 해상테러범에 대한 선장의 권한을 규정하고 있는데, 우선 제1항에서 당사국선박의 선장은 제3조에서 열거된 범죄 중 어느 하나를 범하였다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 자에 대하여 누구를 막론하고 타방당사국의 당국에 그를 인도할 수 있다. 또한 기국은 선장으로 하여금, 실행가능한 때 그리고 가능한 한 그 선장이 제1항에 의거 인도하고자 하는 자를 신고 접수국의 영해를 진입하기 전에, 그러한 자를 인도하고자 하는 의도와 그 사유를 접수국의 관계당국에 통보하도록 하여야 한다(제8조 제2항). 또한 접수국은 이 협약이 인도문제를 야기시킨 행위에 적용될 수 없다고 간주할 만한 상당한 사유가 없는 한 그 인도를 수락하여야 하며, 제7조의 규정에 따라 처리하여야 한다(제8조 제3항).<sup>39)</sup>

기국은 선장이 가지고 있는 범죄혐의에 관한 증거를 접수국의 관계당국에 제공하도록 보장하여야 하고(제8조 제4항), 제3항에 따라서 인도를 수락한 접수국은 다시 기국에 대하여 범죄혐의자의 인도를 수락할 것을 요청할 수 있다. 기국은 그러한 요청을 고려하여야 하며, 그와 같은 요청에 동의할 경우, 제7조에 따라서 처리하여야 한다. 만약 기국이 그 요청을 거절할 경우 접수국에 대하여 그에 관한 사유의 진술을 제공하여야 한다(제8조 제5항).

SUA협약상 선장의 권한과 비슷한 항공기 기장의 권한을 동경협약 제9조의 제1항에서 규정하고 있어 선례를 제공하고 있다고 할 수 있다. 동 협약은 선장의 권한에 관하여 상세한 규정을 두지 않고 총칙적 규정을 두고 있는데 이는 본 협약에서 인도에 관한 규정을 두고 있으며, 인도는 체포·억류를 전제로 한 것

자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제7조 제4항, 1997년 폭탄테러의 억제를 위한 국제협약 제6조 제4항도 보충적 관할권을 규정하고 있다.

39) 국내의 범죄인인도법 및 국제형사사법공조법 제4조에 의하면, 조약이 체결되어 있거나 상호주의를 취하고 있는 국가와의 사이에서만 범죄인인도, 형사사법공조가 가능하다.

이기 때문이다. 이와 같이 상세한 규정을 두지 않은 것은 선장의 권한은 국내법에 규정되어 있으며 국내법에 위임하여도 문제가 없다고 생각하였기 때문인 것으로 보인다.<sup>40)</sup> 범인소재지국의 구치 및 신병확보조치 권한과 범인의 관계국의 보호를 받을 권리 등은 제7조에 규정되어 있다.

#### (4) 범죄인의 사법적 처리

SUA협약에 있어서도 선행의 테러규제협약들과 마찬가지로 범죄인 인도의 방법에 의해 해상테러를 억제하고 있으나 범죄인 인도 의무는 절대적인 것이 아니다. 협약 제10조에 의해 범인소재지국은 자국에서 형사절차를 개시할 수 있기 때문이다. 즉, SUA협약도 기본적으로 테러범을 “인도 아니면 기소하라”는 주의에 입각하고 있다. 이 협약상의 범죄는 모든 당사국간의 현존하는 어떠한 인도조약상의 인도하여야 할 범죄에 포함되는 것으로 보고, 향후의 범죄인 인도조약에서 이 범죄를 인도범죄로 하도록 하고 있다(제11조 제1항). 또한 상호주의 원칙하에서 비당사국에 대하여도 인도범죄로 인도하도록 하고 있다(제11조 제2항, 제3항).

그리고 제7조에 따라 관할권을 확립한 국가로부터 하나 이상의 범죄인 인도요청을 받고도 기소하지 않기로 결정한 당사국은 범인 또는 범죄혐의가 인도될 국가를 선정함에 있어서 범죄의 실행당시 당해선박이 게양한 국기의 소속국인 당사국의 이익과 책임에 대하여 정당한 고려를 하여야 한다고 규정하고 있다(제11조 제5항). 이 규정은 범인소재지국에 대하여 기국에 우선적으로 인도하여 기국이 관할권을 행사하도록 요구한 것으로 볼 수는 없다.<sup>41)</sup>

협약 제10조 제1항은 소추에 관하여 「제6조가 적용되는 경우에 범죄자 또는 범죄혐의자가 발견된 영토상의 회원국은 그 국가가 범죄자를 인도하지 않으면, 범죄가 그의 영토에서 행해진 것이든지, 행해지지 않은 것이든지 불문하고 어떤 예외도 없이 그 국가의 법에 합당한 절차를 통하여 처벌할 목적으로 권한있는 당국에 지체없이 사건을 회부하여야 한다」라고 하여 인도 아니면 기소할 의무를 규정하고 있다. 기소 의무는 불인도시 발생하는 2차적이고 대체

40) 우리나라 선원법은 제2장에서 선장의 직무와 권한을 제3장에서 선내질서 유지를 규정하고 있다.

41) Malvina Halberstam, *op. cit.*, pp.302-303.

적인 의무라고 할 수 있다. 왜냐하면, 범인소재지국은 기소를 위하여 사건을 권한있는 당국에 회부하기만 하면 협약상의 의무를 이행하는 것이기 때문이다.

처벌에 관하여, SUA협약은 제5조에서 「각 당사국은 제3조에 규정된 범죄에 대하여 당해 범죄의 중대한 성질을 고려하여 적절한 처벌로 처벌할 수 있도록 하여야 한다」고 규정하였다.

한편, 협약 제12조 제1항은 「당사국은 자국이 보유하고 있는 소송절차를 위해 필요한 증거수집상의 협력을 포함하여 제3조에 규정된 범죄에 관해 제기된 형사소송절차와 관련하여 당사국 상호간 최대의 협조를 제공하여야 한다」고 하여 해상테러범죄가 발생하는 경우에 있어서 당사국간의 형사사법공조의무를 규정하고 있다. 이러한 형사사법공조는 범죄인 인도의 경우와 마찬가지로 원칙적으로 피요청국의 법률이 모든 경우에 있어서 적용된다. 그러나 피요청국의 법률이 없는 경우에도 이러한 사실만으로 형사사법공조의 장애요인이 된다고는 생각되지 않는다. 제12조 제2항은 「당사국은 그들간에 존재하는 상호협조에 관한 조약에 따라서 제1항의 의무를 이행하여야 한다. 그러한 조약이 없을 경우 당사국은 그들 상호간에 국내법에 따라서 협조를 제공하여야 한다」고 규정하고 있다.

이어서 제13조는 「당사국은 제3조에 규정된 범죄의 방지를 위하여 특히 다음 방법에 의하여 협력한다. (a)자국 영토내 또는 외에서 그러한 범죄를 행하기 위하여 자국 영토내에서 준비하는 것을 방지하기 위한 가능한 모든 조치의 강구, (b)정보교환, 그리고 그러한 범죄를 방지하기 위하여 취해야 할 적절한 행정적 조치 및 기타 조치의 조정」이라고 하여 범죄예방을 위한 국제협력에 관해 규정하고 있다.

## (5) 플랫폼 의정서

SUA협약의 범위에서 제외되어 있는 대륙붕에 위치한 고정구조물에 적용하기 위하여 1988년 3월 10일 SUA협약과 함께 플랫폼의정서가 채택되었다. 의정서의 최종문안은 외교관회의에 참석한 12개국<sup>42)</sup>대표들간의 집중적인 비공식 협의로 이루어졌으며, 대부분 협약을 따르고 있다.

의정서는 전문과 10개의 조문으로 구성되어 있다. 의정서 제1조 제1항은 「협약

42) 호주, 캐나다, 중국, 덴마크, 독일, 이란, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 미국, 영국.

제5조, 7조, 10조에서 16조의 규정은 본 의정서 제2조에서 규정하는 범죄에도 준용한다」고 규정하고 있다. 의정서 제1조 제2항은 미국대표의 제안으로 외교관 회의 동안에 삽입된 것으로 협약 제4조 제2항에 상응한다. 의정서 제1조 제2항을 통하여 「본 의정서가 적용되지 않는 경우에도, 자국의 내수 또는 영해에 고정 구조물이 위치하는 국가가 아닌 당사국의 영토내에서 범인 또는 범죄용의자가 발견된 때에는 본 협약이 적용된다」고 하고 있다. 본 의정서에서 의미하는 고정 구조물이라 함은 자원의 탐사, 발굴 또는 기타의 경제적 목적을 위하여 해저에 영구적으로 부착된 인공섬, 인공설비 및 인공구조물을 말한다(제2조제3항).

의정서 제3조는 협약 제6조 제1항의 (a)내지(c)가 규정하는 “자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 선박내에서”, “자국의 영해를 포함한 영토내에서”, “자국민에 의하여 행해진 경우”에 근거하여 의무적 관할권을 확립한다고 분리한 것을 의정서는 협약의 (b)항의 내용을 삭제한 것만 제외하고는 필요한 변경을 가하여 동일성을 유지하고 있다.

범죄와 관련하여 의정서 제2조는 SUA협약 제3조와 크게 다르지 않다. 의정서상의 범죄는 제1항에 (a)힘 혹은 힘의 위협 또는 기타 어떠한 협박에 의해서 고정구조물을 점거하거나 통제를 행하는 행위 (b)고정구조물내의 인명에 대하여 폭력행위를 행하고 그 행위가 고정구조물의 안전을 해칠 가능성이 있는 경우 (c)고정구조물을 파괴하거나 훼손하여 고정구조물의 안전을 위해할 가능성이 있는 경우 (d)여하한 방법에 의해서라도 당해 고정구조물에 구조물을 파괴할 가능성이 있거나 그 안전을 해칠 가능성이 있는 장치 또는 물질을 고정구조물에 두거나 두도록 하는 행위, 또는 (e)(a)호 내지 (d)호에서 규정한 범죄 또는 범죄 미수와 관련하여 인명을 상해 또는 살해하는 행위를 규정하고, 제2항을 통하여 (a)제1항의 범죄를 기도하는 행위(b)위 범죄의 미수범, 교사범, 공범 (c)상기 행위의 위협을 규정하고 있다. 협약과의 차이는 협약 제3조 제1항의 (e)와 (f)호의 범죄가 의정서에 포함되지 않았다는 것이다. 그러나 의정서가 대륙붕상의 고정구조물이라는 특정시설에 대한 범죄를 규율하는 것이므로 (e)호에 상당하는 규정이 설치되지 않은 것은 당연하다 할 것이다. 또한 (f)호 역시 허위정보교신이 고정구조물에 어떠한 영향을 미칠리 없으므로 의정서에 포함되지 않은 것이라 사료된다.

의정서 제4조는 「본 의정서의 어느 것도 대륙붕에 위치한 고정구조물에 관련한 국제법의 규칙에 어떠한 방법으로도 영향을 미치지 않는다」고 규정하고

있다. 이것은 협약 제9조에 아주 근접한 것이다.

전문과 최종조항(의정서 제5조에서 제10조)은 협약의 규정을 반영하거나 상기하고 있다. 최종조항에서의 상세화한 기간은 의정서가 비준국가의 수 등에서 단지 3개국으로 효력발생요건을 정한 것을 제외하고는 협약에서와 같다.

### 3. SUA협약의 평가와 문제점

#### (1) SUA협약의 평가

SUA협약이 그 자체로 해상테러리즘을 막을 수 없음에도 불구하고, 새롭게 발생하는 테러리스트들을 체포, 기소, 인도를 용이하게 하기 위한 국제적 협조체제의 발전에 기여하고 있다. 국제법상 해적과 자기결정권을 추구하는데서 발생하는 군사적 혹은 준군사적 활동과 구별하였고, 특히 비교적 확장된 범죄의 정의와 오직 사보타지만을 제외하고 영해 그리고 공해를 포함한 협약적용의 범위에 관하여 중요한 성과가 있다. 또한 소극적 관할권의 기회를 최소화하는 보호주의적 원칙과 소극적 개인을 포함한 관할권 기준의 철저한 체제를 규정하려 시도하였다는 점이 칭찬할 만하다. 또한 적어도 원칙문제로서 기소 아니면 인도의무를 규정하는 시도가 협약 전체적으로 강하게 표현되고 있다.

그러나 협약은 정치적 타협에 도달하기 위한 필요 때문에 생긴 결점이 있다. 앞서 지적했던 것처럼 그러한 결점은 상세한 인도조약의 부재시 범죄자를 인도하라는 독자적 의무를 규정할 수 없었을 뿐 아니라, 적어도 해상테러리즘 같은 중대한 범죄에서 정치범죄의 배제, 보편적 관할권에 대한 상세한 규정의 부재와 부분적으로 관련이 있다. 더욱이 협약은 그들 정부를 대신하여 행한 테러리즘 행위에 대하여 국가기관의 책임성과 관련하여 애매한 상태로 남아있다. 그런 애매함은 때로 형식적인 단순한 기소보다 효과적 재판과 처벌이 정확한 규칙에 의해 충분히 보증되지 않는 기소의무 관련 조항에서도 발견할 수 있다. 기술적 견해에서 볼 때 협약이 국제해협에서 벌어진 범죄에 관하여 그리고 청구권 경합의 경우의 관할권에 대한 기국의 우선권에 대하여 보이는 불확실성의 여지는 유감으로 남는다.

SUA협약이 성공적으로 적용되기 위해서는 당사국이 기꺼이 협약을 비준하고 국내법체계에서 효과적으로 실행하는 자발적 동의에 의해서만 가능하다.<sup>43)</sup>

그러나 위와 같은 결점에도 불구하고 협약의 채택은 인류에 대한 범죄로서 국제 테러리즘의 억제라는 공동목표를 향해 결집하는 협약체계 확대의 완결을 향한 중요한 진전을 의미하는 것이다.

## (2) SUA협약의 문제점

위에서 살펴본 바와 같이 SUA협약이 기소 아니면 인도의 의무를 규정하고 해상테러리즘에 대한 국가행위에 대한 협조를 이끌어 내고 있음은 만족스러운 결과라고 할 것이다. 그러나 협약은 관련된 범죄의 정의와 상응하는 관할권 기준 등 결점들을 여전히 내포하고 있다.

첫째, SUA협약이 범죄용의자가 발견된 영역국에 대하여 엄격한 인도의무를 부과하지 않고 있는 것은 가장 근본적인 결점이라 할 수 있다. 요청국과 피요청국 사이에 적용되는 명확한 인도조약의 부재시 피요청국은 협약을 인도에 대한 법적 근거로서 “고려할 수 있다(may at its option)”고 규정하고 있다(제11조 제2항). 만일 해상테러 행위가 인도조약을 체결하지 않은 국가를 포함한다고 가정할 때 SUA협약의 목적 중 하나는 그 자체로 인도에 대한 독자적인 법적 근거가 되는 것이 당연하다. 제3조에서 범죄의 상세한 정의가 인도의무를 집행하고 인도에 있어서 특정성의 원칙을 만족시키기 위한 효과적인 장치를 규정했어야 함에도 그렇게 하는데 실패한 것은 협약의 결점으로 지적되고 있다.<sup>44)</sup>

둘째, 협약은 기소·재판·형벌의 결과에 대한 의무를 규정하는데 미치지 못하고 있다. 즉, 영토내에서 범죄 또는 범죄혐의자가 발견된 당사국은 제6조가 적용되는 경우, 그 자를 인도하지 않을 때에는 범죄의 종류와 범죄가 그 영토내에서 발생하였는지의 여부를 불문하고 자국의 법령에 따른 절차를 통해 기소를 위해 지체없이 권한있는 당국에게 소송을 제기하여야 할 의무를 부담한다(제10조 제1항)고 하여 범죄혐의자가 발견된 영역국에만 요구하는 것으로 한정하고 있다. 협약은 또한 이러한 형사절차를 수행하는데 있어서 국내당국은 자국의 법령에 따라 기타의 모든 범죄의 죄질에 대한 경우와 동일한 방법으로

43) 우리나라에서 SUA협약은 2003년 8월 12일 조약 제1645호로 채택되었고, 동 협약을 수용한 「선박및해상구조물에대한위해행위의처벌등에관한법률」(법률 제6880호)이 2003년 5월 27일 제정되어 시행되고 있다.

44) 심희철, 「해상테러에 대한 국제법적 고찰」, 경희대학교 대학원 석사학위 논문(1998.2), 79쪽.

결정하여야 한다고 요구하고 있다. 그러나 위 규정들은 범죄자를 기소하기 위한 충분한 증거가 존재하는지에 대한 재량적 판단의 여지를 남기고 있다. 나아가 기소에 중점을 맞추므로서 협약은 국내당국이 효과적인 형사재판을 피하거나 연기시킬 수 있도록 하고 있다. 예를 들어, 사건은 권한있는 당국에 제출될 수 있지만 독립된 형사법원에 회부되지 않을 가능성도 있다.

셋째, 국제테러가 단순히 개인 또는 사적 집단이나 조직적 단체에 의해 수행되는 차원을 넘어 국가의 사주·지원에 의해 행해지는 대리테러 또는 국가테러의 양상을 보이고 있는 현시점에서 이에 관하여 아무런 규정을 두지 않은 것은 해상테러의 억제와 처벌의 실효성을 약화시키는 요인이 될 수 있다.<sup>45)</sup> 즉, 범죄를 행하는 어떠한 자는 그 자신이 주도했든 또는 정부를 대신해서 했든 관계없이 불법적인 금지된 행위를 할 때, 범죄를 범하게 되는 것임에도 불구하고, 협약의 해석상 “상부국가의 명령”에 의해 범행을 한 경우 명령을 내린 국가가 국제적 책임을 져야 하며, 직접범행을 한 범인은 책임이 면제된다는 주장이 가능하게 된다.

넷째, 테러범들로부터 선박의 자유를 지키기 위한 자위조치의 합법성과 관련된 문제는 협약상에 나타나 있지 않으므로, 이에 대한 해결은 국제법의 관습규칙으로 남겨졌다. 이 규칙의 견지에서 언제 그리고 누구에 의해 테러범들에 의해 납치된 배를 구출하기 위한 강제력이 사용될 수 있는지에 대해서는 두 상황을 나누어서 고찰하여야 한다. 만일 선박이 항해중이었거나 공해에 있다면 오직 기국만이 국제법에 의해 이 국가에 인정된 배타적 관할권에 의해 군사력을 사용할 권한이 있다. 이는 국제법상 해적이 인류 공동의 적으로서 어느 국가도 체포할 수 있게 하고 있는 것과는 다르다. 그러나 선박이 다른 국가의 영해에 위치해 있을 때 기국의 이익은 먼저 영역 주권에 양보되어야 한다고 본다.

#### **4. SUA협약의 2005년 주요 개정 내용 및 향후 전망**

##### **(1) 2005년 개정협약 및 의정서 채택배경**

SUA협약 및 의정서를 검토하게 된 직접적인 계기는 2001년 9월 11일 미국

45) 제성호, 앞의 논문, 247쪽.

테러사건이다. 국제해사기구(IMO)는 9.11테러사건 이후 2001년 12월에 개최된 제22차 총회에서 미국의 요청으로 해상안전을 도모하기 위한 기존협약체제를 최근의 테러양상과 국제법 발전을 반영하여 재검토하였고 이에 기초하여 적절한 조치를 취할 것을 내용으로 한 총회결의서 A.924(22)를 채택하였다. 이와 연계하여 법률(LEG)위원회에서는 다음 해인 2002년 4월에 개최된 제84차 회의에서 미국의 제안으로 선박이 테러목적으로 사용되는 것을 방지를 위해 당해 위원회에서 채택한 1988년 3월 10일에 SUA협약과 같은 시점에 플랫폼의정서의 확대 개정작업을 추진하게 되었다.

이후 법률위원회에서는 미국을 중심으로 7차례 본회의에서의 논의와 2차례 회기간작업반 회의를 통해 SUA협약 및 플랫폼의정서의 조기개정을 추진하였으며, 그 결과 2005년 10월 외교회의를 2005년 10월 10일부터 14일까지 영국 런던 소재 IMO본부에서 개최하여 2005년 개정 SUA협약 및 의정서를 채택하였다.

## (2) 주요 내용

### 가. 용어의 정의

2005년 SUA협약 및 플랫폼의정서에 새로이 정의하고 있는 용어는 ‘운송’, ‘중대한 상해 또는 피해’, ‘BCN무기’, ‘독성 화학물질’ 및 ‘원료물질’ 등이 있다. 이 중에서 가장 논란이 많이 되었던 용어에 대해 살펴보기로 한다.

- (b) ‘운송(transport)’이라 함은 사람 혹은 물자의 이동에 대하여 의사결정권한을 포함한 효과적인 통제를 시작하거나 수배하거나 행사하는 것을 의미한다.

제3조의 2에서 규정하고 있는 신범죄구성요건에 운송범죄를 포함함에 따라 운송행위를 광범위하게 유죄화하고 있다는 지적과 함께 운송행위에 대한 유책범죄자(선주, 선원, 운송자 등)의 명확한 범위 확정 및 핵물질·장비 등 사용개념에 대한 면밀한 검토 등이 있어야 할 것이라는 지적이 있었다. 즉 ‘운송’ 개념을 단순한 ‘운반(transfer)’와는 달리 광범위한 개념인 바, 운송자(carrier), 실제 운송자(actual carrier), 선원 등 다수 관련자의 형사책임이 연루될 수

있으므로 이는 명확하게 정의하되, 선원 등의 단순한 업무수행 종사자는 형사 책임을 면제하는 방안 등이 제기되었다. 논의 결과 ‘운송’이라 함은 사람 혹은 물자의 이동에 의하여 의사결정권한을 포함한 효과적인 통제를 시작하거나 수배하거나 행사하는 것을 의미한다고 정의하였으며 이 의미에는 범행의도가 없는 선원들은 효과적인 통제권이 없으므로 처벌되지 않을 것이라는 의미가 포함된다고 할 수 있다.

(c) ‘중대한 상해 또는 피해(serious injury or damage)’라 함은 다음 각호 중 하나에 해당되는 경우를 의미한다.

- (i) 중대한 신체 상해
- (ii) 중대한 경제적 손실의 결과를 야기하는 공공장소, 국가 또는 정부시설, 기간시설 또는 공공교통시설에 대한 대규모의 파괴
- (iii) 대기, 토양, 물, 동물 또는 식물을 포함한 환경에 대한 실질적인 피해

‘중대한 상해 또는 피해’의 정의 중 제(iii)호에서 ‘실질적인 환경피해’로 명시한 것과 관련하여 일본이 반대하였다. 그 이유는 제3조의2 제1(a)(i)항에서 폭발물질, 방사능물질 또는 BCN무기 등 위험물질의 사용·배출에 의한 결과로서 ‘환경 피해’가 ‘serious injury or damage’의 정의에 포함되기 때문이었다. 그러나 대다수의 국가들이 환경피해가 포함되어야 함에 찬성하였고, 이에 따른 타협안으로서 환경피해의 개념을 ‘대기, 토양, 물, 동물 또는 식물을 포함한 환경에 대한 실질적인 피해’로 수정하였다.

(d) ‘BCN무기’라 함은 다음 각호에 해당되는 경우를 의미한다.

- (i) ‘생물(세균)무기’라 함은
  - (1) 원천이나 생산방식이 어떠하든지 형태나 양으로 보아 질병예방, 보호 또는 기타 평화적 목적으로 정당화되지 아니하는 미생물, 기타 세균 또는 독소
  - (2) 적대 목적이나 무력충돌시 그 같은 세균이나 독소를 사용하기 위하여 고안된 무기, 설비 또는 수송수단
- (ii) ‘화학무기’라 함은 다음 사항의 하나 또는 전체를 의미한다.
  - (1) 독성화학물질 및 그 원료물질. 단, 이 협약에서 금지되지 아니하는 다음의 목적을 위한 것으로서 그 형태와 수량이 이러한 목적과 일치하는 경우는 제외

- (a) 산업, 농업, 연구, 의학, 제약 또는 그 밖의 평화적 목적
  - (b) 보호적 목적, 즉 독성화학물질 및 화학무기로부터의 보호와 직접적으로 관련된 목적
  - (c) 화학무기 사용과 연관되지 아니하고 또한 전투수단으로서 화학물질의 독성사용에 의존하지 아니하는 군사적 목적
  - (d) 국내 폭동진압 목적을 포함한 범집행
- (2) 그 사용결과로 방출되는 (ii)(1)호에 규정된 독성화학물질의 독성을 이용, 사망 또는 그 밖의 상해를 일으키도록 특수하게 설계된 탄약 및 장치
- (3) (ii)(2)호에 규정된 탄약 및 장치의 사용과 직접 관련된 용도를 위하여 특수하게 설계된 모든 장비
- (iii) 핵무기 및 기타 핵폭발장치

‘BCN무기’에 대한 정의는 세균무기(생물무기) 및 독소무기의 개발·생산 및 비축의 금지와 그 폐기에 관한 협약(BWC), 화학무기의 개발, 생산, 비축, 사용 금지 및 폐기에 관한 협약(CWC) 그리고 핵무기의 비확산에 관한 협약(NPT)에서 규정하고 있는 관련 용어의 정의를 원용하여 초기 개정안에서 ‘금지무기(*prohibited weapon*)’로 하였다. 이에 대해 인도 및 파키스탄 대표 등은 NPT 체제하에서 핵활동과 관련한 운송행위를 범죄로 규정하는데 강한 반론을 제기하며 금지무기에 대한 용어의 정의 자체를 반대하였다. 특히 이러한 비확산 문제를 SUA협약의 개정에서 다루는 것은 이 협약의 검토를 강제한 IMO 총회 결의서 A.924(22)에서도 그 근거가 없다는 점을 지적하면서 논의의 부적정성을 제기하고 다른 협약규정을 원용함에 있어서 그러한 협약의 비체약국의 관련을 고려해야 하며, NPT 체제에서 핵비확산 문제가 재검토 되어야 함을 지적하였으나 수용되지 않았다. 그 결과 제90차 회의에서 금지무기는 이 용어의 내용이 ‘세균, 화학 및 핵무기(*biological, chemical and nuclear*)’를 규정하고 있으므로 이를 축약하여 ‘BCN무기(*BCN weapon*)’로 수정하였다.

#### 나. 적용범위

이 SUA협약은 모든 선박에 적용하지만 군함, 해군보조함 및 비상업적 목적

으로 운용되는 국·공유의 선박에는 적용하지 않는다. 2005년 SUA협약에서는 이에 추가하여 다음 사항에 해당되는 경우에도 이 협약을 적용하지 않도록 규정하였다.

- (1) 국제법상 국가들과 개인의 권리, 의무 및 책임에 영향을 미치지 않음, 특히 유엔헌장, 국제인권법, 국제난민법 및 인도주의법의 목적과 원칙에 영향을 미치지 않음.
- (2) 국제법상 무력활동 및 군사활동에는 적용하지 않음.
- (3) BWC 및 CWC협약과 NPT협약 당사국들의 권리, 의무 및 책임과 모순·대립되지 않음.

#### 다. 범죄구성요건

SUA협약에서는 불법적으로 그리고 고의적으로 무력, 위협 또는 협박에 의해 선박을 억류하거나 통제를 행사하는 행위이거나 선박의 안전운항을 위협에 빠뜨릴 가능성이 있는 폭력, 선박파괴, 화물훼손행위 가능성이 있는 장치나 물질을 설치하는 행위, 항해시설의 파괴·손상행위 또는 허위정보를 교신하는 행위를 범죄로 규정하고 있다.

2005년 개정협약에서는 이에 추가하여 다음 사항에 해당되는 경우 범죄행위로 규정하였다.

- (1) 다음 행위의 목적이 대중을 위협하거나 특정 국가·국제기구로 하여금 행하도록 또는 행하는 것을 중지하도록 강요하는 것일 경우
  - ① 사망, 중대한 상해 또는 피해를 야기하거나 야기하기 쉬운 수단으로 어떠한 폭발물질, 방사능물질 또는 BCN무기를 선박에 대하여 또는 선상에서 사용하거나 선박으로부터 배출하는 행위
  - ② 사망, 중대한 상해 또는 피해를 야기하거나 야기하기 쉬운 정도의 양 또는 농도의 기름, 액화천연가스 또는 기타 유해유독물질로서 제①항에 해당되지 아니하는 물질을 선박으로부터 배출하는 행위
  - ③ 사망, 중대한 상해 또는 피해를 야기하는 수단으로 선박을 사용하는 행위
  - ④ 상기 범죄를 범하기 위해 협박하는 행위
- (2) 선박이 폭발방사능물질, BCN무기, 핵분열 물질과 BCN무기의 제조 등에

사용되는 장비, S/W, 기술(이중용도물자) 등을 운송하는 경우

(3) 테러범죄자 도피방조 운송행위 즉, 이 협약 및 부속서상 9개 협약에서 규정된 범죄자임을 알고서 도와 줄 의도로 승선시켜 운송하는 경우

(4) 공범조항으로서 다음 행위에 해당되는 경우

- ① 기존 범죄 및 신범죄로 규정하고 있는 범죄와 연계되어 고의, 불법으로 행한 상해 또는 살해행위
- ② 범죄를 저지르려고 기도하는 행위
- ③ 범죄의 공모자로 참여하는 행위
- ④ 범죄를 저지르기 위해 타인과 조직하거나 타인에게 지시하는 행위
- ⑤ 범죄 혐의에 공헌하는 행위

다만, 핵무기비확산협약(NPT)가입 당사국에 의한 핵분열 물질 등의 운송과 핵무기 및 핵기폭장치의 제조 등에 사용되는 이중용도물자의 운송은 범죄구성요건에서 배제하였다. 이에 대해 NPT 가입 당사국이 아닌 인도, 파키스탄은 상대적으로 NPT 미가입국가가 핵분열물질(핵무기) 및 핵무기제조 등에 사용되는 이중용도물자 등을 운송할 수 없도록 별도의 의무를 부과하는 형태가 되므로 반대하였다.

#### 라. 범죄의 처벌

기존 SUA협약은 각 당사국으로 하여금 상기 3항에서 규정하고 있는 범죄행위에 대해 형사처벌토록 규정하고 있으며, 이에 추가하여 法人이 저지른 범죄에 대해서 형사, 민사, 행정상의 처벌과 형사, 민사, 행정상의 재정적인 제재를 가하도록 할 것과 법인에 의한 범죄의 경우 해당 개인도 형사처벌할 것을 규정하고 있다.

#### 마. 관할권 및 범죄인 인도절차

당사국은 범죄자 또는 범죄혐의자가 자국 영토안에 체재하고 있는 경우 자국법에 의해 범죄인의 형사 또는 인도절차를 취하기 위한 범죄인의 구금 또는 신병확보 등의 조치와 사실에 대한 예비조사 등을 행하여야 하며, 범죄자에 대한

형사관할권이 있는 당사국에게 통보해 주어야 한다. 이때 범죄자 또는 범죄 혐의자에게는 자국의 대표와 통신하거나 대표의 방문을 받을 수 있는 권리를 부여해 주어야 한다. 다만, 기존 당사국의 국내법에 의한 형사관할권에 대한 침해는 받지 않는다.

이 협약의 당사국 선박의 선장은 자선내의 범죄인을 타당사국(접수국)에게 인도하기 위해서는 우선적으로 범죄인 인도의사를 영해진입 전에 타당사국에게 범죄인의 범죄혐의와 관련된 정보와 함께 통보하여야 한다. 이 경우 타당사국은 범죄인의 인도를 수락할 경우 범죄인의 인도절차에 따라 조치하며, 범죄인을 인도받은 후에는 당해 선박의 기국에게 범죄인을 인도받았음을 통보한다. 만약 거절할 경우에는 그 사유를 첨부하여야 한다.

#### **바. 협약상 위반혐의 선박에 대한 해상승선검색제도**

2005년 개정협약에서 혐의선박에 대한 해상승선검색제도의 도입은 미국이 추구하고자 하는 주요 사항이라고 할 수 있다.

먼저 당사국은 요청국가의 혐의선박에 대한 정보요구에 가능한 한 즉시 응하여야 하며, 그러한 정보요구는 구두 또는 문서로서 가능하지만 구두로 요청한 경우에는 가능한 즉시 문서로 追認하여야 한다. 해상에서의 선박에 대한 승선검색이 위험할 경우 관계국간의 협의에 의해 안전한 항구로 이동할 수 있다.

또한 당사국은 자국 선박이 범죄혐의선박일 경우 타당사국에게 승선검색을 요청할 수 있으며 이때 요청받은 당사국은 이용가능한 방법 내에서 그 같은 지원이 그들에게 주어지도록 최선의 노력을 하여야 한다.

범죄혐의 선박에 대한 승선·검색 절차에 대해서는 다음 3가지 방안으로 정리할 수 있다.

첫째, 일반적 제도로 요청국이 기국의 동의에 의한 정규 절차에 따라 이루어진다. 즉, 연안국인 요청국은 범죄혐의선박이 존재할 경우 해당 선박으로부터 확인된 기국에게 국적확인을 통지하여 확인한 후 당해선박의 승선·검색을 위한 권한위임을 요청한다.

둘째, 당사국의 선택(opt-in)으로 이 개정 협약 비준·가입시 또는 그 후에 범죄혐의선박에 대한 요청국의 국적확인을 통지하였으나 당사국이 4시간 이내에 무응답할 경우 요청국은 당해 선박에 임의 승선·검색을 허용하는 것이다.

셋째, 당사국의 선택으로 당사국이 자국선박에 대해 승선·검색을 사전에 허용한 경우로서 요청국은 범죄혐의선박이 있을 경우 기국의 동의없이 언제라도 승선·검색할 수 있다.

요청국은 기국의 명시적 권한위임 없이는 선박에 승선하거나 제3(b)항에 규정된 조치를 취해서는 아니 된다.

묵시적 동의 절차의 필요성에 대해서는 공감하면서도 다수 국가들이 기국의 짧은 응답시간인 4시간은 현실적으로 타당성이 없다는 측면에서 반대의견을 제기하였다. 그리스, 브라질 등은 또한 4시간의 유예기간은 각국의 시간대 등을 고려할 때, 좀 더 여유 있게 12시간으로 조정할 필요가 있음을 제시하였고, 사이프러스는 이러한 time frame 자체의 삭제를 주장하였으며, 4시간은 요청국이 국적확인 요청한 시점부터인지, 기국이 국적확인요청을 접수한 시점부터인지 명확히 할 필요성이 있음을 제기하였다.<sup>46)</sup>

이에 대해 미국은 4시간 무응답시 개별국이 스스로 선택여부를 결정할 수 있으므로 문제가 없다는 입장이었으며 2005년 개정협약에 그대로 반영되었다.

또한 승선·검색의 권한위임 철회통지의 효력에 대하여 일정기간을 설정하여야 함이 제기되었다.

승선·검색결과 이 협약위반의 증거를 발견할 경우 기국이 승선검색국에게 당해 선박·선원·적화를 억류하는 것을 허용할 수 있고, 더 나아가 승선검색국은 다른 불법의 증거 발견시 기국에게 통보해야 한다고 규정하고 있다.

승선·검색 결과 억류 선박·승선인원·화물에 대한 관할권은 요청국이 선박의 검색을 하는 경우에도 관할권은 기국에 있고, 제6조에 따라서 다른 국가가 관할권을 행사하는 경우에도 기국은 그 국가의 관할권 행사에 동의를 할 수 있다고 규정하고 있다.

승선·검색관련 무력사용은 임무수행 및 집행기관의 안전에 필요한 경우와 집행과정을 방해하는 경우에 한정하도록 규정하고 있으며, 또한 무력의 사용

46) ICS·ISF 및 ICFTU는 의제문서 88/3/3에서 다음의 내용을 이유로 승선검색의 부당함을 지적하였다.

“기국의 권한은 유지되어야 하며, 어떠한 경우에도 기국의 명시적인 권한위임에 의해 승선되어야 하며, 선박의 승선·검색은 선원, 선주 및 화주의 권리가 보장되어야 하고, 해상에서의 승선은 선장과 선원에게 상당한 스트레스를 줄 것이며, 해적 및 무장강도에게 취약점을 보여 그 발생률이 상승될 것이다. 그러므로 선장은 승선을 허락하기 전에 기국으로부터 명확한 정보·지시가 필요하며 이를 위해 충분한 시간이 요구된다. 제안된 묵시적 권한위임은 긴박한 상황만을 초래할 뿐이다.”

기준을 제시하고 있다. 즉, 무력사용의 기준과 관련하여 그 상황에서 필요하고 합리적인 무력의 최소단계를 초과하지 못하도록 미국이 제안하여 받아들여졌다.

보호조치 조항은 일반적 준수사항(제10(a)항)에서 혐의선박에 대한 승선·검색 과정에서의 일반적인 준수사항에 대해 규정하고 있다.

승선·검색 관련 배상(제10(b)항)에서는 협약위반 혐의로 해상강제 승선·검색 결과 해당선박의 혐의사실의 근거가 확인되지 않을 경우, 취해진 조치가 불법적인 경우 또는 협약의 취지를 벗어나 상당히 과도하게 정보를 요구한 경우에는 당사국은 취해진 조치로 인해 발생한 피해, 손상 또는 손실에 대하여 책임을 져야 한다.

## 사. 해석 및 적용

개정 SUA협약 및 의정서는 단일문서로 통합되어 읽혀지고, 해석되어지며 개정된 협약(제1조 내지 제16조)와 2005년 의정서(제17조 내지 제24조)의 규정은 ‘2005년 SUA협약’이라 불리도록 규정하였다.

2005년 SUA협약의 발효요건에 대해서는 제90차 법률위원회 회의에서 중국이 발효요건에 체약국의 숫자에 세계상선대의 톤수의 일정한 비율(%)을 추가요건으로 하자고 제안하였고, 브라질이 각각 40개국과 40%를 제안한 바 있었다. 그러나 이에 대해 미국은 1988년 SUA협약에서도 톤수와 연계되지 않고 있으며, 성질상 발효를 빨리하여야 하므로 이런 요건의 추가에 반대하였으며, 노르웨이도 톤수요건은 기술협약에 관련된다고 언급하며 반대의견을 제시하여 가나, 영국, 스웨덴, 일본의 지지를 받았다. 이탈리아는 15개국을 언급하였다.

외교회의(2005.10.)에서는 영국 등이 주장한 10개국, 기존 SUA협약의 발효요건인 15개국 그리고 기존 반테러 협약과의 일관성 유지를 위하여 폭탄테러 억제협약, 테러자금 조달 억제협약, 핵테러 억제협약 등의 발효요건과 동일한 22개국 등 3개 방안 등이 제시되었고 협약의 보편성을 고려하여 22개국으로 하자는 의견이 제시되었으나 SUA협약 개정의 중요성과 조속한 발효의 필요성에 비추어 10개국으로 하자는 영국의 제안에 대해 대다수 국가가 지지하였다. 결국 논의 결과 톤수 등에 대한 추가요건 없이 10개국의 비준 또는 수락 후 90일이 경과한 시점에 발효하며, 발효 이후 비준국가는 비준서 또는 가입서를 IMO 사무총장에게 제출한 후 90일이 경과한 시점에 발효토록 규정하였다. 다만, 2005년

개정협약의 서명을 위한 개방은 2006년 2월 14일부터 2007년 2월 13일까지로 정하였다.

플랫폼의정서의 2005년 개정의정서는 개정 SUA협약과 같은 기간에 서명을 위해 개방하되 3개국이 비준 또는 수락 후 90일이 경과한 시점에 발효된다. 다만, 발효요건을 충족하였다 할지라도 개정 SUA협약에 앞서 발효할 수 없도록 규정하였다.

#### 아. 향후 전망

본 2005년 개정협약 및 의정서는 미국의 적극적인 개정 노력과 EU국가들의 동조로 조기에 성사되었는 바 미국 및 EU국가의 가입이 예상되고 있다. 결국 2005년 의정서의 서명을 위한 개방기간인 2006년 2월 14일부터 2007년 2월 13일까지 12개국 이상이 가입할 것이 예상되므로 발효시점은 2007년 2월 13일 이후 90일이 경과된 2007년 5월 13일경 발효가 예상된다.

이번 개정 SUA협약의 채택은 향후 대외 정세를 고려한 개정협약의 비준여부와 발효에 따른 자국 선박에 미칠 영향 등을 고려하여 각 부처간에 긴밀한 협조 및 공조체제가 필요하단 할 것이다. 선박의 승선·검색절차 등을 포함한 협약의 비준 등 외교문제는 외교통상부에서, 타당사국의 자국 선박에 대한 확인요청 및 승선검색에 따른 승선유무 등의 실질적인 대외연락업무 수행은 해양수산부, 국내법에서의 수용문제는 법무부 그리고 우리나라 관할수역내 혐의선박에 대한 승선검색 등 실행업무는 해양경찰청에서 맡아 수행하는 것이 적절하다고 본다.

## 제2절 주요국가의 입법현황

### 1. 미국

미국은 국제테러의 주된 표적이 되고 있는 나라이다. 따라서 테러에 대한 포괄적인 특별입법이 여러 차례 개정되었다. 대표적으로 미국은 1984년 10월 19일 ‘국제테러투쟁법(1984 Act to Combat International Terrorism)’이라는 반테러

법을 제정하여 시행하였다. 그 이후 클린턴 대통령이 통치하던 1995년 2월 9일에 ‘반테러 및 효과적 사형처벌의 법률(Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)’이 제정되었다.

테러범죄를 처벌하기 위한 형사절차와 관련해서는 1986년 테러범죄소추법(Terrorist Prosecution Act of 1986)을 제정하여 테러범죄에 대한 미국의 형사관할권의 범위를 확대하였다. 즉 외교관 및 국제적 보호인물에 대한 테러범죄 외에도 모든 미국 국민에 대한 국내외 테러범죄에까지 미국의 형사관할권을 인정함으로써 각종 테러범죄에 관한 소추절차의 기반을 마련하였다.<sup>47)</sup> 또한 이와 관련하여 자국민 보호의 철저를 기하기 위하여 1986년 8월 외교안전 및 대테러 종합대책법(Omnibus Diplomatic Security and Anti-Terrorism Act of 1986)에서 미국국민에 대한 국외테러범죄에 관한 역외관할권(extra-territorial jurisdiction)을 인정하는 규정을 두었다. 이 법은 미국의 제외공관 경비강화를 위하여 필요한 조직·예산에 관하여 규정함과 동시에 테러범죄에 관한 정보제공에 대한 보상금의 증액, 대테러방호기금의 설립, 핵테러대책, 테러대책에 관한 국제협력, 테러피해자에 대한 보상 등을 규정하고 있다.

9.11테러사건 이후에 부시대통령은 2001년 10월 26일 ‘테러리즘의 차단과 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법 ; 소위 애국법(USA PATRIOT ACT, United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism of 2001)’에서 명하였다.

애국법은 테러수사권을 강화하였다. 특히 이 법률은 통신감청대상을 확대하였다(제201조 이하). 즉 테러가 의심될 경우 그 이유만으로 수사기관의 통신감청을 허용할 수 있게 하였고, 통신감청대상을 특정 전화가 아닌 특정 인물로 확대하여 용의자의 모든 통신수단으로 확대하였다. 또한 범죄수사정보의 공유권이 규정되었다(제203조의 b). 테러혐의자에 대한 수사에 있어서는 영장주의의 예외를 인정하고 있다. 우선, 테러 혐의 외국인에 대해서 영장 없이 법무부장관의 결정만으로 최고 7일간 구금할 수 있게 하였다(제412조). 수사기관은 전국적으로 통용되는 수색영장을 발부 받을 수 있다(제219조).

또한 애국법은 테러범죄자들이 미국으로 입국하는 것을 막고 미국내 테러

47) 이외에 미국 또는 미 국민에 대한 모든 테러범죄를 소추할 수 있는 법적 근거로는 1984 Act for the Prevention and Punishment of the Crime of Hostage Taking, 18 U.S.C. 203조. ; 18 U.S.C. 1651조(piracy) 18 U.S.C. 7(7)조; 10 U.S.C. 818조, 821조 등을 들 수 있다.

용의자들의 추방을 쉽게 하기 위하여 구금 및 추방의 요건을 크게 완화하였다 (제412조). 즉, 법무부장관은 재판없이 바로 추방절차를 밟을 수 있도록 하였다. 법무장관이나 이민국장은 테러 연관 가능성이 있는 테러혐의자로 확인만 하면 특정 죄목 없이도 해당 외국인 또는 이민자를 7일까지 구금할 수 있고 추방 재판 없이 바로 추방절차를 밟을 수 있도록 하였다. 그리고 동법 제817조는 평화적 목적 이외에 생화학 무기로 사용될 가능성이 있는 물질을 소유하는 것에 대해 엄중하게 형사처벌을 하도록 규정하였다. 그 이외에 테러범에게 은신처 또는 자금을 제공하는 등의 행위에 대한 처벌규정의 강화, 공소시효의 연장 내지 폐지, 대중교통수단을 대상으로 한 테러행위에 대한 연방범죄로의 규정 등이 입법·조치되었다.

그리고 애국법은 테러행위에 대한 처벌을 크게 강화하였다. 과거에는 테러 범죄자나 테러 단체에 대하여 10년 이하의 징역이나 벌금형을 부과할 수 있도록 하였는데 애국법에서는 이를 15년으로 상향하고 테러조직에 물질적 지원을 할 경우 추방할 수 있도록 하고 있다. 그리고 모든 종류의 연방테러범죄에 대하여 시효를 8년으로 연장하고 있으며, 특히 테러로 인하여 사망이나 중대한 상해를 야기하거나 그러한 위협을 초래한 경우에는 시효를 인정하지 않도록 하고 있다.

해상테러리즘과 관련해서는 2002년말에 해운보안법(Public Law 107-295)<sup>48)</sup>을 제정·공포<sup>49)</sup>했는데, 이 법률은 자국 해역을 운항하는 선박과 항만시설에 대한 보안조치를 강화하는 규정과 함께 외국항만에서 시행하고 있는 보안제도의 적정성을 평가하는 내용까지 포함하고 있다. 첫째, 항만과 선박의 보안취약성 평가를 강제화하고 있는데, 5년마다 기초평가를 우선 시행한 다음 이를 토대로 정밀평가를 시행하도록 요구하고 있다. 다만, 정밀평가를 시행하는데 있어서는 항만시설에 대한 평가보다는 선박에 대한 위협 여부를 판단하는 데 중점을 두도록 한 것이 특징이다. 둘째, 해운보안계획의 수립을 의무화하고 있는데, 정부차원에서 수립하는 국가해운보안계획과 이를 토대로 한 지역보안계획, 그리고 각 선박과 항만시설에 따라 작성되는 개별적인 보안계획으로 구분하고 있다. 작성된 보안계획은 국토보안부 장관의 사전승인을 받아야만 시행할 수 있으며, 중요사항이 변경될 때 역시 마찬가지이다. 셋째, 이 밖에도 해운보안사고에

48) Maritime Transportation Security Act of 2002.

49) Robert G. Clyne, "Terrorism and Port/Cargo Security: Developments and Implications for Marine Cargo Recoveries", 77 *Tulane Law Review* 1183(2002-2003). pp.1190-1196.

대한 대응계획의 수립과 보안구역으로 지정된 곳의 출입을 통제하는 운송보안 카드제도의 도입, 선박자동식별장치(AIS)<sup>50)</sup>의 설치를 의무화하고 있을 뿐 아니라 위성통신기술이나 세계해상조난및안전제도(GMDSS)<sup>51)</sup>를 이용한 광대역 선박위치 추적시스템을 개발하고, 입항선박에 대해 적재하고 있는 화물의 정보를 사전에 신고하도록 규정하고 있다. 특히 미국 해운보안법에서 중요한 사항은 외국항만에 대한 보안평가제도인데, 국토보안부 장관은 미국으로 향해하는 선박이 출항하는 외국항만 뿐만 아니라 보안위협을 줄 수 있는 외국항만의 반테러 조치의 실효성을 판단하여 적절한 조치를 취할 것을 명시하고 있다.<sup>52)</sup>

2004년부터 미 법무부는 판사나 대배심원의 승인 없이도 용의자나 증인을 소환 수사할 수 있는 권한을 허용하는 것을 내용으로 하는 소위 애국법 II의 입법을 추진하였다.<sup>53)</sup>

미국의 애국법은 2005년 말까지 효력을 가진 한시법이었다. 그리고 애국법은 테러 방지를 위해 개인에 대한 감시활동과 정보수집을 가능하도록 제정되었기 때문에 그동안 인권단체는 물론 재계에서도 사업정보 유출 등에 대한 불만을 제기하는 등 인권침해 요소가 지나치게 많다는 지적을 받아왔다. 2005년 유효기간이 임박하자 부시 행정부는 애국법 16개 조항 가운데 14개항의 시효를 영구화하고, 2개 조항은 4년간 연장토록 하는 개정안을 추진했다. 그러나 반대론자들은 그 동안 의회나 사법부의 감시가 강화되긴 했지만 법 개정안이 개인의 진료기록, 충기보유 여부, 도서관 이용기록 등 사생활에 대한 정보를 수집할 수 있는 권한을 정부에 지나치게 많이 부여하고 있다고 반대하고 있다. 2006년 4월 현재 애국법의 유효기간을 임시로 연장하여 행정부, 하원 및 상원간에 시효연장에 관한 협상이 진행중에 있다.

## 2. 독일

50) Automatic Identification System의 약자.

51) Global Maritime Distress and Safety System의 약자.

52) 미국의 해상 테러리즘 문제는 미 해군을 중심으로 비대칭위협에 대한 대응정책을 담당하는 부서로 전략·정책·정보(SPI:Strategy, Policy, Intelligence)의 주무부서인 대(對)테러리즘(AT:Anti-Terrorism)·세력보호(FT : Force Protection)는 N-34(미해군 기획·정책·작전참모본부 소속), 자세한 내용은 김두현, 「현대테러리즘론」(2004), 서울 : 백산출판사, 220-221쪽 참조.

53) 국가정보원, 「월간 테러정세」, 2003. 10, 56쪽.

## (1) 9.11 테러 이전

### 가. 개관

독일은 1972년 9월 ‘검은 9월단’에 의한 뮌헨 올림픽 경기장의 테러사건을 비롯하여, 주로 좌익계열 단체인 적군파(Rote Armee Fraktion)에 의한 테러가 빈발하면서 테러범죄에 대한 법적 대응책으로서 여러 번에 걸친 형사실체법 및 형사절차법의 개정을 시도하였다.<sup>54)</sup> 뮌헨 올림픽 이후 마련된 대표적인 입법사례를 들면 ‘1974년 12월 20일의 제1차 개정형사소송법의 보완법’을 위시하여<sup>55)</sup> ‘1976년 8월 18일의 형법, 형사소송법, 법원조직법, 연방변호사법 및 행형법의 개정에 대한 법’, ‘1978년 4월 14일의 형사소송법의 개정에 관한 법’, ‘1989년 6월 16일의 형법, 형사소송법 및 집회법의 개정과 테러범죄에 있어서 공범증인규정의 도입에 관한 법률’의 제정이 있었다.

그리고 통일 이후에는 극우단체에 의하여 외국인에 대한 테러가 빈발하자 1993년 6월에 외국인의 테러로 인해 피해를 입은 경우 보상받을 수 있도록 하는 외국인 테러피해보상법을 제정하였다.

### 나. 실체법(형법)에서의 주요내용

독일 형법은 1970년 이후부터 테러범죄와 직접적인 관련이 있는 항공교통에 대한 공격(제316조의 c), 약취강도(제239조의 a), 인질죄(제239조의 b), 항공기 및 선박 납치죄(제316조의 c), 핵에너지 폭발의 죄(제310조의 b), 중요한 작업수단의 파괴죄(제305조의 a: 1986년의 대책법) 등의 수많은 범죄구성요건을 규정하고 있다.

우선, 독일은 1976년의 테러방지법을 통하여 독일형법 제129조 a에 테러단체 조직죄를 신설하였다. 동 조항이 신설됨으로써 우선적으로 테러단체의 초기 활동단계에서 이를 범죄화하여 쉽게 처벌할 수 있는 토대가 마련되었다. 그리고 테러단체에 가입하여 적극적으로 위의 범죄들을 범한 경우뿐만 아니라(제1항,

54) 독일은 특수범죄에 대한 입법조향을 중국적으로 일반형사법에 편입시키는 특징을 지닌다.

우리나라의 경우에 주로 형사특별법 그 자체로서 존속되는 것과는 크게 다르다

55) 그러나 동법률의 시행은 1975년 1월 1일부터 시작되었다.

제2항), 테러단체를 선전 또는 지원하는 행위도 제3항에 의해 형사처벌되고 있다.

독일형법 제6조는 테러행위 중에서 제220조 a의 민족모살, 제311조(폭약폭발의 초래), 제316조(항공교통에 대한 공격) 또는 구속력 있는 국가간의 조약에 의거하여 소추되어야 할 범죄에 대하여는 자국의 이익과 아무런 관련이 없다고 하더라도 세계주의적 관점에서 처벌하겠다고 선언하고 있다. 이러한 테러범죄에 대한 세계주의적 처벌규정은 독일이 테러범죄를 인류공동의 적으로 단정하는 문명국가임을 과시하는 것이고, 테러범에 대한 각종 국제법상의 특칙을 적용받을 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다.

#### 다. 수사와 재판에 관한 절차법에서의 주요사항

우리나라와는 달리 독일의 형사소송법은 일정한 중범죄의 경우에는 도주 또는 증거인멸의 우려라는 구속사유가 없더라도 피의자를 구속할 수 있는 예외를 인정하고 있다(제112조 제3항). 여기에 해당하는 중범죄란 모살, 고살, 민족모살 등이다. 그런데 독일은 1976년 테러대책법을 통하여 구속요건을 규정한 독일 형소법 제112조 제3항을 개정하여 특별한 중범죄에 대해서 도주우려 또는 증거인멸이라는 구속사유가 없더라도 예외적으로 구속할 수 있는 대상범죄에 대하여 형법 제129조 a의 테러단체조직죄를 포함시켰다.

1978년의 테러대책법을 통하여 형소법 제103조 제1항 2단이 신설되었다. 이 조항은 테러 용의자의 거주지에 대한 영장 없는 수색을 허용한 것이다. 또한 형사소송법에 제111조를 신설하였다. 동조는 형법 제129 a조의 테러단체조직죄와 동조에 기술하고 있는 테러범죄들 및 제250조의 총포휴대강도에 대해서 그 범죄자를 체포 또는 범행의 파악에 도움이 되는 증거를 확보하는데 필요하다고 인정되는 때에는 공공장소에 검문소를 설치할 수 있다. 동조가 신설됨으로써 도주중인 테러혐의자를 검거하기 위하여 검문소를 설치할 수 있는 법적 근거가 마련되었다.

형소법 제163조의 b와 c를 신설하였는데, 이는 테러혐의자의 신원을 확인하기 위하여 일정기간 동안 그의 자유를 박탈할 수 있게 한 것이다. 독일 형소법 제163조 b의 제1항의 내용은 「범죄의 혐의를 받은 자에 대하여 검사 및 경찰관은 영장 없이 신원확인예 필요한 조치를 취할 수 있다. 피의자는 검사의 소환에 대하여 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. 이 때에는 휴대하고 있는 물건의 수색 및 감식상의 조치 예컨대 사진촬영이나 지문채취가 허용된다」는 것으로 요약될 수 있다.

테러범죄자를 검거하여 구속하여도 그가 외부의 단체원 내지 투옥된 공범자와 내통하여 계속적으로 계획을 세우고 지령을 내리는 경우에는 그의 구속자체는 아무런 테러대책이 될 수 없다. 구속된 피의자의 접견교통권이 테러범죄자들에게 남용되는 폐해를 겪은 독일은 구속피의자의 접견교통권을 원칙적으로 인정한 독일 형소법 제148조 제1항과 그 권리를 예외적으로 제한할 수 있는 경우를 규정한 제2항을 테러분자 및 용의자를 외부 세계는 물론 그들의 변호사 및 이미 투옥된 동료들로부터 고립화시킬 수 있도록 개정하였다.

## (2) 9.11 테러 이후

가공할 9.11 테러사태 이후에 독일 정부는 국제테러리즘이 전세계적인 위협으로 발전되었고, 그 폭력의 범위, 범죄인들의 네트워크화, 장기적으로 국경을 초월하는 전략으로 인하여 종래보다 더 발전된 입법조치가 불가피함을 인식하였다. 그러한 인식에 근거하여 독일 정부는 수많은 기존의 보안관련법률을 새로운 테러위협상황에 적응토록 개정하는 것을 내용으로 하는 테러대책법을 2002년 1월 9일에 개정하였다. 이 법률은 2001년 중 발표된 제1, 2차 대테러조치를 근거로 제정된 것이다. 그 내용은 크게 2가지 방향으로 나눌 수 있는데, 그 하나는 연방헌법수호법, 연방국경수비법, 연방범죄수사청법, 외국인법 및 외국인관련법률의 시행령 등을 개정하는 것이었다. 이러한 법률개정의 목적은 ① 각 보안기관에게 필요한 권한을 부여하는 것, ② 행정기관 사이에 자료교환을 개선하는 것, ③ 테러 형사범이 독일로 입국하는 것을 미리 차단하는 것, ④ 비자발급 절차에서 신원확인조치를 개선하는 것, ⑤ 국경통제의 가능성을 개선하는 것, ⑥ 국내에 거주하는 과격주의자를 쉽게 파악하는 것에 있다.

다른 하나의 방향으로 보안심사법, 여권법, 신분증법, 단체법, 연방중앙등록법, 제10사회법률, 항공법의 관련부분, 에너지보안법 등을 각각 개정하는 것이었다. 그 개정의 목적은 ① 보안에 민감한 활동분야에서 심사를 강화하는 것, ② 여권과 주민등록증에 생체인식장치를 설치하기 위한 법적기반을 조성하는 것, ③

독일에서의 과격 외국인단체의 활동을 조속히 저지하는 것, ④ 컴퓨터 자료검색시 더 효과적으로 사회적 자료를 사용할 수 있게 하는 것, ⑤ 민간항공기에서 무기사용을 경찰에게 보장하는 것, ⑥ 무제한적인 에너지공급을 보장하는 것에 있다.

해상테러리즘에 관련해서 독일을 비롯한 유럽에서는 정치적인 문제와 환경문제를 중심으로 이루어지고 있다. 전자는 혁명적, 반혁명적 행위와 분리주의자들의 운동 양상으로 이루어지고 있는 반면에 후자는 물개, 고래 그리고 방사선물질의 투기에 대한 반항으로 나타난다. 많은 테러집단들은 동일한 해상전략을 보여주고 있는데, 그것은 어느 정도 그들의 공격을 예견할 수 있고 대응할 수 있게 하고 있다. 하지만 날이 갈수록 정교하고 대담해지는 국제테러리즘의 양상에 따라 이러한 추세도 점점 예측 불가능한 상황으로 발전하고 있는 것이 현실이다.

점증하는 테러집단간의 연계와 그들 투쟁의 세계화는 향후 유럽과 지중해에 밀접한 관련을 가지고 있으며, 국가간 전략과 정보의 광범위한 확대 필요성이 제기된다. 영국과 동부 지중해역 부근 해협은 위험지역으로 볼 수 있고 서부 지중해와 Biscay만, 북대서양도 정도는 덜하지만 위험지역으로 볼 수 있다.

유럽 각국은 해상테러리즘 관련 각종 협약 등을 통하여 이에 대응하고 있으나, 테러범들의 공격에서는 주로 맹목적으로 기존의 행위를 모방하여 하는 경우로 표출되므로, 도처에서 공격 억제 범위를 압축시키고 새로운 방식으로 특별한 주의가 기울여져야 한다. 아주 위험한 단체들은 각각에 대하여 공격에 대한 지속적인 계획을 세워야 할 뿐 아니라 테러범들을 억제시키기 위한 진행절차들을 개발하여야 한다.

현재 독일은 EU에서 주도적으로 테러대책안을 제시하는 것은 물론이고, 2001년 9월 28일에 유엔 결의안, 즉 테러리스트에 대해 입국이전에 신원파악할 수 있게 할 것, 신원증명서와 그 남용으로부터 보호할 것, 테러리스트와 그 활동 및 위조 문서에 대해 신속하게 국제적으로 정보교환을 할 수 있게 할 것, 난민지위를 테러활동에 남용하지 못하도록 할 것 등의 구체적인 실현을 위해 더욱 노력하고 있는 중이다. 특히, 헌법수호의 차원에서 외국인테러리즘의 방지를 위해 주거내에서의 첨단기계를 장치하는 입법안도 연구중에 있다. 그리고 2006년에는 독일에서 월드컵 축구경기가 1974년에 이어서 또 다시 열렸다. 그 개막식이 열리는 도시가 1972년 올림픽시 검은 9월단에 의한 테러현장이었던 뮌헨이다. 독일 정부는 월드컵에 대비하여 테러정책을 더욱 강화하였다.

### 3. 일본

종래 일본은 우리나라와 같이 테러에 대해 적극적인 대응방식 대신에 기존의 법률체계를 유지하면서 일반범죄와 동일한 절차에 의하여 테러범죄를 규율하여 왔다. 특히 국제협약의 가입에 따른 국내법 제정의무의 이행에서도 기존의 법률을 보완하는 형식이 주를 이루었고, 테러범죄를 직접 규율하는 독자의 법률을 제정하지는 않았다. 그러나 일본도 9.11 테러사건 이후에는 다소 적극적인 테러대책으로 방향을 바꾸었다. 우선 일본은 테러대책기구를 신설하였다. 수상을 본부장으로 하고 관방장관을 부분부장, 법무대신, 총무대신, 외부대신, 재무대신 등으로 구성되는 ‘긴급테러대책본부’가 설치되어 여기에서 ‘국내테러 대책 중점추진사항’이 마련되었다.<sup>56)</sup> 중점추진사항에는 출입국관리의 강화, 테러정보망 구축에 의한 정보수집 및 분석능력 강화, 테러자금 동향파악의 강화, 중요시설 경비강화, 핵·생물·화학테러 대책의 강화, 사이버테러 대책의 강화, 항공기 납치 및 해상테러 방지대책의 강화, 해외 일본인에 대한 정보제공 등이 해당한다. 그리고 2001년 11월 2일 ‘테러대책 특별조치법’을 제정하여 미군 주도의 테러 보복공격을 자위대가 경비할 수 있도록 한 ‘자위대법개정안’과 의심 선박에 대한 선제사격을 허용하는 ‘해상보안청법 개정안’도 통과되었다. 테러특별조치법은 2년간의 한시법이고, 그 내용으로는 자위대의 활동 범위를 타국 영토까지 확대하고, 자위대의 해외 파견을 처음으로 허용하는 것이 특징이다.

구체적으로 무기 탄약 수송 및 의료장비 등의 보급, 전투행위 도중에 조난당한 실종자 수색 활동, 유엔 등의 요청에 따른 생활 물자 수송, 의료 등의 난민 지원을 가능하도록 하는 규정이 포함되어 있다. 자위대의 활동 지역으로는 전투행위가 벌어지지 않는 공해 및 공해상공 외에 당사국의 동의를 얻은 외국영역을 포함시켰다. 또 자신과 동료는 물론 관리하에 있는 사람들의 생명과 신체를 보호하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 합리적인 한도에서 무기를 사용할 수 있도록 하고 있다. 이를 통하여 난민 및 미군 등 참전 부상병 보호를 위한 무기 사용의 길을 열었다. 그리고 개정된 자위대법은 경찰이 맡아온 주일미군과 자위대 시설을 자위대가 경비할 수 있도록 ‘경호 출동’ 조항을 신설하고, 방위 관련 국가 공무원과 업자가 방위 기밀을 누설할 경우의 처벌을 대폭 강화

56) 신의기, 「테러리즘 관련법제 정비방안」, 연구보고서 제02-10호, 한국형사정책연구원(2002. 10), 121쪽.

시켰다. 또한 자위대법과 해상보안청법을 개정하면서 주로 경찰관직무집행법의 범위 내에서 사용되던 자위대원과 해상보안청 직원의 무기사용 범위를 완화하였고, 자위대의 정보수집 권한을 강화하고 주요시설 경호를 위한 출동권한의 부여 등을 통하여 테러행위에 대한 신속하고 적극적인 대응이 가능하도록 하였다.

일본은 1998년 4월 17일 '폭탄테러의 억제를 위한 국제협약'에 서명하였고, 2001년 12월 16일 발효하였다. 국제협약 가입과 동조약이 발효됨에 따라 후속 조치로서 국내실시법인 '테러리스트에 의한 폭탄사용 방지에 관한 국제조약의 체결을 동반하는 관계법률의 정비에 관한 법률'을 폭탄테러방지조약의 국내 이행법으로써 2001년 12월 16일에 시행하였다.

또한 일본 정부는 2001년 10월 '테러자금 조달의 억제에 관한 국제협약'에 서명했으며, 관련조약의 국회비준 절차에 맞춰 일본 국내법을 정비하였다. 이에 따라 항공기 납치와 폭탄테러 등의 범죄행위에 사용되는 자금을 제공하거나 수집하는 행위를 새로운 범죄로 규정, 최장 10년의 징역에 처할 수 있는 '테러자금 공여 처벌법'을 제정하였다.

해상테러리즘을 규제하기 위하여 일본은 2004년 4월 14일 '국제항해선박 및 국제항만시설의 보안의 확보 등에 관한 법률'을 제정하여 7월 1일부터 시행하고 있다. 이 법률은 제1장 총칙을 비롯하여 제6장 벌칙 및 부칙 등 총 7개장 65조문으로 이루어져 있다. 이 법률은 선박과 항만시설의 보안에 관한 사항을 각각 구분하여 규정하고 있는데, 제2장에서는 국제항해 일본선박에 관한 조치와 국제항해 외국선박에 대한 조치에 관한 사항을 두고 있으며, 제3장에서는 국제부두시설의 조치와 국제수역시설의 조치에 관한 사항을 각각 규정하고 있다.

또한 제4장에서는 국제항해선박의 입항선박에 대한 규제조치를 규정하고 있으며, 법률에서 정하고 있는 일정한 사항을 위반한 경우에는 징역 또는 벌금을 부과하도록 하는 처벌 규정도 아울러 두고 있다. 한편 일본에서는 이 법률을 시행하는 주체는 국토교통성이며, 여객선 이외의 선박보안계획서의 승인 및 보안심사업무는 일본선급(NK)에 위임되었고, 외국선박의 입항통제업무는 해상보안청에서 담당하고 있다.

### 제3절 우리나라의 입법현황

#### 1. 우리나라의 해상테러리즘 관련 법제

우리나라는 일본과 마찬가지로 국내의 테러범죄가 그다지 빈번하지 않은 국가이므로 이에 대한 적극적인 대응방식 대신에 기존의 형사법체계를 유지하면서 테러행위가 형법상의 범죄행위가 되는 경우 당해 규정에 따라 처벌하고 있다.

이 경우 테러범죄의 처벌을 위한 형사절차법상 특별한 규정이 존재하지 않으므로, 테러범죄도 일반 범죄와 동일한 절차에 의하여 처리된다. 즉 테러범죄의 구체적인 개개 행위가 형법상의 일정한 범죄에 해당되면 그 범위 안에서 당해 범죄로 처벌되는 데 그칠 뿐, 형사절차상 특별한 취급을 하지는 않는다.

해상테러리즘도 SUA협약의 국내이행법인 ‘항행안전법’이 마련되기 전까지는 해상테러를 처벌할 수 있는 특별규정이 마련되어 있지 않았고, 각각의 구체적인 행위에 대해서 형법이나 특별형법에서 규정하고 있었다.<sup>57)</sup>

우리나라의 테러방지 및 사후처리는 특별한 기구를 두지 않고 일반 치안담당부서에서 업무의 일환으로 이루어지고 있다. 테러도 하나의 범죄이기 때문에 치안의 유지 및 범죄에 대한 수사과 기소를 통하여 테러행위를 예방하고 수사·진압 및 처벌하는 일반적 기능을 가진 경찰과 검찰이 주요 역할을 수행하고 있으며, 정부 각 기관이 자신의 영역 내에서 대테러임무를 수행하고 있다.

이러한 체제로서는 테러에 효율적으로 대응할 수 없다는 인식과 9.11이후의 테러대응 필요성 때문에 2001년 국가정보원의 주도로 테러방지법(안)이 국회에 제출되었다. 그 내용은 형사실체법과 형사절차법에 걸친 다양한 특별규정을 두는 것과 더불어, 대통령소속하에 국가테러대책회의를 설치하고(법안 제4조; 의장은 국무총리), 국가정보원장 소속하에 대테러센터를 설치하면서(법안 제5조) 그에 소속된 공무원에 대하여 특별사법경찰권을 부여하는 것(법안 제16조) 등이다. 그리고 2006년 지금까지도 국회의원이 발의한 2건의 특별 법률안이 국회에 계류심의회중에 있다. 그러나 이러한 내용의 법안의 인권침해의 우려와 반대에 부딪쳐 국회를 통과하지 못하거나, 그 통과에 있어서 많은 장애가 있을 것으로 예상된다.

57) 현행 국내법상 해상에서의 범죄에 적용할 수 있는 규정은 형법 제340조의 해상강도에 관한 규정과 일반교통방해를 규정하는 동법 제185조, 기차, 선박 등의 교통방해를 규정한 제186조, 기차 등의 전복에 관한 제187조, 교통방해치상죄를 규정하는 제188조 등이 있다.

이 법안에서 가장 문제되는 것이 인권보장과 관련성 부분이다. 반대 론자들은 테러방지의 필요성은 인정하지만 인권보장과 상충되는 측면이 있다는 것을 강조하고 있다.

테러의 진압과 예방, 수사과 처벌을 위한 국가의 조치는 필연적으로 그 대상이 되는 사람은 물론 일반인들에 대하여 직접 또는 간접으로 국가권력을 행사하게 되며, 그 과정에서 인권을 침해할 가능성을 내포하고 있다는 것이다.

또 이 법에서는 테러를 미연에 방지할 수 있음에도 불구하고 방치하여 테러를 발생하게 한 경우 테러범죄 미신고죄로 형사처벌하고 있으나, 이 조항의 구성요건의 하나인 '실행저지 가능성'에 대한 판단기준이 불명확하여 자의적인 법집행의 소지가 있다는 점에서 비판의 대상이 되고 있다. 또한 국가대테러대책회의를 두고 국가기관과 지방자치단체를 포함한 모든 기관을 일련의 조직체계로 편성하고, 테러의 진압 등을 위하여 특수부대와 군병력 등이 계엄을 통하지 않는 방법으로 치안유지활동에 동원될 수 있는 길을 열어 놓았다. 이 모든 국가체계 재편성에서 국가정보원이 핵심적인 기능을 맡게 됨으로써 문제가 있다는 주장이 제기되고 있다.

이와 같은 문제제기는 결국 테러에 대한 위협을 이유로 테러대책을 일원화할 경우 권력의 집중현상을 가져올 수 있으며, 테러예방을 목적으로 국가기관에서 일반인들에 대한 감시 역할을 수행할 수 있도록 하고 있다는 의구심을 불식시키는 장치가 없다는 데 있다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 선박및해상구조물에 대한위해행위의처벌등에관한법률

우리나라에서 해상테러행위에 대해서는 형법이 적용되지 않고 SUA협약의 국내 이행법인 항행안전법이 적용된다. 2003년 5월 27일에 제정되어 2003년 8월 12일부터 발효되었으며, 동법을 통해 형법상 해적행위로 처벌되지 않았던 사적 목적을 수반하지 않는 해상폭력행위를 처벌할 수 있게 되었다.

항행안전법은 2001년 9.11. 테러 이후 IMO는 미국의 주도하에 선박이 테러의 목적으로 사용될 수 있다고 판단하고 기존의 SUA협약 및 플랫폼의 정서를 확대·개정하여 선박 테러방지를 추진하기 위한 국내법이다.

개략적인 내용을 살펴보면, 제1조는 항행안전법의 목적을 설명하고 있다. 위에서도 언급했듯이 SUA협약의 체결배경은 국제 테러리스트들의 공격으로부터

선박이나 해상구조물을 방어하기 위함이다. 따라서 항행안전법의 목적역시 전통적인 해적행위를 규율하는 것이 아니라 현대의 해상범죄 중 해상테러를 규율하려는 법률이다.

제2조는 각종 용어의 정의에 관한 것이다. 이 가운데 문제가 되는 것이 ‘운항’이라는 정의이다. 항행안전법에서 운항이라 함은 항해·정박·계류·대기 등 해양에서의 선박의 모든 사용 상태를 말한다. 제1조에서 동 법의 대상이 되는 선박은 운항중인 선박이라고 규정하였기 때문에 이 법을 적용할 때 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 만약 좌초나 표류하고 있는 선박에 대해 위해행위를 한다면 동 법률의 적용이 배제될 수 있다. 해적 또는 테러리스트들에게 가장 좋은 범죄대상은 전속으로 항진하고 있는 선박이 아니라 바로 위와 같이 항행상의 장애를 겪고 있는 선박이라고 할 수 있다.

제3조는 형법 제2조 내지 제6조의 적용을 받지 아니하는 외국인의 국외범에 대해서도 처벌하기 위한 규정이다. 국제테러리스트 조직의 대부분이 국제적으로 조직화되어 있으며, 조직원 대부분이 외국인이기 때문에 제3조는 해상 테러리스트들을 처벌하는 데 필수적인 조문이라고 할 수 있다.

제4조는 대한민국 선박의 선장이 이 법에서 규정하고 있는 범죄인을 외국정부 기관에 인도하거나, 외국선박의 선장이 우리나라에 범죄인을 인도하는 경우 및 우리나라가 인수한 범죄인을 증거부족 등의 사유로 당해 선박의 기국에 다시 인수하도록 요청하는 경우 등에 대한 요건 및 절차에 대하여 규정하고 있다.

제5조 내지 13조는 구체적인 처벌대상을 명확히 규정하고 있으며, 항행안전법에서 가장 핵심적인 내용을 이루고 있다. 이 가운데 선박납치에 관한 제6조는 형법 제340조 제1항에서 규정하고 있는 선박강취와 유사한 내용이라고 볼 수 있다. 그런데 형법 제340조는 법정형을 무기 또는 7년 이상이라고 규정하고 있는 반면 항행안전법 제6조는 무기 또는 5년 이상이라고 규정하고 있다. 이 경우 특별법이 우선 적용되므로 선박납치범에 대해서는 항행안전법이 적용되겠지만 그렇게 되면 선박납치죄가 형법상의 해상강도죄보다 더 가볍게 처벌이 되는 결과가 발생한다. 따라서 형법 제340조 제1항 또는 항행안전법상의 선박납치죄의 법정형을 검토해 볼 필요가 있다. 항행안전법 제7조와 형법 제187조의 관계에서도 유사한 문제점이 있으며, 항행안전법 제7조에서 선박을 파괴하는 행위와 선박의 안전을 위협하는 손상을 가한 행위를 같이 처벌하는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 피해규모면에서나 다른 형법규정의 법정형을 비교하더라도 양자는 서로 다르게 처벌되어야 한다. 더 나아가 항행안전법 제10조의 적용이 선박으

로만 국한되어 있다는 것이다. 국가의 중요한 시설물인 해상구조물에 대한 허위 정보전달행위는 선박에 대한 것과 동일한 불법성을 가진다고 보아야 할 것이다.<sup>58)</sup>

58) 최석운·이윤철·홍성화·박정기, “해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「항해항만학회지」 제29권 제1호, 한국항해항만학회(2005. 02), 49-50쪽.

## 제4장 해상테러리즘의 형사법적 문제점

### 제1절 해상테러에 관한 관할권

#### 1. 관할권의 개념 및 종류

관할권이란 용어는 매우 다의적인 의미로 사용되거나 일반적으로 사람·재산·사건에 대해 국가가 행사하는 권한을 말하는 것으로 쓰이고 있다. 관할권은 크게 보아 형사관할권과 민사관할권으로 구별할 수 있는데, 형사관할권이라 할 때에는 비단 형사재판관할권(사법적 관할권: *judicial or adjudicatory criminal jurisdiction*)만을 의미하는 것이 아니라 국제테러의 규제에 관한 각각의 협약에서 열거된 범죄들을 국내법상 가벌적인 범죄로서 규정하고 그에 대한 억제방안으로써 일정한 형벌을 부과하는 것을 내용으로 하는 국내입법조치를 할 수 있는 권한(입법적 형사관할권: *legislative or prescriptive criminal jurisdiction*)과 당해 범죄를 행한 범인을 체포, 억류하는 경찰권 및 범죄사건에 대한 수사권, 그리고 범인을 재판에 회부하는 공소권 등의 행정적 권한(집행적 형사관할권: *executive or enforcement criminal jurisdiction*)까지도 포함하는 개념이라 할 것이다.

국제테러의 규제에 관한 조약 대부분은 단지 관할권이라고 하고 있으나 이것이 형사관할권을 의미하는 것임은 의문의 여지가 없다.

#### 2. 관할권 행사범위와 특징

##### (1) 의무적 관할권

테러규제에 관한 국제협약의 체약국은 협약을 국내법으로 수용·시행할 의무를 진다. 즉, 테러규제 협약에서 정한 테러범죄를 범한 자를 처벌하기 위해 반드시 재판관할권을 확립하여야 한다. 이를 의무적 관할권(*obligatory/compulsory jurisdiction*)이라 한다. 의무적 관할권이 발동할 수 있는 경우는 주로 ① 해당

범죄와 체약국 영역 내에서 발생한 경우, ② 범죄가 체약국에 등록된 선박 및 항공기에 발생한 경우, ③ 범죄가 체약국 국민에 의하여 발생하는 때이다.<sup>59)</sup>

이 밖에 테러범죄의 성질에 따라 의무적 관할권의 양태가 달리 규정될 수 있다. 예컨대, 헤이그협약 제4조 제1항에서는 “각 체약국의 범죄 및 범죄와 관련하여 승객 또는 승무원에 대하여 범죄혐의자가 행한 기타 폭력행위에 관하여 다음과 같은 경우에 있어서 관할권을 확립하기 위하여 필요한 제반 조치를 취하여야 한다. 즉, ① 범죄가 당해국에 등록된 항공기 내에서 행하여진 경우, ② 기내에서 범죄가 행하여진 항공기가 아직 기내에 있는 범죄혐의자를 신고 그 영토 내에 착륙한 경우, ③ 범죄가 주된 사업장소 또는 그와 같은 사업장소를 가지지 않는 경우에는 주소를 그 국가에 가진 임차인에게 승무원 없이 임대된 항공기 기장에서 행하여진 경우”로 규정하고 있다. 몬트리올 협약 제5조 제1항은 헤이그협약 제4조 제1항의 규정에 범죄가 그 국가의 영토 내에서 범하여진 경우와 범죄가 그 국가에 등록된 항공기에 대하여 범하여진 경우를 추가하고 있다.<sup>60)</sup>

이러한 의무적 관할권과 관련해서 대부분 국가들의 형사법에서는 관련 규정을 두고 있다. 예컨대, 우리나라 형법은 형사관할권의 행사원칙을 명시하고 있는 바, 형법 제2조(국내범), 제3조(내국인의 국외범) 및 제4조(국외에 있는 내국선박 등에서 외국인이 범한 죄)가 그것들이다. 이 같은 규정들에 의해 수사기관 및 법원은 테러범죄에 대해 관할권을 확보할 수 있다.

하지만 테러범죄가 체약국들에 있어서 기존의 국내 형사법으로 규율되기 어려운 경우에는 체약국의 재판관할권을 확립하기 위하여 새로이 입법을 하거나 또는 기존의 형벌법규를 개정·보완해야 한다.

## (2) 임의적 관할권

임의적 관할권은 재판관할권의 확립 여부가 체약국에 위임되어 있는 경우이다.

59) 1979년 핵물질협약 제8조 제1항, 1997년 폭탄테러협약 제6조 제1항, 1999년 테러자금협약 제7조 제1항, SUA협약 제6조 제1항, 플랫폼의정서 제3조 제1항은 내용상으로 거의 유사하다. 예컨대, 1997년 폭탄테러협약 제6조 제1항은 “각 당사국의 다음중 하나의 경우 제2조에 규정된 범죄에 관한 관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취한다. ① 범죄가 자국의 영역에서 행하여진 경우, ② 범죄가 행하여질 당시 동 범죄가 자국기를 계양한 선박 또는 자국법 하에서 항공기내에서 행하여진 경우, ③ 범죄가 자국민에 의하여 행하여진 경우”.

60) 1963년 동경협약 제3조 제2항은 항공기 등록국의 재판관할권 확립의무를 명시하고 있을 뿐이다.

이와 관련해서 테러규제에 관한 국제협약들은 체약국은 다음 각목의 경우에도 “그 범죄에 대한 재판관할권을 확립할 수 있다”는 임의조항의 형식으로 명시하고 있다. 예컨대, ① 자국민에 대한 협약상의 범죄, ② 자국의 대사관, 외교·영사관사를 포함하는 국가·정부시설에 대한 범죄, ③ 자국에 통상적 주거지를 갖는 무적국자에 의한 범죄, ④ 자국민이 억류 또는 협박받거나 상해 또는 살해된 범죄, ⑤ 자국에 작위 또는 부작위를 강제하려는 시도에서 나온 범죄는 이러한 임의적 관할에 해당한다.<sup>61)</sup>

이러한 범죄에 대한 재판관할권은 체약국의 의무적 관할권에 속하지 아니한다. 왜냐하면 테러규제에 관한 국제협약상의 직접적인 규율대상이 아니거나 또는 직접적인 규율대상일 경우에도 범인의 처벌을 위한 관할권의 설정이 체약국의 선택에 맡겨져 있기 때문이다. 또 위와 같은 범죄의 처벌에 대하여는 우리나라를 포함해서 다수 국가의 형법에 직접적인 관련 규정이 없는 경우가 대부분일 것이다. 따라서 처벌을 위한 별도의 보완적인 입법조치가 필요하다.

### (3) 보충적 관할권

테러규제에 관한 국제협약들은 한결같이 테러범에 대하여 ‘인도 아니면 기소하라(aut dere aut judicare; either extradite or prosecute)’고 명시하고 있다. 따라서 어느 체약국에서 발견되는 범인에 대하여 그 나라가 그 관할권을 갖는 다른 나라에 인도하지 않는 경우에, 당해 체약국은 범인을 관계당국에 회부하여 처벌을 위한 재판관할권을 행사하여야 한다.<sup>62)</sup> 이는 의무적 관할이나 임의적 관할에 해당하지 않는 경우로 보충적 관할권(supplementary jurisdiction)이라고 한다.

여기서 ‘보충적 관할권’은 실체법상의 관할권을 의미하는 것인지 아니면 절차법상의 관할권을 말하는 것인지 논란이 될 수 있다. 후자를 의미하는 것으로 보이나, 전자를 반드시 배제하는 것으로 보아야 할 이유는 없는 것으로 풀이된다.

61) 1997년 폭탄테러협약 제6조 제2항, 1999년 테러자금협약 제7조 제2항, SUA협약 제6조 제2항, 플랫폼의정서 제3조 제2항 참조.

62) 1970년 헤이그협약 제4조 제2항, 1971년 몬트리올 협약 제5조 제2항, 1988년 몬트리올협약의정서 제5조 제2항, 1982년 국제적보호인물협약 제3조 제2항, 1979년 인질협약 제5조 제2항, 1979년 핵물질협약 제8조 제2항, 1997년 폭탄테러협약 제6조 제4항, 1999년 테러자금협약 제7조 제4항, SUA협약 제6조 제4항, 플랫폼의정서 제3조 제4항 참조.

이 경우 범인소재지국인 체약국이 현실적으로 재판관할권을 행사해 범인을 처벌하려면 테러규제에 관한 국제협약상의 범죄에 대하여 빠짐없이 관할권확립을 위한 입법조치가 요구된다. 그렇지 않을 경우 국내법상의 기소 및 처벌이 사실상 불가능하기 때문이다.

테러범의 인도와 관련하여 과거 세계국제법협회(International Law Association : ILA) 테러범인도분과위원회에서는 영토주의원칙의 제한 차원에서 테러범을 관계국에 ‘우선적으로 인도(*primo dedere secundo judicare; primarily extradite or secondarily prosecute*)’하자는 제안을 한 바 있다. 이는 ‘인도 아니면 기소하라’는 대등한 차원의 ‘선택적 의무를 사실상 수정’하는 것이라고 볼 수 있다. 아직까지 이러한 원칙이 국제법규범화 하지는 않았지만, 앞으로 테러범죄 억제 및 처벌의 실효성 확보를 위하여 긍정적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 원칙이 테러규제에 관한 범세계적 다자협약에 반영되기는 어려울 것이다. 국가주권을 제한받기를 꺼리는 나라들이 적지 않을 것이기 때문이다. 하지만 관계국간의 양자조약이나 수개 국가들이 참여하는 다자간 테러규제조약이나 범죄인 인도조약에서는 반영될 수 있을 것으로 내다 보인다.

한편 우리나라 범죄인인도법은 대부분의 나라에서도 볼 수 있는 바와 같이 범죄인인도조약을 체결하지 아니한 국가와의 관계에서 ‘상호주의의 보증’하여 인도할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 점에 비추어 가장 큰 이해관계를 갖는 국가의 인도요청에 의하여 인도할 수 있는 길이 열려있다고 할 것이다.

#### (4) 국내법에 따른 관할권

테러규제에 관한 다자협약들에서는 대부분 위에서 검토한 의무적 관할권, 임의적 관할권, 보충적 관할권 외에 “국내법에 의거하여 행사되는 어떠한 형사관할권도 배제하지 아니한다”는 규정을 두고 있다. 테러자금협약 제7조 6항에서는 “이 협약은 당사국이 일반국제법의 규범을 저해함이 없이 국내법에 따라 확립한 형사관할권의 행사를 배제하지 아니한다”고 규정한 것은 그 대표적인 예이다.<sup>63)</sup>

63) 이 밖에 1963년 동경협약 제3조 제3항, 1970년 헤이그협약 제4조 제3항, 1971년 몬트리올협약 제5조 제3항, 1988년 몬트리올의정서 제5조 제3항, 1982년 국제적보호인물협약 제3조 제3항, 1979년 인질협약 제5조 제3항, 1979년 핵물질협약 제8조 제3항, 1997년 폭탄테러협약 제6조 제5항, SUA협약 제6조 제5항, 플랫폼의정서 제3조 제5항 참조

‘국내법에 따른 관할권’의 의미에 관하여 아직까지 일반국제법상 널리 인정되고 있는 확립된 법리나 해석론이 존재하는 것 같지는 않다.<sup>64)</sup> 여기서 국내법에 따른 관할권의 의미를 한 마디로 단정해 말하기는 어렵다. 다만, 국내법상의 관할권은 주로 실체법상의 관할권을 염두에 둔 규정으로 새기는 것이 타당하다고 보여진다.

국내법에 따른 관할권과 관련하여 우리나라의 경우 국가원수 암살을 특별히 테러범죄로 규정하고 가중처벌하는 형벌법규는 없다. 다만, 국가원수 암살이나 그 미수의 경우 범행대상의 특수성이나 범죄의 본질적 성격을 묻지 아니하고, 단지 살인죄나 살인미수죄로 기소하여 처벌할 수 있을 뿐이다. 이러한 입법태도 혹은 범죄처리가 테러범죄에 대한 응징 강화의 국제적 추세에 맞지 않는 것임은 두말할 것도 없다. 하지만 테러방지법 제정이나 테러범죄에 대한 가중처벌에 대해 우리 시민단체들의 입장이 아직까지 호의적이지 못하다. 그 결과 테러범죄들에 대한 별도의 범죄 설정과 이들에 대한 가중처벌을 위한 형사재판관할권 행사가 실현되기까지는 아직 시간이 필요하다.

### 3. 해상테러리즘과 재판관할권

SUA협약에 따르면 기국, 범죄가 자국의 영해를 포함한 영토내에서 발생한 경우의 범죄행위지국과 범인의 국적국이 관할권을 확립할 의무가 있다. 반면에 무국적자의 상주지국, 희생자의 국적국 테러범이 자신들의 테러공격에 의해 그 행동에 영향을 미치고자 하는 대상국가는 관할권을 확립할 수 있다. 즉 후자의 카테고리에 속하는 관할권은 의무적이 아니고 허용적인 것인데, 이들 각각의 규정에 관해서는 채택과정에서 많은 논란이 있었다. 그러나 상당한 국가들이

64) 혹자는 이 같은 관할권 규정은 불필요하다는 주장을 하기도 했다. 다른 학자들은 국제협약에 명시된 의무적 관할권, 임의적 관할권, 보충적 관할권을 보완하는 성격을 갖는다고 말한다. 또 다른 학자들은 자국법에 따라 가벌적인 형사상의 범죄행위에 대해 ‘모든 이해관계국’들이 관할권을 행사할 수 있다는 의미를 갖는다고 말하기도 한다. 또 다른 학자들은 이 조항이 갖는 의미에 대하여 “해당 범죄를 관할하는 국내법상의 규제절차가 없다면 조속히 이에 대한 입법을 촉구하고 또한 국내법상 관련 절차가 이미 있다고 하더라도 빈약한 경우에는 좀더 적극적인 보완 및 대처를 요구하는 것”으로 이해하는 견해도 있다. 자세한 내용은 Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, 2nd ed. (Oxford: Univ. Press, 1979), pp. 312-313 참조.

이러한 국가들의 이해관계가 중요함을 강조하고, 협약의 목적이 일정한 테러 행위가 처벌되지 않고 방치되어서는 안된다는 것을 보장하는 데 있는 이상, 관할권 충돌의 가능성을 제거하는 것 보다는 관할권 흠결의 가능성, 즉 어느 국가도 범인을 기소하지 않게 되는 결과를 제거하는 것이 더욱 중요하다고 본 것이다.

국제법은 그것이 국가의 대내적 문제에 대한 개입을 부인하고 있기에 대내적 문제에 대한 주권국가의 완전한 자주권을 강조할 뿐 아니라 주권국가의 독립도 강조한다. 국제사회에 독자적으로 참가할 가능성이 박탈된 국가는 비록 그것이 그 대내적 문제에 대한 일정한 자주권을 보유하고 있을지라도 주권국가는 아니다. 국제법이론에서 본다면 주권은 대내적·대외적 관계에 대한 국가의 독립 및 자주권을 의미하는 것이다. 국가는 주권을 가졌고 주권은 다른 주권국가와의 관계에서 독립을 의미하는 것이므로 독립국가들 사이에는 상호 불간섭 의무가 발생하지 않을 수 없다.

여하한 국가도 직접적이든 간접적이든, 어떤 이유에 의한 것이든 어떤 타국의 대내적 또는 대외적 문제에 간섭할 권리를 갖지 못한다. 그 결과 무력간섭과 같은 다른 모든 형태의 개입 또는 국가의 인격이나 그 정치적·경제적·문화적 요소에 대한 위협 시도는 규탄된다. 제7차 미주제국 국제회의에서 채택된 1933년의 「국가의 권리의무에 관한 협약」(Convention on Rights and Duties of States)에는 “어떤 국가도 타국의 대내적·대외적 문제에 간섭할 권리를 가지지 아니한다”라고 규정되어 있다. 또한 1936년 평화유지를 위한 미주회의에서 채택된 「불간섭에 관한 추가의정서」(Additional Protocol Relative to Non-Intervention)에서는 “당사국 중 어느 일국이 타국의 대내외적 문제에 간섭함을 허용하지 않는다”라고 하고 있다.

그러나 오늘날 국제조직화의 가속과 더불어 국가의 대외적인 거래나 활동은 상호의존의 정도를 넘어서 상호침투라는 표현을 쓸 정도로 매우 긴밀하게 전개되고 있다. 이러한 국제관계는 아직 국내사회에 있어서와 같은 동질적 연관관계에 이르지 못하는 못하였지만 때때로 이질적 연관관계라는 용어로 표현될 정도로 밀접하게 되었다. 국가활동 가운데에서도 특히 국제거래의 분야에서는 다른 어떤 활동분야에서 보다도 상호연대가 강화되어 국제사회는 하나의 세계적인 경제체계를 형성하기에 이르렀다.

외국이 法定之國에서 암살 등의 범죄와 인권침해를 행하여 法定之國의 국내

법원이 그 외국을 재판관할권으로부터 면제하여 준다면 이러한 범죄 및 인권 위반을 방조하는 결과도 초래할 수 있다. 형식적으로 외국의 국가주권이 관여되어 있다는 이유만으로 절대적 국가면제를 인정하는 것은 사인의 보호를 미흡하게 함으로써 국제경제활동과 인권보호를 저해하는 폐단이 있다고 할 것이다. 그 결과 국가면제의 제한가능성에 관한 문제가 사인이나 외국 양자에게 다 같이 중요하고도 실질적인 문제로 대두하게 되었다.

이러한 상황에 따라 각국은 외국의 활동을 주권적 행위와 비주권적 행위로 분류하여 후자에 해당하는 경우에는 국가면제라는 항변을 제한하는 입법과 관계를 보여 왔다. 분쟁을 야기한 외국은 그러한 분쟁에 있어서 사인이나 사법인과 마찬가지로 그 불법적인 활동이나 계약위반에 관하여 책임을 져야 한다는 것이 공통적으로 인식되어 왔다. 그리하여 국제법은 외국과 사인간의 분쟁에 대하여 국내법원이 외국에 대하여 관할권을 행사하는 것을 제한적으로 국제평화와 안전에 심각한 피해를 끼치는 국제범죄에 대하여도 불간섭원칙의 예외영역으로 인정하여야 한다는 견해가 유력하다. 이같은 견해에 의하면 테러범죄에 대하여 아울러 해상테러범죄에 대해서도 불간섭원칙의 예외를 인정하여야 한다는 것이다.

국제법의침해행위가 발생했을 때 가장 이상적이고 바람직한 방법은 범죄를 국제형사법원에서 심리·처벌하는 것일 것이다. 따라서 국제평화와 안전을 저해하는 테러범죄에 대해서도 국제형사법원에서 심리·처벌한다면 가장 이상적이라 할 수 있다.

## 제2절 해상테러범의 인도와 기소

### 1. 범죄인인도제도의 개관

범죄인인도문제는 국제적으로 범죄인의 처리 문제에 있어 가장 오래되고 이해관계가 대립되는 분야이다. 범죄인인도조약이나 그에 대한 국내법의 제정시 일반적으로 인도하여야 할 범죄를 규정하고 있는 것이 원칙이다. 인도의 대상이 되는 범죄로는 보통범죄, 그중에서도 상당히 중요한 범죄에 한하며, 보통 양인도 당사국의 국내법상 공통적으로 범죄가 되어야 한다. 인도범죄의 종류는 양당사국

간에 체결되는 범죄인인도조약에 의해 정해지므로, 조약의 구체적 내용에 따라 다르며 인도조약에서 인도범죄를 특정하고 있는 경우 그 밖의 범죄에 대하여는 인도의무가 없다.<sup>65)</sup>

해상테러리즘과 관련하여 SUA협약 제11조 제1항 내지 제4항은 약간의 변경을 제외하면 1970년 헤이그협약 제8조, 1971년 몬트리올 협약 제8조, 1973년 뉴욕협약 제8조, 1979년 인질협약 제10조의 선례에 따라 규정하고 있다. SUA협약 제1조 제1항은 1970년 헤이그협약 및 1971년 몬트리올 협약의 제8조 제1항과 마찬가지로 제3조에 규정된 범죄는 당사국간에 현존하는 범죄인인도조약상의 인도범죄에 포함되는 것으로 간주하고 또한 당사국들은 그와 같은 범죄를 그들 사이에 체결될 모든 인도조약에 인도범죄로 포함시킬 의무를 지닌다고 규정하고 있다. 이 규정은 항공테러협약과 마찬가지로 당사국간 현존하는 인도조약은 동 규정으로 인해 자동적으로 개정되어야 함을 의미한다. 또한 장래에 체결될 인도조약과 관련하여 만일 동협약에 참가한 두 당사국이 상호간에 인도조약을 체결하였는데, 그 조약에 인도범죄로 선언하는 규정을 두지 않았어도 이와 같은 개념이 동 조약에 내포되어 있는 것으로 생각할 수 있다.

SUA협약 제11조 제2항은 “만일 인도에 관하여 조약의 존재를 조건으로 하는 당사국이 상호인도조약을 체결하지 않은 타당사국으로부터 인도요청을 받은 경우에는 그 선택에 따라 본 협약을 제3조에 규정된 범죄의 인도를 위한 법적 근거로 간주할 수 있다. 인도는 피요청국의 법에 규정된 기타의 제조건에 따라야 한다.”고 규정하고 있다. 이 조항은 인도요청국과 피요청국 사이에 양자조약을 체결할 것을 시사하고 있으나 피요청국은 동 협약을 범인인도조약의 대체물로 선택할 권리가 있다는 점을 유의하여야 한다. 또한 SUA협약 제3조는 “인도에 관하여 조약의 존재를 조건으로 하지 않는 당사국들은 피요청국의 법률에 규정된 제조건을 따를 것을 조건으로 제3조에 규정된 범죄를 동 국가들간의 인도범죄로 인정하여야 한다.”고 명시하고 있다. 이 경우 조약의 존재를 조건으로 하는 경우와 달리 “인정하여야 한다(*shall recognize*).”라고 하여 의무적으로 규정하고 있음에 유의하여야 한다. 또한 일부 국가의 범죄인인도법이나 범죄인인도조약에서 범죄행위가 인도요청국의 영역내에서 행해졌을 것을 조건으로 하고 있기 때문에 범죄행위가 발생한 국가뿐만 아니라 인도요청국의 영역내에서

65) 1971년 항공기 불법납치억제협약은 납치범죄가 당사국간에 범죄인인도조약상에 인도범죄로 규정되어 있지 않은 경우에도 당연히 이를 인도범죄로 간주하고 있다.

행하여진 것으로 의제할 필요가 생기기 때문인 것으로 사료된다.

특기할 것은 제11조 제6항에서 “본 협약에 의거 범죄용의자의 인도요청을 고려함에 있어 피요청국은 제7조 제3항에서 규정하는 범죄용의자의 권리가 청구국에서 영향을 받을 수 있는가에 대하여 상당한 주의를 하여야 한다.”고 규정하여, 피청구국이 인도시 청구국에 의한 테러범의 인권침해가능성도 아울러 고려하도록 하고 있다는 점이다. 또한 제11조 제7항은 “본 협약에서 정의된 범죄와 관련하여 당사국간에는 그들 사이에 적용가능한 모든 인도조약 및 협정의 규정을 본 협약과 양립되지 않는 한도내에서 수정된다.”고 규정하여 기존 인도협약과의 관계에서 본 협약의 우선적 적용을 명시하고 있는 것도 유의할 만 하다.<sup>66)</sup>

## 2. 테러범인도의 법적 근거

범죄인을 인도하는 근본이유는 국가형벌권 행사에 조력함으로써 범죄를 효과적으로 진압하고 예방하기 위함에 있다. 그러나 범죄인인도에 있어서 영토주권이 줄곧 조약요건으로 작용해왔다. 특히 국제테러의 경우 심지어는 이러한 범죄를 사주하고 방조하는 국가까지 등장함에 따라서 범죄인인도를 통한 테러범의 범죄진압과 예방은 많은 장애에 부딪치고 있다. 더구나 사법제도와 그 운영상 문제가 있는 나라로 범죄인을 인도하는 경우에는 범죄인인도제도의 본래의 이상과 제도적 의의를 제대로 살릴 수 없지 않겠느냐 하는 이유에서 인도피청구국은 인도를 거부하는 경향도 없지 않았다.

그러나 이런 장애에도 불구하고 범죄인인도제도는 많은 양자조약과 다자조약 그리고 범죄인인도에 관한 국내법을 통하여 꾸준히 개선되고 있다, 관계국들도 테러범의 인도를 가능케 하기 위해 가능한 한 테러범인도의 법적 근거를 광범위하게 파악할 필요가 있고 또한 그를 위해 국제협력을 확대하고 있는 것이 사실이다.

### (1) 국제테러규제조약

일반범죄인의 인도는 이를 위한 양자조약이나 지역협정에 의거하여 이루어지나

66) 제성호, 앞의 논문, 256쪽.

국제테러법의 경우에는 국제테러를 각 종류별로 규제하기 위한 범세계적 다자조약이나 지역협정의 규정에 따라 인도하고 있다. 1963년 동경협약, 1970년 헤이그협약, 1971년 몬트리올협약, 1973년 뉴욕협약, 1979년 인질협약, SUA협약 등은 모두 테러범에 대해 자국에서 소추·처벌하지 않으면 관계국에 인도하도록 규정하고 있다.<sup>67)</sup> 이들 협약상의 범죄인인도조항이 테러범인도의 법적 근거가 되는 물론이다.

국제테러의 법적 규제를 위한 지역협정도 테러범인도의 법적 근거가 된다. 특히 서유럽은 국제테러의 규제를 위한 지역협력의 면에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있다. 가령 1976년의 테러리즘의 억제에 관한 유럽협약이 그것이다. 이 협약은 범죄인인도조약은 아니나, 테러용의자의 인도를 용이하게 하는 중대한 조치를 취하였다. 즉 이 협약에서는 사실상 중대한 테러범죄를 모두 열거하여 정치범불인도의 대상에서 제외하였다. 그 결과 중대한 테러범죄를 범한 범인은 자신들의 범행동기가 정치적이라고 주장하여 사법적 처리를 면할 수 있는 방법이 사라졌으며, 이 협약에서는 테러범에 대한 재판과 관련하여 수사과정에서의 공조의무까지도 체약국에게 지우고 있다. 다만 취약점이 있다면 일부 국가가 아직도 이 협약의 기준을 미루고 있다는 점이다.

## (2) 범죄인인도조약

테러행위도 그 보호법익이나 범행의 대상에 있어서 부분적으로 보통범죄와 다를 바 없는 경우가 있다. 가령 외교관을 납치, 인질로 억류하여 금품을 요구한 사건에 있어서 이러한 테러행위는 체포, 감금, 공갈 등의 범죄를 포함하고 있으므로 이러한 범죄를 이유로 인도청구가 가능할 것이다. 이 경우 테러행위를 인도의 대상이 되는 범죄에 포함시킬 수 있으므로 범죄인인도조약 역시 국제테러법의 인도를 위한 법적 근거가 될 수 있다.

범죄인인도조약에는 양자조약 외에도 1952년 아랍연맹 범죄인인도협약과 1957년에 체결되어 1960년에 발효한 유럽범죄인인도협약, 그리고 미주범죄인인도협약 등 지역적 차원에서의 다자조약이 있다. 중남미 지역에서는 일찍이 1933년

67) 1963년 동경협약 제16조, 1970년 헤이그협약 제7조 및 제8조, 1971년 몬트리올 협약 제7조 및 제8조, 1973년 뉴욕협약 제7조 및 제8조, 1979년 인질협약 제8조 및 제10조, SUA협약 제10조 및 제11조 참조.

에 양자조약상의 상이한 규정내용을 통일하기 위하여 범죄인인도협약이라는 지역협정을 체결한 바 있다.

그러나 이러한 범죄인 인도조약은 주로 파렴치범인 살인, 강도, 강간 등 보통범죄를 위주로 한 것으로서 정치적 성격을 다분히 내포하는 테러범죄의 특성을 고려하고 있지 않은 경우가 보통이다. 범죄행위의 양태와 관련하여서도 이들 조약들이 모두 테러범죄를 포괄하고 있다고 보기는 어렵다. 결국 테러범인도 법적 근거로서 이들 범죄인인도조약이 활용될 수는 있을 것이나 모든 테러범죄의 경우에 그 근거로서 수용되기는 어려울 것이며, 이에 관해서 국가간의 마찰이 발생할 소지도 있다고 보인다. 그리하여 아예 범죄인인도조약상의 정치범불인도 원칙이 테러범죄에 적용되지 않도록 이를 명문화하거나 기존 범죄인인도조약에 대하여 신탁의 우선적 적용을 명시하는 방법이 있다. 1979년 인질협약 제9조 제2항<sup>68)</sup>이나 1976년 유럽협약 제3조가 그 대표적인 예이다.<sup>69)</sup>

### (3) 형사사법공조조약 및 관련 국내법

범죄인인도가 형사사법공조의 내용 중 가장 중요한 일부이기 때문에, 조약에 따라서는 사법공조조약 또는 형사사법공조조약에서 범죄인인도를 함께 규정하는 경우도 있다. 이러한 조약에서는 그 규정내용이 비교적 포괄적이라는 특징이 있다. 예컨대 미국과 멕시코간의 1987년 12월 9일에 체결된 미·멕시코사법공조조약(Treaty on cooperation between the United States of America and the United Mexican States for Mutual Legal Assistance)에서는 증언의 녹취, 문서의 기록 및 증거의 제공, 관련자의 수기나 신원확인, 정보의 교환 등을 모두 양자간의 형사사법공조의 대상으로 명시하고 있다(제1조 제4항). 특히 증언이나 신원확인의 목적을 위하여 구금중인 자의 자발적인 이송도 여기에 포함되고 있다. 다만 피청구국에 구금중에 있는 자가 청구국에서의 증언이나 신원확인의 목적을 위하여 필요한 때에는 당사자가 동의하고 피청구국의 관련기관에

68) 이 조항은 “본 협약에 규정된 범죄에 관하여, 당사국간에 적용 가능한 인도조약 및 협정의 규정은 동 규정이 본 협약과 양립되지 않는 한 본 협약에 의해 동 당사국간에 수정된다.”고 규정하고 있다.

69) 1976년 유럽협약 제3조는 “유럽범죄인인도협약 등 체약국들간에 적용되는 범죄인인도에 관한 모든 조약 및 협정의 규정들은 본 협약과 양립될 수 없는 한도내에서 체약국들간에 수정된다.”고 규정하고 있다.

서 이 청구를 거절할 만한 정당한 사유가 없는 경우에 한하여 청구국에 이송하도록 하고 있다(동 제8조 제1항).

이 조약은 이처럼 범죄인인도 이외에 양국에 필요한 사법공조사항을 포괄적으로 규정하는 특징을 보이고 있다. 간접적이기는 하나 테러범의 인도가 이러한 조약을 근거로 하여 이루어질 수도 있음은 물론이다.

범죄인인도에 관한 사항을 규정하고 있는 국내법으로는 1886년 4월 29일 동경에서 체결된 미·일 범죄인인도조약(Treaty of Extradition between Japan and the United States of America)의 국내적 실시를 위해 1887년 칙령 제42호로 제정되어 시행된 일본국 도망범죄인인도조례와 1929년 12월 23일에 제정된 독일의 범죄인인도조약(Deutsche Auslieferungsgesetz : DAG) 등을 들 수 있다. 프랑스, 미국, 영국 등도 유사한 입법조치를 취한 바 있으나 그 내용에는 다소의 차이가 있다. 특히 자국민의 인도여부와 공조사실에 관한 증거, 그리고 인도절차에 있어서의 법원과 행정기관간의 권한 기준에 있어서 그러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 어쨌든 테러범의 인도청구를 받은 피청구국이 이러한 범죄인인도법이나 형사사법공조법 등을 근거로 하여 인도를 행할 수도 있다.

### 3. 인도의 절차 및 제한

범죄인인도에는 수동적 인도와 능동적 인도의 두 가지 경우가 있다. 수동적 인도는 외국의 청구에 따라 범죄인을 인도하는 경우이며, 능동적 인도는 외국에 범죄인의 인도를 청구하여 국내로 범죄인을 인도받는 경우이다. 절차법적으로 문제가 되는 경우는 수동적 인도의 경우이다. 능동적 인도의 경우에는 국가는 외국에 대하여 범죄인의 인도를 청구, 외국에서의 절차를 거쳐 인도를 받는 데 그치기 때문에 인도를 받는 데 따르는 법적 효과, 즉 특정주의에 따른 제한 등을 제외하고는 별 문제가 발생하지 않는다.

범죄인인도의 절차는 정식인도와 약식인도로 나눌 수 있다. 수동적 인도의 경우에는 국내법의 절차를 따라야 한다. 국내로 도피해 온 범죄인을 외국으로 인도할 때에는 청구국에서 기소·처벌될 가능성이 크기 때문에 범죄인의 인권보호를 위하여 국내 형사절차에 준한 엄격한 절차가 요구된다. 종래에는 정식인도의 방식에 따른 절차를 모두 채용하였으나, 그 절차의 번잡성 때문에 최근에는 약식인도방식이 많은 조약과 국내법에서 채택되고 있다.

정식인도의 방식은 인도의 법적 허용성을 법원이 심사·결정하고, 그 사법적 결정이 있는 후 행정부가 인도의 상당성을 판단, 인도하게 되는 2단계의 절차 구조를 택하는 것이 보통이다.

약식인도는 정식인도절차가 번잡한 절차를 거치기 때문에 시간과 비용이 과다하게 소요되므로 인도되는 당사자에게도 고통이 된다는 점을 감안, 당사자의 동의가 있는 경우 간단한 절차에 의하여 인도하는 제도이다. 정식인도절차에 의하면 보통 3개월이 걸리기 때문에 대부분의 당사자가 10일 이내에 간단한 절차로 인도되는 약식인도에 동의한다고 한다.

약식인도는 19세기말엽 이후 국제형사사법협력에 관한 실무에서 절차의 촉진 및 신병구속기간의 단축을 위하여 발달한 것으로 오늘날 많은 국가에서 조약 및 국내법으로 약식인도주의를 채택하고 있다.

한편 범죄인인도제도에서 가장 이해가 상충되는 분야가 바로 인도의 제한사유이다. 인도의 제한사유는 범죄인을 인도하지 않아야 할 절대적 거절사유와 인도하여도 되고 하지 않아도 되는 임의적 거절사유로 나눌 수 있다. 절대적 거절사유는 ① 청구국 법률에 의해 당해 범죄에 관한 공소시효 또는 형의 시효가 완성된 경우, ② 당해 범죄에 관한 사건이 인도국 법원에서 재판이 계속중이거나 확정재판이 있는 경우, ③ 범죄인이 인도범죄를 행하였다고 판단할 만한 상당한 이유가 없는 경우, ④ 범죄인이 인종·종교·국적 또는 특정사회단체에 소속함을 이유로 처벌되거나 기타 불이익한 처분을 받을 우려가 있다고 인정되는 경우가 해당되는데 이 경우 청구국에 범죄인을 인도하여서는 안된다. 그러나 ③의 경우 인도청구국에 당해 범죄에 관해 유죄판결이 있는 때에는 인도하여야 한다.

이상의 절대적 거절사유 외에 임의적 거절사유로는 ① 범죄인이 자국민인 경우, ② 당해 범죄의 전부 또는 일부가 인도국 영역에서 행해진 경우, ③ 범죄인이 당해 범죄 이외의 범죄에 관한 사건으로 인도국 법원에서 재판이 계속중인 경우 또는 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 않았거나 면제받지 않은 경우, ④ 범죄인이 당해 범죄에 관하여 제3국에서 재판을 받고 처벌되었거나 처벌받지 않기로 확정된 경우, ⑤ 인도범죄의 성격과 범죄인의 환경에 비추어 범죄인을 인도함이 비인도적이라고 인정되는 경우에는 범죄인을 인도하지 않을 수 있다. 여기에서 특히 문제되는 것은 인도적 사유에 의한 인도제한이라고 볼 수 있다.

범죄인인도제도는 타국의 내정에 간섭하지 않는다는 불간섭원칙하에 정치범

여부를 제외하고는 사법적 심사의 대상으로 삼지 않는 것을 원칙으로 발전하여 왔다. 따라서 인도청구된 범죄인은 청구국 또는 피청구국이 특별히 인정한 것 외에는 어떤 청구권도 가지지 못한다는 것이 일반적인 입장이었다. 그러나 세계 2차대전 후 국제인도법 내지 인권법의 발달로 외국인이 귀국후 박해를 받게 되거나 중대한 인권침해를 받게 될 우려가 있을 때에는 인도할 수 없다는 주장이 나타나게 되었으며 종래 영미법계에서 취하여 온 사법심사금지의 원칙도 제한되는 방향으로 나아가고 있다.

인도거절사유의 대부분이 인도적 견지에서 인정되고 있다고 볼 수 있고 인도적 고려라는 개념이 다분히 추상적이고 청구를 받는 국가의 자의적 판단이 개재될 소지가 있어 원활하고 신속한 범죄인인도를 저해하는 요소로 작용할 우려가 있기 때문에 가급적 인도적 고려에 의한 인도거절사유를 구체적으로 규정하는 것이 바람직하다.

범죄인인도가 인권문제와 결부되는 경우 청구를 받는 국가가 범죄인인도조약에 따른 인도의무와 고문방지협약 등 인권관련 국제협력에 따라 부담하게 되는 의무간에 상호 충돌이 발생하는 경우가 있다. 고문방지협약은 인도청구를 받는 자가 청구국에서 고문을 당할 우려가 있는 경우에는 인도를 하지 못하도록 규정하고 있다.

유엔헌장은 유엔헌장의 인권조항에 관한 의무와 다른 국제협약상의 의무가 충돌하는 경우, 국제연합헌장상의 의무가 우선한다고 규정하고 있어 인권의 가치를 다른 규정에 비하여 우선적으로 적용하도록 하고 있다.<sup>70)</sup> 이러한 규정에 따라 대부분의 국가에서는 범죄인인도법 자체에서 해외로 도피한 범죄인에게 기본적인 자유와 권리의 보장을 규정하고 있다. 2차 대전 후 양자간 조약 또는 지역적 인권조약들이 체결되기 시작하였는데 유럽인권협약, 아프리카 인권협약 등이 있으며 여기에서도 인도적 사유로 인한 인도제한을 모두 규정하고 있다.

#### 4. 소추와 처벌

국제테러의 규제에 관한 협약들은 개개의 특정 국제테러행위를 범죄로 규정하고 범인에 대해서는 엄중한 형벌로써 처벌할 것을 규정하고 있다. 이것은 대다수 국가들이 조약에 의하여 개인의 국제법상의 의무, 즉 국제테러를 하지 않을 의무를

70) 유엔헌장 제103조 참조.

규정한 것을 의미하며 이 의무위반에 개인의 형사책임을 추궁하고 있음을 의미한다.

그러나 국제테러의 규제에 관한 현 단계의 국제법상 개개의 특정 국제테러 행위를 행하지 않을 의무 즉, 실체법상의 의무를 조약이 정하고 있는데 불과하고, 개인의 그와 같은 의무위반에 대한 억제는 국가기관에 의해서 집행되고 있으며, 어떠한 국제법 절차에 의해서 심리·처리되는 것은 아니다. 그렇다고 해서 개인의 국제법상의 의무주체성을 부인할 수는 없다. 앞서 말한 바와 같이 개인이 직접 국제법상의 억제를 받지 않을지라도 개인의 국제법상의 실체적 의무자체와 이를 확보하는 절차 또는 방법과는 본질적으로 관계가 없기 때문이다.

국제테러의 규제에 관한 협약들은 공히 정범 외에도 공범을 처벌하고 있는데, 여기에는 교사범이나 방조범이 물론 포함된다. 그리고 국제테러의 경우 형사책임을 주체가 되는 개인이 사인에 국한되지 않는다. 가령 국가기관의 지위에 있는 자가 국제테러를 직접 행하거나 교사한 경우, 직접 개인의 국제법상의 의무위반에 대해 국가기관에게 형사책임을 추궁하는 현상이 2차 세계대전 이후로 나타나고 있다. 이와 같이 국가기관이 테러를 직접 행하거나 또는 여기에 관련되어 있는 경우는 개인에 대한 형사책임을 추궁만으로 끝나는 문제가 아니며, 오늘날 국제테러의 국가테러리즘화 현상에 비추어 소위 테러국가의 국제책임과도 관련되는 매우 중요한 문제인 것이다.

SUA협약 제5조<sup>71)</sup>는 인질협약 제2조를 그대로 재규정하였다. 이는 적절한 형벌을 결정하는 것은 그 국가의 권리이고 그러한 형벌은 엄중해야 한다는 두 요소를 포함하여 고려한 것으로 보인다. 그러나 SUA협약이 “범죄를 처벌해야 한다.”라고 하지 않고, “처벌할 수 있도록 하여야 한다.”라고 규정하여 처벌의무를 명확히 하지 못함으로써 불벌가능성과 허점을 보인 것은 문제가 아닐 수 없다.<sup>72)</sup> 또한 주목할 것은 1963년 동경협약, 1971년 몬트리올 협약, 1970년 헤이그 협약 등 초기 국제테러규제 협약이 범죄의 중대한 성질을 고려하여 ‘엄중한 처벌’로써 처벌할 수 있도록 규정한데 비하여, SUA협약은 ‘적절한 형벌’로써 처벌할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다는 점이다. 물론 이러한 규정의 변화는 과거 반테러협약의 체제하에서의 여러 문제점에서 기인한 측면이 있다. 체약국들이 공산권에서 탈출

71) “각 당사국은 제3조에서 규정한 범죄에 대하여 당해 범죄의 중대한 성질을 고려하여 적절한 형벌로 처벌할 수 있도록 하여야 한다.”

72) 제성호, 「항공기테러와 국제법」(1989), 서울 : 지평서원, 140-142쪽.

해운 항공기 납치범들에 대하여 비교적 가벼운 형량을 선고한 예가 적지 않았고, 정치테러형 항공기납치범이나 사보타지범들에 대해서도 각국이 실제 선고한 형량 간에는 상당한 차이가 있었기 때문에 형벌에 의한 처벌 규정이 실효성을 가지고 있었다고 보기는 어렵다. 이러한 현실적 상황이 형량상의 융통성을 허용하기 위해 SUA협약에서 ‘적절한 형벌’이라고 용어를 변경한 것으로 사료되나 구태여 용어를 변경함으로써 자의적 해석에 대한 여지를 더욱 확장할 필요가 있었는가는 문제로 지적된다.

## 제4절 해상테러범의 정치범죄성

### 1. 정치범죄 개념의 두가지 경향

#### (1) 정치범죄 개념의 축소

1933년 벨기에 범죄인인도법이 정치범죄인 불인도의 원칙을 처음으로 규정한 이래 정치범죄개념의 불명확성 때문에 어느 정도까지 정치범으로 인정할 것인가에 대하여 혼란이 초래되었다. 정치적 동기가 있다고 하더라도 무분별하게 정치범죄임을 인정하게 되면 범죄인인도의 목적이 무색해질 우려가 있다. 특히 상대적 정치범죄의 복잡한 정치범죄의 경우에는 문제가 발생할 소지가 많다. 따라서 정치범죄인에 대한 엄격한 해석을 통하여 정치범죄개념을 축소하려는 움직임이 나타나고 있다.

정치범불인도원칙에 대한 예외로서 처음으로 나타난 것은 加害條項이었다. 이는 국가원수의 생명에 대한 공격은 인도목적상 정치범죄로 간주되지 않는다는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이 조항은 범죄인인도법에 널리 채택되고 있다. 그러나 加害條項의 적용범위는 다양하여 오로지 국가원수에게만 적용되는 것에서부터 그 가족, 정부구성원에게까지 적용되도록 하는 등 다양한 형태가 있다.<sup>73)</sup> 이러한 加害條項에 대해서는 많은 논란이 있는데 주로 그 범위를 둘러싸고 벌어진 것이었으며 각국의 상황에 따라 상당한 차이를 나타내고 있다. 이 조항은 Jacquin

73) “Harvard Research in International Law”, 29 *American Journal of International Law*(1935), supplement, p.114 이하.

사건을 둘러싸고 벨기에와 프랑스 사이의 정치적 긴장관계를 해소하기 위하여 범죄인인도법에 포함시키게 된 것이다.<sup>74)</sup> 이 조항은 많은 국가들에 의하여 채택 되었으나 이를 거부하는 국가 또한 많았다. 이를 거부하는 국가들은 加害條項에 의하여 인도의무를 지기보다는 사안별로 구체적으로 자국의 입장에 따라 결정하기를 선호하였다.

이에 따라 이 조항이 명시적으로 적용된 사건은 1건 뿐이며,<sup>75)</sup> 다자조약에서는 이 조항에 대하여 유보를 행하는 사례도 많아 이 조항은 정치범불인도원칙에 대한 제한으로서 확고한 위치를 굳히지는 못하고 있다.

다음으로는 집단살해범죄를 들 수 있다. 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약 제7조는 집단살해범죄 등에 대하여는 정치범죄로 간주하지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 이 협정을 비준한 국가들은 원칙적으로 집단살해범죄에 대하여 정치범불인도원칙을 적용할 수 없다. 그러나 이 규정은 곧 많은 반대에 봉착하였다. 영국은 이러한 규정에 반대하다가 1969년에야 비준하게 되었으며, 비준한 국가들에서도 이 규정의 일률적인 적용에 대한 비판의 소리가 높다. 실제로도 이 조항의 실효성은 의문이 있는데 집단살해죄로 인도된 여러 사례들에서는 이 협약 제7조의 규정에 의한 인도가 아니라 기존의 이론들인 정치적 동기이론, 부수이론 등으로도 정치범이 아님이 입증된 경우에만 인도하였다.

집단살해금지협약은 2차 세계대전중 나치의 유대인학살의 기억이 생생한 시점에 나타난 조약으로서 집단살해는 어떠한 경우에도 허용될 수 없다는 강한 의지를 담고 있다. 그러나 집단살해의 경우 대부분 정치범죄에 포함되는 범위를 넘는 것으로 보이므로 따로 특별한 규정을 두어 전혀 해석의 여지를 남기지 않고 정치범에 해당되지 않는다고 규정함으로써 각국의 반발을 산 것으로 보인다. 따라서 시대상황의 필요에 따라 즉흥적으로 협약을 만들어 논란을 야기하는 것 보다는 기존의 제도를 충분히 활용하는 것이 필요할 것이다.

위의 두가지 개념보다도 오늘날 정치범불인도원칙의 제한과 관련하여 가장 문제가 되고 있는 것은 국제테러리즘과 관련된 것이다. 국제테러리즘이 각국의

74) 1854년 프랑스 황제 나폴레옹 3세가 벨기에로 기차여행을 하던 중 벨기에에 거주하고 있던 프랑스인 C'elestin jacquin과 Jules Jacquin형제에 의하여 폭발물에 의한 공격을 받은 사건이다. 폭발물은 터졌으나 나폴레옹 3세는 살았으며 C'elestin jacquin은 벨기에로 도망쳐 프랑스가 그의 인도를 청구한 사건이다.

75) 드골장군의 생명에 대한 공격에 참여한 것을 이유로 벨기에가 Cabanne de Laprade를 프랑스에 인도한 사건이다.

공동노력으로 억제하여야 할 것이라는 데에는 이론의 여지가 없지만 이를 어떠한 방법으로 억제하여야 할 것이라는 데에는 다양한 방법이 있을 수 있다. 그 방법의 하나가 이 범주의 범죄를 정치범불인도원칙에 대한 예외로 규정함으로써 각국에 인도의 의무를 부여하여 이를 통하여 억제하고자 하는 것이다.

그러나 이러한 시도는 정치적으로 의견의 합치를 본 것은 아니며, 아직도 정치적 비호가 테러리즘에 대하여 제한되어야 하는지, 제한된다면 어느 정도 제한되어야 하는지에 대한 국제적 합의가 없는 실정이다. 따라서 이러한 논의가 발생하게 된 것은 테러리즘의 정치적 동기에도 불구하고 테러리스트들을 처벌하려는 입장을 취하려는 국가가 다수 존재하기 때문이라 할 것이다.<sup>76)</sup>

국제연합의 범위내에서 합의된 조약들은 일반적인 테러리즘을 취급하는 것이 아니라 그 중에서도 특히 억제의 필요가 있다고 생각되는 몇몇 유형의 테러리즘을 억제하기 위한 것이다. 즉 하이재킹, 국제항공의 안전에 대한 불법적인 행위, 국제적으로 보호받는 사람들에 대한 불법적 행위 및 인질억류에 한정되어 있다.

그러나 이들 조약 중 대다수가 정치범불인도원칙은 문제의 범죄에 대하여 배제된다고 명문으로 규정하고 있지 않다. 사실상 그들은 인도를 각 체약국의 국내법에 따르게 하여 이 예외의 적용을 각국의 재량에 맡김으로써 문제를 회피하고 있다.

집단살해죄와 같이 행위자들의 동기에 관계없이 항공기납치에 대하여는 인도할 의무를 설정하자는 제안은 거부되었다.<sup>77)</sup> 나아가 1973년의 외교관 등 국제적으로 보호받는 사람들에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약, 1979년의 인질억류에 관한 국제협약은 심지어 조약에 의해 창설된 인도의무는 체약국의 비호를 부여할 권리를 침해하지 않는다고까지 규정하여 사실상 정치범불인도에 대한 제한사유를 규정한 이 협약들을 의미없게 만들며 각국의 재량권을 광범위하게 인정하고 있다.

이와 같이 어떤 범죄들에 대하여 정치적 비호를 제한하려는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 그러나 이론적인 논의에 비하여 실제로 얻어진 성과는 극히 적은 실정이다. 가장 중요한 성과의 하나로 인정되는 집단살해죄의 경우도 그 실효성은 의심스러운 실정이다. 이와 같이 실제의 성과가 적은 것은 이들 조항이 자동적인 인도규정을 함으로써 국가의 재량권을 크게 제한하고 있기 때문에 국가의 권

76) M. Cherif, Bassiouni, *International Terrorism and Political Crimes*, pp.493.

77) Abramovsky Abraham, "Multinational Convention for the Suppression of Unlawful Seizure and Interference with Aircraft" *13 Columbia Journal of Transnational Law*(1974), p.401.

위의 손상뿐만 아니라 개인에 대한 인권침해의 우려 역시 높기 때문이다. 이러한 조약에 서명하게 되면 공정한 재판을 위한 최소한의 안전장치도 없는 국가들까지 범죄인을 인도할 의무를 부담하는 것은 바람직하다고 생각하지 않기 때문이다.

1977년의 「테러방지행위에 관한 유럽협약」에서는 이 협약에 규정된 범죄에 대하여 최대한의 형사사법공조를 행하여야 할 의무를 체약국에 과하고 있다.<sup>78)</sup> 사법공조는 단순히 정치범죄나 이와 관련된 범죄 또는 정치적 동기에 기한 범죄라는 것을 이유로 이를 거절할 수는 없다. 이 규정에도 불구하고 공조의 청구가 청구에 관계된 자의 인종, 종교, 국적 또는 정치적 의견을 이유로 기소 또는 처벌할 목적에서 행해지거나 또는 이들 이유 중의 하나로 그 자의 지위가 손상당할 염려가 있다고 피청구국에서 인정할 충분한 이유가 있는 때에는 이 조약의 어떤 규정도 공조를 의무로 하는 것으로 해석되어서는 안될 것이며,<sup>79)</sup> 「형사사법공조에 관한 유럽협약」을 포함하여 체약국 사이에서 적용되어야 할 사법공조의 규정은 이 협약에 저촉되면 변경되어야 한다.<sup>80)</sup> 이들 규정은 형사사법에 관한 협력에 있어 상당히 중요한 의미를 가지는데 이 규정에 의하면 테러행위에 해당하지 않는 정치범죄는 사실상 거의 존재하지 않는 것으로 되어 과거 흔히 행해졌던 정치적 이유를 내세운 테러집단의 범죄에 대한 비호를 할 수 없게 되므로 정치적 범죄의 범주에서 테러행위를 수반하는 범죄는 거의 빠지게 되었다.

## (2) 정치범죄 개념의 확대

정치범불인도원칙의 범위는 갈수록 제한되는 경향을 보이고 있으나, 이와 병행해서 한편으로 확장되는 경향을 또한 보이고 있다. 이 확장의 개념은 정치범불인도의 대상이 되는 정치범을 적극적인 정치범뿐만 아니라 정치적 박해의 대상이 되는 사람들에게도 적용하는 것이며 다른 하나는 차별조항에 의한 것이다.

이 중에서도 차별조항은 인도청구의 대상이 된 자가 인도될 경우에 그가 차별적인 방법으로 취급될 우려가 있는 경우에 이를 거부하는 것을 말한다.<sup>81)</sup> 이는

78) 1976년 테러방지에 관한 유럽조약 제8조 제1항.

79) 1976년 테러방지에 관한 유럽조약 제8조 제1항.

80) 1976년 테러방지에 관한 유럽조약 제8조 제3항.

81) 차별조항을 규정한 대표적인 조항인 1957년 범죄인인도에 관한 유럽협약 제3조 제2항은 보통 범죄를 이유로 한 인도청구가 어떤 사람을 그 인종, 종교, 국적이나 정치적 의견 때문에 소추하거나 처벌할 목적으로 이루어졌다거나 그 사람의 입장이 이들 이유 중 어느 것으로 하여 불

보통범죄를 이유로 인도를 청구하였으나 실제로는 그 사람을 인종, 종교, 국적이거나 정치적 의견을 이유로 기소하거나 처벌하기 위하여 청구하는 경우와 범죄자의 입장이 이들 중 하나로 인하여 불리하게 될 경우의 두 가지가 있다. 첫 번째의 문제는 이미 과거의 모든 인도법에서 인정하고 있는 것이며 두 번째의 것이 비교적 최근에 규정되기 시작한 것이다. 이러한 차별조항은 어느 정도는 인정되어 왔으나 그 인정은 매우 한정적이었다. 차별조항은 실제의 적용에 있어 청구를 받은 국가의 법원에서 청구국의 악의나 청구국 법원이 불평등성에 대하여 조사하고 판결을 내리는 것이 곤란하기 때문에 난관에 봉착하게 된다.

미국의 경우 법원은 인도를 청구하는 국가에서의 개인의 처우에 대하여 조사할 수 없으며 영국 또한 청구국의 악의나 불공정한 재판의 위험성을 추정할 수 없다고 하고 있는데 이는 청구국 법원에 대한 모욕이 될 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 문제가 없더라도 청구국의 악의 등을 입증하기란 쉬운 일이 아니며 이러한 일은 외교문제가 될 소지가 있다.

그러나 이러한 위험에도 불구하고 이러한 조항이 확산될 필요가 있다. 이는 특정범죄에 대하여 비호권을 제한하는 경향이 대세가 되고 있기 때문에 개인의 보호는 점점 더 제한되는 경향이 있어 이러한 규정을 통한 최소한의 보호의 필요성이 증대하고 있기 때문이다.

정치범불인도원칙에 대한 제한은 특정범죄를 억제해야 할 필요성에 의하여 성립되고 있지만 각국의 전폭적인 호응을 받고 있지는 못하다. 이는 이러한 조약들이 국가들에게 특정범죄를 정치범으로 간주하지 말아야 할 의무를 지우고 있으므로 인도는 자동적으로 하여야 하게 되며, 국가의 재량권은 크게 제한된다. 또 차별을 받을 것이 어느 정도 예상되는 국가에까지 거의 자동적으로 인도하여야 하는 것은 정치범불인도원칙에 반한다고 할 수 있기 때문에 이러한 조항의 채택으로 불인도원칙의 제한에 대하여도 다소간의 융통성을 줌으로써 오히려 참여국을 늘릴 수 있는 기능도 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 해상테러리즘의 비정치범죄화

테러규제에 관한 국제협약들에서는 기본적으로 해당범죄를 정치범죄로 보지 않는

리하게 될 수 있을 것으로 믿을만한 증거를 가진 경우에는 인도는 부여되지 않는다고 규정하고 있다.

다는 기본입장에 서 있다. 이와 관련해서 폭탄테러협약 제11조와 테러자금협약 제 14조에서는 “범죄인인도 또는 사범공조를 위하여 해당범죄는 정치적 범죄, 정치적 범죄와 관련되는 범죄, 또는 정치적 동기에 의하여 발생한 범죄로 간주되지 아니한다. 따라서 그러한 범죄에 근거한 범죄인인도 또는 사범공조요청은 정치적 범죄, 정치적 범죄와 관련되는 범죄 또는 정치적 동기에 의하여 발생한 범죄와 관련이 있다는 이유만으로 거부될 수 없다.”고 명시하고 있다.

위와 같은 명시적 규정을 두고 있는 경우는 극히 예외적이며, 오늘날 테러를 정치범으로 보지 않는 것이 일반적이다. 왜냐하면 상기 2개의 협약을 제외한 나머지 협약들은 대부분 각각의 협약에서 규정된 범죄를 “인도대상 범죄에 포함되는 것으로 간주된다.”, “인도대상범죄에 포함시킬 의무를 부담한다.”, “인도대상범죄로 인정한다.”, “인도를 위한 법적 근거로 간주할 수 있다.”는 내용을 명시하는 방식을 취함으로써,<sup>82)</sup> 실제로 테러범죄를 정치범죄로 간주하지 않는다는 입장을 취하고 있기 때문이다. 요컨대, 오늘날 정치범죄라는 근거에 입각해 테러범의 인도 혹은 그에 관한 형사사범공조의 거절은 원칙적으로 금지된다.

해상테러행위는 기름의 유출이나 통항로에 대한 방해 등을 생각할 때 다른 교통수단보다 더욱 큰 피해를 가져올 수 있기 때문에 2005년 SUA협약 의정서에서 정치범이라는 이유로 당사국이 범죄인 인도를 거부하지 못하도록 규정한 것은<sup>83)</sup> 바람직한 변화라고 할 수 있다

## 제4절 해상테러리즘과 인권보호

### 1. 인권보호의 필요성

해상테러범의 빠짐없는 처벌로 이를 억제하는 것도 필요하지만 이 과정에서 인권에 대한 배려 또한 필요하다. 해상테러범을 정치범죄에서 제외하는 것이 필요하다고

82) 1970년 헤이그협약 제8조, 1971년 몬트리올협약 제8조, 1982년 국제적보호인물협약 제8조, 1979년 인질협약 제10조, SUA협약 제11조 참조.

83) 2005년 SUA협약에서는 테러자금조달의 억제를 위한 국제협약(TFC협약) 제14조의 규정을 원용하여 범죄인 인도 또는 사범공조와 관련하여 이 협약 및 의정서에 규정된 모든 범죄는 정치적 범죄, 정치적 범죄와 관련되는 범죄 또는 정치적 동기에 의하여 발생한 범죄로 간주되지 않도록 하여 정치범이라는 이유로 당사국이 범죄인인도를 거부하지 못하도록 규정하였다(제11조의2).

하더라도 이들에 대한 기본적 인권의 보호의 필요성이 없다는 것은 아니다. 국제연합은 거의 모든 협약들에서 인권보호에 대한 협력국가의 폭을 넓히려 하고 있으나 유럽국가들은 정치체제가 비민주적이거나 법체계가 기소되거나 유죄판결을 받은 자에 대하여 충분한 보호를 하지 않는 국가에 대하여까지 협력의 폭을 넓히는 데에는 찬성하지 않고 있다. 즉 비정치범죄의 움직임과 함께 인권조항은 함께 발전하고 있는 것이다.

인권조항은 「범죄인인도에 관한 유럽협약」에 규정되었던 것이 「테러행위방지에 관한 유럽협약」과 「인질방지협약」 등에 채택되면서 테러리즘 관련 협약에 일반적으로 도입된 것이다. 비록 국제협력이 인권과 양립하여야 한다는 명백한 일반적인 규칙은 없으나, 요청국에서 기본적 인권침해의 결과를 가져올 수 있을 때에는 사법공조가 행해져서는 안된다. 이는 최근 유럽인권법원이 Soering사건<sup>84)</sup>에서 1950년 유럽인권협약 제3조의 고문, 비인도적, 불명예를 주는 행위 또는 처벌의 금지 및 제6조의 공정한 재판을 받을 권리가 범죄인인도에 적용될 수 있다고 한 판결에서 극적으로 나타나고 있다. Soering사건은 조약에 의한 위임의 범위는 국제적 인권기구가 설정한 의무에 복종하여야 한다는 것을 보여주고 있다. 이 사건에서 유럽인권법원은 범죄인인도절차에서의 공정한 재판의 적용이 있어야 한다고 하였으나 1950년 유럽인권협약 제6조의 위반을 발견하지는 못하였다.

요청을 받은 국가의 국제적 협력과정이 인권장치에 부합하는가의 여부가 사법공조절차의 지속에 영향을 주는가의 문제는 논란이 되고 있다. 실제로 서유럽에서는 국가간 협력과 관련된 모든 과정 즉, 범죄인인도, 사법공조조약에 근거한 증거의 수집, 기소의 이송 등에서 피고인의 절차적 권리를 강화해 나가는 경향이 있다.

국제연합의 「시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약」 제14조 역시 공정한 재판을 받을 권리를 보장하고 있고, 규약 제14(3)조는 유럽인권협약 제6조의 규정과 밀접하게 관련되어 있다. 외국형사판결의 인정, 범죄인인도, 형사문제에 대한 법적 공조, 기소의 이송, 수형자 이송, 최근에 나타난 범죄수익물의 수색 및 몰수 등 국가간의 형사사법협력이 국내범죄에도 적용되는 형식이 많이 나타나고 있다.

국제협약은 국가간의 협력을 통하여 강제력을 가지게 되며 이러한 협력이 없으면 국제적, 국내적 범죄는 국제적 강제방법이 없게 될 것이다. 이러한 수단은 실제 형사사법 분야에 관한 국제협약에서도 발견되고 있으나 그 범위가 한정되는 경향이 있으며, 어떤 경우에는 광범위하게 일반적으로 언급되고 있어 잘못 정의되는 경우와

84) Soering Case에 대한 상세한 것은 28 *ILM*(1989. 9), pp.1062-1108 참조.

전문성을 결여하고 있는 경우가 많다.

정치범불인도의 원칙은 국내정치과정에서 범죄를 범하여 본국으로 인도당하는 경우에는 불공정한 취급을 받을 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위한 것이다. 그러나 이것은 객관적인 범죄의 성질을 평가하는 것에 주안점을 두고 있기 때문에 사법기관의 독립성이나 소송절차의 객관성이 확보되어 재판과정에서 불공정한 취급이 행해질 개연성이 없는 국가로부터의 청구에 대해서도 정치범죄로 인정되어 인도를 행하지 않는 경우가 있는데 정치적 목적을 배경으로 행해지는 테러행위 등이 그 전형적인 것이었다. 이를 방지하기 위하여 테러범 등에 대한 비정치화가 진행되었으며, 이 경우 보호를 받아야 할 사람이 보호받지 못하는 경우가 생길 우려가 있으며, 이를 방지하기 위하여 '인권조항'에 의하여 불공정한 취급을 받을 우려가 있는 국가로 인도하지 않도록 한 것이다.

아킬레 라우로호 사건 처리에 있어서 이탈리아는 미국의 인도청구를 거부하고 스스로 재판권을 행사하였다. 미국과 이탈리아간에는 당시 이미 범죄인인도조약이 체결되어 있었으나 이탈리아가 스스로 재판권을 행사한 것은 이 범죄가 당시의 협약에 의해 인도범죄가 되는지에 대하여 의문이 있었을 뿐만 아니라 이 사건의 처리과정에서 미국이 보여준 민간항공기에 대한 강제착륙 등의 일련의 행위로 미루어 볼 때 납치범죄자들의 인권을 보호하기 위해서는 인도보다는 자국내에서의 재판이 바람직하다고 본 측면도 있는 것으로 보인다.<sup>85)</sup>

## 2. 해상테러범죄인의 인권보호

해상테러범죄인을 난민으로 보호할 수 있는가의 여부도 상당한 문제가 될 수 있다. 여러 종류의 난민을 정의하였던 2차대전 이전의 문서들은 범죄인을 배제하는 조항을 두지 않았다.<sup>86)</sup> 1951년 체결된 「난민의 지위에 관한 협약」이 기초될 당시 전범자들이 보호되어서는 안된다는 국가간의 합의가 성립되어 있었다. 또한 국가들로서는 안전과 공공질서를 위협하게 할 범죄자들의 자국 영토내의 입국을 거부하려는 움직임이 있었다.

85) M. Cherif, Bassiouni, *Legal Responses to International Terrorism: U. S. Procedural Aspects*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp.375-376.

86) 자세한 것은 강건인, 「정치적 망명에 관한 국제법적 고찰」, 경희대학교 대학원 박사학위논문 (1992) 참조.

이러한 배제조항의 적용여부를 결정하는 권한은 신청인이 난민 지위의 승인을 모색하는 국가에 있다. 이들 조항을 적용함에 있어서 상기 행위를 범하였다고 간주할 수 있는 상당한 이유가 있음을 확인하는 것으로 충분하며 과거의 기소에 대한 정식 입증은 필요하지 않다. 그러나 관계자의 이익을 생각할 때 이 배제조항은 제한적으로 해석되어야 한다.

평화에 대한 범죄, 전쟁범죄 또는 인도에 대한 범죄를 언급함에 있어서 협약은 ‘동범죄를 규정하기 위해 작성된 국제문서들’을 일반적으로 언급하고 있다. 2차대전 종료 후 현재까지 이러한 문서는 상당히 많이 나와 있다. 이들 문서 모두 ‘평화에 대한 범죄, 전쟁범죄 및 인도에 대한 범죄’를 구성하는 것이 무엇인가를 정의하고 있는데 가장 포괄적인 정의는 1945년 런던협정 및 국제군사법원헌장에서 찾아볼 수 있다.<sup>87)</sup>

중대한 보통범죄의 배제를 규정한 것은 접수국 사회의 보호를 위한 것이다. 또한 정치적 범죄자와 덜 중한 보통범죄를 범한 난민에게 적절한 응징을 가하려는 것이다. 어떠한 범죄가 비정치적 범죄인지, 정치적 범죄인지를 결정하는 데에는 첫째는 범죄의 성질과 목적이 단순히 정치적 동기에서 이루어진 것인지, 개인적 이유 또는 이익에서 행해진 것인지를 고려하여야 할 것이다. 또한 범죄와 정치적 목적 사이에는 밀접하고도 직접적인 관련이 있어야 할 것이다. 또한 정치적 요소가 보통 범상의 범행의 성질을 능가하여야 할 것이며 범행이 잔혹한 성격을 띤 경우라면 이를 인정하기가 어려울 것이다.

범죄의 시기는 난민으로 피난국에 입국허가를 받기 전에 피난국 밖에서 신청인이 범한 범죄 또는 그가 범한 것으로 추정되는 범죄만이 배제의 이유가 된다. 피난국 밖이라 함은 보통 본국을 지칭하지만 다른 제3국일 수도 있다.

피난국에서 중대한 범죄를 범한 피난민은 그 나라의 적법절차를 따라야 한다. 극단적인 경우로 ‘특히 중대한’ 보통범죄에 대한 최종판결에서 유죄를 선고받은 후 그가 피난국사회에 위협을 초래하는 경우에 난민의 추방 또는 모국으로의 귀환을 하게 할 수 있다.<sup>88)</sup>

배제조항의 적용에 있어 ‘중대한’ 비정치적 범죄를 구성하는 것이 무엇이냐의 문제는 범죄라는 용어가 각 법률체계마다 상이한 뜻을 가지기 때문에 일률적으로 정의하기 힘들다. 일부 국가에서는 범죄라는 단어는 중대한 성격의 범행만을 의미하

87) 이 헌장에 대한 원문은 김찬규·김정건·이순복·서희원·최재훈·김대순, 「판례중심 국제법」, 경남대학교 극동문제연구소(1982), 632쪽 이하 참조,

88) 1951년 난민의 지위에 관한 협약 제33조 C.

고 있고, 다른 나라에서는 경미한 절도에서 살인에 이르는 모든 행위를 포함하고 있다. 그러나 여기에서 말하는 범죄는 중대한 범죄로 마땅히 처벌해야 할 범죄를 말한다. 보통의 형을 선고할 수 있는 경한 범행은 기술적으로 관계국의 형법상 범죄에 해당하더라도 배제근거가 되지 않는다.

그러므로 이러한 배제조항을 적용함에 있어서는 신청인이 범한 것으로 추정되는 범행의 성질과 박해의 공포의 정도를 비교·형량하여야 한다.

1963년 동경협약과 1970년 헤이그협약은 체약국들에 대하여 항공기의 불법납치를 행한 자들의 기소를 의무화하고 있으며 ‘기소 또는 인도’의 원칙을 규정하고 있으나 이들에 대하여 난민의 지위 및 망명권을 부여하지 못하도록 하는 규정은 없다. 국제연합 난민고등판무관 사무국과 관련되는 한 항공기납치범에게 난민의 지위를 부여할 수 있는 단 하나의 분명한 경우로는 항공기납치의 목적이 오로지 그가 박해의 두려움이 있는 국가에서 도주하려는 것이며 이외에는 달리 도주할 방법이 없는 경우에 한하고 있다. 이는 해상테러리즘의 경우에도 그대로 적용될 수 있다.

따라서 해상테러범이 난민으로 인정받아 국제적 보호를 받을 수 있는 유일한 요건은 박해의 두려움이 있는 국가에서 탈출하기 위하여 선택할 수 있는 거의 유일한 방법으로 이를 택한 경우에만 난민으로 인정될 수 있을 것이다. 이렇게 난민인정을 엄격하게 하는 것은 해상교통의 안전이라는 보호법익이 개인의 인권보호보다 더욱 중요하기 때문이다.

## 제5장 해상테러리즘에 대한 형사법적 대응방안

### 제1절 형사처벌규정의 국제적 통일화

#### 1. ‘엄중한’ 또는 ‘적절한’ 형벌의 기준의 모호성

지금까지 국제적인 차원에서 범죄행위를 규제하려고 시도한 조약들은 그 대부분이 처벌의 정도에 관해서 상세히 규정하고 있지 않다.<sup>89)</sup> 아마도 그것은 각국에 의한 형벌체계가 각각 상이하기 때문으로 생각된다.

이는 처벌의무를 명확히 하지 못함으로써 불벌가능성을 열어준 것으로 문제라고 하지 않을 수 없다. 동경협약, 헤이그협약 및 몬트리올협약 등 초기의 테러규제협약이 범죄의 중대한 성질을 고려한 엄중한 형벌(*severe penalties*)으로써 처벌할 수 있도록 해야 한다고 규정한데 비하여, SUA협약은 적절한 형벌(*appropriate penalties*)으로써 처벌할 수 있도록 해야 한다고 규정하여, 자의적인 적용의 여지를 많이 남기고 있다.

가령 항공기테러의 경우 엄중한 처벌에 관한 국제적인 기준이 명확하게 확립되지 않음을 고려하여 헤이그협약의 준비단계에서 형량에 있어서 모종의 기준을 도입할 필요가 있다는 제안들이 있었으나 그 어느 것도 채택되지 않았다. 헤이그회의에 참가한 많은 나라들은 최소형량이라는 개념은 유연성이 없다고 해서 배척하였고, 최고형량의 개념도 무고한 자를 사형에 처할 수 있다는 이유로 채택하지 않았다.

이처럼 국제테러의 규제에 관한 협약에서는 국제테러범을 엄중한 또는 적절한 형벌에 처할 수 있게 하였지만, 동 협약의 국내적 실시하기 위해 제정된 각국의 국내 법제는 상당한 차이를 보이고 있어서 어떠한 명확한 국제적 기준이 설정되어 있지 않다. SUA협약도 마찬가지로 제5조에서 제3조, 제3조의 3에 규정된 범죄가 그 범죄의 중대성을 고려한 적절한 형벌에 의해 처벌될 수 규정함으로써, 해상테러범의 처벌에 관해서는 관련 국내형법이나 국내 이행법에서 자체적으로 규정하도록 하고 있다. 이로 인해 우리나라의 경우에도 앞서 언급한 바와 같이 특별법우선의 원칙에 의해 해상테러범에 대하여 항행안전법이 적용됨에 따라 국내 형법과의 충돌이 발생하고

89) 다만, 1961년 3월 30일 뉴욕에서 조인된 ‘마약에 관한 단일협약’(Single Convention on Narcotic Drugs) 제 36조 1항은 ‘징역 기타 자유형에 의한 적절한 처벌’이라고 규정하여 부정기형이기는 하나 어느 정도 형벌을 특정하고 있다.

있다.

또한 이러한 관계법령을 적용하여 선고한 형량을 보면 모두 하나같이 중형인 것은 아니었다. 이와 관련된 외국판례의 동향을 보더라도 국제테러범에게 부과한 형량이야말로 실로 예측하기가 어렵다. 따라서 범인에 대한 처벌의 국면에 들어서면, 위와 같은 국내법의 불일치에서 오는 가장 큰 문제점으로서 범인에게 처벌의 선택권을 주게 되는 결과를 낳을 수 있다는 문제점을 불식할 수 없는 것이다.

즉 국제테러의 규정에 관한 관계 협약규정이 국내법과 일치하지 않을 수 있고, 국가마다 범죄에 대한 정의가 서로 다를 수 있으며, 특히 형량이 국가마다 천차만별일 때 범인들은 문제의 행위가 범죄를 구성하지 않는 국가로, 혹은 처벌이 보다 덜 엄중한 국가로 갈 것을 선택하고자 할 것이므로 이는 결국 처벌의 실효성을 감소시키는 요인이 될 것이다.

오늘날 국가간에 있어서 각종의 국제테러를 규제하는 형벌법규의 상위는 매우 두드러진 현상으로 나타나고 있다. 최고형으로서 사형의 엄벌에 처하는 국가가 있는가 하면 무기징역을 부과하는 국가도 있다. 나라에 따라서는 국제테러에 대해 사면이나 감형을 하는 경우도 있고 단지 제한된 기간동안 구금하는 경우도 있다. 그러한 결과로 가령 사형제도를 폐지한 국가의 경우, 테러범에게 법정최고형으로서 사형을 부과할 수 있는 국가에 대해 범인을 인도할 것을 주저하게 될 가능성이 있다.

비단 사형에 이르지 않더라도 이러한 현상은 항공기나 선박등록국에서 규정된 형벌이 항공기착륙국이나 선박의 기항지국의 국내법에서 규정된 그것보다도 더욱 가혹한 것일 때 나타날 수 있다. 더욱이 이들 등록국이 일관성 없는 형량을 선고하여 온 경우에는 이러한 사실이 범죄용의자의 인도를 저지하는 요인이 될 수 있다. 이러한 경우 착륙국이나 기항지국은 청구국의 국내법이 사형이나, 착륙국이나 기항지국의 그것보다 훨씬 중한 형벌을 규정하고 있다거나 또는 그 반대로 지나치게 관대한 형벌을 규정하고 있다는 이유만으로 테러범의 인도를 거부할 수 있다.

범죄인인도에 있어서는 인도피청구국의 국내법상의 재량이 전적으로 배제되지 않으므로 이와 같은 여지는 충분히 있다고 볼 수 있으며, 국가마다 처벌의 정도가 상이한 점은 오히려 범죄의 발생을 조장할 수 있으며 범죄인인도의 장애요인으로 작용하여 국제테러의 효과적인 처벌에 역효과를 초래할 수 있다. 이것은 나아가 국제관계를 악화시킬수도 있으므로 국제테러의 규제에 관한 협약들이 범죄인인도와 처벌과의 관계에서 무언가 통일적인 처벌기준을 정하지 않으면 안될 필요성과 당위성이 새삼 강조되지 않을 수 없다.

## 2. ‘양형기준제’의 도입

각국은 자국이 당사국으로 되어있는 조약의 규정에 따라 테러범을 관계국에 인도하거나, 그렇지 않으면 소추·처벌하여야 한다. 다만 양형은 관할법원의 재판부의 판단에 맡겨져 있다.

항공기납치나 선박납치사건은 범인에 대한 인도여부의 결정에서부터 재판권의 행사와 양형에 이르기까지 그 유형에 따라 처리해 나가야 한다. 유형별 처리의 타당성은 인도와 재판권의 행사와 비호에 대한 외국의 통계가 거의 사건의 유형에 따라 작성되고 있는 점을 보아도 알 수 있다. 다시 말하면 납치의 목적이 항공기나 선박을 단순히 교통수단으로 이용하려 한 것인지, 범인이 본국의 소추를 피하여 탈출한 정치범인지, 아니면 소위 국제적인 협박목적 등 정치적 테러의 동기를 가진 것인지 등을 구분해서 판단해야 한다. 또 경우에 따라서는 정신이상자의 소행일 수도 있을 것이다.

이 중에서 탈출목적을 위한 항공기나 선박의 납치에 있어서는 범인의 인권존중이 가장 절실하게 요청될 뿐만 아니라 양형에 있어서도 ‘양형기준제’를 도입하여 판사들이 원칙적으로 기준에 따라 양형을 함으로써 이에 대한 정상참작이 있어야 한다.<sup>90)</sup>

그렇다면 단순히 항공기나 선박을 교통편으로 이용한 경우의 정치난민, 도망범죄인, 경제적 이익을 위한 경우, 심신미약자에 의한 납치 등으로 나누어 재판권의 행사범위를 결정하고, 양형시에도 이와 같은 행위유형이 하나의 감경사유가 되어야 할 것이다.

요컨대 모든 항공기납치나 선박납치행위가 모두 정치적 테러는 아니라는 점에서 이와 같은 범죄의 경우에는 동기에 유의한 유형별 처리가 필요하다 할 것이다. 즉 이념을 달리하는 국가에로의 망명수단형의 항공기납치나 선박납치는 정치적 국제테러형이나 개인적 동기 즉 금품 갈취, 보통범죄인의 군사도피, 심리적 불안정을 이유로 한 범죄 등에 의한 항공기납치나 선박납치와는 범행의 동기와 죄질이 근본적으로 다르기 때문이다.

90) 김현진, 「테러리즘의 법적 규제에 관한 연구」, 호남대학교 대학원 박사학위 논문(2005), 111쪽.

## 제2절 절대적 기소주의의 확립

### 1. 기소법정주의와 기소편의주의

기소법정주의란 공소를 제기하느냐의 여부에 관하여 검사의 재량을 인정하지 않고 범죄의 객관적 혐의가 있고 소송조건이 구비되었을 때에는 반드시 공소를 제기하여야 한다는 제도로써 기소합법주의라고도 한다. 기소법정주의하에서는 공소를 제기한 후에 그 취소를 허용하지 않는다. 또한 검사의 자의를 방지하고 정치적 영향력을 배제하여 공소제기를 공평하게 하며 법적 안정성을 유지하는 데에 장점이 있으나, 범죄의 정상을 참작하지 않고 범죄가 있으면 반드시 공소를 제기하여야 하므로 무익한 공소를 제기하게 되어 구체적 정의에 반할 뿐 아니라 형사정책상의 합목적성이 없다는 단점이 있다.

대륙법계에서 주로 발전해온 기소법정주의는 독일의 입법례에서 그 특성을 찾아볼 수 있다. 독일 형사소송법에서 공소제기의 권한은 원칙적으로 검사에게 독점되어 있으나 기소에 관하여는 기소법정주의가 적용되고 있다. 따라서 검사는 범죄에 대한 충분한 혐의가 인정된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 공소를 제기할 의무가 있다.

그러나 기소법정주의를 취하고 있는 독일에 있어서도 기소법정주의를 엄격하게 적용할 경우 형사사법의 운용에 탄력성을 잃게 되며 범죄에 대한 효과적인 대응이 불가능하고, 불필요한 시간과 비용을 지출하여 검찰의 업무를 가중시킨다는 비판에 따라 일정한 경우에는 기소법정주의의 예외를 인정하여 기소유예를 할 수 있는 길을 열어놓고 있다.

즉 헌법상의 원칙인 합목적성의 원칙에 따라 개별적인 사건에서 예방적 이유 등으로 처벌할 필요성이 없을 때에는 처벌을 포기할 수 있다는 것이다.

이처럼 수사결과 공소를 제기함에 충분한 혐의가 인정되고 소송조건도 구비된 경우라 할지라도 검사가 재량에 의해 공소를 제기하지 않고 불기소처분을 할 수 있는 원칙을 기소편의주의라 한다.

기소편의주의는 기소법정주의의 대응개념으로서 기소법정주의가 가진 공소권행사의 경직성을 탈피하고, 형사사법의 탄력적 운용을 통하여 범죄의 특별예방목적 달성을 하며, 또한 소송절차의 경제성을 확보할 수 있다는 점에 그 의의가 있다.

기소법정주의에 의하면 범죄의 정상에도 불구하고 언제나 공소제기를 강요하여 형사사법을 경직을 초래함으로써 구체적 타당성을 잃게 되고, 법원과 피고인에게 불필요한 절차상의 부담을 주어 소송경제에 반하게 된다. 또한 처벌할 필요가 없거나 처벌이 개선에 장애가 되는 경우에도 공소를 제기하여 범죄자의 낙인을 찍게 하는 것은 형사정책상으로도 바람직하지 않다는 비판을 받는다.

기소편의주의는 기소법정주의의 이러한 결함을 시정하기 위하여 형사정책적 고려에 의하여 범죄인에게 조기개선의 기회를 제공함과 동시에 일반예방의 목적을 달성하고 불필요한 공소를 억제하는 것이 소송경제상으로도 도움이 된다는 점을 근거로 한다. 또한 충분히 범죄의 혐의가 있고 소송조건이 구비되어 있는 경우라도 검찰의 재량으로 기소를 유예함으로써 법원 및 교정시설의 부담을 덜어줄 수 있다는 장점이 있다.

한편 기소편의주의에는 공소제기에 대한 정치적 영향과 검사의 자의를 배제할 수 없게 되어 법적 안정성을 유지할 수 없다는 단점이 있다. 범죄인의 유·무죄에 대한 판단은 원칙적으로 법원에 의한 사법처분을 통하는 것이 인권보장의 측면에서 볼 때 합리적임에도 불구하고 기소단계에서 검사의 행정처분에 이를 맡기는 것을 문제삼는 경우가 많다. 뿐만 아니라 일정한 사회적 지위나 신분도 불기소여부를 결정하는 데 중요한 요인으로 적용하고 있는 현실도 모든 사람은 법 앞에서 평등하다는 실체적 진실에도 일치하지 않는 측면이 있다.

## 2. 기소편의주의의 예외 인정

지금까지 체결된 국제테러의 규제에 관한 협약들은 국내재판을 통한 사법적 처리의 현실화를 위하여 구체적인 조항을 설치하고 있다. “그 영토내에서 범죄혐의자가 발견된 체약국은 만약 동인을 인도하지 않을 경우에는 예외없이 또한 그 영토내에서 범죄가 행하여진 것인지 여부를 불문하고 소추를 하기 위하여 권한 있는 당국에 본 사건을 회부하여야 한다. 그러한 당국은 그 국가의 법률상 중대한 성질의 일반적인 범죄의 경우에 있어서와 같은 방법으로 결정을 내려야 한다”(1970년 헤이그협약, 1971년 몬트리올 협약 및 1973년 뉴욕협약 각 제7조, 1979년 인질협약 제8조 제1항, SUA협약 제10조 제1항)는 것이 그것이다.

이와 같이 국제테러의 규제에 관한 협약에서는 범죄혐의자를 인도하도록 규정하고 만일 체약국이 그를 인도하지 않을 경우 대체적으로(alternatively) 소추를 위해 권한 있는 당국에 동 사건을 회부하도록 하고 있다. 이것은 전술한 바와 같이 국제관습법상

널리 인정되어 온 “인도 아니면 기소하라”는 원칙을 채택하고 있음을 말하는 것이다.

여기서 유의할 것은 “인도하지 않을 경우 예외없이 처벌하라”고 규정하고 있지 않다는 점이다.

즉, 이상의 규정들은 처벌의무에 관해서 직접적인 언급을 하고 있지 않으며 또한 후술하는 바와 같이 조약상의 처벌규정이 모든 사건에 있어서 국제테러범을 처벌할 것을 의무화하고 있다기 보다는 오히려 처벌의 근거를 제공하는 것으로 해석할 때, 결국 협약은 “인도 아니면 기소하라”의 의무를 반영하고 있을 뿐이지 “인도 아니면 처벌하라”는 의무를 부과하는 데까지 이르고 있지는 못하다.

여기서 인도의 의무가 그러하듯이 기소의 의무도 선택적인 것이며 인도할 것인가 아니면 기소할 것인가의 결정은 범인 또는 범죄용의자의 소재지국의 고유한 권한에 속한다. 말하자면 그 결정은 국가의 선택재량에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 범인의 신병을 확보하고 있는 국가가 일단 인도하지 않기로 결정한 경우 기소는 자동적으로 강제적인 의무로 전환하게 된다.

SUA협약에서도 형벌의무에 관해서 규정하고 있는데, 협약은 기소, 재판, 처벌의 결과에 대한 의무를 규정하는데 미치지 못하고 있다. “자국 영토내에서 범죄 또는 범죄용의자가 발견된 당사국은 제6조가 적용되는 경우, 그 자를 인도하지 않을 때에는 범죄의 종류와 범죄가 그 영토내에서 발생하였는지의 여부를 불문하고 자국의 법령에 따른 절차를 통해 기소를 위해 지체없이 권한 있는 당국에게 소송을 제기하여야 할 의무를 부담한다.”고 범죄용의자가 발견된 영역국에 요구하는 것으로 한정하고 있다.<sup>91)</sup> SUA협약은 또한 그러한 형사절차를 수행하는 데 있어서 국내 당국은 “자국의 법령에 따라 기타의 모든 범죄의 죄질에 대한 경우와 동일한 방법으로 결정하여야 한다.”고 요구하고 있다. 그러나 위 규정들의 바로 그 융통성있는 공식화가 범죄자를 기소하기 위한 충분한 증거가 존재하는 지에 대한 폭넓은 여지를 남기고 있다. 나아가 기소에 중점을 맞추므로서 협약은 국내당국이 효과적인 형사판결을 피하거나 연기시킬 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 사건은 권한 있는 당국에 제출될 수 있지만 독립된 형사법원에 회부되지 않는다.

대다수 국가들이 주권, 특히 불기소 처분권 내지 보다 많은 행동의 자유를 확보할 것을 원한다는 점을 고려할 때 단기간 내에 개선될 것으로 예상하기는 어렵지만, 현재의 상대적 기소의무 규정을 절대적 기소의무 규정으로 바꾸어야 할 것으로 생각된다. 즉, 테러범죄 사건을 권한 있는 당국에 회부한다는 데 만족하지 말고 아예

91) SUA협약 제10조 제1항.

기소한다고 규정하는 것이 테러범죄의 억제 및 처벌차원에서 훨씬 더 바람직하다 할 것이다.

### 제3절 보편적 관할권의 확립

#### 1. 테러범죄 규제에 관한 국제협약상의 관할권 확대

테러범죄 규제에 관한 국제협약은 관할권을 행사할 수 있는 국가들을 명시적으로 규정하고 있다. 이와 같이 테러범죄에 대한 관할권확대는 어떠한 법적 의미를 갖는 것인가에 대해서는 두가지 학설이 대립되고 있다.

첫째는 보편적 관할권을 도입한 것이라는 설이다. 즉, 국제관습법과는 달리 다자 조약에 의해 보편적 관할권을 인정한 것이라고 한다.<sup>92)</sup> 또는 국가관할권 행사원칙의 하나인 보편주의를 허용적 보편주의와 의무적 보편주의로 나누어 설명하면서, 테러규제 국제협약상의 관할권 행사를 의무적 보편주의가 채택된 경우로 설명하고 있다.<sup>93)</sup>

둘째는 국제협약에 의한 ‘관할권 확대’로서 보편적 관할권 확보를 위한 중대한 진전 이기는 하지만, 그 자체가 보편적인 관할권 인정이라고 보는 것은 어렵다는 설이다.<sup>94)</sup>

이처럼 테러범죄에 대하여 국제조약상의 관할권 인정에 대해서 학설상의 대립이 존재한다. 그리고 그것은 주로 보편적 관할권 개념에 대한 해석상의 차이와 관련이 있다.

보편적 관할권이라 함은 “상호 묵시적인 합의에 의해 한 국가가 범죄를 구성하는 물리적 사건의 지리적·시간적 고려나 범인 또는 피해자의 국적에 대한 일체의 고려 없이 범인을 소추·처벌할 수 있다.”는 것을 가리킨다. 즉 보편적 관할권은 “한 국가가 범죄 발생장소, 범인 또는 피해자의 국적, 관할권 행사국가와 그 어떤 관련성도 없이 오로지 범죄의 성질에 근거하는 형사관할권”을 말하는 것이다.

이처럼 어느 국가가 자신과 하등의 관련성이 없는데도 관할권을 행사하기 위해서는 당해 범죄가 매우 중대한 것이지 않으면 안된다. 이런 배경에서 전통적으로 보편적 관할권은 국제사회의 보호법익을 파괴 또는 위협하는 국제범죄 또는 국제법상의

92) 박용도, “국제범죄에 대한 보편관할권”, 「국제법학회논총」 제49권 제2호, 대한국제법학회 (2004.10), 186-189쪽.

93) 김찬규, 앞의 논문, 33-37쪽.

94) 제성호, 앞의 책, 82쪽.

범죄 혹은 국제사회 전체에 위협이 되는 개인의 중대한 범죄에 대해서만 인정되어 왔다. 해적행위, 종래의 전쟁범죄, 평화에 대한 죄, 인도에 대한 죄, 집단살해죄 등이 그러한 범죄의 대표적인 예들이다.

따라서 보편적 관할권의 본질은, 해당 범죄의 성질이 그 자체로 인류 일반의 적 또는 국제범죄로 인정될 만큼 중대한 국제의무 위반이기 때문에, 모든 국가가 속지적·속인적 관련성이 없어도 그러한 성외적사건과 사람에 대해 관할권을 갖는다는, 이른바 성외적 관할권(exterritorial jurisdiction)을 인정한다는 점에 있다. 이를 달리 표현하면, 외국인이 ① 외국 또는 어떠한 국가의 관할권에도 속하지 않는 지역에서 ② 다른 외국인을 상대로 저지른 범죄에 대해 기소하고 처벌할 수 있는 한 국가의 관할권을 말한다. 따라서 보편적 관할권은 본질상 자국민이 아닌 외국인에 대한 형사관할권에 관한 것이며, 전적으로 외국에서 이루어진 행위와 관련이 있으며, 法定之國의 사람 또는 재산에 실제적인 피해가 없는 경우에 적용되는 관할권을 말한다.

보편적 관할권을 소극적 측면에서 보면, 범죄행위 또는 범인과 국가간에 영토 또는 국적 등 아무런 관련성이 없는데도 관할권을 행사함을 의미한다. 그에 반해 적극적 측면에서 보면, 한 국가는 전적으로 외국에서, 외국인에 의해 외국인을 상대로 이루어진 범죄행위, 즉 자기 영토 밖에서 행해진 행위를 능동적으로 처벌하는 것을 가리킨다.<sup>95)</sup>

그러나 테러규제에 관한 국제협약에서 인정하는 관할권을 본래적 의미의 보편적 관할권으로 단정할 수는 없다. 그 이유는 오늘날 테러가 국제범죄라는 점에 대하여 국제사회의 법적 확신이 일반적으로 확립되어 있지 않기 때문이다.<sup>96)</sup>

다만, 테러규제에 관한 국제협약의 당사국들간에는 테러범죄에 대하여 범행장소, 범인 또는 피해자의 국적, 자국의 안전 침해와 같은 아무런 관련성이 없음에도 불구하고, 오로지 범인이 자국 내에 소재하고 있다는 이유만으로 인도 아니면 기소하도록 하는 동시에 처벌을 위한 관할권 행사를 할 수 있도록 하고 있다. 또한 테러는 그 자체 본래적 의미의 국제범죄라고 할 수는 없지만, ① 국제민간항공 및 국제해상항행의 안전 등 국제교통질서의 확보, ② 국제적 요인의 보호, ③ 인질억류 방지, ④ 핵물질의 방호 등과 같은 국제사회 자체의 보호법의 혹은 국제사회가 그 처벌에

95) 박용도, 앞의 논문, 179-180쪽.

96) 1996년 유엔국제법위원회(ILC)가 마련한 국가책임법 협약 조문초안에도 테러는 국가의 국제범죄의 하나로 열거되지 못하였으며, 1998년 7월 17일 '국제형사재판소 설치에 관한 로마규정'을 채택할 당시 일부 국가들은 테러를 국제범죄로 인정하고 이를 국제형사재판소의 관할권에 포함시키지 않고 제안하였으나 채택되지 않았다.

대하여 이해관계를 갖고 있는 중대한 보호법익을 파괴 또는 위협하는 것으로서 외형상 국제범죄의 성질을 갖추고 있다. 단지 국제사회에서 가치관의 분열로 인하여 아직까지 국제범죄라는 점에 일반적인 법적 확신을 얻지 못하고 있을 뿐이다. 이러한 점을 고려한다면 테러는 준국제범죄로 규정할 수 있을 것이며, 더불어 “테러범죄의 경우 테러규제 국제협약 당사국들간에는 조건적 보편적 관할권이 인정된다”고 말할 수 있다고 생각된다.

## 2. 보편적 관할권의 인정

일반적으로 해적의 경우는 국제공동체 전체의 이익을 위협하는 행위인 동시에 모든 국가에게 있어서 형사처벌범죄에 해당한다는 점에서 국제재판소 뿐만 아니라 국가 재판소에게도 보편적 관할권이 인정된다.

SUA협약은 다른 국제 테러리즘 관계조약에서 볼 수 있는 바와 같이, 일정 국가에 재판관할권 설정을 의무화하고, 범죄행위를 방지해, 범인의 확실한 처벌을 확보한다는 형식을 취하고 있다. 이를 테면 선박의 기국, 범인의 국적국은 재판관할권 설정이 의무화되고, 또한 범인이 무국적자인 경우 거주지국, 피해자의 국적국, 피강요국은 재판권을 설정할 권리가 부과되고 있다.

다음으로, 용의자의 소재국은 용의자를 인도하지 않는 경우에 있어 자국의 재판권 설정을 의무화하고 있다. 전통적인 해적에는 모든 국가가 이것을 나포하고, 처벌하는 권한이 부과 되고 있었다는 것에 대해서 SUA협약에서는 용의자 소재국에는 용의자가 자국영역내로 소재한다는 것을 약속함으로써 재판권 설정의 의무를 지웠다.<sup>97)</sup>

또한, SUA협약에서는 “이 조약의 어떠한 규정도, 자국의 국기를 계양하지 않은 선박에 있어 수사, 집행관할권행사에 관한 각국의 권한관계의 국제법 규정에 영향을 미쳐서는 안된다.”라고 규정하고 있다. 이는 소위 집행관할권행사에 의해 이 조약은 체약국의 새로운 권리를 부과하는 것은 아니고 종래의 국제법 틀 내에서 대응하는 것으로 여겨지고 있다.

해상테러리즘도 앞서 검토한 바와 같이 민간항해의 안전을 침해함으로써 날로 의존도가 높아가고 있는 국제사회의 기본적 이익이 되는 해상운송의 안전과 해상교통질서를 파괴함으로써 국제범죄의 요건을 갖추었다고 할 것이다. 그러므로 국제

97) 山本草二, 「犯罪人引渡し制度における政治性の変質」, 「法學」第49巻 第3號(1985), 357面.

조약에 의해 인정되는 ‘준보편적’성격의 관할권이 아닌 해적행위와 같이 이견이 없는 보편적 관할권의 확립이 인정되어야 할 것이다.

## 제4절 국제협력의 강화

### 1. 형사사법공조의 강화

그동안 국제테러의 법적 규제는 그 유형별 또는 지역적 규제조약에 의거한 범인의 소추와 처벌을 위주로 한 것이었다. 그러나 오늘날 서구국가들에서는 형사사건의 수사 또는 재판과 관련하여 외국의 요청에 따라 실시하는 공조의 범위와 절차 및 외국에 대한 공조요청의 절차 등을 정함으로써 국제협력을 증진하고 있다.<sup>98)</sup>

형사사법공조는 관련 조약을 체결한 국가 간에 구속력이 있다는 장점이 있는 반면 문제점 또한 많다. 협의의 형사사법공조를 의미하는 형사사법공조약과 범죄인인도조약을 체결하고 있는 국가가 그리 많지 않다는 것과 두 조약 중 하나만 가입한 국가도 많다는 것, 그리고 형사사법공조에 소요된 기간이 너무 오래 걸리고, 협력을 요청한 국가와 요청받은 국가의 국내적 절차와 국제적 절차가 너무 번거로울 뿐만 아니라 실무적인 입장에서 외교채널을 통한 형사사법공조는 활발하게 활용되고 있는지 의문이 들 정도로 실적이 미미하다는 점, 전세계적으로 모든 국가에게 적용될 수 있는 조약이 아니라 단지 양자조약 또는 지역국가간의 협력 등으로 한정되어 있다는 점, 유럽연합 등 일부 지역국가 및 몇몇 국가 등을 제외하고는 형사사법공조의 범주가 협의의 형사사법공조와 범죄인인도 제도로 한정되고 있다는 점, 마지막으로 범죄행위 후 많은 범죄자가 양자조약에 체결하지 않은 국가로 도피하여 큰 어려움이 있는 등을 들 수 있다. 따라서 첫째, 단지 모델에 불과한 조약이 아니라 양자조약 또는 지역 국가간에 체결된 기존의 국가들 외에 형사사법공조조약과 범죄인인도조약을 체결하지 아니한 국가들 간에 적용될 수 있는 조약안이 체결될 수 있도록 UN의 노력이 필요하다.

98) Lech, Gardocki, , "Transfer of Proceedings and Transfer of Prisoners as New Forms of International Co-operation", in Albin Eser and Otto Lagodny(eds.), *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*(Society for the Reform of Criminal Law and Law and Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 1992), pp.317-318.

둘째, 각국의 법무부에 인터폴의 ASF(Automatic Search Facility)와 같은 컴퓨터망을 설치하여 형사사법공조에 관련된 기관의 단일화, 절차의 단순화, 소요기간의 단축화 등을 해나갈 수 있는 방법을 고안할 필요성이 있다.

## 2. 경찰의 교류와 협력

국제화·개방화에 따른 범죄의 국제화·탈국경화 현상이 심화됨에 따라 국가간의 긴밀한 협조 없이 한 국가의 노력만으로는 실효성 있는 치안확보가 어려운 시대가 되었다. 이에 따라 각국은 국제형사사법공조조약과 범죄인인도조약과 같은 국제조약을 통해 국가간 형사사법분야의 공조를 강화하고자 노력하고 있으며, 한편으로는 국제형사경찰기구(ICPO : Interpol) 가입을 통한 경찰관계공조 등 범죄의 탈국경화에 대비하고 있다.

일반적으로 국제경찰협력이란 국제범죄의 예방과 진압을 위해서 국가간의 사법공조의 일환으로 행해지는 일체의 협력으로서 경찰당국이 주체가 되는 협력을 의미한다고 정의할 수 있다.<sup>99)</sup> 인터폴에 의한 국제경찰협력의 내용은 국외도주 범죄인 인도를 위한 수사 및 긴급구속요청, 범죄예방을 위한 정보교환 및 협력요청, 국외도주 범인 수배요청, 증거송부 및 이를 위한 증인신문요청, 수사상 필요한 자료요청, 범죄경력 및 사실조회, 외국경찰 관계기관 방문에 따른 업무협조요청, 실종자 소재수사요청, 각종 자료 요청, 내국인의 국외범죄에 대한 수사시 관련 수사기록 요청, 외국인 피의자 검거시 신원확인 및 범죄경력 조회, 내국거주 외국인에 대한 신원 및 범죄경력조회, 해외도피자 소재확인시 강제추방 또는 범죄인인도 요청 등이다.

위와 같은 여러 가지 방법으로 국제경찰들이 공조를 실시하고 있다고는 하지만 서로 문화와 관습, 그리고 법률구조가 상이한 여러 나라가 일일이 범죄에 관한 모든 분야를 조약 내지 협정으로 규율한다는 것은 사실상 불가능한 것이며 또한 외교경로를 통한 경찰공조는 엄격하고 시일이 오래 걸리는 등의 이유로 긴급한 공조가 요구되는 사안에 있어서는 공조효과를 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 어려움을 보완 내지 해결하기 위하여 인터폴을 통한 경찰공조를 수행하고 있다. 인터폴을 통한 경찰공조는 인터폴 현장이 정하는 바에 따라, 인터폴 회원국이 24시간 운영하는 국제통신망을 이용하여 인터폴 사무총국 및 각국 국가중앙사무국(NCB)을 포함한 모든 회원국가가 신속하고 광범한 분야에서 국제경찰공조가 가능하게 하는 유일한

99) 문규석, "인터폴의 국제법상 지위에 관한 연구", 「국제법평론」, 통권 제12호, 국제법평론회(2000. 2), 46쪽.

창구라고 할 수 있다. 범죄인인도조약 및 형사사범공조조약을 체결한 국가가 소수인 점과 공조의 절차가 번거롭고 시일이 오래 걸리는 점 등을 감안해 볼 때 경찰과 검찰을 비롯한 국내 모든 법집행 기관은 인터폴을 적극 활용하고 외국 법집행기관의 협조창구를 일원화함으로써 효과적인 국제성범죄에 대한 대처를 할 수 있을 것이다.

### 3. 정보기관의 국제협력 및 연대강화

테러는 통상 심각한 인적, 물질적 피해를 동반하고 사고발생후 테러범에 대한 형사처벌만이 능사는 아니므로 그 예방을 위한 다각적인 관계국간의 협력 또한 필수적이며 국제테러의 규제에 있어서는 오히려 예방의 측면이 더욱 강조되어야 한다. 국제테러의 예방과 진압에 관련된 일체의 활동에서 정보기관에 의해 입수된 범죄정보·경찰정보는 범죄예방적 측면 및 범죄발생후 진압적 측면에서 매우 중요한 역할을 수행한다. 그러나 각국의 정보기관은 자국의 국가이익을 도모하는 측면에서 일정한 유형의 국제테러에 대해 은폐행위 등을 하는 국가가 지원하는 범죄가 있는 반면 각국의 국가안보, 국제평화의 파괴 및 위협 등에 밀접한 관련이 없고, 사회질서, 치안유지, 사법정의의 구현 등으로 각국의 공동이익이 관련된 범죄가 있다. 이러한 범죄들은 각국의 정보기관간 정보의 공유를 통하여 이들 범죄의 예방 및 진압을 행하는 데 크게 기여할 수 있다. 따라서 정보기관간의 공식·비공식적인 국제협력 및 연대가 각국의 공동이익이 관련된 해상테러리즘의 예방과 진압을 행하는 데 크게 기여할 것이다.

해상테러리즘에 대한 대책을 마련하는데 있어서도 정확한 정보수집 활동은 매우 중요한 요소이다. 해상테러리즘에 대한 대책을 마련하는 목적은 위기관리나 사후처리에 능숙한 기술성을 과시하는 데 있는 것이 아니고, 치밀한 사전대책을 마련하여 사건 발생 자체를 억제하는 데 있다.

해상테러리즘을 자행할 가능성이 높은 테러단체의 정체를 정확히 파악하고 사전검거, 자금 및 무기지원 경로의 차단 등을 하지 않고서는 해상테러리즘의 근절은 불가능할 것이다. 따라서 각국은 해상테러리즘에 관한 정보활동을 강화함을 물론 필요하다면 외교적 노력을 동원하여 이해관계에 있는 국가간에 비군사적 선박의 위치와 자국선박에 대한 불법적 공격행위에 대한 정보를 교환하는 것이 필요하다.

#### 4. 비호의 금지

국제테러범들이 해외로 도피한 경우 이에 동조한 나머지 이들에게 각종 지원뿐만 아니라 피신처를 제공하는 비호한 국가들이 많다. 테러범들이 범죄행위지국 이외의 국가에서 비호를 받을 수 있는 한 국제테러의 진압은 불가능하고, 범죄행위를 부추길 수 있으므로 예방자체도 어려운 점이 있다. 범죄인인도의 대상이 되지 못하면 범죄발생지국은 국제형사사법공조에 관한 아무런 조치를 취할 수 없게 된다는 난점이 있고, 범죄자가 체류하고 있는 국가는 사실상 범죄자를 비호하고 있다는 것과 다를 바가 없다는 점이다. 따라서 범죄인인도의 대상범죄에 해당하지 아니할 때에는 추방 등과 같은 조치를 취해서 범죄발생지국의 법집행기관이 사법처리를 행할 수 있는 방향으로 국제적인 협력과 연대를 강화해야 한다.

앞으로도 해상테러리즘을 비롯한 국제테러범죄의 방지를 위해서는 국제협약체결 등을 통한 지속적인 국제협력강화가 중요하다. 이를 위해서는 테러범죄자에 대한 정보교환, 범인의 검거, 인도, 증거수집, 기소, 재판 등 모든 과정에 걸쳐 국제적인 협력체제의 구축이 필요하다 할 것이다.

## 제6장 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 해상테러리즘은 발생빈도가 낮음에도 불구하고 국제 경제 규모의 증대에 따른 해상교통로의 안전 확보와 관련되어 그 중요성이 부각되고 있다. 세계적인 규모의 전쟁 위험은 감소하고 있지만, 해상에서의 국지적인 분쟁과 안전한 해상운송을 위협하는 해상테러리즘과 같은 불법적인 폭력행위 발생 가능성은 상대적으로 증가하고 있기 때문이다.

해상교통의 발전에 걸림돌이 되는 해상테러리즘을 방지하기 위해서는 어느 특정 국가들만의 노력에 의해서는 불가능하며, 불법적 행위에 대하여 총체적인 대응방안을 국제적인 차원에서 마련하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다.

SUA협약은 해상테러리즘을 규제하기 위한 대표적인 국제협약으로써 선박의 안전한 항행에 저해되는 모든 불법행위를 범죄라고 규정하였고, 체약국들은 이것을 국내법상의 범죄로 간주하고 형벌에 처할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라 그 범죄에 대하여 그 국가의 형사재판관할권을 행사한다는 것에 합의하였다. 또한 피의자를 자국의 영역내에서 발견한 체약국은 타체약국으로부터 피의자의 인도요청이 있을 경우 그를 인도하거나, 아니면 소추하기 위해 권한있는 당국에 인도할 의무를 지게 된다. 그리고 체약국들은 피의자가 어느 타체약국에 도망치더라도 반드시 형사소추될 수 있도록 하기 위한 정보 교환이나 형사사법공조에 협력할 의무를 지니고 있다고 명시하였다.

그러나 여러 가지 국제적인 노력에도 불구하고 과거 비교적 약자들의 투쟁수단이었던 테러리즘이 현대에 이르러서는 주요 테러지원국들의 자금과 무기를 바탕으로 조직적으로 이루어지며 이는 9·11테러와 같은 대형참사를 야기할 가능성이 크다.

더구나 냉전의 종식 후 싹트기 시작한 민족해방, 종교, 지역분쟁을 중심으로 국제여론을 환기시키고자 하는 세력들이 테러를 주된 수단으로 하고 있다는 점에서 더욱 악화될 전망이다.

우리나라도 삼면이 바다로 둘러싸인 천혜의 해양국으로 그 어느 국가보다 해상 의존도가 높다. 이처럼 해상 교통로를 위협하는 해상테러리즘은 ISPS Code의 시행과 같은 기술적 측면의 예방과 함께 범인의 효율적 처벌을 위한 법적·제도적 보완을 통한 종합적인 대응 관리가 절실하다. 그리하여 이 논문에서는 형사법적 차원에서의 해상테러리즘에 대한 다양한 문제점들을 살펴보고, 이에 대한 대응방안을 연

구하였다.

해상테러리즘과 관련된 형사법적 주요 사항들을 살펴보면, 첫째 각종 테러규제에 관한 국제협약들에서는 해당 테러범죄를 엄중한 또는 적절한 형벌로써 ‘처벌할 수 있도록 할’ 의무가 있다고 규정하고 있으나, 내용의 명확성 및 구체성의 제고와 더불어 범죄 처벌의 실효성 확보 차원에서 분명하게 ‘범죄를 처벌해야 한다’라고 규정하는 것이 더욱 타당하며, 이를 위해 ‘양형기준제’ 등의 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째 현재의 상대적 기소 의무 규정을 절대적 기소 의무 규정으로 바꾸어야 한다. 즉, 해상테러리즘 사건을 권한 있는 당국에 회부한다는 데 만족하지 말고 아예 기소해야 한다고 규정하는 것이 테러범죄의 억제 및 처벌 차원에서 훨씬 더 바람직하다고 할 것이다.

셋째, 해상테러리즘에 관한 SUA협약상의 형사재판관할권은 그 자체 ‘보편적 관할권’이라고 규정할 수는 없다. 그러나 보편적 관할권으로 가는 중요한 진전이며, 또한 ‘조건부 내지 유사 보편적 관할권’으로 볼 수는 있을 것이다. 아울러 해상테러범죄에 대한 피난처를 최대한 줄이기 위해서는 의무적 관할권 외에 임의적 관할권 행사의 경우를 보다 확대하고 이를 구체적으로 국제협약에 명시하는 것이 바람직하다.

넷째, 해상테러범죄를 사전에 예방하고 효과적인 정책을 수립하기 위해서는 국제형사사법공조와 정보의 정기적 교환 및 긴밀한 협력체제를 구축하여야 한다. 해상테러범죄의 특성상 많은 경우 여러 나라에 걸쳐 행해지는 경우가 보통이므로 강제적 억제와 처벌을 위해서는 범죄인 수사에서부터 재판, 나아가서는 형사소추의 이송, 보호관찰의 이송, 외국형사재판의 이송, 수형자 이송에까지 국제형사사법공조가 절실히 요구된다.

2005년도에 선진국들은 테러에 관한 대책을 강화하기 위해 대부분 국가들이 자국 법률의 재개정을 실시했으며, 국가간의 긴밀한 협조를 통한 공조체제를 강화해 가고 있다.

미국은 테러와의 전쟁을 선포하였으며 아프가니스탄 전쟁으로 전 세계에 테러를 지원하는 국가는 미국의 공격을 받을 수 있다는 강한 메시지를 보냈다. 이제 국제사회는 테러라는 이름으로 다른 국가에게 무력을 사용할 수 있게 되었다. 전 세계가 테러혐의자를 체포하는 정보공조시대가 되었다.

그러나 테러행위자인 인간이 존재하는 한 테러는 계속될 수 있다는 사실을 기억하여야만 하고 강대국이 인위적으로 해결할 수 없는 인종과 종교문화의 갈등환경을

경계하여야 한다. 결국 모든 범죄가 그러하듯이 테러를 막는 길은 테러환경을 최대한 줄이는 것 뿐이다.

해상에서의 법과 질서의 보장 그리고 해상운송의 안전 확보를 위해 국제사회가 정치적 의지를 가지고 대책마련을 위해 노력을 경주할 때 해상테러리즘은 최소화 될 수 있다는 것을 각국은 인식해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

정형근, 「국제테러의 법적규제에 관한 연구」 서울 : 고려원, 1998.

제성호, 「항공기테러와 국제법」, 서울 : 지평서원, 1989.

김두현, 「현대테러리즘론」 서울 : 백산출판사, 2004.

국가정보원, 「월간 테러정세」, 2003.

경찰청, 「대테러연구 25-28집」, 2002-2005.

#### 2. 논문 및 기타자료

강건인, 「정치적 망명에 관한 국제법적 고찰」, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1992.

김진규, “국제사건에 대한 국내재판소의 관할권”, 국제법학회논문, 제3권, 대한국제법학회, 1987.

김찬규·김정건·이순복·서희원·최재훈·김대순, 「판례중심 국제법」, 경남대학교  
극동문제연구소, 1982.

김현수, “해적행위의 국제적 규제에 관한 연구”, 해양전략연구논집 제3집, 해양전략연구부, 2002.

김현진, 「테러리즘의 법적 규제에 관한 연구」, 호남대학교 대학원 박사학위 논문, 2005.

문규석, “인터폴의 국제법상 지위에 관한 연구”, 국제법평론, 통권 제12호, 국제법평론회, 1999.

박용도, “국제범죄에 대한 보편관할권”, 국제법학회논문, 제49권 제2호, 대한국제법학회, 2004.

신의기, 「테러리즘 관련법제 정비방안」, 연구보고서 제02-10호, 한국형사정책연구원, 2002.

신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”, 국제  
법학회논문, 제11권 제2호, 대한국제법학회, 2004.

심희철, 「해상테러에 대한 국제법적 고찰」, 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 1998.

안경훈, 「해상테러에 대한 연구」, 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 1998.

이병기·신의기, 「유럽의 형사사법공조제도에 관한 연구」, 연구보고서 제94-09호, 한국  
형사정책연구원, 1995.

이훈구, “동서양 테러리스트들의 사회심리학적 분석”, 대테러연구 제28집, 경찰청, 2005.

이훈규·신의기, 「범죄인인도제도」, 연구보고서 제95-05호, 한국형사정책연구원, 1996.

제성호, “해상테러의 법적 규제”, 국제법학회논총, 제35권 제2호, 대한국제법학회, 1990.  
최석윤 · 이윤철 · 홍성화 · 박정기, “해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 항해항만학회지  
제29권 제1호, 2005.  
한국수출입은행 해외조사실 종합분석팀, 「해상테러 위험 증가와 해상보안 강화 조치의 효과」(2004).

## II. 외국문헌

- Abraham Abramovsky, 「Multinational Convention for the Suppression of Unlawful Seizure and Interference with Aircraft」, 13 Columbia Journal of Transnational Law, (1974).
- Bassiouni, M. Cherif, *International Terrorism and Political Crimes*(Charles C. Thomas, 1975).
- Bassiouni, M. Cherif, *Legal Responses to International Terrorism: U. S. Procedural Aspects*(Martinus Nijhoff Publishers, 1988).
- Bassiouni, M. Cherif and Wise, Edward M., *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*(Martinus Nijhoff Publishers, 1995).
- Churchill & Lowe, 《*The law of the sea*(3rd ed.)》, Manchester, Manchester Univ. Press, (1999).
- Edward F. Mickolus, 《*Transnational Terrorism: A Chronology of Events, 1968-1979*》 London, Aldwych(1980).
- Gardocki, Lech, “Transfer of Proceedings and Transfer of Prisoners as New Forms of International Co-operation”, in Albin Eser and Otto Lagodny(eds.), *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*(Society for the Reform of Criminal Law and Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 1992).
- “Harvard Research in International Law”, 29 *American Journal of International Law*(1935).
- Brownlie Ian, *Principle of Public International Law*, 2nd ed. (Oxford: Univ. Press, 1979)
- Malvina Halberstam, 「Terrorism on the High Seas : The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety」, 82 *American Journal of International Law*(1988).

Paust, Jordan J., "Nonprotected Persons or Things," in Alona E. Evans and John E. Murphy(eds.) *Legal Aspects of International Terrorism*(1978).

Robert G. Clyne, 「Terrorism and Port/Cargo Security: Developments and Implications for Marine Cargo Recoveries」, 77 *Tulane Law Review* 1183(2002-2003).

Ronzitti, Natalino, *Maritime Terrorism and International Law*(Martinus Nijhoff Publishers, 1990).

Text in *Yearbook of the International Law Commission* Vol.II(1980).

山本草二, 「犯罪人引渡し制度における政治性の変質」, 「法学」第49巻 第3號(1985).