

EU의 난민정책 현황과 향후 전망

- 이현진 구미 · 유라시아실 유럽팀 전문연구원
(hjeanlee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1226)
- 이철원 구미 · 유라시아실 유럽팀 전문연구원
(cwlee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1071)

차 례 ●●●

1. 유럽의 불법 유입민 현황
2. 난민 유입의 거시경제적 효과
3. EU의 난민정책과 회원국별 입장
4. 향후 전망

주요 내용 ●●●

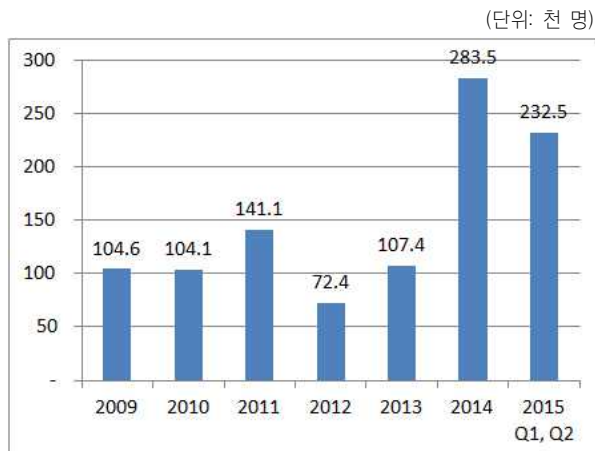
- ▶ 시리아 내전 발발 이후 불법으로 유럽 국경을 넘은 사람의 수가 사상 최대치를 경신하였고 난민 신청 건수도 급증한바, 불법 유입민 증가가 유럽의 심각한 사회문제로 대두되고 있음.
 - 최근 EU로의 불법 유입은 이탈리아/몰타로 향하는 중부 지중해 경로, 터키를 통하여 그리스로 향하는 동부 지중해 경로, 발칸반도에서 헝가리로 향하는 서부 발칸 경로가 가장 많이 이용되었고, 독일, 스웨덴, 헝가리, 이탈리아, 프랑스 등 일부 회원국으로의 유입이 집중되고 있음.
- ▶ 대규모 난민 유입은 내수 및 고용 확대 등을 통해 실질 GDP 증가율에 영향을 미칠 수 있으며, 소득수준, 경상수지, 실질임금, 정부부채 및 재정수지 등의 거시경제지표에 단기 및 중장기적으로 영향을 미칠 수 있음.
 - EU 집행위원회(European Commission)의 시뮬레이션에 따르면, 난민 유입은 내수 및 고용 확대 등을 통해 EU 28개국 전체 GDP를 2016년 0.14~0.21%, 2017년 0.18~0.26% 증대시키는 효과가 있을 것으로 추정됨.
- ▶ EU는 난민의 대량유입 등 국제적인 이슈에 대응하면서 난민 관련 법령 및 제도를 발전시켜나가고 있으며, 공동체로서의 기준과 정책을 정비해가고 있음.
 - 현재 EU의 난민정책은 난민의 기본적인 권리 보장, 망명 관련 처리절차의 효율적 진행을 위한 기준 제시 및 이를 위한 관련 정보 공유 등의 내용을 골자로 하는 법령을 근거로 실시되고 있음.
- ▶ UN난민기구(UNHCR)에 따르면 시리아 내전으로 인한 난민이 더욱 늘어날 전망이다며 이들이 터키로 유입되는 비중이 가장 높게 나타나는데, EU로의 난민 유입을 조절하기 위해서는 난민 유입 경로의 주변국, 특히 터키와의 공조가 중요해짐.
- ▶ 전 세계에서 가장 많은 난민을 수용·정착시키고 있는 EU의 난민정착 프로그램은 글로벌 차원의 규범을 제시하고 있는데, 향후 이에 대한 보다 심층적인 연구는 동북아 지역에서 대규모 난민 발생 시 대비책 마련에 가이드라인이 될 수 있음.

1. 유럽의 불법 유입민 현황

■ 시리아 내전 발발 이후 불법으로 유럽 국경을 넘은 사람의 수가 사상 최대치를 경신하였고 난민 신청 건수도 급증한바, 불법 유입민 증가가 유럽의 심각한 사회문제로 대두되고 있음.¹⁾

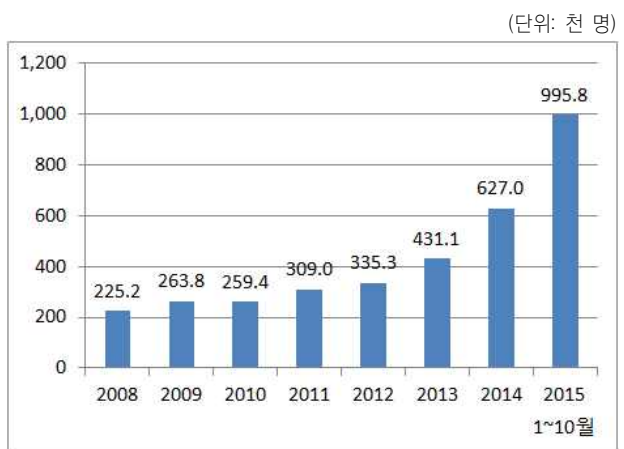
- 시리아 난민 사태로 2014년 유럽의 불법 유입민 수는 약 28만 3,500명으로 전년대비 264.1% 증가하는 등 사상 최대치를 기록하였는데, 이는 ‘아랍의 봄’으로 유럽 내 불법 유입민이 급증했던 2011년에 비해 2배를 상회하는 것이며, 2015년 상반기 불법 유입민 수만 23만 2,500명에 이르고 있음.
- o 2014년 불법 유입민은 성별로 남성 71%, 여성 11%, 성별 미상 18%로 나타났고, 연령별로는 18세 이상 성인이 83%, 미성년자 15%, 연령 미상 2%로 나타남.
- 망명 신청 건수도 2014년 약 62만 7,000건으로 전년대비 145.4% 증가했으며, 2015년 10월까지 집계된 난민 신청 건수만 약 99만 5,800건에 이름.

그림 1. 연도별 EU 국경 불법 유입자 수



자료: Frontex

그림 2. EU 내 망명 신청 건수



자료: Eurostat

■ 유럽, 특히 EU의 국경은 쉥겐 지역을 기준으로 정의할 수 있는바, 불법 이민자의 대량 유입은 유럽의 국경관리 문제로 이어짐.

- 1995년에 발효된 쉥겐협정(Schengen Agreement)은 유럽 내에서 자유로운 인적이동을 보장하는 협정으로, 현재 28개 EU 회원국 중에서 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 아일랜드, 루마니아와 영국을 제외한 22개 회원국과 비EU 회원국 중 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 리히텐슈타인의 4개국도 쉥겐협정에 참여하고 있음.
- 쉥겐 지역의 가장 동쪽이 사실상 EU의 국경인바, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바

1) 불법 유입민(illegal border-crosser)이 EU 회원국에 망명을 신청(asylum application)하여 승인을 받아 입국이 허가되는 경우에만 난민(refugee), 혹은 망명자(asylum-seeker)로서 인정됨. 본고에서는 편의상 ‘난민’으로 통칭하여 사용하고자 함.

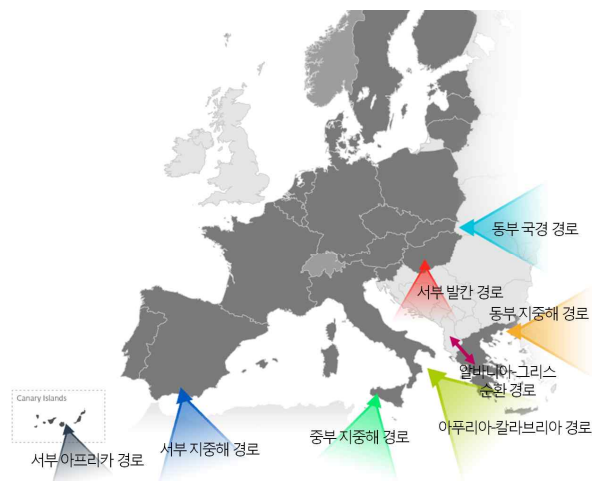
키아, 헝가리, 슬로베니아가 EU의 동쪽 국경을 이루며, 그리스 홀로 EU의 동남쪽 경계에 있음.

- EU 법령²⁾을 근거로 설립된 Frontex(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)와 EU 회원국 간의 공조로 출입국 관련 정보 공유 및 역외 국경관리를 실시하고 있음.

■ 최근에는 EU로의 불법 유입 경로³⁾ 중 이탈리아/몰타로 향하는 중부 지중해 경로, 터키를 통하여 그리스로 향하는 동부 지중해 경로, 발칸반도에서 헝가리로 향하는 서부 발칸 경로가 가장 많이 이용되었고, 2014년 불법 유입민 수의 93.4%(약 26만 4,800명)가 이 세 경로를 통해 입국함.

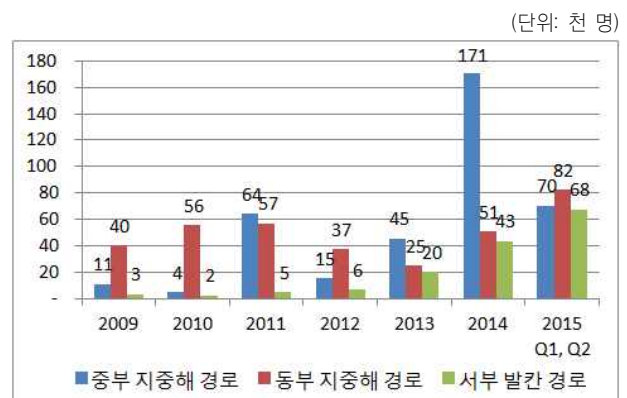
- Frontex에 따르면 화물선 등을 이용하여 지중해를 도해하는 비중이 2014년 기준 전체 불법 유입민 수의 77.4%에 이를 정도로 해로 EU에 입국하기 위한 주요 경로로 이용되고 있으며, 특히 중부 지중해 이용 비중이 전체 지중해 이용 비중의 77.8%에 이룸.
- 무엇보다도 시리아 난민이 증가하면서 터키를 경유하여 지중해나 서부 발칸 경로를 통해 EU에 진입하는 불법 유입민의 수가 증가했으며, 육로로 진입하는 경우에는 헝가리-세르비아 국경이 가장 많이 이용되고 있음.
- EU 불법 유입민의 27.9%(2014년 기준, 약 7만 9,200명)가 시리아 출신으로 타 국가에 비해 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 에리트레아, 아프가니스탄 출신 유입민 수도 늘어나는 추세임.
- o 시리아 출신 불법 유입민의 99.3%가 중부 지중해/동부 지중해/서부 발칸 경로를 통해 입국했으며, 에리트레아와 아프가니스탄 출신 불법 유입민도 대부분 같은 경로를 이용함.

그림 3. EU로의 불법 유입 경로



자료: Frontex 홈페이지.

그림 4. 주요 불법 유입 경로



자료: Frontex FRAN Quarterly.

2) Council Regulation(EC) 2007/2004.

3) Frontex에서 구분하는 EU 불법 유입 이동 경로는 동부 국경 경로, 동부 지중해 경로, 서부 발칸 경로, 알바니아·그리스 순환 경로, 아폴리아·칼라브리아 경로, 중부 지중해 경로, 서부 지중해 경로, 서부 아프리카 경로의 여덟 가지로 구분하고 있으며, 이 중에서 동부 및 서부 지중해 경로는 육로와 해로로 세분됨.

표 1. 불법 유입민의 최다 출신국 5개국의 EU 유입 현황(2014년 기준)

(단위: 명)

	2011	2012	2013	2014	2015 Q1, Q2
시리아	1,616	7,903	25,546	79,169	68,912
에리트레아	1,572	2,604	11,298	34,586	18,521
사하라 이남 불특정 국가	—	—	—	26,341	9,208
아프가니스탄	22,994	13,169	9,494	22,132	37,884
코소보	540	990	6,357	22,069	23,146

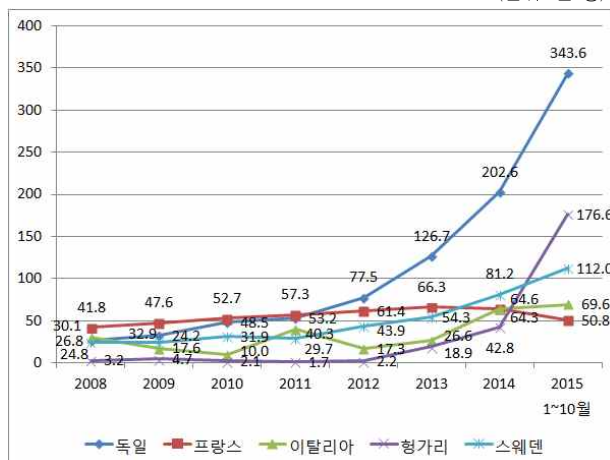
자료: Frontex.

■ 회원국별 망명 신청 건수를 통해 불법 유입민의 정착 희망지역을 추정하였는데, 2012년 이후 유럽에서의 망명 신청은 다른 EU 회원국에 비해 실업률이 낮고 경제성장이 양호한 독일, 난민에게 우호적인 스웨덴, 국경 지역인 헝가리와 이탈리아, 무슬림 비중이 비교적 높은 프랑스 등 일부 회원국에 집중되고 있음.

- 독일에서는 2014년에 약 20만 2,600명이 망명을 신청했으며, 2015년 10개월간의 망명 신청 집계치만 해도 이미 전년대비 69.6% 증가함.
- 2014년 망명 처리 건수는 독일 9만 7,275건, 프랑스 6만 8,500건, 이탈리아 3만 5,180건, 헝가리 5,445건, 스웨덴 39,905건으로 스웨덴에서의 망명 관련 처리 건수가 독일의 41% 수준이지만, 2014년 이후 망명 승인 비중이 76% 이상으로 가장 높게 나타나고 있음.
- 쉥겐의 동쪽 국경이면서 시리아와 가장 가까운 육로로 연결된 헝가리의 망명 신청은 2014년에 약 4만 2,800 명으로 증가, 2015년에는 10월까지 약 17만 6,600명으로 급증하였고, 지중해 해로를 통해서만 접근 가능한 이탈리아에는 2014년에 약 6만 4,600명, 2015년에는 10월까지 약 6만 9,600명이 망명을 신청함.
- 프랑스는 2014년에 전년대비 망명 신청 건수가 다소 줄어들었으나, 망명 승인 비중은 증가하고 있음.

그림 5. EU 주요 망명국의 연도별 망명 신청 접수 건수

(단위: 천 명)

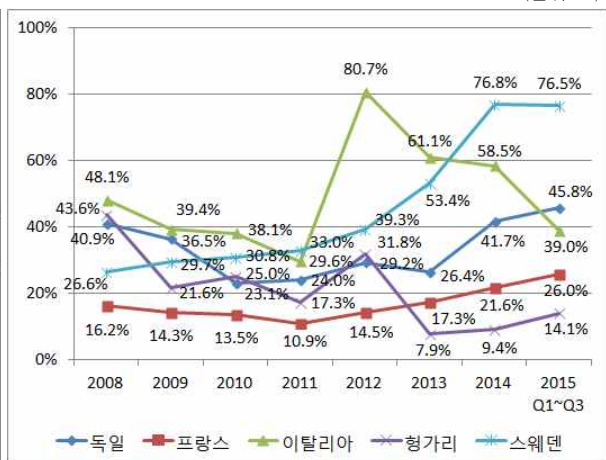


주: 프랑스 2015년 데이터는 1~9월 데이터임.

자료: Eurostat.

그림 6. EU 주요 망명국의 망명 심사 건수 중 승인 비중

(단위: %)



자료: Eurostat.

2. 난민 유입의 거시경제적 효과

■ 대규모 난민 유입은 EU의 거시경제 전반에 내수 및 고용 확대 등을 통해 실질 GDP 증가율에 영향을 미칠 수 있으며 소득수준, 경상수지, 실질임금, 정부부채 및 재정수지 등의 거시경제지표에 단기는 물론 중장기적으로 영향을 미칠 수 있음.

- 난민 유입은 단기적으로 공공지출의 증가를 가져와 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 이는 정부부채 및 재정수지에도 단기적으로 영향을 줌.
- 반면 대규모 난민 유입은 실질임금을 낮추어 전체적인 소득 수준을 하락시킬 수 있으며, 경상수지에도 미세하게나마 부정적인 효과가 나타날 수 있음.
- 노동시장을 통한 난민 유입의 효과는 단순히 일시적인 것에 그치지 않고, 난민의 정착과 훈련과정 등을 거쳐 거시경제 전반에 중장기적·복합적으로 나타날 것으로 보임.
- o EU 내 28개 회원국은 노동시장 구조는 물론 인적자원 수준과 고용 관련 제도에 있어 상당부분 차별성을 보이고 있으므로 난민 유입의 효과에 있어서도 회원국별로 다양한 파급경로가 가능함.

■ 난민 유입의 거시경제적 효과를 추정함에 있어 난민의 규모 및 특성과 함께 난민을 수용하는 EU 회원국별 다양한 차별성을 정형화할 수 있는 포괄적이고 구체적인, 정교한 많은 가정이 요구됨.

- 우선적으로 EU에 유입되는 난민의 규모는 물론 연령 및 성비 구성과 노동숙련도 등에 대한 구체적인 가정이 선행되어야 난민 유입 효과에 대한 시뮬레이션이 가능해짐.
- 특히 유입되는 난민의 노동숙련도가 원어민에 비해 비슷한 수준인지 아닌지에 대한 가정이 중요하며, 이에 따른 거시경제적 효과가 노동시장이라는 파급경로를 통해 크게 달라짐.
- o 일반적으로 난민의 노동숙련도는 언어문제, 난민수용국의 과소평가 경향 등으로 원어민에 비해 낮은 수준이라는 가정이 좀 더 현실적인 것으로 알려져 있음.⁴⁾
- 또한 EU 회원국 가운데 난민들이 일시적으로 머물다 가거나 임시적으로 거주하는 국가와 종국적인 정착을 희망하는 국가 중 어디에 해당하는가에 따라 효과가 다르며, 종국적인 정착을 희망하는 국가의 경우 난민 유입의 효과가 보다 분명하게 나타남.
- o EU 회원국 중 이탈리아, 그리스, 헝가리 등이 난민의 대표적인 임시 거주국이며, 난민들이 정착을 희망하고 있고 실제로 가장 많은 난민이 정착하고 있는 국가는 독일, 스웨덴, 프랑스, 영국 순임.

4) European Commission(2015), *European Economic Forecast*, p. 50. (Autumn)

표 2. 난민 유입이 EU 거시경제에 미치는 효과¹⁾ 시뮬레이션(동등한 수준의 숙련도 가정 시나리오²⁾)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
GDP	0.09	0.21	0.26	0.27	0.26	0.26
1인당 GDP	-0.11	-0.15	-0.06	-0.05	-0.06	-0.06
고용	0.06	0.22	0.30	0.31	0.31	0.31
경상수지(GDP 대비 %)	-0.01	-0.02	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03
실질임금	-0.08	-0.20	-0.25	-0.22	-0.18	-0.16
정부부채(GDP 대비 %)	-0.05	-0.08	-0.03	0.01	0.01	-0.02
재정수지(GDP 대비 %)	0.00	-0.04	-0.04	0.00	0.03	0.05

주: 1) 각 항목별 증감 기여율(%), 2) 유입되는 난민의 숙련도가 EU 원어민과 동등한 비율이라는 가정.

자료: European Commission(2015), *European Economic Forecast*, p. 51. (Autumn)

■ EU 집행위원회(European Commission)의 시뮬레이션에 따르면 난민 유입은 EU 28개국 전체 GDP를 2016년 0.14~0.21%, 2017년 0.18~0.26% 증대시키는 효과가 있을 것으로 추정됨.

- EU 집행위는 최근 난민 유입 추이를 바탕으로 2015년 말까지 100만 명의 난민이 유입될 것으로 추정하였으며, 2016년에 150만 명과 2017년에 50만 명이 추가로 유입될 것으로 예측함.
- 난민 신청자 중 난민으로 인정되는 비율을 50%로 설정하고 있으며, 난민으로 인정된 인원 중 약 3/4을 노동가능인구로 추정함.
- 또한 유입되는 난민의 노동숙련도가 EU 원어민과 비율적으로 비슷한 수준일 경우와 난민의 숙련도가 다소 낮은 경우로 나누어 두 가지 시나리오에 대한 시뮬레이션을 시도함(표 2, 3 참고).
- 이러한 EU 전체에 대한 난민 유입의 효과 추정과 함께, 개별 회원국에 대해서는 효과가 가장 명확한 효과가 날 것으로 기대되는 대표적 난민 정착국인 독일에 대해 시뮬레이션을 실시함(표 4, 5 참고).

표 3. 난민 유입이 EU 거시경제에 미치는 효과¹⁾ 시뮬레이션(낮은 수준의 숙련도 가정 시나리오²⁾)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
GDP	0.06	0.14	0.18	0.17	0.17	0.17
1인당 GDP	-0.14	-0.22	-0.14	-0.14	-0.15	-0.15
고용	0.04	0.18	0.25	0.28	0.29	0.29
경상수지(GDP 대비 %)	0.00	-0.01	-0.02	-0.03	-0.03	-0.02
실질임금	-0.02	-0.12	-0.18	-0.20	-0.20	-0.20
정부부채(GDP 대비 %)	-0.03	-0.02	0.06	0.14	0.19	0.21
재정수지(GDP 대비 %)	-0.02	-0.07	-0.08	-0.05	-0.02	0.00

주: 1) 각 항목별 증감 기여율(%), 2) 유입되는 난민의 노동 숙련도가 EU 원어민보다 낮은 수준이라는 가정.

자료: European Commission(2015), *European Economic Forecast*, p. 52. (Autumn)

표 4. 난민 유입이 독일 거시경제에 미치는 효과¹⁾ 시뮬레이션(동등한 수준의 숙련도 가정 시나리오²⁾)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
GDP	0.16	0.43	0.56	0.67	0.71	0.72
1인당 GDP	-0.69	-0.60	-0.51	-0.43	-0.34	-0.30
고용	0.20	0.56	0.77	0.92	0.99	1.00
경상수지(GDP 대비 %)	-0.03	-0.08	-0.11	-0.12	-0.11	-0.10

표 4. 계속

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
실질임금	-0.23	-0.51	-0.61	-0.63	-0.60	-0.56
정부부채(GDP 대비 %)	-0.01	0.17	0.42	0.63	0.81	0.90
재정수지(GDP 대비 %)	-0.10	-0.25	-0.22	-0.21	-0.13	-0.05

주: 1) 각 항목별 증감 기여율(%), 2) 유입되는 난민의 노동 숙련도가 독일 원어민과 동등한 비율이라는 가정.

자료: European Commission(2015), *European Economic Forecast*, p. 52. (Autumn)

■ EU 집행위의 시뮬레이션 결과, 유입되는 난민의 노동숙련도 수준이 원어민과 비슷한 경우에 비해 원어민보다 떨어지는 경우가 GDP에 대한 긍정적 영향과 실질임금에 대한 부정적 영향이 다소 작게 나타났으며, EU 전체보다는 독일에 대한 영향이 모든 분야에서 보다 분명하게 나타남.

- EU 회원국 가운데 서유럽의 선진국들이 [표 3]의 가정에 가깝고 중동부유럽의 신규회원국들이 [표 2]의 가정에 가깝다는 점은 난민에게 상대적으로 비우호적인 중동부유럽의 노동자들이 난민유입으로 실질임금이 감소할 것을 더 우려한다는 것과 맥을 같이함.
- 즉 유입된 난민이 노동시장에서 기존 원어민과 보완 관계일지 대체 관계일지는 원어민의 노동숙련도 수준에 달려있으며, 전반적으로 숙련도가 낮은 것으로 평가되는 중동부유럽의 경우 대체 관계일 가능성이 보다 높을 것으로 추정됨.
- 또한 중동부유럽의 노동자들은 EU 역내 전체에서 저숙련노동 비중이 상대적으로 높은바, 대규모 난민 유입으로 저숙련 부문의 노동력을 빠르게 대체하는 것에 대해 충분히 우려할 만함.
- 한편 [표 4], [표 5]에서 보는 바와 같이 난민 유입이 거시경제에 미치는 긍정적 요인은 노동시장에서 난민의 정착과 교육훈련이 상대적으로 빠르게 이루어질 수 있는 독일에서 보다 분명하게 나타남을 알 수 있음.
- 하지만 난민 유입에 따른 실질임금 하락 압력도 보다 분명하게 나타나고 있어, 독일 역시 대규모 난민 유입에 대한 국민들의 우려에서 자유로울 수만은 없는 입장임.

표 5. 난민 유입이 독일 거시경제에 미치는 효과¹⁾ 시뮬레이션(낮은 수준의 숙련도 가정 시나리오²⁾)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
GDP	0.12	0.31	0.38	0.46	0.47	0.47
1인당 GDP	-0.73	-0.72	-0.69	-0.65	-0.58	-0.55
고용	0.19	0.52	0.72	0.87	0.94	0.96
경상수지(GDP 대비 %)	-0.02	-0.06	-0.08	-0.10	-0.10	-0.09
실질임금	-0.13	-0.37	-0.55	-0.64	-0.68	-0.69
정부부채(GDP 대비 %)	-0.01	0.16	0.45	0.72	0.98	1.16
재정수지(GDP 대비 %)	-0.11	-0.27	-0.27	-0.27	-0.21	-0.15

주: 1) 각 항목별 증감 기여율(%), 2) 유입되는 난민의 숙련도가 독일 원어민보다 낮은 수준이라는 가정

자료: European Commission(2015), *European Economic Forecast*, p. 52. (Autumn)

3. EU의 난민정책과 회원국별 입장

가. EU 차원의 난민정책

■ EU는 난민의 대량 유입 등 국제적인 이슈에 대응하면서 난민 관련 법령 및 제도를 발전시키고 있으며, 공동체로서의 기준과 정책을 정비하고 있음.

- EU의 공동난민정책은 1951년의 제네바 난민보호협정(1951 Convention Relating to the Status of Refugees)을 기반으로 하나, 1990년대 유고슬라비아 내전과 코소보 내전으로 난민이 대량 유입됨에 따라 대응책이 필요하게 되면서 EU 차원에서의 공동난민정책이 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있음.
- 1999년부터 공동유럽난민제도(CEAS: Common European Asylum System)라는 명칭으로 난민관련 법령 도입, 자금 운영 등 공동체로서의 난민 대응정책을 실시하고 있음.
- o EU 집행위의 2008년 발표⁵⁾에 따르면, 1999~2005년이 EU의 난민정책 수립과 개발을 위한 CEAS 1기라고 한다면, CEAS 2기부터는 EU회원국 법령 간 난민보호 기준의 조화, 효율적이고 현실적인 협력, EU 회원국 간 및 비회원국과의 연대 강화와 책임 공유라는 세 개의 축으로 나누어 정책발전을 가속화시키고자 함.
- 최근 시리아 난민의 대량 유입으로 유럽의 공동난민정책을 재조명하게 한 바, 공동체로서의 정책 공조를 강화하고 모든 회원국들이 난민에 대한 책임을 분담하며 역내 안전을 보장하는 방향으로 진행되고 있음.

■ 현재 EU의 난민정책은 난민의 기본적인 권리 보장, 망명 관련 처리절차의 효율적 진행을 위한 기준 제시 및 이를 위한 관련 정보 공유 등의 내용을 골자로 하는 법령을 근거로 실시되고 있음.

- 난민절차 지침(Asylum Procedure Directive)⁶⁾: 난민에 대해 공정하고 효율적인 난민신청 처리가 이루어질 수 있도록 회원국의 난민지위를 부여 혹은 철회 시 최소한의 공동기준을 제시한 법률임.
- o 국경 지역에서 최초 난민신청 시 처리 기간이 6개월을 넘기지 않도록 함.
- o 기본적으로 ① 개별적·객관적·공명정대한 심사 ② 필요 시 통역 제공 등 신청자가 이해할 수 있는 언어로 진행, 자비로 법률자문을 받을 권리 보장, ③ 법원 항소 시 무료 법률 자문을 보장함.
- o 최종 심사결정 전 비밀이 보장되는 개인 인터뷰 기회를 제공하며, 특별한 지원을 필요로 하는 경우 신청을 위한 도움을 제공함.
- o 보호가 불필요하다고 판단된 경우에는 본국으로 송환 조치되고, 동일인의 다회 재신청으로 인한 체류를 방지하고자 함.
- 난민수용조건 지침(Reception Conditions Directive)⁷⁾: 난민의 수용 시 주거, 식사, 건강, 고용, 의료 및 심리적

5) European Commission(2008), "Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU," COM(2008) 360 final.

6) Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.

관리 등 최소한으로 갖추어야 할 조건들을 구체적으로 명시한 법령으로, 역내 모든 회원국의 난민수용조건이 어느 정도의 기준을 충족할 수 있도록 하여 난민의 기본권을 보장하고자 함.

- 개별적인 평가를 통해 고문 등으로 특별한 관심을 요하는 난민이나 보호자가 없는 미성년자 등에게 필요사항을 제공함.
- 망명 신청자는 최장 9개월까지 고용기회를 보장함.
- 난민자격조건 지침(Qualification Directive)⁸⁾: 난민 인정 이후 보장받을 수 있는 난민의 강제송환으로부터의 보호, 거주 허가증, 여행증명서, 고용기회 제공, 교육기회 제공, 사회복지, 보건, 주거, 통합을 위한 시설 이용과 어린이 및 양자를 위한 특정 서비스 제공 등 국제적인 보호 제공의 기본원칙을 제시하는 법률임.
- 더블린 규정(Dublin Regulation)⁹⁾: 회원국의 난민보호 책임과 망명 신청에 대한 심사조건을 명시하고 있으며, 개별회원국의 난민제도가 원활하게 작동하지 않을 경우 혹은 이웃 EU 회원국 난민의 수가 과다할 경우 지원 가능하도록 조기정보, 사전준비 및 위기관리체계를 마련하여 효율적인 대응을 하도록 하는 법령임.
- EURODOC 지침(EURODAC Regulation)¹⁰⁾: 각 난민의 신원을 확인할 수 있도록 지문정보와 출신국명, 성별, 망명 신청정보 등의 개인정보를 회원국 이민당국간 공유하며, 범죄 및 테러 예방 차원에서 회원국 경찰이나 Europol의 정보조회도 가능하게 하는 법령임.
- 이와 같은 맥락으로 EU 차원에서의 효율적인 공동대응 및 정책 마련을 위해 난민 및 이민 관련 데이터베이스인 유럽이민네트워크(European Migration Network)를 개발하고 있음.

■ EU 집행위는 2015년 5월과 9월 두 차례에 걸쳐 「이민 관련 유럽 어젠다(European Agenda on Migration)」 법안 패키지를 제안하여 대량 유입되는 난민에 대한 공동대응 및 공동안보방위정책(Common Security and Defence Policy)에 따라 국경 관리를 더욱 강화하고자 함.

- 동 어젠다는 크게 난민사태 등에 대한 △ 즉각적인 대응방안(immediate action, 이후 priority action)과 △ 향후 발전방안으로 구성되며, 9월에 제안된 두 번째 법안 패키지는 5월에 제안된 첫 번째 법안 패키지를 확대·구체화시키는 방향으로 전개됨.

-
- 7) Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.
 - 8) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.
 - 9) Regulation(EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person.
 - 10) Regulation(EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation(EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation(EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.

- 즉각적인 대응방안의 주요 내용에는 난민할당제(European relocation scheme), 정착제도(European resettlement scheme), Frontex 합동작전¹¹⁾인 Triton과 Poseidon의 재원 확대, 핫스팟(Hotspot) 설치 등이 있음.
- o 난민할당제: 난민의 대량 유입 시 국경 인접국, 특히 이탈리아, 그리스, 헝가리의 부담을 덜기 위한 장치로 각 회원국의 GDP 수준, 인구수, 실업률 및 과거 난민들의 정착현황에 따라 난민 수를 배분하고자 하며, 이는 EU가 수용하는 난민의 수가 전 세계 난민의 75% 이상인 국가(현재 시리아, 에리트레아, 이라크) 출신 난민에 대해서만 적용함.
- o 정착제도: 향후 2년간 2만 명의 역외국 난민을 EU 회원국 내에 정착시키려고 하는바, 정착제도에서 설정한 비중에 따라 회원국별로 할당하고자 함.
- o 해상안전 강화: 첫 번째 법안 패키지에 따르면, 지중해 통과 난민의 안전제고와 해상 범죄의 방지를 위해 Triton작전과 Poseidon작전의 재원을 8,900만 유로(기존 재원의 약 3배)로 확대시키고자 함.
- o 핫스팟: 유럽난민지원청(European Asylum Support Office; EASO), Frontex, Europol 및 EU사법협력청(Eurojust)의 공조로 회원국에서 도착하는 난민의 신원을 빠르게 파악하고 지문 포함 신상정보를 등록함.
- 향후 발전방안은 ① 비정상적 이민(irregular migration)에 대한 인센티브 약화 ② 인명 구조 및 역외 국경 수호 ③ 강력한 공동난민정책, ④ 합법 이민에 대한 새로운 정책 수립을 주요 축으로 하며 주요 내용은 다음과 같음.
- o 난민신청대상 제외국가(Safe Countries of Origin) 명단: 각 EU 회원국이 지정한 박해, 고문, 비인간적 혹은 모멸적 대우나 처벌, 폭행의 위협, 무력분쟁이 없다고 사료되는 ‘안전한 국가’¹²⁾ 출신 망명 신청자는 신속한 승인절차를 거치게 되고, 승인받지 못하는 경우 조속한 본국 송환조치를 받게 됨.
- o 미승인 망명 신청자의 효과적인 본국 송환을 위한 활동계획(EU Action Plan on Return) 및 편람(Handbook) 마련: 활동계획은 EU 기관 및 각 회원국 간의 공조뿐 아니라 제3국과의 협력강화를 통해서 난민/망명이 미승인된 신청자를 안전하게 자국으로 송환시키는 것을 목적으로 하며, 이를 위해 Frontex송환청(Frontex Return Office)을 설치하고 모든 회원국에서 같은 절차가 이루어질 수 있도록 송환 편람을 제작하고자 함.
- o 난민 사태 관련 EU의 외교 활동 촉구: 시리아 난민 유입의 주요 경유지인 터키와의 관계를 중요시 하는바 상호 간 협력을 강화, 남부 지중해 지역의 밀입국 및 인신매매 조직을 감시, 퇴치하는 EU 해상군사작전(EUNAVFOR MED operation Sophia)을 강화, 에티오피아, 아프리카 연합, 소말리아, 리비아 등 아중동 지역과의 관계 강화, UN의 시리아 사태 해결 촉구, 발레타 정상회의¹³⁾ 등에 적극적으로 참여함.
- o 지역 긴급신탁(Regional Emergency Trust Fund): 시리아 난민(EU Syria Trust Fund) 긴급신탁기금과 아프리카 긴급신탁기금(EU Trust Fund for Africa)에 EU집행위원회가 각각 5억 유로와 18억 유로를 마련하고 EU 회원국에 매칭펀드 형태로 참여를 요청함.

11) Frontex 합동작전(Joint Operations)인 Triton과 Poseidon은 Frontex와 EU 회원국이 공동으로 지중해 해상 순찰, 난민 구조 활동 및 범죄예방 활동을 수행하는 작전임. Triton작전은 이탈리아 주변의 중부 지중해를 관할지역으로 하며 이탈리아가 주도, 불가리아/헝가리/슬로바키아를 제외한 EU 25개국과 아이슬란드/노르웨이/스위스가 참여하고 있으며, 향후 3,800만 유로의 예산으로 운영 예정임. Poseidon 작전은 그리스 주변의 에게해를 포함하는 동부 지중해를 관할지역으로 하며 그리스가 주도, EU 20개국(오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 라트비아, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 루마니아, 스페인, 스웨덴, 슬로바키아, 영국)과 아이슬란드/노르웨이가 참여하고 있으며, 향후 1,800만 유로의 예산으로 운영 예정임.

12) 현재 12개 EU 회원국이 제출한 명단에는 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아, 코소보, 몬테네그로, 세르비아, 터키가 공통으로 다수 포함되어 있음.

13) 이민을 주제로 한 발레타 정상회의(Valletta Summit)는 2015년 11월 11~12일에 EU 및 아프리카 국가 정상들의 참여로 개최됨. 동 정상회의에서는 난민, 망명 및 비정상적 이민 유입과 관련하여 5개 주요 영역(① 비정상적 이민과 강요된 이동의 원인 규명 ② 합법적 이민 및 이동을 위한 협력 증진 ③ 이민/망명자의 보호 강화 ④ 비정상적 이민, 밀입국, 인신매매의 방지 및 근절, ⑤ 귀국, 재허가 및 재통합 제고를 위한 긴밀한 협력)에 대한 활동계획을 수립하고, EU 긴급신탁기금의 설립을 촉구함.

나. 난민 유입에 대한 회원국 반응

■ 갑작스러운 난민의 대량 유입에 독일, 스웨덴, 오스트리아 등 난민이 많이 유입되는 국가들이 일부 혹은 모든 국경의 관리·통제와 같은 방어적인 모습을 보인바, EU 집행위원회는 쉥겐국경규정(Schengen Borders Code)에 따른 일시적인 관리·통제임을 강조함.

- 쉥겐 지역인 EU 회원국 중 오스트리아(2015. 9. 16~2016. 2. 15 통제), 독일(2015. 9. 13~2016. 2. 13 통제), 스웨덴(2015. 11. 12~12. 20 통제), 몰타(2015. 11. 9~12. 31 통제), 헝가리(2015. 10. 17~26 통제), 슬로베니아(2015. 9. 17 ~10. 16 통제)가 난민 유입에 따른 국경통제를 실시하고 있음.
- EU 회원국은 아니지만 쉥겐 지역인 노르웨이(2015. 11. 26~12. 26 통제) 또한 난민의 대량 유입을 이유로 국경통제를 실시하고 있으며, 프랑스(2015. 11. 13~2016. 2. 26 통제)는 제21차 UN 기후변화회의의 개최와 파리 테러사건에 따른 국가비상사태로 내륙 및 항공 국경 통제를 실시함.
- 일부 쉥겐 참여국의 국경통제로 인해 쉥겐 해체에 대한 우려¹⁴⁾도 제기되고 있으나, EU 집행위는 ‘공공정책 혹은 자국 안보에 위협이 될 수 있는 예외적인 위기상황에서 취할 수밖에 없는 단기적 해결책¹⁵⁾’이라고 강조함.

■ 스웨덴이나 독일과 같이 인도적 차원에서 난민을 적극 받아들이려는 회원국이 있는 반면, 다수의 EU 회원국은 난민을 받아들이되 현실적인 이유로 부담감을 표출하고 있으며, 특히 비셰그라드 국가들(체코, 슬로바키아, 헝가리, 폴란드)의 난민할당제에 대한 반대가 크게 나타나고 있음.

- 공개적으로 난민을 환영한 국가는 스웨덴과 독일에 불과함.
 - o 스웨덴에서는 극우정당을 제외한 정치권 전반에서 난민수용을 지지하고 있음.¹⁶⁾
 - o 2015년 9월 독일 메르켈 총리가 유럽 및 독일의 난민수용을 적극 주장(open door policy)한바, 메르켈 총리 및 기민당(CDU)에 대한 지지도가 급락하여 차기 총리직 재선여부가 불투명해질 정도로 정치적 입지가 흔들리고 있으나, 12월 14일 전당대회 결과로 미루어 볼 때 당내 정치적 지지는 어느 정도 확보한 것으로 해석할 수 있음.¹⁷⁾
 - o 독일의 정부정책과는 별개로 난민수용에 대한 독일 내 여론이 양분되어 있으며, 일각에서는 난민수용소 방화 등 적대감을 표출하기도 함.¹⁸⁾
- 4만 명의 난민에 대한 회원국의 할당 실시 결정에 뒤이어 9월 22일 진행된 EU 내무장관회의에서 12만 명의 난민에 대한 추가적인 할당제 실시 여부에 대한 투표가 가중다수결로 통과됨.
- o 비셰그라드 4개국을 공동성명을 통해 리비아, 시리아, 중동의 근원적인 문제를 해결하는 데 초점을 맞추어야 하고, 미국이나 러시아 등 모든 주요 관계국이 해결에 동참해야 한다고 주장함.¹⁹⁾

14) *The Economist*, “Europe starts putting up walls.” (2015. 9. 19)

15) European Commission, COM(2015) 510 final, p. 12.

16) *BBC*, “Sweden’s asylum offer to refugees from Syria.” (2015. 10. 23)

17) *Financial Times*, “Angela Merkel wins CDU backing on refugee policy.” (2015. 12. 14)

18) *The Telegraph*, “German fireman refuses to respond to emergencies at refugee shelters.” (2015. 11. 5)

19) *Euractiv*, “Visegrad summit rejects migrant quotas.” (2015. 9. 7)

- 체코, 슬로바키아, 루마니아, 헝가리는 반대, 핀란드는 기권했고, 난민할당제에 반대 입장을 보였던 폴란드는 투표 시 찬성표를 던졌으며, 영국, 아일랜드, 덴마크는 로마조약(TFEU)에 근거하여 난민할당제 불참권(Opt-out)이 주어짐.²⁰⁾

4. 향후 전망

■ UN난민기구(UNHCR)에 따르면 시리아 내전으로 인한 난민이 더욱 늘어날 전망이며, 이들이 터키로 유입되는 비중이 가장 높게 나타나는바, EU로의 난민 유입을 조절하기 위해서는 난민 유입 경로의 주변국, 특히 터키와의 공조가 중요해짐.

- UNHCR은 시리아 난민의 45%가 터키로 유입되었다고 파악하였으며, 2015년 말까지 약 427만 명의 시리아 난민이 발생할 것으로 보고 있음.²¹⁾
- EU로 유입되는 난민 중 시리아 난민은 시리아에서 가까운 터키를 통과하는 경로를 주로 이용하는바, 터키에서의 난민 수용여부에 따라 EU로의 난민유입 규모가 결정됨.
- 이에 2015년 11월 EU와 터키가 난민사태 및 테러지지 관련 상호공조에 합의한바, EU에서 터키의 난민수용을 위해 30억 유로의 재정보조지원 및 빠르면 2016년 터키 국적자의 EU 비자면제를 약속했으며, 2015년 12월 14 일에는 약 5년간 중단되었던 터키의 EU 가입협상이 재개됨.²²⁾²³⁾

■ 2015년 11월에 있었던 파리 테러에 난민 출신 테러리스트가 가담했다는 의혹으로 일각에서는 난민 유입을 경계하고 있으나 난민과 테러리스트를 분명히 구분할 필요가 있다는 목소리도 확대되고 있으며, 장기적 관점에서는 난민의 대량 유입이 쉐겐 지역의 지속성에 영향을 주지는 않을 것으로 사료됨.

- 파리 테러에 난민 출신이 가담했다는 의혹이 제기되었으나 어디까지나 추측일 뿐이며 난민 입국 시 지문등록 등 신원확인이 이루어지고 있어 난민 중 테러리스트가 있을 가능성은 낮다고 보고 있음.²⁴⁾
- EU 집행위 융커 집행위원장은 “테러와 난민은 서로 다른 사안인바, 테러리스트와 난민에 대한 인식을 분리해야 한다”고 주장했으며 EU의 난민정책도 현행대로 진행할 것임을 강조함.²⁵⁾

20) 영국, 아일랜드, 덴마크, 폴란드에는 사안에 따라 참여의무에 대한 예외 인정권(Opt-out)이 주어짐. 쉐겐조약에 대해 영국/아일랜드, 경제통화동맹(EMU)에 대해 덴마크/영국, 국방에 대해 덴마크, EU기본권헌장(EU Charter of Fundamental Rights)에 대해 폴란드/영국, 자유, 안보 및 정의(area of freedom, security and justice) 관련 덴마크/아일랜드/영국(이 경우, 아일랜드/영국에는 선택적 참여권(Opt-in)이 주어지나 덴마크는 아님.)의 참여의무 예외가 인정됨. 난민할당제는 이민 관련 이슈인바, 자유, 안보 및 정의 분야로 분류됨.

21) UNHCR, “UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time,” Press Releases. (2015. 7. 9)

22) Bloomberg, “EU, Turkey Agree on Means to Stem Refugee Flow to Europe.” (2015. 11. 30)

23) Deutsche Welle, “EU and Turkey open fresh chapter in accession talks.” (2015. 12. 14)

24) Euractiv, “Paris attacks give EU leaders excuse to get tough on refugees.” (2015. 11. 15)

25) Business Insider, “‘We are not terrorists’- Europe’s ‘open door’ refugee policy is already coming under assault.” (2015. 11. 15)

- 이에 반해 일부 회원국에서는 파리 테러를 계기로 난민을 적게 수용하고자 하는바, 폴란드의 Konrad Szymański 유럽외무(European Affairs) 장관은 파리 테러 이후 폴란드가 난민할당제에 찬성할 수 없다고 입장을 밝히면서 국경 경계강화의 필요성을 강조함.²⁶⁾

■ 현재 일부 쉥겐 참여국 국경의 경계가 강화되었으나 이는 난민의 대량 유입을 통제하기 위한 일시적 대응방안으로 일각에서 우려하는 ‘쉥겐 지역 종말의 시작’이라고 보기에는 무리가 있지만, EU의 경제회복세에 위협요인 중 하나로 작용할 가능성이 있음.

- 슈피겔지에 따르면, 역내 국경이 계속 유지될 경우 최종수단으로 그리스나 난민수용을 거부하는 중·동부 유럽 국가를 제외하고 기존 쉥겐 지역의 범위를 축소시킨 ‘미니 쉥겐’을 고려할 수도 있겠으나, 이는 EU의 실패를 의미하는 것일 수 있음.²⁷⁾
- 다만, 이러한 ‘미니 쉥겐’은 중·동부 유럽국가들의 난민수용을 촉구하는 차원에서 압박의 수단으로 사용될 뿐, 영구적으로 국경 관리를 재도입할 경우 국경 관리를 위한 예산 할당은 물론 물류나 인적이동을 위해 국경 통과 시 대기시간이 길어지는 등 경제적 손실이 발생하느바, 장기적으로 쉥겐은 유지될 것이라고 봄.
- 쉥겐협정은 전술한 바와 같이 EU 회원국간 자유로운 인적·물적 이동을 보장함으로써 역내 가용한 투입요소를 가장 효율적으로 활용 가능하도록 하는 데 그 목적이 있는바, 이에 대한 제약은 EU 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

■ 전 세계에서 가장 많은 난민을 수용·정착시키고 있는 EU의 난민정착 프로그램은 글로벌 차원의 규범을 제시하고 있는바, 향후 이에 대한 보다 심층적인 연구는 동북아 지역에서의 대규모 난민 발생 시 대비책 마련에 가이드라인이 될 수 있음.

- EU의 체계적인 난민정착 프로그램은 우리의 새터민 정착시스템 재검토에도 많은 참고사항을 제공할 수 있으며, 특히 난민을 얼마나 효과적인 교육훈련을 통해 노동시장에 신속하게 진입시킴으로써 경제성장 잠재력 확충에 기여할 수 있는가에 초점을 맞춰 세심한 연구가 필요함.
- o 전술한 바와 같이 자국의 노동시장에 유입된 난민의 정착시스템이 얼마나 효과적인가에 따라 난민 유입이 경제성장률에 미치는 영향이 다르게 나타남.
- EU 회원국 중에서도 특히 난민정착 프로그램이 잘 갖추어진 것으로 평가되는 독일, 스웨덴 등에 대한 난민정착 국별 사례연구도 추천할 만함. KIEP

26) Newsweek, “After Welcoming Refugees, Europe is Saying No More.” (2015. 11. 25)

27) Spiegel Online, “Coalition of the Unwilling: Merkel’s Plan B Could Mean End of Schengen.” (2015. 12. 10)