

현대 일본의 이주 정치: 이주자 참정권 문제를 중심으로

이충훈*

【요약】

이 글은 일본에서의 전후 이주 정치의 메카니즘을 규명하고, 1989년부터 시작되어 현재에 이르기까지 일본에서의 이주 문제에 있어서 중심적인 이슈인 이주자 참정권 문제를 중심으로 현대 일본의 이주 정치의 역동성과 주요 균열 구조, 그리고 재일 코리언들의 정치적 정체성의 문제에 관하여 논구하고자 한다. 물론 이주자 참정권 문제는 국제 이주와 관련된 다양한 이슈중의 하나일 뿐이다. 그러나 여타의 이슈들과는 달리, 이주자의 참정권 문제는 현대 일본의 이주 문제 가운데 가장 큰 반향을 불러일으켰고, 이런 의미에서, 현대 일본의 이주 정치의 역동성과 주요 균열 구조, 그리고 이주자 그룹의 정치적 정체성을 이해할 수 있는 시금석을 제공한다. 이 글에서는 '경로 추적'의 방법을 사용하여 이주자 참정권 문제의 인과적 전개와 그 속에서의 다양한 행위자들의 입장 및 이주자들의 정치적 정체성을 '관계적'으로 분석함으로써 현대 일본에서의 이주정책과 제도화의 함의를 이주 정치의 관계적 틀(동화와 배제) 속에서 이해하고자 한다.

【주제어】 일본, 현대 이주 정치, 외국인 참정권, 재일 한국·조선인, 동화 (반동화, 카운터 동화)

* 미국 뉴스쿨(New School for Social Research) 정치학과 박사과정 수료

I. 서론

1980년대 후반이래, 일본으로의 국제이주는 그 규모와 다양성에 있어서 빠르게 증가해 왔다. 1985년에 8백 5십만명이었던 외국인 등록자 수는 2008년에는 2천 2백만명을 상회하고 있다. 그러나 무국적자나 등록되지 않은 불법 체류자를 감안한다면, 일본에서의 국제이주자의 규모는 이보다 더 많을 것으로 추정할 수 있다. 또한 국제 이주자의 출신지의 다양성 역시 빠르게 증가해 왔다. 기존의 제일 한국·조선인에 더하여, 중국, 대만, 한국, 필리핀, 라틴 아메리카 (특히, 브라질 및 페루), 미국, 중동 (특히, 이란)에 이르기까지 전세계의 모든 지역의 사람들이 일본으로 이주해왔다([부록] 참조).¹⁾

이러한 “일본의 두 번째 개항”(the second opening of Japan)²⁾은 일본의 근현대

- 1) 일본에서의 이러한 현대 국제 이주의 빠른 증가는 츠다(Takeyuki Tsuda)와 코넬리우스(Wayne A. Cornelius)가 적절하게 명명한 ‘외국인 노동 수요의 구조적 배태성’과 밀접하게 관련되어 있다. Takeyuki Tsuda, “Japan: Government Policy, Immigrant Reality” in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd edition, eds. Wayne A. Cornelius et al.(Stanford University Press, 2004), 447. 또한 Takeyuki Tsuda, “The Permanence of ‘Temporary’ Migration: The ‘Structural Embeddedness’ of Japanese-Brazilian Workers in Japan,” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 58, No. 3(1999)과 Keiko Yamanaka, “New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan,” *Pacific Affairs*, Vol. 66, No. 1(1993)을 참조. 일본 산업 구조의 변화와 저임금 노동력의 필요, 3D 업종에서의 구인난, 낮은 출산율과 고연령 사회로의 진입, 그리고 젊은 세대의 취업 기피 현상은 이러한 ‘외국인 노동 수요의 구조적 배태성’을 공고히 해 온 주요 요인들로 간주되고 있다.
- 2) 이 표현은 존 리(John Lie)의 *Multi-Ethnic Japan*의 첫 번째 장의 제목이기도 하다. 반면에 ‘일본의 첫 번째 개항’은 메이지 유신(1868)으로 볼 수 있다. 메이지 유신 이후, 일본의 근대 국가 형성과정과 제국적 팽창은 아이누, 부락구민, 오키나와인 등의 일본내의 마이너리티의 그룹 형성의 기원이자, 동시에 제일 한국·조선인의 형성의 기원으로 평가할 수 있다. 존 리에 따르면, 이러한 두 번째 개항은 일본의 비공식적 노동 시장에서 일종의 문화혈통적 위계 질서를 형성하고 있기도 한데, 그러한 위계 질서 속에서 일본인 노동자들이 맨 윗 단계에, 제일 한국·조선인과 부락구민 노동자들이 중간 단계에, 그리고 새로운 이주 노동자들이 맨 아랫 단계에 위치하고 있다. 이러한 점에서 그는 현대의 문화혈통적 위계 질서가 대동아 공영권의 문화혈통적 위계질서를 재구성하고 있다고 주장한다. John Lie, *Multi-Ethnic Japan*(Harvard University Press, 2001), 12.

이주 역사에서 산출된 다양한 문제들을 조망할 새로운 기회를 제공하고 있다. 2010년 외국인 인권법 연락회가 편집, 출간한 일본의 『외국인·민족적 마이노리티 인권백서』에 따르면, 일본에 거주하는 현재의 외국인 문제는 크게 6가지 범주로 구분할 수 있다. 여기에는 해결되지 않은 전후 보상의 문제³⁾, 고용위기와 노동력 도입의 문제, 인종주의와 인종차별의 문제, 아동의 교육권 문제, 인권의 법제도화 문제, 그리고 국제인권기준의 문제가 포함되어 있다.⁴⁾

일본의 근현대 이주 역사에서 산출된 이러한 다양한 문제들은 그 대부분이 국가에 의하여, 특히 국가의 이주 정책을 통하여 구성되어 온 것이다. 국가의 이주 정책은 이러한 수용을 결정할 뿐만 아니라, 어떠한 이주자를 어떻게 수용할 것인가, 그리고 궁극적으로는 어떠한 이주자를 이주국의 국적과 결부된 ‘시민’으로 인정할 것인가의 문제들을 포함한다. 이주 정책을 산출하고, 제도화하며, 그것을 실행한다는 점에서, 이주 정책은 이주자의 삶뿐만 아니라, 이주자들과 이주국의 사회와의 관계를 구성하는데 핵심적인 역할을 수행한다. 이러한 국가 중심적 접근은 현재 일본에 거주하고 있는 외국인 문제를 구성하는데 있어서도 핵심적이다. 또한 외국인 인권법연락회가 제기한 문제들은 일본의 이주 정책이 만들어온 역사적 산물로 이해할 수 있다.

동질적인 일본 ‘민족’이라는 신화의 구성적 과정이기도 했던 전후 일본의 배타적인 이주 정책의 형성과 발전은 외국인에 대한 차별을 제도화하고, 정치적·사회적으로 그러한 차별을 묵인하며, 이주자와 일본 사회와의 관계를 인종적·민족적 차별 관계로 정립하는데 기여해왔다. 그리고 이러한 문제에는 재일 한국·조선인이 역사적으로나 현대에 있어서나 중심에 있다할 것이다.

그러나 국가가 이주 정책을 통하여 그러한 차별들을 구성해왔다고 하는 것은 동어반복(tautology)일 것이다. 문제는 “왜 국가가 그렇게 행위하는가를

3) 여기에는 위안부 문제와 조선인 강제동원 및 그 희생자의 유골 문제, 한일회담의 문서공개 문제와 사할린의 한국인에 대한 보상문제, 피폭자 문제와 교토 우토로(ウトロ)의 재일 조선인 집단 거주지역 문제, 그리고 고령자 연금 문제 등을 중심으로 한 전후 보상의 문제 등이 포함되어 있다.

4) 外國人人權法連絡會 編, 『外國人・民族的マイノリティ人権白書』(明石書店, 2010).

설명하는 것이다. 특정한 국가 정책은 역사적으로 배태되어 있으며, 이데올로기를 반영하고, 지배적인 정치적·경제적 요구에 의해 제약되며, 저항에 대응한다. 어떠한 환경에서 이러한 특정한 요소들 각각이 핵심적인 역할을 하는가, 그리고 그 결과는 어떠한가?”⁵⁾

이러한 질문들은 이주 정책의 형성이 그 역사성, 이데올로기, 지배적인 정치적·경제적 이해(interest), 그리고 이주자의 저항 등의 다면적 변수들로 이루어졌다는 점을 지적한다. 또한 동시에 이주국의 주류 사회뿐만 아니라 이주자 그룹내에서도 그것의 역사성, 이데올로기, 정치적·경제적 이해와 이주자의 저항에 대한 서로 다른 조합으로 구성된 복수의 정치적 세력이 존재해 왔음을 의미한다. 이러한 서로 다른 정치적 세력들은 특정한 환경에서 특정한 요소들의 다양한 조합을 통해 자기 자신을 구성하고, 이와는 다른 조합으로 구성된 정치적 세력과 대립한다. 이러한 과정을 통해, 어떠한 이주자를 어떻게 수용할 것인가와 궁극적으로는 어떠한 이주자를 시민으로 인정할 것인가에 대한 문제를 중심으로 하는 이주 정책이 구성된다. 그리고 이러한 이주 정책과 문제를 둘러싼 이러한 정치적 세력들의 대립 및 연합의 구성과 재구성, 이러한 과정 속에서의 이주자들의 대응과 서로 다른 정치적 실천들을 ‘이주 정치’라고 명명할 수 있다.

일본에서의 이러한 ‘이주 정치’는 일본의 정치적 지배 연합내에서의 동화와 반동화(反同化), 그리고 재일 한국·조선인 그룹들의 동화적, 반동화적, 그리고 카운터(counter) 동화적인 정치적 실천들로 표상될 수 있다.⁶⁾ 지배 연합내에서의 동화와 반동화의 균열은 한국·조선인 이주자들이 일본인이 될 수 있는가에 있다. 양자 모두, 일본인이 한국·조선인 이주자들에 비해 인종적으로 우월하고 민족적으로 차이가 있다는 점에 동의하지만, 동화의 경우 정치·문화적 동질화를 통해 한국·조선인도 일본인과 동일한 수준이 될 수 있고, 따라서 일본인과 동일하게

5) Anthony Marx, *Making Race and Nation*(Cambridge University Press, 1998), 2.

6) 이러한 관점에서 제국주의 시대의 일본의 이주 정치를 분석한 것으로는 이충훈, 「일본 제국 시대의 이주의 정치: 조선인 이주자들의 참정권 사례를 중심으로」, 『한국이민학』 제1권 제1호(2010) 참조.

취급될 수 있다는 이데올로기에 근거한다. 이러한 이데올로기를 통하여 한편으로는 지배 연합내에서 정치적 헤게모니를 확보하고, 다른 한편으로는 한국·조선인 이주자 그룹과의 연합을 구성함으로써 이주 정치에서의 포괄적인 지배 연합을 재구성한다. 반면에 반동화의 경우, 문화적 동질화의 불가능성과 한국·조선 이주자들의 인종적 후진성을 고정시킨다. 이러한 입장에 따르면, 이주자들은 일본 사회로부터 철저히 격리되어야 하고, 가능하면 송환되어야 한다.

재일 한국·조선인 이주자 그룹 역시 일본의 제국주의 시대부터 동화와 반동화, 그리고 카운터 동화의 균열을 보여주고 있다. 이주자 그룹 내에서의 동화는 일본의 지배 연합 내부에서의 동화와 일맥상통한다. 이는 일본의 지배 연합 내부의 동화 세력과 마찬가지로 한국·조선인 이주자 그룹 내부에서 동화를 매개로 하여 헤게모니를 확대하는 전략과 관련되어 있다. 반면에 반동화의 경우, 원거리 민족주의(long-distance nationalism)를 바탕으로 한 이주자의 정치, 문화적 정체성을 발전시키면서, 동화에 저항해 왔다. 마지막으로 카운터 동화적인 정치적 실천은 동화적 정책과 담론에서 간과하거나 그 한계속에서 억압받고 있는 이주자들의 사회적, 문화적, 정치적 삶에 대한 차별을 철폐하고 그것을 극복하고자 하는 다양한 실천들로 구성되어 있다.

1989년부터 시작되어 현재에 이르기까지 일본에서의 이주 문제에 있어서 중심적인 이슈 중의 하나인 외국인 참정권 문제는 이러한 현대 일본의 이주 정치의 역동성을 전후 일본의 이주 정치의 발전과 재일 한국·조선인 이주자 그룹의 ‘정치적 정체성’들 속에서 이해하는 데 중요한 사례를 제시한다. 실제로, 외국인 참정권 문제는 현대 일본의 이주 정치속에서 가장 큰 반향을 불러일으켰으며, 2000년 일본 의회에서 입법화가 거부되었음에도 불구하고, 그 전개 과정은 다양한 행위자들—이주자 그룹들, 법원, 정당, 지방 정부, NGO, 일반 시민—이 참여하고, 그것에 대한 입장을 표명했던, 그리고 이런 의미에서 일본의 이주 정치에서 어떠한 정치적 균열이 있는가, 이주 그룹의 ‘정치적 정체성’들은 무엇인가를 보다 분명하게 파악할 수 있는 이례적인 기회를 제공해왔다.

이 글에서는 우선 이주자의 권리와 참정권의 현대적 의미를 간략하게 검토하

고, 전후 일본 사회의 두 가지 모델—동질적인 사회로서의 일본과 이질적인 사회로서의 일본—을 살펴봄으로써 현대 일본의 이주 정치 패러다임과 제도화의 함의를 논구할 것이다. 마지막으로 외국인 참정권 문제의 경로를 ‘과정 추적’(process tracing)을 통해 파악함으로써 현대 일본의 이주 정치의 구체적인 동학을 규명하고, 일본에서의 외국인 참정권의 (비)제도화의 정치적 의미와 재일 한국·조선인의 다양한 정치적 정체성들의 함의에 대해 논의하게 될 것이다.

II. 이주자의 권리와 참정권:

현대의 권리적 전환과 일본에서의 한계

1. 이주자의 권리: 권리적 전환과 일본

1960년대 후반부터 증가하기 시작한 전세계적인 이주의 물결은 난민을 포함한 국제 이주자들, 즉 그들이 이주한 국가에서 비시민권자로 간주되는 사람들에게 대한 권리의 향상을 수반해왔다. 다양한 국가에서 비시민권자에 의해 부여된 이러한 권리는 벤하비브에 따르면 네 가지의 권리 항목으로 분할하여 파악할 수 있다.⁷⁾ 여기에는 인권과 시민적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리, 정치적 권리가 포함되어 있다. 각각의 권리는 아래의 [표-1]에서 살펴볼 수 있듯이 일련의 항목으로 구성되어 있다.

7) Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*(Cambridge University Press, 2004), 158-161.

[표-1] 비시민권자의 권리와 그 항목

권 리	항 목
인권/시민적 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 삶과 자유 • 재산의 보호 • 공정한 법 절차 • 결사의 권리 • 언술과 견해의 자유
사회적 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 단체교섭권과 노동조합에 대한 권리 • 노령연금 • 실업수당 • 건강보험 • 주택/차일드 케어(child care)/ 교육보조
문화적 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 이주자들의 언어로의 학교 교육 • 이주자들의 문화 및 예술에 대한 보조
정치적 권리	<ul style="list-style-type: none"> • (피)선거권 • 정치적, 시민적, 문화적 결사를 결성할 권리 • 군대에 참여할 권리

※ 출처: Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*(Cambridge University Press, 2004), 158-161.

이주자들에 대한 이러한 권리의 신장은 2차 세계대전 이후에 서로 다른 수준에서 전개된 권리 주장에 근거하고 있다. 한편으로 2차 세계대전 이후 급속하게 산출되기 시작한 난민은 국제 사회에서의 인권에 대한 관심과 인권 레짐을 구성하는 데 공헌하였다. 다른 한편으로 흑인의 시민적 권리 주장과 토착민(indigenous people)의 고유한 문화와 삶의 공간에 근거한 권리 주장은 주요 이주국(미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등)에서 소수 그룹들의 권리 신장에 공헌해왔다. 이러한 권리론적 전환을 통해서 한편으로는 근대 민족 국가 체제하에서 당연시해왔던 국적과 권리 혹은 시민권의 강고한 결합이 의문시되기 시작하였으며, 다른 한편으로는 인종주의에 의해 형성되었던 국적과 권리간의 갭(gap)이 드러나고 수정되기도 하였다.

일본에서의 이주자들에 대한 차별과 그러한 차별을 극복하려는 노력에 대한 평가 역시 이러한 권리적 전환과 밀접하게 관련되어 있다. 예를 들어, 국제인권 레짐은 일본에서의 이주자들의 권리, 특히 인권과 거주권 및 사회권을 보장하는데 기여하였다. 국제인권레짐은 직접적으로 일본 법체계와 국가 행위자들(특히, 법무성과 외무성, 그리고 후생노동성의 행위자들)을 변화시키고 NGO와 마이너리티 그룹 및 이주자 그룹에게 사회운동의 정당성을 제공하기도 하였다.⁸⁾

다른 한편으로 지역, 특히 이주자들이 집중적으로 거주하는 지역에서의 이주자들의 사회적·정치적 통합의 노력 역시 전개되어왔다. 지방 정부의 역할을 강조하는 이러한 이론적·실천적 입장에 따르면, 이주자들의 권리 신장은 일본 정부의 정책 보다는 현장에서 직접 이주자들과 직접 상대하는 지방 정부와 그 행위자들, 그리고 지역의 NGO와 이주자 그룹의 역할에 기인한다. 지역에 거주하는 ‘주민’으로서 동등한 권리를 부여해야 한다는 이념에 기초한 이러한 지역 정치는 지역 차원에서 이주자들에게 사회적인 복지 혜택을 부여하고, 노동 문제를 중재하며, 외국인 시민 대표자 회의 등을 통하여 지방 정치에의 참여를 보장하고, 나아가 재일 외국인의 주민 자치로 발전해왔다.⁹⁾

8) Yuji Iwasawa, “Legal Treatment of Koreans in Japan: The Impact of International Human Rights Law on Japanese Law,” *Human Right Quarterly*, Vol. 8, No. 2(1986); Amy Gurowitz, “Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State,” *World Politics*, Vol. 51, No. 3(1999); Amy Gurowitz, “Looking Outward: International Legal Norms and Foreigner Rights in Japan” in *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, ed. Takeyuki Tsuda(Lexington Books, 2006).

9) Katherine Tegtmeier Pak, “Foreigners are local citizens, too: local governments respond to international migration in Japan” in *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, eds. Mike Douglas and Glenda S. Roberts(University of Hawaii Press, 1999); Katherine Tegtmeier Pak, “Cities and Local Citizenship in Japan: Overcoming Nationality?” in *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, ed. Takeyuki Tsuda(Lexington Books, 2006); 樋口直人, “對抗と協力: 市政決定メカニズムのなかで,” 宮島喬 編, 『外国人市民と政治参加』(有信堂高文社, 2000); Terry MacDougall, “Towards Political Inclusiveness: The Changing Role of Local Government” in *Local Government Development in Post-War Japan*, eds. Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, Ikuo Kume(Oxford University Press, 2001); Yasuo Takao, “Foreigners’ Rights

마지막으로 이주 그룹, 특히 재일 한국·조선인 이주자 그룹과 이주자 지원단체 역시 일본에서의 이주 문제를 해결하기 위한 이론적·실천적 시도에서 주도적인 역할을 수행해왔다. 특히 전자는 재일 코리언의 행동주의¹⁰⁾ 혹은 “비시민권자의 시민적 권리 운동”¹¹⁾이라고 불리는 다양한 사회운동을 통해, 일본에서의 이주 문제와 차별의 문제를 제기하고, 그러한 문제들을 해결하기 위한 지속적인 노력 속에서 재일 한국·조선인의 권리를 확장해 왔다는 것이다. 반면에 이주자 지원단체, 특히 불법 이주자들을 지원하는 NGO와 시민단체들은 국가와 이주자 그룹으로부터 배제된 불법이주자들에 대한 연대와 다양한 사회적 서비스의 제공을 통해서 ‘결사적 행동주의’(associative activism)를 발전시키면서, 일본의 민주주의에 공헌해 오기도 하였다.¹²⁾

그러나 이러한 논의들은 그 이론적, 실천적 함의에도 불구하고 재일 한국·조선인을 중심으로 한 이주자들의 권리의 획득이 권리의 상실과 동시에 진행되고 있다는 점을 간과한다. 예를 들어, 이시하라 신타로 동경 도지사와의 같은 극우 민족주의적인 외국인 배제론자들은 재일 한국·조선인과 ‘뉴커머’에 대한 혐오를 공공연히 표명하고 있을 뿐만 아니라, 실제로 이를 지방 정책에 반영해왔다. 이시하라 신타로는 조총련 학교에 대한 시 토지의 무상 임대를 철회하거나¹³⁾,

in Japan: Beneficiaries to Participants,” *Asian Survey* Vol. 43, No. 3(2003); 在日朝鮮人の生活と住民自治研究会 編, 『在日外国人の住民自治』(新幹社, 2007).

10) Hwa Ji Shin and Tsutsui Kiyoteru, “Constructing Social Movement Actionhood: Resident Koreans’ Activism in Japan since 1945,” *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 48, No. 4(2007).

11) Erin Aeran Chung, *Immigration and Citizenship in Japan*(Cambridge University Press, 2010).

12) Apichai W. Shipper, *Fighting for Foreigners: Immigration and Its Impact on Japanese Democracy*(Cornell University Press, 2008).

13) 이의 대표적인 사례로는 에다가와 초등학교 문제를 들 수 있다. 이시하라 신타로의 이러한 조총련계 학교에 대한 정책과는 달리, 에다가와 초등학교에 대한 시 토지의 무상 임대는 1960년대 후반부터 1970년대에 이르기까지 동경도지사를 역임한 미노베 류키치의 정책적 유산이라고 볼 수 있다. 미노베 류키치가 일본의 반체제 운동인 ‘혁신자치체’ 운동의 주도적인 인물이라는 점을 염두에 둔다면, 이시하라 신타로의 조총련계 학교에 대한 정책은 ‘혁신자치체’의 정책적, 제도적 유산을 제거한다는 정치적 의미를 지니고 있다. 또한 ‘혁신자

지방 공무원에 비시민권자를 채용하는 데 문제를 제기하기도 하였다.

이러한 이주자들의 권리의 상실은 새롭게 제도화된 이주자의 지위(status)에 따라 좀더 위계적으로 진행되고 있기도 하다. 예를 들어, 재일 한국·조선인이 중심이 된 사회운동을 통해 철폐되었던 외국인 지문 날인 제도는 최근에 테러에 대한 국가 안보라는 명목하에 부활하였는데, ‘특별 영주자’로 분류되는 재일 한국·조선인의 경우, 이러한 지문 날인에서 면제된 반면에, 그러한 지위에 있지 못한 모든 이주자들은 지문 날인의 대상에 포함되기도 하였다. 이러한 사실들은 ‘권리적 전환’의 이야기들이 일본의 ‘이주 정치’와 일본 정치의 지배 연합내의 ‘동화’와 ‘반동화’의 역할과 중요성을 간과해 왔다는 점을 시사한다.

2. 참정권

인구 이동, 자본, 투자, 노동 시장, 문화, 그리고 고도의 기술이라는 점에서 세계가 좀더 가까워짐에 따라, 이러한 통합의 과정을 민주적 가치와 양립하도록 정치적 규범을 창출하는 것은 긴박한 과제가 되었다. 자본과 노동이 이동할 수 있는 반면에, 정치적 권리가 이동할 수 없게 된다면 이주자들이 착취당할 가능성은 너무 크다. …… 궁극적으로 우리는 민주적 참여를 하나의 인권으로서 정의할 수 있다¹⁴⁾.

이주자에게 부여된 이러한 권리 항목 중 정치적 권리, 특히 참정권은 여타의 권리들-인권, 시민권, 사회적, 문화적 권리에 비하여 그 제도화의 수준은 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 한 연구자가 적절하게 지적했듯이, “오직 최근에만 거주 외국인인 정치적 권리를 획득해왔다. 심지어 오늘날에도 거주 외국인의 정치적

치체’에서 강조되었던 정치적 주체로서의 ‘주민’이라는 개념을 해체하고, 일본 극우파가 강조하는 ‘일본인’으로 재조직화하려는 의미 역시 포함하고 있다.

14) J. B. Raskin, “Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage,” *University of Pennsylvania Law Review*(1993), 141; Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*(Cambridge University Press, 2007), 61에서 재인용.

권리는 보편적인 것도 반드시 공고화되어 있는 것도 아니다”¹⁵⁾

물론, 정치참여의 관점에서 이주자들이나 비시민권자가 그간 이주국의 정치에 참여하지 않았다는 것은 아니다. 실제로 유럽의 경우, 이주자들은 지방 의회의 청문회나 의사결정 과정, ‘이웃 위원회’(neighborhood committees), 시 조례의 개정 등에 참여해왔다.¹⁶⁾ 미국에서는 공동체에 기초한 다양한 그룹들—노동 조합, 노동자 센터, 지원 및 사회 서비스 조직, 문화혈통적인 자발적 결사, 그리고 종교 단체 등—의 정치적 활동에 참여해왔다.¹⁷⁾ 또한 최근에 미국이나 프랑스에서 살펴볼 수 있듯이, 이주자들이나 비시민권자들은 대중 시위와 저항, 파업, 보이콧 등과 같은 정치적 활동에 참여해 왔을 뿐만 아니라, 정당이나 압력 단체, 문화 혈통적 공동체나 트랜스내셔널(transnational) 조직, 공간, 공동체 등에 주도적으로 참여하고 있기도 하다.

그러나 이러한 형태의 정치 참여와 활동 등은 종종 불완전하고 우연적이며 이주자들의 요구를 정치적으로 반영하는데 있어서도 많은 한계를 지니고 있다. 참정권이 없을 경우 정치가나 지방 정부, 정당 역시 이주자들의 관심이나 이해에 둔감할 수밖에 없으며¹⁸⁾, 따라서 정치 참여의 핵심인 책임성(accountability)을 보장하는 데 실패하는 경향이 있다. 이러한 정치적 책임성의 부재는 정치적 활동을 통해 분배되는 다양한 경제적, 사회적 서비스의 불공정한 분배를 촉진할 뿐만 아니라, 이주자들의 정치적 참여보다는 ‘통제’에 관심을 돌림으로써 민주주의에 대한 근본적인 위협으로 작용할 수 있다.

현대 국제 이주의 시대를 맞이하여, 전세계적으로 40여개 국가에서 이주자

15) David C. Earnest, “Neither Citizen Nor Stranger: Why States Enfranchise Resident Aliens,” *World Politics* 58(January 2006), 245.

16) Jean Tillie and Boris Slijper, “Immigrant political integration and ethnic civic communities in Amsterdam” in *Identities, Affiliations, and Allegiances*, eds. Seyla Benhabib, Ian Shapiro, and Danilo Petranović(Cambridge University Press, 2007), 213-214.

17) Janelle S. Wong, *Democracy’s Promise: Immigrants and American Civic Institutions*(The University of Michigan Press, 2006).

18) Yann Moulier-Boutang, “Resistance to the Political Representation of Alien Population: the European Paradox,” *International Migration Review* Vol. 19, No. 3(1985).

혹은 비시민권자에 대한 참정권을 부여하고 있지만, 국제 이주자의 증가와 이러한 정치적 책임성간의 갭은 빠르게 증가해왔다. 예를 들어, 국제 이주자의 수가 상대적으로 많은 전통적인 이주국—미국, 캐나다, 호주—에서 이주자 혹은 비시민권자의 참정권은 아직까지 제도화되어 있지 않고 있다. 미국의 경우 몇몇 지역에서 교육위원 선거 등에 비시민권자들의 참여를 허용하고 있기는 하지만, 이주자들의 정치적 참여를 위한 제도화의 범위는 극히 낮은 수준에 머물러 있다. 반면에, 이주자들이 정치 과정에 참여할 수 있는 시민권자가 되는 데 걸리는 시간은 갈수록 증가해왔다.

국제 이주와 정치적 책임성간의 갭을 확대시키는 또 다른 주요 원인 중의 하나로는 주요 이주국들의 이주 정책을 들 수 있다. 실제로 전통적인 이주국 뿐만 아니라 유럽 및 기타 지역의 대부분의 신흥 이주국에서의 최근 이주 정책의 특징은 최종적으로 시민권을 보장하는 국제 이주, 즉 이주 정책에서 앞문 정책(front door policy)으로 알려진 정책을 통해 이주자들을 받아들이기보다는 노동력의 수급을 목적으로 하는 뒷문 정책(back door policy)에 초점을 맞추고 있다.¹⁹⁾ 흔히 비이민 비자(non-immigration visa)로 알려진 노동 비자나 허가를 받고 입국하는 이주자들은 비자에 적용된 특정 기간 동안 이주국에서 일한 후에 궁극적으로는 모국으로 돌아가도록 디자인되어 있다. 비이민 비자를 통해 제도화된 이러한 관념은 이주자들을 참정권을 통한 정치 참여의 주체로서 파악하기보다는 이주국의 노동력의 필요와 그것을 위한 통제의 메카니즘 속에서 이해하는 경향이 있다.

1980년대부터 시작된 새로운 이주의 물결속에서 일본에서도 이주자와 정치적 책임성간의 갭은 가속화되어 왔다. 1989년부터 시작된 이주자들의 법적 소송과 정치적, 사회적 논쟁에도 불구하고 전통적인 이주국인 미국이나 캐나다 호주와

19) 국가의 이주 정책을 이러한 방식으로 구분한다면, 이주 정책은 앞문 정책(front door policy), 뒷문 정책(back door policy), 난민 정책(refugee policy)으로 세분할 수 있다. 이 중 국제 인권 레짐에 가장 영향을 많이 받는 것이 난민 정책인 반면에, 앞문 정책과 뒷문 정책은 국가의 상대적으로 높은 자율성에 기반해 있다.

마찬가지로 외국인의 참정권은 아직까지 제도화되지 못하고 있다. 그러나 동시에 일본의 경우, 다른 이주국과는 달리 소위 4세대 문제가 존재한다. 즉, 대부분의 이주국의 경우 세대를 거쳐 이주자들이 이주국에 정치적으로 통합되거나 속지주의의 원리를 통해 시민권자로서의 권리를 획득한 반면에, 전후 일본의 재일 한국·조선인의 경우 4세대에 이르기까지 이러한 정치적 통합에서 배제되어 왔다는 것이다.

이러한 일본의 현대적 상황은 일본의 제국주의 시대와 비교하면 흥미로운 질문을 제공하기도 한다. 실제로 제국주의 시대 일본으로 이주한 1세대의 경우, 그 중 일부가 참정권을 가지고 있었을 뿐만 아니라, 선거에 출마하기도 하였기 때문이다. 예를 들어, 1936년 선거의 경우에 41,829명의 조선인 이주자들이 투표권을 가지고 있었고, 1929년에서 1939년까지 187명의 조선인들이 지역 및 중앙 선거에 출마하여 이중 53명이 당선되기도 하였다. 심지어 박춘금은 일본 제국 의회 선거에서 두 차례에 걸쳐 당선되기도 하였다.²⁰⁾

그러나, 현대 일본의 이주자 참정권 논쟁에서 좀더 흥미로운 질문은 이주자 참정권에 대한 반대가 일본의 우익 정치인들뿐만 아니라 이주자 그룹으로부터도 제기되어 왔다는 점이다. 특히 조총련은 이주자 참정권 문제에 관하여 일관되게 거부권자(veto player)의 역할을 수행해왔다. 이는 비교적 관점에서도 이례적인 것이다. 이러한 사실은 이주자의 참정권 문제가 일본의 이주 정치에서의 균열 뿐만 아니라, 이주자 그룹간의 균열을 반영하고 있다는 점을 시사한다. 이러한 측면에서, 다음 장에서는 전후 일본 사회의 두 가지 모델—동질적인 사회로서의 일본과 이질적인 사회로서의 일본 모델—을 바탕으로 현대 일본의 이주 정치가 어떻게 구성되어 왔는지, 그리고 그 제도화의 함의는 무엇인지에 대하여 검토하게 될 것이다.

20) 마츠다 도시히코, 김인적 역, 『일제시기 참정권 문제와 조선인』(국학자료원, 2004); 이충훈, 「일본 제국 시대의 이주의 정치: 조선인 이주자들의 참정권 사례를 중심으로」.

Ⅲ. 전후 일본 사회의 두 모델: 동화와 반동화의 역동성과 비시민권 영역의 구성

제2차 세계 대전의 종언 및 일본 제국의 붕괴는 재일 조선인 이주자들에 대한 전전의 동화(assimilation)에 종언을 고하고 총체적인 배제의 시작을 고지하는 것이었다. 이러한 총체적인 배제는 한편으로는 법적 배제를 통해, 다른 한편으로는 직접적인 물리적 송환을 통해 관철되었다. 1947년 헌법은 메이지 헌법에서 명시한 신민이라는 일본인의 법적 규정을 민족 개념을 기초로 한 일본 국민으로 재규정함으로써 조선인 이주자들의 법적 배제를 명문화하기 시작했다. 조선인 이주자들에 대한 이러한 전후의 법적 탈신민화는 1951년 샌프란시스코 평화 조약에 기초하여 성립된 1952년 외국인 등록법과 이민 통제 법안의 형성을 통해 완결되었다. 전후 일본 민족 개념의 법적 제도화와 민족적 총체성에 대한 강조는 조선인 이주자들의 법적, 제도적 배제에 핵심적인 동력으로 작용하였다.

이러한 과정은 동시에 직접적인 물리적 송환을 수반하는 것이었다. 전후에 곧바로 진행된 송환 프로그램으로 강제 이주자를 포함한 이백만명 가량의 조선인 이주자들이 송환되었다. 전후에 일본에 남았던 조선인 이주자의 수를 칠십만명 가량으로 파악한다면 전체 이주자의 75% 이상이 전후의 송환 프로그램에 의해 일본을 떠난 것으로 볼 수 있다. 이러한 송환 프로그램은 1960년대 복송 프로그램으로 지속되었다. 복송 프로그램을 통하여 일본은 남아 있던 칠십만명 가량의 조선인 이주자 중 약 십만명 가량의 조선인 이주자를 일본 영토에서 물리적으로 배제할 수 있었다.

이러한 법적 배제와 송환의 압력은 전후 일본에서 구성된 제도화된 외국인, 혹은 비시민권자의 영역을 구성하는 데 있어서 핵심적인 역할을 수행했다. 조선인 이주자들이 일본인이 아니라는 관념은 전후의 법과 제도의 재구성과 송환 프로그램에 의해서 정치적, 사회적으로 재구성되었으며, 이는 일본 사회의 인식뿐만

아니라 조선인 이주자들의 정체성을 형성하는데 있어서 핵심적인 역할을 수행하였다.

이러한 재구성의 과정은 최종적으로는 귀화(naturalization)의 제도화를 통하여 공고화되었다. 기실 전후 일본에서 귀화, 즉 법적, 제도적으로 일본인이 되는데 필수적으로 요구되었던 항목들은 전전에 동화(assimilation)에서 강조되었던 신민으로서의 자격에 대한 전후 판본(version)으로 이해할 수 있다. 이러한 항목에는 전전의 동화 정책을 통해 강조되었던 일본 문화의 수용, 일본인과 동일한 라이프 스타일, 창씨개명 등이 포함되어 있었다.

천황에 대한 충성을 강조했던 전전 동화 정책의 정치적 측면은 이제 일본 공산당과 조총련에 가입했거나 활동을 한 조선인 이주자들에 대한 귀화의 배제로 대체되었다. 즉 신사참배와 천황에 대한 유사 종교적 의례를 통한 동화의 능동적 포함은 공산당과 조총련에 대한 귀화의 부정적 배제로 대체되었다는 것이다. 또한 조선인 거주 지역(조선인 공동체)에 거주할 경우 귀화가 거부되었으며, 여기에 더하여 일본인으로서의 방정한 품행이라는 항목이 추가되었고, 귀화의 결정은 행정권력(관련 공무원)의 자의적인 판단에 귀속되게 되었다.²¹⁾

재일 한국·조선인에 대한 전후 이러한 귀화의 엄격한 제도화는 법적, 제도적인 차원에서 일본인이 되는 것을, 즉 이주자가 시민권자가 되는 것을 어렵게 만들었다. [표-2]에서 살펴볼 수 있듯이 재일 한국·조선인의 국적 취득은 1952년에서 1990년까지 전체 한국·조선인 이주자 수에 비하여 현격하게 낮은 수치를 보여주고 있다.

21) Chikako Kashiwazaki, "The politics of legal status: the equation of nationality with ethnolnational identity" in *Koreans in Japan: Critical voices from the Margin*, ed. Sonia Ryang(RoutledgeCurzon, 2000), 26-27.

[표-2] 재일 한국·조선인의 귀화자 수 (1952년에서 1990년까지)

년도	귀화자	전체이주자	귀화율(%)
1952	232		
1955	2,434		
1960	3,763	567,452(61)	
1965	3,438	583,537	0.58
1970	4,646	614,202	0.75
1975	6,323	647,156	0.97
1980	5,987	664,536	0.90
1985	5,040	683,313	0.73
1990	5,216	687,940	0.75

※ 출처: Chung, *Immigration and Citizenship in Japan*, 45; 姜晃範, “資料3: 在日外國人の人口動態,” 國人人權法連絡會編, 『外國人·民族的のマイノリティ人權白書』(明石書店, 2010), 251.

결과적으로 전후 일본에서 한국·조선인 이주자들을 중심으로 구성된 제도화된 외국인, 혹은 비시민권자의 영역은 한편으로는 송환의 압력(배제)과 다른 한편으로는 귀화(동화)라는 좁은 문 사이에서 이들의 집합적인 거주지(공동체)를 바탕으로 구성되어왔다. 전후 일본의 조선인 이주자들에 대한 법적, 제도적 처리는 지속적인 배제의 과정속에서 우선은 외국인(비일본인)으로 정의한 후 법적·제도적으로 일본인이 되는 길을 어렵게 조성하는 방식으로 진행되었다. 이러한 방식은 귀화(동화)와 배제(송환) 사이에서 일종의 비시민권자 혹은 외국인의 영역을 양산하고 공고화해 데 기여하였고, 이러한 영역에서 대부분을 차지할 수밖에 없었던 재일 한국·조선인에 대한 사회·정치적 차별을 구성하고 용인하는 데 중추적인 역할을 수행하였다.

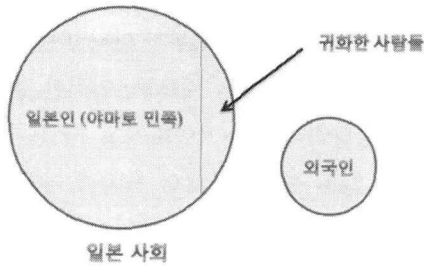
그렇다면, 전후의 이러한 동화의 법적 제도화와 송환 프로그램들은 어떻게 이해할 수 있는가? 이 점에서 타구치 스미카즈가 제안한 전후 일본 사회의 두 가지 모델—동질적인 사회로서의 일본과 이질적인 사회로서의 일본 모델²²⁾—은

22) Taguchi, Sumikazu, “A Note on Current Research of Immigrant Groups in Japan,”

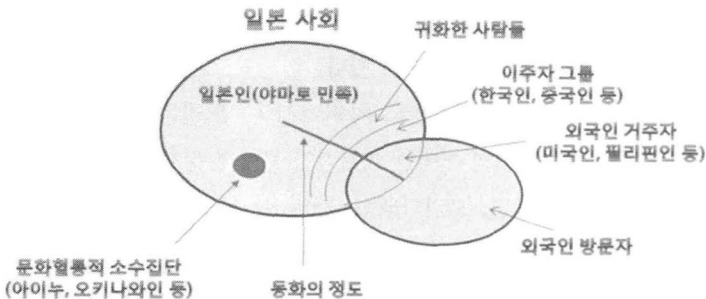
이러한 동화와 배제의 다이내믹을 이해하는 데 중요한 실마리를 제공한다. 이 두 모델은 전후 일본에서 재일 한국·조선인과 외국인에 대한 ‘지배적인 관념’을 이해하는 데 유용할 뿐만 아니라, 재일 한국·조선인을 포함한 일본내의 ‘타자들’과의 관계속에서 그러한 ‘지배적인 관념’이 동화와 배제를 통해 어떻게 전후 일본을 ‘디자인’해 왔는가를 이해하기 위한 실마리를 제공한다.

[그림-1] 전후 일본의 일본 사회의 두 모델

동질적인 사회로서의 일본



이질적인 사회로서의 일본



※ 출처: Sumikazu Taguchi, “A Note on Current Research of Immigrant Groups in Japan,” *International Migration Review* Vol. 17, No. 4(1983-4).

[그림-1]에서 살펴볼 수 있듯이, 동질적인 사회로서의 일본 모델은 전후 일본내의 외국인 및 ‘타자들’과의 관계를 일본 사회와 외국인이라는 단순한 이분법 속에서 바라본다. 전후 지배적이었던 이 모델은 이데올로기적으로는 다양한 일본인이라는 담론에 의해 뒷받침되면서 일본 사회를 하나의 민족이라는 관념으로 구성하고 동원하는 데 이바지 하였다. 이러한 관념은 배타적인 민족적 경계(boundary)를 설정하고, 귀화의 과정을 어렵게 제도화하며, 나아가 개별적으로 일본 사회에 귀화한 사람들을 제외한, 즉 일본 사회에 포함되지 않은 ‘외국인’을 배제하는 데 이바지하였다. 실제로 이러한 관념에 따르면 귀화하지 않은 외국인들은 아마도 민족이 구성하는 일본 사회의 일원으로 간주되지 않았다. 이러한 상황속에서, 외국인 거주자들은 ‘우리의 일부가 아니’라는 이유로 심각한 사회적, 경제적, 정치적 차별을 감내해야 했다. 역으로, 이러한 관념은 외국인에 대한 그러한 차별과 배제를 정당화하는데 기여하기도 하였다.

이러한 모델은 또한 일본 사회내부에서 문화적 다양성을 가로막고, 일본 사회와 외국인, 혹은 일본내의 여타의 소수 그룹의 구성원들간의 관계를 비정상적으로 만드는데 공헌하기도 하였다. 교육, 고용과 직업, 그리고 결혼에 있어서의 사회적 차별은 이의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 일본 사회에서의 일본인과의 개인적, 사적 관계 속에서 많은 재일 한국·조선인이나 아이누 혹은 부락구민 등이 일종의 개인적 동화전략으로서 그들의 문화적 정체성을 숨기는 ‘통과’(passing) 전략을 추구할 수밖에 없었던 이유도 바로 이러한 모델이 가지는 동질성의 압력에 기인한다고 볼 수 있다.

반면에, 문화적인 그룹 정체성의 차원에서 이 모델은 일본 사회 내부에서 아마도 민족의 정체성 이외의 어떠한 이질적인 문화적 정체성도 인정하지 않는다. 따라서 아이누와 부락구민, 오키나와인, 재일 한국·조선인의 아마도 민족과는 다른 소수 집단의 문화적 정체성들은 일본 사회 내에서는 인정되지 않거나 존재하지 않는 것이었다. 즉 문화적인 그룹 정체성의 경우 외국인의 영역에 속하는 것이거나 혹은 일본 사회내에서는 일본인의 집합적 정체성에 의해 ‘무시’ 혹은 ‘배제’되었다는 것이다.

이러한 과정은 한편으로는 집합적 정체성 수준에서 무시되거나 배제된 소수

집단들이 그들의 문화적인 그룹 정체성에 대한 인정의 요구를 조직하고 강화하는데 이바지하였다. 그러나 재일 한국·조선인의 문화적인 그룹 정체성은 일본 사회로부터 법적, 제도적으로 배제된 외국인의 영역에서 구성되었다는 점에서, 즉 송환이 가능한 영역에서 구성되었다는 점에서 여타의 일본내의 소수 그룹 정체성과는 다르다고 할 수 있다.

동질적인 사회로서의 일본 모델이 전후 일본의 지배적인 패러다임이었던 반면에, 이질적인 사회로서의 일본 모델은 동질적인 사회로서의 일본 모델에 대한 대응(counterpart)으로서 발전해왔다. 동질적인 사회로서의 일본 모델과는 달리 이 모델은 일본 사회 내부에 소수자와 외국인 그룹들이 존재한다는 점을 인정한다. 즉 일본 사회를 구성하는 이질적인 그룹 정체성들을 인정한다는 것이다. 이런 의미에서 이 모델은 완전한 동질화를 요구하기보다는 일본 사회 내부에서의 일종의 다문화주의(multiculturalism)에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이 모델은 이주자 그룹의 문화적인 정체성을 동화의 정도에 의해 파악하고 있다는 점에서 다문화주의라기보다는 소수자나 이주자 그룹의 일본 사회 내부에서의 동화 수준에 따른 구분에 기초한 모델이라고 할 수 있다. 이 모델에 따르면, 한 그룹의 집합적인 정체성은 가변적인 것이긴 하지만, 일본 주류 사회와의 동화의 척도 속에서만 배열될 수 있을 뿐이다. 이러한 동화의 수준은 일본 사회 내에서 이질적인 사람들을 배열하는 척도로 기능한다. 귀화한 사람들은 일본 사회의 중심부, 혹은 주류 사회(mainstream society)와 가장 가까운 것으로 간주된다. 그 다음으로는 재일 한국·조선인 및 대만인 이주자 그룹이 두 번째 위치를 차지하고 있으며, 세 번째로는 미국인과 필리핀인을 중심으로 한 외국인 거주자들, 그리고 동화 수준의 마지막 단계는 외국인 방문자들이 차지하고 있다. 이러한 측면에서, 이 모델은 이주자 혹은 외국인 그룹 차원에서 일종의 위계적인 ‘동화의 사다리’를 구성해 왔다.

일본의 제2의 개항과 더불어, 이러한 이질적인 사회로서의 일본 모델과 관념은 이주 정책을 구상하는 데 있어서 중요한 영향을 미쳤다. 실제로 1990년대 초반부터 ‘뉴커머’를 제외한 재일 한국·조선인 및 대만인들은 특별 영주자로 분류되기 시작했다. 1994년 이주법의 개정에 의해 대규모로 유입되기 시작한 니케이진(주로

일본계 브라질인과 페루인)은 사실상 영주자로 구분되기 시작했다. 결혼 이주를 제외한 다른 모든 이주자들의 경우, 제도화된 ‘동화의 사다리’의 아랫 단계(등록 외국인)에서 출발하거나 혹은 불법 이주자로서 ‘동화의 사다리’에서 배제되어 왔다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전후 일본에서의 비시민권 영역, 혹은 외국인의 영역의 형성과 발전에 대한 ‘지배적인 관념’은 일본 사회를 어떻게 볼 것인가에 관한 두 모델간의 대립으로 이해할 수 있다. 그러한 관념에서 이 영역은 귀화의 좁은 길과 송환의 강력한 압력 속에 구성되어왔다. 1980년대 후반부터 시작된 일본의 제2의 개항은 이러한 대립을 심화시켜왔다. 한편으로는 동질적인 사회로서의 일본이라는 관념과 모델에 기초하여 이 영역의 일본 사회로부터의 배제를 공고하게 유지하려는 노력이 계속되었다. 다른 한편으로는 이질적인 사회로서의 일본이라는 관념과 모델에 기초하여 일본 사회 내에 그러한 영역을 포함하고 집합적인 문화적 차이에 기초한 동화의 사다리 속에서 일본 주류 사회로 동화시키려는 노력 역시 진행되었다.

그러나 이러한 차이에도 불구하고, 두 모델은 외국인 참정권 문제에 관해서는 공통의 입장을 견지해왔다. 즉 일본에서의 정치적 권리는 오직 일본 시민(귀화자)만이 가질 수 있다는 것이다. 이 점은 이질적인 사회로서의 일본 모델에 입각하여 ‘다문화적 동화’를 디자인 해 온 사카나카 히데노리의 주장속에서 보다 분명히 확인할 수 있다. 그는 동화의 사다리의 꼭대기에 위치한 재일 조선·한국인 역시 ‘귀화 없이는 투표권 없다’는 원리하에 비시민권자들에게 투표권을 부여하는데 반대해왔다. 대신에 그는 문화적으로 차이가 있는 이주자 그룹들의 ‘동화의 사다리’ 속에서 집합적인 동화를 강조해왔다²³⁾. 이런 의미에서 일본에서의 이주자의 정치적 권리에 대한 문제 제기는 전후의 이러한 두 ‘지배적인 관념들’과는 다른 차원의 정치를 제기해왔다.

23) Eika Tai, “‘Korean Japanese’: A New Identity Option for Resident Koreans in Japan,” *Critical Asian Studies* Vol. 43, No. 3(2004).

IV. 외국인 참정권 논쟁과 재일 한국·조선인의 정치적 정체성들

1989년에 시작된 참정권을 얻기 위한 ‘영주자’의 법적 소송은 앞에서 살펴보았던 두 가지 모델—동질적인 사회로서의 일본과 이질적인 사회로서의 일본—에 대한 도전으로 이해할 수 있다. 1989년 영국계 영주자인 앨런 히스가 일본 참의원에 대한 참정권을 요구하는 법적 소송을 제기하면서 시작된 외국인의 참정권 요구는 1990년에 김정규를 중심으로 한 오사카 재일 코리언들의 지방 선거에의 참정권을 요구하는 소송을 통해 본격적으로 논쟁의 중심에 놓이게 될 것이었다. 1993년 오사카 지방 법원의 판결과 1995년 오사카 사례에 대한 일본 대법원의 판결은 재일 한국·조선인 이주자 그룹들뿐만 아니라 미디어, 정당, 시민사회, 지방정부 등이 참여할 수 있는 ‘정치적 기회’를 부여하였다.

앨런 히스의 소송은 일본 헌법상의 규정, 즉 시민권자만이 참의원과 중의원 선거에 투표할 수 있다는 규정에 의해 기각된 반면, 지방 선거에의 참정권에 대한 대법원 판결은 유보적인 것이었다. 즉 지방 선거에의 참정권은 헌법상 시민권자만 행사할 수 있다는 규정이 없을 뿐만 아니라, 일본에 장기 체류하고 있는 외국인의 경우 거주지에서 일상적으로 다양한 관계를 형성해 왔기 때문에, 이들에 대하여 지방 선거에의 참정권을 거부하는 것은 헌법상의 원리나 민주적 사회에서의 지방 자치의 관점에서 볼 때 적절치 않다는 것이었다. 이러한 법적, 정치적 판단에 따라 대법원은 일본에 장기 체류하고 있는 외국인에 대한 지방 선거에의 참정권을 국회에서 입법하도록 권고했다.²⁴⁾

이에 따라 일본의 각 정당들은 외국인에 대한 지방 선거에의 참정권에 대하여

24) Eric Seizelet, “Political integration of foreign communities in Japan: the right to vote issue” in *The Political Economy of Japanese Globalization* eds. Glenn D and Hook, Hasegawa Harukiyo(Routledge, 2001), 221-222.

입장을 표명하고 입법화를 위한 조사에 착수했다. 그러나 1995년, 96년에 걸친 일본 정치의 불안정과 자민당의 재집권 과정에서 외국인 참정권에 대한 문제는 현저한 이슈가 되지 못했고, 1999년과 2000년 국회에서의 입법화에 논쟁이 격화될 때까지 소수 정당들만이 외국인 참정권의 입법화에 적극적인 자세를 견지하였다. 민주당의 경우, 원칙상 장기 체류자에 대하여 참정권을 부여하는 것을 지지한 반면에 공명당의 경우, 장기 체류자 중 조총련계 이주자들은 배제할 것을 요구하였다. 공산당의 경우, 참정권뿐만 아니라 더 나아가 선거에 출마할 수 있는 권리를 옹호하기도 하였다. 그러나 이러한 소수 정당들의 적극적인 입법화 움직임은 그러한 정당들이 일본 정치의 지배 연합 외부에 있었다는 점에서 정치적 영향력은 미비한 것이었다.

일본의 정당 정치에서 외국인 참정권 문제에 대한 결정적인 계기는 1999년 자민당, 공명당, 자유당의 3당 지배 연합의 구성에서 찾을 수 있다. 특히 공명당은 이 연합의 구성 조건으로서 외국인 참정권의 입법화를 요구하였고, 이러한 요구는 3당 지배 연합내에서 일종의 온건파(soft-liners)와 강경파(hard-liners)의 균열을 가져왔다. 지배 연합을 유지하기 위하여 자민당과 자유당은 공명당의 입법화 요구를 받아들여야 했지만, 공명당의 법안은 에토-가메이파를 비롯한 자민당내 우파 세력의 강한 반발로 인하여 중의원 표결까지 이르지 못했다.²⁵⁾ 동시에 자민당 내의 강경파들은 외국인 참정권을 반대하는 새로운 정치그룹을 구성하기도 하였다. 이 모임에는 2000년 32명의 의원이 참여하였고, 그 인원수는 2005년에 50여명으로 늘어나기도 하였다.

이러한 자민당내의 강경파를 중심으로 한 일본의 보수 우익 세력들은 일본 국가에 대한 어떠한 책임감도 없는 외국인에게 심지어 지방 수준에서라도 투표권을 허용할 수 없다거나, 참정권이란 국가 형성의 존재 양식이라는 점, 만일 비시민권자에게 참정권을 허용한다면 몇몇 지방 정부는 일본 국가에 전혀 충성심

25) 이러한 강경파와 온건파 사이에서 당시 자민당 간사장이었던 노나가 히로무는 특별 영주자—샌프란시스코 평화협정에 의하여 이룬 국적을 박탈당했던 조선인, 대만인 이주자와 그 가족—에게만 참정권을 부여하자는 일종의 절충안을 내놓기도 하였다.

이 없는 비일본인에 의해 통제될 수도 있다는 점, 만일 외국인들이 진정으로 참정권을 원한다면 그들은 귀화해서 일본인이 되어야 한다거나, 영구 체류자에게 지방 참정권을 부여하는 것은 국가가 망하는 첫 단계가 될 것이라는 점을 강조하면서 외국인 참정권에 반대해왔다.

이러한 지배 연합내의 균열은 2001년 코이즈미 집권과 더불어 새로운 전환점을 맞이했다. 공명당은 외국인 참정권 법안을 유지한 반면에, 자민당은 외국인 참정권 문제에서 귀화 과정으로 초점을 옮겨가기 시작했다. 외국인 참정권이라는 어려운 이슈를 피하기 위하여, 몇몇 자민당 정치인들은 참정권 대신에 귀화 과정의 완화를 고려하기 시작했다. 그리고 그러한 귀화 과정 완화의 가장 직접적인 목표는 바로 특별 영주자가 될 것이었다.

대법원의 판결이후 지방정부 역시 외국인 참정권 문제에 대한 입장을 피력하기 시작했다. 1996년에 3,300여개의 지방 의회 중 990개의 지방의회에서 외국인에게 지방 참정권의 확대를 요구하는 결의안을 채택했다. 2000년에 그러한 결의안을 채택한 지방의회는 1,200여개에 이르렀다.²⁶⁾ 시가현의 마이하라시에서는 2002년 30여명의 외국인인 영구 체류자에게 투표권을 부여하기도 하였으며, 아이치현의 타카하마시는 투표 연령을 낮추고, 수감자에게 투표권을 확대하는 과정에서 영주 거주자에 대한 참정권 확대를 의결하기도 하였다.

그러나 외국인 참정권에 대한 이러한 정치적 균열은 일본의 정당정치와 지방정치 차원에 국한된 것은 아니었다. 외국인 참정권 문제를 주도했던 재일 한국·조선인 이주 단체와 그룹들 역시 일본 정치에서의 균열과 유사한 균열을 형성해왔다. 우선 초기에 지방 참정권을 요구했던 재일 코리안 그룹의 경우, 참정권은 시민적 권리의 차원에서 이해되었다. 소송을 제기했던 한 소송인의 법정 진술에 따르면,

투표권은 출생해서 그들의 삶을 살아왔던 모든 인간들에 대한 그 사회로부

26) Terry MacDougall, "Towards Political Inclusiveness: The Changing Role of Local Government."

터의 보상입니다. …… 우리는 그러한 보상을 요구하며 우리가 그러한 보상을 받을 만하다고 믿습니다. 우리가 요구하는 것은 불합리한 것이 아닙니다. 우리는 물질적인 부나 정치적 힘을 원하기 때문에 투표권을 요구하는 것이 아닙니다. 우리가 오직 원하는 것은 동일한 권리를 가지는 것입니다. …… 우리는 또한 일본 정부에 [외국인 투표권을 부여할 것]을 요청합니다. 차별받고 있고 따라서 사회적으로 취약한 입장에 놓여 있는 그룹에게서 정치에 참여할 권리를 빼앗는 것은 일종의 범죄라 해도 과언이 아닐 것입니다. 투표권은 당연한 것입니다. 우리는 투표권을 위한 미국과 남아프리카 공화국의 흑인들의 커다란 투쟁과 희생을 알고 있습니다. 미국과 남아프리카 공화국의 흑인들과 마찬가지로, 우리는 여전히 험난한 길이기는 하지만 사회의 진정한 구성원이 되는 것을 크게 기뻐할 것입니다. 우리들 중에 투표권을 가지고 있지 못한 사람들을 위하여, 법적 행위는 인권의 최후 수단입니다. 우리에게 투표권의 희망, 평등의 꿈, 그리고 정의를 주십시오. 우리는 이 소송이 일본의 시민적 권리 운동의 여명이 되기를 간절히 바랍니다.²⁷⁾

한편으로 이러한 권리 주장은 ‘재일 코리언의 거주자 정체성’ 혹은 ‘재일 코리언 정체성의 제3의 길’의 정치적 표현으로 이해할 수 있다. 1970년 히타치의 고용 차별에 대한 투쟁으로부터 개인이나 소규모 그룹의 차별 철폐와 권리 주장들을 통해 고지되고 발전했던 이러한 정체성은 재일 코리언들의 고용권, 인권, 시민적, 사회적, 문화적 권리에 대한 차별에 문제를 제기하고, 이러한 차별을 철폐하거나 개선하는 데 선구적인 역할을 해왔다. 다른 한편으로 이러한 정체성에 기반한 평등한 권리에 대한 강조는 전후 귀화(동화)와 송환(배제), 동질적인 사회로서의 일본 모델과 이질적인 사회로서의 일본 모델에 대한 능동적 대항으로 이해할 수 있다. 즉 외국인 혹은 비시민권자의 영역에 대한 차별을 가능한 줄이고 그 속에서 일본 사회 혹은 시민권자와 평등한 권리를 추구해 온 대안적 정체성으로 파악할 수 있다. 이러한 측면에서 일본 사회로의 민주적 참여에 정향된 이러한 정치적 정체성은 일본의 이주 정치에서 지배적인 패러다임으로 구성되어 온 동화와 반동화에 대한 카운터 동화의 의미를 보지하고 있다.

27) 한 소송인의 법정 진술, Hwa Ji Shin and Kiyoteru Tsutsui., “Constructing Social Movement Actionhood: Resident Koreans’ Activism in Japan since 1945,” 4에서 재인용.

이주자 단체인 민단 역시 외국인 참정권을 적극적으로 요구해 왔다는 점에서, 조직으로 대표되는 그들의 정치적 정체성 역시 형식상 카운터-동화적이라고 볼 수 있다. 일련의 법정 투쟁이 열어놓은 외국인 지방 참정권의 정치적 기회속에서 민단은 지방 참정권을 위한 위원회를 구성하고 참정권을 획득하기 위한 운동을 전개해왔다. 지방 정부와 정치인들 및 정당에 뿐만 아니라, 본국(한국) 정부에도 외국인 참정권의 입법화를 위한 협조를 요청해왔다. 또한 이러한 권리 주장의 근거로 (1) 제국주의 시대에도 내지의 조선인 이주자들이 참정권을 가지고 있었고, (2) 한국인과 대만인에게 참정권을 부여하는 것은 일본 정부가 전후 그들의 손실과 배제에 대하여 보상하는 길이며, (3) 일본의 국제화를 성취하기 위해서는 (특별) 영주자들에게 참정권을 부여하는 것이 필수적이고, (4) 동아시아에서의 평화와 협력을 증진하는 것을 도우며, (5) 참정권을 획득함으로써 재일 한국인들은 그들의 민족적 정체성을 유지할 수 있고 그것을 다음 세대에 전승할 수 있다는 점을 들고 있다.²⁸⁾

반면에 조총련의 경우, 외국인 참정권 요구에 대하여 일종의 거부권자의 역할을 수행해왔다. 외국인 참정권에 반대하는 출판물을 발간하거나 일본의 각 정당에 반대를 위한 청원을 전개하기도 하였다. 조총련은 이러한 탈권리 주장의 근거로 (1) 참정권을 위한 운동에 의해서 재일 코리언들은 일본의 거주에 깊이 뿌리내리게 되고 선거 의식을 가지게 되어 최종적으로는 동화에 이르게 되고, 이러한 동화는 민족적 정체성에 대한 배신이며, (2) 지방 선거에 참여함으로써 재일 코리언들은 일본의 파벌 정치에 연루되고, 이는 재일 코리언 공동체의 해체를 촉진하게 되며, (3) 환경 문제나 핵 발전소 문제, 미군 기지와 같은 일본의 국내 문제에 관련하여 일본의 국내적인 정치적 균열에 얽매임으로써 일본인과 코리언간의 우정을 손상시키게 될 것이라는 점 등을 지적해 왔다.²⁹⁾

28) 류중현, 「재일동포의 지방참정권 문제」, 『해외동포』 72(1995, 9월).

29) 김창선, 「재일동포의 지방 참정권 요구에 대한 검토」, 『교포 정책 자료』 No. 53(1996, 6월); 호사가 유지, 「재일 한국인의 법적 지위」, 『평화연구』 Vol. 8(고려대학교 평화연구소, 1999), 68-69.

이 두 주장 모두 민족 정체성을 강조한다는 점에서 동일하지만, 지방 참정권에 대한 입장은 서로 다른 결론에 도달한다. 그렇다면 이러한 차이는 어떻게 이해할 수 있는가? 지방 참정권에 대한 이러한 다른 요구는 전후에 구성된 재일 코리언 이주자 단체들의 서로 다른 이주자 정체성을 반영한다. 조총련으로 표상되는 민족적 정체성은 윌리엄 사프란(William Safran)이 정의한 ‘디아스포라’³⁰⁾와 선택적 친화성이 있다. 전후 일본의 국가 및 사회로부터의 배제 속에서, 그들의 정치적 비전을 북한의 국가 형성과 발전속에서 발견하고, 북한을 돌아가야만 하는 그들의(그리고 그들 자손의) 조국으로 상상함으로써 형성되었던 이러한 조총련의 ‘디아스포라’는 일본 사회와 분리된 채 독자적인 교육체계를 중심으로 그들 자신의 민족적 정체성을 발전시켜왔다.³¹⁾ 이러한 ‘디아스포라’에 근거하여 조총련은 일본 사회와 정치에 대한 불간섭의 원리를 공식적인 정치적 원리로서 천명해왔다. 따라서 조총련의 정치적 정체성은 ‘디아스포라’에 바탕을 두고 일본 사회에 대한 참여 자체를 거부하는 철저한 반동화(anti-assimilation)에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 이런 의미에서 조총련의 정치적 정체성은 민족적 차이에 기초해 차별을 정당화하는 일본의 우파 민족주의 세력에 대한 저항적 반테제(antithesis)로 이해할 수 있다.

조총련의 ‘디아스포라’가 일본의 국가와 사회에 의해 부과된 배제의 상태에 대한 긍정적인 자기-부과적 배제에 기초하고 있다면, 민단이 표상하는 민족적 정체성은 전후 한일 관계속에서 진행된 다양한 한·일 관계의 발전과 밀접하게 관련되어 있다. 특히 자본주의적 관계의 발전과 한국의 급속한 성장은 민단에 새로운 민족적 정체성의 재구성을 위한 에너지를 제공해왔다. 외국인 참정권 문제는 민단에게 재일 코리언의 민족내의 차이를 통합하고 자신들의 방향으로 재중심화하며, 한국과 일본을 초월하는 정당성의 수사에 따라 능동적인 정체성을

30) William Safran, "Diasporas in modern societies: myths of homeland and return," *Diaspora*, Vol. 1, No. 1(1991), 83-84.

31) Sonia Ryang, "The North Korean homeland of Koreans in Japan" in *Koreans in Japan: Critical voices from the Margin*, ed. Sonia Ryang(RoutledgeCurzon, 2000).

발전시킴으로써 제일 코리언 공동체 전체를 재정의하고 동원하기 위한 정치적 기회를 제공하고 있다. 이러한 사실은 민단이 외국인 참정권을 ‘한국인의 권리’ 혹은 ‘특별 영주자’의 권리라고 주장할 때 분명하게 살펴볼 수 있다. 이러한 민족적 정체성에 근거한 권리 주장은 ‘디아스포라’에 대한 강한 반대제일 뿐만 아니라, 제2의 개항 이후에 이주한 ‘뉴커머’ 전체를 정치적 권리로부터 배제하는 제도적 효과를 가지고 있다.

일본 사회 속에서 조총련의 ‘디아스포라’가 반-동화에 기반하고 있다면, 민단의 민족적 정체성은 동화적이라고 볼 수 있다. 물론 민단의 정체성이 동화적이라는 것은 조총련이 주장하는 바와 같은 의미에서 동화적이라는 것을 의미하지는 않는다. 또한 민단의 정체성은 개인적인 귀화에 바탕을 두고 이주자의 집합적 정체성을 일본 사회에서 배제하는 동질적인 사회로서의 일본 모델과 양립하지도 않는다. 그러나 민단의 권리 주장은 동화의 정도에 따라 이주자 그룹을 동화의 사다리(위계)로 구성하는 이질적인 사회로서의 일본 모델과는 정확히 양립한다. 즉 동화의 사다리의 맨 꼭대기에서 특별영주자로서 정치적 권리를 요구하고 있다는 점에서 민단의 민족적 정체성은 이질적인 사회로서의 일본 모델이라는 일본의 ‘지배적인 관념’ 중의 하나와 부합하는 정치적 정체성으로 이해할 수 있다. 따라서 이러한 정치적 정체성은 일본의 이질적인 사회로서의 동화론과 협상을 할 수 있는 충분한 정치적 잠재력을 내포하고 있다.

V. 결론

국제 이주에 대한 현대 일본의 ‘지배적인 관념’은 동화와 반동화의 역동성 속에서 일본 사회를 어떻게 구성할 것인가와 밀접하게 관련되어 있다. 이는 전후 두 가지의 대립적인 모델—동질적인 사회로서의 일본과 이질적인 사회로서의 일본—로 함축할 수 있다. 동질적인 사회로서의 일본 모델의 가장 극단에는 집단적인 송환이 있는 반면에, 이질적인 사회로서의 일본 모델의 가장 극단에는

집합적인 귀화가 있다. 동질적인 사회로서의 일본 모델이 이질적인 집합적 정체성을 일본 사회로부터 배제하는 데 주력했다면, 이질적인 사회로서의 일본 모델은 동화의 관념적, 제도적 위계 관계속에서 집합적 정체성을 일본 사회내로 구성하는데 보다 많은 관심을 기울였다. 이런 의미에서 전자를 반동화적인 ‘지배적 관념’으로, 후자를 동화적인 ‘지배적 관념’으로 파악할 수 있다. 현대 일본에서 이주자의 권리가 선택적으로 주어지거나 위협받는 맥락은 일본의 지배 연합에서의 균열, 즉 동화와 반동화의 정치적 균열을 반영한다.

외국인 참정권 획득을 위한 카운터 동화적인 밑으로부터의 요구는 한편으로는 지배 연합에서의 이러한 정치적 균열을 메꾸는 역할을 수행해왔다. 이는 동화와 반동화 모두 귀화 없이는 정치적 권리를 부여할 수 없다는 주장속에서 확인할 수 있다. 그러나 다른 한편으로, 외국인 참정권 논쟁은 지배 연합에서의 정치적 균열을 좀더 가속화 시키고 있다. 이질적인 사회로서의 일본 모델에 기초한 동화의 경우 특별 영주권자에 대한 귀화의 문턱을 낮춤으로써 외국인 참정권 문제에 대응해 온 반면에, 반동화의 경우 참정권 문제를 애국과 국가의 존망의 문제로 등치시키면서 이것에 반대해왔다.

외국인 참정권에 대한 논쟁은 또한 제일 한국·조선인의 다양한 정치적 정체성들을 가늠해 보는 시금석으로 이해할 수 있다. 민단의 ‘민족적 정체성’은 일본의 ‘제2의 개항기’에 이질적인 사회로서의 일본 모델, 즉 동화적인 ‘지배적 관념’에 조응하는 정치적 정체성으로 이해할 수 있다. 일본과 식민지 조선에서 1세대가 일본의 제국 시대에 ‘신민’으로서 참정권을 요구했던 것과 유사하게, 일본의 세계화 시대에 민단은 ‘특별 영주권자’로서 참정권을 요구하고 있다. 반면에, 조총련의 ‘디아스포라’는 전후 ‘지배적인 관념’이었던 동질적인 사회로서의 일본 모델에 대한 반테제로서 저항적인 반동화로 파악할 수 있다. 그러나 이러한 ‘디아스포라’적인 정치적 정체성은 일본 사회로의 정치 참여 자체를 거부하고, 일본 사회로부터의 배타성을 스스로 ‘용인’함으로써, 한편으로는 지배 연합내의 반동화 세력에 의한 일본 사회의 배타성을 강화시키는 데 공헌하고, 다른 한편으로는 자신들만의 배타적인 사회를 구성하는 데 전력해왔다. 일본의 세계화 시대에

이러한 정치적 정체성의 무력함은 일본의 신자유주의적 금융 개혁에 의한 조총련계 금융기관의 파산과 최근의 조총련 학교 학생들에 대한 정부 지원금 논쟁에서 잘 살펴볼 수 있다.

반면에, 1970년대부터 개인이나 작은 그룹들을 통해 다양한 권리 주장을 해왔고, 외국인 참정권 문제를 제기했던 정치적 정체성은 일본의 이주 정치에서 지배적인 패러다임으로 구성되어 온 동화와 반동화에 대한 카운터-동화(counter-assimilation)로 파악할 수 있다. 이러한 카운터-동화는 문화적 동화에 기초한 '지배적인 관점'에서 간과하고 있는 비시민권자들의 인권/시민적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리, 정치적 권리 주장과 그러한 주장들을 통한 일본 사회로의 능동적 참여를 강조한다는 점에서, 일본의 세계화 시대(제2의 개항의 시대)에 외국인 혹은 비시민권의 영역뿐만 아니라 일본 사회 전체의 민주주의를 성찰하고 재구성할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 고용 차별, 연금 차별, 주거지 차별, 지문 날인에 대한 반대로부터 일본인에 대한 교육, '뉴커머'와의 지역적 연대, 과거사 문제에 대한 협력 활동 등은 동화에 의해 설정된 경계를 흐리게 하거나(blurring) 이동시킴으로서(shifting) 일본의 동화 구조 자체에 영향을 미치고, 일본인의 정체성을 확장시키거나 변화시키면서 이질적인 사람들에 대한 차별을 철폐하고 일본이 그들을 포용하는 데 중요한 공헌을 해왔다. 이러한 관점에서, 외국인의 정치적 권리는 동화의 사다리속에서 협소하게 규정된 '특별영주자' 뿐만 아니라 그것이 포함하는 경계를 가능한 한 넓히려는 시도로서 이해할 수 있다.

노마 필드는 일본에서의 세계화에 대한 현대의 담론들을 '일본판 제국-경제적인 공동 번영의 영역'의 국내적 재현이라고 평가한 바 있다. 이러한 현대판 일본 제국의 재현은 "일본인들이 하기를 거부하지만 사회를 유지하는 데 핵심적인 3D 작업에 종사하는 브라질계 일본인, 타이인, 베트남인, 스리랑카인, 이란인, 중국인, 그리고 한국인의 형태"속에서 달성되어 왔다.³²⁾ 그러나 동시에 일본의

32) Field, Norma., "Beyond Envy, Boredom, and Suffering: Toward an Emancipatory Politics for Resident Koreans and Other Japanese," *Positions*(1993), Vol. 1, No. 3., 662.

제2의 개항은 동화와 반동화의 패러다임속에서 새로운 민주적 가능성들을 내포하고 있기도 하다. 재일·조선인의 카운터 동화적 실천은 그러한 가능성의 중심에 자리잡고 있다.

[부록] 국적 출신지별 외국인 등록자수의 추이

연도	중국		한국·조선		브라질		필리핀	
	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율
1961	46,326	7.2	567,452	88.6	222	0.03	444	0.06
1965	49,418	7.4	583,537	87.6	366	0.05	539	0.08
1970	51,481	7.3	614,202	86.7	891	0.1	932	0.1
1975	48,728	6.5	647,156	86.0	1,418	0.1	3,035	0.4
1980	52,896	6.8	664,536	84.9	1,492	0.1	5,547	0.7
1985	74,924	8.8	683,313	80.3	1,955	0.2	12,261	1.4
1990	150,339	14.0	687,940	64.0	56,429	5.2	49,092	4.6
1995	222,991	16.4	666,376	48.9	176,440	13.0	74,297	5.5
2000	335,575	19.9	635,269	37.7	254,394	15.1	144,871	8.6
2005	519,561	25.8	598,687	29.8	302,080	15.0	187,261	9.3
2006	560,741	26.9	598,219	28.7	312,979	15.0	193,488	9.3
2007	606,889	28.2	593,489	27.6	316,967	14.7	202,592	9.4
2008	655,377	29.6	589,239	26.6	312,582	14.1	210,617	9.5

연도	페루		미국		기타	
	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율
1961	46	0.01	13,154	2.0	12,751	1.9
1965	88	0.01	15,915	2.3	16,126	2.4
1970	134	0.01	19,045	2.6	21,773	3.0
1975	308	0.04	21,976	2.9	29,221	3.8
1980	348	0.04	22,401	2.9	35,690	4.6
1985	480	0.05	29,044	3.4	48,635	5.7
1990	10,279	0.9	38,364	3.6	82,874	7.7
1995	36,269	2.7	43,198	3.2	142,800	10.5
2000	46,171	2.7	44,856	2.6	225,308	13.4
2005	57,728	2.9	49,390	2.5	296,848	14.8
2006	58,721	2.8	51,321	2.5	309,450	14.8
2007	59,696	2.8	51,851	2.4	321,489	14.9
2008	59,723	2.7	52,683	2.4	337,205	15.2

※ 출처: 姜晃範, “資料3: 在日外國人の人口動態,” 251

참고문헌

- 김창선(1996), 「재일동포의 지방 참정권 요구에 대한 검토」, 『교포 정책 자료』 No. 53.
- 류종현(1995), 「재일동포의 지방참정권 문제」, 『해외동포』 72.
- 마츠다 도시히코, 김인적 역(2004), 『일제시기 참정권 문제와 조선인』, 국학자료원.
- 이충훈(2010), 「일본 제국 시대의 이주의 정치: 조선인 이주자들의 참정권 사례를 중심으로」, 『한국이민학』 제1권 제1호.
- 호사가 유지(1999), 「재일 한국인의 법적 지위」, 『평화연구』 Vol. 8.
- Benhabib, Seyla(2004), *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge University Press.
- Chung, Erin Aeran(2010), *Immigration and Citizenship in Japan*, Cambridge University Press.
- Earnest, David C.(2006), “Neither Citizen Nor Stranger: Why States Enfranchise Resident Aliens,” *World Politics* 58.
- Field, Norma(1993), “Beyond Envy, Boredom, and Suffering: Toward an Emancipatory Politics for Resident Koreans and Other Japanese,” *Positions* Vol. 1, No. 3.
- Gurowitz, Amy(1999), “Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State,” *World Politics* Vol. 51, No. 3.
- Gurowitz, Amy(2006), “Looking Outward: International Legal Norms and Foreigner Rights in Japan” in *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, ed. Takeyuki Tsuda, Lexington Books.
- Iwasawa, Yuji(1986), “Legal Treatment of Koreans in Japan: The Impact of International Human Rights Law on Japanese Law,” *Human Right Quarterly* Vol. 8, No. 2.
- Kashiwazaki, Chikako(2000), “The politics of legal status: the equation of nationality with ethnonational identity” in *Koreans in Japan: Critical voices from the Margin*, ed. Sonia Ryang, RoutledgeCurzon.
- Lie, John(2001), *Multi-Ethnic Japan*, Harvard University Press.
- MacDougall, Terry(2001), “Towards Political Inclusiveness: The Changing Role of Local Government” in *Local Government Development in Post-War Japan*, eds. Michio Muramatus, Farrukh Iqbal, Ikuro Kume, Oxford University Press.
- Marx, Anthony(1998), *Making Race and Nation*, Cambridge University Press.

- Moulier-Boutang, Yann(1985), "Resistance to the Political Representation of Alien Population: the European Paradox," *International Migration Review*, Vol. 19, No. 3, 1.
- Pak, Katherine Tegtmeier(1999), "Foreigners are local citizens, too: local governments respond to international migration in Japan" in *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, eds. Mike Douglas, Glenda S. Roberts, University of Hawaii Press.
- Pak, Katherine Tegtmeier(2006), "Cities and Local Citizenship in Japan: Overcoming Nationality?" in *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*, ed. Takeyuki Tsuda, Lexington Books.
- Raskin, J. B.(1993), "Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage," *University of Pennsylvania Law Review*, 141.
- Ryang, Sonia(2000), "The North Korean homeland of Koreans in Japan" in *Koreans in Japan: Critical voices from the Margin*, ed. Sonia Ryang, RoutledgeCurzon.
- Saffran, William(1991), "Diasporas in modern societies: myths of homeland and return," *Diaspora* Vol. 1, No. 1.
- Shaw, Jo(2007), *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge University Press.
- Seizelet, Eric(2001), "Political integration of foreign communities in Japan: the right to vote issue" in *The Political Economy of Japanese Globalization*, eds. Glenn D. Hook and Hasegawa Harukiyo, Routledge.
- Shin, Hwa Ji and Kiyoteru Tsutsui.(2007), "Constructing Social Movement Actionhood, Resident Koreans' Activism in Japan since 1945," *International Journal of Comparative Sociology* Vol. 48, No. 4.
- Shipper, Apichai W.(2008), *Fighting for Foreigners: Immigration and Its Impact on Japanese Democracy*, Cornell University Press.
- Taguchi, Sumikazu(1983-4), "A Note on Current Research of Immigrant Groups in Japan," *International Migration Review* Vol. 17, No. 4.
- Tai, Eika(2004), "'Korean Japanese': A New Identity Option for Resident Koreans in Japan," *Critical Asian Studies* Vol. 43, No. 3.
- Takao, Yasuo(2003), "Foreigners' Rights in Japan: Beneficiaries to Participants," *Asian Survey* Vol. 43, No. 3.
- Tillie, Jean and Boris Slijper(2007), "Immigrant political integration and ethnic civic

- communities in Amsterdam” in *Identities, Affiliations, and Allegiances*, eds. Seyla Benhabib, Ian Shapiro and Danilo Petranović, Cambridge University Press.
- Tsuda, Takeyuki(1999), “The Permanence of ‘Temporary’ Migration: The ‘Structural Embeddedness’ of Japanese-Brazilian Workers in Japan,” *The Journal of Asian Studies* Vol. 58, No. 3.
- Tsuda, Takeyuki(2004), “Japan: Government Policy, Immigrant Reality” in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd edition, eds. Wayne A. Cornelius et al., Stanford University Press.
- Yamanaka, Keiko(1993), “New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan,” *Pacific Affairs* Vol. 66, No. 1.
- Wong, Janelle S.(2006), *Democracy’s Promise: Immigrants and American Civic Institutions*, The University of Michigan Press.
- 姜晃範(2010), “資料3: 在日外國人の人口動態,” 國人人權法連絡会編, 『外國人・民族的マイノリティ人權白書』, 明石書店.
- 外國人人權法連絡会 編(2010), 『外國人・民族的マイノリティ人權白書』, 明石書店.
- 在日朝鮮人の生活と住民自治研究會 編(2007), 『在日外國人の住民自治』, 新幹社.
- 樋口直人(2000), “對抗と協力: 市政決定メカニズムのなかで,” 宮島喬 編, 『外國人市民と政治参加』, 有信堂高文社.

【Abstract】

The contemporary increase of international population movements over the world has raised difficult questions about the political incorporation and poolitical participations of immigrants in immigrant-receiving states. In Japan, one of the major contemporary immigrant-receiving states, the immigrant voting rights has become a major political issue since 1989. This study examines the Japanese politics of immigration, centering on the issue of immigrant voting rights. By examining two different models of post-war Japanese society-Japan as a homogeneous society and Japan as a heterogeneous society-in the relations between Japanese society and foreigners and considering different political right-claims represented by different groups of Korean-Chosun immigrants in Japan, this study constructs the Japanese politics of immigration in the dynamic relations of assimilation, anti-assimilation and counter-assimilation, and provides its political implications in the contemporary politics of immigration in Japan.

【Keywords】 Japan, politics of immigration, immigrant voting rights, Korean-Chosun immigrants, assimilation (anti-assimilation, counter-assimilation)

논문 투고일: 2010. 08. 10

심사 완료일: 2010. 10. 10

게재 확정일: 2010. 10. 11