

EU-터키 난민 협상 타결의 의의와 난민 문제 전망

지난 3월 18일 EU와 터키는 난민 문제를 해결하기 위한 협상을 타결했다. 이에 다우토올루 터키 총리는 이번 협의안이 발효된다고 하더라도 터키 내 시리아 난민의 수는 증가하지 않을 것이라고 발표했다.

또한 에드로안 터키 대통령은 EU가 협의안의 내용을 이행하지 않을 경우, 터키 역시 이행하지 않을 것이라고 경고하며, 터키인의 EU 여행비자 면제 등 EU가 약속한 내용이 이행되지 않고 있음을 지적하기도 했다.

위와 관련하여, 한국외국어대학교 EU 연구소 김철민 교수에게 EU-터키 난민 협상 타결의 의의와 난민 문제 전망에 대한 인터뷰를 진행했다.



한국외국어대학교 EU연구소
김 철민 교수(소장)

Q1. EU-터키 간 난민 협상이 진행된 배경과 협상의 내용은 무엇인가?

▲ 이번 3월 18일에 합의된 EU-터키 간 난민 협상 타진은 기존 역내 자유로운 이동을 전제로 한 쉥겐 조약(Schengen agreement)의 틀에서 벗어나, 일명 EU의 새로운 대응 전략 및 대안인 '플랜(Plan) B 전략'의 일환이라고 할 수 있다.

중동으로부터의 난민 유입과, 그로 인해 발생하는 위기를 둘러싼 최근 양상의 심각성을 볼 때, "EU의 난민 정책은 실질적으로 실패했다."는 중동부 유럽 국가를 포함한 역내 국가의 비판 여론은 EU가 '플랜 B 전략'을 수립하도록 만들었다고 볼 수 있다.

중동부 유럽 국가를 비롯해 유럽으로의 대량 난민 유입을 적극적으로 반대해온 여러 유럽 국가에서는 오래전부터 EU의 새로운 난민 전략의 필요성이 논의되어 왔고, 그 결과물로서 이번 합의가 성사된 것이라 할 수 있다.

이번 EU-터키 간 합의한 핵심 내용에는 EU가 터키에 재정적 지원 및 EU 가입을 지원해주는 것을 전제로, EU는 올해 3월 20일부터 그리스에 도착하는 난민을 터키로 보내고, 그 수만큼 터키에 머무는 난민들을 절차에 따라 EU 국가에서 받아들이는 것을 골자로 하고 있다.

즉, EU로의 급격한 난민 유입을 최대한 억제해보려는 EU의 고육책이라고 할 수 있을 것이다.

Q2. 지난 "아랍의 봄" 이후 EU 국가로의 지속적인 난민 유입은 EU 국가에 어떤 영향을 미쳤는가? 더불어 이번 난민 협상을 통해 EU 국가가 난민 유입으로 인해 처한 어려움이 해결될 것으로 생각하는가?

▲ 북아프리카와 시리아 등 중동 지역에서 계속되는 난민 유입은 현재 EU 내 심각한 사회 문제와 갈등을 낳고 있다. 또한 이러한 갈등과 이로 인한 충돌은 결과적으로 통합에 대해 회원국들이 여러 의구심을 들게끔 하는 것이 사실이다.

대규모 난민 사태로 인한 EU의 고민과 어려움은 다음과 같다.

첫째, 독일을 중심으로 EU의 적극적인 반박에도 불구하고, 난민 유입을 반대하는 목소리가 EU 내 여러 국가에서 점차 설득력을 얻어가고 있다는 것이다.

실제로 파리 및 브뤼셀 연쇄 테러 외에도 유럽 여러 도시에서 최근 불거진 중동 난민들의 대규모 성추행 사건 등 여러 가지 사회적 문제가 대두되면서, 중동발 난민 유입에 따른 유럽 시민들의 피곤함과 거부감이 누적되고 있다 하겠다.

둘째, 독일 주도로 합의된 난민 할당제 등 여러 난민 수용 정책에 대한 거부 의사가 중동부 유럽 국가는 물론 점차 서유럽 국가 사이에서도 표출되기 시작했다는 점이다.

2015년 가을 이후로, 비셰그라드 그룹 등 중동부 유럽 국가는 EU가 논란 끝에 합의한 회원국별 난민 배정을 받아들이지 않겠다고 밝혔다. 이에 대해 서유럽 회원국은 강력한 비난과 함께 중동부 유럽에 대한 EU 지역개발자금 연기와 지원금 삭감을 주장했다.

하지만 올해 2월 초, 프랑스마저 난민 할당제 수용이 힘들다는 의견을 제시하였고, 오스트리아 역시 2월 16일 발표를 통해 자국 내 난민 유입 허용 규모가 상한선에 도달하여 더 이상 국경을 자유롭게 열어주기 어려우며, 자국 국경을 통과하는 난민 수를 제한하기 위해 쿼터제를 도입할 것이라고 밝혔다.

즉, 서유럽 일부 국가의 난민 할당제 이탈이 가속화됨으로써 현재 독일의 입장은 매우 난처한 상황에 이르게 된 것이다.

셋째, 그럼에도 불구하고 EU가 회원국에 난민 문제의 파장을 설득하고 이에 대응할 시간 및 내세울 수 있는 카드가 그리 많지 않다는 점이 고민거리라 할 수 있다.

현재 EU는 브렉시트(Brexit, 영국의 EU 탈퇴)에 대한 국민투표 실시에 앞서 영국의 요구에 대한 문제(영국은 EU 탈퇴 문제와 관련하여 자국민을 설득할 수 있도록 EU 차원의 의미 있는 특혜를 요구하였다.) 또한 해결해야 하는 상황이다.

무엇보다도 따뜻한 봄이 오며 따라 중동으로부터의 대규모 난민 유입이 다시 급증했음에도 불구하고, EU는 실제로 이에 대처할 시간이 많이 남아있지 않은 상황이다.

마지막으로, 난민 문제를 둘러싸고 있는 EU 회원국 간 이해관계 대립이 무엇보다도 첨예하고, 주요 회원국 정상들의 자국 내 지도력마저 약화되어, 역내 자유로운 이동을 전제로 하는 '셴겐 조약'이 지금처럼 유지될 수 있을지에 대한 우려 또한 높아지고 있는 실정이다.

Q3. EU-터키 간 난민 협상에 대한 EU 회원국의 의견은 어떠했는가? 더불어 해당 국가가 표명한 의견에 대한 근거(또는 배경)는 무엇인가?

▲ 무엇보다도 중동부 유럽 국가는 난민 문제 해결을 둘러싼 이번 EU-터키 간 합의에 대해 그리 큰 의미를 두지 않고 있다. 이번 합의에 대한 중동부 유럽 국가의 표면적 반응은 다음과 같다.

첫째, 기본적으로 '비(非) EU 국가인 터키에서 EU 회원국인 그리스로 무작정 건너오는 시리아 등 중동 난민들을 왜 EU가 책임져야 하는가에 대한 목소리가 높아지고 있다.

즉, 중동 난민들의 첫 기착점인 터키는 비 EU권 국가인데, 터키에서 EU권인 그리스로 아무런 통제와 제약 없이 난민들이 대량으로 유입되는 것 자체가 문제이며, 이 문제는 오늘날 EU 내 심각한 난민 문제와 함께 통합을 저해하는 요소로 대두될 수 있다는 것이다. 따라서 난민과 외부 국경 통제를 제대로 하지 않은 그리스에 대해 쉥겐 조약국 지위 박탈에 대한 주장까지 거론되고 있는 것이다.

둘째, 중동부 유럽 국가는 EU-터키 간 중요 합의 사한 중 하나인 EU 회원국 전체에 난민을 할당제로 분산 배정하는 방안에 대해 절대 반대하고 있다. 또한 EU가 EU 회원국인 그리스에서 난민을 수용하지 않는 대신 그들을 터키에 머물도록 통제하면서 제한된 인원만을 순차적으로 EU 역내로 받아들이는 방안을 담은 이번 합의안 또한 강력히 거부하고 있다.

중동부 유럽 국가의 이러한 주장의 배경에는 무엇보다도 중동발 난민 위기의 근본적인 원인 해결 없이는 EU의 난민 수용 노력은 아무런 의미가 없다는 점이 있다.

실제로 EU에서 현재 진행되고 있는 일시적인 난민 할당은 난민 문제의 근본적인 해결책이 되지 못하며, 난민 위기의 대표 국가라 할 수 있는 시리아의 경우만 보더라도 그 사태의 주요 원인이라 할 수 있는 미국과 러시아 등 강대국들의 실질적인 합의와 같은 해결책 모색이 강구되지 않는 한 난민 문제의 해결은 앞으로도 더 큰 진전을 이루기 힘들다는 현실적인 입장이다.

실제 중동부 유럽 국가의 우려처럼 EU는 이미 2015년 9월 EU 난민 쿼터로 4만 명을 분산 수용한 데 이어, 추가로 16만 명의 난민을 수용하기로 결정했다. 그럼에도 불구하고 국제난민기구(UNHCR)는 2016년 말까지 추가로 최소 20만 명 이상의 난민을 EU가 수용해줄 것을 요구하고 있어 앞으로도 난민 문제는 중동부국가의 우려처럼 EU 회원국을 계속 괴롭힐 것으로 예측되고 있다.

Q4. 중동부 유럽 국가들은 EU의 기본정책과 달리 난민 수용에 대해 처음부터 적극적 반대 입장을 고수해오고 있다. 그렇다면 중동부 유럽 국가들의 근본적인 반대 입장에 대한 배경과 실질적인 고민은 무엇인가?

▲ 독일 등 EU 내 난민 수용에 대해 찬성을 표하는 국가는 난민 수용을 반대하고 있는 중동부 유럽 국가가 이기적인 결정을 내리고 있다고 비난하고 있다. 동시에 그들은 출산율 저하로 인한 노령화, 숙련 기술자들의 서유럽 대거 유출로 어려움을 겪고 있는 중동부 유럽 국가에 교육 수준이 높은 난민들의 고 인력 대비 값싼 노동력은 오히려 새로운 성장 동력이 될 수 있을 것이라고 설득하고 있다.

하지만 이러한 압력과 설득에도 불구하고 중동부 유럽 국가는 여전히 반대 입장을 고수하고 있다. 중동부 유럽 국가가 느끼는 실질적인 고민과 난민 수용에 대한 반대의 목소리는 다음과 같다.

첫째, 중동부 유럽 국가는 EU 내 회원국의 상황이 각자 다름에도 이를 하나의 잣대로 기준점을 그어 일방적으로 강요하는 데 불만을 표출하고 있다.

예를 들어, 난민 수용에 적극적인 독일의 경우, 2차 대전 이후로 전체 인구 중 이민자 출신의 비율이 13.5%에 달하는 등 미국에 버금가는 이민자 국가가 되어 있는 상황이며, 따라서 난민 수용에 대한 사회적 이해가 매우 높은 편이기 때문에 난민 수용에 대해 적극적일 수 있다는 것이다.

또한 2014년을 기준으로 독일의 실업률은 6.4%로 낮은 수준이며, 인구 노령화와 저출산으로 줄어드는 숙련된 노동력을 유입된 난민을 통해 보충할 필요성이 있기 때문이라는 것이다.

하지만 중동부 유럽 국가의 경우 여전히 10~15%에 이르는 높은 실업률에 고통을 받고 있다. 게다가 서유럽 선진국에 비해 재정 자립도 약화는 물론, 과거 역사에 따른 민족 간 문제와 갈등이 여전히 진행 중이고, 이민자 수의 부족으로 인해 난민 수용에 대한 사회 여론 또한 부정적인 편이다.

따라서 독일 등 일부 선진국이 다른 지역의 사정을 고려하지 않고 독선적으로 난민 할당제를 주장하는 것은 동유럽 내 심각한 사회문제를 일으키게 될 것이라고 주장한다.

둘째, 중동부 유럽 국가의 난민 수용 능력이 이미 한계점을 크게 초과했다는 점이다. EU 내 중동부 유럽 국가 중 시리아 난민의 기착지인 헝가리의 경우, 이미 21만 명 이상의 난민들이 유입되어 수용 한계를 넘었으며, 이로 인해 심각한 사회 분란과 재정 악화가 심각한 수준으로

확대되고 있는 실정이다. 중동부 유럽 국가는 조금씩 산업화를 통한 경제규모를 키워가고 있지만, 사회주의 체제에서 벗어나 EU에 가입한 지 10년이 갓 넘었거나 혹은 10년이 채 안 되는 이들로선 서유럽에 비해 대규모 난민을 수용하기에는 벅찬 상황이라고 할 수 있다.

Q5. 유럽 지역의 난민 문제 해결에 있어 이번 협상의 의미는 무엇이며, 전망은 어떠한가?

▲ 난민 문제의 해결을 둘러싸고 처음으로 EU-터키 간의 합의문이 발표되었을 때, 여러 외신은 유럽의 난민 문제의 해결이 진일보했다고 분석했다. 그러나 한 달이 되어가는 현재의 모습을 볼 때 난민 문제 해결이 그리 낙관적이지만은 않다는 것이 사실이다. 그 이유는 터키로의 송환을 앞둔 그리스 난민들의 극심한 반발과, 이러한 절차를 맡을 실무 인력의 부족 등 여러 난관이 산재해 있기 때문이다. 난민 문제 해결을 위한 이번 합의안을 둘러싼 장애물들은 다음과 같다.

첫째, 터키 송환을 거부하는 난민의 극심한 반발이 확대되고 있다는 점이다. 실제로 4월 10일 그리스와 마케도니아 국경에서는 난민과 마케도니아 경비병 간의 유혈 충돌이 발생했다. 터키로의 송환을 거부하는 수천 명의 난민이 장벽을 무너뜨리고 마케도니아로 진입을 시도하였고, 마케도니아 경비병의 강경 진압 속에 유혈 충돌이 발생한 것이다.

둘째, 이번 합의가 시리아 사태로 인한 난민에게만 중점을 두는 관계로, 아프가니스탄, 이라크, 북아프리카 등 비(非) 시리아계 난민을 향한 차별 문제가 부각되고 있다는 점이다. 따라서 이들의 불만이 폭증하는 가운데, 이들에 대한 난민 수용 여부와 해결 또한 EU가 안고 가야 할 새로운 문제라고 할 수 있다.

셋째, UN과 UNHCR 등은 이번 EU-터키 간 합의된 '터키로의 난민 강제 송환'이 '인권협약' 등 국제법을 위반한다는 해석을 내리고 있다. 심지어 국제사면위원회(Amnesty International)에서는 터키가 본국으로 송환된 시리아 난민을 전쟁 중인 시리아 본토로 강제 송환하고 있다는 의구심을 계속해서 제기하고 있는 중이다.

넷째, 브뤼셀 등 서방 세계에서의 계속되는 IS 이슬람 단체의 연쇄 테러는 중동부 유럽 국가를 비롯해 다른 서유럽 국가들에서 난민 수용에 대한 부정적 여론을 확대시키고 있어 이번 합의에도 불구하고 해당 국가들은 향후 난민 수용에 대해 그리 적극적인 자세를 보이지 않을 것이라는 점이다.

4월 4일 그리스 섬에 머물고 있는 난민 2백여 명이 처음으로 터키로 송환된 이후, EU로의 새로운 송환 일정은 지지부진한 상황이다. 그리스가 이번 합의안을 기초로 2016년 7만 2천 명의 난민을 터키로 송환하겠다고 밝혔지만, 사실 이 역시 계획대로 실현될지 여전히 불투명하다

고 할 수 있다.

유럽 난민 문제를 둘러싼 전망 또한 그리 밝지 않다는 점이 EU의 큰 고민이라고 할 수 있다. 무엇보다도 이번 합의로 인해 그리스로 이어지는 발칸 루트(Balkan Route)의 난민 유입이 봉쇄됨에 따라, 북아프리카에서 이탈리아, 스페인으로 향하는 난민들이 크게 증가하는 풍선 효과가 발생할 가능성이 매우 높다.

따라서 EU는 처음 입국한 국가에서 난민 망명을 신청하여 특정 국가에 부담을 주던 기존의 '더블린 난민 조약'의 수정이 필요하다는 점을 제기하고 있다. 그리고 이를 토대로 EU 망명지원사무소 등에서 EU 전체 회원국에 공평하게 난민 수용을 부담하게 하겠다고 피력하고 있지만, 앞으로의 전개가 어떻게 진행될지에 대해서는 그리 낙관적이지만은 않은 것이 EU의 현실적인 고민이라 할 수 있을 것이다.

작성일: 2016.04.15.