

다문화 인권조례의 현황과 과제* **

- “외국인주민 및 다문화가족 지원조례안”의 인권적 평가와 개정방향 -

양 천 수***

I. 서 론

한 때 각 지방자치단체가 인권조례를 제정하는 것이 유행처럼 번진 적이 있었다. 특히 지난 2009년부터 2010년을 전후로 하여 전국적으로 다수의 인권조례가 제정되었다. 심지어는 인권도시를 표방한 경우도 있었다. 이를 통해 이제 인권의 지역화가 이른바 ‘글로컬리즘’(glocalism)과 결합되어 뿌리 내리는 것처럼 보였다. 그러나 그로부터 4년 정도가 흐른 지금 시점에서 이러한 현상을 되돌아보면, 이는 전반적으로 ‘인권조례 제정의 형식화’에 머문 것이 아닌가 생각을 한다.¹⁾ 인권조례제정이 일종의 성과주의와 결합되어 인권을 지속적으로 실질화하고자 하는 노력이 현재로서는 부족해 보이는 것이다. 이에 대해서는 크게 세 가지 이유를 제시할 수 있다. 첫째, 인권조례 자체가 애초에 불충분하게 제정된 경우가 많다. 둘째, 인권조례를 실행하는 데 소요되는 재정적 지원을 충분히 확보하지 못했다. 셋째, 인권조례를 실질화하는 데 필요한 각 지방자치단체의 의지가 미흡했다. 이 발표에서는 이 중에서 주로 첫 번째 이유에 집중해서 인권조례, 특히 다문화 인권조례에 어떤 문제가 있고, 이를 해결하기 위해서는 어떤 정책적

* 투고일자 : 2014. 5. 30 심사일자 : 2014. 6. 20 게재확정일자 : 2014. 6. 23

** 이 글은 지난 2014년 3월 27일 목요일에 안산글로벌다문화센터 대강의실에서 열린 외국인 인권관련법 제개정을 위한 전문가 공청회 “외국인근로자 자녀의 발달권 보장을 위한 법제 개선방안”에서 필자가 발표한 글을 수정·보완한 것이다. 이 글은 필자가 이미 발표한 논문 “다문화시대의 인권법 정책: 대구경북지역의 인권조례정책을 예로 하여”, 『영남법학』 제31호(2010. 10)와 “다문화적 인권의 가능성: 기초법학의 관점에서”, 『법과정책연구』 제11집 제2호(2011. 6)를 바탕으로 하여 “외국인주민 및 다문화가족 지원조례안”에 대한 필자의 평가 등을 추가한 것이다. 이 글의 완성도를 높이는 데 도움을 준 영남대학교 인권교육연구센터의 남영주 연구원에게 감사를 드린다.

*** 영남대학교 법학전문대학원 부교수·법학박사

1) 이를 지적하는 홍성수, “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망”, 『민주주의와 인권』 제12권 제3호, 324쪽 아래.

방향을 추구해야 하는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 아래에서는 지난 2012년 행정안전부가 마련한 “외국인주민 및 다문화가족 지원조례안”을 주된 분석대상으로 삼고자 한다.

II. 다문화시대에서 바라본 인권조례의 의미

1. 다문화시대로서 현대사회

다문화시대는 오늘날 더 이상 낯선 개념이 아니다. 이는 이미 오래 전부터 다문화현상이 등장했던 미국, 캐나다나 유럽과 같은 선진 다문화국가만의 문제가 아니다. 이미 우리나라에서도 다문화주의나 다문화사회라는 개념은 더 이상 생소한 것이 되지 않고 있다. 이를 반영하듯, 다수의 학자들이 다문화주의나 다문화사회를 대상으로 삼은 연구 결과를 내놓고 있다. 더불어 ‘다문화가족’은 이미 법적 개념으로 정착한 상황이다.²⁾ 이제 다문화시대는 우리 사회 역시 더 이상 피할 수 없는 현실이 되고 있다. 그러므로 점점 현실이 되고 있는 다문화시대에 우리가 적절하게 대처하기 위해서는, 다문화시대를 적극적으로 수용한 다문화정책을 펼칠 필요가 있다.

2. 다문화정책수단으로서 인권조례운동

그러면 오늘날 우리가 정책적으로 지향해야 하는 다문화시대에서 인권조례운동은 어떤 의미를 가질 수 있는가? 이에 대해 필자는 인권조례운동이야말로 가장 대표적인 다문화정책 수단이 될 수 있다고 생각한다. 그 이유를 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째는 다문화정책 자체가 인권과 밀접한 관련을 맺는다는 점이고, 둘째는 인권조례운동이 글로벌리즘을 구현하는 대표적인 방식이 된다는 점이며, 셋째는 인권조례운동이 자율적·절차주의적 해결방안이 될 수 있다는 점이다.

우선 인권조례운동은 다문화정책 자체가 인권과 떼려야 뗄 수 없는 관계를 맺고 있다는 점에서, 다문화정책을 실현하는 수단이 될 수 있다.³⁾ 다문화정책은 기본적으로 한국 국적을 취득하고자 하는 이주민이나, 일정 기간 한국에 거주하고자 하는 외국인을

2) ‘다문화가족지원법’이 이를 예증한다.

3) 이를 시사하는 조상균, “국내 인권 관련 조례의 현황과 평가”, 『인권조례제정·인권친화적인 대구 만들기 토론회 자료집』 (2009. 10. 22), 37쪽.

대상으로 한다. 그런데 이들 이주민이나 외국인들이 보유하고 있는 문화적 자원 또는 배후근거를 보장하기 위해서는, 아무래도 인권의 관점에서 이에 접근하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 이주민이나 외국인들의 문화적 자원이나 그 배후근거 등은 대부분 국제 인권규약 가운데 사회권 규약이 정하는 ‘문화적 인권’의 스펙트럼에 포함시킬 수 있기 때문이다. 그러므로 각 지방자치단체에서 주도하는 인권조례운동은 각 지방에 적합한 ‘인권’을 목표로 한다는 점에서 적절한 다문화정책 수단이 된다고 생각한다.

나아가 인권조례운동은 다문화정책의 기본원칙인 글로벌리즘을 구현하는 정책수단이라는 점에서 다문화정책의 실현수단이 될 수 있다. 필자는 글로벌리즘이 크게 세 가지 의미맥락을 담고 있다고 생각한다. 세계화, 지역화, 자율화가 그것이다. 그런데 인권조례운동은 이 중에서 지역화와 자율화의 모습을 고스란히 갖고 있다. 무엇보다도 인권 ‘조례’운동이라는 명칭이 지칭하는 것처럼, 인권조례운동은 글로벌리즘이 지향하는 지역화를 명확하게 보여준다. 왜냐하면 조례란 개념 그대로 지방자치단체가 자율적으로 정립할 수 있는 법규범이기 때문이다. 바로 그 점에서 인권조례운동은 다문화정책을 실현하는 유용한 수단이 될 수 있다.

마지막으로 인권조례운동은 다문화정책의 또 다른 기본원칙인 절차주의를 실현할 수 있는 정책수단이라는 점에서 다문화정책의 실현수단이 될 수 있다. 인권 ‘조례’운동은 이 명칭이 시사하는 것처럼, 국가와는 무관하게 각 지방자치단체가 자율적으로 제정하는 것을 목표로 한다. 그런데 전국을 대상으로 하는 ‘법률’과는 달리, 각 지역을 대상으로 하는 ‘조례’를 제정하는 과정에서 상대적으로 절차주의화의 기획을 더 잘 실현할 수 있다고 생각한다. 왜냐하면 조례의 경우에는 지역을 효력범위로 삼는다는 점에서, 조례와 관련을 맺는 참여자들이 이 조례를 제정하는 과정에 자유롭게 평등하게 최대한 참여할 수 있는 가능성이 법률을 제정하는 과정보다 더욱 높기 때문이다.

III. 다문화 인권조례의 제정원칙 및 방향

1. 다문화사회가 지향해야 하는 다문화주의

(1) 문화적 통합이 아닌 문화적 경쟁

점점 현실이 되고 있는 다문화사회는 다문화주의를 지향해야 한다. 그러면 우리가 지향해야 하는 다문화주의는 어떤 다문화주의여야 하는가? 다문화주의는 크게 두 가지

나눌 수 있다. ‘민족주의적 다문화주의’와 ‘비판적 다문화주의’가 그것이다.⁴⁾ 민족주의적 다문화주의는 다문화주의를 표방하면서도 그 배후에 민족주의적 또는 순혈주의적 기반을 갖고 있는 것을 말한다. 이에 대해 비판적 다문화주의는 민족주의적 다문화주의와는 달리 ‘민족적 순혈주의’를 거부하면서 완전한 문화적 다원주의를 추구하는 것을 말한다. 이러한 이유에서 비판적 다문화주의는 문화적 통합을 거부한다. 필자는 다문화주의가 이념적 바탕으로 삼는 문화적 다원주의를 최대한 실현하기 위해서는, 기본적으로는 민족적 다문화주의가 아니라, 비판적 다문화주의를 추구해야 한다고 생각한다. 즉 비판적 다문화주의가 지향하는 <문화적 통합이 아닌 문화적 경쟁>을 다문화정책의 목표 및 방향으로 삼아야 한다. 이와 같은 구상에 따르면, 서로 상이하면서도 동시에 동등한 가치를 지닐 수 있는 문화들이 최대한 병존할 수 있도록 보장해야 한다. 여기서 언뜻 보면, 이러한 비판적 다문화주의는 각기 다양한 문화적 환경에서 성장한 인격체의 다양한 욕구를 충족시켜줄 수 있는 다문화주의 이해방식으로서, 우리가 당연히 지향해야 하는 바람직한 것으로 보인다.

그러나 비판적 다문화주의 역시 문제를 안고 있다. 물론 비판적 다문화주의가 지향하는 바대로 각기 상이한 문화가 서로 조화를 이루면서 공존할 수 있다면, 큰 문제는 없을 것이다. 그렇지만 서로 상이한 문화가 공존을 하게 되면, 현실적으로는 각기 이질적인 문화들이 서로 충돌할 가능성이 높다. 즉 미국의 정치학자 헌팅턴(S. Huntington)이 강조한 것처럼,⁵⁾ 문화적 충돌 현상이 발생할 여지가 높다. 이러한 이유에서 비판적 다문화주의는 언뜻 보면 다문화시대를 위해 바람직해 보이기도 하지만, ‘문화적 경쟁’이 유발할 수 있는 ‘문화적 충돌’을 해결하거나 예방하는 데 한계를 지닐 수밖에 없다. 그러므로 가능한 한 문화적 다원주의를 최대한 실현하면서도, ‘문화적 충돌’을 예방하거나 해결하기 위해 최소한의 통합기준은 마련해야 한다고 생각한다. 이러한 한에서 민족주의적 다문화주의를 부분적으로 수용해야 할 필요가 있다. 다만 여기서 말하는 민족주의는 폐쇄적 민족주의가 아니라, ‘개방적 민족주의’가 되어야 한다.⁶⁾

(2) 문화적 충돌에 대비한 최소한의 기준

그러면 문화적 충돌에 대비하기 위해 비판적 다문화주의가 수용해야 하는 최소한의

4) 이철우, “다문화주의, 민족주의, 소속의 법제화”, 『지식의 지평』 제8호(2010. 5), 73쪽 아래.

5) 새뮤얼 헌팅턴, 이희재 (역), 『문명의 충돌』, 김영사, 1997 참고.

6) ‘개방적 민족주의’에 관해서는 박상섭, “‘다문화’의 시대적 추세와 새로운 ‘민족’ 개념의 가능성과 당위성”, 『지식의 지평』 제8호(2010. 5), 42-46쪽; 양천수, “국가보훈이념 내실화를 위한 새로운 이념적 기초”, 『보훈학술논문집』 제7집(2005. 11), 117-149쪽 등 참고.

기준은 무엇인가? 이에 대해 필자는 두 가지를 제시하고자 한다. 첫째는 ‘상호문화성’이고, 둘째는 ‘언어’이다.

1) 상호문화성

우선 우리는 상호문화성을 통해 문화적 충돌을 어느 정도는 예방할 수 있다고 생각한다. 여기서 상호문화성이란 각기 상이한 문화 사이에 어떤 서열이 있는 것이 아니라, 이들이 기본적으로 동등하고, 따라서 이들 문화들은 서로를 상호적으로 존중하고 인정할 필요가 있다는 것을 말한다. 즉 상호문화성은 각기 이질적인 문화들이 서로 상대 문화를 인정하면서, 이와 동시에 상대 문화에 대한 관점을 상호적으로 교류할 것을 요청한다. 이러한 상호문화성은 오늘날과 같은 문화다원주의 시대에 각기 이질적인 문화들이 서로 충돌하지 않도록 예방하는 데, 또는 충돌이 발생하였을 때 이를 조정하는 데 어느 정도 역할을 수행할 수 있다고 생각한다. 그 때문에 상호문화성은 이미 세계화에 관심을 기울인 다수의 법학자들을 통해 유용한 구상으로 활용되기도 하였다. 예를 들어, 독일의 법철학자인 회페(O. Höffe)는 상호문화성과 형법을 결합하여 ‘상호문화적 형법’(interkulturelles Strafrecht) 구상을,⁷⁾ 그리고 포르투갈 출신의 법사회학자인 산토스(B.D.S. Santos)는 상호문화성과 인권을 결합하여 ‘다문화적 인권구상’(multicultural conception of human rights)을 제안하기도 하였다.⁸⁾ 산토스는 이전에도 상호문화성과 유사한 ‘상호합법성’(interlegality)을 세계화와 다원주의가 지배하는 오늘날 필요한 법적 개념으로 제안하기도 하였다.⁹⁾

2) 핵심적인 통합기준으로서 언어

그러나 상호문화성만으로 문화적 충돌에 대비하는 것에는 한계가 있다. 왜냐하면 상호문화성은 각기 이질적인 문화들이 서로를 상호적으로 인정(intersubjektive Anerkennung)할 것을 전제로 하기 때문이다. 만약 이와 같은 상호적 인정이 전제가 되지 않으면, 상호문화성은 제대로 작동할 수 없다. 그러므로 상호문화성을 보완할 수 있는 또 다른 기준이 필요하다. 말하자면, 문화적 충돌을 해소할 수 있는 핵심적인 통합기준이 요청된다. 이에 대

7) O. Höffe, *Gibt es ein interkulturelles Strafrecht?: Ein philosophischer Versuch*, Frankfurt/M. 1999.

8) Boaventura De Sousa Santos, Toward a Multicultural Conception of Human Rights, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 18 (1997), 1-15쪽.

9) 상호합법성 개념에 관해서는 Boaventura De Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, And Emancipation*, 2nd ed. (London: Butterworths, 2002), 427쪽; 이를 요약해서 소개하는 양친수, “상호합법성의 측면에서 접근한 북한 인권 문제: 북한 인권에 대한 법정책의 방향”, 『공법학연구』 제8권 제2호(2007. 5), 211-234쪽; 이러한 상호합법성을 인권 영역에 적용하는 경우로서 이상돈, 『인권법』 (세창출판사, 2005), 128쪽 아래.

해 필자는 ‘언어’, 즉 ‘한국어’를 비판적 다문화주의에서도 요청해야 하는 최소한의 통합기준으로 제시할 수 있다고 생각한다. 서로 다른 문화적 배경을 지니고 있기는 하지만, 한국 사회에서 함께 살아가고자 한다면, 이들은 최소한 ‘한국어’를 공유함으로써 서로가 서로를 이해하고 승인할 수 있는 상호문화성을 실현할 수 있을 것이다.

이와 같은 주장은 현대의 대표적 사회이론인 하버마스(J. Habermas)의 의사소통행위 이론이나 루만의 체계이론에서 볼 때도 어느 정도 설득력을 지닐 수 있다고 생각한다. 왜냐하면 하버마스의 의사소통행위 이론에서는 ‘의사소통적 합리성’(kommunikative Rationalität)이 전체 사회를 지탱하는 핵심적인 기준으로 작동하는데, 이 의사소통적 합리성은 의사소통 관련자들이 서로에 대해 상호이해 할 수 있을 것을 전제로 하기 때문이다. 그런데 이렇게 의사소통 관련자들이 상호이해를 할 수 있으려면, 상호이해의 매체인 언어를 관련자들이 공유할 수 있어야 한다. 또한 현대 체계이론에서는 현대 사회가 다양한 기능체계와 환경으로 구성된다고 하는데, 여기서 사회적 기능체계들은 ‘소통’(Kommunikation)을 통해 존속한다고 말한다.¹⁰⁾ 그래서 루만은 사회적 기능체계들을 달리 ‘소통체계’라고 말하기도 한다. 아울러 이러한 소통을 가능하게 하는 소통매체 중에서 가장 대표적인 것이 바로 언어이다. 말하자면, 우리 전체 사회는 언어에 기반을 두어 진행되는 소통을 통해 작동하고 지탱한다. 이렇게 보면, 한 사회가 갈등을 최소화 하면서 유지되기 위해서는, 최소한 언어만이라도 통합될 수 있어야 한다. 그리고 이렇게 언어를 통합함으로써, 각기 이질적인 문화가 공존함으로써 발생할 수 있는 문화적 충돌을 최소화할 수 있을 것이다.

2. 다문화정책의 기본원칙

먼저 다문화주의를 실현하기 위한 다문화정책의 기본원칙은 어떻게 설정해야 하는가? 이에 대해 필자는 두 가지 원칙을 제안하고자 한다. 첫 번째는 ‘글로벌리즘’이고, 두 번째는 ‘절차주의화’이다.

(1) 글로벌리즘

10) 독일어 Kommunikation (영어 communication)은 하버마스과 루만의 이론에서 각기 다른 의미를 갖고, 바로 그 때문에 각각 ‘의사소통’과 ‘소통’으로 번역된다. 왜냐하면, 하버마스는 Kommunikation을 통해 각자의 ‘의사’가 서로 이해될 수 있다고 보는 반면, 루만은 ‘의사’가 속하는 ‘심리적 체계’와 ‘소통’이 속하는 ‘사회적 체계’는 각기 독립된 자기생산적 체계이기 때문에, 한 인격의 ‘의사’가 ‘소통’을 통해 다른 인격에게 전달될 수는 없다고 본다. 바로 이 때문에 루만이 볼 때 ‘의사소통’이라는 개념은 성립할 수 없다.

‘글로컬리즘’(Glocalism)은 ‘글로벌리즘’(Globalism)과 ‘로컬리즘’(Localism)을 합성한 말이다.¹¹⁾ 이것이 보여주는 것처럼, 글로컬리즘은 ‘세계화’와 ‘지역(방)화’를 합성한 개념으로서, 세계화와 지역화를 동시에 추구하고자 한다. 필자는 이러한 글로컬리즘이 크게 세 가지 의미를 담고 있다고 생각한다. 세계화와 지역화 그리고 자율화가 그것이다. 먼저 글로컬리즘은 ‘글로벌리즘’이 시사하는 것처럼 세계화를 지향한다. 세계화를 지향한다는 것은, 요즘 유행하는 말로 바꿔 말하면, ‘글로벌 스탠더드’를 지향한다는 것으로 새길 수 있다. 이러한 세계화를 다문화정책에 적용하면, 세계적 기준에 적합한 다문화정책을 추구해야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 나아가 글로컬리즘은 ‘로컬리즘’이 시사하는 것처럼, 지역화를 지향한다. 이는 세계화를 통해 자칫 간과될 수 있는 각 지역만의 고유한 상황이나 조건 등을 고려해야 한다는 것을 뜻한다. 이 지역화를 다문화정책에 투영하면, 다문화정책을 펼 때 무작정 글로벌 스탠더드만 지향해야 할 것이 아니라, 각 지역이 지니고 있는 고유한 지역적·문화적 조건이나 상황을 고려해야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 마지막으로 글로컬리즘은 자율화를 지향한다. 자율화는 글로컬리즘의 두 번째 의미인 지역화와 연결되는 것이기도 하다. 여기서 자율화는 일방적인 ‘하향식’(Top down) 방식의 해법이 아닌, 자율적인 ‘상향식’(Bottom up) 방식의 해법을 추구할 것을 요청한다. 바로 이 점에서 자율화는 지역화와 연결될 수 있다. 왜냐하면 지역화야말로 각 지역에 기반을 둔 자율적이고 상향적인 정책운용을 통해서만 실현할 수 있는 목표이기 때문이다. 다른 한편 이 자율화는 아래에서 살펴볼 절차주의화하고도 연결된다.

(2) 절차주의화

‘절차주의’ 또는 ‘절차주의화’(Prozeduralisierung)는 ‘절차적 정의론’ 혹은 ‘절차적 합리성’과 관련을 맺는 것으로서, 자유주의와 사회국가 사이에 존재하는 ‘딜레마’(또는 ‘패러독스’)를 해소하기 위한 대안으로 등장하였다.¹²⁾ 절차주의는 법 영역에서는 ‘절차주의적 법모델’ 또는 ‘법의 절차주의화’로 구현되는데, 이는 크게 다음 세 방향으로 전개된다.¹³⁾ ‘법의 절차주의화’에 따르면, 먼저 법은 개인들에게 어떤 행위를 해야 하는지,

11) 글로컬리즘에 대한 인문학적 분석으로는 이승렬, “글로컬리제이션, 세계화의 지역적 구현인가 세계화의 대안인가”, 『인문연구』 제57호(2009. 12), 33쪽 아래.

12) 절차주의에 대한 상세한 분석은 이상돈, 『로스쿨을 위한 법학입문』, 법문사, 2009, 단락번호

[13] “절차주의적 법” 참고.

13) 아래의 내용은 이상돈, 『로스쿨을 위한 법학입문』(법문사, 2009), 267-268쪽을 다시 정리한 것이다.

개인들 사이의 권리와 의무를 어떻게 배분해야 하는지 등과 같은 규범적 내용에 대하여 어떤 ‘실체적 기준’을 제시하지 않는다. 나아가 법은 개인들이나 단체들이 질서를 형성하기 위해 필요한 규율, 즉 합의가능한 내용의 권리와 의무의 분배를 정하는 규범을 자율적으로 정립해 나아가도록 한다. 마지막으로 법은 개인들 또는 단체들 사이에서 발생하는 분쟁을, 예컨대 협상, 조정, 중재 등을 통하여 스스로 해결하는 민주적 과정의 절차를 규율하는 기능만을 수행하도록 한다. 필자는 이와 같은 절차주의를 비판적 다문화주의를 실현하고, 문화적 충돌을 예방하고 해결하는 과정에도 적용할 수 있다고 생각한다. 바로 이 점에서 절차주의화는 다문화정책의 기본원칙으로도 자리 잡을 수 있다.

3. 다문화 인권조례의 원칙과 내용

그러면 비판적 다문화주의를 실현하기 위한 인권조례는 어떤 모습을 갖추어야 하는가? 아래에서는 필자가 생각하는 다문화주의 인권조례의 기본원칙 및 기본 규율내용에 관해 시론적으로 간략하게 다루도록 한다.

(1) 원 칙

먼저 원칙에 관해 살펴본다. 필자는 인권조례운동을 실현하기 위한 정책방향의 기본 원칙으로서 네 가지를 제안하려 한다. 세계화, 지역화, 전문화, 절차주의화가 그것이다. 먼저 인권조례는 세계화에 따라 세계적 수준의 인권규범기준을 충족할 수 있어야 한다. 가령 현재 UN이 마련해 놓은 국제인권규범이 제시한 수준을 가급적 충족할 수 있어야 한다. 아울러 독일이나 일본 등이 제정해 놓은 각종 인권조례 등도 참고할 필요가 있다.

나아가 인권조례는 지역화를 충족할 수 있어야 한다. 이를테면 각 지방자치단체가 갖고 있는 고유한 사회적·문화적 색깔을 조례에 반영할 수 있어야 한다.

다음으로 인권조례운동의 전문화를 기본원칙으로 제안할 수 있다. 전문화에 관해서는 여러 가지 의미맥락을 고려할 수 있겠지만, 필자는 인권조례운동의 전문화로 다문화정책을 전문적으로 실현할 수 있는 독자적인 다문화 인권조례를 제정하는 것을 인권조례운동의 전문화로 이해하려 한다. 비판적 다문화정책은 다른 일반적 인권조례를 통해서도 달성할 수 있겠지만, 필자는 비판적 다문화정책을 전문적이고 효과적으로 실현하기 위해서는 아무래도 독자적인 다문화 인권조례를 제정할 필요가 있다고 생각한다.

마지막으로 인권조례운동의 절차주의화를 제시할 수 있다. 인권조례운동의 절차주의화는 우선 인권조례운동의 자율화를 내용적으로 포함한다. 즉 다문화 인권조례를 제정하는 작업은 지방자치단체 주도로 이루어지기보다는, 각 지역주민들이 인권조례를 제정하는 데 자율적·주도적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 이와 같은 자율화는 필연적으로 절차주의화와 연결된다. 인권조례운동의 절차주의화에 따르면, 인권조례를 제정하는 작업은 모든 지역 이해관계인들이 인권조례제정 작업에 자유롭게 평등하게 참여할 것을 전제로 한다. 또한 이러한 전제 위에서 진행되는 합리적 대화를 통해 인권조례가 제정될 것 역시 염두에 둔다.

(2) 규율대상

독자적으로 제정되어야 하는 다문화 인권조례는 그 누구를 규율대상으로 삼아야 하는가? 다문화 인권조례는 기본적으로 한국문화와는 다른 문화에서 성장한 외국인을 규율대상으로 한다. 그런데 이러한 외국인은 두 집단으로 구분할 수 있다. 한국이주를 목표로 하는 ‘장기적 이주자 집단’과, 한국이주를 원하지 않거나 할 수 없는 ‘단기적 거주자 집단’이다. 전자로는 결혼이민자, 북한 이탈 주민, 주한미군 관련 혼혈인, 영주자, 전문 기술직 이주 노동자를 들 수 있고, 후자로는 생산직 이주 노동자, 불법체류자, 외국인 유학생, 기타 외국인 등을 들 수 있다.¹⁴⁾ 이 가운데 그 동안 한국의 다문화정책이 초점을 둔 규율대상은 결혼이민자들이었다. 이는 현행 ‘다문화가족지원법’이 잘 보여준다. 사회학자인 설동훈 교수가 정확하게 지적하고 있듯이, ‘다문화가족지원법’은 ‘결혼이민자지원법’을 에둘러 표현한 것이다.¹⁵⁾ 그렇지만 우리 사회가 진정한 다문화사회로 이행하기 위해서는, 다문화 인권조례는 결혼이민자뿐만 아니라, 주한미군 관련 혼혈인, 영주자 등을 모두 규율대상으로 포함할 수 있어야 한다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라, 비록 한국에 이주하는 것을 목표로 하지 않는다 하더라도, 다문화 인권조례는 생산직 이주 노동자, 불법체류자, 외국인 유학생, 기타 외국인 역시 규율대상에 포함할 수 있어야 한다.

14) 이에 관해서는 설동훈, “한국의 다문화 사회 정책의 문제점과 대안”, 『지식의 지평』 제8호(2010. 5), 53쪽 아래.

15) 설동훈, 위의 논문, 67쪽.

16) 북한 이탈 주민은 현재 ‘북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’이 규율하고 있고, 또 우리와 같은 민족적 공감대를 형성하고 있다는 점에서, 다문화 관련 인권조례에서 특별히 규율해야 할 필요는 없다고 생각한다. ‘북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’에 관해서는 양천수, “법이론과 법정책의 관점에서 접근한 새터민 이혼소송”, 『통일정책연구』 제17권 제1호(2008. 6), 293-314쪽 참고.

(3) 규율내용

1) 기본 고려사항으로서 인권조례의 보충성과 재정상황

마지막으로 다문화 인권조례는 어떤 내용을 규율해야 하는지 간략하게 검토하도록 한다. 필자는 다문화 인권조례를 제정할 때는 우선 다음 두 가지를 고려해야 할 필요가 있다고 생각한다. 첫째는 인권조례의 보충성이고, 둘째는 인권조례 제정을 담당하는 지방자치단체의 재정상황이다. 첫째, 다문화 인권조례는 조례의 보충성을 고려하여 규율 내용을 구체화해야 한다. 즉 다문화 관련 법령이 존재하는 경우, 다문화 인권조례는 다문화 관련 법령이 간과하고 있는 내용을 규율하는 것이 바람직하다고 생각한다. 또한 다문화 인권조례가 지역주민들의 기본권을 제한하는 내용을 규율하려 하는 경우에는, 당연히 법령의 위임을 받아야 한다(지방자치법 제22조).¹⁷⁾

둘째, 각 지방자치단체는 재정상황을 고려하여 다문화 인권조례를 규율해야 한다. 이는 특히 다문화 인권조례에 경제·사회·문화적 인권에 관한 내용을 규율하고자 할 때 문제된다. 왜냐하면 이들 인권들은 국가적 작용을 ‘제한’하기보다는 일정한 국가적 ‘급부’를 수행할 것을 내용으로 한다는 점에서, 현실적으로 재정적 지원을 필요로 하기 때문이다. 그러므로 설사 다문화 인권조례가 급부를 내용으로 하는 다문화지원 관련 인권들을 규율하고 있다 하더라도, 해당 지방자치단체의 재정상황을 고려할 때 이러한 규율들을 현실화하는 것이 힘들 때에는, 이들 규율들은 실효성을 갖기 어렵다. 그러므로 현실적으로 실효성 있는 다문화 인권조례로 작동하기 위해서는, 해당 지방자치단체의 재정상황 역시 고려해야 할 필요가 있다.

2) 규율내용(1): 일반적 차별금지

이와 같은 전제 위에서 다문화 인권조례는 주로 다음과 같은 내용을 규율해야 한다고 생각한다. 우선 상징적인 측면에서 ‘일반적 차별금지’를 규율해야 할 필요가 있다. 즉 모든 외국인은 원칙적으로 모든 인권영역에서 다른 문화적 배경에서 성장했다는 이유에서 차별을 받아서는 안 된다는 점을 규율해야 한다. 다만 현실적으로 모든 인권영역에서 차별금지를 완벽하게 실현하는 것은 불가능하므로, ‘합리적 이유’가 있는 경우에는 합리적 차별 역시 가능하다는 점도 규율해야 한다.

17) 이 문제에 관해서는 문상덕, “조례와 법률유보 재론: 지방자치법 제22조 단서를 중심으로”, 『행정법연구』 제19호(2007. 12), 1-16쪽 참고.

3) 규율내용(2): 문화적 통합을 위한 최소한의 지원방안

나아가 비판적 다문화정책에서 중요한 역할을 수행하는 ‘문화적 통합을 위한 최소한의 지원방안’을 규율해야 할 필요가 있다. 이미 앞에서 필자는 최소한의 문화적 통합을 위한 기준으로 언어를 제시하였으므로, 다문화 인권조례에서 규율해야 하는 문화적 통합 지원방안은 구체적으로는 한국어 교육지원이라고 말할 수 있다.

4) 규율내용(3): 단기적 거주자 집단 지원

마지막으로 다문화 관련 법령에서 소홀하게 취급하기 쉬운 ‘단기적 거주자 집단을 중점적으로 지원하는 내용’을 규율해야 할 필요가 있다. 가령 생산직 이주 노동자에 대해서는 노동현장에서 차별받지 않도록 지원하는 것을, 외국인 유학생에 대해서는 이들이 원활하게 유학을 마칠 수 있도록 지원하는 것을, 불법체류자의 대해서는 이들이 합법적인 절차에 따라 본국으로 송환될 수 있도록 지원하는 것을 규율해야 할 필요가 있다.

IV. “외국인주민 및 다문화가족 지원조례안”에 대한 평가와 개정방향

아래에서는 다문화 인권조례의 현황을 비판적으로 평가한다는 측면에서 정부(행정안전부)가 지난 2012년 3월에 하달한 “외국인주민 및 다문화가족 지원조례”(이하 “통합표준조례안”으로 약칭함)를 분석하고자 한다. 다문화에 관해 정부가 지금까지 하달한 표준조례안은 크게 두 가지이다. 첫째는 지난 2006년 10월 당시 행정자치부가 하달한 “거주외국인 지원 표준조례안”이고,¹⁸⁾ 둘째는 이를 보완한 통합표준조례안이다. 그러므로 통합표준조례안을 분석하는 것이 다문화 인권조례의 현황을 파악하는 데 더욱 정확하리라 생각한다.

1. 비판적 평가

(1) 전체적 평가

18) 이에 대한 비판적 평가로는 조상균·이승우·전진희, “다문화가정 지원 법제의 현황과 과제”, 『민주주의와 인권』 제8권 제1호(2008), 168-169쪽; 조상균, “국내 인권 관련 조례의 현황과 평가”, 『인권조례제정·인권친화적인 대구만들기 토론회 자료집』(2009. 10. 22), 37-41쪽 등 참고.

통합표준조례안을 전체적으로 평가하면, 가장 우선적으로 통합표준조례안이 외국인주민 및 다문화가족을 인권의 주체로 파악하기보다는 여전히 지원 혹은 배려의 객체로 파악하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 이는 “외국인주민 및 다문화가족 지원조례”라는 명칭에서 극명하게 드러난다. 또한 통합표준조례안의 내용을 자세히 읽어보면, 외국인주민의 인권주체성을 명확하게 선언하고 있지 않다는 점을 확인할 수 있다. 예를 들어, 통합표준조례안 제3조는 “외국인주민 및 다문화가족의 지위”라는 표제 아래 제1항에서 외국인주민 및 다문화가족이 각종 재산과 공공시설 그리고 행정‘혜택’을 받을 수 있다고 명시할 뿐이다. 마찬가지로 맥락에서 통합표준조례안 제5조는 “지원계획수립”이라는, 제6조는 “지원대상”이라는 그리고 제7조는 “지원의 범위”라는 용어를 사용함으로써 일관되게 외국인주민 및 다문화가족을 인권주체가 아닌 지원대상으로 파악하고 있다.¹⁹⁾ 이는 점점 다문화사회로 이행하고 있는 우리 사회의 현실에서 볼 때 적절한 대응은 아니라고 생각한다. 최소한 외국인주민이 국제인권법과 국내법이 승인한 범위 안에서 인권의 주체가 될 수 있다는 점을 명문으로 규정할 수 있어야 한다.

(2) 외국인주민의 기본적 인권규정 흠결

마찬가지 맥락에서 통합표준조례안은 외국인주민이나 다문화가족이 각 지방자치단체로부터 어떤 지원을 받을 수 있는지를 규정하고 있을 뿐, 외국인주민이나 다문화가족이 구체적으로 어떤 인권을 누릴 수 있는지를 규정하고 있지 않다. 이 점은 분명 통합표준조례안이 갖고 있는 한계라고 말할 수 있다.

(3) 외국인주민 개념의 설정문제

다음으로 통합표준조례안은 외국인주민 개념 설정에 관해서도 문제를 보인다. 통합표준조례안 제2조 제1호는 외국인주민이 누구인지 정의하고 있는데, 이에 따르면 일정한 지방자치단체 관내에 “90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 한국국적을 취득한 자와 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자 등”을

19) 다만 통합표준조례안 제5조 제2항 제2호 라는 “외국인주민 및 다문화가족 지원계획”을 수립할 때 포함해야 하는 내용으로서 “결혼이민자 등의 인권보호”를 규정하고 있고, 제7조 제1항 제1호는 외국인주민에 대한 지원범위로서 “외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등”을 규정한다. 이 점에서 통합표준조례안은 외국인주민의 인권을 어느 정도는 고려하고 있다고 말할 수 있다.

말한다. 그러나 이렇게 90일 초과 거주한 외국인만을 외국인주민 개념에 포섭하면 단 기간에 한국에서 체류하는 외국인의 인권을 도외시킬 수 있다. 물론 통합표준조례안은 외국인주민의 인권보장을 기본목표로 하는 것이 아니라, “외국인주민 및 다문화가족의 안정적인 가정생활 영위 및 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 이들이 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적”으로 하므로(제1조), 이렇게 외국인주민의 개념을 설정하는 것이 필요할 수도 있다. 그러나 경우에 따라서는 한국에 거주하기 시작한 시점이 아직 90일을 초과하지 않은 경우에도 지원해야 할 필요가 있을 수 있다는 점에서 이러한 개념정의에는 문제가 있다고 생각한다.

(4) 지원대상에 관한 문제

마지막으로 지원대상에 관한 문제를 지적할 수 있다. 통합표준조례안은 제6조 제1항에서 일정한 지방자치단체 “관내에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족을 지원대상으로 한다.”고 규정하면서도 단서에서 “「출입국관리법」 등에 의해 대한민국에서 합법적으로 체류할 수 있는 법적 지위를 가지지 않은 자는 제외한다.”고 규정함으로써 미등록 외국인, 이른바 ‘불법체류자’는 지원대상에서 배제한다. 이는 상위법률인 “제한외국인 처우 기본법”의 기본태도에 바탕을 둔 것이라고 생각한다. 조례는 법령의 범위 안에서 제정되어야 한다는 기본원칙에서 볼 때 이는 어찌 보면 당연한 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이에 관해서는 다음과 같은 문제를 제기할 수 있다.

국제인권규범과 국내법에 의해 승인된 기본적 인권은 강한 보편성을 띤다. 따라서 기본적 인권은 인간이면 자국민이든 외국인이든 상관없이 그리고 등록외국인이든 미등록외국인이든 상관없이 평등하게 보장될 수 있어야 한다. 물론 통합표준조례는 외국인의 인권증진을 기본목적으로 하는 조례가 아니고, 외국인주민과 다문화가족의 성공적인 정착을 지원하는 것을 목적으로 하는 조례라는 점에서 한국에서 추방대상이 되는 미등록외국인이 지원대상에서 배제되는 것은 나름 합리적인 근거가 있어 보인다. 그러나 추방대상이 되는 미등록외국인이라 할지라도 추방되기 전까지는 기본적 인권을 보장받을 수 있어야 한다. 여기에는 자유권 등과 같은 시민적 권리뿐만 아니라, 응급의료와 같은 인도적 차원의 내용을 담은 사회권 역시 일부 포함된다고 생각한다.

다만 미등록외국인에 대해 등록외국인과 같은 수준의 사회적 인권, 그 중에서도 복지와 관련된 인권을 보장하는 것은 좀 더 신중하게 접근해야 할 필요가 있다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 복지와 관련된 인권은 시민적 인권과는 달리 주민의 세대에 기반을 둔 재정적 지원을 필요로 한다는 점이다. 만약 재원이 넉넉하다면, 이 재원

을 미등록외국인에게도 사용할 수 있을 것이다. 그러나 우리 현실이 보여주는 것처럼 한정된 예산 속에서 복지예산을 사용해야 한다면, 미등록외국인까지 지원해야 하는 게 쉽지 않을 것이다. 이는 자칫 자국민의 반발을 살 수도 있다.²⁰⁾ 둘째는 미등록외국인에 대해서까지 복지와 관련된 인권을 보장해야 하는가 하는 문제는 우리의 이주민 정책과 근본적으로 관련될 수 있다는 점이다. 자국민만을 대상으로 하는 경우에는 상위법과는 달리 각 지방자치단체의 조례로써 주민의 복지를 더욱 강화할 수도 있을 것이다. 그러나 자국민이 아닌 외국인, 그것도 출입국관리법상 등록되지 않은 외국인까지 사회적 인권의 주체로 승인하고자 한다면, 이는 자칫 우리가 국가적으로 추구하는 이주민정책과 충돌할 수 있다. 우리가 연방국가인 이상, 국가의 기본정책과 충돌될 수 있는 내용을 조례에 담는 것에 대해서는 좀 더 신중을 기할 필요가 있다고 생각한다. 그러므로 미등록외국인의 인권문제를 해결하고자 한다면, 이는 조례차원이 아닌 법령의 차원에서 해결해야 할 것이다.

2. 긍정적 평가

그러나 통합표준조례안에 대해 부정적인 평가만을 내릴 수는 없다고 생각한다. 지난 2006년에 제정된 “거주외국인 지원 조례안”과 비교할 때 통합표준조례안은 다소 진보된 모습을 갖고 있다. 이는 두 가지 측면에서 말할 수 있다.

(1) 조례의 구체화

먼저 통합표준조례안은 지난 2006년에 마련된 “거주외국인 지원 표준조례안”과 비교할 때 규정내용을 더욱 상세하게 구체화하고 있다. 그 대상 면에서 다문화가족을 포함하고 있을 뿐만 아니라, 종래 비판대상이 되었던 ‘지원범위’를 더욱 상세하게 규정하고 있다. 무엇보다도 종전의 조례안에는 없던 ‘지원계획 수립’을 신설하면서 지원계획에 무엇이 포함되어야 하는지를 상세하게 규정한다(제5조).

(2) 외국인주민의 참여 규정

다음으로 통합표준조례안은 종래 비판대상이 되었던 외국인주민의 참여를 규정한다. 예를 들어, 통합표준조례안은 제2장에서 “외국인주민 및 다문화가족 지원 협의회”를 신

20) 이를 지적하는 홍성수, 앞의논문, 323쪽.

설하면서, 제8조 제3항을 통해 협의회 위촉직 위원으로서 해당 지역에 1년 이상 거주한 외국인주민이나 다문화가족 중에서 해당 지방자치단체장이 위촉할 수 있다고 정한다. 뿐만 아니라, 제18조에서는 외국인주민의 정책참여규정을 선언적으로 규정하고 있다. 이는 외국인주민의 참여를 규정하고 있지 않던 종전의 표준조례안과 비교할 때 진일보한 것이라고 평가할 수 있다.

3. 개정방향

하지만 통합표준조례안은 여전히 여러 한계를 안고 있다. 아래에서는 통합표준조례안 또는 외국인주민과 관련된 조례를 어떻게 개정해야 하는지에 관한 방향, 즉 다문화 인권조례정책의 방향에 관해 간략하게 개진해 보도록 한다.

(1) 외국인주민의 인권조례 제정 필요성

필자는 외국인주민과 다문화가족의 지원에 초점을 맞추고 있는 현행 통합표준조례안의 틀 안에서는 외국인주민의 인권을 충분히 보장할 수 없다고 생각한다. 따라서 바람직한 방향은 통합표준조례안의 내용을 인권에 적합하게 대폭 개정하는 것보다는 이와는 구별되는 별도의 외국인주민 인권조례를 독자적으로 제정하는 것이 더욱 바람직한 방안이라고 판단한다. 안산시가 제정한 것처럼, 외국인 지원조례와는 구별되는 외국인 인권증진조례를 마련하는 것을 고려해 보아야 한다.

(2) 적용대상

이렇게 독자적인 외국인주민 인권조례를 제정하는 경우에는 그 적용대상에 차별을 두어서는 안 된다고 생각한다. 장기적으로 거주하는 외국인주민이나 다문화가족뿐만 아니라, 단기여행자나 미등록외국인 역시 인권조례의 적용대상이 된다고 보아야 한다. 다만 이렇게 하면 상위법률과 체계적으로 충돌하는 경우가 발생할 수 있으므로, 단서에 특정 법률이 특정 지위의 외국인에 대한 보호나 지원을 거부하는 경우에는 예외적으로 적용이 배제되는 방식으로 입법하는 것도 고려할 수 있다.

(3) 포함해야 하는 기본적 인권

만약 독자적인 외국인 인권조례를 제정하는 경우에는 다음과 같은 기본적 인권을 포함해야 한다고 생각한다.

1) 문화적 정체성을 적극적으로 존중받을 권리

첫째, 미시적 의미의 다문화적 인권으로서 문화적 정체성을 적극적으로 존중받을 권리를 생각할 수 있다. 이는 특히 주류문화가 아닌 소수문화에 속하는 사람들에게 중요하다. 서로 다른 문화가 공존할 수 있으려면, 무엇보다도 다수문화에 속하는 사람들이 소수문화에 속하는 사람들의 문화적 정체성을 존중할 수 있어야 한다. 그런데 이 때 중요한 점은, 이러한 존중은 소극적 의미의 존중, 즉 관용에 그쳐서는 안 된다는 점이다. 우리는 경우에 따라서는 다른 문화에 대해 마음속으로는 경멸하면서도 겉으로는 관용을 베풀 수 있다. 그러나 이 같은 태도는 서로 다른 문화가 공존할 수 있도록 하는 데 도움이 되지 못한다. 그러므로 우리는 서로 다른 문화적 정체성을 적극적으로 이해하고, 존중할 수 있도록 노력해야 한다.²¹⁾ 반대로 소수문화에 속하는 사람들은 자신들의 문화적 정체성을 적극적으로 존중해줄 것을 요청할 수 있어야 한다. 그 점에서 이 권리는 매우 중요한 의미를 갖는다고 생각한다. 다만 이와 같은 권리를 법적인 권리로, 즉 인권법상의 권리로 제도화하는 것은 적절하지 않다고 생각한다. 이 같은 권리를 법적인 권리로 강제하면, 이는 수범자에게 과도한 요청이 될 수 있고, 이로 인해 진정한 의미의 존중행위가 이루어지지 않을 수 있다.²²⁾ 그러므로 이 권리는 인권상의 권리로, 다시 말해 도덕적인 권리로 머물도록 하는 것이 더욱 낫다고 생각한다.

2) 일반적 차별금지에 대한 권리

둘째, 일반적 차별금지에 대한 권리를 다문화적 인권으로 말할 수 있다. 각각 상이한 문화적 정체성을 유지할 수 있으려면, 각각의 문화적 정체성이 주류문화와 다르다는 이유로 차별받지 않도록 해야 한다. 만약 차별적 행위가 이루어진다면, 소수문화에 속하는 사람들은 주류문화에 속하는 사람들과 함께 살아갈 수 없을 것이며, 이로 인해 소수문화의 정체성 역시 유지할 수 없게 될 것이다. 그 점에서 이 권리는 ‘문화적 정체성을 적극적으로 인정받을 권리’를 법적으로 실현할 수 있는 인권법상의 권리로 파악해야 한다. 즉 문화적 정체성을 적극적으로 인정받을 권리가 도덕적인 인권상의 권리라면, 일반적 차별금지에 대한 권리는 전자의 권리를 법적으로 실현하게 해주는 인권법상의

21) 이를 강조하는 마이클 샌델, 안진환·이수경 (옮김), 『왜 도덕인가』 (한국경제신문, 2010), 91쪽 아래 참고.

22) 이는 자칫 양심의 자유를 침해하는 것이 될 수도 있다.

권리로 이해할 수 있다. 이에 따라 모든 외국인은 원칙적으로 모든 인권영역에서 다른 문화적 배경에서 성장했다는 이유에서 차별을 받아서는 안 된다. 만약 차별행위가 자행된 경우에는 이에 상응하는 법적 제재와 보상이 이루어져야 한다. 다만 현실적으로 모든 인권영역에서 차별금지를 완벽하게 실현하는 것은 불가능하므로, ‘합리적 이유’가 있는 경우에는 합리적 차별 역시 가능할 수는 있다고 생각한다.²³⁾

3) 의사소통적 권리

셋째, 미시적 의미의 다문화적 인권으로서 의사소통적 권리를 인정할 수 있다고 생각한다. 여기서 말하는 의사소통적 권리는 각종 공동체나 공론장에 자유롭고 평등하게 참여할 수 있는 권리를 뜻한다.²⁴⁾ 이 의사소통적 권리는 ‘문화적 정체성을 적극적으로 존중받을 권리’를 공적 영역에서 실현하는 데 기여를 할 수 있다. 즉 각각의 문화적 정체성에 속하는 사람들은 이 의사소통적 권리를 통해 공적인 영역에 참여하여 자신의 문화적 정체성이 어떤 측면에서 존중받을 만한 자격과 의미를 지니고 있는지를 적극적으로 논증할 수 있다. 바로 이 점에서 의사소통적 권리가 다문화적 인권으로서 필요하다고 생각한다.

4) 최소한의 문화적 통합을 위해 지원받을 수 있는 권리

마지막으로 필자는 최소한의 문화적 통합을 위해 지원받을 수 있는 권리를 미시적 의미의 다문화적 인권으로 거론하고자 한다. 여기서 먼저 최소한의 문화적 통합이란 무엇을 뜻하는지 밝힐 필요가 있다.

필자는 기본적으로 문화적 다원주의를 긍정적으로 바라본다. 서로 다른 문화를 단일한 문화로 통합하는 것보다는, 가급적 서로 다른 문화가 공존하도록 하는 것이, 달리 말해 문화적 다양성을 보장하는 것이 우리 사회의 진화를 위해서도 바람직하다고 생각한다.²⁵⁾ 그런데 문화적 다원주의는 자칫하면 문화적 충돌을 유발할 가능성이 아주 높다. 그러므로 한편으로는 문화적 다원주의를 유지하면서, 다른 한편으로는 각각의 문화가 서로 충돌하지 않도록 할 필요가 있다. 바로 이 때문에 가장 최소한의 한도에서나마

23) 일반적 차별금지에 관한 법철학적 문제에 관해서는 양천수, “차별금지법과 사적자치 - 일반적 차별금지법에 대한 법철학적-국가철학적 고찰 -”, 『인권이론과 실천』 제8호(2010. 12), 35-44쪽 참고.

24) 이에 관해서는 K. Günther, Die Freiheit der Stellungnahme als politisches Grundrecht, in: P. Koller/G. Varga/O. Weinberger (Hrsg.), *Theoretische Grundlage der Rechtspolitik*, Stuttgart 1992 참고.

25) 이와 유사한 관점을 대학입학정책에서 찾는 경우로서 마이클 샌델, 이창신 (옮김), 『정의란 무엇인가?』 (김영사, 2010), 233쪽 아래 참고.

문화적 통합을 위한 방안이 필요한 것이다. 여기서 말하는 문화적 통합은 문화적 다원주의를 유지하기 위한 최소한의 통합인 셈이다. 필자를 이룰 위한 방안으로 두 가지를 고려한다. 첫째는 이미 언급한 상호문화성이고, 둘째는 언어적 통합이다. 그러나 상호문화성만으로 문화적 충돌에 대비하는 것에는 한계가 있다. 왜냐하면, 상호문화성은 각기 이질적인 문화들이 서로를 상호적으로 인정할 것을 전제로 하기 때문이다. 만약 이와 같은 상호적 인정이 전제가 되지 않으면, 상호문화성은 제대로 작동할 수 없다. 그러므로 상호문화성을 보완할 수 있는 또 다른 기준이 필요하다. 말하자면, 문화적 충돌을 해소할 수 있는 핵심적인 최소한의 통합기준이 요청된다. 이에 대해 필자는 ‘언어’, 즉 ‘한국어’를 문화적 공존을 위한 최소한의 통합기준으로 제시할 수 있다고 생각한다. 서로 다른 문화적 배경을 지니고 있기는 하지만, 한국 사회에서 함께 살아가고자 한다면, 이들은 최소한 ‘한국어’를 공유함으로써 서로가 서로를 이해하고 승인할 수 있는 상호문화성을 실현할 수 있을 것이다. 아울러 이렇게 한국어를 공유해야만, 앞에서 언급한 의사소통적 권리도 실제로 작동할 수 있다고 생각한다.

이 같은 맥락에서 볼 때, 최소한의 문화적 공존을 위해 지원받을 수 있는 권리로는 우선적으로 한국어를 교육받을 수 있는 권리를 언급할 수 있다고 생각한다. 즉 한국의 지배문화와는 다른 문화적 정체성에 소속되어 있으면서 한국에 거주하는 외국인들은, 한국정부에 대해 한국어를 교육받을 수 있도록 지원해줄 것을 요청할 수 있다고 생각한다.

5) 사회적 인권(?)

그러면 외국인 인권조례에는 기본적으로 인권으로서 사회적 인권을 규정해야 하는가? 좀 더 넓게 말해, 경제적·사회적·문화적 권리를 규정해야 하는가? 그러나 이는 신중하게 접근해야 한다고 생각한다. 그 이유는 다음과 같다. 이미 언급한 것처럼, 외국인 인권조례는 등록외국인뿐만 아니라 미등록외국인까지 적용대상으로 포함한다. 그런데 이러한 상황에서 사회적 인권을 외국인 인권조례에서 규정하면, 미등록외국인까지 등록외국인과 동등하게 사회적 인권을 누릴 수 있게 된다. 하지만 이는 이미 시사를 한 것처럼, 사회적 인권이 재정적 지원을 전제로 한다는 점과 미등록외국인의 사회적 인권을 보장하는 것은 국가법인 “재한외국인 처우 기본법” 및 국가의 이주정책과 충돌할 수 있다는 점에서 적절하지 않다. 따라서 외국인 인권조례에서는 인권 가운데 자유권에 기반을 둔 기본적 인권만을 규정하는 것이 타당하다고 생각한다. 물론 외국인의 인권을 두텁게 보호한다는 측면에서 ‘국제인권규범과 헌법 및 법령이 인정하는 범위 안에서 모

든 외국인의 사회적 인권을 보장한다.’는 취지의 규정을 둘 수는 있을 것이다. 그게 아니면, 외국인의 사회적 인권을 보장하는 역할은 현행 통합인권조례안이 담당하는 것이 적절하다고 생각한다.

V. 글을 맺으며

마지막으로 결론을 대신하여 우리의 다문화정책에 관한 필자의 고민을 간략하게 개진해 보도록 한다. 필자는 이 글을 준비하면서 다문화정책은 필연적으로 이주정책과 관련을 맺을 수밖에 없다는 점을 깨닫게 되었다. 어떤 범위에서 외국인들의 인권을 보장할 것인가 하는 문제는 궁극적으로 우리가 외국인에 대한 이주정책을 어떻게 추진할 것인가 하는 문제와 연결된다. 이 때문에 외국인을 보호대상으로 하는 다문화 인권조례 정책은 어려운 듯싶다. 가장 이상적으로는 국가 간의 국경을 철폐하여 내국인과 외국인의 구별을 없애는 것이 될 것이다. 그러나 초국가주의가 지배하는 오늘날에도 각 국가들이 설정한 국경은 여전히 그 의미를 잃지 않고 있다. 최근 이슈가 되고 있는 우크라이나 크림반도 문제를 이를 예증한다. 크림반도를 여전히 우크라이나의 소속으로 볼 것인지, 아니면 크림반도에는 러시아인이 다수를 점하기 때문에 이를 러시아에 편입시켜도 문제가 없는 것인지를 판단하는 것은 쉽지 않다. 여기서 국가와 민족의 대립이 극명하게 드러난다. 이러한 상황에서 우리의 국경을 적극 개방하여 우리와는 다른 인종의 외국인들이 다양하게 우리나라로 이주할 수 있도록 하는 것이 바람직한 정책인지 고민해 보아야 한다. 그러나 이는 어려운 문제이다. 여하간 다문화 인권조례정책이 현재 겪고 있는 어려움을 해결하기 위해서는 그 선결문제로서 우리의 이주정책을 어떻게 재편해야 할지 진지하게 고민해 보아야 할 것이다.