

# 이주민의 지역사회통합과 주민권의 기능\*



이 용 승 (대구대학교)  
(leeyongseung@daegu.ac.kr)

## 국문요약

이 글은 주민권을 통해 이주민의 지역사회 통합방안을 제시하고 있다. 이 글의 연구 질문은 두 가지이다. 첫째, 이주민 지역사회통합이란 무엇을 지시하며, 그것은 어떠한 경로로 가능할 것인가? 둘째, 그 과정에서 지위, 권리 혹은 정체성으로서 주민권은 어떠한 역할을 할 수 있을까? 주민권은 체류자격 내지는 법적 지위, 인종, 민족, 출신국가, 개인적 성향, 계급, 사회적 지위 등과 무관하게 단지 그/녀가 해당 지역(local)의 주민이라는 이유만으로 마땅히 인정되어야 하는 권리와 지위, 정체성이 있다는 것을 말한다. 글의 목적 달성을 위해 먼저 사회통합의 의미를 규정하고 이를 지역과 연결시켰다. 이 과정에서 이주민의 주체성을 강조했다. 다음으로 시민권의 내용으로부터 유추하여 주민권의 내용을 구성하였고, 보편성과 다문화주의, 인권과의 관계를 통해 주민권의 정당화를 시도하였다. 마지막으로는 주민권의 구체적 구현방안을 시론적 수준에서 제시하였다. 결론에서는 주민권을 주장할 때 유의할 점 몇 가지를 제시하는 것으로 결론에 갈음하였다.

**주제어 :** 이주, 이주민, 주민권, 사회통합, 지역사회통합

\* 이 글은 국가인권위원회와 경기도 외국인인권지원센터가 공동으로 주최한 학술대회(이주민권 지역공동토론회: 이주민 지역사회통합 현안과 인권 쟁점, 2015. 11. 13.)에서 발표한 글을 수정, 보완한 것이다. 토론회에서 유익한 조언을 주신 연세대 김현미 교수, 숙명여대 전경옥 교수께 감사드린다. 또한 익명의 심사자 3인에게도 감사를 표한다. 심사 내용 중 주민권에 대한 이견은 주민권을 보다 깊이 사고하는데 큰 도움이 되었음을 밝힌다.

## I. 문제의식

이주민이 한국 사회에서 공적 논의의 중요한 주제가 된 지가 10년이 넘어가고 있다. 돌이켜보면 10여 년의 시간동안 많은 변화가 있었고, 그를 부추기는 실질적인 환경 변화도 상당했다. 이주민과 관련된 연구 또한 양적, 질적으로 급격히 팽창되었다.<sup>1)</sup> 아직까지 한국 사회에서 이주민이 행위 주체로서 온전히 인정받지는 못하지만 한국이라는 국가의 일상에서 주요한 관심 대상인 것은 분명하다. 더구나 저출산의 늪에 빠져있는 한국 사회가 출산율을 높이기 위한 뾰족한 대안을 내놓지 못하는 와중에, 이민의 수용은 장래 예상되는 생산가능인구 부족에 대처하기 위한 현실성 높은 대안이라는 사실은 부인할 수 없다. 인구구성에서 이주민이 차지하는 비율이 3%를 상회하기 때문에 객관적 기준으로 한국은 아직 다문화국가라 할 수는 없다. 더군다나 3퍼센트 가운데는 3년 내지 5년의 노동 이후 본국으로 돌아가야 하는 단기순환 이주 노동자('guest workers')가 다수를 차지하고 있다는 점도 고려될 필요가 있다.

그럼에도 한국에서 다문화주의 담론이 유행할 수 있었던 것은 역설적으로 한국의 단일민족 정서가 견고했던 것과 무관하지 않다. '순혈'에 대한 집착에 기반을 둔 단일민족 의식은 결혼이주민을 비롯한 이주민 유입에 민감할 수밖에 없는 배경을 이룬다. 이러한 민감성은 인구구성의 작은 변화에도 불구하고 정부가 앞장서서 다문화주의를 설파하게 하는 원인이 되었다. 한국사회가 표방하는 다문화주의에 대한 비판이 많지만 타문화에 대한 수용 양식으로서 다문화주의를 선택했다는 점은 사실이다. 그런 한도 내에서 한국은 다문화국가라고 할 수 있다. 한국이 객관적 기준으로 다문화사회인지에 대해서는 판단이 다를 수 있지만 이주민 통합 문제는 한국의 미래전망에 대한 논의에서 빼놓을 수 없는 주제이다.

이 글은 위에 제시한 문제의식에 기초하여 다음의 두 가지 질문에 답을 찾아보고자 하는 의도로 쓰였다. 첫째, 이주민 지역사회통합이란 무엇을 지시하며, 그것은 어떠한 경로로 가능할 것인가? 둘째, 그 과정에서 지위, 권리 혹은 정체성으로서 주민권은 어떠한 역할을 할 수 있을 것인가? 물론 이 글이 두 질문에 대한 해답을 제시하고 있지는 못하다. 다만 유의미하고 시의적절한 질문은 해당 문제를 궁극적으로 해결하는 첫걸음이라고 할 수 있고, 또 한 사회가 질문을 공유하는 것만으로도 이미 해결을 향한 중대한 첫 발을 내딛는 것이라는 점을 강조해 두고 싶다.

최근 한국에서는 이주민과 관련된 중요한 두 가지 사건이 있었다. 첫째는 미등록 노동자를

---

1) 근래 다문화주의에 관한 학문적 유행이 퇴조기에 있다는 점은 그것대로 인정되어야 한다. 같은 맥락에서 정부의 다문화정책과 학계의 다문화주의 연구 및 담론의 오르내림도 연구해 볼 만하다.

포함하고 있는 이주노동자 노동조합에 대한 합법화 판결이다.<sup>2)</sup> 이주노동자의 단결권을 비롯한 노동권은 국제노동기구(ILO)가 권고하고 있는 기본적 권리<sup>3)</sup>이기 때문에 한국 대법원의 이번 결정은 늦었지만 당연한 판결이라고 평가할 수 있다.

두 번째는 아직 확정되지 않았지만 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020) 시안(저출산고령사회위원회 2015)에서 인구변화를 감안하여 이민을 적극적으로 고려하기로 했다는 점이다. 그간 정부는 우수 인재에 한하여 개방적 이민을 허용하겠다는 태도를 견지하여 왔으나 이번의 ‘기본계획’에서는 이민에 관해 보다 전향적인 태도를 취하고 있다. 물론 3차 기본계획에서도 “노동력 부족이 본격화되지 않는 향후 5년간”은 해외우수인재 유치나 비전문 외국인력에 대해 정주요건을 강화하겠다는 기존의 방침을 고수하고 있기는 하다. 그럼에도 “향후 국내 출산율, 생산가능인구, 국내 경제상황 등의 변화 추이를 고려하여 각 대상별 도입규모와 우선순위”를 결정하는 “중장기 이민정책 수립”에 대한 안을 포함하고 있다는 점에서 변화를 감지할 수 있다. 이민정책의 이러한 변화는 이주와 이주민의 권리, 통합이 향후 한국 사회의 주요 의제가 될 것임을 예고한다.

본격적인 글의 전개에 앞서 주민권에 대한 간략한 정의를 제시하고자 한다.<sup>4)</sup> 주민권은 체류자격 내지는 법적 지위, 인종, 민족, 출신국가, 개인적 성향, 계급, 사회적 지위 등과 무관하게 단지 그/녀가 해당 지역(local)의 주민이라는 이유만으로 마땅히 인정되어야 하는 권리와 지위, 정체성이 있다는 것을 말한다. 지역은 마을부터 시작해 다소 큰 행정구역까지 일상적 삶이 이루어지는 ‘생활공동체’(이용승 2013, 97-98)로서의 공간을 포괄한다. 이러한 논리에 따라 주민권은, 시민(국적자)이든 비시민(비국적자)이든지를 막론하고 지역 공동체의 주민을 구성하는 모든 사람들이 가져야 할 지위 내지는 그 지위에 부여되는 권리로 해석할 수 있다. 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 자격을 보유한다. 이 과정에서 지역주민으로서의 정체성 또한 공유할 수 있게 된다. 주민 자격의 인정과 이에 따르는 주민권은 위에 제시한 질문, 즉 어떻게 이주민의 지역사회통합이

2) 대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 전원합의체 판결.

3) 이주와 발전의 문제를 다루고 있는 UNDP의 “Human Development Reports 2009”에서는 ILO의 “Multilateral Framework on Labour Migration”을 인용하여 “어떤 국가도 다음의 기본적인 이주자의 권리를 부정할 정당한 이유가 없다”라고 하면서 기본적 인권과 함께 ①동일노동에 대한 동일한 보상, 적절한 근로조건과 건강 및 안전 보장, ②단결과 단체교섭의 권리, ③자의적으로 구금되지 않을 것과 추방의 경우 적당한 절차를 밟을 수 있는 권리, ④잔인하고 비인간적이며, 모욕적 취급을 받지 않을 권리, ⑤본국으로 돌아갈 권리를 제시하고 있다.

4) 주민권에 대한 정의는 이용승(2014)의 글을 참조하였다. 이용승의 이전 논의에 기초하여 4장에서는 주민권의 보다 구체적인 내용을 제시해 보고자 한다.

가능할 것이며, 이 과정에서 주민권은 어떠한 역할을 할 수 있을 것인가에 대한 질문에 대한 잠정적 해답이다.

이하에서는 먼저 왜 사회통합인가라는 질문에 대한 답을 구하는 것으로부터 시작해 이주민의 사회통합은 어떻게 가능할 것이며, 그 과정에서 쟁점을 두 가지-이주민은 통합의 대상인가. 어떻게 이들을 통합의 주체로 세울 것인가-로 제시할 것이다. 다음으로는 이주민 지역사회통합의 유력한 대안으로서 주민권에 대한 논의를 전개해보고자 한다. 마지막으로 결론부분에서는 이주민의 주민권을 사유하는 과정에서 고려될 필요가 있는 몇몇 요소를 제시하고, 논의를 마무리 한다.

## II. 어떤 통합을 지향할 것인가?

### 2.1. 사회통합의 의미 구성<sup>5)</sup>

이주민 유입이 많아질수록, 즉 사회의 이질성이 증대할수록 어떻게 사회통합을 유지, 지속, 강화시킬 것인가 하는 문제는 해당 사회의 핵심적인 과제가 된다. 사회통합 개념에 대한 이해는 적어도 세 가지 다른 방식이 있을 수 있다(UNRISD 1994, 3). 첫째, 통합은 만인의 평등한 기회와 권리를 내포하는 포용적 목표로서, 이 경우 통합의 정도가 높아진다는 것은 삶의 기회가 확장되는 것을 의미한다. 둘째, 어떤 이들에게 통합은 원하지 않는 획일성을 강제하는 이미지를 떠오르게 하여 부정적 함축을 가지는 것으로 간주되기도 한다. 셋째로 통합은 긍정적 혹은 부정적 의미를 가지기보다는 그저 특정 사회에서 확립된 인간관계의 패턴을 단순히 기술하는 의미로 쓰이기도 한다. 국제이주기구(IOM)는 이주민의 통합을 “이주 수용국과 이주민 간의 상호 적응 과정으로서, 공동의 목표를 향할 수 있도록 양자를 묶어주는 일단의 핵심 가치에 대한 존중과 의무감”이라고 정의한다.

먼저 영어로 표현된 ‘통합’의 어원을 통해 그 의미를 따라가 보자. 일반적으로 통합을 지칭하는 용어는 ‘integration’이나 ‘cohesion’이 사용된다. ‘integration’은 부분의 전체로의 통합을 의미하는 ‘incorporation’이나 통일성(unification 혹은 uniformity)과는 다른 뉘앙스를 가진다. integration은 고결성이나 도덕적 올바름, 무결성을 의미하는 ‘integrity’와 어원을 공유한다. 어원과의 연관성을 통해 추론해 보자면 integration은 부분의 일방적 동화나 흡수를 의미한다고 하기 어렵다. 그보다는 통합 대상 개인의 고결함과 완전성

---

5) 아래 사회통합의 일반적 의미에 대한 규정은 이용승(2012)을 인용하고 확장하였다.

(wholeness)을 지향하는 것을 통해 사회 전체의 고양을 내포한다고 할 수 있다. 주로 영국에서 많이 사용되는 ‘cohesion’은 ‘co-here’ 즉 공존을 통한 결속을 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 2001년 인종적 소묘사태 이후 영국 중앙정부와 지방정부연합(Local Government Association)은 “공동체 결속을 위한 지침”(Guidance on community cohesion)을 제출한 바 있다. 문서에서는 통합된 공동체(cohesive community)를 정의하고 있는데, 통합된 공동체란 공동의 비전 공유, 모든 공동체들의 소속감, 다른 배경과 환경을 가진 사람들의 다양성 중시, 동등한 기회 부여, 공장, 학교 등지에서 다른 배경을 지닌 사람들 간에 긍정적이고 강한 관계가 끊임없이 진전되는 사회를 말한다(LGA 2002, 6).

통합의 두 가지 용법을 통해 볼 때, 그것은 단순히 단일성과 동일성, 전체성을 추구하면서 집단적 유기체를 지향하는 것이 아니라는 점을 알 수 있다. 적어도 통합의 과정에서 사회 일부분의 배제와 억압이 수반된다면 가치로서의 통합과는 거리가 멀다고 하겠다.

또 다른 측면에서 사회통합은 한 사회가 추구할 만한 다른 목적, 즉 자유와 평등, 정의, 개인의 성숙과 행복, 소속 구성원의 삶의 고양 등 더 큰 가치에 복무하기 위한 수단일 수 있다. 즉 통합 자체가 궁극적 목적이라기보다는 그것을 통해 보다 높은 가치를 추구하고자 하는 도구로서의 통합에 대한 지향이 있을 수 있다. 또한 어떤 의미에서는 사회통합이 인간의 평등성과 존엄을 포함하고 있기 때문에 통합 그 자체가 목적이 될 수도 있다. 다시 말해 ‘사회통합’의 지향은 수단과 목적의 양가적인 의미를 지니고 있다. 전자를 통해서도 통합의 추구가 가질 수 있는 맹목성을 견제할 수 있으며, 후자는 통합을 통해 이루고자 하는 사회의 모습을 보다 명료하게 인식할 수 있게 해준다.

이주민을 포함하는 사회통합이 지향하는 바는 위에서 언급한 세 가지 의미 가운데 첫 번째 뉘앙스의 통합이라고 할 수 있다. 즉 이주민의 사회통합은 문화적 차이에 대한 인정과 존중을 전제한 가운데, 통합의 주체들이 인간으로서 가질 수 있는 삶의 기회를 확장하는 데 기여할 수 있어야 한다. 통합에 대한 요구가 차이를 질식시키지 않으면서도 차이와 통합의 미묘하면서도 동요하는 균형점을 찾아나가는 것이 다문화사회의 통합이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 통합의 내용이 유의미한 가치를 갖기 위해서는 항상 어떠한 통합인가에 대한 사회적 성찰이 전제되어야 하는 이유가 여기에 있다. 즉 통합의 과정에서 어떤

---

6) 이에 대해 과연 종교와 언어 등의 문화적 갈등이 통합의 이름으로 조정될 수 있는가하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이러한 논리는 다양한 문화의 존재가 갈등을 예비하는 것도 아니고, 실제 그러한 사회에서의 갈등 양상은 해당 공동체마다 상이하다는 점을 통해 논박될 수 있다. 다문화사회의 통합이 문화에 대한 상호 인정과 존중, 통약 불가능성에 대한 이해와 용인을 전제한 가운데 추진되어야 함은 두말할 필요도 없다.

부정의가 발생하고 있는 것은 아닌지, 특정 집단이 배제되고 불이익을 당하고 있는 것은 아닌지, 통합이 전체 인민의 삶의 기회를 확장하기보다는 단지 그 자체가 절대적 목표가 되어 억압성을 띠고 있는 것은 아닌지 등에 관한 끊임없는 질문이 제기되고 그 답에 따라 수정이 가능하도록 통합과정이 조율되어야 한다.

사회통합을 위해서는 주체들 간 쌍방향적 소통과 협의, 조율이 필요하다. 통합과 그를 통해 구현하고자 하는 가치의 향유 주체는 당연하게도 주류 시민과 이주민 모두가 포함된다. 사회통합은 어느 일방이 상대방에 흡수 또는 동화되는 식으로는 달성되기 어려운 과제이며, 설혹 그렇게 통합이 이루어졌다고 할지라도 그러한 통합은 그것이 지향하는 가치에 어긋난다. 일부에서 사회통합을 부정적으로 인식하는 이유는 다양성의 희생과 동질성의 강제를 통해 통합을 이루고자 하는 사례가 있기 때문이다(UNRISD 1994, 7). 소수자를 희생하는 방식의 일방적 통합은 외려 사회통합을 저해할 것이라는 점을 고려할 필요가 있다. 또한 시민의 개별적 덕성으로서 이주민에 대한 일방향적 관용에 대한 강조는 사회통합을 실천하는 방안으로서 매우 불안정한 처방이다. 왜냐하면 일방적이고 시혜적인 관용에 대한 요구와 수용은 지속되기 어려울 뿐만 아니라 외부 상황, 예를 들자면 경기침체 등의 환경변화에 따라 자의적으로 철회될 수 있기 때문이다.

통합 주체 간의 상호 조율의 과정은 통합이 지향하는 가치를 재규정하는 것을 포함한다. 통합의 가치나 그것의 궁극적 목표 또한 상호 협의와 협상을 통해 역동적으로 재구성될 수 있어야 한다. 그래야만 자칫 통합이 반드시 이루어야 하는 규범 혹은 당위와 같이 인식되어 여타의 가치를 압도하는 상황을 방지할 수 있다.

## 2.2. ‘지역’과 이주민 당사자성

사회통합의 일반적 의미를 이와 같이 규정한다면 ‘지역사회통합’은 어떻게 읽어낼 수 있을까? 지역 내지는 로컬은 그 구성원들이 구체적인 삶을 영위하는 공동 공간이다. 여기에서 로컬의 의미를 그럴듯하게 추적하는 것은 필자의 한계로 인해 어렵다. 다만 지역 특수성으로서의 로컬 혹은 로컬리티에 주목해 봄으로서 주민권을 매개로한 사회통합이라는 주제에 한층 더 다가갈 수 있다고 본다.

보편성과 중앙중심성에 가려져 “지금까지 사고의 범위 내로 편입되지 못했던 개별적 특수성이 새롭게 발견되는 자리가 로컬이다.... 이런 점에서 로컬리티는 소수성, 타자성, 주변성, 차이성, 다양성의 개념과 쉽게 결합한다.”(이재봉 2010, 308). 이주민의 주민권에 대한 사유와 상상이 로컬, 로컬리티와 친화성이 형성되는 지점이다. 이주민은 주류에 비해 소수자이자 타자이며, 주변성은 물론 차이와 다양성을 드러내는 존재이다. 로컬의 ‘주민’과 주민으로서의 이주민에 주목하는 것은 로컬리티의 소수성에 관심을 두는 것과

맥락을 공유한다. 이주민과 주류시민이 주민으로서 가질 수 있는 권리에 천착하는 것은 새로운 주체를 발견하는 과정이기도 하다. 근대 이후 국민국가의 공적 담론에서 소외되고 배제되어 왔다는 점에서 지역과 지역민은 현재 이주민이 경험하고 있는 처지와 다르지 않다. 따라서 주민권에 초점을 두는 것은 두 가지 방향의 소외를 극복하는 것을 의미한다. 첫째는 오랫동안 중심과 보편으로부터 소외되었던 지방과 지방성을 복원하는 것이고, 둘째는 주류로부터 소외된 이주민의 이방성을 긍정적으로 재발견하는 것이다. 지역의 원주민은 중앙과의 관계에서는 소수자(minority)이지만 이주민과의 관계에서는 다수자(majority)의 위치를 점하고 있기 때문에 이러한 주장이 가능하다.

또한 지역은 상대적으로 상호부조가 가능한 친밀성의 ‘장소’라고 할 수 있다. 지역은 구체적 삶이 영위되는 일상적 공간으로서 주민 상호 간의 만남과 교류가 이루어진다. 이와 연결하여 지역사회통합은 통합 주체 간의 친밀성의 증대 과정으로 해석할 수 있다. 친밀성의 증대는 주민 간의 질 높은 연대를 가능하게 하며, 이주민에 대한 수용성을 향상시킬 수 있다.

다음으로 이주민은 사회통합의 ‘대상’일 뿐인가, 심지어 대상이 될 수는 있는가라는 문제에 대한 질문을 다루어보고자 한다. 현재 이주민 통합정책으로서 한국은 다문화정책을 시행하고 있다. 그러나 주지하는 바와 같이 실제 다문화정책의 대상은 결혼이주민에 국한되어 있으며,<sup>7)</sup> 이주민 가운데 다수를 차지하고 있는 노동이주민은 사실상 다문화정책의 대상에서 배제되어 있다. 물론 사회통합 프로그램의 수강 자격에 이주노동자, 유학생, 난민 등을 포괄하고 있기는 하지만 이들의 수강률과 이수율은 무시할 정도로 미미하다(이화숙 외 2013 참조). 한국의 다문화정책은 특정 유형의 이주민을 정책 대상에서 배제하고 있는 것이다. 노동이주민은 관리와 통제, 규율되어야 할 대상일 뿐 사회통합의 대상조차 되지 못하고 있는 것이 한국 다문화정책의 현실이다.

그렇다고 다문화정책의 적극적인 고려대상인 결혼이주민의 상황은 나은가하면 그렇지 않다. 다문화주의 내지는 다문화정책은 특정한 문화를 체화하고 있는 개인 혹은 집단의 주체성을 인정하는 것에 기초한다. 그러나 현재 한국의 다문화정책은 이주민의 주체성을 적극적으로 인정하지 않고 있으며, 단지 전시될 수 있는 문화·의복, 음식, 언어, 공연 등을 가지고 있는 이방인으로 규정할 뿐이다. 이렇듯 문화를 사소하게 만드는 것은 이들을 주체가 아닌 이방인으로 존속하게 하는 주요한 요인이다. 즉 “기존의 다문화사회 통합정책은 이들을 타인으로 규정하고, 수동적 객체로 취급함으로써 삶의 주체로서 이들의 지위를 부정하고 있다.”(이용재 2014, 68).

---

7) 결혼이주민의 자녀와 한국인 배우자를 포함한 다문화가족 정책은 점차 가족정책으로 전환되고 있다. 이러한 흐름은 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 점진적 통합으로 확인할 수 있다.

이와 같은 평가에 기초해 본다면 다문화정책의 대상과 그 대상으로부터도 배제되어 있는 이주민을 어떻게 사회통합의 주체로서 호명할 수 있는가하는 문제는 대단히 어려운 과제가 아닐 수 없다. 이주민이 주체로서 가능하기 위해서는 어떠한 조건이 충족되어야 할까?

“사회적으로 의미 있는 삶을 구성하는 공적 활동은 ‘말할 수 있는 능력’을 그 조건으로 한다. 타인과 공존하는 정치적 장에서 공적 언어로 말할 수 있을 때 그 개인은 행위 주체로 인정받을 수 있다.”(김애령 2012, 36)<sup>8)</sup> 문재원(2014, 46)은 이러한 논의를 이주민에 적용하여 “자기의 스토리를 말한다는 것이 정치적 주체가 되는 전제이고 공적 공간에서 위치를 획득해 나가는 과정이라면, 대리되거나 전유되지 않은 당사자성을 전제한 다문화 주체들의 이야기야말로 이 공간성을 획득할 수 있는 동력이 된다.”고 주장한다. 즉 이주민이 공적 언어로 말할 수 있을 때, 이들이 참여할 수 있는 공적 공간이 열리며, 정치적 주체로서 나설 수 있다는 것이다. 자기의 스토리를 말한다는 것은 그들이 자기 삶을 주도할 수 있다는 것을 의미하며, 그러할 때 이들은 사회에 대한 의무감과 책임성을 가질 수 있다. 마찬가지로 주류 또한 이주민의 목소리를 들을 수 있을 때 의무와 책임을 느낄 수 있을 것이다. 베이유(S. Weil 2002, 15)의 말처럼 “주도력과 책임감은 한 사람이 자신이 쓸모 있고 심지어 불가결하다고 느낄 수 있도록 하는 인간 영혼의 필수 요소”이다. 이주민이 삶의 주도력과 책임감을 갖출 수 있기 위해서는 말할 수 있어야 한다.

이러한 논의를 통해 한국 사회가 이주민에 대해 가져야 할 태도의 전범을 발견할 수 있다. 이들이 이주와 연관된 자신의 생생한 경험을 말할 수 있는 공적 공간을 적극적으로 창출하고, 이들의 목소리에 충분한 주의를 기울이는 것이 한국 사회의 몫이어야 한다.<sup>9)</sup> 이주민의 목소리를 ‘대신’ 말하는 것이 아니라 그들 자신이 “자기서사”(문재원 2014)를 구성하고 이를 말할 수 있도록 지원하고, 그러한 것이 가능할 수 있도록 공적 공간을 만들어내는 것이 필요하다. 또한 그들이 자기 스토리를 말할 때, 혼신을 다해 듣는 “듣기의 윤리”(김애령 2012, 55)도 요청된다.

한국 사회에서 이주민의 자기 서사(narrative)와 목소리(voice)를 공적 공간에서 발화할 수 없도록 하는 장애물로서 특별히 언급할 만한 것으로 치안 담론<sup>10)</sup>이 있다. 치안 담론은

8) 김애령은 스피박의 “서발턴(subaltern)은 말할 수 없다”는 명제를 설명하면서 서발턴이 말하더라도 이미 그 말은 권력담론에 의해 중층결정된 불투명한 언어로 말해질 수밖에 없기 때문에 ‘듣기의 윤리’가 요청된다고 언급하고 있다. 단지 서발턴(여기에서는 이주민)이 ‘말(하게) 하라’는 당위만으로는 부족하고, “그 이방성에 귀 기울이는 작업이 유용”(김애령 57)하다고 주장한다.

9) 이주민이 말할 수 있을 때 공적 공간이 열리며, 역으로 이렇게 열린 공적 공간은 이들이 스스로의 스토리를 말할 수 있는 여지를 확장한다.

10) 이기라(2007)는 2005년 프랑스 방리유 폭동에 대한 정부의 대응을 ‘치안 담론’으로 분석한 바 있다. 그는 치안 담론이 “비행이 집중적으로 이뤄지는 공간을 국가영토 내의 특정 지역, 특정

이주민을 ‘불법 체류자’와 동일시하거나 혹은 잠재적 범죄자로서, 혹은 더 넓은 범위로서 위생의 측면에서 바라보는 왜곡된 시각과 관계된다. 일종의 이주민에 대한 낙인이다. 치안 담론은 저숙련 이주노동자가 밀집한 지역, 예를 들자면 안산시 원곡동, 가리봉동, 대림동 등지에 대한 ‘위험한’ 이미지를 만들어내고, 그러한 이미지를 확산시킨다. 또한 미디어는 이주민과 연관된 범죄를 과도하게 노출시킴으로서 그러한 심상을 강화하고 치안 담론을 구조화시킨다. 치안 담론에 특히 주목해야 하는 이유는 그것이 이주민에 대한 낙인효과를 강화하는 손쉬운 수단이 되어주기 때문이다.

치안 담론과 밀접히 연관되어 있는 것으로서 근래 반다문화주의의 확산 또한 유의할 필요가 있다. 반다문화주의는 이주민이 공적 공간에 진입하는데 걸림돌이 될 공산이 크다. 아직까지 한국에서 반다문화주의가 설득력 있는 논리를 전개하여 세력을 형성하였다고 할 수는 없다. 그러나 그들의 주장이 점차 힘을 얻고 있다는 사실 또한 부인하기 어렵다. 반다문화주의에 대한 고려가 정부의 외국인정책과 다문화정책에도 영향을 미치고 있다.<sup>11)</sup> 반다문화주의 정서가 고개를 들고 있는 것은 다문화정책의 흠결<sup>12)</sup>에 크게 의존하고 있기 때문에 정부가 올바른 방향으로 정책을 전환하기 전에는 이러한 흐름이 확산되는 것을 막기 어려울 것으로 예상된다.

그렇다면 어떻게 이들은 말할 수 있을 것인가? 그리고 그것의 조건은 무엇인가? 아래에서는 그 방안의 하나로서 주민권을 제안해 보고자 한다. 주민권의 구체적인 범주와 내용은 주체로서 호명된 힘들 간의 ‘정치’를 통해, 상호 갈등과 대립, 협상과 타협의 결과로 구체화될 수 있음을 미리 밝혀둔다. 주민권의 내용을 확정하기 위한 정치의 과정은 주체와 주체 간의 ‘끝없는 대화와 협상’(unending dialogue and negotiation)<sup>13)</sup>의 과정이 될 것임은 물론이다.

---

인구와 연결”한다고 지적한다. 이주의 역사와 경과가 다르기 때문에 정도의 차이가 크지만 그의 주장은 우리의 현실과도 그리 멀지는 않다.

- 11) 정부는 2012년 제2차 외국정책 기본계획(외국인정책위원회 2012, 18-19)에서 “반다문화현상이 표출”되고 있으며, 국민들이 “외국인에 대한 균형 잡힌 정책을 요구”하고 있다고 적시하고 있다. 이에 따라 2차 외국인정책은 1차 외국인정책과 달리 “국민의 다양하고 상반된 요구들을 최대한 반영하여 균형 잡힌 정책 기조를 유지”하고 “질서와 안전, 이민자의 책임과 기여를 강조하는 국민 인식을 반영”하고자 하였다고 언급한다.
- 12) 간략히 말하자면 동화정책과 다른 정책 내용, 정책의 도덕적 정당화, 대상의 제한, 문화의 사소화, 일률적 국가주도성 등을 들 수 있다.
- 13) ‘unending dialogue’는 카(E. H. Carr), ‘negotiation’은 바바(Homi K. Bhabha)의 용어에서 빌렸다.

### Ⅲ. 이주민의 주민권

#### 3.1. 주민권의 내용

이주민은 그들의 의도와 무관하게 고정된 영토와 국민, 공유된 문화와 정체성을 근간으로 하는 근대 국민국가의 시민권에 일정한 균열을 만들어 내고 있다. 이들 대다수는 수용국의 국적이 없기 때문에 시민권의 온전한 향유주체가 될 수 없으며, 인권보호의 차원에서 시혜적으로 주어지는 시민권의 매우 작은 부분의 권리를 얻을 수 있을 뿐이다. 이는 국민국가를 기초 단위로 하는 ‘국제’(inter-national) 관계의 틀이 유지되는 한 어떻게 해 볼 수 없는 문제이기도 하다. 인권 개념의 확장과 인권 레짐(regime)의 형성, 국제적 상호의존의 증대와 국제 여론의 역할 증대 등으로 시민권의 내용과 대상이 비시민을 포괄하는 방향으로 점차 확대되고 있는 것은 긍정적 현실이다. 이러한 긍정적 변화에도 여전히 인권을 포함한 이주민의 기본적 권리는 제한되고 생략되는 사례가 더 많다. 한국의 경우는 말할 필요도 없다. 물론 한국 또한 더디지만 이주민에게 시민권의 일부를 할양하는 방향으로 움직이고 있긴 하다. 일례로 영주권자에게 선거권을 부여한 것은 큰 진전이라고 평가할 수 있다. 그렇지만 이주민이 차별과 배제를 경험하고 있다는 점은 크게 개선되지 않고 있다. 시민권의 시혜적 확대만으로는 우리의 상상력은 제한받을 수밖에 없다. 국민국가 시스템에 기초한 시민권의 틀거리를 유지하면서도 그것과는 다소 다른 맥락에서 시민권을 넘어서는 사유가 필요하다. 주민권은 이러한 현실적 고려의 결과물이다.

주민권에 대한 논의를 풀어나가기 위해서는 먼저 ‘주민’이 누구인지 해명되어야 한다. 이용승(2014, 198)은 주민을 아래와 같이 규정한다.

주민은 지역과의 관련성 측면에서 실제적 거주를 전제하며, 지역과 사회적, 경제적 관계를 맺고 인간관계의 많은 부분이 해당 지역에서 이루어지는 사람들을 이른다. 주민은 또한 지역과 심리적인 유대감을 일정정도 가지고 있는 사람들로 규정할 수 있다. 심리적 유대는 당연히 정도의 차이가 있을 것이다. 그럼에도 한 지역에 거주하면서 자신의 주요한 일상생활이 그 공간에서 이루어지는 사람들은 대개 지역과 일정한 정도의 심리적, 정신적 유착 관계가 형성될 것이라고 가정할 수 있다.

이렇듯 이용승은 법령의 ‘딱딱한’(hard) 규정을 우회하여 주민을 대단히 폭넓게 정의하고 있다. 주민에 대한 정의를 다루고 있는 현행 한국의 법률에서는 각각 주민을 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자,”(지방자치법 12조) “30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에

주소나 거소(거주지)를 가진 사람”(주민등록법 6조)으로 규정하고 있다. 주민등록법에서는 외국인을 예외로 하고 있다. 이에 덧붙여 각급 지자체의 ‘외국인주민 지원 조례’에서는 ‘외국인 주민’을 “90일을 초과하여 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 대한민국 국적을 취득한 사람과 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 아니하는 사람 등”이라고 규정하고 있다.<sup>14)</sup>

이용승의 너른 정의와 기존의 법규를 배합한다면 주민에 대한 대체적 윤곽을 제시할 수 있을 듯하다. 이를 구체적으로 표현하면, “30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 사람”이거나 “해당 구역(시군구, 읍면동리)에 사업장 주소를 가진 사람”<sup>15)</sup>으로서 해당 지역에서 일상생활과 생계의 상당 부분이 이루어지고 지역 사회와 심리적 유대를 형성할 수 있는 사람을 주민으로 정의하고자 한다. 여기에는 당연히 주민등록자, 등록이주민 뿐만 아니라 사실상(de facto) 거주 목적의 거소와 생계를 위한 사업장 주소를 가지고 있는 미등록 이주민, 유학생 등이 포함된다.

다음으로 주민권의 구체적 내용은 무엇이 될 수 있을까? 위에서 언급한 대로 해당 시기에 적합한 주민권의 구체적 내용은 단지 주민이라는 이유만으로 가질 수 있는 권리가 있다는 큰 틀의 합의 하에서 주민과 그러한 내용을 보장할 의무를 진 주체 간의 합의에 따라 수밖에 없다. 다만 이 글에서는 시론적 수준에서 시민권의 내용으로부터 유추한 주민권의 내용을 제안해 보고자 한다.

시민권(citizenship)은 법적 지위(legal status), 시민으로서의 권리, 정체성, 시민적 덕성(civic virtue) 등을 그 구성내용으로 한다. 주민권 또한 시민권의 구체적 내용으로부터 추론할 수 있는 법적 지위, 권리, 정체성, 주민으로서의 덕성을 포함한다. 제도적 지위에 대해서는 위에서 제시된 ‘주민’에 대한 규정으로 같음할 수 있을 듯하다. 다만 주민의 지위에 대한 보다 명확한 규정이 향후 주민조례 등에 담길 수 있도록 하는 방안은 강구되어야 한다. 또한 주민은 권리와 의무에 있어 평등하다는 점이 확인되어야 할 것이다.

주민으로서 가질 수 있는 권리는 시민권의 공민권, 정치적 권리, 사회적 권리<sup>16)</sup>의 관점에서 도출될 수 있다. 주민은 공민의 일원으로서 보편적 인권과 헌법이 보장하는 자유로울 권리를 가지며, 자신의 권리를 주장하고 옹호할 수 있는 권리를 가진다. 여기에는 당연히제도 결사와 표현의 자유가 포함된다. 다음으로 정치적 권리는 자치 권력을 구성하는 선거에서

14) ‘경기도 외국인 주민지원 조례’ 참조. 지방자치법 13조(주민의 권리) 2항에서는 지방선거 참정권을 “국민인 주민”으로 제한하고 있다. 특별히 참정권을 규정하는 항목에서만 ‘국민’으로 제한한 것은 동 법에서 권리와 의무의 주체로서 규정하는 주민에는 ‘국민이 아닌 자’가 포함된다고 역으로 생각해 볼 여지는 있다.

15) 각 지자체의 ‘주민자치회 운영 조례’ 참조.

16) 시민적 권리의 구분과 내용은 마샬(T. H. Marshall 1950)에 따른다.

투표권을 행사할 수 있는 권리와 주민조례 등의 제정과정, 주민들의 삶에 영향을 미치는 정책 결정과정(주민투표, 조례제정 및 개폐청구, 감사청구, 주민소환투표권 등)에 정당한 일원으로서 참여할 수 있는 권리를 들 수 있다.<sup>17)</sup> 참여의 권리는 이주민 집단 혹은 소수 문화집단으로서 행사될 수 있다. 정치적 권리는 이주민을 포함한 주민에게 ‘권력’을 할양하는 문제와 관련된 의제라고 하겠다. 마지막으로 주민권의 사회적 권리 측면으로서 지역에서 최소한의 안전과 교육, 의료, 주거 등의 복지를 누릴 수 있는 권리를 말한다. 세 가지의 권리는 구분되지만 상호 긴밀히 연관되어 있다. 예로 결사의 자유는 정치적 권리를 획득하는 데 핵심적 수단이 될 수 있으며, 정치적 권리는 사회적 권리를 확장하는 데 수단이 된다.

정체성과 덕성의 문제는 겉으로 잘 드러나지 않기 때문에 명확한 한계를 설정하기 어렵고 분간해 내기도 어렵다. 또한 두 가지 모두 완성의 시간과 정도를 확정할 수 없는 장기에 걸친 ‘과정’이다. 먼저 정체성은 두 가지 방향성을 가진다. 주민은 스스로 주민임을 자각하고 자신을 주민으로서 인정할 때 성립된다. 또 다른 방향으로 같은 주민의 구성원으로 부터 주민으로 인정(recognition)받을 때, 주민으로서의 정체성을 가질 수 있다. 아무리 자신이 주민이라고 주장한들 동료 주민으로부터 인정받지 못한다면 온전한 의미의 주민 정체성을 가질 수 없다. 주민적 덕성의 문제는 보다 복잡한 측면을 가진다. 만약 덕성의 유무로서 주민 자격을 판단한다면 그 기준이 모호할 뿐만 아니라 덕성 없음 혹은 부족이 배제의 근거가 될 수도 있기 때문이다.<sup>18)</sup> 따라서 덕성의 문제는 주민됨의 조건이 아닌 주민에게 요구되는 가치 정향으로서의 위상을 부여하는 것이 옳다고 본다. 이러한 전제 하에 주민적 덕성이란 자신의 지역에서 벌어지는 공적 논의에 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것과 주민에게 주어진 의무를 충실히 수행할 의지와 그 의지를 수행할 의향을 갖춘 상태를 의미한다. 또한 나의 확장으로서 동료 주민을 포함시켜 볼 수 있는 역량은 물론 동료 주민이 겪는 고난과 고통을 나의 것으로 받아들이고 연대의 행위를 할 수 있을 때, 주민적 덕성의 기본을 갖추었다고 평가할 수 있다.

### 3.2. 주민권의 정당화

주민권은 ‘주민됨’에 기초하고 있기 때문에 이주의 목적, 체류기간, 지위 등과 무관하게 이주민의 권리를 말할 수 있다는 측면에서 보편성을 가진다. ‘주민’은 현재 다문화정책의

17) 현행 법규(주민투표법 5조 1항 및 각 지방자치단체의 주민투표 조례 3조)에서는 영주권자에게만 주민투표권을 부여하고 있다. 참고로 공직선거법 15조 2항과 지방자치법 15, 16, 17조, 주민소환에 관한 법률 3조 1항의 규정에 따라 “영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인”은 지방선거 참정권 및 조례의 재개정 청구, 감사청구권, 주민소송권, 주민소환투표권을 가진다.

18) 이는 시민적 덕성의 경우에도 마찬가지이다.

대상으로서 결혼이주민과 여러 형태의 이주민을 포괄할 수 있는 담론이다. 물론 이주의 성격과 특질에 따라 여타의 이주민과는 ‘다른’ 권리와 대우가 필요할 수 있다. 예를 들면 이주노동자에게 주어질 수 있는 구체적 권리 내용과 결혼이주민에게, 혹은 미등록노동자에게 주어질 수 있는 권리 내용은 상이할 수 있다. 또 맞춤형 권리 부여가 이주민의 정착과 지역사회통합에 기여할 수 있는 바가 더 큰 경우도 있겠다. 그럼에도 이주민 일반에 적용할 수 있는 주민권 담론은 이주민의 내적 차이를 넘어 그들을 집단 주체로서 보편적으로 사유할 수 있는 가능성을 연다.

또한 주민권을 통해 이주민의 위상을 고려하는 것은 이들이 취약계층으로서 단순한 시혜의 대상이 아니라 통합정책의 일 주체이자 당사자로서 존립할 수 있도록 한다. 기존의 다문화정책은, 많이 지적되어온 것처럼 동화정책과 다름없는 내용을 방편으로 하여 이주민을 국가 온정주의에 기초한 수혜의 객체로서 간주하여 왔다. 이러한 오류는 반다문화주의를 확산시키는 역설적인 결과를 낳았다. 주민권은 기존 통합정책의 문제점을 완화하고 새로운 관점에서 이주민 통합정책을 가다듬을 수 있도록 한다.

주민권의 또 다른 이점은 이주민과 원주민 혹은 주류시민의 명확한 구분을 완화할 수 있다는 점이다. 위에서 말한 것처럼 ‘주민’에는 이주민과 원주민이 모두 포함된다. 이들을 모두 주민으로서 묶어낼 수 있다면 이들 사이에 엄연히 존재하는 넘을 수 없는 벽에 삼투성(porousness)을 만들어 낼 수 있으며, 이들 간의 위계 또한 완화시킬 수 있을 것이다. 같은 주민으로서의 동질성은 주민으로서의 소속감을 통해 이들이 연대할 수 있는 근거가 되어 줄 것이다.

마지막으로 주민권을 정당화하기 위해서는 주민권이 이주노동자를 포함한 이주민의 핵심적이고 기본적인 권리를 보장하는 근거가 될 수 있는가라는 질문에 대답하여야 한다. 이에 대한 잠정적 답은 주민권과 다문화주의, 인권, 시민권과의 관계를 해명하는 가운데 얻어질 수 있다고 본다.

이주민의 권리에 민감한 다문화주의는 문화집단 간의 차이를 인정하고, 차이의 평등성과 차이에 따른 차별적인 권리 부여를 통해 문화집단 및 그 구성원 개인의 평등과 자유를 신장하고 평화와 사회통합을 지향한다. 이의 당연한 귀결로서 다문화주의는 보편성보다는 특수성에 초점을 둔다. 다문화주의가 의도하는 차이의 기획은 인정과 상호작용, 수정과 재구성을 통해 “우리로 하여금 우리 자신을 넘어서게”(바바 2012, 31)하는 가능성을 연다.<sup>19)</sup> 주민권은 다문화주의의 맥락에 위치하면서도 차이보다는 주민으로서의 ‘같음’에 유의하고

---

19) 다만 상호작용의 전제로서 전통과 기억에 기초한 주류의 단일 문화와 개별 국가 출신 이주민의 또 다른 단일문화는 다시 생각해 볼 여지가 있다. 이용재(2014: 86)는 문화적 다양성을 외부의 이질성(이주민)의 유입에 따른 결과로 보는 이분법적 시각을 비판하고 “문화의 내적 분열을 통한 생활세계의 다양화”라는 관점에서 다문화사회를 파악해야 한다고 주장한다. 새겨들을 만하다.

있다. 다문화주의는 차이와 그 차이의 평등한 처우를 요청하는 이념이기 때문에 어느 정도 원심력을 가지는 것은 피할 수 없다. 또한 현실적인 다문화정책은, 정교하게 기획되지 않는다면, 개별 문화가 교류 없이 각자 무관심 속에서 고립하여 존재하는 평행 사회(parallel society)를 결과할 수도 있다. 주민권은 다문화주의의 성과를 이어받으면서도 그것이 노정할 수 있는 분리의 가능성을 완화할 수 있는 방안에 대한 고민의 산물이다. 주민권의 '같음'과 다문화주의의 '다름'이 인식 안에서 공존하고 이것이 정책으로 외화될 수 있다면 더 나은 정책 효과를 낼 수 있을 것이다.

주민권과 인권, 시민권의 관계는 보편성의 관점에서 접근해 볼 수 있다. 인권과 시민권은 그 적용범위와 내용의 상이함에도 불구하고 보편성의 영역에 위치한다. 전자는 인간이라는 이유만으로 가져야 할 보편적 권리로서, 후자는 시민 내지는 국적자라는 이유만으로 가져야 하는 보편적인 권리 담론으로서의 위상을 가진다. 인간 또는 시민으로서의 보편성은 타자의 권리를 옹호하고 그것을 보호해야 할 의무를 발생시키는 근원이다. “유효한 권리의 행사는 그것을 보유하고 있는 개인으로부터 나오는 것이 아니라 그에게 어떤 의무를 부담해야 한다고 스스로를 간주하는 그 이외의 사람으로부터 나”(Weil 2002, 3)오는 것이기 때문에 인권과 시민권은 보편성의 견지에서 타자에 대한 부담을 정당화한다. 다만 인권이 국경을 초월하고자 하는 경향을 가진다면 시민권은 국가적 경계를 당연시하고 심지어 강화한다는 차이는 있다.<sup>20)</sup> 주민권에 대한 사유는 차이를 적극적으로 고려하면서도 인권, 시민권의 보편성을 재전유하고자 한다. 즉 주민권은 다문화주의의 맥락에서 이주민의 차별적 권리를 옹호하면서도 주민으로서의 보편성에 주목하여 그들이 주민으로서 마땅히 가져야 할 권리를 구체화하고자 하는 시도라고 평가할 수 있다. 좀 더 과감하게 얘기해 본다면 주민권은 “문화적 특수성에 반응하는데 실패한 보편성”(버틀러 2013, 16)에 문제제기하면서 특수성에 대한 강조가 보편적 맥락을 잃어버릴 가능성을 배제하고자 하는 시론적 방안이다.

### 3.3. 주민권의 구현방안

주민권의 내용을 구현하기 위해 이해당사자는 무엇을 할 것인가? 논의를 보다 명료하게 전개하기 위해 우리는 한국사회가 할 일과 이주민이 할 일을 구분할 필요가 있다. 먼저 한국 사회는 이주민의 바람과 희망, 현실적 두려움에 대해 깊이 있게 주목하여야 한다. 이주민의 욕망<sup>21)</sup>에 대해 주류의 시선을 투사하거나 ‘이럴 것이다’라는 예단을 하는 것이

20) 여기에서 시민권과 인권, 주민권의 개념상의 차이를 자세히 다룰 필요는 없을 듯하다. 이에 대해서는 이용승(2014)을 참조하라.

아니라 그들의 현실을 있는 그대로 이해하려는 노력이 선행되어야 한다. 그러한 의미에서 주류 시민과 그들의 인식에 영향을 미칠 수 있는 현장 활동가, 정책 입안자들에게는 이주민에 대한 이해를 목적으로 한 ‘정직한 대면’이 요청된다. 정직한 대면은 동정이라는 선한 의지나 시혜라는 우월적 입장을 최소화하고 말 그대로 통합 주체의 일원으로서 그들을 대우하고, 대면하는 것이다. 물론 동정이나 연민, 온정주의가 전혀 무용하지는 않다. 연대 또한 동정이나 연민에 의존하는 경우가 왕왕 있기 때문이다. 그러나 그러한 종류의 감성들은 장기 지속가능하지 않을 뿐만 아니라 상황의 부침에 따라 언제든지 철회될 수 있기 때문에 취약하다.

두 번째로는 이주민이 자신의 목소리를 낼 수 있도록, 자신의 서사를 공적 공간에서 말할 수 있도록 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 두 가지 방향에서 가능한데, 먼저 관과의 협조 혹은 요구를 통해 제도적으로 이를 보장할 수 있는 방안을 강구하는 것이다. 이는 주민과 관련된 공적 사안에 이주민을 ‘직능대표’로서 포함하거나 이주민의 삶에 직접적인 영향이 있는 정책 결정 과정에 이들이 참여할 수 있도록 협치(governance)의 영역을 넓히는 것과 관련된다. 이미 기존의 외국인주민 지원조례에서도 “외국인주민이 지역공동체의 구성원으로서 시·도의 행정에 참여할 수 있도록 노력”<sup>22)</sup>할 것을 규정하고 있기 때문에 협치의 확대는 실천의 문제라고 할 수 있다. 둘째는 이주민에 대한 단순한 지원이나 이들의 필요와 요구를 해결해주는 차원이 아니라 이들과의 연대를 통해 스스로 주체로 기능할 수 있도록 관계를 재정립하는 것이다. 후자는 문제를 규정하고 해당 문제를 해결하는 주체를 재규정하는 동시에 새롭게 구성해내는 과정이 될 것이다. 또한 이 과정은 이주자들의 임파워먼트(empowerment)를 지향하는 경로이기도 하다.

세 번째로 주민권의 보장을 위해서 우선적으로 해결되어야 하는 과제는 이주민 가운데 절대 다수를 차지하는 이주 노동자의 체류자격 연장 혹은 변경의 문제이다. 현재의 제도 하에서 동포를 제외한 이주노동자는 3년 혹은 최장 4년 10개월 이내에 본국으로 돌아가야 한다. 사실 주민으로서의 정체성은 ‘시간’의 문제와 깊은 연관을 갖는다. 이는 주류의 입장에서 보아도 마찬가지이다. 이주민을 주민으로 인정하기 위해서는 체류기간, 즉 주민의 구성원으로서 유지된 시간에 대한 고려를 빼놓을 수 없다. 그러나 현재와 같이 단기체류 이후에 귀국해야 하는 시스템이 온존한다면 선주민을 설득하기도 어렵거나 이들이 주민으로서의 정체성을 형성할 수 있는 가능성도 제한된다. 따라서 이들이 원할 경우 한국에서 체류기간을 연장하거나 체류자격을 변경할 수 있는 권한이 주어져야

21) 이들의 두려움과 희망, 단기적 바람, 장기적 욕망은 무엇일까? 정주인가? 귀환인가? 인권인가? 노동권인가? 통합의 또 다른 주체들에 대한 이해는 좋은 정책의 출발이 된다. 이를 이해하고 감안하지 못하는 정책은 실패를 예정하고 있다고 해도 과언이 아니다.

22) 경기도 외국인주민 지원조례 3조 2항.

한다.<sup>23)</sup> 같은 맥락에서 이미 한국 거주가 오래되었고 주민으로서 충분히 기능할 수 있는 여건을 갖추고 있는 미등록 이주민에 대한 사면조치도 적극적으로 고려될 필요가 있다.

물론 이는 매우 어려운 과제이다. 그러나 체류자격 변경 혹은 연장에 대해 달리 생각해 볼 여지는 있다. 체류기간을 엄격히 제한하는 근거는 이주민의 체류기간이 반복하여 갱신되면 이들이 한국에 정주할 것이라는 우려이다. 과연 그럴까. 비시민에 대한 권리의 제한, 가족결합의 불허, 까다로운 영주권 부여, 사회적 차별 등 이주민이 본국으로 돌아갈 유인은 한국 사회에 남을 유인보다 많다. 이 모든 장벽을 한꺼번에 없애지 않는 이상 체류기간 연장이 곧바로 정주로 이어질 것이라고 보는 것은 합리성이 떨어진다. 따라서 한국의 이주 여건에 대한 전반적인 고려를 한다는 전제 아래 단기순환이주 프로그램에 대한 제고가 필요하다.

다음으로 이주민의 관점에서 우선 생각해 볼 점은 관의 선한 의지에 의존하는 것의 정당성 문제이다. 제도로서의 ‘관(官)’이 이주민에 대한 선한 의지를 갖고 있고, 그 선한 의지를 실천할 의지와 역량을 가지고 있다면 이주민은 이에 대해 어떠한 태도를 취해야 할까? 관이 선한 의지와 그것을 실천할 역량을 시현하고 있다는 점은 크게 문제가 되지 않는다. 다만 그것에 의존하는 것이 문제적이다. 관의 태도는 국민들의 태도에 크게 영향을 미친다. “자존감이 자신에 대한 태도이긴 하지만 그것은 다른 사람들이 보이는 태도에 의존”(마갈릿 2008, 140)하기 때문에 관이 나서서 시혜를 베풀고 이것에 의존하는 형태는 이주민의 자립을 방해하고, 결국 자존감을 훼손하는 효과를 낳는다. 집단적 자존감이 훼손된 개인 혹은 집단은 주체로서 등장하기도 어렵거니와 주체로서 인정되기는 더욱 어렵다. 주류의 인식에서 이주민이 계속해서 도와주어야 할 존재로 남아 있다면 ‘언제까지 도와주어야 하는가?’ 라는 회의감 내지는 ‘동정 피로감’(compassion fatigue)(김현미 2015, 54)을 키울 수 있고, 이는 곧 선한 의지의 감퇴로 연결될 수밖에 없다.

이주민의 관점에서 주민권 구현을 위해 두 번째로 요청되는 바는 주민으로서의 책임과 의무를 기꺼이 수용하고 지역의 현안에 대한 관심과 참여를 통해 주민으로서 자질을 향상시키기 위해 노력하는 것이다.<sup>24)</sup> 또한 주민적 덕성의 내용으로 제시된 주민 간의 연대의 가치를 공유하고 이를 적극적으로 실천할 필요가 있다. 이는 주민으로서의 가치와 의무, 책임감을 동료 주민들과 공유하는 것을 실내용으로 한다.

---

23) 이와 관련하여 루스(Ruhs 2013, 197)은 “이주민이 단기노동이주에서 벗어날 수 있는 효과적인 기회의 보장은 여타의 권리 제한을 수용할 수 있”는 조건이라고 주장한다.

24) 참고로 지방자치법 21조에서는 주민에게 “소속 지방자치단체의 비용을 분담”할 의무를 부과하고 있다.

## IV. 결론에 대신하여

지금까지 이주민의 지역사회통합을 위한 유력한 규범적, 실천적 근거로서 주민권을 제시해 보았다. 사실 이주민의 권리부여와 관련된 “규범적 질문에 대해 단 하나의 ‘옳은’ 정답은 있을 수 없다”(Ruhs 2013, 8).<sup>25)</sup> 다만 끊임없는 상상과 모색, 실천과 시행착오를 통해 사회적 합의를 획득해 나가는 과정이 우리 앞에 놓여 있을 뿐이다. 이 과정은 모든 구성원의 삶의 고향으로서 “품위 있는”(마갈릿 2008) 사회통합을 향한 긴 여정이 될 것이다. 주민권은 주민 가운데 누구도 배제되거나 거부되지 않으면서, 그리고 인간으로서의 존엄과 인권을 존중하는 품위 있는 사회통합에 이를 수 있는 좋은 방안이라고 주장하고 싶다.

현재 한국은 저출산 고령화 문제의 해소 기제로서 이민 수용을 고려하지 않을 수 없는 상황에 봉착해 있다. 한국이 저출산·고령화의 늪에 빠진 지는 한참 되었으며, 이를 해소하기 위한 다양한 노력이 진행되어 왔다. 그러나 출산율은 여전히 제자리걸음이다. 많은 대안들이 제시되었지만 결과가 신통치 않은 이유는 정부의 의지가 약하거나 제시된 대안이 현실에 부합하지 않았기 때문이겠다. 만약 국가의 역할이 국민의 생활 안정을 보장하기 위한 일정 수준의 경제발전을 지속시키는 것이라면, “인구의 노령화와 노동력 감소가 지속되는 상황에서 경제적 활력을 유지할 수 있는 방안이 있는가?”(Surak 2013: 97)라는 질문에 응답하여야 한다. 정부도 다가오는 ‘인구절벽’을 예상하여 “제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)”에서는 이민을 적극적으로 고려하기 시작하였다.<sup>26)</sup> 이러한 상황 전개는 이미 오래 전에 예측되었던 것이다. 사정이 이렇다면 우리 사회가 의지를 갖고 직면하여야 하는 문제는 향후 급증할 이주민과 어떠한 관계를 형성할 것이며, 이를 통해 우리 사회는 어디를 지향할 것인가라는 점이다.

이 질문에 대해 주민권은 유의미한 생각꺼리를 제공한다. 이미 한국 사회의 구성원으로서, 그리고 지역사회 주민으로서 깊이 내재하고 있는 이주민의 존재를 인정하고, 이들과의 유용한 공존을 모색하는 것은 더 이상 지연되거나 회피할 수 없는 한국 사회의 과제이다. 주민권은 ‘주민’이라는 동질성과 동등함에 기초하여 공존과 사회통합을 지향하고자 하는 방안으로서의 위상을 갖는다.

---

25) 루스(2013, 9)는 이주노동자의 권리와 이민 개방(쿼터) 사이에는 상충관계(trade-off)가 있다는 점을 보이며, 이주노동자의 권리 제한은 그것이 이민의 문호를 확대하는 데 기여할 경우에만 정당성을 인정할 수 있고 그러한 제한 또한 시간제한(예로 4년)이 있어야 한다고 주장한다. 그에 따르면 이는 ‘당위’와 ‘실제’를 동시에 고려하기 위한 방안이다.

26) 국민일보(2015/10/25). “정부 저출산·고령화 대책… ‘혼외처 차별금지’ 범으로 정한다.” 참조.

이주민의 권리는 이주국의 시민이 누리고 있는 권리와 밀접한 관련이 있다. 일례로 노동시장에서 주류 시민을 대상으로 동일노동 동일임금 원칙이 지켜지지 않는 상황에서 이주 노동자의 동일노동 동일임금 원칙을 주장하기는 어렵다. 마찬가지로 노동권이나 의료보장, 인권 등의 영역에서도 그렇다. 이런 측면에서 보자면 이주민의 기본적 권리나 인권에 대한 주장과 요구는 주류 시민의 권리를 확보하고 인권을 확장하는 것으로 이어질 수 있으며, 그 역도 마찬가지이다. 이로부터 이주민과 선주민 간의 연대의 가능성을 엿볼 수 있다. 비록 그것이 가시적인 형태의 연대로 이어지지는 못할지라도, 그리고 그것이 꽤나 어려운 과제라는 사실을 인정하더라도 양자 간에 상호 보강하는 효과가 있다는 점은 강조될 필요가 있다. 이러한 효과는 이주민들에게 어떠한 권리를 부여하고, 어떠한 내용의 인권을 보장할 것인가를 고민할 때 중요한 참조사항이다.

이주민의 권리와 위치를 논할 때 염두에 두어야 할 또 하나의 사항은 이주민에 대한 특정한 권리보장이 사회적으로 순수하게 부담 혹은 짐으로 인식되는 상황을 피해야 한다는 점이다. 킴릭카(Kymlicka 2010, 108)는 “이민자가 주로 불법 체류자 혹은 잠재적으로 비자유적 행위를 하는 사람들, 복지국가의 순 부담으로 인식”된다면 다문화주의에 대한 지지를 약화시킬 수 있다고 지적한 바 있다. 즉 이민자에 대한 편견 내지는 고정관념이 이주민에 대해 우호적인 정책을 축소시킬 수 있다는 것이다. 또한 루스(2013, 189-191)의 주장대로 이주민의 권리보장이 이민 문화의 축소로 이어져 미래에 한국으로 들어오고자 하는 이주민의 기회를 제한하는 역효과를 낼 수 있다는 점도 고려될 필요가 있다. 다만 한국의 경우는 이주민의 권리가 대단히 제한적이고, 이주노동력에 대한 수요가 꾸준히 증가할 것이라는 현실을 고려할 때 이민문화의 축소 가능성에 대한 지나친 우려는 기우일수 있겠다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 시민권을 통해 주민권의 일부 내용 유추가 곧 시민권과 주민권의 연속적 관계를 상징하는 것은 아니라는 점이다. 양자는 다른 맥락에 위치해 있을 뿐만 아니라 불연속적이다. 왜냐하면 비시민은 광범위하게 존재할 수 있지만 ‘비주민’은 드물고 또한 시민은 국민국가를 전제하지만 주민은 공동체에 기반을 두고 있기 때문이다. 그러한 한도에서 주민됨에 터 잡고 있는 주민권은 국적에 기초하고 있는 시민권보다 개방적이고 보편적인 성격을 갖는다고 할 수 있다.

이 글의 한계는 주민권을 당사자 간 ‘공적 협상 및 합의’의 영역으로 유보하고, 그 구체적인 내용을 풍부하게 제시하지 못했다는 점이다. 그러나 이 글이 주목하고 있는 주민권은 이주민을 어떻게 대우해야 하는지, 그들이 마땅히 누려야 할 권리는 무엇이며, 주류와 이주민 간의 관계는 어떻게 풀어나가야 할 것인가라는 문제에 대해 숙고하고 상상력을 발휘하는 실마리가 된다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 사실 주민권은 상상력과 깊이 관련되어 있다. 주민의 ‘현재적’ 구성원들이, 이전에는 주민의 범주에서 계속 미끄러졌던

주체들을 주민으로 호명하고, 같은 주민으로 인정하기 위해서는 ‘나’를 끊임없이 확장시키는 상상의 노력이 필수적이다. 나아가 어떻게 품위 있는 사회통합을 가능하게 할 것인가를 주제로 한 집단적인 상상과 사유는 우리를 좀 더 많은 자유와 평등, 정의로 나아가게 할 것이기 때문이다.



- 김애령. 2012. “다른 목소리 듣기-말하는 주체와 들리지 않는 이방성.” 『한국여성철학』 17, 35-60.
- 김현미. 2015. 11. 13. “이주민의 지역사회통합과 주민권의 기능 토론편.” 『인주인권 지역공동토포론회: 이주민 지역사회통합 현안과 인권 쟁점』. 53-55.
- 대법원. 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 전원합의체 판결.
- 마갈릿, 아비샤이 저 · 신성림 역. 2008. 『품위있는 사회』. 파주: 동녘.
- 문재원. 2014. “로컬리티와 다문화의 대화성-자기서사 구성하기.” 『인문연구』 71, 35-66.
- 바바, 호미 저 · 나병철 역. 2012. 『문화의 위치』. 서울: 소명출판.
- 버틀러, 주디스. 양효실 역. 『윤리적 폭력비판: 자기 자신을 설명하기』. 고양: 인간사랑.
- 여성가족부 · 관계부처합동. 2012. “제2차 다문화가족정책 기본계획(2013~2017).” 여성가족부 다문화가족정책과.
- 이기라. 2007. “공화국을 보호해야 한다! - ‘방리유’를 둘러싼 치안논리와 낙인찍기의 통치메커니즘.” 이기라 · 양창렬 외. 『공존의 기술』. 서울: 그린비, 19-68.
- 이용승. 2012. “이주민 통합정책 국제비교.” 『다문화와 인간』 1(2), 199-233.
- 이용승. 2014. “다문화시대의 시민권 아포리아.” 『한국정치학회보』 48(5), 185-206.
- 이용재. 2013. “사회갈등 대응을 위한 시민권의 재해석 - 획득하는 권리로서 생활공동체의 성원권.” 『대한정치학회보』 21(2), 95-113.
- 이용재. 2014. “다문화사회 통합을 위한 다문화사회의 개념적 확장-다문화 인식전환과 중첩적 연대의 방식을 중심으로.” 『사회과학연구』 22(2), 68-94.
- 이화숙 · 이용승. 2013. “다문화 시대의 사회통합과 한국어 교육정책 - 이주민 참여율 분석을 중심으로.” 『한국어 교육』 24(2), 285-316.
- 이재봉. 2010. “로컬리티 연구의 의의와 과제.” 대동철학 53, 301-318.
- 저출산고령사회위원회. 2015. 10. “제3차 저출산 · 고령사회 기본계획(안). 공청회(2015. 10. 19.) 자료집. 출처: [https://precap.go.kr/news\\_noti\\_vw.lo?idx=646](https://precap.go.kr/news_noti_vw.lo?idx=646) (검색: 2015. 10. 26.).
- Kymlicka, Will. 2010. “The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies.” International Social Science Journal 61(19 9), 97-112.

- IOM. “Migrant Integration.” 출처: <http://www.iom.int/migrant-integration> (검색: 2015. 10. 31.).
- Local Government Association. 2002. “Guidance on Community Cohesion.” London: LGA Publication.
- Marshall, T. H., 1950. “Citizenship and social class.” In *Inequality and Society*, edited by Jeff Manza and M. Sauder. 2009, 148-154. W.W.Norton and Co.: New York.
- Ruhs, Martin. 2013. *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*. New Jersey: Princeton University Press.
- Surak, Kristin. 2013. “Guestworker Regimes: A Taxonomy.” *The New Left Review* 84, 84-102.
- UNRISD. 1994. “Social Integration: Approaches and Issues.” UNRISD Briefing Paper No. 1. World Summit for Social Development.
- UNDP. 2009. *Human Development Report 2009 Overcoming barriers: Human mobility and development*. New York: UNDP.
- Weil, Simon. 2002. *The Need for Roots*. New York: Routledge.
  
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>
- 국민일보.

● 투고일: 2016. 2. 4.    ● 심사일: 2016. 2. 4.    ● 게재확정일: 2016. 2.17.
--

## **Social integration of migrants in a local and the function of denizenship**

Lee, Yongseung  
(Daegu University)

The article suggests the way of integration of migrants in a local by denizenship (juminguan). The research question of this paper is twice. First, what is the meaning of migrants' integration in a local and how is it possible to reach? Second, in that process, which role denizenship is able to do? Denizenship means the rights, status, and identity that should be recognized for denizens regardless of staying condition, legal status, race, ethnic, national origin, personal inclinations, class, and social position. To achieve the objective of the article, it begins with the prescribing the significance of social integration and then associates it with locality. In the process, I emphasize the subjectivity of migrants. The contents of denizenship are inferred from the contents of citizenship and are justified by considering the relations between universalism, multiculturalism, human rights and denizenship. Finally the concrete measures of implementation of denizenship are proposed in a coarse level. The conclusion is substituted by some of the points to note when claiming the denizenship.

〈Key words〉 Migration, Migrants, Denizenship, Social integration, Locality