

在日韓國人の 地方參政權 문제에 관한 考察*

김 부 찬**

目 次

- I. 문제의 배경
- II. 外國人の 參政權에 관한 법적 문제
- III. 재일한국인의 地方參政權 문제
- IV. 結論

국문초록

국가에서 형성되고 행사되는 권력의 정당성과 합법성을 보장하는 것은 그 국가 구성원인 국민의 동의이며 이 동의는 통상 정치적 자유와 참정권의 보장을 통하여 이루어진다고 한다. 참정권은 헌법상 기본권의 하나로 보장되고 있으며, 이는 일반적으로 국민이 국가의 의사형성이나 정책결정에 참여하기 위하여 행사할 수 있는 주관적 공권이라고 설명되어 왔다. 참정권은 전통적으로 국민주권이론에 이론적 근거를 두고 있는 것으로서 국민이 아닌 외국인에 대해서는 허용될 수 없는 것으로 이해되어 온 것도 사실이다.

20세기 중반 이후 발전되기 시작한 국제인권법은 어떠한 국가사회에서나 내외국인을 막론하고 그 안에 거주하고 있는 모든 구성원들의 기본적 인권이 가능한 한 모든 수준에서 충분히 보장되도록 요청하고 있다. 오늘날 지방화 시대를 맞아서 지방주민으로서의 외국인의 권리가 지역사회 차원에서 보다 구체적으로 실현될 수 있도록 하는 것이 중요하다고 지적되고 있으며, 유럽국가들을 중심으로 정주외국인들에게 참정권(특히 지방참정권)을 부여하고 있는 예들이 많이 나타나고 있음을 알 수 있다.

* 이 논문은 「地方自治法研究」 제2권 제2호, 2002, pp. 117-141에 게재된 논문(“在日韓國人の 法的地位 — 지방참정권을 중심으로 —”)을 그동안의 시간적 경과 및 동북아역사재단의 과제 등을 고려하여 대폭 수정·보완하고 2006년 12월 5일 열린 ‘동북아역사재단’ 창립기념 학술세미나(「한일역사관련 국제법 학술 워크숍」)에서 발표한 것임.

** 濟州大學校 法政大學 法學部 教授.

그러나 아직도 일본은 재일한국인을 포함한 정주의국인에 대하여 선거권 및 피선거권을 부여하는 데 동의하지 않고 있는 상황이다. 일본은 역사적 특수성과 국제인권법의 요청을 감안할 때 참정권을 포함한 재일한국인의 법적 지위 문제에 대하여 보다 적극적으로 검토하지 않으면 안 된다. 우리 정부도 일본을 상대로 재일한국인 문제의 역사적 특수성을 인식시키고 또한 인권의 보편적 가치를 확인하는 차원에서 재일한국인의 지방참정권 문제의 해결을 위하여 노력하지 않으면 안 될 것이다.

우리 정부가 일본으로 하여금 재일한국인 문제에 대한 역사적 책임을 묻고 재일한국인에 대하여 지방참정권을 보장해 주도록 요구하는 것도 당연한 과제이지만, 이에 앞서 우리 정부가 스스로 재외동포법의 개정 등을 통하여 재일한국인을 비롯한 재외동포들에게 어떠한 방법으로든지 참정권 행사가 가능할 수 있도록 법제도를 개선해 나갈 필요가 있다고 본다. 재일한국인으로 하여금 본국의 국정 참정권을 행사할 수 있도록 배려하는 것이 일본 정부를 상대로 지방참정권의 인정을 요구하는 입장과 균형을 이루는 적절하고도 적극적인 정책 방향이라고 본다.

주제어 : 정주의국인, 재일한국인, 인권의 보호, 재일한국인의 법적 지위, 지방참정권

1. 문제의 배경

1. 서설

국가에서 형성되고 행사되는 권력의 正當性과 合法性을 보장하는 것은 그 국가 구성원인 국민(nationals)의 同意이며 이 동의는 통상 정치적 자유와 參政權의 보장을 통하여 이루어진다고 한다. 참정권은 헌법상 基本權의 하나로 보장되고 있으며, 이는 일반적으로 국민이 국가의 의사형성이나 정책결정에 참여하기 위하여 행사할 수 있는 '主觀的 公權'이라고 설명하여 왔다. 참정권은 전통적으로 '國民主權理論'에 이론적 근거를 두고 있는 것이기 때문에 '國民'이 아닌 '外國人'(aliens)¹⁾에 대하여 정치활동의 자유와 참정권을 거부하기 위한 근거로 원용되어 온 것이 사실이다.

그러나 현대 인권사상의 발달은 내·외국인간의 구별을 최소화시키고 있으며, 사회생

1) 일반적으로 外國人이라 함은 그 나라의 '國籍'(nationality)을 갖지 않는 자라고 할 수 있으며, 이에겐 외국의 국적을 갖는 자와 아무런 국적도 갖지 않는 무국적자도 포함된다. 일반적으로 외국인의 범주에는 '일반외국인', '특별외국인', 그리고 難民도 포함된다고 본다. 이에 대해서는 김희곤, "外國人인 주민의 지방참정권", 『土地公法研究』 제7집, 1999, pp. 288-289 참조.

활의 많은 분야에서 외국인에게도 내국인과 동등한 대우를 부여하고 있다. 국제화·세계화·지방화 시대에 접어든 오늘날, 종래와 같이 '國籍'이라고 하는 관념적 기준에 의거하여 국민과 외국인 간에 차별적인 법적 지위 및 대우의 기준을 설정하는 것은 문제가 있다는 지적이 많이 나오고 있다. 국가나 지역의 경우를 막론하고 '국적'보다는 '居住'(residence) 여부를 기준으로 사회구성원으로서의 법적 지위를 부여하는 것이 보다 자연스럽고 합리적이라는 주장이 유력해지고 있다. 참정권과 관련해서도 '정주외국인'의 경우에는 지역적 거주 사실 및 생활의 실재를 근거로 적어도 그 지역에 있어서만큼은 국민과 동일하게 그 법적 지위를 인정해야 한다는 주장이 설득력을 얻어가고 있는 것이다.

한편, 과거 일제시대 한국에 대한 일본의 불법지배로부터 파생된 재일한국인의 법적 지위와 관련하여, 자신이 의사에 반하여 일본으로 이주한 후 계속하여 일본에 정주하게 된 역사적 특수성과 아울러, 정주외국인에 대한 국제적 인권보호의 수준이 제고되고 있는 현실에 바탕을 두고 이들에 대하여 최소한 地方參政權이 부여되어야 한다는 주장이 강력하게 제기되어 왔다. 이러한 지방참정권 문제는 오래 전부터 재일한국인의 법적 지위를 제고하기 위한 핵심적 과제로 다루어져 왔으며 현재 한·일 양국간에懸案으로 대두되고 중요한 문제이다.

본고에서는 먼저 在日韓國人の 의의 및 지방참정권 문제의 배경을 살펴보고, 定住外國人の 참정권에 관한 법적 문제에 관하여 검토한 다음, 재일한국인의 지방참정권 획득 운동의 경과 및 과제에 관하여 고찰하기로 한다.

2. 재일한국인의 의의 및 참정권 문제의 배경

'在日韓國人'²⁾의 법적 지위 문제는 과거 日本의 불법적인 한국 지배로부터 파생된 역사적 특수성을 갖는 문제³⁾인 동시에, 國際人權法 상 外國人을 비롯한 少數者(minorities)⁴⁾의 인권보호 차원에서 접근되어야 하는 국제법상의 문제이기도 하다. 재

2) '在日韓國人'이라는 용어 외에 '在日朝鮮人', '在日韓國·朝鮮人', '在日僑胞', '在日同胞', 그리고 '在日코리아인' 등 다양한 용어가 사용되고 있으나(이에 대해서는 金敬得, "在日朝鮮인이 본 '在外同胞法'과 向後的課題", 『韓日民族問題研究』 제5호, 2003, p. 131 주 1) 참조), 여기서는 '在日韓國人'을 사용하기로 한다.

3) 文京洙, "在日韓國人問題의 起源", 『東아시아研究論叢』 제9집, 濟州大學校, 1998, pp. 179-198 참조.

4) 辭典的 定義에 의하면 '少數者'는 "人種, 宗教, 言語, 또는 國籍 등에 있어서 그들이 소속되고 있는 사회의 다른 구성원들과 구별되며, 스스로 또는 다른 구성원들에 의하여 분리되고 구별되는 것으로 인식되어지는 사람들의 집단"(an aggregate or a group of people)으로 정의되고 있다. *The New Encyclopedia Britannica*, Vol. 27, p.356; Arnold Rose, "Minorities", David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 10, p. 365 참조. 광의로 본다면, '少數者'는 오랜 기간에 걸쳐서 일정한 민족적 집단을 구성하고 있는 少數者, 즉 '少數民族'(national minority)만이 아니라, 정치적·경제적 이유로 외국에 집단적으로 거주하고 있는 難民(refugee), 外國人(foreigners), 그리고 국적이

일한국인의 법적 지위에 관해서는 1965년 한·일 국교정상화 시 채택된 「日本國에 거주하는 大韓民國 國民의 法的地位 및 대우에 관한 協定」(이하, “法的地位協定”으로 칭함)⁵⁾과 1991년에 한·일 외무장관 간에 채택된 합의각서(이하, “合意覺書”로 칭함)⁶⁾가 중요한 법적 문서로 성립된 바 있다. 合意覺書에 의하여 그 전의 法的地位協定の 문제점이 대폭 보완되는 계기가 마련되었으나, 지방선거권이나 피선거권을 포함한 參政權의 문제는 다루어지지 않는 등 재일한국인의 법적 지위 및 권익 보호에는 여전히 많은 문제점이 남아 있다. 따라서 ‘定住外國人으로서의 在日韓國人’은 사실상 일본 사회의 구성원으로서의 삶을 살아갈 수밖에 없는 여건이면서도⁷⁾ 여러 가지 면에서 일본 국민에 비하여 차별대우를 받고 있는 상황에 놓여 있는 것이다.

본고에서 ‘在日韓國人’이라 함은 과거 日帝의 불법지배 기간 중 일본으로 건너가거나 강제로 끌려간 후 현재까지 일본의 관할권에 속하는 지역에 거주하고 있는 한국인 혈통을 가진 외국인 및 그 후손을 의미하며, 그 國籍이 ‘大韓民國’인 사람이 아니라면 ‘朝鮮’인가는 불문한다.⁸⁾ 일제시대 ‘土地調査事業’에 의하여 토지경작권을 상실한 한국의 농민들이 일본으로 이주하기 시작한 이래 滿洲事變, 中日戰爭, 그리고 太平洋戰爭 등을 거치면서 급증한 재일한국인의 수는 한 때 200만 명을 상회하기도 하였다. 1945년 종전 이후 이 가운데 3/4은 한국으로 귀환하였으나 1/4에 달하는 50만여 명은 귀환수송이 끝난 1946년 12월 이후에도 여러 가지 사정으로 일본에 잔류하게 되었으며, 이후 이들은 사실상 일본 사회의 일원으로 정주하기에 이르렀다.⁹⁾

없는 無國籍者들(stateless persons)도 그 범주에 포함시킬 수 있을 것이다. 金富燦, “國際法上 少數者の 權利”, 『東아시아研究論叢』 제8집, 濟州大學校, 1997, p. 2.

- 5) 法的地位協定の 내용은 크게, ① 永住權賦與範圍, ② 退去強制事由, 그리고 ③ 教育·生活保護 등 기타 일본 내 처우문제로 나눌 수 있는데, 그 구체적인 내용은 생략한다. 이에 대해서는 鄭印燮, 『재일교포의 법적지위』, 서울대학교출판부, 1996, pp. 38-68 참조.
- 6) 이에 대해서는 상계서, pp. 68-87 참조.
- 7) 아이덴티티(identity) 면에서 볼 때 ‘재일한국인’들은 韓國의 在外國民인 동시에 일본사회의 ‘住民’이기도 하는 이중성을 가지고 있는 것이다.
- 8) ‘在日韓國人’의 범주에 대해서는 다양한 견해가 있으나, 여기서는 日本에서 거주하는 한국인 혈통을 가진 사람 중에서 韓國(朝鮮) 國籍을 가진 ‘定住者’에 한정하여 논하기로 한다. 보통 ‘在日同胞’ 또는 ‘在日僑胞’의 범주에는 한국(조선) 국적을 가진 자 외에도 대한민국 정부수립 이전에 일본으로 이주한 자를 포함하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자와 그 직계비속도 포함되지만 재일한국인의 법적 지위를 논하는 경우에는 이미 일본국적을 취득한 재일동포의 경우는 논의의 실익이 없기 때문에 제외되는 것이다. 이러한 의미에서 日本內 ‘定住者’로서의 재일한국인은 일본의 입장에서 보면 ‘정주외국인’으로서의 지위를 갖게 된다. 徐龍達, 김용기 譯, “在日韓朝鮮人の 地方參政權”, 『經營經濟』 第33輯 1號, 2000, pp. 183-184; 최영호, “在日韓國人の 參政權에 대한 韓日兩國의 政治的 態度에 관한 研究”, 『영산논총』 제7집, 영산대학교, 2001, p. 2; 그러나 조상균은 귀화나 일본국민과 재일한국인 사이에 태어난 것에 의해 일본국적을 취득한 재일동포를 포함하여 법적 지위를 논하고 있다. 조상균, “재일동포의 법적 지위”, 『한국동북아논총』 제33집, 2004, p. 372.
- 9) 李光奎, 『在日韓國人』, 일조각, 1993, pp. 16-46; 정인섭, 전계서, pp. 1-6 참조. 과거 한국과 일본 모두 國籍法上 ‘父系血統主義’를 채택하고 있었기 때문에 재일한국인의 수는 1950년대 중반부터 60여만 명

이와 같이 일본에서 '定住外國人'이라 함은 주로 재일한국인을 가리키는 용어로서, 재일한국인은 대표적인 정주의국인이다.¹⁰⁾ 일제의 불법지배 기간 동안 최소한 형식상으로는 '일본 臣民'으로서의 지위를 부여받고 있었던 재일한국인들은 1952년 4월 28일 「對日平和條約」이 발효됨에 따라 일본 당국에 의하여 '外國人'으로 간주되기 시작하였던 것이다. 일본은 재일한국인 문제에 대한 스스로의 책임을 외면한 채 재일한국인을 단지 일반외국인과 동일하게 취급한 결과, 그나마 이들에게 부여되고 있던 '參政權'도 더 이상 인정되지 않았으며,¹¹⁾ 특히 거주 자격과 관련하여 여러 가지 불편과 불안정성이 초래되기 시작하였다.

재일한국인의 법적 지위는 1965년 法的地位協定에 의하여 '協定永住權'이 보장되는 등 어느 정도 개선되는 결과를 가져오기도 하였다. 그러나 이러한 협정이 재일한국인의 법적 지위를 근본적으로 개선시키지는 못하였으며, 이 때문에 재일한국인에 대한 차별대우 문제가 계속하여 제기되어 왔다. 일본이 1981년에 「難民의 지위에 관한 協約」(Convention Relating to the Status of Refugees, 이하 "難民條約"으로 칭함)을 비준함으로써 재일한국인의 출입국관리에 있어서 규제가 다소 완화되고, 아동부양 수당 등의 受給 자격자의 국적요건이 철폐됨으로써 관련 사회복지제도의 혜택이 재일한국인들에게도 적용되기 시작하였다.¹²⁾

수준으로 유지되어 올 수 있었다. 그러나 이러한 상황은 1985년부터 일본이 국적법을 개정하여 '父母兩系血統主義'를 채택함에 따라 크게 변화하기 시작하였다. 실제 1985년부터 재일한국인의 수는 감소하기 시작하였으며 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망되고 있다. 1997년부터 한국도 일본과 마찬가지로 '父母兩系血統主義'를 채택했음에도 불구하고 장기적 관점에서 이러한 상황이 달라질 가능성은 없어 보인다. 李長熙 편저, 「韓日間の 國際法的懸案問題」, 亞社研, 1998, pp. 111-118 참조.

- 10) 일본에서의 '定住外國人'이라 함은 일본사회에 생활기반이 있고 사회적 생활관계가 일본인과 실질적으로 차이가 없지만 일본국적을 가지지 않는 외국인을 말한다. 구체적으로는 ① 일본제국의 침략에 의하여 직·간접을 불문하고 渡日을 강요당한 한국인, 중국·대만인 등이며, ② 前項의 한국인이나 중국·대만인 등의 자손으로서 日本에서 출생하여 성장한 자, ③ 일본에 거주하여 3년(國際法上 歸化許容最短期數) 이상인 자로서, 생활기반이 日本에 있고 納稅의 의무를 다하고 있는 기타 외국인을 말한다. 徐龍達, 전계논문, p. 185.
- 11) 參政權은 사실 1945년 「衆議院選舉法」개정과 1947년 「衆議院選舉法」 및 「地方自治法」 개정을 통하여 이미 재일한국인에게 적용되지 않고 있었다. 그러나 오늘날 재일한국인의 地方參政權獲得運動과 관련하여 소위 식민지시대에 재일한국인에게 인정되고 있었던 參政權을 다시 회복하자는 식의 주장은 재고할 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 이러한 주장은 日帝의 불법적인 한반도지배를 합법화하는 것으로 오해될 수 있기 때문이다. 최영호, "日本敗戰直後 參政權問題에 대한 在日韓國人の 對應," 「韓國政治學會報」第34輯 1號, 2000, p. 196; 김정득, "재일동포에 있어서 국적과 지방참정권이란"(서울대학교 법과대학 공익·인권법센터 자료: <http://jus.snu.ac.kr/~bk21>) p. 1 참조.
- 12) 日本은 「難民條約」에 가입한 이후 「出入國管理令」을 개정하여 「出入國管理 및 難民認定法」을 만들었고, 「外國人登錄法」도 일부 개정하였다. 「難民條約」은 제23조와 24조에서 締約國은 합법적으로 그 영역에 체재하는 難民에 대하여 '公的救濟 및 援助'(public relief and assistance) 그리고 '勞動法制 및 社會保障'(labor legislation and social security)에 관하여 자국민에게 주어지는 대우와 동일한 대우를 하여야 한다고 규정하고 있다. 「難民條約」의 비준에 따른 재일한국인의 대우에 대해서는 金應烈, "難

그러나 協定永住權의 한계, 強制退去 문제, 指紋捺印 문제, 교육 및 고용과 관련된 차별 대우 등은 여전히 미해결의 과제로 남아 있었다. 이러한 '1991年問題'¹³⁾를 해결하고 法的地位協定의 내용을 보완하기 위한 목표를 가지고 한국 정부는 일본 정부를 상대로 협상을 진행하였으며, 그 결과 1991년 1월에 合意覺書가 채택되었던 것이다. 합의각서는 법적 구속력을 갖는 조약이 아니라 일종의 '紳士協定'(gentle's agreement)으로서의 성격을 가진 것이었다. 그러나 일단 일본은 이 합의각서의 이행을 위한 후속조치에 바로 착수하였다. 법률 사항의 이행을 위하여 「出入國管理特例法」¹⁴⁾과 「外國人登錄法」을 제정하는 한편, 여타 부분에 대하여는 그 이행과 관련하여 일선 행정기관에 행정지도를 하였다.

합의각서의 실천을 위하여 1991년 4월 26일 일본 議會는 「出入國管理特例法」을 제정하였다. 이는 같은 해 5월 10일 法律 제71호로 공포되어 11월 1일부터 시행되었다. 이 법을 통하여 1952년 「對日平和條約」의 발효 이래 복잡하게 구분되던 舊植民地(일제의 불법지배 하에 놓여있던 국가) 출신 재일한국인 및 在日臺灣人과 그 후손의 법적지위가 일원화되었다.¹⁵⁾ 과거 法的地位協定에 따른 이른바 '協定永住權' 제도가 없어지고 終戰 이전부터 일본에 거주하다가 「對日平和條約」의 발효와 동시에 일본 국적을 상실한 구식민지 출신자 및 그들의 일본 출생 자손으로 이 법의 시행 시에도 여전히 일본에 거주하던 자에게는 일률적으로 '特別永住權'이 부여되었다.¹⁶⁾

재일한국인은 그 역사적 특수성에 의하여 일본 내 일반외국인에 비해서는 다소 안정된 법적 지위를 부여 받고 있는 것은 사실이지만 일본 국민에 비해서는 여전히 열악한 법적 지위에 머무르면서 여전히 私法上·公法上 차별대우를 받고 있는 실정이다.¹⁷⁾ 특히 공법상 지위와 관련하여 일본 정부의 地方參政權 문제에 대한 법제도적인 개선 노력이 크게 미흡한 것으로 지적되고 있다. 대부분의 재일한국인들은 최소한 지방참정권을 획득해야만 정주의국민으로서의 인권을 제대로 보장 받는 동시에 일본 사회의 능

民條約과 在日韓國人”, 『亞細亞研究』 제88호, 1992, pp. 77-102 참조.

- 13) 1965年 한일관계 정상화 시 한국국적을 보유한 재일한국인에게는 協定永住權을 부여하였으나 당시 協定永住權者의 後孫의 법적 지위는 미해결 상태로 남겨두었다. 이 문제를 1965년을 시점으로 25년 이내에 한국 측의 요청이 있으며 일본은 재일한국인의 법적 지위에 대하여 재협의하기로 당시 결정한 바 있는데, 그 시한이 1991年 1月로 되어 있기 때문에 이를 '1991年 問題'라고 한다. 상계논문, pp. 79-80.
- 14) 正式名稱은 「日本國과의 平和條約에 基하여 日本國籍을 離脫한 者 등의 出入國管理에 관한 特例法」이다.
- 15) 이 법은 1991년 「合意覺書」의 실천을 위하여 제정된 것이었으나, 그 적용대상은 과거 「法的地位協定」상 '協定永住權者' 등에 한정되지 않고 朝總聯系와 在日臺灣人 등 역사적으로 동일한 일본정착 경위를 갖는 모든 사람들에게 적용되었다.
- 16) 「出入國管理特例法」 제3조.
- 17) 이장희, 전개서, pp. 102-111; 정인섭, 전개서, pp. 68-504; 조상균, 전개논문, pp. 371-391. 保坂祐二, “在日朝鮮人の 法的地位(改正된 '國籍法'과 '入管法'을 中心으로)”, 『平和研究』 제8권 1호, 高麗大學校, 2000, pp. 6-7; 김부찬, “재일한국인의 법적 지위 — 지방참정권을 중심으로 —”, 『地方自治法研究』 제2권 제2호, 2002, pp. 120-125.

동적인 구성원으로 참여할 수 있는 지위가 부여되는 것으로 생각하고 있기 때문에, 다양한 방법으로 지방참정권 획득운동을 전개해 나가고 있다.

II. 外國人の 參政權에 관한 법적 문제

1. 參政權의 의의 및 향유주체 문제

일반적으로 參政權은 헌법상 基本權의 하나로 보장되고 있으며, 국민이 국가의 의사형성이나 정책결정에 직접 참여하고, 선거인단·투표인단의 일원으로서 선거 또는 투표에 참여하거나, 자신이 공무원으로 선임될 수 있는 국민의 '主觀的 公權'을 의미하는 것으로 간주되고 있다.¹⁸⁾ 참정권은 기본적으로 '國民主權理論'에 근거를 둔 것으로 이해되어 왔으며,¹⁹⁾ 국민주권이론은 '國民'이 아닌 '外國人'에 대하여 정치활동의 자유와 참정권을 거부하기 위한 근거로 원용되어 온 것이 사실이다.²⁰⁾ 그러나 오늘날 국민주권이론에 근거하여 '국민'에게 부여되고 있는 참정권은 중앙정부 차원의 '國政參政權'을 의미하는 것이며, '地方參政權'의 경우는 국정참정권과는 다른 접근이 이루어져야 한다는 주장이 유력해지고 있다. 특히 세계화·지방화 시대를 맞아 지방참정권의 경우도 오로지 '국민'에 한해서 배타적으로 인정되는 것으로 보아야 할 이유가 없다고 보고 있는 것이다.

지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 지역 '住民'(residents, inhabitants)은, 국가 차원의 의사형성이나 정책결정 또는 국가기관의 구성과 관련 없이 당해 지방자치단체의 의회의원과 단체장을 선거할 권한(選舉權)을 가질 뿐만 아니라 스스로 지방의회 의원과 단체장에 선임될 수 있는 '被選舉權'을 가지고 있으며, 이러한 지역 주민의 정치적 권리를 '地方參政權'이라고 규정할 수 있을 것이다.²¹⁾ 또한 오늘날 법률에 의하여 지역(지방자치단체) 주민들로 하여금 지방자치 또는 주민의 중대한 이해관계가 걸린 주요 사항에 대해서 직접 투표를 통하여 그 결정에 참여할 수 있도록 '住民投票制'가 시행되고 있으며, 이에 따른 '住民投票權'도 널리 지방참정권에 포함된다고 본다.

지방참정권의 경우도, 과거에는 오로지 당해 국가의 국적을 가진 국민에 한하여 인정되는 것으로 간주되어 왔던 것이 사실이다. 그러나 오늘날 인권사상 및 국제인권법의 발달에 따라 내·외국인 간의 구별이 점차 사라지고 있으며, 가능한 한 외국인들에게도

18) 權寧星, 『憲法學原論』, 法文社, 2006, p. 570.

19) 許營, 『韓國憲法論』, 博英社, 1999, pp. 137-138 참조

20) 권영성, 전제서, p. 580; 정인섭, 전제서, p. 397.

21) 徐輔健, "일본에서의 외국인의 참정권에 대한 논의", 『公法研究』 제30집 제5호, 2002, pp. 173-175 참조.

내국인과 동등한 대우 및 권리를 보장하도록 요구하고 있는 데 부응하여, 외국인들에게도 제한적인 범위에서 정치적 자유와 참정권이 부여되는 경우가 나타나고 있는 것이다.

특히 최근 유럽 국가들을 중심으로 일정 기간 이상 자국에 거주한 외국인들에게는 지방자치체 차원에서 選舉權을 부여하는 추세가 확산되고 있다. 외국인에 대한 이러한 地方參政權의 인정은, 지방자치체의 운영주체는 '國民'이라기보다는 실제 그곳에 계속적으로 거주하고 있는 '住民'이며, 주민의 복지 및 생활에 대한 정책 결정에 대해서는 주민으로서의 이해관계가 보다 중요한 영향을 미치게 되며 반면에 주민의 '國籍'이 결정적인 중요성을 갖지 않는다는 인식이 점차 확산되고 있음을 의미하는 것이다.

2. 외국인 참정권의 근거에 관한 법적 검토

1) 외국인의 대우 및 권리에 관한 國際法原則

모든 국가들은 외국인의 출입국과 관련하여 재량권을 향유하지만 일단 자신의 영역 내에서 재류를 허용하고 있는 외국인들에게는 일정한 대우와 보호를 부여하여야 할 국제법상 의무를 진다.²²⁾ 각국은 '國際標準主義'(international minimum standard) 또는 '國內標準主義'(standard of national treatment) 등의 원칙에 따라 국내 재류 외국인에 대한 대우 및 그 권리·의무의 기준을 설정하고 있다.²³⁾ 특히 국제인권법의 발달에 따라 각국은 그 관할 하에 있는 모든 개인들(외국인 등의 모든 少數者 포함)에 대하여 차별 없이 일정한 수준의 권리를 보장하도록 요구되고 있다. 그러나 전통적으로 대부분의 학자들은 외국인에 대해서 절대적으로 내국인과 동등한 권리를 보장해야만 한다고 보지는 않아 왔던 것이 사실이다. 이른바 기본적 인권은 국적 혹은 시민권에 관계 없이 영토 내의 모든 사람들에게 인정되어야 한다고 보지만 國家主權에 직접 영향을 미치는 '政治的' 권리를 외국인에게는 부여하지 않을 수 있고 또한 일정한 직업의 향유를 배제할 수도 있다는 것이다.²⁴⁾

이에 따라 참정권을 인정하지 않는 것이 국제법이 금지하고 있는 외국인에 대한 '差別待遇'에 해당되지는 않는다는 입장이 오랫동안 설득력을 지녀왔다. 즉 '國籍'(nationality)을 근거로 하여 외국인에 대하여 참정권을 인정하지 않는 경우에도 이는 '合理的 根據'

22) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., London and New York, Routledge, 1997, p. 256.

23) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th ed., Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 524-530.

24) 金大淳, 「國際法論」 제11판, 三英社, 2006, p. 430; 金楨鍵, 「國際法」, 博英社, 1998, pp. 566-568; 田畑茂二郎, 「國際法講義 上」, 有信堂, 1984, p. 233.

를 가지고 있는 것으로 간주되어 왔던 것이다. 이러한 입장은 文面 상으로 보면 각종 人權條約들²⁵⁾의 경우에도 그대로 반영되고 있다고 해석해 왔던 것도 사실이다. 우선 「世界人權宣言」 제2조²⁶⁾는 허용되지 않는 차별의 기초로서 인종, 피부색, 性, 언어, 종교, 정치적 견해, 민족적·사회적 출신, 재산, 출생신분 등을 열거하면서도 「國籍」²⁷⁾을 제외하고 있다. 이 점을 들어 바로 「국적」을 근거로 내·외국인을 차별하는 것은 허용될 수 있다고 설명하고 있는 것이다.²⁸⁾ 그리고 「內外國人平等主義」에 입각하여 權利(人權)의 주체를 「모든 자」(everyone)로 규정하고 있는 인권관련 조약도 參政權(political rights)에 대해서는 「市民」(citizen)²⁹⁾과 관련해서만 규정하고 있다는 점을 들어³⁰⁾ 외국인의 참정권은 보장되지 않는다고 해석하고 있는 것이다.

그러나 허용되지 않는 차별의 기초로 「國籍」이 열거되지 않고 있다고 해서 「국적」을 이유로 하는 차별대우가 적극적으로 허용되고 있다고 볼 수는 없으며, 조약의 條文이 어떤 권리가 오로지 「國民」이나 「市民」에 한하여 인정된다고 적극적으로 규정하고 있는 경우를 제외하고는 그러한 권리가 「外國人」에게도 적용될 수 있다고 보아야 한다. 참정권의 경우에도 「세계인권선언」은 국제인권규약과는 달리 “모든 사람들”(everyone)이

- 25) 이에는 「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights), 「市民的·政治的權利에 관한 國際規約」(International Covenant on Civil and Political Rights), 「美洲人權規約」(American Convention on Human Rights), 「아프리카人權憲章」(African Charter on Human and People's Rights), 「人種差別撤廢條約」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) 등이 있다.
- 26) Article 2: "Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. ..."
- 27) 第2條에 포함되고 있는 'national origin'은 '出身國家'가 아니라 '出身民族'을 의미하는 것이다.
- 28) Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1984, p. 45.
- 29) 일반적으로 「國民」이라는 用語의 기초가 되고 있는 「國籍」이라고 하는 개념은 특정국가에 소속된 個人의 지위를 「대외적으로」 나타내는 데 반해, 「市民」(citizen)이라는 용어의 기초가 되는 「市民權」(citizenship)은 「대내적으로」, 즉 국내법질서 내에서 특정부류의 사람들에게 적용되는 權利와 義務를 함축하고 있다. 따라서 「市民」은 「國民」 가운데서도 본질적으로 특정국가의 국내법에 의해서 「완전한 政治的權利」(full political rights)를 보유하고 있는 사람들을 지칭하는 용어로 사용되고 있는 것이다. 김대순, 전거서, pp. 419-420 참조. 따라서 지방참정권획득운동을 전개하고 있는 일부 재일한국인단체의 경우와 같이, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제25조가 「市民」에 대한 참정권을 규정하고 있는데, 여기서 「市民」을 「住民」으로 해석하여 지방자치단체 「住民」으로 생활하고 있는 「定住外國人」에 대한 참정권 인정의 근거로 인용하는 것은 무리라고 본다. 保坂祐二, 전거논문, p. 8 참조.
- 30) 예를 들어 International Covenant on Civil and Political Rights, Article 25: "Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country."

“자국 내에서”(in his country) 참정권을 향유하는 것으로 규정하고 있으며,³¹⁾ 이 경우 그 ‘국가’(country)를 반드시 ‘國籍國’(national State)으로 보아야 할 이유는 없는 것이다.³²⁾ “자국 내에서”라는 句節의 해석과 관련하여 ‘국적’을 기준으로 삼지 않고 가족관계, 거주지 지속성, 경제활동 등을 기준으로 보다 “실질적인 眞正連結關係(substantial real connections)를 가지고 있는 국가 내에서” 거주하고 있는 개인에 대하여 참정권이 부여된다고 해석할 수도 있다고 본다.³³⁾

또한 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」과 같이 ‘市民’에 대하여 참정권을 보장하는 규정이 있을지라도, 이는 국가는 최소한 자신의 ‘시민’에 대해서는 참정권을 보장해야만 한다는 의미이지 ‘外國人’에 대해서는 참정권을 허용하지 않도록 하는 의미로 해석해서는 안 된다는 것이다. 따라서 외국인에게 참정권을 부여하지 않도록 하는 명시적인 규정이 없는 만큼 어느 국가든지 재량에 의하여 외국인에게 참정권을 부여하는 것은 얼마든지 가능하다고 볼 수 있는 것이다.³⁴⁾

2) 人權의 普遍性과 기본적 人權의 主體; ‘國民’에서 ‘住民’으로

국제화·세계화·지방화 시대에 접어든 오늘날, 종래와 같이 ‘國籍’이라고 하는 관념적 기준에 의거하여 법적 지위 및 대우의 기준을 설정하는 것이 문제가 있다는 지적이 나오고 있다. 국가나 지역의 경우를 막론하고 ‘국적’보다는 ‘居住’(residence) 여부를 기준으로 사회구성원으로서의 법적 지위를 부여하는 것이 보다 자연스럽고 합리적이라는 것이다.³⁵⁾

일본의 大沼 교수는, 오늘날 ‘國家’ 및 ‘國民’의 개념이 법률관계를 설명하는 정당화 근거로서 점차 그 우월적·배타적 지위를 잃고 있는 반면, ‘人間性’(humanity)에 기초하는 人權 관념이 각 개인에 대한 諸權利의 보장 근거로서 유력하게 원용되고 있다고

31) Article 21 (1): “Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.”

32) 이호용 역음, 「정주의국인에 대한 선거권 부여법제」, 법무부 법무심의관실, 2000. p. 16 참조.

33) Richard B. Lillich, *op. cit.*: 전통적으로 ‘國籍國’만이 행사할 수 있는 것으로 간주되고 있는 ‘外交的保護權’(right of diplomatic protection)의 경우에 최근에는 국가와 피해자와의 연결요소로 단순한 ‘國籍’이 아닌 ‘定住’(habitual residence)의 요소를 고려해야 한다는 주장이 유력하게 제기되고 있다. 이는 오늘날 많은 사람들이 자신의 ‘國籍國’이 아니라 해외에 거주하고 있으며 이 경우 그 ‘滯留國’(host State)과의 사이에 ‘國籍’ 이상의 ‘實效的連結’(effective connection)이 성립될 수 있다고 본다. ‘居住’(residence)는 따라서 단지 ‘附加的인 要素’(accessory factor)가 아니라 ‘實際的인 連結要素’(actual linking factor)로 간주되어야 한다는 것이다. 이에 대해서는 김부찬, 「外交的保護에 관한 研究」(外交通商部研究用役報告書), 2001. pp. 42-43 참조.

34) Richard B. Lillich, *op. cit.* p. 46.

35) 大沼保昭, “日本에 있어서 ‘外國人’의 人權論 再構成試圖.” 『韓國國際法學의 諸問題』(箕堂李漢基博士古稀紀念), 1986. p. 417.

한다. 더욱이 사회공동체의 일원으로서 국가영역 내에 거주하는 외국인들이 많은 수를 차지하는 오늘날의 상황, 즉 “住民=國民+ 定住外國人”인 상황에서는 “國民=住民”이라는 等式을 전제로 하여 권리·이익의 향유 주체로서 주민의 범주를 결정하는 것은 형식주의에 매몰된 것으로서 이념적 차원은 물론 현실적 차원에서도 그 타당성이 현저하게 감소했다고 본다. 理念의 관점에서 보면 외국인도 국민과 같은 人間이며, 현실의 관점에서 보면 정주의국인도 주민임이 틀림없기 때문이다.³⁶⁾

‘社會構成員性’을 외국인에 대한 기본권 보장의 기준으로 삼는 근거는, “동일한 기여와 부담이 있는 곳에 동일한 권리와 이익이 있어야 한다.”는 ‘衡平’(equity)의 관념에서 발견할 수 있는 것이다. 이러한 논거가 오늘날 특히 중요한 의미를 갖게 되는 것은, 국제인권법 차원에서 ‘국적’의 기준이 인종, 성, 종교, 민족적·사회적 출신 배경 등, 여러 기준들과 함께 더 이상 절대적인 ‘합리적 차별근거’로서 기능할 수 없게 되었다는 점에도 그 이유가 있다. 오늘날 ‘平等權’과 ‘非差別主義’의 급속한 확산은 성, 언어, 국적 등의 기준에 의한 차별을 반대하는 ‘少數者權利保障運動’의 근거를 확립시키는 결과를 가져왔다고 본다.³⁷⁾ 따라서 오늘날 憲法이나 개별 법령을 해석함에 있어서는 당연히 이러한 일반적인 人權尊重原則을 전제로 하여야 하며, 특히 외국인의 권리와 관련하여 ‘國民性’과 더불어 ‘社會構成員性’을 중요한 해석 기준으로 적용하지 않으면 안 된다고 보아야만 한다는 것이다.³⁸⁾

이제 ‘사회구성원성’은 공동체 일반의 권리관계의 확정 원칙이라고 말할 수 있다. 이러한 원칙은 法文上 특별히 국적 요건이 규정되지 않고 있는 경우에는 일반적으로 타당한 원칙으로 적용되어야만 하며, 따라서 국적 요건이 특별히 규정되고 있는 경우에도 권리·이익의 향유주체로서 ‘國民’을 ‘住民’으로 넓게 해석하여야 하는 경우도 점차 많아지고 있는 것이다. 이제 인권의 보편성을 근거로 憲法이나 인권관련 조약에 포함되고 있는 ‘平等權’과 ‘非差別主義’의 의미를 해석함으로써 외국인의 법적 지위 및 기본권주체성을 검토하지 않으면 안 되는 것이다.³⁹⁾

3) 國民主權論과 외국인의 참정권; ‘國民’ 개념의 확대

앞에서 검토한 바와 같이 전통적으로 국제법이나 국내법상 참정권은 ‘國民主權主義’에 바탕을 두고 당해 국가의 주권자인 ‘國民’에 보장되어지는 기본적 인권이라는 생각이 일반적이었다. 그리고 ‘국민’이라 함은 해당 국가의 ‘국적’을 보유하는 사람을 의미

36) 상계논문. p. 420.

37) 상계논문. pp. 420-421.

38) 상계논문. p. 422.

39) 상계논문. p. 431 참조.

한다고 보아 왔던 것이다. 이와 같이 외국인의 참정권을 인정하는 데 있어서 가장 큰 이론적 장애는 國民主權論이었다.

그러나 외국인에 대해서도 참정권을 인정하고자 하는 입장에서, '국민주권'이라는 용어를 해석할 때 그 국민을 구성하는 자로서 국적보유자뿐만 아니라 정주의국민도 포함될 수 있도록 함으로써 외국인에 대한 참정권 부여의 근거로 삼으려고 하는 시도가 나오고 있는 것이다. 우선 일본의 浦部 교수는 이와 관련하여 다음과 같이 3 가지 논거를 들고 있다:⁴⁰⁾

첫째, 국민주권의 원리는 市民革命期에 있어서 '君主主州論'에 대항하기 위하여 제창된 것으로 외국인을 국정에서 배제하기 위한 것이 아니다. 둘째, 국민주권의 원리는 治者と 被治者의 同一性의 원리를 의미한다. 민주주의 정치의 인민에 의한 자기통치이고 '주권자가 될 자'란 그 '정치사회를 구성하는 모든 사람'을 의미하는 것이다. 셋째, 국민주권의 담당자를 생각할 때 형식적인 '국적보유자'가 곧 '국민'이라고 규정하는 것은 타당하지 않으며, '主權者가 될 자'가 곧 '國民'이 되어야 한다고 본다. 이와 같은 국민개념을 전제로 할 때 국가사회에 있어서 정치적 결정에 따르지 않을 수 없는 '生活實態'를 가진 외국인은 '국민'에 해당되는 것으로 보아야 하고, 따라서 이들에게도 참정권(국정선거권)을 보장해야만 한다는 것이다.

또한 독일에서도 「基本法」상 국민(Volk)의 해석과 관련하여, 이를 형식상 독일인으로 구성된 '獨逸國家國民'(Staatsvolk)만을 의미하는 것으로 보지 않고, 독일연방공화국에 있어서 생활과 운명공동체의 영토적 한계를 증시함으로써 국민들과 동일한 생활실태를 갖고 있는 정주의국민도 널리 독일 '국민'의 개념에 포함된다고 볼 수 있다는 견해가 나오고 있다.⁴¹⁾ 이와 같이 헌법상 원칙으로 되어 있는 국민주권 원리와 관련하여 '국민'의 개념이 헌법 현실의 변천에 따라서 또는 새로운 헌법이론에 따라서 새롭게 변화하고 있다는 논거를 통하여 '국민'의 개념 속에 형식적으로 '國籍을 가진 國民'뿐만 아니라 '定住外國人'까지도 포함된다는 주장을 펴고 있는 것이다.⁴²⁾

4) 地方自治의 本旨와 地方參政權의 主體

오늘날 國政과 관련해서 외국인의 참정권을 부인하는 경우에도 지방자치 차원에서는 참정권의 향유 주체가 최소한 정주의국민에게는 확대되어야만 한다는 주장이 유효해지고 있다. 大沼 교수는 일본에서의 '定住外國人'이란 "일본사회에 생활의 근거를 가

40) 浦部法穂 "日本國憲法と外國人の 選舉權", 서용달 편, 「定住外國人の地方參政權」, 日本評論社, 1992, pp. 55-57(이윤환, "憲法上 定住外國人の 地方參政權", 「국제인권법」 제4호, 2001, p. 72에서 재인용).

41) 이윤환, 전계논문, pp. 72-74 참조.

42) 상계논문, pp. 75-76; 김희곤, 전계논문, p. 298 참조.

지고 그 생활실체에 있어서 자기의 國籍國까지도 포함한 어떤 나라보다도 일본과 깊이 결합되어 있고, 그 점에서는 일본에 거주하는 일본 국민과 동등한 입장에 있지만 일본 국적을 갖지 않은 자"라고 정의하고 있다.⁴³⁾ 즉 정주의국인들은 일본사회의 구성원으로서 일본 국민과 동일한 생활을 하고 있으며, 그 사회의 一般意思 형성에 참여하여야 할 適格을 가지고 있다고 볼 수 있다는 것이다.

따라서 이러한 정주의국인에 대하여 지방자치단체 차원에서 참정권을 인정하더라도 국민주권의 원리에 당연히 반한다고 볼 수 없고, '地方自治의 本旨'는 '住民'의 自治에 있기 때문에 주민인 정주의국인의 정치 참여를 배제하는 것이 오히려 문제가 된다는 것이다. 오늘날 지역사회의 주민들이 지방자치의 主體를 구성하고 있다는 점을 고려할 때, '정주의국인'이 국민인 주민과 다름없이 세금을 납부하는 등 생활의 실체에 있어서 '국민'과 동일한 입장에 있는 이상, 생활일반 및 법률관계에서 '定住外國人'들을 그 '外國人性'을 근거로 하여 차별대우하는 것은 명백히 '地方自治의 本旨'에 반한다고 보아야만 한다는 것이다.⁴⁴⁾

3. 외국인 참정권의 부여에 대한 各國의 動向

오늘날 국가와 국가 사이에서 사람·상품·정보의 이동과 교류가 활발해지면서 다양한 부문에서 전통적인 國民國家 체제에 변화가 초래되고 있는 것이 사실이다. 특히 참정권 문제에 관한 국가의 태도에 있어서 제한적인 범위이기는 하지만 인식 및 실천에 있어서 중대한 변화가 이루어지고 있음을 주목할 필요가 있다. 이는 특히 제2차 대전 이후 발달되기 시작한 국제인권법의 요청에 따라 '內·外國人平等主義'가 '國籍'에 의한 차별대우를 완화하거나 제거하는 방향으로 국가들의 정책이 변화되고 있음을 의미하는 것이다.⁴⁵⁾

1) 유럽 國家들의 경우

국제인권법 차원에서 외국인에 대한 차별 없는 권리 보장을 요구하는 흐름이 유력하게 나타나고 있고, 또한 세계화·지방화에 따른 '주민'의 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고 모든 국내 체류 외국인들에게 중앙 및 지방 차원의 참정권을 완전히 인정하고 있는 경우는 아직 나타나지 않고 있다. 그러나 오늘날 유럽 국가들을 중심으로 부분

43) 大沼保昭, 「單一民族社會の神話を越えて-在日韓國朝鮮人と出入國管理體制」, 東信堂, 1986, p. 204(이윤환, 전개논문, p. 81에서 재인용).

44) 井龍澤, "在日韓國人の法的地位", 『法學研究』 제22집, 全北大學校, 2001, p. 18.

45) 최영호, *supra* note 8), pp. 4-5.

적으로 중앙 및 지방 차원의 참정권이 외국인들에게도 인정되고 있는 것을 알 수 있다.

현재 유럽에서의 외국인에 대한 참정권 부여 상황을 보면, 첫째, 영국 등 '英聯合國家들'(Commonwealth Countries) 사이에서 타 영연합국가의 국적을 가지고 있는 외국인에게 국가 및 지방 차원에서 모두 선거권을 인정하고 있는 경우,⁴⁶⁾ 둘째, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드, 핀란드, 네덜란드 등과 같이 모든 '정주의국인'에게 지방에 있어서 (피)선거권을 인정하고 있는 경우,⁴⁷⁾ 셋째, 유럽 聯合(European Union: EU) 회원국 사이에서 상호주의 하에 6주 이상 국내에 거주하고 있는 타 EU 회원국 국민에 대하여 지방선거권이 부여되고 있는 경우, 넷째, 포르투갈이 상호주의에 입각하여 브라질, 페루 등 포르투갈 語圈 국가의 국민에 대해서 지방선거권을 부여하는 경우,⁴⁸⁾ 다섯째, 리투아니아, 에스토니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 헝가리 舊 소련이나 東 유럽 국가들처럼 永住權이나 準永住權을 보유한 외국인들에게 지방선거권을 부여하고 있는 경우,⁴⁹⁾ 마지막으로 스위스처럼 지방정부 차원에서 일정 요건을 갖춘 외국인에게 지방 참정권을 부여하고 있는 경우⁵⁰⁾ 등 여러 가지 형태를 발견할 수 있다.

유럽 국가들은 유럽 審議會(Council of Europe) 회원국을 중심으로 1992년에 「지방 수준에서의 외국인의 정치참여에 대한 협정」(Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level)을 체결함으로써 지방차원에서의 정주의국인에 대한 선거권의 부여를 국제법적 수준에서 요청한 바 있다.⁵¹⁾ 그리고 EU 회원국들은 마스트리트 조약(Maastricht Treaty), 즉 「유럽연합 조약」(Treaty on the EU) 제8b 조 1항 및 「유럽헌법조약」(Treaty establishing a Constitution for Europe) 제 I-10조 2

46) 이러한 유형에는 유럽 외의 캐나다, 오스트레일리아와 뉴질랜드도 해당된다. 정인섭, 전게서, pp. 406-409 참조.

47) 상게서.

48) 상게서, p. 409; 김희정, "정주의국인의 선거권: 당위성과 현황". (<http://www.missionmagazine.com>) pp. 3-5 참조.

49) 상게논문.

50) 정인섭, 전게서, p. 407 참조.

51) 이 협정은 11개국이 署名하고 8개국이 批准한 바 있으며, 4개국이 비준을 완료한 1997년 5월 1일자로 발효되었다. 이 협정은 "합법적으로 체류하고 있는 정주의국인"(lawful and habitual foreign residents)에 대하여 단결권을 비롯한 언론·집회·결사의 전통적 권리를 포함하여 지방선거에서의 선거권과 피선거권을 보장하도록 요구하고 있다. 이 협정은 지방 수준에서 외국인에 대하여 참정권이 부여되어야 하는 근거를 다음과 같이 제시하고 있다: 첫째, 참정권은 근본적이며 보편적인 인권에 해당한다. 둘째, 외국인의 정착과 정부는 현대사회에서 일시적이거나 예외적인 현상이 아니라 지속적이고 보편적인 현상에 속한다. 셋째, 정부외국인들은 적을 가진 사람들과 거의 동일한 의무를 지기 때문에 그들에게 권리인 참정권도 부여해야 한다. 넷째, 정주의국인에게 참정권을 부여하여 공적 영역으로의 참여를 유도함으로써 사회에 좀 더 적극적으로 통합될 수 있도록 할 수 있다. 다섯째, 국내 정주의국인들에게 참정권을 주는 것은 상호주의적으로 해외 거주 자국민들이 그들이 거주하고 있는 국가에서 정치에 참여하고 정책 수립에 자신들의 입장을 반영할 수 있는 기회를 넓혀 준다. 이에 대해서는 "Explanatory Report of the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level"과 "Summary of the Treaty"(<http://conventions.coe.int/Treaty>): 김희정, 전게논문, pp. 1-7 참조.

항에 의하여 회원국 시민들에 대하여 '聯合市民權'과 함께 지방참정권을 보장함으로써 유럽심의회는 노력을 한 단계 발전된 수준에서 현실화 하고 있다. 이제 EU의 시민들은 그 국적과는 상관없이 자신의 주소지가 있는 모든 회원국에서 그 회원국의 국민과 동등한 조건하에서 지방참정권을 행사할 수 있게 된 것이다.

EU 시민권을 가지고 있는 경우에 모든 회원국에 있어서 지방참정권을 인정받게 된 것은 유럽 국가들이 EU를 통하여 정치통합과 공동번영을 달성하고자 하는 '특별한 목적'에 그 바탕이 있는 것임에도 불구하고, 이러한 추세가 매우 전향적이고 외국인에 대한 인권보장 차원에서 매우 긍정적이고 전향적인 흐름을 보여주는 것은 사실이라고 본다. 아직 정주의국인에 대한 지방참정권의 부여가 세계적인 차원에서 국가들의 '慣行'으로까지 확립되었다고 보기는 어렵다고 보아야 하지만, 그러나 이러한 유럽 국가들의 예를 보면 정주의국인에 대한 지방참정권(선거권)의 부여는 이제 "세계적 추세"라고 할 수도 있을 것이다.⁵²⁾

2) 大韓民國의 경우

국내 헌법학자들은 흔히 헌법상 규정되고 있는 기본권을 성질상 '人間的 權利'와 '國民의 權利'로 구분하여 外國人들에게도 '人間的 權利'로서의 基本權이 적용되는 반면 '國民의 權利'로서의 基本權은 외국인에게는 적용되지 않거나 그 외국인의 본국과의 사이에서 '相互主義'에 따라서만 적용될 수 있다는 입장을 가지고 있다.⁵³⁾ 따라서 우리 헌법상 기본권의 성질에 비추어 '인간의 권리'로 볼 수 있는 기본권에 대해서는 해당 조항이 그 주체를 '모든 국민'으로 규정하고 있음에도 불구하고 무국적자를 포함한 외국인에 대해서도 적용된다고 보고 있는 것이다.⁵⁴⁾

헌법상 보장되고 있는 기본권의 대부분은 이러한 '인간의 권리'에 해당된다고 해석되고 있으나 일부 기본권은 '국민의 권리'로서 오로지 국민에게만 적용되는 것으로 보고 있다. 이러한 '국민의 권리'에는 통상적으로 入國의 자유, 社會權的 基本權, 그리고 參政權 등이 포함된다고 한다.⁵⁵⁾ 이와 관련하여 특히 「헌법」 제24조 및 25조는 '選舉權' 및 '被選舉權(公務擔任權)' 등의 참정권에 관하여 그 주체를 '국민'으로 규정하고 있

52) 이윤환, 전계논문, p. 107.

53) 허영, 전계서, pp. 234-237; 권영성, 전계서, p. 580.

54) 이는 인권을 강조하는 自然法思想을 철학적 기초로 國際協調主義와 世界平和主義에 입각하여 주장되고 있는 것이다. 이윤환, 전계논문, p. 61 참조. 그러나 일부 학자들은 法實證主義的 觀點에서 기본권의 自然權性을 부인하고 기본권을 實定的 權利로 파악하고 있기 때문에 기본권의 주체를 국가(법적 생활공동체)의 구성원인 국민에 한하고 외국인은 제외된다고 보고 있다. 또한 기본권을 보장하고 있는 「헌법」 제2장이 '국민의 권리와 의무'라고 규정하고 있기 때문에 외국인의 권리까지 이에 따라 보장되는 것은 아니라고 본다. 朴一慶, 「신헌법」, 법경출판사, 1990, p. 199 참조.

55) 상계논문 참조.

으며,⁵⁶⁾ 이에 따라 헌법학자들은 종래 일반적으로 '참정권'은 '국민의 권리'이기 때문에 외국인에 대해서는 인정될 수 없다는 입장을 견지하고 있었다.⁵⁷⁾ 그리고 종래 「公職選舉 및 選舉不正防止法」 제15조 및 16조는 '國民'이 대통령, 국회의원, 지방의회의원, 그리고 지방자치단체의 長에 대한 선거권과 피선거권을 가진다고 규정하고 있었으며, 여기서 '국민'은 단연히 대한민국의 '國籍'을 보유하고 있는 사람을 의미하는 것으로 해석되어 왔던 것이다.

그러나 국내 학자들 가운데는 여러 외국에서 '定住外國人'에 대해서는 지방자치단체 차원에서 선거권이 인정되어지는 경향이 있다는 점을 지적하면서, 외국인에 대한 지방 참정권의 인정과 관련하여 다소 유연한 태도를 보이는 경우도 있었던 것이 사실이다.⁵⁸⁾ 특히 최근에는 "참정권도 前國家的 自然權이 헌법에 수용된 것이라고 보아야 하기 때문에 일정한 조건을 갖춘 장기체류 외국인에게는 호혜주의적 입장에서 단계적으로 選舉權을 부여하는 것이 이론적으로나 국제적인 조류에도 부합할 것"이라는 매우 진향적인 입장도 발견되어진다.⁵⁹⁾

우리나라의 경우 이미 「地方自治法」은 지방자치단체 주민의 개념과 관련하여 '國籍'을 배제하는 개방적 태도를 보이고 있다. 「지방자치법」 제12조는 "지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다."고 규정하고 있으며, 이에 따라 제13조 제1항과 제14조에서는 '국민'이 아니라 단지 '주민'에 대하여 그 권리와 의무를 규정하고 있다. 헌법재판소도 지방자치의 주체가 일정지역의 주민임을 전제로 "일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방 주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무를 그들 자신의 책임 하에서 자심들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로서 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도"로 정의하고 있다.⁶⁰⁾

이러한 배경 하에 우리 정부는 몇 년 전부터 국내에 장기적으로 거주하고 있는 외국인에 대해서 '地方選舉權'을 부여하기로 방침을 세우고 그 입법을 추진해 왔다. 1999년 9월 8일 당시 行政自治部는 2002년부터 국내에 5년 이상 거주하는 20세 이상의 외국인들에게 地方議會 의원과 단체장에 대한 선거권을 부여하기로 결정하고 그 입법화를 추진하기 시작하였다.⁶¹⁾ 결국 정부는 2006년에 「公職選舉法」의 개정을 통하여 일정한

56) 제 24 조: "모든 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 選舉權을 가진다."

제 25 조: "모든 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 公務擔任權을 가진다."

57) 권영성, 전계서 참조.

58) 따라서 立法에 의해서 外國人에게 參政權을 인정할 수도 있다는 것이다. 金哲洙, 「憲法學概論」, 博英社, 2001, p. 279.

59) 홍성방, 「헌법학」, 현암사, 2003, p. 603 참조.

60) 오동석, "한국에서의 외국인 참정권 문제의 헌법적 검토", (서울대학교 법과대학 공익·인권법센터 자료: <http://jus.snu.ac.kr/~bk21>) pp. 11-12 참조.

조건을 충족하는 19세 이상의 정주외국인에 대하여 '地方選舉權'을 부여하는 획기적인 조치를 취하였다.⁶²⁾ 또한 '住民投票權'과 관련해서는 이미 2003년 12월 29일 제정된 「住民投票法」을 통하여 일정한 체류자격을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자에 대해서 '住民投票權'을 부여한 바 있다.⁶³⁾

이와 같이 정주외국인에 대하여 주민투표권과 함께 지방선거권을 부여하는 것은 일부 유럽 국가들 이외에는 그 사례가 드문 것으로서, 한국의 '국제화,' '개방화'를 위한 획기적인 계기인 동시에, 상호주의에 입각하여 일본에 대하여 재일한국인에게 地方選舉權을 부여하도록 요구하는 데 상당한 효과를 거둘 수 있는 조치로 평가될 수 있다고 본다.⁶⁴⁾

Ⅲ. 재일한국인의 地方參政權 문제

1. 재일한국인의 地方參政權 획득운동

1) 지방참정권획득운동의 전개⁶⁵⁾

일본이 1945년 8월 2차 세계대전에서 패한 후 '在日本朝鮮人聯盟'이 參政權과 市民權을 요구하는 운동을 전개한 것이 전후 定住外國人에 의한 참정권 요구운동의 효시였

61) 『韓國日報』, 1999年 9月 9日 字 참조.

62) 이 법 제15조에 따르면 「出入國管理法」에 따라 永住의 체류자격을 취득한 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에 대하여 체류지역의 지방자치단체 선거에서 선거권을 행사할 수 있게 되었다.

63) 「住民投票法」 제5조 2항에 따르면, 20세 이상의 외국인으로서 出入國管理 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 자로서 지방자치단체의 條例가 정하는 자는 주민투표권이 있다.

64) 일본과의 사이에서 상호주의 때문에 한국의 정주외국인에 대한 地方參政權의 부여가 반드시 필요한 것 인지는 의문이라는 견해도 있다. 왜냐하면 재일한국인의 역사적 특수성에 비추어 재일한국인에 대하여 일본정부가 지방참정권의 부여하는 것과 국내 정주외국인에 대하여 한국정부가 지방참정권을 부여하는 것을 동일한 평면에서 비교하기는 어렵기 때문이다. 그리고 한국정부는 일본정부로 하여금 재일한국인 들에게 지방참정권을 부여하도록 요구하기에 앞서 국내선거에서 재외국민의 참정권 행사를 가능하게 함으로써 國民의 基本的人權의 보장에 앞장서는 모습을 보여 주어야만 한다. 한국에서는 소위 「在外同胞法」의 제정과 관련하여 재외국민에 대한 참정권 부여 문제가 거론된 적이 있다. 그러나 그 시점에서 재일한국인에게 국내참정권을 부여하는 것은 오히려 일본에서의 地方參政權獲得運動에 저해요소가 될 수도 있다는 점에서 관련규정이 삭제되어 입법화 되었다고 한다. 이에 대해서는 都會根, "在外同胞의 法的地位", 『社會科學論集』 제11권 1호, 蔚山大學校, 2001. p. 175 참조: 생각건대 우리나라의 입장에서 일본으로 하여금 재일한국인에 대하여 (지방)참정권을 부여하도록 요구하면서 정작 스스로는 재일 한국인에 대하여 국정 차원이든 지방 차원이든 본국의 정치과정에 참여할 수 있는 권리를 전혀 배제하고 있는 것은 문제라고 본다. 따라서 정부에서는 재일한국인을 비롯하여 대한민국의 국적을 가지고 있는 '在外同胞'에 대하여 국정 차원의 참정권을 보장하고 지방 차원에서는 滯留國에서 참정권을 보장받을 수 있도록 하는 것이 필요하다고 본다. 오동석, 전개논문, p. 10; 김경득, *supra* note 11), p. 7 참조.

65) 정인섭, 전개서, pp. 410-414 참조.

다. 그러나 일본 정부에 의하여 이 단체가 강제로 해산됨으로써 참정권 요구 운동은 한동안 중단되었다가 재일한국인들의 '民族差別撤廢運動' 차원에서 참정권 문제가 다시 대두되기 시작하였다. '민족차별철폐운동'은 구체적으로는 '行政差別撤廢運動'으로 전개되었으며 그 핵심은 바로 '國籍條項撤廢運動'에 있다. 그리고 국적차별 철폐를 통한 참정권 요구는 '地方參政權' 획득을 최종 목표로 삼고 있는 것이다.⁶⁶⁾

1970년대 중반부터 일부 在日 한국 지식인들을 중심으로 지방자치체에서의 참정권 획득을 위한 운동이 제의되기 시작하였다. 1975년 9월 키타큐슈(北九州)의 시민단체가 北九州市에 대하여 이 문제에 대한 공개질의서를 제출한 것을 시발로, 1976년 7월 韓國大阪青年會議所 認准 5주년기념회의에서 徐龍達 教授가 지방자치단체 선거권획득 운동과 유사한 제안을 하였다. 이밖에 1976년 9월 후쿠오카(福岡)의 崔昌華 목사도 지방 참정권을 요구하는 서한을 縣知事에게 제출하였다.

選舉權 문제는 1980년대 중반을 지나면서 다시 활발하게 거론되기 시작하였다. 1986년 오사카(大阪)에서 거주하는 일단의 재일한국인들이 지방 선거권을 요구하는 請願을 제출하였다. 1987년 1월 '민족차별과 싸우는 연락협의회'(民關連) 전국대표자회의에서도 이 문제가 제기되었고, 1988년 11월 民關連 제14차 전국교류집회에서 제시된 '在日舊植民地 출신자에 관한 戰後補償 및 人權保護法案'에서는 5년 이상 거주자에게 지방자치체 참정권의 부여를 요구하였다.

1991년 1월에 타결된 협정 3세 이후 재일교포 후손의 법적지위에 관한 협상 과정에서도 우리 정부는 일본 정부를 상대로 재일한국인에 대하여 '地方選舉權'을 인정할 것을 요구하였다. 이보다 앞서 1988년 12월부터 시작된 한·일 양국 간 고위실무자 회담에서도 한국은 재일한국인에 대한 지방자치체에서의 參政權 인정을 주요한 요구 사항의 하나로 주장한 바 있다. 이후 현재까지 거듭된 한·일 양국간 외교장관 등 고위실무자 회담과 頂上會談을 통하여 재일한국인에 대한 지방참정권 부여 등 법적 지위의 제고를 요청하는 일이 우리 정부의 통상적인 업무로 되어 왔던 것도 사실이다.

2) 民團과 朝總聯의 입장

지방참정권 문제에 대하여 在日本大韓國民團(이하, "民團"으로 칭함)은 각 지부별로 해당지역 지방자치단체에 대하여 選舉權 청원운동을 전개하고, 민단본부 차원에서 일본 정부를 상대로 立法化⁶⁷⁾를 요구하는 등 매우 적극적으로 나서고 있다. 민단은 재

66) 김경득, "國籍法改正과 在日韓國人", 『서울국제법연구』 제4권 2호, 1997, pp. 58-59 참조.

67) 이는 구체적으로 「地方自治法」과 「公職選舉法」을 개정하거나 별도의 特別立法의 제정을 통하여 '國籍要件'을 배제하는 것을 의미하는 것이다.

일한국인에 대한 지방참정권의 부여 요청의 근거로서, 첫째, 재일한국인들이 일본에 생활근거를 두고 주민세 등 納稅義務를 이행하고 있으며, 둘째, 「헌법」 제93조 2항에 있어서 지방선거권이 '국민' 이 아니라 지방 '주민'에게 보장되고 있으며, 셋째, 재일한국인들은 자신들뿐만 아니라 자손 대대로 일본에서 생활해 나가는 것을 당연하게 생각하고 있다는 점 등을 들고 있다.⁶⁸⁾

그리고 민단은 재일한국인을 포함한 정주의국인에 대한 참정권 부여 문제를 일본의 國際化와 民主主義의 핵심문제로 간주함과 동시에 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 등 국제법적 차원의 少數者保護 및 內·外國人平等主義에 입각한 정주의국인의 기본적 인권보장 문제인 동시에 民族權의 확립 운동 차원에서 접근하고 있다. 그리고 民團은 일본이 戰後處理 차원에서도 일본 사회의 구성원으로 뿌리를 내리고 있는 재일한국인에 대한 인권보장에 힘써야 하며, 특히 지방참정권의 부여에 관심을 가져야 한다는 입장을 가지고 있다.⁶⁹⁾

그러나 이와 대조적으로 '在日本朝鮮人總聯合會'(이하, "朝總聯"으로 칭함)는 지방참정권 문제에 대하여 매우 부정적인 태도를 취하고 있었다. 조총련 측은 참정권획득운동은 재일한국인을 어차피 일본사회에 동화될 운명으로 보는 남한 당국의 '棄民政策'의 한 측면이라고 주장하고 있다. 재일한국인사회의 시급한 문제는 조국애와 민족의식의 확립과 함께 민족차별의 해소인데, 일본에서의 참정권 획득은 재일교포들의 일본으로의 同化와 歸化를 촉진시키고 교포사회를 분열시키며 궁극적으로는 교포사회의 존립을 위협하게 될 반민족적 범죄라는 것이다.⁷⁰⁾

이 같은 교포단체간의 견해 차이는, 民團이 재일한국인의 향후 입지와 관련하여 일본 내에서 정주의국인으로 계속 생활한다는 입장을 가지고 있는 것과는 달리 朝總聯은 在日韓國(朝鮮)인들이 궁극적으로는 조국으로의 귀환을 목표로 삼아야 한다는 입장을 표방하고 있는 데서 연유한 것이다.⁷¹⁾ 특히 朝總聯으로서는 일본 국내정치에 파장이 조총련 조직 내부로 밀려들면 조직원을 정치적으로 북한에 예속시키는 것이 어렵게 되고, 이는 궁극적으로 자신의 조직기반의 근거를 위협할 것으로 우려하고 있다.⁷²⁾

68) 保坂祐二. 전계논문 참조.

69) 在日本大韓民國民團. "地自體參政權運動"(http://www.mindan.org/) 참조.

70) 在日本朝鮮人總聯合會編. 「參政權問題を考ふる」. 朝鮮新報出版局. 1996 참조.

71) 在日韓國人(젊은이)들은 자신의 正體性 형성 및 현실 적용과 관련하여 '지역사회와의 共生志向', '祖國志向', '個人志向', 그리고 '歸化志向' 등 4 가지 유형으로 대응하고 있는데, 흔히 '지역사회와의 共生지향'의 유형에 속하는 사람들이 일본 정부를 상대로 지방참정권을 요구하는 입장을 가지고 있는 데 반하여 '조국지향'의 유형에 속하는 사람들은 참정권 요구가 결국 일본사회와의 同化를 초래하는 것이라고 하여 이를 반대한다고 한다. 김정구. "재일한국인의 정체성에 관한 연구". 「한국동북아논총」 제 33집. 2004. pp. 272-274 참조.

72) 정인섭. 전계서. pp. 411-412.

그러나 이 같은 조총련간부의 의사와는 달리 일반 재일한국인들을 대상으로 한 여론 조사의 결과는 민단체와 조총련계의 구분 없이 地方參政權獲得運動을 폭넓게 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁷³⁾

2. 재일한국인의 地方參政權에 대한 日本의 입장

1) 學界의 입장

정주의국인의 참정권에 관한 일본 (헌법)학계의 주장을 보면, 첫째, 현행 헌법상 중앙 레벨이건 지방 레벨이건 어떠한 선거에서도 외국인의 선거 참여는 불가하다는 입장,⁷⁴⁾ 둘째, 헌법상 중앙선거는 불가하나 관계법만 개정하면 '地方選舉權'은 외국인에게 부여될 수 있다는 입장,⁷⁵⁾ 셋째, 관계법만 개정되면 현행 헌법상으로도 외국인이 중앙 및 지방선거 모두에 참여할 수 있다는 입장⁷⁶⁾ 등이 있다. 전통적으로 일본의 학자들은 헌법의 기본권 가운데 대부분이 성질상 외국인에게도 인정되는 것으로 보면서도 參政權과 社會權的 基本權의 경우는 일본 국민에게만 인정되는 것으로 보아 왔기 때문에, 재일한국인을 포함한 정주의국인에게는 참정권이 보장되지 않는다는 입장이 일반적이었다.⁷⁷⁾ 그러나 근래 들어 일본 학계의 동향을 보면, 특히 정주의국인의 지방 참정권에 대해서 다양한 논의가 이루어지고 이에 대하여 전향적으로 검토하는 경향이 많아지고 있음을 알 수 있다.

우선 외국인에 대한 지방참정권 부여가 현행 헌법 상 가능한가에 관하여 상반되는 입장을 대비시켜 보면 다음과 같다: 우선 '不可論'의 입장은, 헌법 상 國會議員選舉權(제15조)과 地方議會選舉權(제93조 2항)은 모두 제1조 '國民主權主義'에서 직접 파생된 권리이며 따라서 이 때의 '국민'이란 곧 일본 국민으로 한정되기 때문에 외국인에 대하여는 참정권이 부여될 수 없다는 것이다. 그리고 비록 지방자치조항에는 그 주체가 '住民'이라고 되어있지만, 헌법 제15조 1항의 '國民'과 제93조 2항의 '住民'은 "전체와 부분의 관계"에 있으며 그 차이는 지역의 廣狹에 있을 뿐이기 때문에 지방자치조항 상

73) 1984년 9월 가나가와 縣이 조사한 바에 따르면 가나가와 현 내 거주자 가운데 한국 국적자는 82.4%, 조선 국적자는 79%가 지방참정권이 필요하다고 답했으며, 주일한국 대사관이 1994년 11월에 조사한 '재일한국인의 생활의식 조사'에 따르면 전체의 84.3%가 지방참정권을 요망한다는 결과가 나왔다(在日本大韓民國民團, "地自體參政權運動"(http://www.mindan.org/) 참조).

74) 佐藤幸治, "基本權の主體", 阿部照哉編, 『學說と判例 I 憲法』, 1976, p. 67(정인섭, 전게서, p. 418에서 재인용); 橋本公巨, 『日本國憲法』, 有斐閣, 1990, p. 130; 伊藤正己, 『憲法』 弘文堂, 1990, p. 197.

75) 大沼保昭, "在日朝鮮人の法的地位に關する一考察(六)", 『法學協會雜誌』 第97卷 4號, p. 498(정인섭, 전게서, p. 419에서 재인용).

76) 奥田劍志郎, "外國人法的地位", 『社會勞動研究』 第27卷 2號, p. 77(정인섭, 전게서, p. 419에서 재인용).

77) 조상균, 전계논문, pp. 381-382.

‘주민’에는 외국인이 포함되는 것으로 해석될 수 없다고 한다.⁷⁸⁾

이에 반하여 ‘可能論’의 입장은 다양하게 전개되고 있다. 우선 이와 관련하여 일본 헌법 제93조 2항의 ‘住民’이 일본 국민을 의미한다고 하더라도 그 본질은 일본 국민의 지방자치단체에서의 참정권을 보장한다는 의미이지 이 때문에 외국인의 지방참정권이 절대적으로 배제되는 것으로 해석할 수는 없다는 견해가 있다. 따라서 헌법상 외국인의 지방참정권이 금지되지는 않고 있지만 그렇다고 해서 명시적으로 부여되고 있는 것도 아니기 때문에 외국인의 지방참정권 인정 여부는 議會의 ‘立法裁量’에 속한다고 보아야 한다는 것이다.

또 하나의 견해는, 일본 헌법 제93조의 지방자치조항은 그 주체를 ‘住民’으로 규정하고 있고, 이 때 ‘주민’이란 “지방자치단체를 구성하는 자, 즉 그 구역 내에 住所를 갖는 자”를 가리키므로 文理解釋을 할 때 제93조의 ‘住民’의 범주에서 ‘外國人’이 제외되는 것은 아니라고 보아야 한다는 입장이다. 즉 헌법 제15조 1항 국회의원 선거조항이 ‘국민주권원리’에서 파생된다고 할지라도, 제92조 지방자치조항에서 파생되는 내용인 제93조 2항은 가급적 지방자치의 취지에 합당하게 해석하여야 하는데, 70만이 넘는 ‘定住外國人’을 지방자치선거에서 무조건 배제하는 것은 지방자치의 기본취지에 어긋나므로 외국인의 지방선거권은 헌법 제93조 2항에 의하여 보장된다고 보는 것이다.⁷⁹⁾

2) 司法府의 입장

일본의 司法府에는 외국인 참정권 문제에 관하여 1989년 이래 여러 건의 訴訟이 제기된 바 있으며, 재판소는 이에 관하여 주목할 만한 입장을 표명하고 있다. 물론 현재까지 원고 勝訴가 확정되었던 判決은 없었지만, 1995년 2월 28일 日本最高裁判所는 재일 한국인 金正圭 등의 제소와 관련하여 다음과 같은 입장(법해석)을 제시하였던 것이다.

“헌법」 제8장의 지방자치에 관한 규정은 민주주의 사회에서 지방자치의 중요성에 비추어 주민의 일상생활에 밀접한 관련을 갖는 공공적 사무를 그 지방의 주민의 의사에 기하여 그 구역의 지방공공단체가 처리한다는 정치형태를 헌법상의 제도로서 보장한다는 취지에서 나온 것이라고 해석되는데, 우리나라(日本)에 재류하는 외국인 중에도 永住者 등은 그 거주구역의 지방공공단체와 특별히 긴밀한 관계를 갖고 있음이 인정되므로, 그의 의사를 일상생활에 밀접한 관련을 갖는 지방공공단체의 공공적 사무처리에 반영시키도록 법률로써 지방공공단체의 長과 그 의회 의원 등에 대한 選舉權을 부여하는 조치를 강구하는 것은 헌법 상 금지되어 있지 않다고 해석함이 타당하다. 그러나 이 같은 조치를 취하는가

78) 정인섭, 전제서, p. 419.

79) 상제서, pp. 419-420.

여부는 전적으로 국가의 입법정책에 관한 사항으로 그러한 조치를 취하지 않았다 하여 違憲의 문제가 발생하는 것은 아니다.”

이러한 법해석은 외국인에 대한 지방선거권의 부여는 헌법상 금지되고 있어서 불가능하다고 보았던 종래 일본 정부와 일부 학자들의 입장과 상반되는 것으로, 지방참정권 문제는 단지 ‘입법정책’의 문제로서 선거관계법만 개정하면 현행헌법 하에서도 얼마든지 인정될 수 있다는 것을 천명한 것이다. 이 판결은 재일한국인의 지방참정권 획득운동의 전개에 있어서 정부 측의 ‘違憲不可論’의 입장을 약화시키는 커다란 성과를 가져다주었다.⁸⁰⁾ 그리고 이 판결은 ‘法律 또는 民主主義의 이념적 문제’로 다루어져 오던 정주의국인의 지방참정권 문제가 立法에 관한 ‘政治的·政策的 문제’로 전환되는 계기가 되었다.⁸¹⁾

3) 中央政界와 地方自治團體(議會)의 동향

재판소의 판결 이후 당시 社會黨 소속의 무라야마(村山) 總理가 외국인에 대한 지방참정권 부여에 대한 지지를 표시하였고, 노나카(野中) 自治省 長官도 최고재판소의 견해를 존중하는 입장에서 전향적으로 검토할 것임을 시사한 바 있다.⁸²⁾

일본 의회(衆議院)에서는 1998년 당시 야당이었던 新黨平和·改革派(현재의 公明黨)와 民主黨이 공동제안으로 의회사상 처음으로 ‘永住外國人에 대한 地方公共團體의 議會議員 및 團體長 選舉權’ 등의 부여에 관한 법률안을 제출하고, 같은 시기에 共產黨도 ‘永住外國人에 대한 地方公共團體의 의회의원 및 단체장 선거 및 피선거권 부여에 관한 법률안’을 제출함으로써,⁸³⁾ 정주의국인의 지방참정권에 대한 관심을 보이기 시작하였다. 하지만 야당 측에서 제출한 법률안은 모두 衆議院 選舉法特別委員會의 심의에 들어가는 데 실패하였다.

야권에만 머물고 있던 지방참정권의 立法化 움직임은 1999년 公明黨의 聯政 참여를 계기로 여권에서도 추진되기 시작하였다. 그 해 10월에 연정을 구성하고 있던 自民·自由·公明 3黨이 정주의국인에게 지방참정권을 부여하는 법을 제정하기로 합의하였던 것이다. 그러나 2000년 1월에 당내의 신증론 때문에 自民黨이 빠진 채 公明黨과 자유당이 공동으로 중의원에 ‘定住外國人에 대한 地方公共團體의 議會議員 및 團體長 選舉權 등 부여에 관한 법률안’을 제출하였으며, 그 해 7월 4에는 公明黨과 자유당 후신인

80) 상계서, p. 423; 또한 金明石 등의 被選舉權 요구에 관한 1997년 5월 28일의 大阪 地方裁判所의 判決 또한 被選舉權 부여 역시 입법재량의 문제라고 판시한 바 있다.

81) 김성호, “在日코리안 地方參政權問題의 現狀과 展望”, 『平和研究』 제8권 1호, 高麗大學校, 2000, p. 38.

82) 정인섭, 전계서, p. 423.

83) 이 法律案은 ‘特別永住權者’를 포함하여 永住資格을 가진 모든 外國人에게 지방에서의 選舉權과 被選舉權을 부여하는 것으로 소위 ‘北歐型’ 參政權을 指向하는 것이었다. 최영호, *supra note 8*), p. 7 참조.

保守黨이 다시 공동으로 동일한 법률안을 제출하기에 이르렀다.⁸⁴⁾ 그러나 이 법률안은 2001년 5월 9일 自民黨의 반대 입장에 따라 '繼續審議' 의제로 처리됨으로써 그 심의 및 통과가 뒤로 미루어지게 되었다.

일본 政界는 오히려 2001년 4월 19일 與 3 黨이 '국적 등에 관한 프로젝트 팀'이 재 일한국인 등의 일본국적 취득요건을 완화하기 위하여 마련한 '特別永住者 등의 國籍取得特例에 관한 法律案要綱'을 공표함으로써 정주의국인에 대하여 참정권을 부여하는 대신 이들을 일본인으로 흡수·동화하는 방법에 의하여 문제를 해결하는 것으로 본격적인 방향선회를 한 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 하고 있다.⁸⁵⁾ 이 때문에 정주의국인에 대하여 최소한 '選舉權'을 포함한 '地方參政權'을 부여하는 법률이 상당 기간 동안 제정되기가 어려울 것이라는 전망도 나오고 있다.⁸⁶⁾

반면 재일한국인들의 지방참정권 요구에 대한 일본사회의 반응으로 특히 주목할 만한 사항은, 1993년 하반기부터 여러 지방자치단체 의회에서 '定住外國人'에 대한 選舉權(參政權)을 인정하라는 '決議案' 채택이 잇따르고 있다는 점이다. 이들 결의안의 내용은, 定住外國人들은 이미 지역사회의 구성원이 되었고 일본인과 같이 납세의무를 부담하고 있음에도 불구하고 선거권을 인정받지 못하고 있는 것은 잘못이며, 이들의 거주상태나 지역사회에의 공헌도를 참작하여 지방정치참여에 대한 문호를 개방시켜 주자는 것이다. 2003년 2월 현재 民團 中央國際局의 조사에 따르면 일본 47개 縣의 3302에 달하는 전체 지방자치단체 가운데 긍정적인 '地方參政權意見書'를 채택한 경우는 1511개 지자체로서 그 비율은 45.76%에 이른다고 한다.⁸⁷⁾

한편 선거권이나 피선거권 차원이 아니라 '住民投票權'을 통한 지방정치 참여와 관련해서는 많은 지방자치단체에서 일정한 조건을 갖춘 정주의국인에 대하여 條例를 통하여 그 자격을 부여하고 있는 것을 알 수 있다. 아이치(愛知) 縣 타카하마(高浜)의 조례 제정에 이어 아키타(秋田) 縣 이와키초(岩城町)가 2002년 9월 29일 두 마을의合併에 관한 주민투표에서 "마을에 3개월 이상 계속 거주하는 만 18세 이상의 永住外國人"을 실제로 투표 자격자에 포함시켜 투표를 실시한 것을 비롯하여 2003년 7월 30일 현재 일본 전국에서 영주의국인이 직접 市政에 참여할 수 있도록 주민투표 條例를 제정하거나 개정한 地方自治團體들은 52개에 달하고 있다고 한다.⁸⁸⁾

그러나 이러한 수준의 지방정치 참여권은 지방참정권의 핵심인 地方自治團體 議會

84) 상계논문. pp. 7-10; 김성호. 전계논문. pp. 41-47 참조.

85) 在日本大韓民國民團. "地自體參政權運動"(http://www.mindan.org/) 참조.

86) 이숙종. "在日韓國人 參政權賦與의 難航과 向後展望". 『政勢와 政策』 7월호. 2001. p. 10.

87) 在日本大韓民國民團. "地自體參政權運動"(http://www.mindan.org/) 참조.

88) 『民團新聞』. 2003년 7월 30일자 참조(호사카 유지. "일본의 정주의국인 정책과 재일코리아". 『민족연구』 제11호. 2003. p. 63에서 재인용).

議員 및 團體長에 대한 선거 및 피선거권이 제외된 것이어서 재일한국인의 기대에는 크게 못 미치는 불완전한 것임이 분명하다.

IV. 結論

21세기에 접어든 오늘날을 국제화·세계화·지방화 시대라고 한다. 국제화·세계화는 자신과 다른 남의 존재를 인정하고 존중하는 데서 출발한다. 그리고 오늘날 모든 국가는 민주적 공동체를 표방하고 있다. 민주적 공동체는 모든 공동체구성원들이 정치적 자유와 참정권을 향유하면서 공동체의 의사결정과 정책과정에 참여할 수 있도록 보장받는 것을 전제로 하고 있다.⁸⁹⁾ 20세기 중반 이후 발전되기 시작한 國際人權法은 어떠한 국가사회에서나 그 안에 거주하고 있는 모든 구성원들의 기본적 인권이 가능한 한 모든 수준에서 충분히 보장되도록 요청하고 있다. 특히 지방화 시대를 맞아 지방주민으로서의 외국인의 권리가 지역사회 차원에서 보다 구체적으로 실현될 수 있도록 하는 것이 중요하다고 지적되고 있다. 이는 지방화 시대에 있어서 중요한 것은, 국적을 기초로 하는 '國民'이 아니라 생활을 기초로 하는 '住民'이라는 점을 말해 주는 것이다.

지금까지 일본 정부의 재일한국인 정책은 기본적으로 '同化政策'이라고 할 수 있다.⁹⁰⁾ 해방 전에는 韓日合邦을 내세워 한국인에게 일본 국적을 강제로 적용했으며, 해방 후에는 일방적으로 그 국적을 박탈하고 나서 단지 '一般外國人'으로 차별대우를 계속해 왔다. 일본 정부는 재일한국인에 대하여 차별대우를 받기 싫으면 한국으로의 '歸國'과 일본으로의 '歸化' 가운데 어느 하나를 선택하도록 사실상 강요하고 있다. 근래 들어 일본 정부는 國籍法을 개정하여 일본 국적의 취득을 용이하게 하고 歸化要件을 완화함으로써⁹¹⁾ 많은 재일한국인들이 일본으로 同化되도록 하고 있다. 이로써 재일한국인 사회는

89) '民主的共同體'에서 多數決의 방식에 의한 의결 및 그 의결에 따른 요구가 정당화되려면 최소한 공동체구성원들이 모두 차별 없이 그 정치적 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 보장되어야 하는 것이 필요하다. 이는, '民主的多數'(democratic majority)가 스스로 '正當한 多數'(legitimate majority)이기를 포기하지 않는 한 少數者로부터 그러한 정치적 자유 및 권리를 박탈할 수 없다는 것을 의미한다. 김부찬, *supra* note 4), p. 5 참조.

90) 金敬得, *supra* note 66), p. 57.

91) 「國籍法」 제6조에 의하면 2. 日本에서 태어난 자이고, 계속 3년 이상 日本에 住所 혹은 居住地를 보유하고 있고, 또는 그 父親 혹은 母親(養父母를 제외한다)이 日本에서 태어난 자. 3. 계속하여 10년 이상 日本에 거주지를 보유하고 있는 자에 대하여 歸化를 허가할 수 있도록 되어 있다. 그 결과 「國籍法」 제5條의 規定에 따라 5年 以上 日本에 계속 거주하지 않아도 귀화가 가능해진 것이다. 이에 따라 2001년 1월 현재 日本에 정주하고 있는 거의 대부분의 在日韓國人들이 이 요건을 충족시킬 수 있게 되었다. 결국, 재일한국인이 일본국적을 취득하는 데 형식적인 어려움은 완전히 제거되었다고 볼 수 있다. 保坂祐二, 전개논문, p. 11 참조.

그 규모가 급격히 축소되는 추세에 있으며, 이러한 상황은 한국의 대표적인 해외교포 집단인 재일한국인 사회의 유지에 근본적인 위협 요인으로 작용하고 있다.

일본사회의 대표적인 소수자 집단인 재일한국인들은 자신의 역사적 특수성과 國際人權法에 따라 일본사회에 동화되지 않고 자신의 문화 및 正體性을 유지할 수 있는 권리를 가지고 있으며 다수자인 일본 정부를 상대로 평등한 대우 및 관용을 요구할 수 있는 것이다.⁹²⁾ 정주외국인으로서 재일한국인들이 '人間'인 동시에 각 지방의 '住民'으로서의 지위를 기초로 지역공동체의 생활과 관련된 기본적인 권리를 부여받을 수 있도록 하는 것이 국제인권법의 요청안 동시에 국제화·세계화 시대에 민주적공동체를 지향하고 있는 일본의 국가적 책무라고 본다.

일국의 경제·사회·문화 발전에 정주외국인들이 크게 공헌하고 있는 오늘날 일본은 정주외국인의 인권보장 차원에서 특히 인간의 자율성과 존엄성을 실현하기 위한 최선의 수단으로서 참정권 부여에 대한 검토를 시작해야만 한다.⁹³⁾ 정주외국인들이 지방참정권을 포함하여 일본인과 평등한 대우를 받도록 할 때, 비로소 이들로 하여금 일본 지역사회의 일원으로서 일본인과 동등한 권리와 책무를 바탕으로 일본이 추구하는 '共生社會'의 구축에 능동적으로 참여하도록 할 수 있기 때문이다.

무엇보다도 '재일한국인 문제'는 역사적 특수성과 책임론에 비추어 일본이 보다 적극적으로 해결에 나서야만 하는 과제가 아닐 수 없다. 일본은 그럼에도 불구하고 그동안 재일한국인의 법적 지위 및 인권 개선을 위하여 주도적으로 정책을 시행했던 경우가 거의 없었다는 점을 유의할 필요가 있다. 이는 오늘날 국제사회의 리더를 자처하고 있는 일본의 '責任意識' 과 '人權哲學'의 빈곤을 보여주는 것이다. 국민국가의 주권적 행위와 국익만을 강조하면서 일제 시대에 강제적으로 '帝國臣民'으로 만들었던 재일한국인에 대한 배상 차원에서라도 참정권 문제를 포함한 재일한국인의 법적지위 개선에 대한 일본의 보다 적극적인 노력이 요청된다고 본다.⁹⁴⁾

우리 정부는 일본 정부를 상대로 재일한국인 문제의 역사적 특수성을 인식시키고 그 책임을 추궁함과 동시에 인권의 보편성과 국내·외 국민 사이에 평등권 보장을 확립한다는 차원에서 재일한국인 문제에 보다 많은 관심을 가져야만 하며, 특히 일본 정부로 하여금 재일한국인 사회의 최대 懸案인 지방참정권의 법제화를 이끌어내기 위한 적극적인 방안을 모색해 나가야만 한다.⁹⁵⁾ 정주외국인에 대하여 지방참정권을 부여하

92) International Covenant on Civil and Political Rights, Article 27: "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language."

93) 森野芳夫, "外國人の定住と政治的權利," 徐龍達 編, 전계서, pp. 205-240.

94) 保坂祐二, 전계논문, pp. 13-14.

는 데 대한 이념적·헌법적 문제가 이미 해소되었다고 할 수 있는 상황에서 더 이상 일본이 立法을 통한 문제 해결을 미루고 있는 것은 우리 정부의 재일한국인 정책과 대일 외교의 취약성에도 그 원인이 있다고 볼 수 있기 때문이다.

일본은 재일한국인 문제를 해결함에 있어서 '歷史的 責任論' 및 '人權保障' 차원의 접근을 시도하지 않고 재일한국인의 일본으로의 귀화를 유도하는 '동화정책'을 근간으로 하고 있다. 우리 정부의 입장이 재외동포들이 결국 체류국의 국민으로 동화되고 결과적으로 재일한국인 사회가 소멸되어 가는 것을 방임하는 데 있지 않다면, 그리고 역사적 특수성을 가지고 있는 재일한국인들이 일본 정부의 동화정책과 차별대우에 맞서서 자신의 正體性을 유지하면서 민족적 존엄과 인권의 확립을 위하여 투쟁해 나가는 것이 의미가 있다는 것을 인정한다고 하면, 재일한국인 문제에 대한 보다 근본적인 대책이 마련되어야 하는 것이다.

정부는 이미 국내의 정주외국인에게 지방선거권을 부여함으로써 인권의 보편성을 바탕으로 외국인의 기본권 보장을 위한 전향적인 정책을 시행에 옮긴 바 있다. 이에 따라 일본 정부로 하여금 재일한국인에 대한 지방참정권의 부여와 관련하여 한층 힘을 실을 수 있게 된 것도 사실이다. 재일한국인 문제의 역사적 특수성을 굳이 들고 나오지 않더라도 우리 정부가 앞서서 국내의 정주외국인에 대하여 지방선거권을 부여하는 조치를 취함으로써 최소한 상호주의를 근거로 해서도 우리나라가 일본을 상대로 외교적 목소리를 높여 나갈 수도 있다는 것이다.

그러나 다른 한편으로 보면 재일한국인을 비롯한 재외동포의 본국에서의 참정권 행사가 제약되고 있는 현실이 문제가 아닐 수 없다. 물론 재외동포들이 현실적·기술적으로 본국에서 참정권을 행사하도록 하는 데 여러 가지 어려움이 있고 경우에 따라서는 체류국과 본국에서 동시에 이중적으로 참정권이 인정될 수도 있다는 지적도 없지는 않지만, 일본 정부를 상대로 자국민인 재일한국인들에게 지방참정권을 부여하도록 하면서 정작

95) '동북아역사재단'은 동북아시아의 역사문제 및 독도 관련 사항에 대한 장기적·종합적인 연구·분석과 체계적·전략적 정책 개발을 수행함으로써 바른 역사를 정립하고 동북아시아 지역의 평화 및 번영의 기반을 마련하기 위하여 설립되었다. 따라서 재일한국인의 법적 지위 문제도 그 역사적 특수성에 바탕을 두고 해결을 시도해야 만 하는 것이라면 '동북아역사재단'의 주요한 사업과제에 해당된다고 본다. 다만 재일한국인 문제가 과거 역사의 樞樞에서 비롯되었다고 해도 그 문제의 해결은 반드시 단순한 과거 역사의 연구와 그에 따른 역사적 책임론만으로는 이루어지지 않는다고 본다. 역사적 특수성을 갖고 있는 재일한국인 문제도 미래를 향한 발전적·전향적 차원에서 해결방안이 모색될 수 있어야 한다고 보기 때문이다. 재일한국인에 대한 지방참정권의 보장을 비롯한 법적 지위 개선의 과제는 이제 일본에 대한 역사적 책임 추궁과 함께 인권의 보편성에 바탕을 둔 인권법적 접근을 통하여 보다 전향적으로 해결될 수 있다고 본다. '동북아역사재단'은 동북아시아 역사왜곡의 시정 및 바른 역사의 정립이라고 하는 과거지향적 과제 수행에 몰입하지 말고 향후 동북아시아의 평화질서와 인권·정의 실현하기 위한 새로운 역사의식과 그 실현 방안을 모색하기 위한 미래지향적 사업과제를 적극적으로 발굴하고 연구·개발해 나가야만 할 것이다.

자신은 이들에 아무런 참정권도 보장하지 않고 있다는 것은 보다 본질적인 문제가 있다고 본다. 재일한국인은 이 때문에 본국인 대한민국이나 체류국인 일본 내에서 지방, 국정에 관계없이 한번도 선거권을 비롯한 참정권을 행사하지 못하고 있는 실정이다.

우리 정부가 일본으로 하여금 재일한국인 문제에 대한 역사적 책임을 묻고 재일한국인에 대하여 지방참정권을 보장해 주도록 요구하는 것도 당연한 과제이지만, 이에 앞서 우리 정부가 스스로 在外同胞法의 改正 등을 통하여 재일한국인을 비롯한 재외동포들에게 어떠한 방법으로든지 참정권 행사가 가능할 수 있도록 법제도를 개선해 나갈 필요가 있다고 본다. 장래에 재일한국인들이 일본 내에서 지방참정권을 보장 받게 되리라는 전제에서 이들로 하여금 본국의 국정 참정권을 행사할 수 있도록 배려하는 것이 일본 정부를 상대로 지방참정권의 인정을 요구하는 입장과 균형을 이루는 적절하고도 적극적인 정책 방향이 아닌가 한다

참고문헌

- 권영성, 『憲法學原論』, 法文社, 2006.
- 김대순, 『國際法論』 제11판, 三英社, 2006.
- 김부찬, 『外交的保護에 관한 研究』 (外交通商部研究用役報告書), 2001.
- 김정건, 『國際法』, 博英社, 1998.
- 大沼保昭, 『單一民族社會の神話を超えて-在日韓國朝鮮人と出入國管理體制』, 東信堂, 1986.
- 박일경, 『新憲法』, 법경출판사, 1990.
- 이장희 편저, 『韓日間の 國際法的懸案問題』, 亞社研, 1998.
- 在日本朝鮮人總聯合會編, 『參政權問題を考ふる』, 朝鮮新報出版局, 1996.
- 田畑茂二郎, 『國際法講義 上』, 有信堂, 1984.
- 정인섭, 『재일교포의 법적지위』, 서울대학교출판부, 1996.
- 허영, 『韓國憲法論』, 博英社, 1999.
- 홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2003.
- 김경득, “在日朝鮮인이 본 ‘在外同胞法’과 向後的 課題”, 『韓日民族問題研究』 제5호, 2003.
- 김경득, “재일동포에 있어서 국적과 지방참정권이란.”(서울대학교 법과대학 공익·인권 법센터 자료: <http://jus.snu.ac.kr/~bk21>)
- 김경득, “國籍法改正과 在日韓國人”, 『서울국제법연구』 제4권 2호, 1997.
- 김부찬, “國際法上 少數者の 權利”, 『東아시아研究論叢』 제8집, 1997.

- 김부찬, “재일한국인의 법적 지위 — 지방참정권을 중심으로 —”, 『地方自治法研究』 제2권 제2호, 2002.
- 김성호, “在日코리안 地方參政權問題의 現狀과 展望”, 『平和研究』 제8권 1호, 2000.
- 김용렬, “難民條約과 在日韓國人”, 『亞細亞研究』 제88호, 1992.
- 김정구, “재일한국인의 정체성에 관한 연구”, 『한국동북아논총』 제3
- 김희곤, “外國人인 주민의 지방참정권”, 『土地公法研究』 제7집, 1999.
- 김희정, “정주외국인의 선거권: 당위성과 현황”, (<http://www.missionmagazine.com>)
- 大沼保昭, “日本에 있어서 ‘外國人의 人權論 再構成試圖’, 『韓國國際法學의 諸問題』(箕堂李漢基博士古稀紀念), 1986.
- 도희근, “在外同胞의 法的地位”, 『社會科學論集』 제11권 1호, 2001.
- 문경수, “在日韓國人問題의 起源”, 『東아시아研究論叢』 제9집, 1998.
- 保坂祐二, “在日코리안의 法的地位(改正된 ‘國籍法’과 ‘入管法’을 中心으로)”, 『平和研究』 제8권 1호, 2000.
- 서보건, “일본에서의 외국인의 참정권에 대한 논의”, 『公法研究』 제30집 제5호, 2002.
- 서용달, 김용기 譯, “在日韓朝鮮人の 地方參政權”, 『經營經濟』 제33집 1호, 2000.
- 오동석, “한국에서의 외국인 참정권 문제의 헌법적 검토” (서울대학교 법과대학 공익·인권법센터 자료: <http://jus.snu.ac.kr/~bk21>)
- 윤용택, “在日韓國人の 法的地位”, 『法學研究』 제22집, 全北大學校, 2001.
- 이숙중, “在日韓國人 參政權賦與의 難航과 向後展望”, 『政勢와 政策』 7월호, 2001.
- 이윤환, “憲法上 定住外國人の 地方參政權”, 『국제인권법』 제4호, 2001.목
- 이호용 譯, 『정주외국인에 대한 선거권 부여법제, 법무부 법무심의관실, 2000.
- 在日本大韓民國民團, “地自體參政權運動.” (<http://www.mindan.org/>)
- 조상균, “재일동포의 법적 지위”, 『한국동북아논총』 제33집, 2004.
- 최영호, “日本敗戰直後 參政權問題에 대한 在日韓國人の 對應”, 『韓國政治學會報』 제34집 1호, 2000.
- 최영호, “在日韓國人の 參政權에 대한 韓日兩國의 政治的 態度에 관한 研究”, 『영산논총』 제7집, 2001.
- 森野芳夫, “外國人の定住と政治的權利”, 徐龍達 編, 『定住外國人の地方參政權』, 日本評論社, 1992.
- 浦部法穂 “日本國憲法と外國人の 選舉權”, 서용달 譯, 『定住外國人の地方參政權』, 日本評論社, 1992.
- 호사카 유지, “일본의 정주외국인 정책과 재일코리안”, 『民族研究』 제11호, 2003.

Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th ed., Oxford, Oxford University Press, 1999.

Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1984.

Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., London and New York, Routledge, 1997.

Arnold Rose, "Minorities", David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 10.

[Abstract]

The Political Rights of Korean Residents in Japan at a Local Level

Kim, Boo-chan

Professor, Faculty of Law, Cheju National Univ.

The issue of legal status of Korean (permanent) residents in Japan has been a long standing problem derived from the Japanese illegal (colonial) rule over Korea, and is an important problem which should be approached from the point of International Human Rights Law because it is the matter of protection of aliens or minorities under International Law.

Recently, at the request of International Human Rights Law, the legal status of aliens, especially concerning permanent residents in a State has been increasingly raised by its legal admissions to the fields of private and public laws. But, even though Korea and Japan concluded an Agreement on June 22 in 1965 as to the legal status and the treatment of Korean residents in Japan, and made an Agreed Minute on the improvement of the legal status of Korean residents in Japan in 1991, there still remains several problems to be solved.

Among them is the issue of political rights at a local level. It became to be the touchstone of the level of human rights of Korean residents in Japan. But Japanese Government has not conferred political rights at both central and local level on aliens in his country including Koreans. The issue of conferring political rights on Korean permanent residents should be analysed on the basis of Japanese Constitution, Election Law, and International Human Rights Law.

Our examination on this matter leads us to believe that political rights could be conferred on alien permanent residents at least on a local basis. It reveals that conferring of political rights on aliens at a local level is the matter of legislative policy of State. Indeed, it can be conferred on permanent residents without an

amendment to the Constitution. Indeed, many European countries have granted permanent aliens political rights at least on a local level.

I insist, therefore, that Korean residents in Japan should be granted the political right (at least, voting right) in local elections through the revision of the related Election Law.

Key Words : alien permanent residents, Korean residents in Japan, protection of human rights, the legal status of Korean residents in Japan, political rights at a local level