

테러리즘과 유럽 안보통합

최진우 (한양대학교 교수)
jinwooc@hanyang.ac.kr

유럽지역 테러리즘 현황

금년 들어 유럽에서는 벌써 여덟 차례의 테러로 40명이 넘는 사망자와 100명이 넘는 부상자가 발생했다. 6월에만도 영국, 프랑스, 벨기에에서 도합 네 차례의 테러 사건이 있었다.

금년 들어 유럽에서는 벌써 여덟 차례의 테러로 40명이 넘는 사망자와 100명이 넘는 부상자가 발생했다. 6월에만도 영국, 프랑스, 벨기에에서 도합 네 차례의 테러 사건이 있었다.

2016년에는 유럽연합 국가들에서 총 142건의 테러 시도가 있었다. 그 중 영국에서의 테러 시도가 전체의 반이 넘는 76건이었고, 프랑스 23건, 이태리 17건, 스페인 10건, 그리스 6건, 독일 5건, 벨기에 4건, 네덜란드 1건 등이었다. 그 중 상당수는 실패로 돌아갔고 사전에 발각되기도 했지만 실제 공격이 이루어져 사상자를 낸 것만도 47건이다. 이로 인해 한 해 동안 총 142명이 사망했고, 379명이 부상을 입었다. 테러 시도의 빈도수로는 종족적 민족주의자(ethno-nationalist)와 분리주의자(separatist)에 의한 것이 가장 많았으나(쿠르드 민족주의자, 북아일랜드 공화주의자, 스페인 바스크 분리주의자, 스리랑카 타밀분리주의자 등) 피해자 규모로는 이슬람 극단주의자에 의한 지하디스트 공격이 단연 압도적이다. 2016년 지하디스트 공격에 의한 테러 사망자는 전체 142명 중 135명이었다.¹⁾

IS를 추종하는 개인(외로운 늑대) 또는 조직적인

네트워크의 의해 소프트타겟인 민간인을 대상으로 한 무차별적인 테러공격이 반복되면서 이슬람 전반에 대한 반감이 확산되고 있고 이에 따라 무슬림에 대한 증오 범죄의 가능성이 점차 커지고 있다. 금년 6월 19일 영국 런던에서 발생한 반무슬림 테러 사건이 그 예다. 평소 무슬림에 대한 혐오 발언을 자주 한 것으로 알려진 40대 백인 남성이 런던 북부 지역의 한 모스크에서 라마단 예배를 마치고 나오던 이슬람 신자들에게 트럭으로 돌진해 한 명이 숨지고 10명이 다치는 사건이 일어난 것이다. 테러가 증오를 부추기고, 증오가 다시 테러를 부르는 악순환의 비극을 우려하지 않을 수 없는 상황이다.

유럽에서는 최근 들어 안보정책, 그 중에서도 특히 대테러활동(counter-terrorism) 관련 정책에 있어 EU의 역할과 권한이 커지는 유럽화(Europeanization)가 진행되고 있다.

대테러리즘 활동의 국가화 또는 유럽화

최근 들어 비약적인 성장세를 보이고 있는 유럽 각국의 극우 정당들은 일단 테러의 원인으로 이민자의 증가와 국경의 개방을 지목하면서 반이민, 반 EU 정서를 부추기고 있다. 멕시코와의 국경에 장벽을 쌓고, 무슬림 이민을 제한하는 행정명령을 추진하고 있는 도널드 트럼프 대통령의 현실 인식도 이와 궤를 같이 한다. 민족주의적 성향의 극우 정치세력들은 이민의 증가, 만성적인 저성장과 고실업 등에 대한 불만과 불안감에서 정치적 자양분을 공급받으면서 국가 주권과 자율성 회복을 최우선적 목

1) Europol, 2017, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017*.

표로 상징하는 가운데 유럽통합을 반대하고 있고 국경의 복원을 주장하고 있으며, 이슬람에 대한 반감을 확산시키고 있고, 이민의 유입을 저지하려고 한다. 극우 민족주의자들은 회원국 간 국경 강화와 개별 국가 단위의 독립적인 안보 및 치안정책을 옹호하면서 테러문제에 대해 배타적인 국가중심적 해법을 주장하고 있다.

하지만 유럽에서는 최근 들어 안보정책, 그 중에서도 특히 대테러활동(counter-terrorism) 관련 정책에 있어 EU의 역할과 권한이 커지는 유럽화(Europeanization)가 진행되고 있다. 치안 및 안보정책에 관한 한 회원국 간 국경은 희석되고 유럽 연합 수준에서 정보 공유, 테러방지, 테러대응 등에 있어서의 긴밀한 협력을 위한 제도화가 진행되고 있으며, 역외 국가들과 대테러활동의 협력구도를 만들어감에 있어 EU의 역할이 점차 커지고 있는 것이다.

EU는 2004년 마드리드 열차 테러, 2005년 런던 지하철 및 버스 테러 이후 2015년 11월 대테러전략(Counter-terrorism Strategy)을 수립, 발표한 바 있다.²⁾ 이 전략은 테러 발생을 예방(prevent)하고, 인명을 보호(protect)하며, 테러 관련 정보와 자금을 추적(pursue)하고, 만일 테러가 발생한다면 신속히 대응(respond)함으로써 피해를 최소화한다는 것을 골자로 하고 있다. 이 전략에 의하면 위와 같은 네 가지 과업을 수행함에 있어 중심적인 역할은 각 회원국이 담당하고, EU는 여기에 부가적인 기능을 수행하는 것으로 되어 있다. EU의 역할은 i) 회원국 정부의 역량 강화, ii) 회원국 간 협력 촉진, iii) EU 차원의 역량 강화, iv) 국제 파트너십 구축에 초점이 맞추어져 있다.

이와 같이 대테러활동에 있어 회원국이 주축이 되고 EU 기구가 보충적 역할을 하는 구도는 기본적으로 내무사법 분야(Home and Justice Affairs)의 정책 권한이 회원국에 독점적으로 귀속돼 있다는 제도적 장치에서 비롯된다. 테러 문제는

바로 내무사법 분야에 해당되는 치안문제이기 때문에 회원국 정부가 일차적으로 책임지고 대처해나갈 사안이며, EU는 회원국의 활동을 보조하는 기능을 수행하도록 돼 있는 것이다. 그럼에도 대테러활동에 있어 EU의 존재감은 꾸준히 커져오고 있다. 이는 대테러활동이 역내 치안의 문제에만 그치는 것이 아니라 역외 국가들과의 협력을 필요로 하는 대외정책의 문제이기도 하다는 특성에 따른 것이다.

대테러리즘 활동의 대내적 차원과 대외적 차원

EU는 2009년 발효된 리스본 조약을 통해 유럽대외관계청(European External Service Agency)을 창설함으로써 대외적 위상이 제고되고 대외정책의 일관성과 효율성이 증대되고 있는 것으로 평가된다. 이는 중국의 부상, 러시아의 공격적 외교정책, 중동-북아프리카 정세의 불안정성 심화 등과 같은 급변하는 국제정세에 효과적으로 대응하기 위해서는 유럽연합이 '규범적 유럽'(Normative Europe)이나 '문민세력'(Civilian Power)으로 불리는 소프트파워로서 뿐만 아니라 하드파워로서의 역량 또한 갖추어야 한다는 필요성에 따른 것이기도 하다. 보다 강력한 유럽, 더욱 단합된 유럽의 구축에 대한 공감대가 형성된 것이다. 2016년 전 세계를 충격에 빠뜨린 브렉시트 국민투표 직후 EU 대외관계청이 발표한 'EU 글로벌 전략'(EU Global Strategy)이 '우리는 보다 강력한 유럽을 필요로 한다'는 첫 문장으로 시작하고 있다는 점이 바로 이를 웅변한다.³⁾

한편 유럽 내에서의 테러 발생을 방지하고 유럽 시민을 보호하기 위해서는 유럽 역내의 치안정책은 유럽 역외에 대한 외교정책이 긴밀하게 맞물릴 수밖에 없다. 테러리스트의 충원 방지, 테러리스트의 신원과 동선 추적, 테러지원자금 흐름의 파악과 차단, 테러에 사용되는 무기와 폭약에 대한 접근 차

2) Council of the European Union, 2005, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*.

3) European Union External Service, 2016, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.

단 등을 위해 EU는 역외 국가들과의 긴밀한 협력을 필요로 한다. 이러한 협력을 위해 EU는 공식 및 비공식 외교 채널을 통해 미국은 물론이요 중동 및 북아프리카 국가들과의 공조체제 구축에 적극적으로 나서고 있는 것이다. EU는 이러한 대외협력체제 구축의 구심점 역할을 하게 되면서 대테러활동에 있어 필수불가결한 존재가 되고 있으며, 이에 따라 유로폴(Europol)과 유로저스트(Eurojust)와 같은 기관들의 기능과 역할이 강화되고 있는 것이다. 예컨대 2016년 1월 25일 EU는 유로폴(Europol) 내에 유럽대테러활동센터(European Counter-Terrorism Center)를 창설함으로써 테러 방지와 대응을 위한 정보 공유(information sharing) 및 작전 조율(operational coordination)을 획기적으로 촉진시키는 제도적 장치를 갖게 됐다. 이 센터는 특히 외국인 테러리스트의 활동, 불법무기의 유통, 테러지원자금의 흐름을 추적하고 방지하는데 활동의 초점을 맞추고 있다.

유럽 내에서의 테러 발생을 방지하고 유럽시민을 보호하기 위해서는 유럽 역내의 치안정책은 유럽 역외에 대한 외교정책이 긴밀하게 맞물릴 수밖에 없다. 테러리스트의 총원 방지, 테러리스트의 신원과 동선 추적, 테러지원자금 흐름의 파악과 차단, 테러에 사용되는 무기와 폭약에 대한 접근 차단 등을 위해 EU는 역외 국가들과의 긴밀한 협력을 필요로 한다.

이러한 추세는 2008년 글로벌 금융위기 이후 유럽을 덮친 대불황(Great Recession)으로 유럽통합 약화, 유로존 해체의 가능성을 전망하던 일부 시각과는 전혀 다른 방향으로의 전개가 아닐 수 없다. 적어도 대테러리즘 활동, 나아가서는 안보정책 분야에서는 EU의 역할이 확대되고 존재감이 커지고 있는 것이다. 이는 특히 2015년과 2016년 프랑스, 벨기에, 독일에서 잇달아 일어난 대형 테러의 발생과 무관하지 않다. 2015년 1월 프랑스 시사만평지 샤를리 에브도(Charlie Hebdo) 습격, 11월 파리 바타클랑 연주회장을 비롯한 여러 장소에서의 폭탄 및

총기 테러, 2016년 3월 브뤼셀 공항 및 EU 본부 인근 테러 공격, 7월 니스 트럭테러사건 등으로 테러의 심각성과 이에 대한 강력한 대응에 대한 요구가 고조되면서 나타난 현상인 것이다.⁴⁾

과연 EU 차원에서의 대테러활동이 얼마나 효과적인지, 개별 국가 차원에서의 대테러활동에 어떠한 부가가치를 더하는지는 정확하게 판단하기는 어렵다. 대테러활동의 효과성을 정확하게 측정할 수 있는 방법론 자체가 발달하지 않은 것도 이유 중 하나이고, EU의 다층적통치체제(multi-level governance)의 특성 상 EU 차원 활동의 효과만 따로 떼어내 엄밀하게 측정하는 것이 사실상 불가능하다는 점에서 그러하다.

테러의 예방과 대응에 있어 EU의 역할에 대한 기대가 커지고 있고, 실제 대테러활동에 관여하는 EU 기구가 대폭 늘어나고 있으며, 이들 기구의 권한과 역할이 증대되고 있다

다만 분명한 것은 테러의 예방과 대응에 있어 EU의 역할에 대한 기대가 커지고 있고, 실제 대테러활동에 관여하는 EU 기구가 대폭 늘어나고 있으며, 이들 기구의 권한과 역할이 증대되고 있다는 사실이다.⁵⁾ Europol(유럽형사경찰기구), Eurojust(유럽형사협력기구), Frontex(EU 국경관리청), 대테러활동 조정관(Counter-terrorism Coordinator) 등이 그 예다. 테러의 반복적인 발생은 역내 국경을 부활시켜야 한다는 유럽회의론에 동력을 제공하고 있기도 하지만 한편으로는 EU 차원 활동의 필요성을 증가시킴으로써 유럽통합의 심화에 기여하는 역설적인 결과를 낳고 있기도 한 것이다.

4) Mai'a K. Davis Cross, "Counter-terrorism in the EU's external relations," *Journal of European Integration*, 2017, DOI: 10.1080/07036337.2017.1327524.

5) Javier Argomaniz, Oldrich Bures and Christian Kaunert, "A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment," *Intelligence and National Security* vol. 30, no. 2-3, 2015, pp. 191-206.

대테러활동의 유럽화는 한편 새로운 과제를 던져주고 있기도 하다. 우선 유럽 차원의 대테러활동에 대한 민주적 통제의 문제다. EU의 영원한 숙제이기도 한 민주성의 결핍(democratic deficit) 문제가 여기에도 그대로 적용될 수 있는 것이다. 특히 대테러활동은 인권, 법치, 정책 투명성 등의 원칙과 미묘한 관계에 놓이게 될 가능성이 높다는 점에서 더욱 그러하다. 또 하나는 협력 증진의 필요성과 국가 자율성 보존 사이의 균형의 문제다. 안보와 주권(security and sovereignty) 두 가지가 모두 소중한 가치면서도 서로 긴장관계에 놓여 있다는 점에서 두 가치 사이에 무게중심을 어디에 둘 것인지에 대한 선택의 문제가 끊임없이 제기될 것이다.

과제와 전망

대테러활동의 유럽화는 한편 새로운 과제를 던져주고 있기도 하다. 우선 유럽 차원의 대테러활동에 대한 민주적 통제의 문제다. EU의 영원한 숙제이

기도 한 민주성의 결핍(democratic deficit) 문제가 여기에도 그대로 적용될 수 있는 것이다. 특히 대테러활동은 인권, 법치, 정책 투명성 등의 원칙과 미묘한 관계에 놓이게 될 가능성이 높다는 점에서 더욱 그러하다. 또 하나는 협력 증진의 필요성과 국가 자율성 보존 사이의 균형의 문제다. 안보와 주권(security and sovereignty) 두 가지가 모두 소중한 가치면서도 서로 긴장관계에 놓여 있다는 점에서 두 가치 사이에 무게중심을 어디에 둘 것인지에 대한 선택의 문제가 끊임없이 제기될 것이다.

조심스럽게 전망하자면, 2015년부터 테러가 피해와 공포를 극대화시키는 새로운 양상으로 전개됨에 따라 EU 차원의 예방 및 대응 메커니즘에 대한 요구가 증대하고 있다는 점에서 EU 기구의 역할이 강화되고, EU 기구와 회원국 기관들 간의 협력이 증대될 것이며, 역외국가와의 협력체제 구축 및 작동에 있어 EU가 더욱 적극적인 역할을 수행할 것으로 생각된다.

〈2015년~2017년 주요 테러사건〉

- 2015년 1월 7일 시사만평지 샤흐리 에브도(Charlie Hebdo) 습격으로 12명 살해 후 1월 8일 2명 추가로 살해
- 2015년 11월 13일 프랑스 파리 바타클랑 연주회장을 비롯한 여러 장소에서 동시다발적인 테러공격으로 130명 사망
- 2016년 3월 22일 브뤼셀 공항과 EU본부 인근 지하철역 폭탄테러로 32명 사망, 300명 이상 부상
- 2016년 7월 14일 니스 트럭 테러로 84명 사망 및 수백 명의 부상자 발생
- 2016년 7월 26일 노르망디 지역 성당 사제 살해 사건
- 2016년 7월 독일에서의 일련의 테러 공격 사건
- 2016년 12월 19일 베를린 트럭 테러 사건으로 12명 사망 및 60명 이상 부상
- 2017년 3월 22일 런던 웨스트민스터 의사당 앞에서 차량을 이용해 민간인 4명 살해 후 테러 용의자가 칼로 경관을 공격해 1명 사망
- 2017년 4월 7일 스톡홀름에서 트럭을 이용한 테러 공격으로 행인 5명 사망 및 최소 15명 부상자 발생
- 2017년 4월 20일 프랑스 파리 샹젤리제 거리 총격으로 경찰관 1명 사망
- 2017년 5월 22일 맨체스터 경기장 매표소 폭발사건으로 22명 사망, 59명 부상
- 2017년 6월 3일 런던브릿지와 버러마켓에서 차량과 칼을 사용한 테러 공격으로 8명 사망, 다수 부상자 발생
- 2017년 6월 19일 파리 샹젤리제 거리에서 가스통을 실은 차량이 경찰 밴으로 돌진해 폭발 후 용의자 사망
- 2017년 6월 19일 영국 런던 북부 지역에서 백인 남성이 모스크에서 라마단 예배를 마치고 나오는 무슬림에게 차량으로 덮쳐 1명 사망, 10명 부상
- 2017년 6월 20일 브뤼셀 중앙역 폭탄테러 시도. 테러리스트만 사살되고 그 외 피해자는 발생하지 않음.