

일본정부의 재일조선인 정책과 한일회담

— 스키 하지메에서 사카나카 히데노리로

이성_한신대 겸임교수

목 차

- I. 머리말
- II. 단속과 추방 - 한일회담 이전 일본정부의 대응
- III. 국적선택론에서 귀화론으로 - 스키 하지메의 무조건 귀화 허용론
- IV. 안정된 법적지위 부여가 귀화를 촉진한다 - 사카나카 히데노리의 등장
- V. 맺음말

국문초록

패전 후 장기적인 시야에 선 재일조선인 정책을 가지고 있지 않았던 일본정부는 1951년 말부터 시작된 한일회담에서 재일조선인의 법적지위 교섭을 진행하는 과정에서 그들의 일본 정착이라는 현실을 전제로 일본 귀화를 촉진하는 방법으로 법적지위 문제를 해결하려는 구상을 1950년대 중반 시기에 가지게 됐다. 이것은 재일조선인 정책의 큰 전환이었다. 이 전환을 주도한 인물이 당시 법무성 입국관리국장으로서 교섭에 참여했던 스키 하지메였다. 그는 조선인을 귀찮은 존재로만 바라보고 단속이나 한반도 송환만을 노리고 있던 일본정부의 기존 태도를 비판하며 일본 정착이라는 현실을 직시하고 일본국민에 가까운 지위를 보장해야 한다는 견해를 과감하게 펼쳤다. 나아가 국적선택을 하게 하거나 그것이 어려우면 무조건 귀화를 허용해야 한다고 주장했다. 한일 수교 후 70년대 중반이 되면 당시 입관국 직원이던 사카나카 히데노리는 재일조선인의 법적지위를 되

록 안정시키는 것이 그들의 일본 정착과 일본 동화를 촉진시켜 결과적으로 귀화 증가로 이어진다는 주장을 내놓아 큰 반향을 불러일으켰다. 그의 주장은 스즈키가 선구적으로 제기한 정책을 계승해 구체화한 것이라 할 수 있다. 일본의 전후 재일조선인 정책은 스즈키와 그것을 계승한 사카나카의 주도로 확립됐으며 그 기본적인 틀은 지금도 변함이 없다.

주제어

스즈키 하지메, 사카나카 히데노리, 재일조선인, 한일회담, 국적선택, 귀화

.....

I . 머리말

패전 후 일본정부가 재일조선인 정책을 수립해나가는 과정에서 국교 정상화를 목표로 1951년에서 1965년까지 치러진 한일회담은 중요한 역할을 했다.¹⁾ 그 때까지 장기적인 시야에 선 재일조선인 정책을 가지고 있지 않았던 일본정부는 회담의 주요 의제 중 하나였던 재일조선인의 법적지위 교섭이 진행됨에 따라 재일조선인 집단을 앞으로 어떤 존재로 일본사회에 자리매김하느냐는 근본적인 과제에 직면하지 않을 수 없게 됐다. 재류자격이나 사회보장 제도의 적용 범위 등 교섭의 주요 쟁점들은 다 그러한 근본적인 대책을 강구하지 않을 수 없게 만드는 성질의 것이었다. 한일회담은 일본정부가 재일조선인 정책을 확립하는 데 산파 노릇을 한 것이다.

이 정책 수립 논의에 참여한 일본정부 부서는 출입국관리령(이하 ‘입

1) 본고에서는 일본 패전 이전부터 일본에 거주하는 조선인과 그 자손을 ‘재일조선인’으로 부른다. 그들의 대부분은 ‘특별영주’ 자격으로 일본에 거주하고 있다.

관령) 및 외국인등록법을 관장하는 법무성 입관관리국(이하 '입관국')과 국적법을 관장하는 법무성 민사국 그리고 외무성이었다. 한일 수교 이후 재일조선인을 포함한 외국인 정책은 입관국의 전담 사항이 되지만 국적 선택이나 귀화 요건의 완화 여부 등 국적 처리가 현실적인 문제로 간주되던 한일회담 자리에서는 민사국의 의향이 중요했고, 또 외교교섭이라는 성질상 외무성도 자기 의견을 적극적으로 개진했다. 재일조선인 문제를 놓고 관련 부서가 모두 참여해 활발한 논의를 벌인 것은 전무후무한 일이었는데 부서 간에서 의견이 엇갈리는 장면도 적지 않았다.

이 과정에서 재일조선인 정책 수립에 큰 영향을 준 인물이 초대 입관국장을 맡았던 스즈키 하지메(鈴木一)다. 그는 1951년 10월 외무성 외곽조직으로 출범한 출입국관리청의 초대장관으로 임명되어 1953년 출입국관리청이 법무성 내부 부서인 입관국으로 개편 됐을 때도 초대 국장으로 최고책임자 지위를 이어가 1954년 퇴임할 때까지 일본의 초기 외국인 행정을 이끌었고, 진행 중이던 법적지위 교섭에도 관여했다. 스즈키는 자신의 주도로 만든 민간단체 일한친화회를 거점으로 재일조선인 정책에 관한 자신의 의견을 적극적으로 공표하는 등 현역 관료로서는 보기 드문 행동을 보인 이색적인 인물이었다.

그의 주장의 요체는 재일조선인이 일본에 완전히 정착한 사실을 존중해 무조건의 일본 국적 취득을 허용함으로써 일본사회의 불가결의 구성원, 그것도 민족명을 유지한 일본국민으로 받아들여야 한다는 것이었다. 당시로서는 매우 진취적이던 이 주장은 일본정부의 정책으로 그대로 구체화한 것은 아니었으나 법적지위 교섭에 임하는 일본의 교섭방침, 나아가서는 재일조선인 정책의 기본적인 방향에 큰 영향을 주었다.

일본의 전후 재일조선인 정책을 생각할 때 스즈키 못지않게 중요한 역할을 한 사람으로 사카나카 히데노리가 있다. 1970년 입관국 직원이 된 사카나카는 한일회담에 참여한 적은 없지만 70년대 중반 이후 일본의 재

일조선인 정책을 견인한 중심인물이었다. 그는 재일조선인의 법적지위를 안정시키면 시킬수록 그들의 일본 정착성과 안정성이 높아져 결과적으로 귀화가 진전될 것이라는 전망을 내놓아 기존의 재일조선인 정책을 전환 시켰다. 그 발상은 분명히 스즈키의 주장을 계승한 것이었다.

본고에서는 스즈키가 한일회담이 난항하는 상황 속에서 재일조선인 정책을 어떤 방향으로 이끌어갔는가 그리고 한일 수교 후 사카나카가 그 방향을 어떻게 계승해 구체화해나갔는가 하는 점에 주목하여 패전 후 일본의 재일조선인 정책이 수립 과정을 밝히고자 한다.

스즈키에 대한 학술적인 연구는 오랫동안 나오지 않았지만 21세기 들어 그에 대한 관심이 높아지고 있다. 도노무라 마사루(外村大)는 재일조선인에 대한 부정적인 인식이 지배적이었던 1950년대의 시절 생활 안정을 포함한 재일조선인 시책의 필요성을 호소한 드문 사례라고 스즈키의 활동을 평가했다.²⁾ 한편 다카야 사치(高谷幸)는 가석방된 강제퇴거 대기자에 대한 스즈키와 일한친화회의 보호 활동에 주목해 그것을 선구적인 것으로 일정정도 평가하면서도 그러한 가석방이 강제퇴거된 한국인 밀입국자(해방 이전부터 일본에 사는 재일조선인이 아니라 한국정부 수립 후 일본으로 밀입국해온 한국 국민-필자)의 신병 인수 조건으로 한국 정부가 요구한 것이었다는 사실을 감안할 때 강제퇴거의 원활한 수행을 위한 조건 마련 활동, 즉 '추방을 위한 포섭'이었다고 비판적인 평가를 내렸다.³⁾ 다만 도노무라의 글은 스즈키에 짧게 언급하는 수준에 머물고 있고, 다카야의 글은 강제퇴거 대기자 보호라는 특정한 활동에만 주목한 것이다. 재일조선인 정책 전체에 차지하는 스즈키와 일한친화회의 위치와 역할을 포괄적으로 고찰한 연구는 아직 나오지 않고 있다. 본고는 그러한

2) 도노무라 마사루, 「한일회담과 재일조선인-법적지위와 처우 문제를 중심으로-」 『한일민족문제연구』 제14호, 2005.

3) 高谷幸, 「追放と包摂の社会学-1950年代朝鮮人の在留特別許可をめぐる-」, 『アジア太平洋研究センター年報 2013-2014』, 大阪経済法科大学, 2014.

공백을 메우고자 하는 시도이다.

Ⅱ . 단속과 추방 - 한일회담 이전 일본정부의 대응

패전 후 재일조선인 문제의 초점은 국적 처리였고 이 문제에 대한 대응에 당시 일본정부의 재일조선인 인식이 선명하게 드러났다.

일본정부는 평화조약 발효로 비로소 조선의 독립이 정식으로 확정되는 것이고 조선인의 국적도 그 때 확정된다는 입장을 고수했다. 1945년 12월 호리키리 젠지로(堀切善次郎) 국무대신은 국회에서 포츠담선언 수락으로 조선에 대한 주권이 없어졌으므로 조선인의 일본 국적은 없다는 설도 있는 것 같지만 일본정부로서는 평화조약으로 결정될 때까지 조선인은 일본 국적을 가지고 있다고 생각한다고 말했고,⁴⁾ 법무청 민사국장은 1949년 1월 26일 “일본 국내에 거주하는 조선인은 여전히 일본 국적을 가진다고 이해해야 한다”는 견해를 밝혔다.⁵⁾ 이 견해는 영토 변동에 따른 주민의 국적을 베르사이유 조약으로 최종확정한 제1차세계대전의 전후 처리 방식을 재일조선인에게도 기계적으로 적용한 것이었으나 여기에는 점령이라는 비상 상태 아래 재일조선인을 효과적으로 단속하기 위해서는 그들을 ‘일본인’으로 놔두고 일본 법률을 전면 적용하는 것이 득책이라는 현실 판단도 깔려 있었다.

한편으로 일본정부는 그러한 견해와 모순된 행동을 하기도 했다. 1945년 12월 중의원선거법 개정 때 재일조선인의 선거권과 피선거권을 ‘당분간 정지’한 것과, 1947년 5월 외국인등록령을 제정했을 때 재일조선

4) 『衆議院議院選挙法中改正法律案外一件委員会議録』第二回, 1945.12.5.

5) 『朝鮮人の国籍に関する法務庁民事局長回答』(1949.1.26), 『在日朝鮮人管理重要文書集』, 湖北社, 1978, 33-34쪽.

인을 “당분간 외국인으로 간주한다”는 예외규정을 두고 등록령을 전면 적용한 것이 바로 그것이다. ‘일본인’이라면 당연히 주어야 할 선거권을 주지 않고 ‘일본인’이라면 적용할 수 없는 외국인등록령을 적용한 것이다. 선거권 정지는 재일조선인의 힘으로 좌익계 국회의원이 선출될 것을 막으려는 의도에서 비롯된 것이었고,⁶⁾ 외국인등록령 적용은 더 효과적으로 재일조선인을 단속하려는 시도였다.

요시다 시게루(吉田茂) 수상은 노골적으로 한국 송환 구상까지 내놓았다. 1949년 7월 11일 요시다의 개인비서 시라스 지로(白州次郎)는 GHQ(연합국군 총사령관 총사령부) 민생국을 찾아가 일본정부의 비용 부담으로 재일조선인 대부분을 한반도에 강제송환시킨다는 안을 제시했다.⁷⁾ 9월 9일 요시다는 재일조선인을 모두 송환시키고 싶다는 내용을 담은 서한을 맥아더 총사령관에게 직접 보냈다.⁸⁾ 또 1951년 4월 23일 요시다는 평화조약 초안 작성을 위해 방일한 미국의 텔레스 특사와 만난 자리에서 조선인을 한반도에 송환하고 싶다고 몇 번 맥아더에게 말했으나 맥아더는 그들은 대부분이 북조선인(North Koreans)이므로 송환하면 한국정부가 목을 칠 가능성이 있어 인도상 적절치 않다고 받아들여주지 않았다면서 재일조선인은 대부분 적화되어 있어 조국으로 귀환하지 않으면 곤란하다고 호소했다.⁹⁾

6) 재일조선인에 대한 참정권 부여 반대론을 체계적으로 전개한 기요세 이치로(清瀬一郎) 의원은 만약에 조선인들에게 선거권과 피선거권을 주면 그들의 힘으로 최소한 10명 정도의 의원이 당선되어 천황제 폐지를 외치는 세력이 국회에서 힘을 얻을 것이라고 경고하였다.(水野直樹, 「在日朝鮮人・台湾人參政權‘停止’條項の成立—在日朝鮮人參政權問題の歴史的檢討(一)」, 『研究紀要』 1, 世界人權問題研究センター, 1996.)

7) Memorandum of Conversation by Cabot Coville, July 11, 1949, Subj.: Japanese Suggestion for Repatriation of Koreans.[350. Political Affairs Korea].POLAD(Tokyo) CGR 1949, WNRC. 金太基, 『戰後日本政治と在日朝鮮人問題』勁草書房, 1997, 577쪽에서 재인용.

8) Letter from Shigeru Yoshida to Douglas MacArthur, undated, RG5 : SCAP Official Correspondence, MA, Letter(Draft), undated, Enclosure 1 to Memorandum for General MacArthur from W.J.Se bald, 9 September 1949, RG5, MA(일본어 번역은 大沼保昭, 「出入管理法制の成立過程 13」, 『法律時報』 第51卷 4号, 1979).

이렇게 단속과 한반도 송환을 노리는 동시에 일본정부는 평화조약 발효 때 재일조선인의 국적을 어떻게 처리하느냐에 대한 연구도 진행했다. 패전으로부터 얼마 안 된 1945년 11월 일본정부는 외무성 주도로 평화조약 대비 작업에 들어가 그 일환으로 재일조선인의 국적 처리 문제도 연구하기 시작했다.

당초 외무성은 국적선택을 상정해서 대책을 모색했다. 전쟁 종료로 영토 변경이 생겼을 때 그곳에 사는 주민에게 국적선택권을 주는 것을 기본 원칙으로 했던 베르사이유 조약의 전례로 미루어 평화조약에도 그러한 규정이 들어갈 것으로 예상했기 때문이다. 그러나 미군은 재일조선인의 국적 문제를 평화조약에 규정할 생각은 없었고 1949년 들어 그러한 사실을 알게 된 일본정부는 국적선택을 배제해 평화조약 발효로 일률적으로 일본 국적을 상실시켜 조선 국적을 회복시키는 방침을 독자 판단으로 굳혔다.

국적선택권 배제는 좌익세력의 일본 국적 취득을 막는 것이 목적이었다. 재일조선인의 선거권을 당분간 정지시킨 1945년 12월의 조치와 같은 동기가 여기서도 작동한 것이다. 요시다 수상은 1951년 10월 29일 국회답변에서 그러한 의도를 공언했다. 그는 소수민족 발생을 막기 위해 국적선택권을 주어 조선 국적 선택자를 한국으로 퇴거시켜야 한다고 야당 의원이 주장하자 조선인 중에는 일본인으로 동화한 사람도 있는 반면 소동이 일어나면 항상 그 앞잡이가 되는 사람도 있는 등 좋은 사람도 나쁜 사람도 있으니 그들에게 일본 국적을 준다는 것은 상당히 신중하게 생각해야 한다고 답변했다.¹⁰⁾

9) 「対日平和条約の朝鮮關係」(문서번호 1861). 일본정부가 공개한 한일회담 문서는 모두 문서번호가 붙어 있으므로 문서를 인용할 때는 그 번호를 표기한다.

10) 『第十二回国会参议院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第五号』, 1951. 일본정부는 한일회담 예비회담이 시작되어 법적지위 교섭이 시작되는 1951년 11월경까지는 오로지 '조선'국적이라는 용어를 사용했었다. 교섭에서 한국 측이 재일조선인이 모두 '한국' 국적을 가진다고 강력히 주장함에 따라 일본정부도 '한국' 국적이라는 말을 사용하기 시작했다.

일률적으로 외국인으로 하여 입관령으로 관리하려는 것도 일본의 또 하나의 의도였다. 입관령을 그대로 작용하면 적어도 동법에 규정된 강제 퇴거 사유에 걸린 사람은 한국으로 추방할 수 있다. 외무성은 평화조약 조인이 다가오던 1951년 8월 입관령을 전면적용할 것을 전제로 재일조선인의 법적지위에 대해서 고찰하면서 “법령 운영 여하에 따라 상당한 폭이 생기겠지만” 강제 퇴거될 사람은 적어도 연간 3만 명을 밀돌지는 않을 것”이라고 예측했다.¹¹⁾ 이는 어마어마한 규모다.

이상과 같이 일본정부는 평화조약 발효 이전에는 재일조선인을 일본인으로 간주하면서도 필요에 따라 외국인 취급을 하고, 때로는 추방까지 거론했다. 그리고 평화조약 발효 때는 국적선택권을 주지 않고 일률적으로 일본 국적을 상실시킴으로써 그들의 일본 국적 취득을 막는 동시에 입관령에 의한 전면적인 관리를 실시하려 했다. 여기에는 재일조선인을 오로지 귀찮은 존재로만 바라보고 그 효과적인 단속에만 관심을 집중하는 모습이 있을 뿐 재일조선인을 어떤 존재로 일본사회에 자리매김하는지에 대한 종합적인 판단은 찾아볼 수 없다. 그에 대한 자성의 목소리가 내부에서 제기되는 것은 한일회담 개시 이후의 일이다.

Ⅲ. 국적선택론에서 귀화론으로 - 스즈키 하지메의 무조건 귀화 허용론

1. 귀화에 의한 문제 해결 구상의 대두

한일회담은 1951년 10월 예비회담 형태로 시작됐고 법적지위 문제를

11) 管総, 「平和条約締結後における国内「朝鮮人」の地位に関する若干の考察」(문서번호 548), 1951.

논의하는 소위원회가 11월부터 교섭에 들어갔다. 이 위원회는 다음 1952년 2월 시작된 제1차 전면회담에서도 멤버 교체 없이 논의를 이어가 4월 법적지위 협정안을 작성하기에 이르렀다.

국적 확정을 가장 중요시하던 일본은 이미 마련했던 복안대로 평화 조약 발효로 재일조선인은 일률적으로 일본 국적을 이탈하고 한국 국적을 취득한다고 주장하고 그러한 국적 이동의 사실을 법적지위 협정에 명기할 것을 요구했다. 그러나 한국은 한국 국적 취득은 1948년 8월의 대한민국 정부 수립으로 이미 이루어진 기존사실이므로 새삼 협의하거나 협정에 명기할 성질의 것이 아니라고 난색을 보였다. 마지막에는 한국 측이 양보해 재일조선인이 한국 국민임을 인정한다는 내용의 조항을 협정에 명기하는 것에 동의했다.¹²⁾ 이러한 협정 내용을 전제로 일본은 1952년 4월 28일 강화조약 발효와 동시에 계획대로 재일조선인을 모두 일본 국적에서 이탈시켰다.

법적지위에 대해서도 일본은 복안대로 입관령을 전면 적용하겠다는 입장을 밝혔다. 한국은 재일조선인 형성의 역사적 특수성을 들어 이에 반대하며 강제되지 않는 안정된 영주 자격을 줄 것을 요구했다. 일본은 영주권 부여에는 동의했지만 일본이 생각하고 있던 것은 어디까지나 강제되지 제도가 완전히 적용되는 입관령상의 영주권이였다. 의논 끝에 이 문제는 일정기간 동안은 강제되지 실시 전에 한일 양국이 사전협의를한다는 선에서 타협이 이루어졌다. ‘일정기간’에 대해 일본은 3년 한국은 5년을 주장해 의견이 좁히지 않았다. 사전협의를 도입은 강제되지 자행에 제동을 거는 효과는 있었으나 그것은 어디까지나 기한부였고 그 기간이 지나

12) 일본은 ‘일본 국적 상실’이라는 말을 삽입하려 했으나 조선인이 과거 일본인이었다는 전제를 인정하는 듯한 표현은 한국 내 민족주의자의 반발을 사니 피해달라는 한국 측의 요청을 받아들였다. 그 결과 법적지위 협정에는 “대한민국은 재일한인이 한국국민임을 인정한다”라는 표현으로 국적확인 조항이 명기됐다.

면 일본정부는 마음대로 퇴거를 실시할 수 있게 되어 있었다. 그런 점에서 이 내용 역시 실질적으로는 일본의 주장이 관철된 것으로 볼 수 있다.

이리하여 1952년 4월에 합의된 법적지위 협정안은 일률적으로 일본국적을 상실시켜 입관령을 적용하려는 일본의 구상이 거의 관철된 내용이 됐지만 1차회담 자체가 중단된 바람에 이 내용은 결국 햇빛을 보지 못한 채 흐지부지되고 말았다. 회담의 중단은 일본이 한국에 청구권을 요구하거나(역청구권) 한국이 평화선을 선포한 것으로 인한 양국관계 악화가 원인이었으나 법적지위 교섭과 관련해서도 이 시기 양국 관계를 험악하게 하는 사건이 일어났다. 강제 퇴거된 재일조선인의 신병 인수를 한국정부가 거부한 것이다.

강제퇴거는 이미 GHQ 점령하에서 실시됐고 한국정부도 퇴거된 조선인을 인수했었다. 그러나 평화조약 발효로 일본이 주권을 회복한 후 1952년 5월 처음으로 실시된 강제퇴거 때 한국정부는 강제퇴거의 조건도 포함한 법적지위 문제가 아직 결정되지 못하고 있는데도 일방적으로 강제퇴거를 실시하는 것은 부당하다며 재일조선인 127명의 신병 인수를 거부했다. 이후 재일조선인의 강제퇴거는 전면적으로 중단되고 말았다.

일본정부는 이에 반발해 강경자세로 기울었다. 입관국은 인수를 거부된 사람을 계속 외국인 수용소에 가두고 새로 강제퇴거 명령을 받은 사람도 주저 없이 수용했다. 강제퇴거가 불가능한 경우 가석방하는 제도가 있었는데도 수용을 계속한 것은 분명히 한국에 대한 보복이었다. 수용소는 강제퇴거 대기자가 넘쳐나 비참한 상황이 됐다. 한편 회담의 중단은 재일조선인 전체를 불안정한 법적지위에 방치하는 결과를 낳았다. 일본정부는 평화조약 발효 때 법적지위 교섭에서 재류권 문제가 논의 중이었으므로 잠정적으로 그들을 재류자격 없이 일본에 거주할 수 있도록 조치했다(법126-2-4). 이는 '재류자격이 없는 재류'라는 변칙적인 지위였는데 이 변칙적인 상태는 한일회담 타결 때까지 계속됐다.

한일회담은 1953년 4월 제2차회담으로 재개됐지만 두 달간의 논의 끝에 별다른 성과 없이 중단되고 말았고 10월에 재개된 제3차회담도 일본의 식민지 통치를 미화한 이른바 ‘구보타 발언’ 탓에 2주 만에 결렬되고 말았다. 그 후 한일회담은 1958년 4월에 재개될 때까지 4년 반에 걸친 긴 중단기간에 들어갔다. 그 결과 일본정부는 지상과제로 삼던 강제퇴거의 원활한 실시를 하지 못할 뿐만 아니라 재일조선인의 법적지위라는 더 근본적인 문제의 해결 전망을 찾지 못하는 난처한 처지에 빠졌다. 바로 이때 귀화를 쉽게 할 수 있게 함으로써 법적지위 문제를 해결하자는 구상이 정계에서 부상했다.

이 구상을 처음으로 공공연하게 제기한 것은 자유당 다지마 고분(田嶋好文) 의원이었다. 그는 1953년 8월 6일 국회에서 재일조선인의 귀화를 다른 외국인보다 “정책적으로 또 정치적으로” 해야 하고 이 귀화가 잘 되면 “조선인과 일본인의 친선관계”에 좋은 영향을 준다는 주장을 내놓았다. 이에 대해 미우라 도라노스케(三浦寅之助) 법무정무차관은 조선인이 “장기간 일본인이었다는 관계도 있어 귀화를 허용하는 것도 필요하다고 생각하지만 그러나 이 문제에 대해서는 신중한 태도로 임해야 하는 것은 당연한 것이다”라고 대답했다.¹³⁾

다음 날 다지마가 던진 같은 취지의 질문에 대해 이누카이 다케루(犬養健) 법상은 “아시다시피 폭력주의적인 지하 활동을 하는 조선 분도 있지만 실제로 일본을 좋아하고 일본과 융화해나가고 싶다는 마음으로 온 사람도 있다. 이 두 가지를 구별해서 생각할 필요가 있는 것이다. 즉 선량한 이웃나라 사람에 대해 일본정부 및 일본국민이 매우 따뜻한 마음으로 영원히 이웃하는 동지라는 마음으로 취급하지 않으면 폭력적인 조선인으로 하여금 자기 나라로 돌아가게 한다는 조치도 뚜렷이 나오지 않는 것이다”면서 “조선 분은 이 범위(귀화를 쉽게 허용해주는 요건의 범위라는 뜻

13) 『第十六回国会衆議院法務委員会議録第三十二号』, 1953.

-필자)는 허용한다고 하면 그 범위에 맞추는 신청이 매우 교묘하다고 할
까, 매우 교묘한 사람이 많으므로 자세한 조사가 필요하다”는 견해를 제
시했다.¹⁴⁾

제3차회담 개시 이틀 전인 10월 2일 일본정부 안에서도 귀화 문제가
거론됐다. 교섭의 사전준비를 위해 열린 내부협의 자리에서 외무성이 “조
선인의 일본인화 문제”를 거론하여 이에 대한 법무부의 견해를 물었다.
이에 대해 쓰루오카(鶴岡) 입관국차장과 이케가와(池川) 민사국 제5과장
은 “이 생각에는 유력한 근거가 있다고 생각되지만 실제문제로 조선인은
동화하기 어려운 민족이고 (중략) 동양사회에서는 부모와 자식 간의 이적
(異籍)은 꼴이 안 좋은 것 같다”고 대답했다.¹⁵⁾

이 일련의 발언을 보면 이 시기 귀화=일본인화에 의한 재일조선인
문제의 해결이라는 구상이 서서히 대두하고 있었다는 사실, 그리고 일본
정부가 그것을 유력한 방법으로 인정하면서도 아직 좌익세력이 일본 국
적을 취득하는 것에 대한 경계심을 버리지 못하고 있었다는 사실을 확인
할 수 있다. 1950년대 초반은 일본공산당의 극좌노선에 기인하는 소요사
건이 잇따라 그 유력부대로 활동하던 조선인 세력에 대한 비판여론이 거
세지고 있는 시기였고 이것이 일본정부의 태도에 영향을 준 것이 분명하
다. 그러나 그 후 3년이 경과해 1956년에 들어오자 일본정부의 태도는 귀
화 용인론으로 기울기 시작했다.

1956년 8월 27일 중의원 외무위원회에서 자민당의 이토 류지(伊東隆
治) 의원이 50세 미만의 조선인은 일본의 교육을 받아온 관계상 일본인이
되고 싶어 하는 사람이 많은데 귀화 조건이 매우 엄격하다고 그 개선을
제기했다. 이에 대해 외무성 나카가와(中川) 아시아국장은 외무성도 전부
터 귀화 문제에 관심을 가지고 왔다면서 “선량한 조선인 그것도 상당히

14) 『第十六回国会衆議院法務委員会議録第三十三号』, 1953.

15) 『再開日韓會談第1回各省打合わせ會議事録』(문서번호1059), 1953.

오랜 기간 내지(內地)에 거주하고 있는 조선 분들에 대해서는 용이하게 귀화할 수 있는 길을 열어 그것에 의해 내지에 있어서 지금 80만 명으로 추측되는 조선인 문제 완화에 이바지하고 싶다는 것이 정부 전체를 통한 생각”이라고 대답했다.¹⁶⁾

〈표 1〉 귀화에 관한 국회 답변

시일	발언자	발언 내용
1953.8.6. (중의원 법무위원회)	다지마 고분 (田嶋好文) (자유당)	귀화가 잘 되면 조선인과 일본인의 친선관계, 동양평화에 좋은 영향을 주지만 귀화 취급이 잘 안되면 일한 감정 악화로 동양평화에 장애가 된다.
	미우라 도라노스케 (三浦寅之助) 법무정무차관	귀화를 허가하는 것도 필요해질 것 같은데 신중한 태도로 임해야한다.
1953.8.7. (중의원 법무위원회)	다지마 고분 (田嶋好文) (자유당)	귀화 문제를 잘 처리하면 조선인이 중심이 되어 혼란을 일으키고 있는 상태를 잘 해결할 실미리가 된다.
	이누카이 다케루 (犬養健)법상	폭력주의자와 일본에 융화하고 싶어 하는 사람을 구별해서 생각해야 한다. 선량한 사람은 따뜻한 마음으로 다루어야 하지만 자세한 조사가 필요하다.
1954.3.30. (중의원 법무위원회)	다지마 고분 (田嶋好文) (자유당)	귀화 처리를 잘 함으로써 민족적인 불만, 사상적인 문제도 어느 정도 처리할 수 있다. 이점에 대해서는 민사국도 동의해준 점도 있다.
1956.8.27. (중의원 외무위원회)	이토 류지 (伊東隆治) (자민당)	일본교육을 받았던 50세 미만의 조선인은 일본인이 되고 싶어 하는 사람이 많은데도 귀화 조건이 엄격하다. 법무당국의 취급 방식에 많은 비난이 있다.
	나카가와 도루 (中川融) 아시아국장	선량하고 오래 일본에 거주하는 조선인에게는 쉽게 귀화할 수 있는 길을 열어 80만명 조선인 문제 완화에 도움이 되도록 하고 싶다는 것이 정부 전체의 생각이다.
1956.12.5. (중의원 법무위원회)	마키노 료조 (牧野良三) 법상	좋은 분, 일본에 있고 싶어하는 분은 일본 귀화 절차를 간이화하는 것이 낫다. 귀화를 허용할 수 없는 사람에게는 그 이유를 분명히 하는 것이 낫다.

16) 『第二十四回国会衆議院外務委員会議録第六十二号』, 1956.

1957.2.27. (중의원 외무위원회)	마쓰다 다케치요 (松田竹千代) (자민당)	일본에서 태어나 일본인처럼 사는 사람은 귀화를 장려하는 것이 낫지 않은가.
	나카가와 도루 (中川融) 아시아국장	한국인 처리 문제는 의무성으로서도 고심하고 있다. 국적선택권을 주자는 주장도 있었지만 한국 측 희망도 있어 모두 한국 국적을 취득한다는 생각으로 왔다. 일본에 오래 살고 일본인과 똑같이 된 사람에게는 일본 국적을 취득하게 하는 것이 오히려 편리한 경우도 있어 귀화 조건을 완화해서 구제한다는 생각이다.
1957.3.6. (중의원 예산위원회)	기시 노부스게 (岸信介) 수상	일본에 거주하고 있는 조선인에 대해서는 일본국내에서 생활이 안정되어 자리를 잡을 수 있도록 하는 것이 근본적인 생각이다.
1957.4.15. (참의원 결산위원회)	다케우치 주헤이 (竹内壽平) 법무대신 관방경리부장	재일조선인의 취급에 대해서는 선량한 조선인은 일본으로의 귀화 희망을 대폭 인정하려는 생각이다.

*일본 국회의사록을 토대로 필자가 작성.

이것을 계기로 일본정부는 귀화 조건의 완화를 통한 재일조선인 문제 해결이라는 구상을 공언하기 시작했다. <표 1>에 정리되어 있듯이 1956년 12월 5일 마키노(牧野) 법상, 1957년 2월 27일 나카가와 국장, 동년 3월 6일 기시(岸) 수상, 동년 4월 15일 다케우치(竹内) 법무대신 관방경리 부장이 각각 국회 답변에서 그러한 취지의 답변을 했다. 기시 수상의 답변은 귀화를 직접 언급하지 않고 생활을 안정시키고 자리 잡게 한다는 원칙만을 제시한 것이지만 발언의 내용으로 미루어 당연히 귀화도 염두에 두고 있었던 것으로 추측된다.

흥미로운 것은 1957년 2월 27일 중의원 외무위원회에서 이루어진 나카가와 국장의 발언 내용이다. 나카가와는 재일조선인 처리 방법의 하나로 국적선택권을 부여하자는 주장도 있었지만 “한국 측의 희망도 있어 대강의 구상으로서는 당연히 모두 한국 국적을 취득한다는 생각으로 왔는

데 (중략) 일본에 오래 살고 일본인과 똑같이 된 조선 출신자에 대해서는 일본 국적을 취득하게 하는 것이 오히려 편리할 경우도 있어 이러한 경우를 구제하는 방법으로서는 귀화 조건 취급을 완화”하는 것이 적절하다는 설명을 내놓았다.¹⁷⁾ 약간 우회적인 화법이긴 하나 조선인에게 국적선택권이 주어지지 않았다는 사실을 근거로 귀화 요건 완화를 정당화하려는 논리가 모습을 드러내기 시작한 것을 확인할 수 있다.

나카가와와 그의 말대로 재일조선인은 모두 한국 국적을 취득했으나 국적선택은 필요 없다고 한국정부가 주장한 것은 사실이지만 앞에서 본 것처럼 국적선택권 배제를 추진한 것은 외무성도 마찬가지였다. 그런데 나카가와와 그의 한국 측의 ‘희망’에 언급했을 뿐 외무성도 그것에 적극 동참했다는 사실에는 언급하지 않았다. 국적선택권이 배제된 대가로 귀화 요건을 완화하자는 논리를 새삼 전개하기 위해서는 그러한 자신의 과거는 덮어두는 것이 득책이라고 생각한 것으로 보인다.

일본정부의 내부문서를 보면 이와 같은 태도변화가 국회 답변 이전에 이미 진행되어 있었던 흔적을 확인할 수 있다. 외무성이 1953년 11월에서 1954년 2월 사이에 작성한 것으로 추측되는 「국적처리협정 요강」이라는 문서와 1955년 2월 1일 작성한 「일한수교우호조약 요지」라는 문서에는 그러한 변화의 징후가 나타나 있다.

앞의 문서는 ‘처우’에 관한 조항 속에서 ‘신분관계’ ‘재류자격’에 이어 ‘귀화 조건 및 귀화한 사람의 대우’라는 항목이 명기되어 있다. 거기에는 “이 협정 발효일로부터 일정기간(1년)에 한해 국적법 제4조에 규정된 조건을 완화하고 그 조건을 갖추지 않을 경우에도 귀화를 허가할 수 있다. 재일한인이 귀화했을 경우 그 귀화 효력의 발생날로부터 일본에 있어서 모든 대우에 관해서 일본국 국민과 하등의 차별을 받지 않는다”라는 내용이 담겨 있다.¹⁸⁾ 그때까지 한일회담 자리에서 한 번도 의논된 적이 없었던

17) 『第二十六回国会衆議院外務委員会議録第七号』, 1957.

귀화 요건의 완화와 귀화 후 대우에 관한 조항이 갑자기 나타난 것이다.

두 번째 「일한수교우호조약 요지」는 이 시기 회담 재개를 위해 한일 간의 비공식 회담이 진행되는 상황에서 외무성 조약국이 작성한 것으로 추정되는 문서다. 이 문서는 재일조선인의 국적 및 처우와 관련해서 “양국 정부는 대한민국의 독립에 따른 일본국 재주 동 국민의 국적선택, 일본국으로의 귀화 조건, 귀화된 동 국민의 대우, 귀화하지 않는 동 국민의 귀국 조건 등에 대해서 조속히 협정 체결을 위한 교섭을 시작하기로 한다”는 내용이 담겨 있었다.¹⁹⁾ 이 문서 역시 일본정부 내에서 국적선택권 부여나 귀화 요건 완화가 검토되어 있었음을 말해준다. 특히 국적선택이 거론된 것이 주목된다. 앞에서 본 바와 같이 나카가와가 국회답변에서 국적선택에 언급한 것은 1957년 2월이었으니 그 2년 전에 이미 국적선택이 일본 정부 내에서 검토되고 있었던 가능성이 높다.

18) 「国籍処遇協定要綱」, 문서번호859. 이 문서는 1953년 11월 작성된 「在日朝鮮人の退去強制と大村収容所釈放問題」라는 문서와 1954년 2월 8일자 「法的地位に関する日本側見解」라는 문서 사이에 끼어 있다. 또 이 「국적처리협정 요강」에는 ‘자발적 귀국의 조장’이라는 조항이 있고 여기에는 일본 정부가 빈곤자 귀국을 위해 금전적인 지원을 한다는 내용이 있다. 이 자금 지원 안은 앞서 살펴본 바와 같이 제2차회담에서 제3차회담에 걸쳐 일본 정부가 검토했던 것이었다. 이러한 사실로 미루어 이 요강이 제3차회담 결렬 후 1953년 말에서 1954년 초 사이에 작성된 가능성이 높다.

19) 「日韓修交友好條約要旨」(문서번호1250). 이 규정은 최종적으로 한국 측에 제시된 문서 「日韓修交友好條約要旨」에서는 “국적의 확정 및 그 처우에 관한 협정을 조속히 체결하기 위한 교섭을 시작하기로 한다”는 문장으로 수정되어 국적선택과 귀화 조건에 관한 부분은 다 삭제되었다. 이는 아시아국의 수정의견이 반영된 결과였다(アジア局長, 「日韓修交友好條約要旨及び日米韓共同宣言案に関する件」(문서번호1251), 1955). 이러한 경위로 보아 수정 전의 문장을 작성한 것은 아시아국이 아니라 조약국으로 추정되는 것이다. 이 문서가 작성된 시기는 1954년 말 발족한 하토야마 내각이 한일 관계 개선에 의욕을 나타낸 것을 계기로 양국관계가 일시적으로 호전되어 외무성과 김 공사 사이에서 회담 재개를 위한 교섭이 진행되고 있었던 시기였으며 이 우호조약도 그 일환으로 작성된 것이었다. 다만 앞서 살펴본 바와 같이 하토야마가 대공산권 외교에 적극자세를 보임에 따라 양국 관계는 다시 악화되어 이 조약안도 수포로 돌아갔다.

이상과 같은 일련의 흐름으로 보아 1953년 제3차회담 결렬 직후부터 1954년 초반 사이에 귀화 요건을 완화해서 조선인을 '일본인화'함으로써 법적지위 문제를 해결하려는 구상이 일본정부 안에서 대두됐고, 1956년에 이르러 정부의 통일된 정책으로 자리 잡았다고 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 그러한 정책을 정당화하는 근거로 대일평화조약 발효 때 국적선택권이 주어지지 않았으므로 이제야 귀화 요건을 완화해서 일본 국적을 쉽게 취득할 수 있는 길을 열어주어야 한다는 논리 역시 동시에 대두하고 있었다.

일부 좌익분자나 범죄자의 단속과 추방에 급급하고 나머지 대부분의 조선인에 대한 뚜렷한 대응책을 가지고 있지 않았던 일본정부가 귀화=일본인화=동화라는 정책에 활로를 찾기 시작한 것은 전후 재일조선인 정책에 있어서 커다란 전환점이었다. 다만 이 단계에서는 귀화 대상으로 상정되어 있던 것은 어디까지나 '선량한' 조선인이었다는 사실은 유의해두어야 한다. 다시 말해 바람직하지 않은 존재로 일본정부가 보는 조선인에 대해 강제되거든 포함해서 엄격하게 대처하기 위해서는 그러한 조치는 어디까지나 일부 '폭력주의자'에 한정된 것이고 일반조선인에 대해서는 온정적으로 대처하고 있다는 자세를 보일 필요가 있다는 판단도 있었을 것으로 보인다.

2. 스즈키 하지메와 일한친화회

1953년 후반 이후 귀화에 의한 재일조선인 문제의 해결이라는 구상을 적극 제기한 사람이 당시 입관국장을 맡고 있던 스즈키 하지메였다. 그는 1952년 6월 창립된 민간단체 일한친화회의 결성과 운영에서 주도적인 역할을 했다. <표 2>에서 알 수 있듯이 이 단체는 식민지 통치에 참여한 관료나 경제인, 한국(과 대만)과 긴밀한 관계를 가지는 국회의원 등 이

른바 ‘친한파’에 속하는 것으로 알려진 거물급 인사가 임원으로 망라돼 있었고 한일관계가 험악하던 이 시기 한일 친선활동의 거점 역할을 했다. 일한친화회는 1953년 11월 월간 잡지 『친화』를 창간해 1977년 11월 286호를 마지막으로 폐간될 때까지 24년간 발행을 계속했다. 당시 조선 문제를 전문적으로 다루는 일본인 발행 잡지로서는 『친화』가 유일한 것이었으며 스즈키는 이 잡지상에서 자신의 의견을 적극적으로 천명했다. 현역 고급 관료, 그것도 조선인의 관리를 직접 담당하는 부서의 장이 정부조직 밖에서 이토록 활발하게 언론활동을 전개한 것은 이례적인 일이었다. 그런 의미에서 스즈키는 이색적인 관료였다.

〈표 2〉 일한친화회의 임원

직함	이름(재임기간)	경력
회장	시모무라 히로시 (下村宏) (1952~1956)	대만총독부민정장관, 오사카아사히신문 부사장, 귀족원의원, 스즈키칸타로내각의 정보국총재를 역임. 전후 전범용의자로 구속되어 46~51년 공직추방.
	후나다 나카 (船田中) (1958~1959)	내무관료출신. 1930년 중의원의원, 전후 공직추방을 당했다가 자유당으로 중의원의원 당선으로 정계복귀, 55년 하토야마내각에서 방위청장관, 친대만·친한국파 의원의 중심적인 존재.
	시부사와 게이조 (渋沢敬三) (1961~1963)	1944년 일본은행 총재에 취임, 전후 공직추방을 당했다가 51년 경제단체연합회 상담역에 취임. 재계인인 동시에 민속학자이기도 하였다.
	스즈키 하지메 (鈴木一) (1964~1977)	농림관료 출신. 농림성 산림국장, 친아버지인 스즈키 칸타로 수상 비서관으로 패전 처리에 참여, 천황 최측근인 시종차장(侍從次長)을 거쳐 51년 초대출입국관청장관, 「일한친화회」에서는 56년 전무이사, 61년 부회장을 역임.
부회장	시부사와 게이조 (渋沢敬三) (1952~61)	
	오타 다메키치 (太田為吉) (1952~56)	외무관료. 종전 주샌프랜시스코 총영사, 주북경공사, 주소련대사를 역임.
전무이사	후나다 교지 (船田亨二) (1952~56)	법학자. 전전 京城제국대락 조교수. 후나다 나카(船田中)의 친동생.

이사	마루야마 쓰루키치 (丸山鶴吉) (1952~56)	내무관료 출신. 경시청 특고(特高)과장 등을 거쳐 1919~24년 조선총독부 격무국장. 그 후 경시총감, 귀족원의원, 대정익찬회사무총장 등을 역임. 전후 공직추방.
이사	호즈미 신로쿠로 (穂積真六郎) (1952~)	고등문관시험 합격 후 일관되게 조선총독부 관료의 길을 걸었다. 회계과장, 의사과장, 식산국장을 역임. 1941년 퇴관 후에도 조선흥업 사장, 조선상공회의소 회두를 역임했다.
이사	土田豊(1952~)	외무관료.

*잡지 『친화』 및 기타 사료를 토대로 필자가 작성.

스즈키의 주장의 핵심은 재일조선인에게 국적선택권을 주자는 것과 재일조선인 문제를 어디까지나 일본의 내정 문제로 해결해야 한다는 두 가지였다. 그는 『친화』 1953년 12월호에 실은 「재일조선인 문제의 ABC」라는 글에서 자신의 견해를 처음으로 체계적으로 밝혔는데 거기서 그는 국제선례대로 국적선택권이 주어졌더라면 무조건 일본 국적을 선택할 수 있었던 재일조선인은 원래 일본인으로 취급해야 하고, 따라서 한일회담의 결과를 기다리지 않고 일본정부가 내정 문제로 독자적인 종합대책을 세워야 한다고 주장하며 국적선택을 처음으로 거론했다.²⁰⁾ 또 국적선택권 부여가 당장 어려우면 먼저 영주권을 부여해 일본인에 준한 취급을 하겠다는 방침을 일본정부가 밝혀야 한다고 주장하기도 했다.²¹⁾

1959년 이후가 되면 스즈키는 국적선택권 대신 귀화 간이화를 전면 에 내세웠다. “거의 무조건에 가까운 절차로 일본 국적을 취득할 수 있도록 일본 측에서 배려해야 한다”²²⁾는 것이다. 국적선택권 부여가 “평화조약의 해석을 변경하게 되므로 상당한 의논을 면할 수 없다”²³⁾는 그의 말

20) 鈴木一, 「在日朝鮮人問題のABC」, 『親和』 2호, 1953.

21) 鈴木一, 「在日朝鮮人問題について」, 『親和』 36호, 1956.

22) 鈴木一, 「再び在日韓人六十萬の総合対策を提唱する」, 『親和』 110호, 1963. 귀화를 강조한 글로서는 이외에도 權逸·鈴木一対談, 「在日朝鮮人問題を中心に」, 『親和』 63호, 1959; 鈴木一, 「日韓會談に先立つもの 日本代表部の設置, 在日朝鮮人の処遇」, 『親和』 79호, 1960 등이 있다.

23) 鈴木一, 「在日朝鮮人問題について」, 『親和』 36호, 1956.

로 미루어 실현 가능성이 희박한 국적선택보다 귀화 요건의 대폭 완화로 같은 효과를 노리는 것이 득책이라고 판단한 것으로 보인다. 무조건 귀화를 허용한다는 것은 사실상의 국적선택이며 일본 국적을 쉽게 취득하게 한다는 점에서 효과는 똑같다.

스즈키는 『친화』를 무대로 한 언론활동에 그치지 않고 일한친화회가 개최한 각종 모임을 통해 자신의 구상을 적극 피력했다. 특히 중요한 모임은 1956년에서 1958년에 걸쳐 집중적으로 열린 「일한문제 간담회」였다. 첫 번째 회의가 1956년 2월 열린 것을 시작으로 이후 제2차(1956년 9월), 제3차(1956년 11월), 제4차(1956년 12월), 제5차(1958년 1월)까지 5번 개최됐다.²⁴⁾ 그 중 참석자와 의견교환 내용을 확인할 수 있는 것은 제1차와 제2차 간담회뿐인데 거기에는 재일조선인 문제와 한일회담에 직접 관여하거나 영향력이 있는 정계, 관료계 언론계의 거물급 인물들이 다수 참여했었다. 1956년 들어 나카가와 아시아국장이 국회답변에서 국적선택과 귀화요건 완화에 언급한 사실은 위에서 확인했지만 그 나카가와도 이 모임의 참석자 중 한명이었다. 스즈키는 이 자리에서 “재일조선인은 일본사회의 한 구성분자로 화합물처럼 융화되어 있어 여기 와서 그들을 일본국민과 구별해서 처우하는 것은 거의 불가능한 면이 많고 비인도적이기까지 하다”고 주장했다.²⁵⁾ 재일조선인이 일본사회의 구성원으로 뿌리 내린 현실을 인정하고 그 실태에 맞게 처우해야 한다고 호소한 것이다.

이와 관련해서 외무성 사무관이자 조선 문제 연구자로서도 유명했던 모리타 요시오(森田芳夫)가 1956년 중반 『친화』 지상에 세 번에 걸쳐 연재한 「재일조선인의 인구 실태」라는 글이 주목된다. 통계자료를 구사하여 재일조선인의 인구 실태를 실증적으로 분석한 이 글에서 모리타는 1950년 국세(國勢)조사에 기초하여 재일조선인 중 일본에서 태어난 사람

24) 鈴木一, 「日韓親和会二十五年の歩み」, 『코리아評論』 21호, 1978.

25) 「在日朝鮮人問題について」, 『親和』 36호, 1956.

이 이미 49.9%를 차지했다는 사실을 지적해 그로부터 6년이 지난 1956년 현재 그 비율은 60% 가까이 되어 있을 것이라고 추정했다. 그리고 조선인은 일본사회에 생활의 뿌리를 내렸으며 상당한 흡인력이 생기지 않는 한 조선 본국으로 돌아가지 않을 것이라며 “재일조선인의 올바른 처우는 먼저 이 통계가 보여주는 사회적인 현실에 입각해서 생각해야 한다”는 견해를 제시했다.²⁶⁾ 이 글은 재일조선인의 정착성을 실증적으로 밝혔다는 점에서 획기적인 것이었다. 스즈키는 1957년 이후 발표한 글에서 재일조선인의 약 60%가 일본어밖에 모르는 일본 출생자이며 이미 2세 시대가 시작됐다고 거듭 강조했는데²⁷⁾ 이들 발언이 모리타의 글에 촉발된 것은 분명해 보인다.

이상과 같은 스즈키와 일한친화회의 활동을 보면 이 시기 귀화에 의한 재일조선인 문제 해결이라는 구상이 일본정부와 정계 일각에서 대두하는 데 그들의 활동이 큰 역할을 한 것이 분명하다. 패전 이래 재일조선인을 오로지 단속의 대상으로만 바라보았던 일본정부는 이 시기 그들이 일본사회의 구성원으로 자리 잡았다는 현실을 인정하고 그러한 현실위에 대책을 세워야 한다는 인식을 가지게 됐다. 이는 재일조선인 정책의 큰 전환점이었다. 그리고 그 대답이 귀화를 적극 허용하며 일본국민 안에 그들을 받아들이는 것이었고 이러한 구상의 구체화를 이끈 것이 스즈키 하지메와 일한친화회였다. 다만 이 일본정부의 구상이 한일 간의 교섭 자리

26) 森田芳夫, 「在日朝鮮人の人口のあり方(その三)」, 『親和』 35호, 1956. 모리타는 그 후 거의 비슷한 논지의 글을 「在日朝鮮人の諸問題—その年令構成と職業と犯罪」라는 제목으로 잡지 『日本及日本人』 1958년 3월호에도 발표했다.

27) 그러한 글로는 「日韓交渉と国内施策」, 『親和』 43호, 1957; 「韓国居留民団にのぞむこと〈対談〉鄭寅錫(民団団長)鈴木一(本会理事)」, 『親和』 70호, 1959; 「日韓會談に先立つもの 日本代表部の設置, 在日朝鮮人の処遇」, 『親和』 79호, 1960 등이 있다. 스즈키는 1962년에 발표한 글에서는 일본 출생자는 70%라고 말하기 시작했다(鈴木一, 「大詰の日韓會談に期待する」, 『親和』 106호, 1962). 이는 모리타가 60%라는 숫자를 거론한 1956년으로부터 6년 더 지나고 그 비율이 더 높아졌다는 계산에 기초한 것으로 보인다.

에서 제기되는 것은 4월혁명으로 이승만 정권이 무너지고 수교에 대한 의욕이 높아지는 1960년 제5차회담 예비회담 때부터였다.

3. 무조건 귀화 허용론의 재부상과 좌절

1960년 시작된 제5차회담 예비회담은 자손의 취급이 초점이 됐다. 한 일회담이 1951년에 시작된 이래 법적지위 문제는 패전 이전부터 거주하는 세대를 염두에 두고 교섭이 진행돼 왔는데 1958년 제4차회담 때 한국이 자자손손까지 영주권을 주어야 한다는 주장을 내세운 것을 계기로 자손의 취급이 초점으로 부상했다. 일본은 패전 이전부터 사는 세대에 다른 외국인보다 우대된 영주권을 주는 것에는 대체로 동의했지만 특별한 지위를 가지는 외국인 집단이 영원히 남게 되면 곤란하다며 자손까지 무조건 영주권을 주는 것에는 반대했다. 수교 의욕이 높아지면서도 자손의 취급에 관한 한 한일의 주장은 팽팽히 맞선 것이다.

이 때 일본정부 안에서 자손 문제를 차라리 귀화로 해결하자는 주장이 제기됐다. 외무성 이세키(伊関) 아시아국장은 11월 법무성과 가진 내부 협의회에서 자손은 “귀화할지 일반외국인과 동일하게 재류할지 선택하게 하면 어떠냐”²⁸⁾고 제안했다. 12월 들어 법무성과 가진 협의회에서는 협정 유효기간을 20~30년으로 해놓고 그 후 국적을 선택하게 하면 어떠냐고 국적선택을 거론했다.²⁹⁾ 국적법을 관장하는 법무성 민사국이 이에 난색을 보이자 이세키는 귀화할 의사가 있어도 아예 포기해서 신청하지 않는 사람이 많은 것 같으니 더 적극적으로 신청할 수 있도록 해줄 수 없냐고 이번에는 귀화 요건의 완화를 요청했다. 나카가와(中川) 외무성 조약국장도 국제선례에 의하면 국적선택권을 인정하는 것이 보통이니 귀화

28) 北東アジア課, 「在日韓人の法的地位に関する問題についての第5回関係各省打合せの件」(문서번호 1152), 1960.

29) 北東アジア課, 「法的地位問題に関し法務省と打ち合わせの件」(문서번호 1152), 1960.

를 쉽게 허가함으로써 사실상의 국적 선택을 허용하자고 이세키에 가세했다.³⁰⁾

이처럼 1960년 말 일본정부는 법적지위 교섭 타결의 관건이었던 자손 문제를 귀화로 해결하려는 자세를 선명히 했다. 특히 외무성은 과거 스스로 부정했던 국적선택권을 다시 꺼내어 부여되어야 마땅했던 국적선택권을 이제야 주자는 논리로 민사국을 설득해 국적 선택에 가까운 정도로 귀화 요건을 완화하는 방향으로 정책을 이끌어갔다. 국적선택권 부여의 정당성을 근거로 귀화요건 완화의 필요성을 도출하는 이 논리는 앞에서 본 바와 같이 스즈키 하지메가 1950년대 초반부터 주장해온 논리였다. 이 시기 스즈키는 이미 입관국장 자리에서 물러났었지만 그의 주장은 여기 와서 힘을 발휘하기 시작한 것이다.

1961년 10월 쿠데타로 등장한 군사정권 아래 제6차회담이 시작되자 일본의 귀화 구상은 더 구체적인 방안으로 제시됐다. 입관국은 자손에 대해서는 성인이 됐을 때 ‘귀화’ ‘영주’ ‘일반 재류’ 중 하나를 선택하게 하자는 방안을 한국 측에 제시했다. 여기서 거론된 ‘영주’는 부모세대에 주어지는 특별한 영주 자격이 아니라 입관령상의 영주자격이다. 선택지는 세 가지 제시되어 있지만 입관국이 원한 것은 대부분이 귀화를 선택해 일본으로 동화하는 것이었다. 한국 측도 이 방안을 호의적으로 받아들여 법적 지위 교섭은 이 방안을 구체화하는 방향으로 급진전됐다. 그러나 결국은 이 안은 실현에 이르지 못했다. 1964년 봄 한국에서 굴욕적인 한일회담에 반대하는 운동이 고조되고 이에 보조를 맞추어 재일본대한민국거류민단(민단) 안에서도 요구관철운동이 대두하는 가운데 재일조선인을 귀화로 몰아가는 듯한 구상을 내놓는 것 자체가 어려운 정세가 된 것이다.

주지하다시피 1965년 6월에 조인된 법적지위협정에서는 영주권은 (a) 1945년 8월 15일 이전부터의 거주자 (b) 그 직계비속으로 법적지위 협정

30) 앞의 문서.

발효일부터 5년 이내 출생자 (c) 협정 발효 5년 이후에 출생한 (a)와 (b)의 자식 1대까지 부여하기로 하고 그 후 태어날 자손의 문제는 25년 후까지 한국의 요청이 있으면 재협의한다는 내용으로 합의가 이루어졌다. 초점 이었던 자손의 법적지위는 문제를 뒤로 미루는 방식으로 타협한 것이다.

그러나 귀화로 재일조선인 문제를 해결하려는 구상이 이것으로 사라진 것은 아니다. 그 정신은 한일 수교 이후 또다시 다른 형태로 부상하게 된다.

Ⅳ. 안정된 법적지위 부여가 귀화를 촉진한다 **－ 사카나카 히데노리의 등장**

자손을 귀화로 유도하려는 세 가지 선택지 방안을 실현하지 못했던 일본정부는 한일국교정상화 이후 기존의 귀화 제도 아래 재일조선인의 귀화가 진전될 것을 기대하는 ‘기다림의 자세’에 들어갔다. 귀화는 어디까지나 본인이 신청하는 것이고 일본정부가 강요할 수 있는 성질의 것이 아니었기 때문이다. 일본정부에게 남겨진 방법은 귀화가 진전하는 사회적 인 환경을 정비하는 것뿐이었다. 다만 그 방법에 대해서 일본정부 내의 의견은 두 가지로 갈라지고 있었다. 70년에 입관국 직원이 되어 그 후 재일조선인 정책을 이끌어가는 중심인물로 두각을 나타나게 된 사카나카 히데노리는 당시 상황에 대해 훗날 다음과 같이 회상했다.

“1970년대 초반쯤 재일조선인을 어떻게 처리하느냐에 대해 행정부 내 조류에는 두 가지 상이한 생각이 있었던 것 같다. 하나는 재일조선인이 잠정적인 법적지위에 있는 현상을 그대로 놔두면 된다는 생각이다. 재일조선인에 대해 외국인으로서 안정된 법적지위를 보장해 일본국민에게 가까운 대우를 주면 외국인의 지위에 만족해 일본으로 귀화하지 않게 된다.

재일조선인이 외국인 집단으로 미래 영원히 일본에 있게 되는 것은 치안에 미치는 영향 기타 이유로 바람직하지 않다. 그것보다 불안정한 상태에 놔두고 본국으로 귀국할지 일본에 귀화할지 재일조선인 자신에게 결정하게 하는 것이 득책이라는 것이었다. 또 하나의 생각은 재일조선인이 일본 사회에 정착한 실태에 맞게 외국인으로서의 법적지위를 조속히 안정시켜 가능한 한 일본국민에 가까운 처우를 하는 것이 낫다는 것이다. 그러한 우대된 법적지위와 대우가 주어지면 재일조선인은 자발적으로 일본으로 동화(귀화)하게 되어 치안상 기타 문제를 불러일으킬 존재가 되지 않게 된다는 것이었다. 당시 행정부 내에서는 전자의 생각이 지배적이었던 것 같은데 나는 후자의 생각에 입각해 처우 정책을 실행해야 한다는 생각을 가지고 있었다.”³¹⁾

이러한 사카나카의 회상 내용은 공개된 한일회담 문서에서도 확인할 수 있다.

제5차회담에서 자손의 취급이 초점으로 떠올랐던 1960년 12월 입관국이 작성한 내부 문서에는 조선인의 자손들이 성인이 됐을 때까지 내지 귀화를 신청할 때까지 재류기간의 갱신을 강요하는 것이 귀화를 선택하도록 만드는 이면적인 효과가 있음을 지적하고 싶다는 기술이 나온다.³²⁾ 상술한 바와 같이 평화조약 발효와 동시에 일본정부는 재일조선인에게 ‘재류자격이 없는 재류’라는 변칙적인 지위를 부여하고(법126-2-6) 그 후 태어난 그들의 자손에게는 3년마다 갱신이 요구되는 입관령상의 재류자격(특정재류와 ‘특별재류’)을 부여해 왔는데 자손을 귀화로 유도하기 위해서는 이 3년 기한부 지위에 그대로 놔두는 것이 득책이라는 생각을 입관국은 제시한 것이다. 입관국은 이듬해 1961년 2월 작성한 「법적지위위

31) 坂中英徳, 『在日韓国・朝鮮人政策論の展開』, 日本加除出版, 1999, 7쪽.

32) 入国管理局, 「在日韓国人の永住許可に関する日韓双方の主張について」(문서번호 1106), 1960.

의 운영에 대해서」라는 문서에서도 자손들이 외국인으로 거주하면 사회적·경제적 불이익을 당할 것이 뻔하니 그것을 피하기 위해서는 귀화할 수밖에 없다고 지적하고 영주권을 영원히 주는 것은 오히려 귀화 의욕을 저해하므로 바람직하지 않다는 견해를 밝혔다.³³⁾ 사카나카의 지적대로 입관국 안에서는 불안정한 지위에 놔두는 것이 귀화를 선택하게 하는 압력으로 작용할 것이라는 전망이 지배적이었던 것이다.

이러한 상황 속에서 사카나카는 1975년 「금후 출입국관리행정의 방향에 대해서」라는 논문을 써서 새로운 재일조선인 정책을 제안했다. 이 논문은 법무성 입국관리국이 발족 25년을 기념해 입관국 직원을 대상으로 모집한 앞으로 출입국관리행정의 방향에 대한 논문 중 우수작으로 선정된 것이었다. 사카나카는 그 후 이 논문을 보충해 1977년 입관국의 내부자료인 『입국관리월보』에 연재했다. 이 논문은 밖에 널리 알리게 되어 큰 반향을 불러일으켰다.

사카나카는 이 논문에서 재일조선인에 대한 정책으로 (1)외국인인 재조선인으로서 일본에서 사는 입장-외국인으로서의 지위를 안정시키는 정책 (2)일본국민이 되어 일본국민으로서 일본에서 사는 입장-귀화를 권장하는 정책 (3)본국에 돌아가서 조선인으로서 본국에서 사는 입장-귀국을 권장하는 정책이라는 세 가지가 있다고 하면서 일본에 완전히 정착하고 일본 동화 경향이 가속화되고 있는 재일조선인은 사실상 ‘준(準)일본인’이라는 존재가 되어 있으므로 귀화를 권장하는 두 번째 정책이 가장 적절하다는 판단을 내렸다. 이를 전제로 그는 귀화는 일본정부가 강요하는 성질의 것이 아니므로 재일조선인에게 안정된 법적지위와 공무원 취임권까지 포함한 일본인에 가까운 우대된 처우를 주어 “자진해서 일본 국적을 선택하고 싶다는 마음이 재일조선인 사이에서 저절로 고조되는 사회환경 조성”에 노력해야 한다고 주장했다.³⁴⁾

33) 入国管理局, 「法的地位委の運営について」(문서번호 1155), 1961.

사카나카의 이 주장은 불안정한 지위에 낚두고 귀화로 유도하려는 기존의 지배적인 생각을 180도 전환해 외국인으로서 안정된 지위를 주면 줄 수록 재일조선인의 일본 동화가 진행된다는 새로운 방향을 제시했다는 점에서 획기적이었다. 이 시점에서는 한일회담 때 일본정부 안에서 거론됐던 국적선택권 부여론이나 귀화요건의 대폭완화론은 이미 사라진 상태였지만 재일조선인의 일본 정착을 대전제로 그들이 조선계 일본인으로서 사는 길이야말로 일본에게도 재일조선인에게도 바람직하다고 보는 그의 기본자세는 분명히 스즈키의 주장을 계승한 것이었다. 사카나카는 스즈키가 제창한 방향을 새로운 정세에 맞게 구체화한 것이다.

일본정부는 1982년 법적지위협정에서 합의됐던 협정영주권을 취득하지 않고 기존의 불안정한 지위(법126-2-6과 특정재류, 특별재류)를 간직했던 사람들에게 본인의 신청만으로 입관령상의 영주자격을 주었다(특례영주). 협정영주 자격을 신청하지 않았던, 주로 북한지지자를 중심으로 한 20만 명을 넘는 사람들의 법적지위를 어떻게 처리하느냐는 문제는 한일수교 이래 일본정부가 고민해온 현안이었지만 이 특례영주 부여로 협정영주권자와의 격차는 실질적으로는 해소됐다. 그 후 1991년 법적지위협정의 25년 후 재협의 규정에 따라 이루어진 한일협정의 결과 남북한 어느 쪽을 지지하든 그 정치적인 성향과 상관없이 모든 재일조선인에게 자사손손 특별영주권이 주어지게 됐다. 사카나카는 두 번에 걸친 이 법적지위 개정 작업에 입관국 직원으로 주도적인 역할을 했다. 안정된 지위를 줌으로써 귀화 촉진의 환경을 조성하려는 사카나카의 구상은 이로써 실현에 옮겨진 것이다.

34) 坂中英徳, 앞의 책, 132쪽.

V. 맺음말

패전 이후 일본에 남게 된 조선인 집단에 대해 일본정부는 뚜렷한 정책을 세우지 못하고 있었다. 될 수 있으면 모두 한반도에 귀국시키고 싶다는 것이 일본정부의 본심이었고 요시다 수상은 맥아더 총사령관에게 일본의 비용 부담으로 모두 송환시키고 싶다고 몇 번 호소하기도 했다. 그러나 일본에 정착한 재일조선인을 모두 송환한다는 것은 그 명분도 없고 사실상 불가능한 일이었다. 그렇다고 일본정부는 그들에게 일본 국적을 주어 일본국민으로 살게 하려는 생각도 없었다. 오히려 일본이 바람직하지 않은 존재로 위협시키는 좌익세력을 비롯한 조선인들이 일본 국적을 취득할 것을 싫어하고 있었다. 일본정부가 선택한 방법은 국적선택을 주지 않고 강화조약 발효와 동시에 그들을 일률적으로 일본 국적에서 이탈시킨 후 입관령을 전면 적용해 다른 외국인과 똑같이 관리하는 것이었다. 입관령의 강제퇴거 사유에 걸린 사례가 나타나면 언제든지 강제퇴거 하려는 것이 일본정부의 생각이었다. 여기에는 재일조선인을 관리와 단속 때로는 추방 대상으로 바라보는 치안 우선의 발상밖에 없다.

이러한 일본정부의 자세를 비판하며 재일조선인 정책 전환의 길을 연 것이 스즈키 하지메 입관국장이었다. 스즈키는 이미 재일조선인이 일본사회에 정착하고 깊이 뿌리 내린 현실을 인정하고 그들이 일본국민이 되는 것을 막으려 하거나 추방하려는 협소한 태도를 버려야 한다고 호소했다. 그는 국제관례에 따라 국적선택권이 주어졌더라면 무조건 일본국민이 될 수 있었던 재일조선인에게는 새삼 국적선택의 권리를 주거나 귀화요건을 대폭 완화하거나 해서 일본 국적을 쉽게 취득할 수 있게 해주어야 한다고 주장했다. 그가 상정했던 것은 민족성을 상실한 일본 동화가 아니라 재일조선인이 귀화한 후에도 본명을 사용하고 그들 속에서 조선계 국회의원이 많이 나타나는 사회였다. 이와 같은 스즈키의 주장은 단속

의 대상으로만 재일조선인을 바라보던 기존의 인식을 지양해 같이 살아야한 일본사회의 구성원으로 재일조선인을 다루려 했다는 점에서 획기적인 발상전환이었다. 그리고 스즈키는 재일조선인의 법적지위를 놓고 한일양국이 치열하게 논쟁하고 있던 법적지위 교섭의 현장에서 그러한 구상을 키워갔다. 1953년쯤 일본정부안에서는 귀화에 의한 재일조선인 문제의 해결이라는 소리가 서서히 나오기 시작했고 1956년이 정부관계자는 그러한 구상을 공공연하게 내놓기 시작했는데 이러한 태도 변화에 스즈키와 일한친화회가 큰 영향을 준 것은 틀림없다.

이러한 귀화 구상이 구체적인 방안으로 나타난 것은 제5차회담 이후 법적지위 교섭에서 자손의 취급이 초점이 됐을 때다. 영주권을 자자손손 주어야 한다는 한국과 그것을 거절하는 일본 사이에서 교섭이 정돈 상태에 빠졌을 때 일본은 자손의 법적지위를 귀화에 의한 일본국적 취득으로 해결하자고 제안했다. 이것을 주도한 외무성은 본래 평화조약 발효 때 주어져야 했었던 국적선택권을 이제야 주자는 논리를 꺼내어 국적선택에 가까울 정도로 귀화요건을 대폭 완화하자고 주장했다. 이 논리는 스즈키가 주장했던 국적선택권 부여론과 똑같다. 그 후 교섭은 자손에게 영주와 귀화 중 하나를 선택하게 하려는 일본 안을 중심으로 진행됐고 한국정부도 이에 공감을 표시해 이 선에서 타결이 이루어지려다가 막판에 대두한 민단의 요구관철 운동 때문에 이 구상은 자취를 감추고 말았다. 민족의식이 강한 1세가 아직 건재했던 당시 재일조선인 사회에서는 귀화에 대한 저항감이 강했고 귀화로 몰아가는 듯한 방안이 받아들여지는 여지는 없었다.

한일회담 타결로 한일국교 정상화가 이루어진 후 재일조선인 정책에 새로운 방향을 부여한 것인 유능한 소장관료 사카나카 히데노리였다. 그는 재일조선인에게 귀화하려는 마음을 생기게 하기 위해서는 불안정한 지위에 놔두는 것이 낫다는 생각이 지배적이었던 입관국 안에서 그와 정

반대로 외국인으로서 안정된 지위를 주며 일본사회에 정착시키는 것이야말로 귀화 가속화를 초래한다는 새로운 정책을 제시했다. 그는 일본인이 조선인에 대한 차별의식을 버리고 조선인을 일본국민으로 받아들일 ‘열린 사회’를 만들어야 한다고 주장했다. 그런 의미에서 그는 스즈키의 계승자였다.

스즈키에서 사카나카로 이어온 이러한 재일조선인 정책에 대해서는 찬반양론이 예상된다. 본국 국적을 가지는 재일조선인의 감소 추세가 견잡을 수 없이 진행되고 있는 현실에 맞게 조선계 일본인으로 살 길을 일찍부터 제창했다고 평가하는 의견이 하나 있을 수 있다. 반대로 일본 귀화=동화를 최종 목표로 하는 동화주의에 불과하다는 비판도 있을 수 있다. 분명한 것은 사카나카가 주도해 만들어낸 법적지위 틀 속에 지금 재일조선인이 살고 있고 그 기원이 한일회담의 치열한 공방 속에서 귀화요건의 완화라는 새로운 방향을 제시한 스즈키의 구상에 있다는 사실이다.

日本空間

논문 투고일 : 2016년 11월 18일

논문 심사일 : 2016년 11월 21일

게재 확정일 : 2016년 12월 11일

참고문헌

- 도노무라 마사루, 「한일회담과 재일조선인－법적지위와 처우 문제를 중심으로－」, 『한일민족문제연구』 제14호, 2005.
- 이성, 『한일회담에서의 재일조선인의 법적지위 교섭(1951~1965년)』, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 이성, 「한일회담(1951~1965)과 재일조선인의 국적 문제－국적선택론에서 귀화론으로－」, 『사람』 45호, 2013.
- 高谷幸, 「追放と包摂の社会学－1950年代朝鮮人の在留特別許可をめぐる－」, 『アジア太平洋研究センター年報 2013-2014』, 大阪経済法科大学, 2014.
- 坂中英徳, 「今後の出入国管理行政のあり方について」, 『入管月報』 176号, 1975.
- 坂中英徳, 「今後の出入国管理行政のあり方について」, 『外人登録』 208号, 1976.
- 坂中英徳, 『在日韓国・朝鮮人政策論の展開』, 日本加除出版, 1999.
- 鈴木一, 『韓国のことろ』, 洋々社, 1968.
- 水野直樹, 「在日朝鮮人・台湾人参政権停止'条項'の成立－在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討口」, 『研究紀要』 1, 世界人権問題研究センター, 1996.
- 森田芳夫, 「在日朝鮮人の人口のあり方(その三)」, 『親和』 35号, 1956.
- 森田芳夫, 「在日朝鮮人の諸問題－その年令構成と職業と犯罪」, 『日本及日本人』 1958. 3.
- 吉澤文寿, 「日韓会談における'在日韓国人'法的地位交－国籍・永住許可・退去強制問題を中心に」, 『朝鮮史研究会論文集』 49号, 2011.
- 李誠, 「在日韓国人の法的地位協定と在留資格の分裂－永住権一律付与論の浮上ととん挫－」, 『東アジア研究』 64号, 大阪経済法科大学アジア研究所, 2016.
- 「朝鮮人の国籍に関する法務庁民事局長回答」(1949.1.26), 『在日朝鮮人管理重要文書集』, 湖北社, 1978.

Abstract

Policy of the Japanese Government for the Korean Residing in Japan and Korea-Japan Talks – from Suzuki Hajime to Sakanaka Hidenori –

Sung, Lee

After the defeat, the Japanese government did not have a Korean policy in Japan from a long-term perspective. The Japanese government who was only watching Korean residents in Japan as a cumbersome existence was concerned only with their management and crackdown. However, in the mid-1950's when the legal status negotiations at the Japan-South Korea talks were difficult, the Japanese government established a basic policy to solve the problem by naturalization of Koreans in Japan to Japan. It was Suzuki Hajime, the chief of the immigration bureau who participated in legal position negotiations to have led the establishment of such a policy. He insisted that Koreans who have totally settled in Japanese society should be given a stable status of residence as much as possible and that conditions of naturalization should be relaxed so that Japanese nationality can be easily acquired. In the 1970s, Sakanaka, a staff member of the immigration bureau, asserted that Korean residents in Japan would become more established if they gave a stable status of residence, which in turn would lead to an increase in naturalization. It can be said that Sakanaka's assertion inherits and embodies Suzuki's argument.

Key words

Suzuki Hajime, Sakanaka Hidenori, Korean residing in Japan, Nationality selection, naturalization