



# 세계경제 포커스

*World Economy Focus*



2020년 11월 26일 Vol. 3 No. 35

ISSN 2635-5981

## EU 신(新)이민·난민 협정안의 주요 내용 및 전망

이현진 세계지역연구센터 선진경제실 유럽팀 전문연구원 (hjeanlee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1226)



## 차 례

1. 논의 배경
2. 협정안의 주요 내용
3. 평가 및 전망

## 주요 내용

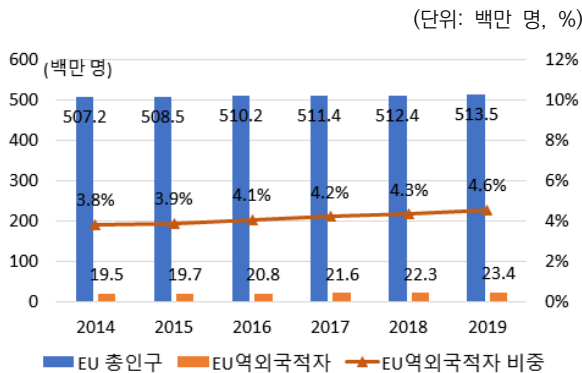
- ▶ EU로의 이민 유입 확대에 EU 공동의 효과적인 이민·난민 정책에 대한 필요성이 커지자 EU 집행위원회가 2020년 9월 23일 신(新)이민·난민 협정안(New Pact on Migration and Asylum)을 발표함.
  - EU에 거주하고 있는 역외 외국인(EU 회원국이 아닌 국적)이 지속적으로 증가하여, 2019년 기준 EU 전체 인구의 약 4.6%로 2014년 대비 0.8%p 상승함.
- ▶ 협정안의 목적은 절차를 개선하고, 책임을 분담하며, 역외국과 협력관계를 형성하는 것임.
  - △이민, 난민, 이민자의 사회 통합, 국경관리 등 관련 정책 전반에 대해 포괄적으로 접근하고 △IT 기술과 관련 기관의 지원을 통해 불법입국 경로를 줄이며 △안전하고 합법적인 경로 이용을 촉진하고자 함.
  - 의무적이지만 유연한 기여 체제를 도입하여 회원국간의 공평하고 균형적인 책임 배분과 지속적인 연대 형성에 기여하고자 함.
  - 밀입국 대응, 난민 지원, 합법적 이민 관리 등을 위해 역외국과 상호이익이 되는 협력관계를 형성하고자 함.
- ▶ 협정안의 내용은 △이민·난민 관리를 위한 공동 체제 형성 △강력한 위기 대비 및 대응 체계 마련 △통합된 국경 관리 △밀입국 대응 강화 △역외 협력 △기술 및 인재 유치 △포용적 사회를 위한 통합 지원으로 구성됨.
  - EU 집행위원회는 2021년까지 협정안 관련 파생 계획을 추가 발표할 예정임.
- ▶ 그러나 코로나19 대유행과 같은 상황으로부터 난민을 보호할 방안이 미비하고, 합법적 이주방안에 대한 구체성이 떨어지며, 역내 연대 강화가 난민 보호 약화로 이어질 수 있다는 한계를 지님.
- ▶ EU 차원의 이민·난민 정책은 회원국간 만장일치가 필요한 분야로, 비셰그라드 4국의 강한 반대로 인해 협정안 전체가 원안대로 채택될 가능성은 낮아 보임.
  - EU의 양대 축인 독일(유럽 이사회의 2020년 하반기 의장국)과 프랑스, 이주민의 유입이 가장 많은 이탈리아와 그리스 등은 협정안을 강력하게 지지하는 반면, 헝가리를 필두로 폴란드, 체코 등은 난민 수용 자체를 강하게 반대하고 있음.
  - 합의가 어려운 부분을 제외하고 정책 일부만 포함하는 협정안의 부분적인 채택 가능성은 있음.
- ▶ 발생 가능성이 있는 이민·난민 문제 해결을 위한 EU의 선제적인 대비라는 점에서 시사점을 찾을 수 있음.

## 1. 논의 배경

■ EU 내 이민 유입이 증가하는 가운데, EU는 인구 감소 대비 및 기술 혁신을 위한 고숙련 노동력 유치 필요성과 역내 안정을 위한 불법이민 관리 필요성에 동시에 직면해 있음.

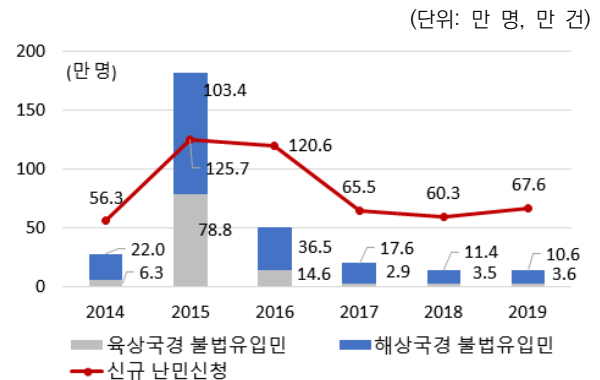
- EU에 거주하고 있는 역외 외국인(EU 회원국이 아닌 국적)이 지속적으로 늘어나서, 2019년 기준 약 2,340만 명(EU 전체 인구의 약 4.6%)에 이룸.(2014년 역외 외국인 규모: EU 전체 인구의 3.8%)
- 2019년 기준 불법이민 유입이 약 14만 2,000명, 신규 난민 신청이 약 67만 6,000건에 이르며, EU에서 수용하고 있는 난민 규모도 260만 명에 이룸.

그림 1. EU 역내 거주 역외 외국인 규모



자료: Eurostat(검색일: 2020. 10. 28).

그림 2. EU 내 불법이민 유입 및 신규 난민 신청 규모



자료: Frontex, Eurostat(검색일: 2020. 10. 28).

■ EU 집행위원회는 포괄적이고 효과적인 이민·난민 정책의 필요성에 대응하여 2020년 9월 23일에 ‘신(新)이민·난민 협정안(New Pact on Migration and Asylum)’을 발표하며 EU 이민·난민 정책의 새 출발을 선언

- EU 집행위원회는 시리아 난민이 유럽으로 대거 유입된 2015~16년의 난민위기에 대응하여 EU 차원의 이민·난민 정책을 다수 도입하였으나, 회원국간 입장 차가 점차 커지자 현행 정책들의 효과가 떨어진다 고 판단하였음.
  - 예를 들어, 2015년 도입된 ‘유럽 이민의제(European Agenda on Migration)’는 EU 회원국 중 난민 신청자가 EU 영토에 처음 도착한 국가의 책임을 강조하는 ‘더블린 시스템’을 따르는데, 이는 이탈리아, 그리스 등 EU 국경에 위치한 회원국들의 부담을 가중시켰음.
  - 이러한 문제를 해결하기 위해 2016년 3월에 터키와 난민 수용 관련 협정을 체결하였으나, 이에 따라 난민 수용과 관련하여 터키에 대한 EU의 의존도가 지나치게 높아졌음.
- 협정안은 폰 데어 라이엔 EU 집행위원회가 제시한 2019~24년 6대 우선 과제 중 ‘유럽적인 삶의 고취(Promoting our European way of life)’의 일환으로 추진됨.

## 2. 협정안의 주요 내용

- 협정안은 △회원국간 형평성을 중시하고 △포괄적인 접근을 시도하며 △절차 개선, 책임 분담, 역외국 협력을 목표로 하고 있음.
  - [절차 개선] △이민, 난민, 이민자의 사회 통합, 국경 관리 등 관련 정책 전반에 대해 포괄적으로 접근하고 △IT 기술과 관련 기관의 지원을 통해 더 빠르고 효과적으로 절차를 진행하여 불법입국 경로를 줄이며 △안전하고 합법적인 이민 경로 이용을 촉진하여 EU 정책에 대한 신뢰도를 제고함.
    - 구체적으로, 개선 대상 절차는 통합 국경 관리, 건강 및 보안 검사, 지문, Eurodac 데이터베이스 등록 등임.
  - [책임 분담] 회원국간 입장 차이와 이민 유입 규모의 변동성을 고려하여 난민 재배치, 송환 등에 대해 유연한 기여체계를 도입함.
    - 이를 통해 회원국간 공평하고 균형 있는 책임 배분과 지속적인 연대 형성에 기여함.
  - [역외국 협력] 밀입국 대응, 난민 지원, 합법적 이민 관리 등을 위해 역외국(예: 터키)과 상호 이익이 되는 협력관계를 형성함.
- 협정안의 내용은 △이민 및 난민 관리를 위한 공동 유럽 체제(framework) 수립 △견고한 위기 대비 및 대응 체계 마련 △통합된 국경 관리 △밀입국 대응 강화 △역외 협력 △기술 및 인재 유치 △포용적 사회(inclusive societies)를 위한 통합 지원으로 구성됨.
  - 협정안의 일환으로 9개 법안이 우선 제안되었고, 이는 규정(Regulation) 5개, 권고(Recommendation) 3개, 지도(Guidance) 1개로 구성됨(표 1 참고).
    - 특히 '규정'은 모든 회원국에 대해 법적 구속력을 가짐.<sup>1)</sup>
  - 앞으로 EU 집행위원회는 2021년까지 '통합 및 포괄 활동계획(An Action Plan on Integration and Inclusion)', '셴겐 미래전략(A Strategy on the future of Schengen)', '자발적 송환 및 재통합 전략(A Strategy on voluntary returns and reintegration)', '송환 운영전략(An operational strategy on returns)', '이주민 밀입국 대응을 위한 EU 활동계획(An EU Action Plan against Migrant Smuggling)', '기술 및 재능 패키지(A Skills and Talent package)' 등을 추가로 제안할 계획임.<sup>2)</sup>

1) European Union, "Regulations, Directives, and other acts," [https://europa.eu/european-union/law/legal-acts\\_en](https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_en)(검색일: 2020. 10. 30).

2) European Commission(2020. 9. 23), "New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers," [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_1707](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1707)(검색일: 2020. 10. 28).

표 1. 신(新)이민·난민 협정안에서 우선 제시된 9개 법안

번호	제목	형태	주요 내용
1	A new Screening Regulation(신규 스크리닝 규정)	규정	새로운 심사제도 도입
2	An amended proposal revising the Asylum Procedures Regulation(난민절차 규정 개정안)	규정	새로운 국경 절차, 도착 후 난민 신청 절차 및 항소 절차
3	An amended proposal revising the Eurodac Regulation(Eurodac 규정 개정안)	규정	Eurodac을 이민·난민 통합 데이터베이스로 변경
4	A new Asylum and Migration Management Regulation(신규 난민·이민 관리 규정)	규정	난민 신청 심사기준 등 결속력을 강화할 수 있는 EU 공동의 난민·이민 관리를 위한 체제 수립
5	A new Crisis and Force Majeure Regulation(신규 위기 및 불가항력 규정)	규정	불가항력적인 사례 발생 시 법률의 변경 적용, 위기 및 불가항력적인 상황 발생 시의 즉각 보호 지위 부여
6	A new Migration Preparedness and Crisis Blueprint(신규 이주 준비 및 위기 청사진)	권고	위기 상황의 예견 및 처리를 위한 EU 체제의 수립 권고
7	A new Recommendation on Resettlement and complementary pathways(신규 재정착 및 보완책 권고)	권고	2021년 이후 기존 임시 재정착 제도의 공식화 및 보호를 위한 보완책 관련 권고
8	A new Recommendation on Search and Rescue operations by private vessels(신규 민간선박의 수색 및 구조 활동 관련 권고)	권고	항해 안전을 보장하고 공공 및 민간 선박 간 협력을 위한 민간선박의 수색 및 구조 관련 내용
9	New Guidance on the Facilitators Directive(신규 협력 지침 지도)	지도	인도적 활동에 대한 미처별 관련 설명

주: 규정(Regulation)은 법적 구속력이 있으나, 권고(Recommendation)나 지도(Guidance)는 법적 구속력이 없음.

자료: European Commission, "New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers," [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1707#contains](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#contains)(검색일: 2020. 10. 30).

■ [이민·난민 관리를 위한 공동 유럽 체제 수립] 대규모 이민 유입에 대비하기 위해, 확고한 상호 신뢰를 바탕으로 빠르고 효과적인 절차 마련

- 사전 스크리닝(pre-enter screening)과 국경 절차(border procedure): 기존에 서로 분리되어 있던 사전 스크리닝, 난민 절차, 즉각송환 절차 등이 서로 매끄럽게 연결되도록 통합하여 역외 국경을 관리하고, 미허가 역외 외국인의 입국 관련 절차가 명확하고 공정한 원칙에 따라 즉각 진행되도록 함.
  - 사전 스크리닝 대상: EU 국경을 통과하는 역외 외국인 전원
  - 사전 스크리닝 내용: △건강 및 취약성 예비 검사 △유럽 데이터베이스 정보와 대조하여 신분 확인 △지문, 안면 영상 등의 생체정보 등록 △관련 데이터베이스(특히 쉐젠정보시스템)를 통해 역내 보안에 위협이 되는 인물 인지 확인 등<sup>3)</sup>
  - 사전 스크리닝 완료 후 난민 신청 시, 다음에 해당하는 경우에는 국경 절차를 적용하여 송환 여부를 결정하고 (일반적으로 12주 이내), 송환 결정 시 12주 이내 출국: 국제보호를 필요로 하지 않는 국가 출신이거나, 신청이 거짓이었거나, 국가 보안에 위협이 되는 경우<sup>4)</sup>

3) European Commission(2020. 9. 23), "COM(2020) 612 final. REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations(EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817."

4) European Commission(2020. 9. 23), "COM(2020) 611 final. Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU."

- 국경 절차에 해당되지 않는 경우에는 일반 난민 절차를 밟게 됨.
- 난민 심사 시 회원국간 **책임 분담(responsibility sharing)**이 공정하게 이루어지도록 하고, 재배치(relocation) 및 송환(return)에 무게를 두는 **연대(solidarity)** 제도를 강화함.
- 각 회원국의 난민·송환 전략이 EU의 전략과 합치하는지 확인하고, EU **난민청(European Union Agency for Asylum)**을 신설하여 난민청을 통한 강력한 거버넌스와 유관기관의 모니터링으로 상호 신뢰를 확보함.
- ‘셴겐 평가 메커니즘(Schengen evaluation mechanism)’과 유럽국경해안경비청(이하 Frontex)의 ‘취약성 분석(vulnerability assessment)’ 등을 통해 이민 관리 수준을 모니터링함.
- 아동 및 약자 지원: 보호자 미동반 어린이 및 12세 미만 어린이 동반 가족은 보안이 우려되는 상황이 아니라면 ‘국경 절차’에서 제외하고, 가족이 분리되지 않도록 하며, 특히 어린이에게는 적절한 주거지와 교육을 포함한 지원 서비스를 제공함.
- 효과적인 EU **공동송환 시스템** 수립: Frontex가 공동송환의 핵심적인 역할을 하되, EU 집행위원회가 신설 예정인 고위급 송환 네트워크(High Level Network for Return)의 도움으로 임명하는 ‘송환 코디네이터(Return Coordinator)’를 통해 회원국마다의 상이한 송환 실효성을 고려한 기술적인 지원을 제공하여 체류자격을 갖추지 못한 불법유입민의 자발적 귀환을 보조함.
- **Eurodac 공동 이민·난민 데이터베이스 개선**: 지문 등의 생체정보를 담은 기존 Eurodac을 신청문서(application) 기반에서 신청인(applicant) 기반으로 개선하고, 재배치 및 송환 정보 등을 포함하여 무허가 이동 추적, 타 EU 회원국 내 난민 신청 처리 현황 조사를 통해 불법유입에 대응, 즉각적인 송환 등에 활용함.
- EU 난민 지문 데이터베이스를 기반으로 하는 Eurodac을 통해 생체정보(지문, 안면정보 등), 불법거주 여부 등이 저장되고 회원국간에 공유됨.<sup>5)</sup>

■ **[강력한 위기 대비·대응 시스템 마련]** EU 차원에서 위기 및 불가항력적인 상황(force majeure)을 파악하고 ‘이민 대응 및 위기 청사진(Migration Preparedness and Crisis Blueprint)’을 마련하여 탄력적이고 유연한 대처를 준비함.

- 회원국별 유입민 관리역량에 대한 지속적인 예측과 모니터링, 위기에 대한 조직적인 대응 등을 포함함.

■ **[통합된 국경 관리]** EU의 역외 국경을 수호하고 셴겐 지역을 보호하기 위해 통합적으로 국경을 관리하고자 함.

- EU 역외 국경 관리의 효과 제고: 2021년 1월 1일부터 각 회원국의 국경·해안경비 당국 및 Frontex로 구성된 ‘유럽 국경 및 해안경비대(European Border and Coast Guard)’ 1만 명을 신설하고, 2021년 상반기에 다년도 전략 정책계획을 수립·발표하여 EU 역외 국경관리를 위한 전략 가이드라인을 제시

5) European Commission, “Identification of applicants(EURODAC),” [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en)(검색일: 2020. 11. 2).



- IT 시스템의 상호운용성 강화: 2023년 말까지 상호 정보 교환이 가능한 최신 IT 시스템과 조기경보 시스템을 도입, 쉥겐정보시스템(Schengen Information System) 개선, 2025년까지 모든 비자 발행 절차의 디지털화, 연 2회 고위급 이행포럼 개최 등
- 유럽 공동 수색·구조: 불법유입민 수색 및 구조의 특수성을 고려하여 Frontex의 운영 및 기술 지원 확대, EU 회원국간 및 EU와 유출국/경유국 간의 협력강화 등
- 쉥겐 지역의 기능 제고: 각 회원국에서 쉥겐법칙을 잘 수용하고 있는지에 대해 ‘쉥겐 평가제(Schengen evaluation mechanism)’를 통해 파악하고, 쉥겐 지역간 지원·협력을 위한 ‘쉥겐포럼’을 개최하여 쉥겐 지역의 기능 강화
- o EU 집행위원회가 2021년에 ‘쉥겐 미래전략(Strategy on the future of Schengen)’을 발표할 예정이다.

■ **[이주민 밀입국 대응 강화]** 범죄 네트워크 대응을 위해 ‘2021~25 이주민 밀입국 대응을 위한 EU 활동계획(EU Action Plan against migrant smuggling)’을 마련하여, 서발칸이나 터키, 아프리카 연합 등 제3국과의 협력을 통해 이주민의 역내 밀입국을 방지하고자 함.

- EU 안보를 위해 인신매매와도 연결된 밀입국 네트워크 해체에 집중, Europol·유럽 밀입국센터(European Migrant Smuggling Centre)·Frontex·Eurojust·EU 법집행교육청(EU Agency for Law Enforcement Training) 등 범EU 기관 차원의 협력을 통해 재무조사, 자산 복구 및 문서 위조, 디지털 밀입국 행위 등의 분야를 다룰 예정이다.<sup>6)</sup>

■ **[국제 파트너와의 협업]** EU와 유출국/경유국의 관계가 이주민 발생 정도에 중요한 영향을 미치는바, 이해관계 및 상황에 맞추어 포괄적이고 균형 있는 맞춤형 협력관계를 형성

- 국제 파트너십 영향력의 극대화: 상호이익이 되는 협력관계를 구축하고, 국제 파트너십의 영향력을 최대화하기 위해, 북아프리카, 서부 발칸, 터키 등 EU 인근 국가는 물론, 아시아 및 라틴아메리카와의 협력 필요성 인지<sup>7)</sup>
- 보호와 수용국 지원: 2019년 글로벌 난민포럼에서 EU가 난민 및 유랑민 구조의 의지를 표명함에 따라, ‘인도주의·공명정대·중립·자립’이라는 원칙 아래 시리아 난민 등 도움을 필요로 하는 이들을 보호하고, 터키, 레바논, 요르단이나 이라크 등의 난민 수용국을 지원
- 불법이주의 근본 원인 파악 및 경제기회 형성: 세계 최대 규모의 개발원조 지원국인 EU는 유출국 내에 △안정적이고 화합하는 사회 형성 △가난과 불평등을 감소시키고 인적개발·직업·경제기회 제고 △민주주의·양질의 거버넌스·평화·안보 증진 △기후변화 문제 인식 등을 통해 대규모 이주가 발생하지 않도록 하고, 긴급 시 유연하게 사용할 수 있는 신탁기금 등의 형태로 지원장치를 마련
- 이주 거버넌스 및 관리 강화를 위한 파트너십 형성: EU는 각 회원국, Frontex, 신설 유럽연합 난민청, UN 난민청, 국제이주기구, 기타 협력 국가들과 함께 불법이주 및 강제이동을 관리하고, 밀입국 네트워크 저지를 위해 육·해상 수색구조 역량 형성 등의 국경 관리를 지원할 예정이며, 합법이주 관련 정보 전달·

6) 디지털 밀입국 행위란 최신 정보통신기술을 활용하여 광고, 조직화, 수금 등을 포함하여 밀입국을 추진하는 행위를 말함.  
7) 아시아 국가는 아프가니스탄, 방글라데시, 이란, 이라크, 파키스탄 등 주요 실크로드 국가를 말함.

불법이주의 위험성·허위정보 대응 등의 내용으로 전략적 대화를 실시

- 재입국(readmission) 및 재통합(reintegration)을 위한 협력 조성: 각 회원국이 제공한 정보를 바탕으로 이민 부적격자들의 원활한 송환, 유출국으로의 재입국 및 재통합을 위해 역외 유출·경유국들과 연 1회 이상 협력을 논의
  - EU는 역외 24개국과 재입국 협정을 체결 혹은 협의를 완료했음.<sup>8)</sup>
  - 재입국 관련 협력 논의 시 비자 규칙(Visa Code)을 연계하고 있음.<sup>9)</sup>
- 유럽으로의 합법적 이민 경로 개발: 각 회원국은 ‘재정착 제도(resettlement)’와 지역 및 개인 후원제도를 통해 난민을 보호하고, ‘재능 파트너십 제도(Talent partnership)’를 운영하여 EU 노동시장이 협력국가들로부터 필요로 하는 인력의 합법적 이주를 지원
  - ‘재능 파트너십 제도’는 EU에서 필요로 하는 노동과 기술을 선발하도록 예산을 지원하는데, 일단 서부 발칸과 아프리카 지역을 대상으로 하며, EU 회원국 및 주요 관계자들과 재능 파트너십 제도 관련 고위급 회의를 개최하여 논의할 계획임.

■ [EU로의 기술력 및 재능 유치 EU 내 인구 고령화 및 감소에 대응하여 건강, 의료관리, 농업 등 특정 지역 및 분야 내 부족한 인력을 역외국으로부터 확충하고자 함.

- 2020년 7월에 발표한 ‘유럽 기술 어젠다(European Skills Agenda)’에 따라 향후 5년간 EU 내 노동가능인구의 교육정도, 기술력, 실무경험을 제고하고자 함.
- ‘EU 블루카드 지침’과 ‘학생 및 연구자 지침’ 등을 개선하고 ‘EU 재능 풀(Talent Pool)’을 갖추어 역외로부터 고숙련 노동자 및 연구 인력을 유치하고, 역내 체류를 유도하고자 하며, ‘장기거주자 지침’과 ‘단수 허가 지침’도 개선하여 역외 출신의 중·저숙련 노동자들의 체류조건을 조정하고자 함.

■ [포용적 사회를 위한 통합에 대한 지원 이민자 가족이 EU 사회에 통합될 수 있도록 전략을 제시하고, EU 이민정책의 발전을 위해 이들의 능동적인 참여를 유도하고자 함.

- 향후 발표될 ‘2021~24년 통합 및 포용에 대한 활동계획(Action Plan on integration and inclusion)’은 이민 1.5세대나 2세대의 포괄·사회 결함을 위한 전략적 지침으로서 구체적인 활동 내용을 담은 예정임.

8) EU와 공식 재입국협정을 체결한 역외국/지역으로는 홍콩(2004년), 마카오(2004년), 스리랑카(2005년), 러시아(2007년), 알바니아(2008년), 보스니아헤르체고비나(2008년), 세르비아(2008년), 몬테네그로(2008년), 북마케도니아(2008년), 몰도바(2008년), 우크라이나(2008년), 파키스탄(2010년), 조지아(2011년), 케이프베르데(2014년), 아르메니아(2014년), 아제르바이잔(2014년), 터키(2014년)가 있음. Eur-Lex, “Readmission agreements between the EU and certain non-EU countries,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A14163>(검색일: 2020. 11. 2).

9) 비자 규칙은 ‘생긴 지역 내 환승·체류 시 180일 중 90일을 초과하지 않는다’는 조건임. Regulation(EC) No 810/2009 establishing the EU’s Visa Code.



### 3. 평가 및 전망

■ 협정안의 특징은 불법이민의 사전 차단, 역외국과의 협력, 회원국간 형평성 및 연대를 강조하고, EU 기관을 신설한다는 것임.

- EU의 역외 국경 관리를 강조하고, 불법이민 관련 절차가 역외에서부터(즉 해당 이민자가 EU 영토에 들어오기 전부터) 시작되도록 하여 역내 진입 자체를 제한하려 하며, 입국 자격이 없는 경우 즉각 송환하고자 함.
- 또한 이민 송출국 및 경유국과 협력관계를 형성하고, 재정적 유인, 사증(visa) 제도 등을 협상카드로 사용하여 불법이민 유입을 사전에 차단하고자 함.
- ‘의무이지만 유연한 연대(mandatory yet flexible solidarity)’라는 개념 아래 모든 회원국이 난민 재배치나 송환에 참여하도록 하여 회원국간 형평성과 연대를 강조하고 있음.
- 회원국의 규칙 준수 여부 모니터링, 가이드라인 제시 등을 담당할 EU 난민청을 신설하고자 함.

■ 협정안이 △코로나19 팬데믹과 같은 상황으로부터 난민을 보호하는 방안이 미비하고 △합법적 이민 활성화 방안의 구체성이 떨어지며 △역내 연대 강화 강조가 난민 보호 약화로 연결될 수 있다는 한계에 대한 지적이 있음.

- 로베르 슈망 재단이나 브루킹스 연구소의 지적과 같이 코로나19의 영향을 다루고 있지 않은바, 협정안이 제시된 시점이 유럽 내 코로나19 재확산 우려가 제기되고 있던 시점임에도 불구하고, 코로나19와 같은 위기 발생 시 난민 보호방안이나 난민의 경제활동 중단 시 지원방안 등은 고려되지 않았음.<sup>10)</sup>
- 합법적 이민을 활성화하기 위한 구체적인 절차 및 방안이 포함되지 않았음.
- 회원국간 연대 강화를 위해, 개별 회원국은 난민 재배치를 위한 재정적 기여나 불법이민자 송환 중에서 선택해야 하는데, 재정 여건이 어려운 회원국은 난민 지위 취득 가능성이 높은 불법이민자도 송환시키는 선택을 할 우려가 있음.

■ EU 차원의 이민·난민 정책은 회원국의 만장일치가 필요한 정책 분야인데, 비셰그라드 4국이 협정안에 강하게 반대하고 있음을 감안할 때, 협정안 전체가 제시된 그대로 채택될 가능성은 낮아 보임.<sup>11)</sup>

- 협정안은 EU 집행위원회, EU 회원국, 유럽의회, 유럽이사회, Frontex 등에 2023년까지의 로드맵을 제시하고 있으나, 이를 이행하기 위해서는 이사회에서 협정안에 대한 EU 회원국들의 만장일치가 필요함.
- 2016년과 2018년에도 EU 집행위원회가 EU 차원의 이민·난민 정책 개혁을 제안하였으나, 회원국간 입장차로 호응을 얻지 못하고 끝남.<sup>12)</sup>

10) Foundation Robert Schuman(2020. 11. 16), “Understanding the new pact on migration and asylum,” <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>; Brookings Institution(2020. 11. 6), “The EU’s “New Pact on Migration and Asylum” is missing a true foundation,” <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/06/the-eus-new-pact-on-migration-and-asylum-is-missing-a-true-foundation/>(검색일: 2020. 11. 18)

11) 비셰그라드 4국은 폴란드, 체코, 헝가리, 슬로바키아를 말함.

- EU의 양대 축인 독일(유럽 이사회의 2020년 하반기 의장국)과 프랑스, 이주민의 유입이 가장 많은 이탈리아와 그리스 등은 협정안을 강력하게 지지하는 반면, 헝가리를 필두로 폴란드, 체코 등은 난민 수용 자체를 강하게 반대하고 있음.
- 2016년에 비셰그라드 4국과 함께 반대를 표했던 오스트리아는 협정안 자체는 지지하나 실효성에 의문을 제기하였고, 슬로바키아도 다른 비셰그라드 국가들과 마찬가지로 반대하지만 다소 온건적인 입장(강제가 아닌 자발적 참여를 주장)<sup>13)</sup>
- ‘의무이지만 유연한 연대’ 등 합의가 어려운 부분을 제외하고, Eurodac 개선 등 세부적인 정책 일부를 포함한 부분적인 채택 가능성은 있음.

■ EU가 발생 가능성이 있는 이민·난민 문제 해결을 위해 일찍이 제도적인 차원에서 접근하여 사전적인 대비책을 마련하고 있다는 점에서 시사점을 찾을 수 있음.

- 이민·난민 관련 정책이 모든 이해관계자를 만족시키기 어려운 만큼 적절한 제도 마련에 오래 시간이 소요되는 경향이 있으나, EU가 재차 문제가 발생하기 전에 제도적 차원에서의 대책을 세우고 있다는 점에서 의의가 있음.
- 한국도 남북한 관계 등에서 돌발적인 이민·난민 문제가 발생할 수 있는바, 관련 제도 정비를 통한 선제적인 대응이라는 점은 참고할 수 있을 것임. **KIEP**

12) Politico(2018. 12. 14), “EU leaders fail, again, to agree on migration policy,” <https://www.politico.eu/article/europe-migration-eu-leaders-fail-again-to-agree-policy/>(검색일: 2020. 10. 28).

13) Euractiv(2020. 9. 25), “Member states to clash over the EU’s new migration pact,” <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>(검색일: 2020. 10. 30).