

일본의 외국인 주민에 대한 지역별 시책비교*

—가나가와현을 사례로—

조 현 미**

The Comparison of Local Policies on Foreign Immigrants in Japan ; A Case Study in Kanagawa Prefecture*

Hyunmi Jo**

요약 : 본 연구의 목적은 글로벌시대에 있어서 지방분권화가 세계적인 흐름이 되어가는 가운데 지자체에서 추구하는 국제화전략의 성과를 평가하는 척도로서, 지자체내에서의 외국인 주민과 함께 하는 지역사회 만들기 시책이 지역의 특성에 따라 어떻게 달라지는가를 분석하는데 있다. 연구방법으로는 특정지역이 가지는 지역적인 특성과 역사적 배경이 지역주민들의 사고방식과 행동패턴에 미치는 영향을 분석한다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 지역에 대한 애착이 강한 도착층 주민이 많은 지역에서는 주민들의 외국인에 대한 인식이 비교적 폐쇄적이며, 신주민이 많은 지역은 비교적 개방적이었다. 둘째, 양 민족이 정치적 혹은 역사적으로, 그리고 직업구조와의 관련성이 활발할수록 타민족에 대한 의식은 무관심한 것으로 나타났다. 이러한 주민의 의식은 지자체의 외국인시책에 큰 영향을 미치지만, 동시에 지자체의 외국인시책이 지역주민의 외국인에 대한 인식을 좌우하기도 한다.

주요어 : 지역특성, 외국인주민, 지자체, 시책

Abstract : The main aim of this paper is to analyze the influence of the particular social geographical characteristics and the historical background of an area on the thinking and attitudes of its Japanese locals towards immigrant residents. The results of my research suggest the following three points. Firstly, Japanese locals who were strongly attached to their communities were likely to avoid foreign residents. In the areas where new residents were dominant in the community local people were relatively open and accepting to foreign residents. Secondly, age and occupation were influential factors that made some impact on the attitudes of Japanese locals towards foreign residents. When local and foreign residents carried out the same type of occupations Japanese locals were antagonistic with immigrant residents. Finally, the feelings and attitudes of Japanese locals towards migrant residents deeply affected the policies of local governments with regard to treatment of foreign residents, while the policies of local governments for foreign residents might influence the thinking of Japanese local residents about the foreign residents.

Key words : Regional characteristic, Foreign resident, Local government, Policy

1. 서 론

일본이 제2차 세계대전 당시의 군수산업을 비롯한 중화학공업과 전후의 복구사업, 그리고 경제부흥기를 거치는 과정에서 노동력 수요를 담당했던 것은 식민지 노동력으로서의 재일한국·조선인과 일본 국내의 지방출신인 청장년층이었다. 하지만, 재일한국·조선인은 시대의 흐름에 따라 점차 경제적으로 안정되어 초기 이주단계에 종사하였던 도시의 하층노동에 더 이상 종사하지 않게 되었고,

대량의 이농현상으로 인해 농촌에서의 노동력 공급원도 역시 고갈하게 된다. 그러한 도시 하층 노동력 수요에 있어서 한계점이 나타난 시기가 1980년대 중반이었고, 건설업과 제조업을 중심으로 심각한 노동력부족 현상이 나타나기 시작했을 때 새로운 노동력으로서 등장한 것이 파키스탄, 방글라데시 등의 동남아시아 출신의 노동자였다(鐘江, 2001). 그리고 1990년대에 들어서는 브라질, 페루 등지로 이주했던 일본계인(日系人)들의 유턴현상이 현저하게 나타났다. 또한 관광 등의 단기체류자격

* 이 논문은 2002년도 한국 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BM2059)

이 논문은 2004년 7월 30일~31일 한국지역지리학회 하계학술대회 심포지움에서 발표된 내용을 수정·보완한 것임

** 서울대학교 국제대학원 책임연구원(Research Fellow, Graduate School of International Studies, Seoul National University)(hmjo@snu.ac.kr)

으로 입국하여 취업하고 있는 비합법적인 노동자들도 꾸준히 증가하고 있다.

일본의 외국인 입국자수의 증가는 일본 노동시장만의 요인으로 결정되는 것이 아니라 노동력 송출국의 경제적, 정치적인 요인이 복합적으로 작용한 결과이며, 그러한 국제적인 노동력의 이동현상은 세계규모의 경제시스템이 작용함으로써 발생한 것이다. 그러므로 국경을 초월하여 이루어지는 노동력의 이동현상은 단순히 한 국가나 개인적인 레벨에서 생각할 수는 없으며, 세계적인 규모의 경제체제에서 생각하지 않으면 안 된다.

외국인노동자의 정주화에 대한 이제까지의 연구 경향을 보면, 국제적인 노동력이동의 관점에서의 연구(설동훈, 1999, 2000; 桑原, 1993, 2001; 森田, 1994; 清水, 1993 등), 도시노동시장의 구조적인 관점에서의 연구(鎌江, 2001; 青木, 1999, 2000; 下田平, 1984), 에스닉 마이너리티의 관점에서의 연구(綾部, 1993; 原尻, 1999, 1992), 거주지분리의 입장에서 분석한 연구(下平, 1991; 山本, 1995)들이 있으며, 최근에는 지자체레벨에서 글로벌시대의 국제화전략의 일환으로 다민족공생을 지향하는 연구도 나타나기 시작하고 있다. 하지만, 외국인노동자의 정주화라는 명제는 단지 단일적인 요인에서 이루어지는 현상이 아니라 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타나는 현상이므로 연구하는 시각 역시 단일적인 방법을 추구해서는 안 된다. 그 중에서도 자본주의 세계경제의 역사적 사회변동과정에 대한 설명으로서의 세계체제론은 Wallerstein에서 시작하여 Sassen과 Taylor에 의해 산업화의 전개 과정에 맞추어 새로운 해석과 설명이 시도되고 있지만, 기본적으로 세계적인 분업과정에서 발생하는 선진국과 후진국간의 자본과 노동의 이동흐름에 대한 체계적인 분석이라는 점에서는 변함이 없다.

본 연구에서는 외국인노동자의 정주화 현상을 노동시장의 구조에 영향을 미치는, 세계체제론에 입각한 국제노동력의 이동이라는 관점에 입각하여 고찰하고자한다. 그러기위하여 국제적인 노동력이동의 원인과 배경이 거주지선정에 미치는 영향과, 글로벌시대에 지자체의 레벨에서 실시하는 국제화전략 중에서 안으로부터의 국제화의 일환으로 실시되고 있는 정주외국인에 대한 시책¹⁾을 비교하여, 지리적 환경과 역사적 배경의 차가 다민족 공생의

식에 미치는 영향을 분석하고자한다. 즉, 글로벌시대에 있어서 지방분권화가 세계적인 흐름이 되어가는 가운데 지자체에서 추구하는 국제화전략의 성과를 평가하는 척도로서 지자체내에서 외국인주민을 위하여 실시하고 있는 시책이 지역의 특성에 따라 어떻게 달라지는가를 분석하는 것이 본 연구의 목적이다.

연구방법으로는 국제적인 노동력이동의 원인과 배경이 거주지 선정에 미치는 영향을 분석하고, 지자체레벨에서 내부로부터의 국제화시책의 일환으로서 정주외국인을 대상으로 펼치는 시책을 비교함으로써 지리적환경과 역사적배경의 차이가 다민족 공생의식에 미치는 영향을 분석한다. 분석대상과 분석지역으로는, 같은 지자체 안에서 위의 외국인노동력의 입국사태가 모두 나타나고 있는 가나가와현(神奈川県)을 대상으로, 제일한국·조선인의 집중거주지역이면서 케ihin공업지대의 중심도시인 가와사키시(川崎市), 필리핀인 및 남미출신의 일본계인이 많이 거주하는 대도시의 베드타운 성격이 강한 사가미하라시(相模原市), 그리고 남미출신 일본계인이 많은 신흥공업단지인 아이가와마치(愛川町)의 세 지역을 선정하였다²⁾.

2. 일본의 외국인등록자의 현황

1) 현황

일본에서 외국인 노동자를 둘러싼 문제가 제기되기 시작한 것은 1980년대 중반부터로, 이 시기의 산업구조는 고도성장기의 그것과는 달리 정보화, 산업의 재구조화가 진행되어 산업구조도 ‘重厚長大’형에서 ‘輕薄短小’형을 바뀌어갔다. 또한 이 시기는 파트타임과 아르바이트의 증대, 인재파견업의 성장 등에서 나타나는 것처럼 ‘노동력의 유연성화’가 진전되었던 시기이기도 하다.

일본의 외국인입국자수는 1920년대부터 1945년까지의 증가^{1)기}와 1980년대부터 시작된 증가^{2)기}로 나눌 수 있다(그림 1). 주로 한반도로부터의 식민지노동력의 유입시기였던 제 1기의 증가와 중국을 비롯한 아시아 및 남미로부터의 입국자수가 증가하는 제 2기는 출신국에 따른 차이와 함께 그들의 입국배경에 있어서도 다음절에서 논하는 바와 같

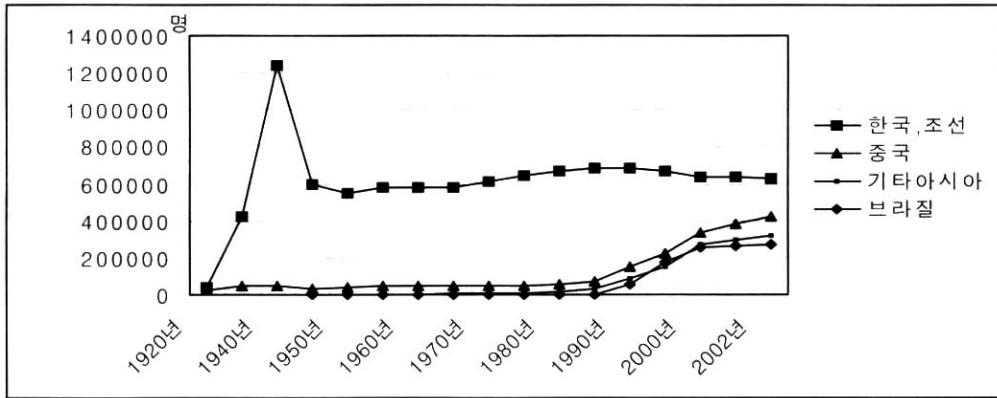


그림 1. 일본의 외국인 등록자수의 변화

자료: 法務局 『出入國管理統計年報』, 入管協會 『在留外國人統計』에서 작성

은 차이가 있다. 하지만 이들의 이동은 출신국내부에서의 송출요인과 함께 일본 및 주변국가의 국제정세와도 밀접한 관련이 있다는 점에서 공통된다. 한편, 외국인등록자들의 재류자격을 보면, 출신국적에 따라 현저한 차이가 나타나는데, 이에 따라 거주지의 분포 역시 상이한 양상을 나타내고 있다.

<그림 2>는 2003년도 외국인등록자의 국적별 상위 5개국에 관하여 재류자격별 등록자수를 나타낸 것으로, 출신국별로 뚜렷한 특징이 나타나고 있다. 우선 미국인은 전문직, 어학교사 등의 자격으로 입국하는 자가 많은 관계로 정주, 혹은 취학과 관련된 항목에서는 가장 낮은 비율을 나타내고 있다. 하지만 중국인은 유학·취학과 관련된 재류자격이 많으며, 브라질·페루는 정주자의 자격이 현저히 많다. 한편, 한국·조선인은 그 대부분이 해

방이전부터 일본에 거주하고 있던 재일동포로서, '영주자'의 자격이 압도적으로 많다³⁾. '영주자' '일본인의 배우자' '정주자'의 세 재류자격은 그 지위가 비교적 안정되어있어 재류기간의 갱신도 비교적 쉬우며, 취업에도 제한이 없다.

2) 외국인 노동력이 증가한 배경

일본에 있어서의 1980년대 중반의 건설업과 제조업을 중심으로 한 노동력부족 현상에 관해서는 서론에서도 언급한 바 있지만, 본 절에서는 노동력 송출국과의 상호관계에서 외국인노동력의 증가원인을 생각해본다.

(1) 한국·조선인(재일동포)의 유입배경

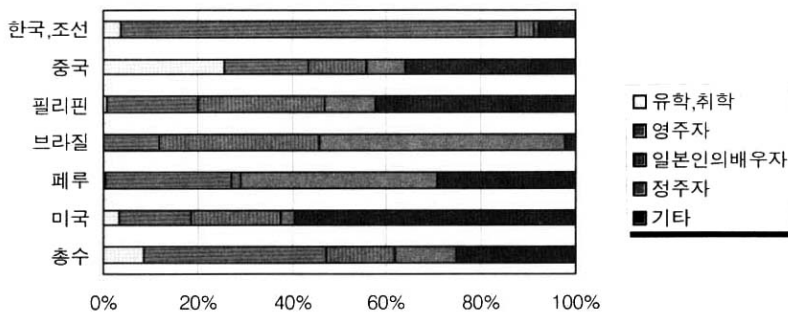


그림 2. 주요국적별 외국인등록자의 재류자격 (2002년 말 현재)

자료: 入管協會 『재류외국인통계』 2003년도에서 작성

조선인노동자가 일본의 노동시장의 하층에 편입되기 시작하는 것은 한일합방이후부터이다. 이때에 식민지민으로서의 조선인 노동력을 식민지 종주국인 일본으로 이동하게 만든 조건은 다음의 두 가지를 들 수 있다. 우선 하나는, 한반도에 있어서의 ‘토지조사사업’을 중심으로 하는 근원적인 축적과정의 수행결과 창출된 과잉노동력을 한반도로부터 배출시키는 조건이 만들어졌다는 것이고, 또 다른 하나는 제 1차 세계대전을 계기로 급성장한 일본 독점자본의 축적과정에서 발생한 노동력 부족현상이 식민지노동력을 일본으로 흡인하는 조건에 부합되었기 때문이었다. 이 두 가지 조건과 함께 일본에서의 조선인노동자의 임금수준이 당시의 한반도에서의 임금보다 높았다는 점이 조선인 노동력의 이동을 촉진시킨 직접적인 계기가 된다. 이러한 요인들과 함께 식민정부의 정책적인 이동의 통제와 조절이 강력하게 작용하였는데, 전쟁의 막바지인 1939년 이후 실시된 조선인 강제연행으로 인해 일본으로의 노동력이동은 절정에 달하게 된다. 하지만 해방과 함께 100만 명 이상이 귀국하게 되고, 여러 가지 사정으로 귀국이 여의치 못하여 그대로 일본에 남게 된 조선인과 그 후손들이 지금의 재일동포들이다.

(2) 아시아계 외국인들의 유입배경

1980년대 중엽은 국제노동력이동의 패턴이 변화하기 시작한 시점이다. 중동 산유국들이 유가 저하로 노동력 수입규모를 줄였고, 따라서 수많은 아시아 제국출신의 노동자들이 귀국하게 되면서, 새로운 노동력 송출지를 찾게 된다. 노동력 송출국의 국내적인 요인으로는 높은 실업률로 인한 취업기회의 부족과 저임금 및 정부의 해외 인력송출 장려정책을 들 수 있다. 저개발국 정부 가운데에는 자국 인력의 해외송출을 적극적으로 권장하는 곳도 많이 있다. 필리핀·태국·파키스탄·방글라데시는 지역적 네트워크 구축을 통해 해외송출인력을 조직적으로 모집하고, 각종 서비스를 제공하는 등 노동력 수출에 적극적인 나라이다. 1970년대까지 철저한 노동쇄국을 고수하였던 중국과 베트남도 개혁과 개방을 추구하면서 자국인력의 해외송출을 재개하였다(설동훈, 2000).

한편, 일본에 입국하는 외국인들의 수와 국적은 일

본의 경제상황과 깊은 관련이 있지만, 직접적으로는 일본정부의 방침 혹은 입국관리행정에 의한 요인이 크다. 예를 들어 도쿄인근에는 이전에는 건설현장이나 제조업체에서 흔히 볼 수 있었던 방글라데시, 파키스탄출신의 노동자가 1988년을 피크로 감소하고, 그 대신에 이란출신이 급증했다. 하지만, 최근에는 이들도 신규입국자수는 감소했다. 그 이유로서는 1989년 1월에 방글라데시, 파키스탄에 대한 비자면제조치가 일시 정지됨으로서 입국이 어려워졌다는 점, 신입국관리법 시행에 따라 불법취업자를 고용한 고용주에 대한 벌칙규정이 만들어진 점 등이 있다. 또한 이란출신에 관해서도 1992년 4월에 비자면제조치가 일시 정지되어 그 이후 입국자 수는 정체상태에 있다(まち居住研究會, 1994). 이렇게 일본의 외국인 상황은 시시각각으로 변화하고 있지만, 한 가지 분명한 것은 새로운 입국자의 증가와 함께, 일시적 노동이주자의 장기 체재화 및 일본으로의 재입국자의 증가로 인하여 일본에서 생활하는 외국인정주자의 수는 계속적으로 늘어날 것이라는 점이다.

(3) 일본계 남미인의 유입배경

남미대륙으로 최초의 일본인 이민이 송출된 것은 1899년으로, 최후의 이민선이 요코하마항구를 출발한 것은 1973년의 일이었다. 그런데 1990년대에 들어와서는 그들의 일본을 향한 역이민현상이 일어나고 있다. 1980년대 후반은 일본의 3D산업 직종에 있어서의 심각한 인력부족과 중남미의 경제적 불황이라는 요인이 겹쳐진 시기로서, 브라질이나 페루, 볼리비아등지의 일본계인들의 渡日이 본격화되었다. 더욱이 1990년 6월에 ‘출입국관리법’이 개정되어, 일본계인 2, 3세 및 그 배우자에게 취업포함한 일본에서의 활동에 제한이 없는 재류 자격을 부여하였으므로⁴⁾, 중남미 각국에서의 입국자가 급증하였고, 이들은 현재 일본국적보유자를 포함하여 일본 전국에 30만인 이상이 거주하고 있다.

3) 노동시장에서의 계층화

선진국을 중심으로 발생하는 고용기회의 창출은 강한 흡인력을 가지고 주변 여러 나라로부터의 노동력 이동을 유발시킨다. 중심 국가로부터 주변국

가로의 자본의 이동도 역시 인구의 이동을 초래하지만 이는 주로 엘리트층의 이동으로, 주변국의 노동시장에서 상층부에 위치하게 된다(Sassen, 1988). 하지만 주변국가로부터의 노동력의 이동은 이주국인 중심 국가의 내부에서 그 나라의 하층노동자와 경합관계가 되는 경우가 많다. 많은 경우, 이들은 이주국의 노동시장의 최하층에서 주로 제조업이나 서비스업 등에 종사하며, 상대적으로 저임금이며 불안정한 고용상태에 놓이게 된다. 그리고 이주국에 있어서의 기존의 노동자는 새로이 유입해온 이주노동자보다 고령인 경우가 많으므로, 고도의 기술보다는 강인한 체력을 요구하는 단순·비숙련직에 있어서는 이주노동자가 오히려 유리한 위치에 놓이게 된다. 즉, 새로운 노동력의 보다 하층직종으로의 유입으로 인하여 기존의 노동자는 같은 직종내에서 상승 이동하는 경우도 있지만, 반대로 체력과 건강면에서 이주 노동자보다 뒤떨어져서 도태되어버리기도 한다. 그리고 한 집단 내에 또 다른 이주노동자 집단이 먼저 형성되어있는 경우, 즉 이주시기와 이주배경이 서로 다른 이민족이 둘 이상 존재하고 있을 때에는 먼저 이주한 집단이 경제적·사회적으로 안정된 직업을 갖게 되고, 그로인해 공동화된 노동시장의 하층부를 새로이 유입해온 이주민이 매우게 된다. 또한 거주지 선정에 있어서도 각 이주 집단이 속하는 직업구조가 크게 영향을 주어, 양 민족 집단간, 그리고 이주국 민족 집단과의 사이에서 거주지분리가 진행되는 경우도 많이 있다.

이미 재일한국·조선인은 일본에서 정착하기 시작한지 반세기이상이 흘렀고, 그들이 점유하고 있었던 노동시장의 공백부분에 동남아 및 남미로부터의 외국인 노동자라는 새로운 계층이 정착하기 시작했다.

외국인노동자와 재일한국·조선인과의 관계를 보기 위하여 건설업을 중심으로 한 하층노동시장에서 나타나는 민족집단간의 계층구성을 단순화시켜 도식으로 나타낸 것이 <그림 3>이다. 그림에서 가로축은 시간의 흐름을 나타내고, 세로축은 경제적·사회적 계층의 변화를 나타낸다. 그리고 사선은 민족집단의 구분을 나타낸다. 이 경우에 인구의 비율은 고려하지 않았다. 그림에서 다음과 같은 사실을 이야기할 수 있다. 일반적으로 민족적 경계의

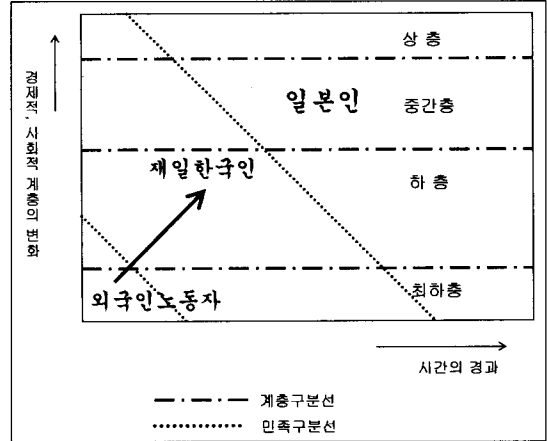


그림 3. 외국인이주민의 사회계층의 변화

青木秀男, 2000, p.126을 참고하여 재작성

양상은 타집단과의 상호관계에 의해 결정된다. 일본에 먼저 들어와 정착하고 있는 재일한국·조선인은 처음에는 단순·일용직에 종사하면서 사회계층의 저변에 위치하고 있었으나 시대적인 흐름과 함께 상층부로 조금씩 이동하게 되고, 그들 내부에서도 경제적, 사회적으로 더욱 그 계층이 세분화된다. 그들 내부에는 소수이지만 상층집단이, 그리고 중간층집단이 형성된다. 그리고 계층구조의 저변에 새로운 외국인 노동자가 들어가게 된다. 이들 역시 재일한국·조선인이 종사했던 직종에서부터 시작하여 점차 정착하는 과정에서 계층간의 이동을 하게 된다.

3. 외국인의 정주경향과 거주지분리

일본의 외국인인 출신 국적별, 재류자격별로 거주지의 분리현상이 확연히 나타나고 있다. 도쿄의 예를 보면, 고급 주택지인 미나토구(港區)에는 미국·유럽인이, 신쥬쿠구(新宿區)나 토시마구(豊島區)와 같은 도심주변의 접이지대에 해당하는 목조임대공동주택의 밀집지구에는 중국인을 비롯한 아시아계 외국인이, 도심에서 떨어진 영세공업지역인 아라가와구(荒川區)와 케이힌 공업지대의 중심지인 가와사키시(川崎市)에는 재일한국인이, 그리고 신홍내륙공업단지인 가나가와현(神奈川縣)의 내륙도시인 아야세시(綾瀬市), 사가미하라시(相模原市), 아이가와마치(愛川町)등에는 일본계남미출신의 외



그림 4. 남미주요3개국출신자의 지역별 외국인등록자수
국인이 많이 거주하고 있다.

그리고 같은 일본계인이라도 국적별, 언어별로 거주지역이 다르게 나타난다. <그림 4>를 보면, 남미출신의 일본계인은 관동(關東) 및 긴키(近畿)지방의 공업지대에 집중되어있는데, 가장 많은 포르투갈어를 사용하는 브라질 국적자는 2002년 12월 현재 아이치현, 시즈오카현, 나가노현, 미에현, 군마현의 순으로 거주하며, 이들 5지역에 전체 27만 명 중에서 54.2%가 거주하고 있다. 그리고 스페인어권에 속하는 페루, 아르헨티나는 모두가 가나가와현에 가장 많이 거주하고 있고, 아이치, 사이타마, 군마, 시즈오카 등의 지역이 조금씩의 차이를 보이며 상위 5지역에 포함되어 있다. 이들 지역에 일본계 남미인이 많이 거주하고 있는 것은 이들 지방도시에서 입주하는 자동차산업 등의 공장의 생산라인에 합법적으로 고용할 수 있는 노동력으로서 고용되어있는 일본계인이 많기 때문이며, 언어권에 따라 거주지가 다르게 나타나는 것은 해당지역의 기업과 노동자를 매개해주는 알선업자의 루트에 따른 것이다.

4. 각 지역의 지역적 특성과 외국인주민과의 관계

1) 가와사키시-재일한국·조선인과 행정기관의 협력

(1) 가와사키시의 개관

가와사키시는 도쿄灣에 면한 케이힌공업지대의 중심도시이다. 남북으로 긴 약 143km의 면적에 125만 명의 인구를 가지고 있는 이 도시에서 공업지대가 밀집되어 있는 곳은 남부의 가와사키구이다(그림 5). 그러므로 같은 가와사키시라 하더라도

남부의 공업지대와 북부의 주택지대는 그 성격상의 차이가 크다. 가와사키시에 1913년 日本鋼管의 공장이 설립된 이후 조선소, 시멘트공장이 계속하여 들어섰고, 제2차 세계대전이 일어나자 대부분의 공장이 군수공장으로 변했다. 日本鋼管을 중심으로 한 군수공업지대는 한반도로부터 강제연행된 노동자가 많이 있었는데, 1942년 현재 가와사키의 임해공업지대에만 400명, 가나가와현 전체에는 2,159명이 연행되어 강제노동에 종사했었다.

1970년대부터 임해공업지대의 분산화정책으로 내륙으로 이전하는 공장이 늘고, 새로운 공업단지가 내륙지방에 들어서기 시작하면서 이 일대는 예전만큼의 활기는 없어졌지만, 지금도 가와사키시는 5개의 공업단지와 2개의 공업지구에 99개소의 공장이 들어서 있는 일본의 대표적인 공업도시이다.

(2) 가와사키시와 재일한국·조선인

가와사키시에서 한국인거주자의 반수이상은 남부의 공업지대에 거주하고 있다. 그들의 직업은 해방이후 군수공업에서 중화학공업으로 바뀐 대규모 공장에서의 단순작업, 전후의 도로와 교량 등의 복구사업에 종사하는 일용직, 그리고 폐품 회수업 등이 주류를 이루었다. 자연히 그러한 직업을 가진 재일한국·조선인의 거주지는 대규모 공장이 밀집한 해안의 공업지대에 그대로 머무를 수밖에 없었고, 그들이 특히 많이 거주했던 사쿠라모토쵸(櫻木町)는 전국에서 손꼽히는 「조선진 부락」⁵⁾으로 알려지게 된다. 일대의 공업지대의 근로자가 많았던 지역주민들에게 있어서 자신들의 거주지가 그

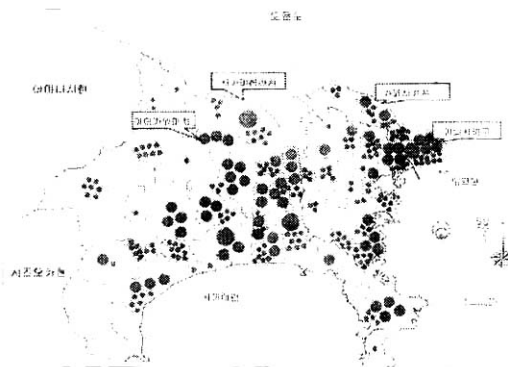


그림 5. 가나가와현의 공장입지도 및 연구지역 분포도
(2001년 12월 현재)

러한 '악명'으로 불리게 되는 것이 그다지 달갑지 않았음은 당시의 지역주민들의 생활상과 양 민족 간의 갈등을 조사했던 三代(1966)의 보고서에서도 잘 나타나있다. 시대적인 흐름과 함께 재일한국·조선인의 직업은 단순 일용직에서 소규모의 가내 공업경영자나 음식점경영등의 자영업자로 변화하게 된다.

1974년에 가와사키시에 본사가 있는 히타치제작회사에서 재일한국인 2세를 국적상의 이유로 채용을 거부한 사실에서 발생했던 일명 '히타치사건'은 그때까지 귀국의 희망을 안고 있던 재일한국·조선인에게 일본에 정주자로서의 의식을 확인하게 해 주었다는 점에서 그들 사회에 한 획을 긋는 사건으로 기록되고, 이 때를 즈음하여 재일한국·조선인의 민족운동이 각지에서 일어나게 된다. 가와사키시에서도 1974년에 설립된 사회복지법인 '靑丘社'를 중심으로 민족차별의 극복과 지역사회에서의 일본인과의 共生을 지향하는 적극적인인 활동이 시작된다. 그리고 80년대에 들어와 민족차별의 시정을 위하여 가와사키시와 교섭을 시작하여, 4년 후에 '가와사키시 재일외국인교육기본방침'이 가나가와현에서 처음으로 만들어졌다. 또한 1988년에는 전국의 지자체중에서 처음으로 일본인과 재일외국인의 교류시설인 '가와사키시 후레아이관'이 개관되고, '靑丘社'에 그 운영이 전면적으로 위탁된다. '후레아이관'에서는 學童保育과 민족문화강좌, 인권강좌, 재일한국인 1세를 위한 識字學級 등이 열리고 있다. 이 識字學級에는 최근에 가와사키시에도 증가하고 있는 한국인, 필리핀인, 중국인, 일본계인 등도 함께 하고 있다⁶⁾.

(3) 가와사키시의 외국인 주민을 위한 시책

가와사키시는 외국인주민을 위하여 지자체로서 독자적인 대응을 해오고 있다. 1975년에는 아동수당의 지급을 결정하고, 市營주택의 국적조항을 철폐하기도 했다. 지문 날인을 거부하는 외국인을 고발하지 않는다는 자세를 보다 빨리 표명한 것도 가와사키시였다. 또한, 自治省의 반대를 무릅쓰고 消防職을 제외한 일반직원의 채용시험에서 국적조항을 철폐했고, 시장의 부속기관으로서 시장의 자문기관 역할을 하고 있는 '외국인시민 대표자회의'를 조례에 의거해서 설립했다. 그런데, 이러한 활

동이 전개되기까지는 시장의 결심이 무엇보다도 중요하였다고 할 수 있지만, 외국인시책과 관련하여 제일 한국인, 노동조합, 시의원, 공무원, 학자 등으로 구성되는 네트워크가 오래 전부터 활동하고 있었고, 이 네트워크가 가와사키시의 외국인 시책에 큰 영향을 주고 있었다는 점이 또한 중요한 요소로서 작용했다.

가와사키시에서는 이전부터 외국인주민을 위한 다양한 활동이 전개되었지만, 1996년에 대표자회의가 조례에 의해서 제정된 후 더욱 다양한 방면으로 시장과 시의회에 제언을 하고, 또 그 제언 중 상당수가 그대로 실현되었다. '외국인시민대표'는 재일한국·조선인이 중심이 되어 이루어낸 성과였지만, 대표자를 선출하는 과정에서 다양한 국적의 대표자를 골고루 선출하며, 시에 대한 건의 역시 새로이 입국한 외국인을 위한 내용이 많다.

<표 1>에는 가와사키시에서 외국인주민을 위하여 발행하는 팸플릿이나 홍보의 종류와 그것에 표기된 언어를 나타내고 있다. 그 내용을 보면, 주로 새로이 입국한 외국인 노동자가 주요 대상이므로 산업현장에서 나타나는 재해나 임금체불 등에 관한 상담이 주류를 이루고, 다음으로 임대주택과 쓰레기배출과 같은 생활정보를 제공하고 있다. 그런데 가와사키 가이드에는 가와사키시에서 생활하는데 필요한 여러 가지 정보가 수록되어 있는데도 불구하고 수도사용이나 쓰레기 배출, 임대주택정보에 관한 팸플릿이 다시 5개국어로 비치되어있다.

이는 외국인을 위한 기본적인 정보를 제공하면서, 동시에 주민과의 사이에서 트러블이 심한 사항들에 대하여 외국인들이 일본의 생활습관을 이해하고 실천할 수 있도록 알려줌으로서 주민들과의 갈등을 예방하자는 측면이 있다는 것을 의미한다. 특히 대응 언어가 많은 항목은 반드시 주지해야만 할 사항이거나 주민들로부터의 항의 혹은 트러블이 많은 항목이라 볼 수 있으며, 몇 개의 언어로만 대응이 되고 있는 항목은 특히 해당언어를 사용하는 외국인과의 관계가 깊은 항목이다. 외국인에 대한 입주차별사건이 다발하고 있는 가운데 (조현미, 2004), 일본인주민이 외국인을 거부하는 원인을 제거하기 위하여 일본의 보증금제도, 임대주택을 사용하는 방법, 계약조건의 준수등과 같은 세세한 내용을 해당언어로 번역하여 놓고 있다.

표 1. 가와사키시의 외국인주민을 위한 주요시책

시책내용 \ 언어명	영어	한글	중국 어	포르 투갈	스페 인	캄보 디아	라오 스	타갈 로그	타이	베트 남	기 타
외국인시민상담	○	○	○	○	○						요일별로 내용 언어를 달리함
교류수첩	○	○	○	○	○						1995
외국인상담창구안내	○	○	○	○	○						1998
모자건강수첩	○	○	○	○	○			○	○		
생활보호안내		○	○								1992
국민건강보험안내	○	○	○	○	○						2000
외국인용임대 주택정보안내	○	○	○	○	○						1993. 94
생활과 쓰레기의 카렌다(쓰레기배출편)	○	○	○	○	○						2002
수도를 사용하려면	○										1997
입학안내	○	○	○	○	○						
防災가이드	○	○	○	○					○		1996 페르시아어포함
防災map	○										1996
가와사키가이드	○										1997
외국인보호자용 취학핸드북	○	○	○	○	○						일본어포함

* 2002년 3월 현재

* 년도표시는 최신판의 발행년도, 년도표시가 없는 것은 정기적으로 갱신·발행, c마크는 복사만 가능한 것

* 가나가와현 縣民部國際課 國際政策研究會 年次報告書『사라다불』1999년도 발행과 가나가와현 홈페이지(2004년 1월)를 참조하여 작성 - 실제로 가와사키시청에는 외국인용 게시판코너에 여기에 게재된 이외에도 「일어나기 쉬운 트러블과 트러블을 피하는 방법」, 「쓰레기 배출 방법」과 같은 몇 가지 종류의 안내용 팸플릿이 더 비치되어 있다.

2) 사가미하라시-행정시책을 주도하는 시민운동

(1) 사가미하라시의 개관

사가미하라시는 사가미천(相模川) 상류에 위치한 인구 약 60만, 면적 약 90km²의 내륙 도시로, 1931년 만주사변이후 군사적인 색채가 강해진 도시이다. 남서부로는 가나가와현에서 가장 일본계인이 밀집해 있는 아이가와마치와, 남동부에는 인도지나난민 정주촉진센터가 설립되어있는 야마토시(大和市)와 접하고 있어, 외국인과의 접촉이 비교적 타지역에 비해 많을 뿐 아니라, 외국인에 대한 관심도도 높은 지역이다.

사가미하라시의 인구는 1937년에 육군造兵廠, 육군병기학교 등의 육군관계시설의 이전으로 급증하게 된다. 이곳에 다시 인구가 증가하게 되는 계기는 1958년에 수도권정비법에 의한 '시가지개발구역'으로 지정되면서 북부지역으로 기업이 진출하기 시작하면서부터이다. 현재 이곳에는 미츠비시중공업을 비롯한 60여개의 공장이 들어서있으며(그림 5), 일본인과 함께 다수의 외국인노동력이 이용되

고 있다. 그리고 기업의 진출과 함께 도쿄의 23구로 직결되는 오다큐선, 요코하마시와 가와사키시로 연결되는 요코하마선의 연선에 있어 도쿄나 요코하마에 직장이 있는 사람들의 베드타운으로서 개발이 진행되어 인구가 늘어났다⁷⁾.

(2) 사가미하라시의 외국인 주민

사가미하라시의 외국인 인구는 2000년 현재 5,771명으로 총인구의 9.5%를 차지하고 있다. 그 중에서도 한국·조선인이 1,380명으로 외국인중 가장 많고, 다음으로 중국(1,225명)과 필리핀(809명), 남미(브라질과 페루 637명)의 순으로 나타나고 있다.

사가미하라시의 한국·조선인의 거주역사는 해방이전으로 거슬러 올라간다. 1940년에서 1947년까지 7년에 걸친 공사로 완성된, 사가미천 상류에 위치한 사가미호(相模湖)의 댐건설에 많은 조선인 노동자가 동원되었던 것이 이곳의 한국·조선인 거주 계기가 되었다. 강제연행된 조선인은 위험한 작업으로 보내져 도망하지 못하도록 엄중한 감시를 당했다. 그곳에서 희생된 자의 숫자는 오랫동안

알 수 없었지만, 1976년에 주민들이 중심이 되어 발족된 '사가미호담의 역사를 기록하는 회'의 조사에 의해 댐건설의 실태가 밝혀지게 되고⁸⁾, 同會의 건의에 의해 1979년 7월, 한국·조선인과 재일중국인, 일본인유족 등이 참가하여 제1회 합동위령제가 개최된 이래, 매년 위령제가 개최되고 있다.

사가미하라 시내에 거주하는 15세 이상 외국인에 대한 노동력 상태에 관한 조사에 의하면(平成12年度國勢調査結果報告書, 相模原市), 전체의 58.3%가 취업을 하고 있고, 그 중에서도 제조업에 종사하는 인구가 가장 많아 30.6%, 그 다음이 서비스업 26.9%, 판매·소매업, 음식점업에 종사하는 비율은 22.0%의 순서로 나타나고 있다. 외국인주민의 국적별 취업상태는 알 수 없었으나, 사가미하라시의 외국인주민 구성상의 특징과, 전국적인 외국인의 취업패턴, 사가미하라시의 교통조건, 그리고 공장분

포도를 생각할 때, 제조업종사자가 많은 재일한국·조선인 및 일본계인, 그리고 서비스업 종사자가 많은 필리핀인들의 직업패턴이 외국인의 노동력상태에 반영되어 나타나고 있다고 본다.

(3) 사가미하라시의 외국인주민을 위한 시책

사가미하라시의 외국인주민을 위한 시책의 특징은 시민단체들의 활발한 활동과 끈기 있는 노력의 결과 이루어졌다는 것이다. 사가미하라시에는 외국인주민과 정주난민을 위하여 활동하고 있는 다양한 시민단체가 있다. 사가미댐 건설에 동원되어 희생되었던 조선인과 중국인의 존재를 밝혀냈던 '사가미호담의 역사를 기록하는 회'를 비롯하여 '갈대회' 등 몇 개의 단체가 모여서 '지역의 국제화를 생각하는 협의회'가 결성되었고, 이들 단체에 의해 외국인주민의 다양한 니즈를 충족시켜주기 위하여

표 2. 사가미하라시의 외국인주민을 위한 주요시책

시책내용 \ 언어명	영어	한글	중국어	포르투갈어	스페인어	캄보디아어	라오어	타갈로그어	타이어	베트남어	기 타
일반상담	○		○	○	○						요일별로 대응 언어를 달리함
안내, 상담		○	○	○	○	○		○	○		요일별로 대응 언어를 달리함
생활가이드북	○	○	○	○	○						
急病診療制度이용방법	○	○	○	○	○	○	○			○	
모자건강수첩	○	○	○	○				○			
국민건강보험안내	○	○	○	○	○						
쓰레기배출방법	○	○	○	○	○						
外國人兒童·生徒 안내	○	○	○	○	○		○	○		○	
진학지도용팜플렛		○	○	○	○	○	○	○		○	
방재용팜플렛	○	○	○	○	○						
외국인용119통보요령	○	○	○	○	○						
사가미하라map	○		○								
市勢要覽	○		○								
사가미하라 네트워크 시스템 텔레폰가이드	○		○	○	○						
예방접종	○		○	○	○			○			
BCG접종 예진표	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
외국인용결핵예방	○	○	○	○	○				○		베트남어 포함
君を一人にしないから (당신을 혼자있게 하진않을테니)	○			○	○			○	○		
HIV검사를 받을 수 있는 곳		○	○	○	○	○	○	○	○	○	
에이즈를 이해하기 위한리플렛	○	○	○	○	○			○			

* 자료 및 작성방법은 <표 1>과 동일

市와의 교섭이 계속되고 있다. 1988년 2월에 갈대회가 중심이 되어 시의 담당자와 간담회를 가지기 시작한 후 1년이란 기간동안에 이루어진 성과를 보면, 1988년에는 인도지나난민에게 취학안내서를 송부하고, 1989년에는 앞의 취학안내서를 각국어로 제작하여 송부하기 시작했다. 그리고 또한 1989년부터 乳幼兒예방접종 장소에 각국어로 제작된 問診표를 설치하게 되었다. 이렇게 사가미하라의 시민운동은 시민이 행정기관에 요구하여 외국인주민을 위한 시책을 충실하게 만든 사례로서 중요하다.

사가미하라는 일찍부터 외지로부터의 노동력의 이입이 많았던 곳이었으며, 패전이후에도 미군 기지의 존재로 인해 외국인과의 접촉이 많았고, 인접한 야마토시에 난민들의 「정주촉진센터」가 건설되어 있어 인도지나 난민들에 대한 관심이 타 지역에 비해 높다는 점 등이 이 지역의 주민들의 외국인에 대한 관심을 높이는 요인으로 작용했다고 본다. 市로서 외국인을 대상으로 실시하고 있는 시책의 내용을 보면 <표 2>와 같다.

앞의 가와사키시의 그것과 비교해 볼 때, 가와사키시는 주로 외국인노동자의 노동과 관계되는 법률적인 상담과 건강상담을 주로하면서 일본인주민과의 트러블을 예방하는 내용에 중점을 두고 있는 것과는 달리, 사가미하라는 법률과 건강상담은 물론 아동의 진학과 건강, 그리고 성인의 건강에도 관심을 가지고 있으며, 외국인들의 정서적인 면까지 고려하고 있음을 알 수 있다. 특히 아동을 대상으로 한 진학지도가 아니라 일본어와 일본사정에 취약한 보호자를 대상으로 진학지도용 팸플릿 교부, 공립학교에 설치된 외국인 아동을 위한 일본어 학습에 대한 보조 등, 세세한 부분까지 신경을 쓰고 있다. 한편, 가와사키시에서 많은 비중을 차지했던 생활상의 트러블요인에 관한 내용은 「쓰레기 배출방법」 이외에는 보이지 않는다. 하지만, 쓰레기에 관한 항목은 다른 지자체에서도 공통적으로 나타나는 사항으로, 외국인뿐 아니라 일본인주민에게도 상당히 강력하게 주의를 환기시키고 있다.

3) 아이가와마치 -행정기관주도의 대외국인 시책

(1) 아이가와마치의 개관

아이가와마치는 가나가와현의 중앙부에 위치한 인구 42,760명, 면적 약 34km²의 내륙의 작은 도시이다. 농촌이었던 이곳은 요코하마의 개항이후로 생사수출이 활기를 띠우면서 연사공업이 시작된다. 연사공업은 제2차세계대전으로 식량사정이 악화될 때까지 계속되었는데, 특히 관동대지진 이후에는 타지역에서 여공들이 많이 들어와 그대로 정착하게 된 자들이 많다고 한다. 철도나 고속도로와의 연결이 바로 되지 않아 교통상으로 편리하다고는 볼 수 없는 이 작은 지방도시에 1966년에 가나가와현 내륙공업단지가 조성되면서 인구가 증가하기 시작한다. 가나가와현 하이테크연구소를 비롯하여 미츠비시(三菱)자동차 도쿄제작소등의 30여개소의 공장이 들어서게 되면서 지역주민의 직업구성도 많은 변화를 가져오게 되어 2차산업 중심의 공업도시로 변모한다. 그 후 기업들의 진출과 주택단지의 조성으로 인구가 증가하여 현재에 이르게 된다. 2000년 현재 아이가와마치의 전 인구 중 47.0%가 2차 산업에, 51.5%가 3차 산업에 종사하고 있다. 이는 가나가와현 전체의 각각 13.87%, 34.80%나 요코하마시의 25.1%, 72.4%, 가와사키시의 27.4%, 70.4%와 비교해볼 때 2차산업종사자수가 압도적으로 많음을 알 수 있다.

(2) 아이가와마치의 외국인주민

공업단지의 내륙으로의 이동현상에 따라 아이가와마치는 공업화가 급격히 진행되었으며, 그에 따라 지역주민의 취업구조의 변화는 물론, 새로운 노동력의 수요를 충족하기 위한 합법적인 노동력 충원방법으로서 일제인 노동자가 대거 유입된다. 그리고 외국인주민가운데에는 직장은 인접한 아즈키시에 있고 거주지만 아이가와마치인 자들도 많이 있다(神奈川在外國人問題研究所, 1992). 아이가와마치는 후술하는바와 같이 외국인주민에 대한 행정기관의 대응이 좋을 뿐 아니라, 지역내의 내륙공업단지는 「공해를 배출시키지 않는 우량기업」만이 유치되어있기 때문에 공해도 없다는 것이 그 이유라 한다.

지역규모면에서 볼 때 아이가와마치와 같이 규모가 작은 지자체를 요코하마시나 가와사키시와 같은 대도시와 같은 수준으로 놓고 비교할 수는 없을 것이다. 그러므로 소규모 지방도시에서의 인

표 3. 가나가와현의 외국인 거주자의 인구특화지수

지명 국적 (지수)	한국·조선	동남아시아	브라질	페 루
1위	가와사키시 7724명 (1.85)	아야세시 775명(4.15)	아이가와마치 370명(8.18)	아이가와마치 587명(23.81)
2위	야마토시 4058명(1.30)	야마토시 1179명(2.40)	아야세시 507명(5.91)	야마토시 715명(5.83)
3위	유가와라마치 97명(1.04)	아이가와마치 226명(2.29)	츠클이마치 158명(4.92)	나카이마치 26명(4.41)

* 지수 1이 가나가와현 평균
 * 가와사키시에서도 가와사키현의 한국인은 6.01, 동남아시아인은 1.45, 브라질은 1.94, 페루인은 1.41이다.
 * 2000년 「국세조사」에서 작성

구집중도를 타지역과 보다 객관적으로 비교하기 위하여 인구특화지수를 산출하여 외국인주민의 밀집정도를 분석해 보았다. <표 3>에서 나타나는 것처럼 아이가와마치는 브라질 및 페루의 특화도가 현저히 높고, 동남아출신도 가나가와현 전체에서 3위를 차지한다. 이렇게 다른 대도시와의 접근도가 떨어지는 내륙의 작은 도시에 입지한 공업단지에서 특정한 국가출신의 외국인이 집중하고 있는 것은 일본의 노동시장구조와 남미의 경제적·사회적인 상황, 그리고 일본의 출입국관리정책이 모두 복합적으로 작용하여 나타난 결과이다.

(3) 아이가와마치의 외국인주민을 위한 시책

아이가와마치의 외국인주민을 위한 시책(표 4)은 마스크 등에서도 잘 등장한다. 이곳의 외국인 시책은 지자체의 총무부에서 전체를 총괄하여 재정적인 면에 있어서의 조정을 하고 있다.

아이가와마치의 외국인을 위한 대응은 위의 두 지역과 비교해 볼 때 다양하다고는 할 수 없으나,

가족이 함께 도입하는 경우가 많은 일본계인에 대한 배려를 엿볼 수 있다. 예를 들어, 이곳은 브라질과 페루등지에서 온 일본계인이 주축을 이루므로 포르투갈어와 스페인어로 각종 보건 및 취학안내를 하고 있다. 그리고 다른 지자체와는 달리 한글과 중국어로의 대응은 미약하여 한국인과 중국인의 숫자가 적다는 것을 알 수 있다.

<표 4>에서 나타난 것 이외에 아이가와마치의 각 행정부서에서 실시하고 있는 활동 중에는 다른 지자체에서는 볼 수 없는 독창적이면서 외국인들의 입장을 잘 고려하고 있다고 평가받고 있는 것들도 많이 있다. 갑작스러운 재난을 당했을 때 언어의 문제로 자신의 의사를 제대로 전달하지 못하는 것을 도와주기 위하여 「급한일이 생겼을 때」라는 가이드북을 스페인어와 포르투갈어로 제작하여 구급차에 비치해 두고, 차트를 보면서 손으로 짚어가며 대화를 할 수 있도록 배려하고 있는 것이 그 좋은 사례이다.

그런데 가와사키시나 사가미하라시의 경우와 달

표 4. 아이가와마치의 외국인주민을 위한 주요시책

시책내용 \ 대응언어	영어	한글	중국어	포르투갈어	스페인어	캄보디아	라오스	타갈로그	타이	베트남	기 타
외국인생활상담				○	○						
보건안내				○	○						乳幼兒 檢診일정 등
모자건강수첩	○	○	○	○	○			○	○		인도네시아어포함
쓰레기배출일, 배출방법 카렌다	○	○	○	○	○				○		
BCG등예방접종 問診票			○	○							
사립유치원취학장려비보조신청서				○	○						

* 자료 및 작성방법은 <표 1>과 동일

리 아이가와마치에서는 어떤 형태로든 일본인주민들이 주축이 되어 외국인주민을 위한 운동이 일어난 적은 없었다. 최근 일본계인이 급증하고 있음에도 불구하고 민간주도의 운동이 보이지 않자 행정당국이 먼저 활동을 개시했다. 그러므로 민간단체보다 행정기관측에서 먼저 주도권을 가지고 진행시켜 나간 것이 아이가와마치에 있어서의 외국인주민을 위한 시책의 특징이다. 이렇게 행정기관이 주도가 되어 활동을 개시한 점에 대하여 지역의 지리적 조건을 이유로 들고 있는 사람들도 있다. 즉 지리적으로도 교통적으로도 타지역과의 왕래가 비교적 불편하여 고립된 감마저 주계 되는 지역이므로 지역의 활성화를 도모할 수 있는 계기를 만들고자 외국인인의 도입에 신경을 쓰게 되었다는 것이다.

한편 이 지역에는 공업에 종사하는 일본계인 이외에도 축산업 농가에서 일하는 이란인이나 하청공장에서 일하는 타이인들도 있어, 그들을 위하여 활동을 하고 있는 시민단체들은 오히려 인근의 아츠키시의 멤버들과 연대하고 있는 상황이다. 이렇게 시민운동 차원에서의 활동이 저조하기 때문에 행정주도로 이끌어 나갈 수밖에 없다는 측면도 있다.

5. 각 지역의 특성에서 나타나는 다민족 공생의식

지금까지 살펴본 세 지역의 특징은 다음과 같다. 가와사키시는 외국인주민을 위한 시책이 잘 정비되어 있는 곳으로 전국적으로 유명한 곳이다. 가와사키시가 지방공무원임용에 있어서의 국적조항 철폐, 시장의 자문기관으로서의 '외국인 대표자회의'의 설치 등 타 지자체와 비교하여 외국인 정책이 잘 정비되게 된 것은 재일한국·조선인을 중심으로 한 시민단체의 적극적인 활동의 결과였다. 그리고 그러한 활동이 전개된 곳은 가와사키시의 남부에 위치한 케이힌공업지대의 일각인 재일한국·조선인의 밀집거주지역이다. 하지만 재일한국·조선인이 중심멤버로서 활동하는 것에 대해서 가장 많은 불만을 표시한 사람들은 같은 지역 내의 일본인이다(조현미, 2003, 522-526). 그리고 이 지역에서 실시하고 있는 다양한 활동에 참가하고 있는 사람들은 같은 가와사키시에서도 원거리에 있는 북

부지역의 주민들이다. 북부지역은 공업지대인 남부와는 달리 주택지로서 주민의 구성면에서 남부보다 토착층이 적고 거주년수가 짧은 사람들이 많다.

한편, 사가미하라시의 경우에는 시민단체의 적극적인 활동이 지자체의 외국인에 대한 시책의 방향을 움직이게 한 사례였다. 여기서 주목해야 할 점은 이러한 활동에서 중심적인 역할을 담당하고 있는 사람들의 대부분이 옛날부터 그 지역에서 거주하고 있던 주민들이 아니라 비교적 최근에 사가미하라시에 이주해 온 사람들로 이루어졌다는 것이다. 앞서 본 바와 같이 사가미하라시의 주민은 정착한지 그다지 오래되지 않은, 대도시로의 통근자가 많으며, 젊은 연령층이 많아 토착주민이 상대적으로 적다는 특징이 있다. 이러한 젊은 새로운 이민층을 신주민이라는 개념으로 표현할 때, 이들 신주민은 토착 주민들과 비교하여 지역의 관습이나 관념에 그다지 얽매이지 않는다고 볼 수 있다. 실제로 운동에 참여한 사람들은 이러한 신주민이 많고, 지역에 오래전부터 살고 있던 사람들은 외국인 문제에 대하여 관심이 적다고 나타났다.

아이가와마치는 산간 내륙에 위치한 신흥공업도시였다. 여기에는 주민총수에 비교하여 많은 일본계 외국인주민이 거주하고 있는데도 불구하고 지역주민들의 외국인에 대한 관심이나 활동은 저조했다. 그러한 분위기에서 지자체가 오히려 적극적으로 외국인주민을 위한 활동을 전개했다. 이 지역은 오래된 주민층일지라도 2차 세계대전 이전부터 정착한 보수적인 주민이 아닌, 가와사키시나 요코하시와 같은 타 지역과 비교해 볼 때 비교적 신주민으로 구성되어 있다는 점에서 이러한 지역특성이 나오는 것이 아닐까 생각된다. 이들은 지역에 대한 귀속의식이 강하면서도 다른 지역의 보수적인 주민집단들과는 달리 그다지 외부로부터의 이방인에 대한 거부감도 크지 않으므로 그들을 위한 활동을 스스로 활발히 행동해나가지는 않지만 행정측이 주도가 되어 실시하고 있는 활동에 대해서도 그다지 강력히 반대하고 싶지도 않은 상태이다. 그러한 상태라면 외국인들과의 상호간 의식도 그다지 배타적이지 않을 듯하다. 즉 친밀감도 배타의식도 아닌 자연스런 상태의 접촉이 이루어지고 있는 것이 아닐까 생각하지만, 이에 대하여는 좀 더 논리적인 검증을 위한 자료의 수집과 분석이 필요

하다. 그런데 만약 위와 같은 가설이 사실이라면, 그다지 바람직한 방향이라고 할 수는 없지만, 새로운 형태의 지역주민과 외국인사이의 상호간 의식이 형성되고 있는 예라고 할 수 있겠다.

6. 결 론

본 연구에서는 외국인노동자의 정주화 현상을 노동시장의 구조에 영향을 미치는 세계체제론에 입각한 국제노동력의 이동이라는 관점에 입각하여 고찰하고 있다. 그러기위하여 국제적인 인구이동의 원인과 배경이 거주지선정에 미치는 영향과, 글로벌시대의 내부로부터의 국제화를 지향하는 지자체의 가장 기본적인 전략으로서 정주외국인에 대한 시책을 비교하여 지리적 환경과 역사적 배경의 차가 다민족 공생의식에 미치는 영향을 분석했다.

일본의 외국인노동자의 유입단계는 크게 두 단계로 나뉘어 이루어졌다. 식민지노동력의 종주국으로의 이동단계와, 1980년대를 전환점으로 한 자본주의 세계경제의 불균등발전으로 인한 부등가교환의 메커니즘의 결과 이루어졌던 노동력의 이동단계가 그것으로, 두 단계사이의 시기적인 차이는 일본의 노동시장의 하층구조로의 순차적인 공급순환을 이루어주고 있다. 그리고 그러한 순차적인 공급순환은 노동시장 내에서 계층의 분화가 형성되게 하였고, 그 계층의 분화는 거주지의 분화와 연결되어 나타났다.

그런데, 이렇게 두 단계에 걸쳐 일어난 노동력의 흡인지로서의 일본사회에서, 다수민족집단인 일본인과 소수민족집단인 이주민과의 관계는 이주시기와 이주배경, 그리고 거주지역의 특성에 따라 다르게 나타난다. 그리고 양 집단간의 관계는 해당지역의 '내부로부터의 국제화전략'에 영향을 미치게 되고, 지자체의 외국인주민을 위한 대응방식에 다양한 형태로 반영되어 나타났다. 본고에서 시도한 세 지역의 비교에서 나타난 결과는 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 지역에 대한 애착이 강한 토착층 주민이 많은 지역에서는 주민들의 외부인에 대한 의식이 비교적 폐쇄적이며, 신주민이 많은 지역은 비교적 개방적이었다. 이때에 그 지역의 구성원의 직종, 연령층이 변수로서 작용한다. 일본인과 외국인 주

민이 유사한 직종에 종사하는 경우일수록 오히려 호감도는 떨어진다.

둘째, 양 민족이 정치적 혹은 역사적으로, 그리고 직업구조와의 관련성이 희박할수록 특히 토착층에 있어서의 이민족의식은 무관심한 것으로 나타났다. 이는 사가미하라시와 아이가와마치의 주민들이 지역내의 외국인주민에 대하여 무관심하다는 것과, 정작 외국인에 대한 활동거점이 되고 있는 가와사키시의 남부에서 외국인주민을 위한 활동을 하는 일본인은 오히려 북부지역주민이 더 많다는 사실에서 해석할 수 있다.

마지막으로, 결국 국제화전략에 상당한 열정을 쏟고 있는 지자체라하더라도, 아직까지의 일본사회의 통념은 자신들의 이해와 그다지 깊은 관련이 없는 부분에 한하여 포용적이면서 관대하다는 사실을 본 연구에서 유추할 수 있다. 하지만 그러한 가운데에서도 국제적인 인구의 이동을 동반한 세계화의 진행은 그러한 통념까지도 서서히 바꾸어 나가게 되리라고 기대하고 예상해 본다.

註

- 1) 지방분권화가 세계적인 흐름이 되어 지자체가 가지고 있는 영향력, 발언력이 높아지고 있는 가운데, 지자체에 의한 국제교류는 원래 국가레벨에 의한 외교라는 범위를 넘어서 지역레벨에서의 우호친선을 도모하는 것을 목적으로 진행되고 있다. 가나자와현의 경우, 지자체레벨에서 실시하고 있는 국제정책은 밖으로는 국제교류와 국제협력, 안으로는 외국인 주민과 함께하는 지역사회 만들기로 대별되며, 그 중에서도 외국인 주민과 함께 살아가는 지역사회 만들기의 구체적인 추진내용은 ① 함께 살아가는 구조 만들기 ② 살기 좋은 환경 만들기 ③ 외국인 주민에 대한 보건·의료·복지서비스의 충실 ④ 거주지원시스템의 정비로, 각각에 대한 세부적인 항목을 추진하고 있다(조현미, 2003).
- 2) 세 지역은 규모에 있어서 많은 차이가 있다. 하지만 가와사키시의 경우, 외국인 주민을 위한 시책이 시행되는 범위는 시 전역이지만, 분석의 주요내용인 외국인인 일본인 주민과의 관계가 첨예하게 나타나는 곳은 또 다른 사례지역인 사가미하라시와 비슷한 규모인 남부의 가와사키구에 한정되어있다. 한편, 아이가와마치는 상대적으로 그 규모가 대단히 작지만, 좁은 지역이면서도 외국인의 밀집도가 다른 어느 지역보다 높고, 외국인을 대상으로 한 시책을 독자적으로 펼칠 수 있다는 점에서 규모와 면적의 차이는 있지만 실질적인 내용분석에 있어서는 세 지

역을 비교하는데 무리가 없다고 본다.

- 3) <그림 2>에서 나타내고 있는 한국·조선인 중에는 예전부터 거주하던 재일동포뿐 아니라, 새로이 입국하는 한국인도 포함되어있지만, 그들만을 따로 분류한 숫자는 이 표에서는 제시하지 않았다.
- 4) 정확하게는 ‘출입국관리 및 난민인정법’이라하며, 개정된 내용에는 일본계3세 및 2,3세의 가족을 3년 이상의 재류자격을 가지는 ‘정주자’로 인정하였다. 그리고 일본계 1세는 일본국적을 보유하고 있다. 정주자의 자격을 가지고 있으므로 이들에게는 취업제한은 없다.
- 5) ‘部落’이란 ‘촌락’과 유사한 개념으로도 사용되지만, 신분이나 사회적으로 심한 차별대우를 받는 사람들이 집단적으로 사는 지역으로 통용된다. 에도(江戸)시대에 형성되어 그 지역의 주민은 메이지(明治)원년에 신분상으로 해방되었지만, 사회적 차별은 아직까지도 남아있다. 그러한 피차별 집단거주지역중에 하나로서 식민지민인 조선인 거주지역을 일컬어 ‘조선진 부락’이라고 하였다.
- 6) 가와사키시를 중심으로 전개되고 있는 재일한국·조선인과 가와사키시와의 협력관계에 대해서는 국내에서도 이미 정진성(1996), 이시재(2003), 문옥표(1993) 등 많은 연구보고가 나와 있다.
- 7) 1995년의 국제조사와 비교할 때 사가미하라시의 인구는 2000년에는 6.1% 증가하여 내륙공업도시로서 급성장한 자마시(座間市)의 6.4%, 오이마치(大井村)의 6.3%증가에 이어 세 번째로 인구가 증가하고 있는 신흥도시이다. 이 지역의 공업지대에서 근무하기 위한 전입자도 물론 많이 있겠지만, 요코하마나 그 이외의 대도시 지역으로의 통근거리권이라는 점 때문에 이동한 자들이 더 많을 것으로 보이는데, 이는 이 지역의 주간 인구율이 86.7%(2000년)라는 것에서도 잘 나타난다. 그리고 노년인구의 비율 역시 요코하마시의 14.6%, 가와사키시의 12.9%보다 더 적은 11.9%로 생산연령층이 전국평균보다 높고, 야간인구가 주간인구를 훨씬 웃도는 유출초과인구도시이다. 그리고 주민의 거주년수를 보면, 25~34세의 연령층의 거주기간은 ‘1년 이상~5년 미만’이 39.4%로, 이 연령층의 거주기간이 10년 미만인 자의 총수는 68.9%가 된다.
- 8) 가나가와현과 ‘사가미호ම්의 역사를 기록하는 회’ 등의 조사에 의해 밝혀진 바에 의하면, 희생자는 일본인 38명, 조선인 17명, 중국인 28명의 계 83명이라고 하며, 이름을 알 수 없는 희생자도 많을 것이라 한다.

文獻

문옥표, 1993, 지역개발운동과 지역주민조직, 지역연구, 2(3), 145-165.
 설동훈, 1999, 외국인노동자와 한국사회, 서울대학

교출판부, 서울.

설동훈, 2000, 노동력의 국제이동, 서울대학교출판부, 서울.
 이시재, 2003, 일본의 외국인 지방자치 참가문제의 연구, 국제지역연구, 12(1), 21-44.
 정진성, 1993, 지역주민생활조직과 외국인문제, 지역연구, 2(3), 213-224.
 정진성, 1996, 일본의 외국인운동: 가와사키지역 외국인 참정권 획득운동에서의 재일한국인과의 만남, 사회과학연구, 3, 265-281.
 조현미, 2000, 재일동포의 집주지역 형성과 민족정체성의 변화 - 요세바 고도부키를 중심으로, 대한지리학회지, 35(1), 141-157.
 조현미, 2003, 한일간 상호인식의 변화와 에스닉·아이덴티티, 일본어문학, 20, 397-432.
 조현미, 2004, 지방자치단체의 역할이 지역주민과 외국적주민 상호간 인식에 미치는 영향, 일본어문학, 25, 523-560.
 青木秀男, 1992, 日本のアーバン・エスニシティー都市下層の調査から, 社會學評論, 42(4), 346-359.
 青木秀男, 2000, 現代日本の都市下層, 明石書店, 東京.
 赤根谷達雄, 1996, 地球化時代の國家と地方の役割, 財団法人かながわ學術研究交流財団, 地球化時代における地域の役割, 神奈川県.
 綾部恒雄, 1993, 現代世界とエスニシティ, 弘文堂, 東京.
 奥田道大・田嶋淳子, 1993, 新宿のアジア系外国人, めこん, 東京.
 奥田道大, 1995, コミュニティとエスニシティ, 勁草書房, 東京.
 田代國次郎, 1966, 都市の福祉問題—川崎市のドヤ街とスラムの實態, 福祉問題研究2(3), 童心社, 1-31.
 神奈川県と朝鮮の關係史調査委員會, 1994, 神奈川県と朝鮮, 神奈川県と朝鮮の關係史調査報告書, 神奈川県.
 NGOかながわ國際協力會議 審議會等審議概要 2000. 11.23-2002. 5.18.
 かながわ國際政策推進懇話會, 1993, 外國籍縣民と共に生きる地域社會をめざして, 神奈川県.
 かながわ在日外國人問題研究會, 1992, 多文化・多民族社會の進行と外國人受け入れの現状, 神奈川県.
 かながわ自治体の國際政策研究會, 2001, 神奈川県

- 外國籍住民生活實態調査報告書, 神奈川県.
かながわ自治体の國際政策研究会研究報告書, 2000, 國際交流及び國際協力の現状と今後の方向性について, 神奈川県.
かながわ自治体の國際政策研究会年次報告書, 2000, サラダボウル7, 神奈川県縣民部國際課, 神奈川県.
神奈川県 2003年度 市町村要覽.
かながわ自治体野國際政策研究会, 2001, 神奈川県 外國籍住民生活實態調査報告書, 神奈川県.
川崎市川崎區役所總務部區政推進課發行, セーフティタウン かわさき, 川崎市.
鐘江晴彦, 2001, 外國人労働者の人権と地域社會, 明石書店, 東京.
桑原靖夫, 2001, グローバル時代の外國人労働者, 東洋經濟新報社.
下田平裕身, 1988, 都市労働市場と外國人労働者, 都市問題, 79(2).
下平好博, 1991, 移民労働者の地理的集中と住宅市場, 社會保障研究, 26(4), 429-447.
下根光敏, 2001, 下層労働力の再編としての外國人労働者問題, 鐘江晴彦編, 外國人労働者の人権と地域社會, 明石書店, 日本東京.
入管協會, 在留外國人統計, 平成15年版, 東京.
松本正生, 1996, 地方政府と民祭外交, 財団法人かながわ學術研究交流財団, 全球化時代における地域の役割, 神奈川県.
まち居住研究会, 1994, 外國人居住と変貌する街, 學芸出版社, 東京.
宮島喬, 1993 a, 外國人労働者と日本社會, 明石書店, 東京.
宮島喬, 1993 b, 地方自治体と外國籍住民, 미출판.
Saskia Sassen, 1988, *The Mobility of Labor and Capital A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge(森田桐郎譯, 1994, 労働と資本の國際移動, 岩波書店, 東京).
山本健兒, 1995, 國際労働力移動の空間ードイツに定住する外國人労働者, 古今書院, 東京.

(접수 : 2004. 7. 5, 채택 : 2004. 8. 10)