

안보 대 자유논쟁과 ‘애국자게임’: 미국의 종합정보인식 프로젝트 연구

민병원 | 이화여자대학교 정치학과 교수*

정하연 | 이화여자대학교 정치학과 박사과정**

이 논문은 미국 역사상 여러 차례 등장했던 안보와 자유 가치 사이의 대립구도가 종합정보인식(TIA)이라는 특수한 사례 속에서 어떻게 재현되었는가의 문제의식에서 출발한다. 지난 200여 년 이상 미국정치에서 안보와 자유라는 양대 가치 사이의 정치적 긴장구도가 계속되어오던 와중에 9·11 이후 새로운 대(對)테러 종합정보인식(TIA) 프로젝트가 추진되던 중 무산된 역사적 경험은 그 자체로서 오늘날 미국정치에 내재되어 있는 본질적인 갈등구조를 잘 드러내주고 있다. 특히 정보통신기술이 발전하면서 미디어와 정보처리 시스템이 정부의 감시체계를 강화할 수 있다는 우려가 TIA 설립을 둘러싼 논쟁 속에서 어김없이 반복되었다. 이런 맥락에서 TIA 설립을 둘러싼 미국 내의 정치적 갈등은 오랜 기간 정치적 전통 속에서 불안정한 균형을 유지해온 ‘국가안보’ 대 ‘자유’라는 양대 기조 사이에서 어떻게 균형을 유지할 것인가 하는 문제와 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 이러한 문제의식 아래 이 논문에서는 미 행정부에 의해 수행되어온 적극적인 위기대응체제, 즉 ‘애국자게임’의 맥락 속에서 TIA 사례가 왜, 그리고 어떤 식으로 진행되었는가를 소개하고, 그것이 미국의 법과 기술, 그리고 정부의 역할에 있어 어떤 정치적 의미를 갖는가를 분석하고자 한다.

주제어: 안보, 자유, 종합정보인식, 애국자게임, 테러, 데이터마이닝

* 제1저자교신저자

** 공동저자

I. 들어가는 말

국가의 ‘안보’와 개인의 ‘자유’라는 양대 가치는 때때로 양립할 수 없는 것으로 여겨지는 경향이 있다. 이러한 두 가치 간의 갈등은 특히 국가적 위기 상황에 더욱 두드러지는 모습을 보인다. 전시(戰時)와 같은 위기 상황에서 정부는 안보의 가치를 전면에 내세우면서 상대적으로 개인의 자유와 권리를 제약하는 법률, 제도, 행정조치를 취하기 쉽다. 예를 들어 18세기 말 미국은 프랑스와의 갈등으로 인해 국내외적으로 안보가 불안해지자, 국가 이념에 반대하거나 정부를 비난하는 자들을 처벌하기 위해 외국인 규제법(Alien Act)과 보안법(Sedition Act) 등을 제정한 바 있다. 또한 양차대전 사이의 방첩법(Espionage Act)이나 제2차 세계대전 당시의 거류 일본인 격리조치, 그리고 냉전기 매카시즘의 광풍 속에서 통과된 전복활동통제법(Subversive Activities Control Act) 등도 안보라는 기치 아래 시민의 자유와 인권을 제한한 대표적 사례이다.

국가적 위기가 발생할 때마다 미 행정부는 국가안보와 관련된 사안에 대해 독점적인 권력을 행사하는 지위를 누렸으며, 이는 불가피하게 시민의 자유라는 전통적인 가치와의 충돌을 야기했다. 9·11 테러 이후 전개된 ‘테러와의 전쟁’ 캠페인에 근거하여 이루어진 조치도 예외는 아니었다. 미 행정부는 9·11 이후 국토안보부를 창설하고 애국법(Patriot Act)을 제정하는 등, 안보 의식을 제고하고 행정부의 권한을 확대하는데 치중해왔다. 안보를 위한다는 명분 아래 사법적, 입법적 제한조치를 요구했으며 행정부의 무소불위적 권력 행사를 당연시했다. 이러한 조치들은 ‘안보’와 ‘자유’ 가치 사이의 균형 유지에 관한 논쟁을 다시 불러일으키기에 충분한 것이었다.

이 논문은 안보와 자유 가치 사이의 대립구도가 9·11 테러 이후 추진되었던 ‘종합정보인식 프로젝트(Total Information Awareness Project, 이하 TIA 프로젝트로 약칭)’라는 사례 속에서 어떻게 미국정치에 재현되었는가를 문제의식에서 출발한다. 이 프로젝트가 대(對)테러전쟁을 국가적 과제

로 내세우고 있던 미 행정부에 의해 적극 추진되다가 국내사회의 반발로 좌초되었다는 사실은 미국정치의 작동과정이 테러의 위협과 안보가치의 부상이라는 단순한 논리만으로는 설명하기 어려운 퍼즐을 제시하고 있기 때문이다. 이와 같은 문제의식에 따라 이 논문은 TIA 프로젝트의 사례를 구체적으로 소개하고 그것이 미국의 안보와 자유의 가치논쟁에서 갖는 의미를 분석한다. 논문의 제III장에서는 안보와 자유의 논쟁에 관한 여러 이론적 논의를 소개한다. 제III장에서는 제1차 및 제2차 세계대전과 냉전기에 이어 전개된 미국 내의 ‘애국자게임’에 관해 살펴보고, 9·11 테러 이후 다시 등장한 ‘안보 대 자유’의 긴장관계를 애국자게임의 맥락에서 분석한다. 제IV장에서는 TIA 프로젝트 사례를 집중적으로 소개한 후에 법, 기술, 정부의 역할 측면에서 이 사례가 지닌 함의를 짚어본다.

II. 미국정치 속의 안보와 자유 논쟁

안보와 자유는 미국 역사상 종종 갈등관계를 유지해왔다. 남북전쟁부터 제1차 및 제2차 세계대전, 그리고 21세기의 이라크 전쟁에 이르기까지 미국은 전쟁이나 위기를 맞닥뜨릴 때마다 두 가치의 충돌을 경험했다. 이러한 가치 대립에 대한 기존의 연구는 주로 법학 분야에서 심층적으로 이루어져왔는데, 법학자들은 위기 시에 시민의 자유와 권리를 침해할 수 있는 행정부의 권한에 대해 대체로 크게 두 가지 입장으로 나뉘어 왔다. 하나는 국가안보를 유지하기 위해서 행정부의 권한을 확대시키고 시민의 권리에 대한 법 집행을 유보해야 한다는 입장이며, 다른 하나는 전쟁이나 위기에 봉착했을지라도 헌법에 보장된 시민의 권리와 자유를 훼손해서는 안된다는 입장이다.

첫 번째의 입장은 위기 시 행정부의 국가 긴급권을 인정하고 안보를 위한 어느 정도 자유의 희생은 감내할 수밖에 없다는 주장을 기반으로 한다 (Posner, 2005). 링컨과 윌슨 역시 보다 큰 국가이익을 위해 시민의 자유를 희생해야만 한다고 주장한바 있다.¹ 이러한 입장에서는 안보를 위해 행정부

의 국가 긴급권을 인정해야 하는 이유 중 하나로 사법부가 지닌 능력의 한계를 꼽기도 한다. 즉 사법부에는 국가안보의 위협에 대한 정보, 군사 통제권, 경찰력, 그리고 기타 제도들에 대한 관할권이 없다는 것이다. 따라서 행정부가 그동안 국가안보의 위협에 대응해온 경험을 바탕으로, 정보와 권한을 가지고 신속하게 대응할 필요가 있다고 본다. 이러한 입장에서는 관료들에 의한 권력 남용 우려에 대해서도 단지 ‘잠재적 비용’일 뿐이며, 실질적 이익으로서의 ‘국가안보’를 위해 기꺼이 치를 수 있는 비용으로 여긴다(Posner and Vermeule, 2003).

이와는 반대로 시민의 자유와 권리를 옹호하는 입장에서는 위기 시의 행정조치로부터 야기될 수 있는 두 가지의 위험을 간과해서는 안 된다고 강조한다(Cole, 2002; Stone, 2004). 첫 번째 위험은 장기적인 관점에서 발생할 수 있는 비용이 등한시 될 수 있다는 점이다. 위기가 발생하면 행정부의 권한이 커지거나 헌법적 권리 보장이 상대적으로 취약해지며, 위기가 가라앉은 후에도 행정부의 권력이 위기 이전보다 증대해있는 경향이 있다. 따라서 위기 이후에도 이어지는 행정부 권한의 증대 가능성을 고려할 필요가 있다. 두 번째 위험은 심리적인 것으로서, 비상시에 사람들이 공포, 두려움, 공황을 겪게 되므로 위협요인에 대한 행정부의 과도한 대응을 무비판적으로 지지할 수 있다는 점이다.²

학자들은 안보 중심의 입장을 비판하는 논거로서 행정부 관료들이 국가안보 위협에 과민 반응을 보이며 그것을 과장하여 묘사하는 경향이 있다는 점을 꼽는다. 관료들이 위기 대처에 실패할 것을 우려하여 가능한 많은 권한을 가지려고 하기 때문이라는 것이다. 이와 더불어 관료들은 안보문제와 관련하여 많은 책임을 지기 때문에 시민의 자유를 상대적으로 덜 중요시하는 경향이 있다. 또한 기회주의적인 정치인들은 실제 위기상황, 혹은 위기로 인식되

-
1. 링컨은 남북전쟁 당시 반대여론을 억제하기 위하여 부당한 체포 및 구금으로부터 시민을 보호하기 위한 인신보호영장(writ of habeas corpus)의 정지를 선언한 바 있다. 이를 통해 그는 전쟁 및 정책에 반대하는 사람들을 체포 및 구금할 수 있게 되었다.
 2. 선스타인은 잠재적 위협에 대한 과잉반응에 두 가지 오류가 있다고 보았다. 하나는 사람들이 실제보다 사태의 심각성을 더 과장해서 받아들인다는 것이고, 다른 하나는 가장 최악의 시나리오를 상상하는 경향이 있다는 것이다(Sunstein, 2004).

는 시기를 활용하여 특정 정당과 개인의 이익을 도모하는 성향을 나타내기도 한다(Tushnet, 2003; Stone, 2007). 이러한 행태와 관련하여 해니건은 '안보를 명분으로 내세워 권력 및 권한을 정부에 집중시키고 시민의 자유를 희생시키려는 초법적 조치'를 '애국자게임(Patriot Game)'이라고 지칭한 바 있다(Hannigan, 2004).

한편 안보와 자유가 상충관계가 아니라고 보는 입장도 있다. 이러한 시각에서는 '자유 희생을 통한 안보 증대'라는 공식이 잘못되었다고 본다. 일반적으로 안보와 자유가 대립관계에 있기는 하지만, 이들 양자가 서로 교환 가능하지 않다고 보기 때문이다. 더불어 자유가 안보를 유지하는데 중요한 역할을 수행한다고 본다. 특정 상황에서는 안보를 위해 자유라는 가치의 희생이 정당화될 수도 있지만, 그러기 위해서는 그 상황이 정확하게 어떤 것인지에 대한 명확한 기준을 마련해야 한다는 것이 이들의 핵심적인 주장이다(Cole, 2002; Sutherland, 2005; Cohn, 2008).

이와 같은 논의와 더불어, 안보와 자유의 가치에 관해 미국인들이 가지고 있는 생각을 실증적으로 살펴본 연구들이 있다. 스투퍼는 1950년대 미국이 매카시즘(McCarthyism)의 광풍에 휩싸였을 당시, 미국인들이 관용에 대해 어떤 태도를 보이는지를 연구한 바 있다(Stouffer, 1955). 공산주의자, 무신론자, 사회주의자들의 자유를 허용할 것인지를 조사한 결과, 당시 미국인들은 국가안보를 위협할 수 있는 해당 집단의 자유를 침해해도 좋다는 의견을 지니고 있는 것으로 나타났다. 윌리엄스 등의 연구는 맹목적인 애국심과 국가안보의 강조 사이에 강한 상관관계가 있음을 밝혔다. 또한 애국심이 국가안보에 연관되는지, 아니면 시민의 자유에 연관 되는지에 대해 사람들의 인식을 조사한 결과, 사람들 간에 현저하게 입장 차이가 존재한다는 점도 드러난 바 있다(Williams et al., 2008). 9·11 테러 직후 실시된 한 연구에 따르면, 미국인들은 심각한 안보 위협에 직면할 경우 어느 정도 시민의 자유를 양보할 의사가 있는 것으로 나타났다(Davis and Silver, 2004). 이는 미국인들이 위협을 크게 인식할수록 자유에 대한 지지를 줄이려는 경향이 있음을 보여준다. 하지만 이 연구에 의하면 이러한 효과는 정부에 대한 신뢰와 밀접하게 연관된다. 즉 인식되는 위협의 수준과는 관계없이, 국민들은 정부에 대

한 신뢰가 낮을수록 안보를 위해 자유를 포기할 의사가 적다는 것이다.

한편 민주당원은 일반적으로 자유를 안보보다 더 중시하는 반면에 공화당원은 그 반대의 경향이 있음을 밝힌 연구도 있다(Jenkins-Smith and Herron, 2009). 이는 정치적 신념에 의해 자유와 안보의 균형에 대한 선호가 영향을 받는다는 점을 보여준다. 이와 유사하게, 이념과 당파성에 의해 자유와 안보 간의 균형에 차이가 나타날 수 있다는 것을 밝힌 연구도 있다(Davis, 2007). 이밖에 위기 시 국가안보 위협에 대한 관료들의 반응이 일반적으로 자유의 훼손으로 나타난다는 연구도 있다(Epstein et al., 2005).

최근 정보기술이 고도로 발전함에 따라 안보와 자유의 가치체계에 미치는 기술적 영향에 대한 연구가 증가하고 있다. 이러한 연구에 따르면, 기술의 발달이 국가안보에는 도움이 되지만 시민의 자유에는 피해를 입히는 것으로 인식되는 경향이 있다(Schwartz and Lee, 2008). 하지만 기술의 발전이 반드시 안보에 긍정적인 기여만을 하거나 자유에 부정적인 영향만을 미치는 것은 아니다. 기술 발전을 통한 공격력 증대로 인해 산업화가 진전된 나라일수록 그 파급효과가 더 크게 나타날 수 있으며, 테러집단 역시 정보통신기술을 활용하여 작전을 수행할 수 있기 때문이다. 기술의 발전을 이용하는 정부의 감시 프로그램에 관련하여, 안보와 자유는 ‘양자택일(all or nothing)’의 관계로 간주되기도 한다. 하지만 감시 프로그램이 반드시 이러한 대립적 관계를 상정할 필요는 없다는 주장도 있다(Solove, 2008).

이 논문에서는 이와 같은 학자들의 논쟁, 즉 안보와 자유 가치의 대립적 관계에 대한 기존의 연구를 바탕으로 하여 미국 역사 속에서 이들 가치의 충돌 사례를 짚어보고자 한다. 특히 이 논문은 기존의 연구에서 중점적으로 다루지 않았던 TIA 프로젝트 사례분석을 통하여 정보기술의 발전과 두 가치의 관계를 살펴본다는 점에서 의미를 지닌다. 이 사례는 테러의 위협에 대응하여 ‘안보’의 가치를 전면으로 내세우면서 적극적인 대응책을 모색하던 미 행정부의 입장이 ‘자유’에 대한 위협을 우려한 시민사회 및 국내 각계의 반발로 인해 대폭 수정될 수밖에 없었다는 점을 보여준다. 또한 이는 미국정치 내에 작동하는 흥미로운 긴장구도 및 견제의 메커니즘을 잘 보여주고 있다.

III. 애국자게임의 역사적 배경

미국은 역사적으로 국가의 '안보'와 개인의 '자유'라는 양대 가치 사이에서 대립과 갈등을 반복해서 경험해왔다. 전시나 위기 시에는 안보의 가치가 강조되면서 개인의 자유와 권리를 제약하는 법률이나 제도, 행정조치가 만들어지는 경향이 있었다. 특히 행정부는 국가안보를 위협하는 다양한 원천을 사전에 효과적으로 탐지하고 대응조치를 강구하기 위하여 개인의 자유에 침해가 될 수 있는 제도를 마련하는데 적극적이었다. 학자들은 국가안보라는 명분을 내세워 시민의 자유와 권리를 희생시킬 수 있다는 이러한 행태를 '애국자게임(Patriot Game)'이라고 불렀다(Hannigan, 2004).

1. 역사 속의 애국자게임

1791년 수정헌법 제1조 비준 이후 제1차 세계대전 이전까지 미국 연방대법원은 표현의 자유에 관해 명백한 견해를 표명하지 않았다.³ 하지만 제1차 세계대전 참전 결정은 미국 내의 참전 반대 여론을 불러일으켰고, 수정헌법 제1조에 대한 접근방식에 변화를 초래했다. 연방의회는 정치적 불안에 대응하기 위해 1917년 방첩법(Espionage Act)과 1918년 치안법(Sedition Act)을 가결했다. 방첩법은 종교적 혹은 사회주의적 관점에서 전쟁을 비난하는 사람들을 구금할 수 있도록 했으며, 치안법은 정부를 모욕하거나 정부 정책에 저항을 야기할 수 있는 말이나 글을 금지하고 반정부적 견해를 표명하는 사람에게 20년의 구금형을 내릴 수 있도록 했다.

당시 쉐크 사건(Schenck v. United States, 1919)과 애브람스 사건

3. 수정헌법 제1조: 연방 의회는 국교를 정하거나 또는 자유로운 신앙 행위를 금지하는 법률을 제정할 수 없다. 또한 언론, 출판의 자유나 국민이 평화롭게 집회할 수 있는 권리 및 불만 사항의 구제를 위하여 정부에게 청원할 수 있는 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.

(Abrams v. United States, 1919)의 판결은 국가가 시민의 자유를 침해할 수 있음을 여실히 드러냈다.⁴ 제1차 세계대전 당시 미국 사회당 서기장 썬크는 전쟁과 징병을 비난하는 전단을 징병대상자들에게 전달했는데, 정부는 이와 같은 행위가 방첩법에 위반된다고 보고 그를 기소했다. 이에 대해 홈즈(Oliver W. Holmes) 대법관은 국가안전에 대한 ‘명백하고 현존하는 위협(clear and present danger)’을 방지하는데 필요한 범위 내에서 표현의 자유를 제한할 수 있다고 보아 유죄를 선고했다. 또한 수정헌법 제1조 상의 ‘표현의 자유’ 보호조항을 적용할 수 없다고 결론지었다. 애브람스 사건은 미국의 러시아 개입을 비판하는 행위를 유죄로 판결한 사례였다. 그는 미국이 볼셰비키혁명을 막기 위해 러시아에 군대를 파견한 것을 비판했고, 미국 정부에 대한 저항을 촉발하고 군수물자의 감축을 촉구했다는 죄명으로 기소되어 유죄판결을 받았다.

1941년 일본에 의해 진주만 공격을 받은 미국은 행정명령(Executive Order 9066)을 통해 미국 내에 거주하는 일본인들을 강제 수용했다.⁵ 이로 인해 약 12만 명의 일본계 거주민들은 헌법적 권리와 재산상의 피해를 입었지만, 법원은 행정부의 조치가 위법하지 않다고 판결했다.⁶ 하지만 전쟁이 끝난 후 일본에 대한 미국의 입장이 바뀌었고, 1976년 포드 대통령은 포고(Proclamation 4417)를 통해 과거의 조치가 ‘국가적 실수’였으며 ‘잘못된 것’이었음을 인정했다.⁷ 이와 관련하여 미국 대법원은 1969년 브란덴버그 사건(Brandenburg v. Ohio) 판결에서 제1차 세계대전 당시의 판결이 헌법상 국민의 권리를 보호할 의무를 다하지 못했음을 인정했다(Stone, 2004).⁸ 민

4. 249 U.S. 47(1919); 250 U.S. 61(1919).

5. Exec. Order No. 9066, 7 Federal Register 1407(Feb. 25, 1942).

6. Hirabayashi v. United States(320 U.S. 81, 1943), Yasui v. United States(320 U.S. 115, 1943), Korematsu v. United States(323 U.S. 214, 1944).

7. 1988년 레이건(Ronald Reagan) 대통령 역시 과거의 행정명령 9066이 심각한 위반 사례였음을 인정하고 피해자에 대한 사과와 배상을 하겠다고 밝혔다. 50 U.S.C. app. §§ 1989-1989a(2000).

8. 브란덴버그 사건: 395 U.S. 444(1969). 브란덴버그(Brandenburg)는 Ku Klux Klan의 지도자로서 폭력을 행사하며 정치적 개혁을 주장했다. 또한 오하이오(Ohio) 주에서 범죄로 규정한 생디칼리즘(syndicalism)을 교육하기 위한 집단을 결성함으로써 유

주주의의 보루로 여겨져 온 미국조차도 20세기 초반까지는 위기 때마다 국가안보의 그늘 아래 개인의 자유에 대한 관념을 등한시 했다는 점을 받아들인 것이다.

이처럼 양차 세계대전을 겪으면서 미국인들은 안보와 자유의 가치가 상충되는 경험을 했고, 상황에 따라 이를 해결하는 방식이 변할 수 있다는 점을 터득해왔다. 사법부의 입장 역시 행정부와 마찬가지로 전시(戰時) 여부에 따라 안보와 자유 가치 사이에서 그 입장을 달리했다는 것을 알 수 있다. 비상시에 자유보다는 안보를 강조하는 관행이 이어졌고, 훗날 이를 반성하면서 다시 자유의 가치를 복구하려는 노력이 반복되었다. 이러한 노력의 이면에는 기회주의적이고 당파적인 정치인들의 행태를 견제하려는 의도가 깊이 배어 있었다. 국가안보에 책임을 지고 있는 정치인들은 국가가 처한 위험을 과장하여 자신의 입지를 보호하고 그들에게 주어지는 권력을 정당화하고자 하는 경향을 지니고 있기 마련이다. 또한 이들은 위기 시에 국가안보를 내세워 시민의 자유를 십사리 희생시키기도 한다. 예로부터 권력을 얻거나 공고히 하기 위해 정치적으로 '적(enemy)'을 상정하여 대중의 두려움을 야기하는 방식이 자주 이용되곤 했다(Stone, 2007).

냉전기에는 소련 등 공산진영과의 관계 악화로 미국 내에서 반(反)공산주의 분위기가 팽배했다. 소련의 핵 개발, 동구권의 고립, 독일과 한반도 분단, 한국전쟁 등 일련의 사건들은 미국인들에게 공산주의의 위험성을 각인시켰다. 미국인들은 좌파 계열의 인사들을 색출 및 타도하려는 맥카시즘에 휩싸였다. 1950년 미 의회는 전복활동통제법 제정을 통해 공산주의자들이 방위산업에 종사하지 못하도록 했는데, 이와 관련된 소송(Robel v. United States)에서 법원은 공산당원으로서 방위산업체에서 근무한 로벨에 대해 무죄를 선고했다.⁹ 대법원에서도 국가안보를 위해 법률을 제한할 수 있는 권한이 의회에 부여되어 있다 할지라도 그러한 권한이 기본권을 보장하기 위한 헌법적 제약을 벗어날 수 있는 사유는 되지 못한다고 밝혔다. 또한 국가의 위기 시에도 국가안보와 시민의 자유라는 가치가 균형을 이루어야 한다고 강조했다.

죄판결을 받았다.

9. 389 U.S. 258(1967).

이는 행정부가 필요할 때마다 수행해왔던 ‘애국자게임’에 대해 사법부가 심각하게 제동을 건 사례로 꼽을 수 있다(Hannigan, 2004).

2. 9·11 테러와 애국자게임

2001년 9·11 테러 이후 미국 내에서는 테러 감시 및 효과적인 대응을 위해 행정부에 강력한 권한을 부여하고 이를 정당화하려는 분위기가 고조되었다. 이는 ‘초법적 조치(extra-legal measures)’의 수단이 필요하다는 여론을 바탕으로 한 것이었다. 초법적 조치란 법질서의 테두리를 넘어선 행동을 가리키는 것으로서, 경우에 따라 헌법에 보장된 원칙의 위반까지도 허용될 수 있음을 의미한다. 이로 인해 자유가 침해될 것을 우려한 일각에서는 초법적 조치의 성격을 공개적으로 명확하게 밝혀야 할 필요성을 제기했다. 하지만 이러한 우려에도 불구하고 정치인들이 이를 빌미로 개인의 헌법적 권리를 침해할 가능성은 여전히 매우 높았다(Hannigan, 2004).

9·11 이후 부시 행정부는 내부적인 기밀 유지를 주장하는 반면, 국민의 프라이버시는 경시하는 태도를 보여 왔다. 행정부는 또한 사법부와 입법부의 견제를 받지 않은 채 그 권력을 확장시켜 나갔으며, 테러용의자에 대해 전시 에나 볼 수 있었던 불공정한 처우를 할 수 있도록 제도화했다. 테러에 보다 효과적으로 대응하기 위해 부시 행정부는 시민의 자유를 축소시킬 가능성이 있는 두 가지의 포괄적 메커니즘을 활용했는데, 국토안보부와 애국법이 바로 그것이었다.¹⁰ 이러한 행정부의 권한 확대는 미국인의 안보와 자유에 대한 균형의 문제가 아니라, 미국인이 아닌 사람들의 자유와 미국인의 안보에 대한 균형의 문제라는 날카로운 비난을 받기도 했다. 즉 행정부의 권한 확대는 안보와 자유의 균형 차원이 아니라, 헌법이 국민에게 보장하는 근본적인 공

10. 클린턴 행정부는 정보공개법(FOIA: Freedom of Information Act)의 취지에 반(反)하여 정보 공개를 거부하고 행정부 내의 비밀 유지를 강조했다. 부시 행정부는 공개적으로 인종적인 정보 수집을 감행했는데, 2001년 11월 테러가 빈번한 국가에서 이주한 비(非)시민권자 약 5,000명을 대상으로 정치적 신념, 가족, 친구 등에 관한 인터뷰 조사가 이루어진 바 있다(Lobel, 2002).

정성에 관한 문제라는 것이다(Lobel, 2002).

블특정 다수에 대한 공격이라는 테러의 충격과 여파로 9·11 직후에는 개인의 자유와 프라이버시라는 가치보다 공동체의 안보에 대한 위협이 더욱 부각되는 분위기가 대두되었다. 이에 따라 정부의 감시 권한을 늘릴 것인지의 여부 자체는 더 이상 중대한 문제로 인식되지 않았으며, 단지 정부의 감시권 한을 '얼마나 늘릴 것인지'에만 관심이 쏠렸다(Taylor, 2003). 이러한 분위기 속에서 사법부가 행정부에 감시권력을 확대하도록 허용할 것인지, 아니면 시민의 자유를 보장하기 위해 사법적 관여를 지속할 것인지 '양자택일'을 해야 한다는 인식이 커졌다. 즉 다시 한 번 안보와 자유의 가치가 동시에 충족하기 어려운 '상충(trade-off)' 관계로 인식되었던 것이다(Lopach and Luckowski, 2006).

다른 한편에서는 안보를 위협하는 주체가 누구인가를 명확하게 구분해야 할 필요성이 제기되었다. 과거에는 적대국이나 테러리스트와 같은 국가 '외부의 적'을 주로 상정했지만, 이제는 '정부'라는 국가 내부적인 위협요인에도 관심을 기울일 필요가 있다는 것이다. 다시 말해 외부의 위협으로부터 국가 또는 사회를 보호해야 하지만, 동시에 국가의 부당한 침해로부터 개인의 자유를 보호해야 한다는 점이 강조되었다(Zedner, 2005). 일각에서는 안보와 자유 가치 사이의 '새로운 균형(new balance)'에 대한 논의의 필요성이 제기되기도 했다. 기술의 발전에 따라 공격방법과 살상력 역시 향상되고, 이로 인해 더 많은 인명 희생이 발생하게 되었으므로 자유 가치를 고수하기보다 안보에 중점을 둘 필요가 있다는 것이다. 하지만 이러한 주장에 대해 안보를 구실로 개인의 자유를 침해하는 행위는 정당화될 수 없다는 반대 의견도 제기되었다. 일정한 수준의 자유를 양보했을 때 그것이 확실히 안보를 증진시키는 효과를 가져 올 것인지, 그리고 자유와 안보 사이의 새로운 균형이 보장될 수 있을 것인지를 단언할 수 없다는 것이다. 따라서 이들은 안보의 가치 수호를 위해 자유의 가치를 양보하는 일에는 신중을 기해야 하며, 테러리스트의 위협만큼이나 안보의 명분 아래 자행되는 국가의 위협도 고려할 필요가 있다고 주장했다(Waldron, 2003). 9·11 테러는 미국사회가 안보를 위해 추상적이고 포괄적으로 시민의 자유를 제한하는 것이 과연 바람직한가에 대

해 재고하는 계기가 되었다(Lewis, 2005).

이처럼 테러가 발발한 이후 과거 위기 발생 시 정부가 안보의 가치를 역설해 온 양상이 그대로 재현되었다. 하지만 9·11 이후 미 행정부의 행보에는 양차대전 및 냉전시대의 사례들과 다른 점이 발견되고 있는데, 무엇보다 기술의 발달이 가장 중요한 차이라고 할 수 있다. 특히 정부의 대(對)테러 대응책에 적용되는 기술은 시민의 자유, 특히 프라이버시 등의 측면에서 막대한 위협이 될 수 있다고 여겨졌다(Schwartz and Lee, 2008). 9·11 이후 국방부에서 추진했던 TIA 프로젝트 구상 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

IV. 안보 대 자유 논쟁과 종합정보인식 프로젝트

이상과 같이 9·11 테러는 미국이 그동안 역사적으로 경험해왔던 안보와 자유의 갈등이 다시 한 번 대두되는 계기가 되었다. 부시 행정부가 대(對)테러 정책의 일환으로 추진한 일련의 조치들은 안보를 강화한다는 명목을 내세우고 있었지만, 시민의 자유를 희생할 위험이 커진다는 문제를 지니고 있었다. 이러한 배경에서 국방부 산하 연구기관이 적극적으로 추진한 TIA 프로젝트는 의회와 여론의 반발에 부딪혀 성공하지 못했다. 안보와 자유의 갈등 구도 속에서 이 프로젝트가 성공하지 못한 가장 큰 이유는 정보기술의 도입을 통한 전(全) 시민적 감시 및 그로 인한 자유의 침해 가능성이 커진다는 우려 때문이었다. 즉 테러 방지라는 명목으로 정부의 감시 행위에 정당성이 부여된다면, 발전된 기술을 이용하는 정부의 관리·감독 하에서 개인의 사생활이 심각하게 침해될 수 있다는 우려가 테러리스트의 공격이라는 두려움보다 더 크게 작용했던 것이다.

1. TIA 프로젝트의 개요

9·11 이후 미국 본토에 대한 공격을 사전에 탐지 및 방어하지 못한 취약한 국가정보 기반과 능력에 대한 회의론이 대두되었다. 더불어 테러를 방지하고 효과적으로 이에 대응하기 위한 강력한 정보 인프라 및 대응책의 필요성이 제기되었다. 이러한 분위기 속에서 2002년 1월 국방부의 중앙연구기관인 방위고등연구계획국(Defense Advanced Research Project Agency, 이하 DARPA로 약칭) 내에 정보인식사무국(Information Awareness Office, 이하 IAO로 약칭)이 신설되었다. IAO의 역할은 DARPA 내에서 수행되는 기존의 여러 프로그램과 정보기술을 한데 모아 비대칭적 안보 위협에 대처하는 것이었다. 이를 위해서는 프로토타입 시스템(prototype system)이 필요했고, 이에 따라 DARPA는 시스템 및 네트워크 차원에서 프로그램을 통합하는 프로젝트로서 TIA를 추진했다.

2003년 이후 본격적으로 추진된 TIA 프로젝트는 국내 및 해외로부터 예상되는 테러공격을 탐지 및 예방하기 위한 기술 발전에 초점을 두었다. 주요 목적은 다음의 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정보의 적용범위를 넓힘으로써 미래의 위협을 보다 쉽게 예측한다. 둘째, 위기로 간주할 수 있는 이상 징후들이 나타날 때 1시간 이내에 효과적인 경보를 발령한다. 셋째, 이상 징후를 데이터베이스에 자동으로 연결하여 이와 유사한 패턴을 탐색한다. 넷째, 공동작업, 분석적 추론, 정보 공유를 지원함으로써 의사결정자들이 효과적으로 정책을 평가하고 대책을 마련할 수 있도록 한다.

TIA는 이러한 목적에 따라 방대한 양의 데이터를 바탕으로 한 데이터 패턴 분석기술 등을 핵심으로 하는 프로젝트였다. TIA에 해당하는 연구개발 분야는 대량의 자료에서 패턴을 찾아내는 데이터마이닝 기술, 기계를 이용한 번역 기술, 국방부의 정보 인프라 보호 및 정보수정 기능, 그리고 의사결정 지원체계 등 4가지 항목으로 구성되었다. TIA는 이러한 기술을 통합적으로 활용하여 테러 위협을 사전에 감지하고 차단하기 위한 것이었다. 2002년 4월 DARPA 국장 테더(Tony Tether)는 미 상원 군사위원회에서 최초로

TIA 프로젝트에 관해 공개적으로 언급했다. 이어 IAO 국장 포인덱스터(John Poindexter)가 적극적으로 프로젝트를 추진함에 따라, 이는 대중의 관심사로 떠오르기 시작했다.

TIA가 대중에게 알려지기 시작하면서 이 프로젝트의 성격을 둘러싼 논쟁이 거세졌다. TIA가 시민들의 사생활을 심각하게 침해할 수 있다는 우려가 제기된 것이다. 이에 따라 DARPA는 ‘종합정보인식(Total Information Awareness)’이라는 명칭이 시민에 대한 감시라는 부정적 이미지를 지니고 있다고 보고, 이를 ‘테러정보인식(Terrorism Information Awareness)’이라는 명칭으로 대체했다. 하지만 명칭의 변경만으로는 TIA를 둘러싼 논란이 가라앉지 않았고, 사회 각계의 반발로 인해 TIA의 성격과 범위를 제한하기 위한 법안이 만들어졌다. 2004년에 들어와 TIA 프로젝트에 대한 자금 지원을 중단하는 국방예산법(Defense Appropriation Act)이 의회에서 통과되면서 TIA는 결국 중단되었고 IAO는 해체의 수순을 밟게 되었다.

2. TIA 프로젝트를 둘러싼 애국가게임의 전개

이처럼 테러와의 전쟁이라는 기치 아래 추진되었던 TIA를 둘러싼 논쟁의 핵심에는 ‘국가안보’와 ‘시민의 자유’라는 가치가 대립하고 있었다. TIA를 옹호하는 입장에서는 테러방지 및 국가안보 증대라는 명분을 내세우며 이를 정당화하려고 했다. 반면에 TIA를 비판하는 입장에서는 무엇보다 정부라는 ‘빅 브라더(Big Brother)’가 기술을 이용하여 전혀 없는 사생활 침범을 가할 수 있다는 점과, 데이터 처리 및 분석의 오류나 정보 오남용으로 인해 야기될 수 있는 위험성을 지적했다. 2002년 3월 IAO는 프라이버시 증진 기술(PETs)에 관한 연구에 대해 자금 지원을 시작했지만 예상대로 프라이버시 침해 가능성에 대한 심각한 우려가 제기되었다. 2002년 11월에는 국토안보법 제정을 둘러싼 논쟁이 이어지면서 TIA를 비판하는 기사가 언론에 게재되기 시작했는데, 특히 이란-콘트라 사건에 연루되었던 포인덱스터가 IAO의 국장을 맡고 있다는 점이 부각되었다(Safire, 2002).

이어 보수 진영의 싱크탱크인 케이트연구소(CATO Institute)는 TIA가 수정헌법 제4조를 위반하는 것일 뿐만 아니라, 행정부의 이러한 행보가 2000년 의료 및 금융 프라이버시 보호에 대한 부시대통령의 약속과 명백하게 다르다고 비판했다. TIA 프로젝트로 인해 개인의 프라이버시가 위협받게 되면 건전한 시민불복종 운동이 일어날 것이며, 안보위협 역시 오히려 증대될 수 있다는 경고도 이어졌다(Crew, 2002). TIA 프로젝트를 우려하는 의원들의 초당적인 반대운동의 움직임도 나타났다. 이어 프로젝트에 반대하는 입장에 미국보수연합(American Conservative Union), 자유의회재단(Free Congress Foundation), 독수리포럼(Eagle Forum) 등과 같은 대표적인 우익들도 합류했다.

2002년 11월 민주당의 넬슨(Bill Nelson) 의원은 “테러나 공격행위를 막기 위해서 그들의 커뮤니케이션을 막을 수 있는 은밀한 수단이 필요하며, 동시에 프라이버시의 헌법적 권리 역시 중요하게 고려해야 한다”고 주장했다. 1928년 올스테드 사건(Olmstead v. United States)에서 브랜다이스(Louis Brandeis) 대법관은 ‘프라이버시’를 ‘혼자 있을 권리’라고 보고, 이것이 가장 포괄적인 권리이자 문명인에게 가장 값진 권리라고 언급한 바 있다. 넬슨은 이러한 브랜다이스의 말을 빌려, 기술의 발전으로 인해 증대된 개인의 프라이버시 침해 가능성을 우려했다. 또한 공화당의 그래스리(Charles Grassley)는 당시 국방부에 대해 TIA에 대한 재검토를 요구하기도 했다.¹¹ 민주당의 파인스타인(Dianne Feinstein)은 ‘조지 오웰 아메리카(George Orwell America)’를 언급하면서, 미국인들은 이러한 감시사회를 받아들일 준비가 되어 있지 않다고 주장했다.¹² 자유와 권리를 옹호하는 시민 단체들 역시 프로젝트에 반대하는 움직임을 보였다. 미국자유인권협회(ACLU) 등의 시민 단체 회원들은 민주당의 대슐(Thomas Daschle)과 공화당의 로트(Trent Lott) 의원에게 TIA 프로젝트의 즉각 중단을 촉구하는 서한을 보내, TIA가 ‘헌법에 위배되는 대중감시(unconstitutional public surveillance) 프로그램’이라고 주장했다.¹³

11. <http://www.fas.org/sgp/news/2002/11/gr112202.html>(검색일: 2012년 10월 17일).

12. http://epic.org/privacy/profiling/leahy_letter.pdf(검색일: 2012년 10월 17일).

한편 테러 예방 및 국가안보 강화를 주장하는 측에서는 TIA 프로젝트의 필요성을 강하게 옹호했다. 보수 싱크탱크인 헤리티지 재단은 2002년 11월 기사를 통해 “TIA는 많은 사람들이 우려하는 것과 달리 오웰적(Orwellian) 계획이 아니다”라고 주장했다. 또한 “TIA나 그 하위 프로그램들은 민주주의나 시민의 자유를 전복시키는 비밀 프로젝트가 아니며, 오히려 테러리스트 감시뿐만 아니라 개인 프라이버시 보호까지 가능하게 할 것이다”라고 강조했다. 같은 해 12월 정보 감시에 대한 국방장관 보좌관의 내부 보고서는 DARPA나 IAO가 ‘정보기관’이 아니라고 분류했다. 하지만 미국 시민에 관한 데이터를 포함하는 정보활동에 대해서는 여타 정보기관에 적용되는 것과 동일한 법적 제한이 가해져야 한다고 보았다. 이 보고서는 “TIA에 의해 개발된 기술이 미국 시민의 권리를 침해하는 것은 아니다”라고 결론을 내렸다 (Lotz, 2003).

의회의 요구에 따라 2003년 5월 DARPA가 제출한 보고서는 TIA 프로젝트의 명칭을 기존의 ‘종합정보인식(Total Information Awareness)’에서 ‘테러정보인식(Terrorism Information Awareness)’으로 변경한다고 밝혔다. 이는 대중 감시라는 방대한 프로그램이 야기할 수 있는 프라이버시 침해 우려를 무마하려는 의도가 반영된 것으로 볼 수 있다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 결국 미 상원에서 TIA 프로젝트에 대한 자금지원을 중단하는 법안이 통과되었다. 이에 백악관 산하의 관리예산처(office of management and budget)는 해당 프로젝트에 대한 자금지원을 촉구하는 입장을 밝히기도 했다 (OMB, 2003).

TIA 프로젝트를 둘러싼 논쟁에는 다음과 같은 다양한 요인이 작용했다. DARPA는 프로젝트의 목적, 대상, 성격 등에 대해서 상세하게 설명하지 않고 소극적 자세로 일관했다. 또한 DARPA는 TIA 프로젝트로 인해 제기될 수 있는 프라이버시 침해 가능성에 대한 대비에 소홀했다. 프로젝트 공개 시점 역시 프로그램을 둘러싼 논쟁의 중요한 이슈였다. 9·11 테러의 충격이 차츰 잦아들면서 미국인들은 ‘테러와의 전쟁’에 수반되는 정부의 정책들이

13. <http://epic.org/privacy/profiling/tia/tialetter11.18.02.html>(검색일: 2012년 10월 17일).

시민의 자유를 심각하게 위협할 수 있다는 점을 인식하게 되었다. 비시민권자를 대상으로 한 기소, 변호 없는 구금 허용, 재소자와 변호사의 통화 감시, 가택 수색 및 압류, 항공 승객과 수하물의 물리적 수색 등을 허용하는 애국법의 통과, TIPS 프로그램 등은 정부 권한이 과도하게 커질 수 있다는 우려를 낳았다(TAPAC, 2004).¹⁴

결국 이러한 요인으로 말미암아 TIA를 제한하기 위한 각종 법안들이 제안되었다. 민주당의 파인골드(Russell Feingold) 외 4명은 2003년 1월 ‘데이터마이닝 유예법(Data-Mining Moratorium Act)’을 발의했다. 이 법안은 국방부나 국토안보부가 시민의 자유를 위한 적절한 보호책이나 의회의 승인 없이 데이터마이닝 기술을 이용하는 것에 대해 일정한 제한을 가하는 것이었다. 같은 달 민주당의 와이든(Ron Wyden) 외 12명이 제출한 수정안(SA 59)은 2003년 회계연도의 일괄예산법(Omnibus Appropriation Act)에 포함되어, TIA에 대한 자세한 보고서를 90일 이내에 제출하도록 했다.¹⁵ TIA에 대한 의회의 최종 법안은 2003년 2월 대통령 서명을 받아 통과 및 발효되었다.

2003년 7월의 국방예산법(Defense Appropriation Act)에는 TIA 프로젝트에 대한 예산 배분에 제한을 두는 조항이 포함되었다(H.R.2658 Sec.8124). 이 법안이 의회에서 통과됨으로써 TIA에 대한 예산 지급이 중단되었다(P.L.108-87 Sec.8131). 다만 이 법의 부속 문서에 분류되어 있는 ‘대(對)테러를 위한 해외정보의 처리(processing), 분석(analysis), 협력 수단(collaboration tools)’에 대해서는 예외를 두었는데, ‘미국 영토 밖에서 이루어지는 적법한 군사작전’과 연관된 때에만 가능하며, 완전히 해외에서 수행되거나, 미국시민을 대상으로 하지 않는 적법한 해외 정보활동과 관련이 있을 때에만 가능하도록 제한되었다.¹⁶ 양원 협의회는 2004년 국방예산법(FY2004 Defense Appropriation Act)에 수반된 보고서에서 IAO의 즉각적인 해체를 지시했으며 프라이버시 증진 기술(PETs)에 관한 연구를 중단시켰다.¹⁷

14. TIPS란 테러정보 및 예방 시스템(Terrorism Information and Prevention System)의 약자로, 부시 행정부 당시 추진했던 프로그램이다.

15. 제50편(Title 50)의 주제는 ‘전쟁과 국방(War and National Defense)’이다. 총 43개의 장(章)으로 이루어져 있다.

16. P.L.108-87 Sec.8131(a), (b).

이와 같은 결과는 9·11 이후 미국사회를 안보국가로 이끌어가려 했던 행정부와 공화당 및 보수세력의 강력한 움직임에 제동이 걸린 것으로 해석할 수 있다. 보수세력들은 국가 전체의 안위를 보장하기 위해 다양한 기술과 제도를 활용함으로써 효율적인 대(對)테러전략을 구사하고자 하였지만, 의회 내부와 시민사회의 반대진영에서는 그로 인한 행정부의 지나친 권력 강화, 즉 ‘빅 브라더’의 출현을 우려했기 때문에 TIA 프로젝트에 제동을 걸었다. 이런 긴장관계는 단지 정치적 이념의 차이만을 반영하는 것이 아니라 서로 상충될 수 있는 가치체계 사이에 내재된 근원적인 갈등구조와 이를 해결하려는 미국인들의 고민을 적나라하게 보여주고 있었다.

3. TIA 프로젝트의 정치적 의미: 법, 기술, 정부의 역할

앞서 살펴본 바와 같이 TIA 프로젝트의 공개로부터 무산에 이르는 일련의 과정에서 다양한 문제점들이 제기되면서 결과적으로 애국법 제정에 이은 정부의 또 다른 시도, 즉 ‘애국자게임’은 실패로 끝나고 말았다. TIA 프로젝트 무산의 배경에는 무엇보다도 자유 가치에 대한 고려가 작용했다. 국가안보라는 중요성에도 불구하고 미국인들과 미국의 정치제도는 여전히 자유를 중시하고 있으며, 나아가 국가안보와 시민의 자유 사이에 적절한 균형을 유지하는 일이 무엇보다도 중요하다는 점을 인지하고 있었다. 이 사례는 미국 정치에서 국민들이 가지고 있는 이데올로기와 가치의 정치적 속성을 잘 드러내는 경우라고 할 수 있다. TIA 프로젝트의 무산은 법적 측면과 기술 적용의 부정적 측면, 그리고 정부의 역할 측면에서 다음과 같은 함의로 이어질 수 있다.

우선 법적 측면에서 TIA 프로젝트는 표현의 자유와 종교의 자유 등을 보장하는 수정헌법 제1조, 부당한 수색, 체포, 압수로부터의 자유 등을 보장하

17. Conference Report on Making Appropriations for the Department of Defense for the Fiscal Year Ending September 30, 2004, and for Other Purpose, House Rpt.108-283(2003).

는 제4조, 그리고 적법절차를 보장하는 제14조 제1항 등 적어도 세 가지 이상의 헌법 조항에 대해 자유를 침해할 소지를 가지고 있었다.¹⁸ TIA는 수정헌법 제4조에 보장된 자유의 원칙, 특히 일반영장(*general warrant*)을 이용하여 시민들의 자유를 부당하게 침해하지 못하도록 한 원칙을 침해할 가능성이 높았다. TIA 프로젝트를 통하여 개인에 관한 데이터를 낱낱이 찾아낼 수 있다는 것은 곧 정부 정책에 반대하는 사람 등을 대상으로 일상생활이나 온라인상에서의 행동을 조사하여 폭로나 기소의 위협을 가할 수 있는 가능성이 있음을 의미했다. 이러한 가능성을 고려할 때 수정헌법 제4조가 정적들에 대한 통치자의 무차별적인 보복을 방지하려는 과거의 정치적 전통을 반영한 것이라는 점에서 TIA는 분명 위헌의 소지를 안고 있었다(Rosen, 2004; Solove, 2008).

일부에서는 TIA 프로젝트에 포함된 주요 기술 중 하나인 데이터마이닝의 이용에 대해 정부의 '수색(*search*)' 행위로 볼 수 있을 것인지의 기준이 확실하지 않다는 해석이 제기되었다. 합당한 이유 없이 수색하는 것을 금지하고 있는 수정헌법 제4조의 적용이 어려우며, 이에 법망에서 벗어날 여지가 있다는 것이다(Slobogin, 2008). 하지만 기술과 환경이 변하는 속도보다 법과 제도의 변화가 늦게 이루어진다는 점을 고려해볼 때, 헌법의 자구(字句)를 있는 그대로 해석하면 현실과 법 집행 간의 괴리를 피할 수 없다. 이는 *옵스테드 사건*의 판결이 약 40년 후 *카츠 사건*(*Katz v. United States*) 판결로 인하여 파기된 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.¹⁹ *옵스테드 사건* 당시 물리적인 경계에 대한 침입행위가 없는 경우에 대해서는 수정헌법 제4조가 적용되지 않는다고 판결했지만, *카츠 판결*에서는 수정헌법 제4조를 일정 영역

-
18. 수정헌법 제14조 제1항: 미국에서 출생한 사람, 귀화한 사람, 미국의 행정관할권 내에 있는 모든 사람은 미국 및 그 거주하는 주의 시민이다. 어떠한 주도 미국 시민의 특권과 면책권을 박탈하는 법률을 제정하거나 시행할 수 없다. 어떠한 주도 정당한 법의 절차에 의하지 아니하고는 특정인의 생명, 자유, 또는 재산을 박탈할 수 없으며, 관할권 내에 있는 어떠한 사람에 대해서도 법률에 의한 동등한 보호를 거부하지 못한다.
19. *옵스테드 사건*: 277 US 438(1928). 연방수사관이 주류밀매 혐의를 받던 전직 경찰관 *옵스테드*(Roy Olmstead)의 전화를 도청하여 관련 증거를 확보하고, *옵스테드* 및 그와 결탁한 다수의 경찰관을 기소한 사건이다. 이 사건의 주요 쟁점은 영장 없이 감행한 수사기관의 도청행위가 미국 수정헌법 제4조에 위반되는지의 여부였다.

에 대한 ‘물리적 침입’에 대해서만 국한시킬 수 없다는 것을 인정했다.²⁰ 따라서 정부에 의한 물리적 수색 및 압수 등이 행해지지 않더라도, 정부의 데이터 수집 목적 및 대상 범위를 고려할 때 TIA 프로젝트는 헌법이 보장하고 있는 시민의 자유를 침해할 수 있는 여지가 충분한 것이었다.

기술적 측면을 고려해보면, TIA는 9·11 테러 발발 이후 미국 정부가 일련의 ‘대량 데이터감시’ 기술을 이용하여 공공 및 민간데이터를 감시하고 의심스러운 행동을 사전에 파악하려는 목적 하에 추진된 프로젝트였다. 미 행정부는 테러 집단에 대응하기 위해서 다음과 같은 두 가지 전략을 내세웠다. 하나는 ‘정보(intelligence)’ 측면에 바탕을 둔 것으로, TIA 프로젝트에 포함되었던 데이터마이닝이 대표적인 것이다. 다른 하나는 ‘법 집행’ 측면에 바탕을 둔 것으로, 이는 효과적이면서도 개인의 자유와 프라이버시에 위협이 적은 방법이었다. 9·11 테러 이전에는 주로 법 집행 측면에서 테러 대응책이 이행된 반면, TIA 프로젝트는 개인 생활 전반의 데이터에 대한 전자적 접근이 가능한 기술 개발 차원에서 추진된 것이었다. 이는 법 집행이 아니라 정보차원에서의 이행으로 볼 수 있다(Martin, 2004).

미 행정부가 TIA 프로젝트를 통하여 ‘정보’적인 측면에서 대(對)테러정책을 접근함에 따라 헌법에 보장된 시민의 권리와 자유를 침해할 가능성은 이전보다 증대되었다. 정부는 정보 기술과 네트워크의 발전으로 인하여 개인의 구매, 통화, 이메일, 통근, 여행, 인터넷 사용 내역 등 방대한 데이터를 보다 쉽게 수집할 수 있게 되었다. 또한 이러한 정보를 보다 저렴한 비용으로 용이하게 생산해 낼 수 있게 되었으며, 다양한 분야에서 이용하기 용이하도록 저장, 공유, 결합하는 일이 가능해졌다.

정부 역할 측면에서는 다음과 같은 시민의 자유 침해 가능성이 증대되었다. 우선 정부가 개인에 대한 부정확하거나 잘못된 정보 등을 있는 그대로 조회하여 특정 인물을 관찰대상 혹은 위험인물 등으로 잘못 분류할 가능성이 있다. 일반적으로 부정확한 데이터는 그것을 수집하는 과정에서 오류가 있거

20. 카츠 사건: 389 U.S. 347(1967). 전화로 불법 도박을 한 카츠(Katz)에 대해 경찰이 도청한 증거를 확보하고 기소한 사건이다. 이 사건에서 대법원은 음스테드 판결 이래 유지되어 왔던 기존의 ‘물리적 침범’에 근거한 유죄판결을 파기했다.

나, 데이터가 다른 사람의 것으로 연결되거나, 또는 정부가 다른 사람에게 그 데이터를 적용하는 경우에 해당한다(TAPAC, 2004). 오류가 포함된 데이터를 정부에서 활용할 경우 개인 프라이버시뿐만 아니라 국가안보에도 악영향을 미칠 수 있다. 분산되어 있는 방대한 양의 데이터를 정확하게 통합하는 일도 어려운 작업으로서, 개인과 그에 대한 정보가 잘못 연결될 가능성이 있다. 특정 개인이 위험인물로 선정될 경우, 해당 개인은 정부로부터 부당한 제재 등을 받을 위험이 있다(Murray, 2010).

TIA 사례는 바람직한 정부의 역할과도 관련하여 중요한 시사점을 준다. 정부는 안보의 가치뿐만 아니라 시민의 자유 가치 역시 보호할 책임과 의무를 지며, 궁극적으로 자유는 포기될 수 없는 가치이다. 특히 테러의 위협은 공격 주체와 대상, 기간이 불분명하기 때문에 국민들이 얼마의 기간 동안 자유의 훼손을 감수해내야 하는 것인지가 명확하지 않다. 테러는 새로운 형태의 전쟁이며, 전시법이나 평화법의 제약을 받지 않는 적에 의해 행해진다. 테러와의 전쟁에서 전쟁과 평화의 경계를 명확히 구분할 수 없다는 점은 아쉽지만 사실이다(Lobel, 2002). 단순히 '위기 시 안보 증대를 위한 자유 희생'으로 해석해낼 수 없는 특징이 있는 것이다.²¹ 정부는 안보 가치의 보호 즉, '테러와의 전쟁'을 전면에 내세워 자신의 권한을 강화하고자 하였지만, 여기에 수반되는 '감시' 및 '프라이버시 침해'는 정부가 보호해야 하는 자유 가치를 장기적, 본질적으로 훼손하는 것이었다. 이에 의회와 여론은 안보뿐만 아니라 자유 가치 역시 보호되어야 한다는 경각심을 놓지 않았던 것이다.

TIA 프로젝트를 무산시킨 것은 9·11 테러 이후 시민의 자유 보호 측면에서 성공한 대표적 사례 중 하나로 평가된다. TIA 프로젝트의 무산은 의회 주도의 '견제와 균형'의 기능과 여론의 역할을 통하여 행정부의 과도한 권한 강화를 저지함으로써 가능할 수 있었다(Rosen, 2004). 국내적으로 이루어지는 감시는 그 본질상 시민의 자유에 위협이 될 수밖에 없다. 이러한 정보활동은 비밀리에 수행되기 때문에 외부에 알려지지 않으며, 의회와 사법부의 견제와 균형이 어렵다(Martin, 2004). 행정부는 TIA 프로젝트를 통해 발전

21. 터시넷(Mark Tushnet)은 '테러와의 전쟁'을 '압과의 전쟁', '빈곤과의 전쟁', '범죄와의 전쟁' 등과 같은 개념에 가깝다고 보았다(Tushnet, 2003).

된 기술을 도입 및 활용하여 효과적인 테러 대응책을 마련하고자 하는 목적을 가지고 있었지만, 기술 적용 이면에 존재하는 감시, 프라이버시 침해 등에 대한 의회와 여론의 우려를 충분히 극복하지는 못했다. 결국 안보 측면에서의 ‘기술적 낙관론’보다는 자유 측면에서의 ‘기술적 비관론’이 우세했던 것이다.

TIA 프로젝트에서 드러난 정부에 의한 ‘감시’ 기능에 내재된 위험성 중 대표적인 것이 개인의 행동에 위협을 제기할 수 있다는 점이다. 개인의 프라이버시에 관한 잠재적 지식은 권력의 원천이 될 수 있기 때문이다. 이는 헌법이 정부의 감시행위에 대해 적대적일 수밖에 없는 이유를 설명해 준다. 정부가 ‘상당한 근거나 특별한 인가 없이’도 개인에 관한 방대한 정보에 접근할 수 있다는 것이 알려지면 사람들은 자신의 행동을 바꿀 것이다. 정부가 자신을 관찰한다는 사실을 사람들이 알게 된 이상, 원래의 의도와는 다르게 행동할 것이기 때문이다. 이는 벤담의 ‘판옵티콘(panopticon)’, 즉 원형감옥과 유사한 의미를 가진다. ‘지속적인 관찰 혹은 감시’를 받고 있다는 생각을 갖게 함으로써 행위자 스스로 자신의 행동을 변화시키도록 유도하는 것이다. 푸코(Michel Foucault)는 이처럼 정부가 감시의 위협을 통하여 개인의 행동을 제한하는 것을 가리켜 근대 사회는 점점 ‘수퍼 판옵티콘(super-panopticon)’ 처럼 기능한다고 지적한 바 있다(Slobogin, 2002; Poster, 1995). 많은 학자들과 매체들이 경고했듯이, TIA는 발전된 기술을 활용하여 언제 어디서든 사람들을 감시하는 수퍼 판옵티콘의 역할을 수행할 가능성이 높은 프로젝트였다.

V. 맺는 말

미국은 역사 이래로 국가안보와 시민의 자유 사이에서 어떤 가치를 우선시해야 할지를 두고 지속적인 논쟁을 벌여왔다. 개인주의와 자유주의의 이념을 가진 미국인들은 국가적 위기 상황에 맞닥뜨리게 되면 집단의 안보를 중

시하는 모습을 보이기도 했다. 정부는 전쟁이나 테러 등의 위협 앞에서 두려움과 불안감을 느끼는 대중이 보다 확실하게 안보 가치를 더 중시한다고 보았다. 이에 따라 정부는 자유의 희생을 감수하더라도 안보 증대를 위해 국가 긴급권이나 초법적 조치 등을 이용하여 강력한 대응책을 마련하려는 행태를 보였다. 하지만 위기가 해소되고 나면 정부의 조치가 지나친 것이었다는 역사적 반성을 여러 차례 반복하곤 했다.

정부의 근본적인 의무는 국내외의 위협으로부터 국가와 국민을 보호하는 것이다. 어떻게 하면 헌법적 가치를 훼손하지 않으면서 이러한 의무를 수행할 것인가는 역사적으로 미국인들에게 지속적인 과제였다. 국가적 위기는 안보와 자유 간의 선택을 요구해왔다. 이와 관련하여 프랭클린(Benjamin Franklin)은 독립전쟁 당시 “잠시의 안전을 위하여 근본적인 자유를 포기하는 사람들은 자유도, 안전도 누릴 자격이 없다”고 언급한 바 있다. 반면 해밀턴(Alexander Hamilton)은 ‘연방주의자 논고’에서 “국가행위의 가장 강력한 동기는 외부의 위협으로부터의 안전이다. 보다 안전해지기 위해, 국가는 자유의 희생을 감수할 것이다”라고 했다. 이는 모두 안보와 자유의 긴장관계에 대한 인식을 바탕으로 하고 있다(Cohn, 2008). 오늘날 미국은 외부의 인식된 적(敵)뿐만 아니라 불분명한 적, 그리고 국내로부터의 위협에 직면해 있다. 이러한 위협으로부터 국가안보와 시민의 자유를 수호하는 것은 모두 중요한 과제이다.

9·11 테러 발생 이후 미국은 단기간 내에 애국법 제정, 국토안보부 창설 등을 통하여 행정부의 권한을 확대했다. 또한 외국인에 대한 감시, 의심스러운 사람들에 대한 구금 및 억류, 이슬람 국가출신의 유학생에 대한 차별적 관리 등을 감행함으로써 국민들에게 안보 수호 노력을 가시적으로 증명하려고 했다. 부시 행정부에 의한 일련의 대(對)테러 정책들은 안보 강화라는 목적을 전면에 내세우고 있었지만, 다른 한편으로는 시민의 자유를 담보로 한 것이었다. 그럼에도 불구하고 본토에 가해진 충격과 공포로 인하여 이러한 조치들이 큰 반발 없이 지속적으로 추진되었다. 테러라는 위협으로 인해 미국 내 분위기가 보수적 성향으로 치우쳤기 때문이다.

여러 대(對)테러 조치들과 더불어 부시 행정부는 테러공격을 탐지 및 예방

하기 위한 기술 발전에 중점을 둔 TIA 프로젝트를 추진했다. 이를 통해 종합적이고 포괄적인 정보관리능력 및 권한을 확보하고자 했다. 이 프로젝트는 공공 및 민간 영역의 거대한 데이터베이스를 활용한 데이터마이닝 기술 등이 적용되는 것으로서, 데이터 오남용 및 전용, 정부에 의한 감시, 헌법적 권리 및 자유 침해 등의 우려로 인하여 국내사회의 거센 반발에 부딪혔다. 안보 대 자유의 갈등 구도 속에서 이 프로젝트가 달성되지 못한 이유는 정보기술의 도입을 통한 전 시민적 감시 가능성과, 그로 인한 자유 침해의 우려 때문이었다.

결국 TIA 프로젝트가 안보 수호를 위한 수단이라고 주장하는 입장과, 오웰이 경고했던 감시사회의 등장을 의미하는 것이라는 입장 사이의 대립에서 미국인들은 후자의 손을 들어주었다. 그들은 첨단 정보기술을 이용하여 자신들의 안보를 증진시킬 수 있다고 확신하고 있었지만, 이로 인해 시민의 자유가 위협을 받는다고 여겨질 경우에는 적극적으로 감시와 견제를 시도했다. 이런 상황은 9·11 테러 이후에도 결코 약화되지 않았으며, 서로 다른 가치 체계 사이에서 적절한 균형을 유지하려는 미국사회의 고민과 갈등은 오늘날에도 지속되고 있다. 나아가 안보와 자유 사이의 대립구도는 점차 후자 쪽에 무게가 실리고 있는 추세를 보이고 있는데, TIA 프로젝트가 무산된 배경에는 이와 같은 미국사회의 변화가 바탕에 깔려 있다고 할 수 있다.

투고일자: 2013-10-16 심사일자: 2013-11-12 게재확장: 2013-12-06

참고문헌

- Cohn, Marjorie. 2008. "Trading Civil Liberties for Apparent Security is a Bad Deal." *Chapman Law Review*, 12: 615-638.
- Cole, David. 2002. "Enemy Aliens." *Stanford Law Review*, 54: 953-1005.
- Crew, Clyde Wayne. 2002. "The Pentagon's Total Information Awareness Project: Americans Under the Microscope?" *Cato Institute* (November 26).
- Davis, Darren W. 2007. *Negative Liberty: Public Opinion and the Terrorist Attacks*

- on America*. New York: Russell Sage Foundation.
- Davis, Darren W. and Brian D. Silver. 2004. "Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America." *American Journal of Political Science*, 48(1): 28-46.
- Epstein, Lee, Daniel E., Gary King, and Jeffrey A. Seagal. 2005. "The Supreme Court During Crisis: How War Affects Only Non-War Cases." *New York University Law Review*, 80(1): 1-116.
- Hannigan, Jennifer M. 2004. "Playing Patriot Games: National Security Challenges Civil Liberties." *Houston Law Review*, 41(4): 1371-1406.
- Jenkins-Smith, Hank C., and Kerry G. Herron. 2009. "Rock and a Hard Place: Public Willingness to Trade Civil Rights and Liberties for Greater Security." *Politics and Policy*, 37(5): 1095-1123.
- Lewis, Carol W. 2005. "The Clash between Security and Liberty in the U. S. Response to Terror." *Public Administration Review*, 65(1): 18-30.
- Lobel, Jules. 2002. "The War on Terrorism and Civil Liberties." *University of Pittsburgh Law Review*, 63: 767-790.
- Lopach, James L. and Jean A. Luckowski. 2006. "National Security and Civil Liberty: Striking the Balance." *Social Studies*, November/December: 245-248.
- Lotz, George B. 2003. "Remarks by George B. Lotz II, Assistant to the Secretary of Defense (Intelligence Oversight) to the Technology and Privacy Advisory Committee." July 22.
- Martin, Kate. 2004. "Domestic Intelligence and Civil Liberties." *SAIS Review*, 24(1): 7-21.
- Murray, Nancy. 2010. "Profiling in the Age of Total Information Awareness." *Race & Class*, 52(2): 3-14.
- Posner, Eric A. and Adrian Vermeule. 2003. "Accommodating Emergencies." *Stanford Law Review*, 56(3): 605-644.
- Posner, Richard A. 2005. "Our Domestic Intelligence Crisis." *Washington Post*, December 21.
- Poster, Mark. 1995. *The Second Media Age*. Cambridge: Polity Press.
- Rosen, Jeffrey. 2004. "The Naked Crowd: Balancing Privacy and Security in an Age of Terror." *Arizona Law Review*, 46: 607-619.
- Safire, William. 2002. "You Are a Suspect." *New York Times*, November 14.
- Schwartz, Paul M. and Ronald D. Lee. 2008. "Technology, Civil Liberties, and National Security." In Daniel Farber (Ed.), *Security v. Liberty: Conflicts Between Civil Liberties and National Security in American History* (New York: Russell Sage Foundation): 189-207.
- Slobogin, Christopher. 2002. "Public Privacy: Camera Surveillance of Public Places and the Right to Anonymity." *Mississippi Law Journal*, 72: 213-299.
- _____. 2008. "Government Data Mining and the Fourth Amendment." *The*

- University of Chicago Law Review*, 75(1): 317-341.
- Solove, Daniel J. 2008. "Data Mining and the Security-Liberty Debate." *University of Chicago Law Review*, 75: 343-362.
- Stone, Geoffrey R. 2004. *Perilous Times: Free Speech in Wartime: From the Sedition Act of 1798 to the War on Terrorism*. New York: W. W. Norton.
- _____. 2007. "National Security v. Civil Liberties." *California Law Review*, 95: 2203-2212.
- Stouffer, Samuel. 1955. *Communism, Conformity, and Civil Liberties*. New York: Doubleday.
- Sunstein, Cass R. 2004. "Fear and Liberty." *Social Research*, 71(4): 1-30.
- Sutherland, Daniel W. 2005. "Homeland Security and Civil Liberties: Preserving America's Way of Life." *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, 19: 289-308.
- Technology and Privacy Advisory Committee (TAPAC). 2004. *Safeguarding Privacy in the Fight against Terrorism*.
- Tushnet, Mark. 2003. "Defending Korematsu?: Reflections on Civil Liberties in Wartime." *Wisconsin Law Review*: 273-308.
- Waldron, Jeremy. 2003. "Security and Liberty: The Image of Balance." *Journal of Political Philosophy*, 11(2): 191-210.
- Williams, Robert L., FLisa N. Foster, and Katherine R. Krohn. 2008. "Relationship of Patriotism Measures to Critical Thinking and Emphasis on Civil Liberties versus National Security." *Analysis of Social Issues and Public Policy*, 8(1): 139-156.
- Zedner, Lucia. 2005. "Securing Liberty in the Face of Terror: Reflections from Criminal Justice." *Journal of Law and Society*, 32(4): 507-533.

Security vs. Freedom and the Patriot Game: A Study on the Total Information Awareness for the United States

Byoung Won Min

Professor, Department of Politics and Diplomacy
Ewha Womans University

Ha Yeun Jeung

Doctoral Student, Department of Politics and Diplomacy
Ewha Womans University

This paper starts from the puzzle of how the tension between the value of national security and civic freedom in the history of the United States was implemented in the special case of the establishment of the Total Information Awareness (TIA). This case of a failed project of the TIA resembles many other cases of the controversy between security and liberty throughout American politics. This has another implication in the period of technological improvements which has encouraged more worries about the possibility of utilizing information technologies as a means of public monitoring and surveillance. As such, the case of failed TIA is significant in the history balanced upon the unstable tension between national security and democracy in the United States. The paper introduces the details of the motivations, processes, and debates of the TIA and analyzes its implications in terms of law, technology, and the role of government.

Keywords: national security, freedom, Total Information Awareness, patriot game, terrorism, data mining

민병원. 이화여대 정치외교학과 교수
서울시 서대문구 이화여대길 52 이화여자대학교 사회과학대학 정치외교학전공
Tel_02-3277-2766 E-mail_byomin@ewha.ac.kr

정하연. 이화여대 정치외교학과 박사과정
서울시 서대문구 이화여대길 52 이화여자대학교 사회과학대학 정치외교학전공
Tel_02-3227-2760 E-mail_vivelavie7@gmail.com

