

시민과 국민의 관계에 대한 헌법적 전망*

이 혜 정**

〈국문초록〉

우리 헌법의 적용범위와 작동방식은 국민을 중심으로 한다. 그러나 국경을 넘는 이주가 증가함에 따라 국민을 중심으로 편성된 헌법 체계에서 설명하기 어려운 현상들이 발생하고 있다. 이 연구는 국민의 개념과 범위 안에 담을 수 없는 국가 구성원들의 문제를 해결하기 위하여 시민의 개념을 가지고 관계적 접근방법을 시도한다.

근대 이후 헌법적 주체로서 국민과 시민은 불가분적 관련성 속에서 유동적인 관계를 형성해 왔다. 오늘날 법적·사실적으로 시민과 국민을 혼용하고 있는데, 그 역사적 배경으로 근대국가의 형성과정에서 시민과 국민이 결합하였기 때문이라는 점을 확인한다. 그리고 세계화 경향으로 시민과 국민 사이에 간극이 발생하면서 양자의 관계가 문제가 되고 있다는 사실을 지적한다. 이러한 시민과 국민의 관계에 대한 역사적·이론적 논의를 바탕으로 하여 헌법국가에 있어서 시민의 개념을 정립하고, 시민과 국민의 관계에 대한 헌법적 지향점을 모색한다.

주제어 : 시민, 국민, 국민국가, 세계화, 국적, 시민권, 세계시민, 생활세계

• 투고일 : 2022.09.30. / 심사일 : 2022.10.24. / 게재확정일 : 2022.10.25.

I. 서론: 헌법국가에 있어서 주체의 문제, 우리는 국민인가 시민인가?

국가공동체의 구성원을 지칭하는 용어들은 국민, 시민, 주민 등 다양하게 존재한다.¹⁾ 그리고 각국의 헌법의 주어로는 다양한 용어가 사용되고 있다.²⁾ 예

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B5A07106065)

** 고려대학교 법학연구원 전임연구원, 법학박사

1) 공동체 구성원을 일컫는 용어는 국민, 인민, 시민, 백성, 신민, 공민, 대중, 민족, 민중, 주민 등 다양하다. 각각의 용어들은 서로 비슷한 의미로 사용될 때도 있지만, 구별되는 의미로 사용되기도 한다.

2) <표> 세계 주요국 헌법의 주어

컨대, 미국 연방헌법에서 주어는 대부분 people이라는 용어가 사용되고 있지만, 수정헌법의 일부 조항에는 citizen이라는 용어가 사용되고 있다. 그리고 독일 기본법은 인간, 독일 국민, 독일인 등 다양한 용어를 사용하고 있다. 반면 우리 헌법상의 주어는 대부분 국민이며, 다른 국가들에 비해 다양한 편은 아니라고 할 수 있다.

헌법상의 주체를 국민으로 한정하는 헌법 체계는 국가영토의 경계와 국민의 단위가 비교적 일치되었을 때에는 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 오늘날 국민의 개념과 범위 안에 담을 수 없는 국가의 구성원들이 등장하게 되면서 법규범과 사회현실이 괴리되는 문제들이 나타나고 있다. 가령 대한민국 국적을 가진 국민이지만 외국에서 활동하는 사람은 국내문제와 관련하여 어느 정도의 권리를 행사할 수 있는지, 국내에서 거주하는 외국인은 자신의 삶을 결정짓는 국내문제에 대해 어느 정도로 참여할 권리를 가지는지 등의 문제이다.

국민의 개념상 한계 때문에 헌법상 기본권 주체와 관련하여 헌법해석이 기이해지는 현상이 발생하게 되었다.³⁾ 국민의 범주로 포괄할 수 없는 주체들이 사회적·법적으로 논란이 되면서 헌법상의 주어를 변경해야 한다는 주장이 제

미국	프랑스	독일	일본	한국
국민 (the people)	국민 (peuple)	인간 (Menschen)	국민 (國民)	국민
시민 (citizen)	모든 시민 (les citoyens)	모든 인간 (alle Menschen)	모든 국민 (すべて國民)	모든 국민
누구든지 (no person)		누구든지 (niemand)	누구든지 (個人)	누구든지
		독일 국민 (das Deutsche Volk)		
		모든 독일인 (alle Deutschen)		

- 3) 헌법재판소는 외국인의 기본권 주체성과 관련하여 기본권을 성질에 따라 인간의 권리와 국민의 권리로 구분하고, 인간의 권리에 한하여 외국인도 기본권의 주체로 인정하고 있다. 현재 1994. 12. 29. 93헌마120; 현재 2001. 11. 29. 99헌마494 결정을 참조. 그러나 현재 2011. 9. 29. 2007헌마1083등 결정에서 김종대 재판관이 지적하고 있는 바와 같이 헌법상의 기본권들은 인간의 권리와 국민의 권리로 분류하는 것 자체가 불명확하며, 헌법재판소 선행가 인간의 권리라고 주장하는 조항(제10조, 제11조 제1항 등)은 물론 국민의 권리라고 주장하는 조항(제24조, 제25조 등) 모두 해당 기본권의 주체가 ‘모든 국민’이라고 헌법에서 명시적으로 밝히고 있다. 따라서 명문규정에서 어긋나는 헌법재판소의 해석은 문리해석의 한계를 벗어나는 해석방법으로 비판받을 수 있다.

기되어 왔다.⁴⁾ 그리고 2018년 헌법개정을 논의하는 과정에서 헌법상 기본권의 주체를 확대하여 국민에서 ‘인민’ 혹은 ‘사람’으로 바꿀 필요가 있다는 데에 의견이 모아졌고, 이러한 내용이 대통령의 헌법개정안에 반영되어 추진된 바 있다.⁵⁾

그런데 헌법상 주체로 규정되어 있는 국민만큼 헌법적으로 중요한 ‘시민’이라는 용어가 있다. 시민은 헌법상의 용어는 아니지만, 정치적 주체를 일컬을 때 헌법학에서 자주 사용하는 용어라고 할 수 있다. 2022년 5월, 윤석열 대통령의 취임사에서 ‘국민’뿐만 아니라 ‘세계시민’이라는 용어가 여러 차례 언급되면서 화제가 되기도 하였다.⁶⁾ 시민은 국민과 특별한 구분 없이 일상적·법적으로 혼용되기 때문에 시민의 의미가 무엇인지, 시민 내지 국민은 누구인지를 명확하게 구분하기가 어렵다.

헌법적 주체의 문제, 즉 국민의 개념과 범위에 포함되지 못하는 사회구성원들의 문제를 해결하기 위하여 (헌법)학계에서는 다양한 각도에서 연구들이 진행되었다. 이와 관련하여 학계의 연구 동향을 정리하면, 크게 세 가지 방향에서 논의가 이루어진 것으로 보인다. 첫째, 기존의 국민 개념을 탄력적으로 해석하는 방안이다.⁷⁾ 둘째, 국민의 인접개념으로서 시민 개념을 법적 개념으로 도입하는 방안이다.⁸⁾ 셋째, 시민도 국민도 아닌 주민 개념을 새롭게 형성하는 방안이다.⁹⁾

그러나 국민의 개념과 범위의 균열 현상을 회복시키려는 그동안의 논의들은 하나의 개념에 주목하고 있기 때문에 일정한 한계를 가진다고 할 수 있다. 따라서 국민만큼 자주 사용됨에도 불구하고 헌법학에서 ‘주변부’에 위치하고 있는 시민 개념을 통해 헌법적 주체가 가지는 한계를 극복할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 대부분의 개념과 사회적 현상들은 유기적으로 연결되어 있다는 점에서 시민과 국민의 관계적 접근방법이 필요하며, 이러한 방법을 통해 각각

4) 신평, “선진국가로의 발전을 위한 헌법의 새 틀 모색”, 『세계헌법연구』 제14권 2호, 세계헌법학회한국학회, 2008, 108쪽.

5) 문재인 정부 당시 대통령이 추진했던 10차 개헌안은 천부인권적 성격의 기본권의 경우 주체를 ‘사람’으로 하고, 국민경제 및 국가안보와 관련된 기본권의 경우 주체를 ‘국민’으로 규정하고 있다.

6) “윤석열 대통령 취임사에서 “세계시민” 언급...왜?”, 파이낸스투데이, 2022. 5. 10자.

7) 예를 들어, 조한상, “국민의 헌법적 의미 - 객관주의와 주관주의를 중심으로”, 『법학연구』 제48집, 한국법학회, 2012; 서보건, “다문화사회와 헌법상 국민개념의 변용”, 『유럽헌법연구』 제13호, 유럽헌법학회, 2013.

8) 대표적으로 도희근, “사회통합을 위한 국민 개념 재고”, 『저스티스』 제134권 제2호, 한국법학원, 2013.

9) 대표적인 예로, 이용재, “주민권이란 무엇인가”, 『민족연구』 제69호, 한국민족연구원, 2017.

의 개념과 범위도 더욱 선명하게 이해할 수 있을 것이다.

이를 위하여 먼저 시민과 국민이 혼용되고 있는 현실을 진단한 뒤 시민과 국민의 관계 정립의 필요성을 제기하면서 논의를 시작한다(Ⅱ). 그리고 시민과 국민의 개념을 혼용하게 된 역사적 배경으로 근대 국민국가의 형성과정에서 시민과 국민이 결합하였기 때문이라는 점을 확인하고(Ⅲ), 세계화 경향으로 시민과 국민 사이에 간극이 발생하면서 양자의 관계가 문제가 되고 있다는 점을 지적한다(Ⅳ). 이러한 역사적·이론적 연구를 토대로 하여 헌법국가에 있어서 시민의 개념을 정립하고, 시민과 국민의 올바른 관계를 모색(Ⅴ)하면서 논의를 마무리할 것이다.

Ⅱ. 시민과 국민의 개념 및 관계 정립의 필요성

1. 역사적·형성적 용어로서의 시민

시민은 영어로 citizen, 독일어로 Bürger, 프랑스어로 citoyen, 한자로는 市民 등의 명칭으로 사용되고 있다. 그리고 시민과 연관된 명칭으로는 시민권(citizenship), 시민성(civility), 시민적 덕성(civic virtue), 시민사회(civil society, bourgeois society) 등이 있다. 국가마다 시민을 지칭하는 명칭이 존재하지만, 시민은 다양한 의미를 가지기 때문에 그 개념을 일반화하기는 어렵다. 미국, 프랑스의 경우 시민은 법적 개념으로 받아들여지고 있지만, 독일, 우리나라의 경우 시민의 법적 개념은 확립되어 있지 못한 상황이다.¹⁰⁾

시민 개념을 일반화하기 어려운 이유는 시민이 고대에서 출발하여 오늘날까지 이어지는 긴 역사적 과정을 담고 있는 형성적 개념이기 때문이라고 할 수 있다. 먼저 고대 도시국가에서 시민은 도시라는 장소에서 거주하고 있는 사람을 뜻하며, 동시에 노예의 반대편에 있는 특정한 신분을 가리키는 용어였다. 고대의 시민은 스스로 무장능력을 갖추고 경제적으로 독립된 자유인으로서 주

10) 예를 들어, 미국은 실정법상 국가구성원을 시민(citizen), 국민(national), 외국인(alien), 이민자(immigrant)로 분류하고 있다. 미국의 시민은 미국에서 출생한 자, 외국인이지만 귀화한 자 등이 해당한다. 미국의 구성원을 체계화하면, 우리의 국민에 해당하는 시민이 있고, 비시민(non-citizen)은 다시 국민과 외국인으로 구분되며, 외국인은 다시 이민자와 비이민자로 나뉜다. 이와 같이 미국은 실정법상 시민을 규정하고 있고, 시민과 국민을 구별하고 있는 것을 알 수 있다. 윤혜선, “다문화사회의 사회통합을 위한 단초로서의 이민제도의 고찰”, 『공법학연구』 제13권 제2호, 한국비교공법학회, 2012, 383-384쪽.

로 성인 남성이 그 대상이었고, 시민 신분을 가진 사람들은 자유롭고 평등한 ‘정치적 주체’로서 정치적 의사결정과정에 참여할 수 있었다.¹¹⁾

중세시대에는 경제활동에 종사하는 상인, 수공업자들을 중심으로 새로운 유형의 도시가 발달하면서 이들을 중심으로 시민이 형성되었다. 중세 도시의 시민은 봉건제도 하에서 세력을 확장하였고, 신분적 예속을 넘어 사회적·정치적 지위를 확보해 갔다.¹²⁾ 경제적 부를 축적함으로써 자유를 획득한 ‘부르주아’ 시민들은 자유와 권리를 보장받기 위하여 정치영역에 대한 참여를 요구하였는데, 이러한 요구는 전통적인 권위에 대한 도전이었다. 중세의 시민은 혁명을 통해 근대를 여는 주역이 되었다.

서구의 역사적 과정에서 나타난 시민의 개념적 층위는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 시민은 도시에서 거주하는 사람들을 의미하는데, 이 경우 공동체를 ‘구성하는’ 의미보다 그 지역에서 ‘생활하는(거주하는)’ 의미가 중요할 수 있다. 둘째, 시민은 ‘정치적 자유’를 누리는 사람들이라는 의미를 가진다. 즉, 자유로운 신분이 보장되고, 정치적 주체로서 권리와 의무(책임, 덕성)가 동시에 요구된다는 점을 알 수 있다. 셋째, 시민 개념에는 기존의 권력(체제)에 ‘저항’함으로써 자신들의 자유를 획득할 수 있는 힘과 의지가 잠재되어 있다.

한편, 한국사회에서도 시민이라는 용어는 오랜 역사를 지닌 것으로 이해되고 있다. 전통적으로 시민은 도시의 거주인, 상업활동에 참여하는 사람들을 의미하는 용어로 존재하였다.¹³⁾ 그러나 일제식민지와 남북분단이라는 현실적 상황 속에서 시민은 국민, 민족 등의 용어에 가려져 크게 주목받지 못하였다. 한동안의 잠복기를 거쳐 20세기 후반 이후 시민 개념이 관심의 대상이 되었고, 정치적 자유의 주체이자 공동체에 참여하는 사람들을 의미하는 용어로 수용·적용되기 시작하였다.¹⁴⁾

11) 신진옥, 「시민」, 책세상, 2015, 30-35쪽.

12) 중세 도시의 시민은 봉건 영주에 대항하는 ‘코뮌 혁명’을 통해 경제적 이익집단에서 벗어나 정치적 자율성과 법적 기반을 획득한 ‘신분’ 집단으로 자리하게 되었다. 이현희, “고대 중세 시민의 역사적 전개: ‘호모 폴리티쿠스’에서 ‘호모 에코노미쿠스’로”, 이동수 편, 「시민은 누구인가」, 인간사랑, 2013, 69쪽.

13) 시민이라는 용어는 조선시대 기록에서 등장하고 있다. 조선시대에 시민은 도성의 백성이라는 의미로 사용되기도 하였지만, 주로 상업활동, 유통에 종사하는 신분의 사람들을 지칭하는 용어였다고 한다. 이에 대하여 박명규, 「국민·인민·시민」, 소화, 2014, 177-198쪽 참조.

14) 한국에서 시민 개념에 대한 논의가 활발해진 계기는 1987년 6월 이후부터라고 한다. 박상필, “시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편”, 「NGO연구」 제12권 제1호, 한국NGO학회, 2017, 52쪽.

2. 국가적·법적 개념으로서의 국민

국민은 영어로 nation, 독일어로 Staatsvolk, 프랑스어로 nation, 한자로는 國民 등의 명칭으로 사용된다. 국민 개념은 서구에서 18세기 이후 국가공동체의 형성과 함께 새롭게 창출되었기 때문에 근대국가와 불가분의 관계에 놓여 있다. 일반적으로 국민은 근대 이후 국가공동체의 주권을 보유한 구성원을 의미하는 것으로 받아들여지고 있다.¹⁵⁾ 다만, 국민이라는 용어가 영어 nation과 동의어로 사용됨에 따라 인접해 있는 인민, 민족 등의 개념과 구분하는 문제가 야기될 수 있다.¹⁶⁾¹⁷⁾

주권 보유자로서의 국민은 단순히 국가를 구성하는 개개인의 총합을 의미하는 것이 아니라 추상적·이념적 차원의 개념이다. 프랑스 혁명 이후 형성된 근대 헌법국가는 이러한 주권의 개념을 확립하였고, 동시에 주권의 주체로서 국민을 규정하였다. 근대 헌법국가는 출발점도 국민이며, 종착점도 결국 국민이라고 할 수 있다. 즉, 헌법제정권력은 주권자인 국민에게 있으며, 헌법의 작동 방식도 국민의 기본권을 보장하는데 맞춰져 있다. 또한 헌법질서가 침해되었을 때 국민은 최후의 헌법보호수단(ultima ratio)으로서 저항권을 행사할 수 있다.¹⁸⁾

현행 헌법은 제1조에서 대한민국의 주권이 국민에게 있고, 국가권력의 근거가 국민이라는 점을 밝히면서 출발한다. 그리고 헌법상 모든 권리와 의무 조항

15) 서구사회에서 nation개념의 역사적 전개에 대하여 박명규, 「국민·인민·시민」, 소화, 2014, 62쪽 이하 참조.

16) 대한민국 건설 당시 정치적 주체를 개념화하는 과정에서 민족, 민중, 국민, 인민, 시민 등 다양한 개념들이 각축하다가 국민과 인민이라는 두 개념이 힘을 얻게 되었다. 인민은 사회구성원 일반을 지칭하는 말로 널리 사용된 용어이며, 한국 현대사에서 국민 개념과 대립되는 논쟁적인 개념이라고 할 수 있다. 이에 대하여 박명규, 「국민·인민·시민」, 소화, 2014, 104-109쪽 참조.

17) nation은 공통된 기억을 공유하고, 함께하는 미래를 향한 의지를 강조하는 ‘민족’의 개념으로 이해되기도 한다. Ernest Renan (신행선 역), 「민족이란 무엇인가」, 책세상, 2013, 80-84쪽. 근대 시민혁명 이후에는 국가가 같은 인종적·지역적 관계를 기초로 성립되었고, 국가의 구성원인 국민도 민족단위로 구성되어 있었기 때문에 ‘국민=민족’이라는 등식이 성립될 수 있었다. 그러나 민족국가의 시대에 겪은 두 번의 세계대전은 민족의 개념을 배척하는 결과로 이어졌고, 근대국가의 형성 초기와 달리 국민국가의 구성도 달라졌다. 따라서 국민 개념과 민족 개념을 동일한 것으로 보기는 어렵다고 할 수 있다.

18) 헌법재판소에 의하면 “저항권은 국가권력에 의하여 헌법의 기본원리에 대한 중대한 침해가 행하여지고 그 침해가 헌법의 존재 자체를 부인하는 것으로서 다른 합법적인 구제수단으로는 목적을 달성할 수 없을 때에 국민이 자기의 권리·자유를 지키기 위하여 실력으로 저항하는 권리”로 이해될 수 있다. 헌재 1997. 9. 25. 97헌가4.

의 주어를 국민으로 규정하고 있다. 국가와의 관계에서 국민은 헌법상 주체로서 의미를 가진다.¹⁹⁾ 헌법상 주체로서, 주권자인 국민은 국가권력의 정당성의 근거가 되며, 국가기관인 국민은 국가권력의 이념적 행사자로서 국가 활동을 가능하게 하며, 국가를 구성하는 개개의 자연인인 국민은 기본권을 향유하는 주체이자 헌법에서 요구하는 각종 의무들을 부담하는 주체가 된다.²⁰⁾

누구를 국민으로 인정할 것인지는 개별 국가가 결정할 문제라고 할 수 있다. 현행헌법 제2조 제1항은 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 「국적법」에서는 국민자격의 취득과 상실에 관한 요건을 규정하고 있다.²¹⁾ 국적(nationality)은 국민으로 인정되기 위한 법적 자격(지위)이기 때문에 국적을 가진 사람은 해당 국가의 국민이 되지만, 어떤 국적도 가지지 않은 사람(무국적자)과 다른 나라의 국적을 가진 사람은 외국인(alien)이 된다. 국적을 통하여 개인이 특정 국가의 국민이 된다는 것은 그 국가와의 법적 관계를 발생시키는 의미를 가진다.²²⁾

3. 현행법상 시민과 국민의 관계

지금까지의 내용을 정리하면 시민과 국민은 다양한 개념적 층위를 가지는 데,²³⁾ 역사적 전개과정에서 그 의미들이 중첩되면서 서로 비슷한 개념들이 섞이게 되었다. 이에 따라 오늘날 시민과 국민을 혼용(混用)해서 사용하는 경우

19) 국민의 헌법상 지위는 일반적으로 ① 주권자로서의 지위, ② 국가기관으로서의 지위, ③ 기본권주체로서의 지위, ④ 의무의 주체로서의 지위 등으로 나눌 수 있다. 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2015, 126-128쪽. 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2011, 120-121쪽; 홍성방, 「헌법학 상」, 박영사, 2016, 70쪽에서는 국민의 지위를 주권자로서의 국민, 기본권 주체로서의 국민, 피치자로서의 국민으로 구분하고 있다.

20) “국민은 국가이전에 실존하는 자연인으로서 국가를 형성하는 사실상의 구성요소이고 헌법제정권력의 주체로서 국가질서를 창설하며 국민주권에 입각한 국가권력의 이념적 행사자로서 현실적인 국가의 활동을 가능하게 한다. 따라서 국민은 국가창설, 국가의 정당성 부여 및 국가활동의 근원적인 단위가 되는 것이다.” 헌재 2003. 1. 30. 2001헌바95.

21) 현행 국적법은 국적을 결정하는 기본원칙으로서 단일국적의 원칙에 따라 복수국적은 예외적으로 인정하고 있으며, 부모양계혈통주의 원칙에 따라 부 또는 모가 대한민국 국민인 경우 국민으로 인정하고 있다.

22) 국적을 “개인과 특정국가 간의 법적유대(legal bond)”로 표현하기도 한다. International Court of Justice, Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase, Judgment of 6 April 1955, ICJ Report(1955), p. 23. 국적을 취득함으로써 국민과 국가 간의 법적관계가 형성되며, 국적을 상실함으로써 개인과 국가 간의 법적관계가 종료되는 것이다.

23) <표> 시민과 국민의 개념적 층위

가 많고, 시민과 국민의 개념이 가리키는 대상이 분명하게 구분되지 않는 경우도 많다. 예를 들어, 시민과 국민은 모두 정치적 주체를 대표하는 개념이라는 점에서 공통점을 가지며 혼용해서 사용되는 반면, 다양한 개념적 층위를 중에서 특정한 개념만 더욱 부각되어 나타날 수도 있다.

현행법상 시민과 국민이 어떤 개념적 의미로 사용되는지를 살펴보면, 법령의 제목에서 ‘국민’이라는 용어를 직접 사용하고 있는 경우는 다수이지만,²⁴⁾ ‘시민’이라는 용어를 직접 사용하고 있는 경우는 2020년 5월 26일 제정된 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」²⁵⁾뿐이다.²⁶⁾ 이 시행령은 정부와 시민사회가 서로 소통·협력함으로써 시민사회를 활성화하고 공익활동을 증진하는 것을 목적으로 하며, 이를 심의하기 위한 위원회에 관하여 규정하고 있

구분	시민	국민
적용영역	사회영역, 사적인 의미	국가영역, 공적인 의미
사회적	도시에 거주하는 사람들	국가를 구성하는 사람들
경제적	부르조아, 제3계급 경제적 활동을 하는 상인집단	
정치적	자유를 가진 신분계급 자발적·능동적으로 정치과정에 참여	주권자 국가권력의 주체이자 정당성의 근거
법적	시민권 보유자 권리이자 의무를 가진 사람들	국적법에 의한 국적 보유자 기본권과 기본의무의 주체
역사적	권력에 저항하는 세력(집단)	국가통치권에 복종하면서 저항권을 행사

24) 현행 법령 중에서 제목에 ‘국민’이라는 용어를 사용하고 있는 경우는 국민투표법, 국민건강보험법, 국민연금법, 국민기초생활 보장법, 국민체육진흥법 등 총68건(2022년 9월 기준)이다. 다만, 법령의 제목에서 국민이라는 용어를 직접적으로 사용하지 않는 경우라고 하더라도 모든 국민을 기본권의 주체로 규정하고 있는 헌법과 현행법의 체계상 국가법의 수범자는 국민이라고 할 수 있다.

25) 이 시행령의 원래 제목은 「시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정」이었다. 그런데 2021년 5월 4일 동 시행령이 개정되면서 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」으로 제목이 변경되었다. 그 이유를 살펴보면, 시민사회는 정부가 발전시켜야 하는 대상이 아니며, 정부와 소통과 협력으로 활성화해 나가야 하는 것이라는 점을 명확하게 하기 위한 것이라고 한다. 그리고 시행령의 개정을 통하여 관련 용어를 정비하고, 시민사회위원회 운영의 효율성을 높이기 위한 조정 작업들도 이루어졌다.

26) 이 시행령은 2003년 8월 22일 제정·시행된 「시민사회발전위원회규정」(국무총리훈령)이 폐지되면서 제정된 규정이다. 과거 「시민사회발전위원회규정」은 시민사회의 발전과 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항들을 연구·개선하기 위하여 국무총리소속하에 시민사회발전위원회를 설치하는 것을 내용으로 하고 있었다. 그러나 시민사회발전위원회의 설치 근거가 국무총리훈령에서 대통령령인 「시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정」으로 상향 규정되었고, 이로 인해 「시민사회발전위원회규정」은 2020년 7월 22일 폐지되었다.

다. 현행 법체계에서 시민은 정부 협력의 대상인 ‘시민사회’라는 영역으로 상정되어 있음을 알 수 있다.

한편, 대법원 판례에서 시민 개념은 크게 네 가지 유형으로 해석되고 있다. 첫째, “서울시민”, “통행하는 시민들”, “시민휴식공간” 등의 경우처럼 도시에 거주하는 일반적인 사람들을 지칭하는 의미이다.²⁷⁾ 둘째, “미국의 시민권”, “외국 시민권자” 등과 같이 시민권제도를 두고 있는 국가들의 구성원을 일컫는다.²⁸⁾ 셋째, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」처럼 특정기관, 지역, 규약 등의 명칭으로 사용된 경우이다.²⁹⁾ 넷째, “시민단체”, “시민사회단체” 등으로 표현하면서 주로 공무원의 직무수행에 대해 비판하고 감시하는 존재를 의미한다.³⁰⁾

이러한 경향은 헌법재판소의 판례에도 비슷한 모습으로 나타나고 있다. 헌법재판소도 마찬가지로 시민이라는 용어를 주로 도시에 거주하는 사람들 혹은 정부에 저항하는 단체로서의 의미로 이해하고 있다.³¹⁾ 이에 더하여 헌법재판소는 국민과 시민이라는 용어를 함께 사용할 때, 시민이라는 용어를 “민주시민”, “건전한 시민”, “시민으로서의 책임성”이라는 식으로 표현하는데, 시민을 국민이 도달해야 할 지향점 내지 이상향과 연결함으로써 시민 안에는 어떤 이념이 내포되어 있는 것으로 보는 경우도 있다.³²⁾

현행 법체계는 국민을 중심으로 편제되어 있고, 국민과 다른 주체로서 시민을 인식하고 있다. 하지만 시민은 사회영역에 배치되어 있고, 역사적 의미(이념)가 배제된 채로 일반 시민과 동떨어진 시민사회로서의 의미가 두드러진 것으로 보인다. 국가와 사회의 경계가 희미해지고 다각도로 변화하는 세계화의

27) 대법원 2000. 5. 12. 98두15382.

28) 대법원 1999. 12. 24. 99도3354.

29) 대법원 2017. 6. 15. 2017도3125.

30) 대법원 2003. 1. 24. 2000다37647.

31) 헌법재판소 판례에서의 시민도 대법원 판례에서 나타난 네 가지의 유형으로 정리될 수 있다. 다만, 대법원 판례 해석상 둘째와 셋째의 의미는 다른 국가에서 사용하거나 국가적·사회적인 합의가 이루어진 명칭을 그대로 사용하고 있다는 점에서 거기에서 어떤 특별한 의미를 도출해낼 수 없기 때문에 따로 언급하지는 않는다.

32) 예를 들면, 헌법재판소는 수형자에 대한 선거권 박탈이 “일반국민으로 하여금 시민으로서의 책임성을 함양하고 법치주의에 대한 존중의식을 제고하는 데에도 기여할 수 있다”고 표현하고, “수형자가 건전한 시민으로 사회에 복귀하는 것”이라는 표현 등을 통해 국민과 시민의 의미를 구분하고 있다. 헌재 2019. 8. 29. 2017헌마442. 또한 교육의 기능에 대해 “국민으로 하여금 민주시민의 자질을 길러줌으로써 민주주의가 원활히 기능하기 위한 정치문화의 기반을 조성”이라고 표현함으로써 국민과 시민의 의미를 구분하기도 한다. 헌재 2003. 2. 27. 2000헌바26.

흐름 속에서 국민국가와 시민사회는 기존의 개념과 역할을 더 이상 고수할 수 없게 되었다.³³⁾ 따라서 오늘날의 현실에 맞는 시민의 개념 및 국민과 시민 사이의 관계를 재정립할 필요가 있다.

시민과 국민은 모두 이념성·역사성을 띠며, 고정불변의 개념은 아니다. 그래서 확정적인 개념을 정립하기가 어렵고, 범주화하는 것도 모두 다르게 나타날 수 있다. 헌법국가의 주체와 그 범위를 설정하는 문제는 역사적·구체적 현실의 전제조건으로부터 분리될 수 없으며, 헌법 속에서 구체적인 형태와 의미를 찾아야 한다. 이런 맥락에서 역사적인 배경과 현실적인 조건들을 분석하여 시민과 국민이 어떤 관계를 가지는지 살펴봄으로써 시민의 개념 및 양자가 어떤 관계를 맺어야 할 것인지에 대한 방향성을 도출해낼 수 있을 것이다.

III. 근대 국민국가의 형성과정에서 시민과 국민의 근접성

1. 근대국가의 성립과정에서 국가와 사회의 구분

오늘날 시민과 국민이 법적·사실적으로 혼용되며, 양자를 구분하기 어려운 이유는 근대 이후의 역사적 배경 때문이라고 할 수 있다. 과거 고대에도 국가(정치)공동체에서 제한된 형태로 사회계약에 참여하는 시민이 존재하였다. 그런데 고대 아테네의 시민은 경제적 이익이나 사적인 이익을 추구하기 위하여 공적인 영역에 참여하는 것은 아니었다. 시민으로서 공적인 영역에 대한 참여는 ‘정치적 동물(homo politicus)’로서의 인간 본성을 표현하고 실현하는 것으로 간주될 수 있다.³⁴⁾

그러나 이러한 시민의 의미는 근대 이후 변화를 겪게 된다. 근대국가의 성립과정에서 시민은 부르주아를 중심으로 구성되었고, 특권층과 대립하는 계급이었다. 자유주의적 전통에서는 근대적 인간을 ‘경제적 인간(homo economicus)’으로 전제하고, 개인의 이익은 공적인 영역에서보다 사적인(경제

33) 일반적으로 국가가 “통치조직의 절대적 영역으로서 공적주체”에서 출발하였다면, 시민사회는 “개인의 자율적 영역으로서 사적주체”에서 출발하였다. 그러나 세계화로 인해 시민사회가 새로운 힘의 원천이 되고 있는 현실에서 과거와 같은 구분은 한계를 가진다고 한다. 김강민/박지원/배성준, “시민사회의 역할과 변화: 갈등, 입법, 세계화의 관점에서”, 『한국시민윤리학회보』 제23집 제1호, 한국시민윤리학회, 2010, 79쪽.

34) 김비환, “현대 민주주의의 스펙트럼: 좋은 민주주의 모색을 위한 이론사의 재검토”, 『한국정치학회보』 제48집 제2호, 한국정치학회, 2014, 330쪽.

적) 영역을 통해 충족되는 것으로 본다. 따라서 시민으로서 공적인 영역에 참여하는 이유는 사적인 이익을 극대화하기 위한 수단으로서 가치를 가지는 것으로 이해될 수 있다.³⁵⁾

근대 이후 시민은 경제적인 측면에서의 자유와 권리를 강조하였다가 점차 경제적인 측면뿐만 아니라 정치적인 측면으로 세력이 확대되었다. 부르주아 시민은 개인의 자유와 권리를 최대한으로 보장하는 것이 주된 목표였기 때문에 이를 위하여 공적 영역과 사적 영역을 철저히 분리하였다. 이에 따라 근대국가가 성립하는 과정에서 중세의 국가공동체가 ‘중앙집권화된 국가’와 ‘사적인 이해관계를 추구하는 사회’로 분화되었고, ‘공적’ 영역으로서의 ‘국가’와 ‘사적’ 영역으로서의 ‘사회’의 대립구도가 설정되었다.³⁶⁾

국가권력의 자의적 행사로부터 개인(사회)을 보호하기 위하여, 국가권력을 제한하고 개인의 자유와 권리를 보장하는 내용이 성문헌법으로 표현되었다. 사회 내의 구성원에게 중앙으로 집중된 국가권력을 제한할 수 있는 권한이 주권이라는 형태로 규정되었고, 시민들은 개인의 이익과 권리를 제도화함으로써 독립성을 확보하게 되었다. 이와 같이 국가와 사회의 분리를 전제로 근대적 입헌국가가 탄생하였고, 입헌국가는 국가-사회의 이분법적 구조의 역동성을 반영하여 발전하였다.³⁷⁾

2. 근대 이후 시민과 국민의 만남, 국가시민(Staatsbürger)의 개념

근대 입헌국가의 출발점이라고 할 수 있는 1789년 「인간과 시민의 권리선언」은 주권의 주체로서 국민을 규정하였다. 국민은 국가 경계선 안의 영토 내에서 국가를 구성하며 주권적 권한을 가지는 추상적인 단일체를 의미한다. 국민주권이 확립되면서 권력에 대립하던 개개인으로서의 시민이 국민으로 통합되었고, 주권 소유자로서의 국민과 사회계약의 참가자로서의 시민이 서로 결합하게 되었다.³⁸⁾ 시민과 국민이 결합한 근대적 의미의 시민, 즉 국가시민(Staatsbürger)

35) 김비환, “현대 민주주의의 스펙트럼: 좋은 민주주의 모색을 위한 이론사의 재검토”, 『한국정치학회보』 제48집 제2호, 한국정치학회, 2014, 331쪽.

36) 김일영, “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’ 관계”, 『한국정치학회보』 34집 2호, 한국정치학회, 2000, 133쪽.

37) 서구에서 헌법국가는 국가-사회의 역동적인 관계를 반영하면서 형성·발전해 왔다고 한다. 이에 대하여 김일영, “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’ 관계”, 『한국정치학회보』 34집 2호, 한국정치학회, 2000, 133-135쪽 참조.

38) 국순옥, 『자본주의와 헌법』, 까치, 1987, 79쪽.

이라는 개념이 등장하게 된 것이다.

근대의 (국가)시민은 몇 가지 특징적인 개념적 징표들을 드러낸다. 첫째, 고대의 시민이 계급을 중심으로 구성되었던 것과 달리 근대적 시민에게 있어서 계급, 인종, 성별, 종교 등과 같은 사실적 요소들은 시민을 결정하는 주된 요소가 아니었다. 국적취득과 같이 법에서 요구하는 일정한 자격요건을 갖추면 누구든지 시민의 신분이 될 수 있었다. 이런 의미에서 근대적 시민은 과거 시민 개념이 지니고 있던 신분적 한계를 극복하고 시민의 자격을 확장하였으며, 공동체 구성원 모두가 평등한 기회를 획득하였다는 점에서 ‘보편적’ 성격을 가진다.³⁹⁾

둘째, 천부인권설의 발전에도 불구하고 인간의 권리를 현실에서 보장받기 위해서는 제도적 장치가 필요하였다. 근대적 시민은 법적·형식적 장치를 통해 정치적 주체인 동시에 민주주의의 발전을 위한 핵심적인 주체로 부상하였다. 전근대적 국가의 신민이 국가에 대한 권리 없이 의무만을 부담하였다면, 근대적 시민은 ‘제도’를 통해 특정 국가에 소속되었다. 조세제도와 병역제도 등을 통해 시민으로서 국가에 필요한 자원을 제공하였으며, 그 자원을 바탕으로 국가로부터 안전과 거주권, 참정권 등의 권리를 보장받을 수 있게 되었다.⁴⁰⁾

셋째, 고대와 중세시대 국가의 통치권은 왕 또는 군주에게 있었고, 정치적 주체로서의 시민은 정치에 참여할 수는 있었지만 권력 자체를 가지지는 못하였다. 그러나 근대 이후 시민은 ‘국가권력’의 보유자이면서 그 권한을 국가에게 위임하고 있는 것으로 설정되었다. 따라서 국가는 시민들로부터 위임받은 권한을 가지고 서로 상충하는 다양한 이해관계를 합리적으로 조정하여 통합하는 역할을 맡게 되었고, 이에 대해 시민은 감시하고 통제하고 비판할 수 있게 되었다.

3. 근대적 국가시민의 한계

근대적 국가시민은 권리의 보편적 확산과 법·국가권력을 통한 권리의 공적 보장이라는 측면에서 긍정적인 결과를 가져왔지만, 그에 따른 한계도 분명하다. 첫째, 당시의 시민은 구체제를 무너뜨리는데 능동적인 역할을 한 남성 부르주아를 의미하였다는 점이다. 재산을 보유하고 병역을 제공할 수 있는 성인,

39) 신진욱, 「시민」, 책세상, 2015, 43-45쪽.

40) 최현, “탈근대적 시민권 제도와 초국민적 정치공동체의 모색”, 「경제와 사회」 제79호, 비판사회학회, 2008, 46-47쪽.

재산소유자, 남성에게 시민 자격을 부여함에 따라 여성, 노동자 등은 사회구성원으로서 자격을 인정받을 수 없었다. 즉, 근대적 시민은 보편적 성격에도 불구하고 모든 공동체 구성원을 ‘포섭(inclusion)’하지는 못하였다.

둘째, 국가공동체의 구성원으로 인정받기 위해서는 제도를 통하여 공식적으로 인정받아야 했다. 근대국가는 시민과 비시민을 구분하는 작업으로서 신분제도, 등록제도 등 여러 제도들을 정교하게 발전시켰고, 시민을 포섭하는 동안 비시민에 대해서는 배척하는 모습을 보여줬다.⁴¹⁾ 이에 따라 시민으로서 자격을 인정받은 자국 영토 내의 시민은 국가 안에서 정치적 권리 및 자유를 더욱 효과적으로 보장받을 수 있었지만, 외국인은 자국 시민이 가지는 권리로부터 공식적으로 ‘배제(exclusion)’되었다.⁴²⁾

셋째, 근대 이후 국가와 시민의 관계설정이 변화하였음에도 불구하고 현실적으로 시민의 권리는 국가로부터 부여되는 개념이라는 점이다. 대의제 하에서 국민주권은 대표에 의해 행사되는데, 대표자는 무기속위임의 원리에 따르고 있다. 그리고 사회적 법치국가의 등장으로 국가의 개입 및 통제가 빈번해지고 있다. 따라서 시민적 권리를 실현하는 과정에서 아래로부터 위로의 방향설정에 충실하지 않으면, 수동적 존재로서의 시민은 언제든지 국가에 의한 통치의 대상으로 전락할 수 있다.

넷째, 근대적 시민은 자유주의적 전통에서 태동하였기 때문에 권리 개념에 한정되는 경향을 보여 왔다. 이에 따라 권리 개념만으로 환원될 수 없는, 시민 개념 안에 담겨진 가치와 이념들을 간과하는 문제가 지적될 수 있다.⁴³⁾ 물론 시민으로서의 권리가 객관화된 법적·정치적 영역의 문제라면, 시민으로서의 책무는 주관화된 사회적·문화적 영역과 관련되어 있기 때문에 사회와 관계할 개인적·윤리적 선택에 따라 달라질 수 있다.⁴⁴⁾

41) Rogers Brubaker, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992.

42) 한 개인이 시민으로부터 배제되는 과정은 공식적 혹은 비공식적으로 발생할 수 있다. 공식적인 배제(formal exclusion)의 사례로는 투표, 일자리, 주거나 복지 서비스에 대한 접근을 제한하는 행위가 해당되며, 역사적으로 많은 사례가 축적되어 있다. 반면 최근에는 국가가 공식적으로 배제하는 것이 아님에도 불구하고 다양한 비공식적인 배제(informal exclusion)가 일상화되어 있는데, 법적으로 시민이지만 인종, 민족, 성, 장애 등을 이유로 사회적 약자 또는 소수자로 취급되는 경우들을 들 수 있다. 조철기, “새로운 시민성의 공간 등장: 국가 시민성에서 문화적 시민성으로”, 『한국지역지리학회지』 제22권 제3호, 한국지역지리학회, 2016, 716쪽.

43) 장미경, “시민권(citizenship) 개념의 의미 확장과 변화”, 『한국사회학』 제35집 제6호, 한국사회학회, 2001, 67쪽.

44) 조철기, “새로운 시민성의 공간 등장: 국가 시민성에서 문화적 시민성으로”, 『한국지역지

IV. 현대사회에서 시민의 범위 확장과 국민과의 거리감

1. 세계화 경향에 따른 국가시민의 의미 변화

근대적 국가시민은 경계화된 국가의 영역 내에서 의미를 가질 수 있었다. 그러나 현대사회에서는 근대적 시민의 조건이었던 현실적 환경이 변화하고 있다. 교통·통신이 발달하면서 전 세계가 하나의 네트워크로 연결되었고, 정치·경제·사회 등 거의 모든 분야에서 국가들 사이의 교류가 활발해졌다. 국가 간의 교류가 증대하면서 개별 국가의 주권 및 영토의 경계가 약화되기 시작하였고, 전 세계적으로 상호 연관성 내지 상호 의존성이 심화되는 세계화(globalization) 경향이 나타나게 되었다.⁴⁵⁾

세계화 현상이 가속화되면서 국민국가를 단위로 구분되던 국제질서를 어떻게 해석할 것인지를 놓고 논쟁이 벌어지기도 하였다. 먼저 세계화의 진전으로 근대 국민국가의 권력과 권위가 재편성되고, 국민국가의 경계가 모호해지는 상황을 두고 국민국가의 위기 내지 종언으로 보는 견해들이 있다.⁴⁶⁾ 반면에 이에 맞서는 것으로 세계화 현상에도 불구하고 국가가 여전히 국제관계에 있어서 주체라는 점을 강조하는 견해들이 있다.⁴⁷⁾ 그리고 이러한 양극단의 견해와 대비되는 제3의 시각으로 다양한 종류의 견해들이 존재한다.⁴⁸⁾

근대국가의 경계를 넘나드는 정치·경제·사회·문화적 현실은 국가와 사회의 역할과 기능 및 관계에 변화를 가져왔다. 이와 함께 전통적인 국가시민의 관념으로 설명 내지 해결할 수 없는 영역들이 확대되고 있다. 국경 안에 갇혀 있던 개인과 사회집단의 이민과 이주가 빈번해지면서 국가를 초월하여 사회적

리학회지」 제22권 제3호, 한국지역지리학회, 2016, 722쪽.

45) 세계화 내지 지구화라고 일컬어지는 이 용어는 국제화와 구별된다. 국제화(internationalization)는 국가들 간의 국경을 인정하고, 자국을 기준으로 타국과의 교류가 활발한 현상을 의미한다. 반면에 세계화 또는 지구화란 국경을 넘어 지구 전체를 하나의 단위로 재편하는 현상을 나타낸다. 물론 세계화와 지구화를 구분하여 세계화(economic globalization)를 경제 영역에만 국한해서 사용하는 경우도 있다. 이에 대하여 Hans Peter Martin/Herald Schumann (강수돌 역), 「세계화의 덧」, 영림카디널, 2006, 112쪽.

46) 예컨대, Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State*, New York: Free Press, 1995 참조.

47) 예를 들어, Michael Mann, "Nation-States in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, Not Dying", *Daedalus* Vol. 122 No. 3, *Reconstructing Nations and States*, 1993, pp. 115-140.

48) 대표적으로 세계화의 변화에 국가들은 적극적으로 대응하고 적응하게 된다는 국가변형론의 입장으로 David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Polity Press, 2003 참조.

으로 긴밀한 관계가 형성되고 있고, 하나의 국가 안에 다양한 인종, 혈통, 문화적 전통을 지닌 집단이 공존하게 되면서 국가의 영토적 경계와 시민 자격의 필연성(연동성)에 균열을 일으키고 있다.

근대국가에서 공동체 구성원으로서의 국민 자격과 시민 자격이 대체로 일치하였다면, 세계화 이후 국민국가의 경계가 모호해지면서 국민과 시민 자격 사이의 불일치로 인하여 긴장관계가 형성되고 있다. 국가시민의 개념을 넘은 시민 즉, 국민이 아닌 시민이 등장함에 따라 이들의 지위를 어떻게 이해할 것인지와 관련하여 복잡한 문제가 야기되고 있는 것이다. 이에 따라 국가와 그 구성원들의 관계를 중심으로 한 국가시민의 개념에 대해 재검토가 요구된다.

2. 시민의 범위 확장, 세계시민(global citizen)의 개념

세계화 이후 근대국가의 영향력이 한계를 드러내는 대신에 지구 한쪽 편에서의 사건과 문화적 현상들이 지구 다른 편에 있는 사람들에게도 영향을 미치게 되었다. 전 지구적 상호 연관성이 점점 커지는 현실 속에서 개별 국가의 능력을 벗어난 인류 공통의 위기를 해결하기 위하여 다양한 논의가 전개되었다. 그 가운데에서 시민의 범위를 국가영역보다 확장하여 세계적인 영역으로 구상하는 세계시민주의(cosmopolitanism)에 대한 관심이 다시 부상하기 시작하였다.

세계시민주의는 새롭게 등장한 개념이 아니라 그 기원은 고대 그리스의 스토아학파로부터 유래한다.⁴⁹⁾ 오랜 전통만큼 다양한 형태로 발현되었는데, 고대 스토아학파의 사상은 근대 계몽주의 사상가들 가운데 칸트(I. Kant)의 사상에 반영되었다.⁵⁰⁾ 그리고 현대 미국 사회에서 애국주의와 세계시민주의 간의 논쟁 과정에서 재출현하게 되었다.⁵¹⁾ 세계시민주의는 일반적으로 국가와 국민을

49) 서구에서 세계시민의 역사적 기원은 그리스 철학으로 거슬러 간다. 고대 그리스의 철학자 디오게네스(Diogenes)는 출신지가 어디인지 묻는 질문에 “시노페의 시민”이라는 대답 대신에 세계시민이라는 뜻의 “코스모폴리테스(Kosmopolites)”라고 답하였다. 이 일화는 진위 여부를 떠나 서구의 오랜 세계시민주의 전통의 서막이 되었다고 한다. Martha C. Nussbaum (강동혁 역), 『세계시민주의 전통』, 뿌리와 이파리, 2020, 16쪽.

50) 스토아학파 이후 세계시민주의 사상은 칸트의 철학에서 분명하게 드러난다. 칸트는 모든 사람이 ‘수단’이 아닌 ‘목적’으로 대우받는 이상적인 공동체를 제시하면서 세계평화가 영구적으로 정착하기 위해서는 보편적인 세계시민적 상태가 요구된다고 하였다. 칸트의 세계시민주의 이론은 오늘날에도 여전히 의미를 가질 수 있다는 견해로 김석수, “세계시민주의에 대한 현대적 쟁점과 칸트”, 『칸트연구』 제27집, 한국칸트학회, 2011, 160쪽 이하 참조.

51) 근대국가의 경계를 넘나드는 전 지구적인 새로운 위기상황들을 넘어서기 위하여 세계시민주의에 대한 관심이 대두되기 시작하였다. 이와 관련하여 마사 너스봄의 논문에서 비롯된 미국 학자들 사이의 첨예한 찬반논쟁의 대립에 대하여 Martha C. Nussbaum (오인영

넘어 인간이라는 사실 하나만으로 가치를 존중받아야 한다는 점을 강조하며, 특정 공동체의 울타리를 넘어서 ‘세계시민’으로서의 삶을 요구한다.⁵²⁾

세계시민주의가 요구하는 세계시민은 다양한 의미와 유형으로 이해될 수 있다. 일반적으로 세계시민(global citizen)이란, 세계시민주의적 관점을 적극적으로 수용하는 사람을 말한다.⁵³⁾ 지리적 경계의 한계를 넘어서 세계를 하나의 공동체로 인식하며, 국적·인종·성별·종교 등 서로를 구분 짓는 고정적인 정체성보다 다양성에 대해 개방적인 태도를 지니며, 인류를 공동운명체로 간주함에 따라 지구적인 문제를 해결하기 위하여 초국가적인 책임의식을 가지고 실천하는 사람이라고 할 수 있다.

세계시민 담론은 세계화 현상에 따라 전 지구적 차원에서 나타나고 있는 변화의 요구를 수용하고, 보편적 인권의 확산에 기여할 수 있다는 점에서 긍정적으로 해석될 수 있다. 그리고 세계적인 규모의 문제들, 예컨대 기아, 환경, 식량, 전염병 등에 대해 국가들이 서로 협력해서 해결할 가능성을 열어두고 있다. 그러나 이러한 긍정적인 역할에 대한 기대에도 불구하고 세계시민은 현실화 방식에 따라 여러 가지 문제가 나타날 수 있고, 무엇보다 근대 이후 형성된 국민국가와의 관계에서 긴장과 충돌의 문제를 초래하고 있다.

3. 국가시민(국민)과 세계시민 사이의 간극에 따른 딜레마

근대 이후 개별 국가의 주권 하에서 국가시민은 안전과 자유를 효율적으로 보장받을 수 있게 되었고, 공동체적(인간으로서) 삶의 조건들에 대해 국가(정부)에게 최종적인 책임을 물을 수 있게 되었다. 한편, 세계화 이후 재부상하게 된 세계시민은 거시적 상호의존성의 원리에 따라 보편적 인권의 확산에 기여하고 있다. 국가시민과 세계시민이 공존하는 상황에서 보편적 권리로서 시민의 확장이 지역적·특수적 성격을 가진 국민의 축소로 이어지는지, 국민과 시민의 정체성 및 법적인 권리가 분리될 경우 양자 사이의 비대칭성의 문제에 어떻게 대응할 것인지 고민을 던져주고 있다.

세계시민주의 담론 안에는 급진적 세계시민주의부터 온건한 세계시민주의까

역), 「나라를 사랑한다는 것」, 삼인, 2003 참조.

52) 세계시민주의는 도덕적·규범적 방침을 가지는데, 첫째, 인간의 ‘개별성(singularity)’을 도덕적·규범적 근거로 삼으며, 둘째, 누구나 평등한 동료 시민(co-citizen)으로 존재하고 있음을 의식하고, 셋째, 서로가 서로에 대한 ‘보편적 책임’을 지는 것이라고 한다. 강남순, 「코즈모폴리타니즘이란 무엇인가」, 동녘, 2022, 40-42쪽.

53) 강남순, 「코즈모폴리타니즘이란 무엇인가」, 동녘, 2022, 77쪽.

지 다양한 스펙트럼이 분포하고 있다.⁵⁴⁾ 급진적 세계시민주의는 근대 국민국가 체제의 종언을 주장하면서 세계를 하나의 국가 내지 정부로 수렴하려는 입장을 가진다. 반면에 반세계시민주의는 급진적 세계시민주의에 반대하며, 기존의 국민국가의 자율성을 강화할 것을 주장한다. 한편, 온건한 세계시민주의는 개별 국가의 자율성과 특수성을 인정하면서 세계시민사회와 조화시키려는 절충적 입장을 보이고 있다.

급진적 세계시민주의는 실현 가능성 측면에서 부정적이며, 전체주의로의 가능성을 무시할 수 없다고 비판받는다. 반세계시민주의는 변화하는 현실을 수용하지 못하는 고지식함 때문에 지지하는 세력이 많지는 않다. 오늘날 대부분은 상대적으로 실현 가능성이 높은 온건한 세계시민주의의 입장을 지지하고 있다. 그러나 온건한 세계시민주의의 입장에 수긍하는 경우라도 국가시민의 특수성과 세계시민의 보편성을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인지에 대한 구체적인 해결책을 제시하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

국민이지만 생활영역이 외국에 있으면서 국내의 문제나 발전에 기여하지 않는 사람과 외국인이지만 생활영역이 국내에 있으면서 국가발전에 기여하는 사람을 구분하는 것이 타당한지 문제가 될 경우, 이러한 국민과 시민의 비대칭성 속에서 국가시민으로서의 역할과 세계시민으로서의 역할이 분명하게 구분된다면 비교적 문제가 적을 것이다. 그러나 국가시민과 세계시민의 영역은 대부분 중첩되기 때문에 양자 사이에서 다양한 갈등이 발생하게 되고, 국가시민 내지 세계시민으로서의 요구가 서로 충돌할 경우 어느 쪽을 우선할 것인지는 복잡하고 어려운 문제라고 할 수 있다.

세계화 이후 국가들은 국가의 경계를 넘는 세계시민의 현실을 인정하면서 국가시민을 포기할 수 없는 딜레마 상황에 직면하고 있다.⁵⁵⁾ 이러한 상황에서 세계시민의 보편성과 국가시민의 특수성(개별성), 세계정치의 이상과 개별정부의 현실이라는 양쪽 축을 상극의 관계로 바라보지 않도록 유의해야 한다. 왜냐하면 그러한 관점으로는 어떠한 문제도 해결할 수 없고, 두 축은 서로의 연결성을 상실할 때 오히려 문제가 될 수 있기 때문이다.⁵⁶⁾ 여기서는 국가시민과 세계시민이 서로 조화를 이룰 수 있는 “건강한 긴장관계”를 유지하는 것이 중

54) 이와 관련하여 김석수, “세계시민주의에 대한 현대적 쟁점과 칸트”, 『칸트연구』 제27집, 한국칸트학회, 2011, 153-160쪽 참조.

55) 김남준/박찬구, “세계화 시대의 세계시민주의와 세계시민성”, 『윤리연구』 제105호, 한국윤리학회, 2015, 3쪽.

56) 김남준/박찬구, “세계화 시대의 세계시민주의와 세계시민성”, 『윤리연구』 제105호, 한국윤리학회, 2015, 12쪽.

요하다고 할 수 있다.⁵⁷⁾

V. 헌법국가에 있어서 시민과 국민의 올바른 관계 모색

세계시민적 보편성과 국가시민적 특수성 사이에서 조화를 이루는 방법은 양자가 서로에게 위협이 되지 않고, 상승작용(보호·기여·증진)을 일으킬 수 있음을 보여주는 것으로 헌법국가의 주체와 그 범위를 설정하는 문제에서 결론을 맺게 된다. 이 문제는 우리가 새롭게 창조하고 유지하기를 원하는 헌법국가가 어떤 모습과 역할을 해야 하는지, 그 헌법국가의 인간상 내지 주체가 누구인지를 형성하는 과정과 분리될 수 없다. 이에 따라 새롭게 헌법국가를 구상하고, 헌법적 주체의 구체적인 형태를 재생산하는 작업이 필요하다.

1. 공화주의적 헌법국가의 구상과 시민의 개념

국민 내지 시민의 개념에는 공동체 주체로서의 자격은 물론 보다 나은 공동체를 만들기 위한 “유토피아 정신”이 내재되어 있다.⁵⁸⁾ 따라서 국민 내지 시민을 헌법적 주체로 자리매김하기 위하여 헌법이 지향하는 가치를 찾는 것이 우선되어야 한다. 헌법적 가치와 관련해서는 정치철학적 관점의 도움이 필요한데, 과거에는 자유주의와 공동체주의가 치열하게 대립하였다. 그러나 개인의 자유를 강조하면서 공동체의 발전을 위하여 일정한 책임(의무)을 요구하는 공화주의적 관점으로 정향(定向)할 필요가 있다.

공화주의적 헌법국가는 국가권력의 한계이자 지향점이라고 할 수 있는 인간의 존엄과 자유, 평등 등 기본적 인권의 보호를 가장 중요한 가치로 인정한다. 또한 모두의 공존공영의 삶을 지향하기 때문에 상호인정을 바탕으로 다양성을 추구하고, 타자에 대한 도덕적 의무(책임)를 통한 연대를 도모하게 된다. 헌법에서 전제하고 있는 이러한 가치들은 인류 공통이 공유할 수 있는 보편적 가치라고 할 수 있다.⁵⁹⁾ 그러므로 계급, 인종, 성별, 종교 등 사회적·문화적 차

57) 국가시민과 세계시민 사이의 “건강한 긴장관계”란, “특수성이 보편성을 저해하지 않고 반대로 보편성이 특수성을 규정짓지 않는 가운데 보편성이 특수성을 가능하게 하는 상태를 유지하는 것”으로 이해될 수 있다. 변중현, “세계시민성 관념과 지구적 시민성의 가능성”, 『윤리교육연구』 제10집, 한국윤리교육학회, 2006, 153쪽.

58) 박상필, “시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편”, 『NGO연구』 제12권 제1호, 한국 NGO학회, 2017, 56쪽.

이가 공동체의 통합을 방해하는 요인이 될 수는 없을 것이다.

헌법은 시대적·사회적 요청에 따라 공동체 구성원의 통합이라는 이념을 실현하는 법규범이기 때문에 헌법국가를 구성하는 국민 내지 시민은 끊임없는 재생산의 과정을 거쳐 구성되는 개념이라고 할 수 있다. 국민 내지 시민이 긍정적인 의미를 지니는 것이 아니라면, 그 개념을 구성하는 과정에서는 목적지를 설정하는 것이 필수적이다. 국민 내지 시민의 개념을 재구성하는 과정에서 올바른 방향성은 우리 헌법을 지키면서 세계화의 흐름을 수용하는 것이 되어야 하며, 우리의 역사적·현실적 배경을 지키고 헌법적 정체성을 잃지 않는 것이 중요할 것이다.

한 국가의 헌법적 주체가 된다는 것은 단순히 권리와 의무를 포함하는 법적 지위를 형성하는 의미뿐만 아니라 법치주의, 민주주의 등 그 국가의 합헌적 법질서에 대해 동의하고 수용하는 것을 의미한다.⁶⁰⁾ 자신이 속한 공동체의 제도는 물론 그 공간에서 축적된 삶의 방식과 전통을 받아들이고, 소극적으로 용인하는 것에서 나아가 적극적이고 능동적으로 참여하고 수호하려는 의지를 확립하는 것으로 이해될 수 있다.⁶¹⁾ 그리고 개별 국가의 구성원으로서 삶의 경험과 과정으로부터 출발하여 전 세계적으로 확장해 나아갈 수 있게 된다.⁶²⁾

헌법적 주체로서 규범화된 국민에 대응하여 공화주의적 헌법국가에서 시민의 개념을 구성해보면, 첫째, 시민이란 현존하는 생활양식을 바탕으로 하는 공동체의 거주자를 말한다. 다만, 임시적 혹은 영구적으로 생활기반의 주축이 되는 공동체의 거주자 모두가 시민이 아니라 헌법(정치)공동체의 발전을 위하여 애정을 가지고 공적 사안을 해결하려는 의지가 요구된다. 둘째, 시민은 타인의 지배에 종속되지 않으며, 평등한 지위를 확보한다. 특히 비지배적 자유를 실현

59) 현행 헌법상 ‘자유민주적 기본질서’, ‘영구적인 세계평화’, ‘인류공영에 이바지’ 등 다양한 문구들은 세계인권선언에서 규정된 인간의 존엄성, 자유, 평등, 인류애 등 인류 보편적 가치와 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

60) “우리가 한 사회에 동의하는 것은 그 사회가 추구하는 것이 옳기 때문이 아니며, 또 내가 타인들과 합의했기 때문이 아니라, 적어도 자유와 민주라는 대원칙을 받아들인 상태에서 이미 우리의 생활 속에서 공유하고 있는 삶의 양식과 판단을 받아들이는 태도에서 비롯되는 것”이라 할 수 있다. 이동수, “지구화 시대 시민과 시민권”, 『한국정치학회보』 제42집 제2호, 한국정치학회, 2008, 14쪽.

61) 이러한 이해의 핵심은 ‘창조하는 시민(creating citizen)’에 있다고 한다. 이에 대하여 이덕연, “헌법적 정체성의 확립과 자기교육으로서 헌법교육”, 『연세 공공거버넌스와 법』 제4권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2013, 4쪽 참조.

62) ‘깊은 시민성(deep citizenship)’ 관념을 통해 특정 국가의 온전한 구성원에서 출발하여 타인과 함께 사는 세계 속으로 들어갈 수 있다고 한다. 이에 대하여 변종현, “세계시민성 관념과 지구적 시민성의 가능성”, 『윤리교육연구』 제10집, 한국윤리교육학회, 2006, 154쪽 참조.

하기 위하여 공동체에 적극적으로 참여(협력)하며, 예측적 권력에 저항하는 것도 포함한다.

헌법과 법체계가 국민을 중심으로 되어 있는 현실에서 이러한 시민의 개념을 기준으로 하여 국민과의 관계를 모색해볼 수 있다. 시민의 개념에서 ‘생활공동체’, ‘정치적 주체’, ‘참여(협력)’라는 표지에 주목하면, 시민 개념은 공간적 범주로서의 시민과 법적 지위로서의 시민으로 정리될 수 있다. 이에 따라 시민이 생활세계의 개념일 때 시민과 국민의 관계를 구분하고, 시민이 권리와 의무의 개념일 때 시민과 국민의 관계를 구분하여, 각각의 구체적인 문제들과 과제를 제시해볼 수 있을 것이다.

2. 시민이 생활세계의 개념일 경우 국민과의 관계

‘생활세계’는 개인이 일상적으로 활동하고 살아가는 장소로 해석될 수 있다.⁶³⁾ 현실적인 삶을 포함하는 세계, 직관적으로 경험하는 세계, ‘나’와 ‘타자’가 만나 함께 공존하는 세계이기 때문에 다양한 문화가 혼종되고 새롭게 형성되는 공간이 된다. 그리고 개인에 앞서 존재하는 ‘사회’로서의 세계이자 사회적 상호작용을 통해 개인적 욕구를 실현하는 장소이기도 하다.⁶⁴⁾ 생활세계적 시민의 개념은 삶의 공간을 기준으로 구성되는 자격이라는 점에서 기존의 국민의 범주를 확대하는 결과를 가져올 수 있다.⁶⁵⁾

헌법상 헌법적 주체로서 국민의 자격은 국적취득을 요건으로 하며, 국적을 취득함으로써 국가와 국민 사이에서 법적 계약이 성립된다. 그런데 법적 차원에서 성립된 국민과 문화적 차원인 생활관계에서 구성되는 시민의 범위가 일치하지는 않는다. 시민과 국민이 서로 교차하는 영역들은 공간적으로 시민이

63) 사회과학 분야에서 생활세계는 후설(Edmund Husserl)에 의해 개념적 시도가 진행되었고, 하버마스(Jurgen Habermas)를 통해 담론의 중심이 되었다. 이와 관련하여 김태원, “생활세계와 이방인으로서의 결혼이주민”, 『현대사회와 다문화』 제4권 1호, 대구대학교 다문화사회정책연구소, 2014, 4-6쪽 참조.

64) 김태원, “생활세계와 이방인으로서의 결혼이주민”, 『현대사회와 다문화』 제4권 1호, 대구대학교 다문화사회정책연구소, 2014, 6쪽.

65) 이용재, “주민권이란 무엇인가”, 『민족연구』 제69호, 한국민족연구원, 2017. 144쪽. 공간적 장소와 그 구성원을 서로 “도시와 시민”, “국가와 국민”, “생활세계와 주민”으로 대응시키고, 생활세계의 주역으로서 주민 개념을 정립하고 있다. 이러한 논의는 국민의 개념으로 포섭할 수 없는 구성원에 대한 현실적 대안으로, 지방자치의 실현이라는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 일반적으로 주민이라는 용어가 갖는 한정적인 의미 때문에 시민이라는 개념을 통한 확장된 논의와 비교했을 때 제약이 따를 수 있다.

국민보다 넓은 영역과 좁은 영역으로 구분해볼 수 있다. 이에 따라 국민이 아닌 시민, 시민이 아닌 국민, 그 밖에 제3의 영역 각각의 경우에 있어서 대상 범위에 따라 시민과 국민의 관계를 어떻게 해석할 수 있을지 논의가 필요하다.

먼저 법적 차원에서 국민은 아니지만, 생활의 중심이 국내에 머문 경우의 대표적인 예로 정주외국인 내지 제한외국인을 들 수 있다.⁶⁶⁾ 현행 「제한외국인 처우 기본법」은 결혼이민자, 영주권자 등을 포함한 제한외국인에 대해 법적 지위를 보호하고 있다. 또한 「공직선거법」에 의하면, 외국인이라도 주민으로서 일정자격을 갖춘 경우 지방자치단체선거에서 선거권을 가진다.⁶⁷⁾ 현행법체계는 외국인 가운데 삶의 기반이 국내에 머무는 외국인의 시민 자격을 인정하여 교육, 의료, 경제활동, 선거권 등을 보장함으로써 ‘잠정적 국민’으로 대우하는 것을 알 수 있다.

다음으로 국적을 취득한 국민이지만, 국내에서 생활하지 않아 생활관계적 시민의 개념을 충족하지 않는 국민으로 재외국민이 있다. 재외국민은 외국의 영주권을 취득하거나 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자를 말하는데,⁶⁸⁾ 일상적으로 생활하는 장소가 영주하는 국가이며, 거주국에서 임시적 내지 영구적으로 생활하려는 의지를 가지고 있기 때문에 시민의 자격은 없다. 그러나 현행법상 국적을 보유한 국민으로서 대한민국 안에서 법적 지위가 보장되며, 대통령과 국회의원 선거에서 투표를 할 수 있다.⁶⁹⁾ 일상적 삶을 영위하는 공동체는 아니지만, 국적자는 ‘계속적 국민’으로 인정받게 된다.

한편, 과거 국민이었지만, 지금은 국적을 보유하지 않아 국민이 아니면서 생활권이 국내가 아니기 때문에 시민도 아닌 자로 외국국적동포가 있다.⁷⁰⁾ 외국

66) 영국에서는 국민과 외국인의 중간 개념으로 영주시민(denizen)이라는 개념을 통해 국가구성원을 수용하고 있다. 우리의 경우 영주체류자들을 “유사 국민”에 포함시켜서 선거권·피선거권을 부여하고, 제한적으로 공무담임권도 부여할 수 있을 것이라는 견해가 있다. 최경옥, “국가구성원과 시민주권”, 『헌법학연구』 제19권 제3호, 한국헌법학회, 2013, 185쪽.

67) 공직선거법 제15조 제2항 제3호는 「출입국관리법」 제10조에 따라 영주체류자격을 취득하고 3년이 경과한 외국인이 같은 법 제34조에 따라 해당하는 지방자치단체에 외국인으로 등록된 경우 지방자치단체선거에서 선거권을 인정하고 있다.

68) 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조 제1호.

69) 헌법재판소가 재외국민 선거권 규정에 대해 헌법불합치 결정(헌재 2007. 6. 28. 2004헌마 644)을 하였고, 공직선거법이 개정되면서 2009년부터 재외국민에게 참정권이 주어졌다. 그러나 지금까지 선거를 치르는 동안 재외국민의 참여율이 저조함에 따라 이들의 투표율을 끌어올리기 위한 대책들이 논의되거나, 심지어 “세금만 낭비하는 재외선거의 무용론”이 제기되고 있는 현실이다.

70) 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조 제2호. 재외국민과 외국국적동포를 모두 포함하여 재외동포라고 한다.

국적동포는 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유한 적이 있거나 대한민국 국적보유자의 직계비속으로서 외국국적을 취득한 사람이 해당하는데,⁷¹⁾ 공동체 구성원의 자격을 법적·문화적 차원에서 부여하는 것이 아니라 혈통을 주된 기준으로 한다.⁷²⁾ 현행법상 이들은 기본적으로 외국인으로 취급되지만, 출입국과 체류자격, 건강보험의 적용 등에 있어서 외국인과 다른 혜택을 받는다는 점에서 ‘유대(紐帶)적 국민’의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

생활세계적 시민 개념은 국민의 개념만으로 포착할 수 없는 공동체 구성원의 자격으로 일상적 장소, 공동체에 대한 애정과 의지, 문화적 관점의 중요성을 부각하는데 의미가 있다. 그리고 시민이 생활세계적 개념일 경우 국민과의 관계에서 시민의 범위가 국민보다 넓은 경우도 있지만, 계속적 국민, 유대적 국민과 같이 오히려 국민이 더 많은 구성원을 포괄하는 경우도 있다. 세계화로 인하여 ‘작은 세상’이 현실화되는 가운데 국가가 보다 많은 구성원을 포괄하게 되면 국가의 영역이 확장되는 결과로 이어질 수 있지만, 동시에 사회분열의 우려가 커질 수 있다.

3. 시민이 권리와 의무의 개념일 경우 국민과의 관계

근대 이후 서구에서 시민은 혁명을 통해 권리를 쟁취하였기 때문에 시민의 개념은 권리를 중심으로 인식되어 왔다. 시민의 권리는 시간의 흐름에 따라 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리 등으로 단계화되면서 발전한 것으로 이해할 수 있다.⁷³⁾ 그러나 시민은 권리의 개념과 함께 의무의 개념을 포함한다. 공화주의적 헌법이론에 따르면, 법적 자격으로서 권리와 의무는 상호 연계성을 띠는데, 총괄적으로는 대칭 구조를 하고 개별적으로는 비대칭 구조의 관계에

71) 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 시행령 제3조.

72) 재외동포재단법 제2조 제2호는 “국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람”을 재외동포로 정의하고 있다.

73) 시민의 권리(citizenship)는 학자마다 다르게 범주화되고 있는데, 가장 일반적으로 마셜(Thomas Marshall)의 분류방법을 제시해볼 수 있다. 마셜에 의하면, 시민권은 18세기 후반 시민혁명을 통해 정립된 표현의 자유, 신체의 자유, 종교의 자유 등 사적 자유에 상응하는 권리(civil rights)를 의미하며, 19세기 후반 투표권 등 정치과정에 참여할 수 있는 정치적 권리(political rights)로 확장되었고, 20세기 중반 교육, 보건 등의 복지서비스를 제공받는 사회적 권리(social rights)로 발전하였다. T.H. Marshall & Tom Bottomore (조성은 역), 『시민권』, 나눔의 집, 2014 참조. 그리고 세계화로 인하여 다문화사회가 도래하면서 문화적 다양성을 보장하기 위한 문화적 권리(cultural citizenship)가 넓은 의미에서의 권리 개념으로 논의되고 있다. Will Kymlicka (장동진·황민혁·송경호 역), 『다문화주의 시민권』, 동명사, 2010 참조.

놓여 있는 것으로 파악될 수 있다.⁷⁴⁾

현행헌법은 기본적 권리와 의무를 대등한 두 축으로 구성하고, 기본적 권리의 주체도 “모든 국민”이며 기본적 의무의 주체도 “모든 국민”임을 선언하고 있다.⁷⁵⁾ 헌법적 주체인 국민은 헌법상의 자유권, 평등권, 사회권 등의 기본권을 향유하며, 납세 의무, 국방 의무 등의 기본의무를 진다. 그러나 국적을 가진 국민이지만, 소위 “2등 국민”이라 불리는 사회에서 차별과 배제의 대상이 되는 국민들이 존재한다. 시민이 권리와 의무의 개념일 경우 시민으로서의 권리와 의무가 인정되는 않는 국민과 관련하여 양자의 관계에 대한 논의가 필요하다.

먼저 국민이지만 연령상의 이유로 시민으로서의 권리와 의무가 배제된 예로써 아동·청소년을 들 수 있다. 아동·청소년은 법적 성년이 아니기 때문에 대부분의 권리를 주체적으로 행사할 수 없다. 국가와 부모의 법적 보호의 대상으로 존재하며, 「아동 복지법」, 「청소년 기본법」 등을 통해 제도적으로 보호된다. 연령을 이유로 참정권을 갖지 못하는 시민 아닌 국민에 해당하는 이들의 정치적 권리를 향상시키기 위하여 사회적으로 다양한 논의가 이어져 왔다.⁷⁶⁾ 시민을 권리와 의무의 개념으로 이해할 때 아동·청소년은 지금은 시민이 아니지만, 시민으로서의 권리와 의무가 잠재되어 있는 ‘잠재적 시민’으로 이해할 수 있다.

다음으로 국민임에도 불구하고 사회적으로 차별과 배제를 받아 온 사회적 약자들은 시민으로서 법적 지위를 동등하게 보장받지 못하였다.⁷⁷⁾ 여성, 장애인, 북한이탈주민 등은 국민이기 때문에 참정권은 물론 국민으로서의 모든 권

74) 자세한 내용은 강일신, “헌법상 기본의무에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위논문, 2014, 138-140쪽 참조.

75) “국민의 헌법상 기본적 권리는 헌법상 기본적 의무와 표리를 이루므로 양자는 그 주체가 같아야 한다는 것이 국민주권주의 헌법의 기본적 요청이므로, 기본권의 주체는 기본의무의 주체와 동일해야 한다. 우리 헌법도 이에 부응하여 기본적 권리의 주체도 「모든 국민」, 기본적 의무의 주체도 「모든 국민」으로 하여 양 주체를 동일하게 규정하고 있는 것이다.” 헌법재판소 2011. 9. 29. 2007헌마1083등 결정에서 김종대 재판관의 반대이견.

76) 대표적인 예로, 공직선거법상 선거권 연령 하향에 대한 사회적 요청이 있었고, 이 문제가 헌법재판소의 심판대에 오른 적이 있다. 헌법재판소는 선거권 연령을 19세 이상으로 규정한 공직선거법 조항에 대해 합헌결정(헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287)을 내렸지만, 2019년 공직선거법 개정안이 통과되면서 선거권 연령은 18세 이상으로 하향 조정된 바 있다.

77) 사회적 약자는 사회적 관점에서 약자로 취급되어 보호가 필요한 사람을 지칭하는데, 상대적으로 가치적인 평가를 요구하는 개념이기 때문에 누가 사회적 약자에 해당하는지를 확정하기가 어렵다는 문제가 있다. 사회적 약자의 유형에는 대표적으로 여성, 장애인, 외국인 근로자 등이 해당될 수 있다. 차진아, “사회적 약자의 인권에 관한 연구”, 「공법학연구」 제13권 제2호, 한국비교공법학회, 2012, 193쪽 이하. 사회적 약자라는 표현과 함께 ‘소수자(minority)’라는 용어가 사용될 수 있다. 소수자의 개념에 대하여 이준일, “소수자(minority)와 평등원칙”, 「헌법학연구」 제8권 제4호, 한국헌법학회, 2002, 221-223쪽 참조.

리를 행사할 수 있다. 하지만 시민으로서의 평등권과 사회권을 완전하게 보장받지 못하는 상황 속에서 타인의 지배에 종속될 위험성이 높고, 공동체에 대한 책임 내지 의무에서 배제되는 경우도 있다.⁷⁸⁾ 이런 의미에서 사회적 약자들은 ‘불완전한 시민’으로서의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

현행법은 사회적 약자에 대한 차별과 배제를 막기 위하여 「양성평등기본법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등 여러 가지 법률적 근거를 마련해두고 있다. 그런데 사회적 약자의 권리를 실질화하기 위한 정책들은 오히려 역차별의 논란을 불러올 수 있다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ 평등권의 실현은 평가관점에 따라 달리질 수 있고, 사회권의 실현은 국가의 재정 능력과 공동체 구성원의 배려 내지 이해가 뒷받침되어야 한다. 이러한 전제가 충족되지 않을 때에는 사회갈등과 분열을 심화시킬 우려가 있다.

권리와 의무의 총체로서 시민 개념은 국민의 이름으로 호명되지만, “정상적”인 국민으로서 법적 지위와 권한을 가지지 못하는 공동체 구성원들에게 시선을 두게 한다. 시민 개념이 법적 지위일 경우 국민이면서 차별과 배제의 대상이었던 잠재적 시민, 불완전한 시민의 권리의 ‘틈’을 좁히는 효과를 가져올 수 있다. 다만, 국가공동체는 모두를 위한 모두의 협력으로 유지된다는 점에서 시민으로서 권리의 확장은 시민으로서 의무 내지 책임과 균형을 유지하는 것이 필요할 것이다.

VI. 결론: ‘시민 = 국민’의 지향과 헌법적 통합의 실현

근대 이후 헌법적 주체로서 국민과 시민은 불가분적 관련성 속에서 유동적

78) 현행 병역법은 남성만을 병역 의무의 대상으로 규정하고 있고(병역법 제3조 제1항), 신체적·정신적 장애로 병역을 이행할 수 없는 사람, 군사분계선 이북지역에서 이주하여 온 사람에 대해 병역면제의 대상으로 규정하고 있다(병역법 제64조 제1항 제1호, 제2호). 근대 국민국가의 형성과정이 병역 의무와 연동되어 이루어졌기 때문에 병역의 이행 여부에 따라 근대적 주체가 결정되었다. 즉, 병역을 이행하는 경우 “정상적”인 국민으로서 법적 자격과 권한을 가지며 통합의 대상이 되었지만, 반대의 경우에는 국민으로서의 법적 자격과 권한을 박탈당하고 차별과 배제의 대상이 되었다. 자세한 내용은 이해정, “국방의 의무와 평등권”, 고려대학교 박사학위논문, 2016, 83-84쪽 참조.

79) 우리 사회에서 여성에 대한 각종 우대조치가 남성에 대한 역차별 논란으로 이어지고 있다. “인권위 성차별 진정 60%가 남성...”역차별 받고 있다”, 매일신문, 2021. 11. 28자.

80) 지난 정부에서 시행하였던 외국인에 대한 부동산, 세금, 건강보험 등과 관련 정책들은 자국민 역차별이라고 비판받기도 하였다. “국민은 불허, 외국인은 무제한... 역차별 부동산 대출 중단하라”, 문화일보, 2021. 1. 27자.

인 관계를 형성해 왔다. 국민과 시민의 결합 계기였던 근대국가는 오늘날 내부적·외부적으로 심각한 도전에 직면하고 있다. 국가 내부적으로는 다양한 문화를 가진 구성원들에 의해 갈등과 분열이 생기고 있고, 외부적으로는 초국가적 위기와 초국가적 기구들이 국가의 권위를 위협하고 있다. 코로나 팬데믹(pandemic)으로 전 세계적인 초연결성을 직시하게 된 지금, 헌법적 주체로서 시민과 국민의 관계는 현실 위기를 극복하고 발전하는 방향으로 재정립될 필요가 있다.

헌법국가는 다양하고 이질적인 개인들의 집합체이기 때문에 ‘통합’을 실현하는 것을 과제로 한다. 헌법적 과제로서 통합은 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 영역 등 모든 영역에서의 통합을 포함한다. 개별성에 대한 존중을 바탕으로 하여 다양성의 보장을 조건으로 하며, 배제와 동화를 지양(止揚)하는 진정한 의미의 통합을 목적으로 한다.⁸¹⁾ 세계화 이후 국가공동체의 구성원이 더욱 다양화되고 있고, 문화적 집단화로 인한 사회분열의 가능성은 더욱 커지고 있다. 이러한 상황에서 국가와 헌법의 통합적 역할은 더욱 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

헌법적 통합을 실현하는 과정에서 종전의 공적 영역/사적 영역, 정치적인 것/사회적인 것, 국민국가/시민사회와 같은 이분법적 구분은 유용하지 않다. 이러한 구분적 사고를 극복하면, 헌법적 주체를 재생산하는 작업에서 국민 내지 시민, 어느 한쪽으로 무게중심을 이동시키는 것이 아니라 국민의 헌법적 가치와 시민의 역사적·이념적 가치를 담아 ‘시민=국민’을 지향(志向)하게 된다. 그리고 잠정적 국민, 계속적 국민, 유대적 국민과 잠재적 시민, 불완전한 시민을 공동체 구성원으로 모두 포용하고 지원하는 정책들의 근거를 마련할 수 있다.

헌법국가의 주체를 형성하는 법·제도들은 국민의 법적 지위 및 범위가 생활세계로서의 시민, 권리와 의무의 총체로서의 시민과 일치할 경우 문제의 소지가 적지만, 서로 불일치할 경우 정당성의 문제가 제기될 수 있다. 헌법적 주체를 결정짓는 법적 장치들은 공간적으로는 ‘개인-가족-지역-국가-세계’로 중첩되는 상호관계를 고려하고, 시간적으로는 ‘과거-현재-미래’로 연결되는 축에 대한 세심한 판단을 반영해야 할 것이다. 지금 발을 딛고, 매일 숨 쉬고 있는 ‘헌법’적 ‘공간’ 안에서 우리는 모두 ‘국민이면서 시민’이어야 한다!

81) 김하열, “통합, 헌법, 헌법재판”, 『저스티스』 통권 제182-1호, 한국법학원, 2021, 50쪽.

[참고문헌]

- 강남순, 코즈모폴리터니즘이란 무엇인가, 동녘, 2022.
- 국순옥, 자본주의와 헌법, 까치, 1987
- 김준석, 근대국가, 책세상, 2011.
- 박명규, 국민 · 인민 · 시민, 소화, 2014.
- 박상섭, 국가 · 주권, 소화, 2008.
- 신진옥, 시민, 책세상, 2015.
- 이동수 편, 시민은 누구인가, 인간사랑, 2013.
- 장영수, 헌법학, 홍문사, 2019.
- Anderson, Benedict (윤형숙 역), 상상의 공동체, 나남, 2004.
- Appiah, Kwame Anthony (실천철학연구회 역), 세계시민주의, 바이북스, 2008.
- Balibar, Etienne (진태원 역), 우리, 유럽의 시민들, 후마니타스, 2010.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (박배형 역), 헤겔과 시민사회, 서울대학교출판문화원, 2017.
- Hesse, Konrad (계희열 역), 헌법의 기초이론, 박영사, 2001.
- Jellinek, Georg (김효전 역), 일반국가학, 법문사, 2005.
- Kant, Immanuel (백종현 역), 영원한 평화, 아카넷, 2013.
- Kelsen, Hans (김효전 역), 통합으로서의 국가, 법문사, 1994.
- Kymlicka, Will (황민혁 · 송경호 역), 다문화주의 시민권, 동명사, 2010.
- Kriele, Martin (국순옥 역), 민주적 헌정국가의 역사적 전개, 종로서적, 1983.
- Marshall, T.H. & Bottomore, Tom (조성은 역), 시민권, 나눔의 집, 2014.
- Nussbaum, Martha C. (오인영 역), 나라를 사랑한다는 것, 삼인, 2003.
- Nussbaum, Martha C. (강동혁 역), 세계시민주의 전통, 뿌리와 이파리, 2020.
- Renan, Ernest (신행선 역), 민족이란 무엇인가, 책세상, 2013.
- Smend, Rudolf (김승조 역), 국가와 헌법, 교육과학사, 1994.
- Soboul, Albert M. (최갑수 역), 프랑스대혁명사(상), (하), 두레, 1984.
- Viroli, Maurizio (김경희 · 김동규 역) 공화주의, 인간사랑, 2012.
- 강일신, “헌법상 기본의무에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위논문, 2014.
- 김강민/박지원/배성준, “시민사회의 역할과 변화: 갈등, 입법, 세계화의 관점에서”, 「한국시민윤리학회보」 제23집 제1호, 한국시민윤리학회, 2010.

- 김남준/박찬구, “세계화 시대의 세계시민주의와 세계시민성”, 『윤리연구』 제105호, 한국윤리학회, 2015.
- 김비환, “현대 민주주의의 스펙트럼: 좋은 민주주의 모색을 위한 이론사의 재검토”, 『한국정치학회보』 제48집 제2호, 한국정치학회, 2014.
- 김석수, “세계시민주의에 대한 현대적 쟁점과 칸트”, 『칸트연구』 제27집, 한국칸트학회, 2011.
- 김일영, “한국의 역대 헌법에 나타난 ‘국가-사회’ 관계”, 『한국정치학회보』 34집 2호, 한국정치학회, 2000.
- 김태원, “생활세계와 이방인으로서의 결혼이주민”, 『현대사회와 다문화』 제4권 1호, 대구대학교 다문화사회정책연구소, 2014.
- 김하열, “통합, 헌법, 헌법재판”, 『저스티스』 통권 제182-1호, 한국법학원, 2021.
- 도회근, “사회통합을 위한 국민 개념 재고”, 『저스티스』 제134권 제2호, 한국법학원, 2013.
- 박상필, “시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편”, 『NGO연구』 제12권 제1호, 한국NGO학회, 2017.
- 변종현, “세계시민성 관념과 지구적 시민성의 가능성”, 『윤리교육연구』 제10집, 한국윤리교육학회, 2006.
- 서보건, “다문화사회와 헌법상 국민개념의 변용”, 『유럽헌법연구』 제13호, 유럽헌법학회, 2013.
- 신 평, “선진국가로의 발전을 위한 헌법의 새 틀 모색”, 『세계헌법연구』 제14권 2호, 세계헌법학회한국학회, 2008.
- 윤혜선, “다문화사회의 사회통합을 위한 단초로서의 이민제도의 고찰”, 『공법학연구』 제13권 제2호, 한국비교공법학회, 2012.
- 이덕연, “헌법적 정체성의 확립과 자기교육으로서 헌법교육”, 『연세 공공거버넌스와 법』 제4권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2013.
- 이동수, “지구화 시대 시민과 시민권”, 『한국정치학회보』 제42집 제2호, 한국정치학회, 2008.
- 이용재, “주민권이란 무엇인가”, 『민족연구』 제69호, 한국민족연구원, 2017.
- 이준일, “소수자(minority)와 평등원칙”, 『헌법학연구』 제8권 제4호, 한국헌법학회, 2002.
- 이혜정, “국방의 의무와 평등권”, 고려대학교 박사학위논문, 2016.
- 장미경, “시민권(citizenship) 개념의 의미 확장과 변화”, 『한국사회학』 제35집 제6호, 한국사회학회, 2001.

- 조철기, “새로운 시민성의 공간 등장: 국가 시민성에서 문화적 시민성으로”, 『한국 지역지리학회지』 제22권 제3호, 한국지역지리학회, 2016.
- 조한상, “국민의 헌법적 의미 - 객관주의와 주관주의를 중심으로”, 『법학연구』 제48집, 한국법학회, 2012.
- 차진아, “사회적 약자의 인권에 관한 연구”, 『공법학연구』 제13권 제2호, 한국비교 공법학회, 2012.
- 최경옥, “국가구성원과 시민주권”, 『헌법학연구』 제19권 제3호, 한국헌법학회, 2013.
- 최 현, “탈근대적 시민권 제도와 초국민적 정치공동체의 모색”, 『경제와 사회』 제79호, 비판사회학회, 2008.

- Brubaker, Rogers, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992.
- Dagger, Richard, *Civic virtues: rights, citizenship, and republican liberalism*, Oxford University Press, 1997.
- Gellner, Ernest, *Nations and nationalism*, Cornell University Press, 2008.
- Eskridge, William N., “Relationship between Obligations and Rights of Citizens”, *Fordham Law Review* 69, 2001, pp. 1721-1751.

[Abstract]

A constitutional prospect on the
relationship between a citizen and a nation

Lee Hye-jung*

The scope and operation of our constitution revolves around a nation. However, as cross-border migration increases, there are difficulties in explaining the constitutional system organized around a nation. In order to solve the problems of national members that cannot be contained within the concept and scope of a nation, this study attempts the relational approach with the concept of a citizen.

Since modern times, as constitutional subjects, a nation and a citizen have formed a fluid relationship in an inseparable relationship. Today, a citizen and a nation is mixed legally and factually, and the historical background confirms that it is because a citizen and a nation were combined in the process of establishing a modern state. In addition, it points out that the trend of globalization made a gap between a citizen and a nation, which has caused problem in the relationship between the two. Based on these discussions, this study establishes the concept of a citizen in the constitutional state and seek the desirable relationship between a citizen and a nation.

Keywords : citizen, nation, nation state, globalization, nationality, citizenship,
global citizen, life world

* Researcher, Korea University Legal Research Institute

