

한국사회의 이주민 참정권 문제^{*1)}



박호성
(국제평화전략연구원)
rips01@chol.com

I. 머리말

세계화의 흐름 속에 최첨단 교통수단의 발달과 국제 교역의 활성화 등으로 현대를 이주의 시대라고 부를 정도로 국제 이주는 오늘날 보편적 현상이 되었다.²⁾ 국제연합의 자료에 따르면, 2005년을 기준으로 출신국을 떠나서 외국에서 살고 있는 인구의 비중은 35년 전에 비해서 두 배로 증가했다. 세계 인구 35명당 1명은 출신국을 떠나 외국에 거주하고 있는 셈이다.³⁾ 우리나라도 20세기 후반부터 국내에 거주하는 외국인이 서서히 늘기 시작하더니, 21세기 초부터 한국으로 이주하는 외국인이 급증하는 추세이다.

국토연구원이 최근 정부에 제출한 보고서 「그랜드 비전 2050 : 우리 국토에 영향을 미칠 미래변화 전망 분석」에 따르면, 국내 외국인 체류자는 1995년의 26만9천 명에서 2007년에 100만 명을 기록했으며 2020년에 254만 명, 2050년에 409만 명으로 예측되었다.⁴⁾ 외국인 인

구 구성비도 1990년의 0.11%에서 2020년에 5%, 2050년에 9.8%로 급격히 늘어날 것으로 예측되었다. 이를 달리 표현하면, 40년 후인 2050년에는 인구 10명당 1명이 외국인인 다문화 사회에 접어들었다고 할 수 있다.

선진국의 사례에서 보듯이, 한국에서도 처음에는 중소기업을 중심으로 이른바 3D 업종에 필요한 노동력을 충원하기 위하여 이주노동자를 받아들이기 시작했다. 한국은 1980년대까지 선진국에 필요한 노동 인력을 송출하는 국가였으나, 20세기 말 특히 1990년대부터 아시아 이주노동자의 유입국으로 전환되기 시작하여, 2011년 현재 합법 체류와 불법 체류하는 이주노동자의 수를 합치면 50만 명이 넘을 것으로 추산된다. 이런 이주노동자와 최근 꾸준히 증가하는 국제결혼을 통한 이주민 외에도 해외에서 귀국한 재외동포 특히 중국동포와 탈북자 및 오래전부터 한국사회에서 살고 있는 화교를 포함하여 전체 이주민 수가 꾸준히 증가하는 추세이다.

행정안전부는 2010년 6월 현재 지방자치단체 외국계 주민 현황을 조사한 결과, 한국에 거주하고 있는 외국계 주민수는 1,139,283명이라고 밝혔다.⁵⁾ 이런 통계에서 나타나듯이, 건국 이래 수천 년 간 '단일민족으로서 순수혈통을 유지해온 국민국가의 신화'에 젖어 있던 한국도 점진적으로 다문화사회로 변해가는 모습을 취하고 있다. 그와 더불어 한국에서도 서구 사회에서 일찍이 겪은 바 있었던 기존 사회에 정착해 살아가는 국민과 여러 가지 경로로 새로 유입된 이주민의 기본적 필요와 다양한 요구를 조화롭게 충족시켜야 하는 문제가 제기되고 있다.

이런 현실을 반영하여 학계에서도 최근 국제이주에 대한 연구가 적지 않게 진행되고 있다. 다만 전반적인 연구의 동향이 국제결혼 이주여성과 다문화가정 지원을 위한 연구를 중심으로 이주민 통합정책이나 이주노동자 정책 연구에 집중하고 있다. 따라서 현 시점에서 평가해볼 때, 한국 학계에서 이주민의 정치적 권리와 참정권 문제에 관한 심층적인 연구는 찾아보기 힘들다고 해도 과언이 아니다. 일부 헌법학자가 이 문제에 주목을 하고 있을 뿐, 참정권 문제와 가장 밀접한 관련이 있는 학문 분야인 정치학계에서는 논의 자체가 거의 없었으나, 최근 공동연구를 통한 일부 연구 성과가 나오고 있다.⁶⁾

* 1) 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-328-B00025).

2) Stephen Castles & Mark J. Miller, *The Age of Migration* (London: Palgrave Macmillan, 2003).

3) International Organization for Migration, 2005; 장미혜, 「다문화사회의 미래와 정책적 대응」, 한국여성정책연구원 주최, 「다문화사회를 향한 전망과 정책적 대응」 세미나 자료집(2008. 10), 154쪽.

4) 「연합뉴스」, 2009년 9월 3일.

5) 행정안전부 홈페이지, 「2010년 지방자치단체 외국인 주민 현황」 조사 결과, www.mopas.go.kr(검색일자: 2011. 5. 31).

6) 각국의 이주민 참정권에 관한 최근 정치학계의 연구성과는 다음과 같다. 이규영·김경미, 「독일의 이주민 정책과 이주민의 참정권」, 『국제지역연구』 제14권 1호(2010. 4), 153-178쪽; 이규영·김경미, 「호주의 다문화주의정책과 이주민 참정권」, 『국제정치논총』 제50집 1호(2010), 445-468쪽; 송석원, 「일본에서의 이주민 통합과 참정권」, 『민족연구』 통권 42호(2010. 6), 4-33쪽; 김형민, 「미국의 다문화 참정권에 관한 연구」, 『민족연구』 통권 42호(2010. 6), 44-64쪽; 오정은, 「룩셈부르크의 이주민 참정권」, 『민족연구』 통권 42호(2010. 6), 65-82쪽; 오정은, 「벨기에의 외국인 참정권에 관한 연구」, 『유럽연구』 제27권 3호(2009년 겨울), 123-144쪽; 김용찬, 「영국과 프랑스 이주민의 정치적 권리에 관한 연구」, 한국정당학회, 『한국정당학회보』 제10권 1호, 통권 18호(2011), 201-230쪽.

II. 이주민 참정권의 의미와 쟁점

일반적으로 거주국에서 이주민에게 가장 나중에 부여하거나 심지어 계속 부여하지 않는 권리가 정치적 권리이다. 어네스트(David C. Earnest)는 국제이주로 인해 민주주의를 표방하는 국가에서 제기되는 최종적인 문제가 이주민의 참정권이라고 역설한다.⁷⁾ 참정권은 정치공동체의 구성원, 곧 시민인 자에게만 부여되는 특권이라는 상징성을 여전히 갖고 있기 때문이다. 2008년 현재 이주민에게 최소한의 참정권을 부여한 나라는 45개국에 이른다.⁸⁾

이주민의 참정권에 대한 쟁점을 살펴보기 전에 몇 가지 사전 검토할 문제가 있다. 우선 용어의 정립이 필요하다. 참정권의 허용 주체가 되는 이주민(migrant)이라는 용어도 다양하게 사용되므로 최소한의 합의가 가능한 개념이 필요하기 때문이다.⁹⁾ 현재 한국사회에서는 국내에 체류하는 이주민의 참정권 문제와 연관시켜 헌법상 참정권의 주체로 '정주 외국인'을 상정하고 있다.¹⁰⁾

여기서 말하는 '정주 외국인'은 '거주하고 있는 사회에 생활의 근거를 갖고 있으므로 생활 실체에 있어서 자기의 출신 국적국까지 포함한 어떤 나라보다도 거주국과 깊이 결합해 있다는 점에서 거주국에 사는 국민과 동등한 입장에 있지만, 거주국의 국적을 갖지 않은 사람'이라고 정의할 수 있다.¹¹⁾ 이 글에서 사용하는 이주민이라는 표현도 '정주 외국인'을 상정한다.

다음으로 참정권의 의미를 어느 정도 합의 가능한 수준으로 정의할 필요가 있다. 근대 민

주주의의 근본 원칙에 따라 특정 국가의 시민(citizen)은 주권자로서 정치공동체에 대해 주체적으로 참여할 정치적 권리를 지닌다. 시민이 지닌 정치적 권리의 핵심은 시민권자에게 부여되는 참정권을 비롯한 다양한 형태의 정치참여 권리이며, 이는 영주권자나 외국인과 차이가 나는 시민권자의 정치적 위상을 표상한다. 물론 시민의 정치적 권리를 좀 더 엄격한 의미에서 규정하면, 참정권의 단순한 부여로 충족되는 것이 아니라 실질적으로 정치에 소외되지 않도록 공식, 비공식 정치적 표출 통로에 접근할 수 있는 정치참여의 권리와 수단의 부여가 포함된다.¹²⁾

물론 정치참여도 좁은 의미에서의 정치참여와 넓은 의미에서의 정치참여로 구분할 수 있다. 좁은 의미에서의 정치참여는 국가의 공적인 제도와 절차 및 정당, 노조와 같은 정치적 성격을 가지거나 정치적 의지를 결집하는 단체나 조직에 가입하여 활동할 수 있는 권리를 의미한다.

이런 권리의 대표적인 것은 중앙과 지방 차원의 의회 의원에 대한 선거권과 피선거권, 공무담임권, 정당 가입 및 정치활동 권리 등을 들 수 있다. 이보다 넓은 의미에서의 정치참여는 정치적 결정에 영향을 미치려는 목적으로 취해지는 시민의 제반 행동양식으로 볼 수 있다.¹³⁾ 따라서 참정권은 사회, 문화, 경제 등 다양한 영역에서 공적인 정책결정에 영향을 미치기 위해 특정 국가의 구성원이 주권자로서 정치적 의견을 표출할 수 있는 권리를 의미하며, 논의의 편의상 좁은 의미에서의 정치참여를 협의의 참정권, 넓은 의미에서의 정치참여를 광의의 참정권으로 구분하기도 한다.

현재 국내 법학계에서 통용되는 참정권의 의미는 '국민이 국가의 구성원으로서 국가권력의 창설과 국가의 권력행사 과정에 참여함으로써 자신의 정치적 견해를 국정에 반영할 수 있는 권리,'¹⁴⁾ '국민이 국가의 의사형성이나 정책결정에 직접 참여하거나 선거인단과 투표인단의 일원으로서 선거와 투표에 참여하거나 자신이 공무원으로 선임될 수 있는 국민의 주관적 공권'¹⁵⁾ 등으로 표현되며, 일반적으로 국민이 국가의사의 형성과정에서 참여하거나 국가기관을 구성할 수 있는 주관적 공권을 말하며, 적어도 민주정치를 전제로 하는 한 국민주권원리를 구체적으로 실현하는 정치적 기본권의 핵심으로서 다른 기본권에 비하여

7) David C. Earnest, *Old Nations, New Voters: Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration* (Albany: State Univ. of New York Press, 2008).

8) Ibid., p. 13

9) 외국인은 각국에서 법적 신분에 따라 대체로 영주권자(permanent residents), 일시체류자(nonimmigrant admissions), 난민/망명자(refugees/asylees), 귀화한 시민권자(naturalized citizens)로 분류된다. 영주권자는 거주국에 영구히 거주할 수 있는 권리를 부여받은 사람을 말하며, 귀화한 시민권자는 법적인 귀화과정을 거쳐 거주국의 완전한 국민이 된 사람이다. 함머는 이주민을 어떤 국가로 이주해 그곳에서 단기간 이상, 예컨대 석 달 이상 실제로 거주하는 사람으로 정의한다. Thomas Hammer, *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration* (Aldershot: Avebury, 1990). 그러나 유학생이나 외교관 및 상사 주재원 등은 석 달 이상 해당 국가에 거주하는 경우가 대부분이지만 이들을 이주민으로 분류하지는 않는다. 과거에는 이주민이 어떤 국가로 일단 이주하면 그곳에서 장기간 혹은 평생 거주하는 형태인 반면에, 오늘날에는 단기간 노동을 위해 이주했다가 귀환하는 형태, 즉 본국과 거주국 사이를 오가는 순환형태의 이주가 증가하고 있다. 이런 이주민은 준(準)이주민(quasi-migrant) 내지 순환이주민(circular migrant) 등으로 불린다. Norbert Cyrus, "Mobile Migrationsmuster," *INITIAL* 11, H. 5/6 (2000), p. 101. 특히 노동이주민에게서 많이 나타나는 이런 사례는 이주라기보다 이동이라는 표현이 더 적합한 편으로, 이런 이주는 공식적인 통계에서 여행으로 분류되는 경우가 대부분이다.

10) 한국에 머무는 외국인에 대해서는 체류, 체제, 거주, 정주 등 다양한 표현이 사용된다. 대체로 실정법상 많이 쓰이는 개념은 거주와 체류라는 용어이지만, 학술적인 표현으로 가장 많이 사용되는 것은 '정주'라는 용어이다. 김수연, 『헌법상 외국인의 참정권에 관한 연구』, 경북대 박사학위논문(2009. 12), 1쪽.

11) 정주 외국인의 개념과 그 유래에 대해서는 다음을 참조하라. 오동석, 「국제화 시대의 국민주권론 재해석」, 한국국제이주연구소 정기세미나 자료집, 『정주 외국인의 선거권』(2006. 5. 11), 19쪽.

12) Nancy Fraser, "From Redistribution to Recognition," C. Willett, ed., *Theorizing Multiculturalism* (Oxford: Oxford University Press, 1998): 장의관, 「다문화주의의 한국적 수용: 쟁점과 전망」, 한국세계지역학회, 인류사회재단연구회 공동학술회의 자료집, 『지구화 시대의 다문화주의와 시민사회』(2010. 11. 30), 11쪽.

13) Max Käase, "Politische Beteiligung/Politische Partizipation," Uwe Andersen & Wichard Woÿke (eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000), p. 473.

14) 홍성방, 『헌법학』(서울: 현암사, 2008), 606쪽.

15) 권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문사, 2008), 587쪽.

우월적인 지위가 인정된다.¹⁶⁾

참정권과 정치적 기본권의 구별에 대해서도 일부 논란의 여지가 있지만, 참정권과 연관된 쟁점은 대체로 선거권과 피선거권, 공무담임권 등을 중심으로 논의된다. 다만 참정권의 주체로서 주권자인 국민이 아닌 이주민에게도 참정권을 부여할 것인지 여부와 어느 범위까지 참정권을 부여할 것인지가 중요한 쟁점이다. 각국의 구체적인 사례에서 참정권 부여 수준에서 차이가 나긴 하지만, 현재 지방선거를 중심으로 논의되는 이주민의 참정권 부여에 대한 찬반론의 입장은 다음과 같다.

먼저 반대론에 따르면, 모든 사람은 한 국가에 속하며, 특정 국가의 국민으로서 배타적 결정을 할 수 있다는 국민주권론을 근거로 이주민 참정권 부여에 반대한다.¹⁷⁾ 이런 견해는 현행 헌법 제1조 2항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 문구를 명시적인 근거로 내세운다.¹⁸⁾

그 반면에 찬성론에 따르면, 국제화 시대에 외국인의 이주가 일반적인 현상으로 나타난 현실에서 국민의 개념 자체가 한 나라에 장기간 체류하며 살고 있는 이주민을 포함할 수 있도록 좀 더 넓게 정의내릴 필요가 있다고 주장한다. 이런 입장에서는 국민이 아닐지라도 실질적으로 모든 정책 결정의 영향을 받는 이주민에게 참정권을 부여함으로써, 이주민에 대한 정치적 지배가 민주적으로 정당화될 수 있도록 하는 것이 사회통합과 진정한 민주주의를 실현하는 길이라고 주장한다.¹⁹⁾

한국사회보다 먼저 이 문제를 경험한 다른 나라에서 제기된 찬반론을 상세히 살펴보면 참정권 부여를 둘러싼 논쟁에 대한 좀 더 분명한 근거를 추출할 수 있다.²⁰⁾

우선 이주민에게 참정권을 부여하는 데 찬성하는 논거는 다음과 같다. 첫째, 보통선거권은 민주사회의 근저이다. 근대 이후 민주주의를 표방하는 국가는 비(非)시민권자의 투표를 배제하지 않았으며, 오히려 다양한 계층으로 선거권 확대를 위해 다양하게 노력해왔다.

둘째, “대표 없이 세금 없다”는 논리로서, 오랜 기간 규칙적으로 세금을 납부하는 이주민

에게 참정권을 주는 것이 당연하다. 이주민의 세금 납부는 공정의 기준(fairness standard)에 비추어 선거권 부여의 정당성을 보여준다.

셋째, 이주민은 오랜 기간 해당 지역에 거주하는 사회 구성원으로서 자신이 속해 있는 지역공동체의 다양한 결정 예컨대 교육, 보건, 주택 문제에 관하여 직접적으로 영향을 받는 주민과 다를 바 없다.

넷째, 이주민의 참정권 행사가 사회 전체의 통합에 기여한다.

다섯째, 지방선거 참정권은 이주민이 장차 거주국의 국적 획득을 하는 징검다리로서 작용한다.

다음으로 이주민에게 참정권을 부여하는 데 반대하는 논거는 다음과 같다. 첫째, 선거권은 국적을 가진 시민에게 한정된 권리로서 거주국 시민의 고유한 특권이다. 거주국에 대한 충성도는 귀화 과정을 통해서 입증될 수 있으므로 귀화하지 않은 이주민에게 투표권을 부여할 필요가 없고, 이주민이 국적을 취득하도록 유도하는 것이 사회통합을 위해 더 바람직하다.

둘째, 비시민 이민자는 모국의 이익에 구속되기로 선택할 수 있으므로 거주국의 이익에 반하는 투표를 할 여지가 있고, 이주민의 출신국이 자국 국적을 지닌 이주민을 통해 거주국의 정치에 부당한 영향력을 행사할 우려가 있다.

셋째, 많은 이주민이 존재하는 지역공동체의 경우, 지역정책이 이주민의 선거연합(voting bloc)을 통해 거주국의 시민이 아닌 이주민의 이익과 요구에 따라 좌우될 수 있다.

넷째, 이주민이 민족정당을 만들어 기존 정당을 약화시킬 수 있다.

다섯째, 도미노 현상에 대한 경계로서 이주민에게 지방선거 참정권을 부여하면 머지않아 국가 단위 선거에서도 참정권을 부여하라는 주장이 대두될 수 있다.

위와 같은 찬반론의 논거는 한국사회의 현실에도 시사하는 점이 적지 않다. 이주민 참정권 부여 문제는 이론적인 차원에서나 현실적인 차원에서 쉽게 허용되기 힘든 난제이기 때문이다. 따라서 참정권 부여에 대한 찬반론을 넘어서 적절한 해법을 찾으려면 참정권을 근본적으로 특정 국가의 국민에게만 부여되는 기본권으로 볼 것인지, 아니면 모든 사람에게 부여되는 기본권으로 볼 것인지가 관건이 된다. 이 문제는 국적선택권과도 관련이 있다. 「세계인권선언」 제15조에는 모든 사람에게 국적선택권을 보장한다. 우리 헌법은 명시적으로 국적선택권을 규정하지 않지만, 학설은 헌법 제14조에 규정된 거주이전의 자유에 국적 변경의 자유가 포함되어 있음을 인정한다. 국적법도 일정한 요건을 충족한 이주민에게 대한민국 국적을 취득할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 더욱이 오랜 기간 복수국적 취득에 폐쇄적이었던 국적법도 복수국적 취득을 용이하게 하고 복수국적자의 법적 지위를 보장하는 [개정 국적법]이

16) 김철수, 『헌법학신론』 (서울: 박영사, 2008), 836쪽.

17) 이런 견해를 ‘전통적’ 국민주권론의 입장에서 소개하는 김수연, 『헌법상 외국인의 참정권에 관한 연구』, 8-16쪽을 참조하라.

18) 김희곤, 「외국인 주민의 지방참정권」, 『토지공법연구』 제7권(1999), pp. 287-320; 이윤환, 「헌법상 정주 외국인의 지방참정권」, 『국제인권법』 제4호(2001), 59-105쪽; 김희정, 「정주 외국인의 선거권: 당위성과 현황」, 한국국제이주연구소 정기세미나 자료집, 「정주 외국인의 선거권」(2006. 5. 11), 1-2쪽.

19) 김희정, 위의 글, 2-4쪽.

20) Michael Fix, *Securing the Future: US Immigrant Integration Policy* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2007); 김형민, 「미국의 다문화 참정권에 관한 연구」, 56-57쪽; Kees Groenendijk, *Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2008), pp. 5-6; 오정은, 「벨기에의 외국인 참정권에 관한 연구」, 132-133쪽.

2010년 5월 4일 제10275호로 공포되어 현재 시행되고 있다.²¹⁾

현재 헌법학계의 통설적인 입장은 참정권이 국민주권 원리에 따라 국민의 권리이므로 외국인인 이주민에게는 인정되지 않는 것으로 본다. 즉, 선거권과 피선거권의 주체인 국민이란 대한민국의 국적을 가진 내국인을 의미한다. 이때 외국인은 대한민국 영토 안에 있으면서 '대한민국의 국민이 되는 요건을 정한 법률' (헌법 제2조1항)인 국적법상 대한민국 국적을 갖지 않은 사람'을 말한다. 즉, 외국 국적자이거나 국적이 없는 무국적자이다.²²⁾

헌법의 해석에서도 참정권은 국민주권의 상징적 표현으로서 가장 중요한 기본적 권리의 하나이며, 다른 기본권에 대해서 우월적 지위를 갖는 것으로 본다.²³⁾ 헌법재판소도 참정권이 민주정치에서 주권자인 국민에게 필수적인 수단으로서 가장 중요한 기본권임을 인정하지만, 참정권에 대한 성질상의 제한과 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있다고 본다. 즉, 참정권은 성질상 인간의 권리가 아니므로 이주민에 대한 참정권 행사의 차별은 평등권 침해를 야기하지 않는다고 결론 내렸다.²⁴⁾ 「세계인권선언」 제21조도 참정권이 인간의 권리임을 인정하지만, 그 보호 범위를 자국의 영역에 한정시키고 있다.

그러나 적지 않은 헌법학자가 기본권성질설에 따라 인간의 권리로 볼 수 있는 기본권에 대해서는 이주민에게도 기본권 주체성을 인정한다. 그에 따라 헌법의 '국민' 이라는 표현에도 불구하고 인간의 권리에 해당하는 기본권은 국적을 불문하고 인정해야 한다고 주장한다.²⁵⁾ 더 나아가 참정권도 자연권이 헌법에 수용된 것이라고 간주함으로써, 일정한 조건을 갖춘 장기체류 이주민에게 호혜적인 입장에서 단계적으로 선거권을 부여하는 것이 이론적

으로나 국제적인 추세에도 부합할 것이라는 견해도 있다.²⁶⁾

이 문제와 관련해서 주목할 만한 사실은 국제이주노동자권리보호협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)²⁷⁾ 제4부에서 합법적으로 체류하는 이주노동자의 추가적인 권리를 규정하고 있는 점이다. 동 협약 제41조에서는 이주노동자의 참정권을 보장하여 출신국의 법률에 따라 자국의 공무에 참여하고 선거권과 피선거권을 가지며, 제42조에서는 거주국이 이주노동자에게 참정권을 부여하면 거주국에서도 정치적 권리를 누릴 수 있음도 규정하고 있다.

제41조 1. 이주노동자와 가족은 출신국의 법률에 따라 자국의 공무에 참여할 권리를 가지며, 출신국의 선거시 선거권과 피선거권을 가진다.

2. 관련 국가들은 법률에 따라 적절히 이런 권리의 행사를 지원해야 한다.²⁸⁾

제42조 1. 당사국들은 출신국과 취업국 양편에 이주노동자와 가족의 특별한 필요, 열망 및 의무를 고려할 수 있는 절차나 기관의 수립을 검토해야 하며, 적절하게 이주노동자와 가족이 이 기관에 자유롭게 선출된 대표자를 둘 수 있는 가능성을 상정해야 한다.

2. 취업국은 지역공동체의 생활과 운영에 관한 결정에서 국내법에 따라 이주노동자와 가족의 협의와 참여를 조장해야 한다.

3. 취업국이 주권의 행사로서 이주노동자에게 정치적 권리를 부여하면, 그는 취업국에서 정치적 권리를 향유할 수 있다.²⁹⁾

각국의 선행 사례에서 볼 수 있듯이, 거주국의 통치력이 미치는 범위 내에서 이주민의 기

21) 개정 법률안에 따르면, 부정적 이미지를 지닌 '이중'이란 용어 사용을 피해 이중국적자를 복수국적자라는 용어로 변경하고 복수국적자의 법적 지위를 보장하는 것과 함께, 일반적으로 외국인이 우리나라에 귀화하여 국내 5년 이상(결혼이민자는 2년 이상) 거주해야 하지만, 국익에 기여할 수 있는 우수 외국인의 경우 국내 거주기간에 관계 없이 귀화할 수 있게 하고, 국적 취득자의 외국국적 포기기간을 6개월에서 1년으로 연장하며, 국적 취득자 중 일정한 지위를 지닌 적용대상자에 대해 외국국적 포기 방식을 '포기'에서 '대한민국 내에서 외국국적을 행사하지 않겠다'는 서약으로 변경하는 개정 법률안을 통과시켰다. www.moj.go.kr/검색일자, 2011. 5. 31. 물론 아직까지도 국적은 자유롭게 선택할 수 있는 권리가 아니지만, 외국인으로서 귀화하여 대한민국 국적을 취득한 사람은 참정권을 인정하고 그렇지 않은 사람에게는 참정권을 부인한다면, 국적선택권에 대한 제한이 된다. 국적선택권의 문제를 적극적으로 해결하는 방법은 국적법상 복수국적을 인정하는 것이다. 여기에 대해서는 정주 외국인의 이중 특권임을 비판하는 견해가 있다. 그러나 그런 특권은 국적국과 정주국이 달라 생기는 부가적 효과일 뿐, 한 국가 내에서 이중 특권 문제는 생기지 않는다. 실제로 국적국과 정주국에서의 참정권 행사는 일정한 제약이 있는 것이 보통이며, 양국에서 모두 소수자의 문제가 제기된다. 오동석, 위 논문, 21쪽. 복수국적 허용에 대한 논의에 대해서는 다음을 참조하라. 정인섭 편, 『이중국적』(서울: 도서출판 사람생각, 2004).

22) 헌법재판소는 복수국적자도 포함시킨다(헌재 2000. 8. 31. 97헌가12); 오동석, 「국제화 시대의 국민주권론 재해석」, 19쪽.

23) 헌재 1989. 9. 8. 88헌가6.

24) 헌재 1997. 12. 24. 97헌마16; 헌재 2001. 11. 29. 99헌마494.

25) 오동석, 「국제화 시대의 국민주권론 재해석」, 20쪽; 국순옥, 「제3회 대안헌법이론 2: 열린 눈으로 보는 헌법·반주류 비판헌법이론」, 『민주법학』, 제27호(2005), 328쪽.

26) 홍성방, 『헌법학』, 603쪽.

27) 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 협약」, 2003. 7. 1 발효, 2008. 12월 17일 기준으로 40개국이 비준, 우리나라는 가입하지 않고 있다. 김수연, 앞의 논문, 139쪽.

28) Article 41 1. Migrant workers and members of their families shall have the right to participate in public affairs of their State of origin and to vote and to be elected at elections of that State, in accordance with its legislation. 2. The States concerned shall, as appropriate and in accordance with their legislation, facilitate the exercise of these rights.

29) Article 42 1. States Parties shall consider the establishment of procedures or institutions through which account may be taken, both in States of origin and in States of employment, of special needs, aspirations and obligations of migrant workers and members of their families and shall envisage, as appropriate, the possibility for migrant workers and members of their families to have their freely chosen representatives in those institutions. 2. States of employment shall facilitate, in accordance with their national legislation, the consultation or participation of migrant workers and members of their families in decisions concerning the life and administration of local communities. 3. Migrant workers may enjoy political rights in the State of employment if that State, in the exercise of its sovereignty, grants them such rights.

본적 권리인 정치적 영향력을 제고하려면 해당 공동체의 의사결정에 직접, 간접적인 참여의 기회를 제공하는 참정권의 부여가 필요하다. 더욱이 국민 통합을 이루기 위해서는 정치 공동체에 소속된 이주민을 포함한 모든 구성원의 통합이 요구되므로, 자국민의 통합을 해치지 않는 범위 내에서 이주민에게 참정권을 부여할 필요가 있다.

더 나아가 이주민이 한국사회의 일원으로 생활하고 있다는 점에서 그들을 국민과 구별되는 집단으로 분리시킬 것이 아니라, 해당 공동체에 통합되도록 하는 것이 바람직하다. 이주민이 스스로 주체성을 유지하면서 거주국의 구성원과 조화롭게 살아가기 위한 기본 전제로서 참정권을 부여해줄 필요가 있고, 이것이 국제협조주의와 국제평화주의 측면에서도 의의를 지닌다. 이런 맥락에서 21세기 대한민국 역시 일찍이 서구에서 겪었던 기존의 민족 국가(nation-state)를 통해 정립된 국민과 민족의 경계 및 국민과 시민의 권리와 의무에 대한 새로운 성찰을 요구받고 있으며, 본문에서 다루는 이주민 참정권 문제도 향후 한국사회가 다문화시대에 대비해야 할 중요한 과제 가운데 하나이다.³⁰⁾

III. 이주민 참정권의 범위와 한계

현재까지 세계의 거의 대부분 국가는 국가 수준의 중앙선거에서 이주민에게 선거권을 부여하고 있지 않다. 그러나 이주민에 대한 지방선거권은 1970년대 이래 일부 서유럽국가들 필두로 인정되는 분위기가 세계적으로 확산되고 있다. 한국에서도 지방자치를 활성화하는 차원에서 21세기에 들어와 일정 자격을 지닌 이주민에 대해 참정권을 부여하였다.

이주민이 선거에 참여하여 자신의 이익을 대변해 줄 수 있는 대표자를 의회에 진출시키고 정치적 결정과정에서 거주국의 시민과 동일한 권리와 기회를 가진다는 것은 이주민이 자신의 정치적 의사를 표현하고 국가와 사회의 자원배분에서 일정한 몫을 분배받을 수 있음을 의미한다. 다만 이주민에게 부여하는 참정권의 범위를 어느 정도까지 허용할 것인지는 쉽게 결론내릴 수 없는 쟁점이다. 따라서 이하에서는 선거권과 피선거권, 공무담임권을 중심으로 기타 참정권에 대해 세분해서 논의하고자 한다.

1. 선거권과 피선거권

1) 선거권

선거는 오늘날 대의민주주의에서 국민이 주권을 행사할 수 있는 가장 중요한 방법으로서,

30) 황정미, 「다문화 담론의 확산과 '국민'의 경계에 대한 인식 변화」, 재외한인학회, 『재외한인연구』 제24호(2011년 6월), 7-41쪽.

선거를 통하여 주권자인 국민은 선출된 국가기관과 그 권력의 행사에 대해 민주적 정당성을 부여한다.³¹⁾ 현행 헌법 제24조에 따라 대한민국의 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.” 여기서 말하는 선거권은 추상적으로는 선거시 투표에 참여할 수 있는 권리를 의미하지만, 구체적으로는 선거인단의 구성원으로서 각급 공무원을 선임할 수 있는 권리를 의미한다.³²⁾ 여기서 말하는 공무원은 가장 넓은 의미의 공무원을 의미하지만, 현행 헌법에서는 대통령 선거권, 국회의원 선거권, 지방의회 선거권, 지방자치단체장 선거권만 규정되어 있다.

2011년 5월 현재 한국사회에서 이주민 참정권은 지방선거에 국한되어 있고, 중앙 차원의 선거 곧 대통령선거와 국회의원 선거에서는 인정되고 있지 않다.

한국사회에서 이주민에게 참정권을 허용한 법적 근거는 2005년 8월 4일에 개정된 공직선거법에서 비롯되었다.³³⁾ 공직선거법 제15조의 선거권 조항에 규정된 참정권을 가진 이주민은 ‘출입국관리법 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인으로서 제37조1항에 따른 선거인 명부 작성기준일 현재 출입국관리법 제34조(외국인 등록표 등의 작성 및 관리)의 규정에 따라 해당 지방자치단체의 외국인 등록 대장에 올라 있는 사람’이다. 2011년 5월 현재 한국사회에서 이주민 참정권은 지방선거에 국한되어 있고, 중앙 차원의 선거 곧 대통령선거와 국회의원 선거에서는 인정되고 있지 않다.

이주민의 지방선거권 부여에 대한 논거와 연관해서 헌법재판소는 “국민자치를 지방적 범위 내에서 실현하는 것이므로 지방시정에 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성, 발전될 수 있다는 이른바 ‘풀뿌리민주주의’를 이념적 배경으로 하는 것”³⁴⁾으로 이해한다. 이와 같은 헌법재판소의 입장에 대해 지방자치를 국민자치의 연장으로 이해하는 경우에는 전통적인 국민 개념에 비취볼 때 이주민을 지방자치의 주체로부터 제외할 가능성이 있다는 견해도 있다.³⁵⁾

그러나 헌법재판소가 지방자치제도를 “민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 주민의 자발적인 참여, 협조로 지역 내의 행정관리, 주민복지, 재산관리, 산업진흥, 지역개발, 문화진흥, 지역민방위

31) 헌재 1999. 5. 27. 98헌마214.

32) 권영성, 『헌법학원론』, 592쪽.

33) 전선일, 「외국인 지방선거권 관련 규정 내용」, 한국국제이주연구소 정기세미나 자료집, 『정주외국인의 선거권』 (2006. 5. 11), 10-11쪽.

34) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21.

35) 오동석, 앞의 글, 60쪽.

등(헌법 제117조1항, 지방자치법 제9조) 지방의 공동관심사를 자율적으로 처리해 나간다면, 국가의 과제도 그만큼 감축되는 것이고, 주민의 자치역량도 아울러 배양되어 국민주권주의와 자유민주주의의 이념 구현에 크게 이바지할 수 있다”고 보는 점이나, “지방의회 구성이 당해 지역주민 각계각층의 의견이 민주적이고도 합리적으로 수렴된 합의에 의하여 이루어질 수 있도록 제도화되어야 한다”³⁶⁾고 보는 점을 들어 헌법재판소 역시 이주민의 지방참정권을 인정하는 것에 대해서 지방자치의 본질을 훼손하기보다 오히려 이를 보완, 강화하는 것으로 판단할 것이라고 전망하였다.³⁷⁾

이주민의 선거권과 연관해서 헌법에서 규정하는 기본권의 최대한 보장 원칙은 이주민에게도 지켜져야 한다. 선거권의 기능 가운데 민주적 정당성 부여라는 측면에서도 이주민이 국내에 장기간 거주하면서 국민과 유사한 지위에 있음을 고려하면 그들에게도 정당성 부여의 기회를 부여할 필요가 있다.³⁸⁾

그러나 개별 국가를 넘어서 하나로 통합된 정치공동체를 구성하는 유럽연합(EU)의 사례와 대한민국과 같은 민족국가(nation state) 단위에서 수립된 대한민국의 사례는 차원이 다르다. 특히 정치공동체의 운명을 결정짓는 주요 계기인 국정선거에서 이주민에게 선거권을 부여하는 것은 현행 헌법상 위헌 소지가 있을 뿐 아니라, 헌법 개정 사유로도 미흡하다. 따라서 장기적인 관점에서 이주민에게도 지방선거권 뿐 아니라 국정선거권의 보유와 행사 능력을 인정하는 시기가 도래할지라도 현재 시점에서는 시기상조이다.

한편 이주민에게 지방선거권을 부여함으로써 그가 출신국과 거주국의 선거에서 모두 참여하는 이중 선거권 행사 문제가 생길 수 있다. 그러나 이주민의 이중 선거권 행사가 어느 한편 선거의 왜곡을 초래하는 것도 아니고 타인의 권리를 침해하는 것도 아니므로 선거권 행사를 굳이 배제할 필요는 없다.³⁹⁾

2) 피선거권

공직선거법 제16조는 피선거권을 규정하면서 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민에게는 대통령의 피선거권이 있고, 25세 이상의 국민에게는 국회의원을 비롯하여 지방의회 의원과 지방자치단체장의 피선거권을 인정하고 있다. 그러나 2011년 5월 현재 이주민에게는 모든 선거에 피선거권이 부여되고 있지 않으며, 피선거권 부여

에 대한 부정론과 긍정론이 대립되고 있다.⁴⁰⁾

먼저 부정하는 견해는 이주민에게 지방선거권은 인정하더라도 피선거권은 지방자치단체의 장이나 의원같이 국가의사의 형성에 참여하는 공무에 관계되는 일이므로 선거권과 동일시될 수 없다는 주장이다. 예컨대 독일에서는 이주민에게 피선거권이 인정되지 않는 이유로서 대표자의 단체가 연방, 주, 기초자치단체에서 동질성을 유지해야 한다는 점을 논리적 근거로 제시한다.

그 반면에 찬성하는 견해는 국민주권 원리가 국가권력 정당화의 원천인 국민에 의해 공직 담당자가 정당성을 획득한다는 점에 착안하여, 국민의 주권자라면 스스로 대표자로서 이주민을 선출할 수 있는 주권도 갖고 있다는 주장이다. 다만 이주민도 참정권의 주체로서 피선거권을 인정하되, 정치공동체의 운명을 결정하는 위치 혹은 정책결정자로서 얼마나 중요한 위치를 점하느냐에 따라 이주민의 피선거권 인정 범위가 달라질 수 있다.

우선 대통령선거에서 피선거권 부여는 인정하기 곤란하다. 대통령은 정책의 결정자이기 보다는 집행자이지만, 국가의 정체성과 영속성을 확보해 나가야 하는 정치적 책임을 지는 직으로서 대통령직을 이주민에게 인정하는 것은 국가의 정체성에 위협이 될 수 있으므로 배제할 필요가 있다. 다음으로 국회의원선거에서도 피선거권 부여는 인정하기 곤란하다. 국회의원은 입법 활동 뿐 아니라 직무상 국가의 안위와 중요 정책과 연관된 모든 자료에 접근할 수 있는 특권을 지니므로 이주민에게 개방하기 곤란하다.

다만 지방선거의 피선거권을 인정할 필요가 있다. 현행 선거법처럼 이주민도 주민과 마찬가지로 지방선거에서 스스로의 선택을 통해 자신의 대표자를 결정할 수 있듯이, 선거인과 대표자의 동일성 원리에 따라 이주민도 지방자치단체의 장과 의원선거에서 피선거권을 가질 수 있어야 한다. 지방선거의 피선거권자 역시 국가와 지자체에 대한 충성심이 강하게 요구된다는 점이 이주민에 대한 피선거권 제한을 합리화하는 것처럼 보이지만, 이런 문제는 선거라는 제도적 장치를 통해 선거인의 투표로 결정되어야 하기 때문이다.

지방선거의 피선거권을 인정하게 되면, 현행 법체계를 정비할 과제가 뒤따른다. 현행 공직선거법 제15조2항에서 일정한 요건을 갖춘 이주민에게 지방선거의 참여를 인정하는 것과 달리, 지방자치법 제13조2항에서 ‘국민인 주민’에 대하여 지방의회의원과 지방자치단체장의 선거에 참여할 권리를 인정하고 있어 양자 간 부조화를 해결할 필요가 있다.⁴¹⁾

36) 헌재 1991. 3. 11, 91헌마21.

37) 오동석, 앞의 글, 60쪽.

38) 김수연, 앞의 논문, 144쪽의 본문과 각주 76.

39) H. U. Jessurun d' Oliveira, *Electoral Rights for Non-Nationals*, 31 *Netherlands Yearbook of International Law* 59(1984), pp. 68-72; 김수연, 앞의 논문, 144쪽.

40) 김수연, 앞의 논문, 145-147쪽.

41) 김수연, 앞의 논문, 164-165쪽.

3) 공무담임권

공무담임은 국가와 공공단체의 구성원으로 선임되거나 비선거직 공직에 취임하여 공무를 담당하는 것을 말한다. 따라서 헌법 제25조에 규정된 공무담임권은 각종 선거에 입후보하여 당선될 수 있는 피선거권과 공직에 임명될 수 있는 공직취임권 및 공직수행권을 포괄하는 권리이다.⁴²⁾ 그러나 앞에서 살펴본 피선거권을 제외하면 공직수행권은 공직 취임 이후 보장되는 권리이므로, 실제 문제가 되는 것은 공직취임권이다.

국가공무원법 제26조3은 “국가기관의 장은 국가안보 및 보안, 기밀에 관계되는 분야를 제외하고 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국인을 공무원으로 임용할 수 있다”고 규정하며, 지방공무원법 제25조2 역시 “지방자치단체의 장은 국가안보 및 보안, 기밀에 관계되는 분야를 제외한 분야에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국인을 공무원으로 임용할 수 있다”고 규정하여 이주민의 공직 취임이 가능하도록 규정하고 있다.

구체적인 임용의 대상과 방법은 대통령령에 위임되어 있다. 공무원임용령 제4조에서는 이주민을 특수경력직 공무원에 채용할 수 있음을 규정하고, 별정직 공무원 인사규정 제3조2에서 이주민을 별정직 공무원으로 채용할 수 있음을 규정하고 있다. 지방공무원 임용령 제3조2에서도 이주민을 특수경력직 공무원으로 임용할 수 있음을 규정하고 있다. 각 지방에서는 조례로써 이주민 공무원을 별정직으로 임용하고 있는데, [안산시 지방별정직공무원의 임용 등에 관한 조례]와 [광주광역시 지방별정직공무원의 임용 등에 관한 조례] 등이 대표적인 사례이다.

국제법의 규정을 보면 국제인권규약(B규약) 제25조3호와 미주인권조약 제23조1항3호, 아프리카인권헌장 제13조2항 등은 평등한 조건 하에 자국의 공직에 취임할 수 있는 권리를 보장하고 있으나, 그 주체는 모두 시민으로 규정되어 있다. 다만 여기서 말하는 시민이 국적보유자를 의미하는지 여부가 쟁점이 된다.

물론 공직을 담당하는 자에게 국적을 요구하는 이유는 국적이 국가의 공적 기능 담당자에게 요구되는 충성심, 업무에 관한 전문적 지식, 사회적 연대감 등을 구비하였음을 보증해주는 징표라고 인식되어 왔기 때문이다. 출신국에 대한 의무도 동시에 갖고 있는 이주민이 공직에 취임할 경우, 공공의무에 대한 외세간섭의 가능성도 우려되고 안정된 직장으로서 공직을 자국에게만 부여하겠다는 배려도 일정 부분 존재한 것이 사실이다.⁴³⁾

42) 권영성, 앞의 책, 594쪽; 현재 2003.10.30, 2002헌마684 등(병합); 현재 2005. 4. 28, 2004헌마219; 현재 2007.6.28, 2005헌마1179 등; 김수연, 147쪽.

43) C. Groenendijk, *Nationality and Access to Employment in the Public Service and Practice in the Netherlands*, 36 NILR 107(1989); 김수연, 148쪽.

이주민의 경우에 위와 같은 공직 취임에 필요한 조건을 살펴보면 내국인과 차이를 인정하기 어렵다. 그러나 이주민을 내국인처럼 정치적 운명공동체의 일원으로 간주하기에는 곤란한 측면이 있다. 특히 해당 공직이 국가의 정체성과 관련된 정책결정자의 직인 경우에는 이주민이라 하더라도 무제한으로 개방할 수는 없다.

결론적으로 이주민에게 모든 공직의 취임을 불인정하거나 국가의사 형성이나 정책결정자의 직이라 하여 무조건 배제하는 것은 옳지 않지만, 국가정체성과 관련된 중요 정책을 결정하는 직에 이주민의 취임을 무제한 인정하는 것도 비현실적이다. 따라서 해당 직책의 성격과 목적에 따라 명확한 기준과 한계를 갖고 이주민의 공직 취임을 인정할 필요가 있다.⁴⁴⁾

2. 기타 참정권

1) 주민투표권

그 밖에도 참정권 가운데 가장 중요한 것은 직접민주주의의 한 요소인 국민투표권이다. 국민투표권의 행사는 헌법 제72조의 규정에 따라 외교, 국방, 통일 기타 국가안위에 관한 중요 정책과 헌법 제130조의 규정에 의한 헌법개정안에 대해 국민투표를 한다. 국민투표법 제7조는 19세 이상의 국민이 투표권이 있음을 규정하고 있다. 이런 국민투표권을 이주민에게도 인정할 것인지 여부가 쟁점이 된다.

국민투표의 대상이 되는 사안은 외교, 국방, 통일 기타 국가안위에 관한 중요 정책과 헌법개정이다. 양자는 대한민국의 정체성과 운명을 결정하는 매우 중요한 사안에 관련된다. 따라서 이런 사안에 대한 국민투표는 궁극적으로 정치적 운명을 달리 하는 이주민에 대해서 인정하기 어렵다. 다만 현행법의 규정과 마찬가지로 주민투표권은 이주민에게도 부여하는 것이 타당하다.

2004년에 ‘국민’이 아닌 ‘주민’이 투표권을 갖는다는 것을 주요 골자로 하는 주민투표법 개정을 통해 이주민의 주민투표권이 인정되면서 초보적 단계에서 참정권을 부여하였고, 이를 근거로 2005년 7월 제주도에서 처음으로 행정구역 개편 여부를 두고 주민투표를 실시했다. 주민투표의 경우에는 주민투표법 제5조1항에 규정된 19세 이상의 주민으로서 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 이주민으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람에게 주민투표권이 인정된다.

주민투표법 제7조의 규정에 따라 주민투표의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항으로서 지방자치단체의 조례로 정하는

44) 김수연, 앞의 논문, 150-151쪽.

사항이다. 다만 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 혹은 사무에 속하는 사항은 제외된다.

이런 사항을 주민투표의 대상에서 제외한 것은 일면 타당성이 있다. 그러나 사안에 따라서는 명백히 국가의 고유사무로서 주민투표에 적합하지 않은 사안도 있지만, 국가사무라도 사안에 따라서는 당해 지방자치단체의 주민에게 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 국가사무라는 이유만으로 주민투표의 대상에서 배제시키는 것은 문제가 있다.⁴⁵⁾ 따라서 국가사무라고 할지라도 당해 지방자치단체의 주민에게 중대한 영향을 미치는 사안에 대해서는 예외적으로 주민투표의 대상이 될 수 있도록 허용하고, 국민 뿐 아니라 주민의 지위를 지닌 이주민에게도 주민투표권을 인정해야 한다.⁴⁶⁾

주민투표의 사안 중에는 주민투표법 제8조에 규정된 지방자치단체의 폐치, 분합 또는 구역변경, 주요 시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관한 것도 포함된다. 이런 사안에 대해서도 주민투표의 대상으로 적절하며, 이주민에게도 주민투표를 허용하는 것이 타당한가 하는 문제가 있다. 이 문제에 대해서도 찬반론이 공존하지만, 이런 사안에 대해서도 이주민에게 주민투표권을 인정하는 것이 타당하다.⁴⁷⁾

2) 주민소환권, 조례 제정, 개폐 청구권

국민투표권과 마찬가지로 정치공동체의 주권자에 한정시키는 국민을 대상으로 하는 국민소환권이나 국민발의권을 이주민에게 인정하기는 어렵다. 그러나 주민소환권과 조례제정 및 개폐청구권은 이주민에게도 인정할 수 있다.

주민소환에 관한 법률 제3조에 따르면 '19세 이상의 외국인으로서 출입국관리법 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자'는 주민소환투표권이 있음을 규정하고 있다.

지방자치법 제15조1항의 규정에 따르면 '출입국관리법 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 19세 이상의 주민'은 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정, 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

이런 권리들이 주민의 지위에서 인정되는 것이라는 점에서 이주민에게도 인정하는 것이 타당하다. 다만 이주민이 주민소환투표권과 조례 제정, 개폐 청구권을 행사할 수 있는 자격

요건은 주민투표권을 가지는 이주민의 자격과 달리 영주자격 취득 후 3년을 경과한 조건을 규정하고 있음에 유념할 필요가 있다.

3) 선거운동권

공직선거법 제60조는 선거운동을 할 수 없는 자로서 '대한민국 국민이 아닌 자'를 규정하여, 이주민에게 선거운동권이 인정되지 않는다. 그 반면에 공직선거법 제58조1항에서는 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지, 반대의 의견개진 및 의사표시, 통상적인 정당활동 등은 선거운동으로 보지 않는다고 규정하며, 동조 2항에서는 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있으나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의해 금지 혹은 제한되는 경우에는 그렇지 않다고 규정하고 있다.

이와 연관해서 출입국관리법 제17조의 규정에 따르면, 대한민국에 체류하는 이주민은 정치활동을 하면 안되고, 이주민이 정치활동을 한 때에는 법무부장관이 그 활동의 중지 기타 필요한 명령을 할 수 있다. 이런 활동의 중지 기타 필요한 명령에 대해서 출입국관리법 시행령 제22조는 활동중지명령서에 그 활동을 즉시 중지할 것과 이를 이행하지 않을 때에는 강제퇴거 등 조치를 취한다는 뜻과 기타 필요한 사항을 기재하여 해당 이주민에게 교부해야함을 규정하고 있다.

위 법령을 종합하면 이주민은 선거운동에 해당되지 않는 행위를 할지라도 극단적인 경우 강제퇴거의 조치를 당할 수도 있다. 물론 출입국관리법 조항이 협의의 참정권만을 금지하는 것인지 아닌지에 대해 논란이 있을 수 있다. 그러나 협의의 참정권에 관해서는 공직선거법을 비롯한 주민투표법, 정당법 등에서 규정하고 있으므로, 동 규정이 협의의 참정권을 의미한다고 보면 다른 규정과의 관계에서 혼선의 여지가 있고, 넓은 의미에서 정치활동 전반에 대한 제한을 규정한 것이라면 지나치게 폭넓은 제한이다.⁴⁸⁾

이주민에게 지방선거 차원에서 선거권과 피선거권이 주어진다면, 선거운동권 역시 인정하는 것이 타당하다. 현재 이주민에게 지방선거에 선거권은 인정하면서도 선거운



45) 함인선, 「주민투표법의 제정 의의: 문제점과 바람직한 운영방안」, 한국법학원, 『저스티스』, 통권 제80호(2004. 8), 10쪽.

46) 김수연, 앞의 논문, 169쪽.

47) 김수연, 앞의 논문, 170쪽.

48) 황필규, 「외국인주민 법제의 정비와 비교법적 검토」, 한국비교공법학회, 제52회 학술대회 논문집(2009. 6. 20), 54-55쪽; 김수연, 앞의 논문, 154쪽.

동권은 제한된다. 이는 선거권과 선거운동권의 법적 성격이 다른에서 오는 제한으로 이해할 수도 있지만, 비현실적인 법적 불일치 조항으로서 공직선거법을 고칠 필요가 있다.

4) 정치활동권

이주민의 정치활동에는 선거참여 이외에도 정당과 노조에 가입하거나 이주민단체를 조직해 공적 정책결정과정에 자신들의 요구와 이해를 반영시키는 것도 중요한 부분을 차지한다. 즉, 이주민이 자유로이 정당에 가입하고 자체 조직을 형성하며 스스로 조직한 자치단체를 형성하여 자신의 의사와 요구를 체계적으로 전달할 수 있는지 등은 이주민의 정치참여에서 중요한 문제이다. 오늘날 다수의 이주민 수용국가에서는 이주민에게 이런 정치활동을 허용한다.

현행 헌법 제8조의 규정에 따라 대한민국의 국민은 정당설립 및 활동의 자유를 가지며, 정당은 일반 결사단체보다 고도의 보호와 보장을 받는다. 정당설립 및 활동의 자유는 정권 획득 내지 정치적 영향력 행사를 목적으로 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는 항구적 또는 계속적 정치결사를 자발적으로 조직하고 활동할 수 있는 자유를 뜻한다. 이것은 참정권 가운데 가장 능동적이고 적극적인 성질을 가지는 정치적 기본권이다.⁴⁹⁾

그러나 정당법 제22조2항은 대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다고 규정하여, 이주민은 정당결성권은 물론 정당활동의 자유를 가지지 못한다. 이주민에 대해서도 자신의 이익을 대변하는 이익단체는 물론 소수자의 권익 보호를 위한 정당결성권을 인정해줄 필요가 있다. 다만 이런 결사체에 대한 통제와 제한은 기본권의 일반 원칙과 다수 주권자의 선택에 따르는 것이 타당하고, 정당에 대해서도 헌법에서 규정한 위헌정당 해산제도를 통해 해악을 방지하면 될 것이다.

정치활동의 자유 보장은 선거권, 피선거권, 공무담임권 등 협의의 참정권 뿐만 아니라 정치적 표현의 자유를 포함하는 등 그 범위가 광범위하고 개념이 포괄적이다. 협의의 참정권에 대해서는 논란의 여지가 있더라도, 별다른 기준도 없이 일반적인 정치적 표현의 자유를 금지하는 것은 과도한 제한이다. 따라서 출입국관리법상 광범위한 정치활동의 규제는 필요한 최소 범위 내에서 제한하는 것으로 수정되어야 하며, 이주민에게 합법적인 정치활동의 자유를 최대한 보장해야 한다.

49) 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 2008), 528쪽.

IV. 이주민 참정권의 향후 과제

국제이주의 역사가 오래된 각국의 선례를 보면, 정부가 사회적 갈등을 예방하고 해소하여 사회통합을 실현하려는 다양한 제도적 방안을 마련해 놓고 있다. 특히 국적을 갖지 않은 비시민 이주민에게도 정치적 권리가 법적, 제도적으로 보장되어 있는 국가가 적지 않다. 그러나 이주 역사가 대단히 짧은 한국사회는 이주민에 대한 인식이 상당히 부족함은 물론 법적, 제도적 장치도 여전히 미흡한 실정이다. 특히 이주민의 권리에 대한 논의 역시 경제적, 사회적 분야에 집중되어 있고 참정권과 같은 정치적 권리에 대한 논의는 찾아보기조차 힘들다.

2005년 8월 공직선거법 개정을 통하여 한국은 2006년 5월 31일 지방선거부터 아시아에서 최초로 이주민에게 지방선거권을 부여했다. 그러나 한국에 도입된 이주민 참정권의 실질적인 행사와 관련하여 몇 가지 문제점이 나타났다.⁵⁰⁾ 첫째, 선거인명부 작성 직전 법무부가 파악한 외국인 투표권자 6,579명 가운데 화교가 6,511명으로 사실상 99%였고, 20만 명이 넘는 동남아 이주노동자 가운데 투표권이 주어진 사람은 사실상 전무했다. 둘째, 피선거권이 부여되지 않아 이주민은 선거에 출마할 수 없을 뿐만 아니라 선거운동이나 투·개표에 참여할 수 없다. 셋째, 이주민은 정당법상 정당의 당원이 될 수 없고, 정치인에게 후원금도 낼 수 없다. 요컨대, 현재의 공직선거법은 극소수의 이주민에게 별로 의미가 없는 투표권을 부여한 것으로 이주민의 실질적인 정치 참여를 사실상 차단하고 있다는 한계를 지닌다.

이런 문제점을 통해 알 수 있듯이, 선거법을 개정하고 이주민에게 형식적인 참정권을 인정하는 것만으로는 부족하다. 이주민에게 참정권을 부여함으로써 의견상 문제가 해결된 것처럼 보이지만, 실질적인 문제를 해결했다고 간주해서도 안된다. 한국사회에서 이주민에게 부여한 참정권은 미미하나마 정치참여를 허용했다는 점에서 일정 부분 의미가 있지만, 장차 도래할 다문화사회에서 민주주의의 발전과 국민통합이라는 사회적 요구에 기여하는 바가 거의 없기 때문이다.

더 나아가 사회통합을 위한 적극적 조치로서 이주민의 충성심을 이끌어내기 위한 가장 핵심적인 요소의 하나가 이주민의 정치참여임을 인식해야 한다. 따라서 무엇보다도 이주민의 참정권 획득조건을 완화하고 이주민이 정당과 선거운동에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 적극적인 조치를 취하는 것이 필요하다.

현재 시점에서 평가하자면, 한국에서는 이주민조직에 대해 매우 부정적인 인식을 갖고

50) 『경향신문』, 2006. 5. 27.

있으며 조직구성 자체를 부정하려는 경향이 강하다. 그러나 집회와 결사의 자유는 민주주의 국가에서 기본인권에 속하며 공적 대화통로를 제공함으로써 이주민의 사회통합을 촉진할 수 있다. 대부분의 서구 선진국은 이주민이 자유롭게 정당에 가입하거나 자치단체를 조직할 수 있는 권리를 기본권으로 인정해 이주민의 결사와 정치활동을 보장하고 있다. 한국도 이주민조직에 대한 부정적 인식을 털어버리고 이주민의 결사의 자유를 인정하는 방안을 모색해야 한다.

더 나아가 선진 사례로서 독일의 <외국인자문위원회(Ausländerbeirat)>⁵¹⁾ 영국의 <인종평등평의회>⁵²⁾ 프랑스의 각종 이주민 지원과 연대 조직, 일본의 <외국인회의>⁵³⁾처럼 지방자치단체가 이주민의 의견과 요구를 수렴하고 지방행정에 반영하며 정치참여를 활성화할 수 있는 제도는 이주민의 참여와 주민 통합에 유용한 만큼 한국사회의 현실에 맞추어 적극 도입해야 한다. 각국의 이주민조직에 대한 상세한 고찰을 통해 한국사회에서도 이주민이 자신들의 요구를 대변해 줄 수 있는 자치조직이나 지방자치단체 공무원이 구성원으로 참여하는 각종 위원회의 구성과 운영을 지원하는 정책 및 이를 사회통합의 기제로 활용하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

한국사회가 급격하게 다문화사회로 변화하고 있는 상황에서 이주민의 포괄적 의미의 정치적 권리에 대한 요구는 증가할 것으로 보인다. 특히 자신들의 조직을 만들 수 있는 결사의 권리에 대한 보장을 요구할 가능성이 높다. 현재는 결혼이주여성이나 이주노동자의 결사권이 보호되고 있지 못한 상황이다. 그러나 1908년대 초까지의 프랑스처럼 이주민의 조직화를 제한하는 조치는 오히려 많은 이주민 지원단체가 조직되게 하고 정부정책과 대립하거나 갈등하는 양상으로 나타날 수 있다. 따라서 이주민의 조직화가 보장되어야 하는 동시에 영국의 <인종평등평의회>의 경우처럼 이주민 조직 대표자가 지방단위 외국인 주민 정책과 관련 제도에 참여하는 협력틀을 구축하는 것이 필요하다.⁵⁴⁾

각국의 선형 사례에서 나타났듯이, 이주민이 거주국의 사회 문제에 관심을 가지고 적극적으로 정치참여를 하는 과정에는 이주민 자치단체라는 매개체를 통하여 거주국의 사회에 동참했다. 이주민단체는 이주민에게 정치사회화의 거점을 제공하고, 거주국의 주민에게는 이주민의 고유문화에 대한 올바른 이해를 돕는 역할을 했다. 이주민이 거주민과 갈등관계에 놓였을 때 적극적으로 나서서 갈등을 해소하는 기능도 수행했다. 그러나 한국사회에서는 이주민의 자치조직 구성에 우려를 표하고, 자치기구 설립을 미연에 방지하고자 제도적

으로 제약하고 있다. 이주민의 자치단체 설립을 허용하고 적극 활용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

2010년 6월 2일에 실시되는 지방선거를 앞둔 시점인 4월 28일 중국동포타운센터에서 ‘국적취득동포생활개선추진위’라는 모임이 결성되었다. 이 모임에서는 지방선거에서 이주민 동포의 투표권 행사를 통해 지역사회의 주류를 형성하고, 이주민의 권익을 향상시키는 데 힘을 모으자고 결의했다.⁵⁵⁾ 위와 같은 단체의 결성은 향후 한국사회에서 개별 이주민이 집산화되어 나아갈 방향을 시사해주는 것 같다.

그러나 지방자치단체 차원에서 민주주의의 수준을 제고하는 데는 한계가 있음을 유념해야 한다. 물론 각국의 선형 사례와 마찬가지로 이주민이 지방자치단체 지역에 광범위하게 퍼져 있는 한국사회에서 지방정부 수준의 민주주의는 중앙정부의 정책에 못지않게 이주민의 실질적인 삶에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이런 점에서 지자체 직접민주주의의 활성화가 소수자의 일상적 삶에 매우 긍정적인 기여를 할 것이라는 낙관적인 전망도 있다.

그러나 지자체 직접민주주의의 활성화가 실질적인 의미에서 소수자의 입지를 강화시키리라는 보장은 없다. 오히려 지자체 수준의 직접민주주의는 지자체 주민의 구체적이고 일상적인 이해관계를 결정하므로 지자체에서 소수 집단의 입지가 더욱 약화될 수 있다. 더욱이 이주민은 자신의 일상적인 삶이 영위되는 지역민으로부터 직접적인 소외와 차별을 더 받을 수 있으므로, 지자체 수준의 참여민주주의가 반드시 소수 집단의 포용에 유리하다고 볼 수 없다. 이런 점에서 중앙정부가 지역 차원의 시민사회에서 더 노골적으로 발생하는 소수자 차별의 실재를 감시하고 교정함으로써 소수자의 보호에 더 효과적일 수도 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 적절히 서로 견제할 수 있는 제도적 장치를 통해 실질적인 포용 정도를 제고하는 것이 필요하다.⁵⁶⁾

다른 나라의 경험을 통해 알 수 있듯이, 이주민의 실질적인 참정권 확대를 위해서는 정당의 역할도 중요하다. 한국의 정당과 의회도 이주민의 참정권 확대를 위해 이주민의 정치참여 문제를 지속적으로 의제화하는 것이 필요하다. 현재 정치세력 가운데 민주노동당의 기본 입장은 지방선거에서 이주민에게 선거권과 피선거권 모두 부여해야 한다고 주장하지만 구체적인 후속 정책을 찾아보기 어렵고, 다른 정치세력이나 사회단체에서는 뚜렷한 견해를 표명하지 않고 있을 정도로 인식 자체가 부재한 실정이다.⁵⁷⁾

51) 이규영·김경미, 「독일의 이주민정책과 이주민의 참정권」, 168-170쪽.
52) 김용찬, 「영국과 프랑스 이주민의 정치적 권리에 관한 연구」, 218-220쪽.
53) 송석원, 「일본에서의 이주민 통합과 참정권」, 31쪽.
54) 김용찬, 앞의 글, 226쪽.

55) 「중국동포타운신문」, 제174호(2010. 5. 1-5. 15).
56) Parvin 2009, 351-353, 354-360; 김비환, 「다문화민주주의? 몇 가지 예비적 고찰」, 숙명여대 다문화통합연구소 편, 『다문화사회연구』, 제4권 1호(2010), 18-19쪽.
57) 이영제, 「정주 외국인의 선거권」, 한국국제이주연구소 정기세미나 자료집, 『정주의국인의 선거권』(2006. 5. 11), pp. 24-25.

다른 나라에서도 나타난 양상처럼, 이주민에 대한 포용의 강도와 방식은 주류 집단 내부의 정치세력 사이에 첨예한 논쟁 대상이다. 예컨대 이주민정책은 보수세력과 진보세력 사이에 심각한 견해 차이를 발생시킨다. 보수세력은 기업과 경제성장을 위해 값싼 외국인 노동력을 수입해야 할 필요성을 강조함으로써 포용적인 이주민정책에 호응하는 듯하지만, 이주노동자의 유입이 사회통합을 저해한다고 비판하면서 귀화와 시민권 획득에 매우 소극적인 태도를 취하는 이중성을 보인다.⁵⁸⁾ 그 반면에 진보세력의 일부는 약자의 권리 증진에 관심을 보임으로써 포용적인 이주민정책에 적극적일 듯싶지만, 자국 노동자의 권리 증진을 우선시하는 결과 이주노동자의 수용에 적극적으로 나서지 않는 모순을 갖고 있다.⁵⁹⁾

이런 이해관계와 당리당략의 충돌은 해당 국가사회 이주민정책의 성격과 내용을 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 이주민정책은 사회적 다양성의 포용에 대한 이주노동자의 요구와 외부적 압력의 결과라기보다는 주류 집단 내부의 이해관계와 역학관계의 산물이 대부분이기 때문이다. 따라서 장기적으로 이주민정책이 일관성있게 효율적으로 실현되기 위해서는 정당의 당리당략이나 정치세력 간 경쟁의 수단으로 이용되지 않도록 정책수립 관계자의 포괄적인 합의가 필요하다.

더 나아가 이주민 참정권의 실질적인 보장을 위해서 시민사회의 역할도 중요하다. 보통 선거의 역사에서 볼 수 있듯이, 문제 제기 당시 소수자였던 여성과 흑인의 참정권 확대는 수많은 희생과 오랜 시간이 걸렸지만 시민사회가 노력한 참정권 확대운동의 산물이다. 시민사회의 역할과 함께 이주민 참정권에 대한 학문적 논의도 활발하게 진행되어야 함은 물론이다.

V. 맺음말

다문화사회에서 이주민정책에 관한 논의는 각 나라가 처한 역사적, 정치적 상황을 반영해야 할 뿐 아니라, 다문화사회로의 이행 과정이라는 거시적 관점에서 접근해야 할 필요가 있다. 한국사회보다 앞서 이주민 문제를 경험한 외국의 사례를 검토해야 하는 이유가 여기에 있으며, 선행 사례의 성공과 실패에 대한 고찰은 한국사회의 토양에 맞는 이주민정책을 수립하는데 도움이 될 수 있다.⁶⁰⁾

58) Lappin, 2007, p. 15; 김비환, 앞의 글, 26쪽.

59) Schwazmantel, 2008, 61-62; 김비환, 앞의 글, 26쪽.

60) 금혜성, 임지혜, 앞의 글, 34-35쪽.

각국의 이주민정책도 예전의 사회적 수혜를 배분하는 분배의 차원에만 머무르던 소극적 이주민정책에서 이주민을 위해 특별 조치를 취하는 적극적 이주민정책으로 이행하고 있다. 이런 적극적 이주민정책의 핵심에 참정권 문제가 있으며, 서유럽국가에서 시작된 이주민의 지방선거권 인정 분위기가 세계적으로 확산되고 있다.

앞으로 한국사회가 선진국으로 진입하기 위해서라도 우리 국민이 이주민을 영원한 이 사회의 이방인으로 배척하는 것이 아니라, 더불어 살아갈 이웃으로 간주하고 새로운 다문화 공동체의 구성원으로 받아들여야 한다. 그와 함께 정부 차원에서도 지금까지 이주민에 대한 동화정책과 통합정책 사이에서 명확한 정책 방향을 제시하고 못하고 있는 혼선에서 벗어나 공생이나 상생할 수 있는 다문화정책으로 나아가는 근본적인 정책 전환이 필요한 시점이다.

진정한 의미에서 다문화사회를 이루기 위해서는 다문화사회의 주체로서 정착민과 이주민 모두의 의식과 행위 및 그에 적합한 정책적 대응이 적절하게 변화해야 한다. 이런 점에서 이주민에 대한 사회적, 경제적 배려와 더불어 진정한 의미에서 민주적 다문화사회를 위해서는 이주민의 정치참여에 대한 접근성을 높이는 것이 중요한 실천적 요소가 될 수 있다. 국가 차원에서 이주민에게 참정권을 부여함은 문화적 다양성을 실현하고 사회적 통합을 유도할 수 있는 현실적인 대안 출현의 제도적 기반을 마련하는 것을 의미하기 때문이다.

2011년 5월 21일 한국, 중국, 일본 정상회의 참석차 일본을 방문 중이던 한국의 이명박 대통령은 다음과 같이 말했다. “재일동포가 일본인 이상으로 일본 사회에서 역할을 다하고 있다. 일본 정부가 그런 분들에게 참정권을 주는 게 당연하다 느낄 정도로 잘했다.”⁶¹⁾ 역지사지(易地思之)라고 이 말이 한국에 사는 이주민에게도 동일하게 적용되지 못할 이유가 없다. “우리가 남에게 요구하는 것만큼 우리도 남에게 해주어야 한다”는 정치적 황금률(golden rule)을 기억할 필요가 있다.

● 투고일 : 2011. 07. 27 / 심사일 : 2011. 08. 05 / 게재확정일 : 2011. 08. 15

61) 「연합뉴스」, 2011. 5. 21.

도서안내

민족정치론의 체계화를 위한 정치작업

현대정치와 민족문제

〈주요목차〉

- 제1부**
1. 새로운 정치환경과 민족문제
 2. 개념 정의
 3. 네이션
 4. 내셔널리즘
 5. 국민국가론
- 제2부**
1. 중국 : 통일적 다민족국가의 건설
 2. 華僑 : 落葉歸根에서 落地生根으로
 3. 러시아연방 : 마트로시카적 중층성
 4. 미국 : '멜팅 포트'에서 '샐러드 볼'로
 5. 일본 : 단일민족 신화의 허구
 6. 캐나다 : 다문화주의의 실천장
 7. 북한 : 통일정책과 민족정책

교양사회

조정남 저 / 값 15,000원