

일본의 다문화 공생정책에 관한 사례연구 : 중앙정부와 지방정부를 중심으로

곽 인 신*

〈국문요약〉

본 논문은 일본의 다문화 공생정책에 관한 논의를 중앙정부와 지방정부(지방자치단체)를 중심으로 사례를 연구한 것이다.

중앙정부에 관한 사례로서, 2006년 일본 정부가 발표한 '다문화 공생 추진보고서'의 내용을 주로 다루었다. 다문화 공생이란 '국적이나 민족이 다른 사람들이, 서로의 문화적 차이를 인정하면서, 동등한 관계를 구축해 나가면서, 지역사회의 구성원으로서 함께, 더불어 살아가는 것'이다. 지방정부의 사례로서, 일본에서 최초로 다문화 공생정책 지침을 발표하고, 정부 중에서 선구적으로 앞장서고 있는 가와사키시를 사례로 들어 설명하였다. 가와사키시는 일본에서 최초로 다문화 공생정책이 시작된 지점이고, 다문화 공생지침이 모델이 되어 중앙정부까지 영향을 미쳤다는 점이다. 그것은 외국인 주민들의 지속적인 요구와 시정에 대한 참여가 다문화 정책의 실천에 선구적인 역할을 하였다고 평가할 수 있다.

이러한 일본의 다문화 정책에 관한 사례연구를 통해 앞으로 한국과 일본의 다문화 정책을 비교연구가 이루어져야 한다. 또한 일본의 다문화 정책을 비판적으로 검토하고, 한국에의 적용가능성에 대한 논의를 진행하는 것이 후속 과제라고 생각한다.

주제어: 일본, 다문화 공생, 다문화 정책, 가와사키시, 사례연구

* 동아대학교 국제전문대학원 박사과정 수료 (napoleon1042@hanmail.net)

1. 서론

세계화가 점점 진행되고 있는 현대 선진사회의 많은 나라에서 구 식민지에서 이민이나 그 자손뿐 아니라 브라질 등 남미 여러 나라, 아시아 여러 나라로부터 이민이 급증하여 이주처에서 정착하는 경우가 많아지고 있다. 또한 국제결혼으로 출생한 사람과 해외 귀국자 등 해당 국가의 국적을 보유하면서도 외국 문화를 배경으로 하는 사람들의 인구가 증가하고 있다. 한국 또한 예외가 아니다. 한국은 국제결혼의 증가 및 3D산업에서의 노동력 부족으로 외국인들을 수용하여, 외국인이 급증하고 있는 추세이다. 이제 한국도 이미 다민족·다문화 사회로 접어들면서 외국인과 자국민 사이에 서로 풍요로운 삶을 영위하는 것을 목적으로 하는 '다문화 정책'이 여성가족부의 정책으로 주도해 왔다. 그러나 한국은 다문화 가족을 중심으로 정책을 중점적으로 집중하여, 다문화 가족 이외에 가정을 이루고 있지 않은 외국인 근로자, 유학생, 단기체류자 등에 대한 정책이나 제도, 서비스가 잘 이루어지고 있지 않다.

일본은 지방정부(지방자치단체)나 시민단체에서 '다문화 공생(多文化共生)'을 표방하며 외국인과 일본인의 공생을 표방하는 다양한 다문화 공생정책이 시행되고 있다. 일본의 고령화 문제나 외국인에 대한 정책은 서구의 국가와는 또 다른 모습이며 인구 면이나, 경제적인 면, 문화적인 면에서 비슷하며, 한국보다 먼저 고령화 문제나 외국인 유입을 경험한 일본을 통해 시사점을 얻을 수 있다. 한국은 중앙정부가 다문화 정책을 주도해 왔다면, 일본은 지방정부가 자체적으로 독자적인 정책 비전을 가지고 주도하였기 때문에, 각 지역의 특색이 살아있는 다양한 사례들을 검토 할 수 있다. 그중에서도 특히 일본의 가나가와현에 속해 있는 가와사키시는 다문화 공생 정책을 처음으로 실시한 일본에서 손꼽히는 도시이다. 그래서 가와사키시의 다문화 공생정책과 주요 서비스 등을 살펴보고자 한다.

일본의 다문화 공생에 관한 연구는 많이 이루어져 왔다. 그런데 대부분 다문화 공생정책의 추진 배경, 정책 방향, 다문화 공생에 착안한 연구이다.

다시 말해 중앙정부의 공생 정책을 논의한 연구이다(박영준, 2013; 정미애, 2011; 조현미, 2012). 박영준과 조현미는 2006년의 총무성의 보고서 내용을 근거로 하여 다문화 공생정책의 내용을 살펴보고 있으며, 정미애는 거시적인 관점에서 일본의 다문화 정책의 변화를 분석하고 있다. 반면 다문화 공생과 지방정부의 사례를 중심으로 한 연구가 있다(라경수, 2012; 양기호, 2017; 최민경, 2018; 최병두, 2010) 최병두는 일본의 다문화 공생 정책의 추진과정과 지역적 현황을 오사카와 히로시마의 사례를 중심으로 분석하였다. 현지 조사를 통해 수집한 다양한 자료를 통해 자세하게 분석하고 있는 논문이다. 최민경은 다문화 공생 연구에서 잘 다루고 있지 않은 광역 지방정부의 차원에서 기후현을 중심으로 그 역할과 기능을 검토하였다. 양기호는 일본의 다문화 공생 정책을 중앙-지방과의 관계로 살펴보면서 다문화 공생정책은 중앙정부보다 지방정부의 역할이 우위였다는 것을 주장하고 있다. 그러나 가와사키시의 다문화 공생정책의 구체적인 정책 내용이 빠져있다는 점이 아쉽다. 라경수는 다문화 공생의 쟁점을 비판적으로 검토하고 있으며, 가와사키시의 다문화 공생정책에 대해서도 논하고 있다. 하지만, 일본의 다문화 공생정책의 대표적인 도시로서의 가와사키시에 대한 다문화 정책이 개괄적인 논의에 그치고 있다는 점이다. 이렇게 대부분의 일본의 다문화 공생정책은 주로 중앙정부의 사례나, 지방정부의 사례를 각각 분리해서 분석하고 있지만, 본 연구는 중앙정부와 지방정부의 사례를 동시에 다루고 있다는 점이다. 또한 가와사키시의 사례를 연구한 논문(라경수, 2012; 양기호, 2017)은 다문화 공생 정책을 거시적인 차원에서 분석하고 있으나, 본 연구에서는 가와사키시의 구체적인 정책 내용을 제시하고 있다.

따라서 본 연구는 일본의 다문화 공생정책을 중앙정부와 지방정부로 나누어서 정책을 살펴보는 데 목적이 있다. 본 논문에서는 제 I 장에서 일본의 외국인 현황을 살펴보고, 제 II 장에서 일본의 다문화 공생정책을 흐름을 고찰하고 제 III 장에서 중앙정부의 다문화 공생정책의 내용을 자세히 살펴보고, 제 IV 장에서 가와사키시의 다문화 공생정책의 사례를 살펴본다. 그리고 마지막 V 장에서 결론 및 시사점을 제시한다.

2. 일본의 다문화 공생정책

1) 외국인 현황

일본에 있어서, 외국인의 거주는 에도시대 말로 거슬러 올라간다. 에도시대에 개항한 지역에서는 현재도 메이지 시대까지 일본에 온 외국인의 자손이 살고 있다. 일본에서 사는 외국인 주민 중 국적별로 가장 많은 것은 한국 및 조선 국적의 주민으로, 그중 대부분은 이른바 ‘재일교포(일본명: 자이니치)’이다. 재일교포는 일본이 1910년 대한민국을 병합하고 그 영토였던 한반도를 영유한 이후 제2차 세계대전이 끝날 때까지 일본으로 건너온 사람들과 그 후손들을 가리킨다. 강제노역 등으로 많은 노동자가 일본에 와서 제2차 세계대전이 종결됨에 따라 일본의 지배는 종료되었지만, 그에 따른 출신 지역으로의 복귀가 이루어지지 않아 일본에 정착한 사람은 그 당시 60만 명이 넘었다. 일제강점기에는 식민지 출신도 일본 국적이었지만, 그 후 일본 국적을 상실하여 ‘외국인’이 되었다. 재일교포 외에 대만과 중국 출신 사람까지 포함해 구 식민지 출신은 일반적으로 ‘올드 커머’¹⁾로 불린다. 오늘날 외국인의 급증과 다양화는 출입국관리 및 난민 인정법이 1989년에 개정(시행은 1990년)되어 일본계 인의 체류가 완화되거나 취업 자격이 확대된 것이 이유라고 본다. 그 이전에도 이미 인도차이나 난민의 수용이나 아시아로부터의 이주노동자의 유입이 있었지만, 외국인 등록자의 대부분은 한국·조선 국적을 중심으로 하는 구식민지 출신자들이었다. 1980년대 후반부터 일본에 온 외국인은 제조업에 종사하거나 음식업이나 유흥산업에 취업하여 일본인과 국제결혼을 하여 일본인 남성의 배우자가 되는 것 등 다양하여, 이를 일반적으로 ‘뉴 커머’²⁾라고 한다(JICA, 2007).

- 1) 제2차 세계대전 이전부터 일본에 살고 있던 한반도 출신과 그 자손, 그리고 중국 및 대만에서 온 화교와 그 자손으로 특별영주자인 사람들을 일컫는 말이다.
- 2) 1970년대부터 일본에 거주하기 시작하여 1989년 입관법 개정(1990년 시행)을 전후로 증가한 닛케진(일계인)이나 외국인 노동자 등을 일컫는 말이다. 한국인의 경우 1965년의 국교 정상화 이후에 일본에 건너간 사람을 일컫는다.

일본의 체류 외국인 수는 「개정 출입국관리 및 난민 인정법」(이하 ‘입관법’ 이라 함)의 시행(1990년)에 의한 「정주자」의 체류자격이 신설되어, 일본계 3세까지 취업 가능한 지위를 부여받게 되었고, 기능실습제도의 신설(1993년)로 외국인 수가 급격히 증가하게 된다. 외국인 수가 감소한 시기는 2008년 전 세계 경제 위기를 몰고 온 리먼 쇼크와 2011년 동일본 대지진의 영향으로 인해 외국인의 수가 감소한 시기가 있었지만, 일본으로 들어오는 외국인 수는 계속 증가하고 있는 추세이다.

2018년 12월 개정된 입관법이 시행됨으로써, 정부는 새로운 외국인 노동자 수용을 위한 재류 자격 「특정 기능」을 창설하여 간호, 외식, 건설 등 14개 업종에서 향후 5년간 최대 34만 5천 명을 수용하게 되었다. 아울러 같은 달 하순에는 ‘외국 인재의 수용·공생을 위한 종합적인 대응 방안’을 정리했다. 2019년 4월에는 「특정 기능」에 의한 외국인 노동자의 수용이 시작되었다. 새로운 정책 수립의 배경에는 심각한 일손 부족이 외국인 노동자가 이미 급증하고 있는 현실이다. 외국인 노동자의 수는 동일본 대지진의 영향으로 2012년 10월에 전년 대비 다소 감소하고 68만 2천 명이 되었지만, 그 이후부터 급증하기 시작하여, 2018년 10월 말 현재 약 146만 명으로 약 2배 이

〈표 1〉 국적별 체류 외국인 수

(단위: 명)

국적	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	구성비 (%)	전년비 증감률 (%)
총수	2,033,656	2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822	2,561,848	2,731,093	2,933,137	100.0	7.4
중국	652,595	649,078	654,777	665,847	695,522	730,890	764,720	813,675	27.7	6.4
한국	489,431	481,249	465,477	457,772	453,096	450,663	449,634	446,364	15.2	-0.7
베트남	52,367	72,256	99,865	146,956	199,990	262,405	330,835	411,968	14.0	24.5
필리핀	202,985	209,183	217,585	229,595	243,662	260,553	271,289	282,798	9.6	4.2
브라질	190,609	181,317	175,410	173,437	180,923	191,362	201,865	211,677	7.2	4.9
네팔	24,071	31,537	42,346	54,775	67,470	80,038	88,951	96,824	3.3	8.9
인도네시아	25,532	27,214	30,210	35,910	42,850	49,982	56,346	66,860	2.3	18.7
대만	22,775	33,324	40,197	48,723	52,768	56,724	60,684	64,773	2.2	6.7
미국	48,361	49,981	51,256	52,271	53,705	55,713	57,500	59,172	2.0	2.9
태국	40,133	41,208	43,081	45,379	47,647	50,179	52,323	54,809	1.9	4.8
기타	284,797	290,098	301,627	321,524	345,189	373,339	396,946	424,217	14.5	6.9

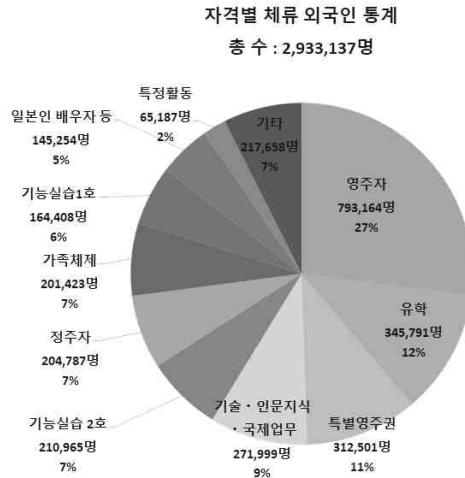
자료: 일본 법무성(http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html)

상 늘어났다. 체류 외국인 수도 2008년 세계 금융 위기와 2011년의 동일본 대지진의 영향으로 한때 줄었으나 이후 급증하여 2019년 6월 말 현재 약 283만 명으로 일본 총인구의 약 2%를 차지하고 있다(山脇, 2019).

〈표 1〉은 일본 법무성 입국관리국이 발표한 일본 내 국적별 외국인 등록자 수의 추이를 나타낸 것으로, 2012년부터 2019년까지의 변화의 추이를 정리를 정리한 것이다. 2012년 203만 3천여 명이었던 일본의 외국인 등록자 수가 2019년에는 무려 293만 3천여 명으로 7년간 약 90여만 명이 증가하였음을 위의 표를 통해 알 수 있다. 그리고 일본은 2019년 12월 말 현재 외국인 등록인구가 약 293만 3,137명으로 전년 말 대비, 20만 2,044명(7.4%) 증가로 과거 최대에 이르렀다.

외국인등록인구의 국적·지역별 추이를 보면 중국과 한국, 베트남, 필리핀에 이어, 브라질, 네팔, 인도네시아, 타이 등 동남아시아·남아시아 각국이 증가하고 있으며, 다국적화도 진행되고 있음을 알 수 있다. 이는 제2차 세계 대전 패전 직후에 재일교포가 재일 외국인의 90% 이상을 점하고 있었으나, 한일 양국의 국제결혼 증가와 1985년에 들어서면 부모 양계 혈통주의로 일본의 법률이 개정되었고, 또한 재일교포 2세, 3세들이 한국 국적을 포기하고, 일본인으로 귀화하는 등의 이유로 재일교포의 비율이 점차 줄어들고 있다는 점이다. 이외는 반대로 중국과의 국교성립에 따른 중국인의 입국 증가와 출입국관리 및 난민 인정법의 개정에 의해 취업 및 정주가 인정된 브라질인과 페루인의 닛케진(일계인)의 증가가 그 요인으로 볼 수 있다(이길용, 2010: 475).

외국인 등록자 추이에서 파악할 수 있는 구체적인 특징은, 중국인이 꾸준히 증가하고 있으면서, 전체 외국인 등록자 수에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것이다. 베트남은 2012년에 불과 5만 여 명에 불과하였지만, 2019년에는 41만 명으로, 중국, 한국에 이어 3번째로 급증하였음을 알 수 있으며, 베트남은 전년 대비 24.5%나 증가하여, 전체 14%를 차지, 15.2%의 재일교포를 향후 넘어설 것으로 전망된다.



〈그림 1〉 자격별 체류 외국인 비율

자료: 일본 법무성 자료 재구성(http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html)

다음으로, 〈그림 1〉의 2019년 외국인 비자 자격별 추이를 보면, 영주자가 38%(영주자 27%, 특별영주권 11%)로 110만 5,665명으로 가장 많은 비중을 차지하고, 그다음이 유학 12%(34만 5,791명), 기술·인문 지식·국제 업무 9%(27만 1,999명), 기능 실습2호 7%(21만 965명) 등의 순으로 높은 비율을 보이고 있다. 여기서 기능 실습 1호, 2호 비자를 합하면 37만 5,373명으로 유학 비자보다 약 3만 명이 많다는 것을 알 수 있으며, 일본의 노동력 부족으로 인해 기능실습 비자로 오는 외국인 근로자들이 많다는 것을 추정할 수 있다.

2) 일본의 다문화 정책 배경

일본에서는 1980년대에 다문화주의의 관점이 도입된 후, 다문화 공생이라는 용어가 만들어졌다. 타케자와(竹沢, 2011)에 따르면, 다문화 공생이라는 용어는 해외에서 수입된 다문화주의라는 단어에서 다문화와 그전부터 국내에 통용되고 있었던 공생이라는 2개의 단어를 연결하여 만들어진 용어라고

설명한다. 2006년 일본 총무성에서는 다문화 공생을 “국적이나 민족이 다른 사람들이, 서로의 문화적 차이를 인정하고, 대등한 관계를 구축해나가면서, 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것”이라 정의 하였다(總務省, 2006).

이 정의에서 볼 수 있듯이 다문화 공생 정책의 핵심은 바로 ‘대등한 관계’ 속에서 ‘함께 살아가는 것’이다. 이 보고서가 출간되기 이전인 1984년 제10회 민투연 전국 교류 집회 기초 보고에서 ‘함께 살아가는 것’이란 타협을 전제로 하는 것이 아닌 “함께 살아가는 것이 이질적인 것을 서로 존중하고 서로 인정하는 바탕 위에서 성립하는 것을 서로 지향하는 민족으로서 자립된 관계를 구축하는 것이다”라고 정의해, 함께 살아가는 지역사회의 창조를 목표로 하는 것이라 말하고 있다(박영준, 2013: 258).

한편 일본 총무성에서 지방정부에 있어서 다문화 공생의 대처에 참고가 되는 개념을 나타낸 ‘지역에 있어서의 다문화 공생 추진 플랜(이하 플랜)을 2006년 3월에 책정하고, 지방정부에 통지하였다. 2018년의 통계를 보면 도도부현의 지방정부, 정령 시³⁾의 지방정부 100%가 이 플랜을 책정하고 있다(總務省, 2017).

3) 일본의 다문화 공생정책의 흐름

일본의 다문화 공생 정책에 대한 특징은 한국의 다문화 정책이 중앙정부의 주도에 의해 정책을 추진해 온 것과는 달리 일본은 지방정부가 독자적인 정책적 비전과 정책을 가지고, 자기 도시의 특징에 맞게끔 먼저 주도하였다는 점이다(사단법인 한국 다문화 가족 정책연구원, 2010). 일본의 다문화 공생 정책의 흐름을 1970년대부터 2010년대까지 시대순으로 살펴보도록 한다.

(1) 1970년대-혁신 지자체 운동

3) 정령지정도시(政令指定都市)의 준말. 일본의 도시는 지방자치제도를 근거로, 인구 50만 이상의 도시 중에서, 정령(행정명령)으로 지정한 것을 지정도시, 인구 20만 이상의 도시를 중핵 시 등으로 구분하고 있으며, 2019년 기준으로 일본의 정령 시는 20여 개에 달한다.

일본에서의 다문화 공생정책은 1970년대로 거슬러 올라간다. 식민지 지배에 대한 반성으로 재일조선인의 처우를 개선하고자 했던 것이 시초였다. '내향적 국제화(内なる国際化)'⁴⁾의 혁신 지자체였던 가나가와현에서 1978년에 시작하였다. 그 내용은 가와사키시에서 외국인에 대한 실태조사와 지문날인 철폐, 차별금지, 사회복지와 연금, 지방공무원 국적조항 철폐와 참정권 부여, 외국인 국민건강 보험 적용, 아동 수당 지급, 시영주택 입주의 국적 조항 철폐, 교육환경과 주거 및 취업환경 개선을 전담하는 조직을 설치하기 시작하게 되었다. 이 시기에는 한국인이 많이 거주하고 있는 간사이 지방의 오사카시, 가나가와현 가와사키시를 중심으로 다문화 정책이 추진되었다.

(2) 1980년대-국제교류

1980년대에 들어서면 대도시와 지방 공업지역을 중심으로 뉴커머)⁵⁾가 급증하게 되어 외국인을 대상으로 한 정책을 실시하게 된다. 이 정책의 핵심은 어디까지나 국제교류에 초점을 두고 있었다. 일본인들이 급증하는 외국인과의 국제교류를 수용하려는 노력의 일환으로서 지방정부에서 시작된 '내향적 국제화(内なる国際化)'는 다문화 공생정책의 기본 패러다임을 형성하기 시작하게 된다. 1980년대 또 하나의 사회현상으로 농촌의 '며느리 부족'이 문제로 대두되었는데, 일본의 지방정부에서는 그 해결책으로서 아시아 배우자를 받아들이는 정책을 취하게 된다. 그러면서 아시아 배우자들이 급증하면서 일본

4) 내향적 국제화는 외국과의 교류를 통한 외향적 국제화와 대비되는 개념으로 외국인을 비롯한 다양한 배경을 가진 주민과의 관계설정을 통한 안으로부터의 국제화를 일컫는다(최민경, 2018: 402). 역사적으로는 1980년대 이후, 가나가와현에서 한국·조선 국적 등 구식민지 출신자 사람들이 대다수를 차지하는 상황에서 그들이 차별에 괴로워해, 사회 보장이나 교육 제도를 받지 못하는 상황에 대해, 「内なる国際化(내향적 국제화, 내적인 국제화, 내적인 민제 외교)」의 문언을 내걸어 외국인 주민과 함께 사는 지역 만들기에 착수한 데에서 비롯되었다(かながわ国際交流財団, <http://www.kifj.org/blog/3742>).

5) 일본에서는 일제 강제 징용 등에 의해 일본에 입국한 사람(재일교포)을 올드 커머 라고 하고, 그 이후 1965년 한일 국교정상화와 1980년대 해외자유여행 등을 통해 유입된 이민자를 뉴커머라고 한다.

의 야마가타현에는 아시아 배우자들을 위한 일본어 교실을 개최하는 데 지원을 하고, 다언어 생활환경에도 지원하게 된다. 1988년에는 동경도 토요시마구에 ‘토요시마구 국제화 대책 위원회’가 설치되어 일본 최초로 외국인 상담코너가 설치되고, 외국인을 채용하고, 일본어 교실도 개최하는 노력을 한다.

(3) 1990년대-국제협력

1990년대에 들어서면, 뉴커머들의 정주화 현상이 일어나 외국인의 생활 전반에 걸친 정책이 필요하게 된다. 이때 국제교류에 초점이 맞춰져 있던 다문화 공생정책은 외국인 지원정책으로 전환되게 하는 계기가 되었다(山脇, 2009). 1990년에 일본계 브라질인이 제한 없이 취업이 허용되면서 대거 유입되기 시작하였고, 유학생 숫자 또한 지속적으로 증가하게 되어 ‘지역의 국제화’라고 불리는 뉴커머의 증가로 외국인 정책에 대한 관심이 증대하기 시작하였다. 그런데, 외국인이 거주하는 공영 주택을 중심으로 쓰레기 배출 문제, 소음 등의 문제가 발생하거나 외국인 자녀가 다니는 학교에서 이주배우자 문제와 불 취학 등의 문제가 발생하기 시작되었다. 그래서 일본의 지방정부에서는 국제화의 관점에서 다언어 정보제공 및 생활 상담, 일본어 교실 지원, 학교에서 일본어 지도 체제 정비를 추진하게 된다. 1993년에 ‘다문화 공생’이라는 용어를 지방정부(가와사키시)에서 처음 사용하게 된다.

1995년 일본 한신·아와지 대지진으로 재해를 입은 외국인에 대한 지원 활동을 계기로 ‘다문화 공생센터’(고베시)가 발족하게 된다. 일본에서는 처음으로 다문화 공생센터라는 이름을 건 고베 다문화 공생센터는 국적·문화·언어 등의 차이를 넘어 서로를 존중하는 ‘다문화 공생’의 이념을 바탕으로 재일 외국인과 일본인 쌍방을 향해 ‘다문화 공생’을 위한 사업을 창조·실천할 것을 목적으로 하는 센터를 열었다. 이 센터를 계기로 ‘다문화 공생’이라는 용어가 전국적으로 사용되게 된다.

이듬해 1996년에 ‘가와사키시 외국인 대표자 회의’ 조례가 최초로 설치된다. 이 외국인 대표자 회의의 내용은 외국인의 의견을 직접 수렴하여 시정에 반영하고, 더불어 사는 지역사회 형성과 의료 현장 통역 서비스, 학교에서의

다문화 교육 시행, 외국인 정보 코너 설치 등이 조례로 설치되었다. 이에 점차 지방정부와 시민단체가 주도하는 다문화 공생정책이 여론의 주목을 받으면서 일본 다문화 정책의 기본 틀이 형성되는 시기였다.

(4) 2000년대-다문화 공생

2000년대에 들어서면 외국인이 많이 거주하는 간의 연계로 다문화 정책이 이루어지게 된다. 이 시기에 중앙정부·지방정부·민간단체와의 협업이 이루어지게 된다. 2001년 하마마츠시가 ‘외국인 집주 도시 회의’를 설립하고, ‘하마마츠 선언’을 발표한다. 하마마츠 선언은 일본인 주민과 외국인이 공생하는 사회 만들기를 선언함과 함께, 정부에 외국인 수용체제의 정비를 요구하는 내용을 담고 있다. 2004년 일본 경단련에서 ‘외국인 수용 문제에 관한 제언’을 발표하여 정부에 ‘외국인 수용문제 본부’나 부처 횡단형 ‘외국인청’ 설치를 요구하였다. 2005년에는 가와사키시에서 ‘가와사키시 다문화 공생 사회 추진 지침’을 발표하게 된다. 이 가와사키시의 다문화 공생 사회 지침이 다음해 일본 총무성에서 다문화 공생 추진 플랜의 표본이 되었다.

2006년 일본 총무성은 ‘다문화 공생 추진에 관한 연구회’를 구성하여, ‘다문화 공생 추진 플랜’을 책정하고 전국의 지방정부에 다문화 공생추진 지침과 계획의 책정을 내리게 된다. 이로 인해 그 지침이나 계획을 수립하는 지방정부가 증가하게 되고, 비로소 중앙정부인 일본 정부에서 다문화 공생정책을 추진하게 된다. 2009년에는 일본 내각부에서 ‘정주 외국인 시책 포털 사이트’를 구축하여, 정부 주도의 다문화 온·오프라인 생태계를 구성하게 된다.

(5) 2010년대-다문화 공생 2.0⁶⁾

2010년대에 들어서면 첫째, 저출산 고령화와 인구 감소로 인해 심각한 지방의 소규모 지방정부를 중심으로 다문화 공생이 추진되었고, 둘째, 2011년 동일본 대지진이 발생하자 많은 외국인이 모국으로 출국하자, 일본은 재해

6) 일본의 야마와키 케이조(山脇啓造)교수가 명명한 것으로 다문화 공생의 제2스태이지를 칭한다.

시 외국인 지원에 대해 다시 생각하게 되고, 이를 계기로 다언어 지원 서비스에 대한 정부와 지방정부의 대처방안이 모색되는 시기로 볼 수 있다. 2011년 센다이시는 동일본 대지진이 발생 때, 일본에서는 처음으로 재해 다언어 지원센터를 설치, 운영하게 된다. 재해를 입은 외국인 주민들에게 문자 번역 서비스와 통역 서비스를 주 내용으로 하였다. 2012년에는 정부 국제화협회(크레아)가 동일본 대지진을 계기로, '재해 시 다언어 지원을 위한 안내서 2012'를 작성하게 되고, 이는 재해 시 다언어 지원센터 설치 매뉴얼 표본이 되어, 많은 정부에서 이 매뉴얼을 토대로, 재해 시 다언어 매뉴얼을 작성, 제공하고 있다. 같은 해, 일본 총무성에서는 '재해 시 보다 원활한 외국인 주민 대응을 위한 보고서'를 정리하였다, 동일본 대지진의 외국인 주민에 관한 대응 검증, 외국인 주민 실태 파악, 다언어 정보제공의 내실화, 알기 쉬운 일본어 활용 등의 내용을 담고 있다.

또한, 2012년 1월에 도쿄에서 개최된 한일 유럽 다문화 공생 도시 정상회의가 개최되었다. 이 회의는 각 도시의 서로의 정책과 경험을 공유하여, 앞으로 도시가 직면하게 될 새로운 문제에 대해 서로 고민을 공유하며, 유럽의 인터 컬처럴 시티(Intercultural City: 상호문화 도시)⁷⁾에 관한 논의도 이루어졌다. 유럽에서는 유럽위원회가 다양성을 살린 도시 만들기를 목표로 시작한 인터 컬처럴 시티 프로그램(Intercultural City Program)⁸⁾의 회원 도시인 리스본 시장 등이 참여했다. 한국에서는 수원 시장 등이 참석하였으며 일본에서는 하마마츠 시장, 신주쿠 구청장, 오오타 구청장이 참석했다. 정상 회담

7) 인터 컬처럴 시티(Intercultural City: 상호문화도시)란 이민에 의해 초래되는 문화적 다양성을 위협이 아니라 오히려 호기로 파악해 도시의 활력과 혁신, 창조, 성장의 원천으로 하는 새로운 도시정책을 말한다. 인터 컬처럴 어프로치(Intercultural Approach: 상호문화 접근법)는 유럽에서 동화주의 그리고 다문화주의라는 두 통합정책의 어프로치가 모두 실패했다는 인식에서 비롯된 것으로, 서로 다른 문화적 배경을 가진 사람들 간의 상호관계에 착안한 새로운 개념이다.

8) 다양성의 이점(diversity advantage)을 활용한 도시 정책이나, 주민이 문화적 다양성을 도시 경쟁력의 원천으로 이해할 수 있도록 계발을 진행하고 있으며, 미디어와 연계한 다양성의 계발의 대처와 다양성을 비즈니스로 활용하는 대응 방안을 지원하고 있는 프로그램이다(總務省, 2017: 159).

의 마지막에 채택된 도쿄 선언은 ‘문화적 다양성을 도시의 활력, 혁신, 창조, 성장의 원천으로 하는 것’을 강조하고 있다(山脇, 2019). 다문화 공생 2.0은 그전의 일본의 지방정부의 정책은 외국인을 지원대상으로 보는 관점이었지만, 이제는 외국인을 지원대상이라는 시각을 넘어, 외국인을 지역 만들기의 담당자로 보는 관점으로 이동하였다는 것에 의의가 있다.

한편, 2017년에는 일본 총무성에서 지난 10년간의 다문화 공생정책을 펼친 지방정부의 성공 사례를 모은 ‘다문화 공생 사례집’을 발간하게 된다. 이 사례집은 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활 지원’, ‘다문화 공생 지역 만들기’에 “지역의 활성화와 글로벌화에 기여”라는 새로운 다문화 공생시책의 한 축을 제시하였다(總務省, 2017).

또한, 지방정부의 또 다른 새로운 움직임으로 주목된 것은 외국인에 대한 편견과 차별에 대한 대응이다. 2016년에는 오사카시가 전국 최초로 ‘헤이트 스피치 대처에 관한 조례’를 책정하게 되어 외국인들의 인권 차별에 대한 보호막을 마련하였다.

2018년 도쿄도 세타가야구는 ‘다양성을 인정하고 남녀 공동 참여와 다문화 공생을 추진하는 조례’를 책정하여, 국적이나 민족의 차이를 이유로 차별이나 성적소수자(LGBT)에 차별 해소를 목적으로 불만 처리 방법을 규정하고 있다. 이는 다문화 공생과 남녀 공동 참여 양자를 동시에 채택한 조례로 전국 최초로 평가받고 있다.

3. 일본의 다문화 공생 모델 - 중앙정부

최근 일본의 외국인 주민의 수는 급증하여 약 290만 명에 이르고 있다. 그러나 현재 일본의 각종 제도는 외국인 수용에 관한 과제에 충분히 대응하고 있지 않기 때문에, 주민 서비스의 직접 제공 주체인 지방정부는 여러 문제에 직면하고 있는 실정이다. 또한 현재는 제조업 등이 번성한 지역에 있어서 주민의 주거가 두드러지고 있지만, 향후 일본은 인구 감소 시대에 직면하

고 있으며 경제의 글로벌화로 인한 사람의 국제적 이동이 한층 더 활발해지는 것 등을 감안한다면, 외국인 주민과 관계되는 과제는 가까운 미래에 있어 전국의 지방정부에 공통의 것이 될 것으로 예상된다.

지역에서의 다문화 공생의 추진에 대해서는 지금까지는 외국인 주민이 많이 모여 있는 지역의 지방정부가 필요에 의해 선진적인 대응을 하여 오하려, 지방정부에서 국가에 제도 개정 요구를 요청해 왔지만, 국가의 각 부처의 대응은 반드시 충분하다고는 말하기 어렵고, 또한 종합적·수평적 대응이 결여되어 있던 측면은 부정할 수 없다. 이제까지 국가 차원의 검토는 주로 외국인노동자 정책 혹은 체류 관리의 관점에서 이루어져 왔으나, 그러한 관점에서만 파악하는 것은 적당하지 않다고 일본 정부는 생각하였다. 외국인 주민 역시 생활자이며 지역 주민임을 인식하고 지역사회 구성원으로 더불어 살아갈 수 있도록 하기 위한 여건 준비를 국가 차원에서도 본격적으로 검토해야 할 시점에 직면하였다. 지방정부에 대해서는 1980년대 후반부터 「국제 교류」와 「국제 협력」을 중심으로 지역의 국제화를 추진해 왔지만, 앞에서 서술한 지역사회의 변화를 고려해 「다문화 공생」을 제3의 축으로 하여 지역의 국제화를 계속해 추진해 갈 것이 요구되고 있다.

이러한 시기에 맞추어 총무성에서는 2005년 6월에 「다문화 공생의 추진에 관한 연구회」를 설치하였다. 본 연구회에서는 지방정부가 지역의 다문화 공생을 추진하는 데 있어서의 과제와 향후 필요한 대응을 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활 지원’ 및 ‘다문화 공생의 지역 조성’의 3가지 관점에서 검토하였다. 또한 각 지방정부가 다문화 공생을 추진하는 데 필요한 ‘다문화 공생시책 추진체제 정비’에 대한 개념을 정리했다. 각 지방정부에서는 본 연구회의 검토 결과인 이들 ‘다문화 공생 추진 프로그램’도 참고로 하면서, 각각의 상황에 따라 지역의 다문화 공생을 추진하기를 기대하면서 2006년도에 일본 정부는 공식적으로 ‘다문화 공생’을 사용하여, 총무성에서는 2006년 ‘다문화 공생 추진에 관한 연구회 보고서’를 발표하게 된다(総務省, 2007: 2).

이러한 다문화 공생 플랜은 외국인 집주 지역의 지방정부가 중심이 되어 실천해왔던 외국인 시책에서 국가의 정책적·제도적 불충분함을 인식하고

이를 정부 수준에서 종합적으로 검토하고자 하는 것이다. 나아가 외국인을 경제적 관점에서의 노동력 정책 혹은 체류 관리의 측면에서 단순히 단기 이주노동자, 관광객 혹은 일시적 체류자로서 간주하던 기존의 관점으로부터 전환하여, 일본 사회에 정주화 하는 외국인들을 생활자(주민) 혹은 지역사회의 구성원으로 범주화하였다. 이러한 인식의 전환은 외국인 집주 지역에서의 체류 외국인 문제가 앞으로 일본 내의 인구감소 및 경제적 글로벌화의 확대에 따른 국제적 이주의 증가로 인해 일본 전체 지역사회에서 공통적인 문제가 될 것이라는 인식에서 출발한다(박경민, 2014: 97-98).

일본 총무성에서는 2006년에 다문화 공생 추진에 관한 연구회 보고서를 출간하여, 2007년과 2010년, 2012년에도 보고서 자료를 출간하였으며 2016년도에 '다문화 공생사례집 작성 워킹 그룹'을 설치하여, 다문화 공생에 관한 선진 대응을 게재한 다문화 공생 사례집을 2017년 출간하였다. 이 다문화 공생 사례집은 총무성이 2006년 발간한 플랜의 책정·통지에서 10년이 경과한 것을 고려하여 다문화 공생정책에 관련된 조직을 대상으로 지방공공단체 및 지역 국제화협회, NPO 법인 등의 단체로부터 응모를 받고, 우수사례를 133건 중 52개의 사례를 공생사례집에 실었다. 이러한 다문화 공생사례집을 출간함으로써, 타 기관과의 연계 및 벤치마킹을 할 수 있는 장을 마련하고 있다는 것이 특징이다.

1) 다문화 공생 기본 시책

첫째, 커뮤니케이션 지원이다. 지역 정보제공의 다언어화는 다양한 언어, 미디어에 의한 행정·생활 정보제공, 외국인 상담창구 설치와 전문가 양성, NPO와의 제휴, 지역 외국인을 상담원으로 활용하는 측면이 있고 다른 하나는 일본어 및 일본 사회에 관한 학습을 지원하는 제도를 마련하고 있다.

둘째, 생활 지원으로서, 주거 관련 제도, 교육제도, 노동제도, 의료·보건·복지서비스, 방재에 대한 정보를 제공한다. 이를 통해 생활 및 노동환경을 개선하고, 법률·의료 통역 상담 업무 등 전문인재의 육성, 그리고 유학

생들을 지원하는 제도를 시행하고 있다.

셋째, 다문화 공생 지역 조성이다. 지역사회에 대한 다문화 공생 의식을 계몽하고, 다문화 공생 거점 조성을 조성하여 교류 이벤트 개최 등을 통해 외국인의 사회참여를 도모한다. 또한 외국인의 중심인물을 통한 네트워크를 만들어, 자주 조직을 지원하고, 심의회 및 위원회에 외국인을 참여하게 하여, 외국인의 지역사회(자치회, 상가, PTA)의 참여를 촉진하고, 이를 통해 지역사회에 공헌한 외국인에 대해 표창 제도를 마련하는 등, 다문화 공생을 위한 일본의 노력을 볼 수 있다.

넷째, 다문화 공생 시책의 추진체제 정비이다. 이는 다문화 공생 정책 담당 부서를 설치하여, 지역 내의 수직적인 명령체계를 탈피하여 지역 내의 수평적 연계를 통해 시구정촌과 도도부현의 역할분담 및 협력을 도모하는 내용을 담고 있다.

다문화 공생 추진 플랜에서는 기존에 외국인을 단순한 지원의 대상에서 공생관계로 정책 방향을 전환하였다는 점에서 중요한 의의가 있다. 이 다문화 공생 추진 플랜은 외국인에 대한 행정서비스 향상, 인권보장, 다문화에 대한 시민들의 이해와 개방적인 태도가 확립된 지역사회 건설을 목표로 하고 있다. 또한 의사소통을 위한 다양한 언어자원을 제공하고 거주와 교육, 노동, 의료, 복지, 보건, 방재 등 기본적인 생활환경을 보장하여 다문화에 대한 주민의 의식계발과 외국인의 자립 및 사회 참여를 촉진하여 상호 교류가 활성화되도록 하는데 주안점을 두고 있다(문화체육관광부, 2008: 57).

2) 다문화 공생정책의 주요 내용

〈표 2〉 일본 다문화 공생 정책의 주요 내용

영역	주요 내용
커뮤니케이션 지원	다언어에 의한 정보제공: 정보의 다언어화로 인한 다문화 공생, 다문화 이해 촉진, 재해 시 다언어 번역
	일본어 및 일본 사회에 관한 학습지원: 지역 생활에 밀착한 ‘생활한 일본어’ 교육, 지역 주민이 참여하는 일본어 교실
생활 지원	주거: 부동산, 주거생활에 있어서 다언어 정보제공 및 생활 상담 대응
	교육: 취학 전, 취학 안내와 취학 원조제도 등 다양한 언어로 정보제공, 일본어 학습지원, 미취학 어린이 지원, 진로지도 및 취업 지원, 외국인 학교 법적 지위의 명확화, JET 프로그램의 국제교류원 활용
	노동환경: 고용센터, 상공회의소와 연계한 취업 지원, 외국인의 창업지원
	의료·보건·복지: 다언어 대응 가능한 병원·약국에 관한 정보제공, 치방전 다언어 표기, 의료 통역자 파견시스템 구축, 건강진단·상담 실시, 모자 보건 및 보육에 관한 다언어 정보제공
다문화 공생 지역 만들기	방재: 평상시 방재 교육·훈련 실시, 다언어로 각종 기상정보, 피난 장소 다언어 제공, 긴급 시 외국인의 소재 파악, 화재 시 통역자원봉사 육성·지원·연계·협동, 화재시 외국인에게 정보전달수단의 다언어화, 다양한 미디어와 연계
	지역사회에 대한 의식개발: 다문화 공생 개발, 다문화 공생 거점 만들기, 다문화 공생을 테마로 한 교류 이벤트 개최
다문화 공생정책 추진체제 정비	외국인의 자립과 사회 참여 계획: 키 퍼슨(Key Person) 네트워크·자조 조직 육성, 외국인의 의견 반영, 지역사회 참여, 지역사회에 공헌하는 외국인 표창 제도
	지방정부의 체제 정비: 다문화 공생 추진 담당 부서 설치, 다문화 공생 추진 지침·계획 책정
	지역 각 주체의 역할분담과 연계·협력
	국가의 역할, 기업의 역할의 명확화
다문화 공생정책 추진체제 정비	국가: 외국인 수용에 관련한 기본적 방침 제시, 일본어 및 일본 사회에 관한 학습 기회 제공, 외국인 소재 정보를 신속, 적절하고 확실하게 파악하는 시스템 구축 및 각종 제도 개선 촉진, 다문화 공생에 관한 정보 제공 및 조사연구 기능
	기업: 기업의 사회적 책임(CSR)이행, 기업의 법령준수 및 외국인에 관련된 각종 문제를 해결할 책임

자료: 総務省(2006) 다문화 공생 추진에 관한 연구회 보고서 재구성

〈표 3〉 일본의 다문화 공생 정책의 역할 분담

	도도부현(광역 지방정부)	시구정촌(기초 지방정부)	국제교류협회(재단)
기본적 역할	시구정촌의 경계를 넘은 광역적인 과제에 대한 대응 실시	지역 실정을 고려하여, 외국인을 직접 지원	지방정부와 NPO 등과 가교역할 시행
구체적 역할	<ul style="list-style-type: none"> •지침·계획 책정 •현지역 전체에 산재하고 있는 사회자원(인재, NPO, 교재 등) 조사 •광역 통역자 파견시스템 구축과 운용 •대학 등과 연계(제휴)한 인재 개발 •시구정촌 정보 공유화 시스템 만들기 등 	<ul style="list-style-type: none"> •지침·계획 책정 •외국인에의 상담 업무 •지역주민에 교류 기회 제공 •학교 및 NPO 등과 연계 촉진 •지역 관계단체의 네트워크 도모 	<ul style="list-style-type: none"> •지방정부와 NPO 등과의 연계 시스템 구축과 모델 사례의 광역적인 보급(도도부현 협회) •다언어정보의 수집과 유통 시스템구축(도도부현 협회) •일본어 교실이나 모국어 교실 등 개최(시구정촌 협회) •외국인에 관한 정보수집과 발신(시구정촌 협회) •통역자·번역 인재 발굴(시구정촌 협회) 등

출처: 総務省(2006) p. 43 다문화 공생 추진에 관한 연구회 보고서

〈표 3〉에서 알 수 있듯이, 일본의 다문화 공생정책은 광역 지방정부 단위인 도도부현, 기초지방정부의 단위인 시구정촌, 그리고 기초 지방정부와 지역주민 단체 간의 가교 역할을 하는 국제교류 협회로 그 역할 분담을 하는 것이 특징이다. 일본은 정부 차원에서 다문화 공생과 관련한 정책을 광역 지방정부, 기초 지방정부 그리고 국제교류협회별로 역할을 나누어 시행하고 있으며, 다문화 공생과 관련하여 지방정부와 정부 간은 유기적 역할을 담당하고 있다. 이는 일본의 중앙정부가 주요 정책을 제안하고, 재정을 지원하고 있다. 지방정부는 실제 사업을 추진하는 역할을 담당하고 있다.

3) 다문화 공생 거버넌스 체제

다문화 공생 정책을 배경으로 전개된 지역사회의 다문화 공생 거버넌스 체제를 도식적으로 나타내면 〈그림 2〉와 같다.

4. 일본의 다문화 공생 모델 : 지방정부(가와사키시)

1) 가와사키시의 현황

일본 지방정부의 다문화 공생은 외국인 주민에 대한 차별 해소와 다문화 공존을 추진해온 가와사키시에서 처음으로 시작되었다. 1970년 재일교포의 취업차별에 반대하는 히타치(日立) 소송⁹⁾, 1972년 정주 외국인을 위한 인권 운동과 민족교육 추진, 1985년 중앙정부에 저항해 지문날인 철폐를 지지하면서 내향적 국제화의 흐름이 형성되었다(양기호, 2017: 74).

가와사키시의 인구는 2020년 4월 기준으로 1,535,415명이며, 그중 약 3.0%가 외국인 주민등록자이다. 외국인 주민등록자 수는 총 46,408명이며 남성은 22,888명, 여성은 23,520명(2020년 3월 기준)으로 조사되었다(가와사키시 국제교류재단 홈페이지, 검색일: 2020.10.8).

〈표 4〉 가와사키시에 사는 외국인 국적 순위

순위	국가	인구수(명)	주요 언어
1위	중국	16,606	중국어
2위	한국 및 북한	8,138	한국어, 조선어
3위	필리핀	4,700	필리핀어, 영어
4위	베트남	4,398	베트남어
5위	네팔	1,541	네팔어
6위	인도	1,431	힌두어, 영어, 헌법 공인어 22개
7위	대만	1,237	북경어, 대만어, 객가어 등
8위	미국	1,078	영어
9위	브라질	877	포르투갈어
10위	태국	682	태국어

자료: 가와사키시 국제교류센터(<https://www.kian.or.jp/worlddata.shtml>)

9) 일본 히타치(日立)제작소가 취업시험에 합격하고도 국적을 이유로 재일교포 박종석씨의 취업합격을 취소한 사건.

〈표 4〉를 보면, 중국인이 16,606명으로 가장 많았고, 다음이 한국 및 북한 사람이 8,138명으로 2위를 차지하였다. 필리핀, 베트남, 네팔, 인도 순으로, 가와사키시에는 아시아계가 많이 살고 있음을 알 수 있다.

재일조선인이 다수 거주하는 가와사키시는 1988년 일본에서 처음으로 한일공생을 위한 후레아이칸(교류센터)을 설립하였고, 1996년 조례로 외국인대표자 회의를 설치하였다. 가와사키시는 1998년에 개정된 외국인 교육 기본방침의 부제로 ‘다문화 공생의 사회를 지향하며’라는 타이틀을 달았다. 이 밖에도 2000년 외국인을 위한 가와사키시 주택 기본조례를 제정하는 등 다문화 정책의 선도 지방정부로서 역할을 충실히 수행하여 왔으며, 2005년에 들어서면 인권존중, 사회참가 촉진, 자립 지원을 기본이념으로 한 다문화 공생 사회 추진지침을 수립하여 지금까지 시행하고 있다(양기호, 2009: 125). 본 연구에서는 가와사키시 다문화 공생 사회 추진지침 개정판(2015)을 토대로 가와사키시의 다문화 공생정책과 다언어 서비스에 관한 사례를 검토하고, 가와사키시의 후레아이칸, 외국인 시민 대표자 회의에 대해 살펴본다.

2) 가와사키시 다문화 공생 사회 정책

(1) 다문화 공생 사회 추진 지침

모든 사람이 서로 인정하고 인권이 존중되며 자립적인 시민으로 더불어 살아갈 수 있는 다문화 공생 사회를 실현하기 위해 2005년 전국 최초로 ‘다문화 공생 사회 추진지침’을 책정했다.

가와사키시의 다문화 공생 사회 추진 지침의 기본 목표는 다문화 공생 사회 및 국적과 민족, 문화의 차이를 풍부함으로 활용하여, 모든 사람이 서로 인정하고 인권이 존중되며 자립적인 시민으로서 더불어 살아갈 수 있는 ‘다문화 공생 사회’의 실현을 목표로 하고 있다. 일본의 경우 다양한 문화를 가지고 있는 민족들과 어떻게 하면 함께 협력하면서 살아갈 수 있느냐는 관점에서 ‘다문화 공생’을 중심으로 외국인을 바라보고 있다고 보고 있다. 한편, 일본 정부(2012년 주민 기본 대장법의 일부를 개정하는 법률)는 ‘외국인 주

민’이라는 용어를 사용하고 있다. 그런데 가와사키시의 경우 외국 국적의 주민을 지역사회를 구성하는 귀중한 일원이라고 여겨, 1996년 가와사키시 외국인 대표자 회의 조례의 제정을 계기로 ‘외국인 시민’이라는 어휘를 사용하고 있다(라경수, 2012). 또한 외국 국적의 주민뿐 아니라 일본 국적이어도 외국에 연고가 있는 분(국제결혼에 의해 태어난 자녀, 중국 귀국자, 일본 국적을 취득한 사람)에게도 ‘외국인 시민’이라는 어휘를 사용한다(川崎市, 2015).



〈그림 3〉 가와사키시 다문화 공생 사회 추진 지침
자료: 川崎市(2015)

〈그림 3〉을 보면 가와사키시의 다문화 공생의 기본이념은 크게 3가지로 나누어진다. 인권 존중, 사회 참여 촉진, 자립을 위한 지원이다. 이 이념은 외국인 시민이 단순히 ‘도움받을 수 있는 존재’로 간주하는 것이 아니라 보다

자립적인 시민으로서 풍요로운 능력을 발휘하고 다양한 활동에 주체적으로 참여할 수 있도록 한다는 것을 강조하고 있다. 이 이념을 살펴보면, 첫째, 인권 존중은 인권에 관한 국제 원칙 등을 바탕으로 다른 문화적 배경을 가진 시민이 차별이나 인권 침해를 받지 않도록 외국인과 관련된 시책 등의 추진에 노력하는 것이다.

둘째, 사회 참여 촉진은 외국인이 개인으로서 본래 가지고 있는 풍부한 능력을 발휘하고, 시민으로서 다양한 활동에 주체적으로 참여하여 함께 도시를

〈표 5〉 가와사키시 다문화 공생 사회 대처 내용

연도	다문화 공생 사회 대처 내용
1972년	- 시내 거주 외국인에 대한 국민건강보험 적용
1975년	- 시영주택 입주 자격 국적조항 철폐, 아동수당 지급 개시
1986년	- 「가와사키시 제일외국인 교육 기본방침- 재일한국·조선인 교육」의 제정
1988년	- 가와사키시 후레아이칸 개설
1989년	- 재단법인 가와사키시 국제교류협회 설립
1990년	- 외국인 시민 시책 추진을 위한 24개 항목의 검토 과제를 정리
1993년	- 가와사키시 외국적 시민의식 실태조사 실시 - 외국인 시민시책조사 연구위원회에서「가와사키시 국제정책 가이드라인 제정을 위한 53개 항목의 제언」에 답신
1994년	- 외국인 교령자 복지 수당, 외국인 심신장애인 복지 수당 지급 개시 - 가와사키시 국제교류센터 개설 - 가와사키시 외국적 시민의식 실태조사(면접 조사) 실시
1996년	- 시 직원 채용의 국적 조항 철폐(소방관 제외) - 「가와사키시 외국인 시민 대표자 회의 조례」 제정 및 회의 설치
1998년	- 「외국인 시민에 대한 홍보 방법에 관한 시각」을 책정 - 「가와사키시 제일 외국인 교육 기본방침」을 개정하여,「가와사키시 외국인 교육 기본방침-다문화 공생의 사회를 목표로」를 제정
2000년	- 「가와사키시 인권시책 추진지침」의 책정 - 「가와사키시 주택 기본조례」 제정,「가와사키시 거주 지원제도」 개시
2005년	- 「가와사키시 다문화 공생 사회 추진지침」 책정
2007년	- 「가와사키시 인권시책 추진 기본계획」 책정
2008년	- 「가와사키시 다문화 공생 사회 추진지침」 개정 - 「가와사키시 주민투표 조례」 제정
2014년	- 가와사키시 외국인 시민의식 실태조사 실시
2015년	- 「가와사키시 인권시책 추진 기본계획 『인권 가와사키 이니셔티브』」 개정 - 가와사키시 외국인 시민의식 실태조사(인터뷰 조사) 시행 - 「가와사키시 국제시책 추진플랜」 책정 - 「가와사키시 다문화 공생 사회 추진지침」 2번째 개정

자료: 가와사키시 홈페이지(<https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000072553.html>)

조성해 나갈 수 있도록 지역사회에 대한 참여 촉진에 노력한다.

셋째, 자립을 위한 지원은 일본어 이해력이나 문화의 차이 등으로 인해 생활에 지장을 받는 외국인이 문화적 정체성을 지켜나가면서 주체적으로 지역사회와 관계를 유지할 수 있도록 자립을 위한 지원에 노력하는 것이다.

이 기본 이념을 바탕으로 가와사키시는 행정 서비스의 충실, 다문화 공생 교육 추진, 사회참여 촉진, 공생 사회 형성, 시책 추진체제정비라는 공생을 기본 방향을 그리고 있다. 정보의 다언어화와 통역체제의 확충, 일본어 학습 지원 확충, 시책 추진의 지역거점 조성, 차별 해소 시책의 검토라는 4가지의 중점과제를 정해서 가와사키시는 다문화 공생정책에 힘쓰고 있다.

(2) 가와사키시의 다언어 서비스

외국인이 건강하고, 안심하고 안전하게 생활하기 위해 필요한 정보와 행정 서비스를 제공할 수 있도록 시책의 확충과 환경 정비에 노력한다.

정보제공·상담창구를 통해 첫째, 정보의 다언어화와 외국인 정보 코너의 확충 등 정보 제공의 개선에 힘을 쓴다. 「외국인에게 홍보 방법의 관한 방법」에 근거하여, 행정정보와 공공시설의 표시에 대해서, 다언어화와 루비 달기(일본어 발음기호)를 추진함과 동시에, 정보 내용과 표현에 대해서도 배려하는 등, 일본어가 부자연스러운 외국인에게 필요한 정보가 더욱 잘 전달될 수 있도록 한다. 또한, 외국인 정보 코너 및 외국인 전용 홈페이지 등을 구축한다. 이것은 정보제공과 통역 서비스 충실을 위해, 시민 그룹 등과 연계를 하며, 전입자들을 대상으로, 각 구청의 창구에서 최소한 필요한 정보를 확실히 제공하도록 하는 것이 가와사키시의 추진 방향이다. 가와사키시 국제교류센터에서는 외국인 창구 상담 코너라는 다문화 공생 종합 상담 원스톱 센터를 설치 운영하고 있으며, 외국인 여러분들이 평소 생활하는데 불편한 점이나 고민거리 등에 대해 무료로 상담을 제공하고 있다.

둘째, 공익재단법인 가와사키시 국제교류협회 등과 연계하여 국제교류센터나 구청에서 제공하는 외국인 상담 체제의 내실화와 홍보에 노력한다.

셋째, 외국인의 인권 침해에 관해 인권 옴부즈맨 제도를 활용할 수 있도록

노력한다. 외국인들을 대상으로, 아이들의 권리침해와 남녀평등에 관계된 인권 침해에 관한 상담창구로서 인권 ombudsman 제도 홍보에 노력하는 한편, 인권 ombudsman 제도의 대상 분야에 외국인의 인권침해를 포함하도록 검토하고 있다.

보건·의료분야에서는 의료 기관을 이용할 때 필요한 다언어 자료 등의 보급에 노력하고 있다. 「가와사키 의사 선생님」, 「외국어 의과 치과 진료 매뉴얼(가나가와현)」, 「다언어 의료 문진표(공익재단법인 가나가와 국제교류재단)」, 「다언어 생활 정보(일반재단법인 자치체국제화협회)」 등을 활용하도록, 시민과 의료기관에 적극적으로 홍보에 힘쓰고 있다. 또한 다문화 가족이 증가하면서, 외국인의 모자 보건 내실화에 노력하고 있으며, 모자보건 수첩 별책 본(다언어)을 필요한 외국인에게 확실히 배포하도록 하고 있다. 그리고 가와사키시는 외국인에 대하여 건강 유지와 질병 예방 등의 홍보 계발에 노력하고, 의료보험 가입을 촉진하기 위해 의료보험제도의 홍보 계발을 추진, 외국인 종업원의 의료보험 가입에 대하여 더욱 적극적으로 사업자 등에게 권유, 보험 미가입자 등이 진료를 받는 의료기관에 대한 의료비 대책의 내실화 검토, 가나가와현이 실시하는 의료 통역 파견 시스템 사업 운영에 참여하여 의료 통역 확충에 노력, 의료보험제도의 개선을 정부에 건의하는 등 다각적으로 보건·의료 분야에 신경을 쓰고 있다.

한편 재해 발생 시에 외국인이 차별을 받지 않고 적절한 정보 제공과 대응이 이루어지도록 체제 정비에 노력하고 있다. 재해 발생 시에 필요한 정보를 외국인도 신속하고 알기 쉽게 받을 수 있도록, 정보 다언어화와 알기 쉬운 일본어, 안내용 그림 기호(픽토그램/이모티콘) 이용 등, 다양한 수단으로 정보제공을 하고 있으며, 재해 발생 시 다언어 지원센터의 원활한 운영을 위한 세부항목을 정비하고, 재해 발생 시에 언어나 생활습관의 차이를 고려한 대응에 차질이 없도록, 지원책을 검토함과 함께 「재해 시 노약자 피난 지원 제도」의 내실화를 도모하여, 평상시에도 외국인이 차별적인 대응을 받지 않도록 계발에 힘쓰고 있다. 또한 재난은 국적 여하에 상관없이 평등하게 피해를 보기 때문에, 외국인에 대해서 방재에 관한 계발에 노력하는 한편, 방재 계발자료나 피난소 지도 등 외국인의 참여를 통한 다언어화에 노력하고 있

다. 그리고 재해 발생 시 대응책을 갖춘 시민 그룹, 자원봉사단체 등과의 연계에 힘을 쏟고 있다. 지역 차원에서 대책을 세우고 있는 방재 활동이 외국인의 입장에서 쉽게 참여할 수 있도록 자주 방재조직 등과의 연계 활동을 추진하고 있다.

〈표 6〉 가와사키시 다언어 서비스 제도

항목	제도	내용	기관
정보 제공 · 상담 창구	외국인 시민 정보 코너	· 각 구청 및 교육문화회관, 시민회관, 도서관, 가와사키구 정보 프라자, 나카하리구 국제교류센터에 설치 · 외국인 대상 다언어홍보자료 및 「히라가나 발음」표시 자료 배치	가와사키시 각 구청 및 교류센터
	인권 옴부즈맨	· 2001년 조례로 설치되어, 2002년 사업 시작 · 어린이 권리침해와 남녀평등에 관련된 인권침해에 대해, 마음 편하게 상담이나 구제신청이 가능	가와사키시
보건 · 의료	가와사키 의사 선생님	· 인터넷을 통한 시내 의료기관 정보검색 시스템 · 위치, 진료과목 등 다양한 조건을 설정하여 병원이거나 진료소를 검색 가능 · 외국어 대응 가능한 의료기관 정보 포함	가와사키시
	외국어 의과 치과 진료메뉴얼	· 진료과별로 10개 언어로 번역, 언어별 일본어 병기 · 가나가와현 홈페이지에도 정보제공	가나가와현
	다언어 의료문진표	· 일본어를 능숙하게 하지 못하는 외국인을 대상으로 병원에서 질병이나 상처의 증상을 의사에게 설명할 때 필요한 보조수단 · 진료과별로 18개 언어로 번역, 언어별 일본어 병기 · 인터넷으로 다운로드해서 사용 가능	공익재단법인 가나가와 국제교류재단
	다언어 생활 정보	· 외국인이 일본어로 생활하는 데 있어서 필요한 「의료」, 「교육」, 「긴급 재해 시」 등 생활 정보를 17개 항목에 걸쳐서, 14개 언어로 제공 · 홈페이지 및 핸드폰 앱(App)으로 다운로드 가능	일반재단법인 자치체국제화 협회(크레아)
	모자 건강수첩 별책 본(다언어)	· 후생 노동성령을 기초로 한 전국 공통부분을 모자 보건사업단이 영어, 타갈로그어, 중국어, 인도네시아어, 태국어, 한국·조선어, 포르투갈어, 스페인어로 번역	가와사키시
	의료통역 파견시스템	· 일본어로 말을 할 수 없는 외국인 환자가 안심하고 치료를 받을 수 있도록, 의료통역 상담창구에 있는 코드데이터가 협정을 맺고 있는 의료기관에서 파견 요청을 받아서, 의뢰에 대응하는 의료통역 스태프를 조정, 파견하는 시스템	가와사키시

주택	가나가와 외국인 주거 서포트센터	· 외국인의 임대주택입주를 지원하기 위해 가나가와 현, 현 내 부동산업계, 민단, NGO 등과 협력하에 설립된 자원봉사 단체 · 부동산과 보증회사 소개, 주거에 관한 상담 등을 다언어로 접수 가능	가와사키시
방재	재해시 노약자 피난 지원제도	· 재해 발생 시, 자력으로 피난하기 어려운 노약자가 사전에 명부등록신청을 하여, 가와사키시가 지역의 지원조직에 명부를 제공하여, 지역의 피난 지원체 제조성을 실시하는 제도	가와사키시

자료: 가와사키시 홈페이지 내용 재구성(<https://www.city.kawasaki.jp/250/soshiki/4-1-8-0-0.html>)

3) 후레이aikan(ふれあい館)

(1) 설립 배경

공설 민영 후레이aikan은 ‘일본인과 한국·조선인을 중심으로 하는 재일의 국인이 시민으로서 어린이부터 노인까지 후레이이(서로 만남, 어울림)를 추진한다’는 것을 목적으로 한 전국 최초의 시설로 1988년 6월에 문을 열었다. 이 후레이aikan은, 사회 교육 시설로 「가와사키시 후레이aikan」과 아동 시설로서의 「가와사키시 사쿠라모토 어린이 문화 센터」의 2개의 기능과 역할도 가진 「종합 복합 시설」이다. 이 총칭으로서 「후레이aikan」이라고 하고 있다.

보육원을 졸업한 아이들은, 지역의 초등학교에 분산 입학하는 것으로, 차별과 싸움이 시작되게 되었다. 그리고 아이는 스스로 차별과 편견에 맞설 수밖에 없게 됐다. 세이큐샤(청구사, 靑丘社)에 모인 청년들은 유치원 졸업 때의 뒷바라지를 위해 학원 형식으로 다시 아이들을 모았다. 이 활동이 가와사키시의 위탁사업으로 이어져 ‘후레이aikan’ 건설 요구로 발전해 갔다.

사업 주체는 세이큐샤에 위탁하여 시설을 지역에 폭넓게 개방하기 위해 주민을 비롯한 운영위원회 설치, 사쿠라모토 중학교 지구에서 어린이 문화 센터의 역할과 도시 전체를 대상으로 하는 한국 및 조선인의 고령화에 대응한다는 의미도 확인되었다. 그러나 뿌리 깊은 재일교포에 대한 편견으로 개관이 쉽지 않았다. 최종적으로는 2년간은 관장과 직원 2명을 시 직원으로 파

견하기로 합의가 이루어져 90년에 이르러 청구사가 전면 위탁을 받아 재일 교포 2세 관장이 탄생하였다(富坂キリスト教センター在日朝鮮人の生活と住民自治研究会, 2007: 74-75).

또한 후레이이칸은 뉴커머와 올드 커머를 그 차이를 나눠서 구분하는 것이 아니라 뉴커머와 올드 커머를 동등한 관점에서 일본 사회 적용과 참여를 생각할 때 같이 인권사상으로 연결되어야 한다는 견해를 보였다. 후레이이칸을 찾는 시민은 일본인이 많지만 뉴커머 재일교포, 중국, 베트남 등의 사람들도 방문하고 있다. 재일교포 1세 할머니들의 일본어 교육을 문맹 퇴치로 삼아 뉴커머도 함께 배우고 있다. 이는 함께 배움으로써 차이도 인정하는 동시에 공동되는 부분의 존재도 확인되는 기능을 한다(星野, 2005: 42-43).

(2) 후레이이칸의 기능

후레이이칸은 사쿠라모토 어린이 문화 센터(아동관 기능)와 후레이이칸(사회교육 기능)이 있다. 사쿠라모토 어린이 문화 센터(아동관 기능)에서는 어린이 놀이 지도와 각종 행사를 개최하고, 지역의 아이들이 언제든지 찾아와 집단 놀이, 게임 등을 할 수 있는 놀이의 요새를 목표로 하고 있다. ‘わくわくプラザ(와쿠와쿠 프라자)’ 운영은 개관과 함께 운영한 부재자 가정 아동 대책사업이었던 아동보육원이 폐지되고 대상 아동을 확대한 ‘와쿠와쿠 프라자’가 2003년부터 문을 열었다. 아이들이 활기찬 생활을 할 수 있는 장소로서 초등학교 1학년부터 6학년까지 누구나 등록하면 이용할 수 있다. 「こども森クラブ(코도모노 모리 클럽)」(관내 사업)은, 초등학생을 대상으로 학교에서 직접 방문해 방과 후 보낼 수 있는 장소로 설정되어 있다. 어린이 문화학습 동아리 육성(관내사업)은 어린이 무용동아리(한국·조선의 춤), 외발자전거 동아리, 어린이 장고 동아리(민속악기), 기타 축제, 성탄절 모임 등 이벤트적인 프로그램을 운영하고 있다. 이 밖에도 중학생부, 고등학생부 교육이 있다.

후레이이칸(사회교육기능)에서는 만남 강좌를 개설하여, 인권존중학급, 가정교육학급, 성인학급, 민족문화강좌(무용, 장고, 가야금, 민요 등), 한글 강

좌(연 3기), 요리강좌(자주 강좌), 자원봉사양성강좌, 모국어학급, 문맹퇴치 학급(연간, 주 2회), 강연(연 2회), 사회교육연구회(후레이아페스타)를 진행하고 있다. 성인학습동아리 육성에는 파란색(한국·조선 종합문화 동아리) 등 후레이아칸을 정기 이용하는 동아리가 다수 있다. 학교 제휴 사업은 시교육위원회의 민족 강사 만남 사업과 제휴하면서, 재일교포가 전하는 문화로서 학교 교육의 장에서, 놀이나 악기의 워크숍이나 연극 「삼년고개」의 발표 강연을 하고 있다. 또한, 인근 학교의 특별수업과 문화발표를 위한 지도도 하고 있다. 더불어 살기 위한 계몽 활동은 인권계발을 위한 강사 파견, 방문 연수를 통해 차별과 편견을 없애고 더불어 사는 사회의 창조를 목표로 한다. 또한 자료실에는 재일한국·조선인에 관한 도서나 비디오, 신문의 스크랩, 자료 등이 있어 열람·이용에 제공하고 있다(川崎市ふれあい館・桜本子ども文化センター, 2008: 189).

(3) 후레이아칸의 의의

후레이아칸에 대한 시의 적극적인 후원자 역할은 위축되었으나 제도적 기반인 재일외국인 교육방침과 후레이아칸 조례는 유지되고 있다. 혁신 시정의 종언, 공공서비스의 시장화, 외국인 주민 구성의 다양화라는 환경 변화에도 불구하고 후레이아칸을 중심으로 재일교포 인권운동과 다문화 공생의 실현으로 한 자율적 사회 공간에서 형성된 사회관계와 관행은 연속성을 가지고 있다. 특히, 재일교포들의 인권운동을 배경으로 형성된 후레이아칸의 역사적인 특수성은 일본 국적의 사업자가 낮은 입찰을 통해 관리자로 선정될 수 있는 가능성을 배제하고 있다. 이는 가와사키시의 지역 속에 쌓여온 비가시적인 사회적 신뢰와 네트워크 형성이 후레이아칸의 실질적인 기반이라는 사실을 보여준다. 인구의 고령화와 더불어 출생률의 감소에 대한 장기 대책으로서 이민사회를 지향하고자 하는 논의가 일어나는 일본에서 후레이아칸은 다양한 문화적 정체성을 지닌 외국인과 일본인이 공생활 가능성을 제시하고 있다는 점이다. 지방정부, 지역사회, 재일교포의 상호보완적 협력으로 만들어지고 운영되는 후레이아칸은 일본 사회에서 진정한 다문화 공생의 가치가

살현될 수 있는 모형을 보여주고 있다는 데 그 의의가 있다(이종구, 2015: 138-139).

4) 가와사키시 ‘외국인 시민 대표자 회의’

가와사키시 ‘외국인 시민대표자 회의’(이하 ‘대표자회의’라 한다)는 외국인 시민을 함께 시는 지역사회의 파트너로서 자리매김한 후 외국인 시민이 안고 있는 문제를 스스로 조사 심의하고 시에 의견을 제출하기 위한 구조로서 1996년에 조례로 설치한 것이다. 가와사키시는 대표자 회의 설치 이후 외국 국적 주민을 지역사회를 구성하는 둘도 없는 일원으로 생각하여 ‘외국인 시민’이라는 단어를 사용하고 있다. 대표자회의는 공모로 선발된 26명 이내의 외국인 시민으로 구성되며 〈요구에서 참여로〉, 〈개별과 보편〉, 〈상호이해와 상생〉이라는 3가지 키워드를 지침으로 삼아 활동하고 있다. 1기 2년이라는 기간 중에 16회의 정례회의와 2회의 임시회의를 거쳐 함께 18회의 회의를 열어, 조사 심의한 것 중 특히 중요한 것을 제언으로 시에 제출하고 있다.

2018년에는 제12기 대표자(2018년 4월)가 활동하였으며, 제11기까지 나온 제언은 47개(115개 항목)에 달한다. 제언에 대해 담당국을 중심으로 가능한 시책에 반영토록 노력하고 있으며, 대표적인 예로는 각 구청·시민센터·도서관에 외국인 시민정보 코너 설치(1998년), 가와사키시 주거 지원제도 창설(2000년), 전입자에게 웰컴 세트 제공(2015년) 등을 들 수 있다.

시책이나 대처로 연결된 제언은 그 밖에도 많이 있지만, 제11기의 대표자에게서 나온 제언의 하나인 「재해 시의 다문화 공생과 외국인 지원」에 대해 자세하게 살펴본다.

1995년 한신·아와지 대지진 이후 각 지방정부가 재해 발생 시 외국인에 대한 대응과 지원은 특히 신경을 쓴 외국인 시민 시책의 하나일 것이다. 가와사키시에서도 방재 정보의 다언어화와 계발, 방재 훈련 참가 독려 등 적극적으로 대처해 왔다. 그러나 이와 같은 정보가 외국인 시민에게 전달되지 않았거나, 유감스럽게도 유효하게 활용되지 않았거나 하는 점이 대표자 회의에

서도 종종 논의되었으며, 2014년에 실시한 ‘가와사키시 외국인 시민의식 실태조사’에서도 과제로 부각되었다. 또 가와사키시에서는 외국인 시민을 재해 시 ‘중요 배려자’로 규정하고 있었지만, 실제적인 구체적인 대응이나 대응까지는 미치지 못한 부분이 있었다(福田, 2019).

이러한 현 상황을 고려해 제언에서는 정상시의 정보 제공과 계몽뿐만 아니라 재해가 일어난 이후의 과제에 눈을 돌리고 있는 것이 특징이다. 또한 다국어 톨의 활용뿐만 아니라 특히 외국인 시민이 함께 대피소 운영에 관여할 수 있는 구조 구축의 중요성이 강조되고 있다. 이는 대피소에서 외국인이 지원을 받을 만한 존재가 되어 일본인과의 사이에 트러블이 생긴 것을 동일본 대지진이나 구마모토 지진 보고서 등에서 대표자들이 과제로 찾아낸 것으로 다문화 공생이라는 관점에서 제언이 정리된 좋은 예라 할 수 있다. 게다가 이 제언에서는 대표자가 스스로 다국어의 시트를 작성하는 등 <요구에 참여로>라는 키워드를 실천해주고 있다. 2018년 4월에 이 제언을 받아 시에서는 8월 ‘대피소 운영 매뉴얼’ 개정 시에 바로 반영시켰다(福田, 2019).

5. 결론

본 논문에서는 일본의 다문화 공생정책을 중앙정부와 지방정부의 사례를 통해 살펴보았다. 중앙정부에 관한 사례로서, 2006년 일본 정부가 발표한 ‘다문화 공생 추진보고서’의 내용을 주로 다루었고 지방정부의 사례로서, 일본에서 최초로 다문화 공생정책 지침을 발표하고, 지방정부 중에서 선구적으로 앞장서고 있는 가와사키시를 사례로 들어 설명하였다.

일본의 다문화 공생정책은 그 정의에서 볼 수 있듯이 ‘국적이나 민족이 다른 사람들이, 서로의 문화적 차이를 인정하면서, 지역사회의 구성원으로서 함께, 더불어 살아가는 것’이라 요약 정리할 수 있다. 이러한 일본 다문화 공생의 의의는 외국인을 수용 주체로서 인정하고, 인권을 보장하며, 지역 활성화와 더불어 다문화에 대한 지역 주민의 이해력을 향상시키는데 있었다. 요

컨대, 일본은 외국인에 대한 인식이 단순히 지원의 대상이 아니라, 외국인이 앞으로 일본인과 함께 더불어 살아가는 공동체 구성원으로서의 인식이 있었다.

한국은 다문화가족 지원법, 재한 외국인 처우 기본법 등 법을 통해 다문화 정책을 추진하고 있는 반면에, 일본은 법보다는 다문화 공생 추진 플랜이란 정책을 우선시한다는 것이 특징이 있었다. 이 플랜은 외국인을 단순히 지원의 대상이 아니라, 공생관계로 정책 방향을 전환하였다는 점에서 의의가 있다. 다문화 공생 정책플랜은 외국인에 대한 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활 지원’, ‘다문화 공생지역 만들기’, ‘다문화 공생정책 추진체제 정비’의 항목으로 이루어져 있다. 외국인에 대한 행정서비스 향상, 인권보장, 커뮤니케이션 지원, 교육, 주거, 노동환경, 방재 등 외국인들이 더불어 살아가는 기본적인 사회 환경을 보장하고 있다. 또한 지역사회의 자립 및 사회참여를 촉진하여, 일본 정부는 외국 인재를 활용하여, 지역산업 및 경제 진흥의 기회가 마련된다. 외국인들은 일본 사회에 잘 적응할 수 있는 발판이 마련되어 서로 Win-Win 할 수 있는 관계를 만들어나갈 수 있다.

한편, 일본은 중앙정부가 외국인 시책을 추진한 것이 아니라, 지방정부를 중심으로 중앙정부보다 한발 앞서 외국인 관련 시책을 추진하여, 외국인 시책에 있어서는 중앙정부보다 지방정부의 자율성이 높다는 것이다. 이는 국가가 외국인에 대한 정책을 추진했을 경우, 동화정책에 대한 일본 정부의 트라우마로 인해, 외국인 정책에 대해서는 소홀한 게 아닌가 하는 것이다. 과거 일본은 대동아공영이라는 이름하에, 정부 주도로 주변의 많은 외국인을 희생시킨 경험이 있어서, 일본 자국민은 국가가 주도하는 정책에 대해 반발심리가 크기 마련이다.

또한 앞서 살펴보았듯이 재일교포가 많이 모여 있는 오사카, 가와사키 등의 도시들에서 민족차별에 반대하는 운동 등이 일어나, 일본 정부가 직접 해결하는 것보다, 자연스럽게 해결되리라는 방관 정책이 지방정부가 중앙정부보다 먼저 다문화 공생정책에 눈을 돌리게 되는 계기가 되었다는 점이다. 이러한 이유로 일본 정부는 외국인 시책에 소극적인 입장이었으나, 일본의 인구감

소, 고령화 진행, 노동력의 부족으로 인한 그 해결책으로서 외국인을 활용하는 입장으로 2000년대 정부가 적극적인 입장으로 선화하였다고 본다.

일본 가와사키시는 일본에서 최초로 다문화 공생정책이 시작된 지점이고, 다문화 공생지침이 모델이 되어 중앙정부까지 영향을 미쳤다는 점이다. 그것은 외국인 주민들의 지속적인 요구와 시정에 대한 참여가 다문화 정책의 실천에 선구적인 역할을 하였다고 평가할 수 있다. 또한, 일본 정부는 공식적으로 ‘외국인 주민’이라는 용어를 사용하지만, 가와사키시는 ‘외국인 시민’이라는 용어를 사용하여, 피부나 국적은 다르거나, 혹은 일본 국적을 가지고 있음에도 외국 문화를 가진 사람들을 동등한 입장에서 고려해서 이 표현을 사용하고 있었다는 점이 특징이었다. 또한 1996년 외국인 시민 대표자 회의는 외국인들의 직접적인 ‘내부’의 요구 때문에 만들어진 것이 아니라 선진국의 실천사례나 국제인권조약 등의 ‘외부’로부터 받아 들어진 것이다. 이는 지식인들의 노력과 실천이 대표자회의 설치에 큰 도움이 되었다고 평가할 수 있다.

그리고 일본은 지방정부 간 네트워크가 잘 구축되어 있어 지방정부 간 다문화 공생 모델을 제시하고 있었으며, 일본은 국제교류협회, 외국인시민회의, 외국인 집주 도시 회의의 구성과 활동을 통해, 민간 전문가의 의견은 물론이고, 외국인들의 견해까지 반영하고 있었다. 또한 일본은 지방조례가 각 주체의 역할을 명기하고 있어, 다문화 공생정책을 위한 기본 방침이 명확하게 세워져 있어서, 다문화 공생정책을 받아들일 수 있는 역량이 뒷받침되고 있다는 점이다.

이러한 일본의 중앙정부와 지방정부의 사례를 살펴봄으로써, 한국도 외국인에 대한 지원체계가 잘 정비 될 수 있도록 지방정부의 노력과 관심이 필요하며, 외국인에 대한 인식의 전환이 필요하다. 한국보다 앞서 외국인을 받아들인 일본의 정책들을 검토하여, 한국에서 도입 가능한 정책을 선별하여, 로드맵 구축과 실행, 그리고 외국인들이 이용할 수 있도록 시, 구, 부서별 다각적인 홍보 및 리더의 역할이 중요하다.

본 논문에서 검토한 중앙정부와 지방정부의 사례분석은 일본의 다문화 정

책을 입체적으로 보고자 하는 시도의 일환이다. 특히 일본의 지방정부에 대한 사례분석은 많이 연구되어 왔으나, 앞으로는 중앙정부, 지방정부, 국제교류재단 및 NPO를 다각적으로 연구 분석할 필요가 있을 것이다. 또한, 문헌연구의 한계로 사례가 실제로 잘 운영되고 있는지에 대한 것까지 비판적으로 분석할 수 있도록 현지 조사나, 인터뷰 조사를 통해 보완 수정할 필요가 있다. 끝으로 한국과 일본의 다문화 정책을 비교연구 하여, 일본의 다문화 정책을 비판적으로 검토하고, 한국에의 적용 가능성에 대한 논의를 진행하는 것이 후속 과제라고 생각한다.

참고문헌

- 문화체육관광부(2008), 『다문화사회 문화적 지원을 위한 법률제정안 연구』, 연구보고서.
- 박경민(2014), “정책으로서의 ‘다문화 공생 사회’ 이념과 다문화 공생 프로젝트의 지역적 존재방식”, 『한국문화인류학』, 제47권 제1호, 85-134쪽.
- 박영준(2013), “일본의 다문화 공생 정책과 그 사례 연구”, 『다문화콘텐츠연구』, 제14집, 247-273쪽.
- 라경수(2012), “일본의 ‘다문화 공생’을 둘러싼 정책과 쟁점”, 『민족연구』, 제50호, 50-63쪽.
- 사단법인 한국다문화 가족 정책연구원(2010), 『다문화가족 실태조사』, 연구보고서.
- 양기호(2009), “일본의 다문화 거버넌스와 한국에의 시사점”, 『한국행정학회 Conference』, 117-134쪽.
- _____(2017), “지방의 국제화에 나타난 일본의 중앙-지방 간 관계”, 『일본비평』, 제16호, 56-83쪽.
- 이길용(2010), “일본 사회의 ‘다문화 공생’의 의미와 다문화 공생 사회로의 과제”, 『일본연구』, 제28호, 469-488쪽.

- 이종구(2015), “재일동포 인권운동과 다문화 공생의 실현: 가와사키 사쿠라모토 지역의 후레아이칸을 중심으로”, 『민주사회와 정책연구』, 제28권, 115-143쪽.
- 정미애(2010), “일본의 외국인정책과 다문화공생정책의 간극”, 『의정논총』, 제5권 제2호, 299-328쪽.
- 조현미(2012), “일본의 다문화공생정책의 추진경과와 현황”, 전남대 세계한상문화연구원 국제학술회의 2.
- 장임숙·이수상(2012), “일본 지방정부의 다문화 정보지원 네트워크”, 『지방정부연구』, 제16권 제1호, 455-676쪽.
- 최민경(2018), “일본 광역자치체의 다문화공생정책에 관한 사례연구: 기후현을 중심으로”, 『인문사회과학연구』, 제19권 제1호, 397-423쪽.
- 최병두(2010), “일본 ‘다문화 공생’ 정책과 지역사회의 지원 활동: (2) 지역사회 다문화 공생 거버넌스-오사카와 히로시마의 사례를 중심으로”, 『국토지리학회지』, 제44권 제2호, 143-165쪽.
- 福田紀彦(2019), “共に生きる地域社会をめざして”, 『市政』, pp. 34-36.
- 星野修美(2005), 『自治体の変革と在日コリアン-共生の施策づくりとその苦悩-』, 明石書店.
- 川崎市ふれあい館・桜本子ども文化センター(2008), *だれもが力いっぱい生きていくために-川崎市ふれあい館20周年事業報告書(88-07)*.
- 総務省(2006), 『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』, 東京: 総務省.
- _____(2007), 『多文化共生の推進に関する研究会 報告書 2007』, 東京: 総務省.
- _____(2017), 『多文化共生事例集』, 東京: 総務省.
- 竹沢泰子(2011), “移民研究から多文化共生を考える”, 日本移民学会編 『移民研究と多文化共生』, 御茶の水書房.
- 富坂キリスト教センター在日朝鮮人の生活と住民自治研究会(2007), 『在日外

国人の住民自治—川崎と京都から考える』, 新幹社.

山脇啓造(2009), “多文化共生社会の形成に向けて”, 『移民政策研究』, 1, pp. 30-41.

_____ (2019), “多文化共生の新時代へ”, 『自治体国際化フォーラム』, 351, pp. 2-5.

가와사키시 홈페이지 <https://www.city.kawasaki.jp/>(검색일: 2020.10.8).

가와사키시 국제교류재단 <https://www.kian.or.jp/>(검색일: 2020.10.8).

일본 법무성 홈페이지 <http://www.moj.go.jp/>(검색일: 2020.8.12).

일본 총무성 홈페이지 <https://www.soumu.go.jp/>(검색일: 2020.8.29).

일본 JICA 홈페이지 https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/kyakuin/200703_kus.html(검색일: 2020.10.15.)

かながわ国際交流財団 <http://www.kifjp.org/blog/3742>(검색일: 2020.12.20).

川崎市(2015), 川崎市多文化共生社会推進指針—共に生きる地域社会をめざして〈概要版, 韓国・朝鮮語〉(검색일: 2020.10.8).

https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000040/40959/Leaflet_k.pdf(검색일: 2020.10.8).

〈Abstract〉

A Case Study on Japan's multicultural
coexistence policy
: Focusing on the central and local governments

Kwak, Insin

This paper is a case study focusing on the central and local governments on discussions on Japan's multicultural coexistence policy.

As an example of the central government, I mainly dealt with the contents of the “Multicultural coexistence Promotion Report” released by the Japanese government in 2006. Multicultural coexistence is “people of different nationalities or ethnicities, acknowledging their cultural differences, building equal relationships, and living together as members of the community“. As an example of local government, Kawasaki City, which was the first to announce the guidelines for multicultural coexistence policy in Japan, and took the lead among local governments, was explained as an example. Kawasaki City was the first point in Japan where the multicultural coexistence policy began, and the multicultural coexistence guidelines became a model and influenced the central government as well. It can be assessed that the continued demands of foreign residents and participation in municipal administration played a pioneering role in the implementation of multicultural policies.

Through a case study on Japan's multicultural policy, a comparative

study of the multicultural policy of Korea and Japan should be conducted in the future. In addition, I think that the follow-up task is to critically review Japan's multicultural policy and discuss its applicability to Korea.

Key words: Japan, Multicultural Coexistence, Multicultural Policy, Kawasaki City, Case Study

논문접수일: 2020년 11월 15일, 심사완료일: 2020년 12월 20일, 게재확정일: 2020년 12월 20일