

이주민의 참정권 논쟁과 다문화 민주주의의 모색

이용승* · 심승우**

본 논문은 한국에서 이주민의 참정권을 중심으로 다양한 정치사회적 쟁점을 살펴보고 민주주의의 관점에서 참정권의 발전 방향을 모색해 본다. 이를 위해 한국에서 이주민의 참정권에 반대하는 논리 및 그런 논리의 정치적, 이념적 배경을 비판적으로 검토한다. 나아가 다문화 시대에 이주민의 참정권이 가진 정치철학적 함의를 인권 규범의 관점에서 재검토하면서, 만약 한국 사회가 규범적 혹은 현실적 관점에서 다인종·다문화 사회로 나아가고자 한다면, 넓은 의미의 정치적 권리의 확장이 필요하다고 주장한다. 결론적으로 다문화 민주주의의 관점에서 이주민의 참정권에 대한 전향적인 모색, 주민권의 적극적인 도입, 다문화 사회통합의 주체와 이민청의 역할 등을 제안하였다.

주제어: 다문화주의, 이주민, 참정권, 주민권, 사회통합.

1 들어가며

2022년 제8회 지방선거 과정에서 장기 체류 외국인의 지방선거 참

* 제1저자, 대구대학교 성산교양대 부교수, 리버럴아츠교육연구소.

** 교신저자, 성균관대학교 좋은민주주의연구센터 연구교수.

정권을 놓고 뜨거운 논쟁이 벌어졌다. 당시 유력정당의 경기도지사 후보는 12만 명의 외국 국적 영주권자들(대부분이 조선족들인 중국동포)이 투표하는 것은 공정하지 못하다고 비판했으며 반대측 후보는 “협오에 기댄 반지성주의”라며 반비판하기도 했다.¹⁾ 사실 대다수의 국민들이 외국인의 지방선거 투표권 자체에 대해 무관심한 것이 일반적인 상황에서, 긍정적이든 부정적이든 이주민의 참정권 문제가 대한민국 유권자의 관심을 받게 된 것은 나름대로의 긍정적 의미를 가진다. 실제로, 이주민의 지방선거 투표권과 관련하여 국민청원에 올라온 ‘중국동포 참정권 박탈 주장’에 대해 며칠 만에 5만 명 이상의 동의 서명이 이루어졌고 최종적으로 21만 명이 넘는 동의가 이어졌다. 이와 맞물려 공중파 방송을 비롯하여 다수의 언론 매체들이 이 이슈를 보도했고 관련된 국민청원과 모 후보자의 주장은 뜨거운 쟁점이 되기도 했다.

이주의 역사가 오래된 서구 이민국가에서도 이주민의 참정권 문제는 선거 때마다 뜨거운 쟁점이 되는 경우가 많다. 실질적으로 시민이냐 비(非)시민이냐를 가르는 중요한 기준이 투표권이고 정치에 참여할 권리는 시민 권리의 핵심을 차지하고 있기에 그만큼 민감할 수밖에 없다.²⁾ 2000년대 이후에는 이민정책 혹은 이주민의 시민권 문제를 중심으로 유럽 극우정당의 발흥이나 미국의 트럼피즘, 브렉시트(Brexit) 등이 대중적 지지를 확산하는 경향도 나타나고 있다. 이처럼 한국을 포함하여 지금 세계 곳곳에서는 ‘누가 누구를 포함하고, 누구는 배제

1) 「미디어오늘」 (2022.5.17.).

2) 존슨(Johnson)은 난민 캠프 운동에 대한 분석을 통해 ‘비시민 시민권(noncitizenship citizenship) 혹은 ‘비시민권(noncitizenship)을 주장하였다(Johnson 2015). 이용승 외 (2022)는 한국 사회의 난민신청자 사례 연구를 통해 시민은 아니지만 이미 우리 사회의 구성원으로 존재하고 행위하는 사례를 제시한 바 있다(이용승·이은정 2022, 92-116).

할 것인가를 둘러싸고 첨예하게 대립하고 갈등하고 있다. 때문에 시민이 아닌 자에게 “시민권의 가장 중요한 제도적 지표 혹은 ‘품질 보증서’”(Shaw 2017, 297)로서 정치적 권리를 어떤 기준에 의해 어떤 수준에서 어떤 방식으로 부여할 것인가는 사회통합의 중요한 과제이자 향후에도 지속적인 정치사회적 쟁점이 될 것이며 현재 이주민의 비율이 인구 대비 5%에 근접해가는 대한민국도 예외가 아니다.

2. 이주민 참정권 반대 논리에 대한 비판적 검토

1) 이주민 참정권 도입의 정치적 배경과 현황

한국에서 외국인 참정권 문제는 1998년 김대중 대통령이 한일 정상 회담에서 이 문제를 거론한 이후에 정치적인 이슈가 되었다. 당시 김대중 대통령은 한일정상회의와 일본 국회 연설에서 재일동포의 지방선거 선거권을 공식적으로 제기했고, 이때부터 국내에서 외국인 참정권에 대한 논의도 본격화되었다. 당시 일본정부는 “외국영주자에 대한 참정권 부여가 상호주의에 따라야 한다는 뜻을 내비쳤”고, “김대중 대통령은 1999년 3월 법무부에 한국에 거주하는 외국인에게 참정권을 주는 문제를 검토하도록 지시했다.”³⁾ 정부는 이때부터 국내 정주 외국인에게 지방선거 참정권 부여 방침을 정하고 관련 근거 마련에 착수했다. 당해 10월, 김대중 대통령은 여당 지도부에도 “일본의 연립정권이 재일 한국인 등 장기거주 외국인들에게 지방참정권을 부여하는 공약을 내걸고 있는데 이에 상응해 국내 장기거주 외국인들에게도 지방

3) 「동아일보」(1999. 05. 09.).

참정권을 부여하는 방안을 검토하라고 지시했다.”⁴⁾ 당시 고위 관계자들의 발언에 의하면, 재일동포 선거권 부여를 관철시키기 위해 일본에 대한 압박이 필요했고, 이를 위한 수단으로 강구된 것이 한국이 선제적으로 외국인 주민의 참정권을 인정하는 것이었다.⁵⁾ 애초 정부는 2002년 선거부터 5년 이상 거주 요건을 갖춘 외국인에게 선거권을 부여하고자 하였으나 법안을 만드는 과정에서 변경이 있었다. 2002년 법제사법위원회 2월 28일 회의에서 정개특위가 마련한 해당 내용에 대해 ‘헌법 위배’를 이유로 보류를 요구했고 정개특위는 이를 수용했다. 이후 2005년에는 여야합의에 의해 국적을 취득하지 못한 외국인일지라도 영주(permanent residence)의 자격을 갖추고 3년이 경과한 외국인에게 투표권을 부여하는 법안이 통과되기에 이르렀다. 법사위, 본회의 통과 당시 해당 법 개정이 헌법에 위배되는지에 대한 여부에 대한 논의는 없었다.

그리고 한국은 2005년 6월 29일 공직선거법 개정을 통해 외국인의 지방선거 참정권을 공식적으로 인정하였다.⁶⁾ 그런데 법에서 규정한 자격을 갖춘 영주권자는 선거권은 있지만 피선거권은 인정되지 않으며 일반 국민과 비교해 차별적인 제약을 받는다. 공직선거법 제15조 2항은 “18세 이상으로 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서는 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람은 그 구역에서 선거하는 지방자치단체의 의회위원 및 장의 선거권이 있다.”라고 규정한다. 그러나 영주권자일지라도 선거기간이 아니거나 지방선거가 아닌 경우에는 출입국관리법 제17조(외국인의 체류 및 활동범위) 제2항, “대한민국에 체류하는 외국인은 이 법 또는 다른 법률에서

4) 「동아일보」(1999. 10. 06.).

5) 「중앙일보」(1999. 08. 23.).

6) 아래 직접 인용한 법령정보는 ‘국가법령정보센터’(www.law.go.kr)를 참조했다.

정하는 경우를 제외하고는 정치활동을 하여서는 아니 된다.”의 규정과 “대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.”고 규정한 정당법 제 22조 2항, “외국인은 정치자금을 기부할 수 없다.”는 정치자금법 제31조 1항에 따라 정당활동, 기부행위 등의 정치활동은 금지된다. 이와 같이 한국의 외국인 참정권은 투표권만을 의미하는 매우 제한된 수준에서 허용되고 있다.

사실 한국에서는 참정권 자격의 기본이 되는 영주권(F-5) 자체가 취득하기 대단히 어려운 상황이라는 것이 객관적인 평가이다(이철우 2013, 211-217). 5년 이상의 체류 조건과 2022년 기준 연간소득이 한국 평균 소득(GNI) 이상(대략 4,000만 원 이상)이고 예금 혹은 부동산 보유가 중위 수준의 자산(대략 4억 1,500만 원) 이상이어야 할 것, 한국어 능력 및 한국문화 필기시험 통과자 등의 자격과 더불어 국적 취득 시 소속감 및 품위 등을 평가하는 면접심사를 통과해야 한다. 이 과정에서 심사위원의 자유재량권이 크게 작용하면서 엄격한 기준을 적용할 가능성도 충분히 존재한다. 특히, 우리나라 이주민 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 이주노동자의 경우에 현행 고용허가제에 의해 4년 10개월까지만 체류할 수 있기 때문에 원칙적으로 5년 이상의 체류를 조건으로 하는 영주권 신청 자체가 원칙적으로 봉쇄되어 있다. 2022년 현재 영주권자는 외국국적의 동포(다수가 조선족)와 결혼이주여성 및 자녀가 80% 이상을 차지하고 있는 것도 혈연과 혈통 중심의 영주권 심사가 이루어지고 있다는 것을 반증한다. 현재 인구대비 4.8% 정도인 200만명 이상의 정주 외국인 중에서, 영주권 취득 후 3년이 지나 투표권을 획득한 이주민은 약 12만 6천여 명이다. 2022년 제8회 지방선거 기준 전체 유권자(44,303,449명)의 0.4% 정도이다.⁷⁾

7) 서울대학교 언론정보연구소 자료. 출처: <http://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=3986>

한편, 2006년 지방선거 이후 외국인 유권자의 투표율은 2010년 35.2%, 2014년 17.6%, 2018년 7대 13.5% 등으로 하락세를 기록해 왔다.⁸⁾ 외국인 유권자의 투표율이 낮은 이유에 대해 신뢰할만한 경험적, 통계적 연구는 아직 충분하지 못하다. 다만, 국가인권위원회(2018)의 용역보고서에 의하면, 이주민 스스로가 유권자 자격이 있다는 것을 모르고 있거나(42.4%) 투표권 자체에 대한 지식이 없는 경우(24.2%) 등을 고려했을 때 외국인 유권자의 낮은 투표율은 일차적으로 정치지식(정보)의 부족에 있는 것으로 보인다. “향후 교육 또는 홍보 등 정책적인 대응이 필요해 보인다”고 결론에서 평가하고 있는 이 보고서의 관련 내용을 고려한다면, 최소 8년 이상 한국에서 살아왔을 것으로 추정되는 외국인 유권자들(결혼이민자 제외)임에도 이들이 참정권에 대한 인식이 부족한 이유는 자신이 투표해도 거의 영향을 미치지 못할 것이라는 효능감의 부족 혹은 정치적 주체성의 부족이 가장 근본적인 원인으로 추정할 수 있다. 물론 중국이나 베트남 등 사회주의권 국가 출신인 경우 선거 자체에 대한 경험과 인식이 완전히 다르다는 부차적인 원인도 있을 것이다. 그러나 실질적인 시민으로서의 자격을 부여 받은 영주권자임에도 불구하고 외국인 유권자의 투표율이 지나치게 낮은 이유는 이들이 공동체의 주체라기보다는 주변부적인 정체성, 소극적이고 수동적인 소수자로서의 정체성을 벗어나지 못했기 때문일 것이다. 그러므로 이들이 향후 다양한 방식으로 정치적 효능감을 갖고 주체화를 모색한다면 한국의 정치문화도 적지 않은 변화가 예상된다.

8) 「경향신문」(2022.5.7.)

2) 이주민 참정권 반대 논리와 비판

한국에서 이주민 참정권에 대한 반대 논변은 여러 가지가 있을 수 있겠으나,⁹⁾ 아래에서는 한국에서 주로 운위되는 네 가지 논리를 둘러싼 쟁점 즉, 헌법상의 국민 개념, 국제적인 상호주의, 외국인(특히 중국 동포)에 대한 정서적 거부감, 반다문화주의 등을 중심으로 검토해 본다.

(1) 헌법상 국민 개념에 대한 쟁점

외국인 투표권 부여에 대한 가장 명료한 반대의 논리는 국적자 혹은 시민권자만이 시민으로서 핵심적 권리인 정치적 권리를 가질 수 있다는 것이다. 즉 국민됨(국적, 시민권)과 참정권의 일치를 요구하는 논변이다. 우리 헌법 제24조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다,” 제25조 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”라고 규정한다. 문구 그대로 해석하면 오직 ‘국민’만이 선거권과 피선거권을 갖는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 국민주권주의에 비추어 보아도 권력의 생산과 운영의 최종 결정자는 ‘국민’이어야 하고, 따라서 권력의 향배를 결정하는 선거 또한 국민만이 가져야 하는 특권이자 의무라고 해석할 수 있다.

이러한 반대 주장의 법적인 논리에 대해서는 세 가지 정도의 검토가 필요하다. 첫째는 대한민국 헌법은 몇 개의 조항에 걸쳐 “국민”의 기본권을 명시하고 있는데, 여기에서 기본권의 주체는 국민만이 아니라 외국인도 포함한다는 해석이 일반적이다. 헌법재판소는 1994년 기본권 침해 주체에 대한 판결에서 “기본권의 보장에 관한 각 헌법규정

9) 이주민 참정권을 둘러싸고 원론적인 수준에서 찬성론과 반대론의 내용에 대해서는 박호성(2011)이 잘 정리하고 있다.

의 해석상 국민(또는 국민과 유사한 지위에 있는 외국인과 사법인)만이 기본권의 주체"라고 인정한 바 있고,¹⁰⁾ 같은 판결을 인용하면서 2001년 재외동포법의 위헌 심판에서는 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 대체로 ‘인간의 권리’로서 외국인도 주체가 될 수 있다고 보아야 하고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이다.”라고 판시하였다.¹¹⁾ 비록 보편적으로 보장해야 하는 평등권의 대상에서 참정권을 제외하고는 있으나 헌법에서 명시하고 있는 ‘국민’ 뿐만 아니라 외국인도 헌법상 기본권의 주체가 된다는 점을 명확히 하였고, 이 입장은 여전히 유효하다. 이렇게 보면 헌법의 자구인 ‘국민’을 절대시하여 모든 외국인을 참정권으로부터 배제하는 것은 성립되기 어렵다.

두 번째, 현행 외국인 참정권은 법률의 규정에 따라 지방선거에 한해 조건을 부과하여 선거권을 인정한 것이기에 헌법 불합치 주장은 논거가 약하다. 헌법 24조에는 국민은 “법률이 정하는 바에 따라” 선거권을 가지는 것으로 규정한다. 즉 선거권과 관련한 구체적 사안은 법률로 위임한 것이다. 이에 따라 2005년 공직선거법 개정이 있었고, 영주권자에게 투표권이 부여된 것이다. 당시 정개특위, 법제사법위원회에서 해당 법률안을 심사할 때에도 2002년과 같은 헌법 불합치 논쟁은 일지 않았고, 이후에도 헌법소원 등이 없었던 것으로 미루어 대한민국 헌법이 국민에게만 투표권을 인정하고 있다고 할 수 없다.

마지막으로 주권자로서 국민이 이주민에게 투표권 부여를 결정한다면 이는 그 자체로서 헌법과 민주주의 원리에 부합한다. 즉, 대의민주주의 원리에 따라 국민의 위임을 받은 대표들이 국민이 아닌 자에게 일부 참정권을 부여하는 것은 국민주권의 원리에 어긋나지 않는다. 우

10) 국가법령정보센터, 전원재판부 93헌마120, 1994. 12. 29.

11) 국가법령정보센터, 전원재판부 99헌마494, 2001. 11. 29.

리는 대의제 민주주의를 채택하고 있고, 국민의 대표가 헌법, 관련 법률 등을 검토하여, 3년이 지난 영주권자에게 투표권을 준 것은 결과적으로 주권자의 대리의지의 발현으로 정당화할 수 있다. 주권자로서 국민이 이미 주민으로 살아가는 외국인들의 의견과 선호가 반영되도록 지방선거 참정권을 부여하기로 결정했다면 이것은 국민 주권의 발현으로 정당화될 수 있다.¹²⁾

한편, 국민으로 인정된 자들에게만 선거권을 부여해야 하는가 아니면 공동체의 유지와 발전에 기여하는 이주민들에게도 선거권을 인정해야 하는가의 문제는 외국, 특히 서구 이민선진국에서도 오랜 쟁점이었다. 즉, 이상적이고 규범적인 관점에서 민주주의를 이주민에게 확장해야 한다는 요구와, 주권국가체제의 관점에서 국적을 가진 국민들과 똑같은 권리를 이주민에게 부여하는 것은 주권자의 자기결정 원리를 침해할 수 있으며 귀화 동인의 감소, 분열 증대 등의 우려가 대립하고 있는 것이다. 국적을 가진 자에게 선거권을 부여한다는 국민주권 원칙이 유럽의 전통이민국가에서도 적용되고 있는 것이 일반적이지만 이러한 법적, 제도적 특징을 한국과 그대로 비교하는 것은 무리가 있어 보인다. 한국의 국적법은 영주권 전치주의가 상징하는 것처럼, 세계적으로 귀화를 통한 국적 취득이 가장 어렵고 까다롭다는 평가를 받는

12) 병역/국방의 의무를 지고 있지 않은 외국인에게 국적을 가진 시민의 특권인 참정권을 부여하는 것이 정당화될 수 있는가라는 문제제기는 충분히 타당하다. 그런데 이러한 논쟁은 사실 병역의무 및 참정권 등에 대한 가치판단적이고 가치개입적인 성격이 강하다. 즉, 자신의 운명에 영향을 미치는 공동체의 의사결정에 참여하는 민주적 권리를 모든 구성원에게 부여할 것인가 아니면 특정한 조건(병역 의무 등)을 충족하는 구성원에게만 부여할 것인가라는 정치적 판단, 외국인도 헌법상 기본권의 주체가 될 수 있는가, 기본권에 좁은 의미의 투표권도 포함되는가라는 법-규범적 판단 등이 대표적이다. 확실한 것은 어떤 사회에서 참정권 부여의 기준, 자격, 범위 등은 공동체의 의사결정으로서 민주적인 결단에 달려 있다는 것이다. 대표적으로, 총선이나 대선 등 국가적 선거에서 현행 법률상의 외국인의 참정권을 축소(폐기) 혹은 확장할 것인가를 놓고 특정한 입장이 선택되며 그에 따라 관련 법률이 변경될 수 있다는 것이다. 현행 외국인의 지방선거 투표권도 민주적인 과정의 결과였다.

다. 공동체의 가장 중요한 선거권(피선거권)을 향유하기 위해서는 귀화를 적극적으로 권장해 왔던 전통이민국가와는 역사적, 제도적 맥락이 다른 것이다. 선거권 부여에 있어 가장 소극적이고 보수적이었던 미국의 경우에도 그 취지는 “선거권을 행사하기 위해서는 미국 국민이 되어야 한다.”는 것이었으며 실제로 미국은 이미 많은 외국인을 국민으로 수용한 이민국가이다.

물론 유럽 이민선진국에서도 제도적인 수준에서 공식적인 선거권은 차별적이지만, 보다 넓은 의미의 정치적 권리 즉, 결사의 권리 및 정치활동의 자유 등은 광범위하고 보장되고 있기 때문에 민주주의의 규범적 수준을 보완하고 있다. 예컨대, 영국의 경우에 국적을 취득하지 않은 비(非)유럽연합 회원국 출신 이주민에게 어떠한 선거권도 부여하지 않지만, 노동조합 참여나 인종평등평의회 등의 지방 차원의 외국인 협력기구의 참여는 적극적으로 보장하고 있다. 오랫동안 혈통주의를 유지했던 독일에서도 3년 이상 거주한 이주민의 정당가입 및 정당활동을 포함한 정치활동을 폭넓게 허용하고 있으며 선거권이 없는 외국인들을 위해 외국인자문위원회를 설치하여 이주민의 의견을 반영하기 위해 노력하고 있다. “국적을 지닌 사람들에게만 선거권을 부여한다는 헌법적 전통”의 원칙에 따라 이주민에게 최소한의 선거권만 부여하는 프랑스 역시 선거권을 제외하고 이주민의 광범위한 정치활동 및 자문위원회를 통한 의사결정 참여를 보장하고 있다. 또한 유럽의 많은 국가에서도 이주민에 대한 참정권 제한이 규범적, 이념적 논쟁의 대상이 되고 있으며 점차 정치적 권리를 귀화하지 않은 외국인들에게도 허용하는 방향으로 나아가는 경향도 나타나고 있다(장명선 외 2018, 69).

(2) 상호주의 논리에 대한 쟁점

이주민의 투표권 부여를 반대하는 두 번째의 유력한 논리는 상호주의이다. 투표권에 있어 상호주의는 협정을 통해서든, 양해를 통해서든 두 개 이상의 국가가 상호 간 국민에게 동일한 수준의 투표권을 부여하는 것을 말한다. 예를 들면, 한국이 영주권 취득 후 3년이 경과한 일본 국적자에게 지방선거 투표권을 부여한다면 일본 또한 그에 상응하는 조치를 취하는 것이다. 이주민 참정권의 상호주의는 나름의 설득력이 있다. 국가 간 관계에서 비자 면제 협정이 상호주의로 운영되고 있다는 점도 설득력을 더한다. 그러나 이 방식은 몇 가지 복잡한 문제를 수반한다. 각 국가마다 선거 제도가 다를 뿐만 아니라 이주민의 규모, 이주의 역사 등이 상이하기 때문에 이를 일률적으로 적용하기는 어렵다.

2022년 지방선거에서 참정권 논란의 핵심이었던 중국 국적 외국인(다수가 중국 동포)의 투표권을 중심으로 상호주의를 살펴보자. 중국은 한국 국적자에게 투표권을 부여하지 않는데, 우리 정부만 중국 국적자에게 투표권을 부여하는 것은 상호주의에 어긋난다는 주장이다. 그러나 중국의 선거제도에 대한 상식과 영주권자의 위상을 고려하면 이 주장은 설득력이 떨어진다. 중국은 2017년 현재 약 1만 명 남짓한 영주권자가 있다. 중국은 2004년 영주제도 도입 이후 2013년까지 영주권을 취득한 사람은 7,356명에 불과하고, 2015년 967명, 2016년 1,567명이 새롭게 영주권을 취득했다(김혜련 2022, 1550-1551). 이처럼 영주권자 비율은 14억 중국 인구와 대비하여 정말로 미미한 수준이며 중국 국민들에게도 극히 제한적인 투표권을 부여하는 중국 정부가 외국인에게 투표권을 부여한다는 것은 상상하기 어렵다. 중국은 가장 기층 단위인 촌민위원회 간부와 현금 이하 대표는 직접 선거로 선출하지만, 현금 이상 인민대표대회 대표는 간접선거로 선출한다. 중국의

정치와 행정은 당-정이 일체가 되어 운영되기 때문에 인민들이 투표권을 행사하기 어려운 구조일 뿐만 아니라 자치조직으로서 직선으로 구성된 촌민위원회조차도 촌당(村黨)의 영도를 받도록 하고 있다.¹³⁾ 이러한 정치 제도의 차이를 인정한다면 중국과의 외국인 투표권 상호주의는 거의 불가능하다. 그렇기에 상호주의를 이유로 한국 내 영주권자(특히 중국 국적자)의 투표권을 중국에 거주하는 한국인의 투표권과 연계해야 한다는 주장은 사실상 한국의 중국계 영주권자 투표권을 박탈해야 한다는 주장에 다름 아니다.

한편, 엄격한 상호주의를 일본 정부에 요구할 수 있을까? 한국 정부가 국내에 3년 이상 거주한 일본인 영주권자에게 투표권을 주었으니 일본도 상호적 조치를 요구하는 것이 형식적으로는 가능하다. 그런데 2022년 6월 기준 한국의 영주권자 168,118명 가운데 일본 국적자는 7,465명에 불과하다. 일본인 귀화자 608명¹⁴⁾을 포함한다고 해도 투표권자는 만 명이 못 된다. 반면 일본에 거주하는 특별영주권자는 274,107명, 한국 국적 영주권자는 72,473명에 달한다.¹⁵⁾ 한국은 일본 국적 영주권자 만 명에게 투표권을 부여하면서 약 30만 명에 달하는 제일 한국인의 투표권을 요구하는 셈이다. 이 경우를 보아도 상호주의는 외국인 투표권과 관련하여 단순하게 인용하기 힘든 매우 복잡한 사안이다. 사실, 상호주의는 중국 뿐만 아니라 우리 동포들이 나가 있는 모든 국가들을 대상으로 우리가 일관성을 가지고 요구해야 하는 것이며 이것이 형평성에 맞는 것이다.

13) 중국의 지방행정 조직은 성급(省級), 지급(地級), 현급(縣級), 향급(鄉級)로 나뉜다. 중국의 선거제도에 대한 설명은 이동영(2012) 참조.

14) 국가통계포털, <https://bit.ly/3vlGfZa>

15) 한국 국적이 아닌 조선적을 선택한 사람은 27,214명이다. 政府統計の總合窓口 在留外國人統計, 출처: <https://bit.ly/3zktvts>

(3) 반중(反中)정서와 인종주의

세 번째 반대의 논리는 논리라기보다는 감정에 가깝다. 반중정서 확대에 기대어 외국인 투표권의 철회를 주장하는 것인데, 이는 상황에 따라 가장 강력한 영향력을 발휘한다. 왜냐하면 혐오와 거부감은 쉽게 두려움과 공포로 확산되기 쉽고, 이념과 체제가 다른 중국에 대한 맹목적인 반대 정서는 ‘국익 침해’ 같은 정치적인 논리와 결합하기 때문이다.

중국동포 참정권 박탈을 주장하는 사람들이 내세우는 논거처럼, 외국인에게 투표권을 주게 되면, 특히 중국 등 주변 국가들이 국내 정치에 영향을 미칠 수 있다는 우려도 억측만은 아니다. 또한 한국의 영주권자 가운데 중국 동포 및 중국 출신 결혼이주여성(이주여성)이 많기에 외국인 유권자 가운데 해당 국가 출신이 다수 있는 것은 당연한 귀결이다. 다만 출신 국가에 따라 동일한 표심을 가질 것이라는 예측은 지나치게 단순한 것이다. 체류 자격과 무관하게 이주민들은 자신들의 안정적인 거주와 노동, 이해관계를 정책에 반영하려는 정치세력에게 지지를 보낼 것이며 이는 지극히 정상적인 정치과정이다. 자신의 이해관계에 반해 중국의 국익을 위해 투표권을 행사하거나 특정 정당에 획일적으로 투표한다는 가정은 근거 없는 억측이다.

참고로 2022년 제8회 지방선거 당시에 선거권을 가진 중국동포 영주권자(9만 9천 909명)가 전체 유권자(44,303,449명) 중에 차지하는 비중은 0.3%이내이다. 물론 소수일지라도 중국 동포 유권자들이 잘 조직화되어 있고 집단적인 이익투표를 할 수도 있다. 그러나, 그것이 얼마나 영향력을 가지는지도 미지수이지만, 정치적·문화적 소수자로서 그들의 권리와 의견에 정치권이 반응하는 것은 정당한 헌법적 질서이자 대의민주주의의 규범적인 요구이기도 하다. 그것은 인권과 민주주

의를 헌법적 가치로 보장하고 결사의 자유와 언론, 출판, 집회의 자유를 보장하고 있는 한국의 헌정체제의 지극히 당연한 귀결이다.

그런데 보다 근본적인 관점에서, 이러한 반중정서 이면에는 중국 뿐만 아니라 한국에 거주하는 아시아 출신 이주노동자 및 결혼이주여성에 대한 인종적 거부감과 혐오가 작동하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 반(反)다문화주의와 제노포비아(Xenophobia)가 심층에 깔려 있다는 것이다. 제노포비아는 어원상 동질적인 ‘우리’와 그런 동질성을 가지지 못한 ‘외부인’, ‘이질성’의 침투를 두려워하는 공포심과 결합된 ‘거부감과 혐오’를 속성으로 하는 것이다.¹⁶⁾ 한국에서 이주민의 참정권 반대 논리와 친화력을 가지고 있는 반다문화 담론의 논리 역시 감정적 가정에 입각하고 있는데, 순혈주의적 한국의 단일민족성이 ‘돈만 보고’ 시집온 결혼이주여성과 다문화 가정의 자녀들에 의해 훼손되고 있고, 한국 노동자의 일자리를 빼앗는 저개발국 출신의 이주노동자들 때문에 근면한 한국 노동자들이 실업으로 내몰리고 있다는 것이다. 무엇보다도 영화나 드라마 등을 통해 대중적으로 이미지화된 조선족의 잔인무도함으로 상징되는 강도, 강간, 살인 등의 외국인 흉악 범죄가 증가하면서 무고한 한국인들의 생명과 안전을 위협하는 치안 불안을 심각하게 야기시킬 것이라고 강조한다. 그리고 앞으로 이주민 유입을 적극적으로 통제하지 않으면 다인종, 다문화 사회로 전환되는 것을 막을 수 없고 그 경우에 인종 간 갈등과 폭력이 발생해 심각한 사회위협이 될 수 있다는 것이다. 그리고 그런 불안과 공포, 혐오와 분노의 대상의 한 가운데에 소위 조선족(중국 동포)이 중심에 자리잡고 있는 것이다.¹⁷⁾

16) 인종주의에 담긴 유럽 대중의 공포에 대한 탁월한 연구로는 임종현(2006) 참조.

17) 심승우 2016, 370-371. 물론 일부 반다문화주의 논리에는 합리적이고 객관적인 논거에 기반하여 생산적인 논쟁이 필요한 경우가 있다. 예컨대, 외국인 이주노동자들의 저임금이 한국 단순기술직 및 서비스 노동자들의 저임금 구조를 고착화시키거나 근본적으로 자본의 이익을 극대화하는데 외국인 노동자 정책들이 활용되고 있다는 지

그런데 서구의 제노포비아의 대상은 당연히 유럽 중심의 시각에서 ‘비서구’, ‘비백인’, ‘비기독교’(특히 이슬람 집단)을 상정하는 경우가 일반적이다. 서구와 다른 동양의 인종적, 종교적, 문화적 이질성이 크게 작용한다는 것이다. 그런데 동양의 한국에서 작동하는 인종주의는 서구의 이러한 인종적 이분법과 위계질서를 묘하게 닮아 있다. 즉, 우리의 인종적 거부감은 비한국적인 것, 비아시아적인 것, 비동양적인 것을 대상으로 하기 보다는 같은 동양과 아시아, 한민족(조선족 및 북한)을 대상으로 작동하는 성격이 강하다는 것이다. 그 근원에는 경제적으로 못살거나 정치적으로 열등한 국가(비민주주의 정치체제) 출신에 대한 무시와 멸시, 그런 일차적인 감정을 넘어서 그런 속성을 가지는 소수자들에 대한 혐오와 악마화가 작동하고 있으며 그런 열등하고 불순한 것들이 우리의 ‘순수함’을 훼손하고 국익을 해칠 것이라는, 제노포비아의 일반적인 특성인 막연한 불안과 공포가 작용한다고 볼 수 있다. 때문에 한국에 장기체류하는 서구 백인들의 투표권은 문제제기의 대상 자체도 안 되지만 조선족을 포함하여 비서구 출신 이주민들의 집단적인 참정권은 언제든지 논란의 대상이 될 수 있는 것이다.

적이다. 또한 지극히 일부 결혼이주여성의 사례일지라도, 위장 결혼 시도 및 이에 대한 정부의 관리 강화 요구도 분명 일리가 있는 지적이다. 문제는 그것을 마치 다수의 사례인 것처럼 일반화하고 과장하여 결혼이주여성들의 존엄한 인권과 실존적 선택을 일방적으로 왜곡하고 악마화하고 있다는 점이다. 외국인 노동자의 저임금 문제 역시 자본과 노동의 관계에서 접근해야할 구조적인 문제이지 한국인 노동자의 저임금이 외국인의 존재 때문이라는 분석은 왜곡된 추론이다.

3. 다문화 민주주의의 모색

1) 다문화주의에서 민주주의로?

이주민의 참정권 부여 및 정치적 권리를 옹호할 수 있는 가장 강력한 논리는 민주주의이다. 2020년 4.15 총선을 한 달가량 앞둔 시점에 중국인 영주권자의 투표권 박탈을 요구하는 청와대 국민청원에 대해 당시 청와대는 외국인의 선거권 부여에 대해 “지역주민으로서 지역사회 기초적인 정치의사 형성과정에 참여할 수 있게 함으로써 민주주의 보편성을 구현하려는 취지”라고 설명했다.¹⁸⁾ 규범적으로 바람직한 대응 논리이자 정책 방향으로 평가할 수 있다. 규범적으로 민주주의는 외모, 신체, 재산, 출신 지역, 성별, 인종, 문화 등등과 상관없이 모든 시민에게 동등한 정치적 발언권을 인정하는 것이며 구성원 누구도 차별하거나 배제하지 않고 동등한 발언권, 견해의 동등성을 보장하는 것이다. 이러한 정치적 권리로써 민주주의는 사실 인권과 분리할 수 없는 권리이다.

이주민 혹은 난민과 같은 소수자의 정치적 권리에 대해 현대 공화주의의 선구자인 아렌트는 소수자의 정치적 발언권이 그/그녀의 인간성과 인간다움을 보증하는 근본적이고 필수적인 요소임을 강조한 바 있다. “어떤 공동체 안에서 자기 자리를, 시대의 투쟁 속에서 자신의 정치적 지위를 잃어버린 인간은 ... 공적인 모든 사안에는 아무런 자격이 없는 단순한 존재로 남을 수밖에 없다.”(Arendt 2006, 539)고 주장하는 아렌트는 국적이 없다는 이유만으로 정치의 장에서 자신을 드러낼 기회를 박탈하는 것은 가장 근본적인 배제이자 정치적 폭력이라고 주장한다. 왜냐하면, “노예제가 인권에 근본적으로 위배되는 것은 자

18) 「뉴스1」(2020. 4.27.).

유를 빼앗기 때문이 아니라(자유의 박탈은 많은 상황에서 일어날 수 있다), 특정한 범주의 사람들에게 자유를 위해 싸울 수 있는 가능성(...)을 배제했다는 데 있"기 때문이다(Arendt 2006, 533-534). 정치조직의 상실, 그러므로 정치적 발언권의 박탈은 사실상 노예상태를 의미하게 된다는 것이다. 이처럼 공적인 영역에서 말할 수 있는 권리를 원천적으로 박탈하는 것은 가장 근본적인 배제이며 누군가를 사적인 영역에 매몰되게 만드는 이러한 정치적 폭력은, 아리스토텔레스의 오랜 주장처럼, 그들을 동등한 인간으로 간주하지 않는다는 것을 의미한다. 비록 아리스토텔레스의 경우는 민회에 참여할 자격이 없는 노예와 여성을 의미하고, 아렌트의 논의는 그녀 자신의 경험에서 비롯된 '정치적 난민'을 의미했지만 어떤 의미에서 '경제적 난민'으로 볼 수 있는 이주민에게 정치적 지위를 부여하지 않는 것은 사실상 인간으로서 권리를 박탈하는 것과 마찬가지로의 효과를 야기한다.

물론 주권국가의 경계가 명백히 작동하고 있고, 정치가 모든 문제와 모든 사람을 포함할 수 없는 '현실' 속에서 모든 외국인 혹은 이주민에게 참정권을 부여할 수는 없을 것이기에 일정 정도의 제약과 조건은 불가피할 수 있다. 그러나 민주주의의 발전은 이러한 배제의 경계를 최소화하고 참정권의 주체를 확장해온 것으로 이해할 수 있다. 노예는 말할 것도 없고 남성 노동자와 여성조차 공적인 영역에 자신을 드러내고 발언할 수 있는 정치적 권리는 오랫동안 부여받지 못했다. 프랑스 혁명 조차도 인간으로서의 권리를 가지지 못했던 하층민들이, 정치의 장에서 배제되었던 이들이 자신이 갖지 못했던 권리를 갖기 위해 봉기한 사건이었고 그 결과로서 인간이라면 누구나 동등한 권리가 있다는 인권선언으로, 법으로 귀착되었던 것이다. 이런 점에서 정치란 '인간'으로 혹은 '주체'로 간주되지 않는 자들, '자격없는 자'의 자격을 다투는 것이다. 보이지 않는 것을 보이게 만들고, 들리지 않는 것을 들

리게 만드는 것이 진정한 정치라는 랑시에르의 강렬한 주장은 이런 맥락에서 이해될 수 있다(Ranciere, 2008, 253). 아울러 참정권을 협소하게 선거권으로만 한정하지 않는다면 “말할 수 있는 권리”로서 정치적 권리는 이주민의 인권에 필수적인 요소가 된다.

그러므로 차이와 다양성의 공존을 의미하는 다문화주의는 그 이념적 목표를 달성하기 위해서라도 정치적 평등과 발언권 보장을 핵심으로 삼는 민주주의와 적극적으로 결합해야 한다(Marri 2003, 263-278). 이러한 다문화 민주주의의 궁극적인 목표는 공동체의 지속과 발전에 기여하는 모든 인간의 평등한 존엄성을 존중하고 다양한 차이를 넘어 동료시민으로서 유대와 연대를 의미하는 사회통합을 성취하는 것이다. 벤하비브 역시 정의로운 성원권(just membership)을 주창하면서 외국인이라는 신분, 국적이 박탈된 체류자일지라도 인권으로서 정치적 성원권을 최대한 보장할 것을 요청한다. 유럽연합에 소속된 국가들이 상호주의에 입각하여 기존의 국경과 국적에 기반한 시민권 제약을 최대한 완화하고 있는 것은 소위 다문화 시대에 미래의 시민권의 방향과 윤곽을 예고하고 있는 것인지도 모른다(Benhajib 2008, 87).

이러한 민주주의 논리를 이주민의 참정권 문제에 적용한다면, 한국에서 대다수의 이주민은 한국의 지속가능한 현재와 미래를 위해 기여하고 있으며, 구성원으로 살아가면서 통치를 받고 의무를 부담하고 있기에 성원권을 요구할 자격을 가지고 있다. 그러나 이주민들은 자신의 삶과 노동, 사회생활을 규율하는 통치의 형식과 내용을 결정하는 과정에서는 철저히 배제되어 있다. 의무는 부담하면서 권리는 없는 일군의 집단이 다수 존재한다는 것은 그 자체로 민주주의를 불구화한다. 국세청의 자료에 따르면, 이주노동자들은 2020년 기준 9,620억의 세액을 신고했다(국세청 2022). 직접세 외에 임금의 상당 액수를 국내에서 소비하기 때문에 간접세도 납부한다. 이처럼 장기 체류 외국인들은 구성

원으로서 의무는 부담하면서도 정치적 권리로부터는 철저히 배제되어 있는 상태이며 이러한 비정상적 상태는 바람직하지도, 지속 가능하지도 않다.

이런 맥락에서 규범적으로 다문화 민주주의는 무엇보다도 공적 영역에 대한 진입에 있어 ‘법의 이름으로’ 차별받고 배제되어온 이주민들, 인종적 소수자들의 정치적 권리를 보다 적극적으로 주창한다. 이러한 요구는 현재의 대의정치가 선거권이 없는 다수의 이주민, 제한적인 참정권을 가진 소수의 이주민을 대변할 적극적인 동기를 가지기 힘들다는 점에서, 대의자들이 이주민들을 위한 정책이나 법안들을 만들려는 수고를 감수하려 하지 않는다는 점에서 더욱 민주적인 합의를 가진다.¹⁹⁾ 이주민의 주체성과 참정권에 대한 민주적 성찰과 사회적 논의를 적극적으로 추진하는 것은 민주주의 규범과 현실의 간극을 메우려는 노력이며 사회통합을 촉진하는 우리 모두를 위한 진보이기도 하다. 정주민과 이주민의 통합은 이주민이 책임 있는 주체로서 스스로를 인정하고, 정주민이 이를 인정할 때 가능한 일이다. 투표권 부여는 당연하게도 외국인의 주체성을 함양하고 우리 사회에 대한 소속감과 유대감을 높일 것이다. 또 그들이 투표권을 가진다면 대표(representative)의 반응성을 높일 것이고, 이는 우리 사회에서 가장 불리한 위치에 처한 사람들의 삶의 개선으로 이어질 것이다. 이러한 선순환이 한국 사회를 보다 살만한 곳으로 만들 것임은 분명하다.

19) 관련 연구들에 의하면, 영주권을 가진 이주민이 선거권을 취득하는 경우가 많아질수록 외국인의 인권과 복지 등과 관련된 지방자치단체의 정책이 질적, 양적으로 발전할 것이라는 점이 일반적인 관측이다(정희옥·박명아 2018).

2) 주민권(denizenship)의 적극적 도입

현실적인 관점에서, 특히 정주가 허용되지 않은 이주노동자들과 같은 이주민들은 국적 취득 자체가 봉쇄되어 있지만 이주노동자들이 반드시 국적 취득을 원한다고 볼 수도 없다. 이들이 원하는 것은 자신의 생활세계와 사회적 영역에서 존엄한 인간이자 노동자로서의 권리를 최대한 향유하는 것일 수 있다. 사실, 넓은 의미에서 정치적 권리는 삶과 사회를 살아가는 주민으로서 보장받아야 할 권리의 목록들을 공적으로 요구하고 논쟁하며 합의하는 과정을 의미한다.²⁰⁾

이미 시민적 권리 가운데 일부 공민권과 사회권은 국적과 무관하게 외국인을 포함한다. 이러한 사례로서 언론·출판·집회의 자유라든가 의료 지원, 일부 지자체에서 외국인들에게 지급된 재난지원금이나 보육료 지원 등이 있다. 같은 맥락에서 정치적 권리 또한 국민적 합의를 이룰 수 있는 수준에서, 그리고 한국 사회의 현실과 미래를 반영하는 수준에서 일부 외국인에게 개방할 수 있을 것이다. 실제 인권과 정의, 민주주의를 지향하는 이민선진국에서 이러한 경향이 많이 나타나고 있다. 정치적 권리를 공직자 선거 같은 좁은 의미로 한정하지 않고 자신의 삶과 사회적 공간에서 말할 수 있는 권리로 확장한다면, 주민자치 공간에서 삶을 영위하고 행복을 추구하는 주민으로서의 권리를 최대한 보장하는 것은 민주주의 국가의 보편적인 준칙이 된다. 실제로 우리가 채택하고 있는 공직선거법은 ‘국민’과 ‘주민’을 대상으로, 지방자치법은 ‘주민’을 권리와 의무의 주체로 규정한다. 그러나 전체 인구 대비 외국인 주민 비율이 5%에 육박하는 현재, 그들의 경제적 활동이 대한민국에 중대한 영향을 미치는 현실 속에서 이제는 제도적인 수준

20) 정치철학적으로 한국에서 이주민의 시민권을 선도적으로 연구한 논문은 김비환 (2007) 참조.

에서 ‘주민권’(denizenship)에 대한 적극적인 모색이 필요하다.²¹⁾

주민권은, 시민권이 국적을 가진 모든 사람에게 부여되는 것처럼, 또는 인권이 모든 인간 존재의 권리인 것처럼, 주민이라는 이름으로 모든 주민에게 부여될 수 있는 지위와 권리, 정체성을 말한다. 인권과 동일한 논리로 주민권은 체류자격 내지는 법적 지위, 인종, 민족, 출신 국가, 개인적 성향, 계급, 사회적 지위 등과 무관하게 단지 그/녀가 해당 지역(local)의 주민이라는 이유만으로 마땅히 인정되어야 하는 권리와 지위, 정체성이다. 지역은 마을부터 다소 큰 행정구역까지 일상적 삶이 이루어지는 물리적, 심리적 공간을 포괄한다. 보통 주민이라고 하면 한정된 공간 혹은 지역에서 생활을 꾸려가는 사람들을 지칭하기 때문에 주민은 해당 지역의 일상적 운영에 책임과 권리를 부담하고, 또 이를 누릴 수 있는 주체로 상정된다. 주민은 지역의 구성원으로서 지역과 관련된 현안 논의에 참여할 수 있는 권리가 부여되며, 지역의 복지혜택을 누릴 수 있는 자격이 주어진다. 이 과정에서 지역주민으로서의 정체성 또한 공유할 수 있게 된다.²²⁾

우리의 실정법에서 주민은 현실적으로 영주권을 가진 자만을 지칭한다. 그러나 규범적인 수준의 주민권에서 주민은 훨씬 더 많은 이주민을 포함하며 한국에서도 누구를 주민으로 하고, 권리를 부여할 것인가에 대해서 사회적 논의가 필요하다. 다만 이미 각급 지자체의 외국인 지원 조례에는 외국인 주민을 “90일을 초과하여 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인 등”으로 규정하고 있다. 이를 원용하면 90

21) 아래 주민권에 대한 논의는 이용승(2016a)을 참조하여 최근 논의를 보완했다.

22) 외국에서도 법적인 지위로서 시민권자와 구분하여 거주자로서 주민의 삶과 사회적 권리를 의미하는 주민권 논의가 오래전부터 전개되어 왔다. 브루베이커(Brubaker)의 시민권과 데니즌십(denizenship) 관계에 대한 논의와 소이살(Soyсал)의 초국적 시민권 논의를 거쳐 최근까지 주민권에 대한 논쟁에 대해서는 Turner(2016) 참조. 본 논문의 맥락에서 영주권을 가진 외국인(시민)과 거주자로서 주민의 가장 큰 차이점은 제도적인 선거권을 어느 수준에서 어느 범위까지 부여하느냐에 있다.

일 이상 해당 지역에 거주하고, 주 생계를 해당 지역에서 영위하는 외국인은 주민으로 간주하고, 국적과 무관하게 이들을 주민으로서의 권리와 의무의 주체로서 대우할 수 있다고 본다. 달리 말한다면, 사실상 합법적인 시민의 자격을 갖춘 영주권자의 권리를 그런 자격을 갖추지 못한 외국인 주민에게도 전향적으로 적용하는 것을 검토해야 한다는 것이다.

대표적으로 결혼이주여성 및 이주노동자는 한국사회의 지속과 발전의 수단이 아니라 한국사회에서 정주민 집단인 한국인과 마찬가지로 자신의 삶과 행복을 구하며, 함께 더불어 살아가는 ‘주민’들이다. 아울러 이주민과 정주민이 서로의 차이를 인정하고, 차이를 상호 승인하는 가운데 공존적 삶이 이루어지는 공동체가 지속적으로 발전할 수 있다는 의미에서 이주민의 존재 및 그들과의 관계는 ‘대한민국 지속가능성의 필수적 조건’으로 인식해야 한다.²³⁾ 이런 다문화 정치공동체의 핵심적인 전제조건은 이주민들에게 ‘말할 수 있는 권리’ ‘요구할 수 있는 권리’를 안정적이고 체계적으로 부여하는 것이며 이 논문의 맥락에서는 이것이 주민권의 핵심이다. 주민권을 그 사람이 처한 특별한 조건과 상관없이 다양한 영역과 수준의 공동체에서 공적인 발언과 행위를 할 수 있는 권리로 확장하여 정의한다면, 이러한 주민권이 공식적, 비공식적으로 어떤 영역에서 어떤 수준으로 보장되고 실천할 수 있느냐에 따라 좁은 의미의 참정권(선거권)의 향배에도 중요한 영향을 미칠

23) 저출산, 고령화, 노동력 부족 등의 인구문제에 초점을 맞춘 최근의 이민정책의 논의는, 그 현실적인 필요성을 인정한다고 할지라도, 이주민의 인권과 민주주의의 실현 방안을 전제하지 않는 한, 이주민들을 노동력 상품으로 간주한다는 비판에서 벗어 나지 못한다. 대략 이주민 인구 5백만 명에 도달할 것으로 예측되는 2050년경에 우리 역시 극한적인 갈등과 대립, 소요 사태를 경험한 서구의 과오를 되풀이하지 말라는 법은 없으며 “노동자를 원했으나 인간이 왔다.”는 서구 이민정책의 교훈은 여전히 유효하다. 참고로, 올해 윤석열 정부는 조선업 중심으로 부족한 노동력을 메우기 위해 역대 최대 규모인 외국인노동자 11만 명 정도를 들여오겠다고 공언한 바 있다. 『경향신문』 (2022년 10월 27일).

것이다. 일터민주주의, 학교민주주의, 아파트민주주의, 보건의민주주의 등 제도적인 수준이든 생활정치적인 수준에서든 인간다운 삶의 영역에서 ‘참여할 권리’를 상징하는 주민권은 넓은 의미의 참정권과 불가분의 관계를 맺고 있다고 하겠다. 그러므로 지방선거 참정권 등과 관련하여, 취득하기 대단히 어려운 영주권 기준이 아니라, 국가적·지역적 차원에서 치열한 논쟁과 심의를 거쳐 일정한 자격을 갖춘 외국인들에게는 책임과 의무, 권리가 포함된 주민권 부여가 향후 핵심적인 쟁점이 되어야 한다.

이러한 주민권의 대표적인 목록에는 헌법상 보장하고 있는 표현과 결사의 자유 이외에 등록·미등록 이주민들의 인간다운 삶에 영향을 미치는 정책 결정과정(주민투표, 조례제정 및 개폐청구, 감사청구, 주민소환투표권 등)에 참여할 수 있는 권리를 유연하게 보장하는 방안을 모색해야 한다. 아울러 인권으로서 주민권의 맥락에서 의료, 주거, 안전, 환경 등과 같은 사회적 권리를 보장도 필요하다. 나아가 주류 정주민 집단이 향유하고 있는 문화적 자원에 평등하게 접근하고 향유할 수 있는 문화생활의 권리와, 소수자로서 자신들의 문화적 정체성을 표출하고 인정받는 문화권을 실효성 있게 보장해야 할 것이다. 이러한 주민권의 가장 근본적인 토대는 이주민들 스스로가 자신들의 주체성을 긍정하고 삶과 사회에 대한 자신들의 이야기들을 주체적으로 써 나갈 수 있는 자기 긍정 및 자존감, 임파워먼트(empowerment)의 확보가 될 것이다.

당연히, 이러한 주체성은 이주민들이 “바로 지금 살아가고 있는” 삶의 현장 즉 마을과 일터에서 맞부딪치게 되는 다양한 주류집단과의 상호관계 및 상호작용 속에서 형성되고 조정되며 강화 혹은 약화될 수밖에 없다. 주민권의 전향적인 검토 및 합의가 평화롭고 순탄하게 진행되지만은 않을 것이다. ‘인정투쟁’이 상징하는 것처럼 주민권의 구

체적인 범주와 내용은 치열한 논쟁과 쟁투, 심각한 갈등과 대립, 분열과 타협의 정치과정을 통해 잠정적으로 조정될 개연성이 높다. 이 과정은, 마치 국민으로서의 권리(시민권)와 인간으로서의 권리(인권) 사이의 어딘가에 주민권이 위치한 것처럼, 주체와 주체 간의 ‘끝없는 대화와 협상’(unending dialogue and negotiation)의 과정이 될 수밖에 없다. 좀 더 낙관적인 관점에서 본다면, 이러한 지역 차원에서 전개되는 소수성, 타자성, 주변성의 활성화는 주류집단, 다수자 집단의 특성에 한정되어 있던 로컬리티(locality)를 구성하는 새로운 주체의 등장과 문화적 다양성을 더욱 활발하게 만들어 미처 예상치 못한 ‘소란스러운 연대’와 도시와 농촌 구분에 한정되지 않는 지역마다 다양한 빛깔의 정치사회적, 문화적 잠재력을 자극할 수도 있을 것이다.

3) 다문화 사회통합과 이민청의 역할

다문화 사회통합은 단일성과 동일성, 전체성을 추구하면서 집단적 유기체를 지향하는 것이 아니라 차이와 다양성의 존중을 기반으로 구성원들이 공동의 목표와 비전을 갖고 공동의 유대와 연대를 갖는 상태를 의미한다(이용승, 2016a, 8-9). 때문에 다문화 사회통합은 국내에 체류하는 외국인들의 인권 보호, 한국사회 적응, 문화적 권리 등을 지원하는 것을 넘어서 내국인과 외국인이 공유할 수 있는 정체성, 소속감을 가지는 것을 강조한다. 국제이주기구(IOM)에서는 이주민의 통합을 “이주 수용국과 이주민 간의 상호 적응 과정으로서, 공동의 목표를 향할 수 있도록 양자를 묶어주는 일단의 핵심 가치에 대한 존중과 의무감”이라고 정의하고 있다. 물론 공동의 핵심 가치가 무엇이고 공동의 정체성은 어떤 것인지, 어떤 공동의 목표와 비전을 가질 것인가를

논의하는 절차 자체도 중요한 통합의 과제가 될 것이다. 이러한 관점에서 다문화 사회통합의 정책과제는 이주민과 정주민 집단의 상호 이해와 상호 존중이라는 양방향적 흐름이 긴장하면서도 접속되는 환경을 만드는 것까지 포함된다. 그러므로 이주민은 자신이 이주한 국가의 헌법적 이념과 공동체적 가치를 존중하여 시민으로서 책임과 의무를 이행하여야 한다. 더불어 정주민 집단은 차이와 다양성을 존중하고 동등한 시민으로서의 이주민의 권리와 자격을 보장해야 한다. 결국 다문화 사회통합은 내·외국인을 대상으로 하는 다문화 정책을 포괄하는 것이며 특히 정주민 집단의 다문화 감성과 이해, 성찰적 수용 능력의 함양까지 포괄하는 정책적 함의를 가진다. 특히, 선주민, 정주민 등으로 범주화되는 국민들이 다문화 사회통합의 실질적인 주체로서 추진하는 ‘아래로부터의’ 통합 논의가 필수적으로 요구된다.²⁴⁾

이런 관점에서 최근 적극 검토되고 있는 이민청의 역할이 중요하다. 이민청 신설 자체는 그동안 누누이 지적되어온 다문화 정책 추진체계의 문제 즉, 법무부, 여성가족부, 노동부, 외교부, 교육부 등으로 쪼개져 있는 분절적이고 단편적인 다문화 정책의 한계 및 부처 간 정책대상 및 업무의 중복과 비효율성 등을 극복할 수 있는 컨트롤 타워의 역할을 수행할 수 있다는 점에서 일단은 긍정적이다. 중장기적 관점에서 일관성 있는 이민정책의 로드맵을 세우고, 관련 정책을 실질적으로 총괄·추진·평가할 수 있는 전담기관으로서 이민청은 규범적으로, 현실적으로 요청되는 상황이다. 그러나 현재 논의되고 있는 이민청은 2022년 출산율 0.8%에도 못 미치는 저출산과 총인구 대비 18%에 육박하는 고령인구 등 인구절벽과 노동력 부족에 대한 통합적 대응으로서 현실적, 효율적, 수단적인 인구정책에 지나치게 경도되는 경향이 있다. 즉,

24) 한국 다문화정책의 주요 대상이 내국인이어야 한다는 강력한 주장에 대해서는 이해경(2016) 참조.

인권과 민주주의, 사회통합, 생산적 복지 등 지속 가능한 국가 발전의 철학과 비전, 전략에 대한 논의는 상대적으로 빈약하다. 현재 다문화 정책의 규범적, 현실적 문제들을 정확하게 인식하고 장기적인 정책철학과 비전속에서 한국의 다문화 정책이 어떤 방향으로 어떻게 나아갈 것인가에 대한 깊이 있는 문제의식이 더욱 필요하다. 이러한 문제들은 단순히 법과 제도의 효율성의 문제 즉, ‘외국인처우기본법’과 ‘다문화가족지원법’의 통합, 예산편성의 효율화, 다양한 이주민 지원기관의 일원화 등으로 해결될 문제가 아니다. 특히, 대한민국의 헌법적 가치인 인권과 민주주의가 이주민들의 경우에 어느 수준과 범위에서 적용되고 있고, 적용되어야 할 것인가를 포함하여 대한민국의 미래와 정치이념에 대해 진지하고 치열한 논쟁이 절실하게 요구된다. 이는 다문화 사회통합을 위한 시민 참여의 민주주의 활성화를 전제하는 것이다. 물론 치열한 생존 경쟁에 내몰리는 평범한 많은 시민이 공동체와 공동선을 적극 고려하기 힘든 것처럼, 한국의 정주민 집단들이 외국인 문제에 대해 즉자적인 편견이나 반감을 극복하고 성찰하는 것 역시 쉬운 일이 아니다. 분명한 것은, 정주민 집단 다수가 이주민(소수자)의 인권과 정치적 권리, 차이와 다양성에 대해 진지하게 성찰하고 미래의 변화를 함께 모색하지 못한다면 그런 다문화 사회는 언제나 위태롭고 갈등과 분열, 적대에 취약할 수밖에 없다.

이민청의 역할에 대한 요구와 기대는 다양할 수 있겠지만 이 논문의 맥락에서 가장 중요한 것은 다문화 민주주의의 정치적, 사회문화적 토대 마련으로서 국민의 다문화 수용성을 제고하는 것이다.²⁵⁾ 다문화 수용성 제고는 단순히 국민을 대상으로 계몽적인 정책 홍보나 교육

25) 일반 국민의 다문화 수용성 제고와 관련하여 대표적인 사회심리학적 연구로는 윤인진·송영호(2018) 참조. 또 한국 사회에서 다문화 수용성 제고가 필요한 이유와 방법에 대한 고민은 이용승(2016b) 참조.

등을 의미하지 않는다. 대한민국의 지속 가능한 미래 발전 전략과 관련하여 다문화 정책의 목표와 내용, 방법 등에 대해 국민의 관심과 참여를 높이고 진지한 심의의 공간을 적극적이고 효과적으로 창출해야 한다는 것이다. 이를 위해 정부가 다양한 채널과 방식을 통해 국민과 소통하고 이주민의 참정권을 포함하여 시민권의 범위와 수준에 대한 공론장을 이끌면서 합의를 계속해서 만들어가야 한다(consensus building). 이러한 프로젝트는 거창하게 말해 “새로운 대한민국 만들기”를 위한 잠정적 합의라는 의미를 부여할 수 있다.

이러한 진지한 공론장은 시민사회에 확산되어 있는 반(反)이주민 정서, 반(反)다문화주의, 인종주의 등을 완화하거나 최소한 성찰의 대상, 논쟁의 대상으로 만드는 것을 목표로 한다.²⁶⁾ 이를 위해 첫째, 정부와 언론 등 국가적 차원에서 이주민에 관한 잘못된 정보, 왜곡된 이미지를 시정하는 적극적인 노력을 해야 하며 둘째, 이주민이 한국 사회에 기여하는 정도에 관한 과학적이고 객관적인 조사에 근거한 정보가 일반 국민에게 전달되도록 해야 한다. 특히, 일반 국민은 이주민이 끼치는 부정적인 효과(예를 들어, 범죄 등)에 매우 민감하게 반응하면서도 이주민이 한국 사회에 미치는 긍정적인 효과에는 둔감하거나 무시하는 경향이 있다. 예를 들어, 한국산업의 최하층에서 산업의 토대를 뒷받침하고 있으며 다양한 분야에서 필수적인 노동력 제공, 인구 감소의 문제를 보완, 소비시장 활성화, 재정 기여 등은 크게 주목받고 있지 못하다. 그러므로 이민자의 사회경제적 효과와 기여에 관한 과학적인 조사를 통해 객관적인 자료를 수집하고 전달해서 일반 국민의 인식을 개선하는 노력을 기울여야 한다. 셋째, 한국이 세계적으로 모범적인 인권과 민주주의 국가가 되는 것이 진정한 애국이며 대한민국이 세계

26) 이와 관련된 기본적인 아이디어는 윤인진(2022)의 아이디어에 기반하고 있다.

를 선도해 나가는 방안임을 적극적으로 홍보하고 합의를 만들어가야 한다. 궁극적으로 정치공동체 발전을 위한 비전과 전략을 제시해야 할 국가는 국민 여론의 흐름과 추이를 면밀하게 검토하고 공론 조사 등을 통해 다문화 사회통합의 다양한 이슈에 대한 논쟁과 합의를 도출하는 중장기적인 프로세스를 모색, 추진해야 한다. 이러한 이슈에는 차별금지법과 이주민의 주민권, 참정권 조건 완화 등과 같은 민감한 법적 문제도 포함되어야 할 것이다.

4. 나오며: 새로운 대한민국 만들기?

2005년 노무현 대통령이 대한민국이 다인종, 다문화 사회를 지향해야 한다고 선언하고 본격적으로 다문화가족지원정책을 추진한 이후에 다문화주의를 지지하는 규범적, 온정주의적 세력과 이에 맞서는 반(反)다문화 세력 간의 직간접적인 대립이 지속되고 있다. 그러나 지구화가 돌이킬 수 없는 흐름인 것처럼, 객관적인 사실로서 이주민의 증가는 거부할 수 없는 현실이라는 점이 일반적인 평가이다. 이런 상황에서 선진국이자 경제 규모 세계 10위권이며 인권과 민주 공화국을 내세우는 한국 사회가 만약 시대의 흐름에 역행하는 반(反)다문화, 반(反)이민적인 정책기조를 채택하기는 쉽지 않을 것이다. 더구나 그동안 UN과 국제인권단체로부터 이주노동자 및 이주민의 인권 및 시민권에 대한 전향적 제도개혁을 요구받아온 것이 우리의 현실이다.

그러므로 이주민의 증가라는 ‘선택이 아닌 필수’인 현실 앞에서 한국이 어떤 다문화 정책, 사회통합 정책을 추진하느냐 여부는 대한민국

의 질적 전환 및 미래에 지대한 영향을 미칠 것이다. 특히 저출산 고령화 시대, 노동력 부족과 인구 감소로 인한 경제 위기, 국가의 존립 자체가 근본적으로 위태로울 수 있는 미래에 대비해, 지속 가능한 대한민국의 발전을 위해서 정부와 국민이 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 진지하고 치열한 토론과 모색은 필수적이다. 아마도 공동선 및 공동체에 관한 관심을 가진 시민들이 참여하는 쟁투의 공간이 활성화된다면 '이민정책'을 둘러싸고 국민적으로 격렬한 찬반 논쟁이 벌어질 수도 있을 것이다. 잠정적 합의의 방향성과 내용이 정해진 것은 아니지만, 규범적인 수준에서 인권과 민주주의뿐만 아니라 미래의 공존과 공생, 번영을 위해 이주민 및 다문화 정책의 질적 업그레이드가 필요하다는 공감대도 가능할 수 있다. 그리고 만약 한국 사회가 미래의 지속 가능한 국가발전전략으로 적극적인 다문화주의적 이민정책을 펼치는 데 국민적 동의와 합의가 이루어진다면 한국 사회는 질적으로 새로운 발전의 동력을 얻을 수 있을 것이다. 조선족 등 중국 출신 이주민을 제외한다면, 주로 동남아 출신들이 다수를 차지하는 이주민의 시민적, 정치적 권리 보장을 보다 전향적으로 추구한다면, 성장 잠재력이 높은 아세안 국가들과 한국의 정치경제적, 문화적 유대가 확장되고 경제발전의 너른 기반을 확보하게 될 수도 있다. 이것은 2000년대 이후 선진국들이 경쟁적으로 추구하고 있는 공공외교의 실질적인 성과를 확보한다는 것을 의미한다. 물론 이러한 실용적, 현실적 편익과 효과는 정의로운 인권과 민주주의 국가가 되고자 하는 새로운 국가 전략의 부가적인 산물이어야 할 것이다.

(2023년 4월 10일 접수, 5월 15일 심사완료, 5월 21일 게재확정)

1. 국내문헌

- 김비환. 2007. “한국사회의 문화적 다양화와 사회통합: 다문화주의의 한국적 변용과 시민권 문제.” 『법철학연구』. 제10권 2호. 한국법철학회. 317-338.
- 김혜련. 2020. “중국의 외국인 영주제도 “그린카드” 에 대한 연구.” 『인문사회21』. 11(4). 1549-1561.
- 대한민국국회. 2002. 『제227회 국회 법제사법위원회회의록』. 국회회의록. 2002. 02. 28.
- 박호성. 2011. “한국사회의 이주민 참정권 문제”. 『민족연구』. 47. 146-167.
- 심승우. 2016. “반다문화주의 현상과 다문화 정책철학의 제고방안.” 『인문사회 21』. 7(4). 367-387.
- 이동영. 2012. “정치적 시장의 관점에서 본 중국의 선거제도.” 『중국학논총』. 36. 271-298
- 윤인진·송영호. 2018. “사회적 약자와 소수자의 사회정의와 인권에 대한 한국인의 인식.” 『한국사회』. 19(1). 95-131.
- 윤인진. 2022. 『전환기의 이민정책과 이민청 설립 방안』. 지식협동조합 좋은나라 이슈페이퍼.
- 이용승. 2016a. “이주민의 지역사회통합과 주민권의 기능.” 『민족연구』. 65. 4-25.
- 이용승. 2016b. “다문화수용성 제고, 왜 그리고 어떻게 해야 하는가?” 『현대사회와다문화』. 6(1). 1-26.

- 이용승·이은정. 2022. “어느 난민 가족의 한국살이: ‘권리를 가질 권리’로서 성원의 자격에 대하여.” 『민족연구』. 79. 92-116.
- 이혜경. 2016. 『이민자 사회통합정책의 현황 및 과제』. 법무부·IOM이민정책연구원.
- 이철우. 2013. “다문화시대 사회통합을 위한 국적제도의 발전 방향.” 『한국의 다문화 사회통합 정책: 종합평가와 전망』. 사회통합위원회 용역보고서.
- 임종현. 2006. “유럽의 인종주의와 제노포비아현상에 대한 연구.” 『한·독 사회과학논총』. 16(1). 55-82.
- 장명선 외. 2018. 『이주민의 권리에 기반한 사회통합 방안 실태조사』. 국가인권위원회 연구용역보고서.
- 정희옥·박명아. 2018. “지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교 분석: 외국인 지원 조례를 중심으로.” 『현대정치연구』. 11(1). 5-43.
- 출입국·외국인정책본부. 2022. 『출입국 외국인 정책 통계연보』. 법무부.

2. 외국문헌(번역본 포함)

- Arendt, Hanna. 2008. 이진우 역. 『전체주의의 기원』 1권. 한길사.
- Benhabib, S. 2008. 이상훈 역. 『타자의 권리』. 철학과 현실사. 2008.
- Marri, Anand R. 2003. “Multicultural Democracy: toward a better democracy.” *Intercultural Education*. 14(3). 263-278.
- Johnson, H. L. 2015. “These Fine Lines: Locating Noncitizenship in Political Protest in Europe.” *Citizenship Studies* 19(8). 951-965.
- Shaw, Jo. 2017. “Citizenship and the Franchise In Ayelet Shrchar” et al. eds. *The Oxford Handbook of Citizenship*.

Oxford University Press. 290-308.

Turner, B. S. 2016. “We are All Denizens: On the Erosion of Citizenship.” *Citizenship Studies*. 20(6-7). 679-692.

Ranciere, J. 2008. 양창렬 역. 『정치적인 것의 가장자리에서』. 길.

3. 인터넷자료

「경향신문」. “지방선거 '외국인 유권자' 느는데 투표율 하락세…이유는?” (2022.5.7.)

<https://www.khan.co.kr/politics/election/article/202205071303001>

「뉴스1」. “청와대, 중국인 영주권자 투표권 박탈 청원, 국회 법개정 사안.” 2020.04.27.

<https://www.news1.kr/articles/?3919405> (검색일: 2022.10.29.)

「미디어오늘」. “김은혜 외국인 투표권 제한 주장에 혐오에 기댄 반지성주의.” 2022.5.17.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=304036> (검색일: 2022.11.10.)

「동아일보」. “재일교포 참정권, 日여당 ‘시기상조’, 野는 ‘환영’.” 1999.05.09.

<https://www.donga.com/news/article/all/19990509/7439265/1> (검색일: 2022.10.25.)

「동아일보」. “金대통령, 국내 장기거주 외국인 지방참정권 부여 검토.” 1999.10.09.

<https://www.donga.com/news/article/all/19991006/7474940/1> (검색일: 2022.10.25.)

「미디어오늘」. “김은혜 외국인 투표권 제한 주장에 혐오에 기댄 반지성주의.” 2022.5.17.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=304036> (검색일: 2022.11.10.)

「중앙일보」. “외국인에 지방선거 참정권주기로.” 1999.08.23.

<https://www.joongang.co.kr/article/3810905>(검색일: 2022.10.25.)

국세청.「2021년 귀속 외국인 근로자 연말정산 안내(보도자료). 2022. 02. 06. :

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156494545> (검색일: 2022.10.29.)

중앙선거관리위원회. 「재·보궐선거 투표율 분석」. 2021. 4. 7.:

<https://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?cbIdx=1090&bcIdx=146271&fileNo=2> (검색일: 2022.11.24.)

중앙선거관리위원회. 「제8회 전국동시지방선거 유권자 총 44,303,449명 확정」(보도자료). 2022. 05. 22.:

<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=183215> (검색일: 2022.11.24.)

政府統計の總合窓口 <https://www.e-stat.go.jp/>

국가통계포털 <https://kosis.kr/index/index.do>

Controversy over suffrage of immigrants and the search for multicultural democracy

*Yong Seung Lee**·*Seung Woo Sim***

This paper examines various political and social issues, focusing on the suffrage of migrants in Korea, and seeks the direction of the development of suffrage from the perspective of democracy. To this end, we critically examine the logic of opposing the suffrage of migrants in Korea and the political and ideological background of such logic. Furthermore, reviewing the political philosophical implications of migrants' suffrage in the multicultural era from the perspective of human rights norms, he argues that if Korean society wants to move toward a multiracial and multicultural society from a normative or realistic perspective, it is necessary to expand its political rights in a broad sense. In conclusion, from the perspective of multicultural democracy, it proposed a forward-looking search for migrants' suffrage, active

* Associate Professor, Sungsan Liberal Arts College, Daegu University, Daegu.

** Research Professor, Center for Good Democracy, Sungkyunkwan University, Seoul.

introduction of resident rights, the subject of multicultural social integration and the role of the Immigration Office.

Keyword: multiculturalism, immigrants, suffrage, denizenship, social integration