



는 더 규제되고 있는 지역에서의 금융서비스시스템에 대한 접근을 쉽게 만들기 때문에, 돈세탁을 효과적으로 줄이기 위해서는 글로벌한 최소기준이 필요하게 된다. 그러나 주권국가들의 국내정책에 개입할 수밖에 없을 이런 세계적 기준이 어디까지 추진되어야 하는지는 생각해 보아야 한다.

FATF는 이런 세계적 기준을 창조하는 방향을 향해 두드러진 노력을 해왔다. 돈세탁과 싸우기 위한 권고 '40조Forty Recommendations'(이제는 정확한 권고조항의 숫자보다는 일종의 브랜드에 더 가깝게 되었지만)는 31개 회원국과 다른 많은 국가에서 돈세탁 방지 입법의 기초를 이루고 있다. FATF는 카리브해FATF, 돈세탁에 관한 아시아 태평양 그룹 등 자기와 비슷한 조직들을 만들었다. 불행히도 지난 3년 동안 FATF는 자기들의 요구에 부응하지 못한 비회원국들을 공격하고, 먹고살기 위해 농업과 관광뿐 아니라 금융서비스에도 의존하는 군소국들의 활동에 제약을 가하는 등 대단히 정치적인 역할을 떠맡았다. 의심스러운 돈세탁 활동에 관한 정보를 입수하고, 분석하고, 살포하는 기관인 금융정보분석원financial intelligence unit, FIU를 설치하지 못한 국가들은 FATF에 의해 "비협조적"인 지역으로 낙인찍힐 위험이 생겼다. 그리고 FATF회원국들의 감독담당자들은 자기들 지역 안에 있는 은행과 여타기업들이 비협조적 국가들과 거래함에 있어 주의하도록 조언하게 되었다. 이런 비판을 피하기 위해 서두르는 가운데, 일부 정부들은 FIU가 입수한 정보를 어떻게 다루어야 할지에 대한 현실적인 아이디어 없이, 그리고 조사에 착수하고 이를 지원하기 위해 필요한 금융적, 기술적, 또는 인적 자원을 배정함이 없이 기관들을 설치하였다. 끝으로,

FATF는 자신의 회원국들의 의무불이행에 대해서는 너무도 적은 무게를 두는 개탄스러운 경향을 보이고 있다. 심각한 비판을 받은 유일한 회원국은 오스트리아(가명 통장에금계정에 관하여)와 터키뿐이었다.

FATF의 잘못에도 불구하고, 돈세탁 문제에 관한 세계적으로 통용되는 규칙의 제정은, 수많은 비정부적, 국제적, 정부간 및 초국가적 조직이 관련됨에 따라, 일종의 성장산업이 되어 있다. 국제결제은행Bank of International Settlements, OECD, G-7, G-8, G-20, EU회원국들의 제정 및 법무담당 장관들, UN 내의 여러 부처들, 세계은행, IMF, Financial Stability Forum 등은 몇 개의 예에 불과하다. 이들의 분석, 보고서 및 권고는 서로의 작업을 인용하는 혼란스러운 경향을 보이고 있다. 이런 관행은—이들에게는 대체로 똑같은 국가들이 회원국이므로—자기 자신을 스스로 옳다고 증명하는 것과 유사한 것이다. 더욱이 이들은 돈세탁을 다룸에 있어 서로 중복되는 규칙과 관행을 제시하는 경우가 많다. 법과 규칙의 국가간 차이를 이용하는 일 위에서 번창하고 있는 범죄활동을 상대하기 위해 국제사회가 하나의 통일된 규칙을 제정하지 못하고 있다는 것은 아이러니라고 아니 할 수 없다.

## 多民族 국가로서의 일본을 구상한다

山脇啓造(아마와키 게이조), 近藤 敦(콘토 아쓰시), 柏崎千佳子(가시와사키 지카코)

21세기의 일본은 급속한 '少子高齢化'(低出生産과 人口 고령화) 및 인구의 감소가 예상된다. 1997년에 국립사회보장·인구문제연구소가 발표한 장래추계인구에 의하면 일본 인구는 2007년에 정점에 달하다가 2050년에는 현재 인구의 20%가 감소된다.

더구나 1999년의 합계특수출생률(1명의 여성이 평생에 낳는 아이의 수)은 이 추계가 상정했던 비율을 밑돌아 사상 최저인 1.34명이 된 것으로 판명되었고, 인구감소 속도는 한층 빨라질 것으로 생각된다. 일본 인구가 정점에 달하는 것은 금년일 것이라는 추계도 있다.

이런 예측에 입각해서 정부의 자문기관이나 경제단체 등은 앞으로 일본의 안정적 경

제성장을 지향하기 위해서는 부족한 노동력을 외국에서 들여와야 한다고 제안하고 있다. 그러나 한편으로 인구감소사회의 도래를, 오히려 지금까지 지속된 경제성장 노선을 제검토하고 생활의 질을 중시하는 성숙사회 혹은 자연과 조화된 순환사회로 전환할 수 있는 좋은 기회로 보는 생각들도 있다. 이에 의하면 인구가 감소한다고 해서 반드시 외국인을 받아들여야 하는 것은 아니다.

외국인 노동자를 받아들이는 것에 대한 일본정부의 방침은 이 문제가 사회의 큰 주목을 받았던 1980년대 후반부터 지금까지 일관되게 운영되고 있다. 전문적·기술적 분야의 외국인 노동자를 받아들이는 것을 적

\* 각의전문지 해역는정 편집위원) 옮김.  
\* 多民族國家・日本の構想, 山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子, Copyright © 山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子.  
原典: 世界, 2001年, 7月號, 株式会社 岩波書店, 東京, 日本.

극적으로 진행시키는 한편, 단순노동자를 받아들이는 것은 신중하게 검토한다는 것이다. 내년 초에는 2000년도 국세조사 결과에 기초한 장래추계인구가 발표된다. 그것을 계기로 외국인 수용을 둘러싼 논의가 재연될 것으로 예상된다.

정부방침의 옳고 그름에 대해서는 갖가지 견해가 있을 것이다. 그러나 앞으로 일본이 외국인을 노동자로서 혹은 이민으로서 적극적으로 받아들일 것인가의 여부와는 관계없는 명백한 사실이 있다. 그것은 대전 후에 일본에서 계속 머무를 수밖에 없었던 舊식민지 출신자들의 定住化에 더해, 1980년대 이후에 새로 들어온 외국인들의 정착에 따라 일본 내 민족적 구성의 다양화가 뚜렷하게 진행되고 있다는 것이다.

그 배경에 글로벌화의 진전이 있었던 것은 두말할 필요도 없다. 그러한 흐름의 상징적 존재라고 할 수 있는 IT관련 기술자들의 수용은 일본에서도 앞으로 보다 적극적으로 진행될 것이다. 多民族이 共生하는 국가사회의 구축은 21세기의 일본에 부과된 가장 중요한 과제 가운데 하나다.

이 과제를 해결하기 위해서는 외국인 정책의 전환이 필요하다. 지금까지처럼 외국인의 관리를 主眼으로 하는 출입국 관리정책이 아니라 공정하고 투명한 출입국 정책, 평등 및 多文化 共生의 이념에 기초한 통합정책을 지향하지 않으면 안 된다. 여기서는 먼저 일본에서의 외국인 수용 역사와 현상을 개관하고, 다민족 공생 국가를 실현하기 위한 이념에 대해 언급한 뒤, 기본적인 법제도 및 국가와 지방자치단체의 통합정책을 제언해 보고자 한다.

## 외국인 수용의 역사와 현재

### key point

1. 대전 후 한동안 在日 외국인의 태반은 舊식민지 출신자들이었고, 이들의 법적 지위 안정화와 권리획득을 위한 운동이 전개되었다.
2. 80년대 이후 아시아 및 남미 국가들로부터 새로 유입된 외국인이 늘어났고, 점차 定住化가 진행되고 있다. 외국에 근원을 둔 일본인도 증가하고 있다.
3. 현재 舊식민지 출신자와 그 자손에 대해서는 대전 후의 보상 실현과 민족적 정체성의 보장 문제가, 새로 유입된 자들에 대해서는 국가 및 지방자치단체에 의한 수용태세의 준비가 커다란 과제로 되어있다.

일본의 외국인 정책의 바람직한 모습을 논의하기 위해서는 외국인 유입의 역사를 되돌아보고, 또 일본사회의 다민족화 현상을 파악할 필요가 있다. 1980년경을 경계로 하여 대전 후의 역사를 그 이전과 이후로 나누어 살펴기로 한다.

### 1) 1950~70년대 : 주로 舊식민지 출신자들을 대상으로 한 정책

대전 후 일본에서 외국인의 출입국과 체류에 관한 정책을 기본적으로 규정해 온 것은 출입국관리법(1951년 제정, 이하 入管法이라 약칭)이다. 입관법에는 일본이 받아들이는 것을 인정하는 외국인의 활동유형 등을 나타내는 체류자격을 정하고 있다. 처음부터 인구과밀을 이유로 비숙련 노동자나 영주 목적의 외국인 입국은 기본적으로 인정하지 않는 방침이었다. 그러나 약 60만 명의 舊식민지(주로 한반도) 출신자가 대전 전부터 일본에 거주했었고, 대전 후에 이들은

일본국적을 상실하고 외국인이 되어 在日 외국인 인구의 대다수를 차지했다. 따라서 1970년대까지의 외국인정책이란 주로 한국·조선인을 대상으로 하는 것이었다.

제일 한국·조선인은 입관법의 체류자격에 관한 규정이 적용되지 않는 예외적인 존재였고, 그 법적 지위는 잠정적인 것이었다. 1965년에 한·일 간에 제일 한국인의 법적 지위에 관한 협정이 체결되었고, 한국국적의 1세와 2세에게는 영주자격이 인정되었다. 그러나 조선국적자의 법적 지위는 불안정했다. 일본의 법제도는 국민과 외국인의 법적 지위의 격차가 컸고, 사회보장 등 갖가지 사회제도도 기본적으로 일본국민을 대상으로 하는 것이었다. 또 국적법은 혈통주의를 기본으로 하였고, 외국인의 국적획득은 同化的인 裁量歸化제량귀화에 거의 한정되었다. 가령 귀화 후의 이름을 일본식으로 사용하는 것이 당연시 되었다.

1970년대가 되면 제일 한국·조선인 중에서 2세와 3세의 비율이 늘어나고 취직차별을 규탄하는 운동이나 지방자치단체에 대해 주민으로서의 권리를 요구하는 운동이 일어나게 된다. 일부 자치단체는 공영주택이나 이동수당의 국적조항을 철폐했다.

### 2) 1980~90년대 : 신규 유입의 증가와 새로운 외국인 정책의 모색

1980년을 전후해서 국제인권규약의 비준(1979년), 난민조약의 가입 및 입관법의 개정(1981년)이 있었고, 일본의 외국인 정책은 큰 전기를 맞게 된다. 우선 定住를 전제로 한 인도차이나 난민의 수용이 1978년에 시작되었다. 이것은 영주 목적의 외국인 입국을 인정하지 않던 방침을 부분적으로 변경한 것이라 할 수 있었다. 中·日 국교회복

후에 시작된 중국 귀국자의 수용도 1980년대가 되면서 본격화된다. 인도차이나 난민에 대해서는 정주촉진센터를, 중국 귀국자에 대해서는 정착촉진센터가 개설되어서 일본어 교육이나 생활 적응 등의 연수가 시행되었다.

제일 한국·조선인의 처우에 대해서도 큰 변화가 온다. 전술한 입관법의 개정으로 조선국적자에 대한 영주가 인정되었고, 동시에 국민연금이나 아동수당 등 사회보장제도의 국적요건이 철폐되었다. 이렇게 내외국인 평등과 영주자격의 확립이 진행되었으나 외국인은 외국인 등록증을 갱신할 때마다 지문을 채취해야 했다. 그 때문에 제일 한국·조선인을 중심으로 지문날인 거부운동이 확대되었다.

한편 1980년대에는 일본기업 등의 해외 진출 중대나 엔고 등 경제적 요인을 배경으로 하여 주변의 아시아 국가들로부터 날품팔이 노동자의 유입이 급속하게 증가되었다. 소위 신규 유입자의 등장이다. 처음에는 풍속업(향락업)에서 일하는 여성이 많았지만 차츰 건설현장이나 공장에서 일하는 남성이 늘어났고, 여성의 취업도 공장이나 음식점 등으로 퍼져나갔다. 이런 외국인의 대부분은 불법체류자 등 비정규직 취업자들이었다. 그리고 好경기로 심각한 인력부족이 생겨났던 1980년대 말에는 '외국인 노동자 문제'가 사회의 관심을 모았고, 외국인 수용을 둘러싼 '개국파'와 '쇄국파' 간의 논쟁이 일어났다.

1989년 외국인 고용 확대를 취지로 하여 입관법이 다시 개정된다. 체류자격의 종류가 늘었고, 전문·숙련직의 외국인 수용범위가 확대되었다. 또 일본계 외국인이 활동제한 없이 체류자격을 취득할 수 있도록 명문

화되었고, 1990년대를 통해 브라질 등 남미 출신자가 급증하게 된다. 일본계 노동자는 아이치愛知현이나 시즈오카靜岡현, 군마群馬현 등 공장이 많은 특정지역에 집중하는 경향이 있었고, 일본인 주민과의 사이에 여러 가지 알력이 일어났다. 1997년에는 아이치현 고마키小牧시에서 14세의 브라질 소년이

**앞으로 일본 내의 외국인 정주화가  
한층 더해질 것이므로  
이들을 일시적 체류자로서가 아니라  
일본사회의 대등한 구성원으로  
파악하는 것이 중요하다.**

일본인 소년들에 의해 살해되는 애절한 사건도 일어났다.

일본계 외국인의 수용은 노동력 부족과 불법체류자 급증에 대응하는 면이 있었다. 불법체류자는 1993년에는 약 30만 명에 달했고, 그 후 조금씩 감소되고 있다. 한편 1993년에 기술이전이라는 명분아래 사실상 노동력 부족에 대한 대책으로 시작된 것이 기능실습제도이다. 이것은 종래의 연수제도를 변경해서 연수종료 후 일정기간 노동자로서 일하는 것을 인정하는 제도이다.

재일 한국·조선인의 법적 지위에 대해서도 1990년대에 들어서면 또다시 변화가 생긴다. 1991년에는 舊식민지 출신자와 그 자손에 대해 특별영주자격이 인정되고, 1993년에는 영주자의 지문날인 의무가 폐지되었다(2000년에는 전체 외국인에 대해 폐지되었다). 이어서 재일 한국·조선인은 公務취임권이나 지방참정권을 요구하는 운동을 시작했다. 1996년에 가와사키川崎시가 일반적

채용에 관한 국적조항을 철폐한 것을 계기로 정부 명령에 의한 몇 개의 지정도시나 都·道·府·縣에서 국적조항의 철폐가 진행되었다.

마지막으로 1980년대 이후의 외국인을 둘러싼 동향으로 빠뜨릴 수 없는 현상이 두 가지 있다. 하나는 국제결혼의 증대이다. 일본인과 외국인의 결혼은 1980년대부터 90년대에 걸쳐 계속 증가하였다. 1999년에는 연간 3만 건을 돌파해서 총 결혼 건수의 4%를 차지했다. 개정된 국적법(1985년)이 아버지가 일본인인 경우에 한해서만 일본국적이 승계되는 父系血統主義를 포기하고 父母兩界主義를 채용한 결과, 일본국적의 혼혈이 증가했다. 또 하나는 유학생의 증대이다. 일본정부가 내건 유학생 10만 명 계획(1983년)에 의해 1980년대부터 1990년대 전반에 걸쳐 중국 등 주변 아시아 국가 출신의 유학생 수가 비약적으로 증가했다. 이들 가운데 졸업 후 일본사회에 취직하는 사람도 적지 않았고, 근년에는 영주자격을 취득하는 등 정주화가 진행되고 있다.

### 3) 재일 외국인의 현재

1999년 말 현재 외국인 등록자 수는 대략 156만 명으로 총인구의 1.2%가 된다. 이 중 대전 전부터 거주하는 한국·조선인 및 중국인의 비율은 낮아지는 추세에 있고, 현재는 주로 1980년대 이후에 일본에 온 신규 유입자가 60%를 넘고 있다. 국적별로는 '한국·조선'이 52만 명의 특별영주자를 포함해서 64만 명으로 등록자 전체의 41%를 차지한다. 그 다음은 타이완 출신자를 포함한 중국(29만 명, 19%), 브라질(22만 명, 14%), 필리핀(12만 명, 7%)으로 이어진다. 아시아 출신자(75%)와 남미출신자(18%)를 합치면

전체의 90% 이상이 된다. 또 필리핀인의 경우 여성이 85%인 반면, 이란인이나 파키스탄인의 경우는 남성이 90%를 넘는 등 남녀의 비율이 출신국에 따라 상당히 다르다. 외국인 등록 통계에 불법체류자나 밀입국자의 대부분이 포함되지 않은 것도 유의할 필요가 있다. 불법체류자의 수는 현재 약 23만 명에 이르지만 경기후퇴 속에 완만한 감소 경향에 있다.

지금까지 외국인 등록 통계는 종종 일본 사회의 多民族化 지표로 사용되었다. 반면에 외국에 뿌리를 두고 있는 일본국적자들은 인식되지 않을 때가 많았다. 귀화에 의해 일본국적을 취득한 사람이 1999년에는 1만 6천 명을 넘어서었다(도표참조). '한국·조선' 국적자가 그 가운데 60%를 차지하지만 중국을 비롯한 다른 나라 출신자도 늘고 있다. 또 국제결혼으로 태어난 아이들도 부모의 한 쪽이 일본인이면 출생과 함께 일본국적을 취득한다. 이렇게 외국에 뿌리를 가진 일본국민이 앞으로 점점 증가할 것으로 예상되고, 이들은 아이누族<sup>1)</sup>이나 오키나와人<sup>2)</sup>과 마찬가지로 일본사회에서 다문화 공생을 생각할 때 중요한 존재가 된다.

### 4) 과제

1980년대 이후의 외국인 증가에 대해 처음에는 행정이 거의 아무런 수용태세도 갖추지 못하였으며, 많은 신규유입자가 살게 된 지역을 중심으로 주택, 교육, 의료, 사회보장 등 여러 영역에서 문제가 발생했었다. 민간 주택에서는 외국인에 대한 입주차별이나 보증인의 문제가 있었다. 학교교육에서는 일본어가 모국어인 아이들에 대한

대응이 과제가 되었다. 언어장벽은 그 밖에도 생활의 모든 면에 영향을 주었고, 특히 병원이나 법정 등 전문용어가 많은 분야에서는 통역인제도 부족하고 별다른 준비 태세도 갖추어져 있지 않았다. 또 의료보험에 가입하지 않은 외국인이 많은 것도 문제였다. 또 불법체류 외국인의 경우는 체류자격이 인정되지 않았기 때문에 기본적인 인권보장마저 받지 못하는 경우가 많았다. 1999년 9월에 불법체류기간이 10년 가까이 된 이란인 가족이 체류허가를 요구하면서 도쿄 출입국관리소에 집단 출두했었다. 전국의 시민단체나 국내의 학자들이 체류허가를 허용하라는 서명운동을 전개했고, 결국 2000년 2월에 일본인과 이무 친족관계도 없는 신규 유입자가 처음으로 체류특별허가를 받았다. 23만 명에 이르는 불법체류자의 처우를 진지하게 검토할 때가 된 것이다. 마지막으로 KSD중소기업경영자복지사업단의 汚職 사건으로 화제가 되었던 연수생 문제, 즉 연수를 빙자하여 외국노동자들에게 단순노동을 시킨 사건이 있다. 이것은 연수제도를 통해 중소기업 등의 노동력 부족에 대응하는 것의 모순이 표출된 것이다.

舊식민지 출신자와 그 자손에 대해 영주 자격이 확립되었다 할지라도 대전 후 보상, 민족교육, 公務취임권(특히 관리직에의 임용), 지방참정권이라는 중요한 과제가 남아 있다. 가령 민족교육에 대해 일본정부는 대전 이후 줄곧 부정적이었다. 이미 50년의 역사를 가진 조선학교는 아직 정식학교가 아니라 各種학교로만 인정받고 있기 때문에 이를 통한 국립대학 진학은 허용되지 않는다. 또 일본의 공립학교에 다니는 재일 한국

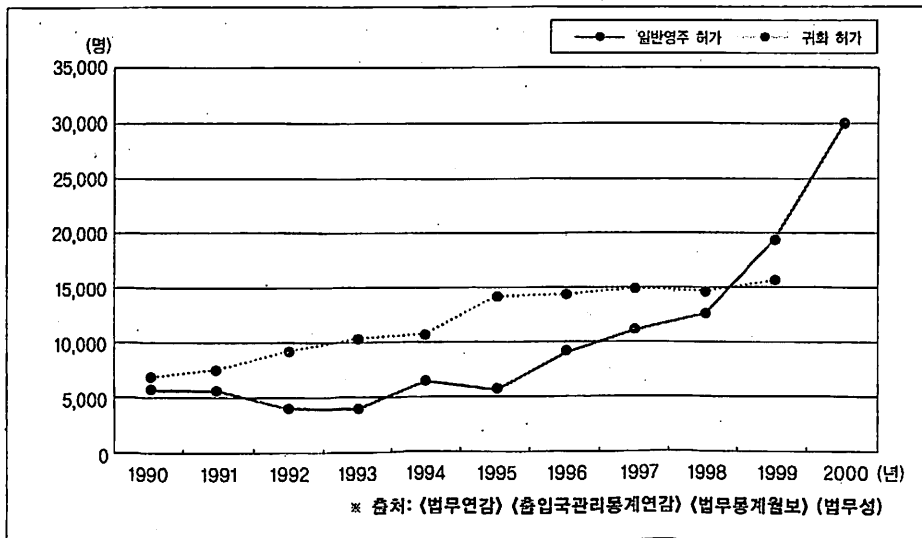
1) 홋카이도 지역에 분포한 일본의 소수민족(역지)

2) '류큐' 왕국을 형성하고 있던 오키나와는 일본 본토와 전혀 다른 역사와 문화란 가치도 있으며, 인종도 남방계이다.(역지)

인에 대한 민족적 정체성의 보장도 실현되지 않았고, 대부분의 아이들은 '일본인'으로서 통학하고 있다.

이미 영주자가 되어있는 舊식민지 출신자에 더해 근년에는 신규 유입자의 정주화가 진행되고 있다. 이런 경향은 '永住' 자격을 취득하는 사람이 크게 늘었다는 사실로도 짐작할 수 있다. 연간 영주허가 수(특별영주자 제외)는 1998년에 영주허가 요건이 완화된 일도 있어서 1997년의 1만1천6백 명에서 1999년에는 1만9천7백 명으로 늘어났고, 또 2000년에는 3만 명에 달할 것으로 보인다(도표참조). 따라서 외국인을 일시적 체류자로서가 아니라 일본사회의 대등한 구성원으로 파악하는 것이 점점 중요하게 된다. 앞으로 외국인의 정주화가 한층 더해지리라고 예상되는 가운데 다문화 공생사회의 구축을 위해 영주 외국인에게 지방선거권·피선거권을 보장하는 것은 초미의 과제라고 할 것이다.

(도표) 일반영주 및 귀화 허가 수의 추이



## 다양성을 전제로 한 사회의 구상

### key point

1. 일본에서는 '일본인 對 외국인'이라는 도식이 뿌리깊다. 단일민족 지향을 극복하고 다양성을 전제로 한 사회를 구축하지 않으면 안 된다.
2. 외국출신자의 소외나 사회적 주변화를 방지하기 위해서도 평등과 다문화 공생의 이념에 기초한 통합정책이 필요하다.
3. 문화적 다양성을 인정함으로써 사회의 통합이 손상된다고는 말할 수 없다. 다문화 공생사회를 향해 시민적 연대를 육성하는 것이 중요하다.

정주 외국인의 증가로 제도 면에서 많은 과제가 생겼고 행정이 대응에 쫓기고 있는 것은 앞서 본 바와 같다. 그러나 한층 더 큰 문제는 그런 개별 과제에 대한 자세를 지탱할 기본적 사고방식이 확립되지 않고 있

다는 것이다. 민족적·문화적 다양성을 전제로 한 새로운 일본사회의 구상이 요구된다. 지금까지 일본은 '단일민족사회'라는 견해가 지배적이었다. '일본인'답지 않은 사람, '일본인'으로 보이지 않는 사람은 모두 '외국인'이라는 고정관념이 뿌리 깊었다. 앞으로 다양성을 전제로 한 사회를 구축하기 위해서는 단일민족지향을 극복하기 위한 적극적인 자세가 필요하다.

### 1) 통합정책의 필요성

일본어를 모국어로 하지 않고 다른 문화를 가진 사람들이 지역사회에서 함께 살아가게 되면 갖가지 영역에서 마찰이 생길 것이다. 또 지금 같은 불황기에는 외국인 노동자가 환영받기는커녕, 오히려 귀찮은 사람으로 취급되기 쉽다. 다른 나라에서도 경기 악화나 범죄의 증가를 계기로 이민을 배척하는 움직임이 활발해지는 예를 볼 수 있다. 일본에서도 경기의 혼미가 지속되면 '외국인'에 대한 압박이 한층 강화될지 모른다.

그러나 외국인이 늘면 문제가 생긴다는 생각은 단편적인 견해다. '일본인 對 외국인'이라는 사고의 틀은 문제의 본질을 직시하기 어렵게 만든다는 것을 이해할 필요가 있다. 가령 일본인과 외국인 주민 사이에 쓰레기 배출방법이나 소음을 둘러싼 분쟁이 있을 경우 이를 외국인이기 때문이라고, 문화가 다르기 때문이라고 설명한다. 그러나 실제로는 정보전달 방법이나 주민들 사이의 커뮤니케이션 결여에 문제가 있는 경우도 많다. 그것을 모두 문화나 습관의 차이로 환원하는 것은 문제를 보는 시각이 '일본인 對 외국인'의 대립구도에 국한되어 있기 때문이다.

노동시장의 문제를 파악하는 데 있어서도

'일본인 對 외국인'이라는 도식은 폐해가 된다. 지금처럼 일본인의 실업률이 높을 때는 마치 외국인 노동자가 일본인의 일자리를 빼앗는 것 같은 인상을 갖게 되어 외국인에 대한 반감이 강화되기도 한다. 그러나 외국인 노동자는 특정 산업이나 직종에 집중하는 경향이 있고, 일본인과 직접 경쟁하지 않는 경우가 많다. 또 외국인 노동자의 권리옹호는 원래 일본인 근로자의 고용조건을 지키기 위해서도 중요한 것이다.

또 '외국인 범죄'라는 선정적 제목 따위에 의해 외국인의 증가를 곧바로 치안의 악화와 결부시키는 언론의 보도태도 역시 '외국인'을 일괄적으로 파악하는 사고방식을 반영하는 것이다. 최근 들어 '외국인에 의한 범죄의 증가'가 마치 엄연한 사실인 것처럼 전해지고 있지만, 이런 보도의 근거가 되는 범죄통계자료에는 문제가 많다. 가령 경찰청은 '來日 外國人'이라는 분류를 사용하고 있지만, 그 중에는 영주자를 제외한 갖가지 외국인이 포함되어 있다. 적어도 정주하고 있는 외국인에 의한 범죄와, 범죄를 목적으로 출입국을 되풀이하는 국제절도단 등의 범죄는 구별되어야 한다. 경찰이나 메스컴 등이 자주 편향된 정보에 기초해 '외국인 범죄'를 강조함으로써 외국인에 대한 편견을 조장하고 있다. 그 때문에 외국인 주민이 점점 소외되고 외국인과의 공생이 더욱 곤란해지는 악순환에 빠지게 되지 않을까 우려된다.

외국인의 증가로 일본인이 고통을 당한다는 측면은 넘치게 강조되는 반면, 외국출신자들이 이 사회에서 얼마나 불이익을 받고 있는지에 대해서는 충분히 알려지고 있지 않다. 일본사회에는 민족적·문화적 동질성을 자명하거나 바람직한 것으로 생각하는

사교방식이 널리 수용되어 있다. 그 때문에 '일본인'으로 보이지 않는 사람들이 일본사회 속에서 대등하게 취급되지 않는 것은 어쩔 수 없는 것이라고 생각하는 사람이 많다. '일본인'이 아니라는 이유만으로 주택의 입주나 취직이 거부될 때도 있다. 이런 상황에서 외국인 또는 일본국적을 지닌 소수민족은 사회참여는 커녕 사회의 일원이라는 생각마저 갖기 어렵다.

수용태세가 충분하지 않기 때문에 신규 유입 외국인이 일본사회 속에서 주변화되는 예들이 이미 눈에 띈다. 예를 들어 1990년의 개정 입관법이 시행되면서 급증한 혼혈 아이들 가운데는 학교에 적응하지 못하여 중퇴하는 경우가 늘어나고 있으며, 그 중에는 非行을 저지르는 아이들도 있다. 이런 문제가 방치되면 외국인 수용에 따른 경제·사회의 활성화라는 긍정적 효과를 이끌어내지 못할 뿐 아니라 오히려 사회적 비용이 증대하게 된다. 외국출신자의 소외나 사회적 주변화를 방지하기 위해서도 사회적, 경제적 및 정치적 측면을 포함한 포괄적인 '통합정책'이 필요하다.

'통합'이란 어떤 형태로든지 사회를 정비하는 것으로서 그 방법에는 여러 가지가 있다. 근대일본은 민족적 소수자나 식민지 사람들에게 문화적인 同化를 강요하는 정책을 실시하였고, 현재의 국가정책 역시 단일민족지향성이 강하기 때문에 소수인에 대한 배려는 매우 미약하다. 이에 대해 본고에서 제시하는 통합정책은 다양성에 기초한 사회구상이라는 관점에 입각하여, 외국출신자나 민족적 소수자의 문화적 정체성이 부정되지 않고 그들이 대등한 구성원으로 사회에 참가할 수 있는 것을 목표로 한다. 외국출신자에게는 그들을 수용한 사회의 제도나 문화

에 대한 일정한 적응이 기대되는 한편, 수용한 사회 측에도 모든 사람의 평등한 사회참여 실현을 위한 제도변혁이 요구되고, 또 문화의 변용도 기대된다.

## 2) 평등과 多文化 共生

통합정책의 기본으로서, 또 다양성을 전제로 하는 사회형성을 위해서, 두 가지 원리를 제시하고자 한다. 하나는 평등의 이념이다. 모든 사람에게 같은 룰을 적용하는 것만으로는 평등이 실현되지 않는다. 국적이나 출생배경, 문화적 배경 등에 의해 사회참여가 저해되는 일이 없도록 하기 위해서도 개인의 속성을 배려하는 정책이 필요하게 된다. 법률에 의해 차별을 금지하는 것과 함께 통역 서비스나 일본어 습득의 기회를 보장하는 등 평등한 사회참여의 조건을 정비해 나가는 것이 필요하다. 그리고 같은 사회에 살고 있는 한 누구나 그 사회의 동등한 구성원이라는 기본적인 사고방식을 사회제도나 교육내용에 반영하지 않으면 안 된다.

통합정책의 또 하나의 원리는 多文化 共生의 이념이다. 이 글에서는 다문화 공생을 "이질적인 집단에 속하는 사람들이 서로 문화적 차이를 존중하면서 대등한 관계를 구축하는 과정"이라고 정의한다. 다문화 공생의 이념에 기초해 사람들이 서로의 차이를 인정하고 또 자유롭게 표현할 수 있는 다문화 공생사회가 실현된다면 평등한 사회참여 역시 진전되리라고 생각한다. 지금까지 일본은 '일본인'의 문화나 가치관을 소수인에게 일방적으로 강요하거나 다른 문화를 가진 사람을 배척하는 일이 많았다. 예를 들어 在日 한국인에게 민족적 정체성을 억압하고 사회생활에서 일본식 이름을 사용하지 않을 수 없게 했던 역사가 있다. 인도차이나 등지

에서의 신규 유입자 아이들 역시 학교에서 일본식 이름을 사용하는 등 비슷한 현상이 되풀이되고 있다.

평등과 다문화 공생이라는 두 가지 원리에 기초한 통합정책은 유럽·북미·오세아니아 등지에서 시행되는 일련의 '다문화주의 정책'들을 참고로 하되, 일본사회의 특성이나 각 지역의 실정에 맞게끔 구체적인 정책을 입안하고 실시해야 한다. 다문화주의 정책을 시행하는 외국들의 경우 이를 둘러싼 논의 가운데 주요 과제로 지적되는 것은, 상이한 가치관들이 서로 모순될 경우 그것을 어떻게 해결하느냐 하는 것이다. 일본사회에서도 앞으로 종교나 습관 등의 차이 때문에 기존의 룰로는 대응할 수 없는 문제가 많이 생겨날 것으로 예상된다. 문화적 차이로 이유로 들어 일반적인 사회통념에 반하는 습관을 무제한 허용하는 것은 타당하다고 할 수 없다. 그렇지만 지금까지 당연한 것으로 받아들여온 일본사회의 여러 룰에 대해서도 그 타당성이나 기준을 재검토하는 작업이 필요하다.

민족적 소수인의 문화를 장려하는 것은 분리주의를 조장하고 사회를 분열의 위기에 빠뜨릴 것이라는 논조도 볼 수 있다. 그러나 문화적 다양성을 승인한다고 해서 사회적 통일성이 저해된다고는 말할 수 없다. 이와는 반대로 다른 문화를 억압하는 정책을 취하게 되면 민족적 소수인의 국가·사회에 대한 귀속의식을 약화시키고 사회적 주변화를 초래하게 된다. 또 정치문화, 공공문화, 대중문화 차원의 '문화'가 반드시 특정한 민족적 정체성과 결부되는 것은 아니다. 이런 문화를 사회 구성원들이 모두 폭넓게 공유할 수 있도록 하는 것도 과제가 된다.

일본의 경우 '다문화' 사회를 지향한다

할지라도 절대다수인 '일본인'의 언어나 문화를 중심으로 한 사회가 당분간 계속될 것이다. 그러는 가운데 갖가지 문화적 공동체의 창조와 상호교류를 촉진시키고 사회 전체의 문화를 풍요롭게 하는 것이 목표가 되어야 한다. 민족적 출신에 관계없이 평등한 사회참여가 가능한 사회, 이질적인 것을 수

.....  
**'관리'에 주안점을 두면  
 기존의 외국인 정책은  
 근본적으로  
 재검토 되어야 한다.**  
 .....

용하면서 새로운 문화 창조가 활발하게 진행되는 사회, 일본이 이러한 사회라고 느끼게 된다면 사람들의 귀속의식은 한층 강화될 것이다.

다문화 공생사회를 만들기 위해서는 같은 사회를 구성하는 '시민'으로서 유대를 육성하는 것이 특히 중요하다. 이를 위해 공교육의 내용을 재검토하고 시민적 동질성의 육성을 한층 중시할 필요가 있다. 또 민간 비영리기구(non-profit organization, NPO)나 자원봉사자의 역할도 앞으로 점점 중요하게 될 것이다. 在日 외국인 문제에 대한 행정의 대응이 늦어지는 가운데 시민을 주체로 한 활동이 각지에서 외국인의 생활지원과 권리옹호를 담당하게 되었다. 근년에 자치단체와의 제휴가 진전된 곳도 있다. 외국인에 관한 분야뿐 아니라 보다 많은 사람들이 NPO나 자원봉사활동에 참가하면 시민사회의 기초가 튼튼해질 것이다. 나아가 그것은 다양성에 기초한 사회 만들기를 추진하는 원동력이 된다.

일본의 이민속사회 구상은 국제적인 동향에도 호응하는 것이다. 외국인의 정주화가 급속히 진행되고 사회 내부에서 문화적 다양성이 증대되는 오늘날, 외국인(이민) 정책을 어떻게 개선시키느냐 하는 것은 많은 선진국들에서 중요한 과제가 되고 있다. 거기에서 공통적으로 볼 수 있는 방향성은 출입국 행정을 통해 국경을 넘나드는 인구이동의 질서를 지키면서 동시에 국가나 자치단체의 통합정책에 충실을 기한다는 것이다. 그러나 일본의 기존 외국인 정책은 이와 달리 '관리'를 주안점으로 할 뿐 통합을 위한 정책은 드물었으므로 이를 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 통합정책에는 지역 사회로의 정착, 노동, 교육, 사회보장, 정치 참여 등 여러 분야의 시책이 포함된다. 이 같은 일련의 통합정책을 종합적으로 관찰하는 행정부문으로 内閣府 산하에 '사회통합국'(가칭)을 신설할 필요도 있을 것이다.

외국인의 수용을 둘러싼 문제들은 한 나라의 정부만으로는 대처할 수 없다. 출입국 행정과 관련해서는 이민의 송출국과 수용국이 협력관계를 체결하거나 밀입국 및 국제적 조직범죄의 단속을 위한 다국간 제휴가 필요하다. 또 통합정책 분야에서는 국제기관이나 NGO조직의 글로벌 네트워크가 각국에서 이주노동자와 그 가족의 권리옹호에 큰 역할을 수행해 왔다. 일본도 이런 네트워크와의 제휴를 강화하는 것이 중요할 것이다.

이어서 외국인의 출입국 및 사회통합에 관한 구체적 정책에 관해 법적 제도 및 국가와 자치단체의 정책으로 나누어 논해보자.

## 기본적인 법제도의 정비

### key point

외국인의 법적 지위 보장과 평등한 사회참여의 실현을 위해,

1. 입관법을 개정하고 명확한 기준과 공정한 절차에 기초한 체류자격제도를 정비한다. 특히 영주자격요건의 완화가 중요하다.
2. 국적법을 재검토하고 일본사회와 유대가 강한 외국인에게 定住에서 永住로, 또 국적취득으로의 단계를 밟기 쉽게 한다.
3. 외국인기본법을 만들어 외국인의 권리·의무관계를 규정한다.

법제도의 정비는 외국인의 평등한 사회참여를 위한 조건 조성에 해당된다. 따라서 그것은 통합정책과 밀접한 관계에 있으며, 넓은 의미에서 '통합'은 양자를 합친 것이다. 법제도를 재검토하는 데 있어서 입관법, 국적법 및 외국인의 법적 지위라는 3가지 영역을 종합적으로 파악할 필요가 있다. 또 외국인 등록증의 휴대의무 등 외국인의 체류를 '관리'하는 측면이 강한 현행 외국인 등록법은 폐지해야 한다.

### 1) 출입국관리법의 개정

대전 후 일본의 출입국정책 기본방침은 영주자를 받아들이는 것을 엄격하게 제한하고 관리정책에 주안을 두는 것이었다. 그러나 인구과밀을 이유로 이민송출이 장려되던 시대와는 달리 현재는 인구감소가 문제이고 신규 유입 외국인의 정주화도 현실적으로 진행되고 있다. 따라서 통합정책의 이념 아래 안정된 거주와 취업 및 그 밖의 권리를 인정받기 위한 명확한 기준과 공정한 절차

에 기초한 체류자격제도를 정비할 필요가 있다.

첫째, 영주 허가요건을 완화한다. 영주자격의 정비는 유능한 인개의 정주를 촉진하고 사회통합을 진전시키는 데 중요한 역할을 한다. 유럽위원회는 근년에 EU 이외의 국민에게도 5년 이상 거주할 경우 사실상의 영주권을 EU지역에서 인정하는 방침을 세웠다. 일본에서 현재 일본계 혼혈이나 일본인 배우자 등을 제외한 일반 외국인이 영주 자격을 얻기 위해서는 10년의 거주기간이 요구된다. 이례서는 IT기술자 등의 정주를 촉진하는 것이 곤란해진다. 그러므로 영주 자격 취득의 거주요건을 원칙적으로 5년으로 해야 한다.

둘째, 기능실습 제도를 폐지한다. 현행 외국인 연수제도 및 기능실습 제도는 대개 기업에서 1년간 연수를 받은 외국인 노동자가 그 후 2년간을 계속 기능실습생으로 일한 뒤 귀국하는 것을 전제로 하고 있다. 이 제도의 본래 취지는 개발도상국에 대한 기술이전이었지만 그 실상은 인력부족으로 고민하는 중소기업에 대해 순환방식을 전제로 한 노동력의 공급이었고, 구조적인 모순을 안고 있었다. 또한 매스컴에서 하나의 사건으로만 취급되었던 KSD산하 중소기업 국제인재 육성사업단(Association for International Man-power Development of Medium and Small Enterprises Japan, IMM Japan)의 문제에서 밝혀진 것처럼 외국인을 값싼 노동력으로 이용하는 경우가 많다. 연수제도는 그 수용기준을 근본적으로 재검토하고 개발도상국에 대한 기술이전이라는 본래 목적에 한정해서 운용해야 한다.

셋째, 장기 비정규 체류자(밀입국자 및 불법체류자)에 대한 체류 특별허가의 기준을 만든다. 정규 자격을 갖지 못한 많은 외국인

이 실질적으로 특정분야에서 국내의 노동력 부족을 완화해 주고 있다. 비정규 체류자의 경우 노동계해, 의료, 교육 및 그 밖의 면에서 중대한 인권침해를 받는 일이 많다. 일부 사람들의 인권침해를 방지하는 것은 다른 인권침해로 이어지고 불공정한 사회를 고착시킨다. 대량 송환은 사실상 곤란하고 일본에서 인적 네트워크를 단절시키는 것도 큰 고통을 동반하게 하는 경우가 적지 않다.

언급한 것처럼 최근에는 10년 가까이 체류한 비정규 체류자들이 체류 특별허가를 요구하면서 출입국관리소에 몰려들고 있다. 이들을 강제 퇴거시키는 것은 비슷한 상황에 있는 사람들에게 앞으로 비정규 체류생활의 장기화를 선택하게 할 뿐 아니라 불공정한 사회구조를 시정할 기회를 놓치고 마는 것이다. 또 이미 일본생활에 익숙해져 있고 일본어도 배웠으며 보다 숙련도가 높은 일에 취업하고 있는 사람들을 송환하는 것은 일본사회에도 손실이 될 요소가 많다. 정규 체류자격을 인정하는 것이 새로운 비정규 체류자를 끌어들이 위험을 방지하기 위해서도 이 문제는 대규모 일반사면이 아니라 개별적인 체류 특별허가로 대처해야 한다. 현행 체류 특별허가제도 운용은 대개 先例를 척도로 하는 모양이지만, 그 기준이 불명확하고 불투명한 상황이다. 그래서 비정규 체류자는 10년 거주, 아이가 있는 가족의 경우는 5년 거주를 기준으로 개별적 사정을 고려해서 체류 특별허가를 해준다.

넷째, 難民 성격을 띤 사람들에 대한 체류 특별허가도 별도로 검토해야 한다. 난민조약상의 '난민'에는 해당하지 않을지라도 본국으로 송환될 경우 현저하게 인권침해를 받을 위험이 있다고 생각되는 사람에게는 일본에서도 요즘 특별히 체류를 인정하는 사

례를 볼 수 있다. 비인도적 강제퇴거의 금지  
는 국제인권규약이 요청하는 사항이며 체류  
특별허가의 사유로서 법률에 명문화되어야  
한다. 앞으로 국내에서 인권에 뿌리를 둔 다  
문화 공생사회의 구축을 지향하는 데 있어  
서 갈수록 커가는 세계의 난민문제를 정면  
으로 진지하게 대하는 시각이 필요하다.

## 2) 국적법의 개정

국적취득에 제한이 많은 현행 국적법은  
통합정책을 추진하는 데 장애가 된다. 국적  
법의 개정은 일본사회와 유대가 강한 외국  
인이 일본국적의 취득을 쉽게 할 수 있도록  
하는 것을 목표로 한다. 외국인의 법적 지위  
를 확립하는 것과 일본국적의 취득을 쉽게  
하는 것은 통합정책에서 밀접한 관계가 있  
다. 외국인에 대해 定住에서 永住로, 또 국  
적취득으로의 길을 열어놓음으로써 사회적,  
경제적 및 정치적 통합을 법적 지위의 측면  
에서 지탱할 수 있게 된다.

첫째, 出生地主義의 요소를 확대한다. 현  
행 국적법은 양친이 모두 외국인의 경우 국  
내에서 출생한 자라도 일본국적을 취득하지  
못한다. 사회통합을 진전시키는 관점에서  
앞으로 한쪽 부모가 영주자격을 갖는 경우  
에는 출생시에 일본국적을 취득할 수 있게  
하는 것이 바람직하다. 그 때 生來的인 외국  
국적의 포기는 요구하지 않는다. 또한 현행  
국적법으로는 무국적자의 발생을 방지할 방  
법이 불충분하기 때문에 법률의 재검토가  
필요하다.

둘째, 일본국적 취득의 기준으로 거주  
요소를 중시한다. 출생시에 일본국적을 취  
득하지 못한 경우 지금까지는 대부분 귀화  
에 의한 국적취득밖에 인정되지 않았다. 그  
러나 일본 국내에서 출생한 자나 장기간에

걸쳐 합법적으로 일본에 거주하고 있는 외  
국인에 대해서는 일정한 거주기간, 범죄 경  
력이 없을 것 등을 조건으로 신고에 의한 국  
적취득이 가능하도록 해야한다. 다만 체류  
기간이 길고 영주자격이 있더라도 여러 가  
지 이유로 일본국적 취득에 소극적인 사람  
들도 있을 것이다. 국적의 취득을 쉽게 하는  
한편 영주자의 지위보장도 동시에 실현하는  
것이 중요하다.

셋째, 귀화제도의 개혁이 필요하다. 현행  
법은 귀화의 요건으로 5년간의 거주, 품행  
단정, 생계유지능력, 이전 국적의 포기 등이  
규정되어 있다. 그리고 신청인이 이런 요건  
을 충족하더라도 귀화의 허가는 법무부장관  
의 재량에 맡겨진다. 앞으로는 귀화심사의  
투명성을 높이고 법무부장관의 재량권 범위를  
제한하는 동시에, 귀화불가 판정이 났을  
경우 신청인이 그 이유를 알 수 있도록 해야  
한다. 또 귀화요건 중 이전 국적의 포기에  
대해서는 다음에 언급할 것처럼 이중국적을  
허용하는 방향으로 개혁이 필요하다.

넷째, 이중국적의 취급을 재검토해야 한  
다. 지금까지 한 사람은 하나의 국적만 가져  
야 한다며 이중국적을 부정적으로 평가하는  
사고방식이 강했다. 그러나 정주 외국인이  
많이 거주하는 서구의 여러 나라들에서는 개  
인의 권리 향상이라는 관점에서 뿐 아니라  
정치적 및 사회적 통합의 관점에서 이중국적  
을 허용하는 경향이 강해지고 있다. 거주국  
에서의 국적취득을 위해 이전 국적의 포기가  
조건이 되는 경우에는 신고나 귀화를 하지  
않고 외국국적으로 머무르기 쉽기 때문이다.  
일본도 통합정책의 일환으로 가능한 한 이중  
국적을 용인하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 국적과 민족적·문화적 정체  
성의 관계를 보자. 일본사회에서는 '일본국

민'과 '일본민족'을 동일시하는 경향이 짙  
다. 그렇기 때문에 외국인이 일본국적을 취  
득하는 것은 자기문화를 버리고 '일본인'이  
되는 것으로 생각하기 쉽다. 특히 귀화제도  
는 그러한 同化압력의 상징으로 기능했다.  
그런 만큼 국적제도의 재검토는 국적에 대  
한 의식개혁에 기여하게 된다. 그러나 국적  
취득이 쉽게 된다 할지라도 외국에 뿌리를  
가진 일본국적자가 자신의 출신을 밝힘으로  
써 불이익을 받게 되는 사회라면 결국 국적  
취득은 지금과 마찬가지로 동화적 성격을  
 띄게 된다. 현재 특별영주자들을 대상으로  
신고에 의한 일본국적 취득을 인정하는 방  
안을 검토하고 있는데, 이와 함께 일본국적  
취득자의 민족적 정체성 보장문제가 동시에  
거론되지 않으면 안 될 것이다.

## 3) 외국인 기본법의 제정

대전 후의 일본에는 오랫동안 '국민'과  
'외국인' 사이의 법적 지위 격차가 컸었고,  
특히 체류 외국인의 절대다수를 차지하는  
舊 식민지 출신자는 그 권리가 현저하게 제한되  
어 있었다. 이들에 대해서는 1980년대 이후  
사회권 보장 및 법적 지위 안정화가 진전되  
었지만, 여기에는 식민지배의 역사를 배려한  
측면이 있었다. 통합정책을 통해 외국인의  
법적 지위를 정비하는 것은 아직 불충분한  
점이 많은 것이다. 잔존하는 전후 보상의 과  
제에 대처함과 동시에 최근에 일어난 신규  
유입 외국인의 정주화에도 대응할 법적 지위  
의 재검토를 할 필요가 있을 것이다.

그래서 새로 '외국인 기본법'을 만들어  
외국인의 권리·의무관계를 규정할 것을 제  
안한다. 이 기본법에 기초한 법적 지위의 보  
장은 사회적, 경제적, 정치적 통합을 진전시  
키는 데 대한 법적 뒷받침을 하는 것이다.

영주자들은 국정참정권 등 일부 영역을 제  
외하고는 국민과 동등한 자격을 가진 것으  
로 간주하여 '영주시민'으로서의 법적 지위  
를 확립한다. 사회적 권리에 관해서는 영주  
자격의 유무에 상관없이 내외국인 평등의  
원칙을 철저히 한다. 또 외국인도 국민과 같  
이 헌법 및 법령의 준수, 납세 및 주민등록  
등의 의무를 지게 한다.

또 舊 식민지 출신자에 대해서는, 2000년  
에 제일 한국·조선인이나 타이완 출신자를  
대상으로 한 전쟁희생자 원호법이 성립되었  
으나 그 입법 취지에 식민지배에 대한 반성  
이 포함되어있지 않고 보상지급액이 일본인  
에 비해 매우 적다. 그런 점을 개정하는 새  
로운 입법조치와 함께 전후 보상의 일환으  
로 식민지배에 관한 기록의 수집·보존·공  
개 및 역사교육을 위한 국립자료관 개설을  
제안한다.

권리를 종류별로 보면, 먼저 자유권은 일  
반적으로 외국인에게도 보장되어 있지만 직  
업선택이나 거주 자유는 외국인의 상태에  
따라 혹은 그 권리의 실질상 크게 제약을 받  
기도 한다. 그러나 영주자에 대해서는 권리  
제한을 최소화해야 하며, 국가안전에 관련  
된 일부 공무원직을 제외하고는 직업선택의  
자유가 국민과 평등하게 주어져야 한다. 또  
재판을 받을 권리, 국가배상청구권 등 受益  
權에 대한 내외국인 평등도 기본법에 명기  
해야 한다.

사회권에 관해서는 1980년대 이후에 사  
회보장에 관한 국적요건의 철폐가 진전되었  
다고는 하지만, 아직도 제도적 보장이 부족  
한 분야가 있다. 우선 영주자와 정주자 등에  
한해 적용되고 있는 생활보호는 1년 이상의  
체류자격을 가진 외국인 모두에게 적용되어  
야 한다. 의료보험 미가입자가 많다는 문제

외국인의 경우에는 희망에 따라 국민연금과 의료보험을 분리해서 의료보험만의 가입을 인정해야 하며, 응급치료에 대한 의료부조는 모든 사람에게 적용해야 한다. 교육에 대해서는 체류자격의 유무에 상관없이 모든 아이들에게 교육받을 권리를 보장한다.

참정권에 대해서는, 현재 영주 외국인의 지방선거권법안이 국회에서 계속 심의되고 있다. 그러나 선거권만 인정하는 제도는 선거권자가 동시에 피선거권을 갖는다는 원칙의 민주주의 이념에 반한다. 따라서 영주 외국인에게 지방의회 및 首長의 선거권과 피선거권, 주민의 직접청구권 등 모든 지방참정권을 보장해야 한다. 주민투표를 조례로 규정한 자치단체는 그 투표권을 영주 외국인에게도 인정해야 한다.

문화적 권리에 대해서도 외국인기본법에 서 언급할 필요가 있다. 다음에 말하는 다문화 공생을 위한 시책을 통해 사회 속의 문화적 다양성을 존중하고 문화의 교류 및 발전에 따라 얻어질 이익을 향유할 기회를 보장해야 한다.

## 국가와 지방자치단체의 통합정책

### key point

평등과 다문화 공생 이념에 기초한 사회를 만들기 위해,

1. 국가는 '사회통합국'을 설치하고 법률에 의해 차별의 금지, 사회보장, 노동정책, 공무원취업권, 정치참가 및 문화적 권리의 보장, 기초 데이터의 수집 등을 진행한다.
2. 지방자치단체는 내외국인 평등의 원칙을 철

저히 하고, NPO와 제휴하여 지역적 다문화 공생사회 만들기를 진행한다. '다문화공생회의'의 설치를 통해 외국인이나 소수민족 일본인의 정치참여를 촉진한다.

3. 외국인이나 소수민족 일본인의 존재를 전제로 한 공교육제도를 구축함과 동시에 외국인학교의 법적 위상을 재고한다.

평등의 이념을 내걸고 다문화 공생사회 만들기를 진행시키기 위해서는 인권옹호, 정보제공, 일본어 학습 등을 포함한 사회참여의 기회를 보장하기 위한 종합적인 시책이 요구된다. 또 개인 수준의 권리보장에 더해 문화적 공동체를 지원하는 시책을 아울러 펼칠 필요가 있다.

일본정부는 일찍이 국내에 소수민족이 존재하지 않는다는 공식전해를 유지해왔지만, 1991년 UN인권소위원회에서 아이누 사람들이 소수민족인 것을 인정했다. 그러나 일본사회의 민족적·문화적 동질성을 강조하는 사고방식은 공직에 있는 사람들의 발언이나 대중문화를 통해서 되풀이 되고 있다. 국가나 지방자치단체가 솔선해서 사회 속의 문화적 다양성을 존중하는 자세를 보이는 것이 중요하다.

### 1) 국가의 정책

국가의 통합정책을 종합적으로 관할하는 기관으로 '사회통합국'(가칭)을 内閣府 밑에 설치할 것을 제안한다. '사회통합국'은 관계부처와 제휴하고 자치단체와 협력하면서 아래와 같은 시책을 진행시킨다.

외국인이나 소수민족 일본인의 평등한 사회참여 여건 형성을 위해 우선 필요한 것이 법률에 의한 차별의 금지이다. 작년에 문제

가 커졌던 고령자취업의 어려움처럼 '외국인사실'이라는 노골적 차별이 행해지는 경우도 드물지 않다. 헌법14조가 차별을 금지하고 있다고는 하지만, 개별법이 없으면 단속이 어려운 측면이 있다. 일본은 1995년에 UN의 인종차별철폐조약을 비준했고, 금년 3월에 UN인종차별철폐위원회는 인종차별 금지를 위한 법률의 제정을 일본정부에 권고했다. 조약에 대응하는 국내법으로 '민족차별금지법'(가칭)의 제정을 서둘러야 한다. 또 현재 법무부에서 설치를 검토하고 있는 人權救濟機關의 구성원 가운데 민족차별금지위원을 추가하는 방안도 생각할 수 있다.

둘째, 사회보장제도에서 외국인 주민이 받고 있는 불평등의 시정이 필요하다. 제일 한국·조선인 고령자는 일찍이 국적조항 때문에 無年金자가 되었다. 특별급여금을 지급하는 자치단체가 늘고는 있지만 일본인과의 격차가 심하다. 또 일본에서 일한 뒤 귀국하는 외국인의 경우 연금을 납부만 하고 마는 문제가 있다. 또한 현행 제도는 탈퇴 일시금 지급 한도가 3년분이므로 이 기간의 연장도 과제다. 현재 일본의 사회보장제도는 재검토가 활발하게 이루어지고 있지만 외국인이 안고 있는 이런 제도상의 문제도 해결하지 않으면 안 된다.

셋째, 외국 출신자는 그 대부분이 취업자이고 노동분야는 통합정책 중에서 중요한 자리를 차지한다. 우선 고용촉진을 위해 공직업안정소에서 자치단체나 NPO와 제휴해 통역시스템을 정비한다. 또 실업자의 증가를 방지하고 외국인이나 소수민족 일본인을 보다 많은 분야에서 일할 수 있도록 하기 위한 직업훈련이 중요하게 된다. 여러 연령층의 외국 출신자를 고려하면서 직업능력 개발에 관한 시책을 진전시켜나갈 필요가

있다.

다음에 외국인 고용의 適正化와 노동자로서의 권리보장을 위해 노동청의 지도·감독 체제를 강화한다. 노동자로서의 권리는 현재도 체류자격을 묻지 않고 내외국인이 평등하게 되어있지만, 실제로는 고용이나 노동재해보상에서 불리한 처우를 받는 경우가 있고 또 임금 체불 등의 문제가 생긴다. 노동계약의 체결에 관한 규제를 강화하고 고용보험가입 의무를 강화할 필요가 있다. 기업은 외국인 노동자를 경기조절기능으로 이용하는 경우가 많다. 청부계약이라는 명목하에 위법하게 노동자 파견사업을 하는 업자의 단속에 주력하는 한편, 직업안정법을 적용해서 파견을 받는 사업주에게도 벌칙을 부과해야 한다. 이와 관련해서 이주노동자 권리조약을 비준해야 한다.

넷째, 외국인의 공무원취업과 정치참여 촉진에도 대처할 필요가 있다. '당연한 法理'에 기초해서 외국인이 '공권력의 행사, 또는 공적 의사의 형성에 대한 기획'에 관여하지 못하도록 하는 행정전해를 국가가 나서서 공식적으로 철회하고, 지방공무원의 국적조항 철폐를 진행시킨다. 국가공무원에 대해서는 국민이 아니면 취임할 수 없는 직종을 검토하고 이를 법률에 명시한다. 또 정치참여 분야에서는 자치단체 수준에서 설치하는 '다문화 공생회의'(가칭) 등을 보완하는 형태로 각종 심의회나 자문위원회에 외국인이나 소수민족 일본인의 참가를 촉진하고 民意를 반영하는 채널을 확충한다.

다섯째, 소수민족 일본인의 문화적 권리 보장과 관련하여 근년에 아이누 문화진흥법에 기초한 문화사업 조성이 시행되었으나, 국가의 실적은 극히 드물다. 앞으로 자치단체가 하는 다문화 공생사업에 대한 조성제



도를 설치해서 갖가지 문화적 공동체 활동을 적극적으로 지원해야 한다.

마지막으로 통합정책에 대한 기초 데이터의 수집도 국가사업으로 중요하다. 외국인 및 소수민족 일본인에 대한 인구동태, 취로 상황, 교육, 사회생활 등에 관한 조사 및 자료수집을 하여 통합정책의 기획, 실시, 평가를 위한 자료로 삼는다.

## 2) 지방자치단체의 정책

외국인이나 소수민족 일본인을 둘러싼 사회환경이나 문제들은 지역에 따라 차이가 크다. 따라서 구체적인 다문화 공생사업은 주로 지방자치단체에 맡기는 것이 효과적이다. 국가와 자치단체 사이의 이 같은 역할분담은 지방분권의 추진에도 호응하는 것이다.

첫째, 자치단체 행정은 내외국인 평등의 원칙을 철저히 하지 않으면 안 된다. 그러기 위해서는 전술한 것처럼 외국인 등록제도를 폐지하고 주민등록으로 일원화하며, 외국인을 일본인과 대등한 지역사회의 구성원으로 자리매김하는 것이 필요하다. 주민등록과 별개로 외국인등록을 하는 것은 외국인을 관리한다는 발상에 기초한 것으로서 사회통합에 방해가 된다. 한편 지역사회의 대등한 구성원으로서의 지위를 실질적으로 보장받기 위해서는 다言語에 의한 행정서비스를 하지 않을 수 없다. 자치단체는 홍보활동이나 생활상담을 포함하여, 될 수 있는 한 지역주민의 수요를 반영한 다言語 서비스를 제공하는 것이 바람직하다.

둘째, 내외국인 평등의 실현과 같이 중요한 것이 다문화 공생의 추진이다. 1980년대 이후 대부분의 자치단체가 '국제교류협회'(이하 협회)를 설치하고 '지역의 국제화'에 착수했다. 협회는 외국인 주민에 관한 분야

에서도 곧 역할을 수행했지만, 요즘은 제정난으로 그 활동이 축소되는 경향에 있다. 따라서 자치단체 안팎의 체제를 재검토할 시기가 되었다고 본다.

먼저 외국인이나 소수민족 일본인이 많은 시·동·면은 다문화 공생을 담당하는 局이나 都를 설치하고 다문화 공생마을 만들기<sup>1)</sup>에 대한 기본방침을 결정하는 것이 바람직하다. 외국인을 지역사회의 구성원으로 인정한다면 행정의 모든 영역이 외국인 주민과도 관련될 것이고, 앞으로는 협회 이상으로 자치단체 스스로가 다문화 공생의 실현에 대처할 것이 요구된다. 간사이關西 등지의 자치단체에서는 '지역의 국제화'에 착수하기 이전부터 외국인의 인권보장에 대처했었다. 각 자치단체의 인권시책에 외국인과 관련된 시각을 적극적으로 받아들이는 것이 중요하다.

시·동·면의 협회 역할을 再定義하는 것도 필요하다. 한정된 재원을 유효하게 활용하기 위해서도 자매도시결연 같은 대외적 국제교류로부터 지역사회로 눈을 돌린 다문화 공생 추진으로 중점을 옮겨야 할 것이다. 앞으로 시민분야가 공익실현에 보다 폭넓게 참여할 것이 기대된다. 따라서 협회는 다양한 NPO와 자원봉사자의 육성 및 지원, NPO의 네트워크화, 자치단체와 NPO 사이의 제휴라는 역할을 담당하는 것이 바람직하다.

외국인이나 소수민족 일본인이 많은 시·동·면에서는 지역수준의 다문화 공생사회 만들기를 향한 구체적 지원책의 실시가 시급하다. 일본어가 모국어인 외국인출신자를 위해 공영주택 및 보육원·유치원·공립학교가 그들을 받아들일 환경을 정비하지 않으면 안 된다. 공영주택에서는 외국출신

자도 자치회에서 갖가지 직책을 맡을 수 있도록 입주시에 자치회 역할에 대해 충분히 설명할 필요가 있다. 또 대규모의 집합주택은 외국어를 할 수 있는 관리인을 상주시키는 것이 바람직하다. 외국출신자가 많은 지역은 자치회, 학교행정, NPO가 함께하는 '지역공생연락회'(가칭)를 설치해서 지역 내에서 발생하는 문제를 해결할 것을 제안하고 싶다.

주민회관을 다문화 공생사회의 거점으로 활용하는 것도 중요하다. 이미 많은 자치단체가 주민회관을 이용한 일본어 강좌를 실시했었다. 이런 일본어 강좌나 일본어 자원봉사자 양성강좌의 개설은 앞으로도 진행시킬 필요가 있다. 또한 장소 제공 등을 통해 지역자원봉사자 단체에 의한 일본어교실을 지원하는 것도 시·동·면의 역할로서 중요하다. 각 주민회관에서 열리는 일본어 교실은 단순한 학습의場に 머무르는 것이 아니라 일본어 자원봉사자들과 외국인 및 소수민족 일본인의 교류의場이 되는 것이 바람직하다. 또한 주민회관에서 다문화 공생의 계발을 목적으로 하는 다양한 강좌들을 개최함으로써 국적이나 민족이 다를지라도 함께 사는 지역사회의 일원이라는 의식을 키울 수 있게 된다. 그리고 개발교육이나 환경교육 등을 통해서 地球村 시민으로서의 정체성 형성을 향해 나아가갈 수 있다.

마지막으로 외국인이나 소수민족 일본인의 정치참여를 지역수준에서 촉진할 필요가 있다. 정책형성에 대한 관여는 평등한 사회참여의 기본 가운데 하나이다. 1990년 이후 일부 자치단체에는 외국인출가<sup>2)</sup>가 설치되어 외국인 주민이 안고 있는 문제에 관한 행정 제

언을 하도록 하고 있다. 앞으로 소수민족 일본인의 증대도 예상되므로 시·동·면 수준에서 외국인 뿐 아니라 소수민족 일본인도 포함하고 또 NPO 관계자 등 다수파 '일본인'도 참가하는 '다문화 공생회의'(가칭) 설립을 제안하고 싶다. 회의의 구성원은 公券에 의해 선출한다. 그리고 시·동·면 수준에

.....  
**글로벌시대를 맞아  
기존의 단일민족지향을 탈피하고  
다민족국가를 만들어 가기 위해  
다문화 공생이념에 입각한  
체계적 통합정책의 모색이 절실하다.**  
.....

서의 그 같은 회의체를 복수로 가지게 될 都·道·府·縣은 그 회의를 네트워크화하는 연락회의를 조직한다. 다문화 공생회의는 영주 외국인의 지방 선거권 및 피선거권을 보완하고 자치단체의 정책형성에 폭넓은 목소리를 반영하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

## 3) 교육정책

지금까지 일본의 공교육은 대상이 학생들이 모두 일본국민인 것을 전제로 국가 차원에서 정한 획일적 학습지도요령 아래 행해졌었다. 2002년도부터 실시되는 新학습지도요령<sup>3)</sup>도 외국인 학생의 존재를 상정하지 않았고, 작년 12월에 제출된 교육개혁국민회의의 답신도 마찬가지였다. 그러나 학생들 중에는 일본에 정주·영주 또는 일시 체류하는 외국인이 있으며 또한 혼혈이나 귀

3) 新학습지도요령에 대해서는 본지 2001년 5월호의 <‘여유있는 교육’이 일본을 망치고 있다>(95~102쪽) 참조. (편집자)

다른 사람 등 일본국적자의 문화적 배경도 다양하다. 앞으로 다문화 공생사회의 구축이라는 목표에 비추어 이들 모든 학생들을 시야에 넣은 학교교육의 존재방식을 생각할 필요가 있다.

그래서 우선 공교육의 존재방식을 재검토한다. 공교육의 대상으로 외국인이나 소수민족 일본인 등이 포함된다라는 것, 그리고 학생들이 다양한 문화적 배경을 갖고 있다는 것을 학습지도요령에 명기해야 한다.

이미 몇 개의 자치단체는 외국인교육에 대한 지침을 설정했지만 앞으로는 소수민족 일본인들도 배려한 다문화 공생교육 기본방침(가칭)을 책정하는 것이 바람직하다. 일본어를 모국어로 하지 않는 학생들의 증가에 따라 공교육의 언어교육 방법론이 논의되고 있다. 문부과학성은 금년 들어 '제2언어로서의 일본어 교육JSL'의 연구에 착수했지만, 일본어 교육의 이념을 명확하게 하는 것이 우선 필요하다. 그리고 외국인의 정주화를 전제로 한 일본어 교육 커리큘럼 만들기 등 서두르지 않으면 안 된다. 앞으로 국어·일본어·외국어 등을 종합적으로 고려한 언어교육정책의 확립이 요구된다.

다음에 교원양성과정을 개혁한다. 각 대학에 일본어 교육관계 과목의 개설 및 확충을 진행시키고 JSL의 교원자격 신설을 검토한다. 한편 다문화 공생교육에 관한 과목도 확충하고 모든 교원지방생에게 필수로 이수토록 한다. 또 외국인 교원도 일본인과 같은 자격으로 채용하고 특히 외국인 학생이 많은 학교에서의 채용을 추진한다.

교육 현장에서 다문화 공생교육을 실천한다. 첫째, 일본은 단일민족국가 아니라 국

민 가운데 다양한 민족적, 문화적 배경을 가진 사람들이 있다는 사실을 학생들이 이해하는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 국어나 사회 과목 등의 교재나 수업내용 재검토가 필요하다. 둘째, 시민적 정체성의 육성을 위한 교육을 한다. 국적을 불문하고 누구나 일본사회 및 지역사회의 대등한 구성원이라는 것을 배우고, 또 평등과 다문화 공생의 이념을 배우는 것이 목표가 된다. 이때 제일 한국인 등 외국인의 정주화 과정에 대한 역사적 이해를 깊이 하는 것이 중요하다. 지역사회 일원으로서의 정체성을 출발점으로 해서 이를 地球村 시민으로서의 정체성으로도 결부시킨다. 셋째, 민족적 정체성을 보장하는 교육이 필요하다. 이런 교육은 많은 간사이 지역의 초·중등학교를 중심으로 하여 변변찮은 재정지원 아래 제일 한국인들이 오랫동안 실천해왔다. 특정 언어나 문화를 배울 것을 바라는 학생들이 일정한 수에 달하는 학교에서는 그와 같은 수업이 바람직하다.

이 같은 다문화 공생교육에는 지역사회가 큰 역할을 수행한다. 新학습지도요령은 "열린학교 만들기"를 위해 "가정이나 지역사회와의 연대를 강화할 것"을 강조하고 있는데, 외국인이나 소수민족 일본인 학생들의 일본어 교육과 교과학습 지원을 위해서는 지역의 일본어 자원봉사자를 활용하지 않을 수 없다. 각 학교마다 교직원, 학부모, 지역의 자치회, 그리고 자원봉사단체로 구성되는 '다문화 공생위원회'(가칭)를 조직하고 이들의 일본어학습 및 교과학습의 지원태세를 정비할 것을 제안하고 싶다. 또 지난 몇 년간 朝鮮學校와 일본의 공립학교 사이의 교류가 진전되고는 있지만, '열린학교 만들

기'의 일환으로 외국인학교와의 교류를 한층 더 추진할 것이 요망된다.

외국출신 학생들을 받아들이는 자세도 필요하다. 외국인이 많은 지역에서는 고등학교의 외국인 학생정원 신설 및 확대가 요망된다. 또 중학교의 야간학급은 지금까지 중국 귀국자 등 외국출신 학생을 많이 받아들였으나, 이를 더 증설해서 보다 다양한 교육의 기회를 제공할 것이 기대된다. 외국출신자의 경우 외국인학교에 다니는 것도 선택지가 된다. 지금까지 일본의 외국인학교는 조선학교가 대다수를 차지했었지만 지난 몇 년간에 브라질학교가 전국적으로 급속하게 늘어났다. 또 그 밖의 외국인으로부터도 외국인학교의 설립을 바라는 소리가 일어나고 있다. 일본의 학생 수 감소로 공립학교의 통폐합이 진행되고 이용되지 않는 시설이 증가하고 있으므로 그런 시설을 외국인학교 설립을 위해 제공하는 등 자치단체가 적극적으로 지원하는 것이 바람직하다.

마지막으로 외국인학교(민족학교)의 법적 위상을 재고해야 한다. 현재 이들 학교의 태반이 정규학교가 아닌 각종학교로 되어있다. 외국인학교가 충족시켜야 할 교육과정 기준을 설정하고, 그것을 채운 학교는 정규학교로 자리매김해서 일본의 다른 학교들과 동등한 졸업자격을 인정할 것을 제안한다. 또 그런 인가를 받은 학교에게는 일본의 사립학교와 같이 助成金を 교부해야 한다.

### 다민족 공생의 내일을 향해

외국인 및 이민의 수용에 관한 현재의 논의는 인구감소라는 요인이 전면에 나타나 있다는 점에서 10여 년 전에 있었던 '외국인노동자 문제'와는 다르다. 그러나 논의방

법에는 그 때와 마찬가지로 문제점이 있다. '개국이나 쇠국이나' 하는 당시의 문제제기 방법은 대전 전부터 일본에 거주해 온 제일 외국인이나 소수민족 일본인에 대한 고려가 누락되어 있었다. 이것은 현재도 기본적으로 변하지 않고 있다. 장래의 인구감소에 대비해 외국인 노동자나 이민을 수용하는 것이 필요한가의 여부에 대한 논의를 시작하기 전에 일본에서의 외국인 수용 역사와 현재의 상황을 제대로 이해할 필요가 있다.

일찍이 일본제국은 영토를 확장하면서 총인구의 30%를 非일본계 '臣民'이 차지하는 다민족국가로 되었다. 식민지인 타이완과 조선에서는 內地人과 外地人의 법적 불평등을 유지하면서 갖가지 동화정책을 실시했다. 한편 대전 후 일본은 단일민족국가의 신화를 견지했었다. 그래서 헌법상 인권의 보편성은 승인되었지만, 일본인과 외국인 사이에 '국적'의 벽은 높이 쌓였고 민족차별을 금지하는 입법이 등한시되었다.

글로벌화가 진행되는 오늘날에야 비로소 일본은 단일민족지향을 탈피할 필요성을 겨우 인식하기 시작했다. 그러나 그것을 대신할 사회구상이나 구체적 정책에 관한 논의는 별로 없다. 1990년대를 통해서 점점 더 많은 외국 출신자들이 일본사회의 구성원이 되어왔다. 이제부터 일본은 '단일민족국가'도 아니고 또 대전 전과 같은 '다민족帝國'도 아닌 다민족 국가를 만들어 가지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 이 글에서 제기한 것 같은 평등 및 다문화 공생 이념에 기초한 체계적 통합정책이 불가결할 것이다.

4) 조총련계 학교, 초등학교부터 고등학교까지 전국 규모로 있어서, 민간계 한국학교에 비해 그 수와 규모에 있어서 월등하다. (이자)