

일본의 외국인 지방자치 참가문제의 연구*: 가와사키(川崎)시의 외국인시민 대표자회의의 성립 및 운영과정을 중심으로

이시제

가톨릭대학교 사회학과 교수

이 연구는 일본 가와사키시의 외국인대표자회의의 성립 및 운영에 이르기까지의 사회적, 정치적 과정을 분석하고 있다. 외국인대표자회의는 재일 한국인들의 지방참정권요구를 수용하고 1990년대 이후 급증한 외국인들의 제반 현안문제를 해결하기 위해, 시장의 자문기구로서 만들어졌다.

가와사키시에는 외국인정책결정과 관련하여 외국인들이 문제제기를 하고 가와사키시가 이를 받아서 정책화하는 정책과정이 정착되어 있다. 가와사키시의 외국인대표자회의의 구성에는 내부적인 변수(외국인의 참여요구, 생활문제, 외국인의 증가 등)와 더불어 난민조약 및 인권조약의 가입, 한국정부의 지방참정권요구 등의 외부요인이 크게 작용하였다. 일본의 헌법은 외국인의 지방참정권을 부정하고 있지 않지만, 이를 법으로 배제하고 있는 지방자치법의 한계를 넘어설 수 없기 때문에 가와사키시는 외국인대표자회의의 형식을 채택하였다. 가와사키시에는 국제화정책에 관심을 가진 학자, 운동가, 외국인, 공무원, 시민단체 등의 정책커뮤니티가 형성되어 있어서 이들이 외국인대표자회의의 추진주체가 되고 있다.

가와사키시의 외국인대표자회의는 재일 한국인들의 참정권요구를 충족시키지 못하고 있지만, 뉴커머들에게는 유용한 참여통로가 되고 있다. 또 가와사키방식은 일본의 다른 몇 개의 도시에서 채택되었으나, 공무원임용에 있어서 국적조항의 철폐와 같은 정도로 확산되고 있지 않다.

◆ 주제어: 참정권, 외국인대표자회의, 정책과정, 재일 한국인

1. 서론

일본의 가와사키(川崎)시는 1996년 12월 1일 시내에 살고 있는 약 20,000명의 외국인들의 지방자치 참가의 길을 열기 위해 일본에서는 최초로 가와사키시 외국인시민 대표자회의를 개최하였다. 또 1996년 5월에 단행한 국적조항철폐¹⁾와 더불어 외국인시민 대표자회의는 일본의 지방자치단체로서 내부국제화의 중요한

* 이 연구는 1997년 교육부 해외연구지원으로 수행되었다.

1) 가와사키시는 1996년 5월 정령지정도시로서 최초로 일부의 직무를 제외하고 외국인들에게 지방자치체 공무원 일반직 응시자격을 부여하는 이른바 국적 조항을 철폐하였다.

업적으로 평가되고 있다. 외국인시민 대표자회의는 시내에 살고 있는 외국인들이 공모와 추천에 의해 회의체를 구성하고, 이들이 생활문제를 비롯하여 해결되어야 할 제반 문제들을 토의하고, 그 결과를 시장에게 보고하여 시장이 이를 다시 의회에 보고하는 방식을 취한다. 외국인의 의사를 시행정과 의회에 반영하여 그들의 문제를 해결하고 외국인들의 행정참가를 독려하려는 것이 이 회의의 목적이다. 또 가와사키시는 1990년대 외국인의 증가²⁾에 따른 언어소통, 주택, 의료·보건, 교육 등 다양한 사회문제가 발생하자 이를 해결해야 하는 과제로 설정하였다.

실제로 가와사키시에는 외국인거주자들이 많고 그 구성도 다양하다. 가와사키시는 도쿄(東京)와 요코하마(横浜) 사이에 위치한 인구 120만 명의 지방자치단체이다. 가와사키시의 외국인 수는 1980년에는 8,532명이었으며, 그 가운데 7,557명이 재일 한국인, 조선인이었으나, 1990년에는 12,113명으로, 그리고 2000년에는 16,847명으로 증가하였다. 외국인의 구성도 크게 변하여, 그 중 약 46%, 7,724명은 재일 한국인 혹은 조선인들이며, 그밖에 54%가 중국인, 브라질인, 필리핀인, 페루인, 미국인 등으로 구성되어 있다.

가와사키시는 새로운 정책을 도입하는데 있어 일본에서도 선진도시 중의 하나이다. 가와사키시는 1971년부터 2001년 보수당정권이 들어서기까지 시 직원노동조합이 중요한 정치적 기반을 갖는 혁신자치체였다. 가와사키시는 특히 외국인 정책에 있어서 다른 도시보다 선진적인 정책을 다수 채택하였다.³⁾

가와사키시의 외국인시민 대표자회의를 구성하기까지 재일 한국인들의 지방자치 참가요구가 꾸준히 지속되었다. 재일 한국인 청년들이 만든 ‘민족차별과 싸우는 가나가와(神奈川) 연락협의회(민투련)’는 1988년 7월 18일, ‘외국인시민의 권리보장에 관한 요망서’를 가와사키시에 제출하였다. 민투련의 요망서는 전반적인 외국인 정책의 전환을 요구한 것으로 지방참정권 추진 요구가 포함되어 있었다. 가와사키시는 이 요구에 응하여 1989년 10월 ‘가와사키시 외국인시민시책 추진간사회’를 설치하였다.⁴⁾ 이 간사회는 민투련의 요망사항을 바탕으로 가와사키시가 추진해야 할 24개 항목의 검토과제를 선정하였다. 24개 검토과제⁵⁾에는 공무원임용에 있어서 국적조항완화와 지방자치참정권을 획득할 수 있도록 중앙정부에 요청하는 것도 포함되어 있었다.

가와사키시는 외국인시책을 종합적으로 검토, 추진하기 위해 ‘외국인시민시책

2) 1980년에는 등록외국인의 수가 78만여 명이었으나 2000년 현재 169만으로 2배 증가하였다.

3) 재일 한국인에게 공영주택입주권부여(1975), 지문날인거부자 고발중지(1985), 공무원임용에 있어서 국적조항철폐(1996) 등이 있다.

4) 간사회는 시민국, 민생국, 교육위원회, 종합기획국, 재정국, 건축국, 위생국 등의 간부들로 구성하였다.

5) 24개 검토과제의 내용은 제3장 <표 5>를 참고할 것.

연락조정협의회'를 상설기구로 설치하였고, 이 협의회는 사업을 구체화하기 위해 두 개의 위원회를 발족시켰다. '가와사키시 외국인시민시책 조사연구위원회'와 '가와사키시 외국인시민의식실태 조사연구위원회'는 다같이 1992년 12월에 출범하여, 4개월 후에는 각각 '가와사키시 국제정책가이드라인을 위한 제안(53항목)'과 '가와사키시 외국인 시민의식실태조사보고서'를 제출하였다. 53개 항목의 국제정책가이드라인에도 공무원임용에 있어서의 국적 조항철폐와 참정권획득을 위한 중앙정부에 대한 요청이 포함되어 있었다. 가와사키시의회는 이를 이어 받아 외국인 참정권부여 의견서를 중앙정부에 제출할 것을 결의하였다.

가와사키시의 외국인대표자회의가 바로 재일 한국인들의 요구를 받아들인 것이라고 보기는 어렵지만, 재일 한국인들의 지방자치 참가요구에 대한 가와사키시의 응답임에는 틀림없다.

이 연구는 가와사키시의 국제화 사업의 하나로 외국인대표자회의의 성립 및 운영과정의 분석을 통하여, 일본에 있어서 외국인의 정치참가의 가능성과 한계를 밝히고자 한다. 외국인시민 대표자회의의 정책과정 분석을 통해 가와사키시 내부과정과 시 외부의 사회적 정치적 과정을 분석한다.

연구자는 1991년부터 가와사키시의 지방자치를 연구해 왔다. 1991년 1월의 가와사키시의 지방자치조사, 1993~1996년 간의 가와사키시의 초오나िका이(町内會), 사회운동, 사회교육과 관련된 공동조사, 1997년 외국인대표자회의의 조사를 하였다. 1997년 2월에는 외국인대표자회의에 직접 참관하여 진행과정을 모니터링했다. 연구자의 가와사키 연구는 『주민생활과 지방자치』(1991. 형성사), 『일본의 도시사회』(2002. 서울대 출판부)에 부분적으로 발표되었다. 따라서 이 연구에 사용된 데이터는 1990년대 가와사키시의 국제화정책, 인권정책과 관련된 내부문건, 언론보도, 관계자 인터뷰 등으로 구성되어 있다.

II. 가와사키시 외국인대표자회의의 구성과 전개

1. 지방참정권 요구의 법적 근거와 외국의 사례

가와사키시 외국인시민 대표자회의는 재일 한국인들의 지방참정권 요구에 대한 하나의 응답으로 나타났다. 재일 한국인들은 일본정부가 1979년에 국제인권조약을 비준, 발효한 것을 계기로 참정권의 요구를 강화하였다. 일본정부는 이 조약의 발효 후 일본의 국내법을 다수 정비하지 않으면 안되었으며, 이 조약의 B규약에는 외국인의 차별을 금지하고, 제25조에는 '모든 시민'은 어떠한 차별도 없이 참정권을 향유해야 한다는 것을 규정하고 있다.

또 일본정부는 베트남전쟁 이후 난민들을 받아들여, 1982년에는 국제난민조약을 비준, 발효하였다. 이 난민조약에도 사회보장에 있어서 '내외인(内外人)평

등'의 원칙을 도입할 것을 규정하고 있다. 이 두 개의 국제조약은 일본의 시민단체, 정당, 그리고 외국인들이 참정권을 비롯한 여러 가지 권리를 주장하는 근거가 되고 있다.

또 일본의 지방자치법 10조에는 '주민들'은 법률의 정하는 바에 따라 지방자치단체의 서비스 제공을 평등하게 받을 권리를 갖고 있으며, 그 부담의 의무를 지는 것으로 규정되어 있다. 지방자치단체에 외국인임용제한의 철폐 요구나 지방참정권의 요구도 '외국인=주민'이라는 개념에 입각하여 이 법률규정을 근거로 사용하고 있는 것이다. 일본의 지방자치법에는 외국인의 지방참정권을 부정하지 않고 있다.

1994년 10월 후쿠이(福井)지방재판소는 외국인의 "선거권보장은 일본국민에 한정되어 있지만, 시정촌(市町村)차원의 정주외국인의 선거권은 헌법의 범위 내에 있다"라는 판결을 내렸다. 또 일본의 최고법원은 외국인에게 지방참정권을 부여하는 것은 위헌이 아니라는 의견을 확인하였다. 외국인의 지방참정권 법률 제정의 근거가 이 판결로 확립된 것이다.

외국인의 지방참정권 요구는 유럽의 여러 나라에서 지방 선거권을 부여하는 사례가 있다는 것을 또한 근거로 사용한다. 북유럽의 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이에서는 일정한 기간(2~5년) 거주한 외국인에게 지방자치단체의 의원 및 단체장 선거권을 부여하고 있다. 오스트레일리아, 뉴질랜드에서는 국정 선거까지도 영연방 시민에게 허용하고 있다.

유럽에는 선거권부여에 있어서 유럽공동체(EU) 시민과 그 밖의 외국인 사이에 큰 차이를 두고 있다. EU의 Maastricht조약에 의해, 모든 EU시민은 거주하고 있는 나라의 지방선거(municipal election)에서 선거권, 피선거권을 행사할 수 있다.⁶⁾

북유럽의 여러 나라에서 비EU외국인의 지방참정권 허용은 지방참정권을 요구하고 있는 재일 한국인들이나 이를 추진하고 있는 일본의 정당관계자들을 고무하고 있다.

재일 한국인들의 참정권운동은 이상과 같이 국제인권조약, 난민조약, 그리고 일본 지방자치법, 최고법원의 헌법적 판단, 그리고 유럽국가들에 있어서의 지방참정권의 사례 등을 근거로 확산되었다.

2. 가와사키시의 외국인 정치참가의 회로

외국인은 거주국에서의 정치참가에 일정한 한계가 있다. 밀러(Miller, 1989)는 서구의 외국인 정치참가의 형태로서 ①선거 ②출신국 정치의 참가 ③자문기관 ④노동조합 ⑤정당가입 ⑥직접행동 등을 들고 있다(桶口直人, 2000). 외국인의

6) EU시민은 회원국의 다른 나라로 이동, 거주, 자유를 가지며, EU의회, 지방의회 선거권과 피선거권, 그리고 영사보호를 받을 권리를 갖는다.

http://www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/doku/vertrag/engl/m_title2.htm

정치참가 가운데 가장 중요한 것은 선거권의 획득 여부이다. 일반적으로 선거권은 국적을 바탕으로 부여되고 있어서 외국인에게 선거권을 부여하는 것은 극히 예외적인 것으로 생각되어 왔다. 그러나 북유럽의 일부국가에서는 외국인에게도 지방선거권을 부여하고 있다.

그 밖의 외국인 참가 방식으로 주민투표제도가 있다. 2002년 1월 18일, 시가(滋賀)현 요네하라초우(米原町)의회에서 지방자치단체의 합병에 관한 의사를 묻는 주민투표를 실시하기 위해, 일본에서는 처음으로 영주자격을 갖는 외국인에게 투표자격을 인정하는 조례를 제정하였다. 외국인의 주민투표권 행사는 외국인이라고 하더라도 주민이라는 자격을 갖고 있다는 해석에 근거하고 있다(田中宏, 2002). 외국인들이 국정선거보다도 지방자치선거에 참정권을 요구하는 것은 바로 ‘주민’개념에 근거하고 있다(江橋崇, 1993).⁷⁾

그림 1은 가와사키시 외국인의 참가 회로를 나타낸 것이다. 가와사키시의 외국인 시민들의 정치참가는 심의회 등에 대한 요구제시, 단체교섭, 직접행동, 요망서, 청원, 진정 등 여러 가지 형태로 이루어져왔다. 이러한 정치참가는 개인보다는 제일 외국인 단체들이 중심이 되었다. 재일본 대한민국민단 가와사키 지부(민단)를 비롯하여 조총련, 조선학교 등이 중요한 외국인 단체이며, 이와 별도로 ‘민족차별과 싸우는 가나가와연락협의회(민투련)’, 그리고 사회복지법인 ‘청구사’⁸⁾ 등의 외국인 단체들이 주요한 정치참가의 주체들이다. 민투련과 청구사는 가와사키시 직원노조와 가나가와현 인권센터 등과 오랜 공동행동의 경험을 통해서 신뢰관계를 갖고 있다. 외국인시민의 가와사키시에 대한 참가요구 회로는 크게 두 가지로 나누어진다. 시행정부에 대한 요구와 시의회를 통한 진정, 청원 등의 요구이다.

한편 시 행정에서는 시민국, 교육위원회, 건강 복지국, 마치즈쿠리(街づくり)⁹⁾ 위원회 등이 이들의 요구사항을 받아서 조정하고 직접행동에 대응하며, 시장의 결심을 받아내기도 한다. 또 외국인시민들은 시장에게 직접 요구서를 제출하여 시장의 답변을 요구하기도 한다. 한편 시의회에도 진정, 청원을 제출하며, 의회는 이를 받아서 처리하고, 혹은 시의원의 일반질문을 통해서 시의 입장을 받아내기도 한다. 또 시장은 의회에 대해서 외국인의 요구사항을 담은 의안을 만들어 제시한다. 시 행정부에 요구하는 통로로서는 각종 심의회 등에 외국인이 참여하여 의견을 개진하는 방식을 취하기도 한다.

7) 일본은 2000년 총선거부터 재외일본인들에게도 투표권을 행사할 수 있도록 하였으나, 이들에게 지방선거 투표권은 배제되어 있다. 이들은 일본의 ‘국민’이지만 ‘주민’이 아니기 때문이다(田中宏, 2002).

8) 가와사키시 제일 한국인교회 이인하 목사가 중심이 되어 1973년에 세운 사회복지법인으로서 유치원, 후레아이관을 운영하고 있다.

9) ‘마치즈쿠리’는 직역하면, 마을만들기로서 지역주민들이 중심이 된 지역 환경개선 운동이다.

그림 1. 가와사키시 외국인시민의 정치적 Input 회로



자료: 桶口直人(2000: 23)에서 재구성.

주: 1. 직접행동에는 단체교섭, 요망서 등이 포함된다.

2. ▲▶ 등은 Input을 나타내며, ←↓는 Input에 대한 피드백(feedback)을 나타낸다.

외국인의 시정참가는 이와 같이 조직을 기초로 하고 있어서 최근 가와사키시에 거주하게 된 조직을 결성하지 않은 뉴커머¹⁰⁾들은 이러한 회로조차 이용하는 데 한계가 있다.

3. 외국인대표자회의 추진과정

가와사키시의 재일 한국인단체들이 지방참정권을 요구하였고, 가와사키시도 이에 적극적으로 대응하려고 하였다. 외국인시민 대표자회의의 구상은 이러한 요구를 배경으로 우연한 기회에 급부상한 아이디어 중의 하나이었다.

1994년 2월 가와사키시가 매년 주최하고 있는 ‘지방신시대 심포지엄’에서 처음으로 ‘외국인대표자회의’의 논의가 등장하였다. 이 심포지엄에서 독일의 지방자치를 연구해 온 나카이 타케시(仲井 斌)교수는 프랑크푸르트(Frankfurt)시의 외국인대표자회의를 소개하였다. 이 심포지엄에는 시장을 비롯한 고위간부, 재일한국인 지도자, 학자들, 실무간부들이 모두 참석하였다.

나카이에 의하면 프랑크푸르트 시에는 전체 인구의 65만 가운데 160개국의 19만인 29%의 외국인들이 거주하고 있으며, 이들의 정치참가를 위해 외국인대표자회의를 구성하였다는 것이다. 독일 연방헌법재판소는 1990년 함부르크시가

10) 뉴커머, 올드커머라는 용어는 외국인의 도래시기에 따른 분류명칭. 뉴커머는 최근 일본에 온 외국인, 올드커머는 영주권을 소지하고 있고, 식민지시기부터 살아온 외국인, 그 자손들을 포함.

외국인들을 위한 지방참정권법을 제정하였으나 이를 위헌으로 판단하였다. 시민당과 녹색당의 연립정부를 구성하고 있었던 프랑크푸르트 시는 이러한 헌법상의 제약을 피하여 독자적으로 1991년 12월 1일 외국인대표자회의(Kommunale Auslaender/innen Vertretung Frankfurt am Main: KAV)를 발족시켰다. 그리고 프랑크푸르트 시의 다문화국(Amt fuer Multikulturelle Angelegenheiten)은 외국인시민 대표자회의를 담당하는 행정기구 기능을 하였다.

프랑크푸르트 외국인대표자회의의 모델이 제시되자 토론자나 청중가운데서는 가와사키시에도 이런 기구를 만들어 보면 좋겠다는 의견이 제시되었다. 외국인 참가의 한 형태로 외국인대표자회의의 모델이 부상한 것이다.

시장은 1994년 3월 18일, 시의회에서 “지방수준에서 참정권실현을 정부에 요구할 필요가 있으며, 시의회에 준하는 형태의 외국인시민의 대표자회의를 설치하는 등 시가 독자적으로 검토해간다”는 외국인대표자회의의 구상을 발표하였다. 그리고 1994년 10월 18일, 가와사키시 시장은 1996년까지는 외국인대표자회의를 설치할 예정이라고 발표하였다. 시장은 “참정권부여는 피할 수 없는 문제. 정부의 결정을 기다리다가는 시간이 걸리며, 실현 불가능의 우려도 있다. 참정권부여를 위해 단계적으로 쌓아 올려가고 싶다”(가나가와 신문, 1994. 10. 19)고 발언하였다. 외국인대표자회의는 외국인 지방참정권 획득을 위한 중간단계로서의 의미를 부여한 것이다. 그리고 지방자치단체는 스스로 개혁하여 중앙정부의 개혁을 압박하겠다는 생각을 갖고 있었다. 외국인의 실질적인 정치참여를 보장하기 위해 시장은 대표자회의에서 결의한 내용을 의회에 제안하는 방법을 생각하고 있었다.

가와사키시장의 외국인대표자회의의 설치 의향을 발표한 것은 지방참정권을 추구하던 재일 한국인들에게도 충격적이었다. 후레아이관(ふれあい館)의 배중도 관장은 “대표자회의의 설치에 환영하지만, 의회나 행정에 대해 얼마나 영향력을 가질 수 있을지가 과제이다. 우리들도 납세의무를 지고 있는 한, 선거권이나 국적조항이 있는 공무원채용에도 개선이 필요하다”고 코멘트하였다. 한편 재일 한국인 사회학자 김명수씨는 가와사키시의 외국인대표자회의의 구상을 프랑크푸르트의 3부회에 지나지 않는다고 비판하였다(http://www.han.org/a/topics/topics_11.html).

가와사키시는 ‘가와사키시 외국인대표자회의 조사연구위원회’의 설치를 발표하였다. 위원회는 시노하라 하지메(篠原一) 동경대 명예교수를 위원장으로 나카이 타케시교수, 미야지마 타카시(宮島喬)교수, 타나카 히로시(田中宏)교수, 배중도 후레아이관 관장, 토다 인베보르그 독일인 여성으로 구성되었으며, 관련행정부국의 과장, 의회사무국, 선거관리위원회사무국 등의 간부들이 옵서버로 참여하게 되었다.

조사연구위원회는 가와사키시의 현황에 대한 검토, 외국의 사례, 회의운영방식, 모델회의 개최, 대표자의 자격, 명부작성법 등의 연구를 하기로 하였으며 매월 1회 모임을 가졌다. 또한 외국의 사례에 대해 문헌조사와 현지조사를 병행하

였다.

외국인대표자회의의 조사연구위원회는 우선 독일, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드 등의 사례를 조사하였다. 스웨덴, 네덜란드는 일정한 기간 거주한 외국인에게 지방참정권을 부여하고 있고, 독일, 프랑스는 선거권은 부여하지 않지만 외국인대표자회의와 같은 정치참가의 제도를 만들어 놓았다.

가와사키시 외국인대표자회의의 조사연구위원회는 1995년 봄의 현지조사에서 외국인시민의 실태, 대표자회의의 설립경위, 담당 행정조직, 대표자회의의 구성, 선출방법, 운영방법, 외국인시민의 인권보장 등을 집중적으로 조사하였다. 방문지는 독일의 헤센주(Hessen), 프랑크푸르트시, 독일 바이엘른(Beiem)주 뉴런베르크(Nuerenberg)시, 네덜란드의 헤이그(The Hague)시, 유타레이트(Utrecht)시, 프랑스의 몽상 바롤시, 망크라 졸리시, 이탈리아의 트리노시이었다.

연구회는 현지조사를 통해 네덜란드 헤이그의 지방참정권 제도나 프랑스 몽상 바롤시의 준의원제도를 채택하지 않고 프랑크푸르트의 외국인대표자회의를 모델로 채택하기로 결정하였다. 이는 외국인의 지방참정권을 부여하고 있는 네덜란드의 제도를 택할 수 없고, 프랑스의 몽상 바롤시는 대표자의 수가 매우 적다는 한계가 있었기 때문이었다.

4. 외국인대표자회의의 제도화

가와사키시 외국인대표자회의의 조사연구위원회는 1995년 관련단체와의 간담회, 모델회의개최 등 여러 가지 문제점 점검에 들어갔다.

모델회의는 1995년 12월 10일 개최하였다. 가와사키시에 있는 모든 홍보수단을 동원하여 외국인들에게 대표자회의의 참가를 요청하였다. 14개국의 47인이 참가하여 최초로 모델회의를 열었다. 1996년 4월 가와사키시는 인권·공생추진담당을 설치하여 외국인대표자회의를 담당하도록 하였다. 담당은 오랫동안 가와사키시의 재일 한국인문제, 인권문제 등을 개인차원에서 혹은 시 직원으로 일해 온 야마다 타카시(山田貴史)씨가 맡았다.

가와사키시 외국인대표자회의의 조사연구위원회는 1996년 4월에 조사연구를 종결하고 보고서를 제출하였다. 가와사키시는 인권공생담당이 조례안을 만들었다. 조례안은 지방자치법이나 공직선거법에 저촉되지 않는 범위 내에서 마련되었다.

조례는 “외국인 시민에 스스로 관련 있는 제 문제를 조사, 심의하는 기회를 보장함으로써, 외국인시민의 시정참가를 추진하여, 지역사회의 형성에 기여하는 것”(제1조: 목적 및 설치)을 목적으로 하였다. 대표자회의는 외국인 관련 문제에 대한 ‘조사심의’의 권한을 갖고, 시장에 대해 그 결과를 보고하는 것으로 되어 있다(제2조: 업무). 시장은 대표자회의의 보고 또는 의견을 ‘존중’하는 것을 책무로 규정하고 있으며(제3조: 시장의 업무), 대표자회의는 조사심의가 필요하다고 인정할 경우, 관계자에게 자료의 제출이나 관계자의 출석을 요구하거나 그 설명

또는 의견을 들을 수 있도록 하였다(제10조). 시장은 대표자회의 심의결과를 의회에 보고하고 공포하여야 한다.

1996년 10월 1일 ‘가와사키시 외국인시민 대표자회의조례’는 시의회에서 만장일치로 채택되었다. 외국인대표자회의에 대해서 시의회는 적극적인 반대도 찬성도 없었고, 오히려 무반응상태였다고 한다. 대표자회의는 시장의 부속기관으로서 조사심의를 하되 강제력이 없으며, 또 대표자회의의 심의 결과에 대해서는 시장은 이를 존중할 의무를 갖고 있지만 강제력은 행사할 수 없다. 시의회가 정면으로 이를 반대할 이유가 없었던 것이다.

<표 1> 가와사키시 외국인대표자회의 추진과정(행위주체와 투입/산출)

행위주체와 조직	투입/산출
가나가와민투련(1988)	→ 외국인권리보장에 관한 요망서
↓	
외국인시책추진간사회(1989)	→ 24개 검토과제
↓	
외국인시민시책연락조정협의회	→
↓	
외국인시민시책 조사연구위원회	→ 국제정책가이드라인을 위한 제안(53개항목)
외국적시민의식실태 조사연구위원회	→ 외국적 시민의식실태 조사보고서
가와사키시(1994)	→ 지방자치심포지엄(프랑크푸르트 사례발표)
시의회	→ 외국인의 지방참정권부여의견서채택
외국인대표자조사연구회발족	→ 연구활동과 해외시찰 모델회의 개최 답신
시의회(1996)	→ 외국인대표자회의 조례제정
가와사키시(1996)	→ 제1차외국인대표자회의 개최

조례가 의회를 통과하자, 가와사키시는 시내의 전 외국인 세대에 5개국 언어(한국어, 중국어, 영어, 포르투갈어, 스페인어)에 의한 ‘대표자회의의 알림’을 우송하였다. 가와사키시에 합법적으로 1년 이상 거주한 18세 이상의 외국인들은 누구나 대표자로서 응모할 수 있는 것이다. 또 여러 관련단체들에게는 외국인대표자회의 대표자추천을 의뢰하였다. 2주간의 공모기간동안에 정원 26명에 대해 258명이 응모하였다. 대표자회의 선고위원회가 대표자 선임요강에 의해 구성되었다. 선고위원은 미야지마 타카시 교수와 시민대표 2인 등 3인으로 구성되었다. 선고기준은 선고요강에 정해진 배분기준 이외에 남녀 수 균등의 배려, 모델회의 참가자에 대한 배려, 기타 연령과 체류자격 등이 고려의 대상이 되었다. 11월 13일에는 대표자가 발표되었다. 그 내역은 공모자가 21명, 단체추천이 5명이었다.

국적별로는 한국·조선 7명,¹¹⁾ 중국 3명, 브라질 2명, 필리핀 2명, 미국 1인, 페루 1인, 태국 1인, 이란 1인, 영국 1인, 캐나다 1인 등 20인이 선출되었다. 또 지역별로 아시아 2인, 아프리카 1인, 라틴아메리카 1인, 북유럽·북아메리카·오세아니아 1인, 동유럽·러시아 1인 등 6명이 선출되었다.

가와사키시는 프랑크푸르트의 모델을 채택하여 외국인대표자회의를 구성하였다. 가와사키시는 프랑크푸르트 시에 비해 외국인의 수가 적기 때문에 공선제(公選制)도입을 단념하고 공모제(公募制)를 채택하였다. 투표에 의한 선출이 반드시 외국인의 구성비를 대표한다고 볼 수 없기 때문에 민족구성, 남녀, 체류자격상의 지위 등을 고려하여 공모제를 채택한 것은 합리적이라고 생각된다.

프랑크푸르트시에서는 대표자회의가 시의회에 대해 의견을 개진하여 영향력을 행사하는 시스템인데 비해 가와사키시에서는 대표자회의가 시장의 부속기구로서 시장에게 직접 의견을 제출하고 시의회와는 간접적인 관계를 가질 뿐이다. 이것은 일본 지방자치단체의 단체장이 직접 시민에 의해 선출되기 때문에 상당한 권력이 시장에 집중되어 있다는 사실과 밀접하게 관련 있다. 독일 헛센주는 지방의회와 지방행정의 2중적 구조에 입각한 합의제적 집단지도체제를 갖고 있다(심익섭, 2001). 따라서 독일은 일본과 같이 시장에게 권력이 집중되어 있지 않고 시장은 시의회, 이사회(Magistrats) 등과 협의하여 시정을 펴고 있다.

프랑크푸르트시 대표자회의의 운영을 위한 사무국은 다문화국에서 맡고 있고 가와사키시의 경우에는 인권공생과에서 담당하고 있다. 이점은 상호 유사하다고 생각된다. 다만 다문화국은 외국인정책을 위한 종합적인 창구(외국인에 대한 언어훈련, 정보제공, 취업, 차별철폐 등)인데 반해 가와사키시의 인권공생과는 주로 외국인대표자회의의 진행을 맡고 있다.

5. 가와사키 방식의 파급

가와사키시 외국인대표자회의의 설치이후 다른 지방자치단체에도 유사한 회의체를 만들었다. 도쿄도(都)는 1997년 11월에 지사의 사적인 자문기관으로 25명으로 구성된 '도쿄도(都)외국인도민회의'를 구성하였다. 히로시마(廣島)시에도 외국인시민과의 간담회를 설치했고, 대표자는 외국인 9명, 일본인 3명으로 구성되었다. 시즈오카(靜岡)시, 교토(京都)시 등도 1998년에 외국인대표자회의를 구성하였다. 가나가와현은 외국적 현민 가나가와회의를 1998년 11월에 구성하였다. 외국인 참가자 20인은 전원 공모에 의해 선출되었다.

11) 가와사키시는 민단과 조총련에 각각 2인씩 추천을 의뢰하였고 사회복지법인 청구사에 1인의 추천을 의뢰하였다. 한국·조선출신 대표자 7명 가운데 5명이 단체추천에 의해 선임되었다. 그리고 나머지 2명은 공모자 가운데서 선임되었다.

<표 2> 외국인시책자문기관의 개요

지방자치단체	회의명	설치연도	외국인수 /위원후	선출방법
토쿄도(都)	외국인도민회의	1997	25(4)/25	13명공모, 12명지명
가나가와현	외국적현민가나가와회의	1998	20(4)/20	전원공모
오사카부(府)	오사카부재일외국인문제유식자 (有識者)회의	1992	6(3)/10	유식자를 지명
효고(兵庫)현	효고현(兵庫)외국인현민공생회의	1999	13(2)/17	외국인단체 및 행정관계단체를 지명
가와사키시	가와사키시외국인대표자회의	1996	26(6)/26	전원공모
하마마츠(浜松)시	하마마츠(浜松)시외국인시민회의	2000	10(1)/10	국적별집단의 대표적인 인사를 지명
교토(京都)시	교토시외국적시민시책간화회	1997	7(4)/12	외국인은 공모, 일본인은 유식자지명
오사카시	오사카시외국적주민시책유식자회의	1994	7(3)/14	유식자를 지명

자료: 田中宏(2002: 51).

주: ()안은 한국·조선인의 수.

오사카시와 오사카부는 가와사키시보다 앞서서 외국인들로부터 의견을 듣는 유식자회의를 두었다. 그러나 그 구성은 단체장이 지명하며, 대표자의 성격을 떠는 것은 아니었다. 가나가와현민회의는 전원공모에 의해 구성된 것으로 가와사키방식을 따르고 있다. 교토시와 동경도의 경우에도 일부 공모에 의해 대표자를 선출하고 있으며, 단체장의 지명에 의한 선출도 겸하고 있어서 부분적으로 가와사키방식을 채택하고 있다.

외국인대표자회의의 가와사키 방식은 가나가와현을 비롯하여 몇 개의 자치단체가 채택하고 있으나, 그 파급에 한계가 있는 것 같이 보인다. 가와사키시가 시작한 공무원임용에 있어서의 국적철폐조치가 전국의 다른 자치체에 파급된 것과는 대조적이다. 도쿄도는 외국인도민회의를 1997년에 설치하였지만 2001년 이를 폐지하였다.

6. 외국인대표자회의의 활동

제1회 가와사키시 외국인대표자회의는 1996년 12월 1일 개최되었다. 1996년 말까지는 외국인시민 대표자회의를 발족시킨다는 가와사키시장의 약속이 지켜진 셈이다. 대표자회의는 호선에 의해 위원장에 이인하(한국), 부위원장에 모고자타 호소노(폴란드)가 선출되었다. 의장은 회의운영 요강안을 심의하여, 교육부회, 지역생활부회, 마을만들기 부회의 3부회를 설치하는 원안을 통과시켰다.

<표 3> 외국인대표자회의의 제안과 시 정부의 대응

	대표자회의 제안	가와사키시의 이행
1996	<ul style="list-style-type: none"> 상호이해 교육을 위한 종합추진체제 주택조례 요구 시민홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 가와사키시 주택기본조례(2000/4)신설 외국인 시민정보코너(1998)
1997	<ul style="list-style-type: none"> 유학생 장학제도 개선 국제 교류협회 참획 주택조례 보완요구 체류자격제도개선 	<ul style="list-style-type: none"> 시장 출입국관리행정의 개선에 대한 요망서(1998) 국제 교류협회 평의원으로서 외국인 선임(2001)
1998	<ul style="list-style-type: none"> 어린이 방과 후 활동장의 마련 가와사키시 외국인고령자복지수당증액 국제 교류활동참가요구 외국인학교 졸업자 국립대 수험자격부여 외국인학교의 지원 외국인고령자연금지금 	<ul style="list-style-type: none"> 학교시설 개방검토 총리대신, 문부대신에 요망서(외국인 학교 졸업생 국립대학입학문제)(1998) 의회도 정부에 의견서제출 연금지급과 관련 후생성에 요망서(2000)
1999	<ul style="list-style-type: none"> 시민의 다문화 이해 추진 외국인에 관한 상담창구 홍보 출입국관리 행정개선 외국인취직 차별해소 취업문제 차별해소 	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 교육추진연락협의회 구성 평화인권존중중학교 외국인 취업차별을 없애기 위한 홍보작업
2000	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 어린이의 모국어학습기회보장 외국인 고령자를 위한 개호보험제도 	<ul style="list-style-type: none"> 모어학습자원 활동지원 외국인 고령자개호자의 인재양성실시 외국인 고령자개호자를 위한 정보제공
2001	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 보호자와 이동생도에 대한 학교지원의 충실화 외국인이 필요한 정보입수체제추진 	내부검토중

자료: 가와사키시 홈페이지 외국인대표자회의.

<http://www.city.kawasaki.jp/25/25zinken/home/gaikoku/shinchoku.htm>

1996년도는 1997년 2월말로 끝나기 때문에, 회의는 12월중에 1회(2일간), 1월 12일에 부회회의(1일) 그리고 1997년 2월에 제2회(2일)가 열려 총 5일간의 회의로 끝났다. 짧은 기간동안이었지만 각 위원회마다 하나의 주제를 집중으로 토의하여 가와사키시에 제안으로 보고서를 제출하였다. 그 내용을 보면, 교육부회에서는 '가와사키시의 교육위원회에 외국인과 일본인의 어린이들이 상호이해를 증진시키는 교육을 종합적으로 추진할 수 있는 체제의 정비'를 제안하였다. 또 마을만들기 부회에서는 '입주차별을 금지하는 조항을 포함한 가칭 가와사키시 주택조례를 제정할 것'을 제안하였으며, 지역생활부회에서는 '외국인에 의한 홍보를 충실하게 하고, 외국인시민을 위한 정보코너'를 설치할 것을 제안하였다. 가와사키시는 이 제안을 받아서 시의회에 보고하였다. 그리고 시는 그 제안들을 수용하여 외국인들이 참여하여 심의한 주택기본조례를 2000년 4월에 공포하였

다. 또 각 도서관, 시민관 등에 외국어로 된 정보코너를 만들었다.

대표자회의는 2001년 말까지 5차례의 제언을 시장에게 제출하였다. 그 내용은 <표 4>와 같다. 외국인대표자회의가 요구하고 있는 제안은 대체로 시의 시민국이나 교육위원회에서 해결해야 하는 것들이 중심을 이루고 있었다. 그 중심 내용은 외국인어린이들의 교육문제, 외국인 노인들의 거택간호 및 연금문제, 취업차별, 주택입주차별, 국제교류활동참가요구, 사회교육 등의 영역에 속하는 것들이었다. 또 외국인대표자회의는 가와사키시가 직접 해결할 수 없는 문제까지 제기하기도 하였다. 출입국관리법을 바꾸어 외국인등록증을 상시 휴대하지 않도록 해달라는 요구, 체류자격제도의 개선 등 외국인의 법적인 지위에 관련된 요구도 포함되어 있다. 또 외국인학교의 졸업생에게 일본의 국립대학에 응시할 수 있는 자격을 부여해달라는 요구도 하였다. 가와사키시는 이러한 제안을 받아서, 시장의 권한으로 해결할 수 있는 것은 해결하고 법무성, 문부성, 혹은 자치성에 요망서를 보내는 등 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 또 외국인에 대한 취업차별을 없애기 위해 민간기업에 대한 홍보를 한다든지, 또 시내의 부동산업자에게는 외국인들에게 입주차별을 하지 않도록 행정 지도하는 등 제안 사항을 실행하려는 노력을 하고 있다.

III. 재일 한국인 및 참정권문제

1. 재일 한국인의 참정권요구운동

1945년 8월 15일 일본의 패전 이후에도 재일 한국인, 중국인들은 1952년 샌프란시스코 조약에 체결되어 일본이 독립할 때까지 일본의 국적을 보유하고 있었다. 그러나 전후 최초의 총선거(1946년 4월)에서는 재일 조선인 등 구식민지 주민들에게는 참정권을 부여하지 않았고, 재일 조선인 연맹(조련)은 1947년 3월 1일, 일본국적 보유를 근거로 재류조선동포의 선거 및 피선거권을 요구하였다(정진성, 2001b).

1970년대 중반부터 재일 한국인들은 다시 참정권을 요구하였다. 1975년 최창화 목사와 5인의 재일 한국인은 기타큐슈(北九州)시 시장 앞으로 시의회의 선거권, 피선거권을 인정해야 한다는 취지의 공개질문서를 제출하였다. 최목사 등 21인의 재일 한국인은 1978년에도 당시 후쿠다(福田)총리에게 국회의원의 선거권, 피선거권을 인정해야 한다는 공개질문서를 제출하였다.

오사카의 재일동포 김정규씨 등 11인은 1990년 재일 한국인의 선거인명부 부락을 재판에 호소하였으나, 오사카 지법이 이의신청을 기각하자, 선거인 명부처분의이신청기각결정취소 청구를 오사카지방법재판소에 제소하였다. 또 이들은 일본의 최고재판소까지 상고하여, 최고재판소로부터 '외국인의 선거권은 헌법상 허

용되는 것이며, 입법정책에 관련된 문제'라는 판단을 얻어냈다.

오사카의 '재일 외국인 참정권92'(재일당) 대표 이영화씨는 재일당이라는 정당을 결성하고, 참의원선거 비례대표의 명부를 제출하려고 하였으나 명부접수를 거부당하였다. 이영화씨는 1992년 7월8일 참의원선거 오사카 선거구, 95년 3월 23일 오사카부 지사선거, 95년 3월 오사카府 의원선거에도 출마하려고 하였지만, 서류접수를 거부당하였다. 이영화씨는 92년 7월 참의원 지역구선거에 입후보 신고를 하였으나 거부당했다. 이영화씨는 이것을 이유로 국가를 상대로 손해배상을 청구하였다.

'민족차별과 싸우는 연락협의회(민투련)'¹²⁾도 1987년 11월 제13차 전국교류집회에서 지방자치체의 선거권 피선거권을 보장할 것을 주장하였다. 재일본 대한국민단(민단)은 1986년 제 36회 중앙위원회에서 선거권획득운동추진을 결의하였다. 1987년 6월 민단중앙본부는 전국 각 지방자치단체 앞으로 재일 한국인들의 지방자치의 선거 참여 허용을 촉구하였다. 이러한 캠페인의 결과, 1993년 9월 9일 오사카부 키시와다(岸和田) 시의회는 일본정부에 대해 '정주외국인에 대한 지방선거에의 참정권보장의 확립에 관한 요망결의'를 만장일치로 가결하였다. 이러한 의회의 지방참정권요구결의는 2000년 말 현재, 전국 3302개의 지방자치단체 가운데 1503개(45.5%)의 지방단체에 의견서를 제출하였다(2002년 7월 2일 현재, 민단 홈페이지). 민단은 또 한국의 정부에 대해서도 지방참정권 획득을 위해 일본정부에 압력을 가해줄 것을 요청하였다.

한국정부도 재일 한국인들의 지방참정권 요구를 지원하였다. 한국정부는 1991년 1월 10일 일본정부와 교환한 '재일 한국인 법적 지위 대우의 한일각서'에서 재일 한국인의 지방자치단체 선거권을 요구하였다. 김대중 대통령도 1998년 10월 8일 일본국회에서 연설하는 가운데, 재일 한국인의 참정권을 요구하였다. 김대중 대통령은 한국을 방문한 여야의 정치지도자들에게도 지방참정권부여를 요청하였다. 김대중 대통령은 또한 한국이 먼저 재한 외국인에게 지방선거권을 부여할 것을 결심하여 일본 정부에 압력을 가하였다.¹³⁾

재일 외국인들의 참정권요구는 다양한 수준에서 전개되었다. 참정권요구수준은 3가지로 나누어 볼 수 있다. 즉 (1) 국정, 지방선거에서의 선거권과 피선거권의 요구, (2) 지방선거에서의 선거권과 피선거권의 요구 (3) 지방선거에서의 선거권의 요구로 나눌 수 있다.

12) 민투련은 1970년대부터 활동해 온 민족단체. 가와사키시와 관련해서는 1988년에 결성된 가나가와민투련이 주도적으로 활동하였다. 일본인지원자들과 연계하여 가와사키시의 외국인 정책전환을 추진해 오고 있다.

13) 한국국회는 2002년 2월 주한 외국인 영주권자에게 지방선거권을 부여하기 위해 정부법안을 위원들의 반대로 부결시켰다. 국민개념에 외국인이 포함되어 있지 않다는 점, 외국에서도 한국인에게 선거권을 부여하지 않는다는 점에서 이 법안을 거부하였다(연합뉴스, 2002. 2. 28).

최창화목사, 김정규씨, 그리고 이영화씨는 모든 선거에 있어서의 선거권과 피선거권을 요구하였다. 한편 재일 한국인단체 민단은 참정권의 요구를 지방자치단체의 선거에 한정하였고, 그 가운데서도 선거권만을 요구하였다. 재일 한국인 청년단체 민투련, 일본변호사연맹, 일본의 상당수의 지방자치단체, 공명당, 민주당, 보수당 등 정당들도 마찬가지로 입장을 취하였다. 일본공산당은 지방자치선거에 있어서 선거권과 피선거권을 다같이 요구하는 법안을 만들었다. 조총련과 자민당은 참정권 자체를 거부하였다.

자민당은 명백하게 외국인의 참정권 자체를 부정하고 있으나, 많은 일본의 지방자치단체, 사회단체, 정당 등은 대체로 지방참정권, 특히 선거권을 허용해야 한다고 생각하고 있다. 이 점에 주목하면 한국계단체들과 일본의 정당, 자치단체간에 지방참정권획득 운동을 위한 연대의 고리가 형성되어 있다.

<표 4> 참정권 요구의 수준

	국정선거	지방자치	
		피선거권	선거권
최창화, 이영화, 김정규씨 등	O	O	O
민단, 민투련	X	O	O
지방자치단체	X	O	O
일본변호사연합회	X	O	O
한국정부	X	O	O
공산당, 사회당, 신진당	X	O	O
공명, 자유당 등	X	X	O
자민당(일부)	X	X	X
조총련	X	X	X

2. 일본정부, 정당의 반응

일본의 지방자치단체와 정당들도 정주외국인의 지방참정권을 실현시키기 위해 움직였다. 키시와다(岸和田)시의 결의를 필두로 전국의 많은 지방자치단체 혹은 지방의회가 중앙정부에 정주외국인의 참정권 부여 의견을 제시하였다. 1994년 사키카게(さきかけ)당 시마네(島根)지부는 전국에서 처음으로 외국인 입당을 인정하였다. 정당원으로서 외국인을 받아들이는 것은 그들에게 참정권을 부여한다는 것을 전제로 한 것이다. 이에 뒤이어 신생당, 공명당, 사회당 등도 당의 규약을 개정하여 외국인을 당원으로 받아들이고 외국인의 지방참정권을 추진하는 방향으로 움직였다. 1995년 3월에는 무라야마(村山) 당시 총리도 외국인의 참정

권이 위헌이 아니라는 최고재판소의 판결을 환영하였다.

1998년 10월 정주외국인에게 지방공공단체의 의회 및 장의 선거권을 부여하는 것에 관한 법률안을 민주당, 공명당 공동으로 제출하였다. 이 법안은 정주외국인에게 지방자치단체의 의원 및 단체장 선거에서 선거권을 부여하자는 것이며, 피선거권은 포함되어 있지 않다. 동년 12월 일본 공산당은 별도로 의원입법의 형태로 영주외국인에게 피선거권을 포함한 지방참정권을 부여하는 법률안을 제출하였다. 그러나 자민당은 지방참정권에 대해 반대하였다.¹⁴⁾

1999년 중의원(衆議院) 정치윤리·공직선거법개정특별위원회에서 앞서 민주당, 공명당에 제출한 법률안과 공산당 안을 병행심리하기로 하였다.

1999년 10월에 정권이 바뀌어 자민당, 자유당, 공명당 3당으로 연합여당을 구성하였다. 자민당이 빠진 가운데 공명당과 자유당만으로 2000년 1월 21일 영주외국인 선거법안을 제출하였다. 공명당은 다시 7월 5일 보수당과 공동으로 영주외국인지방선거권부여 법안을 중의원에 제출하고, 야당으로 남은 민주당은 영주외국인 지방선거권부여 법안을 단독으로 중의원에 제출하였다. 또 공산당은 2000년 10월 2일 단독으로 외국인에게 피선거권을 포함한 지방참정권부여 법안을 제출하였다. 이렇게 공명당·보수당안, 민주당안, 그리고 공산당안 등 3개의 법안이 심리중에 있다. 한편 자민당은 2000년 9월에 외국인 참정권의 신중한 처리를 요구하는 국회의원의 모임을 발족시켜 반대운동을 전개하고 있다.

한편 자민당, 공명당, 보수당으로 구성된 연합여당은 ‘국적 등에 관한 프로젝트팀’을 만들어 재일 한국인, 조선인 등의 영주권자들에게 국적취득을 간소하게 할 수 있는 방안을 모색하였다. 2001년 2월경에는 이 프로젝트팀에서 재일 한국인들의 국적 취득을 ‘허가제’에서 ‘신고제’로 바꾸는 법안을 만들었다. 외국인들에게 지방참정권을 부여하는 것보다 일본인으로 귀화시키는 것이 좋다는 생각을 하게 된 것이다.

외국인 지방참정권 법안과 국적취득신고제와 관련된 법안은 다같이 2002년에도 ‘계속심의’법안으로 중의원에 계류중이다.

3. 외국인대표자회의와 재일 한국인문제

가와사키시에 외국인대표자회의가 성립되기 전에도 재일 한국인들은 지방참정권을 비롯하여 외국인정책 개선요구운동을 하였다. 그러나 요구를 받아 들여 가와사키시는 1989년 12월 이른바 ‘24개 검토과제’를 선정하였다. 현재의 시점에서 되돌아보면, ‘24개 검토과제’ 가운데 구 군인에 대한 연금지급, 지방참정권요구 등

14) 자민당의 반대이유는 재일 한국인에게 참정권을 부여하는 것은 ‘상호주의’원칙에 어긋난다는 것이다. 조총련도 지방참정권 부여를 반대하였다. 공명당의 간사는 역사적인 경위를 갖는 재일 한국인에게 상호주의를 적용하는 것은 부당하다고 반박하였다.

시행정이 미칠 수 없는 부분을 제외하면 상당 부분은 해결되었다. 직원채용에 있어서 국적조항을 대부분 철폐한 것이나, 시가 운영하는 대학에 조선학교 출신의 응시를 허용한 것, 외국인학교에 대한 시의 보조 등이 그 대표적인 사례이다.

<표 5>는 24개 검토과제 가운데 재일 한국인 해당사항과 외국인일반 해당사항을 나눈 것이다. 24개 항목 가운데, 재일 한국인들에게 있어서 외국인일반 해당사항은 거의 모두 해결된 반면, 정주 재일 한국인에게만 해당되는 사항에 대해서는 아직 미해결부분이 남아 있다는 것을 알 수 있다. 바꾸어 말하면 외국인시민 대표자회의는 주택문제, 교육문제, 지역생활문제 등 뉴커머들의 당면한 문제를 다루고 있다. 그래서 외국인대표자회의는 가와사키시의 뉴커머 외국인들의 문제를 해결하는데 더욱 적절하다고 볼 수 있다.

<표 5> 24개 검토과제

	구식민지 출신자 해당사항	외국인일반 해당사항
법적 사회적 지위	○(1) 시로서의 입장발표 ○(2) 2,3세의 영주권보장	
참정권	●(3) 영주권자의 지방참정권확대 ○(5) 직원채용에 직종확대	○(8) 각종위원회 참가 ○(9) 시정모니터 참가
복지	○(12) 외국인학교보조지원 △(13) 외국인학교 대학수험자격허용 ○(14) 국민연금 등 무급자 구제조치 ●(18) 구군인 연금지급국적조항철폐 △(22) 재일 한국인 다주지역 주거환경개선	△(4) 주민기본대장작성 ○(11) 보험, 복지서비스 외국적 시민에의 주지 ○(14) 사회교육사업확충 ○(15) 상담장구 충실 ○(16) 외국적 시민생활가이드북작성 ○(24) 외국인시민문제 담당의 설치
차별	○(19) 재일한국, 조선인 역사 문화이해개발책자 작성 ○(20) 본명알리기체제 ○(23) 민족차별해소를 위한 시직원연수	○(6) 취업차별해소 계몽 ○(3) 지문날인관련 제도폐지 ○(10) 시민의식조사참가 ○(21) 민간주택입주차별개발 실시

자료: 川崎市の外國籍市民施策の経緯と實施状況チェック에서 구성.

주: ○ 대체로 해결, ● 미해결, △ 개선 그러나 미해결.

뉴커머 외국인들이 갖고 있는 문제가 결코 심각하지 않은 것은 아니지만, 구식민지출신자들이 오랫동안 해결하지 못한 문제들(외국인 다주지역의 주거환경개선, 구 군인의 연금지급 등)은 외국인대표자회의에 의제로 다루기도 어려운 측면이 있다.

가와사키시 외국인대표자회의는 재일 한국인들 등 정주외국인들, 뉴커머들의 요구사항은 아니었다. 재일 한국인들은 지방참정권을 요구하였지만, 외국인시민 대표자회의로서 지방참정권요구가 충족되는 것은 아니다. 그렇다면 외국인대표자회의는 외국인들의 정치참가로서 어떤 의의를 갖는 것인지, 이것이 지방참정

권 실현을 위한 징검다리로서 역할을 하고 있는지 점검해 볼 필요가 있다.

가와사키시장은 외국인대표자회의의 제안을 받아들여서 주택조례를 만들어 외국인들의 주택 사정을 완화하기 위해 노력하였다. 또 중앙정부에 대해서도 출입국관리법의 개정이나 외국인학교 출신자의 국립대학 응시자격부여를 위해서 의견서를 보내기도 하였다. 그러나 시장이 외국인대표자회의의 주장을 받아들이는 반면, 시의회는 대표자회의의 제안에 대해 매우 냉담한 반응을 보였다(山田貴夫, 2000: 47).

외국인들이 지방참정권을 갖는다면 주민으로서의 직접청구권으로 조례제정청구권, 사무감사청구권, 의회해산청구권, 단체장·의원의 해직청구권 등을 동시에 갖게 되며, 교육위원, 공안위원 등 각종 공직에도 선임될 수 있는 자격을 갖게 되는 것을 의미한다(田中宏, 2002). 외국인대표자회의는 외국인들의 생활상의 문제를 어느 정도 해결하는데 도움이 되지만 권리를 신장하는 것은 아니다. 가와사키시에서 외국인대표자회의는 그 구성에 있어서 뉴커머를 포함하고 있기 때문에 지방참정권 요구를 아젠다로 등장시키지 못하였다. 또 재일 한국인 문제를 본격적으로 다룬 것도 아니기 때문에, 재일 한국인들로서는 그들의 정치참가의 요구를 충족시키기에는 매우 미흡하였다.

외국인대표자회의는 외국인들의 지방참정권 실현과는 큰 거리가 있지만, 뉴커머들에게는 매우 중요한 기능을 할 수 있다. 주택, 교육, 홍보 등 외국인들에게 필요한 시책들이 외국인시민 대표자회의의 자문의견을 받아 들여서 시행되었다. 모든 외국인이 참정권을 가질 수 없는 상황에서 외국인대표자회의는 중요한 의견수렴기구가 될 수 있다.

IV. 외국인대표자회의 정책형성의 특징

가와사키시의 외국인대표자회의가 구성되는데는 시장의 결심이 무엇보다도 중요하였다. 그러나 가와사키시에는 외국인시책과 관련하여 재일 한국인, 노동조합, 시의원, 공무원, 학자 등으로 구성되는 네트워크가 오래 전부터 활동하고 있었고, 이 네트워크가 가와사키시의 외국인시책에 큰 영향을 주고 있다.

가와사키시의 외국인대표자회의 구성의 정책과정을 분석하기 위해서는 정책영역(policy domain) 개념에서 출발할 필요가 있다. 정책영역이란 정책형성에 참가하고 있는 사람들이 서로 경쟁하고 타협하는 실질적인 영역을 말한다. 가령 지방자치체의 국제화정책영역은 외국도시와의 교류, 국내의 외국인에 대한 정책, 시민들에 대한 국제의식의 제고, 외국인의 참정권의 문제 등 다양한 하위 영역을 갖고 있다. 정책영역에는 특정한 영역과 관련을 가진 사람들로 구성된 정책커뮤니티(policy community)가 포함되어 있다. 정책커뮤니티는 행정조직라인에

따라 구성되는 것은 아니다. 조직을 교차하여 특정한 영역에 대하여 관심을 공유하는 사람들이 모여서 정책커뮤니티를 구성하는 것이다. 가와사키시의 외국인 정책과 관련된 정책커뮤니티는 재일 한국인단체, 시의 관계행정조직, 교육위원회, 노동조합, 관련학자, 시민운동가, 의회지도자 등으로 구성되어 있다.

정책커뮤니티 가운데 어떤 특정이슈에 대하여 네트워크를 구성할 때 이슈네트워크라고 말할 수 있다. 가와사키시의 외국인대표자회의를 둘러싼 공무원, 노동조합, 재일 한국인 지도자들, 학자들은 가와사키시에서 외국인시민 대표자회의를 추진한 네트워크로서 기능한다. 이슈네트워크는 정책커뮤니티의 작업팀과 같은 기능을 하며, 구체적으로는 정책추진주체로서 기능한다.

Sabatier와 Jenkins-Smith는 이러한 정책네트워크, 정책커뮤니티, 그리고 정책영역을 모두 하나로 통합할 수 있는 모델로서 지지정책연합틀(advocacy coalition framework: ACF) 이론을 제창하고 있다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1999). Sabatier와 Jenkins-Smith의 ACF는 두 개의 대립되는 정책대안의 존재와 그것을 뒷받침하는 사회적 집단이 존재한다는 것을 전제로 하고 있으나, 우리가 연구하고 있는 가와사키시의 외국인대표자회의의 추진주체는 기존 시스템에 대한 대안적 정책커뮤니티로서 의미를 찾을 수 있다.

그러나 ACF는 외국인대표자회의가 만들어지기까지 정책 투입과정으로서의 지방참정권의 요구, 국제화의 추세 등이 작용한 정책적 하위시스템으로서 시행정부내의 과정을 설명하는데 유용한 모델이라고 생각되어 부분적으로 이를 수용하여 정책과정의 분석에 활용하였다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; Birkland, 2001).

가와사키시의 외국인대표자회의의 정책과정을 그림 2와 같이 정리하였다. 가와사키시의 외국인정책형성에 있어서 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

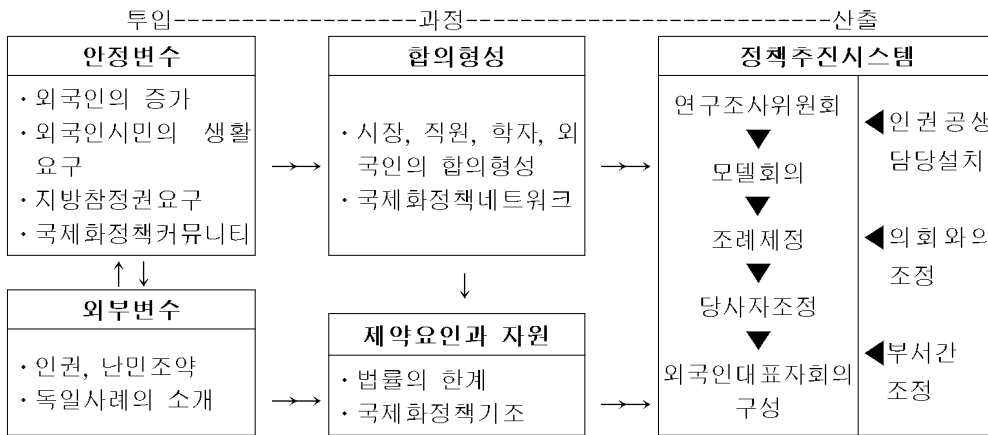
첫째, 가와사키시의 외국인정책은 대체로 외국인들이 문제제기를 하면 가와사키시가 이를 받아서 정책화하는 방식이 정착되어 있다. 재일 한국인 운동단체가 외국인 시책의 주요한 아젠다 설정을 한다는 것이다. 외국인들의 지문날인거부운동, 공무원임용에 있어서의 국적조항철폐, 후레아이관의 건립 등에 잘 나타나 있다. 외국인대표자회의도 마찬가지로 재일 한국인들의 참정권요구를 가와사키시가 대표자회의의 형식을 통해 받아 들여 정책화한 것이다.

둘째, 가와사키시의 외국인대표자회의는 내부적인 변수(외국인의 참여요구, 생활문제, 외국인의 증가 등)와 더불어 난민조약 및 인권조약의 가입 등 외부변수들이 중요한 작용을 하였다. 이러한 외부변수는 일본의 어느 도시에나 다같이 적용되는 것이지만, 가와사키시에는 재일 한국인 운동을 비롯한 운동세력이 존재하였고, 이를 적극적으로 수용하려는 가와사키시 내부의 정책커뮤니티가 존재하였기 때문에 정책아젠다가 될 수 있었다.

셋째, 가와사키시의 외국인대표자회의 정책을 실현하는데는 국제화정책에 관심을 가진 학자, 운동가, 공무원, 시민단체 등 정책커뮤니티의 기여가 컸다. 1970년대 초부터 재일 한국인 취직차별투쟁, 재일 한국인 인권·복지운동단체,

지문날인거부운동, 그리고 후레아이관의 설립을 둘러싼 다양한 운동과정에서 재일 한국인과 일본인 지식인, 운동가들로 만들어진 신뢰의 네트워크가 형성되어 있었다.

그림 2. 정책과정



넷째, 가와사키시의 국제화정책은 정책의 대상이 되는 외국인, 정책을 추진하는 공무원, 이론적인 뒷받침을 하는 학자들의 협력모델에 기반하고 있다. 가와사키시에는 담당직원이 항상 외부의 학자들과 함께 연구하고, 또 행정의 대상인 외국인들이 이에 참가하는 방식을 취한다는 점에서 다른 도시와 큰 차이를 보이고 있다.¹⁵⁾

다섯째, 가와사키시가 외국인대표자회의를 제시하게 된 배경은 외국인의 지방참정권을 부정하고 있는 지방자치법을 넘어설 수 없기 때문이었다. 그래서 가와사키시는 지방자치법에 저촉되지 않으면서 실질적으로 외국인들의 정치참가를 보장할 수 있는 제도로써 외국인대표자회의를 모색하게 된 것이다.

재일 한국인들의 지방참정권요구는 일본의 지방자치단체와 주요 정당도 적극적으로 받아 들었다. 그러나 대응양식에는 몇 가지 다양하게 나타났다. 가와사키시는 지방참정권요구를 인정하면서도 우선 실현 가능한 것부터 한다는 취지에서 외국인대표자회의를 만들었다. 두 번째는 자민당을 제외한 각 정당의 대응으로서 외국인에게 지방선거권부여를 위한 법률개정을 진행하고 있다. 그리고 세 번째는 자민당과 기타 보수정당일부에서 추진하고 있는 것으로서 국적취득관련법을 개정하여 재일 한국인에게 귀화를 유도한다는 방향이다. 두 번째와 세 번째는 현재 일본국회에서 계속심의의 대상이 되어 있고 가와사키시의 외국인대표자 모델은 몇 개의 지방자치단체에서도 실시하고 있다.

15) 도쿄도는 도지사가 학자들의 자문을 받아서 시공무원들에게 직접 지시를 내리는 방식을 취하고 있어서 직원참가의 기회가 적다고 한다(가와사키시 국제과).

외국인대표자회의는 재일 한국인들의 참정권요구에 대한 대응의 하나이지만, 재일 한국인들이 원하는 방식은 아니었으며, 그 활동의 결과도 그들의 요구를 충족시키기에는 미흡하였다. 그러나 뉴커머들에게는 이용여하에 따라서 그 취지를 살려 의미 있는 정치참여의 방식이 될 수도 있다.

외국인대표자회의는 가와사키시 시장의 호의에 의해 만들어졌기 때문에 시장의 호의에 크게 좌우되는 바가 크다. 2001년 가와사키시에는 외국인대표자회의를 만들고 추진한 시장이 선거에 패하고 보수계 시장이 선출되었다. 시장은 외국인대표자회의를 존중하겠다고 발언하였지만, 대표자회의에 대한 그의 태도는 매우 불안정하기만 하다.¹⁶⁾ 외국인시민 대표자회의의 간부들은 이 제도적인 틀을 최대한 활용할 것을 생각하고 있으나, 최근의 의제들은 새로운 것이 매우 적다. 아직 해결되지 않는 문제가 많고, 외국인대표자회의로는 보다 근본적인 문제 해결이 어렵기 때문일 것이다.

외국인대표자회의 제도의 공고화를 위해 참가하는 외국인들과 이를 만들어낸 가와사키시 국제화 정책커뮤니티는 앞으로도 더욱 그 영역을 확대하고 대표자회의에 힘을 실어야 할 과제를 안고 있다.

V. 맺음말

한국의 김대중 대통령은 일본의 지방참정권의 의회통과에 압박을 가하기 위해 2001년 한국에서도 장기체류(5년) 외국인에게 지방참정권(선거권)을 부여하겠다고 약속하였다. 외국인에게 선거참가를 허용하는 정부법안이 국회 법사위원회에 상정되었으나, 여당국회의원을 포함하여, 의원회의 대다수는 외국인에게 주권 행사를 허용할 수 없으며, 상호주의원칙에 어긋난다는 이유로 이를 부결시켰다. 역사의 에피소드로 남을 이 법안 부결과정에서 우리나라에서는 외국인의 참정권을 논하는 것이 얼마나 요원한 것인지 여실히 보여주었다. 서울시를 비롯한 지방자치단체들은 월드컵을 앞두고 외국인들의 자문기구를 만들기도 하였다. 그러나 이러한 자문기구들은 시장이 요구하는 사항에 대해서만 자문하는 기능을 갖는 것으로서 스스로 의제를 만들어서 논의하는 가와사키시의 외국인대표자회의와는 성격이 다르다.

가와사키시를 비롯한 일본의 지방자치단체는 국민국가의 벽을 조금씩 허물어 가는 노력을 하고 있다. 공무원임용에 있어서 국적조항의 철폐는 이러한 발걸음의 큰 일보이며, 외국인시민 대표자회의도 일본사회의 개방을 위한 중요한 시도의 하나라고 평가하여야 할 것이다.

16) 시장은 외국적 시민을 ‘준회원’이라고 지칭하여, 외국인에 대한 그의 입장을 드러낸 바가 있다.

《 참고 문헌 》

- 심익섭. 2001. 「독일의 지방의회」. 『의정연구』 제8호. 경기도 의회. pp.5-8.
<http://www.kcouncil.com/home/document/book031-8/16.html>
- 이시재. 1994. 「일본의 국제화와 시민운동」. 『지역연구』 제3권 제4호. 서울대학교 국제지역원. pp.303-315.
- _____. 2001. 「혁신자치체의 성립과 정책과정」. 이시재 외. 『일본의 도시사회』. 서울대학교 출판부. pp.323-338.
- 정진성. 2001(a). 「초나йка이와 외국인주민」. 이시재 외. 『일본의 도시사회』. 서울대학교 출판부. pp.449-461.
- _____. 2001(b). 「재일한국인 운동: 참정권운동을 중심으로」. 『현대일본의 사회운동론』. 나남출판. pp.203-233.
- 江橋崇(Ebashi T.). 編著. 1993. 「<外國人は住民です>の時代」. 『外國人は住民です』. 學陽書房. pp.11-29.
- 小菅壽美子(Gosuga Sumiko). 1996. 「外國人住民の住宅問題」. 『都市問題』 第87卷 2號. 東京市政調査會. pp.63-78.
- 桶口直人(Higuchi, Naoto). 2000. 「對抗と協力—市政決定メカニズムのなかで」. 宮島喬(Miyajima, Takashi) 編. 『外國人市民と政治參加』. 有信堂. pp.20-38.
- 廣田全男(Hirota, M.). 1996. 「外國人の市政參加」. 『都市問題』 第87卷 2號. 東京市政調査會. pp.91-102.
- 伊藤長和(Ito, O.). 1995. 「川崎市の外國人代表者會議の設置に向けて」. 『地方職員研修』 No.49. 公職研. pp.63-70.
- 川崎政司(Kawasaki S.). 1995. 「地方自治體における定住外國人の政治參加」. 『地方職員研修』 No.49. 公職研. pp.6-46.
- 民族差別と闘う連絡協議會(Minzoku Sabetsu). 1989. 『在日韓國, 朝鮮人の補償, 人權法』. 新幹社.
- 宮島喬(Miyajima, Takashi) 編. 2000. 「序章: 外國人市民の參加とその回路」. 『外國人市民と政治參加』. 有信堂. pp.3-17.
- 高橋清(Takahashi, Kiyoshi). 1999. 『川崎の挑戦: 21世紀へのメッセージ』. 日本評論社. pp.31-40.
- 田中宏(Tanaka Hiroshi). 1991. 「<帝國臣民>から<外國人>へ」. 『在日外國人—法の壁, 心の溝』. 岩波新書. pp.49-72.
- _____. 編. 2002. 『在日コリアン權利宣言』 No.566. 岩波書店. pp.1-3.
- 山田貴夫(Yamada, T.). 1996. 「在日外國人と福祉」. 『都市問題』 第87卷 2號. 東京市政調査會. pp.35-48.
- _____. 2000. 「川崎市外國人市民代表者會議の成立と現状」. 宮島喬 編. 『外國人市民と政治參加』. 有信堂. pp.39-57.
- Birkland, Thomas A. 2001. "Putting It All Together: Models of the Policy Process." *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts*

- and Models of Public Policy Making*. M. E. Sharpe. pp.194-229.
- Miller, M. J. 1989. "Political Participation and Representation of Noncitizens."
In W. R. Brubaker, ed. *Immigration and the Politics of Leadership in Europe and North America*. University Press of America.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith, eds. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, C): Westview Press. p.304.
- _____ ed. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment."
Theories of the Policy Process. Boulder, C): Westview Press. pp.117-166.

- 國際政策推進大綱調査研究委員會. 1997. 會議資料(내부문건).
- 神奈川縣涉外外部國際化. 1996. 神奈川の國際化を考える. 「内なる國際化地域フォーラム」レポート.
- 川崎市(Kawasakishi). 1993. 外國籍市民意識實態調査報告書.
- _____. 1994. 川崎市地方新時代 シンポジウム. 第3部會發言要旨.
- _____. n.a. 川崎市の國際化について(내부문건).
- _____. n.a. 川崎市の外國籍市民施策の経緯と實施狀況チェック.
- 川崎市ふれあい館(Kawasakishi, Fureaikan). 1992. だれもがちからいっばいいきていくために---川崎市ふれあい館4年間のあゆみ(1988~1991).
- 川崎市國際室. 1995. 「外國人市民代表者會議の考え方(案)」.
- 川崎市外國人市民施策調査研究委員會. 1993. 川崎市國際政策ガイドラインづくりのための提言.
- _____. n.a. 川崎市國際政策のガイドラインづくりのための53項目の提言と實施狀況.

<http://www.city.kawasaki.jp/25/25zinken/home/gaikoku/index.htm>

- 川崎市. 提言の検討及び進捗狀況(1996~2000年度提言について).
- _____. 川崎市外國人市民代表者會議代表者選任要綱.
- _____. 川崎市外國人市民代表者會議運營要綱.
- _____. 川崎市外國人市民代表者會議條例.

가와사키시 외국인대표자회의 홈페이지: <http://www.city.kawasaki.jp/25/25zinken/home/gaikoku>

재일 한국인단체: <http://www.denizenship.net>

민단 홈페이지: <http://www.mindan.org/undou/shiryou>

민투련 홈페이지: <http://www3.justnet.ne.jp/~mintouren>

가나가와 신문, 1994.

연합뉴스, 2002.

A Study on the Foreign Nationals' Political Participation in Japanese Local Autonomy: A Case Study in the Birth and Processes of Kawasaki City Council of Foreign Nationals' Representative

Lee Seejae

*Professor of the Department of Sociology,
Catholic University of Korea*

This research aims to analyze the social and political processes in the course of formation of the council of foreign nationals' representative in the city of Kawasaki, Japan. The council was established in 1996 in order to respond to Korean residents' demands for political participation in the local election, and to solve the various livelihood problems for the 'new comers' who arrived in the 1990s.

In the analysis it is confirmed that there is a patterned policy process in a way that Korean residents always demanded new policies, and in the way city government timely responded. In addition to internal variables such as demands for political participation and social problems arising from 'new comers,' external factors such as Japan's ratification of the Convention Relating to the Status of Refugees and International Agreement on Human Rights, and Korean government's demand for political participation in the local election were important factors in shaping the foreigners' council. Even though Japanese Constitution does not prohibit the foreigners from participating in the local election, the law of local autonomy has not yet made provision for foreigners to take part in it. Because of this legal barrier, Kawasaki city government decided to find an alternative.

In policy-making process, we found a strong policy community composed of scholars, leaders of foreigners' movement, city officials, city council member, which had promoted Kawasaki city's internationalization policy. This policy community has functioned to actively realize the idea of the foreigners' council.

In reviewing the functions of the Kawasaki city foreigners' council, it is difficult to conclude that the foreigners' council could meet the demands of political participation presented by Korean residents. However, the council will function to widen the opportunities for new comers to solve their livelihood problems.

The Kawasaki model, unlike the removal of nationality clauses that blocked foreigners from being employed in the city government, has not been yet emulated by many other local governments except a few.