

# 테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구

## 《 研究陣 》

---

연구위원 : 이 계 수 ( 건 국 대 학 교 교 수 )  
오 동 석 ( 아 주 대 학 교 교 수 )  
오 병 두 ( 영 산 대 학 교 교 수 )

---

# 목 차

제1장 연구의 관점과 개요 .....	455
1. 연구를 시작하며: 테러대응체계 모색, 어디에서 시작할 것인가 .....	455
2. 연구의 개관 .....	460
제2장 테러대응 법제의 강화와 새로운 안보구조의 구축 .....	462
1. 세계의 비참 - 테러와 반테러활동이 빚어내는 인권침해 .....	462
2. 전 지구적 안전(global security)의 강화와 '대테러전쟁' - 전례 없는 사회통제 프로젝트 .....	466
3. 테러리즘에 대한 대응 구조에서 나타나는 세 가지 경향 .....	479
4. 테러대응법령과 기구에 대한 연구를 시작하며 .....	491
제3장 주요국의 테러대응법령과 기구 - 미국, 영국, 스페인, 독일 .....	494
1. 서 설 .....	494
2. 미 국 .....	496
3. 스페인 .....	527
4. 영 국 .....	534
5. 독 일 .....	547
6. 비교법적 연구의 결론 .....	553
제4장 국가적 테러대응 체계 - 정보수집·분석과 집행 .....	557
1. 개 관 .....	557
2. 헌법적 관점에서 테러대응을 위한 정보기관 개혁 .....	559
3. 경찰의 일반정보활동 개관 .....	567

4. 보 론: 국가위기관리 기구 통합의 문제점 .....	578
제5장 결 론 .....	584
1. 요 약 .....	584
2. 결 론 .....	588
참고문헌 .....	590

## 제1장 연구의 관점과 개요

### 1. 연구를 시작하며: 테러대응체계 모색, 어디에서 시작할 것인가

9·11 이후 세계 각국 정부는 테러대응 법령과 기구를 정비하는 문제로 골머리를 앓고 있다. 때로는 개혁이라는 이름아래 진행되는 이 일이, 말 그대로 ‘변화된 시대 상황’에 적합한 제대로 된 국가기구 ‘개혁’으로 나아가고 있는가? 이 연구는 간단치 않는 이러한 물음에 대해 답하면서 아울러 우리 사회에서의 테러대응 법령 및 기구 정비방안을 살피고자 하는 목적에서 기획되었다.

연구를 본격적으로 시작하기 전에 먼저 개혁의 의미, 개혁을 한다고 했을 때 반드시 거쳐야 할 과정, 그리고 국가위기관리의 일환으로 테러대응을 상정하는 것의 타당성 등에 대해 짚어보기로 한다.

#### (1) 국가기구 및 제도의 개혁이 의미하는 것

기존 제도를 개혁하는 문제는 자원재배분의 관점에서 접근해야 한다. 개혁이란 모든 국가가 직면하고 있는 국가기구의 구성에서의 ‘자원배분의 실패’를 조정하는 작업의 하나로 이해하는 안목이 필요하다. 어떤 부문에 과도하게 투입된 인적·물적 자원을 시대적 상황에 맞게 재조정하는 일. 이것이 제도 개혁이다.<sup>1)</sup>

반면, 어느 한 부문이 다른 부문을 흡수하여 공룡 같은 기구로 급성장하는 것은 자원배분의 왜곡일 뿐 개혁과는 거리가 멀다. 그리고 그러한 일이 발생한다면 또 다른 문제점을 야기할 수도 있다. 예컨대 미국의 경우 2002년도에 초대형 연방기구인 ‘국토안보부’를 창설하여 대테러활동, 이민자관리, 재난관리 활동 등을 모두 ‘국토안보’라는 관점 아래 하나의 기구로 통합한 바 있다. 쉽게 말해 위기개념의 확대를 의미하는데, 그 결과 자원배분에서의 엄청난 왜곡이 발생했다.

1) 예컨대 1970년대 한국에서는 농업분야를 지원하는 기구가 중요했으나, 1990년대 이래 그러한 기구의 중요성이 감소했다.

한 예로 주로 자연재해 대비 기구로 활동하면서 독립적인 권한과 재원을 갖고 있었던 연방위기관리국(Federal Emergency Management Agency, FEMA)의 경우 9·11 이후인 2003년 이래 국토안보부 산하로 편입되었다. 그 결과 동 기관의 대표자가 더 이상 내각에서 독자적으로 발언할 수 있는 기회가 상실되었고, 그 여파로 기구는 점차 축소되고 그 대표직은 ‘업관’들의 새로운 일자리로 전락하고 만다. 연방위기관리국 관리들은, 위기관리국의 재난관리자들이 경험과 지식 면에서 무능한, 당파적 이해관계에 얽매인 기업가들과 관리들로 대체되고 있는 ‘비관적’ 현실을 의회에서 증언했다. 예산배정에서의 불이익도 받았다. 이전에는 지진, 폭풍 및 홍수피해예방 프로젝트에 투입되었던 재난보호 예산 중 75%가 테러예방업무로 이관되었다. 결국 ‘국토안보’부 산하에 들어간 이후 이 기구는 ‘위기관리’의 중점이 전통적인 위기대응에서 대테러활동으로 중점이 옮겨지는 상황에 직면하였고, 그 결과 2005년 9월 뉴올리안즈에 몰아친 허리케인 ‘카트리나’ 사태 때 제대로 대처하지 못했다.<sup>2)</sup> 부시대통령은 그 책임을 물어 ‘카트리나’ 당시의 연방위기관리국장을 문책했으나 정작 문책당해야 할 자들은 반테러에 대부분의 인력과 재원을 투입하도록 설계한 정치가들이었다고 보아야 한다.

아무튼 이러한 현실을 경험하면서 미국국민들은 전통적인 업무였던 허리케인 대비도 제대로 못하면서 바이오테러 등 각종 신종 테러 및 국가위협에 연방위기관리국이 제대로 대처할 수 있겠는가 하는 점에 대해 많은 우려와 비판을 내놓고 있다.

## (2) 국가위기관리의 일환으로서 테러대응. 올바른 접근인가?

우리의 경우에도 대테러활동을 국가위기관리의 차원에서 포괄적으로 접근하여 문제를 해결하려는 경향이 있다.<sup>3)</sup> 이러한 입장에서는 위기관리의 대상을 전통적 안보분야 뿐 아니라 재난분야, 테러, 그리고 국가기반체계 분야 등까지 망라한다. 즉 총기 난사 사고와 인질극 그리고 지하철 화재사고와 같은 일반 범죄사건, 조류독감과 사스(SARS) 같은 전염병, 지진과 태풍 그리고 집중 호우와 같은 자연재해, 심지어는 물류연대 파업과 지하철 파업과 같은 노동자들의 기본권 행사까지 포괄하고 있다. 그 결과는 위기의

2) Mike Davis, “Kein Heimatschutz für New Orleans”, *Le Monde diplomatique*(독일판), 2005. 10. 14.자.

3) 이러한 경향의 대표적인 예는 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구』, 오름, 2005.

항상화를 통한 평시 상황의 소멸 그리고 그로 인한 국가총동원 체제의 수립이라는 국가권력의 절대화로 귀결될 것이다. 따라서 이에 대해서는 주의를 기울여야 할 뿐 아니라 국가권력의 무한확장으로 인한 인권 침해의 항상화에 대한 감시를 게을리해서는 안 된다. 그것을 위해서 각 부문별 전통적인 재난관리 활동을 위축시키거나 왜곡하거나 하여 각 부문의 특수성을 배제하는 기구의 통합과 권력의 집중을 용인해서는 안 된다.

### (3) 테러대응체계 수립의 선행과제는 무엇인가

정부는 테러방지법 제정이 시민사회의 비판으로 무산 혹은 지연되자 그 외곽의 관련법 제정을 추진함으로써 비판여론을 분산시키는 각개전투를 시작할 조짐을 보이고 있다. 『한겨레』 보도에 따르면, 정부는 2004년 2월 서명 비준한 「테러자금 조달 억제를 위한 국제협약」의 후속조처로서 이를 이행할 「테러자금조달억제법안」(가칭)을 준비하고 있으며, 성안된 법안을 이른 시일 안에 국회에 제출해 공청회 등 입법 절차를 밟을 예정이라고 정부 관계자가 밝혔다고 한다. 여기에는 테러자금 조달의 사전 방지와 조달 관여자에 대한 사후 제재 그리고 테러자금 조달행위에 따른 수익 금지와 관련 혐의가 있는 거래가 있을 경우 보고를 의무화하는 내용 등이 담긴다는 것이다.<sup>4)</sup>

시민사회에서 테러방지법에 반대하는 목소리를 높이는 것은 테러를 용인하거나 테러방지 자체의 의미를 전적으로 부정하기 때문은 아니다. 테러방지라는 미명 아래 국가의 경찰권력, 정보권력을 강화하고 국민의 인권을 침해하거나 제한하는 일이 일어날 수 있다고 우려하기 때문에 테러방지법 제정에 반대하는 것이다. 그렇다면 주먹구구식으로 테러방지법을 제정해야 한다고 밀어붙이기보다는 현행 제도에 대한 보다 철저한 분석 및 평가가 선행되어야 하고, 그에 따라 어떻게 테러대응기구를 개혁할 것인가를 논의해야 한다. 이미 테러대응체계가 작동하고 있는 이상 제2의 국가보안법이라는 비판에 귀를 닫아가며 서둘러 테러방지법을 제정할 근거는 없다.

한국 사회의 테러대응체제에 문제가 있다면, 그 내용이 무엇인지부터 분명하게 확정하는 작업이 필요하다. 다시 말해, 테러대응체제를 개혁해야 한다면 우선 개혁대상을 확정하고 개혁해야 할 부문을 정확하게 확인하는 일이 필요하다는 얘기이다. 그러한 확

4) 『한겨레』, 2006. 1. 25.자.

정과 확인은 객관적인 조사과정을 필요로 한다. 그래서 현존 제도와 기구에 대한 광범위한 조사에 기초하여 나름대로 객관적인 보고서라도 국회나 정당에서 하나 나와야, 테러대응조직에 대한 개혁이든 뭐든 될 게 아닌가 하는 생각을 하게 된다.

예컨대 국정원의 ‘과거사진상규명위원회’ 정도의 ‘정보기관능력검증위원회’가 구성되고, 이러한 위원회의 조사·분석에 기초하여 ‘테러대응 체제’에 대한 제대로 된 보고서라도 하나 나와야, 그것에 근거해서 현존 기구의 정비 및 개선이 가능하지 않겠는가 하는 생각이다.

구체적으로 우리나라에서의 테러대응을 위한 법체계 및 그 실제 활동내용을 분석하고 그 대안을 세우는 일은 중요하다. 그러나 테러방지입법과 관련한 현재의 혼란한 논의상황 속에서 “다른 나라도 그러하니 우리도 이래야 한다.”는 식의 엉성한 결론을 내리지 않으려면 전체적인 흐름과 그 속에서 관철되는 이해관계를 정확하게 읽는, 보다 근본적인 차원에서 접근방식의 재검토가 필요하다.

앞으로 검토하는 바와 같이, 미국은 형식적이거나 정보기구의 능력에 관한 검증과정을 거쳐 나름대로의 테러대응체계를 수립하였다. 물론 미국이 처한 상황과 우리가 처한 상황이 판이하게 다르기는 하지만, 적어도 9·11테러에 즉각적이고 즉자적으로 대응했던 미국에서조차 행해졌던 일련의 과정을 생략할 정도로 우리의 상황이 절박한 것이 아님은 분명하기 때문이다. 개혁하자는 논의만 무성할 뿐 정작 개혁대상에 대한 현황 파악(재고정리, Bestandsaufnahme)조차 이루어지지 않은 상태에서 제대로 된 개혁의 밑그림이 그려질 리가 만무하다. 그러나 이 현황파악의 문제도 단순히 법령의 검토만으로는 어렵다. 정보기구들에 대한 실제적 활동양상에 대한 다각적 검토도 함께 수행되어야 한다.

그런데 이와 같은 (대테러관련) 정보기구에 대한 전체적인 능력검증과정이 진행되고 있지 않은 현재 우리의 상황에서는 테러관련 기구의 재편을 의미하는 정책대안 및 법률안을 선불리 제시하기 보다는 테러대응 법령 및 기구의 개혁에서 취해야 할 명확한 가이드라인과 방향을 설정하는 것이 무엇보다도 시급하다는 사실을 분명히 할 필요가 있다.

테러대응체계와 관련하여 마지막으로 간단하게나마 언급하고 넘어가야 할 문제가 하나 남아 있다. 그것은 바로 ‘테러’개념을 어떻게 설정·정의할 것인가, ‘테러’개념을 법적으로 규율할 수 있는가 하는 문제, 나아가 ‘과연’ 테러개념을 정의하여야 하는가 하는

문제이다.

국제법상의 테러개념을 일단 차치한다면, 대체로 테러라는 용어를 쓸 때에는 다음과 같은 두 개의 상황을 염두에 두고 있다. 일정한 (테러)행위를 사전에 방지하고자 할 때 동원하는 테러개념과 실제로 발생한 (테러)행위, 즉 테러범죄를 규율하고자 할 때 동원하는 테러개념이 그것이다. 그런데 전자와 같은 테러개념은 이를 구체화하여 규정하는 것이 실제로는 매우 곤란할 뿐만 아니라 설사 법률로 정의한다고 하더라도 그 개념은 매우 포괄적이고 불확정적인 부분들을 포함할 수밖에 없어 정보기관, 법집행기관의 자의적 판단을 강화할 수 있다. 그 결과 테러개념의 확대해석으로 인한 정보기관 등 테러대응기구의 권한확대는 물론이고 이로 인한 인권침해 위험도 커지게 된다.<sup>5)</sup> 따라서 이 경우에는 ‘정의(定義)’ 자체가 대단히 정치적인 수밖에 없는 테러개념을 충분한 합의 없이 법률용어로 수용할 수 있는가 하는 문제가 제기될 수밖에 없다.

한편 후자의 경우에는 형사법적인 관점에서 접근이 가능한 개념이라고 할 것인데, 대부분의 국가와 마찬가지로 우리의 경우에도 이와 관련해서는 현재의 형사법체계 내에 이미 이른바 ‘테러행위’로 분류될 수 있는 범죄행위들에 대한 일정한 규율이 존재하므로 별도로 테러범죄 혹은 테러범이라는 개념 혹은 용어를 사용하지 않아도 충분한 법적 대응이 가능하다. 따라서 이 경우에는 테러 개념을 정의내리는 것 그 자체는 가능하나, 적극적으로 그렇게 해야 할 필요성이 그렇게 크지 않다고 할 수 있다. 그런데 본 연구에서 ‘테러’라고 할 때에는 주로 전자의 경우를 상정하고 있으므로 이 후자에서와 달리 개념 정의를 내리는 것 자체에 대해 매우 신중해야 할 것으로 본다. 테러 ‘대응’ 필요성만을 앞세운, 성급한 입법화 과정에서, 깊은 성찰 없이 내려질 수도 있을 테러개념으로 인한 피해를 막기 위해서는 지금부터라도 무엇이 테러이며, 어떠한 활동을 테러 방지활동이라고 정의할 것인지에 대한 실무와 학계 모두에 걸친 진지한 토론과 검토가 필요하다. 그러한 과정이 생략된 상태에서 등장한 테러개념으로 인해 발생할 피해는 자명해 보인다.

이러한 사정을 고려하였기 때문에 이번 연구에서는 적극적으로 테러개념을 정의하지 않은 상태에서 보고서를 작성하게 되었음을 부기해 둔다. 이것이 이 연구의 한계라던 한계일 수도 있겠으나, 이 연구의 초점이 비교법적 검토를 통해 우리의 테러대응 법제

5) 이와 같은 접근방식에 따르는 경우, 불가피하게 인권침해와 정보기구의 자의적인 테러위험판단 등의 문제를 안게 된다. 영국 등의 국가에서 이러한 방식을 사용하고 있다. 이와 관련하여 영국에서의 비판에 관하여는 제3장 제4절 참조.

및 기구의 설계방향을 제시하는 데 주로 맞추어져 있기에 이런 방식을 취해도 큰 문제는 없다고 본다.

## 2. 연구의 개관

이 보고서는 한국의 테러대응 체제에 대한 현황과약(재고정리)용으로 작성된 것은 아니다. 이 보고서는 앞으로 한국 사회에서도 테러대응 법령 및 기구(특히 기구)가 개혁 혹은 정비되어야 할 시기가 온다면 그러한 작업을 구체적으로 어떻게 실현해야 할 것인가에 대한 대략적인 가이드라인을 제시하는 것을 목적으로 기획되고 작성되었다.

이러한 목적을 달성하기 위해 국내외의 문헌자료를 근거로 다른 나라의 테러대응 법제에 대한 비교법적 검토를 진행하였고, 이를 바탕으로 테러대응체계 수립에 적용되어야 하는 헌법적 원칙을 정립해 보았다.

이하 간단하게 본 보고서의 내용을 소개하면 다음과 같다.

제2장에서는 9. 11 이후의 대테러관련 흐름을 총괄해 보았다. 테러와 반테러활동이 빚어내는 인권침해에 대해서 언급하였고, 세계 각국의 대표적인 인권단체들이 참여하여 만든 ‘전례 없는 사회통제 프로젝트에 관한 보고서’를 소개하였다. 특히 이 후자는 매우 중요한데, 그 부분을 읽으면 독자들은 9·11 이후 대테러 문제가 하나의 국가적 어젠다가 되고 하나의 산업이 되는 현실을 이해할 수 있을 것이다. 그러한 전체적인 틀을 들여다 볼 수 있어야 대테러조치와 조직에 대한 전체적인 그림을 그릴 수 있을 것으로 보았다. 끝으로 테러리즘에 대한 대응 구조에서 나타나는 세 가지 경향으로 ① 대내적 안전의 군사화, ② 국가안보기관의 중앙집권화 및 ③ 분리원칙의 종말 혹은 형해화 등을 지적하였다. 특히 분리원칙의 형해화와 관련해서는 독일에서 논의되어 온 “분리원칙”이 우리 헌법체계에서 어떠한 의미를 가질 수 있는가도 함께 다루었다. 이는 헌법적 차원에서의 논의를 전개하기 위한 기초적인 작업으로서의 성격을 가지기 때문이다. 이러한 서론 격의 논의를 비교적 자세하게 전개함으로써 우리는 우리의 연구가 지향하는 바를 분명하게 하고 싶었다. 「테러대응 법령과 기구에 대한 비교연구」는 결국 한국의 테러대응 법령과 기구를 어떻게 만들 것인가 하는 문제와 연결되어 있는데, 세계 각국

에서 나타나고 있는 전체적인 흐름을 이해하지 않고는 비교법적 연구는 물론이고 우리의 문제도 제대로 해결할 수 없다고 생각한다. 또한 제2장에서는 제3장에서 다룰 비교법적 연구를 수행하기 위한 주요한 관점들을 정리하였다.

제3장에서는 구체적으로 미국, 스페인, 영국 및 독일의 법제를 비교하였다. 미국은 2001년도, 스페인은 2004년 3월11일, 영국은 2005년 7월 7일 각각 국내 테러를 경험했다. 이들 나라들은 이전부터 테러와 관련한 조치들을 취해온 나라들이다. 테러전후를 비교하여 상황을 정리한다면 비교법적으로도 의미가 있을 것이다. 특히 미국의 경우는 자세하게 다루었다. 최근 미국의 제도적 변화가 가지는 특성과 의미를 살펴보기 위해서이다. 아울러 독일도 비교법적 연구의 범위에 포함시켰다. 독일의 “분리원칙”이 테러방지와 관련하여 어떻게 변화하고 있는가, 그리고 그 변화가 앞의 세 나라에서의 변화와 어떠한 맥락으로 관련지을 수 있는가를 검토하기 위해서이다.

제4장에서는 국가적 테러대응 체계에서의 정보와 집행의 문제를 다루었다. 국가적 테러대응 체계 속에는 다양한 조직적 구성과 할당된 자원이 존재한다. 그러나 이 연구에서 이 모든 것을 전부 다룰 수는 없다. 이는 이 보고서가 테러대응체계에 대한 현황과 약 내지 재고정리를 위한 것이 아니라는 점 때문이다. 여기에서는 헌법적 차원에서의 정보기구의 개혁과 관련된 문제, 경찰이 집행기능과 함께 정보기능을 아울러 갖는 것의 문제점, 그리고 국가적 위기관리체계의 통합문제와 테러대응법제의 관련성 문제 등을 검토하였다. 검토대상을 이와 같이 한정된 것은 제3장에서의 비교법적 결론과 연관되면서 향후 관련법제도의 정비과정에서 우선적으로 고려해야 할 요소로 여겨지는 것들에 논의를 집중하였기 때문이다.

제5장에서는 앞에서의 연구결과를 요약하면서 본 보고서의 결론을 맺고 있다.

## 제2장 테러대응 법제의 강화와 새로운 안보구조의 구축

### 1. 세계의 비참 - 테러와 반테러활동이 빚어내는 인권침해

유엔 고등 판무관실(United Nations High Commissioner for Human Rights)의 ‘테러리즘대처와 인권과 자유의 관계에 대한 특별 보고’<sup>6)</sup>는 2005년 발표한 『국제적인 대테러 행동 속에서 나타나는 다섯 가지 경향』을 다음과 같이 소개했다.

“첫째, 각국 정부는 마음에 들지 않는 정치·인종·지역 세력들에 테러리스트 혐의를 씌워 탄압하고 있다. 국제사회는 이런 경향에 무관심할 뿐 아니라 사실상 이러한 반인권적 정부들을 지원하고 있다.

둘째, 테러 혐의자들을 조사하는 과정에서 고문과 잔혹 행위 등이 빈번히 사용되면서 이러한 반인권적 행위를 금지하는 국제협약들의 근간이 무너지고 있다. 이는 가장 위험한 경향이다.

셋째, 테러리즘을 옹호하거나 찬양하는 내용 뿐 아니라 테러 행위에 사용될 가능성이 있는 모든 정보의 배포도 금지되고 있다. 이렇게 테러리즘에 대한 해석이 확대되면서 무고한 사람들의 희생이 늘어나고 있다.

넷째, 각국이 출입국 통제를 강화하고 있으며 그 결과 인종 차별이 심화되고 있다. 개별 국가들이 양자협정을 맺어 테러리스트 혐의자들의 신상정보를 비밀리에 주고받고 있으며 테러리스트 혐의자 수용소를 비공개적으로 운영하고 있다. 이는 분명한 국제법 위반이다.

다섯째, 테러 행위의 조사와 예방이 경찰권 확대 내지 남용의 근거가 되고 있다.”<sup>7)</sup>

6) The Special Rapporteur on the Protection and Promotion of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism.

7) “대테러 전쟁 속에 인권은 사치품으로 전락”, 『프레시안』, 2005. 12. 7.자에서 재인용.

사실 이러한 지적은 어제 오늘의 일이 아니다. 이미 많은 이들이 ‘반테러법과 위협에 처한 인권’에 대해 경고하고 있다.<sup>8)</sup> 유엔 사무총장은 일찍이(2002년 1월 18일) 안전보장이사회에서 “테러행위를 예방하는데 주의를 기울이고 테러행위를 비난하고 처벌하는 입장을 견지하여야 한다는 것은 분명하지만 그 과정에서 - 예컨대 인권과 같은 - 다른 중요한 우선적 권리들을 희생한다면 자멸적인 결과를 초래할 것이다.”라고 지적한 바 있다.<sup>9)</sup>

마하티르 모하마드 전임 말레이시아 총리는 “전 세계가 반테러 안보 조처에 대한 편견에 사로잡힌 나머지 오히려 테러공격보다 더 큰 피해가 초래되고 있다”고 비판한 바 있다.<sup>10)</sup> 그는 피해와 관련하여 ‘관광업의 손실과 항공사들의 도산’을 거론했지만 피해는 단지 그러한 경제적인 것에 그치지 않는다. 자유를 팔아 안전을 구매하려는 일부 세력의 시도 때문에 전 세계는 지금 자유와 인권에 대한 심각한 도전을 받고 있다. 안전이 이제 하나의 독자적인 기본권으로까지 고양되고 있다(이른바 안전권의 등장).

안전 혹은 안전에 대한 인간의 권리라는 개념 자체는 예전부터 있었다. 예컨대 세계인권선언, 국제인권규약(A, B), 유럽인권규약 및 유럽연합의 기본권헌장에서 인간의 안전(security of the person)이라는 표현을 찾을 수 있으나, 이는 국가에 의한 자의적인 자유 박탈로부터 개인을 보호하는 의미이지, 여기서 말하는 안전권을 말하는 것은 아니다.

여기서 말하는 안전권은 1980년대 중반 독일의 보수적 헌법학자인 요셉 이젠제(Josef Isensee)<sup>11)</sup>가 처음으로 제시한 ‘안전권’(Grundrecht auf Sicherheit)을 말한다. 그의 주장은 보수진영은 물론이고 사회민주당과 같은 전통적인 좌파 진영의 정치가들에 의해서도 수용되고 있다.

이젠제는 그와 같은 권리가 독일 기본법(헌법)에 근거를 두고 있다고 주장하지만, 그러한 개념의 인정이 초래할 위협에 대해서는 주목할 필요가 있다.

국가는 원래 개인의 생명, 자유로운 의사표현, 재산, 결사의 자유에 관한 권리 등

8) 대표적으로 이계수, “반테러법과 위협에 처한 인권”, 『민주법학』, 제21호, 2002, 민주주의법학연구회(이하 “이계수, 앞의 글(1)”로 인용함), 233-258쪽.

9) <http://www.un.org/terrorism/a57273.htm>.

10) 『경향신문』, 2003. 11. 13.자.

11) Josef Isensee, “Das Grundrecht auf Sicherheit: Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates.” Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982, Berlin · New York, 1983.

등을 보호할 의무를 지고 있다. 그런데 여기에다 새로 ‘안전권’이라는 고유한 권리를 추가하는 것이 무슨 의미가 있는가. 개개의 자유권과 별도의 권리로서 안전권이 인정된다면 안전을 위한 국가의 임무는 자유권과의 연관성에서 벗어나 하나의 자기목적이 된다. 그렇게 되면 안전과 자유의 관계는 수단과 목적의 관계가 아니라 동가치적 관계 및 경합관계로 변질될 수 있다. 이것이 위험한 것이며 이는 법치국가적 구조에 커다란 변화를 초래한다. 안전(안보)정책은 자유권에 대해 복무하는 관계에서 자유권과 나란히 고유한 의미를 갖는 것으로 변화한다.

이것의 구체적인 함의는 무엇일까? 안전정책(안보정책)과 자유권 사이의 갈등이 발생할 때, 이전에는 자유를 제한하는 조치를 주장하는 자가 그 조치의 필요성을 논증하고 입증해야 했으나 이제는 더 이상 그럴 필요가 없다. 비례원칙에서의 필요성의 원칙 같은 것을 논증하고, 본질적으로 그러한 제한이 자유와 양립가능하다는 사실을 구체적으로 적시할 필요도 없다. 그 대신 자유권과 안전에 대한 이익(안전권)을 그냥 이익형량만 하면 되는 위험이 발생하게 된다. 예컨대, 생명권이라는 근본적 이익을 내세워 자유에 대한 안전의 우위가 주장될 수도 있다. 이렇게 되면 고문도 헌법적으로 가능하다는 논리로 나아갈 수 있고 드디어 국가와 국민의 관계는 전도(顛倒)되기에 이른다.<sup>12)</sup>

이러한 이론적 기반 위에서 9·11 이후 “테러범을 색출하기 위해 고문을 가하는 것이 헌법적으로 정당화될 수 있는가”하는 문제가 여러 나라에서 논쟁거리가 된 현실은 우울하기 그지없다. 무기한의 구금과 비밀수용소의 설치도 빼놓을 수 없는 현실이다.<sup>13)</sup>

12) 안전권에 대해 소개한 국내문헌으로는 서경석, “기본권의 객관법적 성격”, 『헌법학연구』, 제9권 제1호, 2003, 한국헌법학회, 311쪽 이하; 송석윤, “기본권으로서의 안전권에 관한 시론적 연구”, 『법학논총』, 제8권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 1쪽 이하 등 참고.

13) 이와 관련하여 다음 기사를 참고하라: 유럽의 최고 인권기구인 유럽평의회는 24일 미 중앙정보국(CIA) 비밀수용소 운용 등과 관련된 잠정 보고서를 통해 미국이 테러용의자들을 유럽 내 3국으로 이송한 뒤 그 곳에서 고문을 자행했음이 입증됐다고 밝혔다. 유럽평의회는 발표는 CIA가 국제사회의 눈을 피해 고문을 비교적 용이하게 할 수 있는 유럽국가의 협조를 얻어 고문을 실행에 옮겼음을 의미한다. 조사를 이끌고 있는 스위스의 디 마티 상원의원은 이를 고문의 ‘아웃소싱’이라고 표현하면서 “이송과 고문 아웃소싱의 시스템이 존재함을 나타내는 일관된 증거들이 상당히 많다.”면서 “납치된 테러용의자들은 유럽 내 여러 곳으로 옮겨져 불명예스러운 대우와 고문을 받았다.”고 밝혔다. 마티 의원은 이어 “수백 대의 CIA 전세기가 다수의 유럽국을 통과했다.”며 “유럽 각국의 정부와 정보기관들은 그 사실을 알았을 것”이라고 덧붙였다. 마티 의원은 그러나 당초 미 언론들이 폭로한 바 있는 CIA의 비밀수용소가 유럽에 있다는 명확한 증거는 발견하지 못했다고 밝혔다. 유럽평의회는 조사 결과는 유럽에서 테러 용의자들에

테러로 얼룩진 세계는 비참하다. 그러나 테러에 대해 군사력과 경찰력을 동원한 예방 및 진압을 최고의 덕목으로 내세우며, 고문과 인종차별, 출입국 통제강화, 예비구금의 확대를 마치 전가의 보도처럼 사용하는 세계는 더욱 비참하다.

그러한 비참한 세계에서 빠져나오는 길은 없을까? 서방 세계와 이슬람 세계가 서로에 대해 품고 있는 극도의 증오심을 놓아버리고 평화와 상호이해에 바탕을 둔 국제질서와 착취로부터 자유로운 세계경제질서를 만들어 낼 수는 없을까? 역사는 우리에게 그 어떠한 갈등도 무력의 힘을 빌려 해소될 수는 없다는 사실을 끊임없이 되뇌고 있다. 그러나 힘을 가진 자들은 그러한 역사적 진실을 애써 외면하려고 한다.

프랑스의 사회학자 쥘베르 아쉬카르는 다음과 같이 말한다.

“잠재적 테러를 저지를 가능성이 있는 자는 누구인가? 이들은 두 가지 범주로 나뉘어진다. 하나는 산업화된 사회에서 밀려나 절망의 나락에 빠진 사람들, 진보적 유토피아들에 대한 믿음을 잃어버리고 정치적 또는 종교적인 광신으로 떠밀려간, 사회적 위기의 자식들이다. 또 한 부류는 서구에 대항하는 제3세계 국가나 운동이다. 그들은 소련의 해체 이후로는 양극대립으로 조성되었던 자율성의 가장자리에서 더 이상 이득을 얻을 수 없게 되었다.”<sup>14)</sup>

맞는 말이다. ‘빈곤·지구온난화 대책, 그리고 대테러 국제협력방안’ 등을 논의하던 ‘G-8 정상회담’이 영국 스코틀랜드 글렌이글스에 열리고 있던 2005년 7월 7일 런던에서 발생한 ‘테러’와 2005년 11월 프랑스에 발생한 소요사태의 원인은 바로 ‘사회적 위기’에서 찾아야 하는 것이다. 사회적 위기의 자식들이 갖는 분노와 그들이 그 분노를 표출하는 대상은 다르겠지만,<sup>15)</sup> 사회적 위기가 테러와 같은 극단적인 행동을 촉발한다는 사실만큼은 분명한 것 같다.

대해 고문을 하지 않았다고 주장해온 미국의 입장을 정면으로 반박하는 것이어서 미국의 대응이 주목된다. 이와 관련, 유럽평의회는 고문 연루 의혹을 받아온 루마니아 폴란드 우크라이나 코소보 마케도니아 불가리아 등에 고문 및 비밀수용소 등과 관련된 모든 정보를 다음달 21일까지 제출할 것을 요청했다. “유럽평의회 ‘CIA, 유럽국 협조 하에 고문’”, 『한국일보』, 2006. 1. 25.자.

14) 쥘베르 아쉬카르, “새로운 세기, 바이오 테러리즘의 명령”, 이냐시오 라모네 외 지음, 최연구 옮김, 『프리바토피아를 넘어서』, 백의, 2001, 97쪽.

15) 영국과 프랑스의 차이에 대해서는 다음 기사를 참고하라. Peter Loizos, “London ist nicht Paris. Das britische Modell - praktisch, belastbar, aber längst nicht ideal”, *Le Monde diplomatique*(독일판), 2005. 12. 9.자.

이 두 잠재적 위협의 원인들에 대한 진정 효과적이며 유일한 대답은 군비지출 증가가 아니라 진정한 사회보장의 재구축이며, 호전적 국가(Warfare State)가 아니라 복지국가(Welfare State)일 것이다. 금세기 초의 일극체제의 오만함 대신, 국제관계를 민주적으로 재구성하는 일 말이다.<sup>16)</sup>

그러나 그러한 일은 일어나지 않았다. 글렌이글스에 모였던 G-8 정상들이 런던테러 직후 폭력문제에 대한 근본적인 해결은 억압과 빈곤의 해소에 있다고 서둘러 선언하기는 하였으나 실제로 그러한 방향으로 나아간 것은 아니다.<sup>17)</sup>

대테러전쟁을 명문으로 내 건 이라크 전쟁으로 인해 막대한 군비를 지출한 미국은 ‘카트리나’와 같은 중대형 태풍 앞에서 자국민조차 제대로 보호하지 못하는 무기력함을 보여주었다. 그러나 한쪽에서는 무기판매로 이득을 얻고 있는 군수자본이 미소 짓고 있으며, 대테러관련 산업이 중요한 정보기술(IT) 산업으로 등장하고 있는 것이 또한 현실이기도 하다.<sup>18)</sup>

그러기에 누구나 꿈꾸는 – 그리고 아쉬카르가 적절히 지적한 – 그러한 세계를 기대하기는 아직은 이른 듯하다. 그렇게 되기는커녕 그가 우려한 “예방차원의 공격”<sup>19)</sup>은 강화되며 미국중심의 세계질서는 공고화되고 있다.

## 2. 전 지구적 안전(global security)의 강화와 ‘대테러전쟁’ - 전례 없는 사회통제 프로젝트

### (1) 새로운 안보구조의 구축

16) 질베르 아쉬카르, 앞의 글, 97쪽.

17) Denis Duclos, “Alle unter Kontrolle - Neues von der Bewirtschaftung der Angst”, *Le Monde diplomatique*(독일판), 2005. 8. 12.자.

18) 보도에 의하면 국토안보부라는 거대한 행정부처를 설립근거가 된 『국토안보법』이 통과되지 대다수 정보기술(IT) 업체들은 환영의사를 나타냈다고 한다. 국토안보부의 설립을 계기로 민간수요 위축 등으로 극심한 불황에 빠져 있는 정보기술 업계에 관(官) 주도의 투자가 늘어날 것으로 예상되기 때문이었다. 특히 보안·소프트웨어 관련 부문은 ‘국토안보부 특수’까지 기대하였다. “미 IT업계 ‘국토안보부 특수’”, 『전자신문(인터넷 판)』, 2002. 11. 22.자.

19) 질베르 아쉬카르, 앞의 글, 97쪽.

2001년 미국에서 일어났던 9·11 사건은 세상을 크게 바꾸어 놓고 있다. 이전에도 테러는 존재했고, 테러에 대처하는 조직과 법령들이 있었으나 9·11 사건은 이전부터 존재했던 흐름을 강화하거나 새로운 대처방안을 만들어내는 등 반테러활동에서의 새로운 국면을 조성하는 중요한 계기로 작용했다.

9·11 이후의 세계에서는 테러에 대한 개별적 조치 및 처벌 법률의 강화라는 차원을 넘어 “새로운 안보구조의 구축”(롤프 피쓰너)이라는 관점에서 대테러활동이 논의 되고 있다. 이로 인해 세계 각국에서 자유주의적-민주주의적 법치국가가 위협받고 있다는 점은 두 말할 나위가 없다. 오히려 개인의 권리보호 및 정보보호에 관한 법률들이 너무 자유주의적이어서 테러범들을 적발해내지 못한다는 식의 논리까지 횡행하고 있다.

과거에는 터부시 되었던 것들(예컨대 테러범에 대한 고문)이 오늘날에는 거리낌 없이 행해지고 있다. 테러관련 입법절차는 대개의 국가에서 유례없이 빨리 진행되어 의회와 국회의원들은 제대로 된 의견개진을 할 수 없는 처지에 몰리게 되었다.<sup>20)</sup> 경찰과 검찰 등 전통적인 법 집행기관들의 목소리는 신속한 테러대응을 요구하는 행정부 고위 관리들과 정보기관의 다그침 속에서 묻혀버리기 일 수였다.

현재, 전 지구적 안전(global security)과 ‘대테러전쟁’은 세계 각국의 정치적 의제를 지배하고 있고,<sup>21)</sup> 이러한 국면을 주도하는 나라는 미국이다. 미국은 자국에 대한 ‘테러 공격’을 준비하는 ‘예비 테러범’들에게 숨을 곳을 주어서는 안 된다는 논리를 앞세워 유엔 안전보장이사회 등을 통로로 하여 다른 나라의 테러대응조치에도 개입하고 있다.<sup>22)</sup>

다른 나라들은 때로는 의도적으로<sup>23)</sup> 그리고 때로는 맹목적으로 미국을 추종하고 있으며, 그 결과 테러에 대응하는 안전조치를 위한 대책 망이 세계 각국에서 구축되고 있다. 유럽에서는 2004년 3월 11일의 마드리드 테러와 2005년 7월 7일 런던 테러가 대테러전선의 강화에 불을 붙이고 있다. 유럽연합 차원에서도 강력한 테러대응 구조의 구축

20) 롤프 피쓰너, 이계수 옮김, “독일: ‘반테러 법률들과 권위주의적 안보국가’”, 『민주법학』, 제21호, 2002, 민주주의법학연구회, 276쪽 참고.

21) International Campaign against Mass Surveillance, *The Emergence of a Global Infrastructure for Mass Registration and Surveillance*, 2005. 4([http://www.i-cams.org/Declaration\\_Eng.html](http://www.i-cams.org/Declaration_Eng.html)) 참조.

22) 상황이 이러하기에 대테러관련 조직에 대한 비교법적 연구에서도 미국 부분을 비교적 상세하게 다루었다.

23) 인도, 중국, 러시아 등은 자국 내 소수인종·민족에 대한 억압을 위해, 그리고 필리핀, 인도네시아 등은 자국 내 반정부 세력에 대한 탄압을 위해 테러관련 법령을 강화한 바 있다.

이 진행되고 있다.

제3장에서 자세히 살펴보겠지만, 최근 급격하게 강화되고 있는 미국 주도의 대테러전선에서 예외적인 존재가 스페인이다. 스페인의 경우 2004년 3월 11일 마드리드 ‘테러’ 이후 철저한 경찰 수사와 함께 즉각적인 이라크 철군을 단행함으로써 부시 정권이 가는 길과 분명한 선을 그었다.<sup>24)</sup> ‘마드리드 테러’ 직후 정권을 인수한 스페인 사회당 정권의 이러한 단호한 태도는 미국은 물론 영국의 블레어 정권으로부터도 비판을 받았다.

한편, 9·11 이후 유럽연합과 미국 사이에는 경찰 및 정보기구 상의 협력이 한층 강화되었다. 양자 간의 정보교류 확대도 그 한 내용이다. 정보교류협정도 체결되고 있다. 예컨대 9·11 직후인 2001년 12월에 유로폴(Europol)과 미국 정부 간에 체결된 협정에 따르면 유로폴은 테러리즘과 기타 중대한 범죄에 대처함에 있어 미국의 법집행기관과의 협력을 강화해야 한다.<sup>25)</sup> 이 협정에서 말하는 “전략적, 기술적 협력”에는 공동조사팀의 구성 외에 개인정보의 교환이 포함되어 있다. 이 협정에 의거 유로폴은 2002년 8월 미국 워싱턴(D.C.) 유럽대표부 내에 유로폴 사무소를 설치하였다.<sup>26)</sup> 이후 2002년 11월 4일에는 위 협정에 대한 보충합의서<sup>27)</sup>가 체결되었다. 이 합의에 의거 “은행계좌 및 영상회의에 관한 정보의 교환”이 가능해졌고, 이로써 유럽에서의 영상회의를 대서양 건너 미국에서도 도청할 수 있는 길이 열리게 되었다.<sup>28)</sup> 이러한 사실에서 알 수 있듯이 말이 정보교류이지 실상은 유럽에서 미국으로 미국이 원하는 정보가 넘어가는 것이 현

24) Denis Duclos, 앞의 글.

25) 유로폴 보도자료, “USA and Europol join forces in fighting terrorism!”(<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=news&news=pr011211.htm>).

26) Florian Rötzer, “Freier Fluss persönlicher Daten zwischen Europol und US-Behörden vereinbart”, *Telepolis*, 2002. 12. 20.자.

27) Draft supplemental agreement between the United States of America and the European Police Office on the exchange of personal data and related information. 이 합의문의 출처는 다음과 같다. <http://www.statewatch.org/news/2002/nov/12eurossagmt.htm>; 대부분의 유럽연합 국가들(독일과 덴마크는 예외)은 그 당시 이미 미국과 정보교류에 관한 양자 간 협약을 체결하고 있었다. 9·11 이후 체결된 협약과 보충합의서는 이미 존재하는 양자 간 협약의 내용을 수정하는 것이 아니라 유럽의 ‘중요’ 정보경찰인 유로폴과의 협력을 통해 정보교류를 강화하는 데 목적이 있었다. 이 협약 및 보충합의서를 체결하는 과정에서 정보보호에 관한 합의는 이루어지지 않았다. 다만, 인종, 정치적 태도, 종교, 건강 혹은 성생활과 관련한 정보는 그러한 정보의 교환을 정당화하는 근거가 있을 때에만 넘겨줄 수 있도록 했다. Florian Rötzer, 앞의 글.

28) 이계수, “유럽연합의 경찰협력체제와 경찰법제에 관한 연구”, 『민주법학』, 제28호, 2005, 민주주의법학연구회(이하 “이계수, 앞의 글(2)”로 인용함), 128-129쪽.

실의 모습인데, 문제는 유럽에서 미국으로 정보가 넘어가는 순간 유럽연합 차원에서 강조하고 있는 개인정보보호는 사라지고 만다는 사실이다.

이러한 사실관계로부터 우리는 각국 정부들이 드디어 전 지구적 신분등록(정보저장) 및 감시 인프라를 구축하기 시작했다는 결론을 이끌어낼 수 있다.<sup>29)</sup>

이 인프라는 전 세계 사람의 신분등록(정보저장)과 여행(자)에 대한 전 지구적 추적, 전자적인 커뮤니케이션과 거래에 대한 간단한 감시를 가능하게 하며, 공적 사적 데이터 베이스에 수집되어 있는 모든 개인 관련 정보가 저장되고, 상호 링크되고 대조되며, 국가의 보안기관이 이용 가능하도록 하는 것을 보장한다. 이 인프라의 목표는 전 인구에 대한 대량감시이다. 이 인프라의 기술적인 능력과 전 지구적인 사정거리(射程距離)에 비춰볼 때, 이것은 전례 없는 사회통제 프로젝트라 하겠다.

‘미국 시민 자유 연맹’(ACLU)과 영국의 ‘스테이트 워치(Statewatch)’ 등이 주도하여 2005년 4월 이래 전 세계적으로 진행하고 있는 ‘대량감시에 반대하는 국제캠페인’은 그 실상을 『대량 신분등록(정보저장) 및 대량감시를 위한 전 지구적 인프라의 등장』 이라는 문서를 통해 공개하고 있다.<sup>30)</sup> 이 문서는 9·11 이후 미국이 주도하는 ‘전 세계 대중감시망 구축 프로젝트’를 상세하게 소개하고 있다.

이하에서는 이를 향을 바꾸어 좀 더 자세하게 설명한다.

## (2) 대량 신분등록(정보저장) 및 대량감시를 위한 전 지구적 인프라의 등장

세계 각국의 정부들은 더 중요한 안전을 위하여 기꺼이 어느 정도는 자유를 희생해야 한다고 말한다. 당국은 테러리스트로부터 우리를 보호하기 위하여 비상권력이 필요하고 우리가 기꺼이 어느 정도는 불편함과 프라이버시 침해를 감수해야 한다고 말한다. 우리는 감출 것이 없는 사람들은 아무 것도 두려워할 것이 없다는 얘기도 듣는다. 그러나 개인들이 정부에 대해 거의 감출 것이 없어야 한다고 하는 이 새로운 세계에서 정부는 많은 것을 숨기고 있으며 두려워할만한 많은 일들이 (정부에 의하여) 비밀리에 진행되고 있다.

대중에 대한 레이더 감시 체제 아래에서 전 지구적 등록과 감시를 위한 인프라가 조

29) Denis Duclos, 앞의 글.

30) International Campaign against Mass Surveillance, 앞의 책 참조. 이 캠페인에는 2005년 8월 7일 현재 149개의 각국 시민인권단체들이 참여했다.

용히 구축되고 있다. 비록 몇 가지 방안들이 언론에 보도되기는 했지만, 개별적인 조치들을 따로 떼어놓고 보아서는 그러한 조치가 갖는 중요성(인권에 대한 위협)에 대해서는 제대로 파악하기 어렵다. 개별적인 조치들을 종합해서 들여다 볼 때 우리들은 그것들이 갖는 의미를 이해할 수 있다. 즉, 그것들은 전 지구상의 거의 모든 사람을 “등록”하고, 모든 여행을 전 지구적으로 추적하며, 모든 전자통신과 거래를 쉽게 감시하는데 초점을 맞추고 있다. 그 결과 공적·사적 부문의 데이터베이스에 수집된 모든 개인 정보가 저장되고 상호 연결됨으로써 정보기관원을 포함한 국가의 요원들은 그러한 정보들을 용이하게 이용할 수 있는 것이다.

각국 정부들이 이미 알려진 테러리스트들의 정보 혹은 테러리즘 용의자라고 믿을만한 “합리적 근거”가 있는 사람들의 정보에 대비하기 위하여서만 개인의 개인정보를 수집하고 체크하고 있는 것은 아니다. 정부는 이 정보들을 이용하여 모든 사람들에 대하여 “위험 수준”을 평가하고, 또한 그 정보를 외국의 기관과 공유한다. 이 경우 그 외국 기관이 이 정보를 어떻게 이용할 것인가에 대하여는 거의 통제가능성이 없다.

이렇게 인프라를 구축하는 대상은 일반 경찰 혹은 정보기관의 업무에 대한 것이라기 보다는 오히려 전 주민에 대한 대량감시이다. 이 인프라 속에서는 모든 사람이 용의자로 취급될 것이고 국가기관은 우리 모두에 대한 데이터 프로파일 을 가지게 될 것이다.

중요한 패러다임의 변화가 일어나고 있다. 더 이상 특정한 위협에 대한 법집행과 정보수집만이 정부의 주요 관심대상이 아니다. 정부는 위험 제거라는 보다 야심 차고 위험한 사업에 착수하였다. “위험 평가” 시스템에서는 민주사회에 기본적인 일상적 법적 보호, 즉 적법절차, 무죄추정의 원칙, 합리적 근거 없이 수색·체포 및 개인의 통신감청을 하지 못하도록 하는 권리들, 자의적 구금과 처벌을 막기 위한 권리들이 무용지물이 된다. 위협을 감시하는 사람들에게는, 유죄냐 무죄냐는 문제가 되지 않는다. 중요한 것은 국가적 관점에서 볼 때 위협을 회피하는 것이며, 그것은 “모든 출처로부터 얻을 수 있는 최선의 정보에 근거하여 안전으로부터 위험한 것을 분리하는 ...” 것이다. 그러나 여기에서 “최선의 정보”는 완전하거나 심지어는 정확할 필요조차 없고, 단지 그것이 이용가능하기만 하면 된다.

이와 같은 “위험회피 모델”에서는 정보에 대한 정부의 욕구가 갈수록 커지게 된다. 미국 등의 나라들이 공격적으로 정보활동을 하고, 합리적인 근거 없이 사람들을 체포·구금하며, 그들을 제3국 혹은 미국이 운영하는 해외 캠프에 “보내고 있음”은 명백하다.

대중 등록과 감시를 위한 전 지구적 시스템과 함께 소위 “전 지구적 강제노동수용소”가 나타나고 있는데, 거기에서 그 숫자가 얼마인지도 모르는 사람들이 고통 받고 있다. 이러한 신질서에서 프라이버시의 문제만이 아니라 나아가 민주적 절차, 법체계 및 시민적 자유의 문제가 위태롭게 된다. 기본적 인권이 위협에 처해 있다.

정부는 테러리즘에 대한 기술적 해법으로서 대량 감시 방안을 추진하고 있으며, 그러한 방안들이 어느 정도 테러리즘을 예방할 것이라고 믿고 있는 듯하다. 또한 정부는 그러한 활동을 통해 자신들이 ‘무언가를 하고 있다’는 인상을 대중들에게 전달하고자 한다. 그러나 우리 모두가 정부에 대하여 제기해야 할 문제는 다음과 같은 것들이다.

과연 일상적이고 광범위한 감시가 테러리즘에 대해 “효과적인” 대응인가? 그것이 테러리스트들에 의해 현실화될 수 있는 위협에 대처하는 적절하고 비례적인 방법인가? 그러한 감시를 통해 보호하고자 하는 민주주의 사회를 오히려 파괴하며, 광신적인 반대와 테러리즘을 양산하는 부패하고 압제적인 체제를 옹호하는 것은 아닌가?

반테러리즘이라는 명목 하에 취해지는 조치들이 실제로는 정부에 대한 반대를 억압하고 정권을 가진 이들의 해계모니를 실현하고, 이민자와 난민을 배척하고, 법집행 권력을 증가시키며, 그리고 정부가 국민에 대해 가지고 있는 통제를 강화하기 위한 목적을 갖고 있는 것은 아닌가? 그 조치들 속에는 또 다른 경제적 동기가 숨어있는 것은 아닌가? 각국의 정부들은 미국정부의 이해관계를 만족시키기 위해서 자신의 주권과 진정한 의미의 시민의 안전을 팔아치우고 있는 것은 아닌가? 기업들의 이익이 여기에서의 미국 정부의 이해관계와 깊숙이 맞물려 있는 것은 아닌가?

우리는 그렇다고 말할 수 있다. 전 지구적 차원에서 다수의 국가들이 대량 등록 및 감시 사회로의 여정(旅程)에 접어들었음은 아래와 같은 10개의 이정표를 통해서 확인할 수 있다.

#### 가. 제1의 이정표: 전 주민의 신분등록

첫 번째 이정표는 9·11 이후 미국 정부가 취한 조치들에서 이미 발견된다. 우선, 미국 정부는 무슬림 혹은 무슬림지역 출신인 이민자와 방문객을 인종에 따라 분류하고 그들을 이민법과 국가안전출입국등록시스템(NSEERS)<sup>31)</sup>과 ‘방문자 및 이민자 지위 표시 기술’(US-VISIT)<sup>32)</sup>로 불리는 프로그램에 따라 등록하도록 했다.<sup>33)</sup> 등록은 권력자가

31) National Security Entry-Exit Registration System.

32) United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology. 미국 방문자 및 이민자 신분인

특정 종류의 사람들을 쉽게 추출하고 타겟으로 삼을 수 있는 도구이다.

US-VISIT 프로그램에 따라 NSEERS를 통한 등록은 미국 방문자 대부분으로 확장되고 있다. 미국 여행을 위해 비자를 신청한 사람들은 사진과 지문을 등록해야 한다.

유럽연합(EU)에서는 비자정보시스템(Visa Information System)으로 불리는 유사 프로그램이 2004년 6월 결정에 따라 개발되고 있다. 그것은 유럽연합 25개 회원국가에 비자신청 때부터 생물학적 데이터를 포함한 모든 정보를 획득하여 저장할 것인데, 그 대상자는 일 년에 약 천 오백만 명 정도이다.

US-VISIT 프로그램 계획은 미국에 입국한 모든 사람들에 대한 정보 기록을 만들어 이러한 기록을 100년 동안 보존하며, 생물학적 데이터를 미국 상업적 데이터베이스뿐 아니라 20개의 미국 연방정부 데이터베이스를 포함한 데이터베이스 웹에 연결시킨다.

잠재적으로 US-VISIT와 이 보고서에 서술된 다른 프로그램을 통해 접근된 데이터는 개인의 병력, 사회적 연금, 운전기록, 이민자 신분, 여권 신청, 범죄 기록, 안전정보 파일, 인구통계조사의 응답, 세금 환급, 고용 경력, 주소 이전기록, 은행 거래내역, 신용카드 구매, 의료처방, 항공여행 패턴, 인터넷 사용, 온라인 구매와 인터넷 음악 목록, 핸드폰 통화, 인터넷 전화통화, 그리고 도서관, 서점과 비디오 목록에 관한 정보를 포함할 수 있다.

미국에서 구축되고 있는 데이터베이스에 대하여 내부자들조차도 이를 “블랙박스”라고 부른다. 왜냐하면 아무도 정확하게 그것이 결과적으로 무엇을 담고 있는지를 모르며, 단지 그것이 극도로 광범위하다는 것만을 알 수 있기 때문이다.

다음으로, 미국정부는 공격적으로 국내외의 데이터베이스를 확보하고 있다. 특히 “애국가법”<sup>34)</sup> 등의 법적 수단을 통하는 것 이외에도 미국의 사기업들로부터 “자발적인” 형태로 데이터베이스 접근권을 확보하고 있다. 나아가 미국 정부는 상업적 데이터 수집자로부터 미국인과 다른 나라 시민에 대한 개인적 데이터를 사들이고 있다. US-VISIT

식기술이라고도 번역된다.

33) 2001년 9월 11일 이후 미국 정부가 첫 번째로 취한 조치 중 하나가 수백 명의 시민권 없는 무슬림을 인종적으로 분류하고 억류하는 것이었다. 이 사람들에게는 변호인의 조력을 받을 권리, 인신구속영장제도, 신속한 재판을 받을 권리, 비인간적 처우와 자의적 구금으로부터의 자유 등에 관한 법적 권리가 부인되었다.

34) 공식명칭은 「Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act」이다. 이 법은 테러관련 종합법규라고 할 수 있다. 이 법을 통하여 그 동안 테러와 관련되어 적용되는 형법, 돈세탁방지법 등 여러 개별 법률들의 내용들을 개정하고 있기 때문이다.

프로그램과 미국이 착수한 데이터 입수는 전 지구적인 대량 감시의 프로젝트를 위한 미국식 버전임을 여러 면에서 증명하고 있다. 미국의 주도로 이루어지고 있는 이 프로젝트 목표는 각 개인의 생물학적 데이터를 데이터베이스 웹에 연결시키고, 그 결과 각 개인별로 정보기록을 집적할 수 있게 하고 그것을 “위험”에 따라 검색할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 “놀라운 신세계”에서 미국과 다른 나라들의 목표는 가능한 한 많은 사람들에 관한 정보 기록을 집적하여 국내적인 범위에서만 아니라 전 지구적인 범위에서 접근이 가능한 정보인프라를 창설하는 것이다.

#### 나. 제2의 이정표: 전 지구적 등록시스템의 창설

두 번째 이정표는 미국을 넘어 전 지구적으로 등록시스템이 확산되는 것에서 발견된다. 이를 위해 채택되고 있는 것이 국제적으로 강제되는 생물학적 여권이다. 이것은 모든 나라에서 시민에 대한 사실상의 신원확인증서로 기능할 수 있고 이에 연결된 개인 정보를 전 지구적으로 이용할 수 있게 하는 잠재적인 수단이 된다.

국제민간항공기구(ICAO)는 1995년 이래 생물학적 여권을 연구하였다. 그러나 최근까지 프라이버시와 시민적 자유를 보호하는 국가적 및 지역적 법령이 장애물이었다. 9·11 이후 미국이 주도하는 “테러에 대한 전쟁”은 이러한 노력에 새로운 활기를 불어넣었다.

국제민간항공기구는 생물학적 여권에 관한 2004년의 강제적인 기준을 설정하면서, 생물학적 여권을 국가들이 다른 목적으로 사용할 수 있는가 여부에 관하여 각국 정부에 완전한 재량을 주었다. 국제민간항공기구 기준에 따라 앞으로 각국은 모든 여행자의 생물학적 정보에 대한 중앙집권적 데이터베이스를 만들어내고 칩에다 생물학적인 것 이상의 다른 정보를 저장할 수 있게 될 것이다. 또한 각국은 다양한 데이터베이스(국가운영 및 개인운영을 모두 포함)에 접근할 열쇠로서 생물학적 여권을 이용하고 반테러리즘 외에 다른 목적을 위하여 생물학적 여권을 사용할 수 있는 자유로운 지배권을 가질 것이다.

전파식별(RFID<sup>35</sup>) 칩은 신체적 대상에 삽입된 초소형 안테나가 장착된 작은 컴퓨터 칩이다. 판독기를 가진 사람이면 누구라도 그들이 원한다면 비밀리에 지갑, 주머니 혹은

35) Radio Frequency IDentification.

등짐을 통하여 칩을 읽을 수 있다. 그리하여 모국의 세관 공무원이 신분증명서에 있는 정보에 접근할 뿐 아니라 소매 회사, 신분증 도둑 및 다른 나라 기관도 접근할 것이다.

생물학적 여권이 세계 도처에서 도입되는 방식은 정부가 어떻게 민주적 절차를 배제하고 비밀리에 활동함으로써 전 지구적 감시 인프라를 건설하는지를 보여주는 가장 좋은 예이다. 생물학적 여권은 완전히 시행될 때까지 수십억 이상의 사람들이 소지하게 될 것이다. 생물학적인 것이 안전 신분증명서를 보장하는 유일한 수단으로 여겨지고 있지만, 생물학적 기술은 심각한 결함이 있는 것으로 알려져 있다. 더욱이 테러리스트로 규정된 사람들은 가짜 신분을 이용하여 생물학적 신분증명서를 얻을 수도 있다.

각국은 항공여행에 시행하고 있는 보안조치를 다른 운송시스템에 확장하려 한다. 이러한 일이 일어난다면 생물학적 신분증명서의 사용은 정형화할 것이고 운송시스템은 일반적으로 경찰국가와 결합하여 일종의 내부 검문소가 될 수 있다. 결국 강제적인 신분확인증서를 갖지 않은 사람은 존재하지 않는 사람 혹은 국가에 대한 위협인자로 취급될 것이다.

#### 다. 제3의 이정표: 전 지구적으로 이동을 감시할 인프라의 창설

세 번째 이정표는 비슷한 방법으로 이동의 감시를 위한 전 지구적 인프라를 창설하는 것인데, 그것은 생물학적 여권과 함께 항공여행자 명단기록(PNR<sup>36</sup>)을 이용하는 것이었다. 미국은 『항공 및 운송 안전법』에서 외국 항공사에 대하여 세관이 이용할 수 있는 항공여행자 명단기록을 만들도록 요구하고 있으며, 이 정보를 다른 기관과 공유할 수 있도록 제공하고 있다.

부시 정부는 2002년 6월 임시규정(an interim rule)을 통과시켜 입법적 요구사항을 포괄적으로 해석하였다. 규칙의 요구사항은 다음과 같다.

- 항공사는 미국 세관이 자사의 컴퓨터시스템에 직접 접근할 수 있도록 해야 한다.
- 미국이 목적지인 경우에 한정하지 않고 모든 비행에 대하여 데이터를 이용할 수 있어야 한다.
- 일단 데이터가 제공되면 국가안보를 위하여 세관 이외의 다른 연방기관 혹은 법에

36) Passenger Name Record. 승객의 이름, 여정, 연락처 등이 기록된 모든 예약 기록을 말한다.

의해 권한 있는 기관도 데이터를 이용할 수 있다.

- 미국은 50년 동안 제공된 데이터를 보유할 수 있다.

미국에서 벌금과 착륙 거부에 직면한 항공사들은 자국의 프라이버시법상의 주요 원칙<sup>37)</sup>을 침해하면서까지 미국에게 원하는 정보를 제공하기 시작했다. 일단 미국에 저장되면 정보가 제3국과 공유되거나 제3국에 공유되지 않을 것이란 보장이 없다. 유럽연합과 미국은 양자 간 협정을 위하여 통상의 민주적 절차를 회피하였다. 더욱이 유럽연합은 논란거리를 없애기 위하여 국제민간항공기구에 PNR 공유 문제를 제기하여 전 지구적 기준을 개발할 것을 요청하였다. 미국, 유럽연합, 캐나다와 호주만이 법을 통과시켜 PNR 공유시스템을 수립하였지만, 다른 나라들은 일단 국제민간항공기구 기준이 마련되면 그것을 따를 것이다.

#### 라. 제4의 이정표: 전자통신과 금융거래에 대한 전 지구적 감시를 위한 인프라의 창설

네 번째 이정표는 전자통신과 금융거래에 대한 전 지구적 감시 인프라의 창설이다. 이 인프라를 통하여 세계 각국의 해당분야 정보요원들은 개인 이메일과 전화 및 웹사이트 브라우징에 대해 무료로 직접 접근할 수 있다. 금융기관은 거래를 모니터링하고 그에 대하여 국가기관에 보고하게 된다. 사적 영역 데이터베이스와 항공여행자 기록시스템이 그러했듯이 국가는 사적 영역을 이용하여 전자통신과 금융거래의 영역에서 감시 능력을 증대시키고 있다.

#### 마. 제5의 이정표: 국내적 및 국제적 데이터베이스의 수렴

다섯 번째 이정표는 정부와 사적 영역 데이터베이스가 하나로 수렴되는 현상에서 확인된다. 그러한 수렴은 국내적으로는 물론 국제적으로도 발생한다. 이러한 일은 새로운 법에 근거하여 일어나기도 하지만, 기업이 정부기관에 자발적으로 데이터베이스를 제공

37) 주요원칙의 내용은 다음과 같다. ① 개인 정보를 제3자에게 공개하는 것 금지. ② 수집 목적에 따라서만 정보를 이용할 것. ③ 원래 명시된 목적으로만 정보를 저장하는 것. ④ 부정확한 정보를 교정할 법적 권리의 부여 혹은 정보의 오남용에 대한 법적 구제. ⑤ 정보보유자에 의한 정보 보안 유지.

함으로써 발생하기도 한다. 또한 미국 정부는 국내와 외국에서 데이터베이스를 사들이고 있다. 이로써 미국과 그 밖의 국가에 의해 이용될 수 있는 전 지구적 데이터베이스망이 구축되고 있다.

데이터베이스의 수립은 최근 20년간의 경향임은 분명하다. 그 대표적인 예가 유럽의 쉐앵 정보시스템(SIS)인데, 그것은 유럽공동체 국가들이 역내경계(域內境界)를 폐지한 것을 보완하기 위해 수립되었고 위 시스템에 가입한 국가들이 상호간에 범죄자와 이민자 정보를 공유할 수 있도록 해주었다.

그러나 정보의 집중 혹은 공유를 급속하게 추진되게 된 데에는 9·11이 중요한 역할을 했다. 9·11 이후 유엔안전보장이사회는 결의 1373호를 통해 각국이 테러리스트 활동과 이동에 관한 정보의 교환을 강화하고 촉진하도록 요청했다. 그에 따라 각국은 국내적으로 및 국제적으로 그러한 요구에 부응하는 조치를 취했다.

#### 바. 제6의 이정표: 데이터베이스 감시시스템이 드러내고 있는 위험

여섯 번째 이정표는 데이터베이스 감시시스템 혹은 정보의 상호대조(data mining) 시스템 - 대표적으로 테러정보인식(TIA)<sup>38)</sup> 시스템이나 항공기 승객 성분분석 프로그램(CCPPS II)<sup>39)</sup> - 이 드러내고 있는 오류와 남용의 위험이 증가하고 있다는 사실에서 확인할 수 있다.

우리는 적절한 설명이 담긴 우리의 개인 데이터를 보고 있는 누군가가 우리가 악의가 없다고 결론내릴 것이라고 생각하겠지만, 사실 정보의 세계에서 우리는 우리의 “가상적 정체성” 혹은 다른 사람이 그것에 대해 내린 해석에 대해 통제할 수 없다.

#### 사. 제7의 이정표: 심층적 통합과 주권적 견제와 균형의 상실

일곱 번째 이정표는 세계 각국 정부의 묵인 하에 미국의 작전활동 속으로 각국의 경

38) 이 프로젝트는 2003년 3월에 처음 종합정보인식(Total Information Awareness) 체계로 처음 공개되었다가 프라이버시와 인권 침해 우려 때문에 테러정보인식(Terrorist Information Awareness)으로 포장만 살짝 바꾸어 재등장한 것이다. 이 체계는 수집 가능한 모든 자료를 데이터베이스에 집적한 뒤 이를 분석해 테러용의자들이 보이는 일정한 패턴을 찾아내고, 이를 토대로 미래의 테러위험을 ‘예방’한다는 구상을 실천하려고 한다. 한종호, 『빅브라더 아메리카: 9·11 테러와 표현의 자유』, 나남출판, 2004, 190쪽.

39) The second-generation Computer Assisted Passenger Prescreening System. 한종호, 앞의 책, 206-209쪽.

찰, 보안기관 및 군의 작전활동이 밀접하게 통합되어 가고 그에 따라 그러한 통합체계에 각국이 자신의 주권을 이양하고 국가의 권력분립체계를 포기하는 것에서 발견된다. 물론 그러한 통합된 보안 공간은 미국 주도로 설계되고 통제되는 것이다. 미국을 위한 이와 같은 보안공간 속에서 미국의 헤게모니가 전략적 차원에게 보다 용이하게 관철되게 된다.

미국과의 통합을 강화하기 위한 다양한 세력이 존재한다. 국제적 테러리즘에 효과적으로 맞서기 위해서는 국가 간의 더 많은 공유와 협력이 필요하다는 믿음이 국가들 간에 분명히 존재한다. 그러나 다수의 협정들은 그들이 주권을 이양하도록 한다는 측면에서 그리고 정보의 공유에 관한 적절한 조건과 통제를 결여하고 있다는 측면에서 무책임한 것이다.<sup>40)</sup>

#### 아. 제8의 이정표: 기업적 보안 복합체

여덟 번째 이정표는 새로운 전 지구적 대중 등록과 감시 질서에서 기업이 취하는 거대한 이윤 그리고 새로운 “기업적 보안 복합체”의 등장이다. 아이젠하워는 1961년 대통령 퇴임사에서 미국국민들에게 미국 민주주의의 기반을 위협하는 강력한 군산복합체의 등장에 대하여 경고한 바 있다. 오늘날에는 보안/정보공동체와 정보기술 산업 간의 공생관계에 주목해야 한다. 냉전 이후 정보/보안공동체는 “테러와의 전쟁”을 통하여 새로운 정보기술에 의하여 촉진되는, 전례 없는 호황을 누리게 되었다. 이 새로운 정보기술은 대부분 사기업에 의하여 개발되었거나 보유된 것들이다. 새로운 기업적 보안복합체가 전 지구적인 대중 등록과 감시 프로젝트의 강력한 추진세력이다.

40) 9·11 테러와 그 결과는 대외적 안전과 대내적 안전상의 이해관계가 서로 밀접하게 연관되어 있음을 드러냈다. 그러나 9·11만이 그 원인은 아니다. 이미 수 년 전부터 그러한 변화가 시작되었다. 대내적 안전은 더 이상 한 국가만의 대내적 안전으로 국한되지 않는다. 세계화, 국제화의 과정에서 각국이 서로 얽혀들어 갈수록 위기와 분쟁의 영향이 한 국가에 국한될 가능성은 줄어든다. 반면 자국의 안전정책이 다른 나라 및 지역의 결정과 사건에 의해 영향을 받을 가능성은 커진다. 이러한 변화의 와중에서 안보기구(정보기관, 경찰, 검찰, 군대 등)들은 국제협력의 틀을 발전시킨다. 그리고 그러한 국제협력의 틀을 만드는 과정에서 협력의 효율성 및 효과만을 추구하는 경향이 있다. 그러다 보니 문제는 개별국가에 적합하게 만들어진 안보기구 통제시스템(의회, 법원 및 여론에 의한 통제)이 현재의 국제협력의 발전을 따라가지 못하여, 국제협력(정보협력 등) 자체가 민주주의적 기준에서 벗어난 형태로 행해진다는 사실이다. 이 문제는 단지 안보영역에만 국한된 것은 아니지만 특히 이 분야에서 심각하다. 이계수, “테러방지법안의 쟁점”, 『민주법학』, 제25호, 2004, 민주주의법학연구회(이하 “이계수, 앞의 글(3)”로 인용함), 392-393쪽.

### 자. 제9의 이정표: 민주주의와 법의 지배의 형해화

아홉 번째 이정표는 정부와 기업들이 전 지구적 대량 등록과 감시를 위한 어젠더를 추진하면서 민주적 절차, 수세기에 걸친 형법상의 보호, 언론·결사의 자유 그리고 법의 지배 그 자체를 침해하는 현실에서 드러나고 있다.

전 지구적 감시 프로젝트를 시행하기 위하여 정부가 잘못 추진하는 것은 다음과 같은 것들이다.

- 법 집행기관과 공무원에 대한 사법적 감시의 유예
- 정부의 집행기관에 전례 없는 권력 부여
- 정부의 입법기관에 의해 통상 이루어지는 감시와 토론의 생략
- 책임을 지지 않는 비선출직 초국가적 기구들이 정책결정에 개입하는 상황의 용인
- 잘 수립되어 있는 시민의 프라이버시 보호 포기
- 헌법적 보장의 무시
- 국가권력과 개인의 권리 간 균형추 역할을 하는 형법과 적법 절차적 보호의 후퇴
- 기본적 인권에 대한 침해
- 법의 지배 그 자체에 대한 위협

정부는 위기국가를 선포함으로써 민주국가에서 이러한 변화를 피하고 있다. 그러나 “테러에 대한 전쟁”은 끝이 없는 전쟁이므로, 위기국가는 일시적이지 않고 계속될 것이다. 결과적으로 민주사회는 감시사회 혹은 더 나쁘게는 경찰국가로 전환될 크나큰 위험 상황에 처해 있다.

### 차. 제10의 이정표: 도덕적 나침반의 상실

열 번째 이정표는 아마도 모든 것 중에서 가장 나쁜 것일 텐데, 사회가 비인간적이고 예외적인 사회적 통제의 관행을 받아들이기 시작할 때 보여주는 도덕적 나침반의 집단적 상실이다.

전 지구적 감시 프로젝트에 참여한 미국과 다른 나라들이 고문, 비인간적 처우, 무기한 구금을 자국에서 자행함은 물론 고문, 비인간적 처우, 무기한 구금이 일어나는 제

3국으로 용의자를 보내고 있음은 분명하다.

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 『대량 신분등록(정보저장) 및 대량감시를 위한 전 지구적 인프라의 등장』을 경고하는 위 보고서는 전 주민의 신분등록, 전 지구적 등록시스템의 창설, 각 국민들의 상호이동을 감시할 인프라의 구축, 전자통신과 금융거래에 대한 전 지구적 감시를 위한 인프라의 구축을 자세히 설명하고 있다. 또한 공적·사적 데이터베이스, 국내적·국제적 데이터베이스의 수립과 그러한 데이터베이스를 감시하는 시스템이 초래하는 위험을 경고하고 있다. 미국의 작전활동으로 각국의 경찰, 보안정보부 및 군작전이 밀접하게 통합되면서 그러한 작전활동에 대한 국민 국가적 주권과 통제가 포기되는 현실도 적절하게 지적한다. 그 결과 민주주의의 형해화가 나타나는 등 9·11 이후의 세계는 참으로 많은 문제점을 노정하고 있다.

위 보고서가 소개하고 있는 방안들과 그에 대한 분석들은 가능할 뿐 아니라 현재의 정치적 배경 하에서 예측할 수 있는 놀라운 세계를 그리고 있다. 여기에서 그려진 인프라가 일단 자리를 잡게 되면 그것을 제거하기란 대단히 어려울 것이다. 이것이 견제되지 않는다면 전 세계의 국민들은 총체적 감시 체제에 살게 될 것이다.

사실 이러한 일들 중 상당수는 우리의 경우 이미 1970년대 이래 꾸준히 실천되어 왔다. 전 국민에 주민등록번호를 부여하고 이를 통합적으로 관리하며, 주민등록증에 전 국민의 십지지문을 수록한 일은 대표적인 예라 하겠다. 대한민국은 그 점에서 9·11 이후 미국이 주도하는 감시사회의 한 전형을 이미 수립해왔다고 할 것인데, 우리에게도 새로운 것은 미국 중심의 전 세계적 감시네트워크에 한국도 체계적으로 편입되고 있다는 사실이다.

### 3. 테러리즘에 대한 대응 구조에서 나타나는 세 가지 경향

다소 길게 소개한 위의 보고서를 통해 우리는 ‘전 세계 대중감시망 구축’이 어떠한 기술적 장치들을 통해서 실현되고 있는 지에 대해 살펴보았다. 그것들은 말하자면 대테러활동에서의 실질적 도구들이다.

이제 이 절에서는 관점을 달리해 그러한 실체들이 어떠한 조직적 구조 속에서 관철되는지를 살펴보고자 한다. 이것을 설명해주는 키워드가 대내적 안전의 군사화, 안보기관의 중앙집권화, 그리고 이른바 ‘분리원칙’의 종말 혹은 형해화인데, 이는 다시 (국제)테러리즘에 대한 대응 구조에서 나타나는 세 가지 경향이라고 바꾸어 부를 수 있겠다. 물론 이러한 조직적 특징은 앞의 실체적 특징을 통해서도 이미 시사되고 있지만, 테러 대응 법령 및 ‘기구’에 대한 연구를 진행하고 있는 이번 연구를 위해서 별도로 그 내용을 부각시켜 논의할 필요는 있다고 생각한다.

이하에서는 이 세 가지 경향에 대해 자세히 살펴본다.

### (1) 대내적 안전의 군사화: 군대에 의한 국내치안임무수행

오늘날 대내적 안전의 군사화는 각국에서 빠른 속도로 진행되고 있다. 군대가 대내적 안전(국내 치안활동)에 동원되는 일이 일상사가 되고 있는 것이다. 과거에는 극히 제한적인 상황에서- 심각한 사고 및 재해 상황 - 예외적으로만 허용되던 일들이 이제는 일상적으로 이루어지고 있다.

문제는 이러한 사태가 안고 있는 위험적·인권 침해적 상황에 대해 각국 정부가 심각하게 고민하지 않는다는 사실에 있다. 각국 정부는 테러예방을 위해 혹은 테러 대응을 위해 군대를 동원하는 일이 위험적일 수 있다는 점에 대해 무감각하게 반응한다. 대내적 안보와 대외적 안보의 구별, 군사법과 경찰법의 구별이 무엇이 그리 대수인가 하는 태도로 나온다.

군사법과 경찰법, 이 둘은 유사하면서도 전혀 다른 성격의 법 분야라 하겠다. 군사법이 국가안정보장이라는 국가목적의 달성을 위해 존재한다면 경찰법은 질서유지작용을 위해 존재한다.

양자는 그 존재목적에 달리한다. 군사법은 대외적 안전과 전쟁과 같은 비상시기의 헌법수호를 위한 조직과 작용에 관한 법체계인 반면 경찰법은 대내적 안전을 확보하기 위한 조직과 작용에 관한 법체계이다. 양자는 또한 그 목적달성을 위한 권력발동대상과 발동방법을 달리한다. 전자는 국가에 적대하는 세력, 그리고 이른바 특별권력관계에 놓여있다고 보는 군인에 대해 각각 공권력을 발동하나, 후자는 원칙적으로 국민일반을 대상으로 한다. 양자는 공권력의 발동방법에서도 차이가 있다. 행정법적으로 말하자면 군사법 분야에

서는 재량행정, 명령(훈령)에 의한 행정이, 경찰법 분야에서는 기속행정, 법률에 의한 행정이 지배적이다.

자신이 살기 위해서 남을 죽여야 하는 전쟁의 논리가 지배하는 군사법 분야에서는 자유재량적 결정이 주가 된다. 군사관련 법률들은 ‘국가안전보장’, ‘국방목적’과 같은 이른바 종국목적만을 규정하고 있는 경우가 많아 법률의 구체화 정도가 매우 낮다. 법률상의 구성요건들은 극도로 불확정적이다. 그 결과 군사관련분야에서 입법이 이루어지더라도 그로 인해 군사조직 및 작용에 대한 통제가 이루어지기는 어려운 경우가 많다. 군사법 분야에서의 입법은 국가에 대한 시민의 자유를 보장해 주는 것이 아니라, 국가가 더 자유자재로 활동할 수 있게 할 가능성이 크다. 반면 자기 국민에 대한 기본권침해를 주로 예정하고 있는 경찰법 분야에서는 법치행정원리의 엄격한 적용이 요구된다. 재량권축소이론이나 무하자재량행사청구권의 법리가 처음 등장한 법 영역도 경찰법이다. 치안유지를 위해 시민 및 시민사회에 대해 강제력(Gewalt)을 행사하는 국가를 법에 엄격히 구속시켰다는 자유주의적 법치국가의 프로젝트가 작동한 결과이다. 이 영역에서는 똑같은 국가목적이라고 하더라도 국가안전보장과 같은 전체주의적 국가목적보다는 ‘질서유지’라는 소극적·자유주의적 국가목적이 보다 강조된다.

군사법과 경찰법이 이처럼 전혀 다른 원리에 의해 작동되고 있으므로 군사문제와 대내적 치안유지 문제는 엄격히 분리하여 양자의 임무를 각각 다른 조직에게 맡겼으며 작용의 법적 근거 또한 달리했다. 쉽게 말해 군사영역과 경찰영역은 엄격히 분리한다는 얘기다. 자유주의적 법치국가에서는 바로 이점이 오랫동안 헌법적 원리로 강조·실천되어 왔던 것이고, 그 원리의 유지가 9·11 테러 이후 위협받고 있는 상황이라고 하겠다.

이러한 상황은 한국이 1970년대 이래 주장해온 ‘총력안보(Gesamtverteidigung)’라는 개념에 아주 근접해 있다. 그러한 총력안보개념 하에서는 대내적 안전과 대외적 안전, 경찰과 군대의 분리라는 헌법적 원리는 후퇴하고 만다.

### 가. 군대의 새로운 역할에 대한 논의

과거 군은 계엄과 같은 비상사태 시 민간인에 대해 경찰력을 행사했다.<sup>41)</sup> 그런데 최

41) 물론 계엄이 선포되지 않은 상황에서 군이 경찰력을 행사하는 경우도 있었지만 그 자체는 위헌·위법한 행위이었거나 적어도 탈법적인 것이라 보아야 한다. 위수령에 근거하여 군이 대학구내에 진입한다든지, 병사가 총기를 휴대하는 등 무장한 채 탈영했을 시 군이 경찰과 합동으로 검문소를 운영하는 것이 그런 예에 해당한다.

근에는 비상사태가 아닌 상황에서도, 그것도 합법적으로 군대를 국내치안유지활동에 동원하려는 경향이 나타나고 있다. 9·11 테러는 바로 그러한 상황변화에 중요한 계기가 되고 있지만 변화는 이미 일찍부터 시작되고 있었다.

예컨대 대한민국 국방부는 「육군의 역할 및 중요성」이라는 글에서 육군의 역할을 1. 국가 안보의 중추/전쟁수행의 주체 2. 다양한 위협에 대처하는 핵심전력으로 나눈 뒤 2번 항목을 다음과 같이 풀어서 기술하고 있다.

“가. 탈냉전 이후 경제·환경을 포함한 비군사적 위협에 대한 군의 「전쟁이외의 군사활동(MOOTW)」 역할이 증대되었으며, 최근 9·11테러 이후 그 중요성을 더해가고 있다.

나. 한국도 비군사적 위협이 돌출 될 수 있는 충분한 여건을 가지고 있으며, 다양한 위협에 가장 효율적으로 대비할 수 있는 요건을 갖춘 육군이 그 역할을 수행해야 한다.

다. 우리 육군은 그 동안 재해·재난구조활동 등 국가발전과 국민편익 증진활동을 실시하여 왔으나, 향후 예상되는 비군사적 위협에도 주도적으로 적극 대처해야 한다. 그 결과 군의 역할과 중요성은 크게 증대될 것이다. 비군사적 위협 유형으로는 ① 테러 ② 정보체계 마비 ③ 국가적 치안질서 혼란 ④ 밀입국 ⑤ 국가재난 및 환경위기 ⑥ 국가이익 위협 상황이 있다.”<sup>42)</sup>

주목해야 할 부분은 이러한 새로운 임무들이 최근 들어 법령의 힘을 빌려 현실화되고 있다는 점이다. 단지 하나의 요망사항으로 그치고 있는 것은 아니라는 얘기이다. 그 점을 확인해 주는 사례가 통합방위법(특히 2001년 개정법률)이고, 일단 제정에 실패한 테러방지법안이다. 예를 들어 한국정부는 2001년 11월말에 입안한 테러방지법안에서 테러에 대응하기 위해 군대를 출동시키고, 출동한 군이 경찰권을 행사할 수 있도록 하였다. 테러진압을 위한 군의 출동은 그전에도 국방부 훈령 제161호, 향토예비군설치법, 민방위기본법, 통합방위법, 선박안전조업규칙 등에 부분적으로 규율되어 있었다.<sup>43)</sup> 테러방지법안은 테러진압의 지휘본부격인 대테러센터를 국가정보원에 설치하게 하여, 군의 독자적 판단에 의한 출동은 인정하지 않았지만, 보다 적극적으로 군이 테러사태에 참여할 수 있는 가능성만큼은 열어놓고 있다.

42) 국방부 홈페이지에 게시된 다음의 글에서 인용함. “새 천년 육군-육군의 실상-육군의 역할 및 중요성”(http://www.army.go.kr/saechun/sa-4/k3-1.htm).

43) 박선섭 외, 『군사관련 법체계 정비방향 연구』, 한국국방연구원, 1998, 93쪽.

군대는 평소 민간인에 대해 경찰력을 행사할 목적으로 만들어진 조직이 아니다. 당연히 그런 임무에 대해 평소 준비 - 대 민간인 진압장비를 갖추는 등 - 하거나 훈련할 수도 없다.<sup>44)</sup> 이런 조직이 예컨대 테러방지라는 명분으로 경찰력을 행사하는 것이 과연 헌법에 부합하겠는가 하는 질문에 대해 필요성의 논리만을 갖다 대어서는 안 된다.

그러나 다른 나라에서도 군대에 의한 치안유지활동은 헌법적 잣대가 아니라 필요성의 논리에 의해 좌지우지 되고 있는 것이 현실이다. 이하 미국과 독일의 예를 참고해보자.

#### 나. 미국과 독일에서의 논의

1990년대 초 냉전이 끝나면서 군대의 역할을 새롭게 설정해야한다는 논의가 미국에서부터 나오기 시작했다. 미 육군은 1993년 6월에 발간된 미 육군 ‘야전교범 100-5: 작전. FM 100-5: Operations’에서 처음으로 전쟁이외의 군사활동(Military Operations Other Than War. MOOTW)이라는 개념을 사용하기 시작한다. 이와 같은 개념변화는 군사교리가 냉전 시대의 군으로부터 위기대응군으로 바뀌게 되면서 나타났다고 한다.<sup>45)</sup> 군대는 외부적 도발에 대처해야 할뿐만 아니라 국내의 주요문제들인 국가지원활동(군가용병력의 지원 및 제공, 지역사회경제발전에 기여), 인도주의적 구호활동(자연 및 인공재난으로 인한 위험제거 및 재해를 입은 자들에 대한 구호활동), 마약유입차단활동, 대 테러작전 등의 평화유지활동에도 대처할 수 있는 능력을 구비하여 안보와 국내평화증진이라는 이중적 임무를 수행해야 한다는 논리이다.<sup>46)</sup> 외부에서 침입하는 자들만이 적이 아니라, 난민, 국제마피아, 극우·극좌세력, 외국인, 테러리스트들도 국가를 위협하는 적이므로 그들과 맞서기 위해 군을 투입해야 하며, 그들과 맞서는 문제는 더 이상 대내적 치안문제가 아니라 대외적 안보문제로 된다는 주장이다.

군대에게 국내평화유지활동임무(국내치안유지임무)를 맡겨야한다는 주장은 미국 이외의 나라에서도 제기되고 있다. 독일에서는 이미 1968년 당시, 시위대 및 과업노동자에 대해 연방군대를 투입하는 문제가 논의되었다. 비록 당시의 기본법 개정법률에 반영되지는 못했지만 이 부분에 대한 논의는 지속적으로 이루어져 왔다.<sup>47)</sup> 예를 들어 1992년

44) 만약 그런 준비를 하거나 훈련을 하는 군대를 보유하고 있는 나라라면 진정한 민주주의 국가라 하기 어렵다.

45) 양해성, “사회발전과 군의 역할”, 신정현 편, 『선진국방의 비전과 과제』, 나남출판, 1996, 488쪽의 각주 5번.

46) 양해성, 앞의 글, 488-489쪽 참고.

47) Stefan Gose, “Bundeswehr im Innern”, *Bürgerrechte & Polizei/Cilip*, 2001년 3호(통권 70호),

당시 국방장관 뤼에는 통일독일군을 순수 방위군에서 위기대응군으로 전환시키는 내용을 담은 ‘국방정책지침’(1992년 11월 26일)을 발표한 바 있다.<sup>48)</sup> 1993년에는 당시 내무부장관이던 쇼이블레가 군대에게도 경찰권한을 일반적으로 부여해야 한다고 처음으로 주장했다.<sup>49)</sup>

그러나 그러한 지침과 주장이 헌법의 명문 규정을 무시할 수 있는가 하는 점을 둘러싸고는 당시에 논란이 많았다. 독일의 경우, 방위를 위한 경우 외에는 기본법이 명문으로 허용하는 한도에서만 군대의 출동이 가능하기 때문이다(기본법 제87a조 제2항).<sup>50)</sup> 기본법이 명문의 규정을 둔 예로는 자연재해 혹은 특히 중대한 재난사고 시 군대출동을 규정한 기본법 제35조 밖에 없다. 제35조에는 군이 행하는 행정응원(군사용원)부분도 규정되어 있다.<sup>51)</sup> 테러사태를 자연재해나 중대한 재난사고의 한 내용으로 포함시킬

50-51쪽.

48) 국방정책지침(방위정책지침이라고 번역할 수도 있음, Verteidigungspolitische Richtlinien)은 국방부업무에 대한 내부적 구속력 있는 행정규칙으로서 국방부장관이 공포한다. 동 지침은 연방군대의 임무와 국방정책의 기본원칙을 정의하며, 정책수행에서의 우선순위 등을 정한다. 국방부장관은 안보정책의 변화를 고려하여 정기적으로 위 지침을 점검·발전시킬 권한을 갖고 있다. 국방정책지침은 대략 10-15년의 기간을 대상으로 작성된다. 국방장관 폴커 뤼에(Volker Rühle)가 발표한 1992년의 국방정책지침은 페터 슈트룩(Peter Struck)이 2003년 5월에 발표한 새로운 국방정책지침에 의해 대체되었다. 1992년 이전에는 1972년과 1979년에 각각 동 지침이 발표되었다. 국방정책지침에 관한 설명 및 2003년 국방정책지침의 내용은 독일 국방부 홈페이지에 pdf파일로 게시되어 있다. 자세한 주소는 다음과 같다. [http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521\\_VPR\\_text.pdf](http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_text.pdf)(국방정책지침원문); [http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521\\_VPR\\_Begleittext.pdf](http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_Begleittext.pdf)(동 지침에 대한 설명서). 한편 1992년 지침의 원문은 다음 주소에서 찾을 수 있다. [http://www.ngo-online.de/ganzes\\_dokument.php4?Nr=4899](http://www.ngo-online.de/ganzes_dokument.php4?Nr=4899).

49) Schleswig-Hollsteinischer Landtag, 제15대 주 의회, 제80차 회의 의사록, 2003년 2월 19일. 6056쪽 참고([http://www.lvn.parlanet.de/infotehk/wahl15/plenum/plenprot/2003/15-080\\_02-03.pdf](http://www.lvn.parlanet.de/infotehk/wahl15/plenum/plenprot/2003/15-080_02-03.pdf)).

50) 물론 헌법상 명시적 위임이 필요한 것은 군대의 ‘출동’(Einsatz)이다. 출동으로서의 성격을 갖지 않는 것은 헌법의 개별적인 위임이 없더라도 가능하다고 본다. 따라서 군대의 장비를 통해 기술적인 도움을 주는 것은 출동에 해당하지 않는다는 데는 의견이 일치하지만 기술적인 도움의 범위를 어디까지로 잡을 것인지에 대해서는 다툼이 있다. 예를 들어 폭력적인 소요나 약탈행위가 발생했을 때 이의 진압을 위해 경찰에게 군용트럭을 빌려주는 것은 기술적인 도움이라는데 이견이 없지만, 위법한 집회현장 상공에서 군용 헬기가 범법자를 식별하는 활동을 하는 것이 그것에 해당할 것인가에 대해서는 찬반양론이 있다. 자세한 Tade Matthias Spranger, “Innere Sicherheit durch Streitkräfteinsatz?”, *NJW*, 1999, 1003-1004쪽 참고. 독일에서도 아직 이 문제에 대해 본격적인 논의는 이루어지지 않고 있다. 지금까지 나온 문헌은 위 논문에 인용되어 있다.

51) 참고로 독일 통일 직후인 1991년에 ‘통일독일헌법제정을 위한 시민연대’가 제안한 헌법안에는 기본법 제35조의 내용 중에서 ‘군대’가 행하는 법률상의 공조(Rechtshilfe), 행정응원(Amtshilfe, 직무공조로 번역하는 것이 보다 정확할 것임) 부분이 삭제되어 있다. Bernd Guggenberger, Ulrich K. Preuß, Wolfgang Ullmann(Hrsg.), *Eine Verfassung für Deutschland*, München, 1991, 147-148쪽.

수는 없으므로 대 테러활동 등에 군대를 투입할 수 없다는 것이 지금까지의 일반적 해석이었다. 이러한 제약을 타파할 요량으로 기독교 민주동맹/기독교 사회동맹 등 보수세력들은 헌법의 규정이 군대의 대민활동 폭을 부당히 제한하고 있다고 비판하면서, 군대의 대민활동범위를 확대하는 헌법개정안을 제안하기도 하고, 현행 헌법을 탄력적으로 해석하는 방안을 제시하기도 하였다. 이런 제안은 특히 9·11 테러이후 쏟아졌다.<sup>52)</sup> 그러한 제안들은 군대의 역할확대에 반대해온 녹색당 및 자유민주연합과 이들 보다는 다소 조심스러운 태도를 보여 온 사회민주당의 태도변화에도 영향을 주고 있다. 종래 사회민주당은 군대의 역할확대에 대해 원칙적으로 반대하면서도 경찰수단과 군사적 수단 사이의 경계설정에는 변화될 가능성이 있음을 시사해왔다.<sup>53)</sup>

그 점에서 최근 사회민주당 소속 국방장관이 새롭게 공포한 ‘국방정책지침’(2003년 5월 21일)을 어떻게 평가할 것인가 하는 것도 논란거리이다.<sup>54)</sup> 어쨌건 새로운 지침은 대내적 치안활동을 위한 군사력 출동을 연방군대의 임무로 승인하고 있고, 그러한 임무확대를 정당화하기 위해 독일 기본법 제87a조에 규정된 방위개념을 대폭 확대하는 해석을 제시하였다. 방위는 더 이상 지리적으로 한정되지 않으며, 국내 테러공격에 대한 예방, 대응, 관리를 포함한다는 식의 논리가 전면으로 부상하였다.<sup>55)</sup> 방위를 그렇게 이해한다면 기본법이 예정한 좁은 의미의 방위개념은 사실상 폐기되고 만다.<sup>56)</sup> 이와 같은 상황, 즉 대내적으로 군이 치안유지활동과 관련하여 고유한 권한과 직무영역을 갖게 되는 상황을 어떻게 이해해야 하며 또한 그에 대해 어떻게 대처해야 하는가? 이 문제에 대한 답변과 논쟁은 여전히 현재 진행형이다.<sup>57)</sup>

52) 독일 우파들 사이에서 군대의 역할확대는 오랜 염원이었고 9·11 테러는 그들이 갖고 있는 바램을 큰 저항 없이 관철시킬 좋은 기회를 제공하고 있다.

53) 각 정파의 입장은 Stefan Gose, 앞의 글, 49-50쪽의 내용에 따라 정리하였다.

54) 기독교 민주동맹/기독교 사회동맹 정부의 국방정책지침이 10년의 세월을 지나 사회민주당/녹색당 정부에 의해서도 사실상 계승·발전된 셈인데, 이를 두고 이 문제에 대한 사회민주당 노선의 변화로 단정짓기에는 아직 이르다.

55) 1992년의 지침에 이미 “방위란 확대된 국토방위라는 의미에서 항상 연합방위”를 의미한다는 문구가 보이지만, 2003년의 지침은 보다 과감하게 방위개념을 확대하였다. 그 부분을 인용해보면 이렇다: “오늘날 방위란 재래식 공격에 대항하는 국경에서의 전통적 방어작전 이상을 포괄하고 있다. 그것은 분쟁 및 위기의 예방, 위기에 대한 공동대응 및 위기에 대한 관리를 포함한다. 따라서 방위란 더 이상 지리적으로 한정되지 않으며, 우리의 안전이 위협받는 곳이라면 어디서건 그것을 지켜내는 데 기여한다.”

56) 실제로 2003년 국방정책지침은 좁은 의미의 방위개념을 전통적 방위개념이라 하여 폐기하고 있다.

57) 2003년 1월 독일에서는 정신 병력이 있는 학생(31세)이 훔친 경비행기로 프랑크푸르트 상공을 선회하면서 고층빌딩에 충돌하겠다고 협박한 사건이 일어났다. 그 사건은 이 문제에 대한 논쟁에 재차 불을 붙이는 계기로 작용했다. 이 논쟁에서 보수파들은 군대의 대내적 출동을 위해 일단 헌법(기본법 제35조) 후

## (2) 국가안보기관의 중앙집권화

『국가안보와 의회민주주의』라는 저서에서 로렌스 루스트가르텐 등은 안보강국의 의미에 대해 소개하고 있다. 그들은 국가권력의 감시와 통제가 강력하여 국민들이 일사불란하게 움직이는 국가를 안보강국으로 보는 시각을 배척하면서 안보강국이란 반대와 반론을 이겨 낼 수 있고 사회적 혼란을 소화할 수 있는 나라라고 정의한다. 그러한 정의에 따르면 확고한 민주주의적 전통과 제도가 안보강국을 만든다.<sup>58)</sup> 그러한 민주주의적 전통의 핵심은 국가권력의 분권이다. 분권은 입법과 행정·사법 상호간에서만 타당한 것이 아니다. 행정내부에서도 분권의 원리는 민주주의 원리의 확립에 매우 중요한 역할을 한다.

2차 세계대전 이후 미국 등 연합국이 나치스 패전국 독일에 대해 국가기관의 민주화를 강조했을 때에도 보안기관(안보기관)의 분권은 매우 중요한 과제였다. 미국 스스로도 그러한 분권의 원칙을 지켜왔다.

그러나 9·11 이후 벌어지고 있는 상황을 들여다보면 그러한 원칙들이 현실에서 무너지고 있음을 확인할 수 있다. 미국의 경우 국토안보부와 같은 초대형 통합조직이 탄생하여 국가보안기관(안보기관)의 중앙집권화가 진행되고 있다.<sup>59)</sup> 또한 독일의 경우에도 이와 유사한 형태로 경찰 및 보안/정보기구를 통합하여야 한다는 논의가 진행되고 있다.<sup>60)</sup>

## (3) 분리원칙의 종말 혹은 형해화 - 독일을 중심으로

1) 분리원칙(Trennungsgebot)이란 경찰과 정보기관은 조직 및 기능상 분리되어야 한다는 원칙을 말한다.<sup>61)</sup> 이러한 분리원칙의 헌법적 원리로 강조되어온 나라는 독일이지

은 제87조)을 고치자는 쪽이고 그 반대파들은 헌법개정예 반대하는 쪽이다. 논쟁에서의 대립점들을 보여주는 여러 문헌이 있으나 슬레스비히-홀슈타인 주 의회에서의 토론을 기록한 각주 20번의 의사록을 먼저 읽어보는 것이 도움이 될 것이다.

58) Laurence Lustgarten/Ian Leigh, *In From The Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, 1994, 3-4쪽.

59) 이에 대해서는 제3장 제2절에서 자세히 설명한다.

60) 이에 대해서는 제3장 제5절에서 자세히 설명한다.

61) Martin H. W.Möllers(hrsg.), *Wörterbuch der Polizei*, München, 2001, 1642쪽. 분리원칙을 소개하고 있는 국내문헌으로는 김일환, “독일 기본법상 정보기관과 경찰의 조직과 역할에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제18집, 2003. 6, 한국토지공법학회, 104쪽 이하 참고.

만, 잘 알려져 있듯이 세계 제2차 대전 이후 독일에서 이러한 분리원칙이 정착하게 된 것은 미국과 영국의 영향이 결정적이었다.

영국의 정보기관인 보안국(MI5)은 인신의 구속, 가택의 수색, 물건의 압수 등을 할 수 없고 경찰관서에 소속되지 않는 강제권한이 없는 정보기관으로 이해되었고, 이는 정보기관과 수사기관을 분리한다는 분리원칙이 독일에서 정착하는데 영향을 미쳤다고 한다.<sup>62)</sup> 한편, 미국에서 1947년 9월 통과된 국가안전보장법(National Security Act) 또한 정보기관과 수사기관의 분리를 명시하고 있었다.<sup>63)</sup>

이처럼 독일의 분리원칙이 영국과 미국의 법제를 그 원형으로 하고 있다는 점은 여기서 다루고 있는 분리원칙이 독일에서만 의미를 가지는 것은 아니라는 점을 보여준다.<sup>64)</sup>

1949년 4월 14일 미국, 영국, 프랑스 3국의 점령국 군정청은 당시의 헌법제정회의의 역할을 담당했던 의회위원회(Parlamentarischer Rat)에게 이른바 ‘경찰서신(Polizeibrief)’<sup>65)</sup>을 보내어 이를 독일 경찰의 구성 원리로 삼도록 하였다. 이 ‘경찰서신’에는 비밀정보기관은 절대로 경찰권한을 가져서는 아니 되며, 연방경찰관청은 주 또는 지역경찰관청에 대한 명령권을 보유해서는 아니 된다는 내용이 일종의 ‘경고’처럼 분명하게 포함되어 있었다.

그 결과 독일에서는 연방차원의 경찰기구인 연방수사국(Bundeskriminalamt, BKA) 외에 각 주 별로 주 수사국(Landeskriminalamt)이 별도로 설치되어 있다. 연방차원의 정보기관으로는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV), 연방해외정보국(Bundesnachrichtendienst, BND), 군 방첩대(Militarische Abschirmdienst, MAD)

62) Bundesamt für Verfassungsschutz, *Bundesamt für Verfassungsschutz: Aufgaben-Befugnisse-Grenzen*, 2004, 19쪽([http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/allgemeine\\_infos/abg/](http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/allgemeine_infos/abg/)).

63) 50 U.S.C. Section 403(d)(3); 또한 그렉 노자임, 김한균 옮김, “미국에서 정보기관에 대한 법적 통제”, 『민주법학』, 제12호, 1997, 민주주의법학연구회, 320쪽 참고.

64) 행정부내의 권력분리의 차원에서 정보기관과 수사기관의 분리에 관한 미국의 논의를 소개한 문헌으로는 이계수, 『행정의 민주화·공개화를 위한 국회의 역할-비밀정보기관에 대한 국회의 통제권 강화방안에 관한 연구를 중심으로-』, 한국의회발전연구회 연구보고서, 2002. 11, 16쪽 이하 참고.

65) 경찰서신의 내용 중 분리원칙과 관련된 부분은 다음과 같다. “연방정부는 체제전복활동에 관한 정보를 수집·전파하기 위한 정보기관을 창설할 수 있다. 이 정보기관은 경찰권한을 보유할 수 없다.” Bundesamt für Verfassungsschutz, 앞의 책, 107쪽.

등이 있고, 각 주에는 주 헌법보호청(Landesbehörden für Verfassungsschutz, LfV)<sup>66)</sup>이 설치되어 있다.<sup>67)</sup>

의회위원회는 ‘비밀정보기관이면서 동시에 경찰기관’이었던 나치스 정권의 국가비밀경찰(게슈타포)에 대한 역사적 청산과 반성의 의미에서, 점령국 군정청의 이러한 ‘요청’을 수용하였고 이러한 ‘독일 헌법 제정사적’ 근거를 배경으로 오늘날까지 독일에서 이 원칙은 헌법상의 지위를 갖는 것으로 이해되어 왔다.<sup>68)</sup>

분리원칙은 비밀정보기관이 집행권한을 갖지 않아야 한다는 원칙(Exekutivverbot)과 함께 권한과 임무에 있어서 비밀정보기관과 경찰의 분리원칙의 두 가지 측면으로 이해되고 있다.<sup>69)</sup> 다시 말하면 헌법보호관청, 즉 비밀정보기관은 경찰관서에 소속 내지 편입되어서는 아니 된다는 점과 비밀정보기관이 경찰의 강제수단을 이용할 수 없다는 점 등을 구체적인 내용으로 한다.<sup>70)</sup> 이러한 원칙이 독일의 실정법에서는 「헌법보호 사안에 관한 연방과 주의 공동작업 및 연방헌법보호청에 관한 법률」<sup>71)</sup> 제2조 제1항 제3문과 제8조 제3항 등에 반영되어 있다. 즉, 동법 제2조 제1항 제3문은 “연방헌법보호청은 경찰관서에 소속(편입)되어서는 아니 된다”, 그리고 동법 제8조 제3항은 “경찰의 권한 내지 (일반적) 지시권한은 연방헌법보호청의 권한에 속하지 아니한다. 경찰도 또한 직무원조(행정응원, Amtshilfe)의 방법으로 경찰 자신의 권한이 아닌 조치를 요청해서도 아니 된다”라고 규정하고 있다.<sup>72)</sup> 이와 같은 분리원칙은 헌법적으로는 법치국가적 원리,

66) 각 주의 헌법보호청에 관한 자세한 내용에 대하여는 <http://www.verfassungsschutz.de/de/landes-behoerden/lbliste.html> 참조.

67) 독일의 정보기관에 대한 소개로는 임준태, “경찰작용의 본질과 바람직한 보안경찰활동”, 『보안수사대! 과거·현재·미래는?』, 열린우리당 최규식 의원 주최 정책토론회 자료집, 2005. 9. 9, 24쪽 이하.

68) 그 자세한 역사적 배경에 관하여는 Martin Kreickenbaum, “Innenministerkonferenz hebt Trennung von Polizei und Geheimdiensten auf.” 2004. 7. 14. (<http://www.wsws.org/de/2004/jul2004/imk-j14.shtml>) 참조.

69) Hans Lisken/Erhard Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 3. Aufl., München, 2001, 100쪽 이하(Lisken).

70) Bundesamt für Verfassungsschutz, 앞의 책, 87쪽. 이를 이운주, 『경찰학개론』, 경찰대학, 2004, 366쪽에서는 “기관분리의 원칙(institutionelles Trennungsgebot)”이라고 표현하고 있다.

71) BVerfSchG: Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz.

72) Bundesamt für Verfassungsschutz, 앞의 책, 87쪽에서는 이와 같은 분리원칙이 소위 “정보의 분리(informationelle Trennung)”까지를 요구하는 것은 아니라고 하지만 독일의 학자들 사이에서는 정보의 분리까지는 포함하여 논의되고 있다. 경찰과 정보기관간의 정보교환 제한에 관한 설명으로는 Hans

즉 권한배분의 원리와 목적구속성으로부터 도출되는 것으로 해석된다.<sup>73)</sup>

또한 독일의 경우에는 정보기관 간에도 일정한 임무영역의 분리가 이루어지고 있다. 예컨대, 연방차원의 정보기관인 연방헌법보호청, 연방 해외정보국, 군 방첩대 사이에는 별도로 “어떠한 중앙집권적인 정보기관이 존재하지 않는다.”<sup>74)</sup>

따라서 독일의 경찰(수사기관)과 정보기관들은 “언제, 어떻게 활동하는지에 따라서”가 아닌 “무엇을 하는지에 따라서”만 구별된다. 분리원칙 아래에서 독일의 정보기관과 경찰의 권한분장은 ① “국가안보(국가의 존립과 안전)”란 임무영역에서 군대를 배제하고 국내안보의 주요담당기관으로서 “경찰”을 인정한다는 점, 그리고 ② 독자적인 헌법 보호청을 창설하여 국가의 내적 안전(국가의 존립과 안전)과 관련된 정보를 수집하게 하면서도 경찰 이외의 정보기관에는 수사권을 인정하지 아니함으로써 “정치적 경찰”을 철폐한 점 등으로 특징지을 수 있다고 한다.<sup>75)</sup>

2) 그러나 독일에서도 지난 수십 년 동안 사실상 분리원칙이 훼손되어왔고, 9·11 이후 이러한 현상은 가속화되고 있다. 그래서 많은 이들이 이제는 이 원칙이 공식적으로 폐지되는 단계에 접어든 것이 아닌가 하는 의문을 제기하고 있다.<sup>76)</sup> 그 결과 법적으로 분리원칙은 ‘사실상’ 폐기된 것이 아니냐는 평가도 있다. 그러한 평가가 나오는 데는 다음과 같은 세 가지 정도의 이유 때문이다.

- ① 경찰의 광범위한 정보경찰활동 때문이다. 정보화 사회의 도래로 정보기관만이 갖고 있던 도·감청 장비를 경찰도 손쉽게 운영할 수 있는 현실에서 비밀정보수집활동이 정보기관만의 고유 영역이라는 의미가 감소하고 있다.
- ② 정보기관이 군사·정치정보수집분석에서 조직범죄, 산업스파이 대책에 뛰어들면서 경찰과 정보기관의 경계가 불분명해졌다.
- ③ 9·11 이후 특히 정보기관과 수사기관이 융합현상이 두드러졌다.

Lisken/Erhard Denninger, 앞의 책, 100쪽 이하(Lisken) 참조.

73) Hans Lisken/Erhard Denninger, 앞의 책, 106쪽 이하(Lisken).

74) Bundesamt für Verfassungsschutz, 앞의 책, 23쪽의 도표 참조.

75) 김일환, 앞의 글, 108쪽.

76) Rolf Gössner, 앞의 글.

그러나 최근 독일에서의 대테러 조직 재편 논의에서도 나타나듯, 이 원칙의 완전한 폐기를 말하기에는 아직 이르다는 평가도 존재한다. 우리의 입장도 동일하다. 비록 분리원칙이 형해화되고 있고, 그 실질이 왜곡되고 있기는 하지만, 이 원칙의 완전한 폐기를 얘기하기에는 아직 이르다고 보는 것이 옳다. 나아가 이 원칙은 폐기해야 할 과거의 유산이 아니다. ‘메가테러리즘과 미국의 세계질서전쟁’<sup>77)</sup>이 지배하는 현 시기에서, 이 원칙은 확대되는 정보권력을 견제할 중요한 장치로 여전히 기능할 수 있음을 상기할 필요가 있다.

3) 분리원칙이 우리 헌법체계에서 어떠한 의미를 갖는가라는 점에 대하여 언급이 필요하다. 이 분리원칙이 정보기구의 권한을 제한하고 문민적 통제를 강화하는 기능을 한다면, 그 헌법적 근거를 살펴보고 이를 통하여 우리 법체계에도 적용될 수 있는, 정보기구의 개혁을 위한 헌법적 요청을 상당부분 이끌어 낼 수 있기 때문이다.

우선 우리 헌법에는 분리원칙에 관한 명시적 근거규정이 존재하지 않는다는 점은 분명해 보인다. 그러나 분리원칙은 다음의 점들에 비추어 헌법차원에서 간접적인 근거를 갖는다고 할 수 있다.

우선 권력분립이라는 관점을 고려할 수 있다. 권력분립 원칙은 국가권력의 분리를 통하여 상호간의 견제와 균형을 통하여 국민의 자유와 권리를 보다 신장시킬 수 있다는 점에 근거하고 있기 때문이다.

다음으로 헌법 제10조 제2문의 국가의 기본적 보장의무로부터도 그 근거를 찾을 수 있다. 정보기관의 통제가 필요하다는 점은 민주주의의 기본원리로서 정신적 자유권을 보장하여야 하는 국가의 기본적 책무와 관련이 있다. 개인의 정보가 과도하게 국가기관에 의하여 감시·통제되는 사회에서라면 과도하게 통합된 국가권력은 그 자체로 국민의 자유로운 의견개진과 토론의 장애물로 기능할 수 있다. 이는 민주국가에서 허용될 수 없는 것이다.

개별적으로는 헌법 제12조의 적법절차 원리, 헌법 제16조의 주거의 자유, 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 제18조 통신의 자유 등의 규정으로부터도 분리원칙의 간접적인 근거를 발견할 수 있다.

그러나 정보기구에 대한 시민적 통제를 보다 명확하게 하기 위해서는 앞으로 개헌이

77) 구춘권, 『메가테러리즘과 미국의 세계질서전쟁』, 책세상, 2005.

이루어진다면 분리원칙에 대한 명시적인 헌법적 근거를 두는 것이 타당해 보인다. 특히, 한국처럼 과거 정보권력(정보기관권력 및 경찰 및 그 밖의 정보권력)에 의해 광범위하게 인권이 침해된 곳에서는 더욱 그러한 필요성이 크다고 하겠다.

#### 4. 테러대응법령과 기구에 대한 연구를 시작하며

1. 테러관련 법령 연구는 크게 두 분야로 나눌 수 있다. 실체법적 연구(어떠한 행위를 테러 범죄로 처벌할 것인가 등)와 조직법적 연구가 그것이다. 이 중에서 이 연구에서 중점적으로 검토한 부분은 조직법이다. 조직법은 국가기구의 조직 및 권한, 기구 상호간의 권한관계를 다루는 법 분야이고, 현재 한국의 테러관련법제의 정비에서 이 부분이 가장 핵심 포인트이라고 생각한다.

앞에서 테러대응 조직 구조에서 나타나는 세 가지 경향을 특별히 살펴본 까닭도 여기에 있다. 그러한 경향들에 대한 개관은 앞으로 살펴보게 될 각국의 테러방지 조직법제에 대한 연구에도 중요한 기준이 될 것이며, 한국의 테러방지조직 법제를 논하는 데에도 참고가 될 것이다.

2. 국가조직이 ‘새로운 시대적 사명’에 맞게 자신의 조직을 정비하고 개편하는 것 자체를 두고 뭐라고 할 사람은 없다. 테러의 공범자와 배후인물을 조사하고 시민의 안전을 위해 적절한 조치를 취해야하는 것은 정부와 보안기관의 과제이자 의무이다. 문제는 그러한 개편이 과연 헌법의 정신에 부합하며, ‘민주주의’ 원리를 구현하고 있는가 하는 점이다.

국가권력은 ‘숙명적’으로 인권을 침해하게 되어 있다. 이를 견제하기 위해 헌법이 존재한다. 9·11 테러이후의 어수선한 정세를 빌미로 반인권적 테러관련 법령을 제정 혹은 개정하고자 하는 국가권력의 의도를 - 이를 권위주의적 안보전략이라고 부르는 이도 있다<sup>78)</sup> - 제어하는 것도 헌법이다. 헌법은 이 땅에 사는 모든 이들을 평등하게 대우하라고 하며, 질서유지를 위해 기본권을 침해하게 되더라도, 기본권에 해(害)가 가장

78) 롤프 피쓰너, 앞의 글, 277쪽.

덜 가는 방법으로 국가권력을 행사하라고 명한다. 군과 경찰의 경계는 분명히 하며, 정보 권력과 경찰집행은 분명하게 분리하라고 지시한다. 국민의 자기정보결정권, 프라이버시를 침해할 정보기구의 비대화도 경계하고 있다. 한편 우리 헌법이 발 딛고 서있는 민주주의 원리에 따르면 국가기구는 투명해야 하고, 국가기구의 개혁논의도 공개적으로 진행되어야 한다고 가르치고 있다.

그러나 반테러라는 목적을 과도하게 강조하여 기존의 국가기구(특히 보안기구)들을 통합해 가기 시작하면 앞서 지적한 ‘인권침해’는 물론이고 “국가기관 간 권한배분상의 혼선”<sup>79)</sup>이 생길 위험도 있다. 그러한 위험에 빠지지 않으면서 효과적인 대테러대응 조직을 만들어내는 일은 쉽지만은 않아 보인다. 그럼에도 불구하고 그러한 작업을 해야 한다면 헌법 원리에 입각하되, 다른 나라의 실무경험으로부터도 배울 것은 배워야 한다.

우리 사회 일각에서는 현재 훈령으로 규정되어 있는 대테러대응 체제를 법률적 차원으로 고양시키고 법적으로 뒷받침되지 않는 권한들을 법률에 의해 승인하는 것이 필요하다고 지적이 계속해서 나오고 있다.<sup>80)</sup>

그러나 중요한 사실은 대테러 활동 및 조직에 대한 법률적 승인이전에 그러한 활동과 조직의 헌법적 근거를 따져보는 일이다. 따라서 당장의 성급한 대테러관련 법률의 제정에 앞서 보안기구의 조직과 운영의 일반원리를 점검하는 일이 시급하다. 그러한 원리들은 개인의 인격적 안전을 보호 하는 민주적 제도와 장치의 작동원리와 연결되어 있다.

테러관련 법령 및 기구를 헌법적 근거도 없이 만들어내면서 “테러예방과 대응을 위해 우리도 무언가 일을 하고 있다”는 환상을 국민 대중들에게 심어주기에 앞서, 보안기구의 조직과 운영의 일반원리부터 점검해나가는 태도를 보일 때 제대로 된 테러관련 법령 및 기구를 만들 수 있다.

지금과 같은 위기의 시기에 그런 것을 일일이 챙겨가면서 논의를 할 시간적 여유가 없다고 생각하는 사람들이 있을 수 있다. 그러나 급할수록 돌아가라고 하지 않던가. 미국의

79) 이계수, 앞의 글(1), 252쪽.

80) 예컨대 다음 지적을 참고하라: “문제는 우리 정부의 ‘국가대테러활동지침’이 대통령 훈령(제47호)이라는 점과, 테러대책에 대한 대국민 홍보가 매우 부실하다는 점이다. 국가정보원의 ‘테러대책통합센터’가 제 기능을 발휘하기 위해서는 테러 용의자에 대한 추적과 테러자금의 흐름을 정확히 파악해야 함에도 불구하고 센터 활동의 법적 근거가 되는 대통령훈령은 법률보다 하위규범이기 때문에 ‘통신비밀보호법’과 ‘특정금융거래보호법’ 등 상위법에 제약을 받고 있다. 즉, 수사를 하지 못하거나 수사시기를 놓치는 상황이 발생한다는 것이다.” 이대우, “시론: 테러 안전지대는 없다”, 『동아일보』, 2005. 7. 15.자.

경우, 몇몇 사례에서 정부는 의회의 요구와 국민들의 저항 앞에서 - 예컨대 370개 이상의 지방자치단체와 41개 주가 ‘애국자법(USA PATRIOT Act)에 반대하는 결의를 통과시킨바 있다 - 반테러 조치들 중 일정 부분을 재검토한 예가 있다. 그리고 다수의 나라에서 법원은 반테러조치 중 일부를 무효화하였다. 영국 상원은 『반테러법』에 의거하여 이루어진 조치들, 예컨대 무고한 외국인에 대한 구금이 차별적이고 자의적 구금과 차별에 대한 유럽 인권기준을 침해했다고 7대1로 결정하였다. 라술 대 부시(Rasul vs. Bush) 사건에서 미연방대법원은 “연방법원이 완전 무죄라고 주장한 개인을 행정부가 잠재적으로 무기한 구금하는 것에 대한 적법성을 결정할 관할권을 가진다.”는 태도를 고수하고 있다. 독일에서도 헌법재판소가 최근 전자통신에 대한 감청이 독일헌법 제10조가 보장하는 통신의 비밀을 침해하였기 때문에 위헌이라고 결정하였다.<sup>81)</sup>

그러한 검토가 이루어지고 나면, 대테러 관련 법률의 제정 혹은 기존 법률의 강화에 앞서 기존의 법률로는 새로운 위험상황에 대처할 수 없는지 하는 문제에 대해서 또한 검토해야 한다(비례원칙 중 필요성원칙에 입각한 검토). 테러관련 법령 및 기구들을 정비하고자 하는 이들은 ‘국내안전’과 관련해 아무런 방비책도 없는 듯이 말하고 행동하지만 대부분의 국가에서는 이는 현실과 다르다. 공적인 공간은 물론이고 사적이고 내밀한 영역·공간이 국가권력의 전 방위적 감시의 위협아래 놓인 것은 이미 오래전의 일이다. 그것이 9·11이라는 극적인 상황을 통해 정당화되고 확대되고 있다는 사실을 우리는 잊어서는 안 된다.

81) International Campaign against Mass Surveillance, 앞의 책, 52-53쪽.

## 제3장 주요국의 테러대응법령과 기구 - 미국, 영국, 스페인, 독일

### 1. 서 설

#### (1) 미국과 유럽의 테러에 대한 인식의 차이

2001년 9월 11일이 미국인들에게는 테러공격이 시작된 날로 보일 수 있으나 이는 국제적 인식과는 차이가 있다.<sup>82)</sup> 이미 전 세계적으로 테러리즘은 진행 중에 있었다는 점은 간과되어서는 안 될 요소이다.

국가들이 대응하는 방식은 각국에 현존하는 기반구조(infrastructure), 활동(operational) 능력, 그리고 정치체제, 그리고 문화에 따라 상이하다. 그러나 문제는 적법한 국가안보라는 이익과 개인의 권리간의 균형이다. 이 균형은 법과 정책의 차원에서, 테러의 위협과 현실적 테러공격의 맥락이 함께 분석되어야 한다.<sup>83)</sup>

국내적 테러의 문제는 미국과 유럽의 나라들 간에는 서로 그 맥락이 상이하다. 유럽 내의 테러리즘은 인종적이고 종교적인 차원에서의 자치요구와 관련되어 있다면, 미국에서의 국내적 테러는 인종적 다수에 속하는 사람이 연방정부의 권한을 축소하기 위하여 테러행위를 감행하는 경우와 주로 관련된다. 영국의 경우, 아일랜드의 가톨릭 교인들은 북 아일랜드에 대한 영국의 통치를 종식시키고자 한다. 스페인과 프랑스의 경우, 바스크 교도들이 독립을 요구하고 있다. 여기에 더하여 프랑스의 경우에는 코르시카인(Corsicans)이 독립을 요구하고 있다. 영국, 스페인 그리고 프랑스에서의 테러리즘은 오래된 인종적·종교적 정체성의 차이에서 비롯하고 있다. 이점은 미국에서의 국내적 테러와 구별된다. 미국에서의 국내적 테러는 인종적인 다수파에 의하여 저질러지고 있어서

82) Amos N. Guiora, "Legislative and Policy Responses to Terrorism - A Global Perspective", 7 *San Diego International Law Journal*, Fall 2005, 126쪽; Jeremie J. Wattellier, "Comparative Legal Responses to Terrorism: Lessons from Europe", 27 *Hastings International and Comparative Law Review*, Winter 2004, 397쪽.

83) Amos N. Guiora, 앞의 글, 127쪽.

상대적으로 유럽에서보다는 소규모이고 사망자의 수도 적다. 또한 미국의 국내적 테러는 비교적 최근에만 발생한 것이다.<sup>84)</sup>

그러나 국제적 테러리즘의 문제는 유럽국가들과 미국의 경우가 매우 유사하다. 특히 서남아시아 지역에 대한 서구의 간섭과 밀접한 관련을 맺고 있다.<sup>85)</sup>

## (2) 비교의 관점

9.11 이후 미국의 테러대책, 특히 입법적 대책이 과연 신중하고 효과적이었는가를 검토하기 위해서는 다른 나라, 특히 유럽의 입법대책을 검토할 필요가 있다.<sup>86)</sup>

이는 현재 국내에서 진행되고 있는 테러방지법 논의와도 밀접한 관련성이 있다.

이하에서는 미국, 스페인과 영국 그리고 독일을 중심으로 테러방지입법의 내용을 검토하기로 한다. 미국의 9·11은 유럽 내의 테러대응체계의 변화에 촉매로서의 역할을 하였다. 테러리스트 정보의 공유, 테러범 수사에 있어서의 공조, 유로폴의 활성화 등과 같은 변화가 그것이다.<sup>87)</sup>

유럽 각국의 최근 법적 변화에 관하여는 그것이 9·11 이후에 본격화된 것이기는 하지만 그 이전의 테러방지 입법들을 살펴볼 필요가 있다. 우선, 최근 개정의 의미를 이해하기 위해서는 전통적인 법적 가치들의 존중되고 있었는가를 관점에서 볼 때, 그 이전시기 각국의 입법과의 비교가 중요한 의미를 갖기 때문이다.<sup>88)</sup> 또한 전 세계적으로 이루어지고 있는 테러대응 체계의 변화가 가지는 각 국가별의 맥락이 서로 상이하다는 점도 고려되어야 한다.

84) 자세히는 Jeremie J. Wattellier, 앞의 글, 411-412쪽 참조.

85) Jeremie J. Wattellier, 앞의 글, 412쪽.

86) 비슷한 문제제기로는 Jeremie J. Wattellier, 앞의 글, 397쪽 이하.

87) Ignacio Cosidó, "Spanish Policy Against Terrorism: The Guardia Civil and ETA", (Paper presented in the Conference "The Security Gap between the Military and Law Enforcement in Counter-Terrorism", Institute for National Strategic Studies at the National Defense University, Washington, October 23rd, 2002), 11쪽(<http://gees.org/pdf/299/>).

88) 비슷한 문제제기로는 Jeremie J. Wattellier, 앞의 글, 397쪽 이하. 같은 곳에서는 "프랑스, 스페인과 영국 등의 국가는 미국과 유사한 정치적, 문화적 및 법적 전통을 가지고 있다. 국가간의 차이가 존재하기는 하지만, 이와 같은 유사성은 테러리즘에 관한 법적 대응에 대한 비교를 위한 유용한 배경이 된다."고 하고 있다.

## 2. 미 국

### (1) 개 관

미국이 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고 실행한지 4년이 지났다. 이 전쟁으로 인해 국제질서는 어떻게 달라졌는가? 이 전쟁으로 인해 미국의 정치·사회의 정상성은 또 어떻게 달라졌는가? 미국의 헌법학자들과 법관들은 예외 상태에서도 헌법은 멈추지 않는다는 입장을 고수하려고 했다. 루스벨트에 의한 대법원 개편계획이 있기 전 시민법원리를 동원해 뉴딜정책에 제동을 걸고 나섰던 미국 대법원은 유명한 ‘쉐히터 양계장 사건’<sup>89)</sup>에서 “예외적인 조건이 헌법상의 권한을 창설하거나 확대하지는 않는다.”고 판시했다.<sup>90)</sup> 같은 시기 독일에서 칼 슈미트가 예외상태를 강조하면서 대통령 독재론을 제시했던 것과는 대조적인 모습이라 하겠다. 그러나 이러한 태도는 이제 옛 이야기가 되어 버린 것일까?

미국이 주도하는 테러와의 전쟁이 국제질서와 국제법에 미친 영향에 대해서는 여기에서 상술하지 않는다. 이 장에서 주목하고 싶은 것은 테러와의 전쟁이 정치·사회구조를 어떻게 변모시키고 있는가 하는 점이다. 제도 및 법령에 대한 분석은 비록 정태적이거나, 한 사회의 정치·사회구조의 변화를 분석하는 데 도움을 줄 것이기 때문에 이하에서도 테러방지법제 및 기구에 대한 분석에 초점을 맞추겠다.

2005년 말부터 2006년 1월에 걸쳐, 이른바 한시법으로 제정된 ‘애국가법’(USA PATRIOT Act)의 기한연장을 둘러싸고 의회와 대통령 간에 한바탕 힘겨루기가 진행되고 있다. 미국에서 테러방지법제 및 기구의 재편은 여전히 현재 진행형의 과제로 남아 있다.<sup>91)</sup> 그러나 분명한 사실은 테러와의 전쟁으로 인해 안보기구들은 전통적인 헌법적 원리- 예컨대 1947년 9월 통과된 국가안정보장법(National Security Act) 하에서 이미 확립된 정보기관과 수사기관의 분리-의 틀을 넘어서는 변신을 시도하고 있고, 이로 인해 연방국가인 미국의 행정조직 구성원리 및 시민의 자유권에 상당한 변화가 나타나고

89) ALA Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 US 495 (1935).

90) Winfried Brugger, *Einführung in das öffentliche Recht der USA*, München, 1993, 40쪽에서 재인용. 다만, 연방대법원의 이러한 ‘원칙적’ 태도는 뉴딜정책이 본격화하면서 곧바로 약화되었다.

91) ‘애국가법’의 기한연장을 호소하는 부시대통령의 2006년 1월 3일자 호소문 참조(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01/20060103.html>).

있다는 점이다.

그러한 변화는 9·11 이전부터 준비되어왔던 것이라 할 수 있지만, 9·11을 계기로 확실하게 그 모습을 드러냈으며 그 첫 번째 출발점은 위에서 이미 지적한 ‘애국자법’이었다. 이 법은 오랫동안 유지되어 오던 정보기관과 법집행기관의 경계를 없애며 대내적 안보와 대외적 안보의 구분을 모호하게 하였다. 그러나 9·11 이후 정보기관 개편 등 본격적인 테러대응체제의 구축은 이른바 ‘9·11 위원회’의 보고서, ‘정보기관 역량 검증 위원회(실버만-롭 위원회)’의 보고서가 나오고 난 이후의 일이라고 볼 수 있다. 특히 ‘9·11 위원회’가 9·11 테러 당시 단일 지휘체계의 부재, 정보공유의 실패 등 취약성이 노출된 미국의 정보기관에 대한 개혁을 권고한 것은 정보기관 ‘개편’에서 결정적인 영향을 미쳤다.

9·11 이전 시기에도 대테러관련 법제와 기구가 끊임없이 만들어져 왔다. 9·11을 계기로 대테러관련 법제를 정비하고 기구를 확대하고자 하는 이들은 ‘국내안전’과 관련해 제대로 된 방비책이 없는 듯이 말하고 행동하지만 사실은 그렇지 않다. 9·11 이전의 미국에서도 이미 다양한 반테러법규들과 조직들이 존재했다.

1977년에는 테러범죄를 전담하기 위한 부서를 개편하고, 테러진압부대로서 델타 포스(Delta Force)를 창설한 것을 비롯하여, 국내외 테러행위에 대처하기 위한 다양한 정책을 수립하였다.<sup>92)</sup>

1983년에는 『국제테러대책법(1983 Act to Combat International Terrorism)』을 제정하였다. 이 법은 테러행위를 인류의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하고, 테러방지를 위한 연방정부의 정책, 기관 간 협력 및 정보체계의 구축과 대응능력의 향상, 그리고 국제적 협력 등을 규정하고 있다.

1986년에는 『테러범죄소추법(Terrorist Prosecution Act of 1986)』을 제정하였다. 이 법에서는 테러범죄에 대한 미국의 형사재판권의 범위를 확대하였다. 즉 외교관 및 국제적 보호인물에 대한 테러범죄 이외에도 모든 미국 국민에 대한 국내외 테러범죄에까지 미국의 형사재판관할권을 인정함으로써 각종 테러범죄에 관한 소추절차의 기반을 마련하였다. 이와 관련하여 자국민보호에 철저를 기하기 위하여 1986년 『외교안전 및 대테러종합대책법』 제113조A에서도 미국국민에 대한 국외테러범죄에 관한 역외관할권

92) 형사정책연구원, 『각국의 테러범죄대응책에 관한 연구』, 1995, 64쪽.

(extraterritorial jurisdiction)을 인정하는 규정을 두었다.

1996년 4월에는 종합테러방지법을 제정하였다. 『반테러 및 실효적 사형부과 법률』(반테러리즘법)이라는 명칭을 갖고 있는 이 법은 연방수사국 국장을 책임자로 하는 ‘국내테러방지센터’를 설치하고 여기에 사법요원 1,000명을 증원하였다.

특히 1996년의 이 ‘반테러리즘법’은 세계 각지의 갈등 지역에 있는, 폭력적 활동과는 별 관련이 없는 단체들에 대한 인도적 원조도 (테러)범죄로 규정하고 있을 뿐 아니라, 이민자들을 적법절차의 권리도 갖지 않는 사람으로 취급하며, 정치활동을 이유로 그들을 추방할 때에 비밀증거도 사용할 수 있게 함으로써 미국 내에서의 정치적 활동을 축소시킨 반인권적 법률로 평가되고 있다.<sup>93)</sup>

어쨌건 미국의 입법자들과 집행부 관리들은 9·11을 기화로 미국에 마치 제대로 된 대테러법령과 기구가 존재하지 않는 것처럼 행동하면서 2001년 ‘애국자법’에 이어 2002년에 종합적인 대테러정부조직으로서 국토안보부(Department of Homeland Security)를 설립하는 근거법률인 『국토안보법』을 제정하였다. 그리고 2004년에는 『정보개혁 및 테러예방법』을 제정하여 국가정보국장(DNI), 국가 대테러센터(National Center Terrorism Center), 국가정보센터(National Intelligence Center)<sup>94)</sup> 등을 설치하였다.

그런데 여기서 유의할 점이 있다. 표면적으로만 보면, 미국의 안보 및 정보기관의 변화는 9·11이라는 드라마틱한 사건을 배경으로 ‘갑자기’, 그것도 정보기관의 공과(功過)에 대한 아무런 평가도 없이, ‘일사천리’로 진행된 것처럼 보이지만, 사실은 그렇지 않다는 점이다. 이하에서는 이점에 대해 좀 더 부연해 보자.

첫째는 9·11 이후의 변화라는 것이 갑자기 주장되고 실천된 것은 아니라는 점이다. 냉전 체제의 종식으로 냉전시기에 등장한 정보기관 개혁문제가 국내외적으로 부각되기 시작하자 미국을 위시한 정보기관들은 자신들의 존재증명을 위해 일찌감치 새로운 적을 찾아 나서고 있었다. 동서냉전과 함께 거대한 비밀권력조직으로 탄생·성장한 미국 중앙정보국(CIA)<sup>95)</sup>이 동서냉전 후에도 살아남을 수 있게 된 까닭도 중앙정보국과 같은

93) 키트 케이지, 최정학 옮김, “FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입의 중지를 위한 투쟁”, 『민주법학』, 제12호, 1997, 민주주의법학연구회, 312-313쪽.

94) 국가정보센터 국내외에서 수집된 모든 정보를 분석하고 국가정보국장에게 정보의 수집과 분석 및 그 결과를 확인하고 제출하는 책임을 진다. 국가정보국장은 동 센터에 충분한 인력을 보충하고 임무를 수행할 수 있도록 정보기관들이 필요한 정보를 공유할 수 있도록 보장하여야 한다. 이 센터의 설치권은 국가정보국장에게 있다.

비밀정보기관·안보기관들이 적절히 자신들의 ‘새로운 적’을 발견해낼 수 있었기 때문이다.

1990대 이후 비밀정보기관은 전 세계적으로 보더라도 그 존재의의가 ‘사라지고 있는’ 조직이었다. 그 이유는 ① 냉전의 종식으로 ‘침투’해야 할 적국이 사라짐, ② 급격한 사회 변혁의 위험 감소, ③ 신자유주의의 세계화로 인한 기업환경 변화에서 찾을 수 있다.

그 결과 비밀정보기관의 활동의 무게중심은 1990년대 초반 이래 원래의 ‘적국탐지’, ‘정치적’ 사찰에서 ‘산업’정보탐지 및 방지, 조직 ‘범죄’ 대응으로 옮겨가고 있었다. 안보 및 정보기관들은 그러한 임무조정에 따른 혼동과 위기를 동시에 경험했다. 그 와중에 9·11 테러가 발생하였다. 상황이 이러다 보니 각국의 정보기관이 9·11을 통해 원래의 지위를 회복하고자 하는 소망을 공공연히 드러낸 것도 ‘어쩌면’ 당연해 보인다.

정보기관의 조직과 권한확대를 지지하는 자들은 말한다. “냉전시대가 끝났지만, 오히려 적들은 사방에 흩어져있고 그들로 인한 위험은 결코 무시할 수 없는 수준이다.”<sup>95)</sup> 그러므로 “정보기관의 기능은 오히려 더 강화되어야 하고, 국내적·국제적 정보통합도 강화되어야 한다.”는 주장이 이미 9·11 이전부터 제기되고 있었다.

그런 관점에서 본다면 9·11은 냉전 체제 이후 새로운 조직개편을 모색하는 정보기관들에게는 위기이자 훌륭한 기회였던 셈이고, 정보 및 안보기관들은 그 기회를 적절히

95) 트루만 대통령은 소련을 견제하기 위해서 1946년 1월 각 부처 간 정보조정 및 배포, 감독업무 등을 담당하는 중앙정보단(CIG: Central Intelligence Group)을 창설하였다. 중앙정보단은 1947년 9월 국가안전보장법(National Security Act)이 통과되면서 오늘날 CIA(Central Intelligence Agency)로 탈바꿈하였고, 1949년에는 중앙정보국법이 제정되었다. 이 법에 따르면 CIA는 ① 국가안보와 관련된 정부기관 활동에 대하여 국가안보회의에 조언하는 기능, ② 국가안보와 관련한 정보담당기관의 정보활동 조정을 국가안보회의에 건의하는 기능, ③ 국가안보와 관련된 정보를 정리하고, 평가하여 해당 기관에 배포하는 기능, ④ 국가안보회의에서 결정한 공동 관심사가 효과적으로 성취될 수 있도록 특수공작 등 추가 직무를 수행하는 기능, ⑤ 국가안보회의가 지시하는 국가안보에 영향을 주는 정보와 관련된 기능을 수행한다.

96) 2001년 5월 독일 베를린에서는 『세계화 시대에 대응하는 정보(첩보) 및 공안기관』이라는 주제로 유럽, 러시아, 미국의 공안전문가들이 참여한 국제회의가 개최되었다. 이 회의에서 발표된 자료에 따르면 영국에서는 모든 범죄의 60-80%가 조직범죄와 연결되어 있으며, 러시아에서는 민간은행의 50-60%가 조직범죄의 통제를 받고 있다고 한다. 미국 측 발표자는 최근의 연구보고서 『2015년의 세계동향분석』에 나타나 있는 예측을 제시했다. 그 보고서에 따르면 2015년까지 세계인구가 늘어날 것이고 인구증가의 95%가 저개발국가의 몫이 된다. 이들을 먹여 살리기 위해 불법이민과 마약밀매를 담당하는 조직범죄가 판을 칠 것이라고 한다. “Die organisierte Kriminalität, das ist der Feind”, *Tageszeitung*. 2001. 5. 23.자에서 인용.

이용하였다고 볼 수 있다.

둘째는 미국의 안보 및 정보기관의 개편이 아무런 저항 없이 일사천리로 진행되었고, 또한 진행되고 있는 것은 아니라는 사실이다. 앞서 지적한 것처럼 ‘애국가법’의 기한연장을 둘러싸고 벌어지는 의회(특히 야당)와 대통령 간에 힘겨루기에서도 보여지 듯, 의회는 안보 및 정보기관 개편이 가져올 국민의 자유와 인권 침해에 대해서 주목하고 있고, 많은 시민인권단체들이 이른바 ‘경찰국가’, ‘안보국가’의 도래에 대해 우려하고 있다. 테러방지에 모든 예산과 인력을 쏟아 붓는 통에 전통적인 집행기능이 왜곡되고 있다는 우려는 이미 ‘카트리나 사태’를 통해서 입증된 바 있다.<sup>97)</sup>

그 뿐만 아니라 행정부 조직 내에서도 안보 및 정보기관의 개편을 둘러싸고 여러 갈등들이 표출되고 있다. 예컨대 2001년 가을에 국토안보부 설립이 매우 강력하게 요청되었을 때 국방부, 중앙정보국(CIA) 그리고 연방수사국(FBI)은 그 계획에 대한 반대를 접었다. 다만, 이들 기관들은 대테러활동에서 국토안보부가 부차적인 역할(Statistenrolle)만을 해야 한다는 점을 분명히 했다.<sup>98)</sup> 또한 후술하는 바와 같이 다수의 의원들은 ‘테러위험 종합상황실’을 중앙정보국(CIA)의 관할 아래 둔 백악관의 결정과 달리 그 조직을 국토안보부에 두려고 했고, 국토안보부 관리들도 이 기구를 자신들의 관할 아래 두어야 한다는 희망을 피력하였다.<sup>99)</sup>

『2004년 정보개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)』에 근거하여 새로 설립된 국가정보국장(DNI)이 미국이 정보기관을 통할하는데 대해서는 중앙정보국(CIA)<sup>100)</sup>이나 국방부 내의 정보기관들이 저항하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>101)</sup>

97) Mike Davis, 앞의 글. 한편 카트리나가 뉴올리언스 시를 강타한 사흘 뒤인 2005년 9월 1일 ABC방송과의 인터뷰에서 “어느 누구도 두 붕괴를 예상하지는 못했을 것”이라고 말하는 등 백악관이 카트리나의 재난 예보를 받지 못했다고 강조한 바 있으나 최근 워싱턴포스트지의 보도로 인해 이는 사실이 아님이 드러난 바 있다. “부시의 백악관 카트리나 재앙 경고 목살”, 『노컷뉴스』, 2006. 1. 25.자.

98) Albrecht Funk, “Der ‘war on terrorism’ der USA: Eine Zwischenbilanz im vierten Jahr”, Cilip 80(1/2005), 52쪽.

99) <http://www.fcw.com/article82275-03-10-04-Web>.

100) 위 법에 의하면 CIA 국장은 국가정보국장(DNI)에게 보고해야 하는 지위에 있다.

101) 미국의 주요 정보기관들은 정보 공동체에 속해 있는데, 이 정보공동체를 이끄는 중앙정보장은 CIA 국장이 겸했다. CIA 국장은 한국으로 말하면 차관이나 차장에 해당하는 자리다. 장관급이 아닌 것이다. 그런데 정보 공동체에 속한 정보기관 중에서 가장 많은 것이 국방부 소속 정보기관이었다. 미 국방부는 국방정보본부(DIA), 국가안보국(NSA), 국가정찰국(NRO), 국가지형정보국[NGA: 과거 NIMA(National Imagery and Mapping Agency)로 불리던 조직이 2004년부터 National Geospatial-

그 결과 국가정보국장의 권한은 여전히 불분명한 데가 있다.<sup>102)</sup> 국가정보국장은 15개의 비밀정보기관을 지휘하고 대통령의 비밀정보업무에 관한 직접적인 조언자 - 이제까지는 중앙정보부(CIA)장이 그 역할을 맡았다 - 이며, 나아가 정보기관의 협력을 조율하고 총액이 400억 달러 혹은 그 이상이 되는 정보예산을 각 기관에게 배정하는 권한<sup>103)</sup>을 갖고 있기는 하지만, 실제로 그가 (정보기관의 예산 중 가장 많은 부분을 차지하는) 국방부 내 정보기관에 대한 총예산을 통제할 수 있을 것인가 하는 점은 좀 더 지켜보아야 한다는 의견이다.<sup>104)</sup>

한편 부시 대통령은 ‘정보기관 역량검증 위원회(Commission on the Intelligence Capabilities)’<sup>105)</sup>의 권고를 받아들여 2005년 6월 29일 전통적 개념의 범죄를 주로 다루어 온 연방수사국(FBI)에 국가안보부서(National Security Service)를 신설해 중앙정보국(CIA)이 담당했던 업무를 분담시켰다. 이로써 대내 정보활동과 대외 정보활동의 벽은 허물어지게 되었다. 이러한 사정이 있었기 때문에 연방수사국을 ‘완전한 의미’의 정보기

---

Intelligence Agency로 이름을 바꿨다], 육군 정보사(INSCOM) 해군 정보사(ONI), 공군 정보사(AIA), 해병대 정보사(MCIC)의 일곱 개 조직을 정보 공동체에 넣어두고 있는 것이다. 정보공동체 구성원이 15개인데 국방부는 절반에 육박하는 7개를 보유하고 있는 것이다. 미군은 미국 영토뿐만 아니라 전 세계에 나가 있다. 때문에 정보조직 또한 CIA 이상으로 전 세계에 펼쳐 있어 이들이 가져오는 정보의 양이 많다. 당연한 이야기겠지만 사용예산도 대단히 큰 편이다. 국방부에 속한 7개 정보기관이 사용하는 예산은 정보 공동체에 속한 15개 기관이 사용하는 예산의 절반을 훨씬 넘어서고 있다. 조직도 많고 예산도 많고 수집·분석하는 정보도 많은데 장관이 이끄는 국방부 소속 정보기관들이 차장급이 이끄는 CIA의 지시를 들을 리 없었다. 이것이 미국 정보 공동체가 안고 있는 속병이었는데, 미국은 이러한 내부 갈등이 9·11을 허용한 내부 요인으로 보았다. 이러한 갈등을 제거하기 위해 CIA 국장보다 더 높은 직급을 신설해 그로 하여금 정보 공동체를 이끌게 했다. 즉 CIA 국장이 겸하던 중앙정보장 제도는 없애고 CIA 국장보다 지위가 높은 國家情報長(DNI) 제도를 만들어 국방부에 속한 정보기관들도 국가정보장의 통제를 받게 한 것이다. 國家情報長은 15개 정보기관이 생산한 정보를 종합한다. 이정훈, “발제문 3: 현실적으로 국정원 중심의 對테러법 제정은 필요하다”, 국회정보위원회, 『테러방지법안 심사를 위한 공청회 자료집』, 2005, 12. 6, 21-22쪽.

102) 중앙정보국(CIA), 연방수사국(FBI), 국가안보국(NSA)과 미국 내 각종 정보기관들을 총괄하여 하고 있다. 국가정보국장은 정보 관련 사항을 대통령에게 직접 보고하고, 400억 달러로 추정되는 정보 관련 예산을 감독한다. 이처럼 국가정보국장은 실로 막강한 권한을 가지고 있다. 그의 권한은 크게 ① 정보에 관한 권한, ② 인력에 관한 권한, ③ 예산에 관한 권한으로 나뉜다. 자세한 내용은 국가보안기술연구소, 『미국 정보개혁 및 테러예방법』, 2005. 6.에 기술되어 있다.

103) 그는 위협의 양상에 대응하여 인원 및 예산을 재배치할 수 있는 권한도 갖고 있다.

104) Florian Rötzer, “John Negroponte soll oberster US-Geheimdienstchef werden”, *Telepolis*, 2005. 2. 18.자.

105) 정확한 명칭은 ‘대량학살무기에 관한 미국 정보기관 역량검증 위원회’(Commission on the Information Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction)이다.

관화 하려는 방안에 대해 연방수사국 측이 나름대로 저항했던 것으로 보도되고 있다.<sup>106)</sup>

이러한 여러 사례들은 현재 진행되고 있는 안보 및 정보기관 개편이 여전히 허약한 지반 위에 진행되고 있으며, 정권의 변화와 같은 큰 틀에서 정치적 구도가 바뀌면 새로운 형태의 재편도 얼마든지 진행될 수 있음을 시사하고 있다.

특히 이러한 시사점은 미국식 ‘테러와의 전쟁’ 이후 세계는 더 안전해지기는커녕 2004년에는 전 세계적으로 테러공격이 심각하게 증대하였다는 사실을 통해서도 도출해 낼 수 있다. 미 국무부가 전 세계 테러에 관한 연례보고서에서 밝히지 않으려 했던, 그러나 국회의원들에게는 통지해야 했던 테러발생건수에 따르면, 테러와의 전쟁이 시작된 이래 테러발생 건수는 더 늘었던 것으로 나타났다. 특히 2004년도에는 테러발생 건수가 대폭 늘어난 것으로 나타났다.<sup>107)</sup> 이러한 사실은 부시 행정부 이후 민주당 정권이 재집권하게 되면 경찰력과 정보기관 그리고 군사력에 크게 의존하는 미국의 대테러정책이 정치·외교적 노력에 중점을 두는 방식으로 회귀할 수도 있으며, 정보기관과 법 집행기관의 통합현상에 대한 근본적인 재검토가 이루어질 수도 있음을 시사한다.

따라서 우리는 미국의 제도 개편으로부터 성급하게 어떠한 결론을 이끌어내고 이를 우리의 현실에 접목하려는 시도를 경계해야 한다. 미국에서 벌어지고 있는 안보 및 정보기관 개편의 과정을 정확하게 파악하고 그것이 헌법 및 기존의 법률체계에 대해 던지는 의미를 진지하게 검토해보아야 한다.

그렇게 할 때에만 미국 제도의 변화가 우리의 현실에 대해 던져주는 교훈을 그나마 정확하게 끄집어 낼 수 있을 것이다. 그렇지 않다면 미국에도 ‘대테러센터’가 있으니 우리나라에도 그러한 조직을 설치해야 한다는 식의 주장에 무기력하게 휩쓸릴 수 있다.

셋째는 이러한 개편이 독립된 지위를 갖는 의회 소속 혹은 행정부 소속 위원회에 의

106) 이 조치는 그동안 불명확하게 남아 있던 존 네그로폰테 국가정보국장(DNI)의 FBI 장악력을 확고하게 하는 동시에 CIA와 FBI의 장벽을 허물어 정보 역량을 강화하기 위한 조치로 보인다. 마이클 하이덴 국가정보국 부국장은 이에 대해 “대의 대내 정보업무를 분리하는 것은 더 이상 의미가 없게 됐다”며 “우리의 적들은 국내외 구분 없이 활동하고 있다”고 설명했다. 그러나 로버트 물러 FBI 국장은 FBI의 자율성을 잃을 수도 있다는 이유로 이 같은 개편안의 수용을 거부하다 백악관의 강한 압력에 밀려 NSS의 설치라는 제한된 형식으로 그 요구를 수용했다. 『인터넷 한국일보』, 2005. 7. 1.자.

107) Florian Rötzer, “2004: Starker Anstieg der Terroranschläge”, *Telepolis*, 2005. 4. 27.자.

한 국가안보 및 정보기관에 대한 평가와 권고에 기반하여 이루어졌다는 점이다. 물론 그러한 평가기관이 얼마만큼의 독립성과 중립성을 갖고 활동하였는지, 그리고 이들 위원회들이 국가안보와 인간안보에 대한 근본적인 고민을 하였는지에 대한 의문이 제기되는 것은 사실이지만, 어쨌건 중요한 사실은 국가안보 및 정보기관의 개편과 관련하여 나름대로 정보기관의 과거·현재에 대한 평가와 그에 바탕하여 미래에 대한 로드맵을 작성한 점은 평가할 만한 부분이다. 이하에서는 특히 ‘9·11 위원회’와 ‘정보기관 역량 검증 위원회’를 중심으로 위원회들의 활동과 권고사항에 대해 짚을 바꾸어 검토한다.

## (2) 안보 및 정보기관의 실태를 조사한 독립위원회들의 권고들

### 가. 9·11 위원회의 권고

2001년 9·11 테러공격에 대한 조사를 위해 소집된 초당파 위원회(National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 일명 ‘9·11 위원회’)는 2004년 7월 22일 자신들의 보고서를 공개하였다. 이 보고서는 대중은 물론 의회에서도 큰 반향을 일으켰다.

공화당과 민주당 출신의원 각 5명으로 구성된 위원회는 클린턴 정부와 부시 정부 모두 미국을 향한 초국가적 테러리즘이 초래하게 될 위험의 심각성을 진지하게 평가하지 못했으며, 9·11 테러에 대한 대응과 관련해서도 정보수집에서의 실패(operational failures)가 있었음을 인정했다. 그와 함께 위원회는 앞으로 개별 기구들이 보다 효과적으로 (정보)조율을 할 수 있으려면 정보기관의 개혁이 필요함을 역설했다.<sup>108)</sup>

수많은 문건을 열람·검토하고 정보기관 관계자와 인터뷰한 끝에 이 위원회는, 어떤 특정한 사안에 대해 사실상 책임을 지는 자가 그 누구도 존재하지 않는 상황에서는 정보기관이 자기 임무를 수행할 수 없다는 결론을 내리게 된다.<sup>109)</sup>

공화당의 토마스 킨(위원장)과 민주당의 리 해밀턴(부위원장)의 지휘아래 조사를 진행한 위원회 보고서 중 우리의 관심을 끄는 부분은 제13장의 결론 부분(How to do it? A

108) The 9-11 Commission Report, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Official Government Edition, 2004, 399쪽.

109) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 특히 400쪽 등.

different way of organizing the government)이다. 핵심 부분을 요약하면 다음과 같다.<sup>110)</sup>

- “모든 정보기관에 대한 통제권한을 갖는 국가정보국장(National Intelligence Director)의 직위를 창설할 것.”<sup>111)</sup>
- “국가 대테러센터(National Counterterrorism Center)를 설립할 것. 새롭게 창설될 바로 이 테러방지센터에게 테러대응과 관련한 모든 정보를 총괄하게 하고, 그 정보가 중앙 집중적으로 처리되도록 할 것.”<sup>112)</sup>
- “정보교류에서의 개별 기관들 사이에 존재하는 전통적인 경계(foreign-domestic divide)를 극복하기 위해 테러방지 임무를 수행하는 모든 기관들에 공통적으로 적용되는 정보처리시스템을 만들 것.”<sup>113)</sup>
- “물적·인적 자원의 배정에서의 효율성을 높이기 위해 의회를 통한 정보기관통제를 강화할 것.”<sup>114)</sup>
- “의회의 물적·인적자원의 배정은 정보기관에 대한 개별 승인법률의 범위 내에서 이루어지도록 하며 배정된 자원(예산을 포함)의 총액은 공개할 것.”<sup>115)</sup>
- “핵에너지 문제를 다루는 상하 양원 합동위원회의 예에 따라 정보 및 반테러리즘 문제를 감독할 상하 양원 합동위원회를 설립하거나, 상하 양원에 각각 별도의 위원회를 두어 위 문제에 대한 예산승인(Authorization) 및 지출동의(Appropriation)권을 행사하도록 할 것.”<sup>116)</sup>
- “상하 양원에 국토안보(국내안보) 문제에 관한 상임위원회(Committees on Homeland Security)를 설립할 것.”<sup>117)</sup>

110) 이하의 내용은 위의 보고서 제13장 399-428쪽을 요약한 것이다.

111) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 411-412쪽 등. 현재는 중앙정보국(CIA) 국장이 명목상으로는 미국의 모든 정보기관의 책임자로서 기능하고 있지만, 사실상 그는 의회가 정보기관에게 승인한 예산의 1/5 정도만을 통제할 뿐이다.

112) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 401-406쪽, 특히 403쪽.

113) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 416-419쪽.

114) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 419-423쪽.

115) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 420쪽. 현재 정보업무에 대한 예산배정은 사안에 따라 매년 이루어지는 정보기관(예산) 동의(법)(Intelligence Authorization)의 범위 내에서 이루어지며, 실제 개별 지출액은 국방예산승인소위원회(Defense Appropriation Subcommittees)의 내에서 결정된다.

116) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 420쪽.

117) 9·11 위원회는, 의회에서의 국토안보(국내안보)에 관한 결정절차를 - 이 절차에는 현재 대략 80개의

2004년 대통령선거의 민주당 후보였던 존 케리 상원의원은 자신이 대통령에 선출되면 위원회가 제시한 개혁안을 즉각 실행에 옮기겠다고 밝혔다.<sup>118)</sup>

부시 대통령은 다소 유보적인 태도를 보이면서, 개혁안을 실행하는 데는 시간이 필요하다고 했지만, 위원회가 권고한 “국가정보국장”직은 수용했다. 이 직책은 장관급이며 상원청문회에서 청문과 승인을 필요로 한다.

그렇다면 이러한 9·11 위원회의 권고는 어느 정도 실천되었는가? 부시 행정부가 밝힌 바에 따르면 9·11 위원회의 권고에 대응하여 2005년 12월 5일 현재 다음과 같은 실천이 이루어졌다.<sup>119)</sup>

“① 대통령은 위원회의 권고에 부응하기 위해 노력했다 .

- 부시대통령이 가장 우선시 하는 것은 미국국민의 안전(safety and security)이다.
- 행정부는 9·11 위원회의 권고를 실행하기 위해 의회와 긴밀히 협조해오고 있다. 현재 39개의 권고 중에서 37개에 대해서 (부분적으로) 조치가 취해졌다.
- 위원회가 최종보고서를 제출한 이래 행정부 관리들은 50회가 넘는 청문에 참석했다.
- 대통령은 위원회의 활동을 지원하였다. 행정부 관리들은 1,000회에 가까운 인터뷰에 응했으며 의회는 230만 쪽에 달하는 문서를 열람·이용할 수 있었다.

② 제도적으로 실천된 주요사항은 다음과 같다.

- 국가정보국장(DNI)의 임명. 이것은 ‘정보개혁 및 테러예방법(2004년)’이라는 법률에 근거한 것이며, 그 법률 자체가 미국 정보기관 개혁에서 획기적인 것이다. 제1대 국가정보국장에 존 네그로폰테가 임명되어 2005년 4월 상원의 인준을 받았다.
- 국가 대테러센터(National Counter Terrorism Center. NCTC)가 설립되었다. 2005년

위원회와 소위원회가 참여하고 있다 - 한 눈에 조망할 수 있는 장치가 없다는 사실에 기초하여 이러한 권고를 하게 되었다. The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 427-428쪽

118) 민주당 대통령 후보로 나선 존 케리 상원의원으로서의 의회 소속의 독립위원회의 권고사항을 반박하기는 쉽지 않았을 것이다. 그러나 그가, 테러방지를 빙자하여 연방수사국(FBI)이 과거 1970년대 국내정치 감시활동인 ‘COINTELPRO’(counterintelligence Programs)를 연상시키는 감시활동을 강화해나가는 상황을 목도하면서도 그에 대해 별반 반대의 입장을 나타내지 않은 점은 미국 내 자유주의 시민운동세력에게는 큰 충격을 주었다. Florian Rötzer, “Friedensdemonstrationen unter Antiterror-Beobachtung.” Telepolis, 2003. 11. 26자 참고. 어떻게 보면 이처럼 9·11 이후의 반 테러법령과 조치는 자유주의자들마저도 침묵하게 만드는 ‘비정상적’ 상황에서 나온 것이라고 평가할 수 있다.

119) Fact Sheet: Progress on the 9/11 Commission Recommendations.

- 7월, 해군중장(Vice Admiral) 스콧 레드를 제1대 국가대테러센터 장으로 임명되었다.
- 국내 핵무기 탐지국(The Domestic Nuclear Detection Office. DNDO)이 설립되었다.
  - 프라이버시 및 시민의 자유(권) 침해방지 위원회(The Privacy and Civil Liberties Oversight Board)의 위원장, 부위원장 및 3인의 위원이 임명되었다.
  - 테러리스트 검색 센터(The Terrorist Screening Center)가 설립되었다. 이 기구는 ‘테러리스트 감시명단’의 통합 및 전국 및 전 세계를 무대로 활동하는 연방 및 주정부의 법 집행 관리들에 대해 24시간 내내 정보지원을 하는 조직이다.
  - 대테러활동에 초점을 맞추도록 연방수사국(FBI)의 구조개혁이 이루어졌다.
  - 감시 및 예방을 통해 운송안전을 강화하였다. 운송안전국(Transportation Security Administration)은 운송, 특히 항공운송의 안전을 강화하였다.
  - US-Visit 출입국 시스템을 통한 국경 감시 및 안전이 강화되었다.
  - 모든 수입화물을 검색할 National Targeting Center가 설립되었다.
  - 컨테이너 안전 시스템(The Container Security Initiative. CSI)을 통한 항만 안전이 증대되었다.
  - 생화학, 방사능 무기 혹은 핵무기 공격에 대한 대응을 강화하기 위한 프로젝트의 개발이 시행되고 있다.
  - 국제협력을 강화하여 테러리스트의 자금에 대한 엄격한 통제가 실시되고 있다.
  - 국제협력이 강화되고 있다.”

#### 나. 정보기관 역량검증 위원회의 권고

조지 부시 대통령은 9·11 위원회와는 별도로 ‘정보기관 역량 검증 위원회’를 설치하여, 미국 정보당국이 왜 이라크의 대량학살무기에 대해 잘못된 결론을 내렸는지를 조사하도록 했다. 동 위원회는 미국 항소법원 판사인 로렌스 실버맨(Silbermann)과 찰스 롱(Ropp) 전 민주당 상원의원을 공동위원장으로 하여 모두 9명의 위원으로 구성돼 있었기 때문에 ‘실버맨-롱 위원회’로 불리기도 한다.

이 위원회는 대통령 명령 13328호에 의해 설립근거를 부여받고 대통령에 의해 2004년 2월 6일 그 설립을 승인받았다. 동 위원회는 수천 건의 문서검토, 정보기관 내외에서의 수 백 건의 인터뷰 등 1년의 활동 끝에 2005년 3월 31일이 대통령에게 보고서를

제출하였고, 2005년 5월 27일 공식적으로 활동을 종결하였다.

이 위원회는 보고서에서 “우리(미 정보기관)는 북한, 이란 등 가장 위험한 적국들의 핵무기 및 생화학 무기 프로그램에 대해 아는 것이 별로 없으며 이들의 의도에 대해서도 별로 알지 못하고 있다”면서 “이러한 중요 정보에 대한 접근 능력도 제한적이라는 것을 알게 됐다”고 밝혔다.<sup>120)</sup>

사실, 정확하게 말한다면 대량학살무기와 관련한 정보의 왜곡으로 인해 이라크 전쟁이 개시된 것이 아니라, 부시 대통령을 위시한 행정부의 고위 집행부가 정보기관의 정보를 의도적으로 왜곡하고 이용한 데 문제의 초점이 있었지만 아무튼 부시 대통령은 이러한 위원회의 활동을 통해 정보조작의 책임을 정보기관에게 떠넘기려고 했다. 그렇기 때문에 이 위원회의 보고서는 여론 진정용(Whitewash)에 불과하다는 비판도 제기되었다.

이 위원회의 보고서도 600여 쪽에 달하는 방대한 것인데, 그 내용은 크게 두 부분, 즉 과거에 대한 반성과 미래에 대한 권고를 담고 있다.<sup>121)</sup>

아무튼 이 보고서에서도 정보기관 간의 정보공유를 통한 조율은 여전히 강조되고 있으며 대내정보와 대외정보의 분리를 철폐할 것을 권고하는 등 70개 정도의 권고안이 제시되어 있다. 그 권고안 중에 하나가, 연방수사국 내에 국가안보부서(National Security Service)를 설치하는 것이었고 앞에서 잠깐 지적한 것처럼 2005년 6월 말에 이러한 기구가 연방수사국 내에 설립되었다.<sup>122)</sup>

#### 다. 평 가

위원회들의 권고와 그에 따른 안보 및 정보기관의 개편. 얼핏 보면 미국에서 안보 및 정보기관 ‘개혁’ 혹은 재편은 상당히 성공적으로 보인다. 그러나 과연 그럴까?

사실 미국 정보기관의 실패는 단지 9·11에서만 확인되는 것은 아니다. 냉전체제가 시작되면서 소련을 견제할 목적으로 만들어진 중앙정보국(CIA)<sup>123)</sup>의 공식적인 설립이유는 “진주만 공격과 같은 사건의 재발방지”였지만 북한군의 남침을 예견하지 못했다.

120) 『프레시안』, 2005. 4. 1.자.

121) <http://www.wmd.gov/about.htm> 참고.

122) [www.cnn.com/2005/POLITICS/06/29/bush.intel](http://www.cnn.com/2005/POLITICS/06/29/bush.intel).

123) 트루만 대통령은 소련을 견제하기 위해서 1946년 1월 각 부처간 정보조정 및 배포, 감독업무 등을 담당하는 중앙정보단(CIG: Central Intelligence Group)을 창설하였다. 중앙정보단은 1947년 9월 국가안보법(National Security Act)이 통과되면서 오늘날 CIA(Central Intelligence Agency)로 탈바꿈하였고, 1949년에는 중앙정보국법이 제정되었다.

그리고 그로부터 다섯 달 이후에 있는 중국의 한국전 개입도 눈치 채지 못했다. 심지어 중앙정보국은 ‘중국이 한국전에 개입할 것이라는 주장’을 비난하기까지 했다. 1978년에는 이란 왕정의 붕괴에 놀라기도 했다. 페르시아 왕정이 붕괴하기 6개월 전에는 확신을 갖고 이란 왕정이 절대적으로 안전하다고 보고했다. 이란 내에 무수히 많은 정보원을 갖고 있었음에도 말이다. 그로부터 1년 뒤에는 산디니스트 반군이 니카라과의 독재자 아나스타시오 소모사를 전혀 위협하지 못하고 있다고 확신했다. 그러나 소모사는 그로부터 몇 달 후 망명길에 오른다. 이런 사례는 그 밖에도 많다. 소련의 붕괴를 전혀 예견하지 못한 것은 또 어떤가.

놀라운 사실은 이러한 실패에도 불구하고 그 동안 정보기관의 개혁은 전혀 없었다는 사실이다.<sup>124)</sup> 달리 보면, 안보 및 정보기관의 개혁은 원래부터 불가능한 일인지도 모른다. 예컨대 ‘9·11 위원회’는 정보기관 사이의 정보교류를 강화하고 통합적인 정보분석 시스템을 주문하면서도, 동시에 의회를 통한 정보기관통제를 강화할 것을 열심히 권고하고 있지만, 이 부분에서 진척은 거의 없다고 하겠다. 설사 진척이 있다고 하더라도, 실제로 정보기관을 통제할 수 있을 것인가 하는 것은 별개의 문제이다.<sup>125)</sup>

124) Harald Neuber, “Eine CIA-Reform ist unwahrscheinlich”, Telepolis, 2004. 8. 18.자.

125) 미국의 한 연구자는 정보기관의 활동에 대해 의회가 제대로 된 통제를 하지 못하는 이유를 체계적으로 분석하고 있다. 그 연구에 따르면 중앙정보국의 활동에 대한 의회의 감시기능을 무력화(無力化)시키는 요인은 대략 다음과 같은 여덟 가지 사실로 집약된다. ① 의회의 감사는 언론과 여론지도층이 미국의 대외적 모험주의에 대하여 지극히 비판적으로 되었을 때에만 활성화되는 경향이 있으며, 그나마도 중앙정보국의 활동과 정보예산 및 감사과정 자체가 비밀유지를 전제로 이루어지기 때문에 감시기능 자체가 실질적으로 거의 의미를 갖지 못한다. ② 대통령의 권력이 외교정책의 목표와 수행을 지배하는 경향이 있으며, 특히 위기로 인식되는 시기일수록 대통령의 주도권이 존중된다. 이러한 상황에서 중앙정보국의 활동은 증가할 뿐 아니라, 의회가 그 활동을 필요악으로 용인하는 태도도 증가한다. ③ 행정부는 많은 정보기관을 두고 있기 때문에 필요한 경우 의회의 주목을 덜 받는 기관을 활용하여 자신이 원하는 활동을 전개할 수 있다. ④ 정보활동에 대한 감사를 위해 제정된 법률의 문언(文言)은 항상 모호하게 표현되어 있고, 그 내용 또한 철저하지 못하다. 이들 법률들은 행정부가 빠져나갈 여지를 남겨놓는 경향이 있다. ⑤ 상당수의 의원들은 중앙정보국의 활동에 대하여 차라리 모르는 것이 약이라는 태도를 취한다. ⑥ 의원들은 대부분 ‘모든 문제를 다루는 바쁜 사람들’이다. 따라서 그들이 중앙정보국의 활동에 특별한 관심을 갖고 여기에 시간과 정력을 쏟는 경우는 드물다. ⑦ 중앙정보국 예산은 비밀유지조항 때문에 의원들만이 들여다 볼 수 있으며 의원 참모진은 이에 접근할 수 없다. 참모진의 도움을 받지 못하는 의원들이 그 예산의 의미와 내용을 일일이 이해하고 비판적으로 접근하는 데는 한계가 있다. 거기에서 의원들은 바쁘기 때문에 중앙정보국의 예산에 대해서는 ‘눈감고 투표하는 것’과 마찬가지로 된다. ⑧ 농업이나 의료와 같은 문제와 달리 중앙정보국 활동에 대한 적극적인 감시활동은 의원 개개인들에게 정치적으로 별 이득이 없다. 이점을 의원들도 알고 있기 때문에 그들은 감시에 소극적이 된다. Thomas G. Patterson, “Oversight or Afterview?: Congress, the CIA, and Covert Action since 1947”, Michael Barnhart 등, *Congress and United States Foreign Policy*, 1987에 수록,

사실, 베트남 전쟁이 끝나고 처치-파이크(Church and Pike) 위원회에서의 청문결과 상하 양원에 중앙정보국 통제위원회가 설립되기도 했지만, 이들 위원회 중 그 어느 쪽도 중앙정보국의 직무에 대한 의미 있는 영향력을 행사하지 못했다.<sup>126)</sup> 9·11 이후의 상황도 이와 크게 다르지 않다.

예컨대 CIA와 FBI가 9·11 테러와 관련하여 실효적으로 대처했는가 하는 문제에 대해 “9·11 위원회 보고서”와 “정보기관 역량검증 위원회(Commission on the Intelligence Capabilities)의 보고서”는 예리하게 비판하였지만, 안보기관들 - 특히 정보기관들- 사이의 협력부족에 대한 비판은 대외적 안전 및 대내적 안전을 책임지고 있는 기구들의 복잡한 구성을 새롭게 재편하는 결과로 나아가지 못하고 미국의 15개 정보기관 중 11개를 국가정보국장(National Intelligence Director 혹은 Director of National Intelligence) 아래 단순히 형식적으로 묶어버리는 식으로 끝나고 말았다.

‘9·11 위원회’의 구상은 CIA, FBI 및 기타 여러 군 정보당국의 격렬한 반대에 부딪히기도 했으며, 위원회가 제시한 중요한 권고들, 예컨대 의회에 의한 감독을 재조직하는 문제, 국제적인 보호 및 긴급구조임무를 위한 충분한 재정지원 및 계획문제, 나아가 정보기관 및 군사적 방법을 동원한 대테러활동 외에 외교 정책적 전략을 통한 대테러활동의 보완에 대해서는 부시 행정부가 진지하게 논의하지 않았다.

한편 조지 W. 부시대통령이 2004년 8월, 사임한 조지 테닛 중앙정보국장 후임에 포터 고스(Porter Goss) 하원 정보위원회 위원장을 임명하였지만, 고스가 중앙정보국을 개혁할 것이라고 믿는 이는 별로 없다. 피상적인 변화야 있겠지만 근본적인 개혁은 생각하기 어렵다는 얘기다. 조지 W. 부시 대통령처럼 공공연하게 ‘테러와의 전쟁’을 전면으로 내세우는 통치권자가 존재하는 한 그러한 개혁은 더더욱 생각하기 어렵다.<sup>127)</sup>

### (3) 테러위협종합상황실·국가 대테러센터를 어디에 둘 것인가? 정보기관과 일반 행정기관으로서 국토안보부 사이의 권한 다툼

9·11 이후의 안보 및 정보기관 개혁에서 정보교류의 강화, 테러정보를 종합하는 기

166-167쪽; 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』, 한길사, 1993, 548-550쪽에서 재인용. 다만 문장은 필자가 조금 고쳤고 무관한 내용은 뺐다.

126) Harald Neuber, 앞의 글.

127) Harald Neuber, 앞의 글.

구의 설립이 논의되면서 국가 대테러센터가 설치되기에 이른다. '9·11 위원회'는 그 보고서에서 국가 대테러센터(National Counterterrorism Center)의 설립하고, 새롭게 창설될 바로 이 테러방지센터에게 테러대응과 관련한 모든 정보를 총괄하게 하고, 그 정보가 중앙 집중적으로 처리되도록 권고하였다. '9·11 위원회'는 국가 대테러센터가 단순히 정보의 종합 수집처(eine Sammelstelle) 이상의 역할을 하기를 기대했으며, 공작활동을 포함한 대테러활동에도 참가하기를 원했다. 또한 다수의 의원들은 그러한 조직이 중앙정보부(CIA)가 아니라 국토안보부의 관할 아래 있기를 희망했다. 국토안보부 관리도 이 기구를 국토안보부의 관할 아래 두어야 한다는 희망을 피력하였다.<sup>128)</sup>

그러나 위원회와 다수 의원들의 이러한 구상은 CIA, FBI 및 기타 여러 군 정보당국의 격렬한 반대에 부딪혔다. 그들은 이러한 조직이 여전히 CIA와 FBI의 영향력과 관할 아래 있어야 한다는 점을 분명히 했다. 조지 W. 부시 대통령은 후자의 손을 들어주었다.

어쨌건 이들의 논쟁은 정보기관과 일반 행정기관 사이의 관계가 어떠해야 하는가에 대한 생각거리를 우리에게 던져준다. 이하에서는 이러한 논쟁이 의미하는 것, 혹은 그 중요성에 대해서 자세히 살펴보기로 한다.

#### 가. 테러위협종합상황실·국가 대테러센터 - 기능, 특히 유로폴과의 비교

부시대통령은 테러리즘과 관련한 모든 정보에 대한 평가와 분석 및 대테러조치를 위한 전략적 계획은 CIA의 관할 하에 있는 테러위협종합상황실(Terrorist Threat Integration Center)이 맡도록 대통령 명령(Executive Order)을 발령했다. 그는 2003년 1월의 연두교서에서 처음 이 조직의 설립에 대해 언급하였다.

"9·11 이래 우리의 정보 및 법집행기관들은 그 어느 때보다도 긴밀히 협력하여 테러리스트들을 추적하고 그들의 활동을 저지해왔다. 연방수사국은 그들의 정보 분석역량을 개선해오고 있고 새로운 위협에 대처하기 위해 조직을 개편 중에 있다. 오늘밤 (이 순간부터) 나는 연방수사국, 중앙정보국, 국토안보부 그리고 국방부의 지도부에게 테러위협종합상황실을 설립하여, 단일 기구가(in a single location) 모든 위협정보를 종합·분석하도록 지시한다."<sup>129)</sup>

128) <http://www.fcw.com/article82275-03-10-04-Web>.

129) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>.

테러위협종합상황실은 일종의 종합상황실의 기능을 부여받은 임시적인 기구로 중앙정보국 내에 사무실을 두고 2003년 5월 1일 공식출범했다. 이 기구는 9·11 공격을 통해 노정된 정보수집상의 문제를 해결하기 위해 설계되었으며, 미국 정부의 일종의 대테러 정보 허브(hub)라고 할 수 있다. 이 상황실은 연방정부인 미국에 설립되어 있는 15개의 공식 정보기관 사이의 정보교류를 원활하게 하는데 그 설립목적이 있었다.

테러위협종합상황실은 미국의 모든 정보기관에서부터 차출된 100여명의 정보분석가들로 구성되었으며, 이들 중 상당수는 이 상황실을 이끌어가는 핵심기관들인 중앙정보국, 연방수사국 및 국토안보부 출신이었다. 제1대 상황실장은 중앙정보국 출신의 고위관료가 맡았으며 국토안보부와 연방수사국에서는 각각 부상상황실장을 추천하였다.

동 상황실은 미국의 이익을 해칠 수 있는 테러리스트들의 잠재적인 위협에 대한 분석을 요청하는 정책결정자들에게 가장 중요한 통로(the principal gateway)가 되었다. 동 상황실의 분석가들은 여러 정보기관들 사이의 정보들을 조율하고 전달하는 역할을 맡았다.<sup>130)</sup>

연방수사국의 대테러 및 방첩 분야 부담당자(the FBI's executive assistant director for counterterrorism and counterintelligence)인 래리 메포드(Larry Mefford)가 2003년 7월 23일 하원 법제사법위원회(the House Committee on the Judiciary)에서 증언한 바 있듯이, 테러위협종합상황실에 정보의 수집과 관련해 새로운 혹은 독립적인 권한이 부여되어 있지는 않다. 이 기구는 단지 국내외에서 수집된 可用한 위협정보들에 접근·통합·분석하여 종합적인 위협 상황도(狀況圖)를 제공하는 역할만을 한다.<sup>131)</sup>

설립 후 1년 안에, 즉 2004년 5월안에 위 상황실은 중앙정보국의 대테러센터(Counterterrorist Center. CTC)와 연방수사국의 대테러국을 통합한 뒤 수 백 명의 정보 분석가를 더 채용하여 새로운 조직으로 발전되도록 예정되어 있었고 그러한 계획은 2004년 12월에 의회를 통과한 『정보개혁 및 테러예방법』에 의거 국가 대테러센터(National Counterterrorism Center. NCTC)의 설립으로 실현되었다.<sup>132)</sup>

동 법 제1021조는 1947년 국가안전보장법의 조항에 새로이 제119조를 추가하여, 국가안전보장기구의 하나로 새로이 국가 대테러센터가 설립을 추진하였고, 이 기관에게 다

130) <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/sleeper/homeland/ttic.html>.

131) <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/sleeper/homeland/ttic.html> 문서 중 래리 메포드의 진술 부분 중에서.

132) 『정보개혁 및 테러예방법』 제1021조 및 제1092조.

음과 같은 임무를 부여하였다.<sup>133)</sup>

『정보개혁 및 테러예방법』 제1021조에 의거 추가된 국가안전법 제119조(국가 대테러 센터)

#### (d) 주요임무

국가 대테러센터의 주요 임무는 다음과 같다.

- (1) 미국 내의 테러리스트 및 테러 대응에만 관계되는 정보를 제외한, 테러리즘과 테러대응에 관하여 미국 정부가 수집하거나 보유한 모든 정보를 분석하고 통합한다.
- (2) 외교, 재정, 군사, 정보, 국토안보 및 법 집행 활동을 포함하여 모든 국가기관을 통합하는 대테러활동을 위한 전략적 운영계획을 수립한다.
- (3) 대테러활동을 위한 전략적 운영계획을 지원하는 주요 부처 또는 기관에 역할과 책임을 적절하게 분배한다. 그러나 후속적 조치들의 실행을 직접 지휘하지는 않는다.
- (4) 기관들이 대테러대응 계획을 실행하거나 독자적이고 대안적인 분석을 수행하는데 필요한 모든 형태의 정보를 지원한다.
- (5) 기관이 할당된 활동을 수행하기 위하여 필요한 정보에 접근하고 취득할 수 있도록 한다.
- (6) 이미 알려져 있고 혐의를 받고 있는 테러리스트 및 국제 테러집단의 목표, 전략, 능력, 접촉 및 지원 네트워크에 대한 중앙 지식 창구의 역할을 한다.

#### (e) 국내의 대테러 정보

- (1) 국가 대테러센터는 관련 법률, 대통령의 지시 및 제102A조(b)에서 규정한 가이드라인과 상충되지 아니하게 연방, 주 또는 지방정부나 기타 정보원으로부터 국내의 대테러활동에 관계되는 정보를 접수<sup>134)</sup>, 보유, 배포할 수 있다.

133) 법조문의 우리말 번역은 국가보안기술연구소에 2005년 6월에 펴낸 『미국 정보개혁 및 테러예방법』을 참고하였다.

134) 국가보안기술연구소는 이 부분을 “수집”이라고 번역하였다. 원문은 “The Center may……receive intelligence…”라고 되어 있다. 이 receive라는 것은 단순히 정보를 받는다는 의미이다. 이를 “수집”이라고 번역하면, 이 기관이 독자적으로 정보를 수집한다는 뉘앙스를 줄 수 있어 적절하지 못하다. 이러한 번역상의 차이는 단순히 단어 선택의 문제만이 아님을 유의할 필요가 있다. 단어 하나에 따라 이 기관의 위상과 역할에 대해 오해가 발생할 수 있다. 다른 나라의 법령과 제도를 소개하다 보면 이처럼 의식적 혹은 무의식적으로 사실관계를 왜곡하는 일이 종종 벌어질 수 있다.

- (2) 대테러활동 권한을 부여받은 기관은 관련 법률 및 제102A조(b)에서 규정한 가이드라인과 상충되지 아니하게 그 책임의 수행과 관련하여 국가 대테러센터에게 정보를 요청할 수 있다.

국가 대테러센터의 임무규정을 통해서도 확인할 수 있듯이, 이 기관은 독자적으로 첩보활동을 하고, 정보를 수집하는 기관은 아니며, 독자적으로 정보를 수집·생산할 수 있는 기관으로부터 정보를 취합하여 이를 통합 분석하며, 통합 전략 운영계획을 수립하는 역할을 담당한다.<sup>135)</sup> 이로써 알 수 있듯이 이 기관은 분석 및 계획조직이지 정보 분석에 근거하여 후속적 조치들의 실행을 직접 지휘하는 기구는 아니다.<sup>136)</sup> 그 점에서 이 기관의 임무 및 권한은 이전의 테러위협종합상황실과 동일하다.<sup>137)</sup>

그렇게 본다면 테러위협종합상황실·국가 대테러센터는 결국 유럽연합의 유로폴과 그 임무 및 권한 면에서 유사한 조직이라고 볼 수 있다.

유로폴은 마스트리히트 조약 제K.1조 제9호에 의해 그 설립 근거가 인정되고 유로폴 협약(유럽경찰청의 설립에 관한 협약)에 의해 설립된 유럽경찰기관이다. 유럽연합의 각국은 유로폴 협약을 비준하고 동 협약의 실행에 필요한 조치들을 위해 국내법을 제정하였다.<sup>138)</sup> 유로폴은 유럽연합의 구조적·제도적 체계에 통합되어 있으면서도, 독자적인 법인격을 갖는 국제기구로서<sup>139)</sup> 1999년 1월 1일부터 정식으로 활동을 시작하였다.<sup>140)</sup>

유로폴의 설립목적은 테러리즘, 불법마약거래 및 그 밖의 중대한 국제범죄와 관련한 “범죄 조직이 활동하고 있다는 사실상의 근거가 존재하고(…) 그 범죄조직이 둘 혹은 그 이상의 회원국가에 연루되는 경우”에 이들 범죄를 예방하고 대처해가는 데 있어 회원국 해당기관(경찰, 세관, 국경수비대)의 업무능력을 향상시키고 그들과 다른 회원국의 경찰, 세관 등과의 협력을 강화하는데 있다(협약 제2조 제1항). 이 조항에서 알 수 있듯

135) 이러한 임무의 원활한 수행을 위해 이 기구 내에는 정보이사회 및 전략운영계획위원회가 설치되어 있다.

136) 위 (d)항의 (3)호 참고.

137) 한편 국가정보국장(DNI)는 특정한 사안에 대한 정보분석을 위해 하나 혹은 수개의 국가 정보분석센터(National Intelligence Centers)를 창설할 권한을 갖고 있다. 『정보개혁 및 테러예방법』 제1011조에 의해 추가·개정된 국가안전보장법 제102A조 (f) (2) 및 『정보개혁 및 테러예방법』 제1023조에 의해 추가·개정된 국가안전보장법 제119B조 참고.

138) 예컨대 독일의 경우 1997. 12. 16자로 유럽경찰청의 설립에 관한 법률을 제정하였다.

139) Hans Lisker/Erhard Denninger, 앞의 책, 1219쪽.

140) 유로폴 협약의 최초서명(1995. 7. 26.)에서 모든 회원국에 의한 비준까지는 3년여의 시간이 걸렸다.

이 유로폴은 일단 유럽연합 회원국 간의 경찰협력을 강화할 목적으로 설립되었다.

동 협약 제3조 제1항은 유로폴이 위와 같은 목적의 범위 안에서 다음과 같은 임무를 수행한다고 규정하고 있다: ① 회원국 사이의 정보교류를 간편화하며, ② (기존 회원국이 보유하고 있는) 정보를 수집, 총괄, 평가하며, ③ 회원국의 해당기관들에게 이들 기관의 임무와 관련된 정보와 그 정보와 관련된다고 생각하는 범죄적 상황을 즉각 통지하며, ④ 모든 적절한 정보를 해당 국가의 기관에게 전달함으로써 회원국의 조사활동을 지원하며, ⑤ 자동정보수집작용을 유지한다.

여기서 열거한 정보수집 및 전달기능도 최근까지는 제한된 영역의 범죄에 한정되어 인정되었다. 즉, 마약거래, 테러리즘, 핵 및 방사능 물질의 불법거래, 인신매매 및 자동차불법거래, 그리고 이들 범죄와 연결된 자금세탁에 대한 예방 및 대응의 분야에서 유로폴의 권한이 인정되었다(협약 제2조 제2항 제1문-제2문). 그러나 유로폴이 정보수집 등의 권한을 행사할 수 있는 범죄의 범위는 각료이사회가 만장일치로 의결을 한다면 유로폴 협약의 부속서류를 수정하는 등의 방식을 통해 확대될 수 있으며(협약 제2조 제2항 제3문), 이미 2002년 1월 1일자로 그러한 확대가 이루어진 바 있다.<sup>141)</sup>

어쨌건 이상의 임무규정을 통해서 알 수 있듯이 현 단계 유로폴의 임무는 정보교류, 범죄 분석 및 조율에 한정되어 있다. 한편, 이러한 임무의 수행을 위해 유로폴은 수집된 정보를 컴퓨터를 통해 자동으로 처리하는 시스템을 유지하고 있다(협약 제6조). 이 유로폴 자동정보처리시스템(The Europol Computer System. TECS)은 정보 시스템(협약 제7조), 분석시스템(협약 제10조), 색인시스템(협약 제11조)으로 구성되어 있다. 이중 가장 주목할 부분은 유로폴 자동정보처리시스템의 ‘핵심’으로 알려진 분석시스템이다.<sup>142)</sup> 범죄‘분석’이라는 목적 아래 개인정보들을 광범위하게<sup>143)</sup> 그리고 민감한 부분(예. 마약사용과 같은 개인적 행동, 취향 등)까지 수집·처리·이용하게 하는 이러한 시스템의 존재는 유로폴을 단순히 ‘비권력적인’ 정보교류·분석·조율기구로만 볼 수 없게 만든다. 그러한 시스템의 운영을 통한 정보수집 및 분석행위 자체가 이미 개인의 인격권, 자기정보

141) 유로폴이 정보수집을 할 수 있는 대상범죄의 범위는 앞으로도 계속 확대 될 수 있다. 유로폴 협약은 유로폴 협약 부속서류에 열거된 범죄형태에 관한 정의를 확대, 변경, 혹은 보충하며, 나아가 범죄형태에 관한 새로운 정의를 채택할 수 있는 권한을 각료이사회에 부여하고 있다. 유로폴협약 제2조 제2항 제3문, 제43조 제3항. 2002년 1월 1일자로 확대된 유로폴의 권한에 대한 비판은 Ben Hayes, “Änderung der Europol-Konvention”, *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 제73호, 2002/3, 48쪽 참고.

142) Hans Lisken/Erhard Denninger, 앞의 책, 1222쪽.

143) 범죄혐의자 및 전과자 외에도 범죄혐의자와 접촉한 자, 향후 형사소추과정에서 증인이 될 수 있는 자 혹은 정보제공가능자, 피해자 혹은 피해자가 될 수 있는 자까지 정보분석의 대상이 된다(협약 제8조 제1항, 제10조 제1항).

결정권의 침해를 의미할 수 있다는 사실은 쉽게 인식할 수 있다.<sup>144)</sup>

#### 나. 테러위협종합상황실·국가 대테러센터와 국토안보부

법률적으로만 보면, 국토안보부는 ‘국토안보’에 중요한 모든 정보에 대해 정밀한 검토(Sichtung)를 할 권한을 부여받고 있었다. 그러나 이 기구가 CIA 및 FBI로부터 받는 정보에 관한 한 이들 기관의 선의에 의존해야 했고 그 정보 양도 미미했다. 그래서 국토안보부 정보분석실장은 정보공유에서의 개선을 요구하기도 하였다.

국토안보부는 국토안보에 대한 위협과 관련한 정보의 상당부분을 연방수사국, 국방성 및 그 밖의 연방기관으로부터 얻고 있다. 그러나 데이터의 대다수는 테러위협종합상황실(TTIC)로부터 온다. 국토안보부 관리들이 이들 정보원(情報源)으로부터 필요한 모든 정보를 얻을 수 있기는 하나, 그 과정에서 상당한 노력이 필요하다는 사실도 간과할 수 없다. 국토안보부 관리들은 자동적으로 그런 정보를 얻기를 바라지만 현실은 그렇지 못하다. 그래서 국토안보부 관리들은 이러한 기구들을 자기들의 관할 아래 두려고 한다.

테러위협종합상황실·국가 대테러센터를 어디에 둘 것인가 하는 문제는 조직 상호간의 권한다툼의 문제일 수도 있지만, 그보다 더 중요한 법적 문제를 담고 있기도 하다.

이점과 관련하여, 프라이버시 특히 인터넷 공간에서의 프라이버시 보호 등에 주된 관심을 갖는 비영리 공익단체인 ‘민주주의와 기술을 위한 센터’의 대표인 제리 베르만(Jerry Berman)은 2003년 7월 23일 하원 법제사법위원회(the House Committee on the Judiciary)에서 중요한 진술을 한 바 있다. 그는 테러위협종합센터가 시민의 자유에 대해 갖는 의미에 대해 전문가 진술을 하면서 “이 센터가 수행하는 임무와 관련하여 일련의 가이드라인을 수립할 필요가 있다”고 지적하였고 이 센터에 대한 감독은 중앙정보국이 아니라 국토안보부가 수행해야 한다고 주장했다. 국토안보부에는 프라이버시와 시민의 자유와 관련한 사항에 대해 감독하는 두 개의 부서가 설치되어 있다는 것이 그 이유이다.<sup>145)</sup>

이하에서는 베르만의 주장을 자세히 정리해본다.<sup>146)</sup>

144) 이상은 이계수, 앞의 글(2), 105-107쪽.

145) <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/sleeper/homeland/ttic.html> 문서에서 제리 베르만의 진술부분.

146) <http://judiciary.house.gov/legacy/berman072203.pdf#search='Jerry%20Berman%20TTI'>.

우선, 그는 의회가 테러위협종합상황실에 대하여 공적인 감시를 시작한 것은 시민의 자유권 측면에서 매우 환영할만한 것이라고 평가하면서도, “대통령이 테러위협종합상황실을 중앙정보국장의 통제 아래 두도록 결정한 것은 아주 심각한 실책”이라고 비판하고 있다. 이러한 조치로 인해 정보의 통합이 이루어져 의회가 국토안보부의 정보분석기능을 통제하기 위하여 마련한 감시 메커니즘이 무력화될 우려가 있다고 한다.

다음으로 그는 “프라이버시 관련법률 및 헌법상의 원칙 때문에 정보의 수집, 공유 및 분석이 제대로 이루어지지 않았다고 생각하지는 않는다”고 하면서 ‘애국가법’에 의해 일정한 조치들이 도입되기 전에도 이미 정부는 조직에 침투하고, 공적·사적 정보원(情報源)으로부터 정보를 수집하고, 도청을 행하며 그밖에 전자적 감시를 할 수 있는 아주 광범위한 권한을 갖고 있었다는 점을 지적한다. 나아가 9·11 이후에는 대내적으로 정보를 수집할 수 있는 정부의 권한이 한층 확대되어 법집행기관이 보유한 정보를 정보기관과 공유하지 못하게 하는 법적인 방어 장치들은 제거되었다는 점을 지적한다. 즉, “테러위협종합상황실을 통해 대통령은 자신이 생각하기에, 분석을 지휘하고 정보공유를 촉진함에 있어 향상된 능력을 갖는다고 보는 구조를 만들어” 낸 것에 불과하다고 한다. 애국가법의 제정에 있어서는 적어도 부분적으로나마 다음과 같은 점들에서 견제와 균형의 원리가 작동될 수 있도록 하는 노력이 있었다는 것이다.

첫째, 애국가법을 통과시켰을 때 의회는 정보를 심사하고 법무부 직원 및 관리에 의한 시민권 및 시민의 자유침해에 대한 소원(訴願)을 수리할 관리를 임명한 권한을 특별히 연방 법무부 감사관(the Inspector General of the Department of Justice)에게 부여하였다. 그 관리와 접촉하는 방법을 공개적으로 공표할 의무도 법무부에게 부여되었다. 그리고 이 관리는 반년마다 소원(訴願)의 구체적 내용과 소원에 기초한 사실조사내용을 법제사법위원회에 제출할 의무를 지고 있다.<sup>147)</sup>

둘째, 의회는 국토안보부 내에 두 개의 감독 기관을 설립했다. 그 하나가 프라이버시와 관련된 것이고,<sup>148)</sup> 다른 하나는 시민권 및 시민의 자유권과 관련된 것이다.<sup>149)</sup> 국토안보부는 그와 같은 의무적 기구의 설치가 법률로 명령된 거의 유일한 정부조직이라고 할 수 있다. 법률은 프라이버시 담당관이 아래와 같은 문제에 대해 일차적인 책임을 지도록 특별히 규정하고 있다.

147) PATRIOT Act, §1001.

148) PATRIOT Act, §222.

149) PATRIOT Act, §705.

- (1) 기술적 장치의 이용을 유지시키며, 개인정보의 이용, 수집 및 개시(開示)와 관련한 프라이버시 보호규정들을 침해하지 않도록 할 것.
- (2) 프라이버시법의 기록정보체계에 포함된 개인정보가 1974년의 프라이버시법에 설정되어 있는 공정한 정보처리실무에 따라서만 처리되도록 할 것.
- (3) 연방정부에 의한 개인정보의 수집, 이용 및 개시(開示)와 관련하여 제안된 법령에 대하여 평가할 것.
- (4) 국토안보부가 제안한 규범 및 국토안보부가 개인정보의 프라이버시와 관련하여 제안한 규범에 대해 프라이버시 영향평가를 할 것. 그러한 영향평가에는 수집된 개인정보의 유형 및 이해관계자의 수에 대한 평가가 포함되어야 함.
- (5) 프라이버시에 영향을 미치는 국토안보부의 제 활동에 기초한 의회제출 연례보고서를 준비할 것. 이 보고서에는 프라이버시 침해에 대해 제기된 소원, 1974년 프라이버시법의 집행, 내부통제 및 기타의 조치가 포함되어야 함.

또한 국토안보부의 ‘시민권 및 시민의 자유’ 담당관도 아래의 사항에 대해 법률에 의해 명령된 책임을 지고 있다.

- (1) 시민권, 시민의 자유를 침해한다고 주장되는 정보에 대한 조사 및 평가, 그리고 국토안보부의 직원 및 관리에 의한 인종적, 민족적 분류작업에 대한 조사 및 평가, 그리고
- (2) 인터넷, 라디오, 텔레비전 및 신문을 통해 이 담당관이 지고 있는 책임업무, 기능 및 담당관과의 접촉방법의 광고.

요컨대, 국토안보부가 수행하는 분석업무는 특별한 법적 규제를 받고 있지만, 테러위협 종합상황실은 그렇지 않다는 것이다. 또한 국토안보부에 대해서는 통제 메커니즘이 작동하고 있지만, 테러위협종합상황실에는 그런 것이 없다. 이상과 같은 이유를 근거로 그는 테러위협종합상황실이 국토안보부의 관할 안으로 들어와야 한다는 권고하고 있는 것이다.

#### (4) 국토안보부라는 기구를 어떻게 이해할 것인가?

##### 가. 국토안보부의 설치

9·11 이후 각료들이 새로운 대테러부처 신설을 요구하였지만 조지 W. 부시 대통령은 2001년 9월 20일 신설된 대통령 직속의 국토안보국(OHS, Office of Homeland Security)으로 충분하다는 입장이었다. 그러나 이후 부시 대통령은 기존 국토안보기관들의 운영현황과 이 기구들의 효율성을 조사한 행정부 관료들의 권고에 따라 국토안보부의 설립을 결정하였으며, ‘테러와의 거대한 투쟁’ 중인 국가를 보호하기 위해 행정부 처 수준의 국토안보부 설립을 의회에 요청하게 된다.

의회의 심의를 거쳐 총칙규정 4개 조항 외에 17개의 장(title) 227개 조문(section)으로 구성된 국토안보법안이 통과되자 부시 대통령은 2002년 11월 25일에 동 법안에 서명함으로써 국토안보부의 신설을 확정하였다.

국토안보부는 연방 정부의 15번째 행정각부로서 전쟁부(1789년 창설), 해군부(1798년 창설), 공군부(1947년 창설)가 합병되어 국방부가 설치된 1947년 이래 55년 만에 신설되는 최대 부처에 해당한다. 규모면에서 국토안보부는 국방부에 이어 두 번째로, 다른 부처에서 흡수한 대규모 인력(대략 17만 명), 그리고 막대한 예산을 배정받았다.

국토안보부의 1차적 임무는 미국을 겨냥한 국내외의 테러공격을 예방하고 국민을 보호하는 것이다. 이 같은 임무수행을 위해 국토안보부는 22개 부처를 흡수하여 통합 운영할 계획이다. 부처 내 조직들은 크게 국경안전국, 정보분석국, 인프라보호국, 생화학무기관리국, 비밀경호국(SS)을 비롯해 기존의 연방재난 긴급관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA) 등 총 5국(局) 1청(廳)으로 구성된다.

국경안전국은 법무부의 이민국(INS), 재무부의 관세국, 교통부의 해안경비대, 교통보안청을 흡수해 국경과 해안 경비, 미 본토로 들어오고 나가는 모든 인적·물적 자원을 통제·관리한다.

연방재난긴급관리청(FEMA)은 비상시 시민 대피와 구조를 전담한다.

정보분석국은 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)의 협조를 바탕으로 국가안보를 위협하는 정보를 수집하고 분석하는 임무를 수행한다.

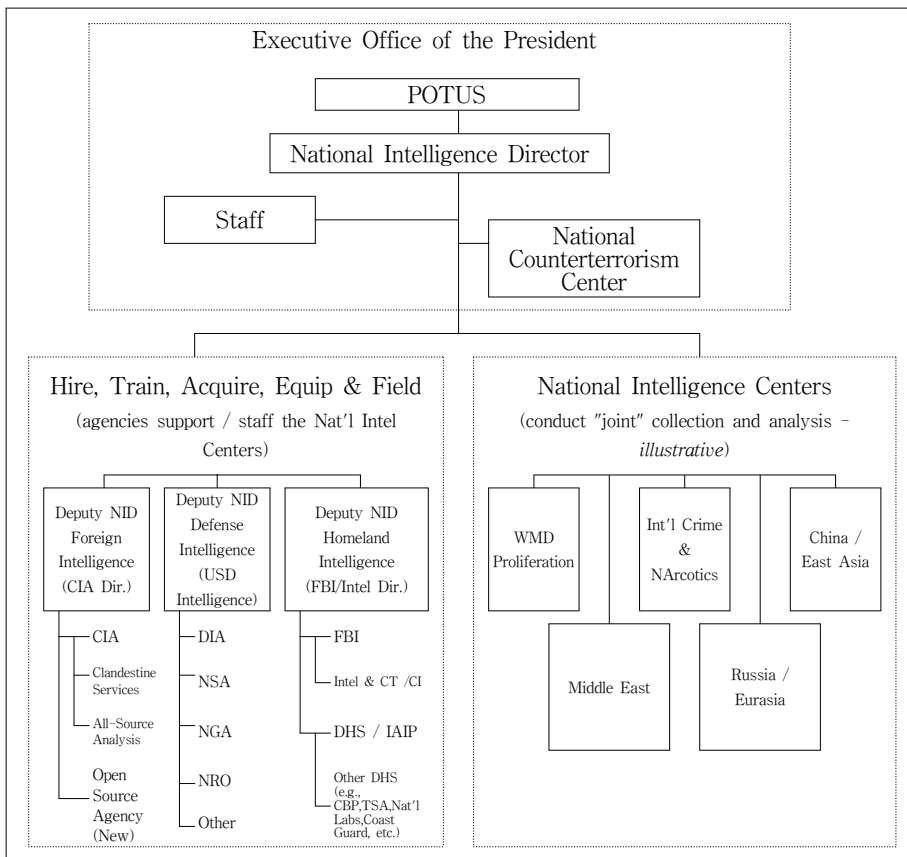
9·11 테러를 거울삼아 신설되는 인프라보호국은 백악관, 연방청사, 의회의사당, 원자력발전소 등과 같은 주요 사회기간시설이나 건물을 보호하는 일을 맡는다. 생화학무기

관리국은 화학, 생물, 방사능, 핵과 관련된 테러를 집중 연구하고 대처하는 조직이다.

그리고 그동안 고위급 인사들을 은밀하게 경호하는 임무를 수행하는 비밀경호국(SS)이 재무부 소속이었다가 이번에 국토안보부로 흡수되었다.

반면, 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)은 이 부처에 포함되지 않는다. 의회는 이 부처가 22개 연방부처 및 기관들을 합치는 데 1년의 시한을 정했다.<sup>150)</sup>

**미국의 테러대응 조직체계(Unity of Effort in Managing Intelligence)<sup>151)</sup>**



150) 2002년 11월 25일 공표된 DHS의 재구성계획에 따르면 2003년 6월 1일까지 다른 기관들의 테러관련 기능을 이전 받아 운영될 계획이다. Genevieve J. Knezo, "Homeland Security and Counterterrorism Research and Development", *CRS Report*, 2003. 2. 5, 6쪽.

151) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 413쪽의 도표 참고.

국토안보법은 국토안보부를 설립하고 국토안보부의 주요 업무와 책임, 그리고 그 주요 기관을 정하는 데 목적이 있다. 동 법안이 규정하고 국토안보부의 주요업무는 미국에 대한 테러리스트의 공격을 예방하고, 미국 내에서의 테러행위에 대한 미국의 대응역량을 강화하며, 테러행위가 발생한 경우 피해의 최소화 및 복구지원을 하는 것이다.

이를 목적으로 국토안보부는 3개의 주요기능을 수행하도록 하고 있다. 첫째, 미국 내에서 테러리스트의 공격예방, 둘째, 테러리즘에 대한 미국의 대응능력 강화, 셋째, 테러공격이 발생한 경우 피해의 최소화 및 재건 등이다. 이러한 주요업무와 책임은 일회적인 것이 아니며 국토안보부가 흡수통합하게 되는 다른 기관의 기능도 지속적으로 수행하게 된다.<sup>152)</sup>

국토안보부는 기능에 따라 정보분석 및 기간산업보호 분야 차관보, 화학·생물학·방사선·핵 대응분야차관보, 국경 및 교통안전 분야차관보, 비상계획 및 대응분야 차관보, 운영차관보 등을 두고 해당분야에 있어 다른 정부부처의 기능을 이전하도록 하고 있다.

구체적으로 정보분석 및 기간산업보호와 관련하여 FBI의 국가기간산업보호센터,<sup>153)</sup> 국방부의 국가통신시스템, 상무부의 핵심 기간산업보호청, 국가기술표준연구소의 컴퓨터안전부, 에너지부의 국가기간산업시물레이션 및 분석센터, 총무처의 연방컴퓨터사고 대응센터 등 국토안보부에 기능을 이전해야 할 정보분석 및 기간사업보호와 관련되어 있는 기관을 명시하고 있다.<sup>154)</sup>

또한 화학·생물학·방사선·핵 대응분야에 있어서는 보건부의 업무중 관련 프로그램과 활동, 에너지부의 업무중 관련 프로그램과 활동, 국방부의 새물무기분석센터의 업무, 농무부의 Plum Island 동물질병센터의 업무 등을 이전하도록 규정하였다.

국경 및 교통보안 분야에서는 재무부의 연방관세청, 법무부산하의 이민국적국, 농무부 산하의 동식물보건검사국, 교통부산하의 해양경찰대, 교통부산하의 교통안전처 등이다.

특정적인 것은 교통부산하의 해양경찰대는 국토안보부 산하에 속하지만 독립된 별도의 조직으로 유지되도록 명시적으로 규정하고 있다.<sup>155)</sup> 또한 공공건물 보호의 중요성으로 인하여 총무처(General Services Administration)의 연방방호국(Federal Protective Service)을 국토안보부로 이전하였다.

152) Homeland Security Act of 2002, §101.

153) 컴퓨터 수사 및 운영분야는 제외한다.

154) Homeland Security Act of 2002, §202.

155) Homeland Security Act of 2002, §403.

비상계획 및 대응분야에 있어서는 첫째, 연방비상관리국, 둘째, 법무부의 부서 중에서 사법프로그램처(Office of Justice Programs)의 국내기획국, FBI의 국내기획국, 그리고 국내비상지원팀, 셋째, 보건부의 공공보건비상기획<sup>156)</sup> 및 국가전략비축국이다.<sup>157)</sup> 비상계획 및 대응분야에서는 핵사고에 대한 대응팀을 운영하게 된다. 기본적으로 핵사고에 대하여는 에너지 및 환경보호처에서 담당하지만 국토안보법은 실제적인 테러공격, 주요 재난, 또는 다른 비상사태에서 국토안보부장관이 에너지 및 환경보호처의 관련 부서를 국토안보부의 한 부서로써 운용할 수 있도록 요구할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>158)</sup>

이외에도 연방경호실(United States Secret Service)이 국토안보부로 이전되며, 국토안보부내에 별도의 독립된 기관으로 유지된다.<sup>159)</sup>

### 나. 근대국가에서 내무부의 등장과 소멸

정보기관적 권한을 갖고 있지도 않으며, 경찰권도 국경경비 및 이민자 통제에 한정되어 있는 유럽국가의 내무부와 비교할 때, 신설된 국토안보부는 거대한 관료주의적 기구이다.<sup>160)</sup>

9·11 이전 미국에는 군국주의 일본국의 내무성이나 한국의 군사독재 정권 하에서의 내무부에 상응하는 조직이 존재하지 않았다. 그러나 국토안보부가 설치됨으로써 미국 행정조직의 역사는 새로운 국면에 접어들고 있다. 자유주의적-민주주의적 법치국가의 등장과 함께 사라져갔던 전 근대국가의 내무부에 해당하는 조직이 21세기 ‘자유민주주의’ 국가 미국에서 등장한 것은 의미심장하다.

근대 입헌주의 국가의 성립기에는 국내행정이 미분화된 채로 내무부에 의해 총괄되고 있었다. 그러나 자본주의의 발달과 그에 따른 행정수요의 증대는 국내 행정의 총괄자로서의 내무부를 대체하는 새로운 전문부서의 분화·독립을 요구하게 되었다.

초기에 내무부에 의해 관할되었던 영역을 개괄해 보면 다음과 같다.

156) 비상기획국, 국가재난의료체제, 그리고 대도시의료대응체제를 포함한다.

157) Homeland Security Act of 2002, §502.

158) Homeland Security Act of 2002, §503.

159) Homeland Security Act of 2002, §720, §903.

160) Albrecht Funk, “Der ‘war on terrorism’ der USA: Eine Zwischenbilanz im vierten Jahr”, *Cilip* 80(1/2005), 52쪽.

우선 내무부는 산업자본주의의 성장발전의 기반인 본원적 축적을 위한 제 시책, 예컨대 봉건적인 지주-소작제·지조제(地租制)의 개혁, 봉건적 지방제도의 개혁, 인구센서스 및 호적제도의 정비를 담당했다. 다음으로 산업의 진흥과 산업기반의 정비·육성을 위해 산업부흥정책과 토목 및 교통·체신업무 등을 관장했으며, 산업화에 필요한 노동력의 보전을 위해 공공교육 및 위생업무를 담당하였다. 그리고 이 모든 업무의 원활한 수행을 보조하는 서비스 활동으로서 공적 질서유지(치안·경찰업무)를 담당하였다. 그밖에 병원·연금·사회부조 등 사회보장행정, 과학·예술 등 과학기술행정, 공무서 관리 등도 내무부의 관할아래 있었다. 이렇게 본다면 내무부가 수행한 업무영역은 실로 광범위했다. 내무부에 의한 이러한 광범위한 업무관장에 의해 근대국가의 기본질서가 마련되었다고 해도 과언이 아니다.

그러나 국내행정의 총괄자로서 내무부의 지위는 자본주의가 독점 단계로 이행하면서 흔들리기 시작하여, 제반 전문부서, 예컨대 재무부, 산업부, 농업부, 교육부 및 법무부 등이 내무부로부터 분화되어 나갔다.<sup>161)</sup>

그러한 분화가 어느 정도 완결된 단계에 이르면 내무부는 지방자치단체의 관리와 경찰행정 등 평상시 국내치안(안보)유지 및 선거관리업무만을 담당하는 기관으로 자리 잡는다. 이러한 사실로부터 중요한 결론을 도출해 낼 수 있는데, 만약에 어느 국가가 연방제에 기초를 두고 지방자치(경찰자치를 포함하여)를 널리 시행하고 있다면 중앙행정부서로서 내무부라는 기관은 2차 대전 이전의 군국주의 일본국이나 지방자치 시행이전의 한국에서처럼 거대한 조직으로 존재할 이유가 없다는 사실이다.<sup>162)</sup> 그러한 점은 미국 중앙행정조직의 예에서도 확인되고 있다. 잘 알려진 바와 같이 미국의 내무부(Department of the Interior)는 전진 일본의 내무성이나 과거 한국의 내무부와 달리 지방자치단체를 ‘관리’(감독·통제)하고 중앙집권화 된 국내안보 관리체제(경찰이 대표적)를 운영하는 기구가 아니다.

1849년 창설된 미국의 내무부는 미국의 자원을 관리하는 부서에서 불과하다. 즉, 이 기관은 ① 측량, 지질 조사, 지리, 강, 수로 등 국토에 대한 정보 수집과 분석을 통해 미국 국토의 자원을 관리하며, ② 광물의 매장량 관리에서 개발 규제에까지 책임을 지

161) 平野孝, “戰後改革と内務省の解體”, 田口富久治(編), 『主要諸國の行政改革』, 東京: 勁草書房, 1982, 275-276쪽.

162) 이계수, “지방제도에 대한 행정조직법적 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1990, 33쪽 참고.

며, ③ 수산물 자원 관리, ④ 야생 동물 관리, ⑤ 국립공원 관리 및 지정업무를 수행한다. 그밖에 ⑥ 연방정부와 아메리카 인디언 간의 계약, 조약사항 이행 및 관리업무도 이 기구의 몫이다.<sup>163)</sup>

대외 팽창주의적 정책을 취하면서 제국주의 세력으로 등장한 20세기에는 대외정책을 관리·집행하는 국무부와 국방부가 미국 행정부 중에서 가장 중요한 부서로 자리 잡았고, 이러한 시스템은 2차 대전 이후에도 그대로 유지되었다. 경찰권이 주 정부에 손에 놓여있는 미국이라는 연방국가에서 과거 군국주의 일본식의 내무성을 설치·유지할 필요성은 거의 없었다고 하겠다. 그러나 9·11 이라는 초유의 사태를 겪으면서, 다시 말해 미국 본토가 ‘식별가능하지 않고’, ‘사전에 특정하기 어려운’ 외부의 적으로부터 직접 공격당하면서 이러한 상황은 종지부를 찍게 된다. 미국 내에서 연방기구로 국토안보부가 설치된 것은 바로 이러한 상황을 반영하고 있다.

#### 다. 국토안보부 설치가 갖는 긍정적인 측면

국토안보부가 유럽각국의 내무부와는 비교가 되지 않는 공룡 같은 조직, 국민의 일상생활을 24시간 감시하는 ‘빅 브라더’ 국가에서의 핵심조직으로 등장한 사실 외에도 이러한 초대형 부서를 창설로 인해 발생하는 여러 문제점들이 현실적으로 존재한다.

예컨대 이러한 조직이 만들어진다고 하더라도 정보기구들 사이의 협조 부족 문제는 해결되지 않을 수 있다는 우려가 제기된다.<sup>164)</sup> CIA와 FBI가 여전히 거대한 독립기구로 남아 있는 한 국토안보부 장관이 CIA와 FBI로부터 협조를 얻어내는 일이 쉽지 않을 가능성도 크다. 그 결과 테러 방지 활동과 관련된 정책을 마련하는 과정에서 새로운 행위자가 추가됨으로써 각 기구간의 갈등과 협조 문제가 더 복잡해질 가능성이 있다.

또한 이러한 문제는 정보의 왜곡과 연결될 가능성이 있다. 즉, 각 정보기구들이 나름대로의 정보를 생산해내기 위해 노력하고 정책결정자들은 정보를 선택적으로 취합함으로써 정보가 왜곡될 수 있는 것이다. 이 문제를 완화하기 위하여 테러 관련 정보를 종합하여 분석하는 테러위협종합상황실과 이를 이어 받은 국가 대테러센터가 설치되었지만, 이들 기구가 CIA의 통제 아래 있기 때문에 CIA의 정보에 힘이 실릴 수 있어 각 정

163) 미 연방 내무부의 간략한 역사에 대해서는 아래 사이트를 참고할 것. <http://www.doi.gov/history.html>.

164) 신유섭, “9/11 테러 사건 이후 미국 정보계 개혁의 성격과 전망”, 『국제정치논총』, 제43집 제4호, 2003, 한국국제정치학회, 93쪽 참고.

보기구 사이에 갈등도 잠재되어 있다.<sup>165)</sup>

그럼에도 불구하고 국토안보부의 신설은 나름대로 의미를 가질 수 있다. 이를 한마디로 요약하면 대테러 업무의 중심이 비밀정보기관이 아닌 일반 행정부서로 이전되었다는 점일 것이다. 제리 베르만이 테러위협종합상황실을 국토안보부에 두어야 한다고 주장했을 때는 이 조직이 중앙정보부와 같은 정보기관이 아니라 의회의 통제가 보다 용이한 일반 행정조직이라는 점에 주목했던 것이다.

#### (5) <보론> 중앙정보국 내에 공개자료 다루는 조직 신설 - 정보기관 조직 모델의 새로운 패러다임인가?

미국의 시사주간지 『타임』은 미국 중앙정보국(CIA)이 비밀공작에 의하지 않고도 주위에서 얼마든지 얻을 수 있는 ‘공개된 정보’를 다루는 조직을 신설키로 했다고 2005년 8월 15일자로 보도했다. 기사 내용은 다음과 같다.

“공개정보부대(Open Source Unit)로 명명된 이 조직은 신문기사나 종교단체의 웹사이트, 심지어 전화번호부 등 일반인도 쉽게 접할 수 있는 자료를 수집, 분석하는 작업을 하게 된다. 기밀이 아니면 중요하지 않다는 정보기관의 관성에 따라 지금까지는 도·감청 등 비밀공작에 의한 정보만이 최고급 정보로 인정 받아왔다. 심지어 국가안보에 결정적인 사안도 그 정보가 공개됐다는 이유로 무시되는 경우도 있었다. 일례로 CIA가 까맣게 몰랐던 1998년의 인도 핵실험은 사실 인도 총리가 유세과정에서 수차례 공약한 것이다. 이런 정보를 알아공개지 않았더라면 중앙정보국의 최대 수치 중 하나로 기록된 인도 핵실험 정보 누락은 생기지 않았을 것이라는 분석이다.

1억 달러의 예산으로 2005년 10월 1일 공식 출범할 이 조직은 이 같은 정보의 사각지대, 관행과 현실사이의 편차를 없애보자는 취지다. 백악관이 올해 초 제안했고 존 네그로폰테 국가정보국장(DNI)과 포터 고스 CIA 국장의 지난달 회동으로 확정됐다.

이 조직의 임무는 현재 진행형의 외국방송과 각종 성명서의 번역 작업을 기본으로 그 범위가 확대될 예정이다. 이번 새 조직 창설로 관료적이고 은밀한 중앙정보국 내부분화가 변할 수 있으리라는 전망도 나온다. ‘비밀스런 정보는 희소성이 있지만 공개된 정보는 안전하다’는 인식이 점차 확산되면서 정보독점, 정보공작에 따른 폐해가 줄어드는 계

165) 이러한 점은 앞서도 지적하였다.

기가 될 수 있다는 것이다.”<sup>166)</sup>

사실, 이러한 조직의 설치는 이미 9·11 보고서에서도 언급되고 있다.<sup>167)</sup> 그렇다면 이러한 기구의 신설은 어떠한 의의를 갖고 있는 것일까?

요즘 얘기되고 있는 이른바 ‘뉴테러리즘’의 특징 중으로 ‘테러리스트들’이 비교적 풍요로운 중산층 출신들이며, 대부분 대학 재학생 이상의 지식인들이라는 사실이 거론되고 있다.<sup>168)</sup>

이러한 지적은 현재의 테러리스트들이 정보통신 지식 등을 적절히 이용하고 있다는 부분과도 일맥상통한다. 그들은 정보화시대, 인터넷 시대의 장점을 적극 이용한다. 따라서 이들에 맞대응하자면 과거와 같은 형태의 비밀주의적인 정보수집방식으로는 부족하다는 것이 정보기관 전문가들의 평가이다. 이른바 현대의 정보전쟁에서는 비밀로 되어 있는 정보를 발견·수집하는 것이 문제가 아니고, 무수히 많은 정보들 중에서 유의미한 정보와 믿을만한 정보를 가려내고 그것들을 정확히 평가하는 것이 중요하다. 비밀첩보 활동, 내사활동에만 종사해온 정보기관원들에게 이런 일을 기대하기란 어렵다. 예전처럼 방첩정보, 모반음모, 역정보를 캐내는 것이 중요한 것이 아니라, 사안의 배경, 콘텍스트를 이해하는 것이 중요해진다. 사안의 배경 같은 것들은 어느 한곳에 비밀리에 침투하여 가져올 수 있는 성질의 정보들이 아니다. 사안을 이해하고 콘텍스트를 해석하는 작업을 하는 전문가들은 ‘자유로운 시장’에서 찾아야 한다.

이처럼 기술의 발전, 냉전체제의 붕괴는 정보기관의 활동영역을 근본적으로 바꾸어 놓고 있는데 미국 중앙정보국 내에 설치된 ‘공개정보부대’가 바로 그러한 맥락에서 설치된 것인지에 대해서는 평가가 필요해 보인다.

## (6) 소 결

1) 2004년 정보개혁법의 핵심은 국가정보장(DNI)이라는 직위를 새로 창설하여 15개 정보기관의 정보를 통합하는 것이었다. 대테러활동에서 국토안보부의 의미·위상이 문제인데, 두 가지 측면에서 접근할 수 있겠다.

166) “CIA 공개자료 다루는 조직 신설해 ‘사각지대’ 최소화”, 『인터넷 한국일보』, 2005. 8. 9.자.

167) The 9-11 Commission Report, 앞의 책, 413쪽의 도표 참고.

168) 국가정보원, 『뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러동향』, 2001. 11. 참고.

우선, 국토안보부가 기존의 일본 군국주의나 한국의 군사정권에서 내무부가 했던 역할을 담당하게 되었다는 사실은 매우 비판적으로 평가해야 할 것이다. 즉, 미국식 연방 국가 체제하에서는 존재하지 않았던 ‘근대국가 초기 유럽의 내무부’와 같은 조직이 드디어 미국에도 등장하여 전 국민을 상대로 주민동태파악, 각종 생체인식 신분증의 도입, 통합주민번호를 통한 주민관리를 담당하게 되었다는 사실은 매우 심각하게 받아들여야 할 것이다.

그러나 다른 한편으로 일반 행정기관이 정보기관을 대신하여 국토안보(국내안보)의 종합적인 책임자로 등장한 사실은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 일반 행정기관에 대해서는 의회의 감시와 감독이 보다 용이하다는 점을 고려할 때, 정보기관이 아니라 일반 행정기관이 국가안보의 관리에서 중추가 되는 현실을 긍정적으로 평가할 수 있다는 얘기다. 다만, 이러한 실험이 미국에서는 처음 이루어지다 보니, 정보기관과 국토안보부 사이에 적절한 권한 배분이 이루어지지 않고 있다. CIA나 FBI는 국토안보부의 설립이 논의되던 당시부터 대테러활동에서 국토안보부가 부차적인 역할(Statistenrolle)만을 수행해야 한다는 점을 분명히 했다는 사실은 본문에서도 지적하였다. 그러한 논란을 충분히 인식하고 난 뒤 미국의 대테러체제를 들여다보면 9·11 이후 미국의 대테러활동이 일사분란하게 이루어지고 있는 것만은 아니라는 사실도 확인할 수 있다.

이것이 현실이므로 우리는 미국에서의 대테러활동이 앞으로 어떤 식으로 전개되어 갈 것인지에 대해 아직은 속단하기 어렵다는 결론을 얻게 된다.

2) 9·11 이후 초기의 ‘위기대응적’ 국면이 어느 정도 지나고 나자, 연방 의회를 중심으로 안보 및 정보기관의 활동에 대한 평가와 점검이 이루어졌다는 사실은 미국의 대테러활동 및 법령정비에서 특별히 주목해야 할 점이다. 본문에서 지적한 바와 같이 ‘9·11 위원회’ 등은 정보기관이 보유하고 있는 비밀문서 등을 포함하여 수백만 페이지의 문건들을 열람·조사할 수 있었고, 이러한 평가 작업에 근거하여 안보 및 정보기관의 실패를 지적할 수 있었다. 이러한 사실은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다.

익히 알려진 바와 같이 비밀정보기관은 그 비밀주의적 성격 때문에 ‘성과에 대한 통제’가 거의 불가능하다. 성과가 통제되지 않는 조직은 극단적 관료주의의 모습을 드러낸다. 모든 것이 비밀리에 진행되니 조직 내부에서도 권위적인 지시문화가 지배한다. 정보

기관에 근무하는 공무원들이 가장 경직되어 있고 관료적이라는 평가를 받는다. 견제와 균형을 통해 지속적으로 조직의 과오를 수정하고 효율과 성과를 지향하는 조직구조와는 정반대점에 서 있는 것이 이 기구이다. 비밀주의, 경직성과 관료성은 이들 기관에 근무하는 직원들을 사회와 시대의 변화, 흐름으로부터 낙오시키고 있다.

3) 정보통합에 대응하여 프라이버시 및 시민의 자유권에 관한 감독위원회(Privacy and Civil Liberties Oversight Board)<sup>169)</sup> 등을 설치하여 시민의 정보기본권에 대한 보호 장치를 최소한의 수준에서 마련하고 있다는 점도 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

### 3. 스페인

#### (1) 개 관

스페인의 테러대응 입법과 정책은 여러 해 동안 국제적 테러리즘보다는 바스크분리주의자(ETA, Euskadi Ta Askatasuna)의 위협에 대응하기 위하여 형성되어 왔다.<sup>170)</sup> 국내적 내지 민족주의적 테러리즘의 위협을 받아 온 다른 여러 나라들(예컨대, 영국에서의 IRA, 이스라엘에서의 하마스(Hamas), 그리고 러시아에서의 체첸반군 등)과 마찬가지로, 스페인의 테러리즘 대책은 특정한 국내적 위협에 대응하기 위하여 발전되어 왔다.<sup>171)</sup>

#### (2) 스페인의 테러대응 조직

테러방지를 위한 국가차원의 조직분장은 크게 국방부(Ministry of Defence)와 내무부

169) 『정보개혁 및 테러예방법』, 제1061조.

170) 1968년 이후로 800명 이상의 시민이 ETA에 의하여 살해되었다. Erik J. G. van de Linde/Kevin A. O'Brien/Gustav Lindstrom/Stephan De Spiegeleire/Mikko Vayrynen/Han de Vries, *Quick Scan of Post 9/11 National Counter Terrorism Policymaking and Implementation in Selected European Countries*, RAND Europe, 2002, 94쪽 이하 참조.

171) Amos N. Guiora, 앞의 글, 161쪽.

(Ministry of the Interior)의 관할에 따라 나누어 볼 수 있다. 전통적으로 프랑코(Franco) 독재정권을 거치면서 군대조직과 같은 조직적 특성을 보유하고 있다.

국방부에서 테러리즘에 대응하기 위한 주된 조직은 국가정보센터(National Centre of Intelligence, Centro Nacional de Inteligencia, CNI)이다. 국가정보센터는 국내정보와 국외정보를 모두 담당하지만, 국내정보의 경우에는 테러와 관련된 정보만을 취급한다. 이 조직은 총리실(Prime Minister's Office)의 통제를 받는다.<sup>172)</sup>

내무부의 경우, 내무부 장관 소속으로 민간경비대(Civil Guard, Guardia Civil)와 국가경찰(National Police)을 두고 있다. 민간경비대는 1986년부터 민간인 대장(civilian director general)을 두고 있다. 민간경비대는 국가안보사무국(State Security Secretariat, Dirección General de Administración de la Seguridad)을 통하여 내무부장관에게 책임을 진다. 전시에는 국방부장관이 민간경비대에 대하여 일부 책임을 진다. 민간경비대는 해당지역의 경비업무와 국경선과 고속도로의 통제를 담당한다. 또한 무기·폭발물의 통제, 항구·공항·국경선의 순찰 그리고 국경선의 경비 등도 민간경비대의 임무이다. 다만 바스크 지역(the Basque Country)은 자치경찰(autonomous police forces)이 이를 담당한다.<sup>173)</sup>

민간경비대가 테러방지 영역에서 중요한 의미를 가지는 것은 민간경비대 산하의 특별수사대들 때문이다. 그러한 특별수사대에는 지역 대테러국(Rural anti-terrorist Group, Grupo de Acción Rural, GAR), 특수보안국(Special Security Groups, Grupo Especial de Seguridad, GES), 특수대응국(Special Intervention Unit, Unidad Especial de Intervencion, UEI) 그리고 바스크 지역의 대테러국 등이 있다.<sup>174)</sup>

국가경찰은 경찰총장(Director General)을 수장으로 하며, 전국적인 수사, 도시지역의 안전, 교통통제 그리고 인질구출 등을 그 임무로 한다. 국가경찰의 특수작전단(Special Security Group, Grupo Especial de Operaciones, GEO)은 테러범죄와 인질범죄에 대처하기 위한 특수조직이다. 특수작전단에는 정보보급대(General Commissariat of Intelligence, Comisaría General de Información, CGI)가 소속되어 있는데, 그 임무는 스페인에 적대적인 국제테러리즘에 대응하는 것이며 이를 위하여 그 소속으로 국외정

172) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 96쪽.

173) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 96-97쪽.

174) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 97쪽.

보단(Foreign Intelligence Brigade, FAS)을 두고 있다.<sup>175)</sup>

스페인에서 ETA와 관련된 테러에 대응하는 주된 조직은 민간경비대이다.<sup>176)</sup> 민간경비대는 지방 또는 작은 지역사회에서의 치안을 유지하기 위하여 설치되었던 조직이었다. 프랑코 독재정권 하에서 국가경찰과 함께, 시민들의 저항을 억압하기 위한 조직이었으며 군대와 같은 성격의 조직이었지만 현재는 국가경찰과 민간경비대 모두 문민통제를 받는다.<sup>177)</sup>

현재에도 민간경비대는 경찰의 기능을 하면서 군대의 지위를 갖는(police functions and military status) 기관이다.<sup>178)</sup> 프랑코 독재정권이 물러나면서 민주적 정권이 등장하였고 그 과정에서 과거 독재정권의 경찰기구는 문민화되었다. 민간경비대의 경우도 마찬가지이다. 그러나 현재에도 여전히 군대의 특성들을 보유하고 있다.<sup>179)</sup>

민간경비대의 두 개의 특수수사대가 테러방지의 활동(operations)과 관련된다. 그 하나는 특수대응국(UEI)이고 다른 하나는 신속대응국(the Rapid Action Unit, UAR)이다.<sup>180)</sup>

특수대응국은 인질납치, 위험한 범죄자의 체포, 위험한 상황에서의 요인경호 기타 전문적 대응이 요구되는 임무와 같이 무장공격을 받는 고도의 위험이 내포된 사안에 대처하기 위한 부대이다.<sup>181)</sup>

신속대응국은 신속한 개입이 요구되는 고위험의 작전활동(operations)뿐만 아니라 대테러활동을 위하여 특별히 설치된 특수수사대이다. 또한 국제적인 차원의 임무수행을 하기도 하는데, 코소보 사태가 발생하였을 때, 최초로 파견된 부대도 신속대응국이었다. 이 신속대응국은 신속대응팀(Rapid Action Group, GAR)과 특수훈련팀(Special Training Centre)으로 구성된다. 전자인 GAR는 4개의 중대(Company)로 구성된다. 그 작전반경은 3개의 바스크 지역(province)과 나바레(Navarre)지역에 미친다.<sup>182)</sup>

175) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 97쪽.

176) Ignacio Cosidó, 앞의 글, 6쪽.

177) <http://www.globalsecurity.org/intell/world/spain/dgas.htm>.

178) Ignacio Cosidó, 앞의 글, 11쪽.

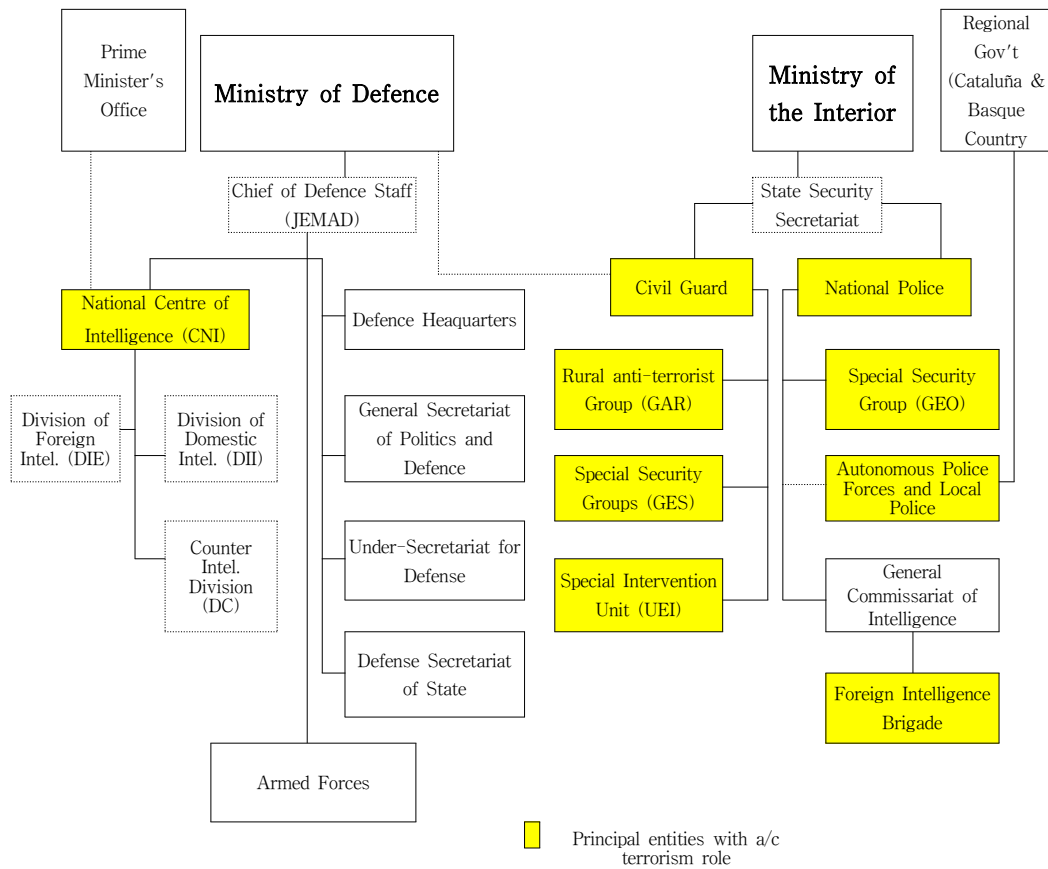
179) <http://www.globalsecurity.org/intell/world/spain/dgas/htm>.

180) Ignacio Cosidó, 앞의 글, 10쪽.

181) Ignacio Cosidó, 앞의 글, 10쪽.

182) Ignacio Cosidó, 앞의 글, 10쪽.

스페인의 테러대응 조직의 구성<sup>183)</sup>



(3) 9·11 이후의 대응

스페인의 경우에는 9.11 이후 미국 등의 나라에서의 대응과는 다른 길을 걷고 있다. 스페인은 9.11 테러나 3.11 마드리드 테러 이후에도 특별한 테러대응 입법을 하지 않았다. 종래 국내테러와 관련하여 마련된 관련규정들의 적용을 통하여 이 문제에 대하여 대처를 하고 있다.<sup>184)</sup>

그러나 (제1장에서 언급된) 군사화라는 측면에서, 그리고 실체적·절차적인 법적 보장

183) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 96쪽.

184) Judith Sunderland, "Human Rights Watch, Spain: Setting an Example? Counter-Terrorism Measures in Spain", 2005(<http://hrw.org/reports/2005/spain0105m>).

의 차원에서는 문제가 있다는 점도 주목하여야 한다.

스페인인 9·11 직후인 2001년 10월 종래의 고등방위정보센터(Higher Defence Intelligence Centre, Centro Superior de Informacion de la Defensa, CESID)를 국가정보센터(National Centre of Intelligence, CNI)로 개칭하였다. 그리고 국가정보센터의 권한을 확대하기 위한 입법안을 제출하였다. 그 내용은 테러와 관련된 긴급상황이 발생하는 경우 국가정보센터의 관리(officials)에게 법관의 사전 허가 없이 통신내용에 개입하고(intercept) 타인의 주거에 들어갈 수 있는 권한을 부여하고자 한 것이었다. 이에 대해 법관에게는 사후적으로 승인을 받거나 경우에 따라서는 판사의 동의를 요하지 않도록 하였다(non-authorization). 이러한 입법안의 목적은 장래의 테러공격에 대하여 국가정보센터로 하여금 선제공격이 가능하도록 하기 위한 것이었다.<sup>185)</sup>

이와 함께 오랫동안 시도되어 왔던 것으로 정보공동체(community of intelligence)간의 위원회를 신설하는 것이 논의되었다. 이는 국가정보센터와 다른 정보수집기관, 특히 민간경비대와 국가경찰과 연결된 정보수집기관간의 조정을 보장하기 위한 것이었다. 이 위원회는 수석부총리(the First Deputy Prime Minister)를 위원장으로 하고 국방부장관, 내무부장관, 차관급(state secretary)인 국가정보센터의 장, 그리고 국무차관(the state secretaries for state security and the presidency) 등이 참여하도록 할 계획이었다.<sup>186)</sup>

9·11 테러 이후 스페인의 대응태도에 관하여는 다음과 같은 분석이 있다.

첫째, 스페인은 전통적으로 강력하고 잘 기능하는 국내 테러대응체계를 갖고 있었다. 9·11과 같은 사건은 이미 정교하게 갖추어진 테러대응체계를 강화·유지하도록 하였다. 9·11 이후 스페인의 노력은 정보를 강조함으로써 각 정보조직간의 조정기능을 향상하는 데에 두어졌다.

둘째, 당시 유럽연합(EU)의 의장국이었던 스페인의 입장에서는 테러와의 전쟁 필요성을 유럽 차원에서 처리할 기회를 갖고 있었다. 그 목적은 스페인 이외 다른 나라가 테러리스트 지망자(would-be terrorist)의 도피처가 되지 않도록 한다는 데에 있었다. 스페인 당국의 설명에 따르면, 이러한 목적설정에서 중요한 것은 기존의 유럽 내 테러대응 정책을 조정하고 그 시너지효과를 높이는 것이라고 하였다.<sup>187)</sup>

185) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 98-99쪽.

186) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 98-99쪽.

그러나 스페인에서의 9.11 이후의 테러대응체계의 강화노력, 즉 정보기관의 권한을 확장하기 위한 노력은 결과적으로 성공하지 못한 것으로 보인다. 법집행기관들에게 추가적인 권한을 부여하기 위한 수많은 잠재적인 수단들을 시행하거나 강력한 정책적 조치(initiatives)를 취하기보다는, 스페인 정부는 2004년 3월의 테러공격에 대응하여서도 매우 수동적인 접근방식을 취하고 있다.<sup>188)</sup>

200명의 시민이 사망한 2004년 3월 이후, 신임 수상으로 선출된 자파테로(José Luis Rodríguez Zapatero)는 연합군에 배속되어 이라크에 주둔하고 있었던 스페인 군을 신속하게 철수하였을 뿐만 아니라<sup>189)</sup> 그 테러에 대응하여 특별법령 내지 긴급법령(special or emergency legislation)등도 제정하지 않았다.

당시 이러한 소극적 대응은 다음과 같은 이유로는 인한 것이었다고 설명된다.

- 1) 당시의 현행법으로 충분하다고 인식하였다.
- 2) 스페인이 이슬람 테러리스트를 추적하는 국가로 인식되기를 원하지 않았다.
- 3) 스페인 정부는 형법적 모델이 테러리즘에 대응하기에 적합하다고 판단하였고 따라서 특별한 입법의 요구가 없었다.<sup>190)</sup>

폭탄테러에 대한 스페인의 대응은 국제 테러리즘에 대하여는 투항주의적 태도는 아니라고 할지라도 매우 빈약한 것이라고 하는 비판도 있다.<sup>191)</sup> 하지만 바스크 분리주의 자들인 ETA와 관련하여 오랜 국내테러에 시달려왔으며 그에 따라 다양한 법적 대응수단을 마련해오고 있었고<sup>192)</sup> 국내테러를 방지하기 위하여 종래 규정하고 있었던 실체법적·절차법적 조항들이 이미 인권침해의 우려가 높다는 비판을 받고 있었다.<sup>193)</sup>

예컨대 실체법의 경우, 스페인 형법 제8장(제571조)은 테러리즘을 “무장한 집단 내지

187) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 100쪽.

188) Amos N. Guiora, 앞의 글, 165쪽.

189) Luke Harding, “U.S. Reaches Deal with Leaders in Falluja: Threat to Seize City by Force if Demands are Not Met”, *The Guardian*, 2004. 4. 20.자 기사(<http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,2763,1195640,00.html>).

190) Amos N. Guiora, 앞의 글, 165쪽.

191) Amos N. Guiora, 앞의 글, 162쪽.

192) Judith Sunderland, “Human Rights Watch, Spain: Setting an Example? Counter-Terrorism Measures in Spain”, 2005(<http://hrw.org/reports/2005/spain0105/>).

193) <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR610132005?open&of=ENG-312>.

조직 또는 헌법질서를 전복하거나 심각하게 공공안녕을 훼손시킬 목적을 가진 집단에 소속되어 있거나 그 집단의 무력활동에 종사하거나 그 협력하는”<sup>194)</sup>이라고 정의하고 있다.<sup>195)</sup> 이 규정은 직접적이든 간접적이든 테러리즘에 단순한 지원만으로도 형사소추를 받을 수 있다는 점에 특색이 있다.<sup>196)</sup> 또한 절차법적으로 볼 때, 외부와의 연락이 차단된 상태에서의 구금(incommunicado detention)과 구금기간의 확장 등도 인권침해의 우려가 높은 것으로 지적되고 있다.<sup>197)</sup>

스페인 모델은 국내테러에 대응하는 오랜 경험을 바탕으로 이미 존재하는 국내법 규정을 통하여 국제테러 상황에 대처하고 있다는 점에 그 특징이 있다. 국제적 테러리즘에 대한 대응은 다른 나라들과는 현저하게 다르지만, 스페인은 이미 바스크쪽에 대응하기 위한 정책과 입법을 이미 가지고 있었으며, 그 내용은 현재 진행되고 있는 다른 나라들의 테러방지대책과 유사하다고 평가된다.<sup>198)</sup>

어쨌든 스페인식 접근은 현재 전 지구적으로 차원에서 확산되고 있는 미국식 테러대응조치들이 실제로 적절하고 필요한 것인가에 대한 의문을 제기하게 만든다.

물론 스페인 마드리드에서의 테러가 전혀 아무런 변화를 가져오지 않은 것은 아니었다. 2004년 3월 11일의 폭탄테러는 유럽 전체에는 새로운 변화를 야기하였다. 이 사건 이후 유럽연합(the European Union)은 테러리즘 조정관(terrorism coordinator)의 직을 신설하여 유럽연합 각 회원국간 정보공유(sharing)를 촉진하도록 하였다. 또한 유로폴(Europol, the European Police Office)의 관심사항도 그 이전에는 마약 및 인신의 매매에 대한 대책이 중심이었으나 2004년 3월 11일 이후에는 테러리즘에 대한 대책에 대한 비중이 증가하였다.<sup>199)</sup> 여기에 미국의 압력 내지 영향력이 있었음은 물론이다.<sup>200)</sup>

194) “belonging, acting in the service of or collaborating with armed groups, organizations or groups whose objective is to subvert the constitutional order or seriously alter public peace.”

195) Judith Sunderland, 앞의 글.

196) Amos N. Guiora, 앞의 글, 162쪽.

197) Judith Sunderland, 앞의 글. 스페인의 법제도의 기관으로는 Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, *Counter-Terrorism Legislation and Practice: A Survey of Selected Countries*, October 2005, 25쪽 이하 참조(<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/QS%20Draft%2010%20FINAL1.pdf>).

198) Amos N. Guiora, 앞의 글, 172쪽.

199) 유로폴의 대테러활동에 대한 자세한 사항은 이계수, 앞의 글(2), 99쪽 이하 참조.

200) John F. Murphy, “Braver New World: U.S. Responses to the Rise in International Crime-A

## 4. 영국

영국에서 테러리즘 대응법제는 대영제국시절의 식민지들의 독립운동과 북 아일랜드의 분리독립운동이라는 두 가지 역사적 경험을 통하여 형성되어 왔다.<sup>201)</sup> 그러한 의미에서 보면, 영국은 국제테러뿐만 아니라 국내테러에 대하여도 충분한 경험이 존재한다고 말할 수 있다.

영국의 경우, 1960년대 후반 이후부터 경찰을 중심으로 테러 및 이와 유사한 위협에 대처하여 온 점이 큰 특징의 하나이다. 9.11 이전에도 영국은 테러방지를 위한 다양한 법적·제도적 장치들을 구축하여 왔으며<sup>202)</sup> 이는 9.11 이후에 보다 전면적으로 확대되어 왔다.

이와 함께, 지방경찰체로 대표되는 영국의 경찰조직에서도 중앙집권화의 노력이 나타나고 있으며 테러방지 문제를 재난방지와 통합하여 통합적 관리체계를 추구하는 경향이 있음도 주목할 만하다.

### (1) 영국의 테러방지 조직

#### 가. 영국의 테러방지와 위기대응체계

영국에서 테러방지와 관련된 조직들은 점차로 단순한 테러방지 영역에서 벗어난 전체적인 위기관리(risk management)의 차원으로 확대되는 경향을 보이고 있다.

영국정부는 2004년 위기대응법률(Civil Contingencies Act 2004)을 제정하였다. 이 법률의 제정배경은 21세기의 새로운 상황변화에 대응하기 위한 것이라고 한다. 동 법률은 자국민의 안전보호라는 목적을 내세우면서 입법부의 관여 없이도 집행권한을 통하여 문제해결을 위한 단일한 조직구조를 편성하기 위한 것으로 설명된다.<sup>203)</sup>

2004년의 위기대응 법률을 “긴급상태(emergency)”에 대응하기 위한 법률이다. 동 법률은 긴급상태를 정의하면서 테러의 개념도 여기에 포함하여 포괄적으로 논의하고 있

Overview”, 50 *Villanova Law Review*. 2005, 386쪽.

201) Clive Walker, “Policy Options and Priorities: British Perspective”, Marianne van Leeuwen (ed.), *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Kluwer Law International, 2003, 11-12쪽.

202) Erik J. G. van de Linde 외, 앞의 책, 103쪽.

203) <http://www.ukresilience.info/ccact/index.shtml>.

다. 즉, 동 법률에 의하면 여기서의 “긴급상태”란 다음과 같은 의미로 정의된다.

- “(a) 영국 내의 장소에서의 인간 복지에 중대한 손상을 가져올 우려가 있는 사건이나 상황,
- (b) 영국 내의 장소의 환경에 대하여 중대한 손상을 가져올 우려가 있는 사건이나 상황, 또는
- (c) 영국의 안보에 중대한 손상이 우려되는 전쟁, 내지 테러리즘.”<sup>204)</sup>

영국에서 긴급사태와 관련된 대부분의 사안은 위기대응과 관련된 지방수준의 위기대응조직에서 처리되지만, 테러와 관련된 사안의 경우에는 국가적인 차원의 위기대응조직에 의하여 대처하고 있다. 테러관련 사안은 북 아일랜드 정부(the Northern Ireland Office)가 주관하는 북 아일랜드의 경우를 제외하고는 원칙적으로 내무부 장관이 주관한다. 이때 중요한 의미를 갖는 것은 각 조직간의 조정이다.<sup>205)</sup>

만일 경찰관이 테러관련 사건이라는 의심이 있게 되면 내무부장관에게 즉시 알려야 한다. 지방경찰청장(the Chief Constable)이 중앙정부의 지원이 요청된다고 판단하면 관련된 모든 중앙부처에 알려야 하고 정부의 위기대응위원회(the Government's Crisis Committee)로 이송할 것인가에 관한 결정이 이루어진다. 그 다음으로 내무부장관은 위기대응위원회의 책임자이며 대응방안을 조정한다. 위원회는 사건의 전략적인 통제를 실시하고 다른 정부부처의 지원을 확보한다. 이때 관련되는 정부부처로는 정보기관 및 보안기관, 경찰, 군, 과학분야 및 기타의 전문가집단 등이 포함된다. 위기대응위원회와 현장에서의 경찰통제본부(the Police Command Centre)간의 협조를 위하여 정부연락관(Government Liaison Officer, GLO)이 주관하는 정부연락팀(Government Liaison Team, GLT)이 파견되어 단일한 연락처로서 활동한다. 그 이후에 테러관련 사건에 관한 후속조치 단계에 접어들면 이 단계부터는 내무부의 위기대응사무국(the Civil Contingency Secretariat, CCS)이 개입하게 된다.<sup>206)</sup>

이 단계에서 정부차원의 위기관련 노력에서 핵심적인 역할을 하는 것은 내각실(the Cabinet Office)의 한 부서인 위기대응사무국이다. 이 부서는 2001년 7월에 설립되었으

204) Civil Contingencies Act 2004 제1조 제1항, 제19조 제1항.

205) <http://security.homeoffice.gov.uk/responding-to-incidents/national-response/>.

206) <http://security.homeoffice.gov.uk/responding-to-incidents/national-response/>.

며 내각대신(the Cabinet Secretary)을 통하여 수상에게 보고하도록 되어 있다.<sup>207)</sup>

## 나. 영국의 정보기관 개관

영국의 정보기관들은 비밀정보부(the Secret Intelligence Service, SIS),<sup>208)</sup> 국가통신정보부(Government Communications Headquarters, GCHQ)<sup>209)</sup> 그리고 보안정보부(the Security Service, SS)<sup>210)</sup> 등이 대표적이며, 이들은 보통 정보기관(the Agencies)으로 통칭된다.

그밖에도 국방부(the Ministry of Defence, MoD)소속의 군방첩대(the Defence Intelligence Staff, DIS),<sup>211)</sup> 합동테러분석센터(the Joint Terrorism Analysis Centre, JTAC) 그리고 총리실의 중앙정보기구(the central intelligence machinery based in the Cabinet Office) 등이 있다. 세 개의 정보의 활동(operations)과 기능은 법률에 의하여 규율되며, 자금지원은 하원(Parliament)에서 승인된 단일정보예산(the Single Intelligence Account, SIA)에 의한다. 보안정보조정관(The Security and Intelligence Co-ordinator)은 단일정보예산이 적정하고 효율적으로 사용되었는가 여부에 대하여 국회에 책임을 진다.<sup>212)</sup>

정보기관(the Agencies)를 규율하는 주요한 법률들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 1989년의 비밀정보부법 (1996년 개정)
- 1994년의 정보부법(the Intelligence Services Act 1994)<sup>213)</sup>
- 2000년의 수사권한규제법(the Regulation of Investigatory Powers Act 2000).

모든 정보기관의 활동(operations)은 그 행위를 규정한 법률의 범위 내에서만 이루어진다. 그 내용은 국가안보의 보호, 중대한 범죄의 예방과 탐지, 영국의 경제적 이익의 보호 등이다. 위 법률들은 여러 차례에 걸쳐서 부분적으로 개정되었는데, 예컨대 정보

207) [http://www.ukresilience.info/ccs/how\\_we\\_work/index.shtm#exercise](http://www.ukresilience.info/ccs/how_we_work/index.shtm#exercise).

208) 국외정보를 담당하며 MI6라고 알려져 있다.

209) 전자정보(elint)와 신호정보(sigint)를 담당한다.

210) 국내테러, 방첩 및 중대한 조직범죄 등을 담당하며 MI5라고 알려져 있다.

211) 이 조직의 임무중의 일부가 대테러활동과 관련된다.

212) The Stationary Office, *National Intelligence Machinery*, 연도 미상, 2쪽.

([www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/NationalIntelligenceMachinery.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/NationalIntelligenceMachinery.pdf)).

213) SS, SIS와 GCHQ를 모두 규율한다.

부법(the Intelligence Services Act)은 2001년에 테러리즘 대책, 범죄와 안보에 관한 법률(the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001)에 의하여 개정되었다. 정보기관의 활동을 규정한 법률들은 1998년의 인권법(the Human Rights Act 1998)의 전제요건을 준수하여야 한다.<sup>214)</sup>

영국의 모든 정보기관들은 의회, 행정부 및 사법부에 의한 통제와 재정적 통제를 받고 있다. 이와 같은 감독기능을 규정하는 대표적인 법률이 1994년의 정보부법(ISA)과 2000년의 수사권한규제법(RIPA)이다.<sup>215)</sup>

첫 번째로 의회에 의한 통제를 위하여, 1994년 정보부법은 정보보안위원회(the Intelligence and Security Committee, ISC)를 설치하도록 하고 있다. 이 위원회는 보안정보부, 비밀정보부 및 국가통신정보부의 예산지출, 행정과 정책에 관하여 검토할 권한을 가진다.<sup>216)</sup> 정보보안위원회는 하원(the House of Commons)과 상원(the House of Lords)의 의원들 중에서 선출되지만 각료(Minister of the Crown)가 위원이 될 수는 없다.<sup>217)</sup>

위원은 수상이 야당 총수(the Leader of the Opposition)와 협의(consultation)를 거쳐서 지명하며 위원장은 위원중에서 지명한다.<sup>218)</sup> 이 위원회는 수상에게 연간보고서를 제출하며 기타 특정한 사안에 관한 보고서를 제출할 수 있다.<sup>219)</sup>

두 번째로 행정부에 의한 통제가 있다. 우선, 비밀정보부와 국가통신정보부는 외무부장관에 의한 통제를 받는다. 보안정보부는 내무부장관에게, 그리고 군방첩대는 국방부장관에게 각각 책임을 진다. 보안 및 정보기관들의 정책을 검토하기 위하여 정보기관들에 관한 장관급 위원회(Ministerial Committee on the Intelligence Services, CSI)가 구성된다. 이 위원회는 총리를 의장으로 하고 부총리(the Deputy Prime Minister), 내무부장관, 외무부장관 그리고 국방부장관, 재무부장관(the Chancellor of the Exchequer) 등을 그 위원으로 하여 구성된다. 장관들은 정보기관(the Agencies)의 감독에 있어서 의회의 도움을 받는다.<sup>220)</sup>

214) The Stationary Office, 앞의 책, 3쪽.

215) 비밀정보부의 홈페이지(<http://www.mi6.gov.uk/output/Page3.html>)를 참조하라.

216) the Intelligence Services Act 1994 제10조 1항.

217) the Intelligence Services Act 1994 제10조 2항.

218) the Intelligence Services Act 1994 제10조 3항.

219) the Intelligence Services Act 1994 제10조 5항.

220) The Stationary Office, 앞의 책, 14쪽.

셋째 사법부에 의한 통제가 있다. 사법부에 의한 통제와 관련하여 중요한 법령으로는 1994년의 정보부법, 2000년의 수사권한규제법(RIPA) 그리고 1998년의 인권법(the Human Rights Act 1998) 등이 있다.<sup>221)</sup>

2000년의 수사권한규제법은 특히 2명의 판무관(Commissioner)을 두도록 한 점에 특색이 있다. 그 하나는 통신감시판무관(the Interception of Communications Commissioner)<sup>222)</sup>이고 다른 하나는 정보기관의 법률준수여부를 감독하는 정보기관판무관(the Intelligence Services Commissioner)<sup>223)</sup>이다. 이 판무관들은 수상에 의하여 지명되는 수석판사(senior judges)들이다. 전자는 정보기관에 의하여 행해지는 통신감시(interception)를 법령에 따라서 처리하는가를 감시한다. 후자는 인간정보와 기술정보의 활동(operations)이 법령에 따라서 처리되는가를 감시한다.<sup>224)</sup>

각각의 판무관들은 연간보고서를 수상에 제출한다. 수상에 제출된 이 보고서는 추후 공간된다. 이 보고서에는 국가안보를 이유로 출판과정에서는 삭제될 수 있는 예민한 작업(sensitive work)들에 관한 내용이 포함될 수 있다.<sup>225)</sup>

여기에서 한 가지 언급하여야 할 것이 2000년의 수사권한규제법이다. 이 법률은 그 이름과는 달리 종래 문제되었던 다양한 첩보활동을 법제화함으로써 이를 적법화하는 기능을 하고 있다. 대표적인 예로 비밀정보원의 투입을 통한 정보수집활동의 공식적 허용을 들 수 있다.<sup>226)</sup> 그밖에도 법원의 영장 없는 감시를 가능하게 하는 감시영장제도의 완화, 인터넷상의 감시권한의 강화 등의 문제도 있다.<sup>227)</sup>

#### 다. 테러방지 영역에서의 영국 경찰의 역할

국내테러의 영역에 있어서 경찰과 보안정보부와의 관계는 분리원칙에 따라 규율된다. 즉, 보안정보부가 감시활동(surveillance operation)을 수행하도록 법상 규정되어 있지만,

221) <http://www.mi6.gov.uk/output/Page15.html>. 이 사이트는 비밀정보부에 관한 것이나, 다른 정보기관의 경우에도 마찬가지이다.

222) the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 제57조.

223) the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 제59조.

224) <http://www.mi5.gov.uk/output/Page94.html>.

225) <http://www.mi5.gov.uk/output/Page94.html>.

226) Tony Bunyan, "Special Branch more than doubles in size", *Special report from Statewatch*, September 2003, 2쪽([www.statewatch.org/news/2003/sep/SB.pdf](http://www.statewatch.org/news/2003/sep/SB.pdf)).

227) 관련된 실제 사안별의 유형은 [http://www.jisc.ac.uk/index.cfm?name=pub\\_smbp\\_ripa](http://www.jisc.ac.uk/index.cfm?name=pub_smbp_ripa)를 참조하라.

보안정보부가 독자적인 체포권한을 갖지는 않는다. 따라서 보안정보부는 영국의 지역경찰(local police forces), 특히 지역경찰 내의 특별수사대(SB, Special Branch)와 밀접한 공조관계를 유지하여야 한다.<sup>228)</sup>

특별수사대에 소속된 경찰관은 체포권한을 보유한 경찰관이다. 이 때문에 보안정보부와는 상보적인 관계를 유지하게 된다. 즉, 보안정보부의 활동요원(operational team)이 용의자를 체포하거나 법원에 증거를 제출하고자 할 때는 반드시 각 지역경찰의 특별수사대를 개입시키지 않으면 안 된다.<sup>229)</sup> 따라서 특별수사대 조직은 정보가 작전활동(operational activities)과 형사소추로 연결될 수 있는 가장 중요한 통로라고 평가된다.<sup>230)</sup>

특별수사대는 본래 런던경시청(the Metropolitan Police)의 1883년 아일랜드 특별수사대(Special Irish Branch)로 시작하였으며 초기에는 런던경시청의 형사수사대(the Criminal Investigation Department, CID)로 발족되었다. 특별수사대는 1960년대 중반까지는 런던경시청에만 설치되어 있었으며 당시 인원 규모는 약 300명 정도이었다. 1967년과 1968년에 런던 이외의 지역 경찰조직에서도 특별수사대가 설치되기 시작하였다.<sup>231)</sup>

그 설립목적은 전국적인 차원에서 당시 영국본토에서 벌어지고 있던 아일랜드의 ‘페니언(Fenian)’의 테러공격에 대응하기 위한 것이었다.<sup>232)</sup> 1990년대로 접어들면서 그 기능이 분화되어 1992년에는 ‘아일랜드’라는 말이 명칭에서 빠지면서 널리 테러리스트와 극단주의자(extremist)에 대처할 것을 임무로 하게 되었다. 그 결과 보안수사대와의 관계에서 아일랜드 테러리스트에 대한 정보수집 임무는 보안수사대에 넘겨주고 국제 테러리즘과 관련하여서 일반적인 정보수집임무를 맡게 되었다.<sup>233)</sup>

그 결과 근래에는 특별수사대의 규모가 과거 냉전시대나 북 아일랜드와의 분쟁이 격렬했던 시기에 비하여 “테러와의 전쟁”과 EU가 요구하는 바에 따라 여행 중인 잠재적인 시위자들(potential travelling protestors)의 감시 영역에서 250%정도 커지게 되었다고 한다.<sup>234)</sup>

228) Peter Chalk/William Rosenau, *Confronting the "Enemy Within": Security Intelligence, the Police and Counterterrorism in Four Democracies*, RAND Corporation, 2004, 12-13쪽.

229) Tony Bunyan, 앞의 글, 2쪽.

230) Peter Chalk/William Rosenau, 앞의 책, 13쪽.

231) Tony Bunyan, 앞의 글, 1쪽.

232) 런던경시청 특별수사대 홈페이지([http://www.met.police.uk/so/special\\_branch.htm](http://www.met.police.uk/so/special_branch.htm)).

233) Tony Bunyan, 앞의 글, 1쪽.

런던경시청 특별수사대(MPSB, the Metropolitan Police Department's Special Branch)와 영국과 웨일즈의 43개 특별수사대는 전국적인 차원에서 보안정보부의 활동(operation)을 지원한다. 해당지역에 대한 지식이 많고 해당지역으로 접근이 용이하기 때문이다.<sup>235)</sup>

특별수사대의 정보수집활동은 보안정보부와 별도로 이루어지기도 하고 보안정보부와 합동하여 이루어지기도 한다. 여기에서 보안정보부와 특별수사대간의 일정한 갈등도 나타나고 있다고 한다. 가장 중요한 갈등요소로는 보안정보부와 특별수사대가 합동으로 정보수집활동을 하는 경우에 누가 주도권을 쥐고 작전활동(operation)을 수행할 것인가라는 점이라고 한다.<sup>236)</sup>

특별수사대의 기본적 임무는 테러리즘과 “전복(subversion)”으로부터 국가안보(national security)를 지키는 것과 공공안녕질서를 유지하는 것이다. 전자를 일차적인 임무로 하고 후자를 제2차적인 임무로 한다.<sup>237)</sup> 이점에서 특별수사대는 보안정보부(MI5)와 구별된다. 보안정보부는 “전복(subversion)”과 관련된 영역에서만 특별수사대와 협력적 관계에 있다. 보안정보부는 공공안녕질서에 대한 위협의 영역을 그 임무로 하고 있지 않다. 공공안녕질서와 관련된 영역에서 발생한 위협이 국가안보에 영향을 미치는 한도 내에서만 보안정보부가 개입하게 된다.<sup>238)</sup> 공공안녕질서의 영역에서의 위협은 국가공안정보처(the National Public Order Intelligence Unit, NPOIU)와 특별수사대가 협조적 관계에 놓이게 된다.<sup>239)</sup>

구체적인 임무영역에 있어서는 런던경시청 특별수사대의 경우와 각 지역경찰의 특별수사대의 경우가 조금 상이하다. 런던경시청 특별수사대에는 다른 지역의 특별수사대와 달리 전국적인 차원의 임무도 추가적으로 할당되어 있다.<sup>240)</sup>

런던경시청 특별수사대에는 다음과 같은 전국적인 단위의 임무가 부여되고 있다.

234) Tony Bunyan, 앞의 글, 2쪽.

235) Peter Chalk/William Rosenau, 앞의 책, 13쪽.

236) Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England and Wales (HMIC), *Need to Know, HMIC thematic inspection of Special Branch and Ports policing*, the Home Office Communication Directorate, January 2003, 34쪽([http://inspectrates.homeoffice.gov.uk/hmic/inspect\\_reports1/thematic-inspections/a-need-to-know.pdf](http://inspectrates.homeoffice.gov.uk/hmic/inspect_reports1/thematic-inspections/a-need-to-know.pdf)).

237) Tony Bunyan, 앞의 글, 2쪽.

238) Tony Bunyan, 앞의 글, 3-4쪽.

239) Tony Bunyan, 앞의 글, 3-4쪽.

240) HMIC, 앞의 책, 34-35쪽.

- ① 정치적 극단주의자(extremist political) 및 테러리스트의 활동에 대한 정보의 수집, 대조, 분석 및 활용(exploit)
- ② 테러리스트 및 정치적 극단주의자들에 대한 정보활동(intelligence operations)의 개시, 전개 및 수행(initiate, develop and conduct)
- ③ 지역적, 전국적 및 국제적 차원에서의 법집행기관에 대한 작전활동에 사용할 정보의 전파
- ④ 테러리스트 또는 극단주의자들의 공격 위협에 노출된 장관, 외국 VIP 및 기타 인물에 대한 무장신변보호
- ⑤ 영국에서 또는 영국으로 여행하는 테러리스트와 형사사건 용의자를 색출하기 위한 런던 내의 공항(ports) 경비(police)
- ⑥ 다른 정부기관(Government agencies)이 다음의 사정으로부터 발생하는 영국의 안전에 대한 위협에 대한 대처활동 지원
  - 공공소요(Public disorder)
  - 화생방 무기 등 대량살상무기의 확산
  - 외국(foreign powers)의 간첩활동
  - 민주적 절차(democratic process)의 전복
  - 아일랜드의 또는 국제적 테러리즘
  - 영국 산업시설에 대한 파괴행위(sabotage)<sup>241)</sup>

런던경시청의 특수수사대는 조직상 경시청 소속의 특수작전활동 부대(Specialist Operations)의 하위부서이다. 그 중에서 런던경시청 대테러 수사대(Metropolitan Anti-Terrorist Branch, SO13)가 테러와 관련된 업무를 담당하고 있다.<sup>242)</sup> 이 특수수사대 소속의 경찰들은 통상의 경찰과 동일하며 특수한 권한이나 특권을 향유하는 것은 아니다.<sup>243)</sup>

241) 런던경시청 특별수사대 홈페이지([http://www.met.police.uk/so/special\\_branch.htm](http://www.met.police.uk/so/special_branch.htm)).

242) <http://www.met.police.uk/terrorism/>.

243) Scottish Executive, *Guidelines on SPECIAL BRANCH WORK in the United Kingdom*, the Home Office Communication Directorate, 2004. 3, 3쪽([www.scotland.gov.uk/library5/justice/sbwuk.pdf](http://www.scotland.gov.uk/library5/justice/sbwuk.pdf)).

특별수사대의 활동에 대해서는 그간 적지 않은 비판들이 제기되고 있다. 우선, 특별수사대의 장점으로 언급되는 “해당지역에 대한 지식이 많고 해당지역으로 접근이 용이하다”는 점은 사실상 인간정보, 보다 정확히 말하자면 비밀정보원의 잠입활동을 통한 정보수집과 밀접한 관련이 있다. 이와 관련하여 시위와 관련된 영역 등에 특별수사대의 비밀요원이 파견된다는 점은 큰 문제라는 지적이 나타나고 있다. 다음으로, 현실적으로 특별수사대의 활동에서 큰 비중을 차지하고 있는 것 중의 하나는 정보수집을 위한 감시활동(surveillance)이다. 특별수사대의 감시활동에서 또한 문제되는 것은 시위에 대한 감시활동이다. 공공의 안녕질서를 유지한다는 명분하에 과도한 감시가 행해지고 있다는 비판에 직면하고 있다.<sup>244)</sup>

보다 근본적으로, “국가안보”의 개념의 확대해석을 통한 업무영역의 확대에 의한 문제가 있다. “국가안보”의 개념을 확대하여 여기에 공공안녕질서의 유지를 포함시키는 경향이 등장하고 있다.<sup>245)</sup> 나아가 국가안보와 관련된 “전복”의 개념도 명확하게 하지 못함으로써 정보기관 그리고 특별수사대와 같은 집행기관의 활동영역이 모호하게 다루어지기도 한다. “전복” 개념의 자의적 확대의 결과, 영국은 “서구에서 가장 비밀주의가 팽배한 나라”라는 비판에 직면하고 있다.<sup>246)</sup>

## (2) 9·11 이후의 테러방지조직의 변화

「2000년의 테러방지법(The Terrorism Act of 2000)」은 영국의 테러방지법제에서 기존의 국내테러에서 발전된 새로운 단계, 즉 국제적 테러에 중점을 둔 입법으로의 전환을 보여준 입법으로 평가된다.<sup>247)</sup> 9·11 이후에는 2001년의 「테러리즘 대책, 범죄와 안보에 관한 법률(the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001)」을 입법함으로써 국제적 테러에 대한 대응을 강화하였다.<sup>248)</sup>

9.11 이후 영국의 테러전략은 안보위협에 대한 평가를 기초로 다음과 같은 네 가지로

244) Tony Bunyan, 앞의 글, 3쪽.

245) Tony Bunyan, 앞의 글, 3쪽.

246) 폴 토드/조너선 블로흐, 이주영 역, 『조작된 공포: 세계 정보기관의 진실』, 창비, 2005, 149쪽 이하. 또한 영국에서 “전복” 개념의 자의적 해석을 통한 정보기관의 월권적 행위들에 관하여는 같은 책, 151쪽 이하 참조.

247) Clive Walker, 앞의 글, 11쪽.

248) Clive Walker, 앞의 글, 15-16쪽.

구성되게 된다.

- ① 예방(Prevention): 국내 및 국외의 테러리즘의 배경이 되는 요소들을 완화한다(addressing). 이는 영국 내 이슬람인들에게 모든 법적 보장을 다함으로써 영국사회에 완전히 참여할 수 있도록 하는 것에 가장 중점이 있다.
- ② 추적(Pursuit): 정보를 활용하여 테러리스트들을 효과적으로 분쇄하고 검거한다. 영국은 국제적으로 외국 정부와 법집행기관들과의 공동작업과 정보공유를 수행하면서, 국내적으로는 국경의 보안을 보다 강화하고 그리고 개인정보 유출(identity theft)을 보다 어렵게 하고 테러리스트가 재원에 접근하는 것을 억제하고자 한다.
- ③ 보호(Protection): 안보를 위한 보호적 사전주의사항(protective security precautions)을 활용하여 국내 및 국외에서의 영국인들에 대한 위협을 최소화한다. 이 사전주의사항에는 화생방(CBRN: Chemical, biological, Radiological, Nuclear) 위협 등이 포함된다. 그 범위에는 공항에서의 물리적 수단에서부터 각 지역 경찰 소속의 대테러보안담당관(Counter-Terrorism Security Advisers, CTAs)을 설치하는 것까지 포함된다.
- ④ 대응태세(Preparedness): 테러리스트의 공격 또는 기타의 중요한 혼란(disruption)에 대응할 수 있는 사람들과 자원을 보유하도록 하여 테러 공격 등으로부터의 회복력(resilience)을 향상한다.<sup>249)</sup>

이와 같은 전략은 테러방지 정보기관으로부터의 제안을 받아들여, 2004년 4월 영국 정부에 의하여 채택되는데, 영국의 정보기관들은 위의 네 가지 전략 중에서 예방과 추적에 집중되어 있다고 평가된다.<sup>250)</sup>

9.11 이후 보안정보부는 보다 공개적으로 예방적 보안권고(preventive/protective security advice)를 산업과 상업부문에 대하여 하기 시작하였다.<sup>251)</sup> 이는 테러방지와 관련된 정보부서의 중요성이 강조되면서도 동시에 냉전의 종식으로 인한 예산삭감의 압

249) Press Office, "Prevention, Pursuit, Protection And Preparedness: A Strategy To Reduce The Risk From Terrorism", 2004. 7. 8.([http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,\\_Pursuit,\\_Protection\\_?version=1](http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,_Pursuit,_Protection_?version=1)); Frank Gregory, "Intelligence-led Counter-terrorism: A Brief Analysis of the UK Domestic Intelligence System's Response to 9/11 and The Implications of the London Bombings of 7 July 2005", *ARI N 94/2005*, 12/7/2005 (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/781.asp>).

250) Frank Gregory, 앞의 글.

251) Frank Gregory, 앞의 글.

박에 대한 대응이었다.<sup>252)</sup>

또한 이와 맞물려 보안정보부가 운영하는 국가보안자문센터(National Security Advisory Centre)를 경찰의 대테러자문보안담당관의 네트워크에 연결시켰을 뿐만 아니라 보안정보부 자체의 웹사이트<sup>253)</sup>를 공개적으로 운용하기 시작하였다.<sup>254)</sup>

이와 같은 정보기관의 변화는 일견 긍정적으로 보일 수도 있으나, 실제에 있어서는 업무영역의 확대를 통한 추가적 예산배정 확보와 밀접한 관련이 있다.<sup>255)</sup>

2004년 영국정부가 마련한 특별수사대의 활동에 관한 가이드라인에 따르면, 9·11 이후 보다 강화된 형태로 특별수사대의 정보활동을 통합하기 위한 노력들이 잘 나타나 있다. 국제적인 차원의 테러리즘에 대응하기 위하여, 특별수사대의 업무영역에서 비밀 정보부와의 협력관계가 중시되고 있으며 이민국(the United Kingdom Immigration Service, UKIS)과 관세청(Her Majesty's Customs & Excise, HMCE) 등과 같은 기관과의 사이에서의 정보의 통합 및 조정이 강조되고 있다.<sup>256)</sup>

이후 「2005년의 테러방지법(The Prevention of Terrorism Act 2005)」이 제정되어 기존의 법제를 정비하였다. 인신의 자유를 규정한 유럽인권규약(ECHR) 제5조에 따르기 위한 개정이라는 영국정부의 설명과는 달리,<sup>257)</sup> 이 법령으로 인하여 영국정부는 외국인 테러 용의자에 대한 무제한의 구금을 가능케 하고 사법적 심사과정이 제한되어 있다는 점 등에 인권침해의 우려가 크다는 국제사회의 비판에 직면하고 있다.<sup>258)</sup>

### (3) 합동테러분석센터(JTAC: Joint Terrorism Analysis Center)의 신설

2003년 6월 영국정부는 보안정보부(SS), 비밀정보부(SIS), 국방부, 경찰 등 정부기관

252) 보안정보부가 정보활동과 함께 기업의 경영컨설팅에 나서고 있는 상황에 관하여는 폴 토드/조너선 블로흐, 앞의 책, 157쪽 이하 참조.

253) [www.mi5.gov.uk](http://www.mi5.gov.uk).

254) Frank Gregory, 앞의 글. 비밀정보부(SIS)의 공개 홈페이지(<http://www.mi6.gov.uk> 또는 [www.sis.gov.uk](http://www.sis.gov.uk))가 2005년 10월 13일 구축한 것도 같은 맥락이다. 영국 외무성의 홈페이지 관련 보도자료 참조. (<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page &cid=1007029391638&a=KArticle&aid=1129038858061>).

255) 영국의 정보기관들이 직면하고 있었던 상황에 관하여는 폴 토드/조너선 블로흐, 앞의 책, 50쪽 이하 참조.

256) Scottish Executive, 앞의 책, 4쪽 이하.

257) [http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention\\_Of\\_Terrorism\\_Bill\\_Rec?version=1](http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention_Of_Terrorism_Bill_Rec?version=1).

258) <http://hrw.org/english/docs/2005/03/15/uk10321.htm>.

합동의 ‘정부 합동 테러분석 센터’(JTAC: Joint Terrorism Analysis Centre)를 설립하였다.<sup>259)</sup> 이 기구의 설립목적은 보안정보부의 장(the Director General MI5)의 관할하에 모든 정보기관의 분석가들과 기타의 전문가들을 한 자리에 모아서 분석작업을 행하도록 함으로써 다양한 정보기관간의 제도적인 장벽을 허무는데 있다. JTAC의 설립은 테러정보의 분석의 영역에서 가장 중요한 발전의 하나로 평가되고 있다.<sup>260)</sup>

JTAC의 장은 비밀정보부의 장에게 책임을 지지만, 기구상으로는 독자적이며 11개의 정부부처(departments)와 기구(agency) 등의 대표로 구성되어 있다. 그 인적 구성은 세 개의 정보기관(the Agencies), 군 방첩대 그리고 외무부(the Foreign and Commonwealth Office, FCO), 내무부 그리고 경찰 등 기타 관련부처의 대표들로 구성되어 있다.<sup>261)</sup> 주요임무는 국내외의 국제테러리즘과 관련된 정보를 분석하고 평가하고 다른 정부부처와 기구들이 필요로 하는 위협이나 테러관련 주체(subjects)를 평가하여 정보를 제공하는 것이다.<sup>262)</sup>

정보와 안보기관들의 일상적인 활동(operations)은 각각의 장의 책임하에 수행된다. 이들의 장은 해당기구의 연간보고서를 총리에게 보고할 법적 의무를 지고 있다. 실제로는 소속 장관들(Secretary of State)에게 정기적으로 보고를 하고 있다.<sup>263)</sup>

총리는 정보 및 보안문제에 관한 전반적인 책임을 진다. 전통적으로 총리는 정보부(the Agencies)에 영향을 미치는 사항에 관하여 의회에 대하여 책임을 진다. 총리는 안보 및 정보조정관(the Security and Intelligence Co-ordinator)의 자문을 받는다.<sup>264)</sup>

영국 정부는 JTAC를 국제적 테러 위협의 분석에 관한 최고 전문집단으로 여기고 있었다. 2003년 가을까지 JTAC는 장기적인 연구를 수행하여 매주 세계 전역에서의 위협 정보를 평균 100여건씩 취급하였다.<sup>265)</sup>

259) <http://www.mi5.gov.uk/output/Page65.html>.

260) Frank Gregory, 앞의 글.

261) The Stationary Office, 앞의 책, 13쪽.

262) 이대우, 앞의 글. “영국은 9·11테러(2001년)가 일어나기 전인 2000년에 이미 반(反)테러법을 제정했고 이를 근거로 2003년 보안정보부 산하에 합동테러분석센터(JTAC)를 설치해 테러 관련 정보 수집과 분석은 물론 테러정보 발령과 법 집행까지도 담당케 하면서 테러 방지를 위해 전력을 기울이고 있었다.” 라고 기술하고 있으나 JTAC에는 집행기능이 없다.

263) The Stationary Office, 앞의 책, 14쪽.

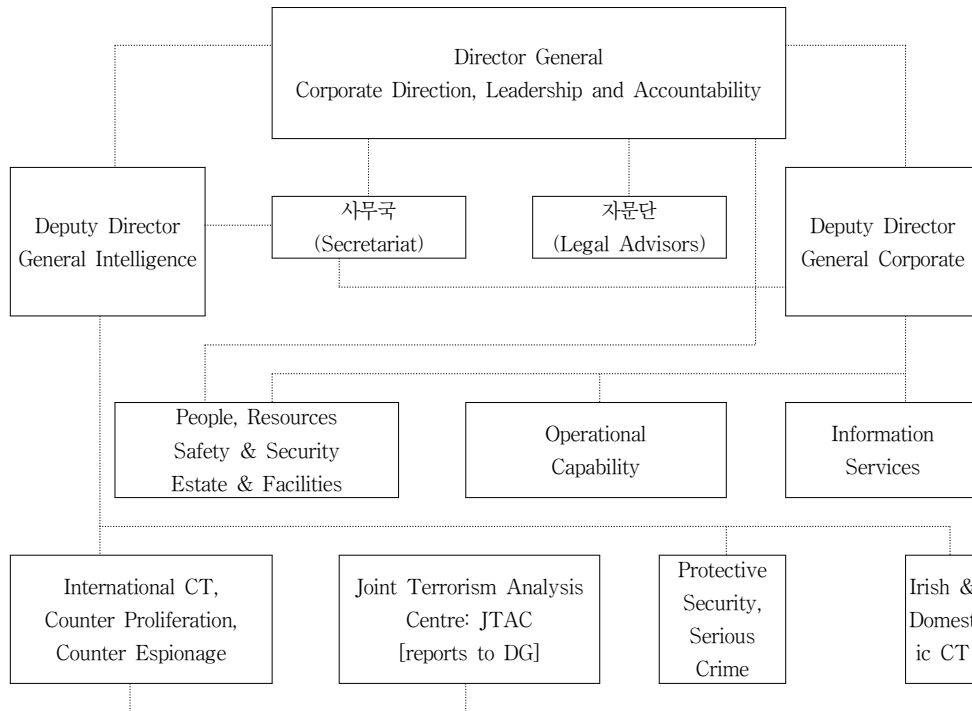
264) The Stationary Office, 앞의 책, 14쪽.

265) Frank Gregory, 앞의 글.

보안정보부 내에서, JTAC는 런던경시청 내의 특수수사대 중의 하나인 대테러 특수 수사대와 밀접한 협조관계를 유지하는데, 이 기관은 영국내 테러활동에 관한 수사를 담당한다.<sup>266)</sup>

JTAC와 관련된 조직구성과 협조관계는 아래와 같다.

**JTAC 및 관련조직의 구성<sup>267)</sup>**



JTAC는 런던의 7.7 테러 직전에 영국의 테러위험 등급을 하향조정하였는데, 이에 관하여 블레어 총리는 정보기관의 실패에 대한 조사를 실시하였다.<sup>268)</sup> 7.7 테러와 그러한 사태를 막지 못한 정부의 ‘무능’을 비판하면서 정보기관의 강화를 통한 테러대비책을 수립하여야 한다는 주장도 있었다.

반면 이와 다른 접근도 있다. 2005년 7월 7일 런던테러의 원인과 대책에 관한 논의

266) The Stationary Office, 앞의 책, 13쪽.

267) <http://www.mi5.gov.uk/output/Page65.html>.

268) Chris Marsden, “Unanswered questions in London bombings”, 11 July 2005(<http://www.wsws.org/articles/2005/jul2005/lond-j11.shtml>).

중에서 주목할 만한 것이 있다. 런던테러가 발생한 것은 테러에 대응하기 위한 입법 또는 형벌법규의 부족으로 인한 것이 아니라 오히려 “정보”의 부족으로 인한 것이라는 주장이 있다. 이 견해가 말하는 “정보”란 테러방지를 위한 정보가 아니라 테러의 근본적인 원인을 제거하기 위한 정보를 말한다. 런던테러가 발생하기 수년 전부터 보안정보부(MI5)는 인종적 소수자, 특히 무슬림에 대한 지원 필요성을 제기하였으며, 대외정보를 담당하는 비밀정보부(MI6) 내에서도 테러라는 “현상(symptoms)”뿐만 아니라 그 원인을 이해할 수 있는 새로운 전문가 집단의 충원 필요성을 제기하여 왔고 영국정부내의 관료들로 동일한 맥락의 문제제기를 하였다. 그럼에도 불구하고 정책결정자인 수상이나 장관들이 인종적·종교적 갈등으로 야기되어 온 긴장상태를 직시하기 보다는 새로운 테러방지 입법으로 대표되는 형식적 대응으로 테러를 방지할 수 있다고 생각하여 온 것에서 런던테러의 실제적인 원인을 찾을 수 있다는 것이다.<sup>269)</sup>

이와 같은 문제제기는 보다 근본적으로 보면, 테러방지라는 목표를 달성하기 위한 수단으로서 정보기관이 권한을 강화하고 집중하는 것만이 능사는 아니라고 하는 점에 대한 지적이라고도 할 수 있다.

## 5. 독일

독일의 테러방지법제의 최근 동향은 유럽연합의 테러대응체계와 관련을 맺으면서<sup>270)</sup> 국가의 대내적 안전(innere Sicherheit) 보장차원에서 재난대응체계를 포괄하는 종합적인 대책을 수립하고자 하고 있다.<sup>271)</sup>

269) Richard Norton-Taylor, “There’s no such thing as total security: A third terrorist attack on London may be ‘inevitable’ but draconian new laws will do little to solve the problem”, *the Guardian*, Sunday August 21, 2005(<http://www.guardian.co.uk/print/0%2C3858%2C5266191-117079%2C00.html>).

270) 유럽의회(Europäisches Parlament)가 테러방지구조에서 핵심적인 국가기반시설의 보호를 할 것을 촉구하는 권고안(Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Europäischen Rat und den Rat zum Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus) [http://www.bbk.bund.de/cln\\_027/nn\\_403144/DE/06\\_Fachinformationsstelle/02\\_Rechtsgrundlagen/01\\_EU/EU\\_20Schutz\\_20kritischer\\_20Infrastrukturen.html\\_\\_nnn=true](http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_403144/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/01_EU/EU_20Schutz_20kritischer_20Infrastrukturen.html__nnn=true).

271) Bundesministerium des Innern, *innenpolitik: informationen des Bundesministeriums des Innern*, Nr. 1, März 2005, 14쪽 참조([http://www.bmi.bund.de/lang\\_de/nn\\_174266/Internet/Content/](http://www.bmi.bund.de/lang_de/nn_174266/Internet/Content/))

독일의 테러방지를 위한 핵심적 조직으로는 협동대테러센터(GTAZ, Gemeinsames Terrorismus-Abwehrzentrum)가 있다. 오토 쉴리에 의하면, 협동대테러센터의 설립은 “협동작업의 강화, 개선 및 확대를 통하여” 국제테러리즘에 대한 투쟁의 영역에서 충분한 질적 향상을 도모하는 데 있는 것으로 설명된다. 한편, 협동대테러센터는 포괄적인 정보이용이 가능하기는 하지만 여전히 분리원칙의 토대위에서 구축된 것으로 설명되고 있다.<sup>272)</sup>

그렇지만 사민당-녹색당 연립정권은 ‘통합 테러방지센터’와 같은 반테러 중앙 통제기구를 설치하지는 못했다. 그러나 대테러활동에서의 효율성 제고라는 요청도 만만치 않게 제기 되었으므로 사민당-녹색당 연립정권 하의 연방 내무부장관을 역임하였던 오토 쉴리의 제안에 따라 2004년 12월 말에 협동 대테러센터가 설립되었다.

오토 쉴리는 2004년 12월 20일자 ‘프랑크푸르터 알게마이네’(FAZ)에 기고한 글에서 자신의 입장을 개진하였다. 그는 “형사소추와 예방을 일거에” 처리하기 위해서는 정보기구(Nachrichtendiensten)와 경찰의 협동작업이 필요하다고 강조하면서 100개의 연방수사국(Bundeskriminalamt), 15개의 헌법보호청(Verfassungsschutz) 그리고 50개의 연방 해외정보국(Bundesnachrichtendienst), 관세 및 군정보기관(Militärischem Abschirmdienst) 등간의 정보 및 전문지식의 교환을 가능하게 하는 체제를 구축하고자 했다.

그 방안에 따라 정보기관과 경찰 간의 분리원칙과 경찰 및 정보기관의 연방주의적 운영이라는 대원칙은 유지하되, 연방과 주 정부기구간의 정보의 통합과 국제적인 테러방지활동에서의 연대를 추진한다는 활동방식이 정해졌다.

이러한 노력의 결과로 설치된 것이 주로 국제적 테러에 대비하기 위한 조직으로서의 협동 대테러센터이다. 협동대테러센터는 집행권한을 갖는 통합조직이 아니라 각각 경찰과 정보기관으로 분리·운영되는 이원적인 구조의 협동 정보분석센터로 기능한다.

협동대테러센터는 실시간의 정보교환, 신속하고 목표지향적인 현실적 위험징후(Gefährdungshinweise)의 평가, 작전활동(operativ) 수단의 조정 그리고 배경의 분석(Hintergrundanalyse) 등을 확보하기 위한 조직이다. 정보의 흐름에 장애를 제거하고 가용한 지식을 정보처리의 방식으로(auf intelligente Weise) 통합함으로써 정보교환의 가속화와 분석능력의 제고와 조화를 이루기 위한 제도로서 장점을 가진다고 설명된다.<sup>273)</sup>

Common/Anlagen/Broschueren/2005/Innenpolitik\_1\_2005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Innenpolitik\_1\_2005).

272) <http://www.newscontent.de/archiv/00001359.html>.

273) 협동대테러분석센터의 홈페이지 참조([http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_165104/Internet/Content](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Content))

현재 연방과 각 주에서 파견된 약 180명의 전문가가 협동대테러센터에서 근무하고 있다. 협동대테러센터에는 연방수사국(Bundeskriminalamt, BKA), 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV), 연방해외정보국(Bundesnachrichtendienst, BND), 각 주의 주 수사국 및 헌법보호청(die Kriminal- und Verfassungsschutzämter der Länder), 연방국경수비대(Bundesgrenzschutz), 관세수사국(Zollkriminalamt), 군 방첩대(Militarische Abschirmdienst, MAD), 연방검찰청(Generalbundesanwalt) 그리고 연방 이민 및 망명청(das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 등이 참여한다.<sup>274)</sup>

협동대테러센터는 다음과 같은 임무를 수행하기 위한 것이라고 한다.

- ① 일일 상황분석(Tägliche Lagebesprechungen): 일일 상황분석은 매일매일 생산되는 경찰과 정보기관의 상황판단의 교환, 원인관련 최초평가의 작성 및 이상의 작업과 연계된 조치의 조율에 복무하는 활동이다.
- ② 위험평가(Gefährdungsbewertungen): 거의 매일 입수되는 암시적 정보 및 경고 및 새로이 입수된 인식자료가 철저하게 공동으로 분석·평가된다. 위험평가는 구체적인 행동필요성이 존재하는가 하는 질문 등에 대해 신속·정확하게 답해야 한다.
- ③ 작전활동 정보의 교환(Operativer Informationsaustausch): 구조화된 형태로 정보를 교환하는 것의 목적은, 작전활동상의 조치들을 직접적으로 조정하기 위한 것이다.
- ④ 사건 평가(Fallauswertung): 여기서는 효과적인 대응조치를 구상하기 위해 (각 기구들이 확보한) 테러의 부분적인 정보들, 예컨대 위조된 신분증명서의 조달 혹은 무기 및 폭발물의 확보 같은 것을 공동으로 평가해야 한다.
- ⑤ 구조분석(Strukturanalysen): 여기서는 국제테러에 대응하는 장기적으로 효과적인 방안들이 분석된다. 매우 중요한 업무영역이다.
- ⑥ (잠재적인 개별 이슬람 테러세력에 대한 조사): 여기서는 행위자 및 협력자구조 및 테러범의 충원에 대해 효과적으로 대처하기 위해 요주의인물과 관련인물에 대한 인지사실을 상호대조하고 그 정보를 개선해야 한다.
- ⑦ (정보원(情報源)의 결합): 이러한 작업을 통해 예컨대 인터넷 검색 혹은 이슬람 학자 및 번역자의 투입에서 시너지 효과를 가져 올 수 있다.”<sup>275)</sup>

보안기관의 작업(die operative Arbeit)은 새로 설치된 협동 대테러센터에서의 협력이

/Themen/Terrorismus/Daten undFakten/Gemeinsames\_\_Terrorismusabwehrzentrum\_\_de.html).

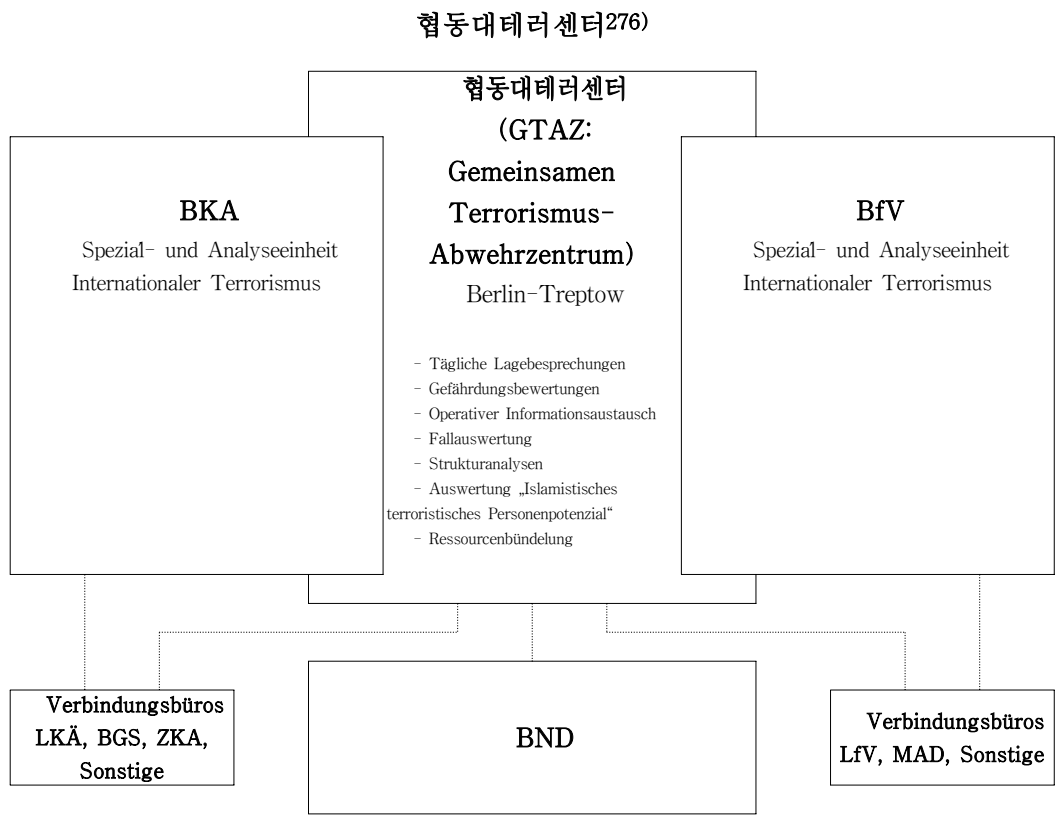
274) 협동대테러분석센터의 앞의 홈페이지 참조.

275) 앞의 협동대테러분석센터 홈페이지 참조.

라는 틀 속에서, 테러구조 및 테러계획에 대한 조기해명을 통해 그리고 지속적인 수색 및 조사압력을 통해 강화된다.

또한 정보 기술적으로 볼 때 협동 대테러센터에서의 공동작업은 공통의 데이터의 이용을 통해 지지된다. 공동의 프로젝트 정보(Projektdateien) 및 공동의 색인정보(Index-Datei)를 공유하는 데 대한 법적인 근거가 신속하게 마련되었다. 프로젝트 정보는 개별적인 분석프로젝트를 위해 기한부로 센터 내에서 이용할 수 있다. 색인정보는 경찰 및 정보기관 중 접근권한이 있는 자들이 이용할 수 있는데, 보안기관은 개별적인 문의를 통해 그 정보에 근거한 그 이상의 정보의 출처를 제공받을 수도 있다. 이렇게 해서 향후로는 조사·확인이 한층 간단해지고 신속해진다.

협동대테러센터와 정보기관 및 집행기관의 조직구성을 보면 다음과 같다.



276) 앞의 협동대테러분석센터 홈페이지 참조.

정보보호와 정보자유를 위한 연방담당관(Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)의 설명에 따르면, 이와 같은 협동대테러센터의 활동은 분리원칙을 준수하는 범위 내에서만 가능하다고 한다.<sup>277)</sup> 즉, 협동대테러센터의 활동은 헌법상의 분리원칙이 준수되고 정보의 남용을 배제하는 추가적인 예방조치들이 취해지는 한에서만 가능하다. 앞서도 보았듯이 분리원칙은 경찰 및 정보기관은 조직뿐만 아니라 기능에서도 분리되어야 한다는 것을 명하고 있기 때문이다. 후자로부터 경찰과 정보기관의 정보협력에서의 한계가 도출된다.<sup>278)</sup>

따라서 예컨대 헌법보호청은 공통의 데이터를 매개로 경찰의 정보수집권한을 자기권한처럼 사용하는 결과를 초래해서는 안 된다. 역으로 경찰에게도 이런 방식으로 자신의 임무 및 권한에 따를 때 수집할 수 없는 - 그리고 정보기관의 첩보수단으로 확보한 - 정보에 일반적으로 접근하는 일이 금지된다. 분리원칙은 또한 연방내무부의 주도로 2005년에 성안된 연방과 주의 경찰 및 정보기관의 공통의 정보(체계) 수립에 관한 법률안(반테러정보법안)에도 중대한 영향을 미쳤다. 이 법안의 목적은 경찰과 정보기관에 공유되는 프로젝트 정보 및 색인정보를 위한 법적 근거를 마련하는 데 있었다. (그러나) 이 법안은 예정보다 일찍 시행된 연방의회 선거로 인해 제15대 독일연방의회에서 더 이상 논의되지 못했다.

아무튼 대테러센터를 설립하는 방안에 대해서는 진보, 보수 양쪽 진영으로부터 비판이 제기되었다. 진보 진영에서는 그러한 방식의 협동 대테러센터의 구축이 분리원칙을 위태롭게 할 수 있다고 본 반면 보수진영은 보다 통합된 형태의 대테러센터의 구축을 주문하였다.

기독교 민주연맹 및 기독교 사회연맹(CDU/CSU)의 정치가인 벡슈타인은 현재와 같은 협동 대테러센터의 설립은 분리원칙에 매달려 실질적으로 필요한 통합 대테러센터의 설립을 포기한 무책임한 시도라고 비판한다.<sup>279)</sup>

277) Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, "Terrorismusabwehrzentrum: Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten"([http://www.bfdi.bund.de/cln\\_030/nn\\_530444/DE/Themen/InnereSicherheit/Einzelfragen/Artikel/GemeinsamesTerrorismusabwehrzentrum.html](http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_530444/DE/Themen/InnereSicherheit/Einzelfragen/Artikel/GemeinsamesTerrorismusabwehrzentrum.html)).

278) Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 21. Juli 2005 - Az: Vf.67-II-04 참고.

279) <http://www.bdk-bund.de/aktuell/presnews/02072004.htm>.

2005년 9월 독일의 조기총선 결과 사민당-녹색당 연합과 기민-기사연합 중 그 어느 쪽도 과반의석의 점하지 못한 상황에서 대연정이 성립되었다. 대연정 하에서도 현재의 협동 대테러센터 구조는 그대로 유지될 가능성이 크다. 왜냐하면 사민당-녹색당 정권이 만들어 놓은 대테러대책도 이미 과도하다는 비판을 국민들로부터 받고 있기 때문이다.

한편, 그것과 맞물려 독일에서는 미국의 9.11이후의 변화와 같은 맥락에서, 16개 주 범죄수사국을 연방 범죄수사국의 훈령 아래 통일적으로 운영하며, 여기에 연방국경수비대, 세관을 통합하여 ‘슈퍼 경찰기구’를 만들려는 논의가 진행되고 있다. 이것은 미국의 FBI를 모델로 한 것이다. 헌법보호청 체제도 변화 모색 중이다. 예컨대 주 헌법보호청들을 폐지하고 연방 헌법보호청 아래 통합하거나 연방 헌법보호청이 통합적인 권한을 행사하도록 하는 시도가 진행 중이다.

주 헌법보호청을 폐지하는 것 자체에 대해서는 반대할 이유가 없으나 - 통제가 어려운 정보기관을 없애는 일이므로 - 그렇게 해서 폐지된 기관의 권한이 한 곳으로 집중된다는 데 문제의 심각성이 있다. 그렇지 않아도 통제가 힘든 이들 정보기관이 중앙 집중적으로 운영되는 것은 문제라는 지적이 많으며 그러한 통합은 연방주의 원칙에도 반한다는 비판이 제기되고 있다.<sup>280)</sup>

독일에서도 미국의 ‘국토안보부’와 같은 조직이 설립되어야 하는 것이 아닌가 하는 논란이 있다. 독일의 경우 방위사태시 민간인 보호는 연방이 책임지나, 평상시 민간인 보호는 각 주와 자치단체의 관할에 놓인다. 그런데 이런 식의 권한배분은 오늘날 더 이상 타당하지 않다는 얘기가 있다. 예컨대 주의 경계를 넘어서는 자연재해나 전통적인 재난의 범위를 넘어서는 손해에 대해서는 기존의 체계가 적합하지 않다는 것이다. 그래서 연방과 주로 나누어진 권한을 연방내무부로 통합하든지 아니면 민방위, 재난보호, 데이터정보 및 통신제도의 안전, 그리고 전염병 통제 등을 모두 관할하는 독자적인 기구를 설립해야 한다는 식의 주장이 제기되었다.

이런 주장들을 반영하여 2003년에는 연방 내무부장관 및 각주 내무부장관이 합동으로 회합한 자리에서 결의한 “시민보호를 위한 새로운 전략”이 채택되기에 이른다. 그

280) 대표적으로 Rolf Gössner, “Security für Deutschland: Nach den Anschlägen von Madrid sollen die deutschen Sicherheitsbehörden zentralisiert und Bundeswehreinheiten im Inland eingesetzt werden(www.jungle-world.com/seiten/2004/13/2836.php).

전략에 따라 설립된 2004년 5월 내무부 재난방지국과 연방행정청 민방위 관련부처를 통합해 설립된 기구가 ‘시민보호 및 재난구조청’(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)이다.<sup>281)</sup>

## 6. 비교법적 연구의 결론

스페인과 영국의 경험에 비추어볼 때, 테러행위를 방지하는 데에 더 큰 효과를 가져왔던 것은 테러방지를 위한 법제도나 인력의 강화보다는 협상(negotiation)과 기타의 정치적 수단들을 통한 평화적 해결이었다. 스페인에서 Franco 사후 바스크 지역에서 제한적인 자치(limited autonomy)를 허용한 것과 북 아일랜드에서 굿프라이데이 협정(the Good Friday Agreement)이 일정기간의 평화(평화협정기간 periods of peace)를 만들어 낸 것 등이 그 예이다. 평화협정(the peace)의 효과가 항구적이고 완전한 것이 아니었다면, 협상은 다른 절차적 수단들에 비하여 훨씬 많은 인명을 살리는 효과를 가져왔다.<sup>282)</sup>

이러한 결과는 “테러리즘에서 대한 가장 효과적인 대책은 외교정책과 전세계적인 정치적·경제적 구조의 근본적인 변화”<sup>283)</sup>라는 점을 상기시킨다.

비교법적 연구를 통하여 아래와 같은 사실을 확인할 수 있었다.

- (1) 정보기관과 법 집행기관간의 경계가 불분명해지고 있다. 그러나 형식적인 분리 틀은 계속 유지하려는 경향이 있다.
- (2) 한국식의 대테러센터를 설립하는 방안 보다는 합동 분석센터의 설치가 나름대로 설득력을 얻고 있으며, 이들 센터에게 독자적인 정보수집 권한을 부여하지는 않는다.

281) Eckhart Werthebach, “Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B44/2004, 7-8쪽.

282) Jeremie J. Wattellier, 앞의 글, 415쪽.

283) Jeremie J. Wattellier, 앞의 글, 419쪽.

- (3) 테러대응 조치의 실제적 집행은 법 집행기관의 몫으로 여전히 인정하고 있으며, 특히 경찰을 일반적인 테러 대응 집행기관으로 확고하게 위치시키고 있다.
- (4) 테러대응시스템을 일반적인 재난 보호 활동과 연계하여 작동시키고 있다. 그러나 유의할 것은 테러에 대한 지나친 강조로 인해 전통적인 재난보호활동이 위축되거나 왜곡되어서는 안 된다는 점이 각국의 경험을 통하여 확인되고 있다.

비교법적 연구의 결론으로서 하나 특기할 만한 것으로 미국의 국가정보장(DNI) 제도의 도입문제가 있다. 우리에게도 이와 같은 직위의 창설이 필요한 것일까? 국정원 중심의 테러방지체계의 수립과 테러방지법의 제정을 주장하는 측에서도 그러한 필요성은 부인하고 있다.

“미국의 주요 정보기관들은 정보 공동체에 속해 있는데, 이 정보공동체를 이끄는 중앙정보장은 CIA 국장이 겸했다. CIA 국장은 한국으로 말하면 차관이나 차장에 해당하는 자리다. 그런데 정보 공동체에 속한 정보기관 중에서 가장 많은 것이 국방부 소속 정보기관이었다. …… 장관이 이끄는 국방부 소속 정보기관들이 차장급이 이끄는 CIA의 지시를 들을 리 없었다. …… 국가정보원장은 대통령 직속으로 부총리 대우를 받아왔기 때문에 국방부장관보다 낫발이 높다. 또 국가정보원은 정보예산 지원을 통해 국방부가 운영하는 국군기무사와 국군정보사, 777부대를 통제해왔다. 행정자치부에 속해 있는 경찰청에 대해서도 보안예산 지원을 통해 역시 통제해왔다. 한국은 미국처럼 별도로 국가정보장(國家情報長) 제도를 도입하지 않아도 될 정도로 정보 융합을 할 수 있는 체제를 이미 갖추고 있는 것이다.”<sup>284)</sup>

그러면서도 이들은 다음과 같은 부연설명을 잊지 않는다.

284) 이정훈, 앞의 글, 21-23쪽.

“문제는 이러한 융합 기능이 대공(對共)에 한정돼 있다는 것이다. 지금 떠오르고 있는 위협은 테러인데 한국의 정보 융합은 대공(對共)에 집중돼 있으니 테러 쪽도 포함시켜야 한다는 것이 대테러 업무에 종사하는 사람들의 지적이다.”<sup>285)</sup>

그러나 이러한 주장은 설득력이 없다. 국가정보원법에 의하면 이미 대테러정보수집도 국가정보원의 기능으로 되어 있는데, 정보융합이 대공에만 집중되어 있다고 주장하는 것은 앞뒤가 맞지 않는다.

국가정보원의 임무에는 대공정보 외에 대테러정보의 수집·작성·배포도 포함되어 있다. 이러한 임무는 김영삼 정부 당시(1994. 1. 5.) ‘국가안전기획부’를 개혁하는 과정에서 추가된 것이다. 당시의 정부는 “국가안전기획부가 국가정보기관으로서의 본연의 업무에 충실할 수 있도록 하기 위하여 직무의 범위를 조정하여”, 비밀정보기관+경찰로 기능했던 ‘안기부’에게서 수사권을 박탈하는 대신 국내보안정보업무에 “방첩·대테러 및 국제범죄조직”을 추가하였다. 그러나 그 후 1996년 말 ‘안기부법 날치기 통과’와 함께 안기부의 수사권은 부활한 사실은 누구나 아는 사실이다. 그렇다면 수사권 삭제 대신 부여한 대테러 업무도 다시 경찰 등으로 환원하는 조치를 해야 하는데, 그런 일은 일어나지 않고, 대테러업무의 중추기관으로 국가정보원을 내세우는 논리가 오히려 힘을 얻고 있는 실정이다.

2) 한국의 테러방지법, 특히 대테러센터의 설치와 관련하여 국가정보원 등에서는 미국식 모델의 도입을 주장한다. 그러나 본문에서도 살펴본 바 있듯이 미국식 대테러센터 모델의 전형인 TTIC, NCTC의 경우 그 실체는 정보의 통합 수집 및 분석에 있다. 즉, 대테러센터의 핵심은 통합적인 정보수집 및 평가인 셈인데, 여기서 주의해야 할 점은 이런 기구가 통합적인 정보수집을 담당한다고 하여 독자적으로 정보수집, 생산권을 갖고 있는 것은 아니라는 점이다. CIA와 FBI가 각자 자신들이 갖고 있던 정보를 서로 간에 제대로 공유하지 않은 것이 9·11 사태를 초래했다는 분석이 있는 만큼, 미국에서는 이미 확보된 정보의 공유에 초점을 맞추어 이러한 일종의 ‘테러정보종합센터’가 만들어져 있다는 사실에 유의할 필요가 있다. ‘테러정보종합센터’가 대테러활동의 일선 지휘부

285) 이정훈, 앞의 글, 23쪽.

는 아니라는 사실도 주목할 점이다.

이러한 사실들을 종합한다면, ‘미국의 예에 따라’, 대테러활동의 일선지휘부로서 국가정보원 내에 대테러센터를 두어야 한다는 국가정보원과 일부 연구자들의 주장은 타당하지 않다는 점을 확인할 수 있다.

3) 미국에서 9·11 직후의 ‘위기대응’적 국면이 어느 정도 지나자, 연방 의회를 중심으로 안보 및 정보기관의 활동에 대한 평가와 점검이 이루어졌다는 사실은 우리에게 중요한 시사점을 준다. 한국의 경우에도 국가정보원, 경찰 내부에 과거사 진상규명위원회 등이 설치되어 활동하고 있다. 이러한 활동은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 과거에 대한 진상규명이 있어야 미래에 대한 비전 제시가 가능하다.

그런 관점에서 본다면, 국가정보원 개혁이나, 테러방지체제의 재정립을 위해서 반드시 사전에 정보기관의 역량을 평가하는 작업이 선행되어야 한다는 사실을 미국의 안보 및 정보기관 개혁 논의를 통해서도 확인할 수 있다. 부시 행정부에 의해 설치된 대통령 직속 위원회의 명칭이 대량학살무기에 관한 ‘정보기관 역량검증 위원회’였다는 사실은 시사하는 바가 많다.

## 제4장 국가적 테러대응 체계 - 정보수집·분석과 집행

### 1. 개 관

앞 장에서 우리가 확인할 수 있었던 것은 정보기관과 법 집행기관간의 경계가 불분명해지고 있으나 양자 간의 형식적인 분리 틀은 계속 유지되고 있다는 사실이다. 또한 정보기능의 통합이 추진되고 있는 부분은 정보 분석기능이다. 또한 ‘통합 정보 분석센터’ 같은 기구의 운영을 통해 정보에 대한 합동 분석시스템이 강화되고 있지만 그러한 ‘센터’가 곧바로 법 집행기능을 수행하는 것은 아니라는 점도 확인할 수 있었다. 비교법적 연구를 통해 확인한 이러한 사실은 우리의 논의에서도 중요한 시사점을 제공한다.

우리는 그러한 결론이 여러 국가기관에 분산되어 있는 정보 분석 기능은 통합하되, 법 집행기관은 법 집행에 집중하여야 한다는 사실을 지지하는 것이라고 본다. 미국의 ‘9·11 위원회’가 미 행정부에게 권고한 내용을 한 마디로 요약한다고 그것은 방금 지적한 내용으로 압축된다고 할 수 있다.

이로부터 국가적 테러대응 체계에서 경찰의 위상이 분명하게 도출될 수 있다. 법 집행의 ‘일반기관’인 경찰은 법 집행에 집중하고 특화해야 한다. 그리고 정보기관은 정보기관으로서의 자기 임무를 다하면 된다. 이 보다 더 자명한 결론은 없다.

한국의 법·제도적 토양에서도 경찰은 국가적 테러 대응활동에서 최종적인 법 집행기관으로 기능해왔다. 국가국정원과 같은 정보기관이 테러대응과 관련하여 공식적인 활동을 시작한 것은 우리의 경우 1990년대 중반 이후부터이다(1994년 1월의 안기부법 개정). 그리고 최근에는 이 일의 중심에 서기 위해 테러방지법을 제정하려고 한 바 있다.

그런데 경찰 및 형사소추기관의 고유한 임무영역에 정보기관이 개입하게 되면 보안기관 사이에 마찰 및 커뮤니케이션에서 문제가 생길 수 있으며, 사후에는 책임소재가 불분명해질 수 있다. 그리고 실제로 이러한 일들은 이미 일어나고 있다. 앞으로 테러대응과 관련한 법령들을 정비한다면 입법자는 이러한 사실에 특별히 유의할 필요가 있다.

한국 사회에서는 국가권력의 민주화 이후 한 번도 제대로 된 ‘보안 담당 국가기구간

의 권한 재조정 논의'가 이루어지지 않았다. 여기에 9·11 이후 테러문제가 이슈화되면서 이른바 보안기구 사이의 '구조조정'이 난관에 봉착한 상태이다.

현재 우리나라에서 테러와 관련된 주요 기구 내지 조직을 개관해 보면, 테러대책기관으로 경찰과 검찰을 위시하여 대검찰청(공안부 공안기획관), 법무부(출입국관리국), 건설교통부(항공국), 관세청(조사감시국), 해양경찰청(경비구난국), 국가정보원 및 외교통상부 등이 있으며 테러대응조직으로는 경찰특공대(868부대), 육군 707부대 그리고 해군 SEAL팀 등이 있다.<sup>286)</sup>

본 보고서가 이들 기관들의 재고정리 내지 현황과약의 문제를 다루고 있는 것은 아니므로 여기에서는 국가적 테러대응체계 구축을 위한 가이드라인 제시의 차원에서 몇 가지 주요한 쟁점들을 중심으로 서술하기로 한다. 최근 검찰, 경찰의 수사권 조정 문제에서 불거졌듯이 보안기구 사이의 권한조정, 구조조정은 불가피하다. 입법자(국회의원, 정부)는 테러관련 법령의 정비를 현행 보안기구의 조직 및 권한에 대한 구조조정의 차원에서 바라볼 필요가 있다. 이 경우 대테러 관련 조직을 어떠한 원칙 하에서 구조조정해야 할 것인가를 고민해야 할 터인데, 방금 지적한 것처럼 경찰을 법 집행에 대해 일반적 책임기관으로 재구조화 한다면 그에 따른 경찰 내 구조조정 문제도 당연히 제기되지 않을 수 없다. 이와 관련하여 특별히 고민해 보아야 할 것이 바로 경찰 내 보안 및 정보경찰 활동의 재구조화이다.

본 장에서 다루고자 하는 내용들은 아래와 같다.

우선, 정보기구의 개혁문제와 관련하여 헌법적 관점에서 어떠한 방향이 바람직한가를 살펴보고자 한다. 정보기구에 대한 민주적 통제가 가능하고 필요하다는 관점에서 접근해보고자 한다. 테러방지를 이유로 한 정보기구의 무제한적 권한확장 노력이 갖는 의미와 배경, 그리고 현실적인 통제방안 등과 함께 국내에서 논의되고 있는 국가정보원의 개혁문제도 다루어질 것이다.

다음으로, 경찰의 일반정보활동에 대하여 검토해보고자 한다. 종래 경찰의 보안기능은 북한을 전제로 한 국가보안법 위반사건에 그 중점이 있었고 정보기능은 시민생활의 영역, 특히 시위와 관련된 영역에 집중되어 있었다. 여기에서 고려하여야 할 것은 종래의 보안기능과 정보기능을 그대로 유지하는 것이 타당한가하는 점이다. 경찰의 보안기능에 관하여는 그간에 충분한 비판적 검토가 있었으며 국가보안법의 폐지가 예견되는

286) 이상팔, "대테러 위기관리체계의 보완점모색", 『입법정보』 제73호, 2002. 12, 6쪽.

현재의 시점에서 전면부 부각되고 있는 문제가 경찰의 정보기능의 재조정이라고 할 것이다. 이하에서는 특히 경찰의 정보기능 중 일반정보활동에 관하여 검토해보기로 한다.

끝으로, 한국의 위기대응체계를 다루어 보고자 한다. 이는 현재 각국의 테러방지 법제가 점차로 국가적 재난에 대비하는 위기대응체계의 관점에서 점차로 다른 국가기능을 통합하는 노력이 이루어지고 있다는 점과 관련된다. 한국에서도 위기대응체계에 관한 근본적 검토들이 현재 진행되고 있으므로 이를 본 장에게 함께 다루기로 한다.

## 2. 헌법적 관점에서 테러대응을 위한 정보기관 개혁

### (1) 비밀정보기관이 처한 현실 그리고 그 돌파구로서 테러대응?

#### 가. 비밀정보기관의 본성과 현실

어느 나라건 비밀정보기관(우리의 경우 대표적인 국가정보원 외에도 경찰 내 보안·정보 파트, 더 나아가 군대 내 기무사)은 민주주의와 인권을 위협에 빠뜨리고 파괴했던 과거사를 안고 있게 마련이다.<sup>287)</sup> 그것이 비단 과거 한때의 실수였기에 이미 지나간 일로 치부하고 앞으로 잘 할 수 있다는 ‘말로만의 반성’을 믿지 못하는 것은 비밀정보기관의 “구조의 재편(re-form)” 없이 벗을 수 없는 비밀정보기관의 숙명적 한계가 있기 때문이다.

먼저 비밀정보기관은 그것이 명분으로 제시하는 현실적인 안보위협에 대응을 넘어서서 집권 정치세력의 도구로서 합법적으로 활동하는 정치적 반대자까지도 표적으로 삼을 수 있는 가능성이 크기 때문이다. 설령 정치적 반대자에 대한 정치사찰이 ‘현재는 없다’고 말하더라도 그것이 철저히 베일에 가려져 있는 이상 그 사실 여부를 확인할 길이 없을 뿐 아니라 비밀주의 그 자체가 민주주의 사회가 지향하는 투명성의 원리에 정면으로 배치된다. 이러한 비밀주의는 견제와 균형을 상실케 함으로써 극단적인 상명하

287) 한국의 경우, 수지 김 사건, 신원조회, 프락치사건, 독일의 경우 Celler Loch 사건, 1970년대 신원조회를 통한 공직취임금지의 조직적 관철, 新나치주의당(NPD)내에서의 프락치활동 등이 있다. 이계수, “국가정보원 개혁을 논의할 때 생각해 보아야 할 몇 가지 점에 대하여”, 『국가정보원 개혁을 위한 공청회 자료집』, 국회 정보위원회 국가정보원개혁소위원회, 2005. 9(이하 “이계수, 앞의 글(4)”로 인용함). 17쪽.

복의 관료주의 행태로 발현되며, 결과적으로 정보기관이 추적하는 날로 급변하는 정보의 흐름을 따라잡지 못하게 하는 걸림돌로 작용한다. 더욱 문제인 것은 이러한 비밀주의가 민주적 외부통제수단인 의회, 법원, 여론에 의한 통제까지도 완전히 무력화시키거나 현저히 약화시킨다는 것이다.<sup>288)</sup>

그럼에도 불구하고 과거 동서냉전체제 아래에서 국가권력은 비밀정보기관을 활용할 필요성이 있었기 때문에 비밀정보기관은 나름대로 자신의 존재의의를 증명할 수 있었다. 그러나 오늘날의 달라진 현실 때문에 비밀정보기관은 '위기상황'에 처할 수밖에 없다. 먼저 1990년대 이후 냉전체제의 종식은 비밀정보기관의 존립기반에 치명타였다. 두 번째로 현대 사회에서 정보의 의미변화 역시 이에 못지않은 위기요인이다. 즉 과거에는 '가공되지 않은 정치적으로 유용한 정보'를 얻기 힘들었기 때문에 정보기관의 구실이 컸지만, 오늘날에는 정치적 행위자들이 자신들의 입장과 이해관계를 공개적으로 제시함으로써(예컨대 인터넷을 통한 공개) 모든 사람들이 쉽게 정보에 접근할 수 있기 때문에 정보기관의 비밀정보 발견·수집은 별로 중요하지 않다. 정작 중요한 것은 수많은 정보들 중에서 유의미한 정보와 믿을만한 정보를 가려내고 그것들을 정확히 평가하는 것이다. 따라서 이제는 비밀첩보활동 혹은 내사활동에 종사하던 과거 정보기관원이 아니라 사안을 이해하고 콘텍스트를 해석하는 작업을 하는 전문가가 중요하다. 세 번째로 정보활동의 대상도 '산업'정보탐지 및 방지, 조직'범죄' 대응으로 옮겨가고 있다.<sup>289)</sup>

#### 나. 비밀정보기관의 새로운 신세계, '대테러 전쟁'의 위협성

9·11 이후 한국에서도 테러대응 기구와 그를 뒷받침할 법제를 만들어야 한다는 주장은 시민사회의 인권 침해 가능성에 대한 문제 제기에도 불구하고 끈질기게 계속해서 제기되어 왔다. 그 논의를 주도한 기구가 국가정보원이라는 사실은 이제 누구나 아는 사실이 되었다. 설령 그것이 의원입법의 형식을 취하고 있더라도 그 배후에 국정원이 있다는 확신까지 들 정도이다.

사실 테러의 구체적 위협성이 현실로 존재하고 테러 발생시 그에 대한 기존의 대응체계와 법제가 치명적인 한계를 가지고 있어 완전히 새로운 틀을 갖추어야 한다면, 그것은 단지 국가정보원만의 문제가 아니라 국가적으로 대응할 사안이다. 그러나 이러한

288) 이계수, 앞의 글(4), 17-18쪽.

289) 이계수, 앞의 글(4), 18-19쪽.

문제 인식은 전혀 사회적 합의를 얻지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 국정원이 사활을 걸다시피 하며 유독 관심을 갖는 것일까? 그것은 테러대응 기구 및 법제의 정비가 정보기관 개혁 논의를 사전에 선점하는 효과가 있기 때문인 것으로 보인다. 그 배경에는 국정원의 조직이기주의 또한 무시할 수 없다. 왜냐하면 이미 동서 냉전체제가 붕괴된 지가 오래 되었고, 한국 사회의 민주화 역시 상당한 발전이 이루어졌으며, 더욱이 최근에는 남북관계에서 평화와 화해 분위기가 조성되면서 국정원이 과거와 같은 무소불위의 권력을 휘두를 수 있는 입지는 현격히 줄었기 때문이다. 그런데 미국이 주도하는 세계적인 공안정국 아래에서 이른바 ‘대테러 전쟁’은 국정원의 입지를 회복 혹은 확장할 수 있는 절호의 기회일 수 있기 때문이다.

그러나 국가기구의 중요한 개편으로 이어질 수 있는 문제를 한 기관의 정략적인 접근법으로 해결하려한다면 문제일 것이다. 더욱이 국정원의 테러방지법 제정 시도에 대하여 “만약 테러방지법이 제정된다면, 국정원은 반드시 예전과 똑같은 방식은 아니라고 할지라도, 여전히 막강한 권력기관으로서 우리사회의 이성적 토론과 소통에 장애물로 등장할 것”이라는 두려움을 느끼는 사람도 많다.<sup>290)</sup>

## (2) 국가정보원 개혁의 현황

노무현 정부가 국가정보원을 정치적 목적으로 사용하지 않으려는 의지를 가지고 있음은 인정할 수 있지만, 정보기관 개혁을 위해 적극적으로 의제를 설정하고 개혁프로그램을 추진하고 있는가에 대하여는 의문을 가질 수밖에 없다. 이런 저런 개혁 논의가 간간히 언론에 보도되고 있지만, 명확한 비전과 그에 대한 강력한 추진의지를 확인하기는 어렵다.

국회나 여·야 정당 내부에서도 국정원을 비롯한 정보기관 전체의 위상을 어떻게 설정할 것인가에 대하여 인권과 민주주의 그리고 권력분립원칙을 중심으로 한 헌법적 관점에서의 논의를 찾을 수 없었다.

예컨대 열린우리당 내에는 2005. 9. 6. ‘국정원 개혁기획단’(단장 원혜영 정책위원회 의장)이 설치되어서 국정원 개혁을 논의하고 있으나, 과거 국정원의 행태에서 나타났던 반헌법적·반인권적 요소를 제거하기 위하여 정보기관을 어떻게 조직할 것인가에 대한

290) 이계수, “테러방지법의 입법배경”, 『테러방지법과 국가정보원: 기획 워크숍 자료집』, 테러방지법 제정반대 공동행동, 2005. 5. 17, 4쪽.

근본적인 개혁의지가 있는지 의심스럽다. 기획단 부단장인 김성곤 열린우리당 제2정책조정위원장은 “국정원의 정치관여 행위는 법의 문제가 아니라 운용의 문제”라며 “국정원장을 비롯한 고위직의 의지가 있으면 법을 고치지 않아도 불법감청 같은 범죄행위는 하지 않을 것으로 본다”는 인식을 내비친 바 있다.<sup>291)</sup>

그 이후 기획단은 2005. 12. 23. 국정원 개혁방향에 대한 중간발표를 하고 2006년 2월 임시국회에서 본격적인 법 개정을 할 예정임을 밝혔다. 이에 따르면, 정부와 열린우리당이 국가정보원의 수사권을 폐지 또는 축소하고 “정치적 악용 목적의 국내 정보 수집도 금지”한다는 데 의견을 모았다는 것이다. 현재 국정원은 형법상 내란의 죄와 외환의 죄, 군형법 중 반란죄와 암호 부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법 관련 죄에 대해 수사권을 가지고 있는데, 수사권이 폐지될 경우 국정원은 주로 정보 수집·분석을 통해 검찰·경찰에 관련 정보를 제공하는 역할을 수행할 것으로 보인다. 아울러 당정은 국내 파트와 해외 파트 등 지역별로 나뉜 국정원 조직을 크게 정보 수집·분석 기능으로 나누고 세부적으로는 산업정보, 대테러정보 등 기능별로 재편하는 방안을 추진할 모양이다. 또 국정원에 대한 국회의 통제를 강화하기 위해 국정원 예산 등의 국회 보고를 의무화하고, 이를 위해 국가 안위에 관련된 중대한 사안일 경우 국정원이 국회 보고를 거부할 수 있는 면책조항을 국정원법에서 삭제하기로 했다고 한다.<sup>292)</sup>

뿐만 아니라 열린우리당은 국가정보원 등 정보기관에 대한 문민 통제를 강화하기 위해 ‘정보개혁기본법’을 제정하여 대통령 직속 국가정보위원회 신설을 추진하기로 했다는 소식이다. 여기에는 정보기관 개혁기본계획 수립과 정보개혁자문위원회 구성 등의 내용이 포함되며, 국정원 등 정보기관이 특정 정파에 편향되지 않고 자체 정보 역량을 강화할 수 있도록 ‘국가정보위’에 예산조정권, 정보기관 책임자 임명동의안, 정보기관장 인사 추천권 등의 권한을 부여하는 것을 검토하기로 했다는 것이다.<sup>293)</sup> 이와 함께 불법도·감청에 대한 국민적 불안감을 해소하고 국정원 등 정보기관에 대한 국회 통제를 강화하기 위해 별도의 상설특위를 설치하는 방안도 추진하기로 했다.<sup>294)</sup>

국회는 이 문제에 대해 아직 분명한 입장을 취하고 있지는 않지만, 국가정보기구의 개혁이 선행되지 않고서는 이 문제를 본격적으로 논의할 수 없다는 입장을 취하고 있

291) “열린우리, 국정원개혁의지 상실”, 『한겨레』, 2005. 12. 5.자.

292) 『세계일보』, 2005. 12. 24.자.

293) 『매일경제』, 2005. 12. 20.자.

294) 『매일경제』, 2005. 12. 20.자.

는 것으로 보인다. 2005. 11. 30.자 한겨레 보도에 의하면 국회정보위원회에서 내년도 국정원 예산 중 테러정보종합센터신축예산을 전액 삭감했다. 이 말은 국회 정보위원회가 아직 국정원 내에 테러정보종합센터 혹은 대테러센터에 대하여 법률적 승인을 거부하고 있음을 시사하는 대목이다. 아마도 예산확보를 통해 선수를 치려고 했으나 국회가에 대해 제동을 건 것으로 볼 수 있다.

그렇지만 국정원을 비롯한 (비밀)정보기관의 폐해가 하루아침에 발생한 것이 아닌 만큼 그 폐해를 제거하는 노력도 단기, 중기, 장기프로그램의 가시적인 로드맵을 국민에게 제시하고 국민적 합의를 얻어야 할 것이다. 이 연구의 본문 중 미국 부분에서도 지적하였듯이, 미국의 경우 정보기관 및 정보계(community) 개혁이 논의되고 실천될 때에는 반드시 위원회(초당파적인 의회위원회 혹은 대통령직속의 독립적인 위원회)의 평가와 권고가 선행했다. 이러한 합리적이고 적법한 절차는 사후에 일어날 수 있는 부작용, 특히 인권 침해 가능성과 헌법적 원칙의 위배 가능성을 미리 방지하기 위한 것이다.

### (3) 정보기관 구조 재편(re-form)의 과제

정보기관 개혁에서 정보기관에 대한 사후 통제라는 관점도 중요하지만, 사전에 정보기관 조직을 어떤 식으로 re-form할 것인가를 먼저 생각해야 한다. 경제협력개발기구(OECD)의 개발협력위원회(Development Assistance Committee)가 제시한 개발도상국의 안보부문개혁프로그램을 주목할 필요가 있다. 그 내용을 담고 있는 것이 독일의 기술협력협회<sup>295)</sup>가 발표한 보고서인데, 그 요지는 아래와 같다.<sup>296)</sup>

우선 이 보고서는 보안기관(군대, 경찰, 정보기관)을 개혁하는 문제는 그렇게 쉬운 일이 아님을 인정한 뒤 이들 기구들을 개혁의 대상 혹은 개혁의 파트너로 삼아 공론의 장으로 끌어내는 일이 중요하다고 지적한다.<sup>297)</sup> 이들을 공론의 장으로 끌어내려면 우선 안

295) 1975년 독일정부에 의해 주식회사 형태로 설립된 독일 기술협력협회(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, GTZ)는 독일연방의 경제협력 및 발전부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)가 발주하는 개발도상국가 발전협력 프로그램 개발 사업을 담당한다.

296) 이계수, 앞의 글(4), 20-21쪽에서 재인용.

297) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (hrsg.), *Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländer*, 2000, 21쪽.

보분야에 대한 개혁의 의미를 공유하는 노력이 우선되어야 한다. 개혁=자원감축(인적, 물질적 자원 감축)이라고 생각하는 상황에서 정보기관들은 개혁에 저항할 게 분명하다. 그러한 저항이 있는 상황에서 이루어지는 개혁논의나 시도는 성과를 거두기 어렵다. 개혁이란 개혁대상이 된 행위자로 하여금 개혁을 진지하게 받아들일 자세를 갖게끔 해야 가능하며, 그런 것이 전제가 될 때 지속적이고 체계적인 변화도 이루어질 수 있다고 한다.<sup>298)</sup>

그렇다면 먼저 정보기관의 ‘과잉’ 비밀주의 해체가 선행되어야 한다.<sup>299)</sup>

국정원은 이런저런 명목으로 1조원이 넘는 예산을 통제하고, 국내보안정보의 수집·처리권, 국가안보와 관련한 범죄에 대한 수사권, 통일부 등 9개가 넘는 중앙행정기관에 대한 정보 및 보안업무의 기획조정권, 국민들에 대하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하는 신원조사권 등 막강한 권력을 행사한다. 그럼에도 불구하고 그 예·결산이나 조직, 활동 등은 철저한 비밀주의에 가려져 어느 누구도 감히 근접할 수 없다. 국회의 정보위원회가 통제한다고는 하나 그것은 법조문 상의 수사에 그칠 뿐 자원도 능력도 의지도 갖지 못한 우리 국회의 처지에서는 언감생심이다. 국정원이 ‘비밀’인 것은 대통령과 국정원장을 제외한 모든 국민에 대하여 비밀이라는 말과 통하는 셈이다.<sup>300)</sup>

비밀정보기관이 수집하는 중요한 외교·국방관련 정보는 비밀로 해야 한다는 것은 물론 하나의 원칙이며 그 원칙에 대해서는 동의할 수 있다. 그러나 이것과 비밀정보기관과 관련된 정보는 모두 비밀로 해야 한다는 것은 다른 차원의 얘기이다. 다시 말해 정보기관이 수집한 정보 이외에 기본정보들 즉 정보기구의 규모 및 구조, 그 임무 및 인적·물질적 자원 활용실태, 예산사용내역 등에 관한 정보는 비밀의 대상이 아니라는 뜻이다. 이러한 정보는 국회에 대해서 뿐만 아니라 시민사회에도 공개해야 한다.<sup>301)</sup> 이렇게 해야 가능한 한 많은 정보를 비밀에 부치려고 하는 정보기관의 관행에 제동을 걸 수 있다.

국가정보원 개혁을 중심으로 정보기관의 역할분담에 대한 개혁 일개를 제시해 보면 아래와 같다.<sup>302)</sup>

첫째, 국정원의 대공수사권을 폐지하여 국정원을 순수한 정보기관으로 만들어야 한

298) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (hrsg.), 앞의 책, 32쪽.

299) 아래의 인용문은 이계수, 앞의 글(4), 20쪽.

300) 한상희, “국정원 개혁의 해법”, 『한겨레신문』, 2005. 8. 12.자.

301) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (hrsg.), 앞의 책, 22쪽.

302) 이계수, 앞의 글(4), 3쪽을 직접인용 혹은 발췌·정리한 것이다.

다. 이를 위해 국가보안법을 폐지하여 형법으로 대체하고 국내 보안업무에 관한 수사는 경찰 및 검찰로 이관한다. 이를 계기로 국가정보원을 현재의 “정보수사기관”에서 순수한 정보기관, 정보분석센터로 구조 개혁해야 한다. 이를 위해 현재 국정원에 근무하는 직원들의 업무능력에 대한 평가가 필요하고, 국가정보원의 인원선발구조 및 교육·재교육 구조에 대한 분석·평가가 필요하다.

둘째, 국가정보원이 수행해야 할 정보분석대상은 해외정보로 한정해야 한다. 이와 관련해서는 두 가지 점을 검토해 볼 수 있다. 하나는 국가정보원을 두 개의 조직으로 분리하는 것이 여러 가지 점에서 문제점이 있다는 지적이다. 그러나 정보권력에서도 분권주의를 채택함으로써 얻을 수 있는 장점을 무시할 수 없다. 정보권력은 정보의 독점과 독점한 정보의 왜곡·남용의 유혹을 항상 받고 있다. 민주주의 사회와 양립하기 어려운 정보기관을 존치시킨다고 할 때, 다소 비용이 들더라도 정보권력(국정원, 검찰·경찰의 정보부처, 군대의 정보부)의 상호 견제와 균형을 추구하는 것이 민주주의와 인권의 보호에 안전한 방안이다. 현재 미국을 중심으로 정보권력이 급속하게 통합되고 있으나, 이에 대한 전 세계 시민단체의 저항도 만만치 않으며, 머지않은 장래에 이러한 통합에 대한 반성과 정보기관 사이의 권력분립이 다시금 중요하게 논의되리라고 본다.

다른 하나는 경찰 내 정보기구(보안경찰, 정보경찰)와 국정원을 통합하여 순수정보기관으로 만들고 경찰은 수사만 담당하자는 논의가 있을 수 있다. 그러나 현실적으로 가능한가하는 문제는 차치하고라도 그것이 과연 바람직한가 하는 점을 생각해야 한다. 정보가 권력인 시대에 모든 정보를 독점·관리하는 거대권력이 탄생할 수도 있다. 정보활동방식을 세분화하고 정보수집기관 간의 권력분립원칙을 관철하는 방안이 타당하다.<sup>303)</sup>

셋째, 국가정보원이 보안정보 수집 및 보안수사 외에 자신의 업무영역으로 내세우고 있는 대테러업무, 국제조직범죄 대처, 산업기밀보호업무에 대해서도 근본적인 재검토가 필요하다.

먼저 산업기밀보호업무의 경우 세계화된 경제체제 하에서 산업스파이활동이 그 유의미성을 상실하고 있다는 지적이 있다. 산업스파이 활동 및 방지는 소련 경제권의 붕괴 이후에는 더 이상 비밀정보기관의 임무가 아니라는 얘기가. 그것은 사경제적 활동의 대상이다.

303) 국가정보원과 같은 정보기관과 달리 경찰의 정보조직은 원칙적으로 범죄조직에 관한 범죄 정보수집으로 한정해야 한다. 그 점에서 경찰 내 보안부서는 해체해야 하고, 정보부서는 현재의 일상 사찰정보수집업무를 중단하고 순수한 범죄정보 수집에 역량을 집중해야 한다. 현재 범죄정보는 수사국에서 담당하고 있다. 어쨌건 국가정보원과 같은 정보기구의 개혁에서는 경찰과의 관계를 항상 염두에 두어야 한다.

사기업 영역에서의 산업기밀은 自力보호를 원칙으로 해야 한다. 그러한 자체활동에 대해 국가가 기술적 조직적으로 지원할 수는 있으나, 비밀정보기관의 첩보활동을 통한 보완이 필요하지는 않다. 첨단기술의 해외유출방지라는 목표를 내세우고 있으나, 그러한 위험을 방지하는 것은 'M&A'에 대한 규제 등 상법 및 지적재산권법의 정비를 통한 길이 正道라고 본다. 굳이 산업기밀보호 업무를 국가가 담당해야 한다면, 그것은 경찰의 몫이라고 본다.<sup>304</sup> 국정원은 현재 원내에 '산업기밀보호센터'를 설치·운영하고 있는데, 정보기관이 산업기밀보호활동에 역량을 쏟게 되면 이중의 위험이 발생할 가능성이 있다. 즉 기업에 포섭되는 국가기구가 될 가능성과 기업과 유착하는 직원이 등장할 가능성이 그것이다.

다음으로 '국제적 조직범죄'(마약, 인신매매 등. 현행 국가정보원법 제3조 제1항 제1호 참조)와 관련한 정보의 수집도 마찬가지이다. 이 일은 이미 경찰과 검찰에서 잘 해 오고 있으므로 그 기관이 담당하면 되고, 경찰과 검찰을 통한 국제적 협력체제를 제대로 구축하는 것으로 충분하다. 유럽에서는 이러한 방향을 취하고 있다. 예컨대 유럽경찰(Europol)의 독일 내 파트너는 연방경찰청(Bundeskriminalamt)이다.

마지막으로 반테러활동은 전통적으로 경찰 및 형사소추기관의 고유한 임무였다. 국정원이 이 임무와 관련하여 정보수집을 하기 시작한 것은 1990년대 중반 이후부터이다(1994년 1월의 안기부법 개정). 그리고 최근에는 이 일의 중심에 서기 위해 테러방지법을 제정하려고 한 바 있다. 경찰 및 형사소추기관의 고유한 임무영역에 정보기관이 개입하게 되면 보안기관 사이에 마찰 및 커뮤니케이션에서 문제가 생길 수 있으며, 사후에는 책임소재가 불분명해질 수 있다.

넷째, 정보기관의 임무와 권한은 가능한 한 세분하여 분산시키고, 정보기관의 정보획득방식(첩보방식)에 대해서도 法定하는 등 정보기관 사이에서는 철저히 권력분립주의, 활동근거의 法定主義를 관철시켜야 하지만, 통제에서는 통합적인 관리가 필요하다. 예컨대, 정보기관 통제의 효율성을 위해서는 현재 행정자치위원회, 국방위원회, 정보위원회로 분산되어 있는 의회 내 상임위원회를 하나로 통합하되, 이 기구를 겸임위원회가 아닌 專任위원회로 만드는 방안이다. 다른 방안으로는 국가정보원, 기무사, 경찰내 보안·정보경찰의 정보활동을 통합하여 점검·관리하는 '정보 옴부즈맨'을 국회 소속으로 설치하는 것이다.

304) 국가정보원, 『첨단산업기술 보호동향』, 2004에 의하면 스위스에서도 산업기술 보호활동은 경찰이 담당하고 있다.

### 3. 경찰의 일반정보활동 개관

#### (1) 경찰의 일반정보활동의 개념과 “치안정보”

경찰의 정보수집활동은 크게 ① 이미 발생한 범죄의 정보수집이나 채증활동과 같은 수사정보활동, ② 범죄나 공안을 해하는 구체적 사건 등이 발생할 우려가 있는 경우에 행하는 사건정보활동, 그리고 ③ 현시점에서는 구체적 사건 등이 발생할 우려가 없으나 장래 발생할 경우에 대비하는 정보수집활동인 일반정보활동 등으로 나뉜다고 한다.<sup>305)</sup>

여기에서 일반정보활동이란 아직 구체적 사건발생의 우려가 없으나 그 사건이 현실적으로 발생하면 “국가의 안전” 내지 “사회 공공의 안녕질서”라는 중대한 위해로 나타나기 때문에 이를 사전적으로 예방하기 위한 목적으로 수행되는 정보활동으로 이해된다.

경찰의 정보활동과 관련하여 현행법상 규정된 것으로는 치안정보라는 용어가 있다. 즉, 「경찰법」 제3조는 “경찰은 치안정보의 수집…(을) 그 임무로 한다.”라고 하여 “치안정보의 수집”을 경찰의 임무로 하고 있다. 또한 「경찰관직무집행법」 제2조 제3호에서도 “치안정보의 수집·작성 및 배포”를 경찰관의 직무로 규정하고 있다. 문제는 여기에서 말하는 치안정보가 어떠한 내용인가이다. 대략 치안과 관련된 정보라는 의미로 이해되기는 하지만<sup>306)</sup> 그에 관한 명확한 설명은 발견되지 않는다.<sup>307)</sup>

한편, 치안정보는 정책정보와는 구별된다. 정보는 그 사용목적에 따라 정책정보와 보안정보로 나눌 때, 여기에서 정책정보란 “국가이익의 증대와 안전보장을 위한 정책의 결정에 지원되는 정보”로서 국가의 정치·외교·군사·경제·과학 등 각 분야의 국가정책과 관련되는 정보로 이해되고 보안정보란 “국가의 안전을 유지하는 국가경찰기능의 기초

305) 허경미, 『경찰정보론』, 경찰대학, 2001, 225쪽; 강기택/박경정, 『경찰정보론』, 경찰대학, 2005(이하, “강기택/박경정, 앞의 책(1)”로 인용), 193쪽. 이러한 경찰의 정보수집활동의 구별론은 일본의 「경찰법(警察法)」 해석론에서 유래한다. 예컨대, 城 正憲, “情報蒐集活動”, 石川達紘 編 『刑事裁判實務大系』 第10卷(警察), 東京: 青林書院, 1993, 506쪽 참조.

306) 현행법상 치안정보란 “경찰법 제3조가 정하고 있는 경찰의 임무에 비추어 수집이 필요한 모든 정보”를 의미한다는 견해로는 강기택/박경정, 『치안정보론』, 경찰대학, 2005(이하, “강기택/박경정 앞의 책(2)”로 인용), 117쪽.

307) “치안정보”란 “치안목적을 위해서 사용되는 모든 정보”를 의미하므로 그 대상을 한정지을 수 없어 법률상 특별한 의미가 없다는 견해로는 김연태, 『치안정보의 효율적인 관리방안에 관한 연구 - 경찰의 정보관리에 대한 입법적 개선방안을 중심으로-』, 치안연구소 연구보고서, 2000, 13쪽.

가 되는 정보”로 정의된다.<sup>308)</sup> 후자인 보안정보 중에서 “경찰이 담당하는 보안정보”가 치안정보에 해당한다.<sup>309)</sup>

치안정보 개념은 불명확하고 확대해석의 가능성이 있으므로 이 개념은 장래에 “국가의 안전과 사회 공공의 안녕질서”를 해할 개연성이 큰 범죄에 관한 정보, 즉 “범죄관련 정보”라는 의미로 좁게 해석하는 것이 바람직하다. “국가의 안전과 사회 공공의 안녕질서”는 국가의 존립과 유지를 위해서 필수적인 것이기는 하나 현실적인 경찰이 담당하여야 할 역할이 “국가의 안전과 사회 공공의 안녕질서”에 관한 모든 사무라고 할 수는 없기 때문이다.<sup>310)</sup> 범죄와 관련된 영역에서 “국가의 안전과 사회 공공의 안녕질서”를 유지하는 것이 경찰의 기본적 임무이기 때문이다.

## (2) 경찰의 일반정보활동의 실재

### 가. 정보경찰조직의 구조

경찰조직의 구조를 규정하고 있는 법령으로는 「경찰청과그소속기관등직제」와 「경찰청과그소속기관등직제시행규칙」 등이 있다. 「경찰청과그소속기관등직제」와 「경찰청과그소속기관등직제시행규칙」에 의하면, 경찰청에는 그 산하의 정보국이 정보에 관한 업무를 수행하고 지방경찰청 이하의 단위에서는 그 규모에 따라 정보과 내지 정보과와 보안과를 통합한 정보보안과에서 정보업무를 담당한다.

「경찰청과그소속기관등직제」 제14조에 의하면, 경찰청의 정보국은 “집회·시위등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정”과 “신원조사 및 기록관리”를 제외하면, 치안정보와 관련된 업무와 정책정보와 관련된 업무가 주요한 업무로 된다.

우선, 치안정보와 관련한 경찰정보국의 주요한 업무는 “정치·경제·노동·사회·학원·종교·문화 등 제분야에 관한 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포”가 된다. 또한 정책정보에 관한 업무도 정보국에서 수행하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 정책정보를 앞서 살펴본 바와 같이 “각 분야의 국가정책과 관련된 정보”로 이해할 때, 이와 같은

308) 김윤덕, 『국가정보학-이론과 실제의 이해』, 박영사, 2001, 23쪽.

309) 강기택/박경정, 앞의 책(1), 20쪽.

310) 김연태, 앞의 책, 109쪽.

정보를 경찰이 수집하도록 한 점은 의문이 있다. 상위법인 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」 등에서는 치안정보라고만 규정하고 있을 뿐이다. 또한 그 의미도 범죄관련정보로 좁게 해석하는 것이 바람직하다. 이를 넘어서 대통령령인 「경찰청과그소속기관등직제」에서 치안정보와 별도로 정책정보를 추가한 것은 적절하지 않다고 보인다.

#### 나. 경찰의 일반정보 수집절차

경찰의 일상적인 정보수집활동은 소위 “견문보고”의 형태로 이루어지는 것이 일반적이다. 견문보고란 “경찰관이 공·사생활을 통하여 보고(見) 들은(聞) 국내외의 정치·경제·사회·문화·군사·외교·과학 등의 제 분야에 관한 각종 보고자료”<sup>311)</sup>를 통하여 이루어지는 정보수집활동을 말한다. 정보부서 소속 경찰관뿐만 아니라 모든 일선 경찰관이 견문보고활동을 수행하고 있다.

이렇게 견문수집된 정보는 일선경찰서→지방경찰청→경찰청의 단계를 거쳐 보고되며, 경찰청에서는 보고된 사항 중 전국적이거나 사회이목을 집중시킬 수 있는 집회·시위 등과 관련된 정보는 해당 지방청이나 유관기관에 전파되고 있다.<sup>312)</sup>

견문보고에 의한 정보수집의 대상은 거의 모든 시민생활의 영역에 미치고 있다. 이처럼 포괄적인 정보수집대상의 범위는 “견문보고”가 범죄 내지 수사와 관련된 정보수집과는 특별한 관련이 없음을 보여준다. 또한 “견문보고”는 현실적으로 범죄정보수집수단으로서의 기능도 크지 않다고 한다.<sup>313)</sup>

견문보고와 유사한 경찰의 일반정보활동으로는 소위 “긴급정보요청(SRI, Special Requirement for Information)”에 의한 정보수집활동이 있다. 이는 지방경찰청이나 경찰청으로부터 특정 이슈에 관한 정보수집을 하달받아 수행하는 정보수집활동이다. 이 “긴급정보요청”은 하루 4~5건에 달하는 경우도 있다고 한다.<sup>314)</sup>

그 밖에도 정부시책에 대한 반응 등을 조사하는 “여론·반응·제언 보고”, 중요정책·좌

311) 허경미, 앞의 책, 230쪽; 강기택/박경정, 앞의 책(2), 198쪽.

312) 경찰청 제출자료, 행자위 국정감사(이영순 의원), 2005. 참조.

313) 또한 당시 앞에서 인용한 추미애 의원의 자료에 의하면 “1999년에는 내근직원을 월 2건, 외근직원을 월 4건의 범죄정보를 제출하였음. 그러나 일정한 건수를 매월 제출하다보니 형식적인 보고에 머물거나 범죄 첩보로서 가치 없는 첩보가 보고되어 수사의 효율성이 떨어진다는 단점이 지적됨”이라는 표현이 있다. 이 평가는 견문보고가 “범죄정보”수집기능으로서 특별한 효용도 적음을 보여준다.

314) 『문화일보』, 2005. 6. 25.자 참조.

경세력 등에 관한 정보를 수집하는 “특별보고”, 공직비리 등과 관련된 범죄정보를 보고하는 “친피보고” 그리고 집회 및 시위에 관한 정보수집활동인 “집회·시위 판단서”, “집회·시위 대책서”, “집회·시위상황 종합보고”, 기타 “상황보고서(정보상황 보고)” 등이 정보경찰활동으로 설명되고 있다.<sup>315)</sup>

이와 같이 다양한 형태의 일반정보활동은 앞에서 언급한 “치안정보”의 개념으로 포괄하기에는 지나치게 넓다. 치안정보의 개념을 범죄관련정보로 이해하면서 정책정보와 구별되는 의미로 사용한다면, 일반정보활동이 법적으로 정당화될 수 있는가 라는 점에 관하여 의문이 제기된다.

### (3) 경찰의 일반정보활동의 법적 근거와 “정책정보” 수집

#### 가. 경찰의 일반정보활동의 법적 근거

통상 일반정보활동의 실정법상 근거로는 치안정보의 수집 등을 경찰의 임무로 규정한 「경찰법」 제3조, 「경찰관직무집행법」 제2조 제3호 등이 제시된다.<sup>316)</sup> 소위 “비권력적 사실행위”이기 때문에 당연히 허용되며 구체적 수권은 필요없다고 한다.<sup>317)</sup> 논자마다 약간의 차이는 있으나<sup>318)</sup> 경찰의 일반정보활동은 원칙적으로 허용되는 것이라는 점에는 큰 차이가 없다. 그렇지만 일반정보활동이 무제한하게 허용되는 것이 타당한가는 검토를 요하는 문제이다.<sup>319)</sup>

315) 허경미, 앞의 책, 230쪽 이하; 강기택/박경정, 앞의 책(1), 122쪽 이하.

316) 「경찰공무원승진임용규정(대통령령)」 제7조와 「동시행규칙(행정자치부장관령)」 제5조, 「별지」 서식2와 함께 「경찰청과 그 소속기관 등 직제」 및 「외근경찰관근무규칙」 제51조 등도 정보활동의 법적 근거라고 설명하는 견해로는 김상호 외, 앞의 책, 717쪽(이진권 집필부분); 이운주, 앞의 책, 349쪽. 이 규정들이 경찰의 정보활동의 근거로 될 수 있는가는 극히 의심스럽다.

317) 이운주, 앞의 책, 349쪽; 김상호 외, 앞의 책, 717쪽(이진권 집필부분). 경찰목적상 당연히 허용된다는 견해로는 허경미, 앞의 책, 228쪽.

318) 「경찰법」 제3조의 규정이 단순한 직무규정에 불과하므로 “치안정보 수집을 위한 활동은 비권력적 사실행위에 그쳐야 하며, 치안정보 수집에 따른 국민의 권리침해적 경찰활동에는 반드시 수권규범”을 새로이 규정하여야 한다는 견해로는 김상호 외, 앞의 책, 463쪽 각주 272)(임준태 집필부분). 원칙적으로 비권력적 사실행위이나 예외적으로 국민의 자유와 권리를 침해하는 경우 특별수권이 필요하다는 견해로는 강기택/박경정, 앞의 책(1), 118쪽.

319) 이러한 지적은 경찰 실무상으로도 나타나고 있다. 강기택/박경정, 앞의 책(2), 116쪽 이하 참조.

경찰의 일반정보활동은 당연히 허용된다는 입장도 있다. 우선, 정보·보안활동이 경찰의 당연한 임무라는 주장들이 있다.<sup>320)</sup> 그 논거로는 경찰이 생산(수집·분석·종합·판단·작성·배포)한 정보가 “다른 경찰활동 또는 타기관의 활동을 위한 기초자료가 됨으로써 궁극적으로 공공의 안녕과 질서유지에 기여”하게 된다는 점<sup>321)</sup>을 들고 있다.

그러나 이러한 입장에 대하여 반대하는 견해도 만만치 않다. 이 입장에서는 경찰이 범죄와 관련되지 않은 정보를 수집하는 것은 치안 유지라는 경찰의 임무가 아니라는 점<sup>322)</sup>과 정치적 반대자에 대한 사실상의 통제수단이 된다는 점<sup>323)</sup> 등을 논거로 제시하고 있다.

여기에서의 “다른 경찰활동의 기초자료”라는 표현은 다른 경찰내의 부서, 예컨대, 수사경찰 등과 관련되는 것으로 보이고, 다른 기관이란 경찰 이외의 다른 국가기관을 의미한다. 여기에서의 다른 국가기관이 검찰 등으로 제한된다면 그 내용은 범죄 내지 형사정책과 관련을 맺는 정보일 것이고 그 이외의 국가기관, 특히 앞에서 본 소위 “유관기관”을 의미한다고 본다면 이는 경찰의 정책정보의 생산의 필요성을 강조하는 의미가 될 것이다.

이 문제는 앞서 언급한 「경찰법」상 치안정보의 개념범위와 관련된다. 동법 자체에서는 정책정보의 수집에 관한 언급이 없으며 「경찰청과그소속기관등직제」에서는 치안정보와 구별되는 용어로 정책정보를 사용하고 있다. 즉, 「경찰청과그소속기관등직제」에서는 치안정보와 정책정보를 구별되는 용어로 사용하고 있으며 그 의미는 서로 동일하지 않다. 또한 대통령령 차원에서 새로이 정책정보를 경찰 정보활동의 대상으로 추가한 것 자체도 그 근거가 불명확하다.

경찰도 국가기관의 하나이기 때문에 그 업무수행과정이 알게 된 정보를 국가이익을 위하여 제공한다는 것은 당연한 일일는지 모른다. 그러나 경찰이 애초부터 목적의식적으로 개인의 혹은 개인과 관련된 다양한 정보들을 수집하는 것이 당연하다는 의미로 이해될 수는 없다. 국가의 존립과 안전을 보호하는 것이 경찰의 본연의 임무라고는 하여도 그 방법 내지 수단으로 반드시 시민생활의 광범한 영역에 걸쳐 정보를 수집하여

320) 허경미, 앞의 책, 226쪽; 이운주, 앞의 책, 347쪽; 김상호 외, 앞의 책, 711쪽 이하(이진권 집필부분).

321) 이운주, 앞의 책, 347쪽.

322) “‘정보-수사 통합’경찰국가 탄생?” 『뉴스메이커』, 2003. 8. 22.자에서 인권실천시민연대 오창익 사무국장의 발언부분 참조.

323) 이계수, 앞의 책, 10쪽.

정책정보를 생산하여야 한다는 의미는 아니기 때문이다.

또 다른 주장으로, 정보과(또는 보안과)의 업무는 당연히 보안활동, 즉 국가의 안전보장을 위한 활동이라는 논변이 있다.<sup>324)</sup> 이는 경찰의 정보수집활동이 정당인가에 관한 논의를 정보경찰의 임무규정에 관한 해석으로 대체한 것에 불과하다. 현실적으로 경찰이 수행하고 있는 정보경찰기능은 정보경찰의 임무라는 식의 혹은 정보경찰의 개념이 정당하다면 당연히 현실적인 정보경찰활동도 당연히 정당하다는 식의 논리에 불과하다.<sup>325)</sup>

나아가, 개념상 경찰의 임무규범(직무규정)과 권한규정은 구별되어야 한다는 입장<sup>326)</sup>에서 보면, 앞에서 소개된 경찰정보활동의 허용성을 널리 인정하는 견해는 수긍하기 어렵다. 「경찰관직무집행법」 제2조 제3호의 “치안정보의 수집·작성 및 배포”는 경찰관의 임무를 규정한 임무규정으로 해석하여야 하고, 수권규정으로 볼 것은 아니다. 따라서 별도의 수권규정의 입법이 필요하다고 보는 것이 타당하다.<sup>327)</sup>

요약하면, 경찰이 그 임무와 직접적 관련이 없는 영역, 즉 치안영역과 관련이 없는 정보까지를 정책정보라는 미명하에 아무런 제한 없이 수집·처리하는 것을 정당화할 수 있는 사유는 존재하지 않는다.

경찰의 일반정보활동이 당연히 허용되는 것은 아니라면 일정한 근거규정을 통하여 경찰의 일반정보활동이 허용될 수 있을 것인가가 문제될 것이다. 우선 문제가 되는 영

324) 예컨대, 강기택/박경정, 앞의 책(2), 106쪽.

325) 보안경찰에 관하여 같은 맥락의 지적으로는 한상희, “[토론문]보안경찰 - 그 당위와 현실”, 『보안수사대! 과거·현재·미래는?』, 열린우리당 최규식 의원 주최 정책토론회 자료집, 2005. 9. 9, 1쪽 이하. 이 글에서는 보안경찰과 관련된 논의를 평가하면서 “『보안』이라는 개념을 그때그때 논의의 필요에 따라 적의 변용하여 사용하고 있을 뿐, 실질적 개념의 문제는 실종되어 버리고 있다.”고 한다. 즉 보안의 문제와 관련하여서는 보안의 규범적 내용에 관한 논의와 현실로 국가보안기구가 담당하는 업무내용이 서로 혼용되어 그때그때 상황논리적으로 그 어느 하나가 논거로서 등장하고 있는 것을 비판하고 있다.

326) 홍정선, 『행정법특강』(제4판), 박영사, 2005, 1029쪽. 김성태, “개인관련정보에 대한 경찰작용-독일 주 경찰법상의 규율-”, 『경찰법연구』 창간호, 2003, 한국경찰법학회, 111쪽에서는 독일의 경우 “인구조사법 판결이래 정보자기결정권을 침해하는 국가의 개인관련정보의 수집 및 처리가 ‘범위에 특유한’ 개별적 수권규범에 근거하여 이루어져야 한다는 것은 단지 입법정책적인 요망사항이 아니라 헌법이 명하는 바가 되었다”고 설명한다.

327) 신보성, “행정조사와 개인정보의 보호-특히 경찰에 의한 정보수집과 관련하여-”, 『중앙법학』, 창간호, 1999, 중앙법학회, 143쪽; 김연태, 앞의 책, 78쪽. 신보성, 앞의 글, 152쪽에서는 독일에서 개괄적 수권조항에 의한 개인정보의 수집이 금지되는 이유는 경찰권 남용의 우려 때문이라고 한다. 물론 이 문제는 「경찰관직무집행법」 제2조 제5호의 “기타 공공의 안녕과 질서유지”라는 규정이 일반적 수권조항인가에 관한 논의이다. 그러나 여기에서 문제되는 일반정보활동에서도 당연히 문제되는 것이다.

역이 개인의 사생활정보와 관련된 영역이다. 이 영역의 정보수집활동에 대하여 직무규정만으로 당연히 가능하다는 입장은 법이론상 타당하지 않다.

오늘날의 개인정보보호에 관한 법이론은 이미 정보수집활동단계에서부터의 제한 내지 개인에 의한 정보통제가능성이 있어야 함을 당연한 전제로 하고 있다. 즉, 정보수집활동 단계에서부터 그 정보주체인 개인은 자기정보통제권의 한 내용으로 “수집통제권”을 보유한다. 자기정보통제권의 내용은 구체적으로는 “수집동의권”, “설명청구권” 및 “민감한 개인정보의 수집금지” 등으로 나누어진다. 수집여부는 원칙적으로 개인의 동의를 요하며, 그 수집이전 단계에서 자신의 권리와 정보수집의 목적에 대한 설명을 요구할 수 있으며 특정한 영역의 개인정보는 수집 자체가 금지된다는 것이다.<sup>328)</sup> 이는 개인과 관련된 정보수집이 원칙적으로 제한되고 있음을 보여준다.<sup>329)</sup>

개인과 관련된 정보수집활동은 이상과 같은 헌법이론에 따를 경우, 원칙적으로 기본권침해의 성질을 가진다. 따라서 일반정보활동 그 자체가 국민의 자유와 권리의 침해가 될 수 있다.<sup>330)</sup> 물론 이 경우 일정한 입법-헌법 제37조 제2항의 한계 내에서의 입법-을 통한 기본권 제한의 가능성이 완전히 배제되지는 않는다고 할 것이다.

다음으로, 개인의 사생활과 무관한 영역에서의 정보수집활동의 경우는 이상의 논의와는 다른 측면이 있다. 개인의 기본권과 관련이 없으면서 치안정보와 무관한 영역에서의 정보수집활동의 경우, 경찰의 일반정보활동을 허용할 필요성이 있는가? 이 부분에 대하여는 「경찰법」 등의 법률에서의 치안정보라는 용어의 해석이 문제된다. 치안정보의 개념범위를 넓게 이해하여 정책정보까지를 포함하는 의미로 본다면 현행 입법의 타당성 문제일 것이나 범죄관련정보로 좁게 이해하는 경우에는 정책정보로 확대하는 입법의 타당성, 즉 정책정보에 관하여 그 수집을 허용하는 입법을 하는 경우에 그것이 타당할 것인가의 문제로 된다. 이는 다분히 정책적인 측면의 논의로서 법리적 차원의 검토와는 구별된다. 이 문제는 경찰의 “국내정보기능 강화론”과 함께 검토해보기로 한다.

328) 권건보, “자기정보통제권에 관한 연구-공공부문에서의 개인정보보호를 중심으로-”, 서울대학교 박사학위 논문, 2004. 2, 94-95쪽. 이와 같은 설명은 독일의 「연방정보보호법」상의 개인정보규율태도에서도 나타난다. 이에 관하여는 박병섭, “독일의 개인정보보호제도에 관한 연구”, 『민주법학』, 제25호, 2004, 민주주의법학연구회, 421쪽 이하.

329) 독일의 경우, 개인관련 정보수집이 원칙적으로 금지된다는 전제에서 개인정보보호제도가 출발하고 있다고 한다(박병섭, 앞의 글, 421쪽).

330) 특히 정보수집의 대상이 되는 관련자에 대한 정보를 제3자로부터 수집하는 것은 당연히 정보의 자기결정권에 대한 침해로 되므로 수권규범이 요구되는 견해로는 김연태, 앞의 책, 111-112쪽.

### 나. 경찰의 “국내정보기능 강화론”과 그에 대한 비판

2003년 경찰은 본래의 정보분석기능에 더하여, 정부정책에 대한 여론 탐색과 사회갈등사안 분석업무를 포함한 고급정보를 생산하고 이렇게 생산된 고급 정보는 주무부처로 제공하여 사회의 갈등 조정에 이용하도록 하겠다는 입장을 피력한 바 있다. 또한 이와 같은 국내정보기능의 확대·강화를 통하여 국가정보원의 국내정보기능을 그대로 경찰의 권한으로 하겠다는 것이다.<sup>331)</sup> 또한 학설로서 경찰의 국내정보기능을 보다 강화하여야 한다는 주장들도 있다.<sup>332)</sup>

그런데, 경찰이 치안정보이외에 정책정보의 생산을 추구하는 것은 어떠한 의미가 있는가? 전문보고의 경우에서도 나타나듯이 정책정보에 비중을 둔다는 것은 고급정보를 생산하여 소위 유관기관에 전파한다는 것을 염두에 두고 있으며 이를 통하여 경찰의 위상강화를 꾀한다고 하는 발상이 숨어 있는 것으로 보인다.

또한 이와 같은 전환의 배경에는 경찰인력 재배치의 관점도 숨어있다고 할 수 있다. 즉, 참여정부 이후 정치정보와 관련된 상황변화를 반영하면서<sup>333)</sup> 수사경찰로의 전환이 용이하지 않은 정보경찰기능의 특수성<sup>334)</sup>을 고려한 것이 아닌가하는 의문도 있다.

어쨌든 경찰이 국내의 주요 정책정보를 수집하게 되면 사실상 국내의 주요 정보의 대부분을 독점적으로 수집·평가·배포하게 될 우려가 있다. 경찰이 이와 같은 정보를 독점하게 될 경우, 해당 정보의 처리과정에서 경찰의 입장이 주요 정책의 결정에 결정적인 영향을 미치게 될 우려가 있다. 그 우려는 결국 “경찰국가화”의 현실화로 드러나게 될는지 모른다. 또한 다른 차원에서 보면, 경찰이 이와 같은 영역의 정책정보를 수집하여 보유하게 되는 것은 그 자체로 경찰이 정치적 영향권 내에 깊숙이 들어가는 결과가

331) 『뉴스메이커』 2003. 8. 22.자 참조. 이 기사에 따르면, 경찰청 정보1~4과의 분석기능을 강화하는 한편 정보5과를 신설하여, 전국 일선 경찰서와 지방경찰청에서 올라온 정보를 취합·분석하는 방안이 검토되었다고 한다.

332) 『뉴스메이커』 2003. 8. 22.자에서 보면, 표창원 교수는 “분석 기능 강화를 통해 정책정보를 생산, 사회갈등이나 문제의 소지를 미리 파악해 관계부처에 공급할 수 있는 정책정보로의 전환은 바람직하다”고 하고, 임준태 교수는 “경찰이 국내 정보 역량을 강화”하고 “국정원도 해외 정보에만 전담”할 필요가 있다고 한다.

333) “서울 일선 경찰서 의 한 정보과장은 “참여정부 들어 정치정보 수집은 아예 하지 말라는 지시를 받았다”고 밝혔다. 물론 아직까지 국회와 주요 정당에는 출입 형사가 있지만 과거처럼 ‘약점을 캐기 위한 정보수집’은 없다는 것이다.”(『문화일보』 2005. 6. 25.자)

334) 정보경찰의 정보수집활동은 인맥에 의존하는 경우가 많아 한번 정보분야에 발을 들여 놓으면 장기간 복무하게 되는 일이 많다고 한다(『문화일보』 2005. 6. 25.자).

된다. 그 결과 정치적 영향력에 쉽게 노출되어 권력에 좌지우지될 경우, 경찰이 권력의 정치도구화될 위험도 없지 않다.

나아가 해당 정책과 직접적 관련이 적은 경찰이 굳이 관련된 정책정보를 수집한다는 것은 상식적으로도 납득하기 어렵다. 예컨대, 위생·건축·산업 등의 분야와 관련하여 발생하는 “국가의 안전과 사회 공공의 안녕질서”에 대한 위협의 방지는 경찰기관이 아닌 해당 행정기관으로 권한일 뿐만 아니라<sup>335)</sup> 특정 정책과 관련된 정보는 주무 행정기관에서 수집하고 그 전체적인 평가와 조정은 정책부서에서 담당하는 것이 효율성이 높을 것이기 때문이다.<sup>336)</sup>

오히려 경찰로서는 정보경찰과 보안경찰과 같이 직접적인 범죄의 예방이나 발생한 범죄의 수사와 무관한 기능들을 덜어내고 그 본래의 기능인 수사기능을 강화하는 방향으로 조직을 개선하는 것이 바람직하다. 다만 범죄의 예방과 수사와 관련된 경찰권한의 행사과정에서 필요한 정보를 수집·보고하여 당해 영역에서의 정책성 정보를 생산하는 것은 필요하고 또 가능하다고 할 것이다.<sup>337)</sup>

#### (4) 경찰의 정보활동과 테러범죄

경찰의 정보활동은 현재 전 세계적인 테러리즘의 활동에 비추어 그 개념적으로 테러 대응과 가장 관련이 깊다. 그러나 현실적으로 경찰의 정보과가 수행하는 활동은 그러한 의미의 경찰활동과는 거리가 멀다. 여기에서 경찰의 정보활동에 대한 새로운 인식이 필요하다. 소위 ‘테러범죄’와의 관련되는 영역에서의 정보활동은 당연한 경찰의 직무로 이해될 수 있다. 이 경우에도 헌법상의 법치국가적 제한이 준수되어야 함은 물론이다.

국내의 테러와 관련된 영역에서는 경찰이 그 중심에 서 있을 뿐만 아니라 앞으로도 그러한 역할을 계속적으로 수행할 필요가 있다고 생각된다. 경찰의 일반정보활동은 치안정보활동에 집중되어야 한다는 앞서의 논의와 관련하여 보면, 경찰은 테러와 관련된

335) 김연태, 앞의 책, 109-110쪽. 김연태 교수는 해당 행정기관이 개입하기 어려운 경우에 긴급성과 보충성을 요건으로 경찰이 개입할 수 있으나 이때에도 그에 관한 명문의 규정이 필요하다고 한다(같은 곳).

336) 수집된 정보의 조정과 통합은 국가안전보장회의와 같은 별도의 기관에서 담당하게 함이 타당하다는 견해로는 이승우, “국가정보원법 개혁방향” 『<경찰, 국정원 개혁을 위한 토론회> 자료집』, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2003. 3. 25., 65쪽 참조. 반대견해 남성욱, “국가정보원 개혁방향에 대한 토론회”, 『<경찰, 국정원 개혁을 위한 토론회> 자료집』, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2003. 3. 25., 55쪽 이하.

337) 다만 이 경우에도 경찰이 획득한 정보, 특히 개인관련정보를 다른 행정기관에 전달하기 위해서는 정보제공을 위한 다른 법적 요건을 충족하여야 한다(김연태, 앞의 책, 110쪽).

치안정보를 수집하여 이를 전파하여야 한다. 이러한 차원에서 경찰의 경비기능, 외사기능과 정보기능을 통합하여<sup>338)</sup> 통일적인 테러 및 조직범죄에 대한 대응조직을 구성할 필요가 있다.<sup>339)</sup>

그렇다면 앞으로 경찰의 정보기능을 어떻게 위치시킬 것인가? 이와 같은 방향의 조직개선에 앞서서 검토한 독일의 “분리원칙”이 주요한 참고가 될 수 있을 것으로 생각된다. 테러관련정보를 분석하기 위한 조직으로 합동 분석센터가<sup>340)</sup> 설치·운영되는 경우, 경찰은 치안영역에서 수집, 생산된 테러관련 정보를 제공하면서도 동시에 합동 분석센터에 참여할 필요성이 있다. 또한 분리원칙의 중요성에 비추어 시민적 통제가 강화되는 것을 전제로, 경찰이 대테러 영역에서의 집행주체로 설정되어야 함은 물론이다.

또한 영국의 특별수사대(Special Branch)의 경험도 이상에서의 조직구상에서 충분히 음미되어야 한다. 테러와 관련된 영역을 담당하는 특별수사대의 활동이 광범위한 임무 설정, 특히 “전복(subversion)”의 개념과 관련하여 임무수행상의 혼선이 초래되어 왔을

338) 「경찰청과그소속기관등직제」에서는 경찰의 외사기능과 경비기능에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제8조 (외사관리관) ② 외사관리관은 다음 사항에 관하여 차장을 보좌한다.

2. 외국경찰기관과의 협력 및 교류
3. 국제형사경찰기구에 관련되는 업무
4. 외사정보의 수집·분석 및 관리
5. 외국인 또는 외국인과 관련된 간첩의 검거공작 및 범죄의 수사·지도
6. 외사방첩업무의 지도·조정
7. 국제공항 및 국제해항의 보안활동에 관한 계획 및 지도

제13조 (경비국) ③ 국장은 다음 사항을 분장한다.

8. 대테러 예방 및 진압대책의 수립·지도

339) 이점에서는 일본 경찰의 “경비국”의 조직구성이 참고가 될 수 있다. 일본의 「경찰법(警察法)」(昭和二十九年六月八日法律第百六十二号) 제24조는 경비국(警備局)의 담당사무를 규정하고 있는데, 경비국은 다시 경비기획과(警備企畫課), 공안과(公安課), 경비과(警備課)와 외사정보부(外事情報部)(외사과(外事課), 국제테러리즘대책과(國際テロリズム對策課)) 등으로 나뉘어 진다(「警察廳組織令」(昭和二十九年六月三十日政令第百八十号)). 이들 중 “경비정보의 수집”을 담당하는 부서는 공안과이지만(동령 제36조), “경비정보의 총합적인 분석 및 그에 관한 조사”는 경비기획과에서 담당한다(동령 제35조). 일본의 경찰 조직상 “경비국”은 우리나라의 경비부서, 정보부서, 보안부서 및 외사부서가 통합된 형태로 되어 있다. 일본 경찰의 조직에 관하여는 일본국 경찰청 홈페이지 참조(<http://www.npa.go.jp/kohol/sikumi.htm>).

340) 합동 분석센터를 신설하는 경우, 법률 차원에서 답아야 할 내용이 무엇인가가 문제될 수 있다. 분리원칙을 견지하여 집행기능을 보유하여서는 안 된다는 점, 정보를 독점하여서는 안 된다는 점 그리고 분석대상 정보의 제한이 필요하다는 점 그리고 사전·사후적인 통제장치를 두어야 한다는 점 등이 입법내용에서 반영되어야 한다.

뿐만 아니라 인권침해적이라는 비난도 받아 왔음을 주목할 필요가 있다.<sup>341)</sup>

### (5) 소 결

정보기관과 관련된 영역에서 항상 강조되는 것은 효율성과 필요성의 논리이다. 그러한 맥락에서 정보기관과 수사기관간의 분리원칙이 가지는 이념형은 일견 비효율적인 조직구성원리로 이해될 수도 있다. 그러나 단순 비교적 차원의 효율성-비효율성의 판단이 국가권력의 배분원리보다 상위개념으로 이해되어서는 안 된다. 민주국가 조직의 효율성은 민주주의와 법치주의의 관점에서 국민의 자유와 권리를 충분히 보장하여야 함을 당연한 전제로 하지 않을 수 없다. 국민의 자유영역과 사생활영역을 침해할 수단으로 하는 효율성은 그 자체로 국가체계의 근본적 교란요인이 될 수밖에 없기 때문이다.

경찰의 정보활동을 규정한 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」상 치안정보의 개념은 범죄의 수사 내지 예방과 관련된 의미, 즉, 범죄관련정보로 이해되어야 한다. 따라서 경찰의 일반정보활동은 범죄와 직접적 관련이 없거나 적은 정보를 수집하는 활동이므로 이는 “치안정보의 수집”이라는 것만으로는 정당화될 수 없으며 경찰의 일반정보활동을 인정하기 위해서는 개별적 수권규범이 필요하다. 그러나 개별적인 수권규범을 장차 입법화한다고 하더라도 그와 같은 규정을 두어 경찰로 하여금 일반정보활동을 하도록 할 필요가 있는가는 의문이다. 더 나아가 일반정보활동을 통하여 정책정보를 생산한다고 하는 발상은 국정운영 전반에 걸친 정보수집활동으로 경찰의 정보기능을 확대하겠다는 것으로 분권화가 강조되는 오늘날에는 더 이상 유지되기 어려울 태도일 뿐만 아니라 자칫 경찰국가의 위험을 초래할 수도 있다.

경찰이 일상적으로 일반정보수집활동을 하는 것에 대하여 그 필요성이나 합리성은 인정하기 어려울 뿐만 아니라 경찰이 수집한 정보를 타 행정기관에 전파한다고 하는 발상도 문제이다. 이는 말단행정기관의 부재를 경찰관서, 즉 말단 파출소 내지 파출소 지소를 통하여 보완하던 시대에서나 가능한 이야기이다. 이는 중앙집권적 의사결정이 강조되고 사회의 획일화가 강요되던 상황과도 관련이 있으며 국가권력의 민주화와 분권화가 강조되는 오늘날에는 더 이상 유지되기 어렵다. 또한 이는 국민의 정보인권의식의 발전과도 조화되기 어렵다. 한 사회나 국가가 요구하는 행정적 역량을 경찰이 모두

341) 이점에 관하여는 제3장 4절 참조.

책임져야 하는 것은 아니며 또한 그것이 가능하지도 않다. 따라서 경찰조직의 발전을 위해서는 범죄의 예방과 수사와 무관한 영역에서의 정보기능을 포기하고 테러범죄 등의 예방과 수사와 관련된 영역으로 그 임무영역의 중점을 옮길 필요가 있다.

경찰의 정보기능은 보안기능, 외사기능 및 경비기능 등과 통합하여 범죄로 연결되는 테러관련정보(즉, 범죄관련정보)의 수집기능으로 정돈될 필요가 있다. 이는 경찰의 본래적 기능에도 부합하며 전 세계적 추세이기도 하다. 테러와 관련된 정보들을 분석하는 합동 분석센터의 설립을 전제로 경찰도 그 한 주체로 참여하면서 테러와 관련된 정책 결정 내용을 집행하는 기능을 담당하여야 한다. 이를 정책과 정보의 분리가 유지되어야 한다는 분리원칙도 충실하게 유지할 수 있음은 물론이다.

#### 4. 보 론: 국가위기관리 기구 통합의 문제점

##### (1) 국가위기관리체계의 추진상황과 그 법제

노무현 대통령은 2003. 6. 25. NSC 위기관리센터 개소식에서 ‘포괄안보’ 개념 아래 국가위기관리 능력 제고를 강조하였다.

“대통령과 정부의 주요 책무인 국가 위기관리의 대상에는 ‘포괄안보’ 개념에 의해 전쟁 등 군사적 충돌뿐 아니라 대형 재난재해, 국가 기능 마비 등 다양한 위기 유형들이 있는데, 이에 대해 종합적이고 체계적인 예방과 관리 시스템을 구축하여 전반적인 국가 위기 관리 능력을 제고해야 합니다.”<sup>342)</sup>

그에 따른 노무현 정부의 국가위기관리체계의 윤곽은 ‘참여정부의 안보정책 구상’에서 제시되었다.

342) 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』, 2004. 3. 1, 45쪽 ([http://www.president.go.kr/share/040312\\_dacu.hwp](http://www.president.go.kr/share/040312_dacu.hwp)).

“정부는 각종 국가적 위협들에 대해 효과적으로 대처함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 안보와 경제 안정을 확보해야 할 책무가 있다.

국가와 국민의 안위를 위협하는 요인이 점증하면서 군사 위주의 전통적 안보개념이 재난·사회·사이버·경제·환경 등 비군사 분야까지 망라하는 포괄안보 개념으로 확대됨에 따라 오늘날 정부의 이러한 책무는 더욱 막중해지고 있는 실정이다.

이에 따라 참여정부는 증대된 국가위기관리의 책무를 다하기 위해 그동안 부처·기관이 산발적으로 운용해 오던 위기관리 체계를 종합적이고 체계적인 시스템으로 정비·개선해 왔으며 구체적으로는 국가안전보장회의 사무처에 위기관리센터를 신설하고(2003.3.), 국가 사이버 안전관리 체계를 구축하는(2003.7.) 한편, 재해·재난관리체계의 통합을 위해 통합 법령(재난및안전관리기본법)을 제정하고 전담기구의 설치 등을 추진하고 있다.

참여정부는 지금까지의 성과를 바탕으로 향후 다음과 같은 방향으로 국가 위기관리체계를 구축·발전시켜 나가고자 한다.

첫째, 위기영역별 전담조직 및 의사결정체계의 지속적인 정비와 유관부처·기관간 유기적인 협조체제를 통해 국가의 위기관리 기본 역량을 강화한다.

둘째, 국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼 등 국가 위기관리 활동 방향과 기준을 제시하는 각종 규범을 정비하여 체계적인 위기관리 활동을 보장한다.

셋째, 정부 각 부처의 위기관리 업무에 대한 미비점을 지속적으로 발굴·개선하여 부처별 위기관리 업무 능력을 향상시킨다.

넷째, 물류 등 주요 기능의 마비, 전염병 확산 등 새로운 위협요인에 대한 신속하고 효율적인 대응체계를 구축하여 국가 위기관리상의 공백을 방지한다.”<sup>343)</sup>

이후 노무현 정부는 2004년 6월 재난 분야의 법령을 통합한 「재난 및 안전관리 기본법」을 제정하고, 이어 7월에는 「국가위기관리 기본지침」을 제정해 ‘국가 위기’를 “국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화 체계 등 국가의 핵심 요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”라고 새로 규정했다. 국가 안보의 개념을, 군사력을 바탕으로 국가 주권을 지키는 ‘절대 안보’에서, 비군사분야의 다양한 위협에도 대처하는 ‘포괄적 안보’로 확대한 것이다. 아울러 「유형별 위기관리 표준매뉴얼」, 「위기대응 실무매뉴얼」을 제정하는 등 관련 법규와 시스템을 정비하였다.<sup>344)</sup>

343) 국가안전보장회의(NSC), 같은 곳.

344) 『한겨레』, 2005. 8. 22.자.

대통령 훈령인 ‘국가위기관리 기본지침’에는 국가 위기의 개념 및 분야, 분야별 중점 활동 그리고 위기관리 의사결정 기구 등이 포함되어 있다.<sup>345)</sup> 그 뒤 당해년도 9월 총 32개의 국가적 위기유형을 상정한 유형별 위기관리표준매뉴얼을 수립함으로써 위기발생시 범정부 차원의 대응체계 등을 마련했다.<sup>346)</sup> 32개의 국가적 위기유형은 “분쟁과 관련된 분야에서의 위기”<sup>347)</sup>인 전통적 안보 분야 12개, “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는”(재난안전관리 기본법 제3조 제1항) 재난<sup>348)</sup>을 관리하는 분야 11개 그리고 “국민의 생명·재산·안전보호, 국가경제와 정부의 기본기능 유지에 중대한 영향을 미치는 인적·물적 기능 체계 분야의 위기”인 국가핵심기반체계 보호 분야 9개<sup>349)</sup> 등이다.

이어 국가안전보장회의 산하 위기관리센터는 2005. 11. 29. 실제 국가적 위기에 대비한 272개 분야 ‘위기대응 실무매뉴얼’을 완성해 노무현 대통령이 주재한 국무회의에 보고했다. 매뉴얼은 테러와 핵관련 사고 등 우리나라에 실제 위기가 발생할 경우 정부의 각 부처와 기관이 즉각적으로 수행해야 할 행동절차와 조치사항을 구체적으로 규정하고 있다. 그 분야는 안보 94개, 재난 119개, 국가핵심기반 55개 그리고 기타 4개로 나뉘어 있으며, 안보 분야에는 북핵과 서해 북방한계선, 독도, 파병부대와 관련한 우발사태와 소요·폭동, 그리고 재외국민 보호와 테러 등의 사항이 포함됐다. 재난분야에는 풍수해와 고속철도 대형사고, 지진과 산불, 전염병 등이 국가핵심 기반분야에는 사이버 안전과 전력, 원유 수급과 금융전산, 보건의료와 식용수 등이 그리고 기타 분야에는 항공기 사고 등 제반 위기 상황이 망라돼 있다.<sup>350)</sup>

345) 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구』, 오름, 2005, 27쪽.

346) 국정브리핑, 2005. 11. 29. ([http://www.news.go.kr/warp/webapp/news/view?id=c63f8449ce6b1a5031\\_83870e](http://www.news.go.kr/warp/webapp/news/view?id=c63f8449ce6b1a5031_83870e))

347) 외교와 군사와 관련된 분야에서의 위기상황으로 흔히 전쟁이나 무력충돌로 상승될 수 있는 가능성을 가진 위기이다. 김열수, 앞의 책, 34쪽.

348) 법에 따르면, 첫째, 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사·적조 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 재해, 둘째, 화재, 붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 및 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령이 정하는 규모 이상의 피해, 셋째, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 등으로 재난의 유형을 구분하고 있다.

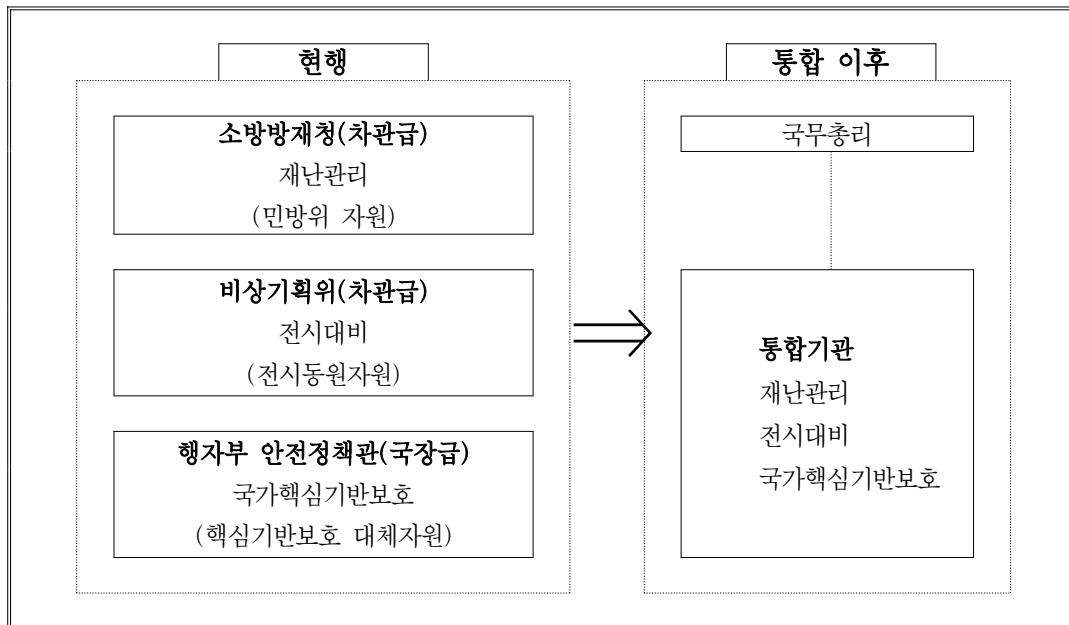
349) 에너지, 식·용수, 의료·보건, 정보·통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설 분야에서의 위기상태를 말한다. 김열수, 앞의 책, 34쪽.

350) 국정브리핑, 2005. 11. 29.

(2) 국가위기관리 기구 통합의 추진 상황과 그에 대한 문제 제기

그런데 이로부터 더 나아가 기구가 여러 곳으로 분산된 시스템에서는 효율성에 한계가 있다고 보고, 여러 관련 기관을 아예 통합하는 방안을 적극 추진하고 있다. 현재 통합 대상으로 거론되는 기관은 행자부 외청으로 2004년 6월 출범한 430명 규모의 소방방재청(차관급), 국무총리 산하 80명 규모의 비상기획위원회(차관급), 행자부 안에서 안전기획과 국가기반보호 업무를 맡고 있는 20명 규모의 안전정책관실(국장급) 등 3개다. 그에 따른 위기관리기구 통합안은 아래와 같다.

위기관리기구 통합안<sup>351)</sup>



이러한 통합 논의는 국가안보회의가 중심이 되어 진행하고 있는데, 통합할 영역과 기능, 통합 순서, 통합기관의 장을 장관급으로 할 것인지 차관급으로 할 것인지, 또 이에 따른 각 기관의 조직이기주의 등이 복잡하게 얽혀 있는 상태라고 한다.

여기에서 문제점은 포괄안보 개념에서 비롯한다. 국가가 각종 범죄행위를 규제하고

351) 『한겨레』, 2005. 8. 22.자.

재난과 재해 등에 대처할 필요성은 충분히 인정할 수 있다. 그런데 군사 위주의 전통적 안보 개념을 확장함으로써 군사적 위협과 각종 범죄행위, 재난과 재해 등을 동일 범주화하는 것은 문제가 있다. 앞서 지적했듯이 군사문제와 대내적 치안 혹은 안전 확보는 서로 다른 작용이며 그 담당 기구 역시 분리됨이 원칙이다. 그럼에도 불구하고 포괄안보 개념은 평시의 치안 혹은 안전 문제를 전시의 연장으로 포섭함으로써 사실상 전시의 향상화를 통하여 평시에 더욱 강화되어야 할 인권 보장과 헌법원칙의 준수를 훼손할 가능성을 열어 놓고 있다.

다음으로 향후 ‘국가 위기관리체계’를 정비함으로써 위기관리와 재난관리를 ‘체계적으로’ 수행하겠다는 것에는 동의할 수 있다. 그러나 체계성이 집중성 혹은 통합성으로 곧바로 귀결되는 것은 아니다. 위 인용문에서 “위기영역별 전담조직 및 의사결정체계의 지속적인 정비와 유관부처·기관 간 유기적인 협조체제”가 ‘국가 위기관리체계’의 첫 번째 방향타로 설정되었음에도 불구하고 ‘체계성’을 집중성으로 몰고 가는 것은 ‘위기관리’의 개별 영역의 특수성과 담당 기구의 전문성을 무시하는 결과를 낳을 것이다. 위기에 대한 관리 유형 중 분산형 관리는 합리성과 전문화의 원리를 강조한다. 이에 대하여 “위기사 유사기관 간의 중복대응과 과잉대응, 또는 무대응의 문제를 야기하였고 비체계적이며 의미가 없는 계획서의 과잉 생산과 다수기관 간의 조정, 통제에 대해 반복되는 문제”를 제기하지만, 그 대안을 단순히 통합적 관리에서 찾을 수는 없다. 문제로 제기되었던 문제는 기관 자체의 통합이 아닌 각 기관 간의 협조관계의 개선을 통해서도 충분히 해소될 수 있기 때문이다.

결국 국가위기관리 기구 통합의 이론적 배후에는 위기 영역의 확장이 자리잡고 있다. 즉 냉전시대 외부로부터의 군사적 위협을 전제로 한 전통적 안보개념을 무차별적으로 확장하고 있는 것이다. 여기에는 자연재난,<sup>352)</sup> 각종 대형사고로 인한 인위재난,<sup>353)</sup> 국가 핵심기반 분야의 마비,<sup>354)</sup> 신종 전염병의 확산 등이 포함되는데, 사실 이들 새로운 위

352) 그 예로 드는 것을 보면, 엘리뇨와 라니냐 현상, 집중호우, 태풍, 폭설, 폭염 등이다.

353) 구체적인 예로 1994. 10. 성수대교 붕괴사건, 1995. 4. 대구 지하철 공사장 가스 폭발 사건, 1995. 7. 유조선 좌초로 인한 벙커 C유 오염, 1997. 8. 대한항공기 광 공항 추락사고, 1999. 6. 화성 “씨 랜드” 화재 사고, 1999. 10. 호프집 화재사고, 1999. 10. 월성 원자력발전소 방사능 안전사고, 2003. 2. 대구 지하철 방화사건 등을 꼽는다. 김열수, 앞의 책, 22-23쪽.

354) 이것은 헌법상 기본권 행사로 인한 성가심 정도는 침소봉대하여 국가위기 차원으로 확장함으로써 인권 보장을 후퇴시킬 우려가 가장 높다. 또 과거의 실제 사실과도 배치된다. 위의 책, 23쪽은 “지하철이나 버스업체들이 파업을 하면 교통대란이 발생하고, 금융회사들이 파업하면 금융대란이 발생하며, 의료기

험은 그 발생원인과 발생양태 그리고 대응기구와 대응조치내용이 서로 다르다.<sup>355)</sup> 그럼에도 불구하고 국가적으로 영향력이 크다는 이유만으로 국가위기로 간주하고 이를 통합적으로 관리하겠다는 발상인데, 필연적으로 전시의 예외적인 조치가 평시로 침투하여 인권과 민주주의 그리고 법치주의를 위축시키는 결과 국가권력과 국가기구의 비대화를 초래할 것으로 보이며, 실제 예방이나 신속하고 적절한 대처에 실효성이 있을지 의심스럽다. 더욱이 대테러 관련 업무를 포함시킴으로써 테러방지법의 국회통과를 모색하려는<sup>356)</sup> 부수효과까지 엿보이기 때문에 테러방지법 제정의 우회로로 이용될 수도 있음을 경계하여야 한다.

---

관이 파업하면 의료대란이 발생한다. 또한 물류를 수송하는 업체가 파업을 하면 물류대란이 발생한다”면서 “한국은 이미 이러한 분야에 종사하는 노동자들의 빈번한 파업으로 국가적 위기를 경험한 바 있다.”고 서술하고 있다.

355) 위기의 특성 중에는 “발생 원인이 복잡하고 다양하다”는 것과 “언제, 어디서 발생할 것인가를 예측할 수 없”다는 것이 있다(김열수, 앞의 책, 37쪽). 그럼에도 불구하고 이에 대하여 사전에 예방하거나 총체적으로 관리할 수 있다는 것은 논리적 모순이다.

356) 김열수, 앞의 책, 서문 6쪽.

## 제5장 결 론

### 1. 요약

#### (1) 전 지구적 공안정국의 구조화

현재 전 세계는 미국의 주도 아래 테러리즘에 대해 국제적으로 대처하고 있는데, 이것은 인권과 민주주의 그리고 전통적인 헌법원칙을 훼손하는 전 지구적 공안정국의 구조화를 초래하고 있다.

#### 가. ‘대테러 전쟁’에서의 전 지구적 인권 침해

서구에서 근대 헌법이 등장한 이래 20세기 현대 헌법을 거치면서 민중들의 투쟁을 통해 인권의 보장은 각 개별국가 단위를 넘어서서 국제적 차원으로 확장되었다. 그런데 9·11을 계기로 한층 가속화된 테러에 대한 전쟁은 인권이라는 인류의 귀중한 역사적 성과를 단시간에 위협하는 지경에 이르렀다.

첫째, 테러 혐의자로 지칭되는 사람들에 대한 직접적인 인권 침해이다. 오랜 역사적 투쟁을 통해 자리 잡아 온 신체적 자유가 치명적인 위협에 처해 있다. 즉 고문과 잔혹 행위 그리고 강제적 수용 등이 노골적으로 행해지고 있다.

둘째, 테러를 명분으로 한 광범위한 정보의 수집과 보관 그리고 그에 기초한 정보의 공유로 인하여 개인들은 전 지구적 영역에서 감시의 대상이 되고 있다. 여행 정보를 비롯한 개인들의 일거수일투족이 국가권력 그것도 한 국가 단위를 넘어서서 감시당하고 있다.

셋째, 각국 정부가 행하는 대테러 조치는 자주 정치적·인종적 이유에 따른 탄압과 박해의 수단으로 악용되고 있다.

넷째, 대테러 전쟁을 빌미로 국가권력의 확장이 민주적·헌법적 통제 없이 이루어지면서 비밀정보기관의 권력은 물론 일반 경찰권력, 심지어 군사적 권력의 확대 혹은 남용을 낳고 있다. 개인의 자유와 인권을 심각하게 일상적으로 제한하는 국가 총동원 체

제의 고착화 경향의 조짐마저 보인다.

#### 나. 테러대응구조의 세 가지 경향

대테러 전쟁은 인권 침해를 야기함은 물론 국가권력구조 상으로도 중대한 변화를 초래한다. 근대 헌법 이래 중요한 권력구조원리 중 하나인 권력분립원리가 훼손됨으로써 민주적 법치주의의 한 축이 위협에 빠져 있다.

첫째, 대테러 '전쟁'이라는 표현은 단순히 수식을 넘어서서 실질적으로 대내적 안전 확보를 군사적 수단에 의존하는 경향을 가시화하고 있다. 즉 군대가 국내 치안활동에 동원되는 일은 계엄과 같이 매우 한정된 상황에 제한되었는데, 최근에는 군을 동원하는 일이 일상적으로 일어날 수 있는 법적 근거가 생겨나고 있다.

둘째, 국가안보기관의 중앙집권화 현상이 나타나고 있다. 미국의 국토안보부와 같은 초대형 통합조직이 대표적인 예이다. 대테러 전쟁의 명분 아래 국가안보가 최우선적 국정목표로 상정되고 국가안보기관이 중앙집권화·집중화 하게 되면 필연적으로 헌법상 권력분립원칙은 후퇴할 수밖에 없으며 그로 인한 국민 개인의 자유와 권리 보장은 위축될 수밖에 없다. 국가기관끼리 견제케 하여 균형을 이루게 하는 것은 민주국가의 권력구조를 지탱하는 최소한의 헌법적 장치이기 때문이다.

셋째, 헌법상 권력분립원칙의 후퇴는 구체적으로는 경찰과 정보기관 분리원칙의 형해화를 초래하고 있다. 분리원칙은 비밀정보기관이 집행권한을 갖지 않아야 한다는 원칙과 더불어 권한과 임무에 있어서 비밀정보기관과 경찰의 분리 원칙을 그 내용으로 하고 있다. 비밀정보기관의 권력 확장은 각국에서의 과거를 되돌아보더라도 민주주의와 인권을 파괴한 전력이 있으며, 그 비밀주의적 속성으로 인하여 내부적 통제는 물론 민주적 외부통제수단인 의회, 법원, 여론에 의한 통제를 가하기 어렵기 때문에 민주주의 원리와 정면으로 배치된다.

## (2) 테러대응법제의 비교 연구와 그 시사점

### 가. 비교법적 연구의 결론

첫째, 앞서 테러대응구조의 경향에서 진단하였듯이 정보기관과 법 집행기관간의 경계

가 불분명해지고 있음은 부인할 수 없다. 그러나 형식적인 분리 틀을 계속 유지하려는 경향이 있다.

둘째, 한국식의 대테러센터를 설립하는 방안보다는 합동 분석센터의 설치가 나름대로 설득력을 얻고 있으며, 이들 센터에게 독자적인 정보수집 권한을 부여하지는 않는다.

셋째, 테러대응 조치의 실제적 집행은 법 집행기관의 몫으로 여전히 인정하고 있으며, 특히 경찰을 일반적인 테러 대응 집행기관으로 확고하게 위치시키고 있다.

넷째, 테러대응시스템을 일반적인 재난 보호 활동과 연계하여 작동시키고 있다. 그러나 유의할 것은 테러에 대한 지나친 강조로 인해 전통적인 재난 보호 활동이 위축되거나 왜곡되어서는 안 된다는 점이 각국의 경험을 통하여 확인되고 있다.

#### 나. 비교법적 연구로부터 얻는 시사점: 테러대응체계에서 정보와 집행의 분리화와 분권화

비교법적 연구로부터 정보기관과 법 집행기관의 경계가 불분명해지고 있으나 양자간의 형식적인 분리 틀은 계속 유지되고 있다는 사실을 확인하였다. 이로부터 테러 관련 정보의 수집과 분석 그리고 집행에 이르는 일련의 과정을 일률적으로 통합하기보다는 각 단계별로 별도의 구조를 취하는 것이 헌법원칙에 충실하면서 테러대응에서 일정한 효과를 담보할 수 있는 길임을 확인할 수 있다.

첫째, 테러 관련 정보 수집에서의 분권적-기능적 구조이다. 각 영역의 정보기관의 임무와 권한을 그 고유한 업무와 관련하여 한정된 분야에 세분하여 분산시키고 각 정보기관의 정보획득방식도 법률로 정하는 등 정보기관 사이의 철저한 권력분립주의와 활동근거의 법률주의를 확보해야 한다. 물론 인권 보장과 민주적 통제의 측면에서 이 과정에 대한 법제적 담보장치로서 통합적 통제 관리기구가 확보되어야 한다. 그런 점에서 최근 한국에서 테러방지법 제정에 주도적 역할을 하고 있는 국가정보원은 해외정보에 한정된 정보를 분석하는 기구로 거듭 나야 할 것이다. 경찰의 경우에도 현재와 같은 방식의 일반적이고 포괄적인 정보활동을 지양하고 범죄수사와 관련한 정보수집활동에 역량을 모아야 할 것이다.

둘째, 테러 관련 정보 분석에서 연대적-합동적 구조의 구축이다. 사실상 가장 중요하게 통합 대상이 되어야 할 부분은 정보 분석 기능이다. 비교법적 연구에서 드러났듯이 각국은 '통합 정보 분석센터' 같은 기구의 운영을 통해 정보에 대한 합동 분석시스템을

강화하고 있다. 그렇지만 이러한 센터는 정보의 연대적-합동적 분석·평가에 그 업무의 중심을 두는 것이지 곧바로 법 집행기능을 수행하지는 않는다.

셋째, 테러 관련 조치 집행에서 대책적(答責的)-전문적[현장성] 구조의 구축이다. 한국의 법·제도적 토양에서 경찰은 국가적 테러 대응활동에서 최종적인 법 집행기관으로 기능하였다. 그런 점에서 대테러 영역의 집행주체는 경찰이 되어야 할 것인데, 그 전제조건으로서 지금보다 강화된 시민적 통제 장치를 수립하여야 할 것이다. 그밖에도 우리 법제상 관세청의 조사감시국, 해양경찰청의 경비구난국, 건설교통부의 출입국관리국 등에는 테러와 관련한 업무를 각 고유영역에서 수행할 수 있는 집행기관이 있다. 이들 집행기관들은 각 영역에서 전문성과 현장성을 갖추고 있을 뿐 아니라 법치주의적 통제가 가능하다는 점에서 앞서 테러 관련 정보 분석·평가가 엄밀하게 이루어지는 경우에는 그에 기초하여 필요한 경우에 한하여 비례원칙에 따라 적절한 조치를 집행할 수 있을 것이다.

한편, 최근 국가위기관리 차원에서 위기 개념을 확장하여 자연재해, 인위재난, 국가핵심기반 마비 등을 아우르는 국가위기관리 기구 통합방안이 논의되고 있으며, 여기에 테러대응기구도 포함시키고 있다. 그러나 본문에서 이미 살펴보았듯이 국가기구 자체의 무원칙적인 통합은 무엇보다 헌법상 원칙에 부합하지 않을 뿐 아니라 그 효율성의 의심스럽고 더욱이 테러방지법 제정의 우회로로 악용될 여지가 있기 때문에 바람직하지 않다. 그런 의미에서 각각의 재난에 대하여 각 대응기관이 가지고 있는 고유권한과 영역을 훼손하지 않는 범위에서 각 기관 간 대등·분권의 협조체제를 재정비하는 선에 그쳐야 할 것이다.

국가운영에 있어서 효율성 원칙은 헌법이 명시적으로 보장하고 있지는 않지만 국가기구의 운용에 있어서 헌법적 의미를 가진 것임에는 틀림없다. 그렇지만 헌법은 민주주의와 법치주의의 관점에서 국민의 자유와 권리를 최대한 보장함을 최우선의 규범으로서 명시적으로 명령하고 있다. 따라서 국가운영에서 효율성의 추구가 민주주의와 법치주의를 수단으로 한 국민의 자유와 권리에 우선시될 수 없으며, 그것은 국민의 자유와 권리를 보장하는 범위에서 제한적으로 헌법상 비례원칙에 따라 추구되어야 할 것이다.

## 2. 결 론

테러는 방지되어야 한다는 사실에 대하여 이의를 달 사람은 없다. 그러나 문제는 테러방지를 명분으로 전 지구적 차원의 감시와 통제 메커니즘이 아무런 제어장치 없이 통용되는 데 있다. 현재 전 세계적으로 진행되고 있는 감시·통제 메커니즘은 시민적 자유의 영역을 크게 잠식하고 있다.

이러한 경향은 우리나라에서도 크게 다르지 않다. 우리의 테러방지법 논의는 여기에서 한발 더 나아가 있다. 국제적 추세보다도 더 강화된 형태의 국가안보기관의 중앙집권화와 분리원칙의 완전한 폐기 등이 위험스럽게 주장되고 있는 것이 현실이기 때문이다.

이 연구에서 살펴본 비교법적 결론에 비추어 이와 같은 국내의 논의는 근본적인 재검토를 요한다고 할 것이다. 우선, 정보기관과 법 집행기관간의 경계가 불분명해지고 있기는 하지만, 각국은 아직도 형식적인 분리 틀을 계속 유지하려는 경향을 보이고 있다. 나아가 정보의 통합이 강조되고 있기는 하지만 정보와 관련된 작전활동(operation) 그 자체의 통합보다는 정보를 받아보고(receive) 이를 분석·평가한 후 그 결과물을 관련 집행기관에 배분하는 분석 및 계획의 통합이 합동 분석센터의 설치 등을 통해 실현되고 있다는 점도 주목하여야 한다.

경찰의 임무와 역할에 한정해서 논의를 정리하면, 분명 테러방지영역에서도 경찰기능의 강화와 재조정이 필요하다. 이 중에서 특히 강조되어야 할 것은 테러방지 및 테러발생시 대처를 중심으로 한 경찰의 집행기능이다. 물론 경찰도 테러'범죄'와 관련된 정보를 자신의 업무영역 내에서 수집할 수 있다. 그러나 보다 강조되어야 하는 것은 테러방지를 위한 집행기능이다. 테러의 방지와 테러공격에 대한 신속한 사후처리 등은 결국 경찰과 같은 법 집행기관이 중추적인 역할을 수행할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지금 당장 경찰에게 시급한 것은 법 집행기관으로서 중추적인 역할을 다 할 수 있게끔, 집행상의 결함을 보완하는 일이다. 이를 위해서는 경찰 내부에서의 임무재조정이 필요함은 본문에서도 지적하였다. 아무튼 경찰의 특정분야가 업무과다로 인해 자기임무조차 제대로 시행하지 못하는 상황이 발생하지 않도록 경찰 내 자원의 재분배가 이루어져야 한다.

테러방지를 위하여 국가적 자원을 투입하면 테러가 그만큼 방지될 것이라는 기계적

비례관계가 테러리즘과 관련된 영역에서는 존재하지 않는다. 또한 인권침해의 강도를 높여가면서 테러를 방지하겠다는 발상도 근본적으로 문제가 있다. 인권침해 수단을 강화하는 방식의 테러방지란 그 자체가 또 다른 테러리즘이 될 수 있음을 잊어서는 안 될 것이다.

## 참고문헌

\* 모든 웹사이트의 최종검색일은 2005.12.25.

- 국가보안기술연구소, 『미국 정보개혁 및 테러예방법』, 2005. 6.
- 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』, 2004. 3. 1.  
([http://www.president.go.kr/share/040312\\_dacu.hwp](http://www.president.go.kr/share/040312_dacu.hwp))
- 국가정보원, 『뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러동향』, 2001. 11
- 국가정보원, 『첨단산업기술 보호동향』, 2004
- 강기택/박경정, 『경찰정보론』, 경찰대학, 2005
- 강기택/박경정, 『치안정보론』, 경찰대학, 2005
- 김상호 외, 『경찰학개론』, 법문사, 2004
- 구춘권, 『메가테러리즘과 미국의 세계질서전쟁』, 책세상, 2005
- 김연태, 『치안정보의 효율적인 관리방안에 관한 연구 - 경찰의 정보관리에 대한 입법적 개선방안을 중심으로-』, 치안연구소 연구보고서, 2000
- 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구』, 오름, 2005.
- 김윤덕, 『국가정보학-이론과 실제의 이해』, 박영사, 2001
- 박선섭 외, 『군사관련 법체계 정비방향 연구』, 한국국방연구원, 1998
- 박주원, 『범죄정보체계론(개정증보판)』, 수사연구사, 2004
- 이계수, 『행정의 민주화·공개화를 위한 국회의 역할-비밀정보기관에 대한 국회의 통제권 강화방안에 관한 연구를 중심으로-』, 한국의회발전연구회 연구보고서, 2002.11.
- 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』, 한길사, 1993
- 이운주, 『경찰학개론』, 경찰대학, 2004
- 질베르 아쉬카르, “새로운 세기, 바이오 테러리즘의 망령”, 이냐시오 라모네 외 지음,  
최연구 옮김, 『프리마토피아를 넘어서』, 백의, 2001
- 폴 토드/조너선 블로흐, 이주영 역, 『조작된 공포: 세계 정보기관의 진실』, 창비, 2005
- 한중호, 『빅브라더 아메리카: 9·11 테러와 표현의 자유』, 나남출판, 2004
- 허경미, 『경찰정보론』, 경찰대학, 2001

형사정책연구원, 『각국의 테러범죄대응책에 관한 연구』, 1995

홍정선, 『행정법특강』 (제4판), 박영사, 2005

권건보, “자기정보통제권에 관한 연구-공공부문에서의 개인정보보호를 중심으로-”,  
서울대학교 박사학위 논문, 2004. 2.

김일환, “독일 기본법상 정보기관과 경찰의 조직과 역할에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제18집, 2003. 6, 한국토지공법학회

김성태, “개인관련정보에 대한 경찰작용-독일 주경찰법상의 규율-”, 『경찰법연구』 창간호, 2003, 한국경찰법학회

그렉 노자임, 김한균 옮김, “미국에서 정보기관에 대한 법적 통제”, 『민주법학』, 제12호, 1997

남성욱, “국가정보원 개혁방향에 대한 토론편”, 『<경찰, 국정원 개혁을 위한 토론회> 자료집』, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2003.3.25.

롤프 피쓰너, 이계수 옮김, “독일: ‘반테러 법률들과 권위주의적 안보국가’”, 『민주법학』, 제21호, 2002, 민주주의법학연구회

박병섭, “독일의 개인정보보호제도에 관한 연구”, 『민주법학』, 제25호, 2004, 민주주의법학연구회

서경석, “기본권의 객관법적 성격”, 『헌법학연구』, 제9권 제1호, 2003, 한국헌법학회

송석윤, “기본권으로서의 안전권에 관한 시론적 연구”, 『법학논총』, 제8권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소

신보성, “행정조사와 개인정보의 보호-특히 경찰에 의한 정보수집과 관련하여-”, 『중앙법학』, 창간호, 1999, 중앙법학회

신유섭, “9/11 테러 사건 이후 미국 정보계 개혁의 성격과 전망”, 『국제정치논총』, 제43집 제4호, 2003, 한국국제정치학회

양해성, “사회발전과 군의 역할”, 신정현 편, 『선진국방의 비전과 과제』, 나남출판, 1996

이계수, “지방제도에 대한 행정조직법적 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1990

이계수, “반테러법과 위험에 처한 인권”, 『민주법학』 제21호, 2002, 민주주의법학연구회

이계수, “테러방지법안의 쟁점”, 『민주법학』, 제25호, 2004, 민주주의법학연구회

- 이계수, “유럽연합의 경찰협력체제와 경찰법제에 관한 연구”, 『민주법학』, 제28호, 2005, 민주주의법학연구회
- 이계수, “국가정보원‘개혁’을 논의할 때 생각해 보아야 할 몇 가지 점에 대하여”, 『국가정보원 개혁을 위한 공청회 자료집』, 국회 정보위원회 국가정보원개혁소위원회, 2005. 9. 21.
- 이계수, “테러방지법의 입법배경”, 『테러방지법과 국가정보원: 기획 워크숍 자료집』, 테러방지법 제정반대 공동행동, 2005. 5. 17.
- 이대우, “시론: 테러 안전지대는 없다”, 『동아일보』, 2005. 7. 15.자
- 이상팔, “대테러 위기관리체계의 보완점모색”, 『입법정보』 제73호, 2002. 12.
- 이승우, “국가정보원법 개혁방향” 『<경찰, 국정원 개혁을 위한 토론회> 자료집』, 민주사회를 위한 변호사 모임, 2003.3.25.
- 이정훈, “발제문 3: 현실적으로 국정원 중심의 對테러법 제정은 필요하다”, 국회정보위원회, 『테러방지법안 심사를 위한 공청회 자료집』, 2005, 12. 6.
- 임준태, “경찰작용의 본질과 바람직한 보안경찰활동”, 『보안수사대 ! 과거·현재·미래는?』, 열린우리당 최규식 의원 주최 정책토론회 자료집, 2005. 9. 9.
- 키트 케이지, 최정학 옮김, “FBI의 부당한 정치사찰 및 CIA의 부당한 해외개입의 중지를 위한 투쟁”, 『민주법학』, 제12호, 1997, 민주주의법학연구회
- 한상희, “[토론회]보안경찰 - 그 당위와 현실”, 『보안수사대 ! 과거·현재·미래는?』, 열린우리당 최규식 의원 주최 정책토론회 자료집, 2005. 9. 9.
- 한상희, “국정원 개혁의 해법”, 『한겨레신문』, 2005. 8. 12.자

平野 孝, “戰後改革と内務省の解體”, 田口富久治(編), 『主要諸國の行政改革』, 東京: 勁草書房, 1982

城 正憲, “情報蒐集活動”, 石川達紘 編 『刑事裁判實務大系』第10卷(警察), 東京: 青林書院, 1993

Bernd Guggenberger, Ulrich K. Preuß, Wolfgang Ullmann (Hrsg.), Eine

- Verfassung für Deutschland, München, 1991
- Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesamt für Verfassungsschutz: Aufgaben-  
Befugnisse-Grenzen, 2004.  
([http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/allgemeine\\_infos/abg/](http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/allgemeine_infos/abg/))
- Bundesministerium des Innern, innenpolitik: informationen des Bundesministeriums  
des Innern, Nr. 1, März 2005  
([http://www.bmi.bund.de/lang\\_de/nm\\_174266/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2005/Innenpolitik\\_1\\_2005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Innenpolitik\\_1\\_2005](http://www.bmi.bund.de/lang_de/nm_174266/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2005/Innenpolitik_1_2005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Innenpolitik_1_2005))
- Clive Walker, "Policy Options and Priorities: British Perspective", Marianne van  
Leeuwen (ed.), *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat  
Perceptions and Policies*, Kluwer Law International, 2003
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (hrsg.), *Reform des  
Sicherheitssektors in Entwicklungsländer*, 2000
- Erik J. G. van de Linde/Kevin A. O'Brien/Gustav Lindstrom/Stephan De  
Spiegeleire/Mikko Vayrynen/Han de Vries, *Quick Scan of Post 9/11  
National Counter Terrorism Policymaking and Implementation in Selected  
European Countries*, RAND Europe, 2002
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England and Wales (HMIC), *Need  
to Know*, HMIC thematic inspection of Special Branch and Ports  
policing, the Home Office Communication Directorate, January 2003  
([http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmic/inspect\\_reports1/thematic-inspections/a-need-to-know.pdf](http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmic/inspect_reports1/thematic-inspections/a-need-to-know.pdf)).
- Laurence Lustgarten/Ian Leigh, *In From The Cold: National Security and  
Parliamentary Democracy*, Oxford, 1994
- Hans Lisker/Erhard Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 3. Aufl., München, 2001
- Martin H. W. Möllers (Hrsg.), *Wörterbuch der Polizei*, München, 2001
- Scottish Executive, *Guidelines on SPECIAL BRANCH WORK in the United  
Kingdom*, the Home Office Communication Directorate, 2004. 3.

([www.scotland.gov.uk/library5/justice/sbwuk.pdf](http://www.scotland.gov.uk/library5/justice/sbwuk.pdf))

Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Counter-Terrorism Legislation and Practice: A Survey of Selected Countries, October 2005 (<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/QS%20Draft%2010%20FINAL1.pdf>).

International Campaign against Mass Surveillance, The Emergence of a Global Infrastructure for Mass Registration and Surveillance, 2005. 4. ([http://www.i-cams.org/Declaration\\_Eng.html](http://www.i-cams.org/Declaration_Eng.html))

The 9-11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Official Government Edition, 2004

The Stationary Office, National Intelligence Machinery, 연도 미상 ([www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/NationalIntelligenceMachinery.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/NationalIntelligenceMachinery.pdf))

Winfried Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA, München 1993

United Nations High Commissioner for Human Rights, The Special Rapporteur on the Protection and Promotion of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, 2005

Fact Sheet: Progress on the 9/11 Commission Recommendations Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 21. Juli 2005 - Az: Vf.67-II-04

Albrecht Funk, "Der 'war on terrorism' der USA: Eine Zwischenbilanz im vierten Jahr", Cilip 80(1/2005)

Amos N. Guiora, "Legislative and Policy Responses to Terrorism - A Global Perspective", 7 San Diego San Diego International Law Journal, Fall 2005

Ben Hayes, "Änderung der Europol-Konvention", Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 제 73호, 2002/3

Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, "Terrorismusabwehr -zentrum: Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten" ([http://www.bfdi.bund.de/cln\\_030/nn\\_530444/DE/Themen/InnereSicherheit/Einzel\\_fragen/Artikel/GemeinsamesTerrorismus\\_abwehr\\_zentrum.html](http://www.bfdi.bund.de/cln_030/nn_530444/DE/Themen/InnereSicherheit/Einzel_fragen/Artikel/GemeinsamesTerrorismus_abwehr_zentrum.html))

- Denis Duclos, "Alle unter Kontrolle - Neues von der Bewirtschaftung der Angst",  
Le Monde diplomatique(독일판), 2005. 8. 12.자
- Eckhart Werthebach, "Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert", Aus  
Politik und Zeitgeschichte, B44/2004
- Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Europäischen Rat und den Rat  
zum Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen des Kampfes gegen  
den Terrorismus  
([http://www.bbk.bund.de/cln\\_027/nn\\_403144/DE/06\\_Fachinformationsstelle/02\\_Rechtsgrundlagen/01\\_EU/EU\\_20Schutz\\_20kritischer\\_20Infrastrukturen.html\\_\\_nnn=true](http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_403144/DE/06_Fachinformationsstelle/02_Rechtsgrundlagen/01_EU/EU_20Schutz_20kritischer_20Infrastrukturen.html__nnn=true))
- Florian Rötzer, "Friedensdemonstrationen unter Antiterror-Beobachtung." Telepolis,  
2003. 11. 26.자
- Florian Rötzer, "Freier Fluss persönlicher Daten zwischen Europol und  
US-Behörden vereinbart", Telepolis, 2002. 12. 20.자
- Frank Gregory, "Intelligence-led counter-terrorism: A Brief Analysis of the UK  
Domestic Intelligence System's Response to 9/11 and the London  
Bombing of 7 July 2005", ARI N 94/2005, 12/7/2005  
(<http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/781.asp>)
- Genevieve J. Knezo, "Homeland Security and Counterterrorism Research and  
Development", CRS Report, 2003. 2.
- Harald Neuber, "Eine CIA-Reform ist unwahrscheinlich", Telepolis, 2004. 8. 18.자
- Ignacio Cosidó, "Spanish Policy Against Terrorism: The Guardia Civil and ETA",  
(Paper presented in the Conference "The Security Gap between the  
Military and Law Enforcement in Counter-Terrorism", Institute for  
National Strategic Studies at the National Defense University,  
Washington, October 23rd, 2002)(<http://gees.org/pdf/299/>)
- Jeremie J. Wattellier, "Comparative Legal Responses to Terrorism: Lessons from  
Europe", 27 Hastings International and Comparative Law Review, Winter  
2004

John F. Murphy, "Braver New World: U.S. Responses to the Rise in International Crime—A Overview", 50 Villanova Law Review. 2005

Josef Isensee, "Das Grundrecht auf Sicherheit: Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates." Vortrag, gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982, Berlin · New York, 1983

Judith Sunderland, "Human Rights Watch, Spain: Setting an Example? Counter-Terrorism Measures in Spain", 2005(<http://hrw.org/reports/2005/spain0105/>)

Mike Davis, "Kein Heimatschutz für New Orleans", Le Monde diplomatique(독일판), 2005. 10. 14.자.

Luke Harding, "U.S. Reaches Deal with Leaders in Falluja: Threat to Seize City by Force if Demands are Not Met", The Guardian, 2004. 4. 20.자 기사 (<http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,2763,1195640,00.html>)

Martin Kreickenbaum, "Innenministerkonferenz hebt Trennung von Polizei und Geheimdiensten auf". 2004. 7. 14. (<http://www.wsws.org/de/2004/jul2004/imk-j14.shtml>)

Peter Loizos, "London ist nicht Paris. Das britische Modell – praktisch, belastbar, aber längst nicht ideal", Le Monde diplomatique(독일판), 2005. 12. 9.자.

Press Office, "Prevention, Pursuit, Protection And Preparedness: A Strategy To Reduce The Risk From Terrorism", 2004. 7. 8. ([http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,\\_Pursuit,\\_Protection\\_?version=1](http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,_Pursuit,_Protection_?version=1))

Richard Norton-Taylor, "There's no such thing as total security: A third terrorist attack on London may be 'inevitable' but draconian new laws will do little to solve the problem", the Guardian, Sunday August 21, 2005 (<http://www.guardian.co.uk/print/0%2C3858%2C5266191-117079%2C00.html>)

Rolf Gössner, "Security für Deutschland: Nach den Anschlägen von Madrid sollen die deutschen Sicherheitsbehörden zentralisiert und Bundeswehreinheiten im Inland eingesetzt werden

([www.jungle-world.com/seiten/2004/13/2836.php](http://www.jungle-world.com/seiten/2004/13/2836.php))

Stefan Gose, “Bundeswehr im Innern”, Bürgerrechte & Polizei/Cilip, 2001년 3호(통권 70호)

Tade Matthias Spranger, “Innere Sicherheit durch Streitkräfteeinsatz?”, NJW, 1999

Tony Bunyan, “Special Branch more than doubles in size”, Special report from Statewatch, September 2003 ([www.statewatch.org/news/2003/sep/SB.pdf](http://www.statewatch.org/news/2003/sep/SB.pdf)).

“Die organisierte Kriminalität, das ist der Feind”, Tageszeitung. 2001. 5. 23.자

“대테러 전쟁 속에 인권은 사치품으로 전락”, 『프레스시안』, 2005. 12. 7.자

『프레스시안』, 2005. 4. 1.자

“미 IT업계 ‘국토안보부 특수’”, 『전자신문(인터넷 판)』, 2002. 11. 22.자

“유럽평의회 “CIA, 유럽국 협조 하에 고문”, 『한국일보』, 2006. 1. 25.자.

“CIA 공개자료 다루는 조직 신설해 ‘사각지대’ 최소화”, 『인터넷 한국일보』, 2005. 8. 9.자

“정보 - 수사 통합’경찰국가 탄생?”, 『뉴스메이커』 2003. 8. 22.자

“열린우리, 국정원개혁의지 상실”, 『한겨레』, 2005. 12. 5.자.

“부시의 백악관 카트라니 재앙 경고 목살”, 『노컷뉴스』, 2006. 1. 25.자.

『문화일보』 2005. 6. 25.자

『인터넷 한국일보』, 2005. 7. 1.자

『경향신문』, 2003. 11. 13.자.

『한겨레』, 2006. 1. 25.자.

『한겨레』, 2005. 8. 22.자.

『세계일보』, 2005. 12. 24.자.

『매일경제』, 2005. 12. 20.자.

경찰청 제출자료, 행자위 국정감사(이영순 의원), 2005

1999년 경찰청 국정감사 행정자치위원회 회의록 (추미애 의원 질의내용)(1999.10.13)

([http://search.assembly.go.kr/kms\\_data/record/data1/208/19991013dc0gpam00a](http://search.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/208/19991013dc0gpam00a).

PDF#page=62)

“새 천년 육군-육군의 실상-육군의 역할 및 중요성”

(<http://www.army.go.kr/saechun/sa-4/k3-1.htm>)

“USA and Europol join forces in fighting terrorism!”

(<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=news&news=pr011211.htm>)

<http://www.bdk-bund.de/aktuell/presenews/02072004.htm>

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/Daten\\_undFakten/Gemeinsames\\_Terrorismusabwehrzentrum\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/Daten_undFakten/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum_de.html)

[http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521\\_VPR\\_text.pdf](http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_text.pdf)

[http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521\\_VPR\\_Begleittext.pdf](http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_Begleittext.pdf)

[www.cnn.com/2005/POLITICS/06/29/bush.intel](http://www.cnn.com/2005/POLITICS/06/29/bush.intel)

<http://www.doi.gov/history.html>

<http://www.fcw.com/article82275-03-10-04-Web>

[http://www.jisc.ac.uk/index.cfm?name=pub\\_smbp\\_ripa](http://www.jisc.ac.uk/index.cfm?name=pub_smbp_ripa)

<http://judiciary.house.gov/legacy/berman072203.pdf#search='Jerry%20Berman%20TTI'>

<http://www.jungle-world.com/seiten/2004/13/2836.php>

[http://www.lvn.parlanet.de/infothek/wahl15/plenum/plenprot/2003/15-080\\_02-03.pdf](http://www.lvn.parlanet.de/infothek/wahl15/plenum/plenprot/2003/15-080_02-03.pdf)

[http://www.met.police.uk/so/special\\_branch.htm](http://www.met.police.uk/so/special_branch.htm)

<http://www.met.police.uk/terrorism/>

<http://www.mi5.gov.uk/output/Page65.html>

<http://www.mi5.gov.uk/output/Page94.html>

<http://www.mi6.gov.uk/output/Page3.html>

<http://www.newscontent.de/archiv/00001359.html>

<http://www.news.go.kr/warp/webapp/news/view?id=c63f8449ce6b1a503183870e>

[http://www.ngo-online.de/ganzes\\_dokument.php4?Nr=4899](http://www.ngo-online.de/ganzes_dokument.php4?Nr=4899)

<http://www.npa.go.jp/koho1/sikumi.htm>

<http://security.homeoffice.gov.uk/responding-to-incidents/national-response/>

<http://www.un.org/terrorism/a57273.htm>

<http://www.ukresilience.info/ccact/index.shtm>

[http://www.ukresilience.info/ccs/how\\_we\\_work/index.shtm#exercise](http://www.ukresilience.info/ccs/how_we_work/index.shtm#exercise)

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01/20060103.html>

<http://www.wmd.gov/about.html>

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/sleeper/homeland/ttic.html>

<http://www.statewatch.org/news/2002/nov/12eurousagmt.htm>

<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR610132005?open&of=ENG-312>

<http://www.verfassungsschutz.de/de/landesbehoerden/lbliste.html>

<http://www.wsws.org/articles/2005/jul2005/lond-j11.shtml>

<http://www.newscontent.de/archiv/00001359.html>

<http://www.bdk-bund.de/aktuell/presnews/02072004.htm>

<http://www.npa.go.jp/koho1/sikumi.htm>