



제432회 국회(임시회)
제 1 차 정 보 위 원 회

국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈정당 활동 방해 목적의 행위를 테러 정의에 포함〉

■ 이견태의원 대표발의(의안번호 제2214691호)

2026. 2.

정 보 위 원 회

수석전문위원 김건오

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이건태 · 이수진 · 진선미 · 김병주 · 박균택 · 정준호
전용기 · 박상혁 · 박희승 · 전현희 의원(10인)
2. 발의연월일 : 2025. 11. 28.
3. 회부연월일 : 2025. 12. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 테러를 국가·지방자치단체 또는 외국 정부의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 정의하고 있음.

그런데 최근 정치적 목적을 이루기 위하여 정당 또는 정치인을 상대로 하는 협박이 늘어나고 있고, 신체를 상해하여 생명에 대한 위협을 발생하게 하는 행위가 발생하고 있으나 주관적인 목적 요건에 해당하지 않아 정당 또는 정치인을 향한 협박 또는 행위가 테러방지법에 의한 보호를 받지 못하고 있음.

이에 테러의 정의에 대한 주관적 목적 요건에 ‘정당의 민주적인 조직과 활동을 방해할 목적’을 추가하여 정치적 목적에 의한 행위를 테러로 포함하려는 것임(안 제2조제1호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행법상 ‘테러’의 정의 규정에 기술된 주관적 목적 요건을 확대하여, 정당의 민주적 활동을 저해하려는 의도로 행해지는 폭력적 행위를 테러로 규정하려는 것임.

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “테러”란 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(외국 지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 <u>목적 또는</u> 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위를 말한다. 가. ~ 마. (생략) 2. ~ 8. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>-----목적, 정당의 민주적인 조직과 활동을 방해할 목적 또는-----</u> . 가. ~ 마. (현행과 같음) 2. ~ 8. (현행과 같음)

최근 특정 정치적 견해를 달리한다는 이유로 정치인을 습격하고 신체를 상해하여 생명에 대한 위협을 발생하게 하는 행위를 함으로써 정당의 기능을 마비시키고 정당의 민주적인 조직과 활동을 방해하려는

시도가 사회적 문제로 대두되고 있음.

최근의 사례로 2024. 1. 2. 이재명 대통령(더불어민주당 당대표 시절) 가덕도 피습사건을 들 수 있음. 이 사건에 대한 대테러합동조사팀¹⁾의 조사 결과 범인의 행위는 테러방지법 상 테러의 구성요건을 충족하고 있으나 이를 테러로 규정하기 위해서는 관계기관 의견 및 법리적 해석을 고려할 필요가 있음을 확인하였고, 법제처 법률검토를 통해 동 사건이 테러방지법 상 테러에 해당하고 테러지정에 대한 명시적 절차 규정이 없더라도 테러인지 여부에 대하여 국가테러대책위원회에서 심의·의결할 수 있음을 확인하였으며, 정부는 이를 토대로 2026. 1. 20. 국가테러대책위원회에서 이 사건의 테러지정 여부를 심의한 결과 동 사건의 테러 지정을 의결한 바 있음.

정부는 이에 대한 후속조치로서 사건에 대한 진상규명을 추가적으로 실시하고, 선거기간 주요인사에 대한 신변보호 강화 등 유사 사건 재발 방지 대책을 마련하는 한편, 테러방지법을 비롯한 법·제도 전반을 종합적으로 점검하고 정비하기로 한 바 있음²⁾.

개정안은 이 사건의 행위가 단순히 개인에 대한 범죄를 넘어 민주주의의 근간을 위협할 수 있다는 점에서, 테러의 정의에 대한 주관적 목적 요건에 정당의 민주적인 조직과 활동을 방해할 목적을 추가하여 정치적 목적에 의한 행위를 테러에 포함하려는 것으로 개정안의 취지에 공감

1) 국가정보원·경찰청·소방청·군(방첩사령부)·국립과학수사연구원

2) 국무조정실 대테러센터, 「이재명 대통령(당대표 시절) 가덕도 피습사건, 공식 테러 지정」 보도 자료, 2026. 1. 20.

할 수 있음.

개정안은 앞에서 살펴본 2026. 1. 20. 정부 보도자료³⁾와 같이 테러 방지법을 비롯한 법·제도 전반을 종합적으로 점검하고 정비할 필요성에 공감하면서 특히 테러방지법 상 테러의 구성요건으로 ‘정당의 민주적인 조직과 활동을 방해할 목적’을 명시적으로 추가함으로써 향후 유사 행위를 테러로 규정함에 있어 불필요한 해석상 논란을 없애려는 취지로 이해됨.

개정안에 따른 기대효과로는 살인미수죄 등 「형법」, 선거의 자유 방해죄 등 「공직선거법」에 비해 테러방지법을 적용하는 것이 더 중한 벌칙을 규정하고 있다는 점, 배후 세력에 대한 정보 수집 등 조사 및 추적이 가능하게 되는 점 등을 고려할 때 더 큰 테러 억제 효과를 기대할 수 있다는 점 등이 제시될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음의 사항을 검토할 필요가 있어 보임.

첫째, 테러 정의 확대에 따른 죄형법정주의의 내용인 명확성의 원칙 및 과잉 금지 원칙 위배 우려와 표현의 자유 및 집회·결사의 자유 침해 우려가 제기될 수 있음을 검토할 필요가 있어 보임.

현행법상 테러는 국가 등의 권한 행사를 방해하거나 공중(公衆)을 협박하는 등 공공의 안전에 심대한 피해를 가하는 행위로 엄격히 제한되어 있음.

3) 국무조정실 대테러센터, 전계 보도자료

개정안과 같이 ‘정당의 민주적인 조직과 활동 방해’라는 요건이 추가될 경우 ‘민주적 활동’이나 ‘방해’라는 모호할 수 있는 용어가 헌법상 죄형법정주의와 명확성의 원칙을 침해할 수 있다는 우려가 제기될 수 있으며, 일반적인 정치적 반대 의사 표현 등 표현의 자유나 집회·결사의 자유 등 헌법상 보장된 기본권을 침해할 수 있다는 우려가 제기될 수 있어 보임.

따라서 형사처벌의 대상이 되는 행위의 내용을 규정하는 구성요건의 명확성의 원칙에 따라 개정안의 용어에 있어 ‘정당의 민주적인 조직과 활동’의 범위와 ‘방해’ 행위가 어떤 행위인지를 보다 구체적으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

아울러 「형법」으로 처벌할 수 있음에도 국가정보원 등의 정보 수집 등의 대상이 되게 함으로써 헌법상 과잉금지원칙의 침해 우려가 있다는 의견이 제시될 수 있어 보임.

특히 과잉금지원칙 침해 우려와 관련하여 기존 법 체계와의 관계를 고려할 필요가 있어 보임.

정당인에 대한 협박이나 상해 행위는 현행 「형법」⁴⁾, 「특정범죄

4) 「형법」

제257조(상해, 존속상해) ① 사람의 신체를 상해한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

②·③ (생략)

제258조(중상해, 존속중상해) ① 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위험을 발생하게 한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

② 신체의 상해로 인하여 불구 또는 불치나 난치의 질병에 이르게 한 자도 전항의 형과 같다.

③ (생략)

제283조(협박, 존속협박) ① 사람을 협박한 자는 3년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.

가중처벌 등에 관한 법률」⁵⁾, 「공직선거법」⁶⁾ 등을 통해 처벌이 가능한 사안임. 이를 ‘테러’로 규정할 경우 테러방지법에 따른 국가정보원의 조사 및 추적권(법 제9조7)) 등의 대상이 되는바, 이러한

②·③ (생략)

5) 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」

제5조의9(보복범죄의 가중처벌 등) ① 자기 또는 타인의 형사사건의 수사 또는 재판과 관련하여 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출에 대한 보복의 목적으로 「형법」 제250조제1항의 죄를 범한 사람은 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다. 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출을 하지 못하게 하거나 고소·고발을 취소하게 하거나 거짓으로 진술·증언·자료제출을 하게 할 목적인 경우에도 또한 같다.

② ~ ④ (생략)

6) 「공직선거법」

제237조(선거의 자유방해죄) ① 선거에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 선거인·후보자·후보자가 되고자 하는 자·선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인·회계책임자·연설회 또는 당선인을 폭행·협박 또는 유인하거나 불법으로 체포·감금하거나 이 법에 의한 선거운동용 물품을 탈취한 자
2. 집회·연설 또는 교통을 방해하거나 위계·사술 기타 부정한 방법으로 선거의 자유를 방해한 자

3. (생략)

② (생략)

③ 이 법에 규정된 연설·대담장소 또는 대담·토론회장에서 위험한 물건을 던지거나 후보자 또는 연설원을 폭행한 자는 다음 각호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 주모자는 5년 이상의 유기징역
2. 다른 사람을 지휘하거나 다른 사람에 앞장서서 행동한 자는 3년 이상의 유기징역
3. 부화하여 행동한 자는 7년 이하의 징역

④ (생략)

⑤ 당내경선과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 경선후보자(경선후보자가 되고자 하는 자를 포함한다) 또는 후보자로 선출된 자를 폭행·협박 또는 유인하거나 체포·감금한 자
2. 경선운동 또는 교통을 방해하거나 위계·사술 그 밖의 부정한 방법으로 당내경선의 자유를 방해한 자

3. (생략)

⑥ 당내경선과 관련하여 다수인이 경선운동을 위한 시설·장소 등에서 위험한 물건을 던지거나 경선후보자를 폭행한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 주모자는 3년 이상의 유기징역
2. 다른 사람을 지휘하거나 다른 사람에 앞장서서 행동한 자는 7년 이하의 징역
3. 다른 사람의 의견에 동조하여 행동한 자는 2년 이하의 징역

7) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제9조(테러위험인물에 대한 정보 수집 등) ① 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있다. 이 경우 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보의 수집은 「출입국관리법」, 「관세법」, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「통신비밀보호법」의 절차에 따른다.

② 국가정보원장은 제1항에 따른 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다.

③ 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 개인정보(「개인정보 보호법」상 민감정보를 포함

규정이 일반 형사 절차와 비교하여 과잉 규제에 해당할 수 있다는 우려가 제기될 수 있는 점에 대한 검토가 필요해 보임.

둘째, 현행법 제2조제2호8)는 테러단체를 국제연합(UN)이 지정한 테러단체로 정의하여 글로벌 테러 조직을 규율하고 있음을 고려할 때, 개정안의 취지가 국내 정당 활동을 방해하는 행위를 하는 단체를 규율하려는 것으로 보인다는 점에서 현행 규정과의 체계정합성에 대한 검토가 필요해 보임.

셋째, 개정안에 대한 국가정보원의 다음과 같은 의견을 검토할 필요가 있음.

국가정보원은 개정안에 대해 개정안의 취지에 공감하며, 별도 의견은 없다면서 다만, 개정안의 ‘정당’이란 용어에 대해 그 대상을 「정당법」 제2조9)에 따라 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장과 정책을 추진하고, 동법 제4조10)에 따라 중앙선거관리위원회에 적법하게 등록

한다)와 위치정보를 「개인정보 보호법」 제2조의 개인정보처리자와 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제5조제7항에 따른 개인위치정보사업자 및 같은 법 제5조의2제3항에 따른 사물위치정보사업자에게 요구할 수 있다.

④ 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다. 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하여야 한다.

8) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. (생략)

2. “테러단체”란 국제연합(UN)이 지정한 테러단체를 말한다.

3.~8. (생략)

9) 「정당법」

제2조(정의) 이 법에서 “정당”이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.

되어 성립된 정당으로 명확히 한정할 필요가 있다는 의견임.

이는 헌법 및 「정당법」 체계 밖의 단체나 불법 조직이 ‘정당’의 명칭을 사용하여 법적 보호망에 편입되거나, 반대로 법 적용의 범위를 확장하여 정치적으로 이용할 우려를 불식시키기 위하여 타당한 의견으로 보이므로, 개정안의 ‘정당’을 「정당법」에 따른 정당으로 수정할 필요가 있어 보임.

끝으로 해외 입법례를 살펴보면 다음의 표에서 볼 수 있듯이 미국 애국법(Patriot Act) 등 해외 주요국 입법례는 ‘테러’의 정의에 대해 포괄적·일반적으로 규정하고 있으며, ‘정당 활동 방해’에 대한 내용은 없는 것으로 파악되고 있음.

10) 「정당법」

제4조(성립) ① 정당은 중앙당이 중앙선거관리위원회에 등록함으로써 성립한다.

② 제1항의 등록에는 제17조(법정시·도당수) 및 제18조(시·도당의 법정당원수)의 요건을 구비하여야 한다.

제17조(법정시·도당수) 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.

제18조(시·도당의 법정당원수) ① 시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 법정당원수에 해당하는 수의 당원은 당해 시·도당의 관할구역 안에 주소를 두어야 한다.

＜ 해외 주요국의 입법례상 ‘테러’ 정의 ＞

국가	테러 정의
미국 * 18 U.S.C. §2331 * USA PATRIOT ACT Sec. 802 등	○ 일반시민을 협박 또는 강요하거나 정부정책에 영향을 끼칠 목적으로 자행하는 연방 또는 주 형법에 규정된 범죄행위로서 사람의 생명에 위협을 초래할 수 있는 폭력행위
영국 * Terrorism Act 2000 Sec.1	○ 테러란 정부에 영향을 미치거나 일반대중을 협박할 목적으로 사람의 생명·신체에 심각한 위협을 초래하거나 재산상 피해 등을 유발한 경우
프랑스 * 형법 제421조의 1·2	○ 공공질서의 심각한 교란을 통해 사람들에게 심한 공포를 유발하는 정치적·종교적 또는 이념적 목적의 범죄 행위
독일 * 형법 제89·129·138조 등	○ ‘테러’를 명시적으로 정의하지 않는 가운데, 살인·중대한 폭력 등 목적으로 ‘테러단체’를 조직하거나 참여한 경우 처벌(형법 제129조) ○ 조직 관련성이 없더라도 국가안보에 중대한 위협을 끼칠 수 있는 폭력 범죄(준비 포함) 등도 처벌(형법 제89조)
일본 * 法상 정의·처벌 조항 별무	○ 실정법상 테러 및 테러범죄에 대한 정의는 없으며, 일본 경시청·외무성 등은 ‘UN 결의안’ 등을 참고 ‘실무상 정의’를 사용 ○ 실무상 정의 : 정치적·종교적 또는 이념적 목적을 위해 공포를 유발하고, 사회나 정부에 영향을 미치기 위해 폭력·살해·납치 및 파괴행위를 수행하는 것

자료 : 국가정보원

문 의 처

02) 6788-5616