

2015년 한 해 백만이 넘는 난민의 유입으로 난민 위기에 처한 유럽은 인도주의의 가치 아래 난민을 환영하는 진영과, 유럽의 정체성과 경제 보호라는 명분으로 대량 난민의 유입을 반대하는 진영으로, 양분되어 있다. 난민의 유입을 막기 위해 유럽 통합의 상징인 생겐 조약을 무시하고 국경을 통제하는 국가들이 있는가 하면, 터키는 육로를 통한 유럽으로의 난민 유입을 막고 이미 터키를 통해 유럽으로 건너간 난민을 재수용하는 조건으로, 유럽연합 기입의 숙원을 풀 수도 있게 되었다. 중동의 분쟁이 끝날 기미가 보이지 않아, 올해엔 3백만이 넘는 난민이 더 유입될지 모른다는 조심스런 예측도 나오고 있다. 인도주의 정책으로 임기 10년 중 최악의 정치적 위기에 처한 메르켈 독일 수상은 지난 연두연설에서 독일 국민에게 난민 위기는 독일의 기회라고 주장했다. 위기에 대처하는 단기적 비상대응이 중요한 만큼, 중·장기 정책을 강구하는 원시(遠視)적 시각이 절실히이다.

**KIHASA**  
한국보건사회연구원

발행일 2016. 1. 11  
발행인 김상호  
발행처 (30147)  
세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동  
(1층~5층)  
정리·편집 라기태 kt@kihasa.re.kr  
TEL 044)287-8101  
FAX 044)287-8052  
[www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)

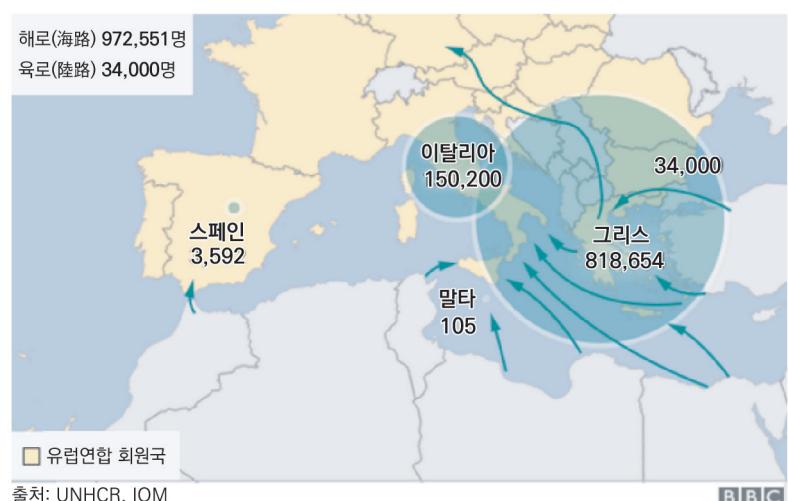
# 유럽의 난민 위기

## 유럽의 난민위기

유럽이 난민 때문에 몸살을 앓고 있다. 2015년 한해에만, 시리아를 위시한 중동과 북아프리카 분쟁지역에서 유럽으로 이주한 난민이 백만을 넘어섰기 때문이다(2014년의 5배 규모). 대부분이 무슬림인, 전례 없는 대량 난민의 유입으로, 유럽은 인도주의의 가치 아래 난민을 환영하는 진영과, 유럽의 정체성과 경제 보호를 명분으로 난민의 대량 유입을 반대하는 진영으로 양분되어 있다. 유럽연합 집행위원회(EC)는 2016년에 유입될 난민 수가 3백만에 육박할 수 있다고 보고, 유럽이 난민 위기에 보다 공고한 공동정책으로 대응하지 않으면, 2015년보다 더 심각한 난민 위기를 경험할 수 있다고 경고하고 있다.

유엔난민고등판무관UNHCR은 2015년 12월 21일 현재, 지중해를 통해 유럽으로 건너간 난민 수를 약 97만 명, 육로를 통해 유럽으로 건너간 난민 수를 약 3만 4천 명으로 추정한다(그림 1 참조). 유럽에 발을 딛지 못하고 목숨을 잃은 난민 수도 2015년 한 해에만 3천7백 명을 넘어섰다. 시리아 출신의 난민이 절반을 차지할 정도로 가장 많고(약 50만 명), 그 다음이 아프가니스탄(20%), 이라크(7%) 출신이며, 이 외에도 코소보, 알바니아, 파키스탄, 에리트리아, 나이지리아, 세르비아, 우크라이나 등지에서 난민이 발생하고 있다.

그림 1 바다와 육로를 통해 도착한 난민 백만 명(2015년)



지중해 연안 유럽 국가인 그리스, 이탈리아 등에 난민이 대거 몰리면서, 난민 사태와 관련된 많은 행정적, 재정적 부담이 이들 소수 국가에 쓸리게 되었다. 협약한 날씨 속에서 거센 바다를 빙약한 보트로 무모하게 항해하는 난민들을 위험에서 구하기도 해야 하고, 많은 난민들에게 기본적인 응급조치, 생필품, 보호소도 마련해 주어야 하며, 궁극적으로는 난민 신청에 대한 심사를 책임져야 한다. 보통 심사는 적어도 6개월, 길게는 2년도 걸리는 터라, 심사 기간 중 난민들을 보호해야 하는 부담이 만만치 않다.

지난 9월 유럽통합 회원국 장관들은 그리스, 이탈리아, 헝가리에 있는 난민 중 12만 명을 유럽 각 국으로 재배분하기로 다수결로 결정했다.

솅겐 조약에 가입해 국경없는 유럽의 사회·경제적 혜택을 누리고 있던 일부 조약국들이 … 국경을 통제하기 시작했다.

독일의 연방고용국은 난민 사태로 인해 2016년 복지급여 수령자가 40만 명 늘어날 것으로 추정한다. 한편 메르켈 수상은 독일의 난민 보호에 185억 달러를 추가 지원하기로 약속했다.

메르켈 독일 수상은, “난민은 독일의 기회이며, 독일인은 난민 위기를 슬기롭게 극복해 낼 수 있다”는 메시지를 강조했다.

유럽은 더블린 조약을 통해 유럽 내에서 난민 신청을 책임질 국가를 정하고 있는데, 기본적으로는 난민이 유럽에 첫 발을 디딘 국가가 난민의 망명 신청을 심사하도록 정해 놓았다. 따라서 유럽의 다른 국가들이 더블린 조약을 근거로 난민을 거부하면, 유럽의 관문이 된 연안 국가들에만 유럽 전체가 져야 할 난민에 대한 부담이 몰리게 되는 것이다. 상황이 이렇게 되자, 몇몇 유럽 외곽 국가들은 난민의 입국을 사전에 막기 위해 국경에 철조망 장벽을 세우고, 지문 채취<sup>1)</sup>를 고의로 생략하며, 북유럽으로의 난민 이주를 방조하기도 했다. 이에 난민에 대한 책임을 유럽통합이 공동으로 부담하는 유럽연대를 실현하고자, 지난 9월 유럽통합 회원국 장관들은 그리스, 이탈리아, 헝가리에 있는 난민 중 12만 명을 유럽 각 국으로 재배분하기로 다수결로 결정했다. 그러나 이 계획은 동유럽 일부 국가들의 반대에 부딪혀 제대로 실행되지 않고 있다. 또한 섹겐 Schengen<sup>2)</sup> 조약에 가입해 국경없는 유럽의 사회·경제적 혜택을 누리고 있던 일부 조약국들이 통제가 어려운 수준의 난민 유입으로 인해, 이 조약을 무시하고 국경을 통제하기 시작했다.

2015년 11월 현재까지 230만 명에 가까운 시리아 난민을 수용하고 있는 터키는 시리아 난민이 육로를 통해 유럽으로 건너갈 수 있는 통로다. 유럽연합은 터키를 통한 난민 유입을 통제하기 위해, 지난 12월 터키 정부에 난민 보호를 위한 30억 유로 지원을 약속했으며, 터키의 유럽연합 가입 재협상 카드를 꺼내었다. 양측은 터키에서 유럽으로 건너간 난민을 터키 정부가 재수용하는 대가로 터키 국민의 유럽연합 무비자 입국 가속화에 합의했으며, 터키 정부는 또한 난민의 유럽 유입을 막기 위해 국경 통제를 강화하기로 약속했다. 난민 위기가 터키에게는 교착상태에 빠진 유럽연합 가입의 돌파구가 될 수도 있다.<sup>3)</sup>

### **Wilkommen and We Can Do It**

지난해 독일로 넘어 온 난민 수는 백십만에 가까운 것으로 추정된다 – 지중해를 넘어 온 시리아 난민 뿐 아니라 발칸 국가에 거주하던 난민들도 독일로 넘어 오고 있다. 독일은 유입된 난민을 독일 지역의 소득, 인구 밀도 등에 근거해 각 지역에 할당하고 있다. 이렇게 할당된 난민은 각 지역 정부에서 마련한 보호소에 수용되어 난민 심사가 끝날 때까지 최소한의 보호를 받으며 거주하게 되는데, 대개 이러한 보호소는 버려진 공항, 병원, 호스텔, 체육관, 군 막사, 난방 천막 등을 개조한 곳이다. 보호소 환경은 지역에 따라 큰 차이가 난다. 피부병이 발생할 정도로 열악한 수용소도 있는 반면, 슈바비쉬 그뮌트 Schwabisch Gmünd라는 이민자 도시에서는, 난민 800명이 90채의 민간 주택에서 보호받고 있다.

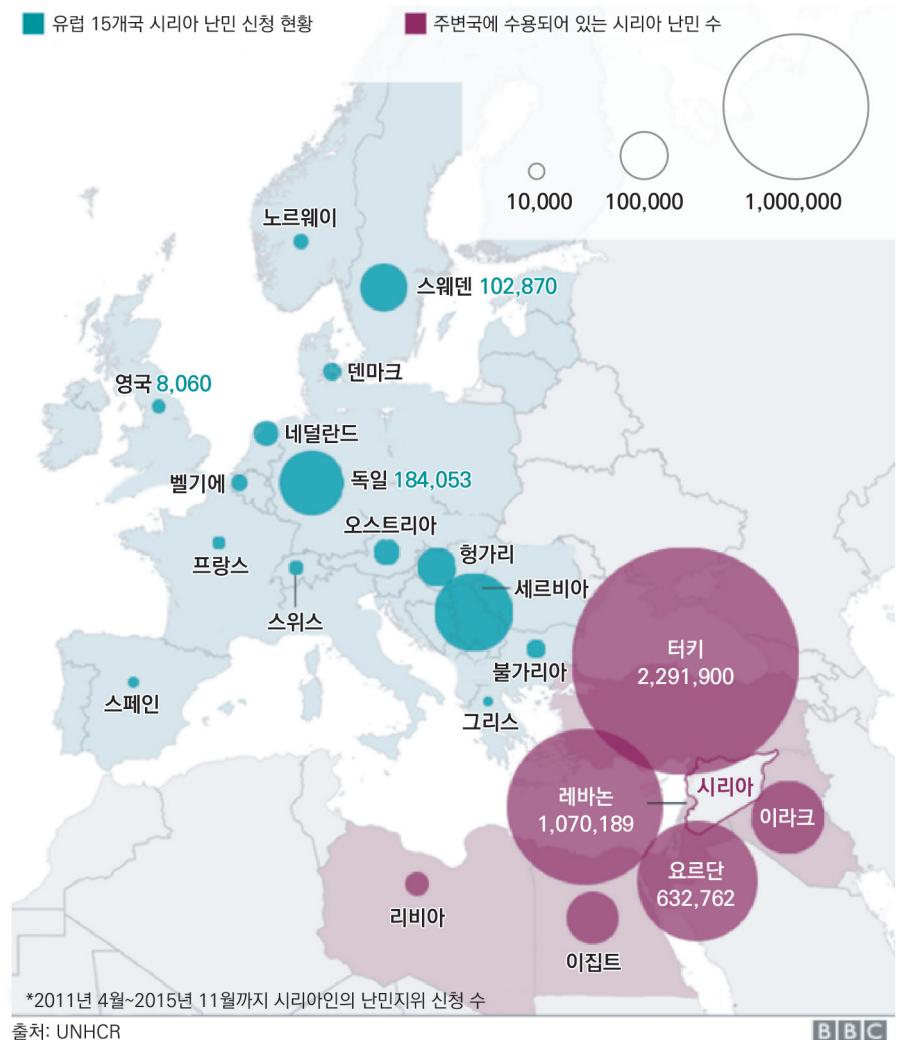
난민의 통합을 돋기 위해 정부가 제공하는 독일어 강좌의 강사는 대부분 자원봉사자다. 일부 지역에서는 난민의 사회통합을 돋기 위해 지역의 여러 클럽 활동이나 봉사 활동에 난민을 참여시키기도 한다. 독일 당국은 2015년에 유입된 학령기 난민 아동을 32만 5천 명으로 추정하는데, 이들을 교육시키기 위해서는 수 천 학급을 개설해야 하고, 적어도 8천 5백 명 이상의 교사를 고용해야 한다. 독일 당국은 향후 증가될 난민 수를 감안하면 2만 명의 교사가 추가로 필요할 수도 있다고 예상한다. 독일의 연방고용국 Federal Employment Agency은 난민 사태로 인해 2016년 복지급여 수령자가 40만 명 늘어날 것으로 추정한다. 한편 메르켈 수상은 독일의 난민 보호에 185억 달러를 추가 지원하기로 약속했다.<sup>4)</sup>

지난 8월 더블린 조약의 예외 조항인 ‘주권 조항’을 발동해 난민의 망명 신청 심사에 대한 책임을 독일이 지겠다고 선언함으로써, 유럽 내 난민 우호 정책 반대 진영으로부터 난민 유럽 쇄도의 유인을 제공한 것으로 비난받은 메르켈 독일 수상은, 지난 12월 31일 방송된 연두 연설에서 “난민은 독일의 기회이며, 독일인은 난민 위기를 슬기롭게 극복해 낼 수 있다”는 메시지를 강조했다. 난민 정책을 놓고 독일 내 찬반 여론이 팽팽하기 때문이다.

난민이 도착한 기차역에 나가 어린이에게는 사탕을, 어른에게는 옷을 나눠주며, 난민의 독일 이주를 환영하는 사람들이 있는가 하면, 난민을 위해 잘 가꿔 놓은 난민 수용 호스텔을 불태우는 극우 세력도 있다. 2015년에 독일에서 난민 보호소를 공격하거나 방화한 사례가 200건이나 된다.

난민 우호 정책에 반대하는 사람들 중에는, 난민 위기를 무슬림이 유럽에 침략하기 위한 전략으로 보는 Pegida(Patriotic Europeans Against the Islamisation of the West)와 같은 극우 세력도 있고, 무슬림 난민 중에 테러범이 섞여 있을 것이 두려운 사람들도 있다. 지난 11월 파리에서의 테러에 2명의 난민이 가담한 사실이 밝혀지면서, 이러한 이유로 중동 난민의 유럽 유입을 반대하는 여론이 힘을 얻고 있다. 우리 마을에 수용된 시리아나 이라크 출신의 난민이 혹시 테러리스트가 아니라는 보장을 누가 하겠는가? 그러나 대량 난민의 유입이 유럽 경제를 무너뜨리고, 유럽인의 일자리를 빼앗고, 유럽의 재정을 악화시킨다는 우려에 대해서는 재고할 필요가 있다.

**그림 2** 주변국과 유럽에 흩어진 시리아 난민



### 대량 난민 유입은 경제에 해가 된다

2012년 1월부터 2015년 7월까지 레바논은 레바논 인구의 25%에 해당하는 110만 명의 시리아 난민을 수용했다. 세계은행은 2015년에 레바논 실질 국내총생산이 2.5% 성장한 것으로 추산하는데, 이는 2010년 이래 최고 성장률이다. 인구의 10%에 달하는 시리아 난민 63만 명을 수용한 요르단 경제도, 난민이 계속 유입되고 있는 터키의 경제도 건강하게 성장하고 있다(그림 2 참조). 난민은 저축, 노동 소득, 해외 친척의 송금, 국제 원조 등을 재원으로 지역에서 생산되는 서비스에 대한 수요를 창출한다. 시리아 뿐 아니라 1990년대 부룬디와 르완다 내전을 피해 탄자니아를 피난처로 삼은 난민도 체재국의 경제에 긍정적인 영향을 미쳤다는 연구 결과가 있다.

2012년 1월부터 2015년 7월까지 유럽연합이 접수한 난민 신청 수는 190만으로, 이는 유럽연합 인구의 0.37%다. 인구의 10%, 25%에 달하는 난민을 수용한 시리아 주변 국가들의 경제성장은 작금의 난민 유입이 유럽 경제에 어떤 영향을 미칠지에 대한 질문에 답이 될 수 있을 것이다. 유럽연합이 터키처럼, 인구의 2.6%에 해당하는 난민을 수용하면, UNHCR에 등록된 1,440만 명의 난민 중 1,300만 명을 흡수하게 됨으로써, 홀로 세계 난민 위기를 해결할 수도 있다.<sup>5)</sup>

### 난민은 일자리를 빼앗아간다

일부 유럽인은 난민과 일자리를 두고 경합하게 되면 고용 기회가 줄고 임금이 떨어질 것이라고 생각한다. 그러나 최근의 한 조사에 따르면, 터키에 있는 시리아 난민들은 – 대다수가 공식적인 일 허가증이 없음 – 비숙련, 비공식, 파트-타임 근로자들의 일자리를 차지했지만, 동시에 보다 공식적인 일자리를 창출했고, 터키 근로자들의 평균 임금을 상승시켰다고 한다. 더욱이, 일자리를 잃은 비숙련 근로자들은 학교로 돌아가 보다 높은 임금의 노동시장으로 옮기게 될 것이다. 요르단에서도 시리아 난민이 정착한 곳에서 실업률이 오르는 일은 없었다. 시리아 근로자들은 대부분 요르단 사람들이 회피하는 비숙련 분야에서 일자리를 찾았기 때문이다. 실증적 근거를 기반으로 볼 때, 난민이 체재국의 노동시장에 미치는 영향은 아주 미미하지만 대체로 긍정적이었다.<sup>6)</sup>

### 난민은 세금을 축 낸다

사람들은 많은 난민이 유럽의 생활수준을 누리게 하려면 재정적 부담이 클 것으로 우려한다. 그러나 터키의 사례에서 볼 때, 꼭 그렇지는 않다. 터키는 모든 난민들에게 무상 의료서비스와 교육을 제공하고 있으며, 모범으로 꼽힐 만한 난민 보호소를 운영하고 있다. 터키 정부는 지금까지 여기에 소요된 53억 7천 유로를 자국의 재원으로 충당해 왔다. 그러나 이러한 지출이 터키 재정의 지속가능성을 악화시키지는 않았다.<sup>7)</sup>

### 저출산 국가와 난민 정책

동유럽 일부 국가는 유럽연합 집행위원회가 난민을 28개 회원국가에 분배하려는 쿼터제를 도입하는 것에 반대하고 있다. 그런데 이 나라들은 고령화와 급속한 인구 감소를 경험하고 있는 나라들이다.

발트해 국가들과 불가리아는 1990년 아래 인구가 15% 감소했고, 크로아티아는 10%, 루마니아와 평가는 5% 감소했다. 동유럽 국가들의 65세 이상 인구 비율은 1990년과 2010년 사이 33% 이상 증가했다. 서유럽과 달리 동유럽 국가들의 고령화는 해외 이주, 특히 자녀를 둔 젊은 사람들의 해외 이주와 출산율 저하로 가속화되었다. 동유럽 국가들의 출산율은 평균 1.6 이하다. 폴란드, 평가는, 슬로바키아에서는 출산율이 1.3 이하로 모두 대체출산율(2.1)보다 낮다. 고령화와 인구 감소는 경제성장을 저해하고 연금과 보건서비스 의존율을 증가시켜 재정에 압박을 가한다. 일반적으로 동유럽 국가들에서의 해외 이주 규모가 워낙 커 이민자 수용만으로 생산가능인구의 감소를 막을 수는 없지만, 전례 없이 큰 규모로 유입되는 난민 수를 감안하면, 이민자 수용이 저출산, 고령화 사회에 대응하는 정책 도구의 역할을 할 수 있다. 따라서 동유럽 국가는 난민을 수용할지의 여부가 아니라, 오늘날의 난민 위기를 어떻게 기회로 바꿀 수 있는지를 질문해야 한다. 한 가지 무시할 수 없는 걸림돌은 이들 국가들이 역사적으로 회교도 국가의 지배를 받은 경험이 있어, 문화적으로 회교도 난민을 수용하는 데 강한 거부감이 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

### 한국의 난민 정책

유럽연합 집행위원회는 난민 위기에 대응해 단기적인 응급 조치들을 취하면서, 동시에 유럽의 중장기 난민 정책을 구상하고 있다. 중장기 계획 중 하나는 난민에 대한 국제사회 연대 강화에 힘쓰겠다는 것이다. 중동의 분쟁은 나아질 조짐이 보이지 않고, 2016년에는 더 많은 난민이 유럽으로 유입될 것이 점쳐지면서, 국제사회는 한국과 같은 중견국이 제 몫을 해 줄 것을 요구할 것이다.

한국은 2013년 아시아에서 최초로 난민법을 제정했으며, 지난 12월 태국에서 보호받던 미얀마 난민 22명을 UNHCR의 재정착 프로그램을 통해 받아들임으로써<sup>9)</sup>, 아시아에서 일본 다음으로

실증적 근거를 기반으로 볼 때, 난민이 체재국의 노동시장에 미치는 영향은 아주 미미한데, 그 영향은 대개 긍정적이었다.

이러한 지출이 터키 재정의 지속 가능성은 악화시키지는 않았다.

전례 없이 큰 규모로 유입되는 난민 수를 감안하면, 이민자 수용이 저출산, 고령화 사회에 대응하는 정책 도구의 역할을 할 수 있다.

한국이 국제사회의 일원으로, 한국과 난민 모두에게 중요한 책임 분담의 첫 걸음을 내딛었다.

난민재정착국가<sup>refugee resettlement state</sup>가 되었다. 향후 2년 간 시범적으로 60명의 난민을 더 수용할 계획이다. UNHCR은 한국이 난민 재정착 프로그램을 확대해, 세계 여러 분쟁 지역으로부터의 난민을 보다 많이 수용해 주길 바란다고 밝혔다.

한국의 김영준 출입국정책단장도 미얀마 난민 수용과 관련해, “한국이 국제사회의 일원으로, 한국과 난민 모두에게 중요한 책임 분담의 첫 걸음을 내딛었다”고 말했다. 메르켈 수상이 연두 연설에서 강조한 것처럼, 유럽이 난민 위기를 어떻게 슬기롭게 극복하고, 어떻게 위기를 기회로 만드는지 주목해야 할 이유가 여기에 있다.<sup>10)</sup>

### 출처

- “Turkey detaining and deporting refugees ‘with EU funding’,” The Telegraph, Dec 16, 2015
- “We can do it: Merkel defends Germany’s refugee policy in NY address,” RT, Dec 31, 2015
- “Much ado about nothing? The economic impact of refugee ‘invasions’,” Brookings, Sept 16, 2015
- “Is the refugee crisis an opportunity for an aging Europe?,” Brookings, Sept 21, 2015
- “South Korea Welcomes First Refugees for Resettlement,” IOM, Dec 22, 2015
- “South Korea receives first refugees in pilot programme,” UNHCR, Dec 23, 2015
- “Europe without borders: The Schengen area,” European Commission
- “Refugees in Germany: Arsonists destroy refugee hotel in ‘model’ migrant town Schwabisch Gmün, Independent, Jan 4, 2016
- “Towards a European agenda on Migration,” European Commission
- “Europe is not enough: Coping with the Syrian refugee crisis globally,” Brookings, Sept 10, 2015
- “A Common European Asylum System,” European Commission
- “Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics,” BBC, Dec 22, 2015

1) 유럽은 유로닥(EURODAC)이라는 시스템을 통해 난민이 최초 입국한 국가에서 난민의 지문을 채취한 뒤 이를 데이터 베이스에 저장해, 유럽 어느 나라에서도 이를 통해 난민의 최초 입국 국가를 식별할 수 있도록 하고 있음.

2) 1985년 유럽 5개국이 최초로 이 조약을 체결한 룩셈부르크 남동부 마을

3) “Turkey detaining and deporting refugees ‘with EU funding’,” The Telegraph, Dec 16, 2015

4) “We can do it: Merkel defends Germany’s refugee policy in NY address,” RT, Dec 31, 2015

5) “Much ado about nothing? The economic impact of refugee ‘invasions’,” Brookings, Sept 16, 2015

6) 위의 글

7) 위의 글

8) “Is the refugee crisis an opportunity for an aging Europe?,” Brookings, Sept 21, 2015

9) “South Korea Welcomes First Refugees for Resettlement,” IOM, Dec 22, 2015

10) “South Korea receives first refugees in pilot programme,” UNHCR, Dec 23, 2015