

국가기본문제연구소제언 2

2008년3월

◎참정권행사는 국적취득이 조건-특별영주자에게는 특례귀화제도 도입을!

영주 외국인의 지방참정권을 요구하는 움직임이 다시 활발해졌다. 이 문제로 일한 관계가 긴장되는 일은 불행하다. 우리들은, 일본의 국가로서의 본연의 자세를 양보하는 일 없이, 재일 코리언을 비롯한 재일 외국인과 일본과의 보다 양호한 관계를 원하며, 이에 긴급제언을 한다.

【제언】

1. 국정선거, 지방선거를 막론하고, 참정권 행사는 일본국적자에 한정되어야 한다.
2. 쇼와(昭和)20년(1945년) 이전부터 계속해서 일본에 체류해온 자와 그 자손인 특별영주자에 대한 배려는, 외국인 지방참정권을 인정하는 것이 아니라, 특례귀화제도 도입으로 이루어져야 한다.

【기본적 관점】

- 지방선거의 쟁점에는, 미군기지 문제 등 국가의 장래에 큰 영향을 미치는 문제가 포함된다. 북한 김정일 정권이나 중국공산당의 개입은 용납되지 않는다.
- 최고재판소도 「지방 공공단체가 일본의 통치기구의 불가분의 요소를 이룬다」 하고 하여, 외국인지방참정권을 부정하고 있다.
- 한국, EU제국 등의 영주자에 대한 참정권부여는, 일본과 상황이 크게 다르며, 동일한 기준으로 논의할 수 없다.
- 역사적 경위에 입각하여, 쇼와20년(1945년) 이전부터 체류하는 재일 코리언에 대하여 특별한 법적 지위(특별영주)가 부여되어 있다. 사회보장의 내외국인 평등도 실현되어 있다.
- 지방참정권 요구의 배경에는, 재일 코리언의 외국인 의식의 희박화가 있다.
- 귀화하여 한국계 일본인으로서 참정권을 행사하는 길이 자연스러우며, 일본사회의 다양화를 진전시키는 것으로도 이어진다.
- 현행 귀화제도는, 특별영주자에게 일반외국인과 같은 번잡한 수속을 요구하고 있다.

일본의 지방선거에서는, 미군 기지문제나 원자력발전소 건설 문제 등으로 대표되는 것처럼 국가정책의 근간에 관한 문제가 종종 쟁점이 된다. 장래에 일본에 심각한 영향을 끼칠 수도 있는 그러한 선택에 대해서는, 일본 국적을 가진 자가 책임을 지고 하지 않으면 안 된다.

일본에 체류하는 외국인은 2006년말 현재로 208만명이며, 그 가운데 영주자는 84만명(특별영주자 44만명, 일반영주자 40만명)이다. 특별영주자 속에는, 「(북한의) 주체사상을 지도적 지침으로 삼아 모든 활동을 전개하고 있는 <()괄호 속은 인용자가 보충, 이하 같음 >.」 (조총련 홈 페이지) 조총련 가맹자가 포함된다. 일반영주자 중에는 중국공산당의 영향 하에 있는 중국인도 적지 않게 존재한다. 영토문제나 미군 기지문제 등 일본의 주권과 안전

보장에 직결되는 선택에 대해서, 김정일 정권이나 중국공산당의 직접, 간접적 개입을 허용하는 것은, 동아시아의 평화와 안정, 일미동맹과 일한 우호관계를 손상시킬 위험성이 높다 (특별영주자의 99%는 한국 국적과 조선적이다. 일본정부는 한국 국적이 과반수를 넘은 70년대 초부터 한국 국적과 조선적을 구분한 통계를 공표하지 않게 된다. 현재 조선적은 5만 명 이하라고 우리들은 추계하나, 당국에 정보공개를 강력히 요구한다. 또한, 일반영주자 중에는 중국인이 12만 명 있다).

영주 외국인에 대한 지방참정권부여 문제가 부상된 것은, 1995년의 최고재판소 판결 속에 「지방자치체의 선거에 관해, 외국인 가운데 영주자 등에게 선거권을 부여하는 것은 현행 헌법에서 금지되어 있지 않다」라고 언급된 것이 계기로 되어 있다. 그러나, 그 기술은, 구속력을 갖지 않는 방론(傍論, obiter dictum)에 불과하다. 판례로서 남는 동(同)판결의 본문은 「지방 공공단체가 일본의 통치기구의 불가분한 요소를 이루고 있음도 함께 생각하면, 헌법 93조 2항에서 말하는 (지방선거권을 가지는) 『주민』이란, 지방 공공단체의 구역 내에 주소를 가지는 일본 국민을 의미하는 것으로 해석하는 것이 상당하다(타당하다)」라고 하여, 외국인의 지방참정권 요구를 명확하게 배척하고 있다.

한국이 2005년에 영주 외국인에 대해 지방참정권을 부여한 점에서, 「호혜주의에 근거하여 일본도 한국 국적 영주자에게 같은 조치를 취해야 한다」라는 논의가 있다. 그러나,

① 한국에서 영주가 인정되는 것은 주로 한국인의 배우자나 그 자제이며, 일본과는 실정이 근본적으로 다르다.

② 주한 일본인 영주자는 55명 (외무성 「2003년 해외체류 일본국민수 조사통계」)인데 대해, 재일 한국인 특별영주자는 약40만 명으로, 호혜주의가 성립될 조건이 결여되어 있다.

추진파가 자주 예로 드는 것이, 약40개국이 외국인참정권을 인정하고 있다는 점이다. 그러나, 세계 190여 개국 중에서 인정하고 있는 국가는 4분의 1이하여서, 반드시 그것이 세계의 추세는 아니다. 인정하고 있는 나라는,

① 조약으로 가맹국 상호간 지방참정권을 인정하는 것이 의무화되어 있는 유럽연합 (EU) 제국,

② 장기간 외국인노동자를 끌어들이는 정책을 취해온 북유럽(北歐) 제국,

③ 체류 영연방국민에게 국정 및 지방참정권을 부여하는 영국(영연방은 영국왕을 원수로 하는 구 식민지국과의 느슨한 국가연합),

등이다. 일본은 EU와 같은 연합체에 가담하지 않고 있으며, 외국인 노동자의 수용을 추진하는 정책을 취한 적도 없고, 구 식민지국과의 특수한 관계도 없다. 따라서, 동일한 기준으로 논의는 할 수 없다.

재일 코리언 특별영주자는, 과거에 「일본 국민」으로서 「내지(內地)」로 이주하여, 전후에, 스스로의 의사로 일본에 머문 사람들과 그 자손이다. 쇼와20년(1945년)에 약200만 명 있었던 재일 코리언의 가운데 약60만 명이 잔류했다. 재일 코리언은 「강제 연행에 의해 일

본으로 끌려온 자와 그 자손」이라고 하는 설(說)이 있지만, 전시에 동원되어 취로하고 있었던 노동자는 200만 명 중에 16%, 32만 명이며, 그 대부분은 전후에 곧 귀환했다.

점령군 사령부는 재일 코리언을 「전승국 국민」으로서 인정치 않고, 「일본 국적을 보유 하는 자」로 하는 한편, 참정권을 정지하고, 외국인등록을 적용한다는, 일견 모순된 정책을 취했다. 그 배경에는 북한을 지지하여 폭력적 정치활동을 전개하고 있었던 단체를 단속하는 등의 치안상 필요가 있었다.

쇼와27년(1952년)에 일본이 주권을 회복했을 때, 일본정부는 샌프란시스코 강화조약에 의해 그들을 일본 국적에서 이탈했다고 간주했다. 이에 대해 「국적 선택권을 주지 않았다」라는 비판이 최근 나오고 있다. 그러나, 격화되는 냉전 하에, 당시는 한국과 북한 쌍방이 모두, 「재일 코리언은 전원 자국민이며, 일본국적 선택권 부여는 독립을 인정하지 않는 처사다」라고 강하게 주장하고 있었던 사실 등이 배경에 있었던 점에도 유의해야 할 것이다.

오늘날, 3세, 4세의 시대를 맞고 있는 재일 코리언(과 소수의 타이완인)의 법적 지위는 몇 번의 변천을 거쳐서 1991년에 현재의 「특별영주자」로 되었다. 이사이에, 대체로 다음과 같은 대우가 일관되게 취하여져 왔다.

- ① 본인이 희망하면 무기한으로 체류를 인정한다
- ② 일반취로를 포함하여 어떤 활동을 하는 것도 허용한다 (일반의 외국인은 체류자격으로 인정된 활동 이외는 할 수 없다)
- ③ 이 법적 지위를 자손에게도 부여한다

사회보장 등에 있어서는 제도적 「차별」이 존재했던 시기도 있었다. 그러나, 일본이 난민 조약에 가입하여 사회보장에서의 내외국인 평등을 실시한 쇼와57년(1982년)경부터, 차별은 거의 없어졌다.

우리들은 역사적 경위에 입각하여, 이러한 특별영주제도는 유지되어도 좋다고 생각한다.

일본 정주가 장기화되고 세대교체가 진행되는 가운데, 재일 코리언은 외국적을 가지면서도 심리적, 문화적으로 본국에서 분리된 존재로 되어 왔다. 한국 외무부 이재춘 아시아국장 이, 「일본에서 태어나, 대부분이 일본 교육을 받고, 사고방식도 행동양식도 일본 사회의 그것과 다른 점은 없다」 (민단발행 「한국신문」 89년5월30일- 6월20일 게재 논문)이라고 말하고 있는 그대로이다. 그 결과, 90년대 중반부터 일본 국적을 취득하는 사람이 연간 1만 명 정도가 되어, 귀화자 누계는 2006년까지 30만 명을 넘어서고 있다. 일본인과의 결혼도 급증하여, 90년대 이후, 전체의 혼인의 80%이상으로 되고 있다.

일부 재일 코리언 지식인과 민단활동가들은 「『국적』 이야말로, 일본에 흡수·동화되는 것으로부터 민족적 정체성(identity)을 지키는 마지막 보루」 (재일 역사학자·강재언씨가 「통일일보」 95년8월15일자에 기고) 등으로 주장하여, 외국국적인 채로 내국인 수준의 권리를 획득할 것을 요구하고 있다. 앞서 언급한 최고재판소 판결에서 패소한 원고들도, 「자기들은 국적 외에는 일본인과의 차이가 없으니 참정권을 부여하라」는 주장을 개진하고 있었다. 이처럼 급속히 진행되는 외국인 의식의 희박화가, 지방참정권요구의 배경에 있다.

일본에서 태어나고 자라서 본국에 대한 귀속의식을 갖지 않는 대다수의 재일 코리언에게, 국적을 유지하는 것이 정체성의 보루가 될 수 있는 것일까? 우리들은 그러한 생각에 반대이다. 수도대학토교 테이 타이킨 교수가 주장하는 것처럼 「외국적을 가진 채 일본의 참정권을 행사해서는, 국적과 정체성의 차(差)를 영속시켜 버리는」 것이며, 귀화하여 한국계 일본인으로서 참정권을 행사하는 길이야말로 자연스럽고, 국제적 상식이라고 해야 할 것이다. 그것은 일본사회의 다양화, 국제화를 진전시키는 것으로도 이어진다.

현재, 특별영주자는 귀화할 때에, 일반 외국인과 같은 번잡한 수속이 부과되어 있다. 또한, 귀화할 때에 사용이 허용되는 한자의 리스트에는, 예를 들면 최(崔), 강(姜), 윤(尹), 조(趙) 등 한국인의 성(姓)으로서는 흔한 글자가 아직도 들어 있지 않다.

일본에, 특별영주를 인정을 받고 있는 외국인이, 귀화에 의해 일본국민으로서의 권리를 획득하고, 의무와 책임을 다하려고 결단했을 경우, 현행의 번잡한 수속을 폐지해야 한다. 구체적으로는

- ① 본인 확인 「본국호적 등본」 등과 「외국인등록필 증명서」 제출
- ② 귀화의사 확인 「귀화 허가 신청서」와, 법률을 지키고 선량한 국민이 될 것을 맹세하는 「선서서」 제출

로서 일본 국적취득을 인정하는 특례제도를 속히 도입할 필요가 있다.

그 제도가 만들어져도 외국적을 유지하고 있는 자는, 사회보장 등에서는 종래대로 내외국인 평등을 관철하는 것은 당연하다고 해도, 참정권에 대해서는 인정되어서는 안 된다. 공무원 임용에서도 「공무원에 관한 당연한 법리로서 공권력의 행사 또는 공공의 의사 형성에 대한 참획(參劃)에 종사하는 공무원이 되기 위해서는 일본 국적을 필요로 한다」 (쇼와28년 1953년 내각법제국)는 정부견해를 엄수하지 않으면 안 된다.

국가기본문제연구소·외국인참정권문제소위원회

사쿠라이 요시코(櫻井よしこ)

타꾸보 타다에이(田久保忠衛)

우시오 마사또(潮匡人)

엔도 코이찌(遠藤浩一)

오오이와 유우지로(大岩雄次郎)

키우치 미노루(城内實)

시마다 요이치(島田洋一)

타카이께 카즈히코(高池勝彦)

테이 타이킨(鄭大均)

토미야마 야스시(富山泰)

니시오가 츠또무(西岡力)