

일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의*

지 영 임 (대구가톨릭대학교)
(chejuchi@hanmail.net)



국문요약

한국에서 발표된 일본의 이민자차별에 관한 논문은 재일코리안을 대상으로 한 헤이트스피치나 배외주의의 대두 또는 확산에 중점을 둔 연구가 많다. 그러나 일본의 이민자차별금지정책에 관한 문제는 일본의 역사적, 구조적 문제로 인한 피차별부락민, 식민지 지배로 인해 발생한 재일코리안, 선주민에 대한 차별과 배제 등 일본의 특유한 문제가 내포되어 있으면서 인류보편적인 인권의 문제도 동시에 포함되어 있다고 할 수 있다. 따라서 본고에서는 재일코리안, 피차별부락민, 아이누를 대상으로 이민자 차별이 현저히 드러나는 2000년대 이후의 헤이트스피치에 주목하여 일본의 이민자 차별금지정책의 논의 과정과 한국적 함의를 분석하였다. 일본에서는 차별금지정책의 논의과정에서 ‘인권옹호법안’이 제출되기도 하였으나, 2016년 이념법이라고 불리는 새로운 법유형으로 헤이트스피치해소법 시행에 이르렀다. 그러나 이주민의 인권보장과 사회통합이라는 관점에서 포괄적 차별금지법이 제정되어야 할 필요가 있음을 논의하였다.

주제어 : 이민자 차별금지정책, 헤이트스피치, 재일코리안, 피차별부락민, 아이누

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A04083298).

I. 들어가며

이민자통합정책지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)는 각국 이민자들의 권리보장에 관한 비교조사이다(近藤 2019). MIPEX2015에서 한국은 38개국 가운데 18위, 일본은 27위라는 결과가 나왔으며, 특히 일본은 정치참가, 국적취득의 부분에서 낮은 평가를 보이고 있으며, 교육과 차별금지 부분은 매우 낮다(近藤 2019, 75).¹⁾

일본 법무성의 출입국체류관리청이 발간한 2019년도 출입국체류관리에 따르면 일본거주 외국인인 273만 1,093명으로 일본 전체인구의(1억 2,644만 명)의 2.61%를 차지한다(出入国在留管理庁 2019). 체류자격별로 보면 일반영주자 77만 1,568명(28.3%, 유학 33만 7,000명(12.31%), 기능실습 32만 8,360명(12%), 특별영주자 32만 1,416명(11.8%)을 차지한다(法務省入国管理局 2019).²⁾ 일본에서 생활하는 외국적자의 절반 이상이 정착성이 높은 체류자격을 지니고 있음을 알 수 있으며, 그 외의 체류자격을 지니는 사람들의 증가도 현저한 특징을 지닌다.

2010년 시점에서 권숙인(2010, 115)은 서구 도시들과 비교해 봤을 때 일본에서는 외국인 주민의 증가로 인해 지역사회에서 ‘심각한’ 갈등이 발생한 경우는 별로 보고되지 않고 있다고 한다. 그러나 실제로는 1980년 이후 지속적인 외국인 인구증가의 영향과 함께 가시화되지 않았던 일본 지역 내 소수자인 피차별부락³⁾과 재일코리안⁴⁾을 대상으로 한

1) 출처: <http://www.mipex.eu/> (검색일: 2020. 12. 05.). 일본은 노동시장65, 가족결합 61, 교육21, 정치참가31, 영주허가59, 국적취득37, 차별금지22, 보건의료51 등 8분야에 대해 총합평가 44점이며, 한국은 노동시장71, 가족결합 63, 교육57, 정치참가54, 영주허가54, 국적취득36, 차별금지52, 보건의료36으로 총합평가 53점이다.

2) 일반영주자는 주로 1980년대 후반에 들어 일본에서의 정주를 시작한 외국인으로 10년 이상 체류 등의 조건을 충족시키고 영주허가를 받아 거주하는 외국인을 말한다(이상현 2020, 45-46). 특별영주자란 1991년 11월에 시행된 ‘일본국과의 평화조약에 근거하여 일본 국적을 상실한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법’에 의해 규정된 체류자격을 말하며, 1945년의 패전 이전부터 일본에 거주하였으며 1952년 샌프란시스코강화조약에 의해 일본국적을 상실한 이후에도 일본에 체류하고 있는 한반도 및 대만출신자와 그 자손들에게 인정된 영주자격이다. 특별영주자 중에 한국·조선적 국적을 보유한 수는 99.7%를 차지하고 있으며 일반적으로 재일코리안의 수를 확인하는데 활용되기도 한다(황익구 2018, 338). 일본거주 등록외국인은 재일코리안과 같은 울드커머를 제외하면 총인구대비 약 1% 남짓이다(이유진 2018, 7).

3) 피차별부락(被差別部落)을 대상으로 한 차별표현에 대한 논의는 1990년대부터 구체적으로 논의되기 시작하였으며(코타니 2015, 98), 재일코리안을 대상으로 한 인종, 민족차별현상은 2000년대 후반 현저하게 증가하기 시작하였다(内野正幸. 1990. 差別の表現. 有斐閣. 江橋崇・内野正幸・浦部法穂・横田耕一. 1992. 『座談会』差別の表現』は法的に規制すべきか. 法律時報 64(9) 참조).

4) 재일코리안은 한국 국적, 북한 국적, 조선국적(한국 국적으로 변경하거나 북한의 국적을 취득하지 않을 경우 무국적인 ‘조선’으로 남게 된다. 그러나 일본은 북한과 국교가 없기 때문에 북한

차별 현상이 확산되어 가는 특징을 보인다. 소수자에 대한 차별 현상이 가시화된 배경에는 2000년 인터넷의 보급으로 인한 익명의 헤이트스피치⁵⁾가 증가한 점을 지적할 수 있다(히구치 2015). 2007년 인터넷을 통해 회원을 모은 ‘재일특권을 용서하는 않는 시민의 모임’(이하 ‘재특회’)이라는 단체가 결성되어 헤이트데모, 가두선전(街宣), 집회를 반복하며 소수자 집단에 대한 폭언, 폭행을 지속하였다. 재특회가 일본 사회에서 처음 주목받은 것은 칼데론 사건이며⁶⁾(모로오카 2015, 37) 재특회에 의한 칼데론 일가 추방 데모는 재특회 급성장의 원동력이 되었다(야스다 2013, 70). 재특회라는 신종 우익단체의 등장에는 1990년대 이후 보수논단을 중심으로 한 역사인식의 문제, 다문화공생으로 인한 이민자 정책 문제, 외국인 참정권을 둘러싼 사회적 불안 등의 요인이 표면화 되었으며(김효진 2017),⁷⁾ 2000년대 이후 일본 경제의 불황으로 비정규직 고용 증가와 격차, 빈곤이 문제화된 시기와 맞닿아 있다(히구치 2015, 40).

현재 일본에서는 이주민 등의 소수자를 배제하려는 주장이나 실천을 배외주의(排外主義, exclusionism)⁸⁾에 근거하고 설명하고 있으며, 배외주의는 내셔널리즘이나 인종주의와 동일시되기도 한다(塩原 2019, 111). 일본에서 배외주의 사회현상은 2000년 이후부터 주목하기 시작하여 히구치 나오토(樋口直人)는 『일본형 배외주의(日本型排外主義)』(2014)라는 저서를 통해 헤이트스피치의 대두를 설명하기도 하였다(塩原 2019, 111). 그러나 히구치의 논의는 재일코리안을 대상으로 한 헤이트스피치로 한정되는 측면이 있는데 선주민으로서의 아이누, 오키나와 사람들, 미등록 체류자를 포함한 뉴커머 외국인,

국적도 모두 조선 국적으로 취급된다) 모두를 아우르는 표현으로 사용하기로 한다.

- 5) 한국에서는 혐오표현, 증오발언, 헤이트스피치 등으로 사용되고 있으며 국가인권위원회의 혐오표현의 정의는 다음과 같다. 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인 집단에게, ①모욕, 비하, 멸시, 위협, 또는 ②차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현으로 정의하고 있다(국가인권위원회 2019). 일본어로는 헤이트스피치, 증오표현, 차별적 표현 등의 단어가 사용되고 있으며, 1980년 미국에서 쓰여진 혐오발언(hate speech), 증오범죄(hate crime)라는 용어가 2013년 일본에서도 사용되고 있다(모로오카 2015, 7-8). 모로오카는 혐오발언이라는 용어는 인종주의적 혐오발언을 규제하는 국제인권조약인 자유권규약 20조와 인종차별철폐조약 4조에서 공통으로 쓰이는 ‘차별선동’이라는 표현을 뜻한다고 설명한다(2015, 22-23).
- 6) 2009년 4월 불법체류를 이유로 입국관리국에서 강제송환을 강요당한 칼데론 일가의 문제가 연일 텔레비전과 신문에서 보도되었다. 시민 2만여 명은 일본에서 태어난 딸 노리코가 학업을 지속할 수 있도록 특별체류허가를 요구하는 탄원서를 제출하기도 하였으나, 부모만 필리핀으로 송환되어 노리코는 가족과 떨어져 생활하게 되었다.
- 7) 출처: <https://yeosijae.org/posts/306> (검색일: 2020. 12. 30.).
- 8) 배외주의는 학술적 용어로 사용되고 있었지만 2010년대에 들어와서 재특회로 상징되거나 재일코리안을 표적으로 하는 헤이트스피치 운동과 연관 지어 설명되었다. 특히 히구치는 내셔널리즘에 바탕을 둔 일본의 외국인 배척을 ‘일본형 배외주의’(히구치 2015, 12)라는 의미로 사용하고 있다.

피차별부락⁹⁾, 장애인¹⁰⁾ 등 다수의 문화적, 사회적 소수자도 그 대상에 포함될 수 있다.

한편, 한국에서 발표된 일본의 이민자 차별현상에 관한 논문은 1990년대 전후의 재일코리안을 대상으로 한 헤이트스피치나 배외주의의 대두 또는 확산에 중점을 둔 연구가 많다. 그러나 일본의 이민자 차별의 근저에는 배외주의만으로서 설명할 수 없는 일본의 제국주의 지배역사와 파시즘 경험, 증오 정치 등과 밀접하게 연결되어 헤이트스피치가 발현하고 작동하는 방식은 지역과 국가마다 다른 양상을 보인다(권명아 2018, 544). 따라서 본고에서는 이민자 차별현상이 현저히 드러나는 2000년대 이후의 헤이트스피치에 주목하여 일본의 이민자 차별금지정책의 논의 과정과 한국적 함의를 분석하고자 한다. 특히 일본에서는 이민자 차별현상이 국적, 민족, 사회적 신분 등을 이유로 다양한 소수자들이 공격이 대상이 되므로 재일코리안, 피차별부락민, 선주민족 아이누 등을 대상으로 한 차별금지정책에 대해서 살펴보기로 한다.

II. 일본의 외국인정책

일본의 다문화공생정책이 목표로 하는 것은 다문화주의적인 통합정책이다(近藤 2011, 7). 그러나 일본정부는 이민정책과 통합정책이라는 용어를 사용하지 않으며 지자체 레벨에서의 통합정책을 외국인주민시책 또는 최근에는 다문화공생정책이라고 부른다(近藤 2011, 4). 그 결과 사회통합정책은 결여되어 있으며 이로 인해 각종 인권침해가 빈번히 일어나고 있다는 평가를 받고 있다.

시기적으로 일본의 외국인정책을 살펴보면,¹¹⁾ 1950년대 이후의 상황은 1945년 전부터 약 60만의 구식민지 출신자가 전전(戰前)부터 거주하였지만 전후(前後) 일본국적을 상실하여 체류외국인 인구의 대다수를 구식민지 출신이 차지하게 되었다. 따라서 1970년대까지 일본의 외국인정책은 한국인, 조선인이 주된 대상이 되었으며, 1951년에 제정된 외국인의 출입국과 체류에 관한 정책을 규정해 온 출입국관리법(이하 입관법이라 함)에 의해 관리되었

9) 부락(部落)란 용어는 여러 집들이 모여 이룬 마을, 촌락이라는 의미도 가지고 있으나, 현재 일본에서는 전근대 일본의 신분 제도 아래에서 최하층에 위치해 있었던 천민 및 신분제 철폐 이후의 근현대 에도 여전히 천민 집단의 후예로 차별 대상이 되고 있는 일본 사회의 특정 계층을 지칭한다. 1871년 신분제를 폐지하는 해방령이 공포되었지만 여전히 차별이 지속되고 있다(최종길 2010 참조).

10) 2016년 7월 26일 가나가와현(神奈川県) 사가미하라시(相模原市)의 장애인 복지시설에서 19명이 사망하고 26명이 중경상을 입은 헤이트크라임, 대량살인이 일어났다.

11) 별도의 표기가 없는 경우 山脇(2003)을 인용하였다.

다.¹²⁾

1980년대를 전후해서 국제인권조약의 비준(1979년), 난민조약 가입 및 입관법 개정(1981년)으로 정주를 목적으로 하는 인도차이나 난민 수용이 1987년 시작되었으며, 중국귀국자의 수용도 본격화하였다. 재일코리안에 대해서도 입관법 개정에 의해 조선적 재일코리안에 대해서 영주자격이 인정되었으며 국민연금과 아동수당 등 사회보장제도의 국적요건이 철폐되었다.

1980년대에는 일본기업이 해외에서의 존재감의 증대하고 엔고 등의 경제적 요인을 배경으로 아시아 각국에서 노동자가 급속히 증가하는 소위 뉴커머가 등장하였다. 외국인노동자의 증가로 1989년 입관법이 개정되어 전문, 숙련직의 외국인 수용범위가 확대되었다. 일계인(日系人)이 활동제한 없이 체류(在留)자격을 취득할 수 있도록 명문화되어 1990년대는 브라질 등 남미출신자가 급증한다. 한편 기술이전을 전제로 1993년 시작된 것이 기능실습 제도이다. 기존의 연수제도를 변경하여 연수종료 후 일정기간 노동자로서 일하는 것이 가능한 제도이다. 재일코리안의 법적지위에 대해서도 구식민지출신자와 그 자손에 대해서 특별영주자격이 인정되어 1993년에는 영주자의 지문날인의무가 폐지되었다.

한편, 외국을 문화적 배경으로 하는 일본국적자는 일본사회에서 인식되지 않는 경우가 많다. 1970년대까지 일본의 외국인 인구의 대부분을 차지해온 구식민지 출신자와 그 자손인 한국, 조선국적자는 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소하고 있다. 그 배경에는 일본인과 결혼하는 사람이 압도적으로 많으며 그 자녀는 일본국적을 가지거나 매년 귀화에 의해 일본국적을 취득하는 자가 약 1만 명에 달하고 있어 외국에 뿌리를 두고 있는 일본국적자는 향후 증가할 것으로 예상된다.¹³⁾

외국인등록자수는 1980년대 이후부터 꾸준히 증가하여 2007년 이후에는 중국인이 지금까지 최대였던 재일코리안을 상회하였으며, 2017년에는 베트남이 필리핀을 상회하여 2019년 현재 중국의 절반 가까이까지 도달하였다. 또한 재일코리안은 1998년 53만 명에서 2018년 32만 명으로 21만 명 줄어들지만 특별영주자 이외에는 11만 명에서 16만 명으로 5만 명이 증가하였다. 한편, 중국인, 필리핀인, 베트남인이 20년간 크게 증가하고 있으며 최근에는 유학과 기능연수로 체재하는 베트남인과 네팔인 등의 증가가 현저하다.¹⁴⁾

후생노동성의 ‘외국인고용상황’의 신고상황을 보면, 2018년 10월말 외국인 노동자수는

12) 1965년 한국과 일본은 재일한국인의 법적지위에 관한 협정이 체결되었지만 조선적의 법적지위는 불안정한 상태로 유지되었다.

13) 귀화에 의해 일본국적을 취득한 사람은 2019년 현재 총568,242명으로 그중 한국, 조선 국적자가 대부분을 차지하지만 중국, 그 외 다른 나라 출신자도 증가하고 있다. 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001333349.pdf> (검색일: 2020. 11. 16.).

14) 출처: <http://honkawa2.sakura.ne.jp/1180.html>, <http://www.moj.go.jp/isa/content/930005065.pdf> (검색일: 2020. 11. 16.).

146만으로 100만 명을 넘는 2016년부터 크게 증가하였으며, 2013년과 비교하면 배로 증가하였다. 2014년 이후는 엔화약세와 경기호전에 의해 외국인의 고용이 증가하였으며, 고령화에 의한 심각한 일손부족으로 향후 외국인고용이 증가할 것으로 예상된다. 또한 일제 브라질인을 포함하는 영주자 등 ‘신분에 의한 체류외국인’이 가장 많고, 고도기술자, 통역 등의 전문적, 기술적 분야, 기능실습생, 유학생 등 ‘자격외활동’이 비슷한 수치를 나타내고 있으며, 최근에는 유학생 등의 자격외활동 및 기능실습에 의한 취로(就勞) 증가가 나타나고 있다. 유학생의 취로는 노동시간이 제한되어 있지만 엔화약세로 유학이 용이해졌기 때문에 유학생의 아르바이트도 증가하였다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

이혜진(2019)은 구식민지 출신자인 특별영주자와 외교, 공용을 제외한 모든 고용된 외국 국적자들이 ‘외국인노동자’로 범주화되고 있음에 주목한다. 1980년대 이후 외국인노동자는 인종과 출신국가를 근거로 단순노동자, 개발도상국에서 온 노동자라는 식으로 정의되었으나, 현재 ‘외국인노동자’는 일본에서 일하는 외국인 전반으로 탈맥락화되어 사용되고 있음을 지적한다(이혜진 2019, 314).

이와 같이 일본은 인종적, 민족적, 문화적으로 본격적인 다민족사회를 나타내고 있음에도 불구하고 일본 정부는 공식적으로 이민이라는 용어를 사용하지 않고 있다. 일본의 역사적 문제와 구조에서 기인하는 외국인구성의 특징은 ‘일본을 생활의 본거지로 하여 장기적으로 체류하고 있는’ 정주성이 강한 체류자격자가 많다는 점이다. 2019년 현재 특별영주자(312,501명)가 감소하는 대신에 중장기체류자로 분류되는 영주자(793,164명), 정주자(204,787명), 일본인의 배우자 등(145,254명), 영주자의 배우자(41,517명), 가족체재 등(201,423명) 정주화 경향이 높은 체류자격자는 1,698,646명으로 전체 외국인 등록자의 절반이상을 차지하고 있어 재일외국인의 구성에 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾

일본정부는 2018년 12월 8일 출입국관리 및 난민인정법에 근거하여 ‘특정기능 체류자격에 관한 제도의 운영에 관한 기본방침’을 발표했다.¹⁷⁾ 일본의 특정기능 체류자격 도입은 지금까지 인정하지 않았던 단순노동자의 체류자격을 신설하여 외국인 노동자의 정주화

15) 출처: <http://honkawa2.sakura.ne.jp/6143.html>, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03337.html (검색일: 2020. 11. 16.).

16) 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001327221.pdf> 法務省, 概説 令和元年末在留外国人統計. (검색일: 2020. 11. 16.).

17) 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001278434.pdf> 「특정기능 체류자격에 관한 제도의 운영에 관한 기본방침」. (검색일: 2020. 11. 17.). 특정기능 체류자격(‘특정기능1호’, ‘특정기능2호’)에 관한 제도는 노동력부족에 대응하기 위해 일정한 전문성과 기능을 가지고 실전에 바로 활용할 수 있는 외국인을 수용할 수 있는 시스템을 구축하는 것에 의의가 있다고 명시하고 있다.

가능성에 대해 처음으로 언급된 점에서 일본 이민정책에 큰 전환을 가져왔다.

〈표 1〉 2018년 입관법 개정 후의 비숙련노동자의 체류요건과 체류기간

	요건	기간	영주
기능실습	형식상의 실무경험, 가족대동불가, 전직불가	3~5년	특정기능으로 이행
특정기능 1호	기능실습으로의 이행, 또는 일본어능력시험N4 또는 독자적 시험, 가족동반 불가. 전직 가능하지만 14개 업종으로 한정.	5년	2호로 이행
특정기능 2호	1호에서 이행, 보다 고도한 기능, 어학요건 없음, 가족동반 가능. 전직 가능하지만 2개 업종(건설, 조선·선박)으로 한정.	기한없음	가능

출처: 樋口 2020, 26.

그러나 일본정부는 경제기반의 지속가능성을 확보하기 위해서 필요한 분야에 한해서 외국인 인재를 유입한 것으로 이민정책은 아니라는 입장을 취하고 있다.¹⁸⁾ 히구치는 일본정부가 이민정책을 부정하는 것은 ‘외국인재’는 받아들이지만 그들의 정주화는 저지하려는 방침이라고 설명한다. 즉, 일본정부의 이민정책의 부정은 외국인 노동자를 제도적 측면이 아니라 출입국관리정책의 관점에서 취급하기 때문이며(上林 2020, 25) 이러한 외국인 정책은 빈부의 격차, 빈곤, 차별이 방치되는 결과를 초래하게 된다.

Ⅲ. 소수민족집단에 대한 역사적 인종주의

혐오발언을 정의하는 국제인권조약은 없지만 인종차별철폐협약은 인종차별을 “인종, 피부색, 혈통 또는 민족이나 종족을 이유로 구별, 배척, 제한 또는 우선권”을 말하며, “정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 공공생활의 분야에서 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지는 경우”로 정의하고 있다(제1조 제1항).¹⁹⁾ 또한 2013년 인종차별철폐위원회는 ‘혐오발언에 관한 일반적 권고

18) 출처: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000419720181113002.htm#p_honbun 第197回国会参議院法務委員会會議録第2号(平成30. 11.13). (검색일: 2020. 11. 12.).

19) 출처: <http://www.humanrights.go.kr/hrletter/08032/pop06.htm> 국가인권위원회 인권용어

35'를 채택했다. 이 권고에서는 차별 철폐 대상에 “선주민족, 이주자, 외국 국적자 집단 등”이 해당된다고 보고 있다(모로오카 2015, 83).

모로오카²⁰⁾는 이러한 국제인권법을 근거로 혐오발언을 “인종, 민족, 국적, 성별, 성적 지향과 같은 속성을 갖는 소수자 집단이나 개인에게 그 속성을 이유로 가하는 차별표현”이라고 정의한다. 그리고 혐오발언의 본질을 “소수자에 대한 ‘차별, 적대, 폭력의 선동(자유권규약 20조)’, ‘차별을 선동하는 모든 행위(인종차별철폐조약 4조)’이며 표현에 의한 폭력, 공격, 박해”로 규정한다(모로오카 2015, 84).²¹⁾

일본 내에는 부락민, 아이누, 오키나와인, 재일코리안 등으로 대표되는 ‘전통적 소수민족 집단’(권숙인, 2004)이 존재하지만, ‘동질성의 신화’가 전후 오랫동안 헤게모니를 누려왔다. ‘전통적 소수민족집단’은 전체 약 500여만 명으로 추정되지만 이들 민족 집단은 일본의 주류사회에서 비가시적인(invisible) 존재였다(권숙인 2004, 186). 일본사회 안에서 소수 민족집단에 대한 인종주의적 폭력 및 차별은 보이지 않게 작동되었으며, 무의식적으로 차별을 허용해왔다. 특히 재일코리안에 대해서는 1923년 관동대지진 때의 조선인 학살사건을 비롯하여 GHQ점령기의 조선인 탄압사건, 조선중고등학교 학생 습격사건(1960-1970년대), 1980년대 후반의 치마저고리 찢기 사건 등 식민지시기부터 1980년대 후반까지 지속적으로 인종주의에 의한 폭력이 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 인종주의적 차별에 대해 1970년 히타치취직차별투쟁은 취직차별을 문제시한 최초의 재판으로 재일코리안은 물론 일본인들의 관심과 지원도 많았다(황익구 2018, 349). 이후 재일코리안의 차별에 대한 사회운동으로는 국적조항 철폐를 요구하는 투쟁(1976), 지문날인거부운동(1980), 지방참정권문제로 소송(1995), 조선학교고교무상화 배제문제 재판투쟁(2010) 등으로 이어졌다. 그러나 이러한 인종주의적 차별운동도 민족차별과 인종주의 그 자체를 규제하지는 못했다.

일본인들은 인종적 출계와 혈연적 유대를 민족적 정체성의 가장 중요한 근거로 여기는 이념 속에서 살아왔으며, 일본인의 혈통은 문화와 동일시되어왔다(권숙인 2004, 201). 단일민족에 대한 신화와 소수민족집단에 대한 은폐는 정치인, 정부, 언론에 의해 확대 재생산되었으며 나카소네 야스히로(中曽根康弘), 아소 타로(麻生 太郎), 모리 요시로(森喜

사전. (검색일: 2020. 11. 12.).

20) 인권변호사 겸 ‘인종차별철폐 NGO네트워크’ 공동간사이며, 일본 내 재일조선인 차별 문제와 관련된 소송을 주로 담당해왔다. 2013년 *ヘイトスピーチとは何か*. 岩波新書.를 출판하였으며, 한국어로는 2015년 조승미·이혜진 역. *증오하는 입. 오월의 봄.*에서 출간되었다.

21) 권명아(2018, 542)에 의하면 한국은 ‘표현’으로서의 ‘혐오표현’문제에 중심을 두는 한편, 일본에서는 증오선동과 가두시위, 카운터(헤이트스피치에 반대하여 항의를 표명하는 자발적인 시민세력, 최규호 2017: 5), 차별선동 등 다양한 형태의 차별행위를 아우르는 개념으로 설정되어 있는 점이 특징이라고 지적한다.

朗), 이시하라 신타로 (石原慎太郎)등의 유력 정치인들은 일본의 단일민족성을 강조하고 인종차별적인 발언을 하였다. 예를 들면, 2000년 전 동경도지사 이시하라의 ‘삼국인’²²⁾ 발언은 2001년 인종차별철폐위원회에서 ‘차별적인 발언’으로 판단하였으나, 일본 내에서 규제, 처벌은 받지 않았다. 이시하라의 인종차별적인 발언은 다른 정치인이 혐오표현을 반복하는 것을 허용하고, 조장, 선동하는 효과로 나타났으며, 이시하라는 그 후 압도적인 지지를 얻으면서 3번이나 도지사에 당선했다(량영성 2016, 306).

혈통주의에 근거한 단일민족국가관이 강하게 지배해왔던 일본은 1980년대 이후 일본의 다민족적 현상이 빠르게 진행됨에 따라 비가시적이었던 인종주의의 양상들이 역사부정과 혐오표현등으로 반복적으로 나타났지만, 이를 규제할 규범은 형성되지 못했다.

IV. 일본의 이민자 차별금지정책법안

이민자 차별금지정책과 관련하여 일본에서는 포괄적 차별금지법이 존재하지 않는 한편, 2016년 차별해소를 목적으로 3개의 법률(인권3법)이 시행되었다. 장애인차별해소법(4월1일)²³⁾, 헤이트스피치 해소법(6월 3일), 부락차별해소법(12월 16일)으로 이념법으로 불리는 새로운 법유형이다. 인권옹호법안, 인권위원회설치법안, 인종차별철폐시책추진법안 등 각종 인권법안이 국회에 상정되었는데 2012년 12월 중의원선거에서 자민당은 종합적인 대책법안에 반대하여 ‘개인법에 의한 인권구제’를 공약으로 하였으며 그 결과가 해소법이 되었다(前田 2019, 55). 본 장에서는 장애인차별해소법을 제외한 헤이트스피치해소법과 부락차별해소법, 그리고 헤이트스피치해소법 부대결의 포함대상인 일본 선주민족 아이누와 관련된 법안의 제정과정 대해서 살펴보고 헤이트스피치 및 인종차별에 관한 실태조사결과를 통해 각 법이 지니는 의의를 살펴보도록 하겠다.

22) 이시하라는 2000년 4월 육상 자위대 기념식 인사에서 “오늘날 불법 입국한 많은 삼국인, 외국인이 매우 흉악한 범죄를 반복하고 큰 재해가 일어났을 때에는 심각한 소요사태까지 일어날 수 있기 때문에 육군자위대가 출동하여 치안유지를 수행해주시기 바란다”는 발언을 했다. 이시하라는 이 발언이 문제가 되자 외국인과 동일한 의미로 사용하였다고 해명하였으나, 삼국인은 패전직후 조선인, 대만인에 대한 모멸의식과 반감을 담아 사용된 용어로 일본인과 동일한 지위가 아닌 식민지기 일본의 지배하에 있었던 여러나라의 국민이라는 의미가 내포되어있다(출처: <http://chosenshi.gr.jp/seimei/s000519.html> 朝鮮史研究会, (검색일: 2020. 12. 20.)).

23) 이 법은 장애인기본법 제4조의 ‘차별금지’규정을 구체화한 것으로 장애를 이유로 하는 차별 해소 추진에 관한 기본적 사항, 행정기관 및 사업자가 장애를 이유로 하는 차별을 해소하기 위한 조치 등을 규정함으로써 차별 해소를 추진하고 그것에 의해 모든 국민이 상호 인격과 개성을 서로 존중하면서 공생하는 사회 실현을 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

1. 헤이트스피치해소법(ヘイトスピーチ解消法)

헤이트스피치라는 말이 일본의 사회문제로 대두되기 시작한 것은 2012년 9월이며, 대대적으로 언급되기 시작한 것은 2013년 3월부터이다. 이 시기에는 2013년 1, 2월에 동경도 신주쿠구에서 일어난 데모에서 재일코리안을 대상으로 행해진 발언을 계기로 헤이트스피치 문제가 주목을 받았다(人権教育啓発推進センター 2016, 144). 헤이트스피치 행위의 데모는 인터넷으로 영상이 투고되었기 때문에 많은 사람들이 보게 되었고 헤이트스피치에 관한 언동은 그 대부분이 재일코리안을 대상으로 한 것이며, 다른 민족과 국적의 사람들에 대해서는 언급이 거의 없는 것이 특징적이었다(人権教育啓発推進センター 2016, 144).

국제사회는 1965년 인종차별철폐조약²⁴⁾, 1966년 자유권규약을 채택하고 법률로 혐오발언을 금지했다. 일본은 1979년 자유권규약, 사회권규약, 1981년 난민규약에 가입하였으며, 1995년 인종철폐조약에 가입했다. 일본의 가입이 늦어진 이유는 표현의 자유에 대한 우월적 지위의 확신으로 인하여 인종차별적 표현 등의 처벌을 요구하는 조약 제4조가 일본헌법 제21조에 위반하는 것인가의 문제였다(서보건 2015, 135). 일본은 조약 제4조의 a와 b가²⁵⁾ 표현의 자유, 결사의 자유를 보장하는 일본헌법 제21조와 긴장관계가 있어 적용을 제외하는 의사표시를 하고 ‘일본국 헌법하에서 집회, 결사 및 표현의 자유 그 외 권리의 보장과 저촉되지 않는 한도에서 규정에 근거하는 의무를 이행한다’는 유보의 형태로 가입하였다. 그러나 인종차별철폐위원회는 인종적 우월·증오에 근거한 사상의 유포를 금지하는 것은 표현의 자유와 정합하는 것으로 인종차별의 처벌화와 인종차별적행위로부터의 효과적인 보호와 구제에 대한 접근과 인종차별을 비합법화하는 특별한 법률의 제정을 일본정부에 권고하고 있다(近藤 2017, 7).²⁶⁾

인종차별철폐위원회의 권고에 대해 일본정부는 ‘인종차별사상의 유포 등에 대해서 정당한 언론까지도 부당하게 위축시키는 위험을 무릅쓰고까지 차별입법조치를 취하는 것을 검토하지 않으면 안 될 정도로 현재의 일본이 인종차별사상의 유포와 인종차별의 선동이 이루어지고 있는 상황에 있다고는 생각하지 않는다’는 발언을 반복하였다.²⁷⁾ 그러나 일본정

24) 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약은 1965년 12월 유엔총회에서 채택되었으며, 이 조약 가맹국의 조약 실시 상황을 감시하는 유엔 산하 인권기구로 인종차별철폐위원회가 있다.

25) 구체적으로 일본이 유보한 인종차별철폐조약 4조 a항은 인종적 우월·증오에 근거하는 사상의 유포·인종차별의 선동을, 4조 b항은 인종차별단체에 대한 가입과 그 선전활동 등의 차별행위를 범죄로 규정하는 처벌의무를 회원국에게 부과한다는 것이다.

26) 人種差別撤廃委員会・総括所見(2001年 3月 20日) 11-12단락.

27) 2013年 「人種差別撤廃条約第 7回・第8回・第9回政府報告(仮訳)」 참조.

부가 차별금지법을 제정하려는 움직임이 전혀 없었던 것은 아니다. 2002년 부락차별의 법적규제를 요구하는 움직임과 국제적 인권보장의 조류에서 일반적 차별금지를 규정한 최초의 법안인 ‘인권옹호법안’이 정부법안으로 제출되었다(서보건 2015, 146). 그러나 차별적 표현에 대한 처벌규정을 가지고 있지 않으며, 행정기관에 의한 강제력이 없는 권고나 공표 등에 머물고 있으며, 집단 비방적 표현이 일반적으로 규제대상으로 되지 않으며, 폭력의 선동도 금지의 대상으로 되지 않는 점 등에서 한계가 지적되었으며, 결과적으로 포괄적인 차별적 표현규제법은 아니라고 평가되었다(서보건 2015, 148). 이후 2005년 인권침해에 의한 피해의 구제 및 예방 등에 관한 법률안(인권침해구제법안, 인권구제기관설치법안), 2012년 인권위원회설치법안 등이 상정되어 논의되기도 하였으나 중의원 해산으로 폐안이 되었다(서보건 2015, 141).

2009년부터 2010년에 걸쳐 재특회는 3회에 걸쳐 교토 조선 제1초급학교 습격사건²⁸⁾을 일으켰으며, ‘북한 스파이 양성기관, 똥 먹어라, 범죄조선인, 김치 냄새 난다, 조선학교를 일본에서 내쫓아나라, 구더기조선인은 조선반도에 돌아라’고 외쳤다. 이 발언을 들은 약 150명의 학생들 가운데 공포로 우는 학생들이 속출하였으며, 수업을 진행할 수 없었다(人種差別撤廃NGOネットワーク 2018, 8). 2013년 10월 7일 교토지방법원은 3차례에 걸친 차별선동 가두시위가 단순한 불법 행위가 아니라 인종차별철폐조약에 규정된 인종차별에 해당한다고 인정하여 1,220만 엔의 손해배상과 학교 반경 200미터 이내에서 가두시위 등을 금지하는 판결을 내렸다(모로오카 2015, 25).²⁹⁾ 이 판결은 인종차별철폐조약에 따라 현행법을 적용하는 기준을 제시한 획기적인 판결로 평가되었으나(모로오카 2015, 25), 불특정다수의 인종집단을 대상으로 하는 혐오표현을 규제하려면, 인종, 민족적 집단에 대한 명예훼손죄나 모욕죄가 성립할 가능성을 찾거나, 증오표현의 규제를 위한 새로운 규정을 만들 필요성이 제기되었다(코타니 2015, 105).

재일코리안에 대한 헤이트스피치가 2013년 절정을 이루고, 공격대상이 외국인은 물론 장애인, 성적 소수자 등 사회적 약자들에까지 확대되어 가는 가운데 일본사회에서 헤이트스피치규제에 대해 ‘새로운 입법’에 대한 요구가 논의되었다. 2015년 5월 민진당(民進党) 아리타 요시후(有田芳生), 오키와 도시오(小川敏夫) 참의원 등 초당파 의원들에 의한 ‘인종차별철폐시책추진법안’은 인종차별에 대한 법적대처의 부재라는 상황 속에서 법안이 제출되었으며, 8월에는 참의원법무위원회에서 심의를 거쳤다. 이 법안은 헤이트스피치를 동시에

28) 구체적으로는 교토조선제일초급학교가 재특회를 대상으로 한 소송 ‘가두선전 금지 등 청구사건’에 대한 교토지방법원의 판결사례이다.

29) 교토조선학교 사건의 판결의 경우 차별선동 가두시위, 즉 혐오발언이 인종차별철폐조약 2조 1항 d의 ‘개인, 집단 또는 단체에 의한 인종차별’에 해당한다고 인정했으며, 체약국이 ‘금지하고, 종료한다’는 의무를 지고 있음을 명기하고 있다(모로오카 2015, 55-56).

대응하도록 구성되어 있으며, 제3조 제1항에서는 전형적인 차별금지를 규정하고, 제3조 제2항에서는 ‘불특정한 자’에 대한 차별적 행위를 헤이트스피치의 특징으로 분리하여 ‘해서는 안 된다’고 명기하고 있다(參議院 2015, 15). 이처럼 ‘인종차별철폐시책추진법안’의 특징은 금지를 명확히 명기하고 있으며, 실질적인 조치를 마련한 점에서 시민사회의 적극적인 지지를 얻었다(최규호 2017, 24). 이 법안은 인종차별에 관한 법안이 일본국회에서 처음으로 심의되었다는 점에서 의미가 있었으나(明戸 2016), 헤이트스피치뿐만 아니라 인종차별전체를 취급하는 것은 너무 광범위하며, 금지조항은 표현의 자유의 관점에서 신중해야한다는 의견이 나오는 등 민진당을 제외한 여야당의 반대로 법안성립이 무산되었다(明戸 2018).

한편, 2016년 3월 25일에 자민, 공명 양당이 법안작성을 위해 작업부회설치를 발표하고 2개월이 지난 5월 24일 중의원본회의에서 헤이트스피치해소법(本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案, 일본외출신자에 대한 부당한 차별적언동 해소를 위한 대응 추진에 관한 법률)³⁰⁾이 찬성다수로 성립했다. 헤이트스피치 해소법 제정배경에는 교토조선학교 습격사건에 대한 2013년 교토지방법판소의 판결 이후, 2014년 7월 유엔 자유권규약위원회의 6번째 권고, 8월 유엔인종차별철폐위원회의 3번째 권고가 잇따랐으며, 이러한 권고는 인종차별철폐법안 제정을 추진하게 하는 원동력이 되었다(明戸 2016). 또한 헤이트스피치 해소법을 심의하던 참의원 법무위원회는 2016년 3월 22일 재일코리안 3세인 최강이자(崔江以子)³¹⁾를 도쿄로 불러 가와사키시의 헤이트스피치 피해상황을 청취하였으며, 최강이자의 진술은 ‘헤이트스피치 해소법’통과에 큰 힘이 되었다.³²⁾

전부 7조로 이루어진 해소법은 서문에서 ‘본국의 역외에 있는 국가 또는 지역 출신임을 이유로 적법하게 거주하는 그 출신자 또는 그 자손’에 대해서 지역사회로부터 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동은 용서받을 수 없음을 선언함과 동시에 심화된 인권교육과 인권계발 등을 통해 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책을 추진하기 위해 제정하였음을 밝히고 있다.³³⁾ 헤이트스피치 해소법은 차별적 언동 해소에 국가와 지방공공단체의

30) 7조로 이루어진 해소법은 서문에서는 ‘본국의 역외에 있는 국가 또는 지역 출신임을 이유로 적법하게 거주하는 그 출신자 또는 그 자손’에 대해서 지역사회로부터 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동은 용서받을 수 없음을 선언함과 동시에 더 심화된 인권교육과 인권계발 등을 통해 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책을 추진하기 위해 제정하였음을 밝히고 있다. 법무성 해소법 한국어버전. 출처: http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00050.html (검색일: 2020. 12. 30.).

31) 가와사키시 재일코리안 거주지역인 사쿠라모토(桜本)에 있는 교류시설 후레이aikan(ふれあいかん)의 직원이다.

32) 출처: <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/926481.html> (검색일: 2020. 12. 30.).

책무를 다할 것을 명기하였으며, 이를 실천하기 위해 상담체제의 정비, 부당한 차별적 언동을 해소하기 위한 교육활동 실시, 계발활동을 추진하겠다고 한 것은 의미가 있다. 그러나 금지규정과 처벌조항이 없기 때문에 규제하기 어려운 점은 한계로 지적되고 있으며, 인터넷상의 피해에 대해서도 대처가 어려운 부분이 있다. 따라서 일본정부는 해소법과 관련된 구체적인 시책을 지방공공단체에 맡기는 것이 아니라 사회통합의 차원에서 일관적이고 통일된 정책을 검토할 필요가 있을 것이다. 원래 외국출신자에 대한 헤이트스피치에 관한 이념법이기 때문에 인종차별철폐에 대해서는 불충분한 내용임을 부정할 수 없지만, 일본에서 제정된 첫 반인종차별법이라는 점에서 의의가 크다.

2. 부락차별해소추진에 관한 법률

일본의 부락문제(部落問題)는 부락출신자에 대한 신분적 편견에 따른 차별에서 발생하는 사회문제를 말한다(조상균 2010, 100). 명치유신이후 봉건제도가 해체되어 법적·제도적으로는 부락에 대한 신분상의 차별은 표면적·형식적으로는 소멸하였으나 취업, 교육, 혼인 등에 대한 차별은 여전히 존재하였다(조상균 2010, 100). 따라서 1969년에 제정된 ‘동화대책사업특별조치법’이후 2002년 3월까지 부락문제에 관한 정부차원의 입법적 조치가 이루어졌으며, 이와 병행하여 지방정부에서도 부락차별을 철폐하기 위한 지방자치단체 차원의 조례 제정이 시도되었다.

이후 부락차별에 대해서는 자민당총재선거에서 아베신조 재선을 지원한 정치인들의 정책제언으로 ‘동화인권대책에 관한 법정비’를 언급하였으며, 2016년 5월 19일 제190회 국회에서 중의원에 제출된 이후 심의되어 2016년 12월 9일 참의원 본회의에서 가결, 성립하여 16일 부락차별 해소 추진에 관한 법률로서 공포, 시행되었다(前田 2019, 56).

부락차별을 없애기 위한 부락차별해소추진법은 부락차별이 붙은 첫 법률이다. 阿久澤 (2017)에 의하면 입법의 배경에는 인터넷상에서의 차별적인 언설, 차별을 조장, 유발하는 정보의 확산이다. 2016년에는 1945년 이전의 조사보고서 『전국부락조사』가 인터넷상에 게재되어 그 복각판의 출판이 예고되는 사건이 일어났다. 이 보고서는 1936년 정부의 외곽단체가 융화사업(融和事業)을 추진하기 위해 작성한 자료로 일반공개를 목적으로 하지 않는 내부문서였다. 보고서에는 전국 5000호 이상의 피차별부락의 지명, 호수, 인구, 직업, 생활정도가 기재되어 있으며, 이것을 출판하거나 인터넷에서 공개하는 것은 차별을 조장, 유발하는 것으로 부락해방동맹(部落解放同盟)은 출판, 판매 금지, 인터넷상의 데이터

33) 출처: 법무성 해소법 한국어버전. http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00050.html (검색 일: 2020. 12. 30.).

삭제를 요구하는 가치분 신청을 행하였으며, 재판소도 이것을 인정하는 결정을 하였다. 부락차별추진해소법은 이러한 과정을 거쳐 부락의 소재를 특정하는 행위는 차별, 배제와 연결되는 부적절한 행위이며, 부락차별은 허용할 수 없는 것이라는 이념을 명시하고 있다.

3. 헤이트스피치해소법 및 아이누시책추진법

글로벌화의 진전에 따른 이주민의 증대로 인한 이민자차별의 문제는 세계 각국에서 일어나고 있는 문제이지만, 이미 살고 있던 선주민의 차별과 배제의 문제는 다문화공생의 의미와 관련하여 근본적인 문제를 지니고 있다(이상봉 2014, 327). 아이누관련 법으로는 아이누시책추진법이, 차별금지법으로는 헤이트스피치해소법의 부대결의³⁴⁾에 부분적 언급이 있으나 아이누민족을 주된 대상으로 하는 조례 등의 법정비는 논의 중에 있다.³⁵⁾

아이누는 에도시대 에조치(홋카이도)를 중심으로 수렵, 채집으로 생활을 영위해 오던 선주민족이다. 메이지정부는 아이누에 대해 ‘미개인종’을 의미하는 구토인(舊土人)이라는 호칭을 사용하였으며, 1899년에 제정되어 1997년까지 계속된 ‘홋카이도구토인보호법’에 의한 동화정책으로 아이누민족은 토지를 빼앗기고 수렵과 어로가 제한되었다. 메이지정부는 이민족인 아이누의 일본인화를 강조함과 동시에 한편으로는 차별하는 양의(兩儀)적인 동화정책은 아이누에 대한 차별적인식과 빈곤상태를 지속하게 하는 원인이 되었다(이상봉 2014, 333).³⁶⁾ 아이누관련법으로는 1970년대 초부터 유엔을 중심으로 전개된 국제선주민족활동의 결과 1997년 선주민족차별적인 홋카이도구토인보호법이 폐지되는 대신 아이누 문화진흥법이 제정되었으며, 2007년 유엔에서의 선주민족의 권리선언 채택, 2008년에는 일본 국회에서도 아이누민족을 선주민족으로 할 것을 요구하는 결의가 채택되었다. 이후 정부는 유식자간담회, 아이누정책추진회의를 설치하여 논의된 결과를 바탕으로 2019년 아이누민족을 선주민족으로 명기한 아이누시책추진법이 성립하였으며, 민족공생상징공간

34) 헤이트스피치해소법의 여당법안은 민진당과 공산당 등의 항의에도 불구하고 수정없이 그대로 성립되었으며, 해소법이 지니는 한계는 부대결의를 붙임으로써 보완하는 성격을 지녔다. 부대결의는 법문처럼 법적효과를 지니는 것은 아니지만 법문해석의 참고가 될 수 있다는 점에서 그 의의가 있다(外国人人權法連絡會 2016, 10).

35) 第4回北海道人権施策推進懇談会 議事録, 2020年 12月 21日. (검색일: 2021. 01. 05.).

36) 2015년 아이누를 대상으로 한 정부조사에 의하면 아이누에 대해 차별과 편견이 있다고 생각하는 사람이 72.1%, 없다고 생각하는 사람이 19.1%였으나, 일반국민을 대상으로 한 조사에서는 차별과 편견이 있다고 생각한 사람은 17.9%로 아이누의 인식과 일본사회전체의 인식의 차이는 크다고 할 수 있다(明戸 2016, 44).

이 2020년 7월 오픈하였다.³⁷⁾ 아이누시책추진법에서는 아이누인 것을 이유로 차별과 권리침해를 해서는 안 된다고 명시하고 있다.³⁸⁾

한편, 아이누는 재일코리안과 같이 헤이트스피치의 공격대상이 되었음에도 불구하고 아이누민족과 피차별부락민, 오키나와 출신자 등은 ‘본방외출신자’의 정의에 해당하지 않고 엄밀하게 말하면 해소법의 보호대상이 되지 않는다(マーク 2018, 24). 그러나 헤이트스피치 해소법안심의과정에서 자민당의 니시다 쇼지(西田昌司)는 난민신청자, 오버스테이, 아이누민족 등에 대해서도 헤이트스피치가 허용되지 않는다는 것을 해소법의 부대결의 문언에 포함하도록 발의했다.³⁹⁾ 부대결의에서는 “일본외출신자에 대한 부당한 차별적 언동이외의 것이라면 어떠한 차별적 언동이라도 허용된다는 이해는 잘못이며, 본법의 취지, 일본국헌법 및 인종차별철폐조약의 정신을 감안하여 적절히 대처할 것”이라고 규정하고 있다. 부대결의를 어떻게 해석할지는 지방공공단체의 조례제정논의에 영향을 주기 때문에 홋카이도에서도 아이누민족에 대한 헤이트스피치 방지 및 구제를 위한 조례제정이 긴급과제가 되고 있으며, 마크윈체스터는 헤이트스피치해소대책이 선주민정책이라고도 주장한다(マーク 2018, 19).

4. 헤이트스피치 및 인종차별에 관한 실태조사결과

1) 재일코리안에 대한 헤이트스피치의 실태

법무성에 의한 첫 조사 결과가 『헤이트스피치에 관한 실태조사보고서』(2016년 3월), 『외국인주민조사보고서』(2017년 6월)가 발표되었으며, 이전부터 이미 각 시민단체에 의한 조사연구도 활발히 진행되었다. 국제인권 NGO휴먼라이트·나우가 실시한 조사 『재일코리안에 대한 헤이트스피치 피해실태조사보고서』(2014년 11월), 다민족공생인권교육센터가 이쿠노구 재일코리안을 대상으로 실시한 설문지조사 『이쿠노구의 「헤이트스피치 피해의 실태조사」 최종보고』(2015년 1월), 류코쿠대학(龍谷大学) 인권문제연구

37) 출처: <https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/412772> ‘アイヌ新法成立民族復権につなげたい’, 沖縄タイムス, 2019.04.24. (검색일: 2020. 12. 15.).

38) ‘아이누신법’에는 유엔선주민권리선언에서 말하는 선주권 등의 집단의 권리는 부정하는 조건으로 서명했다. 일본정부의 견해는 아이누에게는 선주권의 주체가 될 만한 집단이 이미 존재하지 않는다는 것이 공식견해이기 때문에 선주권을 논의할 것도 없다는 입장이다. 따라서 선주민족으로서의 집단적권리 중 가장 중요한 자기결정권과 토지에 관한 권리보장 등은 명시되어 있지 않고, 부대결의에서 유엔선언을 존중하도록 정부에 요구하는 것으로 법안이 마무리되었다. 출처: <https://www.jichiken.jp/article/0125/>, 市川守弘, 自治体問題研究所, 2019. 先住権なき‘アイヌ新法’ではなく, 月刊 住民と自治 8 (검색일: 2020. 12. 15.).

39) 第190回国会参議院法務委員会会議録第8号2016年4月9日.

위원회의 『헤이트스피치에 의한 피해실태조사와 인간의 존엄의 보장』(2016년 3월), 인종차별실태조사연구회의 『일본국내의 인종차별실태에 관한 조사보고서』(2016년 12월), 인종차별철폐NGO네트워크(ERD 넷)의 시민사회공동 레포트 『일본의 인종차별』(2018년 7월) 등이 그것이다.

2016년 법무성에 의한 실태조사보고서(2012-2015)에 의하면, 헤이트스피치의 발언내용은 크게 3가지로 나뉜다. ①특정 민족과 국적에 속하는 집단을 일률적으로 배척하는 내용(예를 들면 특정민족 등에 대해 일률적으로 ‘일본에서 나가라’ 등의 발언), ② 특정의 민족과 국적에 속한 집단의 생명, 신체 등에 위해를 가하는 내용(특정의 민족 등에 대해 ‘모두 죽여버리겠다’ 등으로 발언), ③ 특정의 민족과 국적에 속하는 집단을 멸칭(蔑稱)으로 부르는 등 특히 비방 및 중상하는 내용의 발언을 조사 한 결과, ①또는 ③에 해당하는 발언의 수 합계는 1803회, ①에 해당하는 발언의 수 및 비율은 1,355회(약 75.2%), ②에 해당하는 발언의 수 및 비율은 216회(약12%), ③에 해당하는 발언의 수 및 비율은 232회(12.9%)이다(法務省 2016, 45-47).

특정민족과 국적에 속하는 집단은 재일코리안을 지칭하는 것이며, 혐오발언은 일시적인 말에 의한 공격으로만 끝나지 않는다. 사회전체에 가하는 차별의 공포와 폭력의 고통이 피해당사자는 물론 후세대 아이들에게도 영향을 준다.

金明秀(2016)는 헤이트스피치의 피해를 첫째, 공포, 둘째, 커뮤니티의 파괴와 표현의 위축, 셋째, 자존감이 낮아지고 아이들에게 나쁜 영향을 미친다고 설명한다. 첫째, 헤이트스피치를 접한 피해당사자가 공포를 느끼는 한편, 대다수 일본인은 불쾌감을 느끼는 정도로 끝내버리는 피해인식의 비대칭성이 당사자의 고통을 증한시키고 다수가 문제를 경시하거나 왜소화하는 상황과 연결되기 쉽다고 지적한다. 둘째, 헤이트스피치는 일본에서는 표현의 자유와 관련해서 규제에 대해 신중론이 강하지만 실제 피해는 오히려 헤이트스피치에 의해 마이너리티가 표현의 자유를 빼앗기고 있는 것이다. 셋째, 자존심에 상처를 받기 쉬운 재일코리안 아이들에게 미치는 영향이다. 실제로 헤이트스피치를 알게 된 어린이가 충격을 받아 출자(出自)를 주변에 알려서는 안 된다고 생각하거나, 본명(本名)을 사용하고 있는 어린이가 집에서 나오는 것을 무서워하거나 일본인에게 이름을 말하는 것을 무서워하게 되었다는 이야기를 한다(國際人權NGO Human Rights Now 2014). 헤이트스피치의 피해를 입은 재일코리안은 출자를 표명하는 것을 두려워하기 때문에 블로그나 트위터를 폐쇄하는 등 스스로 자기표현의 기회나 권리를 제한하는 모습을 보인다. 헤이트스피치가 법적으로도 사회적으로도 처벌받지 않는 것을 암묵적으로 사회가 용인하고 있는 것으로 느끼게 되어 공포심을 증폭시키게 되는 것이다(金明秀 2016, 60).

2014년 오사카지방법원에 재특회와 당시 재특회 회장인 사쿠라이 마코토와 ‘보수속보(保

守速報)⁴⁰⁾를 상대로 손해배상 청구 소송을 제기한 재일코리아인 이신혜⁴¹⁾는 ‘사회적 묵인’에 대해서 다음과 같이 지적한다.

재특회와 헤이트스피치가 생겨난 배경에는 ‘내버려두면 없어진다’, ‘차별문제는 귀찮다, 관여하고 싶지 않다’는 의식이 있다고 생각한다. 실제로 나도 그랬다. 재특회가 여기까지 폭넓은 지지를 얻은 원인은 그들의 활동을 봐도 ‘귀찮다’, ‘관여하고 싶지 않다’며 모른척한 많은 사람들의 무관심, 무책임에 있는 것을 아닐까(李信惠 2015, 80).

瀧(2016, 134)는 이러한 일본 사회의 다수의 사회적 묵인의 배경을 피해자가 중시되지 않았기 때문이라고 분석한다. 헤이트스피치는 폭력이며, 가해자와 피해자가 명백히 존재함에도 불구하고 피해자가 존재하는 사실을 직시하지 않고 방치한 결과 헤이트스피치를 보고도 못 본 채하는 사회적 묵인을 초래하였다고 본다.

2) 부락차별의 실태

일본정부는 부락차별해소추진법에 근거하여 이루어진 부락차별의 실태에 관한 조사의 내용, 방법 등에 관한 조사연구사업의 결과를 정리한 “부락차별해소추진법 6조의 조사에 관한 조사연구보고서”(2018)를 발표하고, 2020년 6월에는 부락차별 실태에 관한 조사결과 보고서를 발표하였다.⁴²⁾

2020년의 조사결과보고서에 의하면, 2015년부터 2017년까지 부락차별에 관한 인권상담의 총건수를 보면, 2015년 404건, 2017년 424건, 2017년 402건으로 연간 400여건을 넘고 있다. 상담 및 인권침해의 유형을 보면, ① 결혼, 교제에 관한 것, ② 특정한 사람에 대한 표현행위, ③ 특정한 사람을 대상으로 하지 않는 표현행위로 대별된다. 특히 ②, ③에 대해서는 인터넷상에서 증가하는 경향에 있으며, 2017년에는 부락차별에 관련된 인권침해사건 및 상담 차별표현에 관한 것이 40%를 차지하였다. 또한 일반국민의 의식조사에서는 가해, 피해경험이 있는 차별사례로서 결혼, 교제, 험담, 취직, 직장에 관한 것이 있으며, 부당한 차별이라고 인지하고 있는 경우라도 교제 또는 결혼상대가 피차별부락

40) 인터넷상의 차별적인 투고를 모은 정리사이트를 말함.

41) 이신혜(李信惠)는 재일조선인 프리랜서 작가(원고)로 2017년 최고재판소가 재특회측에 약77만 엔의 배상명령을 내리고 판결이 확정되었다. 헤이트스피치를 둘러싼 개인피해자에 대한 배상으로는 처음으로 판례가 성립되었다. 재판이 진행되는 과정에서 이신혜는 ‘증거자료를 만들기 위해 동영상과 인터넷을 보고는 토하고 고독감에 매일 밤잠을 이루지 못했다. 자신을 매도하는 무시무시한 말들이 두려웠으며 재판 직전까지 고민하고 도망치고 싶었다’고 고백했다.

42) 출처: <http://www.moj.go.jp/content/001327359.pdf>, 法務省人権擁護局 2020年 6月. (검색일: 2021. 01. 10.).

출신인지 아닌지가 신경 쓰인다고 대답한 사람이 15.7%가 되는 등 심리 면에서의 편견, 차별의식이 여전히 남아있으며 이러한 의식이 결혼, 교제에 관한 차별사안과 관련되어 있는 가능성이 있음을 지적하고 있다.

최근 인터넷상의 인권침해사건수가 증가경향에 있으며, 법무성의 인권옹호기관에서는 인권침해의 우려가 높은 사안에 대해서는 프로바이더 등에게 삭제요청을 하는 등 적극적인 운용을 취하고 있다.

3) 아이누민족에 대한 헤이트스피치의 실태⁴³⁾

재특회를 비롯하여 헤이트스피치를 행하는 그룹은 2008년 아이누민족을 선주민족으로 하는 것을 요구하는 국회결의가 가결된 2008-2009년부터 아이누민족에 대한 차별선동표현을 하는 집회, 아이덴티티를 부정하는 집회를 지속적으로 행해왔다. 2014년 8월 11일 가네코 야스유키(金子快之) 전 삿포로시의회의원은 인터넷상에서 ‘아이누민족은 이제 없다’는 발언, 동년 8월 22일 재특회 초대회장은 아이누민족 모두 ‘자칭아이누’이며, 재일코리아인이 이권을 얻기 위해 아이누민족인 것처럼 행세하는 ‘자이누’라는 표현으로 아이누민족만이 아니라 재일코리아인에 대해서도 차별을 선동하는 발언이 있었다. 공인에 의한 민족차별선동발언에 의해 아이누 민족의 인터넷상의 헤이트스피치가 폭발적으로 증가하여 현재도 전北海道의회의원의 오노데라 마사루(小野寺秀)는 SNS상에서 아이누민족의 선주민족으로서의 지위를 지속적으로 부정하고 있다.

V. 나가며

일본에서의 차별금지정책은 2002년 일본의 역사적, 구조적으로 차별받아온 특정집단인 피차별부락에 대한 해결방안으로 제기되었으나 2016년에 제정된 헤이트스피치해소법의 주된 대상은 구식민지출신자인 재일코리아인이다. 헤이트스피치해소법 제정후 헤이트데모 횡수, 데모 참가자수, 배제를 선동하는 표현내용도 감소했다는 결과도 있으나 일본사회내의 이민자차별의 회로는 광범위하고 뿌리 깊게 형성되어있기 때문에 반복될 가능성은 높다고 할 수 있다. 일본에서의 재일한국인을 대상으로 한 인종차별은 외국인의 인구증가와 식민지

43) マーク 2018, 24-29을 인용. 출처: <https://gjhr.net/wp-content/uploads/2018/04/e4babae7a8aee5b7aee588a5e5ae9fe6858be8aabfe69fbbe7a094e7a9b6e4bc9ae5a0b1e5918ae69bb8e380902018e5b9b4e78988e380911.pdf> (검색일: 2021. 01. 10.).

주의가 깊게 연관되어 있다(李孝德 2018, 103). 李孝德(2018)은 국민통치와 식민지우위를 경유한 인종주의야말로 이민자인종차별을 일으키는 요인이라고 지적하며, 중국인, 이주민, 오키나와인, 아이누, 피차별부락민 등으로 무차별적으로 확산될 가능성에 주목하고 있다(李孝德 2018, 103).⁴⁴⁾ 일본의 이주민차별금지정책에 관한 문제는 피차별부락이라는 일본의 역사적, 구조적 문제와 함께 식민지 지배로 인해 발생한 재일코리안, 선주민에 대한 차별과 배제 등 일본의 특유한 문제가 내포되어 있으면서도 인류보편적인 인권의 문제도 동시에 포함되어 있다고 할 수 있다.

2019년 7월 일본의 인종차별철폐NGO네트워크의 7개 시민단체는 각 정당을 대상으로 포괄적 차별금지법 제정에 대한アンケート조사를 실시하였다. 그 결과에 의하면 자민당은 인권침해에 대한 개별법을 제정하여 인권옹호에 노력해왔기 왔기 때문에 포괄적 차별금지법을 필요없다는 입장을 취하고 있다. 그러나 해소법은 인종차별철폐조약이 요구하는 포괄적인 인종차별철폐조약정책의 일부이기 때문에 인종차별철폐위원회는 인종차별금지법을 실시하도록 권고하고 있다. 일본사회에서 인종차별철폐위원회로부터 지속적인 권고를 받았음에도 불구하고 차별금지정책을 제정하지 않고 있는 이유는 무엇일까. 일본정부의 외국인정책을 보면, 일본의 다문화공생정책의 이념과 가치를 추구하기보다는 출입국관리정책의 관점에서 ‘다양성의 관리’(米山リサ 2006)에 중점에 두고 있기 때문에, 이주민의 인권보장과 사회참가라는 관점의 사회통합정책이 결여되어 있다고 할 수 있다. 결과적으로 이러한 일본정부의 이주정책은 선주민, 이주민, 외국 국적자 집단에 대한 차별적인식과 빈곤상태를 지속하게 하는 원인이 된다.

이상으로 일본의 이민자 차별금지정책의 논의과정을 통해 제시할 수 있는 한국적 함의는 다음과 같다. 첫째, 일본에서는 재일코리안의 차별문제가 역사적으로 뿌리 깊게 영향을 미치고 있는 반면에 한국의 경우, 일본의 식민지 지배의 영향으로 한국에 남게 된 화교 그리고 아시아계 민족에 대한 차별의 문제가 가시화되고 있다. 따라서 한국에서도 전통적 소수민족집단에 대한 차별의 현황을 조사하여 차별금지정책에 대한 구체적인 논의가 있어야 할 것이다. 또한 헤이트스피치는 각 나라마다 서로 다른 양상으로 나타나고 있지만 재일코리안의 문제는 한국과도 밀접한 관계에 있으므로 한일간 공동연구를 통해 포괄적 인종차별철폐법안에 관한 논의가 이루어진다면 의미가 있을 것이다.

둘째, 한국에서도 법무부에서 차별금지법안을 2007년 입법예고 한 이래, 차별금지법이 6차에 걸쳐 발의되었으나 종교단체 등의 반대로 무산되었거나 계류 중이다. 한국에서는 특히 이주민, 난민, 여성, 성소수자에 대한 혐오표현이 증폭되고 있으며 일제찬양, 민주화운

44) 모로오카(2015)도 혐오발언의 본질이 역사적·구조적으로 차별받아 온 피지배 위치에 놓인 소수자에 대한 차별, 폭력, 박해에서 비롯된 언행이라고 주장한다.

동 왜곡 등 역사부정을 통해 지역혐오 또는 사회적소수집단에 대한 차별을 선동하는 혐오표현도 늘고 있다(이승현 외 2019). 일본과 마찬가지로 헤이트스피치 논의를 역사적, 구조적으로 차별받아온 소수자에게 주목하여 표현의 자유의 가치와 인종차별적 발언에 대한 문제를 어떻게 규정하고 대처할지에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 재특회의 활동을 저지한 일본의 시민단체의 활동 및 지자체의 움직임에 주목할 만하다. 가와사키시에서는 피해자와 시민들이 조례제정을 촉구하여 시 당국을 움직였으며, 가와사키시는 시민을 인권피해로부터 지키기 위해 시민, 의회, 행정을 움직인 결과 전국최초로 혐오표현에 형사처벌을 규정한 조례를 제정할 수 있었다(최강이자 2019, 87). 한국의 시민단체 및 지방정부도 가와사키시의 사례 등을 참조하여 차별금지법을 정비하는 것은 아시아의 인권 선진국으로서도 중요한 역할을 하게 될 것이다.



- 권명아. 2018. 한국과 일본에서의 반헤이트 스피치 운동과 이론에 대한 비교 고찰: 차별의 역사적 구조와 표현의 자유에 대한 논의를 중심으로. 여성문학연구 45, 537-562.
- 권숙인. 2004. 일본사회의 변화와 민족문제의 새로운 전개. 일본연구논총 19, 181-210.
- 김효진. 2017. '일본형 배외주의'의 특징과 현황. 여시재.
- 모로오카 야스코 · 조승미. 이해진 역. 2015. 증오하는 입. 오월의 봄.
- 량영성. 김선미 역. 2018. 혐오표현은 왜 재일조선인을 겨냥하는가-사회를 파괴하는 혐오표현의 등장과 현상-. 산처럼.
- 서보건. 2015. 차별적 표현 규제를 위한 일본의 인권옹호법안의 검토. 유럽헌법연구 19, 121-154.
- 야스다 고이치. 김현욱 역. 2011. 거리로 나온 넷우익. 후마니타스.
- 이상봉. 2014. 국민국가 일본과 선주민족 아이누-동화와 다문화공생 논리에 대한 비판적 고찰-. 일본문화연구 51, 325-351.
- 이상현. 2020. 일본의 평등분야 다문화정책: 차별금지법제를 중심으로, 문화와 정치 7(3), 41-73.
- 이승현 · 이준일 · 정강자 · 조혜인 · 한상희 · 홍성수. 2019. 혐오표현 리포트. 국가인권위원회.
- 이유진. 2018. 일본의 이민정책 결정에 영향을 미치는 구조 및 행위자 요인에 관한 연구. 다문화사회연구 11(1), 5-49.
- 이해진. 2019. 일본의 이주민 동향과 배외주의 현상. 일본학보 120, 307-326.
- 일본부락해방연구소. 최종길 역. 2010. 일본부락의 역사. 어문학사.
- 조상균. 2010. 일본의 인권기본조례 현황과 내용: 부락차별철폐조례의 발전과정을 중심으로. 서울법학 18(1), 97-126.
- 최강이자. 2019. 헤이스스피치 근절을 바라며-가와사키시에서의 시민과 행정의 대책. 문학들 58, 80-89.
- 코타니 준코. 이승현 역. 2015. 일본의 증오표현(헤이트스피치)규제에 대한 고찰. 연세 공공거버넌스와 법 6(1), 97-123.
- 황익구. 2018. 일본의 다문화공생 담론과 재일코리안의 사회운동. 일본문화연구 66, 333-355.

- 하구치나오토 저. 김영숙 역. 2015. 폭주하는 일본의 극우주의-재특회, 왜 재일코리안을 배척하는가-. 미래를 소유한 사람들.
- 明戸隆浩. 2016. 調査データから見るアイヌ差別の実態. 日本国内の人種差別実体に関する調査 報告書.
- 明戸隆浩. 2016. 2015年人種差別撤廃施策推進法案審議の背景と過程—日本における「人種 差別に対する法的対処の不在」とその変化. 移民政策研究 8, 182-191.
- 明戸隆浩. 2016. ヘイトスピーチ対策法「与党案」について考える——「適法居住」要件はなぜおかしいのか.
- 阿久澤 麻理子. 2017. 部落差別解消推進法の成立に寄せて国際人権ひろば. 132.
- 李孝徳. 2018. 人種主義を日本において再考すること—差異・他者性・排除の現在—. 東京外国語大学海外事情研究所. Quadrante 20, 87-107.
- 李信恵. 2015. 反ヘイトスピーチ裁判の原告として. 社会運動 461. 市民セクター政策機構, 74-81.
- 上林千恵子. 2020. 特定技能制度の性格とその社会的影響—外国人労働者受け入れ制度の比較を手がかりとして. 日本労働研究雑誌 62(715), 20-28.
- 金明秀. 2016. ヘイトスピーチによる被害. 日本国内の人種差別実態に関する調査報告書.
- 国際人権ヒューマンライツ・ナウ. 2014. 在日コリアンに対するヘイト・スピーチ被害実態調査報告書.
- 近藤敦. 2011. 多文化共生政策へのアプローチ. 明石書店.
- _____. 2017. ヘイトスピーチ規制の課題と展望. 移民政策権研究 9, 6-21.
- _____. 2019. 多文化共生と人権. 明石書店.
- 瀧大知. 2016. ヘイト・スピーチをめぐる言説の落とし穴-被害者不在の言説の構造と背景. 和光大学現代人間学部紀要 9, 123-139.
- 参議院. 2015. 第 189 回国会 参議院法務委員会 19 号. 平成 27 年 08 月 06 日.
- 塩原良和. 2017. 分断と対話の社会学. 慶應義塾大学出版会.
- _____. 2019. 分断社会における排外主義と多文化共生-日本とオーストラリアを中心に-. 東京外国語大学海外事情研究所. Quadrante 21, 107-119.
- 出入国在留管理庁 2019.
- 入国管理局 2019.

- 人権教育啓発推進センター. 2016. ヘイトスピーチに関する実態調査報告書. 法務省委託調査研究事業.
- _____. 2017. 外国人住民調査報告書. 法務省委託調査研究事業.
- 人種差別撤廃委員会・総括所見(2001年 3月 20日) 11-12para.
- 人種差別撤廃条約第7回・第8回・第9回政府報告(仮訳). 2013.
- 人種差別撤廃条約第10回・第11回政府報告(仮訳). 2017.
- 人種差別実態調査研究会. 2016. 日本国内の人種差別実態に関する調査報告書.
- 人種差別撤廃NGOネットワーク(ERD ネット). 2018. 市民社会共同レポート 日本における人種差別-第10・11回日本政府定期報告(CERD/C/JPN10-11)審査に向けて-. 反差別国際運動(IMDR).
- 崔圭鎬. 2017. 日本におけるヘイトスピーチに対する法的規制議論に関する研究-ヘイトスピーチ解消法及び大阪市・川崎市条例規定議論を中心に-. ソウル大学修士論文.
- 樋口直人. 2020. 労働-人材への投資なき政策の愚. 高谷幸編. 移民政策とは何か-日本の現実から考える-. 人文書院, 23-29.
- 前田朗. 2019. ヘイト・スピーチ法研究原論. 三一書房.
- _____. 2019. ヘイト・スピーチと地方自治体-共犯にならないために. 三一書房.
- マーク・ウィンチェスター. 2018. アイヌ民族へのヘイトスピーチの実態. 人種差別実体調査研究会. 日本国内の人種差別実体に関する調査報告書, 24-29.
- 師岡康子. 2016. ヘイトスピーチの法規制をめぐる情勢について. 自治体から発信する人権政策. 自治研作業委員会報告.
- 龍谷大学人権問題委員会. 2015. ヘイトスピーチによる被害実態調査と人間の尊厳と保障. 龍谷大学人権問題研究所委員会助成研究プロジェクト.
- 山脇啓造. 2003. 日本における外国人政策の批判的考察-多文化共生社会の形成に向けて-. 明治大学社会科学研究所紀要 41(2), 59-75.
- 米山リサ. 2006. 多文化主義論. 綾部恒雄編. 文化人類学20の理論. 弘文堂.

● 투고일: 2021.02.01. ● 심사일: 2021.02.03. ● 게재확정일: 2021.02.22.

| Abstract |

Anti-Discrimination Policies for Immigrants in Japan and its Implications for Korea

Chi Youngim (Daegu Catholic University)

A paper on Japanese immigration discrimination published in Korea has many studies focusing on the rise or spread of Hate speech or xenophobia toward Japanese-Japanese Koreans post-war the 1990s. However, the issue of Japan's anti-immigrant discrimination policy includes Japan's unique problems such as its historical and structural problems, Japanese colonial rule of Korea, and discrimination and exclusion of its predecessors. Therefore, this high school analyzed the process of Japan's anti-immigration policy and the Korean implications by paying attention to Hate speech since the 2000s, which showed significant discrimination against immigrants in Japan, Burakumin, and Ainu. In Japan, a bill to defend human rights was submitted, but the Hate speech Resolution Act was implemented in 2016 with a new type of law called the Ideology Act. However, it was discussed that a comprehensive anti-discrimination law should be enacted in terms of guaranteeing the human rights of migrants and social integration.

〈Key words〉 Anti-discrimination policies for immigrants, hate speech, Zainichi Koreans, Burakumin, ainu