

## 세계화시대 사회권의 대안 모색 : 시민의 권리에서 거주민의 권리로

최혜지 (서울여자대학교 사회복지학과)

한동우 (강남대학교 사회복지대학원)

### I. 문제제기

시민권은 근대를 연 빔장이다. 권리의 분배를 특수주의에서 보편주의로, 권리의 소재를 계급에서 시민지위로 이동시키며 시민권은 봉건사회를 해체했다. 근대 이후 시민지위는 공민적, 정치적, 사회적 권리의 차등 없는 향유를 보장하는 인식표로 자리하게 된다.

국민국가는 영토와 민족, 민족과 국민의 일체를 구성원리로 한다. 민족은 역사와 문화를 공유한 단일공동체로 그려지며 국민 곧 시민의 기표가 된다. 시민권은 문화와 역사적 차이를 탐색하고 민족적 동질성을 구성하려는 국민국가의 선택이다. 예외 없는 권리를 보상으로 시민은 기꺼이 하나의 민족임을 믿으려 했고 자부하게 되었다.

복지국가는 자본주의 폐해의 대응체제로 등장한 국민국가이다. 민족과 국민의 일체성, 민족단일성의 국민국가 이념은 복지국가 체제에 여과 없이 수용되었다. 복지국가 또한 시민권을 기제로 국민의 보편적 권리를 약속한다. 군주의 자애에 의존했던 국민의 안위는 계약에

---

\* 최혜지(서울여자대학교 사회복지학과 교수)

이화여대 사회사업학과에서 학사와 석사 학위, Washington University 사회복지대학원에서 석사와 박사학위를 받았다. 현재 서울여자대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 주로 노인돌봄을 주제로 연구했으며 최근 문화다양성, 이동성, 시민권 등 사회복지담론을 주제로 연구하고 있다.

한동우(사회복지, 누구의 권리인가? : 근대국민국가적 시민권에서 탈국가적 거주권으로의 전환)  
연세대학교 사회복지학과에서 학사, 석사, 박사학위를 받았다. 현재 강남대학교 사회복지대학원교수로 재직중이다. 사회복지행정과 비영리조직 분야를 연구하고 있으며 최근에는 생태주의 관점의 복지체제비판에 관한 연구를 하고 있다.

근거한 국가의무로 전환되었다.

시민권은 역사적, 문화적 맥락에서 사회구조, 사회관계와 맞물리며 변화한다. 공민권, 정치권, 사회권으로 이어지는 시민권의 전개과정은 시민권의 사회구성적 속성을 시사한다. 자본주의 계급불평등의 확대는 노동자의 계급투쟁을 점화했고 결과는 사회권의 분화로 나타났다. 지배계급의 특권을 국민의 보편권리로 이양한 시민권은 사회권에 이르러 인간다운 삶의 보장을 보편권리로 편입시킨다. 이로써 사회권은 계급불평등 종식을 목적인 복지국가 구현의 도구로 자리한다.

세계화에 따른 초국적 이동의 확대는 국민국가의 민족구성을 다양화 한다. 노동력은 자본의 이동에 따라 국경을 넘고, 국가의 약화된 자본통제력은 노동력의 초국적 이동을 현실로 수용한다. 세계화 시대의 국민국가는 민족과 국적의 일치, 민족적 단일성의 토대로부터 벗어나 있다. 이제 국가 영토 내에 시민지위를 갖지 못한 다양한 이민족과 외국인이 공존한다.

그런데 시민지위에 결부된 보편권리의 인정은 시민지위에서 벗어난 집단의 배제를 의미한다. 세계화에 따른 세계질서의 재편으로 시민권은 시민을 갖대로 새로운 불평등을 구조화한다. 사회권을 기제로 계급불평등 개선을 추구하던 복지국가 체제는 계급불평등을 확대하는 모순에 처하게 됐다.

시민권은 시간과 공간의 구속을 받는다. 세계화로 가시화된 국민국가 전제의 와해는 시민권의 균열을 심화한다. 시민권원리는 국가에 편입되어 국가질서를 따르고 있으나 비주권적 지위로 인해 보편권리에서 배제되는 사각지대를 확장한다. 영토와 국민의 동질성 전제를 초월한, 세계화의 질서를 수용한 사회권의 진화가 요구되는 배경이다.

이와 같은 문제의식에 기초해 이 글은 세계화 시대 ‘우리’의 물리적 변화에 조응하는 사회권의 대안 즉 대안적 사회권의 모색을 목적으로 한다. 사회권을 사회보장에 대한 권리로 제한하는 시각에 비판적인 견해가 강하나(예: 안치민, 2006), 이 글은 초점의 명료화를 위해 사회권을 사회보장에 대한 권리로 축소해 논의하고자 한다.

이 글은 연구주제에 대한 연구자 사유의 흐름을 쫓는 방식으로 전개되었다. 문제제기에 이어 2장은 국민국가의 전제를 정리하고 복지국가 또한 국민국가 전제에 토대하고 있음을 논의한다. 3장은 시민권의 기능을 정리하고, 사회권은 복지국가 구현의 기제임을 피력한다. 4장은 이동의 확대로 인한 사회권의 한계와 과제를 밝힌다. 5장은 시민지위에 기반 한 사회권의 대안으로 거주권을 주장한다. 6장은 결론을 대신해 거주권의 한계를 논의한다.

시민권은 공민적, 정치적, 사회적 요소를 포함한다. 이 글에서 시민권은 포괄적 제도를 의미하고 사회권은 최소한의 삶의 질에 대한 권리를 뜻하는 것으로 구분해 사용하고자 했다. 그러나 용어구분의 중요성이 높지 않은 경우 문맥의 흐름을 고려해 용어를 선택했다.

## II. 국민국가와 복지국가

이 장은 복지국가가 국민국가의 일 유형이며 국민국가의 전제는 복지국가에 내재되어 있음을 밝히고자 한다.

### 1. 국민국가의 출현과 전제

국민국가는 구획된 영토 내에서 정부가 독점적 주권을 행사하는 통치 유형이다(Giddens, 1985). 국경으로 획정된 공간 내에서 국민 경제와 정치를 운용하는 배타적 주권이 국민국가에 주어진다(베버, 2007). 국민국가는 실정법과 국민을 창출하고 국민에게 배타적 소속을 요구한다(우에노 지즈코, 2001). 주권의 소재를 군주에서 국민으로 전환하고, 군주에 의한 전제 정치에서 실정법에 근거한 의회정치로 통치원리를 이동함으로써 국민국가는 전근대적 봉건 체제를 해체한다.

국민국가의 근간은 베스트팔렌조약에 의해 마련되었다. 프랑스 혁명은 국민국가 형성의 결정적 계기를 제공했다. 근대국가가 국민국가 형태로 발전된 이유는 동시기 유럽의 역사적 조건에 기인한다. 국민국가 형성기 사회변동의 동인인 자본주의는 이동이 용이하고 동질적인 노동력을 필요로 했다. 이 같은 자본주의의 욕구에 의해 국가는 지리적 근접성과 문화적 동질성을 축으로 재단되었다(겔너, 1988, 최현, 2008 재인용). 자본주의의 성장과 질곡을 함께 하며 국민국가는 긴 역사 속에 견재해 왔다.

국민국가는 국가와 민족이라는 상상적 관념에 토대한다. 관념인 국가는 이성을 부여받음으로써 통치의 주체로 배타적 권한과 권위를 소유한다. 민족은 일정한 지리적 공간을 점유한 혈연적, 문화적, 정치적, 경제적 공동체로 동일한 신념체계를 공유할 것으로 기대된다.

국민국가에서 국민은 하나의 민족으로 간주된다. 민족이 곧 국민으로 치환되는 이유이다. 국민국가는 하나의 민족 곧 하나의 국민으로 이루어졌다. 따라서 국민국가는 민족을 고리로 국가와 국민을 일치시킨다(가라타니 고진, 2007). 국민은 하나의 민족으로 구성된 민족공동체이며, 민족, 국민, 국가는 분리되지 않는 동일체라는 전제는 국민국가 형성의 원리이다. 국민국가의 이 같은 관념적 구도는 근대를 연 인류 최고의 발명품이다. 국민국가는 공동의 기억을 구성하고 하나의 공동운명을 주문처럼 되뇌며 공동전통이라는 도식 안에 들어가지 않는 모든 것을 배제시킨다(슈뢰르, 2010). 즉 국민국가는 다양성의 획일화와 차이의 평준화를 뜻가로 탄생했다.

## 2. 국민국가로서 복지국가

국가의 형성은 세계사적 맥락에 종속적이므로 근대화 시기의 모든 국가는 국민국가의 특성을 공유한다(우에노 지즈코, 2001). 산업자본주의의 발전에 수반된 사회문제를 국가개입을 통해 해결하고 국민에게 최소한의 삶의 질을 보장하려는 구상이 복지국가이다(신명훈, 2014). 즉 복지국가는 사회연대의 기능을 국가가 독점한 국민국가 체제의 일 유형이다(메렝, 2000).

복지국가는 개인의 안녕을 군주와 신민의 가부장적 관계에 의존하던 전근대적 사유를 국가와 국민의 계약관계로 전환했다는 점에서 국민국가 체제에 집적된다. 때문에 국민국가의 전제는 복지국가에 충실히 투영된다. 복지국가는 국민의 민족적 동질성을 가정한다. 즉, 국가가 삶의 질 보장을 책임져야 할 국민은 문화적, 민족적 단일 공동체로 상정한다. 1871년 정치적 통합을 이룬 독일은 내적 통합의 방편으로 혁신적 사회보장 제도를 도입하며 복지국가를 선도한다(신명훈, 2014). 민족적 공동체라는 허구적 정체성은 강한 국민국가를 위해 불가피했다. 독일의 예에서 복지제도는 허구적 정체성 강화의 요긴한 수단으로 동원되었다. 그렇게 복지국가는 국민국가의 전제 위에, 전제를 견고히 하며 성장했다.

## Ⅲ. 복지국가와 시민권

사회권은 자본주의에 의해 확대된 계급불평등을 배경으로 탄생한다. 이 장은 계급불평등에 대한 사회적 대응이자 복지국가 구현의 도구로서 사회권의 기능을 논의하고자 한다.

### 1. 시민권

국민국가에서 국민의 권리보호와 문화적 정체성 유지는 시민권 제도를 통해 수행된다. 시민권은 국가와 국민 사이의 권리와 의무 관계를 규정하고 시민의 범위를 확정한다(최현, 2008). 시민권은 공민적, 정치적, 사회적 요소로 구성되며 각 요소는 순차적으로 출현했다(마살, 2013). 개인의 자유권을 핵심으로 하는 공민권은 사유재산에 대한 권리, 자유계약의 권리, 언론, 출판, 집회, 결사의 자유 등으로 대표된다. 18세기 공민권의 출현으로 근대 시민은 군주의 자의적 지배로부터 벗어나 지위의 자유를 확보하게 되었다(김윤태, 2013).

정치권은 공민권에 이어 두 번째 시민적 권리로 등장한다. 정치권은 정치행위의 주체가 될 수 있는 권리를 의미하며 선거권과 피선거권으로 집약된다. 선거권은 18세기까지 세금납부 능력이 있는 시민에게 제한적으로 허용되었다. 19세기 초 선거권이 모든 남성에게 부여되면

서 정치권은 시민적 권리로 자리 잡는다(마샬, 2013).

시민권의 사회적 요소인 사회권은 20세기에 등장한다. 사회권은 사회보장에 대한 권리와 함께 경제적 안녕, 사회적 유산에 대한 공유, 문화적 삶을 영유할 권리를 포함한다(마샬, 2013). 최저임금 보장, 최저생활 보장의 권리를 포괄한 사회권은 복지를 보편적 권리로 제도화 한다. 시민권을 발달론적으로 설명한 마샬의 시민권 이론은 근대 복지국가의 이론적 기초를 제공한다.

## 2. 계급불평등 제거와 복지국가 구현 기제로서 사회권

시민권 제도는 정의와 인권을 실현하는 근대국가의 핵심요소로 발전했다(최현, 2008). 시민권은 봉건사회 지배계급의 특권을 사회구성원 모두의 보편적 권리로 전환한 근대의 표상이다.

시민권의 보편주의적 접근은 시민이 민족적으로 동일한 집단이라는 국민국가의 전제에 기반 한다. 시민권 제도는 국민의 언어적, 문화적 통일성과 소속감을 확보하여 국민정체성을 형성하고 국민결속을 유지하는 장치이다. 국민국가의 구성원은 시민권 제도를 통해 국민으로서의 집단의식을 형성한다. 이는 국민정체성이 국민국가와 시민권 제도를 형성하기보다 국민국가와 시민권 제도가 국민 정체성을 형성했음을 의미한다(최현, 2008).

시민권은 시민이라는 동일한 지위를 갖는 개인에게 동일한 권리를 부여하는 평등처우를 핵심원리로 한다. 시민권의 일반화는 모두가 법 앞에 평등하며, 특권을 누리는 집단도, 박탈로 고통 받는 집단도 없음을 의미한다(안치민, 2006). 그러나 보편주의적 공민권이 경제적인 약자, 노동자 계급의 필요를 충족시키지 못함에 따라 사회권이 출현한다(최현, 2008). 사회권은 시민의 지위를 지닌 모든 사회구성원에게 최소한의 인간다운 삶을 영위할 권리와 사회적 유산을 공유할 권리를 부여한다는 점에서 복지국가의 핵심을 이룬다. 복지국가의 출현은 시민권의 성격에 변화를 가져온다. 개인으로부터 정치권을 박탈하는 원인이 되었던 ‘의존성’은 복지국가의 출현으로 오히려 사회로부터 보호를 받아야하는 사회권의 기반으로 전환되었다(마샬, 1964. 유해미, 2003 재인용).

사회권은 자본주의의 계급구조와 긴장을 유지하며 발전되어 왔다(마샬, 2013). 사회권은 계급 불평등을 완화하려는 노동자의 압력과 자본가 반동의 역동적 산물이다. 자본주의 성장으로 증폭된 빈곤과 불평등에 대한 노동자의 저항의식은 참정권을 요구하는 노동자의 계급운동을 가능하게 했다. 정치권이 차티스트 운동을 통해 획득되었 듯 사회권은 자본가와 노동자 간 불평등을 제거하는 계급마모 기제로 기능했다. 특히 사회권은 최저생활을 시민의 보편적 권리로 인정한다는 점에서 계급구조에 보다 직접적으로 개입한다. 사회적 권리를 시민의 지위에 통합시킴으로써 계급 불평등을 완화하려는 사회적 의지가 사회권에 내재되어 있다(마

살, 2013)

그런데 국민에 대한 보편적 권리보장 도구로서 시민권의 소명은 외국인 배제 도구로서 시민권의 기능과 다르지 않다(Brubaker, 1992). 보편적 권리보장을 통한 계급불평등 완화는 보편 내에 머문 자와 빗겨간 자 사이의 새로운 계급불평등을 의미한다. 세계화를 배경으로 빗겨간 자의 규모가 확대되면서 보편주의적 권리로써 시민권이 도전받게 되었다.

## IV. 사회권의 도전과 과제

사회권은 세계화를 축으로 한 세계질서의 재편으로 새로운 계급불평등을 구조화 한다. 이 장에서는 세계화의 양상과 이로 인한 사회권 전제의 와해 실태를 살펴보고 사회권이 마주한 과제를 논의하고자 한다.

### 1. 사회권의 도전

#### 1) 세계화와 이동의 확대

국민국가는 1919년 베르사이유 체제로부터 세계질서의 기본단위로 승인되었다(최현, 2008). 그러나 자본의 이동이 촉발한 세계화는 세계질서의 재편을 요구하고 있다. 세계화는 국경을 넘은 교류를 양적으로 확대하고 일상의 시간과 거리를 재구성해 교류의 질적 변화를 심화한다(Giddens, 1984, 김호기, 1994 재인용). 주로 자본에 의해 주도되었으나 세계화는 경제, 정치, 사회문화의 다양한 영역에서 경험된다(김태수, 2007). 특히 자본의 세계화는 자본의 교류, 상품의 이동, 노동력 이동으로 가시화 된다.

현대인에게 잘 산다는 의미는 좀 더 실존적으로 변화하고 자유로운 삶을 우선하는 젊은 인류들이 증가하고 있다. 이동과 관광은 양적으로 지배력이 높은 산업으로 전세계 고용의 8.7%, GDP의 10.3%를 점할 정도로 성장했다(World Travel and Tourism Council, 2006). 1950년 2,500만 명에 이르던 국가 간 이동자 수는 2010년 10억명으로 증가했다. 2000년 일일 비행기 이용자 수는 400만 명에 이르고 미국인은 하루 평균 50킬로미터를 이동한다(어리, 2014). 그러나 개인이 실제 이동에 소비하는 시간은 하루 약 60분 정도로 큰 변화가 없다. 이동의 빈도 또한 비교적 일정한 수준을 유지하고 있다. 2000년 영국인의 연간 이동 횟수는 약 1000회 정도로 유지되고 있다(Lyons & Urry, 2005. 어리, 2014 재인용).

더 자주 이동하거나 실제 의미 있게 많은 시간을 길 위에서 보내는 것은 아니지만 더 빠르고 더 멀리 이동하는 것이 가능해졌다. 많은 인류가 이동을 갈망하거나 또는 이동할 수밖에

없는 이동의 보편화가 이루어졌으며, 더 빠르고, 더 안락하게, 더 먼 곳으로 이동할 수 있는 방법들이 실제화 되었다.

2015년 전쟁이나 기타의 사유로 발생한 난민 수는 653,000명에 달하고 122명당 1명이 난민에 해당한다(UNHCR). 국경을 넘은 이주가 새로운 현상은 아니지만 이주의 유동성은 최근의 현상이다. 국경을 넘는 이주민의 수가 많고 이주의 빈도가 증가할수록 국가 간의 심리적, 물리적 경계감은 완화된다. 국가라는 지리적 공간을 단위로 생활하던 국민으로서의 민족은 해면화(海綿化)된 국경을 넘어 생활공간을 확대했다. 국가 내의 민족적 혼재는 그 결과로 주어졌다. 일정한 공간, 동일한 민족, 하나의 국민이라는 국민국가의 재료와 제조법은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 최근 이주의 특징은 민족공동체, 획정적 국가정체에 대한 비판의 단초를 제공한다(어리, 2014).

## 2) 사회권 전제의 와해

### (1) 민족과 국민 동질성의 와해

국민통합과 국민통치의 이념적 기제로 민족적 단일성을 강조해 온 우리나라는 순혈주의에 대한 지향이 강하다. 그러나 국가간 이동의 확대와 민족적 동질성의 약화로부터 우리나라만 예외일 수는 없다. 단일민족의 자부와 달리 우리나라 국민의 민족적 배경 또한 다양화되었다.

결혼을 목적으로 이주한 이주민의 수는 2014년 150,994명이다. 15개 이상의 민족적 배경을 가지고 있으며, 만 명 이상의 규모를 지닌 민족도 중국, 일본, 베트남, 필리핀 등 4개에 이른다(안전행정부, 2014). 결혼이주민은 국적 취득 후 정주할 가능성이 높기 때문에 국민의 민족적 다양성을 고스란히 드러낸다.

〈표 1〉 국적·지역별·연도별 결혼이민자 현황

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
계	141,6554	144,681	148,498	150,865	150,994
중국	66,687	64,173	63,035	62,400	60,663
베트남	35,355	37,516	39,352	39,854	39,725
일본	10,451	11,162	11,746	12,220	12,603
필리핀	7,476	8,367	9,611	10,383	11,052
캄보디아	4,195	4,583	4,541	4,650	4,618
타이	2,533	2,603	2,618	2,643	2,675
미국	2,177	2,410	2,653	2,845	3,006
몽골	2,421	2,393	2,395	2,368	2,394

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
우즈벡스탄	1,725	1,840	2,017	2,141	2,219
러시아	1,280	1,319	1,328	1,305	1,308
캐나다	1,076	1,158	1,240	1,268	1,300
네팔	706	840	1,027	1,112	1,138
파키스탄	654	720	787	874	889
기타	4,198	5,597	6,148	6,802	7,404

출처: 2014 출입국·외국인 정책 통계연보

한국인과 결혼이주민 사이에서 출생한 다문화가정 아동의 증가 또한 국민의 민족적 다양성을 확대한다. 다문화가정 자녀는 출생과 함께 우리나라 국적이 부여된다. 따라서 결혼이민자의 민족적 다양성과 다문화가정 자녀의 증가는 우리나라 국민의 민족적 다양성을 빠르게 확대한다.

〈표 2〉 다문화가족 자녀 현황

단위: 명

연도	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
	207,693	204,204	191,328	168,583	151,154	121,935	107,689	58,007	44,258

출처: 외국인주민현황조사('15.7월), 안전행정부

(2) 영토와 국민 동질성의 와해

국내거주 외국인 수의 증가는 영토와 국민사이의 탈각을 가늠케 한다. 대한민국을 삶의 터전으로 공유하고 있는 외국인은 매년 증가하고 있다. 외국인 주민 수는 2010년 처음 100만 명을 넘어섰으며 2014년 1,741,919명으로 전체 주민등록인구의 3.4%를 차지했다(안전행정부, 2015).

〈표 3〉 2015 주민등록인구별 외국인주민 비율

단위: 명, %

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
주민등록인구(명)	50,515,666	50,734,284	50,948,272	51,141,463	51,327,916
외국인주민수(명)	1,265,006	1,409,577	1,445,631	1,569,470	1,741,919
외국인주민 비율	2.5	2.8	2.8	3.1	3.4

출처: 2015 행정자치통계연보

이주원인에 근거한 유형별 외국인 수는 외국인 근로자가 608,116명, 외국국적동포가 286,414명, 외국인 주민 자녀가 207,693명, 결혼이민자가 147,382명에 이른다(안전행정부, 2015). 전지구적 이동이 자본의 세계화에 따른 노동력 이동을 축으로 이루어지고 있음을 드러낸다.

〈표 4〉 외국인주민 유형별 년도별 현황 및 증감추이

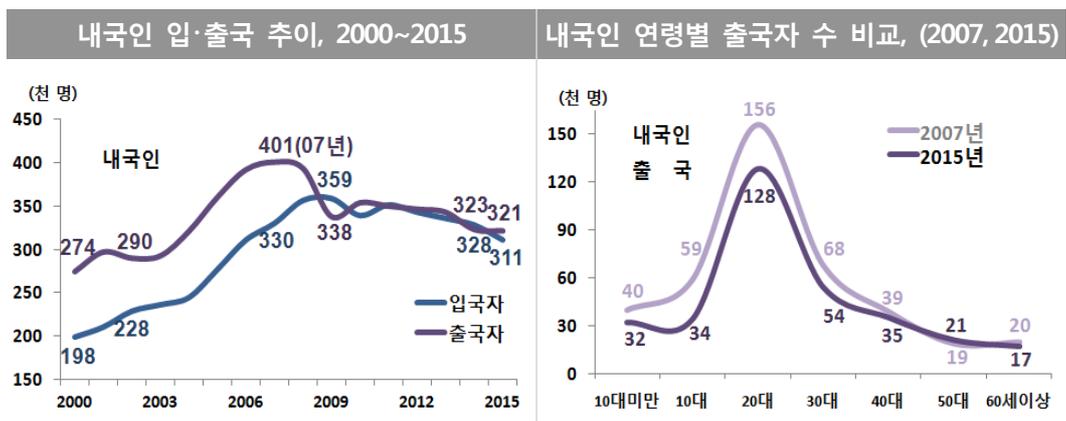
단위: 명(%)

구 분	2011	2013	2015	증감률
외국인근로자	552,946(43.71)	520,960(36.03)	608,116(34.91)	9.97(+)
결혼이민자	141,654(11.19)	147,591(10.20)	147,382(8.46)	4.04(+)
외국국적동포	83,825(6.62)	187,616(12.97)	286,414(16.44)	241.68(+)
외국인주민자녀	151,154(11.94)	191,328(13.23)	207,693(11.92)	37.40(+)

출처: 2015년도 행정자치부 외국인주민현황

영토와 국민사이의 균열은 대한민국 국적자 사이에서도 발생한다. 외국에 거주하는 우리나라 국민은 7,184,872명, 전체 국민의 14% 규모이다. 2015년 90일 이상의 장기체류를 목적으로 우리나라 밖으로 나간 국민은 321,000명이다. 같은 해 311,000명의 외국 국적자가 동일한 목적으로 우리나라에 입국했다(통계청, 2016). 2008년 이후 우리나라의 국제인구이동 규모는 매년 600,000명 가량을 유지한다. 국가경계의 높은 침투성으로 영토와 국민의 동일성이 감소했음을 의미한다.

〈그림 1〉 내국인 입출입 통계



출처: 『2015년 국제인구이동 통계』, 통계청

우리나라 국민 중 외국국적을 지닌 이중국적자는 4백만명 이상이다. 이들은 국적국 국민과 동일한 시민적 권리를 갖는다. 우리나라 국민 1,080,559명은 영주권자로 거주국의 법령에 따라 일정한 권리와 의무를 갖는다(통계청, 2016). 대한민국 국민으로서의 민족적, 문화적 정체성을 지니고 있으나 대한민국 정부가 아닌 거주국에 의해 시민으로서 권리가 보호되는 대한민국 국민의 규모는 확대될 전망이다.

국가 밖을 벗어난 국민과 국가 안으로 유입된 외국인인 상주국에서의 지위에 따라 사회적 권리를 부여 받는다. 우리나라 국경을 들고 나는 이유가 무엇이든 이들 인구규모는 일정 수준을 유지할 것으로 전망된다. 이는 국민국가의 틀 내에서 구조된 시민권의 한계가 다수에 의해 일반적으로 경험될 것임을 의미한다.

대한민국 재외국민 중 선거권을 행사할 수 없는 경우가 있다. 외국인이지만 출입국과 경제 활동에서 우대되는 외국국적 동포도 일정 규모에 이른다. 이와 같은 부조화는 국민국가에 내재된 민족과 국가, 영토와 국민 사이에 존재하는 모순을 보여준다. 동시에 국민국가 체제부터 발전된 시민권 곧 사회권의 위기를 의미한다.

〈표 5〉 거주 자격별 재외동포 현황

(단위 : 명)

지역별	거주자격별	재외국민				외국국적 (시민권자)	총계
		영주권자	일반체류자	유학생	계		
총계		1,080,559	1,115,353	276,834	2,472,746	4,712,126	7,184,872
동북 아시아	일본	424,613	60,064	15,774	500,451	355,274	855,725
	중국	5,572	305,657	58,120	369,349	2,216,644	2,585,993
	소계	430,185	365,721	73,894	869,800	2,571,918	3,441,718
남아시아태평양		83,730	330,014	37,632	451,376	59,257	510,633
북미	미국	426,838	297,714	99,562	824,114	1,414,875	2,238,989
	캐나다	56,282	20,425	26,199	102,906	121,148	224,054
	소계	483,120	318,139	125,761	927,020	1,536,023	2,463,043
중남미		52,024	14,348	975	67,347	37,896	105,243
유럽		28,032	55,122	37,162	120,316	506,773	627,089
아프리카		3,344	7,223	893	11,460	123	11,583
중동		124	24,786	517	25,427	136	25,563

출처: 『2015 재외동포 총계』, 외교부

## 2. 사회권의 과제와 대안

시민권은 같은 영토에 거주하며 문화정체성을 공유한 개인에게 공민적, 정치적, 사회적 권

리를 부여한다. 전지구적 이동이 증가하고 민족적 동질성이 민족적 다양성으로 대체됨에 따라 민족과 국민, 영토와 국민, 정체성과 법적 권리가 분리되었다. 민족적 정체성이 정치적, 사회적 권리의 소재를 결정하는 우리나라에서 시민권은 포섭과 배제의 기제로 이중성을 갖게 되었다.

이에 따라 계급투쟁의 산물인 사회권이 소수계급의 권리를 박탈하는 원리로 작동하게 되었다. 시민지위에 사회보장의 권리를 부여함으로써 계급불평등을 견제하려 했던 사회권의 의미가 퇴색하고 있다. 동시에 사회권의 실현으로 계급불평등을 극복하려한 복지국가의 성숙이 계급불평등을 확대재생산하는 모순에 직면하고 있다. 사회권은 시민지위를 준거로 새로운 계급불평등을 구조화 하고 있다.

사회권은 생산단위로서 국가가 창출한 노동산물의 정당한 몫에 부여된 시민의 권리이다(마샬, 1964). 생산 및 노동단위로서 집단과 몫에 대한 권리를 지닌 시민이 일치하는 사회에서 시민권리로부터 누락된 사각지대는 존재하지 않았다. 그러나 노동력의 국가간 이동이 보편화 되면서 노동산물을 생산한 집단과 시민권을 향유하는 집단 사이에 불일치가 확대되고 있다. 21세기 사회권의 변화가 요구됨이 당연하다.

마샬의 시민권 이론이 시민을 단일민족으로 가정하고 있다는 비판(Turner, 1993)은 세계화 시대에 사회권의 재논의가 요구됨을 시사한다. 사회권은 역사적, 문화적 맥락에 의해 규정되며 사회적 투쟁과 사회적 관계 속에서 발달한다(마샬, 2013). 전지구적 차원에서 사회집단 사이의 관계와 역동이 변화된 지금 새로운 사회권 규정을 위한 집단적 노력이 필요하다.

시민권 제도에 대한 도전은 내적으로는 주류문화 중심주의의 정당성에 대한 문제제기이며 외적으로는 시민권의 배타성에 대한 비판이다(Soyсал, 1994). 새로운 시민권은 주류문화 중심주의를 문화다양성에 대한 존중으로, 이민족 배타성을 포괄성으로 전환할 수 있어야 한다. 이는 영토와 민족을 일치시키고, 국민을 민족과 일체화하고, 국민 곧 국적에 권리를 결부한 시민권의 원리를 해체함으로써 가능해 진다. 영토와 민족, 민족과 국민의 불일치를 인정하고, 국적에 부여된 권리를 영토와 결부하는 새로운 사회권으로의 변형이 요구된다. 이런 이유에서 국적과 권리를 분리하고, 권리를 거주와 일치시키는 거주권이 사회권 변형의 선택지일 수 있다.

전지구적 공간의 재구조화 속에서 근대국가의 영토성은 경제적, 정치적 공간으로 절대적 지위를 누리기 어렵다(제습, 2002, 지주형, 2009 재인용). 사회보장의 준거로 거주권을 제안하는 것은 탈근대적 맥락에서 근대의 헌법원리<sup>1)</sup>를 구현하는 것이다(네그리와 하트, 2001). 세계화 시대의 사회권은 국민국가 구성원에게 권리와 의무를 부여하는 협소한 개념에서 구성원의 삶에 영향을 미치는 의사결정 영역에서 개인이 동등한 권리와 의무를 갖는 개념으로 확장

1) 권리와 노동을 연결하고, 자본을 창조하는 노동자에게 시민권을 보상하는 근대적 원리

되어야 한다(Held, 1995).

세계화는 사회권의 미래구상으로 거주권을 우세하게 하는 사회적 맥락을 제공한다(최현, 2008). 사회적 권리는 출생에 따라 결정되는 것이 아니라 일정 기간의 거주에 따른 권리로 전환되어야 한다(캘리니코스, 2003). 거주 외국인에게 시민의 지위를 부여하는 것이 새로운 변화는 아니다. 비스마르크의 사회입법에서도 국적과 관계없이 노동시장의 기여를 기준으로 사회적 권리가 배분되었다(이철우, 2008). 이는 사회권의 개념이 국적과 일체화되는 상태를 넘어서는 것을 의미한다. 이에 실패할 경우 국민국가는 동일성의 독재에 매몰되는 위험에 처하게 된다(Held, 1995).

## V. 사회권의 대안으로서 거주권

이 장은 사회권의 대안으로, 삶의 질에 대한 권리를 거주에 기반 해 보장하는 거주권에 대해 검토하고자 한다. 거주권의 이념적 근거와 거주권 보장의 주체에 대해 논의하고, 거주권 실태를 분석한다.

### 1. 거주권의 이념적 근거

#### 1) 롤스의 만민권

존엄한 삶은 인간에게 부여된 천부적 권리라는 인권이념은 인간의 삶의 질과 관련된 다수의 사회정책에 정당성을 부여하는 토대이념이다. 그런데 인권이념은 적용범위의 광위성과 이념적 추상성 때문에 토대이념으로 사회정책의 정당성을 견고히 하기보다 정교한 논리가 빈약한 순간 쉽게 제시하는 방어적 이념으로 사용되었다. 그러나 지극히 당위적인 인권이념은 논리의 밀도를 떠나 모든 사회정책의 궁극적 지향으로서 가장 강력한 힘을 갖는다.

세계화 시대 시민권 모델의 규범적 틀과 정당성은 인권을 중심에 둔 초국가적 담론으로부터 도출된다(Soyсал, 1994). 시민지위와 결부되어 권리로 정의되던 것들이 인간지위에 기초해 정당화되는 권리로 변하고 있다. 거주권의 이념적 토대 또한 인권에 있다.

롤스는 인간은 인종, 성별, 나이, 국적을 불문하고 무엇에 의해서도 침해될 수 없는 보편적 권리와 의무가 있음을 주장한다. 롤스의 인권관점은 민족적 단일성에 기반한 마샬의 시민권 이론을 세계화 시대의 사회적 변형에 맞추어 확장할 수 있는 이념적 공간을 제공한다. 제1원칙<sup>2)</sup>과 차등의 원칙<sup>3)</sup>을 축으로 하는 롤스의 정의의 원칙 또한 적용의 범위를 한 국가로 제한

---

2) 모든 인간은 동등한 자유의 권리를 갖는다

한 일국적 관점이라는 비판을 받아왔다(Beitz, 2000, 심상용, 2011 재인용).

이후 롤스(1999)는 저작 ‘만민권’에서, 정치적 다중성에 따라 시민은 한 국가의 일원이자 국제사회의 만민이라고 상정한다. 만민은 국경을 초월한 전지구적 관점에서 개인의 이익을 조율할 수 있다고 주장한다. 롤스에 의하면 세계시민으로서 만민은 정의로운 정치사회 체제를 유지할 수 없는 만민을 지원해야 할 의무가 상호간에 존재한다. 롤스의 만민권은 일국가적 영역에서 개인은 어떤 상황에서도 침해될 수 없는 보편적 권리를 갖는다는 시민권적 권리를 초국가적 범위로 확대한다. 또한 국가 경계를 넘어 세계시민이라는 범인류적 차원에서 인간 대 인간으로 상호간에 정의를 위한 기본적 권리와 의무가 존재한다고 주장한다. 만민권에 대한 롤스의 주장은 민족과 국가를 넘어선 새로운 사회권 모색의 이념적 틀을 제공한다.

## 2) 인정관점

근대시민권의 대안담론들은 시민구성의 다양성에 대한 인식과 다원화된 시민이 갖는 인간 존엄성 실현의 권리를 담아내고자 한다. 호네프트는 인간의 존엄성 실현을 가능하게 하는 사회적 조건으로 인정에 주목한다. 인정담론은 인정은 사랑을 통한 정서적 존재로의 인정, 동등한 권리를 통한 자주적 개인으로의 인정, 사회적 연대를 통한 개별적 존재로의 인정의 세 가지 형태를 갖는다고 설명한다(호네프트, 2011).

호네프트(2011)에 의하면 개인이 ‘나’로 인식하는 주격 ‘나’와 사회적으로 규정된 목적격 ‘나’ 사이의 불일치로부터 긴장이 발생한다. 행위주체가 인식하는 나와 사회적으로 인식되는 나 사이의 불일치로부터 긴장이 유발되고, 이로 인해 인정 투쟁이 발생한다. 심리정서적 욕구의 억압, 법적 권리의 유보, 사회적 연대로부터의 배제는 인정의 대립개념인 ‘무시’이다. 무시는 분노와 사회적 투쟁의 동력이 된다.

역사적으로 심리정서적 억압, 권리의 유보, 사회연대로부터의 배제는 연합되어 있다. 경제적, 사회적, 문화적 소수자는 다수로부터 소수자의 차별적 특성을 거세하도록 억압되어 왔다. 다수자 편향적 사회정책은 소수자 권리의 희생을 담보로 지지되고, 소수자가 지닌 차이는 차별을 정당화 하는 근거가 되어 소수자로부터 법적 권리와 사회연대의 기회를 박탈했다(호네프트, 2011).

인정담론은 타인을 가해하려는 의도가 담긴 무시는 도덕적 불의, 곧 부정의로 정의한다. 정의롭지 못한 사회일수록 무시에 따른 긴장의 수준은 높고 인정투쟁의 가능성은 고조된다(호네프트, 2011). 이동의 확대로 국민의 민족적, 역사적, 문화적 경험은 다원화 되었다. 주류에서 빚겨난 소수의 다원화와 다중화는 차이에 대한 무시의 해법은 차이에 대한 존중과 인정으로 선회해야 할 현실적 동기를 강화한다.

---

3) 최소수자에게 최대 혜택을 분배하는 것이 정의롭다

시민권은 사회구성원의 자유, 참정, 사회적 욕구에 대한 보편적 권리이다. 인정담론은 개인의 성별, 계급, 문화, 민족, 종교의 차이를 다루는 사회적 선택이 자유권적 억압, 권리의 유보, 사회연대의 저지라는 무시가 아니어야 함을 지적한다. 인정을 통해 개인, 소수집단의 차이가 존중되고, 차이가 낳은 고유한 욕구가 차별적으로 보장될 수 있어야 함을 강조한다. 따라서 인정담론은 차별 없는 보편적 권리의 적용이 또 다른 배제와 차별을 초래하는 세계화 시대에 차이를 이해하고 다루는 사회적 방식에 의미 있는 이론적 틀을 제공한다.

## 2. 대안적 사회권의 실행 주체

만민으로서의 권리, 시민의 지위를 부여받지 못한 소수자의 권리에 대한 인정은 국적을 초월한 시민권의 이념적 토대를 제공한다. 이들 이념을 대안 사회권으로 제도화하기 위해 우선되어야 할 질문은 사회권 보장의 주체는 누군가이다. 초국가적 시민권 모델의 지향대로 국가를 초월한 초국가적 기구가 하나의 가능성이다. 국가간 연합에 기초한 세계연합, 세계의회 등이 초국가적 시민권의 주체로 구상되었으나 초국가적 기구의 멤버쉽 또한 국가와 국적에 기반한다는 비판이 강하다. 초국가적 기구로서 세계공화국도 제안되었으나 현실적 제약과 희박한 가능성 때문에 일부 학자(예: 가라타니 고진)의 제한적인 주장에 머물고 있다.

대안적 사회권 보장의 주체에 대한 사유는 세계화와 국민국가의 관계에 대한 해석적 시각에 의존한다. 경제적 세계화와 정치적 세계화의 속도와 구조의 차이는 세계화와 국민국가의 관계에 대한 국가변형론적 시각에 힘을 싣는다. 세계화된 자본주의 체제에서 경제구조는 국가단위로 확대된 단일분업 생산체제를 갖는다. 한편 정치구조는 국민국가를 중심으로, 지역블럭기구, 세계기구로 다중화 되었다. 경제의 세계화는 경제와 정치의 분리를 심화시킨다(Willenstein, 1979). 자본에 대한 국민국가의 지배력은 약화되었지만 국민국가의 정치적 기능과 통치적 독자성은 비교적 견재하다. 세계화의 동력으로서 자본의 지배력은 국민국가 보다 우세하나 정치기구로서 국민국가의 영향력은 쉬이 쇠락하지 않을 것이다.

켈리니코스(2003)는 초국가적 정치기구의 출현과 국민국가 소멸에 대한 주장을 국가간 지정학적 갈등을 고려하지 못한 제한적 사유라고 비판한다. 켈리니코스의 제국주의론은 국가간 영토 분쟁의 현재성을 강조한다. 이 점에서 세계화에 따른 국민국가의 약화, 제국주의 국가간 경쟁의 종식을 주장하는 네그리 등 자율주의자의 제국론과 대립된다(지주형, 2009). 켈리니코스의 주장과 함께 전쟁경험은 계급갈등을 넘어 다수 국민이 운명공동체라는 동질성에 집중하게 한다는 마샬(2013)의 주장은 국가간 지정학적 경쟁이 지속되는 현재에 국민국가의 해체가 현실과 거리가 있음을 시사한다.

만(Mann) 역시 켈리니코스과 같이 국민국가가 수행하는 전쟁의 기능에 주목한다. 더불어 자본주의 소통구조의 하부기구, 정치적 민주주의 구현의 공간, 사회권 보장의 주체, 경제개발

의 주체라는 국민국가의 기능을 강조한다. 만은 세계화의 확대로 일부 기능은 축소되었지만 국민국가의 몰락을 논하는 것은 비적절하다고 지적한다(김호기, 1994 재인용). 국민국가 변형론의 시각에서 초국가 체제는 국민국가가 세계화의 새로운 세계질서에 대응한 결과이다.

경제의 세계화 기류에도 국민국가의 통치력은 국가마다 상이하고 강대국의 지배력은 오히려 확대되었다(심상용, 2011). 자본의 세계화의 첨병인 초국가적 재정기구들은 국적이 탈색된 조직이기보다 세계시장을 자국 이익 중심으로 조정하려는 강대국의 의지를 실재화 하고 있다. 이와 같이 초국가적 기구의 출현은 세계화 자체로 착시되고 있으나 기실은 국민국가의 지배와 확대 자체이다. 이는 곧 정치적 영토와 경제적 영토의 불일치를 의미한다. 즉 경제적으로 국가의 경계는 의미를 상실했고, 국가가 경제활동에 갖는 통제력은 약화되었으나 시민권을 통한 정치적 통제의 영역은 여전히 국민국가의 영토적 경계 내로 가져 있다.

국가변형론적 시각에 따라 초국가적 시민권 또는 보편적 인간지위에 기초한 권리는 국민국가를 통해 실현될 수 있다(Jacobson, 1996). 이는 초국가적 시민권을 실행할 정치주체로서 국가 이상의 기구를 상정하는 것이 현실적으로 쉽지 않음을 인정하는 것이다. 대안적 사회권의 구현은 국민국가의 통치권을 무력화한 초국가적 기구를 통해 이루어지기보다 여전히 강력한 정치적 주체로서 국민국가를 통해 실현하는 것이 현실적이다. 국민국가의 태내에서 잉태되지 않는다면 대안적 사회권 제도는 현실화되기 어렵다(최현, 2008).

### 3. 거주권의 실태

#### 1) 거주권에 대한 국제협약

인간이라는 보편기준에 따라 권리를 보장해야 한다는 담론이 힘을 얻음으로써 국제인권협약이 마련되었다(Jacobson, 1996). 외국인의 사회권 보장에 대한 근거는 비국민인권선언에서 찾을 수 있다. 비국민인권선언 8장은 합법적으로 거주하는 외국인인 사회권 권리가 보장되어야 한다고 명시한다. 비국민외국인은 관계법이 정하는 자격조건을 충족하고 건강보호, 의료보장, 사회보장, 사회서비스, 교육, 휴식 및 여가에 대한 권리를 향유할 수 있어야 한다.

‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’(이하 이주노동자국제협약)은 출신국이 아닌 취업국에 거주함에 따라 겪게 되는 어려움으로부터 이주노동자와 가족의 권리를 보호하고자 한다. ‘이주노동자국제협약은 취업국이 이주노동자와 가족의 사회보장에 대해 자국민과 동일한 권리를 보장하도록 권고한다’<sup>4)</sup>.

이주노동자와 가족은 생명유지와 건강상의 피해를 방지하기 위해서 긴급히 요구되는 진료를 받을 권리를 갖는다<sup>5)</sup>. 사회 및 보건사업의 이용, 사회주택을 포함한 주택이용, 직업훈련,

4) 제3부제27조1항

직업안내 서비스를 이용하는데도 국민과 동일한 권리를 갖는다<sup>6)</sup>. 나아가 취업국이 이주노동자에게 정치적 권리를 부여하면, 이주노동자는 취업국에서 정치적 권리를 향유할 수 있다<sup>7)</sup>. 이주노동자국제협약은 1990년 제안 된 후 2016년 현재 48개국이 가입했다. 그러나 이주노동자국제협약은 선진국이 가입하지 않아 무력한 상태이다(Yoppke & Marzal, 2004).

## 2) 우리나라의 거주권 실태

영주권은 일정한 요건을 충족한 외국인에게 당사국에서 영주할 수 있도록 부여한 권리이며 일반적으로 준시민의 지위를 획득하는 것을 의미한다. 영주권은 거주에 기초해 시민적 권리를 향유하는 지위라는 점에서 초국가적 멤버십의 일 유형이다(Jacobson, 1996). 영주권의 강화는 국적과 분리된 사회권의 개념을 구축하는데 유용한 단서를 제공한다(Soyсал, 1994).

우리나라는 2002년 영주권 도입과 영주권자의 지방선거권 인정으로 거주권의 역사가 시작되었다. 우리 정부로부터 영주자격을 부여받은 외국인은 2016년 7월 현재 118,553명에 이른다. 영주권자의 국적별 분포는 중국이 84,236명으로 집중되어 있다. 러시아, 미국, 캐나다 출신이 상대적으로 다수를 이룬다.

〈표 6〉 영주권자 국적·지역별 체류 현황

(2016.07.31. 현재, 단위 : 명)

계	국적	중국	러시아	미국	캐나다	기타
		84,236	311	258	112	196

출처: 출입국·외국인정책 통계월보 2016년 7월호

사회보장에 대한 권리에서 영주권자는 일반 거주외국인과 동일하게 처우된다. 외국인근로자<sup>8)</sup>는 국민연금의 사업장 가입자나 지역가입자가 된다. 그런데 사회보장협정의 의혜<sup>9)</sup> 대한

5) 제3부제28조

6) 제4부제43조1항

7) 제4부제42조3항

8) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 외국인근로자로서 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있는 국내 거주 외국인근로자

9)

〈표 7〉 국가별 사회보장협정 현황

사업장·지역 당면적용국	사업장 당면 적용 지역 적용제외	적용 제외국
중국, 필리핀, 우즈베키스탄	키르기스스탄, 몽골, 스리랑카, 인도네시아, 태국	베트남, 캄보디아, 파키스탄, 방글라데시, 네팔, 미얀마, 동티모르

출처: 외국인근로자고용관리 홈페이지

민국 국민이 외국인 본국의 국민연금에 상응하는 연금의 적용을 받는 경우에만 국민연금의 가입대상이 된다<sup>10)</sup>.

주민으로 등록되었거나 외국인등록을 하고 건강보험 적용 사업장의 근로자인 외국인은 직장가입자가 될 수 있다<sup>11)</sup>. 직장가입자가 아닌 외국인으로 3개월 이상 거주했거나 거주할 것이 명확한 경우는 건강보험의 지역가입자가 될 수 있다<sup>12)</sup>.

산업재해보상보험법은 원칙적으로 근로자<sup>13)</sup>를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다. 근로자의 국적은 불문하며 외국인 근로자의 경우에도 업무상 재해를 당한 경우 원칙적으로 산업재해보상 보험급여를 받을 수 있다. 외국인 불법체류자일지라도 우리나라에서 근무했다면 산재처리가 가능하다<sup>14)</sup>.

장기요양보험의 가입대상자는 국민건강보험 가입대상자와 동일하다<sup>15)</sup>. 그러나 위와 같은 조항에도 외국인이 신청하는 경우 장기요양보험가입자에서 제외할 수 있다<sup>16)</sup>. 장기요양보험은 위험상황을 노령에 수반된 신체적 정신적 의존상태로 상정하고 있기 때문에 우리나라 거주기간이 제한적인 외국인은 서비스 수혜의 가능성이 낮다는 점을 고려해 선택권을 부여하고 있다.

국민기초생활보장제도를 통한 공적부조 수급권은 제한적이거나 외국인에게도 개방되어 있다. 공적부조를 받기 위해서는 외국인 등록을 하고 수급자선정기준에 해당해야 하며 그 외에 다음의 조건 중 하나를 충족해야 한다. 첫째, 대한민국 국민과 혼인한 외국인 중 본인 또는 대한민국 국적의 배우자가 임신 중인 사람, 둘째 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람, 셋째 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이 하는 사람, 넷째 대한민국 국민인 배우자와 이혼하거나 그 배우자가 사망한 사람으로서 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람 또는 사망한 배우자의 태아를 임신하고 있는 사람이다<sup>17)</sup>.

기초연금은 외국인 중 대한민국 국민과 혼인 신고 후 2년이 경과하지 않은 65세 이상으로 소득이 선정기준액 이하인 경우 수급권이 부여된다. 혼인 신고 후 2년이 경과하면 대한민국

10) 국민연금법 제8장 제126조

11) 국민건강보험법 시행령 제8장 제76조

12) 국민건강보험법 시행령 제8장 제76조

13) 근로자는 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에서 근로를 제공하는 사람을 뜻한다.

14) 산재처리가 끝 난 후에는 강제출국을 당할 가능성이 매우 크다. 산재요양기간에는 G-1 비자를 발급 받을 수 있으나, 비자를 연장하지 않는다면 요양이 끝난 후 불법체류자의 신분으로 돌아가기 때문이다.

15) 노인장기요양보험법 제7조제3항

16) 노인장기요양보험법, 제7조제7항

17) 국민기초생활 보장법 제5조의2 및 국민기초생활 보장법 시행령 제4조

국적 취득이 가능해 대한민국 국민으로서 기초연금 자격을 갖게 된다. 기초연금 또한 외국인은 대한민국 국민과의 결혼을 전제로 하고 있다.

## Ⅶ. 사회권의 대안으로 거주권이 갖는 한계 : 결론을 대신하며

사회권의 대안으로 거주권이 갖는 한계는 적지 않다. 우선 거주권의 대표적 유형인 영주권은 시민권의 주요요소인 정치적 권리가 제한되어 있다. 2005년을 기준으로 영주권자에게 지방선거권을 부여하는 국가는 45개국에 이른다. 국정선거권을 부여하는 국가는 4개국에 불과하다(이철우, 2008). 따라서 영주권을 대안적 시민권으로 고려하는 것은 주변화 된 지위를 이상적으로 상정한다는 비판이 있다(Joppke, 1998). 또한 영주권은 국적과 권리를 분리시키고 국민정체성을 다중화 함으로써 국민국가 체제를 약화시킨다는 우려가 설득력을 갖는다.

무엇보다 영주권은 거주를 기반으로 외국인에게 국민과 동일한 시민적 권리를 보장한다. 자국민과 동일한 권리를 보장하는데 그치기 때문에 외국인 또는 소수자의 차별적 욕구에 대한 권리보장의 기제가 부재하다. 대안적 사회권은 보편적 인권과 함께 차이에 대한 권리를 내포하는 것으로 확장되어야 한다. 그러나 영주권은 불평등 개선을 위해 특수주의를 활용하는 적극성을 결여하고 있다(최현, 2008). 이로 인해 소수자와 다수자 사이의 계급불평등을 극복할 수 있는 제도장치가 부재하다는 한계를 갖는다.

국제협약에 의하면, 이주노동자는 취업국의 법적 또는 다자적 요건을 충족하는 경우에만 사회보장의 권리를 갖는다. 사회적 권리는 체류와 취업의 합법성을 전제로 하고 있음을 의미한다. 체류와 취업이 취업국의 법적 요건을 충족하지 못하는 미신고 이주노동자는 사회적 권리보장의 대상으로부터 제외되어 있다. 이는 인권에 우선해 법적 지위를 존중한 선택이다. 대안적 사회권이 인간의 보편지위에 부여된 권리로 확장될 수 있어야 한다는 점에서 체류와 취업의 합법성에 대한 조건은 앞으로 풀어야 할 과제이다.

국제협약의 존재에도 불구하고 영토와 국민을 분리한 사회권 보장을 강제할 실질적 방안이 없다는 점 또한 거주권이 지닌 한계이다. 유럽인권재판소를 제외하면 국가의 인권법 준수를 강제할 국제적 기관이 없다. 때문에 국적과 무관한 권리배분의 근거와 장치로서 국제인권규범의 역할을 과대평가하지 말아야 한다는 지적이 강하다(Bosniak, 2000).

사회보장 수급자격에 드러난 바와 같이 우리나라에서 영주권자와 외국인의 사회적 권리는 제한적이다. 기초연금과 공적부조 수급권은 다문화가족 구성원에게 제한적으로 허용된다. 존비속의 대한민국 국민을 부양하거나 돌보는 경우에 한해 공적부조의 권리를 인정하겠다는 의지이다. 거주에 기반 한 권리가 보다 사회적 기여에 대한 보상이다. 노동을 통해 사회권을 획득할 수 있는 외국인노동자의 상당수는 체류와 취업의 합법성을 충족하지 못한다. 합법

적 노동자의 경우에도 국민연금은 사회보장협정에 의해 제외될 가능성이 높다.

외국인의 사회권 보장에 관한 정치적 결정은 국가와 자본의 관계에 토대한 전략적 선택이다. 자본과 정치권력과의 결탁이 강하고 자본의 압력으로부터 국가 자율성을 확보하기 어려운 우리나라의 경우, 거주에 기반 한 외국인의 사회권 보장은 자본의 의지를 담아낼 가능성이 높다.

## 참고문헌

- 가라타니 고진. (2007). *세계공화국으로* 조영일 역. 서울: 도서출판 비.
- 김석민, 고자흠. (2015). 한국과 APEC 국가 간 해외직접투자와 포트폴리오투자의 무역효과 분석. *국제지역연구*, 19(3), 129-150.
- 김윤태. (2013). *시민권과 복지국가*. 김윤태 역. 옮긴이 부록: 불평등의 시대에 시민권과 사회 계급 다시 읽기 (pp. 219-273). 서울: 이학사.
- 김태수. (2007). 세계화에 대한 한국정부 대응방식의 비판적 검토. *한국행정학회 동계학술발표논문집*, 2007, 1-17.
- 김호기. (1994). 세계화와 국민국가의 위상. *계간 사상*, 4, 1994.
- 마르크스 슈뢰르. (2010). *공간, 장소, 경제*. 정인모·배정희 역. 서울: 에코리브르.
- 신명훈. (2014). 독일 복지국가 담론의 역사. *독일연구*, 27, 39-79.
- 심상용. (2011). 지구시민권 개념의 구성가능성. *동향과 전망*, 83, 113-143.
- 안토니오 네그리, 마이클 하트(2001). *제국주의*. 윤수중. 서울: 이학사
- 알렉스 캘리니코스. (2003). *반자본주의 선언*. 정성진·정진상 역. 서울: 책갈피.
- 악셀 호네프. (2011). *인정투쟁*. 문성훈·이현재 역. 서울: 사월의 책.
- 안치민. (2006). 사회권의 성격과 사회권 보장. *한국사회복지학*, 58(4), 371-392.
- 우에노 지즈코, (2001). 국민국가론의 공과 죄(해설), *국경을 넘는 방법*, 니시카와 나가오 저, 한경구·이목 역 서울: 일조각
- 유해미. (2003). 아동 양육 정책의 재편과 시민권의 변화. *페미니즘 연구*, 3, 9-44.
- 이철우. (2008). 탈국가적 시민권은 존재하는가. *경제와 사회*, 79, 62-87.
- 조희연. (2008). 민주주의의 지구적 차원. *경제와 사회*, 79, 10-37.
- 존 어리. (2014). *모빌리티*. 강현수·이희상 역. 서울: 아카넷
- 지주형. (2009). 지구화와 국민국가: 전략 관계론적 접근. 조희연, 지주형 엮음. *지구화 시대의 국가와 탈국가*. 서울: 한울아카데미.
- 최현. (2008). 탈근대적 시민권 제도와 초국민적 정치공동체의 모색. *경제와 사회*, 79, 38-61.

- 프랑수아 자비에 메랭. (2000). *복지국가*. 심창학·강봉화 역. 서울: 한길크세주.
- Ralws, J. (1999). *판민법*. 장동진·김만권·김기호 역 (2009). 서울: 아카넷.
- T. H. 마셜. (2013). *시민권과 복지국가*. 김운태 역. 서울: 이학사.
- Bosniak, L. (2000). Citizenship denationalized. *Indiana journal of global legal studies*, 7, 447-509.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Giddens, A. (1985). *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Democracy*. London: Polity Press.
- Jacobson, D. (1996). *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Jessop, R. D. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke, C. (1998). *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Joppke, C., & Marzal, E. (2004). Courts, the new constitutionalism and immigrant rights: The case of the French Conseil Constitutionnel. *European Journal of Political Research*, 43(6), 823-844.
- Marshall, T. H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, New York, NY: Doubleday.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Turner, B. S. (Ed.). (1993). *Citizenship and Social Theory*. New York, NY: Sage.
- UNHCR. Refugee Center, 2016년 9월1일 내려받음  
<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>
- Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World-Economy*. London: Cambridge University Press.