

한국 난민 이슈의 정치화

The Politicization of Refugee Issues in South Korea

저자 (Authors)	이병하 Lee, Byoung-ha
출처 (Source)	문화와 정치 5(4) , 2018.12, 33-68(36 pages) Culture and Politics 5(4) , 2018.12, 33-68(36 pages)
발행처 (Publisher)	한양대학교 평화연구소 Hanyang Peace Institute
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07592047
APA Style	이병하 (2018). 한국 난민 이슈의 정치화. 문화와 정치, 5(4), 33-68
이용정보 (Accessed)	이화여자대학교 211.48.46.*** 2020/01/08 16:25 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공하는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

한국 난민 이슈의 정치화*

이병하**

| 국문요약 |

본 논문의 목적은 2018년 제주 난민 사태 이후 한국사회에 촉발된 난민 관련 논쟁과 갈등의 의미를 코펜하겐 학파의 사회안보(societal security)와 안보화(securitization) 이론을 활용하여 분석하는 것이다. 난민의 증가와 이들의 대규모 이동은 국제정치질서의 근간을 흔들고 있다. 난민의 이동은 난민 수용국에서 난민 이슈가 새로운 안보 의제로 전환되는 안보화 과정을 발생시키고 있다. 한국은 그동안 난민 문제에 소극적으로 대응해왔으나 2018년 제주 예멘 난민 사태 이후 난민 이슈가 빠르게 정치화되면서 난민 문제는 전 사회적인 논쟁으로 발전하였다. 본 논문은 안보화 이론이 제시하는 비정치화, 정치화, 안보화 개념을 적용하여 한국사회에서 난민 문제가 정치화되는 과정을 분석하였다. 본 논문은 그동안 이론적으로 소홀히 취급되어온 비정치화 단계에 주목하고 이 단계에서 난민 이슈와 관련이 높은 반다문화 담론이 향후 정치화 과정에서 난민 담론의 형성에 영향을 미쳤다고 주장한다. 특히 반다문화 담론에서 연유한 반이슬람 담론과 치안/안전 담론이 한국의 난민 문제를 빠르게 정치화시켰다고 본다. 그러나 본 논문은 한국사회에서 난민 이슈는 주요 안보화 행위자들이 극단적 정책보다는 기존 정치체제의 표준 안에서 해결책을 모색하고 있기 때문에 안보화 단계에 도달하지는 못했다고 주장한다.

■ 핵심어: 제주 난민 사태, 사회안보, 안보화 이론, 정치화, 난민

* 이 논문은 2015년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 지원됨. 또한 이 논문은 경희대 미래사회통합연구센터와 민주주의 학술연구원이 공동주최한 제8회 미래사회통합 정책포럼(2018년 10월 25일)에서 발표한 초고를 수정한 것임.

더 나은 방향으로 논문이 발전할 수 있도록 구체적인 논평을 해주신 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

** 서울시립대학교 국제관계학과 부교수, byoungha@uos.ac.kr

I. 서론

본 논문의 목적은 2018년 제주 난민 사태 이후 우리사회에 촉발된 난민 관련 논쟁과 갈등의 의미를 코펜하겐 학파의 사회안보(societal security)와 안보화(securitization) 이론을 활용하여 분석하는 것이다. 세계화의 진전과 더불어 세계화의 한 요소로서 국경을 넘나드는 인구의 이동인 국제이주는 점차 증가하고 있다. 국제이주기구(IOM: International Organization for Migration)의 통계에 따르면 2015년 현재 전 세계 이주민은 약 2억 4,400만 명으로 전 세계 인구의 약 3.3%를 차지한다(IOM 2017, 2). 전 세계 인구 대비 이주민의 비율이 높다고 볼 수는 없지만, 국제이주가 발생하거나 영향을 주는 지역이 북미, 유럽, 오세아니아 지역을 넘어 지리적으로 확대되고 있으며, 국제이주의 유형이 다양화되고 있어 국제이주는 점차 중요한 글로벌 현상이 되고 있다. 이에 따라 혹자는 현재 우리는 국제이주의 시대에 살고 있다고 말한다(Castles and Miller 2013).

국제이주의 지리적 확대와 이주 유형의 복잡성과 더불어 난민의 증가 역시 국제정치질서에 근간을 흔드는 중요한 사회 현상이다. 2011년 이래 1,000만 명 이상이 강제로 보금자리를 떠나게 된 시리아 내전은 시리아 난민들의 유럽으로의 대규모 이동을 낳으면서 전 세계 여론을 움직였고, 유럽 정부들로 하여금 난민 수용 정책의 근본 기조를 고민하게 만들었다. 시리아 난민 사태는 유럽 이외의 지역에서 유럽 내부로 대규모 인구 이동이 이루어진 첫 번째 사례로서 유럽 각국에 큰 정치적 파장을 낳았다. 난민에 관한 담론이 급속도로 안보화되었으며, 그 결과 유럽 국가들의 선거에서 반(反)이민과 반(反)난민을 기치로 내건 극우정당들이 약진하고 있다(김성진 2018). 또한 유럽에서 포퓰리즘의 발흥과 그동안 유럽의 정치적 통합을 위한 노력을 뒤로 돌리고 있는 브렉시트(Brexit)의 밑바닥에는 유럽 역내 이민에 대한 대중의 반감이 존재하며, 도널드 트럼프(Donald J. Trump)가 미국 대통령에 당선된 데에도 지속적인 반 이민 여론에도 개방적인 이민 정책과 난민 정책이 유지되고 있는데 대한 대중들의 반감이 있었다(Judis 2017).

난민은 국가의 취약성이 증가하기 때문에 발생한다. 보다 나은 경제적 기회를 추구하기 위해 출신국을 자발적으로 떠나는 이주민과는 달리 난민은 박해, 폭력 등으로 인해 강제적으로 자신의 터전을 떠날 수밖에 없었던 사람들이다. 이들을 강제적으로 떠나게 만든 요인은 다름 아닌 대규모 폭력의 발생이고, 대규모 폭력이 발생한 원인은 국가 간 분쟁 혹은 국가 내 분쟁으로 인한 국가의 붕괴이다. 베츠(Alexander Betts)와 콜리어(Paul Collier)에 의하면, 국가는 대규모 폭력에 의해 반드시 붕괴하는 것은 아니며 국가가 강압적 힘을 행사하기 위한 능력이 상대적으로 취약할 때 국가의 붕괴와 실패로 이어진다(Betts and Collier 2017, 17-18).

민주적 선거제도가 정치적 책임성과 정당성을 강화시키기보다 국가 내 집단 간의 적대 구도를 강화시켜 대규모 폭력 사태가 발생하고, 국가가 붕괴하여 대규모 난민이 발생하는 나라는 소수의 나라에 한정되어 있다. 유엔난민기구에 의하면, 2017년 현재 주요 난민 발생국은 시리아(약 6백3십만 명), 아프가니스탄(약 2백6십만 명), 남수단(약 2백4십만 명) 등이다(UNHCR 2018, 14).

특정 지역에서 발생하는 난민을 국제사회는 효율적으로 대응하지 못했다. 시리아 난민들이 유럽으로 이동한 것을 유럽 난민 사태로 부르고 있지만, 이는 유럽만의 실패가 아닌 글로벌한 차원에서 국제 사회가 비호를 제공하고 책임을 분담하는 데 실패한 것으로 볼 수 있다. 일례로 2017년 현재 개발도상국이 전 세계 난민의 85%를 수용하고 있으며, 이 중 약 3분의 1이 최빈국이다(UNHCR 2018, 2). 난민 문제에 대해 국제 사회가 효율적으로 대응하지 못하는 사이, 난민들은 생존을 위해 출신국을 탈출하여 유럽, 멀리는 아시아까지 이동하면서 난민 문제는 전 세계적 위기로 비화하고 있다.

한국은 그동안 난민 문제에 대해 소극적으로 대응해왔다. 1992년 ‘난민의 지위에 관한 협약(이하 난민 협약)’과 ‘난민의 지위에 관한 의정서’를 비준하고, 이에 따라 1993년 출입국관리법을 개정하였으며, 2012년 별도의 난민법을 제정하는 등 난민 문제를 정책적으로 대응하기 위한 법제도를 갖추었지만, 2018년 7월까지 난민 인정자 수는 855명에 불과하다. 2017

년 현재 한국의 난민 인정률은 약 2% 수준으로 OECD 평균인 약 30%에 비해 크게 못 미친다(김예경·백상준·정민정 2018). 낮은 난민 인정률에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 한국이 난민 사태를 우리에게 당면한 문제가 아닌 남의 문제로 인식하여 소극적으로 대응해왔다는 것을 보여준다. 그러나 2018년 상반기 5개월 동안 552명의 예멘인들이 난민 신청을 하면서 한국사회는 난민 문제가 더 이상 남의 문제가 아님을 자각하게 되었다(김예경·백상준·정민정 2018).

2018년 제주 예멘 난민 사태는 예멘인들이 대거 난민 신청을 하면서 제주도민의 문제로 시작되었지만 언론의 적극적인 보도로 빠른 시일 내에 전국적인 이슈로 발전하였다. 난민 수용을 둘러싼 찬반 논쟁이 온라인을 중심으로 빠르게 확산되는 와중에 6월 1일 법무부가 무사증입국 가능 국가에서 예멘을 제외하고, 국가인권위원회가 제주 예멘 난민에 대한 정부 차원의 대책을 촉구하였으며, 국회의원들도 난민 관련 개정안들을 발의하기 시작하면서 정책적 이슈로 진화하였다(박태순 2018). 온라인에서 진행되던 찬반 논쟁은 6월 30일 서울 도심에서 난민 수용을 둘러싼 찬성 단체와 반대 단체들이 동시에 집회를 개최하면서 오프라인으로 번졌다(김선웅 2018). 10월 17일 법무부가 2차 심사 대상자 중 339명에게 인도적 체류를 허가하면서 난민 수용을 둘러싼 논쟁은 잦아들었지만 제주 예멘 난민 사태는 한국사회에서 난민 이슈가 본격적으로 토론되는 계기가 되었다(정진우 2018).

2018년 제주 예멘 난민 사태는 한국사회에서 난민 이슈가 압축적이면서도 폭발적으로 확산될 수 있음을 보여준 첫 번째 사례이다. 그러나 한국사회의 난민 이슈가 가진 갈등의 잠재성에 비해 국내 난민 연구는 폭넓게 이루어지지 못했다. 난민에 관한 국내 연구는 대부분 난민 보호에 관한 국내법 혹은 국제법적 검토에 제한되어 있다(김종철 2014; 김현주 2015). 또한 시리아 난민 사태로 인해 난민 이슈가 유럽에서 중요하게 대두되면서 유럽연합 혹은 유럽연합 각국의 정책을 소개, 분석하는 연구들이 다수를 차지한다(강지은 2016; 고기복 2007; 고상두·하명신 2011; 김성진 2018; 박단 2016; 안병익 2016; 최진우 2016). 정치학적 연구들도 테러리즘과 난민

문제의 연계, 인도적 위기에 대한 안보적 접근 등 제한적으로 이루어지고 있다(송영훈 2014; 이신화 2016). 정치학적 관점에서 한국사회 난민에 대한 논쟁과 갈등을 본격적으로 분석한 연구는 많지 않다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 2018년 제주 예멘 난민 사태 이후 압축적으로 등장한 한국사회의 난민 담론과 논쟁의 의미를 코펜하겐 학파의 사회안보 및 안보화 이론을 활용하여 분석하고 현재 한국사회의 난민 담론과 논쟁의 수준이 안보화 이론에 비추어 볼 때 어느 정도의 수준인지 살펴보고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. II절에서는 본 연구를 위한 주요 이론 틀인 코펜하겐 학파의 사회안보 및 안보화 이론을 소개한다. III절에서는 국제적으로 난민의 현황과 난민 수용국의 안보화 과정을 살펴보고자 한다. IV절에서는 한국에서 난민 담론의 정치화를 안보화 이론을 활용하여 분석하고자 한다. V절은 결론으로서 연구 결과를 요약하고 난민 이슈의 탈안보화를 위한 방향을 제시하며 연구의 한계를 서술하고자 한다.

II. 이론적 틀: 사회안보와 안보화 이론¹⁾

이 절에서는 본 연구의 주요 이론적 틀로서 코펜하겐 학파²⁾의 사회안보 및 안보화 이론을 소개하고자 한다. 냉전 시기 안보 연구는 초강대국에 의한 군사력의 전략적 사용에 초점을 맞춰 왔으며, 따라서 그 대상도 국가에 한정되어 있었다. 따라서 냉전 시기 안보 이론들은 외부로부터의 군사적 위협을 주요 안보 위협으로 보았고, 이에 대한 대응책 역시 군사력의 전략적 사용에 한정되어 있었다(김병조 2011). 그러나 1970년대 이후 국제

1) “안보화 이론”에서 “안보화”는 안보로 간주되지 않았던 의제가 새로운 안보 의제로 변환되는 일련의 과정을 설명하는 이론을 의미하는 반면, 안보화 과정에서 정치화와 구분되어 사용될 “안보화”는 안보 대상의 생존을 위해 극단적 방책을 요구하는, 즉 정치화보다 안보의 의미가 더 강화되는 단계를 의미한다.

2) 코펜하겐 학파는 1985년 설립된 분쟁 및 평화연구소(COPRI: Copenhagen Peace Research Institute)를 중심으로 안보 연구에 있어 새로운 안보이론과 안보 개념의 확대를 주장해 온 일군의 학자들을 말한다.

정치학에서 경제적 상호의존에 대한 논의가 증가하고 안보 개념에 경제적인 이슈들이 포함되면서 냉전 시대의 제한적 안보 개념이 확대되어야 한다는 주장이 대두되기 시작했다(김현정·문보경 2016, 129). 새로운 안보 개념에 대한 요구가 테탕트의 진전과 평화운동의 발전 속에 가속화되면서 코펜하겐 학파의 새로운 안보이론과 안보 개념의 확대 논의는 주목받기 시작한다.

코펜하겐 학파의 새로운 안보이론과 확대된 안보 개념은 본 연구의 큰 주제라고 할 수 있는 이주와 안보의 연계를 파악하는 데 유용한 이론적 틀을 제공한다. 위에서 서술하였듯이 안보가 전통적인 시각에서 국가안보와 군사력 사용에 국한되는 한 이주와 안보의 연계성을 파악하기는 쉽지 않다. 그러나 9/11 이후 이주와 안보는 서로 연결된 주제로 연구되기 시작했다.

코스לו우스키(Rey Koslowski)는 테러리즘과 연이은 대도시의 폭탄 테러에 주목하면서 국제이주와 초국가적 범죄 그리고 테러의 관련성을 분석하였다. 테러리스트 조직과 같은 비국가 행위자들이 국가안보를 위협하면서 테러리스트 조직이 이민자 네트워크를 통해 인적, 재정적 수단을 확보하는 경향이 중요한 안보 위협으로 대두되었으며 이러한 경향이 이민의 안보화를 낳고 있다고 보았다(Koslowski 2012). 따라서 안보 연구에 있어 국제이주, 난민, 이주민/난민의 초국가적 네트워크가 중요한 주제로 부상하였다.

한편, 국제이주 연구자들에게도 안보가 중요한 연구 주제가 되었다. 확대된 안보 개념 중 하나인 인간안보의 관점에서 보면 인간안보의 결핍 그 자체가 이주와 난민의 원인이 되며, 이주민과 난민의 불안정성 역시 안보의 부재 상태라고 볼 수 있기 때문이다. 일부 학자들은 ‘포용적 안보화(inclusive securitization)’라는 개념을 통해 난민 문제의 근원을 인간 안보로 접근하면서 난민을 보호하는 데 있어 인간 안보 개념을 적극 활용하자고 주장하기도 했다(Hammerstadt 2014). 또한 1980년대 이래 유럽에서 난민과 불법이주자들이 늘어나면서 이들에 대한 담론들이 빠르게 안보화되어 갔고, 국제이주 연구자들 역시 사회안보 및 안보화라는 새로운 안보

코펜하겐 학파가 안보 연구에 기여한 주요 특징은 안보 영역과 안보 대상의 확대에 있다. 냉전 시기 안보 개념이 군사 영역에서 국가를 대상으로 했다면, 코펜하겐 학파는 탈냉전 시기 안보 연구의 확장 및 맞물려 안보 영역과 안보 대상을 다음의 <표 1>과 같이 확대함으로써 새로운 안보 연구의 지평을 열었다.

〈표 1〉

안보 영역(sector)	안보 대상(referent objects)
정치	주권, 국가이념(ideology)
군사	국가, 정치체(political entity)
경제	국민경제, 삶의 질
사회	집단정체성(collective identity)
환경	생명 및 문명 보존

한국 남북 이슈의 정치화 | 39

제에 실패하면, 미등록 이주민이 증가하여 국가의 행정적 부담과 안보 문제를 야기한다. 이질적 문화와 정체성을 가진 외국인, 이주민 집단이 이민 수용국에 잘 통합되지 못하면, 교육 시스템상에서 낙후되는 것은 물론 노동시장에서 낙오되어 사회의 부담으로 남고, 이는 선주민과 이주민 간의 갈등으로 비화된다. 이와 같은 국제이주와 난민 문제가 한 사회에 던지는 충격파는 사회안보로 개념화할 수 있으며 이주와 난민 문제가 새롭게 정치적, 안보적 이슈로 전환되는 과정을 분석하는 데 유용하다고 할 수 있다.

코펜하겐 학파는 안보 연구의 영역을 확대하였음은 물론 특정 이슈가 안보의 영역 즉 생존에 대한 위협으로 변화하는 과정에 주목함으로써 안보 연구의 새로운 장을 개척하였다. 1990년대 들어 코펜하겐 학파는 구성주의적 연구 아젠다를 수용함으로써 간주관성과 언술행위를 기초로 하는 새로운 연구방향을 설정하게 된다. 특히 사람들이 특정한 이슈를 생존에 대한 위협으로 구성하는 사회적 과정인 안보화(securitization)에 집중함으로써 전통적인 안보 연구의 영역을 넓히는 것은 물론 물질주의적인 위협 요인에서 비물질주의적인 위협 요인에 주목하게 된다.

코펜하겐 학파에 의하면 안보는 하나의 화행(speech-act)이다. 즉 특정 이슈가 생존에 대한 위협으로 간주되고 그것이 사회적 이슈로 부각된다면 그 행위 자체가 안보라는 것이다. “안보는 외부로부터의 위협에 대한 객관적 행위에 국한되는 것이 아니라, 안보를 논하는 사람들이 위협으로 인식하고 그 위기적 속성을 이슈화하는 사회적 행위”인 것이다(민병원 2006, 28). 안보화 이론은 새로운 이슈가 안보의 문제로 취급되는 과정을 분석하는데 현재 안보 상황을 서술하는 것뿐만 아니라 이를 성공적으로 재현하여 새로운 위협에 대한 사회적 합의를 구성하고 쟁점화하는 것에 주목한다고 볼 수 있다(Williams 2003).

이와 같은 안보화 과정은 안보화 행위자에 의해 제기되고, 청중(audience)에 의해 수용되면서 발전한다. 안보화 행위자(securitizing actor)는 생존에 위협이 되는 안보 대상을 정의하고 이슈를 안보화하는 행위자들로 “정치적 리더, 관료, 정부, 로비스트, 압력단체”가 될 수 있다(Buzan et al. 1998, 40). 안보 대상은 “실존하는 위협에 노출되었거나 그러한 위협으로

부터 생존을 위협받는다고 여겨지는 개인이나 집단 혹은 사물이나 현상”을 말한다(김현정·문보경 2016, 131). 안보화 행위자는 새로운 위협에 노출된 안보 대상을 설정하고, 그 위협의 실체를 드러내며, 위협이 가진 긴급성을 부각시킴으로써 극단적인 정책을 주장하는 일련의 과정을 밟게 된다. 그러나 안보화 행위자의 위와 같은 화행은 그 자체로 안보화에 도달하는 것이 아니고 청중에 의해 수용되어야 한다(Balzacq 2005). 코펜하겐 학파는 안보화 행위자, 안보 대상, 그리고 청중 사이에 교차하는 상호작용에 집중하여 새로운 특정 이슈가 안보화되는 과정에 주목한다.

〈표 2〉

비정치화 단계 (Non-politicized)	정치화 단계 (Politicized)	안보화 단계 (Securitized)
국가는 이슈를 해결할 필요가 없음	국가는 기존 정치체제의 표준 내에서 쟁점을 관리함	쟁점이 안보화 행위를 통해 안보 문제로 규정됨
이슈가 공적 토론에 포함되지 않음	쟁점이 정부의 결정이나 자원 배분이 필요한 공공 정책의 일부가 됨	안보화 행위자는 이미 정치화된 이슈를 안보 대상의 생존을 위협하는 것으로 부각시킴

출처: Emmers(2016, 170)

표준을 넘어서는 극단적인 방책들(extraordinary measures)을 요구하는 등 이슈가 안보 문제로 규정된다면 이는 특정 이슈가 안보화 단계에 도달했다고 볼 수 있다. 즉 안보화는 기존의 정치를 넘어서는 해결책을 요구하는 정치화의 극단적 형태라는 것이다(Buzan et al. 1998, 23-25).

부잔 외 연구자들은 안보화의 두 단계 모델을 다소 모호하게 설정하고 있다. 이들은 이 모델이 원칙적으로 열려 있다고 주장한다. 즉 국가 혹은 지역의 상황에 따라 특정 이슈는 비정치화 단계 혹은 정치화 단계에 머무를 수도 있으며, 경우에 따라 어떤 이슈는 비정치화 단계에서 갑자기 안보화 단계로 발전할 수도 있다. 또한 안보화 과정은 반드시 국가를 통해서만 이루어지는 것은 아니어서 다른 영역에서도 정치화나 안보화는 일어날 수 있다고 주장한다(Buzan et al. 1998, 24).

안보의 언어를 사용한다고 하여 특정 이슈가 자동적으로 안보의 문제로 간주되는 것은 아니다. 안보화가 되기 위해서는 특정 이슈가 생존을 위협한다고 간주되고 이러한 위협 담론이 실질적인 정치적 효과를 낳아야 한다. 이를 위해 안보화 행위자는 일반 시민들이 특정 이슈가 안보 대상의 생존을 위협한다는 생각을 수용하도록 하고, 더 나아가 생존을 위한 극단적 방책들이 기존의 정치적 해결 방식을 넘어 모색될 수 있다고 납득시켜야 한다. 즉 안보화 행위가 성공적이었는지 아닌지를 평가하기 위해서는 청중들이 생존을 위협하는 요인들을 해결하기 위한 극단적 방책들을 용인할 수 있는지 없는지에 달려 있다는 것이다(Emmers 2016).

부잔 외 연구자들이 사회안보 개념과 안보화 이론을 통해 안보 연구의 새로운 시각을 제공한 이래, 많은 연구자들이 이민과 난민 이슈에 안보화 이론을 적용하고 있다. 대표적인 학자가 부르보(Philippe Bourbeau)이다. 부르보는 안보화 이론의 비판적 적용을 통해 프랑스와 캐나다에서 이민 이슈가 안보화되는 과정을 비교한 바 있다(Bourbeau 2011). 이 연구에서 부르보는 코펜하겐 학파의 안보화 이론을 비판하고 있는데 그중 하나가 코펜하겐 학파가 안보화 과정에서 맥락적 요인들을 간과했다는 것이다. 부잔 외 연구자들은 안보화 행위자들의 화행 행위가 청중들에게 설득력 있게 전달되어 안보화에 성공하는 조건만을 논의했지 안보화를 제한하는

맥락적 요인들은 이론적으로 발전시키지 못했다는 것이다(Bourbeau 2011, 40). 즉, 코펜하겐 학파의 안보화 이론은 안보화 과정이 진행되기 전을 포함하여 어떤 맥락에서 이민의 안보화가 진전되는지에 주목할 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 비정치화 단계에서 형성된 이민 관련 담론들이 난민 이슈가 정치화하는 데 어떤 연관성을 가지고 있는지에 주목하고자 한다.

코펜하겐 학파는 안보 영역을 새로운 분야로 확대하였지만, 그 근간에는 여전히 전통적 안보 연구가 중시하는 생존의 논리가 놓여있다. 생존의 논리를 유지하기 위해서 코펜하겐 학파는 안보화 과정에서 극단적 방책을 중요한 위치에 놓았고, 극단적 방책을 사용할 수 있는 국가가 여전히 중요한 안보화 행위자로 상정되었다. 부르보는 안보화 관련 연구들은 크게 두 가지 논리 즉 ‘예외의 논리(the logic of exception)’와 ‘루틴의 논리(the logic of routine)’에 기초하고 있다고 본다(Bourbeau 2014). 코펜하겐 학파의 안보화 이론은 예외의 논리에 기반하여 안보화 단계의 예외적 상황을 강조하여 극단적인 방책을 정당화하는 데 초점을 맞추고 있다는 것이다. 따라서 안보화 행위는 예외적인 상황에 처한 국가의 문제로 한정되고, 안보화 행위자도 정치 엘리트에 국한하여 분석하는 경향이 있다고 주장한다(Bourbeau 2014, 190-191).

반면, 루틴의 논리는 안보화를 규칙화되고 반복된 행위를 통해서 진행되는 과정으로 본다. 비고(Didier Bigo)는 안보는 반드시 생존의 문제일 필요도 없고, 비상상황에 대한 것도 아니라고 주장한다(Bigo 2002). 비고에 따르면, 이민의 안보화는 관료, 이민 전문가 등이 일상에서 다양한 제도를 이용하여 반복된 행위와 결정을 함으로써 이루어진다는 것이다(Bigo 2002). 일상에서 벌어지는 반복된 행위에 주목하는 루틴의 논리에 기반한 안보화 연구에 따르면, 안보화 연구는 안보화 행위자를 확대하여 관료, 이민 전문가는 물론 종교단체, 비정부기구 등 시민사회의 행위자를 포함하여 분석될 필요가 있다(Huysman 2006; Bourbeau 2014). 따라서 본 논문에서는 한국에서 난민 이슈의 정치화 과정을 분석할 때 정부, 국회는 물론 난민반대단체 등 시민사회의 행위와 담론도 분석하고자 한다.

III. 난민 현황과 난민 수용국의 안보화

난민, 비호신청자,³⁾ 국내실향민⁴⁾ 등 강제 이주는 국제정치의 변화를 추동하는 주요 요인이 되고 있다. 시리아 난민 사태로 인해 강제 이주 현상은 전 세계적으로 새롭게 주목받는 것 같지만, 역사적으로 볼 때 전혀 새로운 현상이 아니며 홀로코스트로부터 시작해서 냉전 시대 대리전, 그리고 냉전 종식 이후 각종 내전으로 인한 강제 이주 현상은 늘 존재해왔다. 다만 난민 사태라는 현상 자체가 간헐적으로 단기간에 여론의 주목을 받다 보니 지속적인 관심을 받지 못했을 뿐이다(Betts and Loescher 2011, 1).

유엔난민기구에 의하면 2017년 현재 박해, 분쟁, 폭력 등으로 인해 비자발적으로 출신국을 떠난 강제 이주민⁵⁾의 수는 6,850만 명이다(UNHCR 2018, 2). 이는 1997년 3,390만 명에서 크게 증가한 숫자로 난민의 증가는 대부분 2012년과 2015년 사이에 집중되어 있어 시리아 난민 사태가 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 10년 전에 160명당 1명이 강제 이주민이었다면, 2016년 현재는 113명당 1명으로 크게 증가했다(UNHCR 2017, 5). 2017년 말 현재, 6,850만 명 중 2,540만 명이 난민이고, 4,000만 명이 국내실향민(IDPs: Internally Displaced Persons)이며, 310만 명이 비호신청자(asylum seeker)이다(UNHCR 2018, 2). 2017년 한 해 동안, 1,620만 명이 새롭게 비자발적으로 출신국을 떠났고, 매일 44,400명의 강제 이주민이 발생한 것으로 환산할 수 있다(UNHCR 2018, 2).

〈표 3〉은 지역별 난민 인구 현황을 나타낸다. 전 세계 난민 인구는 아

3) 비호신청자는 출신국의 국경을 넘어 다른 나라로 이동하였고 난민 지위를 신청하였으나 아직까지 난민 지위를 인정받지 못한 자이다.

4) 난민으로 인정받기 위해서는 국적국 혹은 상주국 밖에 있어야 하는데 난민과 비슷한 상황에 처해 있으나 국경을 넘지 못했다는 이유로 보호를 받지 못하는 사람들이 많아서 이들을 국내실향민(IDPs: Internally Displaced Persons)으로 지칭하기도 한다.

5) 유엔난민기구(UNHCR)는 난민, 비호신청자, 국내실향민, 무국적자 등 유엔난민기구로부터 보호를 받는 모든 사람들을 포함하여 보호대상자(persons of concern) 혹은 강제이주자(forcibly displaced population)로 명명하고 해마다 통계 현황을 작성하고 있다.

〈표 3〉

지역별 난민 인구(2017)

지역	난민 (난민과 비슷한 상황에 처한 사람도 포함)		증감	지역별 비율(%)
	2017년 시작	2017년 끝		
- Central Africa and Great Lakes	1,381,900	1,475,700	93,800	7
- East and Horn of Africa	3,290,400	4,307,800	1,017,400	22
- Southern Africa	162,100	197,700	35,600	1
- West Africa	300,600	286,900	-13,700	1
Total Africa*	5,135,100	6,268,200	1,133,100	31
Americas	682,700	644,200	-38,500	3
Asia and Pacific	3,477,800	4,209,700	731,900	21
Europe	5,200,200	6,114,300	914,100	31
thereof: Turkey	2,869,400	3,480,300	610,900	17
Middle East and North Africa	2,679,500	2,704,900	25,400	14
Total	17,175,300	19,941,300	2,766,000	100

* 북 아프리카 제외

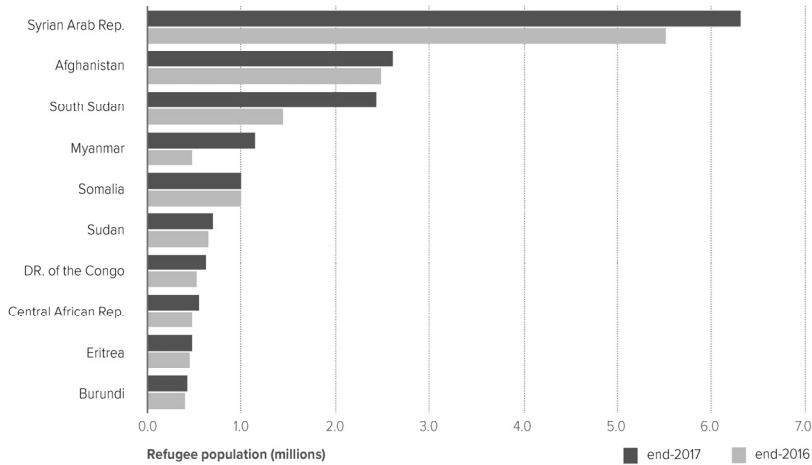
출처: UNHCR(2018, 14)

프리카, 유럽, 아시아 지역에 집중되어 있음을 보여준다. 북아프리카를 제외한 아프리카 지역에는 약 6백3십만 명의 난민이 있으며 전 세계 난민의 3분의 1을 차지한다. 유럽에도 약 3분의 1 정도의 난민이 있으나, 이 중 3백5십만 명 정도를 터키가 수용하고 있으며, 아시아 지역에도 전 세계 난민 중 21%가 있다.

〈그림 1〉은 주요 난민 발생국을 나타낸다. 전 세계에서 가장 많은 난민을 발생시키고 있는 국가는 시리아로 내전으로 인해 약 6백3십만 명이 강제적으로 시리아를 떠나야 했다. 시리아에서 발생한 난민은 전 세계 난민의 약 30%를 차지하며 2017년에도 14%가 증가하였다(UNHCR 2018, 14). 시리아 난민은 전 세계 125개국에 수용되었는데 이 중 터키가 가장 많은 3,424,200명을 수용하였고, 레바논(992,100), 요르단(653,000), 독일(496,700), 이라크(247,100) 등에 받아들여졌다(UNHCR 2018, 14). 두 번째 난민 발생

〈그림 1〉

주요 난민 발생국



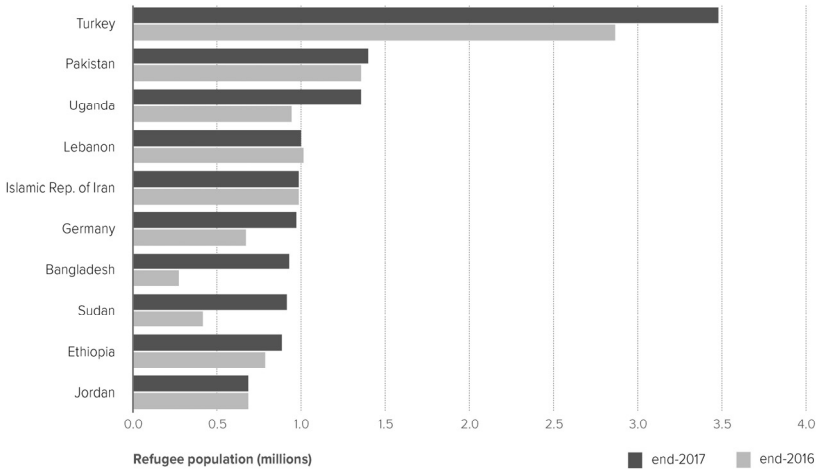
출처: UNHCR(2018, 15)

국은 아프가니스탄으로 약 2백6십만 명의 난민이 아프가니스탄이다. 이들 중 1,392,600명이 파키스탄에 수용되었으며, 이란(951,100), 독일(104,400) 등에 받아들여졌다(UNHCR 2018, 14). 세 번째로 많은 난민을 배출한 나라는 남수단으로 약 2백4십만 명의 난민이 이곳 출신이며, 네 번째 난민 발생국은 미얀마로 약 1백2십만 명 정도의 사람들이 미얀마를 떠나 방글라데시(932,200), 태국(100,000), 말레이시아(98,000)에 수용되었다(UNHCR 2018, 14). 이처럼 전 세계 난민은 특정 국가에 집중되어 발생하고 있으며, 이들은 주요 선진국이 아닌 난민 발생국의 인접 국가에 수용되고 있음을 알 수 있다.

〈그림 2〉는 주요 난민 수용국을 나타낸다. 터키가 약 3백5십만 명으로 가장 많은 난민을 수용하고 있다. 이 중 시리아 출신이 3,434,200명, 이라크 출신이 37,300명, 이란 출신이 8,300명, 아프가니스탄 출신이 5,600명이다. 터키에 이어 파키스탄이 두 번째로 많은 난민을 수용하고 있는데 약 1백4십만 명의 난민을 받아들였다. 우간다는 세 번째로 많은 난민을 받아들이고 있는데 이는 남수단과 콩고민주공화국으로부터 도착한 난민

〈그림 2〉

주요 난민 수용국



출처: UNHCR(2018, 17)

들 때문이다. 우간다도 약 1백4십만 명 정도의 난민을 수용하였으며 남수단으로부터 1,037,400명을, 콩고민주공화국으로부터 226,200명을 받아들였다. 네 번째 난민 수용국은 레바논으로 998,900명을 수용하였고 대부분은 시리아로부터 온 사람들이다(UNHCR 2018, 7). 2017년 현재 개발도상국이 전 세계 난민의 85%를 수용하고 있으며, 이 중 최빈국이 약 3분의 1의 난민에게 피난처를 제공하고 있다(UNHCR 2018, 2). 10대 난민 수용국 중 독일이 유일한 선진국일 정도로 난민 수용에 있어 선진국과 개발도상국 간의 불균형은 심각하다.

많은 난민들이 난민 발생국의 인접국가로 수용되지만, 일부 난민들은 유럽 등의 지역으로 이동하기도 한다. EU 통계청에 의하면 2016년 EU 28개국에서 약 126만 건의 비호 신청이 접수되었으며 독일, 이탈리아, 프랑스, 그리스, 오스트리아, 영국순으로 많은 비호 신청이 접수되었다(김성진 2018, 106-107). 시리아 난민 사태는 대규모 난민들이 유럽 외에서 유럽 내부로 유입된 최초의 사례이다. 이러한 난민 위기의 본질은 ‘난민들’의 생존에 관한 위기임에도 불구하고, ‘난민 수용국’의 위기로 인식되면서 수

용국들의 일부 정치인들과 반 난민 단체들은 난민 유입으로 인한 범죄율의 급증, 테러리즘과의 연계성, 복지체계의 부담 등을 주장하면서 난민 문제를 급속히 정치화시키고 있다(신지원 2015, 421).

난민 수용국에서 난민 이슈가 안보화되는 이유 중 하나는 이주 및 난민과 테러리즘과의 연관성이다. 테러리즘은 불특정 다수를 향한 무차별적 폭력이기 때문에 대중들에게 높은 수준의 불안과 공포를 야기한다. 시리아 난민 사태와 같은 대규모 인구 이동의 경우에는 수용국 정치엘리트와 국민들로 하여금 많은 난민들이 한꺼번에 입국할 경우 여기에 테러리스트가 섞여 있을지 모른다는 불안감을 더하게 되어 난민 수용국의 안보화를 가속시킬 수 있다. 또한 이주민과 난민에 의한 테러리즘이 종교적 극단주의와 결합되어 난민 수용국 사회의 신념, 가치, 종교 등을 위협한다고 받아들여질 경우 사회적 불안을 낳을 수 있다(송영훈 2014).

9/11 사태 이후 미국은 2001년 애국 법안(Patriot Act)과 2005년 신분증 명법안(Real ID Act)을 통해 미국의 안보를 위협하는 이민자와 난민신청자를 배제하고자 하였으며, 특히 중동 지역의 내전 등으로 인해 출신국을 떠날 수밖에 없었던 난민 신청자들을 잠재적 테러리스트로 인식, 무장단체원을 치료했던 의사, 납치당해 전투에 가담했던 소년병 등 테러리즘과 무관한 사람들의 난민 신청도 미국을 향한 공격행위로 간주한 바 있다(송영훈 2014, 208). 영국도 9/11 이후 비호신청자와 테러리즘의 연관성을 부각시켰고 비호 신청을 테러리스트 공격을 위해 영국에 입국할 수 있는 하나의 통로로 인식하기 시작했다. 2001년 ‘반 테러리즘, 범죄 그리고 안보법(Anti-Terrorism, Crime and Security Act)’을 통해 테러리스트로 의심되는 사람을 비호 신청으로부터 차단하고 이러한 신청자들의 지문을 10년간 보관하게 함으로써 입법적으로 비호 신청과 테러리즘을 연결시켰다(Seidman-Zagar 2010, 15). 이러한 정치권의 안보화 행위 결과, 영국에서는 난민과 비호 신청자에 대한 부정적 인식이 증가했다. 비호 신청자는 미디어 보도에서 ‘위기, 혼돈, 통제 부재, 범죄, 테러리즘, 사회융집의 위협’ 등 부정적인 단어들과 연관지어 나타났다(Seidman-Zagar 2010, 16). 영국에서 난민과 테러리즘과의 연계성은 정치권은 물론 대중적 수준에서도 난민에 대한

부정적 인식을 가중시켜 전반적인 안보화 수준을 높였다고 볼 수 있다.

난민 수용국에서 난민 이슈가 안보화되는 또 다른 이유는 소위 ‘혼합 이주(mixed flow)’ 혹은 ‘이주와 비호의 연계성(migration-asylum nexus)’에 기인한다. 일반적으로 이주와 난민은 그 동기에 따라 구분된다. 특히 경제적 이주는 보다 나은 경제적 기회와 이익을 위해 자발적으로 출신국을 떠나는데 비해, 난민은 여러 이유로 강제적으로 자신이 태어나고 거주하고 있는 국가를 떠날 수밖에 없는 경우이다. 그러나 혼합이주 혹은 이주와 비호의 연계성은 이와 같은 이주와 난민의 경계가 모호해지는 것을 말한다. 시리아 난민 사태로 인해 많은 난민들이 동일한 경로를 통해 유럽으로 유입되었지만, 이들 중에는 경제 이주자와 보호가 필요한 비호신청자가 섞여 있다. 경제 이주의 경우에는 국가가 자신들이 원하는 이주민을 받아들이는 주권의 논리가 강하게 작용하지만, 난민의 경우에는 인도적인 이유로 이들을 보호해야 하는 국제사회로부터 부과된 의무의 논리가 강하게 작동한다(김성진 2018, 113). 혼합 이주 현상으로 인한 자발적 이주와 강제적 이동 사이의 모호한 회색 지대는 난민 수용국으로 하여금 난민 심사과정의 장기화를 초래하고, 대중들로 하여금 보호가 필요하지 않는 사람들과까지 수용해야 하는 것 아닌가 하는 우려를 낳게 된다.

독일의 경우 혼합 이주로 인한 이주민과 난민의 모호한 경계 문제는 2017년 9월 총선에서 중요한 쟁점으로 부각되었고, 난민 문제가 핵심 의제로 떠오른 결과, 극우정당인 독일대안당(AfD: Alternative für Deutschland)이 87석(총의석의 13.3%)을 차지해 원내 제3당의 지위를 차지하였다(김성진 2018, 117). 독일대안당은 선거 캠페인에서 “난민의 대량 유입 종식을 위한 국경폐쇄, 유자격 난민의 선별적 입국 허용, 비호신청이 거부된 난민의 송환, 중범죄 이주자의 독일국적 박탈 등” 극단적인 정책을 제시한 바 있다(김성진 2018, 116).

시리아, 아프가니스탄, 남수단 등 특정 지역을 중심으로 발생하고 있는 난민은 많은 수가 인접 국가에 수용되고 있음에도 불구하고, 발생 지역을 넘어 유럽 등 다른 지역으로 이동하고 있다. 특히 시리아 난민 사태는 유럽 국가들에게는 유럽 외 지역에서 유럽으로 이동한 사례로 유럽 국가들

에게 많은 충격을 안겨주었다. 유럽 외 지역으로부터의 대규모 난민 유입은 주요 난민 수용국이 난민 이슈가 새로운 안보 의제로 변환하는 안보화 과정을 경험하도록 하였다. 난민과 테러리즘의 연계성, 이주와 비호의 연계성 등 국경을 넘는 인구 이동의 복잡성은 난민 수용국의 정치엘리트는 물론 일반 대중들에게 난민에 대한 부정적 인식을 증가시키고, 난민을 자신의 핵심 가치를 위협하는 존재로 인식하게 함으로써 강력한 반 난민 정책을 주장하는 극우정당이 약진하는 결과를 낳았다(김종범 2018). 한국은 이러한 난민 이슈의 안보화와 무관한 국가로 인식되었으나 2018년 제주 예멘 난민 사태는 한국에서도 난민 이슈의 안보화가 진행될 수 있음을 보여주었다. 다음 절에서는 제주 예멘 난민 사태 이후 한국에서 난민 이슈가 어떻게 정치화되고 있는지를 분석하고자 한다.

IV. 한국 난민 이슈의 정치화

한국은 1992년 12월 난민의 지위에 관한 협약 및 의정서에 가입하고, 2012년 2월 10일 독립된 난민법을 제정하면서 난민 보호에 관한 법, 제도적 절차를 마련하였다(김예경 외 2018). 그러나 난민 발생 지역과 지리적으로 멀리 떨어져 있어 외부로부터의 난민 유입 자체가 워낙 적었기 때문에 한국사회에서 난민에 관한 논쟁과 갈등은 거의 일어나지 않았다. 난민에 관한 논쟁 자체가 없었던 것은 아니지만 주로 정부와 시민단체 사이에 난민법 개정의 방향을 둘러싼 것이었다. 정부는 난민법이 체류연장의 수단으로 악용되는 것을 방지하는 제도적 보완을 주장한 반면, 시민단체는 보다 적극적인 난민 보호 수단을 촉구하였다(송영훈 2016). 즉 한국사회에서 난민을 둘러싼 논쟁은 2018년 제주 예멘 난민 사태 이전만 하더라도 정부와 난민 관련 시민사회에 제한된 이슈였다고 할 수 있다.

2013년 난민법 시행 이후 난민 신청자의 수가 2013년 1,574명에서 2014년 2,896명으로 급증하였고, 전체 난민 신청자의 누적 숫자가 2018년 6월 말 현재 4만 명을 넘어서면서 사회적으로 난민에 대한 우려는 늘어나고

있었다. 이러한 추세 속에 2018년 상반기 예멘으로부터 제주도에 무사증으로 입국한 예멘인의 수가 1월 14명에서 5월 432명으로 급증하면서 갑작스럽게 난민 이슈는 사회적 관심사로 대두하였다(조영희·박서연 2018, 6). 이에 대한 대응으로 법무부는 6월 1일 예멘을 무사증 입국 가능 국가에서 제외하였다. 제주 예멘 난민 사태가 전 국민적인 관심사로 확산된 결정적 계기는 청와대 국민청원이었다. 2018년 6월 13일 청와대 국민청원 게시판에 ‘제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다.’라는 청원이 등장하였고 빠른 속도로 몇새 만에 청와대의 답변이 이루어져야 하는 기준치인 20만 명을 넘어서었다. 이 청원에 참여한 사람의 수는 2018년 7월 13일까지 한 달 동안 714,875명에 달했다(청와대 2018). 한국이 1992년 난민협약에 가입한 이래 처음으로 난민 이슈가 제한된 담론의 영역을 넘어 전 국민적인 이슈로 발전한 것이다.

이 절에서는 한국에서 난민 이슈가 정치화되어가는 과정을 사회안보 및 안보화 이론을 비판적으로 활용하여 분석하고자 한다. 사회안보는 이주민과 난민의 유입과 같은 외부로부터의 인구이동 그리고 이질적 문화의 유입으로 인해 수용국 사회의 집단정체성 특히 언어, 문화, 관습 등이 위협받는 상황을 개념화한 것이다. 안보화 행위자들은 이주민과 난민의 유입을 집단정체성이라는 안보 대상이 위협받는 것으로 담론을 구성하고 국가에 대해 극단적인 정책을 마련하도록 촉구한다. 안보화 이론은 이러한 과정을 비정치화 단계, 정치화 단계, 안보화 단계로 나누고 있다.

1. 비정치화 단계

안보화 이론에 따르면 2018년 제주 예멘 난민 사태 이전은 비정치화 단계이다. 난민 이슈가 본격적으로 공적 토론의 장에 거론되지 않고, 제한적으로 논의되었으며, 따라서 국가가 난민 이슈를 적극적으로 해결할 필요가 없었다고 볼 수 있다. 그러나 안보화 이론은 비정치화 단계에서 형성된 다른 담론들 즉 난민 이슈와 연계성이 높은 다른 담론들의 중요성을

간과한 측면이 있다. 난민 이슈가 공론의 장에서 활발하게 토론되지 않았더라도 훗날 정치화, 안보화 단계에서 난민 이슈가 발전되는 데 중요한 논리적 근거와 토대를 제공하는 담론들이 형성될 수 있기 때문이다. 예를 들어 한국의 반다문화 담론 중 하나의 유형은 다문화 이슈를 종교의 관점으로 바라보면서 방글라데시, 파키스탄 등 이슬람 국가 출신 이주노동자들을 혐오한다. 제주 예멘 난민 사태 이후 급속도로 유포된 무슬림에 대한 잘못된 정보와 가짜 뉴스들은 이미 한국의 반다문화 담론에서 구성되고 있었다. 이러한 반다문화 담론 속 반이슬람 담론은 난민 이슈가 정치화, 안보화할 때 영향력을 발휘하게 된다. 따라서 안보화 이론이 간과하고 있는 비정치화 단계에서 난민과 연계성이 높은 담론들이 어떻게 구성되었는지를 파악하는 것이 중요하다.

1990년대 초반 산업연수생제도를 통해 이주노동자의 유입이 본격화되면서 한국사회는 이주노동자들을 동정적인 시선으로 바라보고 국가의 “필요”에 의해 도입된 인력으로 간주하였다. 특히 1990년대 중반부터 이주노동자들의 인권 침해 문제가 공적 토론의 장으로 진입하면서 정부, 미디어, 이주노동자 지원단체는 이들을 “온정주의적 시혜의 대상으로 재현하고 타자화”하게 된다(전의령 2015, 243). 이 시기 이주노동자들에 대한 담론에서 자주 발견되는 문구들은 “한국인의 수치”, “경제성장이나 민주화에는 성공했지만 인권 문화는 아직 낙제점”, “우리도 한때 이주노동자” 등이다(전의령 2015, 248). 한국사회의 주류 담론은 이주노동자들의 존재와 인권에 대해 발전주의적, 민족주의적 관점으로 포섭하고 있다는 것을 보여준다. 이주노동자들의 인권에 주목하기보다는 경제성장, 민주화에 이어 인권국가로 발전해야 하는 한국의 국가목표에 비추어볼 때 이주노동자들에 대한 인권 침해는 한민족의 수치이며 국익에 도움이 되지 않는다는 논리이다. 즉, 이주노동자는 한국의 국익과 국가경쟁력에 필요한 존재로 그렇기 때문에 이들의 인권을 존중해야 한다는 도구적인 인식이 자리 잡게 된다.

이와 같은 발전주의적이고 도구화된 시선으로 이주노동자를 재현하는 방식은 2000년대 중반 이후 한국의 다문화 정책에서도 발견된다. 국제결혼의 급속한 증가에 따른 결혼이주여성의 유입과 다문화 가정의 형성에

대해 한국사회의 주류 담론은 결혼이주여성이 저출산, 고령화라는 사회인구적 위기에 맞서 “필요한” 존재들이며 한국인이 포함된 가정의 일원으로서 이들의 역량을 강화해야 한다는 논리를 구축하게 된다. 전의령에 따르면, 주류 다문화 담론은 국제이주의 시대 한국사회에 유입된 타자들을 발전주의적 시각으로 바라보고 이들을 노동력의 부족을 메우거나 인구 감소를 해결할 필요한 존재, 즉 ‘선량한 이주민’으로 구성했다는 것이다(전의령 2015, 253).

한국에서 다문화 정책이 본격화하기 시작한 2000년대 후반부터 다문화 정책반대, 다문화바로보기 실천연대, 외국인노동자대책시민연대 등 인터넷 카페를 중심으로 주류 다문화 담론에 대항하는 반다문화 담론이 구성되기 시작한다(강진구 2012; 육주원 2016). 반다문화 담론은 주류 다문화 담론이 말하는 “우리에게 필요한 선량하고 안전한 타자들”이 실은 “불량하고 위험한 존재들”이라고 주장한다(전의령 2016).

반다문화 담론은 하나로 규정짓기 어려울 만큼 다양한 유형의 담론들로 구성되어 있다. 우선 가장 대표적인 담론은 다문화를 경제와 자본의 관점으로 바라보는 것이다. 외국인노동자대책시민연대의 창립선언문이 대표적으로 외국인노동자는 송금을 하기 때문에 한국 경제에 도움이 되지 않으며 나아가 서민의 일자리를 빼앗아 우리 사회를 혼란에 빠뜨릴 것이라고 주장한다(박권일 2012, 202). 더 나아가 다문화를 차별이 서민을 착취하기 위한 논리라고 주장하며 그 피해는 고스란히 서민에게 전가되고 있다고 주장하기도 한다(강진구 2012, 13). 그다음으로 많이 발견되는 담론은 민족 담론이다. 다문화는 민족 말살의 논리로 “다문화는 망국의 지름길이고 민족말살 책동”이며 다문화운동은 “다문화를 하자는 것이 아니라 다민족사회를 만들자는 것”으로 “탈민족과 반민족 그리고 민족해체를 지향한다.”고 주장한다(강진구 2012, 13).

반다문화 담론 중 주요 담론은 경제와 민족에 초점을 맞추고 있지만 주변 담론으로 구성되기 시작한 것이 반이슬람 담론과 치안/안전 담론이다. 특히 방글라데시, 파키스탄 등 이슬람 국가로부터 온 이주노동자들을 겨냥하여 이들을 성범죄를 저지르는 잠재적 범죄자로 호명한다.⁶⁾ 반이슬

람 담론은 이주노동자들이 한국에서 일하는 동기를 경제적 목적이 아닌 이슬람화의 전략이라고 주장하며 ‘무슬림 근로자들 사이에 퍼져 있는 결혼 매뉴얼’, ‘이슬람 세계화의 단계별 전략’ 등 가짜 정보를 유포하면서 확산되었다(김동문 2017). ‘결혼 매뉴얼’은 파키스탄, 방글라데시 등 무슬림 근로자들 사이에 퍼져 있다고 말하며 대한민국을 이슬람화하기 위해 한국 여성과 결혼하기 위한 방법을 담고 있으며, 장애여성, 미성년자 등 취약한 여성에게 접근하라는 내용을 담고 있다.⁷⁾ ‘이슬람 세계화의 단계별 전략’은 2007년에 발표한 미국 CIA의 보고서로 위장하여 정보의 신빙성을 높인 후 이슬람 인구가 증가할 때마다 폭동과 소요사태, 인종학살, 테러 등이 일어난다는 내용을 담고 있다(박권일 2012, 205-206). 이러한 이슬람화 담론은 치안/안전 담론과 결합하게 되는데 무슬림 근로자들 사이에 공유되고 있는 ‘결혼 매뉴얼’에는 “한국 여자를 무조건 임신시켜야 한다.”는 내용이 있다는 정보를 유포하면서 이주노동자에 의한 성범죄 가능성을 확대 재생산한다(박권일 2012, 205).

반다문화 담론은 주류 다문화 담론이 구성한 이주노동자에 대한 온정주의적이고 도구적인 시선에 균열을 낸다. 이주노동자들은 우리의 필요에 의한 존재가 아니라 우리를 위협하는 존재라는 점을 부각시킨 것이다. 그러나 본 연구와 관련하여 주목할 점은 반다문화 담론 속에 내포된 반이슬람 담론과 치안/안전 담론이 난민이슈의 정치화, 안보화 단계에서 중요한 역할을 한다는 점이다. 예를 들어 ‘무슬림 근로자들 사이에 퍼져 있는 결혼 매뉴얼’, ‘이슬람 세계화의 단계별 전략’ 등은 제주 예멘 난민 사태 이후 가짜 뉴스로 재등장하면서 우익 성향의 인터넷 공간은 물론 일반인이 활동하는 인터넷 공간에도 활발하게 등장하게 된다.⁸⁾ 이슬람화라는 목적을

6) “방글라데시나 파키스탄에서 온 이주 노동자들에 의한 한국인 여성들을 상대로 한 성범죄가 끊임없이 일어나고 있습니다... 하지만 그들은 전혀 죄의식을 느끼지를 못하고 있습니다(다음 아고라 임실 사랑의 글, 2007년 7월 4일, “단계적으로 모든 이주노동자를 추방해주세요,” 전의령(2015), p.258에서 재인용).

7) ‘결혼 매뉴얼’은 인터넷 게시판 곳곳에 게시된 바 있는데 그중 하나는 가생이닷컴(2018)에서 확인할 수 있다.

8) 일례로 이와 같은 가짜 뉴스는 제주 예멘 난민 사태가 진행되는 도중 일반 여성들이

가지고 입국한 “위험한 이주민”이라는 담론은 제주 예멘 난민 사태 이후 무슬림 남성들이 대다수라는 인식과 결합하면서 한국에서 난민 이슈가 정치화하는 데 촉매제의 역할을 수행하게 된다.

2. 정치화 단계

한국의 난민 이슈는 2018년 제주 예멘 난민 사태를 맞아 빠르게 정치화 단계로 진입하게 된다. 2018년 5월까지 561명의 예멘인이 제주-쿠알라룸푸르 노선을 통해 무사증 제도를 통해 제주도에 입국하면서 세간의 주목을 받게 되었다. 시리아 난민 사태 이후 한국사회에서도 난민에 대한 관심이 높아지긴 했지만, 난민 발생 지역이 지리적으로 한정되어 있고, 그 지역이 한국과는 멀리 떨어져 있었기에 난민 문제가 한국사회의 문제로 인식되지 못했었다. 하지만 예멘에서 출발하여 말레이시아를 거쳐 제주도로 더욱이 무사증 제도로 입국했다는 점은 한국인들에게 적잖은 충격을 주었다. 이들은 예멘에서 말레이시아로 간 이유는 말레이시아가 무사증으로 입국할 수 있는 극소수의 나라 중 하나였기 때문이다. 그러나 말레이시아는 난민 협약에 가입하고 있지 않아 난민인정제도가 마련되어 있지 않다. 난민보호의 의무가 없는 말레이시아에서 체류 연장이 어렵게 되자 예멘 비호신청자들은 역시 무사증으로 입국이 가능한 제주도를 선택한 것이다. 이는 전형적인 난민-여행-이주의 연계성을 보여주는 것으로 난민 레짐이 여행 레짐 혹은 이주 레짐과 복합적으로 연결되어 있음을 보여주는 사례이다. 하지만 이러한 연계성이 잘 알려지지 않았기 때문에 예멘 비호신청자들은 쉽게 가짜 난민 논란에 휘말릴 수밖에 없었다.

또한 예멘 출신 입국자 561명 중 549명이 난민 신청을 하고, 이 중에서 남성이 504명으로 91%를 차지했으며, 20대 남성이 307명, 30대 남성이 142명이라는 사실은(이재덕·이유진 2018) 앞서 서술한 ‘이주노동자+ 이슬람’ 조합이 쉽게 ‘난민+ 이슬람’ 조합으로 변환되는 계기가 되었다. 왜 전

패션과 뷰티에 관한 정보를 주고받는 사이트 중 하나인 파워더룸(2018)의 게시판에도 등장한 바 있다.

쟁에 취약한 여성과 아동이 아니라 젊은 남성이라는 물음과 함께 반다문화 담론에서 형성된, 젊은 무슬림 남성에게 의한 성범죄, 이를 통한 이슬람화라는 음모론적인 담론들이 가짜 뉴스를 통해 빠르게 온라인상으로 전파되기 시작했다.

제주도에 입국한 예멘 비호신청자들이 젊은 무슬림 남성들이라는 담론은 한겨레 신문 보도를 통해 가짜 뉴스의 진원지로 지목된 에스더기도는 동본부와 같은 개신교 우익 단체가 난민 이슈의 정치화, 안보화에 개입할 가능성을 높였다(김완 외 2018). 개신교 우익 단체들은 2007년 차별금지법 제정 반대 운동 이래 반동성애 담론, 반 이슬람 담론을 형성해왔다. 하지만 난민 담론은 이들의 주요 담론이 아니었다. 난민은 책임과 의무를 다하지 않는데 똑같은 복지 혜택을 누리고, 폭동을 일으켜 치안질서를 파괴한다는 식의 과장된 주장을 했을 뿐이다(김현준 2017, 78).

제주 예멘 난민 사태 이후 개신교 우익 단체들은 가짜 뉴스를 유포함으로써 난민 이슈를 급속도로 정치화시키는 데 기여했다. 이슬람포비아를 포함한 가짜 뉴스는 강남역 살인사건, 미투 운동 등을 통해 여성의 안전에 대한 관심이 높아진 상황에서 난민 이슈를 빠르게 사회안보의 이슈로 전환시켰다. 2018년 6월 13일 청와대 국민청원 게시판에 ‘제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다.’라는 글을 올린 청원자도 “자국민의 치안과 안전, 불법체류 외 다른 사회문제를 먼저 챙겨주시기 부탁”드린다고 하면서 난민 이슈를 치안과 안전의 문제로 간주하였다(청와대 2018). 불법 난민 외국인 대책 국민연대도 성명서를 통해 한국사회의 집단 정체성을 안보 대상으로 보고 집단 정체성이 위협받는다고 주장했다.

“우리는 두렵습니다. 유럽이 난민을 수용하고 난 이후 벌어졌던 수많은 비극적인 참사들이 이 땅에서, 우리의 가족과 친구, 소중한 자들에게 일어나지 않을까. 우리의 소중한 전통적 가치와 문화, 그리고 이념이 외부에서 들어오는 난민들에 의해서 사라지거나 변질되지 않을까. 대한민국에 들어오는 이들이 우리의 전통적

문화를 배격하고 자신들의 문화를 고집하며 우리사회에 전파하고
이식하지 않을까. 먼 미래에 우리의 자손들에게 대한민국의 사회
가, 우리의 소중한 고유문화가, 이들에 의해서 강제적으로 변질되
고 왜곡되어 정체성을 잃어버리지 않을까(불법 난민 외국인 대책 국
민연대 2018).”

하지만 안보화 행위자로서 난민 반대 단체들은 단체마다 입장별 차이는
있지만 대체적으로 기존 정치체제의 표준 안에서의 해결책을 요구하였다.
제주난민대책도민연대 외 5개 단체가 발표한 공동성명서를 보면, 이들 단
체들은 출입국 관리법 제20조(체류자격 외 활동)의 규정을 통해 예멘 비호
신청자들에게 조기 취업허가를 내준 것을 문제삼고 있다. 또한 난민법 내
에서 빠른 심사기간을 통해 사태를 해결하라고 촉구하고 있다.

물론 일부 단체들은 “인도적 지원을 위해 제정된 난민법이 도리어 자국
민들의 안보와 안전에 위협이 되는 수단으로 작용하여 국가 기관이 완벽
하게 이러한 위협을 차단하지 못한다면, 우리는 난민법 자체의 폐기를 강
력하게 요구한다.”고 주장하였다. 난민대책 국민행동은 “정부가 주권국가
의 결단과 자존심마저 포기해야 할 정도라면 차라리 유엔난민협약을 탈퇴
할 것을 권고한다.”고 주장하면서 안보를 위한 극단적인 방안을 촉구하기
도 하였다(난민대책국민행동 2018).

이에 대한 정부의 정책도 기존 정치체제의 표준에서 벗어나지 않았다.
정부는 극단적인 방책 대신에 난민심사 인력 추가 투입을 통한 심사시간
단축, 난민심사 전문성 강화를 위한 인프라 구축, 난민 심판원 신설, 난민
인정자에 대한 교육 강화 등 기존의 정책을 개선, 보완하는 데 중점을 두
었다(박대의·성승훈 2018). 또한 난민 협약 탈퇴에 대해서도 협약 탈퇴
시 국제사회 발언권 약화, 국제적 고립 등을 고려할 때 난민 협약 탈퇴나
난민법 폐지는 현실적으로 어려움이 있다고 천명하였다(청와대 2018).

제주 예멘 난민 사태 이후 국회에 발의된 난민 관련 법안들도 극단적인
방책과는 거리가 있다. 물론 2018년 5월 이후 발의된 법안들이 과거에
비해 난민 인권보다 국가안보, 사회안보의 관점을 강조하고 있기는 하다.

하지만 8개의 법안 중 7개는 난민제도 악용 방지, 난민심사기간 단축, 난민브로커 처벌 등 기존 제도를 보완하는 데 초점을 맞추고 있고 1개의 법안만이 난민법 폐지를 담고 있다(조영희·박서연, 2018).

안보화 행위자들의 주장에 대한 청중의 반응도 안보화 단계라고 보기에
는 무리가 있다. 〈표 4〉는 한국에서 난민 관련 주요 여론 조사 결과를
요약한 것이다. 여러 여론 조사를 종합해보면, 과거에 비해 난민에 대한
부정적인 여론이 높아지기는 했지만, 극단적인 정책을 수용할 수준은 아
니다. 2015년 다문화수용성 조사에 따르면, 난민을 이웃으로 삼고 싶다고
대답한 응답자는 52%였고 이웃으로 삼고 싶지 않다고 대답한 응답자는
48%였다(송주영 2017). 하지만 제주 예멘 난민 사태 이후 여론조사를 보면

〈표 4〉

난민 인식 관련 주요 조사 결과

조사명	조사 결과
2015년 다문화수용성 조사 (한국여성정책연구원)	‘국제난민입국자를 이웃으로 삼고 싶다’(52%), ‘국제난민입국자를 이웃으로 삼고 싶지 않다’(48%).
리얼미터 ‘제주도 예멘 난민 수용에 대한 국민 여론’ (2018.6.20)	‘최근 내전을 피해 제주도로 온 예멘 난민의 수용 여부를 두고, 한편에서는 문화적 이질감이나 안전 문제로 반대하는 반면, 다른 한편에서는 국제사회에서의 책임이나 인도주의의 차원에서 찬성하는 입장인데요. 선생님께서는 예멘 난민을 받아들이는 데 대하여 어떻게 생각하십니까?’ 찬성(39%), 반대(49.1%), 잘 모름(11.9%)
한국리서치·한국일보 정기조사 (2018.6.20-22)	‘최근 예멘 난민 561명이 무사증 제도(무비자 입국제도)를 통해 제주도에 입국하여 그중 549명이 난민신청을 하였습니다. 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?’ 찬성(24%), 반대(56%), 모르겠다(20%)
한국갤럽 데일리 오피니언 (2018.7.10-12)	‘지난 5월 자국의 내전을 피해 제주도로 온 예멘인 약 500명이 난민 신청 후 심사를 받고 있습니다. 이번 예멘 출신 난민 신청자에 대한 귀하의 생각은 다음 중 어디에 가깝습니까?’ 가능한 많은 수를 수용(11%), 엄격한 심사를 통해 최소한의 난민만 수용(62%), 강제 출국 조치(20%), 모름(6%)

출처: 송주영(2017), 리얼미터(2018), 정한울(2018), 한국갤럽(2018)을 토대로 저자 재
구성

난민 유입에 반대하는 비율이 늘어난다. 리얼미터의 6월 20일 자 전화조사에 의하면 ‘선생님께서도 예멘 난민을 받아들이는 데 대하여 어떻게 생각하십니까’라는 물음에 국민 500명의 39%가 찬성, 49.1%가 반대, 11.9%가 잘 모른다고 대답하였다(리얼미터 2018). 한국리서치와 한국일보의 6월 정기 조사에서는 찬성 24%, 반대 56%, 잘 모름 20%가 나왔다(정한울 2018). 그러나 난민 유입에 대한 찬반을 단순히 묻는 위의 조사들과는 달리 난민 수용에 대해 가능한 많은 수를 난민으로 수용, 엄격한 심사를 통해 최소한의 난민만 수용, 난민 수용하지 말고 강제 출국 조치 등 보다 자세하게 설문지를 작성한 한국 갤럽의 2018년 7월 10~12일 조사는 ‘가능한 많은 수를 난민으로 수용’에 11%, ‘엄격한 심사를 통해 최소한의 난민만 수용’에 62%, ‘난민 수용하지 말고 강제 출국 조치’에 20%가 응답하였음을 보여준다(한국갤럽 2018). 한국 갤럽 조사에 따르면 극단적인 정책을 선호하는 여론의 비중은 20%에 그치는 셈이다.

안보화 이론에 비추어볼 때, 제주 예멘 난민 사태 이후 한국의 난민 이슈는 비정치화 단계를 넘어 정치화 단계로 진입하였지만, 아직 안보화 단계에 이르렀다고 판단하기는 어렵다. 일부 안보화 행위자들이 난민법 폐기, 난민협약 탈퇴 등 극단적인 정책을 주장하고 있지만, 안보화 행위자들도 기존 정치체제 내에서의 해결책을 촉구하고 있으며 정부 및 국회도 극단적 정책을 모색한다고 보기 어렵다. 안보화 행위의 성공요소인 청중에 의한 수용도 제주 예멘 난민 사태 이전에 비해 부정적인 여론이 증가하고 있지만, 극단적인 정책을 수용할 수준에 도달한 것은 아니다.

V. 결론

본 논문은 제주 예멘 난민 사태 이후 한국사회에 불거진 난민 이슈를 코펜하겐 학파의 사회안보 및 안보화 이론을 통해 분석하고자 하였다. 이주민과 난민의 유입으로 인해 한 사회의 집단정체성이 위협받는 상황은 사회안보로 개념화할 수 있다. 안보화 이론은 이주나 난민과 같은 이슈가

안보의 의제로 변환되는 과정을 비정치화, 정치화, 안보화 단계로 구분한다. 이 이론에 의하면 제주 예멘 난민 사태 이전의 비정치화 단계로 난민 이슈가 본격적으로 공적 토론의 의제가 되지 않았다고 할 수 있다. 그렇다고 하여 비정치화 단계를 난민 이슈에 대해 아무 역할을 하지 않는 빈 공간으로 볼 수 없으며 난민 이슈와 연계성이 높은 주류 다문화 담론, 반다문화 담론이 발달했다고 본 논문은 주장한다. 특히 반다문화 담론 속에 내재된 반이슬람 담론과 치안/안전 담론은 서로 결합하면서 난민 이슈가 정치화되는 단계에 영향력을 발휘하게 된다. 반이슬람 담론과 치안/안전 담론은 제주도에 대거 입국한 예멘 비호 신청자들의 다수가 젊은 남성이었다는 사실과 마주하면서 한국의 난민 이슈를 빠른 속도로 정치화시켰다. 그러나 안보화 이론에 비추어 볼 때, 현 상황은 국가의 개입을 요구하지만 기존 정치체제의 표준 안에서 해결책을 촉구하는 정치화 단계이지 안보화 단계로 본격적으로 진입했다고 보기는 어렵다. 안보화 행위자, 정부, 국회 등 일부가 난민법 폐지나 난민협약 탈퇴와 같은 극단적인 정책을 주장하고 있을 뿐 대부분은 기존 제도의 보완을 모색하고 있기 때문이다. 또한 여론의 동향도 제주 예멘 난민 사태 이전과 비교할 때 난민 수용에 대해 부정적인 여론이 늘어나긴 했지만, 극단적인 정책을 수용하는 안보화 단계라고 보기는 어렵다.

이와 같은 진단은 현재 한국사회의 난민 이슈를 해결하는 데 의미 있는 시사점을 가진다. 일반적으로 사회안보의 의제인 난민 이슈가 안보화되는 경향을 긍정적으로 평가할 수는 없다. 왜냐하면 난민 이슈가 생존의 문제, 생존에 대한 위협의 문제로 간주되고 기존 정치체제의 표준을 넘어서는 비정상적이고 극단적인 정책을 모색하는 비상사태로 인식되는 것이 안보화이기 때문이다. 따라서 현재 한국의 난민 이슈가 정치화 단계에 있고, 일부 안보화의 움직임이 보인다고 판단할 때 제도의 보완, 인식 개선을 통해 ‘탈안보화(desecuritization)’로 방향을 전환해야 한다. 탈안보화란 안보화의 역코스(reverse course)로 해당 이슈를 비상 모드에서 전환시켜 정치영역에서 정상적인 협상 과정을 거치도록 만드는 것이다(Buzan et al, 1998, 4). 아직 난민에 대한 담론과 논쟁이 극단적인 방향으로 향하고 있

지는 않으므로 한국사회에는 탈안보화를 위한 가능성이 충분히 존재하는 셈이다.

후이스만스(Jef Huysmans)에 의하면, 안보화 이론은 극단적 방책을 정당화하기 위한 비상적 상황을 강조하면서 칼 슈미트(Carl Schmitt)가 주장하는 친구와 적의 구분과 같은 이분법적 정치 구도와 배제의 논리에 기반하고 있다고 주장한다(Huysman 2006). 또한 아라다우(Claudia Aradau)도 후이스만스와 같은 맥락에서 안보화 이론을 비판하면서 배제의 논리를 넘어 안보화를 가능하게 하는 조건과 민주적인 정치에 보다 적극적으로 개입할 것을 주문한다(Aradau 2004). 인도주의적 보호를 필요로 하는 집단을 이분법적 배제의 논리를 통해 구분하고, 차별하는 안보화 방향에서 탈안보화 방향으로 전환하기 위해서는 난민에 관한 논의를 정상적인 정치의 과정 속에 위치시키고 공적 토론을 활성화할 필요가 있다. 제주 예멘 난민 사태가 급속도로 정치화, 안보화된 이유는 난민과 난민 보호에 대한 정보와 지식이 충분히 한국사회 내에 공유되지 못한 데 기인한다. 특히 난민 인정은 개인이 처한 상황에 달려 있음에도 불구하고 제주 예멘 난민 사태는 난민 인정을 특정 국가 출신, 특정 종교 집단 등 집단적 논리에 의해 사고하도록 만들었다. 난민은 누구인지, 난민은 왜 보호해야 하는지, 어떤 이유로 난민으로 인정되는지, 왜 난민보호를 위한 국제협력에 동참해야 하는지 등에 대해 충분한 정보가 공유되고, 이에 대해 의문을 표시하는 시민들이 있다면 공적 토론 영역에서 활발하게 논쟁이 벌어질 필요가 있다.

후이스만스는 이민과 난민 문제의 탈안보화를 위해 일상성(everydayness)에 주목할 것을 주장한다. 이민자와 난민이 살고 있는 일상공간, 그리고 이들이 선주민과 상호작용하는 일상생활에 주목함으로써 이민자와 난민에 대한 공포와 위협을 완화시켜 나가야 한다는 것이다(Huysmans 2006, 143). 일상생활에서 난민과의 적극적인 교류를 통해 우리는 난민과 위치를 바꿔보기도 하면서 난민의 존재와 역량을 알아갈 수 있고, 난민과 선주민 간의 상호이해 및 환대와 공생을 위한 공간을 확장시킬 수 있다(이병하 2017). 이를 위해서는 난민과 선주민들의 일상생활을 관장하는 지방정부의 역할이 중요하다. 이번 제주 예멘 난민 사태만 보더라도 제주도는

난민 문제 해결을 위해 적극적인 역할을 하지 못했다. 난민 인정에 관한 권한이 중앙정부에 있다고 하더라도 지방정부는 난민들의 일상생활에 필요한 지원을 할 수 있으며, 난민과 선주민들 간의 갈등을 예방하는 선제적 조치들을 취할 수 있다. 탈안보화의 방향으로 나아가기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 거버넌스 조정과 역할 분담을 통해 난민의 일상성을 회복, 활성화하는 전략이 필요하다고 생각된다.

본 논문은 제주 예멘 난민 사태 이후 한국사회에서 난민 이슈가 정치화 되는 과정을 분석하고자 하였으나 여러 한계를 가지고 있다. 안보화 이론에서 제시하고 있는 안보화의 단계를 적용하였으나 안보화 이론이 정치화, 안보화를 너무 단순하게 적용하고 있다는 한계를 넘어서지는 못했다(Salter 2008). 한 사회에서 이민 및 난민 이슈가 안보화하는 단계를 경험적으로 분석, 진단하기 위해서는 정치화, 안보화 개념을 보다 다양한 차원에 적용할 필요가 있다고 생각된다. 향후 후속 연구에서는 샬터(Mark B. Salter)의 제안처럼 청중과 화행 행위의 맥락을 대중적 수준, 엘리트 수준, 테크노크라트 수준 등 다양한 차원으로 나누어 안보화가 진행되는 과정을 분석해보고자 한다(Salter 2008).

최초투고일 : 2018. 10. 31

논문심사일 : 2018. 11. 20

게재확정일 : 2018. 12. 11

참고문헌

- 가생이닷컴. 2018. “이슬람 무슬림 애들 무섭네요.” http://www.gasengi.com/main/board.php?bo_table=commu07&wr_id=2216238(최종검색일: 2018/12/14).
- 강지은. 2016. “난민지위 인정절차의 제문제: 프랑스의 2015년 개정 외국인법제를 중심으로.” 『행정법연구』 제45집, 135-158.
- 강진구. 2012. “한국사회의 반다문화 담론 고찰: 인터넷 공간을 중심으로.” 『인문과학연구』 제32호, 5-34.
- 고기복. 2007. “EU국가의 난민인정제도: 영국, 프랑스, 독일을 중심으로.” 『한·독사회과학논총』 제17권 1호, 37-69.
- 고상두·하명신. 2011. “독일 망명정책 변화의 국내정치적 영향요인에 관한 연구.” 『국제정치논총』 제51권 1호, 241-262.
- 김동문. 2017. “한국에 온 이슬람 남성들에게 매뉴얼이 있다?” 『뉴스앤조이』(8월 29일). <http://www.newsnjoy.us/news/articleView.html?idxno=7947> (최종검색일: 2018/12/14).
- 김병조. 2011. “‘사회안보’이론의 한국적 적용: 도입, 채택, 발전.” 『국방연구』 제54권 1호, 1-24.
- 김선웅. 2018. “서울 도심 예멘 난민 찬·반 집회 열려.” 『뉴시스』(6월 30일). http://www.newsis.com/view/?id=NISI20180630_0014237423(최종검색일: 2018/12/14).
- 김성진. 2018. “유럽 내 시리아 난민과 사회안보.” 『정치정보연구』 제21권 1호, 99-127.
- 김예경·백상준·정민정. 2018. 『난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향, NARS 현안분석』, Vol.20. 서울: 국회입법조사처, 1-15.
- 김 완·박준용·변지민. 2018. “동성애·난민 혐오, ‘가짜뉴스 공장’의 이름, 에스더.” 『한겨레신문』(9월 27일). http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/863478.html(최종검색일: 2018/12/14).
- 김종범. 2018. “EU의 환대와 공생 개념의 변화에 따른 난민과 이민정책의 패러다임 전환 가능성: 유럽 주요 국가들의 선거를 중심으로.” 『문화와 정치』 제5권 2호, 97-124.
- 김종철. 2014. “난민정의에 대한 한국 판례의 비판적 고찰: 합리적인 근거 있는 우려를 중심으로.” 『서울국제법연구』 제21권 2호, 53-84.
- 김현정·문보경. 2016. “사회안보 관점에서의 난민.” 『21세기정치학회보』 제26

권 3호, 125-148.

김현주. 2015. “해상 불법이민자의 국제법적 보호와 규제: 2015 EU 난민 사태를 중심으로.” 『국제법학회논총』 제60권 4호, 103-124.

김현준. 2017. “개신교 우익청년대중운동의 형성: 극우정치에서 개신교의 효용과 문화 구조.” 『문화과학』 제91권, 60-83.

난민대책국민행동. 2018. “[보도자료] 예멘인 난민불인정결정(인도적 체류)에 대한 성명서.” <https://cafe.naver.com/refugeeout/39942>(최종검색일: 2018/12/14)

리얼미터. 2018. “[tbs 현안조사] 제주도 예멘 난민 수용에 대한 국민여론.” http://www.realmeter.net/wp-content/uploads/2018/06/tbs현안통계표18년6월3주_제주도난민수용최종.pdf(최종검색일: 2018/12/14).

민병원. 2006. “탈냉전시대의 안보개념 확대: 코펜하겐 학파, 안보문제화, 그리고 국제정치이론.” 『세계정치』 제5권, 13-62.

박권일. 2012. “뉴라이트에서 네오라이트로? 한국의 반이주 노동담론 분석.” 이택광 외. 『우과의 불만』. 파주: 글항아리.

박 단. 2016. “시리아 난민, 파리 테러 그리고 프랑스.” 『통합유럽연구』 제7권 1호, 1-29.

박대의·성승훈. 2018. “정부, 난민심판원 신설 ... 심사기간 8개월 → 3개월로 줄인다.” 『매일경제』(6월 29일). <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=411690&year=2018>(최종검색일: 2018/12/14).

박태순. 2018. “난민 관련 갈등해소와 사회적 합의 도출을 위한 제안.” 『난민관련 사회갈등 해소와 사회적 합의 도출을 위한 공론화 과제와 방향』 국회정책토론회 자료집. 오연훈 의원실, 이태규 의원실, 홍익표 의원실.

불법 난민 외국인 대책 국민연대. 2018. “난대연 공식 성명서(언론배포용).” https://blog.naver.com/the_public_of_korea/221310153871(최종검색일: 2018/12/14).

송영훈. 2014. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 제54집 1호, 195-230.

_____. 2016. “난민의 인권과 국가안보: 한국 난민법 개정의 쟁점을 중심으로.” 『담론201』 제19권 3호, 55-82.

_____. 2018. “제주 예멘 난민신청자 유입과 갈등적 난민담론.” 『2018 한국평화종교학회 추계학술대회 자료집』. 한국평화종교학회.

송주영. 2017. “한국인의 다문화수용성과 난민에 대한 인식에 관한 분석: 2015년 다문화수용성 조사를 중심으로.” 『이민과 통합』 제1권, 86-120.

신지원. 2015. “‘이주-비호의 연계성’ 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고

- 찰.” 『민주주의와 인권』 제15권 3호, 417-457.
- 안병익. 2016. “유럽의 난민 위기와 공동이민망명정책: 초국가주의의 한계와 전망.” 『독일연구』 제31집, 1-33.
- 육주원. 2016. “반다문화 담론의 타자 만들기를 통해 본 다문화-반다문화 담론의 협력적 경쟁관계.” 『한국사회학』 제50집 4호, 109-134.
- 이병하. 2017. “환대 개념과 이민정책: 이론적 모색.” 『문화와 정치』 제4권 2호, 5-30.
- 이신화. 2016. “시리아 난민사태: 인도적 위기의 안보적 접근과 분열된 정치적 대응.” 『한국과 국제정치』 제32권 1호, 75-103.
- 이재덕·이유진. 2018. “젊은 무슬림, 잠재적 범죄자 취급… 근거 없는 ‘예멘 난민 혐오.’” 『경향신문』(6월 19일). http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201806192138015(최종검색일: 2018/12/14).
- 전의령. 2015. “‘선량한 이주민, 불량한 이주민’ 한국의 주류 이주·다문화 담론과 반다문화 담론.” 『경제와 사회』 제106호, 238-270.
- 정진우. 2018. “제주 예멘인 난민 인정 0… 인도적 체류 339명 허가.” 『중앙일보』(10월 18일). <https://news.joins.com/article/23049277>(최종검색일: 2018/12/14).
- 정한울. 2018. “예멘 난민에 대한 한국사회 인식 보고서.” 『한국리서치 월간리포트 여론속의 여론』(7월). https://www.hrc.co.kr/infocenter/mreport/07/pdf/mrt07_01_01.pdf(최종검색일: 2018/12/14).
- 조영희·박서연. 2018. 『제주 예멘 난민 논쟁을 통해 본 한국 난민제도의 개선 쟁점』. 고양: 이민정책연구원.
- 청와대. 2018. “제주도 불법 난민 신청 문제에 따른 난민법, 무사증 입국, 난민신청허가 폐지/개헌 청원합니다.” 청와대 국민청원 및 제안 홈페이지, <https://www1.president.go.kr/petitions/269548>(최종검색일: 2018/12/14).
- 최진우. 2016. “난민위기와 유럽통합.” 『문화와 정치』 제3권 1호, 109-137.
- 파우더룸. 2018. “파우더룸 홈페이지.” www.powderroom.co.kr(최종검색일: 2018/12/14).
- 한국갤럽. 2018. “데일리 오피니언 제314호(2018년 7월 2주) — 예멘 출신 난민 신청자, 경제 전망.” <http://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=937>(최종검색일: 2018/12/14).
- Castles, Stephen, and Mark J. Miller 저. 한국이민학회 역. 2013. 『이주의 시대』 서울: 일조각.

Judis, John B. 저. 오광훈 역. 2017. 『포퓰리즘의 세계화』. 서울: 메디치.

- Aradau, Claudia. 2004. "Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation," *Journal of International Relations and Development* 7(4): 388-413.
- Balzacq, Thierry. 2005. "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context," *European Journal of International Relations* 11(2): 171-201.
- Betts, Alexander, and Gil Loescher eds. 2011. *Refugees in International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Betts, Alexander, and Paul Collier. 2017. *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. London: Allen Lane.
- Bigo, Didier. 2002. "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease," *Alternatives* 27: 63-92.
- Bourbeau, Philippe. 2011. *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order*. New York: Routledge.
- . 2014. "Moving Forward Together: Logics of the Securitization Process," *Millennium* 43(1): 187-206.
- Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Emmers, Ralf. 2016. "Securitization," Alan Collins ed. *Contemporary Security Studies*, 4th Edition. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. New York: Routledge.
- IOM. 2017. *World Migration Report 2018*. Geneva: IOM.
- Koslowski, Rey. 2012. "Immigration, Crime, and Terrorism," Marc R. Rosenblum and Daniel J. Tichenor eds. *The Oxford Handbook of The Politics of International Migration*. New York: Oxford University Press.
- Rudolph, Christopher. 2003. "Security and the Political Economy of International Migration," *American Political Science Review* 97(4): 603-620.
- Salter, Mark B. 2008. "Securitization and desecuritization: a dramaturgical

- analysis of the Canadian Air Transport Security Authority.” *Journal of International Relations and Development* 11(4): 321-349.
- Seidman-Zager, Joshua. 2010. *The Securitization of Asylum: Protecting UK Residents*. Working Paper Series No. 57. Refugee Studies Centre, Oxford: University of Oxford.
- UNHCR. 2017. *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Geneva: UNHCR.
- _____. 2018. *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2017*. Geneva: UNHCR.
- Williams, Michael C. 2003. “Words, images, enemies: Securitization and international politics.” *International Studies Quarterly* 47(4): 511-531.

The Politicization of Refugee Issues in South Korea

Lee, Byoungha

Associate Professor, University of Seoul

| ABSTRACT |

This paper aims at examining social conflicts and debates on refugees in South Korea triggered by the arrival of Yemeni asylum seekers on Jeju Island in 2018, using the Copenhagen School's securitization theory. The massive influx of refugees shakes the fundamental basis of international order. It also advances the process of securitization in the receiving countries. South Korea has passively responded to refugee-related issues until recently. However, the current arrival of Yemeni asylum seekers has sparked social debates about the admission of refugees while the refugee issues have rapidly become politicized in South Korea. This article analyzes how the refugee issues have become politicized by utilizing the two-stage process of securitization, claiming that a certain topic can be non-politicized, politicized or securitized. Especially I argue that anti-multicultural discourses formed in the non-politicized process heavily affected the construction of refugees in the politicized stage. This paper also suggests that anti-Islam and security related discourses contributed to the politicizing of the refugee issues in South Korea. Since the securitizing actors have searched for the solutions within the standard of political system, the current state of the refugee issues in South Korea has not yet reached the stage of securitization.

■ **Keywords:** Yemeni asylum seekers on Jeju Island, Societal Security, Securitization Theory, Politicization, Refugees