

유럽연합 난민정책의 대내외적 변화 : 2015년 난민위기를 중심으로

안 병 역(대구대학교)
(anpye9@gmail.com)



국문요약

2015년은 '세계 최악의 난민 위기의 해'였다. 유엔난민기구(UNHCR)의 자료에 따르면 2015년 말을 기준으로 세계 각 지에 6,530만 명이 강제로 고향이나 조국을 떠나야만 했다. 난민은 주로 중동 및 북아프리카에서 발생하기에 난민 수용국도 인접 국가에 치우쳐 있다. 이 글은 2015년 유럽연합(EU)의 난민위기를 분석한다. EU가 난민위기를 해결하기 위해 도입한 각 종 대책(난민의 강제할당, EU 국경해안 수비대 창설 등)을 점검한다. 이어 EU가 터키와 합의한 난민 협약의 현황과 문제점을 평가한다.

2015년 난민위기는 EU의 기존 정책으로는 대응이 매우 부족했다. 단기간에 많은 난민 신청자가 특정 회원국인 독일로 유입되었기에 독일은 비용분담 차원에서 기존 공동난민정책의 개혁을 적극적으로 추진했다. EU 28개 회원국은 5억 명이 조금 넘는 세계 최대의 단일시장이다. 회원국 들 간에 거의 아무런 내부 국경이 없어 상품과 서비스, 노동력과 자본이 자유롭게 이동한다. 따라서 외부 국경도 공동으로 방어하고 공동난민정책을 실행해야 하는 당위성이 있다. 하지만 이런 당위성 차원에서 기존의 공동난민정책은 미비한 점이 많았다. 2015년에 유입된 난민은 백만 명 정도. EU 전체의 0.2%에 불과하여 회원국들이 난민을 공동으로 분산 수용 한다면 아무런 문제가 없었다. 하지만 회원국들은 국내정치적 이유로 난민의 분산 수용을 극도로 꺼려왔다.

난민위기에 직면한 EU는 단기적 대응조치와 함께 중장기적 대응조치도 제시했다. EU 국경관리처(Frontex, 프론텍스)를 명실상부한 초국가적 유럽국경해안수비대(European Border and Coast Guard: EBCG)로 격상했다. 또 EU 난민들이 주로 유입되는 터키에 60억 유로의 재정지원과 함께 터키인들이 EU로 여행할 때 3개월 무비자 혜택, 터키의 EU 가입 협상 가속화를 약속했다.

EU는 난민의 유입을 저지하기 위해 불가피하게 터키와 난민협약을 체결했다. 하지만 이번 합의는 규범적 권력(normative power)으로서 EU의 가치를 내던져 버렸다. EU는 규범을 만들고 이를 국제사회에 확산하여 규범적 권력으로 불려왔다. 사형제 폐지와 인권 등을 규범화하여 가입 후보국과의 협상에서 이를 수용하게 했다. 하지만 터키와의 난민 협약은 EU의 이런 규범 제정과 확산 능력에 심각한 의문을 제기하게 했다.

주제어 : 유럽연합(EU), EU 난민위기, 터키, EU-터키 난민협약, 유럽국경해안수비대

I. 들어가며

2015년은 ‘세계 최악의 난민 위기의 해’였다. 유엔난민기구(UNHCR 2016)의 자료에 따르면 2015년 말을 기준으로 세계 각 지에 6,530만 명이 강제로 고향이나 조국을 떠나야만 했다.¹⁾ 이는 프랑스 전체 인구와 맞먹는 사람들이다. 2,130만 명이 자국을 떠나 새로운 거처를 찾는 난민으로(이 가운데 절반을 조금 넘는 사람이 18세 미만의 미성년자), 320만 명 정도는 망명 신청자, 4080만 명은 자국 내에서 난민(이재민, internally displaced)의 신세다. 세계 74억 명의 인구 가운데 113명에 한 명 꼴로 강제로 떠나야만 하고, 하루에 약 3만 4천 명이 이 같은 상황으로 내몰린다. 지난 9월 말 정기 유엔총회 때 사상 처음으로 세계 난민정상회의가 열렸으나 회의 결과는 말의 성찬에 지나지 않았다. 이 회의를 앞두고 1951년 제정된 유엔난민협약의 개정이 제기되었지만 성사되지 못했고 각국의 지도자들은 난민위기의 심각성을 거론하고 국제사회가 공동으로 대응하자는 선언만 채택했다(Financial Times 16/09/21; New York Times 16/09/18).

1951년 제네바 난민협약에 따르면 난민은 정치나 종교 등을 근거로 박해를 받을 우려가 있고 국적국 밖에 있는 사람, 혹은 국적국의 보호를 받을 수 없는 사람을 말한다. 이런

1) 출처: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (검색일 : 2016. 10. 2.).

난민이 급증하게 된 것은 5년을 넘은 시리아 내전과 함께 2003년 미국 주도의 이라크 침공으로 발생한 난민, 아프리카의 수단 등 몇몇 실패국가를 탈출하는 사람들이 급증했기 때문이다. 특히 시리아의 경우 인구의 절반 정도가 난민이거나 이재민이다 (난민 약 480만 명, 이재민 약 660만 명). 내전 해결의 실마리가 보이지 않아 앞으로 시리아의 인도적 위기나 난민 행렬은 그치지 않을 것으로 보인다.

난민은 주로 중동 및 북아프리카에서 발생하기에 난민 수용국도 인접 국가에 치우쳐 있다. 전 세계 국내총생산(GDP)의 56.6%를 차지하는 선진 6개국(미국, 중국, 일본, 독일, 프랑스, 영국)은 2015년 말 210만 명의 난민을 수용했을 뿐이다. 이는 전 세계 난민의 8.9%에 불과하다. 반면에 터키는 주로 시리아 난민을 중심으로 약 270만 명의 난민을 받아 들였다.²⁾ 파키스탄이 160만 만 명, 레바논이 110만 명의 난민을 수용한 것 에서 알 수 있듯이 주로 난민 발생 인접국들이 과도한 난민 수용 부담을 안고 있다. 레바논은 전 인구 446만 명의 1/4이나 되는 난민을 받아 들였다. 반면에 터키 전체 인구에서 난민이 차지하는 비율은 3.6%에 그친다.

이런 난민 분포의 불균형은 유럽연합(EU)에서도 그대로 드러난다. 세 살 시리아 꼬마 아일란 쿠르디가 터키 해안에서 싸늘한 주검으로 발견된 후(경향신문 15/09/04) EU 28개 회원국은 난민 문제의 공동 대처 강화를 다짐했으나 이 역시 공허한 수사에 그쳤다. 2015년 9월 초 독일이 헝가리로 들어온 중동 난민 신청자들을 환영한다고 발표한 후 약 백만 명이 독일로 들어 왔다. EU 28개국은 내부 국경이 없는 단일시장이다. 상품과 서비스, 노동과 자본이 회원국 간에 아무런 장벽이 없이 이동한다. 따라서 난민 위기의 경우 회원국들이 공동으로 국경을 경비하고 회원국으로 들어온 난민은 공동으로 배분하는 게 바람직한 해결책이다. 하지만 독일이 주도한 2015년 입국한 난민 신청자들의 회원국 공동 배분은 거의 이행되지 못했고 헝가리나 폴란드는 기독교 이민만을 수용하겠다고며 이행을 거부해 왔다.

이 글은 2015년 EU의 난민위기를 분석한다. EU가 난민위기를 해결하기 위해 도입한 각 종 대책(난민의 강제할당, EU 국경해안수비대 창설 등)을 점검한다. 이어 EU가 터키와 합의한 난민 협약의 현황과 문제점을 평가한다.

선행연구는 주로 2015년 난민위기 이전의 글이 대부분이다(김남국 2007; 이종서 2010). 또 EU 각 회원국의 난민정책을 비교한 글이 많다(고기복 2007; 박선희 2016). 이 글은 EU 난민위기를 가장 최근까지 분석한 점, 특히 ‘파우스트 협약’이라고 집중 비판을 받은 EU와 터키의 난민협약을 정밀하게 다루어 EU차원의 정책 결정을 평가했다는 점에서 독창성을 갖는다.

2) 시리아 내전과 난민위기에 관해서는 Thompson(2016)과 Eakin(2016) 참조할 것.

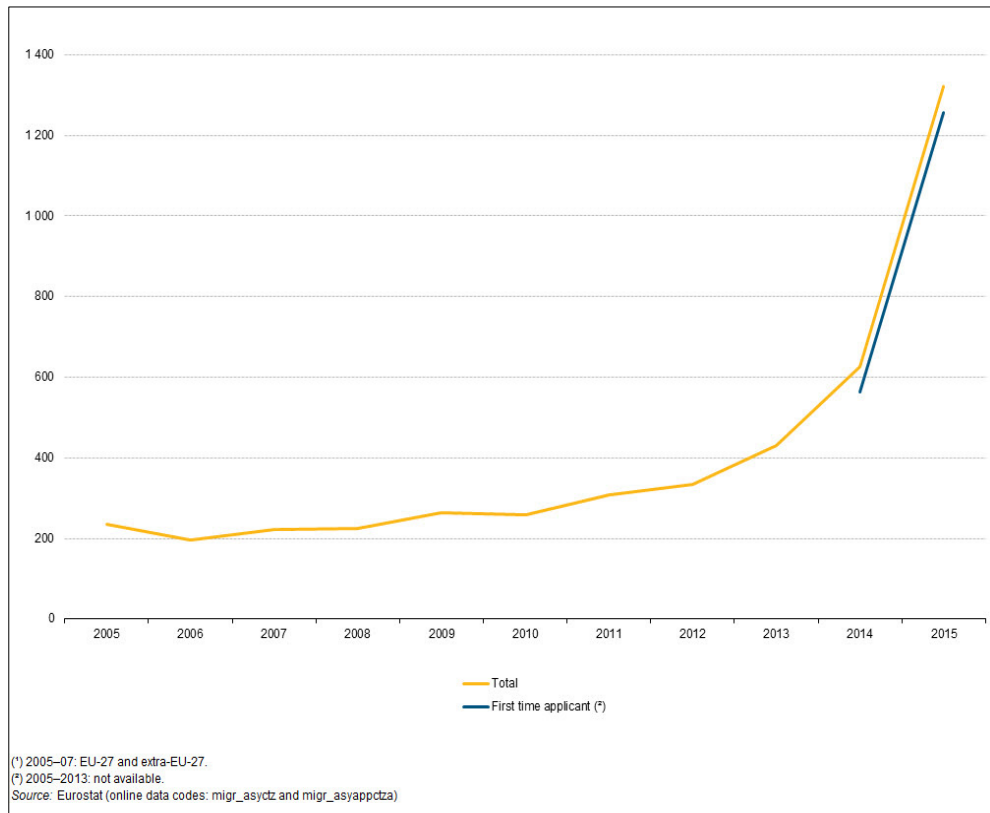
Ⅱ. 유럽의 난민위기와 초국가적 대응의 한계

1. 2015년 난민 급증 현황

〈그림 1〉이 보여주듯이 유럽연합에서 난민 신청자는 2014년까지 그리 큰 증가를 보이지 않았다. 2013년 40만 명에 이를 때까지 해마다 소폭 증가세를 기록했다. 그러다 시리아 내전이 격화하면서 신청자가 2014년 62만 여명으로 50% 정도 늘어났다. 그러나 2015년에는 두 배 이상 증가해 132만 여명 정도가 난민을 신청했다.

〈그림 1〉 EU 난민 신청 증감 추이, 2005~2015년

(단위: 천 명)



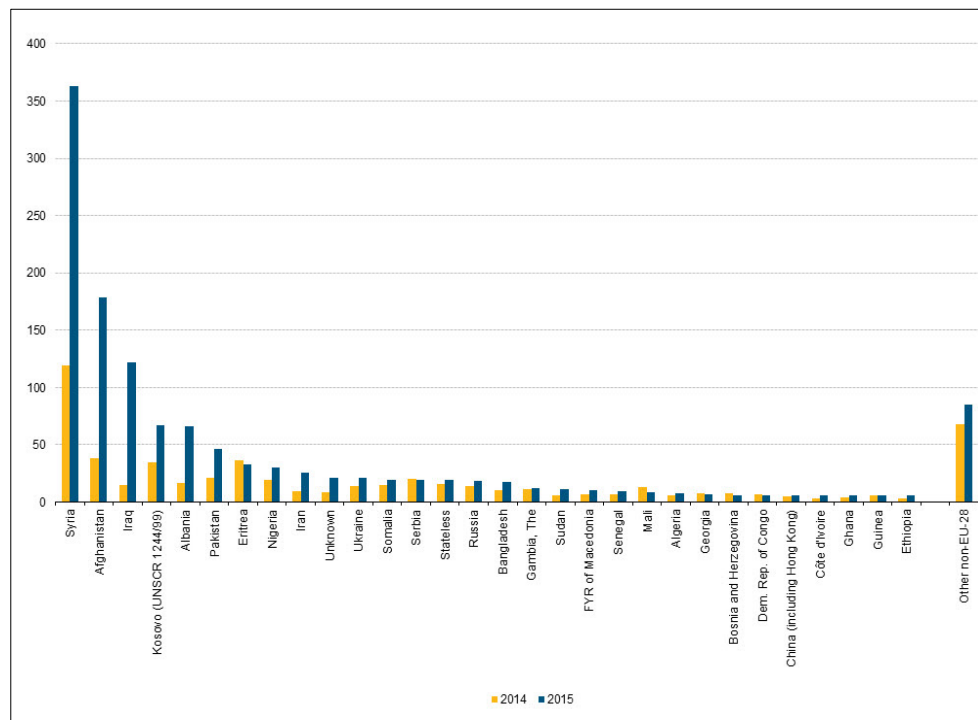
(출처: Eurostat 2016)³⁾

3) 출처: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (검색일 : 2016.10.10.).

〈그림 2〉는 EU 난민 신청자의 국적을 보여준다. 시리아 출신의 난민 신청자가 제일 많고(2014년 약 12만 명 정도, 2015년 약 37만 명 정도), 다음이 아프가니스탄, 이라크의 순이다. 세 개국 모두 2014년과 비교해 2015년 망명 신청자가 4배 가까이 급증했다. 그만큼 중동의 상황이 불안정하여 인근 EU 각 회원국에서 난민 신청자가 크게 늘었다.

〈그림 2〉 EU에서 난민 신청자의 국적, 2014년과 2015년 비교

(단위: 천 명)



(출처: Eurostat 2016)

〈표 1〉은 EU 28개 회원국에서 처음으로 난민을 신청한 사람의 통계다. 독일이 2014년 20만 여명에서 2015년 47만 6천여 명으로 가장 큰 폭으로 증가했고 다른 회원국들은 소폭 늘어났다. 2015년 독일에 들어온 중동 및 비중동 난민 신청자는 백만 명을 넘었는데 이들은 일단 난민으로 등록하고 난민 신청을 하는데 시간이 걸리기 때문에 이 통계에 반영되지 않았다. 2016년 난민 신청을 기록한 통계가 나오면 좀 더 상세한 자료를 얻을 수 있을 것이다. 〈표 1〉은 회원국별로 난민 분포의 불균형이 극심함을 잘 보여준다. 경제력과 외교력을 기준으로 주요 4개 회원국 가운데 영국의 난민 신청이 제일 적다.

〈표 1〉 EU 난민 신청자 추이, 처음 신청자 기준

연도/국가	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU	263,835	259,400	309,040	335,290	431,090	626,960	1,322,825
벨기에	21,615	26,080	31,910	28,075	21,030	22,710	44,660
불가리아	855	1,025	890	1,385	7,145	11,080	20,365
체코	1,235	775	750	740	695	1,145	1,515
덴마크	3,720	5,065	3,945	6,045	7,170	14,680	20,935
독일	32,910	48,475	53,235	77,485	126,705	202,645	476,510
에스토니아	40	35	65	75	95	155	230
아일랜드	2,680	1,935	1,290	955	945	1,450	3,275
그리스	15,925	10,275	9,310	9,575	8,225	9,430	13,205
스페인	3,005	2,740	3,420	2,565	4,485	5,615	14,780
프랑스	47,620	52,725	57,330	61,440	66,265	64,310	76,165
크로아티아	:	:	:	:	1,075	450	210
이탈리	17,640	10,000	40,315	17,335	26,620	64,625	83,540
사이프러스	3,200	2,875	1,770	1,635	1,255	1,745	2,265
라트비아	60	65	340	205	195	375	330
리투아니아	450	495	525	645	400	440	315
룩셈부르크	480	780	2,150	2,050	1,070	1,150	2,505
헝가리	4,665	2,095	1,690	2,155	18,895	42,775	177,135
몰타	2,385	175	1,890	2,080	2,245	1,350	1,845
네덜란드	16,135	15,100	14,590	13,095	13,060	24,495	44,970
오스트리아	15,780	11,045	14,420	17,415	17,500	28,035	88,160
폴란드	10,590	6,540	6,885	10,750	15,240	8,020	12,190
포르투갈	140	155	275	295	500	440	895
루마니아	960	885	1,720	2,510	1,495	1,545	1,260
슬로베니아	190	240	355	295	270	385	275
슬로바키아	805	540	490	730	440	330	330
핀란드	4,910	3,085	2,915	3,095	3,210	3,620	32,345
스웨덴	24,175	31,850	29,650	43,855	54,270	81,180	162,450
영국	31,665	24,335	26,915	28,800	30,585	32,785	40,160
아이슬란드	35	40	75	115	125	170	345
리히텐슈타인	280	105	75	70	55	65	150
노르웨이	17,125	10,015	8,990	9,675	11,930	11,415	31,110
스위스	15,900	15,425	23,615	28,400	21,305	23,555	39,445
Total	297,175	284,985	341,795	373,550	464,505	662,165	1,393,875

(출처: Eurostat 2016, 아이슬란드와 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스는 EU 회원국이 아님)

2. EU의 난민위기 대책

1) 난민 위기 이전의 공동난민정책 현황

EU의 난민정책은 유럽연합조약(마스트리히트조약)에서는 내무 사법 분야의 협력 (Cooperation in Justice and Home Affairs: JHA)에 포함되었으나 암스테르담 조약 이후 JHA는 자유·안보·사법지역(Area of Freedom, Security, and Justice: AFSJ)로 변경되었다. 2009년 12월에 발효된 리스본조약(The Treaty of Lisbon: ToL)은 EU의 목표를 평화 촉진에 이어 AFSJ의 형성이라고 못 박았다. 단일시장의 완성이나 환경정책, 사회정책보다 앞서 이를 규정했다. 국가 주권의 핵심인 이 분야의 협력은 통합과정에서 점진적으로 이루어진 점이 특징이다.⁴⁾

유럽통합의 과정 속에서는 1976년에 이 분야의 협력이 첫 발을 내딛었다. 당시 서유럽은 독일의 적군파, 이탈리아의 붉은 여단과 같은 테러리스트 집단 때문에 어려움을 겪었다. 테러집단에 대한 정보 공유 및 공동 대응이 필요했기에 당시 유럽경제공동체(EEC) 회원국 내무장관들은 비공식 모임을 가졌고 이를 다루는 트레비 그룹(Trévi group, 프랑스어의 첫 글자를 딴 그룹으로 테러리즘, 급진주의, 극단주의 및 국제폭력을 의미: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale)을 결성해 활동했다. 초창기에 이 그룹은 테러 공동 대응, 이어 조직 범죄와 경찰 협력까지 논의했으나 어디까지나 공식 결정기구인 각료이사회(EU 회원국 각료들의 모임으로 입법 기구의 하나)의 틀이 아닌 비공식 모임이었다. 비공식적인 이런 협력이 추동력을 받게 된 것은 EEC 회원국 간에 비관세장벽을 제거해 단일시장을 형성하자는 단일유럽의정서(Single European Act: SEA)의 협상 때부터다. 1985년 독일과 프랑스는 통합의 선구자적 역할을 한다는 상징적인 의미에서 국경철폐를 시범적으로 실시했고 여기에 베네룩스 3국이 합류했다. 독일과 프랑스, 베네룩스 3개국은 협상을 벌여 국경철폐 협정인 쉥겐협정(Schengen Agreement)을 체결했다. 쉥겐이행협정은 1995년 6월에 발효되었고 5개국뿐만 아니라 이탈리아와 스페인 등 다른 EU 회원국들도 여기에 참여했다. 이 협정은 통합사에서 일부 국가가 통합을 선도하고 다른 국가들이 여건을 갖추면 합류하는 강화된 협력(enhanced cooperation)의 전형적인 예이다.

셥겐이행협정(Schengen Implementing Convention: SIC)은 국경통제 철폐에 따른 보상조치로 난민, 공동 비자체제, 불법 이민, 경찰 협력과 신상정보 교환을 위한 공동 전산체제(셥겐정보체제, Schengen Information System: SIS)에 합의했다. 모든 EU 회원국들이 서명한 난민에 관한 더블린협정(The Dublin Convention on Asylum, 쉥겐협정을

4) 이 부분은 안병익(2016)의 해당 파트를 주로 참조, 수정했다.

개정해 2003년에 발효)은 SIC에 있는 난민 규정을 포함했고 난민이 처음 도착한 국가에서 난민 신청을 하도록 규정했다. 이 규정에 따르면 2015년 9월 메르켈 총리가 헝가리에 몰려 있는 난민을 독일로 오게 한 것은 EU 조약을 위반 한 것이다. 그러나 당시 메르켈이 이런 조치를 취하지 않았더라면 EU 난민위기는 더 악화되었을 것이다 (Die Zeit 15/09/11). 1992년 서명된 유럽연합조약(마스트리히트조약, 1993년 11월 발효)에서 내무사법협력은 제3기동이다. 회원국과 유럽의 초국가기구(행정부 역할을 하는 집행위원회)가 정책 권한을 공유한다. 경제 분야의 제1기동은 가중다수결로 결정되며 유럽법원(European Court of Justice: ECJ)의 재판 관할권에 포함된다. 그러나 제2기동의 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)과 제3기동은 회원국들이 거부권을 행사할 수 있고 ECJ의 관할권에 들어가지 않는 게 특징이다. 회원국들은 외교나 내무와 사법과 같은 핵심 권한을 초국가적 정책결정에 맡기지 않았다. 당시 회원국들은 난민정책과 외부 국경에 관한 규정과 통제, 이민정책, 민사 및 형사문제에서 경찰 및 사법 당국의 협력이 회원국 모두의 공동이익의 문제라고 규정했을 뿐이다. 영국과 아일랜드, 덴마크는 선택적 탈퇴(opt-out)를 허용 받아 삼국에서 제 3기동은 적용되지 않았다.

2003년 더블린명명협정은 1990년 더블린에서 서명된 쟁쟁협정 내의 망명규정을 대체했다. EU 차원의 첫 공동난민정책의 하나였다는 점에서 의미가 있다. 난민이 첫 도착한 회원국에서 망명 절차를 처리해야 함을 규정했다. 1999년 상반기 나토의 코소보 공습으로 약 120만 명의 난민이 유럽으로 유입되었다. 특히 독일에 대규모 난민이 유입되어 독일은 EU 차원의 공동정책을 강력하게 요구했다. 거대한 난민의 유입, 이에 가장 크게 영향을 받은 독일이 EU 차원의 공동정책을 강력하게 요구해 채택된 점이 특징이다. 그러나 이 협정이 채택될 당시에 이탈리아와 그리스, 몰타는 지중해 연안이고 이 적용을 실행할 경우 대규모 난민 유입 시 대처가 어렵다며 문제점을 지적하기도 했는데 이는 2015년 여름 난민위기에선 그대로 드러났다 (이종서 2010). 난민 문제에 대하여 회원국 간 연대를 증진하고 부담을 공유하기 위해 유럽난민기금(European Refugee Fund)이 2000년에 설립되었다. 그리고 망명 신청자의 지문 정보와 신원 정보를 공유하기 위해 유럽난민정보(Eurodac)라는 데이터베이스를 2003년에 만들었다. 회원국 이민 당국은 다른 회원국에서 망명을 신청한 사람들의 신원 정보를 공유한다. 이 정보망이 없을 경우 한 회원국에서 망명을 거부당한 비회원국 시민들이 쟁쟁지역에서 자유롭게 다른 회원국으로 이동하여 망명을 신청하는 망명쇼핑을 예방할 수 없게 된다.

쟁쟁협정을 비준한 EU 회원국들 간에 내부 국경이 철폐되었기에 비회원국과 국경을 맞댄 회원국들의 국경(예컨대 발칸반도의 슬로베니아, 지중해 연안의 그리스와 사이프러스, 이탈리아)은 모든 회원국들의 공동 외부 국경이 된다. 이런 외부 국경을 제대로 통제하고 관리해야 쟁쟁지역을 자유안보사법지역으로 만들 수 있다. 회원국들은 외부 국경의 공동

관리 업무를 조정하는 EU 국경관리처(Frontex, 프론텍스, European Border Management Agency)를 설립했다. 이 기구는 2005년부터 폴란드 바르샤바에 설립되어 활동을 개시했다. 초창기에는 주로 외부 국경 관리에 관한 업무 조정과 리스크 분석이었다가 점차 업무가 확대되었다. 2007년 신속 국경대응팀(Rapid Border Intervention Teams: RABITs)이 신설되었다. 갑작스런 난민의 폭증으로 어려움에 빠진 이탈리아나 그리스가 협조를 요청하자 프론텍스가 주가 되어 해당 지역에 다른 회원국에서 파견된 인력과 장비를 보내 지원했고 업무를 조정했다. 2006~2007년 서아프리카에서 스페인의 카나리아 제도로 난민이 급증하자 신속 국경대응팀이 활동했다(작전명은 HERA로 3회 지속되었다). 프론텍스는 미국의 해안경비대처럼 실제 병력과 권한을 보유한 연방 차원의 기구가 아니라 외부 국경의 공동 관리를 위한 업무 조정기구다. 따라서 이 기구는 자체 선박이나 항공기가 없고 회원국들이 파견한 병력의 동원 및 선박과 항공기 사용 등을 상호 조정하여 협력을 가능하게 한다. 아래 <표 2>는 EU의 망명 및 난민에 관한 주요 정책과 지침, 그리고 관련 기구를 정리했다.

<표 2> 유럽연합(EU)의 망명 및 난민에 관한 주요 정책과 지침, 기구

정책 및 지침 명칭	제정	주요 내용
유럽난민기금	2000	회원국가간 연대증진과 망명신청 편중에 따른 부담공유, 1차 5개년 (2000-2004) 2억1천6백만 유로 예산 2008-2013년 기간에는 6억 3000만 유로로 증가 ⁶⁾
난민을 위한 임시보호 지침	2001	임시보호 채택 여부는 유럽이사회에서 가중다수결(QMV)로 결정, 1년이 기본임. 6개월씩 2회 연장 총 2년 가능 임시보호 기간 중 망명신청 억제
난민수용에서 최소기준 지침	2003	보조성(subsidiarity)과 비례성(proportionality)원칙 명기 임시보호 조치중인 사람은 이 지침 적용 받지 않음 노동시장 보호 위해 EU시민, 자국민, 합법 거주 제3국인에게 우선권
더블린 조약 II	2003	망명 신청자의 처리국가 원칙 (첫 도착국) 및 우선순위 명기 망명처리 공조 통해 망명쇼핑 방지
유럽난민정보 (Eurodac)	2003	망명신청자의 지문정보와 신원정보 공유
난민에 대한 공동정의 지침	2004	보조성(subsidiarity)과 비례성(proportionality)원칙 명기 부차적 보호 (subsidiarity protection) 규정 회원국가의 안전에 위협, 유죄판결 받은 경우 강제송환 가능

정책 및 지침 명칭	제정	주요 내용
유럽체포영장	2004. 1.1	테러와 돈세탁 등 31개 범죄 용의자에 대해 한 회원국이 발부한 체포영장이 다른 회원국에서도 그대로 통용(사법 분야의 상호인정 적용)
난민의 망명 절차 지침	2005	보조성(subsidiarity)과 비례성(proportionality)원칙 명기 안전한 제 3국 개념 규정('안전한 국가' 출신은 망명 신청을 허용하지 않음)
유럽국경관리처 (Frontex) 설치	2005	외부 국경 관리의 조정(폴란드 바르샤바에 소재)

(출처: 김남국 2007, 16; 안병익 2016, 18)

2) 2015년 EU 난민 위기 후 공동난민정책의 진전 및 한계

EU 차원의 이런 공동난민정책이 있었지만 2015년 난민위기는 기존 정책으로는 대응이 매우 부족했다. 단기간에 많은 난민 신청자가 특정 회원국인 독일로 유입되었기에 독일은 비용분담 차원에서 기존 공동난민정책의 개혁을 적극적으로 추진했다. EU 28개 회원국은 5억 명이 조금 넘는 세계 최대의 단일시장이다. 회원국 들 간에 거의 아무런 내부 국경이 없어 상품과 서비스, 노동력과 자본이 자유롭게 이동한다. EU 회원국 시민들은 비자가 필요 없이 다른 회원국에 정착해 직업을 구하여 거주할 수 있다. 따라서 외부 국경도 공동으로 방어하고 공동난민정책을 실행해야 하는 당위성이 있다. 하지만 이런 당위성 차원에서 기존의 공동난민정책은 미비한 점이 많았다. 2015년에 유입된 난민은 백만 명 정도. EU 전체의 0.2%에 불과하여 회원국들이 난민을 공동으로 분산 수용한다면 아무런 문제가 없었다. 하지만 회원국들은 국내정치적 이유로 난민의 분산 수용을 극도로 꺼려왔다.

난민위기에 직면한 EU는 단기적 대응조치와 함께 중장기적 대응조치도 제시했다.⁷⁾ 단기적 조치는 난민이 주로 들어오는 그리스와 이탈리아 등에 인력과 재정 지원을 확대하는 것이다. 중장기적 대응은 집행위원회가 중심이 되어 쉥겐 지역을 유지하기 위해 공동이민망명 정책의 개선과 국경관리의 유럽화를 추진해 왔다. <표 3>은 단기적 대응책이다. 이런 대응의 하나인 난민 핫스팟(hotspt)은 그리스와 이탈리아의 해안 지역에 설치되었다. 유럽난민지원센터(European Asylum Support Office: EASO), 프론텍스, 유럽 경찰협력기구(Europol), EU 사법기구(유로저스트)의 전문가들이 이 지역에 급파되어 해당국 관계자들을 지원해준다.⁸⁾ 구체적으로 난민의 신원확인, 등록 및 지문 채취, 발칸반도 등 안전한

7) 이 부분은 안병익(2016)을 수정했다.

8) 유로저스트는 유럽 사법 기구로 네덜란드 헤이그에 있다. 1999년 10월 15~16 핀란드의 탐페레에서

국가 출신의 시민들을 본국으로 송환하는 일을 도와준다. EU는 또 250만 명이 넘는 중동 난민을 받아들인 터키에 경제지원과 함께 터키인들의 유럽 방문시 비자 철폐도 약속했다(3장에 EU와 터키 난민 협약 세부내용이 있음). 터키의 레제프 에르도안 대통령이 점차 권위주의적 통치로 야당과 언론을 탄압해 국제사회의 신랄한 비판을 받았지만 EU는 난민 문제 해결에 터키의 도움이 절실히 필요했기에 터키에 접근했다. 같은 맥락에서 발발 5년째에 접어든 시리아 난민의 정치적 해결에도 EU는 미국과 함께 적극 참여중이다.

〈표 3〉 2015년 여름 난민 위기 이후 EU의 단기적 대응 현황

내용	유입된 난민의 한시적인 의무 할당	난민 핫스팟(hotspot) 설치 및 운영	기타
내용	기존 EU에 체류중인 12만 명의 난민을 회원국의 경제력과 인구에 따라 강제로 배분에 합의(2015년 들어온 난민은 추후 다시 논의할 예정)	그리스와 이탈리아에 2015년 상반기에 핫스팟 설치 헝가리에 추가 설치	터키에 중동 난민의 유럽 유입 저지와 난민에게 일자리 제공 요청
현황	2015년 9월 합의, 헝가리와 폴란드 등 일부 국가들 2015년 11월 중순 파리테러이후 합의된 배민자들을 받지 않겠다고 선언 각료이사회에서 다수결로 결정되어 회원국들이 이를 시행하지 않으면 각 중 제재를 받게 됨 ⁹⁾	현재 파견되어 활동중	2015.11.29. EU-터키정상회담, 터키에 30억 유로 지원 2016.3월 브뤼셀 유럽이사회에서 최종 합의(독일이 주도) -2016.10월부터 비자 자유화 단계적 도입. 터키의 순응에 따라 조건부임 - 터키의 EU 가입협상 재개

(출처: 안병익 2016, 17)

개최된 유럽이사회에서 회원국 수반들은 중대 범죄에 대처하기 위해 회원국 사법 당국 간의 긴밀한 협력이 필요하다고 합의했다. 2000년 초에 잠정 기구로 사법 협력단(judicial cooperation unit)이 발족했다. 2001년 9/11테러이후 관련 법령에 합의해 2002년 2월 유로저스트가 공식으로 출범했다. 회원국에서 파견된 검사와 치안 판사, 경찰관들이 함께 근무한다. 리스본 조약은 85조에서 유로저스트의 임무를 명시했고(2개 이상의 회원국에 영향을 미치는 중대 범죄의 수사과 기소를 조정하고 협력하기 위해) 86조는 EU의 재정적 이익에 영향을 미치는 범죄와 싸우기 위해 회원국들이 규정을 만들어 유로저스트에서 유럽검찰청(European Public Prosecutor's Office)을 설립할 수 있다고 규정했다. 자세한 내용은 <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/history.aspx> (검색일 : 2016.10.2.) 참조.

- 9) 집행위원회는 회원국들의 EU 조약의 준수를 감독하고 지키지 않을 경우 법적으로 제재를 부과할 수 있다. 제재절차(infringement proceedings)는 집행위원회가 해당국에 조약 위반 사실을 확인하는 공식서한(Letter of Formal Notice)을 보내고 관련 당사국은 60일 이내에 집행위에 답장을 보내야 한다. 위반했다면 시정조치를 약속해야 한다. 집행위는 이를 확인한 후 부족하다고 여길 경우 이유를 명시한(Reasoned Opinion) 서한을 다시 보내 시정을 요구한다. 당사국 역시 60일 이내에 답변을 해야 한다. 이 과정에서 당사국이 조약 위반을 시정하지 않으면 유럽법원에 제소된다.

EU의 공동이민망명정책은 여러 차원의 이슈다. 난민에 대한 단일 정의부터 시작하여 난민 처리 절차(더블린망명협정), 난민 수용소에 적용되는 동일 지침의 이행, 공동의 외부 국경 방어와 사법 및 내무 당국의 협력 조정부터 초국가적 관련 유럽 기구의 설립과 운영 등 많은 내용을 포괄하는 개념이다.

이런 개념에서 단기적인 대응은 상대적으로 많이 거론되었고 일부는 실행되었다. 반면에 중장기 개선방향은 회원국의 정책 선호도가 매우 다르고 의사 결정체제가 다수결인지 아니면 거부권을 행사할 수 있는지의 여부에 따라 쉽지 않다. 지침(directive)은 EU 차원에서 입법의 목적만을 정해주고 구체적인 시행 방법은 회원국의 재량에 달려 있다. 따라서 회원국들은 이 지침을 자국에서 실행하기 위해서는 국내 법규를 수정하거나 제정해야 한다. 하지만 집행위원회의 2015년 10월 조사에 따르면 난민처리지침(Asylum Procedures Directive 2013/32/EU)의 경우 프랑스만 이행 법규를 제정해 실행중이고 사이프러스는 부분적으로 실행중이다. 나머지 26개 회원국들은 이를 이행하지 않고 있다. 난민 수용소 지침(Reception Conditions Directive 2013/33/EU)도 완전하게 이행중인 회원국은 프랑스와 스페인뿐이고 오스트리아와 사이프러스는 부분적으로 실행중이다. 난민 처리의 기본 지침, 그리고 난민 수용소에서 인간적인 대우에 필요한 최소한의 법규조차 회원국들은 준수하지 않고 있다. 공동이민망명정책의 가장 기초라 할 수 있는 이런 법규를 실행하지 않고 있다는 것은 이 정책의 문제점을 고스란히 보여준다. 회원국들이 이런 지침을 제대로 지킬 경우 특정 국가에 몰리는 난민을 일부라도 분산할 수 있는 유인이 생긴다. 난민들이 독일로 몰리는 것은 지리적인 위치와 이 곳에 거주하는 자국민들의 많고 적음(예컨대 독일에 거주하는 아프간과 터키인들), 높은 복지수준 때문이다. 난민 신청자들에게 동등한 서비스를 제공하는 것은 공동이민망명정책의 첫 걸음이다.

프론텍스를 명실상부한 초국가적 유럽국경해안수비대(European Border and Coast Guard: EBCG)로 격상하는 것은 집행위원회가 2015년 12월 17~18 유럽이사회에서 정식 안건으로 제안했다. 이 제안은 2016년 6월에 불과 6개월 만에 정책으로 확정되었다. EU 차원의 정책 결정에서 6개월만에 입법 조치를 마친 것은 이례적으로 매우 빠른 정책 결정이다. 하지만 그리스의 강력한 반대로 관련국이 반대해도 각료이사회에서 가중 다수결로 EBCG군을 파견하는 것은 채택되지 못했다. 그리스는 구제금융 협상 당시에 난민 수용을 협상 도구로 사용했었기 때문에 이런 거부권 행사를 포기하지 않았다(FT 16/06/07). 이 기구는 또 난민의 인권을 경시하고 불법 난민의 추방에만 역점을 둔 신속한 조치여서 EU 회원국 별 난민의 분산 처리 지연 및 거부 결정과 상당히 대조된다.

〈표 4〉는 공동이민명명정책의 중장기 개선 방향(‘유럽화’ 방향)과 결과를 제시했다. 단기적이지자 중장기적인 조치의 하나인 난민의 분산 수용은 쉽지 않다. 일단 2015년 9월 유럽이사회에서 표결을 거쳐 2014년까지 EU에 들어온 12만 명의 난민을 2년에 걸쳐 회원국에 분산 수용하기로 결정했다.¹⁰⁾ 헝가리는 이에 반발하여 2016년 10월 2일 국민투표를 실시했다. 법적 효력이 없지만 난민 수용을 꺼리는 빅토르 오르반 총리가 국내정치적 카드로 이를 꺼내 들었다(Financial Times 16/10/03). 국민투표 참여자의 98.2%가 난민의 강제 분담에 반대했지만 투표율이 43.9%에 불과해 유효하지 못했다.¹¹⁾ EU로 들어와 난민으로 판정받은 사람을 회원국들의 경제력과 인구에 비례하여 의무적으로 배분하는 것은 중동부 유럽 회원국들이 반발해도 가능하다. 우선 정책결정이 가중 다수결이어 헝가리나 폴란드가 반대해도 통과될 가능성이 높다(EU 전체 회원국 인구의 65%를 차지하고 55%의 회원국(현재 28개 회원국이므로 15개국 이상이 지지하면 가중 다수결로 채택된다).¹²⁾ 헝가리나 폴란드가 이 결정을 따르지 않으면 집행위원회의 제재 절차가 가해진다. 따라서 난민의 의무적 할당은 일부 국가들이 국내 사정을 의식하여 반대의 목소리를 높이겠지만 점차 가능해 진다.

10) 회원국별 난민 의무 할당 배분 원칙과 배당 인원의 세부 내용은 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf (검색일 : 2016. 10.10.) 참조.

11) 국민투표의 질문은 “헝가리 의회의 동의없이 EU가 난민의 강제 할당한 것을 찬성/반대합니까?”였다. 오르반 총리는 메르켈 총리의 EU 난민 환영정책을 ‘도덕적 채국주의’라 비난했다. 그는 계속하여 브뤼셀의 EU기구가 가져간 정책권한을 회원국으로 환수하려고 노력중이다. 특히 국민투표 유인물에 영국이나 독일, 프랑스가 이슬람 난민을 너무 많이 수용해 일부 도시는 접근이 불가능하다는 문구를 게재해 관련국의 반발을 야기했다.

12) 2009년 12월 1일부터 발효된 리스본조약에 따라 각료이사회 결정에 이중 다수결(a dual majority system) 체제가 도입되었다. EU 전체 회원국 인구의 65%를 차지하고 55%의 회원국(현재 28개 회원국이므로 15개국 이상이 지지해야 함) 이 지지하면 안건이 채택된다. 집행위원회가 제안하지 않은 법안의 경우는 65%의 인구에 72%의 회원국이 지지해야 안건이 채택된다. 즉 회원국과 집행위원회가 법안 제안을 가진 내무 및 사법 분야의 협력 가운데 일부 조항은 여기에 적용된다. 이 두 조항 모두 경과 규정을 두어 2014년 11월 1일부터 적용되었다. 자세한 내용은 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aai0008> (검색일 : 2016.10.4.) 참조.

〈표 4〉 공동이민명명정책의 중장기 개선 방향(‘유럽화’ 방향)

항목	현재	개선 방향
각종 관련법의 조화 및 실행	- 난민처리지침 - 난민 수용소 조건 지침 - 난민데이터베이스(Eurodac) 운영 규정 - 송환 지침 - 상당수의 회원국들이 지침을 이행하는 국내 법규를 제정하지 않았음	- 집행위원회의 강력한 집행 감독과 불응하는 회원국에 대한 법적 제재 조치 필요
관련 기구의 권한 및 인력 강화	- 프론텍스: 외부 국경의 수비에 관해 회원국 간 업무 조정 및 신속 국경대응팀 파견 - 유럽난민지원센터: 난민 수용소 운영 및 표준화 등을 지원 - 유로저스트: 인신매매 등 범죄자 정보 공유 및 일부 수사 - Europol: 유럽의 FBI화?	- 유럽 국경해안수비대(European Border and Coast Guard: EBCG) 설립 제안(집행위, 2015.12.17) - 최근 난민 위기처럼 난민이 급격하게 유입되고 관련국이 제대로 대처하지 못할 때 수비대 파견(2016년 6월 법제화 마침) - 파견 결정은 가중다수결(당사국이 반대해도 파견 가능, 이 조항은 통과되지 못함) - 인력은 기존 프론텍스의 2배인 1천명이고 추가 1천 5백명 동원 가능 - 프론텍스를 흡수하고 권한 강화(난민 구조 및 수색, 불법 난민 추방 가능)
난민의 의무적 할당	- 2014년 말까지 확인된 기존 난민에 한해 한시적 합의	- 항구적인 의무적 할당 체제 합의 및 도입 필요 - 2015년 12월말 현재 208명만 합의국에 정착

(출처: 필자가 집행위원회의 자료 및 언론보도 등을 종합하여 작성) ¹³⁾

EU 공동난민정책의 진전이 매우 더디었기에 독일의 앙겔라 메르켈 총리는 터키와의 난민협약 체결에 집중했다.

13) 집행위원회의 핫스팟 확대 강화에 대한 내용은 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm (검색일 : 2016.1.5.) 참조. 국경수비대 설치에 관한 제안은 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm (검색일 : 2016.10.5.) 참조.

Ⅲ. EU와 터키의 난민협약: ‘파우스트 계약’

2016년 3월17일부터 브뤼셀에서 이틀 간 열린 유럽이사회에서 EU와 터키의 난민 협약이 합의되었다. 이 회의에서는 열흘 전 개최된 터키-EU의 정상회담에서 합의된 내용이 최종 확정 되었다.¹⁴⁾ 주요 내용은 중동 난민의 EU 유입을 차단하는 대가로 EU는 터키에게 60억 유로(약 7조2천억 원)를 지원한다. 터키인의 EU 회원국 방문 시 3개월 무비자 혜택을 준다. 이 조치는 터키 내 테러법 등의 개정 정도를 감안해 실행한다. 또 2005년 11월부터 시작된 터키의 EU 가입 협상을 가속화하기로 합의했다. 원래 EU 집행위원회는 EU 회원국에 도착하는 비시리아인만을 터키로 송환하기를 희망했으나 독일은 난민 판정을 받지 못한 시리아인을 포함하여 모든 도착자들을 터키로 즉각 송환을 고집해 관철했다. EU는 터키로 송환되는 난민의 수만큼 터키 난민촌에서 난민을 EU로 데려오기로 합의했다. 독일의 앙겔라 메르켈 총리는 2015년 10월부터 대량의 난민 유입에 따라 국내 정치적 입지가 매우 약화되었다. 같은 원내 교섭단체를 구성하고 있는 기독교사회당(CSU)의 호르스트 제호퍼(Horst Seehofer) 당수는 “감당할 수 없는 난민을 받아들이고 있다”며 난민 수용 상한선을 처음부터 주장했다. 그는 또 계속하여 연방정부의 난민정책이 연방과 주정부의 정책 권한을 명시한 기본법을 위반했다며 연방헌법재판소 제소도 검토 중이라고 밝혔다(Die Welt 16/01/05). 그만큼 앙겔라 메르켈은 터키와의 난민 합의가 매우 시급하게 필요했다. 2016년 3월 말까지 난민 유입을 저지하는 획기적인 방안을 내놓지 않으면 메르켈의 총리 자리가 흔들릴 거라는 분석이 끊임없이 나왔다. 반면에 다른 EU 회원국들이나 EU 기구는 매우 곤혹스런 입장에 처했다. 유로존 경제위기와 난민위기 해결을 주도하는 독일의 역할은 인정하지만 난민협약에서처럼 독일의 일방적인 정책 관철이 앞으로 EU의 정책결정에 매우 좋지 않는 선례를 남겼기 때문이다(Financial Times 16/03/09; Economist 16/03/18). <표 5>는 EU와 터키의 난민 협약 내용을 요약 정리했다.

14) 난민협약은 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (검색일 : 2016.10.20.) 참조.

〈표 5〉 2016년 3월 EU-터키 난민 협약 주요 내용

내용	EU	터키
1:1 맞교환	그리스에 도착하는 시리아 난민 중 난민자격이 없는 사람은 터키로 즉시 송환	터키로 송환된 시리아인과 동일수의 난민촌 거주 시리아인을 EU가 수용
재정지원	1차로(2017년까지) 30억 유로를 터키에 지원 추가로 30억 유로 지원(2018년까지)	난민을 위해 지출
비자 관련	3개월 무비자 허용 검토(테러법 등 요구 사항 제거)	2016.10.31.까지 시행 요구
터키의 EU 가입 협상(2005.11월 개시)	가속화 하기로 합의	테러법 등 개정 거부

(출처: 각종 보도를 참조하여 필자 작성)

이 협약에 대한 비판은 크게 세 가지로 구분된다. 난민조약을 위반했다는 비판부터 실행 가능성에 의문을 제기하는 의견, 또 터키에 지나치게 유리한 협약이라는 점이다. 국제인권단체 앰네스티 인터내셔널은 이 합의가 체결된 날을 “인류에게 암흑 일”이라 규정했다. 이 단체는 앙겔라 메르켈 총리가 2015년 9월 난민환영정책으로 유럽적 가치를 보여주고 도덕적 우위를 증명했으나 이제 부도덕하고 불법적으로 보이는 난민통제 정책에 매달린다고 신랄하게 비판했다(Financial Times 16/03/18). 중동의 난민이 집중적으로 몰리는 그리스가 과연 난민 신청자들을 수용해 신청 절차를 신속하게 처리하고, 부자격자를 신속하게 터키로 송환할 수 있는 행정능력이 있을지에 대해서 우려가 높았다. 그리스는 2010년 5월 유로존과 국제통화기금의 구제금융을 지원받은 후 모두 세 차례나 구제금융을 지원받았다(안병익 2014). 극도의 경제위기 속에서 그리스의 행정 역량은 매우 미약하다. 법적으로도 우선 그리스는 난민법을 개정해 터키를 ‘안전한 제3국’으로 규정해야 했다. 그래야만 난민을 터키로 송환할 수 있다. 그리스는 또 2015년 상반기 국제통화기금 및 유로존과 구제금융을 협상할 때 난민 수용을 하나의 협상 카드로 제시하기도 했었다. EU-터키의 난민협약이 합의된 직후인 2016년 3월 19일 토요일 자정부터 유입되는 난민 신청자 가운데 부자격자를 송환해야 하지만 여러 가지 준비 때문에 4월부터 실행되었다. 이후 터키로 들어오는 난민의 수는 급감했다. 2015년 10월의 경우 지중해상 터키 인근의 그리스령 레스보스(Lesbos)섬에 하루에 평균 2천 명이 도착했다. 유럽으로 오려는 중동 난민들이 가장 애용하는 경로였다. 2016년 5월 이 섬에 도착하는 난민은 하루 평균 30명 정도로 줄었다(EUISS 2016; Guardian 15/08/19).

난민협약의 최대 수혜자는 터키다. 터키는 EU의 대규모 재정지원은 물론이고 여러

까지 이득을 얻었다. 난민 위기 발발 이전에 EU는 터키의 권위주의적 통치 체제를 비판하며 가입 협상에 별다른 관심을 보이지 않았다. 특히 독일의 경우 에르도안 대통령의 언론탄압을 거침없이 비판했다(파이낸셜뉴스 15/10/28). 터키는 또 EU에서 송환된 비시리아 난민에 대해 완전한 법적 보호를 하겠다는 구속력 없는 약속만을 했다.

마지막으로 이번 합의는 규범적 권력(normative power)으로서 EU의 가치를 버렸다(Manners 2002). EU는 규범을 만들고 이를 국제사회에 확산하여 규범적 권력으로 불려왔다. 사형제 폐지와 인권 등을 규범화하여 가입 후보국과의 협상에서 이를 수용하게 했다. 하지만 터키와의 난민 협약은 EU의 이런 규범 제정과 확산 능력에 심각한 의문을 제기하게 했다. 이 합의를 '파우스트 계약'이라고 혹평하는 이유도 이 때문이다(Economist 16/03/20). 가치 공동체를 자부하던 EU가 메피스토펠레스(터키)에게 이를 팔아 난민 저지를 얻어냈기 때문이다. 결과적으로 이번 난민협약은 터키에게 으름패를 쥐어 주었다. 만약 무비자 공약을 EU가 들어주지 않았다고 터키가 판단할 경우 EU로 유입되는 난민을 통제하지 않거나 자국으로의 송환을 받지 않을 수 있다. 이럴 경우 EU에는 또 다시 난민위기가 재발할 가능성이 매우 높다. 실제로 2016년 7월 15일 터키에서 실패한 터키 쿠데타가 후 그리스에 주재했던 터키의 이민국 관리들이 일시 철수했다. 이 때문에 터키로의 난민 송환이 잠정 중단되기도 했다.

IV. 나오며

보통 위기는 상호작용을 하여 위기가 증폭되는 경우가 많다. EU의 경우 특히 이러했다. 2010년 그리스 경제위기가 다른 PIGS 국가(포르투갈, 아일랜드, 그리스, 스페인)로 확산되는 와중에 2015년 최악의 난민위기가 발발했다. 2015년과 2016년 프랑스, 2016년 벨기에에서 테러가 이 사이에 일어났다. 2차 대전 후 민족주의를 극복하여 민족국가 간의 새로운 협력 형태로써 통합을 선도하던 '유럽'은 하나의 모범에서 위기와 동일시되는 브랜드 가치의 하락을 겪었다. 그리스의 경제위기는 물밑으로 잠복했을 뿐 아직 해결되지 않았다. 마찬가지로 난민위기도 잠시 소강상태를 보일 뿐 재발할 가능성이 매우 높다. 2016년 7월 중순 터키 쿠데타 발발 후 에르도안 정부는 EU에 비자 면제 이행을 요구하며 난민협약의 파기를 공공연하게 거론해왔다(Financial Times 16/09/29). 설상가상으로 영국 유권자들은 2016년 6월 23일 국민투표에서 유럽연합 탈퇴(브렉시트, Brexit)를 결정했다. 여러 위기의 와중에 EU는 영국과 앞으로 최소한 2년 간 탈퇴 협상에 매달려야 한다.

난민위기의 중장기적 해결책은 시리아 내전의 정치적 해결이다. 하지만 대선을 앞둔

미국, 시리아 내전에 개입해 중요 당사자가 된 러시아, 한 발 물러나 있는 유럽 때문에 시리아 내전의 정치적 해결은 요원하다. 러시아는 2015년 9월 시리아 내전에 개입해 군사적으로 매우 불리한 입장에 있던 아사드 독재정권을 소생시키는데 성공했다. 또 러시아는 시리아 민간인들이 몰려 있는 제2의 도시 알레포를 집중 포격하여 난민위기를 유발했다. 러시아 공군은 정밀 폭탄을 사용하지 않고 넓은 범위의 민간인을 위협하는 통폭탄을 투하해 2016년 2월 터키와의 국경 지대에 수 만 명의 난민이 몰리게 했다. 서방 측에서 러시아가 ‘대량이주무기’(weapons of mass migration: WMM)를 사용해 난민을 무기화했다는 비판을 했지만 러시아의 이런 전술을 막지는 못하고 있다(EUISS 2016).

한편 유럽연합은 여전히 난민위기를 두고 중동부 유럽과 구유럽(서유럽) 간의 의견차이가 좁혀지지 않는다. EU는 터키와 난민협약을 체결해 난민의 유럽 유입을 일시적으로 저지했지만 이는 임시방편일 뿐이다. 단기적으로 회원국 경제력에 비례하여 난민의 의무할당을 상시화 해야 하고 유럽국경해안수비대의 운영도 앞당겨야 한다.

난민위기는 규범적 권력으로서 EU의 가치를 크게 훼손했다. 문제는 이런 가치 훼손에도 위기가 속시원하게 해결되지 않았다는 점이다. 난민위기와 브렉시트 협상, 경제위기, 테러 등 복합적인 위기 속에서 EU의 앞날은 매우 불투명하다.



- 고기복. 2007. EU국가의 난민인정제도 : 영국, 프랑스, 독일을 중심으로. 한·독사회과학논
총 17(2), 37-69.
- 김남국. 2007. 유럽연합(EU)의 인권정책: 전쟁, 난민 그리고 정체성. EU학 연구 12(2),
2-40.
- 박선희. 2011. EU의 공동이민망명정책의 외재화와 그 문제점. 유럽연구 29(1), 39-64.
- 박선희. 2016. 프랑스의 난민정책: EU 공동난민정책의 영향을 중심으로. EU연구 42,
27~63.
- 안병억. 2016. 유럽의 난민 위기와 공동이민망명정책:초국가주의의 한계와 전망. 독일연구
31, 1-33.
- 이종서. 2010. EU의 공동이민·망명정책: 초국적 대응 프로그램의 배경과 한계. 유럽연구
28(1), 169-201.
- 이해진·김희재·최송식. 2012. EU의 이민 관리와 귀환정책. 국제지역연구 16(3), 93~12
2.
- European Commission. 2015. The Activities of the European Union 2014.
- Eakin, H. Lauren, G. Feldinger et. al., 2016. Flight From Syria: Refugee Stories,
Amazon Kindle Edition.
- Haas, E. 2004. The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces,
1950. University of Notre Dame Press.
- Parkes, R. 2016. Migration to Europe: the numbers game, European Union Institute
for Security Studies EUISS, Brief No18.
- Lavenex, S. and Rahel Kunz. 2008. The Migration-Development Nexus in EU External
Relations, Journal of European Integration 30(3), 439-457.
- Manners, I., 2002. Normative Power Europe?, Journal of Common Market Studies
35(4), 4-28.
- Parkes, R. 2015. Migration: new 'push' and 'pull' dynamics. EUISS Issue Brief
34.
- Rosamond, B. 2000. Theories of European Integration. London: Palgrave.
- Thompson, T. 2016. Syrian refugees: Everything about refugees and asylum seekers
in Europe, Amazon Kindle Edition.

- European Commission, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (검색일 : 2016. 10. 10.).
- COMMISSION, Brussels. 14. 10. 2015. COM(2015) 510 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN, PARLIAMENT, THE European Council and the Council. Managing the Refugee Crisis. 출처: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm (검색일: 2016. 10. 5.).
- 경향신문
- 파이낸셜뉴스
- Economist
- Financial Times
- Guardian
- New York Times
- Die Zeit
- Die Welt

● 투고일: 2016.10.27. ● 심사일: 2016.10.30. ● 게재확정일: 2016.11.14.
--

Internal and external changes of the EU's refugee policy: With emphasis on the refugee crisis in 2015

AN, Pyeongeok (Daegu University)

This paper aims at analyzing refugee crisis in Europe in 2015. A particular emphasis was put on in analyzing the deal that the European Union (EU) has made with Turkey to stem the flow of migrants to Europe. Faced with the largest-ever inflow of refugees mainly from the Middle East since the Second World War, the Member States of the European Union have struggled to seek ways to further europeanize immigration and asylum policies of the European Union. So far, short-term and mid-and long-term solutions had been produced both by the European Commission and individual member states. Despite strong resistance both from Poland and Hungary, legal quota of refugees to be distributed among the Member States was pushed through in September in 2015. Yet this is a temporary one that applies only those already given refugee status, totalling around 120,000 as of 2015. The European Border and Coast Guard (EBCG), which can dispatch its own troops to any of the countries in a severe refugee crisis was set up within six months since its proposal. The EU in mid-March 2016 also agreed with Turkey to render economic assistance of around € 6 billion and visa-free travel to the Turks in return for stopping refugees from entering the EU. Yet, the deal gravely violates EU's identity as a normative power, virtually giving Turkey a kind of trump card. In the midst of interlinked crises in the EU such as Greek financial one and Brexit negotiations in the years to come, the future of EU is very in doubt.

<Key words> European Union (EU), refugee crisis, EU-Turkey Migration Deal, European Border and Coast Guard (EBCG)