

일본 출입국관리정책과 외국인노동자 수용의 신제도 '특정기능' 도입에 대한 고찰*

임영언** 조선대학교
명동호*** 전남대학교

논문 요약

이 연구의 목적은 일본에서 외국인의 증가에 따른 출입국관리정책의 전환과 그 의미를 고찰하는 데 있다. 특히 일본 정부의 신제도로써 '특정기능'의 도입 배경과 특징을 분석하고 이를 통해 한국에서의 외국인 수용정책에 대한 시사점을 제공하고자 한다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 일본에서 외국인 정책전환의 배경에는 아베 정권의 아베노믹스 추진결과에 따라 일본경제가 개선되는 과정에서 성장에서 분배로의 경제적 선순환이 전개되고 기업의 노동력 부족이 버블경제 이후의 수준까지 높아지는 상황에서 출현한 것으로 나타났다. 둘째, 일본 정부는 외국인노동력 부족 상황에 직면하여 2019년 특정기능의 체류자격에 관련된 제도의 적정운용을 도모하기 위해 특정기능 체류자격에 관한 제도운영의 기본방침을 개정하였다. 셋째, 일본 정부의 특정기능 1호 신설에 따른 외국인 인재수용 예상자 수는 개호업이 가장 많았고 다음으로 외식업, 건설업, 빌딩청소업, 농업, 음식료품 제조업 순으로 높게 나타났다. 넷째, 일본 정부는 '특정기능' 신제도 도입을 통한 외국인 인재수용을 본격화하면서 동시에 이들에 대한 지원사업도 적극적으로 시행하고 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 일본 정부의 신제도로써 외국인수용정책의 전환은 기능실습에서 외국인노동자로의 이행을 전제로 하는 것으로 외국인노동자 정책의 근본적인 정책전환은 아닌 것으로 나타났다. 그러나 이 제도는 인구감소시대 유입된 외국인노동자의 장기간 안정적 정착 제도의 도입과 사회적으로 공생 사회의 실현이 중요해지고 있는 시점에서 신제도가 도입되었고 외국인노동자에게 전업의 자유, 노동조건 정비, 사회보장제도가입 등을 적극적으로 추진하고 있다. 이 연구는 향후 한국에서도 인구감소시대 이민정책의 전환과정에서 귀환 동포(중국동포, 고려인 등)의 수용과 사회통합의 정책 방향설정에 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 생각된다.

주제어 : 이민정책, 외국인노동자 정책, 특정기능, 신제도, 인구감소

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원 사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5A2A01047455).

제1저자 *교신저자

I. 연구목적

일본 법무성은 2018년 출입국관리정책을 대대적으로 개정하였다. 그 주요 내용은 외국인노동자 수용을 정책적 관리에서 이민정책으로 전환하는 것을 내포하고 있다. 이는 일본에서 ‘외국인’의 존재에 대하여 배외주의적 의미보다는 포용의 의미를 강조한 ‘이민’정책으로 이와 동시에 다문화 공생과 사회통합으로의 정책적 전환을 의미하는 것으로 생각된다(梶田孝道他, 2005). 이 연구의 목적은 이러한 일본 정부의 2018년 출입국관리정책의 전환이 구체적으로 어떤 의미를 내포하고 있는지에 대하여 특징과 문제점, 그리고 한국에 대한 시사점을 고찰하고자 한다.

일본에서는 1980년대까지 외국인이라면 재일동포나 중국인들이 대부분을 차지하고 있었다. 그러나 1990년대에 들어서면서 브라질 등 중남미 출신 외국인들이 증가하기 시작했다(井口泰 2009). 그리고 2000년대 이후에는 필리핀 등 동남아시아 출신 외국인들이 증가하기 시작했다. 이에 대하여 구체적으로 일본 법무성이 발표한 체류 외국인 통계를 살펴보면, 1985년에 전체 체류 외국인 850,000명 가운데 재일동포 수가 683,000명(80.3%), 중국인이 74,000명(8.8%), 미국인이 29,000명(3.4%), 필리핀 출신이 12,000명(1.4%), 베트남이 4,000명(0.5%), 타이가 2,000명(0.3%), 브라질이 1,000명(0.2%), 기타가 39,000명(5.0%)으로 나타났다(自治行政局國際室 2019).

그러나 2018년 법무성이 발표한 체류 외국인통계는 큰 변화를 보여주고 있다. 먼저 일본거주 전체 외국인 2,730,000명 가운데 중국국적자가 825,000명(30.2%)으로 가장 높은 비율을 차지하였고 다음으로 한국국적자가 450,000명으로 16.5%, 베트남인이 331,000명 (12.1%), 필리핀인이 271,000명(9.9%), 브라질인이 202,000명 (7.4%), 네팔인이 89,000명(3.3%), 미국인이 58,000명(2.1%), 인도네시아인이 56,000명(2.1%), 타이인이 52,000명(1.9%), 기타가 397,000명 (14.5%) 이었다(淺香幸枝, 2018).

이들 일본 체류 외국인의 체류자격별 비율을 살펴보면 영주자가 771,568명(28.3%)으로 가장 많았고, 유학생이 337,000명(12.3%), 기능실습생이 328,360명(12.0%), 특별영주자가 321,416명(11.8%), 기능·인문지식·국제업무가 225,724명(8.3%), 정주자가 192,014명(7.0%), 가족체류가 182,452명(6.7%), 일본인 배우자 등이 142,381명(5.2%), 특정활동이 62,956명(2.3%), 기능실습이 39,915명(1.5%), 기타가 127,307명(4.7%) 순으로 나타났다(自治行政局國際室, 2019).

이러한 일본에서의 외국인증가는 2019년도 일본 도도부현 전체에서 발생하고 있는 현상이며 일본 전체 외국인증가율은 33%에 달하고 있고 외국인 비율도 2014년에 1.6%에서 2019년에 2.1%로 대폭 증가하고 있는 것으로 나타났다(自治行政局國際室, 2019).

따라서 본 연구는 일본에서 이러한 외국인의 증가에 따른 출입국관리정책의 전환과 그 의미에 대하여 고찰하고자 한다. 즉, 일본에서 급격한 외국인의 증가에 따른 출입국관리정책의 변화가 외국인 이민정책의 근본적인 변화를 의미하는 것인지, 아니면 외국인관리 차원에서 진행된 것인지 살펴보고 일본보다 급격히 증가하고 있는 한국에서의 외국인노동자의 수용과 이민정책에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 일본 출입국관리 신제도 ‘특정 기능’의 등장과 도입 배경

일본에서 외국인 인구가 현저하게 증가한 상위 5위의 도시를 살펴보면 홋카이도(北海道), 효고현(兵庫縣), 시마네현(島根縣), 오이타현(大分縣), 후쿠오카현(福岡縣) 등으로 주로 인구 규모가 큰 대도시뿐만 아니라 인구 규모가 작은 지방에 집중되고 있는 것으로 나타났다. 이들 외국인의 체류자격별 외국인 수의 추이를 살펴보면, 기능실습생이 대폭 증가한 것으로 나타났으며, 특히 유학생의 증가 뚜렷한 지역으로 나타났다(井口太, 2015).

154 한국과 국제사회 제5권 4호 (2021)

가령, 다음 <표 1>에 제시한 바와 같이, 구체적으로 일본 법무성이 발표한 기능실습생의 체류자격을 살펴보면 2014년도 168,000명이었던 것이 2018년도에는 308,000명으로 약 96% 증가하였으며 유학체류자 격은 2014년에 215,000명이었던 것이 2018년에 297,000명으로 57%의 증가율을 보였다. 기타 체류자격으로는 기능, 영주자의 배우자 등, 경영관리, 기업 내 전근, 교육, 고도 전문직, 교수, 종교, 문화활동, 흥행, 의료, 연구, 연수, 예술, 보도, 개호(요양), 법률회계 업무 등의 순서였다(自治行政局國際室, 2019).

<표 1> 외국인 노동자 수용 내역(2018년 기준)¹⁾

수용 분야	노동자 수용 분야	수용 규모
전문적 기술적 분야	- 교수, 고도 전문직 (포인트 제도에 의한 고도 인재 (학력, 연수입, 경력 등에 의한 포인트), 경영관리, 법률회계업무, 의료 연구, 기업 내 전근, 개호 (개호 복지사), 기능 (스포츠지도자, 항공기 조종사 등) - 일부 체류자격에서는 입국허가의 기준을 ‘일본 정부의 산업 및 국민 생활에 미친 영향, 기타 사정’을 고려하여 정한다고 명시하고 있음.	277,000명
기능실습	- 기능 이전을 통한 개발 도상국 국제협력 목적 - 2010년 7월 1일 시행 개정 출입국관리법에 의해 기능실습생은 입국 1년째부터 고용 관계가 있는 ‘기능실습’의 체류자격이 부여되었다. (같은 날 이후 자격변경을 한 기능실습생도 동일)	308,000명
특정 활동	- 경제연계협정 (EPA)에 의한 외국인 간호사, 개호 복지 후보자, 워킹홀리데이, 외국인 건설취업자, 외국인 조선 취업자 등 특정 활동의 체류자격으로	36,000명
자격 외 활동	- 유학생 아르바이트 (1 주 28시간 이내) 보수를 받는 활동 허가(文部科学省, 2008) - 본래 체류자격의 활동을 방해하지 않는 범위 내에	297,000명

1) 自治行政局國際室(2019) 『外国人材の受入れと地域における多文化共生施策の現状等』, p.1.의 내용을 중심으로 연구자가 작성하였음.

	서 보수를 받는 활동 허가	
신분에 의한 체류	- 정주자 (주로 일제인), 일본인 배우자 등, 영주자 등 (체류 활동의 제한이 없기 때문에 다양한 분야에 서 보수를 받는 활동 가능)	496,000명
취업 목적 새 로운 체류자격 (특정 기능)	- 2019년 시행 - 일정 전문성과 기능을 가진 경력 있는 외국 인재를 수용 - 수용대상 분야에 대해서는 필요한 분야에 한정 - 체류자격의 상한은 통산 5년	

일본 정부는 외국인의 증가에 대하여 2017년 ‘미래투자전략회의’에서 경제와 사회기반의 지속가능성을 확보해 나가는 데 필요한 분야에 착안하면서 외국인 인재의 수용방안에 대하여 종합적이고 구체적인 검토를 시작했다. 당시 전략회의 초점은 이민정책과 오해 없는 구조, 국민적 합의형성 등의 방안을 포함한 필요한 사항의 조사와 검토를 정부 부처들이 횡단적으로 진행하는 것을 목적으로 하였다(日本經濟再生本部, 2017).

또한, 2018년 일본 경제재정자문회의에서는 아베 총리의 “노동현장에서 심각한 노동력 부족이 발생하고 있으며 전문분야의 외국인수용제도의 방안에 대하여 시급히 검토할 필요가 있다. 체류 상한을 설정하여 가족의 동반은 기본적으로 인정하지 않는다는 전제 조건으로 필요한 분야에 착안하여 제도개정의 구체적인 검토를 시작해야 한다.”는 발언이 있었다(自治行政局國際室, 2019). 아베 총리의 이 발언 이후 일본 관계성청의 국장급으로 구성된 전략팀이 두 번의 회의를 개최하였으며 과장급이 주축이 된 간사 회의도 8차례 열렸다.

이러한 전략회의를 통해 2018년 ‘경제재정운영과 개혁 기본방침 2018년’이 6월 15일 각의에서 결정되었다. 그 요지는 다음과 같다. “종래의 전문적 기술적 분야에 있어서 외국인 인재에 한정하지 않고 일정 전문성과 기능을 가지고 현장경력이 풍부한 외국인 인재를 폭넓게 수용하는 방안을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 필요한 분야에 착

안하여 이민정책과는 다른 차원에서 외국인 인재를 확보하기 위한 새로운 체류자격을 창설한다.”라는 것이었다. 그리고 2018년 7월 24일에는 일정한 전문성과 기능을 가진 새로운 외국인 인재수용 및 일본에서 생활하고 있는 외국인과의 다문화공생 사회실현을 위한 환경정비에 대하여 관계행정기관의 긴밀한 연계와 정부가 일체가 되어 종합적으로 검토하는 관계각료회의를 개최하였다(日本經濟再生本部, 2018).

이상과 같이 일본에서 외국인 정책전환의 배경에는 아베정권의 아베노믹스 추진에 따른 일본경제가 어느 정도 개선되는 과정에서 성장에서 분배로의 경제 선순환이 진행되고 유효구인배율이 1970년대 이후 44년 만에 상승함에 따라 일본 전국 도도부현에서는 실업률이 25년 전의 수준으로까지 감소하는 상황에서 발생하였다. 또한, 일본인 노동참여율은 여성과 고령자를 중심으로 상승하여 인구감소 상황에서도 취업자 수는 5년간 251만 명이 증가하였지만, 기업의 노동력 부족은 버블경제 이후의 수준까지 높아지는 상황이었다. 이러한 상황에 2017년 10월 일본거주 외국인노동자 수는 약 128만 명으로 전년 대비 18% 정도 증가하였으며 2007년 신고가 의무화된 이후 최고치를 기록하였다(外務省, 2017).

Ⅲ. 외국인 인재수용의 ‘특정기능’ 신설의 효과와 다문화 공생의 종합적 대응

1. ‘특정기능’ 체류자격 신설과 제도운영에 관한 기본방침

일본 정부는 아베노믹스 현상에 따른 외국인노동력 부족 상황에 직면하여 2019년 특정기능의 체류자격과 관련된 제도의 적정운용을 도모하기 위하여 특정기능 체류자격과 제도운영에 관한 기본방침을 개정하였다(개정출입국관리 및 난민인정법 제2조3항). 이 제도의 목적은 중소기업을 비롯한 심각한 노동력 부족에 직면한 산업 분야에 적극적으로 대응하고 생산성 향상과 국내 인재확보를 위해 노력해도 확보하기 어려운

상황에 있는 경제 분야에 일정 전문성과 기능을 가진 경력 있는 외국인을 수용하는 시스템을 구축하는 데 있었다(出入国在留管理庁, 2019).

먼저, 외국인 인재확보가 필요한 산업 분야에 대한 관련 사항을 살펴보면, 생산성 향상과 국내 인재확보를 위해 노력해도 인재확보가 어려운 상황에서 외국인을 통해 부족한 인재를 확보해야 하는 특정 산업 분야에 한정하고 있다. 또한, 인재가 부족한 지역 상황을 고려하는 측면에서는 대도시권, 기타 특정 지역에 과도하게 외국인이 집중되지 않도록 조치하도록 했다. 관계행정기관의 사무조정 에 관한 기본적인 사항에 대해서는 법무성, 후생노동성 등 관계기관의 연계강화로 실질적인 중개업자(브로커)를 철저히 배제하고 보증금을 징수하는 등 중개업자의 개입을 방지하기 위해 양국 간의 규정과 정부 간 문서 작성 등 필요한 방안을 마련하도록 했다.

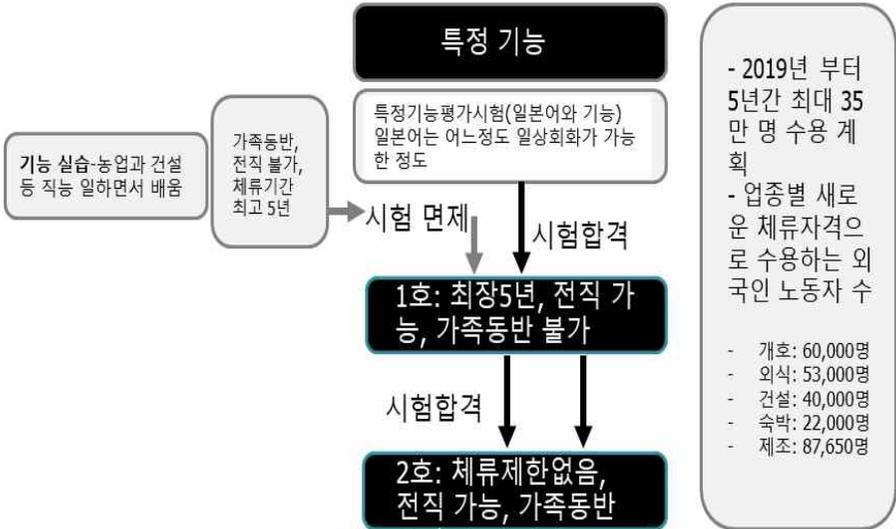
외국인노동력 부족 상황의 변화 등에 대한 대응은 담당 행정기관의 장이 특정 산업분야의 노동력 부족 상황에 대하여 계속해서 파악하고 변화가 발생했다고 인정되는 경우 제도적 관계기관 및 관할 행정기관이 수용방침에 대하여 협의하고 필요에 따라서는 관계 각료회의에서 분야별 운용방침의 수정, 체류자격 증명서의 교부 정지 혹은 규정에 의거 해당 분야의 배제조치를 검토하도록 했다.

다음 <그림 1>에 제시한 바와 같이 일본 개정입관법(2018년)에서는 체류자격 ‘특정기능’ 1호와 2호가 신설되었는데 요구하는 인재상에 대해 살펴보면 다음과 같다(出入国在留管理庁, 2019).

먼저 기능 수준에서 특정기능 1호와 2호로 구분된다. 특정기능 1호는 상당한 정도의 지식 혹은 경험과 기능을 요구하는 업무에 종사하는 외국인 대상의 체류자격으로 특정기능 2호는 같은 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인 대상의 체류자격을 지칭한다. 일본어 능력 수준에서는 어느 정도 일상회화가 가능하고 생활에 지장이 없을 정도의 회화능력을 기본으로 업무상 필요한 일본어 능력을 요구하고 있다. 체류자격의 특징은 특정기능 1호는 통산 5년을 상한으로 특정기능 2호는 체류 기간의 갱신이 필요하다. 가족동반 여부

에서 특정기능 1호는 기본적으로 불가하지만, 특정기능 2호는 가족동반이 가능하다.

<그림 1> 법무성 출입국체류관리청 신제도 ‘특정 기능’ 제도 개요²⁾



이상과 같이 일본 법무성의 특정기능의 체류자격은 단순노동분야의 다양한 국적에서 외국인노동자를 수용하는 것을 목표로 일정 지식, 기능, 일본어 능력이 필요하며 기존 기능실습에서 이행이 간단하고 사실상 이민에 해당하는 수준의 영주자 확대를 의미하고 있다(寺倉憲一, 2009). 특징적인 것은 일본어 능력 수준의 설정, 외국인 인재의 지역편중 수정, 공생 환경정비 등을 설정한 것이라 할 수 있다(外国人研修生權利ネットワーク, 2009).

그러나 ‘특정기능’ 체류자격 신설의 문제점으로는 일본인 고용에 미치는 영향(2014년~2018년 5년간 외국인 노동자 수 67만 명 증가, 대부분 기능실습, 유학, 영주자, 기술 인문지식 국제업무 등 4분야 90%)으로 향후 5년간 모든 업종에서 IT 정보화 등에 의한 생산성 향상, 고

2) 본문의 내용과 정책 내용을 바탕으로 연구자가 작성하였음.

령자와 여성 등의 일본 국내 인재에 의한 충당을 기대하고 있다는 점이다. 이렇게 되면 일본 정부는 신제도에서 외국인노동자 수용을 확대하더라도 노동력 부족의 단기간 해소 효과가 크고 일본인 고용에 영향이 없을 것으로 판단하였다(出入国在留管理庁, 2019).

2. 외국인 인재 수용제도로써 ‘특정기능’의 신설과 도입

2019년 특정기능 제도 전체의 운영상황을 살펴보면 다음 <표 2>와 같다. 특정기능 시험 등록지원기관의 등록 건수가 2,453건으로 체류자격 인정증명서 교부 건이 236건, 체류자격 변경허가가 148건, 특례조치로서 특정 활동 허가가 756건으로 나타났다.

<표 2> 특정기능 제도 시험의 시행 현황(2019년 9월 말 시점)³⁾

업종	실시장소(시행 월)	수험자 수	합격자 수
개호	필리핀 2019년 4월, 5월, 6월, 7월, 8월, 9월. 캄보디아 2019년 9월	기 능 시 험 1,108명 일본어 시험 1,130명	기 능 시 험 497명 일본어 시험 505명
빌딩청소	-	-	-
숙박	일본 국내 2019년 4월	391명	280명
항공(항공기정비)	-	-	-
음식료품 제조업	-	-	-
외식업	일본 국내 2019년 4월, 6월, 9월	2,194명	1,546명
국제교류기금 일본어 기초테스트	필리핀 2019년 4월, 5월, 6월, 8월, 9월	460명	103명

2019년 9월 말 시점에서 특정기능 시험 등의 실시 상황에 대해 살펴

3) 이 표는 법무성 출입국체류관리청 자료를 바탕으로 연구자가 작성하였음.

보면, 개호의 경우 필리핀과 캄보디아에서 시행되었는데 기능시험과 일본어 시험에서 전체의 약 절반 정도가 합격한 것으로 나타났다. 빌딩청소업은 특정기능 시험이 당시 시행되지 않았으며 숙박업은 일본 국내에서 391명의 수험생 중 280명이 합격하였고 외식업은 2,194명 중 1,546명이 시험에 합격한 것으로 나타났다. 국제교류기금 일본어 기초 테스트는 필리핀에서 시행되었는데 전체 460명의 수험생 중 103명이 합격한 것으로 나타났다(出入国在留管理庁, 2019).

다음 <표 3>은 특정기능 1호에 의한 향후 외국인 인재수용 예상자수를 나타내고 있다. 먼저, 개호업에서 향후 부족할 것으로 예상하는 외국인 인재 30만 명 중 최대 6만 명을 5년 내 수용한다는 방침을 세우고 있다. 다음으로 빌딩청소업이 9만 명 중 37,000, 소형재 산업이 62,000명 중 2만 15,000명 등으로 나타났다(出入国在留管理庁, 2019).

전체적으로 특정기능 1호에 의해 외국인 인재수용 예상자 수는 개호업이 가장 많았고 다음으로 외식업, 건설업, 빌딩청소업, 농업, 음식료품 제조업 순으로 높게 나타났다.

<표 3> ‘특정 기능 1호’에 의한 외국인 수용 예상 업종⁴⁾

업종	유효구인배율 (2017년)	5년간 부족 수	5년간 외국 인재 수용 수(최대)
개호업	3.64 배	전체 부족 수 30만 명 중 국내 생산성 향상과 인재 충당	60,000명
빌딩청소업	2.95 배	전체 90,000명 중	37,000명
소형재 산업	2.83 배	전체 62,000명 중	21,500명
산업기계 제조업	2.89 배	전체 75,000명 중	5,250명
전기 전자정보 관련 산업	2.75 배	전체 62,000명 중	4,700명
건설업	4.13 배	전체 210,000명 중	40,000명

4) 自治行政局國際室(2019) 『外国人材の受入れと地域における多文化共生施策の現状等』, p.9. 내용을 중심으로 연구자가 작성하였음.

조선 공업	선박용 도장 4.3 배, 철공 4.2 배, 마무리 4.41 배	22,000명 중	13,000명
자동차정비업	3.37 배	13,000명 중	7,000명
항공업	4.17 배	8,000명 중	2,200명
숙박업	6.15 배	100,000명 중	22,000명
농업	1.94 배	130,000명 중	36,500명
어업	어선원 2.52 배, 수산양식작업원 2.08 배	20,000명 중	9,000명
음식료품 제조업	2.78 배	73,000명 중	34,000명
외식업	4.32 배	290,000명 중	53,000명

특정기능 1호의 시험은 대부분 기능시험과 일본어 시험으로 구성되어 있는데 경력이 중요하기 때문에 향후 일본에서 기능실습으로 도입하여 경력을 쌓은 후 일본 내에서 직업 이동을 할 것으로 예상하고 있다.

다음 <표 4>는 외국인 노동자의 기능실습에서 특정기능 1호로 이동할 것으로 예상하는 비율을 나타내고 있다. 기능실습생의 직업 이동의 전망에 대해서는 건설업과 농업이 거의 100% 정도가 기능실습에서 이동할 것으로 예상된다. 또한, 아직 특정기능 시험이 미비한 관계로 향후 기능실습에서 특정 기능 1호로 이동하는 경향이 절반 이상을 차지할 것으로 예상된다. 일본어 능력을 가장 많이 요구하는 개호업은 0%로 예상되며 숙박업은 기능실습과 특정 기능을 병행할 것으로 예상되고 있다. 전체적으로 외국인 기능실습생들이 특정기능으로 이동하는 경향을 보이고 있어 향후 기능실습생 자체수가 감소할 것으로 예상된다(出入国在留管理庁, 2019).

<표 4> 기능실습에서 특정기능 1호로 이동하는 예상비율⁵⁾

업종분야	비율(%)
개호업	0
빌딩청소업	11~14
소형재 산업	100

산업기계 제조업	100
전기 전자정보 관련 산업	100
건설업	90~97
조선 선박용 공업	85~88
자동차정비업	43~50
항공업	5~6
숙박업	32~35
농업	90~100
어업	43~56
음식료품 제조업	74~77
외식업	0

3. 외국인 인재수용의 본격화와 생활자로서 다문화 공생 사회지원

일본 정부의 신제도 도입을 통한 외국인 인재수용이 본격화되면서 이들에 대한 지원사업도 적극적으로 시행되고 있다. 다음 <표 5>에 제시한 바와 같이 일본 정부는 일본 내 생활자로서 외국인노동자 수용과 다문화공생 사회실현을 위한 종합대응정책으로 생활하기 편리한 지역 사회 만들기로서 행정 생활 정보의 다언어화 및 상담체제 정비, 지역 다문화공생 사업의 촉진을 지원하고 있다. 생활서비스 환경 개선사업으로는 의료, 보건, 복지서비스 제공 환경정비로 재난 발생 시 정보 발신 지원, 갈등, 인권문제, 생활 곤란에 대한 대응, 주택 확보를 위한 환경 정비 및 지원, 금융 통신서비스 편리성 향상 등을 지원하고 있다.

기타 외국인 노동자와의 원활한 소통 실현을 위한 일본 정부의 지원 사업은 일본어 교육, 교육기관 질적 향상 관리(다언어학습교재, 교사 스킬 등), 외국인 학생 교육-지원체제정비, 교원 자질, 학습 기회 확보, 유학생 취업 지원사업, 체류자격 정비와 대학 취업촉진 프로그램 인정 등을 들 수 있다(外国人集住都市会議, 2011).

일본 정부는 외국인 인재 대상의 적정 노동환경을 확보하기 위해 노동조건, 고용 관리, 노동안정위생 확보, 지역에서 안정적 취업 지원(할

5) 自治行政局國際室(2019)『外国人材の受入れと地域における多文化共生施策の現状等』, p.23. 내용을 중심으로 연구자가 작성하였음.

로우워크 다언어대응, 직업훈련 지원 등)과 사회보험 가입촉진을 위한 가입 및 납세 환경정비, 의료보험 적정 이용 확보(국내 거주 요건 도입 등) 등을 적극적으로 추진하고 있다.

특히 외국인 사회보험 가입은 외국인 연금제도 적용, 출신국과의 협정 체결로 체류국과 출신국에서 연금 가입 기간을 통산하는 시스템 구축의 필요성을 제기하고 있다. 현재 특정기능의 신제도에서는 외국인노동자 수용확대 국가 중 출신국 대부분이 협정이 없는 국가들이 많아 이들 외국인노동자를 대상으로 연금제도가입의 장점을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 또한, 지역사회 공생 차원에서 외국인노동자의 도시권 편중을 억제하고 비도시권 노동력 부족의 심각화를 완화하는 방안이 검토되어야 한다. 그 이유는 이동율이 높고 직업 중심으로 주거를 정하는 외국인노동자의 체류가 장기화할 때 외국인노동자들이 정보 획득이 쉬운 대도시로 이동하는 경향이 발생하기 때문이다(日本經濟調査協議會, 2008).

<표 5> 외국인 인재수용과 이민자 관련 지원정책(2018년 기준)⁶⁾

대항목	소항목	예산 금액
생활자로서 외국인에 대한 지원	다문화공생종합상담원스톱센터 정비 전국 약 1,000개소 11개 언어 대응	20억엔
	다언어음성번역시스템 플랫폼 구축	8억엔
	외국인 환자 안심 진료 체제 정비 의료통역 배치, 병원 안내도 다언어화 지원	17억엔
	원활한 소통 실현 일본어 교육 전국전개	6억엔
	외국인 학생 교육 등 충실	3억엔
	고등학생 경력교육 지원, 취업기회 확보	1억엔
	문부성 대학 등 취업촉진 프로그램 인정 등	6억엔

	유학생 취업률 공표요청, 개호 인재확보 일본어 학습 지원 충실	14억
외국인 인재 적정, 원활한 수용 촉진을 위한 지원	해외 일본어 교육기반 충실 등	34억엔
새로운 체류관리체계 구축 지원	체류자격 절차 원활화, 신속화	12억엔
	출입국체류관리청 창설	18억엔
	불법체류자 대책 강화	5억엔
합계		144억엔

IV. 결론 및 시사점

이 연구는 일본에서 외국인의 증가에 따른 출입국관리정책의 전환과 그 의미를 고찰하는 데 있다. 일본에서 외국인증가에 따른 일본 정부의 출입국관리 정책의 전환이 외국인 이민정책의 근본적인 변화를 의미하는 것인지, 아니면 일시적으로 외국인관리 차원에서 진행된 것인지 살펴보고, 특히 신제도로서 ‘특정기능’의 등장 배경과 특징에 대하여 분석하여 향후 한국 사회에서의 다문화공생과 사회통합 실현이라는 외국인 이민정책에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

연구결과는 다음과 같다.

첫째, 일본에서 외국인 정책전환의 배경에는 아베 정권의 아베노믹스 추진에 따라 일본경제가 어느 정도 호전되는 과정에서 경제성장에서 분배로의 경제적 선순환이 전개되고 기업의 노동력 부족이 버블경제 이후의 수준까지 높아지는 상황에서 발생한 것으로 나타났다.

둘째, 일본 정부는 노동력 부족 상황에 직면하여 2019년 특정기능의 체류자격과 관련된 제도의 적정운용을 도모하기 위해 외국인 특정기능 체류자격에 관한 제도운영의 기본방침을 개정하였다. 이 제도개정의

6) 法務省入国管理局(2019) 『外国人材の受入れについて』, p.10. 내용을 중심으로 연구자 작성.

목적은 중소기업을 비롯한 노동현장에서 심각한 노동력 부족에 직면하고 있는 산업 분야에 적절히 대응하고 생산성 향상과 국내 인재확보를 위해 노력해도 어려운 상황에 부닥쳐 있는 기업에 일정 정도의 전문성과 기능을 가진 경력 있는 외국인 인재 수용시스템을 구축하는 데 있었다.

셋째, 일본 정부의 특정기능 1호 신설에 따른 외국인 인재수용 예상자 수는 개호업이 가장 많았고 다음으로 외식업, 건설업, 빌딩청소업, 농업, 음식료품 제조업 순으로 높게 나타났다. 그 이유는 특정기능 1호가 외국인 대상 기능시험과 일본어 시험으로 구성되어 있어 향후 일본에서 기능실습의 경력을 쌓은 후 이동할 것으로 예상되기 때문이다. 전체적으로 향후 외국인 기능실습생이 특정기능분야로 이동하여 기능실습생 자체는 수적으로 감소할 것으로 예상되고 있다.

넷째, 일본 정부는 ‘특정기능’ 신제도 도입을 통한 외국인 인재수용 제도를 본격화하면서 동시에 이들에 대한 지원사업도 적극적으로 시행하고 있다. 예를 들면, 생활자로서 외국인노동자 수용과 공생 사회를 위한 종합대응정책으로 생활하기 편리한 지역사회 만들기 하나로 행정 생활 정보의 다언어화 및 상담체제 정비, 지역 다문화공생 사업의 촉진 등을 지원하고 있다.

결론적으로 일본 정부의 신제도로서 외국인수용정책의 전환은 기능실습생에서 특정기능 1호 외국인노동자로의 이행을 유도하는 것으로 외국인 인재 수용구조에 대한 근본적인 정책전환은 아닌 것으로 생각된다. 가장 큰 이유는 일본 정부가 여전히 외국인 단순노동자 유입을 금지하는 기본자세를 유지하고 있기 때문이다. 한때 일본 버블경제 시기 노동력 부족을 일계브라질인과 기능실습생, 유학생 아르바이트로 대체했던 것과 유사하게 신제도 역시 이러한 정책의 연장선이라고 볼 수 있을 것이다(白石勝己, 2006).

일본에서는 유입된 외국인노동자의 체류 기간이 장기화함에 따라 안정적 정착 제도의 도입과 다문화공생 사회실현이 날로 중요해지고 있다. 이러한 상황에서 일본 정부는 특정 기능의 외국인노동자 관련

신제도를 도입하였고 전업의 자유, 노동조건 정비, 사회보장제도가입 등을 적극적으로 추진하면서 다문화공생 사회실현과 사회통합에 주력하고 있는 것으로 나타났다.

향후 일본 정부는 특정 기능 2호 제도의 도입(이민에 근접)을 준비하고 있다. 그러나 이 제도는 특정 기능 1호의 취업 기간을 영주자 이행 조건에 포함하여 특정 기능 2호 대상업종을 확대하는 것인데 아직 일본 정부는 이 제도의 도입에 적극적이지는 않다.

결론적으로 본 연구결과는 향후 한국에서의 다문화공생 사회실현과 사회통합을 위한 이민정책의 전환과정에서 귀환 동포(중국동포, 고려인 등)의 제도적 도입과 정책 방향설정에 시사하는 바가 클 것으로 생각된다.

<참고문헌>

- 浅香幸枝. 2018. 「日系人の受け入れ支援-中南米日系社会との連携の視点から-」 『留学交流』93, pp.20-21.
- 井口太. 2015. 「東アジア経済統合下の外国人労働者受入れ政策」社会政策学会編 『社会政策』7(2), pp.9-26.
- 井口泰. 2009. 『外国人労働者新時代』ちくま新書.
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人. 2005. 『顔の見えない定住化-日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会.
- 柏崎千佳子. 2018. 「日本社会と政治・行政におけるエスノ・ナショナリズム」移民政策学会設立10周年記念論文集刊行委員会(編) 『移民政策のフロンティア日本の歩みと課題を問い直す』明石書店, p.22.
- 外国人研修生権利ネットワーク. 2009. 『外国人研修生 時給 300 円の労働者 2』明石書店.
- 外国人集住都市会議. 2011. 『いいだ 2011 会議資料』.
- 外務省. 2017. 『中南米日系社会との連携に関する有職者懇談会報告書』, pp.8-9.
- 白石勝己. 2006. 「留学生数の変遷と入管施策から見る留学生 10 万人計画」 『留学生メールニュース』61, 財団法人アジア学生文化協会.
- 自治行政局国際室. 2019. 『外国人材の受入れと地域における多文化共生施策の現状等』, p.3.
- (財)日本経済調査協議会. 2008. 『外国人労働者受入れ政策の課題と方向-新しい受入れシステムを提案する-』.
- 寺倉憲一. 2009. 「我が国における留学生受入れ政策-これまでの経緯と「留学生 30 万人計画」の策定-」 『レファレンス』697, pp.27-47.
- 出入国在留管理庁. 2019. 『新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組』, pp.7-10.
- 日本経済再生本部. 2017. 『未来投資 戦略 2017 -Society 5.0 の実現に向けた改革-』, pp.7-18.
- 日本経済再生本部. 2018. 『経済財政運営と改革の基本方針 2018~ 少子

高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～』, pp.8-48.
法務省入国管理局. 2019. 『外国人材の受入れについて』, p.10.
文部科学省. 2008. 『留学生 30 万人受け入れ計画骨子』.

투고일 : 2021년 7월 15일 . 심사일 : 2021년 7월 22일 . 게재확정일 : 2021년 7월 29일

* 임영언은 일본 조치대학교에서 사회학 박사 학위(경제사회학 전공)를 취득했으며 현재 조선대학교에 재직 중이다. 저서로는 『韓国人企業家:ニューカマーの起業過程とエスニック資源』, 『재일코리안 기업의 경영 활동』, 『글로벌 디아스포라와 세계의 한민족』, 『재일코리안 기업의 형성과 기업가정신』 등이 있다.

* 명동호는 현재 전남대학교 디아스포라학 협동과정 박사과정에 재학 중이다. 대표실적으로는 “재일동포 모국귀환 고찰: 해방 전후 모국귀환과 복송 귀환을 중심으로,” 『인문사회과학연구』22(1) 등이 있다.

<Abstract>

A Study on the "Specific Functions" of Japan's Immigration Policy as a New System for Receiving Foreign Labors

Yim, Young-Eon

(Chosun University)

Myoung, Dongho

(Chonnam National University)

The purpose of this study is to examine the change in immigration policy and its meaning in accordance with the increase in the number of foreigners in Japan. In particular, the purpose of this study is to analyze the background and characteristics of the introduction of 'specific functions' as a new system of the Japanese government, and to provide implications for foreign immigration policy in Korea. The research results are as follows. First, in the background of foreign policy transition in Japan, the economic cycle from growth to distribution develops in the process of improvement of the Japanese economy following the Abe administration's promotion of Abenomics, and it appears in a situation where the labor shortage of companies rises to the level after the bubble economy. Second, in the face of the shortage of foreign labor force, the Japanese government revised the basic policy on the operation of the system related to the status of residence for specific skills in 2019 in order to promote the proper operation of the system related to the status of residence for specific skills. Third, the nursing care industry accounted for the largest number of foreign talent recipients following the establishment of specific skills by the Japanese government, followed by restaurant industry, construction

industry, building cleaning industry, agriculture, and food and beverage manufacturing industry. Fourth, the Japanese government is actively accepting foreign talents through the introduction of a new system for 'specific skills', and at the same time actively implementing support projects for them. In conclusion, the introduction of the new system of the Japanese government's policy for accepting foreigners was introduced at a time when the introduction of a long-term stable settlement system for foreign workers brought in an era of population decline and the realization of a symbiotic society became important. In the future, it is expected that it will be able to provide important implications for setting the policy direction for returning Koreans during the transition process of immigration policy in the era of population decline in Korea.

Keywords : Immigration Policy, Foreign Labor Policy, Specific Functions, New System, Population Decline