

일본 정주외국인 자문기관의 기능과 역할에 대한 비판적 고찰

: 하마마쓰시의 사례를 중심으로

최민경 _ 동서대학교 일본지역학

목 차

- I. 서론
- II. 선행연구 검토
- III. 하마마쓰시 외국인시민 공생 심의회 설립과 전개
- IV. 하마마쓰시 외국인시민 공생 심의회 운영과 평가
- V. 결론

국문초록

글로벌화와 더불어 정주외국인의 시민권 보장, 그 중에서도 정치권 보장에 관한 논의가 활발하게 진행 중인 가운데, 일본은 정주외국인에게 지방참정권을 부여하지 않고 있다. 이러한 상황을 보완하기 위해 몇몇 지방정부는 정주외국인 자문기관을 설치하여 이들의 지방정치 참여를 가능토록하고 있으며, 하마마쓰시도 그 중 하나이다. 하마마쓰시의 외국인시민 공생 심의회(HFRC)는 '뉴커머'를 중심으로 운영됨으로써 기존에 일본사회와의 긴밀한 관계구축이 어려웠던 정주외국인 집단의 사회참가를 촉진한다. 그리고 조례에 의거한 안정적인 제도이기 때문에 하마마쓰시의 다문화공생 정책 전반에 큰 영향력을 미치며, 변화를 이끌어내고 있다. 한편, HFRC의 법적 안정성과 영향력 증대는 역설적이게도 지방참정권 확보를 위한 적극적인 움직임을 이끌어내지 않는다는 한계가 있다. 그러나 정주외국인의 궁극적인 정치권, 나아가 시민권 보장은 참정권 부여라는 공식적인 방법을 통해 이루어지는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 HFRC를 비롯하여 정주외국인 자문기관은 관련 논의를 활발하게 이끌어내는 장으로서의 기능을 수행할

필요가 있을 것이다.

주제어

일본, 정주외국인, 정치참여, 하마마쓰시, 자문기관

.....

I . 서론

‘이주의 시대’라고 불리는 오늘날, 이주민, 특히, 외국국적을 소유하면서 정주하는 자의 권리를 어디까지 어떻게 허용, 보장할 지는 대부분의 국가가 맞닥뜨린 문제이다. 근대 국민국가 성립 이후, 그 전성기를 거치며, 시민권은 국민에게 독점적으로 보장되는 것이었다.¹⁾ 그러나 글로벌화와 더불어 국경을 넘나드는 인구이동이 활발해지면서 영토내의 비국민, 즉, 외국인인구가 증가하였고, 이들에 대한 시민권부여를 둘러싼 논쟁이 시작되었다. 외국인의 시민권보장은 민주주의국가로서의 당위성을 반영함과 동시에 이들의 사회통합을 위한 논리를 제공한다. 이에 시민권개념의 새로운 이해를 위한 시도가 꾸준히 이루어지고 있으며, 그 결과 외국인, 특히 정주외국인²⁾의 시민권은 확장되고 있는 것이 일반적인 추세이다. 그런

1) 물론, 국민국가 성립 후, ‘제국’을 경험한 경우, 피식민지 출신자에게 제한적인 참정권이 주어지는 등 복잡한 양상을 띤다. 일본의 경우도 마찬가지로, 제국의 ‘신민’인 조선인에게 납세 등의 조건을 붙인 차등적인 선거권을 부여하기도 했다. 이와 같은 역사를 고려하였을 때, 일본에 있어서 시민권이 국민에게 독점적으로 보장되는 것이라는 인식이 확고해진 것은 패전을 하고 ‘제국’이 ‘국민국가’로 ‘축소’한 이후라고 할 수 있을 것이다.

2) 정주외국인의 범위는 다양하여, 일본정부의 경우, 일본인 이민의 후손인 일계인

데 이 문제와 관련하여 외국인에 대한 자유권과 사회권보장은 어느 정도 합의가 이루어져 있는 반면, 정치권의 보장은 논쟁의 여지를 계속 안고 있는 실정이다. 이는 정치공동체와 국민의 경계를 일치시키고자 하는 힘이 아직까지 매우 강력함을 의미하며, 결과적으로 정치권, 특히 참정권은 국민의 특권으로 존재하고, 외국인의 경우 제한되기 마련인 것이다.

그런데, “국가 정치공동체 개념을 분해”³⁾하면 이야기는 달라진다. 과거 중앙집권이 강력하였을 때와는 달리, 현재 국가의 통치 권력은 일정 부분 지방정부에게 이양된 상태이며, 그 정도 또한 늘어나고 있다. 즉, 중앙과 분리된 다층적인 정치공동체로서 지방정부가 존재하는 것이다. 여기서 중요한 사실은 지방정부의 기능과 역할이 확대될수록 주민참여의 필요성 또한 커진다는 점이며, “주민의 참여가 결여된 지방자치는 그 본래의 의미를 달성하기 어려운 것”⁴⁾이 된다. 그리고 이러한 인식의 연장선상에 외국인에 대한 지방참정권 부여가 존재한다. 바꾸어 말하자면, 외국인은 “국적의 취득여부에 관계없이 자신의 거주공간에서 행해지는 생활 정치에 차별 없이 참여할 수 있게 하는 권리”⁵⁾를 가지며, 온전한 주민참여는 이들을 포함하였을 때 비로소 가능한데, 따라서 이들에게 지방참정권을 부여하는 것은 정주외국인을 주민으로서 인정하고 지방정치에 참여할 수 있는 가장 기본적이고 공식적인 제도보장으로서 의미를 지닌다.

(日系人)으로 대상을 국한하여 사용하는 경향을 보인다. 본 논문에서는 외국인에 대한 참정권의 부여가 대부분 일정 기간 이상의 거주와 영주권을 전제로 한다는 점을 감안하여, ‘올드커머(old comer)’와 ‘뉴커머(new comer)’를 포함한 ‘사실상의 이민’(영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등, 정주자(定住者), 특별영주자의 체류자격을 지닌 자)을 정주외국인이라 하겠다.

- 3) 유숙란·오혜진, 「지방 정치공동체 구성원과 지방선거권: 한국과 일본의 외국인 지방선거권 정책을 중심으로」, 『한국정치학회보』 제46권 2호, 2012, p. 164.
- 4) 송광태, 「지방의회의 역량강화와 주민참여」, 『국가정책연구』 제 17권 2호, 2003, p. 102.
- 5) 이상봉, 「외국인주민의 정치참가와 공생의 지역사회 만들기:가와사키시의 경험을 중심으로」, 『디아스포라연구』 제11권 1호, 2017a, p. 98.

한편, 일본의 경우, 정주외국인에게 지방참정권은 부여되지 않은 실정이다. 즉, 일본에서는 지방정치에 참여할 수 있는 권리 또한 주민이 아닌 국민의 권리라는 해석이 지배적인 상태라고 할 수 있다. 그러나 이러한 해석은 정주외국인이 크게 늘어나고 다문화화 하는 일본 사회의 현실을 외면하고 있는 것이다. 2017년 6월말 현재 일본 거주 외국인(2,471,458명) 중, '사실상의 이민'은 약 57%에 육박하는데,⁶⁾ 이들은 일본을 삶의 터전으로 삼고 지역사회 구성원으로서 뿌리내리고 있음에도 불구하고 정치권이 보장되지 않는다. 그리고 이러한 상황은 외국인주민과의 '공생'이라는 과제를 직접 맞닥뜨린 지방정부에게는 극복 대상일 수밖에 없으며, 결과적으로 이러한 현실을 보완하기 위해, 즉, 이들의 정치권을 일부라도 보장하기 위해 등장한 것이 다양한 이름의 자문기관⁷⁾이다. 외국인의 정치참여는 선거, 출신국 정치참여, 자문기관, 노동조합, 정당가입, 직접 행동이라는 형태로 가능하지만⁸⁾, 일본의 경우, 선거를 통한 정치참여가 불가능하기 때문에 자문기관은 이러한 현실을 보완하는 제도로서 적극적인 의미를 지닌다. 그렇다면, 오늘날 일본에 있어서 정주외국인의 자문기관은 어떠한 역할과 기능을 하고 있는 것일까? 자문기관은 정주외국인에게 지방참정권이 부여되고 있지 않은 현실을 제대로 보완하고 있는 것일까?

본 논문에서는 이와 같은 질문에 답하기 위해 하마마쓰시 외국인시민 공생 심의회(浜松市外国人市民共生審議会, Hamamatsu Foreign Residents Council; 이하 HFRC)의 설립과 전개과정을 검토하기로 한다. HFRC는 조례

6) 法務省, 「在留外国人統計2017年6月末」<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&id=000001196143>. (검색일: 2018. 5. 8).

7) 전문적인 지식, 시각을 바탕으로 특정사항을 심의하는 합의제기관. 중립적인 입장에서 검토뿐만이 아니라 넓은 의미에서의 정치참가의 기능을 지닌다(西川明子, 「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」, 『レファレンス』第57巻 第5号, 2007, p. 60).

8) 樋口直人, 「対抗と協力市政決定のメカニズムのなかで」, 宮島喬, 『外国人と政治参加』, 有信堂, 2000, p. 21.

에 규정된 몇 안 되는 정주외국인 자문기관 중 하나로, 그 만큼 안정적이면서도 영향력을 가진다고 할 수 있다. 이와 더불어 ‘올드커머(old comer)’ 재일코리아인이 아닌 1980년대 이후 일본에 정착한 소위 ‘뉴커머(new comer)’를 중심으로 구성되었다는 점에서도 특징적이며, 이러한 HFRC의 사례에 대한 검토는 오늘날 일본에 있어서의 정주외국인의 구성 변화를 염두에 두고, 이들의 자문기관의 기능과 역할, 그리고 한계 살펴볼 수 있게 해줄 것이다.

II . 선행연구 검토

글로벌화의 진행과 더불어 국적을 유지한 채 이동한 곳에서 장기체류하는 정주외국인이 늘어나면서 이들의 시민권보장이 중요한 문제로 대두되었다. 이에 국민과 시민권의 경계를 일치시키려는 기존의 지배적이었던 인식에서 벗어나 새로운 개념정립을 시도하는 연구가 시작되었는데, 가장 대표적인 연구는 토마스 함마(Tomas Hammar)에 의한 것으로, 시민권이 ‘하나의 덩어리’로 존재하는 것이 아니라 분해 가능하다는 전제 하에, “합법적인 영주자격을 지닌 외국인 시민”을 뜻하는 ‘데니즌(denizen)’이라는 개념을 제시하고,⁹⁾ 데니즌은 정치권 이외의 권리를 국민과 동일하게 향유할 수 있다고 주장했다. 이와 비슷한 논의는 로저스 브루베이커(Rogers Brubaker)의 연구에서도 찾아 볼 수 있다. 여기서는 시민권을 두 개의 동심원으로 구성되었다고 보는데, 이 중 안쪽의 동심원에 해당하는 정치공동체의 구성원으로서 보장 받을 수 있는 권리는 국민의 특권으로 규정되며, 정주외국인의 경우, 바깥쪽 동심원으로 표현되는 경제적, 사회

9) Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration* (Aldershot: Avebury, 1990), p. 15.

적권리 만을 보장 받을 수 있다.¹⁰⁾

함마와 브루베이커의 논의는 시민권의 다양한 측면을 강조하고 이를 분해함으로써 정주외국인의 권리, 특히 사회권 보장 확대에 크게 기여하였다. 그러나 정치권의 경우, 국민의 권리라는 기존의 인식 틀을 그대로 유지하기 때문에 정주외국인의 정치참여가 늘어나고 있는 현실과 그 당위성, 필요성에 대하여 충분히 설명하지 못한다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 오늘날 국가의 중앙집권 정도는 과거에 비해 약해지고 많은 기능과 역할이 지방정부에 의해 수행되고 있기 때문에 중앙정부와 지방정부를 개별적인 정치공동체로 인식할 필요가 있다. 유숙란·오혜진의 연구에서는 한 국가 내에 복수의 정치공동체의 존재를 인정하는 인식 틀의 필요성과 이를 바탕으로 시민권 또한 “국가 내의 다양한 층위의 정치공동체에 소속되는 구성원적 지위로 구분”하여 ‘지방시민권’을 개념화 할 수 있다고 주장한다.¹¹⁾ 라이너 바우빅(Rainer Bauböck) 또한 같은 맥락에서 ‘도시시민권’이라는 용어를 사용하였는데,¹²⁾ 이들 모두 국적과 관계없이 거주와 생활을 근거로 주민에게 주어지는 권리이며, 이에 따라 정주외국인은 지방참정권까지도 온전하게 보장받을 수 있는 것이다.

한편, 외국인에게 지방참정권이 부여되지 않은 일본의 맥락에서 정주외국인의 정치권확보 문제에 관한 연구는 다음과 같은 두 가지 방향을 가지고 진행되어 왔다. 첫째, 재일코리안을 중심으로 한 외국인 지방참정권 운동에 관한 연구이다. 1970, 80년대를 거치면서 주로 사회권확대를 시도해 온 재일코리안은 1990년대 들어 본격적으로 정치권의 확대, 구체적으로는 지방참정권을 요구하기 시작하였는데, 다나카 히로시(田中宏),

10) Rogers Brubaker, “Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens”, in Brubaker, ed., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* (Lanham, MD: University Press of America, 1989).

11) 유숙란·오혜진(2012), p. 168.

12) Rainer Bauböck, “Reinventing Urban Citizenship,” *Citizenship Studies* 7-2(2003).

김성호, 최영호, 김태기, 히구치 나오토(樋口直人)의 연구는 이러한 과정과 그 특징을 분석한다.¹³⁾ 둘째, 현실을 보완하기 위해 존재하는 정주외국인 자문기관에 관한 연구이다. 정주외국인 인구가 많은 지방정부 경우, 이들의 정치권 보장은 절실한 문제였다. 이는 정주외국인을 동등한 사회구성원으로 수용하여 사회통합을 이루기 위해서도 꼭 필요했기 때문에, 몇몇 지방정부는 현실을 보완하기 위해 정주외국인 자문기관을 설립하는 사례가 늘어났는데, 관련 연구 중에는 1996년에 설립된 가와사키시 외국인시민 대표자회의(川崎市外国人市民代表者会議; 이하, 대표자회의)의 설립 과정과 활동에 대한 것이 압도적으로 많다. 한승미, 나카노 유지(中野祐二), 이상봉의 연구가 대표적이다.¹⁴⁾

이러한 맥락에서 진행되어 온 일본의 정주외국인 자문기관 연구는 일본에 있어서 국민과 시민권, 그 중에서도 정치권의 경계 일치가 현실과 괴리된다는 점과 이를 보완하고 온전한 주민참여를 이끌어내기 위한 움직임이 지방정부 차원에서 적극적으로 이루어지고 있다는 점을 보여주며 결과적으로 일본정부의 정주외국인 정책에 비판적인 인식을 보인다는 의의가 있다. 그러나 한편으로 이들 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 바로 소위 ‘가와사키 모델’에 대한 의존이 크다는 점이다. 홀 나탈리안(ホールナタ

13) 田中宏, 『Q&A外国人の地方参政権』, 五月書房, 2001; 김성호, 「재일코리안 지방参政권 문제의 현상과 전망」, 『평화연구』 제8권, 1999, pp. 37~53; 최영호, 「재일한국인의 일본 지방参政권, 그 현황과 전망」, 『21세기정치학회보』 제14권 3호, 2004, pp. 121~146; 김태기, 「일본민주당과 재일영주외국인의 지방参政권: 하토야마 유키오의 의욕과 좌절」, 『한일민족문제연구』 제19권, 2010, pp. 235~277; 樋口直人, 「民主党政権下での外国人参政権をめぐる政治:東アジアという枠」, 『徳島大学社会科学研究』 제29号, 2015, pp. 99~129.

14) 한승미, 「일본의 ‘내향적 국제화와 다문화주의의 실험: 가와사키시 및 가나가와현의 외국인 대표자회의를 중심으로」, 『한국문화인류학』 제36권 1호, 2003, pp. 119~147; 中野祐二, 「川崎市外国人市民代表者会議の10年:議事録から読み取れること」, 『駒澤法学』 제7卷 1号, 2007, pp. 39~65; 이상봉, 「일본 가와사키시 <외국인 시민 대표자회의> 20년의 성과와 한계」, 『한국민족문화』 제65권, 2017b, pp. 63~95.

リーアン), 사와 케이코(澤敬子)의 연구를 제외하고는 가와사키시 이외의 사례를 다룬 연구는 찾아볼 수 없으며, 재일코리안의 시민권확대를 위한 '투쟁'의 역사의 일환으로 분석되는 경우가 대부분이다.¹⁵⁾ 물론, 재일코리안의 '투쟁'은 정주외국인의 권리확대를 위한 선구적인 노력이었으며, 가와사키시 대표자회의가 그 과정에서 해 온 역할 또한 과소평가 할 수 없다. 그러나 그 결과, 오늘날 일본에 있어서 정주외국인 자문기관을 둘러싸고 일어나고 있는 변화를 충분히 반영하지 못하는 것도 사실이다. 우선, 오늘날, 일본의 정주외국인 중, 재일코리안이 차지하는 비중은 크게 줄어,¹⁶⁾ 인구규모로 보았을 때 '올드커머'와 '뉴커머'가 '공생'하는 지역이 늘어나고 있는 것이 현실인데, 이와 같은 일본의 정주외국인 구성 변화를 반영하지 못하고 있다. 다음으로, 일본정부는 뒤늦게나마 2006년 다문화공생을 정책화하고,¹⁷⁾ 정주외국인의 사회통합 문제에 뛰어 들었는데, 이러한 중앙정부 차원의 움직임과 관련시켜 입체적으로 분석하지 못하고 있다.

이에 본 논문에서는 위와 같은 기존연구의 한계를 인식하고, '가와사키 모델'에서 벗어나 기존 연구를 양적, 질적으로 확대할 필요가 있다는 측면에서 HFRC의 사례를 검토하겠다. 바꾸어 말하자면, HFRC의 설립과 운영 과정에 대한 비판적인 분석을 통해 오늘날 일본에 있어서의 정주외국인 자문기관이 어떠한 역할과 기능을 하며 이와 동시에 어떠한 한계를 지니는지를 살펴보고자 한다. HFRC는 다음과 같은 측면에서 본 연구의

15) ホールナタリーアン, 「対話と政治参加の場としての外国人住民会議 外国人県民あいち会議を事例に」, 『国際開発研究フォーラム』 第44号, 2014, pp. 68-82; 澤敬子, 「中小自治体における外国人諮問制度の課題: 大阪府豊中市の事例から」, 『現代社会研究』 第7号, 2004, pp. 213-219.

16) 가와사키시 대표자회의가 설립된 1996년 일본에 체류하는 외국인 중 재일코리안이 차지하는 비중은 약 39%에 육박하였으나, 2016년 말 현재 이는 14%까지 감소한 상태이다(法務省入国管理局, 『在留外国人統計』, 入管協会, 各年度版).

17) 近藤敦, 「なぜ移民政策なのか—移民の概念, 入管政策と多文化共生政策の課題, 移民政策学会の意義」, 『移民政策研究』 第1号, 2009, p. 12.

검토 사례로 적합하다. 첫째, HFRC는 ‘뉴커머’ 중심으로 구성되면서, ‘올드 커머’ 재일코리아인 또한 참여하고 있다는 점에서 일본에 있어서의 정주외국인의 구성변화를 반영한다. 둘째, HFRC는 당초 ‘요강(要綱)’¹⁸⁾에 근거를 두고 시작되었지만 2000년대 후반, 조례에 근거를 둔 보다 공식적인 제도로 거듭나는데, 이러한 특징적인 전개과정의 배경에는 다양한 요인이 입체적으로 작용하였을 것으로 예상되며, 특히, 중앙정부의 움직임과의 관련성을 파악할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 하마마쓰시 외국인시민 공생 심의회의 설립과 전개

1. 다문화화하는 하마마쓰시와 외국인시민회의의 시작

하마마쓰시는 일본 중부지방 시즈오카현(静岡県) 서쪽에 위치하는 정령지정도시(政令指定都市)¹⁹⁾로, 이 지역의 중심도시이다. 하마마쓰시는 일본에서도 손꼽히는 제조업 중심도시 중 하나로, 자동차, 오토바이, 악기 관련 하청업체가 다수 위치한다.²⁰⁾ 그리고 이와 같은 특징이 바로 하마마쓰시의 다문화화를 촉진시킨 요인이다. 1990년 일본정부는 출입국관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法; 이하, 입관법)을 통해 일계

18) 행정기관 내부의 사무처리 등을 위한 내규로 법적인 구속력을 지니지 않으며, 이는 의회의 의결을 거쳐 제정되는 조례가 법규성을 지니는 것과 대비된다.

19) 일본의 대도시 중, 인구 50만 명 이상의 시로, 광역자치단체와 마찬가지로 광범위한 자치권 행사가 가능하다.

20) 2014년 현재, 하마마쓰시에서 고용되어 있는 사람의 23.8%가 제조업에 종사하는데, 이는 전국 평균인 16%를 크게 웃도는 수치이며, 공업제품의 출하액은 2조 엔이 넘는다(浜松市産業部, 『浜松の産業平成29年度版』, 浜松市産業部産業総務課, 2017).

인²¹⁾ 3세까지 정주자라는 체류자격을 부여하였다. 이 체류자격은 일본 국내에서 활동에 제한을 받지 않기 때문에 사실상 취업이 가능했고, 남미 국가의 불안정한 정치, 경제 상황과 맞물려 일제인, 그 중에서도 일제 브라질인과 페루인 3세의 일본으로의 ‘데카세기(出稼ぎ)’²²⁾가 급증하였다. 그런데 일제인 3세의 경우, 일본어, 일본문화에 익숙하지 않은 경우가 대부분이었고, 따라서 취업할 수 있는 곳도 단순작업을 하는 제조업 생산라인에 국한되기 마련이었다. 결과적으로 제조업이 융성한 지역에 일제인이 급격하게 유입하였고, 하마마쓰시도 그 중 하나였다.²³⁾

이처럼 외국인주민이 매우 단기간에 그것도 특정한 국적을 중심으로 늘어나게 된 하마마쓰시는 대응에 쫓기게 되었다. 원활한 행정서비스 제공을 위해 1991년 국제교류실을 설치하고 시청 행정창구에 통역사를 배치하였으며, 외국인주민을 위한 교육, 의료 등 각종 생활정보 제공에 힘썼다. 그리고 1992년에는 외국인주민에 대한 생활을 지원하고 교류의 장을 제공하기 위해 하마마쓰시 국제교류센터를 만들어 하마마쓰 국제교류협회(Hamamatsu Foundation for International Communication and Exchange; 이하, HICE)²⁴⁾에 업무를 위탁하는 체계를 갖췄다. 그러나 이와 같은 노력

21) 일본 계통의 사람이라는 뜻으로, 일본인이민지의 후손을 가리킨다. 19세기 후반부터 시작된 일본인의 해외이민은 21세기 중반까지 계속 되었고, 그 결과, 전 세계에 약 380만 명의 일제인이 존재한다고 추정된다.

22) 소득이나 일자리가 적은 지역의 사람이 일시적으로 생활터전을 떠나 돈을 번 후, 돌아오는 노동 형태를 말한다. 일본에서는 역사적으로 농촌, 특히, 도호쿠(東北) 지방에서 도쿄로의 데카세기가 활발하였다.

23) 1990년 하마마쓰시에 거주하던 외국인인 4,738명에 그쳤으나, 1991년에는 8,023명, 1992년에는 11,456명으로 급증하며, 2002년에는 2만 명을 넘어섰다. 브라질인의 증가추세는 더 급격하여, 1990년 1,457명에 불과하였는데, 1991년 4,072명, 1992년 6,132명에 이르렀고, 2002년에는 12,111명을 기록한다(HICE, 「浜松市の外国人登録者数」 <http://www.hi-hice.jp/aboutus/statistics.html> (검색일: 2018. 5. 5)).

24) 본래 1980년대 일본정부가 내세웠던 ‘지역사회의 국제화’를 추진하기 위한 반관반민 단체였는데, 1991년 재단법인화 하여 자유로운 활동이 가능한 민간단체로 거듭났다.

에도 불구하고 외국인주민과의 커뮤니케이션이 제대로 이뤄지지 않고 있다는 지적이 많았고, 특히, 외국인주민의 목소리를 시에 전달할 필요성이 제기되었다. 그리고 이에 응답한 것이 1999년 취임한 기타와키 야스유키(北脇保之) 시장으로, 기타와키 시장은 취임 직후, ‘외국인시민과 시장과의 간담회’를 열었고, 이를 시의회에 보고하는 자리에서 “외국인시민 위원으로부터 시정에 대한 솔직한 의견이나 제언을 받을” 필요성을 지적하였으며,²⁵⁾ 그 결과 2000년 하마마쓰시 외국인시민회의가 발족하였다.

하마마쓰시 외국인시민회의는 10명으로 위원으로 구성되며 모두 외국인이다. 위원은 공모한 후, 시장이 위촉하는 형태를 취하는데, 하마마쓰시 거주 외국인 수의 비율을 고려하여 규칙적으로 구성된다. 브라질, 페루 등 남미출신이 4-5명 정도를 차지하고, 나머지는 한국, 중국, 필리핀 등 아시아출신이 3~4명, 마지막으로 미국 및 유럽 출신이 1~2명이다. 임기는 1년이며, 4번의 회의를 개최하고, 회의결과를 종합하여 제언이라는 형태의 보고서로 정리한 후, 시장에게 제출한다. 앞서 언급하였듯이 하마마쓰시가 외국인시민회의를 발족한 가장 현실적인 이유는 외국인주민과의 커뮤니케이션을 제고하기 위한 것이었다. 외국인시민회의의 위원을 ‘핵심인물(key person)’으로 자리매김 하고 이들이 외국인주민과 일본인주민, 그리고 외국인주민과 행정 사이의 ‘가교’ 역할을 해주길 바란다. 쓰레기 분리수거, 소음 등 외국인주민과 일본인주민 사이에서 갈등이 증가하고 있는 상황 속에서 이러한 ‘핵심인물’의 존재가 필요하다는 논리였다. 물론, 이는 외국인주민 중 지역 사회의 ‘리더’를 양성하여 장기적으로는 외국인주민과 일본인주민의 대등한 ‘공생’을 추구한다는 의미를 지닌 것이기도 했다.

25) 浜松市議会, 「浜松市議会録検索システム: 平成12年2月定例会(第2回)-3月13日-05号」
<http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeBase.exe?A=frameBase&USR=sizhams&PWD=&L=1&S=31&Y=> (검색일: 2018. 5. 5)

한편, 하마마쓰시 외국인시민회의는 발족 당시부터 외국인주민의 정치참여 제도로서의 성격을 명확히 표명하였다. 하마마쓰시 시의회는 1998년 이미 정주외국인의 지방참정권 부여를 적극적으로 고려해 줄 것을 요구하는 의견서를 정부에 제출한 바 있다. 즉, 기본적으로 정주외국인의 정치권확대가 필요하다는 입장인데, 일본정부가 별다른 움직임 보이지 않는 상황 속에서 정주외국인 자문기관의 발족은 외국인주민이 시정에 참가하는 장을 마련함으로써 현실을 보완하는 제도로서 의미를 지니게 된다. 예를 들어, 2004년 하마마쓰시 시의회 정례회의에서 기타와키 시장은 공명당(公明党) 의원이 정주외국인에 대한 지방참정권 부여에 대한 의견을 묻자 다음과 같이 발언한다.

이들 영주외국인에게 시의회 의원이나 시장의 선거권을 부여하는 것은 우리 시가 추구하는 국제화시책의 기본적인 방향성인 지역공생(중략), 이 생각과 맞는 매우 중요한 일이라고 인식하고 있습니다. (중략) 우리 시에서는 이러한 생각을 존중하여 2000년도부터 외국인시민회의를 개최하고 외국인시민의 목소리를 시책에 반영하려고 노력 중입니다.²⁶⁾

이처럼 하마마쓰시 외국인시민회의는 행정서비스 제공 상의 편의뿐만 아니라 일본에 있어서의 외국인의 정치권확대라는 지향성을 가지고 시작된 것이다.

26) 浜松市議会, 「浜松市会議録検索システム: 平成16年11月定例会(第4回)-12月6日-16号」
<http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeBase.exe?A=frameBase&USR=sizhams&PWD=&L=1&S=31&Y=> (검색일: 2018. 5. 5).

2. 외국인시민회의에서 외국인시민 공생 심의회로

앞서 언급한 바와 같이 하마마쓰시 외국인시민회의는 급증한 외국인 주민에 대한 행정대응의 필요성과 이들의 지역정치 참가촉진을 염두에 두고 발족하였지만 어디까지나 ‘요강’에 의거한 것으로 안정적인 제도라고 할 수는 없었다. 정주외국인 자문기관이 무엇에 근거를 두어 설치되는지는 존립여부 자체에 결정적인 영향을 미친다. 조례에 근거한 가와사키시 대표자회의가 1996년에 설치되어 지금까지 안정적으로 운영되고 있는 것에 비해, 가와사키시 보다 1년 늦게 시작한 도쿄도의 ‘외국인도민회의’는 1999년 ‘삼국인(三國人)’발언 등으로 유명한 우익성향을 띤 이시하라 신타로(石原慎太郎) 지사가 취임하면서 2001년 슬그머니 폐지되었다. 즉, 정주외국인 자문기관이 조례에 의거하지 않아 법적인 구속력을 지니지 않으면 지자체수장의 성향 등에 좌지우지 될 수밖에 없는 것이다. 그리고 이러한 상황은 ‘요강’에 근거하여 외국인시민회의를 운영하는 한 하마마쓰시에도 언제든지 찾아 올 수 있는 것이었다.

하지만 하마마쓰시는 2008년 외국인시민회의를 조례에 의거한 HFRC로 새롭게 설치하면서 이와 같은 문제를 극복한다. 조례에 따르면 HFRC는 “지역사회의 구성원인 외국인시민과의 생활상에 발생하는 문제와 일본인시민과 외국인시민과의 공생추진에 관한 사항을 조사 심의하기 위하여” 설치되었다.²⁷⁾ 위원은 10인 이내로 구성되고 이 중 두 명은 학자, 관련 경력자가 포함되며, 임기는 2년이다. 그리고 HFRC의 논의 사항은 제언으로 정리하여 시장에게 보고함으로써 집행기관의 부속기관으로서의 성격을 명확히 한다. 그렇다면 하마마쓰시에서는 어떻게 정주외국인의 자문기관이 조례에 근거하여 재설립 될 수 있었을까? 가와사키시의 경우,

27) 浜松市, 「浜松市外国人市民共生審議会条例」http://www1.g-reiki.net/hamamatsu/reiki_honbun/o700RG00001511.html (검색일: 2018. 5. 8)

대표자회의 설립과정에서 이미 조례에 규정되도록 해야 한다는 의견이 재일코리아 사회운동가를 중심으로 강력하게 제시되었지만, 하마마쓰시는 일단 ‘요강’에 의거하여 설치된 후, 8년이라는 시간이 지나 제도적 안정성과 영향력을 강화하며 조례에 근거를 두는 HFRC로 바뀐 특이한 사례인 것이다.

HFRC가 조례에 근거를 두는 안정적인 제도로 거듭날 수 있었던 배경 중, 가장 주목해야 할 측면은 이와 같은 변화가 일본정부의 지방정부 국제화 정책의 변화와 궤를 같이한다는 점이다. 2006년 총무성은 ‘지역에 있어서의 다문화공생 추진플랜(地域における多文化共生推進プラン)’을 책정하고 기존의 국제교류 및 국제협력과 더불어 다문화공생을 지방정부 국제화 추진의 중요한 목표로 자리매김하였다. 그리고 이를 실천하기 위한 지역사회의 다문화공생 추진의 구체적인 지침을 마련할 것을 지방정부에 지시하였다. 이는 지방정부의 국제화 정책이 새로운 단계에 들어섰다는 것을 넘어서 일본정부가 처음으로 다문화공생을 정책용어로 사용하고 정주외국인의 사회통합 문제를 공식화하였다는 획기적인 변화였다. 그런데, 하마마쓰시의 경우, 2001년에 발표한 국제화정책 지침인 ‘세계도시화 비전(世界都市化ビジョン)’에서 이미 ‘공생’분야를 마련하여 정주외국인과 의 관계정립의 방향성을 제시하였으며, 이를 바탕으로 하마마쓰시의 구체적인 정주외국인 정책을 수립, 실시해 왔다. 이는 제24, 25대 시장을 역임한 기타와키 시장의 리더십에 의한 부분이 컸는데, 기타와키 시장은 자치성(현 총무성) 관료 출신으로, ‘지자체 국제화 협회(自治体国際化協会)’²⁸⁾에서 근무하는 등, 특히 지방정부의 국제화와 관련된 업무를 맡아왔다. 앞에서 언급하였듯이 일본정부가 지역사회의 다문화공생을 지방정부 국제화 목표의 중요한 부분으로 공식화 한 것은 2006년이 되어서이지만,

28) 총무성 소관의 재단법인으로 지방정부의 국제화 추진을 위하여 1988년 설립되었다. 총무성 관료가 퇴직 후 좋은 조건으로 재취직하는 경우가 많다.

자치성 내부에서는 이미 1990년대 중반, 정주외국인 문제를 인지하고 기존 정책을 유연하게 적용하는 형태로 대응해 왔다.²⁹⁾ 그리고 이와 같은 배경 하에서 기타와키 시장 또한 취임 직후부터 중앙정부 보다 앞서 정주외국인 문제를 인지하고 관련 정책을 펼쳐온 것이다.

그리고 이렇게 하마마쓰시의 선진적인 정주외국인 정책을 이끌어 온 2001년 ‘세계도시화비전’은 2007년 개정되는데, 외국인시민회의가 HFRC로 거듭나는 과정은 이 개정과 연동하여 진행된다. ‘세계도시화비전’은 2007년 개정에 있어서, 2006년 총무성의 지침을 반영하여, 다문화공생의 지역 사회를 구축하기 위한 추진체제 개선을 꾀하였으며, 예를 들어, 국제교류센터를 다문화공생센터로 탈바꿈 하고 관련 사업을 재편한 것이 대표적인 움직임이다. 구체적으로는 기존의 다문화공생센터의 경우, 외국인주민을 대상으로 한 상담, 정보 제공 등의 사업이 하마마쓰시 중심가에 위치한 국제교류센터에서만 이루어져 이용에 제한이 많았는데, 이러한 한계를 보완하기 위하여 외국인주민이 모여 사는 지역에 ‘찾아가는 방식’으로 서비스를 제공하는 등, 사업의 양과 질 향상을 시도하게 된다. 그 밖에도 HICE를 주말과 야간에도 열어 외국인 주민에 대한 상담 업무를 확충하는 등의 변화를 꾀하였다. 그리고 이 과정에서 정책변화의 타당성과 합리성을 검토, 토의하는 공식적인 기관의 필요성이 높아졌는데, 이에 하마마쓰시는 기존의 외국인시민회의를 조례에 근거하여 HFRC로 재설치하게 된 것이다. 조례에 근거한다는 사실은 HFRC의 조사 심의 내용을 참고하여 추진되는 하마마쓰시의 다문화공생 정책을 보다 공식적, 안정적인 것으로 만들어주며, “관련 예산을 포함하여 시 정책에 근거를 준다는 점에서 의의”가 있는 변화였다.³⁰⁾

29) 山脇啓造, 「地方自治体の外国人施策 に関する批判的考察」<http://www.intercultural.cocco.jp/data/jichitai.pdf> (검색일: 2018. 5. 7).

30) 浜松市議会, 「浜松市会議録検索システム: 平成20年2月定例会(第1回)-3月10日-05号」<http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeBase.exe?A=frameBase&USR=>

Ⅳ. 하마마쓰시 외국인시민 공생 심의회의 운영과 평가

1. 외국인시민 공생 심의회에 의한 문제 제기와 변화

앞서 언급하였듯이 HFRC 설치 목적은 첫째, 외국인주민의 생활상의 문제, 둘째, 외국인주민과 일본인주민의 공생 추진 방안을 조사, 논의하는 것이다. 이와 관련하여 의사록과 제언내용을 살펴보면, 전자와 관련해서는 외국인주민과의 의사소통 문제, 후자와 관련해서는 외국인주민의 지역사회 참가 문제가 반복적으로 논의되고 있음을 알 수 있다. 우선, 외국인주민과의 의사소통 문제와 관련해서는 일본어학습지원과 다언어정보발신 문제가 주를 이루었다. 첫째, 일본어학습지원에 대해서는 대상 확대와 편의성 제고가 과제로 제시되었다. 구체적으로는 성인의 일본어학습지원 확충에 대한 의견으로, 이는 특히 2008년 가을 글로벌 경제위기 이후 제기된 문제이다. 브라질 등 남미출신 일계인은 단순작업을 하는 제조업 생산라인에서 일하는 경우가 많아, 일본에서 오래 살았음에도 불구하고 일본어가 거의 늘지 않았다. 이는 실업 후 재취업, 특히, 취업분야를 다변화하고 보다 안정적인 고용조건에서 일하는데 큰 걸림돌이 되었다. HFRC의 브라질인 위원의 말을 빌리자면 “이 불황 때문에 학습의 필요성을 처음으로 인식³¹⁾하게 된 것인데,³²⁾ 이는 성인에 대한 일본어학습지원

sizhams&PWD=&L=1&S=31&Y= (검색일: 2018. 5. 5).

31) 浜松市国際課, 「第5回浜松市外国人市民共生審議会」<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/gyousei/conference/record/rid00197.html> (검색일: 2018. 5. 7).

32) 실제 필자가 2009년 하마마쓰시에서 현지조사를 수행하였을 때, 많은 수의 남미계 일계인이 실업 후 재취업을 하지 못하고 노숙생활을 하고 있음을 알 수 있었으며, 가톨릭교회 등의 지원을 통해 일본어를 학습하고 일자리를 구하려는 노력이 펼쳐졌다.

요청으로 이어졌다. 그리고 이와 같은 요청은 2010년 하마마쓰시 외국인 학습지원 센터(이하, 학습센터) 설립이라는 결과를 이끌어냈다. 이 센터는 HICE가 위탁 운영하며, 성인부터 아동까지 모든 연령층의 외국인주민을 대상으로 한 일본어, 일본 문화교실을 개최한다.

둘째, 다언어정보발신과 관련해서는 발신매체의 변화를 요구하는 의견이 제시되었다. 하마마쓰시에서는 2004년 외국인주민에게 각종 생활정보를 제공하는 위하여 ‘카나루 하마마쓰(カナルハママツ)’라는 홈페이지를 개설하였다. 이는 의료, 교육, 세금 등의 정보를 영어, 포르투갈어, 쉬운 일본어 등으로 제공하였는데, HFRC에서는 이 홈페이지의 정보갱신이 늦고, 무엇보다 스마트폰이 보급과 더불어 SNS보다 접근성이 떨어진다는 지적을 하였다. 페이스북이나 트위터에 하마마쓰시의 공식계정을 만들면 정보를 발신하는 속도 보다 빠르게 정보를 갱신할 수 있고, 정보를 수용하는 속도 언제 어디서나 신속하게 정보를 얻을 수 있다는 의견이다. 이러한 요청은 특히 2011년 동일본대지진 이후에 더욱 강력하게 제기되었다. 동일본대지진 발생 직후부터 대부분의 외국인주민은 페이스북이나 트위터를 통해 정보를 얻었는데, 이러한 재난상황 하에서는 SNS를 통한 정보공유가 더욱 활성화되는 한편, 그 만큼 유언비어의 유포도 빨라 적잖은 혼란이 있었던 것이다. 이러한 경험으로부터 HFRC에서는 SNS를 통한 하마마쓰시의 공식적인 정보제공이 필요하다는 의견이 적극적으로 제시되었고, 결과적으로 하마마쓰시와 HICE의 페이스북 계정개설로 이어졌다. 특히 HICE는 페이스북 상의 게시물을 다언어로 게재하고 있어, 외국인주민의 활용도가 높은 편이다.

다음으로 지역사회 참가 문제와 관련해서는 외국인주민의 자치회 참가에 대한 논의가 꾸준히 이뤄지고 있다. 자치회는“일정 지역에 거주 내지 영업하는 모든 세대와 사업소가 그 지역에서 일어나는 공동의 문제에 대처하기 위한 대표적인 지역관리조직”으로,³³⁾ 주민복지증진, 친목도모

라는 자치기능뿐만 아니라 기초지자체와의 연락, 주민의사전달 등 행정 보조적 기능도 함께 수행한다. 즉, 자치회는 지역사회활동의 거점인 것이며, 따라서 외국인주민과 일본인주민의 공생추진 방안을 고민하는 HFRC에서도 다양한 의견 제시가 이뤄졌다. 특히, 2011년 동일본대지진 이후, 재난대비와 관련하여 외국인주민의 자치회활동의 필요성이 적극적으로 제기되었다. 오늘날 일본의 자치회가 수행하는 가장 중요한 기능 중 하나가 방재훈련을 조직, 실시하는 것으로, 재난발생 시, 지역주민 협동 하에 자주적으로 효율적인 행동을 도모하기 위함이다. 이와 같은 자치회의 기능이 동일본대지진 이후 한층 부각되면서 HFRC에서도 자치회의 존재와 활동내용을 외국인주민에게 적극적으로 알려 참가를 촉진해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이를 위해서 구체적으로 다문화공생센터에서 자치회 회람판(回覧板) 번역서비스를 시작하였고, 자치회위원을 대상으로 한 다문화세미나를 개최하는 등 외국인주민을 포함한 자치회활동을 지원하기 위한 사업을 시작하였다. 그리고 이와 같은 사업은 자치회가 단순히 주민 자치기능만을 수행하는 것이 아니라 행정과 주민의 가교역할을 한다는 측면 때문에 하마마쓰시 측에서도 크게 환영하는 바였다.

2. 외국인주민 공생 심의회의 의의와 한계

HFRC의 전개과정에 따르면 이 제도가 정주외국인의 지방참정권이 허용되지 않은 현실을 보완하고 이들의 정치권을 일부 보장하는 제도로서 기능을 하고 있음을 알 수 있다. 특히, HFRC는 소위 ‘뉴커머’의 주민참여를 이끌어냈다는 의의를 지닌다. 가와사키시의 대표사회회의의 활약이 널리 알려지면서 일본에서는 정주외국인 자문기관을 설치하는 경우가 크

33) 민현정, 「일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구」, 『민주주의와 인권』 제11권 2호, 2011, pp. 425-426.

게 늘어났다. 그러나 대부분의 경우, 재일코리안이 운영의 중심에 있기 마련인데, 이는 ‘올드커머’의 경우, 이미 지역사회에 뿌리를 내리고 있기 때문에 보다 종합적인 의견제시가 가능할 것이라는 기대감과 함께, 일본 어소통에 문제가 없고 일본문화에 익숙한 자를 중심으로 자문기관을 구성한다는 행정적 편의성이 영향을 미쳤기 때문이다. 그러나 오늘날 일본의 정주외국인 중 ‘뉴커머’가 차지하는 비중은 점점 높아지고 있으며, 이들은 ‘올드커머’와는 다른 상황과 과제에 직면하는데, 이에 적절한 의견을 제시하고 이를 정책변화로 이끌어 낼 수 있는 것은 다름 아닌 바로 ‘뉴커머’ 당사자이다. 예를 들어, HFRC의 주요 구성원인 일제 브라질인의 경우, 일본으로의 이동과 이후의 생활전반이 고용주인 파견업체에 의존하여 이루어졌기 때문에, 스스로의 문제를 인식하고 적극적으로 목소리를 내는 일은 불가능했다.³⁴⁾ 이는 ‘올드커머’가 과거 다양한 형태의 네트워크와 조직을 구축하고 권리획득에 나섰던 것과는 대조적이며, 그렇기 때문에 HFRC는 ‘뉴커머’ 중심으로 운영된다는 점에서 더욱 큰 의미를 지니는 것이다.

흥미로운 사실은 HFRC가 ‘뉴커머’를 중심이지만 ‘올드커머’인 재일코리안 위원과 함께 운영됨으로써, 전후 일본사회에 있어서 정주외국인의 자리매김이 어떻게 전개되어 왔는지 그 역사적 맥락 위에서 오늘날의 문제를 논의하고 있다는 점이다. 한 ‘올드커머’ 위원은 정주외국인의 지역사회활동 참가촉진방안에 대한 논의가 진행되는 가운데 다음과 같은 발언을 한다.

아까도 말씀드렸다시피 수가 많지 않더라도 일본인 한 명이라도 좋습시다. 너무 거대한 일을 말해도 실현하기 어려울 뿐입니다. 옆집

34) 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 『顔の见えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』, 名古屋大学出版会, 2005.

사람끼리 이해하는 것. (중략) 100점은 어렵지만 20점이라도 30점이라도 점수를 올리는 것이 큰 성공이라고 생각합니다.³⁵⁾

이는 ‘선배’ 정주외국인으로서의 조언이라고 할 수 있는데, 재일코리아의 경우, 오랜 기간에 걸친 일본정부의 ‘무시’와 일본사회의 ‘차별’속에서 지역사회에 뿌리를 내리고 일본인주민과 ‘공생’해 온 경험을 지닌다. 이러한 경험의 공유는 ‘뉴커머’정주외국인과 일본인주민과의 관계 뿐 만 아니라 ‘올드커머’와 ‘뉴커머’의 생산적인 ‘공생’을 위해서도 큰 의의를 지닌다. 그리고 이러한 측면을 고려하였을 때 HFRC는 현재의 일본사회의 다문화공생 문제를 역사적, 종합적인 시각에서 조명하고 나아가 정주외국인의 보다 적극적인 지방정치참여를 이끌어 낼 수 있는 제도로서의 가능성을 지님을 알 수 있다.

한편, 위와 같은 가능성을 지닌 HFRC이지만 정주외국인의 궁극적인 정치권확보라는 측면에서는 한계를 지닌다. 앞서서도 언급하였듯이 HFRC는 시작부터 외국인주민의 정치참여확대를 위한 제도로서의 성격을 지녔다. 정주외국인에게 참정권이 허용되지 않은 현실 속에서 이들의 정치권을 일부라도 보장하기 위한 제도인 것인데, 중요한 사실은 이와 같은 정주외국인 자문기관은 어디까지나 ‘보완적’인 성격을 지닌다는 것이다. 즉, 이 제도는 온전한 주민참여의 실현을 위해서는 정주외국인의 지방정치참여가 필수 불가결하다는 전제 하에, 선거권이 부여되지 않은 현 상황에 임시적으로 대처하기 위한 방안이며, 궁극적으로는 선거참여를 통한 정치권보장이 필요한 것이다. 물론, 하마마쓰시 또한 이와 같은 입장이며 이미 1990년대 후반 정부에게 관련 의견을 제출한 것을 통해서도 알 수 있다. 그런데, HFRC에서 이 주제, 즉, 정주외국인에 대한 지방참정권 부

35) 浜松市国際課, 「第6回浜松市外国人市民共生審議会」<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/gyousei/conference/record/rid00198.html> (검색일: 2018. 5. 7).

여에 관한 논의는 결코 적극적으로 이루어지고 있다고 말하기 어려운 실정이다. 정주외국인의 지방참정권과 관련해서는 현황 확인에서 그치는 정도로 언급되고 있으며, 정치권확보의 당위성, 필요성으로는 논의가 확장되지 않고 있는 것이다.

이는 역설적이게도 HFRC가 안정적이고 영향력 있는 제도로 자리 잡는 과정과 궤를 같이 한다. 조례에 근거한 제도로 거듭난 후, HFRC는 하마마쓰시 다문화공생 정책에 보다 큰 영향력을 발휘할 수 있게 되었다. 다문화공생센터나 학습지원센터의 운영방식이나 자치회의 변화를 이끌어 내게 된 것인데, 이러한 성과 속에서 HFRC는 행정과의 협의를 통해 정주외국인의 목소리를 관철시키는 데 힘을 쏟게 된다. 결과적으로 정치권확보라는 권리의 문제를 논의하기보다 하마마쓰시와의 교섭을 통해 손에 넣을 수 있는 성과에 집중하게 되는 것이다. 이상봉은 이와 같은 정주외국인 자문기관의 기능을 “관리”로서의 행정참가라고 표현하며, “권리”로서의 정치참가”와 대비시킨다.³⁶⁾ 즉, 정주외국인 자문기관이 이들에 대한 행정서비스를 제고하는 기능에 치중하면서 일종의 ‘김빠기’ 장치가 되어버렸으며, 시민권의 하나로서 정치권을 확보하기 위한 노력은 보이지 않는다는 비판이다.

물론, 이러한 측면이 비단 정주외국인 자문기관만이 지니는 한계는 아니다. ‘잃어버린 20년’을 겪으며, 중앙정부의 재정상태가 악화되는 가운데, 일본의 지방정부는 기존 행정수요와 더불어 새로운 행정수요에도 대응할 것을 계속적으로 요구 받아 왔다. 이러한 상황 속에서 지방정부가 주민참여를 강조하는 것은 행정수요에 대한 자원부족을 주민에게 인지시키고 일정 부분 이를 넘길 수 있기 때문이기도 하다.³⁷⁾ 즉, 참여를 통한

36) 이상봉(2017b), pp. 82-89.

37) 김순은, 「일본의 로컬 거버넌스와 주민참여:주민투표제도를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제23권 2호, 2011, p. 190.

민주주의적 가치실현이라기보다 행정적 편의를 위함이라는 점을 부정할 수 없는 것이며, 오늘날 일본사회에 있어서 자문기관을 비롯한 다양한 주민참여제도가 직면하고 있는 문제이기도 한 것이다. 여기서 중요한 점은 이러한 사실이 지방참정권을 지니는 일본국적자와 그렇지 않은 자, 특히 정주외국인에게는 전혀 다른 의미를 지닌다는 것이다. 전자에게 자문기관의 기능부전은 지방참정권으로 보완하고, 나아가 변화 시킬 수도 있지만 후자는 그렇지 않다. 후자에게 자문기관은 유일한 참여제도인 것이다. 과거와 비교하여 일본사회 전반에 걸쳐 다문화공생에 대한 용인도가 높아졌고, 특히 정부가 다문화공생을 정책화 한 상황 속에서 ‘관리’로서의 행정참가” 라는 변화는 일정 부분 당연할 지도 모른다. 그러나 정주외국인 자문기관은 어디까지나 보완적인 제도라는 점을 고려하였을 때, 이 제도를 통해 정주외국인의 시민권의 온전한 보장, 즉, 지방참정권 획득을 시작으로 한 정치권확보를 위한 논의와 노력이 이루어져야 하며, 이는 온전한 주민참여를 이끌어 내는 길이기도 하다.

V. 결론

본 논문에서는 HFRC의 사례를 통해 오늘날 일본에 있어서 정주외국인 자문기관이 어떠한 기능과 역할을 하고 있는지를 비판적으로 살펴보았다. 하마마쓰시는 급격하게 증가한 외국인주민이 점차 정주경향을 보이기 시작하자 이들과의 커뮤니케이션을 위하여 외국인시민회의를 설치하였다. 이 제도는 정주외국인의 지방참정권이 허용되지 않는 상황 속에서 이들의 정치권을 일부 보장한다는 의미를 가지는 것이기도 하였다. 이후, 외국인시민회의는 다문화공생 문제에 관심을 갖는 진보계 수장 2명이 5대 연속 시장을 역임하는 가운데 크게 발전한다. 가장 괄목할 만한 변화

는 조례에 근거한 HFRC로 거듭난 것으로, 중앙정부의 다문화공생 정책의 시작과 맞물리면서 제도의 안정성과 영향력이 제고되었다. HFRC는 집행기관의 공식적인 부속기관으로서 하마마쓰시의 다문화공생정책과 관련하여 당사자의 목소리를 적극적으로 내기 시작하였고, 실제 정책변화를 이끌어내고 있다. HFRC는 일본 전국에 존재하는 각종 정주외국인 자문기관 중에서도 '뉴커머'를 중심으로 구성, 운영되고 있다는 점에서 지금까지 일본에 거주하지만 일본사회와 긴밀한 관계구축이 어려웠던 브라질인, 페루인, 필리핀인, 중국인 등의 지역사회, 지방정치 참여를 이끌어낸다는 의의를 지니며, 앞으로 일본사회의 다문화화가 더욱 진행되는 가운데 선구적인 사례가 될 것이다.

한편, 하마마쓰시의 사례는 정주외국인의 자문기관의 활발한 활동이 이들의 지방참정권 보장 문제를 제기하는 움직임으로 반드시 이어지지 않는다는 사실을 보여준다. 역설적이게도 정주외국인의 자문기관의 법적 안정성과 다문화공생 정책에 대한 영향력이 높아짐에 따라 행정과의 협상, 조정 등으로 해결할 수 있는 문제가 많아지고 따라서 참정권 요구의 필요성이 낮아지는 것이다. 이와 같은 경향은 오늘날 일본에 있어서 지방정치에 대한 주민참여가 가지는 의미를 생각하였을 때 일정 부분 자연스러운 것이기도 하다. 그러나 HFRC를 비롯 정주외국인 자문기관은 어디까지나 보완적이고 일시적인 제도임을 간과해서는 안 될 것이다. 일본에는 아직까지 보수 세력을 중심으로 지방정부와 중앙정부, 지방정치와 중앙정치는 분리할 수 없다는 인식 하에 정주외국인의 정치권 보장에 반대하는 사람들도 다수 존재한다. 예를 들어, 2017년, 희망의당(希望の党)은 민진당(民進党)으로부터 입당하려는 사람들에게 외국인 참정권에 반대하는 정책협약서에 의무적으로 동의하게 하는 일이 일어나기도 하였다.³⁸⁾ 그러나 서론에서 언급하였듯이 글로벌화와 더불어 정주외국인의 정치권보

38) 毎日新聞, 「踏み絵『外国人参政権』、『寛容な党』矛盾しないか」, 2017年10月3日.

장은 시민권에 대한 기존 인식을 변화시키면서까지 필요한 것이 되었다. 그리고 이는 가장 공식적인 방법, 즉, 선거권부여를 통해서 이루어졌을 때, 견고한 당위성을 가질 수 있는 것이다. 그리고 이러한 측면을 고려하였을 때, 정주외국인 자문기관은 지방참정권 획득을 향한 통과지점, 플랫폼의 기능을 하며, 이 문제에 대한 활발한 논의를 이끌어내는 장으로서의 역할을 수행할 필요가 있다.

다행히 일본에는 1970년대부터 1980년대에 걸쳐 재일코리안을 중심으로 자유권과 사회권 보장, 나아가 정주외국인의 지방참정권 획득을 위한 다양한 움직임이 전개되었다는 역사가 있다. 그리고 HFRC의 운영 과정에서 보이는 ‘선배’ 정주외국인으로서 ‘올드커머’가 수행하는 조연자 역할은 정주외국인 자문기관이 전후 일본사회와 ‘올드커머’와 구축해 온 역사적 관계를 발판으로, 정주외국인의 정치권의 온전한 보장을 지향하고 이를 위해 행동하는 제도로서 자리매김할 수 있는 가능성을 보여준다. HFRC의 이와 같은 가능성과 실제 전개 과정에 관해서는 앞으로도 인터뷰 조사 등을 통해 보다 깊이 검토될 필요가 있으며, 하마마쓰시 이외의 지역에서 정주외국인의 정치권 확보 노력이 어떻게 이루어지고 있는지 사례조사를 축적함으로써, 다문화화가 진행 중인 일본사회에 있어서 외국인의 시민권 전반에 대하여 계속적으로 문제를 제기하고 앞으로의 방향성을 모색하여야겠다. 日本空間

논문 투고일 : 2018년 5월 19일

논문 심사일 : 2018년 6월 14일

게재 확정일 : 2018년 6월 19일

참고문헌

<한글 문헌>

- 김성호, 「재일코리안 지방참정권 문제의 현상과 전망」, 『평화연구』 제8권, 1999.
- 김순은, 「일본의 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제23권 2호, 2011.
- 김태기, 「일본민주당과 재일영주외국인의 지방참정권: 하토야마 유키오의 의욕과 좌절」, 『한일민족문제연구』 제19권, 2010.
- 민현정, 「일본 지역주민조직의 유형과 특성에 관한 연구」, 『민주주의와 인권』 제11권 2호, 2011.
- 송광태, 「지방의회의 역량강화와 주민참여」, 『국가정책연구』 제17권 2호, 2003.
- 유숙란·오혜진, 「지방 정치공동체 구성원과 지방선거권: 한국과 일본의 외국인 지방선거권 정책을 중심으로」, 『한국정치학회보』 제46권 2호, 2012.
- 이상봉, 「외국인주민의 정치참가와 공생의 지역사회 만들기: 가와사키시의 경험을 중심으로」, 『디아스포라연구』 제11권 1호, 2017a.
- 이상봉, 「일본 가와사키시 <외국인시민 대표자회의> 20년의 성과와 한계」, 『한국민족문화』 제65권, 2017b.
- 최영호, 「재일한국인의 일본 지방참정권, 그 현황과 전망」, 『21세기정치학회일보』, 제14권 3호, 2004.
- 한승미, 「일본의 '내향적 국제화'와 다문화주의의 실험: 가와사키시 및 가나가와현의 외국인 대표자회의를 중심으로」, 『한국문화인류학』 제36권 1호, 2003.

<구미어 문헌>

- Rainer Bauböck, "Reinventing Urban Citizenship," *Citizenship Studies* 7-2(2003).
- Rogers Brubaker, "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens", in Brubaker, ed. *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham (MD: University Press of America), 1989.
- Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration* (Aldershot: Avebury, 1990).

〈일본어 문헌〉

- ホールナタリーアン, 「対話と政治参加の場としての外国人住民会議: 外国人県民あいち会議を事例に」, 『国際開発研究フォーラム』 第44号, 2014.
- 浜松市, 「浜松市外国人市民共生審議会条例」 http://www1.g-reiki.net/hamamatsu/reiki_honbun/o700RG00001511.html (검색일: 2018. 5. 8)
- 浜松市議会, 「浜松市会議録検索システム: 平成12年2月定例会(第2回)-3月13日-05号」 <http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeBase.exe?A=frameBase&USR=sizhams&PWD=&L=1&S=31&Y=> (검색일: 2018. 5. 5)
- 浜松市議会, 「浜松市会議録検索システム: 平成16年11月定例会(第4回)-12月6日-16号」 <http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeBase.exe?A=frameBase&USR=sizhams&PWD=&L=1&S=31&Y=> (검색일: 2018. 5. 5).
- 浜松市議会, 「浜松市会議録検索システム: 平成20年2月定例会(第1回)-3月10日-05号」 <http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeBase.exe?A=frameBase&USR=sizhams&PWD=&L=1&S=31&Y=> (검색일: 2018. 5. 5).
- 浜松市国際課, 「第5回浜松市外国人市民共生審議会」 <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/gyousei/conference/record/rid00197.html> (검색일: 2018. 5. 7).
- 浜松市国際課, 「第6回浜松市外国人市民共生審議会」 <http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/gyousei/conference/record/rid00198.html> (검색일: 2018. 5. 7).
- 浜松市産業部, 『浜松の産業平成29年度版』, 浜松市産業部産業総務課, 2017.
- HICE, 「浜松市の外国人登録者数」 <http://www.hi-hice.jp/aboutus/statistics.html> (검색일: 2018. 5. 5).
- 樋口直人, 「対抗と協力市政決定のメカニズムのなかで」, 宮島喬, 『外国人と政治参加』, 有信堂, 2000.
- 樋口直人, 「民主党政権下での外国人参政権をめぐる政治: 東アジアという桎梏」, 『徳島大学社会科学研究』 第29号, 2015.
- 法務省, 「在留外国人統計2017年6月末」 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&lid=000001196143>. (검색일: 2018. 5. 8).
- 法務省入国管理局, 『在留外国人統計』, 入管協会, 各年度版.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 『顔の見えない定住化ー日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』, 名古屋大学出版会, 2005.
- 近藤敦, 「なぜ移民政策なのかー移民の概念, 入管政策と多文化共生政策の課題, 移民政策学会の意義」, 『移民政策研究』 第1号, 2009.
- 毎日新聞, 「踏み絵『外国人参政権』『寛容な党』矛盾しないか」, 2017年10月3日.

- 中野祐二, 「川崎市外国人市民代表者会議の10年:議事録から読み取れること」, 『駒澤法学』 第7巻 1号, 2007.
- 西川明子, 「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」, 『レファレンス』 第57巻 第5号, 2007.
- 澤敬子, 「中小自治体における外国人諮問制度の課題: 大阪府豊中市の事例から」, 『現代社会研究』 第7号, 2004.
- 田中宏, 『Q&A外国人の地方参政権』, 五月書房, 2001.
- 山脇啓造, 「地方自治体の外国人施策 に関する批判的考察」<http://www.intercultural.c.ooco.jp/data/jichitai.pdf> (검색일: 2018. 5. 7).

Abstract

A Critical Review on Functions and Roles of Foreign Residents' Advisory Bodies in Japan : Focusing on the Case of Hamamatsu City

Min-Kyung Choi

While globalization is leading discussions on the protection of citizenship of foreign residents, especially of political rights, Japan does not grant local voting rights to foreign residents. To compensate for this situation, some local governments have set up foreign residents' advisory bodies to enable them to participate in local politics, and Hamamatsu is one of them. HFRC(Hamamatsu Foreign Residents Council) is centered on 'Newcomer', which promotes the social participation of foreign residents' groups, which had previously been difficult to establish close relations with Japanese society. And because it is a stable system based on the ordinance, it has a great influence on the whole multicultural coexistence policy of Hamamatsu City and is bringing about change. On the other hand, the increase in the legal stability and influence of the HFRC is paradoxical that it does not lead to an active movement to secure local voting rights. However, the ultimate political rights of the foreign residents, as well as the guarantee of citizenship, must be made through official methods of voting. To this end, the HFRC and other advisory bodies must act as platforms to actively lead discussions.

Key words

Japan, Foreign residents, Political participation, Hamamatsu City, Advisory
body