

국제화하는 국가와 내향하는 사회: 일본의 문화적 다양성 도입과 국제화 정책의 역설*

박경민 서울대학교 인류학과 박사과정 수료

이 민족지적 연구는 다양성과 초국가성의 개념을 원용하여, 1980년대에 국제화 정책을 시작한 이후 지금까지 일본이 '국제화'라는 담론과 정책을 통하여 사회 내부의 문화적 다양성을 다루어 온 방식을 살펴보고자 한다. 특히 국내외에서 40년 이상 적극적인 국제화, 글로벌화 프로그램을 추진해 온 일본 사회가 최근 내향화(内向化)하고 있다는 사회적 현상에 주목한다. 이 연구는 국제화 정책의 여러 흐름 가운데 1980년대부터 추진하였던 '지역의 국제화 정책' 과정을 분석하고, 지자체의 국제교류원 정책을 사례로 하여 일본 정부의 하향식 국제화 기획이 지역사회에 외국인의 '초국가적 다양성'을 '선별적으로 초대'하여 일상적 차원에서 '소비할 수 있도록 정책적으로 '관리'하는 방식을 비판적으로 검토한다. 이를 통해 국제화와 글로벌화 캠페인에 역행하는 듯 보이는 일본 사회와 문화의 내향적 경향은 전 지구화시대에 일본적 글로벌화 정책의 경로 위에 있다고 분석한다. 그리고 문화적 다양성을 수입하여 파견해 온 일본 정부의 '국내에서 국제화하기'라는 하향식 국제화 정책과 방향성을 유지하려는 경로의존적 속성이 결합하면서 나타난 국제화 정책의 역설이라고 주장한다. 연구는 정책의 방향성에 대한 강박, 문화적 패터화, 정책과정의 경로의존성, 지방적 지식과 자율적 창의성을 간과한 문화적 다양성 정책이 일본사회와 문화의 내향화에 영향을 미쳤음을 강조한다.

주제어 내향화(우찌무키화), 다양성(다이바시티), 초국가성, 지역의 국제화 정책, 국제교류원, 경로의존성

I. 일본의 글로벌화와 내향화

“일본의 거품경제 시대에는 ‘해외로 나가라’, ‘일본 바깥으로 여행하라’거나 ‘일본 밖에서 일하라’와 같은 분위기가 있었습니다. 당시 국제화는 ‘일본 사회에서 국제화된 사람(國際人)을 만들자’라는 생각과 관련이 있었어요.”(1990년대 초 오사카부 A

* 이 연구의 설계, 현지조사, 집필은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단(NRF-2020S1A5B5A17088917), 2021년 일본 스미토모재단(住友財團)의 “2021 Grant for Japan-Related Research Projects”, 그리고 2022년도 일본국제교류기금 서울문화센터와 이희건 한일교류재단의 “차세대 일본연구자 국외조사 지원 프로그램”의 지원을 받아 수행되었다. 논문을 세심하게 읽고 귀중한 논평을 해 주신 두 분의 심사자에게 진심으로 감사드린다.

시¹ 국제교류 담당 공무원, 박경민, 2019:81에서 재인용)

“일본은 이제 너무 살기 좋아져서 일본에서만만의 닫힌 생활도 좋다고 생각하게 되어 버렸다.’ 즉 누구도 강제하지 않은 ‘파라다이스적인 새로운 쇄국 시대’가 되어 버린 것처럼 느껴진다.”(카이후 미치, 2005, “파라다이스 쇄국, 잊혀진 대국 일본”, 齊藤彰男, 2008)

코로나19 팬데믹으로 각 국가가 국경을 통제하기 바로 직전인 2020년 1월, 연구자는 일본 오사카 남부 도시의 어느 국제교류협회에서 외국인을 섭외하여 교류하는 ‘녹차 한 잔과 토크토크’의 일일 외국인 게스트로서 일본인 관객들에 둘러싸여 있었다. 일본인 주민이 질문하고 초대받은 외국인 게스트가 자신의 문화를 대표하여 소개하고 여행하는 이러한 형식의 인적·문화적 교류는 2011년 연구자가 현지조사를 할 때도, 그에 앞서 2006년 일본 국제교류기금의 연수생으로서 이 국제교류협회 회원들과 처음 만났을 때도 비슷하게 행해졌다. ‘국제교류’를 주요 활동으로 하는 주민 자원봉사자 기반의 지역국제교류협회의 프로그램은 최소한 연구자가 직접 경험했던 지난 17년 동안 크게 변화하지 않은 듯하다.

이처럼 일본의 지역사회에서 주민 참여에 기초한 일상적 국제교류 활동은 1970년대 “시민이 직접 참여하는 국제교류”라는 아이디어로부터 1980년대 말 지방공공단체와 지역의 국제화 협회를 중심으로 지역과 민간 수준에서 국제적 감각을 가진 국제화된 사람(國際人)만들기를 구체화한 ‘지역의 국제화 정책(地域の國際化政策)’을 토대로 한다.

1950~1960년대 본격적으로 국제사회에 등장하기 시작한 일본은 1970년대와 1980년대 초까지 해외에서 회사와 공장설립을 주도하는 해외 진출을 중심으로 적극적인 대외 정책을 실시하였다(外務省, 1972). 1980년대부터는 전 지구화에 대응하는 전략으로서 종전의 “해외 진출” 정책에서 “국제화” 정책으로 전환하여 국내에서의 국제화를 본격화하였다(石井晋, 2011; 中小企業基盤整備機構, 2003). 일본

¹ 이 논문에 등장하는 사람, 단체 등의 이름은 모두 가명이다.

정부는 “국제국가 일본”(中曾根康弘, 1986)을 실현하기 위하여 1980년대 후반부터 국제화를 추진하기 위한 교육 정책 수립과 함께 지자체를 단위로 하여 지역 수준에서 외국인 주민과의 공생을 지향하며 문화적·인적 교류에 기초한 국제교류를 통하여 일반 시민들의 국제적 의식 함양을 목표로 하는 ‘우리 안의 국제화(内なる国際化)’²에 집중하였다. 1980년대 이후 국제화라는 용어는 일본 사회에서 시대의 키워드이자, 국민적 구호가 되었다(外務省, 1989; 片野田優子, 2015: 34-40; 山脇啓造, 2008: 3; Burgess et al., 2010; Goodman, 2007: 72; Horie, 2002: 65).

1985년 플라자 합의 이후 엔고(円高)와 버블 경기의 영향으로 1989년에 해외 직접 투자액은 10년 전보다 10배 늘고, 1990년대 전반까지 해외여행을 하는 일반 시민의 수는 급격하게 증가하였다(観光産業ニュース, 2007; 日本旅行協会, 2007). “목에 카메라를 늘어뜨리고 전 세계를 돌아다니는 모습은 일본인 해외 여행객의 상징이 되었고 일본 여권은 세계 어느 나라라도 방문할 수 있는 ‘플래티넘 티켓’이라는 이미지”가 생겨났다(片山トウリブコヴィッチ, 2017).³

일본 정부는 1950년대 말부터 청소년 해외 파견 사업을 시작하였다. 2014년부터는 예측 불허의 글로벌 시대에 “세계에 대한 관심과 다양성의 수용”을 역설하면서 민관협동 유학 지원 제도를 통해 일본 젊은이들의 해외 경험을 독려하고 글로벌 인재를 육성하고자 하였다(文部科学省, 2019). 그리고 이문화(異文化)와의 접촉이 증가하는 가운데 문화적 이질성과 다양성을 다루기 위하여, 1980년

² 지금까지 “우찌나루 국제화(内なる国際化)”는 주로 “내향적 국제화”로 번역되었다. 이 번역어는 원어의 의미와 다르지는 않다. 이 글에서 분석하고 있듯이 일본의 국제화는 문화적 다양성을 국내로 들여온다는 의미에서 내향적이라는 방향성을 내포하고 있다(이 글의 II장 1절 참조). 그러나 “우찌나루”라는 일본어가 “안쪽에 있음”, “자신의 안에 있음”, “마음 안에 있음”을 의미하기 때문에, “내향적”이라고만 번역할 경우 방향성을 전제로 하여 “안으로 향함”이라는 의미가 강조됨으로써 국제화 혹은 글로벌화와 관련해서는 다소 부정적인 뉘앙스로 이해될 수 있다. 이처럼 의미상의 뉘앙스가 소거되면서, 해당 번역어는 애초에 바깥에서 혹은 바깥으로 나가고자 했던 국제화(外なる国際化)와 구분하여, 일본 정부가 “우찌나루 국제화” 정책을 통해 일본 사회 내에서 글로벌한 사고와 태도로 전환하고자 했던 노력을 담아 내지 못한 측면이 있다. 이 글에서는 기존에 사용하던 번역어인 내향적 국제화를 ‘우리 안의 국제화’로, 외향적 국제화(外なる国際化)를 ‘바깥에서의 국제화’로 풀어 사용할 것이다.

³ 외무성 통계에 따르면, 2019년 일본인의 여권 보유율은 선진국 중 가장 낮은 24%였다. 그리고 코로나19 등의 영향으로 3년 연속 감소하면서 2022년 현재 일본인의 여권 보유율은 17.8%이다(*Economist*, 20/02/27; 外務省, 2023).

대 후반부터 지역의 국제교류를 토대로 한 ‘지역의 국제화 정책’과 지역 국제화 정책의 제3의 축으로서 ‘지역에서의 다문화 공생 정책’을 통해 증가한 국내 거주 외국인 주민에게 대응하고자 하였다(總務省, 2006). 일련의 정책적 노력 속에서 일본 사회 내에서 국제화, 글로벌화에 대한 이해, 그리고 타문화에 대한 대중적 관심과 실천 역시 높아졌다.

그러나 국내외에서 글로벌 정책을 실시해 온 지 40년 가까이 흐른 지금 일본의 정부, 학계, 대중매체는 일본 젊은이들의 “내향화”(内向き化) 혹은 “해외에 대한 무관심이나 해외 기피(海外離れ)” 경향을 심각하게 우려하고 있다(住吉邦夫, 2010; 根本直子, 2010; 産業能率大学, 2017; 平賀富一, 2018; 内閣府, 2019; 読売新聞, 2019). 내향화는 2000년대 중반부터 일본 젊은이들이 해외에서의 근무, 유학, 여행을 기피하고 국내 생활에 안주하며 도전 의식이 희박해지는 경향을 설명하기 위해 주로 사용되고 있다.

이러한 사회적 현상에 대해서 연구자가 주목하는 바는, 내향화가 주로 젊은 이들의 내향적 태도를 비판적으로 평가하기 위해 흔히 언급되는 경우가 많지만, 내향화 현상은 단순히 일본 젊은이들의 문제에만 국한하지 않는다는 것이다. “갈라파고스화”와 “파라다이스 쇄국”과 같은 신조어와 함께 내향화는 일본 사회와 사람들의 내향적 경향을 설명하기 위해 빈번히 사용되어 왔다. 더욱이 2020년 초 코로나19 팬데믹 상황에서 아시아 국가의 효율적인 방역을 위한 선진 의료 기술과 디지털 처리방식이 주목받는 가운데, 팩스, 우편, 도장에 의존한 일본의 아날로그적 행정 처리에 관한 전 세계 언론보도는 글로벌 시대에 “하이테크 국가” 일본이 처한 “디지털 후진성”, “기술의 갈라파고스화”, “전통의 고수 혹은 정체한 사회”라는 현재 일본 사회의 내향화 경향을 확증하는 사례로 회자되기도 하였다(岩崎博充, 2020; Reynolds, 2020; Suzuki, 2020).

그렇다면 1970년대부터 본격적인 해외 진출에 이어 1980~1990년대 국제교류와 국제협력을 통하여 일본 국내에서 국제화 정책을 활발히 전개해 왔음에도 불구하고, 일본 사회는 왜 사회의 내향화를 우려하고 있는가? 지난 40년 동안 국제화·글로벌화 정책과 이에 역행하는 듯 보이는 사회의 내향적 경향이라는 이 미묘한 불균형을 어떻게 이해해야 할까?

지금까지 내향화에 관해서는 일본의 교육 문제, 오랜 경기침체, 세대 차이, 인

구감소, 영어 능력 부족 등과 같은 다양한 원인에서 접근되었다(朝水宗彦, 2013: 51-52; 太田浩, 2014: 3; 日本經濟新聞, 2013). 일부 일본의 연구자는 젊은이들의 내향 지향적 경향성과 관련하여 “일본이 외국인도 살기 좋은 곳으로 선정될 만큼 안전하고 살기 좋은 나라”라는 것에서 젊은이들이 해외로 나가고 싶어 하지 않는 원인을 찾았다(根本直子, 2010). 외국의 학자들은 일본 사회의 구조적인 측면에서 젊은이들의 내향적 경향을 분석하였다. 버제스는 내향화가 일본 사회 내의 여러 정책 실패와 기업문화의 보수성 그리고 일본 사회의 의식을 반영한 교육정책의 실패에서 기인하였다고 주장하였다(Burgess, 2015).

한편 일본인 대학생의 내향적 경향은 “신화”에 불과하며, 해외 유학에 대한 정서는 실제로는 미국과 영국의 학생들과 비교하여 크게 차이 나지 않는다고 분석하기도 한다(British Council, 2014). 일본 대학생을 심층 면접한 그라임스-맥렐란도 여러 우려와 달리 일본의 젊은이들이 해외에서 공부하는 것에 대해 긍정적이라고 보고한 바 있다(Grimes-MacLellan, 2017). 그는 그럼에도 젊은이들이 해외 유학을 기피하는 이유는 유학비용과 경제 침체에 따른 경제적 부담, 그리고 일본 사회에서 취직 활동 시기가 앞당겨지면서 귀국 후 국내 취업이 어려워질 것이라는 우려가 반영되었다고 설명하였다.

이처럼 일본 사회에서 내향화를 보는 시선은, 젊은이들의 내향적 태도를 비판하든 아니면 내향적 경향 자체를 부정하든 대개 젊은 세대에 초점을 맞추어 해외여행, 유학, 해외 근무 감소를 보여 주는 통계수치에 근거하고 있다. 그리고 이를 고등 교육 분야에서 글로벌화 교육의 성패와 관련짓거나 경제침체, 인구감소, 세대 간 차이 등과 같은 일본 사회의 변화에 맞물린 시대적 산물로 간주하였다. 그러나 선행연구가 보여 준 분석적 의미에도 불구하고, 일본 사회 전반의 내향화 경향을 보다 면밀히 이해하기 위해서는 해외 유학 및 여행 감소 수치로 접근하여 특정 세대에 책임을 전가하고 문제시하는 관점을 넘어설 필요가 있다.

지난 수십 년간 ‘우리 안의 국제화(うちなる国際化)’ 정책을 통하여 사회 내에서 증가하는 인구학적·문화적 다양성을 다루고자 한 일본 정부의 노력을 고려해 볼 때, 일본 사회의 내향화는 가속화하는 전 지구화 과정에서 국제사회에 참여하게 된 일본인의 사고방식의 전환, 이른바 “개방성, 열린 마음”(Robertson, 1997: 97), “마음과 정신의 국제화”(外務省, 1989)를 둘러싼 사회 전반의 움직임과 관련된

다(益本仁雄, 1991; Nakane et al., 2015: 3). 다시 말해서 국제화와 내향화는 “일본은 단일민족”(中曾根康弘, 1986)이라는 담론에 근거했던 종전의 단일 문화론을 벗어나 타 민족과 문화적 다양성에 관한 사회적 인식과 태도에 영향을 미치고자 한 국가적 기획과 관계가 있다.

연구자는 여러 현장 연구 경험과 많은 외국인들과의 대화를 통해, 빠르게는 1970년대부터 꾸준히 전개되고 있는 정부의 국제화 정책 지원이나 사람들의 타문화에 대한 이해의 수준과는 별개로, 지역 주민들이 국제교류를 통하여 타문화를 접하게 되는 방식의 패턴화와 반복성, 그리고 문화적 다양성의 수용과 실천에 있어 수동성과 소극성을 감지하곤 하였다. 이는 앞서 언급한 ‘녹차 한 잔과 토크토크’처럼 문화적 차이에 근거하여 외국인이 자국의 문화를 소개하고, 일본인 주민이 관람하는 형식의 국제교류에서 흔히 목격된다. 지역사회에서 전개된 시민 기반의 국제교류 활동은 일본인 주민들이 일상적 수준에서 외국인과의 면대면 교류에 참여하고 타문화에 관한 지식을 쌓게 함으로써 종족적·문화적 다양성을 각성하게 하고, 정부 정책으로서의 ‘국제화’와 ‘글로벌화’ 그리고 ‘다문화공생’을 시민의 삶 속에 각인하는 데 기여했다(박경민, 2021: 127). 그러나 다른 한편 이 과정에서 국제교류라는 형식을 통해 국제화가 실천되는 방식은 주어진 정책적·형식적 테두리 안에서 제한적으로 재연되어 온 측면이 있다.

여기서 연구자는 이 사회의 내향화화는 경향이 단순히 국제화와 글로벌화에 역행하는 현상이라고 간주하지 않는다. 그보다 이러한 경향성은 부분적으로 전지구화에 대응하는 과정에서 증가한 사회 내의 다양성을 다루고자 한 일본 국제화 정책과 실천의 경로 위에 있다고 파악한다. 즉 사회의 내향화 경향은 국가 주도의 글로벌 전략의 일부로서 국내에 문화적 다양성을 초대, 소개, 관리, 소비하게 한 일련의 하향식 정책 과정과 밀접하게 관련되어 있다.

이를 분석하기 위하여 이 연구는 1980년대 이후 본격화한 일본 국제화의 정책 과정에 주목하고, ‘우리 안의 국제화’ 정책의 전개 과정에서 노정된 정책의 목적, 방향성, 실천 방식을 재고하고자 한다. 하향식 글로벌 정치경제 전략의 하나로서 문화적 다양성의 선별적 초대와 소개라는 초기의 정책 선택은 ‘우리 안의 국제화’ 정책을 거치면서 국제화와 글로벌화의 과정이 의도하지 않은 ‘국내에서 국제화하기’와 같은 수동적 성격을 강화하는 피드백으로 작용하였다.

국제화 정책의 전개 과정과 일상적 실천 양상을 통해 보았을 때, 일본이 추구해 온 국제화와 글로벌화 정책은 전 지구화 시대에 추동된 국가 과정의 일부였으며, 사회의 내향화는 전 지구화 과정이 일본 사회에서 맥락화한 국제화와 글로벌화 정책 경로에서 파생한 부산물(by-product), 혹은 부수적 효과(side effect)라고 할 수 있다. 따라서 국제화 정책 캠페인에 역행하는 듯 보이는 일본 사회와 문화의 내향적 경향은 다양성을 초대하여 파견해 온 일본 정부의 하향식 국제화 정책 틀과 실천적 관행을 유지하려는 정책의 경로의존적 속성이 결합하면서 나타난 국제화 정책의 역설이다.

이 연구는 일본의 국제화와 글로벌화라고 하는 추상적 정책을 민족지적 연구를 통해 정책이 현장에서 실천되는 방식과 과정에 관한 질적 데이터를 제공하고자 한다. 본문에서는 일본 정부의 국제화 정책 과정을 검토하면서 추상적 정책 이념과 현장에서의 정책 실천 사이를 오가며 JET 프로그램의 일부인 지자체의 “외국인 국제교류원” 제도를 분석한다. 이를 통해 종래에 다양성을 초대해 온 일본 정부의 하향식 국제화 기획이 지역사회에 다양성을 ‘선별적으로 초대’하고 외국인의 초국가성을 정책적으로 ‘관리’하고 있는 현재적 방식을 비판적으로 고찰한다. 정책에 관한 이러한 민족지적 연구는 국가 정책의 형성과 전개를 둘러싼 사회의 구조적 특성과 현재의 변화를 보여 줄 수 있으며 정책에 관한 경험적·이론적·실천적 잠재성을 논의할 수 있게 할 것이다(Dubois, 2009: 223).

이 논문은 2019년 7월 말에서 8월 초, 2020년 1월, 2022년 9월, 2022년 11월부터 2023년 2월까지의 현장 연구에서 수집한 참여 관찰과 심층 인터뷰를 바탕으로 하였다. 이와 함께 지역 국제교류협회가 제공한 설문 조사 자료와 문서자료를 비롯하여 일본 정부의 공식 문서와 정책 자료, 설문조사, 신문 기사를 분석하였다.

II. 다양성의 선별적 초대

1. '일본형 다이바시티(ダイバーシティ)'

1980년대 일본 국제화 정책의 가장 큰 특징은 문화적 다양성을 일본 사회 '안으로 들여오는 것'에서 시작했다는 점이다. 다양성(diversity)은 각 개인 및 집단의 독특함과 차이를 이해하고 인정하는 것을 의미한다. 이 용어는 종족성, 젠더, 젠더 아이덴티티, 성적지향, 나이, 신체적 능력이나 속성, 사회경제적 지위, 종교, 문화, 국적, 정치적 신념 혹은 여러 다양한 이데올로기와 관련된 개인과 집단의 다차원적 속성을 의미하며, 북미에서는 인종적 다양성과 강하게 관련되는 경향이 있다. 이러한 의미에서 다양성은 인구학적·철학적 차이라는 넓은 스펙트럼 위에서 만들어진 실재이다(UNHCR Global Site).

서구적 맥락에서 다양성은 여러 영역에서 다문화주의(multiculturalism), 가치 다양성(value diversity), 문화적 다원주의(cultural pluralism) 등 다양한 함의를 가지고 사용되어 왔다(Goodman, 2001: 4). 1990년대 이후 전 지구화가 가속화하고 이주 노동자의 이동이 가시화하면서 이주국(host society) 내에서 인구학적 다양성의 증가와 함께 추상적 수준에서 다양성에 관한 논의가 활발해졌다(Appadurai, 2001; Guanizo and Smith, 1998; Vertovec, 2007). 더욱이 이주자들의 복잡다단하고 다면적인 맥락 역시 중요한 변수가 되고 있으며 이들의 다층적인 사회적 상태와 일상을 기술하는 기준 역시 복잡해지고 있다. 이러한 다양성에 대한 관심은 초국가적 이주자들 내의 다양성, 즉 다양성의 다양성을 의미하는 초다양성(superdiversity), 혹은 다양성의 다양화(diversification of diversity)의 논의로 확대되어 왔다(Vertovec, 2007: 1024; Meissner and Vertovec, 2015; Almeida, 2022).

일본의 맥락에서 다양성이라는 개념적 범주하에서 문화적 다양성을 다루기 위해서는 일본의 다양성 인식과 더불어 다문화공생에 관하여 언급하지 않을 수 없다. 일본에서 주로 다이바시티(ダイバーシティ)로 표기하는 다양성은 북미에서의 인종적·종족적 다양성보다 성별 차이에 관련된 주장이나 여성 고용과 여성이 활약할 수 있는 장을 넓히는 것으로 인식하는 경우가 많다. 이는 일본에서 다양성에 관한 논의가 1980년대 남녀 고용차별이 사회적 이슈로 등장하며 시작

된 것과 관련된다. 1990년대까지 다양성 논의는 주로 여성 고용문제에 집중되었다.

일본 사회에서 다양성에 대한 인식이 확산하게 된 것은 2000년에 일본경제단체연합회(경단련)의 전신의 하나인 일본경영자단체연맹(일경련)이 “일본형 다이바시티의 실현을 목표로 한” 연구회를 발족하면서부터다. 일경련은 다이바시티를 “다양한 인재를 활용하는 전략”으로 정의하였다(文部科学省, 2000). 이어 일본 정부는 재계(경단련)의 요청으로 2000년에 발표한 ‘글로벌인재 육성 정책’(2000)과 연동하여 고령화, 저출산 시대 노동 인구감소에 대응하면서 여성, 장애인, 외국인 등 인재를 활용하기 위한 고용 형태의 다양성(다이바시티)을 중시하기 시작했다(박경민, 2022: 122; 經濟産業省, 2023; 中村豊, 2017).

최근 일본에서 다양성, 이른바 다이바시티(ダイバーシティ) 논의는 주로 기업의 다이바시티 경영(다이바시티 매니지먼트)의 형태로 전개되고 있다(一小路武安, 2016: 29; 中村豊, 2017: 76-80). 이때 다이바시티는 ‘인재의 능력 활용’을 위한 개념으로서, 다양한 인재가 능력을 발휘하여 이노베이션을 일으켜 기업 가치를 높이는 것으로 이해된다. 일본 정부는 2017년부터 다이바시티 경영(ダイバーシティ2.0)을 국가의 “경쟁 전략”으로 삼고 경제의 지속적 성장을 위해 “성별, 연령, 인종이나 국적, 장애유무, 성적 지향, 종교, 신조, 가치관 등의 다양성만이 아니라, 커리어나 경험, 일하는 방식 등의 다양성을 가진 다양한 인재를 등용”하도록 적극 권고하고 있다(經濟産業省, 2023).

한편 신문기사 분석을 통한 다양성에 관한 시계열적 연구에 따르면, 2000년 이후부터 여성뿐만 아니라, 외국인, 다국적자, 장애인, 성적 지향 등의 키워드와 함께 다루어지면서 다양성의 개념이 확대되었다(一小路武安, 2016: 38). 이치코우지는 일본에서 다양성 논의가 주로 여성이나 다양성 경영에 집중된 것은, 인종적·문화적으로 다양한 서구사회와 달리 일본 사회의 “단일한 인구구성”에서 기인한다고 분석하였다(一小路武安, 2016: 33). 이러한 인식은 일본 사회가 ‘올드커머’인 사이니치 코리안과 1970~1980년대 동아시아에서 들어온 미등록 외국인 이주 노동자의 존재를 국적, 종족, 문화적 차이의 이해와 인정이라는 의미에서 다양성의 일부로 간주하지 않았다는 점을 드러낸다.

일본에서 국적, 종족, 문화적 차이는 다문화공생이라는 이념하에서 다루어

졌다. 특히 1990년대 공식적인 외국인 이주 노동자의 수용과 증가에 따른 이문화(異文化)와의 접촉을 다문화(多文化)로 인식하였던 것이다. 시민과 지역 사회에서 시작된 주창과 실천으로부터 추동된 다문화공생의 정책화(2006년)는 일본 사회 내에서 종족적·문화적 차이를 이해하도록 하는 데 기여하였다. 그러나 다양성을 차이의 ‘이해’와 ‘인정’으로 보고 다문화주의를 한발 더 나아가 차이와 여러 문화적 전통을 사회적으로 ‘수용’해 나가는 것으로 정의한다면, 일본적 맥락에서 종족적·문화적 다양성에 관한 깊이 있는 사회적 논의가 선행되지 않은 채 다문화공생 정책은 ‘공생’을 역설해 왔다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 다문화공생 정책에서 ‘공생’의 이념이 종래의 “동화주의의 연장선”에 있다는 비판에 공명하는 지점이 있다(中村広司, 2014: 408-410).

연구자가 인터뷰한 일본인 주민들은 “일본 사회가 여전히 종족적·문화적 ‘다양성’에 열려 있지 못하다.”라거나 “공생에 대해서는 아직 부족하다.”라고 지적하였다(70대 초반의 국제교류협회 회원, 2019년 인터뷰). 제인과 실바(Vijesh Jain and Susana Costa e Silva)의 2015년도 연구 결과를 인용한 경제산업성의 “다양성에 관한 각종 조사”(2016)에 따르면, 일본의 다문화 수용성은 세계적으로 낮은 수준으로 조사되었다. 조사 대상의 13개국 가운데 일본은 ‘사회문화적 다양성’, ‘이민자 인구’ ‘이민정책’ 종교에 대한 관용’, ‘고용인의 수용성’에서 가장 낮은 13위를 기록했다(經濟産業省, 2016).

2. 문화적 다양성의 정책적 소개

일본 정부는 1990년대 초 공식적으로 외국인 이주 노동자 수용과 ‘우리 안의 국제화’를 통한 대응을 정책적으로 실행하기에 앞서, 1980년대 중후반부터 국가가 관리하는 형태로 ‘문화적 다양성’을 정책적 차원에서 ‘선별적으로 도입’하기 시작하였다. 그리고 초대된 외국인으로 하여금 종족적·문화적 다양성을 매개하도록 하였다. 이러한 초기 국제화 정책의 궤적에서 선택한 다양성의 선별적 도입이라는 형식은 당시 종족적·문화적 다양성에 대한 사회적 논의가 부족한 가운데 진행되었다. 여기서 연구자는 일본 정부가 다양성을 들여오기 위해 활용한 관문으로서 JET프로그램(The Japan Exchange and Teaching Programme)과 일본국제

교류기금(The Japan Foundation)이 일본 내에 설립한 부속 기관인 국제교류기금 센터에 주목한다.

먼저 국내에서 본격적으로 시행된 국제화 정책 가운데 가장 눈에 띄는 것은 단연 1987년에 시작한 JET프로그램(“어학지도 등을 하는 외국 청년 유지사업”)이다. 나카소네 수상이 국제국가 일본을 선언(1986)한 이듬해에 전격 실시한 JET프로그램은 “외국어 교육을 강화하고 지역 수준에서의 국제교류를 추진하여 국제적 시야를 배양하기 위하여” 총무성, 외무성, 문부과학성, 각 지자체 국제화협회의 공동 관리하에 외국인 청년을 지방공공단체에서 임용하는 사업이다. 초대된 외국인은 지역에 파견되어 외국어 교육과 국제교류 업무를 담당한다. 현재 JET프로그램에서는 다양한 국적의 외국인을 고용하고 있지만, 초기 JET프로그램은 주로 영어를 모국어로 하는 일부 국가의 대학생들을 초대하였다.

경제 성장의 시기에 일본 국내에서 수행한 첫 공식적인 국제화 기획인 JET프로그램은 당시 전 지구화에 대응한 일본의 국제화에의 의지와 국제사회에서 일본의 위상과 역할을 보여 주려는 제스처였다. 1990년대 초반 일본에서 2년 동안 JET프로그램을 주제로 현장 연구를 수행했던 맥코넬의 묘사는 국제국가를 선언한 일본 사회에서 JET프로그램이 어떠한 국가적 관심 속에서 시작되었는지를 짐작할 수 있게 한다.

1987년 8월 매체에서 최초 보도가 나간 지 1년도 안 되어 첫 번째 그룹인 미국, 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드에서 848명의 대학 졸업생이 도쿄 외곽의 나리타공항에 도착했다. 그들은 비상할 정도로 과한 언론의 관심과 환대를 받았다. “외국인 민간 대사(foreign ambassadors)”라고 불린 이들은 일주일간의 오리엔테이션 동안 도쿄의 5성급 호텔에서 와인과 만찬을 대접받았다. 일본의 모든 주요 신문과 텔레비전 방송국은 그들의 도착을 보도하였다. 개회식에는 도쿄도지사와 각 관계 부처의 장관들이 참석하였다. 잇따른 연설에서 정부 고위 관리들은 선택받은 외국인들을 선정한 성격을 강조하고, 그들에게 일본의 국제화를 책임지는 중요한 임무를 받아 들여 달라고 요청했다. 한 미국인 참석자는 “우리는 스타처럼 대접받았고, 우리가 정말 특별하다고 느껴졌다.”라고 회상했다(McConnell, 2000: 2).

참가자들은 도쿄에서 1주일간 교육을 받은 후 전국 각지의 교육기관으로 파

견되었다. JET는 1980년대 말 “2차 대전 이후 인적·문화적 교류 분야에서 가장 거대한 계획”이었다(McConnell, 1996: 446). 외형상 외국인 청년을 일본으로 초청하여 초·중·고교의 외국어 교육과 지자체의 국제 업무에 활용하는 기획이었지만, JET는 미국과의 무역마찰에 대한 비판을 상쇄하기 위해 레이건 행정부에 제공한 “선물”로 평가되었다(McConnell, 2000: 1, 64). 이러한 의미에서 일본의 국제화는 정치적 결정이자 급조된 대외 정책이었으며 관료적 정책 결정의 일부였다. 이와 같은 배경에서 시작된 JET프로그램은 일본의 국제화 정책이 사회 내부의 다양성과 포용성을 목적으로 하기보다 전 지구화의 패러다임 변화에 대응한 하향식 글로벌 정치경제적 전략이었다는 점을 보여 준다(Goodman, 2007: 71-73).

JET프로그램과 함께 국내에서의 국제화를 정책적으로 표면화하기 시작한 두 번째 정책은 일본 국내에 외무성 산하 일본국제교류기금의 부속 센터를 설립한 것이다. 일본 정부는 문화교류 활동을 외교정책 기둥의 하나로서뿐만 아니라 일본 국내에서의 국제교류를 중요한 국가의 정책 의제로 간주하고 정부가 비정부 단체 및 민간 차원의 교류를 보완해야 할 필요성을 제기하였다(外務省, 1980). 이에 따라 ‘바깥에서의 국제화’를 위해 “정부 수준에서 국제 문화교류를 실시하는 기관”으로서 일본 국회법에 따라 1972년 외무성 산하 특수법인으로 국제교류기금을 설립하였다. 국제교류기금은 주로 해외에서 일본문화를 이해시키고 문화교류를 추진하고 있으며, 2023년 현재 24개국에 25개의 거점을 두고 해외에서의 예술 및 문화교류(문화), 해외 일본어 교육(언어), 일본 연구와 지적 교류(대화)를 지원하고 있다.

1989년에 일본 정부는 도쿄 인근 사이타마(埼玉)현의 우라와시(현 사이타마시)에 첫 제휴 기관인 ‘국제교류기금 일본어 국제센터’를 설립하고, 외국인을 국내로 초청하여 일본어를 교육하기 시작했다. 1997년에는 오사카부에 두 번째 제휴 기관인 ‘국제교류기금 간사이 국제센터’를 개관하였다.⁴ 현재 사이타마 센터는 외국인 일본어 교사 연수와 교재 개발을 지원하고 있다. 그리고 주로 해외에서 일본어를 가르치는 외국인 일본어 교사를 초대하여 6개월에서 최대 5년 동

⁴ 1997년 간사이 국제교류기금 센터 개관식에 당시 신혼부부였던 나루히토 왕세자(현 나루히토 천황) 부부가 참석했다는 점에서 국제교류기금 센터의 상징적 의미를 이해할 수 있다.

안 일본에 거주하며 일본어와 일본문화를 습득하게 하고 있다. 한편 간사이 센터는 특정 직무나 연구를 위해 일본어를 필요로 하는 외국인을 초청하여 집중적인 일본어 연수를 실시한다. 외국인 연수생은 각자의 일본어 능력에 맞게 배정된 일본어 수업(문법, 회화, 작문, 토론 등)에 참여한다.

연수기간 동안 초대된 외국인 연수생은 일본어 학습뿐만 아니라 일본 전통문화 공연 관람, 지역 대학생과의 교류를 비롯하여 다양한 일본 전통문화와 생활을 체험한다. 또한 지역의 국제교류협회나 지역 축제에 초대되어 일상적인 문화교류에 참여한다. 일부 연수생은 종종 지역 학교나 국제교류협회의 ‘녹차 한잔과 토크토크’와 같은 형식으로 지역 주민 단체에 초대되어 학생과 일반 주민을 관객으로 하여 자국의 사회와 문화를 소개하기도 한다. 특히 연수생은 지역의 주민 자원봉사자로 구성된 국제교류협회의 홈스테이(home stay)나 홈비지트(home visit) 프로그램을 통해 일본의 일상적인 생활문화를 체험하고 1:1 회화 파트너 맺기로 언어교류에 참여한다(최근에는 주로 당일 방문인 홈비지트로 진행됨). 특히 국제교류협회의 일반인 주민 봉사자로 구성된 회화 파트너와는 정기적인 언어교환뿐만 아니라 비공식적인 만남을 통하여 개인적 수준에서 상호 교류할 것이 기대된다.

실질적으로 ‘바깥에서의 국제화’를 지향하면서 동시에 지역사회의 국제화를 강조하는 일본의 국제화 정책 과정에서 국제교류기금 센터의 일본 국내 설립은 JET프로그램과 함께 다양성의 도입이라는 정책 방향에서 중요한 분석적 의미가 있다. JET프로그램과 국제교류기금 센터가 지향하는 국제교류 프로그램은 다음과 같은 세 가지 측면에서 방향성과 형식면에서 유사하다.

첫째, 이 두 프로그램은 ‘외국인을 대상으로 일본문화의 이해를 높인다’는 측면에서 ‘외향적’ 형식을 취하고 있다. 참가자들이 프로그램에 참여하기 전부터 일본어와 일본문화에 상당한 관심과 지식을 갖고 있었다는 점을 감안하더라도, 이 두 프로그램은 외국인이 일본 거주 경험을 통해 일본에 대한 친밀성과 이해도를 높이는 ‘바깥에서의 국제화’의 목적에 어느 정도 부합한 것으로 보인다.⁵

⁵ 참여하고자 하는 외국인 지원자들 역시 적절한 자격을 갖추고자 한다. 한국인 ‘국제교류원 활용 사례집’을 보면, 국제교류원에 응시하기 위해 1년에서 길게는 4년에 걸쳐 시험과 면접을 준비하기도

둘째, JET프로그램과 국제교류기금 센터는 지역 주민의 국제화를 위해 일본인을 외국으로 내보내기보다 ‘외국인 및 외국의 문화를 일본 안으로 데리고 들어온다’라는 발상에서 ‘내향적’이다. 두 프로그램 모두 외국인을 초대하여 일본 안에서 문화를 체험하게 함과 동시에 외국인들의 문화를 일본인 주민과 교류하도록 함으로써 국내에서 다양성을 매개하도록 한다.

마지막으로, 외국의 문화를 가지고 전 세계에서 들어오는 외국인들은 일본 정부가 제시하는 “특정 자격 요건을 갖추어야 한다”는 점에서 ‘선별적’이다. JET 프로그램은 4년제 대학 교육 이상의 외국인을 일본으로 초대하여 일본 곳곳에 파견하여 외국어를 가르치게 하거나 자국과 일본의 문화를 매개하도록 한다. 그리고 국제교류기금 센터는 외국인 대학(원)생 및 연구자, 일본어 교육자, 사서, 공무원, 외교관 등을 초대하여 일본 내에서 일본어와 일본문화를 체득하게 한다. 초대되어 들어오는 외국인이 일본 정부가 선발하고 본국에서 대학(원)생, 학자, 외교관, 공무원이라는 신분 때문에, 국제교류협회의 일본인 자원봉사자들은 국제교류기금 센터의 연수생들을 다른 외국인들보다 “국가가 공인한 믿을 수 있는 사람들”로 인식하였다.

1980년대 이후 지역 수준의 국제화에 주목하기 시작한 일본의 국제화 정책의 흐름 위에서 다양성의 선별적 도입이라는 형식은 외국인 이주자에게는 일본에 대한 이해를, 그리고 일본인 주민에게는 외국인과의 문화교류를 통한 국제적 감각 고양이라는 이중적 목표를 지향하였다. 이러한 형식의 국제화 정책은 1990년대 초 노동 시장 개방과 함께 증가하기 시작한 초국가적 외국인 이주자들에 대응하는 정책과 중요하게 결부되기 시작하였다. 그리고 국제화 정책은 ‘우리안의 국제화’의 개념을 통하여 국내에 정주하기 시작한 이주민의 초국가적 다양성을 다루는 정책으로 확장하였다.

한다. 이렇게 선발된 참여자는 매해 계약기간을 갱신하며 최대 5년 동안 활동할 수 있는데 이로써 JET프로그램 참여 준비와 활동으로 9년을 보낸 참가자도 있다(일본자치체국제화협회 한국사무소).

3. 외국인 이주자와 초국가적 다양성의 증가

글릭 실러(Glick Schiller, 2012)는 초국가성(transnationality)을 여러 특정 국민 국가에 위치한 개인이나 집단을 연결하는 네트워크를 구성하는 특수한 관계뿐만 아니라 국경을 가로질러 사회적으로 연결되고 소속되는 과정 모두를 의미한다고 정의하였다(Glick Schiller, 2012: 32, 40). 그녀는 초국가성이 초국가적 이주자들의 지역과 국경을 넘나드는 참여, 사회성, 구성원 자격, 커넥션, 동일함의 증명(identification)에 대한 동시적인 사회문화적·경제적·정치적 과정을 드러내는 데 더 유용하다고 강조하였다(Glick Schiller, 2012: 35; Huang, 2009). 연구자는 사회적 연결됨과 소속됨의 과정 즉, 상호침투적인 초국가적 관계는 물론이고 국경을 넘나들며 연결되는 과정을 강조하는 글릭 실러의 초국가성의 개념을 원용하여, 이주자들의 초국가성이 이주국의 정책 과정에 동원되고 재정의되는 과정에 주목한다.

일본의 외국인 수용과 다양성 도입의 과정은 이주자의 초국가성이 어떻게 일본 내의 정치경제적 과정에서 활용되고 재정의되어 왔는지를 보여 준다. 1990년대 초 노동 시장 개방에 앞서 일본 정부는 혈통주의에 근거하여 1868년에서 1973년 사이에 해외로 이민을 간 일본인의 후손인 남미계, 특히 브라질계 닛케진(日系人)을 우선 수용하고자 하였다. 1990년에 ‘출입국관리 및 난민인정법’을 개정하면서 닛케진을 “정주자(定住者)”로 분류하고, 3세대 닛케진을 활용하기 위하여 2세대와 3세대 닛케진의 배우자를 비롯하여 국적과 관계없이 그들의 자녀를 법적으로 닛케진으로 범주화하여 재류자격(在留資格)을 부여하였다(Sellek, 1997: 188-189). 당시 인종 및 종족적 다양성에 대한 낮은 인식과 외국인 노동자의 범죄에 대한 두려움을 ‘종족적 일본인(ethnic Japanese)’에 대한 강한 문화적 선호에 따라 혈통의 근친성으로 상쇄한 것이다. 주류 일본인과 다른 닛케진들의 언어, 문화, 생활 방식에도 불구하고, 초기 일본 사회는 이들을 공유된 유산을 가진 “일본인”으로 간주하였다(Roth, 2002; Tsuda, 2009: 208).

그러나 일본 정부의 초기 외국인 이주자 정책이 혈통의 연계를 따라 이주국인 일본과의 관계를 가장 우선시켰기 때문에 닛케진이 그들의 출생국(예컨대 브라질)과 연결된 초국가적 성격에 대해서는 주목하지 않았다. 그보다 귀환 이주자

인 닛케진은 과거와 세대를 거슬러 일본인으로서의 혈통적 관계를 증명해야 했다. 따라서 일본 사회에서의 사회적 소속을 새롭게 정의하기 위하여 종족적 계보를 중시함으로써 브라질계 닛케진이 본국과 맺고 있는 동시성과 초국가성은 간과되었다. 무엇보다 브라질 닛케이 후손들의 언어적·문화적 차이는 점차 일본 사회에서 이질적이고 부정적인 것으로 인식되었다.

이러한 부정적 인식 속에서 닛케진들은 일본 사회에의 소속감을 정의하고 동일함을 증명해야 하는 일방적인 방식에 대응하였다. 이에 대항하여 닛케진들은 스스로 일본인과의 차이를 강조하며 브라질인으로서의 문화적 아이덴티티를 의식적으로 연행하고 강화함으로써 일본과의 문화적 차이를 강조하고 일본의 동화 압력에 저항하는 수단으로 활용하였다(Tsuda, 2000, 2009).

이처럼 1990년대 초반 일본의 초기 외국인 수용 정책은 일본으로 들어온 외국인 이주자가 일본 사회에 미치게 될 사회문화적 충격을 완화하는 데 중점을 두었기 때문에, 언어적·문화적 차이를 상쇄하기 위하여 외국인에게 일본어와 일본 문화를 가르치는 데 집중하였다. 따라서 일본 사회 내에서 외국인과의 일상적 교류를 도모하는 ‘우리 안의 국제화’는 이후 일본인들이 외국인(문화)과의 차이와 다름에 근거하여 이해하고자 하는 국제교류 프로그램의 형식과 거주 외국인들과의 관계를 설정하는 틀이 되었다.

그러나 과거에 혈통 중심의 초기 이주자 정책이 이주자의 초국가성을 배제하였다면, 이제 반대로 일본 정부는 국제화의 수단이자 다양성의 매개로서 지역사회에서 외국인 이주자의 초국가성을 강조하고 있다. 이러한 변화는 종족적 근친성의 계보를 부각하고자 했던 일본 사회가 브라질 닛케진과의 문화적 차이 앞에서 이들을 ‘본질적 일본인(essential Japanese)’으로서가 아니라 ‘종족적·문화적 타자’로 간주하게 된 인식의 변화를 반영한다. 이는 문화적 차이와 다양성을 다루는 일본 사회의 정책 지형과 사회적 인식이 변화해 왔음을 드러낸다. 동시에 종족적 정의뿐만 아니라 외국인 이주자들의 초국가성이 이주국의 정치경제적 과정에서 정책 전략에 따라 재 범주화되고 재규정된다는 점을 보여 준다. 지역사회에서 증가하기 시작한 초국가적 외국인 이주자와의 일상적 관계 맺기는 일본 사회에서 국제화와 그 실천 양식으로서의 국제교류의 방식에 영향을 주었다.

지역사회를 기반으로 국내에서 국제화하는 정책은 이제 외국인을 초대하여

다양성을 매개하도록 하는 것에 그치지 않고, 국가(지자체)가 외국인인 직접 고용하여 그들의 초국가적 다양성을 정책적으로 활용하고 관리하고 있다. 아래에서는 2020년 도쿄 올림픽 개최를 앞두고 일본 정부가 몇 년간 정책적으로 수를 늘려온 외국인 “국제교류원”의 사례를 통하여 다양성이라는 이름으로 지역사회에서 외국인의 초국가성을 국제화와 글로벌화 정책에서 어떻게 관리하고 동원해왔는지를 분석한다.

III. 국내에서 글로벌화하기: 초국가적 다양성의 정책적 활용

1. 중재된 초국가적 연계: “가교”로서의 국제교류원

A시가 주최하는 인권 세미나를 위해 시청 옆 건물 강당에 10대 후반에서 20대 후반의 지역 청년회 소속 남성 50여 명이 속속 모여들었다. 오늘의 발표자는 A시의 국제교류원 3인이다. 먼저 서아시아 출신의 여성 국제교류원이 출신 국가의 지도를 띄어 놓고 유창한 일본어로 소개하였다. 이어 동아시아와 중동지역 출신 남성이 차례로 자신들의 국가와 출신 도시를 소개했다. 중동지역에서 온 국제교류원은 아직 일본어가 서툴러서 영어로 발표하였다. 국제교류원의 발표가 끝나자, 주민 자원봉사자로 이루어진 A시 국제교류협회 사무국장이 지난 1년간의 협회 활동사진을 보여 주며 국제교류의 의미를 소개하였다(A시 청년회 인권 세미나, 2019년 8월, 연구자의 현지 조사 노트).

지역주민을 대상으로 하는 국제이해 방문강좌는 국제교류원의 주요 활동 중 하나다. 앞서 언급한 것처럼 다양한 경로를 통해 일본 사회에 들어온 외국인들이 비슷한 형식의 강연회나 발표회에 초대되어 일본어로 자신의 문화를 소개하는 장면은 지역사회의 국제교류 활동에서 흔히 볼 수 있다. 여기서 국가와 지자체에서 직접 고용하는 국제교류원 제도는 이주자들의 초국가성이 일본의 다양성을 다루는 ‘우리 안의 국제화’ 정책과 교차하는 지점을 보여 준다.

국제교류원(國際交流員)은 “지역의 국제교류 추진을 도모하기 위하여 초대된 외국인”이다(長野縣 홈페이지). 지방공공단체를 사업 주체로 하여 문부과학성, 총

무성, 외무성이 협력하여 추진하고 있는 JET프로그램의 일부로서 외국인을 계약직으로 채용하여 지역의 국제교류를 담당하게 한다(文部科学省, 2004a).⁶

국제교류원은 4년제 이상의 학사로 출신국의 언어뿐만 아니라 고도의 일본어 능력(일본어능력시험 1급)이 요구된다. 이들은 지방공무원(특별직) 또는 사립학교 등의 직원으로서 1년 단위로 3년까지 재임용되며, 근무 실적이 우수한 경우 최대 5년까지 재임용된다. 국제교류원은 “외국인의 시각에서 각 지역의 관광자원을 발굴하여 효과적으로 지역의 매력을 알리기 위해” 활용되어 왔다(文部科学省, 2004b). 특히 일본 정부는 2020년 올림픽 대회를 앞두고(코로나19 팬데믹으로 2021년에 개최되었음) 최근 몇 년간 “참가국과 지역 간 상호교류를 도모하고 지역 활성화를 위해” 호스트 타운과 국제교류원 정책을 적극 활용하고자 하였다(総務省, 2018a: 32, 52).⁷

일반적으로 JET프로그램을 통해 채용되는 것과 달리, A시의 경우는 우호 도시 관계를 맺고 있는 세 나라 출신자를 자체적으로 고용하였다. 2015년에 채용된 서아시아 출신의 아미(여, 30대 초반), 2017년에 임용된 동아시아 출신의 남성민(남, 30대 초반) 그리고 2019년부터 일하고 있는 중동지역 출신의 크리스티앙(남, 20대 중반)의 3인이다. 2015년 가장 먼저 국제교류원으로 채용된 아미가 2년 동안 혼자서 국제교류원 업무를 담당하였다.

A시에서 국제교류원을 3명까지 늘린 이유는 2020년 도쿄 올림픽을 준비하기 위해서였다. 아미에 따르면, 처음에는 일이 많지 않았지만, 도쿄 올림픽 준비를 위해 2016년부터 정부의 호스트 타운 프로그램이 시작되면서 일이 많아졌다. 이에 A시는 2명의 국제교류원을 추가로 채용하였다. 호스트 타운은 호스트 패

⁶ JET 프로그램은 주로 교육위원회와 초중고교에서 어학(영어, 프랑스어, 독일어, 중국어, 한국어) 지도를 하게 되는 외국인 지도 조수(ALT: Assistant Language Teacher)와 지자체의 국제교류 담당 부서 등에 배치되어 국제교류 활동에 종사하는 국제교류원(CIR: Coordinator for International Relations), 그리고 특정 종목의 스포츠를 통해 국제교류 활동에 종사하는 스포츠 국제교류원(SEA: Sports Exchange Advisor)으로 나뉜다(文部科学省, 2004a).

⁷ 국제교류원의 수는 1987년 최초 35명으로 시작하여 2001년에 역대 가장 많은 576명까지 증가하였으나, 이듬해부터 감소하기 시작하여 2010년에 354명이었다. 그러나 2020년 도쿄 올림픽 개최를 확정된 2013년 이후 증가하여, 2019년 현재 514명의 국제교류원이 전국 275개 지역에서 활동하고 있다(自治体国際化協会, 2018: 11). 각 지자체는 일반적으로 3~4명의 국제교류원을 고용하는 경우가 많다.

밀리의 확장된 개념으로서 지자체가 올림픽에 참가하는 해당 국가의 선수들을 각 지역에서 응대하게 하는 기획이다. 올림픽 동안 A시는 호스트 도시로서 국제교류원 3인의 출신 국가에서 온 선수단들의 합숙 생활을 지원하였다.

국제교류원은 지방공공단체의 국제교류 부서 등에 소속되어 국제교류 활동 업무를 담당한다. 이들은 지자체가 발행하는 공보물의 번역, 우호 도시와의 교류 업무, 청소년 교류, 이벤트 개최, 홍보 기사 작성 등을 한다. 그리고 시민그룹, 공민관, PTA(Parent-Teacher Association), 지역의 초등학교 및 중등학교에 방문하여 시민을 위한 문화교류와 국제이해 강좌에서 출신 국가 및 출신 지역과 문화를 소개한다.⁸ 지역에 따라서는 국제교류원이 직접 국제교류 행사를 기획하고 운영하거나, 스스로 시의 매력을 취재하여 SNS나 미디어를 활용하여 관광 정보를 업로드할 것이 기대되기도 한다(總務省, 2018b; 自治体国際化協會, 2019). A시의 국제교류원 역시 공공단체나 시정(市政) 관련 업무를 번역하고, 출신국에서 온 파견팀을 응대하고 통역한다. 그리고 매달 지역민에게 무료로 배포되는 A시 뉴스레터인 시보(市報)에 돌아가며 출신국의 문화(기본적 인사 표현, 주거, 의복, 음식 문화 등)를 소개하는 글을 일본어로 게재한다.

A시 국제교류원 3명은 공통으로 자신의 역할을 일본과 출신 국가를 연결하는 “가교(架け橋)” 혹은 “브릿지(Bridge)”로 요약했다. 그들이 일본어와 영어로 똑같이 언급한 가교로서의 정체성은 어디에서 연유한 것일까? 일본 정부가 명시하고 있는 국제교류원의 응모 자격은 가교로서의 국제교류원의 초국가적 관계와 국민됨이 국경을 넘나들며 이 사회에서 어떻게 관리되고 있는지를 잘 보여 준다. 공식적으로 국제교류원은 “해당 국가를 대표하는 명예로운 자”로서 일본에 대한 깊은 관심을 가진 사람이 응모할 것이 기대된다(JET Programme 홈페이지). 국제교류원들의 중요한 역할은 ‘일본에 있지만 일본에 있지 않는’ 그들의 ‘루트’를 현재형으로 재연하고 정기적으로 국경을 넘어 출신국과의 연계를 드러내는 일이다. 또한 국제교류원에 요구되는 역할은 개인이 유래한 본국의 국민됨의 문화

⁸ 서아시아 출신 아미는 일본의 초등학교 교과서에 본국에 대한 내용이 실려 있어 매년 같은 시기에 초등학교에 초대되어 자국 문화를 소개하러 나가느라 무척 바쁘다. 그녀는 전통의상을 입고 수업에 임하며, 초등생용 민속 의상을 준비해서 아이들이 직접 입어 보게 한다.

를 드러냄으로써 일본 사회에서 문화적 다양성을 매개하는 것과 관련된다.

“해당 국가를 대표하는” 국제교류원은 출신국의 언어와 문화를 체현하는 존재이며, 일본 사회에서 자신들의 문화를 적극적으로 연행하고 일본어로 들여올 것이 요구된다. 이 과정에서 국제교류원은 출신국과의 초국가적 연망과 관계를 가지고 있음을 증명해야 한다. 출생국과의 관계보다 과거의 혈통적 관계에 중점을 두고 일본(인)과의 관계를 재설정할 것이 기대되었던 닛케진과 달리, 외국인 국제교류원에게는 출신국과의 현재적·동시적 연계성을 유지하고 드러낼 것이 요구되고 있는 것이다.

이를 위해 일본 정부는 지역사회에서 문화적 다양성을 대변하는 국제교류원이 출신국과의 초국가적 연망과 관계를 끊임없이 드러내고 재연하도록 관리하고 중재한다. 이와 같은 형태로 국제교류원의 초국가성을 활용하는 것은 지역 사회를 일시적으로 초국가적 공간으로 만든다. 일본의 맥락에서 이 일시적인 초국가적 공간에는 개인이 참여하지만, 국가와 국가 간의 경계가 전제되는 관계이다. 왜냐하면 일본의 국제화를 둘러싼 다양성 정책의 방향과 프로그램은 국가와 국가 간의 경계를 전제한 관계였기 때문이다. 국민됨이 재현되는 방식은 구체적인 문화적 형식이며, 참여하는 외국인은 자신이 유래한 국가의 문화와 언어를 일본어로 재현하고 소개한다. 이러한 의미에서 국제교류원 정책은 일본 정부가 외국인을 고용함으로써 그의 초국가성을 일상적 수준에서의 교류와 상호 작용을 통해 국가와 국가 사이를 연결하게 하는 기획이다.

초대되어 들어오는 다양성의 매개체인 국제교류원은 일본 사회의 문화적 규범과 관료적 절차에 따라서 면밀하게 관리된다(McConnell, 1996: 467). 일본과 본국의 문화적 경계 위에서 국제교류원은 일본에 주재하는 문화적 매개체로서 일본 사회에 적절하게 적응해야 함과 동시에 외국인으로서의 시선을 유지해야 한다. “국제교류원 활용사례집”은 한국인 국제교류원들의 초국가성이 어떻게 국가 간 경계 위에서 미묘하게 경험되고 경합하고 있는지를 보여 준다(일본자치체국제화협회 한국사무소).

국제교류원은 “지방공무원 또는 사립학교 등의 직원으로서 임용 단체에서 근무하기 때문에 규율 준수 및 절도 있는 행동이 요구”된다. 이러한 이유로 국제교류원은 공무원으로서 직장생활이 가능할 만큼 규율을 준수하고 절도 있는 행

등을 할 수 있도록 일본의 조직 문화에 적절하게 적응해야 한다. 그러나 동시에 이들은 외국인으로서의 긴장감을 잃지 않아야 한다. 이러한 지각 속에서 한 한국인 국제교류원은 “한국인을 처음 만나는” 지역 주민들에게 “‘한국을 알리는’ 일을 한다는 책임감”을 가지고 ‘한국인임’과 ‘한국문화’를 재현한다(自治体国際化協會, 2018).

한편 이 일시적인 초국가적 공간의 참여자로서 이주자 역시 이주국에서 종속성과 구성원 자격을 재정의하고 사회적 연결과 소속의 과정에 참여한다. 국제교류원은 이주국 정책의 목적을 이해하고, 국제적 감각을 배양하며 삶의 연속성 속에서 경험을 확장한다. JET프로그램을 통해 국제교류원으로 참여했던 많은 한국인 참여자는 “전 세계 젊은 인재를 초청하여 일본의 지역사회를 국제화시킨다는 목적을 가지고 있는데, 오히려 우리 국제교류원들이 국제적인 식견과 안목을 키울 수 있었다”고 회상하였다(일본자치체국제화협회 한국사무소). 이러한 인식 위에서 가교로서의 외국인 국제교류원은 ‘그 사이’에 존재한다.

국제교류원은 일본의 문화적 규범과 (공무원) 조직사회에 적응할 것이 요구되지만, 동시에 “일본문화에 너무 익숙해지거나” “너무 동화되지 않아야” 하며 자국의 문화를 재현하고 “외국인으로서의 시선을 잃지 않은 채 의견을 내야” 한다. 여기서 외국인 국제교류원은 두 국가 간의 문화적 차이 위에서 미묘하게 “모국과 일본 사이에서 줄타기”할 것이 요구되는 것이다(일본자치체국제화협회 한국사무소). 이들은 “너무 지나치게 일본에 물 들면 국제교류원으로 (일본에) 불려 온 의미를 상실하게 된다”라는 끊임없는 자기검열을 통해 이주국의 문화와는 거리를 두면서 이주국의 정책적 맥락에 따라 초국가적 이주자로서의 정체성과 역할을 재정의함으로써 초국가성을 재구성하게 된다. 이러한 과정을 통해 국제교류원의 중재되고 관리된 초국가적 다양성은 지역의 국제교류에서와 마찬가지로 문화적 양식으로 환원되어 소비된다.

일본 사회가 외국인 이주자를 통해 사회 내부의 다양성을 다루는 방식은 외국인의 초국가성을 이주자가 놓여 있는 맥락을 고려함으로써가 아니라 여전히 ‘다름의 자원’으로써 ‘차이를 소비’하는 것을 통해서이다. 국제교류원이 출신국과의 초국가적 관계에 정기적으로 참여하게 하도록 독려하지만, 이주국 내에서 이들을 출신국의 문화적 영역에 배치함으로써 차이와 문화적 패턴화에 의거한

단선적 문화교류를 유지하고 있다.

2. 초국가적 다양성의 소비

“시장은 크리스티앙을 어디든 데리고 다녀. 뭐든 하고 있다는 것을 보여 주려는 거지.”(A시 국제교류협회 회원)

A시에서 아시아 출신의 다른 국제교류원보다 중동지역의 한 국가에서 온 크리스티앙은 외양, 문화, 언어 등 여러 면에서 A시와 A시 국제교류협회의 가시적인 다양성을 대변한다. 시장은 공무 출장에 크리스티앙을 자주 동반한다. 시보에서는 다양한 행사에서 시장과 크리스티앙이 함께 찍힌 사진을 쉽게 찾아볼 수 있다. 크리스티앙은 자국의 언어 외에 영어와 프랑스어를 할 수 있어서 시청에서의 영어 업무뿐만 아니라 국제교류협회에서 진행하는 거의 모든 영어 관련 이벤트에 참여하고 있다.

크리스티앙은 본국에서 대학 졸업 후 회계사 자격을 취득했지만, 경기가 좋지 않아 취업을 못하고 있었다. 아버지의 지인으로부터 2017년부터 우호 도시 관계를 맺기 시작한 A시에서 국제교류원으로 근무해 볼 것을 제안받았다. 원래 국제교류원에게는 상급 실력의 일본어 능력이 요구되지만, 우호 도시 관계로 채용되었기 때문에 일본에 왔을 때 일본어를 전혀 할 줄 몰랐다. 하지만 영어가 가능했기 때문에 일찌감치 다양한 국제교류 프로그램에서 역할을 담당하게 되었다. 더욱이 크리스티앙의 직업이 회계사이기도 했고, 그의 집안이 본국에서 상당한 위치에 있으며 형제자매 모두 좋은 직업을 가지고 있다는 소문과 중동의 “가족적인 문화”에서 온 크리스티앙의 “순박하고 착한 심성”은 일본 사람들에게 이제는 사라져 가는 “일본의 옛정서”에 대한 향수를 불러일으키며 그를 친밀하게 느끼게 만드는 이유가 되었다.

“크리스티앙은 매일 페이스북을 해.”(A시 국제교류협회원)

크리스티앙이 지금의 아파트로 처음 이사 왔을 때, 시청 직원이 중고 텔레비

전을 선물로 주었지만, 그는 “일본어를 전혀 할 줄 몰랐기 때문에” 텔레비전 시청을 하지 않았다. 그래서 아예 창고에 집어넣어 버렸다. 일본 방송은 전혀 보지 않는 대신 페이스북을 통해서 본국 방송을 시청한다. 크리스티앙은 약혼자가 본국에 남아 있기 때문에 더욱 본국과의 관계를 일상적으로 유지한다. 그의 손에 줄곧 들려 있는 스마트폰은 페이스북과 왓츠앱으로 연결되어 있어서 일본에서의 활동 모습을 사진으로 찍어 실시간으로 약혼자나 친구에게 전송하여 공유하고 채팅을 한다. 심지어 크리스티앙은 국제교류협회에서만뿐만 아니라 시청에 있는 자신의 책상에서도 페이스북을 하는 것이 암묵적으로 용인되었다. 일본과 출신국을 위한 가교가 되는 것이라면, 실시간 SNS를 통해서 본국과의 관계를 유지하는 것은 계약직 국제교류 담당인 외국인 국제교류원의 역할에 크게 위배되지 않는다.

도쿄 올림픽이 끝나면 계약이 끝날지도 모른다고 걱정했지만, 2023년 현재 크리스티앙은 여전히 국제교류원으로 일하고 있다. 최근에 그는 코로나19 이후에 A사에서 새롭게 시작한 업무를 보조하기 위하여 시청 외부 사무실에서 근무하는 시간이 많아졌다. 그의 새로운 업무에 대해서 자세히 알려 주는 사람이 없어서 업무 내용에 대해서 잘 알지는 못하지만, 지금까지 시청에서 했던 것처럼 통번역을 주로 담당하고 있다.

고용 계약은 매년 갱신된다. 올림픽 이후에 보너스 부분이 조금 조정되었는데 전체적으로 보면 연봉이 다소 낮아졌다. 하지만 그가 받은 고용계약서가 일본어(한자)만으로 씌어져 있어서 크리스티앙은 왜, 어떻게 그의 연봉이 조정되었는지 정확히 이해하지 못했다. 시청 담당자에게 문의를 해 보았지만, 직원들이 영어로 응대하지 못하는 탓에 그는 여전히 자신의 고용조건이 어떻게 변동되었는지 확인할 수가 없었다. 크리스티앙은 자신이 일본어(특히 한자)를 이해하지 못한다는 것을(시청이) 알면서도 영어 계약서를 준비하지 않아 일본어 계약서에 사인을 해야 한다는 사실이 이해가 가지 않았다. 그가 듣기에 일본인 배우자가 있는 다른 외국인들은 계약서의 내용을 상세히 확인할 수 있다지만, 그는 그렇지 못해서 답답했다. 그러나 계약서를 유출하여 문제를 일으키고 싶지 않기 때문에 외부에 그의 고용 계약서와 관련해서 도움을 받지 못했다.

일본 지자체에 고용된 국제교류원의 외형적·문화적·언어적 다양성은 일본

사회의 종족적·문화적 다양성의 일부를 표상한다. 하지만 여기서 크리스티앙의 사례가 보여 주듯 국제교류원의 초국가적 삶의 연속성은 간과되는 측면이 있다. 일본 문화와 크리스티앙이 매개하고 재현하는 문화 간의 차이에는 주목하지만, 그사이에 걸쳐 있는 크크스티앙의 삶의 궤적은 외면된다. 일본(인)의 국제화를 위해 외국의 문화를 통번역하여 소개하고 들여오지만 정작 그에게 주어지는 고용계약서는 그가 이해하지 못하는 일본어다. 이는 일본 사회가 요구하는 특정 형태의 초국가성을 연행하게 하고 그것을 소비하는 데 중점을 두어 관리하고 있기 때문이다. 이러한 점에서 혈통의 근친성에 집중하여 이주자들의 초국가성을 간과했던 닛케진의 경우와 다르지 않다. 다만 1990년대 닛케진을 수용하면서 일본과의 문화적·종족적 유사성에 근거하여 사회 내부의 다양성 논의를 회피하고자 하였다면, 이제 문화적·종족적 차이에 근거하는 다양성이라는 이름으로 외국인들의 초국가성을 활용하고 소비하고 있다.

지역의 국제화와 내 주변의 국제화를 구현하기 위하여 시민의 일상적 참여를 강조했던 국제교류와 비교했을 때, 국제교류원 제도는 이주자들의 초국가성 자체를 정책의 일부로 들여와 활용하기 위하여 초국가적 이주민들이 출신국과 맺는 초국가성을 정부 및 지자체가 직접 중재, 관리하고 하고 있다는 점에서 형식적 차이를 보인다. 하지만 외국인과 그들의 문화를 초대하여 ‘외국인임’과 ‘이국적임’을 연행하게 하여 일본인 및 일본문화와의 차이점을 강조하고, 이러한 ‘차이’에 대한 인식을 바탕으로 하여 주민과의 교류와 이해를 목표로 한다는 점에서 종래의 국제교류 활동과 유사하다. 이러한 의미에서 국제교류원의 초국가성을 활용하는 정책은 다양성을 의도적·정책적으로 ‘들여오고’ ‘소개’할 것이 기대되는 기존의 지역 수준의 국제교류의 패턴화된 문화와 실천 관행에 의존한 형식적 경로의존성을 보여 준다. 다음 절에서는 정책의 경로의존성이라는 관점을 통하여, 일본 국제화의 정책 과정이 이 사회의 맥락 속에서 어떻게 내향적 경향성과 결부되었는지를 논의할 것이다.

III. ‘지역에서의 국제화 정책’의 궤적

1. 시민 참여형 국제교류의 정책화

‘지역에서의 국제화 정책’은 일본 정부가 외무성을 통해 추진하였던 ‘바깥에서의 국제화’의 형식적 틀과 1970년대에 시작된 시민 참여를 기본으로 하여 자기 주변이라는 일상에서의 실천적 이념을 특징으로 한다. 이러한 특징은 지금까지 지역단위 국제교류협회에서 일본의 국제화, 글로벌화를 위한 일상적 교류와 실천의 이념적·형식적 틀을 구성해 왔다. 여기서 연구자는 국제화 정책과 관련한 사회의 내향화 경향성을 설명하기 위하여 국제화 정책의 경로의존적 속성에 주목한다.

경로의존성(path independence)은 제도와 행위자와의 관계를 제도의 영향과 변화라는 관점에서 분석해 온 신제도주의(New Institutionalism)의 이론적·방법론적 관점의 하나이다(이종찬, 2014: 165). 신제도주의는 행위자에게 미치는 제도의 영향이라는 관점에서 크게 합리적 선택 신제도주의, 역사적 신제도주의, 사회학적 신제도주의라는 3가지 상이한 분석적 관점과 방법론적 스케일 속에서 전개되었다. 2000년대 이후 신제도주의는 이러한 전통적 구분을 벗어나 공통으로 제도의 변화 과정과 원인을 설명하고자 하였다(김종성, 2002: 60; 하연섭 2002: 340; 하연섭, 2006: 218). 신제도주의는 제도의 변화를 설명하기 위하여 역사적 신제도주의가 전개했던 역사적 과정의 우연성, 비의도성, 경로의존성에 주목하였다

경로의존성은 사회적 인과관계를 강조하며, “한번 선택이 이루어지면 그것이 앞으로의 가능성을 제한”한다고 본다(Krasner, 1988: 66). 즉 하나의 통합적인 구조적 틀을 형성한 종전의 제도는 역사적 발전 과정에서 개혁이나 변화에 대한 제약요인으로 작동하면서 지금까지 유지해 온 방향과 흐름에 수렴하는 과정에 따르게 된다는 것이다. 경로의존성은 자기 강화의 피드백을 특징으로 하며 대체로 사소하고 무작위적인 초기 선택이 앞으로의 역사적 궤적을 결정한다고 간주한다(김종성, 2002: 72-75). 이러한 제도적 변화에 관한 경로의존성의 관점에서 볼 때, 1970년대 이후 일본의 국제화 정책은 자기 강화의 피드백을 통하여 제도적·형식적 패턴을 유지해 왔다. 다시 말해 초기의 국제화 정책의 제도적 선택과 결정

이 제도적 틀, 형식, 내용을 형성하는 데 영향을 미쳐 왔다고 할 수 있다.

일본 정부는 국제화하는 과정에서 국제교류를 지역의 수준에서 표준화, 정책 화함으로써 정책의 틀을 형성해 왔다. 전후 1950년대와 1960년대 일본에서 국제교류는 정부수준에서 외국과의 친선교류와 해외 파견 사업이 주를 이루었다. 1955년에 나가사키(長崎)시와 미국 미네소타 주 센터포트(Centerport)시가 자매도시(우호 도시 또는 친선 도시)로 교류하기 시작하였다. 이후 일본에서 지방 정부 수준에서 문화교류와 친선을 목적으로 미국 도시와 자매도시 관계를 맺는 것이 일종의 유행이 되었고, 지금도 지방정부의 중요한 국제교류의 한 형태로 지속되고 있다(田中治彦, 1996). 1960년대는 미국에 편중되었던 교류에서 벗어나 여러 국가와의 국제교류로 다양화하였다. 1964년에 해외여행이 자유화하고 1964년 도쿄 올림픽과 1970년 오사카 만국 박람회를 개최하면서 일본의 국제교류 프로그램도 활발해졌다.

1970년대는 국제화 정책의 제도적 성격과 형식을 형성하게 된 중요한 전환점이 되었다. 이 시기에는 미국뿐만 아니라 아시아 여러 나라와의 민간교류와 협력에 중점을 두기 시작하였다. 특히 1975년 가나가와(神奈川)현의 지사 나가스 카즈지(長洲一之)가 선거 공약으로 국가 간의 국제외교에 대응하는 “민간, 지역 간 국경을 초월한 교류”로서 “민제외교(民際外交)”와 “지방의 시대”를 제안하면서 지역사회를 중심으로 하는 국제교류가 주목받기 시작하였다. 민제외교는 그때까지 우호친선을 목적으로 주로 기관의 수장이나 의원 등 한정된 사람들이 수행했던 조직적인 방식의 국제교류에 “시민이 직접 참여하는 국제교류”라는 새로운 이념을 제시하였다(片野田優子, 2015: 12).

1977년 설립된 가나가와현 국제교류협회(현, 국제교류재단)는 해외 사정 소개, 영어 및 일본어 강좌, 홈스테이, 홈비지트, 일본어 스피치대회, 해외 이주 상담 등의 사업을 실시하였다. 1976년에 가나가와 현을 시작으로 각 지자체에 ‘국제교류 담당과’가 신설되었고, 국제교류협회가 설립되었다. 각 지자체에 담당 부서 설치와 협회의 설립은 국제교류의 구체적인 방법을 실천하면서 지자체의 국제화 추진 정책에 큰 영향을 미쳤다.

1980년대에는 기존의 민간 중심의 국제교류 방식을 표준화하면서 국제화가 정책화, 제도화하였다. 이때 일본 정부는 지역사회가 국제정책의 주체가 되는

국제화의 개념을 본격화하였다. 자치성(현 총무성)은 1986년에 ‘국제교류프로젝트 구상’을 통해 국제교류의 주체로서 지자체의 역량 강화를 강조하는 지자체 중심의 국제화 계획을 추진하였다. 1970년대부터 민간외교의 형태로 지자체가 자율적으로 추진했던 국내에서의 국제화 정책이 1987년에 지역주민, 민간단체, 학술연구 기관, 기업 등과 같은 민간 부문의 국제교류 및 국제협력을 강조하는 ‘지역의 국제화 정책’으로 수렴된 것이다. 1989년 자치성은 ‘지역 국제교류 추진 지침’을 통해 국제교류의 의의와 목적을 지역정체성 확립, 지역 활성화, 지역주민의 의식개혁, 상호이해 심화라는 4가지 키워드로 제시하였다(自治省, 1989).

이처럼 이전까지 국가 간 문화 이해와 친선 교류 중심이었던 지역의 국제교류가 “자기 주변의 국제화(足もとの国際化)”로 인식되면서 지역사회의 유학생, 외국인 노동자, 재일한국인 등에 대한 인식에서도 변화가 생기기 시작했다(片野田優子, 2015; 田中治彦, 1996). 교육 부문에서는 1985년에 개정된 “학습지도요령”에 “국제화”, “국제이해”, “국제적 시야”와 같은 용어가 본격적으로 등장하였다(文部科学省, 2004b). 이 시기에 정부 지원으로 지역사회에서 국제교류협회가 설립되기 시작하여 지역의 국제화에서 중요한 역할을 하였다.

1990년대에는 세계 경제와 일본 국내 경제의 구조 전환과 함께 ‘지역의 국제화 정책’이 국제교류에서 국제협력으로 전환되었다. 1993년 자치성에 국제실을 설치하고 1995년에는 국제협력 지침을 발표하였다. 이때까지 자치성은 지역의 국제화에서 ‘바깥에서의 국제화’ 정책에 중점을 두고 있었다(오다기리, 2009: 6-9). 1980년대에 성립한 ‘지역의 국제화 정책’에 기초한 지역사회 국제교류는 2000년대 초까지 활발히 논의되었다.

그리고 1990년대 말부터 2000년대 말까지, 본격적인 외국인 노동자 수용정책(1993년) 이후 ‘우리 안의 국제화’ 정책을 통해 지역사회에서 증가하는 외국인 주민과의 공생에 대한 인식이 커지면서 다문화 공생에 대한 관심이 높아졌다(片野田優子, 2015: 16-17). 2006년 총무성은 1970년대부터 지자체가 자율적으로 진행하였던 ‘우리 안의 국제화’ 정책과 자치성이 1987년부터 추진한 “지역에서의 국제화 정책”의 제3의 축으로서 “지역에서의 다문화공생 정책”을 추진하였다(総務省). 이로써 국제교류는 다시 다문화공생 정책을 위한 방법론으로서 채택되었다.

2. 문화적 연행

“A시 국제교류협회는 독립적인 시민단체이지만… A시와 국제교류협회의 관계에서… 시와의 국제교류에 관한 계약을 통해 A시의 국제화 사업을 위탁받아 수행합니다. A시 국제교류협회는 행정적인 국제교류를 합니다. 물론 주민 수준의 국제화도 중요합니다.”(A시 시청 국제교류 담당 공무원, 2019년 인터뷰)

일본의 적극적인 국제화 정책에 주목했던 일부 논자들은 일본이 세계와 내부의 다양성에 열려 있는 것으로 생각한다(McConnell, 1996). 이러한 인식은 ‘지역의 국제화 정책’의 최전선에 있는 주민 기반의 국제교류협회의 가시적인 활동에서 기인한 바가 크다. 1990년대 이후 정부의 국제화 정책은 지역의 수준에서 국제교류라는 구체적인 형태를 부여하고 주민의 자발적인 참여에 기반한 국제교류협회 설립 붐을 이끌었다. 국제교류협회는 일본의 대내외적인 글로벌화 정책의 최전선에서 다양성을 다루는 국가 정책의 채널이 되었다. 하지만 참여하는 시민들은 국제교류협회를 통한 국가의 정책적·행정적 개입을 간파하고 있었다. 국제교류협회는 시민적 실천을 위해 국가와 유연한 관계를 맺고 있었다(박정민, 2021: 156). 지역사회에서 국제교류는 일반 시민들이 국제화 정책을 체감하는 가장 주요한 통로로서 일본인과 외국인 주민들의 상호이해와 국제적 감각을 고양하게 하였다.

지역에서의 국제교류 활동의 형식은 지역적 맥락이 반영되기보다 표준화된 측면이 있다. 이는 크게 외국인의 타문화를 연행하고 소비하는 형식과 일본의 언어와 문화를 가르치는 형식으로 구성되었다. 첫째, 많은 지역 소재 국제교류협회뿐만 아니라 지자체의 국제교류 프로그램이나 국제이해 행사는 정부가 주목했던 국제행사, 관광 산업 등 지역경제 활성화를 목적으로 하여 이국적인 문화를 소개하고 소비하는 ‘바깥에서의 국제화’의 형식이 여전히 강조되고 있다(오다기리, 2009: 7, 9, 12). 즉 일본인 관객을 대상으로 하여 외국인이 자국의 문화를 직접 연행하면서 타문화를 소개하게 하는 형식이 주를 이루고 있다. 국제교류를 컨셉으로 한 여러 국제화 정책 버전 가운데 국가에서 ‘파견한 다양성’ 혹은 지역 수준에서 ‘초대한 다양성’의 ‘이국적임’과 ‘다름’을 ‘전시’, ‘재연’, ‘소비’하는 패턴

화된 이벤트성 문화 활동이 지속되고 있는 것이다.

둘째, 일본인 주민이 참여하는 국제화의 구체적인 실천 방식은 일본 안으로 들어온 외국인들을 대상으로 일본어와 문화를 가르치는 것이다. 일본인 자원봉사자들은 일본어를 모국어로 하지 않는 외국인을 대상으로 일본어를 지도하는 것을 국제교류로 인식하는 경우가 많다. 지자체가 일본어에 능숙하지 못한 신이주 외국인을 위해 일본어를 가르치는 기본 채널로써 지역의 국제교류협회를 활용해 왔기 때문이다. 따라서 사람들 사이에서는 자연스럽게 일본어와 일본문화를 가르치는 것이 국제교류이며, 곧 국제화 혹은 글로벌화라는 등식이 생기게 되었다(박경민 2019: 62-63). 이러한 형식은 일본인 주민 스스로가 밖으로 나가서 글로벌 커뮤니티에 참여하는 방식이 아니라, 일본 정부가 다양성을 일본 안으로 초대했던 방식과 마찬가지로 자격을 갖춘 외국인을 초대하여 그들을 자신들의 커뮤니티에 참여시키는 소극적 방식으로 이루어지게 하였다.

‘지역의 국제화 정책’은 주민들이 국제화를 자기 주변의 문제로 인식하게 하고 일상적 참여를 고무하였다. 하지만 국제화 혹은 글로벌화라는 추상적인 개념을 지역이라는 장으로 초대해 오면서, 이를 실천하는 방식을 문화적 차이와 연행이라는 형식으로 환원하였다. 이는 국제화나 국제교류를 다른 국가에 관한 문화적 지식을 축적하는 것이나 외국인에게 일본어나 일본문화를 가르치는 것과 같이 소극적으로 인식하게 하였다. 포괄적인 정의로 사용되던 국제교류가 지역사회에 한정되면서 국제 이해의 목표가 불명확해지고, 국제교류를 ‘타문화 이해’라는 맥락에서 다른 문화를 접하는 것에 만족하게 된 것이다(田中治彦, 1996; Goodman, 2007: 72). 이러한 일련의 정책화 과정에서 사람들에게 ‘우리 안의 국제화’함의 의미는 문화적 형식과 그 소비로 환원되었고, 일본 국내 혹은 지역사회라는 장에 한정되었다.

3. 입문(入門)적 국제교류

분명히 풀뿌리 시민 활동을 지향해 온 상당수의 국제교류 협회 및 국제교류 센터는 종전의 국제교류 방식을 다양화하고 외국인 주민들과의 다문화 공생을 이념으로 활동의 폭을 확장하였다(양기호, 2006: 61-62). 일부 단체들은 지금까지의

흥미위주의 문화 이벤트 중심의 활동을 비판하고, 국제교류로부터 다문화 공생으로 나아갈 것을 강조하면서 종전의 ‘국제교류’ 중심의 활동과 차별성을 시도하였다(박경민, 2014: 117).

하지만 국가적 수준에서 외국인 인재 초청 프로그램과 지역 수준에서 외국인과의 면대면 교류에 집중된 일본 사회 내의 국제화 전략은 지난 수십 년간 유사한 콘텐츠를 반복해 오고 있다. 많은 지역 현장에서 외국인에 대한 일본어 교육을 비롯하여 지방 공공단체의 국제화 프로그램과 국제교류협회 활동은 회화 파트너, 문화 이벤트, 홈스테이 및 홈비지트, 일본 전통문화 체험과 같이 문화교류를 주로 했던 초기의 국제화 형식을 벗어나지 못하고 있다. 1970년대 가나가와현의 국제교류협회가 수행했던 해외 문화 강좌, 영어강좌, 홈스테이, 홈비지트 등과 같은 국제교류의 방식에서 크게 벗어나지 않고 있는 것이다.

‘우리 안의 국제화’ 정책이 1990년대 이후에 들어온 뉴커머 외국인을 대상으로 했기 때문에 1990년대 설립되기 시작한 지역의 국제교류협회는 일본어와 일본문화에 서툰 신참자 외국인과의 교류에 집중하였다. 국제교류에 참여하는 일본인 자원봉사자의 지속되는 멤버십에 비해 외국인 이주자는 변동이 잦으며 참여는 단속적이다. 신규 외국인 회원들이 기본적인 일본어를 습득하고 일본 문화를 체험하면서 익숙해졌다고 느끼게 되면 더 이상 국제교류협회를 방문하지 않는 경우가 많다. 외국인 회원은 새로 들어온 인물들로 다시 채워지며 이들은 언제나 국제교류를 처음부터 시작하는 ‘신입생(freshman)’이다.

따라서 국제교류협회에서의 국제교류 역시 기본적으로 신참자 외국인을 위하여 일본문화를 소개하는 ‘입문(introduction)’의 수준에 그치는 경우가 많다. 결국 국제교류의 내용은 지역사회에서 다양성에 관한 논의를 심화하기보다 반복적이고 기초적인 수준에 머물게 된다. 이처럼 지역 현장에서 국제화는 외국인과의 면대면 관계와 문화적 차이에 근거한 구체적인 문화교류의 형태로 환원되었고, 일정한 패턴과 반복적인 국제교류의 형식을 강화해 왔다.

따라서 자발적이고 적극적인 시민적 실천에도 불구하고 그 형식과 내용의 반복성은 일본의 시민 중심의 국제교류 활동의 변화에 제약으로 작용하였다. 초기의 정책과정에서 그러했듯이 종족적·문화적 다양성을 이해하고자 하는 실천적 움직임은 시민적 자율성이나 지방적 창의성의 맥락에 의하기보다, 언어와 문화

의 차이 위에서 경험적이고 구체적인 형식과 일정한 패턴으로 재현할 것을 강조하는 행정(行政)과 결부되었다. 또한 행정은 국가의 글로벌화 정책 채널로서 지역의 국제교류단체를 관리하고자 함으로써 특정 정책 방향성을 가진 활동에 집중하게 하였다. 예컨대, 특정비영리활동촉진법, 일명 NPO법이 주민단체의 활동을 위한 공적 장을 제공하고 재정문제를 보조하는데 도움이 되었지만, 동시에 재정 보조라는 테두리 안에서 단체의 활동이, 정책이 원하는 방향성을 가지고 활동하게 만드는 이유가 되었다(박경민, 2021: 156-161).

최근 일본 정부가 외국인 이주노동 정책을 갱신하면서 외국인 이주 노동자가 늘고 이들의 정주가 법적으로 가능해졌다(厚生労働省, 2018; 朝日新聞, 2022). 뿐만 아니라 기존 일본 사회에서 경제적·문화적·종족적 범주 바깥에서 살고 있던 초국가적 이주자들이 공적영역에서 가시화함으로써 사회의 초다양성이 점차 증가하고 있다(Vertovec, 2007: 1024). 이는 ‘우리 안의 국제화’가 뉴커머 외국인에만 주목할 것이 아니라, 더 넓은 의미에서 일본 사회를 구성하는 수많은 이주자의 삶의 연속성에 천착할 것을 요구한다. 나아가 이들의 복잡다단하고 다층적인 다양성의 다양성, 즉 초다양성에 주목해야 할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 하지만 앞서 논의한 것처럼 이 사회에서 다양성을 다루는 방식은 많은 부분 기존의 국제화 정책의 입문적이고 패턴화된 교류형식과 타문화 소개와 이국적 이벤트 개최를 통한 지역 활성화와 같은 정책화된 언어 안에 머물러 있다.

V. 국제화 정책의 역설

‘우리 안의 국제화’를 지향한 ‘지역의 국제화 정책’은 일본인 주민들이 문화적 다양성과 외국인의 초국가성을 들여와 국내에서, 지역사회에서, 바로 내 집 앞에서 소비할 수 있게 해준 친절한 정책이었다. 그러나 이 과정에서 국제화와 국제교류의 수행과 실천에 관한 수동적 인식과 일상적 실천의 제한이라는 의도하지 않은 정책적 역설을 노정하였다. 수십 년간의 국제화 정책 캠페인에 역행하는 듯 보이는 일본 사회와 문화의 내향적 경향은 이처럼 다양성을 수입하여 파견해 온 일본 정부의 ‘국내에서 국제화하기’라는 하향식 국제화 정책과 방향성

을 유지하려는 경로의존적 속성이 결합하면서 나타난 국제화 정책의 역설이다.

정책의 일부로서 문화적 다양성이 일본의 지역사회에서 논의되는 과정은 외부의 다양성을 ‘선별적으로 도입, 배치, 파견’하는 정책적 결정을 통한 하향식 흐름이었다. 이 과정에서 국제교류의 범위를 지역사회에 한정하고 국제화의 의미를 국제교류라고 하는 면대면 관계의 소비 방식으로 환원하였다. 따라서 ‘국제화합’의 의미는 타문화에 대한 지식을 쌓는 것이라는 수동적 인식과 일본어와 문화를 가르치는 것을 국제교류의 주요 수단으로 간주하는 소극적 방식으로 이해되었다.

그리고 경로의존적 정책 과정에서 국제교류의 내용은 심화하지 못한 채 반복적이고 패턴화하였다. 국제화 프로그램에 있어서 다양성을 초대해 온 초기 국제교류의 형식의 경로의존적 속성은 현재의 초국가성을 수용하는 방식에서도 유사하게 반복되고 있으며, 다양성을 국가의 중요한 아젠다로 설정하고 있는 일본 사회의 향후 다양성 정책 프로그램의 변화 가능성이 느릴 수밖에 없을 것이라는 점을 예측하게 한다.

적극적인 정책적 노력에도 불구하고, ‘우리 안의 국제화’와 시민의 참여를 통한 다양성 정책의 역동적 과정 역시 역설적으로 지역적 수준에서 소극적으로 실천되었다. 오랫동안 지역의 국제교류협회에서 현지 조사를 한 경험을 토대로 연구자는 주민의 참여에 기반한 지역의 국제교류협회가 오랫동안 일본적 국제화의 최전선에서 다양성을 수용하고 실천하는 데 기여했던 역할과 의미를 높게 평가한다. 하지만 일본 사회의 다양성을 다루는 실천적 가능성을 가질 수 있었던 국제교류협회의 활동이 지역적 맥락이 일부 반영되었다고 하더라도, 큰 ‘변이’ 없이 일본 어디에서나 볼 수 있는 유사한 패턴으로 지속되어 왔다는 점을 언급할 필요가 있다. 이는 국제교류의 방식이 정책의 하향식 결정에 의해 표준화해 왔음을 보여 준다. 국가 프로젝트로서 ‘지역의 국제화 정책’의 목표와 하향식 정책 지침에 따라 행정적 언어를 강화함으로써 지역사회와 현장이라는 행간에서 논의될 수 있는 일상적 실천의 창의성을 제한한 측면이 있다.

일본정부는 2015년에 UN이 국제개발의 아젠다로서 제시한 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals)를 위한 다양성과 포용성의 실현을 위하여 2020년 9월에 2006년에 공식화한 다문화공생 추진 계획을 개정하면서 포스트

코로나 시대에 “새로운 일상의 구축”을 목표로 한 정책 과제를 제시하였다(総務省, 2020: 6; 經濟産業省, 2022). 개정안은 다양성의 개념을 이전보다 적극적으로 해석하고 환기하는 한편, 지역 활성화와 글로벌화를 위하여 외국인 주민의 “독자적이고 주체적 참여”를 강조하고 있다. 이는 “지속가능한 다양성의 사회”, “다양한 사람들이 활약할 수 있는 사회”를 목표로 하는 일본 정부가 사회 내에서 다양성의 준거가 되는 국제화 혹은 글로벌화의 이념을 지역사회 수준으로 환원하고자 하며, 이를 위해 초국가적 경계를 넘나드는 외국인 주민의 활용에 더욱 주목하고 있음을 보여 준다.

이에 따라 이전에도 그러했듯이, 정부의 정책 과제로서의 다양성과 포용성을 추진하기 위하여 지방공공단체는 담당 부서 설치, 조례 제정, 계획을 책정하면서 일사불란하게 대응하고 있다. 전략적·정책적 관점에서 접근해 온 일본의 국제화는 전 지구화 시대에 ‘글로벌화하는 국가’의 ‘내향화하는 사회’라는 시험대 위에 올려놓았다. 최근 외국인 이주자들의 정주화를 고려한 이주 정책의 변화 위에서 앞으로 가시적 다양성이 더욱 증가하게 될 일본 사회에서 내부의 다양성의 문제를 환기하고 실천해 나가기 위해서는 지난 수십 년간 노력이 어디까지 와 있는지를 돌아보아야 할 때다.

투고일: 2023년 6월 15일 | 심사일: 2023년 10월 16일 | 게재확정일: 2023년 11월 29일

참고문헌

- 김중성. 2002. “신제도주의의 행정학적 함의: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 『사회과학연구』 13권, 59-82.
- 박경민. 2014. “정책으로서의 “다문화공생사회” 이념과 다문화공생 프로젝트의 지역적 존재방식.” 『한국문화인류학』 47권 1호, 85-134.
- _____. 2019. “일본의 국제화 정책과 지역의 ‘국제화하기’: 정책 인류학적 관점.” 『비교문화연구』 25권 2호, 49-102.
- _____. 2021. “일상적 시민 공간으로서의 자발적 시민 결사체: 일본의 글로벌 마치즈쿠리 프로젝트와 시민참여 경험에 관한 민족지적 연구.” 『한국문화인류학』 54권 1

- 호, 123-179.
- _____. 2022. “일본 재흥(再興)의 개국 담론과 글로벌 일본인론: 국제인과 글로벌인재 육성정책에 대한 비판적 검토.” 『아시아 리뷰』 12권 3호, 111-150.
- 이종찬. 2014. “제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계.” 『한국정치학회보』 48권 1호, 163-184.
- 오다기리 마사타케. 2009. “아시아 지역의 이주와 사회통합 일본 사례: Bottom-up 방식 운동과 정책 개발.” 『국제심포지엄 아시아 지역의 이주와 사회통합 발표문』 (2009년 7월 8일). 한국 여성정책연구원.
- 양기호. 2006. “지방의 국제화에 나타난 일본의 중앙-지방 간 관계: 지방정부의 정책 리더십 재조명.” 『일본비평』 16권, 55-83.
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향.” 『한국행정학보』 36권 4호, 339-359.
- _____. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 『행정논총』 44집 2호, 217-45.
- 朝水宗彦. 2013. “日本における若者の内向き志向に関する多様な見解.” 『山口経済學雜誌』 第62巻 1号, 51-67.
- 石井晋. 2011. “円高を背景とした企業の海外進出,” 『第2部プラザ合意・内需拡大政策とバブル(1985~89年を中心に), 小峰隆夫(編). 『日本経済の記録—第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで』, 352-370. 経済社会総合研究所.
- 一小路武安. 2016. “日本におけるダイバーシティ概念の社会的受容—新聞記事データの分析から—.” 『経営論集』 第88巻, 29-42.
- 太田浩. 2014. “日本人学生の内向き志向に関する一考察: 既存のデータによる国際志向性再考.” 『留学交流』 第40巻, 1-19.
- 片野田優子. 2015. 『戦後日本の国際交流と地域社会: 鹿児島県内自治体の地域間国際交流の事例を中心として』. 鹿児島大学 地域政策科学専攻. 미간행 박사학위논문.
- 住吉邦夫. 2010. “「内向き日本」と「今そこにある課題」 『季刊 国際貿易と投資』 No. 80, 1-2.
- 田中治彦. 1996. “国際交流の戦後史—青少年の交流を中心に”, “戦後の国際交流を振り返り将来を語る.” 『青少年と国際交流』 第161巻 3号.
- 中村広司. 2014. “日本の「多文化共生」概念の批判的考察.” 『日語日文學研究』 第91集 2号, 395-417.
- 中村豊. 2017. “ダイバーシティ&インクルージョンの基本概念・歴史の変遷および意義.” 『高千穂論叢』 第52巻 1号, 53-84.
- 平賀富一. 2018. “若者の「内向き志向」は本当か?—潜在する動機・意欲を引き出す早期

- 教育の必要性.” ニッセイ基礎研究所(2018年1月30日).
- 益本仁雄. 1991. “「内なる国際化」の現状と問題点について.” 『慶応経営論集』 第9巻 2号, 35-58.
- 山脇啓造. 2008. “日本における外国人受け入れと地方自治体: 都道府県の取り組みを中心に.” 『明治大学社会科学研究所紀要』 第47巻 1号, 1-13.
- Almeida, Shana. 2022. “Diversification of Diversity.” In *Toronto the Good?: Negotiating Race in the Diverse City*, 3-21. University of Toronto Library.
- Appadurai, Arjun. 2001. *Globalization*. Duke University Press.
- Burgess, Chris. 2015. “To Globalise or Not To Globalise? ‘Inward-Looking Youth’ as Scapegoats for Japan’s Failure to Secure and Cultivate ‘Global Human Resources’.” *Globalisation, Societies and Education* 13(4), 487-507.
- Burgess, Cris, Ian Gibson, Jay Klaphake, and Mark Selzer. 2010. “The ‘Global 30’ Project and Japanese Higher Education Reform: An Example of a ‘Closing In’ or an ‘Opening Up?’” *Globalisation, Societies, and Education* 8(4), 461-475.
- Dubois, Vincent. 2009. “Towards a Critical Policy Ethnography: Lessons from Feildwork on Welfare Control in France.” *Critical Policy Studies* 3(2), 221-239.
- Glick Schiller, Nina. 2012. “Transnationality, Migrants, and Cities: A Comparative Approach.” In A. Amelina, D. Nergiz, T. Faist, and N. Glick Schiller, eds. *Beyond Methodological Nationalism: Research Methodologies for Cross-Border Studies*, 32-56. New York: Routledge.
- Goodman, Diane. 2001. “Introduction.” In *Promoting Diversity and Social Justice: Educating People from Privileged Groups*, 1-36. SAGE Publications.
- Goodman, Roger. 2007. “The Concept of *Kokusaika* and Japanese Educational Reform.” *Globalization, Societies and Education* 5(1), 71-87.
- Grimes-MacLellan, Dawn. 2017. “Inward-looking Youth or Cost-conscious Consumers?” In John L. Plews and Jane Jackson, eds. *Study Abroad To, From, and Within Asia* 2(2), 147-174.
- Guarnizo, Luis Eduardo and Michael Peter Smith. 1998. “The Locations of Transnationalism.” In Michael Peter Smith and Luis Eduardo Guarnizo, eds. *Transnationalism from Below: Comparative Urban and Community*

- Research*. Transaction Publishers, pp. 3-34.
- Horie, Miki. 2002. "The Internationalization of Higher Education in Japan in the 1990s: A Reconsideration." *Higher Education* 43, 65-84.
- Huang, S. 2009. "Transnationality." In Rob Kitchin and Nigel Thrift, eds. *International Encyclopedia of Human Geography*, 404-409. Amsterdam: Elsevier. pp.
- Krasner, Stephen. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21(1), 66-94.
- McConnell, David L. 1996. "Education for Global Integration in Japan: A Case Study of the JET Program." *Human Organization* 55(4), 446-457.
- _____. 2000. *Importing Diversity: Inside Japan's JET Program*. Berkeley: University of California Press.
- Meissner, Fran and Steven Vertovec. 2014. "Comparing Super-diversity." *Ethnic and Racial Studies* 38(4), 541-555.
- Nakane, Ikuko, Emi Otsuji, and William S. Armour. 2015. "Languages and Identities in a Transitional Japan." Ikuko Nakane, Emi Otsuji, and William S. Armour, eds. *Languages and Identities in a Transitional Japan, Languages and Identities in a Transitional Japan: From Internationalization to Globalization*, 1-14. New York: Routledge.
- Robertson, Jennifer. 1997. "Empire of Nostalgia: Rethinking 'Internationalization' in Japan Today." *Theory, Culture & Society* 14(4), 97-122.
- Roth, Joshua Hotaka. 2002. *Brokered Homeland: Japanese Brazilian Migrants in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sellek, Yoko. 1997. "Nikkeijin: The Phenomenon of Return Migration." In Michael Weiner, ed. *Japan's Minorities: The Illusion of Homogeneity* (1st Edition), London and New York: Routledge. pp.178-210.
- Tsuda, Takeyuki (Gaku). 2000. "Japanese-Brazilian Ethnic Return Migration and the Making of Japan's Newest Immigrant Minority." *Ethnology* 39(1), 55-71.
- _____. 2009. "Acting Brazilian in Japan: Ethnic Resistance among Return Migrants." In Michael Weiner, ed. *Japan's Minorities: The Illusion of Homogeneity* (2nd Edition), 206-227. London and New York: Routledge.
- Vertovec, Steven. 2007. "Super-diversity and Its Implications." *Ethnic and Racial Studies* 30(6), 1024-1054.

〈자료〉

- 岩崎博充. 2020. “日本のハンコ文化がどうしてもなくダメな訳: 行政のデジタル化を待っているのは後れを取る.” 東洋経済(7月22日).
- 片山トウリプロヴィッチ. 2017. “何でもある国“日本”から海外へ飛び出す意欲を高めるためには?” JTB総合研究所(2017年03月13日), <https://www.tourism.jp/tourism-database/column/2017/03visa-and-overseastrip/>(검색일: 2020. 2. 22.)
- 観光産業ニュース. 2007. “海外渡航自由化50年の歴史”.
- 外務省. 1972, 1980, 1989. 『外交青書』.
- _____. 2023. “令和4年の旅券統計.”
- 経済産業省. 2016. “ダイバーシティに関する各種調査.”
- 経済産業省, 2022, “SDGs.” https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/sdgs/index.html(검색일: 2023. 5. 6.)
- _____. 2023. “ダイバーシティ 2.0 一歩先の競争戦略へ.”
- 厚生労働省. 2018. “特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について.”
- 斉藤彰男, 2008, 書評『パラダイス鎖国 忘れられた大国・日本』“Web担当者なら読んでおきたいこの1冊が救う世界に忘れられる日本の危機.”(8月 25日)
- 産業能率大学. 2017. “第7回 新入社員のグローバル意識調査.”
- 総務省. 2006. “地域における多文化共生推進プランについて.”
- _____. 2018a. “地方公共団体における国際交流について.”
- _____. 2018b. “第3回JET地域国際化塾: JET青年による魅力発信を通じた地域への貢献.”
- _____. 2020. “地域における多文化共生推進プランの改訂について.”
- _____. “地域の国際化の推進.”
- 自治省. 1989. “地域国際交流推進大綱の政策に関する指針について.”
- 自治体国際化協会. 2012. “特集CIR(国際交流員)の多様な活用事例の紹介.”
- _____. 2018, 2019 “JET国際交流員(CIR)活用事例集.”
- 中小企業基盤整備機構. 2003. “日本企業の海外展開の状況.”
- 中曽根康弘. 1986. 演説文(1986年 6月 29日)
- 内閣府. 2019. “外国人の受入れに伴う環境整備に関する世論調査の概要.”
- 日本経済新聞. 2013. “大学生、留学「意向なし」4割 強い内向き志向.”
- 日本旅行協会. 2007. “海外旅行者数の変遷.”
- 根本直子. 2010. “異能を生かせない内向きな社会が問題だ.” 朝日新聞論座(10月16日).

- 文部科学省. 2000. “『日経連ダイバーシティ・ワーク・ルール研究会』報告書の概要原点
 回帰: ダイバーシティ・マネジメントの方向性.”
- _____. 2004a. “語学指導等を行う外国青年招致事業の概要.”
- _____. 2004b. “国際理解教育の現状について.”
- _____. 2019. “留学生政策をめぐる現状と施策: トビタテ! 留学JAPAN.”
- 読売新聞. 2019. “海外留学興味なし, 日本の高校生「内向き志向」”(6月26日).
- British Council. 2014. “Japan: Debunk of ‘Inward-looking’ Myth.”
- Economist*. 2020. “Fewer and Fewer Japanese Want to See the World.”(February 27)
- Reynolds, Isabel. 2020. “Coronavirus Is Forcing Japan to Rethink Its Custom of
 Stamping Documents by Hand.” *Times* (APRIL 28).
- Suzuki, Kazuto. 2020. “COVID-19 strategy: The Japan Model.” *The Japan Times* (April
 28).
- UNHCR Global Site. <https://www.unhcr.org/what-to-expect-working-for-unhcr.html>
 (검색일: 2020. 2. 27.).
- 일본자치체국제화협회 한국사무소, “주대한민국 일본국대사관 공보문화원 CIR사례집.”
- 가나가와(神奈川) 국제교류재단 홈페이지(<https://www.kifjp.org/>)(검색일: 2020. 2.
 27.)
- 나가노(長野)현 홈페이지([https://www.pref.nagano.lg.jp/kokusai-kouryu/sangyo/
 kokusai-kouryu/kouryu/kouryuin/index.html](https://www.pref.nagano.lg.jp/kokusai-kouryu/sangyo/kokusai-kouryu/kouryu/kouryuin/index.html))(검색일: 2020. 2. 22.)
- JET Programme 홈페이지(<https://jetprogramme.org/en/>)(검색일: 2020. 2. 23.)
- 호스트타운(ホストタウン)공식 홈페이지(<https://hosttown.jp/>)(검색일: 2020. 2. 27.)

Egxyw/hy

The Globalizing State and Inward-looking (*Uchimuking*) Society: Importing Cultural Diversity and a Paradox of ‘Policy of Globalizing at Home’ of Japan

Kyungmin Park Seoul National University

Drawing on the concepts of diversity and transnationality, this ethnographic study examines how ‘*globaliz-ing Japan*’ has managed the growing cultural diversity within the society since the launch of Internationalization policy in the 1980s. I note that the recent Japanese society has been often considered to be ‘*uchimuki-ing*’ (inward-looking), while its government has actively pursued internationalization/globalization policies at home and abroad for more than forty years. Given that the domestic internationalization campaigns have raised public awareness of demographic and cultural diversity in Japan, ‘*uchimuking Japan*’ at present may seem to ironically run counter to the state’s years-long efforts for globalization. The findings indicate that the Japanese government has directly ‘invited and introduced cultural differences’ to the society via top-down internationalization programs at the state level. In addition, the Japanese government has ‘employed and arranged’ foreign migrants’ transnationality at the local level. This over-friendly top-down policy process, which in turn has been ‘arranged and delivered’ to any corner of the society, has led ordinary Japanese people to ‘consume’ diversity ‘at home’ on a daily level. It concludes that the ‘*uchimuking*’ inclination in this society is a sort of by-product, or side effect of internationalization/globalization policy that has been disclosed in the Japan’s trajectories of global policy in an

era of globalization. Put it differently, the *uchimuking* phenomenon in Japan is in part an unexpected policy effect that has been constrained by cultural patterning, path-dependent policy processes, and overlooked local autonomy, which is what I finally call “a Paradox of ‘Policy of Globalizing at Home’.”

Keywords | *Uchimuki* (inward-looking), diversity (*daiba-siti*), transnationality, *Kokusaikaa* at the local level, CIRs(Coordinator for International Relations), path dependence