

# 3/ 재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상

1991년 합의각서 이후를 중심으로

유혁수



유혁수(柳赫秀) 요코하마국립대학 대학원 국제사회과학연구원 교수. 연세대학교 법학과 졸업 후 1980년대 초 일본국비(문부성) 장학생으로 도일해, 동경대학 대학원 법학정치학연구과 석·박사과정을 수료(법학박사)했다. 전공은 국제법, 국제경제법, 한일관계다. Harvard Law School(1995~1996)과 School of Advanced International Studies (SAIS) of Johns Hopkins University(2003~2004) 객원연구원을 지냈으며, 일본국제법학회, 일본국제경제법학회(현재 상무이사, 국제교류위원장), 한국국제거래법학회(현재 국제이사) 회원이다. 저서에 『ガット19条と国際通商法の機能』, 『講義国際法』(有斐閣, 2011年) 등이 있다. 2000년대 중반에 일본정주를 결심하고 2008년에 '한국인연구자포럼'(http://ksfj.jp)을 설립해 대표를 맡았다. 현재 학교법인 동경한국학원 이사, 주일대한민국대사관자문위원(영사/교민부회) 등을 맡고 있다.

## 1. '91년 합의각서' 내용과 문제 설정

1965년 한일 국교정상화에 따른 '일본국에 거주하는 대한민국 국민의 법적 지위 및 대우에 관한 일본국과 대한민국 간의 협정'(이하 '한일법적지위협정'이라 칭한다)은, 1945년 8월 15일 이전부터 일본에 거주하는 자 및 전자의 직계 비속으로 1971년 1월 16일 이전에 출생한 자에게 협정영주권을 부여했다. 그러나 그 이하의 후손 즉 협정영주 3세 이하의 법적 지위에 대해서는 언급이 없었기 때문에, 그에 대한 보완 시한인 1991년 1월 16일까지 재협상이 필요했다. 또한 1965년 한일법적지위협정은 한국 국적을 가진 재일동포만 대상으로 하고 있었기 때문에, 조선적(북한이 인정한 북한 국적자 또는 협정영주 취득을 포기한 자)과 귀화자들의 법적 지위가 다르게 되는 등, 재일동포의 법적 지위가 전체적으로 매우 복잡하고 불안정한 상태가 계속되었다.

1991년 1월 10일 양국 외무장관 사이에 교환된 각서, 소위 '91년 합의각서'는 1945년 8월 15일 이전부터 일본에 거주하는 자 및 후손들의 법적 지위에 관해 다음과 같은 합의에 도달했다.<sup>1</sup> 그 내용을 간단히 정리하면 ① 간소화된 절차로서 기속(羈束)적인 영주권의 인정(특별영주 허가), ② 퇴거 강제 사유를 내란·외환의 죄, 국교·외교상의 이익에 관한 죄 및 이에 준하는 중대 범죄에 한정, ③ 재입국 허가의 출국 기간을 최대 5년으로 함, ④ 외국인 등록법상의 지문 날인의 폐지, ⑤ 외국인 등록증 휴대제도의 개선책 마련, ⑥ 민족학급 실시에 대한 배려와 취학안내 발급에 대해 지방자치단체를 지도할 것, ⑦ 지방자치단체에 대해 공무원 및 교사 채용을 지도할 것, 마지막으로 ⑧ 지방자치단체 선거권 문제에 대해서 계속 협의한다는 것 등이었다.

'91년 합의각서'에 따라 제정된 입관특별법<sup>2</sup>은 과거의 협정영주권자뿐

1 '91년 합의각서'의 정식 명칭은 「日韓法的地位協定に基づく協議の結果に関する覚書」로 일본어 본문은 在日大韓民國民團神奈川縣地方本部, 『民團神奈川60年史』, 165~166쪽. 한글은 정인섭, 『재일교포의 법적지위』, 서울대학교출판부, 1996, 75~76쪽에 수록되어 있다. 이 글에서는 '91년 합의각서'의 내용을 말할 때는 '91년 합의'라 칭한다.

2 '91년 합의각서'는 정식 조약이 아니고 그 자체로는 법적 구속력이 없는 소위 신사협정으로 입관특별법은 '91년 합의각서'의 합의 내용을 이행하기 위한 후속조치다. 입관특별법의 정식 명칭은 「日本國と

아니라 조총련계를 포함한 구 식민지 출신 재일한국·조선인과 그 후손에게 일률적으로 적용되어 올드커머의 법적 지위가 일원화되었다.<sup>3</sup> 아울러 지문 날인 제도의 폐지, 재입국 허가 기간 연장 등의 가시적인 변화가 있었다. 민단중앙본부는 1991년 양국 합의에 의해 “재일동포의 법적 지위 문제는 기본적으로는 해결을 보았다”라고 결론짓고 있다.<sup>4</sup> 하지만 외국인 등록증 휴대 의무 폐지, 공무원 및 공립학교 교사 취업상의 제한 폐지, 민족교육, 지방참정권 획득 등은 미해결 문제로 남았고 합의각서 서명 이후 양국 간에 견해가 엇갈리는 부분도 있었다.<sup>5</sup>

이에 따라 올드커머는 특별영주 자격을 부여받은 “정주외국인”으로서 재출발했다.<sup>6</sup> 당시까지 일본 국적 선택을 권리로서 요구하는 것에 대한 심리적인 반감이 강했던 재일동포 사회가, 당시 상당히 진전되고 있던 정주라는 현실을 받아들이면서도 재외국민이라는 기축을 유지하는 데 특별영주란 법적 지위는 대체로 만족할 만한 것이 아니었나 생각된다. 금후는 특별영주란 법적 지위를 바탕으로 정주 정도에 걸맞는 생활권을 확대·확보해 나가는 것이 당면의 목표로 생각되었다.<sup>7</sup>

하지만 ‘91년 합의’는 재일동포 사회가 안고 있던 문제들에 대한 해답도 종식도 아니었다. ‘91년 합의’에 의해 얻은 법적 지위의 안정과 이미 1970년대와 1980년대를 통해 진행된 전반적인 사회적 위상의 향상에 따른 차별의식 약화는, 오히려 지금까지 재일동포 사회를 지탱해온 버팀목이 흔

의平和條約に基づき日本の国籍を逸脱した者等の出入国管理に関する特例法」으로 1991년 5월 10일에 공포되어 같은 해 11월 1일부터 시행되었다.

3 이 글에서는 ‘올드커머’(old comer)를 제2차 세계대전 이전에 일본으로 건너와 일본의 폐전 후에도 일본에 남은 한국·조선인들과 그 후손을 의미하는 ‘특별영주자’들과, 특별영주자는 아니지만 예를 들면 제2차 세계대전 후 제주도 4·3사건 때 일본으로 밀항하거나 1965년 한일 국교정상화 이전에 일본에 건너와 정착한 사람들로 정의한다. ‘뉴커머’(new comer)란 한일 국교정상화 이후 특히 1980년대 후반 한국 정부의 해외여행, 유학 자유화 조치 이후 일본에 건너와 정착한 한국인으로 정의한다. 또한 ‘재일동포’라 할 때는 올드커머와 뉴커머를 함께 지칭한다.

4 민団五十年編纂委員會, 『民団五十年史』, 在日本大韓民國民団, 319쪽.

5 정인섭, 『재일교포의 법적지위』, 86쪽.

6 梶村秀樹, 「定住外国人としての在日朝鮮人」, 『思想』No.737, 1985. 8.

7 민단 중앙본부는 1991년 1월 21일 전국 지방본부, 지부단장·산하단체장 회의를 소집하여 ‘91년 합의각서’로 법적 지위 문제가 일단락된 것을 확인하고 금후의 운동을 ‘생활권 확충’에 맞추는 것에 합의했다. 민団五十年編纂委員會, 『民団五十年史』, 319쪽.

들리는 상황까지도 야기했다. 특히 1990년대 이후 재일동포 사회는 구성원의 다양화와 가치관의 복합화가 현저해지면서 정체성이 용·용해하는 위기에 직면하게 되었다.

우선 재일동포의 귀화로 일본 국적 취득자가 감소하기는커녕 증가 일로였다.<sup>8</sup> 이러한 상황에 대응하기 위해 민단은 1994년 그때까지의 ‘재일대한민국거류민단’이란 명칭에서 ‘거류’를 삭제하고 ‘재일대한민국민단’으로 개칭했다. ‘재일’을 국적이라는 잣대만으로 판별하는 것이 아니고 ‘민족’으로서 포용하려는 자세를 표명한 것이었다.<sup>9</sup> 또한 오래 전부터 시작된 재일동포끼리의 결혼 감소와 일본인과의 결혼 증가는,<sup>10</sup> 1984년 부계 혈통주의에서 양계 혈통주의로 국적법이 개정된 것과 맞물려 재일동포 사회의 존속에 심각한 결과를 초래했다.<sup>11</sup> 그에 따라 재일동포 사회가 단순한 정주화를 넘어 급격히 일본(인)화하고, 결국에는 재일동포가 소멸되어 문제 자체가 ‘해소’되는 것이 아닌가 하는 우려가 더해갔다. 마지막으로 1990년대 후반부터 현저하게 증가한 뉴커머의 등장에 의해 재일동포 사회가 더욱더 다양화되고 복합화되어 새로운 전환기에 직면하게 되었다.<sup>12</sup>

정대균의 『재일한국인의 종언』(在日韓国人の終焉)이 발간된 것은 이러한 경향이 상당 정도 진척된 1990년대 말이다. “오늘의 재일한국인을 보고 있노라면 한국 국적을 가지고 있으면서 한국에 대한 귀속 의식이 결여되어 있고, 외국 국적을 가지고 있으면서 외국인 의식이 결여되어 있다. 다시 말하

8 1991년 5665명이던 귀화자 수는 1992년에 7244명으로 증가하면서 그 후 매년 일만 명 전후로 변화한다. 민단 홈페이지 귀화자 통계(<http://www.mindan.org/shokai/toukei.html#03>) 참조.

9 金贊汀, 『韓國併合百年と「在日」』, 新潮選書, 2010, 246쪽. 김찬정은 “금후 재일의 삶을 생각할 때 일본 국적 취득자와 재일이라는 문제는 아주 중요한 테마”라고 강조한다(256쪽). 민단은 그 후 규약을 개정하여 귀화자도 단원이 될 수 있게 했으며 최근에는 지부 차원에서는 단장도 될 수 있게 되었다.

10 1955년 81.4%였던 올드커머끼리의 혼인율은 1985년에 43%로, 1995년에는 28.7%로 격감하고, 2001년의 11.4%를 거쳐 2007년에는 9.6%에 불과하게 된다. 金贊汀, 『韓國併合百年と「在日」』, 238쪽.

11 어머니가 일본인인 경우에도 일본 국적 취득이 가능해져 대부분의 재일 어린이들이 일본 국적을 취득할 수 있게 되었다(엄밀하게 말하면 이중 국적 상태). 1994년 태어난 어린이 중에서 부모 모두가 한국·조선적인 경우가 전체의 약 35%에 그치고 부모 중 한 쪽이 일본인인 아이가 전체의 6할 이상을 차지한다. 金泰泳, 『アイデンティティ・ポリティクスを超えて: 在日朝鮮人のエスニシティ』, 世界思想史, 1999年, 134쪽.

12 뉴커머의 증가와 그 의미에 대해서는 유혁수, 「재일 한국/조선인사회의 갈등과 과제: 올드커머와 뉴커머 관계를 중심으로」, 『일본비평』 제10호, 2014, 308쪽.

〈표 1〉 최근 9년간 재일한국·조선인 인구 추이<sup>13</sup>

| 연도          | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013/12 | 2014/6  |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 재일한국·조선인 전체 | 598,219 | 593,489 | 589,239 | 578,495 | 565,989 | 545,401 | 530,046 | 519,740 | 508,561 |
| 특별영주자       | 438,974 | 426,207 | 416,309 | 405,571 | 395,234 | 385,232 | 377,350 | 369,249 | 360,004 |
| 기타(뉴커머)     | 159,245 | 167,282 | 172,930 | 172,924 | 170,755 | 160,169 | 152,696 | 150,491 | 148,557 |
| 일반영주        | 47,679  | 49,914  | 53,106  | 56,171  | 58,082  | 60,262  | 62,522  | 64,545  | 65,117  |
| 정주·결혼       | 33,972  | 33,804  | 33,411  | 32,317  | 30,709  | 29,591  | n/a     | 25,929  | 25,544  |
| 유학 등        | 77,594  | 83,564  | 86,413  | 84,436  | 81,964  | 70,316  | n/a     | 60,017  | 57,896  |

면 정체성과 귀속(국적)이 어긋남으로써 재일한국인은 불투명하고 설명하기 어려운 존재가 되었다”라고 주장하면서, 재일한국인들이 해야 할 것은 정체성에 맞추어 귀속을 변경하는 것, 즉 “일본 국적을 취득하여 일본 사회의 완전한 구성원으로 사는 것이며 필요하다면 국적 선택권을 주장하고 귀화 절차의 간편화를 요구하는 것이다.”<sup>14</sup> 일본 사회가 아직 민족적 출신을 유지하면서 일본 국민이 되는 것을 용납하지 않는 현실 속에서 정대균의 귀화 종용론은 민단 사회에서 ‘세련된 동화론’으로 냉정한 배척의 대상이 되었지만, ‘정체성과 귀속(국적)의 부정합’이란 지적은 이미 상당히 진척되어버린 동포 사회의 중요한 단면을 지적한 것이었다.<sup>15</sup>

이 글에서는 ‘91년 합의’ 이후 구성원의 다양화 및 ‘정체성과 귀속의 부정합’을 배제한 재일동포 사회가 어떻게 변모해 왔는지를, 재일동포 사회의 법적·사회적 위상 변화의 분석을 통하여 검증하고, 이어서 재일동포 정체성의 현주소와 향후의 재일동포 사회를 전망하고자 한다.

13 재일한국·조선인의 전체 숫자가 감소하고 있는데 그 이유로는 귀화자 증가, 공급망(supply chain)의 세계화, 3·11 관동대진재(關東大震災)의 영향, 한국(인)에게 일본의 사각지대화 등의 이유를 생각할 수 있으며, 금후도 지금처럼 감소할지는 좀 더 지켜보아야 할 것이다.

14 鄭大均, 『在日韓国人の終焉』, 文芸新書, 2000. 그 후 鄭大均은 스스로 귀화하는 길을 택했다.

15 鄭大均의 주장과 ‘세련된 동화론’에 대해서는 柳赫秀, 「在日社会とアイデンティティー 歴史と未来」, 『神奈川評論』 59号, 2008, 72쪽을 참조.

## 2. 1980년대까지의 법적, 사회적 지위 향상 배경 및 그 경과

일본에서 재일외국(한국·조선)인 문제의 권위자인 다나카 히로시(田中宏) 교수의 저서 『재일외국인』에 붙여진 ‘법의 벽, 마음의 골’(法の壁, 心の溝)이라는 부제가 말해주듯, 과거 재일동포는 법적 차별에 시달려 왔고 일본인과의 사이에는 오랫동안 깊은 마음의 도랑이 가로놓여 있었다.<sup>16</sup> 1965년 국교정상화에 따른 협정영주의 자격 부여는 법의 높은 벽을 허무는 시작에 불과한 것이었다. 본격적으로 벽과 골의 일부가 허물어지기 시작한 것은 ① 1970년대 이후 정주화가 진행되는 가운데 일어난 몇몇 선구자적인 재일동포 개인들의 차별 및 인권침해 반대투쟁과 그 영향, ② 1980년대 이후 지문 날인 철폐 운동으로 상징되는 재일동포 사회의 집단적인 투쟁, 그리고 ③ 세계사적 요인에 의해 일본이 국제인권규약에 가입하면서 생긴 반사적 이익 등이 어우러진 귀결이었다.

1965년 한일 국교정상화 이후에도 여전히 재일동포에 대한 차별이 계속되고 있던 상황에서, 최초로 차별에 대한 투쟁의 산성(産聲)을 올린 것은 1970년 일본명[通称名]으로 히타치제작소(日立製作所) 입사시험에 합격했으나 본명이 알려지고 난 후 채용이 취소된 박종석이었다. 취직 차별에 대한 법정 투쟁은 마침내 그의 승리로 끝났고, 이 일은 그 후 민족 차별의 부당성을 알리고 싸우는 돌파구가 되었다.<sup>17</sup> 박종석의 투쟁이 파이어니어로서 커다란 의미를 갖는다면, 1976년 사법시험에 합격했으나 일본 국적을 갖고 있지 않다는 이유로 사법연수소 입소를 거부당한 김경득의 투쟁은, 재일동포 사회와 일본 사회에 가져온 파장이란 면에서는 박종석의 그것 이상이었다 해도 과언이 아니다.<sup>18</sup> 재판에서 패소한 일본 법무성은 재일동포의 사

16 田中宏, 『在日外国人—法の壁, 心の溝 第三版』, 岩波書店, 2013.

17 자세한 경과에 대해서는 다음을 참조. 崔勝久·加藤千香子 編, 『日本における多文化共生とは—在日の経験から』, 新曜社, 2008年.

18 다나카 교수는 김경득 사건의 여파가 얼마나 컸는지에 대해 얼굴도 채 알지 못하는 재일조선인으로 부터 “저희 애들에게도 변호사가 되라고 권유하고 있어요”라는 말을 몇 번이고 들었다고 썼다. 田中宏, 『在日外国人 第三版』, 146쪽.

법연수소 입소를 인정하지 않을 수 없게 되었고, 이에 따라 한국 국적을 유지한 채 변호사로서 활동할 수 있는 길이 열려 이후 35년 동안 200여 명의 한국·조선 출신 변호사가 탄생하게 된다.<sup>19</sup> 마지막으로 오랫동안 국민연금을 내 왔음에도 불구하고 일본 국적을 갖고 있지 않다는 이유로 연금 지급을 거부당한 김현조의 투쟁을 통하여 재일동포의 국민연금 가입이 허용되고 연금 지급이 이루어지게 되었다.<sup>20</sup>

재일동포에 의한 차별 반대투쟁은 1980년대에 들어서서 보다 조직적이고 집단적으로 활발히 전개되었다.<sup>21</sup> 이들 운동은 재일동포를 지원하는 일본인 그룹들의 협력 속에 지방공무원 채용 문제, 공립학교의 교원 채용 문제, 노령연금 문제, 지방참정권 문제 등 여러 방면에서 전개되었다. 그 중에서도 재일동포 시민단체에 의해 인권 문제로서 특히 격렬하게 전개된 것은 ‘검지 손가락의 자유’를 슬로건으로 내건 외국인 등록증 지문 날인 반대운동이었다. 이 운동은 1980년 8월 한중석의 지문 날인 거부로 시작되어 1982년 이상호의 거부로 이어졌고, 이상호가 체포된 후 다른 외국인들도 가세하여 1983년 7월에 전국시장회가, 8월에는 민단이 운동에 가담했다. 일본 정부는 거부자를 체포하는 등 억압정책으로 대응했으나 결국 1999년 외국인 등록법을 개정하기에 이른다. 지문날인제도 도입 45년만에, 그리고 한중석이 거부한 지 실로 20년만의 일이었다.

이상과 같이 울드커머의 개별적 또는 집단적인 투쟁이 가져온 차별 해소의 성과는 결코 무시할 수 없는 것이다. 그러나 재일동포의 법적·사회적 지위 개선에 가장 결정적인 역할을 한 것은 두 가지로서 일본이 1979년 국제인권규약에 가입하고 1981년에 난민조약을 비준한 일이었다.

19 이상의 경위에 대해서는 김정득 추모집 참조. 200명이란 숫자는 재일코리아변호사협회(在日コリアン弁護士協会)의 추정에 의한 것이다. 사법시험과 연수소 성적이 우수한 경우에는 최고재판소로부터 국적 변경을 중용받아 관검사로 임용되는 경우가 종종 있다 한다.

20 金贊汀, 『韓国併合百年と「在日」』, 232쪽; 田中宏, 『在日外国人 第三版』, 162쪽. 상세한 것은 在日韓國朝鮮人の国民年金を求める会, 『国籍差別との戦い-年金裁判勝利への記録』, 凱風社, 1984년 참조.

21 간단한 정리로서는 樋口雄一, 『日本の朝鮮・韓国人』, 同成社, 2002년, 193쪽; 田中宏, 『在日外国人 第三版』, 제3장이 상세하다.

1975년 4월 30일 사이공이 함락되고 남북 베트남이 통일되면서 발생한 대량의 인도차이나 난민 발생은 국제 사회의 커다란 문제로 등장했다. 일본도 서방 선진 7개국 정상회담(G7)에서 마침내 ‘정주 허가’ 방침을 표명하지 않을 수 없게 되었고, 이를 통해 일본의 외국인 정책은 커다란 전환점을 맞는다.<sup>22</sup> 1979년 국제인권규약 가입에 의해 공영주택법, 주택금융금고법, 일본주택공단법 및 지방주택공급공사법에서 국적을 이유로 외국인을 배제하는 ‘국적 조항’이 삭제되었고, 1981년 난민조약 비준에 따라 국내법을 개정하여 국민연금법, 아동부양수당법, 특별아동부양수당법 및 아동수당법 등 사회적 권리 분야의 국적 조항<sup>23</sup>이 삭제되어 올드커머에 대한 ‘내국민 대우’가 실현되었던 것이다.

이로 인해 ‘일본에 주소를 둔 일본 국민’만을 대상으로 하여 제일외국인을 제외했던 종래의 사회보장제도가 ‘일본에 주소를 둔 자’를 대상으로 하는 것으로 개정됨으로써, 일본 사회의 ‘구성 원리’에 중대한 변경이 초래되었다.<sup>24</sup> 이를 계기로 국적의 유무에 따라 내국민과 외국인이 향유할 수 있는 권리와 의무를 엄격하게 구분하던 입장에서, 권리의 성질에 따라 개별적으로 권리와 의무의 향유 주체를 판별하는 권리성질설이 학설과 판례상 지배적인 위치를 점하게 되었다.<sup>25</sup>

문제는 일본 정부의 상기 두 가지 조약의 비준은 어디까지나 베트남 난민에 대한 국제적 부담의 일환으로 이루어진 것이지, 국내에 있는 외국인의 다수를 차지하는 제일동포의 처우 개선을 위한 것이 아니었다는 점이다. 다시 말하면 반사적 이익에 지나지 않았던 것이다. “이러한 전환이 식민지 지배에 관한 한일조약에 의해서가 아니라, 인도차이나 난민 발생에 대한 대응이라는 ‘흑선’(黒船)이 아니었다면 실현될 수 없었다는 사실을 명심해야 할

22 자세한 경과에 대해서는 田中宏, 『在日外国人 第三版』, 165쪽.

23 ‘국적 조항’은 법률상의 명문에 의해 국적을 이유로 외국인이 배제되는 경우를 말하고, ‘국적요건’이란 법률상 명문은 없으나 행정선례 등에 의해 외국인이 배제되는 경우를 말한다.

24 하지만 제일 전경희생자들은 전후 원호법에서 제외되어 왔다. 그 실태에 대해서는 田中宏, 『在日外国人-法の壁, 心の溝 第三版』, IV장을 참조.

25 이상에 대해서는 大沼保昭, 『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』, 東信堂, 2004를 참조.

것이다”라는 다나카 교수의 뼈아픈 지적을 결코 잊어서는 안 될 것이다.<sup>26</sup> 당시는 박정희 군사정권 하에서 남북 대립이 첨예한 상황이었던 데에다, 디아스포라(Diaspora) 의식보다는 재외국민 의식이 강했던 시절이라고는 하지만, 재일동포와 한국 정부 그리고 한국 국민들은 다나카 교수의 지적을 가슴에 깊이 새겨야 할 일이라고 생각한다.

그러한 의미에서 ‘91년 합의’는 1970년대와 1980년대 재일동포 지위 개선을 향한 행보의 절정(peak)으로서, 적어도 재류자격이라는 법적 지위의 안정이 현실화된 것을 의미했다.

### 3. 1990년대 이후 사회경제적 위상의 상승과 평가

최근 주요 일간지의 올드커머 기자가 “우리 올드커머는 ‘모델 마이너리티’(model minority)지요. 일본 정부의 이민정책 없이 우리 스스로가 모범적으로 적응한 것이지요. 그 배후에는 늘 차별에 굴하지 않고 학식과 교양을 높이려는 향상심이 있었기 때문이라 생각합니다.”라며 자랑스럽게 이야기하는 것을 들은 적이 있다.<sup>27</sup> 또한 버클리대 사회학부의 존 라이(John Lie) 교수는 2007년 도쿄에서 개최된 한 심포지엄에서 “올드커머는 억압받는 천덕꾸러기 마이너리티이고, 재일동포는 성공한 모델 마이너리티다”라는 일반적인 인식에 의문을 제기하기도 했다. 라이 교수는 “각각의 이민의 경우나 재류국의 성격 등으로 인해 양자 간에 차이가 있는 것은 사실이지만, 미국에는 손 마사요시(孫正義)나 롯데와 같은 대기업도 없다”면서 현재의 올드커머 위상에 대해 상당히 긍정적인 평가를 내린 바 있다.<sup>28</sup>

그렇다면 재일동포 사회가 이루어 낸 사회경제적 위상이란 어느 정도의

26 田中宏, 『在日外国人 第三版』, 174쪽.

27 『朝日新聞』 최채수(崔采壽) 기자의 말. 2014년 10월 9일 전화 인터뷰에 대한 대담.

28 John Lie, “The Korean Diaspora in Japan and in the United States: Comparisons and Convergences”(2007. 11. 16. 제1회 한일사회문화심포지엄).

수준이며, 이러한 사회경제적 위상의 상승은 어떤 배경과 과정을 거쳐서 현재에 이른 것인가? 종래 일본에서는 재일외국인의 사회경제적 지위에 관한 연구가 상당히 저조했다. 그 이유는 외국인에 관한 연구가 주로 출입국 관리의 관점에서 행해지거나 추상적 차원의 인권 문제 등에 집중된 데다, 이용 가능한 통계가 부재하거나 공개되지 않았기 때문이었다. 다행히 2009년 통계법 개정 이후 재일외국인의 직업 및 사회경제적 위상에 대한 일련의 연구가 발표되었는데, 이하에서는 주로 이들 업적에 의거하면서 상기 의문에 답해 보고자 한다.<sup>29</sup>

### 1) 1960년대 이후 사회경제적 위상의 상승

이러한 평가들처럼 현재 재일동포의 법적·사회적 위상이 지금으로서는 상상하기 힘든 갖가지의 차별에 시달리던, 제2차 세계대전 직후부터 1970년대까지와는 비교가 안 될 정도로 향상된 것은 틀림없는 사실이다. 1960년대 및 1970년대 일본 경제가 비약적인 성장을 하는 동안 재일동포들에게도 취업 기회가 늘어나고, 그에 따라 생활수준도 눈에 띄게 향상되어 갔다. 재일동포의 사회적 위상도 종사하는 산업 부문 및 직업 분포에서 완만한 변화를 보이며 서서히 상승해 왔다.<sup>30</sup> 1970년대에는 사무직 종사자 및 기술직 종사자가 늘어나는 등 생활 기반도 조금씩 안정화되어 갔는데, 이러한 경향은 1990년대 초까지 계속되었다.

29 樋口直人·高谷幸·大曲由起子·鍛冶到·稲葉奈々子 등 5명에 의해 1990년 이후의 재일외국인의 직업(분포)에 대한 일련의 연구가 이루어졌다. 「1990年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 『文化共生学研究』 第13号, 2014, 77~96쪽; 「1995年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』 第36号, 2013, 81~100쪽; 「在日外国人の仕事-2000年 国勢調査データの分析から」, 『茨木大学地域総合研究所年報』 No.44, 2011, 27~42쪽; 「2005年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』 第35号, 2013, 39~58쪽; 「2010年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』 38号, 2015, 1~20쪽; 「家族・ジェンダーからみる在日外国人-2000年 国勢調査データの分析から」, 『茨木大学地域総合研究所年報』 No.44, 2011, 11~25쪽. 이들 연구서를 제공해 주신 樋口直人 교수에게 진심으로 감사드린다.

30 이하 韓載香, 『在日企業の社会経済史: その社会的基盤とダイナミズム』, 名古屋大学出版会, 2010년과 재일외국인의 직업(분포)에 대한 히구치 나오토 등의 일련의 연구(각주 15)에 의거하여 주로 1970년대 이후 재일동포 사회의 사회적 위상 변화와 분포에 대해서 살펴보겠다. 제2차 세계대전 이전과 전후 1950년대 재일동포들의 상공업 및 서비스 산업의 동향에 대해서는 外村大, 『在日朝鮮人社会の歴史学的研究 一形成・構造・変容』, 緑蔭書房, 2004, 400~409쪽을 참조.

한재향은 재일 기업에 관한 최근의 연구에서 1947년, 1975년 그리고 1997년에 발행된 『재일한국인 기업(회사) 명감』 등의 기업 데이터 분석을 통하여 재일동포 종사 산업의 구성과 동태를 조사하고 그 특성을 몇 가지로 정리했다. 우선 1947년 시점에서 재일동포의 주요 진출 산업은 고무가공업, 음식점 및 내의(內衣) 제조업 등에 집중되어 있는데, 음식점을 제외한 제조업 중심의 산업 구조가 1975년에도 기본적으로 유지되었다. 1975년 시점 이후부터는 일본 고도 성장기의 인프라스트럭처(infrastructure) 조성에 따른 건설업이 산업의 중심으로 부상하면서 오락산업(파친코업), 금속·플라스틱·고무제조, 재료도매업 및 음식점 등에 재일 기업의 6할가량이 집중되었다. 하지만 도매·소매업, 오락산업 등 서비스업은 아직까지 재일 기업의 주력 산업으로는 성장하지 못하고 있었다. 1997년이 되면서 지금까지 재일 산업의 중심 업종이었던 제조업 비중이 상대적으로 낮아지고 건설업, 부동산업 및 오락산업 등 서비스업 비중이 높아졌다.<sup>31</sup>

한재향의 연구에 나타난 경향을, 히구치 나오토(樋口直人) 등이 제출한 1990년 이후 재일외국인의 직업(분포)에 대한 일련의 연구 결과에 중복·연속시켜 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 제조업 비중이 현저하게 낮아졌다. 2005년 조사에 의하면 (1990년과 비교해서 이미 감소하기 시작한) 1995년과 비교해 방직업, 의료·섬유제조, 고무·플라스틱 제조업 종사자가 현격히 줄어들고, 또한 건설업 종사자도 2/3 수준까지 줄었다.<sup>32</sup> 이러한 감소 경향은 2010년에는 더욱 뚜렷하다. 서비스업 비중은 2000년대 중반까지는 높아졌지만, 2010년에는 감소해, 고용 흡수력이란 점에서 보면 과거의 산업이 되어가고 있다.<sup>33</sup>

둘째, 종래 재일동포 산업의 대종을 이루고 있던 산업분야, 곧 에스닉 경제(ethnic economy) 종사자가 줄어들고 있다. 제조업 분야에 더하여 소매·도매업, 음식점, 재생자원회수·도매업, 부동산업 및 오락산업(파친코업) 중

31 韓載香, 『在日企業の社会經濟史: その社会的基盤とダイナミズム』, 37~55쪽.

32 樋口直人 외, 「2005年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 41쪽.

33 樋口直人 외, 「2010年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 4쪽.

사자가 상당수 줄어든 것이다. 일본 전체에서 자영업자 자체가 2/3까지 감소하고 있기는 하지만, 재일동포의 도매업과 음식점 종사자의 감소는 그 이상이고, 재생자원회수·도매업의 경우는 일본 전체 종사자 수에 변동이 없는 가운데 재일동포 종사자 수가 감소하고 있다.<sup>34</sup> 이러한 경향이 에스닉 경제 전체의 감소를 의미하지는 않는지, 히구치 등은 조심스럽게 진단하고 있다. 하지만 한편으로 식료품 제조 종사자가 일본 전체의 증가율보다 늘어나고 있는 것을 보면, 한류 붐에 편승해 한국 식품에 대한 관심이 높아지면서 에스닉 경제의 틈새도 늘어나는 것으로 추정되므로 현재로서는 어느 쪽으로 단정 짓기 어렵다.

셋째, 일본인과 비교하여 사무직, 관리직의 피고용자 수가 현저하게 적다. 이는 재일동포의 직업 분포상 특징 중 하나이기도 하다. 재일동포의 경우는 회사단체 임원, 상점주, 공장주, 서비스업 사업주 등 자영업 종사자가 전문직, 기술자, 관리직 및 사무직 등의 종사자보다 압도적으로 많다. 그 이유로 재일 산업의 주종이 독립된 자영업 형태와 어울리는 직종이라는 점을 들 수 있다. 그런데 애당초 이러한 현상이 발생한 원인이 재일동포를 일본의 노동시장에서 배제하는 취직 차별에서 찾아야 하는지, 아니면 울드커머 재일동포들이 에스닉 공동체의 정보를 축적·배분하는 등 에스닉 경제의 이점을 최대한 살리면서 시장 규모를 비(非)재일시장까지 확대하여 성공한 결과라고 하는, 한재향의 설명이 타당한 것인지는 단정하기 어렵다.<sup>35</sup>

히구치는 울드커머들의 자영업 진출을 취직 차별로 설명하는 지금까지의 견해<sup>36</sup>에 대해 의문을 제기하며, 그 이유를 울드커머들의 ‘기업가 이민’으로서의 특성에서 찾아야 한다고 주장한다. 중요한 것은 왜 자영업을 시작할 필요가 있었는지보다 어떻게 많은 사람들이 자영업자로서 독립할 수 있는 조건을 충족했는가의 여부다. 히구치는 ① 울드커머들이 일본어 능력과 학력 면에서 일본인들과 차이가 거의 없었던 점, ② 민족단체, 상공회의소

34 樋口直人 외, 「1995年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 95쪽.

35 韓載香, 『在日企業の社会経済史：その社会的基盤とダイナミズム』, 327쪽 이하.

36 吳圭祥, 『在日朝鮮人企業活動形成史』, 雄山閣, 1993年.

뿐만 아니라 민족금융기관이라는 사회관계 자본이 갖추어져 있는 점, ③ 올드 커머들이 전후 일관되게 사회적 지위가 낮은 산업을 포착하여 기회를 놓치지 않은 점 등을 들고 있다.<sup>37</sup>

하지만 일본 사회에 여전히 남아 있는 취직 차별이 올드커머들의 자영업 지향의 원인 중 하나인 것은 틀림이 없으며, 그 결과 전문직, 기술직, 관리직 및 사무직 등 소위 화이트칼라 계층으로의 진출은 일본인들에 비해 아주 낮다. 그 원인은 취직 차별, 혹은 에스닉 경제란 선택지의 존재에서 찾을 수 있는데, 히구치는 일본인과 비교하여 재일동포들의 실업률이 같은 연령대에서도 더 높은 사실을 들어 이를 전자의 결과로 보고 있다.<sup>38</sup> 전술한 히타치사건 이후 일본의 기업들도 완만한 속도로 문호를 개방했다. 그러나 그 성과는 여전히 부족하며, 일본 국적이 아니면 공무원도 될 수 없는 상황이 계속되었다. 다행히도 이어서 상술하는 전문직과 기술직에서는 1990년대 이후 커다란 변화가 보이며, 그 외의 분야에서도 2010년대에 들어서는 젊은 연령층의 경우 화이트칼라의 비중이 늘어나고 있다.<sup>39</sup>

## 2) 전문직 진출에 의한 사회적 위상 상승

현재 재일동포의 사회적 위상을 논할 때 빼놓을 수 없는 것이 1990년대 후반부터 증가하기 시작한 전문직 진출이다. 어느 사회나 전문직 진출은 재류국에서 신분 상승의 중요한 지표가 되는 것이기에, 재일동포의 전문직 진출의 의미는 크다 하겠다.<sup>40</sup>

식민지 시대에 교육을 받은 올드커머 1~2세대는 문학과 예술 영역에서 상당한 족적을 남겼지만 국적이라는 벽에 가로막혀 대학과 연구소에 적을 두기가 어려웠다. 그랬던 만큼, 일반 학문보다는 일종의 ‘한국학’적인 문

37 樋口直人, 「在日外国人のエスニック・ビジネス — 国籍別比較の試み」, 『アジア太平洋レビュー』, 2010年, 8쪽. 결과적으로는 한재향과 같은 결론에 도달하고 있다 하겠다.

38 樋口直人 외, 「2005年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 52쪽.

39 樋口直人 외, 「2010年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 9~10쪽.

40 전문직을 어디까지로 규정할 것인가는 논자에 따라 다르겠지만 여기서는 소위 ‘사’(士·師)자로 불리는 직업에 대학교수, 그리고 언론계 종사자를 포함한 유식자(有識者)로 정의한다.

학·예술 평론 분야에서 주로 활동했다. 1980년대까지 사회주의를 동경하는 진보적인 사회 분위기 속에서 김달수, 김석범, 강재연, 이진희, 김시중 등 1세대 문예인들은 나름대로 한 시대를 화려하게 장식하기도 했다.<sup>41</sup> 1963년이란 이른 시기에 사립대학에 적을 둔 서용달 교수와 같은 예외가 있기도 했지만, 사실상 1세대들이 대학에 적을 두기 시작한 것은 1983년 국립대학의 문호가 (임기제라는 조건부로) 개방된 후인 1980년대 말 이후였다. 이러한 국적·제도적 벽 때문에 올드커머 1~2세대의 대학 진출이 늦어진 가운데, 1990년대 이후 일본 정부의 전문직 우대정책의 산물로서 주로 뉴커머들이 2000년대에 들어와 대학과 연구소에 대거 진출하게 된다.

일본에는 2010년 기준으로 1050명의 한국·조선인 대학 교원이 재직하는 것으로 집계되고 있다.<sup>42</sup> 영미권과 중국인 교원의 다수가 어학 과목인데 반해 한국인의 경우는 전공 교원의 비율이 높은 것이 특징이다. 세분하면 경제, 경영, 사회학, 국제관계 분야가 많기는 하지만, 이 외에도 비교적 다양한 학문 분야에서 종사하고 있다.<sup>43</sup> 또한 일본에서 수학한 경우뿐만 아니라 영미권에서 수학한 후 한국의 열악한 대학 교원 고용 문제 탓으로 영어 프로그램을 개설하고 있는 일본의 대학 및 연구소에 진출하는 경우도 늘고 있다. 이공계는 정확하게 파악이 되지 않고는 있지만, 뉴커머의 경우 대부분 문과 교원으로 추정되며, 이동하는(귀국) 비율 또한 그다지 높지 않다.

뉴커머 중심적인 대학 교원과 대조를 이루는 직종이 변호사의 경우다. 1977년 김경득의 등장 이후 변호사라는 직업은 올드커머 사회에서 새로운 신분상승 수단으로 각광 받으며 짧은 시간 동안 급격히 증가해왔다. 2002년

41 재일 1, 2세대들에 의한 창간 잡지들의 계보가 그것을 말해준다. 김주태(金宙泰), 김양기(金兩基), 오준학(吳俊學) 등이 1973년 가을 『계간 마당』(季刊마당)을 창간, 1975년 여름까지 발행되다가 폐간되었다. 이후 김달수(金達壽), 이진희(李進熙) 등이 1975년 봄 창간한 『계간 삼천리』(季刊三千里)는 십수 년에 걸쳐 재일동포 및 지한인사 언론의 중심이 되었다가 1987년 여름 50호로 아쉽게도 종간되었다. 그 후 이진희가 한창우의 도움을 받아 『계간청구』(季刊靑丘)를 1989년 가을부터 1996년 여름까지, 이회성(李恢成), 김찬정(金贊汀) 등도 『계간민도』(季刊民洵)를 1987년 11월부터 1990년 10월까지 발행했다.

42 樋口直人 교수가 집계해 준 수치인데, 필자의 추산으로는 좀 과한 감이 없지 않으나 상근 교원뿐 아니라 시간강사와 대학이나 연구소에 고용되어 있는 연구원을 합친 것으로 추정된다.

43 ‘한국인연구자포럼’의 연구자 명부([http://ksfj.jp/scholar\\_list](http://ksfj.jp/scholar_list), 최종 검색일: 2015. 12. 24)를 참조.

결성된 ‘재일코리안변호사협회’(在日コリアン弁護士協会, LAZAK)<sup>44</sup>에는 110여 명이 등록되어 있는데, 전체적인 숫자는 150명 정도로 귀화자를 합치면 200여 명에 달할 것으로 추산된다.<sup>45</sup> 또한 종래에는 올드커머뿐이었으나 뉴커머들도 조금씩 진입하고 있다. 통계로 증명하기는 어렵지만, 필자는 김경득의 화려한 등장으로 우수한 올드커머들이 학자보다는 시간적, 경제적으로 효율적인 신분상승 수단인 변호사를 택하였고, 이것이 결과적으로 대학에 진출하는 올드커머 수가 적어진 이유가 아닐까 추측하고 있다.

의사 및 치과의사의 경우는 1990년대부터 이미 올드커머들이 차지하는 비율이 일본인의 평균을 훨씬 상회하고 있었다. 이는 1970년대부터 올드커머 2세대들이 수업료가 비싼 일본을 피해 한국의 의·치대를 졸업한 후 다시 일본에서 자격시험을 치르고 의사가 되는 경우를 포함하고 있다. 하지만 재일동포의 생활수준이 향상됨에 따라 현재는 대부분 한국에 가지 않고 직접 일본 대학의 의학부에 진학하는 등 많은 올드커머들이 ‘일본’ 의료계에서 활약하고 있다.<sup>46</sup>

언론계는 비교적 뒤늦게 외국인에게 개방되었는데, 현재 『아사히신문』(朝日新聞)을 비롯한 전국지 및 지방지에서 활약 중인 재일동포 수가 20~50여 명에 이른다고 한다.<sup>47</sup> 아직 숫자는 적지만 그 가운데에서 전국지의 데스크와 서울지국장까지 배출하는 등 해당 종사자들은 순조롭게 활동하고 있는 중이다.

그에 반해 재일동포 인구 중에서 유치원, 초중고 교사의 비율은 현저하

44 2008년 LAZAK의 이름으로 『裁判の中の在日コリアン: 中高生の戦後史理解のために』(재판 중인 재일코리안: 중고생의 전후사 이해를 위해, 김&장 법률사무소의 박인동 변호사 번역)가 출간되었으나 그 후로는 뚜렷한 활동이 없다.

45 일본의 변호사 수는 2014년 11월 1일 현재 3만 4961명이다. 그 중 (귀화자를 포함한) 재일동포 변호사 수는 200여 명으로 전체 변호사 중 0.57%를 점하는데, 재일동포 인구가 일본 전체 인구의 0.3%인 것을 감안하면 그 비중이 (그것도 단기간에) 상당히 높아졌음을 알 수 있다.

46 재일 2세대로서 이소구(李笑求) 도가네(東金)정형외과 원장이 지바(千葉)현 의사회 이사 등으로 활약하고 있다.

47 임영향은 모두 10명의 주요 언론인들을 취재하여 석사 논문을 집필했다. 林英香, 「ニュース編集室におけるマイノリティ・ジャーナリストの様相に関する一考察 - 在日コリアン・ジャーナリストのインタビュー調査を通じて」, 東京大学 大学院 学際情報学府 修士論文, 2012年.

게 낮다. 그 주된 원인은 역시 정교사인 교유(敎諭)가 될 수 없는 제도에 있다고 할 수 있다. 반면 간호사 등 보건의료직 분야에서는 제도적으로 취직 차별이 존재하지 않음에도 불구하고 진출자가 적은 편이다.

지금까지 재일동포 사회가 과거에 비해 산업 구성 및 직업 분포 면에서 어떻게 변화해 왔는지에 대해 고찰했다. 물론 1950~1960년대와는 비교할 수 없을 정도로 사회적, 직업적으로 향상되어 왔음을 확인할 수 있었다. 하지만 아직도 높은 재일동포의 실업률을 생각하면 재일동포 사회가 완전히 과거의 빈곤과 어려움을 극복하고 ‘모델 마이너리티’로 변모했다고 단정하기는 어렵다. 2000년 당시 한국·조선 국적 보유자들의 실업률은 8.2%로 전체 외국인 평균인 5.7%를 웃돌았다. 2010년 조사에서도 재일동포의 연령별 실업률은 전반적으로 높았으며, 특히 40, 50대의 경우 일본인 실업률의 두 배 이상이었다.<sup>48</sup> 따라서 재일동포의 사회적 위상이 상대적으로 향상되었고, 그에 따라 빈곤도 다소 개선되었다고는 하지만, 아직도 문제는 상당 정도 남아 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

#### 4. 법적 지위의 현주소와 과제

현재 재일동포의 법적 지위를 논하려면 올드커머와 뉴커머의 재류자격상의 이원적 구조에 유의해야 한다. 같은 한국·조선인이지만 올드커머 대부분은 특별영주자이며 뉴커머는 (일반)영주자와 중장기 체류자로 나누어진다. 전자는 ‘91년 합의각서’에 의해 제정된 입관특례법<sup>49</sup>을, 후자는 출입국관리및난민인정법을 각각 적용받아 왔는데, 2009년 6월 대폭 개정된 신입관

48 樋口直人 외, 「2010年国勢調査にみる在日外国人の仕事」, 14쪽. 토노무라는 1964부터 1974년 사이의 재일조선인과 일본거주자의 직업별 인구 추이를 비교하면서 재일조선인의 생활수준이 개선되었다고는 하나 일본인과의 격차가 여전히 존재하고 있다고 강조했다. 外村大, 『在日朝鮮人社会の歴史学的研究—形成·構造·変容』, 465~469쪽을 참조.

49 올드커머의 법적 지위는 한일 반공·보수 정권 간의 국제 합의에 의해 특별한 법적 지위가 부여되어 온 역사라는 점에 주의할 필요가 있다.

법<sup>50</sup>이 2012년 7월 15일부터 시행되면서 이들에 대한 법적 취급은 더 많이 달라졌다.

하지만 ‘특별’영주자인 올드커머도 뉴커머도 ‘일본 국적을 갖지 않는’ 외국인인 이상,<sup>51</sup> 일본에서의 외국인의 법적 지위 일반에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 현재 국제사회의 법질서 하에서 외국인의 법적 지위는 국제법(조약, 관습국제법 및 법의 일반 원칙)의 규율에 합치하는 것을 조건으로 각국의 헌법체제에 의해서 규정되고 있으므로, 일본의 헌법체제와 일본이 체결한 국제조약 등에 대한 고찰이 필요하다. 또한 제2차 세계대전 이후 국제사회에서 현저하게 발달해 온 인권 규율의 고찰 역시 필요하다.

종래 근대국가는 자국민 보호주의 입장에서 국적을 형식적, 포괄적 개념으로 정의하여, 자국민은 국민으로서 모든 권리·의무를 갖는 데 반해 외국인에게는 생명, 신체에 관한 권리를 제외하고는 권리·의무를 부여하지 않았다. 하지만 글로벌화에 따른 ‘정주’ 외국인이 증가하는 사회적 현실에 더하여 인권의 국제적 보장 진전에 따른 차별금지 조류 속에서, 국적을 기능적으로 파악하는 것이 대세가 되었다. 즉 이전의 ‘국민 대(對) 외국인’이라는 도식의 이른바 양자택일(all or nothing)적인 접근이 아니라 외국인의 사회구성원성(일시적 체류자인가 정주 외국인인가)과 생존권적 필요성 등에 따라 합리적이고 개별적으로 판단해야 한다는 것이다.<sup>52</sup> 국제 인권 A규약 제4조는 외국인의 권리를 제한할 때는 “권리의 성질과 양립하고 민주적 사회에 있어 일반적 복지를 증진하는 것을 목적으로 할 경우에 한하여 법률로 정하는 제한만이 허용된다”고 규정하고 있으며, 일본의 학설과 판례도 이러한 ‘권리성질설’이 통설이기는 하다.<sup>53</sup> 이하에서는 재류자격, 교육을 받을 권리,

50 정식 명칭은 「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を逸脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」이다.

51 일본 국적법 제1조는 외국인을 “일본 국적을 갖지 않은 자”로 규정한다.

52 大沼保昭, 『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』, 제4장을 참조.

53 외국인의 인권에 대해서 생각할 때 ‘안넌 교수의 패러독스’ (「安念教授のパラドックス」), 즉 입국, 재류의 권리가 없는 외국인에게 입국, 재류 때 조건을 붙여 헌법상의 권리를 자유롭게 제한할 수 있고, 재류기간 갱신 때 인권으로써 보장된 활동을 한 것이 불리하게 참작되는 상황에서는 애당초 ‘외국인의 인권’이라는 문제 설정 자체가 잘못된 것이 아닌가라는 근원적인 명제가 제기된다. 이에 대해

공무담임권 및 정치적 권리에 한정하여 재일동포의 법적 지위에 대하여 고찰한다.

### 1) 재류자격: 특별영주자 지위의 약간의 개선

제2차 세계대전 후인 1946년 2월의 헌법 제정 과정에서 GHQ(General Headquarters)가 일본 정부에 제시한 헌법 초안 제13조에는 “모든 자연인은 법 앞에 평등하다. …”, 그리고 제16조에는 “외국인은 법의 평등한 보호를 받는다”라고 되어 있었다. 그런데 일본 정부는 GHQ와의 절충 과정에서 “모든 자연인”을 “모든 국민”으로 수정하고 제16조를 삭제했다.<sup>54</sup> 또한 일본국 헌법의 효력이 발생하는 것은 1947년 5월 3일부터였는데, 일본 정부는 하루 전인 5월 2일 외국인 등록령을 제정했다. 이를 통해 당시 일본 국적을 갖고 있던 재일조선인·대만인을 당분간 “외국인으로 간주”하여 헌법의 적용 대상에서 제외시켰으며, 전후 일관해서 치안 유지적 발상에 입각한 출입국관리법으로 관리해 왔다.<sup>55</sup> 그런 의미에서 1965년 한일 법적 지위협정과 더불어 ‘91년 합의’는 한일 반공·보수 정권 간 국제 약속의 형태에 의한 특별한 법적 지위의 부여인 것이다.

입관특례법은 특별영주 허가에 대해서 규정하고 있는데, 전쟁 전부터 일본에 거주하다 일본과 연합국과의 평화조약 발효에 의해 일본 국적을 상실한 자와 그 후손들에게 ① 일률적으로 간소화된 절차로써 영속적으로 지속적인 영주권을 인정하고, ② 퇴거강제 사유를 내란·외환의 죄, 국교·외교상의 이익에 관한 죄 및 이에 준하는 중대 범죄에 한정하며, ③ 재입국허가의 출국 기간을 최대 5년으로 하는, 출입국관리및난민인정법에 대한 ‘특

서는 재일동포의 법적 지위를 한정적으로 다루는 이 글의 성격상 생략한다. 安念潤司, 『『外国人の人權』再考』, 芦部信喜先生古稀祝賀『現代立憲主義の展開 上』, 有斐閣, 1993, 163~181쪽.

54 일본 정부가 GHQ를 설득하여 인권 규정을 ‘일본화’해 가는 경위와 귀결에 대해서는 大久保史郎, 『人權主体としての個と集団: 戦後日本の軌跡と課題』, 日本評論社, 2003년, 10~17쪽을 참조.

55 리쓰메이칸(立命館)대학 문경수 교수는 “전후 일본 사회는 제국의 시대에 끌어안은(을 수밖에 없었던) 이물질(불순물)을 제외시켜 순수 일본인만으로 구성된 ‘국민’에 스스로를 가두어 가는 역사였다”고 신랄하게 비판했다. 「グローバル化の下での日韓関係と市民社会の課題」, 2013년 11월 22일, 第6回日韓社会文化シンポジウム「個別報告」레쥬메에 의한다.

례'를 규정했다.<sup>56</sup>

2012년 7월 15일부터 시행된 신(新)출입국관리법은, 종래 출입국관리는 법무부(입국관리국)가, 외국인 등록 업무는 시정촌(市町村)이 관리하던 이원 체제를 통합하여 법무부(입국관리국)에 일원화함으로써 외국인 관리체제를 강화했다. 그리고 입관특례법을 개정하여 특별영주자를 재류 관리제도 대상에서 제외하여 별도로 관리하는 체제를 도입했다.<sup>57</sup> 즉 특별영주자는 현행 외국인 등록증명서 대신 법무대신으로부터 ① 기재사항이 대폭 간단해진 특별영주자 증명서를 교부받는데, ② 기재사항 변경 및 재교부 등의 절차는 지금까지와 같이 시, 정(町), 촌 창구에서 할 수 있으며, ③ '91년 합의' 때 금후의 개선사항에 포함되어 있던 특별영주자 증명서 휴대·제시 의무가 제시 의무로 완화되었다.<sup>58</sup> 또한 특별영주자들은 이미 2006년부터 실시된 입국 시의 지문 및 얼굴 사진 채취 대상에서도 제외되어 있다.

그에 반하여 신입관법에 새로 도입된 '중장기 재류자'<sup>59</sup>로 분류되는 뉴커머의 경우는 새로운 재류관리제도 대상으로 28개의 재류 자격별로 체재하면서 종래의 외국인 등록증명서 대신 재류카드를 교부받아 상시 휴대·제시할 의무가 있으며, 상세하게 규정되어 있는 재류자격 취소 및 퇴거강제 조항이 적용되고, 입국 시 지문 및 얼굴 사진을 채취당하는 등 출입국관리상 특별영주자와는 상이한 법적 지위를 갖는다.<sup>60</sup>

56 박정희, 전두환 군사독재 정권 시절 재입국허가를 받아 한국에 건너갔다 국가보안법, 반공법 위반으로 투옥되거나 박해받은 전 정치범들이 한국에서는 2005년 '진실, 화해를 위한 과거사 정리기본법'에 의해 명예가 회복되었으나, 아직까지 특별영주 자격이 회복되지 않고 있는 것에 대해서는 田中宏, 『在日外国人 一法の壁, 心の溝 第三版』, 254쪽을 참조.

57 신입관법에 대한 해설서로는 山田利行他, 『新しい入管法: 2009年改正の解説』, 有斐閣, 2010년이 편리하다.

58 휴대 의무가 없어진 것은 환영해야 할 일이지만 여전히 제시 의무가 남아 있는 점에 유의해야 한다.

59 신입관법에서는 외국인을 단기 체류·외교관 등, 중장기 재류자 및 특별영주자로 삼분하여, 특별영주자를 제외한 외국인을 단기 체제자와 중장기 체제자로 나누어 규정하고 있다. 단기와 중장기를 나누어 취급하는 것은 합리적이지만, 정주 외국인인 영주자를 3개월 이상 체류하고 있는 자와 같이 취급하는 것이 합당한지에 대해서는 의문이 없지 않다. 이 부분은 이질적인 존재로서 영주하기보다 귀화해서 일본인이 되기를 권하는 일본 외국인 정책의 표출이라 하겠지만 앞으로 개선되어야 할 부분이다.

60 반면에 재류기간의 상한을 지금까지의 3년에서 5년까지로 늘리고 1년까지는 재입국 허가 절차를 간소화하는 약간의 개선도 이루어졌다.

## 2) 외국인으로서의 일반적인 법적 지위

‘91년 합의’에는 특별영주자들의 재류자격에 관한 부분뿐 아니라, 일본 정부가 지방자치단체에 민족학급 실시에 대한 배려와 취학안내 발급(교육을 받을 권리) 및 공무원과 교사 채용(공무담임권)을 지도할 것, 그리고 지방자치단체 선거권 문제(정치적 권리) 등 외국인 일반에 공통되는 처우 개선에 관한 조항이 들어 있는데, 다음에서는 이것들이 어떻게 처리되었는가를 중심으로 재일동포의 법적 지위에 대해 고찰한다.

우선 교육을 받을 권리와 관련하여, 민족학급 실시에 대한 배려와 취학안내 발급이란 ‘교육을 받을 권리’에 관한 문제인데, 일본 정부는 외국인이 일본 국민과 동등한 권리를 향유하지 않는다는 입장이다. 국제인권 A규약 제13조는 “초등교육은 의무적이어야 하며 모든 자에 대해 무상이어야 한다”고 규정하고, 아동의 권리에 관한 협약도 “모든 자” 또는 “모든 아동”을 권리자로 규정하고 있다. 그에 반해 일본 헌법 제26조 제1항은 “모든 ‘국민’은 … 각자의 능력에 맞게 동등하게 교육을 받을 권리를 갖는다.” 그리고 제2항에서 “모든 ‘국민’은 … 보호 하에 있는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무가 있다”고 규정한다. 이에 의거하여 교육기본법 제3조 제1항은 “모든 ‘국민’은 동등하게 능력에 맞는 교육을 받을 기회가 주어져야 하며, 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 경제적 지위 및 문벌에 의해 차별받지 않는다”고 규정한다. 문부과학성은 “국민이란 일본 국민을 말한다. 외국인에 대한 의무 교육 실시는 헌법상 및 교육기본법상 요청되고 있지 않으며 따라서 일본 국내에 거주하는 자라도 외국인의 경우에는 자녀를 초·중등학교에 취학시킬 의무가 없다”는 입장이다.<sup>61</sup> 외국인(의 자녀)은 희망하면 일본 학교에 입학할 허용하지만 권리로서가 아니고 ‘혜택’이라는 것이다.

상기와 같은 입장을 유지하면서도 ‘91년 합의’ 후 문부성은 재일한국인 교육에 관해 ① 과외 활동으로써 한국어와 한국 문화 등 학습의 기회를 제약하지 말 것, ② 시정촌 교육위원회는 재일한국인의 보호자에 취학 안내를

61 鈴木勲, 『逐条学校教育法』第7次改訂, 学陽書房, 2009年.

발급할 것, ③ 재일한국인 이외의 일본에 거주하는 일본 국적을 갖지 않은 자에 대해서도 상기 ①, ②에 준하여 취급할 것을 내용으로 하는 통달을 보내 말하자면 '91년 합의'를 이행하고 있다.<sup>62</sup> 하지만 ①은 아동들의 민족문화 형성을 지향하는 민족교육의 중요한 요소인 민족학급 활동을 지원·육성한다는 것이 아니고 금지하지 않겠다는 소극적인 자세이며,<sup>63</sup> ②의 경우도 어디까지나 '혜택'의 차원인 것에 주의할 필요가 있다.

다음으로 교사 및 공무원 채용과 관련된 공무담임권 문제를 살펴보자면, 지방자치단체 차원에서 공무원과 교사 채용 문제는 공립학교의 교사도 교육 '공무원'인 만큼 지방자치단체에서의 공무원 채용, 즉 공무담임권의 문제에 수렴된다.

일본의 중앙정부 및 지방자치단체 공무담임권의 기본 원칙은 '당연의 법리'다. '당연의 법리'는 "공권력 행사 또는 국가 의사 형성에 참가하는 공무원이 되려면 일본 국적이 필요하다"는 것인데, 헌법상에 명문 규정이 있는 것은 아니며 1953년 법제국 의견으로 처음 명시되었다. 공권력 행사 또는 국가 의사 형성 참가가 요건이므로 학술 및 기술적인 사무 처리와 단순한 노무를 제공하는 경우에는 일본 국적이 필요하지 않다고 해석되고 있다. 구(旧) 자치성은 1973년 이 법리를 지방공무원에게도 확대했다.

국가공무원법은 국가공무원 임용의 기준을 인사원 규칙에 위임하고 있는데 인사원 규칙 역시 수험자격 요건에 국적 요건을 과하고 있지 않다. 그러나 실제로는 국가공무원 채용시험에 관한 규칙 8-18 제8조에서 "일본 국적을 갖지 않은 자는 채용시험을 치를 수 없다"고 규정하고 있다. '당연의 법리'에서 보아도 공권력 행사 또는 국가 의사 형성에 참가하는 직이 아닌 경우에는 외국인의 채용이 가능할 터이므로 이러한 일률적인 배제가 타당한지는 의문이다. 실제로는 외국인이 개인적으로 이루어지는 계약 형태로 채용되어 행정기관 직원의 정원에 관한 법률상의 정원에 포함되는 일반직

62 荻野芳夫 編著, 『外国人と法』, 明石書店, 2000, 189쪽.

63 민족학급에 관해서는 "코리아안 NGO" (<http://korea-ngo.org/kyoiku/kyoiku01.html>)의 활동을 참조.

직원 신분을 갖는 경우는 거의 존재하지 않는다.<sup>64</sup>

이와 달리 외국인이 국가공무원인 국공립대학 교원이 될 수 있게 허용한 1982년 ‘외국인교원임용법’처럼 개별법에 의해 외국인에게도 공무원 취업이 개방되는 경우가 있지만, 이는 지극히 예외적인 경우다. 이 경우에도 문부성은 곧바로 각 도도부현(都道府県) 및 정령도시의 교육장에게 통달을 보내 공립 초중고 교사의 경우에는 국적조항이 있으며 따라서 외국인을 교사로 채용할 수 없다고 뜻을 박았다.<sup>65</sup> 그 후 ‘91년 합의’를 이행하기 위해 문부성은 재일한국인에 대해 일본인과 같이 교원 채용시험에 응할 수 있게 하여 공립학교 교원 임용의 길을 열었지만, ‘당연의 법리’를 전제로 정식 교사(教諭)가 아닌 상근강사로 임용할 수 있게 했다. 상근강사는 일반직 지방공무원으로서 정식 임용되어 수업 및 교육지도에서도 교사와 같으나 일본 국적을 갖지 않은 관계로 교장, 교감은 물론이고 주임 이상이 될 수 없다.<sup>66</sup>

지방공무원 채용의 경우 1980년 다카쓰키(高槻)시가 국적 제한을 풀 이후 전문성이 높은 분야를 중심으로 문호 개방이 진행되고는 있다. 하지만 정향숙 사건이 정황을 말해주듯이 ‘당연의 법리’가 걸림돌이 되고 있다.<sup>67</sup> 정향숙은 1988년 올드커머로서는 처음으로 도쿄도 보건소에 채용되어 주임을 맡기까지 순조롭게 일해 왔으나 1994년 관리직 선발에서 당연의 법리를 이유로 거부당하자 도지사를 상대로 제소했다. 2005년 최고재판소는 13대 2로 원고승소 판결을 내린 1997년 고등법원 판결을 뒤집고 도쿄도의 손을 들어주었다. 다니카는 “판결은 판단을 지자체의 재량에 맡긴 만큼, 각 지자체에서 진행 중인 공무원 채용과 관리직 등용에 결정적인 마이너스는 안

64 手塚和彰, 『外国人と法 第3版』, 有斐閣, 2005年, 231쪽.

65 荻野芳夫 編著, 『外国人と法』, 193쪽.

66 상근강사 제도의 도입으로 외국인도 공립학교 교육에 참여할 수 있게 된 것은 다행한 일이다. 그러나 일부 선진 자치단체의 경우는 이미 외국인을 교사(教諭)로 채용하고 있었던바, 상근강사의 전국적인 실시에 수반하여 오히려 그 길이 없어진 것은 아이러니하다 하겠다. 이러한 차별로 인해 재일동포의 초중고 교사 진출은 매우 적은데, 과연 이러한 사태가 장기적으로 일본 사회에 바람직한 것인지 의심스럽다.

67 자세한 것은 鄭香均 編著, 『正義なき国, 「当然の法理」を問いつづけて』, 明石書店, 2006을 참조.

될 것이다”라고 평하지만,<sup>68</sup> 2002년 납치사건이 불거진 후 바뀐 일본 사회의 분위기 속에서 사태의 반전을 기대하기는 어렵지 않을까 생각된다.

현재 ‘당연의 법리’는 상당히 광범위하게 적용되고 있다. 외무 공무원과 소방관의 경우는 일본 국적자가 아니면 될 수 없고, 최고재판소는 민사 조정위원 및 가사 조정위원 규칙에 국적조항이 없음에도 불구하고 외국인을 제외하고 있으며, 지방자치단체 차원에서 위촉 임명되는 인권 옹호위원, 민생위원 및 아동위원의 경우도 일본 국적자에 한정되고 있다.<sup>69</sup> 또한 일본의 과학자를 내외에 대표하고 과학을 국민생활에 널리 침투시키기 위한 일본 학술회의의 경우도, 명시적인 국적조항이 없음에도 불구하고 일본 국적자만이 추천되고 있다. 그 외 교육위원회 위원과公安위원회 위원도 일본 국적자에 한정되는 등 당연의 법리가 때로는 합리적인 근거 없이 그리고 중앙과 지방의 구분 없이 광범위하게 적용되고 있다.

마지막으로는 정치적 권리의 문제로 지방참정권 문제에 관해 살펴보겠다. ‘91년 합의’ 이후 민단을 비롯한 재일동포 사회가 집중적으로 힘을 쏟은 것이 지방 참정권 획득이었다. 민단 중앙본부에서 1994년 4월 새로 발족한 신용상 집행부는 ‘재일한국인 지방참정권획득추진 중앙협의회’를 구성하고 각 지방본부에도 같은 협의체를 구성하게 하여 참정권 획득을 위해 본격적으로 활동하기 시작했다.<sup>70</sup> 때마침 1995년 최고재판소는 선거인 명부에서 자신들을 누락시킨 오사카(大阪)시 복구 선관위를 상대로 소를 제기한 정주 외국인들의 상고를 뿌리치면서도, “재류 외국인 중에서 영주자 등 거주하는 지역의 지방자치단체와 특별히 긴밀한 관계를 갖게 된 자들에 대해 그 의사를 지자체의 공공사무 처리에 반영하도록, 법률로써 지방자치단체의 장 및 의회 의원 등에 대한 선거권을 부여하는 것은 헌법상 금지되어 있지 않다”고 판시하여, 참정권 획득 운동은 커다란 동력을 얻게 된다. 실제로 1990년대 말까지 전국 지자체의 40%를 넘는 지자체 의회에서 (참정권 부여)

68 田中宏, 『在日外国人—法の壁,心の溝 第三版』, 158쪽.

69 在日コリアン弁護士会 編, 『裁判の中の在日コリアン: 中高生の戦後史理解のために』, 209쪽.

70 民団五十年編纂委員会, 『民団五十年史』, 343쪽.

의견서가 채택되고 1998년 이후 공명당 등에 의한 ‘정주 외국인의 지방참정권 부여 법안’이 여러 차례 상정되었으나 끝까지 햇빛을 보지 못한 채 오늘에 이르고 있다.<sup>71</sup>

주지하는 바와 같이 선거권과 피선거권이라는 정치적 권리는 권리의 성질상 국민에게만 유보된다는 점에 대해서는 학설로서나 실무상으로 이론(異論)이 적은 편이다. 특히 국정 차원에서 그렇다. 일본 헌법 제15조 1항도 “공무원을 선정하고 파면하는 것은 국민 고유의 권리이다”라고 규정하고 있는데 이에 의해서 공직선거법 제9조 1항과 2항은 각각 “일본 국민인 만 20세 이상의 자”가 중의원 및 참의원 의원과 지방자치단체의 의원 및 장의 선거권을 가진다고 규정한다. 하지만 헌법 93조 2항이 “지방자치단체의 장 및 의원 등은 그 지방자치단체의 주민이 직접 선거한다”라고 규정하고 있는데, 문제는 ‘주민’ 속에 외국인이 포함되(될 수 있)는가이다. 학설 및 판례의 통설은 국민에 한정시키는 데 반해, 종래에도 유력한 소수설에서는<sup>72</sup> 헌법 93조 2항은 제92조의 지방자치 본래의 취지에서 파생한 것이며 정주 외국인에게 선거권을 인정하는지의 여부는 입법 정책상의 문제라 주장했다. 상기 1995년 최고재판소의 판결은 유력 소수설에 입각한 것이다.

하지만 아직까지 유력 소수설이 통설을 뒤집는 데까지는 와 있지 않은 데다 무엇보다 정주 외국인에 지방 참정권을 부여하는 것에 대한 사회적 분위기가 부정적으로 돌아섰다. 이에 대해서는 히구치가 동북아시아의 지정학적 조건을 지적하면서 실현이 곤란함을 역설하고 있는데,<sup>73</sup> 2002년 북한의 납치문제가 불거지고 중일 간의 갈등이 깊어지면서 현재 지방참정권의 전망은 매우 어둡다 아니할 수 없다. 문제를 더 복잡하게 한 것이 2012년부터 실시된 한국의 재외국민선거제도다. 대통령 선거와 국회의원 비례대표에 한정되어 실시된 재외국민선거는 재외국민에게 ‘국정’ 참여의 길을 열어

71 在日本大韓国民団神奈川地方本部, 『民団神奈川60年史』, 168쪽.

72 芦部信喜, 『憲法』(新版補訂版), 岩波書店, 1999, 89쪽.

73 樋口直人, 『日本型排外主義—在特会・外国人参政権・東アジア地政学』, 名古屋大学出版会, 2014, 제7장 이하를 참조.

주었다는 점에서 획기적이지만, 외국인의 ‘지방’ 차원의 정치 참가에 반대하고 있는 세력들에게 힘을 실어준 부분도 있어 금후의 귀추가 주목된다.<sup>74</sup>

지금까지 본 것처럼 재일동포들의 법적 지위는, 세계사적 요인에 의해 일본이 국제인권규약을 비준하고 난민조약에 가입함으로써, 사회권적 권리에 관해서는 일부를 제외하고는<sup>75</sup> 상당 부분 실현이 되었고, 또한 ‘91년 합의’에서 합의되었거나 개선이 요구된 분야에서는 지방 선거권을 제외하고는 소극적이거나 이행되거나 ‘선처’되었다. 특히 올드커머들의 경우 특별영주라고 하는 일반 외국인들과는 구분되는 재류자격을 부여받아 적어도 출입국에 관한 한 ‘특별한’ 법적 지위를 갖게 되었다.<sup>76</sup> 한편 역사적 유래는 다르지만 같은 정주 외국인인 뉴커머 영주자와 장기 체류자들은 신입관법에 의해 관리되고 있다. 하지만 올드커머도 외국인으로서의 법적 지위에서는 뉴커머와 차이가 없다. 단일 민족 신화에 의거해 국민과 외국인을 엄격히 구분하는 법 제도 및 국가·사회분위기 속에서 ‘당연의 법리’가 광범위하게 해석, 적용되는 등 일본의 외국인법제에는 국제 인권법적 관점에서 여러 가지 문제점이 있는 것이 사실이다.<sup>77</sup>

한편 현행 국제사회의 법질서 하에서는 국가에게 자국의 구성원을 결정하는 재량권이 인정되고 있으므로 아무리 국적을 기능적으로 적용한다 해도 국가의 정식 구성원이 아니면 인정되지 않는 권리(의무)의 범주가 남게 된다. 혈통주의를 취하고 있는 일본에서는 일본 국민과 완전한 (법적) 평등

74 논리적으로 제외국민 선거는 국정 참여에 관한 것이며 지방참정권은 지방 차원의 정치에 참가하는 것이므로 양립된다는 주장을 모르는 것은 아니다. 일본도 2000년부터 재외일본인의 국정 선거 참여를 허용하고 있지만 지방선거 참여는 허용하지 않는데, 재외일본인은 ‘국민’이지만 ‘주민’이 아니기 때문이라 한다. 하지만 많은 일본인들은 ‘심정적’으로 한국인들이 자기 나라 국정에 참여하고 있는 사실에 주목할 것이다.

75 전후 원호법에서 제외된 재일전쟁희생자들의 실태에 대해서는 田中宏, 『在日外国人-法の壁, 心の溝 第三版』, IV장을 참조.

76 재일(在日) ‘특권’을 허용하지 않은 시민모임(재특회)이 특별영주 자격과 통성명의 사용을 ‘특권’이라 비판하고 있으나, ① 전자는 올드커머들의 역사성에 대한 무지의 소산이며 퇴거강제와 재입국허가에 관해서도 다른 외국인에 비해서 ‘완화’되어 있는 데 지나지 않은 점에 유의해야 하며, ② 통성명의 경우 중국인들과 비교할 때 한국·조선인의 통성명 사용이 많은 것은 사실이나 일본 사회의 한 가지 단면을 나타내고 있다는 사실을 잊어서는 안 된다.

77 지면 관계로 생략했지만 近藤敦, 「国際比較のなかの日本の移民法制」, 『法律時報』, 2012年 11月号, 16~21쪽을 참조.

을 원한다면 귀화에 의한 후천적 국적 취득 이외에는 길이 없다. 따라서 전술한 정대균의 주장처럼, 현재 5세까지 내려와 있는 재일동포 사회에서 끊임없이 일본 국적 취득의 시비(是非)가 논의되어 온 것이다.

## 5. 재일동포(사회)의 현주소와 전망

도노무라는 1950년대에 들어서서 형성된 재일동포사회의 '조국지향형 내셔널리즘'은 일본이 "제국주의의 죄악을 청산하지 않은 채 단일민족국가로 진로를 바꾸면서 조선인의 배제를 강화한 일본인의 움직임에 대항하는 과정에서 형성되었다"고 한다.<sup>78</sup> 그리고 "1950년대 중반 이후 재일조선인도 일본인도 국민국가 원리에 입각하여 실제로는 국민국가 원리에 반하는 존재인 재일조선인의 문제를 직시하지 않는 기묘한 관계가 불행하게도 성립해 버렸다"고 지적한다.<sup>79</sup> 따라서 재일동포사회가 '조국지향형 내셔널리즘'을 탈피하여 일본사회의 일원으로 귀속해가며 공생을 도모해 가기 위해서는 일본이 과거의 죄악을 청산하고 일본 사회가 재일동포에 대한 차별과 배제를 멈추는 것이 필요하지만, 만약 이 두 가지가 실현된다면 재일동포(사회)는 그 근간이 흔들리게 된다. 과거(의 죄악) 청산이 귀속의 전제임과 동시에 '정체성과 차별의 이율배반'이라고 할 수 있는 딜레마가 존재하는 것이다.

전자의 좋은 예가 2001년 국적 간이 취득 제안에 대한 김정득의 반응이다. 1998년 공명당과 민주당이, 2000년에 공명당과 자유당이 제출한 '영주외국인에 지방참정권을 부여하는 법안'에 대항하기 위해 2001년 5월 여당 3당의 프로젝트팀이 특별영주자의 신고로 민족명에 의한 일본국적취득을 가능하게 하는 '특별영주자등의 국적취득의 특례 법안'을 공표하자 민단을 중심으로 한 주류 올드커머들은 격렬하게 반응했다.<sup>80</sup> 김정득은 상기 법

78 外村大, 『在日朝鮮人社会の歴史学的研究—形成・構造・変容』, 448쪽.

79 外村大, 『在日朝鮮人社会の歴史学的研究—形成・構造・変容』, 484쪽

80 在日コリアン青年連合の声明書参照. [http://www.key-j.org/program/doc/zainichi/d\\_sanseiken](http://www.key-j.org/program/doc/zainichi/d_sanseiken).

안을 영주외국인 참정권 법안을 저지하기 위한 불순한 동기에 의한 것이라 일축하면서도 귀화와는 별도로 특별영주자에게 (일정한 요건을 갖춘 경우 일본당국의 재량의 여지없이 국적취득이 인정되는) 기속적 국적취득제도 창설 자체에 반대할 이유가 없다며 두 가지 조건을 붙였다. 하나는 샌프란시스코 강화조약 발효를 구실로 한 일본국적 상실조치 및 그 후의 국적 차별에 의한 동화정책의 부당성을 시정한다는 기본 인식하에 현재의 불이익 상태를 소급적으로 소멸시키는 경과조치이며, 다른 하나는 국적 취득 후 (한민족으로서의 교육을 받을 권리, 고용촉진, 문화진흥책 등) 일본적(籍) 한인으로서의 정체성을 보장하는 종합적인 시책, 제도를 만드는 것이다.<sup>81</sup> 일본 정부의 과거 청산과 소수자 권리 보장을 조건으로 하는, ‘코리아нке 일본인’의 길을 의미하지만, 일본사회에서 ‘일본인이 아닌 일본국민’을 인정하는 것에 대한 저항이 여전히 클 뿐 아니라 2002년 납치문제가 불거지고 2006년 제1차 아베정권의 등장 이후 가능성은 더욱 희박해진 것이 아닌가 생각된다.<sup>82</sup>

현재 재일동포사회는 심각한 ‘정체성과 차별의 이율배반’에 직면하고 있다 해도 과언이 아니다. 지금까지 보아온 올드커머들의 법적 지위와 사회경제적 위상의 향상이 차별(의식)의 희박화를 초래하고 민족적 정체성의 근간을 흔드는 것이다.<sup>83</sup> 1969년에 이미 2세들의 비율이 재일동포 전체의 72.4%을 차지하는 세대교체가 일어났다. 올드커머 1세대에게는 조국과 민족은 ‘실재’하는 것이었으나 2세 이하들에게는 조국도 민족도 ‘구축’되어야 하는 상대였다.<sup>84</sup> 때마침 동포 사회에 불기 시작한 정주의 바람이 이런 변화를 확실한 것으로 만들었다. 1980년대 지문거부, 반외국인등록법 운동은

html(최종 검색일: 2015. 12. 24).

81 정인섭 역음, 『재일번호사 김경득 추모집』, 142쪽.

82 필자는 동기가 어땠든 간에 특별영주자에 한정된 ‘특례’조치는 외국인 전반의 권익향상이란 관점에서 바람직하지 않으며, 국적취득에 있어서 ‘출생지주의’의 확대 또는/및 일정 기간 이상 거주한 외국인의 자녀에게 일본국적을 부여하는 ‘거주지주의’의 도입으로 해결해야 한다고 생각하고 있으나 지면 관계상 더 이상의 논의는 생략한다.

83 『環』 11卷의 「座談會 歴史のなかの在日」의 키워드는 ‘차별’이다. 김찬정은 동화의 진행의 주범은 다름아닌 일본의 경제성장이라 한다. 金贊汀, 『韓国併合百年と「在日」』, 226쪽.

84 金泰泳, 『アイデンティティ・ポリティクスを超えて：在日朝鮮人のエスニシティ』, 132쪽.

반차별운동의 외관을 가지면서도 이미 ‘재일’하는 자로서 일본사회의 지역 네트워크를 기반으로 한 ‘공생’을 향한 자기주장과 권리요구의 사회운동의 성격을 띠어가고 있었다 한다.<sup>85</sup> 또한 과거의 민족차별 투쟁 운동은 일본의 단일민족관의 비판 위에서 있었는데 실은 재일동포들 자신이 ‘민족의 순결성’의 전제에 입각하고 있다는 모순을 느끼기 시작하면서 민족적 정체성의 담론이 지배하는 세계에서 불순한 것으로 부정적인 평가를 받아 온 귀화자와 ‘혼혈’자들이 새로이 조명받기 시작한다. ‘일본인화하고 있는 자신’이란 엄연한 현실을 단순히 ‘동화’ 또는 ‘민족성의 상실’로 단순화해서는 안 된다는 인식, ‘복합성’과 ‘경계의 무의미화’가 적극적인 평가를 얻으며, 민족적 정체성이 개개인의 복합적인 정체성을 과도하게 단순화시키는 것으로 기피의 대상이 되는 것이다.<sup>86</sup>

“‘재일조선인’이란 인간들의 실재성을 부정해 버리면 아직 남아 있는 차별과 폭력을 낳는 구조를 온존시키게 된다. 하지만 한편으로 집단적인 민족의 정체성을 과도하게 강조하면 내부의 개(個)를 억압하게 된다. 재일조선인은 해체되어야 할 것에 의존하지 않을 수 없는 곤란한 위치에서 출발해야 하는 것이다.”란 김태영으로부터의 긴 인용은 현재의 시점에서 타당하다.<sup>87</sup> 일본 당국과 사회의 태도로 재일동포들의 (집단적인) 민족적 정체성이 간신히 지탱되고 있지만 “일본인화하고 있는 자신”이란 현실도 엄연히 진행 중이다. 윤건차는 “90년대 말인 오늘날에 있어서 ‘재일’의 아이덴티티의 핵이 ‘민족’이라 할 수 있을지 의심스럽다”며, 민족=국민과 같은 공동체로 동화될 수 없는 스스로의 내력을 확인하는 역사에 대한 성찰을 자자손손 이어가야 한다고 역설한다.<sup>88</sup> 과연 윤건차의 ‘재일’은 일본인화하면서도 새

85 윤건차는 재일의식이 일본과 조선이라는 대립의 도식에서 벗어나는 것이 70년대 이후 ‘재일’의 새로운 세대를 중심으로 하는 민족권리옹호 투쟁에 의해서였다고 한다. 윤건차, 「21세기를 향한 ‘在日’의 아이덴티티」, 강덕상·정진성 외, 『근·현대 한일관계와 재일동포』, 1999, 302쪽.

86 하지만 민족적 정체성을 확립하는 것으로 동화의 압력에 저항해 온 사람들에게 복합성을 내세운 ‘개(個)의 존중’을 강조하는 것은 일본 사회의 억압과 동화 시스템을 보완하는 것으로 비쳐질 것이다. 金泰泳, 『アイデンティティ・ポリティクスを超えて: 在日朝鮮人のエスニシティ』, 60쪽.

87 金泰泳, 『アイデンティティ・ポリティクスを超えて: 在日朝鮮人のエスニシティ』, 61쪽.

88 윤건차, 「21세기를 향한 ‘在日’의 아이덴티티」, 285쪽. 아마도 ‘재일코리아청년연합’(KEY, <http://>

로이 구축되고 있는 것일까?<sup>89</sup>

뉴커머를 포함한 재일동포 전체로 눈을 돌리면, 역사성에 유래하는 올드커머의 특별한 상황과는 조금 다른 현실이 있다. 스스로 택해서 일본에 와서 생활하고 있는 뉴커머는 “증장기 재류자”로서 신입관법의 관리 대상이자 일반 외국인으로 규정되는 만큼, 일본의 외국인 법제와 정책 속에서 법적 지위와 사회경제적 위상의 향상을 피해야 한다. 머지 않아 뉴커머의 경우도 2세(이하)가 주류를 이루는 날이 오겠지만 그들에게는 특별영주 자격이 주어지지 않으므로 외국인 일반의 법적 지위의 개선을 위해 노력할 수 밖에 없다. 그들의 경우 빠른 글로벌화 속에서 민족적 정체성이 급속히 희박해져 가겠지만, 공급망의 세계화에 따라 국민국가로부터의 자유도는 높아질 것이다. 과거의 올드커머와 달리 차별이 자신의 정체성을 받치고 있는 것이 아니지만, 그들 역시 있을 수 있는 민족적 다수의 억압에 저항하기 위해서 민족성 정체성의 유지의 ‘필요성’까지 부정할 수는 없을 것이다. 이 점에서 올드커머와 뉴커머는 같은 입장에 있다.

일본은 지금 이 순간까지도 고령화와 소자화로 줄어드는 인구 감소에 대응하기 위해 외국인을 같은 사회의 구성원으로 받아들이겠다는 결단을 하고 있지 않다. 그리고 외국인 및 민족적 소수자의 법적 지위에 영향을 미치는 다양한 법제를 측정하는 ‘이민통합정책지수’는 주요 선진국 중에서 아주 낮은 수준에 머물러 있다.<sup>90</sup> 오히려 일본인에 의한 국가주의적인 통합을 강화하려는 움직임이 대두하면서 헤이트 스피치와 같은 반동적 현상이 나타나는 상황이다. 현재로서는 단일민족 사회로서의 근간을 유지하면서 외국인

www.key-j.org/, 최종 검색일: 2015. 1. 24)는 윤건차의 ‘재일’의 길을 모색하고 있지 않나 생각된다. KEY는 한국적, 조선적, 일본국적등 국적에 관계없이 조선반도에 뿌리를 갖고 있는 청년들이 한사람 한사람이 갖고 있는 무한의 가능성을 자유롭게 창조적인 활동을 통하여 제고하고 지위향상을 꾀하는 것을 목적으로 20년 전에 설립되었다.

89 아마도 이것이 한국 국적 또는 ‘조선’적을 유지하고 있는 올드커머들이 가장 많이 지향하(려)는 ‘제3의 길’이 아닌가 생각되는데, 필자는 제3의 길 역시 국적 문제를 피할 수 없다고 생각하고 있다.

90 일본의 “이민통합정책지수”에 대해서는 다음을 참조. Kondo Atsushi and Yamawaki Keizo, “MIPEX and Japan: Findings and Reflections,” *OMNES* 4(2), 2014.

의 지속적인 관리통제를 해 나갈 것으로 추정된다.<sup>91</sup> 지금까지 고찰해 온 것처럼 재일동포들의 법적 지위와 사회적 위상은 과거와는 비교할 수 없을 만큼 향상되었지만 여전히 김경득이 ‘일본적 한인’이란 제안을 받아들이기 위해 내건 두 가지 조건이 충족되었다고 하기는 어렵다. 그런 의미에서 역사성과 재류자격이 다른 두 가지의 부류로 구성되어 있는 재일동포사회가 금후 구성원의 법적, 사회적 위상을 제고하면서 ‘귀속’의 문제를 해결할 수 있을 것인지, 이미 1980년대부터 진행되었으면서도 좀처럼 제자리를 찾지 못하고 있는 ‘공생’의 문제는 어떻게 정착시켜 나갈 것인지 아직도 확실한 실마리가 있어 보이지 않는다. 당분간 재일동포사회는 ‘정체성과 귀속(국적)의 부정합’이란 모순을 간직한 채 시시각각으로 정체성이 용·용해되어 가는 속에서 여전히 이정표 없는 내일을 모색하고 있을(어야 할) 것 같다. 한일 국교정상화 60주년에 재일동포의 법적 지위와 사회경제적 위상이 어떻게 다루어질지 지금부터 궁금하다.

91 일본이 외국인 노동자를 받아들이기보다 로봇의 개발을 통한 동질적 사회 유지를 꾀하고 있는 현실을 비판하고 있는 흥미로운 논고로서는, Jennifer Robertson, "Human Rights vs. Robot Rights: Forecasts from Japan," *Critical Asian Studies* 46(4), 2014, pp. 571~598.

# ILBI: Korean Journal of Japanese Studies. Vol 12, 2015

## CONTENTS

4 **Editor's Note** NAM Ki Jeong

### 50TH ANNIVERSARY OF KOREA-JAPAN NORMALIZATION: EVOLUTION OF CONFLICT AND COOPERATION

26 A New Paradigm of Korea-Japan Relations for the Next Generation:  
Reconciliation and Restorative Justice CHUN Ja Hyun

50 Early Stage of Bilateral Economic Cooperation and  
the Process of Institutionalization NISHINO Junya

72 Legal Status and Social Position of Koreans in Japan:  
After the 1991 Memorandum of the Japanese South Korean Agreement YOO Hyuck Soo

102 50 Years after the South Korea-Japan Fisheries Agreement and  
Delimitation of Maritime CHO Youn Soo

134 South Korea's Diplomacy and the Evolution of Korea-Japan  
Security Relation PARK Young June

168 Historical Perception, Developmental Strategy, Policy Idea and Korea-Japan  
Economic Relations: Competitive Dependence in Political Perspective YOON Dae Yeob

196 Cooperation and Conflict seen from the Rise and Fall of Bilateral  
Political Network PARK Cheol Hee

224 Realizing and Overcoming the Double Mission:  
A Short History of Japanese Studies in South Korea NAM Ki Jeong

264 Retrospect of Korean Students Studying in Japan after the 1945 Liberation KIM Young Jak

290 Understanding Japanese Local Politics through Gender Analysis SHIN Ki Young

### RESEARCH NOTE

308 Power Shifts and Japanese Bureaucracy: Relationship between  
Bureaucracy and Power Shift during the Two Power Shifts SHINDO Muneyuki

### ARTICLES

328 Cross-Boundary, Cross-Lingual and Cross-National Writings of Yoko Tawada CHOI Yun Young



Korean Journal of Japanese Studies 2015 상반기, 제12호  
서울대학교 일본연구소

발행일 2015년 2월 15일 | 발행인 겸 편집인 박철희 | 편집위원장 박규태 | 편집간사 이은경

편집위원 강태웅, 권숙인, 김봉진, 김효진, 남가정, 목수현, 박진우, 신기영, 양일모, 원지연, 유혁수, 윤상인, 이은경, 이지원, 이지형,  
임성모, 장인성, 정진성, 조관자, 최영호, 황성빈

발행처 서울대학교 일본연구소 | 주소 서울시 관악구 관악로 1 | 전화 02) 880-8503 | 팩스 02) 874-3689

제작처 서울대학교출판문화원 | 전화 02) 880-5220

ISSN 2092-6863 Copyright © 2015 서울대학교 일본연구소

「일본비평」에 실린 글은 일본연구소 홈페이지([ijs.snu.ac.kr](http://ijs.snu.ac.kr)) 및 디비피아([www.dbpia.co.kr](http://www.dbpia.co.kr)) 등에서 보실 수 있으며 구입, 구독을 원하시는 분은 서울대학교 일본연구소로 연락 바랍니다. 무단전재와 무단복제를 금하며 책임은 뒤표지에 있습니다.

「일본비평」은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 발행되고 있습니다(NRF-2008-362-B00006).

## 차례

- 4      **편집자의 말**  
한일 국교정상화 50년: 갈등과 협력은 어떻게 진화하는가?      남기정

### 특집: 한일 수교 50년 갈등과 협력의 진화

- 26      다음 세대를 위한 한일 관계의 새로운 패러다임: 화해, 그리고 회복적 정의      천자현  
50      한일 경제 협력 관계의 시작과 제도화 과정      니시노 준야  
72      재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로      유혁수  
102      한일어업협정과 해양경계 획정 50년      조윤수  
134      한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965~2015      박영준  
168      역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제 관계:  
경쟁적 의존 관계의 정치적 시각      윤대엽  
196      정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등      박철희  
224      한국의 일본 정치 연구사: '이중과제'의 인식과 극복의 여정      남기정  
264      **특별기고** 해방 후 1세대 일본 유학생의 회고      김영작  
290      **특별서평** 젠더 분석을 통한 일본의 지방정치 읽기      신기영

### 연구노트

- 308      정권 교체와 일본 관료제:  
두 번의 정권 교체에서 나타나는 관료제와의 관계      신도 무네유키

### 연구논단

- 328      다와다 요코의 탈경계적, 탈민족적, 탈문화적 글쓰기      최윤영

- 356      참고문헌  
366      국문초록  
371      영문초록