

미국 테러방지 체제상의 인권보호제도에 관한 일고찰*

- 국토안보부를 중심으로

김주영**

논문요지

2001년 9월 세계를 놀라게 한 “9/11 테러사건(September 11 attacks)” 이후 많은 국가들이 나름의 테러대응체제를 마련하는데 주력하였지만, 2019년에도 세계 곳곳에서 크고 작은 테러로 인한 적지 않은 피해가 발생했다. 다만 이러한 테러 발생 양상을 좀 더 살펴보면 테러대응체제가 잘 갖추어진 국가들의 경우 비록 테러의 발생을 완전히 차단하기에 이르지 못하는 못하였다 하더라도 상대적으로 적은 피해만을 입고 있는 것을 확인할 수 있다. 우리나라 역시 테러의 위협에서 완전히 자유롭다고 할 수 없겠기에 테러대응체제가 잘 갖추어진 국가들을 참고하여 테러대응태세를 점검하는 것은 충분히 의미가 있을 것이다. 그렇지만 테러방지와 함께 인권보장 역시 포기할 수 없는 목표임에도 불구하고, 그 동안의 우리 학계의 테러 관련 논의는 상대적으로 경찰학계 및 보안학계를 중심으로 효과적인 테러방지 방안, 즉 테러방지의 효과성 내지 효율성을 높이기 위한 방안의 확보에 치중되어 있었다고 할 수 있겠기에, 효과적인 테러방지체제 구축과 함께 적절한 인권보장을 위한 기제에 대한 고찰이 더욱 필요한 시점이라 할 것이다.

이에 미국의 주요 테러방지법제와 함께 대표적인 테러방지 실행체제로서 국토안보부(Department of Homeland Security; DHS)의 목적과 조직 및 운영양상 그리고 국토안보부 내의 인권보호기제를 살펴 본 바, 미국은 테러의 방지를 주요한 정책과제로 설정하고 있으면서도 테러의 예방에 있어서 그 실질적인 운영양상은 국경 및 출입국 관리를 필두로 질서유지와 시설의 안전 관리 등의 통상적인 국가관리·운영체제의 엄격한 실행을 통해 그 목적을 달성하려 하고 있음과 함께, 인권보장을 위한 시민권 및 시민의 자유국(The office for Civil Rights and Civil Liberties; CRCL)이 국토안보부 내의 존재감 있는 독립부서로 자리매김하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 우리나라의 테러방지체제의 운영, 특히 우리나라의 테러방지체제상의 인권보호 기제로 설정되어 있는 대테러인권보호관제도의 개선에 큰 참고가 될 만하다 하겠다.

검색용 주제어: 상생협력법, 테러, 테러방지, 미국, 국토안보부, 시민권 및 시민의 자유국

· 논문접수: 2020.01.07. · 심사개시: 2020.01.10. · 게재확정: 2020.01.23.

1. 서 론

2001년 9월 세계를 놀라게 한 “9/11 테러사건(September 11 attacks)”¹⁾ 이후 많은 국가들이 나름의 테러대응체제를 마련하는데 주력하였지만, 2019년에도 세계 곳곳에서 크고 작은 테러로 인해 적지 않은 피해가 발생했다. 30명 이상의 사망자를 초래한 대형 테러사건만을 추려보더라도, 2019년 1월 21일 아프가니스탄 동부 정부군 훈련소에 탈레반에 의한 차량 자살폭발 테러가 발생하여 126명이 숨지고 27명이 부상당한 사건(Maidan Shar attack)을 비롯하여,²⁾ 3월 15일 뉴질랜드 크라이스트처치의 이슬람 사원 2곳에서 호주 국적의 브렌턴 태런트(Brenton Harrison Tarrant) 등이 유색·타(他)종교 이민자들에 대한 보복을 이유로 감행한 총격테러로 50명이 숨지고 50명이 부상당한 사건(Christchurch mosque shootings),³⁾ 4월 21일 스리랑카에서 급진 이슬람 조직인 NTJ(National Thowheed Jamath)의 소행으로 추정되는 동시 다발적 연쇄 폭탄테러로 인해 253명이 사망하고 485명이 부상당한 사건(Sri Lanka Easter Bombing),⁴⁾ 6월 16일 나이지리아에서 발생한 자살폭탄테러로 30명 이상이 사망한 사건,⁵⁾ 12월 28일 소말리아 수도 모가디슈에서 발생한 대규모 차량 폭탄테러로 인해 90여명이 사망하고, 120여명의 부상자가 발생한 사건⁶⁾ 등을 들 수 있다.

다만 이러한 테러 발생 양상을 좀 더 살펴보면 대체적으로 테러대응체제가 덜 갖추

1) 우리나라에서 공식적으로 부르는 명칭은 “미국대폭발테러사건”이나, 2001년 9월 11일 발생한 것을 따 통상 “9/11테러”로 불리는 이 테러사건은 미국 뉴욕의 110층 세계무역센터(World Trade Center: WTC) 쌍둥이 빌딩과 버지니아주 알링턴(Arlington County, Virginia)의 국방부 건물(the Pentagon)에 대한 항공기 납치 동시 다발 자살테러 사건으로 미국 내에서 발생한 가장 끔찍한 테러사건이자, 하나의 목표물에 대한 테러로서는 인류 역사상 가장 많은 인명피해가 발생한 사건으로 알려져 있다. 9/11테러사건에 관한 미연방정부의 공식적인 견해는 The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (9/11 Report)*(2004)(이하 “9/11 Report(2004)”)를 참조.

2) 대테러센터, “주간 테러동향”(132호) (2019.1.25.) <http://www.nctc.go.kr/nctc/information/weeklyTerroristTrends.do?mode=view&articleNo=9149&article.offset=50&articleLimit=10> (2019.12.31. 최종확인)

3) 연합뉴스, “뉴질랜드 이슬람사원 2곳 ‘총기테러’ … 49명 사망 · 40여명 부상”, 2019.3.15. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190315063153009?input=1195m> (2019.12.31. 최종확인) 사망자 수는 대테러센터, “주간테러동향”(제140호)(2019.3.22.)에 의함.

4) 뉴시스, “스리랑카 테러용의자 13명 체포… 사망자 228명으로 늘어”, 2019.4.22. http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190422_0000627333&cID=10101&pID=10100 (2019.12.31. 최종확인)

5) 연합뉴스, “나이지리아서 폭탄테러로 최소 30명 사망…보코하람 소행 추정”, 2019.6.17. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190617155000079?input=1195m> (2019.12.31. 최종확인)

6) 연합뉴스, “소말리아서 차량 폭탄 테러로 최소 30명 사망”, 2019.12.28. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191228035051009> (2019.12.31. 최종확인)

어진 국가들에서 대형 테러가 발생하고 있으며, 테러대응체제가 잘 갖추어진 국가들의 경우 비록 테러의 발생을 완전히 차단하기에 이르지 못하는 못하였다 하더라도 상대적으로 적은 피해만을 입고 있는 것을 확인할 수 있다. 우리나라 역시 테러의 위협에서 완전히 자유롭다고는 할 수 없겠기에 테러대응체제가 잘 갖추어진 국가들을 참고하여 테러 대응태세를 점검하는 것은 충분히 의미가 있을 것이다. 다만 간과하지 않아야 할 것은 자칫 테러방지에 지나친 비중을 둘 경우, 상대적으로 통신의 비밀의 침해나 비롯한 다양한 인권침해가 발생할 소지가 적지 않은 까닭에 어느 하나 양보하기 어려운 테러방지와 인권보장이라는 두 가지 목표를 충실하게 달성할 수 있을 테러방지체제의 수립과 운영은 국가에게 부여된 커다란 과제라 할 수 있을 것이다.⁷⁾ 그렇지만 그 동안의 우리 학계의 테러 관련 논의는 상대적으로 경찰학계 및 보안학계를 중심으로 효과적인 테러방지 방안, 즉 테러방지의 효과성 내지 효율성을 높이기 위한 방안의 확보에 치중되어 있었다고 할 수 있겠기에, 효과적인 테러방지체제 구축과 함께 적절한 인권보장을 위한 기제에 대한 고찰이 더욱 필요한 시점이라 할 것이다.

이러한 맥락에서 이른 바 “뉴테러리즘(New terrorism)”의 대두 이후 테러대응체계를 선도하고 있는 미국의 테러방지체제는 테러방지와 인권보장의 조화를 달성하는 테러방지체제의 성립에 특히 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대해 봄 직하다. 이에 이하에서는 미국의 주요 테러방지법제를 개관하고(II), 미국의 주요 테러방지 실행체제로 국토안보부(Department of Homeland Security; DHS)의 목적과 조직 및 운영양상을 검토한 후(III), 국토안보부 내의 인권보호기제를 살펴보기로 한다(IV).

II. 미국의 주요 테러방지법제

미국이 국제적인 테러의 표적으로 지목된 것은 1960년대까지 거슬러 올라가지만, 대체적으로 1970년대까지는 미국영토 밖에서 발생하는 항공기 테러가 주요 관심사로 논의되는 정도였다. 그렇지만 이후 미국에 대한 테러가 증가하고 테러의 유형도 다양화됨에 따라, 1984년 보다 본격적인 테러방지 및 억제를 위해 포괄적인 반(反)테러(Anti-Terrorism)법인 「국제테러규제법(1984 Act to Combat International Terrorism)」⁸⁾을 제정한 가운데, 형법 및 그 밖의 치안관계 법규를 통해서도 테러에

7) 이러한 측면을 자유와 안전간의 조화 혹은 긴장관계로 파악하는 견해로는 이상해, “자유와 안전간의 조화와 긴장관계”, 『토지공법연구』 제42집(2008), 664면 이하; 김희정, “대테러리즘, 자유와 안전 - 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 검토와 보완”, 『공법연구』 제44집 제4호(2016), 101면 이하.

8) Pub. L. 98-533, Oct. 19, 1984, 98 Stat. 2706 (18 U.S.C. § 3071 et seq.). 이 법을 통해 테러행위를 인류의 생명과 안전에 관한 기본권을 침해하는 용납할 수 없는 범죄행위로 선언하고, 테러방지를 위한 연방정부의 정책, 기관간 협력 및 정보체계의 구축과 대응능력의 향상, 그리고 국제적 협력 등을 규정하게 된다. 최철영, “미국의 테러관련 법제연구”, 『대국법학』 제6호(2003), 67면.

대처하게 된다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 지속적으로 테러가 발생하게 되자, 특히 1995년 오클라호마 시티 폭탄테러(Oklahoma City bombing)¹⁰⁾를 계기로 1996년 종합테러방지법이라 할 수 있는 「테러방지 및 실효적 사형 부과 법률(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)」¹¹⁾이 제정되기에 이른다. 이후 1998년 미국 대사관 폭탄 테러(1998 United States embassy bombings)를 계기로¹²⁾ 당시의 클린턴 행정부가 테러와의 전쟁(작전명은 “무제한 범위(도달) 작전(Operation Infinite Reach)”)을 시작하는 가운데¹³⁾ 미국의 대테러정책과 관련한 기본 3원칙이 확립되게 된다.

<미국의 대테러 기본 3원칙>

첫째, 테러리스트와는 협상을 통한 일체의 거래를 하지 않으며, 어떠한 위협도 단호히 거부한다.

둘째, 테러리스트는 반인륜적 범죄자로서 엄정한 법적조치는 물론 군사적으로 대응한다.

셋째, 테러리스트나 테러조직을 비호하는 조직이나 국가에 대해서 군사적 보복을 포함하여 총체적인 응징을 한다.

9) 유인일, “뉴테러리즘 대응관리체계 개선방안에 관한 연구 - 군의 역할을 중심으로”, 선문대학교 행정학 박사학위논문(2011), 50면.

10) 오클라호마 시티 폭탄테러는 1995년 4월 19일 오전 9시 2분, 미국 중부 오클라호마(Oklahoma)주의 주도(州都) 오클라호마 시티(Oklahoma City) 중심가에 있는 알프레드 머라 연방정부건물(Alfred P. Murrah Federal Building)에서 폭발물을 탑재한 주차 차량을 활용한 폭탄 테러 사건이 발생하여, 건물의 1/3 이상이 파괴되고 근처의 300여 채의 다른 건물들도 심각한 피해를 입은 가운데, 어린이 19명을 포함한 168명이 죽고, 600여 명이 부상당한 사건이다. Chad F. Nye, *Journalism and Justice in the Oklahoma City bombing Trials*, (El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC, 2014), p.7. 이 사건은 2001년 9/11테러가 있기 전까지 미국 영토 내에서 일어난 가장 심각한 테러 사건이었으며, 9/11테러와는 달리 미국인에 의해 자행된 까닭에 여전히 미국 역사상 최악의 “자생테러(homegrown terrorism)”로 자리매김하고 있다.
<https://www.fbi.gov/history/famous-cases/oklahoma-city-bombing>(2019.12.31. 최종 확인) 한편 이 사건은 이슬람교가 아닌 기독교에 기반을 둔 종교적 신념에 의한 보복테러리즘으로서 범인이 현장에서 자살하지 않았다는 것을 제외하고는 중동의 테러수법과 유사한 사건으로 평가되며, 특히 아동에 대한 테러가 크게 논란이 된 바 있다. 아울러 이로 인해 더 이상 미국 본토 역시 대형 테러의 안전지대가 아님을 확인하게 된다.

11) Pub.L. 104-132; 110 Stat. 1214.

12) 1998년 8월 7일 탄자니아의 다르에스살람(Dar es Salaam)과 케냐의 나이로비(Nairobi)에 위치한 미국 대사관에 대한 동시 다발적인 차량 폭탄 테러 사건이 발생하여, 총 224명이 사망한 사건으로, 알 카에다(al Qaeda)에 의한 것으로 알려졌다. 9/11 Report(2004), p.70.

13) 아울러 이 사건을 계기로 미연방수사국(FBI)은 알 카에다의 오사마 빈라덴(Osama bin Laden)과 아이만 알자awahiri(Ayman al-Zawahiri)를 FBI 10대 지명수배범으로 현상수배하게 된 바, 결과적으로 이 사건은 2001년 9/11테러사건과 특히 밀접한 관련을 가진다 할 것이다.

A. 9/11테러사건과 애국법

이러한 미국의 대테러정책은 이른바 “뉴테러리즘(New terrorism)”¹⁴⁾의 대두를 알린 2001년 “9/11테러사건”을 계기로 다시금 큰 변화를 겪게 된다. 즉, 9/11테러 이전까지는 미국 역시 기본적으로 평시(平時)와 전시(戰時)의 구분을 전제로 비상상황인 전쟁에 대비한 계엄제도와 국가긴급권 제도를 마련하고 있었던 까닭에 테러가 발생하더라도 전쟁에 대응하는 제도와 별개로 사안별로 대처하는 방식을 취하고 있었는데, 단일 테러사건임에도 기존의 전쟁에 버금가는 피해와 충격을 준 9/11테러를 계기로 미국 정부는 기존의 전쟁에 버금가는 방식의 대처가 필요하다고 판단하게 된 것이다. 그렇지만 전통적 대처방식이라 할 계엄이나 국가긴급권은 재래적인 전면전쟁에 대응하기 위해 마련된 것이므로 장기적이고 부분적인 테러대응에 적절치 못한 부분이 없지 않아 결국 미국정부는 테러방지를 목적으로 필요한 경우에 국민의 기본권을 대폭 제한하는 내용을 포함한 반테러입법을 추진하게 된다.¹⁵⁾

이러한 기초 속에 9/11 테러사건 이후 성립한 미국의 반테러법으로는 통상 ‘애국법’으로 불리는 ‘USA PATRIOT Act(; **U**niting and **S**trengthening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**errorism of 2001)’¹⁶⁾가 대표적이다.¹⁷⁾ 강력한 대테러정책을 수행할 목적으로 2001년 9월 19일 제안되어 양원의 절대다수의 찬성으로 의결된 후, 2001년 10월 26일 부시 대통령이 서명함으로써 성립된¹⁸⁾ 이 법은 그동안 미국이 중동 이슬람 원리주의 세력으로부터 공격을 받기시작한 후인 1980년부터 입법되었던 여러 테러관련 법규를 통합하면서, 정부

14) 장기봉, “뉴테러리즘의 등장과 이에 대응한 국가 네트워크 전략”, 대구대학교 행정학 박사학위 논문(2008), 83면. 테러의 정교화, 지능화, 과격화, 대형화로 대표되는 뉴테러리즘의 특징에 대한 개괄적인 설명은 박준석, 『뉴테러리즘개론』 (서울: 백산출판사, 2006), 63~74면 등을 참조.

15) 이기수, “테러범죄 대응과 인권보장 - 미국 연방대법원의 판례를 중심으로”, 『비교형사법연구』 제17권 제4호(2015), 450면.

16) 동 법률을 국내에서는 통상 “애국법”으로 번역하곤 하지만, 실제로 동 법안의 단축명칭인 “USA PATRIOT Act”가 「2001년 테러리즘을 차단·저지하는데 필요한 적절한 수단을 제공함으로써 미국을 통합하고 강화하는 법률(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism of 2001)」의 두문자어(頭文字語; acronym)이기 때문에 굳이 우리말로 번역을 하기보다는 “유에스에이 패트리엇법”으로 지칭하는 것이 바람직하다 할 것이다. 다만 기존 관례를 존중하여 여기에서도 “애국법”으로 지칭하기로 한다.

17) 애국법에 대한 포괄적인 설명은 윤해성, 『대테러활동에 관한 수사시스템 정비방안』 (서울: 한국형사정책연구원, 2011), 85~95면; 이호수, “테러리즘 대응법제에 관한 연구”, 배재대학교 법학박사학위논문(2012), 87~116면.

18) 이처럼 신속하게 통과된 법은 일단 여론의 지지를 받았으나, 이후 내용의 문제점들이 계속 드러남에 따라 제대로 검토와 토론이 이루어지지 않은 채 만들어진 졸속입법이라는 비판의 대상이 되기도 했다. 김승대, “테러와의 전쟁과 입헌주의의 위기에 관한 헌법적 연구”, 『(부산대학교) 법학연구』 제55권 제4호(통권 제82호)(2014), 93면.

내 산재되었던 예산, 장비, 인원 등의 자원(Asset)에 대한 네트워크의 구축, 법집행기관의 권한 강화, 수사기관의 통신감청권의 확대 및 범죄수사정보의 공유권의 확대 등을 규정하고 있었다. 애국법의 대체적인 개요는 다음과 같다.¹⁹⁾

<애국법의 구성>

제1장 테러리즘에 대비한 국내안전의 제고(101-106)

제2장 감시절차의 강화(201-225)

제3장 국제자금세탁 중지 및 반테러재정법(301-377)

A. 국제적인 자금세탁 대응 및 관련 조치(311-330)

B. 은행비밀법 수정 및 관련 개선책(351-366)

C. 통화범죄 및 보호(371-377)

제4장 국경 보호(401-428)

A. 북부 국경 보호(401-405)

B. 강화된 이민 규정(411-418)

C. 테러리즘 피해자에 대한 이민혜택 보전(421-428)

제5장 테러리즘 수사의 방해요소 제거(501-508)

제6장 테러리즘 피해자, 공안관리 및 그 가족들에 대한 지원(611-624)

A. 공안관리의 가족에 대한 지원(611-614)

B. 1984년 범죄피해자법 수정(621-624)

제7장 중대한 인프라 보호를 위한 정보공유의 강화(701)

제8장 테러리즘에 대한 형법의 강화(801-817)

제9장 정보활동 개선(901-908)

제10장 기타(1001-1016)

그렇지만 이 법은 테러방지의 효과성 및 효율성을 중시한 나머지, 외국인의 지위 및 권리의 약화와 내외국인 모두에게 해당되는 자유의 축소 등의 비민주적 입법요소가 상당부분 존재하는 것이 문제점으로 지적되었는데, 대표적으로 우선 테러리스트의 정의를 ‘테러의 가능성이 있는 시민들’로 확장하는 가운데 폭넓은 감청과 인터넷 감시를 허용하면서, 특히 감청대상인 수화기나 통화상대방을 지정하지 않는 방법으로 법원의 허가를 받아 통화감청을 실시하는 ‘포괄적 감청(roving wire trap)’을 도입한 바 있다(동법 제206조). 또한 외국인에 대한 강력한 예방적 구금과 추방 대상이 확대되어 국내외에서 테러활동을 하였거나 테러의 의심이 있다고 판단되는 경우 강제추방의 대상

19) 이호수, 앞의 논문, 89면. 동법률의 전문 번역은 국회도서관, 『테러의 저지 및 차단에 요구되는 적정한 수단을 제공함으로써 미국의 결속을 강화하기 위한 2001년 법률』(서울: 국회도서관, 2009)을 참조.

이 될 수 있으며(동법 제411조), 또한 테러와 관련이 있다는 혐의가 있는 외국인을 7일간 구금할 수 있으며, 추방이나 석방이 안보에 위해를 줄 수 있다고 판단한 경우에는 6개월간 구금을 연장할 수 있고, 기간연장의 회수 제한도 없다(동법 제412조). 그리고 영장의 집행통지를 지연할 수 있도록 하여 주거에 대한 비밀수색이 가능하도록 한 ‘수색영장집행 사후통지제도(sneak and peek search)’를 도입하는 가운데(동법 제213조 및 개정법률 제114조), 테러리즘을 양성하는 개인과 단체의 재산을 몰수하는 규정도 두고 있다(동법 제80조).²⁰⁾

그럼에도 불구하고 이러한 반테러법의 입법이 가능할 수 있었던 것은 기본적으로 9·11테러의 피해가 너무 커서 미국시민사회의 피해우려가 매우 증폭되었다는 것, 미국의 국토안보부나 주요 수사기관인 법무무산하의 미연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI)의 정치적 중립이 매우 신뢰할 만 하다는 것, 그리고 미국 의회의 구성원 모두가 테러와의 전쟁을 선포한 행정부에 전폭적인 지지의 의지가 충만했기 때문으로 통상적으로 이해되고 있지만,²¹⁾ 다른 한편 애국법이 2005년 말에 시효가 완성되는 한시법(限時法)의 형태로 입법된 것도 중요한 요인으로 평가해 볼 수 있을 것이다.²²⁾

B. 애국법의 운용과 관련한 사법부의 주요 결정례

미국은 9/11 테러 이후 마련된 새로운 테러대응체제에 따라서 ‘사전적 보호’의 법리를 활용, 테러혐의자는 물론 테러의 가능성이 있는 사람들에게 대해서도 ‘예방적 구금’을 하는 가운데,²³⁾ 2002년 1월부터 이들을 미국 영토가 아닌 쿠바 동부의 관타나모(Guantanamo) 수용소에 수용함으로써²⁴⁾ 미국 헌법과 국제법의 적용을 회피하는 방식

20) 관련 논의는 이기수, 앞의 논문, 462~463면.

21) 장기봉, 앞의 논문, 186~187면.

22) 그렇지만 애국법의 시효가 완성되어 가던 2005년 말부터 동법의 시한 연장문제로 많은 논란을 빚은 끝에 2006년 3월 기본권 침해 논란을 불러 온 일부 조항들을 수정하는 조건으로 영구화되게 된 바 있다. 관련 논의는 정준현·지성우, “국가안전보장을 위한 미국의 반사이버 테러법제에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제20권 2호(2009), 227~228면; 김승대, 앞의 논문, 102면.

23) 부시 행정부는 테러용의자를 구금함에 있어서 대통령에게는 헌법상 권리장전을 정지할 권한이 있으며, 이 과정에는 수정헌법 제4조·제5조·제6조가 적용되지 않는다고 주장해 왔다고 한다. 관련 논의는 강승식, “Bush 행정부의 반테러조치에 관한 비판적 고찰”, 『한양법학』 제20집(2007), 145면 이하를 참조.

24) 관타나모 지역은 1903년 미국이 쿠바로부터 미해군선박의 보급기지로 조차(租借)한 지역으로, 미국은 이 지역에 대한 쿠바의 최종적 주권이 계속 존속함을 인정하지만 쿠바는 미국의 점용기간동안 미국의 완전한 관할권과 통제권을 인정하며, 1934년 양국은 미국이 관타나모에서 해군기지를 포기하지 않는 한 이 조차가 계속 발효한다고 약정한 바 있다. 김승대, “테러와의 전쟁과 헌법의 국외확장 적용 - 테러혐의자의 관타나모 구금 관련 미국 연방대법원의 부메디언 판결의 헌법적 함의”, 『(부산대학교) 법학연구』 제50권 제1호(통권 61호)(2009), 30면 주9).

을 취함에 따라 이들이 전쟁포로로서의 권리나 미국 헌법상 보장된 인권 역시 적절하게 보장하지 못하는 결과를 초래하기도 하였다.²⁵⁾ 이로 인해 인권침해에 대한 지적이 지속적으로 제기되었고, 관타나모 수용소에 수감된 사람들이 미연방대법원에 소송을 제기함에 따라 미국 정부의 테러대응관련 조치에 대하여 미연방대법원이 순차적으로 판단을 내린 바 있다.

이 가운데 주요한 결정들을 간략하게나마 살펴보자면, 2004년 6월의 *Rasul v. Bush* 판결²⁶⁾에서는 9·11 테러 이후 아프가니스탄에서 체포되어 관타나모 수용소에 수감된 “적 전투원(enemy combatant)들” 가운데 일부의 수감자들에 대한 기본권 침해가 논란이 되었는데, 관타나모에 수감된 테러혐의자 중 2명의 가족들이 컬럼비아지구 연방지방법원에 인신보호영장을 청구한 이 사건에서 연방지방법원은 이러한 주장이 미국헌법상 인신보호영장 청구에는 해당한다고 판단하면서도 기존 선례(*Johnson v. Eisentrager* 판결²⁷⁾)에 입각해 동 사안에 대해 법률상 관할권을 가지지 않는다는 하급심 판결²⁸⁾을 뒤집고, 미국영토 밖이기는 하지만 미국이 실제적인 관할권을 행사하는 지역인 관타나모 기지에 수감된 수감자들 역시 미국 헌법상 인신보호 조항의 적용을 받는다고 판결한 바 있다. 아울러 같은 시기의 *Hamdi v. Rumsfelt* 판결²⁹⁾에서는 아프가니스탄에서 체포되어 관타나모 수용소에 수감된 미국인에 대해 중립적 판단기관에 의하여 적전투원으로서의 구금의 사실적 근거를 충분히 다룰 수 있도록 하는 절차적 기회가 주어져야 한다고 판결하여 수감자들에 대한 미헌법상 기본권의 적용 원칙을 재차 확인함으로써 법치주의와 인권보호의 회복에 중요한 기점을 마련하게 된다.³⁰⁾

연방대법원의 이러한 판결들에 대응하여 행정부는 3인의 장교로 구성되고 구금자들이 행정부의 적전투원 지정을 다룰 수 있는 기회를 제공하는 전투원지위심사법원

25) 테러혐의자를 전시의 포로처럼 수용시설에 구금하면서, 전쟁포로에게 인정되는 지위와 보호에 관한 제네바 협약상의 전투원 면책 등의 권리는 박탈하고, 미국 헌법이 규정한 인권보장 역시 이들에게 적용되지 않았는데, 기본적으로 수감대상자가 테러범죄 혐의를 받고 있는 사람뿐만 아니라 참고인이나 예방적 차원에서 격리가 필요한 사람까지 포함되어 있었고, 이들은 기소나 재판을 받지 않는 상태로 사실상 무기한 구금이 가능하였으며, 구금기간 중 면회 금지, 언론인 접견금지, 변호인 조력 금지 등의 위헌적 조치들이 뒤따랐다고 한다. 이기수, 앞의 논문, 459면.

26) 124 S. Ct. 2686; 542 U.S. 466(2004).

27) 339 U.S. 763; 70 S. Ct. 936(1950). 이 판결은 제2차 세계대전 말기에 독일의 항복에도 불구하고 중국에서 일본을 도와 계속 전쟁을 수행한 *Eisentrager* 등 독일 군인들이 종전 후 미군에 의해 체포되어 독일로 이송·구금되게 되자 미연방법원에 인신보호영장을 청구하게 되었으나 연방대법원은 이들이 미국헌법상의 인신보호영장청구권을 가지지 않는다고 판단한 판결이다. 관련 내용은 김승대, 주 23)의 논문, 30면 주12)를 참고.

28) *Rasul v. Bush*, 215F. Supp. 2d 55(D.D.C. 2002); *Al Odah v. United States*, 321 F.3d 1134, 1145(D. C. Cir. 2003).

29) 124 S. Ct. 2633; 542 U.S. 507(2004).

30) 이 판결들에 대한 국내의 논의로는 강승식, 앞의 논문, 146~148면; 김승대, 주 23)의 논문, 32~34면; 권영설, “반테러의 ‘사전적 보호’ 법리와 기본권 제한”, 『미국헌법연구』 제17권 2호 (2006), 54~62면을 참고.

(Combatant Status Review Tribunal; CSRT)을 창설하는 명령을 발하였고, 의회 역시 ‘연방법원이 판타나모 구금자의 인신보호영장청구소송의 관할권을 가지지 않음’을 명확히 규정하는 가운데 구금자들이 CSRT에 적전투원의 지위에 관해 제기한 다툼의 불복항소의 경우 컬럼비아 지구 연방항소법원에 대한 관할권을 인정한 「구금자처우법(Detainee Treatment Act: DTA)」을 통과시키게 된다.³¹⁾

2006년 *Hamdan v. Rumsfeld* 판결³²⁾에서 연방대법원은 전범 테러리스트들을 재판하기 위해 부시 대통령이 행정명령³³⁾으로 창설한 특별 군법회의가 미연방헌법 및 국제법을 위반한 것임을 확인하면서 테러음모 혐의로 군사법원에 기소된 자에게도 일반법원의 관할권의 유효성을 인정한 바 있는데, 이후 행정부와 입법부는 판타나모의 외국인 수감자들이 전쟁법규가 아닌 미국의 국내법 위반에 대해서도 군사법원에서 재판받을 수 있는 명시적인 근거를 마련하게 된다.³⁴⁾ 이로서 판타나모 수용소의 테러혐의자들을 둘러싼 인신보호영장 청구소송과 관련해 연방대법원과 미 행정부 및 입법부가 확연하게 대립적인 입장을 견지하게 되는데, 결국 위헌법률심사로서의 성격을 갖게 된 2008년 *Boumediene v. Bush* 판결³⁵⁾을 통해 연방대법원은 외국국적을 가진 판타나모 수감자들에게도 미국헌법상의 인신보호조항이 적용되어야 하며, 이를 예외적으로 입법에 의하여 배제하기 위해서는 인신보호영장에 상응하는 충분한 대체절차가 주어져야 하는데 2006년 「군사법원법(Military Commission Act 2006; MCA)」 상의 절차인 전투원지위심사(Combatant Status Review Tribunal)절차는 그에 미치지 못한다는 이유로 위헌이라고 판결함으로써 논란을 종결시킨 바 있다.

이 *Boumediene v. Bush* 판결을 좀 더 살펴보자면,³⁶⁾ 부메디언(Lakhdar Boumediene)을 포함한 6인의 보스니아 국적의 판타나모 수감자들이 워싱턴 D.C. 연방지방법원에 인신보호 영장 청구소송을 제기했으나, 동 법원이 대통령의 전쟁수행 권한 및 의회의 군사력의 사용에 대한 수권(Authorization for Use of Military Force: AUMF)을 근거로 전투원(combatant)에 대한 구금을 정당화하고 미국의 영토 밖에 거주하는 외국인은 미국헌법상의 권리를 가지지 못한다는 이유로 청구를 기각하였고,³⁷⁾ 워싱턴 D.C. 항소법원 역시 2006년 발효된 MCA에 따라 연방법원에게는 판타나모 구금자의 인신보호영장 청구소송에 대한 관할권이 배제되었으며, 이들은 미국영역 밖의

31) 김승대, 앞의 논문, 35면.

32) 548 US 567, 126 S. Ct. 2749 (2006). 이 판결에 대해서는 강승식, 앞의 논문, 149~150면; 권영설, “반테러과정의 법치주의와 인권보호: Hamdan 판결의 의의”, 『미국헌법연구』 제19권 1호(2008), 39~48면을 참고.

33) Military Order of Nov. 13, 2001, Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, 66 Fed. Reg. 57,833 (Nov. 16, 2001).

34) Military Commissions Act of 2006, P.L. 109-366, 120 Stat. 2600(2006). 이 법률의 주요 내용에 관한 논의는 권영설, 앞의 논문, 56~58면을 참고.

35) 128 S. Ct. 2229. (2008).

36) 이하의 내용은 김승대, 주 23)의 논문, 37~41면을 중심으로 작성된 것이다.

37) *Boumediene v. Bush*, 476 F.3d 981 (D.C. Cir. 2007).

외국인들이므로 인신보호영장 청구의 헌법적 권리를 가질 수 없기에 관할권 부존재를 이유로 사건을 기각하였다.

그렇지만 연방대법원은 판타나모 구금자의 권리의 문제를, 이전의 Rasul 사건이나 Hamdan 사건과는 달리, 법률해석의 관점의 문제가 아닌 'MCA 소정의 관할권배제 법률조항에 대한 위헌심사'라는 관점에서 접근함으로써 헌법재판, 즉 위헌법률심사의 형태를 취하게 되었고, 다수의견은 청구인 측의 주장을 거의 수용하여 위 MCA 관할권 박탈조항이 헌법에 위반된다고 판단하게 된다. 즉, 다수의견은 영미법상 권력분립 구도에서 본질적 중요성을 가지는 인신보호 영장제도가 입법적 조치인 MCA에 의하여 법원의 관할권이 박탈되었음을 확인하고, 인신보호 영장제도가 국가의 주권이 미치는 영역 밖에 위치한 외국인에게도 확장 적용될 수 있는지를 선례(先例)로부터는 확인할 수 없다고 보아 본 사안의 현실적 측면에 대한 집중적 고려를 수행한 후, MCA에 의한 법원의 관할권 박탈을 용인한다면 정치부문에 의한 헌법이 보장한 인신보호 영장제도의 목적에 수용하기 어려운 결과를 초래한다고 보았으며, 아울러 판타나모 수감자들에게 특별한 사정이라 할 수 있는 장기간의 수감사실을 주목하여 이러한 수감자들에게는 헌법상의 인신보호영장청구의 권리가 인정되어야 하며, 이를 박탈하기 위해서는 반드시 헌법상의 정치조항(suspension clause)³⁸⁾에 상응한 조치가 필요하다고 판단하였다. 아울러 법원이 이들에게 헌법상의 권리를 인정한다 하여도 대통령의 군통수권자로서의 권한을 본질적으로 침해하는 것은 아니고, 집행부의 인신구속권에 대한 이의를 심판할 책무는 사법부에 주어진 가장 정당하고 필수적인 것으로 적시함으로써 국가안전의 영역에 관한 사법부의 개입과 역할을 강조한 바 있다. 나아가 DTA에 의한 판타나모 수감자에게 부여된 절차적 보장 역시 연방법원에서의 인신보호영장청구의 절차에 미치지 못한다고 판단함으로써 연방법원의 관할권을 박탈하는 MCA의 조항을 결국 위헌으로 판단하게 된 것이다.

C. 자유법의 성립

2013년 6월 전직 미 중앙정보국 직원이었던 에드워드 스노든(Edward Snowden)이 정부의 광범위한 불법 감청을 폭로한 사건을 계기로 국가안보와 개인 사생활의 보장간의 갈등이 증폭되는 가운데 2015년 5월 미국 항소법원이 애국법 제215조가 개인을 대상으로 무제한에 가까운 정보수집을 명문화함으로써 헌법이 보장하는 국민의 자유권을 침해하기 때문에 위헌이라는 판단을 내림에 따라 기존 애국법의 추가적인 연장을 포기하고, 애국법 및 「해외정보감시법(Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978; FISA)」 가운데 문제된 내용을 수정한 「미국 자유법(USA FREEDOM Act; The

38) 미연방헌법 제1조 제9항 (2)의 “인신보호영장에 관한 특권은 반란이나 침공의 경우에 있어서 공공의 안전이 요구하는 때가 아니면 정지될 수 없다”는 규정을 통상 ‘정지조항(suspension clause)’라고 지칭하고 있다.

Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015)』이 2015년 6월 의회를 통과하게 된다.³⁹⁾ 자유법의 기본구성은 다음과 같다.⁴⁰⁾

<자유법의 구성>

제1장 FISA(Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978) 업무 기록 관련 개혁(101-110)

제2장 FISA의 전화이용상황기록장치(Pen Register) 및 감지 및 추적장치(Trap and Trace Device) 개혁(201-202)

제3장 FISA의 미연방 이외 소재 표적인물 확보(acquisitions targeting persons) 확보 개혁(301)

제4장 FISA 법원(해외정보감시법원) 개혁(401-402)

제5장 국가안보서신(National Security Letter; NSL) 개혁(501-503)

제6장 FISA 투명성 및 보고 요건(601-605)

제7장 국가 안보 조항 강화(701-705)

제8장 항해 안전 및 핵테러리즘에 대한 협약의 보충(801-812)

A. 항해 안전(801-805)

B. 핵테러리즘의 방지(811-812)

자유법은 국가안보의 중요성을 인정하면서도 헌법이 보장하고 인간의 고유한 자연권인 개개인의 존엄과 자율권을 우선 가치에 두고 안보 가치를 실행하자는, 즉 국가의 안보활동을 크게 위축시키지 않고 시민의 사생활을 최대한 보장하자는 취지로 제정된 것으로 기존 애국법에서 가장 논란이 되었던 정보기관들이 자국민을 대상으로 통신 관련 메타데이터(metadata), 즉 광범위한 통신기록을 수집해 5년간 보관할 수 있었던 권한(애국법 제215조)을 대폭 축소시켜 정보수집 과정에 FISA 법원(FISA court)의 통제를 강화하는 가운데, 미연방수사국은 더 이상 통화기록을 자체적으로 보유할 수 없게

39) 이 “자유법” 역시, 앞의 “애국법”과 마찬가지로, “USA FREEDOM Act”가 「감시에 대해 권리를 보장하고 효과적인 규율을 보증함으로써 미국을 통합하고 강화하는 법률(The Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act)」의 두문자어(頭文字語: acronym)이기 때문에, 우리말로 번역하기 보다는 “유에스에이 프리덤법”으로 지칭하는 것이 바람직할 것이나, 변함없이 기존 관례를 존중하여 여기에서도 “자유법”으로 지칭하기로 한다. 동 법안의 성립과정은 신계균, “자유법 입법과정을 통해서 본 미국 의회의 역할”, 『의정연구』 제21권 제3호(통권 제46호)(2015), 145~149면을 참고.

40) 동법안의 전문 번역은 국회도서관, 『권리 행사 및 감시 활동에 대한 유효한 규제를 통한 국가 통합 및 강화법(2015)』 (서울 : 국회도서관, 2015)를 참조.

되었고 단지 민간통신회사만이 그 기록을 보유하고, 정부는 필요한 경우에만 개별 통신기록에 한해서 법원의 영장을 발부받아 해당 통신회사에 요청할 수 있게 되었다(자유법 제101조).⁴¹⁾

그 외에도 법무장관에게 FISA 법원의 승인 하에 이루어지는 전화이용상황기록장치(Pen Register) 및 감지 및 추적장치(Trap and Trace Device)를 통한 미국인에 대한 정보수집·보유·비공개적 사용에 있어서도 프라이버시를 보호하기 위한 적절한 조치를 마련할 것을 지시하고 있고(자유법 제102조), 법정조언자 제도(amicus curiae)를 마련하여 FISA 법원 및 FISA 항고법원(FISA court of review)의 재판장은 개인 프라이버시와 시민 자유의 보호를 증진시키기 위한 법적 논의, 정보 수집 또는 통신 기록과 관련된 기타 법적 논의 또는 정보의 제공을 위한 5인 이상의 법정조언자를 선정할 것을 요구하고 있다(자유법 401조). 그 밖에도 FISA의 투명성 및 보고에 관한 요건을 설정하여 법무장관에게 국제테러 방지를 위한 목적 하에 인가된 전화관련 정보 수집 상황 및 정보수집 요청 승인관련 내용들을 의회에 연례보고하도록 규정하고 있다(자유법 제601조).

Ⅲ. 미국의 주요 테러방지 실행체제 - 국토안보부를 중심으로

현재의 미국의 테러대응 체제는 대통령을 정점으로 한 정책기구인 국가안전보장회의(National Security Council; NSC)와 주무기관인 국토안보부(Department of Homeland Security; DHS)를 중심으로 테러정보통합기구인 국가테러대응센터(NCTC)와 수사·정보기관의 협조체계로 구성되어 있다.⁴²⁾ 여기에서는 주요 실행기관인 국토안보부를 중심으로 살펴보기로 한다.

A. 국토안보부의 성립과정

미국은 9/11 테러사건 발생 한 달 후인 2001년 10월 국토안보국(Office of Homeland Security)을 발족하여 국무부, 국방부, CIA, FBI 등의 연대 활동을 위한 중심기관으로서의 역할을 부여하는 가운데 기존 NSC에서 수행하던 대테러정책 운영에 관한 책임을 새로 설립한 국토안보회의(Homeland Security Council; HSC)로 이관한 바 있다.⁴³⁾ 이후 2002년 6월 대테러업무를 통합하고 국가안보를 강화하기 위한 국토

41) 신계균, 앞의 논문, 147~148면. 미연방수사국이 통화내역 기록 수집을 위해 요구되는 구체적인 요건에 관한 내용은 최장수, “2015년 미국 자유법(USA Freedom Act of 2015)”, 『(국회도서관)외국법률 이슈브리핑』 제21호(2015.10.21.)를 참조.

42) 권오국 · 김윤영, “국제사회의 테러리즘 동향과 국내 테러대응 체계 및 시사점 분석”, 『통일문제연구』 제29권 1호(2017), 171면.

43) 김현수 · 박상서, “국토안보를 위한 미국의 대응 정책 분석”, 『정보·보안논문지(현(現) 융합

안보부(Department of Homeland Security; DHS) 신설을 내용으로 하는 연방조직개편안을 발표하였고 동년 11월 이를 뒷받침하는 「국토안보법(Homeland Security Act of 2002)」⁴⁴⁾을 제정하여 이를 근거로 2003년 3월 1일 기존 22개 정부 부처 및 기관의 테러관련 기능을 이전하여 17만명 이상의 공무원을 보유한 거대 조직인 국토안보부(DHS)를 설립하게 된다.⁴⁵⁾

부시 행정부는 이전 클린턴 행정부의 저지, 봉쇄, 집단안보에 의존하던 과거의 안보 전략을 포기하는 대신 미국의 압도적 군사력을 바탕으로 공세적 군사개입, 선제공격, 불량국가 및 기타 적대세력에 대한 전향적 반확산 정책을 강조하면서 소위 “힘에 의한 평화”의 실현을 강조한 바 있다. 이러한 부시 행정부 국가안보전략의 주안점으로는 첫째, 정치·경제적 자유 제고를 통한 인간존엄성의 증진, 둘째, 테러리즘과 대량살상무기에 대한 안보의 확보, 셋째, 갈등지역과 우방을 아우르는 포용 및 관여정책을 들 수 있다.⁴⁶⁾

B. 국토안보부의 목적

이러한 배경 하에서 설립된 국토안보부는 그 설립의 근본목적을 “테러리스트의 공격으로부터 미국을 보호하기 위해, 미국의 안보와 관련된 조직과 기관들을 포괄하는 광범한 국가 네트워크를 위한 통합핵심(the unifying core)을 마련하는 것”으로 설정하고, “자유를 보전하고 미국을 보호하며 국토의 안녕을 유지하는 것(Preserving our freedoms, protecting America...we secure our homeland)”을 부서의 비전(Vision)으로 제시한 바 있다. 아울러 세부적인 전략적 목적(Strategic Goals)으로는, 인지(Awareness), 예방(Prevention), 보호(Protection), 대응(Response), 복구(Recovery), 봉사(Service), 조직 수월성(Organizational Excellence)이 제시되었고, 주요 임무는 ① 테러관련 정보수집 및 분석 ② 국경 및 통항안보 ③ 국내 대테러 역량의 강화 ④ 주요 국가기반시설의 방어 ⑤ 재난적 위협으로부터의 방어 ⑥ 위기대비태세 및 대응의 강화로 설정되었다.⁴⁷⁾

보안논문지』 제9권 제1호(2003), 40면.

44) HOMELAND SECURITY ACT OF 2002(“An Act To establish the Department of Homeland Security, and for other purposes”), PL 107-296, November 25, 2002, 116 Stat 2135 (6 USCA § 101 et seq.)

45) 이후 2009년 5월 오바마 행정부는 비전통적이고 초국가적인 위협들에 대한 통합적 대처를 위해 국토안보회의(HSC)는 유지하되 국토안보회의 참모조직을 국가안보회의(NSC) 참모조직과 통합하였다. 윤태영, 미국 국토안보부의 대테러리즘 활동: 임무, 조직 운영체계 및 전략, 『한국치안행정논집』 제9권 제3호(2012), 169면.

46) 장기봉, 앞의 논문, 144~145면.

47) 장기봉, 위의 논문, 146~149면. 국토안보부의 일반적인 국가 위기대응임무와 관련한 국내의 논의로는 정하명, “미국에서 국토안보부의 출범과 위기대응법제의 진화”, 『공법학연구』 제16권 제1호(2015), 35면.

2019년 12월 현재 국토안보부는 충실(integrity), 경계(vigilance), 존중(respect)을 부서의 핵심 가치(core values)로 설정하고,⁴⁸⁾ 그 지도원리(guiding principle)로 ① 모든 위협과 위험에 대한 “가차없는 대응(Relentless Resilience)”활동 ② 국토 안보 위협요인(Homeland Security Dangers)에 대한 국가적 위험도(Nation's Risk)의 감소 ③ 시민들의 참여 증진 및 신뢰할 수 있는 협력관계 강화 및 확대 ④ 프라이버시, 투명성, 시민적 권리 및 자유의 유지 ⑤ 임무 중심의 운영 및 통합의 보장의 다섯 가치를 제시하는 가운데,⁴⁹⁾ 주요 임무로는 ① 테러리즘 및 국토 안보 위협에 대한 대응(Counter Terrorism and Homeland Security Threats), ② 국경 및 출입국의 관리(Secure U.S. Borders and Approaches), ③ 사이버공간 및 중요 기반시설의 안전보장(securing cyberspace and Critical Infrastructure), ④ 국가의 번영 및 경제적 안정의 보존 및 유지(Preserve and Uphold the Nation's Prosperity and Economic Security), ⑤ 대비 · 복구태세의 강화(Strengthen Preparedness and Resilience)”에 더하여 ⑥ 국토안보부 활동의 효율화 및 강화(Champion the DHS Workforce and Strengthen the Department)의 여섯 가지가 제시되고 있다.⁵⁰⁾ 전통적인 국토안보 임무에 더하여, 거대 행정부서로서의 국토안보부 자체의 효과성·효율성 강화를 주요 임무로 설정하고 있는 점은 시사점이 크다 할 것이다.

C. 국토안보부의 조직 및 운영

국토안보부의 조직구조의 특징으로는 과거 복잡하고 분산된 대테러 체제가 국토안보부 창설을 계기로 관련 기능이 하나로 집중·통합됨에 따라 연방, 주, 지방정부 차원에서 87,000개 이상의 서로 다른 관할영역이 국토안보부의 책임으로 흡수되는 가운데 포괄적인 국가전략을 통해 중복되지 않고 모든 수준의 정부를 연계하는 보완 체제를 개발한 것을 들 수 있다.

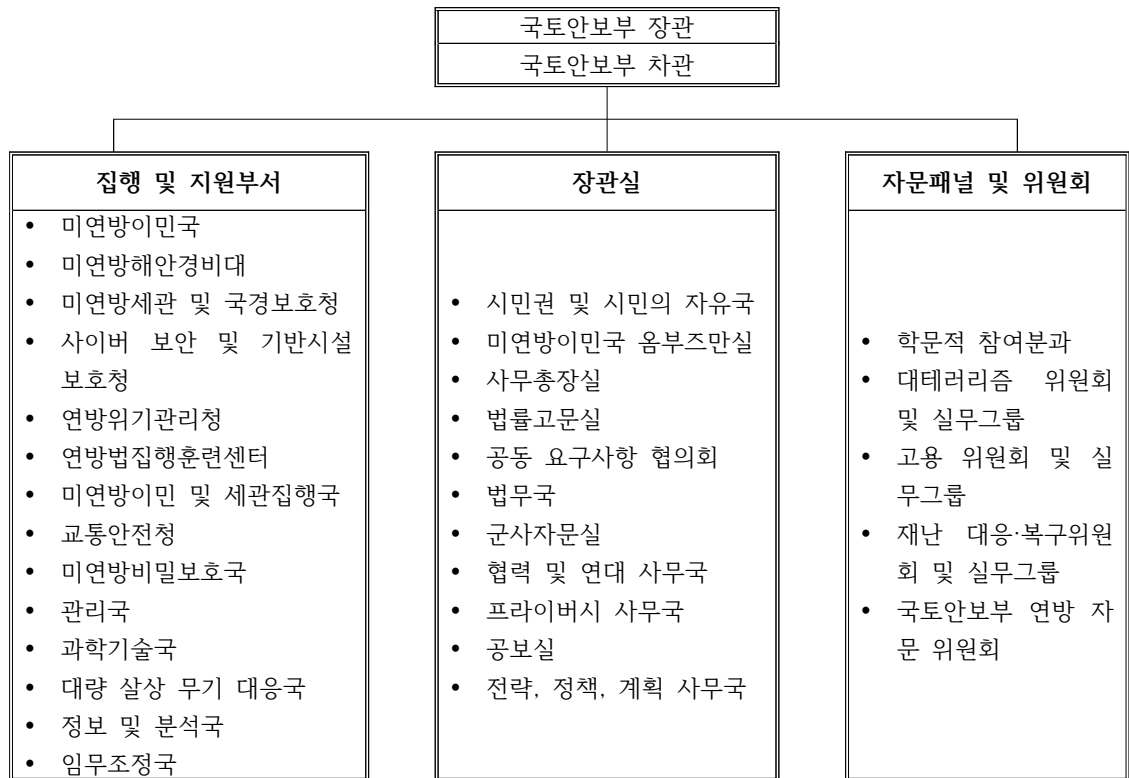
미국 국토안보부의 주요 조직구조는 집행 및 지원부서(Operational and Support Components), 장관실(Office of the Secretary), 자문패널 및 위원회(Advisory Panels and Committees)의 세 가지 유형으로, 대략적인 구성은 다음과 같다.⁵¹⁾

48) <https://www.dhs.gov/core-values> (2019.12.31. 최종확인).

49) <https://www.dhs.gov/guiding-principles> (2019.12.31. 최종확인).

50) <https://www.dhs.gov/mission> (2019.12.31. 최종확인).

51) 2019년 12월 기준 국토안보부 홈페이지 기관소개(<https://www.dhs.gov/organization>)를 바탕으로 정리한 것으로 국토안보부의 공식 조직도(<https://www.dhs.gov/organizational-chart>)와는 조금 다른 형태이다(2019.12.31. 최종확인).



2019년 12월 기준, 국토안보부의 세부적인 구성부분의 임무와 역할에 대해 간략하게나마 살펴보면 다음과 같다.⁵²⁾

먼저, 국토안보부의 기본적인 임무들을 집행하고 지원하는 부서로는 다음과 같은 것들이 있다.⁵³⁾

- 미연방이민국(United States Citizenship and Immigration Services; USCIS)은 미국민을 보호하고 국가의 안전을 보장하며 국가의 가치를 존중하는 가운데 이민 신청에 대한 효과적이고 공정한 재결을 통해 국가의 통합과 전망을 보장하고 합법적인 이민체계의 운영을 담당한다.

- 미연방해안경비대(United States Coast Guard; USCG)은 미연방의 다섯 개의 군대(armed forces) 가운데 하나인 미연방해안경비대는 국토안보부 내의 유일한 군사조직으로, 해상 교역과 환경을 보호하고, 해안선을 방어하며, 조난당한 사람들을 구조한다.

52) 장기봉, 앞의 논문, 149~154면도 국토안보부의 조직구조를 소개한 바 있으나, 현재는 다소간의 변동사항이 존재하기 때문에, 이하의 내용은 기본적으로 국토안보부 홈페이지의 기관소개(<https://www.dhs.gov/organization> (2019.12.31. 최종확인))의 관련 내용을 정리하였다.

53) <https://www.dhs.gov/operational-and-support-components> (2019.12.31. 최종확인).

- 미연방 세관 및 국경보호청(United States Customs and Border Protection; CBP)은 국토안보부에서 가장 크고 복잡한 기관으로, 테러리스트 및 그들의 무기반입의 차단에 있어 최우선권을 가지며, 또한 이민법과 마약법을 포함한 수백개의 미연방규정의 집행을 담당하는 가운데 무역과 여행의 안전과 편의에 대한 책임을 부담한다.

- 사이버 보안 및 기반시설 보호청(Cybersecurity and Infrastructure Security Agency; CISA)는 미래의 진화하는 위협들에 대처하기 위해 정부 및 민간부분의 모든 층위와 협력하는 가운데, 현재의 위협들로부터 주요한 기반시설을 지켜내기 위한 국가적인 노력을 주도한다.

- 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency; FEMA)은 연방위기관리청은 모든 위험(all hazards)에 대한 대비, 보호, 대응, 복구, 완화를 위한 우리의 능력을 함양하고, 유지하고, 향상시키기 위해 하나의 국가로서 함께 노력함을 보증하기 위해서 시민들과 응급의료요원들(first responders)을 지원한다.

- 연방법집행훈련센터(Federal Law Enforcement Training Center; FLETC)은 법집행 전문가들에게 그들의 책임을 안전하고 능숙하게 수행할 수 있도록 돕기 위해서 경력기간 전반에 걸친 훈련을 제공한다.

- 미연방이민 및 세관집행국(United States Immigration and Customs Enforcement; ICE)은 국경 통제, 세관, 무역 및 이민을 규율하는 연방법률의 민·형사적 집행을 통해 국가안보 및 공공의 안전을 증진한다.

- 미연방비밀보호국(United States Secret Service; USSS)은 경제의 완전성을 보호하기 위해 국가의 금융·재정적 기반시설과 지불 체제를 보호하고, 국가의 지도자와 국가 및 정부를 방문한 요인들이 경호, 특정 시설 및 국가적인 특별 행사의 안전을 담당한다.

- 교통안전청(Transportation Security Administration; TSA)은 사람들의 이동과 교역의 자유를 보장하기 위해 국가의 운송 체제를 보호한다.

- 관리국(Management Directorate)은 국토안보부의 예산, 세출, 기금의 지출, 회계 및 재무; 조달; 인적 자원; 정보 기술 체제; 시설, 재산, 장비 기타 물적 요소들; 부서의 책무와 관련된 성과의 확인 및 측정을 담당한다.

- 과학기술국(Science and Technology Directorate)은 국토안보부의 기본 연구개발 분과로 연방, 주 및 지방 공무원에게 국가 안보를 위한 기술과 역량을 제공한다.

- 대량 살상 무기 대응국(Countering Weapons of Mass Destruction Office)은 대량 살상 무기를 사용하여 미연방이나 미국의 이익에 대한 공격을 실행하려는 테러리스트 또는 다른 위협 행위자들의 시도에 대응하는 것을 임무로 한다.

- 정보 및 분석국(Office of Intelligence and Analysis)은 국토안보 사업부서에 국가를 위협으로부터 안전하고, 복원력있게 유지하는 데 필요한 첩보와 정보를 적시(適時)에 제공하는 것을 목표로 한다.

- 임무조정국(Office of Operations Coordination)은 국토안보부의 장관, 고위 간

부 및 국토안보 사업부서에 의사결정을 돕는 일일 정보를 제공하고 국가 운영 센터(National Operations Center)를 감독하며 국토안보부의 운영 및 정부 프로그램의 연속성을 지도하여 악화되거나 위험에 처한 운영 환경에서의 주요 임무에 필수적인 기능들을 지속할 수 있게 한다.

다음으로 국토안보부 장관실(Office of the Secretary) 및 하부 부처들은 연방, 주, 지방, 국제 및 민간 부문의 파트너들과의 협력 속에 국토안보부의 테러방지 및 보안 강화, 무역과 여행을 촉진하는 가운데 국경의 안전한 운영, 이민법의 집행과 운영, 사이버공간의 보호 및 보안, 재해의 복구, 국가적 경제적 안보에 필수적인 지원을 제공하기 위한 노력들을 감독한다. 이러한 장관실의 하부 부서에는 전반적인 국토안보 임무에 기여하는 다음과 같은 부처들이 포함되어 있다.⁵⁴⁾

- 시민권 및 시민의 자유국(Office for Civil Rights and Civil Liberties)은 국토안보부의 수뇌부에 시민권과 시민적 자유 관련 사안에 대한 법적·정책적 자문을 제공하고, 민원(고충)사항을 조사·해결하며, 평등 고용 기회 프로그램(Equal Employment Opportunity Programs)을 주도한다.

- 미연방이민국 옴부즈만실(Office of the CIS Ombudsman)은 개별적인 사례에 지원을 제공함으로써, 대중들에게 제공되는 시민권 및 이민관련 서비스의 품질을 개선하기 위한 기구로 미연방이민국(USCIS)의 이민 승인절차 운영의 개선을 위한 권고 역시 수행한다.

- 사무총장실(Office of the Executive Secretary)은 국토안보부 장관과 차관에게 모든 방식의 직접적인 지원 뿐만 아니라 부서 전반의 지휘·통솔과 관리에 관한 지원을 제공한다.

- 법률고문실(Office of the General Counsel; OGC)은 부서 전역의 약 1,800명의 변호사를 효과적이고, 고객중심의, 통합 서비스를 제공하는 법률 부서로 통합하고, 부속부서와 8개의 국토안보부 부서를 위한 법률 프로그램을 갖는 지휘부서를 구성한다.

- 공동 요구사항 협의회(Joint Requirement Council; JRC)는 공동 요구사항 통합 및 운영 시스템(Joint Requirements Integration and Management System; JRIMS)을 활용하여, 임무 수행상의 공동 요구사항 및 제안된 해결방안의 수행에 있어서의 부서간의 업무수행 격차를 완화하기 위해 그를 확인하고, 국토안보부 조직 운영의 효율성을 향상시키기 위해 민간부문의 참여기회를 활용한다.

- 법무국(Office of Legislative Affairs; OLA)은 의회의 의원 및 직원들, 백악관 및 행정부, 그리고 기타 국가안전보장을 담당하는 연방기구 및 정부기구들과의 주된 교섭기구로 활동한다.

- 군사자문실(Office of the Military Advisor)은 국토안보부와 국방부(DoD) 간의

54) <https://www.dhs.gov/office-secretary> (2019.12.31. 최종확인).

정책, 절차, 대비활동 및 작전수행과 관련한 사항들에 있어서 장관 및 차관에 대한 조언과 지원을 제공한다.

- 협력 및 연대 사무국(Office of Partnership and Engagement; OPE)은 주, 지방, 부족, 영역(state, local, tribal, territorial; SLTT) 정부 및 SLTT 선출 공무원, SLTT 법집행기관, 민간 부문 및 대학들을 포함한 국가적 규모의 이해관계인들의 참여를 위한 통일적인 접근방식을 보장하는 가운데 국토안보부의 구제활동을 조율한다.

- 프라이버시 사무국(Privacy Office)은 국토안보부의 모든 활동 영역에서 프라이버시 보호 및 투명성을 부여하고 실행함으로써 개인을 보호하는 임무를 수행한다.

- 공보실(Office of Public Affairs)은 국토안보부의 모든 부서의 홍보활동을 조율하고, 국가적인 비상사태나 재난발생시 연방 정부의 선도적인 공공 정보 제공처로서 기능한다.

- 전략, 정책, 계획 사무국(Office of Strategy, Policy, and Plans)은 국토안보부장관과 부서장들에게 역동적인 국토 안보 업무수행 전반에서 발생할 수 있는 모든 문제들에 대한 전략적인 계획과 분석 의사결정 촉진을 위한 핵심적인 자원으로 기능한다.

마지막으로 국토안보부의 자문패널 및 위원회(Advisory Panels and Committees)가 있는데, 국토안보부는 학술활동에서 사생활에 이르기까지 임무와 연관된 주제들에 대한 조언과 권고를 제공하는 자문 패널과 위원회를 설치하고 있다.⁵⁵⁾ 이는 크게 학문적 공동체가 참여하는 학문적 참여분과(Academic Engagement), 테러리즘 문제에 대한 자문과 조언을 제공하는 대테러리즘 위원회 및 실무 그룹(Counterterrorism Committees & Working Groups), 협조적이고 생산적인 노사관계를 지원하는 국토안보부의 고용 위원회 및 실무 그룹(DHS Employee Committees & Working Groups), 이민 문제에 관한 조언과 권고를 제공하는 이민 위원회 및 실무그룹(Immigration Committees & Working Groups), 대규모 비상사태의 대비, 대응 및 복구를 위해 정부와 민간 부문의 협력을 모색하는 재난 대응 · 복구 위원회 및 실무 그룹(Preparedness, Response, Recovery Committees & Working Groups) 그리고 국토 안보 문제와 관련된 조언 및 권고를 제공하는 연방자문위원회법률(FACA, 5 USC Appendix)에 따라 운영되는 자문위원회(DHS Federal Advisory Committees)로 구분된다. 여기에서는 대테러리즘 위원회 및 실무그룹에 대해서 간단히 살펴보기로 한다.

우선 국토안보부 산하 대테러리즘 자문그룹으로는

- 중요 기반시설 협력 자문 위원회(Critical Infrastructure Partnership Advisory

55) <https://www.dhs.gov/landing-page/advisory-panels-committees> (2019.12.31. 최종확인).

Council)는 연방 기반시설 보호 프로그램과 사적 부문, 주, 지방, 영역, 부족 정부의 기반시설 보호 활동의 효과적인 조정을 촉진하기 위해 설립되었다.

- 중요 기반시설 부문 협력체(Critical Infrastructure Sector Partnership)는 국가의 중요 기반시설 및 핵심 자원의 소유자 및 운영자들과 연방, 주, 지방 및 부족 정부 간의 책임을 분담한다.

- 국토 안보 자문 위원회(Homeland Security Advisory Council)는 국토안보와 관련된 문제들에 대하여 국토안보부 장관에게 조언과 권고를 제공하며, 주와 지방정부, 응급구조반 공동체, 사적 부문과 학계의 지도자들로 구성되어 있다.

- 국가 기반시설 자문 위원회(National Infrastructure Advisory Council: NIAC)은 국가 경제의 핵심 기반시설을 구성하는 공적·사적 기관을 위한 정보시스템의 보안에 대해 국토안보부 장관과 대통령에게 조언을 제공한다.

- 주, 지방, 부족 및 영역 정부 조정 위원회(State, Local, Tribal and Territorial Government Coordinating Council)는 국가의 주요 기반시설을 보호하기 위해 연방 정부와 중요 기반시설/핵심 자원 소유자와 함께 협력한다.

가 있으며, 다음으로 국토안보부의 대테러리즘 관련 위원회로는

- 국토안보부 데이터 프라이버시 및 무결성 자문 위원회(The DHS Data Privacy and Integrity Advisory Committee)는 개인의 프라이버시, 데이터 무결성과 데이터 상호운용성 기타 프라이버시 관련 사안에 영향을 미칠 수 있는 국토안보부와 관련된 프로그램적, 정책적, 운영, 관리 및 기술적 사안들에 관해 국토안보부 장관 및 프라이버시 사무국장에게 조언을 제공한다.

- 국토 안보 정보 네트워크 자문 위원회(Homeland Security Information Network Advisory Committee)는 각자가 대표하는 연방, 주, 지방, 부족, 및 사적부문의 공동체들의 관점에서 균형잡힌 시각을 제공한다.

- 국토 안보 과학 기술 자문 위원회(Homeland Security Science and Technology Advisory Committee)는 과학 기술 국장을 위한 독립적인, 과학·기술적 계획을 위한 자문 역할을 담당한다.

- 관계부처 합동 보안 위원회(Interagency Security Committee)는 미국 내 비군사적 연방 시설의 물리적 보안 및 보호의 품질과 효과를 높이기 위한 표준, 정책 및 모범적인 사례의 개발 임무를 담당한다.

등이 있다.

한편, 미국 정부는 뉴테러리즘의 특성상 대 국민홍보가 매우 중요하다고 파악하여, 2002년 3월 국토안보국에서 국가전체의 위협수준과 지역별로 혹은 교통수단 등에 대

한 각각의 위협수준을 공시하고, 이에 따른 대국민 테러행동 지침을 정리한 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)을 창설한 바 있다.⁵⁶⁾ 이는 국민 개인이 테러리즘의 특징과 수법을 잘 이해하도록 하면서, 공공재적인 대규모 시설을 이용하거나, 해외여행을 할 때 등, 테러리즘으로부터 자신과 가족을 보호할 수 있도록 마련한 국민행동 지침으로서 매일 테러리즘의 수준을 DHS의 홈페이지나 중요 언론매체를 통하여 공시하고 있다. 특히 이러한 정보를 지역별로 발표함으로써 해당지역 지방정부의 통제와 안내를 따르도록 하고 위협수준을 색깔로 표시함으로써 국민이 쉽게 위협의 수준을 이해할 수 있도록 하고 있다.

*** 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템
(Homeland Security Advisory System)⁵⁷⁾**

Threaten Level (위협수준)	표시색깔	국민 행동 매뉴얼
Level 1: Severe (매우 심각한)	Red (붉은색)	• 당국의 발표에 주의 • TV나 라디오 방송청취(피신처준비) • 교통수단 통제, 학교 및 직장 폐쇄 대비
Level 2 : High (우려할만한)	Orange (오렌지색)	• 여행시 정부권고사항 준수 • 교통수단 연기 및 연착, 빌딩폐쇄시 인내심 발휘 • 가족 위치확인 및 비상계획 검토
Level 3: Elevated (보다 주의가 요구되는)	Yellow (노란색)	• 비상계획 재확인(비상용품확인, 가족연락망 구축) • 우회도로 숙지(학교, 직장 등) • 수상한 용품, 거동수상자 신고
4단계: Guarded (경계가 필요한)	Blue (청색)	• 비상용품 교체 등 점검 • 수상한 용품, 거동수상자 신고
5단계: Low (관심요망)	Green (녹색)	• 비상계획 수립(친구, 가족, 관계기관연락망 확보) • 비상용품 구입 및 확보 • 전기, 가스, 비상용수 관리방법 숙지 • 관계당국으로부터 정보입수 채널확인 (방송, 홈페이지 확인 등)

D. 정리

이상의 국토안보부의 목적과 조직구성에 관한 논의를 통하여 미국은 테러방지를 주요

56) 김현수·박상서, 앞의 논문, 41면.

57) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

한 정책과제로 설정하고 있으면서도 테러의 예방에 있어서 그 실질적인 운영양상은 국경 및 출입국 관리를 필두로 질서유지와 시설의 안전 관리 등의 통상적인 국가관리·운영 체제의 엄격한 실행을 통해 그 목적을 달성하려 하고 있음을 확인할 수 있다.

이와 달리 대테러관련 정보수집·처리능력의 강화를 위해서는 「2004년 정보기관 개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)」을 제정하여 국가정보국장(Director of National Intelligence) 직제 신설 및 국가테러 대응센터(National Counter Terrorism Center: NCTC) 설치가 이루어진 바 있다.⁵⁸⁾ 즉, 대통령이 임명한 국가정보국장은 그 권한으로서 국가정보(첩보)프로그램(National Intelligence Program)의 이행 지시 및 감독권을 보유하며, 법무장관과 합의한 지침에 규정된 특별한 수사정보를 제외하고 연방 각 부처, 기관이 수집한 모든 국가정보 및 국가안전보장에 관련한 정보에 접근이 허용된다(법 제102A조(b)). 아울러 국가정보국장 산하에 설치된 국가테러 대응센터(NCTC)를 통해 정부기관의 임무조정과 프로그램개발 및 분쟁조정 활동을 하며 대통령에게 보고하는 역할을 수행하게 되었다.⁵⁹⁾ 다소 특이한 것은 동법에 국가테러대응센터장이 직접 대테러활동 수행을 직접 작전지휘를 할 수 없도록 하여 월권행위방지와 작전의 실수를 예방하기 위하여 정보와 작전의 기능을 분권화한 점을 들 수 있다.

IV. 미국 국토안보부의 인권 보호 제도: 시민권 및 시민의 자유국을 중심으로

위에서 살펴 본 바 있듯이 테러대응 영역에 있어서도 인신보호영장 및 적법절차와 같은 미연방헌법상의 기본적인 사항들이 적용되어야 한다는 사법부의 입장에서도 확인할 수 있듯이, 현재의 미국의 테러대응체제는 효과적이고도 효율적인 테러방지 및 대응 업무의 수행을 추구하는 가운데 인권의 보장 역시 중요한 가치로 자리매김하고 있다. 앞에서 살펴 본, 대테러방지 임무를 총괄적으로 담당하는 국토안보부의 설립 목적 가운데 인권의 증진이 포함되어 있음은 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

아울러 법률은 외국으로의 지원을 제한하는 다른 규정에도 불구하고 대통령의 결정에 따라 폭탄테러, 암살, 인질 납치, 비행기나 선박 등의 교통수단의 납치 등과 같은 국제 테러 행위에 테러리스트와 테러 단체가 개입하는 것을 막을 수 있는 법 집행 요원의

58) NCTC에 대한 자세한 내용은 윤해성, 앞의 책, 81~83면을 참조.

59) NCTC의 주요임무는 첫째, 테러리즘과 테러대응에 관한 정보의 수집, 보유한 정보 분석을 통합하고 둘째, 대테러활동을 위한 전략적 운영계획을 수립하며 셋째, 주요 부처 또는 기관에 역할과 책임을 적절하게 배분하나, 직접적으로 지휘하지는 않는다. 넷째, 기관들의 테러대응 계획을 실행, 모든 형태의 정보를 지원하고 다섯째, 기관의 활동 수행을 위해 필요한 정보에 접근, 취득할 수 있도록 하며, 여섯째, 테러집단의 목표, 전략, 능력, 접촉 및 지원 네트워크에 대한 중앙 지식 창구의 역할을 한다. 권정훈·김태환, “각국의 테러대응 조직과 기능의 비교연구”, 『한국경호경비학회지』 제20호(2009), 50면.

능력을 향상시킬 수 있도록 외국에 대한 지원을 강화할 권한을 대통령에게 부여하면서, 이러한 지원에는 훈련 서비스 및 폭탄 탐지 및 처분, 인질 상황 관리, 물리적 안전 및 테러 행위의 탐지, 억제 및 방지와 관련된 기타 문제에 관한 장비 및 기타 물품의 제공, 테러리스트의 결의 사고 및 그러한 행위에 연루된 사람들의 이해를 포함하도록 하면서⁶⁰⁾ 이 부분에 따라 수행되는 활동의 설계지침을 다음과 같이 제시하고 있다.

(1) 테러리즘을 막고 대처하기 위한 훈련과 장비를 제공함으로써 우호 국가의 테러 방지 기술을 향상시키고, (2) 이 지역에서의 상호 지원에 대한 구체적인 지원을 제공함으로써 우호적인 정부와 미국의 양자 관계를 강화하며, (3) 외국 정부와 현대적이고 인간적이며 효과적인 테러 방지 기술을 공유함으로써 인권 존중을 증진한다.⁶¹⁾

이러한 목적의 실현을 위해 국토안보부 산하에는 인권의 침해를 사전적으로 방지하고, 발생한 인권 침해에 대한 구제를 위해서 특히 장관실의 하부부처로 법무국(OLA)과 함께, 프라이버시국(The Privacy Office)과 미연방이민국 오부즈만실(CIS Ombudsman), 그리고 시민권 및 시민의 자유국(The office for Civil Rights and Civil Liberties; CRCL)을 설치하고 있다.⁶²⁾

이 가운데 가장 중요한 의미를 가지는 부서는 시민권 및 시민의 자유국(이하 “CRCL”)이라 할 것인데, 이 부서는 국토안보부의 활동과 관련한 인권 관련 사항들을 가장 포괄적으로 담당하고 있을 뿐만 아니라 국토안보부의 활동에 대한 시민들의 민원에 대한 사후적인 구제까지 수행하고 있기 때문이라 하겠다. 개인의 자유, 공정, 법 앞의 평등을 보전하는 가운데 국가의 안보를 지키는 국토안보부의 임무를 지원하는 것을 목표로 하는 CRCL의 기본적인 역할은 다음과 같다.⁶³⁾

*** 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)⁶⁴⁾** 국토안보부의 부서장과 직원, 그리고 주와 지역의 파트너들에게 자문을 제공함으로써 정책 개발 및 시행에 있어서 시민권과 시민적 자유의 존중을 증진한다.

60) 22 U.S.C.A. § 2349aa.

61) 22 U.S.C.A. § 2349aa-1.

62) 특히 미국 의회는 2004년의 정보기관 개혁 및 테러방지법(the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)를 통해서 프라이버시 및 시민적 자유 감독 위원회(Privacy and Civil Liberties Oversight Board)를 창설하였을 뿐만 아니라, 국토안보부의 시민권 및 자유국(Office for Civil Rights and Civil Liberties), 프라이버시국(the Office of the Chief Privacy Officer) 및 감찰관실(the Office of the Inspector General)의 권한을 강화한 바 있다. Daniel W. Sutherland, “Homeland Security and Civil Liberties: Preserving America's Way of Life”, 19 *Notre Dame J.L. Ethics & Pub. Pol'y* 289, 306 (2005).

63) <https://www.dhs.gov/office-civil-rights-and-civil-liberties> (2019.12.31. 최종확인).

64) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

* 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)⁶⁵⁾ 시민권과 시민적 자유가 국토안보부의 활동에 의해 영향을 받을 수 있는 개인 및 공동체들과 의사소통을 하면서 그들에게 정책 및 구제수단을 알려주며, 그들의 경험과 관심에 대한 국토안보부서 내의 적절한 주의를 촉진한다.

* 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)⁶⁶⁾ 국토안보부의 정책이나 활동, 부서 직원에 의한 활동에 대한 시민권과 시민적 자유에 관한 대중의 민원을 조사하고 조치를 취한다.

* 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)⁶⁷⁾ 국토안보부의 평등고용기회프로그램(equal employment opportunity programs)을 이끌고 구성인력의 다양성 및 실적주의 원리들을 증진한다.

CRCL은 이상의 조치를 통해 시민권과 시민적 자유를 국토안보부의 모든 활동에 조화시키고자 노력하는 바, 국토안보부는 개인의 시민권과 시민적 자유가 국토 안보를 목적으로 한 노력, 활동, 프로그램에 의해 위축되지 않음을 보장한다는 것이 요구되기 때문이다.⁶⁸⁾

CRCL국장은 대통령에 의해 임명되며,⁶⁹⁾ 법률에 의해 민원에 대한 조사권, 시민권과 시민적 자유 관련 사안에 대한 국토안보부의 지도부 및 부서에 대한 조언 제공, CRCL 및 그의 활동에 대하여 대중과 소통할 수 있는 권한을 부여받은 가운데, 프라이버시 사무국 및 법무국과 조율하며, 연례보고서를 의회에 제출할 의무를 진다.⁷⁰⁾ 아울러 법률은 CRCL에 이러한 업무수행에 필요한 정보 및 개인들에게 접근권한을 보장하고, 민원인들에 대한 보복을 금지하며, 감찰관(Inspector General)과의 협력을 요구하며, 관련사항을 분기별로 의회에 보고하도록 지시하고 있다.⁷¹⁾ 나아가 CRCL은 테러방지체제 운영상 투명성을 높이기 위한 조치로 시민적 자유 영향 평가(Civil Liberties Impact Assessments : CLIAs)를 도입하여,⁷²⁾ CLIAs 템플릿⁷³⁾을 통해 각 기관이 마련한 프로그램이나 정책실행에 앞서 시민적 자유에 미칠 영향을 평가하도록 하고 있다.⁷⁴⁾

65) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

66) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

67) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

68) 6 U.S.C. § 111; Section 101, Homeland Security Act of 2002 (as amended).

69) 6 U.S.C. § 113; Section 103, Homeland Security Act of 2002 (as amended).

70) 6 U.S.C. § 345; Section 705, Homeland Security Act of 2002 (as amended).

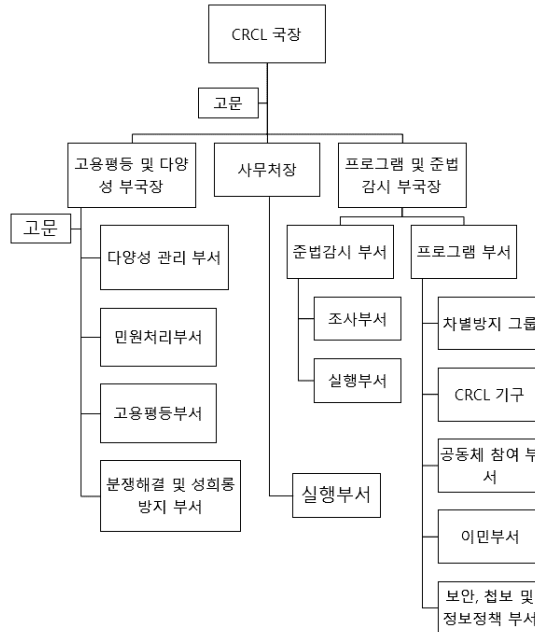
71) 42 U.S.C. § 2000ee-1; Section 803, The Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007

72) CLIAs에 관한 개괄적인 설명은 https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/crcl_civil_liberties_impact_assessment_12_11_08.pdf(2019.12.31. 최종확인)을 참조.

73) CLIAs 템플릿은 http://it.ojp.gov/documents/Civil_Liberties_Impact.pdf (2019.12.31. 최종확인)에서 확인가능하다.

74) Tal Z. Zarsky, "Transparent Predictions", 2013 *U. Ill. L. Rev.* 1503, 1529 (2013).

회계연도 2017년 기준 CRCL은 88명의 정규직원과 12명의 계약직원을 둔 가운데, 224만여 달러의 예산을 사용한 바 있다.⁷⁵⁾ 2019년 12월 현재 CRCL의 기본구조는 다음과 같다.⁷⁶⁾



세부적인 CRCL의 프로그램과 준법감시 부서(Compliance Division)는 다음과 같은 하부분과로 구성되어 있다.

- * 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)⁷⁷⁾준법감시 분과는 국토안보부의 행위들 가운데 시민권과 시민적 자유의 위반을 주장하는 대중들로부터의 민원을 조사한다.
- * 미국 국토안보부의 일일테러주의보 시스템(Homeland Security Advisory System)⁷⁸⁾프로그램 분과는 시민권과 시민적 자유와 관련된 사안에 대해 국토안보부에 정책적 조언을 제공하며, CRCL 연구소, 공동체의 참여, 이민, 보안, 첩보 및 정보정책, 차별방지 그룹과 같은 분야들도 포함한다.

75) U.S. Department of Homeland Security Office for Civil Rights and Civil Liberties, *Fiscal Year 2017 Annual Report to Congress* (Nov. 27, 2018), p. 7.

76) <https://www.dhs.gov/publication/crcl-organizational-chart> (2019.12.31. 최종확인).

77) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

78) 장기봉, 앞의 논문, 156면.

그 외에도 CRCL 내에는 국토안보부 내에서의 고용 평등과 다양성 정책을 주관하는 ‘고용평등 및 다양성 분과(Equal Employment Opportunity(:EEO) and Diversity Division)’와 장애인들의 정보 및 자료에 대한 동등한 접근을 보장하는 ‘접근가능한 체제와 기술 분과(Office for Accessible Systems and Technology(:OAST))’ 등이 설치되어 있다.

V. 결론에 갈음하여: 시사점 및 제언

지금까지 미국의 주요 테러방지법제와 함께 대표적인 테러방지 실행체제로서 국토안보부(DHS)의 목적과 조직 및 운영양상 그리고 국토안보부 내의 인권보호기제를 살펴 보았다. 이상의 논의를 통해 미국은 테러의 방지를 주요한 정책과제로 설정하고 있으면서도 테러의 예방에 있어서 그 실질적인 운영양상은 국경 및 출입국 관리를 필두로 질서유지와 시설의 안전 관리 등의 통상적인 국가관리·운영 체제의 엄격한 실행을 통해 그 목적을 달성하려 하고 있음을 확인할 수 있는 바, 이는 우리나라의 테러방지체제의 운영에 큰 시사점을 줄 수 있을 것으로 사료된다. 아울러 국토안보부 내의 존재감 있는 독립부서로 자리매김한 시민권 및 시민의 자유국(CRCL)은 특히 우리나라의 테러방지체제상의 인권보호 기제로 설정되어 있는 대테러인권보호관제도의 개선에 큰 참고가 될 만하다 할 것이다.⁷⁹⁾

그렇지만 이러한 체제를 갖추고 있음에도 불구하고, 미국이 완벽하게 테러를 방지하는 성과를 보이고 있는 것은 물론 아니다. 예를 들어 2013년의 보스턴 마라톤 폭탄 테러는 동년 4월 15일(현지시간) 미국 매사추세츠 주에서 진행된 보스턴마라톤 대회⁸⁰⁾의 결승점 근처에서 두 차례의 폭발 테러로 인해 발생한 대형 참사로, 금속과 볼베어링 등이 담겨 있는 6ℓ 짜리 압력솥을 활용한 급조폭발물(Improvised Explosive Device: IED)⁸¹⁾에 의한 첫 폭발이 오후 2시 50분쯤 마라톤 결승선 수 십 미터 전 코스 왼편에 설치된 관중석 바리케이드 뒤편에서 일어났고, 역시 못이 가득 담긴 압력솥을 활용한 IED에 의한 2차 폭발은 약 13초 후 코스 뒤편에서 발생해, 8세 소년을 포함한 3명이

79) 우리나라의 대테러인권보호관제도에 관한 논의는 김주영, “테러방지법의 개정방향에 관한 소고 - 제20대 국회의 주요 개정안을 중심으로”, 『가천법학』 제12권 제1호(2019), 297~303면을 참고.

80) 보스턴 마라톤 대회는 1897년 처음 개최되어 세계에서 가장 오래된 연례 마라톤 대회로, 뉴욕, 런던, 로테르담과 함께 세계 4대 메이저 마라톤 대회로 꼽힌다. 2013년 대회는 117번째로 진행된 대회로 약 2만 명이 참가하고, 50만 명이 거리에서 관람했다고 한다. 권정훈 · 김태환, “보스턴 테러사건에서 본 우리의 과제”, 『한국방재학회지』 13권 2호(2013), 12면.

81) 사제 폭발물로도 불리는 급조폭발물(IED)은 몇 가지 재료만 있으면 일반인들도 손쉽게 제조할 수 있어서 테러리스트에게는 유용한 무기로 알려져 있으며, 지난 9·11 테러 이후 미군이 이라크와 아프가니스탄의 전장에서 가장 두려워 한 것 가운데 하나가 IED이었다고 한다. 권정훈 · 김태환, 같은 곳.

사망하고 264명이 부상을 당하게 된 바,⁸²⁾ 이 사건은 9·11테러 이래 미국 영토 내에서 일어난 최악의 테러 사건으로 평가된다. 다만 테러현장 주변 곳곳에 설치된 감시카메라와 폐쇄회로 TV, 방송들의 중계카메라, 일반인들의 스마트폰에 찍힌 동영상으로 비교적 이른 시일 내에 보스턴 폭탄테러의 용의자를 체포한 것은 미국의 테러대응체제의 우수성을 보여준 부분으로 평가해 볼 수는 있을 것이다.

그 밖에도 2017년 발생한 맨해튼 차량 테러(2017 New York City truck attack)은 2017년 10월 31일 오후 3시 5분 경 미국 뉴욕시 맨해튼에서 벌어진 테러사건으로 픽업트럭이 인도로 돌진하여 8명이 죽고 11명이 다친 사건으로,⁸³⁾ 이 사건은 2014년 이후 북미와 유럽에서 발생한 15번째 차량 테러 사건으로 알려져 있으며, 9·11테러 이후 뉴욕에서 발생한 최악의 테러사고로 자리매김한 바 있다. 나아가 2019년 미국은 “총기 난사의 해”라는 명칭이 고려될만큼 총기에 의한 대량살상 사건(한번에 4명 이상 희생자가 발생한 살상 사건)이 41차례 발생하여, 211명이 목숨을 잃었다고 한다.⁸⁴⁾

이러한 측면은 사전 발생을 억지하기 위한 예방체계(Preventive Measure)와 테러발생 후 진압 및 수습체계에 해당하는 위기관리체계(Crisis Management)로 구분되는 기본적인 테러대응 체계의 구조로는 완벽하게 테러를 방지하기 어렵다는 점을 충분히

82) 미국 수사당국에 따르면 이 폭탄테러는 타메를란 차르나예프(Tamerlan Tsarnaev, 26)과 조하르 차르나예프(Dzhokhar A. Tsarnaev) 형제의 단독범행으로 결론지어졌는데, 범인 검거 과정에서 형 타메를란은 총격전 중 사망했으며 동생 조하르는 중상을 입고 체포되었다. 보스턴 마라톤 테러범들의 검거과정에 관한 보다 자세한 내용은 허경미, “자생테러의 영향요인에 관한 연구 - 노르웨이 오슬로 및 보스턴 마라톤 테러범을 중심으로”, 『경찰학논총』 제 11권 4호(2016), 229면 주26)을 참고. 조하르에 관한 형사재판은 제1심에서 사형이 언도되었고[United States v. Tsarnaev, No. 1:13 CR 10200-001-GAO, 2015 WL 3945832, at *2 (D. Mass. June 24, 2015)], 조하르의 항소는 기각되었다[United States v. Tsarnaev, 157 F. Supp. 3d 57, 58 (D. Mass. 2016)]. 이들의 범행 동기는 아프가니스탄과 이라크에서 벌인 미국의 전쟁이 주요 동기가 된 가운데 미 정부에 대한 반감 때문에 일으킨 것으로 드러났다. 권정훈·김태환, 앞의 논문, 11면. 이들은 알 카에다 조직원이 아니라 약 10년 전 러시아 체첸공화국에서 이주해 온 이민가정 출신으로 미국 공립학교에서 교육을 받고 자란 학생이거나 학업중도 탈락자였는데, 특히 조하르는 미국 최고의 공립고등학교 가운데 하나인 케임브리지 소재 린지앤드라틴스쿨 출신이었고, 타메를란은 복싱 선수로 워터타운 인근의 2년제 대학에 다니다가 프로복싱 선수로 전향했었으며, 이들 형제에 대한 주변의 평가는 매우 긍정적이었다고 한다. 같은 논문, 12면.

83) 용의자는 우즈베키스탄 출신 남성 사이풀로 사이포브(Sayfullo Saipov, 29)로 파악되었는데, 2010년 미국에 들어온 그는 영주권을 취득하고 뉴저지(New Jersey)에 거주해 온 것으로 확인되었으며 테러단체인 “이라크와 레반트의 이슬람 국가(Islamic State of Iraq and the Levant: ISIL a.k.a. Islamic State of Iraq and Syria; ISIS)”를 추종하는 인물로 알려졌다. Corey Kilgannon and Joseph Goldstein, “Sayfullo Saipov, the Suspect in the New York Terror Attack, and His Past”, The New York Times, 2017.10.31. <https://www.nytimes.com/2017/10/31/nyregion/sayfullo-saipov-manhattan-truck-attack.html> (2019.12.31.최종확인)

84) 이정애 기자, “2019년은 ‘미국 총기 난사의 해’…대량살상 사건 역대 최고”, 한겨레신문, 2019. 12. 30. <http://www.hani.co.kr/arti/international/america/922456.html> (2019.12.31. 최종확인).

보여주는 듯 하다. 결국 테러리즘의 발생을 근본적으로 억제하는 예방책에 대한 고민이 필요한 바, 보다 적극적으로 테러리즘 발생을 억제하는 테러리즘 경로차단전술⁸⁵⁾과 함께, 테러리즘 발생원인의 근원적인 환경을 개선하는 거시적인 테러예방정책으로 테러 예방책의 기본방향을 억제정책(Deterrent Model)과 예방정책(Prevention Model)을 동시에 고려해야 할 것인 바, 사회적 및 종교적 비탄, 좌절, 억압과 불신의 해소, 경제적 빈부격차를 해소하여 적대적 빈곤 및 상대적 박탈감의 개선노력도 테러리즘의 발생억제에 많은 도움이 될 것이다.

85) 테러조직과 테러리스트의 관련동향에 대한 정보체계와 테러리즘의 목표가 되는 표적들에 대한 분류, 그리고 이에 대한 감시체계의 확립 등이 여기에 해당된다.

[참고문헌]

국회도서관, 『테러의 저지 및 차단에 요구되는 적절한 수단을 제공함으로써 미국의 결속을 강화하기 위한 2001년 법률』 (서울: 국회도서관, 2009).

국회도서관, 『권리 행사 및 감시 활동에 대한 유효한 규제를 통한 국가 통합 및 강화법(2015)』 (서울 : 국회도서관, 2015).

박준석, 『뉴테러리즘개론』 (서울: 백산출판사, 2006).

윤해성, 『대테러활동에 관한 수사시스템 정비방안』 (서울: 한국형사정책연구원, 2011).

강승식, “Bush 행정부의 반테러조치에 관한 비판적 고찰”, 『한양법학』 제20집(2007).

권영설, “반테러과정의 법치주의와 인권보호: Hamdan 판결의 의의”, 『미국헌법연구』 제19권 1호(2008).

권영설, “반테러의 ‘사전적 보호’ 법리와 기본권 제한”, 『미국헌법연구』 제17권 2호(2006), 54~62면을 참고.

권오국 · 김윤영, “국제사회의 테러리즘 동향과 국내 테러대응 체계 및 시사점 분석”, 『통일문제연구』 제29권 1호(2017).

권정훈 · 김태환, “각국의 테러대응 조직과 기능의 비교연구”, 『한국경호경비학회지』 제20호(2009).

-----, “보스턴 테러사건에서 본 우리의 과제”, 『한국방재학회지』 13권 2호(2013).

김승대, “테러와의 전쟁과 입헌주의의 위기에 관한 헌법적 연구”, 『(부산대학교) 법학연구』 제55권 제4호(통권 제82호)(2014).

-----, “테러와의 전쟁과 헌법의 국외확장 적용 - 테러혐의자의 관타나모 구금 관련 미국 연방대법원의 부메디언 판결의 헌법적 함의”, 『(부산대학교) 법학연구』 제50권 제1호(통권 61호)(2009).

김주영, “테러방지법의 개정방향에 관한 소고 - 제20대 국회의 주요 개정안을 중심으로”, 『가천법학』 제12권 제1호(2019).

김현수 · 박상서, “국토안보를 위한 미국의 대응 정책 분석”, 『정보·보안논문지(현(現) 융합보안논문지)』 제9권 제1호(2003).

김희정, “대테러리즘, 자유와 안전 - 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 검토와 보완”, 『공법연구』 제44집 제4호(2016).

신계균, “자유법 입법과정을 통해서 본 미국 의회의 역할”, 『의정연구』 제21권 제3호(통권 제46호)(2015).

윤태영, 미국 국토안보부의 대테러리즘 활동: 임무, 조직 운영체계 및 전략, 『한국치안행정논집』 제9권 제3호(2012).

이기수, “테러범죄 대응과 인권보장 - 미국 연방대법원의 판례를 중심으로”, 『비교형사법연구』 제17권 제4호(2015).

- 이상해, “자유와 안전간의 조화와 긴장관계”, 『토지공법연구』 제42집(2008).
- 정준현 · 지성우, “국가안전보장을 위한 미국의 반사이버테러법제에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제20권 2호(2009).
- 정하명, “미국에서 국토안보부의 출범과 위기대응법제의 진화”, 『공법학연구』 제16권 제1호(2015).
- 최장수, “2015년 미국 자유법(USA Freedom Act of 2015)”, 『(국회도서관)외국법을 이슈브리핑』 제21호(2015.10.21.).
- 최철영, “미국의 테러관련 법제연구”, 『대구법학』 제6호(2003).
- 허경미, “자생테러의 영향요인에 관한 연구 - 노르웨이 오슬로 및 보스턴 마라톤 테러범을 중심으로”, 『경찰학논총』 제11권 4호(2016).
- 유인일, “뉴테러리즘 대응관리체계 개선방안에 관한 연구 - 군의 역할을 중심으로”, 선문대학교 행정학 박사학위논문(2011).
- 이호수, “테러리즘 대응법제에 관한 연구”, 배재대학교 법학박사학위논문(2012).
- 장기봉, “뉴테러리즘의 등장과 이에 대응한 국가 네트워크 전략”, 대구대학교 행정학 박사학위논문(2008).
- Chad F. Nye, *Journalism and Justice in the Oklahoma City bombing Trials*, (El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC, 2014).
- Daniel W. Sutherland, “Homeland Security and Civil Liberties: Preserving America's Way of Life”, 19 *Notre Dame J.L. Ethics & Pub. Pol'y* 289, 306 (2005).
- Tal Z. Zarsky, “Transparent Predictions”, 2013 *U. Ill. L. Rev.* 1503, 1529 (2013).
- The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (9/11 Report)*(2004).
- U.S. Department of Homeland Security Office for Civil Rights and Civil Liberties, *Fiscal Year 2017 Annual Report to Congress* (Nov. 27, 2018).

[Abstract]

**A Study on the Human Rights Protection System in the
Anti-Terrorism System of U.S.A.**

- focusing on U.S. Department of Homeland Security

Kim Ju Young*

Since the “September 11 attacks” which shocked the world in September 2001, many countries have made huge efforts to establish counter-terrorism system. But large and small terrorism caused a lot of damage around the world even in 2019. However, if we look more closely at these terrorism outbreaks, countries with well-established anti-terrorism system are suffering relatively little damage, even if they do not completely block the occurrence of terrorism. Korea cannot be said to be completely free from the threat of terrorism, so it would be meaningful to examine the anti-terrorism system in Korea with reference to countries with well-established anti-terrorism system such as U.S.A.

Although human rights protection is just as important as prevention of terrorism, the discussions on terrorism in our academia have been focusing relatively the latter i.e. improving the effectiveness or efficiency of anti-terrorism. So it is right time to consider the mechanisms for the proper protection of human rights as well as the establishment of an effective terrorism prevention system.

In this context, this study looked at the major anti-terrorism legislation of the United States, the purpose, organization and operation of the Department of Homeland Security(DHS) as a major anti-terrorism execution system of the United States, and human rights protection mechanisms within the DHS. While the United States sets terrorism prevention as a major policy task, the practical aspects of terrorism prevention are the strict implementation of normal state management and operating systems such as maintenance of order, including national border management and immigration control. And it was also confirmed that the Office for Civil Rights and Civil Liberties(CRCL) has established itself as an important

* Professor, Myongji University College of Law, LL.D.

department within the DHS for human rights protection. This can be a great reference for the operation of Korea's anti-terrorism system, especially for the improvement of the office for human rights protection in anti-terrorism established as a human rights protection mechanism of anti-terrorism system in Korea.

Keywords: terrorism, anti-terrorism, United States of America(U.S.A.), Department of Homeland Security, Office for Civil Rights and Civil Liberties

