

JAPAN

일본의 정주외국인 정책과 재일코리안

—참정권, 국적조항철폐, 교육권 문제를 중심으로

일본국적 취득이 손쉬워진 것은 환영할 만한 조치다. 그러나 과거 일제시대의 동화정책을 다른 형태로 재현시킨 듯한 귀화법안에 대해 재일코리안이 느끼는 것은 일제의 민족말살정책의 부활이라는 악몽이다. 그러므로 이 법안에 대한 재일코리안의 저항이 약화되기는커녕 더욱 강화되어 갈 것이다.

호사카 유지

세종대 교수

머리말

현재 일본에는 한 해에 약 470만 명에 달하는 외국인이 입국하고 있고, 148만 명에 달하는 외국인이 외국인 등록을 마쳐 장기 체류(3개월 이상)하고 있다.¹⁾ 그들 중 ‘재일(在日)코리안’(재일한국인과 재일조선인의 합칭)은 약 65만 명이다.²⁾

일본에서는 현재까지 재일코리안이 중심이 되어 일본정부의 배타적인 定住外國人 정책에 투쟁하여 왔다. 일본정부의 정주외국인 정책이란 한마디로 제도적으로 일본국민과 외국인 사이에 차별을 두는 정책이다. 일본국민과 외국인을 구별하면서 일본국민에게 더욱 많은 혜택을 주도록 만들어 놓은 것이 일본의 정주외국인 정책이다. 그 뿐만이 아니라 외국인을 치안문제에 있어서 항상 위험한 존재로 취급하고 있다.

여기서는 재일코리안을 중심으로 정주외국인에 대한 참정권, 국적조항철폐, 교육권 문제가 얼마나 개선되었는가를 중심으로 살펴보고 앞으로의 방향을 전망하는 데 목적을 둔다.

정주외국인의 참정권 문제

경 과

일본이 1945년 8월 태평양전쟁에서 패한 후 ‘재일본조선인연맹’(在日本朝鮮人聯盟)

1) <http://www.root.or.jp/kyojukon>

2) 위와 같은 사이트.

(1945. 10~1949. 9)이 참정권과 시민권을 요구하는 운동을 전개한 것이 전후의 정주 외국인의 참정권 요구의 효시였다. 그러나 일본정부가 ‘재일본조선인연맹’을 강제적으로 해산시킴으로써 참정권 요구 운동이 한때 중단되었다. 그 후 재일코리안 2~3세대가 ‘민족차별 철폐운동’을 전개하기에 이르렀고, 이 운동의 전개과정에서 정주외국인의 참정권 문제가 다시 대두되었다. 재일코리안의 ‘민족차별 철폐운동’은 한 마디로 ‘행정차별 철폐운동’이라고 할 수 있다. 그 운동의 핵심은 아래서 논하고 있는 소위 ‘국적조항 철폐운동’이다. 그 일환으로 전개되고 있는 참정권문제는 현재 지방참정권 획득을 최종목표로 삼고 있다. ‘행정차별 철폐운동’은 취업, 생활권, 교육에 있어서의 차별 등을 철폐하는 운동으로 전개되고 있고 지방참정권 획득문제는 이 ‘행정차별 철폐운동’에 있어서의 가장 차원이 높은 단계의 운동이라 할 수 있다.

‘재일본조선인연맹’의 참정권 요구 운동 이후, 구체적으로 참정권 문제를 제기한 사람은 최창화(崔昌華) 목사였다. 1975년 9월 최창화 목사는 기타큐슈(北九州) 시장(市長)에게 공개 질의문을 보내, 시의회 의원선거의 선거권과 피선거권이 정주외국인에게도 인정되는지 여부를 물었다. 이것이 지방참정권에 관한 문제 제기의 효시로 일컬어진다.³⁾

그리고 ‘대한민국거류민단’(大韓民國居留民團, 이하 ‘민단’)은 1984년 6월 30일 출판한 차별백서 제7집 “협정 개정을 요구한다”에서 처음으로 이 문제를 거론하였다. 그리고 이 참정권 문제가 더욱 표면화된 것은 1991년 ‘협정3세 이후의 영주권에 관한 재협의’였다. 이 1991년 재협의 과정에서 민단은 요망사항 중의 하나로 재일코리안에 대한 ‘지방참정권’ 부여를 요구하고 나섰다.⁴⁾

한편 1989년 11월에는 히스 앨런이 국정 참정권을 요구하면서 오사카(大阪) 지방법원에 제소하였고, 1990년 11월에는 김정규(金正圭) 등이 오사카 지방법원에 지방참정권을 요구하여 제소하였으며, 1991년 5월에는 이진철(李鎭哲) 등이 후쿠이(福井) 지방법원에 각각 지방참정권을 요구하여 제소하였다.⁵⁾ 그리고 각 지방에서는 정주외국인들이 독자적으로 지방 의회에 대해 지방참정권을 인정해 달라는 의견서를 제출하여 지방의회가 그것을 채택하도록 활동을 전개하였다. 그 운동의 결과, 1993년 9월 오사카부 기시와다(岸和田) 시에서 처음으로 의견서가 채택되었다.⁶⁾ 지방자치체가 공식적으로 정주외국인의 지방참정권을 인정함으로써 이 문제는 급진전하였다.

결정적인 것은 1998년 2월, 최고재판소에서 “지방자치체 선거에서 정주외국인에게 선거권을 부여하는 것은 현행 헌법상 금지되지 않았다”는 판단이 내려진 일이었다.⁷⁾

3) 정주외국인의 시정참여에 관한 비교고찰. <http://inazo.hmt.toyama-u.ac.jp/students/97/hiroshi/study/civil.html>

4) 호사카 유지, ‘재일코리안의 법적 지위’, “평화연구” 제8호(고대평화연구소, 1999), p. 64.

5) 3)에 상계한 사이트.

6) 상계 사이트.

7) 박일, “재일이라는 삶의 방식”(講談社, 1999), p. 98.

최고재판소가 이렇게 정주외국인의 지방참정권을 허용하는 판단을 내림으로써 지방 참정권 문제는 이론상의 문제에서 그것을 실현하는 법개정을 위한 환경 정비의 단계로 접어들었다. 정주외국인의 참정권을 인정케 하는 환경정비, 즉 찬성여론 형성의 핵심인 각 지방 자치체의 의견서 채택은 2001년 9월 13일 현재 1494건에 달했다. 이것은 자치체 총수 3302 개중 약45%에 달하여 157 자치체가 추가로 의견서를 채택하면 과반수를 넘어서게 된다. 그리고 '재일한국청년상공인연합회'가 1995년 9월 실시한 국회의원 조사에서도 회수율 약 46% 중 약 90%가 정주외국인의 지방참정권을 인정해도 된다고 대답하였고 아울러 피선거권도 허용해도 된다는 의견이 약 56%였다.⁸⁾

지방참정권 운동의 과제

2000년에 접어들어 지방참정권 문제는 크게 진전된 듯 보였다. 2000년 1월 공명당과 자유당이 여당의 법안으로 '영주외국인의 지방선거권 부여법안'을 국회에 상정하였기 때문이다. 그러나 이 법안은 중대한 결함을 내포하고 있었다. 이 법안은 무엇보다도 피선거권을 인정하지 않았고 '선거권'만을 허용하고 있다.⁹⁾ 그리고 이 법안은 일본에 정주하면서도 '조선국적자'¹⁰⁾와 '무국적자'¹¹⁾를 배제하고 있다. 그리고 정주외국인은 각 지방의公安위원회, 교육위원회의 위원취임 자격 등에서 제외되고 있다는 등의 문제점이 있다.¹²⁾ 이런 문제점을 내포하는 여당의 '영주외국인의 지방선거권 부여법안'에 대해 정주외국인의 각 단체는 다음과 같은 반론을 제기하였다.

첫째, 조선국적자 제외는 재일한국인과 재일조선인의 분열을 초래하는 원인이 될 것이고 조선국적자 중에도 지방참정권을 요구하는 사람들이 다수 있다는 사실을 무시하는 것이다. 둘째, 피선거권을 제외하여 선거권만을 인정한다는 것은 원래 하나인 것을 분리함으로 대표 민주제의 기본이념으로부터 이탈하는 것이다. 셋째,公安위원회나 교육위원회의 취임권 배제는 지방자치의 본질을 이해하지 못하고, 참정권은 국민고유의 권리라는 망상에 사로 잡혀 외국인을 2류 시민으로 자리매김 하려는 것이다.¹³⁾

이 반론은 큰 반향을 불러일으켜, 법안의 개정을 요구하면서 '재일한국인·조선인을 비롯한 외국적 주민의 지방참정권을 요구하는 연락회'가 결성되었고 적극적인 개정안 요구활동이 전개되기 시작하였다.

한편, 정주외국인의 지방참정권 중 지방선거권이 실현될 가능성이 높아짐에 따라

8) http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_07.html

9) 상계 사이트.

10) 조선국적자=북한국적자가 아니라, 여기서 '조선'이란 식민지 조선을 뜻한다.

11) 무국적자=일본에는 무국적자가 약 2천 명 있다. 이들은 난민, 불법체류 외국인의 자녀, 기타 여러 가지 이유로 무국적자가 된 사람들이다.

12) 호사카 유지, '재일코리아의 법적 지위', "평화연구" 제8호(고대평화연구소, 1999), p. 69.

13) http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_07.html

보수적인 일부 국회의원이거나 일부 보수적인 문화 지식인이 위기감을 부추기기 시작하였다. 그들은 정주외국인의 지방참정권 운동을 억제할 목적으로 ‘(일본)국적취득 완화’안 작성을 검토하기에 이르렀다.¹⁴⁾ 그러나 여당법안은 국회가 종료함과 동시에 폐안이 되었다. 그러므로 공명당과 보수당은 임시 국회에서 2000년 7월 5일 여당 2차 법안을 상정하였다. 이 2차 법안에는 조선국적 제외조항이 삭제되었지만 피선거권과 공안위원, 교육위원의 취임권에서는 1차 법안과 변함없이 외국인이 제외되고 있다. 그 후 보수적인 일부 정치인과 문화 지식인의 정주외국인에 대한 지방참정권 부여 반대활동이 한층 활발해짐에 따라 2000년 12월 1일 임시국회는 폐회되었고 법안은 심의를 계속하는 것으로 처리되었다.¹⁵⁾

외국에서의 정주외국인 참정권

여기서는 외국에서 정주외국인에 대해 지방참정권(선거권과 피선거권)을 부여한 사례에 대해 살펴보기로 한다.¹⁶⁾

먼저 지방참정권(선거권과 피선거권 모두)을 정주외국인에게 인정하는 나라는 스웨덴과 아일랜드, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드 등이다. 이들 나라는 3~5년 이상 합법적으로 정주한 모든 외국인에게 지방참정권을 부여하고 있다.

한편 상호주의 원칙에 따라 지방참정권을 부여하거나 구식민지 주민에 한정하여 지방참정권을 부여하고 있는 나라로는 영국과 스페인, 포르투갈 등이 있다. 영국에서는 영연방 시민과 아일랜드 시민에게만 국정참정권과 지방참정권이 똑같이 부여된다. 뉴질랜드에서는 정주외국인에게 선거권을 부여하여, 피선거권은 상호주의 원칙에 따라 부여하고 있다. 그리고 국정 차원의 참정권까지 정주외국인에게 부여하는 나라가 뉴질랜드다. 뉴질랜드에서 국정선거권이 정주외국인에게도 부여된다. 국정 피선거권은 상호주의에 입각하여 부여된다. 즉 뉴질랜드에서는 국정참정권과 지방참정권은 같은 조건으로 정주외국인에게 부여되고 있는 셈이다. 남아프리카 공화국에서는 정주외국인에게 지방 선거권과 국정 선거권을 부여한다. 그러나 피선거권은 인정하지 않는다.

이렇듯 정주외국인에 대한 세계 주요 국가의 참정권 부여상황을 살펴보면 일본이 특히 재일코리안에게 적어도 지방참정권을 부여하지 못할 이유는 없다고 할 수 있다.

최근의 지방참정권 관련 움직임

아래에서는 최근의 지방참정권 관련 움직임 살펴보면서 정주외국인의 참정권 문제를 검토하기로 한다.

14) “아사히(朝日)신문”, 2002. 3. 21.

15) <http://www.seinenkai.org/rights/rights.htm>

16) <http://www.seinenkai.org/rights/rights.htm>

주민 투표에 영주외국인 참여

아키타(秋田) 현 이와키초(岩城町)는 2002년 9월 29일 두 마을의 합병에 관한 의사를 묻는 주민투표를 실시했다. 조례에서는 '마을에 3개월 이상 계속 거주하는 만 18세 이상의 영주외국인'을 투표 자격자 속에 포함하였다. 이번에 재일동포의 해당자는 없었지만 투표 자격자 6451명 중, 영주외국인이 2명 포함되었다. 조례로 투표자격자를 만 18세 이상으로 하여 영주외국인을 포함시킨 것은 아이치(愛知) 현 타카하마(高浜) 시에 이어 두 번째지만 실제로 조례가 적용된 것은 이것이 처음이다.¹⁷⁾

주민투표에서 영주외국인을 제외한 자치체, 민단의 요청으로 영주외국인을 포함시킴

오사카 부 다카이시(高石) 시가 시읍면 합병의 찬방을 묻는 주민투표 조례 내용이 2002년 9월 12일 밝혀졌는데, 여기서는 영주외국인이 배제되고 있었다. 그러므로 민단 오사카는 타카이시 시청을 방문하여 항의했다. 그 결과 최종적으로 영주외국인에게도 주민 투표자격이 인정되어 투표할 수 있게 되었다.

시의회 총무문교위원회가 2002년 9월 20일 다시 투표조례를 심의하여 영주외국인의 투표 자격을 인정하는 수정안을 제출했고 수정안이 위원회에서 만장일치로 채택되어 9월 25일에 본회의에서 가결되었다. 타카이시 시에는 재일코리안을 비롯한 영주외국인이 519명 거주하고 있다. 그들 중 만 20세 이상인 투표 자격자는 약 3백 명이다. 타카이시 시가 민단의 신청을 받아들여 외국적 주민이 투표할 수 있게 된 것은 오사카 부(大阪府)에서 처음이고 이는 재일코리안이 많은 오사카 전역에 큰 영향을 줄 것으로 보인다.¹⁸⁾

사이타마(埼玉) 현 이와츠키(岩槻) 시, 주민 투표 자격 변경

사이타마 현 이와츠키 시에서는 '만 18세 이상의 일본국민'을 투표 자격자로 한 주민 투표 조례를 공포 시행하고 있었으나, 조례를 개정하여 영주외국인에게 주민 투표권을 인정했다. 공포, 시행되고 있는 조례를 개정한 것은 이와츠키 시가 처음이다.

조례 개정안은 2002년 12월 2일 시의회에서 가결되었다. 수도권에서 처음으로 영주외국인의 주민투표 참여에 길이 열린 셈이다. 그 결과, 이와츠키 시에서 2003년 1월 26일 시읍면(읍면은 일본에서는 町村) 합병의 찬방과 합병의 상대방을 묻는 주민투표가 실시되었다. 투표 자격자 9만 1141명 중, 영주외국인자격자는 313명이었다.¹⁹⁾

미에(三重) 현 나바리(名張) 시, 영주외국인에게 주민 투표의 자격 부여

나바리 시의회 임시 예산 위원회에서 2002년 10월 30일 만장일치로 영주외국인의

17) "민단신문(民團新聞)", 2002. 10. 1.

18) "민단신문", 2003. 1. 1.

19) "민단신문", 2003. 1. 29.

주민 투표 자격 부여가 가결되었다.²⁰⁾

도쿄 도(東京都)에서 처음 시행되는 ‘자치기본조례’

영주외국인의 주민 투표권과 주민투표 청구 자격 등을 포함한 ‘스기나미(杉並) 구 자치 기본조례’가 2003년 5월 1일부터 시행되었다. 이는 스기나미 구 주민 등의 구정(區政)참여 기회 확충을 기하는 것이 목적이고 도쿄 도에서는 처음 있는 시도이다. 주민 투표는 구청장이 구정의 중요 사항에 대해 구의회의 의결을 거쳐 발의할 수 있을 뿐만 아니라 만 18세 이상의 영주외국인이 3개월 이상 구에 거주하는 구의 주민이면 청구할 수 있다. 구의 자치 기본 조례안은 2002년 11월 29일 구 의회에서 가결되었다.²¹⁾

주민투표에 영주외국인을 포함시킨 자치체는 52곳

영주외국인이 시정에 직접 참여할 수 있는 주민 투표 조례를 제정한 자치체가 2003년 7월 25일 조례를 가결한 오카야마(岡山) 현 마니와(真庭) 군 카와카미무라(川上村)를 포함하여 일본 전국에서 52 시, 구, 읍, 면이 되었다. 이런 조례를 제정한 자치체는 오카야마(岡山) 현의 10자치체를 선두로 25도부현(都府縣)에 걸치고 있다. 마을 등의 합병에 수반하여 조례를 제정한 곳이 47자치체, ‘상설형 주민 투표 조례’를 제정한 곳이 4자치체, ‘기본조례’ 제정이 1자치체가 되었다.²²⁾

위에서 “민단신문”에 실린 최근의 지방참정권 관련의 움직임을 살펴보았다. 민단을 비롯한 정주외국인들의 적극적인 활동으로 지방자치체에서의 주민투표권(선거권)이 정주외국인에게도 부여되고 있다. 그러나 위와 같은 움직임은 지방참정권 중 선거권에 한정된 움직임이고 피선거권에 관한 움직임은 아직 없다는 것이 앞으로의 과제라 할 수 있다. 지방에서 풀뿌리 운동처럼 지방자치체의 선거권이 정주외국인에게 부여되기 시작하고 있지만 민단 등의 활동이 없다면 자치체의 무관심은 계속될 것이다. 앞으로는 피선거권까지 포함한 정주외국인의 참정권 요구운동이 더 활발해져야 할 것이다.

국적조항 문제

전후 1947년 10월 21일 공포된 국가공무원법, 1950년 12월 13일 공포된 지방공무원법 등에서는 국적조항이 없었다. 그러나 1953년 3월 25일 일본내각 법제국이 ‘당연한 법리’²³⁾를 언급하면서 공무원 취업시 일본국적이 필요하다는 견해를 내놓았다. 그 후

20) “민단신문”, 2003. 1. 1.

21) “민단신문”, 2003. 4. 16.

22) “민단신문”, 2003. 7. 30.

1979년 4월 13일 당시의 오히라(大平) 수상이 ‘공공의 의사형성’, ‘당연한 법리’에 대한 운용은 각 자치체에 있어서 “구체적으로 판단해야 한다”고 국회에서 말해 공무원 채용시 국적문제에 대해서는 각 자치체가 판단할 문제라는 정부 입장을 표명했다.

1991년 3월 22일에는 문부성(당시)이 외국인을 고등학교 이하의 교원채용에서 ‘상근강사’로 채용 가능하다는 견해를 발표했다. 이 견해는 ‘당연한 법리’를 전제로 하여 외국인을 관리직으로 승진할 수 있는 교유(敎諭)직에서 제외한 조치였다. 최근에는 1996년 11월 22일 당시의 시라카와(白川) 자치성 장관이 “일정한 제약 아래서 외국인을 채용하는 것은 자치체의 재량에 맡긴다”는 담화를 발표하여 현재까지 각 자치체는 그의 견해를 따르고 있다.²⁴⁾

국적조항 철폐의 현황

현재(2003. 8. 15) 국적조항을 철폐한 곳은 12부현(府縣)과 9정령(政令)시다.²⁵⁾ 그러나 국적조항을 철폐했다고 해도 대부분의 부현과 시는 ‘임용제한규정’을 설치해 놓고 있다. 최근의 교토시의 ‘외국직원의 임용에 관한 요강’을 보면, 공권력 행사에 해당하는 업무로서 외국인이 취업할 수 있는 일은 ‘예술대 도서관의 자료의 열람·대출, 문화과의 음악당, 홀, 예술 센터에 관한 일’로 되어 있듯이 채용시험은 치를 수 있지만 실질적으로는 임용 부서가 별로 없는 형식적인 문호 개방에 그치고 있다.

그리고 고치현, 오키나와현에서는 임용 제한 규정은 마련하지 않았지만 ‘임명권자의 재량 사항’이라는 문구를 삽입하였다. 그러나 ‘그때마다 판단한다’는 문구는 완전한 국적조항철폐와는 거리가 먼 내용이라 하지 않을 수 없다.²⁶⁾

다케오(武生) 시의 국적조항 철폐사례

1999년 6월 29일 후쿠이 현 다케오 시는 일반직 공무원 임용에 관한 국적조항을 완전히 철폐했다. 제한규정을 만들지 않고 외국인을 영주권자로 한정하지 않고 있는 등 향후의 일반직 공무원 임용에 대한 국적조항 완전 철폐의 방향을 가리키고 있다. 1999년 4월 28일에 다케오 시의 ‘직원채용 요건 재검토 연구회’의 보고서는 다음과 같은 내용이 핵심이 되어 있다.

23) 당연한 법리 : 국가 공무원에 관해서 ‘공무원에 관한 ‘당연한 법리’로서 공권력의 행사, 또는 공공의사의 형성 참여에 종사하는 공무원이 되려면 일본 국적이 필요하다’는 법무성 견해를 뜻한다. 지방공무원법 자체에는 외국인이 공무원이 될 수 없다는 병문 규정이 없다.

24) <http://www2.interbroad.or.jp/shimada/shyuuninnkenn.html>

25) 12부현 : 고치(高知: 1997년 철폐), 가나가와(神奈川: 1997), 오키나와(沖縄: 1998), 오사카(大阪: 1998), 미에(三重: 1999), 돗토리(鳥取: 1999), 시가(滋賀: 1999), 오이타(大分: 2000), 아이치(愛知: 2000), 이와테(岩手: 2001), 나가노(長野: 검토중). 9정령(政令)시 : 가와사키(川崎: 1996), 요코하마(横浜: 1997), 오사카(大阪: 1997), 고베(神戸: 1997), 삿포로(札幌: 1998), 나고야(名古屋: 1998), 센다이(仙台: 1998), 히로시마(広島: 2000), 교토(京都: 2001). 미철폐 정령시 : 치바(千葉), 후쿠오카(福岡), 기타큐슈(北九州) 등 3시다.

26) http://www.denizenship.net/kadaiabetu/kadibetu_06.html

① ‘당연한 법리’는 지나치게 추상적이어서 타당성이 없다.

② 공권력을 갖는 기관은 행정청이며 행정 주체의 의사를 결정하여 표시하는 권한을 갖는 기관이다. 예를 들면, 수상, 장관, 의원, 재판관, 지사, 시읍면장 등의 기관 책임자를 말한다. 그러므로 ‘당연한 법리’의 기본을 이러한 기관책임자에 두는 것이 타당하다.

③ 일반직 지방공무원은 시민 전체에 대한 봉사자로서, 법령, 조례, 규칙, 및 직무상의 명령에 따라(지방공무원법 32조), 성실하고 공정하게 직무를 수행해야 하지만 어디까지나 지방공공단체의 책임자를 보좌, 보조하는(지방자치법 167조) 것이다.

④ 따라서 일반 지방공무원에 관한 외국인채용에 대해서는 문제점이 발견되지 않는다.²⁷⁾

2000년 4월 10일에는 효고(兵庫) 현 가와니시(川西) 시에서 외국적(재일한국인) 직원이 부주간(副主幹 : 관리직)으로 승진했다. 그러므로 일반직 공무원의 임용문제 뿐만 아니라 승진문제에 있어서도 각 지방자치체간에 차이가 생기기 시작했다고 볼 수 있다.²⁸⁾

‘당연한 법리’의 논리적 파탄

소위 ‘당연한 법리’가 말하는 ‘공권력 행사’ 또는 ‘공공 의사’ 형성에 대한 참여²⁹⁾란 무엇을 가리키는 것인가. 이것은 통치권, 통치행위의 내용과 성격을 나타내는 것이고 공무원의 직무의 특성을 나타낸 것이다. 즉 통치 행위의 담당자(공무원)는 국가로부터 충분히 신뢰받을 수 있는 자국민을 임용하는 것은 당연한 일이라는 견해다. 그것은 국민은 신뢰할 수 있지만 외국인은 신뢰할 수 없다고 처음부터 결정해 놓은 견해이며 논리성을 갖고 있지 않다. 이것은 논리가 아니라 자국민은 선, 외국인은 악이라는 유치한 배타적 내셔널리즘과 상통하는 견해라 하지 않을 수 없다.

공무원 취임권은 직업선택의 자유와 참정권이라는 2개의 권리로부터 고찰할 수 있다. 직업선택의 자유는 ‘공공의 복지에 위배되지 않는 한’이라는 제한이 있다. 결국 당연한 법리는 외국인이 공무원이 되면 공공의 복지에 위배된다는 결코 입증되지 않는 견해를 전제로 하고 있는 것이다. 이것은 외국인에 대한 차별의식을 용어로 만든

27) http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_06.html

28) 효고 현 가와니시 시는 2000년 3월 24일, 재일한국인 2세로 가와니시 시 건축과 계장인 손민남(孫敏男) 씨(44)를 4월 1일부터 부주간(과장 보좌급)으로 승진시킨다고 발표했다. 가와니시 시에 의하면 일반 행정직으로 외국적의 관리직 직원은 일본 최초라고 한다. 가와니시시는 1973년 직원채용에서의 국적조항을 철폐했다. 손민남 씨는 외국인 채용 제1호로 1974년 직원이 되었다. 손민남 씨는 최고급 건축사의 자격을 취득하여 1992년에 계장으로 승진했다. 현재는 시영주택 등의 설계, 관리를 담당. 시는 “일이 건실하다”는 등으로 평가하고 있다. 외국적의 공무원 채용에 대해서 자치성은 “공권력의 행사에 종사하는 공무원이 되기 위해서는 일본국적이 필요하다”는 견해를 갖고 있지만 지방자치체에서는 서서히 외국적자가 관리직으로 채용되기 시작하고 있다. 오사카 시에서는 행정직은 아니지만 시립병원에 외국적인 부장(의사)이 1명 있다(민권협 홈페이지; www.2u.biglobe.ne.jp).

29) 호사카 유지, 전계 논문. p. 71.

것에 지나지 않다는 것을 증명해 주는 대목이다.

정주외국인의 교육권

민족교육의 경위와 앞으로의 과제

4.24 한신(阪神) 교육투쟁³⁰⁾의 결과로서 생긴 ‘민족학급’은 한때 쇠퇴의 시기를 거치면서도 현재까지 재일코리안의 민족교육의 일익을 담당하고 있다. 4.24 투쟁 후인 1948년 6월의 ‘각서’에 의해 설치된 민족학급은 타협의 산물이었다는 비판이 있지만, 공립학교에서 재일코리안 어린이의 민족교육 보장에 가능성을 남겼다.

민족교육의 과제는 매우 간단하다. 이 민족학급의 제도적 근거가 없다는 것이다. 일본에서 가장 많이 민족학급을 개설하고 있는 오사카시의 경우, 1992년부터 ‘민족클럽기술지도자 초빙사업’(이하 초빙사업)을 실시하여 현재, 초빙사업에 입각한 민족학급 개설학교는 81개교이고 촉탁 신분의 전임 민족 강사 17명을 고용하고 있다. 그러나 초빙사업의 예산 총액은 약 3300만 엔으로 머물고 있고 2년 전부터 거의 바뀌지 않았다. 전임 민족 강사의 급여액은 주24시간 근무의 경우 12만 8100엔이며 이 액수로부터 소득세, 사회보험, 고용 보험, 후생연금이 공제된 약 11만 엔을 실제로 받고 있다.³¹⁾

30) 4.24 한신교육투쟁 : 1946년 10월 시점에서 일본 전국에는 한국, 조선의 민족 초등학교가 525교 4만 2천 명, 중학교가 4교 1,800명, 1948년에는 초등학교 566교 5만 3천 명, 중학교는 7교 3,300명, 오늘날의 고등학교에 해당되는 청년학교가 33교 1,800명에 이르는 상황이었다. 당시 일본의 요시다(吉田茂) 정권은 이러한 민족학교에 대한 공포감, 그리고 일본을 반공의 요새로 하는 전략으로 이를 탄압한다는 방침을 굳혔다. 그러므로 1948년 1월 24일 문부성의 ‘교육국장통지’가 발표되었다. 이것은 “조선인 설립 학교 취급에 임하여”라는 이름이 붙은 통지였다. 그 통지에 의하면 조선인 자녀는 일본의 학교에 일본인과 구별없이 취학시킨다, 즉 조선인으로서의 민족성을 인정하지 않는다는 저의가 깔린, 일본의 아이와 동일하게 취급한다는 것이었다. 둘째, 조선인 학교로서 남겠다면 사립학교 인가를 신청하라고 요구했다. 셋째, 일본의 학교 건물을 빌어쓰는 민족학교, 조선학교, 국어강습소가 많이 있었는데 그곳에서 나가라는 통지가 왔다. 그러므로 각지에서 교섭이 시작되었지만 그 통지내용에 저항, 항의하는 조선인의 단체와 학교에 대한 일본당국의 탄압이 시작되었다. 이것이 한신 교육투쟁의 제1차 탄압이었다. 4월 23일, 고베에서 경찰대에 의한 실력 행사로 일본의 학교건물을 빌려쓰고 있던 민족학교는 쫓겨났다. 그리고 4월 24일에는 이에 항의하는 조선인 단체와 많은 개인이 학교 현청을 방문하여 기시다(岸田) 지사와 교섭했다. 기시다 지사는 문부성의 명령을 철저히 할 것을 일단 약속했지만 심야가 되어 GHQ(미국 총지령부)의 명령에 의해 비상사태 선언이 나와 그 철회를 다시 반복해 버렸다. 그리고 그 근처 일대의 조선인을 무차별하게 2천 명이나 체포하는 사태가 일어났다. 그리고 오사카에서는 4월 26일 같은 문제로 부청을 찾아가던 재일코리안과 부청 앞에서 집회를 갖고 있던 많은 재일코리안과 일본인에 대해 갑자기 “5분 이내에 해산하라”는 명령과 함께 무장 경찰관이 들어와 수백 명을 체포했다. 그 사태 속에서 김태일(金太一)이라는 만 16세 소년이 권총에 머리를 저격당해 숨지는 사건이 발생했다. 이 오사카와 고베 사건에 의해 기소된 사람이 213명, 재판에 회부된 사람이 참가자 전체의 약 3분의 2가 되었다. 1949년에는 제2차 탄압이 있었다. 이때 당시 재일코리안의 유일한 단체였던 ‘재일본조선인연맹’을 해산시키라는 명령이 나온다. 그리고 연맹간부들이 공직에서 추방되었다. 그리고 조선학교의 폐쇄를 전국적인 규모로 강행했다. 그리고 인가는 오사카 민족학교 3교만이 되어 버렸다. 이 탄압에 대해 전국 각지에서 끈질긴 교섭과 투쟁이 일어났고 그 결과 몇가지 잠정조치가 취하여졌다. 특히 오사카 등 재일코리안이 다수 거주하는 지역에서는 공립의 조선학교, 즉 오사카시립, 도쿄도립이라는 형태로 조선학교를 일본학교의 분교로 남겨 두는 것이 잠정적으로 결정되었다. 그리고 재일코리안이 집중되어 있는 지구에서는 민족학급을 설치하기로 했다. 과외학급 설치도 잠정적으로 결정되었다(민족교육 홈페이지, www.5d.biglobe.ne.jp).

이런 제도의 현상은 전적으로 정부 수준의 근거법이 전무한 데서 기인한다. 이 초빙사업은 교육위원회 지도부가 주관하고 있지만 제도 그 자체가 지도부의 재량 범위 내에서 이루어지고 있기 때문에 더 이상의 규모 확대는 바랄 수 없다는 것이 현황이다. 민족학급에 관한 정부 수준의 공문서는 1991년 일본정부와 한국정부가 교환한 ‘한일외상 각서’가 유일한 것이다. 이 각서에 입각하여 문부성(당시)은 각 도도부현(都道府縣)에 통지하여 “일본 정부는 지장 없이 실시되도록 배려한다”는 견해를 발표했다. 그러나 이 각서는 미리 민족학급을 개설하고 있던 도시에 그 현상을 추인한 것에 지나지 않았고 근본적인 과제 해결에 전혀 아무런 역할도 하지 못하고 있다.³²⁾ ‘인권 계발 및 인권 교육 추진법’에 명기된 것처럼 재일코리안을 비롯한 재일 외국인의 인권 보장으로서의 민족 교육의 의의를 명백히 주장하여 자치체와 정부와의 재정 부담 분담 등을 법으로 명기하는 것이 현재 가장 시급한 일이다.

현재의 상황

최근의 민족교육 관련 움직임은 민족학교를 비롯한 외국인학교 졸업생들에게 일본의 국립대학 수험 자격을 인정시키려는 운동이다. 여기서는 민족 교육에 관한 최근의 동향을 이러한 점을 중심으로 살펴보기로 한다(“민단신문”).

외국인학교 졸업생의 국립대학 입학자격

일본 문부과학성은 외국인학교 졸업생의 국립대학 입학 자격에 관해서, 아시아계 민족학교에 대한 취급을 포함하여 재검토하겠다고 뜻을 도야마 아츠코(遠山敦子) 문부과학상이 2003년 3월 28일 국회에서 정식으로 표명했다. 문과성은 일본 내 외국인 학교 40교 가운데 영국과 미국에 본부를 두는 민간의 ‘교육인정 기관’이 인정한 인터내셔널 스쿨 16교에 한해서 국립대학의 수험자격을 인정한다고 하여 2003년 4월부터의 시행을 결정했다. 그런데 민단뿐만 아니라 전국의 국립대학 70교에 재적하는 950명의 대학교원 등이 “이번 조치는 합리적 근거가 부족하다”고 지적을 하여 인터내셔널 스쿨만 대학수험자격을 인정한다는 것은 정당성을 갖기 어렵다고 주장했다. ‘일본 변호사연합회’(회장=혼바야시 도루<本林徹>)에서도 2003년 3월 17일 재일외국인이 교육을 받을 권리를 널리 보장하도록 요구하는 회장 성명을 발표했다.³³⁾

‘변호사 유지의 모임’ 각 대학에 ‘인정서’ 교부 신청키로

‘외국인학교·민족학교 문제를 생각하는 변호사 유지의 모임’(공동대표=니이미 타카시<新美隆>·니와 마사오<丹羽雅雄>)이 전국의 주요 국립대학에 대해 개별적으로 민

31) http://www.denizenship.net/kadaibetu/kadibetu_04.html

32) 상계 사이트.

33) “민단신문”, 2003. 4. 2.

족학교 졸업생의 '수험자격 인정'을 요구해 나가기로 결정했다. 문부과학성이 민족학교 졸업생에 대한 대학 수험자격 부여에 대해 계속 '검토중'이라는 자세를 바꾸지 않기 때문에 2004년도 입시를 위해 대학 측의 자주적인 문호 개방을 재촉하는 것이 그 운동의 목적이다.

'변호사 유지의 모임'은 재일외국인의 인권문제해결에 종사하는 전국 165명의 변호사로 구성되어 있다. 국립대학의 수험을 희망하고 있는 민족학교 학생 및 졸업생에 대한 상담을 통해 모임을 결성한 것이다. 각지에서 수험생의 대리인을 맡아 도쿄대, 교토대, 히토츠바시(一ツ橋)대, 오사카 대, 규슈 대 등에 '입학자격 인정서 교부 신청'을 하고 있다. 변호사가 국립대에 직접 교섭하는 것은 이번이 처음이다.

'학교교육법시행규칙 제56조' 및 지금까지의 문과성의 견해에 따르면 민족학교학생 및 졸업생은 국립대학으로의 입학자격을 갖지 못한다. 그러므로 현시점에서는 대학입학검정에 합격할 수밖에 방법이 없다. 다만 같은 조항은 별 항에서 '대학의 독자적인 판단에 의한 입학자격 인정'을 허용하고 있다. 따라서 문과성의 견해에 따르지 않고 대학 측의 판단으로 입학자격 인정서를 교부할 수 있는 것이다. 인정서 교부를 받으면 '대학입시 센터 시험'을 경유하여 해당 대학 수험이 가능해진다.

2003년 6월 5일 문부과학성에서 기자회견을 가진 '변호사 유지의 모임' 공동대표 니이미 타카시 변호사는 "현행법에서도 대학 입학 자격의 길을 여는 것이 가능함에도 불구하고 문과성의 통지행정이 그 일에 큰 장애가 되어 있다. 대학측이 여전히 문과성의 통지에 따른다면 다음은 대학 자신의 책임도 거론해야 할 것이다"고 했다.³⁴⁾

시민단체가 수험 자격 완화와 재정 조치 호소

'고등학교'에 준하는 모든 외국인학교에 대한 국립대학 입학 자격과, 인가된 고등학교와 같은 재정 조치를 요구하는 '공동성명'에 2003년 6월 17일까지 4412명이 서명했다. 호소 단체인 '모든 외국인학교에 대한 대학 입학 자격 부여를 요구하는 실행 위원회'에서는 6월 18일 문부과학성을 방문하여 도야마 문과상 앞으로 이와 같은 취지의 '요청서'를 제출했다.³⁵⁾

국립대학 수험 자격, 칸사이(關西) 3부현 지사가 요망

교토, 오사카, 효고(兵庫) 등 3부현은 2003년 6월 20일 민족학교생의 국립대학 수험 자격을 인정하도록 요구하는 3지사 연명의 요망서를 문부과학성에 제출했다.

요망서에서 세 지사는 "칸사이에는 많은 외국인학교가 존재하고 있고 공생 사회의 실현을 진행시키는데 큰 기반이 되고 있다"고 진술한 다음, "외국인학교 졸업생에게

34) "민단신문", 2003. 6. 11.

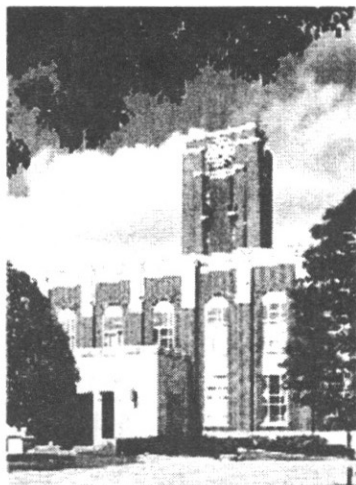
35) "민단신문", 2003. 6. 25.

내국인 학교졸업생과 동일한 대학 입학 자격이 주어 지도록 각별한 배려를 바란다”고 요청했다. 이 세 부현에는 전국의 재일코리안 40%가 거주하고 있다.³⁶⁾

국립대 최초로 교토대학이 외국인학교 졸업생에 게 수험자격 인정

교토대학은 대학원에 이어, 학부에 대해서도 2004 년도 입시부터 민족학교를 비롯한 외국인학교 졸업 생에게 수험자격을 인정하기로 결정하였다. 전국의 국립대학으로 처음으로 이루어진 조치이다. 교토대 에서는 재적 학생들로 구성하는 ‘민족학교 출신자의 교토대에 대한 수험자격을 요구하는 연락 협의회’로 부터 1997년이래 거듭되는 질문서와 요망서를 받아 검토를 학교 내의 ‘동화·인권문제위원회’에 맡겼다.

이 위원회는 검토를 거듭하여 2002년 9월 13일 ‘역사책임’, ‘인권’, ‘교육의 국제화’라는 관점에서 “가 급적 신속하게 외국인학교 출신자의 본 대학 수험을 가능하게 하기 위한 체제의 정비를 진행시켜야 할 것”이라는 최종보고를 나가오(長尾 眞) 총장에게 제출했다. 전국의 국립대학을 국가기관으로부터 분리한 법인으로서 운 영케 하는 국립대학 법인법과 관련법이 국회에서 성립되어도 교토대학의 결정은 다 른 국립대학에 영향을 줄 것으로 보인다.³⁷⁾



교토대학은 대학원에 이어, 학부에 대해서도 2004년도 입시부터 민족 학교를 비롯한 외국인학교 졸업생 에게 수험자격을 인정하기로 결정 하였다. 전국의 국립대학으로 처음 으로 이루어진 조치이다. 이 같은 결정은 다른 국립대학에도 영향을 주는 것으로 보인다. 사진은 교토 대.

도쿄외대 교수회 ‘독자적인 자격 인정’ 결의

도쿄외대 외국어학부 교수회는 민족학교 졸업생의 국립대학 수험 자격을 인정하지 않은 문부과학성에 ‘교육의 기회 균등에 위배되어 차별적’이라고 비판, 문부과학성에 대해 자격 인정을 요구함과 동시에 ‘(문부과학성이 인정하지 않으면)본 대학에서 독 자적으로 자격 인정을 해야 한다’는 결의안을 2003년 7월 28일 채택했다.³⁸⁾

결 어

앞에서 정주외국인의 참정권, 국적조항, 교육권문제를 중심으로 일본의 정책과 현

36) “민단신문”, 2003. 6. 25.

37) “민단신문”, 2003. 7. 16.

38) “민단신문”, 2003. 7. 30.

황을 살펴보았다. 여기서 살핀 바와 같이 민단을 비롯한 정주외국인단체와 기타 개인, 단체의 다양한 권리 확충 요구에 대한 일괄해결책으로 일본 여당 3당(자민당, 공명당, 보수당)은 2001년 국회에 ‘특별 영주자 등의 국적 취득 특례에 관한 법안’을 제출하였다. 이 법안은 재일코리안 등 특별 정주외국인이 일본국적을 취득할 때 지금까지의 복잡한 수속을 간소화하기 위해 ‘허가제’를 ‘신고제’로 고치는 것이 그 골자가 되어 있다. 이 법안이 성립되면 일본에 체류하는 특별 영주자가 신고만 하면 무조건 일본국적을 취득할 수 있게 된다. 이 법안은 정주외국인 속의 특히 재일코리안을 겨냥한 법안이라는 것은 말할 나위도 없다.

이 법안은 한국의 대표적인 성인 ‘최(崔) 정(鄭) 강(姜) 조(趙) 윤(尹)’을 포함하여 일본의 상용(常用) 한자표·인명용 한자 별표에 없는 한자사용을 모두 인정하기로 했다. 한편 공명당과 보수당이 2001년 국회 기간 내의 성립을 강하게 주장한 ‘영주외국인 참정권 부여 법안’에 대해서는 계속 심의가 되었지만 자민당 내에서 불필요론이 우세하다. 자민당의 모리야마 마유미(森山眞弓) 법무부 장관(당시)은 “일본국적을 취득하여 참정권을 행사해 주시는 것이 도리”라고 말했다.

이런 여당 내의 움직임을 보면, 현재 일본의 정주외국인 정책은 “일본인으로의 귀화를 신고제로 바꾸고 간소화한다”는 정책임을 알 수 있다. 그러나 이 법안은 재일코리안의 강력한 저항에 부딪치고 있다. 전후 재일코리안으로부터 국적과 참정권을 빼앗아 법적 지위를 저하시켜, 민족 교육의 기반인 민족학교를 강제 폐쇄시킴으로 교육권을 빼앗고 재일코리안의 차별을 조장해 온 일본정부의 행위에 대해 현 일본정부가 깊이 반성을 표명하지 않는 한 귀화법안이 통과되더라도 일본정부와 재일코리안의 화해의 길은 더욱 멀어질 수가 있다.

물론 일본국적 취득이 용이해진다면 그것은 환영해야 할 일이다. 폐쇄적이고 복잡한 귀화제도의 개선은 일본이 다양한 민족을 일본국민으로 받아들이고 다양한 문화, 민족, 인종의 공생 사회로 발전하는 조건이 될 것이다. 그러나 과거 일제시대의 동화정책을 다른 형태로 재연시킨 듯한 귀화법안에 대해 재일코리안이 느끼는 것은 일제의 민족말살정책의 부활이라는 악몽이다. 그러므로 이 법안에 대한 재일코리안의 저항은 없어지기는커녕 더욱 강화되어 갈 것이다.