# 테러위험론이 2016 년 한국의 난민제도에 미치는 영향 – 공항난민신청, 탑승전사전확인제도 등을 중심으로[1]

이일 변호사[2]

## 1. 2015 년 새롭게 한국사회에 등장한 화두 – 난민, 테러위험론

지난 한해는 제 2 차 세계대전 이후 세계적으로 가장 많은 난민들이 발생한 한해로 기록되었다. 정치적 의견, 인종, 종교, 국적, 특정사회집단 구성원 지위와 같은 개별적인 박해의 위험 발생사유로 인한 전통적인 난민들에 더해, 2011 년 시리아 내전의 발발 이후 여러 국가에서 해법없이 항구화 되고 있는 무력충돌로 인해 전쟁으로부터의 피난을 외견적 원인으로 하는 소위 전쟁난민[3] 들이 폭증하게 되었다. 한편 '난민'이란 주제 자체가 세계적인 의제로 떠오르고 그 내용면에서 크게 충돌했던 한해이기도 했다. 9 월 2 일 터키 해안가에서 발견된 쿠르드 족 아동 아일란 쿠르디(3 살, 시리아)의 비극적인 사진 한장에 전 세계는 오열했다. 난민들을 어서 보호해야한다는 목소리가 유럽을 휩쓸었고, 독일을 비롯한 유럽 국가들의 정책이 변화하였으며, 이에 맞춰 최종 목적지를 찾지 못했던 난민들이 유럽으로 머나먼 발길을 돌렸다. 그러나, 얼마 지나지 않은 11 월 13 일 소위 파리 테러 사건이 발생한 이후 난민들 – 특히 무슬림 난민들 –은 하루 아침에 보호의 대상에서 잠재적인 테러리스트로 이름이 바뀌어 불렸다. 이 같은 비극적인 상황은 한국에도 큰 영향을 미치고 있다.

첫째로, 시리아 난민들에 대한 인도적 체류지위 부여 정책이 실시된 이래, 인도적 체류지위를 부여받은 난민의 수가 20 년동안 인정한 난민협약상 난민의 수를 초과하기 시작했다.[4] 둘째로, 난민과 테러를 연계하는 담론이 거의 최초로

---

[1] 이 글은 이민법학회 월례모임의 내부 발제용으로 기존의 필자의 발제문 및 기타 자료를 취합 편집하여 가공한 것으로 문헌상 직접인용은 하지 말아주시기 바랍니다.

[2] 난민, 이주구금, 인신매매, 무국적, 해외기업감시에 관한 전업 비영리 공익변호사단체인 공익법센터 어필(www.apil.or.kr) 상근변호사

[3] 전쟁난민이란 용어는 난민성을 배제하는 방법으로 오용될 소지가 높다.

[4] 2015 년 10 월 6 일 기준 848 명의 시리아 난민신청이 있었고, 철회(5.31.기준 73 명), 불인정된 사람(5.31. 기준 5 명)을 제외하고는 전부 인도적체류지위를 부여하고 있다. 이에, 난민(F-2) 인정자에 대한 보호에 더불어, 인도적체류자(G-1-6)에 대한 보호책을 논의해야하는 시점이 도래했다. 이일, 한국 내 시리아 난민 수용의 제 문제 : 현황, 심사, 처우에 관하여, 더미래연구소(2015), pp.5~6.

등장하기 시작했다.[5] 2015. 11. 18. 국정원장은 테러 대응책 긴급 현안보고를 위해 국회 정보위 전체회의에 참석해서 "시리아 난민 200 명이 항공편으로 국내에 들어왔고, 135 명은 인도적 체류 허가를 받아 '준난민 지위'로 국내 모처에서 임시 체류 중이다'라는 취지, 그리고 '우리 국민 10 명이 인터넷을 통해 IS 를 공개지지한 사례를 적발했고, 2010 년 이후 국제테러 조직과 연계되었거나 테러 위험인물로 지목된 국내 체류 외국인 48 명을 적발, 강제출국조치했다'는 취지의 보고를 한 것으로 알려졌다.[6] 정확하지 않은 보고내용에 수많은 오보가 양산되며, 웹상에서는 공항에 있는 시리아 난민들을 입국시키지 말아야 한다는 여론이 새로운 형태로 등장[7]하기 시작했고, 이와 같이 '난민'을 '테러와 직접 연계시키거나, 위험한 대상으로 보는 시각'은 사회적으로 점차 암묵적인 반향을 얻어가고 있는 것으로 보인다.[8]

"민간인을 상대로 하여 사망 혹은 중상을 입히거나 인질로 잡는 등의 위해를

---

[5] 해외에서도 새롭게 이같은 염려가 떠오르고 있다. 이에, 유엔난민기구는 2015. 12. 17. Addressing Security concerns without Undermining Refugee Protection Rev.2 를 발표하여, 특히 유럽의 맥락에서 난민지위인정절차로의 진입, 비호신청자의 이동에 대한 제한, 정보공유, 난민지위의 배제, 취소 및 철회, 추방, 범죄인 인도, 형법집행, 재정착 및 기타 합법적 경로의 중요성 강조등의 주제를 담았는데, 2001. 11.에 발표된 Rev1.을 거의 14 년만에 대체하는 것이다. http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html

[6] 연합뉴스, 국정원 "시리아 난민 200 명 항공편으로 국내 유입", 2015. 11. 18.자 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/11/18/0200000000AKR20151118106100001.HTML

[7] 향후 보다 상세한 연구가 필요할 것이나, 과거 반외국인 담론이 '외국인', 특정인을 목표로한 '범죄'를 연계시키는 형태였다면, 주로 한국사회에서 완벽한 타자인 '아랍권 난민'들과 불특정 다수를 목표로한 '테러'를 연계시키는 형태로 발전될 가능성이 있다. 예를 들면, 연합뉴스, '인천공항 폭발물 의심물체'...아랍어 경고 메모 발견, 2016. 1. 30.자 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/01/30/0200000000AKR20160130027451065.HTML

[8] 실제로 이같은 염려는 유럽발 테러사건보도의 유입과 더불어 사회적으로 분명한 영향을 조직해내고 있다 "서울 서초경찰서에 따르면 이날 오전 10 시 20 분께 택시기사 A(58)씨가 남부터미널역 주변에서 아랍 계통 외국인이 가방을 메고 지나가는 것을 목격한 뒤 테러가 의심된다고 신고했다. 경찰은 관할 강력·형사팀과 경비과, 파출소 직원, 타격대 등을 현장에 투입해 폐쇄회로(CC)TV 를 살피는 등 수색에 나섰지만 해당 남성을 찾지 못했다", .'연합뉴스, '서울 남부터미널역서 테러의심신고...경찰출동(종합)', 2016. 3. 26.자. http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/26/0200000000AKR20160326025051004.HTML

가하여 대중 혹은 어떤 집단의 사람 혹은 어떤 특정한 사람의 공포를 야기함으로써 어떤 사람, 대중, 정부, 국제 조직 등으로 하여금 특정 행위를 강요하거나 혹은 하지 못하도록 막고자 하는 의도를 가진 범죄행위"를 테러라고 정의[9]할 수 있다면, "한국에도 테러가 발생할 위험이 새롭게 증가하고 있고, 잠재적 테러리스트들은 '무슬림', '외국인'일 가능성이 높고, 이를 막기 위해서는 그들을 차단해야 한다"는 내용의 소위 테러위험론이 새롭게 생겨나고 있다. 테러의 위험을 피해온 난민들이 또다시 잠재적 테러리스트라고 불리울 여지가 생겨나고 있다. 테러에 대한 정의, 테러위험론의 연원 및 확산경로, 목적 등 셀수 없는 다양한 논점이 있지만, 본 글은 위와 같이 확산되고 있는 테러위험론이 한국의 현행 난민제도에 어떤 영향을 미치고 있는지 여부에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

## 2. 한국의 난민제도 및 현황 개관

한국에서 난민제도가 법적 틀 안에서 공식적으로 시행된 것은 한국이 난민협약과 난민의정서에 가입하고 관련 국내법제를 정비한 이후인 1994 년부터로 볼 수 있다. 그후로 2015 년 말까지 21 년동안 15,250 명이 난민신청을 하였고, 그중 576 명이 난민인정을 받았으며, 910 명이 인도적체류허가를 받았다. 21 년간을 평균하면 신청자 중 3.78%만이 난민인정을 받은 것을 알 수 있다.[10]

한편, 난민신청자수는 〈그림 1〉에서 보듯 2013 년이후로 거의 매년 약 100%에 가깝게 증가하여 2015 년에는 한해 신청자만 5,711 명에 달하였다. 21 년동안의 난민신청자의 1/3 이 2015 년에 몰려있는 셈이다.[11] 박해의 위험을 피한 난민들은

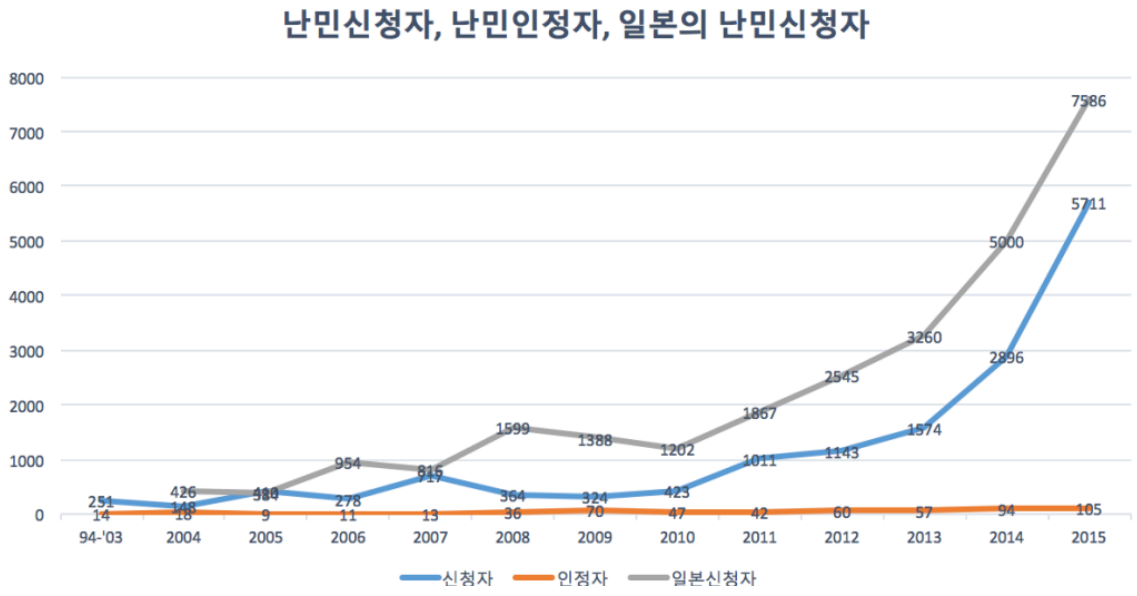
---

[9] UN Security Council resolution 1373(2001), http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3c4e94552a

[10] 위와 같은 통계에서 한국 난민제도의 주요한 특징인 낮은 난민인정률을 알 수 있고, 또한 난민신청자와 난민인정자의 절대적 수 자체가 난민이 아닌 이주자 일반(2015 년 12 월말 기준 미등록체류자를 제외한 체류외국인 수 1,899,519 명)과 비교할 때 절대적으로 그 수가 작음을 알 수 있다.

[11] 한국은 2011 년 아시아에서 사실상 최초로 진보적인 국내법제인 난민법을 제정하여 2013 년 7 월 1 부터 시행하였는데, 당국은 이와 같은 난민신청자 수의 증가가 난민법의 시행탓이라고 분석하기도 한다. 난민법으로 인해 절차적 보장이 강화되자, 박해의 위험이 없음에도 난민지위를 신청하고 체류기간을 연장하여 한국에서 취업기간을 장기화하려는 가장난민들의 신청이 늘었기 때문이라는 것이다. 그러나 이같은 분석에는 아무런 근거가 없다. 오히려, 국가간 노동력의 이주가 점차 증가하는 일반적 원인에, 내전과 같은 국제분쟁의 항구화와 같은 난민발생 요소

국제적으로 늘어나고 있을 뿐 아니라 한국에서도 늘어나고 있는 것이다.




### 3. 테러위험론이 난민보호에 끼치는 영향 – 제도적 방식

#### 가. 난민제도 전반에 대한 예상

국제법적으로 두 차례에 걸친 세계대전 이후의 현행 난민제도의 창설과 운용의 대전제는, 난민의 취약성(vulnerability)이다. 국적, 혹은 시민권을 기반으로 설계되어 있는 근대인권의 틀거리 안에서 벗어난 난민을 '보호의 대상'으로 이해하는 것이다. 앞으로 테러위험론이 보다 크게 확산될 경우, UNHCR 의 문서에 기초하여 유럽의 선례를 판단해보면 쟁점이 되는 부분들은 "난민지위인정절차로의 진입, 비호신청자의 이동에 대한 제한, 정보공유, 난민지위의 배제, 취소 및 철회, 추방, 범죄인 인도, 형법집행, 재정착 및 기타 합법적 경로의 중요성 강조"등이다.

한국의 맥락에서는 이와 달리, 난민신청자들의 이동제한 조건을 부여하거나, 유럽연합과 달리 더블린조약 가입국간 정보공유의 필요성이 대두되거나, 과거에 인정되었던 난민들의 지위를 철회하거나, 테러위험관련 첩보 또는 과거범죄경력등을 실제로 축적하여 배제조항을 적용하여 난민인정심사과정에 적용하는 것등[12] 은 현재 문제될 여지가 거의 없는 것으로 보이고, 오히려

---

증가와 같은 특수한 원인이 결합한 것으로 보는 것이 보다 타당하다.

[12] 예를 들어, 프랑스 하원에서는 여기서 더 나아가 테러범 국적박탈 개헌안이 통과되었다고 보도되어, 난민지위의 박탈이 아닌 항구적인 국적의 박탈까지 논의되고 있는 것으로 보인다.

현실화되지 않은 쟁점들을 사전에 논의의 장에 올리는 것은 그 자체로 오해를 불러일으킬 소지가 크다.

지금 현재 가장 큰 경로로 영향을 미칠 것으로 예상되는 지점 그리고 실제로 이미 난민들의 권리를 제한하고 있는 방식으로 작동하고 있는 부분들은 '난민들 중 잠재적 테러위험 외국인을 적발하여 입국을 방지시키려는 부분'이다. 사실상 그 어떤 국가도 완벽히 달성할 수 없는 위와 같은 목표는, 어쩔 수 없이 '불분명한 때는 난민신청자의 이익으로'라는 난민보호의 대원칙과 충돌할 수 밖에 없다. 당국의 위와 같은 우려들은 한국에선 난민법 제 6 조의 공항난민신청제도와 탑승적사전확인제도 부분에서 작동한다.

### 나. 난민법 제 6 조 공항난민신청제도

#### 1) 제도의 성격과 문제점

난민법 시행 이후 한국에서 난민신청을 하는 방법은 두 가지다. 입국 후 난민신청을 하는 일반적인 방법(난민법 제 5 조)과 공항 입국심사대에서 난민신청을 하는 방법(난민법 제 6 조)이다. 공항에서 난민신청을 할 경우, 난민법 시행 이전(2013. 7. 1.)에는 규범적으로 입국심사대 바깥 지역은 대한민국의 영토가 아니라고 하여 난민신청의 심사 의무가 없다고 하여 받아주지 않았고, 송환대기실로 보내어 구금 후 송환되었다. 그 전의 조력은 우연히 이 사실을 지득하게 된 후에 임시상륙허가를 받아 난민신청을 할 수 있도록 당국과 협의를 하는 것 뿐이었다.

그러나 난민법의 시행으로 사전심사제도인 '출입국항에서 하는 난민신청(난민법 제 6 조)'제도가 생긴 이후, 선례적인 사건과 관련하여 여러 건의 소송과정 끝에 일부 유의미한 성과를 얻어냈고, 출입국항에서 난민신청과 관련된 '절차', '처우'에 관한 조력이 법적 옹호의 분야로 흡수되었다.[13]

---

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160211_0013889625&cID=10101&pID=10100

[13] ㉠행정처분의 취소대상이 아니라는 주장에 관하여 난민인정심사불회부결정 취소의 소 사건의 승소(인천지법 2014 구합 30385, 서울고법 2014 누 52093)로 명백히 이유없는 난민신청이 아닌한 난민신청자가 소송을 통해 불회부결정을 취소하고 입국가능한 방법이 생겼고, ㉡송환대기실의 구금에 관하여 인신보호법 구제청구의 승소(인천지법 2014 인라 4, 대법 2014 인마 5)로 구금에서 해제될 방법이 생겼고, ㉢영사등이 아닌 한 들어갈 수 없었던 보안구역 내 송환대기실의 난민신청자에 대한 변호인접견불허처분이 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하여 위헌이라는

출입국항에서의 난민신청 문제는 규범적으로는 강제송환금지원칙(난민협약 제 33 조)이, 그리고 구금시설로서의 송환대기실 문제와 깊은 연관이 있다.[14]

공항난민제도에서 절차의 문제는 우선 난민협약 제 33 조가 금지하는 강제송환금지원칙의 위반 유형인 국경에서의 거부(Rejection at the Border)가 일어난다는 것이다. 난민법 시행 전에는 난민신청의사를 표시하더라도 이를 접수하지 않고 입국불허처분과 송환대기실 구금이란 방식으로 송환을 강제하여 국경에서의 거부가 발생했다면, 난민법 시행 이후에는 입국불허처분에 더하여 '명백히 이유없는 난민신청이 아닌 경우에도 난민인정심사불회부결정'을 내리고 송환대기실 구금이란 방식으로 송환을 강제하는 형태로 국경에서의 거부가 발생하고 있다.

그런데, 난민법 제정당시 국회의결 직전에 추가된 사전심사제도인 '난민인정심사 회부여부심사제도'(난민법 제 6 조)는 위와 같이 난민협약 제 33 조의 관점에서 봤을 때 제도 자체의 정당화 근거가 매우 약하다. 왜냐하면, 난민법 제 6 조의 심사는 ①실체적으로 '난민협약상 난민요건'에 관한 심사가 아닌 불회부요건(난민법 시행령 제 5 조 제 1 항 각호) – 심지어 법률도 아닌 대통령령으로 백지위임된 – 에 당국이 포섭하는 것만으로 난민신청자의 의사표시에도 불구하고 난민인정절차(Refugee Status Determine) 자체의 개시 자체를 봉쇄하고, ②절차적으로 변호사의 조력, 난민심사관이 아닌 공무원의

---

헌법소원 중 효력정지가처분(2014 헌라 592)이 인용되어, 인천공항출입국관리사무소의 관련 지침 제정으로 난민신청자에 대한 변호인 접견이 가능하게 되었다.

[14] 인천공항에는 수용시설로 볼 수 있는 세가지의 방이 존재한다. ①'입국이 거부'된 외국인들이 송환될 때까지 수용되는 송환대기실(출국대기실, 입국거부자대기실 등 다양한 명칭으로 불리운다), ②'입국이 거부'되거나, '입국심사단계'에서 난민신청을 한 외국인이 사전심사기간인 7 일동안 수용되는 난민인정심사대기실, ③이미 입국하였던 외국인이 강제퇴거명령을 받고 퇴거집행될 때까지 수용되는 강제퇴거자대기실이 그것이다. 이 중 난민인정심사대기실은 난민신청자에게 특화된 곳이고 단기간의 수용만 가능하여 큰 문제가 없고, 강제퇴거자대기실도 외국인보호소 및 각 출입국관리사무소에 설치된 외국인보호실과 동일한 성격의 장소여서 기존 외국인보호제도의 문제점과 큰 차이가 없다. 그런데, 독특하게 문제되는 수용시설이 바로 각 공항에 법률상 근거없이 설치된 송환대기실이다. 특별히 송환대기실 문제는 난민법 시행 전후를 불문하고, 공항난민신청자에게 난민인정심사(RSD)의 기회를 박탈하고 송환케 하는 '절차'의 문제, 그리고 송환지시로 인해 난민신청자가 법률상 근거없는 구금시설로서 열악한 환경인 송환대기실에 장기구금되는 '처우'의 문제의 형태로 난민문제와 많이 연관되어 있다.

면담, 신뢰관계에 있는 자의 동석, 조서의 열람 및 등사와 같은 엄밀한 절차적 보호책의 결여는 물론이고, 기간 상으로도 도저히 난민여부를 판단할 수 없는 단기간인 7 일의 한계를 지닌 불완전한 심사이기 때문이다.

위와 같이 제도가 태생적으로 갖고 있는 문제점에 더하여, 피고가 패러다임의 전환을 이루지 않고, '남용적인 난민신청자'를 걸러내기 위한 목적으로 제도를 운영하여 '일견 난민이 아닐 것같은 의심이 드는 난민들에게도 불회부결정을 남용'하고 있어 문제가 더 커지고 있다. ㉠위 제도가 강행규범인 난민협약 제33조가 요구하는 절차적 보장에 크게 미치지 못하는 제도인 점, ㉡강제송환의 결과를 낳는 일체의 처분(in any manner)에 대해서는 강제송환으로 달성하게 될 공익과 잘못된 처분으로 인해 난민신청자가 받게 될 회북 불가능한 손해(the grave consequence of an erroneous determination for applicant)를 비교하면 후자가 훨씬 큰 경우가 많으므로 극히 그 결정에 신중해야하는 점 - 이에, 난민협약은 입증정도를 민형사재판보다 축소시켰고, 난민편람은 '의심스러울 때는 난민신청자의 이익으로' 원칙(난민편람 Part 2, 196) 등을 규정하고 있다 - 등을 감안하면 피고의 불회부결정의 재량은 심각하게 축소되는 것이며, 따라서 난민법 시행령 제 5 조 각호상의 불회부결정 사유를 적용하는 것은 매우 신중해야하나, 출입국관리라는 행정적 필요가 난민의 보호필요성을 압도하고 있어, 결국 난민협약 제 33 조는 물론이고, 난민법 제 6 조에도 위배되는 재량의 일탈 및 남용이 빈번히 발생하고 있다.

### 2) 난민인정심사불회부기준 결정의 문제

결국 가장 큰 문제는, '난민신청자에게 정식적인 심사기회를 부여하여' 난민에게 발생할 수 있는 강제송환을 방지하여 예상치 못한 중대한 손해를 방지하자는 출입국항에서의 난민제도가 현재도 불확실한 기준 - 광범위한 출입국의 재량 - 을 통해 정상적으로 운용되고 있지 않았는데, 이에 더해 국가정황정보 및 테러 관련 정-첩보의 충분한 축적이 되어 있지 않은 상황에서, 막연히 무고한 난민들에 대해 사전심사에서 불회부결정이 내려지고 입국이 거부되는 일이 발생하고 있다는 것이다. 이를 해결하는 방법은 5-6 개월이 걸리는 소송과정을 통해 송환대기실의 구금을 감내해야하는 형태다.

이를 해결하기 위한 방법은 '법률의 취지대로 하는 것'이다. 1)'명백히 이유없는 난민신청'(난민법 시행령 제 5 조 제 7 호)[15]이 아닐 경우 회부하여 심사기회를

[15] 7. 그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유

부여해야한다. 이것을 자의적으로 하지 않기 위해서는 '국제적으로 확립된 Risk Profile'을 기반으로 정밀하게 정첩보를 축적하는 것이 필요하고, 만약 별도의 확인된 사실이 있을 경우 '1. 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우'(난민법 시행령 제 5 조 제 1 호)에 매우 예외적으로 포섭하는 것이 가능한데, 충분히 입증이 안될 경우 당연히 회부하여 입국을 허가하여야 한다. 2)만약 충분한 입증이 어려움에도 지속적인 주의관찰이 필요한 여지가 있을 경우, 회부하여 입국을 허가하되 조건부 입국허가 등 체류에 관한 제한을 가하되 최소화해야한다.

### 다. 개정 출입국관리법 제 73 조 제 4 호 – 탑승전 사전확인제도의 문제

올해 초 탑승자 사전확인제도가 신설되었다. 과거 '항공기 테러방지' 목적으로 시범적으로 추진되었던 위 사업이 파리 테러등의 국제정세와 최근 인천공항의 밀입국 사건등을 이유로 하여 법안의 개정을 통해 전면적으로 2017.부터 실시되게 된 것이다. 위 제도는 '항공권을 구매한 이후 발권하기 전(前)단계에서 승객정보를 전송하여, 도착지 국가의 출입국관리사무소의 승인절차를 거치도록 하고, 이를 승인되지 않은 승객에게는 항공사로 하여금 공항을 찾아온 승객에게 발권(Ticketing)자체를 해주지 않도록 명하는 것인데, 이와 같은 강력한 제도는 실제로 그 운용례를 잘 찾기가 어렵다.[16]

#### 1) 불명확한 목적으로 인해 남용우려가 매우 현저히 높다(제 73 조 제 4 호, 제 5 호)

위 제도의 목적 자체가 법안의 개정이유에서는 '탑승객의 안전과 항공기의 테러'의 방지를 목적으로 들고 있으나, 위와 같은 입법목적을 정당화할 구체적인 통계, 자료등이 전혀 없는 형편이다. 통계나 구체적인 정책근거도 없고, 그 목적도 법의 취지에 정확히 부합하지는 않는 것을 고려해 볼 때, 위 제도는 실제로는 '정부에 반하는 정치적 성향을 가진 해외인사의 한국도착 방지', '일응 난민신청을 할 것으로 예상되는 자들의 방지'수단중 하나로 오히려 더욱 많이 이용될 것을 예정하고 입법이 추진된 것으로 보이고, 실제로 '나. 불명확한 탑승거부 기준으로 인해 자의적이거나 위법한, 그리고 이를 사법적으로 다툴

---

없는 경우

[16] APIS 를 도입한 전국가에 대한 포괄적인 리서치는 어려우나, 대부분의 나라에서 발권 후 공항 또는 온라인 체크인 과정에서 목적지 국가에게 정보를 전송한다.

수도 없는 입국불허처분을 만들 우려가 높음'를 고려하면 그와 같은 남용가능성을 결코 배제할 수 없다.

**2)불명확한 탑승거부 기준으로 인해 자의적이거나 위법한, 그리고 이를 사법적으로 다툴 수도 없는 입국불허처분을 만들 우려가 매우 높고, 특히 난민신청의 의사를 가진 사람에게 적용될 경우 '국경에서의 거부'를 간이하게 만들 우려가 높다.**

'탑승거부'(결국 사인을 통해 집행하게 되는 행정처분이 될텐데) 그 행정처분의 기준이 매우 불명확하다. 새롭게 추가한 요건은 "이 법에 따른 출국 및 입국 요건을 갖추지 못하여 선박등에 탑승하기에 부적당"(개정안 제 73 조 제 4 호)이라고만 되어 있는데, ①'부적당'이란 일반개념이 ②그 자체로 광범위한 '입국금지사유'(출입국관리법 제 7 조, 제 11 조의 입국금지사유도 아니라 '입국 요건을 갖추지 못하여'라고만 되어있어서 더욱 불분명하다)와 결합되면 사실상 사생활의 자유에 포섭될 '비행기 탑승의 자유' 뿐 아니라, '이동의 자유'등이 무제한도로 제한되고, 결과적으로 처분사유 없이 입국불허처분을 발령하고 집행하는 결과를 만들게 된다.[17]

게다가, 입국금지는 출입국관리법 제 12 조의 입국심사를 통해서 내려져야하는 것인데 당사자의 절차적 권리의 보호도 고려해야할 관련 법익중 하나다. 그런데, '입국심사, 재심, 합심등의 대면심사 절차'를 통해서 면밀히 파악해야할 입국금지사유등을 오로지 운수업자가 제공할 일부 정보만으로 판단하여 내리는 것은 절차적 권리를 침탈하여 출입국관리법 제 12 조에 반하여 그 자체로 위법할 여지가 매우 높다.[18] 위와 같은 '탑승거부지시'는 처분사유 자체가 불명확하여 오남용 소지가 큰데 원고적격이 있는 외국인이 이를 다투기가 사실상 불가능하게 되어 재판청구권도 심각하게 제한하게 된다.

특히 난민협약 제 33 조의 강제송환금지원칙에 반할 우려가 높다. 앞에서 본 것처럼 '그 기준을 전혀 확정할 수 없고, 사법적으로 다투기도 어려운 탑승거부지시'는 아예 난민신청의 의사를 가질 것으로 예측되는 사람들에 대해서 내려질 경우(실제로, 난민신청이 예측되는 국가적 위난(危難)이 있는

---

[17] 현재, '탑승자 사전확인제도 관리지침'에서 '탑승이 적당하지 않은 승객'의 범위를 규정하고 있는데, 비공개되어 있어서 그 내용을 알기 어렵다.

[18] 한편, 미국등은 IAP 와 같은 곳에서 이와 같은 대면심사 없는 탑승거부에 관한 이의절차를 마련하여 오판가능성을 줄이고 있는데, 지금 법안은 아무런 이의절차 또한 없는 형편이다.

특정 국가 국적자들에 대해 운수업자에게 탑승거부를 사실상 종용하고 있는 실무관행에 비추어 볼 때), 이는 국제적으로 논의되고 있는 '출입국관리 국경의 확대'경향과 결부되는데, 이는 강행규범으로서 엄격히 예외 없이 준수되어야 하는 강제송환금지원칙의 내용중 하나인 국경에서의 거부(Rejection on the border)를 가져오게 되고, 난민협약의 난민인정심사를 신청할 수 있는 권리, 그리고 난민법 제 6 조에서의 회부심사를 신청할 수 있는 권리를 박탈하는 제도가 되어 난민법의 입법취지에도 정면으로 반하게 된다.[19]

### 4. 테러위험론이 난민보호에 끼치는 영향 – 사회적 방식

난민보호에서 사실 제도 자체보다 더욱 중요한 것은 선주민인 대한민국 사회 내 시민들의 인식이다. 정부주도로 추진되어왔던 다문화정책은 많은 비판점에도 불구하고 정부 내 제도적인 측면에서 보자면 일정정도 안착한 것으로 평가할 수 있는 반면, 일반 시민의식과는 상당한 괴리를 보이고 있고, 이에 이주담론은 전문적, 국지적 담론으로는 기능해도 사회 일반에서 보편적으로 잘 수용되지는 않는 것으로 여겨진다.

그런데, 난민에 대한 인식 역시 그와 같은 여지가 있다. 20 년이 넘은 난민제도 시행 역사에도 불구하고, 난민이란 주제는 시민들에게 매우 생소하다. 그럼에도 난민에 대한 설명과 이해가 동반될 경우, 시민들은 난민들을 '보호의 대상'으로 인식하거나, '연대의 대상'으로 이해할 수 있었다.[20] 그런데 2015 년 세계적인 일련의 사건들 이후로, 종전에는 '난민옹호'에 대해서 '설명'이 요구되었던 것과 달린, '설득'이 요구되게 되었다. 실체 없는 테러의 위험이 대한민국 사회에서 난민제도의 옹호의 기반 자체를 흔들고 있다.

---

[19] '승객 일반에 대한 과도한 사생활의 비밀과 자유, 정보자기결정권 침해(제 73 조의 2 제 3 항)'의 우려가 있다. 더욱이 제 3 항은 출국을 하려는 자에 대해서 아무런 기준없이 특정인이 아니라 예약자 일반에 대한 예약정보 제출의무를 항공사에 부과하고 있는 것이어서 정보제공을 동의하지 않은 승객들의 사생활의 비밀과 자유, 정보자기결정권을 본질적으로 침해하거나, 개인정보보호법에 위배될 소지가 매우 높아 적용범위 확대에 신중해야하는데, 정보제공 시점 자체를 '탑승권을 발급받기 전'까지 확대하는 것이어서, 출국을 하려는 사람 일반에 대해 그 정책적 목적을 알기 어려움에도 사생활의 비밀과 자유, 정보자기결정권을 당국의 요구만으로 얼마든지 침해할 우려가 높습니다.

[20] 이 부분은 유엔난민기구나 기타 국내 난민지원단체들의 인식제고를 위한 각고의 노력의 성과라고 평가할 수 있다.

성공적인 난민보호의 핵심은 사실 제도운영 보다, 난민과 함께 살아갈 시민사회의 성숙도에 달려있다. 난민에 대한 인식제고와 옹호에 대한 담론, 한국 사회내의 성공적인 통합과 자립에 대한 사례들이 전파되기도 전에, 끼얹어진 분위기는 많이 무겁다.

### 5. 결어, 더 나은 대응 – 기계적인 법익교량이 아닌, 보다 충실한 난민보호

국가차원의 제도설계 및 운영에서 종종 관측되는 것은 충돌되는 법익간의 교량을 기계적인 형태로 수행하는 것, 특히 그 과정에서 존재하지 않는 상황을 가정하여 제도의 취지 자체를 몰각하는 것이다. 과연, 한국의 맥락에서 난민들에 의한 테러가 발생한 적이 있는가? 1994 년 이래 난민들에 대한 잘못된 심사로 인해 대한민국의 사회의 평화와 안전에 위협이 가해진 적이 있던가? 오히려 들려오는 것은 잘못된 난민인정심사 때문에 강제송환과, 구금의 위협들 속에서, 그리고 힘겹게 난민인정을 받더라도 사회에서 정상적이고, 자긍심 있는 사회 구성원으로서 살아갈 수 없게 되어 있는 소식들 뿐이다. 실체 없는 테러의 위험 속[21]에, 그렇지 않아도 설 자리가 전혀 없는 난민들의 입지는 한국사회에서 점차 축소되고 있다. 오히려 그간의 문제점등을 수정하고, 보다 난민들을 옹호해야하는 발전적인 방향으로 나가야 하는 상황임에도, 그와 같은 합리적인 제도개선의 여지 마저 움츠러들고 있다.

난민협약을 비준한 국가의 의사는, 오판의 가능성, 절차적 오류의 가능성, 제도운영의 방향을 잡는 것과 같은 '짐과 부담'을 다 떠안는 것이지, 아시아 최초의 난민법 시행국가로서의 대외적 평판의 홍보 기회만을 붙잡을 수 있게 하는 것이 아니다. 보다 안전한 사회는, 특정한 타자를 폐쇄하고 차별하여 사회에 대한 접근성을 완전히 봉쇄하는 형태가 아니라, 건강한 자긍심 속에 사회 구성원으로서 살아갈 수 있도록 하는 방향에서 건설될 수 있는 것이

---

[21] 국제적인 인권단체 휴먼라이트워치는 얼마 전 2015 년의 90 여개 국가의 인권 상황을 평가해 방대한 'World Report 2016'(전문)를 발표하였다..위 보고서 서문 "쌍둥이 공포: 어떻게 공포의 정치와 시민사회 탄압이 세계 인권을 위태롭게 하는가(How the Politics of Fear and the Crushing of Civil Society Imperil Global Rights)"에서 Kenneth Roth 편집장은 테러리즘과 난민 문제에 대한 휘발성 강한 시각들이 막연한 공포심을 유발하고 서구사회의 민주주의와 인권을 훼손시키고 있는 것을 강하게 비판한다. 각국 정부 및 다양한 기구들이 수행하고 있는 이 같은 공포의 정치는 SNS 를 통해 확대되고, 이민자들에 대한 극단적인 언행과 혐오범죄가 유럽 내에서 만연하게 되었으며, 정부들은 이 공포를 시민사회를 억압하는 빌미로 사용했다고 한다.

유럽사회가 여러 고통 속에 축적해온 경험이다.

만약, 매우 예외적으로 구체적인 테러위험에 대한 방지가 필요하다면, 그와 같은 정,첩보등을 유관기관들이 합헌적인 테두리 안에서 수집하여 활용하여 적용하는 방법으로 해야지, 그와 같은 책임이 방기된채, 막연히 테러의 고통에서 피해온 난민들에게 일반적인 부담을 돌리는 방향으로 작동하면 안 될 것이다. 특히 난민들이 정치적인 방식, 또는 기타 어떤 방식으로도 한국 사회에서 목소리를 내고 자신들의 권리를 항변할 수 있는 채널이 전혀 없는 상태에서 더욱 그렇다. 현행 제도들의 운영은 과연 난민보호에도, 테러 위험 방지에도 실효적으로 작동하는 것이 아니라, 당국 실무자들의 책임면제만을 위해 위축된 형태로만 작동하고 있는 것이 아닌가 의문이다.