

유럽 난민 위기: 문제정의 오류와 결과*

김성진 ■ 덕성여자대학교

〈국문요약〉

이 글의 목적은 유럽 난민 '위기'와 관련해 난민정책 및 제도들 간의 상충을 살펴보고 이를 통해 난민 위기의 성격을 분석하는 데 있다. 난민 위기는 대규모 유입과 혼합 이동을 통해 그 성격을 분석할 수 있으나 이러한 성격이 난민보호정책의 추진과정에서 어떠한 문제를 야기하는지에 대한 분석은 많지 않다.

유럽은 코소보 사태 이후 대규모 난민유입에 대비하기 위해 EU지침을 통해 기본적인 정책 조율을 추진해왔다. 임시보호조치는 그 대표적인 사례로 스웨덴을 포함해 많은 EU국가들이 시행하고 있으며, 대규모 유입과정에서 야기될 수 있는 심사과정의 지연에 대비한 정책이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 혼합이주 과정에서 난민과 이주자 속성이 같이 나타나면서 기존의 차단과 보호를 나누는 정책의 답습은 효율적이지 않은 것으로 나타나고 있다.

이는 보호대상의 성격에 변화가 나타나고 있으나 이에 대한 정책적 대응이 부족함을 보여주고 있다. 시리아 난민 위기는 난민 정의의 수정은 물론, 개발협력정책의 내실화 등으로 난민 발생요인에 대해 보다 적극적으로 대응하고 난민보호관련 국제적 협력을 강화할 필요가 있음을 시사해주고 있다.

*주제어: 시리아 난민, 유럽 난민 위기, 혼합이주, 난민정책, 문제정의 오류

I. 서 론

이 글의 목적은 유럽 난민 위기, 특히 난민보호와 관련된 정책과 제도들 간의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A2A01024965).

** 덕성여자대학교 정치외교학전공 교수 (E-mail: skimgla@duksung.ac.kr)

상충과 그 결과를 살펴봄으로써 현 난민 위기의 성격을 분석하는 데 있다. 시리아 내전으로 촉발된 유럽내 시리아 난민 위기는 다양한 측면에서 정의될 수 있다. 첫째 무엇보다 대규모 난민의 유입에 따라 난민보호에 큰 위기가 발생하였다. 특히 시리아 난민은 지중해를 통과하는 과정에서 많은 사망 및 실종자가 발생함으로써 인도주의적 문제를 심각하게 야기하였다. 둘째, 시리아 난민문제는 유럽 국가들의 난민접수·지원정책을 조율하는 데 실패함으로써 난민 위기가 증폭되었다는 점에서 난민정책 조율의 위기라고 할 수 있다. 이런 점에서 시리아 난민 '위기'는 종종 난민에 의한 위기라기보다 정책 조율의 실패에 따른 위기라고도 일컬어진다. 기존의 많은 연구는 이 두 차원의 위기에 초점을 맞추어 분석하고 있다고 해도 과언이 아니다. 본 연구는 이러한 난민 위기를 야기하는 보다 근본적인 차원의 문제, 즉 '문제정의 오류'와 이로 인한 난민보호 정책과 규범의 상충을 분석함으로써 유럽 난민 위기를 다른 각도에서 분석하고자 한다.

2011년 3월 시리아 내전이 발발한 이후 시리아 난민은 2011년 7월 인접국인 요르단으로의 유입을 시작으로 터키, 레바논, 이라크, 이집트, 북아프리카 등 주변 국가들로 확대되었다. 2011년 8월 8천 명 수준이었던 난민은 2013년 1월 1백만 명, 2013년 9월 2백만 명, 2014년 9월 3백만 명, 2015년 7월에는 4백만 명, 2017년 12월 5백만 명에 달하였다(UNHCR data). 유엔난민고등판무관사무소(United Nations High Commission for Refugees: UNHCR) 자료에 따르면 2019년 3월 현재 시리아 난민은 약 569만 명으로 최고치에 달했다.¹⁾

시리아 난민의 급증과 인명손실, 시리아 내전 상황에서 대두된 ISIS 성장과 유럽내 테러 증가, 대규모 난민 유입에 따른 유럽내 극우정당의 성장 등으로 관심의 초점이었던 유럽 난민위기는 2016년 3월 유럽연합(European Union: EU)와 터키 사이에 난민협약 체결, EU 회원국내 난민 분산, 그리고 북아프리카 국경관리 강화 및 난민센터 지원 등의 조치가 마련되고 있다. 과연 이러한 조치는 현재의 위기상황에 대한 적절한 정책이며, 정확한 상황인식에 기초하고 있는가?

무엇보다 기존연구에서 난민유입과 그 파장, 그리고 부분적으로 난민보호정책에 초점이 맞추어져 있는 듯하며, 위기상황의 성격에 대한 연구는 많지 않다. 기존연구는 난민의 원인과 해결책 연구(이병하 2017), 난민에 대한 인식과 정치화(오혜민 2019; 정다숨·권순희 2019; 송영훈 2018; 이병하 2018), 난민문제의 안보화 및 테러문제와의 연계(송영훈 2014; 박단 2016; 송영훈 2016; 송영훈 2014), 난

1) 시리아 난민은 2017년 5백만 명을 기록한 이후 다소간의 증감에도 불구하고 여전히 위기 수준이 지속되고 있다. 시리아 난민 수의 변화에 대해서는 UNHCR 자료 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> 참조(2020/04/02 검색).

민법과 제도의 개선(김용철 2019; 김종세 2019; 이은채 2019; 김대근 외 2017), 해상난민관련 국제규약과 차단활동 등에 대한 연구(강우현 2019; 이기범 2015)가 이루어졌다. 또한 난민정책과 현안에 대한 EU(이형석 2019), 독일(Knuth 2019; 이용일 2018; 이승현 2016), 영국(국민호·양연희 2019; 김성진 2016a), 프랑스(임지영 2019; 심성은 2019; 박선희 2016), 캐나다(민지원 2019), 터키(김중관 2016), 그리고 라틴아메리카(손지혜·윤인진 2019)와 아프리카(한준성 2019; 정희을 외 2019) 등 국가들에 대한 개별 연구와 비교연구(송영훈 2018a; 오현주 2018; 이병렬·김희자 2011)가 진행되었다.

상대적으로 짧은 시간에 광범위하게 진행되고 있는 난민에 대한 연구는 난민 문제의 심각성과 우려를 보여주고 있다. 그러나 이러한 포괄적인 연구에도 불구하고 난민 위기, 특히 시리아 난민 위기의 배경 혹은 요인에 대한 분석은 상대적으로 많지 않다. 시리아 난민은 아프가니스탄 난민을 수적으로 능가하고 단일 난민으로 최대 규모가 되었다. 단순히 수적 증가가 시리아 난민 위기의 원인인가? 왜 시리아 난민의 유입은 아프가니스탄 난민의 유입 때보다 심각한 위기를 낳고 있는가?

시리아 난민 위기의 배경으로는 유럽내 난민정책의 조율 실패와 함께 시리아 내전의 지속과 난민 증가, 난민에게 우호적이지 않은 터키의 상황, 이미 대규모 난민이 유입된 시리아 인접국의 재정적 어려움, 유럽행을 결정할 수 있는 수준의 난민의 충분한 재정능력, 유럽행 경로의 공유·전파 등이 언급되기도 한다.²⁾ 이러한 요인들이 세부적으로 시리아 난민의 대규모 유입에 영향을 주었음을 부인할 수는 없다. 문제는 이러한 요인들이 의미하는 것이 무엇인가 하는 점이다.

본 연구에서는 ‘문제정의 오류’ 개념을 사용해 시리아 난민사태의 변화와 이러한 변화를 반영하지 못한 난민(보호)정책의 지속이 어떠한 문제를 낳고 있는지를 분석하고자 한다. 이러한 분석은 시리아 난민 위기의 한 단면을 보여줄 수 있을 뿐만 아니라, 향후 난민보호정책의 보완을 위해서도 시사점을 줄 수 있을 것이다. 본 연구에서는 먼저 ‘문제정의 오류’ 개념을 살펴보고, 실제로 유럽의 시리아 난민위기를 대응하는 과정에서 어떠한 문제들이 발생하고 있는지를 살펴보고자 한다.

2) “Syrian Refugee Crisis: Why Has it Become So Bad?” *The Guardian*, 4 September 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/04/syrian-refugee-crisis-why-has-t-become-so-bad> (2020/04/02 검색).

II. 문제정의와 위기

정책은 “특정한 사회문제의 해결을 목적으로 이를 수행하기 위해 여러 가지 수단을 동원하는 공공기관의 계획적 행동”(Lasswell and Kaplan 1970, 70-75, 은재호 2007, 243-244 재인용)이라고 할 수 있다. 특정 사회문제에 대한 정책은 현 사태에 대한 ‘문제정의’, 정책목표와 정책의 우선순위 설정, 정책의 실행과 평가, 그리고 정책의 조정 등의 과정 등을 거치며 변화하게 될 것이다. 합리적 종합이론(rational comprehensive theory)에 따르면 정책결정과정은 달성해야 할 목표나 가치의 정의, 목표 달성을 위한 가능한 대안 모색, 각각의 대안에 대한 비용, 편익, 능력 분석, 각각의 정책이 가져올 결과 분석, 그리고 비교된 대안 가운데 가장 효율적이고 효과적인 대안을 선택하는 과정이다(문경삼 1996, 2). 그러나 이러한 합리모델은 가치와 사실, 수단과 목적의 구분이 불분명하고, 무엇보다 목적 설정 자체도 누구를 위한 목적이나에 따라 달라질 수 있다는 점, 그리고 모든 대안을 종합적으로 분석해 의사결정이 내려진다는 점에서 현실적인 의사결정을 설명할 수 있는지에 대해 의문이 제기되었다. 그리고 이러한 현실적 어려움을 해결하기 위해 점진적 결정모델이 제시되었다(문경삼 1996, 694-695).

정책결정에 대한 분석은 정책변동에 대한 분석으로 이어졌다. 정책들은 정치, 경제, 사회적 정책환경의 변화, 쟁점의 성격 구조 및 영향 범위 변화, 정책결정 관련 행위자 간의 상호작용의 변화, 정책 능력의 변화에 따라 수정·변화하게 된다.³⁾ 정책 변화에 대한 기존연구는 점진주의와 경로의존성 등 점진적 정책변동에 초점을 맞춘 연구와 전문가 집단내 지식과 패러다임 변화가 급격한 변화를 야기할 수 있다는 학습모델 등과 같이 정책 변화 유형-예를 들어 일상적 점증주의적 변화, 새로운 정책수단 개발, 정책 패러다임 변동 등-에 초점을 맞춘 연구로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 연구는 전문가 집단내 패러다임 변화가 어떻게 정책 패러다임의 변화로 이어지는지를 미시적으로 설명하고 있지는 않다(은재호 2009, 245-246).

이와 관련해 ‘문제정의적 접근’(definitional approach)은 무엇보다 정책결정이 문제해결 과정이기 전에 앞서 문제에 대한 인식과 정의를 포함하며, 이는 정책대상으로서의 ‘문제’가 구성주의적 접근에서와 같이 객관적 실체가 아니라, 정책결정

3) 정책결정 네트워크에 영향을 주는 요인에 대해서는 김영중, “사회정책결정과정의 정책 네트워크 비교분석: 국민기초생활보장법과 비정규직근로자보호법 제정과정의 비교를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』, 제20권 2호(2009), pp. 241-268, 245-247 참조.

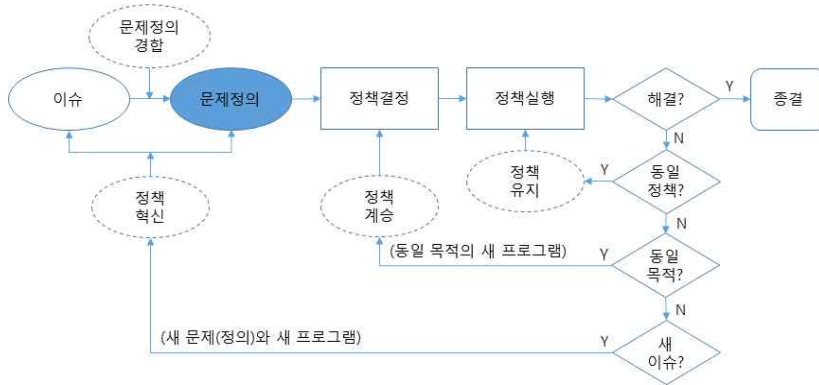
과정에 참여하는 행위자들의 상호작용의 결과, 즉 사회적 구성물이라는 점을 강조하고 있다. 이 경우 문제정의의 정당성은 어떤 사실에 대한 정책결정과정에 개입된 다양한 행위자들 사이의 합의로 산출되며, 문제해결을 위한 정책결정과정은 정의과정에서 당위성을 확보한 '문제'에 대한 정책을 결정하는 과정으로 인식된다. 이러한 접근에서 정책변동은 문제의 사실관계 변화와 이에 따른 문제정의의 변화, 혹은 기존의 복수의 문제정의 가운데 기존에 정당성을 획득했던 문제정의의 정당성 상실과 다른 문제정의의 정당성 확보에 따라 야기될 수 있으며, 정책의 변화 속도는 새로운 문제정의가 정당성을 확보하는 속도와 연동된다(은재호 2009, 260).

정책변동에 대한 분석에서 문제정의와 함께 주목받는 변수는 구조화 수준이라고 할 수 있다.⁴⁾ 다양한 행위자들의 문제정의와 이러한 문제정의의 상호작용과 정책변동을 분석한 연구들의 경우 구체적으로 다양한 행위자들의 문제정의를 비교·제시하지 못하였다는 한계를 가지고 있었다고 지적되기도 한다. 이러한 점에서 구조화는 가치에 대한 합의와 이러한 가치를 실현할 수 있는 수단에 대한 합의로 나뉠 수 있으며, 구조화의 수준은 가치와 수단에 대한 합의가 낮은 '학습형', 가치에 대한 합의가 높고 수단에 대한 합의는 낮은 '협상형', 가치에 대한 합의는 낮지만 수단에 대한 합의는 높은 '수용형', 그리고 가치와 수단에 대한 합의가 높은 '규칙형'으로 분류할 수 있다(정창호 2013, 244).

이러한 논의는 문제정의와 이에 의해 촉발될 수 있는 정책변동—새로운 문제 발굴과 정책적 개입이 진행되는 정책혁신(policy innovation), 동일 목적하에서 새로운 프로그램을 개발·적용하는 정책계승(policy succession), 그리고 동일목적과 프로그램으로 변화에 적응하는 정책유지(policy maintenance), 그리고 정책목적 달성이나 파기에 따른 정책종결(policy termination)—을 보여주고 있다(은재호 2007, 244).

4) 구조화가 잘 된 문제는 의사결정자가 1인 또는 소수이고, 대안이 고정되어 있으며, 효용과 가치에 대한 공감대가 형성되어 있으며, 결과가 확실한 문제이다(Dunn 1994, 73, 정창호 2013, 242 재인용)

〈그림 1〉 문제정의와 정책변동의 성격



문제정의와 정책변동과 관련된 논의는 유럽내 시리아 난민 위기의 성격을 분석하는 데 효과적인 분석틀을 제시해주고 있다. 유럽 난민위기의 경우 난민보호 정책과 관련해 합의가 부재한 것을 들어 난민 위기가 아니라 조울 위기라고도 하지만 정확하게 무엇을 조울하지 못했는지에 대한 분석은 많지 않다. 시리아 난민 위기의 경우 ‘문제정의’를 둘러싼 합의가 약화되고 있는 상황(혹은 문제정의의 우선순위에 대한 변화가 나타나고 있는 상황)에서 정책유지나 부분적인 정책계승, 즉 일부 새로운 형태의 정책을 진행함으로써 정책대상의 변화되는 성격을 정책에 반영하지 못하는 한계를 노정하고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 시리아 난민에 대한 문제정의 변화

2011년 3월 시리아 내전의 발생과 이후 점증하는 시리아 난민은 인접국가들을 시작으로 유럽과 북미지역 등 세계로 확산되었으며, 2020년 3월 현재 약 569만 명에 달하고 있다. 이러한 수치는 2018년 1월 말 550만 명을 넘긴 이후 550만-570만 명 수준을 유지하고 있다.⁵⁾

시리아 난민 증가과정에서 주목할 만한 변화는 지중해 난민의 증가이다. 지중해 난민은 2015년 1백만 명 이상이 기록된 이후 연간 10-15만 명 수준으로 감소

5) “Trend of Registered Syrian Refugees,” <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (2020.4.2. 검색).

하고 있으나, 여전히 국제적 관심이 필요한 문제이다. 특히 2016년의 경우 지중해 난민 가운데 5천 명 이상이 사망하거나 실종되었으며, 사망·실종자 수는 2019년 1천 명대 수준으로 감소하였음에도 불구하고 여전히 지중해 난민 수의 1%가 넘는다.

〈표 1〉 지중해 난민의 증감

연도	도착자 수1)	사망/실종자 수	도착자 대비 사망/실종자 비율
2019	123,663	1,319	1.07
2018	141,472	2,277	1.61
2017	185,139	3,139	1.70
2016	373,652	5,096	1.36
2015	1,032,408	3,771	0.37
2014	225,455	3,538	1.57

1) 도착자 수: 이탈리아, 사이프러스, 몰타 도착자와 함께 육로와 해로로 그리스와 스페인에 도착한 난민 포함

* 출처: UNHCR, "Refugee Situation: Mediterranean Situation," <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (2020/04/05 검색).

난민의 이동은 이미 오래된 사안이며, 많은 경우 난민은 단기간에 급격히 발생하기도 한다는 점에서 갑작스러운 난민 발생이 반드시 혼란을 야기하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 난민관련 문제정의에 변화가 있다는 점은 이미 국제이주기구(International Organization of Migration: IOM)과 UNHCR의 '혼합이동'(mixed movement) 혹은 '혼합이주'(mixed migration) 개념에서도 잘 나타나고 있다.

IOM과 UNHCR은 '혼합이주'(mixed migration)에 대해 성격이 다른 사람들이 섞여 있는 이동으로 규정하고 있다.

혼합이주란 무엇인가? 혼합이주 흐름의 주된 특징은 이러한 부정기적이고 이동을 촉발하는 요소들의 복합성에 있으며, 연관된 사람들의 프로파일과 필요가 다르다는 데 있다. 혼합적 흐름은 '난민, 망명 희망자, 경제이주자, 그리고 다른 이주자들을 포함한 복합적인 인구이동'으로 정의된다. 보호자가 없는 미성년자, 환경이주자, 밀입국자(smuggled persons), 인신매매 희생자들이 다른 사람들과 함께 혼합적 흐름의 일부를 구성할 수 있다(IOM 2008, 2).

혼합이주는 이전에도 인지되고 있었던 문제이다. 예를 들어 이주, 망명, 난민에 대한 정부간협의체(Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees: IGC)는 2000년 4월 실질적으로 복잡하고 정치적으로 문제가 있는 비호신청자, 난민, 이주 흐름을 관리하기 위한 가장 나은 방안을 토의하기 위한 회의를 개최하였다. 또한 IGC는 2000년 11월 혼합 및 2차 이동(mixed and secondary flows) 관리를 위한 비호신청자, 난민, 그리고 이주자정책을 포함한 인구이동관리에 대한 포괄적인 접근을 위한 자문을 진행하였다.⁶⁾

혼합이주와 관련해 UNHCR은 2007년 1월 UNHCR은 혼합이주와 관련해 ‘10개항의 실행계획’(10-Point Plan in Action)을 발표하였다. ‘10개항의 실행계획’은 혼합이주민 속에서 난민을 보호하기 위한 주요 파트너들 간의 협력, 일관되고 포괄적인 자료 수집과 분석, 작동 가능한 입국 시스템 구축, 적절한 접수절차, 임시서류 발급과 비호신청 의사 확인 등을 위한 프로파일링 메카니즘 구축, 상대적으로 명확한 비호신청 의사를 구분해 진행하기 위한 차별화된 과정과 절차, 난민을 위한 보다 다양한 해결책 마련, 2차 이주에 대한 관련국의 정당한 절차와 관련자 보호를 위한 대응책 마련, 난민이 아니거나 비호신청 의사가 없는 사람들을 위한 귀환문제 등에 대한 지원, 그리고 출발국, 경로국 및 도착국에서의 비정규적 이주자의 위험성과 도착지의 어려움 등을 알리는 정보 전략 등으로 구성되어 있다.⁷⁾

혼합이주에 대한 인식이 초기에 ‘다양한 사람들이 동일 경로에 섞여서 이동하고 있다’는 점과 이들을 보호하기 위한 적절한 대응이 필요하다는 점을 강조했으며, 주로 아프리카와 중동지역의 난민 이동 및 보호와 연관되어 있었다. 그러나 혼합이동(mixed movement)이라는 표현과 같이 난민을 ‘이주’라는 범주에서 설명하는 것이 바람직하지 않다는 인식의 변화도 나타나고 있다.

UNHCR은 난민에 대한 정의와 함께 난민과 이주자를 혼동하는 경향 혹은 난민을 이주자의 하위범주로 여기는 경향이 심각한 결과를 초래할 수 있다는 입장을 표명하였다. UNHCR은 난민문제가 혼합이동의 형태로 진행될 때 불가피하게 이주정책에 영향을 받을 수밖에 없음을 인지하고 있으며, 이주정책이 난민, 비호 희망자, 그리고 무국적자 보호에 필요한 특수성을 반영할 필요가 있음을 지적하고 있다.⁸⁾ 특히 UNHCR은 국제적 수준에서 이주자에 대한 통일된 법적 정의가

6) IOM, "IGC," in <https://www.iom.int/igc> (2020/04/02 검색).

7) UNHCR, "The 10-Point Plan in Action," in <https://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html> (2020/04/02 검색).

8) UNHCR, "Asylum and Migration," in <https://www.unhcr.org/asylum-and-migration>.

부재하고, 종종 ‘이주자’라는 단어가 이주자와 난민을 모두 통칭하는 상위개념(umbrella term)으로 사용되기도 하는 ‘관행’이 난민보호에 심각한 문제를 야기할 수 있다는 우려를 표명하고 있다.

공개된 공적 토론에서 이러한 관행은 혼란을 야기할 수 있으며, 난민의 안전과 생명을 위협하는 심각한 결과를 낳을 수 있다. ‘이주’는 보통 보다 나은 경제적 기회를 찾아 국경을 넘는 사람들과 같이 자발적 과정을 의미하는 것으로 이해된다. 이는 안전하게 귀국할 수 없으며, 따라서 국제법에 따라 특별한 보호를 받아야 하는 난민에게는 해당되지 않는다.

난민과 이주자라는 용어의 경계를 모호하게 하는 시도는 안전을 위해 허가 없이 국경을 넘는 데 따른 비난이나 강제송환으로부터 보호되어야 하는 난민에게 필요한 특별한 법적 보호 조치에 대한 관심을 흐리게 하고 있다. 비호를 구하는 행위에는 불법적인 요소가 없으며, 오히려 이는 보편적인 인간의 권리이다. 난민과 이주자를 혼동하는 것은 보다 많은 난민들이 그 어느 때보다 보호를 필요로 하는 시점에 난민과 비호기관에 대한 대중적 지지를 훼손할 수 있다.

국가들 사이를 이동하는 모든 사람들이 그들의 인권과 존엄을 보호받을 자격이 있다는 점은 의심의 여지가 없다. 그러나 난민은 출신국의 상황으로 인해 되돌아갈 수 없기 때문에 국제법에 의해 특별히 정의되고 보호되는 집단이다. 이들을 다른 명칭으로 부르는 것은 이들의 안전과 생명을 위협에 빠트리는 것이다.⁹⁾

UNHCR의 이러한 입장은 ‘혼합이주’와 ‘혼합이동’이라는 표현 사이에 존재하는 미묘한 입장 차이를 보여주고 있다. 이러한 입장 차이는 혼합이동이 아프리카와 중동에서 난민이 발생하고 이들 난민이 인접지역으로 이동할 때와는 사뭇 다르게 유럽내에서는 민감한 쟁점으로 부상하고 있다. 특히 혼합이동의 규모가 커지면서 단순히 난민보호라는 기본적인 합의와 난민 수의 증가에 따른 보호 상의 부담 증가 간의 갈등이 아니라, 난민과 경제이주민의 구별의 어려움, 난민정책과 이주정책의 갈등에 따른 이주정책의 붕괴 가능성에 대한 경계, 그리고 난민이 아닌 사람들에 대한 정책이 중요한 문제로 부각됨에 따라 문제정의에 대한 합의가 약해지는 양상을 보여주고 있다.

html (2020/03/15 검색).

9) UNHCR, “Refugees’ and ‘Migrants’: Frequently Asked Questions (FAQs),” 31 August 2018, <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html> (2020/02/10 검색).

IV. 유럽연합의 시리아 난민정책과 한계

일반적으로 난민 수와 난민보호 수준은 반비례(number-vs.-right thesis)하는 것으로 분석되고 있으며, 이를 극복할 수 있는 방안에 대한 제안들도 나오고 있다(Dauvergne & Marsden 2014). 그럼에도 불구하고 여전히 난민보호는 개별국의 법적 조치에 의존하고 있으며, 혼합이동은 개별국가들 간에 혼합이동 집단과 이들 집단내 난민의 성격이나 인정에 대한 합의에 부정적 영향을 주고 있다.

유럽연합의 난민관련정책은 1999년 이후 유럽공동난민체제(Common European Asylum System: CEAS)를 통해 개별 국가에 속했던 난민관련 정책을 지역차원의 대응으로 전환하면서 발전되어왔다. CEAS는 1999년부터 2005년까지 최소한의 공동비호절차를 마련하기 위한 입법을 마련하고, 유럽난민기금(European Refugee Fund)을 창설하는 등 코소보 난민사태 이후 대규모 난민의 유입에 대응하기 위해 시작되었다. 이후 CEAS는 2008년 3월 EU 회원국들의 비호 입법을 연결함으로써 보호기준의 조화, 효율적이고 실질적인 협력, 그리고 회원국 간 및 회원국과 비회원국 간 단결(solidarity)과 책임감 강화라는 세 축을 기반으로 발전하였다.¹⁰⁾

CEAS는 구체적으로는 임시보호지침(Temporary Protection Directives), 비호 희망자 접수지침(Reception Directives), 비호 희망자에 대한 책임국가관련 지침, 비호 희망자 자격지침(Qualification Directives), 그리고 비호절차지침(Asylum Procedure Directives) 등으로 구성되었다(김성진 2016b, 212). 첫째, 임시보호지침은 1998년 코소보 난민사태에 직면해 단기보호 필요성이 증가함에 따라 2001년 7월 채택되었다. 둘째, 비호 희망자 접수지침은 2003년 1월 채택되었으며, 비호신청자에 대한 문서발급, 주거제공과 가족 보호, 의료 서비스와 이동에 대한 교육서비스 제공 등을 규정하고 있다. 이와 함께 동 지침은 비호 희망자의 주거지 제한과 1년의 취업을 허용하고 있다. 셋째, 2003년 1월에 채택된 비호 희망자에 대한 책임국가관련 지침은 비호신청을 어느 국가가 심사할 것인가를 규정하고 있다. 이에 따라 '더블린규정 II' 이후 비호신청 심사는 첫 신청이 이루어진 접수국, 이전에 비자, 거주허가, 무비자 입국을 허용했던 국가, 그리고 보호자 미동반 아동의 경우 가족에 대한 심사가 진행 중인 국가, 그리고 법적 자격이 없이 입국한 비호신청자에 대한 심사는 처음 입국한 국가에서 심사를 진행하게 되었

10) European Commission, "Common European Asylum System," https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en (2020/01/15 검색).

다.11) 넷째, 비호신청자의 자격 규정은 2004년에 채택되었으며, 1951년 난민협약 이외의 자격, 특히 난민요건에 해당하지 않지만 송환시 중대한 피해가 우려되는 대상자에 대한 보완적 보호(subsidiary protection)를 규정하고 있다. 다섯째, 비호절차지침은 2005년 12월 채택되었으며, 심사중 체류보장 등의 최소 요건을 규정하고 있다. 특히 동 지침은 심사절차 간소화를 위해 ‘안전한 국가’(safe country of origin) 규정을 마련해 안전한 국가 출신의 비호신청자에 대한 박해 여부 판단이 어려운 경우 비호신청을 기각할 수 있는 절차를 마련하였다. 이와 함께 유럽연합은 2003년 1월 비호 희망자 및 비정규 이주자의 지문등록 DB(European Dactyloscopy: EURODAC)와 2004년 유럽연합의 국경을 관리하는 유럽연합 국경 및 해안경비국(Frontex)을 설치하고,¹²⁾ 2010년부터는 유럽비호지원사무소(European Asylum Support Office: EASO)를 설치해 유럽연합내 난민 관련 정책의 조율을 강화하였다(김성진 2016b, 214-215).

CEAS에서 중요한 내용 가운데 하나는 더블린규약(Dublin Regulation)이다. 더블린규약은 가족적 고려부터 최근 비자를 발급받았거나 거주허가를 받았던 회원국 등 EU 회원국 간에 비호신청에 대한 심사 책임을 규정하고 있다. 더블린규약은 1997년 9월 발표된 더블린협약(Doublin Convention)이 체결된 이후 2003년과 2013년 6월 각각 수정되었다. 더블린규약은 2013년 6월에 발효된 ‘더블린 III’을 보완해 ‘더블린 IV’를 준비 중이다.¹³⁾

유럽연합의 이러한 난민관련 지침들은 유럽연합 회원국들의 난민관련 정책을 통합하는 수준이었으며, 기본적인 합의가 반영된 것이라고 할 수 있다. 그러나 시리아 난민이 혼합이동 형태로 대규모로 유입되면서 유럽연합의 정책은 난민보호라는 기본원칙에도 불구하고 ‘통제’에 역점을 두는 양상을 보여주고 있으며, 개별국의 정책은 각각의 사회·경제적 배경을 반영하는 모습을 보여주고 있다.

-
- 11) 보호자를 동반하지 않은 미성년이 복수의 국가에 비호 신청을 한 경우, 보호자가 회원국 내에 있지 않을 때는 미성년자가 체류하면서 신청서를 작성한 국가에서 심사하도록 개정하였다. Library of Congress, “Refugee Law and Policy: European Union,” <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php> (2020/2/20 검색).
 - 12) 프론텍스는 유럽연합의 외부국경 관리를 조율하기 위한 기구였으나, 2015년 시리아 난민 위기가 촉발된 이후 명실상부하게 유럽연합의 외부 국경을 통제하게 되었다. 2016년 10월부터 불가리아-터키 국경지역에 유럽연합국경/해안경비대가 공식 출범하였다.
 - 13) ‘더블린 III’의 성과 및 ‘더블린 IV’관련 제안 내용에 대해서는 European Commission, “Country Responsible for Asylum Application (Dublin),” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en (2020/01/15 검색) 참조.

그러나 이러한 정책은 ‘혼합이동’으로 규정된 사람들의 적극적이고 선택적인 행동방식으로 인해 기대하는 정책효과를 내지 못하는 한계를 노정하고 있다.¹⁴⁾

유럽연합의 시리아 난민에 대한 정책은 도착 난민에 대한 지원, 터키와의 난민협약을 통한 지중해 난민의 송환, 북아프리카 국경통제 강화 및 난민보호센터 지원, 지중해 난민의 구조, 유럽도착 난민의 회원국내 분산정책 등으로 요약될 수 있다.

첫째, 난민정책의 핵심은 난민보호정책이라고 할 수 있다. 코소보 난민 사태를 겪으면서 유럽은 CEAS를 구축하고 유럽연합내 이동 자유화에 따른 난민보호정책의 조율을 진행하였으나 이러한 시스템이 ‘최소한의 합의’ 수준에 머물고 있는 동안 시리아 난민이 유입되기 시작하였다. 유럽은 이미 1989년 베를린 장벽 붕괴와 1991년 3월 유고슬라비아전쟁 등으로 비호신청자들이 유입됨에 따라 입국 제한, 책임분담, 조기송환 등을 위한 제도를 정비했으며, 혼합이동에 대한 불도착정책, 침포변경, 권리제한조치 등을 정비하였다(고기복 2007, 43-46).

특히 대량난민의 유입과 함께 정비되었던 CEAS하의 ‘임시보호조치’는 대량난민의 심사와 보호를 위해 필요한 조치로 도입되었으나 시리아 난민 위기 상황에서는 또 다른 위기를 낳고 있다. 시리아 난민 유입 초기 신속한 절차를 위해 시리아 국적자에게 난민지위를 부여해온 독일의 경우 2015년 난민인정 비율은 95.8%(재심사시 94.5%)에 달하였으며, 기타 보완적 보호(subsidiary protection) 판정 비율은 0.2%에 불과하였다. 그러나 이러한 비율은 이미 2016년에는 첫 번째 심사에서 난민인정 비율은 56.6%(재심사시 47.2%)로 대폭 하락하였으며, 기타 보완적 보호 비율은 41.5%로 급증하였다. 난민수용에 우호적이었던 스웨덴 역시 이미 2015년에는 보완적 보호 비율이 80.4%에 달했으며, 2016년에는 86.0%로 증가되었다(김성진 2018, 112)

보완적 보호 조치는 권리제한 조치와 맥을 같이 하고 있다. 보완적 보호는 난민보호나 망명이 인정되지 않지만 출신국에서 심각한 위협에 처할 수 있는 사람들에게 부여된다. 이들에게는 1년간 체류가 허가되며, 이후 필요하다고 판단될 경우 2년씩 체류가 연장된다. 비호신청 심사기간을 포함해 5년이 경과한 후에는 경제적 능력과 적정 수준의 독일어 능력을 갖춘 경우 거주허가(settlement permit)를 얻을 수 있다. 이들은 취업허가를 얻어 노동시장에 접근할 수 있으나, 가족초청이 허용되지 않는다.¹⁵⁾ 이러한 조치는 ‘난민 자격 규정에 부합하지 않지

14) 이런 점에서 혼합이동은 여러 유형의 사람들이 섞여서 이동한다는 정의만으로는 분명한 정책목표를 설정하기 어려운 상황이었다.

15) Federal Office for Migration and Refugees, “Subsidiary Protection,”

만 여전히 위협에 처한 사람들'을 보호한다는 기본취지에도 불구하고 가족초청이 허용되지 않는다는 점에서 새로운 인도적 문제를 야기할 수 있다. 또한 보완적 보호 조치를 받은 사람들이 행정·사법적인 재심을 청구하는 비율이 증가함에 따라 심사비용에 대한 부담 증가와 함께 또 다른 심사를 기다려야 하는 결과를 낳고 있다.

둘째, 시리아 난민의 대량유입 과정에서는 더블린규약이 작동하기 어려운 상황이 전개되었다. 대량난민의 유입과 이에 대한 대응을 위한 조치들이 마련되고, 유럽통합의 진전과정에서 더블린규약도 변화되어왔으나, 혼합이동과정에서 난민 보호에 대한 입장 차이는 더블린규약이 지켜지지 않는 상황으로 발전하였다.

시리아 인접국에 도착한 난민의 규모가 이들 국가의 수용능력의 한계를 벗어나면서 인도적 문제가 지속적으로 야기되었고, 독일의 메르켈(Angela Merkel) 총리는 2013년 9월 5천 명의 시리아 난민수용을 천명하였다. 독일의 난민수용 입장은 메르켈 총리의 난민수용 및 보호에 대한 강한 의지와 노동력 부족 및 2차대전 이후 터키계 이주민을 수용한 경험 등 독일의 사회·경제적 환경이 반영된 정책이라고 할 수 있다. 그러나 독일의 난민수용정책은 단순히 5천 명의 난민수용에 그치지 않고 지중해 및 육로 도착 난민이 계속 독일로 유입되면서 더블린규약에 한계를 노정하게 되었다.

혼합이동 형태로 유럽에 유입된 난민들이 독일을 목적지로 이동하면서 첫 도착지에서의 비호신청과 심사가 이루어지지 않았고, 이에 따라 EU의 외부국경을 담당하는 회원국들의 국경통제 및 난민정책이 현실적으로 작동하기 어려운 상황을 낳게 되었다. 이러한 환경에서 EU의 외부국경을 형성하고 있는 회원국들은 '경로국'으로 전략하게 되었으며, 도착지 정책에 따라 국경의 통제나 개방을 결정하고, 그 사이에 자국에 남아있는 난민을 보호해야 하는 상황에 처할 수 있어 독자적인 정책을 펴기 어렵게 되었다. 특히 2016년 3월 EU 집행위원회는 그리스의 비호신청 접수절차 상의 문제점과 난민수용 상태에 대한 우려를 이유로 난민의 그리스로의 소환을 금지하였다(European Commission 2016b).

또한 헝가리는 2015년 6월 이미 6만여 명의 '비정규 이주자'를 수용했으며, 자국을 벗어난 난민을 더 이상 수용하지 않을 것이라고 천명하였다. 이와 관련해 유럽내 40여 국의 NGO들이 참여해 구성한 유럽난민/망명이사회(European Council of Refugees and Exiles: ECRS)와 UNHCR은 2017년 3월 헝가리의 비호

<https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingschutz/AblaufAsylverfahrens/Schutzformen/SubsidiaerSchutz/subsidiaerschutz-node.html> (2020/01/20 검색).

시스템상의 문제를 이유로 EU 회원국에 더블린규약에 의거해 헝가리로의 난민 이송을 중단할 것을 촉구하였다.¹⁶⁾

더블린규약의 준수는 난민의 첫 도착지가 될 가능성이 높은 EU의 외부국경을 형성하고 있는 국가들에게 부담이 가중될 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다. 첫 도착지로 대규모 난민이 유입되어 비호신청이 접수될 때 적절한 주거시설과 접수절차를 마련하지 못한 경우 난민접수관련 EU 규정을 준수하기 어려운 처지에 놓이게 되고, EU 차원의 지원이 원활하게 이루어지지 않을 경우 이들은 EU 국경을 통제·관리하는 입장에서 있으면서도 경로국과 같은 처지에 놓이게 되었다. 더블린규약은 결과적으로 난민이 처음 도착하는 국가들, 특히 EU 국경을 형성하는 회원국들에게 심각한 부담을 야기함으로써 CEAS의 중대한 구조적 문제가 되었다(Library of Congress 2016).

셋째, EU는 지중해 난민이 급증하고 인도주의적인 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 터키에서 그리스 도서로 도착하는 난민의 흐름을 차단하고자 2015년 11월 터키와 실천계획(EU-Turkey Action Plan)에 합의하였다. 동 계획은 시리아 난민의 대량유입의 근본적인 원인에 대한 대응, 임시보호조치와 터키내 시리아 공동체를 통한 시리아 난민 지원, 그리고 EU로 유입되는 비정규적 이주 방지를 위한 협력 강화를 통해 난민 위기에 대응하는 것이다. 특히 이 계획에서는 터키의 국경 통제능력 강화를 지원하고, 프론텍스 연락관을 매개로 EU-터키 간 정보 네트워크를 개선하며, 터키 정부는 불가리아, 그리스, 터키 간 비정규 이주 통제 강화를 위한 3자 협력을 개선하고, 인신매매관련 범죄조작망을 와해를 위한 노력을 지속할 것 등에 대해 합의하였다.¹⁷⁾ 2016년 3월 유럽이사회와 터키는 터키를 경유해 유럽으로 유입되는 비정규적 이주민의 통제를 위한 합의를 통해 ① 2016년 3월 20일 이후 터키를 출발해 그리스 도서에 도착하는 비호신청자의 터키로의 송환, ②그리스에서 터키로 송환되는 시리아 난민 수만큼 터키내 시리아 난민의 EU내 재정착 허용, ③터키에서 EU로 향하는 새로운 해상 및 육상경로에 대한 터키의 차단조치 강화, ④비정규적 이주자 수가 현저히 감소할 경우 터키-EU간 자발적인 인도주의적 입국허용계획(Voluntary Humanitarian Admission Scheme) 시행, ⑤2016년 6월까지 터키 시민의 비자면제 추진과 이를 위한 터키

16) "Hungary: Calls for Suspension of Dublin Transfers and Policy Shift by Germany (12/04/2017)," in <https://www.asylumineurope.org/news/10-05-2017/hungary-calls-suspension-dublin-transfers-and-policy-shift-germany> (2020/01/20 검색).

17) "EU-Turkey Joint Action Plan," https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860 (2020/02/05 검색).

의 남은 요건 충족, ⑥ 터키내 난민 지원을 위한 30억 유로 지원 및 동 지원금 소진시 2018년 말까지 30억 유로 추가 지원, ⑦EU-터키 간 관세동맹 개선작업 지지, ⑧터키의 EU 가입절차 활성화, 그리고 ⑨시리아내 인권상황 개선을 위한 공동 노력 등에 합의하였다.¹⁸⁾

그러나 이러한 합의는 터키가 난민송환이 허용되는 안전한 국가인가라는 논쟁을 야기하였으며, 터키의 국내정세 악화에 따라 EU-터키관계가 악화되면서 비자면제문제 처리과정에서도 문제가 야기되었다. 2016년 5월 EU 집행위원회는 EU 각료이사회의 EU 의회에 터키의 전제조건충족을 조건으로 터키 시민의 비자면제를 요청하였으며, 당시 5개항의 조건이 남아 있었다. 그러나 2016년 말 터키내 쿠데타 실패와 정부인사들이 면직되면서 비자면제 처리과정이 중단되었으며, 터키의 반테러법, 유럽경찰(European Police Service: Europol)과의 협상, 개인정보의 우선적 보호 등의 전제조건이 미충족인 상태였다. 2018년 2월 주EU 터키 대사는 터키가 비자면제에 필요한 전제조건을 만족시켰다는 보고를 제출했으나 2018년 7월 유럽의회는 보고서 승인을 거부했으며, 다른 전제조건이 모두 충족되더라도 터키가 사이프러스의 독립국 지위를 인정하지 않으면 비자면제를 인정할 수 없다는 입장을 표명하였다.¹⁹⁾ 난민문제를 둘러싼 EU와 터키의 갈등은 에르도안(Recep T. Erdoğan) 터키 대통령이 터키군의 시리아 영토내 군사작전을 ‘침공’으로 규정할 경우 국경을 개방해 터키 내 360만 명의 시리아 난민이 유럽으로 진입할 수 있도록 할 것이라고 경고하는 등 정치적 문제와 연결되면서 EU-터키 간 합의의 한계를 보여주고 있다.(Norman 2019).

넷째, EU는 지중해 난민 차단을 위해 북아프리카 국경통제를 위한 협력과 난민시설 지원을 강화하고자 하였다. 이러한 조치는 터키와의 협력을 통해 그리스로 유입되는 이동경로를 통제하고자 하는 정책과 같은 선상에서 이루어지는 조치라고 할 수 있다. 그러나 이러한 조치는 무엇보다 북아프리카 국경을 통제할 수 있는 국가들이 민주화 시위 이후 정치적 혼동상태에 있다는 점과 여전히 통

18) European Council, Council of the European Union, “EU-Turkey Statement, 18 March 2016,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (2020/02/03 검색). 이와 함께 EU와 터키는 터키에서 그리스로 이동하는 국제적 보호가 필요하지 않다고 판단되는 이주자의 신속한 송환, 터키 영해내 비정규적 이주자의 차단, 그리고 인신매매조직 활동을 차단하기 위한 에게해에서의 NATO 활동지지 등에 합의하였다.

19) “Erdogan: Visa Liberalization Will Benefit Both Turkey and the EU,” (29 September 2018), in <https://www.schengenvisainfo.com/news/erdogan-visa-liberalization-will-benefit-both-turkey-and-the-eu/> (2020/02/03 검색).

제를 시도할 경우 심각한 인권문제가 야기될 수 있다는 점, 그리고 이주자나 난민들이 보다 통제가 느슨한 국경을 찾아 쉽게 이동한다는 점을 고려할 때 국경 통제 강화와 인신매매조직 등 범죄조직 차단 등의 조치가 실효를 거두기 쉽지 않은 상태이다.

무엇보다 현재의 난민들은 초기 지중해 난민과 달리 경제적 능력이 열악한 사람들일 가능성이 높다. 이는 이들이 현지에서 경비를 만들면서 이동할 가능성 높으며, 착취에 노출될 가능성이 이전보다 높을 수밖에 없음을 시사한다. 지중해 난민의 약 2/3가 북아프리카, 특히 리비아에서 출발하고 있다. 2016년에 발표된 IOM의 설문조사에 따르면 조사대상 9천 명 가운데 약 70%는 인신매매나 착취 경험이 있다고 응답하였으며, 약 49%는 자신의 의지와 무관하게 시설에 수용되었으며, 역시 약 50%는 무임금 노동을 한 경험이 있다고 응답했다. 터키에서 그리스로 이동하는 지중해 동부 경로의 경우 인신매매와 착취 경험자가 약 14%, 자신의 의지와 무관하게 시설에 수용된 경험이 있다는 응답이 약 6%, 무임금 노동의 경험이 있다는 응답이 약 7%였다는 점을 고려할 때, IOM의 설문조사는 북아프리카지역에서의 이주자 통제가 가지는 문제점을 확연히 보여주고 있다(Kelly 2016).

이러한 문제에 대해 EU는 2019년 8월 UN 마약·범죄국(UN Office on Drugs and Crime) 북아프리카사무소와 함께 북아프리카의 인신매매 및 밀입국 범죄 네트워크를 와해시키기 위해 이집트, 리비아, 모로코, 튀니지를 지원하는 3년 프로그램을 시작하였다. 동 프로그램은 약 1,500만 유로의 예산으로 현장인력의 구급 및 차단 능력 향상, 인신매매조직의 적발과 조사 및 희생자 보호, 범죄조직의 신속하고 효율적인 단속을 위한 법 집행기구의 지식과 기술 구축, 그리고 인신매매 사안을 담당할 형사절차 관련자들의 역량 강화를 목표로 하고 있다(UN Office on Drugs and Crime 2019).

이러한 정책은 인신매매나 밀입국 조직의 수가 제한되어 있거나 거대규모의 조직을 붕괴시키는 데에는 효율적일 수 있다. 그러나 이전과 달리 온라인상에서 ‘밀입국 서비스’가 구매 가능하고, 이미 유럽에 도착한 난민을 비롯해 이동경로 상에 있는 난민들이 보다 적극적으로 국경 차단 등 이동관련 정보를 활용해 정부 간 정책조율보다 빠르게 움직이는 경우 대응이 수월하지 않은 한계가 있다. 이는 지중해 난민의 경우 리비아 등지에서의 차단정책 강화에도 불구하고 스페인의 난민유입 허용에 따라 북아프리카-스페인 경로에서 난민유입이 증가하고 있는 데에서도 잘 나타나고 있다.

다섯째, 차단정책의 다른 전선은 지중해상이라고 할 수 있다. 물론 지중해상에서의 작전은 인명구조 활동과 국경관리 활동을 겸하고 있다. EU는 2015년부터

지중해에서의 국경관리와 인명구조를 위해 그리스와 터키 접경지역을 범위로 하는 포세이돈 작전(Operation Poseidon)과 이탈리아와 몰타, 그리고 시실리아 남부 해역을 범위로 하는 트리톤 작전(Operation Triton), 그리고 지중해 서부지역에서 스페인과 협력해 해상 경찰, 탐색과 구조작전을 수행하는 헤라(Hera), 인달로(Indalo), 미네르바(Minerva) 작전을 수행해왔다. 이들 작전에는 약 31척의 함정, 6대의 항공기와 4대의 헬리콥터, 그리고 약 1,300여 명의 프론텍스 인력이 투입되었다(European Commission 2016a).

지중해 구조활동은 시민단체가 참여하면서 다소 복잡한 속성을 보여주고 있다. 예를 들어 이탈리아와 몰타 등은 NGO 구조선이 난민을 구조하더라도 입항과 해상난민의 상륙을 거부하거나 이들 구조선의 영해 진입을 차단하고 있다. 이러한 상황에서 스페인의 입항 허가에 따라 스페인 항구에 입항한 구조선은 국제법상 가장 가까운 항구에 상륙해야 한다는 규정을 위배했다는 이유로 출항허가를 받지 못하는 사태가 발생하였다. 이러한 조치는 기존의 국제법상의 논리와 현재의 구조작전에 상충이 나타나고 있다는 점을 단적으로 보여주고 있다. 특히 시민단체의 구조선이 난민들이 출항전 위치를 전달하고, 이를 해군에 전달해 구조하는 방식, 혹은 시민단체 구조선이 구조하는 경우, 만약 출항관련 연락과정에 밀입국 조직이 연계된다면 이는 법적으로 모호한 상황을 야기할 수 있다(김성진 2018, 114).²⁰⁾ 이러한 부분은 현재 나타나고 있는 혼합이주가 이전과는 다른 성격을 가지고 있음을 시사해주는 현상이기도 하다.

끝으로 EU 난민정책에서 중요한 부분은 유입된 난민에 대한 책임을 나누는 것이다. 책임분담의 핵심은 재정지원일 수 있다. 그러나 난민관련 재정은 보호에 초점이 맞추어져 시급한 필요에 우선적으로 배정되는 경향이 나타난다. 이 경우 위험을 벗어난 난민, 즉 목적지에 도착한 난민은 난민보호를 위한 재정에서는 아무래도 높은 우선순위를 받기 어려울 수 있으며, 도착지의 지원에 의존하게 된다. 결국 책임의 분담은 도착 난민의 분산과도 연결된다.

EU 회원국들은 그리스와 이탈리아 등의 부담을 경감하고자 2015년 9월 16만 명의 비호신청자 재배정에 합의하였다. 수용 인원은 경제력, 인구, 실업률, 그리

20) 헝가리 의회는 개인이나 단체가 난민을 희망하는 '불법적' 이주자를 돕는 행위를 불법화하는 '소로스저지법안'(Stop Soros' laws)을 승인하였다. 유럽회의(Council of Europe)과 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)는 헝가리 의회의 결정과 관련해 모호하고 임의적이며, 유럽법에 위배된다고 비난하였다. "Hungary Passes Anti-immigrant 'Stop Soros' Laws," *The Guardian*, 20 June 2018, in theguardian.com/world/2018/jun/20/hungary-passes-anti-immigrant-stop-soros-laws (2020/01/20 검색).

고 지난 5년간 승인된 비호신청 건수를 고려해 정해졌다. 이런 기준으로 볼 때 스웨덴, 독일, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 헝가리, 이탈리아, 그리스, 몰타, 불가리아는 쿼터 이상으로 난민을 수용하고 있었으며, 포르투갈, 스페인, 프랑스, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아 등은 쿼터에 비해 수용 난민 수가 적은 편이었다(Aisch & Almuthtar 2015). 그러나 폴란드, 헝가리, 체코는 이러한 분산정책의 수용을 거부하였으며, 슬로바키아와 헝가리는 유럽재판소(European Court of Justice: ECJ)에 제소하였으나, ECJ는 2017년 6월 이를 기각하였다.

난민분산정책에도 불구하고 실제 재정착 난민 수는 25,000여 명에 불과하다. EU 집행위원회는 2015년 5월 2만 명의 재정착안을 제시했다. 이 안에 따르면 독일 3,086명, 프랑스 2,375명, 영국 2,309명, 그리고 이탈리아 1,989명 등으로 상대적으로 많은 인원이 배정되었으며, 이미 많은 난민을 수용하고 있는 그리스 323명, 그리고 상대적으로 인구가 작은 몰타 121명, 사이프러스 69명 등이었다. EU 집행위원회는 재정착시 2차 이주가 발생할 가능성을 지적하고, 재정착 대상자는 최소한 5년간 재정착 국가에 거주해야 하며, 이 기간내 다른 회원국으로 이주할 경우 법적 지위 획득이나 사회보장금 지원을 받을 수 없다는 조건을 제시하였다(European Commission 2015).

〈표 2〉 유럽 재정착 계획(2015)

회원국	비율	배정인원	회원국	비율	배정인원
오스트리아	2.22	444	이탈리아	9.94	1,989
벨기에	2.45	490	라트비아	1.10	220
불가리아	1.08	216	리투아니아	1.03	207
크로아티아	1.58	315	룩셈부르크	0.74	147
사이프러스	0.34	69	몰타	0.60	121
체코공화국	2.63	525	네덜란드	3.66	732
덴마크 ¹⁾	1.73	345	폴란드	4.81	962
에스토니아	1.63	326	포르투갈	3.52	704
핀란드	1.46	293	루마니아	3.29	657
프랑스	11.87	2,375	슬로바키아	1.60	319
독일	15.43	3,086	슬로베니아	1.03	207
그리스	1.61	323	스페인	7.75	1,549
헝가리	1.53	307	스웨덴	2.46	491
아일랜드 ¹⁾	1.36	272	영국 ¹⁾	11.54	2,309

1) 이들 국가는 EU법에 따라 재배정을 수용하지 않을 수 있음

출전: European Commission 2015, 22.

그러나 이러한 재정착 프로그램은 그러나 우려했던 2차 이주문제를 해결하는 데에는 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 발틱 3국 등에 재정착된 난민은 여전히 일자리와 지원 부족을 이유로 다시 독일행을 선택하고 있으며(Sytas & Gelzis 2016), 이러한 문제는 난민과 이주자 혹은 난민정책과 이주정책 사이의 경계가 모호해지고 있음을 보여주고 있다.

V. 결 론

유럽의 난민 위기는 난민의 위기가 아니라 유럽국가들 간의 정책조율 실패에 따른 위기라는 평을 받는다. 정책조율이 실패하는 이유에 대해서는 개별국가의 사회·경제적 조건의 차이나 유입난민 급증에 따른 지원능력의 한계 등이 지적되기도 한다. 그러나 EU는 코소보 난민사태 이후 갑작스러운 난민의 유입에 대응하기 위해 임시보호 규정 등을 마련하고 있었다. 그동안 난민지원에 적극적이었던 스웨덴의 경우는 시리아 난민유입 초기부터 임시보호 규정을 적용했으며, 독일도 2016년 이후부터는 이러한 조치를 적용하는 사례가 급증했다. 무엇보다 정책조율에 실패했다고는 하지만 영국과 같이 시리아 난민수용에 적극적이지 않은 국가들도 난민수용 자체를 제한하고 있었던 것도 아니었다.

임시적인 수용도 가능하고 일부 국가를 제외하고는 개별국가들도 난민수용 자체를 제한하지 않는 상황에서 조율이 원활하지 않은 이유는 문제정의 오류에서 찾을 수 있다. ‘혼합이주’라는 용어에서 나타나는 것처럼 이동과 유입과정에서 난민과 경제이주의 구분히 모호해지고 있으며, 난민보호를 위해서는 무엇보다 이들을 구분하는 일이 급선무가 되었다. 난민과 경제이주민 모두 법적 보호를 받아야 한다는 점에는 이견이 없지만, 이들의 법적 권리가 다르고 이들에 대한 유입국의 권리와 책임도 다르다. 특히 난민보호는 ‘이주’라는 용어와 혼재될 경우 보호에 문제가 발생할 수 있다는 우려가 제기되고 ‘혼합이동’ 표현이 사용된다는 점은 이들 두 집단이 섞여서 이동한다는 것이 단순히 이들을 구분해야 한다는 문제가 아니라, 이로 인해 난민보호에 어려움이 증가될 수 있음을 시사해주고 있다. 이러한 현상은 코소보 사태에서는 나타나지 않았던 변화이며, EU가 코소보 사태 이후 준비했던 난민보호지침들만으로 대응하기는 어려운 변화였다.

이러한 변화는 난민과 이주자가 동일 경로로 이동한다는 점을 넘어 이들의

행태에서도 ‘혼합’된 양상이 나타나고 있다는 점에서 혼합이주의 성격에 변화가 있음을 시사하고 있다. 예를 들어 코소보 난민의 경우 1년 기한의 자발적 귀환을 전제로 국가별로 분산해 필요한 보호와 지원을 제공하였으나, 시리아 난민의 경우 분산정책에도 불구하고 독일 등 일부 국가에 편중되는 경향이 강하게 나타나고 있다. 이러한 편중은 독일내에서도 연간 난민유입의 적정규모를 둘러싼 정치적 논쟁을 야기하고 있다.

이러한 문제는 혼합이주와 난민에 대한 합의가 약화된 상태에서 기존의 난민 보호 조치가 적용되면서 나타나는 문제와 정책의 불일치라고 할 수 있다. 특히 해상난민의 경우 구조활동을 둘러싼 갈등은 바로 이러한 구조대상으로서의 ‘난민’의 성격에 대한 합의의 약화에도 불구하고 난민구조라는 당연하게 여겨진 과거의 정책을 답습하는 과정에서 빚어지는 갈등이라고 할 수 있다.

시리아 난민의 문제는 그동안 난민과 관련된 다양한 문제들, 특히 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서 상의 난민규정과 현실상의 괴리를 해결하기 위한 노력이 시급함을 보여주고 있다. 또한 난민보호와 관련해서도 개발협력정책 등과의 연계를 통해 국제적인 책임 공유와 영향력 확대가 아닌 실질적인 개발정책 추진을 위한 국제협력이 필요함을 시사해주고 있다.

참고문헌

국문 자료

- 강우현. 2019. “해상이민자의 공해상 차단활동에 대한 국제법적 평가: 이탈리아 사례를 중심으로.” 『국제법학회논총』 64(4), 9-40.
- 국민호·양연희. 2019. “유럽의 반 난민정서 강화와 영국 비호신청자의 참상.” 『디아스포라연구』 13(1), 95-134.
- 김대근·강태경·이일. 2017. 『난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구』. 서울: 형사정책연구원.
- 김성진. 2018. “유럽내 시리아 난민과 사회안보.” 『정치·정보연구』 21(1), 99-127.
- _____. 2016a. “영국의 난민정책: 시리아난민 사례를 중심으로.” 『정치정보연구』 19(2), 107-139.
- _____. 2016b. “유럽 난민 갈등: 시리아 난민을 중심으로.” 고상두/민희(편), 『사회갈등과 정치적 소통』. 서울: 오름, 195-222.
- 김용철. 2019. “국제 난민레짐의 제도변화에 관한 연구.” 『디지털융복합연구』 17(8), 27-35.
- 김종세. 2019. “현행 난민법의 개선점.” 『법이론실무연구』 7(2), 37-59.
- 김중관. 2016. “터키의 대 시리아 난민 정책 분석.” 『민족연구』 68, 62 - 84.
- 문경삼. 1996. “정책결정이론: 종합이론과 점증이론의 재조명.” 『한국행정논집』 8(4), 693-712.
- 민지원. 2019. “캐나다 정책을 통해 본 난민신청자에 대한 처우와 국내제도 개선 방안.” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 955-968.
- 박단. 2016. “시리아 난민, 파리 테러 그리고 프랑스: 파리 테러의 내적 배경을 중심으로.” 『통합유럽연구』 7(1), 1-29.
- 박선희. 2016. “프랑스의 난민정책: EU 공동난민정책의 영향을 중심으로.” 『EU 연구』 42, 27-63.
- 손지혜·윤인진. 2019. “베네수엘라 난민 사태 이후 브라질 난민정책의 변화.” 『포르투갈-브라질 연구』 16(2), 7-56.
- 송영훈. 2016. “난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로.” 『담론201』 19(3), 55 - 82.
- _____. 2018a. “수의 정치: 난민인정률의 국제비교.” 『문화와 정치』 5(4), 5-31.
- _____. 2018b. “제주 예멘 난민 위기.” 『문화과학』 96, 188 - 204.

- _____. 2014. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 54(1), 195-230.
- 심성은. 2019. “EU 난민정책의 회원국 국내법에 대한 영향: 프랑스 사례연구.” 『통합유럽연구』 10(2), 191-225.
- 오현주. 2018. “EU 난민망명 수용과 통제를 위한 거버넌스 연구: 독일과 이탈리아 사례연구와 관련하여.” 『이탈리아어문학』 54, 105 - 138.
- 오혜민. 2019. “협오가 된 ‘충분한 근거가 있는’ 불안: 난민과 여성의 공포 인정 논의를 중심으로.” 『젠더와 문화』 12(2), 157-191.
- 은재호. 2007. “문제정의(problem definition)가 정책변동에 미치는 영향: 프랑스 AIDS 정책을 중심으로.” 『한국정치학회보』 41(4), 243-264.
- 이기범. 2015. “해상난민 보호와 관련하여 해양을 규율하는 국제협약들의 역할 및 한계.” 『해양정책연구』 30(2)133-162.
- 이병렬 · 김희자. 2011. “캐나다, 호주, 독일, 프랑스 난민정책의 특성에 대한 연구.” 『한국사회정책』 18(2), 33-68.
- 이병하. 2017. “난민 위기의 원인과 해결책 그리고 현대의 윤리.” 『국제정치논총』 57(4), 199 - 235.
- _____. 2018. “한국 난민 이슈의 정치화.” 『문화와 정치』 5(4), 33-68.
- 이승현. 2016. “유럽의 시리아 난민유입과 독일의 노동정책.” 『국제노동브리프』 14(3), 66-81.
- 이용일. 2018. “독일의 극우정치와 난민: 독일 대안당과 ‘하이마트 정치.’” *Homo Migrants* 19, 94 - 123.
- 이은채. 2019. “난민불인정자의 불복절차에 관한 연구.” 『다문화사회연구』 12(3), 289-316.
- 이형석. 2019. “EU 난민위기와 EU 공통법제 변화에 관한 연구: Schengen 협약과 유럽공동망명제도를 중심으로.” 『유럽헌법연구』 30, 237-269.
- 임지영. 2019. “2015년 이후 프랑스 난민정책과 여론.” 『한국프랑스학논집』, 106, 185-204.
- 정다솜 · 권순희. 2019. “신문기사에 나타난 ‘난민’ 관련 은유 표현 연구: 제주도 이주 예멘 난민 기사를 중심으로.” 『한국어 의미학』 63, 1-34.
- 정창호. 2013. “정책문제 구조화를 통한 문제정의에 관한 연구: 한국문화예술위원회 설립과정을 중심으로.” 『한국행정연구』 22(3), 237-270.
- 정희율 · 성상미 · 김영완. 2019. “국제개발협력 시각에서의 난민캠프 사업 분석 연구: 탄자니아 굿네이버스 나루구수 난민캠프 공동시장을 중심으로.”

『국제정치논총』 59(4), 7-44.

한준성. 2019. “난민 위기와 지역 협력: 아프리카의 1969년 OAU 협약.” 『세계 지역연구논총』 37(2), 79-98.

영문 자료

- “Erdogan: Visa Liberalization Will Benefit Both Turkey and the EU.” (29 September 2018), in <https://www.schengenvisainfo.com/news/erdogan-visa-liberalization-will-benefit-both-turkey-and-the-eu/> (2020/02/03 검색).
- “EU-Turkey Joint Action Plan.” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860 (2020/02/05 검색).
- “Hungary: Calls for Suspension of Dublin Transfers and Policy Shift by Germany (12 April 2017).” in <https://www.asylumineurope.org/news/10-05-2017/hungary-calls-suspension-dublin-transfers-and-policy-shift-germany> (2020/01/20 검색).
- Aisch, Gregor and Sarah Almkhatar. 2015. “Seeking a Fair Distribution of Migrants in Europe.” *The New York Times*, 22 September, <https://www.nytimes.com/interactive/2015/09/04/world/europe/europe-refugee-distribution.html> (2020/04/02 검색).
- Dauvergne, Catherine and Sarah Marsden. 2014. “Beyond Numbers Versus Rights: Shifting the Parameters of Debate on Temporary Labour Migration.” *International Migration & Integration* 15(3), 525-545.
- European Commission. “Common European Asylum System.” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en (2020/01/15 검색).
- _____. 2016a. “EU Operations in the Mediterranean Sea (4 October).” in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf (2020/01/20 검색).
- _____. 2016b. “Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation: Final Report (Executive Summary, 18 March).” https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_-_executive_summary_en.pdf

(2020/01/20 검색).

- _____. 2015. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration (13 May 2015)." https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (2020/02/14 검색).
- European Council, Council of the European Union. "EU-Turkey Statement, 18 March 2016." <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (2020/02/03 검색).
- Federal Office for Migration and Refugees. "Subsidiary Protection." <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingschutz/AblaufAsylverfahren/Schutzformen/Subsidiarerschutz/subsidiarschutz-node.html> (2020/01/20 검색).
- IOM. 2008. "Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows (Discussion Note)." IOM's Nineth-Sixth Session, Discussion Note: International Dialogue on Migration 2008, p. 2, in https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/96/MC_INF_294.pdf (2020/04/02 검색).
- Kelly, Annie. 2016. "Survey Finds 70% of Migrants Arriving in Europe by Boat Trafficked or Exploited." *The Guardian*, 18 October, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/oct/18/70-of-migrants-to-europe-from-north-africa-trafficked-or-exploited-united-nations-survey> (2020/04/05 검색).
- Knuth, Matthias. 2019. "독일 노동시장의 난민 통합." 『국제노동브리프』 17(2), 53-66.
- Lasswell, Harold and Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Library of Congress. 2016. "Refugee Law and Policy: European Union (21 June)." <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php> (2020/01/15 검색).
- Norman, Greg. 2019. "Turkey's Erdogan Warns of Flooding Europe with

- Syrian Refugees if EU Calls Assault an ‘Invasion’.” *Fox News*, 10 October, in <https://www.foxnews.com/world/turkeys-erdogan-refugee-warning-europe> (2020/02/05 검색).
- Sytas, Andrius and Gederts Gelzis. 2016. “Resettled in the Baltics, Refugees Flee for Wealthier Lands.” *Reuters*, 28 November, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-baltics-idUSKBN13N0RY> (2020/01/15 검색).
- UN Office on Drugs and Crime. 2019. “The European Union and UNODC Launch 15 Million Euro Project to Dismantle Migrant Smuggling and Human Trafficking Networks in North Africa.” <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/August/the-european-union-and-unodc-launch-15-million-euro-project-to-dismantle-migrant-smuggling-and-human-trafficking-criminal-networks-in-north-africa.html> (2020/02/03 검색).
- UNHCR. “Refugee & Migrant Arrivals to Europe in 2019 (Mediterranean).” <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/74670> (2020/04/02 검색)
- _____. “Asylum and Migration.” <https://www.unhcr.org/asylum-and-migration.html> (2020/03/15 검색).
- _____. “Refugees’ and ‘Migrants’: Frequently Asked Questions (FAQs).” (31 August 2018), <https://www.refworld.org/docid/56e81c0d4.html> (2020/02/10 검색).
- _____. “The 10-Point Plan in Action.” <https://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html> (2020/04/02 검색).
- _____. “Voluntary Syrian Refugee Returns as Verified by UNHCR as of 31 Jan 2020.” <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/74353> (2020/04/02 검색).

Abstract

Refugee Crisis in Europe: Problem Definition Error and its Consequences

Seongjin Kim ■ Duksung Women's University

The purpose of this study is to explore the changing feature of the refugee crisis, analyzing the contradiction between refugee protection policies. Refugee crisis can be defined with massive influx of refugees into Europe in a mixed migration form. However little literature pays attention to the consequences of changing features or mixed migration to the protection of refugees. European Union has developed Directives to coordinate refugee policies of member states after Kosovo refugee crisis although policy coordination based on directives are far from fully institutionalized. Provisional protection measures, for instance, applied to the massive influx of migration that were employed by Sweden at initial stage and followed by Germany. However, the term 'mixed migration', a group of people with different backgrounds and purposes traveling together, that constitutes a sort of definition of current refugee influx, fails to capture the mixed characteristics of refugees who seek a better life as economic migrants. Unclear definition of a group of people fled into Europe resulted in the failure of refugee distribution policy among EU member states. Existing refugee policies focusing protection and interception turned out to be inefficient, particularly for those refugees with migrant feature. The analysis suggests that the object of protection has changed and demands a new policy. Syrian refugee crisis demands a refined problem definition and more efficient development policies and international cooperation to block another outbreak of refugees.

Key Words: Syrian refugee, refugee crisis in Europe, mixed migration, refugee policy, problem definition

□ 논문접수일: 2020년 4월 20일, 심사완료일: 2020년 5월 18일, 게재확정일: 2020년 5월 19일