

2/ 지방의 국제화에 나타난 일본의 중앙-지방 간 관계

지방정부의 정책 리더십 재조명*

양기호



2012년 1월 18일 도쿄에서 열린 제1차 일본·한국·유럽 다문화도시 서밋(日韓欧多文化共生都市サミット)에서 도쿄선언을 낭독하는 단체장 모임

양기호(梁起豪) 연세대학교 대학원 정치학과를 거쳐 일본 게이오대학 법학연구과에서 정치학박사 학위를 취득했다. 한국다문화학회 회장, 한국정치학회 한일학술교류위원장, (사)한일미래포럼 운영위원장 등을 역임했고, 현재 성공회대학교 일본학과 교수로 재직 중이다. 주요 저서와 논문으로 『일본의 지방정부와 정책과정』(서울대학교출판부, 2003), 『글로벌리즘과 지방정부』(논형출판사, 2012)로 한국지방자치학회 학술상을 수상했다. 논문으로 “A Critique of Government: Driven Multicultural Policy in Korea: Towards Local Government: Centered Policies”(Asian Studies, University of Philippine, 2014. 1), 「転換期に立つ韓国の移民政策：外国人の社会統合を中心に」(GEMC Journal in Tohoku University, 2010. 3) 등이 있다.

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호 NRF-2008-362-B00006).

1. 문제 제기

16세기 대항해시대 아래 국가와 지역은 장소와 공간을 나타내는 그리스어 ‘topos’로 치환되면서 도시와 항구에서 현상화되었다. 유럽 각국의 해양 진출과 제국주의는 상업과 문명을 기치로 바다와 항구를 통해, 지극히 인위적인 교류의 창(窓)을 열어갔다. 에도 막부의 국제무역항으로 공인된 나가사키(長崎)는 서양인에게 곧 일본을 의미했다. 멀리 유럽에서 아프리카 희망봉과 인도양을 건너서 겨우 도착한 나가사키 데지마(出島) 섬은 일본의 창이었다. 일본의 지방도 세계와 독자적인 교류를 모색했다. 1613년 센다이번(仙台藩)의 초대 번주인 다테 마사무네(伊達政宗)는 게이초 유럽사절단(慶長遣歐使節團)을 파견했다. 센다이에서 서양식 범선을 건조한 마사무네는 하세쿠라 쓰네나가(支倉常長)를 포함한 약 180명의 사절단을 구성했다. 최초로 태평양을 횡단한 일본인인 이들은 멕시코, 스페인, 로마교황청을 방문해 외교적인 교섭을 전개했다.

에도 막부는 쇄국체제하에서 나가사키(長崎), 쓰시마(對馬), 사쓰마(薩摩), 마쓰마에번(松前藩)에 대외창구를 설치했다. 나가사키는 네덜란드와 중국과의 교섭을, 쓰시마는 조선과의 외교를, 사쓰마는 류큐(琉球) 왕국과, 마쓰마에번은 북방 에조지(蝦夷地)와 외교업무를 수행했다. 나가사키를 통해 유입된 난학이 18세기 일본에서 개화한 것, 일찌감치 서양과 접촉한 사쓰마번(薩摩藩)과 조슈번(長州藩)이 메이지유신을 주도해 근대 일본을 형성한 것은 매우 중요하다. 지방은 외국과의 교역창구이자 일본의 재탄생을 준비하면서 근세와 근대를 잇는 접점이었다. 그리고 일본의 체제 변화(regime change)를 촉발시킨 중요한 장소이자 공간이 되었다. 일본의 근대화는 지방이 중앙에, 중앙이 지방에 상호 영향을 미치면서 시작되었다.

그러나 메이지유신 이후 국민국가 형성과 전시통제, 자민당과 관료 주도의 고도성장 정책은 지방의 권력을 중앙으로 집중시켰다. 중앙정부는 일본 시스템을 관리 지배했고, 지방은 통제와 종속에서 벗어나지 못했다. 전후 평화헌법에 지방자치가 규정되어 지방의 민주주의와 정책 능력은 점차

향상되어갔다. 고도성장 과정에서 중앙정부의 개발주의는 대도시로의 인구 집중, 지방의 과소화가 진행함에 따라 많은 문제가 발생했다. 공해 등의 환경오염, 무계획적인 개발에 의한 재해 발생, 낙후된 공공시설의 정비, 주거 환경의 악화와 주택난, 토지가격의 급등, 지방산업의 재편에 따른 후유증, 과소와 과밀의 문제 등이었다. 이러한 문제는 당연히 지역주민생활에 중대한 영향을 미치나, 중앙성청(省庁)은 여전히 개발 위주의 사고방식에서 벗어나지 못하고 있었다. 지방정부가 지역 내 문제를 해결하고, 시민의 입장에서 정책을 입안하며, 지역의 특성을 살려서 종합행정을 전개해야 했다.¹

1970년대부터 미노베 료키치(美濃部亮吉), 나가스 가즈지(長洲一), 하타 야와라(畠和), 미야자와 히로시(宮澤弘), 마쓰시타 게이치(松下圭一), 니시오 마사루(西尾勝) 등 혁신자치체의 단체장과 진보학자들은 지방의 시대를 열어갈 철학과 정책에 대해 고민했다.² 자민당의 중앙집권에 대항해 혁신자치체로 대표되는 일본의 지방은 진보진영과 지방도시를 결합시켜 다양한 담론을 정책으로 바꾸어갔다. 혁신자치체의 반공해, 복지정책, 호현사상을 바탕으로 1967~1979년간 미노베 료키치 지사의 환경·복지를 중시한 도쿄도정, 1968년 시민생활의 최저기준을 적용시킨 마쓰시타 게이치의 시벌 미니멈(civil minimum), 1978년 나가스 가즈지의 지방의 시대론, 1980년 비핵도시선언 확산 등의 진보주의는 일본 자민당의 성장 위주와 개발주의에 대체하려는 지방정부의 작품들이었다.

진보적 경제학자 출신으로 정계에 진출한 나가스 가즈지 가나가와현(神奈川県) 지사는 1978년 7월 가나가와현, 도쿄도(東京都), 사이타마현(埼玉県), 요코하마시(横浜市), 가와사키시(川崎市)의 혁신단체장 주도하에 열린 “지방의 시대 심포지엄”에서 ‘지방의 시대’를 세 가지 논점에서 파악했다. ‘지방

1 양기호, 「선진국의 지방화 현황」, 『지방화와 국가전략』, 대우경제연구소, 1995.

2 혁신자치체를 대표하는 미노베 료키치 전 도쿄도(東京都) 지사, 지방의 시대를 제창한 나가스 가즈지 전 가나가와현(神奈川県) 지사, 사회당 출신의 하타 야와라 전 사이타마현(埼玉県) 지사, 지방에서 중앙으로, 지역 커뮤니티 구축을 강조한 미야자와 히로시 전 히로시마현(広島県) 지사, 1968년 도쿄도정책에 적용된 시벌 미니멈(civil minimum)을 제창한 대표적인 진보학자인 마쓰시타 게이치 전 도쿄대학 교수, 지방분권을 추진해온 니시오 마사루 전 도쿄대학 교수 등이 포함된다.

의 시대’ 이론은 단순한 지방분권이 아닌 자치, 분권, 참가의 원리를 기초로 새로운 사회시스템을 구축하려는 사상적인 전환을 내포하고 있었다.³

첫째, 지방자치의 문제가 단순한 행·재정론을 넘어서 현재 인류가 직면한 근대 공업문명을 극복하기 위한 새로운 문명론의 일환이어야 한다. 지방은 중앙에 의존하는 부속물이서는 안 되며, 경제사회와 생활 면에서 확실한 이념과 실체를 지녀야 한다. 이를 위해서는 복지와 교육, 친환경 에너지, 선순환의 지역경제에 대한 창조적인 관점과 정책이 필요하다. 또한 지방이 자족적인 생활권을 형성하고 완결성을 가진 시스템을 구축해야 한다.

둘째, 거대도시와 거대과학, 그것을 떠받치는 중앙집권적인 사회시스템의 문제점을 해결하려면 필연적으로 시민자치를 추진해야 한다. 자치는 시민들의 행동원리며 참가보다 더 넓은 개념이다. 시민은 행정에 정당한 요구를 하며, 행정은 이를 위한 조건을 정비해야 한다.

셋째, 지방정부의 시책은 지역주민의 의사를 반영해 우선순위를 정하고 종합적이고 장기적인 관점에서 결정해야 한다.

이상과 같은 나가스 지사의 주장은 지방단체장과 공무원에게 신선한 충격이었고, 자치의 철학을 반영한 종합계획이 수립되었다.⁴

1970년대 혁신자치체, 1980년대 지방의 시대, 1990년대 지방분권 개혁, 2009년 일본민주당의 지역주권론을 거치면서 지방은 점차 활력에 찼다. 이 가운데 지방의 독창적인 비전과 정책이 가장 두드러진 것은 지방의 국제화 분야다. 일본의 지방정부는 일찌감치 외국 지자체와 자매결연을 맺어 교류 협력해왔다. 미국과 유럽은 물론 역사, 영토 갈등을 빚고 있는 중국이나 한국과도 풀뿌리 교류를 통해 상호이해를 심화해왔다. 정주외국인(定住外國人)에 대한 차별을 금지하고 언어와 문화가 다른 외국인주민들과 다문화공생을 추진해온 것이다. 일본의 지방정부는 국제교류와 통상협력, 다문화공생과 이민정책을 주도적으로 전개했다. 1980년대 국제외교에서 민제외교(民際

3 本田弘他 編著, 『創生.地方自治』, ぎょうせい, 1992, 274~276쪽.

4 양기호, 「선진국의 지방화 현황」, 1995.

外交)로, 1990년대 국제교류에서 국제협력으로, 2000년대 이후 다문화공생에서 이민정책으로 변화한 지방정부의 국제화의 정책과 이념은 지방정부의 독자성과 정책 능력에 기인한 부분이 적지 않다.

2. 연구의 논점과 구성

지금까지 일본의 중앙-지방 간 관계에서 중앙정부는 오랫동안 우위에 있었다.⁵ 제2차 대전 패전과 미군의 전후 개혁에도 불구하고 중앙이 지방을 주도하는 전전·전후 연속론과 관료통제론은 정치적 다원주의와 지방정부의 자율성을 강조하는 중앙-지방 간 상호의존론⁶보다 더 자주 인용되었다. 이러한 시각의 연장선상에서 중앙정부가 지방의 국제화를 주도, 지원해온 것으로 평가하기도 한다. 중앙 성청이 지방정부는 말할 것도 없이, 시민단체나 기업체를 지도하면서 국제교류, 다문화정책, 개발원조의 사령탑 역할을 해왔다고 인식하는 것이다. 이에 따르면, 지방의 국제화는 일본 정부가 주체고, 지방정부와 시민사회는 객체로 간주되고, 국제화 과정에 있어 지방의 독자성보다 수동성이 부각되었다.

일본 지방정부의 국제화를 분석한 기존 연구는 창조적이고 자율적인 국제화 정책의 추구라기보다는 중앙정부의 지시와 유도에 따른 지방의 변화라는 시각으로 파악하고 있다. 1985년 플라자 합의와 엔고 현상, 냉전 이후 신자유주의의 도래, 일본 내 아시아 인식의 변화 등을 배경으로 중앙정부, 특히 총무성이 정책 형성과 과급 과정에서 지방의 국제화를 주도해왔다는

⁵ 전후 개혁에도 불구하고 중앙관료의 우위를 주장하는 대표적인 저서로 中郷章 編,『官僚制と日本の政治』, 北樹出版, 2001; 辻清明,『新版日本官僚制の研究』, 東京大学出版会, 1986; 岡義武 編,『現代日本の政治過程』, 岩波書店, 1958 등이 있다.

⁶ 중앙과 지방 간 상호의존이나 지방정부의 자율성을 강조한 저서로 佐佐木信夫,『地方分権と地方自治』, 勁草書房, 1999; S. R. リード,『日本の政府間関係』, 木鐸社, 1990; 村松岐夫,『地方自治』, 東京大学出版会, 1988 등이 있다.

것이다.⁷ 많은 저서와 논문에서 일본 자치성이 1987년 3월 지방정부에 시달한 「지방자치단체의 국제교류에 관한 기본방침」을 거론하고 있다.⁸ 여기에는 “지자체의 국제교류가 활발해지고 있지만, 정책 경험이 부족해 양과 질을 향상시켜야 한다. 국제교류 시책을 책정하고 전개하는 데 도움이 되고자 이 지침을 제시하는 바다”라고 적혀 있다. 일본 총무성의 지침은 지방정부가 국제화 플랜을 수립하는 기본안이자, 국가 보조금을 획득하는 준거로 인식되고 있는 셈이다.

일본의 NGO 활동이 중앙정부의 창조물이라는 주장도 비슷한 맥락에서 파악할 수 있다. 일본에서 자원봉사의 원천은 중앙정부로부터 나왔고 제도 정착과 정책 집행도 중앙정부가 주도했다는 것이다. 1970년대 들어 일본의 고도성장과 선진국 진입으로 국제공헌에 대한 기대가 높아졌다. 일본 정부는 전후 배상과 ODA(official development assistance, 공적개발원조) 교섭에서 물자지원뿐만 아니라 가시적인 인적 공헌을 외국에 보여주고자 했다. 해외 선교와 기독교 전통이 부재한 상태에서 일본 정부는 국제협력을 위한 인재풀을 확보하고자, 대상 기관을 중앙 성청에서 지방정부와 대기업으로 확대했다. 1970년 국가공무원이 2년간 유급휴직하면서 자원봉사가 가능한 법률 제117호를 제정했다. 이 법률은 1978년 지방공무원으로 확대되었고 기업근로자도 2년간 휴직하되, 간접비용을 중앙정부가 지원하는 제도가 마련되었다.⁹ 일본 외무성 소관의 독립행정법인인 국제협력기구(JICA)나 청년해외 협력단은 이러한 과정을 통해 창설되었다.

일본의 다문화 정책에서 중앙정부의 대강과 지침이 중요한 계기를 제공했다고 보는 시각은 국제교류, 개발원조의 중앙 주도 인식과 다르지 않다.

7 地方 국제化에서 중앙주도를 강조하거나 지방정부 국제교류의 한계를 지적한 저서로 自治大學校地方行政研究會, 『文化振興課, 國際交流課』, ぎょうせい, 1993; 山田満, 「自治体におけるアジア視座」, 首藤信彦編, 『冷戦後世界と自治体の役割—予防外交における市民・自治体間ネットワークの構築』, 財團法人かながわ学術研究交流財団, 1996. 6; 総務省ホームページ地域の国際化国際交流の推進 ホームページ, <http://www.soumu.go.jp/kokusai/kouryu.html>(검색일: 2016. 11. 18) 등이 있다. 실제로 총무성은 국제교류사업, 국제교류 네트워크 구축, 국제교류 인재 육성을 추진하면서 지방정부를 지원하고 있다.

8 自治省, 「地方自治団体における国際交流の在り方に関する指針」, 1987. 3.

9 ニュエスゴディネズ, 「日本におけるボランタリズム(1)」, 『法學論集』, 京都大学: 1998. 8, 42~43쪽.

2006년 3월 일본 총무성 자치행정국 국제실장은 「지역에 있어서 다문화공생추진 플랜에 대해」라는 지침을 각 지방정부에 내려보냈다.¹⁰ 일본 총무성은 지방정부가 지역의 실정과 특성에 기초해 다문화공생의 지침과 계획을 책정하고 계획적이고 종합적으로 실시하도록 요청하고 있다. 여기서 다문화공생은 “국적이나 민족 등 서로 다른 사람들이 상호 문화적 차이를 인정하고, 대등한 관계를 맺어가면서 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것”으로 정의한다. 총무성은 지역에 있어 다문화공생의 의의로 외국인주민의 인권보장, 지역의 활성화를 제시했다. 구체적인 시책으로 외국인 생활지원, 다문화 지역 형성과 추진체제의 정비를 명기했다.

그러나 이들 주장은 중앙정부의 역할을 지나치게 과대평가하거나 비전과 정책 면에서 일본 지방정부가 발휘해온 동력과 역할을 과소평가하고 있다. 지방의 국제화를 위한 담론 형성과 정책개발에서 일본 지방정부의 역할은 매우 크며, 선진적인 리더십을 전개한 사례가 적지 않다. 지방의 국제화, 특히 국제외교에서 민제외교로, 국제교류에서 국제협력으로, 다문화공생에서 이민정책에 이르기까지 일본의 지방정부는 담론 만들기와 정책 실험에서 성공했다. 국제외교와 민제외교는 내용과 구성에서 어떻게 다른가, 국제교류에서 국제협력으로 협력 성과를 가시화할 방법은 무엇인가, 다문화공생에서 이민정책에 이르기까지 올드커머와 뉴커머를 위한 차별 금지, 이문화 이해, 인구와 활력을 어떻게 담보할 것인가에 대한 심도 있는 토론이 전개되었고, 실제 정책화되어 현장에 적용되었다.

그럼에도 지금까지 일본 지방정부가 주도한 국제화 과정을 적극적으로 입증한 논문이나 저서는 찾아보기 어렵다. 이 글의 목적은 국제교류와 다문화정책을 중심으로 일본의 지방정부가 선도적인 역할을 해왔다는 명제를 입증하는 데 있다. 지방의 국제화에 대한 비전을 제시하고 정책 프로그램을 개발한 것, 국제교류에서 국제협력으로 국제화 정책을 발전시키고, 다문화공생에서 진화해 이민정책을 추구해온 정책 과정은 일본의 지방정부가 자

¹⁰ 総務省, 「地域における多文化共生推進プランについて」, 2006. 3.

발적이고 역동적인 리더십을 발휘해왔음을 보여주고 있다.

1970년대 가나가와현의 민제외교와 가와사키시의 내향적 국제화, 1985년 플라자 합의 아래 엔고 현상과 산업공동화 위기 극복, 1990년대 장기불황하에서 국제협력과 지역경제권 구축, 2000년대 외국인주민의 급증과 다문화공생 정책 등, 당면과제에 부닥친 일본의 지방정부는 좀 더 적극적인 대안을 모색해왔다. 특히 한국과 달리 일본의 지방정부는 1960년대 이래 혁신자치체의 확산과 정책실험을 통해 지방자치와 지방분권, 시빌 미니멈, 내발적 발전론, 환경과 복지, 비핵도시 선언, 시민사회와 인권정책, 민제외교와 다문화공생 등, 풍부한 이론적 담론을 형성해왔고, 실제 정책과 프로그램에 접목시켰다는 특징을 지니고 있다.

1970년대 가나가와현에서 시작된 민제외교는 중앙정부가 독점해온 국제외교의 한계를 극복하려는 지방정부의 대안이었다. 민제외교는 미일동맹과 주일미군에 함몰된 일본 정부의 대미 추종에서 탈피하고자 했다. 민제외교는 국가 중심에서 지방과 시민으로, 미국과 유럽 일변도에서 중국, 한국 등 아시아 지역으로 외교의 주체와 영역을 확장시켰다. 냉전 종결로 국제교류의 대상지역은 구 공산권까지 확대되었고, 시민사회와 NGO의 국제적 활동이 크게 증가했다. 일본 자치성은 지방의 국제화가 활발하게 진행되던 1987년 3월에 들어와서야 「지방자치단체의 국제교류에 관한 기본방침」을 내려보냈을 정도로, 지방의 국제화는 일본의 지방정부가 앞장서서 정책을 추진하고 있었다.

1990년대 들어 일본의 지방정부는 인적 교류에 머물러 있던 국제교류에서 가시적인 성과를 기대할 국제협력으로 정책중점을 이전시켰다. 1980년대부터 가나가와현은 ‘교류에서 협력으로’ 가는 정책방향을 제시하고 일본의 선진기술 이전, 지방 ODA를 설치해 중국 랴오닝 성(遼寧省)을 비롯한 동아시아 지역과 연대를 강화했다. 플라자 합의에 따른 엔고 현상으로 지역 기업의 해외이전과 산업공동화가 우려되자, 일본 지방정부는 지역경제권 형성을 검토하기 시작했다. 양자 간 교류에서 벗어나 다자 간 네트워크를 지향하면서, 규슈(九州) 지역의 한일해협권, 니가타현(新潟県)의 환동해권, 히

카이도(北海道)의 환북방권, 오키나와(沖縄)의 해양경제권 구상 등을 검토했다. 일본 총무성은 1995년 4월 국제협력 정책의 의의, 시책과 프로그램을 담은 구체적인 지침을 지방정부에 시달했다.

다문화공생은 일본의 지방정부가 중앙정부보다 적극적으로 추진해온 가장 전형적인 사례일 것이다. 지방정부의 일관된 다문화정책 추진에도 불구하고 일본 정부는 이민국가로서 아이덴티티를 부정해왔다. 일본 정부의 다문화공생은 가와사키시의 내향적 국제화(内なる國際化)에서 시작되었다. 정주외국인이 다수 거주하던 가와사키시의 지방공무원은 차별 금지와 다문화공생에 천착했다. 가와사키시는 1970년대부터 중앙정부의 외국인 통제에 저항하면서 지문날인 철폐, 차별 금지를 청내 시책 프로그램으로 구체화 했다. 1980년대 중반 한국과 중국은 물론 동남아 각국에서 수많은 결혼이민자와 외국인노동자, 유학생이 입국하면서 외국인주민이 크게 늘어났다. 노동력이 심각하게 부족해지면서 1990년대 초반 일본 정부는 일본계 브라질인, 일본계 폐루인을 정주외국인으로 수용했다. 그러나 일본의 총무성, 외무성 등 중앙부처는 적극적인 외국인 대책을 실시하지 않았다. 반면, 지방정부는 외국인주민이 증가하는 현장에서 다문화공생의 이념과 정책을 실천해갔다. 일본의 다문화도시는 2001년 외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)를 설립해 다문화공생의 정책방향을 제시하고, 중앙정부에 이민청의 설치와 본격적인 이민정책의 수립을 요구했다.

〈표 1〉은 전후 일본의 정치경제와 지방정부의 국제화 시책, 중앙정부의 정책문서를 개괄적으로 나타낸 것이다. 이 글에서는 지방의 국제화에 있어 지방정부가 독자성과 자율성을 가지고 국제교류와 다문화공생을 추진해왔음을 입증하고자 한다. 1980년대부터 2000년대까지 각 정책 분야에서 지방정부의 리더십을 재조명하면서 중앙과 지방의 국제화 정책, 주요 관련 문서를 살펴보기로 한다. 〈표 1〉에 배치된 일본의 정치경제 환경, 지방정부 국제화 정책의 초점, 중앙정부의 정책과 지원을 변수로 두고, 정치적 상호관계와 정책적 변용과정을 규명할 것이다.

〈표 1〉 일본의 국제화 정책의 중앙–지방관계와 정치경제적 환경

	1980년대	1990년대	2000년대 이후
일본의 정치경제 환경	냉전의 종결 플라자 합의 외국인 급증	거품경제 붕괴 글로벌라이제이션 걸프전쟁 국제공헌 정주외국인 증가	장기불황 지속 리먼 쇼크 이민논의 활성화
지방정부 국제화 정책의 초점	민제외교 국제교류 추진 내향적 국제화	국제협력 지역경제권 정주외국인 대책	다문화공생 이민정책 모색
중앙정부의 정책	지역국제교류 추진대강 책정	지자체 국제협력 추진대강 책정	다문화공생추진 플랜의 책정

주: 北脇保之, 「自治体国際化施策の変遷と多文化共生の現状と課題」, 『国際文化研修』, 2013 秋, 23쪽을 필자가 편집 수정한 것임.

3. 민제외교에서 국제정책으로

1) 민제외교의 탄생과 발전

국제외교가 아닌 민제외교(民際外交)는 혁신자치체의 사상과 철학이 빚어낸 전형적인 산물이다. 나가스 가즈지 지사는 1977년 9월 지방의 시대를 주제로 열린 시모다(下田) 회의에서 「가나가와현의 민제외교」를 발표했다. 진보 경제학자 출신인 나가스 가즈지 지사는 선거공약인 「신 가나가와 선언: 가나가와가 변하면 일본이 변한다」에서 ‘보수에서 혁신으로’라는 정치개혁을 내세웠다. 가나가와현은 미군기지가 28개소나 집중된 기지현으로 오키나와 현 다음으로 많았다. 가나가와현 아쓰기(厚木) 항공기지의 미군기 별진소음으로 인한 지역주민의 피해로 소송이 진행되고 있었다. 요코스카(横須賀) 미군기지에 핵추진 항공모함이 자유롭게 드나들고 있으며, 이것은 미일 양국에 공공연한 비밀이었다. 나가스는 평화를 위협하는 미일 군사동맹은 시대착오적인 과거의 산물이라고 반대했다. 미일동맹의 군사적 부담을 가나가와 지역주민이 떠안는 것은 부당하며, 미군기지의 전면 반환을 요구했다.¹¹

민제외교는 미일동맹과 기지반대라는 평화운동의 연속선상에 있었다.

11 民際外交10年史企画編集委員会, 『民際外交の挑戦: 地域から地球社会へ』, 日本評論社, 1990, 6쪽.

아스카타 이치오(飛鳥田一雄) 요코하마 시장은 사회당 위원장 출신으로 시민 참여를 위한 1만인 집회를 개최한 혁신 단체장이었다. 그는 1964년 전국 혁신시장회를 결성해 초대 회장을 지냈고, 미국 주도의 베트남전쟁을 비판하면서 요코하마 시내에 미군 전차 통과를 저지하고자 했다. 그가 ‘시민외교’를 제창한 것은 자민당의 냉전외교에 대신할 야당의 독자노선을 염두에 두었기 때문이었다. 아스카타 이치오는 1973년 11월 중국을 방문해 요코하마 시와 상해시 간 우호도시 협정을 체결했다. 나가스 가즈지 지사도 냉전을 극복하려면 중국을 포함한 동아시아 지역과 시민교류가 필요하며, 가나가와현이 새로운 교류협력의 중심이 될 것을 강조했다. 시민과 지방이 주도하는 ‘민제외교’야말로 민간교류의 실체며, 미국, 중국, 소련에 교류대상을 한정하지 말고, 아시아와 아프리카, 라틴아메리카까지 범위를 확대하고자 했다.

민제외교와 시민외교는 당시의 시대 흐름과 일치했다. 1970년대 이후 국가주도의 외교정책에서 벗어나 다양한 외교주체가 참여하기 시작한다. 국제정치 이론에서 국제제도와 글로벌 거버넌스를 중시하는 국제적 상호의존론(inter-dependence theory)이나 탈국경 정치학(trans-national politics) 등이 유행했다. 또한 전쟁이 없는 소극적 평화에서 벗어나 남북 문제라는 구조적 폭력을 해결해야 한다는 요한 갈퉁(Johan Galtung)의 적극적 평화론이 주목을 받았다. 사카모토 요시카즈(坂本義和) 교수는 1972년 1월 ‘전환하는 평화상(平和像)’에서 국가에 평화를 요구하기에는 한계가 있다고 지적했다. 그는 민제외교를 다음 세 가지 관점에서 바라보았다. 첫째, 선진국의 국제관계에서 민간 수준의 다양한 재화, 정보, 인간 교류가 이루어지고 있다. 둘째, 민제교류는 탈국가적인 성격을 띠고 있으며, 평화를 연대로 하고 있다. 셋째, 일본 국민과 아시아 국민 간의 진정한 교류는 부족하며, 시민과 시민 간 민제외교를 추진해야 한다고 강조했다.¹²

나가스 지사는 민제외교를 추진하고자 1976년 7월 전국에서 처음으로 청내에 국제교류과를 신설했다. 1977년 2월 외무성의 승인을 받아서 기존

12 朝日新聞, 1972. 1. 1.

의 가나가와현 해외협회를 확대해 국제교류협회, 국제교류센터도 설치했다. 국제교류를 위한 계발 보급, 민간의 자발적 교류를 추진하고자 사업조직을 만들어 민간의 국제교류를 지원했다. 민제외교는 세계로 열린 창으로서 가나가와현이 지역주민에 의한 경제, 문화, 그리고 인간의 교류를 추진해, 국제우호와 평화를 심화하는 역할을 맡자는 것이었다.¹³ 민제외교는 예술, 학술, 스포츠 등 문화 면에서 국제교류를 활발히 하고, 이질적인 문화와 만남을 통해서 새로운 문화창조의 씨앗을 길러내고, 인간교류의 네트워크를 확대한다는 것이었다.

일본 자치성은 1987년 3월 「지방자치단체에 있어서 국제교류 지침」을 시달해, 이 가운데 지자체의 국제교류 의의, 국제교류 추진을 위한 기반 구축, 국제교류 시책의 전개에 대한 기본적인 방침을 전달했다. 자치성은 같은 시기에 국제교류의 지역만들기 추진프로젝트 실시요강을 정해 지역内外국인주민에 대한 서비스 향상 시책이나 교류활동을 지원하는 사업을 예시했다. 1992년부터 보통교부세에 지역의 국제화 추진사업에 필요한 경비를 산정하기 위해 국제화추진비를 포함했다. 여기에는 지자체 국제교류의 목적이 시민의 국제이해를 제고하고, 세계인과 공생하는 사회를 만들어나 가며, 풀뿌리 시민교류 추진과 기반 구축에 있음을 밝히고 있다.

좀 더 구체적인 내용을 살펴보면, “지방의 국제화에도 불구하고 정책과 프로그램 지식이 부족하며, 앞으로 국제교류의 양과 질을 향상시켜야 한다. 지역주민, 민간단체, 학술기관, 기업과 지자체 등이 담당 주역으로 새로운 방법과 발상으로 독자적인 분야를 개척해야 한다. 국제교류사업을 추진해 주민의 국제인식과 국제이해를 환기하고, 지역산업과 경제를 진흥하는 것이 중요하다”는 것이다. “이를 위해 공무원조직 내에 국제교류 기반을 형성하고, 전문부서를 설치할 필요가 있다. 국제교류는 종합적인 정책영역으로 교육위원회를 포함해 다양한 관련 부서가 공동으로 연락회의를 통해 소통해야 한다. 인재 육성을 위해 국제교류 직원을 양성하고, 어학연수나 단기

13 民際外交10年史企画編集委員会, 『民際外交の挑戦: 地域から地球社会へ』, 1990, 25쪽.

유학을 통한 방법도 검토할 필요가 있다. 국제교류 시책을 전개하려면 자매단체와 교류, 주민의 국제인식 함양, 대학과 청소년 교류, 문화학술 교류, 국제협력 등을 포함한 다양한 방법이 있다. 지역산업과 지역경제의 국제화, 지역만들기에서 국제화 환경의 구축 등은 필수 요소다”라고 부기하고 있다.

1989년 2월 14일 자치대신관방 기획실장은 「지역 국제교류 추진대강의 책정에 관한 지침에 대해」를 추가로 시달했다.¹⁴ 여기에는 국제교류의 의의와 목적으로 지역 아이덴티티의 확립, 지역의 활성화, 지역주민의 의식개혁, 세계에 인적 공헌, 상호이해의 심화, 지역국제화협회 설치와 외국인청년초청사업인 JET 프로그램(The Japan Exchange and Teaching Program)의 실시, 국제교류시설 등의 정비, 외국인이 활동하기 쉬운 마을 만들기 등 구체적인 사례를 열거하고 있다. 국제교류 지역 만들기 추진 프로젝트 실시요강을 보면, 각 지자체는 자치성이 책정한 국제교류 지역 만들기 지침을 참고해서 기본구상을 책정하고 도도부현을 통해 자치성에 제출한다. 자치성은 각 시정촌에서 제출한 기본구상을 심사해 전국에서 10개 시정촌을 선정해 프로젝트 추진도시로 지원하기로 했다. 국제교류의 체계는 자매도시와의 교류로서 국제화 시책, 인재 육성, 경제교류, 국제협력을 포함하고 있다. 외국인 주민의 차별과 편견 해소, 뉴커머와의 교류, 민간 교류단체에 대한 지원 등이다. 또한 지방정부가 국제활동을 추진해야 할 이유로, 국가의 기능 저하에 따른 지자체의 역할 확대, 지역활성화의 국제화 필요성, 지역사회에서 의식 변화와 주민에 의한 자립연대형 사회 구축의 필요성 등을 들고 있다.

일본 정부는 1980년대 제2위 경제대국이자 세계 최대의 채권국임에도 불구하고, 난민수용에 소극적인 태도를 보여 각국의 비판을 받고 있었다. 그런 점에서 중앙정부는 지방정부에 국제교류와 개발원조를 지원하면서 일본의 국제공헌을 보여주는 성과물을 외교적으로 활용하고자 했다. 이것은 일본 자치성이 1986년부터 1989년까지 매년 국제교류에 관한 지침을 시달한 데서 알 수 있다. 자치성은 국제교류 프로젝트를 중점시책으로 설정하

¹⁴ 自治大臣官房企劃室長, 「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」, 1989. 2. 14.

고, 지방교부세 지원 항목을 추가해 재원조치를 구체화했다. 국제사회와 지방정부의 연계와 교류가 필요한 이유, 실시 가능한 프로그램 항목의 소개, 주민 참가형 국제교류의 권장 등을 통해 지방의 국제화의 목표, 지침, 시책 등을 정해 전국적인 정책체계의 기준을 구축하는 데 많은 관심을 기울였다고 할 수 있다.¹⁵ 중앙정부가 지방정부를 관리, 통제하기보다는 정책 표준화와 재정지원을 통한 보완에 더 비중을 두었다고 볼 수 있다.

일본의 중앙정부, 즉 자치성이 지방의 국제화를 위한 구체적인 방침, 비전, 재정의 방침을 시달한 것은 사실이나, 초기 국제교류의 이념, 단계, 정책, 실험 등에서 가나가와현을 비롯한 지자체가 이론적 토대와 선진적인 정책을 제시한 것은 매우 중요하다. 이미 1955년 일본 나가사키시(長崎市)와 미국 미네소타 주 세인트폴 시(Saint Paul City)가 자매도시를 맺은 이래 다양한 방식으로 독자적인 국제화정책을 추진해온 점은 주목할 만하다. 1984년 현재 309개 시 75정촌이 자매도시를 맺고 있는 것을 보아도 일본의 지방정부가 이미 지방의 국제화를 활발히 추진해왔음을 알 수 있다. 1987년 8월 일본의 (재)지방자치협회가 중소도시를 대상으로 지방의 국제화에 대한 설문조사를 했다. 인구 30만 명 이상 24%, 인구 10만~30만 명 25%, 10만 명 미만 22%, 정촌 29%의 각 단체장에게 설문지를 송부했다. 설문조사 결과를 보면, “국제화정책이 자주 화제가 되고 있다” 37%, “가끔 화제가 된다” 62%, “관심이 높아지고 있다” 84%, “전체적으로 호의적인 반응이다”가 79% 일 정도로 국제화에 관심이나 호응이 높았다. 국제화의 주요 내용으로 자매도시 74%, 학술·문화·스포츠교류 58%, 국제교류단체의 지원을 들고 있다. 앞으로 “국제화정책의 방향으로 인원과 예산을 늘린다”는 적극파가 40%, 현행 유지는 49%로 나타났다.¹⁶ 2015년 9월 현재 일본 지방정부의 자매도시 숫자는 도도부현이 154개, 시정촌 1,530개로 무려 1,684개 도시가 협정

15 佐藤久美,「日本の国際化政策の進展に関する中央政府と地方自治体の関係性の変化: 国際交流から多文化共生へ」,『金城大学学院論集』(上), 2013. 9, 39~40쪽.

16 山田満,「自治体におけるアジア視座」,首藤信彦 編,『冷戦後世界と自治体の役割: 予防外交における市民・自治体間ネットワークの構築』, 1996. 6.

을 맺고 있을 정도로 성장했다.

2) 국제교류에서 국제협력으로

1990년대 일본의 지방정부는 국제교류에서 국제협력으로 정책의 중점을 옮겨갔다.¹⁷ 인적교류에 머물지 않고, 수준 높은 협력 개념에 따라 교류 성과를 가시화하는 것으로 개발도상국의 지자체를 지원하는 사례가 크게 늘어났다. 가나가와현은 1981년 중국인 기술연수생 교육, 1987년 베트남 난민과 아프리카 재해 지원, 유학생 대책을 실시했다. 고치현(高知県)은 교류에서 협력을 기치로 1997년 3월 「국제협력플랜 21-고치」를 책정했다. 그 내용은 인구, 환경, 빈곤 문제의 지구적 과제에 대응하기 위해 지역 차원에서 국제협력을 추진한다는 것이다. 주로 아시아와 중남미 지역을 대상으로 기술이전, 농업지원, 교육과 보건 분야 등에 인재를 파견하고 풀뿌리협력을 확대해왔다.¹⁸ 이것은 사실 유럽과 미국의 지역 간 협력과 연대에 자극받은 것이었다. 예를 들면, 이탈리아의 레지오 에밀리아 시가 NGO에 지원을 통해 민족분쟁으로 피해를 입은 유고슬라비아의 도시를 지원한 사례 등, 유럽 지방의 국제협력 등이 있었다.¹⁹

본래 지방 간 국제교류는 제2차 대전 이후 평화와 화해를 위해 독일과 프랑스 지방도시 간 자매결연 등 유럽 지역에서 자매도시 간 글로벌 연대를 추구하는 짐라쥬(jumelage), 주로 미국이나 일본에서 지방 간 자매결연(sisterhood relations)의 형태로 시작된 것이었다. 유럽 내 국제협력 활동에 종사하는 자체가 늘어나면서 1983년 ‘국제협력에 관한 시민계발을 위한 지방정부와 민간단체의 역할’을 주제로 피렌체 회의가 개최되었다. 유럽 각지에서 국제교류뿐만 아니라, 지역사회나 지방정부 간 국제협력이 활발히 전개되었다. 1985년 지방정부의 국제협력을 위한 본격적인 모임으로 이른바 ‘도시와 개발 유럽 회의’로 불리는 웰른 회의가 있었다.

17 대표적인 저서로 高橋直子, 『国際交流の理論: 交流から協力へ』, 勁草書房, 1997을 참고할 것.

18 高知県, 『国際協力プラン21・高知』, 1997. 3.

19 今井義典, 『交流から協力へ』, 『全国町村會』2536号, 2005. 10. 10.

쾰른 선언에서는 국제협력이 세계적인 불공정을 바로잡는 정의라는 것, 남북문제에 대한 관심을 높여서 해결과 변화를 시도하는 것이 중요하며, 이를 위해 지방정부의 참가와 지방분권이 필요함을 강조했다. 1992년 베를린 회의에서는 지속가능한 개발을 위한 로컬 이니셔티브가 발표되어 오늘날 지방 간 국제협력의 가이드라인이 되었다. 냉전이 끝나고 국제사회에서 지방정부 간 연대와 협력이 더욱 중요해졌다. 지역주체형 개발협력(Community-based Development Initiatives, CDI), 그리고 지구 규모의 분권화(Global Decentralization), 지역주민의 주체성에 근거한 최적의 지역관리(Good Governance) 등을 통해 지속가능한 기본생활의 기반 구축이 주목을 받고 있었다.

1995년 4월 13일 자치대신관방 국제실장은 국제협력의 내용과 체계를 담은 「지역국제협력추진대강의 책정에 관한 지침에 대해」를 발표했다.²⁰ 여기에는 1995년을 지자체 국제협력의 원년으로 하고, 국제협력의 의의와 이념을 공생의 정신, 대등한 파트너십, 다양한 채널에 의한 세계평화에 공헌, 인도적 배려, 지역활성화 등의 효과로 적고 있다. 구체적인 협력 형태로 인재 육성, 국제회의와 공동연구, 청년해외협력대와 국제긴급원조대에 참가, 그리고 자금협력과 물자협력이 있다고 지적하고 있다.

1985년 유럽과 미국, 일본의 선진 5개국 재무장관이 모인 플라자 합의(Plaza Accord)는 엔고 현상을 유발했다. 수출주도형 일본경제는 큰 충격을 받았으며, 비용을 줄이고자 해외로 생산거점을 이전하기 시작했다. 1960년대 중화학공업 생산거점이던 지방도시는 지역기업이 공장을 해외로 이전하면서 산업공동화 현상이 나타났다. 불황을 극복하고 지역경제를 활성화시키는 것이 지방도시의 당면과제로 부상했다. 기업과 기술, 인재를 유치해 글로벌 경쟁력을 높이고, 세계 수준의 도시기반의 정비가 시급해졌다.²¹

지방정부가 주도하는 국지적 교류권 내지 경제권의 형성이 글로벌 수준으로 확대되면서 지방외교 용어가 빈번히 사용되었다.²² 한국의 지방외교

20 自治省,「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針について」, 1995. 4. 13.

21 河野俊明,「国際化と都市再生がもたらす地域経済活性化の方向」,『日本総研』, 2003. 10. 13.

22 지방외교는 지방정부가 국제무대에서 국가외교를 지원, 보완, 시정, 중복 또는 도전하는 일체의 국제

나 일본의 국제정책은 글로벌 환경에 대한 지방의 능동적인 대응과 국제 네트워크 구축, 투자유치나 지역개발과 연계된 국제정책과 추진체계의 재편, 국제정책을 추동시키는 지역 거버넌스의 정책방향 등을 포함하고 있었다. 지역경제권 교류는 다양한 이데올로기, 다양한 경제시스템, 다양한 문화, 다양한 지역 간 상호발전을 추구하는 주체적인 국제교류라고 평가할 수 있다. 일본에서도 중앙정부가 주도하고 지방정부가 적응해가는 국제화 정책에서 벗어나, 글로벌리즘에 대응한 지방정부가 독자적인 협력체제와 지역 경제권을 모색하는 국제정책으로 바뀌고 있었다.²³

하마시타 다케시(濱下武志)에 따르면, 지방이 세계적으로 활동하거나 다면적인 연계를 구축하는 형태로 국가중심의 국제체제를 바꾸어가고 있으며, 국경으로 분리되었던 지방과 지방을 잇는 해역, 해양세계에 대한 연구가 필요하다.²⁴ 해양공간은 도시 네트워크로 통합된 경제회랑(economic corridor)을 나타낸다.²⁵ 동북아 지방 간 월경협력과 항만도시 네트워크가 도시와 지역의 발전을 지지하면서 지방행위자(local actors)가 국경을 넘어 발휘하는 국제적 상호작용은 동북아 지역 거버넌스의 변화를 내포하고 있다. 후쿠오카나 기타큐슈시는 지적 인프라 정비를 추진해, (재)국제동아시아연구센터, (재)아시아여성연구교류센터, (재)후쿠오카 아시아도시연구소 등의 싱크탱크를 설치했다. 또한 아시아지역의 정보수집에 노력하고, 기업이나 시민에게 다양한 정보를 제공해왔다.

지역경제권의 대상지역으로 러시아 극동지방, 한국 동해안, 중국 동북지방, 일본의 환동해권 등을 들 수 있다. 니가타현은 1980년대 환동해권 구상을 제시했는데 냉전의 잔재를 극복하지 못한 동북아지역에서 평화와 호

적 활동을 의미한다. 이 밖에도 지방외교정책(local foreign policy), 지방자치외교(local autonomy diplomacy), 민간외교(people-to-people diplomacy), 시민외교(citizen diplomacy), 미시외교(micro-diplomacy), 동반외교(para-diplomacy), 구성외교(constituent diplomacy) 등으로 불리기도 한다. 홍기준, 「동북아자치단체간 국제교류: 지방외교 담론을 중심으로」, 『한국지방정치학보』 1집 1호, 2007, 112쪽.

23 山下永子, 『地方の国際政策』, 成文堂, 2008, 32쪽.

24 濱下武志 外, 『海域世界のネットワークと重層性』, 桂書房, 2008, 239쪽.

25 이철호, 「동아시아국제관계의 공간적 변용과 해양아시아」, 『동아연구』 53호, 2007. 8.

혜의 정신을 바탕으로 예방적 평화외교를 염두에 두고 있었다.²⁶ 1993년 10월 환동해연구소를 설치해 동북아지역 경제에 관한 정보의 수집과 제공, 조사와 연구를 촉진해왔다.²⁷ 중국의 황해나 발해 연안, 한국 서해안, 일본의 규슈 지역 간 경제교류에 의한 환황해 경제권, 중국의 화남 지역, 홍콩, 타이완, 필리핀 북부, 일본 오키나와 지역의 남방경제권, 히카이도, 러시아 극동 알래스카 지역을 포함하는 북방 슬라브 경제권, 후쿠오카를 중심으로 규슈, 야마구치 지역과 부산, 경남, 전남 등 한국 동남부 연안지역 간 한일해협권 경제권 등이 성장해왔다.²⁸

4. 다문화공생에서 이민정책으로

외국인주민이 급증하는 일본에서 외국인정책과 다문화공생은 중앙정부와 지방정부의 공통과제로 부상하고 있다. 외국인 증가는 유럽과 미국을 비롯한 선진 각국, 그리고 동북아국가로 하여금 외국인 대책에서 다문화공생으로, 더 나아가 이민국가로의 변용을 요구해왔다. 경제협력개발기구(OECD) 각국은 교육 프로그램과 복지지원 등 다문화와 이민정책에 많은 관심을 쏟고 있으나, 다양한 이민 유형과 정책수요에 대응하지 못하고 있다. 적절한 정책방향과 프로그램 부재는 지역현장에서 문제점과 부작용을 유발하기도 한다.²⁹ 사실상 중앙정부는 다문화정책을 수행하는 데 있어 몇 가지 난점을 안고 있다.

이민 수용은 국정 선거 시 정치적 쟁점이 되기 쉽다. 이민 반대 여론을

26 ERINA, 『ERINA REPORT』 No.100, 2011 July, p.1.

27 재단법인 환동해연구소(The Economic Research for Northeast Asia, ERINA), 홈페이지 <http://www.erina.or.jp>(검색일: 2016. 11. 14)를 참고할 것.

28 小川雄平, 『東アジア地中海經濟圈』, 九州大學出版會, 2006, 125쪽.

29 Susan Thomson, *Multiculturalism and Local Governance: A National Perspective*, NSW: NSW Department of Local Government, 1998 Sep., p.74. "Multicultural policy is only needed where problems exist... If the Federal Governments had proper policies and programs in place there would not be any multi-cultural problems for local governments to worry about."

우려한 중앙정부가 소극적인 대응으로 일관하기도 한다. 이민 수용과 규제를 둘러싸고 정권이 교체될 때마다 이민정책이 바뀌기도 한다. 반면, 지방 정부는 유연한 정책으로 현장에서 이민 대책을 마련하는 데 중앙정부보다 더 나은 성과를 올리고 있다. 외국에서 유입된 이민은 전국적으로 분포하기 보다는 특정지역에 집중거주하면서 공동체를 형성한다. 지역주민과 이주민 간 갈등이나 인종대립이 발생할 가능성이 높다.³⁰ 지방정부는 이민자 사회 통합을 수행하는 중요한 액터이며, 최근 들어 OECD 각국의 이민정책에서 지방정부의 역할이 강조되고 있다.³¹

일본 지방정부의 다문화공생은 외국인주민에 대한 차별 해소와 이문화 공존을 추진해온 가와사키시에서 시작되었다. 1970년 재일교포의 취업 차별에 반대하는 히타치(日立) 소송, 1972년 정주외국인을 위한 인권운동과 민족교육 추진, 1985년 중앙정부에 저항해 지문날인 철폐를 지지하면서 내향적 국제화의 흐름이 형성되었다.³² 가와사키시는 전전 강제징용으로 끌려온 조선인노동자가 많았던 곳이고, 올드커머인 정주외국인, 중국인 귀환자, 인도지나 난민, 아시아인 노동자가 다수 거주하고 있었다. 이러한 문화적 다양성을 배경으로 가와사키시와 교육위원회는 정주외국인, 인도지나 난민과 외국인노동자, 유학생 등 외국인의 인권 존중, 민족교육 실시, 지역 주민의 국제 이해를 강화했다. 가나가와현도 1990년 3월 재일외국인에 대한 교육의 기본방침에서 내향적 국제화의 이념과 방향성을 제시했다. 가나가와현은 중앙정부인 외무성, 총무성, 법무성 등과 연락하면서 독자적으로 외국인정책을 모색했다.³³

³⁰ Castles and Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, The Guildford Press, 2009, p.229.

³¹ OECD, *From Immigration to Integration: Local Solutions to A Global Challenge*, 2006 Nov., pp.1~7. “The integration of immigrants has a strong local dimension. While immigration applications are likely to be dealt with at the national level, migrants ultimately settle in local communities, and require support from local stockholders when integration proves difficult.”

³² 金倫貞, 「地域社会における多文化共生の生成と展開、そして課題」, 『自治総研』第392号, 2011. 6.

³³ 山田満, 「自治体におけるアジア視座」, 首藤信彦 編, 『冷戦後世界と自治体の役割: 予防外交における市民・自治体間ネットワークの構築』, 1996. 6.

그러나 일본 정부는 외국인 수용과 이민정책에 부정적이거나 소극적인 태도를 유지해왔다. 1960년대 고도성장기 인력 부족이 심각했지만 이민 수용을 둘러싼 논쟁 끝에 결국 이민자를 받지 않기로 했다. 1980년대 이후 동아시아 지역에서 일본으로 이주하는 외국인주민은 급증했다. 1985년 플라자 합의 아래 엔고 현상이 두드러지면서 결혼이민자, 외국인노동자, 유학생이 대거 입국한 것이다. 1990년대 기능실습생으로 중국인 단순노동자 다수가 유입되고, 정주외국인인 일본계 브라질인들이 대거 입국했다. 최근 들어 동남아 출신 외국인노동자, 유학생, 결혼이민자도 지속적으로 늘어나고 있다. 일본 정부는 외국인 유학생 30만 명 유치계획, 전문직과 기술직 중심의 글로벌 고도인재 수용에 적극적이지만, 아직까지 단순인력에 대해서는 부정적이다.

2016년 3월 현재 일본 내 외국인인구는 약 223만 명으로 총인구 가운데 1.8%를 차지하고 있다. 국적별 외국인 숫자를 보면 중국 66만 5천 명, 한국·조선 50만 6천 명, 필리핀 22만 9천 명, 브라질 17만 3천 명, 베트남 14만 6천 명, 미국 5만 2천 명, 폐루 4만 7천 명 등의 순이다. 자격별 통계로는 영주자 70만 1천 명, 특별영주자 34만 9천 명, 정주자(定住者) 16만 2천 명, 유학생 24만 7천 명, 기능실습생 19만 3천 명, 일본인 배우자 14만 명, 가족 체재 13만 4천 명, 기술·인문·국제업무 관련자 13만 7천 명 등이다. 외국인노동자, 결혼이민자, 유학생과 취학생, 기능실습생이 크게 늘어나면서, 다문화공생과 이민정책이 중앙정부는 물론, 지방정부의 주요 관심사로 등장했다.

일본에서 다문화 현상은 현실적으로 외국인주민이 거주하는 지역의 현상, 지방의 문제로 나타나고 있다. 도쿄도의 경우 이케부쿠로(池袋)에 중국인거리가, 다카다노바바(高田馬場)에 미얀마인타운이, 니시카사이(西葛西)에 인도인이 다수 거주하고 있다. 최근 혐한현상으로 많이 줄었지만, 2012년 한류붐이 한창일 때 신오쿠보(新大久保)에는 약 500개의 한국 상점이 생겨날 정도였다. 다카다노바바에는 미얀마인이 많아서 리틀 양곤으로 불리기도 한다. 다카다노바바는 교통이 편리하고 임대료가 저렴한 편이며, 근처에 불

교사원과 승려가 거주해 미얀마 코뮤니티의 중심지가 되고 있다. 니시카사이 인도인거리에는 약 2천 명의 인도인이 거주하며 2006년에는 인도인학교도 건립되었다. 인도인은 대부분 IT기술자로 2000년대 초반 일본기업의 기술자로 입국했다.³⁴

1990년 시행된 개정출입국관리법으로 일본계 2, 3세와 가족들이 브라질에서 일본으로 이주했다. 나고야 호미(保見)단지에는 약 9천 명 가운데 일본계 브라질인이 4천 명이나 거주하고 있다. 2008년 리먼쇼크 후 일부 귀국했으며, 브라질 학교인 트뤼시다도 학생이 절반으로 감소했다. 고베에 약 1만 4천 명의 중국인 화교가 거주하고 있는데, 차이나타운 난징마치는 비교적 유복한 화교들이 많다. 대부분 중국인 아이덴티티를 유지하고 있지만, 이들 가운데 2할 이상은 일본인으로 귀화했다. 도호쿠 농촌지역은 결혼이민자가 많이 살고 있다. 중국, 필리핀, 한국 출신이 다수를 차지하고 있으며, 2010년 현재 약 1만 6천 명 외국인 가운데 40%가 아시아출신 결혼이민자다. 결혼이민자는 1985년 야마가타현(山形県) 아사히초(朝日町)에서 행정주도형 농촌총각 결혼프로젝트를 추진하면서 유입되었다.³⁵

일본 정부는 재계와 학계의 이민 수용 요구에도 불구하고, 고용허가제와 지방참정권을 인정하지 않고 있으며 노동이민을 거부하고 있다. 지방정부는 독자적인 다문화정책을 추진해왔고, 2000년대 들어 적극적인 외국인 시책을 전개했다. 2001년 외국인집주도시회의가 설립되어 중앙정부에 다문화정책을 요구하는 하마마쓰시(浜松市) 선언이 발표되었다. 2005년 재일교포가 많은 가와사키시에서 다문화공생사회 추진지침이 결정되었고, 도쿄도 신주쿠구(新宿区)가 다문화공생 플라자를 신설했다. 2007년 미야기현(宮城県)은 다문화공생사회 형성 추진에 관한 조례를 제정했다. 2008년 아이치현(愛知県)은 일본어학습 지원기금을 설립하고, 2012년 일본·한국·유럽 다문화도시 서밋트가 도쿄에서 열렸다. 2013년 하마마쓰시는 다문화공생도

³⁴ 藤巻秀樹, 『移民列島ニッポン: 多文化共生社会に生きる』, 藤原書店, 2012.

³⁵ 藤巻秀樹, 『移民列島ニッポン: 多文化共生社会に生きる』.

시 비전을 발표했다.

일본 지방정부와 시민단체는 외국인주민들이 일본인과 동일한 권리를 누릴 수 있도록 노력해왔다. 지역주민으로서 교육, 의료, 보험, 복지 등 다양한 분야에서 권리향상 운동이 그것이다. 자체 수준에서 다문화정책의 필요성을 강조해온 야마와키 게이조(山脇啓造) 교수는 2000년대 들어 외국인 주민이 증가하면서 다문화공생정책이 추진되어왔다고 소개하고 있다.³⁶ 일본 지방정부는 관민협동으로 거버넌스를 구축하고 추진계획을 실시하고 있다. 일본 전역에서 민관협력 형태로 국제교류협회나 지역국제화협회, 시민 단체가 활동하고 있다. 국제교류협회에 파견된 지방공무원은 시민단체와 공동으로 다문화 프로그램을 운영하는 등 중요한 역할을 맡고 있다. 다문화 시책을 위한 기초단체 간 정보교환, 시민단체와의 네트워크 구축, 외국인회의 개최, 자원봉사 활동 등 다양한 프로그램을 지원하고 있다. <표 2>는 일본 지방정부의 다문화정책을 연도별로 정리한 것이다.³⁷

외국인집주도시회의는 2001년 다문화 관련 부처인 총무성, 법무성, 외무성, 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 사회보협청의 7개 성청에 대해 외국인대책 수립을 요구하는 긴급 하마마쓰 선언을 제안했다. 2005년에는 외국인과 시민단체가 참가해 다문화정책을 서둘러 제정하도록 관계 성청에 요망서를 제출했다. 2007년에는 주요관심을 지역 커뮤니티, 외국인 취업, 외국인 아동교육으로 나누어 프로젝트팀을 결성하고 연구회를 발족하기도 했다. 2008년에도 외국인대책의 종합적인 입안과 전담부처 설치, 외국인주민의 일본어 습득 기회보장을 중앙정부에 요구한 ‘미노카모(美濃加茂) 도시선언’을 발표했다. 본격적인 이민정책 수립과 이민청 설치는 중앙정부에 대한 요구사항에 빈번히 포함되었다.

일본 정부는 외국인의 유입이 증가하고 지방정부의 다문화공생 시책을 보면서 점차 외국인주민에 대한 관심이 높아졌다. 2001년 외국인집주도시

36 山脇啓造, 「地方自治体の外国人施策に関する批判的考察」, 『明治大学社会科学研究所』, 2003. 11.

37 山脇啓造, 『名古屋多文化共生フォ: ラム資料集』, 名古屋国際センター, 2014. 8. 24.

〈표 2〉 일본 지방정부의 다문화정책의 변화상

연대	다문화정책
1970년대	정주외국인을 위한 가와사키시의 내향적 국제화
1980년대	외국인노동자, 결혼이민자, 유학생의 입국 증가
1990년대	일본계 브라질인 뉴커머의 입국과 정주외국인 현상
2000년대	외국인주민시책이 다문화공생으로 정책 체계화
2001년	외국인집주도시회의 하마마쓰 선언
2005년	가와사키시 다문화공생사회추진 지침, 신주쿠구(新宿区) 다문화공생 플라자
2006년	일본 총무성이 다문화공생추진연구회를 설치, 다문화공생추진 플랜 수립
2007년	미야기현 다문화공생사회 형성 추진에 관한 조례 제정
2008년	아이치현 일본어학습지원기금 설치
2010년	민주당 정권에서 정주외국인 시책에 관한 기본지침 책정
2012년	제1차 일본·한국·유럽 다문화도시 서밋 도쿄 선언, 하마마쓰 선언
	미야기현, 시즈오카현(静岡県), 사이타마현 다문화공생 조례 제정
	시가현(滋賀県) 코난(湖南)시 다문화공생사회 추진에 관한 조례
2013년	하마마쓰시 다문화공생도시 비전
	히로시마현(広島県) 아키다카다시(安芸高田市) 다문화공생추진 플랜
2014년	성장전략으로서 외국인재의 활용, 인구감소와 이민정책 논의 활성화

회의가 설립된 이래, 하마마쓰시를 비롯한 회원도시 단체장들은 빈번히 중앙성청을 방문해 제도적 장치를 마련할 것을 촉구했다. 이에 매년 중앙성청의 공무원이 정례적으로 외국인집주도시회의에 참석하면서 지방정부의 제언과 요청을 수렴하고자 했다. 일본 총무성은 외국인주민이 늘어나면서 지방정부의 정책적 관심이 국제교류에서 다문화공생으로 바뀌는 과정에서 새로운 정책 틀을 제시하면서 중요한 역할을 담당했다. 또한 다문화공생의 방향과 정책을 검토하는 중앙-지방 간 대화와 소통의 기제를 마련하기도 했다.³⁸

일본 정부는 2005년 6월 총무성 내에 다문화공생추진연구회를 설립하고 다문화시책을 지원하기 시작했다. 2006년 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각은 1년 전 프랑스에서 일어난 이민자 폭동에 자극받아 대책을 고민했

38 佐藤久美, 「日本の国際化政策の進展に関する中央政府と地方自治体の関係性の変化: 国際交流から多文化共生へ」, 『金城大学学院論集』(下), 2014. 3, 59~60쪽.

다. 총무성은 「지역에 있어서 다문화공생 플랜」을 발표하고, 외국인노동자 관계성 청 연락회의에서 ‘생활자로서 외국인’에 관한 종합대응책을 내놓았다. 2006년 3월 27일 총무성 자치행정국 국제실장은 「지역의 다문화공생 추진 플랜에 대해」라는 제목의 통달을 지자체에 송부했다. 지역의 다문화공생이 가지는 의의로서 외국인주민의 수용 주체로서 지역, 외국인주민의 인권 보장, 주민의 이문화 이해력의 향상 등을 들고 있다. 구체적인 시책으로 커뮤니케이션 지원, 외국인을 위한 생활지원, 다문화공생의 지역 만들기, 다문화공생 추진체제의 정비를 들고 있다.

첫째, 커뮤니케이션 지원은 지역정보의 다언어화와 일본어와 일본문화 학습지원을 말한다. 지역정보의 다언어화는 행정정보의 다언어화, 상담창구 설치, 통역 자원봉사자 육성, 생활정보 제공을 포함한다. 둘째, 생활지원은 거주, 교육, 노동환경, 의료복지, 방재에서 다양한 지원을 위한 시책 만들기를 요구하고 있다. 셋째, 다문화공생의 지역만들기는 지역사회에 있어서 의식계몽과 외국인주민의 자립과 사회참여를 도모하는 것이다. 총무성 보고서는 중앙정부, 지자체, 민간기업의 역할에 있어, 다문화 정책상의 몇 가지 요점을 제시하고 있다.³⁹ 우선, 외국인주민의 실태를 파악하는 것이 중요하다. 다문화사회를 이끌어갈 일본인과 외국 인재를 육성하고 활용해야 한다. 다문화 주체 간 네트워크를 강화해 중간지원 조직인 국제교류협회와 시민단체, 사회복지협회 등과 밀접하게 연계한다. 도도부현(都道府県)을 넘어 블록단위로 광역단체 간 연계를 추진해야 한다. 전국 규모로 지자체국제화 협회(CLAIR)에서 각 도도부현과 시정촌을 잇는 매개 역할을 맡고, 지원체제를 정비해간다는 것이다.

2008년 10월 글로벌 금융위기의 발생으로 일본계 브라질인들이 대량 해고되는 사태가 발생하자, 2009년 1월 일본 정부는 내각부에 정주외국인 시책추진실을 설치하고 기본지침을 책정했다. 이에 따라 도요타공장 등에

39 総務省, 「多文化共生の推進に関する研究会報告書」, http://www.soumu.go.jp/main_content/000194629.pdf(검색일: 2016. 11. 15).

서 해고된 일본계 남미인을 위한 생활보조, 귀국 지원, 재취업 알선 등이 실시되었다. 같은 해 4월에는 중앙부처가 공동으로 일본계 정주외국인시책 추진회의를 개최해 생활과 취업지원, 다문화자녀의 교육 대책, 귀국 지원, 국내외 정보 제공 등의 방침을 결정했다. 일본 정부는 2012년 5월 ‘외국인과의 공생사회 실현 검토회의’를 신설하였고, 사회통합 정책의 핵심으로 일본어 습득을 강조하고 있으나, 아직까지 제한적인 조치에 지나지 않는다. 일본 정부는 환태평양 각국 간 인적·물적 교류를 강화하는 환태평양경제연계협정(TPP)을 추진해왔으나 미국이 불참을 확정하면서 전망이 불투명해졌다. 인도네시아와 필리핀 등과 경제연계협정(EPA)을 체결해, 2013년 195명, 2014년 410명, 2015년 568명의 개호복지사를 수용해왔으나, 아직까지 정착형 이민의 성과로 보기 어렵다.

인구 감소와 활력 저하로 고민하는 일본 지방정부는 이민정책과 다문화 공생에 높은 관심을 보이고 있다. 일본은 향후 50년간 약 4천만 명이 감소할 전망이다. 현재 1억 3천만 명인 인구가 2060년에 8,600만 명으로 줄어들며, 1,700개 자치체는 거의 절반으로 감소하게 된다.⁴⁰ 일본 정부와 지자체가 위기의식을 느끼지 않을 수 없다. 외국인들의 정주화 현상이 더욱 뚜렷해진 간사이(關西) 지방과 교육의 국제화를 추진하는 일본의 지역대학, 외국인재를 선호하는 글로벌 기업이 소재하거나, 유학생이 많은 수도권과 나고야(名古屋), 도호쿠(東北) 지방에 다문화도시 만들기가 적극 추진되고 있다. 인구 3만 명에 불과한 오카야마현 미마사카시(岡山県 美作市) 하기와라 세이지(萩原誠司) 시장은 ‘외국인 3천 명 수용 구상’을 발표하기도 했다.⁴¹

⁴⁰ 한국도 출산율 1.3으로 OECD 국가 가운데 가장 낮다. 2050년 인구는 4,400만 명으로 현재보다 약 600만 명이 줄어들 전망이다. 5천만 인구를 유지하려면 2030~2060년간 대체이민으로 약 1천만 명, 매년 35만 명을 수용해야 한다. 우선 당장 2017년부터 생산력인구가 줄어든다. 2012년 73%에서 2060년 49%로 떨어질 전망이다. 현재의 연금생활 체계가 무너질 수도 있다. 이미 국내 외국인인구는 187만 명, 총인구 대비 3.54%이며, 매년 10만 명씩 늘어나고 있다. 일본은 223만 명으로 1.8%에 달한다. 한국은 외국인 인구 비율도 일본을 앞섰고, 절대 수치 면에서도 수년 내 일본을 따라잡게 된다.

⁴¹ 萩原誠司, 「外国人3000人構想で海外から移住促進」, 『人口急減と自治体消滅』, 時事通信社, 2015, 242쪽.

5. 결론과 함의

이 글에서는 지방의 국제화를 중심으로 지방정부가 독자성과 자율성을 가지고 국제교류와 협력, 다문화공생과 이민정책을 추진해온 과정을 살펴보았다. 중앙집권의 유산, 제도, 정서가 뿌리깊게 남아 있는 일본에서 지방정부는 중앙의 독점적인 정책영역에 과감히 도전하면서 진보적이고 선진적인 정책과정을 이끌어갔다. 국제외교에서 민제외교로, 국제교류에서 국제협력으로, 다문화공생에서 이민정책으로 정책의 개발과 전환을 시도했다. 중앙정부는 후발주자로서 정책기준을 설정하고, 재정지원을 통해 정책을 확산시키는 역할에 그치는 경우도 적지 않았다.

일본의 중앙정부는 지방정부의 국제교류와 국제협력을 국의 차원에서 바라보았다. 경제대국 일본의 빈약한 국제공헌을 둘러싼 선진국의 비판에 대해, 지방정부의 국제협력과 개발원조는 일본의 국제공헌을 풀뿌리 차원에서 가시화시킨 성과물이었다. 이에 따라 일본 자치성은 지방의 국제화 정책지침과 통달, 지방교부세 재정 지원을 통해 신규정책으로 정착시켜나갔다. 2000년대 이후, 외국인주민이 급증하면서 지방정부의 관심이 국제교류에서 다문화공생으로 이전해가는 경향이 두드러졌다. 일본 총무성은 정책 관심의 이동과정에서 다문화공생을 위한 중앙-지방 간 대화창구를 마련하고, 일본자치체국제화협회(CLAIR)의 중점사업으로 설정했다. 구체적인 프로그램으로 외국청소년 초청, 지자체와 시민단체 재정 지원, 국제업무와 다문화 공무원에 대한 교육과 훈련을 실시했다.

일본의 지방정부가 새로운 접근방법과 정책영역을 시도할 수 있었던 요인은 혁신자치체의 이론과 실험, 지방의 시대라는 시대전환의 철학과 대안적인 정책체계의 수립, 외국인 주민과의 다문화공생을 추구하는 인권과 평화의 사상이 전후 민주주의와 진보주의, 반전 평화운동의 기반 위에 튼튼하게 자리잡고 있었기 때문일 것이다. 그러나 지금까지 지방정부의 비전과 정책에 대한 정당한 평가가 내려지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 중앙관료통제론이나 전전과 전후 연속론의 입장에 서서 중앙정부의 역할을 지나치

게 과대평가하거나 일본 지방정부가 발휘해온 동력과 역할을 과소평가한 경우가 적지 않았다.

이번 연구에서 알 수 있듯이, 지방의 국제화를 위한 담론 형성과 정책개발에서 일본 지방정부의 역할은 매우 크며, 선진적인 리더십을 전개한 사례가 적지 않았다. 지방의 국제화, 특히 국제외교에서 민제외교로, 국제교류에서 국제협력으로, 다문화공생에서 이민정책에 이르기까지 일본의 지방정부는 담론구축과 정책집행에서 성공했다. 민제외교는 중앙정부의 미일동맹 추종에 대한 저항이었다. 국제교류에서 국제협력으로 발전하는 과정에는 환경, 보건, 교육 등의 주제로 개발도상국에 대한 일본 지방정부와 시민단체의 공동지원과 전후보상이 담겨 있었다. 다양한 해양경제권과 지역경제권의 형성은 기업의 해외이전과 산업공동화를 극복하려는 지방정부의 지역 활성화 프로젝트이기도 했다.

지금까지 국내에서도 일본 지방정부의 국제교류, 지역경제권, 다자간 협력기구, 다문화공생과 이민정책에서 다양한 논문과 저서가 나왔지만, 중앙-지방 정부 간 관계에서 지방정부의 독자성과 자율성을 적극적으로 재조명한 작품은 많지 않았다. 그런 점에서 혁신자치체의 진보사상과 지방도시의 결합이 빛어낸 독자적인 아시아중시 국제화정책의 원형과 변용을 설명하고, 특히 국제교류와 국제협력, 다문화공생과 이민정책에 초점을 맞추어 지방정부의 이념과 철학, 정책 성과물을 재평가한 것은 나름대로 학술적인 의미가 있다고 할 수 있다. 물론 중앙정부의 정책기준과 재정 지원은 지방의 국제화를 더욱 확산시키고 발전시킨 중요한 요인임은 분명하다. 그러나 신규정책의 논리 형성과 정책 실험을 거듭해온 일본 지방정부의 노력은 아무리 높이 평가해도 지나치지 않다.⁴²

혁신자치체와 지방 국제화의 성공은 2000년대 일본민주당의 공약으로

⁴² 일본의 지방정부가 추진해온 민제외교와 국제협력, 다문화공생에 대해 일반적으로 긍정적인 평가가 많다. 그러나 일본정치의 보수화와 지방재정 악화, 협한론이 확산되면서 국제교류와 통상협력이 충분히 활성화되지 못하고 있다. 다문화공생 시책과 프로그램은 외국인이 집중거주하고 있는 수도권, 나고야와 오사카 등에 지역적으로 편중된 채, 추진되고 있다는 비판도 있다.

계승된 부분도 있었다. 자민당의 장기집권을 극복하고 2009년 9월 정권교체에 성공한 일본민주당은 자립과 공생, 연대를 통한 지역주권과 우애외교를 강조했다. 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전 수상은 중국을 포함한 동아시아 국가와의 교류협력, 미일동맹의 한계를 극복하기 위한 오키나와 미군기지의 현외(県外)이전을 주장했다. 오카다 가쓰야(岡田克也) 외상은 일본과 중국, 한국과 아세안을 포함하되, 미국을 제외한 동아시아 공동체 구상을 언급한 바 있었다. 민제외교, 국제협력, 다문화공생은 하토야마 수상의 우애외교와 동아시아공동체의 정치적 사상으로 연결되고 있다고 해도 과언이 아니다.

가와시키시의 내향적 국제화에서 발아한 일본 지방정부의 다문화공생정책은 외국인집주도시회의의 설립으로 이어졌고, 다문화시책과 이민수용에 대하여 중앙정부의 과감한 정책 전환을 요구하고 있다. 지방정부와 중앙재계의 지속적인 이민청 설치와 이민정책 수립에 대한 요구는 일본 정부의 외국인 정책에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 일본 정부는 이민국가로서 아이덴티티를 인정하고 있지 않지만, 정부보고서와 자민당은 이민정책의 수용을 주장하고 나섰다. 일본 정부 직속 '선택하는 미래위원회'는 보고서에서 인구 1억 명을 유지하려면 매년 20만 명의 이민을 수용해야 한다고 주장했다.⁴³ 2020년 도쿄올림픽이 다가오면서 이민 논의가 가속화되고 있다. 인구감소의 위기를 탈출하려면, 외국 이민자를 수용하고 이문화 교류를 통해 일본의 잠재력을 활성화해야 한다는 것이다.⁴⁴ 지방정부에서 시작된 다문화공생 정책이 일본 정부와 사회여론을 바꾸어 이민국가로의 변용을 추동하고 있는 셈이다.

43 経済財政諮問会議専門調査会 選択する未来委員会 報告書,『未来への選択: 人口急減・超高齢社会を超えて、日本発 成長・発展モデルを構築』, 2014. 11.

44 毛受敏浩,『人口激減: 移民は日本に必要である』, 新潮社, 2011, 48쪽.