

# 일본의 다문화사회로의 사회공간적 전환과정과 다문화공생 정책의 한계\*

최 병 두\*\*

## The Socio-spatial Transformation Process Towards Multicultural Society and Limitations of ‘Multicultural Coexistence’ Policy of Japan\*

Choi, Byung-Doo\*\*

**요약** : 최근 상대적으로 경제가 발전한 동북아 국가들로 외국인 이주자들의 유입이 급증하고 있으며, 특히 일본은 이에 따른 다문화사회로의 전환에 대처하기 위하여 ‘다문화공생’을 외국인 이주자 관련 담론과 정책의 핵심적 개념으로 사용하고 있다. 이 논문은 우선 한국이나 일본이 겪고 있는 다문화사회의 유형이 서구의 경우와는 다르다는 점을 보이기 위해 다문화사회의 유형 구분을 제시한다. 그리고 한 국가 내에서도 외국인 이주자들은 유형에 따라 상이한 특성을 가지며, 일본 문화와의 결합 정도도 차별적임을 강조한다. 이러한 다문화사회로의 전환은 사회적 과정일 뿐만 아니라 동시에 지리적 과정으로 전개되며, 또한 지역별로 다르게 진행되고 특히 외국인 이주자들의 출신과 유입 유형에 따른 지역별 분화를 동반한다. 다문화사회로의 전환의 사회공간적 과정을 일정하게 통제하고자 하는 일본의 다문화공생 정책은 서구에서 발달한 다문화주의를 원용하여 외국인 이주자들과 일본인들 간의 공생을 위해 지역사회가 주도하는 정책이라는 점에서 의의를 가지지만, 대체로 일계인(日系人)의 유입이 많은 지자체들에서 우선적으로 전개되면서 주로 문화적 측면을 강조하며, 결국 외국인 이주자 통제 전략의 성격을 내포하고 있는 것으로 평가된다. 이념적으로 일본의 다문화공생 개념은 ‘기회 평등’으로서의 ‘자유주의적 다문화주의’와 가깝고 ‘결과 평등’으로서의 ‘조합주의적 다문화주의’와는 거리가 먼 것으로 이해된다. 또한 진정한 다문화주의 실현을 위한 단계별 진행에서 보면, 이 개념의 실제 실현은 관용의 단계에서 비차별의 법제화 단계로 나아가 가는 과정에 있으며, 아직 인정을 위한 사회적 패러다임 화되지 않음으로써 보수적 정권이 등장할 경우 동화주의로 쉽게 퇴행할 가능성을 가지는 것으로 추정된다.

**주요어** : 일본, 외국인 이주자, 다문화공생, 다문화사회로의 사회공간적 전환, 다문화주의

**Abstract** : As recent inflows of foreign immigrants to relatively advanced countries in Northeast Asia have rapidly increased, Japan in particular uses ‘multicultural coexistence’ as a key concept for developing both discourse and policies on them. This paper is first of all to suggest a new typology of multicultural societies in the world in order to differentiate the case of Northeast Asian countries from those of Western countries. And this paper is to suggest that foreign immigrants in Japan have different positions in labor markets and living experiences according to historical and social backgrounds as well as their nationality. The transformation process towards multicultural society is not only historical and social but also geographical and spatial, as foreign immigrants have made different spatial distribution and regional segregation in types. In order to control this socio-spatial process towards multicultural society, Japan has developed the concept of ‘multicultural coexistence’ similar with that of multiculturalism in Western countries. This concept seems to be quite significant as it has been initiated by local communities for symbiotic relationship between foreign immigrants and native Japanese dwellers. But it can be regarded as a strategic ideology to control foreign immigrants as it targets mainly on *Nikkeijin*, and is usually concerned with the cultural aspect. Seen from a theoretical point of view, this concept can be seen as closed with liberal multiculturalism as opportunity equity, but far from corporative multiculturalism as outcome equity, and it is on the process transferring from the first stage of tolerance to the second stage of legislation of nondiscrimination, while being distant from the third stage of paradigmization of recognition, and hence appears to be easily reverted to assimilationism.

**Key Words** : Japan, foreign immigrants, Multicultural coexistence, socio-spatial transformation towards multicultural society, multiculturalism.

\* 이 논문은 2009학년도 대구대학교 학술연구지원에 의한 것임.

\*\* 대구대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr.)

## 1. 서론

최근 경제의 지구·지방화 과정과 더불어 교통·통신기술의 발달로 시공간이 압축됨에 따라, 상품이나 자본과 더불어 사람들(특히 관광 목적의 단기 목적뿐만 아니라 노동, 결혼, 유학 등의 중장기적 목적의 외국인 이주자)의 국가 간 이동이 급증하고 있으며, 이에 따라 지역사회에 거주하는 외국인 이주자들도 크게 늘어나게 되었다. 이러한 현상은 우리나라뿐만 아니라 인접한 일본이나 타이완 등에서도 나타나고 있으며, 사실 영국, 프랑스, 독일과 같은 서구 선진국들은 이미 경험한 현상들이라고 할 수 있다. 일본은 이러한 외국인 이주자들의 급속한 유입과 지역사회 정주에 따른 여러 문제들에 대처하기 위하여 2000년대 이후 이른바 ‘다문화공생’ 정책을 폭넓게 시행하고 있다. 일본의 ‘다문화공생’ 정책과 이를 뒷받침하는 담론은 서구 사회에서 제시되었던 ‘다문화주의’ 또는 이와 관련된 정책과 유사한 맥락에서 도입된 것이라고 할 수 있지만, 그 동안 민족적, 문화적 동질성을 강조해 온 일본이 이러한 다문화공생 정책과 담론을 추진하는 것은 그 나름대로 당면한 다문화사회로의 전환에 대처하기 위한 일본적 특성을 가진 것이라고 할 수 있다.

이와 같이 일본의 다문화사회로의 전환과 이에 대처하기 위한 다문화공생 정책과 담론의 특성을 이해하기 위해, 다문화사회, 다문화주의, 다문화정책을 개념적으로 구분해 볼 필요가 있다.<sup>1)</sup> 다문화사회란 한 사회의 구성원들이 다양한 인종들로 구성되는 현상을 지칭하거나, 나아가 이러한 현상에 수반되는 다양한 문화적 가치와 생활을 구성하는 방식의 다양성을 이루고 있는 사회를 의미한다. 다문화사회를 좁은 의미로 한정하면 전자의 개념에 국한되며, 후자의 의미를 나타내기 위해 흔히 다문화주의라는 용어가 사용된다. 즉 다문화사회란 다양한 인종이나 민족의 혼재에 따라 발생한 문화적으로 다원화된 사회인구적 현상과 우선 관련되며, 다문화주의란 한 사회의 인종적, 문화적 다양성을 인정하는 가치나 태도 또는 이에 함의된 규범적 측면(물론 이데올로기적 측면 포함)과 관련된다. 그리고 이러한 다문화사회에서 인종적, 문화적 다양성으로 인해 발생할 수 있는 여러 사회

공간적 문제들을 통제·관리하기 위한 정책을 다문화정책이라고 할 수 있다.

다문화정책은 흔히 다문화주의 정책으로 이해되며, 다문화주의 정책이란 인종적, 문화적 차별과 배제 없이 사회문화적 다양성을 인정하고 이주자들의 인권과 기회의 형평성을 보장하고자 하는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 다문화사회에서 시행되는 정책에는 이러한 다문화주의 정책만 있는 것이 아니라 이주자들의 문화를 주류 문화에 편입시키고자 하는 동화주의 정책이나 이질적 문화를 차별적으로 배제하고자 하는 배제주의 정책도 다문화사회에 당면한 정부의 정책으로 강구될 수 있다. 현상으로서의 다문화사회, 이념이나 가치로서의 다문화주의, 정부 정책으로서 다문화정책은 서로 내적으로 밀접한 관련성을 가지지만, 이들을 혼용하여 사용할 경우 이념이나 정책의 구체적 내용과 본질이 분명히 드러나지 않고 은폐되거나 왜곡될 수 있다는 점에서, 개념적으로 구분하여 사용할 필요가 있다고 하겠다. 이러한 구분을 전제로, 이 논문은 일본의 다문화사회로의 전환 과정과 그 구성에 있어서 사회적 공간적 특성을 분석하고, 또한 다문화공생 정책의 전개과정과 이에 내재된 함의를 다문화주의의 개념과 관련시켜 비판적으로 이해하고자 한다.

## 2. 일본의 다문화사회로의 전환과 사회인구적 구성

일본의 외국인 등록자수는 1980년 78.3만명(총인구의 0.67%)이었으나 1990년에는 107.5만명(총인구의 0.87%)으로 100만명을 넘어서게 되었고, 2000년에는 168.6만명(총인구의 1.33%)로 증가했으며, 2008년에는 221.7만명(총인구의 1.74%)으로 최고에 달한 후, 2009년에는 경제 침체로 인해 177.8만명(총인구의 1.71%)으로 다소 줄었다. 이와 같은 일본의 외국인 이주자의 절대수와 총인구에서 차지하는 비율 등을 고려해 보면, 일본은 처음부터 이민자들로 시작한 미국이나 캐나다 등과는 전혀 다를 뿐만 아니라 오래 전부터 이민을 받아들인 서유럽 국가들에 비하면 다문화사회로의 전환이 상대적으로 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그러나 그 동안 국내외에서 인종적, 문화적으로

동질적 사회로 인식되어 왔던 일본 사회는 이러한 외국인 이주자들의 증대를 국가 차원이나 특히 지역사회 차원에서 상당한 충격으로 받아들이고 있으며, 이에 따른 새로운 과제를 안게 되었다.

이러한 외국인 이주자의 급증은 외국인 이주자 집단들의 세부적인 이주 배경이나 또는 이들의 출신 국가들의 사정이 반영된 것이라고 할 있지만, 세계적 차원이나 일본 국내적 차원에서 보더라도 불가피한 현상이라고 할 수 있다. 즉 세계적 차원에서 보면 경제의 지구화에 따른 자본과 노동의 탈영토화 현상과 교통통신기술의 발달에 따른 시공간적 압축 등으로 인해, 일본뿐만 아니라 동아시아의 한국이나 대만 등도 이와 같은 현상을 경험하고 있다. 특히 일본 국내적 차원에서 보면, 중소기업체들은 심각한 저임금 노동력의 부족에 직면해 있는 반면, 소득 증대에 따라 3D 업종의 취업 기피가 만연하고, 출산율 저하와 인구 고령화에 따라 경제활동인구의 전반적 감소가 초래되었다. 따라서 1990년대 이후 일본은 외국인 이주자들의 유입을 더 이상 막기 어렵다는 사실을 직시하고, 이로 인해 발생할 수 있는 사회공간적 갈등을 최소화하면서 사회경제체계를 안정시킬 수 있도록 이들의 수용과 통합 방식에 관심을 기울리게 된 것이다.

일본의 다문화사회의 특성을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여, 우선 다른 국가들에서 형성된 다문화사회들과 유형별로 비교해 볼 수 있다. 즉 다문화사회를 구성하는 다양한 인종이나 문화의 혼재는 다양한 방식으로 이루어질 수 있으며, 이를 역사적으로 살펴보면 대체로 (단순화의 오류를 전제로) 4가지 유형으로 구분해 볼 수 있다(표 1). 가장 일반화된 다문화 사회의 유형은 미국이나 캐나다처럼 17~18세기부터 유럽의 이주민이 유입되

어 국민국가의 성립 초기부터 다양한 인종과 문화를 가진 이주자들로 구성된 국가들이다. 이 국가들에서 이주자들은 처음부터 지배적이었고 그 이후에도 다양한 형태로 이주민들을 수용해 왔지만, 원주민들은 자신의 문화는 물론 생존조차 보장받지 못한 상태에서 소멸의 위기 속에서 억압되어 왔다. 근대 국가의 성립 초기부터 지배적 이주민들로 구성된 국가들의 또 다른 유형으로 멕시코, 브라질과 같은 중남미 국가들이나 남아프리카공화국을 들 수 있다. 이 국가들에서 17~18세기부터 유입된 유럽의 이주자들은 지배적 상위 계층을 구성하지만, 원주민들은 이들과 문화적 및 인종적으로 위계적 관계를 유지하면서 이주자들의 문화와 혼합된 생활양식 속에서 살아가고 있다.

또 다른 유형의 다문화사회는 영국, 프랑스, 독일 등과 같은 서유럽 선진국들에서 찾아 볼 수 있는 유형으로, 기존에 동질적 문화를 가졌던 전통적 국민국가들이 과거 19세기와 20세기 전반 식민지 지배과정이나 또는 20세기 중반 경제성장 과정에서 유입된 이주자들의 낮은 문화와 접하게 된 경우이다. 이 국가들에서 원주민들은 모든 분야에서 지배적 지위를 가지지만, 복지제도의 발달과 일반적 관용의 분위기 속에서 이주민들도 어느 정도의 시민성을 인정받으면서 살아가고 있다. 끝으로 최근 1980년대 말 이후 다문화사회로 전환하고 있는 국가들로 한국, 일본, 대만과 같은 동아시아 국가들과 남유럽의 스페인이나 이태리 같은 국가들을 들 수 있다. 이 국가들은 1980년대까지만 해도 대체로 동질적 국가로 유지되어 왔으나, 최근 경제·문화의 지구화 과정 속에서 노동 및 결혼 이주자들이 유입되면서 다문화사회로 전환해가고 있으며, 이로 인해 새로운 사회통합의 문제에 직면하게 되었다.

표 1. 다문화사회의 유형 구분

유형	I	II	III	IV
사례 국가	미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등	멕시코, 브라질 등의 남미 국가들, 남아공화국	영국, 프랑스, 독일 등 서유럽 국가들	동아시아 한국, 일본, 대만 등과 남유럽의 이태리, 스페인 등
혼합 방식	17~18세기 유입된 지배적 이주자와 소멸 위기에 처한 원주민	17~18세기 유입된 지배적 이주자와 혼합된 피지배 원주민	지배적 원주민과 19~20세기 중반 유입된 이주민	지배적 원주민과 1980~90년대 이후 유입된 이주민

근대 역사에서 다문화사회는 이와 같이 크게 4 가지 유형으로 구분될 수 있지만, 각 유형에 속한 국가들 간에는 상당한 차이를 가진다. 예로, 일본은 한국과 비교하여 상대적으로 일찍 문호를 개방하고 외국과 관계를 확대하면서 근대화 과정을 추진하였을 뿐만 아니라 식민지 침탈과 경영 과정에서 식민지 유지와 확장을 위해 일본인 이주자들을 국외로 내보는 한편, 부족한 국내 노동력의 확보 등을 위하여 식민지 또는 침탈지, 즉 한반도와 중국으로부터 이주민들을 대거 받아들였다. 이러한 점에서 일본은 이미 과거 다(또는 異)문화와 접촉한 경험을 가지고 있으며 국내에서도 다문화사회를 구성하고 있었다고 할 수 있다(구견서, 2003). 실제 일본에서는 최근 지구·지방화 과정 속에서 급증하고 있는 외국인 이주자들이 미치는 충격은 이러한 역사적 사실의 연장선상에서 이해되고 있다. 즉 일본에서는 1980년대 말 이후 외국인 노동자

의 급증 현상을 ‘제 3의 개국’ 등으로 표현하고 있다. 이는 일본에서는 근대 국민국가를 성립시킨 메이지유신을 ‘제 1의 개국’, 전후 민주주의 국가 성립을 ‘제 2의 개국’으로 보고, ‘제 3의 개국’은 이러한 과거의 사례들에 비교할 만큼 사회의 중대한 변화가 초래되고 있음을 의미한다고 하겠다(Sugita, 2001; 한영혜, 2006, 156).

이와 같이 제 3의 개국이라고 칭해질 정도로 급속하게 이루어지고 있는 일본의 다문화사회로의 전환을 이해하기 위해 우선 통계자료에 바탕을 두고 현황부터 파악해 볼 필요가 있다. 일본에서 외국인 이주자의 증가 추세를 세부적인 체류자격별로 보면(표 2), 2000년에 영주자 65.8만명(39.0%), 비영주자 102.9만명(61.0%)이었으나, 2009년에는 영주자 94.3만명(43.1%), 비영주자 124.3만명(56.9%)으로, 이 동안 영주자가 비영주자에 비해 더 많이 증가하였음을 보이고 있다. 이러한 변화는 비영주

표 2. 일본의 체류자격별, 출신지역별 외국인 등록자 수

체류자격	2000 (%)	2009 (%)	2009년 출신지역별 구성비							
			아시아	유럽	아프리카	북미	남미	오세아니아	무국적	
합 계	1,686,444 (100.)	2,186,121 (100.)	77.3	2.8	0.6	3.1	15.6	0.6	0.1	
영 주 자	657,605 (39.0)	943,037 (43.1)	79.8	1.4	0.3	1.8	16.4	0.3	0.0	
비영주자 계	1,028,839 (61.0)	1,243,084 (56.9)	75.3	3.9	0.7	4.0	15.0	0.9	0.1	
비영주자	일본인 배우자 등	279,625 (16.6)	221,923 (10.2)	64.9	4.8	0.9	5.3	22.9	1.1	0.0
	정주자	237,607 (14.1)	221,771 (10.1)	42.7	0.8	0.2	0.9	55.2	0.1	0.1
	유학	76,980 (4.6)	145,909 (6.7)	92.9	3.3	0.9	2.1	0.5	0.4	0.0
	가족체재	72,878 (4.3)	115,081 (5.3)	85.5	5.7	1.5	5.5	0.6	1.1	0.0
	홍행	53,847 (3.2)	10,966 (0.5)	83.1	0.2	0.2	4.1	2.2	1.2	0.0
	취학	37,781 (2.2)	46,759 (2.1)	95.7	2.5	0.2	1.0	0.2	0.4	0.0
	연수	36,199 (2.1)	65,209 (3.0)	99.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0
	인문자식·국제업무	34,739 (2.1)	69,395 (3.2)	72.5	9.6	0.4	13.2	0.3	3.9	0.0
	기술	16,531 (1.0)	50,493 (2.3)	92.6	3.9	0.3	2.3	0.2	0.7	0.0
	기능	11,349 (0.7)	29,030 (1.3)	96.7	1.5	0.2	0.7	0.4	0.6	0.0
	기업내 전근	8,657 (0.5)	16,786 (0.8)	74.9	13.3	0.3	9.2	0.8	1.7	0.0
	교육	8,375 (0.5)	10,129 (0.5)	4.4	15.7	2.0	65.3	0.2	12.3	0.0
	교수	6,744 (0.4)	(8,333) -	(56.7)	(18.6)	(2.3)	(17.3)	(0.8)	(4.3)	(0.0)
	투자·경영	- -	9,840 (0.4)	71.1	13.6	0.6	11.5	0.5	2.6	0.0
영주자 배우자 등	6,685 (0.4)	19,570 (0.9)	77.6	2.1	0.8	1.5	17.7	0.2	0.1	
기타	140,842 (8.3)	210,223 (9.6)	87.8	3.7	1.1	2.8	3.4	0.9	0.3	

주: 1. 영주자는 다시 일반영주자와 특별영주자(주로 재일 한국조선인)로 구분되며, 그 수는 2001년 500,782명에서 2005년 451,909명으로 매년 1만명 정도 감소하는 추세를 보이고 있다.

2. 2009년 자료에는 교수가 빠지고, 투자·경영이 추가됨. 교수의 ( ) 내 자료는 2008년 수치임.

자료: 일본 법무성, 외국인등록자 통계, 각 연도.

자들 가운데 일본인의 배우자와 정주자가 많이 영주자로 전환하여 절대수가 감소한 점도 있지만, 이 시기 유입된 외국인 이주자들은 거의 대부분 비영주자이기 때문인 것으로 해석된다. 일본에 거주하는 외국인 이주자들의 출신국가를 보면, 2009년 제일 한국조선인 또는 연수기능실습, 취학 등의 목적으로 유입된 중국, 필리핀, 타이 등 아시아 출신이 77.3%로 대부분을 차지하고 있고, 그 다음으로 브라질, 페루 등 남미 국가 출신 일계인들이 15.6%, 영어 회화나 기업 내 전근 등의 목적으로 유입된 미국, 캐나다 등 북아메리카 출신이 3.1%, 비슷한 목적으로 유입된 유럽 출신이 2.8%의 순으로 구성되어 있다. 비영주자들을 체류자격별로 보면, 일본인 배우자가 가장 많고, 이들은 2/3 정도 동남아시아 지역 출신들로 구성되며, 다음으로 정주자로 이들 가운데 절반 이상이 남미지역 출신의 일계인들로 구성되어 있다. 외국인 등록자들 가운데 이 두 유형이 차지하는 비중은 2000년에서 2009년 사이 상당히 감소한 반면, 유학, 가족체제, 연수, 인문지식·국제업무, 기술 등의 자격으로 이주한 외국인 등록자수의 구성비는 다소 증가했다. 비영주자의 세부 유형들 가운데 2000년 이후 흥행비자의 경우만 크게 줄었고, 다른 유형들은 절대수가 모두 증가한 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 최근 외국인 이주자들의 급증은 일본 사회를 다문화사회로 간주할 수 있는 주요한 계기가 되었지만, 실제 일본 사회에 거주하는 외국인 이주자들은 다양한 유형으로 구성되며, 기본적으로 혈통과 문화의 체득 정도에 따라 구분될 수 있다.<sup>2)</sup> 혈통은 인종적으로 뿐만 아니라 역사적으로

형성된 ‘민족’의식에 바탕이 되며 국가정책 및 국가적 정체성을 좌우하는 지표가 된다. 문화의 체득은 지역사회 생활과정에서 이루어지며 지역적 정체성을 구성하는 주요 기준이 된다. 이러한 두 가지 주요 기준에 따라 살펴보면, 이들의 이주과정은 각기 다른 역사적, 사회적 배경을 가지고 있으며, 이들이 지역사회에 정주하여 생활을 영위하는 과정에서 겪는 포섭/배제의 경험이나 이들이 가지는 정체성의 성격도 상당히 다르고 이들에 대한 일본 정부의 정책도 유형별로 차별적임을 알 수 있다(그림 1).

첫째 유형은 일본인 혈통을 가진 재일외국인으로, 이들은 다시 2가지 세부유형, 즉 중국귀국자와 남미 일계인으로 구분된다. 일본(잔류)귀국자란 일본의 만주침략 등과 더불어 중국으로 건너간 일본인들 가운데 종전 후에도 계속 중국에 잔류했다가 1980년대 이후 일본으로 이주하게 된 사람들을 말한다. 2005년 영주 귀국한 잔류일본인(1세)이 6,309명, 이들의 동반가족이 약 2만명으로 기록되어 있으나, 이들이 귀국한 이후 불러들인 가족들을 포함하면 10만명이 넘을 것으로 추산된다. 이들은 혈통상 일본인이지만 문화적으로는 일본인적 요소와 중국인적 요소가 혼종된 상태로 정체성도 단일하지 않다(한영혜, 2006, 163). 일본 정부는 이러한 중국귀국자들에 대해 일본 국적을 부여할 뿐만 아니라 일본 사회에 적응할 수 있도록 포섭정책을 강구하고 있지만, 이들은 일본인으로서 일본사회에 정착하기를 원하지만 지역사회에 동화되지 못한 채 빈곤상태에 머물러 있다.

또 다른 세부유형은 1899년에서 1973년에 이르기까지 중남미 국가들로 이민을 갔던 일본인들의 2~3세들이 다시 일본으로 이주한 이른바 ‘니케이진’(日系人, *Nikkeijin*) 정주자들이다. 1980년대 후반 일본에서 3D 직종이 심각한 노동력 부족을 겪고 있었고, 또한 브라질, 페루, 볼리비아 등의 중남미 국가들은 경제 불황을 맞게 되는 상황이 겹치면서, 이들은 대거 일본으로 유입하게 되었다. 특히 이들은 일본의 출입국관리 및 난민인정법 개정에 따라 일본 내 취로활동에 제한을 받지 않는 ‘정주자’로 분류됨에 따라 일본 이주자의 수가 크게 늘어났다. 예로, 브라질 국적 일계인들은 1991년 한해 동안 8만여명이 입국했고 그 이후 매년

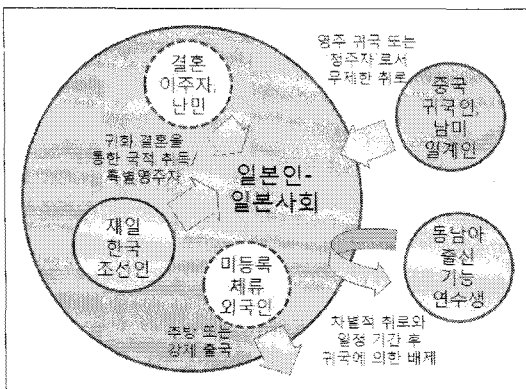


그림 1. 일본 다문화사회의 내적 구성과 차별화

수천명에서 3만명 정도 입국하여 재일외국인 가운데 중국인, 한국조선인 다음으로 많은 집단이 되었다. 일본 정부는 외국인 단순노동자의 유입을 억제하면서 노동력 부족 현상을 해소하기 위해 일본계 혈통을 가진 이들을 정주자의 자격을 부여하여 입국을 허용한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이들은 혈통만 일본계일 뿐이고 일본문화를 체득할 기회가 없었고 일본인으로서의 정체성도 매우 약한 편이며, 지역사회에서 사회공간적으로 고립된 소수집단을 구성하며 살아가고 있다.

두 번째 유형은 일본의 식민지배 하에서 일본으로 이주하여 2차 대전이 끝난 후에도 계속 일본에 잔류하고 있는 구식민지 출신자들 특히 한국조선인들로, 이들은 1952년 평화조약의 발효로 일본 국적을 상실하고 외국인 신분으로 일본에 거주해 왔다. 이들은 1950~60년대 일본의 경제성장기에 필요한 노동력의 상당 부분을 충당했다. 즉 패전 후 경제부흥기에 기계·화학 등 중공업부문뿐만 아니라 도시 재건을 위한 건설업 분야에 이르기까지 일본의 경제적 급성장은 재일 한국조선인의 존재로 가능했다고 할 정도였다(조현미·최영동, 2002, 288). 이러한 역사적 과정을 통해, 이들은 법적 지위가 불안정하고 민족적 차별을 받는 상황 속에서도 일본에 생활의 터전을 마련하고 민족적 정체성을 유

지하기 위해 노력해 왔으며, 1991년 출입국관리특별법이 발효되면서 자손들까지 특별 영주권을 인정받아 상대적으로 안정된 법적 사회적 지위를 확보하게 되었다.

그러나 이들 가운데에도 많은 사람들이 귀화하여 일본 국적을 취득했는데 1990년대 들어 귀화자는 연평균 1만명 정도에 달했고, 또한 1995년 일본 국적법의 개정으로 일본인과 결혼한 재일외국인들 가운데 일본국적 취득자가 급증하고 있다(한영혜, 2006). 이들은 일본인 혈통을 가지지 않았지만 새대를 걸쳐 일본에 거주하면서 일본문화를 체득하고, 정치적 차별화 속에서 한국·조선적 정체성을 점차 잃어가고 있다. 그러나 이들 가운데 상당수는 여전히 일본으로 귀화하지 않고 한국·조선적 정체성을 가지기를 원하거나 또는 일본 국적을 취득하더라도 한국·조선적 정체성을 유지해야 한다고 생각하고 있다(전형권, 2007).

세번째 유형은 일본인과 국제결혼을 하거나 또는 외국인이었다가 귀화 등을 통해 일본 국적을 취득하여 '일본인'이 된 사람으로, 특히 1984년 국적법 개정 이후 모계로 일본 국적을 획득한 사람도 포함된다. 일본인들 가운데 국제결혼 건수는 1992년 25,862건으로 전체 결혼 가운데 3.4%였으나, 그 이후 꾸준히 증가하여 2006년에는 44,701

표 3. 일본의 국제 결혼자 증가 추이와 배우자의 출신국

	총 결혼 건수	총 국제 결혼자	일본인 남편						일본인 여성				
			합계	한국 조선	중국	필리핀	태국	기타	합계	한국 조선	중국	미국	기타
1992	754,441	25,862	19,423	5,537	4,638	5,771	1,585	1,892	6,439	2,804	777	1,350	1,508
2000	798,138	36,263	28,326	6,214	9,884	7,519	2,137	2,572	7,937	2,509	878	1,483	3,067
2001	799,999	39,727	31,972	6,188	13,936	7,160	1,840	2,848	7,755	2,477	793	1,416	3,069
2002	757,331	35,879	27,957	5,353	10,750	7,630	1,536	2,688	7,922	2,379	814	1,488	3,241
2003	740,191	36,039	27,881	5,318	10,242	7,794	1,445	3,082	8,158	2,235	890	1,529	3,504
2004	720,417	39,511	30,907	5,730	11,915	8,397	1,640	3,225	8,604	2,293	1,104	1,500	3,707
2005	714,265	41,481	33,116	6,066	11,644	10,242	1,637	3,527	8,365	2,087	1,015	1,551	3,712
2006	730,971	44,701	35,993	6,041	12,131	12,150	1,676	3,995	8,708	2,335	1,084	1,474	3,815
2007	719,822	40,272	31,807	5,606	11,926	92,17	1,475	3,583	8,465	2,209	1,016	1,485	3,755
2008	726,106	36,969	28,720	4,558	12,218	72,90	1,338	3,316	8,249	2,107	1,005	1,445	3,692
2009	707,734	34,393	26,747	4,113	12,733	57,55	1,225	2,921	7,646	1,879	986	1,453	3,328

자료: 일본 후생노동성, 인구동태통계  
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001066477>

건으로 6.1%까지 늘어났고, 그 이후 다시 다소 줄어 2009년에는 34,393건으로 4.9% 정도인 것으로 기록되어 있다(표 3). 2009년의 경우, 국제결혼 가운데 일본인 남편이 77.8%, 그 배우자는 중국(34.7%), 필리핀(21.5%), 한국·조선인(15.4%) 순이다. 국제결혼한 일본인 여성의 경우, 그 배우자는 한국조선인(24.6%), 미국(19.0%), 중국(12.9%) 순을 이루고 있다. 이들 외에도 외국인의 남녀가 일본에서 만나 가족을 형성하는 경우도 점차 늘어나고 있다.

일본의 국적법에 의하면, 외국인이 일본인과 결혼하더라도 국적을 취득하는 것은 아니다. 상대방의 출신국과 조건에 따라 여러 경우가 발생하지만, 대체로 일본인의 배우자로서 일본에서 생활하고 있는 외국인은 대략 5년 이상 체류하거나 혹은 3년이 되면 영주허가를 신청할 수 있다(임경태·설동훈, 2006). 국제결혼 부부의 자녀의 경우, 1984년 국적법 개정으로 '부계 혈통주의'에서 '양계 혈통주의'로 전환하게 됨에 따라, 일본인 어머니에게서 태어난 자녀도 출생에 의해 일본 국적을 갖게 되었다. 그 외 귀화자들의 수도 1990년대 들어 증가하기 시작하여 매년 평균 1만5천 명 정도이고, 이 가운데 한국조선인이 약 1만명, 중국인이 4~5천명에 달한다. 이와 같이 국제결혼이나 귀화를 통해 일본 국적을 취득하게 된 외국인 이주자들은 국적이 일본이지만 혈통이나 문화적으로 완전한 일본인과는 구분된다.

네 번째 유형은 연수제도 및 그 이후 수정된 기능실습제도를 통해 동남아시아 국가들에서 이주한 노동자들이다. 일본의 연수·기능실습제도는 명목상 개발도상국의 인재 육성을 목적으로 하지만, 실제 일본노동시장에서 필요한 노동력의 공급원을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이 제도를 통해 일본으로 유입된 이주노동자들은 주로 동남아시아 국가 출신으로, 2008년 중국인 65.5만명, 필리핀인 21.1만명, 타이인 4.3만명의 순을 이루고 있다. 이들을 송출한 국가들은 대체로 인구 과잉으로 취업기회가 부족하여 높은 실업률을 보이거나 경제수준이 낮아 저임금을 유지하고 있으며, 필리핀이나 파키스탄, 방글라데시와 같이 정부가 이러한 문제를 해소하기 위해 해외 인력 송출을 적극 장려하기도 했다.

이 제도를 통해 일본에 유입된 단순 이주노동자들은 규정상 1년 동안 교육을 받도록 되어 있기 때문에 노동자로 인정받지 못하며 따라서 노동기준법이 적용되지 않는다. 이들은 2년차부터 기능실습생으로서 현장에서 실무연수라는 명분으로 일을 하게 되지만, 2년 후에는 기본적으로 본국으로 돌아가야 한다. 이들은 대부분 섬유, 식품, 농업 등 저임금부문에 고용되어 있으며, 최근에는 자동차나 전자산업 부문으로도 확대되고 있지만, 최대 3년밖에 일본에 머물 수 없고, 보다 좋은 조건을 찾아서 직장을 옮길 수 없다. 이들은 이와 같이 일정기간 취업 후 본국으로 돌아가는 것을 전제로 하고 있기 때문에, 일본 문화를 체득할 기회나 기간이 주어지지 않으며, 따라서 일본사회에 대한 정체성이 거의 없다고 할 수 있다.

### 3. 일본 다문화사회의 지역적 특성과 현재적 상황

한 국가에 유입된 외국인 이주자들이 어디에 거주할 것인가의 문제는 우선 이주자 자신의 자발적 선택이라기보다는 이들의 입국 지위나 목적에 따라 외적으로 주어지는 조건에 크게 좌우된다. 연수·기능실습생과 같은 이주노동자나 일본인과 결혼한 외국인 배우자의 경우, 이들의 거주지는 고용을 희망하는 기업주나 결혼하고자 하는 일본인의 소재지에 의해 거의 전적으로 결정된다. 나아가 외국인 이주자들이 어디에 많이 분포할 것인가의 문제는 유입되는 지역사회의 특성과도 관련된다. 예로, 저임금노동자를 필요로 하는 영세 제조업체들은 주로 대도시 주변이나 지방 공업도시에 입지하며, 이에 따라 이주노동자들은 주로 이 지역들에 분포하게 된다. 결혼이주자의 경우 역시 혼인 적령기 배우자가 상대적으로 부족한 도시의 중하위 소득계층지역이나 농촌지역에 주로 거주하게 된다. 따라서 사회자본론이나 초국가주의 입장에서 흔히 강조되는 주장, 즉 외국인 이주자의 유입과 지역 정착과정에서 이들이 가지는 지역 내 및 초국가적 네트워크와 이에 의한 정보 획득에 크게 의존한다는 주장(Portes, 1997)은 이러한 외적 조건들을 전제로 이해되어야 할 것이다.

이러한 외적 조건을 전제로, 외국인 이주자들은

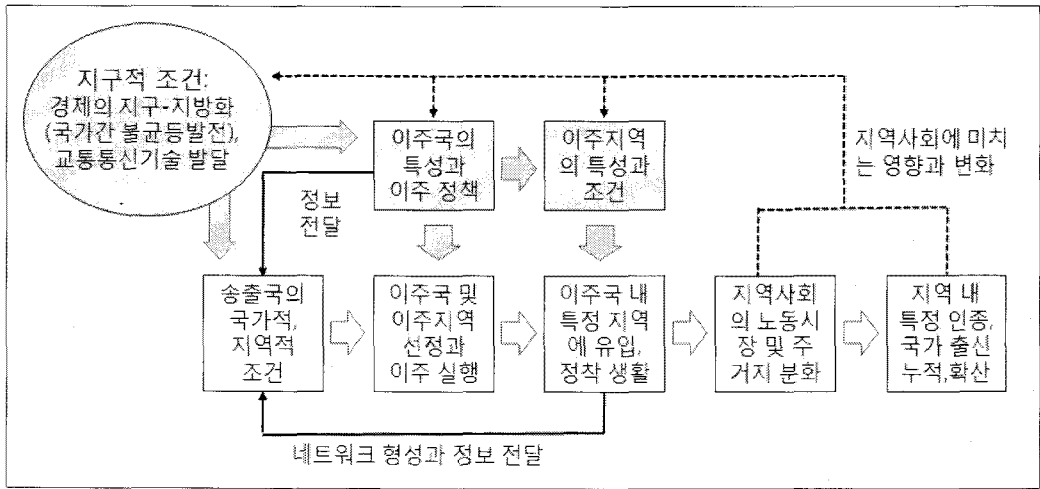


그림 2. 외국인 이주자의 이주과정과 지역사회 정착 과정

자신의 거주지를 제한된 범위 내에서 선정할 수 있게 된다. 그리고 이들의 거주지 분포는 출신국이나 입국 지위에 따라 다르겠지만, 대체로 일정한 단계를 거치면서 한편으로 집주하면서 또한 주변 지역으로 확산되는 것으로 추정해 볼 수 있다(그림 2). 초기 외국인 이주자들 가운데 제한된 범위 내에서 거주지를 선정할 수 있는 사람들은 우선 일 자리를 구하기 용이한 지역에 거주하고자 할 것이다. 이들의 유입으로 지역의 노동시장은 ‘인종’이라는 새로운 요인에 의해 분절되게 되며, 외국인 노동자들은 내국인 노동자와 차별화된 임금이나 노동조건에 따라 분절된 노동시장을 형성하게 된다(최병두·李東碩, 2010). 시간이 경과함에 따라, 외국인 이주자들이 원만하게 정착한 지역들에서는 이들과 일정한 네트워크를 형성하고 있는 잠재적 이주자들이 노동 및 거주와 관련된 정보를 획득하고 이 지역에 추가적으로 유입되게 된다. 또한 기업주들의 인식에 따라 특정 유형, 즉 인종이나 국가출신의 이주자들이 선호되게 된다. 이에 따라 같은 인종이나 국가 출신의 이주자들이 점점 더 많이 거주하게 되면서, 이들의 집주지역을 형성하면서 주변지역으로 확산되게 된다. 이러한 현상은 시간이 지남에 따라 더욱 누적적으로 강화될 수 있으며, 이에 따라 지역 사회에 특정 인종이나 국가 출신자들이 밀집한 주거 및 생활공간의 분화를 만들어내게 된다. 이 과정은 외국인 이주자들 가운데에서도 이주노동자와 결혼이주자들에게 유

사하게 적용될 수 있을 것이다.

실제 일본의 외국인 등록자의 지역별 분포를 보면(그림 3, 표 4), 2009년의 경우 외국인 이주자들은 일본의 47개 광역자치체 지역들(즉 都道府縣) 가운데 거대도시지역을 형성하고 있는 도쿄도(東京都)와 그 주변 지역인 사이타마(埼玉), 지바(千葉), 가나가와(神奈川)현 그리고 오사카부(大阪府)와 그 주변지역인 효고(兵庫), 아이치(愛知)현에 10만명 이상 집중해 있어서, 이 7개 지역의 외국인 등록자수는 135.4만명으로 전체 외국인 등록자의 62.0%를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 이 지역들 주변으로 그 다음으로 많은 등급(즉, 3~10만명)의 지역들이 대체로 동심원을 이루면서 둘러싸고 있다. 그리고 이 지역들에서부터 북동쪽 및 남서쪽으로 멀어질수록 외국인 등록자의 수가 감소하는 경향을 보인다. 이들은 대체로 일본의 지역별 인구수 및 인구밀도가 높고, 제조업 및 서비스업 등의 경제활동이 보다 활발한 지역들이다.

물론 외국인 등록자수가 지역별 인구수에 정비례하는 것은 아니다. 지역별 인구수 대비 외국인 등록자수가 차지하는 인구 점유율을 보면, 2009년의 경우 도쿄도는 일본 전체에서 지역인구수가 가장 많고 외국인등록자수도 가장 많은 뿐만 아니라 이들의 점유율도 3.23%로 가장 높다. 또한 오사카부와 아이치현의 경우도 인구점유율이 각각 2.39%, 2.90%로 높은 편이지만, 오사카부 주변에 위치한 미에(三重), 시가(滋賀)현의 경우는 인구수가 200



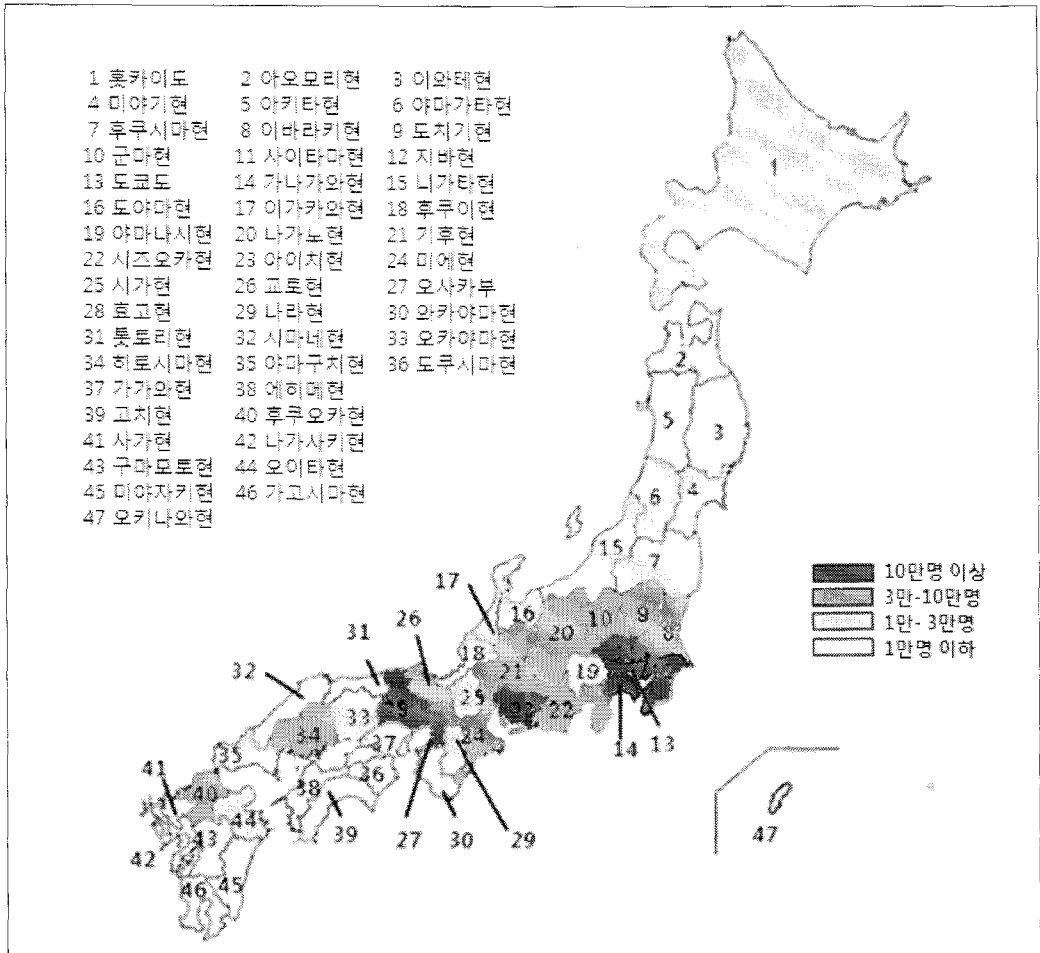


그림 3. 일본의 광역자치구역(도도부현)별 외국인등록자수 현황(2009년)

만명이 되지 않지만 외국인 등록자가 상대적으로 많아 이들의 인구 점유율이 각각 2.62%, 2.04%를 보이고 있다. 또한 이 지역들 간에는 외국인 등록자의 증가율도 상당한 차이를 보인다. 도쿄도와 그 주변의 가나가와, 사이타마, 지바현의 경우는 2000년에 비해 2009년의 외국인 등록자수는 40~54%사이의 높은 증가율을 보인 반면, 오사카부와 그 주변의 효고현의 경우는 각각 0.9%와 2.4%의 증가율을 보이고 있다.

이와 같은 증가율의 차이는 도쿄도와 주변지역들 그리고 오사카부와 주변지역의 경제적 특성에 기인하기보다는 지역 내 외국인 이주자들의 인종별, 출신국적별 구성의 차이에 주로 기인한 것이라고 할 수 있다. 즉 이들의 지역별 분포와 증가율의 차이를 출신국적별 특성에 초점을 두고 좀

더 세밀하게 살펴보면(표 4), 도쿄도와 그 주변지역들은 2000년의 경우 외국인 등록자들 가운데 한국조선인의 비율이 모두 35% 이하인 반면 오사카부와 효고현의 경우는 이들의 비율이 각각 76.3%, 65.3%로 외국인 등록자들 가운데 절대 다수를 차지하고 있다. 이러한 점에서 도쿄도와 그 주변지역의 경우는 기존의 중국, 브라질, 필리핀 출신의 이주자들이 본국 이주자들의 유입을 촉진하여 외국인 이주자수가 크게 증가한 반면(Machimura, 2000; Reyes-Ruiz, 2005), 주로 올드카머라고 할 수 있는 한국조선인들이 집중적으로 거주하는 오사카부와 그 주변 지역의 경우는 이들과 연계된 이주자들(즉 한국으로부터의 이주자들)의 유입을 크게 촉진하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 또한 후자의 지역들은 이미 기존의 한국조선인들이

표 4. 일본의 외국인 등록자의 지역별 국적별 분포

지역별 (都道府県)	2000년									2009년								
	총등록 외국인수	한국 조선	중국	브라 질	필리 핀	페루	미국	기타	총등록 외국인수	한국 조선	중국	브라 질	필리 핀	페루	미국	기타		
전국	1,686,444	37.7	19.9	15.1	8.6	2.7	2.6	13.4	2,186,121	26.6	29.6	14.1	9.5	2.7	2.4	15.2		
도쿄(東京都)	296,823	32.9	31.0	1.5	8.3	0.7	5.7	19.9	415,098	27.5	37.8	1.1	7.6	0.6	4.5	21.0		
오사카(大阪府)	208,072	<b>76.3</b>	13.3	2.4	1.9	0.5	1.0	4.6	209,935	<b>61.9</b>	23.8	1.9	2.8	0.6	1.2	7.7		
아이치(愛知県)	139,540	34.2	11.3	<b>34.1</b>	7.7	3.6	1.2	7.9	214,816	18.9	21.9	<b>31.3</b>	12.1	3.8	1.2	10.9		
가나가와(神奈川県)	120,332	27.9	22.5	10.2	9.6	5.6	3.7	20.5	173,039	19.8	31.8	7.6	10.7	4.8	3.0	22.3		
후쿠오카(福岡県)	99,703	<b>65.3</b>	15.8	3.8	2.5	0.9	2.3	9.4	102,059	<b>52.1</b>	25.2	3.5	3.3	0.9	2.3	12.8		
사이타마(埼玉県)	81,898	21.6	25.9	15.7	12.3	4.6	1.9	18	123,600	16.0	37.7	10.0	13.6	3.7	1.5	17.6		
지바(千葉県)	74,969	23.0	25.3	8.5	16.2	4.2	2.2	20.6	115,791	16.3	38.4	5.2	14.9	3.1	1.9	20.3		
시즈오카(静岡県)	68,207	10.1	8.3	<b>52.7</b>	11.2	6.8	1.0	9.9	93,499	6.8	14.6	<b>45.6</b>	13.4	6.6	0.9	12.0		
교토(京都市)	55,108	<b>74.5</b>	12.6	1.3	3.0	0.4	1.9	6.3	52,998	<b>61.0</b>	21.6	1.1	3.9	0.3	2.3	9.9		
이바라키(茨城県)	42,275	13.7	17.1	25.6	12.2	4.2	1.4	25.8	56,362	10.3	28.0	18.1	14.2	3.7	1.2	24.5		
나가노(長野県)	42,058	11.2	15.1	<b>47.4</b>	10.4	2.3	1.1	12.5	38,279	12.3	28.7	28.6	11.4	2.2	1.4	15.4		
후쿠오카(福岡県)	39,231	<b>56.3</b>	22.4	0.7	8.3	0.7	2.6	9	52,172	36.6	<b>41.2</b>	0.6	7.1	0.5	2.2	11.9		
군마(群馬県)	38,570	8.3	8.6	<b>39.7</b>	15.7	<b>10.4</b>	0.9	16.4	44,906	7.0	16.4	<b>34.1</b>	13.5	<b>11.0</b>	1.0	16.9		
기후(岐阜県)	36,595	20.5	18.9	<b>40.5</b>	9.7	2.2	0.8	7.4	52,241	10.7	32.1	<b>32.7</b>	16.2	2.0	0.8	6.4		
미에(三重県)	32,160	22.7	7.4	<b>47.7</b>	5.1	6.2	0.8	10.1	49,087	12.5	19.4	<b>38.0</b>	10.4	7.3	0.6	11.7		
히로시마(広島県)	29,632	<b>45.5</b>	17.0	15.4	9.5	1.9	2.5	8.2	41,352	26.1	<b>36.1</b>	9.2	12.6	1.7	1.7	12.6		
도치기(栃木県)	27,089	11.6	16.0	30.7	10.0	<b>12.6</b>	1.6	17.5	34,216	9.2	24.8	22.5	10.4	<b>11.7</b>	1.5	19.8		
시가(滋賀県)	23,589	30.8	7.0	<b>42.9</b>	5.1	6.9	1.2	6.1	28,594	20.8	17.8	<b>39.8</b>	6.4	6.4	1.3	7.4		
오카야마(岡山県)	16,141	<b>49.5</b>	21.2	11.9	7.1	0.8	1.8	7.7	23,145	29.3	45.2	6.4	6.3	0.5	1.3	11.0		
홋카이도(北海道)	15,731	37.7	25.0	1.9	7.5	0.2	5.4	22.3	21,866	24.5	<b>43.2</b>	0.9	5.7	0.1	4.6	21.0		
야마구치(山口県)	15,224	<b>71.0</b>	11.6	1.9	7.2	0.3	2.2	5.8	14,784	<b>52.9</b>	27.5	1.5	8.0	0.2	2.6	7.3		
야마나시(山梨県)	13,975	16.6	16.4	33.8	12.5	7.0	1.6	12.1	16,558	15.4	24.0	26.1	12.1	6.4	1.3	7.5		
미야기(宮城県)	13,188	33.8	<b>34.1</b>	6.9	6.7	0.5	3.6	14.4	16,500	26.9	<b>45.8</b>	1.1	6.3	0.3	3.3	16.4		
후쿠이(福井県)	12,393	35.6	18.9	26.5	8.6	1.2	0.9	8.3	12,881	26.2	36.7	18.6	9.7	0.7	0.1	6.9		
니가타(新潟県)	12,307	21.0	25.4	11.5	18.2	1.3	2.7	19.9	14,411	15.7	<b>40.5</b>	4.8	15.5	0.6	2.5	20.4		
후쿠시마(福島県)	10,919	19.5	29.2	11.7	23.6	1.8	2.5	11.7	12,153	17.0	<b>43.7</b>	3.2	19.5	0.6	2.8	13.3		
나라(奈良県)	10,803	<b>55.2</b>	16.8	9.7	4.2	2.3	2.9	8.9	11,403	41.2	30.3	6.0	4.9	2.0	2.5	13.0		
도야마(富山県)	9,684	18.0	18.9	38.6	12.7	0.3	1.5	10	14,489	9.5	41.0	<b>22.9</b>	11.8	0.2	1.2	13.4		
이시카와(石川県)	8,163	32.3	19.5	<b>26.7</b>	5.3	0.9	2.6	12.7	11,601	18.0	44.8	13.3	5.5	0.5	2.1	15.8		
오키나와(沖縄県)	7,675	6.2	23.8	2.2	21.6	5.8	24.3	16.1	9,038	7.4	24.1	2.8	18.3	3.3	<b>24.1</b>	19.9		
와카야마(和歌山県)	6,700	<b>57.2</b>	13.3	4.0	10.1	0.5	2.6	12.3	6,261	45.8	24.3	1.7	9.8	0.3	2.8	15.4		
야마가타(山形県)	6,271	29.2	<b>35.8</b>	9.4	12.5	0.9	2.3	9.9	6,963	30.1	44.7	2.4	10.0	0.1	1.7	11.0		
가가와(香川県)	6,230	19.1	<b>34.8</b>	8.3	19.1	5.0	1.8	11.9	8,772	11.6	<b>50.4</b>	3.8	15.3	4.9	1.9	12.0		
구마모토(熊本県)	6,150	20.0	<b>33.1</b>	1.3	24.1	0.3	4.8	16.4	9,257	12.4	<b>52.6</b>	0.7	15.8	0.2	3.6	14.7		
오이타(大分県)	6,104	41.8	23.6	1.5	14.3	1.0	2.5	15.3	11,062	24.2	41.1	0.9	10.6	0.4	2.1	20.7		
에히메(愛媛県)	6,029	28.7	<b>41.6</b>	2.9	10.7	1.1	2.5	12.5	9,698	16.1	<b>57.7</b>	2.7	10.1	0.5	2.1	10.7		
나가사키(長崎県)	5,851	24.7	<b>38.2</b>	1.4	11.8	0.3	6.2	17.4	8,166	16.0	<b>54.6</b>	0.4	9.1	0.1	5.2	14.6		
시마네(島根県)	5,566	21.0	28.2	23.9	16.9	0.2	1.6	8.2	5,822	15.1	40.9	19.3	14.3	0.1	1.9	8.5		
이와테(岩手県)	5,061	22.0	<b>34.6</b>	14.2	14.7	0.4	3.6	10.5	6,349	17.8	<b>48.5</b>	2.8	14.3	0.2	2.9	13.6		
가고시마(鹿児島県)	4,546	11.5	32.0	2.9	26.8	0.3	4.9	21.6	5,897	9.9	45.9	0.8	22.8	0.3	4.4	15.9		
아오모리(青森県)	4,116	33.4	22.1	2.6	16.7	0.2	6.5	18.5	4,795	22.4	44.2	0.7	11.5	0.1	6.7	14.5		
아키타(秋田県)	4,022	21.6	<b>41.0</b>	1.9	20.5	0.3	3.3	11.4	4,337	17.8	<b>51.1</b>	0.3	14.3	0.1	4.2	12.2		
도쿠시마(徳島県)	3,980	11.5	<b>48.4</b>	3.1	17.8	0.9	2.2	16.1	5,409	7.0	<b>62.7</b>	0.9	11.3	0.2	2.4	15.4		
돗토리(鳥取県)	3,878	40.5	30.2	4.0	12.9	0.2	2.0	10.2	4,322	30.0	44.0	0.8	11.5	0.1	2.0	11.6		
사가(佐賀県)	3,386	30.9	32.8	1.0	18.4	0.2	2.9	13.8	4,336	20.3	47.0	0.5	12.8	0.0	2.7	16.4		
고치(高知県)	3,256	25.2	31.6	0.8	15.9	0.1	2.8	23.6	3,605	18.9	41.2	0.5	15.0	0.1	3.4	21.0		
미야자키(宮崎県)	3,244	24.7	21.8	1.3	19.5	0.4	5.5	26.8	4,197	15.5	44.2	1.0	13.5	0.2	5.1	20.5		

자료: 2000년 자료: [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press\\_010613-1\\_010613-1-1.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_010613-1_010613-1-1.html)  
 2009년 자료: 일본 법무성 입국관리국

지역 노동시장의 중하위층을 여전히 점유하고 있기 때문에 남미 일계인들이나 동남아시아 출신 이주자들이 유입될 수 있는 여지가 상대적으로 적었기 때문인 것으로 해석될 수 있다(최병두·李東碩, 2010).

이와 같이 외국인 등록자를 출신 국적별로 보면, 전국적으로 한국조선인의 비율은 2000년 37.7%에서 2009년 26.6%로 크게 감소한 반면, 중국출신 이주자의 비율은 같은 기간 19.9%에서 29.6%로 증가하여 2009년 외국인 등록자들 가운데 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. 한국조선인들은 앞서 언급한 바와 같이 대부분 2차 대전 이전부터 거주하거나 그의 후손들로, 특별영주권을 가지고 있지만 사망이나 일본 귀화 등으로 등록자수가 절대적으로 감소하고 있다. 광역지역단위에서 이들의 비중이 상대적으로 높은 지역(2000년 기준 외국인 등록자들 가운데 50% 이상을 차지하는 지역)은 오사카부와 교토(京都府), 그리고 효고, 후쿠오카(福岡), 야마구치(山口), 나라(奈良), 와카야마(和歌山)현 등이다. 이 지역들에서 한국조선인의 수는 절대적으로 감소할 뿐만 아니라, 다른 국가출신 외국인들의 유입이 증대함에 따라 외국인 등록자들 가운데 차지하는 비율은 크게 감소하고 있다.

반면 중국출신 이주자들은 전체 지역들에 대체로 산재해 있지만, 2000년의 경우 전체 외국인 이주자들이 상대적으로 적은 지역들(31.0%를 차지하는 도쿄도를 제외하고)에서 상대적으로 높은 비율을 보였다. 그러나 2009년에는 이 지역들뿐만 아니라 사이타마, 지바, 후쿠오카현 등 상대적으로 전체 외국인 이주자들이 많은 지역들에서도 중국인 이주자들의 비율이 크게 증가하여 40% 수준의 비율을 보이고 있다. 다른 한편, 브라질, 페루 등 남미 국가들에서 유입된 일계인들은 다른 출신국가 이주자들보다도 지역별 편중도가 높게 나타나고 있다. 이들은 1990년대 많이 유입하였기 때문에, 2000년에서 2009년 사이 외국인 등록자들 가운데 차지하는 비중은 약간 줄었지만, 아이치, 시즈오카(静岡), 군마(群馬), 기후(岐阜), 시가(滋賀)현 등에서 상대적으로 높은 비율(30% 이상)을 차지하고 있으며, 반면 다른 지역들에서는 대체로 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

이러한 자료들에서 유추해 보면, 일본 사회에서

오랜 생존과 생활 경험을 가진 한국조선인들이 특정 지역에 정착하게 된 것은 이 지역들이 식민지 시대에 일본인들로부터 차별받고 멸시받으면서 일자리와 숙소를 구하기 용이한 조건을 갖추고 있었기 때문이라고 할 수 있다. 물론 당시 한국조선인들이 일본의 하층 노동시장에 참여할 수 있었던 것은 일본의 침탈에 의한 한반도 농촌의 황폐화 그리고 일본 국내의 광범위한 노동력 부족에 기인한 것이라고 할지라도, 이들의 유입과 취업은 혈연과 지연 네트워크에 크게 의존하였다.<sup>3)</sup> 그 이후 재일 한국조선인들은 점차 생활수준이 향상됨에 따라 완전히 배타적 공동체를 형성하기 보다는 일본인 주민들이 살고 있는 지역 내에서 거주하면서 상대적으로 집중된 특정 지구, 즉 '집주지역'을 형성하게 되었다. 이러한 집주지역에서는 일본인과 한국인 간 접촉 기회가 많으므로, 양 민족 간 관계가 지역사회의 주요 이슈가 되기도 했다. 이와 같이 한 민족 집단이 집주지역을 형성하게 되면, 그 지역으로 같은 출신국의 이주자들의 유입이 증가하게 된다. 최근 이 집주지역에 일자리를 찾아 새로운 한국인 뉴커머가 들어오면서 기존의 올드 커머 재일동포와 뉴커머 사이에서 갈등과 반목이 일어나기도 하며, 이로 인해 재일 한국조선인 사회에 정체성을 재인식하는 하나의 계기가 되기도 했다(조현미, 2000).

최근 유입된 뉴커머 외국인 이주자들 가운데 상대적으로 출신국이나 인종적으로 다수인 이주자 집단들, 예로 중국인, 남미 일계인들은 이주 및 정착과정에서 형성된 네트워크를 통해 연쇄이주 패턴을 되풀이함으로써, 초기 이주자가 정착한 주거지를 중심으로 규모를 확대시켜나가고 있다고 할 수 있다. 이들은 일본사회에 원만하게 정착하기 위하여 자국인들끼리 근접해 거주할 뿐만 아니라 사회적 연결망을 형성하고 있다. 한국의 상황과 유사하게 일본에서도 단순 이주노동자들은 일요일이나 공휴일에는 같은 국적 출신끼리 모여서 종교 활동을 하거나 취업정보도 교환한다. 이러한 사회적 연결망은 모국 사회로도 확장되어 해외 취업을 원하는 본국의 잠재적 이주 노동자들로 하여금 정보를 획득하고 이주에 수반되는 비용과 위험을 감소시킬 수 있는 수단이 되기도 한다(설동훈, 2005, 217). 물론 미국이나 유럽 출신의 선진국 이주자들은 대

도시 중심부에 거주하는 경향을 보이지만, 중국인이나 브라질 출신 일제인들은 대도시에서 상당히 떨어진 지역들에 국적별로 집적하여 거주지 분화를 이루는 경향을 드러내고 있다.

이들은 한 지역 내에서도 일정 지구 내에 집중하여 에스닉 커뮤니티를 구축하는 경향을 보인다. 이들이 이러한 에스닉 커뮤니티를 형성하는 것은 원주민들에 의한 외적 압력에 대한 대응과정으로 이해될 수 있다. 즉 분리된 거주지역의 형성은 원주민들의 거주지로부터의 배제와 차별에 따른 불가피한 결과이지만 또한 소수집단들이 이에 대응하기 위해 응집력을 구축하고자 하는 주체적 대응이라고 할 수 있다(조현미, 2009). 공동체 내에서 이루어지는 상호 호혜적 관계는 차단된 외부세계로부터의 위협이나 불안에 대해 공동으로 대응하기 위한 내부 구성원들의 강한 결속력을 가져다준다. 이러한 결속력을 통해 이주자 집단은 원주민들에게 완전히 동화되기보다는 자신의 고유한 의식주와 같은 생활문화나 언어, 종교, 규범적 가치를 유지하고 계승할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 이러한 과정을 통해 외국인 이주자의 소수 집단은 자조적 네트워크나 상호부조 조직을 발달시킴으로써 자신의 공동체를 발전시켜 나갈 수 있는 힘을 가지게 되고, 궁극적으로 자신들이 거주하는 지역의 구조와 경관의 변화에도 영향을 미치게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같은 세부 유형별 구성과 지역별 분포 특성을 가진 일본의 다문화사회는 앞으로 기본적 구성틀은 크게 바뀌지 않겠지만, 그 양상은 다소 변할 것으로 추정된다. 20세기 초반에 유입되어 ‘올드커머’라고 불리는 제일 한국조선인들은 시간이 흐름에 따라 점차 귀화와 결혼 등을 통해 점차 일본 사회에 포섭되면서 수적으로 뿐만 아니라 그 정체성도 일본 지향적으로 변할 것으로 추정된다(전형권, 2007; 김현선, 2009). 반면 20세기 후반에 유입되기 시작한 뉴커머들은 앞으로도 지속적으로 늘어날 것으로 추정되지만, 이들의 유입 증대/감소는 일본 경제의 부흥/침체와 밀접하게 관련된다.

사실 일본은 1980대 후반에서 1990년대에 심각한 경제침체를 경험하면서 이를 극복하기 위한 방편의 일환으로 저렴한 외국인 노동자들의 대규모 유입을 허가하였고 최근까지 이러한 경향은 지속

되었다. 그러나 일본 경제는 2007년 말 침체되기 시작하여 2008년에는 마이너스 성장을 겪게 되었다. 특히 미국 금융위기의 여파로 신용체계가 붕괴되면서 국제 무역이 30% 정도 감소했고, 자동차 부문을 포함하여 수출 산업들이 치명적인 영향을 받았다. 이러한 외적 충격은 일본 국내 투자와 고용의 감소를 초래하여, 특히 제조업 부문에서 파견노동자와 하청노동자와 같은 비정규직 노동자들에게 전가되었다. 이러한 일자리의 상실은 외국인 노동자, 그 가운데에서도 일제인 노동자들에게 심각하게 집중되었다. 이러한 상황은 다음의 신문 기사에서도 생생하게 포착되고 있다. 즉

“일본 정부는 이달[2009.4]에 긴급 프로그램을 발동, 브라질 등 남미 계열 노동자들에게 비행기 값 3000달러와 추가 2000달러 등 자금을 지원하는 조건으로 본국으로 돌아갈 것을 권하고 있다. 정부로부터 돈을 받고 본국으로 돌아간 근로자들은 향후 일본에서 재취업할 수 없다. …… 최근 경기침체로 일본 제조업이 위축되고 실업률이 높아지면서 일본 정부는 자국 노동시장의 부담을 완화할 특단의 조치를 취할 수밖에 없게 됐다”(뉴욕 타임즈; 머니투데이, 2009.4.23에서 재인용).

이와 같은 일본 경제의 침체로 인한 고용 감소와 외국인 이주자들에 대한 일자리의 상실은 일본의 다문화사회 구성에 영향을 미치고 있다. 즉 일자리를 잃은 “외국인 가정의 소득 불안정은 외국인 자녀들의 미등교자 수를 증가시키고 있다. 즉 외국인 학교에 다니는 외국인 학생의 수는 2009년 30~50% 감소했다. 일부 외국인 학교는 은행 파산에 이르게 되었다. 지방적 차원에서 일본계 브라질인의 수는 2008년 11~12월을 정점으로 절대적으로 감소하기 시작했고, 브라질인 공동체들은 붕괴되고 있다”(Iguchi, 2009).<sup>4)</sup> 이와 같이 보다 최근 일본 경제의 침체는 외국인 이주자들에 대한 고용 축소를 요구하고 있지만, 보다 장기적으로 볼 때, 특히 세계 경제 또는 최소한 동아시아 경제에서 일본의 경제수준과 일본 국내의 저출산·고령화 경향으로 보면 외국인 이주자들의 지속적 유입과 이에 따른 다문화사회로의 확대 경향은 불가피하다고 하겠다.

#### 4. 일본의 다문화 정책의 전개 과정

최근 일본 사회의 다문화사회로의 전환을 알리는 이와 같은 외국인 이주자들의 유입 급증과 그 영향은 앞서 언급한 바와 같이 '제 3의 개국'이라고 불릴 정도로 중대한 도전으로 간주되고 있다. 이에 따라, 1980년대 후반부터 일본 정부는 다문화사회로의 전환 과정에 보다 적극적으로 대처하고자 했다. 국내 지역사회에 정착하게 된 외국인 이주자들에 대한 일본 정부의 구체적 정책들은 대체로 1990년대에는 '내향적 국제화', 2000년대에는 '다문화공생'이라는 용어에 의해 기본적으로 개념화 또는 담론화되었다. 물론 인구적 측면에서 다문화사회로의 전환에 대응하기 위한 정책과 그 기본 개념들이라고 해서, 모두 '다문화주의'를 전제로 하거나 이를 지향하는 것은 아니다. 즉 다문화사회에 대한 정부 정책은 흔히 3가지 유형, 즉 동화주의, 다문화주의(또는 다원주의) 그리고 (차별적) 포섭/배제정책으로 구분된다(Martiniello, 1997; Castles and Miller, 2003).

동화주의 정책은 국내 잠재적 소수집단이나 이민자들을 다수 집단의 사회 속에 융해되어 동화되도록 하기 위하여 문화적 적응이라는 단선적 접근 방식을 취한다. 이러한 정책을 추진하는 국가는 새로 유입된 사람들이 가능한 빠른 시일 내에 국민이라는 공동체 안에 포섭되도록 하기 위하여 상대적으로 간단한 절차를 통해 국적을 부여하거나 귀화할 수 있도록 하지만, 반면 출신국의 문화와 언어 등을 포기하도록 강제된다. 반면 다원주의 정책은 소수집단이나 새로 유입된 집단들이 가지는 문화와 정체성의 다양성을 어느 정도 인정하는 접근 방식을 취한다. 이러한 정책을 취하는 국가는 직접 재정 지원을 통해 소수집단의 문화를 보호하지는 않지만, 차별을 받을 수 있는 여러 영역들(고용, 교육, 주거 등)에서 일정한 지원정책을 시행하기도 한다. 차별적 포섭/배제정책은 어떤 소수집단에 대해서는 그 존재를 인정하고 포섭하고자 하지만 또 다른 소수집단에 대해서는 배제하는 접근방식을 취한다. 이러한 정책을 취한 국가는 예로 전문직 이주자들의 경우는 별다른 어려움 없이 포섭되도록 하지만, 단순 이주노동자의 경우는 원칙적으로 자기 나라로 돌아갈 것이라고 전제

한다.

다문화사회에 대한 정책들을 구분하는 이러한 세 가지 유형은 분석적 측면에서 제시된 것으로, 한 국가가 외국인 이주자들에 대해 시행하는 정책들은 이러한 유형들을 혼합하고 있다. 예로, 일본의 경우, 동남아시아 국가들에서 유입되는 단순 이주노동자들에 대해서는 기능실습제도에 따라 연수와 노동을 하기 위해 일정 기간 일본 국내에 체류한 후 본국으로 귀환하는 것을 필수적으로 전제하고 있다는 점에서, 차별적 배제주의라고 할 수 있다. 그러나 올드커머인 한국조선인들이나 결혼 이주자들에 대해서는 기본적으로 동화주의 정책을 강구하고 있으며, 전체적으로 보면 다문화주의 성향을 부분적으로(최소한 외형적으로) 내포하고자 한다. 이러한 점에서, "전적으로 동화주의적 사회, 또한 전적으로 다원주의적 사회는 존재하지 않는다. 그들은 서로간의 관계에 의해서만 의미를 갖는, 서로 경쟁하는 이념적 산물"이라고 할 수 있다(Martiniello, 1997 70; 136). 이와 같이 외국인 이주자들에 대한 정책의 혼합성에도 불구하고, 일본의 다문화정책이 전반적으로 어떤 유형의 이념을 더 강하게 반영하고 있는가에 대한(비판적) 분석은 중요하다고 하겠다. 이를 위해 일본의 다문화정책에 대해 간략히 살펴볼 필요가 있다(표 5).

외국인 이주자들에 대한 일본의 정책은 중앙정부가 아니라 지방정부에 의해 우선 추진되었다. 이미 1980년대 초 일부 혁신적 지방자치단체들은 이른바 '내향적 국제화' 또는 '민제외교(民際外交)'의 개념에 따라 지역사회에서 점차 증가하고 있는 외국인 이주자들에 대한 대책을 강구하고자 했다. 예로, 1975년 가나가와(神奈川)현은 광역지자체로서 독자적 입장에서 국제교류를 촉진하면서 이를 민제교류라 칭하였다(조현미, 2009). 1982년 가나가와현의 지사는 '지방의 시대' 심포지움에서 지자체와 시민단체가 주도하는 국제교류를 추진할 것을 제시하면서, 국제화는 "국가능력이 감퇴됨에 따라 주권자인 시민이나 지방정부가 국가범위를 넘어서 스스로 조직을 만들어가는 과정"이라고 제시했다(坂本義和, 1984, 17-36; 양기호, 2006, 70에서 재인용). 이와 같이, 일부 지자체들과 시민단체들이 민간 차원에서 자발적으로 국제 교류(즉 민제외교)를 촉진하고, 특히 일본인들이 외국으로

표 5. 일본의 다문화공생 년표

연도	외국인 정책과 다문화공생에 관한 동향
1950	외무성 출입국관리청 설치
1951	샌프란시스코평화조약 체결, 출입국관리령(입관령) 제정
1965	한일국교 정상화
1972	중일국교 정상화
1975	가나가와현(神奈川県) 독자적 국제교류 촉진, 민제교류라고 지칭함.
1979	국제인권규약 비준
1980년대	중국귀국가 수용, 인도차이나 난민 수용; 외국인 배우자 증가
1981	난민조약가입, 출입국관리 및 난민인정법(입관법) 제정 (82년 시행: 기술연수생제도), 중국(잔류)일본인 조사 시작
1983	유학생 받아들이기 10만명 계획
1984	취학 비자수속 간소화(아르바이트 인정)
1985	플라자 합의
1987	자치성, 지방공공단체 국제교류지침 시달
1988	국제교류협회(전국 및 지부) 설치
1989	입관법 개정(1990년 시행)
1990년대	日系인 유입 급증; 외국인연수생 증가; 지자체들 내향적 국제화 촉진
1993	외국인 기능실습제도 도입
1995	고베지진 후 시민단체활동에서 '다문화공생' 개념 등장
1999	입관법 개정(2000년 시행)
2000년대	다문화공생 정책으로의 전환
2000	법무성 '제2차 입관기본계획' 책정
2001	외국인집주도시회의 발족
2002	오사카시(大阪市) 국제화추진기본지침 마련
2003	경제단체연합회(経團連) <다문화공생청> 설립 제안; 유학생 받아들이기 10만명 달성
2005	가와사키시(川崎市) 다문화공생사회추진 지침 책정; 총무성 다문화공생의 추진에 관한 연구회 결성
2006	총무성, 다문화공생추진 프로그램 발표; 입관법 개정(2007년 시행: 외국인에게 전자방식 개인 식별정보 의무화)
2009	입관법 개정(외국인 등록제 폐지, 외국인에게도 주민등록법 적용)
2010	연구기능제도 개정(입국 후 2개월부터 노동관계 법령 적용, 부당알선 외국인 강제퇴거)

출처: 山協啓造(2007), 依光正哲(2005); 이원경(2010) 등 참조.

나가서 교류를 촉진하는 외향적 국제화뿐만 아니라 국내 지역사회에 유입되는 외국인 이주자들에 대한 정책과 지원을 강구하도록 하는 내향적 국제화가 강조되게 되었다. 일본의 중앙정부(자치성)가 '지방공공단체에 있어서 국제교류에 관한 지침'을 지방정부에 시달한 것은 그로부터 5년이 지난 뒤인 1987년이었다.

이와 같이, 일본에서 다문화사회로의 전환 초기에 있어 주체는 중앙정부가 아니라 지역사회의 지방정부와 시민사회단체였다는 점은 중요한 의미를 가진다. 즉 지방정부의 민제외교란 지역사회를 일시적으로 방문하는 관광객들뿐만 아니라 일정 기간 이상 정주하는 외국인 이주자들에 대한 인식과 정책의 변화를 의미한다. 내향적 국제화란 외국인 이주자들을 지역주민으로 인식하고 이들에 대해 지역사회가 할 수 있는 복지서비스의 제공과 지원을 촉구하는 혁신 지자체들과 지역사회단체들의 이념적 산물로 간주된다. 특히 지역사회 차원에서 이러한 내향적 국제화 정책을 추진하는 과정에서, 1988년 전국 차원의 '국제교류협회'와 이들의 지부를 모든 광역지자체들에 두게 되었고, 또한 1990년대 초부터는 지역사회의 외국인 이주자들로 구성된 '외국인시민회의'가 조직·활동하게 되었다. 이러한 국제교류협회와 외국인시민회는 기존의 일본 통치체제를 크게 바꾸지 않는 범위 내에서 문화적 다양성을 제도화하기 위한 전략으로 이해될 수 있다(한승미, 2003, 124; 최병두, 2010). 2000년대 초에는 이와 같이 외국인 이주자들이 많이 거주하는 지자체들(특히 일계인들이 집중된 지자체들)을 중심으로 외국인집주도시회의가 발족하여 상호 정보를 교류하는 한편, 관련 사항들을 중앙정부에 건의하고 있다.

다문화사회로의 전환 초기 단계에 부각되었던 이러한 내향적 국제화 전략이 전체적으로 동화주의적인가 또는 다문화주의적인가에 대해 엄격하게 평가하기란 어렵다. 내향적 국제화 전략은 분명 외국인 이주자들에 대한 새로운 정책이라고 할 수 있으며, 이들은 첫째 일본 정부나 시민단체들뿐만 아니라 외국인 이주자들 스스로 자신의 이해관계를 표현할 수 있는 '공적 영역'을 제공함으로써, 외국인 이주자들과 본국인들 간뿐만 아니라 다양한 국적과 유형의 외국인 이주자들 간에도 상이한

의견을 조정해 ‘합의된’ 정책을 제안할 수 있도록 함으로써, ‘대립에서 참여로, 시민에서 주민으로, 동화에서 공존으로’ 나아갈 수 있는 길을 마련한 것이라고 할 수 있다(한승미, 2003). 둘째 이 정책들은 기본적으로 중앙정부에 의해 제시된 것이 아니라 지방정부에서 우선 추진되었다는 점에서 ‘아래로부터 다문화주의’ 정책으로 이해되기도 한다. 이러한 점은 예로, 히로시마시(2006)가 <히로시마 국제시책추진플랜 2010>에서 밝힌 바와 같이, “일본 지자체들의 국제화 정책은 1980년대 후반 여러 혁신 지자체들에 의한 ‘민체교류’의 제창에 의해 선도되었다. 이는 평화, 인권, 지구환경보호, 빈곤의 근절 등 지구적 문제의 해결에는 자치체를 조직자로 하는 민간 외교가 국가를 주체로 하는 외교보다 효과적이라는 주장을 기반으로 한다”.

이러한 ‘내향적 국제화’의 개념은 2000년대에 들어오면서 보다 체계화된 ‘다문화공생’ 개념으로 발전하게 되었다. 즉 다문화공생의 개념은 1990년대 이후 새로운 외국인 이주자들의 급증과 지역사회에서의 정주화를 배경으로 등장하게 되었다. 특히 이 용어는 1995년 고베지진을 계기로 인권의 관점에서 외국인을 지원하는 시민단체 활동을 통해 확산되었으며, 그 이후 지자체들뿐만 아니라 주요 경제단체들까지 나서서 ‘다문화공생 사회’를 위한 정책과 이의 시행이 촉구되게 되었다. 이러한 점에서, 다문화공생은 정치적 입장이나 경제적 이해관계를 불문하고 공유되는 양상을 보이게 되었다. 즉 다문화공생이란 일본의 다문화사회로의 전환을 표현하는 대표적 슬로건이자 정책 지침으로, 지역사회단체나 노동현장뿐만 아니라 기업의 경영 전략이나 이념, 정당의 강령이나 행정부의 정책과 제 등에 사용되게 되었다. 이러한 점에서, 다문화공생을 둘러싼 담론은 기존의 일본 사회와 급증하는 외국인 이주자들 간 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제를 둘러싸고 제기된 것이라고 할 수 있지만(山脇, 2005; 丹羽, 2004; 한영혜, 2006, 155), 또한 일본이 지향하는 미래사회의 새로운 비전으로 간주되게 되었다(이태주, 권숙인, 2007).

다문화공생이란 이와 같이 새로운 가치 지향을 표현하는 슬로건이지만 또한 이를 실현하기 위한 정책 지침으로 중앙정부 및 지방자치단체들이 시행해야 할 구체적 정책들을 포괄하고 있다. 일본

총무성이 2005년 6월 설치한 ‘다문화공생추진에 관한 연구회’의 보고서에 근거하여 제시하고 있는 가이드라인에 의하면, 다문화공생의 주요 정책 영역은 커뮤니케이션 지원(일본어를 모국어로 하지 않은 외국인의 일상생활에서 가장 절실한 문제로, 일본어 및 일본사회에 대한 학습 지원, 정보의 다언어화를 통한 대응 등), 생활지원(거주, 교육, 노동환경, 의료/보건/복지, 방재 등 실생활에 핵심적인 영역들을 모두 포괄) 다문화공생 지역만들기(다문화공생에 대한 지역주민의 의식을 계발하고, 외국인 주민의 자립과 사회 참여를 촉진함), 그리고 이러한 정책들을 수행하기 위한 다문화공생 정책의 추진 체제 정비(지자체의 체제 정비, 지역의 각 주체들 간 역할 분담과 제휴, 국가 및 기업의 역할 명확화 등)이다(總務省, 2006, 34). 또한 <다문화공생의 추진에 관한 연구회 보고서 2007>은 2가지 주요 주제, 즉 ‘방재 네트워크의 본연의 자세’와 ‘외국인 주민에의 행정 서비스의 정확한 제공을 위한 본연의 자세’를 다루고 있다(總務省, 2007).

다문화공생을 위한 이러한 정책의 주요 내용들은 물론 개별적이고 구체적으로 검토되어야 할 것이다. 그러나 전체적으로 보면, 다문화공생은 일본이 다문화사회로의 전환에 대응하기 위하여 서구의 ‘다문화주의’를 일본식으로 번역한 개념이라고 할 수 있지만, 일본의 다문화공생의 개념과 구체적 정책들은 규범적으로 다문화주의를 지향한다고 할지라도, 그 유의성과 더불어 한계를 가지고 있다. 우선 전체적 유의성으로, 다문화공생 개념은 외국인 이주자들을 지역사회와 무관한 낯선 ‘외국인’이 아니라 지역사회에서 함께 살아갈 ‘주민’으로 인식하고, 다문화공생 정책은 이러한 공생관계를 전제로 외국인 주민에 대한 행정서비스 향상과 이(異)문화에 대한 시민들의 이해와 개방적 태도를 확립하고자 한다는 점에서 의의를 가진다고 하겠다.

특히 이러한 다문화공생 담론과 정책은 중앙정부의 추상적 수사나 일방적인 지침으로 전개되는 것이 아니라 외국인 이주자들이 실제 생활하고 있는 지역사회에서 지자체와 지역단체들에 의해 추동되고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 즉 다문화공생 제도의 담당자 또는 외국인 주민의 수용 주체로서 사회의 지자체와 지역사회단체들

은 유입된 외국인 이주자들이 지역사회에 원활하게 정착할 수 있도록 각종 행정서비스와 지원 활동을 전개하고 있다. 또한 다문화공생 도시 또는 지역사회를 조성하여 지역 주민들이 이문화에 대한 이해력을 향상시키고, 세계에 개방된 지역사회로 발전하도록 함으로써 지역사회가 활성화되고 지역경제 진흥에도 도움이 되도록 한다. 이러한 다문화공생 도시만들기는 ‘유니버설 디자인의 도시’ 조성이라는 관점에서 “국적과 민족이 각기 다른 사람들이 상호 문화적 차이를 인정하면서 대등한 관계를 구축하여 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 지역”을 조성하기 위한 것으로 이해된다(김범수, 2007). 지역사회에 기반을 둔 이러한 다문화공생 정책은 국제교류협회, 외국인시민회의, 외국인집주도시회의 등의 구성을 통해 다문화거버넌스를 구축할 수 있는 기반을 마련하였다.

그러나 다른 한편 일본의 다문화공생 담론과 정책은 실제적으로나 이념적으로 많은 한계를 가지는 것으로 비판되고 있다. 우선 실제적 측면에서 보면, 첫째 일본의 다문화정책이 적극적으로 추진되는 지역들 가운데 많은 지자체가 일본계 브라질인과 페루인 집주지역이다(이태주·권숙인, 2007). 다문화공생정책은 물론 다른 유형의 외국인 이주자들, 특히 재일한국조선인 활동이 적극적인 지자체 등에서도 활발하게 전개되고 있지만, 예로 지자체간 거버넌스 체제를 구성하고 있는 외국인집주도시회의에 참여한 지자체들은 대부분 일제인들의 유입이 많은 지역들이다(최병두, 2010). 이들은 기본적으로 문화적으로 이질적이지만 혈연관계를 배경으로 하고 있기 때문에, 일본 정부는 단일민족을 전제로 이들에게 정주권을 부여하면서 다문화공생 정책의 우선 대상으로 설정하고 있다. 둘째, 일본에는 미등록(불법) 신분으로 실제 ‘정주’하는 외국인 노동자가 상당수 있으나, 다문화공생 정책은 합법적인 정주 외국인 이주자들만 대상으로 행정서비스를 제공하고 있다. 이러한 전략은 미등록 외국인 노동자들을 정책 대상에서 이미 배제하고 있음을 의미한다. 셋째, 일본 정부는 다문화공생 개념을 강조하면서 실질적인 ‘공생’을 위해 해결해야 할 여러 경제정치적 문제들(예로, 참정권 등)을 제쳐 놓은 채, 언어 소통과 같은 ‘문화’적 측면에만 초점을 두고 있다.

물론 실제적 측면에서도 외국인 이주자를 위한 특정 정책은 이중성을 가질 수 있다. 예로, 일본 총무성이 발표한 다문화공생 추진에 관한 연구회의 2007년 보고서(總務省, 2007)에 의하면, 외국인 주민에의 행정서비스의 정확한 제공을 위한 본연의 자세로 두 가지 세부 사항이 강조된다. 첫째 사항으로, “지역에서 다문화공생의 추진을 위하여, 지방자치체가 외국인 주민에 대한 행정서비스의 제공을 적절하게 하기 위한 전제로서, 우선 외국인 주민의 소재정보를 정확하게 파악”하는 것이 필요하다고 지적된다. 그러나 이러한 필요성의 지적은 미등록 외국인 주민의 소재를 파악하여 이들로 인해 발생하는 문제를 해소할 뿐만 아니라 모든 외국인들을 대상으로 한 지원 채취 등을 정당화하고 이들을 통제하기 위한 전략으로 비판될 수도 있다. 둘째 사항으로, 다음이 강조된다.

“외국인 주민에의 행정서비스의 제공에 적극적으로 힘을 써도, 일본어에 의한 커뮤니케이션 능력이 불충분하기 때문에, 외국인 주민이 행정 서비스를 충분히 받을 수 없는 경우, 다양한 언어나 매체에 의한 정보 제공을 하는 것이 중요하다. .... 한편 모든 외국인에 대하여 모국어에 의해 정보 제공을 하는 것은 재정면이나 인재 확보의 면 등 여러 가지 이유로 곤란해서, 또 체류가 장기화함에 따라서 지역생활을 보내는 동시에 일본어나 일본 사회에 관한 학습의 요구가 늘어날 것도 있어, 일본어나 일본 사회에 관한 학습기회를 제공하는 것도 중요하다”(總務省, 2007).

이러한 사항 역시, 궁극적으로 다문화주의에 바탕을 둔 다언어 서비스 제공에서 동화주의에 바탕을 둔 일본어와 일본 사회에 관한 학습 제공으로 전환해 나갈 것임을 시사한 것이라고 평가될 수 있다.

## 5. 일본의 다문화공생 개념과 다문화주의

일본의 다문화공생 개념이 가지는 실제적 한계에 비해 이념적 한계를 지적하는 것은 보다 어렵다. 앞서 논의한 바와 같이 다문화사회 정책은 기본적으로 3가지 유형으로 구분될 수 있지만, 이들



은 개별 정책들에서 각기 다른 유형을 반영할 수 있으며 또한 한 정책이라고 할지라도 이중성을 가질 수 있기 때문에, 한 국가의 정책 전반을 특정 유형으로 분류하기란 쉽지 않다. 다른 한편, 다문화사회에 대한 정책을 평가하기 위한 기준으로서 다문화주의란 어떤 객관적 지표를 가지고 있다기 보다는 규범적 원칙이나 윤리에 바탕을 두고 있으며, 또한 외국인 이주자들에 대한 한 국가의 정책은 그 국가의 역사적 맥락 속에서 이해되어야 한다. 즉 “다문화주의의 개념은 서술적 조건이 아니라 가치-담지적 처방”이며, 또한 “각 국가는 소수자들과 비토착 이주자들에 관한 그 자신의 역사와 혼합을 가지며 역사적으로 이 두 집단은 필수적으로 연계되며 때로 구분할 수 없을 정도”로 결합되어 있다(Graburn and Ertl, 2008, 1). 뿐만 아니라 외국인 이주자에 대한 국가 정책을 규범적 측면에서 다문화주의로 분류한다고 할지라도, 다문화주의는 내적으로 다양한 세부 유형들을 포함하고 있다. 이러한 점에서 우선 일본의 외국인 이주자들에 대한 최근 정책과 담론의 핵심을 이루고 있는 다문화공생 개념은 일본의 역사에서 외국인 이주자나 소수 집단에 대한 정책의 역사에서 어떤 의미를 가지는가, 그리고 이 개념이 서구에서 논의되고 있는 ‘다문화주의’의 한 견해라고 한다면 다문화주의의 세부 유형에서 어떤 유형으로 간주될 수 있는가에 대해 논의해 볼 수 있다.

역사적으로 보면, 일본은 동아시아에서 가장 먼저 서구 문명을 수용하여 근대화과정을 추진하였고, 한반도를 포함하여 동아시아의 여러 국가들을 식민지화하였다. 이 과정에서 일본은 다양한 인종과 문화를 접할 수 있었지만, 침략자적 입장에서 타민족과 타문화에 대해서는 철저히 무시·차별하고 우월한 자민족과 자문화에 포섭되어야 한다는 차별정책과 동화정책을 추진하면서, 단일민족·단일문화의 이데올로기를 유지해 왔다. 일본은 세계 2차 대전에서의 패배로 식민지정책을 종결하고 타의적으로 새로운 개방정책을 추진하게 되었지만, 타민족·타문화에 대한 배타적 정책을 지속하면서 자민족 중심의 동질성을 유지하고자 했다. 그러나 1980년대 이후 세계화 과정 속에서 일본사회도 국제화의 물결에 휩싸이면서 결국 다양하고 이질적인 인종적 문화적 요소들을 받아들여면서, 불가

피하게 내적 다양성을 인정하는 한편 동질성에 대한 기존 인식을 점차 버리게 되었다. 즉, 일본 사회는 외국인 이주자들의 급속한 유입으로, 그 동안 유지해 오던 ‘동질성의 신화’를 더 이상 유지하지 못하고 사회적 다원성을 인정해야만 하는 압박에 직면하게 된 것이다.<sup>5)</sup>

사실 ‘내향적 국제화’ 담론이 일반화되기 전까지 일본은 초기 유입되기 시작한 외국인 노동자나 결혼이주 여성, 그리고 외국인 유학생 등을 일본 사회의 내적 문제라기보다 일본 사회와는 무관한 외국인 집단 자체의 문제로 간주하는 경향이 있었다. 그러나 외국인 이주자의 유입이 급증하고 지역사회의 정주화하는 경향이 증대함에 따라, “생활의 장, 사회적 공간에서 이들의 존재가 가시화되고 기존의 제도나 관행이 외국인의 인권을 침해하든가 문화적 차이로 인한 갈등과 긴장, 기회의 불평등 등을 야기함” 따라 일본사회 내부의 문제로 바라보는 관점이 제시되었다(한영혜, 2006, 157-8). 즉 ‘내향적 국제화’ 담론은 일본인들이 재일외국인들이 단순한 이방인으로서 일본사회의 외부에 머물러 있는 것이 아니라 일본사회 체제 내에 편입되고 있음을 인식하게 되었음을 드러내는 것이라고 하겠다. 그 연장선상에서 등장한 다문화공생의 개념 역시 사회경제적 측면에서 이주노동자 및 결혼이주자 등 외국인 이주자들의 유입이 가속화되는 상황에서, 이들이 지역사회에서 원만하게 정착하도록 하기 위한 정책이나 담론을 전개하기 위한 것으로 이해된다.

이러한 점에서, 일본은 다문화사회로의 전환에 대한 대책이 불가피했지만, 이 대책이 다문화주의를 전제로 한 것인가는 또 다른 문제라고 할 수 있다. 즉 “인구적이고 서술적으로 보면, 일본은 다문화사회가 되었다고 할 수 있다. 올드커머, 뉴커머, 일제인, 미등록체류자 등 200만명에 달하는 이주자들의 거주는 일본이 인종적으로 동질적인 사회이며 비이민국이라는 신화를 와해시키고 있다. 그러나 일본은 이데올로기적-규범적 및 프로그램적이고 정치적인 다문화주의는 무시하거나 거부하는 경향이 있다”(Tarumoto, 2003, 99). 요컨대 일본 사회에서 다문화공생 담론이 확산되었다고 해서, 제일 외국인과 민족적 소수자의 인권을 보장하고 종래의 민족적 문화적 동질성의 신화 또

는 [단일]민족주의를 극복한 새로운 이념이 확립된 것처럼 보이지는 않는다(한영혜, 2006). 이러한 문제점을 전제로, 일본의 다문화공생 개념이 서구에서 논의되고 있는 다문화주의의 세부 유형들과 관련하여 어떻게 평가될 수 있는가를 논의해 볼 수 있다.

다문화주의는 한 사회(공간) 내에 복수의 문화가 공존할 수 있음을 인정하고 문화의 공존에 따른 긍정적 측면을 적극적으로 평가하고 장려하고자 하는 정책이나 담론과 관련된다. 앞서 언급한 바와 같이 다문화주의는 소수집단으로서 외국인 이주자들의 생활과 정체성을 고무시키고 나아가 인권과 평등, 사회정의 등을 실현해 나가기 위한 가치-담지적 처방이다. 그러나 분석적 측면에서, 이러한 다문화주의는 어떤 기준이나 양상들에 따라 세부적으로 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다. 예로 구건서(2003)에 의하면, 다문화주의(또는 다원주의)는 자유주의적, 조합주의적, 급진적, 연방제적 다문화주의로 구분된다. 자유주의적 다문화주의는 사회통합의 측면에서 소수민족 집단의 존재를 인정하고 이들에 의한 문화적 다양성을 허용한다. 그러나 이러한 문화적 다양성의 인정은 사적 생활 영역에 국한되고, 시민생활이나 공적 활동에서는 주류 사회의 문화, 언어, 사회습관 등을 따를 것을 요구한다. 예로, 학교, 직장, 공공시설 등에서 인종 차별은 적극적으로 금지되지만, 이러한 공적 장소들에서 이언어의 사용에 대해서는 소극적이다. 이러한 자유주의적 접근은 합리적 가치와 규범, 자유, 평등, 개인주의, 능력주의 등을 중시하고, 사회 참여를 위한 기회평등을 보장하고자 하지만, 그 결과에 대해서는 직접 관심을 가지지 않는다.

반면 조합주의적 다원주의는 단순한 기회평등의 보장에서 나아가 결과의 평등을 보장하려는 의도를 가진다. 이 견해는 이주해 온 소수집단이 현실적으로 경쟁에서 불리한 입장에 있음을 전제로, 소수 집단의 사회 참여를 촉진하기 위하여 적극적으로 재정적, 법적 지원을 강구한다. 조합주의적 다원주의를 채택할 경우, 예로 문화적으로 불리한 점을 극복하기 위하여, 공적 생활영역에서 다언어 방송, 다언어 의사소통, 다언어 문서, 다언어 교육 등을 추진한다. 이에 따라 민족학교에 대한 지원이 이루어지고, 취업이나 교육 등의 영역에서 소

수자에게 기회를 실질적으로 보장하기 위해 쿼터제를 실시하기도 한다. 이러한 유형 외에, 급진적 다원주의는 다문화사회에서 살면서 주류 사회의 문화, 언어, 규범, 가치, 생활양식 등을 부정하고 독자적인 생활방식이나 생활영역을 추구한다. 연방제 다원주의는 다문화 소수집단의 자율성을 인정하고 이들을 지역적으로 구분하여 자치를 인정한다. 앞의 두 가지 유형이 주류집단과 소수집단이 사회공간적으로 혼재함을 전제로 하지만, 뒤의 두 가지 유형은 이 두 집단 간 분리를 추구한다.

이러한 4가지 유형의 관점에서 일본의 다문화공생 정책과 담론은 뒤의 두 가지 유형과는 무관하며, 앞의 두 가지 유형의 관점에서 평가될 수 있을 것이다. 사실 앞의 두 가지 유형은 다문화주의를 둘러싼 논쟁에서 핵심을 이루는 두 가지 입장이라고 할 수 있다(Nagy, 2008; 한준성, 2010).<sup>6)</sup> ‘자유주의적 다문화주의’라고 지칭된 첫 번째 유형은 ‘기회 평등으로서의 다문화주의’로 불리는 배리(Barry, 2001)의 이론에 의해 대표된다. 그는 자유주의적 시민성에 관한 고전적 사고에 근거를 두고, 인종이나 문화(언어, 종교 등)에 의한 차별을 벗어나기 위하여 모든 시민들이 법 앞에서 평등하게 대우를 받아야 한다는 자유주의적 평등을 강조한다. 즉 그에 의하면, 자유주의를 전제로 한 사회는 모든 사회구성원들에게 균등한 기회를 제공하고 이를 제도화한 사법적 평등을 수립하기 위하여 노력해야 한다.

이 입장은 흔히 차이의 인정에 기초한 다문화주의에 대해 비판적이다. 왜냐하면, 사회의 특정 집단이 문화적, 인종적으로 소수라고 해서 어떤 특혜를 부여하는 것은 자유주의의 본질에 위배되는 것이며, 오히려 불평등 체계를 만들어 낼 것이라고 우려되기 때문이다. 배리는 이러한 입장에서 기회의 평등에 근거를 두고 권리와 자원의 동등한 분배를 중시하며, 절차적 사회정의의 시각에서 다문화사회의 민주적 통치를 위한 재분배 메커니즘의 역할을 강조한다(한준성, 2010). 그러나 배리는 기회의 평등이나 절차적 정의만으로 실제 결과의 평등이나 정의가 실현될 수 있는가에 대한 의문을 남기고 있다.

반면, 위에서 ‘조합주의적 다문화주의’라고 칭해진 두 번째 유형은 ‘결과 평등으로서의 다문화주

의'로 불리는 킴리카(Kymlicka, 2001)의 이론에 의해 대표된다. 그에 의하면, 모든 인종 집단들은 보다 넓은 맥락에서 자율적 가치를 실현하기 위하여 실질적으로 시민성이 인정되어야 하며, 차별로부터 보호되어야 한다. 따라서 외국인 이주자들에게 영향을 미치는 법에 관한 해석에서 소수집단을 위한 유연성은 예외주의가 아니라 오히려 "이주자 집단들이 기존 사회의 주류 제도들 내에 참여하고 이에 따라 통합과정을 촉진하는 것을 보다 쉽게 하기 위한 것"으로 이해된다(Kymlicka, 2001, 165). 특히 킴리카는 철저히 자유주의적 시각에서 문화의 핵심적 역할을 '자율적 삶'을 구성할 수 있는 자원을 제공해 주는 것이라고 주장하고, 소수집단에게 부여된 자율성은 집단 문화의 변혁을 가능케 하는 것으로 이해함으로써 상대적으로 본질주의적 관점에서 문화를 규정하는 공동체주의의 견해를 넘어서고자 한다.

이와 같이 킴리카와 그의 주장을 따르는 학자들(Kelly, 2002)은 다소간의 차이가 있긴 하지만, 공통적으로 기회의 평등 보장을 위한 사법적 평등에 의존하는 것은 문화와 정체성의 내재적 관계를 무시하고, 따라서 이러한 관계가 소수집단들이 평등한 기회를 실현시키기 위한 능력에 어떻게 영향을 미치는가를 설명하지 못한다고 주장한다. 요컨대 이들은 다문화주의가 평등한 기회뿐만 아니라 평등한 결과로서 구현되어야 한다고 주장하고, 기회와 결과를 결합한 호혜적 윤리 또는 광의적인 사회적 도덕성을 선호한다. 그러나 이들은 기회의 평등과 더불어 결과의 평등을 강조하지만, 문화적 자율성이 실제 결과의 평등, 특히 자원과 정치적 권리의 평등을 어떻게 보장할 수 있는가에 대해서는 제대로 설명하지 못한다.

일본의 다문화공생 개념을 다문화주의에 관한 이러한 두 가지 논쟁적인 입장과 비교해 보면, '기회 평등으로서의 다문화주의'의 초보적 단계에 있는 것으로 간주된다. 물론 다문화공생 정책은 문화적 다양성을 외국인 이주자들의 사적 생활 영역에서뿐만 아니라 일부 공적 활동 영역에서도 인정하는 것으로 이해된다(한승미, 2003). 외국인시민회의와 같이 외국인 이주자들로 구성된 공론의 장 또는 공적 영역의 구성을 조례로 제정하도록 한 것은 대표적 사례라고 할 수 있다. 그러나 이러한

공적 영역에서 다원성의 인정은 매우 제한적이며, 그 자체로 목적으로 한 것이라기보다 지역사회 통합을 위한 수단으로 간주되거나(Kang, 2001)<sup>7)</sup> 심지어 "보다 단일화되고 획일적인 '정통 일본'의 재창조를 의미하는 것"이 되면서 "결국 완전히 해산되는 결과를 초래"하고 있다(한승미, 2010, 264). 뿐만 아니라 다문화공생 정책은 외국인 이주자들로 하여금 필요한 의사소통이 가능하고 기본적인 행정서비스를 받을 수 있도록 소극적 지원을 하지만, 이들의 합리적 가치나 규범, 개인적 능력이 발현될 수 있도록 적극적 지원을 하지는 않는다. 또한 사회 참여(특히 정치적 참여)를 위한 기회 평등을 제도화하여 보장하려는 의도는 실제 거의 없는 것처럼 보인다.

기회의 평등에서 나아가 결과의 평등으로서 다문화주의와 비교해 보면, 일본의 다문화공생 개념은 매우 미흡하다고 하겠다. 예로, 최근까지 타민족의 민족학교를 정규과정으로 인정하지 않고 있으며, 귀화과정에서 일본식 이름으로 전환할 것을 종용했고, 또한 공무원의 취업 등에 있어 외국인 이주자들에게 실질적 기회를 보장하고 있지 않는 것은 결과로서의 평등을 위한 다문화주의를 반영하지 못한 것이라고 할 수 있다. 또한 외국인 이주자들이 노동시장에서 최하위 층위를 이루고 있으며, 거주지 분화도 점차 확대되고 있는 상황에서, 중앙정부 차원에서 외국인 이주자들을 위한 종합 프로그램이 없다는 점은 진정한 의미의 다문화주의에 대한 일본 정부의 거부 입장을 암묵적으로 드러낸 것이라고 할 수 있다.

이와 같이 일본의 다문화공생 개념은 서구의 다문화주의를 부분적으로 반영한 것이라고 할지라도, 언제 다시 본격적인 동화주의로 전환하게 될지 모르는 상황에 처해 있는 것으로 우려되기도 한다. 한편으로 일본이 처한 경제적 상황의 악화와 다른 한편으로 일본의 지배계층에 잔존해 있는 동질성의 신화에 대한 향수 및 이를 추구하는 보수주의적 정권은 다문화주의를 부분적으로 반영한 다문화공생 담론과 정책을 동화주의로의 복귀를 자극할 수 있다. 사실 다문화주의 정책은 일정한 단계로 거치면서 발전하는 경향이 있다(김남국, 2006; 심보선, 2007). 즉 다문화주의 정책의 첫 단계는 '관용의 단계' 즉 다수가 소수의 상이성을 너그려

운 마음으로 참아주는 단계이지만, 이 단계는 언제든 자의적으로 중단될 수 있는 한계를 가진다. 두 번째 단계는 ‘비차별의 법제화’ 단계로, 소수집단에 대한 차별적 표현이나 접근의 제한, 폭력 행사 등을 금하는 법제도화 단계이다. 세 번째 단계는 ‘인정의 패러다임화’ 단계로, 다수중심 사회의 근본적인 패러다임 변화를 수반한다.

일본에서는 다문화공생의 개념이 특정 지자체나 시민사회단체들에 한정된 범위를 능가하여 주요 경제단체를 포함한 일본 재계에서 ‘다문화공생청’의 설립을 제안하고, 일본 정부도 ‘다문화 공생 사회’의 실현을 정책 목표로 내걸고 있다. 이러한 점에서 “오늘날 ‘다문화공생’은 정치적 입장이나 이념을 불문하고 공유되는 양상을 보이고”(山脇, 2005; 丹羽, 2004; 한영해, 2006에서 재인용) 있지만, 이러한 양상이 진정한 의미로 다문화공생이 사회적으로 패러다임화되었다고 보기는 어렵다. 세 번째 단계가 경제나 복지 차원을 넘어서 “사회적 소수의 보호를 위해 예외적인 적극적 차별 시정 제도를 만드는 것, 공공영역에서 문화적 표현을 인정하는 것, 국가차원에서 특별한 대표나 집단적 자치의 권리를 허용하는 것” 등을 포함한다는 점에서(김남국, 2006, 3), 일본의 다문화공생의 개념은 겉으로는 사회적, 정책적 수사로서 패러다임화되고 있는 것처럼 보인다고 할지라도, 실질적인 사회변화를 추동할 정도는 아니라고 할 수 있다. 오히려 자유주의적 다문화주의에서 요구되는 평등한 법제도화조차 미흡하다는 점에서, 일본의 다문화공생 개념은 이제 겨우 첫 번째 단계에서 두 번째 단계로 진입하고 있는 것으로 평가될 수 있으며, 보수주의적 정권의 등장과 같은 현실 상황에 따라서 다문화공생 정책이나 담론이 중단될 수도 있다. 이는 우려를 완전히 씻어버리지 못하고 있다.

## 6. 결론

오늘날 동북아 국가들, 특히 홍콩이나 싱가포르와 같은 도시국가들뿐만 아니라 경제가 상대적으로 발전한 일본, 한국, 대만 등으로 외국인 이주자들이 급속히 유입하고 있으며, 이에 따라 단일인종·단일문화 사회에서 다인종·다문화 사회로의 전환을 경험하고 있다. 물론 동북아 국가들이 겪

고 있는 다문화사회로의 전환은 과거 국민국가의 성립 단계부터 다문화사회로 출발한 미국이나 캐나다 또는 멕시코나 브라질 등뿐만 아니라 다소 일찍 외국인 이주자들의 급증과 이에 따른 다문화사회로의 전환을 겪은 영국이나 프랑스, 독일 등의 서유럽 국가들의 경우와는 구분된다.

물론 한 국가 내에서도 외국인 이주자들의 유입과 인종적, 문화적 혼합 과정은 일정 기간 동안 한 유형의 이주자들에 한정된 전개 과정이라기보다 여러 단계에 걸쳐 다양한 유형들이 서로 다른 역사적, 사회적 배경을 가지고 진행되는 것으로 이해되어야 한다. 또한 외국인 이주자들은 우선 혈통(즉 일본계 또는 비일본계인가)에 따라 구분되며 이들에 대한 정부 정책도 차별적이라고 할지라도, 같은 혈통의 유형 내에서도 세부적으로 일본 문화의 체득 정도는 다르다고 할 수 있다. 예로, 올드커머인 재일 한국·조선인과 뉴커머인 동남아 출신 연수기능실습생들 간 생활태도나 정체성에는 큰 차이가 있다.

외국인 이주자들의 유입은 이와 같이 사회적, 문화적 과정일 뿐만 아니라 지리적, 공간적 과정이기도 하다. 이들은 제도적으로 제한된 범위 내에서 자신의 거주지를 선정할 수 있으며, 이들의 거주지는 분포는 출신국이나 입국의 지위에 따라 다른 지역들로 분화되는 경향을 보이면서, 한편으로 집중하고 다른 한편으로 집중지를 중심으로 다시 확장해 나가고 있다. 이러한 지리적 과정 역시 외국인 이주자들의 유형별 특성에 따라 명시적 경쟁관계는 아니라고 할지라도, 서로 배제하는 양상을 보인다. 예로, 도쿄도와 그 주변 지역에는 중국, 브라질, 필리핀 출신의 이주자들이 집중하면서 외국인 이주자수가 크게 증가한 반면, 주로 올드커머라고 할 수 있는 한국조선인들이 집중되어 있는 오사카부와 그 주변 지역에는 지역 노동시장의 중하위층이 이들에 의해 점유되어 있기 때문에 남미 일계인들이나 동남아시아 출신 이주자들의 유입이 적은 것으로 해석될 수 있다. 최근 일본 경제의 침체는 이와 같은 뉴커머 외국인 이주자들의 공동체의 와해를 초래하고 있지만, 장기적으로 일본의 다문화사회로의 사회공간적 전환과정은 지속될 것으로 추정된다.

일본은 이러한 다문화사회로의 사회공간적 전환

과정에 적극 대처하기 위하여 1990년대에는 ‘내향적 국제화’, 2000년대에는 ‘다문화공생’의 개념에 근거한 외국인 이주자 정책을 추진해 왔다. 특히 이러한 정책은 중앙정부가 아니라 지방정부에 의해 우선 추진되었다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 최근 ‘다문화공생’ 개념은 정책 지침일 뿐만 아니라 지역사회에서나 노동현장의 담론에서 핵심적 주제이며 심지어 기업의 경영 전략에서도 주요한 과제로 설정되고 있다. 그러나 이러한 다문화공생 정책은 특정 유형(즉 일계인)을 우선 대상으로 하면서 정치경제적 측면은 무시한 채 주로 문화적 측면을 강조하고, 실제 외국인 이주자를 통제하기 위한 전략의 성격을 강하게 내포하고 있다.

이러한 일본의 다문화 공생 개념을 서구 사회에서 논의되고 있는 다문화주의의 개념 및 세부 유형에 바탕을 두고 고찰해 보면, 이 개념은 ‘기회평등’으로서의 ‘자유주의적 다문화주의’에 가까운 것으로 설정될 수 있으나, ‘결과 평등’으로서의 ‘조합주의적 다문화주의’와는 상당히 거리가 있는 것으로 평가된다. 또한 진정한 의미의 다문화주의로 나아가기 위한 단계별 과정(즉 관용의 단계 → 비차별의 법제화 → 인정의 패러다임화 단계)으로 보면, 일본의 다문화 공생 정책은 첫 번째 단계에서 두 번째 단계로 진입하고 있는 것으로 이해되며, 이로 인해 보수주의 정권의 등장과 같이 실제 상황에 따라 다문화공생 정책이나 담론이 중단되고 퇴행할 수도 있는 한계를 안고 있는 것으로 평가된다.

## 주

- 1) 비슷한 맥락에서, Inglis(1996, 8)는 공적 논쟁이나 논의에서 사용되는 ‘다문화사회’ 또는 ‘다문화주의’의 용어를 3가지 상호관련된 그러나 독특한 준거를 가진 개념적 유형들, 즉 인구적-서술적 개념, 이데올로기적-규범적 개념, 프로그램적(programmatic)이고 정치-정책적 개념들로 구분한다.
- 2) 이러한 유형 구분을 위해 한영혜(2006) 등 참조. 또 다른 유형화로, Grabum and Ertl(2008, 2)는 일본의 소수자들을 일본의 원주민(아이누, 오키나와인 등), 2차 대전 전에 일본으로 이주한 한국인과 중국인, 최근 남미와 아시아로부터 유입된 이주노동자 등 3가지 유형으로 구분하고 있다.
- 3) 예로 원자폭탄이 투하되었던 히로시마의 경우 합천 출신 한국인들이 대거 거주하고 있었다. 한국원폭피

해자 협회가 1978년 등록을 받은 자료에 의하면, 전체 등록자 9,352명 가운데 합천지역 주민들이 3,570명으로 전체의 38%를 차지했다. 이와 같이 일제 말기 히로시마에 합천출신 한국인들이 집주한 것은 이주 초기 합천출신 이주자를 대개로 연쇄이주가 이루어졌기 때문이라고 한다(이동석, 2010).

- 4) 이러한 상황이 다른 유형의 외국인 이주자, 특히 연수·기술실습생제도에 따라 유입된 이주노동자들에게 어떤 영향을 미치고 있는가는 불확실하다. 한편으로, 브라질 공동체의 붕괴 조짐에도 불구하고, “중국인, 필리핀, 또는 베트남 수는 여러 도시들에서 점진적으로 증가하고” 있으며, “이는 외국인 연수생이나 기술인턴 연수생들의 유입을 반영한” 것이라고 지적되고 있다(Iguchi, 2009). 통계자료에 의하면, 2008년에 비해 2009년 말 남미 출신 외국인들은 12.5% 감소한 반면, 아시아 출신 외국인들은 1.1% 증가한 것으로 기록되어 있다.
- 5) 이러한 압박은 새로운 이주자집단(뉴커머)뿐만 아니라 한국조선인들과 같이 오래된 이주자집단(올드커머)에 의해서도 제기되었으며, 이 양 집단은 배경은 다르다고 할지라도 흔히 동시적으로 어떤 요구나 대응을 하고 있는 것으로 조사되었다(Chapman, 2006). 다른 한편, 일본이 다문화공생에 근거한 행정서비스를 제공하게 된 것은 부분적으로 국제적 인권 레짐의 영향 등 국제관계의 맥락에서 해외 압박을 받았기 때문인 것으로 이해되기도 한다(Tarumoto, 2003). 이 점은 일본 정부가 스스로 인정하는 점이기도 하다.
- 6) 한준성(2010)에 의하면, 다문화주의에 관한 초기(1980~90년대 초) 담론의 주요 갈래로 자유주의적 다문화주의와 공동체주의적 다문화주의를 구분하고, 김리카의 이론은 자유주의적 다문화주의에 속하지만 공동체주의적 다문화주의의 견해를 넘어선 것으로 이해한다. 그러나 엄격히 보면, 자유주의적 다문화주의와 공동체주의적 다문화주의 간 구분은 여전히 유효하다고 할 수 있다. 예로, 최종렬(2009)에 의하면, 김리카는 기본적으로 자유와 평등 그리고 재분배적 정의를 강조하는 자유주의적 다문화주의의 주창자로 이해되며, 이와는 달리 공동체주의적 다문화주의는 ‘선한 삶’과 자기실현을 위한 인정의 정치, 정체성의 정치를 강조하는 것으로 이해된다.
- 7) 강상중(Kang, 2001, 138)에 의하면, “전후 일본의 민족적 공적 영역은 실제 배제의 구조에 따라 작동했다”. 이러한 배제 구조의 한 측면은 성 차이에 기반한 가부장적 지배 양식이며, 또 다른 측면은 국적에 따른 배제라고 주장된다. 이러한 공적 영역과는 달리, 이산 공간(diasporic space)은 국경을 가로지르는 사람들에게 의해 형성된 공간으로, 실질적 또는 상상된 조국이라는 점에서 항상 명백하게 정의되는 것이 아니다. …… 이러한 이산 공간은 지구화에 의해 초래되는 경제적 및 국가적 체계의 전환에 대한 반응으로서 국지적 개입을 탈중심화할 가능성을 보여주고 있다.

## 문헌

- 구건서, 2003a, 일본에 있어서 다평동화의 실태, *일본학보*, 57(2), 567-584.
- 구건서, 2003b, 다문화주의의 이론적 체계, 현상과 인식, *가을호*, 29-53.
- 김남국, 2005, 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론, *국제정치논총*, 45(4), 97-121.
- 김남국, 2006, 유럽에서 다문화의 도전과 대응, *국회도서관보*, 43(5), 3-15.
- 김범수, 2007, 일본의 다문화공생 지원제도에 관한 연구, *민족연구*, 31, 86-111.
- 심보선, 2007, 온정주의 이주노동자 정책의 형성과 변화, *담론* 201, 10(2), 41-76.
- 이동석, 2010, 히로시마 재일교포 마이네리티 커뮤니티 과거, 현재, 미래 - 올드 커머를 중심으로, *한일국제학술세미나: 이주노동자와 지역사회 자료집*, 대구대학교 지리교육과.
- 이원경, 2010, 일본의 외국인정책 변화와 '다문화공생정책', *지역사회연구*, 18(4), 133-153.
- 이태주·권숙인, 2007, 다민족다문화사회 진전에 있어서의 사회 갈등 양상과 극복 과정 - 호주와 일본의 사례, *한국여성정책연구원·한국문화인류학회*.
- 임경택·설동훈, 2006, 일본의 결혼이민자 복지 정책, *지역사회학*, 7(2), 5-68.
- 조현미, 2000, 재일동포의 집주지역 형성과 민족 정체성의 변화 - 요세바 고도부키를 중심으로, *대한지리학회지*, 35(1), 141-157.
- 조현미, 2009, 사회적 최하층계급의 거주지분리와 공동체意識의 변화: 대판부(大阪府) 팔미시(八尾市)의 동화지구를 사례로, *한국지역지리학회지*, 15(6), 803-819.
- 조현미·최영동, 2002, 인력수급 정책이 외국인 노동자의 거주지 선정에 미치는 영향 - 일본, 독일, 한국의 비교 연구, *일본어문학*, 19, 275-310.
- 최병두, 2010, 일본 '다문화공생' 정책과 지역사회의 지원 활동: (2) 지역사회 다문화공생 거버넌스 - 오사카와 히로시마의 사례를 중심으로, *국토지리학회지*, 44(2), 143-165.
- 최병두·李東碩, 2010, 일본 이주노동자의 유입 배
- 경과 사회공간적 특성 - 히로시마현을 사례로, *대한지리학회지*, 45(3), 390-413.
- 최종렬, 2009, 탈영도화된 공간에서의 다문화주의: 문제적 상황과 의미화 실천, *사회이론, 몸/여름*, 47-78.
- 한승미, 2003, 일본의 '내향적 국제화'와 다문화주의의 실험: 가와사키시 및 가나가와현의 외국인 대표자 회의를 중심으로, *한국문화인류학*, 36(1), 119-147.
- 한승미, 2010, 국제화 시대의 국가, 지방자치제 그리고 '이민족 시민(ethnic citizen)': 동경도 정부의 '다문화주의' 실험과 재일 한국/조선인인의 함의, *한국문화인류학*, 43(1), 263-305.
- 한영혜, 2006, 일본의 다문화공생 담론과 아이덴티티 재구축, *사회와 역사*, 71, 155-184.
- 한준성, 2010, 다문화주의의 논쟁: 브라이언 배리와 김리카의 비교를 중심으로, *한국정치연구*, 19(1), 289-316.
- 히로시마시, 2006, 히로시마 국제시책추진플랜 2010 (한글판).
- 丹羽雅雄, 2004, 外國人民族的小數者の人權基本權制定をめざして, *財團法人アジア太平洋人権情報センター (編), 多文化共生の教育まちづくり(2005)*, 113-128.
- 山脇啓造, 2005, 2005年は多文化共生元年?, *多文化共生のとびら*, <http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/culture/187/index.html>.
- 山脇啓造, 2007, 多文化共生社会に向けて, *月刊日本語*, 2007年 11月号.
- 依光正哲, 2005, 日本の移民政策を考へる *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.
- 總務省, 2007, 多文化共生の推進に関する研究會 報告書 2007.
- Akaha, T., 2010, International migration and multicultural coexistence in Japan: Resistance and accommodation to change, *아세아연구*, 53(2), 57-101.
- Barry, Brian, 2001, *Cluture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity Press, Cambridge.
- Castles, S. & Miller, M. J.. (2003). *The Age of*

- Migration: International Population Movements in the Modern World*. N.Y.: The Guilford Press.
- Chapman, D., 2006, Discourses of multicultural coexistence (Tabunka Kyōsei) and the 'old-comer' Korean residents of Japan, *Asian Ethnicity*, 7(1), 89-102.
- Graburn, N. and Ertl, J., 2008, Introduction: Internal boundaries and models of multiculturalism in contemporary Japan, in Graburn, N., Ertl, J. and Kenji Tierney, R. (eds.), *Multiculturalism in the New Japan: Crossing the Boundaries Within*, Oxford and New York: Berghahn, 1-31.
- Iguchi, Y., 2009, Impact of financial crisis on migration from the perspectives of destination for Asian migrant workers in Japan and other OECD countries, <http://www.unescap.org/esid/Meetings/Migration09/3.pdf>.
- Inglis, Ch., 1996, *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity* (MOST Policy Papers 4), Paris: UNESCO.
- Kang, S-J., 2001, Post-colonialism and diasporic space in Japan, *Inter-Asia Cultural Studies*, 2(1), 137-144.
- Kelly, P., 2002, Defending some dodos: equality and/or liberty? in P. Kelly (ed.), *Multiculturalism Reconsidered*, Polity Press, 63-74
- Kymlicka, W., 2001, The theory and practice of immigrant multiculturalism, in *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford Univ. Press; New York.
- Martiniello, M., 1997, *Sortir des ghettos culturels*, Presses de Sciences Po; 마르티니엘로 저, 윤진 역, 2002, *현대사회와 다문화주의: 다르게 평등하게 살기*, 한울.
- Machimura, T., 2000, Local settlement patterns of foreign workers in Greater Tokyo: growing diversity and its consequences, in M. Douglass and G. S. Roberts (eds), *Japan and Global Migration: Foreign workers and the Advent of a Multicultural Society*, Routledge, London and New York, 176-195.
- Nagy, S.R., 2008, Japanese Multicultural Coexistence: Emblematic of a Liberal Democratic Society? *Socio-political Transformation in Globalizing Asia: Integration or Conflict?* Waseda University, Japan; [http://www.waseda-giari.jp/sysimg/rresults/456\\_report\\_1-3.pdf](http://www.waseda-giari.jp/sysimg/rresults/456_report_1-3.pdf).
- Portes, A., 1997, Immigration theory for a new century: some problems and opportunities, *International Migration Review*, 31(4), 799-825.
- Reyes-Ruiz, R., 2005, Creating Latino communities in the Tokyo-Yokohama Metropolitan area, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(1), 151-169.
- Takezawa, Y., 2008, The great Hanshin-Awaji earthquake and town-making towards multiculturalism, in Graburn, N., Ertl, J. and Kenji Tierney, R. (eds.), *Multiculturalism in the New Japan: Crossing the Boundaries Within*, Oxford and New York: Berghahn, 32-42.
- Tarumoto, H., 2003, Multiculturalism in Japan: citizenship policy for immigrants, *International Journal on Multicultural Societies*, 5(1), 88-103.

(접수: 2010.12.19, 수정: 2011.1.10, 채택: 2011.2.7)