

# 배제되는 ‘인권’, 포섭되는 ‘다이버시티’(diversity)

오사카시(大阪市)의 ‘동성 파트너십 선서 제도’의 제정과정\*

신가에 아키토모

## 1. 들어가며

본고는 게이와 레즈비언을 비롯한 성적 소수자의 파트너 관계를 일본의 지방자치단체가 승인하는, 소위 ‘동성 파트너십 제도’가 어떻게 성립되었는지를 분석한다. 2015년 3월 도쿄도 시부야구(渋谷区)가 ‘시부야구 남녀평등 및 다양성을 존중하는 사회를 추진하는 조례’를 제정하면서 동성 간 파트너 관계를 구(区)가 승인·증명하겠다고 선언한 이후, 일본에서는 소위 성적 소수자를 둘러싼 여러 문제가 사회적 주목을 끌게 되었다.

신가에 아키토모(新ヶ江章友) 오사카공립대학(大阪公立大学) 대학원 도시경영연구과 교수, 쓰쿠바대학(筑波大学) 대학원 인문사회과학연구과에서 박사학위(학술)를 받았다. 이후 캘리포니아대학교 버클리 인류학부 객원연구원, 공익재단법인 에이즈예방재단(Japan Foundation for AIDS Prevention) 리서치 레지던트, 나고야시립대학(名古屋市立大学) 남녀공동참획(男女共同参画) 추진센터 특임조교 등을 거쳐, 2015년 오사카시립대학 대학원에 부임했고, 2022년부터 현직에 있다. 연구분야는 젠더/섹슈얼리티, 문화인류학(의료인류학), 문화 연구이며, 주요 저서로는 『日本の「ゲイ」とエイズ: コミュニティ, 国家, アイデンティティ』(青弓社, 2013), 『クィア・アクティビズム: はじめて学ぶクィア・スタディーズのために』(花伝社, 2022) 등이 있다.

\* 이 글은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받았음(NRF-2019S1A6A3A02102886).

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2023.29.224>

이 글에서는 2018년 7월에 성립한 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’의 성립과정에 주목한다. 오사카에서는 2010년에 새로운 지역정당인 오사카유신회(大阪維新の会)가 결성되었고, 2011년에는 오사카 부지사(府知事) 선거와 오사카 시장 선거에서 이 정당 소속 인물들이 당선되었다. 그 후 오사카시의 인권시책에는 오사카유신회가 도입한 기업경영 기법이 강하게 반영되었다. 본고에서는 오사카유신회 소속의 시장 체제 아래서 종전 후 오랫동안 실시되어 온 인권시책이 잇따라 철폐되는 한편으로, 왜 ‘동성 파트너십 제도’는 도입되게 되었는지, 또 그 성립과정에서 어떠한 사람들이 관여했는지를 분석하고자 한다.

## 2. 연구 배경

일본의 ‘동성 파트너십 제도’에 대한 선행연구에는 이 제도의 법적·사회적 의의를 둘러싼 법학자들의 활발한 논의가 있는데, 주로 법학의 시점에서 제도의 내용과 의의를 바라본 것이었다.<sup>1</sup> 이 제도는 이를 필요로 하는 당사자들에게 환영받았지만 한편으로는 여러 문제점도 지적되었다. 예를 들어 파트너십 제도를 이용한다 해도 이성 간 법률혼이 보장받고 있는 여러 혜택을 완전히 똑같이 누릴 수 없다는 점,<sup>2</sup> 제도의 성립과정이 신자유주의에 의한 시장논리를 내포하고 있어 인권문제를 주변화할 위험이 있다는 점,<sup>3</sup> 그리고 성적 소수자에 의한 ‘새로운 동성애규범

- 1 新・アジア家族法三国会議, 『同性婚や同性パートナーシップ制度の可能性と課題』, 日本加除出版, 2018; 二宮周平編, 『性のあり方の多様性: 一人ひとりのセクシュアリティが大切にされる社会を目指して』, 日本評論社, 2017; 棚村政行・中川重徳, 『同性パートナーシップ制度: 世界の動向・日本の自治体における導入の実際と展望』, 日本加除出版, 2016.
- 2 谷口洋幸, 「日本における同性カップルをめぐる権利保障運動の展開」, 『日本ジェンダー研究』 19, 2016, 19~31쪽; 杉浦郁子, 「制度との応酬によるニーズ認識: 同性カップルの法的保障ニーズをめぐって」, 『和光大学現代人間学部紀要』 12, 2019, 61~81쪽.
- 3 新々江章友, 「ダイバーシティ推進とLGBT / SOGIのゆくえ: 市場化される社会運動」, 岩淵功一

성’(new homonormativity)이 진행되어,<sup>4</sup> 결혼제도 그 자체가 갖는 배타성과 권력성을 비판할 능력이 당사자들에게서 제거될 가능성이 있다는 점<sup>5</sup> 등이다. 이러한 문제점에 대해서는 파트너십 제도를 처음으로 시행한 도쿄도 시부야구와 세타가야구(世田谷区)에서 제도가 성립되어 가는 과정 중에서도 종종 논의된 바 있다.

그렇다면 도쿄 외 지역의 자치단체들도 위와 같은 문제를 안고 있을까. 본고에서는 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’의 성립 과정에 주목함으로써, 이 시책의 의미에 대해 선행연구를 참조하면서 한층 더 깊은 논의를 전개해 나가고자 한다.

본고의 조사 자료는 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’를 시행한 행정 담당자와 정치인, 그리고 오사카 시내에 거주하는 게이와 레즈비언 등 성적 소수자 당사자들을 대상으로 실시한 인터뷰를 바탕으로 한다. ‘동성 파트너십 선서 제도’를 비롯한 성적 소수자 시책에 대해 오사카 사회에서 발언했던 의원들에게도 인터뷰를 실시했다. 공명당(公明党) 의원 아마모토 도모코(山本とも子)의 인터뷰를 2018년 12월 3일에, 오사카유신회 의원 이토 요시카(伊藤良夏)의 인터뷰를 2018년 12월 5일에, 전 오사카유신회 의원 우메조노 마코토(梅園周)의 인터뷰를 2018년 11월 28일에 오사카 시내에서 각각 실시했다.

해당 제도와 관련하여 조사 대상이 되는 오사카시의 개요를 말하자면, 2020년 6월 1일 현재 오사카시의 인구는 275만 1,495명이다. 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’는 2018년 7월 9일부터 시행되어,

編, 『多様性との対話』, 青弓社, 2021.

4 Lisa Duggan, “The New Homonormativity: The Sexual Politics of Neoliberalism,” in Russ Castronovo and Dana D. Nelson, eds., *Materializing Democracy: Toward a Revitalized Cultural Politics*, Durham: Duke University Press, 2002, pp. 175~194. 동성애규범성은 이성애규범성(heteronormativity)에서 온 용어로, 이성애적인 입장에서의 내재적인 규범들이 동성애에도 적용되는 경우를 뜻한다. 이성애규범성에 근본적으로 저항하기보다 주류 사회로의 동화를 도모하려는 방향성을 가진다 - 옮김이.

5 岡野八代, 「平等とファミリーを求めて」, 『現代思想』 43卷 16号, 2015, 60~71쪽.

2020년 6월 30일 시점에 200쌍이 신청하고 등록했다. 이 숫자는 일본에서 같은 제도를 실시하고 있는 지방자치단체 중 최대를 기록한다. 참고로 오사카부(大阪府)도 2020년 1월 22일부터 ‘오사카부 동성 파트너십 선언서 증명 제도’를 개시했고, 이로써 오사카 부내에 거주하는 모든 사람이 이 제도를 이용할 수 있는 대상자가 되었다.

### 3. 오사카시의 인권 시책과 ‘핑크워싱’(pinkwashing)

#### 1) 인권실에서 다이버시티 추진실로

오사카시는 다양한 마이너리티가 살고 있는 대도시로서, 인권문제 관련 대책을 열심히 강구해 온 행정 단체 중 하나다. 오사카시의 인권 시책은 처음에 동화대책으로 시작되었다. 1955년 민생국 복지과 안에 ‘오사카시 동화문제 연구실’이 설치되는데, 이는 현재 오사카시 인권 시책의 시초가 된다. 이후 인권 시책의 일환으로서 시민에 대한 인권 계발활동도 활발하게 이루어졌다. 그 활동 거점으로서 1985년 오사카 인권역사자료관(리버티 오사카, LIBERTY OSAKA), 1991년에 오사카 국제평화센터(피스 오사카, PEACE OSAKA), 그리고 1994년에 아시아·태평양 인권정보 센터(휴라이츠 오사카, HURIGHTS OSAKA)가 순차적으로 설치되었다. 이 시설들은 오사카부와 오사카시의 보조금, 그리고 재단법인 출자에 의해 운영되었다. 특히 리버티 오사카는 인권에 특화된 자료를 전시하는 일본 유일의 박물관이었다.

동화문제와 더불어 시의 인권 시책은 다른 마이너리티 문제로도 더욱 확장되어 갔다. 오사카시에는 원래 재일코리안과 피차별 부락민, 그리고 일용직 노동자 등 빈곤층이 모여 사는 지역이 곳곳에 산재해 있었다. 따라서 20세기 말에는 이들의 인권문제에 폭넓게 대처하기 위한 행정 체제가 정비되어 갔다. 현재 시의 인권 시책의 근거가 되는 ‘오사카시

인권존중 사회만들기 조례’는 2000년 4월에 제정되었고, 인권문제에 대처하기 위한 행동계획인 ‘오사카시 인권행정 추진계획’은 2009년 2월에 제정되었다.

## 2) 도시경영에서의 ‘다이버시티’ 추진

그러나 오사카시의 인권 시책에 눈에 띄는 변화가 생기기 시작한 것은 오사카유신회 소속의 하시모토 도루(橋下徹)가 오사카 시장이 되고부터다. 2011년 하시모토는 오사카유신회 소속으로 출마하여 오사카 시장이 된 이후, 시의 행정 운영에 기업경영기법을 적극적으로 도입했다.

오사카시 시민국 안에 새롭게 ‘다이버시티 추진실’이 생긴 것은 2013년 10월의 일이다. ‘다이버시티 추진실’ 안에는 인권기획과, 남여공동참획과, 인권·계발상담센터의 3과가 설치되었다. 다이버시티 추진실 설치 이전에는 오사카시 시민국 안에 시민부와 인권실 두 곳이 있었고, 인권실에서 인권 시책을 담당했었다. 그랬던 것이 2013년에 인권실이 다이버시티 추진실로 명칭이 바뀌고, 인권 시책을 담당하는 인권기획과는 다이버시티 추진실 밑으로 배치된 것이다.

이러한 간판 변경은 단순히 명칭이 바뀐 것만이 아닌 중요한 의미를 가진다. 즉 행정의 인권 시책에 다양성 관리(diversity management, 기업경영에서 개개인의 속성, 즉 성, 연령, 국적 등 다양한 가치를 받아들여 기업 활성화를 위해 활용하는 전략-웁킨이) 논리가 들어왔다는 점이다. 다양성 관리의 요점은 다양한 인재의 ‘활용’에 있다. 기존의 인권 시책이 다양한 정치, 경제, 문화, 사회적 배경을 가진 한 사람 한 사람의 인권을 옹호하고 차별을 없애기 위한 계발활동을 시행했다면, 다이버시티 시책은 이들의 인권을 옹호하면서 또한 그 마이너리티의 개성을 사회 활성화에 ‘활용’하는 것을 필요로 한다. 오사카시에서 시작된 ‘동성 파트너십 선서 제도’도 이러한 ‘다이버시티’의 사고방식에서 시작된 시책 중 하나였다.

### 3) 오사카시의 '핑크워싱'

인권에서 다이버시티로 간판이 바뀐 건 언뜻 문제없는 것처럼 보인다. 그러나 그 배후에서 일어나고 있던 일들은 명백한 인권 시책의 후퇴였다.

가장 먼저 일어난 사건은 오사카시가 오사카 인권박물관의 퇴거를 요구한 문제였다. 2012년 4월, 하시모토 도루 오사카 시장은 오사카유신회의 마쓰이 이치로(松井一郎) 오사카 부지사와 함께 오사카 인권박물관(리버티 오사카)을 방문하여 거기에 전시된 내용을 비판했다. 그리고 2013년 4월, 박물관에 대한 부와 시의 보조금 지출을 끊기로 결정한다. 이유는 위안부와 페미니즘에 관한 전시가 일방적이고 편향되어 있어, “아이들에게 장래를 생각하게 할 시설로 만들도록 요구했지만, 전시가 그렇게 바뀌지 않았다.”라는 것이었다.<sup>6</sup> 해당 시설은 오랜 세월에 걸쳐 초·중학생과 시 직원 등의 연수시설로도 활용되었고, 시의 인권 계발활동의 거점이 되어 온 곳이었다. 2013년 11월 오사카시는 박물관이 있는 시유지(市有地)의 사용료를 요구하였고, 심지어 2015년 7월 하시모토 시장은 대화를 요구하는 박물관 측을 일방적으로 제소했다. 결국 2020년 6월 19일 오사카 지방재판소에서 오사카시와 박물관 측은 화해하였는데, 그 내용은 2021년 6월까지 해당 건물을 철거하여 빈터로 만들고, 2015년 이후부터의 임대료 약 1억 9,000만 엔을 면제하기로 한 것이었다. 2020년 5월 28일에 박물관은 일단 폐관하였고, 향후 기부금과 찬조회원 회비를 통한 자주 운영의 형태로 다른 장소에서 재개관을 모색하기로 했다.

이와 같은 인권 관련시설에 대한 시의 개입은 오사카 국제평화센터(피스 오사카)에서도 일어났다. 2013년 4월, 센터는 전시내용을 새롭게 바꾸어 이듬해에 재개관하겠다는 취지를 발표했다. 전쟁기 일본군의 가해행위에 관한 전시를 철거하기 위해서였다. 재개관 이후에도 하시모토

6 『産経新聞』, 2015. 10. 5.

시장은 ‘난징사건’(南京事件) 전시에 대해 난색을 표하고, 오사카 공습 피해를 주요 내용으로 한 전시로 바꿀 것을 요구했다. 이러한 전시 변경에 대해 시민들과 학회는 의견서와 항의문을 작성해 오사카 부지사에게 제출했다. 특히 어떠한 경위로 센터가 전시 내용을 변경하게 되었는지 알 수 있는 공문서의 정보공개를 요구했고, 시민단체 ‘피스 오사카의 위기를 생각하는 연락회’ 회원은 오사카부와 오사카시, 그리고 센터 운영단체를 상대로 손해 배상 청구 소송을 걸었다. 2019년 5월, 오사카 지방재판소는 정보비공개를 위법으로 판단하고 오사카부와 오사카시가 요청한 최고재판소 상고를 기각했다.

샌프란시스코시와 오사카시가 맺고 있던 자매도시 제휴가 파탄에 이른 것도 같은 맥락 속에서 일어난 사건이었다. 2017년 2월, 요시무라 히로후미(吉村洋文) 오사카 시장은 샌프란시스코 시장에게 시내에 건설된 위안부상과 비문에 대한 공개서한을 보냈다. 그 내용은 역사 해석은 개인에 따라 다른 것인데 역사적 증거가 부정확하고 일방적인 주장이 비문에 기록되어 있다는 것이었다. 이 서한에 대한 샌프란시스코 시장의 답장은 시민단체로부터 위안부상을 기증받아 설치하는 것을 시의회 만장일치로 승인했다는 것이었다. 이에 오사카 시장은 동상의 시유화 철회를 요구하면서, 응하지 않을 시에는 자매결연을 파기하겠다고 전했다. 그 결과 2018년 10월 두 시의 자매도시 관계는 파기되었다.

이 ‘사건’들은 모두 오사카시와 시민이 오랜 세월 힘써 온 인권 시책을 무너뜨린 것처럼 보인다. 실제로 오사카시 인권박물관의 설립에 참여한 피차별 부락민, 평화활동에 힘써 온 전쟁피해자, 그리고 60년간 샌프란시스코 시민과 교류를 쌓아 온 시민들은 이러한 ‘사건’으로 인해 직격으로 부정적인 영향을 받았다. 오사카 인권박물관은 2020년에 폐관되었는데, 이를 담당할 부서도 ‘동성 파트너십 선서 제도’를 운영하고 있는 다이버시티 추진실이다. 그러니까 한쪽에서는 전쟁과 전시하 성폭력을 둘러싼 인권문제를 배제시키면서, 또 다른 한쪽에서는 LGBT 등 ‘새

로운' 인권문제를 포섭한다는 이중의 움직임이 동시에 진행된 것이다.

오사카 시가 인권문제를 대하는 이러한 자세를 '핑크워싱'(pinkwashing)이라 부를 수 있을 것이다. 핑크워싱이란 권력 주체가 일부 성적 소수자에 대해서는 인권을 옹호하는 것처럼 하면서, 또 다른 한쪽에서는 다른 마이너리티의 인권을 침해하면서 이를 덮으려 하는 행위로,<sup>7</sup> 미국의 정치학자 리사 더간(Lisa Duggan)이 말한 '새로운 동성애규범성' 논의의 일환으로서 언급되었다.<sup>8</sup> 동화문제와 전쟁피해 등의 문제에 대해 오랜 시간 힘써 온 사람들이 싸워서 쟁취한 '인권'은 냉대받고, 다문화 공생이나 LGBT 등 새로운 '다이버시티' 문제는 포섭된 것이다.

#### 4. 오사카시의 '동성 파트너십 선서 제도' 내용

오사카시의 '동성 파트너십 선서 제도'를 위와 같은 맥락 위에서 논의한다면, 새로운 시점이 보이게 된다. 바로 동성 파트너의 상징적 의미다. 동성 파트너는 어떻게 '선한 시민'으로 포섭된 것일까?

오사카시는 2018년 7월 9일부터 '오사카시 파트너십 선서 증명에 관한 요강'에 기초한 '동성 파트너십 선서 제도'를 가동시켰다. 중요한 점은 '조례'가 아닌 '요강'의 형태로 실시되었다는 점이다. 조례는 그 제정에 있어 의회의 승인을 필요로 하고 성립 후에는 외부적 효력과 구속력을 갖지만, 요강은 행정 단체가 자율적으로 만든 내부 규칙이기 때문에 의회의 승인을 필요로 하지 않는다. 따라서 조례를 제정할 경우, 의회 세력도에 의해 그 여부가 결정되며, 이러한 인권문제를 의회의 다수결에 따라 결정할 경우에는 마이너리티가 불리한 입장에 처하게 되는 일도

7 Jason Ritchie, "Pinkwashing, Homonationalism, and Israel-Palestine: The Conceits of Queer Theory and the Politics of the Ordinary," *Antipode* 47(3), 2015, pp. 616~634.

8 Lisa Duggan, "The New Homonormativity: The Sexual Politics of Neoliberalism," pp. 175~194.



충분히 가능하다.

반면 요강은 행정 내부의 매뉴얼이나 규칙에 그치는 것으로, 법적 구속력을 갖지 않는 것이 특징이다. 현재 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’와 비슷한 제도가 전국의 몇몇 지방자치단체에서 개시되었는데, 조례 형태를 취한 곳은 도쿄도 시부야구뿐이고 그 외 자치단체에서는 모두 요강의 형태를 취하고 있다. 요강의 경우, 행정 내부의 매뉴얼 혹은 규칙이라는 위치 때문에 최종적으로는 수장의 판단으로 실시가 가능해진다. 이러한 요강 형태로 ‘동성 파트너십 제도’를 처음으로 성립시킨 곳이 도쿄도 세타가야구였다. 인권 시책과 같이 다수결로 결정할 문제가 아닌 것은 헌법이 허용하는 범위에서 요강 형태로 진행하는 편이 좋겠다는 생각도 있을 것이다. 그러나 요강 형태의 제도 설계는 의회를 통과하지 않고 진행되긴 하지만, 법적 구속력을 갖지 못한다는 점에서 최대의 취약성을 가진다.

‘오사카시 파트너십 선서 증명에 관한 요강’은 그 제목에서도 알 수 있듯이 커플이 자신들이 파트너 관계에 있는 것을 시장에게 ‘선서’하고, 그 관계를 행정 단체가 ‘증명’함을 나타낸 문서다. 그러나 시가 발행한 이 선서 증명을 받게 되면 구체적으로 어떠한 장점이 있는 것일까? <표 1>은 법률혼과 사실혼, ‘동성 파트너십 선서 증명(표에서는 PS증명으로 표기)’의 3가지를 비교한 것이다. 이 표를 보면, ‘동성 파트너십 선서 증명’만으로는 법률혼을 통해 얻어지는 혜택을 누릴 수 없다는 사실을 알 수 있다. 생명보험 수취 지정이나 병원 입원 시 면접 혹은 의료동의권 등도 보험회사나 병원에 따라 대응이 다르다. 그리고 재산 분여 청구권이나 상속권 등도 공정증서를 작성하지 않으면 인정받을 수 없고, ‘동성 파트너십 선서 증명’만으로는 법적 효력을 갖지 못한다. 동성 파트너로서 아이를 양육하고 있는 경우에도 한쪽 부모의 친권은 인정되지 않고, 특별양자 결연도 인정되지 않는다. 따라서 현 시점에서 ‘동성 파트너십 선서 증명’은 법적 혜택이라기보다 오히려 동성 커플을 이성 커플과 동등한

〈표 1〉 법률혼, 사실혼, 동성 파트너십 증명의 차이

	법률혼	사실혼	PS증명
소득세·주민세의 배우자 공제	○	×	×
유족 연금의 수취	○	○	×
동거·협력·부조(扶助) 의무	○	○	공정증서
자녀 공동 친권	○	×	×
특별 양자 결연	○	×	×
재산 분여 청구권	○	○	공정증서
상속권	○	×	공정증서
생명보험의 수취 지정	○	△	△
공영 주택 입주 신청	○	○	○
입원시 면접, 의료동의권	○	○	○

것으로 각인시키는 ‘상징’적인 제도일 뿐이라 할 수 있다.

## 5. 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’의 성립과정

본장에서는 오사카시에서 ‘동성 파트너십 선서 제도’가 어떻게 만들어졌는지에 주목하고자 한다. 우선 결론부터 말하자면, 이 제도의 실시는 오사카유신회의 이토 의원과 요시무라 시장 사이에서 톱다운(top-down, 하향식)으로 결정되었다. 그 과정을 자세히 살펴보고자 하겠다.

오사카 시회에서 ‘동성 파트너십 선서 제도’ 제정으로 이어지는 LGBT 문제에 대한 질의가 이루어진 것은 2017년 3월 정례회 상임위원회에서였다. 공명당의 야마모토 의원과 전 오사카유신회의 우메조노 의원이 오사카시의 LGBT를 비롯한 성적 소수자에 대한 대책에 대해 질의했다.

2017년 3월 정례회 상임위원회에서 가장 먼저 질의를 한 사람은 공명당의 야마모토 의원이었다. 그녀가 LGBT 문제에 관심을 갖게 된 계

기는 의원이 되기 전에 갔던 브라질 여행에서 LGBT 행진을 보았던 일이었다. 그리고 의원이 되기 전 요양보호사로 일했던 경험도 있어, 성적 소수자가 노후에 여러 문제에 직면하게 되지 않을까라고도 생각했다고 한다. 의원이 된 이후에는 실제 오사카 시내에서 활동하고 있는 NPO 회원들과 만나거나 LGBT 이벤트에 참가하면서 성적 소수자들의 이야기를 직접 듣게 되었고, 이러한 일련의 일들을 통해 사회에서 질의하게 된 것이었다.

이후 같은 달 정례회 상임위원회에서 질의에 나선 인물은 전 오사카 유신회의 우메조노 의원이었다. 그는 의원이 되기 전에 해외 유명 의류 회사에서 일했는데, 그때 성적 소수자들과 만난 경험이 있었다. 그리고 의원이 된 후 오사카 시내에서 열린 LGBT 강연회에 참가하면서 커밍아웃 등 당사자들이 안고 있는 복잡한 문제들을 접하게 된다. 그러면서 성적 소수자 문제에 더욱 관심을 갖고 공부하게 되었고, 그 결과 사회에서 질의하게 된 것이다. 그러나 2017년에 이루어진 야마모토 의원과 우메조노 의원의 질의 속에는 LGBT를 비롯한 성적 소수자에 대한 지원에 대한 언급은 있었지만, 파트너 제도에 대한 언급은 없었다.

한편, ‘동성 파트너십 선서 제도’ 성립의 움직임이 구체적으로 보이기 시작한 것은 2018년 3월 정례회부터였다. 정례회장에서 질의한 사람은 오사카유신회의 이토 의원이었다. 그녀는 의원이 되기 전 해외에서 모델로 활동한 경험이 있었는데, 같은 업계에는 성적 소수자가 많이 존재했다. 그리고 의원이 된 당초에 그녀는 미혼이었는데, 이를 두고 동료 의원들로부터 왜 결혼을 안하느냐, 저출산 시대에 왜 아이를 낳지 않느냐 등의 성희롱도 당했다고 한다. 이처럼 정치문화에 뿌리 깊게 있는 남존여비 사상이나 인생을 자유롭게 선택할 수 없는 사회 분위기를 경험하면서 성적 소수자가 처한 상황에도 공감하게 된 것이다. 이러한 일들을 겪으면서 그녀는 ‘동성 파트너십 선서 제도’를 실현해 내는 것에 강한 의지를 갖게 되었다고 한다.

이토 의원이 요시무라 시장과 회의할 때 동성 파트너 제도에 관련해 의회에서 질의하겠다고 하자, 시장은 LGBT에 대한 차별은 용서할 수 없다면서도 동성 파트너십 제도를 오사카시에서 실시하는 것은 무리라고 답했다고 한다. 이토 의원이 오사카시 시민국에 처음 문의를 했을 때에도 같은 대답이 돌아왔다. 오사카유신회의 의원 중에서도 반대 의견이 있었다. 그러나 결과적으로는 이토 의원이 시장과 시민국을 설득해 내며, ‘동성 파트너십 선서 제도’가 성립을 향해 움직이기 시작했다.

야마모토, 우메조노, 이토 세 의원의 공통점은 과거 그들 주변에 성적 소수자 당사자들이 있었고, 다른 자치단체들의 대책을 참작하여 오사카시에서도 같은 대책이 필요하다고 생각했다는 점이다. 그러나 공명당의 야마모토 의원이 오사카 시내에 거주하는 당사자들을 직접 만나 이야기를 들었던 것에 반하여, 오사카유신회의 이토 의원과 전 오사카유신회의 우메조노 의원은 오사카 시내에 거주하는 당사자들을 만나서 그들의 필요에 대해 직접 듣지는 않았다. 예를 들어 우메조노 의원은 시회에서 질의할 당시 시내에서 활동하는 당사자들을 일부러 접촉하지 않았다고 말한다. 그 이유는 다양한 의견을 너무 많이 들으면 생각이 흐트러질 가능성이 있고, 또한 이데올로기나 사상적으로도 자신과 다른 당사자들과 관계를 맺으면 어떤 방향으로든 사고가 치우쳐 버리지 않을까 염려했기 때문이라고 한다. 이토 의원도 지역구에 있던 당사자로부터 이야기를 들었다고는 하지만, 그 당사자는 오사카로부터 이미 멀리 떨어져 있던 사람이라서 LINE이라는 SNS를 통해 제도가 필요한지 어떤지 의견을 들었다는 것이었다.

2018년 3월의 정례회에서 이루어진 이토 의원의 질의를 받아, 시장은 오사카시에서도 동성 파트너십 제도를 시작하겠다고 답변했다. 이렇게 하여 오사카시 다이버시티 추진실 내에서도 구체적인 제도 운용에 대한 준비에 착수하게 되었다. 그러나 오사카시의 동성 파트너십 제도의 급작스러운 성립은 오사카 시내에서 성적 소수자에 대한 지원 활동

을 하고 있는 개인과 단체에게 있어 아닌 밤중에 홍두깨 같은 일이었다. 3월 초부터 당사자들이 사용하기 쉬운 제도가 될 수 있도록 요망서를 작성해 시에 제출하려는 준비가 진행되었다. 오사카 시내의 몇몇 NPO 법인, 오사카 변호사회의 유지, 대학 교원 등이 이 일에 관여했다. 일부 유지가 요망서 원안을 작성하고, 이에 찬동하는 자를 지인을 통해 모으는 형태가 되었다. 그리고 2018년 4월 12일에 오사카 시청에 요망서를 제출했다.

오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’의 제정 과정을 보면, 결과적으로는 당사자들의 요구를 수용한 제도 설계가 되기는 했다. 그러나 이 제도가 오사카유신회의 이토 의원과 요시무라 시장 두 사람 사이에서 이야기가 진행되고, 당사자들이 부재한 채로 오사카 시회에서 논의가 진행되었다는 점에서 ‘툭다운’이었다고 지적할 수 있을 것이다. 오사카 시회에서 논의될 때에 시회 의원이 당사자의 목소리를 직접 듣거나, 그 목소리를 답변에 반영시킨 것도 아니었다. 요망서 제출을 통해 일부 당사자의 의견이 반영되기는 했지만, 당사자들 간의 논의도 충분히 이루어지지 않은 채로 제도가 제정되었던 것이다.

## 6. 나가며

본고에서는 오사카시의 ‘동성 파트너십 선서 제도’ 제정에 이르는 과정을 오사카시의 ‘인권’이나 ‘다이버시티’ 시책의 관계 속에서 바라보면서, 어떠한 인물들이 제도 성립에 관여했는지를 밝혔다. 결론적으로 오사카시의 제도는 시장에 의한 톱다운 시책으로 성립되었다는 사실을 알 수 있었다. 오사카시의 성장 전략을 피하며 행정운영에 있어 기업경영기법을 새롭게 도입한 오사카유신회 출신의 시장은 한편으로는 종래 인권 시책을 배제하면서도, 또 다른 한편에서는 다양성 관리의 관점에서 새

로운 시책 대상으로 성적 소수자를 포섭했다.

이 분석을 통해 특히 현저하게 드러난 것은 인권 문제에 대한 행정의 자세 변화다. 부락 해방운동이나 평화운동 등 전후 오랫동안 힘써 온 인권 시책은 시장의 내셔널리즘적인 가치관으로 인해 사업 폐지나 변경으로 내몰리고, 그 대신 새로운 인권과제로서 성적 소수자 문제가 급부상했다. 종전 이후 장기간에 걸쳐 육성되어 온 인권 시책 일부가 2010년대에 이르러 시장에 의한 톱다운 방식으로 배제되고, 도시 활성화나 성장 전략에 직접 연결되는 다양성 관리가 보다 중시되는 경향이 보이는 것이다.

어쨌든 인권 시책은 전후 70년을 지나 커다란 변곡점을 맞이하고 있다. 인권은 이제 시대에 뒤떨어지는 옛것이 되고 있는 것일까? 성적 소수자는 사회에 승인되는 듯이 보이긴 하지만, 결국 ‘이류 시민’으로 위치지어진 채로 끝나 버리는 건 아닐까? 앞으로 더욱 주의 깊게 감시할 필요가 있다.

\* 이 글은 일본어로 작성되었으며 김지영(도쿄예술대학 박사)이 번역하였다.

- 高野隆, 『人質司法』, 角川新書, 2021.
- 松尾浩也, 『刑事訴訟の理論』, 有斐閣, 2012.
- 村木厚子, 『私は負けない: 「郵政不正事件」はこうして作られた』, 中央公論新社, 2013.
- 角田正紀, 「答申の刑事手続関係について」, 『刑事法ジャーナル』 72号, 2022.
- 木谷明, 「人質司法について」, 『法学セミナー』 713号, 2014.
- 葛野尋之, 「恣意的拘禁と刑事手続」, 『法学セミナー』 781号, 2020.
- 後藤昭, 「中間総括・刑事司法改革・身体拘束」, 『法律時報』 91卷 12号, 2019.
- 酒巻匡, 『刑事訴訟法 第2版』, 有斐閣, 2020.
- 白取祐司, 「戦後刑事訴訟法学の歩みと現状」, 川崎英明・白取祐司 編, 『刑事訴訟法理論の探求』, 日本評論社, 2015.
- 白取祐司, 「ゴーン氏出国と“人質司法”の行方」, 『法律時報』 92卷 4号, 2020.
- 門野博, 「刑事裁判の「明」と「暗」」, 『法学セミナー』 805号, 2022.
- ブルース・アロンソン, 「カルロス・ゴーンと日本の「有罪率99%」」, 『判例時報』 2473号, 2020.
- 団藤重光, 『刑法の近代的展開』, 弘文堂書房, 1948.
- 大坪弘道, 『勾留120日: 特殊部長はなぜ逮捕されたか』, 文芸春秋, 2011.
- 最高裁判所, 「司法統計年報(平成27年版)」, 2016, [https://www.courts.go.jp/app/sihotokei\\_jp/list?page=3&filter%5Btype%5D=1&filter%5BYear%5D=2015](https://www.courts.go.jp/app/sihotokei_jp/list?page=3&filter%5Btype%5D=1&filter%5BYear%5D=2015) (최종 검색일: 2023. 1. 20.).
- 最高裁判所, 「令和3年 司法統計年報概要版」, 2022, <https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/602/012602.pdf> (최종 검색일: 2023. 1. 20.).
- 日本弁護士連合会, 「「人質司法」の解消を求める意見書」, 2020. 11. 17., <https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2020/201117.html> (최종 검색일: 2023. 1. 23.).
- 平野太鳳, 「ゴーンの海外逃亡を「日本最強弁護団」は阻止できなかったのか」, 『文春オンライン』, 2019. 12. 31, <https://bunshun.jp/articles/-/23454> (최종 검색일: 2023. 1. 23.).
- 法務省, 「法務大臣臨時記者会見の概要」, 2020. 1. 6., [https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00026.html](https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00026.html) (최종 검색일: 2023. 1. 19.).
- 法務省, 「検察の在り方検討会議」, [http://www.moj.go.jp/kentou/jimu/kentou01\\_00001.html](http://www.moj.go.jp/kentou/jimu/kentou01_00001.html) (최종 검색일: 2023. 1. 23.).
- “Wife of ex-Nissan chief Ghosn slams ‘harsh’ Japan detention in letter to Human Rights Watch,” *Straits Times*, 2019. 1. 14., <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/wife-of-ex-nissan-chief-ghosn-slams-harsh-japan-detention-in-letter-to-human-rights> (최종 검색일: 2023. 1. 19.).

## 특집기고

### 배제되는 ‘인권’, 포섭되는 ‘다이버시티’(diversity): 오사카시(大阪市)의 ‘동성 파트너십 선서 제도’의 제정과정 | 신가에 아키토모

新・アジア家族法三国会議, 『同性婚や同性パートナーシップ制度の可能性と課題』, 日本加除出版, 2018.

- 二宮周平 編, 『性のあり方の多様性: 一人ひとりのセクシュアリティが大切にされる社会を目指して』, 日本評論社, 2017.
- 棚村政行・中川重徳, 『同性パートナーシップ制度: 世界の動向・日本の自治体における導入の実態と展望』, 日本加除出版, 2016.
- 谷口洋幸, 「日本における同性カップルをめぐる権利保障運動の展開」, 『日本ジェンダー研究』 19, 2016.
- 杉浦郁子, 「制度との応酬によるニーズ認識: 同性カップルの法的保障ニーズをめぐって」, 『和光大学現代人間学部紀要』 12, 2019.
- 新々江章友, 「ダイバーシティ推進とLGBT / SOGIのゆくえ: 市場化される社会運動」, 岩淵功一 編, 『多様性との対話』, 青弓社, 2021.
- 岡野八代, 「平等とファミリーを求めて」, 『現代思想』 43巻 16号, 2015.
- 『産経新聞』, 2015. 10. 5.
- Duggan, Lisa, "The New Homonormativity: The sexual Politics of Neoliberalism," in Russ Castronovo and Dana D. Nelson, eds., *Materializing Democracy: Toward a Revitalized Cultural Politics*, Durham: Duke University Press, 2002.
- Ritchie, Jason, "Pinkwashing, Homonationalism, and Israel-Palestine: The Conceits of Queer Theory and the Politics of the Ordinary," *Antipode* 47(3), 2015.

---

## 연구논단

### 일본 지방청년의 진로 선택 시 성별에 따른 지역 간 이동의 차이 | 박지환

- 마스다 히로야, 김정환 옮김, 『지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』, 와이즈베리, 2015.
- 이시구로 이타루·이영준·스기우라 히로야키·아마구치 케이코, 엄창욱·박상우·노광욱·김영철·이영준·신두섭·박만봉 옮김, 『지역청년, 왜 떠나는가: 동경으로 향하는 일본의 젊은이들』, 박영사, 2014.
- 朝比奈祐揮, 「平等主義のパラドックス: ソウルと東京のミレニアル世代に聞いた不平等と不公平」, 서울대 일본연구소 제275회 일본전문가 초청세미나, 2023. 4. 11.
- 安立清史, 「地元意識」という謎: 大学生の地元意識に関する因子分析」, 『人間科学共生社会学』 第9号, 2019.
- 阿部誠, 『地域で暮らせる雇用: 地方圏の若者のキャリアを考える』, 東京: 旬報社, 2021.
- 阿部真大, 『地方にこもる若者たち』, 東京: 朝日新聞出版, 2013.
- 伊佐夏実, 「難関大に進学する女子はなぜ少ないのか: 難関高校出身者に焦点をあてたジェンダーによる進路分化のメカニズム」, 『教育社会学研究』 第109集, 2022.
- 石井まこと・宮本みち子・阿部誠 編, 『地方に生きる若者たち: インタビューからみえてくる仕事・結婚・暮らしの未来』, 東京: 旬報社, 2017.
- 井寺美穂, 「大学生の地元就職志向に関する研究」, 『アドミニストレーション』 第27巻 第2号, 2021.