

조선적 재일동포들에게도 기회의 평등을!

조건 없는 자유왕래를 위한 정책제안

○ 나라를 나라답게

우리는 국민들의 한결같은 마음으로 이어진 촛불 시위로 새로운 정부의 출범을 맞이하게 되었다. 촛불시위의 힘으로 탄생한 문재인 정부는 국민들이 바라는 해묵은 적폐들을 해소해야 하는 막중한 과제를 안고 있다. 해묵은 적폐들 중에서도 항상 정책의 우선순위에서 뒷전으로 밀려왔던 문제 중 하나가 바로 재외동포들에 관한 문제이다. 특히 일제 강점기 일본으로 건너갔던 재일동포들은 일본정부의 차별과 탄압뿐만 아니라 분단으로 인한 체제경쟁의 희생자로 깊은 상처가 남아 있다.

일본은 재일동포들에 대해 1947년 외국인 등록령을 실시함으로써 재일동포들을 외국인 신분으로 분리시켰다. 우리가 조선적(朝鮮籍) 재일동포라 부를 때 '조선'은 바로 이 외국인 등록령 당시 일본에 의해 부여된 기호이다. 즉, 국적이 아닌 한반도 출신의 조선호적에 등록된 사람들이라는 의미이다. 남북한 정권의 수립 이전에 이미 재일동포들은 모두 조선적으로 등록되었고, 이후 1952년 자신들의 의사와는 무관하게 일방적으로 일본국적을 상실하게 되었다. 즉, 일본이 모든 조선인들을 무국적자로 만들었고, 식민지를 분리하면서 최소한의 배려인 국적 선택권을 부여하지도 않았다. 재일동포들은 외국인 신분으로 일본 내에서 일상적인 감시와 통제, 차별을 겪어야만 했다.

이후 1965년 한국과 일본의 국교수립으로 인하여 한국적을 취득하는 사람들이 늘어났지만, 여전히 조선적을 유지하고 있는 재일동포가 3만여명이 있다. 이들 조선적 재일동포의 대부분은 고향은 남한지역이다. 그럼에도 불구하고 조선적 재일동포들은 왜 한국적으로 변경하지 않는 것일까?

현재 일본에는 거주하는 동포들은 일본국적 동포, 한국국적 동포, 그리고 조선적 동포들로 나눌 수 있다. 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률에는 한국국적 동포는 물론 일본국적 동포도 재외동포로 인정되어 출입국뿐만 아니라 최장 3년의 체류도 가능하다. 그러나 이 대상에서 제외된 조선적 재일동포들은 어떠한 혜택도 받을 수 없다. 이는 그 수가 얼마인지도 제대로 파악되지 않는 무국적 사할린 동포와 중앙아시아의 고려인들도 마찬가지이다.

조선적 재일동포들 중에는 총련(재일본조선인총연합회)에 직접 관련된 이들이 있다. 일제 강점기를 겪었던 당시 재일동포들이 사회주의 사상과 그 계열의 독립운동에 호의적이었던 시대적 상황이 북한을 지지하거나 인정하는 하나의 배경이 될 수 있다. 또한 일본에서 가난과 차별에 물린 재일동포들에 대하여 북한이 조선학교 지원 등 동포들의 현실을 외면하지 않았기 때문에 북한을 지지하는 경우도 있다.

그리고 조선학교와 총련을 중심으로 동포들이 의지하고 민족 정체성을 지켜가는 커뮤니티가 형성되었다. 이 커뮤니티는 생활과 생계 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있어 이들과 연계되어 있거나 과거 북송사업으로 인하여 북한에 친지가 있는 이유로 조선적을 유지하는 동포들이 있다.

한편, 총련과는 무관하지만 분단된 조국의 현실을 인정하지 않는 조선적 동포들도 있다. 즉 북도 남도 아닌 한반도 통일 조국의 국민이 되고 싶다는 이유에서 조선적을 유지하고 있다. 이와 같이 조선적 재일동포라고 해도 내부의 다양한 사정이 있음을 한국정부는 전혀 고려하지 않는다.

조선적 재일동포들은 한국으로 입국하려면 여행증명서를 발급받아야 한다. 여행증명서의 발급은 남북교류협력에 관한 법률 제 10조(외국거주 동포의 출입보장)에 따른 것으로, “외국 국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 외국 거주 동포가 남한을 왕래하려면 여권법 제 14조 1항에 따른 여행증명서를 소지하여야 한다”는 규정이다. 이는 법률의 취지상 외국거주 무국적 동포들의 출입을 보장하기 위한 것이지, 이를 악용하여 인도적 차원의 출입자체를 봉쇄하기 위한 조항이 아니다.

그런데 이러한 조치들은 사실상 한국정부가 조선적 재일동포들을 북한국적자로 취급하는 것이나 마찬가지이다. 이는 그동안 일본 내 영사관에서 여행증명서 발급을 받으려는 이들에 대한 태도에서도 알 수 있다. 즉, 한국국적으로의 변경을 강요하거나 증명서 발급 시 취조에 가까운 인터뷰, 고압적인 자세, 과도한 개인정보의 요구 등 심각한 인권침해들이 있었다. 이에 대해 국가 인권위원회에서는 재발방지 등의 시정을 권고한 바 있다.(09진인2583) 이러한 문제들이 발생하자 조선적 재일동포의 여행증명서 신청건수가 급감하였다. 2005년 3천 건이 넘었지만, 2012년에는 44건에 불과하다.

□ 조선적 재일동포 여행증명서 신청 및 발급 현황(외교부)¹⁾

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
신청건수	3,329	2,957	2,229	2,033	1,497	401	64	44	86	55	45	26
발급건수	3,358	2,949	2,229	2,030	1,218	176	25	20	40	24	23	9
거부	0	8	0	3	279	225	39	24	40	31	22	17
발급률(%)	100.8	99.7	100	99.8	81.3	43.8	39	45.4	46.5	43.6	51.1	34.6

문제는 여기서 그치지 않는다. 조선적에서 한국적으로 변경을 한 한국국적 재일동포들에 대해 의심과 감시의 시선은 여전하다. 과거 한국방문의 경험 때문에, 자신 혹은 자녀들의 미래를 위해서 한국국적을 택한 이들조차도 정치적인 판단을 먼저하고 있는 사례들이 지속되고 있다. 예를 들면 여권 갱신 시 여권기간을 제한하거나 아예 여권 발급을 거부하고 있다. 이 과정에서 영사관 직원들의 고압적인 태도, 모멸감을 주는 언행 등도 지속되고 있다.

○ 기회는 평등하게

정부는 조선적 재일동포를 포함하여 사할린 한인, 중앙아시아의 고려인 등 외국거주 무국적 동포들에 대해서 출입을 보장하여야 한다. 우선 보편적 인권의 차원에서 허용되어야 한다. 세계인권선언문(1948. 12. 10. 제정) 제13조에는 ‘모든 사람은 자기 나라 영토 안에서 어디든 갈 수 있고, 어디든 살 수 있다. 또한 그 나라를 떠날 권리가 있고, 다시 돌아올 권리도 있다’

1) 강창일의원실 보도자료, 2016.10.05.

며 이동권은 기본적인 인권임을 명시하고 있다. 그리고 국제인권규약 제12조 4항에는, ‘어느 누구도 자국으로 돌아갈 권리를 자의적으로 빼앗지 못한다’고 귀환의 권리를 보장하고 있다.

외국거주 무국적 동포들에게 국가의 책무를 강조하고, 보다 유연하게 대처해야한다는 목소리는 계속되어 왔다. 2014년 법원은 러시아 사할린거주 무국적 한인이 제기한 국적확인 소송에서 원고에 대해 대한민국 국민임을 확인하였다(서울행정법원 2012구합26159). 이 재판에 따르면 사할린 거주 무국적 동포를 혈통주의 국적법에 의거 대한민국 국민으로 인정하고, 국가는 이들을 보호할 의무가 있으며, 이들의 기본적 인권을 보장할 의무를 가진다는 점을 지적한 것이다.

최근 재외동포재단은 2017 세계 한인학술대회를 통하여 지금까지 관심과 지원이 미흡했던 조선적 재일동포들도 동포정책의 대상에 포함되어야 한다고 제안하였다. 주철기 재외동포재단 이사장은 “20만 명에 이르는 해외 입양동포를 비롯해, 고려인들 중 무국적자로 남아 있는 이들, 재일 귀화인, 또 무국적 조선적 재일동포 그리고 전 세계 속의 조선족들에 대한 관심이 필요하다”²⁾며 재외동포의 외연확대를 강조하였다.

○ 과정은 공정하게

조선적 재일동포를 포함하여 외국거주 무국적 동포들의 입국을 위해서는 법적, 제도적 보완이 필요하다. 이들의 인권보장과 자유왕래가 정착될 수 있는 토대를 만들기 위한 정책제안은 다음과 같다.

1. 여권법 개정

현재 국회에는 강창일 의원이 발의한 여권법 일부개정법률안(의안번호6220)이 있다. “무국적 외국 거주 동포의 여행증명서 발급 심사를 완화하고, 여행증명서 유효기간 연장 신청을 가능하게 하여, 고국을 방문할 기회를 확대하고 인권을 보장하고자 하는 것”이 취지이다.

2. 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 개정

현재 재외동포의 대상으로 재외국민과 외국국적 동포만을 규정³⁾하여 외국거주 무국적 동포들은 적용대상에서 제외되고 있다. 반면, “재외동포재단법”은 재외동포를 재외국민과 ‘국적에 관계없이 한민족의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람’⁴⁾이라고 규정하고 있

2) 서울신문, “재외동포의 외연을 확대하자/주철기 재외동포재단 이사장”, 2017.06.08.

3) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조(정의)

이 법에서 "재외동포"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(영주권)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 "재외국민"이라 한다)
2. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(직계비속)으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 "외국국적동포"라 한다)

4) 「재외동포재단법」 제2조(정의)

이 법에서 "재외동포"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람
2. 국적에 관계없이 한민족(한민족)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람

다. 따라서 재외동포들에 대한 보다 적극적인 보호정책을 위하여 재외동포를 “재외동포재단법”과 같이 외국거주 무국적 동포도 포함한 정의로 규정하는 것이 필요하다.

3. 인권침해 방지와 기본권 보장을 위한 행정지침의 마련

그동안 조선적 재일동포들이 여행증명서를 발급받기 위한 신청과정에서 숭한 인권침해 사례들이 있었다. 그리고 한국적으로 전환한 이들 또한 여권갱신과정에서 이러한 인권침해는 여전히 지속되고 있다. 이를 근절하기 위한 보다 세부적인 외교부의 행정지침들 마련하여 영사업무에 적용될 수 있도록 해야 한다.

강경화 외교부 장관은 오랫동안 유엔에서 인권관련 활동을 바탕으로 외교부 내에서 이러한 인권침해가 재발하지 않도록 재외동포들의 인권문제에 관심과 애정을 기울여줄 것을 요청하는 바이다.

○ 정의로운 결과를 위하여

정부는 과거 반공의 이름으로 재일동포 사회에 주었던 상처들에 대해 반성하고 이를 치유하기 위한 노력을 해야 한다. 이미 문재인 정부는 선거공약을 통하여 못 다한 과거사 진실규명을 완수하겠다고 발표했다.⁵⁾

재일동포 간첩조작 사건 등 과거 국가로부터의 인권침해에 대한 진실규명과 후속조치들을 통하여 미래지향적인 재일동포와 정부의 관계를 정립해야 한다. 더 나아가 통일지향적인 관계형성을 위해서 조선적 재일동포들에 대한 자유왕래를 적극 검토해야 한다.

최근 재외동포에 대한 정책은 재외동포의 역사와 체류국가에 맞는 “맞춤형 정책”을 지향하고 있다. 즉, 각각의 동포사회가 가지고 있는 특수성들에 대한 고려가 있어야 한다는 점이다.

분단과 배제가 지금까지 재일동포사회의 키워드였다면 한국정부는 과거사를 반성하고 국민통합과 통일국가를 지향하는 동반자로서 재일동포와의 관계를 형성해야 한다. 그 첫걸음은 동포사회의 역사에 기반한 기본권을 보장하는 것이다.

5) 더불어민주당 제 19대 대선공약, 59쪽.