

제주 예멘 난민사태와 인간안보: 사회통합방안을 중심으로*



석 인 선

주저자 동아대학교
(sis2491@dau.ac.kr)



황 기 식

교신저자 동아대학교
(kshwang@dau.ac.kr)

국문 요약

본 연구의 목적은 2018년 제주 예멘 난민사태를 계기로 우리 사회에 촉발된 난민관련 논쟁과 갈등의 원인을 파악하고, 이에 대한 사회통합의 방향을 인간안보 차원에서 제시하려는 것이다. 한국은 아시아 최초로 2012년 난민법을 제정하여, 난민과 관련된 제도적 장치가 있음에도 불구하고 2018년 6월 제주도에서 예멘 난민사태가 야기되었다. 예멘 난민사태는 '난민문제'로 파악됨으로써, 심사결과는 난민 신청자 484명 중에서 2명만 난민 인정이 되었다. 정부 입장은 난민협약과 난민법 상 5대 박해사유가 아닌 이들에게 난민 지위를 인정하기는 어려웠다는 것이다. 국내 내부적으로도 난민 인정과 관련한 찬반 입장이 정치·사회적 갈등으로 표출되기도 하였다. 그러나 예멘난민문제에 있어 우리 사회는 '난민문제'가 더 크게 부각되고, '난민의 문제'에 대해서는 소극적 입장을 보인 것이다. 제주 난민사태를 계기로 우리사회의 배타적 민족주의가 깊이 자리잡고 있음을 알 수 있었다. 향후 이와 유사한 난민문제가 발생할 여지는

* 본 논문은 동아대학교 교내 연구비지원에 의하여 연구되었음

다분히 존재한다. 그래서 이러한 난민문제를 해결하기 위한 사회통합방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 인간안보 개념의 확대 적용이 필요하다. 둘째, 다양한 사회통합정책을 확대 적용하여야 할 것이다. 난민문제는 일시적인 사안이 아니라, 장기적 차원에서 법·제도와 정책을 미연에 체계적으로 대비하는 것이 사회적 갈등을 해소할 수 있을 것이다. 여기서 전제는 ‘난민의 문제’ 입장에서 인간안보차원에서의 접근이 되어야 할 것이다.

주제어 : 인간안보, 제주 예멘난민사태, 난민법, 난민협약, 사회통합

I. 문제 제기

본 연구의 목적은 2018년 제주 예멘 난민사태를 계기로 우리 사회에 촉발된 난민관련 논쟁과 갈등을 인간안보 차원에서 사회통합의 방향을 제시하려는데 있다. 2018년 1월부터 5월까지 제주의 무사증 제도를 이용해 예멘인 500여 명이 들어와 난민신청을 함으로써 우리 사회에서 난민문제가 이슈화 되었다. 2018년 12월 말 난민신청에 대한 최종 판결이 나기까지, 국내 난민과 관련된 문제로 한 동안 사회적 의제화가 진행되었다.¹⁾ 대표적인 의제로 예멘 난민 수용과 관련된 ‘찬반논쟁’과 더불어 ‘진짜 난민’ vs ‘가짜 난민’ 진위논쟁 등을 들 수 있다. 여론조사에 따르면 국민들은 난민 수용과 관련해 대다수가 부정적인 입장을 표명하고 있으며, 응답자의 43.4%는 난민신청자들은 취업 등 다른 의도로 들어왔기 때문에 난민이 아니라고 답하였다(오승진 2018, 391). 이렇듯 제주 예멘 난민사태와 관련된 부정적인 인식은 청와대 국민청원 게시판(2018.6)에 ‘난민법 폐지’ 청원이 등장하면서 사회적 갈등으로 확산되었다.

한국은 1992년에 ‘난민의 지위에 관한 협약’(난민협약) 및 ‘난민의 지위에 관한 의정서’(난민의정서)에 가입하였다. 이에 따라 한국은 국내적인 이행조치로 1993년 12월 10일 출입국관리법을 개정하였으며, 개정된 출입국관리법은 1994년 7월 1일부터 효력을 발생하였다. 이때부터 한국은 국내법상 난민을 수용하게 되는 제도를 가지게 되었다.²⁾ 난민의 점진적인

1) 최종적인 결정은 예멘난민 신청자 484명 중 난민인정 2명, 인도적 체류허가 412명, 단순 불인정 56명, 직권종료(출국자) 14명으로 나타났다. 이는 난민신청자 가운데 0.41%만이 난민으로 인정된 것이며, 다행스러운 것은 출국자 14명을 제외하고 전체의 87.7%에 일단 체류를 허가하는 최소한의 인도적 조치가 이루어졌다는 점은 평가할 만하다. 제주 예멘인 2명 난민 인정...484명 중 인정률 ‘0.41%’. 출처: <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/874426.html>.

증가세와 더불어 이러한 문제를 해결하기 위해 우리나라는 아시아 국가로는 최초로 2012년 2월 10일 독립된 ‘난민법’을 제정하였다. 2013년 7월부터 ‘난민법’을 통해 난민심사 및 난민지원 정책을 펴고 있다. 이전까지는 ‘출입국관리법’에 난민조항을 추가해 난민을 심사했으나 기준이 명확하지 않아 어려움을 겪었기 때문에(석인선 2019), ‘난민법’을 통해서 난민의 개념을 명확히 하고, 난민신청자의 개념을 인정하여 이들에게 체류에 관한 일정한 보호를 부여하고, 강제송환금지원칙을 명시하였으며, 난민의 처우를 개선한 것이었다(오승진 2018, 390).

난민과 관련한 제도적 장치가 이미 완비되어 있음에도 불구하고, 예멘 난민사태로 빚어진 사회적 여론의 갈등은 정치화 과정으로 발전하였다. 2018년 6월 말에서 7월 25일까지 국회에서는 그 당시 여론에 편승하여 난민의 수용을 제한하는 8개의 개정 법률안이 제출되었다. 한편 법무부에서도 2018년 6월 예멘 난민사태를 계기로 난민법의 개정 계획을 밝히고 추진해 왔다. 2019년 발표된 법무부의 난민법 개정안은 난민심사의 기회를 축소하는 것으로 나타났으며, 이에 대해 국가인권위 등 관계기관이 강력하게 반발하고 있다.³⁾ 이렇듯 예멘 난민사태와 관련된 사회적 이슈(난민 반대여론)가 정치화로 진행되면서, 난민에 대한 부정적인 인식을 강화하고 있는 것이 현실이 되었다.⁴⁾

예멘 난민에 대한 수용성과 관련한 사회적 갈등은 우리 사회에 민족공동체라는 의식과 논리가 지배적인 담론으로 아직까지 깊숙이 자리 잡고 있음을 보여 주고 있다. 난민이라는 ‘낯선 타자’에 대해 차별과 배제의 매카니즘이 작동하고 있는 것이다. 난민은 인간 존엄성과 보편적 인권의 적용 대상임에도 불구하고 난민문제가 되면서 사회적 갈등의 존재로 피동화되고 있다.

본 연구는 예멘 난민사태를 계기로 우리사회 표출된 논쟁과 갈등의 원인을 파악하고, 이에 대한 사회통합 방향을 인간안보의 차원에서 모색하려고 한다. 이를 위해 제2장에서는 이론적 배경으로 먼저, 난민에 대한 정의 및 제도적 장치를 살펴보고, 다음으로 난민과 인간안보의 상관성을 제시하고자 한다. 제3장에서는 예멘난민사태의 진행과정과 쟁점들을

2) 당시에 난민에 관한 제도가 있었을 뿐 실제로 그때부터 난민을 수용한 것은 아니었다. 우리나라의 경우 1994년부터 2000년까지 모두 96건의 난민신청이 있었으나 신청자들은 모두 난민으로 인정받지 못하였다. 대부분의 신청자들은 그 신청이 거부되어 난민의 지위를 얻지 못하였으며, 일부는 스스로 신청을 철회하기로 하였다. 2001년에 처음으로 1명이 난민으로 인정되었으며 그 후로 점차적으로 증가하였다(오승진 2012, 92).

3) 난민 심사 받을 기회·자격 축소... 유관기관 “헌법·국제협약 위배. 출처: <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924074582&code=11131800&cp=du>

4) 난민 수용을 찬성하는 입장에서는 난민심사 제도가 난민들의 입국을 통제하기 위한 수단으로 쓰이고 있다는 불신을 가지고 있고, 난민 수용을 반대하는 입장에서는 난민심사 제도가 불법적인 난민신청을 유발하고 있다는 불신을 가지고 있다. 이 두 가지 불신이 서로를 강화시켜 사회적 갈등이 깊어진 것이다(송영훈 2018, 194).

제시함으로써, 우리 사회의 예멘 난민과 관련된 논쟁들을 살펴보고자 한다. 마지막으로 제4장에서는 난민문제로 빚어진 사회적 갈등의 해소를 위해 인간안보 차원의 사회통합방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

현재 난민문제는 국제법상 1951년 ‘난민의 지위에 관한협약’(Convention Relating to the Status of Refugees)과 1967년 ‘난민의 지위에 관한 의정서’(Protocol relating to the Status of Refugees)에서 다루도록 하고 있다.⁵⁾ 1951년의 난민협약은 2차 대전으로 본국을 떠난 난민이 강제로 송환되지 않도록 보호하고, 이들에게 일정한 보호를 제공하기 위하여 만들어 졌으며, 1967년의 난민의정서는 난민협약의 난민 정의에서 규정한 1951년 1월 1일 이전에 유럽에서 발생한 사건의 결과라는 조건을 삭제한 것이다. 난민의정서는 난민협약이 지녔던 시간적·공간적 제약성에서 벗어나 보편적인 난민 개념을 규정하고 있다. 이러한 난민협약에 따르면, 난민을 “인종, 종교, 국적·민족, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있는 자로 국적국을 떠난 자”로 규정하고 있다(오승진 2018, 393-394).⁶⁾

한국은 1990년대 국가경쟁력 강화와 맞물려 인권과 관련된 국제협약에 가입하게 되면서, 1992년 난민협약과 난민의정서에 가입하였다. 이러한 분위기는 1993년 12월 출입국 관리법상 난민조항의 신설을 통해 국제사회에서 난민보호의 의무를 실천하겠다는 의지로

5) 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees)은 국제사회에 널리 적용되고 있는 난민에 대한 다자 조약이다. 1951년 7월 제네바에서 채택되었다. 보통 난민협약이라고 부른다. 난민협약에서는 조약이 적용되는 시간적 범위가 제한되어 있었다. 이러한 시간적 제한은 1967년에 채택된 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)로 보완되었다. ‘난민의정서’는 독립적인 문서로 1951년 협약 당사국이 아니라도 1967년 의정서에 가입할 수 있다. 의정서의 체결국은 협약의 정의에 해당하는 난민에게 협약의 시간적, 지리적 제한 없이 협약의 규정을 적용된다. 한국은 1992년 11월 11일 국회가 비준에 동의하여 1992년 12월 3일 유엔 사무총장에게 가입서를 기탁하였으며, 1993년 3월 3일에 조약 제1166호로 국내적으로 시행하였다. 출처: 유엔난민기구 <https://www.unhcr.or.kr/unhcr/html/001/001001003004.html>

6) 난민협약은 난민을 보호하기 위한 다양한 규정을 두고 있는 데, 체결국이 난민을 인종, 종교 또는 출신국에 의한 차별 없이 협약의 규정을 적용할 것(제3조), 종교의 자유(제4조), 난민이 체결국에서 3년간 거주 후 상주주의 면제(제7조)를 규정함은 물론, 난민의 사법상의 권리, 난민의 직업(제3장) 및 복지(제4장)에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 난민협약이 난민에게 부여하는 가장 핵심적인 보호는 체결국이 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환해서는 아니 된다는 것이다(오승진 2018, 394).

나타났다. 탈냉전이라는 시대적 환경 하에서 국가주권보다는 보편적 인권에 대해 국제사회의 관심을 우리 사회는 반영하기 시작하였다. 이러한 과정은 아시아 최초 독립된 난민법을 2012년 2월 제정하면서, 난민에 대한 보호 의무를 강화하려는 방향으로 진척되어 왔다. 그러나 난민법이 제정되었지만, 우리 사회는 현실적으로 난민에 대한 적극적 수용보다는 방어적 수용의 입장을 견지해 온 것이 사실이다. 난민을 수용할 수 있는 제도적 근거가 1994년 7월부터 시행되었지만, 2001년에 와서 처음으로 1명의 난민이 인정되었고 2018년 7월까지 현재 855명만이 난민인정을 받았다.⁷⁾ 한국은 2018년 누적 난민 인정률이 4.0%에 머물고 있어 OECD 평균 30%의 난민 인정률에 비하면 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

따라서 본 장에서는 먼저, 예멘 난민사태를 이해하기 위해서 난민에 대한 정의 및 제도적 장치를 살펴보고, 다음으로 인간안보와 난민 간 상관성을 통해 인간안보의 적용가능성을 살펴보고자 한다.

1. 난민의 정의와 제도적 장치에 대한 이해

일반적으로 “난민(refugee)은 전쟁, 기아, 재해 등으로 곤경에 빠진 이재민 또는 곤경을 피하여 원래의 거주지를 떠나 대피하는 피난민으로서 거처와 식량 등 구호를 받아야 할 사람들”을 의미한다. 즉 ‘난민’이란 일반적 의미를 중심으로 보았을 때 ‘구호 등의 보호가 필요한 사람들’을 의미한다고 볼 수 있다(권지윤 2018, 83).

난민협약 제1조 A(2)에서는 난민에 대한 정의를 다음과 같이 규정하고 있다. 난민은 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적인 근거가 있는 공포로 인하여 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인해 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”로 규정하고 있다. 이러한 난민은 단순히 개인적 사유나 경제적인 문제 등의 이유가 아닌 인종, 종교, 국적, 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 등의 이유로 박해를 받을 위험에 처하였거나 박해를 받을 것이라는 공포로 인해 다른 나라로 탈출한 사람을 의미한다(손주희 2017, 238).

우리나라 난민법에서는 유엔의 난민협약에서 제시된 정의를 직접 인용하면서 ‘난민’을

7) 2018년 6월 말까지 누적 난민 신청자는 4만 470명이다. 이 가운데 2만 361명에 대한 심사를 끝냈는데 849명만이 난민으로 인정받았다. 난민 인정률이 4%로 극히 낮다. 인도적 체류허가를 받은 외국인도 심사대상자의 약 7.6%인 1550명에 지나지 않는다(권지윤 2018, 84).

“인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인, 또는 상주국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인(난민법 제2조 1호)”으로 비교적 자세히 정의하고 있다(오승진 2018, 396). 이로써 난민법은 난민의 개념을 명확히 하고, 난민신청자의 개념을 인정하여 이들에게 체류에 관한 일정한 보호 의무를 부여하고, 강제송환금지원칙을 명시하였으며, 난민의 처우를 개선하였다(오승진 2018, 390). 다만 난민지위 인정을 위하여 어떠한 국내 절차를 채택해야 하는지에 대해서는 각국의 재량에 맡겨져 있는바, 개별 체약국은 자국의 행정과 법적 구조를 고려하여 가장 적절하다고 판단되는 절차를 설정하여 운영하고 있다.

우리나라의 난민 인정 절차는 난민법에 근거하여 운영하고 있다. 이러한 난민인정 절차를 개략적으로 살펴보면, 먼저 외국인은 지방출입국·외국인관서의 장에게 난민인정 신청을 하여 인정 또는 불인정 결정을 받게 된다. 신청은 출입국항에서 바로 할 수도 있고 입국 후 체류 중에 할 수도 있는데, 전자의 경우 난민 인정 심사 회부 결정을 받아야 일반적인 난민인정 심사를 받을 수 있게 된다.⁸⁾ 1차 난민인정 심사 결과 난민불인정 결정을 받은 난민신청자는 바로 관할법원에 취소의 소를 제기하거나, 법무부장관에게 이의신청을 하여 법무부장관이 난민위원회의 심의를 거쳐 이의신청에 대한 기각 결정을 하면 관할법원에 난민불인정 결정에 대한 취소의 소를 제기할 수 있다. 제1심법원의 판결에 불복할 경우 고등법원에 항소하고, 항소심 판결에 불복할 경우 대법원에 상고할 수 있으며, 위 재판에서 난민신청자의 승소판결이 확정되면 행정청이 난민 지위를 인정하게 된다.

이러한 난민신청자는 적법한 절차를 거쳐 난민신청자(비호신청자)와 난민인정자 및 인도적 체류자로 세 가지 유형으로 나타난다. 먼저, 난민신청자(비호신청자: Asylum seeker)는 스스로가 난민이라고 난민인정 신청을 하였지만 그에 대해 결정으로 평가되지 않은 사람을 의미한다. 둘째, 난민 인정자(Recognized Refugees)는 난민법에 규정된 난민에 해당하는 자 가운데 비호국으로부터 난민의 지위를 인정받은 사람을 말한다. 셋째, 인도적 체류자(Humanitarian Status Holder)⁹⁾는 난민은 아니라고 불인정처분을 받았지

8) 난민인정심사는 난민 협약 상 ‘난민’의 요건을 충족하는 ‘난민’에 대해 면접과 사실조사를 거쳐 진술의 신뢰성 박해가능성 대안적 피신 여부 등을 종합적으로 검토한 후 다섯 가지 사유에 해당한다고 인정할 경우 법무부장관이 난민법 제8조에 따라 난민인정 결정을 하고 난민인정증명서를 교부하도록 절차를 규정하고 있다. 이는 난민협약에서 정하는 보호를 현실적으로 제공하기 위해서는 체약국이 협약 상 난민요건의 충족 여부를 개별적으로 확인하는 절차가 필요하고 그 형식이나 절차는 각국의 국내법으로 정할 문제라는 의미다(정금심 2018, 652).

만, 인도적 사유로 공식적으로 체류를 인정받은 사람이 해당된다.

2. 난민 문제와 인간 안보의 상관성

전쟁의 역사만큼이나 난민의 발생과 국제사회의 인도적 활동의 역사도 오래되었다. 1951년 난민지위에 관한 제네바협약(난민협약) 체결과 1967년 난민지위에 관한 의정서(난민의정서) 채택 이후에도 국제사회의 난민위기 해결을 위한 법적 제도의 보완은 꾸준히 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 왜 난민위기는 해결되기 어려운가? 지금도 난민은 중동과 아프리카 등 세계 곳곳에서 계속적으로 늘어나고 있는 상황이다. 여기서 난민이 처한 인도적 위기는 더욱 암울해져 가는 상황이지만 국제사회의 체계적 지원과 보호활동은 이루어지지 못하고 있다.

국제사회에서 난민은 ‘정착(거주) 공간의 상실’을 의미한다. 난민은 난민협약이 규정한 “인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포”로부터 자유를 찾아 떠도는 ‘이방인’이라 할 수 있다. 자의든 타의든 자신이 직면한 박해를 받을 수 있다는 공포로 인하여 국적국을 탈출한 사람이 난민이라는 것이다.

이러한 위기 상황에서 난민은 태생적으로 두 가지 속성을 지니고 있다. 이는 국제사회에 ‘난민의 문제’와 ‘난민문제’로 형상화되어 표출되고 있다. ‘난민의 문제’는 난민의 인간존엄과 인권을 어떻게 보호할 것인가라는 자연인으로서 난민 개인의 실존적 문제다. 난민은 그들이 기존 공동체로부터 이탈했다 하더라도 그들의 인간존엄은 인류공동체의 구성원으로서 존중받아야 한다. 그러므로 난민지위를 인정하는 것부터 정착지원을 하는 것까지 난민 개인이 인간존엄성을 보호하기 위해 발생하는 문제들을 ‘난민의 문제’라 할 수 있다. 반면, ‘난민문제’는 난민의 발생과 이동에 의해 야기되는 사회현상을 의미하며, 이는 난민이 더 이상 피동적 존재가 아닌 행위자로서 정치과정에 영향을 받고 이에 영향을 미친다는 점을 가정하고 있다. ‘난민문제’는 난민에 대한 사회적 수용성과 포용성과 관련되어 발생하는 사회의 문제인 것이다(송영훈 2018, 191-192). 국제사회에서 ‘난민의 문제’와 ‘난민문제’는 난민위기의 해결하기 위해 상호 보완적인 관계가 되어야 함에도 불구하고, ‘난민의 문제’보다는 ‘난민문제’에 적극적으로 반응하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상은 난민을 국가 내 새로운 안보화 대상으로 간주하는 것이다.

9) 인도적 체류자란 난민에 해당하지 않지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로 체류허가를 받아 대한민국에 체류할 수 있다(김예경 외 2018, 10).

난민문제가 정치화 과정에서 고려해야하는 안보화는 ‘사회안보’와 ‘인간안보’로 구분하여 설명할 수 있다. 아직까지는 ‘사회안보’와 ‘인간안보’에 관한 논의들이 진행되고 있는 상황이기에도 어떠한 방향성을 지닐 것인지 예단하기 쉽지 않다. ‘사회안보’는 난민문제를 개념화하기에 적절하며, ‘인간안보’는 ‘난민의 문제’를 해결하는 방향 제시에 적절한 것으로 보인다.

‘사회안보’는 “한 사회가 변화하는 조건과 실재적·잠재적 위협으로부터 본질적인 특성을 지속할 수 있는 능력”으로 정의할 수 있으며, 예컨대 언어, 문화, 조직, 종교적·민족적 정체성, 관습 등 전통적 양식의 지속가능한 발전과 관련된 것이다. 특히 사회안보 개념은 이주와 난민과 같은 인구이동으로 인한 사회 내부의 변화 및 변화로 인한 새로운 위협을 분석하는 데 유용하다(이병하 2018, 39). 이에 비해 유엔개발계획 1994년 보고서에 따르면, 인간안보란 ‘지속적인 기아, 질병, 범죄, 억압으로부터의 안전이며, 가정이나 직장 등 사람들의 일상을 갑작스럽고 고통스럽게 파괴하는 위협으로부터의 보호’라고 규정하였다(이혜정 외 2013, 7). 확대된 안보 개념 중 하나인 인간안보의 관점에서 보면 ‘인간안보의 결핍’ 그 자체가 난민의 원인이 되며, 난민의 불안정성 역시 안보의 부재 상태라 볼 수 있기 때문이다. 하마스타트(Hammerstadt, 2014)¹⁰⁾는 ‘포용적 안보화(inclusive securitization)’라는 개념을 통해 난민 문제의 근원을 인간 안보로 접근하면서 난민을 보호하는 데 있어 인간 안보 개념을 적극 활용하자고 주장하기도 했다(이병하 2018, 38).

2001년 유엔 인간안보위원회에서의 정의에 따르면, 인간안보는 모든 인간 생명에 있어서 핵심적인 사항을 보호하는 것으로 자유와 권리를 행사하는 것을 개선하고 인간의 발전을 용이하게 하는 것이라고 하고 있다. 인간안보는 기본적 인권을 보호하고 심각하고 개별적인 위협으로부터 개인을 보호하는 것이며, 이를 위하여 개인에게 생존과 존재 또는 존엄성을 위하여 필요한 필수 불가결한 요소를 부여하기 위하여 정치·사회·환경·경제·역사·문화적 제도를 만드는 것이라고 하고 있다(전학선 2016, 70).

인간안보의 개념은 1994년 유엔개발계획에서 제기한 이래, 국제사회의 국가주권과 양립하면서 전이하고 있다. 냉전 종식 이후 초기 국제사회는 인도적 개입을 활용하여 국가주권의 약화를 도모하였으나, 2001년 9·11테러는 국가주권의 강화로 선회하면서 인간안보의 개념 역시 변환되고 있는 것이 사실이다. 초기 유엔개발계획이 제기한 인간안보는 보편성의 견지에서 전 세계 모든 인간을 안보대상으로 경제안보(결핍으로부터 자유)와 정치안보(박해로부터 자유) 등에 중점이 있었지만, 차츰 인간안보는 저개발국가의 국민들 중 취약계층에 주목하고 이들을 최우선 안보 대상으로 간주하는 선택과 집중으로 효율성을 확보하는 방향으로 전환하고 있다. 이러한 후기 인간안보 개념은 유네스코를 중심으로 실천되고 있다. 유네스코는 인간안보가 국가주권을 약화시키는 것이 아니라 실현 가능한

10) Anne, Hammerstadt 2014 참조.

의제임을 제시하고 국제사회의 참여를 이끌어내고자 한 것이다(이혜정 외 2013).

인간안보는 1990년대 국제사회에 내전과 난민문제가 증가하면서 빈곤과 기아가 주요 의제로 등장하면서 부각되었다. 21세기 유네스코가 주도하는 인간안보는 선택과 집중이라는 취약계층에 중점을 두고 있으며, 특히 난민 문제의 경우 취약한 생존권에 직면한 대상으로 설정될 수 있으며 이들에 대한 적극적인 자유를 보장해 주는 국가의 역할을 주문하고 있는 것이다. 인간안보에 근거해 난민문제를 해소하는 것을 이상주의적으로 볼 수 있지만, 사회·경제적 및 제도적 장치가 존재함에도 방기하는 것은 사회적 통합을 훼손할 가능성이 높다.

최근 빚어진 유럽의 난민위기는 급증하는 난민 문제의 본질을 여실히 보여주고 있다. 2015년 이후 유럽사회는 대규모 난민이 유입되면서 이로 인한 유럽적 정체성이 영국의 브렉시트로 훼손되었으며, 유럽 내부적 이해관계는 첨예하게 충돌하며 사회문제로 일상화 되기도 하였다.

우리나라는 2018년 제주 예멘난민사태로 인해 난민문제가 새로운 사회적 갈등으로 등장하면서, 인간 존엄성에 근거한 난민 보호라는 공감대를 형성하지 못한 것이 현실이다. 인간안보는 난민들에 대한 최소한의 보호 장치라는 의미를 지니고 있다. 난민문제는 주권적 문제가 아닌 인도주의에 바탕한 최소한의 인권문제에서 바라 봐야 할 것이다. 인간안보에 근거한 최소한 난민보호를 제공하는 것은 인권에 대한 상호성을 존중하는 것이며 배려의 공간을 확대하는 작업이 될 것이다.

Ⅲ. 제주 예멘 난민사태의 현황과 문제점

1. 제주 예멘 난민사태의 진행과 결과

2017년 12월부터 대부분이 미혼 남성인 약 500여명의 예멘 난민이 관광 목적일 경우 무비자 입국이 가능한 한국의 가장 큰 섬인 제주도에 도착했다. 2017년 12월 제주-쿠알라룸푸르 직항 노선이 생긴 뒤 예멘인들이 말레이시아를 거쳐 제주에 들어온 것으로 법무부는 파악했다. 이들 예멘 난민은 같은 이슬람권인 말레이시아에서 장기 체류하다가 체류 기간이 지나자, 난민법을 시행하고 있으며 무사증(무비자)¹¹⁾ 지역인 제

11) 무사증제도는 2002년부터 관광객의 증가를 위해 시행된 제도로, 테러지원국을 제외한 180개국의 외국인에 한해 비자 없이도 입국을 허용한 제도이다. 다른 말로 무비자 입국 제도라고도 한다. 이 제도를 통해 입국한 외국인은 입국 후 한 달간 국내에 체류할 수 있는 것을 말한다(권지윤

주로 관심을 돌린 것이다.

2018년 1월부터 6월말까지 예멘인 561명이 무비자를 이용하여 제주도를 찾았으며, 549명(남성 504명, 여성 45명)이 난민의 지위를 신청하였다. 이에 법무부는 2018년 4월 30일 이들에게 제주도를 떠나지 못하도록 하는 이른 바 출도 제한 조치를 취하였다. 그리고 일부 사람들이 제주를 떠나거나 가족재결합 및 치료 등의 사유로 출도가 허용되어 최종적으로 484명의 예멘인이 제주도에서 난민심사를 받게 되었다. 제주도에서 갑작스럽게 많은 예멘인이 난민의 지위를 신청하자 정부는 2018년 6월 예멘인에 대해 제주도 무사증 입국을 중지시켰다(오승진 2018, 390).

2018년 여름 예멘인 500여 명의 난민신청은 우리 사회 난민 이슈를 부각시켰으며, 이는 난민과 관련된 수용 여부 논쟁과 더불어 ‘진짜 난민’ vs ‘가짜 난민’ 논쟁을 사회적 의제로 제기하였다. 예멘인 난민의 수용여부와 관련해 국민 여론은 대다수 국민들이 부정적으로 생각하는 것으로 나타났고, 또한 난민 진위 논란에 대해서도 국민 여론 조사 응답자의 43.4%는 이들이 취업 등 다른 의도를 지니고 들어 왔기 때문에 난민이 아니라고 응답한 것이다. 응답자의 70.2%는 엄격한 심사를 통해 제한적으로 난민을 수용해야 한다고 답하였으며, 인도적 차원에서 난민을 전폭적으로 수용해야 한다는 응답은 10.7%에 불과하였다.¹²⁾ 이러한 예멘 난민 이슈는 청와대 국민청원에 까지 등장하면서, 70만 명이 넘는 국민들이 난민법 폐지 청원에 동참한 것으로 나타나 우리 사회에 난민문제가 정치화로 발전하고 있는 것을 보여 주었다. 이와 동시에 2018년 7월 국회에서는 이러한 국민 여론을 반영하고 난민 인정을 둘러싼 사회적 갈등을 해소한다는 취지로 난민법 개정안이 제출되기도 하였다. 이를 반영한 난민법 개정안을 2019년 법무부에서 발표하면서 난민 심사를 엄격히 제한하는 방향으로 설정한 것으로 드러나, 이에 국가인권위원회에서는 반대 의사를 분명히 하고 있다.

예멘 난민사태로 빚어진 난민 문제는 난민심사 판정이 종결되면서, 수면 아래로 내려갔지만 20여 년 동안 추진되어 온 사회통합정책의 일환인 다문화정책의 실효성에 심각한 의문을 제기할 수밖에 없는 상황에 직면한 것으로 보인다.

앞에서 언급했듯이, 우리나라는 2012년 동아시아 국가 중 가장 먼저 난민법을 도입하며, 2013년 효력이 개시된 이래로 우리 사회에서 난민 이슈가 이렇듯 뜨겁게 떠오른 적은 없었다. 지금까지 난민 문제는 아프리카 난민촌에 거주하는 먼 나라의 이야기였는데 어느 날 갑자기 우리의 삶과 밀접한 문제가 되었다고 볼 수 있다.¹³⁾

2018, 86).

12) [예멘 난민 인식 ‘난민 아니다’ 43.4% vs ‘난민이다’ 32.8%]. 출처: <http://www.newsjeju.com/news/articleView.html?idxno=54>

13) 난민법은 난민의 지위에 관한 UN 협약을 직접 인용함으로써 국제적 조약으로서의 구속력을

예멘은 4년 가까이 지속된 내전으로 수만 명의 민간인이 사망했고, 국민의 2/3 가량이 굶주림에 시달리고 있다. 그 결과 대규모 난민이 발생했고, 이 중 500여 명의 예멘인들이 올해 제주도에 난민 신청을 하였지만 우리 사회는 다양한 사회적 갈등만 양산한 것이다.¹⁴⁾

지난해 12월부터 제주도에 집단으로 들어온 예멘인 난민 신청자 484명에 대한 심사결과는 난민 인정에 있어 소극적, 혹은 보수적인 것을 보여 주고 있다. 취재·보도와 관련해 본국에서 납치·살해 협박을 받은 언론인 2명이 처음으로 ‘난민’으로 인정됐고, 412명은 1년간의 인도적 체류 허가를 받았다. 그러나 ‘불인정’으로 결정된 56명은 이의신청이 받아들여지지 않으면 한국을 떠나야 한다. 제주출입국·외국인청은 난민 인정을 하기로 한 2명이 언론인 출신으로서 후티 반군 등에 비판적인 기사 등을 보도해 후티 반군 등에 의해 납치, 살해 협박 등을 당했고, 앞으로도 박해 가능성이 큰 것으로 판단했다고 밝혔다. 이번 결정으로 지난 9월14일 1차 결정 때 인도적 체류허가 23명, 직권종료 3명, 10월17일 2차 결정 때 인도적 체류허가 339명, 단순 불인정 34명 등을 포함해 지난 4월 이후 출도가 제한된 예멘 난민신청자 484명에 대한 심사가 끝났다. 최종적으로는 난민 인정 2명, 인도적 체류허가 412명, 단순 불인정 56명, 직권종료(출국자) 14명이다. 결국 예멘인 난민신청자 가운데 0.41%만이 난민으로 인정되었다.¹⁵⁾

출국자 등 14명을 제외하고 전체의 87.7%에 일단 체류를 허가하는 등 최소한의 인도적 조치를 취한 점은 평가할 만하다. 그러나 국가인권위가 이날 위원장 명의의 성명을 통해

가지게 되었다. 난민법은 난민 지위를 신청할 권리는 보장하지만, 그렇다고 망명 허가를 받는 것까지 보장하지는 않는다. 게다가 난민법은 ‘동르폴망원칙(principle of non-refoulement; 강제송환금지의 원칙)’을 포함하고 있어서 비록 정부가 난민 지위 신청을 거절할 수 있지만 신청자가 송환되었을 때 실질적인 신변의 위협이 따를 경우에는 송환 조치를 할 수 없다. 예멘 난민들이 한국에서 지낼 곳을 찾지 못하다라도, 앞서 언급한 예멘 상황을 고려한다면 이들을 강제 송환할 수는 없다. 난민신청을 하면 심사결과에 상관없이 재판 결과가 나오기까지 1년 이상을 합법적으로 체류할 수 있다.

14) 예멘은 1990년 5월 이전까지만 해도 북예멘과 남예멘으로 나누어진 나라였다. 북예멘은 지금의 터키 지역에 있던 오스만 제국에서 1918년 독립했다. 남예멘은 영국 통치하에 있다가 1967년 소련의 도움을 받아 독립했다. 남예멘과 북예멘은 국경 문제로 잦은 무력 분쟁을 벌이다 20세기 말 소련이 붕괴하고 냉전이 끝나면서 상호 합의 하에 협상에 의한 통일을 이루었다. 하지만 이후에도 정치적 갈등은 이어졌고 국가는 여러 세력에 의해 분열되어 현재까지도 매우 불안정한 상태에 있다. 현재 예멘에서는 알카에다와 IS 등이 잦은 내전으로 불안해진 치안을 이용해 활동하고 있으며, 최근 남예멘 분리주의자, 사우디아라비아 정부군 등도 이 비극적이고도 치열한 싸움에 합세했다. 2014년 내전으로 국가 불안정 가속화되고, 사우디아라비아 등 외세가 개입하면서 곳곳에 군사 충돌이 이어지면서 대규모 유혈 사태가 발생하였다. 그 결과 대규모 난민이 발생하게 되었다.

15) 제주 예멘인 2명 난민 인정... 484명 중 인정을 '0.41%'. 출처: <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/874426.html>

‘단순 불인정된 56명의 신변’에 대한 우려와 함께 난민인정자가 2명에 불과한 사실을 지적했듯이, 법무부 등 관련 당국은 좀 더 전향적으로 검토할 필요가 있다. 유엔난민기구는 2015년 4월 예멘 귀환에 관한 입장을 발표해, 예멘을 탈출한 민간인에게 영토 접근을 허가하고 강제 귀환을 중단해줄 것을 각국에 권고한 바 있다. 제주출입국·외국인청은 언론인 2명 외에 ‘내전이나 강제징집을 피해’ 입국한 사람들은 인종, 종교, 정치적 견해 등 5대 박해 사유에 해당하지 않아 난민으로 볼 수 없다고 밝혔는데, 유엔 기준에 비춰보면 너무 좁은 해석으로 보인다.¹⁶⁾

이로써 지난해 말 집단적으로 제주도에 들어온 예멘 난민들에 대한 처리가 종결되었다. 그러나 유례없던 예멘인 대거 입국 사례에 법무부 출입국·외국인청은 당혹해 했으며, 제주도민 뿐만 아니라 일반 국민들은 난민문제에 대해 분열된 입장을 보였다. 또한 그동안 조명되지 않았던 우리나라 난민정책 상의 여러 가지 문제점들도 드러났다. 제주도는 무시중(무비자) 지역인 테다 국제 관광지로서 항공·해상 교통 접근성이 좋아서 앞으로 계속 난민신청이 들어올 수도 있다. 반드시 제주도만이 아니라 난민법이 시행되고 있는 한 난민신청자가 국내로 유입될 가능성도 있다. 제주 예멘 사태를 둘러싸고 전개된 여러 논란과 혼란을 되짚어 보면서 향후 난민법과 난민판정절차, 난민(인정자, 신청자, 인도적 체류자)의 지위 등에 관한 제도적, 정책적 보완을 모색할 필요가 있어 보인다. 더불어 국민들이 난민과 난민문제 및 난민의 문제를 바라보는 인식과 이해를 높이는 방안도 모색되어야 할 것이다.

2. 제주 예멘 난민사태에서 드러난 문제점

예멘인들의 제주로의 유입은 난민문제를 둘러싼 많은 사회적 논란과 갈등을 야기하였다. 이는 제주도민 뿐만 아니라 국내 일반인들이 난민자 개인 및 난민 문제, 난민법·제도적

16) 예멘 난민 ‘2명’뿐, 국제기준 맞게 더 열린 자세로. 출처: <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/874481.html>

올해의 난민인정률 0.4%에 대해 난민 인정률이 너무 낮은 것 아니냐는 지적도 나왔다. 인정률 0.4%는 유엔난민기구(UNHCR)가 밝힌 세계 평균 난민 인정률(38%)에 비하면 크게 낮고, 한국의 누적 난민 인정률인 3.9%(2018년 10월 기준)와 비교해도 미미한 수준이기 때문이다. 정부의 입장은 난민협약과 난민법상 5대 박해 사유(인종, 종교, 국적, 특정 사회집단 구성원 신분, 정치적 견해)가 아닌 이들에게는 난민 지위를 부여하기 어려웠다는 것이다. 즉 예멘인들의 주요 사유인 내전과 징집 회피는 난민 지위인정에 해당하지 않는다는 것이다. 반면에 최영애 국가인권위원회장은 “유엔난민기구에서도 예멘인의 강제 귀환을 중단하도록 각국에 권고했다”면서 “내전이나 강제징집 피신은 가장 일반적인 난민 보호 사유 중 하나이므로 난민 불인정 사유가 될 수 없다”고 강조했다. 제주 예멘인 난민 인정률 0.4%, “너무 보수적” vs “가짜 난민” 논란 가열. 출처: https://www.sedaily.com/NewsView/1S8GNQD3U8/GK0109?utm_source=dable

장치와 난민 정책에 대해 다시금 생각해 볼 수 있는 기회가 되었다. 난민의 대량 유입에 따라 우리 사회가 그 당시 및 이후 직면하게 된 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 난민 입국에 대한 찬반 논란은 제주도민과 일반 국민들 간의 갈등을 유발한 것이다. 제주도 예멘인 난민신청자에 대한 자격 논란이 확산되고 있는 가운데, 난민 입국을 반대하는 집회뿐만 아니라, 입국을 찬성하는 집회들이 도시 곳곳에서 개최되었다. 난민 입국 문제를 둘러싼 찬반집회는 제주도를 넘어서 서울에서도 개최되었다. 난민 입국에 반대하는 측에서는 “안전이 최고다”, “무사증을 폐지하라”는 등의 구호를 외쳤다. 그들은 제주로 입국한 예멘 출신 난민 신청자들에 대해 “그 사람들이 한국 사회에 적응하지 못하고 떠돌이가 됐을 때 발생할 수 있는 테러의 위험성”이 염려된다며, “한국 사회 적응을 위해선 재사회화 교육이 필요한데 비용 부담도 만만치 않을 것”이라는 주장을 내세웠다. 또한 난민법이 “국민들의 안전을 위협한다면 폐기하는 것이 맞다”며 난민법 폐지를 주장하였다.

반면 ‘난민 반대 시위’를 반대하는 집회, 즉 난민 입국에 찬성하는 집회가 열리기도 하였다. 찬성하는 입장에서는 “인종차별을 반대 한다”라는 구호를 외치며 난민 보호를 주장했다. 찬성측에서는 한국이 ‘난민협약’과 ‘난민법’에 의해 난민신청자를 보호할 책임이 있다는 점을 강조하였다.¹⁷⁾

〈표 2〉 예멘 난민 수용에 대한 찬반 논리

난민 수용 : 찬성	난민 수용 : 반대
• 국내 유입 느는데 보호율은 EU 6분의 1에 불과(한국 11.5%/EU 60.8%)* • 외국인 범죄율 우려하지만 내국인 절반 수준(2016년 기준 2.14%로 내국인 3.9%) • 부정적 인식개선-사회통합 관점에서 논의 필요(다문화 사회통합 필요).	• 이주민 차별, 일자리 경쟁 등 갈등 소지 뚜렷 • 유럽 소요사태 반발-감성에 호소할 일 아냐(유럽사태 반면교사 삼아야) • 불법체류자 관리시스템 등 충분한 보완 필요**

* 난민보호율 = 난민 인정자와 인도적 체류자를 포함(전세계 난민보호율 41.3%)¹⁸⁾

** 난민 수용 반대 입장에서는 난민 및 이주문제를 인본주의적 사회통합 관점에서만 볼 것이 아니라, 보건, 사회, 안보정책의 범부에서 볼 필요가 있음을 주장한다.¹⁹⁾

17) 제주 예멘: 난민 둘러싼 찬·반 여론 갈등으로 확대 우려. 출처: <https://www.bbc.com/korean/news-44672142/>, 70m 사이로...‘예멘 난민’ 반대 집회와 찬성 집회가 열렸다. 출처: http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/851336.html

18) 제주 예멘 난민 수용-찬성. 출처: <https://www.sedaily.com/NewsView/1S22237IU4>

둘째, 국내 난민(이슬람)에 대한 혐오를 둘러싼 논란이 야기되었다.

한국에서 발생한 ‘이슬람 혐오(이슬라모포비아: Islamophobia)’ 현상은 유럽 등 서방과 비슷하면서도 다른 양상을 가지고 있다. 우선 유럽과 다르게 한국은 지금까지 테러의 직접적인 위협에 처한 적이 없다. 하지만 제주도에 예멘 난민들이 들어오면서 이슬람 혐오 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이는 예멘이 이슬람 국가이기 때문이다. 특히 온라인상에서 이슬람에 대한 확인되지 않은 루머들도 급속히 퍼지고 있는 상황이었으며, 제주난민 문제와 더불어 이슬람에 대한 공포 내지 혐오를 부추기는 언론 기사들과 인터넷 기사 및 댓글들이 확산되었다.

국가인권위원회(이하 인권위)는 2018년 12월 ‘인종차별철폐협약에 관한 대한민국 정부 보고서’ 심의를 앞두고, 협약의 이행상황에 대한 독립보고서를 제출하였음을 밝혔다(11월 8일). 국내의 인종차별 현황에 대한 20개의 쟁점이 담긴 이번 보고서는 특히 지난 4~5월에 제주도로 입국한 예멘 난민신청자 500여 명을 두고 한국 사회가 ‘인종주의적 혐오’와 ‘인종차별적 인식’을 표출하고 있다고 지적했다. 인권위는 우리 사회에서 ‘난민’에 대한 개념이 제대로 정립되지 않은 상황에서 난민에 대한 ‘혐오’ 여론이 확대되는 경향이 있음을 지적한 것이다.²⁰⁾ 실제로 예멘인 난민신청자들의 소식이 언론에 보도된 뒤 한 제주도 학부모 온라인 커뮤니티에는 예멘인과 무슬림을 비판하는 게시 글이 쏟아졌다. 또한 청와대 게시판에 올린 예멘 난민 수용을 반대하는 청원 글에 동의자 수가 20만 명을 넘기도 했다.²¹⁾

셋째, 난민인정 기준을 보다 명확하게 해야 한다.

앞에서 보았듯이, 지난 12월 14일 제주 예멘난민들에 대한 심사에서 난민인정은 불과 2명 만 받았다. 인정률이 너무 낮다는 논란이 야기되었다. 난민인정률이 OECD국가의 평균에 비해서도 턱없이 낮아 국제사회에 대한 책무, 인도주의적 책무를 다하지 못했다는 비판이 제기되었다. 낮게 나온 인정률은 제주도민과 일반 국민들의 난민수용 반대 정서에 맞춘 것이라는 비판도 제기될 수 있다. 문제는 낮은 인정률 그 자체도 문제이지만, 명확하고, 보편적으로 인정되는 난민인정기준이 제대로 적용되지 않고 있다는 것이다.

난민해당 여부의 심사는 난민신청자가 본국을 떠나오기 전까지 처한 구체적 상황에 관한 사실의 확정, 그리고 확정된 사실을 기초로 한 박해가능성에 대한 판단을 내용으로 한다. 그러나 대부분의 심사는 여러 가지 사정을 “종합적으로” 뭉뚱그려서 판단하는 방식으로 이루어진다. 이 과정에서 신청자의 난민신청시기, 입국경위 등 객관적으로 확인이

19) 제주 예멘 난민 수용-반대. 출처: <https://www.sedaily.com/NewsView/1S22261V72>

20) 제주도의 예멘 난민. 출처: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002477711

21) 제주 예멘: 예멘인 난민신청자들의 현실. 출처: <https://www.bbc.com/korean/news-44632261>

가능하지만 난민신청사유와 직접적 관련이 없는 사실에 지나친 무게가 부여되거나, 신청인 진술의 신빙성이 불분명한 사유로 배척되기도 한다. 난민인정의 명확한 기준이 설치되어야 할 것이다(박영아 2015, 14).

넷째, 난민에 대한 주거 지원이 미비하다는 문제가 도출되었다.

한국은 아시아 국가로는 최초로 별도의 난민법을 제정하여 2013년부터 시행했다. 난민법은 난민 인정자 뿐만 아니라 심사를 기다리는 난민신청자들에게도 최소한의 권리를 보장하고 있다. 그러나 제주도에 있는 예멘인 난민신청자들의 경우 가장 기본적인 주거 문제조차 해결할 수 없는 상황이었던 것으로 나타났다. 한국의 경우 현재 난민신청자들이 거주할 수 있는 보호시설은 인천 영종도에 있는 난민지원센터가 유일하다. 제주도에는 난민을 위한 별도의 시설이 없어 모텔과 여관방 하나에 3~4명이 함께 지내는 실정이다. 또 숙박비를 더는 감당하지 못해 곧 거리에 나올 상황에 놓인 이들도 있다. 또 예멘 난민신청자 중에는 여성(45명)과 7세 미만 아동(9명)도 있으며, 곧 출산을 앞둔 산모도 있는 것으로 확인됐다. 이들은 제주의 시민, 천주교 단체의 도움으로 임시로 머물 곳은 찾았지만 앞으로 장기간 거주할 곳이 마땅치 않은 상황이다.

다섯째, 생계비 지원을 어떻게 할 것인가의 문제도 대두되었다.

제주평화인권연구소 '왓'의 신강협 소장은 예멘인들은 난민법에 보장된 “최소한의 생계지원조차 보장받지 못하고 있다”라고 말했다. 난민지원법은 난민신청자들에게 6개월이 넘지 않는 범위에서 생계비를 지원하도록 규정했다. 현재 정부가 난민신청자에게 지급하는 생계비는 1인 가구 기준 43만 원가량이다. 난민인권센터가 조사한 ‘난민신청자의 처우’에 따르면, 2017년 전체 난민신청자 1만 3295명 중 3.2%인 436명만이 생계비를 받았다. BBC 코리아가 법무부에 확인해 본 결과 6월 27일 기준으로 제주도 예멘인 중 생계비를 받은 난민신청자는 한 명도 없었다.²²⁾ 난민법 시행령에 따라 난민신청자는 신청일부터 6개월 동안 생계비 지원을 받을 수 있지만, 정보 부족과 서류 구비의 어려움 때문에 실제 혜택을 받는 이들이 적은 것으로 나타났다.

여섯째, 난민심사를 담당할 전문 인력이 부족하다는 점이 제기되었다.

난민신청자가 갑자기 증가하면서 난민심사를 위한 인력부족으로 재빠른 심사를 진행하지 못하였다. 예멘인 1명을 대상으로 난민심사관 1명, 보조 인력 1명, 전문 통역인 1명 등 총 4명이 매달려 6시간가량 난민심사를 진행해야 했다. 이와 관련해 신속한 심사가 필요하다는 주장이 나오자, 지난 6월 법무부는 직원 6명을 추가 배치했으며 법무부 소속 아랍어 전문 통역직원 2명도 추가 배치했다. 인력 추가 배치로 제주출입국청 난민 담당자는 기존 4명에서 총 10명(심사 업무 5명, 아랍어 통역 4명, 심사 지원 업무 1명)으로 늘었다.

22) 제주 예멘: 예멘인 난민신청자들의 현실. 출처: <https://www.bbc.com/korean/news-44632261>

이렇게 난민심사에 속도를 높였으나 그 이후에도 최종적으로 심사를 마무리해 결과를 발표하는 데에는 6개월이 걸렸다. 제주출입국청은 난민심사 결과를 지난 9월과 10월, 12월로 세 차례에 걸쳐 나눠서 발표했다. 난민 유입에 따른 법제도, 절차상의 문제뿐만 아니라, 실질적으로 난민신청자들과의 행정처리에 있어 통역의 문제도 제기되었다는 점이 시사하는 바가 크다. 특히 대규모 집단적으로 유입되어 오는 난민들의 일상적 필요뿐만 아니라 행정적 처리를 함에 있어 의사소통은 필수적이다. 그들의 요구가 무엇인지를 파악하고, 위장난민이 아니라 보호가 필요한 난민임을 파악, 조사하는데 있어서 통역 담당관의 부족은 시급하게 해결되어야 할 문제이다.²³⁾

이러한 여섯 가지 문제점에서 드러나는 사실은 우리 사회 ‘낮선 타자’에 대한 인권 실종에 아무런 관심을 가지지 않는다는 것이다. 이는 난민 문제가 난민의 문제를 압도하는 한국 사회의 현실을 반증하는 것이다.

IV. 난민문제 해결을 위한 사회통합방안

1. 인간안보의 확대 적용

제주 예멘 난민사태는 우리 사회 내 배타적 민족주의가 얼마나 뿌리 깊게 정착되어 있는지 확인하는 계기가 되었다. ‘낮선 타자’의 등장으로 우리 사회는 이들에 대한 온정주의적 행동도 보였지만, 다수의 국민들이 부정적인 ‘집단사고(group thinking)’를 표출한 것이다. 이전에도 우리나라에 난민이 유입되지 않았다거나 난민을 받지 않은 것은 아니지만, 이 사건이 특별한 이유는 별다른 통제 없이 문화적으로 유사성이 낮은 난민이 가장 짧은 시간 내에 대규모 유입한 사건이기 때문이다. 그리고 거의 전원이 무슬림인 탓에 유럽의 난민 사태와 우리나라에서도 본격적인 반이슬람, 반난민 여론을 불러일으켰다(서윤호 2018, 36). 이러한 제주 예멘 난민에 대한 선입견은 빈약한 정보 탐색과 유리한 정보만을 섭취하려는 선택적 편견으로 인한 집단사고와 문제정의 오류에서 야기된 것이다. 예멘 난민 수용을 반대하는 입장에서 선택된 정보를 보면, 이슬라모포비아(Islamophobia) 담론부터 취업을 위한 경제적 난민으로 가짜 난민 담론 및 이슬람의 과격주의와 테러주의 담론 확장되고 있는 등 부정적인 이미지로 연결되어 있는 것을 알 수 있다.

그러나 예멘 난민의 속성을 들여다보면, 이들 난민은 예멘의 내전 상황이 장기화되면서

23) 난민인정절차 중에서 가장 중요한 것은 담당 공무원과의 면담이다. 현행 면담 절차에 있어서 통역의 문제는 지속적으로 제기된 문제이다(옥영혜 2015, 192).

경제적 결핍과 정치적 박해를 피해 국적국을 떠난 최악의 인권상황에 놓여 있는 존재라는 것이다. 난민의 수용 여부 판단에 이들의 인권적 가치보다는 취업이나 징집을 피해 이동한 존재로 규정함으로써 우리 사회는 난민 문제에 문제정의 오류가 선행된 것으로 보인다.

난민이 안보의 대상으로 적용되기 시작하면서, 인간안보의 관점에서는 인간안보의 결핍 그 자체가 난민의 원인이 되고 있다. 1994년 유엔개발위원회의 보고서에 따르면, 인간안보는 첫째, 인간 개개인이 기아·질병·억압과 같은 고질적 위협으로부터 안전을 확보하고, 둘째, 가정·직장·사회에서의 일상생활에서 갑작스럽게 겪게 되는 고통들로부터 보호를 받는 것으로 정의되어져 있다. 즉 인간안보는 전쟁, 박해, 질병, 기아, 빈곤 등으로부터 인간 개개인을 보호한다는 소극적 의미를 넘어 이러한 인간에 대한 제반 위협요인을 제거함으로써 인간 개개인의 삶의 질을 향상시킨다는 적극적인 의미를 가진다.²⁴⁾

이러한 인간안보 내용의 확대 적용은 ‘난민의 문제’와 연결되어 있다. 인간안보의 대부분이 인권과 연계되어 있어 보편적 인권개념은 난민의 문제를 해결하는 기제가 되고 있다. 여기서 인간안보는 난민으로 신청하려는 자에 대해 인권차원에서 수용국의 법과 제도적 장치에 부합되는 절차로 공정한 난민심사가 이루어져야 하는 것을 의미한다. 왜냐하면 인간은 전쟁과 폭력 및 정치적 박해 등을 피해 자신이 속한 국가를 떠날 권리와 자유가 있는 반면, 새로운 국가에 정착할 권리까지 있는가에 대해서는 아직까지는 경쟁적이기 때문이다. 대부분의 선택할 권리는 주권국가의 문제로 간주되며 인간안보의 영역으로 되지 못한 것이 현실이다.

인간안보는 난민이 기존의 공동체를 이탈하였다 하여 이에 대해 차별과 배제로 대해서는 안 되며, 그들의 인간존엄과 인권보호라는 명제는 인류공동체의 구성원으로 존중되어야 한다는 것이다(송영훈 2016, 60).

따라서 난민 문제 해결의 선행 요인은 인간안보의 인간존엄성과 인권보호라는 인류공동체의 구성원으로 존중의 권리를 난민에게 부여할 때 시작할 것이다. 인권이라는 보편적 권리를 통한 인간 본연의 선택적 권리와 주권국가의 인권보호라는 사명이 결합할 때 난민문제는 쉽게 해결될 것이다.

24) 이에 따라 동보고서는 7가지의 인간안보 범주를 제시하고 있는데, 이들은 ① 가난으로부터의 자유를 의미하는 경제안보, ② 기아로부터의 자유를 의미하는 식량안보, ③ 질병으로부터의 자유를 의미하는 건강안보, ④ 환경오염 및 자원고갈로부터의 자유를 의미하는 환경안보, ⑤ 폭력·범죄·마약의 공포로부터의 자유를 의미하는 개인안보, ⑥ 자신이 속한 가정·인종·조직 등에 참여할 수 있는 자유를 의미하는 공동체안보, ⑦ 인간의 기본권을 행사할 수 있는 자유를 의미하는 정치안보 등이다(전학선 2016, 76-77).

2. 사회통합정책의 확대 적용

우리나라는 이미 다문화사회로 진척되고 있었음에도 불구하고, 예멘인들이 난민으로 정착하게 될 경우 이질적인 종교, 문화 등으로 인해 빚어질 사회적 갈등에 대해서 일부에서는 상당한 염려하고 있다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 우리나라는 ‘난민법’을 제 정비하면서 사회통합문제를 위한 방안도 새롭게 정비하고 있다. 법무부 박상기장관의 발표에 따르면 예멘인들이 난민으로 인정될 경우 우리 법질서와 문화에 대한 사회통합 교육을 의무화하고, 멘토링 시스템을 도입하여 정착 지원 및 관리를 할 예정이라고 했다. 더 나아가 난민이 수동적으로 지원과 보호만을 받는 존재로만 남지 않고 그들의 역량을 발휘해 자립을 마련하여 재정 및 사회질서 안전 면에서 우리 사회에 부담이 되지 않도록 관련정책을 마련하겠다고 하였다(권지윤 2018, 103).

이러한 사회통합 노력은 이주자에 있어서 정당하지 못한 요구사항일수 있지만, 난민이 됨으로써 우리 사회의 가치를 공유한다는 차원에서는 상호성에 따른 수용의 노력이 필요하다. 왜냐하면 사회통합은 한 공동체의 구성원리이자 존재가치를 유지시키는 기능을 수행한다. 난민들의 사회통합이 빠를수록 경제적인 도움과 사회적 안정성을 강화하는데 도움을 줄 수 있다. 사회통합과정에서 문화적 차이는 특히 종교적 신념에 있어서는 존중될 수 있지만, 체재국의 사회의 가치를 획득하기 위해서는 선행적으로 교육제도와 노동시장에의 편입에 난민들의 적극적인 노력이 필요하다.

사회통합정책의 목표는 사회 혹은 국가의 모든 부분영역과 지역에서 주류사회의 정주민과 이주해 들어온 사람들 사이의 기회 균등을 확보하고 보장하는 데 놓여 있다. 이러한 요소들은 난민들의 개인적 역량을 주류사회와 대등한 수준으로 높여 주는 것이 관건이다. 즉 사회통합정책의 목표는 정주민과 이주민을 위한 지역적 생활조건을 가능하면 균등하게 하는 데 놓여 있는 것이다(허영식 외 2018, 8-9).

이러한 조건에 부합하기 위해서는 예멘 난민사태에서 보여준 문제점들에 대해서도 개선이 필요할 것이다. 특히 주거지원의 안정성을 보장해 주어야 하며, 기본적인 생계비 지원을 확대 강화하는 것이 필요하다.

난민에 대한 이러한 사회통합정책은 역차별 논란을 낳을 수도 있지만, 난민들의 사회적·구조적·문화적 통합이 빠를수록 경제적 도움과 사회적 안정성을 확보하게 되며, 이를 통해 다문화사회를 강화할 수 있을 것이다. 우리사회는 이미 다문화사회로 발전해 가고 있는 가운데 사회통합정책을 확대·강화함으로써, 우리와 남을 나누는 차별과 배제, 배타적 의식에서 벗어나 난민을 우리 사회의 일원으로 수용하여 사회적 갈등을 미연에 방지하는 것 또한 나쁘지 않을 것으로 보인다(권지윤 2018, 104). 나아가 우리사회는 2010년 이후 난민신청이 꾸준히 증가하고 있는 현실은 난민문제가 단순히 인권 보호적 접근을 넘어

한국사회공동체 일원으로서 사회통합을 위한 이민정책차원에서 다루어야 할 국가적 과제가 되었음을 시사한다(손주희 2017, 237).

V. 결 론

우리사회는 다문화 사회로 전환하는 과정에서 관련 기관들이 선제적인 대응책을 마련하기 위하여 노력하여 왔다. 법무부뿐만 아니라 관련 정부 부처들이 체계적인 정책을 수립하고 이행하기 위한 전략들도 추진하여 왔다. 아직까지 미흡한 부분이 많지만, 유럽의 경우와 비교해 볼 때 학습효과가 있었기 때문에 가능한 것이었겠지만, 선제적인 정책적 노력이 있어 온 것은 사실이다. 그 과정에서 제주 예멘 난민사태와 같은 난민문제가 대두되면서 정부부처들과 광역지방자치단체들에게 새로운 과제가 추가되었다.

난민문제는 일시적으로 스쳐가는 문제가 아니라 장기적인 관점에서 법제도와 정책을 미연에 준비해야 하는 과제가 되었으며, 향후 더 적극적이고, 선제적인 제도와 전략이 필요한 사항이 될 것으로 예상된다.

제주 예멘 난민사태는 글로벌 차원에서의 난민문제의 일환으로 국제사회에서 한국이 담당해야 하는 중요한 책무 중의 하나가 되었다. 이와 같은 난민문제를 회피할 수 없으며, 유입되어 오는 난민을 차단하는 수준으로 해결할 수도 없는 상황이다. 이러한 점에서 제주 예멘 난민사태는 일종의 ‘예방주사’를 맞은 것으로 볼 필요가 있다. 우리 사회 내부에서 난민문제에 대해 어떠한 인식과 태도를 가져야 할지, 어떠한 제도적, 정책적 준비를 해야 할지를 고민할 때가 되었다. 이제는 ‘체질 개선’을 위한 노력이 뒤따라야 할 때이라는 것이다.

제주 예멘 난민사태는 우리 국민들의 난민에 대한 인식이 깊지 못하고 이해의 폭이 좁다는 사실을 여실히 보여주었다. 제주 행정당국과 국민들이 적지 않게 당황하였으며, 정치적 성향에 따라 난민 수용에 대한 입장이 극명하게 갈라졌다는 점은 아직 우리사회가 난민문제를 합리적이고 이성적으로 바라볼 수 있는 여유를 가지지 못했다는 사실을 반증한다. 우리나라의 경우 여러 측면에서 프랑스나 독일 등과 같은 난민보호의 선두주자로 여겨지는 국가들에 비해 부족한 부분이 있을 수 있다. 또한 각국이 처한 행정현실과 사회인식에 차이가 있어 난민제도와 정책의 운영에 있어 다른 나라의 제도와 정책을 모방할 수만은 없다. 그럼에도 불구하고 난민보호의 장기인 실효성 확보를 해서는 인적·물적으로는 난민심사 절차에 참여하는 전문 인력의 보강, 난민신청자의 처우개선을 위한 재정인 뒷받침과 함께 사회·문화·정책적으로는 단일민족국가의 역사에서 비롯되는

폐쇄성과 배타주의를 벗어나 난민에 대한 인식 개선이 필요하다(강지은 2016, 154).

비록 제주 예멘 사태에서 보듯, 당장에 국민적 합의가 부족하고, 법제도적 대응책이 미흡하다는 점은 부끄러운 일은 아니다. 중요한 것은 난민에 대한 이해의 폭을 넓히고, 중·장기적 정책적인 대응책을 마련하려는 노력을 게을리 하는 것이 부끄러운 일이 될 것이다. 국제사회가 주목하는 난민 문제에 대해 이성적이고 합리적인 방안을 만들지 못할 때, 그때 진실로 부끄러운 일이 될 것으로 생각된다. 지금부터라도 세계적 이슈인 난민문제에 대해 법제도적 장치를 가다듬고, 난민의 수용이 가능한 범위 내에서 가급적 포용함으로써 국제사회의 책무를 다하려는 노력이 필요하다.



- 권지윤. 2018. 한국 내 예멘 난민이슈에 대한 이해. Muslim-Christian Encounter 11(2).
- 김예경 외. 2018. 난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향. NARS현안분석 20.
- 박영아. 2015. 우리나라 난민인정체계의 현황과 쟁점. 월간 복지동향 204.
- 서윤희. 2018. 존재/사건으로서의 ‘난민’. 오늘의 문예비평 11.
- 석인선. 2019. 한국사회 다문화현상의 이해. 부산: 석당.
- 손주희. 2017. 한국 체류 난민의 사회적응에 영향을 미치는 요인. 2017년 공동동계학술대회 발표 논문집.
- 송영훈. 2018. 제주 예멘 난민 위기. 문화와 과학 96.
- 오승진. 2012. 난민법 제정의 의의와 문제점. 국제법학회논총 57(2).
- _____. 2018. 한국의 난민 수용 관행과 방향에 대한 연구. 경희법학 53(3).
- 옥영혜. 2015. 한국의 난민정책, 재정착난민제도를 중심으로. 동북아시아문화학회 국제학술대회 발표자료집.
- 이병하. 2018. 한국난민 이슈의 정치화. 문화와 정치 5(4).
- 이해정 · 박지범. 2013. 인간안보: 국제규범의 창안, 현형과 확산. 국제 · 지역연구 22(1).
- 전학선. 2016. 인간안보를 통한 인권보장 강화. 서울법학 24(1).
- 정금심. 2018. 난민 인권 보호를 위한 난민법 개정방향 연구. 법조 729.
- 허영식 · 강현석. 2018. 난민문제와 난민정책에 관한 연구동향과 합의 : 독일과 유럽의 사례를 중심으로. 한독사회과학논총 28(1).
- Hammerstadt, Anne. 2014. The Securitization of Forced Migration. Qamiyeh, Elena Fiddian, Gil Loescher, Katy Long and Nando Sigona eds. The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. New York: Oxford University Press.
- 국민일보 www.kmib.co.kr
- 뉴스N제주 www.newsjeju.com
- 서울경제 www.sedaily.com

- 오마이뉴스 www.ohmynews.com
- 유엔난민기구 www.unhcr.or.kr
- 한겨레 www.hani.co.kr
- BBC www.bbc.com

● 투고일: 2019.07.22. ● 심사일: 2019.07.26. ● 게재확정일: 2019.08.05.

Yemeni Refugees on Jeju Island and Human Security

- Focused on Social Integration -

Suk Insun (Dong-A University)

Hwang Kisik (Dong-A University)

This study aims at suggesting how to realize social integration at a human security dimension by grasping causes of controversies and conflicts in relation to Yemeni refugees who claimed asylum on Jeju Island throughout the year 2018. Though the Republic of Korea has an institutional apparatus for refugees as it legislated a refugee act in 2012 for the first time in Asia, Yemeni refugee predicament happened on Jeju Island in June, 2018. After screening Yemeni refugees as they were classified as “a refugee case”, only 2 of 484 asylum applicants were accepted as refugees. To those without 5 reasons of persecution in accordance to Convention Relating to the Status of Refugees and the refugee act, it is difficult to give refugee status, the government explained. This situation has led to internal controversy in South Korea as pros and cons caused political and social conflicts. In this issue of Yemeni refugees, Korean society took a passive attitude towards ‘refugees’ problems’ only to reveal a ‘refugee issue.’ With this occasion of Jeju refugee case, it is understood that exclusive nationalism is rooted deep in the Korean society. In the future, similar refugee situations will be likely to occur. Therefore, ways of social integration to solve such refugee problems are proposed as follows. First, an extended application of the concept of human security is necessary. Second, diverse social integration policies should extensively be applied. The refugee case is not a temporary issue but a

long-term task for law, institution and policy to be systematically prepared for to get rid of social conflicts. Here, in this matter, a prerequisite is an approach at a human security dimension for ‘refugees’ problem.’

〈Key words〉 human security, Yemeni refugees on Jeju Island, refugee act, Convention Relating to the Status of Refugees, social integration