

【특 집】

재일동포에 있어서 국적과 지방참정권이란

김 경 득*

目 次

- I. 재일동포와 일본국적
- II. 일본정부에 의한 차별적 동화정책
- III. 국적차별과의 투쟁
- IV. 기속적(羈束的) 일본국적 취득제도
- V. 국적취득 특별법안
- VI. 재일동포에 있어서의 참정권

I. 재일동포와 일본국적

재일동포의 일본거주는 일본의 한반도에 대한 식민지 지배에 기인한다. 일본은 1910년의 한일합방조약으로 한국국민이 일본국민으로 되었다고 해석해 왔다.¹⁾ 식민지통치 법제 하 創氏改名, 日本語常用, 皇國臣民의 誓詞齊唱 등을 강제한 것이나 徵兵, 徵用 등으로 전쟁에 동원한 것은 모두 한국인이 일본국적을 취득했다고 여

편자 주: 공익인권법연구센터는 2004년 11월 24일 일본의 ‘정주외국인의 지방참정권 실현을 위한 네트워크’와 공동 주최로 정주외국인의 지방 참정권에 관한 학술회의를 개최하였다. 본 특집에 수록된 4편의 논문은 당일 발표된 것이다.

* 일본번호사

- 1) 조약 제1조는 “韓國皇帝陛下는 한국 전부에 관한 일체의 통치권을 완전히 또한 영원히 日本國皇帝陛下에게 양여한다”로 되어 있다. 동 조약에는 국적에 관한 규정은 없으나 일본정부는 동 조약에 의해서 大韓帝國이 그 對人主權 즉 한국국민에 대한 통치권을 일본에 양여함으로써 한국국민이 일본국민으로 될 것을 인정했다고 해석했다.

겨졌기 때문이다(그 반면에 일본거주의 한국인에게는 선거권·피선거권도 인정되었다).²⁾

일본의 패전으로 식민지 지배는 붕괴하고 샌프란시스코강화조약발효(1952. 4. 28)에 의해 일본은 한국의 독립을 승인했다. 法務府(現 法務省)民事局은 1952년 4월 19일, 民事局長通達(民事 甲 第438호)³⁾을 발하고 「조약발효의 날부터 … 조선인 및 대만인은 內地(일본)에 거주하고 있는 자를 포함하여 모두 일본국적을 상실한다」고 했다.

民事局長通達에 의한 일본국적 喪失措置는 최고재판소에 의해 위법이 아니다

2) 해방전에는 일본국민(帝國臣民)이었기 때문에 일본에 거주하고 있었던 남자는 선거권도 피선거권도 가지고 있었다. 1928년의 보통선거의 실시 이후 朴春琴이 동경에서 2번 衆議院議員으로 당선되었다. 해방후 45년 12월에 衆議院議員선거법이 개정되어 여성참정권이 인정되었지만 그때 부칙으로 “호적법의 적용을 받지 않는 자의 선거권 및 피선거권은 당분간 이것을 정지한다”고 규정되어 그 당시 아직도 일본국적이 있다고 해석된 재일동포가 참정권을 행사 못하게 되었다. 1952년 4월 28일의 샌프란시스코강화조약발효에 의해 재일동포는 일본국적을 상실했기 때문에 참정권을 행사할 수 없지만 위 부칙은 현재도 公職選舉法の 부칙으로 남아 있다. 원래는 해방후 샌프란시스코강화조약의 발효일까지 일본국적을 가지고 있다고 해석된 재일동포 및 재일대만인의 참정권을 부인할 근거규정으로 만들어졌지만 52년 4월 28일 이후는 일본皇族의 참정권부인규정의 근거로 되어 있다(皇族들은 戶籍簿가 아닌 皇統譜에 들어가기 때문에 호적법의 적용을 받지 않는 일본국민으로서 선거권이 정지되어 있다).

3) 1952년 4월 19일자 民事甲 第438호 각 法務局長, 地方法務局長, 民事局長 通達 가까운 시일 내에 평화조약(이하 조약이라 함)의 발효에 따라 국적 및 호적사무에 관해서는 下記에 의해 처리되므로 이것을 양지하시고 그 취급에 유감이 없도록 管下 各支局 및 市區 町 村에 周知하도록 해 주십시오.

제1, 조선 및 대만 관계

(1) 조선 및 대만은 조약 발효의 날부터 일본국 영토에서 분리되므로, 이에 따라 조선인 및 대만인은 內地에 在往하고 있는 자를 포함하여 모두 일본국적을 상실한다.

(2) 원래 조선인 또는 대만인이었던 자라도 조약의 발효전에 內地人과의 혼인, 緣組(주: 입양) 등의 신분행위로 內地의 호적에 입적할 사유가 생긴 자는 內地人이며 조약발효 후도 아무런 수속도 요하지 않고 계속 일본국적을 보유한다.

(3) 원래 內地人이었던 자라도 조약의 발효전에 조선인 또는 대만인과의 혼인, 養子緣組(주: 입양) 등의 신분행위로 內地의 호적에서 제적하여야 할 사유가 생긴 자는 조선인 또는 대만인이며 조약 발효와 동시에 일본국적을 상실한다. 또한 위의 자에 관해서는 그 자가 제외된 호적 또는 제적에 국적상실의 기재를 할 필요는 없다.

<이하 생략>

라고 하는 판결이 내렸지만(1961. 4. 6.대법정판결)⁴⁾ 國籍選擇權이 인정되지 않았던 것이나 법률에 의하지 않고 通達에 의해 하게 된 것으로 國際慣習法 및 憲法상의 法的疑義가 있다.⁵⁾

그러나 한국이나 북한정부와 같이 한일합방조약이 당초부터 무효라고 해석하면 국적의 原狀回復은 당연한 것으로 된다. 한국에서는 1948년에, 북한에서는 1963년에 각각 국적법이 공포시행 되었지만 남북 어느 쪽도 한일합방조약이 당초부터 무효라는 전제 하에 自國民이 확정되어 있다.⁶⁾

한국인은 한일합방조약 이전부터 일본의 식민지 침략에 대해 의병투쟁, 독립운

4) 1961. 4. 6. 최고재판소 대법정 판결(1955년(오) 제890호 국적존재확인사건)

본 사건은 해방전에 한국인 남자와 결혼한 일본인 여자가 샌프란시스코강화조약 발효에 의해 일본국적을 상실한 것에 대하여 일본국적확인을 구하여 제소한 사건이다. 최고재판소는 民事局長通達에 의한 국적상실조치는 샌프란시스코강화조약 제2조(a)(한국 독립조항)의 해석으로서 행해진 것이므로 헌법이나 국제관습법에 위반하지 않는다고 판시했다.

5) 영국, 프랑스, 독일 등 식민지 지배를 한 구미 각 나라는 해방후 식민지가 독립할 때 식민지 宗主國에 거주하고 있는 식민지 출신자에게 국적선택권을 인정했다. 그러나 일본은 한국독립시에 재일동포에게 국적선택권을 인정하지 않았다.

또한, 일본헌법 제10조에는 “일본국민인 요건은 법률로 정한다”고 규정되어 있지만 재일동포의 국적상실조치는 법으로 정해진 것이 아니고 민사국장통달로 행해졌다. 위 2점에 관해서 재일동포의 국적상실 조치에 관해서는 헌법이나 국제관습법상 문제가 있다고 주장되어 있다.

오오누마 야수아키(大沼 保昭) 「재일조선인의 법적지위에 관한 一考察」, 『법학협회잡지』 제96卷 第3, 5, 8호, 第97卷 第2, 3, 4호, 1979~80년. 2004년에 「재일한국·조선인의 국적과 인권」(東信堂)으로 單行本化됨.

다나카 히로시(田中 宏) 「일본의 대만·조선지배와 국적문제」, 『법률시보』 75년 4월호, 同 「재일조선인정책의 부조리한 출발 “일본국적상실”의 논리에 잠재하는 것」(『일본 안의 아시아』 [大和書房·80년])

6) 해방후 한국에서는 「국적에 관한 임시 조례」(48. 5. 11. 남조선 과도정부 법 제11호)를 제정하였다. 위 조례는 “국적법이 제정될 때까지 조선인의 국적을 확립하여 법률관계의 귀속을 명백히 할 것을 목적으로 한다”(제1조)고 되어 있었고, 제5조에서 “외국의 국적 또는 일본호적을 취득한 자로 그 국적을 포기하거나 또는 일본호적을 이탈한 자는 檀紀 4278(주. 1945)년 8월 9일 이전에 조선국적을 회복한 것으로 간주한다”고 규정했다. 북한에서는 「조선민주주의인민공화국 국적법」(63. 10. 9)에서 “조선민주주의인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하고 있던 조선인과 그 자녀도 헌법의 공보일까지 그 국적을 포기하지 않았던 자”는 조선민주주의인민공화국의 공민으로 규정했다.

동 등을 계속하여 국적회복을 당연하다고 생각하고 있었다. 재일동포도 또한 국적회복은 당연한 것으로 생각하고 한일합방조약에 의해 강요된 일본국적을 계속 보유한다는 생각에 가담하지 않았다.

재일동포가 전후 직후에 在日本朝鮮人聯盟을 조직하고 그 후 조국의 남북분단에 의해 대한민국의 國是를 준수할 것을 내거는 大韓國民團(1946)과 조선민주주의인민공화국 정부의 주위에 總結集할 것을 선언하는 在日朝鮮人總聯合會(1955)라는 2대 전국조직을 구성하여 현재에 이르고 있는 것도 그러한 역사인식에 유래하는 것이고 그들은 일본국적 상실조치에 이의를 제기하지 않았다.

II. 일본정부에 의한 차별적 동화정책

일본정부는 한일합방조약 전의 상태로 국적을 되돌린다는 原狀回復의 논리에 의해 재일동포의 일본국적을 상실시켰지만 그것은 결과적으로는 일본국적이 없는 것을 이유로 한 재일동포에 대한 광범위한 법적차별을 초래했고 식민지 지배에 의해 재일동포가 입은 피해를 회복하여 민족성을 보장하는 것과는 정반대의 효과를 가져 왔다. 여기에 일본국적 상실조치가 原狀回復이라는 미명하의 權利(국적) 剝奪이라고 비판받는 이유가 있다.⁷⁾

재일동포의 국적차별 시정요구에 대해 일본정부는 귀국 아니면 귀화의 兩者 擇

7) 재일동포의 일본국적상실에 수반해서 취해진 조치는 「포츠담宣言의 受諾에 따라 發하는 명령에 관한 件에 기한 外務省관계 諸命令의 조치에 관한 법률」(1952년 4월 28일 법률 제126호) 제2조 제6항에서 “별도로 법률로 정하는 바에 의해 그 자의 在留資格 및 在留期間이 결정될 때까지 계속해서 在留資格 없이 本邦에 在留할 수 있다”고 정해진 것 뿐이었다. 재일동포는 일본거주의 역사적 경위나 일본국민과 별 차이 없는 생활 상태에도 불구하고 일반 외국인과 똑같이 외국인으로서 국적차별을 받게 됐다. 즉, 출입국관리법상의 강제송환이나 외국인등록법상의 지문압날이나 상시휴대의무가 가해졌고, 직업선택이나 사회보장의 제한 등 일상생활에 緊要한 광범위한 권리가 부정되었다. 그 당시의 일본법은 일본국민만을 권리향수의 대상으로 간주하고 있었기 때문에 일본헌법이 보장하는 기본적 인권은 외국인과의 관계에 있어서는 特權이라는 평가를 받았다.

—을 강요했다. 또한 사회생활에 있어서는 민족차별을 받기 싫으면 일본이름(創氏改名)에 유래하여 전후도 創氏를 일본이름으로 하는 자가 많다)의 사용 등 일본인답게 행동하는 것이 요구되었다.

이러한 同化的 歸化政策의 결과 2003년 말까지 27만 5,000명을 넘는 재일동포가 일본으로 귀화했지만⁸⁾ 그 대부분은 일본식성명으로 귀화를 하고 한인인 것을 감추고 있다. 귀화자의 대부분이 한인계소수민족인 것을 밝히지 않는 현상에서는 그들의 민족적 소수자로서의 문화나 언어, 아이덴티티는 행정상도 교육상도 전혀 보장되어 있지 않고 일본정부는 그들을 국제인권규약 27조⁹⁾에 정하는 소수민족이라고 인정하지 않고 있다. 이러한 同化的 歸化制度에 대하여 재일동포사회는 강한 거절반응을 표시해 왔다.¹⁰⁾

8) 재일동포의 귀화는 샌프란시스코강화조약 이후에 시작했다. 강화조약이 발효한 '52년에는 재일동포의 귀화자수는 232명에 지나지 않았지만 2003년에는 11,778명으로 되었다. 재일동포의 귀화는 공무원으로부터 시작했다.

즉 해방전에 國家權力(公權力)을 행사하거나 國家意思(公의 意思) 형성에 참여하는 공무원직에 재직하고 있던 재일동포는 샌프란시스코강화조약에 의해 일본국적을 상실했기 때문에 종전의 공무원직을 유지하기 위하여는 일본에 귀화할 수밖에 없었다.

귀화에는 신청한 후 허가되기까지 통상 2년 정도 기간이 걸리지만 일본정부는 샌프란시스코강화조약 체결(1951. 9. 8)후 발효일(1952. 4. 28)까지 그들에 대하여 실질적인 귀화심사를 하여 강화조약 발효일에 일본국적상실과 동시에 귀화허가를 함으로써 종전의 공무원직에 머물 수 있게 했다. 그 날에 귀화를 한 재일동포는 52명이다.

9) 市民的 및 政治的 권리에 관한 국제규약 제27조 [小數民族의 보호] 種族的, 宗教的 또는 言語的 小數民族이 존재하는 국가에 있어서는 그러한 小數民族에 속하는 사람들에게 그 집단의 다른 구성원들과 함께 그들 자신의 文化를 향유하고, 그들 자신의 宗教를 표명하고 실행하거나 또는 그들 자신의 言語를 사용할 권리가 부인되지 아니한다.

10) 1970년에 와세다(早稻田)대학 文學部 학생이었던 야마무라 마사야끼(山村 政明)(한국이름은 양정명)는 25살의 나이로 燒身自殺을 했다. 양정명은 9살 때 부모와 같이 귀화하여 야마무라 마사야끼로 되었지만 자신의 귀화에 대해서 다음과 같이 말하고 있다.

“나의 몸 속에는 학대받은 異民族의 피가 흐르고 있다. 이 나라에서 사는 어려움에 굳은 결의를 품고, 동포를 찾았을 때 그들의 손도 나에게서는 차가웠다 ... 그래 나는 이제야 그들의 벗일 수도 없다”

“아버지, 어머니 두 분의 노고를 생각하면 말없이 머리를 숙일 뿐입니다. 하지만 두 분은 중대한 잘못을 하신 것은 아닙니까? 생활의 難易 여하에 좌우된 정도로 민족, 국적 문제는 가벼운 것일까요. 적어도 저는 자신의 운명의 작은 선택의 자유는 남겨 주시기를 바랬습니다.”

III. 국적차별과의 투쟁

일본의 동화적 차별정책에 대하여 재일동포는 민족적 존엄성의 유지와 인권 확립을 위하여 국적차별 철폐를 내걸고 싸워 왔다.

국적차별은 소송, 청원, 언론·시위 활동 등의 재일동포자신의 운동, 한일법적지위협정(1965)이나 [91년 한일외상 각서] 등의 본국정부와 일본정부와의 외교교섭, 국제인권 규약(1979)이나 난민조약(1982)의 비준 등 일본에 물려오는 국제화의 압력 등으로 是正되어 왔다.

예를 들면 사회보장의 분야에서는 國民健康保險의 適用(1965), 住宅金融公庫法(1980), 公營住宅法(同), 住宅都市整備公團法(同), 地方住宅供給公社法(同)에 관한 국적조항의 해석 변경, 國民年金法(1982), 아동부양수당법(同), 특별아동부양수당법(同), 아동수당법(同) 등으로부터의 국적조항의 철폐가 실현되었다.

그리고 직업선택의 분야에서는 히타치제작소(日立製作所) 취직차별 재판의 승소(1974),¹¹⁾ 司法修習生の 채용(1977), 國公立大學의 교수임용 법안의 성립(1982), 國公立小中高校 교원채용 시험에 있어서의 전국적 규모에서의 국적조항의 철폐(1991),¹²⁾ 지방공무원채용의 확대¹³⁾ 등 취직에 있어서의 국적조항이 서서히 철폐

야마무라 마사야키 遺稿集, 「생명이 다 타버려도」 大和書房 1971.

- 11) 1974. 6. 19. 요코하마지방법판소 판결(1970년(와) 2118호, 解雇無效確認等請求事件).
- 12) 91년 1월 10일의 한일외상 각서에서 “공립학교의 교원채용에 관해서는 그 길을 열고 일본인과 같은 일반의 교원채용시험의 수험을 인정하도록 각 都道府縣을 지도한다. 이 경우에 있어서 공무원 任用에 관한 국적에 의한 합리적인 차이를 근거로 한 일본국정부의 법적 견해를 前提로 하면서 身分의 安定이나 대우에 관해서도 배려한다”고 합의 되었다.
- 13) 일본 행정당국은 공무원에 관한 當然한 法理를 내세우고 재일한국인의 공무원 취임권을 부정해왔다. 즉 國家權力(公權力)의 행사 또는 國家意思(公의 意思)의 形成에 참여하는 공무원직에는 외국인인 취임 못하고 그 이외의 공무원에 관해서는 외국인도 취임할 수 있다고 하여 왔다. 「公權力의 행사나 公의 意思의 形成에 참여」라고 하는 기준은 극히 曖昧模糊하기 때문에 그것을 기준으로 해서 외국인의 직업선택권을 制約하는 것은 헌법에 위반한다고 비판되고 왔다. 지방자치체의 공무원 채용은 결국은 채용권자인 지방자치체의 裁量權에 달려 있기 때문에 1970년대 후반 이후 외국인 채용을 비교적으로 널리 인정하는 자치체가 점점 늘어났다. 當然한 法理의 헌법 위반 논쟁은 1994년 9월에 동경도 保健婦로 재직하고 있던 재일한국인 2세 鄭香均씨가 관리직승진시험 수험을

되어 왔다.

거부당하자 법정에 飛火되었다. 1996년 동경지방법재판소는 외국인인 법의 명문으로 管理職就任이 規定되지 않는 한 취임 못한다고 판시했다(96. 5. 16. 동경지방법재판소 판결). 원고가 항소한 결과 동경고등재판소는 관리직에도 외국인이 취임 못하는 것과 취임할 수 있는 두 가지가 있기 때문에 외국인인 것을 이유로 일률적으로 관리직시험을 금지하는 동경도의 처분은 헌법위반이라고 판시하고 원고가 逆轉勝訴했다(97. 11. 26. 동경고등재판소 판결). 동경도가 상고한 上告審에서 최고재판소는 公權力 행사 등 지방공무원에 관해서는 외국인이 취임하는 것을 일본 法體系는 想定안하고 있다고 판시하여 동경도의 처분은 헌법위반이 아니라고 판시했다. 최고재판소는 행정당국이 내세운 當然한 法理라는 用語는 안 썼지만 外國인이 公權力 행사 등 지방공무원에 취임하는 것은 헌법상 보장되어 있지 않다고 판시함으로써 행정당국의 실무를 追認했다(2005. 1. 26. 최고재판소 대법정 판결). 최고재판소 판결은 외국인의 공무원취임이 헌법상 금지되어 있다고 판시하지 않았기 때문에 채용할지 안할지는 중전과 마찬가지로 지방자치체의 裁量에 맡겨지는 결과로 되었다. 그 판결에 대한 일본 신문보도를 보면 앞으로 외국인에 대해서는 관리직취임도 포함해서 계속 확대해나가야 한다고 하는 論調朝日, 毎日, 日經, 東京신문 등의 사실)와 외국인채용을 제한해나가야 한다고 하는 論調讀賣, 産經신문 사실)로 나누어지고 있지만 일본사회의 小子 高齡化에 따른 노동력 부족과 외국인의 증가, 국제화 趨勢로 비추어 볼 때 외국인의 관리직 취임은 앞으로도 확대될 것으로 예상된다. 최고재판소 판결에는 다수의견과는 달리 동경도의 수험금지처분이 헌법위반이라고 하는 2개의 반대의견이 있다. 그 하나는 「국민주권의 歸結로 일본국적을 가져야 한다고 생각되는 것은 지방행정기관에 있어서는 그 首長 등 지방공공단체의 기관 책임자에 限定되어 기타의 공무원취임에 관해서는 헌법상 制約은 없고 … 상고인은 管理職選考에 있어서 일률적으로 일본국적을 요건으로 하는 것이 不合理的 차별이 아니고 違法이 아니라고 할만한 合理性을 밝혀지지 못하고 있고 외국인직원에 대한 위법한 차별이라고 말할 수밖에 없다」고 지적하고 있고 또 하나의 반대의견은 「국가주권을 가지는 국가가 법률로 특별영주자에 대하여 영주권을 주면서 특별영주자가 지방공무원으로 될 것을 제한 안하고 있고, 한편 헌법에 규정하는 平等原則 및 職業選擇의 自由가 특별영주자에게도 미치는 것을 생각하면 특별영주자는 지방공무원으로 되는데 있어서 일본국민과 平等取扱이 되어야 한다는 것이 일단 肯定된다 … 특별영주자의 법적지위, 職業선택의 自由의 人格權의側面, 특별영주자의 주민으로서의 권리 등을 고려하면 自治事務를 適正히 집행한다는 목적을 위하여 특별영주자가 自己統治의 過程에 밀접하게 관계하는 직원 이외의 직원으로 될 것을 제한하는 경우에는 그 제한에 嚴格한 合理性이 요구된다. … 본건 관리직시험수험의 거부는 목적달성을 위한 필요하고 合理的인 範圍를 넘는 과도하게 광범한 제한으로 말할 수밖에 없고 그 合理性을 부정할 수밖에 없다」고 말하고 있다. 위 2개의 반대의견은 제일한국인의 역사와 인권을 고려한 内外人平等을 지향하는 국제화시대에 알맞은 판단이라고 평가할 수 있다.

또한 1980년대의 지문날인거부운동으로 외국인등록법의 지문날인제도도 철폐되었다(영주자는 1992년, 1999년에 전외국인).

이러한 국적차별반대운동의 연장선상에 국적보유자만이 인정받을 수 있다고 생각되어온 참정권에 대해서 90년대에 들어가 지역주민의 입장에서 지방자치체 참정권획득운동이 활발하게 전개되어 현재에 이르고 있다.

IV. 기속적(羈束的) 일본국적 취득제도

일본국적의 취득은 출생에 의한 것과 귀화에 의한 것이 있다. 출생에 의한 취득은父 또는 母의 어느 쪽인가가 일본국적자인 경우에 일본국적자로부터 태어났다는 사실로 취득할 수 있는 권리이고 법무장관의 自由裁量이 들어갈 여지는 없다.

그에 비해 귀화에 의한 국적취득은 귀화자가 어떠한 조건을 갖추고 있어도 그 허가 여부는 법무장관의 자유재량에 맡겨져 있다.

과거의 귀화행정에 있어서 귀화안내서 등에 귀화 후에 사용하는 성명으로서 「일본식이름을 사용할 것」이라고 기재되어 있었던 사실에 상징되어 있듯이 동화적 귀화행정이 행해지고 있는 것도 귀화가 법무장관의 자유재량 하에 있기 때문에 가능하다고 말할 수 있다.¹⁴⁾

14) 일본 국적법은 85년 1월 1일부터 父母兩系主義로 개정시행 되었지만 그때 호적법도 같이 개정되었다. 일본 민법은 결혼시에 夫婦가 같은 姓을 써야 한다고 규정하고 있다(민법 750조). 협의에 의해 남녀 어느 쪽의 姓도 택할 수 있지만 대부분은 男子姓을 택하여 혼인신고를 한다.

그러나 일본인이 외국인과 결혼한 경우에는 외국인배우자의 姓을 택할 수는 없었다. 단일민족 의식이 강한 일본은 일본국민의 登錄簿이기도 한 호적에 外國姓이 들어가는 것을 싫어한 것이다. 그것은 민법이 요구한 夫婦同姓 원칙에 어긋나는 일이었지만 일본法務省은 민법에 규정하는 氏(姓)는 외국인에는 없다는 이유를 내세워 외국인과 결혼한 일본인배우자의 호적상의 姓을 外國姓으로 바꾸기를 허용하지 않았던 것이다.

그러나 국제화의 進展에 따라 국제결혼이 많아짐으로써 그러한 論理를 固守해나가기가 어려워지고 85년에 호적법이 개정된 것이다.

호적법 개정 이후는 외국인과 결혼한 일본인은 종전의 일본인姓을 쓸 수도 있고(그 경우에는 夫婦別姓으로 됨) 호적상의 姓을 외국인배우자의 姓으로 바꿀 수도 있게 되었

일본국적 취득이 법무장관의 자유재량이 아니고 재일동포의 의사에 의해 가능해지면 귀화에 여러 가지 조건을 붙이지 못하게 되어 일본국적 취득의 권리성은 높아진다. 따라서 귀화와는 별도로 특별영주자에 대해 기속적(羈束的) 국적취득제도(일정한 요건을 갖춘 경우에는 일본당국의 재량의 여지없이 국적취득을 인정하는 제도)를 창설하는 것 자체에 대해서는 일반적으로는 반대할 이유는 없다.

그러나 특별영주자에 대한 기속적 국적취득제도 창설에는 샌프란시스코강화조약 발효를 구실로 한 일본국적 상실조치 및 그 후의 국적차별에 의한 동화정책의 부당성을 시정한다는 기본 인식이 있어야 한다.

따라서 그것은 단순한 기속적 국적취득 제도의 창설만에 머물러서는 안되고 戰傷病者 戰歿者 遺族等 援護法 등의 전쟁 희생자원호입법의 적용이나 국민연금법의 국적조항 철폐의 경과조치 不備에 의해 발생한 고령자나 장애자의 무연금상태를 없애는 등 국적차별에 의해 입은 불이익상태를 소급적으로 소멸시키는 경과조치가 수반되어야 한다.

그리고 일본국적을 취득했다고 하여 한인으로서의 아이덴티티가 보장되지 않음으로 민족명에 의한 일본국적 취득은 물론, 언어·역사 등 한민족으로서의 교육을 받는 권리의 보장이나 고용촉진, 재일동포의 문화진흥책 등 日本籍 한인으로서의 아이덴티티가 보장되는 종합적 시책·제도가 만들어져야 한다.

또한 이상과 같은 내용의 기속적 일본국적취득제도가 실현되었다고 하여도 그것이 외국인의 권리를 제약하는 근거로서 이용되지 않게 하기 위한 제동장치가 필요하다. 일본국적을 취득하여도 한민족을 표시하는 것이 가능해지면 국적차별이 동화에 연결된다는 비판을 피할 수 있기 때문에 굳이 外國籍으로 있는 것을 선택하는 것이라면 국적차별을 감수해야 할 것이라는 논리에 악용될 위험성이 있기 때문이다.

다. 호적에 의해 固守해온 단일민족의식에 틈새가 벌어진 셈이다. 그것이 일본의 귀화 행정에도 영향을 미쳐 85년 이후는 日本式姓名을 쓰지 않고 民族姓(外國姓)을 사용하는 귀화도 가능해졌다.

V. 국적취득 특례법안

2001년5월, 여당3당(자민, 공명, 보수)의 프로젝트팀은, 「특별영주자 등의 국적취득의 특례법안」¹⁵⁾을 공포했다. 그것은 특별영주자의 신고로 민족명에 의한 일본국적취득을 가능하게 하는 것이지만 상술 한 바와 같은 한민족으로서의 아이덴티티 보장을 위한 시책이나 과거의 국적차별에 의한 불이익시정책은 전혀 고려되지 않고 있다.

재일동포의 귀화는 95년 이후 연간 약 1만 명에 이르고 2000년 이후 귀화허가자의 수는 귀화신청수를 상회하고 있다(전년 이전의 누적된 신청자의 허가가 들어가므로). 현재는 민족명을 사용하는 귀화도 인정되어 있기 때문에 (단지 일본의姓으로서 사용하는 것이 인정되지 않는 한자를 사용하는 귀화는 실무상 제한되어 있지만 이것은 법률의 정함에 따르지 않아도 행정실무의 변경으로 가능하다) 프로젝트팀에 의한 「특례법안」은 실질적으로는 귀화 요건의 대폭 완화와 같은 효과를 초래하는 것에 지나지 않는다.

또한 2003연말 현재 47만 5,925명의 특별영주자 이외에 26만 7,011명의 일반영주자가 존재하므로 특별영주자에게만 신고로 일본국적취득을 인정하려고 하는 「특례법안」은 외국인지방참정권의 대체 조치로는 될 수 없다.¹⁶⁾

후술한 바와 같이 「특례법안」은 영주외국인에게 지방선거권을 인정하는 법안의 저지를 위해서 내세운 것이며 그 동기에 대하여 반대하지 않을 수 없다.

15) 특례법안의 골자는 다음과 같다.

제1조(취지) 이 법률은 특별영주자 등에 대하여 그 역사적 경위 및 일본사회에 있어서의 定住性에 비추어 일본국적취득에 관하여 국적법의 특례를 정하는 것으로 한다.

제3조(신고에 의한 국적취득) 특별영주자 등으로 일본에 주소를 가지고 있는 자는 法務省승으로 정하는 바에 의하여 法務大臣에 신고함으로써 일본국적을 취득할 수 있다.

2전항의 규정에 의한 신고를 한 자는 그 신고시에 일본국적을 취득한다.

제5조(국적취득 후의 성명) 제3조의 규정에 의하여 일본국적을 취득한 자는 漢字表記에 의한 종전의 姓 또는 이름을 칭(稱)하는 경우에는 그 한자를 사용할 수 있다.

16) 일반영주권자는 해마다 늘어나는 趨勢에 있고(2003년도에 43,136명이 증가하고 2000년부터 2003년 말까지의 4년 동안에 153,973명이 증가하고 있다) 그들의 지방자치체참정권 문제는 특별영주권자가 일본국적을 취득했다고 해도 해결되는 문제가 아니다.

특별영주제도는 「91년 협의」에 의한 「한일외상 각서」에 기하여 만들어졌지만 「91년 협의」는 65년의 한일법적지위협정에 유래한다.

65년 당시 재일동포에 대하여 자자손손에 걸치는 영주의 보장을 요구한 한국정부에 대하여 일본정부는 그것을 인정하는 것은 일본사회에 한인 소수민족문제를 만들게 되고 장래에 화근을 남긴다고 반대했다.¹⁷⁾ 그 결과, 영주 3대 이후에 대해서는 25년 후에 재협의를 하는 것으로 하고 영주권은 2대까지에 한한다고 하여 협정이 체결되었다. 일본정부는 25년이 경과하면 대부분의 재일동포는 일본에 귀화 즉 동화를 시킬 수 있다고 계산하고 있었다.

그러나 재일동포의 투쟁이나 일본의 국제화에 의해 국적차별은 서서히 시정되어 재일동포의 인권운동은 외국인에 있어서 가장 곤란하다고 평가되는 참정권의 획득에까지 발전하고 「91년 한일외상 각서」에는 「지방자치체선거권에 대해서는 대한민국정부로부터 요망이 표명되었다」라고 명기되기에 이르렀다.

재일동포에 대한 국적차별의 是正은 일본정부 스스로에 의해 이루어진 것은 한번도 없고 전부가 재일동포 측의 오랜 세월에 걸치는 차별에 이기기 위한 苦闘의 결과 일본정부가 받아들이지 않을 수 없게 된 것이다.

국적차별 是正요구에 대하여는 일본정부는 항상 귀화하는 것을 내세워 왔다. 「특례법안」은 한일법적 지위협정 체결 이전부터 면면하게 계속되어온 귀화에 의해 재일동포를 일본사회에 동화시켜 소수민족으로서 존재할 일이 없도록 한다는 생각과 같고, 지방참정권법안을 저지하기 위한 공여지책으로서 강구된 것이다. 그것은

17) 당시의 사토 에이사쿠(佐藤榮作)총리는 국회에서 「영구히 영주권, 거주권을 인정하라는 이야기도 있었다고 들었지만 서로 간에 서로가 외국인이라는 것을 알아야만 할 것이다. 또한 동시에 외국인으로서 특수한 생활 양식을 가지는 것도 장래에 화근을 남길 것이다. 물론 그러한 경우에는 귀화라고 하는 국적취득의 방법도 있기는 하지만…」이라고 답변했다(한일조약에 관한 衆議院특별위원회회의사록, 1965년 10월 30일).

또한 한일회담에 있어서 출입국관리국 소속검사·同참사관으로서 「재일조선인의 법적 지위위원회」의 일본측대표보좌를 역임한 이케가미 쓰토무(池上努)는 「재일조선인이 참으로 행복해지는 길은 무엇인지를 충분히 검토한 결과 일본정부로서는 진심으로 일본에 정착해서 일본의 사회인이 되려고 하는 한국인에게는 언제까지나 외국적으로 두는 것은 바람직하지 못하고 동화 즉 귀화하게 하는 것이 가장 좋은 것이 아닌가」(「법적 지위 200의 질문」 京文社, 1965)이라고 진술하고 있다.

식민지 지배의 결과 일본에 거주하게 된 재일동포를 전후 60년에 걸쳐서 계속 차별해온 것에 대한 반성의 결여를 나타내는 것이라고 할 수밖에 없다.

VI. 재일동포에 있어서의 참정권

전후 60년이 경과한 현재, 재일동포사회는 1세로부터 4세, 5세를 헤아리게 되었다. 그러나 그동안 재일동포는 본국인 한국이나 북한에 대하여도 거주국인 일본에 대하여도 지방, 국정에 관계없이 한 번도 선거권을 행사하지 못하고 있다.

민주주의 국가에 있어서 참정권의 행사는 스스로가 소속된 지역사회나 국가에 대한 민주적 참여의 기초인데도 불구하고 재일동포는 거주국, 본국의 어느 쪽으로부터도 그 사회의 본연의 자세를 정하기 위한 한 표를 던지는 길이 봉쇄되어 왔다.

귀국을 하고 본국에 주소를 정하면 지방, 국정을 막론하고 본국에서의 참정권의 행사가 가능하고, 일본국적을 취득하면 일본에서의 참정권의 행사가 가능해진다. 그것은 귀국인가 귀화인가의 어느 쪽을 선택하고 거주지와 국적의 불일치를 해소시키는 것으로 실현되지만, 그것은 본국국적을 유지하면서 일본에 거주해온 재일동포에 있어서는 비현실적이고 「在日性」 자체의 부정에 연결된다.

재일동포의 일본거주는 식민지 지배에 기인하고, 定住化는 본국의 남북분단에 유래한다. 재일동포는 인권과 민족적 존엄성을 걸고 일본의 차별에 저항하고, 본국국적을 유지하면서, 남북이 통일되는 것을 기원하고 분단상황을 살아 왔다.

재일동포는 동화적 귀화를 강요하는 일본정부의 역사인식 시정을 위해서도, 지방참정권을 국적차별 철폐투쟁에 의해 쟁취해온 재권리의 정점에 위치하는 것으로서, 그 획득을 지향해 왔다.

재일동포사회의 일부에는 지방참정권운동은 재일동포의 일본사회로의 동화를 촉진하게 된다고 해서 반대하는 의견도 있지만, 일본정부는, 재일동포의 권리요구에 대하여는 항상 「귀화하면 된다」라고 해 왔고 참정권요구에 대하여도 국적취득을 내거는 것은 일본정부의 상투 수단이며, 그것 자체는 특별한 것이 아니다.

지방참정권은 국정참정권과는 다르고 국방이나 외교와 같은 정책결정에 직접적

인 영향을 끼치는 것이 아니고, 복지나 생활 등 지역사회에 밀착한 문제를, 지역 주민의 총의를 흡수하여 해결하기 위해서 주민에 인정되고 (주민자치) 국민주권원리에 어긋나는 것이 아니다. 일본의 최고재판소도 제일동포가 지방참정권을 요구한 재판에서 「법률에 의해 지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 등에 대한 선거권을 부여하는 조치를 취하는 것은 헌법상 금지되어 있는 것이 아니다.」, 「조치를 취할 것인가 아닌가는 오로지 국가의 입법정책에 관련되는 사항」이라고 판시하고 있다(1995. 2. 28. 제3소법정판결).

판결이후, 참정권문제는 일본의 국회가 외국인참정권을 인정하는 법을 정할 것인가 아닌가에 초점이 맞춰졌다. 98년 10월 이후, 민주당, 공명당, 공산당 등은 외국인에게 지방선거권을 인정하는 법안을 몇 번인가 제출하고, 99년에는, 자민, 자유, 공명의 3당 연립 정권의 발족시에 정책협정 안에 지방참정권부여가 들어갔지만 자민당의 반대로 성립을 보지 않고 오늘에 이르고 있다.

2000년 1월에 公明, 自由 兩당의 제안으로 국회에 제출된 법안과, 2004년 2월에 국회에 제안되어, 현재 계속 심의로 되고 있는 公明당안에는, 「조선적」을 배제하는 취지의 규정이 있지만,¹⁸⁾ 이것은 외국인지방참정권에 반대하는 의원의 저항을 약화시키려고 하는 정치적 의도가 있었다고 한다. 그러나 제일동포의 일본거주의 역사적 경위와 생활실태, 외국인의 인권으로서의 지방참정권의 성격으로 보아서, 「조선적」을 배제하는 것은 용납되지 않는 차별이다.

이러한 국회 움직임에 맞추어 외국인참정권에 반대하는 의원들이, 이것을 저지하기 위해서 「특별영주자 등의 국적취득의 특례법안」을 발표한 것은 상술한 바와 같다. 현단계에서는 「특례법안」이 노리는 동화적 국적취득을 저지하기 위해서도 제일동포의 일본에 있어서의 지방참정권획득이 불가결하고, 그 실현이야말로 제일동포의 일본국적취득에 의한 동화를 막게 하는 것이다.

18) 2000년 1월 公明당, 自由당에 의해 국회에 제출된 법안(동년 6월 衆議院해산으로 廢棄됨)과 2004년 2월에 公明당에 의해 국회에 제출된 법안에서는 영주외국인의 定義의 특례로서 “외국인등록원표의 국적이체가 國名으로 표기되어 있는 자에 한한다”고 규정함으로써 외국인등록이 「조선」으로 되어 있는 제일동포가 제외되어 있다.

일본은 북한을 국가로 인정 안하고 있기 때문에 日本法務省은 외국인등록의 「조선」은 국가를 의미하는 것이 아니라 지역을 가리키는 記號에 지나지 않는다고 해석하고 있다.

「특례법안」과 지방참정권의 대치는 귀화(일본국적취득)에 의해 재일동포의 존재를 소멸시키려고 하는 일본정부와, 국적차별에 저항해서 인권과 민족적 존엄성이 보장되는 환경을 확보하려고 하는 재일동포의 대치이며, 식민지 지배를 합리화하려고 하는 일본정부의 역사인식과 그 잘못된 역사인식을 시정시키려고 하는 재일동포의 역사인식과의 대치이기도 한다.

지방참정권은 지금 「한국적」, 「조선적」의 구별없이, 소재일동포의 운동으로서 실현하는 것이 요청되므로 동화에 몰린다고 해서 반대, 방관하고 있을 수 있는 상황은 아니다.

단, 국민국가의 틀이 유지되는 한, 외국인참정권이 인정되는 것은 지방참정권 뿐이며, 국정참정권은 본국에 대하여 요구해야 한다.

재일동포가 일본사회에 동화할 것을 막는 길은 지방참정권획득운동에 반대하는 데서 찾을 것이 아니라 본국국정참정권획득 등, 국민으로서 본국에의 민주적 참여의 길을 닦는 것에 찾아야 할 것이다.

국제화, 내외인(内外人) 평등이 한층 더 진전되는 21세기에 있어서는 국적을 한국 혹은 북한(통일 후는 통일국가)에 두고 일본에 영주하는 재일동포는 본국과 일본을 국적이나 민족에 의한 차별이 없는 사회로 만들어 나가는 점에 있어서 중요한 가교적 역할을 할 수 있는 존재다. 일본에 있어서의 재일동포의 지방참정권획득 운동이 한국 국내에 있어서의 정주외국인의 지방참정권문제를 부각시키고, 한국에서 2004년 1월에 정주외국인에 대한 투표를 인정하는 주민투표법이 성립된 것에 이어, 지방참정권의 부여 논의가 높아지고 있는 것은 그 하나의 예다.

한일 상호에 있어서 외국인지방참정권이 실현되는 것은 식민지 지배의 희생자로서 일본에 거주하게 된 재일동포가 한일 관계사에 있어서 타민족공생 사회의 실현이라고 하는 미래를 향한 문을 여는 역할을 짊어지는 것이기도 한다.