

박상희. 2019. “2018년 제주 예멘 난민과 한국 사회의 도덕적 공황” 『인권연구』 2(2): 1-46.

Park, Sanghee. 2019. “Yemen Refugees in Jeju Island and Moral Panic in South Korea in 2018” *Journal of Human Rights Studies* 2(2): 1-46.

[일반논문]

2018년 제주 예멘 난민과 한국 사회의 도덕적 공황*

박 상 희**

한글초록

난민의 이주가 21세기 들어 한국 사회 전반적으로 이슈가 되었던 것이 2018년 제주 예멘 난민 사례이다. 이 글은 2018년 제주 예멘 난민에 대한 한국사회의 반응을 연구대상으로 삼았다. 코헨(Cohen, 2011)의 도덕적 공황이론(moral panic theory)을 적용하여, 난민에 대한 두려움과 불안이라는 정동(affect)이 생산되는 과정을 분석한다. 이 글은 도덕적 공황 개념의 한계, 즉, 도덕적 공황이 사회적 맥락에 따라 표출되는 방식이 다르며, 그 심층원인을 분석할 필요가 있음을 지적한다. 사회적 맥락을 보여주기 위해, 이 글은 한국 사회의 난민과 이주민에 대한 의식을 기술통계분석으로 간략히 제시했다. 또 연구자는 제주도과 서울의 난민반대집회, 기자회견 참여 등 현장 연구 자료와 관련 기사, 난민법 개정안 등의 문헌자료, 빅카인즈의 기사 검색을 활용했다. 코헨은 사회 문제들이 어떻게 구성되고 권리요구주장이 만들어지는지를 “떠들썩한 구성”과 “조용한 구성”으로 구분한다. 이에 따라 이 글도 “떠들썩한 구성, 즉, 정동의 표출: 두려움의 불안과 확산”

* 이 글은 저자의 박사학위 논문 『난민과 탈북민의 경험을 통해 본 한국 시민권의 변용과 확장』의 일부 내용을 기반으로 작성(발췌, 수정 및 보완)한 글입니다. 저자의 박사논문은 서울대학교 생명윤리위원회의 연구윤리 심사 및 승인을 받아 진행되었으며, 천주교 서울대교구 생명위원회의 인재양성기금의 지원을 받아 작성되었습니다. 정부 출연금 미래 기초학분야 기반조성사업 중 사회과학연구인력육성사업의 지원을 받았습니다.

** 사회학 박사, 서울시립대학교 도시사회학과 시간강사, socialpark2019@gmail.com

그리고 “조용한 구성, 즉, 전문가 집단의 반응”으로 분석했다. 결론적으로, 이 글은 생활세계차원에서 첫째, 한국 사회는 사회의식 수준에서 난민에 대한 정서적 배제가 근거에 깔려있음을 보여준다. 둘째, 21세기 들어 제주 예멘 난민으로 표상되는 타자에 대한 배제 사례를 통해, 한국 사회가 두려움과 불안을 통해 타자에 대한 극적인(dramatic) 배제로 치달을 수 있음을 분석한다. 그것이 체계의 헌법 및 국내법과 정책의 변화 요구로 이어짐을 살펴본다. 또한 난민들 스스로 집합행동을 조직하지만 시민단체와 함께 연대하고 있으며, 난민들의 목소리가 사회적으로 크게 확산되지는 않고 있다. 즉, 인권의 사회학 관점에서 봤을 때, 난민의 권리 요구가 미약한 상태이며 난민의 자력화(empowerment)를 위한 제도적 노력이 필요함을 지적한다.

주제어: 난민, 비호신청자, 인권, 제주 예멘 난민, 도덕적 공황

— 목 차 —

- I. 문제제기
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 연구방법과 자료
- IV. 연구결과
- V. 결론 및 논의

I. 문제제기

2018년 상반기에 약 500여명의 예멘 난민이 제주도로 와서 비호신청을 했다.¹⁾ 예멘 난민들은 그동안 사증이 없어도 합법적인 절차에

1) 난민(refugees)은 난민협약 제1조의 정의를 따라, “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 합리적 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호

따라 입국이 가능했는데, 제주도가 무사증(무비자) 입국이 가능한 지역이었기 때문이다. 2018년 6월에 법무부가 예멘을 무사증 입국 불허 대상 국가로 정하자, 예멘 사람들은 사증을 발급받지 않고는 더 이상 제주도로 입국할 수 없게 되었다. 법무부는 2018년 4월 ‘출도제한 조치’를 하여, 예멘 사람들이 제주도 이외의 다른 지역으로 이동하지 못하도록 거주지를 제한했다. 예멘 난민들은 제주도에 거주하게 된다.

이러한 사실이 알려지자, 2018년 6월 13일 청와대의 국민 청원 게시판에 “제주도 불법 난민 신청에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청 폐지/개헌 청원”이 게시된다. 청원마감일인 2018년 7월 13일까지,

를 받는 것을 원하지 아니하는 자. 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”를 뜻한다. 비호신청자(asylum seeker)란 자신의 국가를 떠나 다른 나라에 국제적 비호를 신청한 사람이다. 한국의 난민법 제2조 1항도 난민협약에 준하여 난민을 정의했다. 한국의 난민법은 난민인정을 신청한 사람(난민신청자)과 난민으로 인정된 사람(난민인정자)를 사용한다(「난민법」 제2조 2). 이는 한국 정부에 비호를 신청하고, 한국 정부로부터 난민 인정을 받은 사람만을 난민으로 간주할 가능성이 있다. 그러나 난민은 난민의 사유가 발생한 순간부터 난민이다. 난민 지위에 대한 공식적인 인정을 받았기 때문에 난민인 것이 아니라, 난민이기 때문에 난민으로 인정받는 것이다(제1부 난민지위 인정기준 제1장 일반원칙 28. UNHCR, 2014 : 9; UNHCR, 2019 : 17). 따라서 이 글은 **난민의 법적지위인정을 신청한 사람과 난민의 법적지위를 인정받은 사람**으로 구분하여 사용한다. 다만 한국의 법률에 기재된 내용을 사용할 때에는 난민신청자와 난민인정자를 사용했다. 인도적 지위(humanitarian status)란 난민협약의 정의에는 해당하지 않으나 “고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유를 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거(「난민법」 제2조 3)”가 있어 국제적 비호가 필요한 사람들의 지위로, 한국 정부는 인도적 체류허가를 받은 사람(인도적체류자)으로 법에 명시한다. 용어는 개념을 충분히 함축하여 뜻을 전달할 필요가 있다. 그런데 체류(滯留)라는 표현이 거주(居住)의 일시성 및 정체(停滯)를 뜻하며, 다시 떠날 사람을 전제하여 부적합하다. 또 ‘비호’를 용어 정의에 포함할 필요가 있다. 따라서 이 글은 **인도적 비호의 법적 지위를 인정받은 사람**으로 사용한다.

한 달간 714,875명이 서명한다. 2018년 10월 16일까지 제기됐던 청원 중 가장 많은 사람들이 서명했다. 난민 반대 집회와 난민 반대 집회에 반대하는 집회도 열렸다. 그러나 이 현상만으로 한국이 난민에 폐쇄적인지 아닌지를 평가하기에는 이르다. 당시 여러 여론 조사들이 한국인들에게 난민을 한국 사회로 받아들이는지를 물었고, 찬성과 반대 의견이 엇갈렸다.

외신은 이 현상을 다른 국가의 상식적인 수준에서 보면 상당히 예외적인 일이라 평가한다. 이 현상이 한국인의 인종주의, 외국인공포증, 이슬람공포증의 표현이며, 과잉반응이라는 것이다. 몇 가지 소개하면, 씨엔엔(CNN)의 오피니언 기고문에 따르면, 한국에 외국인공포증(xenophobia)이 퍼지고 있으며, 이는 한국 사회의 외부인에 대한 공포라고 표현한다.²⁾ 이것은 단일문화와 일제강점기, 6.25전쟁이라는 사회문화적 맥락에 기인한다. 또한 사회구조적 요인들도 영향을 주는데, 예컨대, 20-30대 청년세대들이 예멘 난민을 공동체 구성원으로 인지하지 않는 것을 두고, 그 원인이 청년세대들의 불안정한 삶(취직, 결혼, 출산, 육아 등의 어려움)과 연결되어 있다 평한다. 뉴욕 타임즈(New York Times)의 오피니언 기고문은 한국이 난민을 배제하는 현상을 두고 남한의 지속되는 인종주의라 평하며, 남한이 민주주의와 경제 번영이라는 성공을 거두었지만, 동정심과 인도주의적 본능은 부족하다고 지적한다.³⁾ 포린폴리시(Foreign Policy)의 오피니언 기고문에는 ‘남한이 몇 안 되는 수의 난민을 두고 과잉 반응을 보이고 있다.’는 보도가 실렸다. 독일은 2015년에 약 890,000 (89만) 명의 비호 신청자들을 독일에 거주하도록 했는데, 이와 비교하면 남한이 약 500명의 예멘

2) Bo Seo. (2018.09.13.) In South Korea, opposition to Yemeni refugees is a cry for help. CNN Opinion

3) Se-Woong Koo. (2018.07.01.) South Korea's Enduring Racism. The New York Times

비호 신청자를 제주도에만 머물게 하고, 70만 명이 넘는 사람들이 청와대 청원에 서명한 건 과하다는 지적이다.⁴⁾ 더 가디언(The Guardian)은 예멘 난민의 유입으로 비호 신청자에 대한 국가의 역할 논쟁이 치열하다고 말문을 열며, 의견이 동정심과 즉각적인 추방으로 갈리며, 추방의 수사법은 이슬람혐오 접근이라고 평한다.⁵⁾ 예멘의 내전은 유엔(United Nations, UN)에 따르면 “세계 최악의 인도주의적 위기”이다. 약 2백만 명이 집을 떠나고 8백만 명이 기아 직전에 있다. 그러나 기사는 한국 정부가 난민을 인정하는 것은 더디다고 평하고, 법무부 출입국 통계자료를 인용하며 지난 2017년에 여러 국가에서 온 약 만 명의 사람들이 한국에 비호를 신청했지만 1.2%(121 건)만 인정되었다고 밝힌다. 반면에, 탈북민은 한국에 약 3만 명이 존재하는데 난민에 속하지는 않고 한국에 도착하는 순간부터 시민권과 정부의 혜택을 누린다고 언급한다. 그 이유가 인종적 순수성, 단일 민족 혹은 단일종족에 기인한다고 본다. 이 표현은 유엔이 공식적인 학교 교과과정에서 삭제하길 권고했으나 여전히 교과과정의 구성요소라고 비판한다.

이 사례는 한국에서 난민이 1990년대에 들어 국제적으로 통용되는 공식적인 의미로 형성된 이래,⁶⁾ 난민의 이주가 한국 사회에 새롭고 중요한 현상으로 부각되기 시작했음을 말해준다. 이 연구는 한국사회

4) S. Nathan Park. (2018.08.06.) South Korea is Going Crazy over a Handful of Refugees. Foreignpolicy.

5) Benjamin Hass. (2018.07.11.) Influx of refugees from Yemen divides South Korean resort island. The Gaurdian.

6) 1990년대 냉전이 종식되고 세계화의 영향으로, 한국은 1991년 유엔에 북한과 동시가입하며 국제인권레짐을 받아들였고, 1992년에 난민협약과 난민의정서에 비준하고 1993년에 「출입국관리법」에 관련 조항을 만드는 등 관련 절차를 마련했다. 1994년부터 한국 정부는 난민의 법적 지위 신청을 받았지만, 2001년에 처음으로 난민의 법적 지위를 인정한다. 그리고 2012년에는 「난민법」이 제정되고, 2013년부터 시행됐다.

가 제주 예멘 난민을 대하여 만들어내는 사회적 사건들에 관심을 갖는데, 그 이유는 그 자체가 한국 사회의 민낯을 드러낼 뿐 아니라, 한국 시민권과 인권에 균열을 내고 변화를 가져오기 때문이다. 이 현상을 연구할 필요가 있다.

이 글은 2018년 제주도 예멘 난민에 대한 한국 사회의 반응을 분석하고자 한다.

먼저, 한국사회의 난민에 대한 두려움과 불안이라는 정동(affect)⁷⁾이 어떻게 생산되는지 그 과정을 분석한다. 구체적으로 한국사회에서 제주 예멘 난민이 사회문제로 구성되고 시민들의 권리요구 주장이 만들어지는 과정을 연구한다. 이것이 한국 사회의 타자에 대한 배제와 난민 인권에 어떤 함의를 갖는지 탐구한다.

7) 이 글은 affect를 정동(情動) 혹은 정서로 번역하여 사용한다. 정동과 감정, 느낌의 개념을 명확히 정의·구분할 수는 없지만, 이 글은 정동이론 중 베르텔슨과 머피(Bertelsen and Murphie, 2010)의 논의를 참고하여 정동(affect)을 느낌(feeling), 감정(emotion)과 구분되나, 느낌과 감정을 포괄하는 개념으로 본다. 정동 이론(affect theory)은 “몸과 정신의 이분법을 탈피하여 신체적 반응과 작용에 귀를 기울이고 삶의 미시적인 국면들을 깊이 있게 들여다 볼 수 있는 핵심을 정동으로 정의하려는 지적 흐름”이다(이태성, 2017: 3). 정동은 스피노자(2014: 158-231)의 affectus(감정) 개념에 기초한다. affectio(<신체>변용) 가운데 신체 역량의 변이가 있는 것이 affectus이다. 기쁨은 역량의 증가, 슬픔은 역량의 감소, 욕망은 이로부터 뭔가를 하려는 의식된 충동으로 나머지 모든 감정은 이 세 기초감정의 파생감정이다. 따라서 몸과 정신의 상태를 아우른다. 스피노자의 신체론은 현대에 체화된 마음과 개체화 이론으로 전개된다(김은주, 2018). 정동에 세 가지 측면이 있다(Bertelsen and Murphie, 2010: 140). 첫째, “전개인적인(pre-personal)” 힘의 운동으로서 정동이다(Guattari, 1996; Bertelsen and Murphie, 2010: 140에서 재인용). 둘째, 정동은 더 개인적이고, 문자 그대로 더 친밀한 것(familiar)으로서, 사람이 감정이나 느낌으로 인식하는 것이다. 셋째, 정동은 첫째와 둘째 사이에 있는 것으로, 지속적인 변이 속에서 “전이적”이며, 계속 진행 중인 “한 상태에서 다른 상태로의 이행(passage)”이다(Deleuze, 1988; Bertelsen and Murphie, 2010: 140에서 재인용).

II. 이론적 배경 및 선행연구

이론적 배경은 코헨(Cohen, 2011)의 도덕적 공황 이론이다. 도덕적 공황 이론은 일탈과 이에 대한 사회적 반응을 연구하기 위해 고안되었는데, 코헨은 ‘사회학이 범죄, 일탈, 마약복용, 정신질환과 사회적으로 일탈적이라거나 문제적인 행동으로 여겨지는 형태들을 연구함에 있어 급진적인 방향전환을 했음’을 지적한다(Cohen, 2011: 4-5) “일탈을 고정된 특성들과 기질들을 가진 것보다는 ... 되어가는 과정(a process of becoming)으로 보았다(Cohen, 2011: 8).” 그러니까 일탈을 의심할 여지가 없이 당연한 것으로 받아들이는 것이 아니라, “일탈적’이라고 하면 ‘누구에게 일탈인건지?’ 또는 ‘무엇으로부터 일탈인건지?’ 질문한다, 또 사회적 문제라 할 때, ‘누구에게 문제가 되는건지?’ 질문한다(Cohen, 2011: 5). 즉, 코헨은 그 의미를 해석하며 “사회 혹은 사회 내 어떤 권력 집단들이 어떤 행동을 일탈적 혹은 문제적이라고 레이블링(labeling, 딱지붙이기)한 것에 대해 의문을 가져야하고 당연한 것으로 여겨서는 안 된다(Cohen, 2011: 5-6)”고 말한다.

도덕적 공황 개념은 논의를 거치며 5가지 구성요소로 구분된다(ex. Goode & Ben-Yehuda, 1994; Cohen, 2011에서 재인용: xxvi-xxvii). 첫째, 잠재적 혹은 상상된 위협(threat)에 대한 공포(fear)보다는 **염려**(concern)이다. 둘째, 그 문제를 체화한 행위자들(actors)과 ‘궁극적으로’ 책임이 있는 대리인들(agencies, 예컨대, 정치인 등), “사회의 적(folk devils)”을 향한 도덕적 격분, 즉 **적대감**(hostility)이다. 셋째는 **합의**(consensus)인데, 이것은 널리 퍼진 동의로 꼭 전체적 동의일 필요는 없다. 위협이 존재하고, 심각하며, ‘무언가 조치가 취해져야 한다’는 동의이다. 엘리트와 영향력이 큰 집단들의 대부분, 특히 매스 미디어가 이러한 합의를 공유해야한다. 넷째, **불균형**(disproportionality)이다. 야기되는 피해와 관련된 사례들의 수 혹은 영향력의 과장이다. 대

중의 염려는 객관적인 해악(harm)과 직접적으로 비례하지는 않는다. 다섯째, **휘발성(volatility)**이다. 공황은 분출됐다가 갑자기 그리고 예고 없이 소멸한다.

이러한 도덕적 공황 이론의 5개 구성요소에 더하여, 구드와 벤예후다(Goode & Ben-Yehuda, 2010: 49)는 도덕적 공황이 표현되는 장(spheres) 혹은 도덕적 공황을 표현하는 행위자들 5개를 말한다. 1) **일반대중** 2) **미디어** 3) **사회 운동 (social movement activity)** 그리고 또는 4) **정치활동(ex. 입법자들의 연설, 법안 제의)** 5) **법집행(주로 경찰과 법원)**이다. 즉, 일반대중과 매스미디어, 사회운동, 정치인들, 법집행기관이 상호작용하여 도덕적 공황이 확산되고 표출된다.

도덕적 공황에서 매스 미디어는 일탈(deviance)과 사회문제에 대한 대중 지식의 주요원천이기 때문에 중요하다(Cohen, 2011: xxviii). 매스 미디어는 도덕적 공황에 3 가지 역할을 한다(Cohen, 2011: xxvii-xxix). 1) **아젠다 설정(Setting the agenda)**. 매스 미디어는 뉴스가치가 있다고 간주되는 일탈적 혹은 사회적으로 문제가 될 만한 사건들을 선택하고, 더 섬세한 필터를 통해 거름으로써, 기사화된 사건은 도덕적 공황이 될 가능성이 커진다. 2) **이미지 송신(Transmitting the images)**. 권리요구자들의 주장을 송신한다. 도덕적 공황의 미사여구(rhetoric)는 날카롭게 되거나 많은 사람들이 이해하기 쉽도록 단순화된다. 3) **침묵을 깨기, 권리요구를 주장하기(Breaking the silence, making the claim)**. 미디어 자체가 권리요구를 주장한다. ‘언론 정의(tabloid justice)’이다. 그렇다고 매스 미디어가 행위들과 사람들을 레이블링함으로써 ‘사회의 적들’을 야기한다는 말이 아니다. 이것은 인지적 틀과 도덕적 문턱의 문제로, 우리는 도덕적 인식이 불리일으켜져 일탈을 엄격히 규정하거나, 도덕적 인식이 낮아져 일탈을 느슨하게 규정하는 지점을 찾는다.

이를 사회표상으로 풀이하면 이렇다. 새로운 현상이 상식이 되려면

사회적으로 표상화된 지식으로 전화될 필요가 있다(최상진, 1990: 80-83). 새로운 현상이 등장하면, 논쟁거리가 되고, 사회적 혹은 집단적 합의를 이룬다. 합의적 이해가 보편타당한 지식으로 사회에 적용된다면 이 지식은 사회적으로 표상화된 지식이다. 새로운 지식이 주체적 인지에서 객관적 인지로 전화되는 과정이다. 이를 위해, 동일한 인지내용이 집단 내에서 반복적으로 교환될 필요가 있다. 사람들은 잘 모르는 새로운 현상을 구태화(舊態化)와 규범성을 통해 인지하기 마련이다. 이럴 수밖에 없는 것은 구조화된 인지체와 인습의 구속력 때문이다. 자신이 가진 기존의 인지적 틀 속에서 새로운 현상을 구체화(具體化)·거점화(據點化)하는 것이다.

매스 미디어와 그 사회의 도덕성이 새로운 현상을 도덕적 공황으로 이끄는 데 영향을 준다. 매스 미디어는 새로운 현상을 대중이 이해할 수 있도록 단순하게, 지속적으로 보도하며 집단 내에서 반복적으로 논의되도록 한다. 그 사회의 도덕적 문턱에 따라, 새로운 현상은 기존의 위협으로 인지된 것으로 분류되거나, 위협 가능성이 불확실하기에 논쟁의 대상이 된다. 이러한 논쟁에 미디어가 새로운 현상을 위협 혹은 위협이 아닌 것으로 간주하여 권리요구를 주장하기도 한다. 생활세계에서의 구성이 체계 차원의 법과 헌법의 변화로 이어지는 것이다.

선행연구로 Androvičová (2016)와 Martin (2015)의 연구가 있다. 모두 난민에 대한 사회의 반응을 도덕적 공황으로 설명한 연구이다. Androvičová (2016: 39)는 슬로바키아 사례를 연구하는데, 2015년 유럽의 난민 위기가 발생하기 전에는 난민이 중요한 정치 주제가 아니었으나, 그 이후 이주에 대한 안전 담론이 제도화되고 이주의 주된 관점으로 자리잡았다고 지적한다. 도덕적 공황 이론을 적용하여 안전 담론의 제도적 기초에 이주의 안전 관점을 우선시하는 정치인과 전문가의 테크노크라시 합의(technocratic consensus)가 있었음을 분석한다.

Martin (2015: 304)은 비호신청자에 대한 호주의 사회적 반응을 도

덕적 공황이론으로 분석한다. 보트피플을 막으려는 캠페인들이 도덕적 공황의 전형인데, 이것이 성공적인 이유는 호주의 국민정체성과 삶의 방식이 여러 요인들 중 아시아인의 ‘침략’에 대한 공포 그리고 다문화주의에 대한 염려와 결부되어 공명을 일으키기 때문이다. 또한 호주에서 비호신청자에 대한 도덕적 공황이 삽화(插話, episode), 즉, 어떤 이야기나 사건의 줄거리 사이에 끼인 토막 이야기가 아니라 상대적으로 영구적이라 할 수 있는데, 그 이유는 “무슬림-테러리스트-난민”이라는 모습(figure)이 “초국가적 사회의 적(transnational folk devil)”로 구성되는 ‘테러와의 전쟁’ 작용 때문이다.

Androvičová (2016)의 슬로바키아 사례와 Martin (2015)의 호주 사례에서 알 수 있듯, 도덕적 공황이 사회적 맥락에 따라 표출되는 방식이 다르다. 그 심층원인을 분석할 필요가 있다. 이 글은 사회적 맥락을 보여주기 위해, 한국 사회의 난민과 이주민에 대한 의식을 기술통계분석으로 간략히 제시했다.

코헨(Cohen, 2011: xxvii-xxviii)은 사회 문제들이 어떻게 구성되고 권리요구주장이 만들어지는지를 떠들썩한 구성(noisy construction)과 조용한 구성(quiet construction)으로 구분한다. 떠들썩한 구성에서 도덕적 공황은 보통 초기 단계에 나타나고 아마도 단일한 선정적 사례와 관련될 수 있다. 조용한 구성에서 권리요구자(claim-makers)가 전문가들, 관료들이며 조직에서 일하며 대중 혹은 매스 미디어에 노출이 적다. 이 글도 1) 떠들썩한 구성과 2) 조용한 구성으로 분석했다.

Ⅲ. 연구방법과 자료

이 글은 질적방법(현장연구, 문헌조사)과 양적방법을 수행했다. 연구자는 2006년부터 현재까지 난민활동과 연구를 이어왔다. 2018년 제주도 예멘 난민에 대한 찬반양론이 거셌던 당시, 연구자는 연구뿐 아니

라 난민인권네트워크의 개인활동가로서 언론윤리대응팀에서 활동하며 난민활동가들과 함께 언론 모니터링을 했다. 언론윤리대응팀이 작성한 모니터링 보고서 내용도 이 연구에서 다루었다. 연구자는 제주도와 서울의 난민반대집회, 국회 토론회 방청, 기자회견 참여를 통해 얻어진 현장 연구 자료와 관련 기사, 난민법 개정안 등의 문헌자료를 연구자료로 활용했다. 제주도 예멘 난민에 관한 자료는 2018년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한정했다. 기사는 빅카인즈와 네이버 뉴스 검색을 병행했다. 먼저, 빅카인즈의 검색조건 중 검색어 범위는 기사제목에 ‘난민’이 포함된 것으로 한정했으며, 시기는 2017년과 2018년 각각 ‘1월 1일-12월 31일’이다. 언론사는 ‘중앙지, 경제지, 지역종합지, 방송사, 전문지 등 54개’이며, 통합분류는 ‘정치, 경제, 사회, 문화, 국제, 지역’이다. 네이버 기사 검색조건에서, 시기와 기사제목 검색조건은 빅카인즈와 동일하되, 유형과 언론사가 모두 포함되도록 했다.

다음으로, 한국 사회의 난민과 이주민에 대한 사회의식을 간단히 살펴보기 위해, 한국인의 난민과 이주민에 대한 사회적 거리감과 친근감을 기술통계 분석했다. 사회적 거리감은 정서적·주관적일 뿐 아니라 규범적인데(Karakayali, 2009: 540), 여기서는 정서적 거리감을 측정했다. 정서적 거리감으로서 사회적 거리감은 ‘우리에게 사회적으로 가까운 사람들이 우리가 가깝다고 느끼는 사람들이자, 우리가 가깝다고 느끼는 사람들이 우리에게 사회적으로 가까운 사람들’이라는 발상에 기초한다(Karakayali, 2009: 540). 보가더스 척도(Bogardus scale)가 대표적인 예인데, 상호간의 공감과 정서가 주요 요소들이다. 이것은 집단 구성원들의 주관적 태도들과 감정들을 측정하는 것으로, 보가더스(Bogardus, 1933)는 ‘사회적 거리감이 사람들 간에 존재하는 공감적 이해 정도를 의미하며, 개별적인 두 사람들 뿐 아니라 한 사람과 집단들 예를 들어 인종, 직업 종교 등의 집단 간에 존재하는 공감적 이해 정도(270)’라고 말한다. 친근감(親近感, familiar)은 친하고 가깝게

느끼는 감정으로 가족과 친지를 비롯하여 가까이 지내는 사이를 뜻한다. familiar이 반대말은 foreign인데, 한국어로 ‘이질적인’, ‘외국의’ 등으로 번역된다. 이 관계 속에서 보면, 친근감을 묻는 문항은 동류의식에 대한 감정을 측정한다고 볼 수 있다.

<표 1> 변수설명

변수	설문문항
사회적 거리감	<p>이 목록에는 사람들의 다양한 집단들이 있습니다. 귀하가 이웃으로 삼고 싶지 않은 집단을 말씀해주시겠습니까? (1=언급함, 2=언급하지 않음)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 다른 인종인 사람 · 이주민/외국인노동자 · 국제 난민으로 입국한 사람(2015) <p>* WVS 2~6, 국민 다문화수용성 조사(2015)</p>
친근감	<p>○○님은 평소 한국에 거주하는 아래의 이주자에 대해 얼마나 친근하게 느껴지십니까? 혹은 친근하게 느껴지지 않으십니까? ‘매우 친근하게 느껴진다’, ‘다소 친근하게 느껴진다’, ‘별로 친근하게 느껴지지 않는다’, ‘전혀 친근하게 느껴지지 않는다’ 중에서 말씀해 주십시오.</p> <p>(응답범주1=매우 친근 ~5=전혀 친근하지 않음)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 가. 탈북자(북한이탈주민) · 나. 조선족(중국동포) · 다. 동남아인(베트남·태국·필리핀 등) · 라. 미국·유럽인 · 마. 아랍인 · 바. 아프리카인 <p>* 통일의식조사 (2016)</p>

세계가치관조사(World Value Survey, WVS)를 기준으로 사회적 거리감 변화를 살펴보았다<표 1>. 한국 조사는 각각 1990년, 1996년, 2001년, 2005년, 2010년에 실시되었기에, 이 시기를 기준으로 년도를 표시했다.⁸⁾ 사회적 거리감은 세계가치관조사 2-6차에서 거의 공통적으로 묻는 ‘다른 인종인 사람, 이주민/외국인노동자’에 대한 거리감을 분석했다. ‘국제 난민으로 입국한 사람’은 세계가치관조사에서 묻지 않으나, 여성가족부의 국민다문화 수용성 조사(안상수·김이선·마경희·문희영·이명진, 2015)에서 포함시켰기에 결과에 반영했다. 또한 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사(2016)를 활용하여 친근감 변수를 활용했다.⁹⁾ 분석방법은 SPSS를 통한 기술통계분석이다.

IV. 연구결과

1. 한국 사회의 난민과 이주민에 대한 사회의식

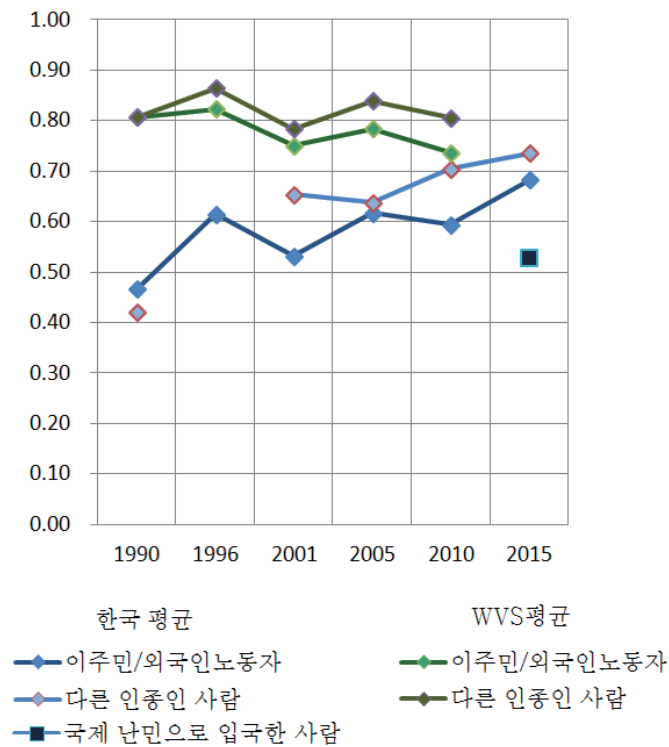
1990년, 한국인 응답자 10명 중 약4명이 이주민/외국인노동자와 다른 인종인 사람과 이웃으로 함께 사는 걸 싫어하지 않았다(박상희, 2018: 80-81; 박상희, 2019: 167-168)<그림 1>. 세계가치관조사 응답 평균은 이보다 2배 높았고, 1990년부터 2010년까지 대체로 10명 중 8-7명을 유지했다. 한국인의 이주민/외국인노동자 그리고 다른 인종인 사람에 대한 사회적 거리감은 2015년까지 점차 줄어드는 것으로 나타나는데, 10명 중에서 6-7명이 이주민/외국인노동자 그리고 다른 인종

8) 자료명은 각각 WV2_Data_spss_v_2015_04_18.zip, V3_Data_spss_v_2015-04-18.zip, WV4_Data_spss_v_2015_04_18.zip, WV5_Data_spss_v_2015_04_18.zip, WV6_Data_spss_v_2016_01_01.zip

9) 정근식. 2016. 「통일의식조사, 2016」 연구수행기관: 서울대학교 통일평화연구원. 자료서비스기관: 한국사회과학자료원. 자료공개년도: 2017년. 자료번호: A1-2016-0024.

인 사람과 이웃으로 함께 사는 걸 싫어하지 않았다. 한편, 2015년 여성가족부의 국민다문화 수용성 자료에 따르면, 한국인의 난민에 대한 사회적 거리감이 이주민/외국인 노동자, 다른 인종인 사람보다 더 먼 것을 알 수 있다. 한국인 응답자 10명 중 약5명이 국제 난민으로 입국한 사람과 이웃으로 함께 사는 것을 싫어하지 않았다.

<그림 1> 한국인의 사회적 거리감 변화 국제비교 (멀지 않음)
(박상희, 2018: 81)

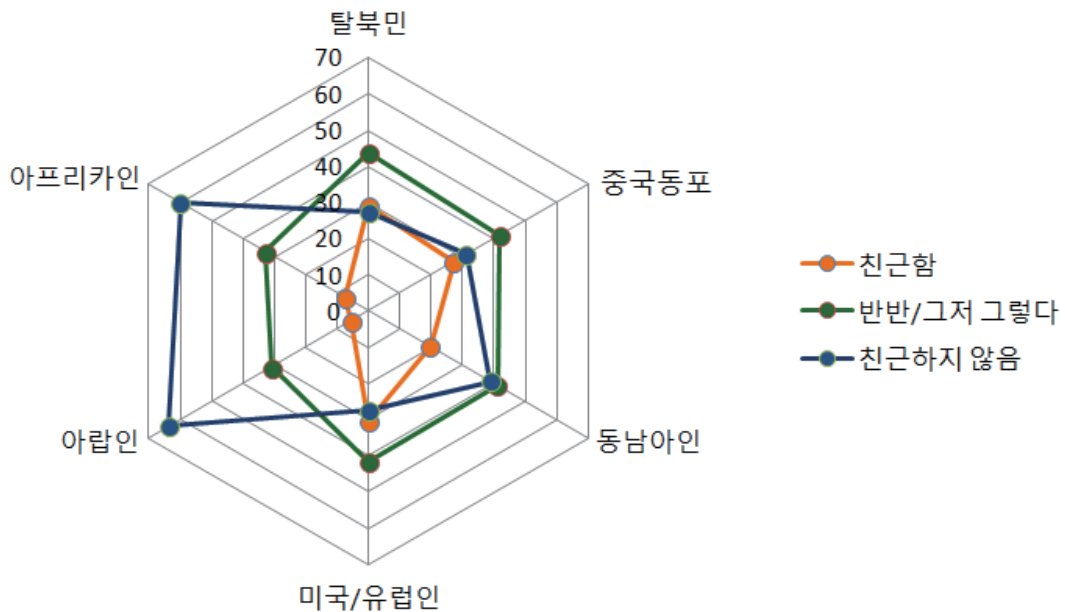


		1990	1996	2001	2005	2010	2015
한국	이주민/외국인노동자	0.466	0.615	0.532	0.616	0.594	0.683
	다른 인종인 사람	0.421	-	0.653	0.637	0.704	0.736
	국제 난민으로 입국한 사람	-	-	-	-	-	0.528
WVS 평균	이주민/외국인노동자	0.807	0.823	0.750	0.784	0.736	-
	다른 인종인 사람	0.807	0.864	0.784	0.839	0.805	-

* 1990년-2010년 세계가치관조사 2차-6차 자료, 2015년 자료는 여성가족부의 국민 다문화 수용성 조사. 각각 한국인 응답자 및 응답자의 평균을 계산함.

2016년 한국인의 이주민에 대한 친근감을 비교해보니<그림 2>, ‘친근하다’고 응답한 비율은 미국·유럽인(30.3%), 탈북민(29.0%), 중국동포(27.1%), 동남아인(19.7%), 아프리카인(7.4%), 아랍인(5.6%) 순이다. 가장 높은 비율을 보인 미국·유럽인과 가장 낮은 비율을 보인 아랍인 간의 한국인 친근감 차이는 5배 이상이다. ‘친근하지 않다’고 응답한 비율은 아랍인이 63.5%로 가장 높고, 그 다음으로 아프리카인 59.8%, 동남아인 38.9% 순이다. 한국에 거주하는 난민이 주로 동남아시아와 아프리카 아랍 문화권을 공유하는 것을 감안하면, 한국인의 난민에 대한 친근감의 정도를 유추할 수 있다.

<그림 2> 이주민에 대한 친근감 비교 (2016) (%) (박상희, 2018: 86)



* 서울대학교 통일평화연구원 통일의식조사 자료 2016; 응답범주 “매우 친근 + 다소 친근”을 묶어 “친근함”으로, “별로 친근하지 않음+전혀 친근하지 않음”을 묶어 “친근하지 않음”으로 사용.

결론적으로, 이주민 그리고 다른 인종과 비교했을 때, 한국인의 난민에 대한 의식은 정서적으로 더 배제적임을 알 수 있다.

2. 정동(affect)의 표출: 두려움과 불안의 확산

1) 전조(前兆)

난민에 대한 두려움과 불안이라는 정동은 2018년 예멘 난민이 제주도에서 비호신청을 하기 전에도 한국 사회 속에 잠복되어 있었다. 이를 언론의 난민보도, 보수 시민단체와 정치인들의 난민정착 및 정주 반대 활동에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 난민이 진짜 혹은 가짜인 것은 아니라, 난민은 난민의 사유가 발생하는 즉시 이미 난민이 된다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 언론은 난민을 “가짜 난민”과 “진짜 난민”으로 간주하여 보도한다.¹¹⁾

보수 시민단체와 정치인들은 난민의 정착과 정주를 반대하는 활동을 했다. 예컨대, ‘안전한 한국을 위한 개헌 국민회의(준)’ 주관으로 ‘외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼’이 2017년 8월 28일 개헌에 반대하며 국회의원회관에서 열렸다<사진 2-1>. 문제인 정부가 「헌법」 10차 개헌을 추진했고, 본격적 논의를 위해 국회는 헌법 개정특별위원회를 출범시켰다. 논의 중에 외국인의 기본권 보호를 확대하는 논의가 있었고, 보수단체와 보수 정치인들이 이에 반대했다. 이들은 「헌법」 조항에 ‘사람’, ‘인종’, ‘망명권’이 포함되는 것에 반대했고, 이슬람 문화를 비판했다.

10) 자세한 사항은 “제1부 난민지위 인정기준 제1장 일반원칙(UHCR, 2014; UNHCR, 2019)을 참고 바란다.

11) 예시) 현봉철. (2017.12.03.) 가짜 난민 브로커 일당 실형. 제주일보
김정호. (2017.07.21.) 제주서 가짜 난민 성매매 후 살해 40대 징역 20년. 제주의 소리.

김영현. (2016.11.22.) 제주서 ‘가짜 난민’ 신청 제동. 한국일보.

진동영. (2016.09.26.) 한국서 돈받으며 불법체류 ‘가짜 난민’ 늘리는 난민법. 서울경제.

박보희. (2016.06.14.) 진짜와 가짜? 난민은 어떻게 구분할 수 있을까. 머니투데이.

<사진 1> 외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼



- * (좌) 연구자 소장 피켓
- * (우) 2017년 8월 27일 외국인 기본권 확대 개헌안의 문제점에 관한 포럼¹²⁾
- * 피켓 내용: 국민YES 사람NO, 장애추가YES 인종추가NO, 이슬람 비판이 인종차별? 과격 이슬람의 망명권 반대! 무제한 난민 망명 한국 붕괴 시작.

2) 두려움과 불안의 구성과 확산 그리고 표출

한국에서 난민에 대한 대중의 우려는 이주민에 대한 정서적 배제에서 보듯 잠재해 있었다. 제주도 예멘 난민은 사회의 관심을 끌 수 있는 사건이었는데, 미디어가 제주도 예멘 난민을 보도하며, ‘가짜 난민’이나 ‘범죄’와 연결하여 선정적이고 과장·왜곡된 보도를 하며 대중의 관심이 집중 된다(아젠다 설정 & 이미지 송신). 이는 난민이 사회질서에 위협이 되는 존재로 인식되는데 기여했고, 문제제기에 쫓겨, 약 70만 명의 국민이 청와대 ‘난민 반대’ 청원에 서명하는 직접행동 민주주의로까지 나아갔다(염려 & 적대감 & 합의).

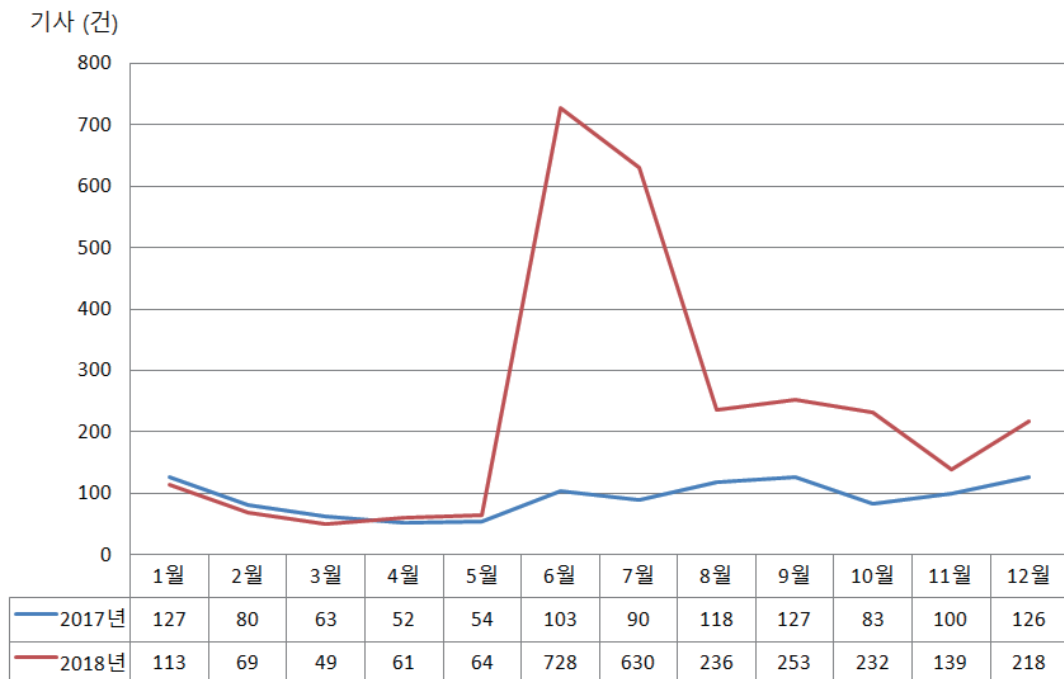
두 가지 요인 때문에, 매스 미디어가 이를 지속적으로 다루며 두려움과 불안이라는 공포가 구성되고 표출될 수 있었다. 하나는 시민단체가 난민 반대집회를 연이어 개최하며 난민을 문제로 삼아, 난민 이슈 논의가 지속될 수 있었다. 다른 하나는 시기적 요인이다. 6월 20일이

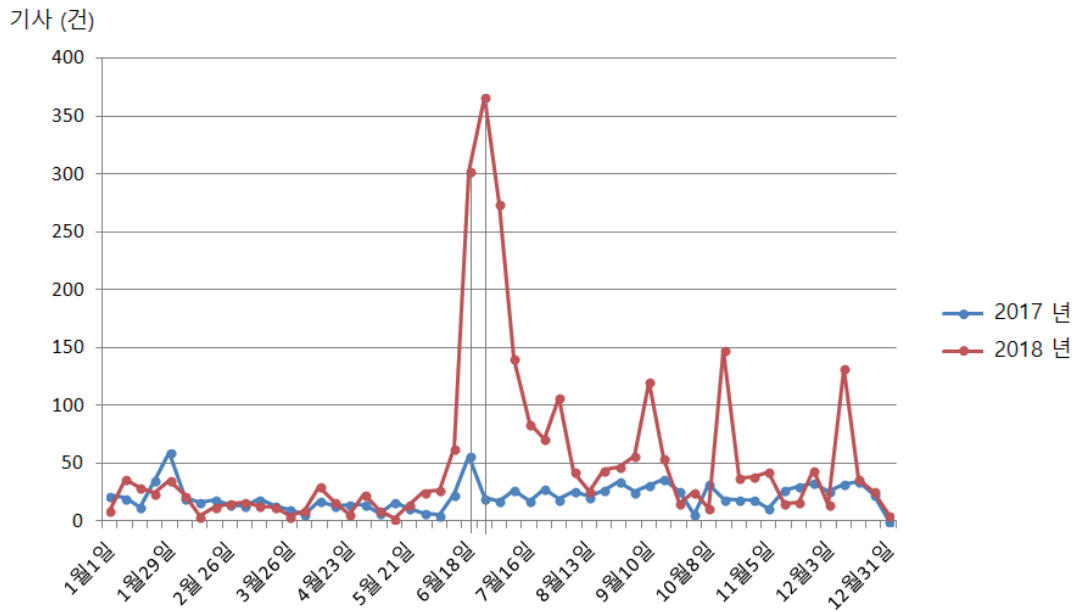
12) 강민석. (2017. 8. 27.) 헌법의 기본권 주체 ‘국민→ 사람’으로 확대·망명권 신설되면 “과격 무슬림 대거 유입 부작용 우려. 국민일보

세계 난민의 날이고, 매스 미디어가 한국 거주 난민 이슈 중 예멘 난민을 집중적으로 보도하며 사회의 이목을 끈다. 기사는 대대적으로 양산되었다. 그 결과, 난민 이슈는 사회 속에서 지속적으로 논의된다.

두 번째 요인부터 살펴본다. 빅카인즈 검색 결과, 매스 미디어는 2017년보다 2018년에 난민 기사를 약 2.5배 많이 다루었다. 2018년에 난민기사는 총 2,962 건(중복 170건, 중복 제외 2,792건), 2017년에는 총 1,247건(중복 124건, 중복 제외 1,123건) 검색됐다. 월별로 비교해보니<그림 3>, 2017년과 2018년 난민 보도는 1월-5월까지 비슷한 비율이나, 2018년 6월에 728건이 보도되며 2017년 6월에 비해, 약 7배 증가한다. 주간별로, 2017년과 2018년 모두 난민의 날인 6월 20일 경에 난민관련 기사가 증가한다는 공통점이 있으나, 그 규모와 지속성에서 현격한 차이를 보인다.

<그림 3> 2017, 2018년 난민 기사 빈도수 분석(월별/주간별) (박상희, 2018: 109)





* 빅카인즈(BIGKInds news bigdata & analysis. www.bigkinds.or.kr)에서 분석

2017년 6월과 2018년 6월 기사의 빈도와 키워드 트렌드를 검색했다. 2018년 6월에 총 773건(중복 45건)이 검색됐고, 2018년 난민 뉴스 중 약 26%가 6월에 보도됐다. 반면에 2017년 6월에 난민 뉴스는 총 121건(중복 18건)이 검색됐다. 중복 기사를 제외하고, 각각 728건, 103건에 대한 트렌드 검색을 했다. 키워드 빈도수(분석 뉴스 건수 내 빈도수가 높은 키워드 순) 상위 10개만 제시하면 <그림 4>와 같다. 2017년에는 “UN, 유럽”이 키워드의 상위를 차지하는 반면, 2018년에는 “예멘, 제주도”가 키워드의 상위를 차지한다.¹³⁾

13) 2017년에 한국 관련 기사 중 키워드 빈도가 높은 것이 “장애인 등록”이다. 「난민법」 상 ‘난민인정자’는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있음(제31조)에도 불구하고, 「장애인복지법」 상 등록 대상에서 제외되어, 난민 아동이 장애인활동지원 서비스에서 배제되는 사례를 다루었다. 국가인권위원회가 2016년에 장애인등록제도 개선을 권고했고, 2017년 12월 장애인복지법 일부개정안이 국회 본회의 통과되었다.

<그림 4> 2017, 2018년 6월 난민 기사 연관어(키워드 빈도수) 분석
(박상희, 2018: 110)



2017년			2018년	
키워드	빈도수	순위	키워드	빈도수
유엔	32	1	예멘	845
유럽	28	2	제주도	417
EU	28	3	유럽	260
UNHCR	23	4	EU	227
아프리카	17	5	이탈리아	178
시리아	16	6	법무부	139
장애인 등록	15	7	정우성	137
체코	14	8	외국인청	78
리비아	13	9	무사증	78
법무부	13	10	독일	68

* 빅카인즈(BIGKInds news bigdata & analysis. www.bigkinds.or.kr)에서 분석

이제, 2018년에 매스 미디어가 제주도 예멘 난민에 대해 다른 내용을 살펴본다. 제주도 예멘 난민에 대한 두려움과 불안의 구성은 제주도에 시작되었다. 2018년 제주도에 예멘 난민이 입국하여 난민의 법적지위를 신청했다. 이주민은 30일간 제주도에 무비자로 입국할 수 있었는데, 제주도의 관광 진흥을 위한 목적이었다.¹⁴⁾ 2017년 12월 12일부터 말레이시아 쿠알라룸푸르와 제주 직항 노선이 개설되며, 말레

14) 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 (약칭: 제주특별법) [시행 2019. 7. 16.] [법률 제16248호, 2019. 1. 15., 타법개정]

이시아에 거주 중인 예멘 난민들이 제주도로 왔다(김성인, 2019: 2). 2018년 1월-4월까지 90명의 예멘 사람들이 난민의 법적지위를 신청했고, 5월에는 437명, 6월 22명, 8월 1명, 총 550명이 신청했다(제주출입국관리청, 2018; 김성인, 2019: 2에서 재인용). 법무부는 4월 30일 출도제한 조치를 하여, 예멘 ‘난민신청자’가 제주도 이외의 국내 지역으로 가지 못하도록 제한한다. 또 법무부는 5월 21일 제주 무사증 입국 대상국에서 예멘 국민을 제외하여, 6월 1일부터 예멘 국적의 사람들이 비자 없이 제주도에 입국할 수 없게 된다.¹⁵⁾ 예멘 ‘난민신청자’가 제주도 이외의 국내 지역으로 갈 수 없게 되자, 예멘 사람들 487명이 제주도에 거주한다.

2018년 5월부터 제주도 지역 언론이 예멘 난민에 대한 부정적 보도를 했다.¹⁶⁾ 5월 2일 제주신보가 당일 예멘 사람들이 70여명이 제주 국제공항에 입국했다고 보도하며, 제주도에 ‘난민신청자’가 급증하지만 1명만이 난민으로 인정받았다고 병기한다. 5월 3일 제주의 소리, 제주매일도 같은 논조를 따른다. “불법체류”, “불법취업”, “가짜난민”이라는 표현도 등장한다.¹⁷⁾ 즉, 한국 정부로부터 난민의 법적 지위를 인정받을 가능성이 높지 않다는 부정적 시각을 견지한다. 5월 3일부터 언론보도는 제주지역 언론사에 한정되지 않는다. 5월 4일 난민인권네트워크는 “의심이 아닌 보호가 필요하다”는 성명서를 발표한다.¹⁸⁾

15) ‘제주특별자치도 무사증 입국불허 국가 국민(12개국)은 이란, 수단, 시리아, 마케도니아, 쿠바, 코소보, 팔레스타인, 아프가니스탄, 이라크, 가나, 나이지리아, 예멘.’ -제주특별자치도 무사증 입국 불허국가 및 체류지역 확대허가 국가 지정(안). 2018.5.21. 법무부

16) 네이버 기사 검색 <https://www.naver.com>.

17) 좌동철. (2018.05.02.). 중동 출신 예멘인 78명 제주에 왜 왔나? 제주신보/김정호. (2018.05.03.) 중동 예멘인 76명 집단 제주행 ‘난민신청 여부 촉각’ 제주의 소리./송은범 (2018.05.03.) 예멘인 76명 왜 제주에 왔을까... 한라일보/김진규. (2018.05.03.) 중동 예멘인 대거 제주로 입국 법무당국 난민신청 여부 촉각. 제주매일.

몇몇 언론사들은 범죄와 예멘 난민을 연결시키며 안전문제를 거론한다.¹⁹⁾ 제주도에 예멘 난민들이 급증하고 있다며 무사증 제도를 비판한다.²⁰⁾ 5월 31일 제주난민대책도민연대가 기자회견과 난민 반대 집회를 개최하고, 예멘 사람들을 “무사증을 악용한 불법난민”으로 규정하며, 무사증 폐지를 촉구하는 권리요구주장을 했다.

제주도 예멘 난민에 대한 우려는 사회적 문제로 확산된다. 6월 1일 국가인권위원회(2018)는 ‘정부가 제주도 예멘 난민신청자 지원 대책을 마련해야한다’는 국가인권위원장 성명을 발표한다.²¹⁾ 6월 13일 청와대 청원페이지에 ‘제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다’가 게시되고, 2주 만에 약50만 명이 서명한다. 6월 18일 유엔난민기구(2018)는 “지금 현재, 폭력, 질서의 부재, 대규모 실항, 기근 등 심각한 인도주의적 위기에 처한 예멘으로 그 어떤 예멘인도 강제송환 되어서는 안 된다는 것이 유엔난민기구의 단호한 입장”이라는 성명을 발표한다.²²⁾ 7월 2일 아시아태평양난민네트워크²³⁾도 연대 성명을 발표하며, ‘한국 정부가 국제기준

18) 난민인권네트워크 (2018.05.04) [성명서] “의심이 아닌 보호가 필요하다”

19) 우장호. (2018.05.09.) [지역이슈] 제주서 활개치는 외국인 범죄 대안은?. 중앙일보./김진규. (2018.05.12.) 제주서 중국인 간 살인 이어 한국인 흉기 위협 집단폭행. 제주매일.

20) 고성식. (2018.05.09.) 제주서 내전 겪는 중동 예멘인 4개월 만에 227명 난민신청. 연합뉴스./윤혜경. (2018.05.13.) 중국인이 점령한 제주도에 ‘이슬람 난민’까지 몰려오고 있다. 인사이트./김정호 (2018.05.31.) 무더기 난민 신청 ‘예멘’ 제주 무사증 불허국 지정. 제주의소리.

21) 국가인권위원회. (2018.06.01.)[성명] 제주도 내 예멘 국적 난민신청자들에 대한 대책 마련 촉구 국가인권위원장 성명.

22) 유엔난민기구. (2018.06.18.) [성명] 제주 예멘 난민신청자 관련 유엔난민기구의 입장 www.unhcr.or.kr.

23) 아시아태평양난민네트워크(Asia Pacific Refugee Rights Network, APRRN)는 2008년 창설된 NGO 연합단체로서, 아시아태평양지역의 대표적인 난민권리옹호 지역네트워크이다. 28개국 340개 시민사회단체 및 개인이

에 따라, 제주도에서 난민 지위를 신청한 예멘 사람들을 보호할 것'을 촉구한다.²⁴⁾ 인종차별적 발언과 난민을 추방해야한다는 여론에 우려를 표하며, 가짜 뉴스 등 잘못된 정보의 영향이 있음을 지적한다.

매스 미디어는 제주도 예멘 난민을 '가짜 난민'이나 '범죄'와 연결하여 선정적이고 과장·왜곡된 보도를 한다. 난민인권네트워크 언론윤리대응팀(2018)은 5월 20일-7월 9일까지 전국신문과 방송사, 지역신문, 타블로이드/인터넷 신문 등 32개 언론사의 허위/왜곡보도를 분석했다.²⁵⁾ 기사들은 예멘 난민들이 무슬림이고 20-30대 남성이라는 이유로, 잠재적 성폭력 범죄자, 범죄자, 불법체류자, 경제적 이주민으로 동일시했다. 이슬람 난민 '점령', '난민 폭탄' 등 난민의 비호신청을 침략적으로 묘사하고, 난민을 사물화 한다. 또 난민의 법적지위를 신청한 사람의 사진과 실명, 거주지 등을 그대로 보도하며, 난민의 박해가 심화·지속되는 원인을 제공했다.

언론인권센터(2018)는 7월 24일 성명서를 발표하고, '일부 언론들이 예멘 국적과 종교를 특정 범죄와 연결하여 편견과 혐오를 조장하고 있다'고 지적한다.²⁶⁾ 제주 예멘 난민과 무관한 성추행, 마약 관련 사건에 제주 예멘 난민이라는 키워드를 포함하여 잠재적 범죄자라는 인식을 확산시키는 데 기여한다고 비판했다. 언론은 제주 예멘 사람들의 인터뷰를 사실과 다르게 편집하여 "한국이 형편없다고 비판하며 돌아가고 싶다"고 보도하기도 했고 난민에 대한 부정적 여론 형성에 영향

회원으로 참여한다.

24) 아시아태평양난민인권네트워크. (2018.07.02.) 제주 예멘 난민들에 대한 연대 성명. International Solidarity for Stranded Yemenis and other refugee populations in South Korea.

25) 연구자는 난민인권네트워크 개인활동가로서 언론윤리대응팀에 소속되어 제주도 예멘 난민 언론기사 모니터링과 대응을 함께 했다.

26) 언론인권센터. (2018.07.24.) [성명서] 난민에 대한 차별과 혐오를 조장하는 언론 보도를 비판한다.

을 주었다.

민주언론시민연합(2018)은 8월 1일 방송모니터위원회 보고서 “걱정하라는 메시지만 남긴 방송사 ‘난민 보도’”를 발표한다. 6월1일-7월20일까지 7개 방송사 저녁종합뉴스의 제주도 예멘 난민 관련 보도를 모니터링했다. 44건(방송사 평균 5건)이 보도되었는데, 단순한 찬반 나열이 14.5건(33%)으로 가장 많았고, 정부 대책 단순 전달 9건(20.5%), 해외 상황 6건(13.6%), 난민 브로커 3건(6.8%), 팩트 체크, 난민제도 문제점 각각 2건(4.5%)이었다. 따라서 ‘방송사들이 사실관계를 파악하거나 ‘가짜뉴스’를 속아내는 역할과 제도의 문제점 보도에 게을렀다’고 지적한다. 또 예멘 난민 보도인데, 예멘 내전을 설명하지 않는다고 짚는다. 즉, 예멘 사람들이 예멘을 떠날 수밖에 없는 상황과 그 원인 및 배경에 대한 설명이 없는 것이다.

8월 31일, 난민인권개선을 위한 언론의 역할 간담회가 국가인권위원회와 난민인권네트워크 주최, 제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회와 제주인터넷기자협회 공동주관으로 개최된다. 언론보도가 갈등을 키웠다고 지적하고, 난민보도 가이드라인과 언론의 자정이 필요함을 논했다.²⁷⁾

난민에 대한 가짜 뉴스는 북한, 탈원전과 함께 ‘2018년을 달군 가짜 뉴스 키워드’ 중 하나로 꼽혔다.²⁸⁾ 김희선, 김수진 기자는 가짜뉴스가 온라인 커뮤니티, 메신저, 유튜브, 소셜미디어(SNS) 등 플랫폼 다양화로 영향력이 커졌고, ‘아니면 말고’식 루머 생산 차원을 넘어

27) 신동원. (2018.8.31.) ‘가짜 난민’ 낙인 인권 침해... 보도 가이드라인 필요. 헤드라인제주. 난민보도 가이드라인은 “난민 박해의 위험성, 기존 사회가 갖고 있는 난민에 대한 오해 등 난민들이 겪는 특수한 상황에 대해 설명하고, 이를 기초로 당사자의 동의, 사진 촬영, 관련자들의 발언 인용, 용어 사용, 오보에 대한 대처” 등을 포함한다.

28) 김희선·김수진. (2018.12.28.) 올해를 달군 가짜뉴스 키워드, ‘북한, 난민, 탈원전’ 연합뉴스.

확증편향(자신이 옳다고 믿는 것만 받아들이는 경향성)이 확산되는 기제로 작동함을 지적한다. 2018년 3월 한국언론진흥재단 설문 조사 결과, 응답자 1천50명 중 69.2%가 ‘소셜미디어에서 유포된 뉴스 형식의 조작·거짓 정보를 보거나 들은 적이 있다’고 답했다. 기사는 5월 예멘 사람들 수백명이 제주도에 입국한 것을 가짜뉴스 생산의 결정적 계기로 봤다. 입국 직후 온라인 카페, 블로그 등에 “정부가 제주 예멘 난민에게 매월 138만원을 지원하기로 했다”는 가짜뉴스가 널리 퍼졌다.²⁹⁾ 7월 제주도로 여행 간 30대 여성이 변사체로 발견되고, 얼마 뒤 온라인에 ‘제주 연쇄 실종’이라는 출처 불명의 게시물이 등장했다. “제주도에서 난민을 받은 뒤 한 달 동안 여성 6명이 실종됐다”는 글과 함께 여러 온라인 커뮤니티에 게재됐다. 그러나 이중 1건은 중복이고, 제주 경찰 확인결과, 게시물의 변사 사건 중 2건은 거짓이고, 발견된 변사체 모두 타살 혐의가 없다고 조사됐다. 또 이슬람포비아를 조장하는 게시물도 SNS에 널리 퍼졌다. 특히 ‘코란에서 가르치는 이슬람의 13교리’라는 제목으로 ‘사춘기 시작 안 한 여자아이를 강간, 결혼, 그리고 이혼해도 된다’, ‘무슬림이 아닌 사람을 죽이면, 천국에서 72명의 처녀를 상으로 받는다’ 등의 게시물이 온라인 카페 등에 게시된다. 코란 한국어 번역본들과 비교한 결과 실제 코란과 동떨어진 내용이었다. SNS에 ‘무슬림에게 성폭행당한 유럽 여성들’이라는 제목으로 확산한 사진 역시 가짜로 판명됐다.

난민의 가짜 뉴스 진원지도 보도됐다.³⁰⁾ 김 완, 박준용, 변지민 기자는 가짜뉴스가 유통되는 유튜브 채널 100여개, 카카오톡 채팅방 50여개를 전수조사하고 연결망 분석 방법으로 생산자와 전달자의 실체

29) “난민이 생계비 지원을 신청할 수는 있지만 심사를 통과해야 하며, 지원이 결정돼도 한 사람이 받을 수 있는 최대 금액은 1인당 월 43만 원 정도다.”(같은 글)

30) 김 완·박준용·변지민. (2018.09.27.<2018.10.02. 수정>) [단독] 동성애 난민 혐오 ‘가짜뉴스 공장’의 이름, 에스더. 한겨레.

를 찾았다. 가짜뉴스의 진원지에 극우 기독교 세력이 있었음을 드러냈다. 김 완 기자는 이 보도로 한국기자협회의 이달의 기자상을 수상하며, “제주도에 예멘 난민이 입국하자 한국 사회엔 기다렸다는 듯 ‘혐오’가 창궐했다. 한 번도 난민 문제를 ‘우리 안의 문제’로 인식해보지 못했던 입장에서 뜻밖이었다. 어떤 이들은 왜 분노하는 것인가, 무슨 공포로 공동체의 밑동이 흔들리는 것인가. 그 전쟁을 주도한 건 ‘가짜뉴스’였다.”고 말한다.³¹⁾

제주도 예멘 난민에 대한 도덕적 공황은 난민이 ‘위험하다’는 우려와 ‘한국인이 난민을 위협하게 인지하는 것’에 대한 우려로 나뉘어 집단적으로 표출된다. 대표적 시기가 2018년 6월 30일 서울 광화문에서 열린 ‘난민 반대 집회’와 ‘난민 반대 반대 집회’다. 이후 집회는 지속적으로 개최되고, 논쟁은 제주도 난민에서 한국 거주 난민으로 확장된다. 난민반대집회는 제2차-제4차까지 전국적 규모로 개최되었고,³²⁾ 제5차-9차 집회는 서울에서 개최된다.³³⁾ 한편, 9월 16일에는 제6차 난민반대집회뿐 아니라, “난민과 함께하는 행동의 날”, 즉, 난민을 옹호하는 집회도 개최되었다.³⁴⁾ 10월 20일에는 시민단체들이 ‘한국 사회에 난민에 대한 환영과 연대의 목소리를 확산하고 난민에 대한 반대가 아닌 다른 생각을 가진 사람들이 많이 있다는 것을 보여주기 위해

31) 김 완. (2018.12.06.) ‘가짜뉴스의 뿌리를 찾아서’ [제338회 이달의 기자상] 한겨레신문 탐사예디터석 김완 기자/기획보도 신문·통신부문. 기자협회보.

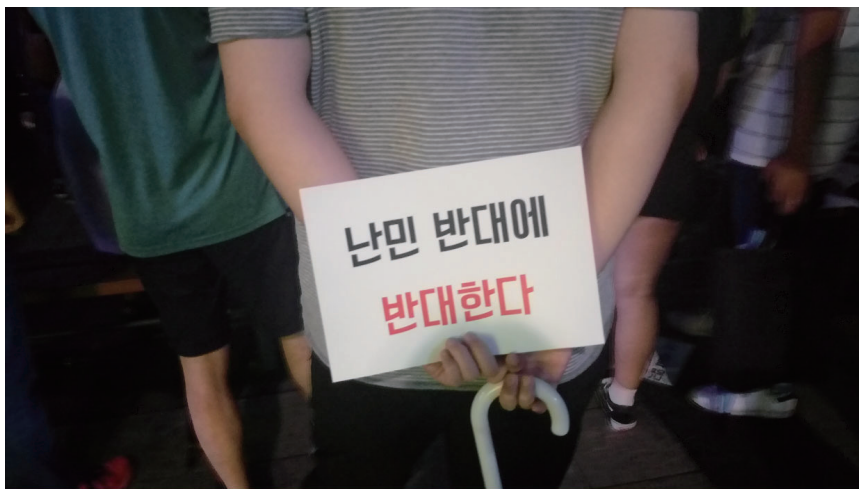
32) 제2차 집회는 7월 14일 서울, 광주/전남, 전북/익산, 제주에서 개최되었으며, 3차 집회는 7월 28일 서울, 전북/익산, 제주, 인천(27일), 대구/경북(8월 4일)에서, 4차 집회는 8월 11일 서울/경기, 제주, 전북/익산, 대구/경북(18일)에서 개최된다.

33) 제5차-9차 집회는 각각 9월 1일, 9월 16일, 10월 14일, 10월 20일, 11월 17일에 개최됐다. 2019년에는 제10차(3월 17일), 제11차(5월 11일) 집회가 서울과 안산에서 열렸다.

34) 이러한 집합행동의 동인과 전개과정도 중요한 연구대상이나, 본 연구의 범위를 넘어서므로 여기서는 다루지 않았다. 추후 연구에서 분석되면 좋겠다.

문화제 형식의 난민 환영 범시민 캠페인(난민환영문화제)'를 계획했다.³⁵⁾ 2018년 12월 유엔인종차별철폐 위원회는 특히 제주도에서 예멘 난민들이 난민의 법적 지위를 신청한 후, 난민에 대한 혐오가 확산됨을 우려하며 한국 정부에 인종차별을 종식시키기 위해, 이해와 관용을 증진시키길 촉구했다.³⁶⁾

<사진 2> “난민 반대에 반대한다”



- * 연구자 소장 사진(2018년 6월 30일 서울, 난민 반대 반대 집회)
- * 6월 30일 난민반대반대집회 피켓·현수막: 예멘 난민들의 제주도 출도를 허용하라(노동자연대)/We Welcome Refugees from Yemen!/난민 환영한다/난민 반대에 반대한다/난민은 들어오고 혐오는 나가라/가짜 난민은 없다/제주 예멘 난민신청자에게 혐오가 아닌 공감과 수용을-난민 반대에 반대한다! 인종차별에 반대한다! 정부는 유엔난민협약을 이행하라! 등.
- * 6월 30일 난민반대집회 피켓·현수막: 가짜난민 GET OUT/불법 가짜 난민 추방 국민안전 최우선/난민인권업체&가짜난민 OUT!/무사증 악용하는 가짜난민 특혜반대 국민 동의없이 제정된 난민법 반대/나는 대한민국 국민입니다 국민이 먼저다 국민은 안전을 원합니다 등.

35) 난민인권센터. (2018.10.02.) 2018 Refugees Welcome 문화제 공동주최 및 연대 요청 <https://nancen.org/1795>

36) 유엔 인종차별철폐협약 한국심의 대응 시민사회공동 사무국(2018.12.16.) [보도자료] 유엔 인종차별철폐위원회 한국의 이주민과 난민 혐오 확산과 차별 선동 우려, 한국 정부에 강력대책 촉구.

<사진 3> 제주도 난민반대집회



- * 연구자 소장 사진(2018년 7월 14일 제주도 난민반대집회)
- * 7월 14일 피켓·현수막: 국익보다 가짜 난민신청 옹호하는 인권팔이 기레기는 매국노!!/난민으로 인구를 늘려? 놓고 자빠졌다/제주도가 감옥? 그냥 왔던 데로 가라/2007년 난민인정안된 시리아 IS대원 왜 국민이랑 11년이 넘도록 같이 있게 했냐!!/“혈기 왕성한 20대 남성” 난민만 오는데 여성안전 누가 책임지냐!!/제주도! 외국인범죄율 전국 1위! 난민 절대 반대!!/국민이 먼저다!/병역기피도 난민이냐! 우리나라 군인들은 전쟁나면 난민신청 안하고 싸운다/올레길 안전 위협하는 난민신청 폐지하라!!/3년 동안 데리고 있지 말고 난민인정 안되면 당장 추방하라! 웬 취업까지 보장?/난민법 개정하라! 무비자 폐지하라! 등.

<사진 4> 서울 난민 반대 집회



* 연구자 소장 사진. 7월 28일 서울 동화면세점 앞, 난민 반대 집회

(1) 난민과 시민단체, 그리고 학생들

연구자는 난민들이 한국인들의 배제를 피부로 느낀다고 이해했다. 당시, 연구자는 난민 연구참여자와 심층면담을 진행하던 중이었다. 난민에 대한 사회 전반적 분위기가 부정적으로 변한 것이 연구참여자 모집에 영향을 주기도 했다. 연구자는 연구참여자 모집에 이를 고려하게 되었고, 연구자가 이해하기로는 모든 난민이 그런 것은 아니지만 난민도 연구참여를 결정할 때 본인에게 돌아올 직접적 피해를 우려하는 것으로 이해했다. 어떤 난민 연구참여자는 심층면담 중에 제주 예멘 난민에 대한 사회적 반응을 예시로 들며 타자로서의 배제 경험을 설명하기도 했다.

시민단체는 크게 두 진영으로 나뉘었다. 난민을 반대하는 진영(ex. 제주난민대책도민연대, 난민대책 국민행동, 국민을위한대안 등등)과 옹호하는 진영(ex. 난민인권네트워크, 제주난민인권을 위한 범도민 위원회 등등)이다. 전자는 난민에 대한 왜곡된 정보를 생산·재생산했다. 또 보수정치인들이 난민법 개정을 옹호하며 정당성을 부여했다. 앞서

말했듯, 난민 반대 집회는 연이어 개최되었고, 전국적으로 확산되기도 했다. 난민 반대에 반대하는 집회도 개최됐다. 난민을 옹호하는 진영은 제주도 예멘 난민의 인권 옹호를 위한 실질적 역할, 법무부의 대응과 국회위원들의 난민법 개정안에 대한 비판, 언론의 비윤리적 보도 비판, 기자회견, 난민에 대한 왜곡된 정보 정정을 통한 인식개선 활동 등을 했다.

이 기간에 난민들은 한국정부의 난민정책을 비판하며, 시민단체와 함께 기자회견을 하여 목소리를 전달하거나, 스스로 집회를 조직하고 단식투쟁을 하며 한국에 거주하는 난민의 삶을 알린다. 예컨대, 7월 8일 난민들은 시민단체와 함께 기자회견(2018년 난민의 목소리 한마당)을 조직하여, 직접 발언을 통해 난민에 대한 차별을 지적하고, 난민 심사 제도의 문제점을 비판했다<사진 5>.

난민들은 서울 종로구 효자치안센터 앞에서 무기한 단식 투쟁을 하며, 한국에서 난민의 인권 보장을 주장했다<사진 6>.³⁷⁾ 시민단체들도 투쟁자리를 지키고, 기자회견과 집회를 함께 했다. 난민들은 한국에서 “너무나 많은 고통을 겪으면서 천천히 죽느니 빨리 죽는 게 낫겠다고 결정했다”며 농성을 하게 된 계기를 말했다.³⁸⁾ 최영애 국가인권위원장은 취임 후 첫 공식일정으로 이 분들을 만나 “단식을 풀어달라, 한국 사회가 걱정된 해결책을 찾겠다”고 말했다.

학생들(아주중학교)이 친구 조엘(가명)의 난민 법적지위 인정을 위해 함께 했다<사진 7>. 조엘은 무슬림에서 기독교로 개종했다. 본국은 이를 배교죄로 처벌할 수 있다. 당시 조엘의 난민 법적지위는 인정되지 않았고, 대법원에서도 패소했다. 판결문은 “(본국에) 가도 종교

37) 전현진. (2018.8.30.) 출생신고도 해 줄 수 없는 난민 부모라 미안해, 아들. 경향신문.

38) 강민정. (2018.9.13.) 최영애 인권위원장, 단식 농성 난민 만나 “단식 풀어달라. 해결책 찾겠다.” 일요서울.

를 숨기고 살면 되기에 ‘박해를 받을 충분한 공포’가 존재하지 않는다”고 했다. 친구들은 7월 11일 조엘이 공정한 심사를 거쳐 난민으로 인정받게 해달라고 청와대 청원을 제기했다.³⁹⁾ 31,286명이 동의했다. 그러나 학교와 교육청에 항의가 오고, 학교 SNS와 관련기사에 악성댓글이 달렸다. 친구들은 서울출입국·외국인청 앞 피켓 시위와 청와대 앞 1인 시위를 이어갔다. 조엘이 난민의 법적지위를 재신청할 때, 친구들도 도왔다. 조엘의 신앙을 증언하는 수백명의 탄원서가 출입국에 접수됐다. 조희연 교육감이 학교를 방문했다. 염수정 추기경이 조엘과 친구들을 만나고, 국무총리, 법무부 장관, 국가인권위원장 등 관련 기관장에 서한을 보냈다. 기도메시지를 통해, 조엘이 “대한민국에서 난민으로서 보호받고, 박해의 위협에서 벗어나 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 관계 기관의 특별한 관심과 배려를 부탁드립니다”고 밝혔다.⁴⁰⁾ 10월 19일, 조엘은 난민의 법적지위를 인정받았다.

<사진 5> 난민과 시민단체 기자회견



- * 연구자 소장 사진(2018년 7월 8일, 한국체류 난민 신상 알리기 기자회견)
- * 피켓·현수막: 난민도 사람이다. 인종차별 중단하라. 우리도 일하고 싶다. 난민심사 기다리다 죽겠다. 난민은 범죄자가 아니다. 난민 인권 보장하라. 2018 난민의 목소리 한마당 Do you hear the refugees' voice? 난민의 목소리 들리십니까?

39) 최동순. (2018.12.20.<2018.12.22. 수정>) [2018 당신이 영웅] 이란 친구 추방 막은 중학생들 “목숨 걸린 일, 가만 있을 수 없었죠” 한국일보.

40) 서종빈. (2018.10.04.) 염수정 추기경, 최종 난민심사 앞둔 이란 학생 격려 기도메시지 발표. 카톨릭평화방송·평화신문.

<사진 6> 난민의 단식 투쟁



*출처: 세계일보 (사진 저작권: 연합뉴스)⁴¹⁾ 최영애 국가인권위원장이 2018년 9월 13일 오후 서울 종로구 효자치안센터 앞에서 단식 농성 중인 난민과 대화를 나누고 있다.

<사진 7> 난민의 법적지위 인정을 위해 함께 한 친구들



*출처: 한국일보(사진: 심상순 선임기자)⁴²⁾ 친구의 난민 법적 지위 인정을 위해 함께한 서울 송파구 아주중학교 친구들과 선생님. 청와대 시위 때 사용했던 피켓을 들고 있다.

41) 김청윤. (2018.9.17.) 1년간 韓 체류 허용된 예멘인...주말 달군 난민 논란. 세계일보.

42) 최동순. (2018.12.20.<2018.12.22. 수정>) [2018 당신이 영웅] 이란 친구 추방 막은 중학생들 “목숨 걸린 일, 가만 있을 수 없었죠” 한국일보.

3) 도덕적 공황의 상승(escalation)

난민에 대한 막연한 두려움과 불안이 도덕적 공황으로 커진 데에는 행정당국의 역할이 있었다. 난민에 대한 부정적 상징은 통제에 대한 대중의 요구를 가져왔고, 법무부가 대중의 요구에 따라 강력한 법집행을 정당화하며, 도덕적 공황의 “상승(escalation, Cohen, 2011:90-91)”을 가져왔다. 대표적 예가 제주도 예멘 ‘난민신청자’에 대한 출도제한, 예멘인의 무비자 입국 금지, 출도제한 유지, 제주도 예멘 난민에 대한 마약류 양성반응 검사, 제주도 치안 강화 등이다.

언급했듯, 4월 30일, 법무부는 제주도 예멘 ‘난민신청자’에 대한 출도제한을 한다. 5월 21일, 법무부가 6월 1일부터 예멘을 제주도 무사증 입국 대상국에서 제외하겠다고 발표한다. 그 이후, 6월에 22명, 8월에 1명이 난민의 법적 지위를 신청하여 그 수가 감소하나, 법무부는 출도제한을 유지한다. 단순화하면, 법무부는 더 이상 예멘 사람들이 사증 없이 제주도로 들어와 ‘난민 신청’을 못하고, 제주도 이외 지역으로의 이동을 금지하여 예멘 ‘난민신청자’들은 제주도에에서만 머물도록 한 것이다. 이런 행정당국의 조치들은 예멘 사람들이 무사증으로 제주도에 입국하는 것이 ‘문제’가 되고, 또 제주도 이외 지역으로 이동하는 것이 ‘문제’가 될 수 있다는 의미를 함축한다.

그리고 예멘에서 ‘카트’라는 환각제가 합법이라는 것이 알려지자, 한국 정부는 예멘 난민에 대한 소변 검사 등 마약류 양성 검사를 한다. 또 휴대폰과 SNS 검열, 범죄경력을 조회한다. 제주도 지역 주민의 치안 문제, 즉, 예멘 난민이 범죄를 저지를 것이라는 염려가 공론화되자, 경찰은 치안을 강화한다. 이러한 조치들은 예멘 난민에 대한 대중의 염려, 즉, “가짜 난민”, “범죄자”라는 인식을 다시 정당화하는 기능을 하는 것이다. 시민단체는 행정당국의 소변채취와 범죄경력조회 관련 변호사단을 통해 국가인권위에 진정했다. 2018년 12월 12일 국가인권위원회 제2침해구제소위는 ‘소변채취 목적이 법률에 근거하지

않으며, 동의절차가 난민심사기관과 난민신청자라는 관계에서 자유로운 동의로 볼 수 없고, 헌법과 개인정보보호법에 반한다'고 판단했다. '향후 난민신청자에 대하여 소변검사와 제3국 국제범죄 이력조회는 범죄혐의가 있는 용의자로 제한하여 실시할 것'을 권고했다.⁴³⁾

법무부는 2018년 12월까지 487명의 예멘 '난민신청자' 중 2명을 '난민인정자'로 인정한다(김성인, 2019: 4). 412명을 '인도적체류자' 즉, 인도적 비호의 법적 지위를 인정받은 사람으로 인정한다. 56명의 법적 지위를 불인정하는데, 이의신청을 통해 2019년 5월 3명이 '인도적체류자'로 인정받는다. 이의신청은 현재 진행 중이다. 법무부의 난민 심사 결과에 대해, 2018년 12월 국민을위한대안·제주난민대책도민연대·난민대책 국민행동은 입장문에서 "국민을 배제한 예멘인만을 위한 입장에서 난민심사를 했다"며 "정부는 법과 원칙에 따라 자국민의 안전을 위해 가짜난민을 추방하고 무사증제도를 즉각 폐지하라"고 주장한다.⁴⁴⁾ 반면, 난민인권네트워크와 제주난민인권을위한범도민위원회는 입장문에서 법무부가 국제인권기준에 부합하는 심사를 실시하라고 촉구했다.⁴⁵⁾ 국가인권위원장도 성명을 통해, "유엔난민기구의 '예멘 귀환에 관한 입장'에서 예멘 난민신청자들은 국제적으로 '강제송환을 할 수 없는 대상'으로 인정되고, '내전이나 강제징집 피신'은 가장 일반적인 난민 보호 사유 중 하나로 난민불인정 사유가 될 수 없다"고 말한다.⁴⁶⁾ '난민인정자가 단 2명에 불과하고 다수의 인도적 체류 허가

43) 국가인권위원회. (2018). 침해구제제2위원회 결정 18진정0606700 난민신청자에 대한 소변채취 및 제3국범죄경력조회.

44) 한 권. (2018.12.16.) 갈등 해소·제도 개선·인프라 확충 과제. 제민일보.

45) 난민인권네트워크·제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회. (2018.10.17) [보도자료] 제주 예멘 난민 심사 발표 결과에 대한 입장문.

46) 국가인권위원회. (2018.12.14.) [성명서] 제주 예멘 난민 심사 결과에 대한 국가인권위원장 성명-「난민법」과 「난민협약」 및 국제인권 기준에 부합하는 난민정책 마련 촉구.

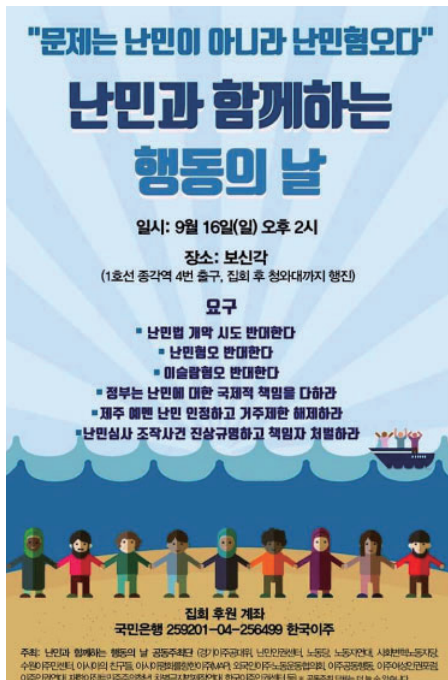
를 결정한 것이 구체적·개별적 난민 심사라기보다 난민에 대한 부정적 여론을 급히 무마하기 위한 일률적 결정이라는 지적'도 있다고 짚는다. 한국정부가 「난민법」과 「난민협약」 및 국제인권기준에 부합하는 난민정책을 마련할 것을 촉구한다.

2. 전문가 집단의 반응

생활세계의 떠들썩한 구성이 체계 즉, 「헌법」과 「난민법」의 쟁점으로 연결되는 것과 변호사, 활동가, 지식인 등 전문가 집단의 “조용한 구성”을 간단히 살펴본다.

1) 생활세계의 쟁점: 난민 혐오와 차별 비판 vs. 국민의 안전

<사진 8> 난민 혐오와 차별 비판 vs. 국민의 안전



* (좌) “난민과 함께하는 행동의 날” 포스터 (2018년 9월 16일)

* (우) 연구자 소장 사진(2018년 7월 28일 서울 종로구동화면세점 앞, 난민반대집회)

생활세계의 여러 쟁점들 중에서 참여했던 것은 ‘난민에 대한 혐오와 차별이나, 아니면 국민의 안전이 먼저냐?’로 축약할 수 있다<사진 8>. 앞서 언급했듯, ‘난민 반대’ 진영에서는 “가짜 난민”과 “무슬림”에 대한 오해가 맞물려, 난민신청자 중에 범외자가 있다는 담론을 생산했다. ‘한국 국민의 안전을 보호해야한다는 것’이다. 그리고 이것이 ‘헌법과 난민법, 무사증 제도의 문제점을 드러내므로, 개헌, 난민법 개정 혹은 폐지, 무사증 제도의 폐지가 필요하다’고 주장한다. 이는 청와대 청원 내용에서도 확인할 수 있다.⁴⁷⁾ ‘난민 반대’를 우려하는 진영에서는 “가짜 난민” “무슬림”에 대한 오해가 난민에 대한 혐오와 차별이라고 대응한다. “문제는 난민이 아니라 난민혐오다(9월 16일 “난민과 함께하는 행동의 날” 구호).”

박상기 법무부장은 청와대 국민청원에 대해 ‘난민법·무사증 입국·난민신청허가 폐지 등 청원인의 요구를 받아들일 수 없다’고 답변하자, “난민 반대” 진영은 이를 비판한다. 난민대책국민행동과 제주난민대책도민연대는 8월 2일 제주도의회에서 기자회견을 열고, ‘난민법 폐지 최다 청원에 대한 청와대의 거부 답변에 분노한다’는 제목의 성명서에서, “자국민 보호를 포기한 정부는 국민저항에 직면할 것”이라며 “대통령은 국민을 보호할 것인지, 가짜 난민을 보호할 것인지 직접 응답하라”고 발표한다.⁴⁸⁾ ‘우리가 인종차별주의자, 인종혐오주의자가 아니라, 정부가 국민차별주의자, 국민혐오주의자라는 점이 명백해졌다.’고 말한다.

난민인권 옹호단체들도 법무부장관의 답변을 비판한다. 난민인권네트워크와 제주난민인권을위한범도민위원회는 8월 1일 공동 성명서를

47) ‘제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다.’ <https://www1.president.go.kr/petitions/269548>.

48) 이대웅. (2018.08.04.) “청와대, 난민법 폐지 거부? 자국민 보호 포기, 국민 저항 직면할 것.” 크리스천 투데이.

발표했다.⁴⁹⁾ “청와대는 답변에서 난민 보호의 국제적 책무를 고려하되 국민의 안전을 위해 난민 신청자의 신원 검증을 강화하고 난민 제도를 악용하는 신청자는 정식 난민 심사 절차에 회부하지 않도록 하고 신속한 난민 심사를 위해 심사 인력을 늘리고 난민심판원을 신설하겠다고 답변”했는데, “이러한 정부의 안일한 대책에 심각한 우려를 표명하며 정부에게 난민 협약을 이행하고 인종주의를 극복하는 방향으로 난민 정책을 수립할 것을 강력히 촉구”했다. 황필규 변호사는 기사 인터뷰에서 “난민협약 탈퇴나 난민법 폐지는 (재외국민 보호 의무 등을 규정한) 헌법 위반 수준의 주장인데, (박 장관은) 국익이라는 말로 사실상 회피를 택했다”며 “나열된 대책 역시 그동안 난민인정절차의 공정성, 투명성 개선 차원에서 접근하던 논의에서 후퇴해 예멘 사건으로 불거진 반대·혐오 여론을 대거 수용한 셈”이라고 평가했다.⁵⁰⁾

2) 헌법의 쟁점: 사람(인간) vs. 국민

청와대 청원 게시판에 “개헌안, 차별금지법의 독소조항이 포함된 <국가인권정책 기본계획>을 즉각 철회해 주십시오.” 청원이 2018년 6월 27일 올라온다. “제주도 불법 난민 신청에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청 폐지/개헌 청원”이 올라오고 2주 뒤다. 청원자는 ‘제주도 예멘 난민을 계기로 국가인권정책기본계획을 알게 되었고, 이 계획이 국민의 자유와 국민의 권리를 제약한다’고 주장한다. 청원마감일(2018년 7월 27일)까지 110,110명이 서명한다.

개헌안이란 2018년 3월 문재인 대통령 개헌안이다.⁵¹⁾ 대한민국 「헌

49) 난민인권네트워크·제주 난민 인권을 위한 범도민 위원회. (2018.08.01) [공동 성명] 청와대, 법무부의 난민 청원 답변에 대한 입장- 정부는 난민 절차와 처우에 있어서 난민 협약 이행하고 인종주의에 대한 대책을 마련하라.

50) 유태영. (2018.08.01.) [이슈+] 박상기 “난민법 폐지 어려워... 심사, 관리 강화. 세계일보.

51) 대한민국헌법 개정안(문재인 대통령) (의안번호2012670). 2018.03.26.

법」은 기본권의 주체를 국민으로 규정하는데, 개헌안은 “세계화가 진전된 우리 사회의 변화가 반영될 수 있도록 천부인권적 성격을 가진 기본권의 주체를 각각 국민에서 사람으로 확대할 필요(6)”를 제안한다. 다만, 사회권적 성격의 권리(직업의 자유, 재산권 보장, 교육권, 일할 권리, 사회보장권 등)와 자유권 일부(국민경제와 국가안보 관련 권리)의 주체는 현행대로 ‘국민’으로 한정했다.⁵²⁾ 사회권은 국가의 재정으로 보장해야하기에 국민으로 한정했다.⁵³⁾

앞서 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회는 「헌법」에 난민권과 망명권을 신설했다.⁵⁴⁾ 신설취지는 “대한민국은 인간의 보편적 권리와 국제법을 존중하고, 인종·종교·국적 등을 초월해 ‘사람’의 자유권적 기본권을 인정하고 존중하는 민주국가”이며, “인권보장의 국제화·세계화 추세를 고려해 난민을 보호해야 한다”, “우리 역시 민주화 과정을 겪은 나라로 정치적 박해를 받는 사람의 망명권을 신설해야 한다”는 것이다.⁵⁵⁾ 그 후, 국민헌법자문특별위원회는 이에 대한 찬성과 반대 입장을 함께 청와대에 전달했다. 대통령 개헌안은 기본권의 주체를 사람으로 변경하여, 난민을 포함한 사람들의 기본권을 보장하려는 취지였다. 헌법 개정안이 2018년 5월 24일 국회 본회의에서 표결에 부쳐졌으나 의결정족수 미달로 ‘투표 불성립’되어, 국회통과가 무산된다.

제20대 제358회

52) 손제민·김지환. (2018.03.20.) [속보]청와대, 기본권 국민주권 개헌안 요지 발표. 경향신문.

53) 이선민. (2018.03.20.) [일문일답] “천부인권 대상 ‘사람’으로 확대는 대통령 소신” 데일리안.

54) ‘국가는 국제법과 법률에 따라 난민을 보호한다’(제24조 1항)/ ‘정치적으로 박해받는 자는 망명권을 가진다’(제24조 2항)

55) 박보희·안재용·진달래. (2018.06.21.) [MT리포트] 난민 공포 vs 인류애...‘딜레마’ 빠진 대한민국. 머니투데이.

3) 난민법의 쟁점: 난민의 인권 vs. 국민의 권리

도덕적 공황의 표출과 기존 정치인들 및 시민단체들의 이해관계가 맞물려서, 이 기간 동안 난민법 개정안이 다수 발의되었다. 6월 29일 권칠승의원(더불어민주당) 난민법일부개정안을 시작으로, 7월에만 6개의 개정안과 1개의 난민법폐지법률안이 발의된다.⁵⁶⁾ 강석호의원안은 제안이유로 ‘제주도 예멘 난민에 대해 인도적 차원의 수용 의견’과 “이슬람 국가와의 문화적 차이 및 난민으로 인한 테러와 범죄 우려 등 이유로 수용을 반대하는 의견 팽팽히 맞서 심각한 사회문제로 대두”되었음을 밝힌다. 자유한국당, 바른미래당 등 보수 정치인들이 법안 개정을 주도했다. 인권관점에서 봤을 때, 후퇴하는 법안들이다.

요약하면, 개정안들은 ‘난민의 보호가 국제법·국내법 상 책무’임을 언급한다. 그러나 “진정한/진짜 난민”을 구분하고, ‘(진정한/진짜가 아닌) 난민신청자들이 대한민국의 안전과 사회질서를 해친다’고 전제한다. 즉, 국민의 권리가 침해당한다는 주장이다. 그 논리는 이렇다. ‘난민신청자가 대한민국에 체류하고 자유롭게 이동할 수 있는데, 불법체류 가능성과 범죄 위험성이 높아진다’ ‘불법체류자가 체류기간 연장을 목적으로 난민을 신청한다.’ 따라서 개정안들은 각각 대안들을 내놓는데, ‘난민신청을 재외공관에서만 접수하겠다’, ‘난민신청기간을 단축하

⁵⁶⁾ 난민법 일부개정법률안(강석호의원 등 11인) (의안번호 2014410). 2018.07.13.

난민법 일부개정법률안(권칠승의원 등 10인) (의안번호 2014145). 2018.06.29.

난민법 일부개정법률안(김진태의원 등 16인) (의안번호 2014496). 2018.07.19.

난민법 일부개정법률안(송석준의원 등 11인) (의안번호 2014503). 2018.07.20.

난민법 일부개정법률안(유민봉의원 등 10인) (의안번호 2014468). 2018.07.17.

난민법 일부개정법률안(이언주의원 등 10인) (의안번호 2014483). 2018.07.18.

난민법 일부개정법률안(함진규의원 등 10인) (의안번호 2014542). 2018.07.25.

난민법 폐지법률안(조정태의원 등 11인) (의안번호 2014365). 2018.07.12.

2019년에 난민법 일부개정법률안 2개가 발의된다(김경진의원 및 함진규의원 대표발의).

고, 체류지를 한정해야한다. 체류지를 이탈하면 징역 혹은 벌금형에 처한다.’ ‘난민신청자 지원을 의료지원으로 축소해야한다.’ ‘국가가 난민신청자에게 생계비를 지원하는 것은 국민보다 난민신청자를 더 우대하는 것’이다. ‘난민법을 폐지하여 난민을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하자.’

난민인권단체의 활동가와 변호사들은 개정안을 반박한다. 예컨대, 이탁건(2018)은 이 ‘법안들이 부정적 여론을 일면적으로 반영하며, 비현실적이거나 국제법상 확립된 기준과 동떨어진 난민신청 제도 개정안을 제시하여 문제(265)’라고 짚는다. 법안들은 ‘난민신청권을 부당하게 제한하고, ‘가장(假將)’ 난민의 범위를 과도하게 확장하고 처벌을 강화하겠다는 규정을 두며, 난민신청자의 이동의 자유와 난민신청자의 처우, 난민인정사유를 부당하게 제한하는 등의 문제를 노정하고 있다’고 지적한다. 이 일(2018)은 국회입법조사처보에서 ‘난민이 ‘찬반’의 대상이 아니며, 적극적인 난민정책을 펼 때’라고 주장한다. 즉, 난민에 반대한다는 것은 ‘강제송환을 하겠다’는 뜻을 내포하므로 위법이다(44). 난민 정책이 지금까지 “출입국관리에 흡수되어 독립된 정책으로 존재하지 않았던 소극적 난민정책”이며, 이로 인해 심각한 피해를 낳았다고 평가한다. 대표적으로 ‘극도로 낮은 난민인정률, 난민신청자의 체류의 실질적 미보장, 인도적 체류지위의 탈법적 운용과 한계, 난민 인정자의 사회통합 계획의 부존재, 혐오와 차별을 방지할 제도의 부존재’를 든다(45-46). 최영애 국가인권위원장은 2018년 9월 취임사에서 “여성, 난민, 성소수자, 이주민 등 사회적 약자를 대상으로 한 혐오와 혐오 표현이 광범하게 퍼지며 지역 인권 조례의 후퇴로 이어지고 있”으며, “포괄적인 차별금지법 제정을 통해 평등권 실현을 위한 제도적 기반을 만들겠다”고 말했다.⁵⁷⁾

57) 국가인권위원회. (2018.09.05.) [보도자료] 제8대 최영애 인권위원장 취임사.

V. 결론 및 논의

이 글은 21세기 들어 난민의 이주가 한국 사회 전반적으로 이슈가 된 것이 2018년 제주 예멘 난민 사례로 보고, 이를 코헨의 도덕적 공황 이론을 통해 분석했다. 도덕적 공황이 사회적 맥락에 따라 표출되는 방식이 다르며, 그 심층원인을 분석할 필요가 있음을 지적한다. 이 글은 사회적 맥락을 보여주기 위해, 한국 사회의 사회의식 수준에서 난민과 이주민에 대한 정서적 배제 경향을 기술통계로 양적 분석하여 간략히 보여주었다. 즉, 난민에 대한 배제 경향이 한국 사회의 사회의식 수준에서 근거에 깔려있음을 살펴봤다.

이러한 사회의식에 기초하여 21세기 들어, 제주 예멘 난민으로 표상되는 타자에 대한 배제 사례를 통해, 한국 사회가 두려움과 불안을 통해 타자에 대한 극적인(dramatic) 배제로 치달을 수 있음을 보여줬다. 이는 생활세계 차원에 머무는 것이 아니라 체계 차원의 헌법과 법 개정 요구로 이어졌다. 그러나 이 사례는 난민이 21세기 들어 이 제야 한국 사회에 새로운 현상으로 등장하고, 사회전반적인 논쟁 과정 중심을 드러낸다. 사회적 혹은 집단적 합의를 이루어가는 과정이며, 아직 난민에 대한 보편타당한 지식, 상식 수준의 지식이 구성되고 사회에 적용되어 표상화된 지식으로 자리 잡지는 않았다. 즉, 논쟁 중에 난민에 대한 차별과 혐오 배제가 드러났지만 이는 합의적 과정 중에 표출된 것이다. 이 사례는 세계주의적 차원에서 한국 사회와 국가가 시민권 규범의 철학적 정치적 변화를 모색해야 할 과제를 던져준다.

한편, 인권의 사회학 관점에서 봤을 때, 난민의 권리 요구가 미약한 상태이다. 이것은 “난민이 스스로의 권리를 요구할 만큼 자력화하였는가?”라는 질문으로 이어진다. 지금까지 분석을 미루어보면, 권리요구의 전초단계로 볼 수 있다. 난민이 스스로 자신의 권리요구를 하기가 힘들고 NGO들이 권리자격요구를 함께 하고 있다. 논리적으로 본다면

가장 권리가 적은 난민이 가장 권리요구가 커야하는데 그렇지 않다. 이를 통해, 권리 요구의 토대가 있어야 권리 요구가 나올 수 있으며, 시민권 비보장이 권리 요구를 가로막고 있음을 알 수 있다. 난민의 자력화를 위한 제도적 노력이 필요하다.

(논문접수일: 2019.10.31, 논문심사일: 2019.12.13, 게재확정일: 2019.12.13)

참고문헌

- 김성인. 2019. “한국에서의 난민 인권운동: 예멘 난민 이전과 이후.” 2019 하계 한국인권학회·인권법학회·국가인권위원회 공동학술대회 발표문: 1-8.
- 김은주. 2018. “스피노자 신체론의 현대적 전개-체화된 마음과 개체화 이론.” 『개념과 소통』 21: 217-249.
- 난민인권네트워크 언론윤리대응팀. 2018. 「제주 예멘사태 관련 언론기사 모니터링 중간 실태 보고서, 난민의 특수성을 반영한 언론보도 윤리강령 마련(안)」. 변수현 편집 (2018.7.9. 초안).
- 민주언론시민연합. 2018. 방송모니터위원회 보고서 [민보고2018-197]. 걱정하라는 메시지만 남긴 방송사 ‘난민 보도’ (2018.08.01.) (장혜원 정리).
- 박상희. 2018. 「난민과 탈북민의 경험을 통해 본 한국 시민권의 변용과 확장」. 서울대학교 박사학위논문.
- 박상희. 2019. “한국 거주 난민의 구술사: 타자화 경험과 인종문제.” 『대구사학』 137:163-208.
- 스피노자, 베네딕트. 2014. 『에티카』. 황태연 역. 비홍.
- 안상수·김이선·마경희·문희영·이명진. 2015. 「국민 다문화수용성 조사 연구」. 여성가족부.
- 이 일. 2018. “난민수용정책 찬성 토론-적극적인 난민정책을 시작할 때.” 『국회입법조사처보』 가을호 38: 43-36.
- 이탁건. 2018. “제주도 예멘 난민 사태 이후 입법 발의안에 대한 소고.” 『민주사회를 위한 변론』 111: 265-276.
- 이태성. 2017. “사회과 교육에서 감정 개념의 명료화 -‘정동 이론(Affect Theory)’을 중심으로.” 『사회과교육연구』 24(2): 23-38.
- 최상진. 1990. “사회적 표상이론에 대한 한 고찰.” 『한국심리학회지: 일반』 9(1): 74-86.
- Androvičová, Jamila. 2016. “The migration and refugee crisis in political discourse in Slovakia: Institutionalized securitization and moral panic.” *Acta Universitatis Carolinae Studia Territoria* 16(2): 39-64.

- Bertelsen, Lon and Andrew Murphie. 2010. "An Ethics of Everyday Infinities and Power." pp.138-157 In: Melissa Gregg and Gregory J. Seigworth (Eds). *The Affect Theory Reader*. Duke University Press.
- Cohen, Stanley. 2011. *Folk Devils and Moral Panics*. Routledge.
- Goode, Erich and Nachman Ben-Yehuda. 2010. *Moral Panics: The Social Construction of Deviance*. Wiley-Blackwell.
- Karakayali, Nedim. 2009. "Social Distance and Affective Orientations 1." *Sociological Forum* 24(3): 538-562
- Bogardus, Emory. S. 1933. "A social distance scale." *Sociology & Social Research* 17: 265-271.
- Martin, Greg. 2015. Stop the boats! Moral panic in Australia over asylum seekers. *Continuum* 29(3): 304-322.
- UNHCR. 2014. "(난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침) Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (한글판)" available at: <https://www.unhcr.or.kr>
- UNHCR. 2019. "(영문개정판) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees." April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4 available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>

웹사이트

- 난민인권센터 <https://www.nancen.org>
- 네이버 뉴스 <https://news.naver.com>
- 빅카인즈(BIGKinds news bigdata & analysis). <https://www.bigkinds.or.kr>
- 유엔난민기구 <https://www.unhcr.org>
- 유엔난민기구 한국대표부 <https://www.unhcr.or.kr>
- World Value Survey. <https://www.worldvaluessurvey.org>

<Abstract>

Yemen Refugees in Jeju Island and Moral Panic in South Korea in 2018

Sanghee Park*

Refugee migration has become an issue in Korean society in the 21st century, and the reactions to Yemen refugees in Jeju island of 2018 is a prime example. This study focuses on the reactions of Korean society to Yemen refugees in Jeju island of 2018. Applying Cohen (2011)'s moral panic theory, this study analyzes the process of producing an affect of fear and anxiety for refugees. This paper points out the limitations of the concept of moral panic, that is, the way in which moral panic is expressed differently according to social contexts, and the need to analyze its causes. In order to show the social context, this study briefly presents the descriptive statistical analysis of Koreans's social consciousness about refugees and migrants. In addition, the researcher uses field research data such as refugee protest rally in Jeju Island and Seoul, related articles and literature data such as amendments to the refugee law. Following Cohen, this paper also analyzes “noisy construction, the expression of affect: amplification of anxiety and fear” and “quiet construction, the reaction of a group of experts.” In conclusion, this paper shows that affective exclusion of refugees was embedded in

* Ph.D. in Sociology, Part-time lecturer, University of Seoul
socialpark2019@gmail.com

social consciousness at the level of the life world. Second, through the case of exclusion of others represented as Yemen refugees in Jeju island of 2018, this study analyzes that Korean society can be driven to dramatic exclusion of others through amplification of fear and anxiety, which leads to claims for change in the system such as revision of the constitution and law. In addition, it was found that refugees organize their own collective actions, they are in solidarity with civic groups, and their voices are not spreading socially. In other words, from the perspective of sociology of human rights, it is pointed out that the refugees's claims are weak and the institutional effort for empowerment of refugees is necessary.

Key words: Refugees, Asylum seekers, human rights, Yemen
Refugees in Jeju Island, moral panic