

## 제주 예멘 이슈를 통해 본 한국 난민정책

난민인권센터 고은지

2018년은 한국 난민 인권 운동 역사에 있어 기록적인 해가 되었다. 2017년 12월부터 제주-쿠알라룸푸르 비행편 정기 운항이 시작되며 짧은 시간 내에 500명이 넘는 예멘 사람들이 제주에 오게 되었다. 2018년 5월 2일 오후 76명의 예멘 사람들이 제주공항에 도착하며 출입국은 관련 정보를 언론에 제공하였다. 다음날 연합뉴스 등 10개 이상 언론이 ‘가짜 난민’의 제도 악용에 대한 우려를 폭발적으로 보도하기 시작하며 이른바 ‘제주 예멘 이슈’는 촉발되었다.<sup>1)</sup>

이 글에서는 제주 예멘 난민 이슈를 둘러싸고 일어났던 사회적 현상들에 대해 언급하지 않고자 한다. 다만 제주 예멘 이슈와 관련한 정부의 대처를 지켜본 당사자로서 상반기 일련의 과정을 짧게나마 기록해 보고자 한다. 또한 예멘 이슈를 통해 드러난 정부의 문제적 행보들은 2018년에만 국한되는 일이 아닌 점을 짚고 싶다. 지난 25년간 정부가 난민에 보여왔던 일관된 관점과 태도는 제주 예멘 이슈를 통과하며 더욱 공고해졌다. 예멘 난민을 둘러싼 정부의 행보는 전체 난민의 삶에도 구체적이고 직접적인 영향을 미치고 있다. 2018년 상반기에 일어난 일련의 사건들에 비추어 과거 정책 운용의 사례들을 돌아보고 현재 난민정책의 문제와 활동 대안을 함께 고민해 볼 수 있다면 좋겠다.

### 예멘 난민 11명의 강제송환, 출입국항 제도의 그늘

활동가들은 예멘 이슈가 논란이 되기 전부터 제주의 상황에 주목하고 있었다. 4월 중순경 예멘 난민 11명이 제주공항에서 강제송환 되었다는 소식을 접했기 때문이다. 국제사회에서 대표적인 난민 송출국으로 언급되고 있는 예멘에 대해 당시 제주출입국청은 ‘외형적으로 전혀 난민의 가능성이 없다’ 등의 문제적 언급을 하며 11명을 강제송환하였다.

사실 유사한 인권침해는 2013년 출입국항 난민신청 제도 시행 이래로 꾸준히 접수되었다. 2017년은 한 해 신청자 197명 중 단 10%만이 공항이나 항만에서 난민신청을 공식적으로 접수하여 대한민국에 입국할 수 있었다. 즉, 난민신청 접수를 거절 받은 90%는 대부분 심각한 인권침해의 상황에 직면해온 것이다. 송환 회유를 위해 한 달 가까이 식사를 제공받지 못하거나, 비누가 없어 변기 세정제로 손을 씻거나, 질병을 호소해도 출입국 직원이 의료진 연결을 하지 않아 사망 직전의 상태에 이르거나, 임신한 상태에서 폭행을 당하는 등 경악할 사건들이 발생해왔다.

주말 밤 비행기를 예약해 아무도 모르게 수갑 채우고 구타하며 강제송환 시켜버리는 뺨 같은 법무부에 맞서 활동가들은 싸워야 했다. 주로 SOS는 주말 밤 비행기 탑승 직전에 온다.

1) 언론은 ‘이들은 체류 목적으로 제주에 온 것으로 의심돼 출입국관리사무소가 주시하고 있다.’, ‘난민 신청자 상당수는 불법취업을 목적으로 브로커 등을 통해 난민을 신청하는 ‘가짜 난민’이다’ 등을 언급했다.

이륙을 얼마 남기지 않은 상황에서 활동가들은 항공사와 법무부 관계자에 수십 통의 전화를 돌리고, 소 제기를 하며 공항에 쫓아가야했다. 2018년 5월 23일 위구르인에 대한 강제송환 상황이 발생했던 당시에도 마찬가지이다. 관련 항공사와 법무부 관계자에 접촉을 하고, 난민심사불회부결정취소소송을 제기하며 강제송환 중지를 강력히 요구하였으나, 강제송환은 자행되었다. 법무부는 ‘위 사건이 인천지방법원에 정식 접수된 시간은 2018.05.23. 22:44이고, 신청자가 탑승수속을 완료한 시각이 22:30이므로 소제기 사실을 무시하고 송환하기 위해 권한을 남용한 것으로 보기 어렵다’는 입장을 밝혔다. 당사자가 탑승수속 이전부터 SOS를 보내와, 비행기 이륙 직전까지 항공사 탑승안내 직원 및 법무부 공무원에 유선상으로 접촉을 하며 강제송환 중지를 강력히 요구했음에도, 법무부는 강제송환을 강행하고 알리바이를 조작했다.

출입국항에서는 어엿이 행정소송을 진행하고 있는 사람들에게 대한 송환도 진행되고 있다. 지금까지만 해도 활동가들이 접한 강제송환은 20건에 가깝다. 외부에 연락도 하지 못한 채 강제송환 되어버린 사건들의 진상을 파악하기 위해 출입국항 불회부 사유를 요구하고 있으나 법무부는 ‘관리하고 있지 않다’는 이유로 해당 정보를 공개하지 않고 있다.

### 출도제한을 둘러싼 정부의 무능

한편 논란이 되었던 출도제한은 예멘 난민에만 해당되는 조치였을까? 강제송환과 마찬가지로 법무부는 출입국관리법 제22조(동법 시행령 제27조, 동법 시행규칙 제30조)에 명시된 ‘공공의 안녕질서나 대한민국의 이익을 위해 필요하다면 체류하는 외국인의 활동 범위를 제한할 수 있다’라는 모호하고 문제적인 조항을 근거로 제주지역 신청자 957명 중 총 581명(예멘 434명, 중국 48명, 기타 4명)에 대해 출도를 제한해왔다.<sup>2)</sup> 지난 4월 말 예멘 난민에 대해 출도제한 조치를 하는 과정에서도 당사자를 비롯한 활동가들에 명확한 이유를 제시하지 못했음뿐더러, 출도 제한을 위한 행정절차 정보제공은 이행하지 않은 채 인권침해를 발생시켰다.

출도제한 시행 이전에 육지로 이주한 예멘 난민과 제주에 남게 된 예멘 난민 486명은 ‘대한민국의 이익’에 있어 도대체 어떤 차이가 있는가? 예멘난민에 대중의 관심이 뜨거워졌던 시기에 돌연 이들에 대한 출도제한 조치를 결정한 이유는 무엇인가? 법무부는 곧 대중에 발각될 자신의 무능을 가리기 위한 수단으로 출도제한 제도를 이용하며 예멘 난민의 이동권을 박탈함으로써 자신의 ‘통제력’, 즉 ‘힘’을 과시한 것이 아닌가?

그러나 출도제한은 거꾸로 법무부의 무능을 부각시켰다. 당장 수백 명의 예멘 난민이 제주 거리에 나왔어야 했던 상황에 이르렀기 때문이다. 난민신청자에 대해 전례 없는 방식으로 생존권을 박탈하고 있는 정부의 정책 운용이 야기한 당연한 결과였다. 예멘 난민이 처했던 상황은 모든 지역 출신의 난민이 신청 과정을 지나 지위 인정 이후에도 겪게 되는 문제를 드러냈다. 생존할 권리의 보장은 난민 정책 시행 이래로 지속적으로 제기되어 왔던 이슈이다. 활동가들은 난민의 정착을 위한 대책 마련을 정부에 요구해왔다. 그러나 각 정부 부처들은 “난민이 뭐냐”, “우리 소관이 아니다” 서로 떠넘기기에 급급했다. 2015년 폐기되었던

2) 2018년 5월 기준, 법무부 행정정보공개청구 결과

김포시 난민지원조례는 이를 증명해줄 수 있는 가장 대표적인 사건이다. “난민에 관한 사무는 외교마찰을 유발할 수 있으니 지방자치단체에 부여된 책무의 범위를 벗어났다”는 뜻만지 같은 이유로 조례는 폐기되었다.

예멘 난민 노숙 사례가 집중적으로 늘어났던 5월경에는 해가 지기 전까지 이들이 안전하게 노숙할 수 있는 장소를 찾는 일이 활동의 주요한 일과가 되었다. 여론의 관심이 뜨거워지기 전, 법무부는 ‘예멘 난민이 범죄에 노출될 가능성이 있다’는 이유로 이들에 대한 취업허가를 예외적으로 적용하고 노숙하는 난민을 찾아 사람들의 시야에 닿지 않는 장소로, 즉 선박으로 이들을 보내기 시작했다. 당시 출입국 직원은 아무런 설명 없이 이들을 “재워주겠다”라는 말로 회유하며 배에 태웠다. 영문을 모르는 예멘 사람들이 출입국 직원을 따라갔다가 배를 탄 이후로 놀라서는 연락이 오기도 했다. 그리고 우리는 실질적인 생존권 보장을 요구하며 매일 다시 노숙할 장소를 찾아야 했다.

### 주먹구구식 정책 운용의 정당성 확보

난민 정착 정책 운용에 대한 숙고 없이 진행된 취업 연계는 이내 여러 문제를 발생시켰다. 어선원 노동 안전 교육을 위한 아랍어 통역자는커녕 관련 자료가 전무했기에 안전이 담보될 수 없었다. 다른 이주노동 체계와의 마찰이 발생하며 예멘 난민의 어선원 취업에 대한 항만 노조의 항의가 발생했다. 이후 난민 반대 청원이 뜨거워지자, 법무부는 ‘국민의 일자리 잠식 우려’를 앞서 언급하며 양식업, 요식업에 한해 공개적으로 취업설명회를 개최하고 취업 연계를 하기 시작하였다.

가짜뉴스가 확산되는 동안 법무부는 난민에 대한 정확하고 전문적인 정보 제공 없이 자신의 입맛대로 여론을 선택하며 ‘국민’을 거론하고 ‘국민’과 ‘난민’을 대치시켰다. 법무부의 ‘국민의 일자리 잠식’이나 ‘예멘 난민의 범죄가능성’ 등의 논거는 결국 가짜뉴스의 반복이었다. 가짜뉴스는 역행하는 법무부 정책을 위한 든든한 파트너가 되었다. 제3차 외국인정책기본계획 간담회에서 “한국 사람도 불쌍한 사람들이 많은데, 무슨 난민이냐”는 발언을 외국인정책 과장에게 들어야 했던 현실이 그대로 반영된 행보였다.

지난 7월, 반대여론이 가장 뜨거웠을 당시 법무부 차관이 제주지방경찰청을 방문하여 ‘순찰 강화 등 치안 활동을 강화하여 범죄 예방’을 당부한 정황도 난민에 대한 정부의 일관된 관점과 태도를 보여주는 예이다. 8월 초 경찰이 예멘 난민을 대상으로 범죄예방 교육을 진행하는 과정에서도 예멘 난민을 잠재적 범죄자로 표현하여 논란이 되었다. 그런데 최근 제주 거리에서 난민에 대한 시민의 민원이 늘고 있다. 그냥 거리에 있으면 신고를 하는 것이다. 이러한 사실보다 더욱 심각하게 주목할 점은 법무부 차관 방문 이후 민원이 발생할 때마다 5~6명이나 되는 인력이 투입되어 난민신청자에게 위화감을 주고 있다는 것이다. 이런 과도한 민원처리는 ‘치안 활동’이라는 이름으로 포장되고 있다. 제주 예멘 이슈를 통해 제기되는 사회적 문제를 두텁게 읽어내지 못한 채, 난민을 범죄자로 낙인하고 시민의 공포를 더욱 조장하는 주먹구구식 대응이다.

6월부터 9월까지 순차적으로 무사증불허국가에 예멘을 포함한 방글라데시, 파키스탄, 이집트 등 총 13개 국적을 추가하고 ‘악용 개연성 상존’을 언급한 점도 정책 운용의 정당성 확보를 위해 난민을 ‘범죄자’로 동원한 대표적인 예이다. 법무부의 관점은 그동안 여러 간담회를 통해서도 거듭 확인되어왔다. ‘가짜 난민신청’을 어떻게 가려낼 수 있을지에 대한 고민이다. 올해 일련의 과정을 겪으며 심사인력을 늘리고, 영상녹화<sup>3)</sup>를 의무화하겠다는 이야기했지만, 오히려 청원에 대한 답변으로 난민법 개정을 통해 재신청 회부 절차<sup>4)</sup> 도입을 추진하고 있다. 이미 구조적으로 심사의 전문성과 독립성이 확보될 수 없는 상황을 보지 않고 난민신청자가 ‘남용’하니 걸러내겠다는 것이다.

## 난민 간 차별을 확장하는 난민 정책

한편 현재 제주 예멘 난민에 한해서만 부여되고 있는 특권(?)들은 다른 국적의 난민신청자에게는 적용되지 않는다. 예를 들어 유사한 시기에 난민 지위를 신청한 이에 대하여는 취업허가를 적용하지 않는 것이다. 이러한 사실은 여론의 관심에 따라 움직이는 법무부 정책의 현재를 잘 조명해준다. 그동안 법무부는 언론 등을 통해 여론의 주목을 받았던 사례에 대해서는 심사의 기회를 더욱 제공해왔다. 예멘 난민을 빠르게 심사하기 위해 다른 출입국 상주 심사관과 통역관을 제주로 재배치하며 기타 지역에서 먼저 신청한 이들의 심사 대기기간은 늘어나게 되었다. 난민법 시행 이후 1차 심사 결과 통보를 위한 상한 기간이 6개월<sup>5)</sup>로 조정되며, 난민법 시행 전 신청자들의 대기기간이 무기한 늘어났던 정황도 유사한 사례이다.

제주 예멘 이슈 이전부터 한국에서 난민 지위를 신청하고 심사과정을 밟고 있는 예멘 난민의 상황 또한 모순적이다. 그동안 300여 명에 가까운 전체 예멘 출신 난민 중<sup>6)</sup> 단 1%에 불과한 이들만이 난민 지위를 인정받을 수 있었다. 인도적체류지위 인정 또한 극소수에 불과하다. 2015년 이후 국내에서 상대적으로 부각된 시리아 이슈와 1천여 건이 넘는 인도적체류지위 부여 대해 예멘 난민들은 “예멘 또한 시리아에 준한 상황이며, 난민 지위를 인정해달라”는 메시지를 캠페인 등을 통해 호소해왔다. 그러나 여전히 이들에 대한 심사는 ‘제주 예멘 난민’으로 분리되는 이들과 다른 속도와 방향으로 진행되고 있다.

법무부 난민과 등의 성과나 이익에 집중되는 사업 운영으로 인해 발생하는 난민 간의 권리보장 차이 또한 문제다. 영종도 출입국지원센터의 운용이나 재정착난민 정책 등이 대표적인 예이다. 법무부는 전체 난민신청자에 대한 생존 대책은 목과한 채 단 2%에 불과한 신청

- 
- 3) 난민법 제 8조 3항에 의해 난민심사 면접 과정에서는 녹음 또는 녹화를 진행할 수 있다. 녹음녹화는 면접 과정에서 일어나는 오역, 폭언, 잘못된 면담기록 등의 인권침해 사례를 증명할 수 있는 유일한 증거가 된다. 전년도 기준으로 전체 심사종료자 중 단 8%만이 녹음녹화를 할 수 있었다. 심사종료자 중 17,764건(92%)에 대해서는 녹음녹화가 진행되지 않았다. 녹음이 진행되지 않은 이유에 대한 정확한 통계는 없으나 난민인권센터에 방문한 사람들은 대부분 ① 녹음녹화 권리 고지 부재 ② 녹음녹화 요청을 난민신청자가 하더라도 면접관이 이를 무시 ③ 녹음녹화 기기의 고장 등의 이유로 해당 권리를 박탈당해왔으며, 그 결과 면접과정 인권침해의 증거가 없어 심사의 불이익을 겪고 있다.
  - 4) 난민 심사 절차를 모두 마친 사람들이 전 과정에서 부당하게 인권침해를 겪어 다시 심사를 요청하거나, 새로운 난민 신청 사유가 발생하여 다시 처음부터 난민신청을 할 때, 이를 접수 받을지 여부를 판단하는 절차
  - 5) 이후 6개월 간격으로 연장이 가능하나 당사자에게 심사 연장을 위한 사전 통보가 필요함
  - 6) 제주 예멘 난민을 제외한 2016년 기준

자들에게 28억 여 원의 예산을 투입하며 영종도 출입국외국인지원센터를 운영해왔다. 90명도 되지 않는 재정착난민에 대해서는 작년 한 해 2억 4천여만 원을 사용하였지만 900여 명의 난민인정자와 1,500여 명의 인도적체류자를 위해서 운영한 예산은 0원이었다.

## 급히 글을 마무리하며 드리는 세 가지 연대요청

첫째, 혐오범죄 제재 활동에 함께해주세요. 상반기 난민 반대와 관련한 일부 여론이 확산됨과 함께 혐오 범죄 사건이 늘어나고 있습니다. 길거리를 걷다가 욕설을 듣는 일뿐만 아니라, 소셜서비스를 통해 살해 협박을 받은 사례도 신고되고 있습니다. 우리는 더 이상 혐오 범죄를 방관할 수 없습니다. 모든 수단과 방법을 가리지 않고 혐오 범죄 가해자에 대한 제재를 적극적으로 시작하고자 합니다. 이에 혐오범죄 모니터링과 사례 접수, 악플 및 혐오성 콘텐츠 신고 등의 개입과 통·번역 활동으로 연대해주실 것을 요청드립니다.

- 페이스북 페이지: Stop Hate Welcome Refugees
- 혐오 범죄 신고: <http://bit.ly/난민혐오범죄신고>

둘째, 차별금지법 제정 활동에 함께해주세요. 난민에 대한 차별은 비단 '난민'에만 국한된 이슈가 아닙니다. 지난 5월 31일 최초의 오프라인 난민 반대 집회를 개최한 일부 조직은 이전에도 성소수자나 HIV에이즈 감염인에 대한 가짜 정보를 배포하고, 시민에 공포를 조장하며 소수자의 권리를 적극적으로 억압해왔던 집단입니다. 차별의 경험이 반복되지 않기 위해서는 여러 노력이 필요하겠지만, 제도적 장치를 마련하는 일도 중요한 일입니다. 난민이 본국에서 경험했던 일들을 다시는 한국에서 겪지 않을 수 있도록, 차별금지법 제정을 위해 함께 힘을 모아주시길 부탁드립니다.

- 차별금지법 제정연대 홈페이지: <https://equalityact.kr/>

셋째, 난민법 개악 반대 캠페인에 연대해주세요. 이른바 '제주도 예멘 난민 사태' 이후 김진태, 이언주, 조경태, 권칠승, 강석호 의원 등은 충분한 숙의 없이 난민법 개악안을 내놓았습니다. 난민에 대한 가짜 뉴스는 한국의 일베와 같은 서구의 혐오 선동 사이트가 실제 출처였음에도 '해외 언론'이라는 거짓 출처를 바탕으로 일파만파 퍼졌습니다. 가짜뉴스가 확산됨에도 법무부는 난민에 대한 정확한 정보제공 없이 일부 부정적 여론을 '국민 여론'으로 기계적으로 반영하여 '가짜 난민'을 가려내겠다는 법 개악을 시도하고 있습니다. 공정하고 전문적인 난민심사와 제도 운영에 대한 근본적인 대안 없이, 난민의 권리를 되려 제한하고 통제하는 개악안들은 난민협약의 규정 및 취지에 정면으로 배치됩니다. 한국이 국제적 기준에 부합하는 난민 심사 제도를 운용하고, 한국에 온 모든 난민이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록! 개악안 반대와 난민법 개정에 힘을 모아주세요.

- 개악반대 서명 운동 보러가기: <https://nancen.org/1803> (2019년 2월 28일 까지)

※ 본 원고는 2018년 8월 19일 지구지역행동네트워크의 <보이지 않아도 우리는>에 기고된 글입니다.

지구지역행동네트워크 바로가기: <http://www.glocalactivism.org>