

일본에 있어서의 외국인 고도 인재 포인트제의 등장과 전개

최민경*

| 목 차 |

| | |
|-----------------------|------------------------|
| I. 서론 | 재와의 관계 설정 |
| II. 선행 연구 검토 | V. 결론: 단절성을 통한 연속성의 확보 |
| III. 포인트제의 등장 배경과 내용 | |
| IV. 포인트제 개정의 의미: 고도 인 | |

| 논문요약 |

인구 감소 시대의 경제 성장 동력 확보라는 문제에 직면한 일본은 타개 방안의 하나로 2012년 외국인 고도 인재를 대상으로 한 포인트제를 도입하였다. 포인트제의 목적은 학력, 수입 등의 기준에 따라 포인트를 부여하고 그 합계가 일정 포인트 이상이 되면 출입국 관리상 우대함으로써 우수한 외국인 인재를 많이 그리고 오래 유치하는 것이다. 이 제도의 가장 큰 특징은 고도 인재의 정주 및 영주를 전제로 하고 이를 촉진하는 다양한 조치를 포함한다는 것으로, 이와 같은 측면은 일견 전후 일본에서 견지되어 온 이민국가라 아니라는 정체성과 단절된 듯 보인다. 하지만 비(非)이민국가 정체성의 포기는 어디까지나 사회경제적 지위가 상대적으로 높은 고도 인재만을 대상으로 '부분적', '전략적'으로 이루어진다는 사실이 중요하다. 그리고 이러한 측면은 오히려 단순 노동자는 배제하고 전문직 종사 외국인만 수용한다는 전후 일본에서 관철되어 온 외국인 수용과 관련된 또 하나의 원칙을 강화할 뿐이다. 즉, 포인트제는 사회적 부담이 가장 적은 형태로 비이민국가라는 정체성을 '예외적으로' 포기함으로써 일본 사회에 있어서 바람직한 외국인의 선별적인 수용이라는 큰 틀을 유지하는 제도라는 특징을 지니는 것이다.

* 동서대학교 일본지역연구과 강사.

▪ 주제어: 글로벌 인재, 일본, 고도 인재, 포인트제, 외국인 정책

I. 서론

1990년대부터 시작된 ‘글로벌 인재(global talent)’ 유치 경쟁은 2000년대 후반 이후 전 세계적으로 보다 활발해 지고 있다. 오늘날 경제협력개발기구(OECD) 가맹국을 중심으로 지식 기반 산업의 비중이 확대되고 저출산 고령화가 급속하게 진행되는 등 근본적이고도 구조적인 변화가 일어나고 있다. 그리고 이와 같은 변화 속에서 새로운 경제 성장 동력을 확보하는 것은 매우 중요하고 시급한 과제이며, 글로벌 인재 유치는 이러한 과제를 타개하기 위한 방안의 하나로 적극적인 의미가 부여되고 있는 것이다. 본 논문에서 주목하는 일본의 경우도 예외가 아니다. 일본에서는 일반적으로 외국인 ‘고도 인재(高度人材)’라는 용어를 사용하는데,¹⁾ 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에 비해서 글로벌 인재 유치 경쟁의 ‘후발자(late comer)’인 일본은 특히 저출산 고령화라는 인구 구조상의 위기로 인해 2000년대 들어서 본격적으로 고도 인재 유치에 뛰어들게 되었다. 그리고 일본 정부가 보다 적극적인 외국인 고도 인재 유치를 위해 시행한 것이 바로 ‘포인트제’이다. 2012년 5월부터 시작된 이 제도는 학력, 수입 등의 기준에 따라 포인트를 부여하고 그 합계가 일정 포인트(70점) 이상이면 출입국 관리상 우대 조치의 대상으로서 편의를 제공함으로써 우수한 외국인 인재를 일본에 끌어들이는 것을 골자로 한다. 일본에 있어서 포인트제는 특히 일본경제단체연합회(日本經濟団体連合會, 이하 경단련)를 비롯한 경제 단체의 요구에 힘입어 도입되었는데, 이는 포인트제가 글로벌 경제의 침체와 생산 가능 인구의 절대적 감소라는 상황 속에서 일본 경제를 어떻게 하면 활성화시킬 수 있을 것인가라는 고민에서 시작되었음을 말해준다.

한편, 전후 일본에 있어서는 외국인 수용과 관련하여 두 가지 원칙이

1) 본 논문에서는 일반적이고 국제적인 맥락에서만 ‘글로벌 인재’라는 용어를 사용하고, 이외의 경우에는 ‘고도 인재’로 통일하도록 한다.

관철되어 왔다. 첫째, 단순 노동에 종사하는 외국인은 원칙적으로 수용하지 않고 전문직 종사 외국인만을 제한적으로 받아들인다는 것과, 둘째, 일본에서의 정주 및 영주를 전제로 하는 소위 이민의 수용은 원칙적으로 허가하지 않는다는 것이다. 그렇다면 이들 원칙은 포인트제에서 연속적으로 관철되었을까? 아니면 포인트제는 기존의 외국인 수용 정책과 단절적인 측면을 보이는가? 우선, 전자와 관련해서는 일견 포인트제 도입 및 시행을 뒷받침하는 논리와 크게 다르지 않아 보인다. 바꾸어 말하자면, 전문직에 종사하는 외국인의 선별적 수용이라는 큰 틀에 비춰 볼 때 포인트제는 일본의 전후 외국인 수용 정책의 방향성을 따르며 특별히 새로운 측면이 없는 것 같은 인상을 주는 것이다. 그러나 포인트제는 빠른 글로벌 경제 변화에 발맞춰 경쟁력을 확보하기 위한 방안으로 제시되었다는 점에서 단순히 기존의 외국인 정책의 틀을 답습하기보다는 새로운 내용을 포함하고 있을 것이라고 예상할 수 있다. 즉, 효율적인 외국인 고도 인재 유치 전략으로서 기능하려면 포인트제는 일본 정부의 기존 외국인 정책과는 근본적인 차별성이 필요한 것이며, 이와 같은 측면이 반영된 형태로 제도 설계가 시도되었을 것이다. 그리고 이와 같은 측면을 살펴볼 수 있는 것이 바로 정주 및 영주를 전제로 하는 이민 수용으로서의 특징이 포인트제에 얼마나 담겨 있는가라는 점이다. 바꾸어 말하자면, 포인트제는 일본이 오랜 기간 견지해 온 전문직 종사 외국인의 선별적 수용이라는 큰 틀을 관철하면서도 고유의 특징을 보인다고 할 수 있는데, 특히 고도 인재의 정주 및 영주에 대한 새로운 인식이 중요한 포인트가 되는 것이다.

이처럼 기존의 외국인 수용 정책과의 연속성과 단절성에 대한 검토를 바탕으로 한 포인트제의 분석은 일본의 고도 인재 유치 정책 전반은 물론, 세계적인 글로벌 인재 유치 경쟁에 대한 이해를 높이는 데 있어서도 필수 불가결한 작업이다. 본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 일본의 고도 인재 유치 정책 중 하나인 포인트제의 전개 과정과 내용에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다. 특히, 시행으로부터 1년이 지난 2013년, 포인트제는 개정을 거쳐 정비되는데, 이 개정 내용을 포함하여 검토함으로써 오늘날 일본 사회에서의 고도 인재의 수용과 이들의 일본에서의 정주 및 영주와 관련된 정책이 어떻게 전개되고 있는지, 그리고 이와 같은

전개 과정이 어떠한 의미를 가지는지 살펴보고자 한다.

II. 선행 연구 검토

글로벌 인재 유치 정책에 관한 가장 초기의 연구는 1990년대 후반 이미 시작되었다. 그중에서도 솔트(Salt 1997)는 현대 사회에서 글로벌 인재의 이동이 가지는 의미 그리고 이들에 대한 정부의 관리, 미래 전망 등을 폭넓게 다루고, 특히 고숙련 이민(highly skilled immigrants)을 정의함으로써 이후 관련 연구의 토대가 되고 있다. 이후, 2000년대 들어서 각국 간의 글로벌 인재 유치 경쟁이 치열해짐에 따라 관련 정책에 대한 본격적인 연구가 이루어졌으며 양적, 질적으로 크게 성장한다. 우선 각국의 글로벌 인재 유치 정책에 관한 개별적인 연구가 축적되기 시작하였다. 즉, 2000년대 초반에 들어서는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 비교적 이른 시기 글로벌 인재 유치 경쟁에 뛰어든 국가를 중심으로 어떠한 배경에서 그러한 관련 정책이 등장하였고, 어떻게 전개되어 왔는지에 대한 사례연구가 진행된 것이며(Reitz 2005; Hawthorne 2005; Coates & Carr 2005; Freeman & Hill 2006), 이러한 연구 축적은 글로벌 인재 유치 정책의 확대에 대한 인식을 명확하게 공유하였다.

이와 같은 사례 연구의 축적에 힘입어 2000년대 후반 이후 비교 연구와 이론화의 필요성이 제기된다. 이는 개별적인 사례에 대한 이해를 넘어서 글로벌 인재 유치 정책을 일반 이민 정책 연구의 흐름 속에 자리매김하고 논의를 발전시키고자 하는 시도인데, 여기서 중요한 검토 대상이 된 문제는 ‘수렴 이론(convergence theory)’이 얼마나 설득력을 가지고 있는가라는 점이었다. 수렴 이론은 산업화되고 노동력을 수입하는 나라들의 이민 정책은 계속해서 상호 유사성이 높아지고 있다는 내용으로(Cornelius et al. 1994), 이에 따르면 대부분의 OECD 가맹국은 새로운 경제 성장 동력으로서 활용할 글로벌 인재가 필요하다는 공통된 수요를 가지고 있으며, 결과적으로 유사한 관련 정책을 펼치게 된다. 그러나 오늘날 각국의 글로벌 인재 유치 정책의 현실은 그렇게 단순하지 않다. 세르나(Cerna 2009)

는 국내 정치, 경제 제도 및 그 연합(coalition)의 차이에 의해 각국의 글로벌 인재 유치 정책은 다양성을 보이며, 결코 수렴하지 않는다고 주장한다. 국내의 단순 노동자, 고숙련 노동자, 그리고 자본이 노동 단체 및 경제 단체, 그리고 선거 제도를 통해 다양한 형태로 연합할 수 있으며, 이는 결과적으로 글로벌 인재에 대한 국경 개방의 정도를 좌우한다는 것이다.

그리고 글로벌 인재 유치 정책에 관한 연구는 수렴 이론에 대한 비판적인 검토를 거치면서 유형화와 다양성을 가져오는 각종 요인에 대한 고찰의 단계로 발전하게 된다. 예를 들어, 코슬로브스키(Koslowski 2013)는 글로벌 인재 유치 정책을 인적 자원 모델, 신조합주의 모델, 시장 지향 및 수요 주도 모델로 유형화하여 이념형 도출을 시도하였으며, 카발요(Cavalho 2014)는 2000년대 이후의 프랑스와 영국의 글로벌 인재 유치 정책을 비교 분석하고, 유사하게 시작된 정책이 고객 정치(client politics)의 발현 정도에 따라 상이한 과정을 거쳐 전혀 다른 글로벌 인재 유치의 결과를 가져왔다는 사실을 검증한다. 한편, 세르나(Cerna 2016)는 글로벌 인재 유치 정책의 이론화를 시도해 온 자신의 기존 연구를 발전시켜, 2008년 글로벌 경제 위기 이후 OECD 가맹국이 글로벌 인재 유치 정책에 있어서 어떠한 다양성을 보이는지를 각종 사회적, 경제적 요소를 고려하여 분석하였다. 이처럼 오늘날 글로벌 인재 유치 정책 연구는 그 다양성에 대하여 거시적인 시각에서 정치적, 경제적, 사회 문화적 요인에 대한 검토를 중심으로 이루어지고 있다.

한편, 일본의 고도 인재 유치 정책의 경우 아직까지 역사가 짧고 결과적으로 앞에서 언급한 바와 같은 세계적인 연구 조류에서 벗어나 있는 것이 현실이다. 세르나(Cerna 2016)는 2008년 글로벌 경제 위기 이후 보다 개방적인 글로벌 인재 유치 정책을 취하고 있는 특이한 국가 중 하나로 일본을 언급하였다. 대부분의 OECD 가맹국이 글로벌 인재의 유입을 제한하는 조치를 취했음에도 불구하고, 몇몇 국가의 경우 이들의 유치를 통해 경제 위기 자체를 극복하고자 하는 취지에서 적극적인 정책을 펼쳤는데, 그중 하나가 바로 일본이라는 것이다. 경제 위기의 타격 정도가 약하고 지속적인 생산 가능 인구의 감소를 겪고 있는 국가일수록 글로벌 인재 유치를 경제 성장의 기회로 보는 경향이 강하며, 이와 같은 요인에 의해 개

방적인 입장을 취하게 되었다는 분석이다. 이 연구에 있어서 글로벌 인재 유치 정책의 다양성을 이해하고 유형화 작업을 진행시키는 과정을 통해 일본이 중요한 사례로 언급되었다는 사실 자체가 큰 의미를 가짐은 물론이나, 전개 과정과 내용에 대한 심도 있는 논의는 이루어지지 않았다.

물론, 일본의 고도 인재 유치 정책에 대한 연구 축적이 전무한 것은 아니다. 일본 국내에서는 2000년대 초반 이미 외국인 고도 인재의 일본 유입에 관한 연구가 시작되었는데, 이 시점에서 주목한 집단은 유학생이었다. 이는 일부 유학생이 고등 교육 기관에서 학업을 마친 후 일본에 남아 취업을 하는 현실을 반영한 것으로, 유학생을 ‘예비’ 고도 인재로 규정하고 관련 정책을 검토하는 연구였다. 예를 들어, 이구치와 슈(井口泰·曙光 2003)는 유학생을 전문직 종사 ‘예비군’이라고 표현하며 중국인 유학생의 일본 이동에 영향을 미치는 요인 중 하나로 일본 정부의 유학생 정책을 검토하였다. 이처럼 유학생 관련 정책을 고도 인재 정책의 하나로 자리매김하는 연구는 이후에도 지속적으로 이루어져 왔다(明石純一 2007; 佐藤由利子 2010). 한편, 유학생이 아닌 애초에 고도 인재로 규정되어 일본에 입국, 체류하는 집단과 관련된 정책에 대한 연구는 보다 최근 들어 시작되었고(三浦秀之 2013; 松下奈美子 2015; 福嶋美佐子 2016), 따라서 아직 양적으로 충분히 축적되지 않은 상태이며, 논의의 다양성 또한 확보되지 않은 상태이다. 이들은 일본 정부의 소위 외국인 고도 인재 정책의 등장과 전개 과정을 정리하고 문제점을 지적함으로써 일본적 맥락에서의 글로벌 인재 유치 정책 연구의 시작을 주도하고 있다는 의미를 지닌다. 그러나 이와 같은 의의에도 불구하고 이들 연구는 기존의 외국인 정책 전반의 흐름 속에서 고도 인재 유치 정책을 자리매김하고 이해하려는 시각이 부족하다는 한계를 지닌다. 즉, 2000년대 후반 이후 본격화된 일본의 고도 인재 유치 정책은 백지 위에 등장한 것이 아니라, 전후 오랜 기간 축적되어 온 일본의 외국인 정책 전반을 밑그림으로 하여 시행된 것이며, 보다 종합적인 이해를 위해서는 이와 같은 측면에 대한 고찰이 필요하다. 최근의 일본의 고도 인재 유치 정책은 기존의 외국인 정책과 어떠한 연속성과 단절성을 보일까?

그리고 이와 관련하여 아카시(明石純一 2009)의 논의는 흥미롭다. 이 연

구는 일본의 고도 인재 유치 정책에 관한 가장 초기의 연구 중 하나로, 2000년대 이후의 일본 정부의 움직임을 정리하고 이러한 움직임은 기존에 유지되어 온 일본 사회와 외국인의 관계를 근본적으로 변화시킬 것이라고 분석한다. 이 연구에 따르면 고도 인재를 끌어들이기 위한 정책은 이제껏 일본 정부가 견지해 온 이민 정책의 부재라는 입장을 부정한다. 일본의 고도 인재 유치 정책은 기존의 외국인 정책 전반과 큰 단절성을 보이고, 외국인을 ‘비정주(非定住)’의 존재로 보는 기존의 패러다임을 바꾸며, 일본 사회는 ‘월경자(越境者)’와의 사회, 문화, 인간적 관계를 고민할 수밖에 없을 것이라는 지적인 것이다. 즉, 지금까지는 전문직에 종사하는 외국인을 선별적으로 수용한다 할지라도 이들을 이민으로 간주하거나 정주 및 연주를 염두에 두지 않았지만, 2000년대 이후 적극적으로 수용하고자 하는 고도 인재의 경우 일본 사회와의 보다 장기적인 관계를 전제로 하고 있으며, 이를 계기로 일본 사회는 외국인과의 관계를 근본적으로 재검토하게 될 것이라는 예상인 것이다. 그렇다면 이러한 지적은 이후 일본의 고도 인재 유치 정책이 보다 본격적으로 진행되는 과정을 살펴보았을 때 과연 설득력을 갖는 것일까? 본 논문은 이와 같은 질문에 답하기 위하여 포인트제라는 구체적인 정책에 주목하고 이를 기존의 일본의 외국인 정책 전반이라는 큰 그림 속에 자리매김한 후 2013년의 개정을 포함하여 그 전개 과정과 내용을 고찰하기로 한다.

Ⅲ. 포인트제의 등장 배경과 내용

1. 고도 인재 유치 필요성의 대두와 제도 정비

2000년대 들어서 일본 경제 단체는 고도 인재 유치의 필요성과 관련된 목소리를 연달아 내기 시작했다. 2002년 경제 동우회(經濟同友會)가 『외국인이 ‘방문하고 싶은, 공부하고 싶은, 일하고 싶은’ 일본이 되기 위하여(外國人が「訪りたい、学びたい、働きたい」日本となるために)』를 발표하였고, 경단련은 2003년과 2004년 각각 『외국인 수용 문제에 관한 중간 정리: 다양

화의 역동성을 실현하기 위한 ‘인재 개국’을(外國人受け入れ問題に關する中間とりまとめ—多様性のダイナミズムを實現するために「人材開國」を)』과 『외국인 수용 문제에 관한 제언(外國人受け入れ問題に關する提言)』이라는 보고서를 내어 놓았다. 이들 경제 단체의 제언에서 공통적으로 살펴볼 수 있는 현실 인식은 일본 경제의 국제 경쟁력 저하와 그 원인 중 하나로 지목되는 노동력의 동질성 타파의 필요성이다. 바꾸어 말하자면, 버블 경제 붕괴 후 다양한 노력에도 불구하고 경제 침체가 오래 지속되면서 경제 대국으로서의 일본의 국제적 지위가 흔들리고 있으며, 세계 경제의 구조적 변화를 염두에 두고 이와 같은 현실을 타개하기 위해서는 고도 인재인 외국인 수용을 활성화하여 노동력의 다양화를 추구해야 한다는 것이다. 그리고 이러한 현실 인식을 바탕으로 정부의 정책 변화를 요구하는 것이 이들 경제 단체 제언의 골자였다. 특히 경단련의 2004년 보고서는 매우 구체적인 내용을 포함하고 있는데, 예를 들어 외국인 수용 관련 정책을 일원화하여 담당하는 ‘외국인청(廳)’ 또는 ‘다문화공생청’의 설치, 고도 인재의 일본 정주 및 영주를 꾀하기 위한 일본판 그린 카드(green card) 제도 도입 등을 제안한다.²⁾

그리고 이와 같은 경제 단체의 목소리는 당시 신자유주의 노선에서 일본 정부가 추진하고 있던 규제 완화의 움직임과 맞물리면서 부분적인 제도 변화를 위한 계획이 조치가 시작되었다. 2004년에 발표된 ‘규제 개혁·민간 개방 추진 3개년 계획(規制改革·民間解放推進3か年計畫)’에는 『일본의 국제적 매력 향상을 위한 규제 개혁(我が國の國際的な魅力向上のための規制改革)』이라는 중점 계획이 포함되었는데, 여기에서는 국제적인 사람의 이동을 원활하게 하기 위한 법 정비의 필요성을 지적하고, 이듬해 예정되어 있는 출입국 관리 제도의 수정과 관련하여 고도 인재의 정확한 범위 규정과 이들의 유치를 위한 구체적인 시책 검토를 촉구하였으며, 이와 별개로 고도 인재의 일본 정부를 촉진하기 위한 조치 마련, 예를 들어 영주 허가 가이드라인 제시, 영주 허가 조건의 특례 조치 등의 필요성을 제시하였다(內閣府 2004, 1-10). 실제 2005년 『제3차 출입국 관리 기본 계획

2) 日本經濟団体連合會 (2004), “外國人受け入れ問題に關する提言,” <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029>. (2016년 11월 9일 검색)

(第3次出入國管理基本計畫)』에는 고도 인재의 적극적인 수용 추진이라는 내용이 포함되었고(法務省 2005, 10-12), 이어서 2006년 고도 인재의 영주 허가 심사에 영향을 미치는 ‘일본에 대한 공헌’이라는 기준이 정확히 무엇을 의미하는지 그 가이드라인이 제시되었다. 그런데 이 가이드라인의 구체적인 내용을 살펴보면, ‘일본에 대한 공헌’은 노벨상 수상, 올림픽 메달 획득과 같은 국제적으로 인정되는 연구, 예술, 스포츠 활동의 실적 보유, 재일(在日) 외교관으로서의 공적, 일본 상장 기업의 경영 등 매우 제한적으로 규정되어 있어(入國管理局 2006), 이 시점에 있어서 일본의 고도 인재 유치 정책을 존재하지만 실질적인 내용을 갖추지 못한 상태였다고 할 수 있다.

이처럼 뚜렷한 정책 효과를 기대하기 어려운 상태였던 일본의 고도 인재 유치 정책이 보다 현실적인 내용을 담아가기 시작한 것은 2000년대 후반 이후부터이다. 이 시기 들어 일본 정부가 외국인 고도 인재 유치 정책을 적극적으로 수정하기 시작한 이유 중 하나는 인구 감소 문제의 현실화였다. 일본 정부는 2005년 12월 일본 사회가 인구 감소 국면에 들어갔다는 사실을 공식적으로 발표하였고,³⁾ 저출산 고령화가 심각한 가운데 앞으로도 생산 가능 인구의 비중은 계속해서 줄어들 것이라는 사실은 명백하였다. 이와 같은 인구 구조적 변화가 일본 경제의 국제 경쟁력 제고라는 문제와 맞물리면서 외국인 고도 인재를 적극적으로 유치하기 위한 움직임으로 이어졌다. 그중에서도 가장 눈에 띄는 것이 바로 2008년 7월 내각 안에 ‘고도 외국 인재 수용 추진 회의(高度外國人材受入推進會議, 이하 추진 회의)’가 설치되었다는 점이다. 이 회의는 “고도 인재 수용의 확대를 위하여 수치 목표를 설정하고 필요한 시책을 검토하는 것”을 목적으로 하며(高度外國人材受入推進會議 2008, 1), 관방장관(官房長官), 경단련 부회장, 일본 노동조합 총연합회 회장, 그리고 관련 연구자로 구성되는데, 2009년 이 회의에서 처음으로 포인트제 도입이 언급되었다.

추진 회의는 2009년 5월 『외국 고도 인재 수용 정책의 본격적 전개를(外國高度人材受入政策の本格的な展開を)』이라는 보고서를 발표하는데, 이

3) 2005년 시행된 『국세조사(國勢調査)』 중 가장 먼저 집계 결과가 발표된 ‘인구 속보’에 따르면 2015년 10월 1일 현재 일본의 인구는 전년 추정 인구 대비 2만 명 감소하였다.

보고서에 따르면 전 세계의 경제 상황을 고려하였을 때, 고도 인재의 유치하는 국가 전략의 하나로 자리매김할 필요가 있을 정도로 시급하고 중요한 문제이며, 이를 달성하기 위한 기본 전략 중 하나로 포인트제 도입을 제안한다(高度外國人材受入推進會議 2009, 4-7). 여기서 말하는 포인트제는 고도 인재를 보다 많이 그리고 보다 오래 유치하기 위하여 그 범위를 명확하게 하고 객관적인 우대 기준을 마련하는 조치로서의 성격을 지니며, 이는 제도의 불확실성을 낮춤으로써 접근성을 높여 효과를 기대하는 논리라고 할 수 있다. 구체적으로는 일본 정부가 책정한 ‘과학 기술 기본 계획(科學技術基本計畫)’⁴⁾과 해외 사례를 참조한 고도 인재의 범위 규정, 포인트 부여 기준 설정의 필요성, 체류 자격 취득 및 갱신 절차의 간소화와 우선 처리 검토, 영주 허가 조건의 특례 조치 마련 여부들을 포함하는데(高度外國人材受入推進會議 2009, 8-10), 이는 이후 실제 도입되는 포인트제의 기본 틀을 이룬다. 그리고 이 추진 회의 보고서 발표를 계기로 보다 구체적인 제도 설계가 이루어지기 시작했다. 우선 법무성은 이듬해인 2010년 『제4차 출입국 관리 기본 계획(第4次出入國管理基本計畫)』에서 포인트제 대상이 되는 고도 인재를 고도 학술 연구 분야, 고도 전문 기술 분야, 고도 경영 관리 분야로 나누고 각 분야의 특성에 맞게 설정된 기준에 따라 포인트를 부여한 후 일정 포인트 이상에 해당하는 경우 “원활한 입국과 안정적인 체류를 보장하는 다양한 출입국 관리상의 우대 조치를 취할 것”(法務省 2010, 18)이라고 명시한다.

이후 일본 정부는 고도 인재의 원활한 입국과 안정적인 체류를 보장하는 다양한 조치들을 검토해 가는데, 특히 후자와 관련해서는 비교적 많은 논의와 시간이 소요되었다. 고도 인재의 안정적인 체류를 위해서는 가족의 동반 체류 여부 및 형태 그리고 가사 도우미 대동 가능성 등에 대한 적극적인 조치가 필수 불가결하다는 의견이 제시되었는데, 이는 일본이 오랜 기간 유지해 온 이민국가가 아니라는 정체성에 대한 재고가 필요한 중요한 문제였기 때문이다. 일반적으로 가족의 동반은 이민의 사회 통합

4) 1995년 시행된 과학 기술 기본법에 의거하여 과학 기술의 발전을 위한 시책을 종합적이고도 계획적으로 추진하기 위한 계획으로, 현재 제5기(2016-2020년) 단계에 있다. 이 계획에는 산·관·학이 협력하여 전략적으로 발전시킬 과학 기술 분야를 예측, 지정하고, 구체적인 추진 전략을 구상하는 내용이 담겨 있다.

문제와 직결된다. 노동력 수급을 위해 일시적인 체류를 전제로 노동자를 받아들이는 경우, 이들의 생활 영역은 일터와 이주자 커뮤니티 등 매우 좁게 국한되기 마련이다. 하지만 가족을 동반할 경우, 일터, 이주자 커뮤니티는 물론, 학교, 지역 사회 등 이민의 생활 영역은 보다 다양해지고, 결과적으로 수용국 사회와의 관계 또한 양적, 질적으로 확대된다. 따라서 고도 인재가 동반할 수 있는 가족과 이들이 일본 내에서 행할 수 있는 활동의 범위를 정하고, 가족 동반의 편의성을 높인다는 측면에서 가사 도우미 대동 가능성을 검토하는 것은 고도 인재를 사회 통합의 대상, 즉 이민으로 바라볼 것인지의 여부와 연결되며, 이에 신중한 논의를 필요로 한 것이다. 결과적으로는 2010년 ‘신성장 전략 실현을 위한 3단 체계의 경제 대책(新成長戰略實現に向けた3段構え)’과 2011년 ‘규제·제도 개혁에 관한 방침(規制·制度改革に關する方針)’ 각각의 각의 결정(閣議決定)에서 배우자의 취업과 가사 도우미 대동 가능 여부, 고도 인재 본인 및 배우자의 부모의 동반 입국 가능성 여부를 검토할 것을 언급하였다.

2. 포인트제는 누구를 어떻게 우대하는가

2012년 5월부터 시행된 포인트제는 『제4차 출입국 관리 계획』에서 이미 명시한 바와 같이 고도 인재의 활동 내용을 고도 학술 연구 활동, 고도 전문 기술 활동, 고도 경영 관리 활동으로 분류하고 각 영역의 특성에 맞춰 학력, 경력, 수입, 연령 등의 포인트 부여 항목을 설정한 후 취득 포인트가 70점 이상이 되는 경우를 고도 인재로서 우대 조치의 대상으로 한다.

포인트제를 통해 고도 인재로 인정될 경우, 구체적으로 다음과 같은 우대 조치의 대상이 된다. 첫째, 복합적인 체류 활동이 가능하다. 지금까지 일본에 입국하여 체류하고자 하는 외국인의 경우, 일본에서 어떠한 활동을 할 것인지를 입국 시점에 특정하여 이에 걸 맞는 체류 자격을 부여받을 필요가 있었고, 그 활동을 단수 목적에 국한되기 마련이었다. 그러나 포인트제를 통해 고도 인재로서 일본에 입국, 체류하는 외국인도 복수의 체류 자격에 걸치는 활동을 할 수 있게 되었다. 예를 들어, 고도 학술 연구 분야의 고도 인재가 기관에서의 연구와 교육뿐만이 아니라 관련된 사

업을 경영할 수도 있는 등의 변화인데, 이는 기존의 ‘교수’ 또는 ‘연구’의 체류 자격이 가능한 활동의 범위를 매우 좁게 설정한 것과는 큰 차이이다.

<표 1> 외국인 고도 인재 포인트제의 포인트 부여 기준

| | 고도 학술연구 분야 | | 고도 전문기술 분야 | | 고도 경영관리 분야 | |
|-------|---------------------------------|-------|---------------------------------|-------|-------------------|----------|
| | 학력 | 박사 | 30 | 박사 | 30 | 석사 또는 박사 |
| | 석사 | 20 | 석사 | 20 | 학사 | 10 |
| | | | 학사 | 10 | | |
| 경력 | 7년 이상 | 15 | 10년 이상 | 20 | 10년 이상 | 25 |
| | 5년 이상 | 10 | 7년 이상 | 15 | 7년 이상 | 20 |
| | 3년 이상 | 5 | 5년 이상 | 10 | 5년 이상 | 15 |
| | | | 3년 이상 | 5 | 3년 이상 | 10 |
| 연봉 | 연령을 고려한 최저 연봉 설정 후 포인트 부여 | 10-40 | 연령을 고려한 최저 연봉 설정 후 포인트 부여 | 10-40 | 3000만 엔 이상 | 50 |
| | | | | | 2500만 엔 이상 | 40 |
| | | | | | 2000만 엔 이상 | 30 |
| | | | | | 1500만 엔 이상 | 20 |
| | | | | | 1000만 엔 이상 | 10 |
| 연령 | 29세 이하 | 15 | 29세 이하 | 15 | | |
| | 34세 이하 | 10 | 34세 이하 | 10 | | |
| | 39세 이하 | 5 | 39세 이하 | 5 | | |
| 보너스 1 | 이노베이션 조치 ⁵⁾ | 10 | 이노베이션 조치 | 10 | 이노베이션 조치 | 10 |
| 보너스 2 | 연구 실적 | 15 | 연구실적 | 15 | 대표이사직 | 10 |
| | | | | | 이사직 | 10 |
| 보너스 3 | 일본 고등 교육 기관 학위 | 5 | 일본 고등 교육 기관 학위 | 5 | 일본 고등 교육 기관 학위 | 5 |
| 보너스 4 | 일본어 능력 | 10 | 일본어 능력 | 10 | 일본어 능력 | 10 |
| 보너스 5 | | | 직무 관련 자격 | 10 | | |

5) 일본 정부가 첨단 과학 기술 연구 개발 및 활용, 그리고 중소기업 활성화 등을 위해 마련한 법, 보조금 지원 제도 등의 대상이 되는 대학, 연구소, 기업 등에 소속될 경우에 가산점이 부여된다. 예를 들어, 친환경 제품 개발 및 제조 사업 촉진법,

둘째, 5년이라는 체류 기간이 부여되고 영주 허가 심사 시 우대를 받게 된다. 영주 허가 심사 가이드라인에 따르면 영주자 체류 자격을 허가 받기 위해서는 원칙적으로 일본에 10년 이상 거주하여야 하는데, 포인트제의 대상이 되는 고도 인재의 경우, 해당 활동을 5년 이상 하며 체류할 경우, 영주 허가 심사를 받을 수 있게 한 것이다.

셋째, 배우자의 취업이 원칙적으로 허용되고 부모의 동반 입국이 가능하게 되었다. 일본에서 일을 하거나 공부를 하기 위해 체류하는 외국인의 피부양자는 ‘가족 체제’라는 체류 자격을 받아 머무르게 되는데, 이 체류 자격은 원칙적으로 취업이 불가능하고, ‘자격 외 활동 허가(資格外活動許可)’를 받았을 경우에만 정해진 시간 이내의 범위에서 일을 할 수 있다. 그러나 고도 인재의 배우자의 경우, 이와 같은 제한 없이 취업할 수 있도록 하였다. 또한 연봉 1000만 엔 이상의 고도 인재가 만 3세 미만의 아이를 양육할 경우, 최대 3년 이내의 기간 동안 부모와 동반 체류하는 것이 허용되었다.

넷째, 가사 도우미 대동 요건이 급격하게 완화되었다. 지금까지 일본에 체류하는 외국인의 가사 도우미 대동은 예외적 허용이 원칙이었다. ‘투자·경영’ 또는 ‘법률·회계 업무’라는 한정된 체류 자격을 가진, 사업소의 장의 지위에 해당하는 외국인만이 대상이 되었고, 더군다나 배우자가 질병 등으로 인해 일상적인 가사 활동이 불가능한 경우에만 허용되었다. 그러나 포인트제 하에서는 연봉 1500만 엔 이상의 고도 인재의 경우 원칙적으로 가사 도우미 대동이 가능해졌다.

이와 같은 내용으로 시행된 포인트제를 기존의 일본의 외국인 정책 전반과의 관계 속에서 살펴보면 다음과 같은 특징을 지닌다. 우선, ‘특정 활동(特定活動)’이라는 이미 존재하고 있던 체류 자격을 활용하여 제도를 운용한다는 점이다. 포인트제는 국내외의 구조적인 변화를 염두에 두고 이에 대한 대처 방안의 하나로 도입되었음에도 불구하고, 당초 새로운 체류 자격을 신설하여 대상이 되는 고도 인재를 분류하는 방식을 취하지 않았다. 특정 활동이라는 체류 자격은 “법무장관이 외국인 개개인에게 지정하

재생 의학의 산업화를 위한 평가 기반 기술 개발 사업 보조금, 우주 산업 기술 정보 기장 정비 연구 개발 사업 보조금 등이 있다.

는 특별 활동”⁶⁾을 할 목적으로 일본에 입국하는 경우 부여되는데, 이는 명확하게 활동 내용이 규정된 기타 체류 자격에 해당하지 않는 외국인의 일본 입국에 활용되는 잔여 범주(residual category)에 해당함을 말해 준다. 실제 어떠한 활동이 특정 활동에 해당하는지는 『특정 고지(特定告示)』에서 구체적으로 규정하고 있는데 여기에는 워킹 홀리데이 활동, 인턴십 활동, 아마추어 스포츠 선수로서의 활동, EPA(Economic Partnership Agreement)를 매개로 한 간호사·요양보호사로서의 활동,⁷⁾ 환자의 치료 활동 등 일관성 없는 다양한 활동이 포함된다.⁸⁾ 그리고 이와 같은 잔여 범주인 특정 활동 체류 자격이 포인트제로 입국하는 고도 인재에게 주어졌다는 사실로부터 새로운 제도의 시행이 기존의 일본의 외국인 정책과 연속성을 가지고 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 바꾸어 말하자면, 포인트제는 일본의 출입국 관리 제도에 큰 변화를 주기보다는 이에 맞춰지는 형태로 조심스럽게 시작된 것이다.

다음 특징은 고도 인재 외국인의 안정적인 체류를 위한 적극적인 조치를 도입하였다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 국제적인 인구 이동의 역사를 돌이켜 생각해 보면, 노동자의 부양을 받는 가족은 경제적 분야에 국한되지 않고 정치, 사회적 분야에까지 영향을 미치는 실질적인 이민으로서의 성격을 가지기 때문에 동반 입국과 체류는 제한적으로 이루어지는 경우가 많았다. 특히 일본의 경우, 자국의 경제 및 산업 발전을 위해 필요한 노동력을 수입하되 이들이 경제적 분야에서만 활동하고 일시적인 체류 후, 모국으로 돌아가도록 하는 방식을 엄격하게 고수함으로써 비(非)이민 국가라는 정체성을 견지해 왔다. 즉, 이러한 측면을 생각하였을 때 일본이 포인트제를 도입하면서 가족 및 친족의 동반 입국과 가사 도우미의 대동

6) 總務省法令データ提供システム (2016), “出入國管理及び難民認定法,” <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html>. (2016년 11월 9일 검색)

7) 2008년 이후 필리핀, 인도네시아, 베트남으로부터 간호사 및 요양보호사 후보생을 받아들여 일정 기간 관련 시설에서 취업 및 ‘연수’를 하며, 일본의 국가 자격시험 준비 후 이에 합격할 경우 공식적으로 취업을 인정하여 체류할 수 있도록 하고 있다.

8) 法務省 (2016), “出入國管理及び難民認定法第七條第一項第二号の規定に基づき同法別表第一の五の表の下欄に掲げる活動を定める件,” http://www.moj.go.jp/nyuukoku/kanri/kouhou/nyukan_hourei_h02.html. (2016년 11월 9일 검색)

과 관련된 적극적인 우대 조치를 설정한 것은 이들의 정주 및 영주를 염두에 둔 획기적인 변화였다. 특히, 배우자의 일본 국내에서의 활동 제한을 사실상 없애고, 부모와 가사 도우미의 대동을 일정 조건 하에서 원칙적으로 허용한 조치는 외국인의 활동을 경제적 분야에 국한하지 않고 이들이 일본 사회 전반에 다양한 영향력을 미칠 수 있는 가능성을 인정하는 것이다. 이는 일본이 오랜 기간 고수해 온 이민국가라는 정체성의 부정과 관련 정책 부재의 방관이라는 큰 방향성과 어긋나는 조치로 기존의 일본의 외국인 정책 전반과 단절적인 측면을 보인다.

IV. 포인트제 개정의 의미: 고도 인재와의 관계 설정

1. 포인트제 개정을 둘러싼 논의

앞에서도 살펴보았듯이 포인트제 도입은 기존의 일본의 외국인 수용 정책과 연속성을 지니면서도 새로운 정책적 시도로서의 측면을 가지고 있었기 때문에 도입 초기부터 이 제도의 평가가 빠른 시일 내에 이루어져야 한다는 의견이 법무성은 물론, 정부 각 부처에서 제기되었다. 이에 제도 도입 후 1년이 지나지 않은 시점인 2013년 4월 법무성의 출입국 관리 정책 간담회(出入國管理政策懇談會) 하에 ‘외국인 수용 제도 검토 분과회(外國人受入れ制度檢討分科會, 이하 검토 분과회)’를 설치하고 집중적인 논의를 시작하였다. 이 간담회는 출입국 관리 정책에 관한 전문가의 의견을 수렴, 청취하기 위해 1990년에 설치되었다. 일본에 있어서 외국인의 입국 및 체류 관리와 관련된 기본 방침은 출입국 관리 기본 지침이 규정하는데, 이 출입국 관리 기본 지침의 실질적인 내용을 정하는 것이 바로 출입국 관리 정책 간담회로, 정책 평가와 수정에 막강한 영향력을 미친다. 제6차 출입국 관리 정책 간담회가 가장 최근의 것으로, 이 간담회에서 포인트제의 평가가 이루어졌으며, 관련 논의는 2015년의 『제5차 출입국 관리

기본 지침(第5次出入國管理基本指針)』에 반영되었다.

검토 분과회가 우선 착수한 작업은 포인트제 도입 후 11개월 동안 얼마나 활용되었는지 그 현황을 파악하는 것이었다. 조사 자료를 분석한 결과, 포인트제를 통해 고도 인재로 인정받은 외국인의 수와 그 내용은 다음과 같다(第6次出入國管理政策懇談會·外國人受入れ制度檢討分科會 2013).

<표 2> 포인트제를 통한 고도 인재 외국인의 수용 현황(2013년 4월 현재)

| 전체: 434명 | | | | | |
|----------|-------------|-------------|-------------|---------|------------|
| 활동 분야 | 고도 학술연구 분야 | | 고도 전문기술 분야 | | 고도 경영관리 분야 |
| | 65 | | 345 | | 24 |
| 국적 | 중국 | 미국 | 인도 | 한국 | 프랑스 |
| | 246 | 32 | 19 | 16 | 15 |
| 최종 학력 | 학사 | | 석사 | | 박사 |
| | 97 | | 198 | | 131 |
| 연령 | 25-29세 | 30-34세 | 35-39세 | 40-44세 | 45세 이상 |
| | 90 | 194 | 83 | 34 | 33 |
| 연봉 | 300-400만 엔대 | 500-600만 엔대 | 700-800만 엔대 | 900만 엔대 | 1000만 엔 이상 |
| | 28 | 142 | 95 | 27 | 142 |

그리고 이와 같은 수치를 어떻게 해석할 것인가를 둘러싸고 검토 분과회의 의견은 크게 둘로 나뉘었다. 제도의 적극적인 수정이 필요하다는 의견과 제도의 수정에는 신중해야 한다는 의견이 바로 그것인데, 전자는 유치한 고도 인재의 절대적인 수가 미미하다는 사실에 주목하여 보다 많은 고도 인재를 끌어들이 수 있도록 제도를 수정해야 한다고 주장하는 반면, 후자는 제도가 아직 시작 단계에 있다는 점을 감안하여 수정에는 신중해야 하며, 또한 포인트제를 매개로 한 특수한 출입국 관리상의 우대 조치의 개정보다는 일본 사회 전반에 걸쳐 외국인이 살기 좋은 일반적인 환경을 정비하는 것이 중요하다고 주장한다.

이렇게 두 의견이 맞섰지만, 검토 분과회는 최종적으로 수정이 필요하다는 결론을 내놓았는데, 그 이유에 관해서는 “사회 통념상 고도 인재 외

국민으로 인정되어야 할 인재가 일정을 받지 못하는 경우가 있다는 사실을 감안한다면 제도의 체계를 수정할 필요가 있다”(第6次出入國管理政策懇談會·外國人受入れ制度檢討分科會 2013, 5)고 밝혔다. 즉, 지난 11개월간 포인트제를 신청하고도 고도 인재로 인정받지 못한 외국인 중에 그 이유가 불합리해 보이는 사례가 있다는 것인데, 고도 인재를 유치하기 위해 국가 전략의 하나로 도입된 포인트제가 고도 인재를 놓치는 측면이 있다는 인식이다. 실제 검토 분과회에서는 고도 인재로 인정받지 못한 구체적인 사례들을 검토하였는데, 다음과 같은 경우가 가장 많았다. 첫째, 해외 모기업 등에서 고액의 연봉을 받음에도 불구하고 일본 국내 기관으로부터의 수입이 없어 연봉 조건에 부합하지 않는 경우이다. 둘째는 고도 학술 연구 활동에 종사하는 경우 학력 등에서 높은 포인트를 받고도 최저 연봉 조건에 부합하지 않아 고도 인재로 인정받지 못한 사례이다.

이와 같은 검토를 바탕으로 검토 분과회는 제도 수정의 방향성에 대하여 언급하였으며, 이는 기존 포인트제의 골격을 유지하는 부분과 적극적인 수정을 요하는 부분으로 나뉜다. 우선, 전자와 관련해서는 포인트제를 통해 수용한 외국인이 일본의 노동시장에 부정적인 영향을 주거나 사회보장제도에 부담을 주는 일이 있어서는 안 되며, 수용 인원의 양적 확대를 위한 고도 인재 인정 기준의 단순 완화는 바람직하지 않다는 입장을 명시하였다. 이는 추진 회의가 포인트제를 당초 설계하는 단계에서 견지한 방침, 바꾸어 말하자면 고도 인재를 “국내 자본, 노동과 보완 관계에 있고 대체할 수 없는 양질의 인재이며 일본 산업에 이노베이션을 가져옴과 동시에 일본인과의 절차탁마를 통해 전문적, 기술적인 노동시장의 발전을 촉진하고 노동시장의 효율성을 높일 수 있는 인재”(第6次出入國管理政策懇談會·外國人受入れ制度檢討分科會 2013, 6)라고 정의한 전제를 어디까지나 기본 골격으로 삼아야 한다는 것이다. 다음으로 후자는 그럼에도 불구하고 제도의 긍정적인 측면과 가능성, 즉, 일본에 대한 투자와 고용 확대를 기대할 수 있다는 점을 고려하여 일정 부분 기준 완화가 필요하다는 내용이다. 구체적으로는 보다 다양한 산업 이노베이션을 꾀한다는 측면에서 대도시와 대기업 등에 국한되어 있던 고도 인재의 소속 지역과 기관의 범위를 확대하는 변화 등이 고려되어야 한다고 언급되었으며, 이와 더불어

어 고도 인재 외국인의 일본에서의 생활과 정착에 대한 배려, 그리고 이에 대한 일본 국민의 이해를 구하는 방향으로 제도 수정이 이루어져야 한다고 밝혔다.

2. 개정 포인트제의 내용과 특징

기존 포인트제에 대한 반성적인 평가를 바탕으로 일본 정부는 2013년 12월 제도를 개정하였다. 전체적으로는 앞에서 언급한 바와 같이 고도 인재 유치 확대를 위한 조심스러운 기준 완화를 골자로 하였다. 포인트제 개정은 크게 두 부분으로 나뉘는데, 고도 인재로 인정받기 위한 기준의 수정과 포인트제가 인정된 고도 인재에게 부여되는 우대 조치의 수정이다. 우선, 고도 인재 인정 기준의 수정에 대하여 구체적으로 살펴보면, 가장 눈에 띄는 부분은 최저 연봉 기준의 완화이다. 고도 학술 연구 활동 종사자의 경우 최저 연봉 기준을 완전히 없애고, 그 밖의 활동에 종사하는 고도 인재의 경우 연령과 상관없이 일괄적으로 300만 엔으로 낮추었으며, 일본 국내의 소속 기관 이외로부터의 수입을 연봉 계산에 합산할 수 있게 하였다. 이는 검토 분과회에서 검토한 사회 통념상 고도 인재로 인정되어야 하지만 포인트제 심사를 통과하지 못한 외국인의 사례가 반영된 결과라고 할 수 있다. 특히, 고도 학술 연구 활동 종사자의 경우 최저 연봉 기준을 없애는 대신, 연구 실적에 따른 포인트를 높이도록 한 것은 고도 인재의 활동 내용의 다양성을 고려하고 이를 장려하는 조치로서의 의미를 지닌다.

그리고 이러한 고도 인재의 '능력'에 대한 기준 완화 이외에 고도 인재와 일본 사회와의 '관계'에 초점을 맞춘 포인트 부여 기준도 변화했다. 첫째, 일본어 능력과 관련된 평가 항목의 포인트와 일본 고등 교육 기관에서의 학위 취득과 관련된 평가 항목의 포인트를 각각 상향 조정하였다. 기존에는 일본어 능력 시험 1급에 합격하거나 이와 동등한 능력이 있다는 것을 시험을 통해 인정받은 자, 또는 해외 대학에서 일본어를 전공한 자에게 10점이 부여되었는데 이를 15점으로 올렸으며, 일본의 고등 교육 기관에서 학위를 취득한 자에게 주어지던 5점의 포인트는 10점으로 높여 평

가하게 되었는데, 이는 일본 사회와의 밀도 있는 관계에 대하여 후하게 평가하고 이에 해당하는 고도 인재, 즉 일본 사회와 끈끈한 관계를 유지해 온, 그리고 유지할 것으로 예상되는 글로벌 인재를 유치하겠다는 취지이다. 둘째, 고도 인재가 이노베이션 촉진 지원 조치(イノベーション促進支援措置)의 대상이 되는 기관에서 일할 경우 부여되는 포인트를 10점에서 15-20점으로 올렸다. 이는 일본 사회에서 일반적으로 소외된 형태와 활동 내용을 지닌 기관에서 고도 인재가 활동하는 것에 대하여 보다 적극적인 평가를 하겠다는 것으로, 일본 사회에 낮은 곳에서부터 이노베이션을 가져오는 공헌 가능성에 대한 후한 평가이다.

한편, 포인트제를 통해 고도 인재로 인정된 외국인에게 부여되는 우대 조치 중에서는 부모 및 가사 도우미의 대동과 관련하여 대폭 수정이 이루어졌다. 전체적으로는 고도 인재 외국인이 부모와 가사 도우미를 보다 쉽게 대동할 수 있는 방향으로 제도를 수정하였는데, 크게는 부모와 가사 도우미를 대동할 수 있는 연봉 기준을 완화하는 변화와 가족생활 및 관계의 다양성을 인정함으로써 제도의 대상을 확대하는 변화로 나뉜다. 우선 연봉 기준 완화에 대하여 살펴보면, 고도 인재 인정 기준 완화의 일환으로 일본 국내의 소속 기관 이외로부터의 수입을 연봉에 합산하도록 제도가 수정되었다는 사실을 이미 언급한 바 있는데, 이 변화는 간접적으로 부모와 가사 도우미의 대동 가능성을 크게 높였다. 그리고 부모와 가사 도우미를 대동 가능한 최저 연봉을 계산할 때 배우자의 수입을 합산할 수 있도록 함과 동시에 최저 연봉 기준 자체를 낮춤으로써 제도 이용 확대를 꾀하였다. 부모와 가사 도우미를 대동할 수 있는 최저 연봉 기준을 각각 1000만 엔에서 800만 엔, 1500만 엔에서 1000만 엔으로 수정하였는데, 그 이유와 관련하여 육아와 가사 지원이 가장 많이 필요한 세대는 비교적 젊은 연령의 고도 인재일 가능성이 높기 때문에 최저 연봉 기준을 높게 책정한다면 사실상 제도 활용이 불가능하므로 하향 조정하였다고 밝혔다. 이는 생애 주기를 고려하여 제도의 현실성을 높히려는 변화로서 의미를 가진다.

다음으로 가족생활 및 관계의 다양성을 인정함으로써 제도의 대상을 확대하는 수정 조치는 주로 부모의 동반 체류와 관련하여 이루어졌는데 구

체적으로는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 첫째, 부모의 육아 지원이 필요한 시기를 보다 넓게 인정하였다. 기존에 고도 인재가 부모를 대동할 수 있는 경우는 3세 미만의 아이를 양육하고 있을 때로 규정되어 있었지만 이를 임신 중부터 초등학교 취학 전인 7세 미만의 아이를 양육하고 있을 때로 확대하였다. 이는 가족생활에 있어서 실질적으로 부모의 양육 및 생활 지원이 필요한 시기를 현실적으로 재고한 조치라고 할 수 있다. 둘째, 부모 대동 요건에서 친부모 그리고 친자 양육 요건을 없앴다. 기존 제도 하에서 고도 인재가 부모를 대동할 경우, 혈연관계가 매우 중요시되었다. 즉, 고도 인재는 자신의 친자의 양육을 위하여 친부모를 대동할 수 있을 뿐 양자를 양육할 경우 또는 양부모의 대동을 원할 경우 이는 불가능하였다. 그러나 전 세계적으로 봤을 때 일본만큼 가족 구성에 있어서의 혈연을 중요시하는 곳은 드물고, 비혈연 가족의 수는 점차 증가하는 추세이다. 이러한 측면을 고려하였을 때 부모 대동 요건에서 혈연관계의 존재 여부를 따지는 규정을 없앤 것은 가족 관계의 다양성을 인정함으로써 제도의 대상 확대를 꾀한 변화로서 의미를 가진다.

이처럼 2013년의 개정에 따라 포인트제는 고도 인재의 정주 및 영주를 시야에 넣고 이들의 안정적인 체류를 보다 적극적으로 보장하는 모습을 띄게 되었다. 특히, 고도 인재의 정주 및 영주 촉진에 있어서 가족과 함께 일본에서 생활할 수 있는지의 여부가 결정적이라는 판단 하에 이를 가능케 하기 위하여 이들의 생애 주기와 가족 관계의 다양성을 현실적으로 반영하였다는 점은 큰 변화라고 할 수 있다. 고도 인재 본인은 물론 가족 및 친족과 가사 도우미의 일본 입국 및 체류의 문턱을 크게 낮췄다는 것은 포인트제를 통한 외국인의 유입이 일본 사회와 이들의 관계가 보다 다양한 시공간에서 펼쳐질 가능성을 암묵적으로 용인하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이는 아카시(明石純一 2009)의 주장, 즉 일본 사회는 외국인을 ‘비정주’의 존재로 보는 기존의 패러다임을 바꾸고 ‘월경자’와의 사회, 문화, 인간적 관계를 고민할 수밖에 없게 된 것이라는 주장이 일정 부분 설득력을 가짐을 말해준다. 하지만 이와 같은 패러다임의 변화와 고민은 어디까지나 고도 인재를 대상으로 했을 경우에만 국한된다는 점을 유의하여야 할 것이다. 아카시(明石純一 2009)는 고도 인재의 수용을 계기로 일본

사회에 있어서 외국인의 영주 및 정주를 둘러싼 생각 전반이 근본적으로 바뀔 것이라고 예상하지만 이는 조금은 단순한 주장이라고 할 수 있다. 고도 인재의 경우, 일본으로 유입하는 인구 규모가 상대적으로 작고 노동 시장이나 사회보장제도에 부담을 주지 않을 가능성이 높기 때문에 이들의 존재가 사회적 갈등 발생으로 이어지지 않을 것이라는 판단 하에 ‘예외적으로’ 영주 및 정주를 인정한 것이다. 하지만 오히려 이와 같은 ‘예외’는 전후 일본에 있어서 관철되어 온 외국인 수용 관련 원칙 중 하나인, 단순 노동에 종사하는 외국인은 수용하지 않고, 전문직 종사 외국인만을 받아들인다는 큰 틀을 강화하는 효과를 지닌다. 그리고 이와 같은 맥락에서 보면 포인트제는 일본 사회에 있어서 ‘바람직한’ 존재로 여겨질, 그리고 어느 정도 유입 규모가 제한적인 외국인만을 대상으로 비이민국가라는 정체성을 ‘부분적’, ‘전략적’ 포기함으로써, 고도 인재와 고도 인재가 아닌 외국인의 구분 짓기, 그리고 전자의 선별적인 수용과 후자의 배제를 보다 명확히 하는 제도라고 할 수 있다.

V. 결론: 단절성을 통한 연속성의 확보

최근 일본에 있어서 외국인 고도 인재를 적극적으로 수용하기 위한 정책은 보다 체계적인 모습을 갖춰가고 있다. 2015년 ‘출입국 관리 및 난민 인정법(出入國管理及び難民認定法)’을 개정하면서 포인트제를 통해 고도 인재로 인정받은 외국인에게 부여되는 체류 자격이 신설되었다. 기존의 ‘특정 활동’ 체류 자격과는 달리 새롭게 만들어진 ‘고도 전문직 1호’와 ‘고도 전문직 2호’는 포인트제에 기반한 고도 인재 수용에만 활용된다. 이와 같이 포인트제를 통해 수용하는 고도 인재 집단을 독자적인 카테고리 분류하도록 제도를 정비한 것은 입국과 체류의 다양한 국면에서 이들에게 행정적인 편의를 보장하겠다는 의도를 지니며, 이는 궁극적으로 외국인 고도 인재 수용의 양적, 질적 확대를 꾀하는 변화라고 할 수 있다. 실제 2013년 12월 말, 포인트제를 통해 고도 인재로 인정받아 일본에 체류하는 외국인의 수는 779명, 동반 가족 및 가사 도우미 수는 641명에 그쳤지만,

2015년 12월 말 현재 각각 3,840명과 2,996명으로 크게 늘어났다. 이처럼 고도 인재 포인트제는 일정 부분 성과를 거두고 있음이 분명하며, 특히 2013년 개정을 통해 연봉 기준을 일괄적으로 대폭 완화한 것은 보다 많은 외국인을 고도 인재로서 포섭하기 위한 조치라는 의미를 지니는데, 이 변화 이후 보다 효과적인 정책으로 자리매김하고 있음은 분명하다.

한편, 포인트제는 수용한 고도 인재의 안정적인 체류를 위한 각종 조치를 포함하며, 결과적으로 이들의 정주 및 영주를 촉진하고자 하는 특징을 보이는데, 이는 일견 전후 일본 사회가 오래 동안 견지해 온 이민국가가 아니라 정체성과의 단절을 의미하는 것처럼 보인다. 그런데 이와 관련하여 보다 중요한 점은 정주 및 영주를 전제로 한, 즉 이민의 가능성을 염두에 둔 외국인 수용은 어디까지나 고도 인재라고 불리는 상대적으로 높은 사회 경제적 지위를 지닌 집단만을 대상으로 하며, 비이민국가라는 정체성의 포기는 ‘부분적’, ‘전략적’으로 이루어지고 있다는 사실이다. 그러나 일본 사회의 현실은 고도 인재와는 비교도 안될 만큼 많은 외국인이 이미 사실상 이민과 같은 상태로 생활하고 있음에도 불구하고,⁹⁾ 안정적인 체류를 보장받지 못하며 사회 통합의 대상으로서 자리매김하지 못한다는 것이다. 바꾸어 말하자면, 일본은 실질적 이민국가임에도 불구하고 이민국가로서의 정체성을 부정하고 있으며, 그 결과 공식적인 이민 정책 또한 존재하지 않는 것이다(한건수 2016, 139-141). 오히려, 포인트제를 통해 영주 및 정주와 관련하여 고도 인재에게 주어지는 다양한 우대 조치는 고도 인재와 고도 인재가 아닌 사실상의 이민으로 살아가는 많은 재일 외국인 사이의 경계를 강화할 뿐이다. 바꾸어 말하자면, 고도 인재 포인트제는 전후 일본에 있어서 관철되어 온 외국인 수용의 두 원칙 중 원칙적으로 이민은 수용하지 않는다는 원칙을 사회적 부담이 가장 적은 형태로 포기함으로써 ‘부분적’, ‘전략적’으로 단절성을 보이지만, 보다 큰 틀에서는 단순 노동자는 수용하지 않고 전문직 종사 외국인만을 수용한다는 또 하나의 원칙을 견고하게 지키는 연속성을 강화하는 성격을 지니는 것이다.

본 논문에서 살펴보았듯이 일본의 고도 인재 포인트제는 기존의 외국인

9) 2016년 6월 현재, 일본에 중·장기 체류하는 외국인 수(총 체류자 수-단기 체류자 수)는 2,327,783명이다. 總務省統計局 (2016), “政府統計の総合窓口在留外國人統計,” <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001161643>. (2016년 12월 1일 검색)

수용 정책과 단절성 및 연속성을 동시에 보이지만, 단절적인 측면은 연속적인 측면을 유지하기 위해 '예외적'으로 현실화된 성격이 강하다. 이와 같은 분석은 앞으로의 고도 인재 포인트제의 전개에 있어서 다음과 같은 시사점을 제공한다. 앞서도 언급한 바와 같이 일본 사회에는 실질적인 사회 구성원으로서 자리매김한 많은 수의 재일 외국인이 존재하지만, 이들의 영주 및 정주는 결코 공식적으로 보장받지 못한다. 따라서 이러한 현실을 직시하고 일본 사회 전반에 걸쳐 외국인과의 공생을 가능케 하는 환경을 정비하며, 사실상의 이민을 인정하지 않는 한, 고도 인재 외국인의 정주 및 영주 또한 궁극적으로 잘 진행될지 미지수라고 할 수 있겠다. 바꾸어 말하자면, 고도 인재가 일본 사회의 어떤 특정 지역에서만 생활하는 것이 아닌 이상 기존의 재일 외국인의 정주 및 영주를 둘러싸고 존재하는 많은 문제를 방관한 상태에서 '월경자'와의 진정한 공생을 불가능하며, 그 연장선상에서 생각하였을 때 포인트제의 성공적인 운용은 불투명한 것이다. 한편, 본 논문에서는 도입된 지 얼마 되지 않은 제도를 분석 대상으로 삼았기 때문에, 분석의 초점이 제도의 구체적인 전개 과정을 파악하고 기초적인 정책적 의미를 도출하는 데 맞춰진 경향이 있다. 따라서 앞으로 연구 축적을 통해 일본의 고도 인재 포인트제가 가지는 보다 깊이 있는 정책적 의미와 학문적 의미의 도출이 필요할 것이다. 이와 같은 작업은 다른 나라의 관련 정책과의 비교 연구 등을 통해 가능할 것이며, 앞으로의 과제로 삼고자 한다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 한건수 (2016). “이민 행정 제도 및 조직.” 이해경 외. 『이민정책론』. 박영사, pp. 115-150.
- Carvalho, João (2014). “British and French Policies towards High-Skilled Immigration during the 2000s: Policy Outplays Politics or Politics Trumps Policy?” *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 37. No. 13, pp. 2361-2378.
- Cerna, Lucie (2009). “The Varieties of High-Skilled Immigration Policies: Coalition and Policy Outputs in Advanced Industrial Countries.” *Journal of European Public Policy*. Vol. 16. No. 1, pp. 144-161.
- _____ (2016). “The Crisis as an Opportunity for Change? High-Skilled Immigration Policies across Europe.” *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 42. No. 10, pp. 1610-1630.
- Coates, K. and S. C. Carr (2005). “Skilled Immigrants and Selection Bias: A Theory-Based field Study from New Zealand.” *International Journal of Intercultural Relations*. Vol. 29, pp. 577-599.
- Cornelius, W. A. et al. (1994). “Introduction: Ambivalent Quest for Immigration Control.” *Controlling Immigration: A Global Perspective*. California: Stanford University Press, pp. 3-42.
- Freeman, G. P. and D. K. Hill (2006). “Disaggregating Immigration Policy: The Politics of Skilled Labor Recruitment in the US.” *Knowledge, Technology, Policy*. Vol. 19. No. 3, pp. 7-21.
- Hawthorne, Leslyanne (2005). “Picking Winners’: The Recent Transformation of Australia’s Skilled Migration Policy.” *International Migration Review*. Vol. 39. No. 3, pp. 663-696.
- Koslowski, Rey (2013). “Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation.” *International Migration*. Vol. 52. No. 3, pp. 26-39.
- Reitz, Jeffrey (2005). “Tapping Immigrants’ Skills: New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy.” *Institute for Research on Public Policy Choice*. Vol. 11. No. 1, pp. 1-18.
- 明石純一 (2007). “日本の留學生政策をめぐる一考察—「10万人計画」から「新たな留

- 學生政策」へ.”『國際政治經濟學研究』. 第19卷, pp. 107-119.
- _____(2009). “グローバル化と人の越境—外国人高度人材と日本の入国管理.”『國際日本研究』. 第1卷, pp. 1-21.
- 福嶋美佐子 (2016). “外国人高度人材受け入れの現状と政策的課題—探索的調査研究.”『公共政策志林』. 第4卷, pp. 155-173.
- 三浦秀之 (2013). “外国人高度人材の日本への移動をめぐる一考察.”『杏林社會科學研究』. 第29卷, pp. 51-76.
- 松下奈美子 (2015). “日本のグローバル人材の受け入れの現状と政策展開.”五十嵐泰正・明石純一編著. 『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』. 明石書店, pp. 74-91.
- 佐藤由利子 (2010). 『日本の留學生政策の評価—人材養成、友好促進、經濟効果の視点から』. 東信堂.
- 井口泰・曙光 (2003). “高度人材の國際移動の決定要因—日中間の留學生移動を中心に.”『經濟學論究』. 第57卷. 3号, pp. 101-121.

2. 기타

- Salt, John (1997). “International Movements of the Highly Skilled.” *OECD Occasional Paper 3*. Paris: OECD.
- 高度外國人材受入推進會議 (2008). 『高度外國人材受入推進會議の開催について』. 高度外國人材受入推進會議.
- _____(2009). 『外國高度人材受入政策の本格的な展開を』. 高度外國人材受入推進會議.
- 內閣府 (2004). 『我が國の國際的な魅力向上のための規制改革』. 內閣府.
- 法務省 (2005). 『第3次出入國管理基本計畫』. 法務省.
- _____(2010). 『第4次出入國管理基本計畫』. 法務省.
- 入國管理局 (2006). 『「我が國への貢獻」に関するガイドライン』. 法務省.
- 第6次出入國管理政策懇談會・外國人受け入れ制度檢討分科會 (2013). 『高度人材に對するポイント制による出入國管理上の優遇制度の見直しに關する檢討結果』. 法務省.
- 法務省 (2016). “出入國管理及び難民認定法第七條第一項第二号の規定に基づき同法別表第一の五の表の下欄に掲げる活動を定める件.” http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_hourei_h02.html. (2016년 11월 9일 검색)
- 日本經濟団体連合會 (2004). “外國人受け入れ問題に關する提言.” <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029>. (2016년 11월 9일 검색)
- 總務省法令データ提供システム (2016). “出入國管理及び難民認定法.” <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html>. (2016년 11월 9일 검색)

100 아태연구 제23권 제4호 (2016)

總務省統計局 (2016). “政府統計の総合窓口 在留外國人統計.” <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001161643>. (2016년 12월 1일 검색)

| 논문투고일 : 2016년 11월 09일 |

| 논문심사일 : 2016년 11월 16일 |

| 게재 확정일 : 2016년 12월 09일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 4 (2016)

Emergence and Development of the Point System for Global Talents in Japan

Minkyung Choi

(Graduate School of Japanese Studies, Dongseo University)

Faced with the problem of population decrease and economic downturn, Japan introduced a point system targeting global talents in 2012. The purpose of the point system is to attract more global talents and make them work and live longer in Japan. Global talents are awarded points according to the standards of education, income, and other criteria. And if the total exceeds a certain point, preferential immigration treatments are granted to them. The most important characteristic of this system is that it includes a variety of measures to promote permanent residence of global talents. And this characteristic is seemingly against the non-immigration state identity that has been kept strongly during the postwar times. However, it is important to note that the abandonment of non-immigrant state identity is 'partial' and 'strategic', only for global talents with relatively high socioeconomic status. And this aspect only reinforces another principle related to the acceptance of foreigners in postwar Japan, the exclusion of blue collar workers and the acceptance of professional workers. In other words, the point system has the feature that it keeps the big frame of the selective acceptance of 'desirable' foreigners by 'exceptionally' abandoning the non immigration state identity with the least social burden.

102 아태연구 제23권 제4호 (2016)

- Key words: Global Talent, Japan, Highly Skilled Foreign Professionals, Point System, Policies for Foreigners