

미 정부에 대한 신뢰와 의회 · 정부간 세력균형의 문제 - 9.11 테러사태 후

The political trust in the American government and the power balance between congress and government after september 11

정 재 각 (Jeong, Jae-gak)*

ABSTRACT

A government that is trusted and supported by its people can do its policy with faith and people will follow them along. The American government had not enough political support from its people since 1960. It was most of the time fewer than 30 percent. But after September 11th 2001, terrorist attacks on the World Trade Center and the Pentagon, the trust index went to 57% in October of 2001. The sudden rise tells the reaction and anticipation of the American government who take bold the anti-terror- actions. It is not appraisal and support to the achievement of George W. Bush. The American people felt that they need a strong leader in war times and give their trust and support to George W. Bush of the President of the United States.

Just six weeks after the 9/11 the USA PATRIOT Act was approved. This law with 342 pages was passed by the Congress without virtually no public hearing or debate. The Act enhances the executive ability to conduct surveillance and places an array of new tools at the disposal of the prosecution. This act has many problems for the protection of the freedom. But a number of American people choose the protecting of the United States against terrorism rather than the civil liberties. In this legislation Congress follows the policy of the government. The highly transformative power of the Congress was given up. The check and balances of the American political systems was also broken and the power was more concentrated to the president. The president George W. Bush as a chief commander had good opportunity in the election 2004.

Key words: political trust, political support, the USA PATRIOT Act

* 한양대 지방자치연구소 선임연구원

I. 서론

2001년 9월 11일 미국에 대한 테러는 미국의 자유주의 질서의 근간, 사회관계를 흔들어 놓은 충격적인 사건이다. 미국 사람들은 테러를 통해 본토에 대한 공격이 이루어지는 것을 보고 지금까지 자신들의 힘에 대해 의심을 가지게 되었다. 종교적 이념적인 신념을 지닌 테러단체의 대량살상 공격은 과거 냉전시대에 소련의 위협과 공격에 대한 대응과는 다른 양상을 초래하였다.¹⁾ 9.11 테러를 통해 미국사회의 변화는 국가방위와 수호에 대한 인식의 변화를 가져왔고, 개인의 자유를 구속하는 대가를 치루고라도 국가안전을 도모하고자 하는데 까지 이르렀다. 이는 특히 대통령에 대한 지지와 신뢰의 증가를 가져왔다. 미 대통령 조지 W. 부시는 미국헌법상 최고의 명령자로서 국외적으로 아프가니스탄을 침공하였으며, 이라크 전쟁을 시작하였다.

이와 같은 테러에 대한 전쟁은 국내정치적으로 보면 개인의 자유를 대가로 요구하였다. 또한 이른바 테러에 대한 아쉬크로프트 독트린(Ascroft-Doctrine)은 미국의 균형과 견제를 통해 개인 자유의 보장을 침해할 위험요소를 안고 있다.

미국역사에서 보면 1차, 2차 세계대전에서와 같이 외부의 위협이 발생하면 정치체제의 힘의 균형이 행정부로 이동하는 것을 보여준다. 지금까지의 경험에서 보여주듯이 의회도 또한 중요한 책임을 떠맡게 되는데, 전쟁 시에 사법적인 통제는 취약하게 나타난다.

본 글은 9.11 사태후 미대통령을 중심으로 한 행정부에 대한 신뢰와 입법부와 행정부간 권력의 균형과 견제의 문제를 다루었다.

II. 9.11 테러와 대통령에 대한 신뢰

1. 9.11 테러와 미국사회의 변화

9.11 테러에 대한 인식은 나라별로 그 인식에 큰 차이가 있다. 유럽인은 이 사건을

1) Robert O. Keohane, "The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and "The Liberalism of Fear", Social Science Research Council: After September 11 (<http://www.ssrc.org/sept11/essays/keohane-text-ony.htm>)

테러행위로 보는 반면에, 미국인은 단순한 테러가 아닌 전쟁적 행위로 보고 있다. 전체 미국은 전시상황에 처해 있는 것이다. 2001년 11월말 여론조사에서 보면 미국민의 78%가 사담후세인의 정권을 전복하는데 지지하였다.²⁾ 이와 같은 여론의 지지하에 미국의 이라크 침공이 이루어졌다.³⁾ 미 국민의 이와 같은 사회적인, 전 집단적인 테러에 대한 인식은 결과적으로 개인만이 아니라, 사회의 영역에 큰 영향을 미치고 있다. 정의로움을 위한 전쟁을 위해서는 시민뿐만 아니라, 지식인도 모든 것을 희생할 준비가 되어 있음을 보여 주었다. 이외에도 미 국민은 미 대통령이 국민의 이름으로 국가 최고의 명령자로서 전쟁수행에 필요에 따른 개인자유 의 제한과 국가의 안보의 우선이라는 정책을 허용하였다.

표 1: 미국의 이라크와의 군사행동과 전쟁에 관한 여론(%)

조사 시기	찬성	반대
2002.1.11-14.*	77	17
2003.22-23**	72	25
2003.4.5-6.	70	27
2003.4.10	72	22
2003.4.22-23.	71	26

* 질문: 미국정부가 다음국가들에 대해 군사행동을 취한다면 귀하는 이에 찬성하는가 아니면 반대하는 가?

** 질문: 미국의 이라크에 대한 전쟁을 찬성하는 가 반대하는 가?

출처: Gallup/CNN/USA Today, AEI Studies in Public Opinion, America After 9/11, p. 24. 48.

2) AEI Studies in Public Opinion, "America After 9/11: Public Opinion on The War on Terrorism, The war with Iraq, and America's Place in the World". (www.aei.org/ps/psfront.htm) http://www.aei.org/docLib/20041112_Terror07.pdf. (updated November 12, 2004)

3) Peter Rudolf, "Praeventivkrieg" als Ausweg - Die USA und der Irak", (SWP/Studie 2002) http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=282,

2. 9.11 테러사건과 대통령 지지의 증가

9.11 테러사건은 대통령에게 기대치 않은 엄청난 신뢰를 갖다 주었다. 지난 2000년 선거를 통해서 완전히 확보되지 못한 부시대통령의 정당성과 권위를 가져다 주었다. 이는 2002년 의회중간선거에도 해당이 된다.⁴⁾ 사회적으로 보면 선거를 통해 사안별로 갈등과 분쟁의 소지가 있던 미국사회를 통합하는 효과를 또한 갖다 주었다. 테러이후의 다양한 여론조사를 볼 때에 국가의 안보위협은 최고명령자로서 대통령에게 역사적인 기회를 주었음을 볼 수 있으며 테러와 관련된 대통령으로서의 직무수행은 대통령선거에서 매우 중요한 정책적인 기회를 주었음을 또한 볼 수 있다.

2004년 대통령선거전에서 부시는 유권자에 대해서 이 테러와의 전쟁, 이라크와의 전쟁문제를 선거정책의 제 1 순위에 놓으며 강경책과 전쟁의 합리화를 통해서 유권자들에게 다가갔다. 부시는 이미 2003년 1월 28일 연설에서 대량살상무기를 통한 공격이 국가안보위협, 미국존재를 위협하는 상황을 인식하였다.⁵⁾ 그는 매일같이 테러와 위협의 보고를 받는 가운데 있지만, 결코 테러와 폭력이 승리하는 것을 허용치 않겠다는 것을 천명하였다. 이는 이미 의회연설에서 미국은 대서양과 태평양의 두 대양에 의해서 더 이상 보호되지 못하고 외국에서의 테러단체, 캠프 지원세력에의 차단 등과 같은 적극적인 행동과 국내에서의 경계만이 침공에서 보호할 수 있음을 밝혔으며, 이미 테러와의 전쟁은 시작되었음을 선언했다.⁶⁾

3. 정부에의 신뢰

정부(government)라는 개념은 일반적으로 미국국민에 부정적인 면을 갖고 있다. 정부에 대한 신뢰의 측정은 1958년에 처음 시작되었다. 지금까지 축적된 자료⁷⁾를

4) Josef Bramal, "Freie Hand fuer Busch? Auswirkungen der Kongresswahlen auf das innenpolitische Machtgefuege und die Aussenpolitik der USA". Berlin 2002 (SWP-Aktuell 55/02),

5) George W. Bush, State of the Union: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>

6) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

7) AEI Studies in Public Opinion: Attitudes forward The Federal Government(updated August 2003), p. 11-13.

보면 이 신뢰는 베트남, 워터게이트 전인 1960년 초에 가장 높은 수준을 보여준다. 이러한 신뢰는 정부가 올바르게 하고 있다고 신뢰하며 지지하는 것이다. 그런데 이는 1960년대 중반에 하락하기 시작하여 계속하여 하락되었으며 이는 1990년대에 들어서는 30%에도 미치지 못하였다. Gallup 조사에 보면 심지어 1994년 1월, 8월 그리고 1995년 3월에는 20% 이하로까지 떨어지는 겼다. 2001년 6월에도 이 신뢰도는 29%에 불과하였다. 미 정부, 정치지도자, 정부의 일에 대한 국민의 신뢰도가 1960년대 이후 다시 60%를 넘는 것은 상상하기 힘든 일이었다. 2001년 7월에 보면 정부가 올바르게 하고 있다는 것에 신뢰하는 거의 질문에 대해 29%가 신뢰한다고 하는 반면에 테러 후에 조사에서는 57%로 급상승하였다. 9.11이후인 2001년 10월에 이 신뢰도가 57%까지 상승한 것은 매우 놀라운 일이 아닐 수 없다. 8)

표 2: 2001.9.11이후 정부신뢰도 변화(%)

정부가 올바르게(right) 하고 있다고 신뢰하는가?	2001 7월	2001 10월	2002 3월
항상(Just about always)	4	15	8
종종(Most of the time)	25	42	32
가끔(Only some of the time)	66	39	53
전혀 아님(Never)	4	2	4

출처: Center for Public Service der Brooking Institution, Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11, 2002.5.30, p. 3.

이와 같은 정부에 대한 급속한 신뢰도의 향상은 9.11 테러와 연계되어 있음은 자명하다. 미 국민들은 정부가 하는 일에 대해서, 또한 정부가 자신들의 삶과 세계에서 하게 되는 일에 대한 중요성을 심각하게 여기는 일차적인 심리적 반응을 보여주는 것으로 해석된다.9) 물론 여기서 중요한 질문은 또한 이런 국민의 신뢰가 얼마나 지속

8) G. Calvin Mackenzie/Judith Labiner, "Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11", Washington, D.C., Center for Public Policy Service at the Brooking Institution, 2002.5.30., p. 3.

9) Mackebzie의 토론내용: A Brooking News Briefing, "Opportunity Lost: The Decline of Trust and Cofidence in Government After September 11," <http://www.brookings.edu/com/transcripts/20020530.htm#TRANSCRIPT>

될 것인가이다. 9.11 정부에 대한 높은 신뢰도는 국민의 1차적인 감정적인 대응으로 해석되지만 그 이후에도 이런 신뢰는 지속적으로 이어졌다. 2002년 5월 예서도 40% 수준을 보여주고 있다. 따라서 테러전과 테러이후를 비교하여 보면 미국정부는 테러 이후에도 여전히 상당히 높은 수준의 신뢰를 얻고 있음을 볼 수 있다.

표3: 정부에 대한 신뢰 조사(%) *

조사 시기	항상 신뢰**	대부분 신뢰	가끔 신뢰	전혀 아님
1999.9.14-18.	4	34	59	2
1999.10.3-4.	3	27	66	4
2000.10.29-31.	5	35	57	2
2001.1.15-17.	3	28	64	3
2001.10.25-28.	10	45	42	2
2001.12.7-10.	5	42	49	2
2002.1.21-25.	5	41	51	2
2002.7.13-16.	5	33	57	4
2002.9.2-5.	5	33	57	4
2003.7.13-27.	4	32	60	3

* CBS News/NYT

** 항상 신뢰(Just about always), 대부분신뢰(Most of the time), 가끔 신뢰(Some of the time), 전혀 아님(never).

출처: AEI Studies in Public Opinion, America After 9/11, (updated November 12, 2004), p. 144.

정치지지(political support)는 D. Easton 에 따르면 정치체제를 지원하며 지속케 하는 행동(actions)이나 정향(orientations)의 행태로 된 힘(energy)이다.¹⁰⁾ 이러한 지지는 정부가 요구를 수렴하여 실행하기 위해, 이런 요구가 전환되어 산출로 이어지기 위해 필요한 체제의 유지를 위해 절대적으로 필요하다. 구성원의 통합과 그 체제와의 정체성을 가지기 위하여서도 최소한의 이 정부에 대한 지지는 필요하다.¹¹⁾ 국민들이 정치체제에 갖는 태도는 민주주의 국가에서는 바로 그 안정화와 관련된 문제이다. 정치지도자는 국민들이 자신들의 정책을 지지하고 따라온다고 보고 있을 때 더

10) D. Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965., p. 159f.

11) Ibid. p. 159f.

많은 선택폭을 가지며 정책을 추진하여 갈수 있다. 반면에 신뢰가 낮은 상황에서는 모든 것이 어려워진다. 즉 정책의 변화에 대해 저항이 생기게 되며, 모든 것이 정치지도자에게는 국민을 설득하는데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 따라서 정부의 신뢰의 수준은 모든 정부문제에서 중요할 수밖에 없으며, 오늘날과 같이 우리들이 직면하고 있는 중요한 일들에 대해서 특히 중요한 것은 정부에 대한 신뢰이다.

9.11 테러사건은 미국국민에 엄청난 충격을 주며 전 국민적인 공감대를 이루어 왔지만, 정부에 대한 신뢰도의 급상승은 정부의 정책적 수행에 대해서만 연계하여 설명하기가 어려운 것이 사실이다. 즉 이와 같은 신뢰도의 급상승은 정부의 정책에 대한 사후적인 평가보다, 정부에 대한 기대적인 평가 즉 앞으로 국가위협에 대처하게 되는 정부행동에 대한 국민기대를 표현한 것으로 보인다. 따라서 정부에 대한 지지는 정부가 수행한 구체적인 성과에 대한 지지와 그 전체 체계에 대한 지지로 대변하여 나누어 분수 있다.¹²⁾ 즉 구체적인 지지는 정부가 정책을 통해서 이루어온 성과에 대한 국민의 만족도를 표현한다면 전반적(diffuse)지지는 국민이 정치체제에 갖고 있는 일반적이고 포괄적인 지지를 말한다. 따라서 9.11이후의 급상승한 정부에 대한 국민의 신뢰는 이와같이 전자의 구체적인성과에 대한 지지보다는 후자의 체제에 대한 전반적 지지로 이해 된다. 따라서 무역센터에 대한 테러공격은 정부의 국가안전의 보호에 대한 기대와 그 기능에 대한 국민의 심리적 기대와 지지를 높였다고 볼 수 있다.

4. 대통령과 국가안보문제

외부의 위협과 공격에서 그 첫번째 책임을 지는 사람은 대통령이다. 최고 명령권자로서 대통령은 모든 국가의 결정의 중심에 서게 된다. 국민들이 미 성조기를 들고 거리에 나서는 것은 곧바로 대통령에 대한 힘을 더하여 주며, 또한 대통령에 대한 지지를 보내는 것으로 해석된다. 마찬가지로 대통령은 국가의 통합과 단결의 상징을 가지며, 위기 때에 국가의 운명을 결정하게 된다. 이와 같은 대통령의 지위와 기능에 대해서 법무장관 애셔크로프는(Ashcroft)는 미국에서 권력의 분립은 미국의 정치체제의 근간을 이루고 있지만 “헌법은 대통령에게 법이 완전하게 수행될 수 있도록 돌볼 권한(take care that the laws are faithfully executed)로 부여하고 있으며, 더 중요

12) Dieter Fuchs, Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen : Westdt. Verlag, 1989.

한 것은 전쟁시에 국가의 지도에 대한 권한을 대통령에게 이에 상응하는 충분한 그리고 유일한 권한을 최고명령자로서 대통령에게만 부여하고 있음을 언급하였다.¹³⁾

9.11사태 후 테러에 대한 미국의 여론과 안전보장에 대한 요구는 개인의 자유를 구속하더라도 확보되어야 한다는 입장이었다. 테러에 대한 미국민의 두려움은 당연히 강한 지도자(Strong Leader)를 선호하였다. 9.11사태 후 15개월이 지난 이후의 여론조사에서도 미국인의 4명중 3명은 자신들의 대통령에서 강한 지도자를 선호하였으며, 이 연장선에서 질문자 75%가 부시를 강한 지도자로 보았고, 66%가 그의 업무수행을 인정하였다.¹⁴⁾

국가의 위기관리에 대한 국민의 요구가 지속되는 한 의회와 행정부(대통령)와의 관계에서 의회는 세력균형을 이루며 대통령에 대한 견제세력으로 역할을 수행하기에 좋지 못한 상황에 놓이게 된다.¹⁵⁾ 국민의 절대적인 지지 속에서 테러와의 전쟁을 수행하는 대통령에 대해 의회는 이에 대한 비판적인, 또는 적대적인 행위를 하기에는 힘들다. 따라서 의원들은 대통령의 테러에 대한 조치에 강력하게 지지하지 않고 침묵을 지킨다면, 이는 바로 자신의 선거구에서 테러에 대한 강한 조치를 취하지 않는다는 의구심을 유권자들에게 주지나 않을까 하는 두려움을 갖게 된다.¹⁶⁾

테러에 대한 위기가 팽대하며, 이에 대한 염려가 국민 간에 확산되어 있을 때에는 결국 누가 테러에 대한 국민들의 염려와 불안을 해소하고 국가안보를 보장하는 나에 관심을 가질 수 밖에 없었다. 이와 같은 상황에서 2004년 대통령 선거에서 후보자들에 대한 관심도 테러와 안보문제에 대한 계속적인 여론조사가 이어 졌음을 볼수 있다.

2004년 대통령 선거중에 테러와 관련하여 Galllup, CNN, USA Today, ABC News, SRB, Time, Fox News등 된 각종 여론조사에서 부시가 케리 후보에 앞선

13) Testimony of Attorney General John Ashcroft: Senate Committee on the Judiciary, December 6, 2001

<http://www.usdoj.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm>

14) Washington Post, 2002.12.22., p. A04

15) Kurt L. Shell, Kongress und Praesident, Will Paul Adams/Peter Loesche (Hrsg.), Laenderbericht USA, Bonn 1998, p. 207.

16) Jennifer A. Dlouhy/Elizabeth A. Palment, New Assertions of Executive Power, Frustrate Some on Hill, Congressinal Quarterly Weekly, 2001.11.24, p. 2784.

것을 볼 수 있다.

표 4: 테러와의 전쟁에서 후보에 대한 신뢰(%)

조사기간	부시	케리
2004.1.20-22.*	50	42
2004.8.24-26.	51	41
2004.9.21-23.	54	36
2004.10.6-7.	53	38
2004.10.19-21.	56	37

* 질문: 테러와의 전쟁을 수행함에 부시와 케리 후보중 누구를 더 신뢰하는가?
SRB/Time, AEI Studies in Public Opinion, America After 9/11, p. 27.

표 5: 테러문제에 대한 후보자 신뢰(%)

조사기간	부시	케리
2004.3.5-7.	60	33
2004.5.7-9.	55	38
2004.6.21-23.	54	40
2004.7.30-31.	54	42
2004.8.23-25.	54	37
2004.9.24-26	61	34
2004.10.14-16.	59	37
2004.10.29-31.	51	44

* 질문: 당신이 지지하는 후보자에 관계없이 누가 테러문제를 다룸에 적임자라 생각하는가?
Callup/CNN/USA Today, AEI Studies in Public Opinion, America After 9/11,
(updated November 12, 2004), p. 25.

대통령에 대한 국민의 지지와 신뢰를 보기 위해서는 국민대표에 대한 구별된 개별 신뢰도를 볼 필요가 있다. 이와 같은 구별된 개별신뢰도는 9.11 테러를 전후로 해서 대통령에 대한 신뢰도가 다른 정치 권력자와 어떻게 다른지를 볼 수 있다. 여기서 볼 수 있는 것은 대통령과 인근에서 함께 일을 하는 사람, 즉 부통령에 대한 신뢰도가 높아질 수 있음을 유추해 볼 수 있다. 다른 연방의회 의원에 대한 지지나 정부 관료

에 대한 지지는 일시적으로 상승하였으나 다시 평상시로 내려갔음을 볼 수 있다. 아래 표 6 는 대통령과 마찬가지로 부통령 체니에 대한 지지도가 9.11 사태를 전후로 어떻게 변화하였는가를 보여주고 있다. 9.11 사태를 전후로 하여 전체적으로 미 행정 부및 의회에 대한 선호도가 증가하였음을 볼 수 있다. 이는 특히 국무장관 파월 (Colin Powell)과 국방장관 럼스펠드(Donald Rumsfeld)에서 볼 수 있다. 이 두 명에 대한 선호도는 2001년 10월에 측정되지는 않았지만 2002년 5월의 조사에서 여전히 높게 나타나고 있다. 미 국민들의 국가안전과 테러와의 전쟁에 직접적인 관련 있는 업무를 수행하는 이들에 대한 지지가 결과적으로 미 행정부에 대한 지지로 이어진다고 볼 수 있다. 이는 의회와 같이 선출직 공무원에 대한 지지는 다시 매우 하락된 것을 통해서 볼 수 있다. 즉 의회와 같은 선출직 관리에 대한 지지는 9.11사태 후 71에서 2002년 5월에 62로 떨어져 거의 약간 상향되어 있지만 예전의 수준에 머무르고 있음을 볼 수 있다.

표 6: 연방지도자에 대한 선호도*

시기 지도자	대통령 부시	부통령 체니	국무장관 파월	국방장관 럼스펠드	연방공무원(대 통령이 임명)	선출공무원 (예, 연방의원)
2001 7월	57	57			60	58
2001 10월	83	74			79	71
2002 5월	75	69	85	70	69	62

* 선호도는 매우 선호(Very favorable), 어느 정도 선호(Somewhat favorable)의 두 변수를 합한 것임.

출처: Center for Public Service der Brooking Institution, Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11, 2002.5.30, p. 8-10.

III. 애국법(반테러법)을 중심으로 한 의회와 대통령 관계

1. 반테러법 제정과 국민지지

9.11 테러참사는 미국에 다시 한번 애국주의 바람을 불러왔다. 이 압도적인 애국주

의 분위기와 국제테러에 대응 속에서 반테러법을 제정하기에 이르렀다. 이 테러 법은 9.11 사태 후 9월 19일 법무부에 의해 상정되어 10월 25일 하원 356 대 66, 상원 98대 1로 양원을 통과하였다.¹⁷⁾ 미대통령 부시는 10월 26일 본 법에 서명을 하였다.¹⁸⁾ 이와 같이 한 달 만에 급속 제정되어 통과된 법은 “테러제동 및 방해에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국통합 및 강화법”(Uniting and Strengthening America by Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act), 일명 “애국법(USA Patriot Act 2001)은 그 분량이 342페이지에 달한다.¹⁹⁾

본 반테러법은 i) 테러관련 수사를 벌이는 수사기관에 전자우편, 유무선 전화 등을 제약 없이 도청, 감청할 수 있다. ii) 테러용의자를 임의로 수색할 수 있으며, 용의자를 기소전이라도 7일간 구금할 수 있다. 이는 특수한 상황에서 6개월까지 연장할 수 있다. 이와 같은 법체계는 미국시민권이 없는 자에게 가혹하게 적용되며 악용될 소지가 있다. 이는 테러방지책이라는 구실로 불법 체류자는 물론 영주권자라도 체포 구금될 수 있기 때문이다. 또한 헌법적인 자유와 인권에 대한 보장에도 불구하고 이 반테러법을 통해서 법의 보호에서 “미국계 시민”, “비 미국계시민”의 이분법적 차별을 가져오며, 미국계시민이라도 그 인종적 피부나 출신으로 인하여 테러의심으로 지목되면 얼마든지 법의 보호를 받지 못할 가능성을 갖고 있다.²⁰⁾ 이 반테러법에 대해서 미국인들이 지금까지 누려온 자유가 훼손되어서는 안 된다는 주장과 테러를 막기 위해서는 어느 정도 자유를 제한하는 것이 허용되어야 한다는 양 주장이 대립되고 있다.²¹⁾

자유와 권리의 제한과 인권의 침해에도 불구하고 법이 속전속결로 통과될 수 있었던 것은 당시 미국 사람의 테러에 대한 공포에 있다 하겠다. 2001년 12월 ABC

17) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Pub. L. No. 107-56.

18) Adam Clymer, “Bush Quickly Signs Measure Aiding Antiterrorism Effort,” The New York Times, Oct.27,2001, p. B 5.; Fredrick Kunkle, “States Put Their Own Spins On Inspecting 18-Wheelers”, The Washington Post, 2001. 11.25, p. C.01.

19) 주요내용에 대해 다음 참조, 제성호, “미국의 반테러법 실천과 한국의 입법적 대응방향”, 대테러학술세미나 발표자료, 2003.10.24

20) On Left and Right, Concern Over Anti-Terrorism Moves; Administration Actions Threaten Civil Liberties, The Washington Post.2001.11.16, p. A.40

21) Nancy Chang, The USA Patriot Act: Waht's So Patriotic About Tramping on the Bill of Rights? <http://www.ccr-ny.org/v2/reports/report.asp?ObjID=BdSKj6pXDC&Content=159>

NEWS/Washington Post의 헌법에 보장된 권리가 보호에 대한 질문에서 정부가 자신의 권리를 위협하는가(Does the Government Threaten Your Rights?)에 대해 그렇다가 39%, 아니다가 59%인데, 이는 1995년 조사의 그렇다 55%, 아니다 42%와 비교하여 보면 그렇다고 답한 사람이 16%나 떨어져 상당히 감소한 것을 볼 수 있다. 이는 미국인의 60%인 다수가 테러와의 전쟁에서 자신의 헌법적인 권리의 제한에 대해 감수함을 보여주고 있다.²²⁾ 2003년 9월 9일 CNN/USA Today/Gallup Poll에 따르면 단지 미국인 22%만이 입법이 지나치다(the legislation goes "too far")라고 응답한 반면 21%는 지나친 게 아니다(not far enough), 48%는 적당하다(about right)라고 응답해 미 국민 75%가 애국법(The USA PATRIOT ACT)으로 인하여 자신의 시민권리를 침해하는데에 염려하지 않는다고 보았다.²³⁾

존 아쉬크로프트 독트린(Ashcroft-Doctrine)은 이제 테러의 혐의자를 거리에서 확보하게 두는 것이 아니라, 거리에서 제거하며(remove from the street), 또는 예방적 구금(preventive detention)을 할 수 있다. 또한 압수, 도청 등을 통해 테러에 관련된 주요한 자료(material witnesses) 확보를 가능하게 하고 있다. 또한 군사적인 명령(The Military Order)을 통해 테러와의 전쟁에 관련 즉각적인 군사작전을 수행할 수 있게 되었다. 이와 같은 테러와의 전쟁을 둘러싼 입법과 법집행은 국가의 시민자유를 보호하며 예방하는 의무와, 한편에서는 테러에 대한 군사행동과 전쟁수행이라는 목적 간에 긴장과 갈등관계를 볼 수 있다. 미국의 국민의 여론과 안보법의 이름 하에 반테러법의 집행은 이런 두 축의 중심축이 이동하였음을 보여준다. 여기서 또한 제기되는 문제는 국가권력의 견제와 균형의 문제에서도 그 균형이 위협받고 있다는 점이다.

2. 의회와 대통령관계

대통령제 정치체제에서 의원과 대통령은 내각제와 달리 그 정치적 지지와 정통성을 모두 국민에 근거하고 있다.²⁴⁾ 이런 정치체제에서 행정부와 입법부는 서로 분리되어

22) ABC NEWS/Washington Post 여론조사, http://abcnews.go.com/sections/politics/DailyNews/STRIKES_poll011220.html

23) <http://www.gallup.com/poll/release/pr030909.asp#rm>

24) Jamens N. Danziger, Understanding the Political World, New York: Longman, 1994.

있으며 입법부는 그 전체가 하나가 되어 대통령과 행정부를 견제하며 감시하게 된다. 이런 체제하에 미국의회는 일차적으로 입법제출권, 입법권을 가지며, 반면 대통령은 법안거부권을 갖고 있다. 입법은 상하원 동시에 통과되어야만 하며, 대통령은 이 통과된 법에 대해 거부권을 행사할 수 있지만 의회는 대통령의 거부권에 대해 상하원 모두 재적의원 과반수출석과 2/3의 찬성으로 재 가결 할 수 있다.

의회는 1) 기능적으로 2) 구조적으로 3) 인적으로도 행정부와 구별되어야 한다는 원칙 하에 권력분립의 원칙을 세워오고 있지만, 실제 운용에서는 대통령은 다양한 방식을 통해서 입법대통령(legislative president)으로 주요 법률제정자로서 기능하게 된다.²⁵⁾ 미 대통령은 의회의 관계에서 무엇보다 대통령의 전쟁수행에 관한 권한을 가지고 있다. 즉 1) 최고사령관으로서의 대통령의 책임, 2) 국가를 기습공격으로 방위해야 하는 의무 3) 헌법을 보호, 방위하겠다는 대통령의 서약 4) 일반적 행정권으로부터 오는 대통령의 고유권한 등을 들 수 있다.²⁶⁾

이러한 헌법적인 체제에서 미국의 의회의 권한과 기능이 전시체제에서 어떻게 수행되고 있는가는 의회와 정부간의 권력관계를 설명하여 준다. 의회에 대한 제반 연구가 의회주의에 대한 이론이 결국 역사적인 과정에 대한 서술이나, 의회의 고유 업무에 대한 명목적인 기술로 끝 날 수 있다. 의회의 기능에 대한 분류를 시도할 때에는 의회의 구조, 행위 및 행위자의 위치를 간과할 위험성을 내포하고 있다. 의회의 제도적인 중요요소, 의회의 활동과 기능, 이와 더불어 발생하는 민주주의의 이론적인 면-효과성, 투명성, 참여성, 유권자에 대한 책임성- 이 연구에 포함되어야 한다.

그러나 실제로 이와 같은 이론의 요구를 모두 수용하는 연구가 어려워, 체계적인 지식의 분류와 비교를 위해 의회의 유형화를 이용하고 있다. 다양한 실제적인 경험적 연구는 이 유형화의 도구를 통하여서 이루어지고 있으며, 또한 적절한 접근방법으로 평가를 받고 있다. 유형화의 도구는 무엇보다 분류와 예측의 기능을 충족시킨다. 마찬가지로 이와 같은 분류를 통하지 않고는 제도의 기능의 계속성과 변화를 추적하기는 어렵다.

의회의 분류를 연설(Rede)중심 의회, 일(Arbeit)중심 의회로 분류에서 연설 중심의 의회는 중요한 여론의 형성의 광장, 모든 국가의 대소사를 논하는 토론의 무대로서 그 기능을 강조하고 있다. 따라서 연설중심 의회에서는 의원총회가 중심부를 이루

p. 183.

25) 김유남, 「의회정치론」, 서울: 삼영사, 2000, pp. 422-426.

26) Louis Fisher, President and Congress, 1972, Free P., p. 85.

며, 의원총회에서 정당들은 자신들의 의견 진술, 비판활동을 한다. 이와 반면에 일 중심 의회는 의회의 권력과 활동무대가 위원회에 놓여 있으며, 이 위원회에는 의원의 해당분야의 전문가로서 포진하고 있다. 또한 이 전문 활동을 위한 부속기관과 인적자원이 확보되어 있다. 이 분류에서 미 의회는 일중심의회로 영국의회는 연설중심의 의회로 분류된다. 그러나 이 의회분류는 의회의 구조 운용등을 설명하나, 의회와 행정부간의 세력관계를 설명하지 못한다.

의회와 행정부간의 세력관계, 의회의 권한을 보기 위해서는 의회의 입법결정능력과 통합력에 따른 분류를 할 수 있다. 즉 i) 입법을 주도하는 가 ii) 법안의 변경하고, 결정하고 또는 폐기할 수 있는가 iii) 예산, 권한 그리고 인사문제에서 그 원안을 변경할 수 있는가 등이다.²⁷⁾ 통합의 기준으로서는 i) 의회가 전체 이해를 대변하며, 상징하며 통합하는데 기여를 하는 가 ii) 의회가 경쟁하는 이해를 조정하며 유도할 수 있는가와 이에 따라 갈등과 봉쇄 등을 적절하게 제거하며 조치를 취할 수 있는가 iii) 의회가 분열적인 제 요소에 대한 통제를 가하면서 통제의 기능을 발휘할 수 있는가 등이다.²⁸⁾

여기서 역사적인 의회의 입법권한(policy making power)과 지지에 따라서 의회의 유형을 분류할 수 있다. 즉 이 분류에 따르면 미국의 주 의회와 연방의회는 입법 권력과 통합력이 크며, 이태리, 칠레의회에서는 입법 권력은 높으나, 지지도에서 떨어진다.

입법과정과 의원의 형태를 통한 의회의 기능과 행정부와의 관계를 볼 수 있다. 의원의 행위(행태)를 중심으로하는 이 의회분류는 의원이 정치적인 단체(group)의 소속 원으로 행동하며, 여론에 대해 통상 단체의 일원으로 자신을 드러내는가와 아닌가에 그 구분점이 있다. 고전 자유유형으로 분류되는 의회에서는 의원은 여론(공공성)에 대하여 한 개체로서 행위를 하며, 자신의 소신에 따라 연설과 투표를 한다. 따라서

27) 이 분류에서 미 의회는 매우 입법제정력이 높은 의회(hightly tranformative Parliament)로 분류된다. Nelson W. Polsby, Legislatures, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (eds.), Handbook of Political Science, Bd. 5, Reading, Mass.: Addison-Wesley 1975, p. 296.

28) Marvin G. Weinbaum, Classification and Change in Legislative Systems, in: G.R. Boyton/C.C. Kim (eds.): Legislative Systems in Developing Countries, Durham 1975, p. 35-45.

이 유형에서 의원은 자유대표로서 행위를 하며, 정당으로부터 자유롭다. 정당의 기율 내지 강제는 약하다.

고전적인 의회로 분류되는 의회에서는 국가의 대사는 협의를 통해서 이루어진다. 여기서 협의(consultation)는 각자의 주장에 대해 찬반을 저울질 하는 것이다. 따라서 의회에서 실제적인 협의는 각 의원이 자신의 소신과 관점에서 따라 토론에 참여할 때 이루어진다. 이 때 찬반은 자신의 주장의 관철이나, 상대방에 대한 일반적인 공격이 아니다. 반면에 단체형으로 분류되는 의회에서 의원은 자유대표가 아닌 위임대표로, 즉 정당의 대리인으로서 행태를 보인다. 단체유형의 의회에서 의원은 외부에 대해서 조직화되며, 의견이 통일되어 전달된다. 의원의 연설과 주장은 내부 동료를 향하지 않고, 의회 밖의 유권자에 향해 이루어진다.²⁹⁾

고전적 유형과 단체형 유형으로서 의회의 분류는 총회의 역할과 기능, 정당의 강제와 기율, 연설과 질문의 효과, 정부와 행정부간의 통제관계 등에서 효과적인 분석들을 제공한다. 예로 여론에서 보이는 의원의 활동에 대한 평가는 매우 모순적으로 보여진다. 이는 의원이 단체의 일원으로서 행동할 때는 의원이 “정당의 하수인”, “거수기”로 묘사된다. 반면에 헌법기관으로서 개별의원이 독자적인 행위에 대해서는 “반란”, “항명”, “정당의 분열” 등으로 평가되고 있다. 이는 결과적으로 미디어 정치에서 의회의 신뢰도에 부정적인 영향으로 나타난다. 따라서 이런 관점에서 미 의회가 반테러법의 입법과정에서 의회의 기능, 의원들의 행태를 파악할 수 있다.

미국의 대통령의 권한행사와 관련지어볼 것은 정당의 의회점유율이다. 대통령과 다른 정당이 의회 다수당을 형성하는 이른바 분리정부(divided government)에서 대통령은 의회를 설득하는데 어려움을 느낄 수밖에 없다. 레이건 대통령은 민주당 의회와, 클린턴 대통령은 공화당의회와 대결과 협력을 하여야만 하였다. 이와 같이 역사적으로 보면 미국대통령은 80% 이상을 분리 정부하에서 통치하였다.

미국의 정당은 한국이나 독일과 같이 당의 기율이 강하지 않다. 따라서 의원들의 입법과정에 영향을 주는 다양한 압력단체 및 세력들이 있다. 특히 공화당과 민주 양당의 중도파들은 국내외 정책에 있어 상대방 당의 정책에 찬성표를 던지므로 이러한 크로스보팅을 주도하여 왔다. 그러나 이러한 자유투표는 대외문제와 같은 것일 때에

29) Eberhard Schuett-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie, Freiburg/Muenchen 1984, Jeong Jae-gak, Politik und parlamentarische Kontrolle in Suedkorea, Wiesbaden, DUV, 1997, p. 24-27.

는 정치성이 증폭되어 의원개인의 양심에 따라 투표하기 보다는 당의 노선에 따라, 더 나아가서는 미국의 이익을 따라 투표할 수밖에 없다. 부시의 1차 집권기에 상원 100명에 공화당원이 51명이 얻는데, 12월 2일 투표를 통해서 공화당은 이번 선거에서 상원 의석을 4석이나 늘려 확실한 다수당이 되었다. 특히 부시를 견제하며 공화당 상원 의원 3명 이상의 역할을 했던 “탐 대술” 민주당 원내 총무마저 떨어지므로 상원의 공화당지배는 절대적이 되어 버렸다.³⁰⁾

대통령제정부에서 행정부와 입법부의 견제와 균형의 체제에서 전시적인 상황에서 의원 개개인은 주로 자기 자신과 유권자에 책임을 지지만 정당들은 국가의 안위를 생각하게 된다. 즉 미국의 의원들은 정당대리인으로서 행태를 보이지 않지만 전시 같은 체제에서는 결국 최고명령자를 추종하고, 애국적인 행태, 의회에서 애국적인 투표와 행태를 보이며, 조국의 방어를 위한 자신을 유권자에게 보이지 않을 수밖에 없다는 점이다. 따라서 개인의 자유에 대한 고려, 권력의 균형과 견제는 이와 같은 국가위기 상황에서는 후퇴할 수밖에 없다. 일명 개인의 자유를 침해할 여지가 다분히 있음에도 불구하고 애국법이 행정부의 거대한 영향력과 압력, 그리고 의회 내의 별다른 큰 저항 없이 의회에서 통과되었다는 것은 놀라운 일이 못된다. 2001년 10월 11일에 FBI는 가까운 실에 또 다른 테러의 위험성을 알리므로 정부는 의회에 압력을 강화시켰다. 이런 국가안보의 위기에서 의회는 자신의 권한행사에 소극적일 수밖에 없으며 최소한의 토론과 기준을 충족시킨 가운데, 많은 의원은 애국법의 내용을 자세히 숙지하지도 못한 채 통과시켰다.

3. 자유보호를 둘러싼 입법부의 권력견제와 균형문제

미국의 정치체제에서 권력은 행정, 입법, 사법의 3권력 간에 견제와 균형(checks and balances)을 이루도록, 또한 이를 지향하고 있다. 이 3 권력기관이 권력을 분립하면서도 공유하는(separate authorities sharing power) 것이다. 그러나 미국은 독립전쟁, 제 1, 2차 세계대전과 같이 외부위협에 직면하여서 이 상호 경쟁하는 권력이 행정부에 쏠려왔다. 대법원장 William H. Rehnquist 전시체제에서 최고통수권자는

30) 하원에서도 하원 역시 과반을 훨씬 넘는 231석을 공화당이, 민주당은 200석을 얻는데 그쳐 하원에서도 민주당의 목소리는 줄어들 수밖에 없게 되었다. 이런 상하 양원에서 민주당의 득표실패는 공화당의 중도파들의 입지도 함께 줄어들 상황에 놓여 있다.

부가적인 권력을 획득함으로써 헌법권력체계를 침해 할 위험성을 지적하였다.³¹⁾ 1973년 의회는 대통령의 사전 승인 없이 미군을 해외에 파견할 수 없다는 법안, 즉 전쟁 권한제한법안(War Power Bill)을 통과시켰을 때 닉슨 대통령은 이 법안을 거부하였다.³²⁾ 닉슨대통령은 대통령의 권한을 제한하는 것은 위헌이며, 국가의 이익에도 위배된다고 보았다. 정부의 한 기관의 합법적인 권한을 제한하는 유일한 방법은 헌법을 수정함으로써 가능하며, 입법을 통해 대통령의 권한을 제한하고자 하는 것은 무효라고 보았다. 이런 대통령과 의회간의 세력간의 갈등에서 의회는 닉슨의 거부권을 재통과 시켜 과거 미국대통령이 누려왔던 무제한의 전쟁권이 어느 정도 제한되기에 이르렀다.

애국법을 통과시키므로 의회는 테러와의 전쟁을 수행하는 대통령에 힘을 실어 주었다. 법무장관 애슈코로프는 의회연설에서 개인의 자유에 대한 제한을 비판하는 것은 미국노적인 행위라고 까지 비판하였다. 즉 미국인을 이주자에 대항하게 하며, 시민권자를 비시민권자에 적대적으로 몰아가는 자들, 평화롭게 살아가는 사람들에게 공포감을 불러일으키는 자들, 이들 모두의 책동은 결국 테러자를 돕는 행위라 하였다. 왜냐하면 이들은 미국의 단결을 허물고 결의를 쇠약 시키기 때문이며, 결국 이런 책동자들은 미국의 적대자들에게 탄약을 공급하는 것이라고 보았다.³³⁾ 이러한 법무장관의 의견표명에 대해서 하원의 공화당의 주요 간부들은 어떤 자신들의 의견을 적극적으로 표명하지 않았고 침묵하였다는 점이다.

도서관과 서점의 기록을 감시하는 미 애국법에 대해서 인권주의자, 미디어, 출판사들이 한목소리로 이 법안을 비판하고, 이 감시를 금하는 수정안을 의회에 제출되게 이르렀다. 그러나 백악관은 이에 대해 거부권행사를 표명하며 각 개별 의원에 로비와 영향력을 대대적으로 전개하였다. 하원의 다수를 이루는 공화당은 표결에 제한된 시간을 38분이나 연장하였고 이안에 반대를 표명한 당내 8명, 그리고 민주당 1명을 설득하여 원래의 수정법안에 찬성하는것에서 반대표로 돌아서게 만들었다.³⁴⁾ 이개정의

31) William H. Rehnquist, All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime, New York-Toronto 1998, p. 224.

32) Powers of Congress, Congressional Quarterly Inc., p. 89.

33) Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary, 2001.12.6., <http://www.justice.gov/ag/tesimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommitt.htm>.

34) Dan Morgan/Charles Babington, House GOP Defends Patriot Act Powers; Partisan Rancor High as Plan to Soften Anti Terror Law is Defeated, Washington Post,

반대는 지난 3년간 반테러법이 그 목적을 이루어 왔으며, 이 법에 대한 개정은 테러 방지의 활동을 저해한다는 것이다. 2004년 7월 8일 본 수정법안은 그 표결에서 210:210 동률을 이루어 결국 좌절되었다. 의회의 이와 같은 입법행태는 국가문제에 대한 통합력을 보여주지만, 국가에 대한 외부의 위협이 크며, 애국적인 분위기 속에서 의회가 자신에 주어진 입법 권력을 제한하는 것을 볼 수 있다. 즉 의회는 국가의 안보문제와 국민의 자유의 보호라는 균형적인 입법 권력의 행사에서 그 균형점을 잃고 국가안보라는 집단적인 결정에 치우쳐 있는 것이다. 의회는 전시대통령(wartime president)이 압도적인 국민의 지지와 신뢰를 받을 때 의회도 결국 대통령과 반하는 입법정책을 하기 어려움을 보여준다 하겠다.

IV. 맺는말

9.11 테러사건은 미 국민에 다른 국가가 시민이 인식하지 못하는 경험을 안겨주었다. 이 경험은 미 국민들로 하여금 개인의 자유와 권리가 제한되더라도 국가의 안전을 도모하여야 한다는 지지로 나타났다. 이런 애국적인 분위기속에서 미 애국법은 탄생되었으며, 의회도 결국 미 정치체제에서 제도화된 견제와 균형의 틀을 깨는 행태를 보여주었다. 부시 대통령의 신뢰는 대통령직의 수행에서 오는 지지에 근거한다. 2004년 재선에서 부시 대통령은 이 안보문제, 테러와의 전쟁을 주요한 선거 전략으로 활용하여 승리하였다. 역사적으로 전시 미국 대통령은 재선에 실패한 선례가 없다. 미국의 전시 대통령 가운데 트루먼과 존슨은 한국과 베트남 전쟁의 수렁으로 빠져들고 수많은 미군이 죽어가는 가운데 출마를 포기했다. 따라서 이번 2004년 선거는 부시에게 승산이 확실한 싸움이었다.³⁵⁾ 반면 의회는 전시체제에서 집단안보에 대한 요구에서 어떻게 개인의 자유를 보호하며 보장할 것인가에 과제를 안게 되었다. 그러나 테러에 대한 위협이 지속되는 한 대통령에 대한 국민의 지지는 지속될 것이고 의회는 이런 유권자의 태도에 반하는 비판적인 활동을 하기에는 그 한계를 갖게 된다.

2004.9.7., p. A1.

35) Fareed Zakaria, "부시는 재임 2기에 중도노선 추구해야", Newsweek (한국판), 2004. 10.17. 제 655호

참고문헌

- 김유남. (2000). 「의회정치론」, 서울: 삼영사
- 제성호. (2003). “미국의 반테러법 실천과 한국의 입법적 대응방향”, 대테러학술세미나 발표자료, 2003.10.24
- A Brooking News Briefing, “Opportunity Lost: The Decline of Trust and Confidence in Government After September 11,” <http://www.brookings.edu/com/transcripts/20020530.htm#TRANSCRIPT>
- ABC NEWS/Washington Post. http://abcnews.go.com/sections/politics/DailyNews/STRIKES_poll011220.html;
- <http://www.gallup.com/poll/release/pr030909.asp#rm>
- AEI Studies in Public Opinion, America After 9/11: Public Opinion on The War on Terrorism, The war with Iraq, and America's Place in the World (www.aei.org/ps/psfront.htm) http://www.aei.org/docLib/20041112_Terror07.pdf. (updated November 12, 2004)
- AEI Studies in Public Opinion: Attitudes toward The Federal Government (updated August 2003)
- Bramal, Josef. Freie Hand fuer Busch? Auswirkungen der Kongresswahlen auf das innenpolitische Machtgefuege und die Aussenpolitik der USA, Berlin 2002 (SWP-Aktuell 55/02),
- Bush, George W. State of the Union: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>
- <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>
- Center for Public Service der Brooking Institution, Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11, 2002.5.30
- Easton, David. (1965). A Systems Analysis of Political Life, New York
- Fuchs, Dieter. (1998). Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen : Westdt. Verlag
- Chang, Nancy. “The USA Patriot Act: What's So Patriotic About Tramping on

- the Bill of Rights?" http://www.ccr-ny.org/v2/reports/docs/USA_PATRIOT_ACT.pdf
- Center for Public Service der Brooking Institution. (2002). "Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11", 2002.5.30
- Clymer, Adam. (2001). "Bush Quickly Signs Measure Aiding Antiterrorism Effort," The New York Times, Oct.27,2001, p. B5.
- Daniziger, Jamens N. (1994). Understanding the Political World, New York: Longman
- Dlouhy, Jennifer A./Palment, Elizabeth A. (2001). "New Assertions of Executive Power, Frustrate Some on Hill", Congressional Quarterly Weekly, 2001.11.24
- Fisher, Louis (1972). President and Congress, Free Press.
- Jeong, Jae-gak (1997), Politik und parlamentarische Kontrolle in Suedkorea, Wiesbaden, DUV
- Kunkle, Fredrick.(2001). "States Put Their Own Spins On Inspecting 18-Wheelers",
- Mackenzie, G. Calvin/Labiner, Judith. (2002). "Opportunity Lost: The Rise and Fall of Trust and Confidence in Government After September 11", Washington, D.C., Center for Public Policy Service at the Brooking Institution, 2002.5.30.
- Morgan, Dan/Babington, Charles. (2004). "House GOP Defends Patriot Act Powers; Partisan Rancor High as Plan to Soften Anti Terror Law is Defeated," The Washington Post, 2004.9.7., p. A1.
- Polsby, Nelson W. (1975). Legislatures, in: Fred I. Greenstein/Nellson W. Polsby (eds.), Handbook of Political Science, Bd. 5, Reading, Mass.: Addison-Wesley, p. 257-319.
- Rehnquist, William H.(1998). All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime, New York-Tornto
- Rudolf, Peter (2002). "Praeventivkrieg" als Ausweg - Die USA und der Irak, (SWP/Studie 2002) http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=282,
- Schuetz-Wetschky, Eberhard.(1984). Grundtypen parlamentarischer Demokratie,

Freiburg/Muenchen

- Shell, Kurt L. (1998). Kongress und Praesident, Will Paul Adams/Peter Loesche (Hrsg.), Laenderbericht USA, Bonn
- Social Science Research Council: After September 11 (<http://www.ssrc.org/sept11/essays/keohane-text-only.htm>)
- Testimony of Attorney General John Ashcroft, Senate Committee on the Judiciary, 2001.12.6., <http://www.justice.gov/ag/tesimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommitment.htm>.
- Testimony of Attorney General John Ashcroft: Senate Committee on the Judiciary, December 6, 2001. <http://www.usdoj.gov/ag/testimony/2001/1206transcriptsenatejudiciarycommittee.htm>
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Pub. L. No. 107-56.
- The Washington Post. 2001.11.16, p. A.40 "On Left and Right, Concern Over Anti-Terrorism Moves; Administration Actions Threaten Civil Liberties" The Washington Post, 2002.12.22., p. A04
- The Washington Post, 2001. 11.25, p. C.01.
- Weinbaum, Marvin G. (1975). Classification and Change in Legislative Systems, in: G.R. Boyton/C.C. Kim (eds.): Legislative Systems in Developing Countries, Durham 1975, p.35-45.
- Zakaria, Fareed (2004), "부시는 재임 2기에 중도노선 추구해야", Newsweek (한국판), 2004.10.17. 제 655호 http://nwk.join.com/newsweek/program/backup/nwk_past_article/0,3641,aid%252D216986,00.html

저자 약력

정재각 : 한양대학교에서 학사, 석사 학위를 받았고 독일 쾰른대학에서 박사학위과정, 베를린 자유대학에서 박사학위를 받았다. 베를린대학에서 강사를 하였으며, 한양대 지방자치연구소에서 연구부장을 맡고 있다. 사회과학대, 지방자치대학원에서 강의하며, 연구영역은 정치사회학, 지방자치, 사회복지 등이다.