국적, 국경을 넘어서는 시민권과 연대—일본이 직면하고 있는 문제와 과제

미야지마 다카시(宮島　喬, 法政大学)

1. 일본의 국제화와 양면성

우리들에게 있어서 중요한 인접국이자 친구이며, 사회·경제적으로 가까운 나라인 한국에서 젊은 여러분과 이야기를 나눌 수 있는 기회를 제공해 준 관계자 분들께 진심으로 감사 드리고 싶다.

2006년말 현재 일본의 외국인등록인구는 약208만명(미등록자를 포함하면 약 230만명)이며, 이것은 전체인구의 1.7%에 해당합니다. 서구에 비하면 매우 낮은 비율이며, 외국인의 증가가 현저한 한국보다 낮을지도 모르겠다. '그럼에도 불구하고, 왜 일본에서 외국인을 받아들이는 것을 둘러싸고 많은 논의가 이루어지고 있는가'라는 의문을 서구의 연구자로부터 듣기도 한다. 이에 대해서는 두 가지의 대답이 가능할 것이다. 우선 폐쇄적이고 '동질적' 신앙이 강한 일본의 제도와 사고양식이 '외국인=이질자'의 도식에 따라 필요 이상으로 과민하게 반응하는 일변이 있다. 정부, 경제계, 지역사회, 특히 대기업에서는 그것이 강하며, 거기에는 서구에서 온 외국인과 그 이외 지역을 구분하는 일종의 인종주의도 보인다. 그러나 또 한 가지 다른 반응이 있다. 그것은 과거 일본의 대(對)외국인—압도적으로 그것은 대한국인이었다—정책에의 깊은 반성에 입각한 사람들의 '그 잘못을 되풀이 해서는 안 된다'라는 생각에서 나온 반응이다. 나의 존경해 마지않는 篠原一教授、田中宏教授、仲尾宏教授 등은 줄곧 이 원점에 입각해 왔다. 차별, 동화의 강제, 모국어·모국문화의 박탈이라는 한국인에의 처우는 그들의 6~7할이 조국의 언어를 모르는 상황을 초래했다. 이것은 일본 정책의 과오를 보여주는 것이며, 그 반성에서 다문화 및 다양한 아이덴티티의 존중, 반(反)동화를 신조로 해서 외국인을 대하고 있는 교원, 자원봉사자, 지방자치단체의 직원을 적지 않다. 이것은 강조해 두고 싶은 점이다.

한편, 외국인의 증가가 우리들의 인식을 좋은 방향으로 변화시키고 있는가 하면 반드시 그렇지는 않다. 앞서 말한 바와 같이 동질성 신조가 강한 일본에서는 '우리들 일본인'과 '그들 외국인'를 대치시키는 의식이 강하며, 국적과 국경을 넘어서는 자격, 권리를 좀처럼 인정하지 않고 있다. 일본이 향유하고 있는 여러 권리는 자연스러우며 당연한 것으로 생각되기 쉬우며, '친절한' 일본국가는 부모가 신청하지 않아도 아이가 만6세가 되면 취학통지서를 보내주며, 20세가 되면 등록하지 않아도 선거의 유권자명부에 이름을 올려준다. 그러나 외국인의 경우는 호적과 재민표(住民票)는 물론 선거인 명부에도 올려주지 않는다. 어느 시기까지 사회적 권리도 만족스럽게 인정해 주지 않으며, '일본인과 별도로 취급하는 것은 당연'한 것으로 간주되고 있다. (1982년의 난민조상의 비준에 따라 사회보장의 권리는 겨우 국적을 넘어섰다) 그럼에도 불구하고 일본에 세금을 내는 것은 당연시하여 원천징수방식으로 세금을 걷어 간다. 여기에

빠져있는 것은 '개인의 의지' 혹은 '계약'이라는 관념과 그것들이 기초로 하는 권리의 승인과 행사라는 사고방식이다.

2. 트랜스내셔널 시민권—유럽의 경험에서 배운다

이러한 풍토에서 자란 나는 40년 전, 매우 놀랐던 것은 유럽의 나라에서 외국인, 이민자에게도 각종의 권리가 인정되고, 권리획득의 행사도 그들에 의해 이루어지고 있는 점이었다.

어느 알제리인 노동자는 이렇게 말했다. '나는 프랑스에 10년을 살며, 일하고, 사회보장번호도 가지고 있으며, 가족수당도 받고, 어떤 연금도 받을 수 있다. 이렇게 사회의 구성원이 되어 있기 때문에 선거권도 갖고 싶다'라고. 프랑스는 선거권을 인정하지 않았지만, 사회적 권리를 인정하는 것은 당연한 것으로 생각했으며, 이것을 시민과 국가의 계약으로서 간주하고 있었다. 내가 '시민권'이라는 발상을 분명하게 인식한 것은 이러한 논의를 통해서였다. 당시 일본은 일본에서 태어나 자라고, 일하며 세금을 내는 재일한국인에게 사회적 권리를 충분히 인정하지 않았다. 그것을 비판하는 논리—시민권의 논리—도 우리들은 갖고 있지 못했다.

그러나 80년대 말부터 외국인의 수가 증가하자, 그들을 도와주자는 선의를 가진 시민이 등장하게 된다. 일본어 지도(교육)에 관여하는 수백의 그룹이 태어났고, 마찬가지로 국제교실과 담당교원이 수 백 명 공립학교에 배치되었으며, 의료통역 시스템도 다수의 지방자치단체에서 생겨났다. 이러한 원조의 태도에서 보자면, 일본은 프랑스와 독일등과 비교해도 손색이 없다고 나는 자신한다. 그렇지만 '외국인을 돕는다'라는 발상에 그치고, 그들을 권리주체로 보지 않는 자세가 일본의 그것이었다. 시기를 거슬러가면 1975년 스웨덴이 3년 이상 거주한 외국인에게 지방선거권을 인정한다는 결정을 내렸고, 네덜란드와 덴마크도 동일하게 외국인권을 인정했다. 여기서 배울 수 있는 것은 종래에는 국적과 불가분한 것으로 생각되었던 여러 권리도 귀성(屬性, ascription)이라는 관점이 아니라, 행위와 계약이라는 원리를 기초로 확대될 수 있는, 그리고 그것은 정당한 것이라는 점이다. 나는 이러한 접근의 필요성을 1985년, 88년이라는 빠른 시기에 주장하였지만, 일본에서의 반응은 여전히 많지 않았다.

3. 지방자체단체의 역할

1990년대에 들어서자 이러한 유럽의 동향에 자극 받아 재일한국인이 지방참정권을 일본정부에 요구하는 운동이 개시되었다. 실로 시티즌쉽의 관점에 의한 것이라 말할 수 있다. 이것에 촉발되어 일본에 제재하는 외국인을 단지 '도와야 할 존재'로 보는 것이 아니라, 시민으로서 '권리를 가지는 존재'로서 바라보는 시각이 지방자체단체에도 등장하게 된다. 때마침 나는 1992년에 가와사키시(川崎市)에 거주하는 외국인의 실태조사를 의뢰 받아, 질문지에 시민권에 관한 항목을 꽤 넣어서 그들에게 지방참정권 등 시민권에의 관심이 매우 높다는 것을 확인할 수 있었다.

'외국인'이라 해도 그 생활과 의식은 다양하며, 일본어를 못해 불안정한 고용 상태에서 겨우 하루하루를 살아가는 사람들도 있다. 원조는 필요하다. 그러나 그러한 사람들도 지금 살아가고 있는 사회에서 그 사회의 성원으로 인정받고, 권리의 보장을 받고 싶다는 생각을 가지고 있다.

한국인들의 운동이 진전을 보이고, 일본의 최고재판소가 1995년 2월에 영주외국인의 지방선거에의 참가를 입법화해도 일본국헌법에 반하지 않는다는 견해를 표명하자, 그 직후 가와사키시는 외국인지방참정권의 법제화를 요구하여 독자적으로 '외국인시민대표자회의'(Representative Assembly for Foreign Citizens)를 설립했다. 이 회의를 준비하기 위해 篠原一教授、田中宏教授, 한국인 배씨 등과 나는 진지하게 토의와 공동작업을 진행하여 국적을 넘어서는 시민권의 의의에 관한 견해를 정리했다. 이것은 이른바 국제적 협동의 성과이기도 했다. 이 회의는 가와사키시내에 거주하는 외국인 중에서 뽑힌 대표자(최대 26명)로 구성되어, 회의에서 토의되어 제안된 것은 가와사키시장이 책임을 지고 실행하는 것으로 되었다. 시정에 관해 토의하고, 발언하는 외국인의 주체적 모습을 볼 수 있게 된 것은 의미있는 진전이었다고 생각하고 있다.

그러나 이러한 동향에 대한 일본 전체의 대응에는 여전히 문제가 많다.

4. 남겨진 과제 : 트랜스내셔널 시민권을 위해

영주외국인의 지방참정권법안이 10년 전에 네 정당의 공동제안으로 국회에 상정되었지만, 심의에 진전이 없다. 전후 반세기 이상을 지도해 온 보수정당은 경제계와 지방농촌을 주요한 기반으로 하여 사회의 국제화에 대응하는 시책을 내놓지 못하고, 오히려 '선거지상주의'에 빠져 마이너리티의 권리문제를 적극적으로 해결하려는 이념도 정치적 리더쉽도 보여주지 못했다. 이 정치가 변할 것이라는 기대적 전망이 없는 것은 아니지만, 확실하지는 않다.

한편, 서구 선진국에 비춰보면, 이념도 제도도 변하지 않으면 안 되는 것이 있다. 전부터 생각해 온 것은 다음의 두 가지 점이다.

한국도 그렇겠지만, 일본의 국적법은 '혈통주의'에 입각해 있으며, 외국인의 자녀는 일본에 태어나도 일본국적을 쉽게 받을 수 없으며, 부모가 한 국적불명의 아이에 관한 일본국적인정을 둘러싸고 최고재판서까지 가서 싸우는 사건(안데레 사건)도 있었다. 유럽의 경우는 정주외국인이 늘어난 1980년 이후, 귀화를 용이하게 하여 네덜란드, 벨기에, 독일 등의 나라는 이민자 자녀의 법적 지위의 안정과 완전한 시민권 행사의 보장을 위해 출생지주의의 원칙을 도입했다. 정주외국인의 비중이 높은 일본에서도 이러한 개혁은 필요하다고 생각한다. 안데레 사건을 통해서 그렇게 생각한 지식인은 적지 않다. 만약 그러한 개혁이 단기적으로 실현될 전망이 없다면, 적어도 사회권의 완전한 보장과 외국인참정권을 인정해야 할 것이다. 그러나 일본정부는 이러한 선택지를 명확히 하는 것을 기피하고 있다.

또 한 가지, 우리들은 시민권의 확대를 위해 복수국적을 인정할 필요가 있다고 생각한다. 이것이 인정되지 않고 있기 때문에 일본에 정주하는 한국인, 중국인, 필리핀인 등은 국적 취득에 뛰어들지 못하고 있다. 일본과 미국에 다수의 동포가 살고 있는 한국의 경우, 이것은 하나의 과제가 아닐까? 개인의 국가귀속은 단일하게 한정되어야 한다는 의견은 국민들 가운데 뿌리깊지만, 그러나 개개인의 경우를 고려하면 복수국적을 인정하는 것이 인도적 취지에 부합하는 사례가 많다. 국제결혼, 국제아의 탄생, 해외정주, 정주외국인 등이 증가하고 있는 오늘날, '국적은 하나로'라는 요구는 비정한 것이 되어가고 있다. 복수국적용인을 요구하는 운동을 활발히 전개하고 있는 단체로 '국제결혼을 생각하는 모임'이 있고, 외국인과 결혼하여 자신의 국적과 자녀들의 국적 문제에 고민하고 있는 사람들이 있다. 나는 이 사람들의 운동을 응원하고 있다.

5. 문화적 시민권의 제안 : 교육의 권리를 보호하기 위해

국적을 넘어서 인정되어야 하는 시민권 가운데 극히 중요한 것으로 교육의 권리가 있다. 정주외국인가족과 국제결혼가족이 늘어남에 따라 언어 등 문화적 배경을 달리하는 아이들이 늘어나고, 의무교육 연령에 있는 외국인 아이는 십 수만에 이르고 있지만, 그 가운데 3할은 일본의 학교에 다니지 않는 불취학자로 추정되고 있다. 일본도 비준한 국제인권조약은 '모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다'고 정하고 있고, '초등교육은 의무적이고 무상으로 하지 않으면 안 된다'(A 규약, 26조))로 하고 있다. 일본의 학교에 다니지 않는 아이들은 단기로 머물다가 귀국하는 경우는 물론, 특히 일본에 정주하는 자의 경우가 오히려 많은 것으로 추장된다. 그렇다면 적절한 교육을 받지 못해, 장래 시민생활에 만족스럽게 참가할 수 없는 이민청년이 몇 만 명 생길 가능성이 있다. 실업, 불안정취업, 사회적 배제, 비행…으로 이어지는 사태가 지금부터 예상된다.

한국과 마찬가지로 교육을 매우 중시하는 일본에서는 이 외국인 자녀들의 불취학 문제에 많은 관계자들이 마음 아파하며 관여하고 있다. 나도 2005년에 '외국인 아이들과 일본의 교육'이라는 책을 내기도 하였다. 그들은 왜 일본의 학교에서 배우지 않는 것일까? 우리들의 분석으로는 한자를 많이 사용하는 학습언어, 엄격한 수험경쟁, 복잡한 학교규칙, 내셔널리즘의 그림자가 짙은 커리큘럼 등 어느 것을 보아도 외국인 자녀의 교육 참가는 쉽지 않다. 그들의 학습을 도우려 노력하는 선의의 교원과 자원봉사자들도 적지 않다. 이중언어교육, 한자와 한어문제의 검토, 취학전 일본어지도, 그들의 모국어능력의 평가 등 많은 제안이 있지만, 국가의 방침과 개혁의 방향은 여전히 불투명하다. 게다가 아이들이 모국어와 모국문화를 잃지 않도록 하는 교육의 필요성을 주장하는 교육관계자도 많지만, 이는 극히 일부에 지나지 않는다.

나는 2001년에 시민권의 제4요소로서 '문화적 시민권'을 명확히 하여, 외국인 등 문화적 배경을 달리하는 아이들이 해당 사회에 시민으로서 참가할 수 있도록 하는

교육의 제공을 지향해야 한다고 썼다.(『외국인시민과 정치참가』) 이것은 소리 높여 말하고 싶다. 교육과 문화에 관해서는 일본은 시행착오를 반복하고 있다. 한국에서 훌륭한 교육실천의 시도가 있다면 꼭 배우고 싶다.

6. 나오며 : 아시아 속에서 생각하다

마지막으로 이러한 시민권의 사고를 두(二)국가간 혹은 다(多)국가간, 나아가 아시아로 넓혀 공유해 가는 것의 중요성을 강조하고 싶다. 실은 지역통합이라는 점에서는 공백인 동아시아에 '공동체'를, 이라는 사상을 우리들이 생각하는 한, 그러한 노력이 중요해 진다. EU 를 경제통합이라는 측면에서 밖에 이해하지 못하는 사람들은 FTA 나 EPA 등 경제무역협정을 확대하려 한다. 한 사람의 일본인으로서 이것은 피할 수 없다고 생각하고 있다. 그러나 1989년 11월 베를린 장벽의 붕괴 이전의 유럽사람 중 누가 EU 의 확대와 유럽시민권의 실현을 상상했을까? 현재 '동아시아 공동체'가 가능할 것처럼 말하고 있지만, 그것은 일면적이다. 시민권의 아시아로의 확대에 의한 트랜스내셔널 커뮤니티의 구축은 불가결하다.

그러한 것은 꿈이며 공허하다고 보는 사람들도 있다. 과연 동아시아에는 여전히 냉전체제가 끝나지 않고 있으며, 일본의 아시아지배와 전쟁책임에의 반성 등 특유의 문제도 남아있다. 우리들은 냉엄한 현실에 냉철히 대응하면서도 구상을 풍부히 만들지 않으면 안 된다. 그리고 가까운 장래에 '동아시아 공동체'가 그 움직임을 시작할 때에 한국과 일본에서의 시민권, 시민사회의 공유가 우선 출발점이 되리라는 것을 나는 확신하고 있다.