일본의 이중국적 관련법제

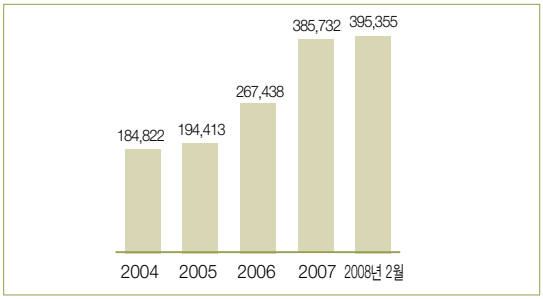
정보신청기관 : 법무부 출입국 · 외국인 정책본부 국적난민팀

Ⅰ. 들어가며

국경을 넘어 사람 · 물건 · 정보 등이 자유로이 이동하고 있는 현대사회는 개인을 특정한 국가에 결부시키는 법률적 기초인 국적에 대하여도 재검토를 요청하고 있다. 다음의 <그림 1>과 같이 최근 우리나라에서도 외국국적 취득자가 크게 증가하고 있는 상황에 있으며, 이로부터 정부는 우수인력의 해외유출을 막고, 외국의 고급인력을 유치하기 위하여 이중국적을 제한적으로 허용하는 방안을 결정하였으며, 이러한 이중국적의 제한적 허용에 따른 병역, 이중 투표권의 문제 등에 대한 법적 검토를 추진하고 있다.

이와 관련하여 남자의 경우 병역의무가 없어 이중국적에 대한 국민감정이 비교적 관대한 일본에서도 매년 국제결혼 등으로 이중국적인 자가 3만명 규모로 늘어나고 있으며, 2008년 11월 19일에는 국적선택제도의 문제점을 지적하면서 이중국적의 용인을 주장하는 일본변호사연합회의 '국적선택제도에 관한 의견서' [1]가 제출되는 등 적극적인 움직임을 보이고 있다. 다음에서는

〈그림 1〉 연도별 누적 외국 국적 취득자 (단위: 명)



매일신문 2008년 5월 5일자에서 발췌

1) 일본변호사연합회는 2008년 11월 19일에 이중국적의 용인이라는 관점에서 국적선택제도를 검토할 필요가 있다는 국적선택제도에 관한 의견서<http://nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081119_3.pdf> (이하 '의견서' 라 한다)를 발표한 바 있다.

국경을 초월한 인적 교류에 있어서 필연적으로 문제로 대두되는 이중국적에 대하여 일본을 소재로 하여 그 발생원인과 관련법제를 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 국적법의 기본원칙

1. 부모양계혈통주의

주지하는 바와 같이 출생에 의한 국적의 부여 방식으로는 출생지를 불문하고 자국민을 부모로 하여 출생한 자에게 국적을 부여하는 혈통주의와 부모의 국적과는 관계없이 자국 내에서 출생한 자에게 국적을 부여하는 출생지주의가 있다.[2] 혈통주의를 취하는 국가의 국적을 승계할 수 있는 국민이 출생지주의를 취하는 국가에서 자녀를 출생하면 그 자녀는 이중국적을 가지게 된다. 또한 혈통주의에는 부의 국적을 부여한다는 부계혈통주의와 부모 중 어느 한 쪽이 자국민이면 국적을 부여하는 부모양계혈통주의가 있다. 종래에는 혈통주의를 취하는 국가의 대부분이 부계혈통주의를 취하고 있었지만, 양성평등주의의 대두와 제2차세계대전 후, 특히 1970년대 이후부터는 부모양계혈통주의로 국적법제를 개정하는 국가가 나타나기 시작하여 지금은 세계적인 경향을 이루고 있다. 일본의 경우도 1980년에 성립된 여자성별철폐조약의 비준을 계기로 1984년에 국적법을 개정(1984년 법률 제45호)함으로써 부계혈통주의에서 부모양계혈통주의로 바뀌었다.

국적법 제2조에서는 출생에 의한 국적의 취득 요건에 대하여 출생시에 부 또는 모가 일본국민일 것(제1호), 출생 전에 사망한 부가 사망시에 일본국민이었을 것(제2호), 일본에서 출생한 경우에 부모를 알 수 없거나 국적을 가지고 있지 않을 때(제3호)(보충적 출생지주의)에 일본국민이 되는 것으로 하고 있다. 이와 같이 출생에 관한 국적취득에 대하여는 원칙적으로 혈통주의, 보충적으로 출생지주의를 취하고 있다. 이로부터 일방이 일본국적자, 타방이 외국적의 부모 사이에 출생한 자는 이 조항 제1호에 의하여 일본국적을 취득하게 된다. 또한 외국적의 부 또는 모의 국적국에서도 동일한 혈통주의에 따른 국적취득을 인정하고 있는 경우 그 자는 이중국적으로 된다.

일반적으로 부모양계혈통주의를 취하는 국가에서는 부와 모의 국적을 부여하기 때문에 이중국적자의 발생이 증가하게 된다. 1984년의 개정으로 일본의 국적법에 국적선택제도가 도입된 것도 부모양계혈통주의의 채용에 따라 예상되는 이중국적자의 증가에 대응하기 위한 것이었다.[3] 그러나 국적을 달리 하는 부모로부터 출생한 자녀가 부모 쌍방의 조국에서 생활하고, 그 친족과

2) 혈통주의를 채용하고 있는 국가로는 우리나라를 비롯하여 프랑스, 독일, 이탈리아, 중국 등을 들 수 있으며, 출생지주의를 채용하고 있는 국가로는 미국, 캐나다, 브라질, 뉴질랜드 등을 들 수 있다.

3) 岡村美保子, 重国籍一我が国の法制と各国の動向, レファレンス 2003年 11月号, 56頁.

교류하며, 쌍방의 조국을 이해하고자 하는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있으며, 이로부터 부모 쌍방의 국적을 동시에 가지고자 하는 경우도 많을 것이다.[4)]

2. 가족국적독립주의

20세기 초반에는 세계의 모든 국가가 외국인과 결혼한 여자는 그 남편의 국적에 따른다는 부부국적동일주의를 채용하고 있었지만, 제1차세계대전이 끝날 무렵부터 부부국적독립주의를 채용하는 국가가 나타나기 시작하여 근대적인 양성평등주의사상의 요청과 함께 보급되었다. 일본의 경우도 부부국적동일주의를 채용하고 있었지만, 일본국헌법의 공포에 따라 제정된 국적법(1950년 법률 제147호)에서는 부부국적독립주의가 채용되었다. 또한 미성년자에 대해서는 자녀의 감호 및 교육의 확보를 위하여 부모의 국적에 따르게 하는 것이 바람직하다는 입장에서 친자국적동일주의를 채용하는 국가와 자녀의 지위독립을 존중하는 관점에서 친자국적독립주의를 채용하는 국가가 있으며, 일본의 경우는 1950년의 개정으로 친자국적독립주의가 채용되어 있다.

다만, 지금도 자국민인 부와의 혼인에 의해 외국인의 처에게 자동적으로 국적을 부여하는 국가가 존재하고 있으며, 이러한 국가의 국적보유자와의 혼인에 의하여 자기의 의사에 관계없이 이중국적자로 되는 경우도 있다. 또한 외국에서 생활하는 국제결혼을 한 자로부터는 생활상의 불편 등을 이유로 그 국가의 국적이 필요하지만, 원국적은 포기하고 싶지 않다는 이유로 이중국적을 용인해 달라는 요청도 크다.

3. 국적유일의 원칙

일본의 경우도 무국적과 이중국적의 문제를 해결하기 위하여 개인이 오로지 하나의 국적만을 가져야 한다는 국적유일의 원칙 내지 단일국적의 원칙을 기본으로 하고 있다. 예컨대 국적법 제4조에서는 일본국민이 아닌 자, 즉 외국인은 귀화에 의하여 일본의 국적을 취득할 수 있고, 귀화를 위해서는 법무대신의 허가를 받도록 하고 있다. 허가의 요건으로는 계속하여 5년 이상 일본에 주소를 가지고 있을 것, 20세 이상으로서 본국법에 따라 행위능력을 가질 것, 소행이 선량할 것, 자기 또는 생계를 같이 하는 배우자 및 그 외의 친족의 자산 또는 기능에 의해 생계를 유지할 수 있을 것, 국적을 가지지 않거나 일본의 국적취득에 의하여 그 국적을 상실해야 할 것 등을 들 수 있다(국적법 제5조 제1항). 또한 외국의

4) 청원단체인 'IST請願의 會' (http://kouenkai.org/ist/framepage1.htm) 등에서도 이중국적을 허용하는 법개정을 요구하는 청원활동을 하고 있으며, 제171회 정기국회의 경우 중의원법무위원회에는 국적선택제도의 폐지에 관한 청원, 국적법재개정에 관한 청원, 중국적법안에 관한 청원, 성인의 중국적용인에 관한 청원, 중국적용인에 관한 청원 등이 회부되어 있다.

국적을 가지는 일본국민은 법무대신에게 신고함으로써 일본의 국적을 이탈할 수 있으며, 신고시에 일본의 국적을 상실한다(국적법 제13조).[5] 또한 일본국적의 상실원인으로는 자신의 의사에 따라 외국의 국적을 취득한 경우(외국에 귀화하는 경우 등), 외국의 법령에 의하여 외국국적을 선택한 경우를 들 수 있다(국적법 제11조).

Ⅲ. 이중국적 해소를 위한 법제도

이와 같이 일본에서는 유일국적의 원칙을 채용하고 있으며, 이를 관철하기 위하여 이중국적의 해소를 위한 제도로서 희망에 의한 외국적 취득에 기초한 일본국적의 상실 및 그 반사적 효과로서 일본국적의 자동적 상실(제11조 제1항), 국적이탈에 의한 일본국적의 상실(제13조) 등을 두고 있다. 특히 남녀차별철폐조약비준에 따라 부모양계혈통주의를 채용한 1984년의 국적법 개정으로 이중국적의 방지 및 해소의 수단으로서 국

〈표 1〉 국적선택제도의 개요

국적법의 규정	내 용
제14조 (국적의 선택)	① 외국의 국적을 가지는 일본국민은 외국 및 일본의 국적을 가지게 된 때가 20세에 달하기 전인 경우에는 22세에 달할 때까지, 그 때가 20세에 달한 후인 경우에는 그 때부터 2년 이내에 어느 하나의 국적을 선택하여야 한다. ② 일본국적의 선택은 외국의 국적을 이탈하는 것 외에, 호적법에서 정하는 바에 따라 일본의 국적을 선택하고, 동시에 외국의 국적을 포기하는 선언을 함으로써 한다.
제15조 (선택의 최고)	① 법무대신은 외국의 국적을 가지는 일본국민으로서 제14조 제1항에서 정하는 기간 내에 일본의 국적을 선택하지 않은 자에 대하여 서면으로 국적의 선택을 최고할 수 있다. ② 생략 ③ 제1항 및 제2항에 따라 최고를 받은 자는 최고를 받은 날부터 1월 이내에 일본의 국적을 선택하지 않으면, 그 기간이 경과한 때부터 일본의 국적을 상실한다. 다만, 그 자가 천재 또는 그 외에 그 책무에 복귀할 수 없는 사유로 그 기간 내에 일본의 국적을 선택할 없는 경우에는 그 선택할 수 없게 된 때부터 2주 이내에 이를 선택한 때에는 그러하지 아니하다.
제16조 (선택의 효과)	① 선택의 선언을 한 일본국민은 외국 국적의 이탈을 위하여 노력하여야 한다. ② 법무대신은 선택의 선언을 한 일본국민으로서 외국 국적을 상실하고 있지 않은 자가 자기의 희망에 의하여 그 외국의 공무원의 직(그 국가의 국적을 가지지 않은 자라도 취임할 수 있는 직을 제외한다)에 취임한 경우에 그 취임이 일본의 국적을 선택한 취지에 현저히 반하는 때에는 그 자에 대하여 일본국적의 상실을 선언할 수 있다. ③ 이하 생략

5) 이와 같이 일본의 경우 자국에 귀화를 희망하는 외국인에 대하여 원국적의 이탈을 요건으로 하고 있지만, 귀화 등에 의하여 외국적을 취득하여도 국적이탈을 인정하지 않는 국가도 존재한다. 또한 이민과 같이 국적이탈의 절차를 취하지 않는 경우도 있다. 이러한 경우에는 본인이 희망하지 않더라도 이중국적을 가지게 되지만, 최근 귀화에 있어서 원국적의 포기를 요구하지 않는 이른바 자국민이 스스로의 의사에 따라 외국적을 취득하는 경우 반드시 원국적을 상실하지 않도록 법을 개정한 국가도 있다.

적선택제도(국적법 제14-16조)가 도입되었고, 또한 국적유보제도(국적법 제12조)가 확장되었다.

1. 국적선택제도

첫째, 제도의 개요 및 법구조에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 이중국적자에 대한 국적선택제도란 20세에 달하기 이전에 이중국적으로 된 자의 경우는 22세까지, 20세에 달한 후에 이중국적으로 된 자는 이중국적으로 된 때부터 2년 이내에 그 중 하나의 국적을 선택해야 하고, 선택하지 않는 경우에는 법무대신으로부터 최고를 받으며, 최고를 받은 날부터 1개월 이내에 선택을 하지 않으면 일본국적을 상실하도록 하는 것이다. 이러한 국적선택제도의 법구조는 앞의<표 1>과 같다.

둘째, 제도도입의 입법취지를 살펴보면 다음과 같다. 전술한 바와 같이 1984년 개정되기 전의 국적법은 부계혈통주의를 채용하고 있었지만, 일본의 여성차별철폐조약의 비준을 계기로 현행의 부모양계혈통주의로 개정되었다. 국적선택제도는 1985년의 국적법 개정에 의하여 부모양계혈통주의가 채용됨으로써 증가가 예상되는 이중국적자의 수를 제한하기 위하여 도입된 것이다. 국적선택제도의 도입 당시 정부는 이중국적의 구체적인 문제점으로서, 외교보호권의 문제, 범죄인의 인도, 참정권의 문제, 취직 등에 있어서 국적을 기재할 의무의 범위, 광업권과 같이 일본국민에 한정할 법률 등의 적용문제, 일방의 국적국이 충성의무를 과한 경우의 문제, 공무원의 취임에 대한 문제, 타국의 병역에 복종하는 문제 등을 열거하고 있었다.[6]

셋째, 제도의 운용실제에 대하여 살펴보면 다음과 같다. ① 우선 국적법 제15조의 최고에 관한 것으로서 법무성은 2005년까지 복수국적으로 된 자를 5만 명으로 파악하고 있었지만, 이 중에는 아직 최고대상 연령에 달하지 않는 자 등 최고의 대상에 포함되지 않는 자도 상당수 포함되어 있다고 하면서 최고대상이 정확하게 파악되지 않고 있다는 점이 지적되고 있다.[7] 국적을 상실한다는 것은 개인 및 가족관계 등에 큰 영향을 미치는 것이므로 신중하게 처리해야 할 부분으로 간주되어 지금까지 최고를 받은 예가 없다. ② 국적법 제14조의 국적의 선택과 관련해서는 호적의 신고 등으로부터 보면, 국적법 제14조에 따라 국적을 선택한 것은 1985년부터 2005년까지 5만 1,000명으로 나타나고 있다. ③ 국적법 제16조의 국적선택의 선언에 관한 것으로서, 외국적의 이탈가능 여부가 당해 국가의 법제에 따

6) 의견서, 4-5항.

7) 또한 2008년 6월 4일 최고재판소 대법정은 출생 후에 일본인인 부로부터 인지를 받은 자의 국적취득에 대하여 부모의 혼인을 요건으로 한 국적법 제3조 제1항의 규정은 부모의 혼인을 요건으로 하는 부분에 대하여 무효라고 하였다. 이를 받아 출생 후 일본인인 부로부터 인지를 받은 외국인이 일본국적을 취득하는 방향으로서의 국적법의 개정이 예상되고 있지만, 이로부터 일본국적자와 외국적자를 부모로 하는 이중국적자는 더욱 증가할 것으로 예상된다고 한다. 의견서, 10항.

르게 되어 있으므로 선택의 선언만으로는 그 효력을 발휘할 수 없고, 이로부터 실제로는 이중국적을 그대로 유지하게 되는 경우가 흔히 발생하고 있다. 그리고 제16조 제1항의 외국국적의 이탈노력의무에 대한 효과나 조치를 규정하고 있지 않아 선택선언의 효과를 크게 기대할 수 없는 상황이라고 하겠다.

2. 국적유보제도

국적유보제도는 출생에 의하여 외국의 국적을 취득한 일본국민으로서 국외에서 출생한 자는 호적법(1947년 법률 제224호)이 규정하는 바에 따라 일본의 국적을 유보하는 의사를 표시하면 출생시로 소급하여 일본의 국적을 상실한다는 것이다(국적법 제12조). 구국적법에서는 출생지주의를 채용하는 외국에서 출생하여 외국적을 취득한 자에 대하여 일본계이민을 받아주는 국가의 동화촉진책으로 도입된 제도였지만, 이것이 모든 외국에서의 출생에 의한 이중국적자로 확대되었다. 구국적법의 적용을 받는 사례로서, 후지모리 패루 대통령에게 일본국적이 있다는 것을 이유로 하여 일본정부가 패루의 인도요청을 거부한 사실은 널리 알려져 있다.[8]

Ⅳ. 나오며

이상에서 일본의 이중국적에 관한 법제의 태도에 대하여 살펴보았다. 각종 의견서나 청원 등에서 알 수 있는 바와 같이 절대적인 이상으로 여겨져 왔던 국적유일의 전통이 그대로 유지되고 있다고는 할 수 없는 상황이라고 하겠다. 즉, 치안 및 안전보장의 확보 등을 위해서는 단일국적주의를 채용하는 것이 관리하기 쉽다는 측면도 있지만, 인권에 대한 의식의 고조는 국제적·국내적으로 진행되고 있으며, 이로부터 개인적 관점에서 국적을 생각하는 조류가 점점 중요하게 인식되고 있다는 것이다. 또한 이러한 상황은 일본에서도 현실적인 문제로서 상당수의 이중국적을 가지는 자가 있고, 그러한 존재를 단순히 부정하는 것이 아니라 그들의 법적 지위 등에 관한 검토가 시급하다는 것을 의미하기도 한다.

전술한 바와 같이 일본의 경우 이중국적이 바람직하지 않은 이유로서 병역의무, 충성의무, 의무교육의 충돌, 외교보호권의 저촉, 참정권의 문제가 거론되고 있다. 그 외에도 국가에 대한 귀속의식이 약화된다는 점, 이중국적자가 복수 국가의 권리·특권을 행사할 수 있어 단일국적자와의 불공평이 발생한다는 점, 복수 국가의 개별여권취득이 가능하게 되어 출입국관리상의 문제가 발생한다는 점도 거론되고 있다. 이러한 논리

8) 이에 대한 상세는 岡田安宏, フジモリ元ペルー大統領に関する国籍法よおび国際刑事法上の諸問題, 北大法学論集 第54巻 第3号 (2003), 1088~1043항 참조.

들은 공익적 관점을 중시한 논의라고 할 수 있을 것이다.

이에 대하여 최근에는 공익적 관점에서 발생되는 불합리성을 국가 간의 협정이나 국내법의 정비로 해결할 수 있고, 복수 국가의 국적을 가지는 것이 바람직한 자에게는 그것을 인정해야 한다는 사고방식이 그 무게를 인정받고 있다. 또한 이민이 많은 국가에서 국내의 외국출신의 국민통합을 위하여 혹은 경제적 이유 등으로부터 다른 국가에 귀화한 자국민과의 연계를 유지하고자 하는 국가정책적 관점에서 이중국적을 인정하려는 국가도 나타나고 있다.

최근 우리정부에서도 우수한 해외인력을 유치하기 위하여 병역을 마친 후 2년을 경과하지 않은 한국 국적자와 특정분야 전문성이 인정되는 외국 국적자에 대하여 이중국적을 제한적으로 허용하는 방안을 검토하고 있다. 앞으로 우리나라가 세계화시대의 인재유치경쟁에 적극적으로 대처하고, 이중국적의 문제를 효율적으로 해결하기 위해서는 공익적 관점과 개인적 관점, 국가정책적 관점을 충분히 고려하여 국적법 개정논의를 전개해야 할 것이다.

이 상 윤

(한국법제연구원 부연구위원)