



[미래일본2030] 아베 이후 일본은 어디로? (5)

2030 일본 이민국가로 전환할 것인가?

박명희

국회 입법조사처 입법조사관

I. 들어가며

국제적으로 합의된 이민에 대한 정의는 없지만, 유엔은 통상 거주지에서 벗어나 12개월 이상 거주하는 것을 이민으로 간주하고 있다.¹ 한편, 일본 정부는 이민 및 이민정책에 대해서 통일적인 정의를 내리고 있지는 않다. 2019년 4월 시행된 특정기능 1·2호 재류 자격 도입제도에 대해 아베(安倍晋三)총리는 국민인구에 대비하여 일정 규모의 외국인 및 그의 가족을 받아들여 국가를 유지하려고 하는 정책으로 설명하고, 이민정책이 아니라는 입장을 표명했다.² 같은 맥락에서 가네다 법무대신(金田勝年)도 입국과 동시에 재류기간을 무기한으로 주는 형태를 이민으로 본다면 일본의 입국관리제도는 입국과 동시에 영주를 허가하는 것이 가능한 제도가 아니라고 답한 바 있다. 정리하면, 현재까지 일본에서는 정주 혹은 장기 체재를 시야에 둔 생활자로서 외국인을 받아드리기 보다는 한시적 체재의 노동자로서 간주하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2030년 일본은 외국인을 입국시점부터 영주를 전제로 받아들이는 이민국가로 전환할 것인가? 2019년 현재 시점에서 일본의 이민 국가로의 전환여부를 타진해야하는 이유는 2019년 현재 일본사회가 직면하고 있는 여러 미래의 도전 중 인구 구조의 변화가 가장 심각하고 구조적 위협요인으로 지목되고 있기 때문이다. 실제로 2060년 일본의 인구는 8,600만명으로 감소될 것으로 예측되고 있으며, 일각에서는 인구 1억명을 유지하기 위해 매년 20만명의 이민이 수용되어야 한다는 의견도 제기되고 있다.³ 2018년 12월 기준 일본 내 외국인은 273만명으로 일본 인구의 2.12%에 해당하며, 이는 이민을 일찍이 받아들인 서구 국가들에 비해서는 아직 미미한 수준이다. 하지만, 저출산 고령화, 경제의 글로벌화라고 하는 구조적 조건을 고려할 때 향후 일본 사회의 외국인의 확대는 불가피할 것으로 보인다. 한 통계에 따르면, OECD 각 국가에서 무작위로 사람을 선택할 때 두 사람의 민족적 배경이 상이할 가능성을 의미하는 문화적 분화도는 캐나다가 72%로 가장 높으며, OECD

¹ 유엔은 이주의 이유 및 법적 지위와 관계없이 3개월에서 12월사이의 이동은 단기적 이주, 1년 이상의 거주지 변경을 장기적 혹은 항구적 이주로 구분하고 있다. 国際連合広報センター 「難民と移民の定義」 (平28.12.13) http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/22174/

² 第196回国家基本政策委員会合同審査会会議録第2号 4頁(平30.6.27)

³ 2000년 3월 유엔인구분과의 보고에 따르면 일본이 1995년 총인구를 유지하기 위해서는 2000년부터 2050년까지 매년 34만 3000명을 이민으로 받아들여야 하며, 생산연령인구(15세-64세)를 유지하기 위해서는 매년 64만 7000명의 이민을 받아들여야 한다. UN POPULATION DIVISION. Replacement Migration(2000.3.17.)

평균은 29%인데 반해 일본은 2.5%로서 가장 낮다. 이처럼 동질적인 사회를 유지해 온 일본 사회에서 외국인의 급증은 정책적 측면, 사회적 인식의 측면에서 중대한 도전이 될 수 있기 때문이다.

각 국에서의 이민은 국민 구성과 국가구조의 재편을 동반하게 되며, 국가의 경제적 성과와 사회적 통합의 정도와도 연결된다. 따라서 개별 국가는 이민을 국가형성의 근간으로 활용하기도 하고, 이민을 국가 공동체를 약화시키는 위협으로 경계하기도 하는 각기 다른 정치적 선택을 하게 된다. 사회적 동질성이 강한 일본에서 당장 외국인의 영주를 인정하는 이민국가로의 전환 여부를 선택하기는 어려울 것으로 보이나 외국인의 유입확대가 불가피한 상황이라면, 이에 대한 정책적, 사회적 대비는 필요하게 될 것이다. 이에 이 글에서는 일본 내 이민에 관한 논쟁, 정책적 변화, 사회적 인식 등을 검토하고, 2030년 일본 사회에 등장하게 될 과제에 대해 예측해 보고자 한다.

II. 일본에서의 이민정책 논의

1. 전후 일본의 외국인 정책

일본의 외국인정책 레짐(regime)에는 영주권을 획득한 이주자가 일정기간 거주 후 국적을 취득하는 통상적 개념의 이민은 존재하지 않는다. 일본에서의 외국인의 영주는 예외적인 결과이며, 일본인의 배우자 이외 영주를 전제로 입국하는 제도도 없다. 따라서 일본 정부 내 독립된 이민정책 전담부서가 없으며, 외국인의 출입국을 규율하는 「출입국관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法)」, 이하 입관법⁴이 외국인 정책의 근간이 되며, 법무성 산하 출입국관리청이 관련된 정책을 담당하고 있다.⁴

콘도 아츠시(近藤敦)는 일본의 외국인유입과 관련된 역사를 크게 네 시기로 구분하여 설명한다. 제1기는 제1기 1945년-1979년 배제·차별동화정책의 시대, 제2기 1980년 -1989년 평등·국제화정책의 시대, 제3기 1990년-2005년 정주·공생정책의 시대, 제4기 2006년 이후 다문화공생정책의 시대이다.

일본의 외국인 정책에서 대표적인 정책을 거슬러 올라가 보면 1980년대 초까지 일본은 문화적, 인종적 단일성을 유지하고자 외국인의 유입에 대해 신중한 입장을 보여 왔다. 1952년 「외국인 등록법」이 제정되고, 샌프란시스코 평화조약이 발효되면서 입국허가권이 일본으로 반환되면서 식민지 시대 일본으로 이주한 한국인, 중국인 등이 일본의 국적을 상실했다. 한편, 1981년 난민조약에 가입하고, 1983년 나카소네(中曾根康弘) 총리가 유학생 10만명 유치계획을 발표하는 등 국제화정책의 시대에 돌입하게 되었다. 또한 1985년 플라자 합의(Plaza Accord) 이래 엔고현상이 두드러지면서 아시아 각국에서 결혼이민자, 외국인노동자, 유학생들이 대거 유입되었다. 1980년대 후반 구인자 수가 구직자 수를 넘고, 일본 경제계를 중심으로 노동력 부족에 대해 대처하기 위해 외국인 노동자 유입이 필요하다는 목소리가 높아지자, 1988년 일본 정부는 제6차 ‘고용대책 기본계획’을 발표하였는데, 여기서 외국인 노동자를 전문 기술직 노동자와 단순노동자로 구분하고, 전문기술직을 가 능한 유치하는 한편 단순인력을 신중히 받아들인다는 방침을 공식적으로 표명하였다.

1989년 「입관법」이 개정되면서 고도인재 체류자격을 대폭 확대하고, 일본계 이민자인 닛케이진(日系人) 유입을 위한 체류자격 및 어학연수생을 위한 취학 체류자격이 신설되었다. 특히 닛

⁴ 2019년 4월 1일부터 소관부서가 법무성 산하 출입국관리국에서 출입국관리청으로 변경되었다.

케이진의 경우 정주자 자격으로 입국하여 직종 제한 없이 일본 내에서 취직할 수 있도록 하였다. 1993년 외국인기능실습제가 도입되면서, 중국 및 동남아시아로부터 연수생 신분으로 입국하여 제조업이나 건설업 분야에서 단순노동자로 일하게 되는 경우가 늘어나게 되었다. 2000년대 저출산 고령화, 인구감소의 문제가 부각되면서, 2002년 경제재정자문회의는 일본의 국제경쟁력의 향상을 위해 고도인재의 유치의 필요성을 표명하였다. 2010년 제4차 출입국관리 기본계획이 발표되었는데, 고도인재 포인트제도의 도입, 외국인 유학생 체류자격 확대, 전문기술 분야 외국인 의 적극적인 유입방안이 발표되었다. 2014년 발표된 「일본재건전략(日本再興戦略)」에는 2020년 도쿄올림픽 관련시설 정비에 따른 인력부족이 심각한 건설업을 시작으로 농업, 임업, 가사 노동자 분야를 중심으로 한 단순노동 인력 도입 계획을 포함하고 있다.

정리하면, 일본은 필요한 노동력을 해외에서 충당하는 제도를 운영해 왔으며, 단순노동자와 전문 기술 인력을 구분하고, 단순노동자는 입국불허라는 입장을 견지해 왔다. 또한 외국인기능실습제 등으로 입국한 노동자는 기한을 명기하고 순환제를 통해 정주화 가능성을 차단하는 정책을 취해왔다. 일본 정부의 외국인 정주화 차단에도 불구하고, 매년 일본에 체류하는 외국인의 수는 매년 증가하고, 장기체류 및 영주자도 증가하게 되었다. 일본 내 영주를 전제로 입국하는 이민은 존재하지 않지만, ‘결과적 이민자’는 점차 증가하고 있다.⁵

2. 일본 내 이민 관련 논쟁

일본에서의 이민논쟁은 1999년 사카이야 다이이치(堺屋太一) 경제기획청장관이 경제심의회 글로벌리제이션 부회에서 “다양하고 열린사회로의 변화와 장래 예상되는 저출산 고령화 대책의 관점에서 이민국가가 되지 않으면 안된다고” 발언한 이후 본격화되었다. 2000년 오부치게이조(小渕恵三) 수상의 사적 자문기관인 21세기 일본구상간담회는 최종보고서에서 글로벌화에 적극적으로 대응하고 일본의 활력을 유지하기 위해서는 이민정책이 필요하다는 제언을 담고 있다. 다만, 한꺼번에 문호를 개방하기 보다는 일본사회의 발전에 기여가 기대되는 외국인의 영주 및 정주를 촉진하는 명시적인 영주·정주제도 및 유학생에 대한 영주권우대책을 모색하여야 한다고 제안하고 있다.⁶ 2005년 발표된 「제3차 출입국관리 기본계획」에서는 단순노동자는 입국불허라는 명기 대신 전문적, 기술적 분야의 외국인 노동자에 대해서 적극적으로 받아들인다는 것이 일본의 방침이라고 설명하고, 당시 전문적 기술적 분야 외 평가되지 않는 외국인 노동자의 유입에 대해서도 착실히 검토해 간다고 언급하고 있다.⁷ 2008년 자민당 외국인재교류추진의원연맹(外国人材交流推進議員連盟)은 「인재개국, 일본형 이민정책의 제언(人材開国! 日本型移民政策の提言)」⁸을 발표하였는데 일본이 살길은 세계에 통용되는 국제국가로서 스스로 문을 열고, 일본의 활성화를 도모하는 이민국가로의 전환이라고 말하고, 일본의 새로운 국가 만들기를 위해 적절한 이입유입을 추진하는 이민정책이 필요하다는 입장을 표명하고 있다.⁸

⁵ 依光正哲編, 2009. 《日本の移民政策を考える 人口減少社会の課題》, 明石書店

⁶ 21世紀日本の構想懇談会. 《日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—》2000, p.23. 首相官邸HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/houkokusyo/index1.html>>

⁷ 法務省『第3次出入国管理基本計画』2005.3, pp.12-13

⁸ 自由民主党外国人材交流推進議員連盟, 〈人材開国! 日本型移民政策の提言—世界の若者が移住したいと憧れる国の構築に向けて—〉. 2008.6.12, pp.2-3.

그렇다고 해서 2000년대 이후 일본의 정부 및 정치권에서 이민에 대한 긍정적인 검토가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 여전히 일본 정부는 경제 활력을 유지하는 노동력으로는 외국인 유입을 긍정적으로 보지만, 인구감소에 대한 보충책으로는 부정적인 입장을 보이고 있다. 2014년 개정된 「일본재건전략(日本再興戦略)」에서는 고도인재 유입환경의 정비, 외국인기능실습제도의 개정, 인력부족이 심각한 건설업을 비롯한 농업, 임업, 가사 분야를 중심으로 한 단순외국인력 도입 계획을 발표하였지만, 이민정책으로 오해되지 않도록 해야 한다는 단서를 붙이고 있다. 마찬가지로 2016년 5월 자민당 정조회 노동력 확보를 위한 특명위원회(労働力確保に関する特命委員会)의 ‘공생 시대를 향한 외국인노동력유입에 대한 기본생각(「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方)」은 노동력 유입에 대해서 고용노동자로서 적절한 관리를 행하는 새로운 틀을 전제로 이민 정책과 오해되지 않도록 하면서 필요성이 있는 분야에서 취로목적의 유학자격을 부여하고, 현재의 외국인 노동자의 수를 배증할 수 있는 제도를 만들어야 한다고 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일본 내에서의 이민논의는 ‘일본개국’이 아니라, ‘인재개국’으로서 고학력자, 전문·숙련 노동자 등의 인재만을 선별적으로 받아들여 일본 국민들로 만들자는 것으로 수렴되어 온 것으로 보인다. 이에 대해 최근 일본의 정책의도와는 달리, 사실상 일본 내 장기체류하는 외국인이 증가하면서, 일본이 외국인을 단순한 노동력으로 볼 것인지 아니면 공생의 방법을 모색해야 하는 사회의 일원으로 볼 것인지에 대해 선택해야 하는 기로에 서 있다고 보고, 2019 참의원 선거 등에서 본격적인 논의가 이루어져야 한다는 문제 제기가 이루어지고 있다.⁹

III. 일본 내 외국인 체류와 정부의 정책적 대응

1. 외국인 체류 현황

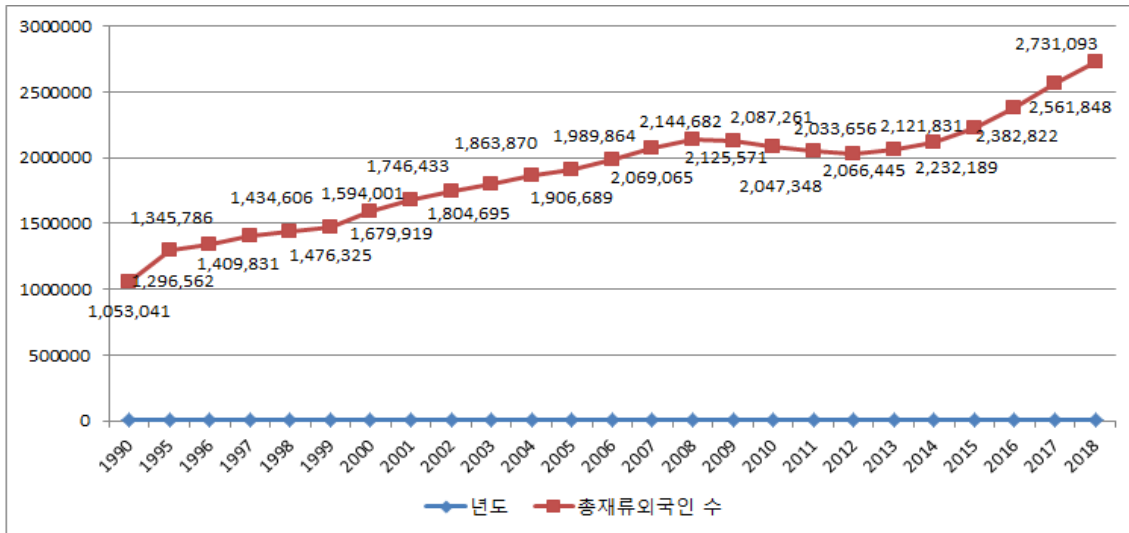
2018년 12월 기준 일본 내 외국인의 수는 273만 명으로서 과거 최대이다. 1990년대 이후 2008년 리먼쇼크 및 2011년 동일본대지진의 영향으로 약 5년간 감소의 시기도 있었지만, 2013년부터 다시 증가 추세에 있다. 1990년 총 인구에서 차지하는 외국인의 비율이 0.85%였으나, 2018년 12월 기준 2.12%로서 최근 30여년 간 약 2.5배 이상 증가하고 있다. 한편, 총무성이 발표한 인구동태를 보면 2019년 9월 현재 일본의 인구는 1억 2615만명으로서 전년대비 27만명이 감소하였으며, 2008년 이래 10년이상 지속적으로 감소하고 있다. 15세에서 64세의 생산가능인구는 7,518만명으로서 전체 인구에 59.5%로서 2018년 6월 이래 60%이하가 지속되고 있다.¹⁰

2018년 10월 일본에서 노동하고 있는 노동자의 수는 1,460,463명으로서 전년대비 14.2%가 증가하고 있으며, 고용자의 외국인 고용현황 제출이 의무화된 2008년 외국인 노동자의 수가 486만 명이었던 것과 비교해 볼 때 최근 10년 사이 외국인 노동자의 수가 3배 가까이 증가하고 있음을 알 수 있다.

⁹ 東京新聞 2019年 7月10日 “19参院選 働く外国人 人として向き合えるか”,

¹⁰ 総務省 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>

<그림1> 일본의 재류외국인 추이(1990-2018)



출처: 法務省 「在留外国人統計」¹¹

재류자격별 외국인 노동자의 추이는 <표 1> 과 같다. 2008년 및 2018년 외국인 노동자 재류자격에서 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것이 영주자, 정주자, 일본인의 배우자, 영주자의 배우자 등 신분에 근거하여 재류하는 외국인 노동자로서 이들의 재류기간은 제한이 없는 만큼 ‘사실상의 이민’에 해당한다고 할 수 있다. 또 다른 특징은 일본정부는 지속해서 단순노동자와 전문기술 인력을 구분하고, 교수, 고도전문직, 경영, 법률·회계업무, 의료, 연구, 간호 등의 전문기술 인력의 유입을 도모해 왔지만, 전체 외국인 노동자인력에서 차지하는 이들의 비율은 19%로서 타 자격에 비해 크지 않다. 오히려 기능실습 자격 근로자 및 유학생 등의 자격 외 활동이 크게 증가하고 있다. 기능실습생 및 자격 외 활동근로자의 노동은 사실상 단순노동에 해당하는 경우가 많기 때문에, 단순 노동자를 유입하지 않는다는 일본 정부의 의도와는 다르게 많은 일본 내 체류하는 외국인 노동자가 단순노동에 임하고 있다는 것을 알 수 있다.

2018년 기준 산업별로 외국인 노동자의 고용실태를 살펴보면, 제조업 29.7%, 서비스업 15.8%, 숙박업 12.7%, 판매업 12.7%, 건설업 4.7%, 농업 2.1%, 어업 0.2%, 의료복지 1.8% 순이다. 2014년 「일본재건전략(日本再興戦略)」에서 인력부족이 심각한 산업분야로서 건설업, 농업, 임업 등을 들고 외국인 노동자의 유입계획을 발표한 바 있지만, 사실상 2018년까지 이들 산업에서의 외국인 노동자 유입은 성공적으로 이루어졌다고 보기는 어렵다.

¹¹ 총 재류 외국인 수는 매년 12월말 통계를 기준으로 하였으며, 1990년부터 2011년까지는 외국인등록자수 중 중장기 체류자에 해당하는 재류자격을 가진 사람을 기준으로 작성함.

<표1> 재류자격별 외국인 노동자 추이

(단위: 만명)

	2008년	2018년
전문적·기술적 분야의 재류자격	9.5만명 (17.5%)	27.7 만명 (19%)
신분에 근거하여 재류하는 자 (영주자, 정주자, 일본인의 배우자, 영주자의 배우자 등)	22.3만명 (46%)	49.6 만명 (33.9%)
기능실습·특정활동 기능실습: 기술이전을 통한 개발도상국으로의 국제협력이 목적 특정활동: EPA에 근거한 외국인 간호사, 개호복지사후보자, 워킹홀리데이, 외국인건설노동자, 외국인 조선노동자 등	9.5만명 (19.5%)	34.4만명 (23.5%) 기능실습 30.8만명 21.1% 특정활동 3.6만명 2.4%
자격 외 활동(본래 재류자격의 활동을 저해하지 않는 범위내 1주 28시간 내, 인정하는 활동)	7만명 (14.8%)	34.4만명 (23.5%)
합계	48.6만명	146만명

출처: 厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000472892.pdf> 필자 수정

2. 새로운 체류자격의 창설과 제도적 모순

일부 정부문서에서 장래 노동력 부족에 대한 염려에서 외국인 유입범위의 확대를 하는 것이 좋다는 의견도 개진되었으나, 기본적으로 일본은 취로 목적의 외국인의 재류자격을 전문적, 기술적 분야에 한정하고 단순 노동자를 받아들이는 정책을 취해 왔다. 이에 따라 <표 1>에서 나타난 바와 같이 EPA(Economic Partnership Agreement)에 근거한 필리핀, 인도네시아 등지에서의 간호사, 개호복지사의 유입도 저조한 실적을 보이고 있다.

2018년 정부는 단순노동자는 받아들이지 않는다는 전제를 유지하고 있지만, 국내의 산업적 요구가 큰 건설업 등 14개 업종에 대한 외국인 재류자격을 신설하여 제도적 모순을 다시 보이게 되었다. 2018년 경제재정자문회의가 발표한 「경제재정운영과 개혁의 기본방침(經濟財政運用と改革の基本方針 2018)이하, 골태의 방침(骨太の方針)」은 경제 활동을 지원하는 현역세대 15세-64세 인구가 1997년 이후 지속적으로 감소되고 있으며, 2009년 이후 일본의 유효 구인배수가 지속적으로 증가하여 2018년 1.64로 과거 최대 수준을 보이는 바, 인재의 확보에 곤란한 상황에 있는 산업에 일정 기능을 가진 외국인의 유입을 도모하기 위해 새로운 재류자격 제도의 신설이 포함되어 있다.

<표2> 2019년 개정 「입관법」 개요

구분	내용
특정 기능 1호	<ul style="list-style-type: none"> - 일정의 기능 - 14개 업종, 재류기간 통산 5년까지, 가족동반 안됨 - 특정기능 1호 자격을 받기 위해서는 기능실습생 제2호 기능실습 수료시 (최장 5년) 혹은 기능시험+일본어시험 합격시
특정 기능 2호	<ul style="list-style-type: none"> - 당면 건설업/조선업 - 재류기간 갱신의 상한 없음, 가족동반 가능 - 특정기능 1호의 기능시험 합격시 특정기능 2호
5년간 유입분야 및 외국인 수	<ul style="list-style-type: none"> - 개호업 60,000명, 외식업 53,000명, 건설업 40,000명, 빌딩청소 37,000명, 농업 36,500명, 식음료품제조업 34,000명, 숙박업 22,000명, 소형재산업 21,500명, 조선업 13,000명, 어업 9,000명, 자동차정비업 7,000명, 산업기계제조업 5,250명, 전기, 전자제품 관계산업 4,700명, 항공업 2,200명 14개업종 합계: 345,150명

출처: 일본정부 문건 등을 참조하여 필자 작성.

이에 따라, 2018년 12월 8일 「입관법」이 개정되었으며, ‘특정기능’의 재류자격이 신설되어, 2019년 4월부터 특정기능을 가진 외국인의 일본 국내에서의 활동이 허가되었다. 특정기능은 크게 두 가지로 나뉘는데 특정기능 1호는 부족한 인력을 확보해야 하는 산업분야에 속하는 상당수준의 지식 및 경험을 가진 자가 최장 5년까지 일본 국내에 체류할 수 있도록 하는 자격이다. 다만, 가족은 동반할 수 없는 재류자격이다. 현재 결정되어 있는 14개 업종은 개호업, 외식업, 건설업, 빌딩청소, 농업, 식음료품 제조업, 숙박업, 소형재 산업, 조선업, 어업, 자동차 정비업, 산업기계제조업, 전자제품관련 산업, 항공업 등이다. 특정기능 2호는 부족한 인력을 확보해야 하는 산업분야에 속하는 숙련된 수준의 지식 및 경험을 가진 자의 체류자격이며, 우선 건설업, 조선업이 이에 해당한다. 이 경우, 재류 갱신의 상한이 없으며, 가족을 동반가능하다. 일본 정부는 향후 5년간 이들 분야에서의 345,000명의 외국인의 유입을 계획하고 있다. 특정기능 2호의 경우, 가족의 동반이 가능하고 기한의 제한이 없이 갱신이 가능하기 때문에 자민당 내 및 일부 언론에서도 사실상의 이민정책이라는 견해를 피력했다. 이에 대해 정부는 경제사회기반의 지속가능성을 확보하기 위해서 필요한 분야에 한하여 외국인 인재를 유입한 것으로 이민정책은 아니라는 입장을 취하고 있다.¹²

¹² 第197回国会参议院法務委員会會議録第2号 20 頁 (平 30.11.15)

정부가 사실상의 이민정책임에도 불구하고, 이민정책이 아니라는 입장을 지속해서 피력하고 있는 이유는 아직까지 정치권 내에서 그리고 이민에 대한 국민적 합의가 없기 때문이다. 실제로 일본 상공회의소가 2018년 3월 실시한 여론조사결과에 따르면, 중소기업 2,766사중 인력이 부족하다는 답변이 60.6%에 이르며 외국인을 고용하거나 고용할 예정이 있는 회사가 23.1%. 검토 중인 회사가 18.6%였다. 외국인을 고용할 예정이 있거나, 고용하고 있는 회사, 그리고 검토 중인 회사를 대상으로 조사한 결과 외국인의 유입이 필요한 부분은 비기술적 분야(단순노동) 57.1%, 일정한 기술을 가진 전문직 층 32.7%의 분포로 나타나고 있다.¹³ 이에 반해 일본노동조합연합회는 전문적·기술적 분야의 외국인의 유입은 찬성하고 있으나, 저임금 외국인 노동자의 유입에 따른 국내고용 및 노동조건의 악영향을 미치게 되는 우려, 외국인 노동자의 권리 등의 관점에서 논의가 필요하다는 입장으로 인력부족에 대한 외국인 수용은 소극적인 입장을 보이고 있다.¹⁴

IV. 외국인에 대한 사회적 인식과 사회통합정책

1. 외국인에 대한 일본의 사회적 인식

퓨 리서치센터(Pew Research Center)가 2018년 봄 27개국에서 실시한 이민에 대한 의식조사 결과에서 일본은 과반수이상(58%)이 현상유지를 원하고, 23%가 이민 확대, 13%가 이민축소를 원하는 것으로 나타나고 있다. 27개국 평균은 이민 축소 45%, 현상유지 36%, 이민 확대 14%인 것에 비교해 볼 때, 일본인은 일본 사회가 저출산 고령화로 인한 인구감소, 노동력 부족에 대해 대응하는 차원에서 외국인을 유입하는 것에 대해서 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한, 이민인구가 타 국에 비해 많지 않은 가운데, 이민에 의해 큰 사회문제가 된 경우가 없기 때문에 현상 유지에 대한 긍정적인 답변이 27개국 중 가장 높다.

<표3> 주요국의 이민에 대한 의식조사

	일본	한국	미국	독일	27개국 평균
이민 축소	13%	28%	29%	58%	45%
현상 유지	58%	52%	44%	30%	36%
이민 확대	23%	18%	24%	10%	14%

출처: Pew Research Center¹⁵ 기반 필자 작성.

¹³ 日本商工会議所. 2017. 「人手不足等への対応に関する調査集計結果」

¹⁴ 古賀友晴. 2017. “外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方” 『労働調査』 第569号 p.22.

¹⁵ <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/>

또한, 2013년 ISSP (International Social Survey Programme)가 31개국에서 실시한 조사결과에서도 정주 외국인의 수가 타국에 비해 현저히 적고, 외국인 단순노동자의 이주가 인정되지 않는 일본은 타국에 비해 자국에 정주하는 외국인에 대해 부정적인 감정을 가지는 일본인이 상대적으로 적은 것으로 나타나고 있다. 문항 중 정주외국인이 일자리를 빼앗는다는 의견은 15%로서 조사국 중 27번째이며, 정부외국인이 문화를 해친다는 의견도 20%미만이다. 정주외국인이 국민과 같은 권리를 가져야 한다는 문항에 대해서는 56%가 긍정적으로 답하고 있으며, 31개국 중 세 번째로 높은 수준이다. 정주외국인의 감소에 대해 영국이 77%로 가장 높은 반면 일본은 24%로서 그 수치가 낮다. 한편, 2004년 조사에서는 일본에 사는 외국인이 일본인과 같은 복지 및 의료료를 받는 것에 대해 84%가 찬성한데 대해 2013년 조사에서는 78%가 찬성하고 있는 것으로 나타나 일본이 타국과 같이 이민을 많이 받아들이게 될 경우, 정부외국인에 대한 인식이 변화할 가능성도 배제할 수 없다.¹⁶

2019년 4월 새로 도입된 특정기능 1호·2호의 재류자격 확대에 대해서는 대체적으로 긍정적인 여론이 형성된 것으로 보인다. 마이니치신문(毎日新聞)의 2018년 11월 여론조사에서 새로운 노동자 수용확대와 관련된 법 개정예에 대해 찬성 51.3%였으며, 반대는 39.5%로 나타났다.¹⁷ 요미우리신문(読売新聞)의 2018년 10월 조사에서도 51%가 찬성, 39%가 반대의 입장을 표명하였다.¹⁸ 찬성 의견은 국내산업의 인력부족, 향후 일본의 인구감소, 일본의 국제화 등을 근거로 하고 있으며, 반대의견은 외국인노동자의 범죄문제, 사회보장비용 증가문제, 문화적 충돌가능성 등의 이유를 들고 있다.

외국인 노동자 유입이 객관적으로 불가피한 상황이 전개됨에 따라, 정주를 전제로 한 ‘이민’의 수용에 대한 입장도 다소 변화가 있는 것으로 보인다. 요미우리신문의 2018년 10월 여론조사에서는 정주를 전제로 한 외국인의 일본 이주 즉 ‘이민’에 대해 43%가 찬성, 44%가 반대 입장이었으나, 2019년 5월 5일 여론조사에서는 51%가 찬성, 42%가 반대 입장을 나타내고 있다. 이민에 대한 찬성여론이 다소 높아졌다고 볼 수 있으나, 이를 두고 이민에 대한 긍정적인 견해가 우세하다고 보기는 어려우며, 아직까지 본격적인 사회적 논의가 이루어지기 전 단계에서 양측의견이 갈항하고 있는 것으로 보인다.

2. 일본 정부의 외국인 사회통합정책

이민 사회통합과 밀접하게 관계되어 있으며, 이민 수용국의 사회통합의 여하가 이민정책의 결과가 되기도 하고, 이민정책을 변화시키는 원인이 되기도 한다. 한 사회의 사회통합을 정도를 측정하는 지수로서 이민자 통합 정책 지수(Migrant Integration Policy Index, 이하 MIPEX)가 있다. MIPEX는 모든 EU 회원국을 포함하여 한국, 호주, 캐나다, 아이슬랜드, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 터키, 미국 등 38개국에 대해 이민자 사회통합정책의 수준을 측정한 지수이다. 이 지수는 이민자의 노동시장접근성, 가족결합, 교육, 건강, 정치참여, 영주권, 반차별, 국적획득 등 8개 영역의 167개의 정책지표를 측정하여 발표하고 있다. 가장 최근의 측정결과는 2015년 발표된 자료이며, 2014년 데이터를 근거로 한다. 결과를 보면, 일본은 38개국 중 27위를 차지하고 있다.

¹⁶ 村田ひろ子. 2017. “国への愛着と対外国人意識の関係” 『放送研究と調査』. 2017年 3月号

¹⁷ 毎日新聞 2018年 11月 5日

¹⁸ 読売新聞 2018年 10月 29日

<표4> 일본의 이민자 통합 정책 지수(MIPEX) 추이

	2010 총점	2014 총점	비고
총점	42	44	- 2010년 이후 영주권 체류기간 연장 개정으로 영주권자가 조금 더 안전한 지위를 누리게 되었으나, 전반적으로 큰 개선 없음 - 2014년 38개국 중 27위
노동시장 접근성	65	65	- 일본의 이민자 정책 중 노동시장 접근성이 가장 높은 수준을 보임 - 이민자는 전문 자격 및 학업, 기술이전 절차를 통해 혜택을 받음. 다만, 기술연수생 등은 영주권자, 정주자 및 그 가족과는 달리 직업훈련이나 고등교육을 받을 수 없음
가족결합	61	61	- 가족결합 자격의 심사요건(수입, 배우자의 체류자격 등)이 까다롭고 가족결합을 통해 입국한 가족은 취업 등의 활동에 제한을 받음 - 가족결합을 원하는 외국인의 권리보호 및 법적절차가 거의 마련되어 있지 않음
교육	21	21	- 이민 가정 아동 및 청소년은 일본의 공교육과정을 이수할 수 있으나 의무교육대상은 아님. 공교육 교과과정에서 다문화 교육을 위한 정부지원은 거의 없음
정치참여	31	31	- 외국인(영주권자 포함)은 원칙적으로 정치적 권리가 인정되지 않음 - 1970년대 후반부터 재일한국조선인을 중심으로 지방참정권 요구운동 등이 계속되어 왔으나 현재까지 중앙성청 차원에서의 제도마련은 진행되고 있지 않음 - 1990년대부터 대규모 지자체 및 주요도시(오사카, 가와사키, 히로시마, 고베, 가나가와현)에서 외국인주민의 의견을 시정에 반영하기 위해 외국인대표자회의(시정자문기관)을 설치·운영 중임
장기체류	58	59	- 영주권자의 지위가 다소 안정(2012년부터 5년에서 7년으로 거주기간 연장)
국적취득	37	37	- 5년 이상 합법적으로 일본에 거주한 사람을 대상으로 국적취득 신청자격부여
차별금지	22	22	- 차별금지관련 법제도가 부재하며, 일본 이민자의 통합정책 중 가장 취약한 부분으로서 차별금지법제도가 존재하지 않음
건강		51	- 이민 배경 환자들에게 동등한 수준의 서비스를 제공하기 위한 제도가 미비함. 외국인은 건강보험제도로 비교적 잘 보호되지만 망명신청자와 서류미비 이민자는 보호를 받지 못함 - 의료통역은 제한된 수의 기관과 20개 지방정부에서만 가능

출처: MIPEX <http://www.mipex.eu> 및 강동관 외. 2017. p.220 참조 작성

일본 내 외국인들은 상대적으로 유리한 노동시장 접근성과 보건시스템을 누리고 있지만, 일본은 영주허가를 위한 기간이 계속거주 10년으로서 MIPEX 38개국 중 가장 길다. 가족결합이 어렵고, 이민자 가정의 청소년은 일본의 공교육 과정을 이수할 수 있으나, 의무교육 대상은 아니다. 최근 조사에 따르면, 주민대장에 등록되어 있는 학령층 외국인 아동 중 17%에 해당하는 2만 1,701명이 취학을 하지 못하고 있는 것으로 추정되고 있는데, 이중 확인된 것은 1,000여명에 지나지 않는다.¹⁹

일본의 사회통합정책에서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것이 포괄적인 차별금지법이 없다는 것이다. 법무성이 2017년 추진한 <외국인주민조사보고서>에 의하면 외국인이라는 이유로 입주를 거절당한 사람이 27%, 취직을 거절당한 사람이 25%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 2016년 5월 「본국외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책추진에 관한 법률(本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律) 이하, 헤이트스피치(hate speech) 대책법」이 제정되어, ‘본국 외 출신자’에 대한 차별적 언동 및 차별적 의식을 조장하거나 유발할 목적으로 생명, 신체, 자유, 명예 등에 위해를 가할 것을 고지하거나 일본 외 출신임을 이유로 지역사회에서 배제하도록 책동하는 행위에 대해 국가적 입장에서 명확히 차별을 반대하는 입장을 밝히고 있지만, 「헤이트스피치 대책법」은 의무 및 처벌규정을 동반하지 않는 이념법으로서 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다.

또한, 일본은 국가, 현, 시정촌 레벨에서 외국인에게 선거권과 피선거권을 인정하지 않고 있다. 193개 유엔회원국 중 65개국 이상이 어떠한 형태로든 외국인의 참정권을 인정하고 있고, 2016년 인종차별철폐위원회가 일본정부에 대하여 일본에 수세대에 걸쳐 거주하고 있는 재일코리안이 지방참정권을 행사할 수 있도록 권고하고 있지만 일본 내에서는 변화가 없다.

이와는 별개로 지방자치체는 외국인과의 ‘공생’을 위한 문제를 대처해 왔다. 2018년 10월 기준 홋카이도의 시무캇푸무라(北海道占冠村)의 경우 지자체 인구 중 외국인의 비율이 22.7%로서 전국에서 가장 높다. 2018년 홋카이도 유바리시(北海道夕張市)의 경우, 전년대비 외국인 증가율이 77%에 이르러 전국 1위이다.²⁰ 외국인의 비율이 큰 지역에서의 외국인과의 공생은 현실적, 직접적 과제가 된다. 이에 13개 도시가 주축이 되어 ‘2001년 외국인집주도시회의’를 출범시키고, 중앙정부 차원에서 재류 외국인 증가에 대한 다양한 문제대처를 요청해왔다. 지방정부의 견인에 의해 2006년 3월 총무성이 「지역에서의 다문화공생 추진 플랜(地域における多文化共生推進プラン)」을 책정하고, 다문화 공생에 대한 정책을 추진하게 되었다. 이에 따라 2018년 4월 기준 전국 지자체 중 823단체(46%)가 다문화공생에 대한 계획·지침을 갖추게 되었다. 2019년 4월 새로운 재류자격의 신설을 앞두고, 정부는 2018년 12월 25일 「외국인재의 유입·공생을 위한 종합적 대응책(外国人材の受け入れ共生のための総合的対応策)」을 발표하였다. 이는 정부 전반에 걸쳐 외국인과의 공생사회를 실현하기 위한 시책을 처음으로 도모한 것이라는 측면에서 그 의의가 인정되고 있다. 대응책은 크게 ‘외국인과의 공생사회의 실현을 위한 의견청취·계몽활동’, ‘생활자로서의 외국인 지원’, ‘외국인재 유입 촉진을 위한 대응’ 등 세 가지로 구성되어 있으며, ‘생활자로서의 외국인 지원’의 내용은 <표5>와 같다.

¹⁹ 毎日新聞 2019년 9월 30일

²⁰ 日本経済新聞 2018년 7월 12일

<표5> 생활자로서의 외국인 지원

구분	내용
1. 살기 좋은 지역사회 만들기	<ul style="list-style-type: none"> - 행정, 생활정보의 다국어화, 상담체제의 정비 - 지역에서의 다문화공생 대처 촉진, 지원
2. 생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 의료, 보건, 복지서비스 제공환경의 정비 - 재해발생시 정보발신, 지원 충실 - 교통안전대책, 사건·사고, 소비자문제, 법률문제, 인권문제 등 생활불편 상담 - 주택확보를 위한 환경 지원 - 금융, 통신서비스의 편리성 향상
3. 원만한 커뮤니케이션	<ul style="list-style-type: none"> - 일본어 교육의 충실 - 일본어교육기관의 질적 향상, 적절한 관리
4. 교육지원	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인아동생도의 교육 등의 충실 - 유학생의 취직 지원
5. 적절한 노동환경 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 노동조건과 고용관리의 확보, 노동안전위생의 확보 - 지역에서의 안정된 취로의 지원
7 사회보험	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보험 가입촉진 등

출처: 官邸 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf 발췌 필자 작성

그럼에도 불구하고, 아직까지 일본 내 외국인 유입에 대한 환경 정비는 부족한 것으로 나타나고 있다. 요미우리신문의 2019년 5월 여론조사에서 76%의 응답자가 지역사회에서의 외국인 유입에 대한 대응이 부족하다고 평가하고 있다.²¹ 유럽 등 많은 국가에서 이민문제가 심각해지는 요인 중의 하나는 이민자의 높은 빈곤률과 학습달성도와 관계된다. 일본의 경우, 이민정책을 취하지 않는다는 입장이기 때문에 외국인이 일본에서 장기간 생활한다는 전제로 경제, 사회구조 설계가 이루어지지 않고 있다. 아직까지 일본 정부의 대처가 생활편이의 측면에서 외국인 유입환경 정비에 머물고 있지만, 실태로서 외국인의 장기거주가 나타나고, 향후에도 불가피한 상황인 만큼 교육, 정치참여, 반차별 등 종합적인 사회통합 정책에 대한 고려가 필요한 상황으로 볼 수 있다.

²¹ 読売新聞 2019年 5月 5日

V. 결론

2018년 12월 기준 일본 거주 외국인 비율은 2.12%로서 고소득국가 평균 14.1%와 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 일본 정부는 단순노동자와 전문 기술 인력을 구분하고, 단순노동자는 입국불허라는 입장을 견지하면서 필요한 노동력을 해외에서 충당하는 제도를 운영해왔다. 하지만, 특정기능 1호, 2호의 재류자격 신설에서 나타나는 바와 같이 건설 분야 등은 노동력이 상시 부족한 가운데, 단순 노동자는 유입하지 않는다는 기존의 일본의 이분법은 사실상 파기된 것으로 보인다. 저출산 고령화로 인구 감소가 현실화됨에 따라 향후 외국 인력 유입의 필요성은 불가피 할 것이다. 또한, 특정기능 1호·2호 등 기존 입장과 다른 제도의 확충으로 영주를 전제로 입국하는 이민은 존재하지 않지만, ‘결과적 이민’은 점차 증가하게 될 것이다.

현재 일본의 ‘결과적 이민자’의 사회통합을 위한 제도적 정비는 이민자가 많은 타 국가에 비해 상대적으로 미흡한 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 일본 정부가 이민정책을 취하지 않는다는 입장을 견지하기 때문에 외국인이 일본에서 장기간 생활한다는 전제로 경제, 사회구조 설계가 이루어지지 않기 때문이다. 아직까지 일본 정부의 대처가 생활편이의 측면에서 외국인 유입환경 정비에 머물고 있지만, 실태로서 외국인의 장기거주가 나타나고, 향후에도 불가피한 상황인 만큼 교육, 정치참여, 반차별 등 종합적인 사회통합 정책에 대한 고려가 필요한 상황으로 볼 수 있다.

이와는 별개로 일본 정부가 추진하는 ‘고도인재 유입’ 정책이 타국에 비해 경쟁력을 가지는가에 대해서도 현 시점에서 생각해 볼 필요가 있다. 선진국은 예외 없이 선택적 이민, 즉 고도인재 및 국내공급이 부족한 인재를 우선적으로 받아들이고자 한다. 스위스의 국제경영개발대학원(International Institute for Management Development; IMD)이 매년 발간하는 세계매력지수(World Talent Report)에서 일본이 고도인재에게 어필하는 순위는 63개국 중 50위(2018년 기준)에 해당한다. 배경에는 기업 간부 및 연구자 등의 수입의 상대적 열세, 일본어의 낮은 범용성 등으로 분석되고 있다. 실제로 2019년 4월 특정기능 1·2호가 도입되어 향후 5년간 최대 34만 5천명의 유입을 목표로 하고 있으나, 6개월이 지난 시점에서 유입이 인정된 외국인은 376명에 그치고 있다. 정부는 당초 첫째 4만 명 정도를 예상하였으나, 실질적인 반응은 이와 큰 차이가 있다. 아시아 내에서 싱가포르 등이 일본과 인재획득 경쟁을 하고 있으며, 일본의 급여수준과도 차이가 크지 않기 때문에 향후에는 외국인 노동자에 대한 일본의 경쟁력이 높지 않다는 전제에서 외국인 정책을 설계해야 할 가능성도 염두에 두어야 할 것이다. 이 같은 현실은 저출산 고령화, 외국인 노동자 유입 등 구조적인 변화를 함께 겪고 있는 한국도 대비해야 할 것으로 판단된다. ■

참고문헌

- 강동관 외. 2017. 《주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법》. 고양: IOM이민정책연구원.
- 김범수. 2013. “외국인 문제에 대한 일본인들의 인식과 규정요인 분석.” 〈일본비평〉. 8: 296-329.
- 안천. 2011. “일본의 이민정책과 일본거주 외국인 현황.” 〈민족연구〉. 48: 60-74.
- 양기호. 2017. “지방의 국제화에 나타난 일본의 중앙-지방 간 관계: 지방정부의 정책 리더십 재조명.” 〈일본비평〉. 16: 56-83.
- 이유진. 2010. “일본의 외국인 재류관리 제도와 지원책에 대한 연구: 2000년대 후반 의 시책과 제도 개정을 중심으로.” 〈日本研究論叢〉. 31: 1-30.
- 이진원. 2013. “전후 일본의 외국인 정책의 흐름.” 〈日本學報〉. 94: 215-230.
- 정미애. 2011. “일본의 단일민족국가관에서 다문화공생으로의 인식변화와 다문화 공생의 거버넌스.” 〈한국정치학회보〉. 45(4): 239-264.
- 최혜지. 2017. “이민자의 사회통합에 대한 국가간 비교 : 이민국가 레짐을 기초로” 〈한국사회정책〉. 24(2): 217-244
- 한영혜. 2007. “일본의 다문화공생 담론과 아이덴티티 재구축” 〈사회와 역사〉. 71: 155-184.
- 小井土彰宏. 2019. “日本における移民管理レジームの転換と社会福祉 : 歴史的パースペクティブの中での新・入管法体制.” 〈社会福祉研究〉. 135: 25-35.
- 小井土彰宏・上林千恵子. 2018. “日本社会と国際移民—受入れ論争30年後の現実.” 〈社会学評論〉. 第68巻 第4号. 68(4): 468-478.
- 鈴木達也・宅見 遼. 2019. “新たな外国人材の受入れについて.” 〈立法と調査〉. 409.
- 坂中英徳. 2018. “日本型移民社会は可能か” 〈世界〉. 915: 115-121
- _____. 2017. 《日本の移民政策の展望》. 移民政策研究所.
- 中西絵里. 2018. “我が国における外国人材受入れの概況” 〈立法と調査〉. 405.
- 岡村美保子. 2018. “我が国の外国人労働者” 〈レファレンス〉. 804: 29-53.
- 村田ひろ子. 2017. “国への愛着と対外国人意識の関係.” 《放送研究と調査》. 67(3): 58-70.
- 毛受敏浩 編著. 2016. 《自治体がひらく日本の移民政策:人口減少時代の多文化共生への挑戦》. 東京: 明石書店.
- 近藤敦. 2011. 《多文化共生政策へのアプローチ》. 東京: 明石書店.
- 依光正哲編. 2005. 《日本の移民政策を考える人口減少社会の課題》. 東京: 明石書店
- Bauer, Thomas K., Magnus Lofstrom, and Klaus F. Zimmermann. 2000. “Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries.” *Swedish Economic Policy Review*. 7(2): 11-53.

■ **저자: 박명희** 국회 입법조사처 외교안보팀 입법조사관. 이화여자대학교 정치외교학과를 졸업하고(1996), 동대학원에서 석사(1999), 박사(2011)학위를 받았다. 일본 게이오대학(慶應義塾大学) 방문연구원을 지냈으며, 국립외교원 외교안보연구소 일본연구센터 연구교수(2015.8-2018.2)로 재직하였다. 주요 연구관심 분야는 일본정치, 시민사회 등이며, 최근 연구로는 2019. “일본사회 혐한의 확산-자정의 담론 구조와 한일관계의 부침” 〈일본연구논총〉 Vol.50, 2017. “The Gap Enlargement Mechanism between Korean-Japanese Perceptions: Focusing on the Comfort Women Agreement(2015.12.28.)” *Korea Observer* Vol 48(3) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 김세영 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 208) sykim@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2019년 12월 27일

[미래일본2030] 아베 이후 일본은 어디로? (5)

“2030 일본 이민국가로 전환할 것인가?” 979-11-90315-41-8 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr