▌연구논문 ▌국제이해교육연구 14(2): 9-38(2019) 한국국제이해교육학회
https://doi.org/10.35179/jeiu.2019.14.2.9

제주 예멘 난민신청과 갈등적 난민담론

송영훈*

요약

제주도에 입국한 예멘 난민신청자들은 왜 국민적 관심이 되었는가? 난민수용을 둘러싼 갈등적 난민담론이 한국사회와 세계시민교육에 시사하는 바는 무엇인가? 이 연구는 제주의 예멘 난민신청 관련 담론은 다음과 같이 네 가지 특징을 가지고 있다고 주장한다. 첫째, 난민의 문제와 난민문제가 구분되지 않고 사용되고 있다. 둘째, 난민수용을 다수결의 원칙에 의해서 결정할 수 있는 것인가라는 질문이 제기되고 있다. 셋째, 난민문제가 국내정치 요인에 의해 정치화되고 안보화되고 있다. 넷째, 난민문제를 제도의 문제로만 인식하고 문제를 제도적으로 보완하려는 접근이 주목을 받고 있다. 예멘 난민신청자와 이슬람에 대한 몰이해와 부족한 정보, 가짜뉴스 등이 난민수용에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이 연구는 이러한 문제를 해결하기 위해 소수 약자의 보호라는 차원에서 정치적 의지가 필요하며 문명사적 차원에서 다른 문화를 이해하기 위한 시도가 필요함을 보여주고 있다.

주제어 : 난민, 예멘 난민신청자, 국민, 복합거버넌스, 문명

* 강원대학교 정치외교학과 조교수, younghoon.song@kangwon.ac.kr

Ⅰ. 문제제기

제주도에 입국한 예멘 난민신청자들을 둘러싼 국내의 갈등을 어떻게 바라볼 것인가? 2018년 3월부터 사회적 갈등으로 비화된 제주의 예멘 난민신청자를 둘러싼 여론은 '내전을 피해 한국에 온 만큼 이들을 보호하고 지원해야 한다'는 입장과 '범죄 증가와 문화적 차이에 따른 갈등 발생 우려 때문에 이들의 입국을 제한해야 한다'는 입장으로 나뉜다. 서울에서는 2018년 6월 30일 같은 장소에서 '국민이 먼저다'라는 슬로건과 함께 자국민의 안전과 보호가 최우선이라고 주장하는 난민 반대 집회와 '정부는 유엔난민협약을 이행하라'는 슬로건을 내세운 난민 찬성 집회가 동시에 열릴 정도로 난민을 둘러싼 사회적 갈등이 점점 커지고 있다.

2017년 난민 신청자가 이미 9,942명에 이르고 있음에도 불구하고 왜 유독 예멘 난민 신청자들이 지역적, 국민적 관심의 대상이 되었는가? 500여 명의 예멘 난민 신청자들이 대부분 건장한 20~30대 남성이며, 이들에 의해 여성들이 성폭행 당할 위협이 있기 때문에 이들을 수용할 수 없다는 반대 입장은 청와대 국민청원에 게시된 글에도 잘 나타나 있다.[1] 이 청원은 난민신청자들이 난민법과 무사증제도를 악용하고 있으며, 한국사회가 아직 이들을 수용할 만큼의 여력이 없다는 내용을 담고 있다. 이와 같이 난민수용을 반대하는 입장에서 제시하는 담론은 국제사회에서 난민의 유입을 둘러싸고 벌어지

1) "제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청하가 폐지/개헌 청원합니다."라는 청와대 국민청원은 2018년 6월 13일부터 7월 13일까지 714,875명이 찬성하였다(https://www1.president.go.kr/petitions/269548, 최종 검색일: 2018/10/4).

는 갈등적 현상과 크게 다르지 않다.

제주의 예멘 난민신청자를 둘러싼 사회적 갈등은 다음과 같은 네 가지 특징이 있다. 첫째, 난민담론에서 난민 개인의 인권과 인도적 문제에 초점을 맞추는 '난민의 문제'와 난민의 유입으로 발생하는 사회적 문제인 '난민문제'가 개념적으로 구분되지 않고 사용되고 있다(송영훈, 2016; 2018b). 이 두 가지 문제들이 완전히 상호 배타적이지 않지만, 완전히 중첩되는 것도 아니다. 달리 말하면, 난민 개인의 인도적 문제를 해결하기 위한 국내외적 지원이 중요하지만, 난민을 단순히 수용하거나 배척하는 것 외에도 이방인과 낯선 문화를 사회가 얼마나 포용할 수 있는가에 따라 난민문제 해결의 방식이 달라진다. 국제사회의 난민위기를 바라보면서 인류애가 작동하고 인도주의적 규범에 따라 난민들을 지원해야한다고 하지만, 자신과 자신의 공동체가 난민을 지원하거나 보호하는 것에 직접적으로 관여하는 것에는 부정적으로 인식하는 경향이 강하게 나타난다.

둘째, 최근의 난민담론은 난민의 권리와 같은 소수자의 인도적 문제와 관련된 사항을 다수결의 원칙에 따라 정책의 방향을 정하는 것이 정당화될 수 있는가라는 문제를 제기한다. 청와대에 '난민법, 무사증 입국, 난민신청 허가 폐지/개헌 청원'을 지지한 국민들이 많다고 하여 정부가 난민의 입국을 원천적으로 봉쇄할 수 있는가라는 질문을 제기할 수 있다. 민주주의 사회에서 다수결의 원칙이 존중되어야 하지만 다수에 의한 횡포(the tyranny of the majority)도 견제될 수 있는 장치가 요구된다(Dahl, 1998; Shapiro, 2003). 제주도의 예멘 난민신청자들의 인도적 문제를 다루는 것은 다수의 의견을 존중하는 것만큼이나 중요한 것이기 때문에 문제의 해결을 위해 정치인과 정책

결정자들의 정치적 의지(political will)가 요구된다.

셋째, 난민문제는 난민들에 대한 무관심 또는 지나친 불신으로 정치화(politicization)되고 안보의 위협으로 인식되는 안보화(securitization)로 이어지고 있다(송영훈, 2014; Gianfreda, 2018; Krzyżanowski, 2018). 제주도 예멘 난민 수용을 반대하는 입장에서는 범죄, 일자리 경쟁, 과다한 복지지출 등에 대한 우려부터 아이들의 교육과 안전에 대한 우려까지 다양한 의제들로 불안감을 표출하였다. 대중의 이러한 불안감은 사태 초기에 진행된 6・13 지방선거 때문에 정치인들이 난민문제에 대해 침묵하면서 불안감이 커졌다. 그리고 정부도 국민의 안전을 최우선적으로 고려할 것이라고 발표함으로써 반대 입장의 더욱 결속하는 계기를 제공하였다. 선거 이후 국회에서 난민문제 해결을 위한 토론회가 급조됐지만 일부 토론회의 내용은 사실과 다른 것들이었으며 정치적 이해관계에 따라 프레이밍되는 경향이 있었다. 제주도에서 어떤 일이 벌어지는지에 대해 충분한 이해 없이 난민문제를 정치화하는 것은 난민에 대한 막연한 두려움을 조장할 수 있다.

넷째, 난민문제를 제도의 문제로만 인식하고 문제를 제도적 보완을 통해 해결하려는 접근방식은 문제의 본질적 해결에 도움이 되지 않는다. 특히 난민법을 개정하고 무사증 제도를 폐지하자는 주장은 난민문제를 출입국 관리와 통제의 문제로 보는 것이다. 시민단체가 제공하는 시설에 체류하는 예멘 난민신청자들은 대중의 이들에 대한 불신과 불안감에 대해 인식하고 있었으며 주민들의 불만이 장기화될 경우 자신들의 난민심사와 체류자격에 문제가 생길 것을 우려하고 있었다. 난민심사 기간에는 사회적 갈등이 누그러진 것으로 보이지만, 대부분이 인도적 체류허가를 받고 난민신청에 대해 이의를 제기

하면서 사회적 갈등이 격화될 여지는 여전히 남아 있다.

제주 예멘 난민신청자들을 둘러싼 한국사회의 갈등은 한국사회에서 '다름'을 대하는 시각의 차이를 극명하게 보여준다. 난민들의 유입으로 인해 접하게 되는 '다름'을 사회적 위협요인으로 인식할 것인지 혹은 문화적 다양성을 증진하는 것으로 인식할 것인지에 따라 이들에 대한 혐오와 환대의 방식이 달라질 수 있다. 예멘 난민 신청자들에 대한 불안, 이슬람에 대한 오해와 편견 등으로 이들을 배척하고자 하는 여론이 상대적으로 더 많은 주목을 받고 있다. 이러한 상황에서 예멘 난민신청자들을 구분하고 차별하는 것을 넘어 이들을 범죄자로 규정하거나 난민 수용에 찬성하는 개인과 단체 대해 혐오를 일상적으로 표현하는 것은 사회의 건강성을 악화시킬 수 있다.

이 연구는 제주 예멘 난민신청자들에 대한 한국사회의 난민담론의 구조를 국제사회의 난민담론과 비교·분석하고 있다. 이 연구는 2018년 7월과 8월 사이에 3회에 걸쳐 제주도를 방문하여 시민단체 관계자들과 난민신청자, 난민심사관, 현지 주민들을 인터뷰한 내용을 기초자료로 활용하고 있다. 이 연구는 앞서 제기된 네 가지 특성을 중심으로 난민담론을 분석하고 있다. 다음 절은 난민의 개념과 인식론적 문제를 다루고 있고, 이어서 난민문제의 복합성을 법과 제도의 문제, 거버넌스 조정의 문제, 사회문화적 문제라는 측면에서 설명하고 있다. 이 연구는 난민문제의 해결을 위해서는 이에 대한 정치적 의지와 문화적 성숙이 필요하다는 점을 다시 한 번 강조하고 있다.

Ⅱ. 난민은 누구인가?

한국이 1992년 제네바 난민협약에 가입한 이래 난민신청자 및 난민인정자의 규모가 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 왜 500여 명의 예멘 출신 난민신청자들이 갑작스럽게 사회적 관심을 받게 되었는가? 2010년부터 2017년까지 난민신청자 현황에 의하면 파키스탄, 시리아, 이집트, 나이지리아 국적의 난민신청자의 수가 10,293명에 달한다. 2018년 4월말부터 시작된 예멘 난민신청자를 둘러싼 사회적 갈등이 단순히 그들이 이슬람이라서 그렇다고 하기에는 너무 극적이다. 한국사회의 다양한 이해관계가 충돌하기 때문에 나타난 현상이며, 그로 인해 난민신청자들은 사회적 갈등의 원인이고 비난의 대상이 되었다. 달리 말하면, 예멘 난민신청자들을 둘러싼 담론이 법과 제도 중심의 절차적인 의제에 집중되었지만, 다른 문화에 배타적인 사회적 문화, 대중의 편견과 오해, 부정확한 정보 체계 등 다양한 이

〈표 1〉 성별 · 국적별 난민신청자 현황, 2010–2017 (단위: 명)

	연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
	합계	423	1,011	1,143	1,574	2,896	5,711	7,542	9,942	30,242
성별	남자	359	909	1,039	1,366	2,403	4,814	6,147	7,825	24,862
	여자	64	102	104	208	493	897	1,395	2,117	5,380
국적	파키스탄	129	434	242	275	396	1,143	809	667	4,095
	이집트	0	4	7	97	568	812	1,002	741	3,231
	중국	7	8	3	45	360	401	1,061	1,413	3,298
	시리아	0	2	146	295	204	404	171	103	1,325
	나이지리아	19	39	102	207	201	264	324	486	1,642
	기타	268	524	643	655	1,167	2,687	4,175	6,532	16,651

자료: 법무부 출입국외국인정책 통계연보

유들로 인해 점차 사회적 갈등은 격화되었다.

난민의 본질적 성격이 달라지지 않았음에도 불구하고 난민을 대하는 국제사회의 시선은 시대적, 지리적 상황에 따라 달리 나타난다(Haddad, 2008; Helton, 2002). 제2차 세계대전 이후 전개된 냉전은 난민을 이데올로기 경쟁의 승리를 의미하는 상징으로 만들었다. 소련에서 미국으로 정치적 망명을 하는 경우 서방세계에 큰 관심거리가 되었다. 그런데 냉전의 해체로 더 이상 난민의 정치적 의미는 퇴색되었고, 난민을 테러리즘 및 질병을 확산시키는 요인으로 인식하기 시작하였다. 즉 점차 난민들을 안보의 위협으로 인식하고 난민문제를 안보의 시각으로 바라보았다.

사회가 난민의 문제를 정치적으로 또는 안보의 시각에서 바라보는 경향은 난민의 유입이 '대규모'이고 '급작스럽게' 진행될 때 더욱 강해진다. 사회적 관심을 받지 못하는 규모로 서서히 유입되는 경우 정책적 대응이 상대적으로 용이하지만, 빠른 속도 많은 난민이 유입되면 사회적으로 예측불가능성이 높아지고 대중들은 막연한 두려움을 가지게 된다. 이러한 상황에서 특정 집단들은 자신들의 정치적 이익을 위해 난민문제를 사회적으로 이슈화한다(송영훈, 2014; 이신화, 2016). 예를 들어, 2014년 케냐의 웨스트게이트몰에서 테러가 발생했을 때, 케냐 정부는 소말리아 난민들이 알샤바브 테러단체와 연계되어 있다는 명분을 내세워 국경을 차단하고 세계 최대의 다다브 난민캠프 폐쇄를 시도하기도 하였다. 소말리아 난민들과 테러리스트와의 연계에 대한 실증적 자료가 불충분하였지만, 난민들을 케냐의 주류사회와 구분함으로써 정치에 대한 불만을 투사할 대상으로 삼았던 것이다.

최근에는 1951년 제네바난민협약이 정하는 난민의 개념만으로는 그와 유사한 상황에 있음에도 불구하고 국경을 넘지 못하거나 접경 지역에 대안적 피신을 하고 있다는 이유로 국제난민레짐의 지원을 받지 못하는 강제이주민들이 많아지고 있다. 2017년 말 기준 전체 강제이주민 6,850만 명 중 난민의 수는 2,540만 명, 국내실향민(internally displaced persons, IDPs)은 4,000만 명이다. 전통적으로 협약 난민과 국내실향민은 서로 다른 범주로 인식되었으나 최근에는 국내실향민에 대한 안내지침에 따라 국제인도주의 단체의 구호활동의 범위는 점차 확대되고 있다. 국제구호기구의 활동의 범위가 확대되고 있다고 하더라도 그들의 법적 지위에 따른 지원과 보호 수준의 차이는 이들의 삶에 큰 영향을 미친다.

한국의 언론에서는 강제이주민 전체를 난민으로 소개하면서 협약 난민과 그 외 강제이주민들을 구분하지 않음으로써 대중의 혼란을 부추기기도 한다. 예를 들면, 2018년 6월 20일 조선일보는 “전세계 난민 6850만명… 2차대전 난민보다 많다”는 제하의 기사를 내보냈고, 2017년 6월 20일에는 한국일보가 “난민 작년 30만명 늘어… 정착하는 나라도 주로 빈국”이라는 제목의 기사를 내보냈다. 세계난민의 날을 기념하여 기획된 난민기사에서 난민과 다른 강제이주민들의 범주가 구분되지 않고 사용되고 있는 것이다. 법적 지위로서의 난민과 사회적 분석 대상으로서의 난민의 개념이 다름에도 불구하고 이를 구분하지 않기 때문에 부정확한 정보가 사회에 유통되고 있다.

협약난민과 강제이주민을 엄격하게 구분할 필요가 있는지에 대해 난민연구와 강제이주연구는 경쟁적인 관점을 제시한다. 난민연구를 강조하는 입장에서는 연구의 범위를 협약난민으로 좁혀야 공통의 특

징을 도출할 수 있고, 국제사회의 제한된 인도적 자원을 효율적으로 이용할 수 있다고 주장한다. 반면, 강제이주연구를 강조하는 입장에서는 기존의 난민이주를 포함하면서도 새롭게 등장하는 강제이주의 현상들을 설명할 수 없기 때문에 난민 개념을 법적인 측면을 넘어서 확장해야 한다는 것을 강조한다.

유엔난민기구 필리포 그란디 최고대표는 “자신의 선택으로 난민이 되는 사람은 없다. 하지만 우리는 이들을 어떻게 도울 지 결정할 수 있다”고 강조하였다. 결국 사회마다 난민신청자들을 어떻게 수용할지 결정할 수 있는데, 그것이 인도적 원칙보다는 정치적 이익에 의해 결정되는 경향이 있다(송영훈, 2018a). 오스트레일리아의 카투니스트인 사이먼 니본(Simon Kneebone)이 2015년 5월 20일 발표한 아래의 그림이 이와 같은 국제적 경향을 극적으로 보여준다. 당신들은 어디에서 오는가? 험한 바다 위에서 보트에 의지한 수많은 피난민들에게 군함의 병사가 던지는 질문이다. 피난민들의 생명이 위태로운 상황에서 그들을 긴급구호하기에 앞서 그들을 배제시키기 위해 질문을 던지는 것이다. 반면, 절박한 보트피플들은 자신들이 어느 나라 소속이건 지구라는 공간에 사는 동등하게 존중받아야 하는 같은 인간임을 호소하고 있다. 이 그림은 난민문제가 난민 개인의 인권과 생명을 둘러싼 문제와 사회적 이해관계의 충돌로 발생하는 사회적 갈등의 문제가 혼재된 복합한 현상임을 보여주고 있다.

사이먼 니본의 삽화는 또한 난민이 국적에 의해서 지위를 인정받는 것은 아님을 보여준다. 특정국가 출신이기 때문에 당연히 난민으로 인정받아야 하는 것도 아니며, 특정국가 출신이기 때문에 난민이 아니라고 주장할 수도 없다. 달리 말하면, 난민은 개인별 상황에 의해서 난민지위를 인정받는다. 따라서 예멘 출신 난민신청자가 난민

□ Simon Kneebone (2015).

[그림 1] 삽화: 당신은 어디에서 오는가?

지위를 인정받는다면 그것은 난민법이 정한 박해의 요인, 즉 '인종, 종교, 민족 또는 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유'가 있기 때문이다. 결국 예멘 출신 난민신청자는 난민이다 또는 그들은 난민이 아니라고 집합적으로 논의하는 것은 논리적으로도 현실적으로도 타당하지 않은 것이다.

한국의 난민법이 정하고 있는 다섯 가지 요인 중 nationality를 '국적'이라고 번역한 것이 대중들이 난민신청자들을 집합적으로 인식하게 되는 데에 영향을 미친다. 1951년 제네바 난민협약은 국적으로 번역된 'natonality'를 단순히 citizenship으로 국한시키지 않고 있다. 유엔난민기구의 난민지위결정에 대한 가이드북은 인종과 종족과도 겹치는 개념에 해당한다고 분명하게 밝히고 있다(UNHCR, 2011: 16-17). 예를 들면, 로힝야족에 대해서 미얀마 정부가 로힝야족이 미얀마 국가의 구성원이 아니라고, 종교가 다르다고, 문화적 차이가 다르다고 박해할 때 nationality를 박해의 요인이라고 할 수 있다. 그리고 다민

족 국가에서 소수 민족을 박해하는 것도 nationality가 다르기 때문에 박해하는 것이다.

단일 민족적 정체성이 강한 한국의 대다수 시민들에게 국적은 민족과 동일시되기 때문에 예멘 출신 난민신청자들을 바라볼 때도 난민인지 아닌지로 판단하는 이분법적 프레임으로 바라보는 사람들이 많다. 같은 국적을 갖고 있더라도 인종, 종족의 차이뿐만 아니라 민족적 전통의 차이에 따라 특정 민족을 박해할 수 있으며, 박해받는 민족은 난민으로 보호받을 수 있어야 한다. 국적을 가지고 난민신청자들을 진짜난민, 가짜난민, 테러리스트, 잠재적 성폭력범, 범죄자 등으로 인식하는 것은 난민문제를 지나치게 일반화하는 것이다.

Ⅲ. 난민문제의 복합성과 거버넌스의 쟁점

제주도 예멘 출신 난민신청자를 둘러싼 사회적 갈등은 단순히 제도만의 문제가 아니라 중앙정부, 지방정부, 시민사회와의 거버넌스 조정의 문제, 사회문화적 문제들이 맞물려 나타난 복합적인 현상이다. 따라서 문제의 해결을 위해서 다음과 같은 문제들이 종합적으로 고려되어야 한다. 첫째, 난민법과 제도에 문제가 있다면 이의 개선이 필요하다. 둘째, 난민문제의 해결은 법무부만이 아니라 중앙정부의 부처와 지방정부, 시민사회의 협력이 필요하다. 셋째, 사회문화적으로 낯선 종교, 낯선 사람들에 대한 배타적인 태도는 지양되고 소통과 배려가 가능할 수 있도록 난민문제에 대한 문명적 접근이 요구된다.

1. 법과 제도적 차원의 쟁점

난민신청과 관련된 사회적 갈등은 난민신청자들이 공정하게 심사받고 보호받을 권리를 가지고 있다는 입장과 난민신청이 국경 통제 또는 국가안보의 중요성을 강조하는 입장 사이에 격화된다. 이 두 입장에서 보면 난민법은 보완될 측면이 없지 않다. 그런데 각 입장에 따라서 보완되어야 할 사항에 대해서는 의견을 달리한다.

난민심사의 공정성을 강조하는 입장에서는 난민신청자들의 인권을 우선적으로 고려하는 제도적 보완을 요구한다. 해나 아렌트가 강조하였듯이, 난민신청자들은 국가라는 공동체를 떠나서 아직 새롭게 정착할 공동체를 정하지 못했을 뿐 인간으로서의 존엄성과 권리마저 상실한 것은 아니다. 따라서 난민법이 없더라도 국경을 떠난 이들이 난민지위를 신청한다면, 각국의 정부들은 난민신청자의 권리를 존중해야 한다. 따라서 정부는 난민신청자들이 난민으로 보호받을 자격이 있는지 확인하는 절차와 제도들을 공정한 심사가 담보될 수 있도록 설계하여야 한다.

난민심사의 공정성을 가장 우선적으로 고려하더라도, 난민심사가 장기화되면 불필요한 사회적 갈등이 증폭된다. 2017년 독일에서 나타듯이, 난민심사가 장기화되면서 여름에 도착한 난민신청자들이 열악한 상황에서 겨울을 나야하는 어려움이 발생하고, 지역주민들이 생활의 불편함을 느끼게 되면서 난민신청자에 대해 부정적인 여론이 확대된다. 달리 말하면, 난민심사의 장기화는 난민신청자와 정부 모두에게 부담으로 작용한다. 따라서 난민심사의 공정성과 효율성은 규범과 정책의 차원에서 상호 보완적인 관계에 있다.

독일의 사례와 비슷하게 제주도의 예멘 난민신청자들을 둘러싼 사

회적 담론은 난민심사의 공정성과 효율성을 어떻게 바라볼 것인가에 따라 나뉘었다. 그런데 두 입장 모두 한국의 난민법이 본격적으로 시행된 지 5년이 지나면서 제도와 운영의 실태에 대해 성찰적 반성이 요구된다는 데에 동의하였다. 2012년 말 난민법이 동아시아에서는 최초로 독자적인 법으로 국회에서 통과되었을 때 그 내용에 대해 사회적 합의가 충분이 이뤄지지 않았다. 당시의 시각에서 지금같이 난민신청자의 수가 많을 것이라고 예상하지 못한 상태에서 일부 정치인들과 시민단체에 의해 난민법 제정이 주도되었다. 국회에서 무더기로 법안들을 통과하는 우여곡절 속에서 난민법안이 통과되었지만, 난민법 제정의 성과가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 현재 한국에서 이뤄지는 난민신청의 규모와 다양한 현상들을 고려할 때 난민법의 수정과 보완을 고려하게 된 것이다.

난민법과 제도의 보완을 위해 우선적으로 출입국항에서 난민신청 절차와 관련된 문제들이 논의된다. 난민법이 통과될 당시 한국사회는 국내입국 난민신청자들의 처우와 정착지원에 관심이 많았다. 이는 당장의 문제에 집중하기도 벅찼기 때문에 발생할 수밖에 없는 현실이 반영된 것이다. 그런데 공항에서 국내로 입국 전에 이뤄지는 난민신청에 대해서 어떤 절차에 의해서 난민신청을 정식 심사에 회부할 것인가에 대한 논의의 필요성은 비교적 최근에 주목을 받기 시작하였다. 입국이 거부된 후 난민신청을 하는 경우가 적지 않지만, 기본적으로 출입국항에서 이뤄지는 난민신청은 명백한 거절 사유에 해당하지 않는다면 정식심사에 회부될 수 있어야 난민신청자의 인권이 보호될 수 있다.

출입국항에서 난민신청은 난민신청자의 인권만을 고려하다보면 입

국 심사 제도가 무력화될 수 있다는 점과 난민신청자들의 난민신청을 정식으로 심사할 것인지 출입국항에서 회부심사를 강화하다보면 결국 자의적 난민심사가 진행될 가능성을 배제할 수 없다는 문제들을 동시에 안고 있다(김대근, 2019; 송영훈 외, 2018). 특히 공항은 국경에 해당하는 공간이기 때문에 난민심사와 입국심사가 동시에 발생할 수밖에 없다. 따라서 공항에서 난민신청을 하는 이들을 대상으로 실질적인 난민심사를 진행할 것인지 아니면 형식심사만을 하고 특별한 조건에 해당하지 않는 한 실질심사를 받을 수 있도록 입국을 허락해야 하는지에 대한 종합적 검토가 필요하다. 공항에서 입국이 거부된 외국인들이 난민신청을 빌미로 입국을 시도한다는 주장이 제기되기도 하는데, 이로 인하여 공항 내에 난민신청자와 입국거부자들의 체류공간을 분리해야 한다는 주장도 제기되었다(한국난민지원네트워크, 2016).

난민심사 과정 관련 가장 중요한 관심을 받는 문제가 전문통역의 접근성과 품질이다. 난민심사에서 통역은 면대면 상황에서 진행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 난민신청자들이 사용하는 언어가 다양해지면서 모든 언어의 통역을 충분히 제공하지 못한다는 접근성의 문제가 커지고 있다. 이 문제를 해결하더라도 전문통역사가 난민신청자들의 증언을 정확하게 심사관에게 전달하는지는 상당히 논쟁적이다. 전문통역사가 의도적으로 증언에 대한 통역을 누락하거나 왜곡하는 사례가 발견되기도 하였다. 정부가 통역의 품질 제고와 효과적 관리방안을 모색하기 위해 제도 개선을 준비하고 있지만, 앞으로 통역 관련 문제는 반복해서 발생할 개연성이 크다.

난민법의 존재가 난민신청자들의 국내 유입을 촉진할 수 있기 때

문에 아예 난민법을 폐지해야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 시각에서는 난민법뿐만 아니라 예멘 난민신청자들이 무사증 입국제도를 악용하였기 때문에 아예 무사증 입국제도의 폐지가 함께 이뤄져야 한다고 본다. 그런데 이는 본질적인 문제해결 방법이 아니다. 우선 난민법을 폐지한다고 하더라도 제네바 난민협약에 가입되어 있는 국가의 정부가 난민신청을 원천적으로 거부할 수 없다. 전국적으로 사증을 받아 이뤄지는 난민신청이 무사증 제도를 이용한 난민신청보다 훨씬 더 많다. 제주에서 지난 4년 동안 난민신청자의 수는 2018년 6월말 현재 1,048명이라는 통계는 무사증 제도가 난민유입의 직접적 요인이 아닐 수 있음을 보여준다.

난민심사 제도의 효율적 운영을 위해 인력과 재정, 시설이 현장의 수요에 비해 턱없이 부족하다는 것이 이 사건을 통해서 드러났다. 예멘 난민신청자의 유입이 사회적 문제가 되었을 때 제주도에 상주하던 난민심사관은 한 명에 불과했다. 사회적 문제로 불거지자 정부가 추가로 난민심사관을 파견하였지만, 2018년 여름 전국적으로 난민심사를 진행할 수 있는 심사관은 39명이었던 점을 고려할 때 인력보강은 매우 중요하다. 2013년 난민법 시행 이후 난민심사관들의 전문성이 점차 향상되고 있다는 점을 고려하더라도, 지금은 한국의 난민심사 제도는 난민신청이 급증하는 상황에서 난민신청 사례별로 충분한 시간을 가지고 심사할 수 없는 열악한 여건에 놓여 있다.

시민사회에서 제기하는 난민심사의 불공정성을 해소하기 위해 난민심사관, 국가정황연구원 등이 제도적으로 독립성을 확보하는 것도 갈등을 해소하는 방법으로 제시되었다. 특히 난민심사의 독립성 확보를 위하여 제안되는 것이 난민심판전문기구의 설치와 운영이다(송

영훈・김명아・한건수 2017; 최유・권채리, 2017). 캐나다를 비롯한 나라들에서 활용되고 있는 난민심판원제도는 시민사회 일각에서 제기되듯 난민신청을 제한하기 위한 것이 아니라 오히려 명백한 이유 없는 난민신청을 거절하면서도 동시에 다툼의 여지가 있는 사안을 신속하고 집중적으로 처리함으로써 난민신청자의 인도적 상황이 악화되는 것을 최소화할 수 있는 제도로서 설계되어야 한다. 예멘 난민신청자에 대한 부정적 이미지가 확산되는 데에는 난민신청자가 입국을 위하여 반복하여 난민지위를 신청함으로써 난민제도를 오용하고 있다는 사회적 의심이 커졌기 때문이다. 오용과 남용이라는 용어의 의미를 어떻게 해석할 것인지는 매우 논쟁적인 사안이지만, 사회적 의심을 최소화하기 위하여 명백한 사유에 의한 난민신청 또는 이의신청 제한에 대해서 합리적 가이드라인을 개발하는 것은 국제적인 경향이기도 하다.

2. 중앙정부, 지방정부, 시민단체의 복합적 거버넌스의 쟁점

제주도 예멘 난민신청자들을 둘러싼 문제가 전국적 이슈가 되었을 때 난민문제가 한국사회 전체의 문제인데도 불구하고 그와 관련된 부담은 제주도민들에게 전가한다는 불만이 제기되었다. 특히 예멘 난민신청자들을 대상으로 내려진 출도제한조치에 대해서 제주도민들만 난민수용의 부담을 지게 하는 것이라는 불만이 제기되었다. 예전에 볼 수 없었던 무슬림 청년들이 제주에서 자주 관찰되는 것에 대해 불안감을 가지고 있던 일부 도민들에게 출입국과 이민 관리의 주무부서인 법무부의 이러한 조치는 수용하기 어려운 결정이었다.

제주도 예멘 난민신청을 둘러싼 갈등을 법무부 담당부서만의 정책

대응이 실패한 결과라고 할 수 없다. 예멘인 입국자들에 대한 주민들의 불안감이 커지는 상황에서 경비가 부족해진 일부 난민신청자들이 공원에서 노숙을 하게 되면서 정부와 시민단체가 문제해결에 뛰어들게 되었다. 또한 이것이 언론에 알려지면서 여론은 악회되었고, '제주 난민 인권을 위한 범도민위원회'(난민인권범도민위원회)가 결성되면서 정부의 정책 개선과 책임 있는 제주도의 행정을 촉구하고 나섰다. 제주도가 이 문제의 조속한 해결이 중요하다고 여러 차례 강조하였지만, 난민수용을 반대하는 여론에 밀려 문제해결에 나서기보다 중앙정부에 대책 마련을 요구하는 데에 그쳤다.

제주도 지방정부와 지방의회는 정치적 이해관계 때문에 문제를 의도적으로 무시하였다. 그렇기 때문에 6·13 지방선거로 인하여 제주도지사와 도의회 의원 후보들이 정치적으로 민감할 수 있는 난민문제에 적극적으로 대응하지 않은 것도 사회적 갈등을 증폭시켰다는 비판을 피할 수 없다. 선거의 과정에서 난민문제는 유리할 것 없는 이슈였던 것이다. 제주도에서 발생한 문제라는 점을 고려할 때 제주도 지방정부가 중앙정부나 시민단체에게만 의존하지 않고 더 적극적으로 나설 수 있음에도 불구하고 그렇게 하지 않았다. 난민문제가 불거진 이후에도 원희룡 지사의 입장은 예멘 난민신청자들의 문제를 국가적 차원에서 고민해야 하는 것이며 본인이 직접 대통령에게 설명하겠다고 주장하였다. 특히 그는 제주도민이 난민 부담을 떠안아서는 안 된다고 주장하면서 제주도의 책임이 없음을 강조하였다.

난민의 유입을 심사의 차원에서만 바라보면 이 의제는 중앙정부의 의제이지만, 제주도에서 벌어지는 사회적 현상이기 때문에 지방정부의 의제이기도 하다. 그래서 중앙정부가 적절히 대응하지 못한다고

하더라도 문제가 제주도에서 벌어지고 있음을 고려할 때 지자체 차원에서도 적극적으로 문제해결에 나서는 것이 중요했다. 그런데 사회적 갈등의 해소 주민들의 불안감 해소라는 차원에서 제주도 정부가 주민들에 대한 책무를 정치적 이유 때문에 소홀히 다루었다. 예멘 난민신청자들이 제주도에 체류하게 되면서 제주도가 추경을 편성하여 향후 난민들을 지원할 수 있는 난민센터를 개설하겠다고 했지만, 그것의 효과를 낙관적으로 장담할 수 없다.

시민단체들도 이런 난민문제를 본격적으로 다뤄본 경험이 없었기 때문에 난민문제의 대응에 혼란을 겪었다. 특히 문제의 해결을 위해 시민사회는 제주난민대책위원회를 통해서 난민지원이 조정되어야 한다는 의견과 그에 반대하는 의견으로 나뉘었다. 정부와 지자체가 이 문제에 적극적으로 나서도록 하면서도 난민신청자들에 대한 인도적 지원은 계속 이어져야 했기 때문에 다양한 분야의 시민단체들이 대책마련에 동참하였다. 그런데 그 과정에서 인도적 차원에서 난민들에게 지원을 하는 '착한 사마리아인'들이 난민신청자들이 조속한 시일 내에 스스로 자립하는 것을 저해할 수 있다는 비판적 인식도 제기되었다. 착한 사마리아인들로서는 자신들에 대한 비판적 평가를 쉽게 수용할 수 없었지만, 난민에 대한 지원의 경험이 없었기 때문에 경험이 있는 단체들의 역할이 점차 커졌다.

시민단체별로 중점적으로 다뤄온 의제가 무엇인가에 따라 난민문제를 대하는 시각이 달라 조정의 문제가 발생하였다. 우선 제주도를 기반으로 성장한 시민단체는 난민문제를 처음 다루기 때문에 일반적인 인권운동, 사회운동, 이주민지원의 차원에서 각 단체들이 해왔던 방식대로 난민신청자들에 대한 지원에 나섰다. 예멘 난민신청자들과

관련된 문제가 전국적 관심을 받게 되자 서울에서 난민지원 경험이 있는 단체들이 합류하면서 단체들 사이에서 조정의 주도권을 둘러싼 갈등이 발생하였다. 이러한 갈등이 단체들이 협업을 하는 과정에서 일부 조정이 되었지만, 제한된 자원의 효율적 활용이라는 측면과 지역시민단체의 자율성 강화라는 측면에서 긴장관계는 여전히 유지되고 있다.

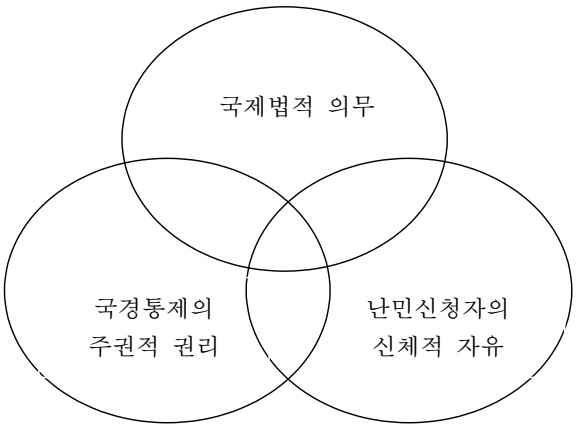
중앙정부 차원에서 바라볼 때, 난민심사를 주관하는 것은 법무부이지만 난민들에 대한 처우와 정착지원은 법무부가 아니라 범정부적 차원에서 진행될 수 있도록 거버넌스의 조정이 요구된다. 입국하는 난민의 수가 적을 때는 법무부가 이들을 지원하는 것이 가능하겠지만, 점차 그 규모가 커지고 구성요소가 다양해진다면 법무부가 단독으로 지원할 수 없는 분야가 나타날 수밖에 없다. 예를 들면, 난민들의 교육, 의료, 취업 등의 문제는 교육부, 보건복지부, 고용노동부 등과 함께 협력이 필요한 사안들이다. 달리 말하면, 미국의 사례와 같이 법무부가 법과 제도를 만들고 긴급지원에 초점을 두고 정책을 펼쳐나가는 반면 교육, 의료, 취업 등의 문제는 해당 부처의 일반복지의 일환으로 처리하는 방법도 모색할 필요가 있다.

이 문제의 해결에 대한 입법부의 역할도 간과할 수 없는데, 국회가 이 문제를 충분히 검토하고 정책적 대안을 모색하기보다 일부 국회의원들이 문제를 정치적으로 활용하였다. 난민수용 찬반 집회가 서울에서 열리면서 의원들도 난민법 수정안을 내놓기는 하였지만, 이는 충분히 숙고된 것이 아니었다. 권칠승 의원이 7월 1일 난민법 개정안을 대표 발의하였으나, 그 개정안은 반대의 의견을 고려하여 난민심사를 엄격히 진행하는 내용을 담고 있다. 이언주 의원과 김진

태 의원이 주최한 국회토론회에서는 ‘난민이 우리 딸을 빼앗아 간다’, ‘전세계 좌파 똘똘 뭉쳐 기존 질서 흔드는 게 난민문제이다’, ‘국민의 권리가 우선이다’ 등과 같이 난민문제를 정치화하는 수준에서 논의가 진행되었다. 오영훈 의원이 주도한 정책토론회에서는 각 계각층의 전문가들이 모여서 균형 있는 논의가 진행되었으나, 역시 국회가 앞으로 어떤 역할을 해 나갈 수 있는가에 대해 충분한 해답을 제시하지는 못하였다.

난민법 개정을 위한 토론회, 개정안 등이 급하게 마련되었지만, 현장 상황에 대한 면밀한 진단이 결여된 채 진행되는 논의들의 조급함은 사회적 갈등을 부추길 뿐이었다. 부정확한 정보와 오해, 그로 인해 발생하는 막연한 두려움에 의해 조성된 내용들을 바탕으로 포퓰리즘적으로 문제를 프레이밍하는 것은 난민문제의 해결과 사회통합에 부정적인 영향을 미친다. 정책의 처방은 문제의 본질에 대한 구체적 진단이 있어야 하고, 정책결정자와 입법가들이 현장의 상황에 대한 현실적 이해가 있을 때 합리적인 정책적 처방이 제시될 수 있다.

난민으로 인해 발생하는 난민문제는 개인, 사회, 국가 차원의 다층적 현상이다. 또한 제주의 예멘 난민신청을 둘러싼 담론에서는 난민보호를 위한 국제규범과 국경안보, 개인의 자유이동 권리와 같은 가치들이 갈등하고 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 여러 부문, 여러 층위의 거버넌스가 작동되어야 한다. 지금과 같이 난민문제를 법무부 난민과와 난민지원 시민단체만을 중심으로 해결하려는 것보다 각 부문의 역량을 고려하여 거버넌스를 조정하는 것이 필요하다. 결국 난민들을 공동체의 구성원으로 받아들인다면, 그들은 공



[그림 2] 난민신청의 다중 성격

동체 발전에 기여하는 일원으로서 공동체의 일반복지 시스템 안에서 권리를 누리고 의무를 다할 수 있어야 한다. 난민들은 특수한 환경에 처한 이들이기 때문에 이들에게 긴급지원과 특별지원을 제공하면서 신속하게 경제적으로 자립하는 것을 권장하는 정책의 개발이 요구된다.

3. 사회문화 차원의 쟁점

난민에 대한 이해의 부족은 난민을 둘러싼 가짜뉴스가 양산되고 그 가짜뉴스로 인해 사회적 담론이 갈등적 양상으로 나타나게 하였다. 가짜뉴스가 난민담론에만 국한되는 것은 아니지만, 민족주의 담론의 강화와 더불어 인종차별주의, 혈통주의, 국가주의가 결합되면서 담론의 파급효과가 더 커졌다. 이러한 현상은 종교적 신념에 의해 다른 종교에 대한 폄훼로 이어지면서 합리적 소통의 공간마저도 줄어드는 결과를 초래하였다.

가짜뉴스의 대부분은 이슬람 국가의 문화에 대한 몰이해에 따라 확산되었다(김종갑, 2018; 이병하, 2018). 무슬림 남성을 잠재적 성범죄자로 인식하거나 한국사회와는 전혀 다른 문화적 전통이 사회적 갈등을 야기할 것이라는 등의 내용이 가짜뉴스의 대부분이었다. 이슬람 문화권 국가들의 다양성을 인정하지 않고 집합적 이미지로만 바라보는 시각들이 무슬림에 대한 두려움과 공포를 조장하였다. 예를 들면, 여성할례와 관련해서도 에티오피아와 에리트리아에서는 기독교 신자가 더 많아도 여성할례의 전통이 남아 있는 반면, 무슬림이 훨씬 많은 이란, 시리아, 리비아, 아랍에미리트에서는 여성할례 관습이 없다. 여성할례가 일부 지역에서 남아있는 관습임에도 이슬람 문화권에서 일반적인 현상인 것처럼 혐오를 극대화할 수 있게 가짜뉴스의 프레임이 작동하였다.

가짜뉴스는 해외 언론에 보도된 사실이라는 점을 근거로 제시하면서 사실관계의 확인은 이뤄지지 않은 채 대량 살포되었다. '스웨덴에서 발생한 성폭력의 92%가 이슬람 난민에 의한 것이고 피해자 절반이 아동이다' 또는 '아프간 이민자의 성범죄율이 내국인보다 79배가 높다', '시리아 난민이 동물원에서 조랑말을 강간했다'는 것과 같은 가짜뉴스들은 미국의 혐오사이트에서 제시된 것이다. 이러한 내용의 뉴스들을 '충격적인 진실'이라고 국내에 유포한 이들은 주로 에스터 기도운동의 회원들이었다. 미디어 선교라는 명분은 이들이 댓글 또는 SNS를 통해서 혐오를 조장하는 것에 정당성을 부여하는 계기가 되었다.

한국사회에서 소수자에 대한 혐오는 극우 기독교에 의해 생산되고 확산되고 있다. 2007년 차별금지법 입법이 시도되었을 때 극우 개신

교에서 반대여론을 조성하였고, 박근혜 탄핵 정국에서 다시 극우 세력의 목소리를 결집하였다. 이 과정에서 성소수자에 대한 혐오와 차별을 자기의 주장을 정당화하는 명분으로 삼았다. 외부의 적을 상정함으로써 내부의 결집을 강화해 나가는 전략을 구사하면서, 에스더기도운동 같은 단체들이 사회적으로 방어기제가 약한 집단인 난민 또는 난민신청자에 대해 혐오의 가짜뉴스를 계속 생산해내고 있다.

난민에 대한 혐오 감정은 언론에 의해서 확산되었다. 2018년 4월부터 8월까지의 언론보도는 예멘 난민신청자들에 대한 뉴스를 다루면서 예멘의 현황을 보도하기보다 사건과 관련 없는 자극적 단어를 사용하였다. '이슬람 난민 점령', '난민 쇼크', '뜨거운 감자'와 같은 단어들을 사용함으로써 사회적 갈등을 언론이 부추겼다. 변수현 난민네트워크 활동가의 언론에 대한 모니터링 결과에 따르면, 언론보도 중 사건과 관련 없는 정보 제공 49건, 출신국·종교·문화에 대한 차별적 요소 47건, 국제기준에 부합하는 난민의 정의 27건, 사실 확인 없이 제공된 정보 14건, 난민신청자 신원노출 9건, 왜곡된 편집 3건, 정정보도 27건이 인권보도준칙을 위반한 사례로 분류되었다(제주의 소리, 2018.8.31.). 이로 인하여 언론이 사회문화적으로 대중의 인식을 형성할 수 있다는 차원에서 언론인들의 인권 감수성 제고를 위한 프로그램 개발이 필요하다는 비판이 제기되었다.

가짜뉴스는 단순히 범죄와 성폭력과 관련된 것만이 아니라 난민신청자들의 혜택과 관련해서도 많이 생성되었다. 난민들이 개인당 월 143만원을 지원받는다는 뉴스는 '국민이 먼저다'라는 구호의 근간이 되었는데 이는 사실과 다르다. 당시 5인 가정이 최대한 받을 수 있는 금액이 월 143만원이었다. 그리고 난민들이 한국 청년들의 일자

리를 빼앗아 갈 것이라고 하지만, 예멘 난민신청자들이 알선 받은 일자리는 이미 한국의 청년 대신 파키스탄, 스리랑카 등지에서 온 외국인 노동자들이 근무하고 있는 양어장과 양돈장을 중심으로 형성되었다. 사회적 방어기제가 충분하지 않은 소수자들이 범죄를 저지르거나 양질의 일자리를 두고 내국인과 경쟁할 가능성은 높지 않음에도 불구하고 청년들의 일자리 부족의 문제가 예멘 난민신청자에 대한 부정적 이미지를 조장하는 데에 활용되었다.

난민신청자에 대해 배타적인 태도로 일관하는 것은 글로벌시대 세계문화이해의 중요성이 강조되는 흐름에 역행하는 것이다. 특히 일부 교회와 사적 모임을 통해서 청소년들이 가짜뉴스에 노출되고 있다. 난민수용을 반대하는 초등학교 여학생 부모는 아이가 무슬림의 폭력성에 대해 심각한 두려움을 가지게 되었고, 이로 인해 주변에 예멘 난민신청자가 접근하지 않기를 바란다고 하였다. 초등학교 여학생이 이슬람의 역사와 문화에 대해 교육받을 기회가 많지 않았을 것이기 때문에 이와 같은 편견을 내재화해가는 데에는 가짜뉴스만큼 중요한 자료가 없다. 그럼에도 불구하고 학생의 부모는 이슬람의 역사와 전통에 대해 교육과정에서 공식적으로 교육이 이뤄져야 한다는 데에 동의하였다.

인터넷 댓글로 확산되는 의견들과 달리 난민들과 공존을 모색하는 사람들의 의견도 사회적 담론에 반영되어야 한다. 난민 수용에 찬성하는 기사 또는 인터뷰, 기고에 조직적으로 댓글로 극단적인 언어로 혐오를 부추기면서 반대 입장을 더욱 도드라지게 하고 있다. 지금 현재 인터넷 댓글로 확산되는 의견들 중 다수는 논거의 합리성이 의심되며, 반복해서 조직적으로 등장하고 있다. 댓글로 표현되

는 대중의 의견도 존중되어야 하지만, 그것이 곧 여론인 것으로 등치시킬 수는 없다. 한국사회에서 댓글이 의견을 전달하는 소통의 한 방법으로 자리 잡았지만, 지금은 가짜 뉴스를 확산시키는 방법으로 자리 잡고 있다. 이러한 온라인 소통구조의 개선이 없이 난민담론에서 가짜뉴스의 영향은 쉽게 줄어들지 않을 것이다.

Ⅳ. 난민문제의 문명적 이해와 세계시민교육의 함의

난민들의 문제는 인도적 위기에 의해서 발생하지만 난민문제는 정치적 의지가 없이 해결되기 어렵다. 정치적으로 민감한 사안이지만, 정치인 또는 행정가들의 국제적 차원의 책무의식과 문제해결을 위한 정치적 의지가 필요하다. 현장의 상황에 대한 이해를 토대로 정책과 제도를 설계하는 과정에서 정치의 역할이 클 수밖에 없다. 정치인들과 입법가들이 정치적 목적으로 난민문제를 포퓰리즘의 시각에서 프레이밍한다면 실질적 문제의 해결은 요원해질 것이다.

갈등적 난민담론을 사회적 다수의 의견에 따라 해결을 해나가야 할 것인지 또는 보호해야할 가치와 전통을 수호하기 위해 정치적 비용을 지불할 것인지 정책결정자들이 판단을 해야 한다. 이 과정에서 문화와 전통은 후세들의 삶의 방식과 가치 지향에도 영향을 미친다는 점을 간과할 수 없다. 그렇기 때문에 현재 한국사회가 난민과 같은 소수자 문제를 해결해 나가는 방식은 후세들이 한국사회를 어떻게 이끌어 나가는 방식에도 영향을 미칠 것이다. 따라서 한국사회가 낯선 문화를 수용하는 과정에서 다수에 의한 횡포를 막기 위해서는

난민수용에 대한 정치적 의지가 필요한 것이다.

이슬람의 전통을 문화적 다양성이라는 차원에서 이해하는 것도 중요하지만, 문명사적 시각에서 조명하고 이해하려는 사회적 노력이 필요하다. 세계사의 발전 과정에서 이슬람의 전통이 미친 영향을 가벼이 여길 수 없다. 이슬람을 단순히 다른 전통의 문화로 이해하는 것이 아니라 국제사회의 발전, 인류의 발전이라는 차원에서 문명이라는 맥락으로 이해한다면 예멘 난민신청자에 대한 지나친 일반화의 오류를 최소화할 수 있을 것이다. 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)이 '문명의 충돌'이라는 테제를 설파하였지만, 문명은 다른 문명과 소통할 줄 알기 때문에 반드시 충돌하지 않을 수 있다는 점이 간과되었다. 문명 안에 야만적인 그룹이 있을 수 있지만, 야만적인 그룹이 그 문명을 대변할 수 없다. 이렇듯 이슬람 문명을 이해하는 것은 무슬림을 테러리스트나 잠재적 범죄자로 인식하는 대중들의 인식 개선을 위해 필요한 조건이다.

제주의 예멘 난민신청자를 둘러싼 담론은 한국사회의 민낯을 드러낸 것이기도 하지만, 한국사회가 더 성숙할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 난민의 인도적 보호를 위한 난민수용 찬성론과 혈통주의, 인종주의, 국가주의를 기반으로 하는 난민수용 반대론은 저마다의 근거를 제시하고 있다. 두 가지 대립적인 시각이 항상 경쟁을 해왔지만, 혐오주의가 지나치게 팽배해지는 것은 한국사회의 문명적 소통의 방식에 부정적 영향을 미치기 때문에 경계되어야 한다. 난민의 문제와 난민문제의 차이를 이해하고 다름을 존중하는 문화가 성숙된다면 무슬림에 대한 편견도 최소화될 수 있을 것이다.

이번의 예멘 난민신청을 둘러싼 한국사회의 갈등은 '국제이해' 교

육에 대해서도 성찰이 필요하다는 것을 일깨워준다. 다른 문화를 알고 이해하는 것은 상대에 대한 오해를 줄임으로써 비평화 또는 반평화의 사회적 구조를 해체하는 데에 기여한다. 그런데 이번 사건은 난민수용성과 관련해서 국제이해가 충분조건이 되지 못한다는 것을 보여주었다. 예멘 난민신청 관련 담론에 나타나는 사회적 갈등은 이슬람에 대한 이해가 증진된다고 해결될 것은 아니다. 불편하고 낯선 이방인을 공동체의 구성원으로 바라보고 그들의 삶에 대해 공감하는 역량을 함양하는 것이 중요하다. 국제이해교육을 통해 단순히 문화다양성을 교육하는 것이 아니라 사회적 공감 역량의 증진을 위한 프로그램을 개발할 필요가 있다.

단일함을 강조하는 한국사회의 문화가 다름을 수용하는 대중의 태도에도 많은 영향을 미치고 있다는 점을 고려할 때, 난민과 관련된 담론은 국제이해교육의 중요성과 더불어 한국사회에 대한 비판적 성찰의 중요성을 잘 보여 주고 있다. 난민의 인도적 상황의 개선을 위한 규범적 설명은 당위로서 수용되지만, 난민수용으로 인해 발생하는 현실적 문제들에 대중들이 대응하는 방식에는 큰 차이가 있다. 따라서 예멘 난민신청자에게 인도적 체류를 허가한 이후 난민담론의 변화에 대한 후속연구는 난민과 관련된 국제이해교육의 방향을 모색하는 데에 보완적으로 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

구기연(2019). 난민 이슈가 보여준 우리의 민낯: 한국의 이슬람 혐오와 난민 문제. **창작과비평,** 46(3) 통권제181호, 401-412.

김대근(2019). 출입국항 난민지위신청 절차의 법해석적 지평과 대안. **고려법학,** 95, 73-114.

김종갑(2018). 제주 예멘 난민과 혐오의 댓글들. **오늘의 문예비평, 겨울호**(통권111호), 16-32.

송영훈(2018a). 수의 정치: 난민인정률의 국제비교. **문화와 정치,** 5(4), 33-68.

송영훈(2018b). 제주 예멘 난민 위기. **문화과학, 겨울호**(통권 제96호), 188-204.

송영훈(2016). 난민의 인권과 국가안보. **담론201,** 19(3), 55-82.

송영훈(2014). 테러리즘과 난민문제의 안보화. **국제정치논총,** 54(1), 195-230.

송영훈, 김명아, 한건수(2017). **난민심판 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 연구**. 법무부 연구용역보고서.

송영훈, 박서연, 이동수, 조영희, 한건수(2018). **출입국항 난민신청제도 개선 방안 연구**. 법무부 연구용역보고서.

신지원(2016). 이주-비호의 연계성 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰. **민주주의와 인권,** 15(3), 417-457.

이병하(2018). 한국 난민 이슈의 정치화. 문화와 정치 5(4), 33-68.

이신화(2016). 시리아 난민사태: 인도적 위기의 안보적 접근과 분열된 정치적 대응. **한국과 국제정치,** 32(1), 75-103.

최 유, 권채리(2017). **「난민법」에 대한 사후적 입법평가**. 세종특별자치시: 한국법제연구원.

한국난민지원네트워크(2016). **한국의 공항, 그 경계에 갇힌 난민들: 공항에서의 난민신청 실태조사 보고서**. 한국난민지원네트워크.

Dahl, Robert A.(1998). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Gianfreda, Stella(2018). Politicization of the Refugee Crisis? A Content Analysis of Parliamentary Debates in Italy, the UK, and the EU. *Italian Political Science Review, 48*(1), 85-108.

Haddad, Emma(2008). *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. New York: Cambridge University Press.

Helton, Arthur(2002). *The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century*. New York: Oxford University Press.

Krzyżanowski, Michał, Anna Triandafyllidou, and Ruth Wodak(2018). The Mediatization and the Politicization of the "Refugee Crisis" in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies, 16*(1-2), 1-14.

Shapiro, Ian(2003). *The State of Democratic Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

UNHCR(2011). *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Geneva, Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees.

Abstract

Yemenis' Asylum Application in Jeju and Discourse of Refugees

Song, Young Hoon
(Assistant Professor, Department of Political Science, Kangwon National University)

Why have Yemeni asylum-seekers in Jeju received much attention in the Korean society? What implications can be drawn for global citizenship education? This study analyzes discourse of refugees in four aspects. First, problems of refugees and refugee problems have been used in the discourse without distinction. Second, it is contending whether refugees should be accepted based on the majority rule. Third, refugee problems become politicized and securitized due to domestic politics. Fourth, institutional change has been considered a solution to refugee problem because people believe that visa waiver program is an important pulling factor. This study demonstrates that both political will and civilized thinking are necessary conditions for the protection of minority, the development of our understanding of cultural difference and the enhancement of global citizenship education.

Key words : refugee, refugee problem, Yemeni asylum-seeker, citizen, civilization

투고신청일 : 2018. 11. 20
심사수정일 : 2018. 12. 18
게재확정일 : 2019. 12. 17