

## 9·11 테러 이후의 세계와 한국의 테러방지법

이계수

울산대 법학부 교수

### I. 9·11 테러 이후 2년, 상황은 어떻게 전개되고 있는가?

#### 1. 시민의 자유(특히 정보기본권)의 약화, 정보기관 권력의 강화

1) 각국 정부, 특히 정보기관당국에게 9·11은 정보권력을 강화하는 일종의 '최면적 코드'로 기능한다. 각국 정보당국은 테러에 대한 경각심이 커진 틈을 적극 활용하여 — 그러나 실상 각국의 시민들은 과장된 테러위협 앞에서 일종의 최면에 걸려있다. 자신들의 자유를 제한하는 강력한 법만이 테러를 막을 수 있다는 최면 혹은 착각에 빠져있다. — 시민의 자유권을 약화시키고 정보기관의 권력을 강화하였거나 하고 있다. 그들은 국가기관을 통제하는 법치주의의 사슬을 풀어줄 것을 공개적으로 요구하고 있으며 냉전 시기의 '전투적 민주주의론'(militant democracy)을 다시금 들고 나온다. 자유의 적에게는 자유가 없으며, 자유를 지키기 위해 자유를 희생해야 한다는 얘기를 여기저기에서 듣게 된다.

미국 국민에 봉사하는 자신의 임무를 다하기 위해서는 우리는 필요한 모든 수단을 갖추어야 한다. 하원과 상원은 최대한 빨리 이 문제를 다룰 의무를 지고 있다. 우리의 형사소추공무원들의 손발을 꽂꽂고 있는 족쇄를 풀어달라. 그래야 그들이 싸울 수 있고, 테러와의 전쟁에서 승리할 수 있다. 조지 부시 미 대통령. 2003. 9. 10일 FBI-Academy에서의 연설 중에서.<sup>1)</sup>

실제로 전자개인정보센터(Electronic Privacy Information Center, Washington D.C., USA)와 프라이버시 인터네셔널이 최근 55개국을 대상으로 조사한 바에 따르면, 9·11 이후 세계적으로 시민권이 제약되고 있으며 여러 나라에서 “통신에 대한 감시, 형사소추기관의 수색·압수권한의 강화, 개인정보보호조치의 약화, 정부기관간 정보의 상호유통 및 교환의 강화, 개인식별절차의 구축을 의도하는” 새로운 법률들이 제정되었다고 한다.<sup>2)</sup> 구체

1) 조지 부시 미 대통령이 이 연설에서 대략 다음과 같은 것을 요구했다: 다음 테러법 처벌과 관련하여 법정형으로서 사형을 확대해야 한다. 테러범죄혐의자를 보석으로 석방해서는 안 되며, 법원의 결정이 없어도 테러범을 심문할 수 있어야 한다.

2) 한국에 관한 정보도 이 보고서에 포함되어 있다(출처: <http://www.privacyinternational.org/survey/phr2005/countries/southkorea.htm> 참고) 위 보고서는 이러한 경향이 결코 새로운 것은 아니나, 테러공격이 그러한 입법들이 유례없이 신속하게 제정될 수 있는 배경이 된 것도 틀림없다고 한다. 만약 9·11 테러 같은 것이 없었더라면 그러한 입법은 쉽사리 제정될 수 없었을 것이라고 한다.

적으로 2001년 12월에 통과된 독일의 반테러법제가 담고 있는 내용을 간단히 소개한다. 독일의 반테러법제는 각국의 반테러법제가 나아갈, 그리고 나아가고 있는 방향을 제대로 보여주고 있기는 사례에 속한다.<sup>3)</sup>

- ① 이른바 국내안보(Homeland Security)를 담당하는 기관들(비밀정보기관을 포함)의 권한을 확대한다.
- ② 모든 국민의 신분증에는 각자의 생물학적 정보(예를 들어 지문날인, 손도장 혹은 얼굴사진, 눈의 홍채)를 내장한다. 모든 국민을 잠재적 위험분자로 보고 있으며, 삶의 모든 영역을 조희대상으로 삼으려 한다.
- ③ 원거리통신(전화, 핸드폰, 팩스, 이메일, 인터넷)에 대한 감시를 확대한다. 정보기관과 수사기관에게 핸드폰의 현재 소재지 및 핸드폰번호를 조사할 기술적 장치를 사용할 권한을 부여한다. 이로 인해 개인의 자기정보결정권, 프라이버시에 대한 치명적인 침해가 이루어졌다.
- ④ 은행, 우체국, 통신회사 및 항공사는 정보기관이 요구하면 그들 고객의 계좌 및 자금 입출금내역 혹은 접속, 접속 및 이용정보를 제공해야 한다
- ⑤ 정보기관의 안전점검권한을 강화하였다.
- ⑥ 정보기관과 경찰간의 정보교환을 확대한다. 정보기관, 외국인관청 및 외국인등록처간의 정보연합(online 교류 혹은 online 연결)을 설립한다.
- ⑦ 이민자에 대한 통제를 강화하고 강제출국의 요건을 약화한다.
- ⑧ 혐의가 있는 단체에 대한 감시를 쉽게 하기 위해 단체법에서 종교상의 특권을 폐지했다.
- ⑨ 반테러조치를 외국조직에까지 확대 적용한다.
- ⑩ 국내안보를 담당하는 보안기관의 권한이 확대하여 경찰과 정보기구 및 군대간의 경계를 점차 허물어뜨린다.

## 2. 국제인권법의 위기

한국에서는 2001년 11월 이후 제안된 제1차 테러방지법안이 폐기되고, 최근 제2차 테러방지법안이 국회에 제출되었다. 이 법안을 심사할 소관부처인 국회 정보위원회의 위원장은 테러방지법 제정의 재추진을 공개하면서 이러한 법률의 제정이 '국제협력의 차원'에서도 필요하다고 한 바 있다. 그러나 국제협력이 국제인권법과 자유주의적 법치국가질서의 훼손까지 정당화하는 것은 아니다.

실제로 현재와 같은 미국 정부 주도의 국제협력은 유엔이 생각하는 '대테러 국제협력'과도 상치된다. 미국은 9.11 이후 지속적으로 타국에 대해 반테러조치의 강화를 압박해왔다. 비자면제협정이 체결되어 있는 유럽연합 회원국가들에 대해서는 자국 여권에 눈의 홍채, 지문 등 이른바 생체정보를 반드시 집어넣도록 강요해왔고 만약에 그런 조치를 취하지 않으면 무비자입국을 금지하겠다고 강요했다.<sup>4)</sup> '유럽연합'에 대해서는 비행기 탑승자 정보에

3) 예컨대 아래 ⑥번에서 제시되고 있는 정보부처 상호간의 online 연결을 가장 극명한 사례는 현 부시정부가 추진하고 있는 'Terrorist Screening Center' 같은 것이 아닐까 한다.

4) <http://www.irr.org.uk/2003/july/ak000007.html>

접근할 수 있는 권한을 달라고 요구하였고, 이를 유럽연합 측에서 거절한 사례도 있다. 유럽연합의 정보보호기준(EU Data Protection Directive)에 위반된다는 것이 유럽연합 측의 반대 이유지만 유사사례는 많다.

미국은 자국 주도의 ‘반테러연대’에 참여하는 국가에 대해 압력과 함께 ‘당근’도 제공한다. 하나의 사례만 들어보자. 국제노동권기금(International Labor Rights Fund, ILRF)은 2001년 6월 11일 11명의 匿名의 제소자 이름으로 석유회사 엑슨 모빌을 워싱턴 디씨의 한 연방법원에 고소했다. 이 소송에서 원고들은 엑슨 모빌이 인도네시아 군부의 인권침해행위를 후원했다고 주장했다. 법원이 요청한 감정의견서에서 미 국무부는 엑슨 모빌에 대한 유죄판단은 인도네시아에 대한 유죄판결과 같은 의미가 되며, 그렇게 되면 미국과 인도네시아와의 관계, 그리고 반테러전쟁에서의 연대가 훼손될 수 있다고 적었다. 미 국무부가 낸 법원에 제출한 의견은 결국 그 소송을 각하하라는 것이었다.

그러나 다소간의 반대와 견제가 있었지만 전체적으로 볼 때 정보기관간 국제적 협력은 강화되었다. 미국은 9·11 이후 유럽연합(EU)과 유럽연합 회원국과 협정을 체결하여 정보검색과 감시권한을 확대하였다. 유럽연합도 자체적으로 유럽경찰과 정보시스템을 강화하는 조치를 취하고 있다. 유럽연합 차원의 구속영장제도 도입, 경찰 정보교환의 확대, 보다 간편해진 유럽연합 내 범죄자 인도제도, 미국의 에셀론(Eschelon)에 대응하는 이른바 ‘엔포폴(Enfopol)’과 같은 광범위 감시망체계의 구축, 유럽경찰인 ‘Europol’의 권한확대(테러범죄수사권 확대, 반테러 특별부대의 보유) 등. 정보기관간 국제협력의 실태가 공개되지 않고 있으며 그에 대한 구속력 있는 의회통제가 없다는 점을 고려할 때 이러한 조치는 국민의 자유와 권리에 대한 심각한 위협을 발생시키고 있다.

반면 유엔안보리는 9·11 테러 직후의 결의안 제1373호 등을 통해 반테러협정(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 등)에 각국 정부가 조속히 가입하고, 테러자금의 차단 등을 위한 국제협력을 강화하라고 했지, 시민의 자유권을 대폭 제한하는 ‘반테러법’ 체제를 구축하라고 위임한 적이 없다. 그럼에도 불구하고 각국 정부는 9·11과 유엔 안보리 결의 제1373호 등을 적절히 이용하여 정보기관 및 형사소추기관의 권한확대를 꾀하고 있다.

그러한 상황의 심각성을 인식하여 2002년 11월, 제57차 유엔총회는 대테러조치로 인해 인권과 기본적 자유가 침해되어서는 안 된다고 결의한 바 있다. 그러한 결의는 각국이 테러리스트의 위협에 대처하고, 유엔안보리 결의안 제1373호에 반응하는 차원에서 취한 대테러조치들이 인권의 효과적인 향유에 대한 심각한 위협이 되고 있다는 상황판단에 기초하고 있다. 테러 위협에 전면에 부각되면서 바야흐로 ‘인권의 시대’가 막을 내리고 있는 것이 아닌가 하는 전망이 제기되고, ‘위기에 처한 국제인권법’에 대한 우려도 나오고 있다.

그러한 우려를 불식시키기 위해서는 모름지기 각국 정부는 국제인권법이 요구하는 법원칙에 따른 대테러정책을 시행하여야 하며, 국제협력을 매개로 정보기관의 권한을 확대하려는 시도를 중단해야 한다. 국제협력은 비밀정보기관간의 비밀스러운 정보교류강화의 형태가 아니라 외교, 경찰, 사법당국 등 공식적인 채널을 통한 교류·협력강화로 실현되어야 한다.

### 3. 자유주의적 법치국가의 파괴에 대한 시민사회의 우려와 비판의 목소리가 커지고 있다.

9·11 테러이후 미국이 주창한 반테러 국제연대에 대해 찰머스 존슨은 이미 2001년 말에 이렇게 지적했다. “대부분 나라들은 미국을 지원하는 듯하지만 이른바 반테러 국제연대는 가짜다.” 그의 지적은 옳았다. 견고해 보였던 반테러연대는 유럽국가들의 비판을 필두로 무너지고 있다. 미국이 수행한 아프가니스탄과 이라크에서의 이른바 ‘반테러전쟁’에 대한 세계시민사회의 비판은 매우 거세다.

나아가 반테러법에 대한 국내적 저항도 점차 거세어 지고 있다. 9·11 직후 유례없는 속도로 이른바 ‘Patriot법’이 제정될 때만해도 사실상 아무런 저항을 하지 못했던 미국사회에서도 최근에는 비판의 목소리가 높아지고 있다.

미국 시민권연맹(ACLU)은 최근 미국을 감시국가(America, Land of Watched)라고 명명하였으며, 컴퓨터를 이용한 탑승객감시시스템(Computer Assisted Passenger Pre-Screening System (CAPPS II))에 대해 경고하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국 정부는 2003년 1월 현재, ‘국내안전강화법안 Domestic Security Enhancement Act of 2003’을 비밀리에 입안해 놓았고 곧 의회에 제출할 태세이다. 위 법안은 이른바 ‘Patriot II’로 불리고 있으며 비밀정보기관과 연방수사기관의 권한을 한층 강화하려고 한다.

대외적으로는 ‘예방전쟁’을 그리고 대내적으로는 조기에 ‘적’을 식별하고 그 적에 맞설 준비를 하기 위해서 반테러법의 강화가 필요하다고는 것이 부시정부 내 강경파들의 입장이나 공화당 내에서조차 부시정부 방식의 테러방지책에 대해 비판적 목소리가 나오고 있다. 비판은 미 국방부의 감시프로젝트인 TIA와 위의 ‘Patriot II’의 공개로 인해 더욱 거세어지고 있다.<sup>5)</sup> 최근 미국 변호사협회는 의회가 ‘Patriot법’을 주의 깊게 감시해야 한다고 촉구하기도 했다.<sup>6)</sup>

이처럼 부시정부 방식의 테러대처방법에 대한 비판이 거세어지자 다급해진 부시 행정부는 법무장관 애쉬크로프트로 하여금 미국 전역을 돌아다니면서 부시정부의 테러방지법체를 선전하도록 했다(2003년 8월).

그러나 주를 포함하여 160개의 카운티, 시, 주가 이미 Patriot법에 대한 항의를 표시했으며, 구체적으로 자기 지역을 ‘시민 자유권 안전지역 Civil Liberties Safe Zone’으로 선언했다고 한다.

한편 영국정부는 최근 무기박람회(arms fair)에 반대하는 시민운동가에게 반테러법(Anti-Terrorist Law)을 적용하여 시민사회의 거센 비판에 직면하기도 했다.

정리하면 현재 각국에서는 자국 정부의 반테러법과 현재와 같은 물리력 일변도의 테러방지대책에 대한 비판이 강화되고 있다. 그러나 각국 정부는 그러한 비판에도 불구하고 테러에 대한 국민들의 막연한 공포심을 이용하여 정보기관의 권한을 강화하려는 계획을 계속해서 추진하고 있다. 그 대결의 결론은 각국 국민들이 테러의 실체, 반테러법제가 초래하는 자유의 축소에 대해 얼마나 정확하게 인식을 할 수 있느냐 하는 것에 따라 달라질 것이다.

5) TIA는 Terrorism Information Awareness의 약자로 ‘테러정보인식 시스템’이라고 번역된다. 원래는 Total Information Awareness라 불렀다.

6) 연합뉴스, 2003. 9. 17일자 기사.

## II. 신자유주의의 세계화, 미국에 의한 일국 지배 체제의 공고화와 테러

각국이 제정하였거나 제정하려고 하는 테러방지법제는 테러문제를 오로지 강제력으로만 해결하려는 위험한 발상을 드러내고 있다. 그러한 대처가 가져올 시민과 ‘인간’의 자유에 대한 위험은 실제로 미국 등지에서 이미 현실화되고 있다. 그렇다면 자유주의적 법치국가에서 과연 그러한 위험을 무릅쓰고라도 테러방지법을 제정하는 것이 옳을 만큼 테러방지법은 테러방지에 ‘효과적’인가? 힘으로 국제법 질서도 유린하는 미국식 방식에 반대하는 테러가 이스라엘, 이라크 등지에서 끊이지 않고 있다는 사실은 테러방지법이 테러방지에 별 효과가 없음을 입증한다. 왜 효과적이지 않은가 하는 점을 이해하려면 테러가 무엇인가 하는 점에 대해 먼저 정확히 이해해야 한다.

1. 9·11 테러를 새로운 사태, 새로운 형태의 테러 혹은 갑작스러운 사태라고 생각하는 사람이 있다면 문제를 좀더 넓은 시각에서 바라 볼 것을 권하고 싶다. 멀게는 1990년 이후의 구 소련과 동구 사회주의 국가의 붕괴에서 가깝게는 경찰폭력으로 얼룩진 2001년 7월 이탈리아 제노바의 반세계화 시위에서 우리는 이미 9·11 테러의 전조를 발견할 수 있다. 그 점에서 지난 9·11 테러는 1990년 이후의 세계정세, 즉 신자유주의의 세계화가 폭력적으로 관철되며 미국에 의한 일국 지배 체제가 공고화되고 있는 시대상황의 필연적 결과물이라고 볼 수 있다.

9·11 테러를 뉴테러리즘이라고 부르는 아니면 다른 이름으로 부르는 그것은 별로 중요하지 않다. 분명한 것은 현재의 테러가 1970년대 1980년대 유럽과 일본 등지의 적군파와 같은 이른바 극좌파들의 테러와 그 발생원인과 타격대상을 달리하고 있다는 점이다. 미국은 1990년대 이후 테러의 주요 타격대상이자 그러한 테러를 촉발시킨 주요원인자가 되고 있다.

테러는 크게 국내테러(지역적 테러)와 국제테러(혹은 전지구적 테러)로 나누어 볼 수 있다. 스페인의 바스크 지역이 그 독립을 위해 스페인 내에서 테러행위를 자행하는 것이 전 자라면 ‘알 카에다’에 의한 9·11 테러는 후자에 예에 속한다. 그런데 후자의 테러는 1970년대 이래 원래 이스라엘 내에서만 행해지다가 1990년대 이후 미국의 일국지배체제하에서 미국의 대 중동정책에 대한 반발로 전지구적으로 확대되었다. 그들은 목적은 중동지역에서 미국의 세력을 몰아내는 데 있다. 미국의 일방적인 군사력이 전세계적으로 관철되는 현재와 같은 상황에서는 테러가 유일한 저항방법이라고 본다.

구 소련과 동구 사회주의 국가들의 붕괴 이후 미국은 유일 경찰국가를 자처하면서 세계의 크고 작은 분쟁에 빠짐없이 개입해왔다. 미국의 대외정책은 자국은 물론 영국 이스라엘과 같은 동맹국의 이익과 입장을 관철하는데 초점이 맞추어져 왔다. 그 결과 중동 이스라엘 아프리카 아시아 등 모든 지역에서 미국의 패권정책에 대한 반감이 고조되어 온 것은 너무나 당연한 일이다.

지난 9·11 테러의 한 원인으로 거론되고 있는 팔레스타인과 이스라엘의 문제만 하더라도 유엔결의와 권고를 어기고 있는 것은 이스라엘이지만 미국은 이스라엘을 편드는 정책으로 일관해왔다. 일방적 힘의 외교 외에도 1990년대 중반 이후 가속화된 - 그 신호탄은 북미자유무역협정(NAFTA)이었다 - 미국 주도의 신자유주의적 세계화는 제3세계 국가와

민중의 반미감정을 자연스럽게 심화시켰다. “미국과 영국에서 시작된 시장의 논리는 세계를 온통 미국적 가치와 기준으로 도배시켰다. 경제적·상징적 형태의 모든 권력이 미국을 축으로 한 극히 소수 나라들의 손에 그리고 이 소수 나라 안에서도 극소수 기업주들의 손에 집중되고 있다.”<sup>7)</sup> 그 결과 세계화는 개발도상국의 민주화 과정과 독립 자체를 위협하고 있다. “초국적 기업과 국제통화기금·세계무역기구 등은 신식민주의적 사상을 전파하는데 여념이 없다.”<sup>8)</sup> 이른바 새로운 형태의 제국주의가 신자유주의적 세계화라는 그럴듯한 이념과 정책의 모습으로 등장한 셈이다.

자본주의적 세계화는 세계화 과정에 편입되고자 하는 국가들로 하여금 자신들이 가진 주권의 일부분을 어쩔 수 없이 포기하게 만든다. 전지구적 지배력을 갖고 있는 자본에게 효율적인 투자환경을 보장하는 규제완화를 개별 단위 국가가 하나하나 진척시킬 때마다 이들 국가의 주권은 하나하나 세계적 독점자본과 이들 자본의 배후인 미국의 힘에 굴복하게 된다. “국가 단위의 정치 그리고 국가 전체가 경제적 합리성과 경제활동의 지배적 힘에 예속되고 있다.”<sup>9)</sup>

2. 신자유주의는 단위국가의 규제권력을 약화시킨다. 너무 단순한 생각인지는 모르겠지만 필자가 보기에 규제를 필요로 하는 이들은 대개 사회적 약자들이다. 실제로 신자유주의 이념 아래 진행되고 있는 규제완화는 각국에서 노동자들의 생산적·재생산적 안전을 보장하는 각종 안전관련법제 및 사회복지법제를 후퇴시킨다. 그 결과 사회의 80%를 차지하는 대다수 국민들의 저항이 거세질 수밖에 없다. 사회적 안전망의 약화는 보다 강도 높은 노동착취를 의미하기 때문이다. 그런데 이들 대다수 국민들이 저항해야 할 대상은 이전 시기와 많이 달라져있다. “세계화는 정부 의회 노조 등 고정된 국경에 기반한 정치적인 행위자들과 자본 금융 무역주체들과 같은 국경을 초월한 경제행위자들 사이에 벌어지는 새로운 파워게임으로 해석할 수 있다.”<sup>10)</sup> 이 파워게임에서 패배하여 미국 중심의 국제적 독점자본에 편입되어야 하는 국가들에게는 선택의 여지가 별로 없다. 외부의 간섭 없이 스스로 경제·사회 정책을 - 그것이 유익하든 혹은 나쁘든 - 결정하고 집행할 권리로서 주권은 환상일 뿐이다. 이들 국가 내에서는 기업과 노조간의 싸움, 노동운동세력과 정부간의 싸움을 통한 문제해결이라는 과거의 정상적인 갈등해결절차가 더 이상 제대로 작동하지 않게 된다.

3. 쌍방간의 견제와 균형이 무너진 국제질서 하에서, 빈익빈 부익부가 강화되고 있는 세계경제 하에서 소수인종 소수민족이 자신들의 의사를 표현하는 방법으로 그리고 빈자들이 자신들의 생존을 위해서 투쟁의 방식으로 선택할 수 있는 정상적인 수단은 점차 사라지고 있다. 극단적인 의사표현방식으로서 테러는 바로 이와 같은 국제정치, 세계경제 조건하에서 준비·계획되고 집행되기 시작한다.

쉴베르 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 광

7) “미, 반테러 명분 세계지배 정당화”, 한겨레신문, 2002. 1. 6자 중 피에르 부르디외의 지적.

8) 위의 대담기사 중 정성배의 지적.

9) 구승희, 『올리히 백교수와와의 대화』, 사회와 철학연구회, 『세계화와 자아정체성』, 이학사, 2001. 30쪽.

10) 구승희, 위의 글, 23쪽

신으로 떠밀려간, 사회적 위기의 자식들이다. 또 한 부류는 서구에 대항하는 제3세계 국가나 운동이다. 그들은 소련의 해체 이후로는 양극대립으로 조성되었던 자율성의 가장자리에 서 더 이상 이득을 얻을 수 없게 되었다.”<sup>11)</sup>

오늘날 산업화된 사회에서 밀려나 절망의 나락에 빠진 사람들, 사회적 위기의 자식들은 다름 아닌 신자유주의의 희생자들인 민중들이다. 또한 서구에 대항하는 제3세계 국가나 운동에는 미국의 패권주의에 대항하는 이슬람근본주의자들이 포함된다. 이들은 “압도적으로 강한 미국에 맞서기 위해 테러를 하나의 전략으로 선택한다.”<sup>12)</sup> 미국의 압도적 군사력은 미국의 반대자들이 비대칭적 수단 즉 테러가 아니면 맞설 수 없다는 것을 의미한다. 찰머스 존슨은 그래서 앞으로도 국내외에서 미국인들에 대한 테러 공격이 더 많이 있을 것이라고 진단한다.<sup>13)</sup>

테러로 얼룩진 세계는 비참하다. 평화와 상호이해에 바탕을 둔 국제질서와 착취로부터 자유로운 세계경제질서를 기대할 수는 없는 것일까. 그 답은 누구나 생각하듯이 매우 단순하다. 다시 아쉬카르의 말을 빌려 이를 표현해보자: “이 두 잠재적 위협의 원인들에 대한 진정 효과적이며 유일한 대답은 군비지출 증강이 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>14)</sup>

맞는 말이다. 그러나 누구나 꿈꾸는 - 그리고 아쉬카르가 적절히 지적한 - 그러한 세계를 기대하기는 아직은 이른 듯하다. 그렇게 되기는커녕 그가 우려한 “예방차원의 공격”<sup>15)</sup>은 2003년의 미국의 이라크 공격에서 실증되었다.

### Ⅲ. 한국정부의 두 번째 테러방지법안에 대한 비판

9·11 테러는 그 상징적 힘의 측면에서, 지배국이나 피지배국에게 다같이 각성의 계기가 되어야 한다고 생각하는 사람들은 많았다.<sup>16)</sup> 그러나 그러한 움직임은 없었다. 반면 “미국은 자기중심적으로 일종의 신성동맹을 구축하는 데 성공해 반테러 전쟁이라는 명분을 내세워 제국주의적 지배를 정당화하고 있다. 미국은 그 어느 때보다도 자타가 공인하는 전지구의 심판관 겸 헌병이 됐다. 조지 부시 대통령은 미국 서부극의 보안관처럼 말한다. 세계를 분열시키고 있는 정치·경제·통상 문제를 토의하기 위한 전세계 국가총회를 소집할 생각을 하는 사람은 아무도 없다. 미국은 총회보다 비공식 ‘그린 룸’(폐쇄적 협상)을 선호한다. 미국은 권리와 의무 면에서 평등한 동반자로서의 진정한 ‘국제동맹’의 공개적 토론보다 이 유를 설명할 필요가 없는 힘의 법정을 선호한다.”<sup>17)</sup>

11) 질베르 아쉬카르, 「새로운 세기, 바이오 테러리즘의 망령」, 이나시오 라모네 외 지음, 최연구 옮김, 『프린바토피아를 넘어서』, 백의, 2001, 97쪽.

12) ‘9·11테러는 미 외교에 대한 공격’, 한겨레신문, 2002. 1. 1자.

13) 위의 기사. 찰머스 존슨의 이러한 주장은 2000년에 출간된 그의 책 『역타격: 미 제국의 비용과 결과』에서도 읽을 수 있다. 동저의 원제는 Chalmers Johnson, *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, Holt Metropolitan Books, 2000

14) 질베르 아쉬카르, 같은 글, 같은 쪽

15) 질베르 아쉬카르, 같은 글, 같은 쪽.

16) 피에르 부르디외, 한겨레신문, 2002. 1. 6자 참고.

17) 피에르 부르디외, 한겨레신문, 2002. 1. 6자.

각성을 하지 않은 것은 한국정부도 마찬가지이다. 한국정부는 2001년 11월이래 테러방지법 제정을 시도하였지만 90여 시민단체들이 중심이 된 ‘테러방지법 반대투쟁’의 조직적 반대에 부딪쳐 2002년 5월 이후에는 사실상 입법작업은 중단되었다. 당시 국가정보원이 내놓은 법안은 ‘인권침해법률’의 전형을 보여주었기에 이 법의 제정에 대한 시민인권단체들의 우려는 매우 컸다.

그런데 수면 아래로 잠겼던 이 법안이 다시 물위에 떠올랐다. 국정원은 국회 정보위원회 소속인 민주당 의원들을 개별 접촉하여 새로운 법안을 제시하기에 이르렀는데, 이 법안을 편의상 제2차 테러방지법안이라고 불러보자.

이번에 국정원과 민주당 합작으로 내놓은 법안은 최초의 법안(2001년 12월)이 갖고 있던 문제점을 상당 부분 제거하였다. 표현하자면 이전 법안을 “법치주의적 관점”에서 다듬고, 순화시켰으며, 테러방지조치의 수립과 시행이 “반테러를 위한 국제적 연대”의 틀 내에서 기획된 것임을 강조하려고 한다.<sup>18)</sup> 그러나 그렇게 바꾸었다고 해서 테러방지법의 본질까지 바꾼 것으로 보기는 어렵다.

## 1. 제2차 테러방지법안에 대한 몇 가지 검토

이번 제2차 테러방지법안은 제1차 법안과 달리 ‘테러’와 ‘테러단체’의 개념을 제한적으로 규정하고, 대테러활동에 동원된 군병력의 불심검문·보호조치 등 권한 부여에 관한 규정을 삭제하는 한편 테러범죄와 단체구성, 불고지죄 등에 관한 벌칙조항도 모두 삭제했다. 이렇게 하여 제1차 법안과 달리 법치주의적 우려를 자아낼 수 있는 조항들을 대폭 제거하였다.

물론 의문스러운 조항을 완전히 제거한 것은 아니다. 이전 법안과 마찬가지로 외국인에 대한 사찰활동은 이번 법안에도 그대로 들어왔다. 동 법안 제8조는 제1항에서 “대테러 센터의 장은 테러단체의 구성원으로 의심할만한 상당한 이유가 있는 외국인에 대하여 정보의 수집을 위하여 그 소재지·국내 체류동향 및 테러자금 지원여부 등 사실관계를 확인할 수 있다”고 규정하였다. 여기서 말하는 사실관계 확인이 무엇을 의미하는 것인지는 불분명하다 — 예컨대 사실관계확인조치에는 수사권한도 포함될 것인가 하는 문제가 남아있다.

이 번 법안에 포함된 유일한 처벌조항인 제13조 ‘허위신고’ 부분에 대해서도 여전히 의문이 남는다. 동조는 제1차 법안에서와 달리 “허위임을 알면서도”라는 부분을 집어넣어 구성요건을 보다 엄격히 했지만, 그럼에도 불구하고 ‘테러의 진실’과 관련한 사실을 인터넷으로 유포하는 행위가 자칫 “허위임을 알면서도 테러와 관련된 허위사실을 유포”한 것으로 될 위험은 여전히 남아 있다. 예를 들어 최근 미국 내에서는 9·11 테러의 진실과 관련한 독립적인 조사를 시민단체들이 모여 실시하려는 움직임이 있다. 9·11 테러 이후 미국 정부에 의한 공식적인 조사가 한 번도 없었다는 데 대한 비판과 대응인 셈이다. 미국 정부는 테러의 원인과 피해에 대해 일방적으로 ‘발표’만 했을 뿐, 제기된 의문에 대한 공식적·객관적 조사를 진행한 바 없다. 이라크가 대량살상무기를 보유하고 있다는 식으로 사실을 왜곡한 미국 정부이니 만치, 9·11 테러에 대한 의문도 많은 게 사실이다. 이 때 누군가가 미국정부의 입장과 배치되는 사실을 인터넷으로 유포한다면 그것은 허위신고죄의 처벌대상이 되는가? 마찬가지로 한국에서 누군가가 “9·11 테러는 허구다”라고 주장한다면 국정

18) 물론 미국이 테러대응조치의 강화방안으로 한국에 현재와 같은 테러방지법안을 만들어라고까지 압력을 행사하지는 않았을 것이다. 현재의 테러방지법안은 9·11 이후의 정세를 이용하면서도 국정원 독자의 이해관계를 반영하고 있다.



원은 이 조항과 제15조 사법경찰권 조항에 의거 그러한 주장을 하는 자를 찾아내어 수사할 권한을 갖게되는가? 이러한 조항이 자칫 국정원의 활동에 대해 비판적인 사회단체들에 대해 내사하고, 수사하는 국정원의 권한을 정당화하는 것은 아닐까 하는 의구심을 갖게 된다.<sup>19)</sup>

## 2. 테러방지법은 사실상 대테러센터의 조직 및 권한에 관한 법률이다.

그러나 전체적으로 볼 때 제2차 법안은 주로 대테러센터의 설립에 맞추어져 있다는 느낌을 받는다. 다른 부분은 삭제·수정하였지만 대테러센터 부분은 이전 법안의 내용을 대체로 이어받고 있기 때문이다. 즉 국정원은 이번 법안에서도 대테러센터의 설치·조직을 고집함으로써 애초 국정원이 목표로 했던 대테러조직의 설치에 대한 ‘법률적 승인’을 추구하고 있다.

현재도 국정원은 현행 국정원법에 의거 대테러업무를 수행하고 있다(제3조 1항 1호). 그럼에도 불구하고 테러방지법의 제정을 통해 대테러센터를 설치하고자하는 의도는 무엇인가?

징권이 교체될 때마다 국정원 ‘개편’이 얘기되는 상황에서 현재와 같은 법제하에서라면 국가정보원법의 개정이 없더라도 얼마든지 국정원 내의 기구축소 및 조정은 가능하다. 반면 대테러센터가 법률에 의해 설치된다면 국정원은 개편논의에서 어느 정도 자유로운 독립적인 조직을 확보하는 성과를 얻을 수 있다. 국정원 조직 개편(혹은 개혁)에 대한 요구에 수세적으로 대응하기보다는 대테러센터와 같은 조직을 설치함으로써 정보기관 개편에 대한 국민의 요구에 적극적으로 대처해나갈 수 있다는 의도가 아닐까 한다. 일종의 사전포석인 셈이다.

또다 구체적으로 국정원 내의 대테러센터는 외국의 정보기관과 테러관련 정보협력(법 제4조 1항 5호), 대테러활동의 기획·지도 및 조정(제4조 1항 3호), 활동영역확대, 각종 정보업무에 대한 총괄을 통해 국정원의 권한을 한층 강화하는 데 기여할 수 있다. 이전의 법안이 대해 시민사회가 그렇게도 반대했음에도 불구하고 국정원이 이 법안에 그렇게 목을 매고 있는 이유를 짐작케 하는 대목이다.

그래서 우리들은 이렇게 반문하고 싶은 것이다. “도대체 대테러센터가 없다면 대테러업무와 관련하여 국정원은 무엇을 할 수 없는가? 할 수 없는 그 무엇으로 인해 얼마만큼 답답한가?”

## 3. 국정원을 통제하는 방안에 대한 논의 없이 진행되는 테러방지법 제정에 반대한다.

그리고 근본적으로는 우리는 이러한 의구심을 갖는다. “국정원을 통제하는 방법(의회통제 등)에 대한 논의는 사실상 하지 않으면서 국정원에게 새로운 권한(테러예방, 제거에 관한 관리, 통제권)을 부여하는 것이 과연 시민의 자유를 신장시키겠다는 현 정부가 해야 할 일인가?”

19) 그밖에 지적할 부분도 있으나 그러한 지적이 테러방지법의 개선을 촉구하는 듯하여 더 이상 서술하지 않겠다. 또한 필자는 제1차 법안에 대해 이미 의견서를 제시한 바 있으므로 동일한 내용을 다시 서술하지는 않는다. 다만 조금 더 설명이 필요한 부분만 아래에서 지적하겠다.

새 정부가 출범할 때마다 비밀정보기관을 통제하는 방법에 대한 논의가 있었지만 별반 성과는 없었다. 한국의 비밀정보기관은 다른 나라의 정보기관과 달리 경찰권까지 보유하고 있으므로 그 기구에 대한 통제가 그 어느 나라에서보다도 중요하다. 제대로 통제되지 않는 비밀정보·수사기관은 '비밀경찰'의 폐해를 쉽게 드러낼 수 있기 때문이다. 비밀정보기관을 통제하는 방법에는 여러 가지가 있으나 의회에 의한 통제가 실효성 있는 외부통제 방법의 하나로 거론된다. 우리의 경우에도 1994년 국회법 개정 이후 상임위원회 중 하나로 '국회 정보위원회'를 설치·운영하고 있다. 그러나 이 위원회의 실제활동은 여러 한계와 제약에 봉착해있다. 지나친 비밀주의, 소수당의원의 위원회 참여배제, 당 지도부 인사들 중심의 위원회 구성, 전문가의 도움을 허용하지 않는 폐쇄적인 위원회 운영 등 지적하자면 많다.

각국에서 반테러법은 비밀정보기관을 비밀경찰로 바꾸는 데 일조하는 법으로 평가되고 있고, 실제로 각국은 반테러법을 이용하여 그러한 시스템 변경을 피하고 있다. 우리의 국정원은 이미 비밀경찰체제(비록 부분적인 영역에서나마)로 운영되고 있으니 테러방지법이 제정되건 안되건 상관없는 것일까? 그렇지 않다.

과거 무수히 많은 인권침해사건을 일으킨 국정원을 개혁하는 일은 국정원이 갖고 있는 수사권한을 제거하는 것에서 출발해야 한다. 그런데 테러방지법이 제정된다면 국정원을 순수 정보수집기관으로 바꾸는 일은 난관에 봉착할 수 있다. 따라서 우리가 현행 국정원 시스템에 동의하지 않는 이상 테러방지법에 대해서도 동의할 수 없음을 자명하다.

정부는 테러방지법 제정을 논의할 시간에 국정원과 같은 비밀정보기관을 통제·감독할 수 있는 시스템을 연구하는 태스크 포스 팀부터 만들어야 한다.

#### 4. 국내 치안문제에 군대를 동원해도 되는가?

과거 군은 계엄과 같은 비상사태 시에 한해 민간인에 대해 경찰력을 행사했다.<sup>20)</sup> 그런데 최근에는 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.

1990년대 초 냉전이 끝나면서 군대의 역할을 새롭게 설정해야 한다는 논의가 미국에서부터 나오기 시작했다. 미 육군은 1993년 6월에 발간된 미 육군 '야전교범 100-5: 작전. FM 100-5: Operations'에서 처음으로 전쟁이외의 작전(Military Operations Other Than War. MOOTW)이라는 개념을 사용하기 시작한다. 이와 같은 개념변화는 군사교리가 냉전 시대의 군으로부터 위기대응군으로 바뀌게 되면서 나타났다. 군대는 외부적 도발에 대처해야 할뿐만 아니라 국내의 주요문제들인 국가지원활동(군 가용병력의 지원 및 제공, 지역사회 경제발전에 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. 외부에서 침입하는 자들만이 적이 아니라, 난민, 국제마피아, 극우·극좌세력, 외국인, 테러리스트들도 국가를 위협하는 적이므로 그들과 맞서기 위해 군을 투입해야 하며,

20) 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.

그들과 맞서는 문제는 더 이상 대내적 치안문제가 아니라 대외적 안보문제로 된다는 주장이다.

전쟁 이외의 작전이라는 개념은 한국군내에도 보편화되어 있다. 육군은 「육군의 역할 및 중요성」이라는 글에서 “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 국가이익에 대한 위협 상황이 있다.”<sup>21)</sup>고 밝히고 있다.

그러나 테러사태 시 군대를 국내 치안활동에 투입하는 문제는 현재 전 세계적으로 대단한 논란거리가 되고 있다. 하나의 예만 들어보자. 오스트레일리아에서는 2000년 시드니 올림픽을 앞두고, ‘국방법’을 개정하여 ‘테러사태’시 정부가 군대를 출동시킬 수 있게 하였는데, 이를 두고 현재 대단한 논란이 벌어지고 있다. 시드니 올림픽을 앞두고 예방적 차원에서 조심스럽게 고안한 장치였으나, 그러한 법률에 근거하여 정치적 반대자, 노동파업에도 군을 동원하는 일이 벌어질 가능성에 대해 많은 이들이 극도로 경계하고 있는 실정이다.

국내 치안활동에 군대를 동원하는 것은 법 집행의 軍作戰化를 초래한다는 비판을 할 수 있다. 군대는 법을 어기는 개개인을 체포하는 데 필요한 능력과 기술을 훈련받은 조직이 아니라 법을 어기는 자가 포함된 집단 전체를 적으로 보고 그들을 섬멸하는 데 익숙한 조직이다. 그런 조직이 국내 치안유지활동에 나서게 될 경우에 벌어질 일을 생각해 보라. 현재는 “시설 보호 및 경비”(제12조)로 되어 있지만 이후 법개정으로 얼마든지 군대의 역할 확대는 가능하다. 그리고 “시설 보호 및 경비”라는 조항 자체만으로도 군대는 시민에 대해 직접적인 물리력을 행사할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 지난 번 테러방지법 비판에서도 지적하였듯이 국내 치안유지활동에 군대를 동원하는 것은 비록 테러사태시라고 한정한다고 하더라도 위헌으로 보아야 한다. 나아가 한국군의 역할 재정립과 관련하여 매우 중요한 제도변경을 아무런 공개적인 토론 과정도 없이 법제화하는 것은 매우 위험한 일이다.

### 5. 정부는 테러방지법안에 대한 공개적 논의를 한번도 하지 않았다.

부시 대통령은 9·11 테러 이후 “우리편이나 아니면 테러리스트 편이나”(with us or with the terrorists) 하는 그 ‘유명한’ 이분법을 제시하였고, 그런 단순논리를 실제 정책에서 실현하고 있다. 그리고 그것이 현재 대한민국에서는 테러방지법 제정으로 나타나고 있는 것으로 보인다. 국정원은 물론 책임 있는 정부당국자는 테러방지법 제정에 대한 미국의 요청이 어떠한 것인지, ‘미국의 영향력 아래 있는’ 국제사회의 요청이 정확히 무엇인지를 국민 앞에 밝혀야 한다. 대한민국 국회도 적극적으로 이 부분과 관련한 정보를 수집하여 국민 앞에 공개해야 한다.

입법을 위한 정확한 자료와 요즘 정부가 좋아하는 로드맵(테러로부터 안전한 사회를 향한)도 공개하지도 않은 채 ‘비밀주의’로 진행되는 현재와 같은 법제정과정은 즉각 중단해야 한다

21) 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>

## IV. 테러방지를 위하여 진정 무엇을 해야 하는가?

### 1. 자유 없이는 안전도 없다

“안전을 위해 자유를 희생할 준비가 되어 있는 국민은 자유와 안전 모두를 잃을 것이다”(벤자민 프랭클린). 국민의 ‘안전’을 보장하는 것은 물론 국가의 중요한 과제중 하나이다. 그것이 국가가 존재하는 이유이기도 하다. 그래서 보수적 헌법학자들은 안전권을 새롭게 기본권 목록에 추가하여 안전을 헌법적 차원의 권리로 격상시켜야 한다고 주장하기도 한다.<sup>22)</sup> 이런 주장은 일견 그럴 듯 해 보인다. 그러나 한쪽 당사자의 안전이라는 권리는 다른 당사자가 가진 자유의 희생, 제한 위에서만 확실하게 보장된다는 사실도 잊지 말아야 한다. 어느 한쪽 집단의 안전이 과도하게 강조되면 다른 한쪽 집단의 자유가 희생될 수 있음을 분명하게 자각해야 한다. 강력한 안전국가를 만든다고 해서 안전이 확보되는 것은 아니다. 자신의 안전만을 챙기는 개인주의와 대다수 국민들의 사회적 안전(social security, 즉 사회복지)을 도외시하는 신자유주의를 극복하는 사회국가가 보다 안전한 삶을 사람들에게 보장할 것이다. 테러란 인간에 대한 신뢰와 연대성의 대적물이기 때문이다.

오늘날 세계가 안고 있는 구조적 문제들 - 특히 신자유주의의 폭력적 세계화로 인한 - 에 대한 해결은 전혀, 혹은 거의 도외시 한 채 정보기관과 경찰, 형사적 제재를 강화한다고 해서 달라질 것은 하나도 없다. 강제력의 확대가 시민사회에 평화와 안전을 가져다주는 것은 아니다. 그래서 지금부터라도 민주적 구조의 확대, 사회협약적 문제해결과 갈등해소 능력의 강화를 통해 우리 사회가 안고 있는 문제를 극복하는 방안을 시급히 마련해야 한다.<sup>23)</sup> 2002년 1월31일부터 2월5일까지 브라질 포르투알레그레에서 열린 제2회 세계사회포럼(WSF)은 그렇게 하는 것이 테러를 막는 해답임을 세상에 알렸다. 군산복합체의 배만 불리게 될 전쟁, 돈으로 퍼붓는 공습이 아니라 부국과 빈국의 격차를 늘리고 있는 신자유주의에 맞서는 데서 테러와의 싸움은 시작된다. 하루에도 수만 명을 굶겨 죽이는 경쟁자본주의의 냉혹한 논리야말로 그 무엇에도 비길 수 없는 인간에 대한 테러이기 때문이다.

### 2. 힘이 아닌 국제법에 의한 해결

미국이 주도하는 현재와 같은 반테러 국제연대에 맞서 평화와 반테러전쟁을 위한 국제연대를 형성해야 한다. 전쟁과 인권은 공존할 수 없다.

사회주의 진영의 몰락이후 오늘날의 단극적(單極的)인 국제질서는 일면적이며 제국주의적 경향으로부터 결코 자유롭지 않은 외교정책을 추구하고자 하는 미국과 나토에 의해 훼손되고 있다.<sup>24)</sup> 그것을 증명하는 최근의 예가 제2차 걸프전쟁과 국제법을 어겨가며 행해진 나토군의 유고공습이다. “9·11 테러는 미국에 대한 공격이 아니라 미국의 외교정책에 대한 공격”<sup>25)</sup>이라는 지적이 괜히 나온 게 아니다.

22) J. Isensee, “Keine Freiheit ohne Sicherheit. Innere Sicherheit als Aufgabe und Grundlage des Rechtsstaates”, *Politische Meinung*, 1997, Nr. 337, 188쪽 아래.

23) Rolf Gössner, Oliver Neß, *Polizei im Zwielficht*, Campus Verlag, 1996, 233쪽 아래 참고.

24) 이계수, 「독일의 진보적 법률가들과 나는 대화 및 독일 진보법학 진영에 관한 짧은 기록」, 『민주법학』, 제19호, 2001, 300쪽.

25) “9·11테러는 미 외교에 대한 공격”, 한겨레신문, 2002. 1. 1자.

“힘의 균형을 이루는 한쪽 당사자가 사라졌다고 해서 국제질서가 한 국가나 혹은 같은 부류의 국가집단에 의해 좌지우지되어서는 안 된다. 루즈벨트와 처칠 그리고 스탈린이 그 당시에 국제연합을 통해서 이루고자 했던 집단안보체제라는 틀 내에서의 공동협력 가능성이 있다.”<sup>26)</sup>

9·11 테러 이후의 아프가니스탄을 상대로 한 대 테러전쟁만 해도 그렇다. 테러배후로 지목된 아프가니스탄을 미국이 군사적 개입을 통해 응징한 것은 명백히 국제법에 반한다. “테러는 결코 전쟁의 권리를 한 국가에게 부여하는 근거가 되지 못했다(지만)”<sup>27)</sup> “미국은 9·11 테러가 미국에 ‘무제한의 사냥 허가증’ (<뉴욕타임스>의 표현)을 주기라도 한 것처럼 군사력 사용에 거침이 없(었)다.”<sup>28)</sup> 아프가니스탄에 대한 미국의 전쟁은 국제법적 근거가 없는 것이었다. 그럼에도 불구하고 미국의 행동을 지지하거나 지지할 수 있는 세력은 적시에 형성되지 못했다. 다만 국제평화와 다극적 질서를 주장하는 각국의 시민단체들만이 국제형사법원 혹은 유엔의 특별법정에 의한 대응을 호소했을 뿐이다.

1945년 당시 처칠은 나치스 테러의 책임자들을 즉결처분할 간절철차를 제안했지만 트루만과 스탈린은 유럽의 형법전통에 입각한 법정이 반파시즘을 향한 공통의 목적에 보다 잘 부합할 것이라고 설득했다. 당시에는 그러한 목적에 부합하는 법원도 없었고 실제적 형법도 없었다. 그러나 현재는 양자가 모두 존재한다. 무엇을 테러리즘으로 볼 것인가 하는 점에 대한 유엔차원의 합의는 아직 없다. 그럼에도 불구하고 9·11 테러를 반인간적 범죄로 보는 데는 문제가 없다. 또한 그러한 범죄에 대해 심판할 상설국제형사재판소를 이미 발족하였다.<sup>29)</sup> 그러나 국제형사법원의 앞날에 가장 큰 장애물은 역시 미국이다.

9·11 테러 이후 아프가니스탄을 상대로 대테러전쟁을 수행하고 그 이후 전쟁포로들을 자기 마음대로 처리하는 미국의 태도는 국제형사법원의 제대로 된 운영을 더욱 절실하게 만들고 있다. 테러범죄에 대한 국제법적 정의는 없지만 9·11 테러와 같은 행위를 국제법적으로 처벌하는 데는 아무 문제가 없다.<sup>30)</sup> 만약 국제형사법원이 테러법정으로서 그 권한을 분명하게 행사할 수 있는 상황이었다면 미국의 일방적인 보복공격도 그렇게 쉽사리 개시되지 못했을 것이다. “지금처럼 전세계적인 테러리즘에 국제사회 전체가 봉착해 있는 상황에서 유일무이한 초강대국이 독단적으로 재판관, 배심원 그리고 집행자처럼 행동할 경우 세계질서는 오히려 더 불안정해질 것이다.

### 3. 국가안보에서 인간안보로

이미 1994년에 유엔은 ‘인간안보’(human security)라는 새로운 개념을 통해 세계화와 공공재의 민영화로 인해 점증하는 사회적, 개인적 삶에서의 불안정에 대응하는 방법을 제시한 바 있다. 테러가 왜 발생하는지에 대해 한번이라도 진지하게 생각해 본 사람이라면 이제는 국가안보(national security)에서 인간안보로 정책의 초점을 옮겨야한다는 주장에 공감할 것이다.

26) 이계수, 같은 글, 301쪽.

27) Norman Paech, “Terror, Krieg und Völkerrecht”, *Anprüche*, 2001, 3/4호, 4쪽.

28) 정연주, “한반도 운명과 미국”, 한겨레신문, 2002. 2. 8자.

29) Norman Paech, 같은 글, 같은 쪽.

30) 데리 로빈슨 유엔인권고등판무관은 “일단 국제형사재판소가 설립되면 지난 반미테러와 같은 범죄행위에 대한 국제법적인 재판권을 행사할 수 있다”고 거듭 주장했다. 국제인권재단에 올라와 있는 기사: “폭탄이 아니라 국제형사재판소를 인정할 때이다” <http://www.humanrights.or.kr/ICC/icc3-9.htm>

#### 4. 재난방지, 재난구조체계를 재정비하는 것이 시급한 일이다.

오늘날 우리는 조그마한 사건으로도 큰 재앙에 직면할 수 있는 고도기술사회에서 살고 있다. 우리나라 대부분의 대도시들은 ‘테러’와 그에 준하는 사태가 발생하면 걸잡을 수 없는 혼란에 빠지게 될 것이다. 테러방지법에 반대한다고 해서 우리가 ‘만에 하나 발생할 수도 있을’ 그와 같은 재난에 대해 무관심한 것은 아니다. 테러방지법과 같은 방식의 대처에 반대한다는 뜻이지 만약의 위험을 예방하고 대처하는 자세는 필요하다.

전문가들은 그 어떠한 테러방지법을 동원하더라도 ‘자살테러’는 막을 수 없을 것으로 본다. 9·11 테러는 현대와 같은 고도의 발전된 위험사회가 얼마나 위험한가 하는 것을 분명하게 보여주었다. 어떤 사회도 위험과 폭력으로부터 100% 안전할 수는 없다. 절대적 안전을 내세우면서 그것을 달성하기 위한 국가의 권한확대를 시도한다면 이는 국민을 우롱하는 일이자 국민과 인권에 대한 위협이 될 것이다.

그러므로 다른 방식으로 가야 한다. 특별히 한국사회의 현 실정을 고려한다면 광범위한 재난예방 및 재난구조체계를 구축하는 것이 무엇보다도 필요하다고 본다. 고도기술사회가 갖고 있는 그 자체의 위험에 대처하기 위해 국가의 예산을 어디에 쓸 것인가 하는 부분은 매우 중요한 정책적인 판단이다. 시간과 돈과 인력을 적절하고 필요한 부분에 균형 있게 투입할 수 있는 지혜를 모아야 한다.

<토 론>

## 이계수, “9·11 테러 이후의 세계와 한국의 테러방지법”에 대한 토론

이정훈

울산대 법학부 교수

이계수 교수님의 9·11 테러 이후의 세계와 한국의 테러방지법에 대한 발표를 잘 들었습니다. 이 교수님은 테러방지법에 관한 국내의 최고 전문가로서 이미 몇 년 전부터 이 분야에 대한 각종 논문을 발표하셨고, 또 입법 과정에서도 중요한 영향을 미치신 분입니다. 저로서는 특별히 이교수님의 논지를 반박하거나 또 의견을 제시할 만한 위치에 있지도 않습니다. 다만 형법을 전공하는 입장에서 몇 가지 궁금한 사항이나 또 이와 관련된 문제를 제기함으로써 교수님이 평소에 생각하고 계시는 생각들을 좀 더 알려주시면 저를 비롯한 많은 분들에게 도움이 되지 않을까 생각합니다. 크게 세 가지만 질문드리려고 합니다.

● 먼저 9·11 테러 이후 각국의 정보권력이 강화되고 있다고 합니다. 이로 인해 과거와는 달리 시민의 자유가 약화되고 있다고 주장하시고 계십니다. 하지만 이러한 정보권력의 강화는 사실 9·11 테러의 발생 이후의 상황이라기 보다는 소위 정보화사회의 진전과 이로 인한 범죄양상의 변화라는 관점에서 발생하는 문제가 아닌가 생각합니다. 다만 9·11 테러 이후에는 보다 적극적으로 입법화의 문제가 발생하는 것일 뿐이지, 사실은 정보사회의 발전과 더불어 정보범죄를 막기 위한 대책으로 인하여 시민의 정보기본권의 침해되고 있는 것 일뿐, 반드시 9·11 테러때문이라고 보기는 어렵지 않은가 입니다. 이점에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

● 9·11 테러로 인하여 이미 진행되고 있었던 미국의 제국화는 더욱 공고화 되고 있는 것 같습니다. 그리고 그 뒷면에는 신자유주의적 세계화라는 기치가 높아지고 있고, 이로 인하여 세계경제질서의 틀 속에서 약자인 많은 국가들에게 미국의 이데올로기가 강제적으로 주입되고 있다고 평가되고 있습니다. 그렇다고 하더라도 테러가 한 강대국(미국)의 욕심에서 비롯된 것으로서 비록 정당화될 수는 없지만 미국도 책임을 면할 수 없다는 결론은, 결국 모든 국가는 자국의 이익을 위해 행동할 수밖에 없다는 세계정치나 경제질서의 큰 테두리 내에서 볼 때 어느 나라도 책임을 피해나갈 수 없다는 견해와 다르지 않은 것 같습니다. 이러한 의미에서 9·11 테러가 어떠한 의미를 가지고 있는지 몰라도 현재 모든 국가가 테러에서 자유롭지 못한 것은 분명한 것 같습니다. 이 때 우리 나라가 테러방지법을 만드는 것 자체가 정당성이 없는 것인지요?

● 우리 나라에서 테러방지법안은 전형적인 인권침해법률로 평가되고 있습니다. 그 법안에 대하여는 보다 심도깊은 논의가 필요하겠지만, 이교수님께서 이러한 인권침해조항들이 수사권의 확대라는 점에서 찾고 계십니다. 그 중 특히 국정원의 역할에 대하여 의심의

눈초리를 보내고 계십니다. 이교수님께서서는 “현행 국정원 시스템에 동의하지 않는 이상 테러방지법에 대해서도 동의할 수 없음은 자명하다”라고 하시는데, 이는 현행 국정원 시스템의 변경이 있다면 테러방지법도 동의할 수 있다는 취지로 이해됩니다. 그렇다면 현행 국정원 시스템의 변경은 어떻게 변경되어야 하는지 먼저 알고 싶습니다. 아울러 국정원 시스템의 변경이 있더라도 불가피하게 국민의 인권침해는 발생할 여지가 있습니다. ‘테러’라는 긴급한 상황에서는 수사권의 확대라는 것은 국민의 생명과 안전을 위해서 필수적인 것일 때도 있기 때문입니다. 이러한 상황에서 인권침해와 국민의 생명안전과의 관계에서 볼 때 테러방지법은 어떻게 개정되는 것이 타당할 것인지 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.