

# 일본의 ‘다문화공생’ 정책을 사례로 본 사회통합정책의 과제\*

조 현 미\*\*

## The Problems of the Social Integration Policy — A Case Study of Social Tolerance Policy in Japan — \*

Jo, Hyun Mi\*\*

**요약** : 일본의 다문화공생정책의 특징은 중앙정부가 지방정부의 역할의 중요성을 강조하고, 지방정부가 주체가 되어 다문화공생 정책을 추진해나갈 수 있도록 제도적 틀을 제시한다는 점에 있다. 즉, 일본의 다문화공생 정책은 실제로 정책이 실시되고 있는 지역의 다양성을 반영하기 위한 아래로부터 위로의 의견의 전달, 중앙정부 차원에서의 위로부터 아래로의 정책방향의 제시 및 권고를 통하여 다문화정책의 한계점을 극복하고자 하고 있다. 다문화공동체내의 시민단체, 연구자, 다문화가정 등과 같은 각 집단을 연결해주는 네트워크의 중심자의 역할에 따라 각 집단이 수행하는 기능의 활성화와 효율성은 달라진다. 그러므로 다문화현상이 실제로 진행되고 있는 지역에서 지방정부가 조정과 통합의 역할을 수행함으로써 중심자로서의 역할을 담당하도록 하고 있다는 점에서 일본의 다문화공생정책은 사회통합적인 다문화정책의 방향을 본격적으로 모색하기 시작한 한국의 다문화정책에 많은 시사점을 제공한다.

**주요어** : 사회통합, 다문화정책, 다문화공생, 일본

**Abstract** : One feature of the multicultural policy practiced in Japan is that the central government stresses the importance of local administrations in executing the policy, providing a systematic framework through which local administrations can actively promote and execute multicultural policy intended to foster social tolerance. In other words, the multicultural policy practiced in Japan seeks to overcome some of the limits and issues inherent to such policy by encouraging the delivery of opinions from below that reflect differences among different localities, while the central government proposes the policy aims and recommendations from above down to local administrations. The multicultural policy of Japan, which allows local administrations to administer such networks by actively carrying out the roles of arbitration and integration within communities where multiculturalism is found, presents meaningful points of comparison and learning to the multicultural policy in Korea that has only recently begun to seek for the aims and ways of multicultural policy from the perspective of social integration.

**Key Words** : social integration, multicultural policy, social tolerance, Japan

### 1. 서론

#### 1) 연구의 배경 및 목적

국제화의 진전에 따른 정보와 물자, 인구의 국제적인 이동과 교환이 급속히 증가하는 가운데 한국 사회는 외국인노동력 및 국제결혼 이민자의 증가로 인해 급격한 다문화사회로 진행하고 있다. 더욱이 점차적으로 증가하는 다문화가정과 그 자녀들을 대상으로 다양한 다문화가정 지원 대책이 강구되고 있다.

한국의 외국인거주자 및 다문화가정에 대한 지원은 주로 시민단체와 종교기관을 중심으로 시작

되었고, 최근에 와서야 국가적인 차원에서의 지원이 이루어지기 시작했다. 하지만 한국의 다문화정책은 다문화가족 구성원을 합리적인 계약이나 정치적 인정(recognition)의 평등적 관계 대신에 보호의 대상으로만 취급하여 문제를 해결하려는 ‘온정주의 정책’이었다는 지적(심보선, 2007, 41), 한국사람 만들기에 치중한 동화주의적인 경향이 강하다는 비판과 함께 정부산하기관 및 지역의 여러 단체에서 거의 유사한 내용의 다문화가정 지원 사업이 중복적으로 실시되고 있다는 문제점 등이 지적(조현미, 2008, 351-353)되고 있다. 더욱이 다문화가정에 대한 지원이 국가적인 차원에서 일시에 이루어지고 있음에도 불구하고 정작 다문화가정의

\* 이 논문은 2008년도 경북대학교 학술연구비에 의하여 연구되었음

\*\* 경북대학교 사회과학대학 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Kyungpook National University)(hmjo@knu.ac.kr)

구성원에 대한 정확한 파악조차 제대로 되지 않고 있으며, 다문화가정 지원사업의 참여자 역시 한정된 인원이 중복적으로 혜택을 받는 대상자의 편중현상도 심각하다.

이제까지의 산발적이고 형식적인, 그리고 보이기 위한 일회성 행사로 끝나버리는 다문화지원이라는 문제점을 해결하기 위하여 정부는 2006년 4월 26일에 범정부적 차원의 종합대책을 확정해서 보도하였고,<sup>1)</sup> 이듬해인 2007년 4월에는 '제한 외국인처우 기본법'을 제정, 2008년 9월부터는 다문화가족 지원법이 시행되었다.<sup>2)</sup> 나아가 다문화가족을 위한 종합적 지원체계를 구축하기 위하여 보건복지가족부가 지방자치단체와 연계하여 전국에 80개소의 다문화가족 지원센터를 설치하고 다양한 다문화가정 지원활동을 전개하고 있다. 하지만 이러한 정책의 진전과정에서 당면한 문제점 해결에만 지나치게 치중한다거나, 그러한 문제점의 해결을 위하여 미국, 캐나다, 독일, 호주 등의 사례를 무비판적으로 받아들여 국내의 현실과는 괴리가 발생하는 문제점이 부각되기도 하였다.

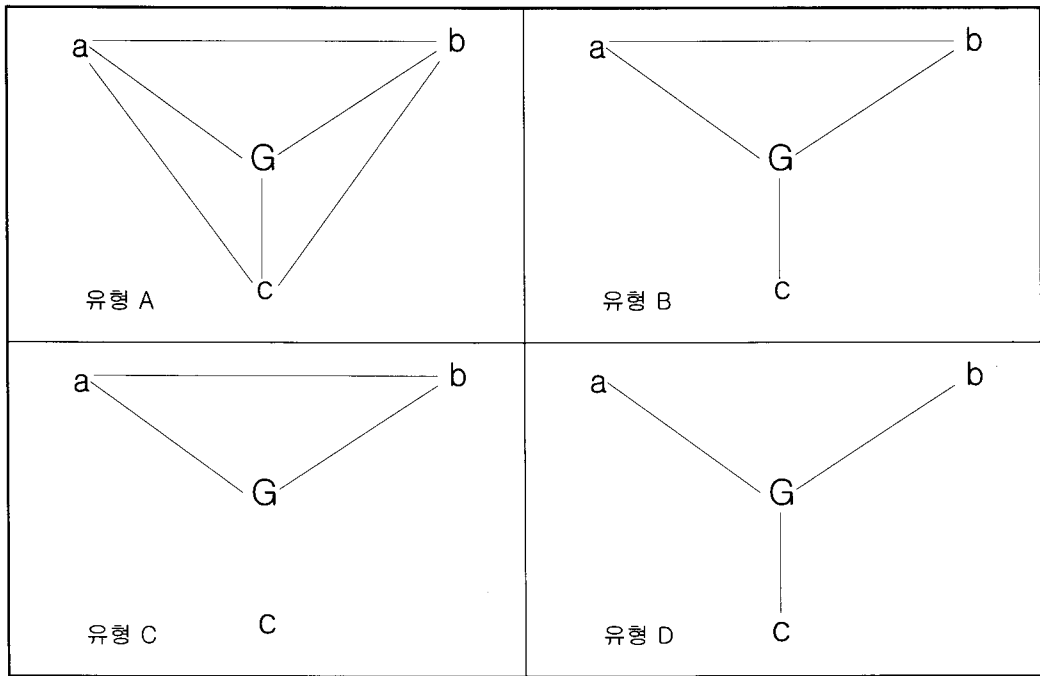
하지만 한국은 미국이나 캐나다와 같이 국가초기부터 다양한 이민자와 인종, 문화, 종교 등으로 이루어진 전통적 이민국가도 아니며 유럽의 제 국가들처럼 식민지의 지배에 근거한 외국인노동력의 도입에서 시작된 다문화국가도 아니다. 국내의 현실에 대한 충분한 검토와 분석이 동반되지 않은 선진국 사례의 무조건적인 비판 혹은 수용은 이제 다문화사회로 첫 걸음을 떼려하고 있는 한국사회에 있어서 사회적 불일치와 혼란을 야기할 가능성이 있다. 그러나 해외 선진국의 다문화정책의 전개과정에 대한 보다 비판적이고 분석적인 시각에서의 고찰은 금후 한국의 다문화정책 전개에 있어서 올바른 방향을 제시할 수 있는 훌륭한 지침이 될 수 있다. 이에 본고에서는 일본의 '다문화공생'으로 대표되는 다문화정책이 대두되게 된 배경과 기본방향을 살펴보고, 다문화공생정책의 방향과 지역에서의 현황과의 관계를 분석함으로써 한국에서의 다문화정책의 바람직한 방향을 모색하고자 한다. 본 연구를 위하여 2008년 1월 21일에서 28일까지의 일주일간과 2009년 1월 11일에서 17일까지 일주일간 두 차례에 걸쳐 오사카시와 오사카부의 다문화관련 행정담당관과의 면담을 실시하였고, 각

종 시민단체를 방문하여 활동내용에 대한 면담과 함께 활동현장을 관찰하였다.

## 2) 다문화사회와 사회통합

다문화주의는 대체로 다수민족이 갖고 있는 문화를 국가구성의 기본으로 전제하고 추진하는 정책이지만, 이는 서로 다른 언어와 문화를 가진 민족들이 자신들의 고유의 언어와 문화에 대한 권리를 지나치게 주장하게 됨으로서 예기되는 마찰과 분쟁을 방지하고, 사회의 안정적인 통합을 위한 것이기도 하다(關根, 1994). 미국과 캐나다와 같은 대표적인 다문화국가들은 각 국가에서 주류집단이라고 할 수 있는 앵글로 색슨 계통 백인들이 자신들의 문화만을 고집하며 소수민족의 문화를 배척하고 차별화 했기 때문에 사회통합에 걸림돌이 되었고, 그러한 걸림돌을 해결하기 위한 수단으로서 다문화주의를 채택했다고 볼 수도 있다(문경희, 2006, 71). 그러므로 다문화주의의 채택은 집단 간의 구조적인 불평등을 방지하게 되면 피차별집단 구성원의 불만을 증대시켜 사회불안을 발생시키게 될 우려가 있으므로 국가의 분열이 발생하지 않도록 각 민족 집단의 다양성을 있는 그대로 인정해가면서 어떻게든 사회통합이 이루어지도록 하고자하는, 국민국가로서 살아남기 위한 하나의 국민통합정책 이데올로기라고 할 수 있는 것이다(關根, 1994). 즉, 다문화주의의 채택은 민족주의가 기반하고 있는 민족국가내의 동질성은 종교적·문화적·인종적, 그리고 민족적 다양성을 특징으로 하는 현대사회에서 이미 그 적실성을 상실했다는 판단(곽준혁 b, 2007, 30)아래 다양한 문화와 집단의 평화적 공존의 틀을 제공해주는 정치적 원칙으로서 그 의도와 방법에 있어서의 많은 비판에도 불구하고 현 시대의 불가피한 선택일 수밖에 없는 것이다.

이제까지 국내에서의 다문화와 다문화주의에 관한 연구동향을 살펴보면, 최근 급격한 다문화사회로의 진입으로 인하여 결혼이주여성과 그 가족에 대한 실태조사, 결혼중개업자를 통한 매매혼의 문제, 다문화가정 내의 갈등과 사회적응 문제 등에 관심을 둔 조사 및 보고서가 주류를 이루던 가운데 구건서(2003), 문경희(2006), 곽준혁(2007 a, b), 김남국(2005) 등의 다문화주의의 이념적 고찰을 통



출처: Keith Dowding, 1995, 150-154

그림 1. 도우딩의 네트워크 유형

한 한국의 다문화 현상에 대한 분석, 스웨덴 연구의 강권찬(2003), 일본연구의 호사카 유지(2003), 싱가포르 연구의 박지원(2003) 등과 같이 외국의 사례연구들도 다양하게 나타나기 시작했다. 이들 대부분의 연구는 문화적 다원성을 가지는 현대국가가 상호공존을 위해 다문화주의를 채택해야 한다고 주장하고 있는데, 그 중에서 문경희(2006, 70)는 한국이라는 특수한 환경에서 다문화주의가 어떻게 수용되고 발전해 나갈 수 있을지 페미니즘의 관점에서 검토하고 있으며, 구건서(2003, 51-52)는 다문화주의의 한계를 극복하기 위한 4단계 실천전략을 모델화하고 있다. 4단계 실천전략은 인종과 문화차별을 배제하기 위한 단계로 다문화를 인정하는 ‘문화적 차별 극복단계’에서 ‘사회적 차별 극복단계’로, 그리고 경제활동과 경제이의 등에서 기회와 결과의 평등을 추구하는 ‘경제적 차별 극복단계’로 나아가며 마지막으로 선거권, 피선거권, 공무원이 될 수 있는 권리 등을 동등하게 하는 ‘정치적 차별 극복단계’로 나아가야함을 역설하고 있다. 즉, 다문화주의 정책은 문화적 접근에서 사회적 접근, 경제적 접근, 정치적 접근의 단계로 추진할 필요가

있다는 것이다. 그의 주장은 충분히 논리적이고 설득력 있지만, 정책의 전개에 있어서 반드시 고려해야만 할 복합적 성격을 가진 정책대상자들을 통합하기 위한 구체적인 방법론이 결여되어 있다. 이러한 결점을 보완하기 위하여 김형수(2008, 135)는 아직 초보단계에 머무르고 있는 한국의 다문화정책은 그 상당수가 기존 부처들이 저소득층을 위하여 개발한 정책을 다문화정책의 일환으로 변형하거나 정부부처간의 의견이 조정되지 않은 상태에서 마련된 것으로 많은 문제점을 내포할 수밖에 없음을 지적하고, 그러한 문제점을 해결하기 위한 거버넌스와 네트워크 개념을 활용한 우리 사회에 적합한 다문화 정책공동체 모형의 필요성을 제안하고 있다. 특히 최근 국내의 다문화 사회통합에 대한 요구가 커지고 있는 가운데, 사회통합에 대한 구체적인 방안제시가 시급한 시점에서 도우딩(Keith Dowding, 1995, 150-154)의 네트워크 유형은 바람직한 사회적 네트워크의 결합 형태를 제시하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

<그림 1>의 네트워크유형을 다문화정책에 적용시킨다면, a·b·c는 각각 다른 성격을 가진 집단 혹은

은 단체를 표현하는 것으로, 예를 들어 소수민족집단, 이들을 지원하는 시민단체 혹은 공공기관들을 의미한다. 그리고 이들 집단을 통합 혹은 조절하는 기능을 G가 담당하며, 집단 간의 긍정적 연계가 이루어지고 있는 상태를 선으로 연결하여 표시하고 있다. 도우딩의 네트워크 유형 중에서 가장 완벽한 사회적 네트워크의 결합 형태로서 제시하고 있는 <유형 A>는 서로 연결된 a·b·c 집단 간의 네트워크로 라인의 중심에 중핵기관인 G를 두고 있다. 하지만 <유형 B>와 <유형 C>에서는 G의 중심적 위치에도 불구하고 집단간의 연결이 완전히 이루어지지 못하고 있으며, <유형 D>에서는 모든 집단이 G와 연결망을 갖고 있음에도 불구하고 집단 간의 연계는 이루어지지 않고 있다. 도우딩의 네트워크 분류를 다문화 정책에 적용시켜 생각할 때 과연 G의 역할주체는 누가 되는 것이 가장 효율적인 것인지가 관건이 된다. 이에 본 연구에서는 G의 역할을 지방정부에 두고 있는 일본의 다문화공생정책의 성과와 한계성을 검토함으로써 한국의 다문화 사회통합정책의 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 일본의 다문화공생 정책

일본의 다문화정책은 공식적으로 '다문화공생' 정책으로 표명하고 있다. 본 절에서는 일본의 다문화공생정책의 전개과정과 내용을 국가적 차원과 지역적 차원에서 살펴보고 일본의 다문화공생정책에서 나타나는 문제점을 분석하고자 한다.

### 1) 국가적 차원에서의 다문화공생정책의 전개과정

일본에서 다문화·다민족공생의 개념이 대두되기 시작한 것은 1970년대 후반부터로 국제적 환경의 변화에 따른 국제사회의 압력의 영향이 컸다.

1975년에 사이공이 함락되면서 발생한 대규모의 인도차이나 난민문제가 국제사회의 큰 과제로 등장하게 되었고, 당시 난민수용에 대한 거부입장을 보였던 일본에 대한 비난과 함께 선진 7개국 정상회담에서 일본이 난민수용을 허가하도록 강한 압력을 가한다. 이로 인하여 1978년 일본정부는 난민에게 정주를 허가하게 된다. 이듬해인 1979년, 최초로 500명의 난민이 들어온 뒤 그 수는 점차 확

대되어 1994년까지 약 1만 명의 난민이 정주자격으로 일본으로 들어오게 된다. 일본은 1979년에 정식으로 '국제인권규약'에 비준하였고, 1982년에는 '난민조약'에 비준하게 된다. 일본정부는 난민조약 비준에 맞춰 사회보장(국민연금, 아동수당 등)에 있어서의 국적조항을 철폐하고, 출입국 관리령의 강제퇴거사유 중 일부를 삭제하였다(田中, 1990, 69).

그런데 일본에서 외국인 노동자를 둘러싼 문제가 본격적으로 제기되기 시작한 것은 1980년대 중반부터로, 이 시기는 파트타임과 아르바이트의 증대, 인재파견업의 성장 등에서 나타나는 것처럼 '노동력의 유연성화'가 진전되었던 시기이기도 하다. 1989년 12월에 개정되어 1990년부터 시행된 '출입국관리법 및 난민인정법'(이하 '입관법'으로 칭함)은 일본에서의 외국인거주자의 체류자격에 결정적인 영향을 주게 되는데, 개정된 입관법에서는 일본 내 취업활동에 제한을 받지 않는 '정주자'라는 체류자격이 신설되어 일계 남미인들이 대거 입국하게 된다.<sup>3)</sup> '정주자'는 '정주 인도지나 난민', '일계 3세인 외국인', '영주자·정주자 등의 가족'을 포괄하는 범주로서, 갱신 가능한 3년간의 체류가 인정되었다.<sup>4)</sup> '입관법'개정으로 인하여 그 이후부터 일본에서 '정주자'신분의 재일외국인이 급증하게 되었고, 국적이나 문화면에서 일본인과는 다른 집단이 명확한 존재감을 갖고 부상하게 되었다는 점에서 중요한 시기적인 전환점이라 할 수 있다.

한편, 1999년에는 새로운 이민정책이 제시되는데,<sup>5)</sup> 그 배경에는 고령화, 저출산화에 의한 일본의 노동인구감소 문제가 있었다. 새 이민정책에 힘입어 특히 노동력의 부족이 심각했던 3D산업을 중심으로 외국인 노동자가 급증하게 되었고, 정부차원에서도 외국인문제에 대한 검토가 이루어져 왔으나 일본의 이민정책 혹은 다문화에 관한 논의는 주로 저출산, 고령화에 의한 노동인구 감소에 따른 외국인 노동력 활용방안 또는 외국인의 체류관리라는 관점에서 이루어졌다.

이렇게 일본의 다문화정책은 먼저 외압에 의한 어쩔 수 없는 선택으로서 시작되었고, 그 후 국내의 노동력 수급조절책으로서의 관리와 통제 영역에서 전개되었다고 볼 수 있다. 결국, 국경을 초월한 인구의 이동은 이주국의 측면에서는 이주민을 대상으로 한 입국관리정책을 비롯하여, 이주민

의 권리보장이나 생활지원을 포함한 다양한 정책을 필연적으로 수반하게 됨에도 불구하고 이제까지 일본에서는 때로는 출입국 관리정책 내지 외국 인정정책의 관점에서, 혹은 전자의 정책의 일부로서 후자의 정책을 포함하는 것에 지나지 않았다(近藤, 2007, 41). 하지만 이러한 접근방식에 대하여 문제 의식을 가지고 외국인을 지역주민으로 간주하고 '함께 더불어 살아가는 사람'이라는 인식하에 외국인문제를 검토하려는 시도가 나타나는데, 총무성 산하의 '다문화공생추진에 관한 연구회'의 발족이 그 중 하나이다. 이 연구회는 지역의 다문화공생 시책의 추진에 대한 종합적이면서 체계적인 검토를 시도하였으며, 일본의 다문화 정책의 기본방향을 제시하게 된다.

## 2) 지역적 차원에서의 다문화공생정책의 전개과정

총무성은 1980년대 후반부터 '국제교류'와 '국제협력'을 축으로 한 지자체 주도의 국제화를 추진해 왔는데, 이에 앞서 지역의 실정에 맞게 지방자치단체 차원에서 국제화를 추진하려는 움직임이 있었다. 1975년 가나가와현(神奈川縣)은 광역자치단체로서 국가와는 다른 시점과 입장에서 독자적인 국제교류를 전개하였고, 이를 '민제교류(民際交流)'라 칭하였다. '민제교류'의 이념은 국가의 범위를 초월한 지구적 규모에서 사람과 사람, 지역과 지역 간의 결합을 한층 강화함으로써 세계평화를 실현하고자하는 움직임이라 할 수 있는데, 이는 '아래로부터의 초국가주의(Transnationalism from Below)'의 구체적인 실현방식(Smith, M, 2007)의 한 예라고 볼 수 있다.

앞서 본 바와 같이 일본정부는 1982년 난민조약에 비준함으로써 비로소 사회보장제도에서 국적조항을 철폐했다. 하지만 국가적 차원에서의 난민수용을 거부하고 있던 1975년에 기초자치단체인 가와사키시(川崎市)에서는 이미 외국인에게도 아동수당을 지급하기 시작했으며, 시영주택의 입주요건에서 국적조항을 철폐했다. 또한 난민캠프가 설치되어 난민의 유입이 직접적으로 이루어졌던 가나가와현에서는 1985년에 난민의 현영주택 입주를 우선하는 제도를 실시하였다. 1988년에는 전국의 지자체 중에서는 처음으로 일본인과 재일외국인의

교류시설인 '가와사키시 후레이아관(ふれあい館)'이 개관되었는데, 이는 가와사키시가 사회복지법인 靑丘社에게 운영을 위탁한 반민반관의 조직으로서 아동보육과 민족문화강좌, 인권강좌, 재일한인 1세를 위한 일본어교실(識字교실) 등의 활동을 하고 있다. 일본어교실에는 재일한인 이외에도 최근 입국한 한국인, 필리핀인, 중국인, 일본계인 등도 함께 하고 있다(조현미, 2004 b, 545).

1980년대 후반부터 가나가와현에서는 현내에 거주하는 외국인을 외국적현민(外國籍縣民)이라 하여 이들을 위한 상담활동을 실시하고 있었으며, 가와사키시에서도 외국적시민이라는 용어를 사용하기 시작했다. 이는 외국인에게도 국적취득 여부와는 관계없이 해당 지역에 거주하는 거주민으로서의 권리를 인정해야한다는 의미에서 시작된 것으로, 이러한 움직임은 전국적으로 확산된다. 또한 그보다 앞서 1990년에는 거주 외국인을 대상으로 가나가와현 차원에서 실시한 실태조사의 결과가 책자로서 보급되었는데, 이는 재일 한인 및 중국인과 같은 오래된 외국인거주자(Old-Comer)에 대한 현황 파악뿐 아니라 다른 국가출신의 외국인노동자를 비롯한 외국인 거주자(New-Comer)의 실태를 파악하는 주요한 지침서로서 전국적인 호응을 받게 된다. 이윽고 1994년 11월에는 '오사카시 외국적 주민 시책 유식자회의', 1996년에는 '가와사키시 외국인 시민 대표자회의', 1998년 11월 '가나가와현 외국적 현민 가나가와회의'가 설치되기에 이른다. 이들 회의는 말 그대로 해당 지역에 일정기간 이상 거주하는 외국인을 대표하는 자들이 외국적주민시책의 종합적이고 효율적인 추진을 위하여 의견을 제시하는 기관으로서(大阪市外國籍住民施策基本指針, 平成 16年, 37), 예를 들어 가와사키시의 경우 대표자회의가 조례에 의해 제정된 이후 다양한 방면으로 시장과 시의회에 제언을 하고, 또 그 제언 중 상당수가 실현되었다(조현미, 2004 b, 545).

그런데 '다문화공생'이라는 용어가 지역의 차원에서 사용되기 시작한 정확한 시점은 파악할 수 없으나 1992년에서 1993년 사이에 가나가와현에서 발행한 각종 보고서에서는 '다문화' '다민족' '함께'라는 표현이 빈번히 등장하고,<sup>6)</sup> 1996년에 가나가와현 사회복지 협의회에서 발행한 보고서에서 '다문화공생'이라는 용어가 등장<sup>7)</sup>하는 것으로 보아 지역

차원에서의 '다문화공생'이라는 개념은 1990년대 중반부터 이미 사용되기 시작했고, 실질적인 공생의 움직임은 그 이전부터 있었음을 알 수 있다.

### 3. 다문화공생 정책의 기본방향

2006년 3월 일본 총무성 자치행정국이 각 都道府縣<sup>8)</sup> 및 지정도시<sup>9)</sup>의 외국인 주민 시책담당부로서달한, '지역에 있어서의 다문화공생추진플랜'에 관한 지침<sup>10)</sup>에 의거한 국가적 차원에서의 다문화정책의 방향은 다음과 같다.

#### 1) 다문화공생 정책의 의의 및 기본방향

총무성에서 예시하고 있는 다문화공생 정책은 외국인들이 실제로 생활하는 현장으로서의 지역이 갖추어야 할 기본적인 주체의식을 함양함과 동시에 지역사회의 구성원으로서 외국인들을 이해하고 그들의 능력을 지역발전과 지역부흥을 위하여 활용함으로써 지역의 발전에 도움이 될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

다문화공생의 기본구조는 커뮤니케이션 지원, 생활지원, 다문화공생 사회 만들기의 세 가지 축으로 되어 있으며, 이 세 가지 축을 수행하기 위하여 지방자치단체와 지역 국제화협회, 국제교류협회, NPO, NGO 등의 민간단체가 명확히 역할분담을 하면서 서로 연대·협동할 수 있는 체제를 정비하도록 지시하고 있다. 세 가지 기본방향의 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 외국인주민의 적응을 돕기 위한 커뮤니케이션 지원이다.

각 지자체는 외국인주민에게 행정서비스나 생활 정보를 다양한 언어와 미디어를 이용하여 제공하여야 한다. 다언어에 의한 정보제공에 관해서는 행정창구뿐 아니라 커뮤니티 시설이나 일본어교실 등, 효과적인 유통루트를 확보 할 것이며, 이를 위한 전문가의 양성, NPO 및 외국인 자조조직 등과 연계를 도모한다.

둘째, 외국인주민이 지역에서 생활하는데 필요한 다섯 가지의 영역을 다음의 방법으로 지원한다.

① 거주지원 : 주택임대에 필요한 정보와 지식의 제공 뿐 만 아니라 외국인주민과 일본인 주민간의

갈등의 소지가 있는 요소, 예를 들어 쓰레기 배출 등과 같은 지역의 규칙에 대한 오리엔테이션을 실시한다.

② 교육지원 : 외국인의 일본생활 적응을 위한 일본어교육 지원체제의 구축, 외국인자녀들의 취학 준비과정부터 입학이후의 학교에서의 생활, 그리고 상급학교로의 진로 및 취업에 이르기까지 단계별로 지속적인 상담과 지원이 이루어지도록 한다.

③ 노동환경지원 : 외국인의 취업기회를 확보하기 위해 '헬로우 워커'·상공회의소 등과의 연대를 통하여 취업환경을 개선하고, 창업의욕이 있는 외국인이 지역에서 활약할 수 있도록 정보를 제공하는 등 외국인 주민의 창업을 지원한다.

④ 의료·보건·복지지원 : 외국어로 대응이 가능한 병원 및 약국에 관한 정보를 적극적으로 제공하고, 다언어로 작성된 의료문진표를 사용하여 일본어로 의사소통이 부자유스러운 외국인들도 안심하고 진료 받을 수 있도록 한다. 또한 다언어로 작성된 모자수첩의 교부 및 조산제도의 소개, 양친학급의 개최 등, 다양한 언어에 의한 정보제공과 보육에 있어서의 다문화 대응을 통하여 보육을 필요로 하는 세대에 대한 지원책을 강구한다.

⑤ 방재교육 : 평상시에 방재교육, 훈련 및 방재 정보를 제공함으로써 긴급 시에 대응하도록 한다.

셋째, 다문화공생의 지역 만들기(지역 활성화)

다문화공생을 위한 거점으로서 학교·도서관·공민관 등이 지역과 연대하면서 교직원과 학부모, 그리고 지역주민을 대상으로 계발활동을 실시하도록 한다. 또한 일본문화 뿐 아니라 외국인 주민의 모국문화를 소개하는 교류 이벤트를 개최하여 지역주민이 상호 교류하는 기회를 만들도록 한다. 특히, 외국인이 주체적으로 활동할 수 있도록 외국인 주민의 자조조직 및 네트워크에 대하여 지원하고, 심의회나 위원회 등의 회의에 외국인 주민의 참가를 촉진하여 외국인 주민의 의견을 행정시책에 널리 반영시킬 수 있는 구조를 구축하고, 지역의 실정에 맞춘 적절한 자립지원체제를 정비한다.

총무성은 이상과 같이 다문화공생을 위한 지자체 단위의 체제를 정비할 것과 지역의 실정에 맞추어 담당부서를 행정청사내에 설치할 것, 외국인 주민 시책 담당부서가 중심이 되어 횡단적인 연락 조정 및 각 부서 간의 연대가 이루어지도록 할 것

이며, 또한 해당 지역에 있어서의 각 주체간의 역할분담과 연대·협동을 도모하도록 하고 있다. 국가적 차원에서 다문화공생정책의 방향은 이와 같이 총무성을 통하여 광역자치단체로, 광역자치단체에서 기초자치단체로 전달되는 과정에서 정부가 제시한 기본적인 방향에 따라 지역의 실정에 맞추어 실시하도록 한다는데 그 특징이 있다. 즉 행정주도의 일방적인 추진이 아닌, 지방의 자치회와 NPO·NGO, 그리고 외국인자조집단과의 긴밀한 유대관계 속에서 다문화공생을 추진해갈 것을 강조하고 있다.

## 2) 지방자치단체의 역할

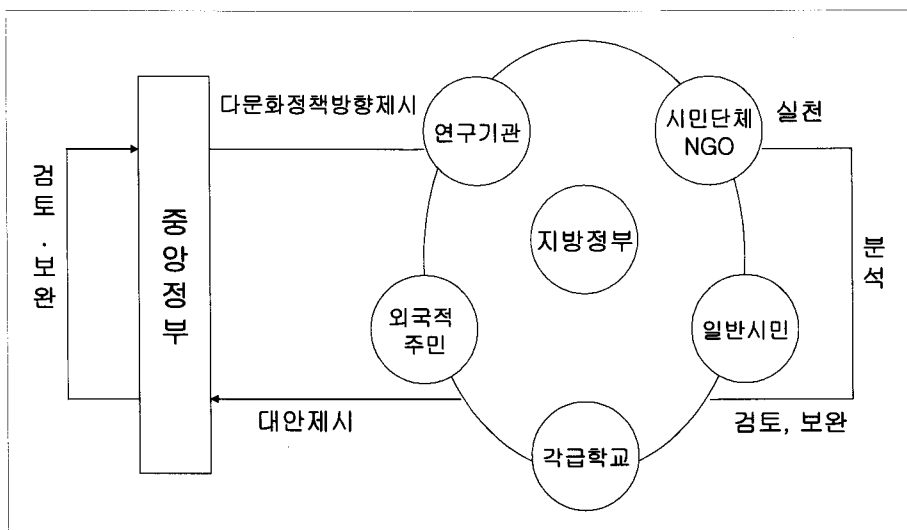
광역자치단체 차원에서 도도부현은 다문화공생에 관한 지침·계획을 책정하고, 기초자치단체의 대응을 촉진한다. 이때, 광역자치단체는 기초자치단체와의 역할분담을 명확히 하면서 정보를 공유하며, 통역자들의 전문적 인재육성이나 모델사업의 실시 등과 같은 활동을 추진하도록 한다. 각 주체간의 연대·협동을 위하여서는 도도부현의 외국인주민 시책담당 부서 및 국제교류협회가 중심적인 역할을 맡고, 도도부현 레벨에서 어떠한 리소스가 존재하고 있는가에 관하여 정보를 공유한 위에, 관계되는 NPO/NGO 기타 민간단체간의 연대·협동

을 도모하기 위한 협의의 장을 만들도록 한다.

한편, 기초자치단체(市區町村)에서는 도도부현과의 역할분담을 명확히 하면서 지역의 실정을 고려한 지침·계획을 책정한 위에 외국인 주민을 직접 지원하는 주체로서의 역할을 해야 한다. 그러기 위하여 시구정촌의 외국인 주민 시책담당부서 및 국제교류협회가 중심적인 역할을 담당하며, 시구정촌 레벨에서 어떠한 리소스가 존재하고 있는가에 관한 정보를 공유한 위에, 관계되는 NPO, NGO 기타 민간단체가 연대·협동하기 위한 협의의 장을 만들어야 한다.

이상에서 본 바와 같이 일본의 다문화공생 정책의 특징은 국가적 차원에서 기본적인 방향을 제시하고, 제시된 방향에 따라서 지역의 실정에 맞는 구체적인 계획을 책정하고 실시해나가도록 하는데 있다. 그리고 지역에서의 다문화공생의 실현을 위해 지방정부가 중심이 되어 지역에 존재하는 자원의 공유와 각 기관 간 연계를 통한 체계적인 지원이 이루어지도록 하고 있다(그림 2). 이때에 지방정부는 광역에서 기초로의 전달부분이 포함되어 있다. 이와 같은 형태의 다문화정책은 지방정부가 중심이 되어 각 기관 및 집단 간의 연계를 도모하는 도우당의 네트워크 <유형 A>와 일치한다.

위의 모형에 따라서 검토해 볼 때 실제로 각 지역에서 이루어지고 있는 다문화공생의 내용은 동



자료: 總務省(2006) 「地域における多文化共生推進プラン」을 참고하여 작성

그림 2. 다문화공생정책의 기본구조

일하게 나타날 수는 없으며, 그에 따른 결과 역시 동일하지 않을 것이다. 그런데 일본의 다문화정책은 지역적 차원에서 먼저 발생하기 시작하여 국가적 차원으로 확대 전개되어 가는 양상을 나타내고 있다는 점은 전술한 바와 같으나, 지역적 차원에서 다문화정책은 일본거주 외국인 중 거주기간이 가장 오래되었으며, 현재도 가장 높은 비율을 차지하고 있는 재일한국·조선인의 조직적이고 지속적인 권리투쟁의 역할이 컸다. 이에 다음 장에서는 재일한국·조선인이 가장 많이 거주하는 오사카시를 사례로 구체적으로 다문화공생 정책이 지역에서 발현되는 양상과 그 결과에 대하여 살펴보고자 한다.<sup>11)</sup>

#### 4. 오사카시에서의 다문화공생 정책

일본은 전국적으로 외국인인구의 비율이 1980년대 중반부터 급증하고 있으며, 그 중에서도 한국·조선인을 제외하면 중국과 브라질, 페루인의 증가가 현저하다. 오사카시의 외국인등록자수는 2003년 12월말 현재 115개국 122,063명으로 오사카시 전체 인구의 4.6%를 차지하며, 이는 政令指定都市 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

오사카시에서는 오사카시에 거주하는 외국인 주민이 지역에서 원만하게 생활할 수 있도록 '오사카시 외국인 주민 시책 유식자회의'를 설치하였고, 1998년 3월에는 오사카시 외국인 주민시책 기본지침을 책정하였다.

##### 1) 오사카시의 외국인 주민 시책의 추진경과

오사카시에서는 지역에 거주하는 외국인에 대한 지원이 사업소관 부처별로 각각 실시되어 왔으나, 1994년 11월에 학식자, 노동계, 경제계 등 각계각층에서 전문적 지식이나 당사자로서의 관점을 가진 사람들로 구성된 '오사카시 외국인 주민 시책 유식자회의'(이하; '유식자회의'로 칭함)를 설치했는데, 위원의 반수는 외국적이었다.

'유식자회의'에서 검토한 외국인 주민시책의 방향은 1997년 7월에 오사카 시장에게 '오사카시의 금후의 외국인 주민 시책의 방향에 관하여'라는 형태로 제안되었고, 이 제언을 받아들여 오사카시에

서는 추진체제로서 '오사카시 외국인 주민 시책회의'를 설치하고, 1998년 3월에 외국인 주민에 대한 기본적인 이념 및 시책의 방향성을 나타내는 '오사카시 외국인 주민시책 기본지침'을 책정하였다. 이후 이 기본지침에 의거하여 관계부처간의 연대와 협력 하에 외국인 주민 시책을 종합적으로 추진해 오고 있다.

또한 그 결과를 파악하기 위하여 2002년에 '오사카시 외국인 주민 시책에 관련된 생활의식 등의 조사'를 실시하였고 2003년 6월에 '유식자회의'에 의해 현행의 기본지침을 재고하기 위한 제언을 받아들였다. 이에 지침 책정 후 5년이 경과하여 지침에 대한 수정의 필요성이 대두되어 '유식자회의'의 의견을 수렴하여 2004년 3월에 '기본지침'을 개정하기에 이른다(小谷, 2007, 102).

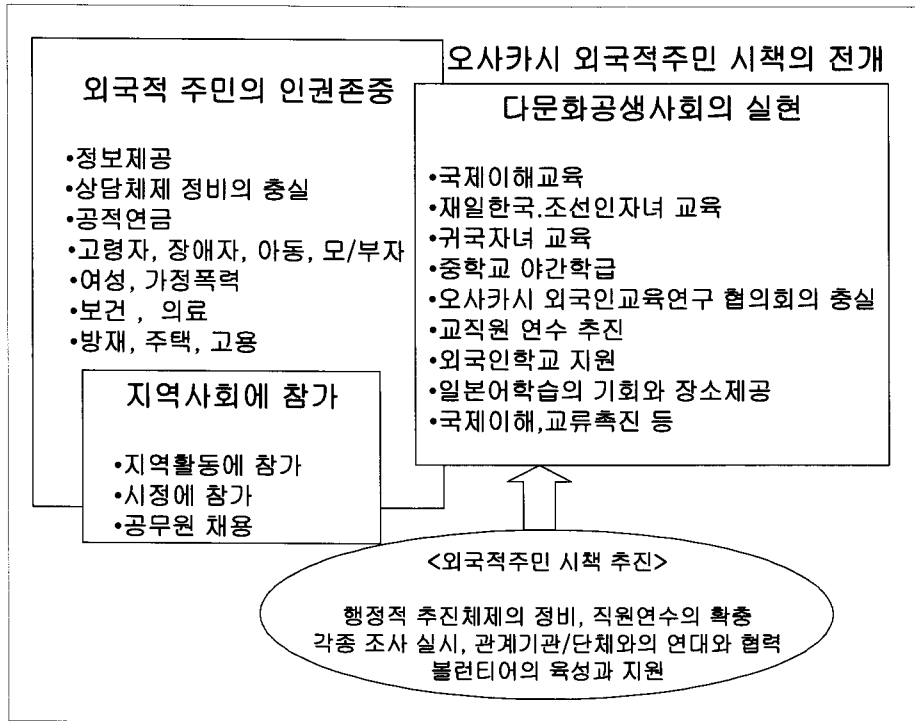
##### 2) 오사카시의 다문화정책의 내용

오사카시의 외국인주민시책 기본지침의 목표로서 '외국적주민의 인권존중', '다문화공생사회의 실현', '지역사회에로의 참가'의 세 가지를 두고, 각각의 목표를 달성하기 위하여 행정기관과 각 단체와의 긴밀한 유대와 상호지원 체계를 지속적으로 유지하는데 주력하고 있다. 그리고 그러한 시책이 외국인 주민과 직접 연결될 수 있도록 관공서와 각 단체를 통한 홍보는 물론 인터넷을 통하여 직접 관계기관과의 상담에 응할 수 있는 체계를 갖추고 있다.

그리고 외국인 주민을 위한 시책을 추진하기 위하여 오사카시에서는 행정적 추진체제를 정비하고 직원연수를 확충함과 동시에 각 기관 및 단체와 연계하여 원활한 활동을 전개할 수 있도록 조정하고 협력·지원함과 동시에 그러한 지원체계에 대한 주민의 만족도를 조사하여 다음 시정에 반영하도록 하고 있으며, 조사 결과를 공표한다.

외국적 주민을 위한 시책을 계획하고 실시함에 있어서 행정기관의 담당자와 시민단체뿐 아니라 외국인 주민이 함께 참여함으로써 단순한 수혜자로서가 아닌 실질적인 입안자의 일원으로서 참여할 수 있다는 것이 오사카시의 특징이라 할 수 있다. 정도의 차이는 있지만, 실제로 이렇게 외국인 주민의 의견을 시정에 반영할 수 있는 체계가 갖





출처: 大阪市、共生社會の實現をめざして

그림 3. 오사카시의 외국적주민 시책추진의 전개

추어진 곳은 오사카시뿐만 아니라 가나가와현, 히로시마시(廣島市) 등 많은 곳이 있다.

### 3) 오사카시 다문화공생정책에 대한 분석

위와 같은 목적으로서 전개되고 있는 오사카시의 다문화공생정책이 실제로 지역에서 어떠한 내용으로 이루어지고 있으며, 그에 대한 주민의 반응은 어떠한지 분석해보고 한다.

#### (1) 외국적 주민을 위한 행정서비스

우선, 오사카시에서 실시하고 있는 외국적 주민 시책이 외국적 주민들에게 어느 정도 인지되고 있으며, 또한 어느 정도의 성과를 거두고 있는지를 '오사카시 외국적 주민의 생활의식에 관한 조사보고서'를 이용하여 알아본다<sup>12)</sup>.

오사카시에서 실시하고 있는 외국인을 위한 행정서비스 중에서 가장 인지도가 높은 것은 '국민건강보험 가입'으로 91.3%가 인지하고 있었고, '모자

건강수첩교부'가 72.5%, '국민연금가입'이 70.6%, '예방주사의 접종'이 68.9%, '영유아 검진'이 61.8% 등으로 나타났다. 하지만 국민연금 가입에 관하여는 알고 있으면서도 국민연금 수급 무자격자에게 특별교부금이 지급되고 있다는 사실에 대하여 알고 있는 비율은 극히 낮다. 또한 모자건강수첩의 교부에 관한 인지도와 비교하여 영유아검진 및 예방주사접종에 관한 인지도는 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 더욱이 이 두 가지는 모자수첩에 전부 기록되어 있는 내용이라는 사실을 고려할 때, 일본어가 서툰 외국인부모들의 정보력 부족이 자칫 자녀들의 건강에 심각한 위협을 초래할 수도 있다는 점에서 주의가 요구된다. 또한 조사대상자의 연령층에 따라 지원 서비스에 대한 관심도 달라질 것이라는 점을 감안할 때, 임신 및 육아관련과 고령자관련 지원 모두 그다지 인지도가 높지 않았고, 모든 연령층에서 관심을 가질 것이라고 생각되는 주택 및 생활보호 관련 부분에 있어서도 대상자의 반 정도만 알고 있다는 점에 있어서 모

표 1. 오사카시 행정서비스에 관한 인지정도 (중복응답)

행정서비스 내용	%	행정서비스 내용	%
국민건강보험 가입	91.3	생활보호 적용	54.2
국민연금 가입	70.6	乳幼兒 의료부담금 輕減	37.6
국민연금수급무자격자에 대한 특별교부금 지급	27.1	아동수당·아동부양수당 지급	54.0
모자건강수첩 교부	72.5	개호보험 가입	55.5
예방주사 접종	68.9	교통재해 공제 가입	24.8
乳幼兒 검진	61.8	시영주택 입주	50.8
암 검진	54.1	경로우대 승차권 지급	48.9
생활습관 관련 병 검진	36.6	아무것도 모름	2.4
HIV항체 검진	33.5	무응답	2.4
결핵검진	42.8		

주: 오사카시에서의 거주기간이 3년 이하인 응답자의 11.6%가 '아무것도 모름'이라고 응답하고 있는 점에서 오사카시의 거주연한이 짧은 사람들은 행정서비스에 대한 인지도가 낮음을 알 수 있다.

출처: 大阪市外國籍住民の生活意識についての調査報告書, 2002, p.9

든 연령 및 사회계층의 행정서비스에 대한 인지도가 낮다는 사실을 알 수 있다. 이는 행정적 지원에 대한 홍보방법과 홍보의 적극성에 있어서 문제점을 시사한다.

한편, 외국적주민이 행정서비스와 시정에 대한 정보를 취득하는 방법으로는 '오사카시 광고지'를 통하여서가 51.2%, '친구와 이웃으로부터'가 44.7%, 'TV 뉴스와 보도'가 42.9%, '일반 신문과 잡지'가 37.9%, '가족끼리의 대화'가 36.1%, '지역진흥회'<sup>13)</sup>의 회람판이 34.3%의 순으로 나타났다(위 게재서, 11, 복수응답). 이것은 오사카시 차원에서 이루어지는 홍보와 반상회의 회람판을 통한 공지가 다른 방법들과 함께 외국적 주민에게 많은 영향을 미치지 않지만, 광고지를 면밀하게 보거나 혹은 볼 수 있는 외국적 주민들이 그다지 많지 않다는 사실도 추측할 수 있게 한다.

또한 오사카시청에는 외국적 주민의 출신국적을 고려하여 다국적으로 대응하는 상담창구가 있지만 외국적 주민 전체의 60%가 그러한 사실을 모르고 있었다(동 보고서, 14). 예산과 노력의 투입에 걸맞은 홍보활동의 중요성을 느끼게 하는 대목이다.

## (2) 다문화교육

외국인등록자의 증가에 따라 학교교육에 있어서도 다양한 문화적 배경을 가진 아동들에 대한 대응이 커다란 과제로 등장하고 있다. 오사카부에서

는 귀국자녀나 외국인학생들에게 고교 입학과정에서 있어서의 배려 및 특별전형 제도를 실시하고 있다. 하지만 모든 학교가 외국인 자녀를 위한 충분한 지원체제를 갖추고 있다고는 할 수 없다. 또한 외국인학생은 일본어능력의 부족으로 수업내용을 이해할 수 없고, 문화적 차이로 인한 학교생활전반에 걸친 어려움 등으로 인하여 도중에 탈락하는 학생이 일본인학생에 비하여 상당히 많다. 교사수의 증원과 인재은행제도를 활용하고 있지만 학생들의 모어가 다양화 되어가면서 학생들의 일본어능력도 모두 다르기 때문에 개개의 학생들에 대응한 유연한 지원이 되지 않고 있는 실정이다.

오사카 야오시(八尾市)의 국제교류센터에서의 면담에 의하면(2009년 1월), 교류센터에는 다양한 언어를 구사하는 일본인과 외국인으로 구성된 자원봉사자들이 있으며, 봉사자가 외국인 학생이 있는 학교를 찾아가 수업을 도와주는 것이 센터의 역할 중 하나였다. 예를 들어 브라질에서 온 아동이 입학하면, 수업시간 중에 그 학생의 옆에 앉아서 교과내용을 통역해주고, 국어교과(일본어) 시간에는 다른 교실에서 별도로 일본어를 지도해 주고 있다.

그런데 이러한 외국인학생에 대한 지원에 대하여 정작 초기단계에는 동급생들도 이해하였으나, 일본어를 어느 정도 할 수 있게 되었음에도 불구하고 계속되는 지원에 불만을 가지기 시작하고, 그러한 불만은 외국인에 대한 차별적인 행동으로서

나타나게 되는 경우가 많다고 한다. 하지만 센터의 관계자들은 교과학습에서 사용하는 일본어는 일상 생활용어와는 달라서 일본어능력이 상급수준이라 하더라도 외국인으로서는 이해하기 어려운 점이 많기 때문에 학생들의 수업에 관한 일본어지도는 상당기간 지속될 수밖에 없으며, 또한 그렇게 하는 것이 바람직하다는데 의견을 같이하고 있다.

국제교류센터의 이러한 활동은 오사카의 다문화 교육 지침에 의한 것으로, 오사카의 다문화공생을 위한 교육 사업은 교육위원회가 중심이 되어 대학·연구소 등의 연구기관의 연구정보를 지원받고, 지역의 국제협회나 NGO/NPO를 통한 경험적인 정보와 인적자원의 제공을 받아 각종 교육 프로그램을 개발하여 각급 학교의 다문화교육 현장에서 시행하는 시스템으로 이루어져 있다. 이때의 프로그램 개발은 국제교류센터와 같은 지원단체와 대학 등의 연구기관 및 행정관청이 함께한 자리에서 고안되고 실행된다. 그런데 일본어교육을 위한 교재는 단계에 따른 기본적인 교재와 함께 학습자의 상황에 따라 다양한 보조교재를 사용하고 있으나, 상황에 따라 달라지는 보조교재의 선택이 봉사자와 센터구성원들의 논의로 결정되므로 일관성 있고 체계화된 일본어교육이 이루어지지 못하는 듯하다. 출신국과 체재기간에 따른 일본생활 적응 정도의 차이를 고려한 보조교재의 개발과 적용이 필요하다.

### (3) 다문화공생과 일상생활에서 발생하는 주민과의 갈등

오사카시와 오사카부(大阪府)는 다문화공생사회의 실현을 위하여 외국인주민의 사회참여를 도모하고 지역사회 구성원에 대한 다문화공생 의식을 계발하는데 주력하고 있다. 예를 들어 의식계발을 위한 활동으로서, 오사카부 야오시의 경우 야오시 교육위원회가 야오시인권협회와 NPO법인 '돗가비 어린이회'(トッカピ子供會)의 협력을 얻어 발간한 인권학습교재 '외국인시민과의 공생을 향하여-다문화공생교육의 추진'(外國人市民との共生をめざして、多文化共生教育の推進), '함께하는 사회를 향하여'(共に生きる社會をめざして) 등을 각 행정기관 및 인권단체에 배부하여 주민의 의식계몽에 힘쓰고 있다. 또한 외국인주민의 의견이 시정에 적극적으로 반영

되도록 하기 위하여 '외국적 주민시책 유식자회의'를 설치하여 외국적주민의 생활전반에 걸친 폭넓은 의견과 조언을 구하고 있다.

외국인 주민이 시정에 직접적으로 참여할 수 있는 기회가 제공되어 있는 지자체가 급격히 늘어나고 있다는 것은 전술한바와 같으나, 각 지역에서의 활동내용이 반드시 같지는 않다. 가나가와현과 가와사키시의 경우, '외국인 현민(시민) 대표자회의'가 정례화되어 있고, 회의 내용도 공개되어 대표자회의에 참석하지 못한 외국인 혹은 일본인들도 그 의견을 제시할 수 있는 기회가 열려있는데 비하여 오사카시의 경우 '유식자회의'가 정례화되어 있지 않고, 외국인시민을 위한 조례의 제정 건의 등과 같은 구체화될 수 있는 회의가 아니라는 점에서 가나가와현과 가와사키시의 그것과는 차이가 있다(조현미 b, 2004, 537). 시민단체의 한 대표는 '유식자회의'가 실제로는 명목상의 기관에 지나지 않는다고 비판하고 있다.

또한 외국인과 일본인이 함께 생활하기 좋은 환경만들기가 다문화공생사회의 실현을 위한 시책의 중요한 위치를 차지하고 있고, 일반시민을 대상으로 한 연수회 및 학부모회 등을 이용하여 주기적으로 행정기관의 주도하에 다문화공생·인권교육이 실시되고 있음에도 불구하고 실제로 생활하는 가운데에는 크고 작은 인권차별 및 주민과의 갈등이 발생하고 있다.

국제교류센터에서도 다문화가정 자녀를 위한 학교생활 지원뿐 아니라 지역에 거주하는 외국인들을 위한 통역, 일본어지도, 지역주민과의 갈등 발생 시의 조정역할 등을 하고 있지만 그 활동영역은 한정되어 있다. 즉, 외국인들과 지역주민 간에 문제가 발생했을 시에는 봉사자를 통하여 센터로 문제를 넘기도록 하고 있으며, 센터로 넘어온 문제나 혹은 센터로 직접 들어온 의뢰에 관해서는 센터차원에서 당사자 간의 조정과정을 거치고 필요한 경우에는 전문가 혹은 행정적 차원에서의 지원에 관한 정보를 제공하고 있다. 필요한 경우 통역을 파견하기도 하지만 적극적인 대응여부는 당사자가 결정하도록 하고 있다.

한편 주민과의 갈등이 발생하게 되었을 때 시행정당국은 관계기관의 담당자들과의 회의를 통하여 대응책을 강구하고 당사자에게 제재를 가하도

록 구체적으로 지시하도록 하고 있다. 하지만 야오시의 인권담당자와의 면담에 의하면 그러한 차별 혹은 갈등이 표면적으로 부각되는 사례는 많지 않고, 또한 발견하기도 쉽지 않다고 한다. 학교내에서의 차별도 학교밖에 적힌 낙서와 같은 형태가 많고, 입주차별의 경우에도 부동산업자가 외국인이라는 이유가 아닌 다른 이유를 들어 임대를 거부하는 경우가 대부분이기 때문에 차별을 당했다는 심증은 있으나 물증이 없는 상황에서의 행정당국의 적극적인 대응은 어려운 실정이다. 결국 인권의식의 계발이라는 측면에서의 행정당국의 의지를 표명하고는 있으나 적극적인 행동으로서의 실천을 동반하지 못하고 있다는 점에서 오사카 다문화 공생정책의 한계가 있다. 무조건적인 조화와 타협을 위한 일본인과 외국인과의 사이에서 중재자로서의 역할로서 안주할 것이 아니라 적극적인 의미에서의 다문화공생사회의 실현을 위한 행정당국의 독자적인 구제방식을 확실하게 확립할 필요가 있다<sup>14)</sup>.

## 5. 다문화공생정책의 한계와 시사점

한국의 다문화주의와 다문화정책은 한국국민과의 혼인 혹은 귀화를 통한 한국국적 취득자를 대상으로 하는 자민족주의적이며 동화주의적인 다문화정책으로서, 다문화정책의 지원대상을 보호의 대상으로만 취급한다는 한계점이 있다. 반면 일본의 다문화주의는 외국인거주자를 지역의 주민으로 인정하고 그들과의 공생을 도모한다는 점에서 보다 포괄적이다. 이러한 차이는 다문화정책의 전개 배경에서 나타나는 차이점이 중요한 요인이 될 수 있다.

한국과 일본은 양국 모두 단일민족의 신화가 오랫동안 이어져오던 국민국가가 맞게 된 급작스런 세계화로 인하여 등장하기 시작한 다문화·다민족 현상을 서구의 이념과 체제의 도입을 통하여 대응하려 함으로서 나타나는 부조화로 인한 갈등양상이 현저하다는 공통점이 있다. 하지만 일본은 정부 차원에서의 다문화공생을 정책화하는 과정에서는 외발적인 요인이 강했다고 볼 수 있으나, 정작 다문화공생이 실현되는 지역을 중심으로 한 내발적인 다문화공생의 움직임이 서서히 일어나고 있었고, 그러한 내발적인 요인과 외발적인 요인이 합치

하여 현재의 다문화공생정책이 정책으로서 제도화 되게 되었다는 점이 한국의 다문화정책과 다른 점이다.

다민족·다문화사회에 있어서 다문화 공존이 초래할 정치사회적인 문제들을 사회적 연대가 아니라 법과 제도를 통한 사회적 통합으로 해결하며, 동시에 다수집단에 의한 소수집단의 배제와 동화를 막을 수 있는 구체적인 정치적 원칙을 모색하는 것은 지극히 당연하다 (곽준혁, 2007 b, 12). 그러므로 사회적 통합은 국가로부터 동일한 대우를 보장받는 소극적 시민성에서 사회적 권리의 보장을 통해 실질적인 정치적 견제력을 보장받는 민주적 시민으로의 전환을 위하여 법과 제도에 의하여 뒷받침되는 제도적 틀이 구성될 것을 요구한다.

일본의 다문화정책의 특징은 중앙정부가 지방정부의 역할의 중요성을 강조하고, 지방정부가 주체가 되어 다문화공생정책을 추진해나갈 수 있도록 제도적 틀을 제시 한다는 점에 있다. 즉, 일본의 다문화공생정책은 다문화정책을 실제로 실시하고 있는 지역의 다양성을 반영하기 위한 아래로부터 위로의 의견의 전달, 중앙정부 차원에서의 위로부터 아래로의 정책방향의 제시 및 권고를 통하여 다문화정책의 한계점을 극복하고자하고 있다. 다문화공동체 내의 시민단체, 연구자, 다문화 가정 등과 같은 각 집단을 연결해주는 네트워크의 중심자의 역할에 따라 각 집단이 수행하는 기능의 활성화와 효율성은 달라진다. 그러므로 일본의 다문화공생정책은 지방정부가 조정과 통합의 역할을 수행함으로써 중심자로서의 역할을 담당하도록 하고 있다는 점에서 도우당이 제시한 네트워크유형의 좋은 사례를 보여준다.

필자의 심층면담조사 결과 일본의 다문화공생정책은 지방정부나 지역의 현장 활동가들로부터 상당히 높은 호응을 받고 있었으며, 내용에 따라 다소의 차이는 있으나 외국적 주민의 인지도와 호응도도 비교적 높은 편이었다. 하지만 다문화공생정책의 전개가 시민의 참여를 촉진하고 시민의 다문화사회에 대한 이해를 돕고자함에도 불구하고 시책의 내용에 따라서는 만족할만한 성과를 나타내지 못하고 있는 부분도 많았다. 본 연구에서는 생활현장에서 함께하는 일반 시민들이 느끼는 다문화공생정도에 대한 구체적인 조사와 분석이 이루어

어지지 못했다는 한계점이 있으나, 일본에서 일찍부터 다문화공생시책을 전개해 온 가나가와현에서도 부동산시장과 취업에 있어서의 외국인에 대한 배제는 여전히 계속되고 있었고, 그러한 배제에 대한 지방정부의 조정노력이 지속적으로 뒤따르고 있었다(조현미, 2004 a, b)는 점을 고려할 때 오사카 역시 그러한 차별과 배제는 일어나고 있을 것이라고 본다. 행정담당자와의 면담에서도 그러한 차별과 배제가 법적인 조항을 위배하지 않는 범위 내에서 일어나고 있으므로 사실을 파악하기가 힘들고, 설령 그러한 차별행위가 공공연하게 드러났다 하더라도 주민에 대한 계몽이외에는 별다른 조치를 취할 수가 없다고 하였다. 그러므로 결과적으로 나타나는 사실에 대한 대응보다는 사전에 그러한 결과가 발생되지 않도록 다문화공생에 관한 지침 제정과 적극적인 계몽을 실시하여 소수자에 대한 인권보호와 함께 더불어 살아가는 공생사회의 실현을 위한 노력, 지역주민을 대상으로 한 교육 등을 통하여 다문화공생 사회 실현을 위한 제도적 정비와 차별 및 갈등예방을 위한 노력에 힘을 기울이고 있다.

한국의 다문화정책은 임기응변식의 일회성이면서 산발적으로 실시되는 비 체계성이 문제로서 대두되고, 그러한 문제점을 보완하기 위한 사회통합 정책으로서의 다문화정책으로 나아가고자하고 있다. 하지만 아직까지도 정책의 중심적 역할 담당자가 명확히 부각되지 않고 있으며, 지역 내의 각 기관간의 연계도 활발히 이루어지고 있다고 볼 수 없는 실정에서 일본의 다문화공생정책은 예방차원에서 한 단계 나아가 제도적 정비를 통한 보다 적극적인 개입과 조정을 통한 정책지향으로서 좋은 본보기가 된다고 본다.

## 주

- 1) 4.26대책은 여성결혼 이민자에 대한 차별과 복지 사각지대 해소를 통한 사회통합과 열린 다문화사회 실현에 주요한 점을 두고 있다고 보고서는 전한다(여성가족부 홈페이지 <http://www.mogef.go.kr>, 2008.6.10검색).
- 2) 다문화가족 지원법의 내용은 국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 필요한 제도과 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 수립·시행하여야 할 의무가 있고, 보건복지부 장관은 3년마다 그에 관한 실태조사를 하도

록 되어 있다. 또한 다문화가족에 대한 이해증진을 위하여 필요한 조치를 하여야하고 결혼 이민자들에 대하여 각종 생활정보 및 교육을 제공하여야하며 평등한 가정을 영위하기 위한 노력을 하여야 한다고 되어 있다(여성가족부, 2006).

- 3) 남미대륙으로 최초의 일본인 이민이 송출된 것은 1899년으로, 최후의 이민선이 요코하마항구를 출발한 것은 1973년의 일이었다. 그런데 1990년대에 들어와서는 그들의 일본을 향한 역이민현상이 일어났다. 1980년대 후반은 일본의 3D산업직종에 있어서의 심각한 인력부족과 중남미의 경제적 불황이라는 요인이 겹쳐진 시기로서, 브라질이나 페루, 볼리비아 등지의 일본계인들의 도일이 본격화되었다(조현미 b, 2004, 542).
- 4) 정주자로서 체류자격을 갖는 일제인의 범주는 일단 3세까지로 한정되어, 4세에 대해서는 부모가 동반한 미성년자 또는 일본에서 출생한 자에 한해서 시중이 발급되었다. 이로써 일제 2세 및 3세와 이들의 비일 본계 배우자도 '정주자'라는 신분으로 일본에서 취업 활동을 할 수 있게 되어, 가족이 함께 입국하는 경우가 대폭 증대했다.
- 5) 1998년 오부치 총리 아래 설치된 '21세기 일본의 구상' 간담회가 제출한 1999년의 최종보고서에서 제시된 이민정책의 내용은 다음과 같다. "외국인이 일본에서 살고, 일하고 싶다고 생각하게 만드는 이민정책이 요구된다. 당장은 일본사회에 기여할 수 있다고 기대되는 외국인의 이주, 영주를 촉진시키는 명시적인 이주, 영주제도를 설치해야 한다. 유학생에 대해서는 일본의 고등학교, 대학, 대학원을 마치면 자동적으로 영주권을 취득할 수 있게 하는 우대책을 강구해야 한다."(고모다 마유미, 2007, 62).
- 6) 神奈川縣渉外部國際交流課, 1992, ハムケ とともに一見る、知る、考える。在日韓國・朝鮮人とわたしたち, 明石書店.  
神奈川在日外國人問題研究所, 1993, 在日外國人・ともに暮す・かながわーもっとあなたに出会いたい, 神奈川國際交流協會.  
神奈川在日外國人問題研究所, 1992, 多文化・多民族社會の進行と外國人受け入れの現状, 神奈川縣渉外部.  
神奈川縣渉外部國際交流協會, 1992, 21世紀をともに生きる地球の仲間-たみちゃんと外國人労働者, 神奈川縣.
- 7) 神奈川縣社會福祉協議會, 1996, 神奈川における多文化共生社會をめざして, 神奈川縣社會福祉協議會.
- 8) 神奈川縣社會福祉協議會, 1996, 神奈川における多文化共生社會をめざして, 神奈川縣社會福祉協議會.
- 9) 지방자치법의 규정에 의해 政令으로 지정된 인구 50만 이상의 시. 區를 들 수 있는 등, 보통의 시와는 다르게 취급된다. 현재 大阪・名古屋・京都・横浜・神戸・北九州・札幌・川崎・福岡・広島・仙台・千葉・埼玉・静岡・堺・新潟・浜松의 17시가 있다. 政令指定都市, 自治指定都市라고도 한다.
- 10) 總務省, 2006, 「地域における多文化共生推進プラン」 [http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/tabunka\\_b\\_4.pdf](http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/tabunka_b_4.pdf)
- 11) 외국인을 위한 다문화공생 정책실시의 선구적인 지

## 일본의 '다문화공생' 정책을 사례로 본 사회통합정책의 과제

- 자체로서 가나가와현의 사례는 조현미(2004, a, b) 참조.
- 12) 오사카시 외국인주민시책 유식자회의가 20세 이상의 외국인등록자를 대상으로 국적별 분포를 고려하여 계통추출법에 의거하여 실시한 위의 조사에서는 합계 4,274명의 유효 응답수가 있었다. 그 중 행정서비스에 대한 항목의 응답자수는 1,190명이었다.
  - 13) 반상화나 마을 자치회와 유사함.
  - 14) 가와사키시와 가나가와현의 조례제정을 통한 행정기관의 적극적인 개입은 좋은 사례가 된다(조현미, 2004 a, 535-556).
- ### 문헌
- 강권찬, 2003, 이상적 공존제도화의 실현, 민족연구, 11, 39-48.
- 고모다 마유미, 2007, 일본의 다문화공생은 가능한가?, 민족연구, 30, 51-64.
- 곽준혁, 2007 a, 미국에서의 다문화주의, 민족연구, 30, 126-144.
- 곽준혁, 2007 b, 다문화공존과 사회적 통합, 대한정치학회보, 15(2), 23-42.
- 구건서, 2003, 다문화주의의 이론적 체계, 현상과 인식, 90, 29-53.
- 김남국, 2005, 심의다문화주의-문화적권리와 문화적 생존, 한국정치학회보, 39(1), 87-107.
- 김형수, 2008, 한국다문화정책공동체의 연계방안에 관한 연구, 한국동북아논총, 46, 127-151.
- 문경희, 2006, 국제결혼이주여성을 계기로 살펴보는 다문화주의와 한국의 다문화현상, 21세기 정치학회보, 16(3), 67-93.
- 박지원, 2003, 싱가포르 : 상호주의 공존질서의 선택, 민족연구, 11, 71-83.
- 설동훈·김윤태·김현미 등, 2005, 국제결혼이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안, 보건복지부.
- 설동훈·이혜경·조성남, 2006, 결혼이민자 가족 실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구, 여성가족부.
- 심보선, 2007, 온정주의 이주노동자 정책의 형성과 변화-한국의 다문화정책을 위한 시론적 분석, 담론 2001, 10(2), 41-76.
- 조현미, 2004 a, 지방자치단체의 역할이 지역주민과 외국적주민 상호간 인식에 미치는 영향, 일본어문학, 25, 523-561.
- 조현미, 2004 b, 일본의 외국인 주민에 대한 지역별 시책비교, 한국지역지리학회지, 10(3), 539-553.
- 조현미, 2008, 고령군의 다문화지원현황과 과제, 한국지역지리학회지, 14(3), 347-566.
- 한영혜, 2006, 일본의 다문화공생담론과 아이덴티티 재구축, 사회와 역사, 71, 155-184.
- 호사카 유지, 2003, Japan: 일본의 정주외국인정책과 재일 코리안, 민족연구, 11, 58-70.
- 大阪市外國籍住民施策有職者, 2002, 大阪市外國籍住民の生活意識についての調査報告書, 大阪市.
- 大阪市, 共生社會の實現をめざして.
- 大阪府企畫調整部國際課, 2003, 在住ベトナム人と互いにコミュニケーションを深めるために.
- かながわ國際政策推進懇話會, 1993, 外國籍縣民と共に生きる地域社會をめざして.
- かながわ在日外國人問題研究會, 1992, 多文化・多民族社會の進行と外國人受け入れの現状-神奈川縣の事例にそくして, 神奈川縣.
- かながわ自治体の國際政策研究會, 2001, 神奈川縣外國籍住民生活實態調査報告書.
- かながわ自治体の國際政策研究會研究報告書, 2000, 國際交流及び國際協力の現状と今後の方向性について.
- かながわ自治体の國際政策研究會年次報告書, 2000, サラダボウル7, 神奈川縣縣民部國際課.
- 神奈川縣渉外部外總務室, 1994, 外國籍縣民支援實踐のために-ケーススタディと基礎情報.
- 神奈川縣縣民部國際課企畫班, 2001, 改正新かながわ國際政策推進プラン進陞台帳.
- 小谷良治, 2007, 大阪市の外國人住民施策について, 都市問題研究, 59(11), 101-126.
- 近藤敦, 2007, 多文化共生政策における社會參畫の指標, 都市問題研究, 59(11), 41-55.
- 關根政美, 1994, エスニシティの政治社會學, 名古屋大學出版會.
- 田中宏, 1990, 排外主義と單一志向のおとし穴, 民族名をとりもどす會(編.)民族名をとりもどした日本籍朝鮮人, 明石書店, 59-75.
- ドッカピ子ども會, 2005, 異文化ルーツの子どもたちの人材育成事業報告書.
- 八尾市教育委員會, 外國人市民との共生をめざして, 八尾市人權協會.

Dowding., Keith, 1995, Model or Metaphor? A  
Critical Review of the Policy Network Approach,  
*Political Studies, Vol.43*.  
Smith, M. P. & Guarnizo, L.E., 2007, *Transna-  
tionalism From Below*, Transaction Publishers.  
Victor Roudometof, 2003, Transnationalism,  
Cosmopolitanism and Glocalization, *Current*

*Sociology, Vol.53*.  
Will Kymlicka, 2003, Multicultural States and  
Intercultural Citizens, *Theory and Research in  
Education, 2003(1)*.

(접수: 2009.6.5, 수정: 2009.7.4, 채택: 2009.8.11)