

# 다문화사회와 지구·지방적 시민성 : 일본의 다문화공생 개념과 관련하여

최 병 두\*

## Multiculturalism and Glocal Citizenship: In Reference to Japanese Concept of 'Multicultural Coexistence'

Choi, Byung-Doo\*

**요약** : 다문화사회로의 전환은 국민국가에 근거한 국가적 시민성의 개념에서 벗어나 새로운 시민성에 관한 논의를 요구하고 있다. 시민성은 개인이나 공동체 간의 관련성으로 정의되며, 또한 정체성의 개념과 상호 관련적인 것으로 이해된다. 뿐만 아니라 시민성의 개념에는 다양한 공간적 요소들, 즉 위치/이동, 장소 및 공적/사적 공간, 경계/영토, 흐름/네트워크, 층위/규모 등이 포함되어 있으며, 특히 지방적, 국가적, 지구적 층위의 다규모성을 내재하고 있다. 다문화사회로 전환하고 있는 일본에서도 시민성에 관한 논의가 새롭게 전개되고 있다. 특히 외국인 이주자의 국가-영토적 시민성을 철저히 통제하고자 하는 중앙정부와는 달리, 지역사회 생활공간에서 이들의 복지서비스 지원과 권리 보장을 담당하는 지방정부와 지역사회단체들의 역할을 강조하기 위하여 국지적 시민성의 개념이 강조되고 있다. 그러나 이 개념은 국지적 시민성을 실질적인 것으로 간주하고 국가적 형식적 시민성 및 지구적 보편적 시민성으로부터 분리시키는 문제를 안고 있다. 이 문제의 해소를 위해, 지방적, 국가적, 지구적 시민성이 상호관련적으로 연계된 다규모적 지구·지방적 시민성의 개념을 제시한다. 지구·지방적 시민성의 개념은 학문적으로 보편성과 특수성을 변증법적으로 포용하는 세계시민주의의 새로운 견해를 가능하게 하며, 또한 현실적으로 일본의 다문화공생 정책과 담론 그리고 국지적 시민성에 관한 논의에 내재된 문제들을 해소하기 위한 방안이 될 수 있다.

**주요어** : 다문화사회, 시민성, 일본의 다문화공생, 지구·지방적 시민성, 세계시민주의

**Abstract** : Transformation towards multicultural society requires discussion on new concepts of citizenship which would overcome some limits of national citizenship developed on the basis of the nation-state. Citizenship can be defined as a relationship between individuals and their community, and conceptualized in a relation with identity. Citizenship also includes its spatial elements such as site and movement, place and public/private space, boundary and territory, flow and network, level and scale, etc. and in particular implies a multi-scalability of local, national, and global level. A new discussion on citizenship has emerged in Japan in shift to multicultural society, especially focusing on activities of local governments and grassroots social movements to support and ensure welfare services to and human rights of foreign immigrants in local communities, hence develops a concept of local citizenship. This concept seems to be highly significant for both foreign immigrants and Japanese dwellers for multicultural coexistence, but raises serious problems of separating local citizenship from formal national citizenship and from universal global citizenship. In order to resolve these problems, a new multiscale concept of glocal citizenship which links interrelationally local, national and global citizenship. The concept of glocal citizenship is suggested to lead academically a new version of cosmopolitanism which embraces the universal and the particular in a dialectic manner, and to give strategically an alternative to multicultural coexistence policy and discourse and local citizenship discussion in Japan.

**Key Words** : Multicultural society, Citizenship, Multicultural coexistence in Japan, Glocal citizenship, Cosmopolitanism.

### 1. 서론

최근 급증하고 있는 초국적 이주는 이들이 유입·정착하게 된 국가나 지역사회의 인종적 문화적 다양성을 증대시키는 한편, 이에 따라 원주민과

이주자들 간 사회공간적 갈등과 정체성의 혼란 등을 유발할 가능성을 높이고 있다. 이러한 상황에서 국가 특히 중앙정부는 외국인 이주자들에 대한 국내 사회경제적 수요를 적절하게 충족시키면서, 또한 동시에 이들의 유입에 따라 발생할 수 있는

\* 대구대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr)

문제들을 원만하게 해결하기 위한 정책을 강구하게 된다. 이와 관련된 정책의 핵심 요소는 국가영토를 넘나드는 외국인 이주자들의 출입국 통제와 이들의 일정 장소-체류 과정에서의 의무와 권리를 조건지우는 '시민성'(citizenship)의 규정이다. 이에 따라 지구화 과정과 더불어 다문화사회로의 전환 과정에서 '시민성'에 대한 관심이 증대하고 이를 재규정하고자 하는 논의들이 활발하게 전개되게 되고 있다.

시민성이란 특정 공동체의 구성원을 규정하는 일단의 권리와 의무와 관련되지만, 이를 정치적 형식적으로 규정하기보다는 사회문화적 실천적으로 규정되는 개념으로 이해할 수 있다. 물론 전통적으로 시민성은 근대 국민국가의 등장과 관련된다. 즉 한 정치적 공동체로서 근대 국가는 주권을 가지는 일정 영토 내 국민들에 대해 국가적 시민성을 관리·통제하는 기능을 담당한다. 이러한 시민성의 개념은 그 동안 주로 정치적 또는 보다 최근 사회문화적 측면에서 논의되어 왔지만, 분명 일정한 공간적 측면을 전제로 한다. 특히 시민성의 개념은 최근 지구화의 힘에 따른 국민국가의 배타적 경계의 완화로 인해 국민성(nationality)과 동일시하는 경향을 벗어나서 다차원적 또는 다규모적 시민성으로 이해되게 되었다.

외국인 이주자들은 당연히 이 지구상에서 살아가는 한 인간으로서 자신의 삶과 정체성의 유지를 위한 보편적 권리를 가진다. 이러한 보편적 권리는 개별 국가나 지역을 초월하여 부여된다는 점에서 지구적 시민성이라고 할 수 있다. 그러나 실제 대부분의 국가들은 원칙적으로 국가적 정체성과 문화를 우선하면서 가능한 외국인 이주자들의 정체성과 시민성을 통제하고자 한다. 이에 따라 외국인 이주자들을 수용하는 국가들은 이들에게 국적의 부여와 이에 따른 정치적 사회적 권리, 즉 국가적 시민성의 부여를 철저히 관리하고자 한다. 그렇지만 이러한 중앙정부의 역할이나 정책과는 달리, 외국인 이주자들이 정착생활을 영위하게 된 지역사회에서 원주민들이나 지자체 또는 지역사회 단체들은 일상적으로 이들과 상호행동하면서 이들을 지역의 한 구성원으로 받아들이고 인간다운 삶과 권리를 지원하기 위해 '국지적 시민성'(local citizenship)을 인정하는 경향을 보이게 되었다.

일본은 지난 1980년대 후반 이후 외국인 이주자의 유입이 급증함에 따라 '내향적 국제화' 또는 '다문화공생' 등의 개념에 바탕을 두고 이들의 정착을 지원했지만, 실제 국가적 차원에서는 단일인종·단일문화라는 국가적 정체성을 강조하면서 외국인 이주자들의 시민성을 엄격히 통제하는 배타적 정책을 추구해 왔다. 그러나 중앙정부의 이러한 정책과는 달리, 일부 혁신 지자체들은 지역사회에 정주한 외국인 이주자들을 '주민'으로 인정하고 이들에게 국지적 시민성을 부여하고 있다. 이에 따라 일본의 다문화사회로의 전환과 관련된 논의들은 국지적 시민성을 부각시키면서 시민성의 개념을 재구성하고자 한다. 국지적 시민성은 외국인 이주자들을 공동체의 한 성원으로 인정하고 이들이 지역사회에서 살아가기 위해 필요한 제반 서비스의 제공과 권리의 보장을 전제로 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다.

그러나 국가적 시민성(국적과 이에 상응하는 권리)이 부정되는 상황에서 국지적 시민성의 인정만으로 외국인 이주자들이 인간다운 삶을 살아가기에 충분하다고 하기 어렵다. 따라서 다문화사회에서 초국적 이주자들에게 부여되어야 할 또는 이들이 쟁취해야 할 시민성은 '국지적'일 뿐만 아니라 '국가적' 제약을 극복할 수 있는 보편적 또는 '지구적' 시민성도 포함한다고 할 것이다. 여기서 '지구적'이란 공간적 차원에서 초국가적일 뿐만 아니라 윤리적 차원에서 보편적이라는 의미를 가지며, 이에 따라 다문화사회에서 새롭게 구축되어야 할 시민성은 '지구·지방적' 시민성(glocal citizenship)으로 불릴 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 이 논문은 일본에서 추진되고 있는 다문화공생 정책과 담론에 함의된 시민성 논의와 관련하여 다문화사회에서 요구되는 시민성은 어떻게 개념화될 수 있는가를 고찰하고자 한다.

## 2. 다문화사회에서의 시민성과 그 공간적 함의

### 1) 다문화사회와 외국인 이주자의 시민성

시민성의 개념은 정확하고 단정적이라기보다 다양하고 가변적으로 규정되며, 또한 여러 가지 수

식어들(예로 사회적, 문화적, 공간적 또는 생태적 등)을 동반한다. 그러나 시민성에 관한 대부분의 정의는 여전히 ‘정치적’ 의미를 전제로 한다. 즉 시민성이란 ‘한 정치적 공동체의 성원의식(member-ship)’으로 정의된다. 물론 여기서 ‘정치적’이란 무엇을 의미하는가에 대한 새로운 물음이 제기될 수 있으며, 이는 ‘규범적 정치’와 ‘사실적 정치’로 다시 구분될 수 있다(Joppke, 2010, 1-2). 규범적 의미로서 시민성은 “좋은 질서를 만들기 위한 가능성에 대한 믿음”과 이를 평가할 수 있는 원칙들(예로 정의, 법에 의한 통치, 법 앞에서의 평등)과 관련되며, 이러한 의미의 시민성은 역사적으로 고대 그리스의 도시국가(polis)에서 공적 공간(agera)의 참여와 대화에 기반을 둔다. 사실적 의미로서의 시민성은 현실적으로 공동체의 정치적 특성을 반영하며, 근대 이후 전형적인 정치적 공동체는 국민국가라는 점에서 배타적 영토 경계를 가지는 국민국가의 성원으로서 권리와 의무와 관련된다. 이러한 사실적 의미에서 시민성은 한 국민국가의 전체 구성원들에게 당연히 주어지는 것으로 간주된다.

역사적으로, 시민성의 개념은 고대 그리스의 도시국가로 소급된다. 아리스토텔레스가 그의 <정치학>에서 ‘인간은 정치적 동물이다’라고 선언했을 때, 그는 도시국가의 여러 상황들에 참여함으로써 인간은 생명과 인격의 완전한 잠재성으로서 시민성을 실현할 수 있음을 함의한 것으로 해석된다(Heater, 1990; Painter and Pilo, 1995, 108에서 재인용). 그러나 근대 국민국가의 등장은 시민성을 규범적 의미에서 사실적 의미로 전환시켰다. 즉 국민국가의 구성원들은 공적 공간에의 직접적 참여라기보다 자신의 정치적 신분, 즉 국민성(또는 국적)에 따라 권리와 의무를 공유하면서, 대의적 투표를 통해 권리와 의무를 규정하는 법과 행정체계에 참여하게 되었다. 형식적 신분으로서 국적은 구성원들에게 최소한 법적으로 ‘평등한’ 권리와 의무를 부여하고, 구성원들은 이러한 국적에 따라 국가에 대한 소속감과 헌신성 등과 같은 정체성을 가지게 되었다. 국적에 근거한 이러한 국가적 시민성과 이에 근거한 정체성은 국가적 통합을 위한 근본적 바탕이 되며, 다른 범주의 정체성들(예로, 계급, 지역, 인종, 젠더 등)에 우선하는 것으로 간

주되었다.

그러나 20세기 후반 사회가 더욱 복잡하게 분화되고, 사회문화적 관계가 다원화되면서, 시민성의 개념은 분화되고 새롭게 재구성되게 되었다. 예로, 현대적 시민성에 관한 논의를 선도한 마셜(Marshall)에 의하면, 시민성은 3가지 유형의 권리와 의무, 즉 법 앞에서의 평등과 같이 기본적인 법적 권리와 보호를 받을 공민적(civil) 권리, 대의적 참여를 위한 투표와 정치기구에의 접근을 보장하는 정치적 권리, 그리고 기본적 생활을 보장하기 위한 국가 복지 제공의 자격을 가진 사회적 권리 등으로 구분된다. 이러한 구분은 시민성이 공동체의 통합에 기초가 된다는 점, 특히 근로계층의 사회적 소외가 통합에 위협을 가져올 것을 우려하여 공민적 권리와 정치적 권리뿐만 아니라 사회적 권리까지 포함해야 한다는 주장을 배경으로 한다. 이와 같이 3가지 유형의 권리에 기초한 시민성은 물론 각각의 권리에 따라 규정되기 보다는 이들 간의 복합적 관계에 바탕을 두고 개념화될 수 있다.

오늘날 사회문화적 다양성의 증대, 즉 다문화사회로의 전환은 이와 같이 권리의 유형화에 따른 시민성의 개념을 확장시켰을 뿐만 아니라 권리의 주체를 둘러싼 개별 구성원과 공동체 간 관계에 관한 논쟁을 유발했다. 이 논쟁은 크게 자유주의와 공동체주의(또는 이에 추가하여 자유방임주의)로 대별된다(김남국, 2005 등). 롤즈(Rawls)와 하버마스(Habermas) 등의 입장으로 대표되는 자유주의적 시민성 개념은 개인의 고유한 권리로서 시민성과 이러한 권리를 보호하기 위한 국가의 최소한 중립적 역할을 강조한다. 반면 스키너(Skinner)와 산델(Sandel) 등의 입장으로 대표되는 공동체주의는 개인의 권리를 강조하지만 이러한 권리는 공동체의 자치에 참여함으로써 실현되며, 국가는 자치를 위해 요구되는 시민들의 자질을 키우고 공동체를 적극적으로 보호해야 한다. 시민성의 개념 규정과 관련된 이 이론들은 각각 나름대로 유의성과 한계를 가지지만, 이들은 공통적으로 개인과 공동체를 이분화시키고, 기본적으로 국민국가의 틀을 유지하고자 한다는 점에서 문제성을 가진다.

이러한 문제성을 해소하기 위해 우선 시민성은 관련적으로 구성·쟁취된다는 점이 강조될 필요가

있다. 즉 시민성은 자유주의에서 전제된 것처럼 인종이나 문화와 무관하게 모든 자유롭게 평등한 인간이 가지는 것이 아니며, 또한 공동체주의가 강조하는 바와 같이 특정 정치적 공동체(대표적으로 국민국가)에 의해 주어지는 것도 아니다. 시민성은 개인과 공동체(국가) 간의 관계 및 공동체 구성원들 간의 관계 속에서 구성되고 재구성되는 것으로 이해되어야 한다. 예로, 국민국가의 경계를 넘어 이주한 외국인 이주자들은 새로 정착한 국가나 지역사회에서 시민성을 가질 수 있는가, 가진다면 어떤 시민성을 가질 수 있는가는 이들과 새로 정착한 국가나 지역사회와 관계 속에서, 그리고 그 원주민들과의 관계 속에서 결정된다. 즉 외국인 이주자들의 시민성은 새로 정착하게 된 국가의 영토 내로 입국하면서 제도적으로 이미 결정된다고 하겠지만, 실제 이들이 새로운 국가, 새로운 지역사회에서 어떠한 시민성을 가질 것인가는 이들의 요구와 투쟁, 그리고 이들의 시민성을 인정하는 지자체와 지역 주민들의 지지와 지원에 좌우될 것이다.

다른 한편, 지구화 과정 속에서 국민국가의 단일한 국가적 시민성의 한계를 넘어서 초국가적이고 다문화적인 시민성의 개념이 부각되고 있다. 경제의 세계적 확장과정에서 상품과 자본뿐만 아니라 사람들과 문화의 국가간 교류가 급속히 확대되었고, 이에 따라 개별 국가들은 배타적 공동체로서 단일한 인구 구성과 문화를 유지하기 어렵게 되었다. 물론 국민국가의 주권이 종말을 고한 것은 아니라고 할지라도, 국가의 배타적 경계는 과거에 비해 훨씬 완화되었고, 한 국가 내에서도 점점 증대하는 인종적, 문화적 혼종성은 단일한 국가적 정체성과 시민성의 개념이 더 이상 유의하지 않는 것으로 만들고 있다. 즉 과거 국민국가의 전통적 틀 속에서 국가적이고 정치적이며 법에 의해 형식적으로 규정되는 시민성이 우선시 되었고, 다른 범주의 정체성과 이와 관련된 사회적, 문화적 시민성은 부차적 또는 하위적인 것으로 간주되었지만, 지구화 과정의 촉진과 다문화사회의 등장은 시민성이 국가적, 정치적 측면에 한정되지 아니하고 탈(초)국가적, 다문화적 성격을 가지도록 한다.

전통적 국민국가에 근거한 시민성 개념의 한계를 벗어나 탈국가적, 다문화적 시민성을 강조하는

주장들은 세부적으로 두 가지, 즉 다문화주의와 초(또는 탈)국가주의로 구분된다. 다문화적(multi-cultural) 시민성을 주창한 Kymlicka(1995, 358)에 의하면, 시민성에 관한 자유주의적 논의는 소수집단들의 권리를 진정하게 보호하는데 한계를 가지며, 이들의 정치적 권리와 더불어 사회문화적 권리까지도 포함하는 시민성이 요구된다. 즉 “자유주의자들은 공유된 시민적 정체성을 계발하는 유일한 방법은 공동된 (무차별적인) 시민[성]의 지위를 갖는 것”이라고 주장하지만, 소수자집단들은 “그들이 공통적 시민[성]의 권리들을 가지고 있음에도 불구하고, 여전히 ‘공통의 문화’로부터 배제되었다고 느낌”에 따라 “공통적 시민[성]을 자신들에게 부여하려는 시도에 저항해 왔다”. 이러한 점에서, 그는 이들의 정체성을 반영한 다문화적 시민성과 이를 실현하기 위한 ‘문화적 차이의 정치’가 필요하다고 결론지운다. 이러한 주장은 Castles(1997)의 주장으로 이어져서, 다문화적 시민성은 지구화로 인한 이주와 문화적 다원성이 증가한 사회를 안정화시킨다는 점이 강조되고, 이를 위해 한편으로 법 앞에서 모든 구성원들의 평등과 자원 및 기회 복지의 평등이 다른 한편으로 상이한 문화와 정체성을 가진 구성원에 대한 상이한 대우가 필요하다는 점이 부각된다.

이러한 다문화적 시민성의 개념은 한 국가 내 소수집단들의 권리(평등과 차이의 인정)를 위하여 “시민성에 대한 도전을 나타내는 것이지, 국민국가 주권의 종말을 의미하는 것은 아니”라는 점이 지적된다(Nagel, 2004, 237). 이와는 달리 탈국가적(postnational) 또는 초국가적(transnational) 시민성을 옹호하는 학자들은 국민국가가 실제 더 이상 정치적 정체성의 주요 지위를 가지지 않는다고 주장한다. 즉 이들은 전통적 의미의 정치적 공동체와 시민성이 국민국가 위에서 작동하는 힘들(예로 유엔과 같은 탈국가적 거버넌스), 또는 국민국가의 아래로부터 작동하는 힘들(예로 외국인 이주자의 초국가적 네트워크)에 의해 국민국가의 영토적 경계로부터 분리되고 있음에 주목한다. 즉 탈국가적 견해는 법적 의미에서 국가-영토에 기반을 둔 시민성이 초국가적 인권 레짐의 형성으로 약화되고 있음을 강조하는 한편, 초국가적 견해는 이주자들에 의해 형성된 초국가적 네트워크가 시민

성에 관한 전통적 모형을 와해시키고 주장한다(Leiner and Ehrkamp, 2006). 시민성에 관한 논의에서 다문화주의는 정치적 성원의식이 문화적 소속감과 괴리되었음을 강조하는 반면, 탈국가주의는 권리와 자격이 국민국가의 형식적 시민성과 괴리되었다고 인식하고, 초국가주의는 정치적 성원의식과 문화적 소속감이 국민국가의 영토적 경계로부터 괴리되었다고 이해한다(Nagel, 2004).

국민국가에서 다문화사회로의 전환과 관련하여 시민성을 논의한 이러한 2(또는 3)가지 견해들은 지구화의 힘에 의해 국민국가가 정치적 시민성이나 정체성의 주요 영역으로서 기능이 약화(완전히 기능이 상실되었다기보다는)되었음에 주목하고, 국민국가에 바탕을 둔 시민성의 전통적 견해에 대해 도전하고자 한다. 이들의 주장은 기존의 국민국가가 성원의식, 권리에 대한 접근이나 보장, 정체성의 형성 등에 대하여 배타적 권력을 행사하는 능력이 크게 약화되었음을 함의한다. 또한 이들은 정치적 성원의식이나 사회문화적 정체성이 단지 국가적 차원뿐만 아니라 탈(초)국가적(지구적 또는 지방적) 차원에서 형성되고 있음을 제시한다. 이러한 견해들을 종합하면, 정치적 성원의식이나 사회문화적 정체성에 바탕을 두고 형성된 시민성은 국민국가 및 그 영토와 배타적 관계를 더 이상 가지지 아니하며, 하나의 공간적 차원에서 형성되는 것이 아니라 다규모적으로 형성된다는 점이 강조될 수 있다. 바로 이러한 점에서 다문화사회에서 시민성에 관한 이해는 한편으로 사회문화적 정체성과의 관계에 관한 논의와 다른 한편 시민성에 함의된 공간성에 관한 고찰을 필수적으로 전제한다.

시민성과 정체성 간 관계에 관한 논의는 이들을 상호 대립적인 것으로 이해하는 견해와 시민성을 정체성이 한 차원(또는 부분)으로 이해하는 견해로 구분된다(Hussain and Bagguley, 2005). 전통적으로 시민성과 정체성은 서로 대립적이거나 또는 시민성이 정체성을 규정하는 것으로 인식해 왔다. 즉 시민성은 특정 정치적 공동체(특히 국가) 내 구성원들의 보편적 권리 및 의무를 규정하는 것으로 이해되며, 정체성은 이러한 공동체 또는 그 하위공동체가 가지는 집단의식이나 특성으로 이해되었다. 특히 근대적 국민국가는 영토 경계를 기준으로 동질적 인종과 문화에 바탕을 두고, 그

구성원인 국민에게 국가적 시민성이라는 개념에 따라 권리를 부여하고 의무를 요구하는 것으로 이해된다. 이에 따라 하나의 국민국가 안에서 생활하는 모든 구성원들은 계급, 신분, 젠더, 지역, 언어나 종교 등에 따른 정체성과는 무관하게 형식적으로 동일한 의무와 권리를 가지는 것으로 간주되었다. 그러나 다문화사회의 도래는 이러한 정치적 공동체 내 하위문화로 격화된 정체성에 대해 관심을 두고, 킴리카가 제시한 바와 같이 소수집단들의 문화적 권리까지도 포함하는 실질적 시민성에 관한 논의를 제창하면서 정체성(차이)의 정치를 강조하였다.

그러나 여전히 시민성과 정체성을 서로 분리시키거나 대립적 관계로 논의하고자 하는 주장이 제기될 수 있다. 예로, Solomos(2001)는 보편적 권리와 의무를 전제로 시민성에 바탕을 둔 국가적 차이와 다문화를 강조하면서 새롭게 제기되는 정체성의 정치에 어떻게 대처하고 있는가를 고찰하면서, 시민성의 보편성과 인종성의 특이성을 대립적 경향으로 보고 있다. 또한 Turner(2001)도 시민성에 관한 전통적 관점에서 문화를 논의하면서, 시민성을 문화적 정체성과 상반되는 것으로 설정하고 있다. 이러한 점에서, 즉 “보편성과 평등의 원칙을 핵심으로 하는 어떤 개념(즉 시민성)이 정체성 정치의 새로운 물결과 관련된 특수성과 차이의 정치와 어떻게 결합될 수 있는가의 문제를 유발한다”는 점에서, 정체성에 관한 강조는 시민성을 이론화하고자 하는 노력에 심각한 도전을 제시한다고 지적되기도 한다(Purvis and Hunt, 1999). 반면 최근 시민성에 관한 많은 논의들은 국가적, 정치적 시민성의 개념에서 벗어나서 사회문화적 정체성의 개념을 강조하고, 나아가 기존의 시민성 논의에 함의되었던 보편성과 새로운 정체성 논의에 함의된 차이 또는 특수성을 결합시키고자 노력한다. 소수집단의 문화적 권리를 차별화시키고자 하는 킴리카의 다문화주의적 정체성 개념도 결국 특수성과 차이를 강조함으로써 사회적 통합과 시민성의 보편적 이상을 실현하기 위한 것이라고 주장된다(Hussain and Bagguley, 2005).

시민성과 정체성 간의 관계에 관한 논의는 한편으로 시민성이 법적으로 규정되는 형식적 시민성으로 이해될 것인가 또는 정체성에 근거하여 사회

문화적으로 구성되는 실질적 시민성으로 이해될 것인가, 그리고 다른 한편으로 자유와 자율, 평등과 정의 등과 같은 보편적 가치를 가지는 지구적 시민성으로 설정될 것인가 또는 외국인 이주자를 포함하여 소수집단들의 장소-특정적 조건에 초점을 둔 국지적 시민성으로 설정될 것인가의 문제를 안고 있다. 이러한 문제들에 관한 논의는 뒤에서 다시 다루기로 하고, 우선 시민성의 공간적 함의를 고찰하고자 한다.

## 2) 다문화사회에서 시민성의 공간적 함의

시민성의 개념은 이에 관한 새로운 논의의 배경이 되고 있는 다문화사회와 초국적 이주의 공간성과 직간접으로 관련될 뿐만 아니라, 그 자체적으로 공간적 함의를 가진다. 왜냐하면 시민성은 인간(개인이나 집단)의 삶이 영위되는 장소나 영토에 근거하여 규정되기 때문이다. 즉 “인간 사회의 물질적 공간, [특히] 지역사회나 국가와 같은 어떤 제도적 실체들을 지지하는 장소와 영토의 복잡한 혼합체는 개인이나 집단들이 어떻게 이 공간에서 ‘적절하게’ 살아가고 일할 수 있는가에 관해 공유된 (그러나 다소간 분절된) --- 시민성의 다양한 구축(시민들이 이러한 공간에서 향유하는 권리 및 이들이 이러한 공간의 다른 점유자들이나 구성원들에 대해 가지는 의무의 구축)과 관련”된다(Painter and Philo, 1995, 108). 이러한 점에서, 지리학과 시민성 간 연계는 많은 학자, 정치가, 활동가의 사고에서 중심을 이루었다. 특히 학문적으로 시민성에 대한 관심의 지리학적 계보학은 그리스-로마시대의 스트라보와 프톨레마이우스와 같은 고대 지리학자들에서부터 가장 최근의 페미니스트, 탈식민주의적 지리학자들의 연구에 이르기까지 찾아볼 수 있다고 주장된다.

시민성에 함의된 이러한 공간적 측면, 즉 시민성의 공간은 역사적으로 다양한 방법으로 구성되었다. 시민성이 공간상에 ‘지도화’되는 가장 오래되고 명백한 방법은 개방된 공적 공간(public space)을 중심으로 구성된 고대 그리스 ‘도시국가’에서 찾아볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 고대 폴리스(도시국가)는 직접 민주주의를 통해 시민성이 제도화되고 실행되는 공적 공간을 중심으로 구축

되었고, 이러한 공적 공간내의 참여를 통해서 시민들은 자신의 입장을 표현하고 토론하여 합의에 도달하며 궁극적으로 한 인간으로서 잠재된 인격이 완전히 실현할 수 있는 것으로 이해되었다. 이러한 공적 공간에 근거한 시민성의 개념은 오늘날에도 매우 중요한 의미를 가진다. 즉 “20세기 후반 서구세계에서 우리들 가운데 많은 사람들의 시민성은 그리스 도시국가의 경우와 같은 유형으로 전개된다는 점을 알게 되었다. 이 도시국가에서 시민성은 정체성의 구축에 의존하며, 이러한 정체성의 함양과 보전을 위한 기반으로서 한정된 장소나 영토에서의 거주를 전제로 권리와 의무의 관련적 묶음으로 완성된다”(Painter and Philo, 1995, 111).

근대적 의미의 시민성 역시 공간적 함의를 가지지만, 고전적 시민성의 개념과 그 공간성과는 현저하게 대비된다. 근대적 국민국가의 형성은 기본적으로 배타적 경계를 가진 영토에 근거를 두며, 경계의 안에 거주하는 모든 국민들에게 공통적으로 (최소한 형식적으로) 시민성을 부여했다. 즉 근대 국민국가의 시민성은 일정한 영토 내 모든 시민들에게 법 아래 평등한 보호와 공민적, 정치적, 사회적 권리에 대한 평등한 접근을 보장했지만, 그 대가로 시민들에게 국가라는 정치적 공동체에 대한 의무와 지지, 헌신을 요구하면서 국가 영토 내에 거주를 허용했다. 이에 따라 국가 영토는 ‘주권 공간’(sovereign space)의 고정되고 절대적인 단위로 물신화되었고, 이로 인해 국가와 영토 형성의 가변적 역사와 지리가 은폐되었으며, 결과적으로 정치적 정체성은 국가-영토적 용어들로 인식되고, 시민성, 국적, 영토 간 관계가 교착되게 되었다(Rogers, 1998).

그러나 영토에 근거한 국민국가와 근대적 시민성의 개념은 지구화의 힘과 정보통신기술의 발달에 따른 초공간적 이동성에 의해 변하게 되었다. 시민성 개념의 변화의 배경되는 지구화의 역동성과 초국적 이주 및 이에 따른 다문화사회의 전환은 공간적 측면을 내재한다(최병두, 2009a). 지구화는 국민국가의 영토에 기초하여 구축된 정치적 공동체의 특성을 약화시키고, 국민국가보다 더 큰 지구적 차원 및 국민국가 내 국지적 차원의 변화를 추동하는 공간적 재규모화 과정으로 이해된

다. 이에 따라 국민국가에 근거한 형식적 국가적 시민성에 대한 의문이 제기되고, 초국가적 또는 탈국가적 시민성의 개념이 제시된다. 뿐만 아니라 국가-영토 경계를 가로질러 이동하는 초국적 이주자들은 탈영토화와 재영토화 과정에 따른 지구·지방적(glocal) 또는 다규모적(multiscalar) 정체성을 형성하게 되며, 특히 이들이 특정 지역에 정착하면서 만들어내는 생활공간에서의 인종적, 문화적 혼종화는 다문화사회로의 전환을 촉진하고 이에 따른 다문화적 시민성 개념을 부각시키고 있다.

이와 같이 시민성의 개념은 역사적으로 뚜렷한 공간적 또는 지리학적 함의를 가졌지만, 학문 또는 일반 담론에서 시민성은 항상 정치적 개념으로 간주되었고, 최근에는 주로 사회문화적 분석의 범주에 속하는 것으로 이해되고 있다. 그러나 Smith (1989)의 연구는 지구화의 역동성에 함의된 여러 가지 변화를 가운데 특히 시민성의 변화에 주목함으로써 지리학에서 시민성의 문제를 명시적으로 다루는 논의를 시발하게 되었다. 이 연구에 의하면, 우파는 자유주의에 근거를 두고 개인적 자유와 권리를 강조하면서도 대중적 애국주의를 촉진하는 반면, 좌파는 공동체주의에 근거를 두고 호혜적 공동체를 강조하면서도 개인의 민주적 자질을 요구하는 이중성(또는 모순)을 각각 가지고 있음이 지적된다. 스미스는 실제 지구화의 힘과 국지적 사회관계 간 긴장이 시민성 이론의 재구성에 있어 (공간) 규모적 변동을 초래했다고 주장하면서, 궁극적으로 시민성의 행사에 있어 국지성을 강조하였다.

시민성에 관한 지리학적 연구는 그 이후 이어진 연구들에 상당한 영향을 미쳤다. 예로, Painter and Philo(1995)는 한 정치적 공동체의 시민성 및 이와 관련된 권리와 의무의 형식적 공통성은 모든 구성원들에게 주어지지만, 실제 시민성의 행사와 경험은 한 공동체 내에서도 사회공간적으로 불균등하게 이루어진다는 점에 주목한다. 즉 마살이 유형화한 공민적, 정치적, 사회적 권리의 구분이 사회정치적으로 유의하다고 할지라도, 이러한 권리에 대한 시민들의 접근성은 사회공간적으로 차별적이라는 점이 강조될 수 있다. Kofman(1995)은 시민성 부여에서 배제 또는 차별화 정책으로서 국제이주 레짐을 고찰하면서, 유럽 국가들의 이민

정책이 공적 영역에서 작동하는 ‘탈맥락화된 보편적 시민’의 신화를 존속시키는 방향으로 수렴되고 있지만, 이는 예로 이주여성을 위한 사회공간적으로 복잡한 요구와 권리를 희생시키고 있다고 주장한다. 이들의 연구는 국가적 차원의 형식적 시민성이 국지적이 사회문화적 실천에서 이루어지는 시민성의 경험과는 상이함을 지적하고 있다. 즉 국가적인 정치적(형식적) 시민성과 국지적 사회문화적(실질적) 시민성 간에 규모적 부정합이 내재하며, 따라서 시민성의 구성과 실행에서 공간적 규모의 중요성을 강조한다.

시민성에 관한 지리학적 연구는 1990년대 후반 이후 더욱 활발해지면서, 여러 학술지의 특집호를 장식하게 되었다.<sup>1)</sup> 여기서 다루어진 주제들은 주로 초국적 이주자들의 시민권과 관련되지만, 특히 세계도시의 등장과 관련하여 도시 이주자들의 시민성, 유럽의 통합에 의한 국가적 정체성의 변화, 사회주의 국가체제의 붕괴에 따른 국가적 시민성의 이념적/실질적 변화, 중동 국가들 간(특히 이스라엘과 이슬람국가들 간) 종교적 갈등에 내재된 정체성과 시민성의 문제 등을 공간적 차원에서 다루기도 했다. 특히 ‘도시와 시민성’ 간 관계, 즉 시민성의 공간으로서 도시는 고대 그리스-로마 도시(국가)들에서만 아니라 막스 베버가 주장한 바와 같이 중세말기 유럽 도시들의 사회적 조직(길드조직)의 특권화된 시민성, 그리고 최근 거대한 세계도시들에 집적한 경제사회적 활동들의 권리와 의무에 대한 규제와 이러한 활동 주체들의 시민성 등에 관한 논의를 가능하게 한다(Garcia, 1996; Staeheli, 2003). 이와 같이 도시적 시민성에 대한 연구는 기본적으로 시민성에 관한 국가중심적 모형에 대한 대안으로 제시된다. 물론 시민성의 공간은 단지 도시에만 한정되는 것이 아니라 지리학자들은 영토, 장소, 규모 등에 관심을 가지고, 시민성의 정치적/사회문화적, 규범적/사실적, 형식적/실질적, 실천적/담론적 차원들에 관한 고찰을 통해 ‘시민성의 지리학’을 만들어내었다. ‘시민성의 지리학’은 특히 상이한 정치적 주체들이 어떻게 시민성의 공간과 규모에 걸쳐 함양되고, 이와 관련된 다양한 주체들이 형식적으로 부여된 시민성과 긴장 속에서 어떻게 타협해 왔는가를 고찰하고자 한다(Kurtz and Hankins, 2005).

이와 같이 활발하게 전개된 시민성의 지리학적 논의에서 공간은 여러 유형으로 세분되며 다양한 의미로 이해될 수 있다.<sup>2)</sup>

□ 위치/이동과 시민성 : “시민은 항상 ‘어디에서’의 시민이다”라는 점에서, 시민성의 형성과 이의 행사는 특정한 위치와 관련된다(Rogers, 1998, 201). 여기서 위치는 물론 절대적이라기보다 상대적 또는 관련적으로 이해된다. 즉 시민성은 어떤 개인이나 집단이 한 영토 또는 장소 내에서도 어떠한 사회공간적 위치에 있는가에 따라 차별화된다. 이러한 점에서 Smith(1989)는 인종적 ‘주거지 분화’는 주거지의 위치에 따라 시민성의 행사와 이의 경험이 차별화되며, 특히 신자유주의화 과정에서 촉진된 사회공간적 불평등의 심화는 시민성에 관한 관심을 증대시키고 있다고 주장한다. 뿐만 아니라 이러한 위치의 이동에 대한 통제나 조건 규제는 시민성과 밀접한 관계를 가진다. 이동권 자체는 시민적 권리의 주요한 요소이며, 초국적 이주자들은 마치 자발적으로 국경을 가로질러 이동하고 자신의 선택에 의해 특정 국가나 지역에 정착하는 것처럼 서술된다. 그러나 이들의 특정 이동 경로와 특정 위치의 정착을 조건지우는 다양한 제약들이 부여되며, 이들 모두는 시민성과 관련된다.

□ 장소, 공적/사적 공간과 시민성 : 일상적 생활이 영위되는 공간으로서 장소는 이에 대한 의미 부여(장소감)를 통한 소속감이나 정체성, 나아가 공동체 의식에 바탕을 둔 시민성 개념과 연결된다. 즉 시민성은 단지 권리와 의무에 관한 규정일 뿐만 아니라 생활공간 또는 공동체에 근거를 둔 성원의식, 상호인정과 관련되며, 제도화된 형식적 권리는 이와 같이 장소에 근거를 둔 공동체의 성원으로 인정될 때에만 실현될 수 있다. 이러한 점에서 오늘날 삶의 장소이며 사회공간적 관계가 구축되는 장으로서 도시는 시민성이 어떻게 실질적 권리로 실현되는가를 이해하기 위한 주요 주제가 된다. 여기서 사회공간적 관계가 강조될 때, 장소는 흔히 ‘공적 공간’으로 이해된다. 공적 공간은 시민성의 쟁취를 위한 의사소통과 투쟁의 장이며, 역으로 시민성의 부정은 흔히 공적 공간으로부터의 배제를 통해 시행되었다. 즉, “공적 공간은 주어진 양식의 시민성을 행사하기 위한 장소 이상의

의미를 가진다. 이들은 관리적 정체성의 구축을 위한 장일 뿐만 아니라 시민성의 가능성의 향상을 위한 기반이다”(Rogers, 1998, 207). 그러나 최근 정치적, 경제적 재구조화 과정에서 공적 공간과 사적 공간 간의 구분이 모호해 졌을 뿐만 아니라, 흔히 사적 공간으로 간주되는 가정과 작업장에서 시민성의 행사가 조건지워지기도 한다(Staeli and Clarke, 2003). 특히 작업장에서 이주 노동자나 가정에서 결혼 이주자의 권리는 폭력적으로 억압되기도 한다는 점에서, 사적 공간에서의 시민성에 대한 관심도 중요한 의미를 가진다.

□ 경계/영토와 시민성 : 시민성은 기본적으로 영토적 경계들을 함의하는 ‘내부’와 ‘외부’, ‘가까움’과 ‘땀’의 개념들과 관련된다. 시민성이 이러한 개념들과 관련되는 것은 정치사회적 측면에서 ‘포용’과 ‘배제’를 전제로 한 공동체의 소속감 또는 성원을 전제로 하기 때문이다. 특히 근대적 국민 국가의 영토는 고대 폴리스(도시국가)의 공적 공간이나 전자본주의 사회의 공동체 공간과는 달리 시민성(권리와 의무뿐만 아니라 자원의 제공이나 재산의 보장을 포함하여)에의 접근을 규정하는 배타적 경계에 근거를 둔다. 물론 근대 국가의 영토적 경계와 조직은 상당히 가변적이지만, 이의 역사적, 맥락적 가변성은 흔히 무시되는 경향이 있으며, Agnew(1994)는 이러한 경향을 ‘영토적 덫’(territorial trap)이라고 지칭한다. 근대 국민국가에서의 국가적 (형식적) 시민성은 바로 이러한 ‘영토적 덫’에 갇혀 있는 것으로 이해될 수 있다(Rogers, 1998). 이러한 영토적 덫은 국민국가의 경계가 폐쇄적, 고정적이며 그 시민성은 외적으로 배타적이고 내적으로 획일적인 것처럼 이해되도록 한다.

□ 흐름/네트워크와 시민성 : 현대사회에서 시민성의 변화는 거시적으로 지구화의 역동성과 교통통신기술의 발달에 따른 시공간적 압축에 의해 촉진된다. 이에 따라 상품과 자본뿐만 아니라 사람과 문화의 초공간적 이동성이 증대했고, 과거와는 비교될 수 없을 정도로 지역 간 또는 국가 간 상호교류가 증대하였다. 이러한 현상은 단순한 이동이나 교류라는 용어로 파악되기 어렵고, Castells(2006)가 제시한 바와 같이, 흐름과 네트워크의 개념에 따라 이해될 수 있다. 즉 이동과 교류가 특정 장소나 지역 간에 이루어지는 일회적 또는



간헐적 현상들을 지칭한다면, 오늘날 자본과 권력, 정보와 인력의 지구적 이동은 다지역 간에 항상적이며 지속적으로 이루어진다. 이러한 점에서, 카스텔은 '장소의 공간'에서 '흐름의 공간'으로 전환을 강조하며, 여기에 교류에서 네트워크로의 전환을 추가할 수 있다. 특히 네트워크에의 접근성은 도시나 국가 나아가 세계적으로 새로운 포용과 배제의 이원성을 만들어내며, 이에 따라 전 세계와 일상적 연계 속에서 살아가는 엘리트 세계시민주의와 이로부터 배제된 국지적 지역공동체의 부족주의(tribalism)로 구분되고, 이들 각각에 함의된 세계시민적 정체성과 부족적 정체성 간 차별화가 심화되고 있다고 주장된다. 이러한 네트워크의 발달은 초국적 이주자들의 이주와 정착 과정에도 지대한 영향을 미치며, 특정 장소나 국가에 대한 정체성보다 네트워크를 통해 형성되는 탈장소적, 초국가적 정체성을 구축할 수 있도록 한다.

□ **층위/규모와 시민성**: 시민성의 전통적 개념은 국가-영토의 층위(level)와 결부되었지만, 오늘날 다문화적 또는 탈(초)국가적 시민성에 관한 논의는 다양한 층위, 즉 국지적(또는 도시적), 국가적, 지구적 층위를 전제로 한다. 이러한 논의들은 전통적 논의의 국가-영토적 제약을 벗어나긴 했지만, 여전히 관심을 가지는 특정 층위가 주어진 것으로 간주하는 경향이 있다. 그러나 시민성은 어떤 한 층위에서만 규정되고 실행되는 것이 아니라 다층적으로 이루어진다. 이러한 점에서 Painter(2002)는 기존 국가들과 유럽연합(EU)의 구성으로 이루어진 "유럽의 다층적 거버넌스와 다중적이고 중첩적인 정치공동체들은 다층화된 정체성과 시민성의 발달을 가능하게 하고 또한 이를 요청할 것"이라고 주장한다. 이와 같은 시민성의 다층화는 시민성의 포용뿐만 아니라 배제에도 다층적으로 작동하도록 한다. 그러나 이러한 (다)층위의 개념은 사실 (다)규모(scale)의 개념으로 대체하는 것이 보다 유용하다. 왜냐하면 층위 역시 하나의 고정적으로 주어진 것으로 간주될 있는 반면, 규모의 개념은 이것이 어떻게 생산되고, 구축되고, 서로 경쟁하는가에 대한 관심을 유도하기 때문이다. 이러한 점에서, Staeheli(1999)는 규모의 개념에 초점을 두고, 공동체와 정치의 규모적 조직에 있어서 변화가 시민성의 사고·담론·실천을 어떻게 재편

하는가에 관심을 기우리고자 하며, Purcell(2003)은 국민국가의 공간적 주권의 유지가 점차 약화되고 있음을 지적하고, 이에 따른 시민성의 재규모화, 재지향, 재영도화의 함의를 이론화하고자 한다.

이와 같이 시민성에 관한 논의는 다양한 공간적 요소들을 함의하고 있으며, 이에 대한 명시적이고 구체적인 연구를 통해 시민성에 관한 이론과 정책은 보다 실질적 내용을 가질 수 있을 것이다. 특히 이러한 공간적 요소들 가운데 (다)층위/규모와 시민성에 더 많은 관심을 들으로써 국가적 층위의 형식적 시민성에서 벗어나 지구·지방적 층위의 실질적 시민성이 개념화될 수 있을 것이다.

### 3. 일본의 다문화사회로의 전환과 시민성의 변동

일본은 우리나라와 비슷하게 전통적으로 단일민족·단일문화를 전제로 구축된 동질성의 국가적 정체성이 일반화되어 있다. 이러한 상황에서 다른 인종, 다른 문화를 가진 외국인 이주자들이 배타적 영토 경계를 넘어서 일상적 생활공간 속에 등장하게 됨에 따라, 인종적, 문화적 혼종과 이로부터 야기되는 정체성의 혼란은 동질적 구성원들에게 당연히 주어진 것으로 간주되었던 국가적 시민성과 긴장 또는 갈등 관계를 드러내게 되었다. 이들은 일본 사회에 대한 경제적 사회적 기여를 전제로 하거나 또는 지역 주민으로서 당연히 주어질 권리를 요구하면서, 지역의 원주민들이나 지자체와 때로 갈등하거나 또는 국가와 직·간접적으로 충돌하게 되며, 이는 기존의 질서에 대한 심각한 도전으로 인식되게 되었다. 일본 사회는 이와 같이 다문화사회로 전환하는 과정에서 시민성을 둘러싸고 심각한 진통을 겪고 있으며, 이에 관한 상당한 논의를 진척시키고 있다.

19세기 후반 일본은 근대 국가의 건설 과정에서, 국가-영토를 정치적 권위의 배타적 근원이며, 정치적 층위와 애착의 배타적 장소로 인정하는 시민들의 통합을 동반했다. 이러한 근대 국가 건설의 노력은 모든 일본 국민들에 대해 법 앞에서의 평등에 관한 윤리를 만들어내었고, 평등하고 보편적인 일본 시민성의 지위를 선화하여 계급/계층적 구분을 제거하게 되었다. 그러나 일본의 경우 우

나라와 다르게 유럽 국가들처럼 내적 국가 건설을 위한 경제·정치적 발판으로 식민지 침탈과 지배 그리고 이를 정당화하기 위한 국가 권력과 문화적 우월성을 과시하고자 했다. 이와 같이 일본의 근대 국가 건설은 두 가지 상이한 이데올로기, 즉 내적으로 모든 일본인의 평등한 시민성 지위 그리고 외적으로 다른 인종이나 문화에 대한 우월성에 바탕을 두었고, 이러한 이데올로기는 역사적으로 일본 사회에 등장하는 소수 집단들에 대해 국가가 강력한 동화정책을 수행하도록 했다(Lu et al., 2005).

2차 대전에서 패한 후, 일본은 국가적 시민성을 더욱 엄격하게 준수하면서 철저하게 국적 관리를 고수하는 국민국가가 되고자 했다. 이에 따라 예로, 일본에 잔류하고 있는 '제국의 신민들'인 한국 조선인과 중국인들은 일본 국적을 박탈당했으며, 그 이후 일본에서 국민들은 일본국적을 가지고 있다는 점 때문에 완전한 권리를 향유한 반면, 비국적자들은 이러한 권리를 향유함에 있어 상당한 제약을 받았고 일본 사회에서 주변화 되었다. 일본으로의 귀화 요건은 강력한 동화주의적 편향성을 가지고 있었다. 1985년경까지 귀화신청자는 국적(=시민성)을 획득하기 위하여 일본식 이름을 채택하도록 요구받았고(이러한 점은 재일 한국조선인의 귀화를 가로막는 중요한 장애물이었다), 귀화의 승인은 명확한 기준 없이 사례별로 결정되었으며, 이중국적은 22세에 이르기 전까지만 가능했다. 이러한 점들로 인해 일본은 OECD 국가들 가운데 낮은 귀화율을 보였다(Lu, et al., 2005). 서구 국가들은 이주자들에 대한 권리의 부여에는 엄격하지만, 자유로운 귀화 기회를 제공하거나 또는 귀화를 제한할 경우에도 상당한 권리를 외국인 이주자들에게 부여한다. 그러나 일본 정부는 귀화와 이주자 권리 양자 모두에 대해 엄격한 정책을 유지해 왔다(Tsudab, 2006, 18).

1980년대 후반 이후 일본은 초국적 이주의 주요 대상국이 됨에 따라, 한편으로 외국인 이주자들을 받아들이기 위해 이주정책을 어느 정도 완화하면서도, 다른 한편으로 기존의 국가적 정체성과 배타적 시민성을 유지하기 위하여 외국인 이주자의 유입을 철저히 관리통제하고자 했다. 일본이 국가적 차원에서 외국인 이주자 정책을 (최소한

외형적으로) 완화시킨 것은 첫째 국내 단순 노동력이 고갈되고 저출산·고령화로 인해 해외로부터 외국인 이주자를 받아들일 수밖에 없는 상황이 되었으며, 둘째 해외 선진국들로부터 인권 특히 이주자 수용과 이들의 권리를 개선하도록 압박을 받았고, 셋째 지역사회의 외국인 이주자들이 원만하게 정착생활을 영위할 수 있도록 지원하고자 하는 지자체와 사회단체들의 요구에 직면했기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 이유로 일본 정부는 외국인 이주자에 대한 통제를 어느 정도 완화했으나 이들의 유입 경험이 비교적 오래된 서구 국가들에 비해 훨씬 적은 권리를 부여했으며 유형별로 차별화했다. 즉 재일 한국조선인과 같은 올드커머들에게는 특별영주권, 동일 혈통으로 인정된 남미 일계인들에게는 정주권, 기능실습생에게는 일부 노동권이 주어지고, 무등록 체류자는 불법으로 간주되고 아무런 시민성이 주어지지 않는다.

이와 같이 일본 정부가 외국인 이주자의 유입을 철저히 통제하고 시민성의 부여에 차별성을 두는 이유는 기본적으로 일본의 국가적 정체성으로서 인종적, 문화적 동질성을 유지하고자 하기 때문이다(Pak, 2001). 이러한 내적 동질성과 외적 차별화 정책은 외국인 이주자들 특히 이주노동자들을 단지 통제되어야 할 대상으로 이해할 뿐이고, 인간적 필요와 권리를 가진 인격체로 인식하지 않도록 한다. 즉 이주노동자들은 장기 거주자가 아니고 일시적으로 체류할 뿐이고 떠나갈 사람으로 간주된다. 따라서 이들은 국가 공동체의 구성원으로 간주되기 위해 필수적인 문화적 속성이나 정체성을 가지지 못하기 때문에, 시민성이 부여될 수 없는 집단으로 치부된다. 결과적으로 대부분의 외국인 이주자들은 국가적 공동체에서 주변화 되고, 일시적 방문자 또는 문화적 이방인, 따라서 권리와 사회적 서비스를 부여할 가치가 없는 집단으로 전락하게 된다. 그러나 이러한 시민성 제한 정책은 결국 많은 불법 이주자들을 유도하거나 합법적 이주자들에 대해서도 기본적인 법적 보호나 서비스를 받지 못한 채 인간적 권리를 억압함으로써 심각한 사회적 혼란을 야기할 수 있으며, 국가는 결국 한편으로 외국인 이주자에 대한 경제적 필요성과 다른 한편 이들에 대한 사회정치적 규제의 필요성에 의한 딜레마에 빠지게 된다.

이와 같이 외국인 이주자들의 시민성을 위로부터 통제하고자 중앙정부의 입장과는 달리, 아래로부터 이들의 시민성을 새롭게 재구성하도록 요구가 지역사회로부터 제기되었고, 실제 상당히 많은 지방자치단체들과 지역의 사회단체들은 이를 실현하기 위하여 노력해 왔다. 즉 일부 혁신적 성향을 가진 지자체들은 이미 1970년대 중반 이후부터 ‘민체외교’ 또는 ‘내향적 국제화’라는 이름으로 외국인 이주자들이 일본의 사회복지시스템에 어떻게 적응하도록 할 것인가, 일본인 주민들과 새로운 이주자들 간 갈등을 어떻게 막을 것인가 등에 관심을 가지고, 이들을 지원하기 위한 실용적 정책들을 추진하고 관련된 담론을 조성하고자 했다. 예로, 1982년 가나가와(神奈川)현의 지사는 ‘지방의 시대’ 심포지움에서 국제화란 “국가 능력이 감퇴됨에 따라 주권자인 시민이나 지방정부가 국가 범위를 넘어서 스스로 조직을 만들어가는 과정”이라고 제시했다(坂本義和, 1984, 17-36; 양기호, 2006, 70). 이러한 내향적 국제화 정책들은 주로 외국인 이주자들이 밀집한 지역들에서 혁신적 개혁 성향을 가진 지자체들을 중심으로 추진되었으며, 이러한 정책들은 시민에 의한 국제교류와 상호이해 및 우호친선을 지원하기 위한 중앙 및 지자체 단위의 ‘국제교류협회’, 외국인 이주자들의 생활과정에서 필요한 요구사항을 청취하고 해결하기 위한 ‘외국인시민회의’, 그리고 외국인 이주자들이 다수 거주하고 있는 지자체들 간 협력과 중앙정부에 대한 건의 등을 위해 구축된 ‘외국인집주도시회의’ 등과 같은 거버넌스 체제를 구축하고, 외국인 이주자들이 국지적으로 요구하는 시민성을 충족시키기 위해 노력했다(Pak, 2006, 68-70; 최병두, 2010a).

2000년대에 들어오면서, 일본의 지자체들은 이러한 내향적 국제화에서 나아가 ‘다문화공생’이라는 개념을 바탕으로 보다 적극적으로 외국인 이주자들의 지역사회 생활에 필요한 서비스를 지원하고 이들의 권리를 보호하기 위한 정책들을 추진하게 되었다. 다문화공생이란 “국적이나 민족 등이 다른 사람들이 서로 문화적 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서, 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가는 것”으로 정의된다(總務省, 2006, 5). 이러한 다문화공생의 개념에 기초한 지자체들

의 주요 정책들은 커뮤니케이션 지원(지역정보 제공의 다언어화, 일본어 및 일본 사회에 관한 학습 지원), 생활지원(거주, 교육, 노동환경, 의료·보건·복지, 방재 및 기타), 다문화공생지역 만들기(지역사회에 대한 의식 계발, 외국인 주민의 자립과 사회 참여) 등을 포함한다(최병두, 2009b). 이러한 다문화공생의 개념은 사실 지역사회의 비영리조직들(NGOs)이나 여타 사회단체들에 의해 주창되었고, 또한 지자체들과 협력하여 전개한 외국인 이주자들의 지원 활동을 통해 실현되고 있다(최병두, 2010b).

내향적 국제화 또는 다문화공생의 개념에 바탕을 두고 지자체들이 선포한 외국인 이주자 정책들은 일정 기간이 지난 후 중앙정부(자치성 또는 총무성)에 의해 포괄적으로 채택되었지만, 결국 중앙정부가 하고 싶지 않은 과제와 이미 지역사회에서 전개되고 있는 외국인 이주자들의 생활상의 요구 간 간극을 메우기 위한 것이라고 할 수 있다. 사실 일본은 상대적으로 중앙집권화된 행정체제를 갖추고 있으며, 특히 중앙정부가 외국인 이주자에 대한 시민성을 철저히 통제하고자 함에도 불구하고, 지자체들이 이와 같이 상대적 자율성을 가지고 이들에 대한 지원정책과 시민성 권리에 적극적으로 임한 것이라는 점에서 유의성을 가진다. 물론 지자체들이 이렇게 적극적으로 정책을 전개한 것은 “외국인 주민들이 가지는 사회적 필요가 만약 충족되지 않을 경우 지역사회 내에 부정적 영향을 미칠 것이라는 점에서 무시할 수 없었기” 때문이라고 할 수 있다. 즉 지자체들은 일본인 원주민들과 외국인 거주자들 간 갈등이 잠재되어 있음을 인식하고 이들에 대한 적극적인 편입정책을 통해 국지적 긴장을 완화시키고자 한 것이다. 나아가 지자체들은 보다 능동적 입장에서 “외국인 이주자들을 포함한 모든 지역주민들의 복지에 대해 법적 책임을 가지고” 있으며 특히 “노동자로서, 소비자로서, 납세자로서 지역경제를 지지하는 이주자들로부터 많은 혜택을 받고” 있음을 인식했기 때문이라고 할 수 있다(Tsuda, 2006, 22).

일본의 중앙정부는 외국인 이주자들의 출입국과 체류자격 등을 철저히 통제하면서 이들에 대한 기본적 권리와 서비스를 제공하기 위한 프로그램은 적극적으로 마련하지 않는 반면, 지자체와 지역사

회단체들 및 이들이 구성된 지역 거버넌스 체제는 외국인이주자들에 대해 상대적으로 독립적인 정책을 적극 추진하고 있는 상황을 둘러싸고 다양한 논의가 이루어지고 있다. 즉 일본의 지역사회에 근거를 둔 외국인 이주자들의 서비스 및 권리 지원 정책들은 흔히 내향적 국제화 또는 다문화공생의 개념으로 이해되고, 이러한 개념에 함의된 바와 같이 이들을 지역의 구성원으로 받아들이고, 일본인 원주민과 이들 간에 '서로 문화적 차이를 인정하고 대등한 관계'를 구축할 수 있도록 한다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 그러나 다른 한편, 이러한 지방정부 중심의 정책들은 중앙정부가 이러한 정책 영역으로부터 점차 철회할 수 있는 여지를 제공함으로써 실제 중앙정부가 담당해야 할 부분들이 제대로 추진될 수 없도록 한다. 특히 중앙정부가 보다 강력하게 지방정부를 통제하면서 외국인 이주자들의 권리와 시민성을 규제하고자 할 때, 지방정부로서는 중앙정부와 갈등관계에 빠지거나 그렇지 않을 경우 그 자체적으로 한계에 봉착할 수밖에 없을 것이다.

뿐만 아니라 지역사회에서 실제 생활하는 외국인 이주자들의 생활과 이들의 정체성은 이러한 지자체와 지역사회 단체들의 지원 활동에도 불구하고 여전히 고립되고 불안정한 양상을 보이고 있다. 물론 지역사회 생활공간에서 일본인과 외국인 이주자 간 사회공간적 경계가 급격한 변화의 조짐을 보이는 것은 사실이지만, 외국인 이주자들은 자신의 혈통과 문화 체득의 정도에 따라 유형별로 상이한 정체성을 보이고 있다(최병두, 2011). 예로, 일제의 강점기 동안 중국 동북부 지역으로 이주한 후 잔류했던 일본인들과 그 후손들로 1980년대 이후 일본으로 귀국하게 된 중국(잔류)귀국자들은 분명 일본 혈통을 가지고 있지만, 국가의 미온적 태도로 지역사회에 제대로 정착하지 못한 채 소수집단 집주지역을 형성한 채 빈곤상태에 놓여있다. 이들과 유사하게 20세기 초부터 라틴아메리카로 이주한 후 1990년대 이후 대거 복귀하게 된 일본인들과 그 후손들, 즉 남미 일계인들도 지역사회 일본인 주민들과 공생적 삶을 도모하고 있지만 거의 대부분은 일본 문화에 동화되지 않고 자신들의 생활양식을 재창출하고 있다. 오히려 일본계 혈통은 아니지만, 일본에 유입된 후 오랜 시

간이 경과한 재일 한국조선인 올드커머들은 일본인 지역주민들과 보다 원활한 관계를 형성하게 되었고 최근 그 후손들도 영주권이 법적으로 보장되었지만, 그러나 이들에 대한 일본인들의 형식적 차별은 여전히 잔존해 있다. 특히 문제가 되는 유형은 이주노동자 특히 연수·기능실습생과 미등록(불법) 체류자들로 이들은 최소한 노동권이 보장되거나 아무런 시민권도 가지지 못한 상태에서, 지역사회로부터 실제 거의 아무런 지원도 받지 못하고 있다.

이러한 문제들, 즉 일본 중앙정부의 엄격한 시민권 통제와 기본적 권리와 서비스를 제공하기 위한 국가적 차원의 프로그램 부재, 이러한 중앙정부를 대신한 지방정부의 외국인 이주자 지원 정책의 불완전성과 이러한 정책이 중앙정부와 같동하거나 통제 받을 가능성, 그리고 지역사회 생활공간에서 나타나는 외국인 이주자들의 사회공간적 분리와 차별화 등의 문제를 해소하기 위한 방안으로 제시된 것이 바로 '국지적 시민성' 개념과 이에 관한 논의라고 할 수 있다(Pak, 2001; Tsuda, 2006). "국지적 시민성"이란 지방정부와 지방 단체들로부터 지방적 공동체의 합법적 구성원으로서 이주자들에게 기본적인 사회정치적 권리와 서비스 부여와 관련된다. 이는 지방정부의 이주자 사회통합 프로그램과 정책, 지방적 NGO들에 의해 제공되는 이주자 서비스, 그리고 이주자들을 위한 기본 권리를 요구하고 보장하는 지방적 운동을 포함한다"(Tsuda, 2006, 7). 즉 국지적 시민성은 일본이 다문화사회로의 전환 과정에서 봉착한 문제들을 해소하고, 급속히 증가하고 있는 외국인 이주자들이 지역사회 생활에서 실질적으로 필요한 복지서비스와 인권을 보장하기 위한 것이라고 할 수 있다.

이러한 국지적 시민성의 개념과 담론은 인종적 문화적 동질성을 유지하고자 하는 일본 중앙정부에 의해 외국인 이주자들의 시민성이 엄격하게 통제되는 상황에서, 지방정부 또는 지방 거버넌스 차원에서 새로운 가능성을 제공하고 있다. 사실 일부 혁신 지자체들의 외국인 이주자 정책들은 국가적 시민성의 개념보다는 주민 또는 국지적 시민성의 개념에 근거하고 있으며, 이를 명시적으로 표현하기도 한다. 즉 이들에 의해 적극 개발·시행하고 있는 외국인 이주자의 지원 프로그램들은

법적 시민성을 가지지 않는 많은 외국인 이주자들의 지역 정착에 필요한 서비스와 인간다운 삶을 위한 권리를 부분적으로 보장함으로써 또 다른 의미, 즉 실질적 의미의 시민성에 대한 전망을 촉진하고 있다. 나아가 일부 지자체들에서는 조례나 규정을 통해 외국인 이주자들을 ‘주민’으로 명시하고 있으며, 예로 오사카시를 포함한 외국인집주도시회의는 ‘외국적 주민’을 대상으로 한다고 명시함으로써, 외국인 이주자들을 지역사회의 합법적 구성원으로서의 지위를 강조하고 있다. 지역사회에 근거를 둔 이러한 정책이나 방안들은 시민성에 관한 개념을 형식적 차원에서 국가적 시민성으로 엄격하게 한정된 제도를 넘어서도록 하는 주요 요인이 되고 있다(Pak, 2006, 81).

이러한 국지적 시민성의 개념은 지역사회의 일본 주민들뿐만 아니라 외국인 이주자들의 정체성에도 다시 영향을 미친다. 국지적 시민성의 개념은 일본 원주민들로 하여금 이웃에 살고 있는 외국인 이주자들도 자신들과 동등한 권리를 가지고 지방정부로부터 행정서비스를 받아야 한다는 점을 인식하도록 한다. 외국인 이주자들은 형식적으로 일본의 국가적 시민성을 확보하지 못했지만, 지역사회에서 자신이 기여하는 몫에 대한 대가 그리고 지역사회에서 살아가기 위해 실제 필요한 권리를 요구할 수 있도록 하는 힘을 강화시켜준다. 외국인 이주자들은 일본 국적으로 가지지 못한 상태에서 국가적 시민성의 부여가 법적으로 거부되며, 따라서 국가적 정체성과 시민성에 대한 형식적 조건을 갖추지 못하고 있다. 대신 이들은 지역사회 생활에서 자신의 의무(예로, 노동, 세금, 준법 등)를 수행하고 나아가 자신의 정착 생활에 필요한 권리(행정서비스에서부터 지역사회 정책예의 참여, 나아가 참정권)를 요구하게 됨에 따라, 분명 국지적 시민성을 가지는 것으로 이해된다. 이러한 국지적 시민성의 보장 또는 요구는 국가적 시민성에 대한 중대한 도전으로 인식되었지만, 지역사회의 일본인 주민들과 외국인 주민들이 인종적으로 문화적으로 혼종된 정체성을 재구성하면서, 다문화사회에서 진정하게 공생적 삶을 살아갈 수 있도록 할 것이다.

#### 4. 다문화공생에서 ‘지구·지방적 시민성’으로

##### 1) 국지적 시민성의 유의성과 한계

국지적 시민성은 일본의 다문화사회로의 전환 과정에서 봉착한 여러 문제들을 해결하고, 진정한 다문화공생 사회로 전환하기 위한 새로운 정책과 담론의 핵심 주제가 될 수 있다. 물론 국지적 시민성의 개념은 일본 사회에 한정된 것이 아니라 이미 서구 사회에서 다양한 배경들, 특히 다문화사회 또는 외국인 이주자의 문제와 관련하여 논의되어 왔다. 예로 일본사회에서의 국지적 시민성에 관한 논문들을 편집하면서, Tsuda(2006)는 최근(서구) 문헌들에서 국적보다는 주거에 기반을 둔 시민성에 대한 대안적 형태들이 제안되고 있음을 지적하고, 이러한 시민성은 예로 ‘초국적’, ‘지구적’, ‘다문화적’, 또는 ‘국지적’ 시민성 등으로 불린다고 서술한다. 사실 앞서 다문화사회와 외국인 이주자의 시민성에 관한 서구적 논의에서 제시한 바와 같이, 지구화 과정 및 초국적 이주의 증가는 국가적 정치적 시민성의 개념에서 벗어나 사회문화적 시민성, 특히 다문화적 또는 탈(초)국가적 시민성의 개념적 유의성을 강조·논의하도록 했다. 그러나 다문화적 시민성에 관한 논의 일반, 특정적으로는 일본에서 거론되고 있는 국지적 시민성의 개념은 두 가지 중요한 문제를 안고 있다.

첫째는 국지적 시민성을 국가적 시민성으로부터 분리시키는 문제로, 이는 흔히 사회문화적 ‘실질적’(substantive) 시민성을 정치적 ‘형식적’(formal) 시민성과 분리시키는 문제를 안고 있다. 김리카를 포함하여 시민성에 관한 연구자들은 대체로 시민성을 2가지 유형, 즉 형식적 시민성과 실질적 시민성으로 구분한다(Kymlicka and Norman, 1994; Kymlicka, 1994). 전자는 특정 정치적 공동체의 완전한 성원 의식을 전제로 한 정치적 또는 법적 지위로서의 시민성을 의미하며, 후자는 해당 공동체에의 참여에 따라 형성되는 정체성을 전제로 사회문화적으로 공유된 바람직한 활동으로서의 시민성을 의미한다. 이러한 시민성의 유형 구분은 흔히 사실적 시민성과 규범적 시민성의 구분과 관련되는 것으로 이해되지만, 이 논문에서는 후자의

구분은 또 다른 차원의 구분으로 간주하고, 대신 전자의 구분이 국가적 시민성과 국지적 시민성 간 구분과 밀접한 관계를 가지는 것으로 이해한다. 특히 이러한 시민성 유형 구분들 간 관련성은 이에 관한 지리학적 연구에서 많이 제시되고 있다. 즉 “지리학자들은 시민 권리와 의무의 형식적 확실성을 시민성의 경험에서의 사회공간적 차별화와 대비하기 위하여 시민성의 형식적 차원과 사회문화적 차원을 구분한다”(Kurtz and Hankins, 2005, 1; Painter and Philo, 1995; Kofman, 1995). 여기서 형식적 시민 권리는 국민국가에 의해 모든 성원들에게 부여되는 반면, 개별 장소나 생활공간에서의 시민성, 즉 국지적 시민성의 실질적 경험은 차이가 있음을 의미한다.

형식적/실질적 시민성 간 구분과 국가적/국지적 시민성 간 구분의 연계성은 ‘국지적 시민성’에 관한 일본에서의 논의에 직접 반영되고 있다. 이에 관한 논의에 의하면, 국민국가에 의해 수여되는 형식적 시민성은 외국인 이주자들에게 주어지지 않을 뿐만 아니라, 실제 이들이 지역사회에서 정주하면서 요구하는 시민성이나 지자체 및 지역단체들이 이들을 지원하기 위해 필요한 시민성의 개념은 필수적으로 국가적 시민성을 전제로 하지 않기 때문에, 이들을 분리하여 인식하는 경향이 생긴 것이다. 예로, Tsuda(2006)에 의하면, 외국인 이주자들은 국민국가에 대해 국외자로서 지위를 가지기 때문에 국가적 시민에게 수여되는 권리가 부정된다. 그럼에도 불구하고 국가적 시민성의 결여가 이주자들에게 실질적 시민성(즉 권리의 실제적 소유)이 결여되어 있음을 의미하는 것은 아니라고 주장된다. 왜냐하면 국민국가는 비국적 외국인 거주자들에 대해서도 실제 [일정한] 권리를 수여해 왔기 때문이다. 예로, 재일 한국조선인과 같이 영구적 거주자가 된 이주자들은 제한된 형태이긴 하지만 일정한 시민성이 부여되는 영주권을 가진다. 이러한 점에서, 국지적 시민성은 다문화사회에서 고려된 여러 시민성 모형들 가운데 특히 거주 장소와 무관한 탈영토성 또는 초국적 네트워크를 강조하는 탈(초)국가적 시민성 보다는 외국인 이주자들의 일상적 생활의 중심이 되는 거주에 기반을 둔 영주성(denizenship)과 더 많이 관련되는 것으로 이해된다(Tarumoto, 2003).

국지적 시민성에 대한 강조는 이와 같이 국가영토에 근거를 둔 형식적 시민성으로부터 일상생활이 영위되는 장소나 생활공간에 근거를 둔 실질적 시민성을 분리시키고, 후자의 입장에서 외국인 이주자들이 상당한 권리를 향유할 수 있도록 지원하고 또한 이에 근거하여 이러한 권리를 요구할 수 있도록 한다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 하겠다. 실제 일본의 일부 지자체들은 외국인 이주자들에게 이러한 국지적 시민성의 입장에서 행정서비스를 제공하고 이들의 권리를 상당 정도 보장하는 독립적인 정책을 추진하고 있다(Pak, 2000; 2006; Tsuda, 2006). 그러나 국가적 시민성으로부터 국지적 시민성의 분리는 주요한 문제를 안고 있다. 첫째, 지방정부가 모든 주민들을 위한 평등한 권리를 인정하면서 국지적 시민성과 관련된 행정과 복지 프로그램을 전개함에 있어 능력의 한계에 봉착할 수 있다는 점이 지적된다. 상대적 자율성을 가지고 지방정부가 정책을 추진한다고 할지라도, 지방정부의 정책 결정은 전반적으로 중앙정부의 통제를 받을 뿐만 아니라 특히 중앙정부의 지원 없이 지방 재정부만으로 외국인 이주자들을 위한 프로그램이 실질적으로 효과를 가지기 어려울 것이다. 둘째 중앙정부가 외국인 이주자들의 생활을 지원하기 위해 필요한 정책의 시행이나 제도 마련에 대해 소극적이거나 이러한 영역으로부터 점차 철회할 수 있다. 즉 일본의 중앙정부처럼 국가는 외국인 이주자들의 출입국 관리를 통제하면서, 외국인 이주자들의 원활한 정착을 위한 각종 프로그램은 지역사회의 지자체나 사회단체들에게 미루고 위임하는 경향이 생기게 된다. 셋째 외국인 이주자들에게 국지적 시민성이 보장된다고 할지라도 국가적 시민성에서 배제될 경우, 이들은 형식적 정치적 시민성(예로 참정권)을 가지지 못하고 또한 국가적 정체성(예로 국적)을 가지지 못함에 따라 언젠가는 해당 국가를 떠나야 한다는 불안감을 계속 가지고 살아가게 될 것이다.

사실 일본에서 국가적 시민성과 관련된 법률(국적법이나 출입국관리법 등)은 2차 세계대전이 끝난 후 1985년의 개정(특히 모계 혈통에게도 시민성의 부여를 허용)을 제외하고는 거의 변하지 않은 상태로 유지되고 있다. 중앙정부는 국내·외적으로 불가피한 조건들로 인해 외국인 이주자들을

받아들이게 되었지만, 특히 외국인 노동자들의 인권 상황을 개선하기 위해서는 거의 아무런 노력도 하지 않았다. 모든 외국인 노동자들에게 엄격하게 일시적 체류만을 허용하는 이유는 결국 이들에게 사회적 서비스와 권리를 제공하지 않겠다는 의미를 가진다. 국가적 시민성에 관한 이러한 통제는 일본의 중앙정부가 어떤 딜레마 또는 모순에 빠지도록 한다. 즉 한편으로 속인주의에 근거한 일본의 국적법에서 국가적 시민성은 체류-주거와는 무관하게 단지 일본 국적자의 후손에게만 주어진다. 뿐만 아니라 외국인 이주자들이 귀화하여 일본 국적을 취득할 수 있는 조건도 매우 까다롭고 그 과정도 복잡하다(Tsuda, 2006, 17). 그러나 다른 한편 일본 정부의 이러한 공식적 입장과는 달리 이주자들은 점차 오랜 기간 정주하게 되었고, 특히 일계인들에게 이러한 경향이 확대되면서 이들의 가족까지 일본으로 유입되는 수가 증가하게 되었다. 이와 같이 “[국가적] 시민성이 일계인들에게까지 확장되지 않은 이유들 가운데 하나는 일본 정부가 인구 감소를 우려함에도 불구하고 일본적 행동 - 일본 혈통보다도 더 중요하게 - 이 귀화를 통한 완전한 국가적 성원의식[의 획득]에 결정적이라고 인식하고 있기 때문이라고 할 수 있다”(Surak, 2008, 564). 이와 같은 딜레마는 결국 국지적 시민성을 전제로 국가적 시민성이 성립해야 함에도 불구하고 국가적 시민성이 혈통에 근거한 국가성에 근거하여 제도화되었기 때문이라고 할 수 있다.

둘째는 국지적 시민성을 ‘지구적 시민성’과 분리시키는 문제로, 이는 궁극적으로 국지적 시민성에 함의된 장소-특정적 시민성을 세계시민적 시민성의 개념 등에 내포된 보편적 시민성과 분리시키는 문제를 안고 있다. 다문화사회로의 전환과 관련한 시민성의 논의를 세부적으로 살펴보면, 국지적 시민성의 개념이 ‘다문화적 시민성’ 및 ‘탈(초)국가적 시민성’과 상당한 공통점을 가지지만 또한 서로 다른 의미를 내포하는 것으로 이해하는 경향이 있다. Kymlicka(1994) 등에 의해 제시된 다문화적 시민성은 한 정치적 공동체 내 모든 시민들이 동일한 묶음의 권리와 의무를 가지는 것으로 해석되는 보편적 시민성의 이상을 거부하고, ‘차별화된(differentiated) 시민성’을 제안한다(Kibe, 2006).

차별화된 시민성의 옹호론자들은 인종적 문화적 평등성을 저해하는 요인들의 제거를 위한 반차별법이 평등한 시민성을 위해 필수적이지만 충분하지는 않다고 생각한다. 즉 구조적 또는 체계적으로 불평등에 처해 있는 집단들에게는 형식적 평등의 소극적 원칙으로는 충분하지 않고, 따라서 사회공간적으로 주변화된 외국인 이주자들에게 실질적으로 더 많은 배려가 필요하다고 주장된다.

소수집단들 특히 외국인 이주자들을 위한 시민성의 논의는 이러한 차별화된 시민성에 대한 주장은 중요한 의미를 가지며, 실제 국지적 시민성의 개념에도 반영되어 있다고 할 수 있다. 다문화적 시민성의 개념은 일상생활 속에서 만나는 외국인 이주자들의 타자성을 문화적으로 인정하고 이들이 낮은 지역사회에서 원만하게 생활할 수 있도록 더 많은 지원을 해야 한다는 점을 강조한다는 점에서 국지적 시민성과 공통점을 가진다. 뿐만 아니라 이러한 다문화적 시민성은 일본과 같이 동질성을 전제로 한 국가적 정체성에 대한 변화를 요구할 수 있다. 즉 “사회적 ‘타자’의 동등한 존엄성을 인정하기 위한 개혁은 또한 일본의 국가적 정체성이 동질적이라기보다 이질적이라는 사고를 보다 폭넓게 채택하고자 하는 일본 시민들을 지지할 것이다”(Lu, et al., 2005). 그러나 국지적 시민성은 이러한 입장의 다문화적 시민성과는 달리 외국인 이주자가 일본인 원주민들과 차별화된 시민성을 원하는 것이 아니라, 궁극적으로 상호 동등한 주민으로서 동일한 권리와 의무를 전제로 한 시민성을 가진다는 점을 강조한다. 국지적 시민성의 옹호론자들은 (국가적) 시민성이 강조하는 평등한 권리가 형식적으로만 선언되고 일본인들에게만 적용되는 것이 아니라 실제 생활과정에 적용되고 외국인 이주자들도 이를 실질적으로 행사할 수 있도록 보장·지원해야 한다는 점을 강조한다(Tarumoto, 2003).<sup>3)</sup>

다른 한편, 국지적 시민성의 옹호론자들은 자신의 입장을 탈(초)국가적 시민성의 개념과 분리시키는 경향이 있다. 외국인 이주자들은 국경을 가로질러 초국가적으로 이주하여 새로운 국지적 장소에서 살아가지만 이러한 장소에 뿌리를 둔 국지적 정체성을 가지기보다 초국가적 네트워크를 구축하고 이에 근거한 초국가적 정체성을 가지기 때

문에 이들이 가지는 시민성은 민족국가의 차원을 능가한다는 점이 강조될 수 있다. 탈(초)국가적 시민성의 개념은 이와 같이 외국인 이주자들의 경험적 사실에 근거를 둘 수 있지만, 다른 한편으로 초국가적 조직이나 기관들이 추구하는 보편적 시민성(국적을 초월한 보편적 인권)을 강조하고 이러한 국제적 규범이 외국인 이주자들의 시민성에도 적용되어야 한다고 주장한다(Tarumoto, 2003). 이와 같이 시민성의 탈(초)국가적 형태를 강조하는 학자들은 대부분 예로 이주노동자의 권리와 관련된 국제적 관례들을 만들어낸 유엔과 같이 지구적 조직에 의해 이주자들에게 부여될 수 있는 권리를 고려한다. 또는 유럽연합(EU)에 의해 확대된 초국가적 시민성과 같은 국제적 시민성도 이러한 입장에서 제시된 것이라고 할 수 있다(Tsuda, 2006). 이러한 지구적, 국제적 인권레짐들은 보편적 시민성을 강조하면서, 개별 국민국가가 외국인 이주자들에게 부여하는 시민성에 직접 영향을 미치게 되며, 또한 외국인 이주자들의 권리를 위해 싸우는 지역사회 NGOs와 여러 사회단체들에게도 영향을 미칠 수 있다.

그러나 국지적 시민성의 옹호론자들은 국민국가에 의해 부여되는 국가적 시민성과 마찬가지로 이러한 초국적 기관이나 국제레짐에 의해 부여되는 초국적 시민성 역시 형식적이라고 비판한다. 그리고 형식적 시민성에 대한 대안으로 초국적 시민성에 관심을 돌리기보다 오히려 시민성의 국지적 형태를 더 많이 고찰할 필요가 있다고 주장한다. Tsuda(2006)에 의하면, 국지적 시민성이 (非)국가적 시민성으로서 더 중요하고 독립적인 유형으로 고려될 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째 초국적 또는 지구적 시민성과는 대조적으로 지방정부와 NGOs에 의해 외국인 이주자들에게 부여된 국지적 시민성의 권리와 서비스는 실제 이들에 의해 강화되고 있다. 둘째, 중앙정부는 때로 [국지적 시민성을 부분적으로 인정하면서] 지방정부와 NGOs에게 서비스 지원활동을 통해 이주자 통합 프로그램을 시행할 수 있도록 상당한 권한과 자원을 제공하고 있다. 셋째, 때로 중앙정부가 이주자 주민들의 사회적 통합을 무시하더라도 지방정부가 그들의 지역사회에 거주하는 이주자들에게 시민성 권리와 서비스를 제공하고 있다. 이러한 이유들은

대체로 실제 일본에서 경험적으로 이루어지고 있는 상황을 반영하며, 국지적 시민성을 국가적 시민성과 관련시키고 나아가 국민국가의 제한적 시민성을 확대시킬 수 있는 중요한 대안을 제시하고 있다는 점에서 의미를 가진다.

국지적 시민성을 지구적 및 보편적 시민성과 분리시키고자 하는 이러한 주장은 그러나 몇 가지 문제를 내포하고 있다. 첫째, 외국인 이주자들에게 국지적 시민성은 매우 중요한 의미를 가지고 실질적 효과를 가진다고 할지라도, 이들은 자신들이 일정 기간 체류한 장소에만 한정적으로 어떤 정체성을 가진다기보다는 (국적의 취득과 무관하지만, 특히 국적을 취득하지 못한 경우) 과거 자신의 경험과 정체성 그리고 초국적 이주 및 정착 과정에서 형성된 초국가적 정체성을 (정도의 차이는 있겠지만) 가질 수밖에 없다. 즉 현대사회 특히 외국인 이주자들에게 다층적 또는 다규모적 정체성의 형성이 일반화된 상황에서, 국지적 시민성에 대한 지나친 강조는 오히려 경험적 사실을 무시할 수 있다. 둘째, 국지적 시민성에 대한 강조가 국가적 시민성을 보완하고 국가로 하여금 국지적 시민성을 위한 다양한 프로그램을 지원할 수 있도록 하지만, 이러한 프로그램들의 지원과 시행은 흔히 국가의 형식적이고 동화주의적 입장을 은폐할 수 있도록 한다. 특히 지방정부나 지역사회단체가 중앙정부와 갈등적 관계에 있을 때, 이러한 프로그램들조차 제대로 시행될 수 없게 된다. 셋째, 국지적 시민성에 바탕을 둔 권리와 서비스는 국가의 지원에 의해서라기보다 보편적 시민성에 더 많은 근거를 둘 수 있다는 점이 간과되고 있다. 즉 외국인 이주자들의 국지적 시민성을 위한 지자체나 사회단체들의 요구와 실천은 이들이 지역사회에서 유발할 수 있는 여러 문제들을 해소하고 이들을 지역사회에 원활하게 통합시키고자 하는 과제(그리고 이러한 과제를 해소할 수 있도록 하는 국가의 지원)의 수행이라는 점뿐만 아니라 외국인 이주자들도 역시 하나의 인격체로서 인간적 존엄성과 공민적 권리를 가진다는 보편적 시민성의 인식에 근거하고 있다는 점이 강조될 필요가 있다.

## 2) 다규모적 지구·지방적 시민성의 개념화



이상에서 논의된 바와 같이 국가적 시민성에 대한 대안으로서 국지적 시민성의 개념은 중요한 의미를 가진다. 그러나 이 개념은 두 가지 중요한 문제, 즉 국지적 시민성을 사회문화적 실질적 시민성으로 간주하고 국가적 정치적 형식적 시민성과 분리시키는 문제, 둘째 국지적 시민성을 장소-특정적 경험적 시민성으로 설정하고 지구적(또는 탈·초국가적) 보편적 시민성과 분리시키는 문제를 안고 있다. 최근 시민성에 관한 논의는 이와 같이 시민성을 총화시키고 기존의 국가적 시민성에 대한 대안으로 국지적 시민성이나 지구적 시민성을 배타적으로 강조하거나 그 관계를 모호하게 설정하는 경향이 있다. 이러한 경향은 국지적 시민성의 옹호론자들뿐만 아니라 지구적 시민성의 옹호론자들에게도 흔히 나타나는 문제이다. 초국적 이주와 기원적으로 관련되며 특히 탈(초)국가적 시민성에 관심을 두고 있는 초국가주의(transnationalism)는 지구화 과정이 지역사회에 지대한 영향을 미치며 또한 지역적 변화와 동시에 진행되고 있다는 점에서 지구·지방화 과정을 전제로 초국적 시민성을 개념화한다. 그러나 이러한 점에서 예로 Roudonetof(2005, 113)는 “초국가적 경험은 초국가적 사회공간의 구성에서부터 초국가적 공동체의 형성에 이르는 여러 층위들을 포함하는 것으로 이해되어야 한다”고 주장하지만 실제 이러한 층위들을 구체적으로 설명하지 않으면서, 결국 “내적 지구화(또는 지구·지방화)의 실체는 사람들이 초국가적인가 또는 아닌가와는 무관하게 사람들의 일상생활의 전환에 영향을 미친다”고 피상적으로 주장한다.

다른 한편 초국가주의에 비해 훨씬 오래된 철학적 전통(고대 그리스 스토아학파에까지 소급되는)을 가진 세계시민주의(cosmopolitanism)는 도덕적, 윤리적 입장에서 세계시민적 시민권 또는 세계시민적 민주화 등 규범적이고 이상적인 전망을 제시하고자 한다. 예로 이러한 입장에서 Beck(2002, 17)은 “두 사람이 같은 국가 내에 산다는 단순한 사실이 이들을 묶는 동일한 경계, 즉 이들이 동일한 ‘생활세계’에 살고 있음을 필수적으로 의미하는 것이 아니[며], 역으로 동일한 국가 내 사람들은 현저히 다른 ‘생활세계’에서 거주할 수 있으며, 이들이 살고 있는 국가의 경계들 밖에 살고 있는 사

람들과 더 가까워 (또는 더 멀어) 질 수 있다”는 사실을 함의하기 위하여 세계시민화라는 개념을 제시한다. 그러나 그는 결국 “개인의 경험적 공간은 더 이상 국가적 공간과 일치하지 않으며, 세계시민화에 대한 개방으로 인해 미묘하게 변화한다는 근본적 사실은 우리 모두가 세계시민이 되어가고 있다는 믿음을 가지도록 사람을 속여서는 안된다”고 주장하면서 “세계시민적 사회는 세계시민적 사회와 그 적들을 의미한다”고 제시한다(Beck, 2002, 29). 결국 이러한 초국가주의나 세계시민주의의 견해들은 지구적 시민성이 국지적 경험으로부터 분리되는 한편 국지적 시민성에 영향을 미친다는 점을 강조하면서, 시민성의 탈국가적, 지구적 차원에 초점을 두고자 한다.

이와 같이 지구-지방화 및 이에 의해 추동되는 초국적 이주와 정착 과정은 기존의 국가적 시민성에서 벗어나 국지적 시민성 또는 지구적 시민성을 그 대안으로 제시하도록 한다. 그러나 다문화사회에서도 국가적 시민성이 그 의미를 상실한 것이 결코 아니며, 또한 국지적 시민성 또는 지구적 시민성과 같이 어떤 한 층위의 시민성이 독립적으로 존재하거나 우선성을 가지는 것으로 이해될 수도 없다. 따라서 기존의 국가적 시민성을 포함할 뿐만 아니라 지방적 시민성과 지구적 시민성이 상호 관련적으로 연계된 지구·지방적 시민성(global citizenship)의 개념을 제안할 수 있다. 지구지방적 시민성은 지방적, 국가적, 지구적 차원의 시민성이 분석적으로 분리될 수 있지만, 이들이 완전히 분리된 층으로서 독자적 성격을 가지지 보다는 상호

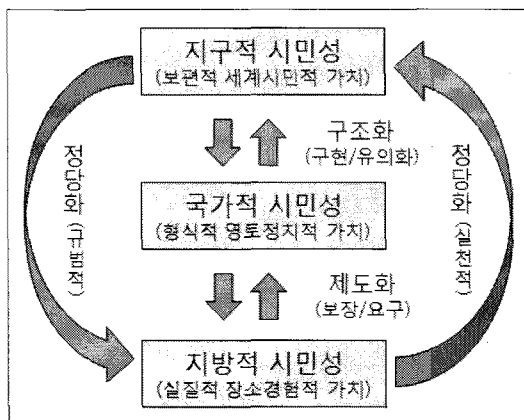


그림 1. 지구·지방적 시민성의 도해

포섭적인 규모들로서 관련성을 가지는 것으로 이해되어야 할 것이다. 즉 <그림 1>에서 도해화된 것처럼, 형식상 이들은 사회공간적 층위들로 표현되지만, 이들은 상호관련성을 가지면서 외국인 이주자(개인 또는 집단)의 시민성을 성격지운다. 시민성의 다층화, 나아가 시민성의 사회공간적 다규모에 관한 연구는 최근 많은 관심을 끌고 있지만, 이들에 관한 일반적 검토는 별도의 연구를 필요로 한다는 점에서 여기서는 이상에서 논의된 일본의 다문화사회로의 전환과 국지적 시민성에 관한 논의를 배경으로 지구·지방적 시민성의 개념을 간략히 설명하고자 한다.

시민성에 관한 전통적 논의에서 일반화된 것처럼, 시민성은 국민국가의 정치적 가치나 윤리를 형식적으로 반영하며, 일정한 국가-영토 내 모든 구성원들에게 공통적으로 주어진다. 이미 많이 논의한 바와 같이, 국가적 시민성은 지구-지방화와 초국적 이주의 힘에 의해 점차 의미를 상실하거나 국민국가의 상위 또는 그 하위의 거버넌스 체계 또는 정체성의 형성과 관련된 대안적 시민성의 개념이 제시되고 있다. 그러나 오늘날 국가는 여전히 (또는 가장) 유의한 정치적 공동체로서 그 기능과 권력을 가진다. 그러나 이러한 국가적 시민성은 과거 국민국가 시대처럼 유일한 권리와 의무로 형식적으로 존재하기보다 지방적 및 지구적 시민성과의 관련성 속에서 실질적이고 보편적인 유의성을 가져야 할 것이다. 즉 국가적 시민성은 국가를 구성하는 하위 단위로서 지역사회에서 생활하는 다양한 주민들이 필요한 실질적 시민성을 지원하고 보장한다는 점에서 의미를 가진다. 만약 국가가 이러한 국지적 시민성과 관련된 정책 시행의 의지가 부족하거나 결여되어 있다면, 이로 인해 고통을 받게 된 지역사회의 외국인 이주자들뿐만 아니라 지자체나 사회단체들은 국가를 향해 이를 보장하는 제도화를 요구할 수 있다.

국가적 시민성은 이와 같이 지방적 시민성을 보장·지원하고 또한 이를 제도화한다는 점에서 의미를 가지지만, 국가적 시민성은 ‘민족자결의 원칙’과 ‘법 앞의 평등’처럼 흔히 보편적 가치를 구현하고자 한다는 점에서도 의미를 가진다. 즉 근대 국가의 발달과정에서 국가는 보편적 가치를 구현할 수 있는 절대적 또는 유일한 제도로서 그 역

할을 부여받게 된다. 만약 보편적 가치나 윤리를 실현할 수 있는 국가가 없다면, 세계는 매우 위험한 상태, 즉 무정부상태에 빠질 수 있다는 점이 강조되면서, 예로 유엔인권선언이 인간으로서의 가치와 권리의 보편성을 주장함에도 불구하고, 이를 보장하고 유지할 수 있는 일차적 책무는 여전히 국가의 몫으로 설정하고 있다. 이러한 점에서 국가적 시민성은 보편적 가치의 구현체로서 권력화된다. 그러나 하버마스가 주장한 바와 같이, 근대 국민국가는 이러한 상황을 배경으로 사회적 통합과 정치적 정당성의 문제를 동시에 해결하면서 민주적 발전에 기여했지만, 결국 많은 경우 인종적, 문화적으로 동일하지 않은 사람들을 배제하는 억압기제로 작동하게 되었다(Habermas, 1999; 김남국, 2005, 103). 즉 국민(또는 민족)에 근간한(자)인종 중심적 국가관이 세계시민적 시민성의 개념을 우선하거나 이를 피상화(물신화)시키고 심지어 이를 이데올로기적으로 원용하게 됨에 따라, 국가적 시민성의 유의성은 훼손되게 되었다. 이러한 점은 일본 근대국가의 건설과 국가적 시민성의 설정과정에서도 찾아 볼 수 있다. 즉, “어떠한 근대 국가도 시민성을 순전히 인종적으로 원초적인 감정에만 기반을 두지 않는다. 일본 정부도 예외가 아니다. 일본 정부는 모든 집단들에 의해 공유될 수 있을 것 같은 정치적 자유, 민주주의, 공민적 권리, 인간 존엄성과 평등과 같이 보다 일반적이고 보다 ‘보편적’ 가치에 의존하는 공민적 감정을 도입했다. 문제는 이러한 공민적 감정은 단지 일본인론(nihonjinron)이라고 불리는 보다 깊숙이 자리 잡은 원초적 감정에 피상적으로 덮여씩워졌다는 점이다”(Befu, 2001, 84-5; Siddle, 2003, 448). 따라서 국가적 시민성은 보편적 시민성을 반영해야 하지만 물신화되지 아니하여야 하며, 이를 위해 지방적 시민성을 보장하고 지원하고 나아가 이를 제도화해야 한다는 점이 강조될 수 있다.

국지적 또는 지방적 시민성 역시 이미 많이 논의한 바와 같이 외국인 이주자들의 지역사회 정착 과정에서 요구되는 서비스와 권리를 실질적으로 보장하기 위해 필수적이라는 점이 강조된다. 지방적 시민성은 이들의 생활공간 또는 장소에 근거를 둔 경험과 이를 통해 구성된 새로운 정체성에 근거를 둔다. 지역사회에서 전개되고 있는 외국인

이주자 지원 프로그램들과 이를 위해 구축된 지역 사회 거버넌스 체제는 국지적 시민성의 개념에 근거를 둔 것이라고 할 수 있다. 이러한 점은 일본의 많은 지자체들이 외국인 이주자들을 주민 또는 외국인(또는 외국인) 시민으로 지칭하고 있다는 점에서도 확인된다. 이러한 지방적 시민성은 지역 사회의 지자체나 사회단체들을 중심으로 인정되고, 이를 위한 다양한 프로그램들의 개발·시행에 의해 실현되고 있다고 할지라도, 국가에 의해 직접적으로 지원될 때 더 큰 실효성을 가진다. 따라서 외국인 이주자들이나 이들이 구성한 집단들 뿐만 아니라 일본의 지방정부나 지역사회단체들도 이를 제도화할 것을 요구할 수 있다. 즉 일본이 내향적 국제화나 다문화공생 개념에 근거를 두고 일본인 원주민과 이주한 외국인 주민들 간에 공생적 발전을 추구해 나가는 정책이나 담론을 개발하고 활성화시키는 것은 바로 이러한 지방적 시민성의 중요성을 인정하고 이를 국가적 시민성으로 점차 제도화하기 위한 것이라고 할 수 있다.

이러한 국지적 시민성의 인정과 제도화는 다문화사회로 전환하고 있는 일본이 사회문화적 다양성 속에서 통합과 안정화를 이루고 나아가 민주적 사회로 발전할 수 있는 시민성 정책 개혁을 추동하도록 할 것이다(Lu et al., 2005). 그러나 국지적 시민성이 지나치게 강조되거나 지방정부가 독단적으로 이를 추구할 경우, 외국의 사례들에서처럼 ‘지역주의’에 빠지거나(Painter, 2008), 중앙정부와 마찰을 초래하면서 지방 분리주의로 나갈 수도 있다. 물론 이러한 상황은 일본의 현실 상황과는 다소 동떨어진 것이지만, 오래 전 일본 사회에 정치적으로 통합된 아이누인이나 오키나와인들의 경우 이러한 분리주의적 성향의 국지적 시민성을 보일 수 있다(Siddle, 2003). 물론 지역주의나 분리주의가 어떤 기준에서 평가되어야 할 것인가는 또 다른 문제로 고찰되어야 하겠지만, 이러한 문제를 해소하기 위한 주요한 방안으로 국지적 시민성이 인정되어야 할 보편적 근거를 제시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 즉 국지적 시민성이 장소특정적 경험과 정체성에 근거를 두고 있다고 할지라도, 이는 어떤 보편적 가치와 윤리를 전제로 한다. 즉 지방적 시민성은 지구적 시민성과 공존하고 또한 이에 의해 규범적으로 지지된다. 즉 외국인 이

주자들의 시민성은 단지 정주한 지역사회의 성원으로서만이 아니라 흔히 거주지역이나 국가의 경계를 초월한 탈장소적 탈국가적 네트워크를 통해 다지역적, 다국가적 정체성과 헌신성을 가질 수 있으며, 이러한 점에서 초국가적 시민성을 가진다. 뿐만 아니라 지방적 시민성이 외국인 이주자들의 인종적 문화적 차이를 강조하고 상호인정을 필요로 한다고 할지라도, 이들의 경제정치적 생활은 일본인들과는 현저히 차별화되고 있다는 점에서 국적을 전제로 한 국가적 시민성이라기보다 보편적 인간 권리를 추구하는 지구적 세계시민적 시민성에 의해 규범적으로 지지되어야 할 것이다.

지구적 시민성의 개념은 실제 전개되고 있는 지구화과정을 반영하여 새로운 시민성에 관한 논의를 반영한 것이지만, 이는 또한 평등, 자유, 정의, 민주주의 등의 보편적 가치를 전제로 하고 있다. 이러한 지구적 시민성은 특히 이 지구상에서 함께 살아가야 할 세계적 시민으로서 그 보편적 가치나 윤리가 주어진다. 그러나 문제는 이러한 보편적 가치나 윤리가 현실적으로 헤게모니 국가나 지배계급의 이해관계를 정당화시키는 이데올로기가 아니라 진정하게 국가적 시민성과 지방적 시민성을 지지하고 또한 이를 통해 정당화될 수 있어야 한다는 점이다. 즉 지구적 시민성의 개념이나 이를 윤리적으로 지지하는 세계시민주의는 기본적으로 서구 자유민주주의 세계의 시민성을 전제로 하며, 여기서 세계란 국경을 초월하지도 않으면서 실제로는 서구세계의 제국주의의 이해관계를 반영한 것에 불과하다고 주장될 수 있다. “즉 세계시민성의 이상은 비서구 세계를 문명의 세계로 인도하는 것이 그들의 사명이라는 서구의 오랜 그러나 왜곡된 역사와 관련된다”고 할 수 있다(Pagden, 2000, 5).

일본에서 다문화사회로의 전환과 다문화공생 정책 및 담론과 관련된 논의에서 이러한 지구적 시민성과 세계시민주의가 어느 정도 논의되고 있는지는 불확실하지만, 예로 최근 철학적 논의에서 주요한 인물로 부각되고 있는 가라타니 고진(柄谷行人)의 저술들은 분명 이러한 상황에 대한 해석에 원용될 수 있다. 즉 그는 칸트에게 소급되는 ‘세계공화국’의 개념을 지구적 규모로 전개되는 전쟁, 환경파괴, 경제적 격차 등 인류가 안고 있는 과제를 해결할 수 있는 방안으로 제시한다. 이러

한 세계공화국(또는 세계정부, 세계국가, 세계거버넌스 등)의 구성가능성은 지구적 시민성의 실현을 전제로 하지만, 현실적으로 하나의 주권을 가진 세계정부의 구상은 실현가능하지도, 바람직하지도 않은 것처럼 보인다. 지구적 시민성의 보편적 이상은 공허한 세계공화국의 구성보다는 국가적 시민성에 반영되어 이의 실현을 통해 구현되며 또한 (재)유의화될 수 있어야 할 것이다. 또한 지구적 시민성은 결국 국지적 시민성을 규범적으로 지지하고 또한 이를 통해 실천적으로 (재)구성될 때만 그 의미를 가진다고 할 수 있다. 이러한 점에서 하비(Harvey, 2000, 557; Harvey, 2009)는 “지리적 특이성이 상실된 세계시민주의는 추상적이고 소외된 이성으로 남게 된다. ……[그러나 역으로] 세계시민주의적 전망에 의해 고취되지 아니한 지리학은 단순히 이질적 서술이거나 또는 약자를 지배하기 위한 권력의 수동적 도구”가 될 것이라고 주장한다. 즉 세계시민주의가 결여된 국지적 시민성도 문제이지만, 지리적 차이와 장소 또는 생활공간의 특이성을 인식하지 못한 세계시민주의적 견해도 비판된다. 지구·지방적 시민성은 바로 이러한 점에서 세계시민주의에 내포된 지구적 시민성의 보편적 가치나 윤리를 반영하는 한편, 장소 특정적이고 생활공간에 실질적으로 근거를 둔 국지적 시민성 간의 변증법을 전제로 한다.

## 5. 결론

지역 간 경제의 상호의존성을 치밀화·통합시켜 나가는 지구화 과정과 교통통신기술의 발달로 추동되고 있는 초공간적 이동성은 국민국가의 영토 경계가 와해된 것은 아니라고 할지라도, 국경을 가로질러 초국적 이주자들을 급속히 증대시키고 있다. 이에 따라 개별 국가들은 배타적 정치 공동체로서 동질성을 지속시키기 어렵게 되었고, 이로 인해 국민국가의 형식적 시민성을 벗어나서 다문화적 시민성에 관한 논의가 새롭게 전개되게 되었다. 시민성에 관한 새로운 논의들은 시민성을 공민적, 정치적, 사회적 시민성으로 구분하거나 자유주의/공동체주의에 근거한 이론적 논쟁을 유발하기도 했으며, 또한 국민국가에 근거한 시민성의 한계에서 벗어나 다문화적 또는 탈(초)국가적 시

민성을 대안으로 제시하기도 했다. 이러한 논의들을 검토해 보면, 시민성은 개인이나 공동체 어느 한 측면에 우선적으로 근거를 두고 개념화되기 보다는 개인과 공동체 간의 관계 및 공동체 구성원들 간의 관계 속에서 (재)구성된다는 점이 강조될 수 있다. 또한 다문화사회에서의 시민성은 사회문화적 정체성과 대립되기보다는 상호관련적이며, 이에 관한 논의는 결국 기존의 시민성 개념에 함의된 보편성과 새로운 정체성에 함의된 차이 또는 특수성을 결합시키기 위한 노력으로 간주된다.

뿐만 아니라 시민성에 관한 새로운 논의들은 시민성의 개념에 함의된 공간적 측면을 소홀히 하고 있다는 점이 지적된다. 사실 고대 그리스시대부터 ‘공적 공간’에 근거를 둔 시민성의 개념은 명시적으로 공간적 함의를 내포하고 있었으며, 근대적 국민국가에서의 시민성 역시 ‘영토’에 근거를 두었고, 이러한 국가적 시민성을 벗어나고자 하는 새로운 시민성의 개념도 탈국가적 지구 공간 또는 국지적 장소 공간을 전제로 하고 있다. 이러한 점에서 시민성의 개념에는 다양한 공간적 요소들, 즉 위치/이동, 장소 및 공적/사적 공간, 경계/영토, 흐름/네트워크, 층위/규모 등이 포함되어 있다는 점이 제시될 수 있다. 또한 새로운 시민성의 개념은 국가-영토의 한 층위 또는 규모에 근거를 둔 국가적 시민성을 능가하여 지구적, 지방적 시민성으로 확장되고 있지만, 이는 어느 하나의 공간적 층위로 이행했다기보다는 다규모적으로 재구성된다는 점이 주장된다.

최근 다문화사회로 전환하고 있는 일본 역시 시민성에 관한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 일본의 중앙정부는 기존의 국민국가적 전통 하에서 단일인종·단일문화의 정체성을 반영한 국가적 시민성을 유지하기 위하여 외국인 이주자들의 유입을 엄격히 통제하고자 한다. 그러나 지역사회에서 점점 증가하고 있는 외국인이주자들의 정착을 지원하고 이들의 권리를 보장하기 위하여 국지적 시민성의 개념이 적극적으로 제시되고 있다. 이러한 국지적 시민성의 보장 또는 요구는 중앙정부가 유지하고자 하는 국가적 시민성에 대한 중대한 도전으로 인식되었지만, 지역사회의 생활공간을 공유하는 일본인 주민들과 외국인 주민들이 다문화적 정체성을 재구성하면서, 진정하게 공생적 삶을 살

아갈 수 있도록 할 것이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 국지적 시민성에 대한 지나친 강조는 두 가지 중요한 문제, 즉 국지적 시민성을 사회문화적 실질적 시민성으로 간주하고 국가적 정치적 형식적 시민성과 분리시키는 문제, 둘째 국지적 시민성을 장소-특정적 경험적 시민성으로 설정하고 지구적(또는 탈·초국가적) 보편적 시민성과 분리시키는 문제를 안게 된다.

이러한 문제들을 해소하기 위하여, 지방적, 국가적, 지구적 시민성이 상호관련적으로 연계된 다 규모적 지구·지방적 시민성의 개념을 제시하고자 한다. 지구·지방적 시민성의 개념 속에서, 형식적, 영토정치적 가치(또는 정체성)에 기반을 둔 국가적 시민성은 외국인 이주자들에 대한 통제와 억압적 기제로 작동할 수 있지만, 여전히 지방적 시민성을 지원하고 지구적 시민성을 구현하기 위해 중요성을 가지는 것으로 인정될 수 있다. 지방적 시민성은 실질적, 장소경험적 가치를 반영하며 국가에 의한 실질적 보장과 제도화 요구를 통해 국가적 시민성과 관련되며, 지구적 시민성에 의해 규범적으로 정당화되면서 이를 다시 실천적으로 정당화시키게 된다. 보편적, 세계시민적 가치를 함의하는 지구적 시민성은 국가적 시민성을 통해 실현되며 이에 의해 (재)유의화되며, 또한 지방적 시민성에 내재된 장소-특정성이 보편적 가치와 결합되도록 하면서 또한 이러한 지방적 시민성의 실천을 통해 (재)정당화되는 것으로 이해된다.

이와 같은 지구·지방적 시민성의 개념은 지방적, 국가적, 지구적 시민성을 상호관련적 다규모적으로 포용한다. 최근 논의되고 있는 세계시민주의는 어떤 의미에서 이데올로기로서의 다문화주의의 한계를 크게 벗어나지 못한 것처럼 보이지만, 세계시민적 윤리는 어원적으로 보편적 세계(cosmos)와 공적 공간에서의 시민(polis)을 동시에 함의하며, 이에 관한 논의는 고대 그리스 철학의 스토아 학파와 근대 철학의 칸트에게까지 소급된다. 장소특정적 차별성을 지나치게 강조하는 국지적 시민성의 개념도 문제지만, 정체성과 권리 행사가 사회공간적으로 차별화되고 있다는 점을 무시한 보편적 시민성의 개념도 문제라고 할 수 있다. 지구·지방적 시민성은 학문적으로 보편성과 특수성을 변증법적으로 포용하는 세계시민주의의 새로운 견

해를 가능하게 할 것이며, 또한 현실적으로 일본의 다문화공생 정책과 담론 그리고 국지적 시민성에 관한 논의에 내재된 문제들을 해소하기 위한 방안으로 제시된다.

## 주

- 1) 예로 '도시와 시민성'을 주제로 한 <International Journal of Urban and Regional Research>(1996년) 특집호, '시민성과 도시'를 주제로 한 <Urban Geography>(2003) 특집호, 그리고 '시민성의 지리학'을 주제로 한 <Space and Polity>(2005)의 특집호 등을 들 수 있다.
- 2) 이에 관한 논의로 Rogers(1998) 참조 그는 시민성의 공간에 관한 구체적 내용을 서술하면서 영토의 규모와 시민성, 네트워크와 흐름, 공간(공적 공간), 차이와 장소 등으로 나누어 설명하고 있다. 또한 시민성과 직접 관계는 없지만, Jessop et al(2008)은 사회공간적 관계를 이론화하기 위한 기본 요소로서 장소, 영역, 네트워크, 스케일(규모)를 제시했으며, 박배균(2009)은 이를 초국가적 이주와 정착에 대한 공간적 접근의 4가지 주요 차원으로 원용하였다는 점을 참조할 수 있다.
- 3) 이러한 점에서, 지역사회에서 활동하는 풀뿌리 지원 집단과 NGOs들은 "이주과정을 통해 시민성 권리를 증대시키고자 하는 이주자들은 비차별적이고 [동등하게] 접근가능한 시민성 권리에 대한 심각한 제약에 맞서 효과적으로 타협할 수 있는 전략을 찾아야 하는 압박을 받게 된다"고 주장된다(Roberts, 2000).

## 문헌

- 김남국, 2005, 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론, 국제정치논총, 45(4), 97-121.
- 박배균, 2009, 초국가적 이주와 정착에 대한 공간적 접근: 장소, 영역, 네트워크, 스케일의 4가지 공간적 차원을 중심으로, 한국지역지리학회지, 15(5), 616-634.
- 양기호, 2006, 지방정부의 외국인대책과 내향적 국제화, 한국지방자치학회보, 18(2), 67-85.
- 최병두, 2009a, 다문화공간의 형성과 지구·지방적 윤리, 한국지역지리학회지, 15(5), 635-654.
- 최병두, 2009b, 일본의 다문화공생 정책과 지역사회의 지원 활동: (1) 추진과정과 지역 현황 - 오사카와 히로시마의 사례를 중심으로, 국토지리학회지, 43(4), 699-721.
- 최병두, 2010a, 일본의 다문화공생 정책과 지역사

- 회의 지원 활동: (2) 지자체 다문화공생 거버넌스 - 오사카와 히로시마의 사례를 중심으로, 국토지리학회지, 44(2), 143-165.
- 최병두, 2010b, 일본 '다문화공생' 정책과 지역사회의 지원 활동: (3) 지역사회 단체들의 지원 및 자조 활동 - 오사카와 히로시마의 사례를 중심으로, 국토지리학회지, 44(3), 301-325.
- 최병두, 2011, 일본 외국인 이주자의 다규모적 정체성과 정체성의 정치, 공간과 사회(근간).
- 柄谷行人, 2006, 世界共和國, 岩波新書; 가라타니 고진 저, 조영일 옮김, 2007, 세계공화국으로: 자본=네이션=국가를 넘어서, 도서출판 b.
- 總務省, 2006, 多文化共生の推進に關する研究會 報告書: 地域における多文化共生の推進に向けて.
- 坂本義和, 1984, 地方の國際化 長州一二他, 自治體の國制交流, 東京, 學陽書房.
- Agnew, J., 1994, The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory, *Review of International Political Economy*, 1, 53-80.
- Beck, U., 2002, The cosmopolitan society and its enemies, *Theory, Culture and Society*, 19(1-2), 17-44.
- Befu, H., 2001, *Hegemony and Homogeneity: An Anthropological Analysis of Nihonjinron*, Melbourne, Trans Pacific Press.
- Castells, M., 2006, *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- Castles, S., 1997, Multicultural citizenship: A response to the dilemma of globalisation and national identity?, *Journal of Intercultural Studies*, 18(1), 5-22.
- Garcia, S., 1996, Cities and citizenship, *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(1), 7-21.
- Habermas, J., 1999, *The Inclusion of Others*, Cambridge: MIT Press.
- Harvey, D., 2000, Cosmopolitanism and the banality of geographic evils, *Public Culture*, 12(2), 529-564.
- Harvey, D., 2009, *Cosmopolitanism and Geographies of Freedom*, Columbia Univ. Press.
- Heater, D., 1990, *Citizenship: the Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Longman, London.
- Hussain, Y. and Bagguley, P., 2005, Citizenship, ethnicity and identity: British Pakistanis after the 2001 'riots', *Sociology*, 39(3), 407-425.
- Jessop, B., Brenner, N. & Jones, M. 2008, Theorizing Socio-Spatial Relations, *Environment and Planning D: Society and Space* 26(3): 389-401.
- Joppke, C., 2010, *Citizenship and Immigration*, Polity Press, London.
- Kibe, T., 2006, Differentiated citizenship and ethnocultural groups: a Japanese case, *Citizenship Studies*, 10(4), 413-430.
- Kofman, E., 1995, Citizenship for some, but not for others: spaces of citizenship in contemporary Europe. *Political Geography*, 14, 121-37.
- Kurtz, H. and Hankins, K. 2005, Guest editorial: geographies of citizenship, *Space and Polity*, 9(1), 1-8.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press; 장동진 외 역, 2010, 다문화주의 시민권, 동명사.
- Kymlicka, W. and Norman, W., 1994, Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory, *Ethics*, 104, 352-381.
- Leiner, H. and Ehrkamp, P., 2006, Transnationalism and migrants' imaginings of citizenship, *Environment and Planning A*, 38, 1615-1632.
- Lu, C. and Menju, T., and Williams, M., 2005, Japan and 'the other': reconceiving Japanese citizenship in the era of globalization, *Asian Perspective*, 29(1), 99-134.
- Marshall, T. H., 1963, *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heinemann, London.
- Nagel, G., 2004, Questioning citizenship in an 'age of migration', in O'Loughlin, J., Staeheli, L., and Greenberg, E. (eds), *Globalization and its Outcomes*, Guilford Press, New York, 231-256.

- Pagden, A., 2000, Stoicism, cosmopolitanism and the legacy of European imperialism, *Constellations*, 7(1), 3-22.
- Painter, J., 2002, Multi-level citizenship, identity and regions in contemporary Europe, in Anderson J.(ed), *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, London and New York, 93-110.
- Painter, J., 2008, European citizenship and the regions, *European Urban and Regional Studies*, 15(1), 5-19.
- Painter, J. and Philo, C., 1995, Spaces of citizenship: an introduction, *Political Geography*, 14(2), 107-120.
- Pak, K. T., 2001, Towards local citizenship: Japanese cities respond to international migration, Working Paper 30, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California - San Diego.
- Pak, K. T., 2006, Cities and local citizenship in Japan: overcoming nationality?, in Tsuda, T. (ed), *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, Lanham, Lexington Books, 65-96.
- Purcell, M., 2003, Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 564-590.
- Purvis, T. and Hunt, A., 1999, Identity versus citizenship: transformations in the discourses and practices of citizenship, *Social and Legal Studies*, 8(4), 457-482.
- Roberts, G., 2000, NGO support for migrant labor in Japan, in M. Douglass, & G. Roberts (eds.), *Japan and global migration* London: Routledge, 275-300.
- Rogers, A., 1998, The spaces of multiculturalism and citizenship, *International Social Science Journal*, 50, 201-213.
- Roudonotof, V., 2005, Transnationalism, cosmopolitanism and glocalization, *Current Sociology*, 53(1), 113-135.
- Siddle, R., 2003, The limits of citizenship in Japan: multiculturalism, indigenous rights and the Ainu, *Citizenship Studies*, 7(4), 447-462.
- Smith, S.J., 1989, Society, space and citizenship: a human geography for the 'new times'? *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS. 14, 144-156.
- Solomos, J., 2001, Race, multi-culturalism and difference, in Stevenson, N.(ed.), *Culture and Citizenship*, Sage, London, 198-211.
- Staeheli, L.A., 1999, Globalization and the scales of citizenship, *Geography Research Forum*, 19, 60-77.
- Staeheli, L.A., 2003, Introduction: cities and citizenship, *Urban Geography*, 24(2), 97-102.
- Staeheli, L.A. and Clarke, S.E., 2003, The new politics of citizenship: structuring participation by household, work, and identity, *Urban Geography*, 24(2), 103-126.
- Surak, K., 2008, Convergence in foreigners' rights and citizenship policies? A look at Japan, *International Migration Review*, 42(3), 550-575.
- Tarumoto, H., 2003, Multiculturalism in Japan: citizenship policy for immigrants, *International Journal on Multicultural Societies*, 5(1), 88-103.
- Tsuda, T.(ed), 2006, *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, Lanham, Lexington Books.
- Turner, B. S., 2001, Outline of a general theory of cultural citizenship, in Stevenson, N.(ed.), *Culture and Citizenship*, Sage, London, 11-32.

(접수: 2011.2.20, 수정: 2011.3.18, 채택: 2011.4.15)