

# 일본의 다문화공생지침과 집행사례에 관한 연구<sup>1)</sup>

## Multiculturalism in Japan: Guidelines and Enforcement

이윤석 (Yoonseock Lee)

계명대학교<sup>2)</sup>

### 〈 국문초록 〉

본 연구는 일본의 다문화공생에 관한 지침과 집행사례에 관한 연구를 통해서 한국의 다문화사회에 관한 입법정책과 정책적 지침, 실질적인 집행에 주는 시사점을 얻는 것을 그 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 서구의 다문화주의와는 다른 일본의 다문화공생의 특징을 살펴보고, 일본정부의 추진 지침과 그 현황, 그리고 지자체의 지원사례를 통해 정책적인 함의를 도출한다. 결론적으로 장기에 거친 일본정부의 다문화공생의 지침과 지자체를 통한 유형별 집행이 사회통합에 도움을 줄 수 있음을 밝혔다.

주제어: 다문화, 일본, 지침, 집행

1) 본 논문은 한국보건사회연구원 (14-22-5) 「동아시아 국가의 다문화가족 현황 및 정책 비교연구」를 토대로 수정·보완 및 재구성을 한 것임을 밝히며 집필방향부터 최종탈고까지 많은 도움을 주신 연구책임자인 변수정박사님께 깊은 감사를 드립니다.

2) yoonslee@paran.com

## 1. 서론: 일본 다문화사회의 형성

여성가족부(2020)에 따르면 우리 정부는 제3차 다문화가족 정책계획을 마련하였고 이를 계기로 다문화 가치를 확산하기로 하였다. 그러나 현실적으로 장기간에 걸친 다문화정책의 결과가 어떠할지에 대해서는 일본 등 다문화사회가 오랫동안 형성되었고 정책적으로 성공과 실패를 겪어온 해외사례에 대한 정보를 공유하는 것이 향후 한국에서 정책적 실패를 회피하고 성공사례를 벤치마킹하는 데에 기여할 수 있으리라 판단된다. 일본의 다문화형성의 역사는 농촌 며느리 인력의 부족으로 인한 국제결혼으로부터 시작되어 도시의 저임금 근로자의 부족으로 인한 일본계 남미인 등의 노동이주로 변형되어 왔다. 하지만 일본 다문화사회가 형성된 특징 및 동인은 급속한 산업구조 변동과 고령화가 주원인이 된 노동시장의 변화와 밀접한 관계가 있다는 사실에는 변함이 없다. 현재에도 이러한 경향은 이어지고 있으며 이 추세가 일본 다문화사회의 형성을 가속화시키고 있다. 그러나 다문화사회와 관련된 구체적인 정책의 형성과 집행은 다른 양태로 나타나고 있다. 국제결혼의 경우에는 초기에 농촌을 중심으로 한 지방자치단체가 적극적으로 나서서 정책화하였기 때문에 이후의 다문화가정에 관한 정책도 지역사회에서 담당하고 있는 반면, 노동이주의 경우 초기에 중앙정부가 정책을 입안하고 시행하였기 때문에 이후의 정책도 중앙정부가 담당하고 있다. 이는 초기에 특정한 방향으로 제도들이 한번 형성되면 새로운 방향으로 변화되는 것이 어렵다는 의미에서의 경로의존성(path dependence)<sup>1)</sup>도 잘 나타나고 있다고 볼 수 있다. 국내에서는 지식공유의 관점에서 문화와 경로의존성에 관한 몇 가지 연구들이 존재한다. 이 중

문화에 따른 개방형 협업 지식공유 활동 비교 연구(백현미, 이새롬, 2016), 디지털 문화 콘텐츠 산업이 지식경제사회에 미치는 파급효과에 관한 연구(신용재, 이동현, 2018), 스마트워크 후 조직 문화 변화 연구(장민제, 남은우, 이정우, 2021) 등 다양한 분야의 우수한 연구들이 있었으나 일본 다문화에 대한 최근 관련 연구는 부족한 실정이다.

먼저 국제결혼으로 인한 다문화가정의 형성에 대하여 살펴본다. 일본에서는 1950년대부터 1970년대 전반에 걸쳐 고도 경제 성장기를 맞이했지만, 동시에 특히 농촌으로부터 젊은이가 도시로 유출됨으로 인한 과소화, 고령화, 농업 후계자 부족 등의 문제 외에도 며느리 부족도 지적되었다. 坂本(2006)는 일본의 '농촌의 신부 부족'이라는 표현으로 지방의 결혼난이 시작된 것이 1950년대이라고 한다. 또한 梅谷(1959)는 이 당시의 농촌의 며느리 부족의 이유로 장시간의 중노동, 저소득, 남존 여비 풍조, 사생활 침해, 낡은 관습, 여가의 결여 등을 들고 있다. 이러한 현상은 근년까지도 이어지고 있다. 농림수산성은 1998년 농촌 여성에 대한 전국적인 조사를 실시하여 보고서를 발표했다. 보고서에 의하면 농촌의 신부 부족을 초래한 원인으로 “농촌이 젊은 여성에게 외면받고 있다”는 것과 “농촌 청년 자신의 소극성 등의 개인 요인”을 들고 있다<sup>2)</sup>. 농촌이 젊은 여성에게 외면받는 이유로는 1. 인습, 관습이 번거롭다 2. 인근의 시선이 번거롭다 3. 문화·오락·교양 시설이 부족하다 4. 농업에 매력 없다 5. 농업 이외의 취업 기회가 없다 6. 여성 개인이 자유롭게 쓸 돈이 없다라는 것이었다. 고도 경제 성장기 이후 과소화, 후계자 부족, 며느리 부족이 더욱 진행되어, 1970~80년대에는 심각한 사회문제가 되었다. 특히 농촌이 많은 동북 지방에서는 1970년대 이후 심각해진 과소화·고령화·며느리 부족 및 후계자 부족

1) North, D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, MA: Cambridge University Press, 1990.

2) 農林水産省, 『農村における配偶者問題の現状』 p. 5, 1998.

문제의 해결을 위해 지방자치단체가 주도하여 외국인 여성과의 국제결혼을 추진하여 전국적으로도 주목을 받았다. 농촌 결혼 대책은 1970년대에 나가노현, 야마가타현 등의 동북지방에서 시작되어 1980년에는 홋카이도 別海 지역이 지원 사업을 실시하였다. 그 후에도 행정을 중심으로 지원 사업이 이루어졌지만 주요 내용은 결혼 상담원의 배치나 만남의 교류회 등의 맞선이었다<sup>3)</sup>. 구체적으로는 결혼상담소의 설치, 결혼 상담원의 위촉과 이른바 맞선파티 장려금 및 포상금 지급 등이었다.

다음으로 노동이주로 인한 다문화사회의 형성에 대하여 살펴본다. 후생노동성이 책정한 고용대책 기본계획에서는 1967년 1차 계획에서 1976년의 3차 계획까지 외국인 노동자는 받아들이지 않는 것으로 되어 있었다. 그러나 버블 경기 중인 1988년 결정된 6차 계획에서 외국인 노동자를 “전문 기술 노동자”와 지식과 기술이 없는 “단순 노동자”로 나누어 “전문 기술 노동자”는 가능한 한 수용하고 “단순 노동자”는 신중하게 대응한다는, 즉 실질적으로 받아들이지 않는 방침을 세웠다. 여기에는 버블 경기에서 제조 및 건설업을 중심으로 인력부족에 고민하는 기업이 늘고 외국인 노동자 수용 확대를 요구하는 목소리가 높아지면서, 외국인 노동자에 대한 논의가 활발하게 되어 정부 차원에서 어느 정도 기준을 정해야 한다는 정책 배경이 있다. 이 1989년에 시행된 6차 계획부터 현재에 이르는 동안 일본은 전문 기술 분야의 외국인 노동자는 받아들이고 단순 노동자는 받아들이지 않는다는 기본 방침을 따르고 있다(藤卷, 2012). 그러나 그 이후 1990년에 시행된 출입국 관련 법령의 개정<sup>4)</sup>에 따라 일본계 외국인과 그 가족이 취업 제한이 없는 비자로 입국할 수 있게 된다. 이를 계기로 일본계 브라질인 등이 대

량으로 주로 저임금 노동자로 일본의 산업을 지탱해 나아가게 된다. 그러나 버블경제가 무너지면서 일본계 브라질인 등이 대량 실업을 겪고 사회문제가 될 여지가 생기자 일본은 이들을 구제하기 위하여 비자 제도를 변경하기에 이른다.

기타 외국인의 노동이주에 대해서는 1993년에는 기능 실습 제도가 만들어져 개발도상국에 기술 이전을 목적으로 연수·기능 실습생으로 받아들인 외국인은 최장 3년간 일본에서 일할 수 있게 되었다. 이 제도를 이용하여 현재도 연수생이라는 이름으로 많은 나라로부터 온 노동자가 일본에서 일하고 있지만, 연수, 기능 실습의 실태는 비숙련 노동자의 로테이션 시스템으로 작동하는 경우가 많아 사실상 단순 노동자로 일하고 있는 사람이 대부분이었다. 그런데 최근 일본의 간호·개호 분야에서의 심각한 일손 부족에 시달리고 있고 의료인력 부족은 큰 사회문제가 되고 있다. 이를 해소하기 위하여 일본정부는 2008년에 국가 정책으로 처음 본격적인 외국인 노동자 수용의 기반이 될 경제연대협정(EPA, Economic Partnership Agreement)을 인도네시아와 체결한 것을 시발점으로 동남아시아 각국과 체결하게 되었다. 이것은 경제연대협정(EPA)에 따라 상대국에서 간호사·개호복지사 후보생을 받아 일본에서의 연수를 거쳐 일본의 국가 자격을 취득하는 것을 목표로 하고 있다. 물론 일본의 노동시장에 미치는 영향을 고려하여 상한선은 매년 정해져 있다. 후보생의 국내 체류 기간은 간호사 후보생이 3년, 개호복지사가 4년이지만, 자격 취득 후 재류 자격의 갱신 횟수 제한이 없기 때문에 사실상 일본에 영주할 수 있게 된다. 이 협정에 따라 2008년에 인도네시아부터 2009년에는 필리핀에서도 후보자가 일본에 오게 되었다. 또한 2014년에는 베트남에서도 받아들여지게 되었다<sup>4)</sup>.

3) 坂本洋子, 『日本における外国人花嫁の實態と対応政策—農村の結婚問題の視点から—』, p.64, 2006.

4) 週刊醫學界新聞(2013년4월22일)자 참조.

이로서 동남아시아 인력 특히 여성인력의 유입과 이로 인한 국제결혼의 가능성도 더 높아졌다고 할 수 있으며 일본 다문화사회에 또 다른 국면이 전개되게 되었다.

일본의 다문화가정에 관한 논의는 기본적으로 더 큰 개념틀인 다문화주의 혹은 다문화공생사상을 기본으로 하고 있다. 일본은 다문화가정의 지원에 대해서도 외국인주민의 지원의 일부로서 취급하고 있다. 또한 실제 다문화가정에 대한 지원은 중앙정부에서는 대략적인 지침만을 시달할 뿐이고 직접 대책을 만들어 수행하는 것은 지방자치단체 혹은 민간단체 등의 지역사회이다. 따라서, 정책의 통일성 혹은 일관성은 결여된 반면에 정책의 중복이 적고 각 지역사회에 맞는 대책을 수립할 수 있는 장점이 있다. 또한 한국은 다문화가정에 대한 지원대책 수행에 추진력은 강한 반면에 문화적 다양성을 고려하지 않고 한국사회에의 동화를 우선시하는 것에 반해 일본은 외국인의 정주 대책으로서 파생된 지원대책의 측면에서 문화적 다양성을 살리고 이것을 자국의 문화로 흡수하는 경향도 나타난다.

## 2. 다문화주의와 일본의 다문화공생

### 2.1. 서구적 배경하의 다문화주의

다문화주의 (multiculturalism)는 서로 다른 문화를 가진 집단이 존재하는 사회에서 각 집단이 “대등한 입장에서” 처리되어야 한다는 생각이나 정책이다. 프랑스 혁명을 계기로 성립된 국민 국가라는 국가의 모습은 민족 자결이라는 개념을 전제로 하고 있었다. 즉 민족의 자결권을 실현하기 위해 그 민족이 일정한 공간을 차지하고 자국 영토 내에 자기 민족의 개별 구성

원의 자유와 평등을 보장하는 기술이다. 그러나 이러한 방법은 그 국가에서 주류가 되는 에스닉 그룹 이외는 마이너리티로 다양한 억압·차별을 경험하게 된다. 왜냐하면 민족이라는 개념 자체가 그 구성 멤버의 주관에 의한 것이 많은 까닭에 민족의 일체성을 확보하기 위하여 국민 국가 내부의 언어와 문화를 통합해 나가지 않을 수 없고, 그러한 경우 주류 이외의 소수 민족은 각각의 언어와 전통 문화를 포기하고 정체성을 상실하거나 그것들을 유지하는 대신에 국민 국가 내부의 불이익을 감수하는 선택이 강요되기 때문이다<sup>5)</sup>. 그래서 이러한 단일 문화주의를 전제로 하는 국민 국가를 극복하기 위한 방안의 하나로 고안된 것이 다문화주의이다. 다문화주의는 1970년대에 캐나다, 호주에서 정책에 도입되기 시작한 이후, 영국과 스웨덴, 프랑스, 미국 등에서도 정도의 차이는 있지만, 다문화주의의 개념이 도입되게 되었다<sup>6)</sup>.

### 2.2. 일본 다문화 공생의 역사적·지리적 배경

#### 2.2.1. 역사적 배경

그러나 일본은 개별 구성원의 자유와 평등을 보장하는 서구의 다문화주의와 다르며 결혼이민을 계기로 외국인 여성과 그 자녀의 권리를 보호하는 한국의 다문화가족지원과도 다른 다문화공생을 정책적인 방향으로 설정하고 있다. 이는 일본 내의 외국인 이주와 거주에 관련된 역사적인 배경에 기인하고 있다.

일본에서 외국인의 거주는 에도 시대 말기로 거슬러 올라간다. 에도시대에 개항한 지역에서는 현재에도 메이지 시대부터 일본에 온 외국인의 자손이 살고 있다. 일본에서 생활하는 외국인 주민 중 가장 많은 사람들은 한국국적·조선적 주민이며, 그 대부분은 이른바 ‘재일 코리언’이다. 재일 코리언은 일본이 1910

5) 關根政美, 『多文化主義社會の到來』朝日選書, pp.32-39, 2000.

6) 關根, 전계서, pp.42-43.

년 조선을 침탈한 후 제2차 세계 대전이 끝날 때까지 일본 열도에 건너온 사람들과 그 자손을 가리킨다. 강제 징용 등으로 많은 노동자가 일본에 건너와 제2차 세계 대전 종결에 따라 일본의 지배는 종료했지만 고향에 돌아가지 못하고 일본에 정착한 사람들은 60만 명이 넘는다. 일제치하에서는 제일 코리언들도 일본 국적이었지만, 그 후 일본 국적을 상실한 '외국인'이 되고 만다. 제일 코리언 외에도 대만이나 중국 출신의 사람들을 포함하여 구 식민지 출신자는 일반적으로 “올드 커머(old commmer)”라고 불리운다. 여기에서 국내에 잘 알려지지 않은 사실로 한 가지 유념하여야 할 것은 일본은 외국인 등록제도를 성립시키고 제일 코리언에 대하여 일본인이 아닌 한반도(조선반도) 출신이라는 의미에서 편의상 조선적으로 규율하고 있으며 국교가 없는 조선민주주의 인민공화국의 국적을 인정하지 않았다. 따라서 현재 일본에 거주하는 제일 코리언은 한국 국적을 취득한 사람들 이외에는 적극적으로 북한 측으로부터 국적을 수여받은 사람들과 어느 쪽에도 국적을 두지 않은 사람들 모두 일종의 무국적자에 해당하는 조선적으로 등록되어 있다.

오늘날 외국인의 급증과 다양화는 입관법이 1989년에 개정(시행 1990년) 되고, 일본계 외국인의 체류가 완화되거나 취업 자격이 확대된 것이 발단이 되고 있다. 그 이전에도 이미 인도차이나 난민의 수용과 아시아에서의 이주 노동자의 유입이 있었지만, 외국인 등록자의 대부분은 한국·조선 국적을 중심으로 하는 구 식민지 출신 자이 차지해왔다. 1980년대 후반에 온 외국인은 제조업에 종사하거나, 음식업과 성풍속 산업에 취업하거나 국제결혼으로 주로 일본인 남성의 배우자가 되는 것 등 다양한 배경을 갖고 있지만 일반적으로 올드 커머와 구별하는 의미에서 “뉴 커머(new commmer)”라고 불리운다.

### 2.2.2. 지리적 배경

일본의 광역지방자치단체 단위인 거의 모든 도도부현에서 외국인 주민은 증가 경향에 있지만, 그 구성은 지역간 격차가 크다. 홋카이도, 동북 지역에서는 농촌 지역의 소위 ‘며느리 부족’ 해소를 위해 중국과 필리핀 등 아시아 출신의 여성이 일본인 배우자로 거주하고 있다. 각 가정에 거주하는 형태이기 때문에, 집단 거주 등의 대규모 커뮤니티는 존재하지 않지만 개인 정보 연락은 서로 행해지고 있다. 최근에는 농업과 어업 연수생·기능 실습생으로 중국에서 온 이주민이 늘고 있다. 관동 지역에서는 군마현 太田市와 大泉町 등 일본 최대의 브라질인 집주 지역이 존재하는 등 북관동 지역을 중심으로 일본계 브라질인이 많이 모여 있다. 또한 이바라키현의 일부지역에서는 일본계 인도네시아인들과 태국인 집단거주지역이 있다. 도쿄도는 도도부현 단위 중 외국인 등록자 수가 가장 많고, 그 중에서도 신주쿠구 太久保·百人町 지역은 일본에서 가장 외국인 인구 비율이 높은 것으로 알려져있다. 가나가와현 가와사키시에는 이른바 올드 커머들이 집단 거주하고 있으며, 大和市에 인도차이나 난민 정착 지원 센터가 있었던 관계로 베트남을 비롯한 인도차이나 반도 출신이 많이 거주하고 있다. 甲信越·北陸 지역 중 나가노 현에서는 제2차 세계 대전 당시 만주·몽고 개척단으로 중국에 파견되었던 일본인의 후손들(이하, 중국 귀국자라 칭함)이 다수 살고 있으며, 뉴 커머인 일본계 남미인도 다수 거주하고 있다. 또한 야마나시 현에서도 최근 브라질을 비롯한 노동자의 집주가 진행되고 있다. 호쿠리쿠 지역에서는 향로의 영향으로 러시아인과 그들을 상대로 중고차 판매업에 종사하는 파키스탄인 집단거주촌이 있다. 또한 후쿠이현에서도 브라질인을 비롯한 일본계 남미인이 증가하고 있다. 東海 지역(우리의 동해가 아닌, 일본의 동쪽인 태평양 연안의 토카이 지역임)은 일본에서 가장

외국인 인구 증가가 현저한 지역이다. 자동차 산업에 종사하는 일본계 남미인에 의한 대규모 집단거주지역이 시즈오카현 하마마츠시와 아이치현 도요타시 등에 밀집되어 있다. 키키 지역은 올드 커머인 재일 코리언이 가장 많은 지역이다. 또한 교토부 남부로부터 오사카 중부에 걸쳐 중국 귀국자들이 거주하고 있다. 시가현의 공업 지대를 중심으로 일본계 남미인의 집단거주촌이 형성되어 있다. 효고현에서는 가나가와현과 마찬가지로 난민 정착 지원 센터가 있었던 관계로 인도차이나 반도 출신이 다수 거주하고 있으며, 개항의 역사를 가진 고베에는 대대로 무역을 영위해 왔던 인도인 등의 커뮤니티도 존재한다. 中国(국가로서의 중국이 아니라 일본의 광역단위의 이름임) 시코쿠 지역에서는 히로시마현과 오카야마현의 일부에서 브라질인의 집주를 볼 수 있으며 외국인 인구는 비교적 적다. 그러나 외국인 연수생의 허용 비율은 전국 평균보다 높아서, 세토나이카이의 수산 가공업과 제조업에서는 외국인의 증가가 현저하다. 큐슈 지역에서는 외국인의 대규모 집단거주는 없으며 오키나와를 포함한 일부 지역에서는 동북지방과 마찬가지로 국제결혼으로 인한 외국인 여성이 증가하고 있다. 외국인의 출신 지역별로는 올드 커머인 한국·조선 국적의 사람이 외국인 등록자 수로 가장 많았지만 해마다 비율이 낮아지고 있다. 이는 한때 커뮤니티의 핵심을 이루고 있었던 특별 영주자<sup>7)</sup>의 비율이 감소하고 매년 1만 명이 일본 국적을 취득하고 있는 것과도 관계가 깊다. 이 중에는 일본에서 태어나 자란 재일 2세 이후의 재일 코리언도 포함되어 있다. 또한 한국 국적 중에는 노동과 결혼을 목적으로 일본에 거주하는 뉴 커머도 있는

데 그 비율은 해마다 증가하고 있다. 중국 출신의 외국인은 꾸준히 증가하고 있다. 체류 형태는 다양하며 영주자, 일본인 배우자, 유학, 교육 등 다양한 목적으로 재류하고 있다. 또한 국적은 일본이지만 중국 귀국자(1세)는 인생의 대부분을 중국에서 보냈기 때문에, 통역 등의 지원을 필요로 하는 경우가 많다. 필리핀 출신은 압도적으로 여성의 비율이 높다. 이는 과거에 필리핀 여성을 대상으로 예술흥행 비자를 대규모로 발급했던 사실과 더불어, 일본인 남성과의 결혼을 목적으로 일본을 방문하는 경우가 많기 때문이다. 또한, 일본-필리핀 간 자유 무역 협정의 체결로 간호·개호직의 취업을 목적으로 한 재류자가 늘고 있는 추세이다. 태국도 마찬가지로 일본인 배우자로서의 재류이 많지만, 그 비율은 점차 감소 추세에 있다. 베트남계 이주 외국인은 과거에 일본정부가 난민을 받아들인 경위로 현재 정주자 또는 영주권자가 있는 사람도 있을 뿐만 아니라 이 이외에도 유학이나 연수 등에 의한 재류도 많다.

남미 출신으로는 과거 이민으로 브라질과 페루 등으로 건너간 일본인의 후손 즉 이른바 일계인이라 불리는 일본계 남미인이 많다. 국적별로는 브라질이 가장 많았고, 페루, 볼리비아의 순이 되고 있다. 1990년 이후 급증했지만, 이것은 같은 해 개정 입관법의 시행으로 일본계 3세와 그 가족이 「정주자」의 재류 자격에 의해 일본에 무제한으로 취업할 수 있게 된 것이 큰 요인이다. 이른바 ‘이주 노동자’로서 처음에는 몇 년 단위의 체류를 예정하고 있었지만, 다양한 이유로 체류가 장기화되고 있는 자가 많다. 가족 단위로 커뮤니티를 형성하고 있는 경우도 많다. 북미 쪽에 국적을 두고 있는 외국인은 소위 이민 송출국이 아닌 인문 지식·국제 업무 및 교육 등 자격으로 체류하는 경우가 대부분이지만, 그 중에서도 최근 교육 기관에서의 보조 교사와 영어 학원 등에서 취업을 중심으로 한

7) 1991년 11월 1일에 시행된 ‘일본국과의 평화 조약에 따라 일본 국적을 이탈한 자 등의 출입국 관리에 관한 특례법」(1991년 법률 제 71호, 약칭 입관 특례법)에 의해 정해진 재류 자격 또는 해당 자격을 갖춘 자를 말한다. 일본의 행복 문서 조인 날짜(1945년 9월 2일) 이전부터 계속 일본에 거주하고 있었던 평화 조약 국적 이탈자(한국·조선인과 대만인)와 그 자손을 대상으로 하고 있다.

비교적 단기 체류가 증가하고 있다. 유럽 쪽은 국적별로는 영국, 프랑스, 독일의 순서이며 체류 형태도 오랜 기간 큰 변동은 없었으나, 최근 동유럽(특히 루마니아)과 러시아에서 흥행 비자로 입국하는 여성이 증가하고 있으며 일본인과의 국제결혼도 늘고 있다.

### 2.3. 다문화공생의 개념

이러한 역사적·지리적인 배경하에서 다문화 공생이라는 개념이 생겨나게 되었다. 다문화 공생이라는 용어의 기원은 가와사키현 가와사키시이다. 가와사키는 재일 한국·조선인이 많은 지역으로 1970년대부터 국민 건강 보험의 가입이나 시영 주택 입주에 국적 제한을 없었다. 외국인과의 ‘공생’을 시책으로 자리 매김하여 시민에 의한 외국인 주민 지원 활동도 활발하게 전개되어 1980년대부터 새로운 문화적 배경을 가진 외국인의 증가로 「다문화」, 「다민족」의 공생을 추구하게 되었다.

#### 2.3.1. 「다문화 공생 사회」의 정의

가와사키시를 중심으로 생겨난 다문화 공생의 개념은 1995년 1월의 한신 대지진으로 피해를 입은 외국인에 대한 지원 활동을 계기로 발족한 「다문화 공생 센터」(1995년 10월 발족)에서 구체화되었다. 설립 동의서의 「목적」에서 다음과 같이 기술하고 있다. “국적, 문화, 언어 등의 차이를 넘어 서로를 존중하는 ‘다문화 공생’의 이념으로 재일 외국인과 일본인 모두를 향해 ‘다문화 공생’을 위한 사업을 창조하고 실천하는 것을 목적으로 한다.” 이 센터가 말하는 ‘다문화 공생’과 기존의 ‘외국인 지원’의 개념의 차이는 외국인과 일본인 사이에 ‘지원하는 주체’와 ‘지원받는 대상’을 나눌 것이 아니라 함께 영향을 미치고 서로 함께 변화하는 관계로 자리 매김하고 있다는 점이다. 이러한 경위를 바탕으로 2006년 3월에 발표된 총무성의 ‘다문화 공생 추진 지침’에서 다문화 공생에 대해 “국적이나

민족 등이 다른 사람들이 서로의 문화적 차이를 인정하고, 대등한 관계를 쌓아 올리면서 지역 사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것” 이라고 정의하고 있다. 이 지침을 다문화 공생의 기본으로 하여 자치 단체가 작성한 다문화 공생에 관한 지침이나 계획도 거의 동일한 정의가 정착되어 있다.

#### 2.3.2. 다문화 공생을 추진하는 의의

총무성의 ‘다문화공생 추진지침’에서는 지방 자치 단체가 다문화 공생 사회를 추진해야 할 의의와 관련하여 다음과 같이 기술하고 있다.

“외국인의 출입국에 관한 행정은 국가의 소관이며, 외국인을 어떤 형태로 일본 사회에 받아들일지에 대한 기본적인 자세의 결정은 국가가 일차적 책임을 갖고 있다. 하지만 일단 입국한 외국인을 지역 사회에 받아들이는 주체로서 행정 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 것은 주로 지방 자치 단체이며, 다문화 공생 시책의 담당자로서 완수할 역할은 크다. 지방 자치 단체가 다문화 공생 시책을 추진하는 것은 「국제 인권 규약」과 「인종 차별 철폐 조약」 등의 외국인 인권 존중의 취지에 부합한다. 또한 세계에 열린 지역 사회 만들기를 추진함으로써 지역 사회의 활성화도 이루어지고 지역 산업 경제의 진흥으로 이어진다. 또한 다문화 공생의 마을 만들기를 진행함으로써 지역 주민의 이문화 이해력 향상과 이문화 커뮤니케이션 능력이 뛰어난 젊은 세대의 육성을 도모하는 것도 가능해짐과 더불어, 다양한 문화적 배경을 가진 주민들이 공생하는 지역 사회의 형성은 글로벌한 관점에서 마을 만들기를 추진하는 것에도 이어질 것이다.”

#### 2.3.3. 각 부처별 전개

총무성 외에도 각 부처는 1980년대 후반의 외국인 노동자 수용을 둘러싼 여론의 고조를 배경으로 검토

의 장을 마련하거나 제언을 정리하여 왔다. 그 동안 교육은 문부과학성, 의료는 후생노동성, 재류 자격은 법무성 등 외국인 주민과 관련이 있는 정책은 각 부처에 걸쳐있는 데다 근거법조차 없기 때문에 정권과 대신(각 성의 장관에 해당)의 방침에 따라 외국인 정책은 크게 부침을 거듭해 왔다. 그러던 중 외국인 집주도시 회의와 경단련의 제언을 받아 총무성은 2005년도 지방 행정 중점 시책에 ‘다문화 공생 추진’을 추가하여 자치 단체에 의한 외국인 주민 시책을 ‘다문화 공생 사회’라는 사회 모델의 형성을 목표로 임하도록 지자체에 촉구하였다. 2005년도 총무성은 「다문화 공생 추진에 관한 연구회」를 설치하여 지자체가 추진해야 할 시책을 종합적으로 검토하여 2006년 3월에 ‘다문화 공생 추진 지침’을 정리했다. 이 프로그램은 다음과 같이 지자체가 다문화 공생 분야에서 시행하여야 할 시책을 사례를 들어 소개하고 있다.

① 커뮤니케이션 지원

일본어 습득 지원 및 통번역 체제의 정비 등을 통해 일본어로 커뮤니케이션할 수 없는 주민들에게 지원한다.

② 생활 지원

의료와 교육, 노동, 방재 등 다양한 문화 배경을 고려한 고유의 시책을 실시한다.

③ 다문화 공생의 지역 만들기

계발 이벤트와 외국인 주민 자신의 지역 사회 참여를 통해 지역 사회 전체가 다문화 공생을 지향하고자 하는 의식을 함양하는 시책을 실시한다.

④ 추진 체제의 정비

위의 시책을 추진하기 위한 조례 및 계획 담당 부서의 설치 및 부처 간 연락 회의 등을 정비한다.

총무성의 추진 지침은 2006년 4월 경제 재정 자문

회의에서도 다루어지고 같은 해 6월에 이 회의가 제안한 「글로벌 전략」에서는 총무성의 추진 지침을 참조하여 지역별 추진 계획을 도도부현 및 정령시에서는 늦어도 2006년도 중에 책정하는 것을 목표로 하여 시행되었다. 그러나 학자들이 2000년경부터 정책 제언을 통해, 중앙정부 차원에서 지속적인 정책추진이 가능한 「다문화 공생 사회 기본법」과 「다문화 공생청」의 설치 등 부처를 횡단하여 전략적으로 이민정책과 지역에서의 공생을 위한 정책 만들기를 요구하고 있지만, 아직까지는 이루어지지 않고 있다. 각 계의 주요 제언과 내용의 비교는 다음과 같다<sup>8)</sup>.

가. 외국인 노동자 문제 관계 부처 연락 회의 (내각 관방) (1988년 5월 ~)

- 외국인 노동자를 중심으로 한 외국인 수용에 관한 제반 문제를 검토

나. 난민 대책 연락 조정 회의 (내각 관방) (2002년 8월 ~)

- 난민을 둘러싼 여러 문제에 대해 관계 행정 기관의 연락 조정

다. 해외 교류 심의회 (외국인 문제부회) 답신 (외무성) (2004년 10월)

- “재일 외국인 문제”, “외국인 노동자 수용 문제” 등에 대해 제언

라. 경제 재정 자문회의 “경제 재정 운영과 구조 개혁에 관한 기본 방침 2005”(2005년 6월)

- 고급 인재의 수용 촉진과 일본에서 취업하는 외국인이 국내에서 충분히 그 능력을 발휘할 수 있는 환경 조성에 대한 제언

마. 범죄 대책 각료회의 간사회 (외국인의 체류 관리에 관한 회의) (내각 관방) (2005년 7월 ~)

- 외국인의 편익의 향상에 배려하면서 외국인의 재류 정보를 정확하게 파악하고 종합적으로

8) 2005년까지는 총무성의 「多文化共生の推進に關する研究會報告書」(2006年)를 참조.



관리하는 구조의 구축을 검토

바. 규제 개혁·민간 개방 추진회의 2차 답신 (내각부) (2005년 12월)

- 체류 외국인의 입국 후의 검사 체제의 강화와 고용주에 대한 책임의 명확화 등의 검토를 제안

사. 경제 재정 자문회의 (글로벌 전략) (2006년 6월)

- 외국인 수용 문제에 대한 검토를 제안

아. 경제 재정 자문회의 “경제 재정 운영과 구조 개혁에 관한 기본 방침 2006”(2006년 8월)

- 다문화 공생 사회 추진을 명기

자. 외국인 노동자 문제 관계 부처 연락 회의 (내각관방) (2006년 12월)

- “생활자로서의 외국인에 대한 종합적인 대응 방안”을 발표

#### 2.3.4. 법제의 정비

상기한 역사적인 배경하에서 일본에서는 서구선진국과는 조금 다른 의미의 다문화주의 즉 다문화공생을 자국내 다문화사회를 형성하는 정책방향으로 설정하고 있다. 이하에서는 다문화공생을 형성하게 된 정책변화 즉 법령과 제도의 변화에 대해서 고찰하고자 한다. 왜냐하면, 법과 제도의 변화는 정책의 실질적인 내용을 구성하기 때문이다. 정책이란 정부의 개입과 간섭을 의미하며 국민의 기본권을 침해하지 않는 범위 내에서만 그 활동이 정당화되기 때문이다. 즉 법령을 통해 해당정책을 추진하는 데 수반되는 권한과 책임의 근거와 소재를 명확히 하게 되고, 정책이 추진되는 과정에서 필요예산이 책정되고 담당인력이 정해지는데 이 경우에도 근거가 되는 법령과 규칙이 필요하기 때문이다<sup>9)</sup>. 近藤(2011)에 의하면 전후의 일본정부의 외국인관련 법제는 네 부분의 시기로 구분되며 각 시기의 기본 방침과 새로운 권리 과제를 추출하면 다

음과 같이 정리할 수 있다.

제1기 (1945-1979)는 “배제와 차별과 동화”의 시대이며, 시민적 권리가 중심 과제였다. 구 식민지 영토를 포기한 1952년의 샌프란시스코 평화 조약에 따라 일본 국적을 상실한 재일 한국·조선인·대만인은 ‘외국인’으로 쳐우되어 사회 보장 제도에서 배제되었다. “공권력의 행사 또는 공공의 의사 형성에 참여”할 수 있는 직종에 종사하는 공무원의 일자리를 잃지 않기 위해서는 귀화에 의해 일본 국적을 취득할 것이 강요되었다. 당시의 귀화 수속은 일본식으로 이름을 바꿀 것을 요구하는 등 동화주의적인 요소가 강했다. 고용에 관한 국적 차별은 민간 기업에서도 많았는데 1970년대에 들어와 취업차별 재판 등을 통해 시민적 권리(헌법학에서 말하는 자유권, 수익권, 평등과 행복 추구권)의 폭이 넓어지기 시작했다.

제2기 (1980-1989)는 “평등과 국제화”의 시대이며, 사회적 권리가 중심 과제였다. 일본 정부는 1979년 국제인권 규약의 비준 및 1981년 난민 협약에 가입함에 따라 많은 사회 보장 관련 법률에서 국적 요건이 철폐되었다.

제3기 (1990-2005)는 “정착과 공생”의 시대이며, 정치적 권리에 대처하기 시작한다. 1990년에 시행된 개정 출입국 관리 및 난민 인정법(이하, 입관법)은 일본계와 그 가족에 대해서, 그리고 1991년의 입관 특례법은 구 식민지 출신자와 그 자손에 영주권과 유사한 자격을 인정했다. 또한 1998년에 공표된 영주 허가의 기준을 기존의 20년이 아니라 일반적으로 10년의 거주가 기준이 되고 일본계 2세인 경우 1년으로 족하게 되었다. 2000년 법무성의 제2차 출입국 관리 기본 계획에서는 “공생해 나가는 사회 만들기에 노력할 필요”를 명기한다. 1995년에 대법원은 “영주자 등”의 지방선거권을 법률에 의하여 인정하는 것은 헌법이 금지하고 있지 않고, 입법 정책의 문제라고 판시했다 (1995·2·28 民集 49 卷2 号639頁). 1996년부터는 외국인 회

9) 한국정책학회 정책사례위원회, 정책사례연구, 대영문화사, 2014.

의가 설치되었고, 지방 공무원 임용에 문호가 개방되었으며, 2002년부터는 조례에 근거하는 주민 투표에 외국인의 참여가 각지에서 가능하게 되었다.

제4기 (2006-현재)는 “다문화 공생”의 시대라고 일컬어진다. 이 시기에 들어서 문화적 권리에 대처하기 시작한다. 2005년에 인구 감소가 시작되어 향후 세계화의 진전도 감안하면 외국인 주민이 한층 더 증가될 것으로 예상되었다. 이에 2006년 총무성은 「지역의 다문화 공생 추진지침」을 책정해, 전국의 시도부현이나 정령 지정 도시에 지침이나 계획의 정비를 요구했다. 또한 이 지침의 “커뮤니케이션 지원”은 문화적 권리를, “생활 지원”은 사회권 보장의 관점을 포함한다. “지역 만들기”로서의 “사회 참여”에 참정권의 보장이 추가되지 않은 점 등 국가의 법 개정이 필요한 문제는 여전히 필요한 상황이지만, 많은 지자체에서 계획이 정비되어 미야기현과 시즈오카현에서는 다문화 공생 추진 조례도 제정되었다. 따라서 현재 이 지침은 일본 다문화공생과 다문화사회형성에 가장 중요한 지침으로 기능하고 있으며 이에 대한 구체적인 내용은 다음 절에서 다루기로 한다.

### 3. 일본정부의 다문화공생 추진지침<sup>10)</sup>

#### 3.1. 지역의 다문화 공생의 의의

지역의 다문화 공생의 의의를 예시하면 다음과 같

10) 본 지침의 원출처는 일본 총무성의『多文化共生の推進に關する研究會報告書(2006)』이며, 이 지침이 향후 일본 정부 및 지방자치단체의 기본규정이 되어 있음은 日比野紗也香(2013)에도 적시되어 있다. 이후의 『多文化共生の推進に關する研究會報告書(2012)』는 2006지침의 기본적인 내용을 전제로 하여 동일본 대진재 이후의 외국인주민에 대한 피난 및 대응과 지원책에 관한 부분을 강화한 것이기 때문에 다문화공생정책에 관해서는 2006 지침이 여전히 유효함을 방증하는 것이라고 볼 수 있다. 한편 본문에서 인용된 지침은 총무성이 각 시도부현에 위 보고서를 보급판의 형태로 요약한 『地域における多文化共生推進プランについて』이다.

은 것이 있지만, 지침·계획 (이하 “지침 등”이라한다)에 있어서는 각 지역의 다문화 공생 시책의 경위 및 현황을 정리하여 과제 및 향후 방향을 포함한 각 지역의 다문화 공생의 의의를 명확히 한다.

##### 3.1.1. 외국인 주민의 수용 주체로서의 지역

입국한 외국인의 지역 사회에 수용 주체로서 행정 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 것은 주로 지방 공공 단체이며, 다문화 공생 시책의 담당자로서 역할은 크다.

##### 3.1.2. 외국인 주민의 인권 보장

지방 공공 단체가 다문화 공생 시책을 추진하는 것은 「국제 인권 규약」, 「인종 차별 철폐 조약」등의 외국인 인권 존중의 취지에 부합한다.

##### 3.1.3. 지역의 활성화

세계에 열린 지역 사회 만들기를 추진함으로써 지역 사회의 활성화가 초래되고 지역 산업 경제의 진흥으로 이어질 것이다.

##### 3.1.4. 주민의 이(異)문화 이해력 향상

다문화 공생의 마을 만들기를 진행함으로써 지역 주민의 이문화 이해력 향상과 이문화 커뮤니케이션 능력이 뛰어난 젊은 세대의 육성을 도모하는 것이 가능해진다.

##### 3.1.5. 유니버설 디자인의 마을 만들기

국적이나 민족 등이 다른 사람들이 서로의 문화적 차이를 인정하고 대등한 관계를 쌓으면서 지역 사회의 구성원으로서 함께 살아가는 같은 지역 만들기의 추진은 유니버설 디자인의 관점에서의 마을 만들기를 추진하는 것이다.

### 3.2. 지역의 다문화 공생 시책의 기본 개념

지역의 다문화 공생 시책의 기본적 사고방식에는 다음과 같은 것이 있지만, 지침 등에서는 지역의 특성, 주민의 이해, 외국인 주민의 실정 요구 등을 감안하여 지역에 필요한 다문화 공생 시책의 기본 개념을 명확하게 나타낸다. 특히 일본어에 의한 커뮤니케이션 능력이 충분하지 않은 외국인 주민을 배려한다.

#### 3.2.1. 커뮤니케이션 지원

특히 뉴 커머 중에는 일본어를 이해하지 못하는 사람도 있고, 일본어로 의사 소통이 어려운 것으로 인한 다양한 문제가 있기 때문에 외국인 주민의 의사 소통 지원을 실시한다.

#### 3.2.2. 생활 지원

외국인 주민이 지역에서 생활하는데 필요한 기본적인 환경이 충분히 갖추어지지 않은 것이 문제이기 때문에 생활 전반에 걸쳐 지원책을 실시한다.

#### 3.2.3. 다문화 공생의 지역 만들기

외국인 주민이 지역 사회의 교류 기회가 부족하여 고립되는 경향이 있다. 지역 사회에서 일본인 주민과 외국인 주민 사이에 갈등이 생기는 것도 적지 않기 때문에 지역 사회 전체의 의식 계발 및 외국인 주민의 자립을 촉진하는 지역 만들기를 수행한다.

#### 3.2.4. 다문화 공생 시책의 추진 체제의 정비

(1) ~ (3)의 시책을 수행하기 위한 체제 정비를 도모하는 것과 동시에, 현, 시정촌 지역 국제화 협회 국제 교류 협회, NPO, NGO 등 민간 단체의 역할 분담을 명확히하고 각 주체 의 제휴·협동을 도모한다.

### 3.3. 지역의 다문화 공생 추진에 관한 구체적인 시책

지역의 다문화 공생 추진에 관한 구체적인 시책에는 다음과 같은 것이 있지만, 지침 등에서는 구체적인 시책 추진 체제의 정비를 포함하여 기술한다.

#### 3.3.1. 커뮤니케이션 지원

##### ① 지역 정보의 다언어화

가. 다양한 언어, 다양한 미디어에 의한 행정·생활 정보 제공

주민에게 제공되는 행정 서비스와 이행하여야 할 의무의 내용, 지역 사회에서 생활하는데 필요한 규칙과 관습, 지역 주관 행사 등에 대해서는 다양한 언어·다양한 미디어에 의한 정보 제공을 수행한다.

또한, 다양한 언어에 의한 정보의 제공에 대해서는 창구뿐만 아니라 커뮤니티 시설이나 일본어 교실 등 효과적인 유통 경로를 확보한다.

나. 외국인 주민의 생활 상담을 위한 창구의 설치, 전문가 양성

외국인 주민이 행정·생활 정보를 입수하고 지역 생활에서 발생하는 다양한 문제에 대해 상담할 수 있도록 외국인 주민의 생활 상담을 위한 창구나 정보 센터를 설치한다.

다. NPO 등과의 연계를 통한 다국어 정보 제공  
통역 자원 봉사자를 육성하고, 외국인 주민에 대한 지원에 임하는 NPO와 외국인 자조 조직 등과 연계에 다양한 언어에 의한 정보 제공을 추진한다.

라. 지역의 외국인 주민의 상담원 등으로의 활용  
외국인 주민이 지역 생활에서 겪고 있는 문제는 유사한 문화적·사회적 배경을 갖는 외국인 주민이 가장 이해할 수 입장에 있기 때문에 지역의 외국인 주민을

상담원 등으로 활용할 수 있다.

② 일본어 및 일본 사회에 관한 학습 지원

가. 지역 생활 시작시 오리엔테이션 실시

외국인 등록시 등의 기회를 외국인이 지역 주민으로서 생활을 시작하고 나서 가능한 한 빨리 오리엔테이션을 실시하여 행정 정보와 일본 사회의 습관 등에 대해 배울 수 있는 기회를 제공한다.

나. 일본어 및 일본 사회에 관한 학습 기회의 제공  
오리엔테이션의 실시 후에도 외국인 주민이 지속적으로 일본어 및 일본 사회를 배울 수 있는 기회를 제공한다.

3.3.2. 생활 지원

① 거주

가. 정보 제공에 의한 거주 지원, 입주 차별 해소  
임대 주택의 중개를 할 전문가에 대한 정보와 일본의 주택에 관한 관습이나 시스템 등에 관한 정보를 외국인 주민에 다양한 언어로 제공한다.

나. 주택 입주 후 오리엔테이션 실시

가정 쓰레기 등의 일반 폐기물의 취급 등 지역의 생활 규칙을 둘러싸고 외국인 주민과 일본인 주민 사이에 일어나는 문제는 생활 습관의 차이에 기인하는 경우가 많기 때문에 지역의 규칙 등을 외국인 주민에 주시시키는 오리엔테이션의 구조를 자치회, NPO 등과 연계하여 구축한다.

다. 자치회·반상회 등을 중심으로 활동 추진

평상시·비상시를 불문하고, 자치회 등이 중심이 되어, NPO, NGO 등 민간 단체와의 연계를 도모하면서 지역 모두에서 외국인 주민을 지원하는 것이 중요하기 때문에, 자치회 등에 외국인 주민의 가입을 촉구함과 동시에 외국인 주민 및 자치회 등이 연락 할 수 있

는 구조 만들기를 추진한다.

라. 외국인 주민이 입주하는 단지 등의 상담 창구 설치

외국인 주민에 대한 입주시의 생활 정보의 제공 및 생활 상담에 대응할 수 있는 상담 창구를 집단거주 단지 내에 설치한다.

② 교육

가. 학교 입학시의 취학 안내와 취학 원조 제도의 다양한 언어에 의한 정보 제공

초등학교 및 중학교의 입학과 학교생활 및 취학 원조 제도 등 일본의 학교 제도 전반에 대해 입학 전 단계에서 외국인 주민이 유효하게 활용할 수 있도록 다양한 언어로 주지시켜야 한다.

나. 일본어 학습 지원

일본어에 의한 학습의 효과를 높이기 위해 특별교원의 배치 등 정규 과정에서의 대응 외에, 자원 봉사 단체와 연계한 학습 지원과 모국어에 의한 학습 지원 등 과외의 보충을 실시한다.

다. 지역 모두의 노력

부모와 자식 간의 커뮤니케이션 갭, 심지어는 학부모와 학교와의 커뮤니케이션 차이 등이 과제가 되고 있으며, 이러한 과제에 대한 대응에 대해서는 학교에만 지원을 맡기는 것이 아니라 NPO, NGO, 자치회, 기업 등 지역 모두의 노력을 촉진한다.

라. 불취학 아동에 대한 대응

학교에 다니지 않는 또는 학교를 중퇴한 불취학 아동의 실태를 파악하여 외국인의 자녀가 미래에 대한 희망을 가지고 그 힘을 일본의 지역 사회에서도 최대한 발휘할 수 있도록 교육 환경의 준비를 실시하여, 불취학 아동에 대한 대책을 강구한다.

마. 진로지도 및 취업 지원

외국인 학생의 고교·대학 진학 진로지도와 취업 지원에 임한다.

바. 다문화 공생의 관점에서 국제 이해 교육의 추진  
학생을 대상으로 다문화 공생의 관점에서 국제 이해 교육을 증진한다.

사. 외국인 학교의 법적 지위의 명확화

각종 학교 및 준 학교 법인인가는 도도부현 지사의 권한으로 되어 있기 때문에 외국인 학교의 법적 지위의 명확화를 도모하기 위해 지역 실정에 따라 각종 학교 및 준 학교 법인인가 기준 완화에 대해 검토한다.

아. 유아 교육 제도의 주지 및 다문화 지원

탁아소도 연계하면서 정보 제공에 노력하는 것과 동시에, 언어, 습관 면에서의 배려를 행하고 외국인 자녀의 유아 교육에 임한다.

③ 노동 환경

가. 헬로 워크(공공직업안내소)와의 연계를 통한 취업 지원

외국인의 취업 기회를 보장하기 위해 지역의 헬로 워크와 연계하여 취업을 지원한다.

나. 상공 회의소 등과의 연계를 통한 취업 환경 개선  
지역 상공 회의소 등과 연계하여 지역의 기업과 협의의 장을 마련하여 사회 보험 가입 촉진 등 외국인 노동자의 취업 환경 개선을 촉구함과 동시에 지역 기업에 대해서는 지역 사회의 구성원으로서 사회적 책임을 가지고 있음이 이해 될 수 있도록 계발을 실시한다.

다. 외국인 주민의 창업 지원

창업 의욕이 있는 외국인 노동자들이 지역 경제의 특성과 외국인의 발상을 살린 기업가로 지역에서 활약 할 수 있도록 정보 제공 등 외국인 주민의 창업 지원을 실시한다.

④ 의료·보건·복지

가. 외국어 대응 가능한 병원·약국 정보 제공  
지역 외국어 대응이 가능한 병원이나 약국이 있는 경우에는 홍보지 등에서 외국인 주민에 대한 적극적인 정보 제공을 실시한다.

나. 의료 문진표의 다양한 언어 표기  
진료시 의료 문진표 등을 다국어 표기하고 외국인 주민이 진료시에 안심하고 진찰 받을 수 있도록 한다.

다. 광역적인 의료 통역자 파견 시스템 구축  
광역적인 의료 통역자 파견 시스템을 구축하고 의료 통역사 요구와 광역에 존재하는 의료 통역에 관련된 인적 자원의 효과적인 매칭을 도모한다.

라. 건강 진단과 건강 상담 실시  
외국인이 다수 거주하는 지역의 건강 진단과 건강 상담의 실시에 즈음하여, 의료 통역사 등을 배치하는 것으로, 개최시에는 다양한 언어로 홍보활동을 한다.

마. 모자 보건 및 보육의 대응

다양한 언어로 모자 수첩의 교부 및 조산 제도의 소개, 부모 학습의 개최 등을 실시하고, 다양한 언어에 의한 정보 제공과 보육의 다문화 지원을 통해 보육을 필요로 하는 가구의 지원책을 강구한다.

바. 고령자·장애자에 대한 대응

개호 제도의 소개와 케어 플랜 작성시 통역 파견 등 다양한 언어에 의한 대응이나 문화적인 배려가 요구되는 경우가 있기 때문에 그 대응 방안을 검토한다.

⑤ 재해방지

가. 재해 등에 대응

평상시부터 외국인 주민에 대한 재해방지 교육·훈련이나 재해방지 정보 제공을 실시하고, 비상 대응으로서 특히 다양한 언어에 의한 각종 기상 경보의 전달이나 피난 유도 등 대피소에서의 외국인 주민의 지원

방안 등을 실시한다. 또한 이러한 외국인 주민을 위한 재해방지 대책을 각 지방 공공 단체의 지역 재해방지 계획에 따라 명확하게 평가한 다음, 대규모 재해 발생 시 외국인 피해자에 대한 대응을 전문으로 하는 지원단을 재해 대책 본부에 설치한다.

나. 긴급 외국인 주민의 소재 파악

재해 약자의 소재 정보 파악은 재해방지 대책을 실시하는데 있어서 필수적이기 때문에 외국인의 소재 정보를 평상시부터 정확하게 파악한다.

다. 재해시 통역 자원 봉사자의 육성·지원, 제휴·협동 지방 자치 단체의 재해방지 부문과 외국인 주민 시책 담당 부서의 연계를 비롯해 NPO, NGO, 지역의 자주 재해방지 조직 등 다양한 민간 주체와의 제휴·협동을 도모한다.

라. 대규모 재해시에 대비한 광역 응원 협정

동해 지진이나 동남해·남해 지진, 수도 직하 지진 등의 대규모 재해가 발생하면 피해 지역 이외의 지역에서 다수의 통역 자원 봉사자가 필요한 것이나, 소수 언어에 대응 필요 등을 감안 지역 국제화 협회, NPO, NGO 등 민간단체를 포함하여 지방 공공 단체의 테두리를 넘은 광역 응원 협정을 책정한다.

마. 재해시의 외국인에게 정보 전달 수단의 다 언어화, 다양한 미디어와의 연계

재해 발생시나 사전 재해방지 대책으로 재해시에 도움이 될 외국어 표시 시트 등을 준비하는 것 외에 라디오·텔레비전 등의 기존 미디어의 디지털화에 따른 다언어화와 ICT의 활용, 에스닉 미디어의 활용 등 다양한 미디어와의 연계 가능성을 검토한다.

⑥ 기타

가. 전문적인 상담 체제의 정비와 인재 육성 법률과 의료 등 각 분야에서 통역 상담 업무의 내용

이 고도화되는 경향이 있기 때문에 각 분야에서 전문적인 상담 체제를 정비한다.

나. 유학생 지원

유학생 중에는 지역의 마을 만들기에 참가하는 사람이나 정착하여 일본 기업에 취업하거나 창업할 사람도 늘고 있다. 일본의 대학을 졸업한 외국인은 일본어 능력이 뛰어나 일본 사회의 이해도 깊고, 다문화 공생의 지역 만들기의 중요 인물이 될 가능성을 내포하고 있기 때문에, 이러한 관점에서 유학생 지원을 수행한다.

3.3.3. 다문화 공생의 지역 만들기

① 지역 사회에 대한 의식 계발

가. 지역 주민 등에 대한 다문화 공생의 계발

일본인 주민이 외국인 주민과 공생해 나가기 위해 주민과 기업, NPO 등을 대상으로 다문화 공생의 지역 만들기에 대한 계발을 실시한다.

나. 다문화 공생의 거점 만들기

학교, 도서관, 공민관 등에서 지역과 연계하면서 다문화 공생의 거점으로서 교직원, 학부모, 그리고 지역 주민을 위한 계발 활동을 실시한다.

다. 다문화 공생을 테마로 한 교류 이벤트 개최

외국인 주민의 모국의 문화와 일본 문화 등을 소개하는 교류 이벤트를 개최하고 지역 주민이 교류 할 수 있는 기회를 마련한다.

② 외국인 주민의 자립과 사회 참여

가. 인물·네트워크·자조 조직 등의 지원

외국인 주민이 지역 주민으로서 주체적으로 지역에서 활동할 수 있도록 지역의 외국인 커뮤니티의 중요 인물이 되는 인물이나 외국인 주민의 네트워크, 그리고 외국인 주민의 자조 조직의 지원을 실시한다.

나. 외국인 주민의 의견을 지역 시책에 반영시키는 구조의 도입

심의회나 위원회 등의 회의에 외국인 주민의 참여를 촉진하고 지방 공공 단체의 시책에 외국인 주민의 의견을 널리 반영시키는 구조를 구축한다.

다. 외국인 주민의 지역 사회 참여

지역의 실정에 따라 적절한 자립 지원 체제를 정비하는 동시에 외국인 주민의 지역 사회 (자치회, 상가, PTA 등)에 대한 참여를 촉진한다.

라. 지역 사회에 공헌하는 외국인 주민의 표창 제도  
외국인 주민 중에는 다양한 형태로 지역 사회의 구성원으로서 활약하고 지역 사회에 공헌하고 있는 사람들에게 그러한 활동을 평가하고 표창한다.

### 3.3.4. 다문화 공생의 추진 체제의 정비

#### ① 지방자치체의 체제 정비

가. 다문화 공생의 추진을 소관하는 담당 부서 설치 및 청내의 횡단적인 연계

나. 지침계획의 책정

지역의 실정에 따라 다문화 공생의 추진을 소관하는 담당 부서를 청 내에 설치하거나 외국인 주민 시책 담당 부국이 중심이 되어, 횡단적인 연락 조정, 각 부처의 연계 을 도모 할 수 있도록 한다.

#### ② 지역의 각 주체의 역할 분담과 제휴·협동

[도시의 역할]

가. 도시의 역할

도시에서는 지역의 실정을 감안하면서 또한 도도부현의 역할 분담을 명확히 하면서 지역 내에서의 다문화 공생 추진에 관한 지침·계획을 수립한 후 외국인 주민을 직접 지원 하는 주체로서의 역할을 수행한다.

나. 각 주체의 제휴·협동

도시의 외국인 주민 시책 담당 부국 및 국제 교류 협회가 중심적인 역할을 하고 도시 수준에서 어떤 자원이 있는지에 대한 정보 공유에, 관련 NPO, NGO 기타 민간단체가 연계·협동을 도모하기 위한 협의의 장을 마련한다.

[도도부현의 역할]

가. 도도부현의 역할

도도부현 수준의 다문화 공생 추진에 관한 지침·계획을 수립하고 도시 수준의 대응을 촉진한다. 이 때, 광역 지방 자치 단체로서 도시와의 역할 분담을 명확히 하면서 도시와의 정보 공유에 통역 등의 전문 인재 육성 및 시범 사업 실시 등의 활동을 추진 한다.

나. 각 주체의 제휴·협동

도도부현의 외국인 주민시책 담당부국 및 국제교류 협회가 중심적인 역할을 하여 도도부현 수준에서 어떤 자원이 있는지에 대한 정보 공유를 통하여, 관련 NPO, NGO 기타 민간단체가 제휴·협동을 도모하기 위한 협의의 장을 마련한다.

## 4. 일본의 다문화정책 추진현황

### 4.1. 추진현황

최근 한일 양국에서 외국인 거주자가 크게 증가하고 다문화 공생이 표방되게 되었다. 2020년 통계에 따르면 일본의 외국인 등록자 수는 약 289만 명으로 총 인구의 2.3%를 차지하고 있다. (법무성 입국 관리국 “등록 외국인 통계” 2020년). 이에 대해 2020년 10월 현재 한국은 약 222만 명으로 총인구에 차지하는 하는 비율은 4.3%로 일본보다 높다 (행정안전부 “지방자치단체 외국계 주민 현황” 2013년 5월). 일본에서는

향후 저출산 고령화를 내다보고 1989년 입관법 개정 시 전문적·기술적 직업에 종사하는 외국인을 더 넓게 수용하는 방침이 발표된 반면 비숙련 외국인 노동자의 수용은 원칙으로 인정하지 않는 정책이 명시되었다. 한편 같은 시기에 「정주자」라는 재류자격이 신설되어 일본계 2세, 3세에 대해서는 「정주자」 「일본인의 배우자 등」 등의 신분 또는 기타 지위에 따른 재류 자격으로 입국이 인정되었다. 이 재류 자격에는 입관법상의 취업 제한이 없으며, 일본계 외국인은 합법적으로 비숙련 노동에 종사할 수 있게 되었다. 따라서 브라질인, 페루인을 중심으로하는 일본계 및 그 가족의 입국이 입관법 개정 후 급증했고 주로 파견과 도급 등의 고용 형태에 따라 제조업 등에서 고용되도록 되었다. 이러한 일본계의 정착화 경향은 최근 현저하게 증가한 영주권 보유자와도 관계가 있다. 또한 고급 인재와 우수한 유학생을 유치하기 위해 1998년에 영주 허가 요건이 완화되었다. 그 결과로, “일반 영주” 권리를 가진 외국인은 전쟁 전에 일본에 온 구 식민지 출신(한국/조선계 재일교포)과 그 자손의 재류 자격인 '특별영주자'의 수를 2007년에 처음으로 웃돌았다. 한편, 결혼 이민자 수(일본인, 영주자의 배우자 등의 재류 자격의 외국인 등록자 수)는 2011년 말 현재 약 18만 명에 달하고 있다(법무성 2013통계). 취업, 유학, 결혼 등 다양한 목적으로 일본에 온 외국인의 정주화·영주화에 의해 사실상 이민화가 진행되고 있다고도 볼 수 있다.

일본은 외국인의 정주화가 진행되어 상당수 결혼 이민자가 거주하고 있음에도 불구하고, 외국인의 사회 통합 정책에 관한 기본법이 없고, 결혼 이민자와 국제결혼 가정 자녀에 대응하는 정부 차원의 지원책도 이루어지고 있지 않다. 다만 다문화공생의 큰 틀에서 외국인 혹은 이민자 일반에 대해서 대응하고 있으며 구체적인 대책 혹은 정책은 지방자치단체나 시민

단체 등의 지역사회 차원에서 이루어지고 있다. 일본에서는 한국보다 훨씬 많은 외국인의 영주·정주화가 진행되어, 사실상 이민 수용이 진행되고 있다. 외국인 거주자의 증가에 따라 고용, 사회 보장, 일본어 교육, 자녀의 취학, 행정 서비스의 향유 등을 놓고 심각한 문제가 발생하고 있지만, 이러한 문제의 해결은 지역 사회에 일임되어 왔다. 중앙정부의 외국인에 대한 정책은 법무부 입국관리국 소관으로 외국인의 출입국 및 체류관리에 대한 정책을 의미하며, 외국인을 주민, 또는 사회의 구성원으로 간주하는 관점, 외국인의 복지 및 인권을 보장하고 사회 참여를 추진이라는 관점은 매우 부족했다(山脇의 2001). 2001년 외국인이 많이 거주하는 지방 자치 단체가 「외국인 집주 도시 회의」를 설립하여 외국인 등록 제도의 재검토, 사회 보험 가입 촉진, 일본어 습득 기회 제공, 외국인 아동의 취학 촉진 등 외국인 정책의 개혁 및 수용 태세의 준비를 정부에 강하게 요구했다. 이에 따라 총무성은 2005년 6월에 '다문화 공생 추진에 관한 연구회'를 설치했다. 이듬해에는 '지역의 다문화 공생 추진플랜'을 책정 해, 각 도도부현 및 정령지정 도시에 다문화 공생 시책의 추진을 촉구했다. 「지역에 있어서의 다문화 공생 추진 지침」은 종래의 인력 대책과 치안 대책에 중점을 두는 정책을 바꿔 외국인을 주민으로 자리 매김하고 있다. 지금까지의 출입국 관리와 외국인 등록이라고 하는 관리 중심의 외국인 정책에서 한 걸음 나아가, 거주 외국인의 생활 지원 및 공생을 추진하는 정책이 더해졌다. 2008년 이후 글로벌 금융 위기와 경기 침체로 인해 일본계 정주 외국인의 대량 해고와 고용 중지 등에 의한 실업이 속출하고 그에 따른 생활고 사회 문제화했다. 사태를 중요시한 일본 정부는 일본계 정주 외국인에 대한 종합적인 지원을 하기로 하였다. 2009년 1월 정부는 내각부에 「정주 외국인 시행대책 추진실」을 설치했다. 동년 4월에는 관계 부처의 국



장급에 의한 '일본계 정주 외국인 시책 추진회의'를 신설하고 관계 부처 연계하여 생활 또는 취업 지원 정주자의 아이들의 교육 대책, 국내외 정보 제공 등을 다룬 '정주 외국인 지원에 관한 대책의 추진'을 정리했다. 또한 2009년 4월부터 2010년 3월까지 일본계 정주 외국인에 본국으로의 귀국 지원금을 지급하는 '귀국 지원사업'이 진행되었다.

## 4.2. “생활자로서의 외국인”에 관한 종합적인 대응책<sup>11)</sup>

### 4.2.1. 대응책 제정의 배경

일본에 체류하는 외국인은 최근 증가 일로로서 2005년 말에는 약 200만 명에 달하고 있다. 10년 전(1995년 말)과 비교하면 약 65만 명이 증가되고, 경제의 글로벌화 속에서 앞으로도 증가할 것으로 예상된다. 또한 일본계 외국인을 중심으로 일본에 정착하는 경향이 강해지는 것과 동시에, 그 가족도 증가하고 있다. 외국인의 자녀도 일본에서 성장하고 일을 하고 살아가는 사람이 많아지고 있다. 한편, 외국인과의 지역사회의 사이에는 말이나 습관 등의 차이에서 갈등과 마찰이 발생하는 경우가 적지 않다. 또한 불안정한 고용 등 노동 환경에서 생활이 충분히 안정되어 있다고는 말하기 어려운 상황이다. 그리고 미취학 상황이나 일본어 학습의 어려움 등 외국인 자녀의 교육문제는 그 아이의 장래를 생각한다면 큰 문제가 될 수 있을 것으로 예상된다.

정부로서는 일본에서 일하고 또한 생활하는 외국인에 대하여 그 처우, 생활환경 등에 대해 일정한 책임을 져야 할 것이며, 사회의 일원으로서 일본인과 같은 공공 서비스를 누리며 생활할 수 있는 환경을 정비해야 한다. 따라서 2006년 4월부터 외국인 노동자문제

관계부처 연락회의에서 “생활자로서의 외국인”문제에 대한 대응에 대해 검토하기 시작하였다. 본 연락회의에서는 9회에 걸쳐 국장급 및 과장급 회의를 개최하고 6월 20일에 “생활자로서의 외국인” 문제에 대한 대응에 있어 정리하는 것과 동시에 외국인이 거주하는 지방 자치 단체에서 인터뷰 등을 실시하는 등 검토를 진행시켜 왔다. 또한 외국인의 거주 등에 관한 정보가 정확하게 파악되지 않는 것이 국가 및 시정촌 등 지방 자치 단체에 의한 생활자로서의 외국인 문제에 대한 대응을 어렵게 하고 있다. 따라서 “외국인의 재류 관리팀”의 외국인의 재류 정보를 정확하게 파악하는 방법에 대한 검토와 후생노동성에 의한 외국인 고용상황 보고제도의 재검토와 병행하여 검토하였다.

이러한 검토를 토대로 다음과 같이 “생활자로서의 외국인”에 관한 종합적인 대응책을 정리하였다. 앞으로 이 종합적인 대응책에 따라 각 부처에서 긴밀한 협력·협력을 바탕으로 효과적인 실시를 도모하는 것으로 한다.

### 4.2.2. 외국인이 살기 좋은 지역 사회 만들기

외국인은 언어와 문화·습관의 차이 등으로 지역 사회에서 조롱당하거나 갈등·충돌이 발생하는 경우도 적지 않다. 이 때문에 주택 입주가 제한되는 예도 볼 수 있다. 또한 행정·생활 정보의 제공은 주로 일본어로 이루어지기 때문에 필요한 공공 서비스를 받을 수 없는 등의 문제가 생기는 것 외에 재해 발생시의 특별한 지원의 필요성도 높아지고 있다.

따라서 일본어 교육의 충실, 외국어 정보 서비스 제공, 주택 입주 지원 등을 추진한다. 아울러 지방자치 단체에 있어 다문화 공생을 위한 노력을 추진하는 것 등에 의해 외국인이 살기 좋은 지역 사회 만들기를 추진한다.

11) 본 대책은 2006년 12월 25일 “외국인 노동자 문제 관계 부처 연락회의”에서 2006년 3월에 발표된 총무성의 다문화 공생 추진 지침 중 생활지원에 관한 대응책을 구체화하여 발표한 것이다.

### 4.2.3. 외국인 자녀 교육의 충실

외국인의 자녀는 희망하면 공립의 의무교육기관에서 무료로 교육을 받을 수 있다. 그러나 일본어 능력이 충분하지 못하기 때문에 일본어로 수업을 이해하지 못하는 사람이나 취학하지 않는 사람이 너무 많은 것이 지적되고 있다. 외국인의 자녀 교육은 일본에서 생활하는 것의 기초가 되는 것이며, 적극적인 대처가 필요하다.

따라서 일본어지도의 충실 등 공립학교에서의 외국인 교육을 충실히 도모하는 것과 동시에, 취학 촉진을 도모한다. 또한 외국인 어린이에 대하여, 외국인 학교가 교육을 받는 장소 중 하나의 선택지로서 활용될 것을 고려한다. 그리고 모국 정부의 협력을 요청한다.

### 4.2.4. 외국인의 노동 환경의 개선, 사회 보험 가입 촉진 등

외국인, 특히 일본계 외국인은 제조 현장의 하청 회사에 고용되어 있는 경우가 많고 종종 고용이 안정되지 않는 노동 조건이 낮고 안전위생 대책이 불충분하며 사회 보험에 가입하지 않는 등의 여러 가지 문제를 안고서 취업하고 있기 때문에, 법령 준수·고용 관리의 적정화를 통한 강력한 대처가 필요하다.

따라서 도도부현의 노동국, 사회 보험 사무소 등 관계 기관이 연계하여 외국인을 고용하는 사업장에 대한 사회보험 가입 촉진 등의 대책을 강력하게 추진함과 동시에 고용 안정, 고용 관리 개선을 위한 지도 등을 추진한다.

### 4.2.5. 외국인의 재류 관리 제도의 재검토 등

현재 체류 관리 체크는 입국 심사시 및 갱신시에 그치고 있다. 그 동안 거주지 등의 사항에 변경이 있을 경우에는 신고하도록 하는 의무가 있지만, 제대로 신고가 되고 있지는 않기 때문에, 외국인의 거주·취업

정보 등의 실태를 충분히 파악하지 못하고 있다. 이것은 필요한 대응을 어렵게 하는 큰 요인의 하나가 되고 있다. 따라서 외국인의 거주, 취업 정보 등의 정보를 파악하는 방법을 구축하고 그 정보를 시정촌을 포함한 관계 행정 기관에서 활용하도록 검토한다. 또한 일본어 능력의 향상, 사회 보험 등의 가입 자녀의 취학 등에 대해서는 재류기간 갱신 등의 경우에 고려하고 외국인 자신의 동기유발을 높이도록 검토한다.

## 5. 지방자치단체의 다문화사회 지원사례

### 5.1. 지방자치단체의 지원유형

오늘날 지방자치단체(이하에서는 지자체 혹은 자치체라고 줄여서 기술하기로 한다)에서 시행하고 있는 다문화사례 지원유형은 크게 세 가지로 나뉜다. 먼저 1970년대에 시작되어 식민지 시기에 이주한 외국인(이른바 올드 커머)을 대상으로 하는 시책(주로 인권 시책)을 주된 정책수단으로 선택한 지자체와 1990년대 이민자(이른바 뉴 커머)를 대상으로 하는 시책(주로 국제화 시책)을 정책수단으로 선택한 지자체로 나눌 수 있다. 전자는 또한 외국인 주민 중에서 제일 한국인의 비율이 높아서, 제일 코리안 시책을 중심으로 하는 지자체와, 뉴 커머의 비율이 늘어나면서 점차 뉴 커머 시책도 중시하고 있는 지자체로 나뉜다. 즉 제일 코리안 시책을 중심으로 외국인 시책의 체계화를 도모하고 있는 지자체(이른바 인권형), 제일 코리안 시책과 뉴 커머 시책의 통합을 시도하면서 외국인 시책의 체계화를 도모하고 있는 지자체(이른바 통합형) 및 뉴 커머 시책을 중심으로 외국인 시책의 체계화를 도모하고 있는 지자체(이른바 국제형)이다<sup>12)</sup>. 이하에서

12) 駒井洋・渡戸一郎(1997), 柏崎千佳子(2002年), 柏崎千佳子(2003年)참조.

는 다문화사회 대책의 체계화를 도모하고 다문화 공생의 추진에 노력하고 있는 시정촌의 대표적인 예로서, 오사카시(인권형), 하마마츠시(국제형)의 사례를 다루기로 한다<sup>13)</sup>.

## 5.2. 오사카시(大阪市)

오사카시에서는 패전 직후부터 시내 각지에 조선학교가 건설되었지만, 문부성(현 문부과학성)의 통보에 따라 각 도도부현 학교 폐쇄를 명령했기 때문에 한신 교육 투쟁(1948년)을 시작으로 오사카시와 재일 코리언 사이에서 민족 교육을 둘러싸고 심한 대립이 발생하였다<sup>14)</sup>. 1965년 한일 국교 정상화 이후 외국인 교육 방식을 검토하기 위해 교육위원회의 위탁사업으로 외국인 학생이 많은 중학교의 교장으로 구성된 외국인 교육 연구 협의회가 발족하여 외국인 교육에 관한 실태 조사를 실시했다. 또한 1970년에 시 교육위원회는 전국 최초로 「학교 교육 지침」에 외국인 교육 항목을 마련했다. 그 이후 1972년에 외국인 자녀 교육 연구 협의회(1975년 외국인 교육 연구 협의회로 개칭)가 설치되었다. 한편, 같은 해에 시내 초등학교에서 자주적인 민족 학급이 시작됐다. 이후 한일각서(1991년)에 의거하여 교육부 고시에 의해 “학교에 재학 중인 재일 한국인에게 과외활동으로서, 한국어와 한국 문화 등의 학습 기회를 제공하는 것을 제한하는 것은 아니다”라는 것이 명시되었다. 오사카시는 교육 이외의 분야에서도 재일 한국·조선인의 인권 보장에 노력해 왔다. 1976년 외국인의 시영 주택 입주를 인정했다. 또한 1992년 도도부현·정령 지정 도시 중에서는 처음으로 경영정보 부문, 국제 부문의 2가지 구분을 신설하

여 직원 채용의 국적 요건을 부분적으로 폐지하고, 1997년에는 전년도에 시행을 시작한 가와사키시에 이어 소방직을 제외한 전 직종에서 관리직으로의 승진 제한을 조건으로 국적 요건을 철폐했다. 또한 연금이 없는 외국인 장애자에 대한 특별 급부금 제도(1992년부터)와 재일 외국인 고령자 복지금 제도(1996년)를 신설했다. 오사카시는 1994년 7명의 외국인 위원 등 14명의 전문가로 구성되는 외국 국적 주민 시책 지식 인 회의를 설치했다. 1998년에는 「외국 국적 주민 시책 기본 지침 - 공생 사회의 실현을 목표로」라는 지침을 책정하고, 외국 국적 주민의 인권, 다문화 공생 사회의 실현, 지역 사회 참여라는 세 가지 목표를 내걸고 있다. 특히 국제 인권 규약의 내외국인 평등의 원칙에 따라 “주민으로서 동등한 행정 서비스를” 제공하는 것을 중시하고 있다. 현재 오사카시에서 시행되고 있는 시책들은 다음과 같다<sup>15)</sup>.

### 5.2.1. 외국 국적 주민의 인권 존중

먼저 정보 제공의 관점에서, 다양한 행정 서비스에 대해 외국 국적 주민이 필요로 하는 정보를 홈페이지 등을 활용하여 정보 발신을 실시하고, 제공 정보의 다언어화에 대해서는 필요에 따라 외국어로의 번역이나 홍보 매체를 통해 대처하고 있다<sup>16)</sup>. 또한 자원 봉사 단체나 NPO 등과의 제휴·협력을 하고 있다. 두 번째, 상담 체제의 정비와 충실이라는 관점에서, 다국어 지원 상담 창구를 모르는 외국 국적 주민이 많기 때문에 더욱 주지시킬 수 있도록 하고, 서로 다른 문화적 배경이나 습관, 사회적 입장 등 외국 국적 주민 특유의 상황에 대해 충분히 이해하고 외국 국적 주민의 상담

13) 통합형으로 대표적인 지자체로는 가와사키시가 있으나 다른 연 구보고서에서 많이 다루어지고 있으므로, 본 보고서에서는 서로 가장 대비되는 유형인 인권형과 국제형의 대표적인 지자체 들을 검토하기로 한다.

14) 中山秀雄 (1995年) 참조.

15) 「大阪市外國籍住民施策基本指針」(平成24年度および平成25年度 事業一覽) 참조.

16) 예를 들면, 홈페이지는 영어, 중국어, 한국어, 스페인어, 포르투갈어가 대응되고 있다. 이 외에도, 외국인의 생활정보사이트인 「Living Information」(政策企畫室), 소비자개발책자의 홈페이지 지화(소비자센터) 등이 운용되고 있다.

에 적확하게 대응하도록 하고 있다<sup>17)</sup>. 또한 관계 행정 기관, NPO와의 연계·협력에 대한 충실을 도모하고 있다. 세 번째, 공적 연금의 이용이라는 측면에서, 국가와 연계하고 있다. 또한 외국 국적 고령자·장애인의 복지 향상을 도모하기 위해 제도 수급 자격을 얻을 수 없었던 무연금자에 대한 급부금을 지급하고<sup>18)</sup>, 구제 조치의 조기 실현과 제도 개선을 국가에 요청하고 있다. 네 번째, 고령자에 관한 종합적인 상담에 대응할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 또한 고령자가 오랫동안 거주해온 지역에서 언어와 문화, 생활 습관의 차이를 배려한 서비스를 받을 수 있도록 정보를 제공하고 있다. 다섯째, 장애가 있는 외국인들이 언어나 문화, 생활 습관의 차이를 배려한 서비스를 받을 수 있고 지역에서 안심하고 생활 할 수 있도록 정보를 제공하고 있다. 여섯째, 육아를 위해 상담 센터 홈페이지 및 전화 상담 이용하고 있다. 또한 어린이의 인권을 존중하는 다문화 공생 보육을 실천하고 있다. 일곱째, 외국인 여성에 대한 가정 폭력(DV) 상담 대응을 위해 통역사를 배치하고 외국인 특유의 DV에 대한 이해를 위하여 관계 직원 연수를 충실히 하고 있다. 여덟째, 체류 자격에 관계없이 적용되는 의료 서비스에 대한 정보나 이용 기회가 적절하게 제공되도록 하고 있다<sup>19)</sup>. 또한 감염증 대책 등 공중위생 대책에 대해서는 일본어를 충분히 이해할 수 없는 외국 국적 주민을 배려한 보급 활동을 실시하고 있다. 아홉째, 공적 의료 보험 제도의 가입 촉진을 위해 다양한 언어에 의한 홍보를 행하고 있으며, 외국어로 진료를 받을 수 있는 의료기관의 정보 제공에 대해 계속하여 관계 기관과 협력하고 있다. 또한 외국어 구급 활동용 체크카드의

내용에 대한 면밀한 조사와 의료 통역 제도나 어학연수 등 일본어를 충분히 이해하지 못하는 외국인에 대해서도 대응하고 있다. 열 번째, 평소부터 방재 지식이나 피난 장소 등에 대한 홍보의 충실을 도모하고, 재해시에는 홈페이지에 외국어로 재해 정보의 제공과 재(在)오사카 영사관과 연계하여 정보 제공을 충실하게 하고 있다. 열한 번째, 외국인 주택사정에 대해서도 관계 기관, 관계 단체와 제휴·협력해 입주 차별 철폐를 향한 계발에 노력하고 있으며, 또한 주택 정보 센터의 거주지에 관한 상담이나 정보 제공을 행하고 있다. 열두 번째, 외국인 고용을 촉진시키기 위하여, 「오사카시 고용 정보 광장」의 외국 국적 주민의 이용 촉진을 위한 주지활동을 행하고 있다. 관계 행정 기관이나 관계 단체 등과 연계·협력하여 국적, 민족 등을 이유로 한 불이익한 처우를 없애고 공정한 채용 전형이 이루어지도록 하고 있다. 또한 외국 국적의 학생들에게 바람직한 직업관·근로관을 향상시키면서 학생 스스로가 주체적으로 삶을 생각하고 자부심과 자신감을 가지고 살아갈 수 있도록 진로지도의 충실·추진을 도모하고 있다.

### 5.2.2. 다문화 공생 사회의 실현

먼저 국제 이해 교육을 통해 공생사회 실현에 노력하고 있다. 다른 민족, 문화, 습관에 대한 이해와 관용과 존중의 태도를 습득시킬 뿐만 아니라 사회의 상호 의존 관계를 이해하고 세계적인 관점에서 행동하는 태도를 배양할 수 있도록 각 학교에서 종합적으로 국제 이해 교육을 추진하고 있다. 두 번째, 재일 한국·조선인의 자녀 교육을 위해 「민족 클럽」 미설치 학교의 아동·학생에 대한 한국·조선 문화 등의 학습 기회 보장이나 「민족 클럽」의 제도적 확충과 공통된 교재 활용이나 민족 강사나 「민족 클럽」기술 지도자 연수 등의 지도 계획, 지도 내용의 연구와 활동의 충실을

17) 예를 들면, 오사카국제교류센터에서는 9개국어로 외국인을 위한 1일인포메이션서비스를 실시하고 있다.

18) 재일외국인장애자급부금, 재일외국인고령자급부금이 있다.

19) 예를 들면, 8개국어로 모자건강수첩을 교부하고, 2개국어로 된 예방접종예진표를 각 구의 보건복지센터에 비치하고 있다.

도모하고 있다. 세 번째, 남미 등으로부터 온 이른바 귀국 자녀 등의 자녀 교육과 학습에 필요한 일본어 능력의 육성을 목표로, 지도 대상이 되는 아동에 대한 지도 내용, 방법, 교재 등의 개선에 노력하고 있다. 또한 외국 국적 아동·학생의 증가에 대해 통역 파견 사업의 통역자 제도 개선이나 일본어지도 협력자의 확충을 행하고 있다. 한편으로, 모국어와 문화의 유지, 향상을 도모하기 위한 지원이나 시책도 충실하게 시행하고 있다. 네 번째, 중학교 야간 학급을 두어 학생들의 학력 실태에 따라 교재, 지도 내용, 지도 방법을 검토하고 있다. 다섯 째, 오사카시 외국인 교육 연구 협회와의 충실화와 새로운 과제에 대응하기 위해 오사카시 교육 센터 등과 연계하고 있다. 여섯 째, 공생 교육을 위한 교직원 개별 자질 향상을 도모하기 위해 오사카시 교육 센터에서 연수를 실시하고, 그 성과가 차세대를 짊어질 어린이들에게 환원되도록 「종합적인 학습 시간」 등을 이용하여 국제 이해 교육과 다문화 공생 교육에 노력하고 있다. 일곱 째, 문화와 스포츠 등을 통한 교류는 공생 사회의 실현을 위해 매우 중요하기 때문에, 각 지역이나 학교의 실정에 따라 외국인 학교와의 교류를 추진하고 있다. 여덟 째, 일본어 학습의 기회나 장소를 제공한다. 외국 국적 주민의 요구가 다양해지고 있는 가운데, 더 많은 희망자가 일본어를 학습할 수 있도록 기회와 장소를 확충함과 동시에 인권 교육의 관점에서 학습자의 역사적·사회적 배경을 이해하고 있는 자원봉사자를 양성하고 있다. 아홉 째, 국제이해·교류의 촉진을 위해, 외국 국적 주민의 문화와 관습의 이해와 국제 이해를 위한 강좌, 유학생과의 교류 사업 등보다 많은 시민들이 참여할 수 있는 다양한 기회와 장소를 제공하며, 각종 국제 교류 단체 등의 이벤트 정보 등 국제 교류에 관한 정보 제공의 충실을 도모하여 일상 수준의 시민의 국제 이해·교류의 촉진에 노력하고 있다. 또한 외국 국적

주민이 현대 일본의 문화·풍속·습관 등에 대해서도 바르게 이해할 수 있는 기회와 장소를 제공하고 있다. 열 번째, 유학생의 생활 지원을 실시함과 동시에 지역 사회의 주민과의 교류를 촉진하고 있다. 열한 번째, 외국 국적 주민을 둘러싼 문제의 올바른 이해와 공생 사회의 실현을 목표로 홍보 매체 활용이나 계발 책자의 작성·배포하고 강연회나 연수회를 개최하고 있다.

### 5.2.3. 지역 사회 참여

먼저, 외국 국적 주민의 자주적인 지역 활동 등을 장려하는 것과 동시에, 시민 상호간의 관심과 이해를 높이고, 외국 국적 주민이 지역 활동에 참가하기 쉬운 환경 만들기에 노력하고 있다. 두 번째, 시정 모니터와 각종 조사, 퍼블릭 코멘트와 심의회를 통해 계속적으로 외국 국적 주민의 의견을 파악하여 시책에 반영하고 있다. 세 번째, 지방공무원의 채용에 관해서도, 외국 국적 주민이 수험 기회를 충분히 활용할 수 있도록 주지시키고 있다.

### 5.2.4. 외국 국적 주민 시책의 추진

먼저, 행정 추진 체제의 정비를 위해 기능 충실을 도모하는 것과 동시에, 시책 회의를 활용함으로써 관계 부처 간의 연계를 도모하고, 청내 추진 체제를 강화하고 있다. 또한 지식인 회의에서 외국 국적 주민에 관한 과제의 검토하면서 외국 국적 주민 시책에 대해 다양한 의견과 요구를 시정에 반영할 수 있는 기관의 본연의 자세에 대해 정기적으로 검토하고 있다. 두 번째, 직원 연수를 확충하여 보다 폭넓게 외국인 인권 문제해결에 대하여 논의하기 위해 체계적인 연수를 실시하고 있다. 세 번째, 다양한 조사를 실시하여 외국 국적 주민으로서의 의견이나 의식을 파악하고 있다. 네 번째, 자원 봉사자 육성을 위한 각종 강좌의 개최 등 인재 육성 지원 활동과 교류의 장을 제공하고

있다. 또한 외국 국적 주민 지원을 추진하는 자원 봉사 단체의 경험과 지식을 활용할 수 있도록 연계·협력력을 도모하고 있다.

### 5.3. 하마마츠시(浜松市)

하마마츠시에서는 1982년 하마마츠 상공사무소에 국제 교류 협회를 설립하였다. 혼다, 야마하, 스즈키 등의 국제적인 기업이 위치하고 있어 해외에서 방문하는 경제인과 기술자가 많았던 것이 배경이었다. 1991년에는 기획부에 국제교류실을 설치하고 협회를 재단법인화 했다. 1992년에는 자치성의 「국제 교류의 마을 추진 프로젝트」의 지정을 받았다. 이후 증가한 외국인의 대부분은 일본계 브라질인이었으며, 1990년대 초반에는 생활이나 행정 정보가 포르투갈어로 제공되었다. 또한 시교육위원회는 1990년에 해외 귀국 자녀 상담실을 개설하고 1991년에는 국제이해교육 추진협의 모임을 발족시켜 외국인 학생 교육 연구부를 시작으로 체제를 정비하였다<sup>20)</sup>. 이러한 노력이 평가되어 1994년, 자치성이 같은 해에 설립한 '세계로 열린 마을'의 수상 단체가 되었다. 하지만 하마마츠시의 외국인 시책은 1990년대 초반에 이미 진보해 있었다고는 할 수 있지만, 그것은 자치성 주도의 '지역의 국제화'의 틀 속에서 이루어진 것으로, 외국인을 지역 주민으로 자리 매김한다는 관점은 약했다고 볼 수 있다<sup>21)</sup>. 본격적인 다문화사회의 시작은 「기술과 문화의 세계 도시·하마마츠」를 주창하고 1999년에 취임한 北脇保之 시장이 2001년에 「세계도시화 비전」을 책정하면서부터이다. '세계 도시화 비전'의 특징은 '공생'을 '국제교류·협력'과 나란히 시책의 기둥으로 자리 매김한 것이다. 공생 사회를 구축하기 위해 외국인 시민이 '적극적으로 사회에 참가할 수 있는 환경의 정비',

'시민끼리 교류하고 서로의 문화와 가치관에 대한 이해 속에서 편안하고 애착을 가질 지역을 만들어가기'를 주창하고 있다<sup>22)</sup>. 구체적 시책으로는 외국인 시민 회의(2000년)를 설치하고, 외국인 주민이 많은 지역에서 지역 공생 회의(2001년)를 시작했다. 그리고 브라질인 미취학 아동을 위해 포르투갈어로 가르치는 카나리노 교실 (2002년)을 시내 3곳에 개설했다. 또한 도시 간 연계를 중시하고 다른 자치단체와 연계하여 외국인 집주 도시 회의(2001년)를 설립했다. 이 회의는 국가에 외국인의 정주화를 전제로 한 정책 입안을 요구하는 「하마마츠 선언 및 제언」(2001년)을 정리하여 「14 도시 공동 호소문」(2002년)에서 "외국인 수용 및 재일 외국인에 관한 기본 방침을 정리하여 부처 간 정책을 종합적으로 조정하는 조직의 조기 설치"를 국가에 요구했다. 지자체로서는 처음으로 중앙정부에 외국인 정책의 기본 방침의 책정을 요구한 획기적인 제안이었다. 현재 하마마츠시에서 시행되고 있는 시책들은 다음과 같다<sup>23)</sup>.

#### 5.3.1. 지역공생사업

먼저, 하마마츠시는 지역공생추진사업으로서 외국인 시민공생심의회를 개최하고 외국인시민 카운슬링 사업을 실시하고 있다. 특히 야간에도 포르투갈어에 의한 전화고민 상담업무를 실시하고 있으며 이를 위해서 상담원의 육성과 연수를 행하고 있다. 외국인 노동자를 많이 고용하는 기업과 지역경제단체, 행정기관과 연대하여 외국인 취업관련 연구회 및 의견교환을 실시하고 있다. 이밖에 외국인을 대상으로 하는 홈페이지를 운영하고 있다. 두 번째, 일본인시민과 외국인시민이 교류하는 장을 마련하기 위하여 다문화센터를 운영하고 있다. 주요 업무로는 다언어 생활상담,

20) 浜松市地域日本語教育推進委員會(1998) 참조.

21) 石川雅典(1995) 참조.

22) 浜松市企畫部國際室(2001) 참조.

23) 『浜松市國際課施策』(平成24年度事業一覽) 참조.

원스톱 상담코너, 정보수집, 다문화공생사회 인재육성사업 등을 실시하고 있다. 세 번째로 외국인학습지원센터를 설립하여 일본어교실을 운영하고 외국인에게 일본어를 가르칠 자원봉사자를 양성하는 강좌와 서로 이문화를 교류할 수 있는 다문화체험강좌, 공립학교의 일본인 교원과 외국인지원자를 대상으로 한 포르투갈어 교실을 운영하고 있다. 네 번째로, 외국인 아동을 위한 교육지원사업을 실시하여, 지원교실 등의 확충 등을 통한 미취학 제로 작전을 실시하고 있다. 마지막으로, 외국인학교 지원사업을 실시하여 외국인학교교육사업비를 조성하고, 외국인학교 아동을 위한 교과서 구입비를 조성하여 아동1명당 교과서 구입비용의 3분의 1을 보조하고 있다.

### 5.3.2. 국제교류 및 협력사업

공익재단법인 하마마츠 국제교류협회가 시민을 대상으로 국제교류, 국제이해, 다문화공생, 자원봉사자 육성사업에 대한 조성을 실시하고 있다.

### 5.3.3. 도시간 연대사업

먼저, 국제기관에 참가하고 도시간 연대사업을 추진하고 있다는 것이 중요한 특징이다. 도시 및 자치체 연합(UCLG)를 통해 해외의 여러 도시와 도시간 교류 및 연대를 구축하여 일본의 참가자치체로서 UCLG에 관한 정보를 국내외에 발신하고 있다. 두 번째로, 뉴커머인 남미 일본계 외국인을 중심으로 하는 외국인 주민이 다수 거주하는 29개 시정촌으로 구성된 외국인 집단거주 도시회의사업을 실시하여, 외국인 주민에 관한 시책 및 활동상황에 관한 정보교환 및 과제 해결을 행하고 있다. 마지막으로, 일본, 한국, 유럽의 각 지역에 있어 선진적인 다문화공생도시들이 참여하는 서미트(수장회의)를 개최하여, 서로의 식견과 경험을 공유하고 다문화공생도시간 연대를 촉진하고 있다.

### 5.3.4. 세계도시발신 사업

세계도시로서의 지명도의 향상과 교류인구의 확대를 목표로, 세계를 향한 정보발신의 기반정비로서, 하마마츠시 외국어판 홈페이지를 운영하고 있다. 또한 전국에서 가장 많은 브라질인이 거주하는 도시라고 하는 특징을 살려서, 전국으로부터 삼바팀을 모집하여 콘테스트를 개최하는 등 「다문화공생도시·하마마츠」를 발신한다.

## 6. 결론

일본에서는 한국과는 달리 중앙정부 차원에서 국제결혼의 증가에 대응하는 정책, 제도는 아직 완비되어 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 다문화가정에 대한 중앙정부의 직접적인 지원도 적은 편이라고 할 수 있다. 따라서 이에 관한 현실적인 미비점의 보완과 실질적인 정책집행은 지역사회에 일임하고 있는 실정이다. 그러나 이를 통해 오히려 각 지역사회에 맞는 풀뿌리 다문화사회, 즉 다문화공생사회를 구축할 수 있는 장점도 있다. 요컨대 한국은 중앙정부에서 전문가들을 통해 이상화시킨 다문화사회를 위에서부터(Top-down) 구현하는 연역적인 방식이라면 일본은 지방자치단체 차원에서 아래로부터(Bottom-up) 그 지역사회에 거주하는 외국인과 이주여성의 구체적인 니즈를 충족시키는 귀납적인 방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 여기에는 일본정부 차원의 장기적인 플랜 구축과 지자체 차원의 지역밀착형 서비스실시가 바탕이 되어 왔다. 그리고 일본형 다문화사회의 구축은 크게 다음과 같은 구조로 전개되었다고 볼 수 있다. 먼저 1970년대에 들어와 이주 외국인에 대한 지원형태 중 인권의 보장을 중심으로 이주 외국인에 대한 지원이 정책의제로서 설정되게 된다. 그와 더불어 결혼이주

여성에 대해서 기본적인 생활지원을 중심으로 하는 생활보장이 지역사회 차원에서 추진되어 왔다. 그 이후 1980년대 경제활황기에 노동력부족을 해소하기 위해 일본계 남미인들이 대규모로 유입됨에 따라서 기존의 다문화정책과는 다른 관점이 요구되게 되었다. 이와 더불어 이주 외국인에 대해서 어느 정도 기본적인 인권과 생활권이 보장되었다는 전제하에 일본의 경제적인 성장과 국제 활동에 대한 자신감을 바탕으로 일본정부는 1990년대에 자치성을 중심으로 국제교류의 마을 만들기 프로젝트를 실시하게 된다. 즉 중앙정부 차원에서 지방자치단체에 대하여, 국제화와 이에 동반되는 이주 외국인과의 다문화사회 구성에 대한 신호를 보내어 이른바 지자체의 국제화와 외국인의 지역사회동화를 촉진시키게 된다. 이런 와중에 1990년대 중반 한신대지진을 계기로 재난으로 인한 외국인 피해와 더불어 이주 외국인들의 적극적인 구호활동을 목도하면서 일본국민들은 자국내 외국인 이주자에 대한 시각을 바꾸기 시작한다. 즉 기존에 외국인집단을 타자로 보는 시각을 탈피하여 이제는 자국내에 다른 문화적 배경을 지닌 다양성을 가진 지역구성원으로서 받아들이기 시작한 것이다. 이로부터 태두된 사상이 일본형 다문화사회 즉 다문화공생사회인 것이다. 이후 외국인집주회의와 지역회의에 공동정책 결정자로서 이주 외국인을 적극적으로 포함시켜서 다문화공생사회를 확고히 구축해 나가고 있다.

이러한 일본의 다문화정책에 대한 검토를 통해서 우리는 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 지방자치단체와 중앙정부 간의 끊임없는 정책적 환류를 통해서 장기적인 정책전개를 가능하게 하는 선순환 구조가 가능하다는 점이다. 일본은 지방자치단체와 지역사회 차원에서 다문화정책을 전개시켰으며 이를 반영하여 중앙정부에서는 장기적인 계획 수립과 함께 지자체들의 이주 외국인 지원대책을 촉

진하였다. 다만 이때에도 중앙집권적이고 천편일률적인 대책을 강제로 시행시킨 것이 아니라 정책의 방향 설정과 법률적, 재정적인 지원만을 행하고 구체적인 시책마련과 정책집행에 관해서는 지방자치단체와 지역사회에 일임하였다. 그 결과 다양한 형태의 다문화정책이 생겨나 시행되게 되었다. 그렇지만 중앙정부 차원에서 일괄적으로 추진해야 하는 정책들, 예를 들면 결혼이주 여성과 그 자녀를 위한 보건 및 보육대책은 전국적으로 대응할 수 있도록 하고 있다. 그 결과 전국 어느 지역에 있어도 산모와 아이를 위한 모자수첩과 예방접종 서비스가 가능하고 일본어회화가 어려운 결혼이주 여성을 위한 자원봉사자 서비스와 역시 일본어 수업이 어려운 다문화가정의 자녀를 위한 학내 일본어 지도와 방과후 학습이 가능하다. 따라서 전국적인 평균기준이 필요한 부분에 대해서는 지자체가 수용하도록 필요조건을 설정하는 동시에 각 지자체의 수요가 반영되도록 충분조건을 맞추어 주는 역할 분담이 이루어지고 있다.

둘째, 일본은 각 지자체별로 이에 대응하는 다양한 다문화정책을 마련하여 시행하고 있으며 이를 통해서 지역사회 활성화와 지역산업경제의 진흥에도 이바지하는 선순환 구조를 갖고 있다. 전술한 바와 같이 일본 다문화사회는 이주 외국인들이 다양한 유입배경을 가지고 있음과 더불어서 다양한 문화적인 배경을 가지고 있다. 이에 따라서 각 지역마다 다양한 다문화정책이 필요한 것이고 각 지역의 외국인 집단별로 요구사항이 다르다. 일본정부와 지자체는 이주 외국인에 대해 일률적인 기준설정이나 자국문화에의 동화를 강요하기 보다는 각 외국인 집단의 문화적 배경을 존중하고 각 지역사회의 특성에 맞는 다문화정책을 시행하고 있다. 이를 위해서 각 지자체는 그 지역에 거주하는 외국인들로 구성된 거주자 집담회의를 실시하고 외국인들을 대상으로 하는 시책을 확정하기 전에 외



국민들 중 지식인들로 구성된 일종의 자문회의를 거쳐서 정책을 결정한다. 그 결과 당해 지역의 외국인들에 맞춘 맞춤형 지역밀착 서비스가 가능하게 되는 것이다. 예를 들면 전술한 하마마츠시의 경우 이를 통해서 국제도시로서의 홍보효과를 높여 지역산업 진흥에 일조하고 있다. 또한 공공직업안내소를 통한 외국인 실업해소와 노동력 활용을 도모하고 있으며 창업의욕이 있는 외국인 노동자들의 창업을 적극적으로 지원하여 지역사회 활성화에도 기여하고 있다.

셋째, 지역사회의 적극적인 이주 외국인 수용을 통해서 이주 외국인 스스로가 지역사회의 주인의식을 갖게 되고 이를 통해 이후에 지역사회에 공헌한다는 선순환 구조이다. 일본은 농촌뿐만 아니라 대도시에서도 지역의 신에게 제사를 지낸다는 의미에서 시작된 마츠리(祭)라고 하는 지역축제를 지낸다. 지역마다도 굉장히 다양하고 종교적인 의미도 있어서 외국인들이 쉽게 그 의미를 이해하기는 힘들 것임에도 불구하고 지역사회에서는 적극적으로 외국인을 수용하여 축제를 열고 있으며 외국인들도 그들의 전통문화와 전통음식을 시연하고 제공하는 형태로 참여하고 있다. 또한, 주택보급이나 기본적인 복지 서비스에 있어서도 외국인들을 자국민과 동등하게 취급하고 있다. 이러한 정책에 따라서 주변의 시세보다 월등히 싸서 주로 영세민들을 위해 제공되는 시영주택, 도영주택의 신청과 추천에도 외국인들이 참가하여 혜택을 보고 있다. 예를 들면 일본의 주요 민영방송국과 쇼핑센터가 입주해 있고 동경도에서 최고의 관광지로 꼽히는 오다이바 지역의 가장 전망이 좋은 지구에 외국인 유학생과 연구자 전용 기숙사(독신용, 가족용이 있음)를 건설하였고 인근의 아파트 단지를 도영주택으로 건설하여 많은 이주 외국인들이 거주하고 있다. 이러한 평등정책에 수혜를 입은 외국인들은 자신들을 지역사회의 일원이라고 생각하고 대지진과 같은 재난사

에 적극적으로 구조 및 복구활동을 하게 되었다. 또한 이러한 활동을 다양한 매스미디어로 접하게 된 일본국민들이 외국인들을 지역사회의 일원으로 보는 시각을 더욱 공고히 하게 되는 선순환을 이루게 되는 것이다.

하지만 일본 다문화사회도 여전히 많은 과제와 새로운 문제점이 생기고 있는 실정이다. 다양한 국적배경을 가진 이주자들의 차이와 이주역사의 차이가 이주자 내에서도 계층 분화를 촉진하여 차별이 일어나고 있다. 이러한 현상의 예로서 기존부터 자리 잡아왔고 최근 한류 붐으로 다소 위상이 높아진 한국계 이주민 혹은 국제결혼 자녀에 대한 차별은 줄어든 반면 일본인과 결혼한 필리핀인을 모친으로 둔 아이는 차별을 당해 자살하는 사건이 일어나고 있음은 일본사회가 봉착한 또 다른 다문화사회의 단면이라 할 수 있다<sup>24)</sup>.

24) 군마현 桐生市에서 일어난 초등학생 자살사건. 『毎日新聞』2010年10月26일자 기사 등을 참조.

## 〈참고문헌〉

### [국내 문헌]

1. 백현미, 이새롬 (2016). 문화에 따른 개방형 협업 지식공유 활동 비교 연구: 집단주의 문화와 개인주의 문화를 중심으로. **지식경영연구**, 19(2), 133-150.
2. 신용재, 이동현 (2018). 디지털 문화 콘텐츠 산업이 지식경제사회에 미치는 파급효과 분석. **지식경영연구**, 17(1), 73-89.
3. 여성가족부 (2020). **제3차 다문화가족기본계획**.
4. 장민제, 남은우, 이정우 (2021). 스마트워크 후 조직 문화 변화 연구: 서비스 대기업 10사 사례. **지식경영연구**, 22(1), 85-103.
5. 한국정책학회 정책사례위원회 (2014). **정책사례연구**. 서울: 대영문화사.
6. 행정안전부 (2020). **지방자치단체 외국인 주민현황**. 행정안전부.

### [국외 문헌]

7. North, D. C. (2003). *Institutions, institutional change and economic performance*. MA: Cambridge University Press.
8. 石川雅典 (1995). *日系ブラジル人増大に伴う行政の対応*. 共同研究: 出稼ぎ日系ブラジル人, 明石書店.
9. 梅谷博貞 (1959). *百姓家になぜ嫁がこぬか*. 東洋経済新報社.
10. 近藤敦 (2011). 多文化共生社会の法制度. **中部圏研究**, 173, 47-54.
11. 駒井洋 & 渡戸一郎 (1997). *自治体の外国人政策*. 明石書店.
12. 坂本洋子 (1997). *日本における外国人花嫁の実態と対応政策 - 農村の結婚問題の視点から -*. 女性結婚移民者地域社会適応支援のためのシンポジウム, 江原発展研究院.
13. 柏崎千佳子 (2002). *在住外国人の増加と自治体の対応*. 自治体変革の現実と政策, 中央法規.
14. \_\_\_\_\_ (2003). *自治体と外国籍住民*. 草の根の国際交流と国際協力, 明石書店.
15. 関根政美 (2000). *多文化主義社会の到来*. 朝日選書.
16. 総務省 (2006a). *多文化共生の推進に関する研究会報告書-地域における多文化共生の推進に向けて-*. 総務省.

17. \_\_\_\_\_ (2006b). *地域における多文化共生推進プランについて*. 総務省.
18. \_\_\_\_\_ (2011). *多文化共生の推進に関する研究会報告書-災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて-*. 総務省.
19. 多文化共生キーワード辞典編集委員会 (2010). *多文化共生キーワード辞典*. 明石書店.
20. 田村太郎 (2005). *多文化共生社会の形成におけるNPOの役割に関する研究*. 龍谷大学.
21. 中山秀雄編 (1995). *在日朝鮮人教育関係資料集*. 明石書店.
22. 農林水産省 (1998). *農村における配偶者問題の現状*. 農林水産省.
23. 浜松市企画部国際室 (2001). *世界都市化ビジョン-技術と文化の世界都市・浜松*. 浜松市.
24. 浜松市地域日本語教育推進委員会 (1998). *浜松市における日本語教育のあり方に関する報告書*. 浜松市.
25. 藤巻秀樹 (2012). *「移民列島」ニッポン (多文化共生社会に生きる)*. 藤原書店.
26. 日比野紗也香 (2013). 今後の日本における多文化共生政策についての一考察. **政治学研究**, 49, 223-244.
27. 法務省 (2020). *在留外国人統計*. 法務省.
28. 山脇啓造, 近藤敦, & 柏崎千佳子 (2001). 多民族国家・日本の構想. **世界**, 690, 141-160.

---

● 저 자 소 개 ●

---



**이 윤 석 (Yoonseock Lee)**

현재 계명대학교 행정학과 부교수 겸 대통령직속 저출산고령사회위원으로 재직중이다. 서울대학교에서 행정학 박사학위를 그리고 게이오대학교에서 정책학 박사학위를 각각 취득하고, 게이오대학교 특별초빙부교수, 도호쿠대학교 조교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 공공정책, 지식공유 등이다. 최근 논문으로는 “Flexicure employment of older people in super-aged societies(SSCI, 단독저자)”, “University Start-Ups\_ The Relationship between Faculty Start-Ups and Student Start-Ups(SSCI, 제1저자)”, “Alcohol, deterrence, and crime: causality and policy lessons from Korea(SSCI, 교신저자)” 등이 있다.

〈 Abstract 〉

# Multiculturalism in Japan: Guidelines and Enforcement

Yoonseock Lee\*

This paper analyzes guidelines and enforcement that influence the multiculturalism in Japan and Korea. My results indicate that multiculturalism have different effects on communities in both countries. I find that the Japanese guidelines and enforcement have promoted the quality of multiculturalism. Specifically, I conclude that in the long term, the role of local government could help improve social integration.

Key Words: Multiculturalism, Japan, Guidelines, Enforcement

---

\* Keimyung University