

일본의 외국인고용제도

I. 문제의 소재

일본의 노동법 체계는 한국의 노동법 형성과정에서 많은 영향을 주었다. 1953 년에 제정된 「근로기준법」, 「노동조합법」, 「노동쟁의조정법」 및 「노동위원회법」 에 있어서 일본의 노동법은 중요한 참고 내용이 되었다. 외국인의 출입과 관리에 있어서도 우리나라 법무부의 「출입국관리법」은 일본의 “출입국관리 및 난민인정법 (이하 “입관법)의 영향을 많이 받았고, 아직도 외국인 관리시 많은 영향을 받고 있다.¹ 일본은 1951 년 입관법이 제정되어 외국인을 엄격하게 관리하고 있다. 일본은 외국인을 수용하는 경우에 2대 원칙을 준수하고 있다. 첫째 단순 근로에 종사하는 외국인은 원칙적으로 수용하지 않고, 전문직 종사 외국인만을 제한적으로 받아들인다. 둘째, 일본에서의 정주 및 영주를 전제로 하는 이민의 수용은 원칙적으로 허가하지 않는다.² 이러한 원칙은 세계적인 고도 인재의 영입활동과 고령화/저출산에 따른 인력부족으로 인해 점차 외국인을 수용하는 방향으로 전환되어 가고 있지만, 여전히 기본 원칙은 준수되고 있다.

II. 일본의 외국인근로자의 현황과 정책방향

법무성 출입국통계에 따르면 일본의 체류외국인 총수는 1989 년 100 만명, 2005 년에는 200 만명을 초과하였고 2015 년 말 현재 약 269 만명으로 전체 인구 1 억 2711 만 명의 2.1%를 차지하고 있으며, 2011 년 기준 매년 평균 8.1%씩 증가하고 있다. 2015 년 10 월 말 현재, 일본에 취업한 외국인은 약 90.8 만명으로, ① ‘기능실습’ 약 16.8 만명, ② ‘해외동포 등 신분’에 근거로 하여 체류하는 자가 약 36.7 만명, ③ ‘전문적·기술적 분야’에서의 취업목적으로 체류가 인정된 자가 약 16.7 만명, ④ 유학생 아르바이트 등의 자격외 활동 약 19.2 만명, ⑤ ‘특정활동’³ (EPA 에 근거로 한 간호·간병인, 워킹홀리데이, 포인트제에 의한 우대조치를 받은 고도외국인재 등) 1.3 만명이다. 또한 불법체류자는 2016 년 현재 약 6.2 만명으로, 여기에는 취업자 이외의 체류자도 포함되어 있다.

일본의 외국인근로자 도입정책은 전문적·기술적 분야의 전문 외국인력은 적극적으로 유치하되, 비숙련 외국인력은 원칙적으로 수입하지 않는다는 정책기조를 일관적으로 유지해오고 있다.⁴

¹ 전운구, “한국의 외국인력정책에서 일본제도의 변용과 문제점 -산업연수생제도의 도입과 운영을 중심으로-”, 「강원법학」, 제 42 권, 강원대학교 비교법학연구소, 2014. 6. 382 면.

² 최민경, “일본에 있어서의 외국인 고도 인재 포인트제의 등장과 전개”, 「아태연구」 23(4), 경희대학교 국제지역연구원, 2016.12. 76면.

³ 경제연계협정(EPA: economic partnership agreement)은 국가간 폭넓은 경제분야에서 제후 강화를 목표로 하는 협정이다. 자유무역협정(FTA)의 주요한 요소인 관세인하에 더해 서비스·투자·인적자원의 이동을 원활하게 하는 등 무역에 머무르지 않고 기타 다양한 분야에서 협정하는 것이 특징이다. 일본은 2005년 4월 최초로 멕시코와 EPA를 체결했음(출처: kotra 해외시장뉴스).

⁴ 이규용/김기선/정기선/최서리/최홍엽, 「이민정책의 국제비교」, 한국노동연구원, 2015.12. 276면

인구감소와 고령화로 인한 노동력 부족 문제에 대해 일본정부는 여성, 고령자 등 내국인의 노동시장 참여를 우선시하고 있다. 외국인력 중에 전문외국인력과 해외동포는 제도적 특혜를 통해 적극적으로 받아들이고, 이에 반해 비숙련 외국인력은 산업연수생제도를 통해서 ‘교체순환원칙’에 입각해서 정주화를 억제해오고 있다. 그러나 최근 아베정부는 ‘여성인력 활용확대 및 경제성장’을 위해 인력부족이 심각한 산업을 중심으로 비숙련 외국인력을 확대□도입하는 제도를 검토하고 있으며, 전문인력 뿐만 아니라 가사근로자 등 단순인력의 도입을 적극적으로 추진하고 있다.⁵

III. 외국인근로자의 고용제도

1. 일본의 단순기능 외국인근로자

일본은 단순기능 외국인근로자를 도입하지 않는 것을 공식입장으로 하고 있다. 현재 사용하고 있는 외국인기능실습제도는 근로자로 사용하고 있는 것이 아니라 아시아의 개발도상국가의 근로자를 훈련시켜 해당 국가의 산업일군으로 만들어 돌려보내는 제도이다. 이러한 취지가 초기에는 어느 정도 지켜졌으나, 일본의 노동력부족과 3D 업종 기피 등으로 인하여 중소기업에서 부족한 노동력으로 외국인근로자들을 사용하고 있다. 하지만, 최초의 기본골격을 유지하면서 아직도 연수생 자격으로 근로를 제공하는 근로자 신분임을 명확히 하고 있다.

일본의 단순기능 근로자 도입은 두 단계로 나누어 시기별로 구분하여 설명할 수 있다. 1 단계는 외국인 연수생제도(1993-2010)로 이 제도하에서 외국인들은 근로자가 아닌 연수생 신분으로 일하였다. 이로 인하여 노동법 적용을 받지 못해 인권침해 사례가 많이 발생하자 이에 대한 개선을 위해 기능실습제도(2010-현재)를 도입하였다. 그러나 2 단계인 기능실습제도하에서도 외국인근로자의 노동착취가 심하고 노동법 위반사례가 많이 발생하자 외국인기능실습법(2016)을 도입하여 노동법적 보호를 강화하였다.

1990 년 개발도상국의 인력양성이라는 목적으로 중소기업에서 연수생으로 받아들이고, 1993 년에는 연수생제도가 시행되어, 1 년의 연수를 끝낸 외국인을 기술연마라는 목적으로 최장 2 년 동안 일본에서 일할 수 있도록 하였다. ‘연수’는 강의뿐만 아니라 현장에서의 훈련도 가능하지만, 연수생은 근로자가 아니기 때문에 임금이 아닌 ‘연수수당’이 지급되었다. 사실상 저임금 근로자를 사용하고 있지만, 연수생의 연수수당은 최저임금에 미달되어 지급되기도 하였다. 일본의 중소기업 등이 외국인 연수제도를 악용하여 개발도상국의 청년을 노동기준법이나 최저임금 등의 적용이 없는 값싼 노동력으로 이용하는 사례가 다수 발생하여, 이러한 연수생의 인권침해나 열악한 대우가 사회문제가 되었다.⁶

일본은 이러한 산업연수생에 대한 인권유린 문제를 해결하기 위해 2010 년 7 월을 기점으로 기존의 연수생제도를 폐지하고 기능실습제도로 변경하여 처음부터 근로자 신분으로서 저숙련

⁵ 유길상/박영범/이해춘/설동훈, 「고용허가제 시행평가 및 제도 개선방안」, 학술용역자료, 고용노동부 2011, 61면.

⁶ 스케노 카즈오 지음(이정 역), 「日本労働法」, 법문사, 2015, 123 면.

외국인력을 도입하고 있다.⁷ 기능실습생은 입국 후 원칙상 2 개월간의 강습기간 외에는 첫째부터 노동기준법상의 근로자로서 노동기준관계법령을 적용받고 있으며, 최대 3 년간 일본에 체류할 수 있다. 기능실습생의 입국허가는 수용기업 내지 감리단체가 지방입국관리국에 신청하는 구조로 되어 있다.⁸ 2016 년 6 월 말 시점에서 전국에 약 21 만명의 기능실습생이 있고, 국적별로 중국(8.5 만명), 베트남(7.2 만명), 필리핀(2.1 만명), 인도네시아(1.7 만명) 순이며, 매년 10% 이상 증가하고 있다.⁹

실습생의 체류자격에 대하여 입국 1 년째에는 ‘기능실습 1 호’, 2-3 년째에는 ‘기능실습 2 호’로, 2016 년 11 월 외국인기능실습법에 의해 4-5 년째에는 ‘기능실습 3 호’가 도입되었다.¹⁰ 대상직종은 후생노동대신공시에 근거로 하여, 송출국가의 필요성이 있고 공적인 기능평가제도가 정비되어 있는 것을 조건으로 하고 있다(2017 년 3 월 31 일 현재 74 직종 133 작업).

기능실습제도와 관련하여 다음과 같은 특징이 있다.¹¹

첫째, 기능실습생의 체류기간을 3 년으로 제한하고 있다. 외국인근로자가 3 년을 근무하고 반드시 귀국조치 되어야 하는 현실이기 때문에 중요한 기능습득의 기회를 주지 않고, 단순 반복적인 일만 부여하며 사업주는 더 이상의 고도의 기술교육을 실시하지 않는다. 따라서 기업체에서는 외국인력을 파견근로자와 같이 체류기간이 지나면 교체해야 하는 인원으로 간주한다.

둘째, 재입국을 금지하고 있다. 기능실습제도는 3 년간 체류하며 숙달된 외국인근로자에게는 다시 입국할 기회를 주지 않고, 기업체는 단순기능 외국인근로자의 숙련기술이나 준 숙련기술을 인정하지 않는다. 산업계에서는 외국인근로자의 숙련된 기능을 이용하기 위해 체류기간을 연장을 꾸준히 요구하고 있다.

셋째, 가족 동반 금지를 엄격히 준수하고 있다. 가족이 재결합하거나 가족을 이루는 것은 당연함에도 불구하고 한국과 같이 단순기능 외국인근로자에 대해서는 가족 동반을 금지하고 일시적 가족초청도 제한하고 있다.

넷째, 외국인근로자는 취업가능 직종의 제한이 있다. 기능실습제도의 원 취지가 산업연수생에서 출발하였기 때문에 산업연수가 가능한 직종의 범위를 제한하고 있다. 사업주에게 문제가 없으면 3 년간 계속 취업이 가능하지만, 회사가 폐업할 경우에는 재취업이 어렵다. 동일한 직종으로 이직하는 것이 어렵고, 노동이동의 자유가 금지되고 있다.

다섯째, 외국인근로자들은 사회보험의 의무대상이다. 의무가입대상으로는 고용보험, 산재보험, 국민건강보험, 후생연금이 있다.

⁷ 유길상/박영범/이해춘/설동훈, 「고용허가제 시행평가 및 제도 개선방안」, 학술용역자료, 고용노동부 2011, 66면.

⁸ 감리단체는 직업안정법에 근거로 한 직업소개 사업의 허가 또는 신고를 필요하게 된다.

⁹ 法務省「在留外国人統計(2016年6月末)」.

¹⁰ 기능실습 3 호는 소정의 기능습득 2 호의 대상자가 기능습득 시험을 합격하고, 감리단체의 추천이 있어야 한다. 이 경우 3 년의 기간을 근무한 외국인이 1 개월 이상 귀국한 후 재입국할 경우 추가적으로 2 년의 체류자격을 보장한다.

¹¹ 上林天恵子, 「外国人労働者 受用わ日本社会」, 東京大学出版, 2016, 196-210.

2. 일본의 동포근로자 (닛케이진)

닛케이진은 일본인의 후손으로서 제도적으로 일본과의 특별한 관계를 인정받아 1989 년 입관법 개정시 신설된 ‘거주자격’인 ‘정주자’ 사증으로 체류하고 있다.¹² 닛케이진은 현재 약 300 만명 이상이 존재하는 것으로 추정된다. 닛케이진은 1980 년대 중반 이후 일본으로의 입국이 증가하기 시작하였는데 대부분은 브라질, 페루 등의 남미국가 출신이다. 이들은 처음에는 친족 방문의 형식으로 일본에 입국하여 조금씩 노동시장에 참가하게 되었다. 외국동포로서 영주자격을 가지기 때문에 활동이나 고용에 제한 없이 취업을 하고 있다.¹³

닛케이진의 대부분은 일본어를 충분히 구사하지 못하여 대부분이 단순노동에 종사하고 있다. 1980 년대부터 90 년대에 걸쳐 노동력이 부족하던 시기에는 이들 닛케이진 가운데에서도 중소기업의 종건사원이 되는 경우가 있었지만, 대부분은 파견근로자 또는 하청업체와 유기계약을 맺는 등 비정규직으로 자동차나 전기산업등의 대기업과 관련기업의 공장 등에서 노동을 제공하였다. 이러한 가운데 닛케이진은 보다 유리한 근로조건을 찾아 이동하기 시작하였는데, 그 결과 이들이 거주하는 자치단체에서는 외국인등록제도와 외국인 주민의 거주실태 사이에 괴리현상이 발생하여 거주실태를 충분히 파악하지 못하였고 사회보험의 미가입, 자녀들의 미취학 등이 사회적인 문제로 나타나기 시작하였다.¹⁴

일본은 닛케이진의 고용을 활성화하여 단순기능 인력이 취업을 억제하고 있다. 닛케이진의 숫자는 기능실습생 보다 2 배 이상 고용하고 있다. 이는 이질적 저임금 외국인을 고용하여 발생하는 사회적 부담을 미리 예방하기 위함이다.¹⁵

3. 일본의 전문외국인력

일본의 전문적·기술적 분야의 외국인재 수는 2003 년에 12 만 914 명이었는데, 2015 년에는 16 만 7,301 명으로 증가했다(법무성 ‘체류외국인통계’). 2015 년에 체류자격인정증명서를 받은 고도외국인재의 직무내용을 보면, 기술개발(정보처리분야)(27.6%), 번역·통역(12.0%), 판매·영업(9.9%), 교육(9.8%), ‘기술개발(정보처리분야 이외)’(7.9%), 설계(7.5%), 해외업무(5.5%), 무역업무(2.1%) 등으로, 대체적으로 기간업무의 비율은 적다. 또한 직장에서의 월액보수로는 20 만엔 이상 30 만엔 미만(47.1%), 고용한 기업의 연간매상액별로는 1 억엔초과에서 10 억엔 이하(25.9%)가 가장 많고, 월액보수 60 만엔 이상인 자(8%), 연간 매출액 1000 억엔 초과 대기업 근무자(9.7%)는 적다. 사업소 규모별로는 300 명 미만 규모의 사업소에서 근무하는 자가 65%를 차지하고 있다.¹⁶

¹² 이규용/김기선/정기선/최서리/최홍엽, 「이민정책의 국제비교」, 노동연구원, 2015, 299-300면.

¹³ 김명중, “일본의 외국인근로자 현황과 수용정책”, 「국제노동브리프」 13, 한국노동연구원, 2015, 104면.

¹⁴ 김명중, 위의 책, 105면.

¹⁵ 이규용/김기선/정기선/최서리/최홍엽, 「이민정책의 국제비교」, 위의 책 302면.

¹⁶ 法務省入国管理局 「2015年における日本企業等への就職を目的とした『技術・人文知識・国際業務』に係る在留資格認定証明書交

고도의 전문적인 지식·기술을 가진 외국인(이른바 고도외국인재)의 수용에 대해서는 노동시장 테스트나 수용인원 수 등의 제한도 없고, 기본적으로 대졸이라면 넓게 취업이 가능하다고 간주되어 왔다. 시장이나 산업활동의 글로벌화가 한층 진행되는 가운데 그러한 고도외국인재의 취업촉진은 2007 년 개정된 고용대책법상, 국가가 강구해야 하는 고용대책의 하나로 간주되었다. 2010 년 6 월 각의결정 ‘신성장전략’에서는 직업력이나 실적이 뛰어난 고도외국인재에 대하여 출입국관리법상의 우대조치를 부여하는 ‘포인트제’의 도입이 주장되어 2012 년 3 월에 고시가 제정되고, 같은 해 5 월에 시행되었다. 이 고도인재포인트제에 대해서는 우대조치의 재검토 등을 위해 2013 년 12 월에 고시 개정이 이루어지고, 이와 동시에 2014 년 6 월에는 고도외국인재에 특화된 새로운 체류자격의 창출 등을 내용으로 하는 입관법의 개정이 이루어졌다(2014 년 법 74).¹⁷

포인트제는 고도학술연구활동, 고도전문·기술활동, 고도경영·관리활동의 3 분야에 대하여 각각의 특성에 따라 ‘학력’, ‘직력’, ‘연수입’ 등의 항목마다 포인트를 매겨, 포인트의 합계가 일정 점수에 달한 경우에, 출입국관리상의 우대조치를 부여함으로써 고도외국인재의 일본으로의 수용촉진을 도모하는 제도이다. 우대조치로서는 복합적인 체류자격의 허용, 체류기간 ‘5 년’의 부여, 체류이력에 관계되는 영주허가요건의 완화, 입국·체류절차의 우선처리, 배우자의 취업, 부모의 대동, 자신이 고용하는 가사사용인의 대동 등이다.¹⁸

IV. 결론

한국의 외국인근로자 도입제도는 일본의 산업연수생제도를 참조하여 만들어졌지만, 그 방향이나 그 규모 면에서 엄청난 차이를 가지고 진화하고 있다. 일본의 외국인고용제도를 볼 때, 일본정부가 취하고 있는 외국인정책으로 벤치마킹해야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 단순기능 외국인에 대한 수입을 최소로 하거나 단기순환 원칙을 준수하여 예상되는 장기체류로 인한 인권적 침해나 사회문제 발생을 최소로 하여야 할 것이다.

둘째, 동포근로자 수용정책에 있어서도 일본의 사례에서 보는 것과 같이 적극적으로 취업상, 고용상 혜택을 주어야 할 것이다.

셋째, 일본정부는 일관된 정책적 지원과 출입국관리법의 개선을 통해 전문해외인력을 적극적으로 유치하고 있다. 한국도 첨단산업의 발전과 산업 경쟁력 유지를 위해 전문외국인력의 적극적인 유치가 필수적이다. 앞으로 전문외국인력 유치를 위해 적극적인 제도개선과 정부의 일관된 정책이 필요하다고 할 수 있다.

付状況について」(2016년 10월)

¹⁷ 스케노 카즈오, 「日本労働法」, (별도번역).

¹⁸ 김명중, “일본의 외국인근로자 현황과 수용정책”, 「국제노동브리프」 13, 한국노동연구원, 2015, 105면.