

# 3/ 일본의 외국인 정책과 법제

다문화공생 정책을 중심으로\* \*\*

유혁수



도쿄시 관공서의 다문화공생 정책 홍보 그림

출처: <https://tabunka.tokyo-tsunagari.or.jp/>

유혁수(柳赫秀) 가나가와대학 국제일본학부 교수. 요코하마 국립대학 명예교수. 도쿄대학 법학정치학연구과에서 석·박사 학위를 취득하고, Harvard Law School과 Johns Hopkins University에서 Visiting Scholar를 역임. 전공은 국제법, 국제경제법, 외국인법, 재일동포 등이다. 외국인 관련 논문으로는 「『在日』と『日本人』: 『溝と壁』の越境は可能か」, 『歴史と民俗』 38号, 2022; 「日本における外国人法制の現状と課題: 総論的考察」, 『法律時報』 2017年 4月号; 「전문가 집단의 현황을 토해본 재일동포사회: 변호사와 연구자를 중심으로」, 『일본비평』 14호, 2016; 「재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로」, 『일본비평』 12호, 2015 등이 있다.

\* 본고 집필에 있어서 国士館대학 鈴木江里子 교수에게 귀중한 조언을 받았다.

\*\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A6A3A02102886).

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2023.29.84>

## 1. 들어가며

먼저 최근 일본에서 외국인 문제의 단면을 잘 보여 주는 모순되는 두 가지 흐름을 소개하겠다. 하나는 이민과 외국인 노동자를 둘러싼 국민적인 논의가 끊이지 않는 것이다. 특히 재계를 대변하는 『일본경제신문』은 외국인을 받아들여야 하는 당위성과 함께 무리 없이 현행제도를 고쳐 나갈 필요성을 어필하는 기사를 연달아 내보내고 있다. 또한 정부의 외국인 정책, 특히 난민을 거의 받아들이지 않는 데다 수용소에서 사망하는 등의 인권침해를 고발하는 움직임도 잇따르고 있다.<sup>1</sup>

한편에서 일본 정부는 2018년 출입국관리법을 개정해서 종래의 비숙련 노동자를 받아들이지 않아 온 자세를 바꾸어, ‘특정기능’이란 재류자격을 도입하여 “일정 정도 전문성·기능성을 갖고 있어 즉시 투입이 가능한 외국인”을 받아들이는 결단을 내렸고,<sup>2</sup> 최근에는 고도 전문직에 대해 1년 만에 영주권을 발급한다는 뉴스가 나왔다.

다른 하나는 2021년 11월 외국인에게 주민투표 참가를 허가하는 무사시노시(武蔵野市) 조례안이 시의회에서 부결된 것이다.<sup>3</sup> 이 조례안은 주민기본대장에 3개월 이상 기록되어 있는 만 18세 이상의 (외국인을 포함한) 주민에 주민투표 투표권을 부여하는 것인데 신문 지상에 보도되면서 실질적인 참정권에 해당한다는 비난이 쏟아졌다. 추측컨대 3개월 이상 시에 거주하는 만 18세 이상의 외국인에게 투표권을 부여하는 안의 선진성이 문제가 되었다 할 수 있는데 여전히 일본 사회의 외국인 통합에는 두꺼운 장벽이 있는 것을 알 수 있다. 정주외국인의 권리 보호 및 사회 참여가 취약한 수준

1 예를 들면, 鈴木江里子, 『入館問題とは何か: 終わらない〈密室の人権侵害〉』, 明石書店, 2022; 平野雄吾, 『ルポ 入管: 絶望の外国人収容施設』, ちくま書房, 2020는 제8회 城山三郎상을 비롯한 4개의 상을 수상했다.

2 본고 4장 3절을 참조. 비숙련 노동과 단순노동에 대해 확실한 정의가 있는 것이 아니라서 본고에서는 두 가지를 같은 의미로 사용한다.

3 「実質的参政権, 懸念拭えず 武蔵野市の住民投票条例案」, 『産経新聞』, 2021. 11. 16. (電子版). 조례안은 다음을 참조. [https://www.city.musashino.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/031/353/joureisooan.pdf](https://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/031/353/joureisooan.pdf)(최종 검색일: 2023. 7. 1.).

에 있는 일본의 현실은 ‘이민 통합 정책지수’(MIPEX) 2020에도 나타나는데 참가국 52개국 중에서 35위라는 스코어 이상으로 ‘통합 거부국’(integration denied)으로 분류되고 있다.<sup>4</sup>

일본국제협력기구(JICA)의 예측에 의하면 여성과 고령자의 취업을 늘린 다 해도 정부가 목표로 하는 경제성장을 달성하려면 2030년까지 419만 명의 외국인 노동자가 필요한데, 현재와 같이 아시아 각국으로부터 노동자를 계속 확대해서 받아들이면 2030년에 356만 명이 된다고 한다. 필요한 수요에는 못 미치지만 금후에도 외국인 노동자를 적극적으로 받아들인다면 소정의 경제성장의 목표 달성이 불가능하지는 않다는 것이다.<sup>5</sup>

하지만 일본이 외국인을 받아들여 온 역사는 뿌리 깊은 단일민족신화를 바탕으로 ‘외국인은 같은 주민이지만 대등한 존재일 수는 없다’, ‘노동력은 필요하지만 단순노동자는 안 된다’, 최종적으로 ‘노동력은 필요하지만 정주는 안 된다’와 같이 <~지만, ~는 안 된다>로 점철된 역사라 해도 과언이 아니다. 다시 말해서 현재의 경제발전 수준을 유지하기 위해서는 상당한 정도의 외국인 노동력이 필요하지만, 일본은 여전히 단순노동자<sup>6</sup>를 받아들이는 것을 주저해 왔으며 외국인의 정주를 전제로 한 적극적인 통합에는 소극적이라 할 수 있다.<sup>7</sup>

4 MIPEX Home Page(<https://www.mipex.eu/>).

5 JICA調査研究 『2030/40年の外国人との共生社会の実現に向けた取組み』, [https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/077\\_shiryo3.pdf](https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/077_shiryo3.pdf)(최종 검색일: 2023. 7. 1.)

6 1988년 6월 17일 각료회의에서 결정된 제6차 고용 대책 기본계획에서 외국인 노동자 정책의 기본적인 방침은 전문적·기능적 노동자는 적극적으로 받아들이지만, “소위 단순노동자(いわゆる単純労働者)는 외국의 경험 그리고 노동시장을 비롯한 우리나라 경제와 사회에 미치는 영향 등을 고려해서 충분히 신중히 대응한다.”라는 것이다. 이 방침은 그 이후에도 계속되어 적어도 전문적·기능적 노동의 카테고리(즉, 재류자격)에 포함되지 않는 한 단순노동자는 존재할 수 없다. 따라서 후술하는 바와 같이 재류자격이 없이 재류하거나 다른 재류자격을 갖고 있는 외국인이 사실상 단순노동에 종사하는 뒷문/옆문이 생겨난 것이다.

7 이민(migrant)은 입국 시에 영주를 허가받은 좁은 의미의 이민부터 일정 기간 재류를 거쳐 영주에 이르는 사실상의 이민까지 각국의 전통 및 정책에 따라 여러 가지 정의가 있으나, 일반적으로 이민 정책(immigration policy)은 입국, 체재, 퇴거강제에 관한 출입국정책과 사회참가와 각종 권리(부여)에 관한 통합정책으로 나뉜다. 일본에서는 이민 또는 이민정책이라는 용어를 가능한 한 출입국정책에 가까운 의미로 사용하려는 경향이 있으므로 본고에서도 외국인, 외국인정책이라는 용어를 사용한다. 近藤敦, 『多文化共生と人権: 諸外国の「移民」と日本の「外国人」』, 明石書店, 2019, 16쪽, 54쪽, 63쪽.

인구 감소와 인재 획득의 세계적 경쟁 속에서 외국인 노동력을 상당 정도 받아들일 수밖에 없는 국면에 직면한 일본 사회가, 뿌리 깊은 단일민족 신화와 국적의 국가주의적 관념을 극복하고 포섭형 사회로 전환하여 외국인을 동등한 사회의 구성원으로 받아들일 수 있을까? 본고에서는 이전의 배외주의가 지배적인 사회로부터 탈피하려는 긍정적인 움직임이 있는 반면에 여전히 일본 정부와 일본 사회의 일부가 외국인의 통합을 주저하는, 이른바 일본의 외국인 문제를 2000년대 이후 ‘다문화공생’ 정책 추진의 내용과 과제를 중심으로 살펴보려 한다.<sup>8</sup>

먼저 2장에서 출입국관리청의 2022년 12월 현재 통계에 따라 일본 사회 속에 외국인, 일본에서 일하는 외국인을 나라별과 재류자격별로 정리한다. 그리고 3장에서는 일본의 다문화공생 사회의 현재를 조명하기 위한 전제적 고찰로서 과거에 일본 사회, 혹은 일본인이 올드커머(old comer, 구정주자)인 재일조선인을 어떻게 인식하고 처우해 왔는가,<sup>9</sup> 1970~1980년대의 국제화 지향이란 무엇이었는가를 고찰하고, 마지막으로 현재의 일본 출입국 관리의 기본 틀을 제공하고 있는 1989년 출입국관리법 개정과 2009년 개정 내용에 대해서 살펴본다.

4장에서는 본고의 중심인 현재 일본의 외국인 정책의 근간을 이루고 있는 다문화공생 개념의 내용과 실제에 대해서 분석한다. 우선 2000년대 이후 다문화공생을 둘러싼 전개를 시계열적으로 정리하고 다문화공생 개념 및 추진 내용 그리고 다문화공생에 대한 비판적 시각에 대해서 소개한다. 마지막으로 2018년 특별기능 재류자격 신설로 인해, 1989년 개정 후 30년간 계속되어 온 정주를 인정하지 않는 일본의 외국인 정책에 어느 정도의 변화가 있을 것인가에 대해 생각한다. 마지막으로 5장에서는 앞에서의 논의를 바탕으로 일본 사회가 외국인을 통합·포섭하는 사회로 전환할 가능성에 대해

8 본고는 잡지의 주된 독자인 한국인에게 일본의 최근 상황을 알리려는 의도로 집필했다.

9 올드커머는 식민지 시대부터 일본에 살고 있는 재일조선인과 재일중국인의 후손을 가리키는 용어인데, 그에 반해 1980년대 이후에 일본에 와서 거주하고 있는 외국인은 뉴커머(newcomer, 신정주자)라고 불린다.

서 생각해 보겠다.<sup>10</sup>

## 2. 일본 사회 속의 외국인, 일본에서 일하는 외국인

2022년 12월 현재 일본의 외국인 숫자는 307만 5,213명으로 과거 최고를 기록했다(그림 1과 그림 2). 2019년 12월에 293만 3,137명을 기록했다가 코로나로 주춤했으나 다시 회복된 것이다. 1990년대 초에 100만 명 정도에 불과했던 외국인 숫자가 거의 세 배 가까이 늘어난 셈이다. 일본 전체 인구의 2.46%에 해당한다. 여기에 더하여 전후 귀화자 누적 총수가 50만 명을 넘었고 현재 사실상의 이중국적자가 50만 명 정도 존재하는 것을 생각하면, 외국 출신(origin) 인구는 400만 명을 넘겨 전체 인구의 3%를 넘게 된다.

보통 외국인의 숫자가 5%를 넘게 되면 주류 사회에 여러 가지로 영향이 나타난다고 한다. 3%란 숫자는 아직 거기에 미치지 못하지만, 2000년 시점에서 인구의 1%에 지나지 않았던 것을 생각하면 일단은 무시할 수 없는 수준에 와 있다고 하겠다. 일본에서는 아직도 귀화가 일본인으로의 동화를 의미하는 만큼, 귀화자와 이중국적자를 합친 100만이란 숫자의 의미를 어떻게 생각할지는 문제라고 하겠다.<sup>11</sup>

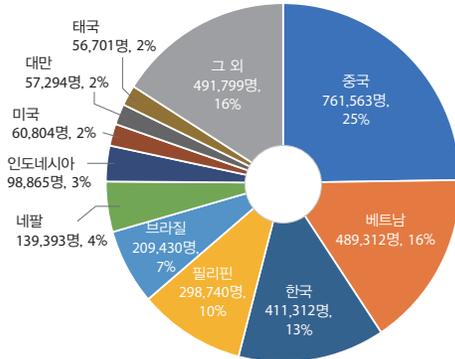
나라별로 보면 중국이 76만 1,000명으로 외국인 전체 인구의 1/4을 차지하며, 과거에 외국인의 대부분을 차지했던 한국/조선은 약 44만 명까지 줄었다. 특히 조선적 동포는 2만 5,358명까지 줄었다.<sup>12</sup> 나라별로 보았을 때 특기할 만한 것은 베트남이 47만 명을 넘어 중국 다음이며 네팔이 불과 몇

10 본고에서는 지면의 문제와 아울러 본고의 취지상 제외해도 된다는 판단에서 난민 문제는 다루지 않는다.

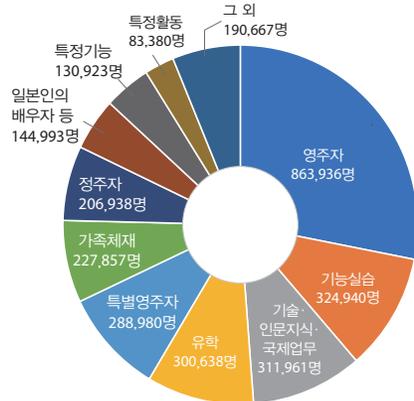
11 일본 사회에서 귀화자는 자신의 언어와 문화를 유지하기 어려운 존재이기 때문에 타자(他者)로서 카운트되기 어려운 현실이 있으며, 이중국적이 허용되지 않기 때문에 현재의 이중국적자의 존재는 어디까지나 범무성이 묵인하고 있는 결과다.

12 '조선적'은 국적이 아니고 조선이라는 지역을 의미한다. 일본은 북한과는 국교가 없기 때문에 북한 국적은 인정되지 않기 때문에 대한민국 국적을 취득하지 않은 경우 국적란에 지역명인 '조선'으로 표기되고 있다.

〈그림 1〉 국가별(2022년 12월 현재)



〈그림 2〉 재류자격별(2022년 12월 현재)



출처: <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>

년 사이에 13만 명에 육박한다. 그에 반해 브라질과 페루 국적이 대부분을 차지하는 일계인(日系人, 한국의 조선족에 비교되는 과거 일본 이민자의 후손들)은 매년 줄어 가는 추세다.

외국인을 재류자격별로 보면 특별영주자, 영주자, 정주자 및 그들의 배우자 등 ‘정주외국인’이 150만 명을 넘겨 외국인의 절반을 차지하고 있으며,<sup>13</sup> 후생성 집계에 의하면 외국인 노동자는 182만 명을 넘고 있다. 다시 말하면 외국인 노동자의 수가 전체 외국인의 3/5을 차지하고 있는 것이다. 나라 별로는 중국, 베트남, 필리핀, 브라질 그리고 네팔이 톱 5를 이루고 있다.

재류자격에서 특기할 것은 2018년 출입국관리법 개정으로 신설된 ‘특정 기능’으로 입국한 외국인이 2023년 5월 현재 16만 7,000명 넘게 있는 것이다. 일본 정부는 당초 특정기능으로 5년간 34만 5,000명을 받겠다고 했는데, 뜻하지 않은 코로나의 내습으로 실적이 둔화되었다가 다시 늘고 있는

13 ‘정주외국인’이란 2009년 개정된 출입국관리법을 포함해서 법령상 정해진 것이 아니고 어디까지나 강학(학설)상의 개념이다. 정주외국인을 처음으로 정의한 오누마는 다음과 같이 정의하고 있다. “일본 사회에 본거를 두고, 생활실태에서 보면 자신의 출신국을 포함한 다른 어떤 나라들보다 일본과의 관계가 긴밀하여 그 점에서 보았을 때 일본에 거주하는 일본 국민과 동등한 입장에 있지만 국적을 갖고 있지 않는 자”이다. 大沼保昭, 『外国人の人權論再構成の試論』, 『法学協會百周年記念論文集(第2卷)』, 有斐閣, 1983, 384쪽. 오누마는 일본에 일정기간(약 5년 정도) 거주하면서 생활하고 있는 자를 상정하고 있으나, 아시베는 특별영주자와 일반영주자만을 ‘정주외국인’에 포함시킨다. 芦部信喜, 『憲法学II人權總論』, 有斐閣, 1994, 130쪽. 본고에서는 일본의 현실을 생각해서 아시베 정의에 따른다.

상태다.<sup>14</sup>

이처럼 현재 외국인의 숫자는 전후 일본 역사상 최고를 기록하고 있지만, 유의해야 할 점은 전체 외국인의 반이 ‘정주외국인’이란 점, 다시 말해서 외국인의 반 이상이 일을 마치면 출신국으로 돌아가는 것이 아니라 일본 사회의 구성원으로 살아가고 있거나 살아갈 사람들이다. 또한 전체 외국인 인구 중에서 3/5이 노동력을 제공하고 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 물론 182만이란 숫자는 2022년 전체 일본 노동력의 2.7%에 지나지 않지만, 일본인들이 기피하거나 일본인과 외국인 구분 없이 일손이 달리는 분야에 종사하고 있다는 점에서 없어서는 안 되는 존재라 할 수 있다.

### 3. 근대 일본 속 외국인 위상: 일본인 중심주의·국제화의 두 얼굴: ‘1989년체제’와 ‘2012년체제’

이하에서는 21세기에 들어와서 활발해진 다문화공생 논의와 실천, 그리고 급후 일본의 외국인 문제를 논하기 위한 전제로서 외국인 문제의 몇 가지 측면에 대해서 간단히 정리한다. 구체적으로는 제2차 세계대전 이전부터 현재까지의 올드커머인 재일동포의 경험,<sup>15</sup> 1970~1980년대를 풍미한 ‘국제화’가 갖고 있는 양면성, 마지막으로 현재와 같은 출입국관리체계를 실현한 ‘1989년체제’와 ‘2012년체제’의 순으로 각각 간단히 기술한다.

#### 1) 재일동포의 경험: 일본인 중심주의와 단일민족신화

도노무라 마사루(外村大)는 2014년 집필한 논문에서 작금의 일본에서 일어

14 출입국관리청 홈페이지 입관정책·통계의 특징기능 제도 참조.

15 한국에서는 재일동포란 용어가, 일본에서는 여전히 재일조선인이란 용어가 많이 쓰이고 있는데 재일코리아, 재일한국조선인 등이 사용되기도 한다. 출입국관리법상의 특별영주자와 거의 같은 카테고리 의미를 의미하는데, 특별영주자란 제2차 세계 대전 이전부터 일본에서 거주하고 있는 자 및 그 자손을 뜻하며 보통 올드커머로 불린다. 본고에서는 주로 재일동포를 사용하지만 문맥에 따라 재일조선인이란 용어를 병행한다.

나고 있는 혐한론에 대표되는 배외주의는 최근에 발생한 것이 아니며, 그 뿌리는 제2차 세계 대전 이전까지 거슬러 올라간다고 역설했다. 그리고 작금의 배외주의 선동 현상의 역사적 전제를 이해하기 위해 과거부터 존재했던 일본인의 재일조선인에 대한 인식과 태도에서 엿보이는 연속성에 주목했다.<sup>16</sup>

사회집단으로서 재일조선인은 1920년대에 형성되었는데, “다수파인 일본인은 같은 일본제국의 신민이었던 조선인을 대등한 존재로 보지 않고 자신들의 공동체 속에서 조선인이 다수를 점해 우위에 서는 것을 원하지 않았다.”<sup>17</sup> 도노무라는 이러한 일본인의 태도에서 일본인 중심주의와 단일민족 신화에 의거한 단일민족론을 읽는다. 전쟁 말기 대량의 조선인 노동자가 내지로 건너오며 따라 조선인의 상대적 지위 상승이 보이자 이런 의식은 더욱 강해졌다.<sup>18</sup>

패전 후에도 일본 사회와 일본인의 일본인 중심주의와 단일민족론에는 변함이 없었다. 일본 잔류를 선택한 조선인들은 일본 사회의 일원으로서 살아가기 위한 권리 보장을 원했지만, 일본인들은 그들을 골치덩어리(厄介者)로 여겼고 일본 당국은 재일조선인의 참정권 정지, 외국인 등록증 교부를 통한 관리의 강화, 마지막에는 국적을 박탈했다. 냉전이 심화되어 가는 가운데 좌파계 재일동포들은 재일본조선인총연합회를 결성하고 일본 정치에 ‘내정불간섭’ 입장을 선언하는 등 다수와 일본인을 자극하지 않으려 했다. 그에 따라 재일조선인에 대한 노골적인 반감과 배외주의의 표출도 잠잠해졌다.

1970년에 재일동포 2세가 취직 차별을 고발한 히타치(日立) 재판을 계기

16 外村大, 「日本人は『在日朝鮮人問題』をどう考えてきたか: 現代日本における排外主義の歴史的前提」, 『日本学』第38輯(2014年 5月), 49~69쪽.

17 外村大, 「日本人は『在日朝鮮人問題』をどう考えてきたか: 現代日本における排外主義の歴史的前提」, 51쪽.

18 내지(内地)란 전전 일본제국 시대의 일본 본토를 가리키는 단어다. 전전 일본제국 시대 일본의 영토는 내지, 당시의 조선, 타이완 그리고 사할린으로 이루어졌는데 조선과 타이완에는 내지와는 다른 통치가 이루어졌다.

로 민족차별철폐 운동이 전개되었고 오사카시와 가와사키시 등 일부 지방 자치단체가 외국인 주민에게 공영주택 입주, 아동수당 지급, 지방공무원의 일부 채용을 시작했다. 그 후 보트 피플이라 불린 베트남 난민이 발생하여 일본이 국제인권조약과 난민조약 등 두 개에 가입함에 따라 재일동포에 대한 차별이 상당 정도 개선되었다.<sup>19</sup>

그러면 1960년대부터 1990년대 초기까지 재일조선인에 대한 제도적 처우와 사회적 차별이 상당히 개선된 것을 어떻게 설명할까? 그것은 우선 어려운 상황 속에서 재일조선인들이 투쟁한 성과라 할 수 있겠지만, 일본인 일부도 재일조선인과 함께 투쟁했고 많은 일본인이 적어도 방해를 하지 않았다는 점에서 일본인의 인식이 호전되었다고 말할 수 있다. 도노무라는 이 변화를 그 시기의 '상대적으로 양호한 환경', 즉 국제사회의 상대적 안정, 국내 치안상의 불안정 요소의 감소 및 고도경제성장과 사회복지의 확대 등에서 찾는다.<sup>20</sup>

이러한 일부 긍정적인 전개에도 불구하고 일본 사회는 재일조선인의 법적 지위와 처우 개선에 대해선 비판적인 태도를 취했다. 상대적으로 양호한 환경에서도 재일조선인이 본국과 연결된 사회집단으로서 처우개선을 요구하거나 독자적인 민족성을 유지하려는 것에 대해서는 경계하고 거부 반응을 감추지 않았다. 그에 반해 일본인들이 중심이 되어 있는 질서와 의식의 변혁을 가져오지 않는 차별 개선 요구에는 관용적이었다.<sup>21</sup> 하지만 1990년대 중반 이후 상대적으로 양호한 환경이 붕괴해 가면서 일본인중심주의에서 비롯된 배외주의적 선동은 새로운 형태로 재현되었다는 것이 도노무라의 주장이다.<sup>22</sup>

19 유혁수, 「재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로」, 『일본비평』 12호, 2015, 77쪽 이하 참조.

20 外村大, 「日本人は『在日朝鮮人問題』をどう考えてきたか: 現代日本における排外主義の歴史的前提」, 56~59쪽.

21 外村大, 「日本人は『在日朝鮮人問題』をどう考えてきたか: 現代日本における排外主義の歴史的前提」, 63쪽.

22 이러한 배외주의적인 선동이 재현되어 가는 같은 시기에 재일조선인의 사회경제적 지위는 높은 법적·제도적 장벽과 사회적·경제적 차별 속에서 재미 아시아계 이민보다 한 세대 늦어지는 했지만,

한편 같은 시기에 ‘국제화’가 시대적 표어로서 등장하였고, 21세기에 들어와서는 외국인의 증가에 따라 우선 지방자치단체에서 그리고 중앙정부 레벨에서 다문화공생이 제창되었고 나아가 다문화공생 정책이 시행되어 갔다. 하지만 후술하는 바와 같이 다문화공생 개념은 주로 뉴커머를 대상으로 하고 있으며 그 시책에도 여러 가지 문제점이 있었다.<sup>23</sup>

## 2) 1970~1980년대를 풍미한 ‘국제화’의 두 얼굴

“까마귀가 울지 않는 날은 있어도 언론이 ‘국제화’를 언급하지 않는 날은 없는 것이 1980년대 초엽의 일본의 풍조다.”라는 오누마 야스아키(大沼保昭)의 말처럼,<sup>24</sup> 1970년대에 유행하기 시작하여 1980년대에 일본 열도를 뒤덮은 것이 국제화의 물결이었다.

1960년대 고도 경제성장을 이룩하여 경제대국으로 발돋움하였고, 에즈라 포겔의 『일본은 제일이다』(1979)의 출판이 보여 주는 국력 신장과 그에 걸맞은 일본의 역할에 대한 자각, 때마침 출현한 보트 피플에 대한 국제적 지원 문제가 일본에 국제화의 필요성을 자각시켰다. 당시 나카소네 정권(1982~1987)이 ‘국제국가’를 슬로건으로 삼아 경제력을 바탕으로 일본의 국제적 지위 향상을 꾀하면서 국제화가 시대의 표어가 된 것이다.

처음에는 국제화가 일본의 국제적 지위 또는 일본인의 적극적인 해외 진출이라는 의미로 쓰였으나, 재계로부터 금융·서비스 분야의 자유화, 시장 개방 및 내수 확대를 위한 ‘내적 국제화’(内なる国際化)의 추진이 제안되었다. 그 후 1986년판 『외교청서』에서 “밖에서 이질적인 것을 받아들이는 의식의 국제화, 소위 내적 국제화가 중요해졌다”고 언급하면서 내적 국제화가 주목받기 시작했다.<sup>25</sup> 하쓰세 류헤이(初瀬龍平)는 외교청서의 정의를 소개하

경제적 성공과 전문직 진출 등으로 상당히 개선되어 온 것에 대해서는 유력수, 「전문가 집단의 현황을 통해서 본 재일동포사회: 변호사와 연구자를 중심으로」, 『일본비평』 14호, 109~111쪽을 참조.

23 4장을 참조.

24 大沼保昭, 「日本社会の国際意識」, 東京大学公開講座36 『世界と日本』, 東京大学出版会, 1983, 51쪽.

25 外務省, 『外交青書』, 1986.

면서 ‘내적 국제화’에는 “‘일상 속의 국제화’란 상황, 이런 상황에 대처하는 ‘마음 속의 국제화’, 그리고 미래를 개척하는 ‘시민의 국제화’ 활동의 3면으로 구성된다.”라고 강조한다.<sup>26</sup>

이것을 계기로 자치성(현 총무성)은 전국적으로 ‘지방의 국제화’를 추진하여, 1985년 ‘국제교류 프로젝트 구상’을 발표하고 1987년 3월에는 ‘지방 공공단체의 국제교류에 대한 지침’을 발표했다. 그 후부터 지방의 국제화는 2000년대에 들어서서 다문화공생의 개념이 등장하기 전까지는 국제교류 또는 국제협력을 통해서 실현되었다.<sup>27</sup>

하지만 밖에서 사람, 돈, 상품이 자유롭게 들어오는 내적 국제화와 병행해서 ‘일본인론’(Japanology) 또는 일본문화론이 성행하여, 일본인들은 일본인(人), 일본어, 일본문화의 독창성(unicqueness)에 심취해 갔고 특히 일본인론은 일종의 시민 종교(civil religion)가 되었다.<sup>28</sup> 그 과정에서 일본인 스스로가 지금까지는 봉건주의 잔재로서, 전근대적인 부분으로 여겨 왔던 그야말로 일본적인 것들이 지금의 국제적 지위를 가져온 비결로 새로운 의미를 부여받았다. 그에 따라 일본이 국제화되어 가면 갈수록 동시에 일본화(국수주의(國粹主義))가 진행되었다는 지적이 나오는 것이다.<sup>29</sup>

물론 국제화는 열린 일본에 한 발짝 다가가는 결과를 가져왔지만, 오구마가 밝힌 것 같이 패전 후에 일반화된 단일민족신화가 얼마나 극복되었는지는 의문이며 그 결과 일본인과 외국인의 이분법 역시 크게 영향을 받지 못하였다.<sup>30</sup>

26 初瀬龍平 編, 『内なる国際化 増補改訂版』, 三嶺書房, 1988, vii쪽.

27 우에다는 문부성의 『我が国の文教施策』(1988~2000년)과 『文部科学白書』(2001~2003년) 분석을 통해서 1990년대 전반 이후 ‘국제화’가 ‘공생’으로 변해 가는 과정을 분석했다. 植田晃次, 「第2章 『言葉の魔術』の落とし穴: 消費される『共生』」, 植田晃次·山下仁 編, 『『共生』の内実: 批判的社会言語学からの問いかけ』, 三元社, 2006, 29쪽.

28 H. Befu, *Hegemony of Homogeneity*, Trans Pacific Press, 2001, p. 101.

29 이것을 지적하는 것으로는 「第1章 国際化と日本人(加藤の発言)」, 大沼保昭 編, 『国際化: 美しい誤解が生む成果』, 東信堂, 1990, 8쪽; H. Befu, "Internationalization of Japan," H. Mannari and H. Befu, eds., *The Challenge of Japan's Internationalization: Organization and Culture*, Kwansai Gakuin University and Kodansha International Ltd., 1983, p. 261.

30 단일민족신화에 대해서는 小熊英二, 『単一民族神話の起源:(日本人)の自画像の系譜』, 新曜社, 1995를 참조.

### 3) '1989년체제'에서 '2012년체제'로: 공생과 관리의 동시 진행

전후 출입국관리법 역사에 있어서 중요한 분기점이 여러 번 있었지만,<sup>31</sup> 현재의 외국인 문제를 이해하는 데는 '1989년체제'와 '2012년체제'로 불리는 두 번의 중요한 출입국관리법 개정에 대해서 알아 둘 필요가 있다.

#### (1) 1989년체제

먼저 1989년에 개정되어 1990년에 시행된 1989년 체제에 대해서 알아보자. 1980년대는 일본경제의 고공행진 속에 한편으로는 재계로부터 다양한 인재 확보의 요청이 계속되었는데 다른 한편으로는 엔고(円高)의 영향으로 아시아로부터 많은 이주노동자가 관광비자 등으로 입국하여 오버스테이(overstay)하면서 단순노동에 종사하고 있었다. 1980년대 후반 개정 작업에 착수한 일본 정부는 재계를 중심으로 하는 '개국'(開國)의 요청에 대해서 부처 간의 의견 대립도 있었지만<sup>32</sup> 최종적으로는 '노동력은 필요하지만 단순 노동자는 안 된다'는 원칙을 고수했다. 전후 유럽 국가들이 재건 과정에서 받아들인 이주노동자(guest workers)의 사회통합에 소요된 비용과 국내에 있는 수십만에 달하는 오버스테이 외국인(일본에서는 '불법 체류자'로 불린다)의 처리 문제를 생각하면서, 일본 정부는 최종적으로 소극적인 결론에 다다른 것이다.<sup>33</sup> 그 결과 뒷문(back door)으로 불리는 오버스테이 노동자 문제를 그대로 둔 채 그들을 고용한 자 및 중개업자에게 형벌을 과하는 어정쩡한 결과가 되었다.

1989년체제의 최대 특징은 일본인의 혈통을 받은 남아메리카 일계인들에게 활동의 제한이 없는 '정주'라는 재류자격을 신설함으로써, 실질적으로

31 '1952년체제'와 '1982년체제'에 대해서는 ハン・ドンヒョン, 「外国人・移民」, 小熊英二 編, 『平成史』, 河出書房新社, 2019, 523~528쪽을 참조.

32 하마구치는 1989년 개정을 전후한 노동성과 법무성의 대립이 후자의 승리로 귀결되면서 노동정책의 부정에 입각한 외국인 출입국정책이 전개되었다고 주장했다. 濱口圭一郎, 「第6章 日本の外国人労働者政策: 労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた二〇年』」, 五十嵐泰正 編, 『労働再審②: 越境する労働と〈移民〉』, 大月書店, 2010, 271쪽.

33 明石純一, 「日本の『移民政策』の変遷における2009年入管法改正」, 『法律時報』2012年 11月号, 12쪽.

단순노동에 종사하게 하는 옆문(side door)이 만들어진 것이다. 그 결과 브라질, 페루로부터 많은 일계인 2세, 3세와 그 가족들이 일본으로 들어와 주로 자동차 관련 산업에 종사하게 되었고, 최고조일 때에는 38만 명에 달했다. 또 한 가지 ‘옆문’이 만들어졌는데 개발도상국의 경제발전에 이바지하는 인재를 육성한다는 다테마에(建前, 명분)하에 ‘연수’라는 재류자격이 만들어져, 수년 후에는 지금의 기능실습제도로 이어졌다. 이로써 1989년체제하에서 일계인, 기능실습 및 유학이라는 ‘단순 노동’의 3가지 옆문이 만들어지고, 오버스테이라는 뒷문이 온존된 것이다. 그리고 이 구조는 현재까지 30년 이상 유지되어 왔다. 1989년체제의 마지막 특징은 전문직을 중심으로 10종류의 새로운 재류자격을 신설하여 전문·숙련직 외국인을 적극적으로 받아들일 것이라고 천명한 것이다.

## (2) ‘2012년체제’

2009년에 개정되어 2012년에 시행된 ‘2012년체제’라 불리는 출입국관리법의 성립은 현재의 일본의 출입국관리의 근간을 새로 쓴 내용이었다. 하지만 사탕과 채찍의 두 얼굴에, 다문화공생과 치안대책강화 관점에서 외국인 관리를 강화하는 두 마리 토끼를 쫓는 내용이었다.<sup>34</sup>

우선 타이밍이란 관점에서 보면 2006년 총무성의 ‘다문화공생 추진 전문가회의’의 보고서가 나와서 중앙정부 차원에서 다문화공생 문제에 본격적으로 대처하기 시작한 시점에, 외국인을 일원적으로 통제하는 출입국관리 법제가 만들어진 점이다. 다문화공생 추진과 출입국관리 및 재류관리 강화라는 두 가지가 연계된 것이다. 더구나 2003년에 범죄의 온상이 되어 있는 오버스테이(소위 불법체류자)를 금후 5년 동안에 반감시킨다는 범죄대책 각료회의 결정에 이어, 정부 차원에서 뒷문의 폐쇄가 결정된 것을 생각하면 2012년체제의 모순이 잘 엿보인다.

34 ‘2012년체제’에 대해서는 이하를 참조했다. 한·돈·히ョン, 「外国人·移民」, 517쪽; 明石純一, 「日本の『移民政策』の変遷における2009年入管法改正」, 『法律時報』, 2012; 高谷幸, 「第3章 出入在留管理」, 高谷幸 編, 『移民政策とは何か: 日本の現実から考える』, 人文書院, 2019, 60쪽.

외국인에 대한 일원적 관리체제란 지금까지 외국인의 관리는 법무부 소관의 출입국관리법과 지방자치단체 소관의 외국인등록법의 이원적 시스템이었다. 이번 개정으로 외국인등록법이 폐지되고 외국인도 주민기본대장에 기재하고 지금까지 지방자치단체가 교부해 온 외국인등록증 대신에 법무성이 교부하는 재류카드가 부여되었다. 외국인이 일본인과 구분 없이 주민 기본대장에 기재되는 것을 생각하면 다문화공생의 관점에서 진보라고 할 수 있겠지만, 그 외의 점에선 이전의 외국인등록 체재와 변함이 없거나 거주지 변경 시 신고의무 위반에 대한 벌칙규정과 같이 오히려 강화된 부분도 있다.<sup>35</sup> 또한 본법은 외국인을 90일 이하 단기 체류자, 90일 이상의 중장기 체류자 및 특별영주자의 3가지 카테고리로 분류하고 있는데 중장기 체류자에는 관광을 목적으로 오는 외국인과 특별영주자를 제외한 모든 외국인이 포함되어, 주로 학계에서 지지되어 온 ‘정주외국인’ 개념은 채용되지 않았다.<sup>36</sup>

이러한 새로운 관리 체제에 대해 다카야 사치(高谷幸)는 출입국관리국이 “국경의 문지기” 역할뿐 아니라, “사회의 문지기”까지 겸하는 것이라고 비판했다. 다카야는 1980년대에 들어와 늘어나기 시작한 오버스테이 노동자에 대해 당초 일본 사회는 ‘불법’이라는 딱지를 붙이지 않았고, 범죄자 취급도 하지 않았다고 한다. 지방자치단체는 그들에게 외국인등록증을 교부했고, 그것이 있는 한 그들은 노동, 의료, 교육 등 넓은 의미에 사회적 권리를 향유할 수 있었다. 하지만 2000년대에 들어서서 불법체류자 딱지가 붙여지고 2009년 출입국관리법 개정에 따라 재류카드 교부가 ‘합법’ 체류자에 한정되면서 사회가 국가의 하청업자로 전락하고 출입국관리국이 “사회의 문지기”를 겸하게 되었는데, 이러한 사태는 불법이민자를 양산해 온 정책의 실패를 면책할 뿐 아니라 이민자의 인권을 무시하는 처사라고 비판한다.<sup>37</sup>

35 高谷幸, 「第3章 出入在留管理」, 73쪽.

36 부연하면 정주의국인이란 개념은 세계화와 인권사상의 발달에 맞추어 외국인을 체제 기간과 정주 정도에 따라 세분화하여 실무적으로 대응할 필요성을 강조하는 것인데, 본고는 정주외국인 개념이 좀 더 강화상으로, 실무적으로 확산, 정착되어야 한다는 입장에 서있다. 정부 문서 등에는 정주외국인 단어 사용에 혼란이 보이는데 정주의국인의 경우 일제인 정주자를 칭하는 경우가 많은 것 같다.

37 高谷幸, 「第3章 出入在留管理」, 66쪽.

물론 '2012년체제'는 외국인을 일본인과 같이 주민기본대장에 기재하는 한편, 외국인의 재류 기간을 최장 3년에서 5년으로 늘리고, 이른바 '미나시(看做)재입국' 제도를 신설하여 1년 이내 재입국하는 경우 일일이 재입국 허가를 받지 않아도 되는 등 외국인들에게 편의를 제공하는 제도 개선을 한 것은 다문화공생을 향한 발걸음이라 하겠다. 하지만 외국인 관리의 일원화 등을 종합해 보면 이민통합정책에 의거한 내용이라 평가하긴 어렵다. 결국 '외국인은 필요하지만 정주는 안 된다'와 '노동력은 필요하지만 단순노동자는 안 된다'는 원칙이 견지되어 있다.<sup>38</sup>

#### 4. 2000년대 이후 '다문화공생' 정책의 내용과 평가

정주외국인과 노동자의 증가가 보여 주듯이 외국인의 정주가 진행되는 가운데 1990년대에는 후반 지방자치단체 차원에서, 2000년대에 들어서면 중앙정부 차원에서 다문화공생의 추진이 본격화된다. '국제화'에서 '다문화공생'으로 시계 축이 이동한 것이다. 야마와키 게이조(山脇啓造)는 2006년 총무성 '다문화공생 추진 연구회' 보고서의 의의 중 하나가 종래 국제교류의 하나의 분야로서 이루어져 왔던 지방자치단체의 외국인 대책이 새로운 제3의 기동인 '다문화공생'으로 이어진 것이라고 술회한다.<sup>39</sup> 이하에서는 다문화공생의 추진과 출입국재류관리의 강화가 맞물려 가는 점에 유의하면서 다문화공생의 추진 내용과 과제에 대해 논하기로 한다.

##### 1) 연표를 통해 본 다문화공생 정책의 전개(표 1) 참고)

일본에서 다문화공생이란 단어가 등장한 것은, 1990년 전반에 외국인 문제에 선진적으로 대응한 것으로 유명한 가와사키시가 '다문화공생 마을 추진'

38 한·돈·히ョン, 「外国人·移民」, 537쪽.

39 近藤敦 編, 『多文化共生政策へのアプローチ』, 明石書店, 2011, 33쪽.

〈표 1〉 다문화공생 정책의 전개 과정

2000년 1월	「21세기 일본의 구상」 간담회 보고서를 오부치 수상에게 제출
2000년 3월	출입국관리국 「제2차 출입국관리 기본계획」 발표
2004년	경단련 「외국인을 받아들이는 문제」 제언
2006년 3월	총무성 「다문화공생 추진 연구회」 보고서 발표: 「다문화공생」의 정의 제시
2006년 12월	「외국인 노동자 문제 관계성청 연락회의」 보고서에 「생활자로서의 외국인」이란 표현 등장
2007년	사카나가가 「이민국가 일본 1,000만 명의 이민이 일본을 구한다」를 발표
2008년 6월	자민당 외국인재 교류추진 의원연맹 중간 보고서 「인재 개국! 일본형 이민 정책 제언」
2009년 7월	출입국관리법 개정(2012년 1월 시행) '2012년체제'
2016년	경단련이 「외국인재 받아들이기를 촉진하는 기본 방침」 발표
2016년	「외국인의 기능실습의 적절한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률」 제정 및 재류자격 '개호' 신설
2018년 12월 25일	「외국인재를 받아들여 공생을 생각하는 관계각료 회의」 설치. 「외국인재를 받아들여 공생하기 위한 종합대책」 발표(매년 개정)
2018년 12월	출입국관리법 개정(2019년 4월 시행) '특정기능' 재류자격 신설
2021년 1월	출입국재류관리청의 「외국인과의 공생을 실현하기 위한 유식자 회의」 설치. 「2022년 6월 외국인과의 공생을 실현하기 위한 로드 맵」 발표

출처: 필자 작성

이란 이념을 내건 것이 최초라 한다.<sup>40</sup> 그 후 한신아와지 대지진(阪神·淡路震災)을 계기로 지방자치단체와 NGO들이 외국인에 대한 대응의 필요성을 인식하면서 널리 사용되기 시작했고 21세기에 들어와서 정부 차원으로 확대되었다.

2000년 1월 당시 오부치 수상의 자문 기관인 '21세기 일본의 구상 간담회'는 최종 보고서에서 "이민정책을 적극적으로 추진할 것"을 제언했다. 같은 해 3월 출입국관리국은 '제2차 출입국관리 기본계획'에서 금후의 출입국 관리행정이 지향해야 하는 방향으로 인권 존중 이념하에서 사회의 필요에 맞게 외국인을 받아들일 것과 일본인과 외국인이 편안하게 공생하는 사회의 실현을 들고 있다. 그와 더불어 장기적으로 일본에 재류하는 외국인의

40 栗本英世, 「日本の多文化共生の限界と可能性」, 『未来共生学』 Vol. 3, 71쪽.

정착을 안정화할 필요성이 지적되어 영주자와 정주자의 재류 자격의 융통성 있는 운용의 필요성을 지적하고 있다. 아마도 “공생하는 사회”라는 용어가 정부 문서에 등장하는 것은 이것이 처음이 아닐까 싶다.

2004년 경단련은 「외국인을 받아들이는 문제에 대한 제언」을 내어왔다. 그 중심 테마는 “활력과 매력이 넘치는 일본을 만드는 것”으로, 외국인이 갖고 있는 활력을 흡수할 수 있도록 외국인을 받아들일 것을 제안한다. 구체적으로는 양과 질의 양면에서 충분히 컨트롤 가능한 방식으로 외국인을 받아들일 것, 외국인의 인권과 존엄이 존중될 것, 그리고 보내는 측, 받는 측 모두에게 이익이 될 것의 3대 원칙을 내걸고 있다.

일본에서 다문화공생 개념을 체계적으로 제시한 것은 2006년 3월 총무성 「다문화공생 추진 연구회 보고서」이다. 이 보고서에서 처음으로 ‘다문화공생’(multicultural coexistence)의 정의와 내용이 제시되었다. 같은 해 12월에는 ‘외국인 노동자 문제 관계성청 연락회의’ 보고서에서 ‘생활자로서의 외국인’이란 표현이 등장한다. 그러한 의미에서 다문화공생이 체계적으로 제시되고 정부의 진행에 따른 ‘생활자’라는 개념이 등장한 2006년은 외국인 문제를 생각할 때 중요한 해였다.

이러한 개방적인 분위기 속에서 2008년 6월 자민당 외국인재 교류추진 의원연맹이 중간보고서 「인재 개국! 일본형 이민정책 제언」을 발표하여, 향후 50년간 인구의 10% 즉 일천만 명 규모의 이민, 100만 명의 유학생을 받아들이는 이민 국가를 제창했다. 같은 시기에 도쿄도 출입국관리국장을 지내고 퇴직한 사카나카 히데노리(坂中英徳)가 「일본형 이민국가 구상」을 발표하여 인구의 10%인 1,000만 명을 받아들일 것을 제안해 화제가 되었다.<sup>41</sup> 하지만 자민당 내부의 보수주의 세력의 반발 속에서 의원연맹의 제청은 큰 파장을 일으키지 못하고 자민당을 비롯한 정계에서 외국인 논의는 상당 기간 진전되지 못했다.

이와 거의 때를 같이해서 전술한 바와 같이 ‘2012년체제’라 불리는

41 坂中英徳, 『移民国家ニッポン100万人の移民が日本を救う』, 日本加除出, 2007.

2009년 개정이 이루어진다. 2008년 자민당 의원들의 획기적인 제안이 나온 다음해에 외국인의 일원적인 관리 시스템이 확보되었다는 점을 생각하면 '2012년체제'는 다문화공생의 추진과 출입국관리의 강화가 맞물려 진행되는 것을 말하고 있다.

2012년 신 입관법 시행 이후 기능실습생들의 인권침해 사례가 다발하는 가운데 2016년 「외국인의 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률」이 제정되었는데, 그 이후에도 뚜렷한 개선이 이루어지지 않아 현재는 기능실습제도의 존속 자체를 포함한 논의가 행해지고 있다.<sup>42</sup> 이 법률에는 다른 중요한 측면이 있었는데 '개호'라는 재류자격이 신설되어, 분야 한정적이지만, 비숙련(단순) 노동력을 '정문(앞문)'으로 받아들이는 길이 처음 열렸다.

그 후 제2차 아베 정권 중반인 2018년 출입국관리법 개정으로 극적인 전환이 이루어졌다. 먼저 비숙련노동자를 받아들이는 '특정기능'이라는 새로운 재류자격이 신설되어 2년 전 신설된 '개호'에 이어 오랫동안 닛케이진(日系人), 기능실습생 및 유학생이 실질적으로 단순 노동에 종사해 온 '옆문'이 아닌 정문이 열렸다. 또한 출입국관리법 목적에 '재류관리'가 추가되어 지금까지의 출입국 관리뿐만 아니라, 재류하는 모든 외국인의 적정하고 공정한 재류 관리가 명시되었다. 마지막으로 출입국관리국이 '출입국재류관리청'으로 승격되었다.

2018년에는 또 하나 중요한 움직임이 있었는데, 특정기능 재류자격의 신설에 즈음하여 '외국인재를 받아들여 공생을 생각하는 관계각료 회의'가 설치된 것이다. 이후 '외국인재를 받아들여 공생하기 위한 종합대책'<sup>43</sup>을 매년 개정해서 발표해 왔다. 또한 2021년 출입국재류관리청은 '외국인과의 공생사회 실현을 위한 유식자 회의'를 설치하여 유식자 회의의 '의견'을 토

42 NHK WEB, 政府の有識者会議「技能実習生の廃止新制度へ移行を」, 2023年 4月 10日(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230410/k10014033941000.html>).

43 회의의 명칭은 '외국인재를 받아들여 공생을 생각하는 관계각료 회의'이지만 실제로는 관계성정의 관료들로 구성된 관계각료회의 간사회가 실질적인 역할을 하고 있는 듯하다.

대로 2022년 6월 외국인과의 공생사회 실현을 위한 중장기 로드맵을 발표했다. 출입국관리청이 중심이 된 공생사회 실현 계획은 더 이상 ‘다문화공생’이란 개념을 전면에 내세우지 않은 것으로, 이러한 ‘공생’ 정책은 외국인(재)의 재류관리를 전제로 진행되고 있는 인상이 든다.

이상과 같이 2000년대에 들어와서 다문화공생을 향한 새로운 발걸음이 시작되었지만, 여전히 외국인 노동력은 필요하지만, 단순노동자를 받아들여 정주로 연결되는 것에 대한 경계 속에서 늘어나는 정주외국인의 통합을 향한 로드맵이 결여된 채 진행 중이다.

## 2) 다문화공생의 내용과 비판

### (1) 왜 다문화주의가 아니고 ‘다문화공생’인가?

우선 ‘다문화공생’이란 단어는 일본식 조어다.<sup>44</sup> 왜 다문화주의가 아니고 다문화공생인가에 대해서는 두 가지 설명이 있다. 이케다 미쓰호(池田光穂)는 다문화공생 사회를 “복수의 다른 민족, 다른 문화를 서로 승인하면서 공존이 가능한 사회 상태”로 정의하면서 왜 다문화공생인가에 대한 자신의 해석을 피력한다. 다문화사회(multicultural society)나 다민족사회(multi-ethnic society)에서는 복수의 문화와 민족의 존재를 전제하는데 반해, 다민족공생 사회의 경우는 다수파인 일본인 속에 복수의 소수민족 집단을 받아들이면서 민족 간에 분쟁 없이 조화로운 상태를 갖추는 것이 필요하다는 인식에서 평화공존을 의미하는 ‘공생’이라는 단어가 들어간 것이라는 것이다. 그리고 과거의 피차별 부락민(部落民) 또는 재일조선인에 대한 차별의 역사를 반복하지 않으려는 의지가 반영되었을 것이라 추측한다. 따라서 다문화공생 사회를 영어로 번역할 때에는 일본어의 의미를 그대로 살려서 ‘multicultural

44 일본에는 외국어에서 온 개념을 일본 사회에 맞게 어감을 바꾸어 쓰이는 일본식 조어가 여러 개 있다. 예를 들면 남녀평등 대신 남녀공동참획(男女共同参画), NGO 대신 NPO(non-profit organization) 등이다.

symbiotic societies'로 할 것을 제안한다.<sup>45</sup>

또 한 가지 해석으로 곤도 아쓰시(近藤敦)는 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>46</sup> 다문화주의 정책이라 하지 않는 이유는 캐나다나 호주 등이 채용하고 있는 다문화주의가 아니고, 유럽 여러 나라의 통합정책을 염두에 두기 때문이라고 설명한다. 전자는 민족적 소수자가 국민의 일원으로서 참여(할 수 있는) 것이 중심과제인데 반해, 후자의 경우는 민족적 소수자를 포함해서 외국인의 사회참가가 중심과제라는 점에서 일본과 그 배경이 같기 때문이라는 것이다.<sup>47</sup>

이케다는 일본 사회의 현실과 경험을 바탕으로 한 해석을, 곤도는 정책적인 함의에 따른 해석을 보여 주고 있는데, 일본적 현실을 고려하여 다문화주의를 스트레이트하게 수용하는 것은 적절하지 않다고 판단하고 있는 점에서는 같다고 할 수 있다.

## (2) 총무성 '다문화공생 추진 연구회' 보고서의 내용

다문화공생에 대한 일본 정부의 공식적인 견해는 2006년에 발표된 총무성 '다문화공생 추진 연구회' 보고서(2006)이다.

이 보고서는 “지역에 있어서의 다문화공생 추진을 위해서”라는 부제가 말해 주듯이, 지방자치단체가 각각의 지역에서 다문화공생을 추진할 때 직면하는 과제와 필요한 시책을 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활지원’, ‘다문화공생 지역사회 만들기’의 3가지 관점에서 검토하고 다문화공생 시책 추진 체제에 대한 생각을 정리한 것이다. 보고서에서는 다문화공생을 “국적, 민족 등이 다른 사람들이 서로의 문화적 차이를 인정하면서, 대등한 관계를 쌓아

45 池田光穂, 「序論 コンフリクトと移民」, 池田光穂 編, 『コンフリクトと移民: 新しい研究の射程』, 大阪大学出版会, 2012, 4~7쪽.

46 近藤敦 編, 『多文化共生政策へのアプローチ』, 7쪽; 近藤敦, 『多文化共生と人権』, 明石書店, 2019, 29~35쪽.

47 총무성 다문화공생 추진 연구회 좌장이었던 야마와키도 다문화공생이 다문화주의와 같은 의미로 쓰이는 적이 있으나 다문화공생 추진프로그램의 내용은 EU에서 진행되고 있는 사회통합정책에 가까운 내용이라는 점을 강조하고 있다. 山脇啓造, 「日本における外国人政策の歴史的展開」, 近藤敦 編, 『多文化共生政策へのアプローチ』, 明石書店, 2011, 33쪽.

가려고, 지역사회의 구성원으로서 같이 살아가는 것”으로 정의하고 있다.<sup>48</sup>

여기서는 비교적 일찍감치 보고서를 분석, 평가한 내기(S. Nagy)의 보고서 내용 소개를 중심으로 정리한다. 내기는 보고서가 일본 사회의 체제적·문화적·언어적 장벽을 극복하기 위해 일본 사회에 다양성을 제고하고 중장기 체류 이민의 통합을 추진하는 정책이라고 평가하면서, 캐나다의 다문화주의 모델과 비교하면서 다문화공생의 내용을 대상, 목적 및 수단의 3가지 레벨에서 검토하고 그 문제점을 적시하고 있다.<sup>49</sup>

우선 주된 대상으로서는 1980년대 이후에 일본에 블루컬러 산업에 종사하는 노동자로서 오기 시작한 뉴커머를 상정하고 있는 점을 지적하면서 외국인재를 받아들이는 준비 차원의 성격이 있음을 지적한다. 또한 내기는 보고서가 다문화공생 정책의 대상으로서 일본인 주민도 포함하고 있는 점을 평가한다. 즉 외국인이 순조롭게 정착하려면 외국인 주민에 대한 정책과 일본인 주민에 대한 정책에 더해 양쪽을 향한 것도 있어야 한다는 것이다. 그런 면에서 보고서가 일본인 주민의 변화가 필수적이라는 판단을 하고 있다는 것이다.

다음으로 다문화공생의 목적으로는 모든 주민이 같은 지역공동체의 일원이 되는 지역사회의 창출인 점을 지적한다. 보고서는 “종래 국가의 외국인 정책은 주로 외국인 노동자 정책 또는 재류관리의 관점에서 이루어져 왔지만, 외국인 주민도 생활자이며 지역주민임을 인식하여 지역사회의 구성원으로서 같이 살아가기 위한 조건 정비를 국가 차원에서 행할 시점에 와 있다.”라고 강조한다.<sup>50</sup> 이 부분은 우선 외국인을 주민이며 생활자로 보고 있는 부분, 그리고 같은 지역사회의 일원으로 보고 있는 점에서 포섭(inclu-

48 総務省, 「多文化共生の推進に関する研究会 報告書」, 2006, 5쪽. 곤도는 다문화공생에 대해 인권과 다문화주의와의 비교의 관점에서 상세히 다루고 있다. 近藤敦, 『多文化共生と人権: 諸外国の「移民」と日本の「外国人」』.

49 S. Nagy, “Japanese-style Multiculturalism?: A Comparative Examination of Japanese Multicultural Coexistence,” *Japan Journal of Multilingualism and Multiculturalism* 18(1), 2012, pp. 1~18.

50 S. Nagy, “Japanese-style Multiculturalism?: A Comparative Examinationa of Japanese Multicultural Coexistence,” p. 2.

siveness)이란 시점에서 일본인/외국인 이분론을 극복하려 하고 있다고 내기는 평가하고 있다.

마지막으로 상기 목적을 실현하는 수단으로서는 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활 지원’ 및 ‘다문화공생 지역사회 만들기’가 주요한 것이다. 이 부분은 1987년 자치성(당시)의 ‘지방자치단체의 국제교류에 관한 지침’을 발전시킨 것으로, 커뮤니케이션 지원과 생활지원에 초점이 맞추어져 그에 관련한 ‘행정’ 서비스 제공에 주안이 주어져 있는 것이 특징이다. 반면에 외국인의 권리 보호와 참가 보장이 약한 것을 지적한다. 자치성 지침과 다른 점은 “생활자” 개념이 도입되고 일본인과 같은 주민이라는 점이 구체화되어 있는 것이며, 생활 지원 면에서는 2018년 외국인의 ‘정주화 경향’에 따라 ‘생활자’의 개념이 도입되어 왔다.

이와 관련해서 부연하면, 본 보고서와 2020년에 발표된 총무성의 2006년 보고서 개정판, ‘외국인재를 받아들여 공생하기 위한 종합대책’, 출입국관리청의 ‘외국인과 공생하기 위한 로드맵’ 등 모든 정부 문서와 지침에 공통되는 부분이 지방참정권, 공무담임권 및 민족 교육 등 외국인의 권리 보호와 참가 보장이 약한 수준이거나 결여되어 있다.

### (3) 다문화공생 개념과 실천에 대한 비판

일본 정부와 지방자치단체의 다문화공생 정책에 대해서는 일본적 상황 속에서 이루어진 현실적 선택으로서 적극적으로 평가하는 입장도 있지만, 여러 방면에서 많은 비판을 받아 왔다.

구리모토 에이세이(栗本英世)는 다문화공생 사회 실현을 향해 많은 노력을 경주하고 있는 사람들에게 찬사를 아끼지 않으면서도 “일본적 다문화공생이란 개념이 다양한 사람들이 같은 인간으로서 존엄을 서로 인정하면서 부대끼며 변용해 가면서 공생하는 사회를 만들어 가는 본래의 의미에서 공생을 실현해 가는데 오히려 장애가 되고 있다.”라고 비판한다. 그 이유는 다문화공생 개념이 탈정치화, 탈역사화되어 정치적·역사적 문맥을 가려 버리는 일종의 이데올로기로서의 성격을 띠고 있다는 것이다. 정치적 문맥이란

소수자들과 다수자 간의 권력관계로서 구체적으로는 소수자 권리의 사회적 승인과 권리를 보장하기 위한 법과 행정제도의 정비를 의미한다. 역사적 문맥이란 다민족, 다언어, 다문화였던 근대 제국 일본을 가리키는데, 구체적으로는 아이누민족과 재일동포의 역사를 염두에 두고 있는 것으로 추측된다. 마지막으로 다문화공생은 일본의 문화를 동질적이고 조화로운 것으로 간주하며 결과적으로 일본인 자체의 다양성과 다문화성을 묵살하는 본질주의적 문화 이해라고 비판한다.<sup>51</sup>

일본의 다문화공생 개념과 실천에서 외국인의 사회 참여와 권리 보호의 측면에 방점이 찍혀 있지 않은 점은 많은 연구자들이 지적하고 있는 부분이다. 내기를 비롯한 많은 학자들은 다문화공생의 실현 수단이 외국인들이 일본사회에 원활히 적응하기 위한 커뮤니케이션 지원과 생활 지원에 중점이 놓여져, 사회적·제도적 불평등이라는 측면이 제외되어 있는 점을 한결같이 지적하고 있다.<sup>52</sup> 시오바라 요시카즈(塩原良和)는 대등한 관계라는 이름하에 일본사회에 원활하게 적응하기 위해 외국인들의 자립을 도와주는 것을 온정주의(paternalism)라고 비판한다.<sup>53</sup>

이러한 다문화공생의 현실이 고스란히 MIPEX 2020에 나타난 일본의 다문화공생 성적인 것이다. 특히 정치참가, 차별 그리고 교육 항목에서 점수가 낮은 것은 일본의 다문화공생 실천의 일면을 나타내고 있다.<sup>54</sup> 이미 언급한 바와 같이 점수 이상으로 심각한 것은 일본이 “통합 없는 이민(통합 거부)” 사회로 분류되고 있는 것인데 제반 사정에서 볼 때 일본의 이러한 선택은 외국인을 공공(公共)공간에서 제외하는 결과를 가져오고 있다고 해도 틀린 말은 아닐 것이다.

51 栗本英世, 「日本の多文化共生の限界と可能性」, 69~88쪽.

52 S. Nagy, “Japanese-style Multiculturalism?: A Comparative Examination of Japanese Multicultural Coexistence,” pp. 8~10; 宮島喬, 『多文化であることは: 新しい市民社会の条件』, 岩波現代全書, 2014, 43쪽.

53 Yoshikazu Shiobara, “Geneology of *tabunka kyousei*: A Critical Analysis of Reformation of the Multicultural Co-living Discourse in Japan,” *International Journal of Japanese Sociology* 29, 2020, p. 28.

54 2006년 보고서에서도 외국인 노동자 노동환경, 외국인 아동 교육, 외국인등록제도 등 국가 차원의 각 제도의 검토 필요성을 지적하고 있다.

미야지마 다카시(宮島喬)는 일본의 다문화공생에서 문화적 차이에 대해 언급하면서도 실제로는 문화적 승인에 대한 논의가 없다고 지적한다. 그것을 단적으로 보여 주는 것이 외국인들의 고유 언어와 문화의 유지, 계승이란 부분에 지원이 거의 이루어지고 있지 않는 것이다. 그 결과 상호적·쌍방향 문화 변용이 이루어지지 못하고 외국인의 일본문화 수용만이 요구되고 있다는 것이다.<sup>55</sup>

상기 여러 가지 비판에 나타난 다문화공생의 실천은 일본인과 외국인의 이분법이 여전히 해소되지 않고 있는 것을 나타낸다. 일본 사회가 재일조선인의 법적 지위와 처우 개선에 대해서 비판적인 태도를 취한 점, 특히 재일조선인이 본국과 연결된 사회집단으로서 독자적인 민족성을 유지하려는 것에 대해서는 경계하고 거부 반응을 감추지 않았다는 전술한 도노무라의 지적과의 연속성을 떠올리게 되는 것이다.<sup>56</sup>

### 3) 최근 출입국관리 정책과 법제의 변화와 평가: ‘특정기능’ 신설의 의미

2018년 12월에 개정되어 2019년 4월부터 효력이 발생한 출입국관리법에서 ‘특정기능’이라는 재류자격이 신설된 것의 의미를 둘러싸고 여전히 현재까지의 흐름의 연장에 불과하다는 유보적인 의견과<sup>57</sup> 긍정적인 평가가<sup>58</sup> 공존한다. 이러한 평가는 무엇보다도 특정기능 2호의 경우에는 특정기능 1호가 종사할 수 있는 14개 분야 중 2개 분야에서만 종사할 수 있다는 제약 조

55 Yoshikazu Shiobara, "Geneology of *tabunka kyousei*: A Critical Analysis of Reformation of the Multicultural Co-living Discourse in Japan," p. 29; 宮島喬, 『多文化であることは: 新しい市民社会の条件』, 46쪽. 미야지마는 초기에 다문화공생을 추진한 NGO, 교원 및 지자체 직원들에게는 과거를 반성하면서 국내외적으로 문화적 배경을 달리하는 사람들을 이해하고 관계를 구축하려는 열의가 보였으나 10년 후 지방자치단체 그리고 국가가 주도하면서 벡터가 변질했다고 말하지 않을 수 없다고 슬회한다(42쪽).

56 재일코리아인이 일본의 식민지 지배 결과 형성된 울드커머로서 현재도 여전히 외국인으로서 살고 있는 역사성과 공시성의 이해는 일본에서 외국인 문제를 생각할 때 중요하면서도 곤란한 문제의 하나다. 「座談会 再び在日について考える」, 『エトランデュテ』 4号, 2022, 5~65쪽.

57 鈴木江里子, 「外国人受け入れ, 「建前」の30年: 移民社会の現実踏まえた政策転換を」, 『Journalism』 2019年 5月号, 42쪽.

58 『日本経済新聞』 2023. 6. 10.

건 때문인데, 2023년 6월 9일 각료회의 결정으로 12개 분야로 확대되었다.<sup>59</sup> 과연 이번 개정과 그에 따른 제반 조치로 인해 “노동력은 필요하지만 단순 노동자는 안 된다”와 “외국인은 필요하지만 정주는 안 된다”는 원칙에 변화가 초래될 것인가?

개정의 취지를 보면 (1) 심각한 인력난에 대응하고, (2) 생산성 향상 또는 국내 인재 확보를 위한 대책에도 불구하고 확보가 곤란한 상황에 처한 산업 분야에 한하여, (3) 일정 정도의 전문성과 기능을 갖고 있어 곧바로 투입이 가능한 외국인을 받아들이기 위한 것이다. 그를 위해서 특정기능 1호(재류기간은 최장 5년, 가족 동반 불가)와 특정기능 2호(통산 재류기간에 상한 없음, 가족 동반 가능) 재류자격이 신설되었다.<sup>60</sup>

특정기능 재류자격의 몇 가지 특징을 부연해 두면 다음과 같다. 먼저 특정기능 자격은 소자·고령화와 인구감소에 따른 심각한 인력난을 배경으로 신설된 관계로, 어디까지나 범무성령에 의해 국내 인재를 확보하기 어려운 분야로 규정된 분야에 부여된다. 일본인의 고용기회 상실 및 처우 저하가 초래되어서는 안 된다는 조건이 붙는 한편, 대상 분야가 특정 분야가 아니라 “국내인재를 확보하기 어려운 산업 분야”라고 포괄적·신축적으로 표현된 점은 특기할 만하다.

다음으로 중요한 것은 전술한 바와 같이 지금까지 일본은 단순노동자를 받아들이지 않는다는 원칙을 굽히지 않으면서 필요한 단순노동력을 오버스테이(소위 불법체류자)라는 뒷문(back door), 일계인 또는 기능실습 및 유학이란 옆문(side door)으로 충당해 왔다. 그에 반해서 특정기능이라는 재류자격은 2년 전 재류자격 ‘개호’에 이어 정식으로 재류자격을 부여하여 일정한 노동력을 정면에서 받아들이는 것으로, 말하자면 정문(front door)이 신설된 것이

59 특정기능 2호는 2023년 5월말 현재 두 개 분야에서 11명에 불과하나, 12개 분야로 확대되면 상당 정도 늘어날 가능성이 있다. 현재의 숫자에 대해서는 出入国在留管理庁, 「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」, 6쪽.

60 특정기능의 내용에 대해서는 다음을 참조했다. 望月悠大, 『二つの日本: 「移民国家」の建前と現実』 第6章, 講談社現代選書, 2019; 鈴木江里子, 「外国人受け入れ, 「建前」の30年: 移民社会の現実踏まえた政策転換を」, 37쪽.

다. 외국인노동자 정책 ‘정상화’의 첫발을 내디뎠다는 평가가 나오는 이유이다.<sup>61</sup>

문제는 제도의 배경과 문언의 해석이 쉽지 않다는 점이다. 정부정책의 기본방침을 정하는 ‘경제재정운영과 개혁의 기본방침 2018’을 보면 “중래의 전문적·기술 분야 외국인재에 한정하지 않고 일정 정도 전문성·기능을 갖고 있어 즉시 투입이 가능한 외국인재를 폭넓게 받아들인다”는 애매한 문언으로 되어 있는바, ‘소위 단순노동자’는 아니지만 현행의 전문적·기술 분야의 재류자격과도 다르다는 것을 강조하고 있다.

또한 특정기능 재류자격의 전모가 명확해졌을 때 비판이 집중된 것은 단순노동자를 받아들이는 것이 아니라는 정부의 설명과 함께 이 제도가 기능실습생 제도와 연동되어 있는 점이다. 특정기능 1호를 취득하려면 업종별로 필요한 기능·지식과 함께 일본어 능력 시험에 합격해야 한다. 하지만 3년간의 기능실습을 마친 자는 상기 시험이 면제됨으로 [기능실습제 → 특정기능 1호 → 특정기능 2호]의 흐름을 읽을 수 있다. 기능실습제와의 연동되어 결과적으로 포괄적으로 유연하게 ‘소위 단순노동’을 확보하려는 의도가 없다고 할 수는 없을 것이다.

특정기능 재류자격의 신설과 운영으로 “노동력은 필요하지만 단순노동자는 안 된다”는 원칙은 일정 정도 수정이 불가피해졌으나, “외국인은 필요하지만 정주는 안 된다”는 원칙에도 변화가 초래될 것인가?

2018년 2월 이후 제도 도입을 주도해 온 아베 수상은 국회에서 다음과 같은 답변을 반복했다. “소위 이민정책을 하려는 것이 아니다. 어디까지나 심각한 일손 부족을 메우기 위해 곧바로 투입이 가능한 외국인재를 기한을 정해서 받아들이자는 것이다.” “현재의 인구 대비로 일정 정도의 외국인과 그 가족을 기한을 정하지 않고 받아들여 국가를 유지할 생각은 없다.” 말하자면 정부의 방침은 ‘영주하는 외국인’을 의미하는 ‘이민’이 아니라 ‘언젠가

61 明石純一, 「2018年法改正と入国管理をめぐる歴史観: 変化と連続性」, 『移民政策研究』 12, 2020, 70쪽.

는 돌아가는 외국인 노동자'를 늘려 가겠다는 것이다.<sup>62</sup> 스즈키 에리코(鈴木江里子)가 2018년 출입국관리법 개정이 외국인 노동자를 받아들이는 정책의 전환이기 보다는 지난 30년간의 귀결이자 '90년체제'의 계속·강화로 보아야 한다고 주장하는 이유인 것이다.<sup>63</sup>

하지만 특정기능 2호의 규모에 따라서는 정주를 인정하는 방향으로 흘러갈 수 있다.<sup>64</sup> 특정기능 1호는 원칙적으로 가족동반을 인정하지 않으나 2호의 경우에는 원칙적으로 인정되기 때문에 특정기능 2호가 인정되는 규모에 따라서는 정주가 인정되는 외국인이 상당 정도 발생하게 된다.

## 5. 총괄: 포섭하는(inclusive) 사회로의 전환은 가능할까?

지금까지 고찰해 온 것처럼 작금의 일본 외국인 정책과 법제는 통합정책 부재 속에 지그재그를 그려 온 역사였다.

2000년 이후 다문화공생 사회의 추진은 모든 주민이 지역공동체의 일원이 되는 지역사회의 창출을 목적으로 외국인도 생활자이며 지역사회의 구성원으로 같이 살아가기 위한 조건 정비를 하는 것이다. 또한 출입국정책에 있어서도 2018년 우여곡절 끝에 특정기능 재류자격 신설을 통해서 비숙련 노동자를 받아들일 수 있는 길이 열렸고 최종적으로 정주까지 이를 수 있도록 하는 결단을 하였다. 이 두 가지 움직임 모두 포섭적인 요소를 갖고 있는 것을 부인할 수 없다.

한편 다문화공생의 실현 수단이 생활면에 치우쳐 외국인에게 대등한 권리 부여 및 사회 참여를 보장하는 측면은 주안점이 아니었다. 또한 뉴커머에 초점이 맞추어진 결과 가와사키와 오사카 등에서 1960년대부터 1990년

62 望月悠大, 『二つの日本: 「移民国家」の建前と現実』, 22쪽에서 재인용.

63 鈴木江里子, 「外国人受け入れ, 「建前」の30年: 移民社会の現実踏まえた政策転換を」, 42쪽.

64 『日経新聞』은 2023년 6월 9일자 기사 「外国人労働者, 長期就労型に転換 特定技能2号大幅拡大」에서 '정주의 제도화'가 시작되었다고 평한다.

대까지 차별에 대항하여 인권 쟁취를 위해 투쟁해 온 경험이 다문화공생의 거름이 되지 않았다는 비판이 나온다.<sup>65</sup> 또한 정주 후의 다원적인 공생의 단계는 여전히 명확하지 않을 뿐 아니라 출입국관리청이 ‘공생’ 정책 추진의 조정 역할을 맡고 나서부터 외국인의 ‘적정한 재류관리’에 방점이 찍히는 것이 아닌가 의심을 받고 있다.<sup>66</sup>

한동현은 지금의 일본 사회를 “다문화주의 없는 다민족·다문화사회”라 야유했고,<sup>67</sup> 다카야는 ‘공생’정책은 어느새 ‘공생’과는 모순되는 관리정책까지 포함하는 외국인 정책과 같은 의미가 되어 버렸다고 한탄한다.<sup>68</sup> 1989년 개정과 2018년 개정 간의 기묘한 친화성, 외국인의 이민화를 일관되게 거부해 온 출입국관리의 역사와 외국인을 공생이란 슬로건으로 받아들이는 현실의 기묘한 연관을 대비시키는 아카시의 지적도 시사적이다.<sup>69</sup>

과연 일본은 공생과 재류관리의 기묘한 공존 속에 타자를 포섭해 가는 사회로 확실히 전환해 갈 수 있을까? 공생의 이름 하에 점진적이거나 외국인의 정주를 인정하고 외국인이 생활인으로 살 수 있는 법제 정비가 시작된 것에서 이미 다문화주의로의 방향 선회를 읽을 수 있는 것일까? 막 시작된 ‘선회’는 현재 다문화공생의 결합인 외국인에게 권리 부여와 사회 참여를 동반하면서 점점 큰 원을 그려 갈 수 있을까?<sup>70</sup>

65 오사카에서 진행된 역사에 대해서는 高谷幸, 『多文化共生の実験室: 大阪から考える』, 青弓社, 2022를 참조.

66 Yoshikazu Shiobara, “Geneology of *tabunka kyousei*: A Critical Analysis of Reformation of the MMulticultural Co-living Discourse in Japan,” p. 34.

67 ハン・ドンヒョン, 「外国人・移民」, 549쪽.

68 高谷幸, 『多文化共生の実験室: 大阪から考える』, 15쪽.

69 明石純一, 「2018年法改正と入国管理をめぐる歴史観: 変化と連続性」, 70쪽.

70 지방자치단체와 현장에서 다문화공생 사회 실현을 위한 어떠한 노력을 경주하고 있는지에 대해서는 본고의 취지와 지면 관계상 다룰 수가 없었던 점 양해를 바란다. 예를 들면, 외국인이 집단으로 거주하는 주택에서 일본인과 외국인의 공생에 대한 기록으로는 岡崎広樹, 『外国人集住団地: 日本人高齢者と外国人の若者の“ゆるやかな共生”』, 扶桑社, 2022를 참조. 그리고 학설 차원에서는 이미 곤도가 외국인의 인권 보호에 커다란 걸림돌이 되고 있는 최고재판소 매클린 판결에 대해 정면으로 도전하는 논고를 발표해 왔고 이에 자극되어 세미나도 열렸다. 近藤敦, 「マクリーン事件判決の根本的な見直し: 入国・在留に関する慣習国際法の5つの原則」, 『名城法学第』74卷4号, 2021; 近藤敦, 「マクリーン判決を超えて: 慣習国際法の新天地と入管法等改正案の問題点」, 『法律時報』93卷7号, 2021; 近藤敦, 「特集 コロナ後の外国人法制と政策: マクリーン判決を再検討する」, 『エトランデュテ』第4号, 2022.

주지하는 바와 같이 늘 비교 대상으로 떠오르는 것이 독일의 1960~1970년대 외국인 노동자(guest worker)의 경험이다. 독일이 로테이션(rotation)에 실패하여 수많은 게스트 워커의 사회통합에 큰 비용을 치른 경험은 일본에서 비숙련 노동력을 받아들여 오지 않은 배경의 하나이기도 하다. 하지만 트리아다파일라폴로스 등(Triadafilopoulos and Schonwalder)은 다른 설명을 한다. 많은 사람이 독일의 ‘실패’를 경제적인, 정치적인 요인에서 설명해 왔지만 그들은 규범적 측면이 보태져야 한다면서 다음과 같이 주장한다.<sup>71</sup>

독일은 제1차 대전 이전에 이미 게스트 워커를 받아들인 경험이 있는데 그 당시의 국제적·국내적 규범하에서는 강제적인 로테이션이 가능했다. 하지만 제2차대전 이후 인권과 법의 지배를 갖춘 자유민주주의 국가가 된 이후 경제적 또는 기타 이유로 이방인(outsiders)을 받아들이지만 국민국가의 구성원은 곤란하기 때문에 강제적 로테이션으로 “이주-구성원 딜레마”(migration-membership dilemma)를 해결하는 것은 이미 곤란해졌다. 이 딜레마는 “우리는 누구인가?”, “우리는 어떤 우리가 되고 싶은가?”, “누가 이 목표에 다가가는 데 도움이 될 것인가?” 마지막으로 가장 중요한 것은 누가 “우리를 구성하는지 누가 결정하는가?”에 답을 찾는 어려운 문제이기 때문이라고 한다. 그리고 제2기(1967~1973)에 브란트(Brandt) 정권은 자유민주주의 독일 연방 공화국의 근본 규범에 따라 로테이션을 실시하지 않는 결정을 했다고 한다.<sup>72</sup> 그뿐만 아니라 독일은 2000년 국적법을 개정해서 혈통주의 전통을 수정하여 합법적으로 독일에 8년 이상 거주한 외국인의 자녀가 출생으로 독일 국적을 취득할 수 있도록 했다.<sup>73</sup>

71 T. Triadafilopoulos and K. Schonwalder, “How the Federal Republic Became an Immigration Country: Norms, Politics and the Failure of West Germany’s Guest Worker System,” *German Politics and Society* 24(3)(Autumn), 2006, pp. 1~19.

72 예를 들면, 일본에서는 외국인 지방 참정권 문제에 대해서 최고재판소는 헌법은 외국인에게 지방 참정권을 부여하는 것을 금지하고 있지 않다고 입법부에 공을 넘긴 격이나 정치가들이 많이 반대하고 있어 브란트나 메르켈 수상처럼 당대의 지도자가 국가적으로 중요한 문제에 대해 정치적 결단을 내리는 모습을 기대하기 어렵다는 문제가 있다.

73 독일의 변신에 대해서는 佐藤成基, 「第9章 国籍・シティズンシップ-出生地主義の導入は可能か」, 高谷幸 編, 『移民政策とは何か: 日本の現実から考える』, 人文書院, 2019, 194~201쪽을 참조.

독일은 원초적 질문인 “우리는 누구인가?”에 자문자답을 했다. 일본도 더 이상 대답을 미룰 수 없지 않을까?<sup>74</sup> 일본인과 외국인의 이분법이 여전히 해소되지 못한 채 지금까지처럼 “이주-구성원 딜레마”를 해결하려 하는지? 이 질문에 답을 하지 못하면 우선 외국 인재를 끌어드리는 “유인력”이 생기기 어렵고 그로 인해 다양성과 창의성이 부족한 사회를 맞이하게 된다. 그 이상 중요한 것은 “이민에서 인간을 빼는 것은 용납되지 않는다.”라는 한 줄이 아닐까?<sup>75</sup>

74 小熊英二, 「曖昧な『日本』の核 対応妨げ」, 『日本経済新聞』, 2018. 2. 1., 6쪽.

75 望月悠大, 『二つの日本: 『移民国家』の建前と現実』, 33쪽.

- 王檢, 「東三省日本移民的過去和將來」, 『東方雜誌』第30卷 第17号, 1933. 9. 1.
- 野村調太郎, 『朝鮮戶籍令義解』, 巖松堂京城店, 1923.
- 坂本斐郎 編, 『外地邦人在留外人戶籍寄留屆書式並記載例類纂』, 明倫館, 1938.
- 外務省条約局 編, 『外地關係法令整理に関する前後措置について』, 外務省, 1955. 7.
- 田中加藤男, 「涉外的戶籍訂正」, 高梨公之 他, 『家族法と戶籍の諸問題』, 日本加除出版, 1966.
- 田中宏, 『在日外国人: 法の壁, 心の溝(第三版)』, 岩波新書, 2013.
- 青木義人, 「戶籍法のはなし: 立案の経緯をふくめて」, 『戶籍時報』第194号, 1974. 7.
- 宮澤俊義, 「家破れて氏あり」, 『法律タイムズ』第1卷 第7号, 1947.
- 細川清, 「改正国籍の概要」, 法務省民事局内法務研究会 編, 『改正国籍法・戶籍法の解説』, 金融財政事情研究会, 1985.
- 『判例時報』第2002号, 2008. 7. 1.
- Holmes, Walter M., *An Eye-witness in Manchuria*, London: M. Lawrence, 1932.

## 일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로 | 유혁수

- 유혁수, 「재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로」, 『일본비평』 12호, 2015.
- 유혁수, 「전문가 집단의 현황을 통해서 본 재일동포사회: 변호사와 연구자를 중심으로」, 『일본비평』 14호, 2016.
- 明石純一, 「日本の『移民政策』の変遷における2009年入管法改正」, 『法律時報』, 2012.
- 明石純一, 「2018年法改正と入国管理をめぐる歴史観: 変化と連続性」, 『移民政策研究』 Vol. 12, 2020.
- 芦部信喜, 『憲法学II人権総論』, 有斐閣, 1994.
- 池田光穂 編, 『コンフリクトと移民: 新しい研究の射程』, 大阪大学出版会, 2012.
- 植田晃次, 「第2章 『言葉の魔術』の落とし穴: 消費される『共生』」, 植田晃次・山下仁 編, 『「共生」の内実: 批判的社会言語学からの問いかけ』, 三元社, 2006.
- 大沼保昭, 「『外国人の人権』論再構成の試論」, 『法学協会百周年記念論文集(第2巻)』, 有斐閣, 1983.
- 大沼保昭, 「日本社会の国際意識」, 東京大学公開講座36 『世界と日本』, 東京大学出版会, 1983.
- 大沼保昭 編, 『国際化: 美しい誤解が生む成果』, 東信堂, 1990.
- 岡崎広樹, 『外国人集住団地: 日本人高齢者と外国人の若者の“ゆるやかな共生”』, 扶桑社, 2022.
- 小熊英二, 『単一民族神話の起源: 〈日本人〉の自画像の系譜』, 新曜, 1995.
- 外務省, 『外交青書』, 1986.
- 栗本英世, 「日本の多文化共生の限界と可能性」, 『未来共生学』 Vol. 3, 2016.
- 近藤敦 編, 『多文化共生政策へのアプローチ』, 明石書店, 2011.
- 近藤敦, 『多文化共生と人権: 諸外国の「移民」と日本の「外国人」』, 明石書店, 2019.
- 近藤敦, 「マクリーン事件判決の根本的な見直し: 入国・在留に関する慣習国際法の5つの原則」, 『名城法学第』 74卷 4号, 2021.
- 近藤敦, 「マクリーン判決を超えて: 慣習国際法の新地平と入管法等改正案の問題点」, 『法律時報』 93卷 7号, 2021.

- 近藤敦, 「特集 コロナ後の外国人法制と政策: マクレーン判決を再検討する」, 『エトランデュテ』第4号, 2022.
- 坂中英徳, 『移民国家ニッポン1000万人の移民が日本を救う』, 日本加除出, 2007.
- 「座談会 再び在日について考える」, 『エトランデュテ』4号, 2022.
- 佐藤成基, 「第9章 国籍・シティズンシップ: 出生地主義の導入は可能か」, 高谷幸 編, 『移民政策とは何か: 日本の現実から考える』, 人文書院, 2019.
- 出入在留管理庁HP 特定技能制度「外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>( 최종 검색일: 2023. 7. 31.)
- 鈴木江里子, 「外国人受け入れ, 「建前」の30年: 移民 会の現実踏まえた政策転換を」, 『Journalism』2019年 5月号.
- 鈴木江里子, 『入館問題とは何か: 終わらない〈密室の人権侵害〉』, 明石書店, 2022.
- 総務省, 「多文化共生の推進に関する研究会 報告書」, 2006.
- 外村大, 「日本人は『在日朝鮮人問題』をどう考えてきたか: 現代日本における排外主義の歴史的前提」, 『日本学』第38輯, 2014年 5月.
- 高谷幸 編, 『移民政策とは何か: 日本の現実から考える』, 人文書院, 2019.
- 高谷幸, 『多文化共生の実験室: 大阪から考える』, 青弓, 2022.
- 初瀬龍平 編, 『内なる国際化 増補改訂版』, 三嶺書房, 1988.
- 濱口圭一郎, 「第6章日本の外国人労働者政策: 労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた二〇年』」, 五十嵐泰正 編, 『労働再審②: 越境する労働と〈移民〉』, 大月書店, 2010.
- ハン・ドンヒョン, 「外国人・移民」, 小熊英二 編, 『平成史』, 河出書房新, 2019.
- 平野雄吾, 『ルポ 入管: 絶望の外国人収容施設』, ちくま書房, 2020.
- 宮島喬, 『多文化であることは: 新しい市民 会の条件』, 岩波現代全書, 2014.
- 望月悠大, 『二つの日本: 「移民国家」の建前と現実』第6章, 講談 現代選書, 2019.
- 山脇啓造, 「日本における外国人政策の歴史的展開」, 近藤敦 編, 『多文化共生政策へのアプローチ』, 明石書店, 2011.
- NHK WEB, 政府の有識者会議「技能実習生の廃止新制度へ移行を」, 2023. 4. 10. (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230410/k10014033941000.html>)
- Befu, H., *Hegemony of Homogeneity*, Trans Pacific Press, 2001.
- Mannari, H. and H. Befu, eds., *The Challenge of Japan's Internationalization: Organization and Culture*, Kwansai Gakuin University and Kodansha International Ltd., 1983.
- Nagy, S., "Japanese-style Multiculturalism?: A Comparative Examination of Japanese Multicultural Coexistence," *Japan Journal of Multilingualism and Multiculturalism* 18(1), 2012.
- Shiobara, Yoshikazu, "Geneology of *tabunka kyousei*: A Critical Analysis of Reformation of the Multicultural Co-living Discourse in Japan," *International Journal of Japanese Sociology* 29, 2020.
- Triadafilopoulos, T. and K. Schonwalder, "How the Federal Republic Became an Immigration Country: Norms, Politics and the Failure of West Germany's Guest Worker System," *German Politics and Society* 24(3)(Autumn), 2006.

### 특집 | 법문화에서 보는 현대 일본 사회의 일면

#### 일본인의 헌법 의식: 근대 일본에 헌법은 존재하는가 | 니시무라 유이치

‘일본인의 헌법 의식’을 표현하는 것으로서 자주 제시되는 것이, 정부에 의한 ‘해석개헌’이라고 불리는 현상이다. 이에 대한 비판은, 존재하는 법에 대해서는 잘 준수하는 한편으로 법으로 지켜져야 할 것에는 둔감하다는 정부의 태도에 쏟아졌다. 여기서 희생당하는 ‘법으로 지켜져야 할 것’이 근대 입헌주의의 중핵에 있는 ‘개인의 존엄’이라고 한다면, 이러한 정부의 태도를 용인하는 일본 사회에 과연 법은 존재한다고 할 수 있을까. 이러한 관점에서 본고는 일본 시민 사회의 미성숙이라는 문제의식을 줄곧 지닌 헌법학자 후루카와 아쓰시(古川純)를 실마리로 하여 일본 근대 헌법사의 재구성을 시도하였다.

주제어: 해석 개헌, 입헌주의, 시민 사회, 일본 근대 헌법사, 후루카와 아쓰시(古川純)

#### 호적을 통해서 본 국적: ‘일본인’이란 무엇인가? | 엔도 마사타카

근대일본에서는 혈통주의를 국민의 요소로 채용함에 따라 혈통을 증명하는 호적이 일본인의 증명이 되었다. 호적은 거기에 기재된 자를 신민으로 삼고, 천황을 근대 국민국가의 상징으로 만든 메이지 국가에서는 개인을 신민으로 통합했다. 동시에 1898년에 국민을 관리하는 근간으로 제정된 이에제도(家制度)하에서 호적은 ‘이에의 등록부’가 되고, 개인은 ‘이에’에 종속되었다.

이러한 이에의 원리가 1899년에 제정된 국적법에도 영향을 미쳐 외국인인 혼인과 양자결연을 통해 일본의 이에로 들어가면 자동적으로 일본인이 되었다. 또한 일본제국에서는 식민지별로 호적제도가 작성되면서 내지, 대만, 조선의 호적에 속하는 것이 내지인, 대만인, 조선인이라는 구분을 의미하게 되었다. 하지만 그러한 민족의 구분은 혼인으로 호적을 이동하면 변환되었다.

이렇게 일본인의 경계를 정하는 혈통주의는 한없이 픽션에 가까워진다. 그리고 호적은 혈통에 기반해서 일본인이라는 동질성을 형성하는 한편으로 그 틀 안에서는 출생에 근거한 경계선을 설정함에 따라 사회적인 차별과 격차를 재생산해 온 것이다.

주제어: 호적, 이에제도, 국적법, 혈통주의, 일본인

#### 일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로 | 유혁수

본 연구는 일본의 다문화공생 정책을 중심으로 한 일본의 외국인 정책과 법제에 대한 연구다. 2000년대 이후, 일본은 다문화공생을 향한 새로운 발걸음을 내딛었다. 그러나 여전히 외국인 노동력이 필요한 가운데 단순노동자를 받아들여 정주로 연결되는 것에 대한 경계 속에서 다문화공생 정책은 늘어나는 정주외국인의 통합을 향한 로드맵이 걸려된 채 진행 중이다. 이러한 상황에서 본 연구는 일본의 다문화공생 정책의 현황과 문제점을 분석하고, 일본의 외국인 정책과 법제의 변화와 이에 대한 평가

를 수행하였다.

우선 현재의 다문화공생 정책의 현황과 문제점을 분석하기 위한 전제로서 올드커머 재일동포의 경험, 1970~1990년대 일본을 풍미한 국제화, 그리고 출입국관리체제의 근간을 만든 1989년과 2009년 개정에 대해 조사했다.

다음으로 일본의 다문화공생 정책의 내용과 한계에 대해서 조사했다. 2000년 이후 다문화공생 사회의 추진은 외국인도 생활라이자 지역사회의 구성원으로 같이 살아가기 위한 조건 정비를 하려는 것이다. 또한 출입국정책에 있어서도 2018년 우여곡절 끝에 특정기능 재류자격 신설을 통해서 비숙련 노동자를 받아들일 수 있는 길이 열리고 최종적으로 비숙련 노동자가 정주까지 이를 수도 있게 되었다. 한편 다문화공생의 실현 수단이 생활 면에 치우쳐 있어, 외국인에게 대등한 권리 부여 및 사회 참여를 보장하는 측면은 주안점이 아니었다. 또한 뉴커머에 초점이 맞추어진 결과 가와사키와 오사카 등에서 1960년대부터 1990년대까지 차별에 대하여 인권 쟁취를 위해 투쟁해 온 경험이 다문화공생의 거름이 되지 않았다는 비판이 나온다.

주제어: 외국인정책, 다문화공생, 출입국관리, 이민통합정책지수, 특정기능 재류자격

## 부부의 씨(氏) 통일에 관한 일본인의 규범의식: 사회변화에 따른 법·제도와 자유·권리의 간극 | 고철웅

이 글은 부부의 씨 통일 관련 논의를 통시적으로 살펴보면 그 속에 나타난 일본인의 규범의식에 대해 분석한다. 메이지 민법 이후로 이에 제도의 상징으로서 씨가 기능하면서 부부동씨제도가 시작되었는데, 2차 대전 종료 후 민법이 개정되면서 이에 제도가 폐지되었다. 부부동씨제도는 유지되었으나, 개인과 양성평등을 존중하는 방향으로 발전해 왔다. 그 후 일본 경제의 고도경제성장으로 인한 여성의 사회활동이 증가하였고, 그로 인한 부부의 씨 통일 관련 규범이 당사자들의 사회활동에 장애가 되고 있다는 사실이 널리 인식되기에 이르렀다. 1996년에는 선택적 부부별성 문제를 입법적으로 해결하기 위한 민법개정안도 정부에 제출되었다. 판례에서는 씨가 가족의 호칭일 뿐만 아니라, 개인의 인격적 이익에 관한 권리로서 승인되었다. 최근에는 부부동씨제도의 함현성과 관련하여 최고재판소 판결이 연이어 등장하였는데, 다수의견과 반대의견을 제시한 최고재판관들 사이에서는 혼인의 자유를 바라보는 인식 차이가 명확히 나타났다.

주제어: 부부동씨, 선택적 부부별성, 성명권, 인격권, 제도, 자유, 규범의식, 이에 제도

## 일본의 회사조직에서 작동하는 규범의식: 컴플라이언스의 사각지대에서 벌어지고 있는 사내·직장 부정행위 분석 | 미즈무라 노리히로

이 논문은 회사조직에서 작동하는 규범의식에 초점을 맞추어, 지극히 평범한 회사원이 부지불식간에 부정행위에 빠지게 되는 이유에 대해 검토한 것으로, 구성은 다음과 같다. 2장에서는 일본기업에서 일하는 사람들의 규범의식을 해명한다. 3장에서는 사원의 규범의식을 높이는 컴플라이언스 추진체제를 부감하고 4장에서는 공간된 자료에 근거하여 사내·직장의 부정행위를 조기에 발견하고 억제할 목적으로 제정된 제도와 구조가 기능부전에 빠져 있는 실태를 드러낸다. 5장에서는 규범의식을 가지고 있으면서 부정행위를 선택하는 사람들의 행동원리에 대한 이해를 시도한다. 6장에서는 (1) 아리스토텔레스의 아크라시아론에 근거하여 잘못된 줄 알면서도 부정한 행동을 선택하는 인간의 나약함을 분석하고 (2) 고객·거래처의 요구기준의 고도화와 아무것도 없는 사내 사정① 인력부족, ② 시간의 노동

transferred to another through marriage.

As such, the pedigree-based system that defined “Japanese” nationality gradually became something close to a fiction. In addition, although the *koseki* system based on “lineage” formed the homogeneity of “Japanese people,” it, on the other hand, reproduced within its framework social discrimination and disparity by setting boundaries based on one’s origin.

• **Keywords:** *koseki* (family register), *ie* system, Japanese Nationality Law, pedigree-based system, Japanese

### **Japan’s Foreigner Policy and Legal System Regarding Foreigners: With a Focus on Multicultural Coexistence Policy | YOO Hyuck-soo**

This study examines Japan’s foreigner policy and legal system with a focus on multicultural coexistence policy. Since the 2000s, Japan has taken new steps towards multicultural coexistence, but it still lacks a roadmap for the integration of settled foreigners, despite the need for foreign labor, as it remains cautious about accepting simple laborers who may make transition to permanent residency. In this context, the study analyzes the current state and issues of Japan’s multicultural coexistence policy and evaluates the changes in Japan’s foreigner policy and legal framework regarding foreigners.

As a premise for analyzing the current status and issues of Japan’s multicultural coexistence policy, I conducted research on the experiences of Oldcomer Korean in Japan, the internationalization that flourished in Japan during the 1970s-1990s, and the amendments to the immigration control system in 1989 and 2009, which formed the foundation of the immigration management system. Next, I investigated the content and limitations of Japan’s multicultural coexistence policy. Since 2000, the promotion of a multicultural coexistence society aims to create conditions for foreign residents to live together as members of local communities. Furthermore, in the context of immigration policy, in 2018, after twists and turns, the introduction of a specified skilled worker status opened a path to accept unskilled laborers and ultimately had a possibility of recognition of permanent settlement. However, the aspect of ensuring equal rights and social participation for foreigners was not the main focus of achieving multicultural coexistence. Moreover, criticism emerged that the pursuit of multicultural coexistence mainly targeted newcomers, and the struggles for human rights in places like Kawasaki and Osaka from the 1960s to the 1990s against discrimination did not become the driving force behind multicultural coexistence.

• **Keywords:** Foreigner’s policy (immigration policy), multicultural coexistence, immigration control, MIPEX, a specified skilled worker status

### **Japanese Normative Consciousness Regarding Spousal Surname Unification: The Gap between Law-Institution and Freedom-Right in Response to Social Changes | GO Cheolwoong**

This article analyzes the normative consciousness of Japanese individuals regarding the