

# 터키의 대 시리아 난민 정책 분석

김 중 관 (동국대-서울)  
(marcojk@dongguk.edu)



## 국문요약

본 연구에서는 시리아 난민의 유입과정과 터키의 대응에 대한 내용을 중심으로 난민 정착현황 및 유럽연합과의 정책조율 등에 대하여 분석한다. 특히, 터키 정부의 이주난민에 대한 지원상황과 장기적 정책에 대한 평가를 하였다. 시리아 난민의 숫자가 제2차 세계대전의 난민 이상으로 발생하고 있다. 2011년부터 2016년까지 난민이 급증한 것은 2011년 이래 지속되어온 시리아내전 때문이다. 이슬람 극단주의 IS의 세력이 확대되면서, 역내 테러와 안보에 대한 국제적 합의는 실종되었고, 내전 종식은 단기적으로 기대하기 어려운 상황이다. 시리아 내전은 국제패권의 대리전쟁이 되었기 때문이다. 시리아 위기는 21세기의 가장 긴급한 인류의 문제이지만, 이 전쟁을 촉발시킨 국가들의 관심은 난민문제 해결보다는 새롭게 전개되는 패권의 지형에 집중되고 있다. 장래에 유럽연합과 터키의 난민송환협상이 와해된다면, 터키에서 지중해를 경유하여 그리스로 진입하는 시리아 난민이동에 대한 통제가 불가능할 것이다. 우선적으로 터키인의 대유럽 비자면제가 해결되지 않으면 터키를 통해 수만 명의 난민이 유럽으로 진입하는 심각한 상황이 발생할 것이다.

주제어 : 터키, 시리아, EU, 아랍, 난민정책

# I. 서론

시리아 난민의 숫자가 제2차 세계대전의 난민 이상으로 발생하고 있다. 2011년부터 2016년까지 난민이 급증한 것은 2011년 이래 지속되어온 시리아내전 때문이다(Harriet 2014). 이슬람 극단주의 IS의 세력이 확대되면서, 역내 테러와 안보에 대한 국제적 합의는 실종되었고, 내전 종식은 단기적으로 기대하기 어려운 상황이다. 시리아 내전은 초기부터 중동지역 내부의 패권경쟁으로부터 촉발되었고, 미국, 유럽, 러시아 등의 대리전으로 확대되었다.<sup>1)</sup> 특히 지난 5년간의 내전으로 25만 명이 숨지고 460만 명의 난민이 발생했다. 시리아와 인접하고 있는 터키는 가장 많은 난민을 수용하고 있는데, 2016년 2월 7일 기준, 터키는 300만 명의 난민을 수용했으며 이들 대부분은 시리아 출신이다(누만 쿠르툴무스, Numan Kurtulmuş 터키 부총리, CNN-투르크어 TV; Reuters 2015/09/18). 시리아 난민 위기는 2011년 6월 초, 1만5천여 명의 시리아 난민들이 시리아와 터키의 국경근처에 천막촌을 설치하면서 시작되었고, 열악한 환경 때문에 6월말 경에는 일부 5천여 명의 난민들은 시리아로 귀환하였다(Today's Zaman 2011/07/03).

현재, 터키로 유입되는 시리아 난민의 정치적 지위는 역내 패권과 맞물려 민감한 상황이며, 최종 정착지와 연계된 국가 간 이해 측면에서 의견이 불일치하고 있다. 중동 역내 정치변동 및 이 지역을 둘러싼 주요 패권의 변화에 대해서도 관심이 높아졌다. 전쟁과 폭력에 의해 주거지를 떠나게 된 시리아 난민<sup>2)</sup> 문제는 터키와 더불어, EU 전체 국가에서 상호 이해관계가 상충되는 상황이며, 영국은 난민관련 정책 불일치의 사유로 2016년 6월 EU탈퇴를 선언하였다. 현실적으로 시리아 난민의 문제는 최초 난민등록지인 터키의 정책이 중요한 의미를 갖는다. 시리아 난민의 1차 목적지인 터키에 수요증가 및 실업률 증가 등을 통해 국민경제 기반에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 정치사회적으로 안보문제, 치안상황, 인권문제, 내국인 역차별 등 사회전반에 걸쳐서 지속적으로 영향을 받게 될 것이다.<sup>3)</sup> 터키는 이슬람 문화적 배경을 가지고 있어서 난민에 대한 기본적인 인식, 사회심리기제, 인도주의적 절차의 효율적 진행을 위한 관련 법령 및 제도의 운영 측면에서 유럽 각국보다는

1) 2013년 2월 28일, 미국은 이탈리아 로마에서 시리아 반군을 지원하기 위하여 6천만 달러의 무상양도를 약속하였다(존 케리, John Forbes Kerry 미국무장관과 무아즈 알 카티브 시리아국가연합 의장).

2) 난민(難民, refugee)은 전쟁이나 이념 갈등으로 인해 발생한 재난을 피하기 위하여 다른 나라나 도피하는 사람, 즉, 이념적 박해, 전쟁, 테러, 빈곤, 기근, 자연재해를 피해 다른 나라로 망명한 사람을 말한다. 난민의 공식적인 개념은 1967년 제네바 협약에서 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)에 명시되었다.

3) EU 집행위원회(European Commission)의 자체분석에 따르면, 난민 유입은 EU 28개국 전체 GDP를 2016년 0.14~0.21%, 2017년 0.18~0.26% 증대시키는 효과를 추정하였다.

시리아 난민에게는 우호적인 환경으로 이해 될 수 있으나, 시리아 난민에 대한 기본질서를 확립하고, 난민의 유입경로를 고려하여, 수용 및 정착에 대한 관리장치 마련은 매우 어려운 문제이다.

본 연구에서는 시리아 난민의 유입과정과 터키의 대응에 대한 내용을 중심으로 난민 정착현황 및 유럽연합과의 정책조율 등에 대하여 분석한다. 특히, 터키 정부의 이주난민에 대한 지원상황과 장기적 정책에 대한 평가를 하고, 세부적으로 터키의 시리아 난민관리체계의 상황을 확인하여 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 시리아 난민 발생 현황

### 1. 난민 발생에 대한 기존분석 경향

시리아 난민 문제는 2014년부터 그의 심각성이 세계적으로 확대되었으며, 2015년과 2016년에 집중적으로 공론화 되었다. 특히, 전 세계적으로 난민의 대량 유입에 대한 유럽 각국의 이해관계는 첨예하게 대립되었고, 각국의 국내사회에도 상당한 논란의 대상이 되고 있다. 유럽 각국의 경우, 문화 종교적 측면에서 난민의 사회통합 여부 및 국가 정체성에 영향을 줄 가능성에 대한 연구가 많았다.

Bolborici(2015)는 시리아 난민들의 대규모 이주가 2015년에 최고조에 다다르며 새로운 도전을 가져왔다고 분석하고, 수용국의 입장에서는 이슬람의 전통적 관습을 고려하지 않고, 시리아 난민에 대한 서구관습과 시스템을 이식하는 행태가 새로운 문화적 갈등을 야기하게 될 것이라고 예측하였다. Rogers & Kate(2015)는 시리아 난민 위기는 수용국 경제에 활력이 될 수도 있어서, 난민수용국의 도전이며 동시에 위기의 문제라고 분석하였다. 한편, Fratzscher & Junker(2016)는 난민의 정착 과정에서 발생하는 경제적 효과 분석을 하였다. 즉 시리아 난민유입으로 수용국의 환경에 따라서 생산성이 저하 될 가능성이 있으며, 아랍이주민 노동자가 더 생산적 일 수 있다하더라도 장기적으로 편익보다 비용이 크다는 점을 지적하였다.

주요 난민의 이동경로에 따른 위험이 급증하자, 각 지역 국가 별 국경통제의 기술적인 실행효과 및 이에 따른 인권문제에 대한 논의가 활발하였다. Togral Koca(2015)은 시리아 난민 문제는 군사적 및 국제 정치적 이해를 포함한 안보 측면에서 종합적인 접근이 필요하다고 분석했다. 특히, 터키뿐만 아니라 유럽 연합 국가도 인도주의적 책임을 가지고 시리아 난민들에게 자국의 국경을 적극적으로 개방하여야 한다고 주장하였다. 한편, 많은 연구에서

시리아 난민의 발생요인 분석과 이에 대한, 시리아의 상황변화에 적용할 수 있는 대응모형 개발을 중요하게 인식하고 있다. 대부분의 연구에서는 시리아 무슬림 이주 상황에서 문화와 종교, 문명 간의 이질성 등이 수용국 사회통합의 저해요소로 평가되고 있다.

## 2. 터키의 시리아 난민 유입 현황

터키정부는 2011년 초에 시리아 난민들의 터키국경 진입 가능성을 예측하고 실제 상황에 대비하기 위하여 서부 하타이(Hatay)지방에 시리아 난민 수용소를 준비하였고, 4월 29일 시리아를 이탈한 263 명의 난민을 최초 수용하였다(터키 대통령, 압둘 귄, Abdullah Gül, Ya Libnan 2011),

2011년 5월 3일, 300여명의 시리아 난민이 터키 국경을 진입하였다. 2011년 5월 14일에 250 명이 터키국경에 도착한(CNN 2011/05/14) 이후, 4만1천 명의 지스르 알 슈굴(Jisr al-Shughour) 지역통제작전으로 인해, 터키-시리아 국경의 상황이 변했다. 이 지역에서는 시리아 정부군의 공격을 피하기 위하여 2500 명의 주민이 터키 남쪽 국경을 넘어 대규모 이동하였다(Chulov 2011). 6월에 시리아 군대가 터키 국경으로 집결하면서 시리아 난민의 수는 1만 명이 넘었다(Hürriyet Daily News 2011/06/19). 당시에 매일 수백 명의 난민들이 터키로 이동하였고, 6월 말에는 총 1만1700명에 이르렀다(Yacoub 2011). 7월 15일 터키 정부의 집계에 따르면, 터키에 있는 시리아 난민의 숫자는 1만5228 명 이었다. 한편, 열악한 수용시설을 견디지 못한 5천여 명의 난민들이 다시 시리아로 귀향하였고, 1만227 명의 난민이 터키에 잔류하였다(Today's Zaman 2011/07/03). 7월과 8월 사이에 상당한 숫자의 시리아 난민들이 시리아로 돌아갔지만, 9월 초 터키는 시리아 난민들을 위한 여섯 개의 수용소를 설치하였다. 당시 터키에는 초기 1만5천 명이 있었지만 6천 명만 남아있었다. 11월에, 터키에 있는 시리아 난민의 숫자는 7600 명으로 집계 되었다.<sup>4)</sup> 2011년 9월, 이슬람 학자 위원회에서는 시리아 군의 아르살(Arsal) 난민수용소 습격으로 인한 인권침해가 자행되고 있다고 비난하였으나, 시리아 군의 난민들에 대한 습격은 계속되었다.<sup>5)</sup>

2012년 2월 기준, 터키에는 9700 명의 시리아 난민이 수용되어 있는 것으로 집계되었다(Reuters 2012/02/10). 터키정부는 3월 이후에는 매일 수백 명의 시리아 난민들이 터키

---

4) 2011년 12월 기준, 레바논에 있는 시리아의 난민의 숫자는 5천 명에 이르렀다. 12월 중순쯤, 요르단에 있는 시리아 난민은 1500명-2천 명으로 추정된다. 2011년 말에는, 리비아의 피난처에 또 다른 시리아 난민들이 수천 명이 유입된 것으로 확인되었다(Stack 2011).

5) 이슬람학자위원회는 시리아 난민들에 대한 보복은 정당화될 수 없으며, 'Arsal 난민수용소 수용자들에 대한 폭력에 대한 투명하고 공정한 조사가 이루어져야 한다고 주장하였다.

국경으로 이주하고 있다고 발표하였다. 당시에 시리아 난민의 유입은 지속적으로 증가하여, 터키 하타이(Hatay)지역의 난민의 숫자는 (UN공식집계) 1만3000 명에서 1만3500 명에 이르렀다, 다른 지역에도 수천 명의 난민들이 유입되었고, 터키 정부의 보고에 따르면 전체적으로 시리아 국경에 인접한 각 지역에 입경하는 시리아 난민의 숫자는 5만 명에 이르는 것으로 추산되었다. 이에 따라 하타이(Hatay ili), 킬리스(Kilis), 가지안테프 (Gaziantep), 산리우르파(Şanlı urfa) 지역에 새로운 수용시설(천막 촌)을 건설하였다. 3월 18일 터키에 있는 시리아 난민의 숫자는 1만4700 명으로 보고되었다(Jenna 2012). 4월 4일 2800 명, 4월 5일 2300 명의 난민이 터키에 입경하였다. 4월 6일 터키에 있는 난민의 수는 2만3835 명으로 보고되었다. 4월 10일, 코피 아난(Kofi Annan)이 터키의 난민캠프를 방문했을 때는 2만5천 명 정도 까지 증가했다. 2012년 4월 10일 휴전이 제의되었지만, 지속된 시리아 군의 공격 때문에 오히려 터키로 유입되는 시리아 난민의 숫자는 최고치에 이르렀다.<sup>6)</sup> 4월 10일, UN은 주변국에 있는 시리아 난민의 숫자가 3월초에 비하여 40% 이상 증가했다고 말했으며, 5만5천 명의 등록된 난민의 50%는 18세 이하의 미성년자들로 확인되었다. 최소 2만 명이 등록되지 않은 것으로 추정되었으며, 시리아 국내로 부터 20만 명 이상이 거주지를 이탈한 것으로 파악되었다. 5월에는, 3171 명의 시리아인들이 유엔난민고등판무관사무소(UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees)의 지도에 따라 난민으로 등록되었고, 이후, 매일 10-15 가구 단위로 50-65 명이 난민으로 등록되었다. 5월 말에는 시리아 난민의 수가 2만4500 명으로 증가하였다. 6월초에 400 명의 추가적인 시리아 난민들이 유입되었다. 7월 21일까지 등록된 난민의 수는 4만3천 명 이상으로 추정되었다(UNHCR 2015/06/11). 이시기에 1천여 명은 터키지역의 난민수용소의 열악한 환경 때문에 시리아로 돌아갔다. 유엔난민기구의 자료에 의하면, 2012년 12월에는 전체 시리아 난민의 수는 40만8천 명을 넘었고, 터키를 비롯하여 주요인근 아랍국가인 요르단, 레바논, 이라크(쿠르드 지역)에 이주하였다. 터키에 있는 시리아 난민의 수는 12월 말 기준 13만5519 명으로 집계되었다(UNHCR 2015.06.11).

2013년에는 레바논의 헤즈볼라(حزب الله)가 개입하여 시리아 정부군을 지원하기 시작했다. 또한, 시리아 정부는 러시아, 이란의 지원을 받았으며 반정부군은 카타르와 사우디아라비아의 무기 및 보급 지원을 받는 상황<sup>7)</sup>에서 전선의 변화가 생겼고, 상호보복으로 인하여

6) 터키 정부는 지속적으로 난민 유입이 증가될 경우를 예상하여, 국제사회의 지원을 요구하고 시리아의 아사드 대통령에게 휴전협정을 지켜 줄 것을 요청했다(터키 외무장관 아흐멧 다부토글루, 연합뉴스 2014/11/14).

7) 시리아정부와 반정부군의 전쟁으로 알라위트파-시아파와 수니파 반정부군의 종파 갈등 성격으로 변질되었다. 2012년 말 유엔의 보고서에는 이 갈등을 "명백하게 자연적인 종파 갈등"으로 설명했지만, 종파 갈등이 정부군과 반정부군 사이에서 중요한 역할을 하고 있다는 것에 대해서는 인정하지

시리아 국민의 탈출은 더욱 활성화 되었다. 2013년 6월, 유엔의 보고에 의하면 사망자가 10만 명을 넘게 되었다. 이 과정에서 정부군과 반정부군으로 부터의 보복과 인권 침해를 피하여, 수만 명의 난민이 터키로 이주하였다. 2013년 7월 기준, 시리아 정부는 국가 영토의 40%를 점령하고 있으며 인구의 60%를 지배하고 있다. 미국 등 서방국의 시리아 정부군에 대한 공습을 결정하자, 미국 가톨릭 주교회의는 오바마 대통령에게 시리아 공습 반대 서한을 보냈다.<sup>8)</sup> 미국은 시리아의 아사드(Bashar al-Assad, بشار حافظ الأسد) 정권을 공습하는 대신 IS 축출로 중동정책을 변경하여, IS(이슬람 국가, 어:Islamic State, دولة إسلامية) 기지가 있는 이라크 지역을 공습한데 이어 9월 10일 시리아의 IS 근거지를 공습하기로 결정했다.

2014년에는 100만 명의 시리아 난민들이 유엔난민기구에 등록되었다(UNHCR 2015). 초기의 시리아 난민 발생은 시위대에 대한 시리아 대통령 아사드의 강력진압이 주요 원인이었고, 대부분의 초기 시리아 난민들은 배두인이었다. 2014년 이후에 시리아 난민들은 시리아 아사드 정부보다 IS의 무차별 학살로 인한 불안정성 때문에 터키로 이동하였다. 한편, 미국 등 서방국이 IS 공격에 집중하는 동안 시리아 정부군은 대대적 반격에 나서 반군이 점령한 최대 도시인 알레포가 함락되면서 난민의 발생은 가속화 되었다. 프랑스는 미국 등 서방국가가 IS 공습 대신 반군에 대한 지원을 주장했고, 시리아 반군에게 불리하게 전황이 돌아가자, 미국은 리비아 모형을 도입하여 아사드 제거로 전략을 조정하였다(연합뉴스, 2014/11/14).

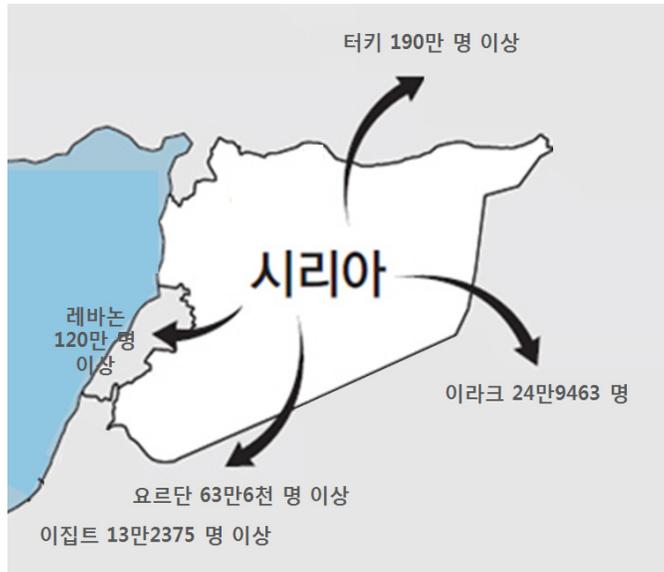
2015년 유엔인도주의업무조정국(OCHA, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)의 통계(2015년 말 기준)에 따르면 터키 내 시리아 난민은 200만 명이 되었다. 공식 난민 수용소를 제외하면 약 170만 여명이 방치된 상황이었다. 2015년 9월에 터키 정부가 국경을 일시 개방하자, 이틀 만에 6만 명이 넘는 난민이 순식간에 유입되었다. 난민이 급증하면서 통제가 어려워지자 터키 정부는 시리아 난민을 차단하기 위하여 한시적으로 2016년 2월 9일 국경을 폐쇄하였다. 한편, 러시아의 시리아내전 개입과 난민문제에 대한 의견을 조율하기 위하여 푸틴(Владимир Владимирович Путин) 대통령과 프란치스코 교황(Pope Francis)이 2015년 6월 10일 교황청에서 협의하였다.

---

않았다.

8) 미국의 공습이 강행하려하자 프란치스코 교황은 금식기도에 나서며 시리아 공습을 지지했다. 오바마 정부는 결국 시리아 공습 대신 IS에 대한 공습으로 전략을 바꾸었다. 이 때문에 축출 위기에 있던 아사드 정권은 회생하였다.

〈그림 1〉 시리아 난민의 이슬람 국가 이주 현황 (2016년 6월 누적기준)



주) 전체 시리아 난민의 95%는 이웃 아랍국가에 이주했고, 유럽에 5%(독일 9만8783명, 스웨덴 6만4685명, 영국 7030명)가 이주하였음  
 자료 : 국제연합 난민기구 통계, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (검색일: 2016. 10. 11)

2016년 기준, 210만 명 이상의 시리아 난민이 집계되어 세계 최대의 수치를 보이고 있다. 시리아 난민 전체의 30%가 시리아와 터키의 국경지역의 22개 터키국가지원 난민수용소에서 거주하고 있지만, 터키의 법에 따르면 임시적으로 보호상태이다. ‘임시보호상태’에 등록되면 터키정부에 의해 건강과 교육에 대한 지원은 받을 수 있지만, 아직 전체 난민의 65% 정도가 등록되어 있는 상황이다(Migration Policy Institute, 2015)<sup>9)</sup>. 시리아 국민들이 시리아 내전을 피해 자국을 이탈하는 경우, 대부분은 인접국가인 터키, 레바논, 요르단, 이라크 등으로 입국한다(BBC News, 2012/04/06). 한편, 〈표 1〉에서 나타난 바와 같이 2015년 12월 등록기준으로 터키에 수용되어 있는 시리아 난민은 총 274만8367 명이며, 유럽국가에서 가장 많이 시리아 난민을 수용한 독일의 경우, 48만4천 명의 유입이 추정되고, 30만6703 명이 신청하였다.

9) 위키피디아 <https://en.wikipedia.org/w/index.php?search=%EC%9E%84%EC%8B%9C%EB%B3%B4%ED%98%B8%EC%83%81%ED%83%9C&title=Special:Search&go=Go&searchToken=11avy3jntgr6i8ye0dytzz3g> (검색일: 2016. 10. 21)

〈표 1〉 유럽 난민의 각국 유입 및 정착신청 현황 (2015년 12월 기준)

국가	현황
터키	274만8367(등록 2016.3)
그리스	49만6119(2016.5 도착) 5만4574(2016.3 추정) 5615(신청)
독일	48만4000 (유입추정) 30만6703 (신청)
마케도니아	40만 (유입추정), 2150 (신청)
코소보	31만3314 (신청)
스웨덴	10만7966 (신청)
헝가리	7만2505 (신청)
캐나다	4만7270 (신청), 3만3(승인), 2만7190(재거주)
오스트리아	3만8385 (신청)
네덜란드	3만 698 (신청)
덴마크	1만9433 (신청)
불가리아	1만7527 (신청)
아르메니아	1만7000 (추정)
벨기에	1만5744 (신청)
스위스	1만2822 (신청)
노르웨이	1만3993 (신청)
프랑스	1만1402 (신청)
영국	9292 (신청) 5102 (재거주 2015)
브라질	9000 (신청), 2097 (승인)
스페인	8365 (신청)
크로아티아	5000 (추정) 86 (신청)
러시아	5000 (추정)
말레이시아	5000 (추정)
오스트레일리아	4500 (2015)
미국	4035 (재거주)
키프러스	3464 (신청)
몬테네그로	2975 (신청)
이탈리아	2538 (신청)
루마니아	2525 (신청)
몰타	1222 (신청)
핀란드	1127 (신청)

\* 자료 : 김중관(2016).

### Ⅲ. 터키의 대시리아 난민 정책

#### 1. 터키 정부의 대시리아 난민 정책

터키 정부는 시리아와 이라크국경 지역을 모두 차단한 상태이며, 터키 남동부 지역은 치안이 불안정하다.<sup>10)</sup> 시리아 난민에 대한 IS의 공격이 심해지면서 주요 이동경로인 산악지역을 통과하여야 하는 난민은 치명적인 상황이 되었다. UN 인도지원조정국(OCHA)은 시리아 내전 때문에 터키를 비롯한 인근 주변국으로 유입된 난민을 총 1150만 명(2015년 6월 기준)으로 추산하고 있다. 이 중 어린이가 560만 명, 접근불가 지역에 거주하는 난민은 480만 명으로 추정된다. 터키는 현재 국내 상황과 이주민과 난민에 대한 처우차원에서 논의되고 있다. 터키정부는 시리아 난민들을 강제 송환시켰던 바 있고, 많은 난민들이 적절한 주거지가 없는 상황 속에서 수만 명의 어린이들은 정규 교육은 물론 기본적인 보호를 받지 못하는 상태이다. 시리아 난민문제와 관련한 터키정부의 정책은 다음과 같이 요약될 수 있다

첫째, 터키 정부는 2011년 이후, 내전을 피해 자국을 탈출한 시리아 난민들을 받아들인 개방정책에는 지속할 것이며, 터키는 이주한 시리아 난민에게 수용시설을 최대한 제공할 것이다.

둘째, 시리아 난민문제를 자국인의 유럽연합 비자면제와 연동하여 협상하는 것을 정책의 기본원칙이다. 즉, 2016년 10월까지 유럽연합비자면제가 해결되지 않으면, 유럽연합과 체결한 난민송환협정을 폐기하겠다는 독자적인 난민정책을 확인하였다.

셋째, 터키정부는 유럽연합과 협상은 하지만, 이미 유럽에 정착한 난민의 터키 송환 수용을 거부하는 입장이다(메블뤼트 차부솔루 터키 외교장관, 2016년 8월 16일, 독일신문 빌트)

유럽국가에 도착한 난민들을 터키송환계획이 국제법상 적법하지 않다는 논란이 확대되고 있다. 유럽연합법상 터키가 '안전 국가'로 인정되기 어려운 상황이기 때문이다. 터키는 유럽이 정치 편의적으로 그들의 인도적인 의무를 대신할 안전한 제3국으로 간주할 수 있는지 여부의 문제와, 터키의 국내 상황이 전체 난민을 지원하기에 불가능한 상황이다. 즉, 전체 난민이 시리아 출신과 타국의 난민이 섞여 있는 상황에서 난민 제도는 제대로 기능하지 못하게 된다. 시리아 난민과 관계없이 국제적인 보호가 필요한 사람들은 터키로

---

10) 현재 한국 외교부는 시리아 접경인 하타이 지역에는 적색경보(철수권고·국경 10km 내)를 발령했다. 미국 정부 역시 하타이를 위험 지역으로 지정했다.

송환되지 않을 것이라는 유럽연합 집행부의 주장은 현실적으로 불가능하고, 대규모 송환과정에서 일부 개인의 권리를 충분히 보장할 수 있는 상황은 아니기 때문이다.

## 2. 터키와 유럽연합의 난민정책과 갈등

2016년 3월 14일, 터키와 유럽연합 정상 회담<sup>11)</sup>에서 시리아 난민 재정착을 조건 없이 수용하고, 안전하고 합법적인 경로를 제공하는 인도적인 정책 대신에, 난민과 이주민들을 터키에 송환시키는 방법에 집중하고 있다. 시리아 난민이 공정한 절차를 거쳐 망명 신청이 받아들여져야 할 권리를 침해당하고 있고, 이후 본국으로 송환되는 결과로 이어져 강제송환을 금지하는 농르폴망(Non-Refoulement) 원칙<sup>12)</sup>을 위반하는 것이다. 시리아 내전초기 개입을 하였던 책임을 회피하는 비인도적인 행태이다. 이라크 침공으로 문제가 이어지고 있는 상황에서 부시일당의 전쟁범죄뿐만 아니라, 초기부터 지속적으로 시리아 문제를 일으키고, 지원하고, 영향력을 행사하고 있는 미국, 러시아, 영국, 프랑스 등 유럽연합 각국, 이란, 사우디아라비아 등 모든 당사국들은 자국의 패권 및 이해관계에만 관심을 집중하고 있다. 특히, 지난 세기 동안 영국과 프랑스의 무분별한 식민지 경쟁이 단초가 되어서 인류의 고통이 연장되는 상황이고 결국 책임을 면할 수 없다.

2015년 11월 터키와 유럽연합 집행부는 난민사태 및 테러관련 상호공조에 합의하였고 2016년에는 난민수용을 위해 30억 유로의 재정보조지원을 약속하였다.<sup>13)</sup> 시리아와 지리적으로 인접한 터키를 통과하는 경로를 대부분 이용하고 있어서 일차적인 수용지가 되므로, 터키의 난민 수용여부가 유럽 각국으로 유입되는 난민의 규모에 실질적인 영향을 주게 되기 때문이다. 2016년 6월에 영국이 유럽연합에서 탈퇴를 결정한 이후, 사실상 독일이 유럽연합에서 난민문제를 주도하고 있다. 독일에는 200만 명 이상의 터키인이 이주한 상태이다.

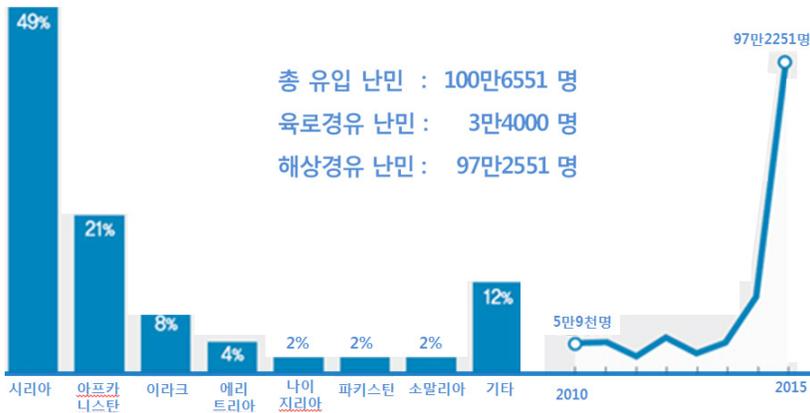
---

11) 아흐메트 다부토올루 터키 총리와 도널드 투스크 유럽연합 상임의장, 장 클로드 융커 유럽집행위원회(EC) 회장은 2016년 3월 17-18일의 유럽연합 정상회담에 앞서 유럽연합-터키간 최종 합의를 위한 난민대응 계획을 조율하였다.

12) 강제송환금지원칙(Principle of Non-Refoulement)은 난민은 박해받을 위협이 있는 국가로 추방 또는 송환되어서는 안 된다는 원칙은 국제연합 난민고등판무관사무소가 설립되고, 1951년 난민의 지위에 관한 조약이 체결되면서 규정되었다. 난민들이 최종 체재국의 국적을 획득할 때까지 이들의 정치적·법적 보호를 책임진다. 유럽연합은 공정하고 강력한 망명신청 권리의 원칙에 기반을 두지 않은 송환 정책은 국제연합의 원칙에도 위반된다.

13) 2016년부터 터키 국적자의 EU비자면제를 합의하였다(Bloomberg 2015/11/30; Deutsche Welle). 2015년12월14일에는 5년간 중단되었던 터키의 EU 가입협상이 재개되었다.

〈그림 2〉 유럽난민현황(2015년 말 기준)



자료: 국제난민기구 통계 2016년 / <http://www.unhcr.org/media-centre.html> (검색일: 2016. 10. 21)

터키와 독일은 2016년 8월 2일에 터키 대통령의 영상편지 방영금지와 관련하여 갈등이 고조되고 있다. 터키는 2016년 8월 31일 독일 쾰른에서 터키계 주민 등 4만여 명이 참석한 가운데 열린 에르도안 대통령 지지 집회가 개최되었다. 이 집회를 주최한 ‘유럽-터키 민주주의자 동맹(UETD)’이 터키 대통령의 영상편지를 집회에서 전달할 계획을 세우자 독일법원은 이를 금지했다.<sup>14)</sup> 터키는 군사반란의 배후로 지목한 이슬람학자 फै홀라흐 고클렌(Fethullah Gülen)의 추종자 10만여 명이 독일에 있다며 이들을 터키로 송환하라고 독일 정부에 요구하자, 독일은 터키 내부의 정치적 갈등을 독일로 轉多不可 원칙을 천명하는 한편, 터키가 난민 문제를 놓고 유럽 국가들을 협박하고 있다고 비판했다. 터키 정부는 유럽연합이 비자면제 추진을 이행하지 않으면 난민송환협정을 포기한다는 입장이다(멜브루트 카부소글루 터키 외무장관, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ 보도).

유럽연합 측은 터키가 반(反) 테러법 개혁 등 비자 제한을 철폐하는 데 필요한 72개 우선조건의 충족을 요구하고 있다. 즉, 독일정부는 비자면제 여부는 1) 터키 정부의 조건 충족이 선행(Sigmar Gabriel, 지그마어 가브리엘 독일 부총리)되어야 하며, 2) 사형제 부활을 준비하는 터키는 자의적으로 유럽과 장벽을 설치하는 것이며, 당연히 터키의 유럽연

14) 2016년 9월 1일, 터키 외무부는 로베르트 뢰거 주터키 독일 부대사를 초청하여 독일 법원의 결정을 우려하며, 민주주의 가치를 공유하는 동맹국 사이에 수용할 수 없는 조치라는 입장을 전달하였다(독일 DPA통신; 터키 아나톨루통신). 터키는 독일 내 터키인들의 레제프 타이이프 에르도안 대통령 지지 집회를 독일정부가 방해했다며 주장하고, 독일은 터키가 시리아난민을 놓고 유럽을 압박하고 있다며 대립하고 있다.

합 가입을 고려할 가치가 없다고 선언하였다. 3) 러시아와 동맹 관계를 맺으려 하는 터키 정부에 나토 회원국으로써 심각한 우려를 표명하는 상황이다. 즉, 터키가 쿠데타 이후 사형제 부활을 검토하는 터키의 정책기조가 유럽연합 가입의 장애요인이라고 강경한 입장을 확인하고 있다. 한편 2016년 11월 나토(북대서양조약기구, NATO) 회의가 열릴 터키 이스탄불이 나토 동맹국 의원 600여 명이 모임을 유치할 적절한 장소인지에 대한 의문을 제기하고 있다.

터키와 유럽연합은 시리아 난민사태를 해결하기 위해 2016년 3월에 난민송환협정을 체결했다. 이 협정은 터키에서 그리스로 이동한 체류자 모두를 터키로 송환해 시리아 난민의 이동을 통제하겠다는 것이 핵심내용이다. 유럽연합은 터키에 수용된 난민 가운데 송환된 수만명의 난민을 선착순으로 회원국에 공평하게 분할하여 수용한다는 결정을 하였다. 터키는 이 같은 조치를 지원하는 보상으로 경제지원과 함께 자국민에 대한 유럽연합 비자유건 완화 및 유럽연합 가입협상을 적극적으로 추진하고자 한다. 현재 유럽연합은 터키가 운용하고 있는 테러방지법에서 과도한 인권침해 요소를 제거하는 후속대책을 비자 완화의 조건으로 제안하였다. 그러나 기본적으로 극단주의 무장단체 이슬람국가(IS), 쿠르드계 분리주의 무장조직 쿠르드노동자당(PKK, Partiya Karkerên Kurdistanê)의 위협이 상존하고 있어서 유럽연합의 조건을 수용할 수 없다는 것이 터키 정부의 정책 기조이다.

터키는 쿠데타 사태이후,<sup>15)</sup> 전면적으로 대유럽연합과의 협상에서 정책기조를 변경하였다. 현재의 상황에서 유럽연합과 터키의 난민 송환협정이 와해될 경우, 시리아 난민들은 유럽 각국으로 대규모 진입이 예상된다. 터키 정부는 시리아 난민들에 대한 전면적 수용조건으로 터키 국적인에게 유럽연합 비자면제를 요구했다.<sup>16)</sup> 유럽연합이 2016년 10월까지 비자 면제 여부를 결정하지 않으면, 터키와의 난민 송환 협정이 파기될 것이라고 경고하고 있다. 터키 정부는 수차례 협정 파기를 암시해왔으며, 기존의 난민 협정이 와해되는 위험한 상황으로 평가된다. 이 협정이 무효화 된다면, 2015년과 같이 대규모 난민이 진입하여, 독일뿐만 아니라 전 유럽에서 또다시 사회적 혼란이 재현될 가능성이 있다.

---

15) 2016년 8월 15일 터키의 반란진압 이후, 터키정부의 입장이 더욱 확고해졌으며 1만7천여 명을 구속하고 수만 명이 숙청 대상이 되어 있는 상황에 대한 유럽 각국의 문제 제기에 터키 정부와 유럽 연합과 갈등은 확대되었다.

16) 2016년 8월 1일, 차부솔루 터키 외무장관이 비자 면제에 관련한 최후통첩을 유럽연합에 통보했다. 국제인권단체 앰네스티는 2016년 8월 1일 터키에서 시리아 난민 수백 명이 강제 송환됐으며, 그러한 추방은 터키가 시리아 난민들이 이주할 수 있는 안전한 국가가 아니라고 지적했다.

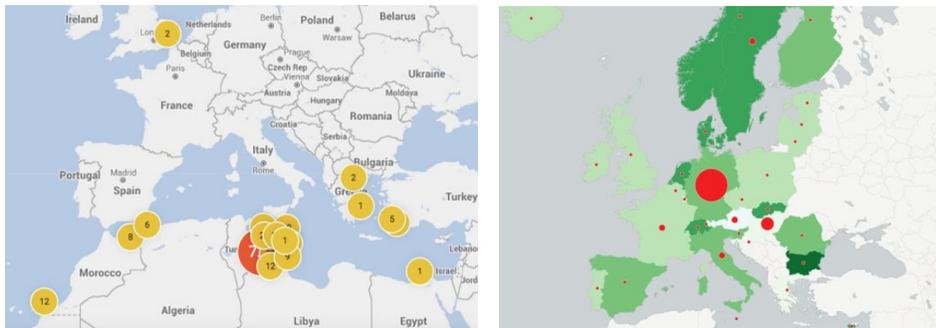
### 3. 시리아 난민의 터키 진입경로 선택과 사고 가능성

시리아 난민의 경우, 대부분 터키를 경유하거나 서부 발칸 경로를 통해 이동하는 유입민의 수가 증가했다. 전체 유입되는 시리아 난민의 45%가 터키로 유입되었으며, 2015년 말까지 약 427만 명의 시리아 난민이 발생한 것으로 추정(UHCR 2015. 07. 09)된다. 발칸 경로를 통하여 유입된 난민은 2015년 12월 기준, 70만 이상으로 집계 되었으며, 국가별로 대응절차도 상이하고 현지 경제에 심각한 영향을 미치게 되어서 2016년 3월 이후 폐쇄되었다(Katie 2015). 시리아 난민의 99.3%가 중부 지중해 경로와 동부 지중해 및 서부발칸 경로를 통해 입국하고 있다. EU에 유입된 난민은 2016년 6월 기준 7만9200 명(27.9%)으로 확대되었다.

〈그림 3〉 난민 사고의 주요 지점과 유입 규모

(3-1)

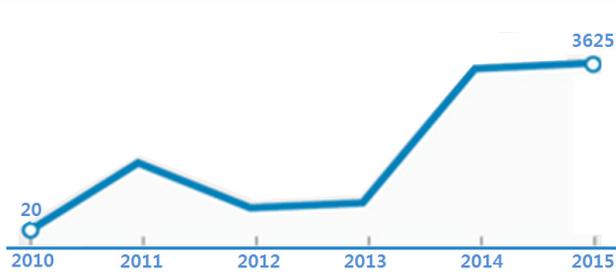
(3-2)



자료: CartoDB user Raul92S, Mapping the Syrian refugee crisis across Europe  
<http://www.wired.co.uk/article/europe-syria-refugee-crisis-maps>  
 (김중관 2016) 재인용

난민들의 이주 과정에 지속적으로 사망사건이 발생되고 있는데, 〈그림 3〉은 2000년 이후 피난처를 구하는 과정에서 사망한 이주자를 추적하여 사망지점을 확인한 자료이다. 사고 난민들은 대부분 익사하였으며, 대부분 지중해에서 사고를 당한 것으로 나타났다(〈그림 3〉 좌측자료 참조). 특히, 이탈리아로 가는 경로는 터키에서 그리스로 가는 지중해 연안 경로보다 사망률이 훨씬 높다. 유럽연합 집행부의 내국인 중심의 정책 전환 때문에 난민의 이동경로는 발칸지역을 통과하는 육로 및 흑해 연안으로 진입하는 근거리 해상경로에서 더 위험하고 먼 경로인 지중해 남단인 이집트, 리비아 서부에서 이탈리아의 시칠리아 혹은 터키 남부에서 그리스로 진입하는 해상 경로를 선택하고 있다.

〈그림 4〉 사망 및 실종 난민 추이 (단위: 명)



자료: 국제난민기구 통계 2016년

국제이주기구(IOM, International Organization for Migration)에 따르면 2016년 1월부터 5월까지 지중해에서 사망한 난민은 모두 2510 명으로 2015년 같은 기간 1855 명보다 35%가 증가했다. 2015년 기준, 지중해 경로를 이용하여 유럽에 상륙한 난민은 35만 명 이상이다. 유럽으로 가기 위해 지중해를 건너던 중 사망한 난민은 2600 명 이상이고, 2016년 6월 기준, 난민 사망자의 75%가 지중해에서 사망했다. 2015년 상반기까지 지중해에서 사망한 난민은 2643 명으로 2014년의 2223 명 보다 20%정도가 증가하였다.<sup>17)</sup>

## IV. 터키 사회의 대 시리아 난민의 문제 및 시사점

### 1. 시리아 난민 유입의 경제 사회적 효과

터키의 경우, 대규모 시리아 난민 수용은 경제, 사회 전반에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 단기적으로, 상품 수요 증가가 실질 재정세에 영향을 미치게 되며, 장기적으로, 노동시장, 소득수준, 경상수지, 및 재정수지 등의 국민경제에 영향을 미칠 수 있다. 이론적으로는 터키에 유입된 시리아 난민은 단기적으로 공공지출의 증가를 가져와 경제성장에 긍정적인 효과의 예측도 가능하다. 즉, 낮은 노동가격으로 재정수지에 긍정적 영향을 주는 효과를 기대할 수 있지만, 실질적으로 대규모 난민 유입은 실질임금을 낮추어 전체적인 소득

17) 시리아 난민들은 4천~5천 유로에 난민선에 탑승하지만 안전하게 목적지에 도착할 확률은 적다. 2015년 9월 2일 터키 남서부 몰라주(州) 보드룸의 해안에서 에게해에서 배가 침몰해 익사한 시리아 북부 코바니 출신 에이란 쿠르디(3)의 시신을 터키 현지 경찰이 수습하는 장면이 언론세계에 공개되었다.

수준을 하락시킬 수 있으며, 사회 환경에도 부정적인 효과가 나타날 수 있다.

장기적 측면에서 난민의 노동시장 유입의 효과는 단기적인 효과뿐만 아니라, 난민의 정착과 훈련과정 등을 거쳐 거시경제 전반에 중장기적·복합적으로 나타나게 될 것이다. 실제로 터키는 아랍이나 유럽과 사회구조나 인구구성 및 노동시장 구조는 물론 사회 문화 환경과 제도에 있어 상당히 차별적이고 특히 종교적 환경도 시리아나 IS(이슬람국가)와는 이념적 차이가 있어서, 시리아 난민 유입의 효과에 있어서도 분야별로 다음과 같이 다양하게 나타날 것이다.

첫째, 경제적인 측면에서 터키의 사회복지비용의 증가 압력이 확대될 것이다. 시리아 이주민이 터키 노동시장에서 터키 원주민 노동력과 보완관계가 되어야 긍정적인 효과를 기대할 수 있는데, 이의 조건은 이주 시리아인의 노동숙련도 수준에 달려있다. 실질적인 문제는 이주 노동력의 언어는 아랍어이며, 대부분 터키인들은 무슬림이지만, 아랍어 소통에 상당한 문제가 발생할 것이고, 이와 같은 경제 외적인 변수가 사회문제로 전이 될 것이다. 특히, 터키의 산업구조와 노동시장의 구조가 시리아와는 차별적이어서 이주민들이 접근하는 사회 각 분야에서 나타나는 효과는 예측하기 어렵다.

둘째, 사회적인 측면에서 무슬림난민 유입으로 터키사회의 불안정성이 확대 될 가능성이 있다. 터키에는 쿠르드인들이 거의 100년 간 이질적인 환경을 영위하고 있으며, 지속적인 테러를 발생시키고 있다. 장래 시리아 출신 쿠르드 인들이 테러에 가담할 수 있는 가능성에 대하여 터키 정부는 우려하고 있다. 터키 정부는 시리아 난민 입국 시에 우선적으로 지문등록을 통한 신원확인을 실시하고 있지만, 테러분자를 명확하게 선별할 가능성은 매우 낮다. 특히, 테러의 경우는 상황에 따라서 우발적으로 발생하는 특성 때문이다(Euractiv 2015/11/15). 장기적으로 터키사회의 안전비용이 확대될 것이다.

셋째, 기존 터키 원주민으로부터 역차별에 대한 문제의 상존과 함께 사회 불안정이 지속될 것이다. 쿠르드 족에 대한 통합정책의 경험적 측면에서는 터키이주 시리아난민이 터키 사회에 동화되기에는 오랜 기간이 소요된다는 점이다.

결국, 시리아 난민들의 이동 경로에서 일차적으로 인접국가인 터키에 유입되는 비중이 가장 높게 나타나고 있어서, 전체적인 난민 유입의 규모를 조절할 필요가 있다. 난민 유입 경로의 1차 경유국인 터키의 역할이 크고, 최종목적국가와의 개별적 혹은 집단적인 정치적, 인도적 협력 체제의 중요성이 크다.

## 2. 터키내 시리아 난민의 경제활동 현황

터키에는 2016년 기준 시리아계 기업 수가 2010~2014년 중 40배 증가했으며, 그 추세가 더욱 빠른 속도로 증가하고 있다. 터키 경제정책연구소재단(TEPAV; Economic Policy

Research Foundation of Turkey)의 조사에 따르면, 2010년 터키 내에 시리아 이민자들이 개업한 기업은 30개사 정도였으나, 2014년에는 40배인 1257개사로 증가하였다. 2015년 이후, 시리아 이민자의 터키에 기업설립은 가속화되고 있다. 또한 터키 증권거래소연맹(TOBB)의 자료에 따르면, 터키 전역에서 2015년 1~9월 중 시리아 자본계 기업의 설립은 1148 건, 1억6100만 달러의 자본 규모로 집계 되었다(Kotra 2015).

지역별 진출현황과 경제적 효과를 확인하기 위하여 2014년 중 시리아계 이민자가 개업한 기업의 소재지를 보면, 대체적으로 시리아 국경인근에 집중되었는데, 시리아계 이민자가 설립한 기업 소재지는 이스탄불이 559개사로 가장 많다. 가지안텝 222개사로 2위이고, 메르신이 203개사로 3위에 집계 되었다. 이 외에도 터키 남부 및 남동부의 시리아 접경지역에 소재한 도시들인 하타이, 산리우르파, 아다나, 메르신, 킬리스 등의 지역에는 시리아 사태 직전인 2010년에는 12개 시리아 투자업체가 있었으나 2015년 초에는 그 수가 537개사로 증가하는<sup>18)</sup> 등 2015년 이후, 시리아 이주자들의 경제 활동이 활성화되고 있다. 시리아 난민들의 경제 활동의 특징은 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 터키와 시리아 접경지역에 정착한 시리아계 이민자들이 시리아 공동체를 형성하고 소규모 생산시설을 구축하거나, 투자 및 가족 기업 형태로 터키와 시리아의 교역을 주도하고 있다. 특히, 시리아내의 고향과 지속적인 연계를 통하여 새로운 시리아 무역의 창구를 만들고 있다. 시리아 이민자 수 전체 220만 명 중 100만 명 이상이 알레포, 라까, 이들립 지역에서 이주하였으며, 대부분 현지와의 교류를 지속하며 무역을 터키의 남부 및 동남부 지방 도시로 확대하고 있다.

둘째, 시리아 접경지역의 대시리아 수출이 확대되고 있다. 시리아 난민 발생 이전에는 이스탄불을 중심으로 이루어져 왔던 터키의 대시리아 수출은 최근 이들 시리아 접경 인근도시를 중심으로 활발하게 발전하고 있으며, 특히, 가지안텝이 최대 도시가 되고 있다. 2010년 터키의 대시리아 수출은 총 19억 달러로 이중 40%가 이스탄불을 통해 이루어졌으나, 2014년 수출은 총 18억 달러로 비슷한 수준이나 이스탄불을 통한 수출은 20% 미만으로 추정된다. 반면, 가지안텝을 통한 수출은 2011년 5%인 9600만 달러였으나, 2014년에는 20% 수준인 3억6천만 달러 수준으로 증가해 가지안텝에 이주한 시리아 난민들이 실질적으로 대시리아 교역을 주도하면서 시리아 난민의 자생력을 확보하고 있는 것으로 분석된다.

---

18) 가지안텝의 총 개업 기업 수에서 시리아 이민자의 지분 참여 기업의 비중을 보면, 6개 개설 기업 중 1개가, 킬리스의 경우 3개 개업사 중 1개사가, 그리고 하타이의 경우 10.5%가 시리아인이 지분 참여하는 기업이다(KOTRA 2015. 터키 내 시리아 이민자의 개업 40배 증가. KOTRA 터키 이스탄불무역관).

### 3. 터키와 유럽연합과 시리아 난민 정책 조정

터키에는 시리아 접경인 하타이를 비롯한 디야르바키르, 가지안테프, 아다나 등 터키 남동부 지역의 공식 난민 수용소가 전체 22개(총 25만 명) 설치되어 있다. 터키의 킬리스 난민 수용소의 경우, 민간단체가 아닌, 터키 재난재해본부에서 관리하고 있다. 터키정부는 1만4천 명의 난민들을 비교적 안정적으로 시설을 관리하고 있다.

터키정부와 유럽연합 집행부는 열린 2016년 4월 터키-유럽연합 정상회담에서 터키로부터 그리스로 유입된 난민을 대규모로 송환하는 방안을 논의했다. 특히, 정상회의 후 발표된 성명에는 첫째, 유럽 각국에서 수용거부 난민들을 신속하게 터키로 송환한다는 내용이다. 즉, 터키 정부는 유럽에서 망명이 거부된 이주민과 해상에서 적발된 밀입국 난민들의 터키 송환을 허용하는 대신, 둘째, 2015년 11월, 유럽연합-터키 정상회의에서 유럽연합이 지원을 약속한 30억 유로(약 3조9천억 원)의 조기 지급과 추가 지원금을 요구하였다. 이번 정상회의에서 유럽연합은 추가 30억 유로를 2018년까지 지원하기로 결정했다. 셋째, 터키 국민에 대한 비자면제 시기도 2016년 6월 말로 합의하였다. 유럽연합(EU)이 난민 유입을 전방위로 차단하는 정책의 일환으로 그리스의 난민수용 부담을 줄이기 위해 시리아 난민을 다시 터키로 송환하는 방안을 추진하는 한편, 터키의 에게해 난민 밀입국 단속 강화를 지원하기 위해 추가 자금을 지원한다는 내용이다.

터키 정부의 입장은 다음과 같다.

첫째, 시리아 난민의 유럽지역에 확산을 경감하기 위하여 대규모의 송환 정책이 필요하며 이것이 난민 밀입국업자의 사업을 효과적으로 저지하는 방법이라고 분석하고 터키 정부는 이를 기본정책으로 채택하였다. 그리고 터키정부는 불법 이주민을 차단하기 위해 주변국가, 특히, 유럽연합국가와 긴밀하게 협력한다는 것이 대외정책이다.

둘째, 현실적으로 터키가 에게해를 통과하는 시리아 난민을 원활하게 통제할 수 없어서, 난민 문제의 모든 책임을 터키와 주변 국가들이 공평하게 부담한다는 입장이다(도날드 투스크 유럽연합 정상회의 상임의장과 아흐메트 다부토올루 터키 총리, 2016년 3월 3일 협의). 터키는 시리아 난민의 유럽 이주를 저지할 수 있는 터키 내 난민수용소 증설 등에 사용하는 자금지원 협약을 체결했다. 터키 정부는 난민 단속을 강화하고 시리아 난민에게 노동비자를 발급하고 있지만 유럽 집행부는 터키의 행정력이 원활하게 운영되고 있지 못하다는 지적을 하고 있다.

셋째, 터키정부는 터키와 발칸국가들과의 효율적인 국경통제와 발칸경로 차단을 고려하고 있으나, 난민 유입을 차단하기 위해 발칸 경로 폐쇄에 대하여는 유럽각국의 입장이 달라서 쉽게 집행되지 못하고 있다.<sup>19)</sup> 터키정부는 시리아 난민 통제를 강화하기 위해 난민에 대한 망명허용심사 과정에서 유럽연합의 역할을 확대함으로써 난민 도착지 국가인

그리스와 이탈리아 등의 부담을 경감하는 방안을 모색하고 있다.

한편, 유럽연합은 망명 신청자에 대한 모든 권한을 유럽연합 망명지원사무소(EASO, European Asylum Support Office)로 통합시킨다. 현행 ‘더블린조약(Dublin Regulation)’ 체제 하에서 난민들은 처음 도착한 유럽연합 국가에서 난민 신청을 해야 한다. 유럽연합집행위원회는 새로운 망명 정책과 함께 난민강제할당 정책을 지속적으로 추진할 방침이다.<sup>20)</sup> 유럽연합의 집행부가 결정한 난민분산수용 정책의 핵심은 지리적으로 유럽연합의 경계를 이루고 있고 난민들이 주로 경유하는 나라인 지중해 남부나 동부 유럽국가에 책임을 전가하는 상황이다. 실질적으로 난민의 규모는 2015년의 180만에서 2016년에는 20만 미만으로 추정되고 있다. 유럽 주요 국가들의 난민 수용거부는 확대되고 있다.

#### 4. 난민 위기의 해결 전략 및 시사점

터키의 유럽연합 가입협상과 유럽연합의 대시리아 난민에 대한 공동 대책을 위하여 양측의 정상회의가 매년 2회 개최되고 있으나 터키와 유럽연합의 의견접근은 가속화되기는 어렵다고 평가된다. 터키정부와 유럽연합 28개국 정부를 대표하는 집행부는 시리아 난민에 대한 외교적 타결을 통한 정치적 합의를 원하지만, 유럽이사회(European Council, 의장 도날드 투스크)는 유럽연합 28개국 회원국과 터키정부의 접근에는 개별적 절차의 필요성을 주장한다. 현실적으로, 2015년 11월의 협약내용 중 경제 및 통화정책에 관한 제17장의 개시를 위해 정부 간 회의의 필요성이 있다는 입장이다. 특히, 시리아 난민 처리문제와 터키의 유럽연합 가입협상 재개에 연동되는 내용은 다음과 같다.

첫째, 유럽연합 이사회는 합의내용에 명시된 바와 같이 터키와 공유하는 국경에서 시리아 난민에 대한 적절한 질서의 재확립을 위한 상호 명확한 계획을 제시한다.

둘째, 터키를 경유해 유럽연합으로 유입되는 이민자를 차단하는 문제는 상호간 협의를 통한 변경이 가능하며, 이를 위하여 30억 유로 상당의 터키 내 시리아 난민에 대한 지원확대가 필요하고, 터키정부는 전적으로 시리아난민에 대해 지출되는 것을 확인한다.

셋째, 터키 국민에 대한 유럽의 비자 자유화 재허용 추진에 관한 합의<sup>21)</sup>에서 터키는

19) 독일(앙겔라 메르켈 총리)는 발칸경로 폐쇄를 반대하고, 유럽연합(장-클로드 융커 유럽연합 집행위원장)은 기본적으로 찬성하고 있다.

20) 유럽연합 집행위는 난민 16만 명을 유럽연합 회원국이 분산 수용하는 방안을 추진하고 있다. 독일, 프랑스 등은 난민 강제할당 방식에 대한 합의를 촉구했으나 헝가리, 체코 등 동유럽 국가들이 반대하여서, 2015년 9월 유럽연합 각료회의에서 가중 다수결 방식을 표결로 분산 수용 안이 통과됐다(노동자 연대 182호 2016/10/04)

21) 합의 내용은 유럽연합 집행위가 비자 자유화 로드맵 관련 2차 및 3차 보고서를 발표하고 2016년 10월까지의 쉐겐지역에서 터키 국민에 대한 비자 요구가 필요 없도록 추진하는 것이다. 터키는

그리스에서 유럽 진입 부적격 판정을 받은 난민을 터키가 재수용하는 대신, 유럽연합이 터키에 재정적 지원을 하고 터키인에 대한 유럽연합 비자 요건 완화 및 터키의 유럽연합 가입 협상을 추진하기로 한다.

2016년 6월까지 유럽 전역에서 난민 자격을 새로 신청한 사람은 60만 명으로 집계되었다. 시리아, 아프가니스탄, 이라크 3개국 등 주요 이슬람 국가의 난민이 50% 이상을 차지하는 것에서 미국과 동맹국의 군사개입이 난민 위기의 실질적인 원인이 되고 있음을 확인할 수 있다. 난민 수용국의 경우, 경제 발전이나 사회통합에 문제가 발생하게 된다고 분석하지만, 이주민 유입의 경제적 효과 및 사회적 문제는 실질적으로 예측이 정확하게 측정되기 어렵다. 각기 국가별 환경에 따른 제 변수에 의하여 민감하게 반응하기 때문이다. 실질적으로 난민이 전체 인구 수 대비 영향은 미미하다.<sup>22)</sup> 한편, 그리스의 시리아 난민 전원을 터키로 송환하고 유럽지역 수용을 최소화한다는 계획은 유럽연합 내부의 법적 문제를 초래할 가능성이 있다.

## V. 결론

시리아는 2011년 이래, 아사드 정권, 반군, 이슬람국가(IS)가 점령하는 3개의 영토로 분열되어 내전이 지속되고 있다. 2011년 튀니지에서 시작된 ‘아랍의 봄’이 이집트, 리비아에 이어 아라비아 반도로 이전되면서 시리아에도 결정적인 동기를 주게 되었다. 시리아 국민들의 반정부 시위<sup>23)</sup>에 대하여 아사드 정부가 강력하게 대응하는 과정에서, 정부군의 일부가 이탈하였다. 상황이 내전으로 급변하자, 이란을 포함한 중동 역내세력과 미국과 유럽동맹국들은 중동 패권이 재편성되는 상황으로 인식하고 적극적으로 개입하였다. 패권의 대리전으로 변화하는 과정에서 ISIS(이라크시리아이슬람국가, Islamic state of Iraq and syria)가 진출하였고, 시리아는 근세 역사상 심각한 살육의 현장이 되었다. 이에 따라 대규모 난민이 터키와 지중해를 거쳐 유럽으로 유입됨으로써 유럽각국의 사회문제로 비화되자, 유럽연합 집행부는 터키정부에 난민 유입의 차단을 요청하였다. 한편, 터키정부는 난민문제 해결을 조건으로 유럽연합 가입협상 재개를 요구하고 있다. 유럽연합은 시리아 난민문제에 있어

---

2016년 3월 유럽연합 집행부와 체결한 난민송환협정을 유럽연합이 지키지 않아 이를 포기하겠다고 경고하였다.

22) 난민 신청이 가장 높은 독일에서 2015년 1월부터 2016년 8월까지의 난민 신청자는 독일 전체 인구의 1.2% 수준이다.

23) 2011년 1월, 시리아의 청년 ‘하산 알리 아클레’의 시리아 민주주의를 요구하는 분신자살과 이틀 뒤 2명의 쿠르드 출신 군인이 살해 사건이후, 시위가 확대 되었다(Bolborici 2015).

터키의 협조가 결정적인 역할을 한다고 인식하고 있다.

시리아 난민의 생명을 담보로 터키와 유럽연합간의 거래는 탈출한 시리아 난민들에게 최소한 생존의 권한을 박탈하는 것이다. 특히, 유럽집행부는 시리아 난민들에 대한 국제적인 보호 의무를 무시하고 난민과 난민의 교환을 통한 강제송환을 모색하고 있다. 한편, 유럽연합 집행부는 2015년 서부 발칸반도 지역의 입국 경로를 폐쇄하였다. 이 경로가 차단된 이후, 시리아 난민들이 터키로 대규모 이동하게 되었고, 터키는 난민 위기를 해소하기 위해 인도적, 재정적 지원을 제공하고 있으나, 터키 단독으로 시리아 난민수용 및 재정착 문제에 효율적으로 대응하기는 어려운 상황이다. 시리아 내전은 국제패권의 대리전쟁이 되어서 종말을 쉽게 예측할 수가 없는 상황이다. 시리아 위기는 21세기의 가장 긴급한 인류의 문제이지만, 이 전쟁을 촉발시킨 국가들의 관심은 난민문제 해결보다는 새롭게 전개되는 패권의 지형에 집중되고 있다.

장래에 유럽연합과 터키의 난민송환협상이 와해된다면, 터키에서 지중해를 경유하여 그리스로 진입하는 시리아 난민이동에 대한 통제가 불가능할 것이다. 결국, 터키인의 대유럽 비자면제가 해결되지 않으면 터키를 통해 수만 명의 난민이 유럽으로 진입하는 상황이 발생할 것이다. 우리나라는 이와 같은 심각한 난민문제가 발생하고 있는 시리아와 지리적으로 떨어져 있고, 터키와 정치적 상황도 매우 상이하며, 이슬람의 영향력이 비교적 크지 않지만, 미국과 중국의 대결구도에 따라서 남북한 대치상황이 변화할 수 있고, 동북아 패권의 향방에 대규모 난민이 발생하는 상황도 가능할 수 있다는 점에서 상당한 시사점을 가진다.



- 김중관. 2016. 시리아 난민의 이주문제에 대한 분석: EU의 수용정책을 중심으로, 한국중동학회논총 37(2).
- KOTRA. 터키 내 시리아 이민자의 개업 40배 증가. KOTRA 터키 이스탄불무역관 (2015/12/04).
- 연합뉴스. 미국 시리아전략 ‘아사드 제거’로 다시 방향 트나. (2015/10/14).
- Bolborici, Ana-Maria. 2015. From the Arab Spring to the Arab Exodus in Europe, Bulletin of the Transilvania University of Braşov Series VII: Social Sciences · Law 8(57).
- Burcu, Togrul Koca. 2016. De-constructing Turkey’s Open Door Policy towards Refugees from Syria, Oxford Journals Law & Social Sciences International Jnl of Transitional Justice, 2016 Special Issues.
- Katie, Collins. 2015. Mapping the Syrian refugee crisis across Europe: in pictures. Wired security. <http://www.wired.co.uk/article/Europe-syria-refugee-crisis-maps> (검색일: 2016. 06. 02.).
- Fratzscher, Marcel and Simon Junker. 2015. Integrating refugees: A long-term, worthwhile investment,” DIW ECONOMIC BULLETIN, No. 45+46/2015 of 12 Nov., 2015.
- Chulov, Martin. 2011. 06. 09. Syrian refugees in Turkey: ‘People see the regime is lying. It is falling apart’. The Guardian.
- Erisa, Dautaj Şenerdem. 2011. 06. 19. Turkey allows limited access to Syrian refugee camp. Hürriyet Daily News.
- Harriet, Sherwood. 2014. 06. 20. Global refugee figure passes 50m for first time since second world war, The Guardian.
- Jenna, Krajeski. 2012. 09. 22. The Fight for Kurdistan. The New Yorker.
- Stack, Liam. 2011. 11. 14. Refugees From Syria Settle in for Long Wait in Turkey. The New York Times.
- Yacoub, Khaled. 2011. 06. 23. Syrian troops near Turkey border, refugees flee. Reuters.
- As Syria bleeds, neighbors brace for refugees. Reuters. 2012.02.10. (검색일:

2016.10.10).

- Five babies born in Syrian refugee camps in Turkey named 'Recep Tayyip'. Today's Zaman, 2011, 07, 03.
- Syria crisis: Turkey refugee surge amid escalation fear, BBC News, 2012, 04, 06.
- Turkey preparing for large numbers of Syrian refugees, Ya Libnan, 2011, 05, 03.
- Witnesses: Soldiers shell Syrian border town amid refugee flight, CNN, 2011, 05, 14.
- Turkey spent \$7.6 billion hosting 2.2 million Syrian refugees, Reuters, 2015, 09, 18.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Syria Regional Refugee Response - Regional Overview, UNHCR Syria Regional Refugee Response.
- [www.unhcr.or.kr/unhcr/main/index.jsp](http://www.unhcr.or.kr/unhcr/main/index.jsp) (검색일: 2016. 06. 26.).

● 투고일: 2016.11. 1.    ● 심사일: 2016.11. 3.    ● 게재확정일: 2016.11.14.

## **Syrian refugee's issue under the Turkey migration policy**

Kim, Joongkwan (Dongguk University-Seoul)

The objectives of the research is to assess the issue on Syria refugee's migration and their condition against the programs and policies of Turkey government as well as and the principles of the EU committee. The flooding of refugees in the Turkey, that eroded the capacity of the Turkey government, is the result of the strategic depopulation of Syria by Hegemonic powers. This paper discusses on the condition of Syrian refugees to Turkey territories and finding possible solution to save their life. Turkey has returned refugees to Syria, and many of them are just waiting for the better condition. In some sense, Turkey cannot be considered a fundamentally safety country. However, the EU committee decided to close the western Balkan route used by refugees, as well as the persistent preoccupation with shipping people back to Turkey instead of making unconditional efforts on resettlement and offering other safe and legal ways to Europe. Moreover, up to 300,000 Syrian refugees living in Turkey cannot be given citizenship under the plan to keep wealthy and educated Syrians in the country. Under Turkish law, Syrian refugees cannot apply for resettlement but only for temporary protection status. The Turkey government and the international hegemonic community have to step up their commitment to solving this crisis both in terms of humanitarian and financial assistance to the Syrian refugees.

〈Key words〉 Turkey, Syria, EU, Arab, refugee policy