

일본의 이민정책과 일본 거주 외국인의 현황



안 천 (東京大學 총합문화연구과 박사과정)
(aniooox@gmail.com)



좁은 의미에서 ‘이민’을 정의하자면 모국을 떠나 다른 나라에서 평생을 보낼 것을 염두에 두고 있는 외국인을 ‘이민’이라고 하고, 모국으로 귀국할 것을 전제로 다른 나라에서 일하고 있는 외국인을 ‘외국인 노동자’라고 한다. 이민과 외국인 노동자를 체류 자격으로 분류하자면 영주권을 취득하고 해당 국가에서 생활하고 있는 경우가 ‘이민’에 해당되고, 영주권없이 기타 재류(在留) 자격으로 해당 국가에서 노동에 종사하고 있는 외국인은 ‘외국인 노동자’에 해당될 것이다. 좁은 의미에서의 ‘이민’ 관점에서 본다면 일본 정부에 이민 정책은 존재하지 않는다. 만약 있다면 이민을 내보내지도, 받아들이지도 않는 것이 일본의 이민 정책이다. 일본은 영주권이나 국적 부여 기준이 엄격한 나라에 속해 외국인이 영주권이나 일본 국적을 취득하기란 쉽지 않고, 정책적으로 영주권 및 국적 부여를 늘리기 위한 움직임 또한 거의 없기 때문이다.

한편, 넓은 의미로 ‘이민’을 해석한다면 유학이나 해외 기업의 지사 발령, 학문적·문화

적 교류 등을 이유로 한 외국에서의 장기 체류를 제외한 해외 장기체류는 대체로 이민에 속하게 될 것이다. 즉 넓은 의미로 ‘이민’의 뜻을 취하면 위에서 말한 ‘외국인 노동자’도 포함되는 것인데, 그렇다면 지금까지 일본이 취해 온 비공식적인 ‘외국인 노동자’ 도입 정책은 넓은 의미의 이민정책에 속한다 할 수 있다. 왜 ‘비공식’이냐면 1990년 이후 일본정부는 실질적으로 부족한 노동력 확보로 귀결되는 외국인의 장기체제를 가능하게 만들었지만, 이를 공식적으로 ‘외국인 노동자’ 도입을 위한 것이라고 밝힌 적은 없기 때문이다. 글에서는 ‘이민’이라는 개념을 넓은 의미로 쓰면서 일본 이민정책의 역사와 현황을 살펴보자 한다.

1. 일본 이민정책의 역사

근대 일본 이민의 역사는 메이지(明治)유신이 일어난 해인 1868년부터 시작된다. 이때 이후 오랫 동안 일본에서 ‘이민’이라는 말은 일본에 오는 외국인이 아닌, 외국으로 나가는 일본인을 가리키는 말로 쓰이게 된다. 1868년 5월, 주일 하와이 총영사(당시 하와이는 독립 왕국)가 일본 정부의 허가없이 일본인 약 200명을 모아 괌과 하와이의 사탕수수 농장에 보냈는데 이들은 거의 노예 수준의 취급을 받아야 했다. 이들이 보낸 구출 탄원서를 통해 이러한 실상을 알게된 일본 정부는 이후 이민에 소극적인 자세를 보이게 된다.¹⁾

그러나 국내 경제 상황이 어려워지고, 특히 농촌에서 논밭을 잃은 소작농들이 급증해 실업율이 높아지자 일본 정부는 1883년 하와이 왕국과 이민협정을 맺고 그 이후 꾸준히 일본인의 하와이 이민이 추진된다. 따라서 1883년이 일본 정부의 이민정책이 시작된 해라 할 수 있다. 1898년에 하와이가 미국에 병합된 이후, 하와이로 이민간 일본인의 상당수는 미국 본토로 건너가게 된다. 1924년 미국이 일본으로부터의 이민을 금지할 때까지 이민은 계속됐는데, 일본에서 하와이로 간 이민자 수는 약 21만명이며 이 중 반 이상이 미국 본토로 건너간 것으로 추정된다.

하와이 외에 폐루, 볼리비아, 아르헨티나 등에도 일본인 이민이 이루어졌는데, 그 중에서도 가장 많이 간 곳이 브라질이었다. 1908년부터 1941년까지 약 20만 명의 일본인이 브라질로 이민을 갔는데 다른 나라들에 비해 일본인들의 정착율은 놀라울 정도로 높아, 높아야 50%대였던 다른 외국국적자와 달리 일본인의 정착율은 90%를 상회했다(표1). 패전 후에도 일본에서 브라질로 이민가는 사람들이 있었지만 이들은 약 2000명으로, 과거의 이민에 비하면 그 규모는 미미하다. 브라질로 건너간 일본인 이민은 1980년대 이후, 다시 일본 이민

1) 高橋幸春,『日系人の歴史を知ろう』,岩波書店,2008, p.29.

의 역사에 그 모습을 드러내게 된다.

〈표 1〉 1908~1933년 브라질 상파울로주 거주 이민의 국적별 정착율 『日系人の歴史を知ろう』149면

국적	입국자 수	출국자 수	정착자 수	정착율 (%)
일본	139,199	9,445	129,754	93.21
포르투갈	265,751	154,156	111,595	41.99
스페인	207,326	100,128	107,198	51.71
이탈리아	199,201	173,633	25,538	12.82
독일	39,824	31,666	8,158	20.49
터키	26,242	12,277	13,965	53.22
오스트리아	14,652	6,869	7,783	53.12
러시아	10,359	9,183	1,176	11.35
기타	126,831	49,861	76,970	60.69

전후 일본에는 갑작스레 약 60만명의 외국인이 생겨난다. 이들은 대거 외국에서 일본으로 유입된 것이 아니라 패전 이전부터 일본에 살았던 사람들로, 다름 아닌 재일한국·조선인이다. 엄밀히 말해 이민에 속하지는 않지만 최근까지 일본에 거주하는 최대 규모의 외국인이었다는 점을 감안할 때, 전후 일본의 외국인 정책은 이들 재일한국·조선인과 깊은 관계가 있으며, 따라서 염두에 둘 필요가 있다.

이들은 식민지 시기에 일본인 신분으로 일본에 건너 왔으나, 광복후 독립한 한반도로 돌아가지 않고 일본에 남은 이들인데, 1952년 구식민지 지역에 호적을 갖고 있던 일본국적자들의 일본국적이 말소되면서 법적으로 외국인이 되었다. 이때 식민지 시대에 조선에 호적을 두고 있었던 사람들의 국적란에는 일괄적으로 ‘조선’이라는 호칭이 기재되었다. 당시 한반도는 분단으로 인해 두개의 국가가 존재했을 뿐만 아니라 일본은 그 어느 쪽과도 국교를 맺고 있지 않았기 때문에 국적 부여에 어려움을 겪었던 것이다. 1965년 한일 국교 정상화 이후 비로소 재일한국·조선인들은 ‘한국’ 국적을 선택할 수 있게 되었고, 한편 일본은 지금까지도 북한과 국교를 맺지 않고 있기 때문에 여전히 이들은 ‘북한’ 국적을 선택할 수 없다. 우리나라에서는 국적란에 ‘조선’이라고 기재되어 있는 재일조선인들은 조총련 계열로 이해하는 경우가 있는데, 법리 상으로 보자면 이들은 어디까지나 분단 이전의 한반도에 호적을 둔 사람들 중 ‘한국’ 국적을 택하지 않은 사람들이지, 북한을 선택한 사람들이 아니다.

1952년부터 1980년대까지 일본에 거주하는 외국인은 그 대부분이 재일한국·조선인이었는데, 1990년대부터 새로운 유형의 일본 거주 외국인이 급증한다. 급증한 외국인들을 뚱그려 뉴커머(newcomer)라 부르는데, 크게 봐서 외국인을 받아들이는 ‘이빈’은 이때부터 시작됐다고 할 수 있다.

2. 1980년대 이후 일본의 이민정책

(1) 1980년대 후반 – 경제성장에 필요한 노동력 확보

전후 일본은 문화적, 인종적으로 동일성의 정도가 높다는 자기 인식과 풍부한 노동력 덕분에 오랫동안 이민을 받아들이는 것에 신중한 입장을 취해 왔다. 상황이 변한 것은 1980년대 후반이었다. 버블 경제가 한창이었던 1988년, 일본에서는 구인수가 구직수를 넘어서게 된다. 일자리를 구하는 사람보다 일자리가 많게 된 것이다. 제조업과 건설업을 중심으로 일손 부족이 문제로 되었고, 영세 제조업자들 중 일부는 일할 사람이 없어 도산에 이르는 경우도 있었다. 일본 경제계는 정부에 외국인 노동자의 유입 확대를 요청하게 된다. 이를 외국 노동자 문호 개방을 둘러싼 ‘제1차 논쟁’이라 할 수 있다.

일본정부는 1988년 6월 ‘제6차 고용대책 기본계획’을 각의결정(閣議決定)해 “소위 단순 노동자를 받아들이는 것에 대해서는, 각국의 경험이나 노동 시장을 비롯한 우리나라의 경제와 사회에 미치는 영향도 감안해 될 수 있는 한 신중히 대처한다”는 입장을 표명했다. 즉, 국내의 일손 부족을 보충하기 위해 외국 노동자를 받아들이지는 않겠다는 뜻을 밝힌 것이다. 이를 바탕으로 1989년 출입국관리법이 개정돼, 표면 상으로 ‘단순 노동자’는 받아들이지 않지만 ‘전문적·기술적 노동자’는 적극적으로 받아들인다는 외국인 노동자 정책이 확립된다.²⁾

하지만, 실제로 일본에 들어오게 된 외국인들은 정부가 내세운 내용과 달리 대부분이 ‘단순 노동자’였다. 1989년 출입국관리법 개정으로 일본에 장기체재가 가능해진 부류는 크게 두 부류이다. 하나는 일본계 브라질인으로 이들에게는 ‘정주자(定住者)’라는 지위가 부여돼 직종 제한 없이 취직할 수 있는 자격이 부여됐다. 두번째 부류는 ‘연수’라는 카테고리로 입국이 허가된 중국인 및 동남 아시아인이었다. 결과적으로, 직종 제한이 없어 합법 노동자로서의 길이 열려 있는 일본계 남아메리카인(주로 브라질인과 폐루인), 정부의 제도적 뒷받침 하에 값싼 노동력을 제공하는 연수생과 기능실습생, 아르바이트를 겸하는 유학생, 불법취업 상태의 비정규 체제자 등이 ‘단순 노동자’로 자리잡게 된다. 왜냐하면 일손 부족이 심각했던 분야는 소위 3D 업종이라 불리는 단순 노동 분야였고, 언어소통이 어려운 외국인들도 이 분야에서는 생산활동에 기여할 수 있었기 때문이다. 외국인 입장에서 보자면 1985년 미일 간의 프라자 합의 이후, 엔의 화폐가치가 달리 대비 약 3배나 오른 점이 일본 노동시장의 가장 큰 매력 중 하나였다.³⁾

2) 安里和晃編, 『労働鎖国ニッポンの崩壊-人口減少社会の担い手はだれか』, ダイヤモンド社, 2011, p.71.

3) 渡戸一郎·鈴木江理子·A.P.F.S., 『在留特別許可と日本の移民政策 -「移民選別」時代の到来』, 明石書店, 2007, p.15.

(2) 1990년대 후반 이후 – 인구감소가 가져오는 노동력 부족 문제 해결

생산 연령 인구의 피크가 지난 1990년대 후반, 일본에서는 다시 노동 시장 개방을 둘러싼 논쟁에 불이 붙는다. ‘제2차 논쟁’이라 할 수 있는데, 1차 논쟁과 달리 이번에는 단순히 노동력 부족이 아니라 일본 사회의 인구 구조 변화에 초점이 맞춰졌다. 생산 연령 인구가 준다는 것은 경제 활동 전반의 축소를 가져 올것이고, 이는 결국 일본의 경제 규모 자체가 축소된다는 것을 의미했다.

1차 논쟁과 다른 또 하나의 특징으로 경제계가 보다 큰 목소리로 노동 시장 개방을 요구한 점을 들 수 있다. 1차 논쟁 때 외국 노동자를 받아들여 달라고 요청한 것은 영세한 중소 기업들이었던 반면, 2차 논쟁 때는 대기업들이 직접적으로 정부에 노동 시장 개방을 요구했다. 하지만, 이번에도 일본 정부는 현상유지를 택했고, 1차 논쟁 이후와 달리 출입국관리법 개정을 통한 장기체제 외국인 확대도 이루어지지 않았다.⁴⁾

2005년부터 일본의 인구는 드디어 감소하기 시작한다. 이제껏 고령화 사회라 불리던 일본 사회는 앞에 ‘초’가 붙어 ‘초고령화 사회’라 불리게 되었다. 이와 함께 ‘제3차 논쟁’이 전개되는데, 그 내용은 2차 논쟁의 강화판 정도로 실제로 크게 변한 것은 없다. 2004년 4월 14일 일본경제단체연합회(경단련)는 「외국인을 받아들이는 문제에 관한 제언」에서 “일본의 총인구가 감소하는 상황에서 여성 및 고령자의 힘을 최대한 활용함과 동시에, 노동 생산성 향상을 위해 취업환경, 노동 환경을 우선 개선할 필요가 있다”고 주장한 다음, “이러한 대책을 강구한다 하더라도, 예를 들면 복지분야를 중심으로 한 서비스업이나 농림수산업에서는 앞으로 일본인만으로는 공급부족에 처할 것으로 예상되며, 따라서 일본은 지금까지 이상으로 다양한 분야에서 외국인을 받아들일 필요가 있을 것이다”고 논하고 있다. 경단련은 2008년 10월에도 ‘일본형 이민정책’을 검토할 필요가 있다는 인식을 표명했다.⁵⁾

2005년 3월에 책정된 정부의 ‘제3차 출입국 관리 기본 계획’에 “우리나라(일본)가 필요로 하는 외국인”을 받아들여 “인구 감소 시대에 대응”한다는 항목이 추가되었다. 일본 사회의 인구 감소가 일본 정부의 이민정책에 영향을 주는 변수라는 점이 명시된 시점이 이때이다.⁶⁾ 이후, 출입국관리법 개정을 통해 ‘연수’가 폐지되고 ‘기능실습’이 신설되는 등 약간의 변화가 있지만(이에 대해서는 뒤에서 상술) 여전히 일본정부는 “될 수 있는 한 신중히 대처한다”는 입장을 견지하고 있다.

(3) 외국으로부터의 노동시장 개방 압력

주변국과의 경제연계협정 교섭 과정에서 일본의 노동시장 개방을 요구하는 목소리가 높아지고 있는 점도 짚고 넘어갈 필요가 있다. 이들 교섭 상대국들은 지금까지 일본에서 외국인에게 닫혀 있었던 직종의 문호 개방을 예전보다 강하게 요구하고 있다.⁷⁾

2006년에 일본과 필리핀 사이에 체결된 일본·필리핀 경제 연계 협정(Agreement Between Japan and the Republic of the Philippines for an Economic Partnership)으로, 일본은 -일본에서의 자격 취득과 일어 능력 취득을 조건으로- 필리핀으로부터 간호사 및 개호사를 받아들이기로 했다. 이 협정은 자동차, 철강, 바나나, 파인애플 등의 관세 철폐 뿐만 아니라 이와같은 내용에 추가해 이와 같은 노동력 이동 장벽의 부분적 완화도 포함하고 있어, 공식적으로는 전후 일본 최초의 적극적인 외국인 노동자 수용 정책이라 할 수 있다. 일본계 브라질인이나 연수생 등은 실제적으로 단순 노동을 하고 있지만, 법적으로는 노동력으로 인정받아 재류 허가를 받은 것은 아니기 때문이다.⁸⁾

와카바야시는 필리핀과의 협정에서 왜 간호사·개호사가 개방 직종이 되었는지 의문을 제기한다. 현재 일본에 부족한 것은 의사이지 간호사·개호사가 아니기 때문이다. 그가 후생노동성 직업능력 개발국 외국인 연수추진실에 문의한 결과 “일본·필리핀 협정에서 간호사·개호사를 받아들이게 된 것은 일손이 부족해서가 아니라 어디까지나 협정 체결 때문이며, 필리핀 쪽에서 이를 강력하게 요청했었다.”⁹⁾는 답변을 받았다고 한다. 즉, 일본이 필요해서라기보다는 필리핀이 요구해서 노동 시장 일부를 개방한 것으로, 일종의 외국으로부터의 개방 압력이었다고 할 수 있다. 뒤이은 일본과 인도네시아 간의 경제 연계 협정으로 2008년부터는 인도네시아의 간호사·개호사도 받아들이고 있다. 앞으로 FTA나 TPP와 같은 국가간 무역협정이 늘어날 수록 이러한 노동 시장 개방 요구 또한 더욱 증가할 것으로 예측되며, 이는 일본의 이민정책 방향을 좌우할 수 있는 중요 변수가 될 수 있다.

(4) 노동 시장 개방 지지파와 반대파의 주장

1980년대 후반부터 반복되어 온 외국인 노동자 수용, 즉 노동 시장 개방을 둘러싼 지지파와 반대파의 주장이 아사토 편저의 『노동 쇄국 일본의 붕괴 (労働鎮國ニッポンの崩壊)』에 잘 정리돼 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.¹⁰⁾

■ 지지파의 주장

- ① 잉여노동력이 존재하는 아시아 각국의 노동자를 노동력이 부족한 일본이 받아들이는 것은 경제자원의 효율적 분배에 부합한다.
- ② 일손 부족이 심해지면 생산 공장 자체의 해외 이전을 초래해 국내 산업이 공동화되느

4) 安里和晃編, 같은 책, pp.72~75.

5) 安里和晃編, 같은 책, p.77.

6) 渡戸一郎 외, 같은 책, p.13.

7) 依光正哲, 『日本の移民政策を考える』, 明石書店, 2005, p.16.

8) 若林亞紀, 『サラダボウル化した日本』, 光文社, 2007, p.163.

9) 若林亞紀, 같은 책, p.169.

10) 安里和晃編, 같은 책, pp.69~70.

로, 적절한 해외 노동력 조달은 오히려 국내 고용기회를 유지하는 효과를 지닌다.

- ③ 세계화의 조류 속에서 노동 시장 개방 또한 피할 수 없는 길이다.
- ④ 일본의 경제적 번영을 아시아 각국과 공유해야 하고, 외국인 노동자들의 본국 송금 및 기술습득은 본국 경제에 긍정적으로 작용할 것이며 이는 국제공헌에 해당한다.
- ⑤ 일본 사회가 이질적인 문화와 접촉하는 경험은 일본 사회 자체의 국제감각을 향상시킬 것이며, 아시아 각국과의 상호이해 또한 높아질 것이다.

■ 반대파의 주장

- ① 단순 노동자를 받아들이면 기업들은 생산성 향상을 위한 노력을 게을리하게 돼, 설비 투자와 기술혁신을 통한 합리화가 늦춰진다.
- ② 외국인 노동자들이 본국으로 송금한 돈은 대부분 개인 소비에 쓰이기 때문에 본국의 경제기여도는 크지 않으며, 따라서 국제공헌에 해당한다고 보기 어렵다.
- ③ 단순 노동에 종사하는 외국인 노동자의 증가는 노동시장을 양분화해 차별을 구조화하고, 이로 인해 외국인 배척 운동을 초래하여 사회 불안을 가져올 위험성이 있다.
- ④ 여려모로 불리한 위치에 있는 외국인 노동자들은 불공정하게 착취당할 가능성이 높다.
- ⑤ 일본 사회는 고도로 균질적인 문화를 지니고 있어 다양한 문화, 언어, 종교적 배경을 지닌 외국인 노동자들이 적응하기 쉽지 않을 것이며 이는 사회적 갈등과 비용의 증대를 낳을 것이다.

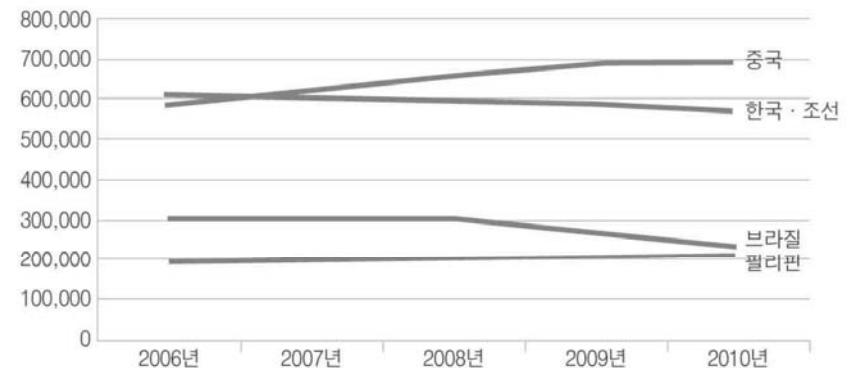
3. 일본 거주 외국인의 현황 – 그 유형과 특성

1990년 이후 일본 내 정주 외국인의 증가 요인은 복합적이긴 하나, 증가한 외국인들을 어느 정도 유형화하는 것은 가능하다. 아래의 표는 2006년부터 2010년까지 일본에서 외국인 등록을 한 사람들 중 가장 등록 숫자가 많은 4개의 국적·지역을 골라 정리해 그래프를 덧붙인 것이다. 2010년을 기준으로 했을 때 전체 등록 외국인이 2,134,151명이고, 그 중 상위 4개의 국적·지역 외국인이 1,693,878명이므로, 상위 4개 국적·지역이 전체의 약 80%를 차지하고 있다. 이 표를 참고하면서 일본 거주 외국인의 유형과 그 특성을 살펴보자.

〈표 2〉 국적·지역 별 일본 거주 등록 외국인 통계 (2006~2010년)

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
중국	560,741	606,889	655,377	680,518	687,156
한국·조선	598,219	593,489	589,239	578,495	565,989
필리핀	193,488	202,592	210,617	211,716	210,181
브라질	312,979	316,967	312,582	267,456	230,552
4개지역 합계	1,665,427	1,719,937	1,767,815	1,738,185	1,693,878
전체 외국인 합계	2,084,919	2,152,973	2,217,426	2,186,121	2,134,151

※ 출처 : 법무성 홈페이지 (http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html)



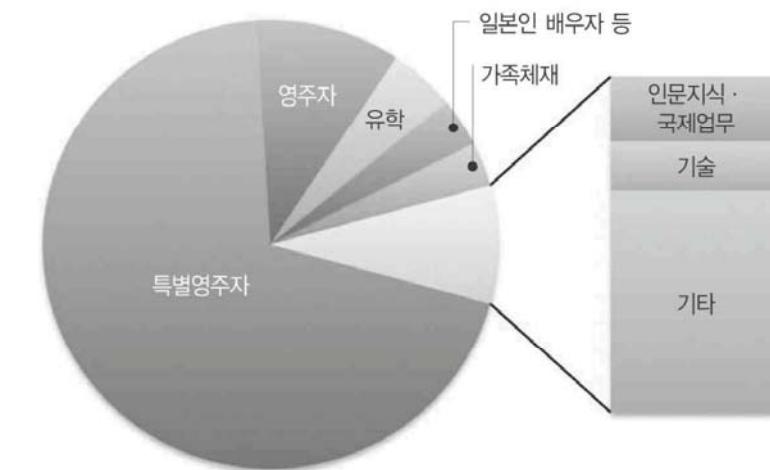
(1) 한국·조선인

2006년까지 일본에 등록된 외국인 중 가장 많은 부분을 차지해 왔다. 아래의 표에서 알 수 있는 바와 같이 한국·조선인의 3분의2가, 1965년 이전부터 일본에 거주하고 있던 구식 민지 지역 출신자들에게 부여된 특별영주자 자격으로 일본에 거주하고 있다. 이들은 완만한 감소추세를 보이고 있는데 이는 재일한국·조선인 1세의 고령화로 인한 사망자 증가와 2,3세들의 귀화 증가가 원인인 것으로 추정된다.

〈표 3〉 2010년도 재류자격 별 재일한국·조선인의 외국인 등록 수자 (총 565,989명)

특별영주자	영주자	유학	일본인 배우자 등
395,234	58,082	27,066	19,761
가족체재	인문지식·국제업무	기술	기타
18,026	9,233	7,050	31,537

※ 출처 : 법무성 홈페이지 (http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html)



(2) 일본계 브라질인

1989년의 출입국관리법 개정으로 가장 급격하게 증가한 유형 중 하나가 '일본계 브라질인'을 비롯한 일본계 외국인이다. 이들에게는 다른 외국인들과 달리 우대조치를 적용해 직종 제한 없이 일본에 거주할 수 있는 재류자격이 부여됐다. 일반 외국인 노동자들에게 발급되는 재류자격과는 다른, "신분 또는 지위에 따른 재류자격"에 해당하는 "정주자(定住者)"라는 범주가 신설되어 '일본계 외국인'에게는 이 정주자 자격이 부여된 것이다. 이 우대조치가 '단순 노동자' 유입을 의도한 것인지 아닌지에 대해서는 의견이 엇갈리고 있지만, 어쨌든 결과적으로 제조업 현장의 구인 부족을 채우는 노동력으로 이들 일본계 브라질인들이 활용되어 왔다.¹¹⁾

유난히 일본계 브라질인들이 많은 것을 단순히 과거에 많은 일본인들이 브라질로 이민갔다는 사실만으로 설명할 수는 없다. 왜냐하면 비슷한 규모인 일본계 미국인들은 1989년의 출입국관리법 개정 이후에도 일본계 브라질인처럼 급격히 일본으로 이민을 오지는 않았기 때문이다. 일본계 브라질인이 대거 유입한 것은 당시 브라질의 경제불황이 큰 원인이다. '잃어버린 80년대'라 불리는 미중유의 불황으로 일자리를 찾지 못하고 있었던 많은 일본계 브라질인들의 처지와 버블 경제로 일손 부족에 처해 있던 일본의 상황이 맞물려, 많은 수의 일본계 브라질인들이 일본으로 건너오게 된 것이다. 2010년 현재 약 23만명의 일본계 브라질인이 일본에 거주하고 있다. 주목할 점은 이들이 꾸준히 증가하고 있는 것은 아니라는 사실이다. 2006년 일본에 거주하던 일본계 브라질인은 31만여명이었으므로 4년간 8만명이 줄어든 것인데, 그간 브라질 경제가 급속도로 발전한 반면, 일본은 경기불황을 겪고 있는 것이 이러한 감소의 주요 원인으로 보인다. 일본계 브라질인들의 상당수는 언젠가는 브라질로 귀국할 생각을 가지고 있으며 일본에서의 생활을 어디까지나 일시적인 것으로 생각하고 있다.

이들은 자동차 산업 등 제조업종에 특히 많이 종사하고 있다. 예를 들면, 도요타 자동차 그룹에 속하는 부품 회사 아이신정기(アイシン精機)의 2006년도 기간공 2806명 중 1711명이 외국인인데, 이들 대부분이 일본계 브라질인이다. 일본의 자동차 산업은 일본계 브라질인 없이 성립할 수 없을 정도로 이들의 기여도는 높다. 이처럼 자동차 산업에 종사하는 일본계 브라질인 노동자가 많기 때문에, 자동차 산업과 관련된 지역에서는 주민 내 일본계 브라질인 비율 또한 매우 높다. 아이치(愛知)현 도요다(豊田)시에는 주민 8000세대 중 과반수가 일본계 브라질인으로 구성된 대규모 단지도 있는데, 이런 곳은 초등학교 학생도 반수가 까이가 일본계 브라질인이다. 예를 들면, 도요다시 니시호미(西保見) 초등학교 학생 중 40%가, 특히 2007년 입학생 37명 중 20명이 외국인이다. 이런 곳에서는 입학식 등의 학교

행사도 일본어와 포르투갈어로 진행되고, 학교에는 포르투갈어가 능숙한 지도원이 상주하며, 가정통신문 등도 일본어와 포르투갈어로 배포한다.¹²⁾

일본계 브라질인들은 그들이 일본계라는 이유 때문에 다른 외국인들과는 달리 일본 사회에서 고유한 정체성 문제에 부딪힌다. 브라질에서 살았을 때는 '국적은 달라도 나는 일본 사람'이라는 정체성을 갖고 있었지만, 막상 일본에 와서 살아가면서 일본사회 특성에 쉽게 적응하지 못하고, 일본 사람들로부터 외국인 취급을 받는 체험을 겪으면서 '나는 브라질 사람'이라는 정체성의 재인식에 직면하기도 한다. 이는 일본에 사는 재일한국·조선인들이 일본 사회 속에서 '나는 한국·조선 사람'이라는 강한 의식을 갖고 성장했지만, 정작 한국 사람들이 재일한국·조선인을 같은 한국 사람으로 인정해주지 않는 경험을 하면서 '자신은 한국 사람도 일본 사람도 아니다'는 결론에 이르는 일부 재일한국·조선인들과 비슷한 처지라 할 수 있겠다.

(3) 외국인 연수·기능실습 제도

발전도상국 사람들에게 일본의 기능을 전수한다는 명목 하에, 1989년 개정돼 1990년부터 시행된 출입국관리법으로 '연수'라는 재류 자격이 새롭게 생겨났다. '연수' 자격으로 일본에 건너 온 사람들은 법규 상 노동기준법이 적용되는 '노동자'에 속하지 않지만, 잡업 등을 강요받는 등 실제로는 노동력 확보 수단으로 악용되는 사례가 적지 않다. 1993년에는 '기능실습제도'가 추가로 생겨 이를 통한 외국인 유입이 증가한다. 일본계 브라질인들이 합법적인 단순 노동자라면, 연수생 및 기능실습생은 탈법적인 단순 노동자라 할 수 있다. '로테이션 방식'의 외국인 노동자 확보를 제도화 한 것으로, 이는 정부나 그 이용자들 입장에서 보면 외국인 장기 거주가 동반하는 여러 부수적 문제를 회피하면서 값싼 노동력 확보를 가능케 하는 이점을 지니고 있다.¹³⁾

이들 연수생 및 기능실습생은 그 대부분이 중국 혹은 동남 아시아에서 오는 외국인인데, 2010년을 기준으로 했을 때 약 13만명 중 약 10만명이 중국인으로, 중국인의 비율이 압도적으로 높다. 일본으로 건너 온 첫 해에는 견습 차원에서 최저임금의 반 밖에 안되는 시급 300엔에 일하는 경우도 있을 뿐만 아니라, 임금을 체납하는 악덕 고용주도 있어 제도 자체에 결함이 있는 것이 현실이다. 2010년에 법 개정이 이루어져 1년을 체재단위로 하는 '연수'라는 재류자격은 없어지고, 대신 최장 3년 체재할 수 있는 '기능실습'이라는 재류자격이 생겼으며, 외국인 기능실습자들을 받아들이는 단체와 기업에 대한 지도·감시·지원을 강화했지만, 어디까지나 기존 제도의 개선에 머물고 있어 근본적인 정책전환이라고 볼 수는 없다.

11) 渡戸一郎 외, 같은 책, p.17.

12) 若林亞紀, 같은 책, p.53.

13) 渡戸一郎 외, 같은 책, p.17.

한편, 일본이 이러한 제도 개선 움직임을 보인 요인 중 하나로 2007년 미국 국무부의 인신매매에 관한 보고서가 꼽히고 있다. 이 보고서는 일본의 외국인 연수제도를 통해 일본에 건너온 외국인들이 비인권적 상황에 놓여 있다고 지적했다. 미국 국무부의 2011년 보고서도 임금체불, 이동 제한 등 이 제도의 악용 사례를 지적하고 있다.¹⁴⁾

연수생 중 상당수가 모국에서 브로커를 통해 모집돼 거액의 소개료를 지불하거나 재산을 저당잡힌 상태에서 일본에 건너 오는 것으로 알려져 있다. 와카바야시는 연수생 제도의 불합리한 부분을 해결하기 위해 입국 신청 시에 일본어 능력을 측정하는 등 연수생이 될 수 있는 조건을 명확히 제시하고, 중간 착취자인 브로커를 배제하기 위해 직업소개 등의 알선을 행정 기관에서 담당할 것 등을 제안하고 있다.¹⁵⁾

불합리한 연수·기능실습 제도가 여전히 유지되는 이유 중 하나가 관료조직의 이기주의이다. 1955년 거대 여당인 자유민주당이 탄생한 이후, 일본에서는 거의 50년에 걸쳐 여당이 바뀌지 않으면서 정치가 담당해야 할 정책입안 기능을 실제적으로는 관료가 대신하는 구조가 형성되었고, 따라서 다른 나라에 비해 관료조직의 실제 권한이 매우 강력해졌다. 이를 바탕으로 관료조직은 관청 주변에 외곽단체를 만들어 퇴직 관료를 받아들이는 낙하산 시스템을 만들게 되는데, 연수생 및 기능실습생을 독점적으로 알선해 입국시키는 단체가 바로 이러한 외곽단체이다. 이처럼 재단법인 '중소기업 국제 인재 육성 사업단'이나 재단법인 '국제 연수 협력기구'와 같은 관료출신 인사가 간부로 있는 관청 외곽단체가 외국인 노동자 알선 창구를 독점하는 사례는 다른 나라에는 거의 없으며, 한때 한국이 이와 비슷한 제도를 도입했으나 2006년에 폐지되었다. 와카바야시에 따르면 앞서 말한 필리핀과 인도네시아의 간호사·개호사 관련 사업 또한 관청의 외곽단체가 그 이권을 장악하고 있다.¹⁶⁾

(4) 중국인

1990년 출입국관리법 개정 이후 가장 많이 증가한 재일 외국인은 중국인이다. 1990년에 137,499명이었던 것이 2000년에는 335,575명으로 약 2.5배 증가했으며, 2007년에는 606,889명으로 늘어 일본에 가장 많이 거주하는 외국인이 되었다. 재류자격 상으로 봤을 때 재일 중국인은 특별 분야에 치우쳐 있지 않고, 영주자, 유학, 기능실습, 가족체재, 일본인의 배우자 등 골고루 분포되어 있다. 일본 내 전체 등록 외국인 숫자는 최근에 큰 변화가 없는 상태인 반면, 재일 중국인 수는 꾸준히 증가하고 있다. 숫자 상으로 봤을 때 일본계 브라질인의 감소 부분을 중국인 증가가 상쇄하고 있는 것으로 보인다.

(5) 일본인의 배우자

일본 전체 결혼 건수 중 국제 결혼이 차지하는 비율은 1999년에 4.2%(3만1900건)으로 1980년에 비해 그 비율과 건수가 네 배 이상 증가했다. 뿐만 아니라 국제 결혼의 양상 자체가 크게 달라졌다. 과거에는 일본인 여성과 외국인 남성 간의 결혼이 더 많았었는데, 1980년대 후반부터는 일본인 남성과 외국인 여성 간의 결혼이 급격히 증가해 1990년대 후반에 이르러서는 전자의 세 배 이상에 이르렀다. 지역별로 봤을 때 일본인 남성과 외국인 여성 간의 결혼이 전체 결혼에서 차지한 비율이 가장 높은 곳은 일본 내에서 상대적으로 낙후된 농업지역인 암마가타(山形)현으로 1999년 현재 8.7%이다. 일본인 남성과 결혼한 상대로는 아시아 여성이 특히 큰 비중을 차지하고 있다. 이들의 모국은 중국, 필리핀, 한국, 태국 등이고, '일본인의 배우자' 자격으로 10만 명이 넘는 아시아 여성이 외국인으로 등록돼 있다.¹⁷⁾

(6) 불법체류자

불법체류자들도 많은데 예를 들면, "치바(千葉)나 군마(群馬) 근교 농가에는 중국인 불법 체류 노동자가 시급 1000엔을 받고 배추나 양배추를 생산하고 있다. 범무성의 입국관리국도 못본 척이다."¹⁸⁾ 일본 내 불법 체류 노동자는 22만명이나 되는 것으로 추산되며, 특히 농축업 분야에서의 노동 기여도가 높은 것으로 추정되고 있다. 불법 체류 노동자는 처음에 입국 시에는 '연수' 등의 재류자격으로 일본으로 건너온 경우 등 다양한 케이스가 있으며, 이들은 대부분이 일정 기간 동안 외화벌이를 하고 귀국하는 것이 목적이기 때문에, 귀국하고 싶어지면 자발적으로 입국관리국에 출두하는 사람도 많다고 한다.

4. 거주 외국인 증가가 가져온 사회적 과제

일본에 거주하는 외국인이 증가하면서 일본 사회 내에 새로운 문제가 나타나기 시작했다. 마지막으로 외국인 증가로 대두된 사회적 문제를 다뤄보도록 한다. 단순 노동에 종사하는 외국인 노동자가 증가한 대부분의 사회에서 공통적으로 나타나는 문제들도 있지만, 그러한 일반화로 설명되지 않는 일본 특유의 문제도 적지 않다.

첫째는 외국인에 대한 불신이다. 1990년대 이후 일본의 범죄율은 약간 증가했는데, 아무래도 외국인의 존재 자체가 눈에 띠기 때문에 범죄율 증가 이유를 외국인의 증가로 오해하는 경향이 있다. 하지만, 실제로 일반형법 위반으로 검거된 사람들을 일본인과 외국인으로

14) 国務省人身売買監視対策室、「2011年人身売買報告書(抜粋・日本に関する報告)」, 駐日米国大使館ウェブサイト (<http://japanese.japan.usembassy.gov/jp/tpj-20110727a.html>)

15) 若林亞紀, 같은 책, p.109.

16) 若林亞紀, 같은 책, p.209.

17) 宮島喬,『共に生きられる日本へ』, 有斐閣, 2003, p.62.

18) 若林亞紀, 같은 책, p.18.

나누어 보면, 1993년의 외국인 비율은 2.4%(7,267명), 2003년의 외국인 비율은 2.3%(8,725명)이다. 전체 인구 중 등록 외국인 비율이 1.8% 정도 된다는 것을 감안하면 약간 높은 수치이지만 외국인들이 경제적으로 보다 곤란한 상황에 처해 있다는 것을 고려하면 크게 그 비율이 높다고 보기 어렵다. 범죄 유형을 봤을 때도 증가하고 있는 범죄는 일본인과 외국인 모두 -매스컴에서 주목해 사람들의 이목을 끄는 흉악범죄가 아니라 절도 등 경제적 이유로 인한 생계유지형 범죄인

“외국인이 증가하면 일본의 사회 시스템에 부담을 줄 위험성이 있으므로 시스템 방위를 위한 대책을 강구해야 한다는 발상”이 강하게 엿보인다고 한다.

것으로 나타났다. 따라서, 범죄에 대한 두려움 때문에 외국인을 불신하는 것은 과민반응이라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

둘째는 문화적 차이로 인한 의도적 차별, 혹은 관행으로 인한 비의도적 차별이다. 이는 외국인이 민간 임대주택을 구할 때 특히 두드러지는데, 예전에 비해 최근에는 많이 줄었지만, ‘외국인 사절’을 당당하게 조건으로 내거는 집주인이 상당수 있다. 그들은 외국인을 사절하는 이유로 “쓰레기 내놓은 시간대나 분리 수거를 지키지 않는 경우가 많다.”, “주말 등에 밤늦게까지 큰소리로 얘기를 나눠 주변 사람들에게 피해를 주는 경우가 많다.”, “처음에 계약했던 사람 외에 다른 사람들이 거주하거나 숙박하는 경우가 많다.” 등을 들고 있는데, 이는 청결하고 조용한 것을 선호하는 일본문화가 그렇지 않은 외국문화와 충돌해서 나타난 갈등이라 할 수 있다. 또한, 주택을 임대할 때 일본에서는 연대보증인을 요구하는데, 일본인에 비해 인적 네트워크가 빈약할 수 밖에 없는 외국인이 연대보증인을 구하는 것은 일본인에 비해 훨씬 큰 부담이 된다.

셋째로, 일본인들이 아시아인들에 대해 갖고 있는 상대적인 문화적 우월감이 일부 외국인들의 일본 생활을 어렵게 하는 반면, 일본 사회 내부의 전근대적 잔재(특히 남녀불평등)가 필리핀 등 보다 평등한 남녀관계가 정착된 나라에서 온 외국인에게 상실감을 안겨주는 경우도 있다. “아시아의 발전도상국에서 온 노동자나 일본인 배우자들에 대해 ‘선진국’ 일본은 그들에 대한 문화적 우월성을 당연시해, 일본의 규범을 따르게 하려 하지만, 오히려 그/그녀들이 일본의 가족·친족 제도가 지닌 압력의 불합리함이나 젠더문화의 차별성에 보다 민감해, 이로 인해 고뇌함과 동시에 불합리한 일본문화를 비판하는 주체가 되기도 한다.”²⁰⁾

넷째로, 자기 의견을 적극적으로 개진하고, 이견이나 불만을 드러내는 것을 좋아하지 않는 일본 고유의 문화가 대부분의 그렇지 않은 문화권에서 건너온 외국인들에게 스트레스

로 작용한다. “일본이라는 매체의 성질도 하나의 원인이겠지만, 일본인의 일상적인 의사소통은 이질적이라기보다는 동질성 확인을 중심으로 한 동질화 성격이 강하며, 이 때문에 의례적인 성향을 지닌다. 불만의 호소, 항의, 비판과 같은 행동을 쉽게 용인하지 않은 일본 특유의 사회 관계가 그 배후에 있으며, 일본 생활에 적응한 외국인은 이러한 문화에 익숙해진 자기자신을 보고 혼란스러운 감정을 갖기도 한다. 이는 직장, 학교, 가족 등 여러 공간을 지배하고 있는 관계성의 문화가 내포한 문제인 것이다.”²¹⁾

다섯째, 일본에서는 아직 거주 외국인에게 지방참정권이 주어져 있지 않아, 이들의 정치참여권이 제한되어 있다. 재일 외국인의 지방참정권 요구는 재일한국인들에 의해 1970년대부터 있어왔지만, 아직 그 결실을 이루지 못하고 있다. 한편, 재일한국인 이외에는 지방참정권을 적극적으로 요구하는 외국인이 거의 없는 것이 현실이다.

미야지마에 따르면 일본 정부의 외국인 정책을 거시적으로 바라봤을 때, 외국인을 함께 살아가는 동반자로 여기보다는 “외국인이 증가하면 일본의 사회 시스템에 부담을 줄 위험성이 있으므로 시스템 방위를 위한 대책을 강구해야 한다는 발상”²²⁾ 이 강하게 엿보인다고 한다. 또한, 외국인의 생활에 보다 밀착돼 있는 행정단위인 지방자치단체보다 출입국제도를 관장하는 중앙관청이 외국인을 보다 엄격하게 대하는 경향이 있다.

5. 마치며

지금까지의 논의를 정리하자면, 전후 일본정부는 표면적으로는 일관되게 이민 도입에 신중한 입장을 취해왔다. 하지만, 실질적으로는 ‘정주자’ 및 ‘연수’라는 재류 허가를 새로 만들어 1990년부터 일본계 외국인과 중국인, 동남 아시아인을 단순 노동자로 받아들이기 시작해 지금에 이르고 있다.

경제계에서는 경제성장과 인구 감소 등을 이유로 꾸준히 이민 도입을 요구하고 있지만, 사회적으로는 이민 도입에 합의를 이루지 못한 상태이다. 한편, 최근에 필리핀 및 인도네시아와의 경제 연계 협정을 통해 간호사·개호사를 받아들이기로 한 점은 일본정부의 이민정책에 변화가 생길 가능성성이 있음을 보여주고 있다.

19) 外国人差別ウォッチ・ネットワーカ編,『外国人包囲網-「治安悪化」のスケープゴート』,現代人文社,2004,pp.10~11.

20) 宮島喬,같은 책,p.56.

21) 宮島喬,같은 책,p.45.

22) 宮島喬,같은 책,p.5.