

난민위기와 유럽통합*

최진우**

국문요약

난민의 대거 유입으로 유럽은 전대미문의 위기 상황을 경험하고 있다. 난민문제에 대한 해법을 둘러싸고 유럽국가들 간에 심각한 의견 충돌과 분열이 발생했으며 각국 내에서도 일촉즉발의 사회적 긴장이 조성되고 있다. EU 회원국 간에 난민 수용의 비용 부담을 둘러싼 치열한 논쟁이 이어졌으며, 각 회원국 내에서 제노포비아 현상이 확산되면서 극우파 정치세력이 부상해 민주주의, 인권, 법치, 문화적 포용성 등의 유럽적 가치가 위협받고 있다. 극우세력의 급속한 성장세는 EU 여러 회원국에서 유럽의회 선거, 총선, 지방선거 등에서의 극우정당의 약진으로 이어지고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 발생 이후 아직도 진행 중인 대불황(Great Recession)의 여파와 함께 난민위기는 유럽의 불확실성을 증폭시키고 있다.

핵심어: 난민, 유럽연합, 이민, 대불황, 실업, 극우정당

* 본 논문은 2013년도 정부재원(교유과학기술부 인문사회역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원으로 수행된 연구임(과제번호: 2013/SIA3A2/052725).

** 한양대학교 정치외교학과 교수, jinwooc@hanyang.ac.kr

1. 서론

유럽은 전에 없는 위기 국면을 경험하고 있다. 경제위기의 지속, 난민위기의 발생, 그리고 이로 인한 EU 회원국 간 협력의 위기와 국가 내 사회적 위기까지 그야말로 총체적 난국이다.¹⁾ 경제위기로 실업률은 만성적인 고공 행진을 하고 있고 양극화의 심화로 사회적 결속이 완성이 되면 극우정당의 부상으로 전통적 정당정치가 심각한 도전에 직면해 있다. 2008년 미국 발 금융위기 발생 이래 대불황(Great Recession)으로 불리는 장기적인 경기 침체의 늪에 빠져있는 유럽은 2016년 1분기에 이르러 비로소 2008년 수준의 국내총생산(GDP) 규모를 회복하고 있지만 회원국들의 성장세가 불균등한 양상을 보이고 있어 회원국 간 불협화음이 지속될 것으로 전망되고 있고, 개별 회원국 내부적으로도 경제적 불평등이 확대되고 있어 사회적 불안정성에 대한 우려가 커지고 있는 상황이다.

소득 격차의 확대, 만성적인 고실업률과 같은 경제적 요인에서 비롯되고 있는 사회적 불만은 한편 이민과 다문화의 문제를 정치화시키고 있다. 그렇지 않아도 정치적으로 민감한 사안이었던 이민문제는 난민 사태를 기회로 더욱 분열적인 요인이 되고 있다. 2010년 ‘아랍의 봄’ 이후 2011년부터 가파른 증가세를 보이던 유럽으로의 이민 행렬은 2015년부터는 시리아 내전을 비롯한 중동 및 북아프리카 국가들의 정정 불안으로 폭발적인 증가세를 나타내고 있다. 이에 대한 해법과 비용 분담의 문제를 둘러싸고 유럽국가들 간에 심각한 의견 충돌과 분열이 발생했으며 각국 내에서도 일촉즉발의 사회적 긴장이 조성되고 있다. 난민 위기로 국경 없는 유럽을 가능케 한 쉐겐조약의 지속가능성이 불투명해지고 있으며 난민 수용의 방법론을 둘러싸고 EU 회원국 간에 치열한 논쟁이 이어지고 있다. 각 회원국 내에서는 경제위기와 맞물려 대규모 난민의 급작스런 유입으로 제노포비아 현상이 고개를 들면서 극우파 정치세력이 부상해 민주주의, 인권, 법치, 문화적 포용성 등 유럽적 정체성을 구성하는 핵심 가치가 위협받고 있다(Trauner 2016, 313).

극우세력의 급속한 성장세는 EU 여러 회원국에서 유럽의회 선거, 총선, 지방선거 등에서의 극우정당의 약진으로 이어지고 있고 심지어는 머지않아 수권

1) 유럽의 현 상황을 ‘위기’로 개념화하면서 이에 대한 정책적 대응 양상을 분석 및 평가하고 있는 연구로는 Falkner (2016)을 포함해 이 주제를 중심으로 특별 기획된 *Journal of European Integration* Vol. 38, No. 3 (2016)을 참조할 것.

정당으로 부상할 가능성마저 접쳐지고 있다.²⁾ 기존의 주류 정당들 또한 극우 정당의 매력을 차단하고 이탈하는 표심을 잡기 위해 우경화된 정책정강을 마련하는 경향도 보이고 있다. 극우세력의 성장으로 다문화성에 대한 포용성이 후퇴하고 지역통합의 모멘텀이 약화된다면 이는 유럽적 정체성의 근본적 변화를 의미하는 것이고 이에 따라 유럽의 국제적 위상과 영향력에도 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 보인다. 난민문제는 경제위기와 맞물려 유럽의 근본 가치를 흔들 수도 있는 정치적 변화를 촉발하고 있는 것이다.

난민문제에 대한 대응은 나라마다 다른 양상으로 나타나고 있다. 난민을 적극 수용할 것임을 공개적으로 천명한 독일과 같은 나라가 있는가 하면 장벽을 세워 난민들의 통로를 막고 있는 중부유럽 국가들도 있고 난민의 최초 도착지로서 대규모로 유입되는 난민을 수용하고 절차를 진행시키느라 몸살을 앓고 있는 남유럽 국가도 있다. 나라들마다 이해관계가 다르고 난민에 대한 국민들의 태도도 다양하며 난민을 수용할 수 있는 능력도 상이한 관계로 난민문제의 해법에 대해서도 의견이 달라 국가들 간에 첨예한 의견 충돌이 빈번하게 일어나고 있다. 이로 인해 유럽이 당면하고 있는 난민문제는 유럽통합의 최대 위기라고도 한다. 회원국들 간의 갈등이 증폭되고 있고 균열이 심화되고 있으며 이로 인해 하나의 유럽으로서의 결속력에 심각한 손상이 갈 것으로 추측할 수 있기 때문이다. 과연 난민 위기는 유럽에 어떠한 도전을 제기하고 있는가? 난민위기는 통합 프로젝트의 약화 또는 후퇴를 초래할 것인가? 난민 문제의 전개 과정에서 노출되고 있는 유럽연합의 약점과 한계는 유럽통합의 좌초로 이어질 것인가?

II. 난민위기의 현황

유럽은 제 2차 세계대전 이후 최대 규모의 난민 위기를 경험하고 있다.³⁾ 전

2) 2016년 5월 23일 실시된 오스트리아 대선에서는 무소속 알렉산더 판테어벨렌(Alexander Van der Bellen) 후보가 결선투표에서 225만4천484표(득표율 50.3%)를 얻어 극우정당인 자유당의 노르베르트 호퍼(Norbert Hofer) 후보를 3만1천26표 차이로 누르고 당선됐다. 득표율은 불과 0.6% 차이였다. 일주일 후 실시된 여론조사에서는 자유당의 지지율이 34%로 2위인 사회민주당의 24%에 크게 앞서는 것으로 나타나고 있어 2018년 총선에서는 자유당의 승리가 충분히 가능할 것으로 접쳐지고 있다. (연합뉴스 2016/5/30), “대선서 좌파에 석패한 오스트리아 극우정당 지지율은 1위.” 참조

3) 오늘날 각국의 난민정책의 근간이 되는 1951년 국제난민협약은 바로 2차 대전으로 인해 발생한 난민문제에 대처하기 위한 국제적 협력의 결과였다. 이후 국제난민협약은 1967년 국제난민의정

후 유럽의 난민 위기는 이번이 처음은 아니다. 냉전 종식 후 유고 내전과 알바니아 내정 불안 등으로 인한 대규모 난민이 발칸지역에서 서유럽으로 유입된 바 있다. 크로아티아 내전, 보스니아 내전이 벌어졌던 1992년 한 해 동안 약 67만 2천 명이 난민 신청을 했고, 코소보 내전의 여파로 2001년 42만 4천명의 난민이 유입됐으며, 2003년 이라크 전쟁으로 인해 다시 45만여 명의 난민이 유럽으로 향한 바 있다. 이후 난민의 수는 점차 줄어들어 2006년에는 연 20만 명 이하로 떨어졌다가 이후 수년간 소폭의 증가세를 기록한다. 그러나 2010년 ‘아랍의 봄’으로 중동과 북아프리카의 정정이 불안해지면서 2011년부터 증가세가 점차 빨라지다가 시리아 내전이 격화되고 이라크와 아프가니스탄의 상황도 개선의 기미가 안보이면서 급기야 2015년에는 유럽으로 향하는 난민의 규모가 2014년에 비해 두 배에 달하는 등 그 수가 폭발적으로 증가하고 있다. 여기에 2015년 12월 켈른 사태와 같은 갖가지 사건 사고까지 발생하면서 유럽 전역에 큰 혼란이 야기되고 있기도 하다(〈표 1〉 및 〈그림 1〉 참조). 더욱이 2015년 12월 파리테러, 2016년 3월 브뤼셀 테러와 같은 무슬림 극단주의자에 의한 민간인에 대한 무차별적 공격이 자행되면서 무슬림 이민사회에 대한 반감도 높아지고 있어 이슬람교도가 절대 다수를 차지하는 난민이 대규모로 계속 유입되는 것에 대해 유럽의 많은 국가들이 크게 부담을 느끼고 있는 실정이다.⁴⁾

〈표 1〉 2012-2015 EU 회원국 난민 신청자

단위: 명

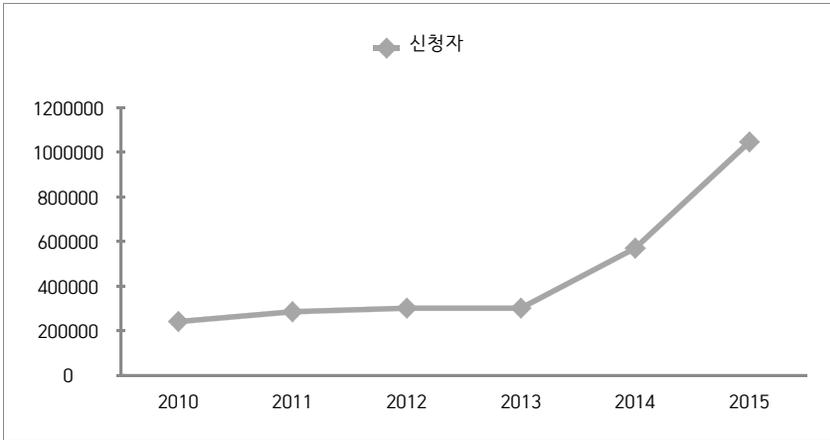
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015
신청자	240,700	284,850	301,000	301,000	570,080	1,046,599

출처: UNHCR, 2015, “Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries,” p. 20. 2015년도 수치는 최초 도착 기준이며, 출처는 IOM, 2016, “Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond,” (Reporting Period 2015), p. 1.

서로 보완돼 난민 개념의 적용 범위가 넓어지고 개념 자체가 유연하게 적용돼 오늘날에는 반드시 정치적 박해뿐만 아니라 시리아의 경우처럼 전쟁 등의 상황으로 생명과 재산에 위협을 받고 있는 사람들도 난민의 자격을 적용받고 있다.

4) 이에 따라 슬로바키아 등 일부 국가는 기독교도들만 난민으로 수용하겠다는 입장을 밝혀 국제사회의 비난을 받기도 했다. BBC News, “Migrants crisis: Slovakia ‘will only accept Christians’.” <http://www.bbc.com/news/world-europe-33986738> (최종검색일: 2016/05/25)

단위: 명



〈그림 1〉 2010~2015 EU 회원국 난민 신청자

출처: UNHCR, 2015, "Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries," p. 20. 2015년도 수치는 최초 도착 기준이며, 출처는 IOM, 2016, "Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond," (Reporting Period 2015), p. 1.

2015년을 기준으로 했을 때 아시아와 아프리카로부터 유럽으로 유입되는 난민의 대다수는 지중해를 건너는 해로를 이용했으며, 최초 도착지로는 압도적인 다수인 85만여 명이 그리스를 선택하고 있고 이태리로 향하는 난민 또한 15만여 명으로 상당한 규모에 달하고 있다. 특히 그리스로 향하는 대부분의 난민들이 터키를 경유하고 있다.

한편 유럽 땅에 최초로 발을 들여놓은 난민들은 주로 독일이나 스웨덴 같은 서유럽 또는 북유럽 국가를 최종 목적지로 하는 경우가 많다. 이에 따라 지중해를 건너 그리스나 이태리에 도착한 난민들은 최종 목적지를 향해 다른 나라를 경유하게 된다. 이러한 경유지로 난민들이 주로 택하는 국가들은 마케도니아, 세르비아, 헝가리, 크로아티아, 슬로베니아다. 이들 국가들은 주로 그리스나 이태리와 인접한 발칸반도 및 그 주변의 중부유럽 국가들이다.

〈표 2〉 2015년 EU 지중해 주변 회원국별 난민 유입 경로 및 규모(최초 도착 기준)

국가	해로	육로	합계
그리스	853,650*	3,713	857,363
불가리아	-	31,174	31,174
이태리	153,842**	-	153,842
스페인	3,845	-	3,845
몰타	106	-	106
사이프러스	269	-	269
합계	1,011,712	34,887	1,046,599

* 2014년에는 34,442명

** 2014년에는 170,100명

출처: IOM, 2016. "Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond," (Reporting Period 2015), p. 4.

〈표 3〉 2015년 기타 유럽국가 유입 난민 규모

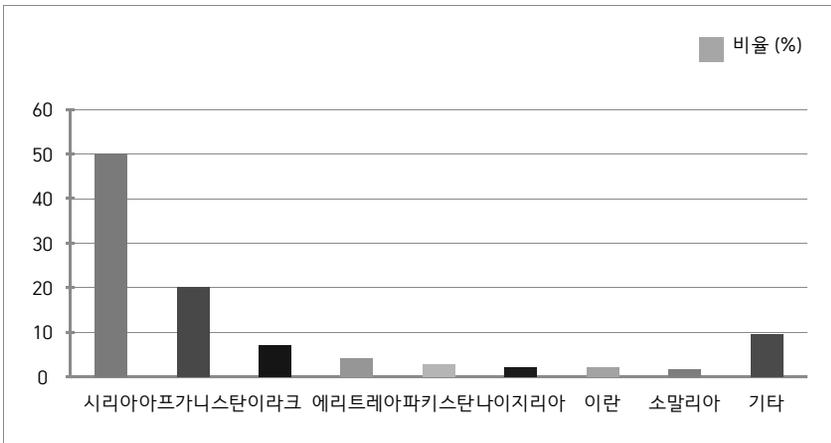
국가*	합계
마세도니아	388,233
세르비아	579,518
헝가리	411,515
크로아티아	555,930
슬로베니아	378,604

* 주로 최종목적지를 향해 경유지로 거쳐 간 국가

출처: IOM, 2016. "Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond," (Reporting Period 2015), p. 4.

2015년 유럽으로 유입된 난민들의 원래 국적을 살펴보면 시리아 출신이 전체의 50.2%로 과반수를 차지하고 있어 내전의 여파로 많은 시리아 국민들이 목숨을 건 탈출을 감행하고 있음을 볼 수 있다. 2016년 3월 기준으로 시리아 총인구는 약 2,300만 명으로 추산되고 있는데 이 가운데 반 이상인 1,160만 명가량이 강제이주민의 신세로 국내외를 떠돌고 있다. 시리아 난민은 접경 국가인 터키(250만 명), 레바논(110만 명), 요르단(63만 명)에 대규모로 체류하고 있으며, 이라크와 이집트에도 일부 머무르고 있다. 시리아 내에서 고향을 떠나

정착을 하지 못하고 있는 국내난민(IDP: internally displaced people)의 규모(680만 명)도 엄청나다(이신화 2016, 87-88). 시리아 다음으로 난민이 많이 발생하고 있는 국가는 아프가니스탄(20.2%), 이라크(7.1%), 에리트레아(4.2%), 나이지리아(2.2%), 이란(2.1%), 소말리아(1.6%), 기타(9.6%)의 순이다. 이들 국가들은 모두 국내정세가 지극히 불안정한 상태이고 조속한 시일 내에 개선의 기미가 보이지 않고 있다는 점에서 앞으로도 계속 난민이 추가적으로 발생할 것으로 전망된다.



〈그림 2〉 2015년 국적별 유럽 유입 난민

출처: IOM, 2016, *Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond*, (Reporting Period 2015), p. 3.

이들 난민 중 절대 다수가 지중해를 건너 유럽으로 향하고 있다는 것은 위에서 언급한 바와 같다. 문제는 지중해를 향해하는 것이 상당히 위험한 경로이라는 점이다. 많은 사람이 목숨을 잃거나 실종되고 있으며⁵⁾ 그 중에는 상당수의 아동들도 포함돼 있어 안타까움을 더하고 있다.

2016년 4월 현재 난민 신청자 네 명 중 한 명이 아동이다. 하루 약 800명의 아동 난민이 유럽으로 들어오고 있는 셈이다. 2015년도에는 바다를 건너 유럽으로 온 난민 전체의 약 31%가 아동이었으며 여성이 19%, 남성이 50%였다. 해로를 통해 유입되는 아동 난민의 비율이 점차 증가해 2015년 6월 전체의

5) 국제난민기구의 집계에 따르면 2014년부터 2016년 5월 말 현재까지 지중해에서 향해 도중 익사한 난민 수는 만 명에 달한다고 한다.

16%였던 것이 2016년 4월에는 35%에 달하고 있다. 2015년 유럽에 도착한 아동 난민의 수는 314,873명인 것으로 파악된다. 2016년 2월 기준으로 동반 가족이 없는 아동난민은 총 645명으로 전체 난민의 2.4%에 해당한다. 동반 가족이 없는 아동난민의 36%는 아프가니스탄 출신이며 시리아 출신이 11%, 이라크 출신이 8%를 차지하고 있다. 2016년 들어 4월 22일까지 향해 도중 목숨을 잃거나 실종된 난민의 수는 1,232명이며, 이 가운데 아동난민 91명이 포함돼 있다.⁶⁾

〈표 4〉 2015년 지중해 향해 난민 월별 사망자 및 실종자

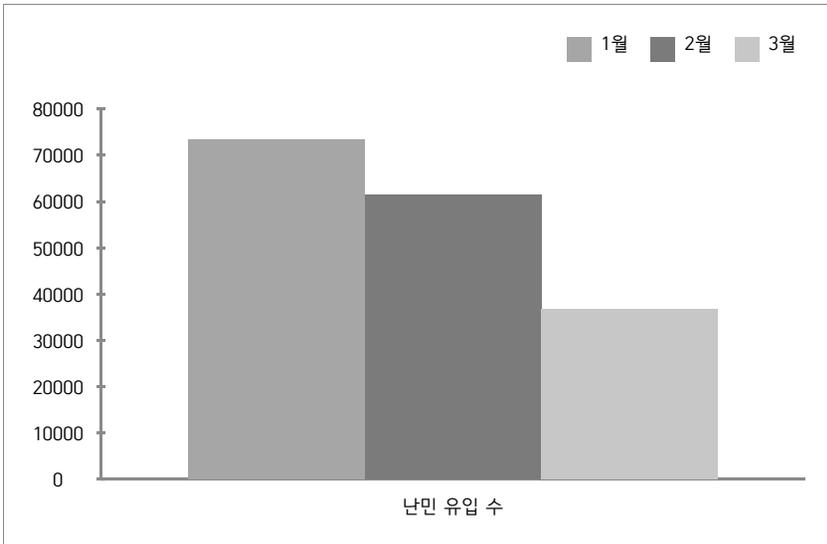
1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
82	346	61	1,244	95	10	230	686	268	432	106	210	3,770

유럽으로의 난민 행렬은 2016년도 들어서도 계속되고 있다. 2016년 1분기 동안 유럽으로 유입된 난민의 숫자는 174,395명이다. 해로를 이용한 난민은 170,905명, 육로를 이용한 난민이 3,490명으로 해로를 통한 유입이 압도적으로 많다. 월별 유입 숫자는 1월 73,227명, 2월 61,368명, 3월 36799명이다(그림 3) 참조). 2016년도 1분기 난민 유입은 2015년도 같은 기간(21,018명)에 비해 대폭 증가한 것이다. 그러나 2016년 3월부터 월별 유입 숫자는 크게 줄어들고 있는데, 그 이유는 2016년 3월 17일 최종 타결된 EU와 터키 간 난민송환 관련 합의에 크게 영향을 받은 것으로 보인다.⁷⁾ 이 합의로 인해 3월 31일 현재 그리스, 마케도니아, 세르비아, 헝가리, 크로아티아, 불가리아, 슬로베니아 등지에 발이 묶인 난민의 수는 56,814명이라고 한다(IOM 2016, 1).

6) European Union. "Compilation of Data, Situation, and Media Reports on Children in Migration."

http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/data_children_in_migration.pdf (최종검색일: 2016/5/15)

7) 터키 해안경비대는 2016년 연초부터 약 24,500명을 바다에서 구조했으나 EU-터키 합의가 효력을 발생한 4월 4일부터는 구조 대상이 현저하게 줄어들었다고 한다(IOM, 2016, 2: *The Economist*, 2016/04/16-22, 45). EU-터키 합의에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 설명한다.



〈그림 3〉 2016년 1사분기 월별 난민 유입 수

출처: IOM, 2016, *Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond*, (Reporting Period Q1 2016), p. 3.

III. 난민 문제와 대불황: 유럽통합의 위기?

유럽이 당면하고 있는 난민 위기는 유럽통합에 어떤 영향을 미치고 있는가? 난민 위기로 인해 초래되고 있는 회원국 간 불협화음과 국내정치적 지형 변화는 유럽통합을 해체하는 원심력으로 작용하는가?

유럽이 균열되고 있다는 조짐은 도처에서 나타나고 있다. 유럽통합에 대한 지지도는 EU에 대해 긍정적 또는 부정적 이미지를 갖고 있는지를 묻는 설문조사에서 나타나고 있듯이 2007년 상반기에 긍정적 이미지가 52%로 최고점을 찍은 뒤 지속적으로 낮아져 2012년 30%로 최저점을 형성하다가 2013년부터 조금씩 상승하긴 했지만 2015년 말에도 37%에 머무르고 있어 EU에 대한 인식이 회복이 되지 않고 있는 모습이다(European Commission 2015, 6). 유럽통합의 미래에 대해서는 2015년 말 현재 낙관적으로 전망하는 여론이 53%, 비관적 전망이 41%로 전자가 더 높지만 2007년 낙관적 여론이 69%, 비관적 여론 24%였던 것에 비하면 낙관론과 비관론의 차이가 상대적으로 크게 줄어들었음을 알 수 있다. 사실 2013년 하반기부터 2015년 상반기까지 유럽은 경

제위기의 더블딥 공포로부터 벗어나면서 유럽통합의 미래에 대한 낙관적 여론이 점진적으로나마 증가세를 보였으나(58%) 난민위기가 심화되기 시작한 2015년 하반기 낙관적 전망이 다시 빠른 속도로 감소(53%)하고 있는 모습을 보이고 있다(European Commission 2015, 11). 한편 2016년 6월 23일로 예정된 브렉시트(Brexit: 영국의 EU 탈퇴) 국민투표를 앞두고 영국 내에서는 찬반양론이 팽팽히 맞서고 있어 전 유럽이 긴장하고 있다. 영국 국민들이 브렉시트 찬성을 선택할 경우 이는 유럽의 균열이 현실화되는 것으로 EU 탈퇴론이 다른 회원국으로 도미노처럼 번져나갈 가능성도 다분하며 유럽통합에 큰 차질이 빚어지게 될 뿐 아니라 브렉시트 여파에 따른 경제적 불확실성의 증폭으로 유럽뿐만 아니라 글로벌 경제 전체에도 암운이 드리울 전망이다.

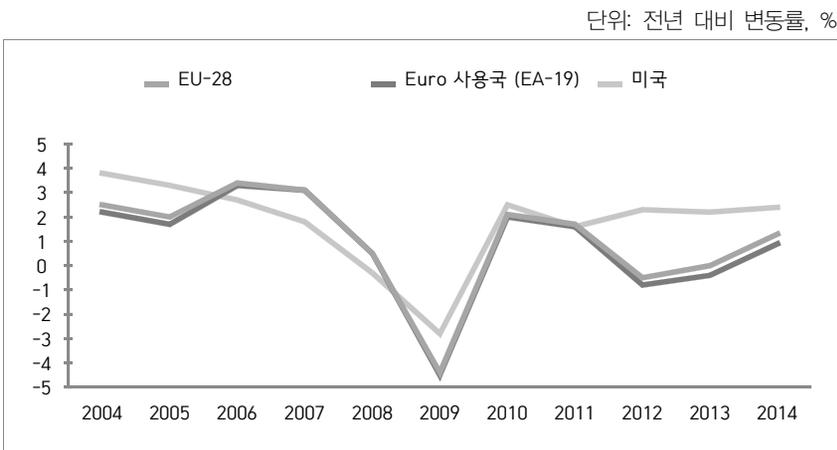
더욱이 유럽은 2008년 글로벌 금융위기로 촉발된 대불황의 늪을 아직도 빠져나오지 못한 채 경제 회복이 지체되고 있는 상황이다. 유럽인들 사이에서는 지금 유럽이 당면하고 있는 가장 중요한 이슈로 인식되고 있는 것은 이민문제와 테러문제인 것으로 나타나고 있다. 그 뒤를 이어 중요도 3, 4, 5위를 차지하고 있는 것이 바로 경기 침체, 실업문제, 정부 재정상황이다(European Commission 2015, 13).⁸⁾ 난민 위기와 연관이 있는 이민과 테러 문제, 그리고 대불황과 관련 있는 경기, 실업, 재정 문제가 유럽인들에게는 가장 큰 관심의 대상이며, 이 문제들에 대해 EU가 어떻게 대응하는가에 따라서 유럽통합에 대한 여론의 향배가 크게 좌우될 가능성이 높다. 만일 최근 난민 위기에 대한 대응 방식에 있어 회원국 간의 골이 깊어지고 있는 마당에 대불황의 여파가 지속 또는 악화된다면 두 가지 요인이 상승작용을 일으켜 유럽통합의 암초로 등장할 수도 있는 것이다. 이하에서는 대불황의 지속이 유럽의 경제적 상황에 어떠한 그림자를 드리우고 있는지를 간략히 살펴본다.

유럽은 2008년 글로벌 금융위기 발생 이후 2009년 최악의 경기후퇴를 경험한 뒤 2010년과 2011년에는 어느 정도 반등세를 보였지만 2012년 다시 경기가 곤두박질치는 모습을 보이면서 더블딥에 대한 우려를 자아냈으며 그 이후 뚜렷한 회복세를 보이고 있지 못하다. 이는 미국이 2010년 이후 꾸준한 성장세를 보이고 있는 것과 크게 대조적이다.

유럽은 2016년 1/4분기 들어 경기가 어느 정도 호전되고 있는 모습을 보여

8) “EU가 당면하고 있는 가장 중요한 사안 두 가지로 무엇을 꼽겠습니까?”라는 질문에 대해 유럽인들의 58%가 이민문제를 들고 있으며 25%가 테러리즘, 21%가 경제 상황, 17%가 실업문제, 그리고 17%가 재정 상황을 들고 있다.

8년 만에 비로소 총 GDP가 금융위기 이전의 수준으로 복귀한 것으로 나타나고 있으나 회복의 속도는 더디기만 하다. IMF 전망에 따르면 2016년 유로존의 경제성장률은 1.6%에 그칠 것으로 예상되고 있는데, 신흥국 전망치 4.3%, 미국 2.6%, 영국 2.2%에 비하면 경제적 활력이 많이 떨어지는 모습이다(*New York Times*, 2016/05/09). 아울러 회원국 간 격차가 커지고 있는 것도 문제다. 예컨대 그리스의 경우 2008년부터 2014년 사이 가구 당 가처분소득이 24% 감소한 반면 독일에서는 15% 이상 증가한 것으로 나타나고 있다(*New York Times*, 2016/05/09).



〈그림 4〉 EU 전체, 유로 사용국가, 미국의 실질 GDP 성장률, 2004-14

출처: Eurostat, 2016, "National Accounts and GDP."

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP#Developments_in_GDP (최종검색일: 2016/5/6)

아울러 유럽연합은 고질적인 실업문제에 대한 획기적인 돌파구를 마련하지 못하고 있다. 최근 들어 실업률이 꾸준히 감소하고 있긴 하지만 감소폭이 작아 아직도 경제위기 이전의 수준을 회복하기에는 한참 미치지 못하고 있고, 미국과 일본에 비해서는 아직 고공행진 중이다. 미국은 2010년 이래 꾸준히 실업률이 감소하고 있고, 일본은 경제위기 당시 소폭 올랐던 실업률이 다시 제자리를 찾고 있는 것과 달리 특히 유로존의 실업률은 아직도 두 자리 숫자를 웃돌고 있는 형편이다.

2016년 3월을 기준으로 했을 때 EU 전체 실업자 수는 약 2,149만 1천명(유

로존 19개국 실업자는 약 1,643만 7천명)으로 집계되고 있다. 이는 동년 2월에 비해 EU-28은 25만 명, Euro-19는 22만 6천 명 감소한 숫자이다. 2015년 3월과 비교했을 때는 EU-28의 경우 209만 1천 명, Euro-19는 144만 7천 명 감소했다. 실업률로 따지자면 유로존은 2016년 10.2%를 기록해 전월의 10.4%에 비해 0.2% 감소했으며 전년 동기와 비교하면 11.2%에서 1% 감소한 것으로 나타나고 있다. 한편 EU-28의 2016년 3월 실업률은 8.8%로 전월에 비해서는 0.1% 감소했으며 전년 동기에 비해서는 1.1% 감소했다. 9) 2016년 3월에는 전년 동기에 비해 25개 회원국에서 실업률이 떨어졌으며, 오스트리아, 라트비아, 핀란드에서는 소폭 증가세를 보였다. 한편 2016년 3월 미국의 실업률은 5.0%이며, 이는 2월에 비해서는 0.1% 상승한 것이지만 전년 동기에 비해서는 0.5% 감소한 수치이다.

이와 같이 작금의 실업률 추세는 개선의 기미를 보이고 있으나 경제위기 이전의 상황과 비교하면 아직도 매우 높은 편이다. 2000년도 EU-28의 실업률은 9.2%였다. 이후 2001년 2/4분기에 8.7%까지 내려갔던 실업률은 그 이후 조금씩 상승해 2004년 말 9.2%에 달했다. 2005년 초부터 실업률은 다시 하향곡선을 그려 2008년도 1/4분기에는 6.8%를 기록했으나 글로벌 금융위기가 시작되면서 급격한 상승세를 보여 2010년 9.7%를 기록했다가 일시적인 감소세를 나타낸 후 2011년 2/4분기부터 다시 상승 곡선을 그리기 시작해 2013년 1/4분기에는 기록적인 10.9%에 도달했다. 이후 실업률은 조금씩 내려가는 추세를 보여 2014년 말 9.9%로 감소했다.

회원국별 동향을 살펴보면 실업률이 가장 낮은 나라는 체코로서 4.1%를 기록하고 있고 다음으로 독일이 4.2%이다. 실업률이 가장 높은 나라로는 그리스 가 24.4%이며 이어서 스페인이 20.4%이다.

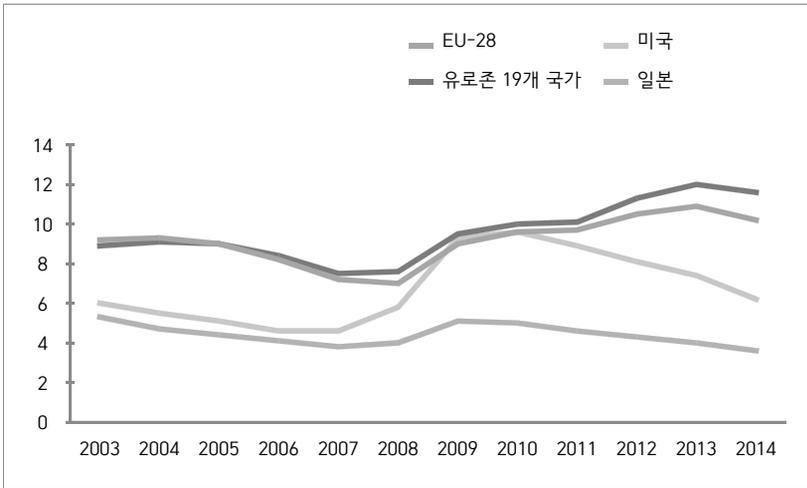
유로존 국가들의 실업률은 2004년까지는 EU-28에 비해서는 양호한 편이었으나 2005년부터 2008년 사이 비유로존 국가들의 실업률이 더 빠른 속도로 떨어지면서 상황이 역전돼 이후 Euro-19의 성적이 더 좋지 않은 상황이 지속되고 있다.

한편 미국의 경우 2000년도 실업률은 4% 남짓으로 유럽의 실업률보다 현저히 낮은 수준이었으며, 2008년 초부터는 급격히 증가해 2009년 초 EU-28의

9) Eurostat, "Unemployment Statistics."

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics(최종 검색일: 2016/5/6)

실업률과 비슷해졌다가 2010년 초까지 EU-28을 상회하게 된다. 하지만 그 때부터 미국의 실업률은 꾸준히 하락해 2014년 말에는 5.7%를 기록한다. 일본의 경우 2000년부터 2014년까지를 기준으로 봤을 때 이 기간 내내 EU에 비해 현저히 낮은 실업률을 보이고 있다. 최저점은 2014년 4분기의 3.5%였으며 최고점은 2009년 3분기의 5.4%였다.



〈그림 5〉 실업률 추이. EU-28, EA-19, 미국, 일본. 2000년 1월 ~ 2016년 3월

출처: Eurostat, 2016, "Unemployment Statistics."

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics (최종검색일: 2016/5/6)

청년 실업의 경우는 일반 실업률에 비해 상황이 더욱 좋지 않다. EU-28의 청년실업률은 2005~2007년 사이에 빠르게 하락해 2008년 1/4분기에 15.2%로 최저점을 찍었으나 경제위기의 발생과 함께 2008년 2/4분기부터 급격히 증가해 2013년 1/4분기에 23.8%로 최고점에 달한 후 2014년 말에도 21.4%에 머물렀다. Euro-19의 청년 실업률은 원래 EU-28보다 낮았으나 2012년 중반기 역전된 후 격차가 점점 벌어지고 있는 추세다. 2014년을 기준으로 했을 때 청년실업률이 특히 높은 국가는 스페인(53.2%), 그리스(52.4%), 크로아티아(45.5%), 이태리(43.7%), 사이프러스(35.9%), 포르투갈(34.7%) 등이며 가장 낮은 나라는 독일(7.7%)로서 회원국 중 유일하게 10%대 미만을 기록하고 있다.

2016년도 들어 청년실업률은 전년도에 비해 조금 낮아지고 있는 추세다. 3

월 EU-28은 19.1%(428만 7천명), Euro-19는 21.2%(293만 8천명)로써 2015년 3월에는 EU-28이 20.9%, Euro-19가 22.7%였던 것과 비교하면 각각 1.8%(49만 8천명), 1.5%(28만 6천명)의 감소세를 나타내고 있다. 청년실업률 감소폭도 유로존 국가들의 성적표가 비유로존에 비해 좋지 않은 상황임을 보여주고 있다.

유럽에서는 2010년 그리스 사태로 시작된 유로존 재정위기가 유럽 각국의 정치를 뒤흔들어 놓은 것으로 평가되고 있다. 당시 국가부도 위기에 처해 있던 그리스, 이태리의 정부가 와해되어 새 내각이 들어섰고 스페인의 집권당도 총선에서 패배하는 등 도미노처럼 정권 교체가 잇달았다. 2012년 4월로 프랑스 선거에서도 경제 위기의 여파로 사르코지 대통령이 재집권에 실패했고, 독일에서도 그리스에 대한 구제금융 지원 결정 후 이에 반발하는 민심으로 인해 집권 기민당이 지방선거에서 잇달아 패배하면서 메르켈 수상의 정치적 입지가 흔들린 바 있다. 그리스 지원 결정이 내려진 직후 치러진 독일 노르트라인베스트팔렌 주 의회 선거에서는 집권 기민당이 전후 최악의 패배를 기록하기도 했다(Kupchan 2010, 1). 아울러 경제위기를 전후해 극우정당이 약진하고 있는 현상이 특히 눈에 띈다. 오스트리아에서는 1999년 선거에서 27%의 득표율을 확보해 중도보수정당과 함께 연정을 구성했던 자유당(Freiheitliche Partei Österreichs)이 2008년 총선에서도 극우정당 연합이 28%의 득표율을 획득했다. 스위스에서는 2003년 극우 국민당(Schweizerische Volkspartei)이 23.7%의 득표로 제 1당의 지위에 올라섰으며 2007년 선거에서는 지지율을 더욱 높여 제1당의 지위를 더욱 공고히 한 바 있다.¹⁰⁾ 네덜란드에서도 2005년도에 창설된 자유당(PVV, Partij voor de Vrijheid)이 2010년 총선에서 24석을 차지하며 제3당의 지위를 차지해 연정에 참여하였고, 관용의 정신으로 널리 알려진 북유럽의 국가들과 사회주의에서 자본주의로 이행한 중동부 유럽 국가들에서도 극우정당의 세력이 꾸준히 확장되고 있다. 극우정당의 약진은 전 유럽적인 현상이 되고 있었던 것이다.¹¹⁾

이러한 추세는 최근까지 이어지고 있다. 프랑스의 경우 마린 르펜이 이끄는 국민전선(National Front)은 130명의 희생자가 발생한 파리테러 참사 후 있었

10) 스위스 국민당은 2011년 선거에서는 25.9%를 득표해 세력을 더 강화하는 데는 실패했지만 최다 득표 정당의 자리는 지켰다.

11) 유럽 극우정당의 성장 과정과 그 배경에 대한 심층적 논의는 Bornschieer, 2010; Van der Brug and Fennema, 2009 참조.

던 2015년 12월 6일 지방선거 1차 투표에서 득표율 1위를 차지했다. 국민전선의 득표율은 27.7%였으며 공화당은 26.7%, 사회당은 23.1%에 머물렀다.¹²⁾ 국민전선 후보들은 2차 투표에서 모두 패배해 한 석도 획득하지 못했지만 1차 투표의 결과는 프랑스 내외에 충격을 던져주기에 충분했다. 독일에서는 극우 정당인 독일을 위한 대안(Alternative for Germany)당이 지지기반을 넓혀가고 있다. 영국에서도 영국의 EU 탈퇴를 주장하면서 영국정치의 주변부에 머무르던 영국독립당(UK Independence Party)이 웨일즈와 런던 지방의회에서 의석을 차지하는 기염을 토했다. 헝가리와 폴란드의 우경화와 민주주의 후퇴 현상이 많은 우려를 낳고 있다. 빅토르 오르반이 이끄는 헝가리 집권 정당 피데스당과 2016년 10월 선거에서 집권에 성공한 폴란드의 법과 정의당은 언론의 자유를 제한하고 사법부의 독립성을 침해하는 조치를 잇달아 강행하고 있어 심각한 반발을 불러일으키고 있다. 유럽 전역이 극우정당의 성장 또는 전반적인 정치적 우경화 현상을 겪고 있는 양상이다.

과연 경기 침체와 이에 대한 대응으로서의 긴축정책, 그리고 이에 따른 실업률의 고공행진이 유럽 정치지형의 변화를 초래하고 있는지는 명확하지 않다. 우선 경제적 변수가 유권자의 투표 성향에 지대한 영향을 미친다는 연구가 다수 있다. 대표적으로 유권자의 경제투표론(economic voting)이 여기에 해당한다.¹³⁾ 경제투표는 본인의 경제적 상황 또는 일반적인 경제 상황에 대한 인식에 따라 정당 또는 후보자를 선택하는 투표행위를 일컫는다. 이러한 관점에서 유럽의 대불황이 유권자들의 불만과 분노를 촉발해 집권 정당에 대한 징벌적 투표를 하고 있음을 보여주는 연구가 있는가 하면(Kriesi 2012), 8대 유럽의회 선거 결과와 경기 침체의 정도 간의 상관관계를 분석해 경기침체가 심할수록 유럽회의주의 정당에 대한 투표율이 상승했음을 보여주는 연구도 있다(강유택 외 2015), 하지만 극우파 정치세력의 성장과 유럽회의주의의 확산이 반드시 유럽의 경제적 침체국면으로 인한 것으로 보기 어렵다는 주장도 있다. 예컨대 2014년 영국의 유럽의회 선거에서 영국독립당이 약진한 것은 경제적 요인보

12) 연합뉴스, “프랑스 테러 후 첫 지방선거서 좌우파 견제에 극우정당 완패.”

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/12/14/0200000000AKR20151214154200081.HTML>

13) 이와 대비되는 행동으로는 쟁점 투표(issue voting), 이념 투표(ideological voting) 등이 있다. 경제투표의 경향은 특히 경제적인 불황기에 두드러진다고 주장하는 연구도 있다. Kriesi 2012; Singer 2011 참조. 그 외에도 특히 남유럽 국가의 경우 경제적 어려움이 정치적으로 큰 충격을 주고 있음을 강조하고 있는 연구로 Bosco and Verney 2012 참조.

다는 이민문제와 같은 사회문화적 요인에 따른 바가 크다는 분석이 그것이다 (김새미 외 2015). 말하자면 유럽 각국에서 극우정당에 대한 지지가 증가하고 있는 것은 이민자 증가를 자국의 문화와 정체성에 대한 위협으로 간주하는 심리의 확산에 따른 것으로 볼 수 있다는 것이다. 이는 극우정당의 대부분이 이민문제와 다문화주의에 대해 지극히 비판적인 입장을 취하고 있다는 것과 무관하지 않다.

따라서 극우정당이 최근 급부상하고 있는 것은 경제투표의 관점에서 얼마나 설명할 수 있을지는 미지수다. 현재 유럽이 겪고 있는 위기 국면은 다양한 문제들이 중첩적으로 작용해 나타나고 있는 상황이기 때문이다. 특히 극우정당의 경우에는 경제침체와 관련이 없진 않으나 보다 직접적으로는 이민의 증가와 관련이 깊은 것으로 보인다. 세계화의 영향, 유럽연합의 확대, 그리고 중동, 아프가니스탄, 아프리카 등지에서 분쟁의 격화 등으로 인해 이주민이 증가하면서 이를 경제적, 정치적, 문화적 위협으로 인식해 반발하고 있는 경우가 많은 것이다.¹⁴⁾

이러한 마당에 유럽은 감당하기 어려운 규모의 난민의 유입으로 몸살을 앓고 있다. 만일 난민문제에 대한 효과적인 대응이 이루어지지 않는다면 향후 다문화사회의 긴장이 극도로 높아질 가능성이 높아질 것이다. 이번 난민위기는 어쩌면 이민과 관련한 회원국들의 협조체제와 초국가적 수준의 제도적 장치가 미비했던 것이 드러나고 있는 것일 수도 있다. 또한 지속적인 경기 침체, 난민 위기는 유럽이 어떻게 대응하는가에 따라 위기가 더 심화되고 향후 유럽통합의 과정을 더 험난하게 할 수도 있을 것이다.

IV. 난민 문제에 대한 유럽의 대응

난민 문제는 원래 개별 국가의 관할 영역이었으나 1997년 체결된 암스테르담 조약에서 이민망명정책이 ‘유럽화’되면서 EU 차원의 공동난민체제(Common European Asylum System)가 만들어진다. 유럽화의 의미는 다양하게 이해될 수 있지만 주로 의사결정 수준이 초국가기구로 이양되는 것, 그리고 초국가적 수준에서 이루어진 의사결정이 회원국의 정책과 제도는 물론 나아가

14) 이러한 견해를 보이고 있는 연구로는 Lucassen and Lubbers 2011; Oesch 2008; Norris 2005 참조.

가치와 신념 그리고 정체성에까지 영향을 미치는 과정을 뜻한다. 과거에는 난민문제에 대한 의사결정이 정부 간 방식(intergovernmental method)을 따랐으나 암스테르담 조약 이후 이민명명정책이 EU와 회원국의 공유권한(shared competence) 영역으로 분류되면서 '공동체적 의사결정제도'(community method)인 공동결정절차(co-decision procedure)가 적용되기 시작했다는 점에서 난민정책의 유럽화가 어느 정도 이루어진 것이다(최진우 2015; Hatton 2015, 605). 이는 곧 개별 회원국의 난민정책이 여전히 중요성을 가지지만 큰 틀에서는 회원국 난민정책이 EU 공동난민정책의 영향을 받을 수밖에 없음을 의미한다(박선희 2016, 31-32).

EU 공동난민정책의 큰 틀은 1990년 체결된 더블린 협약에 담겨 있다. 더블린 협약의 요체는 EU 국가 중 첫 도착지(country of first entry)가 난민 신청 접수의 책임을 갖는다는 것이다. 이 협약은 제 3국 국민이 EU 역내에 도착해 여러 회원국에 난민 신청을 하는 이른바 '난민 쇼핑(venue shopping)'을 방지하기 위한 목적을 가지고 있었다(박선희 2016, 39). 그러나 이 협약은 EU 국경 지역(대표적으로 헝가리)과 해안지역(대표적으로 그리스) 국가에 대해 과도한 부담을 지우는 책임의 불평등 현상을 수반하고 있어 많은 비판의 대상이 돼 왔으나 최근까지 바뀌지 않고 있었다.

아울러 더블린 협약의 '도착국가 우선 원칙'은 이른바 '안전한 제 3국(safe third country)¹⁵⁾ 및 '안전한 출신국가(safe country of origin)¹⁶⁾에게로 확대 적용되고 있다. 난민이 유럽에 당도하기 전에 경유한 국가가 난민신청이 가능한 안전한 국가라면 그 나라에서 난민 신청이 이루어져야 하고, 출신국가가 안전한 국가라면 EU 회원국은 난민 신청을 거절할 수 있다는 것이다. 이와 함께 EU는 총 17개 국가와 '재입국협정(Readmission Agreement)'을 체결해 유럽으로 진입한 난민이라 하더라도 재입국협정 체결국인 제 3국으로 이송이 가능하도록 하고 있다. 재입국협정이란 EU로 들어오는 난민 또는 불법이민자를 출발지나 경유지로 이송할 수 있도록 하기 위해 EU와 제 3국이 맺은 협정이다.¹⁶⁾ 일방적인 추방은 출신지(경유지) 국가의 비협력적 태도로 절차적 어려움

15) EU가 정하고 있는 '안전한 제 3국'은 7개국, 즉 마케도니아, 몬테네그로, 보스니아, 세르비아, 알바니아, 코소보, 터키다(박선희 2016, 47).

16) EU와 재입국협정을 체결한 국가는 총 17개국이다. 홍콩, 마카오, 스리랑카, 알바니아, 러시아, 우크라이나, 마케도니아, 보스니아, 몬테네그로, 세르비아, 몰도바, 파키스탄, 조지아, 아르메니아, 아제르바이잔, 터키, 카보베르데가 이에 포함된다. 한편 EU 회원국들은 이와는 별도로 여기에 포함되지 않은 국가들과의 양자관계 속에서 개별적으로 재입국협정을 맺고 있기도 하다. 예

이 발생할 수 있지만 재입국협정은 상호 의무에 대한 약속을 전제로 시행되기 때문에 추방을 용이하게 할 수 있다(박선희 2016, 48). 따라서 제 3국이 '안전한 국가'이고 EU와 재입국협정을 맺은 나라이면 EU는 신속하게 난민 또는 불법이민자를 사실상 '추방'할 수 있게 해 놓은 것이다. 2016년 3월에 이루어진 터키와의 합의는 바로 '안전한 제 3국'의 원칙과 재입국협정을 적극적으로 활용하겠다는 의지를 보인 사례라고 할 수 있다.

이러한 제도적 환경 속에서 난민문제에 대한 유럽의 대응은 크게 네 가지로 나타났다. 독일의 '환영문화(Wilkommenkultur: culture of welcome)'와 메르켈 수상의 '개방정책(open-door policy)'으로 나타난 관용적 태도, 이와 연계돼 집행위원회가 추진했던 난민할당제, 이에 저항하는 경유지 국가 중부유럽 국가들의 장벽 설치, 그리고 터키를 거쳐 EU 영토에 도착한 이른바 '부적격 난민'들의 송환에 대한 터키와의 합의가 그것이다.

난민의 폭발적 증가로 인해 유럽 전역이 해법 모색에 부심하고 있던 2015년 8월, 유럽 난민 문제의 전개에 있어 큰 전환점이 되는 사건이 있었다. 앙겔라 메르켈 독일 수상이 시리아 난민을 최대한 수용하겠다는 선언을 한 것이다. 이 선언은 난민들이 최초도착지에서 난민 신청을 해야 한다는 더블린 협약의 적용을 유보한 것으로, 그리스와 이태리와 같은 지중해 연안 국가들의 부담을 크게 덜어주는 동시에 난민들에 대해 팔을 벌려 환영의 의사를 표현한 것이기도 했다. 이후 난민 유입의 규모가 너무 크고 증가 속도가 너무 빨라 국경 통제와 더블린 협약의 적용을 다시 실시할 수밖에 없게 됐지만,¹⁷⁾ 그럼에도 독일은 향후 수년간 지속적으로 압도적으로 많은 수의 난민을 수용할 것임을 공언하고 있다는 점에서 독일의 정책변화는 상황에 따른 현실적 대응일 뿐 근본적인 철학의 변화로 해석하기는 어려울 것으로 보인다.

난민 문제에 대한 메르켈 수상의 지극히 개방적이고 관용적인 접근은 국제 사회로부터 큰 환영을 받았다. 메르켈 수상의 전향적인 난민정책의 추진은 크게 세 가지 배경을 가진 것으로 회자되고 있다.

첫째, 인도주의적 동기다. 시리아는 수년째 심각한 내전으로 국민들은 극심한 고통을 겪고 있다. 정부군과 반군, 그리고 IS(Islamic State)까지 가세해 내

컨대 2013년 10월 현재 프랑스는 EU 회원국과 비회원국을 모두 포함해 약 60 여개 국가와 양자적 재입국협정을 맺고 있다(박선희 2016, 50-51).

17) 난민에 대한 전례 없는 인도주의적 처사였던 메르켈의 전면적 개방 조치는 그다지 오래가지 못하고 발표 두 달 여 만인 10월 21부로 다시 더블린규정의 재적용을 선언한다.

전의 양상을 복잡하게 만들고 있을 뿐만 아니라 언제 어떻게 내전이 종식될 수 있을지에 대한 전망까지도 지극히 불투명하게 하고 있다. 이에 따라 자신들의 생명과 재산에 대한 심대한 위협을 느끼게 된 시리아 국민은 앞 다투어 극도로 정정이 불안한 조국을 떠나 새로운 삶의 터전을 찾고자 유럽으로 고통스런 이민 행렬에 오르고 있는 것이다. 메르켈 수상은 내전으로 인해 발생한 정치적 난민을 최대한 포용해 이들을 안전하고 행복한 삶을 살 수 있도록 도와주고자 하는 인도주의적 동기에서 관용적인 난민정책을 표방한 것이다.

둘째, 나치즘의 전력으로 얼룩진 독일의 과거사에 대한 참회의 마음이 표현된 것으로 볼 수 있다. 과거 독일 나치 세력은 자민족 중심주의(ethnocentrism)와 외국인 혐오증(xenophobia)이 결합된 왜곡된 민족주의 이데올로기를 기반으로 주변국에 침략행위를 자행하고 600만 명에 달하는 유대인, 집시, 장애인 등을 학살함으로써 인류사 최대의 전쟁범죄를 저질렀다. 빌리 브란트 수상이 1970년 폴란드 바르샤바를 방문하던 중 게토 희생자를 위한 위령탑 앞에서 비가 오는 가운데 무릎을 꿇음으로써 전 세계인을 감동시킨 장면을 연출했듯이 독일은 지속적으로 나치의 만행에 대해 사죄를 하고 적극적으로 보상을 해 왔다. 이러한 독일의 과거사에 대한 인식과 태도의 연장선상에서 독일은 이제 과거와는 완전히 다른 국가임을 보여주는 하나의 방법일 수 있었던 것이다. 외국인에 대한 관용, 다문화사회를 축복으로 받아들이는 마음가짐 등을 정책으로 표현한 것이 바로 메르켈 수상의 난민 수용 조치였던 것이다.

셋째, 난민을 대거 수용함으로써 독일 경제의 활력소가 될 수 있다는 현실적인 계산도 있었다고 한다. 독일은 고령화의 진행으로 머지않아 극심한 노동력 부족에 시달릴 것이라는 전망이 있는 가운데 향후 10년간 약 200만 명 이상의 젊은 신규 노동력이 필요할 것으로 추정되고 있다. 난민들의 경우 상당수가 교육 수준이 높고, 삶에 대한 애착이 크며, 보다 나은 삶에 대한 동기 부여가 강한 사람들이다. 내전 상태의 조국으로부터 탈출을 결심할 수 있는 의지와 이를 실행에 옮기는 데 필요한 자원(물적 자원, 정보, 인적 네트워크 등)을 동원할 수 있는 사람들인 것이다. 이민의 관점에서 보면 이들은 양질의 노동력이다. 저출산 고령화의 시대를 맞이하고 있는 독일로써는 인종적, 종교적, 문화적 다양성을 받아들일 수 있다면 중동·북아프리카로부터의 난민은 노동력 수급에 숨통을 터주는 역할을 할 수도 있는 것이다.

그러나 메르켈 수상과 집권 기민당은 관용적인 난민정책에 대해 정치적으로 대가를 치러야 했다. 앙겔라 메르켈 수상의 난민정책에 대한 민심을 읽을 수

있는 첫 선거가 2016년 3월 독일 3개 주에서 치러졌다. 이 선거에서 집권 기민당은 서독 지역의 바덴-뷔르템베르크(Waden-Wurtemberg)주와 라인란트-팔라티나테(Rheinland-Palatinate)주 2개 주에서 다수당의 위치를 상실했으며 동독 지역 1개 주에서는 1위를 차지했으나 2위를 기록한 '독일을 위한 대안'이라는 명칭의 극우 정당과의 득표율 차이는 5% 남짓에 불과했다. 이 선거에서 드러난 표심은 메르켈 수상의 난민정책에 대한 우려 또는 반감이 상당한 수준이라는 점이었다. 2013년 유로화 사용 반대를 주장하며 등장한 '독일을 위한 대안'당은 미미한 숫자의 지지자들만 확보하고 있었으며 독일 선거제도의 5% 기준을 넘기기 어려운 정당인 것으로 간주되고 있었으나 난민문제의 바람을 타고 2016년 3월 독일 지방선거에서 약진하는 모습을 보인 것이다.

한편 유럽의 두 번째 대응, 즉 이른바 난민할당제는 일부 회원국, 특히 중부 유럽에 위치한 신규회원국들의 격렬한 반대에 부딪힌다. 2015년 가을 EU 각료이사회에서는 난민 16만 명을 분산 수용하는 안을 놓고 중동부유럽 국가들과 나머지 국가들 및 집행위원회 사이에 충돌이 빚어졌다. 체코, 슬로바키아, 루마니아, 헝가리 등 중동부 유럽 국가들은 난민 유입을 수용할 수 없다는 입장을 표명했으며, 서유럽 국가들은 찬성 입장을 취했던 것이다. 양측의 대립은 결국 표 대결로 이어져 마침내 각료이사회 공식 의사결정제도인 가중다수결에 의거해 분산수용안이 통과됐다. 사실 각료이사회는 대부분의 경우 토론을 통해 합의를 구축해나가는 컨센서스 구축 방식의 의사결정 과정을 택하는 것이 일반적이는데, 표 대결을 할 수밖에 없었다는 것은 결국 회원국들 간의 합의가 불가능했을 정도로 의견 대립이 첨예했던 매우 예외적인 상황이었음을 보여주고 있다(Trauner 2016, 323).

중동부유럽 국가들이 분산수용안을 반대하는 데는 여러 가지 이유와 논리가 있다. 난민 할당은 난민문제의 근본적 문제해결이 되지 못하며 난민 유입이 앞으로 계속될 것이므로 미봉책에 불과한 난민할당제를 회원국에 강요해서는 안 된다는 점, 서유럽 국가들에 비해 상대적으로 이민 수용의 역사가 짧고 이민 사회 규모가 작은 중동부 유럽 국가들은 난민을 환영할 수 있는 정서적 기제를 갖추지 못하고 있다는 점, 서유럽국가에 비해 재정 상황이 좋지 않고 높은 실업률로 고통을 받고 있어 경제적 여력이 없다는 점, 난민 유입 규모가 이미 수용 능력의 한계를 크게 초과했다는 점 등이 그것이다(김철민 2015, 1-2). 민족주의와 순혈주의가 과거 전쟁의 원인이요 인도주의적 범죄의 촉발 요인으로서 도덕적으로 용납할 수 없는 과거의 유물로 간주되는 서유럽과는 달리 주변 강

대국으로부터 침략과 압박에 시달려야 했던 중동부 유럽에서는 민족주의가 결속과 정체성을 제공해주는 귀중한 이념적 기제로 작동하고 있다. 그러한 마당에 대규모의 난민이 EU 차원에서 강제로 할당돼 이들을 수용하게 된다면 사회적 통합의 문제와 경제적 비용의 문제에 있어 감당하기 어려운 부담을 가져다 줄 것으로 생각되면서 이들 국가들은 독일과 EU 집행위원회가 적극 추진했던 난민 할당제에 대해 강경하게 저항하면서 지중해를 건너 발칸반도를 도보로 EU 회원국을 향하던 난민 행렬을 가로막는 장벽을 쌓았던 것이다. 이에 따라 새롭게 쌓아진 장벽으로 인해 목적지를 향해 가던 발걸음을 멈추어야 할 수밖에 없는 많은 수의 난민들이 열악한 환경의 난민캠프에서 머물거나 노숙을 해야만 하는 비인도적 상황이 계속되는 한편, 진퇴가 막혀버린 많은 수의 난민을 수용하고 있어야만 하는 경우 국가들의 정치적, 경제적, 사회적 부담이 커져 EU 차원에서의 대응에 대한 요구가 높아지면서 EU는 마침내 터키와의 합의에 도달하게 된다.

셋째, 터키를 경유해 유럽으로 들어오는 난민의 수가 감당할 수 없을 정도로 많아지면서 EU는 난민 유입 속도를 조절해야할 필요성을 느끼고 이에 터키의 협조를 구하게 된다. EU는 60억 유로의 경제 지원 제공, 터키 시민에 대한 비자 면제, 터키의 EU 가입 협상 촉진 등의 회유책을 제시하면서 터키가 그리스로부터 송환되는 부적격 난민을 한 명 수용할 때마다 터키에 체류하고 있는 시리아 난민 한 명을 유럽이 받아주기로 합의했다. 말하자면 난민으로서의 자격 요건을 충족하지 못한 부적격 난민들이 유럽으로부터 경유국으로서의 터키에 '재입국'하도록 받아주는 조건으로 터키는 오랜 숙원이던 비자면제, 가입협상 등의 대가를 얻어낸 것이다. EU는 EU-터키 합의가 중요한 도덕적 실천 목표를 지향하고 있다고 한다. 즉 위장 난민을 가려냄으로써 유럽이 정치적 박해의 현실과 가능성을 피해 목숨을 건 여정에 오른 진짜 난민을 받을 수 있게 된다는 것이다(Economist 2015/04/16, 45). 터키는 난민이 가장 많이 발생하고 있는 시리아, 이라크와 국경을 맞대고 있을 뿐만 아니라 터키를 경유해 에게해를 건너 그리스로 가는 동지중해 경로(East Mediterranean Sea route)는 유럽으로 향하는 가장 빠른 길이기 때문에 유럽으로의 길목에 위치한 터키와의 협조가 유럽으로의 이민 유입을 통제하기 위해서는 불가피한 선택이었다고 한다.

그러나 터키와의 협상은 많은 비판에 직면하고 있다. 적지 않은 유럽연합 회원국이 갈수록 권위주의적 성향을 보이면서 쿠르드족과의 관계에 있어 폭력적이고 비인도주의적 행태를 자행하고 있는 터키와의 협상이 윤리적으로 문제가

있음을 지적하고 있다. 유럽의 골치 아픈 문제를 해결하기 위해 유럽의 가치와 배치되는 행동을 일삼는 권위주의 정권의 존재의 정당성을 인정해주고 비자면제와 같은 '치적'을 쌓게 도와줌으로써 독재자의 권력 기반을 공고화하는데 일조할 수 있다는 비판이 그것이다. 특히 비자면제 문제는 난민에 대한 인도주의적 처우와는 아무 관계가 없는 사안인 만큼 EU가 난민의 수를 줄이는데 급급한 나머지 인도주의적 원칙에 위배되는 거래를 터키와 했다는 비난을 받고 있다.

하지만 EU-터키 합의안은 효력을 발휘하고 있는 것으로 보인다. EU-터키 합의 이후 유럽으로 향하는 시리아, 이라크, 아프가니스탄 난민 행렬은 현저하게 줄어들었다고 한다. 이에 한때 가파른 하향곡선을 그리고 있던 독일 메르켈 총리의 지지율은 다시 반등 추세를 보이고 있기도 하다(Economist 2016/04/16). 그러나 아직도 많은 수의 난민이 그리스 레스보스 섬의 수용소에 머무르고 있으며, 수용소의 시설과 난민에 대한 처우는 매우 열악한 것으로 알려지고 있고, 터키-에게해-그리스를 잇는 통로가 사실상 차단되면서 대신 위험도가 훨씬 큰 중지중해 경로(Central Mediterranean Sea route)를 통해 이태리로 향하는 난민의 수가 빠르게 증가하고 있어 해상 조난의 빈도가 증가할 것으로 우려되고 있다(New York Times, 2016/05/04).¹⁸⁾

유럽의 난민위기는 현재 EU와 터키 간의 합의로 일단 진정세를 보이고 있지만 언제까지 진정 국면이 지속될지는 알기 어렵다. 그 이유는 첫째, EU와 터키 간의 합의가 지속될지 여부도 불투명하다. EU-터키 합의의 조건으로 터키는 많은 개혁안을 입법하고 이를 실행해야 한다. 과연 터키가 EU의 요구를 충족할 수 있을지, 그리고 충족시킬 의지가 있는지가 확실하지 않다. 만일 터키의 개혁이 EU의 기대수준에 미치지 못할 경우 EU가 터키에게 당근으로 제시한 비자 면제, EU 가입협상 재개 등이 예정대로 이행되지 않을 것이고, 그렇게 되면 터키는 난민들의 경로를 열어버리는 것으로 응수할 가능성이 높다.

둘째, 난민이 발생하고 있는 근본적 원인이 해소될 가능성이 당분간은 없다. 무엇보다 시리아 내전이 계속되고 있고 종식의 가능성은 보이지 않는다. 2016년 초 현재만 하더라도 요르단과 레바논, 그리고 터키에 산재(散在)해 있는 시리아 난민의 수만 하더라도 4백만 명에 이르고 시리아 내부에서 삶의 터전을 버리고 피난길에 오른 국내난민(IDPs: internally displaced people)은 7백만

18) 2016년 5월 25일 현재 이태리에 도착한 난민은 40,500 명으로 전년도 같은 시점의 41,500명과 거의 비슷한 수준이나, 가장 최근의 한 주일 동안 약 10,000명의 북아프리카 난민이 이태리에 도착했음을 감안할 때 터키 경로가 거의 막힌 관계로 중지중해 경로를 택하는 난민이 증가할 수 있다는 우려가 현실화되고 있는 것으로 보인다. (New York Times, 2016/05/26).

명에 이른다. 인구의 절반이 난민 생활을 하고 있는 것이다. 이들 중 상당수는 앞으로도 유럽을 향한 길에 오를 것이다. 아프가니스탄의 정정도 더욱 불안정해지고 있어 이민 대열에 합류하는 아프가니스탄 출신 난민이 늘어나고 있고, 인구가 빠르게 증가하고 있는 아프리카로부터의 이민 유입도 계속 늘어날 것으로 보인다.

V. 결론

만일 난민문제가 적절한 해법을 찾지 못하고 악화일로를 걷게 된다면 이는 유럽의 정치 지형에 큰 변화를 가지고 올 것으로 예상된다. 무엇보다도 유럽인들의 전향적 태도와 인내심이 한계에 도달할 수 있다. 난민 유입이 통제 불가능 상태에 이르고 사회적 비용이 급증한다면 반이민정서가 급속하게 확산될 수 있다. 자칫 유럽의 다문화주의가 위협받을 수 있고, 극우정당의 약진을 초래할 수도 있다. 그렇게 된다면 대내적으로는 유럽통합에 대한 회의론이 확산되는 한편 대외적으로는 유럽의 소프트파워가 크게 위축될 수도 있다. 따라서 난민 문제 대응을 위한 EU 국가 간, 그리고 EU와 인접국가 간의 긴밀한 협력이 필요할 것이며, 궁극적으로는 난민 발생 국가의 안정화를 위한 장기적 노력을 경주해야 할 것이다. 어쩌면 지금까지의 EU의 근린국가정책(Neighborhood policy), 특히 지중해연합(Union for the Mediterranean)의 목적과 실천 방안 등에 대한 근본적인 성찰이 필요할 때이기도 하다.

만일 난민 위기 극복을 위한 협력이 잘 돼 난민 유입의 과정과 결과가 관리 가능한 모습을 보인다면 어쩌면 이번 난민 위기는 궁극적으로 유럽통합의 심화를 촉진할 수도 있을 것으로 예상된다. 심화를 EU의 초국가적 권한 영역의 확대와 의사결정 권한의 초국가적 수준으로의 이양을 의미하는 것이라고 했을 때, 난민과 이민의 쟁점에 대한 권한의 상당 부분이 지금까지 회원국 정부의 수중에 주로 있었다면 앞으로는 EU 수준으로 상당 부분 이양될 가능성이 높다. 사실 현재 EU가 갖고 있는 난민 정책은 심각한 한계를 내포하고 있다는 점이 명백하게 드러났다. 따라서 향후 상당 기간 지속될 것으로 전망되는 난민 위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 EU 수준에서의 새로운 정책도구를 개발하는 것, 즉 유럽 차원의 공동난민정책의 수립이 시급하다는 견해가 지배적이다(Guild et al., 2015; Hatton 2015). 여론 또한 유럽적 차원에서의 대응책

마련에 호의적이다. EU 역외로부터 유입되는 불법 이민을 막기 위한 새로운 조치가 EU 수준 또는 회원국 수준 중 어디에서 수립될 필요가 있는가를 묻는 질문에 응답자의 32%가 EU 수준, 21%가 국가 수준, 그리고 36%가 EU와 국가 두 수준 모두에서의 대책 마련이 요청된다는 답변을 하고 있다. 말하자면 68%의 유럽인들이 EU가 난민 문제를 포함한 이민정책 분야에서 보다 적극적인 역할을 수행하는 것에 대해 지지 입장을 보이고 있는 것이다(European Commission 2015, 28). 난민위기에 대한 유럽 수준의 해법을 모색하는 것은 불가피한 수순인 것으로 보인다. 난민위기에 대해 회원국들이 개별적인 대응을 하는 것으로 선택한다면 그 결과는 재앙적일 것이기 때문이다. 유럽통합의 아버지 장 모네는 “유럽은 위기 속에서 만들어져 갈 것이며, 위기에 대한 해법의 총합으로 구성될 것”임을 예견했고(Falkner 2016, 219), 지금까지의 유럽통합의 과정이 이를 증명한다. 난민 위기가 유럽통합의 심화로 이어질 가능성 또한 얼마든지 있는 것이다.

최초투고일 : 2016. 5. 18

논문심사일 : 2016. 5. 19

계재확정일 : 2016. 5. 30

참고문헌

국내문헌

- 강유덕·오창룡. 2015. “경기침체와 유럽회의주의의 부상: 제 8차 유럽의회 선거결과를 통한 고찰.” 「EU연구」 제38호.
- 김새미·최진우. 2015. “영국 극우정당 성장의 사회문화적 요인: 2014 영국독립당(UK Independence Party)의 사례를 중심으로.” 「유럽연구」 제34권 1호.
- 김철민. 2015. “난민 문제로 인한 갈등, EU의 고민과 동유럽의 목소리.” EMERICs 전문기칼럼.
- 박선희. 2016. “프랑스의 난민정책: EU 공동난민정책의 영향을 중심으로.” 「EU연구」 제42호.
- 이신화. 2016. “시리아 난민사태: 인도적 위기의 안보적 접근과 분열된 정치적 대응.” 「한국과 국제정치」 제32권 1호.
- 최진우. 2015. “유럽다문화사회의 위기와 유럽통합.” 최진우 편. 『민족주의와 문화정치』. 파주: 한울아카데미.

외국문헌

- Bornschieer, Simon. 2010. *Cleavage Politics and the Populist Right*. Philadelphia: Temple University Press.
- Bosco, Anna and Susannah Verney. 2012. “Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010-11.” *South European Society and Politics*. Vol. 17, No. 2.
- Charlemagne. 2016. “All Quiet on the Aegean Front.” *The Economist* (April 16-22).
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg and Alexandra Spitz-Oener. 2014. “From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany’s Resurgent Economy.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 28, No. 1.
- European Commission. 2015. *Public Opinion in the European Union*. Standard Eurobarometer 84, First Results.
- EUI. “Return Migration and Development Platform.” <http://rsc.eui.eu/RDP/research/analyses/ra/>(최종검색일: 2016/05/14).
- Eurostat. 2016a. “Asylum Statics.” http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

- (최종검색일: 2016/05/06).
- _____. 2016b. "Unemployment Statistics."
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Recent_developments_in_unemployment_at_a_European_and_Member_State_level (최종검색일: 2016/05/06).
- _____. 2016c. "National Accounts and GDP."
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP#Developments_in_GDP (최종검색일: 2016/05/06)
- Falkner, Gerda. 2016. "The EU's Current Crisis and Its Policy Effects: Research Design and Comparative Findings." *Journal of European Integration*. Vol. 38, No. 3.
- Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick and Violeta Moreno-Lax. 2015. "The 2015 Refugee Crisis in the European Union." *European Policy Studies*. No. 332 (September).
- Hatton, Timothy J. 2015. "Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration." *CESifo Economic Studies*. Vol. 61, No. 3.
- Huijgh, Ellen. 2013. "Public Diplomacy's Domestic Dimension in the European Union," Mai'a K. Davis Cross, Jan Melissen eds. *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*. New York: Palgrave Macmillan.
- IOM. 2016. "Compilation of Available Data and Information: Mixed Migration Flow in the Mediterranean and Beyond." (Reporting Period 2015).
- Kriesi, Hanspeter. 2012. "The Political Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe: Electoral Punishment and Popular Protest." *Swiss Political Science Review*. Vol. 18, No. 4.
- Lucassen, Greetje and Marcel Lubbers. 2011. "Who Fears What? Explaining Far-Right-Wing Preference in Europe by Distinguishing Perceived Cultural and Economic Ethnic Threats." *Comparative Political Studies*. Vol. 45, No. 5.
- Norris, Pippa. 2005. *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Noutcheva, Gergana. 2015. "Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring." *Journal of European Integration*. Vol. 37, No. 1.
- Oesch, Daniel. 2008. "Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, Norway,

- and Switzerland.” *International Political Science Review*. Vol. 29, No. 3.
- Singer, Matthew M. “Who Says ‘It’s the Economy’?: Cross-National and Cross-Individual Variation in the Salience of Economic Performance.” *Comparative Political Studies*. Vol. 44, No. 3.
- Trauner, Florian. 2016. “Asylum Policy: The EU’s ‘Crisis’ and the Looming Policy Regime Failure.” *Journal of European Integration*. Vol. 38, No. 3.
- UNHCR. 2015. *Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries*. Geneva: UNHCR.
- Van Der Brug, Wouter, and Meindert Fennema. 2009. “The Support Base of Radical Right Parties in the Enlarged European Union.” *European Integration*. Vol. 31, No. 5.

Refugee Crisis and European Integration

Choi, Jinwoo

Professor, Department of Political Science, Hanyang University

Europe is under an acute crisis situation due to the explosive increase in the refugee inflow since 2015. It not only strains the operation of European Union and the relationship among its member states, who differ with each other on how to cope this unprecedented event that has unfolded at an alarming speed and unbearable magnitude, it also triggers backlash at the domestic politics leading to the rise of right-extremist parties in a number of member states. Great recession, which started in 2008 and still has lingering effects on several weak economies of Europe, further complicates the European political landscape that is already in turmoil.

Keywords: Refugee, European Union, Immigration, Great Recession, Unemployment, Far-Right Parties