



제418회 국회(정기회)
제 2 차 정 보 위 원 회

국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈테러 정의에 운송기구에 의한 행위 추가〉
■ 이달희의원 대표발의(의안번호 제2203927호)

2024. 11.

정 보 위 원 회

수석전문위원 이복우

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이달희 · 주호영 · 서천호 · 이인선 · 김위상 · 최은석
김상훈 · 나경원 · 서범수 · 강선영 의원(10인)
2. 발의연월일 : 2024. 9. 11.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 북한에서 오물을 담은 풍선을 대한민국 영공으로 보내 우리 국민으로 하여금 심리적인 불안감을 느끼게 하고, 재산상의 피해를 입히는 문제가 발생하고 있음.

북한의 이와 같은 행위가 지속, 다양화될 경우 국민의 생명과 국가 및 공공의 안전에 중대한 위협을 일으킬 가능성이 있음에도 불구하고, ‘오물풍선’을 살포하는 행위가 현행법상 테러에 해당하는지 불분명한 측면이 있음.

이에 공중에게 정신적·심리적 공포를 유발하거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성 무기나 장치를 풍선, 경량항공기 및 초경량비행장치 등 물건의 운송에 이용될 수 있는 기구에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위를 테러로 규정하여 ‘오물풍선’과 유사한 행위로부터 국민을 보호하고, 국민의 정신적·심리적 안전을 확보하려는 것임(안 제2조제1호라목).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 “테러”의 정의에 사망·중상해·중대한 물적 손상 외에도 “공중에게 정신적·심리적 공포”를 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 무기 또는 장치를 “풍선, 경량항공기 및 초경량비행장치 등 물건의 운송에 이용될 수 있는 기구”에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위를 포함시키려는 것임.

<신·구조문대비표>

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
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 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위를 말한다.	1. ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
가. ~ 다. (생략)	가. ~ 다. (현행과 같음)
라. <u>사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성</u>	라. <u>사망·중상해·중대한 물적 손상 또는 공중에게 정신적·심리적 공포를</u> ----- -----

현행	개정안
· 소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 <u>차량 또는 시설</u>에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위 1) ~ 5) (생략) <u><신설></u> 마. (생략) 2. ~ 8. (생략)	----- ----- ----- -----차량·시설·기구 등----- ----- 1) ~ 5) (현행과 같음) 6) <u>풍선, 「항공안전법」 제2조제2호에 따른 경량항공기 및 같은 조 제3호에 따른 초경량비행장치 등 물건의 운송에 이용될 수 있는 기구</u> 마. (현행과 같음) 2. ~ 8. (현행과 같음)

국가정보원 및 국방부에 따르면, 북한은 2024년 5월 28일 이후 10월 8일까지 총 30여 회에 걸쳐 약 6,300여 개의 오물풍선을 살포하였으며¹⁾, 오물풍선은 북서풍 계열 바람을 타고 서울 및 수도권 등지에 낙하하였음.

살포 초기에는 북한 주민들의 생활상이 드러나는 내용물이 포함되

1) 국방정보본부, 「국정감사 요구자료」, 2024.10.

어 있었으나 오물 내용물 공개(6월 24일) 이후 미사용 종이·비닐 등으로 변경되었으며, 풍선 낙하로 인하여 자동차 유리·건물 지붕 파손 및 발열타이머로 인한 화재 등 총 60여건 이상의 피해가 발생하였고, 공항 이·착륙 지연을 초래한 바도 있음²⁾.

개정안은 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 “「테러방지법」”이라 함)에 따른 “테러”의 정의에 오물풍선 및 이와 유사한 양상의 행위(이하 “오물풍선등”이라 함)를 포함시킴으로써 국민적 불안을 경감하고 안전을 확보하려는 취지로 이해됨.

개정안과 같이 테러의 정의가 확대될 경우, 국가 및 지방자치단체는 「테러방지법」 제3조³⁾에 따라 오물풍선등을 포함한 테러의 예방·대응에 필요한 대책을 수립하여 시행하여야 하고, 같은 법 제15조⁴⁾에 따라 오물풍선등으로 인하여 신체 또는 재산의 피해를 입은 국민에 대하여 치료 및 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있으며, 같은 법 제16조⁵⁾에 따라 생명, 신체상의 장애 및 장기치료가 필요한

2) 국가정보원, 「오물풍선 부양 현황(건수) 및 현행 대응 체계」, 2024.10.

3) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 테러로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 테러의 예방과 대응에 필요한 제도와 여건을 조성하고 대책을 수립하여 이를 시행하여야 한다.

②·③ (생략)

4) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제15조(테러피해의 지원) ① 테러로 인하여 신체 또는 재산의 피해를 입은 국민은 관계기관에 즉시 신고하여야 한다. 다만, 인질 등 부득이한 사유로 신고할 수 없을 때에는 법률관계 또는 계약관계에 의하여 보호의무가 있는 사람이 이를 알게 된 때에 즉시 신고하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항의 피해를 입은 사람에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 치료 및 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 다만, 「여권법」 제17조제1항 단서에 따른 외교부장관의 허가를 받지 아니하고 방문 및 체류가 금지된 국가 또는 지역을 방문·체류한 사람에 대해서는 그러하지 아니하다.

③ 제2항에 따른 비용의 지원 기준·절차·금액 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

피해를 입은 사람에 대해서는 특별위로금을 지급할 수 있게 됨.

개정안과 관련하여 다음의 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, **법체계 및 법익 균형성** 측면에서, 현행법의 정의 규정 방식을 보면, 「테러방지법」 제2조제1호는 본문에서 즉 ‘주관적 목적 요건’, 즉 ‘국가·지방자치단체 또는 외국 정부의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적’을 규정하고, 같은 호 각 목에서 ‘객관적 행위 유형’, 즉 구체적·객관적으로 확인되는 행위의 유형 및 양상을 정하는 방식으로 법체계가 구성되어 있음⁶⁾.

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 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위를 말한다.
 - 가. 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위험을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위
 - 나. 항공기(「항공안전법」 제2조제1호의 항공기를 말한다. 이하 이 목에서 같다)와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 1) 운항중(「항공보안법」 제2조제1호의 운항중을 말한다. 이하 이 목에서 같다)인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위
 - 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위

5) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제16조(특별위로금) ① 테러로 인하여 생명의 피해를 입은 사람의 유족 또는 신체상의 장애 및 장기치료가 필요한 피해를 입은 사람에 대해서는 그 피해의 정도에 따라 등급을 정하여 특별위로금을 지급할 수 있다. 다만, 「여권법」 제17조제1항 단서에 따른 외교부장관의 허가를 받지 아니하고 방문 및 체류가 금지된 국가 또는 지역을 방문·체류한 사람에 대해서는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 특별위로금의 지급 기준·절차·금액 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 3) 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전 운항에 위해를 가하는 행위
- 다. 선박(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제1호 본문의 선박을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 해상구조물(같은 법 제2조제5호의 해상구조물을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위
- 1) 운항(같은 법 제2조제2호의 운항을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위(운항 중인 선박이나 해상구조물에 실려 있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다)
 - 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위
 - 3) 운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴하거나 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 일으키는 행위
- 라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위
- 1) 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량
 - 2) 1)에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설
 - 3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중이 먹는 물을 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설
 - 4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설
 - 5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 1)부터 4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설
- 마. 핵물질(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1호의 핵물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다), 방사성물질(「원자력안전법」 제2조제5호의 방사성물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 원자력시설(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제2호의 원자력시설을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위
- 2) 방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위험을 가하는 행위
- 3) 핵물질을 수수(授受)·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위
- 4) 핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운전을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위

개정안 제2조제1호라목에서 현행 “사망·중상해 또는 중대한 물적 손상” 외에 “공중에게 정신적·심리적 공포 유발”을 추가하는 것은 주관적 목적 요건에 가까운 성격을 가지고 있을 뿐만 아니라⁷⁾, 명확한 물리적 피해를 규정한 다른 피해법익과 비교할 경우 모호하고 추상적이며 다소 불균형적인 측면이 있음⁸⁾.

또한, 현행 「테러방지법」 제17조제6항⁹⁾은 「형법」 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌하도록 규정하고 있는바, 개정안에 따를 경우 「형법」상 협박죄 및 특수협박죄¹⁰⁾ 등의 적용 시 테러에 해당하는지 여

6) 제성호, 「테러방지법상 테러 정의조항의 문제점과 개정방안」, 『법학논문집』 제47집 제1호, 2023. 및 조병선, 「우리나라 테러방지법의 테러단체 정의의 한계 및 그 개정방향에 대한 연구: 국제연합(UN)지정목록의 한계를 중심으로」, 『한국사회과학연구』 제45권 1호, 2023.

7) 대테러센터, 「테러방지법 일부개정법률안 검토의견」, 2024.10.

8) 국가정보원, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 일부개정법률안(이달회의원 대표발의)에 대한 국정원 의견」, 2024.10.

9) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제17조(테러단체 구성죄 등) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 「형법」 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌한다.

10) 「형법」

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

② 자기 또는 배우자의 직계존속에 대하여 제1항의 죄를 범한 때에는 5년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.

부를 판단함에 있어 “공중에게 정신적·심리적 공포 유발”이라는 추상적 개념이 구성요건으로 해석될 소지가 있는바, 죄형법정주의의 명확성 원칙 등을 감안하여 세심하게 살펴볼 필요가 있음.

둘째, 다른 법률과의 관계 측면에서, 국회는 2024년 11월 14일 북한 오물풍선으로 인한 피해보상 근거를 마련하기 위한 취지에서 「민방위기본법 일부개정법률안」(대안)을 의결한 바 있음.

해당 개정안은 “민방위사태(평시에 한한다)로 인하여 또는 민방위사태에 이르지 아니한 적(敵)의 직접적인 위해(危害) 행위로서 대통령령으로 정하는 위해 행위로 인하여 생명·신체 또는 재산상 피해를 입은 자에 대하여 필요한 피해액의 전부 또는 일부를 지원”할 수 있도록 규정하고 있음.

「테러방지법」을 추가적으로 개정할 경우 피해 지원에 대한 중복 지급 등 법률 적용에 대한 해석상 논란이 발생하거나, 「테러방지법」 제4조11)에서 대테러활동에 관하여 동 법을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정한 점을 감안하면 「민방위기본법」 개정의 취지가 몰각될 우려가 있음.

결론적으로, 오물풍선등으로 인한 국민적 불안을 경감하고 국민 안전을 확보하려는 개정 취지를 감안하더라도 현행 법체계와 법익 균형

제284조(특수협박) 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하여 전조제1항, 제2항의 죄를 범한 때에는 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

11) 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」

제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 대테러활동에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

성 측면 및 「민방위기본법」 등 다른 법률과의 관계 측면을 고려한 검토가 필요할 것으로 보임.

참고로, 국무조정실 대테러센터는 현재 테러환경 변화를 폭넓게 고려하여 신종 테러수단 등을 반영한 테러대응체계 개선 방안을 강구 중인 상황으로, 충분한 사회적 논의와 종합적인 법체계 구조에 대한 검토를 거친 후 「테러방지법」 개정을 진행하는 것이 바람직하다는 의견을 제출하고 있음¹²⁾.

문 의 처
02) 6788-5614

12) 대테러센터, 전계 의견서.