

덴마크 사회민주당의 난민 정책 전환:

2000년대 이후 복지국가와 좌파 정당의 딜레마

오 창 통*

본 연구는 덴마크 사회민주당의 난민 정책 전환을 살펴보고, 덴마크의 강경정책이 유럽과 국제사회에 미치는 영향을 분석한다. 덴마크 사회민주당은 메테 프레데릭센 총리 주도로 우파 정부의 '보석법' 도입을 지지했으며, 집권 이후에는 시리아 난민 강제 귀환, 난민 외주화 등 반이민 정서에 토대한 난민 통제 정책을 추진했다. 이는 단기적으로 난민 유입을 감소시키는 성과를 보였지만 국제법 위반과 인권침해 논란을 초래했다. 특히 난민 외주화 정책은 난민 보호책임을 제3국으로 이전하는 시도로, 유럽 내 다른 국가에 새로운 패러다임을 제시했다는 비판을 불러일으켰다. 덴마크 사례는 인도주의와 국제 연대의 가치를 지향하는 좌파 정당이 이민·난민 통제를 강화한 특별한 사례이며, 좌파 정부가 복지국가 지속을 명분으로 보수 우파의 이민·난민 정책을 수용할 수 있다는 것을 드러냈다. 덴마크 사회민주당 정부의 강경한 난민 통제는 유럽 좌파 정당들이 직면하는 정책적 딜레마를 드러내며, 향후 난민 문제를 둘러싼 유럽 각국의 정책 선택에도 영향을 미칠 가능성이 있다는 우려가 제기된다.

주제어: 덴마크 사회민주당, 난민 정책, 보석법, 시리아 난민, 난민 외주화

* 국립부경대학교

1. 서론

덴마크는 유럽에서 가장 강경한 이민·난민 통제 정책을 시행하는 국가 중 하나이며 이민·난민 문제와 복지국가의 복잡한 관계를 보여주는 대표적인 사례이다. 유럽 전역에서 이민·난민 유입은 단순한 국경 관리의 문제를 넘어 복지국가의 지속 가능성, 사회통합, 국민 정체성과 긴밀히 연결된 주요 쟁점으로 부상하고 있다. 이러한 배경에서 이민·난민 정책에 관한 소위 ‘덴마크 모델’은 이민·난민 통제 강화를 모색 중인 다른 유럽 국가들에게 새로운 방향을 제시할 수 있는 사례로 평가되고 있다(Bailey-Morley and Kuma, 2022).

덴마크는 한때 가장 개방적인 이민·난민 정책을 운용한 나라로 평가됐다. 1983년 도입된 외국인 법(Aliens Act)은 망명 요건을 완화하고 이민자의 가족 재결합 권리를 확대하여 복지 정책과 이민자 포용이라는 두 가치를 조화시키고자 했다. 그러나 1980년대 난민 유입이 급격히 증가하면서 반이민 정서가 확대됐고, 2001년 우파 연립정부의 집권 이후 점진적인 정책 변화가 시작됐다. 2010년대에는 이민자에 대한 복지 혜택을 삭감하고 난민 수용의 요건을 강화하는 정책이 도입됐다. 이 과정에서 반이민 정서는 단순히 극우 정당의 담론을 넘어 사회 전반에 걸친 합의로 자리 잡았으며, 사회민주당조차 이민자와 난민을 복지국가의 걸림돌로 규정하는 기류에 동조하여 정책을 전환하게 되었다. 특히 2019년 집권한 사회민주당(Socialdemokratiet) 정부는 시리아 난민 강제 귀환, 난민 외주화 등 강경한 이민정책을 채택하여 국제적인 주목을 받았다. 현재 덴마크는 빈번한 법률 개정을 통해 망명 신청자들에게 ‘덴마크는 매력 없는 목적지’라는 메시지를 전달하는 데에 성공한 것으로 평가된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 다음의 두 가지 질문에 답하고자 한다. 첫째, 덴마크의 사회민주당은 왜 보수 우파 정당의 전유물로 여겨졌던 강경한 난민 정책을 수용했는가? 둘째, 덴마크 사회민주당이 동참한 이민·난민 통제 정책은 유럽 및 국제사회에 어떤 함의가 있는가? 덴마크 사례는 인도주의와 국제 연대의 가치를 지향하는 좌파 정당이 이민·난민 통제를 강화한 특별한 사례이며, 좌파 정부가 복지국가 지속을 명분으로 보수 우파의 난민 정책을

수용할 수 있다는 것을 드러냈다. 아울러, 사회민주당 정부의 강경한 난민 정책은 유럽 좌파 정당들이 직면하는 정책적 딜레마를 드러냈고, 향후 이민 문제를 둘러싼 유럽 각국의 정책 선택에도 영향을 미칠 가능성이 있다는 우려가 제기된다.

덴마크 이민정책에 대한 기존 국내연구로는 설동훈·이병하(2012), 강주현(2008), 강주현(2011) 등이 있다. 이들 연구에 따르면, 덴마크의 이민·난민 정책은 강력한 사회통합 정책과 병행됐으며, 1990년대 이후 반이민 정서와 극우 정당 부상의 영향을 받았다. 덴마크 정부는 이민자 유입에 대한 통제를 강화했으며, 이민자가 주류 사회에 동화하고 노동시장에 참여할 수 있는 정책을 추진했다. 또한, 덴마크 이민정책과 관련된 최근 연구는 덴마크의 정당 정치에 초점을 맞추고 있다. McManus와 Falkenbach(2022)는 사회민주당이 반이민정책을 채택하여 좌파의 평등주의적 가치에서 크게 벗어났으며, 전통적인 지지층에서 멀어졌다고 지적했다. 반면, Simonsen(2020), Rathgeb와 Wolkenstein(2022), Orhan(2024)은 사회민주당의 엄격한 이민정책 수용이 반이민 정서를 수용한 전략적 선택이었으며, 당내 응집력을 강화하고 내부 갈등을 최소화한 측면이 있다고 분석했다. 아울러 Kapitsyn 외(2022)는 덴마크의 극우 정당의 반이민 의제를 주류 정당이 채택하면서 강경정책이 확산했으며, 좌·우 정당 간 협력에 기반한 통제 모델이 발전했다고 평가했다.

본 연구는 이러한 기존 논의를 바탕으로 덴마크 사회민주당 이민정책의 특징과 대외적 함의를 분석한다. 이하에서는 먼저 덴마크 이민·난민 정책의 역사적 변천 과정을 고찰할 것이며, 다음으로 메테 프레데릭센 총리가 이끄는 사회민주당 정부의 강경 난민 정책의 배경과 특징을 분석할 것이다. 마지막으로 덴마크 사회민주당이 직면한 정책적 딜레마를 조명하며, 덴마크 모델이 다른 유럽 국가의 이민·난민 정책에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 평가한다. 이러한 분석은 유럽 좌파 정당이 직면한 현실적 제약을 이해하고, 유럽 각국이 유사한 상황에서 선택할 수 있는 대안을 전망하고 그 한계를 진단하는 데에 기여할 수 있다.

2. 덴마크 이민·난민 정책의 역사적 변화

2.1 2000년대 이전의 이민·난민 정책

덴마크의 이민·난민 관련 정책은 비교적 최근에 시작됐다. 1960년대 및 1970년대에는 노동 이민과 가족 재결합이 엄격한 통제 대상이 아니었으나, 1980년대 이후 이민자 유입이 가속화되면서 통제 필요성이 제기됐다(Nielsen and Jervelund, 2024: 650). 덴마크는 1960년대 경제 성장기에 터키, 파키스탄, 유고슬라비아 등의 국가에서 다수의 외국인 노동자를 초청하였으나 1973년 오일쇼크의 영향으로 10년 이상 유지되던 고용 안정이 무너지고 대량 실업이 발생했다. 이에 따라 사회민주당 노동부 장관 에를링 디네센(Erling Dinesen)은 1973년 11월 유럽경제공동체(EEC) 이외의 국가에서 노동 이민을 즉각 중단하는 결정을 내렸고, 정치권 전반뿐만 아니라 노동조합의 지지를 받았다(Olesen et al., 2020). 그러나 이 조치는 기존 이민자의 본국 송환을 강제하지 않았기 때문에 많은 외국인 노동자가 덴마크에 가족을 데려와 정착하는 계기가 됐다. 1980년까지 덴마크에서 이민자는 전체 인구의 2.6%를 차지하게 됐다(Simonsen, 2020: 612).

1983년 사회민주당, 사회자유당(Radikale Venstre), 사회주의인민당(Socialistisk Folkeparti), 좌파사회주의당(Venstresocialisterne) 등 다수 좌파 야당 연합의 주도로 도입한 「외국인법」(Aliens Act)은 개방적인 성격을 보였다. 난민 또는 난민 신청자는 가족 재결합 절차가 진행되는 동안 망명권을 유지할 수 있었으며, 「난민의 지위에 관한 유엔 협약」(UN Convention relating to the Status of Refugees, 이하 「유엔 난민협약」)에 따라 난민 지위를 인정받은 자, 또는 기준을 충족하지 못하는 사실상 난민(de facto refugees)도 법적 지위를 획득했다. 덴마크에서 영주권 또는 난민 지위를 가진 외국인이 가족 재결합을 요구할 권리가 법적으로 명시됐으며, 배우자와 자녀뿐만 아니라 60세 이상의 부모와 친척까지 가족의 범위에 포함됐다. 결과적으로 덴마크 난민 신청자 수는 증가했으며 이민·난민 문제가 정치적 쟁점으로 부상했다(Olesen et al., 2020).

1990년대에는 보스니아, 이라크, 소말리아, 팔레스타인 출신 난민들이 대

거 유입됐다.¹⁾ 1970년대 노동 이민 중단 정책의 영향으로 많은 이민자가 노동시장에 통합되지 못하고 복지 지원에 의존하는 상황이 발생했다. 이는 덴마크 복지국가에 이민이 부담을 준다는 정치적 논쟁으로 이어졌고 반이민 정서가 고조됐다. 특히, 1998년 덴마크인민당(Dansk Folkeparti)의 부상은 이민 정책에 중요한 전환점을 제공했다. 덴마크인민당은 반이민과 복지 제한을 강령으로 제시하고 이민자 유입의 규제를 강조했다.

사회민주당이 우파 정부의 이민·난민 통제 정책에 동조하는 상황은 이 시기부터 관찰된다. 1985년에는 사회민주당과 우파 연합정부의 4개 정당이 「외국인법」의 개정에 합의했고, ‘명백히 근거가 없는(apparently groundless)’ 경우 덴마크 국경에서 난민 신청을 바로 거부할 수 있는 조항을 도입했다. 1990년대 후반에는 사회민주당 정부가 이민자의 가족 재결합 권리를 축소했고, ‘유대조건(Tilknytningskrav)’ 정책을 도입했다. 이는 이민자가 본국 출신의 배우자와 덴마크에서 재결합하기 위해 부부가 덴마크와 맺고 있는 총 유대가 본국과의 유대보다 적어도 크거나 같아야 한다는 규정으로, 사회민주당이 점진적으로 반이민 정서를 반영한 정책을 수용하기 시작했음을 의미했다(Simonsen, 2020: 613).

<표 1> 역대 덴마크 의회 및 내각 구성(1975-현재)

의회 임기	총리	총리 소속당	정부 참여 정당
1975.02-1979.10	Anker Jørgensen I	사회민주당	
1979.10-1982.09	Anker Jørgensen II	사회민주당	
1982.09-1987.09	Poul Schlüter I	보수인민당	자유당, 중앙민주당, 자유녹색당
1987.09-1988.06	Poul Schlüter II	보수인민당	자유당, 중앙민주당, 자유녹색당

1) 1991년 9월 난민 신청이 거부된 약 100명의 팔레스타인인이 코펜하겐의 엔하베 교회(Englave Church)와 블로고스 교회(Blagårds Church)를 점거하는 사건이 발생했다. 팔레스타인인들에게 거주권을 부여하라는 시민운동이 발생했으나 보수인민당(Det Konservative Folkeparti) 법무부 장관 한스 앵겔(Hans Engell)은 팔레스타인인들에 대한 거주권 부여를 거부했다(Olesen et al., 2020).

의회 임기	총리	총리 소속당	정부 참여 정당
1988.06-1990.12	Poul Schlüter III	보수인민당	자유당, 사회자유당
1990.12-1993.01	Poul Schlüter IV	보수인민당	자유당
1993.01-1994.09	Poul Nyrup Rasmussen I	사회민주당	사회자유당, 중앙민주당, 기민당
1994.09-1996.12	Poul Nyrup Rasmussen II	사회민주당	사회자유당, 중앙민주당
1996.12-1998.03	Poul Nyrup Rasmussen III	사회민주당	사회자유당
1998.03-2001.11	Poul Nyrup Rasmussen IV	사회민주당	사회자유당
2001.11-2005.02	Anders Fogh Rasmussen I	자유당	보수인민당
2005.02-2007.11	Anders Fogh Rasmussen II	자유당	보수인민당
2007.11-2009.04	Anders Fogh Rasmussen III	자유당	보수인민당
2009.04-2011.10	Lars Løkke Rasmussen I	자유당	보수인민당
2011.10-2014.02	Helle Thorning-Schmidt I	사회민주당	사회자유당, 사회주의인민당
2014.02-2015.06	Helle Thorning-Schmidt II	사회민주당	사회자유당
2015.06-2016.11	Lars Løkke Rasmussen II	자유당	
2016.11-2019.06	Lars Løkke Rasmussen III	자유당	중도당, 보수인민당
2019.06-2022.12	Mette Frederiksen I	사회민주당	
2022.12-현재	Mette Frederiksen II	사회민주당	사회민주당, 자유당, 중도당

출처: Delage, 2023: 13

2.2 2000년대 이후 난민·이민 통제 강화

덴마크의 이민자 정책은 2001년 총선을 계기로 전환점을 맞이하게 됐다. 약 8년간 지속된 사회민주당 정권은 자유당(Venstre) 주도의 자유-보수 연정으로 교체됐으며, 덴마크인민당은 정부 구성과 이민정책에 영향력을 행사했다.²⁾ 이 시기 덴마크 정부는 이민자와 난민을 사회적 소수자로 여기지 않고 복지국가의 지속 가능성을 위협하는 요인으로 규정했다. 복지 혜택이 이민자

2) 덴마크인민당은 이민정책 강화를 지지하는 노조의 로비를 받기도 했으며, 우파 정부로부터 연금수급자의 복지 문제와 관련한 양보를 끌어내는 복지 지향 정당으로 인식되기 시작했다(Andersen, 2003: 4).

유입의 동기가 된다는 주장은 정치적 합의로 이어졌으며, 영주권 요건 강화 등의 정책이 도입되었다. 자유-보수 우파 내각은 전문 분야를 중심으로 노동 이민을 보다 용이하게 만들었으나, 비유럽 출신 난민과 이민자에 대한 복지 혜택을 삭감하는 대신 ‘초기지원금(Starthjælp)’ 프로그램³⁾을 도입했다. 초기 지원금 정책은 ‘대가를 요구하는(*quid pro quo*)’ 방식으로 설계됐으며, 복지 혜택에 대한 유인을 줄이고 이민자들이 시장에 진입하도록 유도했다. 이 개혁에 따라 지난 8년 중 1년 이상 덴마크 외부에서 거주한 신규 수혜자에게 지급되는 혜택 수준이 약 35% 삭감됐다(Bratu et al., 2020: 3).

우파 정부는 영주권 취득 요건을 강화하고, 난민의 가족 재결합 조건을 엄격히 하여 궁극적으로 난민 신청자의 덴마크 유입을 제한하는 정책을 발전시켰다. 이전에는 덴마크 외부에서 난민 신청을 진행할 수 있었으나 2002년 이후에는 덴마크 영토 내에서 제출된 난민 신청만이 심사 대상이 됐다. 난민 신청이 거부된 사람들에게 부여되던 15일의 유예 기간이 폐지됐으며, 영구 난민 지위(permanent refugee status)를 얻기 위해서 덴마크에 거주해야 하는 기간이 3년에서 7년으로 연장됐다. 나아가 2005년에는 덴마크 사회에 대한 통합 가능성(integration potential)을 기준으로 난민을 선별하는 제도가 도입됐으며, 2007년에는 난민 신청자에 대한 일일 경찰보고 의무를 신설하고, 사회보조금을 폐지하며, 규정 위반 시 최대 1년의 징역을 선고하는 등의 통제 정책을 강화했다. 또한 자발적 귀국을 희망하는 난민 신청자에게 6개월간의 직업훈련을 제공하는 귀국 유인책도 도입됐다(Delage et al., 2023: 37-39).

영주권 취득 기준도 점진적으로 강화됐다. 2006년부터 사회통합 시험(integration test)을 통과하고 2년 6개월간의 전일제 고용을 증명하도록 했으며, 외국인이 추방될 수 있는 범죄 목록이 확대됐다. 2010년에는 영주권 취득 요건에 언어 능력, 사회통합, 고용과 학력 등이 포함됐으며, 최소 4년 이상 거주한 자가 영주권을 신청할 수 있도록 했다. 2011년에는 거주 요건이 5년으로 연장됐으며 전일제 고용 기준이 3년으로 증가했다. 2016년 이후 영주권 취득 요건을 ‘기본 조건’과 ‘추가 조건’을 구분하는 방식이 도입됐으며, 모든

3) 초기지원금 프로그램은 2002년 우파 정부가 도입한 이후 2012년 사회민주당 정부에 의해 폐지되었다가, 2015년 정부 교체 이후 다시 도입됐다(Petersen, 2020: 550).

조건을 충족한 경우는 덴마크 거주 4년 후, 기본 조건만을 충족한 경우는 덴마크 거주 8년 후에 영주권이 발급되도록 했다(Delage et al., 2023: 34-35).

특히 2015년 난민 위기로 덴마크는 난민 신청 자격을 더욱 엄격하게 제한했다. 덴마크인민당이 주도한 ‘패러다임 전환’ 정책은 난민이 덴마크 사회에 통합되지 않아야 한다는 원칙을 강조하며, 난민을 가능한 한 빨리 본국으로 돌려보내는 것을 목표로 했다(Simonsen, 2020: 614). 2019년 우파 정부는 난민 정책을 더욱 강화하며 영주권 취득과 가족 재결합의 조건을 강화했으며, 난민을 망명의 이유가 사라지는 경우 언제든지 송환될 수 있는 임시적 지위로 간주했다. 이후 덴마크의 이민·난민 정책에서 ‘통합(integration)’이라는 개념은 ‘자립과 귀환(self-support and return)’으로 대체됐으며, ‘통합 지원금(integration benefit)’ 대신 ‘귀환 지원금(return benefit)’이라는 명칭이 도입됐다(European Commission 2024). 이러한 이민·난민 정책 전환의 효과는 망명 신청자 수의 변화로 입증됐다. 난민 위기가 발생하기 전인 2014년과 코로나 팬데믹이 확산되기 전인 2019년 사이에 덴마크 망명 신청 건수는 14,792건에

<표 2> 덴마크 난민·이민정책 관련 연표

연도	주요 변화
1875	「외국인법」(Aliens Act) 제정
1973	오일쇼크로 대량 실업 발생, EEC 외 국가 노동 이민 중단 결정
1983	자유주의적 외국인법(Aliens Act) 통과. 난민에게 법적 지위 부여, 가족 재결합 권리 확대
1985	외국인법 개정. ‘명백히 근거가 없는’ 난민에 대한 신청 거부 조항 도입
1995	극우 덴마크인민당 창당
1997	타블로이드 신문 Ekstra Bladet, 반이민 캠페인 진행
1998	덴마크인민당 부상. 반이민, 복지 제한 정책을 강조
1999	외국인법 개정으로 비EU 이민자의 사회보조금 삭감
2001	사회민주당의 제1당 지위 상실
2015	난민 위기 발생. 난민 선별제도 제도입
2016	「보석법」(Jewellery Law) 도입

출처: Bailey-Morley and Kumar, 2022: 1 및 저자작성

서 2,716건으로 82% 감소했다. 같은 기간 전체 이민자 수도 49,039명에서 42,268명으로 14% 감소했다(Delage et al., 2023: 10).

2022년 정부 통계에 따르면 거주 허가의 대부분은 취업(24,600건), 학업(15,700건), 가족 재결합(3,400건)을 목적으로 발급됐다. 시민권 허가 요건이 엄격해지면서 시민권 없이 거주하는 사람들의 수가 증가하고 있으며, 2022년에는 신규 시민권자 수가 40년 만에 최저 수준으로 떨어졌다. 현재 덴마크 시민 중 74%가 덴마크 출신이며, 덴마크 인구의 약 30만 명은 덴마크로 이주하거나 외국인 부모에게서 태어난 후 덴마크 시민권을 취득했다. 덴마크 시민권이 없는 성인 거주자는 약 15,000명으로 추산된다(European Commission 2024).

3. 프레데릭센 정부의 난민 정책

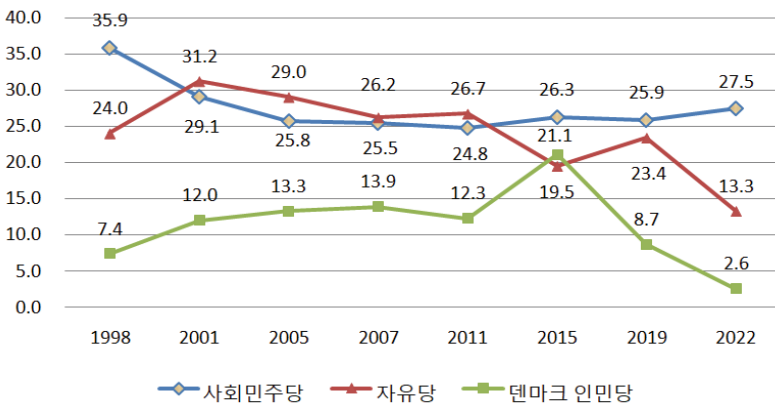
3.1 사회민주당의 난민 정책 전환

2019년 사회민주당은 4년 만에 단독으로 정권을 탈환했으며, 프레데릭센 총리는 최연소 총리이자 덴마크 역사상 두 번째 여성 총리로 선출됐다. 아울러 프레데릭센 총리는 2022년 11월 총선에서 승리하여 재선에 성공했다. 사회민주당의 승리 이전에는 반(反) 이민·난민 정서에 부합하는 난민 정책이 있었다. 프레데릭센 총리는 야당 대표 시기부터 덴마크 난민 제도 개혁을 촉구했으며 “앞으로 덴마크에서 난민이 망명을 신청할 수 없게 될 것”이라고 선언하여 주목받았다. 현재 덴마크 사회민주당의 이민정책은 중도우파 정당보다 더 보수적인 정책으로 평가되기도 한다(Pace 2021). 프레데릭센 총리가 과거 덴마크의 강경한 난민 통제에 대해 비판적인 견해를 보였던 인물이었다는 측면에서 이러한 변화는 주목할 만한 전환점으로 여겨진다(The Local Denmark, 2019).

사회민주당 정부의 난민 정책은 2015년 프레데릭센 총리가 당 대표에 취임한 이후부터 엄격해지기 시작했다. 2010년대 중반 사회민주당 이민정책의

급격한 우경화는 사회민주당의 생존 전략, 덴마크의 복지국가 전통, 사회민주당 내부에서 지속된 반이민 정서 등으로 설명됐다(Nedergaard, 2017). 먼저, 사회민주당은 전통적인 노동 계급 유권자들이 반이민 정당을 지지하는 현상을 목격하면서, 지지 기반을 유지하기 위한 전략으로 반이민 정책을 수용한 것으로 평가된다. 이는 앞서 언급한 2015년 유럽 난민 위기와 극우 정당의 부상과 긴밀한 관계가 있다. 2015년 한 해 동안 약 21,000명의 난민이 덴마크로 유입됐으며, 같은 해 실시된 총선에서 덴마크인민당은 21.1%의 득표율로 26.3%를 얻은 사회민주당에 이어 2위 정당으로 부상했다(그림 1. 참고). 이민·난민 문제는 덴마크에서 가장 중요한 정치 쟁점으로 부상했으며, 덴마크 국민의 31%가 이민 문제를 국가의 최우선 과제로 꼽았다. 즉, 덴마크인민당이 노동 계급의 지지를 상당 부분 흡수하면서 사회민주당의 기반을 잠식했으며, 이러한 배경에서 사회민주당은 강경한 이민정책으로 반이민 성향 유권자를 끌어들이는 전략을 취했다(Delage et al., 2023: 22; McManus and Falkenbach, 2022).

<그림 1> 덴마크 총선 정당별 득표율 변화



출처: Delage et al., 2023: 22.

사회민주당이 강경 난민 정책을 수용한 또 다른 배경은 사회에 뿌리내린 복지주의 전통이 인도주의나 국제 연대와 같은 좌파적 가치보다 우선시 되는 정치문화였다. 사회민주당은 난민을 지원하는 것 못지않게 복지국가의 유지 필요성을 강조했으며, 이러한 입장은 2017년 채택한 정당 프로그램인 「덴마크를 위한 단결」(Fælles om Danmark)에 반영됐다. 여기서 사회민주당은 “우리의 정책은 도움이 필요한 사람들을 지원하는 일과 덴마크 사회의 조화와 복지를 유지하는 것 사이에서 균형을 찾아야 한다. 통합이 제대로 이루어질 수 있는 수준을 넘어서 더 많은 외국인을 수용하는 것은 어렵다”라고 주장했다(Socialdemokratiet, 2017: 21). 당시 덴마크 이민자들을 대상으로 매년 약 300억 크로네(약 4억 유로)가 지출됐으며 이는 복지국가가 활동에 투입될 수 없는 재정 손실로 인식됐다. 이러한 맥락에서 사회민주당은 복지국가를 보호하는 선에서 난민 문제를 해결해야 한다는 원칙을 명시했다(Nedergaard, 2017).

이러한 ‘배타적 복지주의’의 근원이 사실상 사회민주당의 오랜 전통이라는 주장도 제기된다. 덴마크 의회 의원이자 벽돌공 출신으로 노동자 정체성을 강하게 내세웠던 마티아스 테스파예(Mattias Tesfaye)⁴⁾는 이러한 입장을 주도적으로 옹호했다. 그는 2017년 출간한 저서 「환영합니다, 무스타파」(Welcome, Mustafa)에서 “사회민주당의 진정한 근본은 엄격하고 제한적인 이민정책을 선호하는 대중적 기반에 있다”라고 주장했다(Guàrdia 2018). 또한 테스파예는 “덴마크는 복지국가로서 높은 수준의 사회적 분배를 성공적으로 이루어 냈고, 이러한 대중적 지지는 문화적 응집력에 기반을 두고 있으며, 이민은 이러한 사회적 응집력을 해친다”라고 강조했다. 테스파예는 사회민주당이 과거 지나치게 자유로운 이민정책을 수용한 것이 불행한 일이었다고 지적했으며, 덴마크 노동 계급의 정체성이 프레데릭센 총리와 같은 지도자를 통해 회복되고 있다고 평가했다(Nedergaard, 2017). 그는 2019년 선거를 앞두고 덴마크인 민당과 협력해서 더욱 엄격한 이민정책을 마련할 것을 주장했으며, 사회민주

4) 테스파예는 에티오피아 난민 아버지와 덴마크인 어머니 사이에서 태어났으며, 청소년 시절 공산주의자로 정치 활동을 시작했고 2013년부터 사회민주당에서 중심 정치인으로 성장했다. 사회민주당 정부에서 법무부 장관, 이민·통합부 장관을 역임했으며, 현재 아동·교육부 장관직을 맡고 있다(Politico 2019).

당이 좌파 블록과의 협력을 중단해야 한다는 견해를 제시했다(Guardia 2018).

따라서 이러한 사회민주당의 난민 정책 전환은 덴마크 복지국가의 위기라는 보다 큰 맥락에서 이해할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 1970년대 이후 덴마크는 이민자와 난민 증가로 인해 복지 서비스와 재정 부담이 급격히 증가했다. 주택, 교육, 보건 등 공공 서비스의 공급이 이민자의 유입 속도를 따라잡지 못하면서 기존 시민과 이민자 간의 갈등이 발생했다. 특히, 노동시장에 통합되지 못한 이민자가 복지 혜택에만 의존한다는 비판은 정치적 담론에서 주요 논점으로 부상했다. 이러한 상황은 복지국가가 이민자를 무제한 수용할 수 없다는 사회적 공감대를 형성했으며, 사회민주당 역시 그러한 위기 의식을 수용한 것이라 평가할 수 있다.

3.2 사회민주당의 난민 통제 정책

프레데릭센 총리의 주도하에 사회민주당은 난민 통제와 복지국가 보호를 동일선상에 놓고 정책 전환을 추진했다. 이는 과거 보수 우파 정당의 전유물로 여겨졌던 논리를 좌파 정당이 적극적으로 채택한 사례로 평가된다. 사회민주당은 2010년대 선거에서 패배하여 야당으로 밀려난 시기에 복지국가를 유지하기 위해 이민 제한이 필요하다는 논리를 강조했다. 사회민주당이 강경한 난민 통제 정책을 지지할 수 있다는 것이 드러난 사건은 「보석법」(Jewellery Law)의 도입이다. 「보석법」은 2016년 라스무센(Lars Løkke Rasmussen)이 이끄는 중도우파 정부가 발의하여 통과된 법률로, 난민 신청자의 권리를 대폭 제한하여 난민 유입을 억제하려는 상징적인 조치로 설계됐다. 이에 따라 덴마크 정부는 난민 신청자가 지닌 귀중품 중 10,000크로네(약 1,340유로)를 초과하는 물품을 압수해 난민 행정에 드는 비용으로 충당할 수 있다. 이는 덴마크 정부가 난민 신청자에게 재정 부담을 요구하는 조치였으며 국제적으로 큰 논란을 불러일으켰다.⁵⁾ 이 법안은 덴마크 의회에서 81명의 찬성으로

5) 보석법 이전에는 「외국인법」 제40조가 외국인의 신원 확인을 입증하는 데 필요한 문서나 물품을 압수할 수 있는 법적 근거를 제공했다. 그러나 「보석법」 도입으로 압수할 수 있는 물품의 범위가 확대됐으며, 결혼반지와 같은 감정적 의미가 있는 물품은 예외로 하되 귀중품 대부분은 압수 대상이 됐다(Jensen and Vedsted-Hansen, 2016).

통과했으며, 야당이었던 사회민주당도 이를 지지하여 이민정책의 전환 가능성을 드러냈다(Delage et al., 2023: 41).

아울러 사회민주당은 2018년 제정된 「부르카·니캅 착용 금지법」에도 찬성표를 던졌다. 이 법은 부르카와 니캅을 명시적으로 언급하지 않았으나 공공장소에서 얼굴을 가리는 모든 의복을 금지한다고 규정하고 있다. 첫 위반 시 1,000 덴마크 크로네의 벌금을 부과하며, 반복 위반 시 최대 10,000크로네까지 벌금이 증가한다. 우파 정부는 이 법이 이민자들이 덴마크 사회에 더 잘 통합되도록 돕는 것을 목표로 한다고 주장했으나, 앰네스티 인터내셔널은 이 법이 표현의 자유와 종교의 자유를 침해한다고 비판했다(BBC, 2018). 반면, 프레데릭센은 부르카를 여성 억압의 상징으로 간주했고, 부르카의 목적은 공공장소에서 여성을 보이지 않게 만드는 것이라는 근거로 해당 법률에 대한 찬성 의견을 정당화했다(McDonald 2018).

2019년 프레데릭센 총리의 집권 이후 사회민주당은 강경한 난민 통제 정책을 도입했다. 사회민주당은 복지국가의 안정성을 유지하기 위해 난민 유입을 적극적으로 제한하고, 난민 통제를 통해 재정지출을 축소하는 데 집중했다. 가장 주목할 만한 사례는 시리아 난민 강제 귀환 조치이다. 사회민주당 정부는 시리아 일부 지역을 안전 지역으로 선포하고 해당 지역 난민들의 거주 허가를 철회하는 결정을 발표해 왔다. 2019년 2월 덴마크 이민청(Danish Immigration Service)이 발표한 국가 보고서는 시리아 다마스쿠스(Damascus) 인근 지역의 전반적인 상황이 호전되어 해당 지역 출신 난민을 일시적으로 보호할 필요가 없다는 내용을 담고 있다(Vedel-Hertz, 2021). 또한 2021년 3월에는 시리아의 타르투스(Tartous)와 라타키아(Latakia)가 안전 지역으로 추가 선정됐다. 이에 따라 사회민주당 정부는 안전 지역 출신 시리아 난민들의 거주 허가를 철회했으며, 덴마크는 시리아 일부 지역의 개선된 조건을 근거로 난민 보호를 종료한 유럽 최초의 국가가 됐다(Bernild, 2021). 덴마크 사례는 「유엔 난민협약」에 규정된 난민 보호의 종료 기준을 실질적으로 어떻게 해석해야 하는지에 대한 논란을 불러일으키기도 했다(Tan and Vedsted-Hansen, 2021a).

나아가 2021년 6월에는 난민 신청 절차를 유럽연합 외부 제3국으로 외주

화하는 법안이 덴마크 의회에서 통과됐다. 이 법안은 「외국인법」에 제29조를 추가하여 국제 협정에 따라 난민 신청자를 제3국으로 이송하여 절차를 진행할 수 있도록 규정했다. 이보다 앞선 2021년 4월 덴마크 정부가 르완다 정부와 난민 외주화에 대한 양해각서(MOU)를 체결했다는 보도가 있었고, 르완다와 같은 제3국이 난민의 안전과 권리를 충분히 보장할 수 없다는 우려가 제기됐다. 그러나 덴마크 이민청과 르완다 외무부는 해당 안전에 대한 협상이 실제로 이뤄지지 않았다고 발표하여 논란을 무마했다(Lemborg-Pedersen et al., 2021: 36).

하지만 해당 법안은 난민 신청자를 제3국으로 이송할 수 있는 조건을 규정하고 있었으며, 난민 신청자를 유럽 밖으로 이송하기 위한 법적 메커니즘을 마련했다는 점에서 주목받았다. 법안 검토 단계에서 제3국의 수용센터(reception centre)의 두 가지 가능한 모델이 제시됐는데, 하나는 덴마크가 제3국 내 수용센터를 운영하고 효과적으로 통제하여 국제 인권법의 관할권 내에서 관리하는 방안이고, 다른 하나는 제3국이 수용센터의 운영 책임을 전담하는 방안이었다(Tan and Vedsted-Hansen, 2021b). 이러한 덴마크의 외주화 모델은 호주와 이스라엘의 사례를 참고한 것으로 알려졌다. 호주의 외주화 모델은 난민들을 나우루(Nauru)와 파푸아뉴기니(Papua New Guinea)로 보내 난민 신청 절차를 진행하며 입국을 억제하려는 목적으로 설계되었다. 반면, 이스라엘은 우간다 및 르완다와의 협정을 통해 난민을 이송하려 했으나, 국제적 비판과 법적 도전에 직면하여 최종적으로 해당 정책을 중단한 바 있다. 덴마크 사회민주당은 이러한 선례를 분석하며 유럽 맥락에 적합한 정책으로 전환하는 시도를 했다는 평가를 받았다(Rausis, 2024: 9-11).

4. 사회민주당 난민 정책의 함의

4.1 난민 통제 강화의 논리와 한계

앞서 살펴본 덴마크 사회민주당의 난민·이민정책은 정책적 딜레마와 현

실적 타협의 복잡성을 드러낸다. 덴마크의 강경한 난민 정책은 이민자 유입을 억제하고 복지국가의 재정적 부담을 줄이기 위해 도입한 조치이며, 사회민주당은 난민 통제를 복지국가를 위한 불가피한 선택이라는 측면에서 정당화했다. 즉, 사회민주당의 정책 전환은 단순히 난민 유입 억제에 국한된 것이 아니라, 복지국가의 안정성을 목표로 제시하는 포괄적인 전략으로 이해될 수 있다.

덴마크의 강경한 난민 정책은 난민 유입 억제를 통해 복지 예산을 안정화하려는 목적이 있었지만, 이러한 정책은 국제법과 인권 기준에 어긋날 수 있다. 특히 제3국으로 난민 수용을 외주화하는 정책은 난민의 생명과 안전을 위협하고 난민의 인권을 침해한다는 비판이 제기된다. 시리아 출신 난민을 대상으로 거주 허가를 철회하고 귀환을 요구한 사례는 강제송환 금지 원칙(principle of non-refoulement)에 위배되고, 난민의 권리를 심각하게 침해할 위험이 있다는 우려를 낳았다. 유엔난민기구 고등판무관 필리포 그란디(Filippo Grandi)는 덴마크의 접근이 난민 보호에 대한 책임 포기를 의미할 수 있다고 지적하고, 「유엔 난민협약」의 정신을 위반하는 내용이라 비판했다(UNHCR, 2021).

사회민주당 주도의 시리아 난민 송환 정책은 「유엔 난민협약」 제1조제C항의 모호성에서 근거한 것으로 평가됐다. 해당 조항은 난민 지위의 ‘종료 상황’을 포괄적으로 명시하고 있으며, 난민 지위 부여의 기초가 되었던 상황이 더 이상 존재하지 않는 경우 망명국이 내리는 결정에 따라 난민 지위가 종료될 수 있다고 규정하고 있다. 기존에 제1조제A항의 ‘난민 인정 규정’ 및 제1조제F항의 ‘난민 제외 기준’과 달리, 제1조제C항의 ‘종료 상황’은 드물게 적용됐다. 하지만 덴마크는 난민 보호를 중단하기 위한 근거로 ‘종료 상황’ 근거를 활용했다는 측면에서 새로운 논리를 개발한 것이었다. 이러한 정책 개발은 사회민주당 정부가 기존의 국제 규범을 자국의 정책 목표에 맞게 재해석하고 있다는 비판을 받고 있다.

이와 같은 논리는 과거 덴마크인민당이 주도한 난민 정책의 ‘패러다임 전환’으로부터 영향을 받은 것으로 평가됐다. 2015년 2월 덴마크 「외국인법」은 난민에 대한 모든 보호를 임시 보호로 전환하고, 국제적 의무를 이행하는 범

위 내에서 ‘보호 종료’ 조치를 최대한 활용해야 한다는 취지로 개정된 바 있다. 사회민주당이 재집권하기 직전이었던 2019년 2월에 개정된 「외국인법」은 덴마크의 국제적 의무를 위반하지 않는 한 난민 보호를 종료해야 한다는 규정을 포함했다. 같은 맥락에서 사회민주당이 주도한 시리아 난민 송환 정책은 ‘보호’가 아닌 ‘귀환’ 중심으로 정책이 전환된 것을 보여주는 사례였으며, 국제법이 허용하는 범위 내에서 난민 보호 종료를 제도화하는 시도로 평가된다(Tan and Vedsted-Hansen, 2021a).

아울러, 덴마크 사회민주당은 난민 외주화 정책을 정당화하기 위해 인도주의적 관점을 부각시켰고, 이 정책이 난민들의 생명을 구하고 지중해에서의 위험한 여정을 방지할 수 있다는 논리를 제시했다. 그러나 전문가들은 이러한 프레임이 현실과 부합하지 않으며, 덴마크 거주 난민의 권리를 축소할 수 있다고 지적했다(Rausis, 2024). 난민 외주화 정책은 난민 관리 비용을 제3국으로 전가하고, 덴마크 내 정치적 부담을 줄이는 수단으로 비판받고 있다. 사회민주당의 난민 외주화 법안에 대해 유엔난민기구(UNHCR), 앰네스티 인터내셔널(Amnesty International), 덴마크 난민위원회(Danish Refugee Council) 등은 강하게 반대했고, 법적 기준의 불명확성, 강제 구금과 강제송환의 위험성, 불법 난민 브로커 조직의 등장 가능성 등이 제기됐다. 나아가 난민 외주화는 유엔난민기구가 명시한 ‘안전한 제3국(safe third country)’ 기준을 충족하지 않는 국가로 난민을 이송할 위험이 있다는 점에서 국제적 논란을 초래했다(UNHCR, 2021).

난민 외주화 법안은 제3국에서의 난민 절차를 위한 최소한의 안전장치(minimum safeguards)에 대해 언급하지 않았고, 덴마크와 제3국 간의 난민법 차이로 발생할 수 있는 문제에 대해 다루지 않았다는 비판을 받았다. 즉, 난민 관리를 담당하는 제3국이 「유엔 난민협약」의 권리를 충분히 준수하지 않을 가능성이 지적됐으며, 경제적 자립권, 교육권, 이동권 등이 보호되지 않을 수 있다는 우려가 제기됐다(Tan and Vedsted-Hansen, 2021b). 결과적으로 덴마크의 난민 외주화 정책은 난민 권리에 대한 최소 기준만을 설정하고 있을 뿐 국제법적 의무를 충분히 준수하지 않는다는 비판이 제기됐다. 덴마크 정부는 난민 외주화의 잠재적 협력 대상으로 모로코, 튀니지, 알제리, 요르단,

리비아, 이집트 등을 언급했으나, 이들 국가는 덴마크의 계획에 연루된 사실이 알려지자, 덴마크와의 협력을 거부했다(Lemberg-Pedersen et al., 2021: 36-37).

4.2 덴마크 모델의 유럽 이민정책에 대한 영향

프레데릭센 총리가 덴마크에 도착하는 망명신청자가 전혀 없도록 하는 것이 목표라고 밝혔던 것처럼, 사회민주당 정부의 난민 통제는 실제 효과를 거두고 있다. 덴마크의 1인당 난민 신청자 수는 유럽연합 27개국 중 24위로 떨어졌으며, 2016년 이후 매년 난민 신청자는 수천 명에 불과했다. 특히 2020년 이후, 덴마크에서 새로 유입되는 난민보다 자발적으로 귀국하는 난민 수가 더 많아졌다. 난민들이 일자리를 갖거나 덴마크어를 구사하고 교육을 완료하는 비율이 증가하고 있으며, 이민자의 범죄율은 더 큰 폭으로 감소했다(Bendixen, 2024).

이러한 맥락에서 덴마크가 시도했던 난민 통제 모델은 유럽연합 차원의 난민 관리에 새로운 논의를 촉발하고 있다. 2023년 1월 덴마크 이민·통합부장관이었던 카아레 디브바드(Karre Dybvad)는 점점 더 많은 국가에서 덴마크 모델에 관심을 보이기 시작했다고 지적했다. 덴마크 사회당이 시도했던 난민 관리 외주화 방안은 현재 다른 유럽 국가에서 추진되고 있다. 르완다 지역에서의 난민 외주 관리는 2023년 4월 영국 의회에서 법안으로 통과됐다. 영국 정부는 르완다로 송환된 난민들이 본국으로 돌아가지 않는 경우 르완다 내에서 영구적으로 정착하도록 허용하겠다는 방침을 밝혔다(Hivert, 2024). 나아가 2023년 11월 이탈리아 정부는 알바니아와 협력하여 지중해에서 구조된 난민들을 임시로 수용할 수 있는 두 개의 난민 센터를 건설하는 계획을 발표했다. 멜로니(Giorgia Meloni) 총리는 알바니아의 에디 라마(Edi Rama) 총리와의 회담 이후 이 계획을 공식화했으며, 2024년 난민 센터가 운영을 시작하면 약 3,000명의 난민을 수용할 수 있을 것으로 예상했다(AFP, 2023).

유럽에서 난민 외주화 방안을 대안으로 고려하는 추세는 계속 확산되고 있다. 2024년 5월 개최된 국제이민회의에서 난민의 유입을 억제하고 난민의 송환을 가속하기 위한 지속 가능한 해결책으로 제3국과의 파트너십이 논의

됐다. 또한 유럽연합 단독으로 난민 문제를 해결하기 어렵기 때문에 제3국으로 난민을 송환할 수 있도록 유럽연합 규정을 개정해야 한다는 주장이 제기됐다(Hivert, 2024). 독일 정부 역시 르완다와 같은 제3국에서 난민 신청 절차를 처리하는 방식을 논의한 바 있다. 독일의 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 총리는 영국과 르완다의 협정, 이탈리아와 알바니아의 협정을 참고하여 제3국에서 난민 신청을 외주화하는 방안을 검토했던 것으로 알려졌다(AFP, 2024). 이와 관련하여 2024년 1월 덴마크 사회민주당의 카레 디브바드 베크(Kaare Dybvad Bek) 이민·통합부 장관은 독일과 같은 주요 유럽연합 국가들이 덴마크의 모델을 참고해야 한다고 주장했으며, 덴마크 정책의 핵심은 망명 신청이 거부된 난민을 추방하는 것이라 강조했다(InfoMigrants, 2024).

물론, 덴마크가 시도했던 난민 통제 정책이 장기적으로 효과적이지 않다는 평가가 제기된다. 국경 통제와 억제 조치에 많은 자금을 투입하더라도, 전쟁과 기후 위기 등의 영향으로 향후 많은 난민과 이주민들이 유럽에 유입될 가능성이 있다. 유럽 개별 국가 차원의 난민 통제 정책은 이미 난민 유입을 유럽 내 다른 국가로 밀어내는 결과를 초래하며 끝없는 악순환으로 이어질 수 있다(Bendixen, 2024). 특히, 난민 외주화 정책은 난민 관리 비용과 책임을 제3국으로 전가하며, 유럽연합의 연대 원칙을 침해하고 회원국 간 분열을 초래할 수 있다(Del Monte and Orav, 2024: 3).

덴마크의 난민 정책은 반복해서 국제법 및 유럽연합의 난민 규정과 충돌하는 모습을 보여왔다. 앞서 살펴본 바와 같이 난민 관리 외주화는 난민 보호의 최소 기준을 충족하지 못할 가능성이 크며 제3국으로 이송된 난민들이 충분한 보호를 받지 못할 위험성이 있다. 유엔난민기구는 덴마크의 정책이 난민의 안전과 권리를 심각하게 위협할 가능성을 경고했다(Chatham House, 2021). 또한 유럽연합은 더블린 III 규정(Dublin III Regulation)을 통해 난민 신청 절차를 통합적으로 관리하고 있으나, 덴마크 모델은 이러한 규정을 위배할 가능성을 내포하고 있다. 덴마크는 유럽연합의 난민법 체계에 관한 옵트아웃 조항을 가지고 있으나, 더블린 III 규정에 따라 난민 신청 절차를 관리하는 정부 간 협약에는 참여하고 있으므로, 덴마크의 예외적인 난민 정책이 유럽연합 회원국 간 협력 전체에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 전망이

제기된 바 있다(Tan and Vedsted-Hansen, 2021b).

5. 결론

덴마크 사회민주당의 난민 통제 정책은 복지국가의 지속 가능성을 우선시하는 정치적 선택이자, 좌파 정당이 전통적 가치와 새로운 현실 사이에서 직면하는 딜레마를 극명하게 보여주는 사례이다. 복지주의와 반이민 정서의 결합은 덴마크 사회의 생존 전략으로 평가될 수 있으며 덴마크 사회의 역사적 맥락과 정치문화가 긴밀히 반영된 결과이기도 하다. 복지국가를 중심으로 형성된 덴마크의 사회의 정체성과 응집력이 사회민주당의 강경한 난민 정책에 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

덴마크의 난민 정책은 단기적 성과에도 불구하고 여러 비판을 받고 있다. 난민 보호의 책임을 외주화하거나, 국제 인권 기준에 부합하지 않는 방식으로 난민의 거주 허가를 철회하는 조치는 국제법의 정신에 어긋난다는 지적을 받고 있다. 특히 덴마크 정부가 추진한 난민 외주화 모델은 난민 문제 해결의 책임을 제3국으로 전가하려는 시도로 해석될 수 있으며, 이는 국제사회와의 협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 덴마크의 난민 정책은 유럽연합 내에서도 논쟁의 중심에 있다. 덴마크 모델이 난민 관리의 책임을 특정 국가에 불균등하게 전가하고 회원국 간 갈등을 심화시킬 가능성이 크다는 우려가 제기된다.

또한 이러한 덴마크 사례는 좌파 정당들이 전통적 가치와 새로운 정치적 요구 사이에서 어떻게 대응해야 하는지를 고민하게 만든다. 복지국가의 지속 가능성과 난민 수용의 불가피성 사이에서 균형을 찾으려는 시도는 좌파 정당이 현재 직면한 과제이다. 그러나 인도주의적 가치와 국제 연대를 포기하는 선택은 좌파 정당의 정당성과 신뢰를 훼손할 위험이 있다. 난민 문제에 대한 엄격한 정책이 국민적 지지를 얻는 데는 기여할 수 있지만, 동시에 장기적으로 좌파 정당의 정체성을 훼손할 가능성이 있다. 이러한 맥락에서 덴마크 사회민주당의 전략은 유럽 좌파 정당들이 난민 정책을 수립할 때 주요하게 참

고해야 하는 사례가 된다.

덴마크 모델은 유럽의 난민 문제를 해결하기 위한 대안과 한계를 동시에 보여준다. 복지국가의 재정적 안정과 사회적 통합을 목표로 하면서도, 국제인권 기준과 난민 보호책임 간의 균형을 이루기 위한 논의가 필요하다. 특히 덴마크의 사례는 난민 정책이 단순히 국가적 차원을 넘어 유럽과 국제사회의 협력 속에서 해결해야 하는 문제임을 시사한다. EU 회원국들은 덴마크 모델의 특징과 한계를 종합적으로 평가하여 난민 문제를 공동으로 해결하기 위한 협력적이고 지속가능한 전략을 수립할 필요가 있다.

《참고문헌》

- 설동훈, 이병하 (2012). “덴마크의 이민정책과 추진체계”. 『한국이민학』, 3(2), 5-23.
- 강주현 (2008). “해외 다문화 사회 통합 사례 연구: 덴마크 사례를 중심으로”. 『다문화사회연구』, 1(1), 105-134.
- 강주현 (2011). “이민 이슈에 대한 정당의 전략적 대응과 이민정책의 변화: 덴마크와 스웨덴 사례 비교분석”. 『사회과학논총』, 42(2), 25-50.
- AFP. (2023). Italy to send migrants to reception centers in Albania. *DW*, (July 11).
- AFP. (2024). Germany to examine asylum processing in third countries. *DW*, (June 21).
- Bailey-Morley, A., &Kumar, C. (2022). The rise of the far right in Denmark and Sweden - and why it's vital to change the narrative on immigration. *ODI Global*, (December 14).
- BBC. (2018). Denmark passes ban on niqabs and burkas. *DW*, (June 1).
- Bendixen, M. (2024). Why Europe should avoid modelling its migration policy on Denmark. *Rosa Luxemburg Foundation*, (November 25).
- Bernild, M. (2021). Syrian Refugees in Denmark at Risk of Forced Return: Syria Not Safe for Returnees Despite Recent Danish Claims. *Human Rights Watch*, (March 13).
- Bratu, C., Dahlberg, M., Engdahl, M., &Nikolka, T. (2020). Spillover effects of stricter immigration policies. *Journal of Public Economics*, 190, 1-22.
- Del Monte, M., &Orav, A. (2024). Solidarity in EU asylum policy. *EPRS Briefing*, (September), 1-12.
- Delage, V., Reynié, D., Robin, A., &Tchounikine, M. (2023). Danish Immigration Policy: A Consensual Closing of Borders. *Fondation pour l'innovation politique*, 1-79.
- European Commission. (2024). *Governance of migrant integration in Denmark*.

- European Website on Integration. Retrieved from https://migrant-integration.ec.europa.eu/country-governance/governance-migrant-integration-denmark_en (검색일: 2024.12.1.).
- Guàrdia, A. (2018). Mattias Tesfaye: THE BORDER GUARD. *Politico 28 Class of 2019. Politico*, (December 4).
- Hivert, A.-F. (2024). A Copenhagen, une conférence sur les partenariats pour l'immigration. *Le Monde*, (May 7).
- Kapitsyn, V. M., Magomedov, K., &Shaparov, E. (2022). Immigration policy and integration of migrants in the Kingdom of Denmark at the beginning of the XXI century. *Baltic Region*, 14(2), 98-114.
- Lemberg-Pedersen, M., Whyte, Z., &Chemlali, A. (2021). Denmark's new externalisation law: motives and consequences. *Forced Migration Review*, 68 (November).
- McManus, I., &Falkenbach, M. (2022). A Hollow Victory: Understanding the Anti-Immigration Shift of Denmark's Social Democrats. *Journal of Contemporary European Research*, 18(1), 4-31.
- Nedergaard, P. (2017). The Immigration Policy Turn: Danish Social Democratic Case. *Social Europe*, (May 25).
- Nielsen, M., &Jervelund, S. (2024). Experiences of access to healthcare among newly arrived immigrants in Denmark: Examining the role of residence permit. *Scandinavian Journal of Public Health*, 52, 649-659.
- McDonald, K. (2018). Denmark's Recent Burqa Ban: Unnecessary, Counterproductive, and Hypocritical. *Religious Freedom Institute*, (September 12).
- Olesen, N., Sørensen, A., Olsen, T., &Farbøl, R. (2020). Danish immigration policy, 1970-1992. Aarhus University, (June 29).
- Orhan, A. (2024). From dissent to cohesion: Immigration policy shift and intra-party dynamics in the Danish Social Democratic Party. *Party Politics*.
- Pace, M. (2021). Denmark's immigrants forced out by government policies.

Chatham House Expert Comment, (July 7).

- Petersen, K. (2020). Welfare State Policies From the Beginning Towards an End. In Christiansen, P., Elklit, J., & Nedergaard, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press, 540-558.
- Politico. (2019). Mattias Tesfaye. Retrieved from https://www.politico.eu/list/politico-28-class-of-2019-the-ranking/mattias-tesfaye/?utm_source=chatgpt.com (Accessed: 2024.12.1.).
- Rathgeb, P., & Wolkenstein, F. (2022). When do social democratic parties unite over tough immigration policy. *West European Politics*, 45(5), 979-1002.
- Rausis, F. (2024). Policy diffusion across political ideologies: explaining Denmark's desire to externalise asylum. *West European Politics*.
- Simonsen, K. (2020). Immigration and Immigrant Integration Policy: Public Opinion or Party Politics. In Christiansen, P., Elklit, J., & Nedergaard, P. (Eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press, 609-626.
- Socialdemokratiet. (2017). *Felles om Danmark: Socialdemocraties Principprogram*. Socialdemokratiets Kongres.
- Tan, N., & Vedsted-Hansen, J. (2021a). From Denmark to Damascus: Human rights and refugee law dimensions of Denmark's cessation push. *Verfassungsblog*, (June 3).
- Tan, N., & Vedsted-Hansen, J. (2021b). Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law. *Odysseus Network*, (November 15).
- UNHCR. (2021). News comment by UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi on Denmark's new law on the transfer of asylum-seekers to third countries. *DW*, (June 3).
- Vedel-Hertz, N. (2021). Denmark wants to send back refugees to a dangerous Syria in ruins. *Refugees.DK*, (March 20).

<Abstract>

The Danish Social Democrats' Refugee Policy Shift:

Dilemmas of Welfare States and
Left-wing Politics since the 2000s

Oh, Chang Rhyong*

This study examines the shift in the Danish Social Democratic Party's refugee policies and analyzes the impact of Denmark's hardline approach on Europe and the international community. Led by Prime Minister Mette Frederiksen, the party supported the conservative government's introduction of the "Jewelry Law" and, after taking office, implemented refugee control policies rooted in anti-immigration sentiment, including the forced repatriation of Syrian refugees and the outsourcing of refugee processing. While these measures led to short-term outcomes like a reduction in refugee inflows, they also triggered controversies over alleged violations of international law and human rights. The outsourcing of refugee responsibilities to third countries was particularly criticized as an attempt to shift the burden of protection, raising concerns about introducing a new paradigm for other European nations. The Danish case is a notable example of a left-wing party, traditionally committed to humanitarian values and international solidarity, adopting stricter immigration and refugee policies. It demonstrates how a leftist government may justify embracing conservative immigration measures to sustain the welfare state. The Danish Social Democratic government's strict refugee policies highlight the challenges faced by left-wing parties in Europe and raise questions about how

* Pukyung National University

they might shape future approaches to refugee issues across the continent.

Key Words: Danish Social Democratic Party, refugee policy, jewelry law, Syrian refugees, refugee outsourcing

성명: 오창룡
소속: 국립부경대학교
E-mail: croh@pknu.ac.kr

논문 접수일: 2024.12.10.
수정원고 접수일: 2025.1.6.

논문심사 완료일: 2024.12.26.
게재 확정일: 2025.1.6.