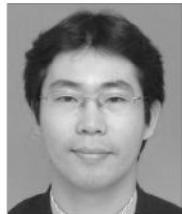


# 일본의 ‘다문화공생’을 둘러싼 정책과 쟁점<sup>1)</sup>

라경수

(日本 學習院女子大學 국제문화교류학부 전임강사)  
(kyungsoo.rha@gakushuin.ac.jp)



〈사진 1〉 일본에서의 재류특별허가를 받기 위해 서명운동을 하는 스리랑카인 및 중국인  
※ 사진제공 : Asian People's Friendship Society(APFS)

## 1. 들어가며

현재 일본사회에서 전개되고 있는 다문화적 상황은 ‘공생(共生)’이라는 키워드로 압축해 표현될 수 있다. 단일민족에 대한 인식과 신화가 일본사회에 여전히 뿌리깊게 남아있음에도 불구하고, 이와는 정반대의 개념으로 해석될 수 있는 ‘공생’이라는 표현은 이제는 일본인들의 일상생활 속에서 쉽게 접하고 들을 수 있게 되었다. 구체적으로 ‘다문화공생’, ‘다민

1) 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-362-A00001). 또한, 본고는 고려대학교 아세아문제연구소와 IOM이민정책연구원이 2011년 10월 21일에 공동주최한 학술회의 “동아시아 다문화 사회의 쟁점과 미래”에서 발표한 원고를 수정가필한 것임을 밝히며, 당일 유익한 토론을 해 주신 (재)경기도가족여성연구원의 안태윤 선생님께 사의를 표한다.

족공생’, ‘다민족다문화공생’, ‘다문화공생교육’, ‘다문화공생정책’ 등에서 확인할 수 있듯, ‘다문화’와 ‘공생’을 조합한 합성이 표현들이 일본 학계는 물론, 중앙정부나 지자체, 그리고 일본인들의 일상생활 속에서 폭넓고 다양하게 사용되고 있다. 그리고 이러한 다양한 표현들의 본질을 관통하는 것은 역시나 말 그대로 같이 잘살아보자는 ‘공생’이라는 개념이다. 즉, ‘다문화’가 일본의 현재적 상황을 표현한 것이라면 ‘공생’은 그 이념과 가치를 함축하는 말이라 할 수 있다.

학계에 있어서도 이러한 다문화담론을 둘러싼 일본사회의 시대적 변화와 분위기는 고스란히 반영되고 있다. 일본 학계에서도 전지구화 현상에 따른 사람들의 이주문제나 다문화공생을 더욱 의식하는 방향으로 담론과 논쟁이 진행되고 있다. 예를 들어 이민(이주) 연구와 관련해 일본 내 대표적인 학술단체인 일본이민학회(The Japanese Association for Migration Studies: JAMS)는 일본 내에서 국제화와 다문화의 물결이 일기 시작했던 1991년에 발족되었다. 국가중심적인 성격이 강한 근대적 개념의 ‘이민’이라는 용어를 학회명에 사용하고는 있지만, 동 학회의 공식 영문명으로는 국가 간의 일방적 흐름과 관계성을 강조하는 ‘emigration’ 혹은 ‘immigration’ 이 아닌, 보다 다양하고 포괄적인 의미의 ‘migration’이라는 표현을 사용하고 있다. ‘닛케이진(日系人)’으로 불리는 해외로 이주한 일본계 이민자만이 아니라, 일본으로 이주해 들어오는 외국인들도 그 연구대상으로 삼는 등, 사람의 트랜스내셔널한 국제적 이주현상을 보다 유연하게 인식하려는 노력을 엿볼 수 있다<sup>2)</sup>.

이러한 맥락에서 동 학회는 ‘이민연구와 다문화공생’<sup>3)</sup>을 제목으로 하는 창립 20주년 기념 논문집을 2011년 6월에 발간했다.

이 책은 이민연구의 시점에서 현대 일본사회에서 전개되고 있는 다문화공생 현상과 향후 과제에 대한 고찰을 시도한 것이다. 다케자와 야스코(竹澤泰子)는 이 책의 서론에서 “학회 발족 초창기에는 해외로 나간 일본인 이민 관련 연구가 주류였으나, 근래에는 국내외의 다양한 이민이나 에스닉 집단에 관한 연구가 증가하는 등 그 연구내용의 다양화가 진행되고 있다. 이 책은 본 학회가 축적한 그 동안의 이민연구와, 근년 특히 젊은 세대 사이에서 관심이 많은 다문화공생에 관한 연구와의 접합을 시도한 것”이라고 하면서 학제적 관점에서 다문화공생 연구에 다양한 시각을 제공하기를 희망했다<sup>4)</sup>.

본고에서는 이러한 일본의 다문화담론, 즉 다문화공생(정책)을 둘러싼 전반적인 흐름과 쟁점들을 개괄코자 한다. 먼저 제 2절에서는 현대 일본사회의 다문화적 상황과 그 전개추이를 요약하

2) 라경수「일본의 다문화주의와 재일코리언: ‘공생(共生)’과 ‘동포(同胞)’의 사이」『재외한인연구』제22호, 2010년 8월, 75쪽.

3) 日本移民學會編「移民研究と多文化共生」御茶の水書房, 2011年.

4) 위의 책, 1-2쪽.

겠다. 제 3절에서는 다문화공생의 개념을 둘러싼 쟁점을, 제 4절에서는 다문화공생의 정책을 둘러싼 쟁점을 대해 논하겠다. 제 5절에서는 일본에서 비교적 모범적 사례로 많이 알려져 있는 가와사키시(川崎市)의 다문화공생 정책을 소개하고 본고를 마무리하고자 한다.

## 2. 일본의 다문화적 상황과 추이

현대 일본사회의 다문화담론에 초점을 둔 본고에서는 한정된 지면 관계상 구체적인 언급은 하지 않겠지만, 일본사회의 다문화공생론 구축에 있어서 재일코리안에 대한 차별과 억압의 역사를 빼놓고는 논할 수 없다. 일본 식민지기는 차치하더라도, 특히 1970년대부터 본격적으로 일기 시작한 재일코리안들의 다양한 민족차별 반대운동은 일본의 다문화공생 담론 형성과 밀접한 관련이 있음을 먼저 강조하고 싶다. 예를 들어 1970년대의 취직차별 반대 운동, 1980년대의 지문날인 반대운동, 그리고 1990년대부터 현재까지 전개되고 있는 지방 참정권 요구운동 등으로 대표되는 그들의 민족차별 반대운동은 결과적으로 현재의 다문화적 상황 전개과 담론 형성의 결정적인 계기와 토대가 되었던 것이다<sup>5)</sup>.



〈사진 2〉 2007년 11월 7일 도쿄에서 개최된 재일외국인 지방참정권 관련 대규모 궐기대회  
※ 사진제공 : 재일본대한민국청년회 중앙본부

아래의 〈표 1〉은 일본 법무성 입국관리국이 발표한 일본 내 국적(출신지)별 외국인등록자의 수적 추이를 나타낸 것으로, 다문화공생 담론이 활발히 전개되는 1999년부터 2011년

5) 일본의 다문화담론과 재일코리안의 관계성에 관한 고찰은 졸고「일본의 다문화주의와 재일코리언: '공생(共生)'과 '동포(同胞)'의 사이」(『제외한인연구』제22호, 2010년 8월)를 참고 바람.

까지 13년 동안의 변화를 격년 간격으로 정리했다. 1999년의 155만 6천여 명이었던 일본의 외국인등록자수가 2011년에는 무려 207만 8천여 명으로 늘었음을 알 수 있다<sup>6)</sup>. 여기에 정확한 파악이 불가능한 불법체류자(미등록외국인)까지 감안하면 그 수는 훨씬 상회할 것으로 보인다<sup>7)</sup>.

〈표 1〉 국적(출신지)별 외국인 등록자 수 추이

(단위: 명)

국적(출신지)	1999년	2001년	2003년	2005년	2007년	2009년	2011년
중국	294,201	381,225	462,396	519,561	606,889	680,518	674,871
한국/조선	636,548	632,405	613,791	598,687	593,489	578,495	545,397
브라질	224,299	265,962	274,700	302,080	316,967	267,456	210,032
필리핀	115,685	156,667	185,237	187,261	202,592	211,716	209,373
페루	42,773	50,052	53,649	57,728	59,696	57,464	52,842
미국	42,802	46,244	47,836	49,390	51,851	52,149	49,815
기타	199,805	245,907	277,421	296,848	321,489	338,323	336,150
합계	1,556,113	1,778,462	1,915,030	2,011,555	2,152,973	2,186,121	2,078,480

\* 출처: 일본 법무성 홈페이지 참조<sup>8)</sup>

외국인등록자 추이에서 파악할 수 있는 구체적인 특징을 보자면, 먼저 일본으로 들어오는 중국인 뉴커머들이 급증했음을 알 수 있다. 재일중국인들은 2007년부터 재일코리안의 규모를 제치고 전체 외국인등록자수에서 가장 높은 비율을 차지하게 되었다. 둘째, 그 역사성 때문에 인구 비율에 있어서 압도적인 우위를 점해 왔던 재일코리안의 수적 규모가 점점 작아진다는 사실이다. 일본인과의 국제결혼 등으로 일본인으로 ‘귀화’하는 재일코리안들이 꾸준히 나오고 있다. 이에 비해 1980년대 후반부터 최근에는 한류 현상에 힘입어 일본으로 입국하는 뉴커머 코리안들은 꾸준히 늘고 있는 추세이다.셋째, 브라질과 페루 출신들은 근대기 동 지역들로 이동해 간 낫케이진들의 후세들로서 자신들 조상들의 고향인 일본으로 역이동해 오는 경우가 많다. 넷째, 필리핀 출신들은 일본인 남성과 국제결혼을 해서 들어오는 필리핀 여성들이 많다. 다섯째, 전반적으로 아시아계 출신들의 입국이 급증했다는 점을 지적하고 싶다. 이는 트랜스내셔널한 초국가적 아주 현상이 동일한 아시아 지역 내에

6) 2009년부터 2011년 사이에 외국인등록자수가 다소 줄어든 것은 2011년에 발생한 3.11 동일본대지진의 여파 때문으로 분석된다. 일본 법무성 발표에 따르면, 지진이 일어나기 3개월 전인 2010년 12월말 현재 213만 4천여 명이었던 외국인등록자수가 지진이 일어난 직후인 2011년 3월말 현재는 209만 2천여 명으로 약 1.9%나 감소했다. 특히, 직접적인 지진 피해지역인 이와테현(岩手縣), 미야기현(宮城縣), 그리고 후쿠시마현(福島縣)의 2011년 외국인등록자수는 전년도에 비해 각각 15.5%, 13.2%, 15.1%나 줄어들었다. 동일본대지진이라는 자연재해가 일본인과 일본사회는 물론, 재일외국인들의 체류와 삶에 얼마나 커다란 영향을 끼쳤는지를 알 수 있는 대목이다.

7) 일본 법무성이 발표한 자료에 따르면, 2011년 1월 현재 일본내 불법체류자(미등록외국인)는 7만 8,488명이지만, 실제로는 이보다도 훨씬 많은 15만 명 정도로 알려져 있다. 국적(출신지)별로 보자면, 한국 19,271명(24.6%), 중국 10,337명(13.2%), 필리핀 9,329명(11.9%), 대만 4,774명(6.1%), 태국 4,264명(5.4%), 말레이시아 2,442명(3.1%), 페루 1,794명(2.3%), 싱가폴 1,789명(2.3%), 브라질 1,536명(2.0%), 스리랑카 1,498명(1.9%), 기타 21,454명(27.3%) 등이다. 체류자격별로는 단기체류 69.1%, 유학(취학) 5.5%, 흥행 4.4%, 연수 1.5%, 기타 19.5% 등이다. [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00008.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00008.html) (2012년 4월 30일 검색).

서 활발히 전개되고 있다는 점을 반증한다. 중국, 한국, 필리핀, 베트남, 태국, 인도네시아, 인도, 네팔 등지에서 입국한 아시아계 뉴커머들은 각각의 에스닉 네트워크를 통해서 일본 각지에 자신들의 커뮤니티를 형성하는 경향을 보이고 있다.

이상과 같은 일본 내 외국인등록자수의 추이는 단순한 수적 규모의 변화만을 의미하지 않는다. 이러한 수적 추이 변화가 진행되는 동안, 외국인들의 증가로 일본은 더더욱 다문화 사회로 이행되었을 뿐만 아니라, 일본인들도 일상생활에서 외국인들을 보다 ‘의식’ 하게 되었다.

한편, 현대 일본의 다문화적 상황 및 외국인정책의 전개추이를, 야마와키 케이조(山脇啓造)의 분류를 참고로 하자면 크게 두 시기로 구분할 수 있다. 즉, 지자체의 활동이 중심이 되었던 1990년대 이전과 일본 중앙정부의 활동이 본격화한 2000년대 이후로 나눌 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 1970년대에는 재일코리안의 정주화 및 민족차별 반대운동이 활발히 전개되었던 시기이다. 1980년대에는 뉴커머의 증가와 지역사회의 국제화가 시도되었던 시기이다. 1990년대는 뉴커머의 정주화 및 이른바 ‘내적 국제화(内なる國際化)’가 제창되었던 시기였다. 그리고 2000년대 이후부터는 일본정부 주도 하에 각 지자체들이 다양한 다문화공생정책을 전개하기 시작했다<sup>9)</sup>.

### 3. 쟁점<1>: 다문화공생 개념을 둘러싼 쟁점

그러면 이하부터는 일본의 다문화담론을 둘러싼 주요 논쟁에 대해 논하고자 한다. 먼저 ‘다문화공생’의 개념을 둘러싼 논쟁을 살펴보겠다. ‘다문화공생’이라는 말이 처음으로 사용된 것은 1993년이라는 주장이 지배적이다. 당시 가와사키시 가와사키구(川崎區)의 오오힌지구 마을조성협의회가 녹화와 환경정비, 그리고 다문화공생의 마을조성이 필요하다는 것을 이듬해에 가와사키시에 제안할 것이라는 기사가 1993년 12월 17일자 아사히신문에 보도되었던 것이다. 또한 1995년에 발생한 한신대지진 이후, ‘다문화공생센터’라고 하는 NGO단체의 이름과 함께 일본 각지의 지자체가 외국인주민 시책의 슬로건으로 앞다퉈 사용하기 시작하면서 널리 퍼지게 된다. 이러한 의미에서 다문화공생은 민초에 바탕을 둔 ‘아래로부터의 용어’라 할 수 있다<sup>10)</sup>.

8) <http://www.moj.go.jp/content/000094842.pdf> (2012년 4월 30일 검색).

9) 山脇啓造「日本における外國人政策の歴史的展開」, 近藤敦編『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店, 2011年, 22-39頁。

10) 近藤敦「多文化共生政策とは何か」, 近藤敦編『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店, 2011年, 7頁。

이렇게 시작된 ‘다문화공생’이라는 표현에 관한 몇몇 개념적 정의를 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 일본 총무성이 발간한 『다문화공생 추진에 관한 연구회 보고서』(2006년 3월)에서는 “다문화공생이란 국적과 민족 등이 편이한 사람들이 서로의 문화적 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축해 나가면서 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것”으로 정의되어 있다<sup>11)</sup>. 둘째, 시즈오카현(靜岡縣)의 ‘다문화공생 추진에 관한 조례’(2008년 12월 공포 · 시행)에서는 “다문화공생이란 현 내에 거주하는 외국인 및 일본인이 상호 이해 및 협력 하에 안심하고 쾌적하게 생활하는 것”이라고 정의되었다. 셋째, 미야기현(宮城縣)의 ‘다문화공생사회 형성 추진에 관한 조례’(2007년 7월 공포 · 시행)에서는 “다문화공생사회란 국적, 민족 등이 다른 사람들이 서로 문화적 배경 등의 차이를 인정하고 또한 인권을 존중하며, 지역사회의 대등한 구성원으로서 함께 살아가는 사회”라고 정의했다. 넷째, 나중에 재차 언급하겠지만 가와사키시의 ‘다문화공생사회추진지침’(2008년 3월, 개정판)에서는 그 기본 목표를 ‘다문화공생사회 실현’으로 설정하고, “국적, 민족, 문화의 다름을 다양성으로 살리고 모든 사람들이 서로 인정하고, 인권이 존중되고, 자립한 시민으로서 함께 생활 할 수 있는 ‘다문화공생사회’ 실현을 지향한다”고 밝히고 있다<sup>12)</sup>.

이상에서 언급된 다문화공생 개념들은 약간의 표현상 차이는 있지만 그 취지 등이 상당 부분 유사하며, 한결같이 재일외국인과 일본인의 상호 평등성을 강조하고 있는 ‘이상적인’ 정의를 내리고 있다. 그러나 다문화공생 개념에 대한 비판적 견해도 상당히 많다는 점을 적하고 싶다.

예를 들어 가시와자키 치카코(柏崎千佳子)의 경우, 다문화공생은 정해진 정확한 정의가 있는 것이 아니며, 사회운동조직, 시민단체, 지자체, 연구자 등 사용자와 문맥에 따라 그 뉘앙스가 조금씩 다르다고 주장한다. 또한 일본인들의 강한 문화적 동질성 및 단일민족신화 때문에 일본에서의 다문화공생 담론은 ‘일본인/외국인’이라는 이분법을 철저히 반영하고 있다고 지적한다<sup>13)</sup>.

오오츠키 시게미(大槻茂實)도 공생 개념이 갖는 문제점을 다음과 같이 지적한다. 첫째, 공생이라는 말은 애매모호하고 엄밀하게 정의되지 않은 개념이라는 것이다. 이러한 애매모호함의 위험성 때문에 동 개념을 안이하게 사용하거나 동 개념만을 너무 지나치게 강조하면 주류인 일본인/일본사회와 소수자 집단인 재일외국인들 사이에 엄연히 존재하는 다

11) 総務省「多文化共生の推進に関する研究會報告書：地域における多文化共生の推進に向けて」2006年3月, 5頁。

12) 佐竹眞明「東海地域の外國籍住民と多文化共生論」, 佐竹眞明編『在日外國人と多文化共生：地域コミュニティの観点から』明石書店, 2011年, 31-32頁。

13) 柏崎千佳子「日本のトランスナショナリズムの位相：〈多文化共生〉言説再考」, 渡戸一郎・井澤泰樹編『多民族化社會・日本：〈多文化共生〉の社會的リアリティを問い合わせる』明石書店, 2010年, 237頁, 248-249頁。

양하고 심각한 문제군이나 갈등상, 그리고 모순들이 은폐되기 쉽다는 것이다. 그리고 공생이라는 말의 어감과 뉘앙스 때문에 동 용어를 사용하면 위에서 언급한 제반 문제군들이 마치 모두 쉽게 해결될 것 같은 환상을 심어줄 수 있다는 것이 비판의 요지이다. 둘째, 이질적인 문화(민족) 집단 사이의 ‘대등성’과 ‘커뮤니케이션’을 공생 개념의 중요한 기본 전제로 규정하면서도, 이러한 전제 조건들이 일본사회 내에서 제대로 확보되기란 현실적으로 여간 어려운 것이 아니라는 것이다<sup>14)</sup>.

#### 4. 쟁점<2>: 다문화공생 정책을 둘러싼 쟁점

다음으로 ‘다문화공생’ 관련 정책을 둘러싼 논쟁을 살펴보자. 지금까지 일본의 출입국 정책은 이민을 촉진시키는 차원이라기보다는 일본정부의 상황과 사정에 맞추는 식의 ‘통제’에 방점을 찍고 여기에 많은 노력을 기울여 왔다. 그 때문에 보호되어야 할 외국인 이주자들이 일본정부의 ‘관리대상’으로 인식되고 마는 결과로 이어졌다. 이주자를 받아들이는 입장에 있는 일본정부가 정한 관리(정책)의 기준을 충족시키지 못하는 이들은 일본이라는 국민국가의 틀 속으로 들어갈 수 없다는 논리이다<sup>15)</sup>.

일본이 이처럼 다른 서구 선진국처럼 적극적인 이민정책을 폐지 않았던 특수한 요인으로 인구과밀, 단일민족지향, 농촌에서 도시로의 대규모 국내 인구이동, 오토메이션화, 주부나 학생 등의 외부 노동시장에의 의존, 장시간 노동 등을 꼽을 수 있다. 그러나 현재의 일본은 국제결혼 증가, 농수산업 취업 인구의 감소, 연간 총 실노동 시간의 감소 등 일본의 사회적 기반이 크게 변화했다. 특히 일본 법무성이 지금까지 외국인을 적극적으로 받아들이지 않았던 가장 큰 요인으로 주장했던 인구과잉이라는 대전제가 크게 흔들리고 있다<sup>16)</sup>. 일본사회의 (노동)인구감소는 이처럼 소극적인 ‘외국인정책’에서 적극적인 ‘이민정책’으로 그 정책전환의 필요성을 인식시키는 계기가 되었다. 또한 근대기부터 ‘닛케이진’이라 불리는 자국민을 해외로 보냈던 전통이 있었던 일본의 경우는 국외이주자(emigrants)를 이민으로 부르는 경향이 강했지만, 지금은 출국하는 자국민(일본인)보다 일본으로 입국하는 외국인들이 더 많아서 입국이주자(immigrants)도 이민으로 불러야 할 필요성이 대두되었다. 입국 이주자와 국외이주자는 수용국 혹은 송출국의 입장에 따라 다를 수 있기 때문에 일반적으

14) 大槻茂實「共生社会：『自立型共生』の理想と困難」、田邊俊介編『外國人へのまなざしと政治意識：社会調査で読み解く日本のナショナリズム』勁草書房、2011年、71-75頁。

15) 라경수, 앞의 논문, 78쪽.

16) 近藤敦「移民と移民政策」、川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編『移民政策へのアプローチ：ライフサイクルと多文化共生』明石書店、2009年、24頁。

로 양쪽을 포함하는 이민(migrants)이 보다 포괄적이라 하겠다. 게다가 배타주의적 뉘앙스가 강한 ‘외국인정책’이라는 용어보다는 포용성이 강한 ‘이민정책’이라는 표현이 일본의 다문화공생사회 실현에 훨씬 어울린다는 지적도 있다.

이처럼 일본사회의 다문화적 현실과 이에 대한 일본인과 일본정부의 인식에는 여전히 커다란 차이가 있다. 서두에서 밝힌 바와 같이, 1990년에 약 88만 6천여 명이었던 재일외국인 규모는 현재 200만 명을 훌쩍 넘어섰다. 20년 사이에 무려 2.5배 정도가 늘어난 셈이다. 특히 경제적 측면에서 일본사회는 주지하다시피 저출산 고령화 현상으로 인해 외국인 노동자들에 의존할 수밖에 없는 형편이다. 현재의 저출산 고령화 추세라면 1억 2800만여 명인 일본의 현재 총인구는 향후 50년 안에 30% 가까이 줄어들어 약 9천여만 명으로 줄어들 것이라는 예측이 벌써부터 나오고 있다. 이 때문에 일본은 외국인들에게 노동시장을 더더욱 개방하지 않을 수 없는 실정이다. 물론 재일외국인 200만 시대라고는 하지만 일본 총인구에서 차지하는 외국인의 비율은 2007년 현재 약 1.7%에 불과하다. 그리고 이는 아래〈표 2〉에서 보듯, 여타 선진국의 비율에 비하면 훨씬 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 일본사회에서 외국인이 차지하는 역할과 위상은 향후 더욱 절실하고 높아질 것이다. 일본정부도 이러한 현실 인식을 하고는 있지만, 한편으로는 여전히 총인구에서 외국인이 차지하는 비율을 3% 이내로 동결하는 보수적인 정책을 견지하고 있다. 이러한 상황 하에서는 일본 경제의 중핵을 담당할(하는) 재일외국인의 복리후생이나 법적지위 보호는 아직도 요원할 수밖에 없다. 이 때문에 일본으로 밀려오는 외국인들을 단순한 외국인 혹은 노동력 차원이 아니라, 이민자로써 대우하고 인식해야 한다는 비판의 목소리가 높다. ‘외국인정책’은 있어도 보다 적극적인 차원의 ‘이민정책’은 부재하다는 논리이다.

〈표 2〉 총인구 대비 외국인 비율

(단위: %)

연도 국가	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
캐나다	—	—	—	5.3	—	—	—	—	—	6.0	—
미국	6.0	—	—	6.6	—	—	—	—	—	7.4	—
독일	8.8	9.0	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	8.2	8.2	8.2	8.2
프랑스	—	—	5.6	—	—	—	—	—	5.6	—	—
영국	3.4	3.6	3.8	4.0	4.4	4.5	4.7	4.9	5.2	5.8	6.5
이탈리아	1.7	2.1	2.2	2.4	2.5	2.6	3.9	4.2	4.6	5.0	5.8
일본	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7
한국	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6	1.0	1.0	1.1	1.4	1.7

\* 출처: OECD 통계17)

17) [http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1,00.html) (2012년 4월 30일 검색).

한편, 다문화 의식의 형성은 이민자만이 아니라 비이주민에도 침투된다. 이민정책이란 이민자의 출입국을 관리하는 정책에 한정하지 않고, 주류사회의 변화에도 시야를 넓히는 정책이어야 한다<sup>18)</sup>. 그러한 의미에서 다문화공생정책은 이민정책의 연장선상에 있다.

그러나 일본정부는 이미 언급했듯 국적에 따라 국민과 외국인으로 구별하고 이에 걸맞는 대우를 해 왔다. 1951년에 시행된 출입국관리령과 1952년의 외국인등록법 제정 이래로 재일외국인들은 출입국관리법에 의해 ‘관리’ 되었으며, 외국인등록법에 의해 등록된 ‘객체’로서의 치우를 받아왔다. 하지만 일본사회는 더 이상 동질적인 사회가 아니며, 일본인으로 귀화한 외국인들도 증가하는 등 다양한 문화적 배경을 가진 이들이 일본사회의 새로운 구성원이 되었다. 이러한 상황에서 다양한 마이너리티의 인권옹호를 고려한 정책들이 필요하게 되었다. 이것이 다름아닌 다문화공생정책이며, 이민정책에 없어서는 안 될 시점이다. 다문화공생정책은 이민자나 난민, 소수문화, 소수언어들의 보존과 권리를 지키는 입장에 선 것이어야 한다<sup>19)</sup>.

한편, 이러한 다문화공생정책은 동화정책, 통합정책, 다문화주의정책과 같은 일련의 정책적 흐름과 비교해서 고찰될 수 있다. 특히 유럽 등지에서 사용되는 통합 개념은 사회 제집단이 협력하고 공생하는 의미로 주로 해석되고 사용된다. 그래서 통합과 공생은 일정한 호환성이 있는 개념들이다. 이처럼 통합정책은 이민자와 주류사회의 쌍방적 변화를 전제로 하지만, 이민자들의 주류사회에로의 적응이 지나치게 강조되었을 경우에는 동화정책으로 비춰지고 흐를 수 있다. 이러한 의미에서 일본의 다문화공생정책이라는 개념은 동화주의적 통합정책의 의미를 포함하기 어렵다. 게다가 ‘통합’이라는 일본어는 동화라는 의미에 근접한 의미로 이해될 수 있는 소지가 있다<sup>20)</sup>. 부연하자면, 일본의 다문화공생정책이 지향하는 것은 다문화주의적 통합정책임에도 불구하고 일본에서 통합정책으로 부르지 않는 이유는 ‘통합’이라는 일본어에 대한 외국인이나 시민단체의 저항감이 강하기 때문이다. 그것은 동 표현에 동화주의적, 관리주의적 의미가 내포되어 있는 용어로 인식되기 때문이다. 이에 비해 ‘공생’이라는 용어는 국적이나 민족을 비롯해 성별, 연령, 장애, 성적 취향 등 다양한 사람들의 대등한 사회참여를 나타내는 정책용어로써 여타 국가에서의 ‘통합’과 거의 같은 의미로 통용되는 일본어이다<sup>21)</sup>. 이 때문에 일본 정부나 지자체가 ‘다문화공생정책’이라는 표현을 더욱 ‘애용’ 하고 있는 것이다.

18) 川村千鶴子「移民政策へのアプローチ：なぜライフサイクルなのか」、川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編『移民政策へのアプローチ：ライフサイクルと多文化共生』明石書店、2009年、13頁。

19) 위의 책、14-15쪽。

20) 앞의 책、近藤敦「移民と移民政策」、26頁。

21) 앞의 책、近藤敦「多文化共生政策とは何か」、7頁。

앞서 언급한 바와 같이 2006년에 일본 총무성이 ‘지역의 다문화공생추진 플랜’을 책정하면서, 다문화공생정책이라는 용어는 지자체의 정책용어로써 정착하게 되었다. 동 플랜은 아래의 <표 3>과 같이 크게 4가지 다문화공생추진 프로그램, 보다 구체적으로는 12가지를 제안하고 있다. 이와 같은 총무성의 플랜에 따라 각 지자체들은 현지에 맞는 다문화공생 추진을 위한 다양한 지침과 계획을 책정하기 시작한다. 물론 지자체 중에는 단순히 일본인(국민)과 외국인의 공생만을 부르짖는 곳들도 많아서, 실질적이고 진정한 의미의 다문화공생 정책이 뿌리내리기 위해서는 더욱 많은 시간이 요구된다.

**<표 3> 일본 총무성 ‘다문화공생추진 프로그램’**

항 목	세부항목
커뮤니케이션 지원	지역 정보의 다언어화, 일본어 및 일본사회에 관한 학습지원
생활지원	거주, 교육, 노동환경, 의료 · 보건 · 복지, 방재, 기타
다문화공생 지역만들기	지역사회에 대한 의식개발, 외국인주민의 자립과 사회참여
다문화공생 추진체제 정비	지자체의 체제정비, 지역내 각 주체들의 역할분담 및 연계협동, 정부 및 기업의 역할 명확화

## 5. 가와사키시의 ‘다문화공생’ 정책

본절에서는 일본 내의 다문화공생 담론 형성 및 그 정책적 실천과 관련해 선구적 역할을 했던 가와사키시의 사례를 소개하고, 동 지자체가 행한 구체적인 다문화공생정책 및 이로부터 얻을 수 있는 교훈이 무엇인지를 논하고자 한다. 특히 동 시가 추진한 ‘외국인시민대표자회의’와 ‘다문화공생사회추진지침’은 앞서 언급한 2006년 총무성 보고서 안의 ‘다문화공생추진프로그램’에서도 ‘좋은 실천사례’로 소개될 정도로 여타 지자체의 ‘모델’이 되고 있다. 여기서는 이 둘을 중심으로 살펴보겠다.

먼저 가와사키시의 인구구성 분포를 보자면, 2010년 12월 현재의 외국인등록자수는 32,497명으로 시 전체인구에서 외국인이 차지하는 비율은 2.28%이다. 구체적으로는 중국인이 10,696명으로 제일 많고, 그 다음으로 한국 · 조선적이 9,167명이며, 이 밖에 필리핀, 인도, 브라질 등의 순이다<sup>22)</sup>. 여타 지자체와 비교해서도 외국인 비율이 그다지 높다고는 할 수 없지만, 가와사키시는 특히 재일코리안과의 연이 깊은 곳으로 익히 알려져 있다. 위에서 언급한 인구 비율을 보더라도, 여타 국적자들은 거의 대부분이 비교적 근래에 가와사키시로 유입해 들어온 뉴커머들이 많지만, 재일코리안들은 해방 전부터 이 곳에 정착해 온 이른

22) 川崎市外國人市民代表者會議編「川崎市外國人市民代表者會議年次報告〈2010年度〉」2011年3月。

바 올드커머들과 그 후손들이 많은 것이 특징이다. 이러한 역사성 때문에 가와사키시에서는 재일코리안들의 민족차별 반대운동이 일찍부터 전개되었으며, 그 직접적인 도화선이 되었던 계기가 바로 1970년에 시작된 박종석(朴鐘碩) 군의 허타치제작소 취직차별 반대운동이며, 가와사키는 운동의 거점이 되었다. 이러한 재일코리안 주도의 민족차별 반대운동은 ‘외국인시민대표자회의’ 와 ‘다문화공생사회추진지침’과 같은 가와사키시의 핵심적인 다문화공생정책에 커다란 영향을 미쳤음을 부정할 수 없는 사실이다.

이러한 일련의 과정을 거쳐 1996년에 가와사키시는 조례 제 25호로 ‘외국인시민대표자회의’를 설치한다. 동 조례 제 1조에서는 “본 시의 구성원인 외국인시민이 스스로 겪는 제반 문제들을 조사 및 심의하는 기회를 보장함으로써 외국인시민의 시정 참여를 촉진하고, 이로써 서로를 이해하고 함께 살아가는 지역사회 형성에 기여하는 것을 목적으로 가와사키시 외국인시민대표자회의를 설치한다”고 밝히고 있다. 또한 동 조례에서는 대표자회의가 조사 및 심의한 결과 및 안건들을 시장에게 보고하고 의견을 피력할 수 있도록 보장하고 있으며, 모든 안건들이 받아들여져야 한다는 의무조항은 없지만, 시장 및 유관기관들은 이를 대표자회의의 의견을 최대한 ‘존중’한다는 내용을 조례에 담고 있다(조례 제 2, 3조). 대표자회의의 구성원들은 가와사키시에 거주하는 외국인등록자의 수적 비율, 국적, 지역별 안배 등을 고려해 응모를 통해 선출된다.

또한, ‘외국인시민대표자회의’의 연속선상에서 2005년에는 가와사키시의 ‘다문화공생사회추진지침’이 마련된다. 동 지침에는 대표자회의에서 제안된 많은 제언들이 반영되었다. 아래 <표 4>는 가와사키시의 ‘다문화공생사회추진지침’의 주요 골자를 정리한 것이다. 이는 앞서 언급한 일본 총무성의 ‘다문화공생추진 프로그램’과 상당 부분 겹치면서도 보다 구체적임을 알 수 있다. 이는 다시 말해 시기적으로 앞서 책정된 지자체 가와사키시

<표 4> 가와사키시 ‘다문화공생사회추진지침’<sup>23)</sup>

항 목	세부항목
행정서비스 충실	행정서비스 제공, 정보제공 및 상담창구, 연금제도, 보건의료, 복지, 주택, 방재
다문화공생교육 추진	취학보장과 학습지원, 다름을 인정하는 교육, 지역 차원의 학습지원, 가정 지원
사회참가 촉진	시정참가, 지역차원의 외국인시민그룹 등의 활동
공생사회 형성	시민의식개발, 시직원 등의 의식개혁, 시직원 채용, 사업자 개발, 국제교류 센터 활용,
시책 추진체제 정비	행정조직의 충실, 관계기관 및 자원봉사자 단체 등과의 연계, 정부에 대한 제안

23) 川崎市編「川崎市多文化共生社会推進指針：共に生きる地域社会をめざして（改訂版）」2008年3月, 11-25頁.

의 다문화공생정책이 일본 중앙정부의 정책에 역으로 지대한 영향을 끼쳤음을 단적으로 알 수 있다.

이와 같은 가와사키시의 다문화공생정책에 대한 평가(교훈)로써 다음의 네 가지를 언급 코자 한다. 첫째, 동 시는 가와사키시 거주 외국인들이 직면하는 어려움을 받아주고 그들로 하여금 시정에 적극 참여할 수 있는 제도적 장치를 비교적 이른 시기부터 마련했으며, 이러한 시의 노력은 여타 지자체 및 심지어는 중앙정부에까지 많은 영향을 미쳤다는 점을 높이 평가하고 싶다. 둘째, 동 시가 마련한 대표자회의와 공생지침 모두에서 ‘외국인시민’이라는 개념을 사용하고 있다는 점도 특이할 만하다. 동 시는 ‘외국인시민’의 개념을 “외국국적 주민은 지역사회를 구성하는 소중한 일원인 바, 1996년 외국인시민대표자회의 조례 제정 때부터 ‘외국인시민’이라는 말을 사용하고 있다”고 하면서, 또한 “외국국적의 주민만이 아니라, 일본 국적자이면서도 외국 문화를 배경으로 하는 사람들도 시야에 넣고 동 표현을 사용하고 있다”고 한다<sup>24)</sup>. 셋째, 특히 ‘외국인시민대표자회의’는 외국인 시민들의 직접적인 요구에 의해 설치된 것이 아니다. 오히려 선진국의 실천사례나 국제인권조약 등과 같은 ‘외부’로부터의 영향을 강하게 받아서 탄생했다. 또한 여기에는 지식인들의 지식과 지혜가 대표자회의의 제도설계에 큰 도움이 되었다. 실제로 동 대표자회의는 1994년에 가와사키시 주최의 심포지움에서 한 참가자가 독일 프랑크프루트시의 ‘외국인지역대표회의’를 소개했던 것이 직접적인 계기가 되었으며, 이에 가와사키시가 발빠르게 대응한 것도 큰 몫을 했다<sup>25)</sup>. 결과적으로는 외국인시민, 지식인 그룹, 그리고 지자체 가와사키시의 삼위일체에 의해서 동 대표자회의가 탄생한 이상적이고 모범적인 사례로 사료된다. 넷째, 이른바 ‘혁신시정’을 펼치고 주도했던 이토(伊藤), 다키하시(高橋), 아베(安部)로 이어지는 역대 가와사키시장들의 리더십이 동 시의 다문화공생정책 실현에 실질적인 힘이 되었음을 두 말할 나위 없다.

## 6. 나오며

이상의 내용을 요약하자면, 일본사회의 다문화 관련 담론은 외국인(정책)→이민(정책), 국제화(정책)→다문화공생(정책)의 흐름으로 전개되었음을 알 수 있다. 또한 여전히 일본의 다문화공생정책은 지자체 중심의 정책에 머물러 있으며, 범정부 차원의 법 개정이나 정책전개가 그다지 활발하지 않다는 점을 지적하고 싶다. 이 때문에 일부에서는 일명 ‘다문

24) 川崎市編「川崎市多文化共生社会推進指針：共に生きる地域社会をめざして〈概要版〉」2008年3月, 11-25頁。

25) 加藤恵美「外國人の『参加』：その権利を保障するために」, 渡戸一郎・井澤泰樹編『多民族化社会・日本：〈多文化共生〉の社会的リアリティを問い合わせ直す』明石書店, 2010年, 226頁。

화공생사회기본법' 을 하루속히 제정해야 한다는 요구가 있다.

한편, 일본 정치권 일각에서는 이미 '이민 1천만 명 유치 계획' 이 제기 및 논의되고 있다. 이러한 숫자 논리보다는, 다문화공생정책의 성공적 실현을 위해서는 의식개혁이 선행되어야 할 것이다. 이러한 다문화공생을 위한 의식개혁의 대상은 재일외국인만이 아니라, 주류 사회의 일본인들이 오히려 다문화공생정책의 대상이 되어야 한다는 점을 강조하고 싶다. 다문화공생(정책)이라는 미명하에도 일본사회는 이질적인 민족이나 소수자들에 대한 차별 의식이 여전히 뿌리깊게 남아 있다. 예를 들어 2011년에 발생한 3.11 동일본대지진으로 인한 쓰나미와 원자력발전소의 방사선 유출 문제로 수많은 무고한 시민들이 희생당했으며, 아직까지도 치유되지 않고 있다. 특히 후쿠시마 원전의 방사선 유출을 막기 위해서 폭포량이 많을 수밖에 없는 원자로 안에서 작업을 했던 노동자들 중에는 일본 국적자가 아니거나 거처가 불분명한 외국인노동자나 노숙자들도 다수 포함되었다고 한다. 이것은 현대 일본社会의 '보이지 않는 차별' 의 일면을 단적으로 보여주고 있다. 역설적이게도 1995년에 있었던 한신대지진을 계기로 재일외국인 및 다문화공생과 관련된 사회적 관심 고조는 물론 학계의 관련 연구도 급진전을 이룬 것처럼, 금번 동일본대지진의 경우도 다문화공생에 대한 인식제고와 연구발전에 커다란 계기가 될 것으로 사료된다<sup>26)</sup>.

마지막으로, 다문화담론이 지금까지는 하나의 국민국가의 틀 안에서만 논의되었다면 앞으로는 그 틀을 넘어서는 탈민족과 초국가라는 새로운 관점의 담론을 생산할 필요가 있겠다. 현재 동아시아에서는 급격한 경제성장, 출생율 저하, 고령화, 불법체류자의 증가 등의 현상들이 일본을 포함해 한국, 홍콩, 중국, 대만 등지에서 동시에 공통적으로 나타나고 있다<sup>27)</sup>. 한국도 그렇지만 일본도 국민국가 내의 다문화공생 담론 및 정책을 어떻게 하면 밖으로 이끌어낼 수 있는가에 대한 고민이 필요할 것이다. 또한 일본에서의 다문화담론은, 2000년 전후로 다문화 관련 담론이 일기 시작한 한국의 상황에 비해 10년 정도 빠르다. 외국인 규모에 있어서도 일본은 100만 명 정도의 한국보다 2배 이상이다. 한국사회가 현재 겪고 있는 다문화적 상황은 일본이 이미 선험했던 사례들과 유사점이 많아서 그 시사하는 바가 크다<sup>28)</sup>. 이 때문에 적어도 동아시아라는 지역적 틀을 기본단위로 하는 다문화 관련 국제비교 연구가 절실한 상황이다. 다문화담론, 특히 그 정책과 쟁점에 관한 동아시아 국제비교연구의 관점을 다소나마 제시한다는 차원에 본고의 의미를 두고 싶다.

26) 日本移民學會編, 앞의 책, 336頁.

27) S. カースルズ・M.J. ミラー著, 關根政美・關根薰監譯『國際移民の時代』(第4版), 名古屋大學出版會, 2011年, 175頁.

28) 라경수, 앞의 논문, 75쪽.

## 참고문헌

- 라경수.2010.「일본의 다문화주의와 재일코리언: 공생(共生)과 동포(同胞)의 사이」『재외한인연구』제22호, 57-96.
- S.カースルズ・M.J.ミラー著／關根政美・關根薰監譯.2011.『國際移民の時代〈第4版〉』名古屋大學出版會.
- 川崎市外國人市民代表者會議編.2011.「川崎市外國人市民代表者會議年次報告〈2010年度〉」.
- 川崎市編.2008.「川崎市多文化共生社會推進指針：共に生きる地域社會をめざして〈改訂版〉」.
- 川崎市編.2008.「川崎市多文化共生社會推進指針：共に生きる地域社會をめざして〈概要版〉」.
- 川村千鶴子・近藤敦・中本博皓編.2009.『移民政策へのアプローチ：ライフサイクルと多文化共生』明石書店.
- 近藤敦編.2011.『多文化共生政策へのアプローチ』明石書店.
- 佐竹眞明編.2011.『在日外國人と多文化共生：地域コミュニティの視点から』明石書店.
- 總務省.2006.「多文化共生の推進に関する研究會報告書：地域における多文化共生の推進に向けて」.
- 日本移民學會編.2011.『移民研究と多文化共生』御茶の水書房.
- 渡戸一郎・井澤泰樹編.2010.『多民族化社會・日本：〈多文化共生〉の社會的リアリティを問い合わせ直す』明石書店.
- [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\\_00008.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00008.html) (일본 법무성 홈페이지)
- <http://www.moj.go.jp/content/000094842.pdf> (일본 법무성 홈페이지)
- [http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html) (OECD 홈페이지)