http://dx.doi.org/10.35431/MINJOK.78.5

일본의 축소사회 위기와 이민정책
– 외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로

석 주 희 (대전대학교)
(juhee.suk@gmail.com)

국문요약

이 글은 인구감소에 따른 일본 이민정책의 제도적 변화와 특징을 제시한다. 일본의 이민정책은 출입국관리제도와 사회통합으로서 다문화공생 등 정부와 지자체, 제도와 인식의 차원에서 나타난다. 기존연구에서는 주로 외국인에 대한 지역사회의 인식과 대응을 다루었으며 최근에는 정부의 제도적인 변화를 고찰하였다. 이 글에서는 중앙정부와 지역사회 차원에서 제도와 정책을 통해 이민에 대한 일본 정부의 대응과 변화를 검토한다. 구체적으로는 외국인에 대한 출입국재류관리와 각 성청의 대응, 지자체의 역할을 통해 일본의 외국인 정책에 대한 변화와 흐름을 검토한다. 우선, 1990년대 전후 글로벌리제이션과 급변하는 시장에서 외국인 노동자의 양적 증대를 요구했다면 2000년대 이후에는 전문적이고 숙련된 외국인을 '일본의 생활자'로서 인식하기 시작했다. 둘째, 중앙정부에서는 외국인 노동자 확대를 위한 정책을 마련했으며 지역사회에서는 다문화공생 개념을 도입하기 시작했다. 결론으로 일본에서 저출산 고령화 등 축소사회에 대한 위기의식은 출입국관리 정책의 변화를 야기했다고 제시한다.

주제어 : 축소사회, 인구감소, 출입국관리정책, 다문화공생, 외국인 노동자

Ⅰ. 서 론

이 글의 목적은 인구감소 위기에 대한 일본 정부의 대응으로 일본 이민 정책의 흐름과 변화를 살펴보는데 있다. 이를 위하여 외국인 노동자와 이주에 대한 일본 정부와 지역사회의 정책적 대응과 제도를 고찰하고자 한다. 일본에서는 1990년대 버블 붕괴 후 축소사회가 도래하는 등 전 세계에서 가장 먼저 저출산 고령화 현상이 나타났을 뿐 아니라 인구감소가 본격화되었다. 일본 국립사회보장・인구문제연구소(国立社会保障・人口問題研究所)에서 발표한 일본의 장래통계인구(「日本の将来推計人口」)에 따르면 일본에서 인구 감소가 지속될 경우 100년 뒤에는 현재 인구의 3분의 2로 감소할 것이라고 전망했다.[1] 일본의 급격한 인구 감소로 인한 노동인력의 부족과 고령자 복지와 연금 문제는 일본 사회 전체의 문제로 인식되면서 이른바 '축소사회 위기론'이 나타났다. 게다가 1990년대 버블경기 이후 불거진 중간층 쇠퇴와 경제격차 확대, 젊은층의 고용 불안과 육아 출산 문제가 심화되었다. 인구감소와 고용불안, 경제적 격차의 확대 등 축소사회 위기에 대하여 일본 정부는 기술혁신, 의료, 복지, 간호 등 직접적인 대응을 하는 한편 외국인 노동자 유입, 외국인 이주 등 이민정책을 적극 추진했다.

이러한 배경을 바탕으로 이 글에서는 외국인 노동자와 이주에 대한 일본 정부와 지역사회의 정책적 대응과 제도적 변화를 고찰한다. 중앙정부 차원에서는 출입국 관련 정책을 살펴볼 것이며 지역사회 차원에서는 다문화공생정책과 인식을 제시하고자 한다. 출입국 관련 정책은 외국인이 일본에 거주하거나 체류하기 위한 법제도적 규제와 승인에 관한 것을 말한다. 출입국정책의 규정을 완화할 경우 일본 내 체류 또는 거주하려는 외국인의 수가 증가할 수 있다. 문화공생정책은 외국인을 사회의 구성원으로 받아들이는 과정에서 중요한 개념으로 지자체와 지역주민의 인식과 협력이 중요하다.

이 글에서는 두 가지 맥락에서 일본의 이민정책을 고찰한다. 우선 외국인 노동자와 일본 거주, 체류와 관련한 제도와 정책에 관한 것이다. 기존연구에 따르면 일본에는 이민정책이 부재한 것으로 제시된다(안천 2011; 지영임 2021; 北脇保之 2008). 일본에서 이민은 '처음부터 그 국가의 국민이 되는 것을 염두에 둔 외국인'으로 인식하며 외국인 노동자는 '기본적으로 모국에 귀국할 것을 전제로 타국에서 근로하는 자'로 제시한다(依光編 2006, 4). 기타와키 야스유키(北脇保之)는 일본에는 외국인 출입을 규제하기 위한

1) 일본 인구감소 추이를 보면 2010년에는 1억 2777만 명이었으나 2060년에는 8700만명, 2110년에는 4300만명으로 감소하는 것으로 전망한다(国立社会保障・人口問題研究所, 「日本の将来推計人口」).

출입국관리정책은 있으나 사회의 구성원으로서 고려하는 정책은 부족하다고 보았다(北脇保之 2008, 6). 다음으로 중앙정부와 지역사회 차원에서 외국인 노동자 유입에 대한 대응을 제시할 것이다. 일본의 외국인 유입과 관련하여 최근 연구에서는 청년지원정책, 외국인 차별금지정책 등 이슈별 접근을 제시하거나 정부와 사회적 인식이라는 포괄적 분석이 이루어졌다. 예를들어 임영원(2020)은 일계인 청년이 일본 사회에서 고도의 기술을 지닌 인재로 육성될 수 있는 정책적 방안과 정부의 제도적 지원을 제시하였다. 지영임(2021)은 외국인 인구증가에 따른 일본 내 이민자 차별문제와 정부의 차별금지정책에 주목하였다. 박명희(2020)와 사사키테루(佐々木てる 2010)는 일본 정부의 정책과 사회적 인식과 대응의 측면에서 포괄적으로 접근하였다. 이처럼 기존의 연구를 종합하면 일본의 이민정책은 외국인 노동자에 대한 제도로 볼 수 있으며 국가와 사회 또는 제도와 인식이라는 포괄적 분석이 필요하다고 보았다.

이 글에서는 기존 연구의 논의를 바탕으로 일본의 이민정책에 대하여 다음과 같이 접근하고자 한다. 우선 개념적 차원에서 일본의 이민정책은 출입국과 관련된 제도를 통해 외국인 이주와 정착을 제시한다. 일본에서 이민은 '초기부터 국민이 되고자 하는 목적'으로 이주하는 것으로 기존연구자들은 일본의 이민정책은 부재한 것으로 인식한다. 이 글에서 일본의 이민정책은 외국인 노동자에 대한 출입국 관리를 위한 제도적 접근과 다문화공생과 외국인의 지역사회 통합이라는 인식적 차원으로 나누어 검토한다.

본문의 내용은 다음과 같이 구성한다. 2장에서는 일본에서 인구감소로 나타나는 축소사회 위기와 그에 대한 대응으로서 외국인 노동자 이주 문제를 검토한다. 3장에서는 정부와 지자체 차원에서 일본의 출입국관련 법제도와 지역사회의 인식으로서 다문화공생 정책의 특징을 제시한다. 일본에서는 1990년대 후반 이후 전문성을 갖춘 외국인 노동자에 대해 고도인재로 분류하고 일본에 장기체류 할 수 있도록 제도를 완화하였다. 일본정부는 고도인재를 대상으로 '결과로서 이민'을 허용하였다. '결과로서 이민'은 초기부터 영주를 전제로 일본에 이주하는 것이 아니라 외국인이 일본에 장기간 체류하면서 필요에 따라 영주를 신청하거나 국적을 취득할 수 있도록 하는 것이다. 다문화공생 정책은 지자체의 역할에 관한 것으로 외국인 노동자를 지역사회의 구성원으로 인식하는 과정에서 필요한 제도적 기반을 말한다. 4장에서는 일본의 외국인 노동자와 이주에 대한 제도적 대응을 종합적으로 검토하고 한국의 맥락에서 함의를 고찰한다. 결론으로 일본에서는 축소사회 위기에 대한 대응으로 고도의 전문화된 외국인 노동자 유입을 적극 추진하고 있으며 이를 위한 법제도의 정비가 이루어지고 있다고 제시한다.

Ⅱ. 일본의 축소사회와 이민문제

1. 일본의 축소사회와 사회변화

일본에서는 인구감소, 고용불안, 경제적 격차 확대 등 사회적인 위기와 인구감소가 가속화되는 가운데 축소사회라는 개념을 통해 미래의 생존 방식을 모색하고 있다. 일본에서 총 인구 수는 2008년을 정점으로 지속적으로 감소하는 추세이다. 일본에서 노동이 가능한 생산 연령(15세~64세)인구의 경우 1990년대 중반 이후 지속적으로 감소했다. 반면 65세 이상 고령인구는 지속적으로 증가하여 2042년에는 375만 명(11%)이 증가할 것으로 보인다(日本総務省統計局). 이 같은 흐름을 볼 때 일본은 향후 20-30년 내 초고령 사회에 진입할 것이다. 일본에서는 인구감소로 인한 생산연령 인구의 부족도 당장 직면한 문제이다. 이는 일본 뿐 아니라 선진국에서 나타나는 현상이나 일본에서 그 추이가 가장 급격한 속도로 전개되고 있다. 일본의 후생노동성과 고용정책연구회에 따르면 "일본은 2040년 경제성장에 따른 노동참여가 이루어지지 않으면 취업 인구는 전체 가운데 총 1,285만 명이 감소할 수 있다"고 보았다(厚生労働省 2019).

일본 인구감소와 인구구조의 변화에 대하여 일본 학자들은 다음과 같은 문제를 제시하였다(日本学術会議 2020). 우선 인구감소로 인한 일본 국내경제의 축소이다. 인구 고령화는 필연적으로 노동력 부족과 내수시장 축소, 소비시장 위축과 저축, 투자 감소를 야기하며 일본 경제성장의 전반적인 축소 또는 감소로 이어질 수 있다. 두 번째는 사회자원의 배분을 둘러싼 세대갈등 및 불평등 문제이다. 인구 1인당 경제적 부담과 책임이 증가하면서 연금과 사회보장에 대한 불균형 문제와 국민생활 수준의 저하가 나타날 수 있다. 젊은층의 생활 빈곤과 저출산 문제, 소득격차는 이전부터 일본 사회에 나타난 문제들로 인구감소로 인해 더욱 가속화될 수 있다. 그러나 이 같은 문제는 사회의 구조적인 변화와 관련된 것으로 매우 복잡한 양상을 가진다. 특히 사회에서 발생하는 문제들은 정부의 일방적인 정책이나 제도만으로 대응하기 어렵다.

일본 정부는 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 여성과 고령자의 취업을 지원하고 혁신기술개발을 통한 고용의 안정화를 모색하는 정책을 추진했다. 또한 축소사회에서는 고도의 교육을 받은 인재를 육성하고 이들을 효율적으로 활용해서 인구 감소에 대비해야 한다고 보았다. 그러나 이러한 해결은 단기간에 부족한 노동력을 확보하는데 한계가 있다.

일본 정부에서는 외국인 노동자를 확대함으로서 인구감소와 노동력 부족에 대하여

대응하고자 하였다. 일본에서는 1980년대와 90년대 브라질 등에서 일본계 저숙련 노동자의 유입이 급격하게 증가하였다. 이 시기 외국에서 유입된 노동자에 대한 일본 정부의 지원이나 제도적 방안은 미비했다. 일본 정부는 출입국관리를 통해 거주지 확인 및 외국인 등록 등 관련된 행정절차를 통해 외국인 노동자를 받아들였다. 일본의 이민 문제에 대해 기존 연구자들은 "산업이나 경제 분야를 넘어 국가의 정책과제로 보아야하며 일반 국민들의 생활에 다양한 영향을 미칠 것으로 예상되므로 국민적 논의와 합의가 필요하다"고 보았다(日本学術会議 2020).

외국인 노동자 유입의 확대는 일본 내에서 직접적인 경제활동이 가능한 노동 인구의 증가라는 측면에서 매우 유용하다. 그러나 외국인 노동자의 증가는 체류기간과 자격에 대한 입증, 지역사회의 인식 등 제도만으로 해결할 수 없는 문제들이 발생한다. 외국인 노동자와 현지인 간의 문화적 갈등이 발생하거나 장기 체류를 위한 자격을 갖추어야 하며, 사회적인 요구들이 발생할 수 있다. 따라서 외국인 노동자는 단순히 경제활동 인구의 양적 증가라는 측면 이외에 중장기적인 관점에서 일본 사회에 일반 주민으로 자리잡을 수 있도록 지역사회의 노력과 인식, 지원이 필요하다. 이는 한국의 경우도 마찬가지이다. 예를들어 한국사회에서도 저출산과 인구 고령화는 더욱 가속화되고 있으나 이에 대한 정부의 대응이 미비한 실정이다. 한국에서 자원부족과 젊은 청년층의 감소는 그간 한국 경제발전을 이끌어온 노동력과 기술, 자본과 투자의 저하로 이어질 수 있다. 따라서 일본의 경험에 비추어 한국적 맥락에서도 인구 감소에 대한 대안을 모색할 수 있다.

2. 축소사회 위기와 외국인 노동자

일본 정부에서는 2000년대 들어 축소사회 위기 대응으로서 외국인 노동자 유입과 확대를 적극 추진했다. '21세기일본구상간담회(21世紀日本の構想)'에서는 2000년 1월에 발표한 최종보고서에서 일본이 글로벌화에 적극적으로 대응하고 활력을 유지하기 위해서 이민정책이 필요하다고 제언했다. 이는 일본에서 이민정책이 기존에 부재했다는 점을 드러낸다. 2000년 3월에는 국제연합인구부(国際連合人口部)에서 인구감소와 고령화문제에 관하여 '보류이민'을 제시했다. 이에 따르면 일본이 1995년과 같은 인구수를 유지하기 위해서는 2000년부터 2050년까지 매년 34만 3천명의 이민자가 필요하며 생산연령인구를 유지하기 위해서는 매년 64만 7천명의 이민을 받아들여야 한다고 보았다(鈴木 2009, 34). '2003년판통상백서(2003年版通商百書)'에서는 외국인 노동자를 받아들이는 방법을 구체적으로 제시하였다. 본 백서에서는 일본 경제의 지속적인 성장과 산업의 국

제경쟁력 강화를 위해 고도의 기술을 지닌 인재가 필요하다고 보았다. 향후 노동력 부족에 대응하기 위해서는 새로운 분야에 대해 외국인 노동자를 받아들여야 한다는 입장을 가진다(藤本麻亜華 2020, 216).

이 외에도 일본 정부는 '일본재건전략(日本再興戦略)'에서 외국인 인재의 적극적인 유입을 검토해야 한다고 제시하였다. '일본재건전략'에서는 일본에서 외국인인재를 어떻게 활용할 것인가 등에 관하여 구체적인 방향성을 명시하였다. 또한 글로벌화 등에 대응하기 위해 외국인 유학생 도입을 촉진하도록 하였으며 고급 외국 인재를 활용하기 위한 '고급 외국 인재 포인트제도'를 창설했다. '일본재건전략'(2014년 개정)에서는 외국인재의 활용이라는 항목을 별도로 제시하고 우수한 외국인 인재가 일본에 거주할 수 있도록 중장기적인 관점에서 제도적 방안을 모색하였다. 이후에도 '일본재건전략'(2015년 개정)에서는 해외의 우수한 인재를 확보하는 것을 최우선 과제로 제시하였다. 이 같은 일본 내 외국인 노동인구를 확대하려는 움직임에 대해 반대하는 의견도 나타났다. 2000년에 발표한 최종 답신 '21세기 경제산업정책의 과제와 전망(21世紀経済産業政策の課題と展望)'에서는 "저출산 고령화에 의한 노동부족은 연구개발이나 정보화에 대하 투자로 극복할 수 있다. 외국인 노동자와 일본의 노동력 부족 문제를 결부하는 것은 경솔하다"라고 지적했다. 그러나 대부분의 전문가들은 정책제언에서 일본 내 외국인 노동자 유입의 확대는 불가피한 것으로 적극적으로 추진해야 한다는 입장을 가진다.

일본에서 외국인 재류자격은 '출입국관리 및 난민인정법'(1951년 정령 제319호)로 법적 지위를 정하고 있다. 이에 따르면 지위에 기반한 재류자격과 취업활동에 기반한 자격으로 구분하고 있다. 그 외에 평화조약에 기반하여 일본 국적을 이탈한 자에게 영주를 인정하는 '특별연주자' 자격을 부여한다. 일본에서 재류자격을 지닌 영주자는 매년 증가하여 2015년에는 70만 명에 이르렀다. 이는 2000년대 초반과 비교할 때 두 배 이상 증가한 수치이다. 최근에는 기능 실습이나 유학 등으로 재류자격을 갖거나 일본 기업의 외국인재 수요의 확대로 일본에 체류하는 외국인이 증가하고 있다.[2)]

2) 일본에서 외국인의 재류자격은 '출입국관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法)'(1951년 정령 제319호)에서 정하고 있으며 자신 또는 지위에 기반하여 재류자격(영주자, 일본인 배우자등, 영주자의 배우자등, 영주자)등 취업활동을 기반으로 하는 재류자격(기술실습, 유학 등)으로 크게 구분한다.

Ⅲ. 일본의 외국인 정책 대응과 변화

1. 출입국관리와 주요 정책

1) 출입국관리기본계획과 재류외국인 관리

일본에서는 출입국관리 정책을 통해 외국인의 유입을 적극 추진하였다. 일본 정부에서는 노동력 뿐 아니라 전문성과 기능을 갖춘 외국인 인재를 확보하고자 했다. 이를 위해 '출입국관리 및 난민인정법 및 법무성설치법 일부를 개정하는 법률안(出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案)'(2018년 12월 성립) 을 제정하고 법무성입국관리국은 '출입국재류관리청'으로 명칭을 변경하는 등 제도적 기반을 갖추었다. 출입국재류관리청에서는 외국인에 대한 출입국 심사와 재류외국인 관리, 난민 보호 등 외국인에 대한 기본적인 법적 관리를 추진했다. 출입국재류관리청의 주요 시책은 다음과 같다〈표 1〉.

〈표 1〉 일본 출입국재류관리청의 주요 시책

주요 시책	내용
일원적 상담 창구 지원	• 재류외국인이 재류수속, 고용, 의료, 복지, 출산, 자녀 양육 및 교육 등 생활에 관한 다양한 사례에 관한 질문이나 고민을 하는 경우 적절한 정보나 상담소에 신속하게 도달할 수 있도록 지방공공단체가 정보 제공 및 상담을 실시하는 일원적인 상담창구의 정비확충을 위한 '외국인수입환경정비교부금' 재정지원 • 2019년에는 146개 지방공공단체 교부결정을 실시 • 교부결정을 받아 일원적 상담창구는 다언어로 상담하거나 국가 및 관계기관과 연대하여 적절한 정보를 제공하도록 함
생활·취업 가이드북	• 출입국재류관리청에서는 안전·안심한 생활·근로를 위하여 필요한 기초적 정보(재류수속·노동관계법령·사회보험·범죄·교통안전등)에 대하여 〈생활·취업 가이드북〉을 정부횡단적으로 작성하고 법무성 홈페이지의 '외국인 생활지원 포탈사이트'에서 14개 언어로 게재함
수입환경조정 담당관을 통한 지방공공단체와의 연대협력	• 2019년 4월붜 지방출입국재류관리국에서 '수입환경조정담당관'을 배치하고 지방공공단체 요망을 마탕으로 일원적인 상담창구에 지방출입국 재류관리국 직원을 상담원으로 파견. • 상담 업무에 종사하는 지방공공단체직원 등에 대하여 정보제공이나 연수를 실시간 도도부현에서 외국인과의 공생사회 실현을 향한 회의를 설치하도록 촉진을 통해 지역의 다문화공생시책 추진을 도모함과 동시에 수입 환경 조정 담당관에 의한 대응을 통해 성공사례 등 공익 정보를 지방공공 단체 등에 전개하도록 함

주요 시책	내용
외국인 재류 지원센터	• 외국인재류지원센터(※Foreign Residents Support Center)를 2020년 7월 신주쿠 요츠야에 설치함. 동 센터에서는 출입국재류관리청이나 도쿄출입국재류관리국 외에 4성 기관도 입주하고 있어 각 기관과 연대하면서 외국인 재류를 효과적으로 지원함

출처: 出入国在留管理庁 2000. 「出入国在留管理庁パンフレット(出入国管理のしおり)」. http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf를 바탕으로 필자 작성.

이와 함께 '출입국관리기본계획'에서는 외국인의 출입국에 대한 기본방침과 고용대책을 명시하였다.[3] '출입국관리기본계획'은 입관법 제61조 10을 바탕으로 일본 내 외국인의 입국재류관리에 관한 시책의 기본이 되는 계획이다. 구체적으로는 ① 입국・재류에 하는 외국인 상황, ② 외국인의 입국・재류관리지침 ③ 그 외 시책을 법무대신이 정한다고 명시하였다. 2005년에 발표한 제3차 출입국관리기본계획에서는 외국인 노동자에 대한 전문성과 기술분야를 강조하고 외국인을 생활자로 인식하기 시작했다. 기존의 외국인 정책은 외국인 수용에 따른 일본 전체 노동인구의 양적인 증가를 강조하였으나 제3차 출입국관리기본계획에서는 주민으로서 공생하기 위한 대상으로 인식했다는 점에서 기존의 정책과 차이를 보인다. 일본 내 외국인이 살기 쉬운 환경을 가지도록 해야 하며 이를 위해 노동 뿐 아니라 교육, 복지에 대한 지원이 필요하다는 점을 강조한다. 이 같은 변화는 외국인 노동자에 대한 일본 정부의 인식이 달라졌음을 반영한다. 외국인에 대하여 기존의 제도는 중앙정부 차원에서 출입국을 위한 법적 지위만을 제시했다면 최근에는 지역사회와 공생하는 주민으로서 외국인을 바라보고 지자체의 역할을 강조하였다. 이러한 시각은 2019년에 발표한 '출입국재류관리기본계획'에서도 나타난다. 본 계획에서는 급변하는 인구 구조와 관련하여 전문적인 고급 기술을 지닌 외국인을 적극적으로 도입해야 하며 이를 위한 구체적인 사항을 명시하였다(〈표 2〉 참고).

3) 출입국재류관기기본계획과 관련하여 다음과 같이 법적으로 명시하였다. "법무대신은 출입국 및 재류의 공정한 관리를 모색하기 위해 외국인의 입국 및 재류관리에 관한 시책의 기본이 되는 계획을 책정함"(제61조 10), "법무대신은 출입국재류관리기본계획에 기반하여 외국인의 출입국 및 재류를 공정하게 관리해야 한다"(제61조 11). 이에 기반하여 총 5차례 출입국관리기본계획을 책정하였다(1992년 5월(1차), 2000년 3월(2차), 2005년 3월(3차), 2010년 3월(4차), 2015년 9월(5차). 2019년부터는 출입국관리기본계획에서 출입국재류관리기본계획으로 명칭을 변경하였다.

〈표 2〉 2019년도 출입국재류관리기본계획

항목	주요 내용
일본경제사회에 활력을 야기하는 외국인의 적극적 도입	• 전문적·기술적인 분야에서 외국인의 도입 추진(운용의 명확화, 수속부담의 경감) • 고급외국인재의 수용 추진(관계행정기관 등과 연대, 적극적인 공보) • 재류자격 '특정기능' 도입제도의 적절하고 원활한 운용 • 일본의 기업 촉진 • 유학생 취업지원 • 일본어 교육기관의 적정화
개발도상국 등 국제공헌 추진을 모색하고 기술실습생 보호의 관점에서 기능실습제도의 적정화를 추진	• 출생률 향상, 생산성의 향상, 잠재적 노동력 활용 등 조직 필요 • 외국인 도입의 방식에 대해서 생산성 향상, 여성, 젊은이, 고령자 등 잠재적인 노동력 활용 등, 광범위 분야에서 실효적이고 강력한 대응을 할 필요가 있으며 이러한 대응을 전제로 검토 • 새로운 인재가 필요한 분야가 전문적·기술적인 분야로 평가할 수 있는 분야의 경우는 산업의 영향 등을 기반으로 검토 • 그 외 분야에서 외국인을 도입하는 것에 대해서는 사회적 비용, 고용전체에 이르는 영향, 산업구조의 영향 등 광범위한 관점에서 국민적인 컨센서스를 바탕으로 검토 • 이후 외국인의 도입에 대해서는 노동력부족으로 재류자격 '특정기능'의 운용상황을 바탕으로 정부전체에서 폭 넓게 검토할 필요가 있음
외국인과 공생하는 사회를 실현하기 위한 환경 정비	• 2개 국가 간 작성추진 및 운용 강화 • 기능실습생에 대한 지원·보호의 강화 • 관계기관의 연대 아래 심사 및 실시검사 등 실시태세 강화
방일외국인여행자의 출입국수속을 신속하고 원활하게 실시하여 관광입국을 실현하는데 기여할 것	• 외국 인재의 도입·공생을 위한 종합적 대응책 추진 • 재류관리제도의 적확한 운용과 재류관리기반 강화
관광입국실현을 위한 대응	• 최신기술의 활용에 의한 심사업무의 효율화 • 2020년 도쿄올림픽•패럴림픽 경기대회 등 대응 • 크루즈선의 외국인여행객과 관련하여 입국심사수속의 원활화 • 그 외 관광입국 실현을 위한 대응
안전·안심하는 사회를 실현하기 위한 엄격하고 적절한 입국심사 및 재류관리와 불법체재자에 대한 미즈기와 대책 강화	• 엄격한 출입국심사 등 미즈기와 대책 실시(개인식별정보를 활용한 상륙심사의 효과적인 운용, 관계 기관과의 연대에 의한 정보 활용) • 불법체재자·위장채재자 대책 등의 추진 • 출입국재류관리에 관한 인텔리젼스 기능 상화 • 재류특별허가의 적정한 운용
난민문제에 대해서는 국제사회의 일원으로 적정하고 신속한 보호를 추진	• 필요한 자의 신속·확실한 보호를 위한 조치 • 제3국정부에 의한 난민 수용

출처: 「出入国在留管理基本計画」를 바탕으로 필자 작성.

2) 일본재건전략과 외국인 인재 도입

일본 정부는 저출산 고령화에 따른 노동력 부족에 대응하기 위해 외국인 노동자를 받아들이기 시작했다. 외국인 노동자는 단순 노무가 아닌 전문적인 기술을 지닌 고급 인재로서 적극적인 도입을 추진했다. 제9차 고용대책기본계획은 이러한 일본 정부의 시각을 명확히 드러낸다. 본 계획에서는 외국인 노동자 가운데 고급 전문직 1호와 2호로 구분하고 단순 노무에서 전문적 인재를 도입할 것을 명시했다. 2015년 4월 1일에는 고급 외국인 인재를 위한 새로운 재류자격으로 '고급전문직 1호'를 신설하였다. 재류자격에서는 일정 기간동안 일본에 재류한 사람을 대상으로 활동의 제한을 대폭 완화하고 재류기간을 무기한으로 연장한 재류자격 '고급전문직 2호'를 개설하였다(〈표 3〉 참고).

〈표 3〉 고급 외국인 인재 포인트제

구분		주요 요건
고급 전문직 1호	고급학술연구활동	• 기초연구나 최우선단기술연구를 수행하는 외국인 연구자
	고급전문·학술활동	• 전문적인 기술·지식 등을 활용하여 새로운 시장 획득이나 새로운 제품·기술개발 등을 담당하는 외국인 등
고급 전문직 2호	고급경영·관리활동	• 일본 기업의 글로벌한 사업전개 등을 위해 풍부한 실무 경험 등을 살려서 기업의 경영·관리에 종사하는 외국인
	-	• 고급전문직 1호의 활동과 합쳐서 취업자격 활동 가능 • 재류기간 무기한 • 영주권요건 완화, 배우자 취업, 가족 세대 대동, 가사자 용인 및 대동, 입국 · 재류수속 우선처리 등 조치를 취함

출처: http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf (검색일: 2021. 03. 12.)를 바탕으로 필자 작성.

외국인 고급인재 도입에 대한 요구는 '일본재건전략(日本再興戦略2016, 6월 2일 각의결정)'에서도 나타난다. '일본재건전략'에서는 고급 외국인재의 영주 허가 신청을 요구하며 재류기간을 5년에서 대폭 단축하고 일본판 고급 외국인 그린카드(日本版高度外国人グリーンカード)와 포인트제를 활용하도록 하였다. 외국인 포인트제는 '고급 외국인재에 대한 포인트제에 의한 출입국재류관리상 우대제도(高度外国人材に対するポイント制による出入国在留管理上の優遇制度)'(이하 고급인재 포인트제)로서 우수

한 능력이나 기술력을 갖춘 외국인이 일본에서 장기간 체류할 수 있도록 하였다. 일본 정부에서 명시하는 고급인재란 "일본 국내의 노동과 보완하는 관계로 대체할 수 없는 양질의 인재로서 일본의 산업에 이노베이션을 야기함과 동시에 전문적 기술적인 노동시장 발전을 촉진하고 일본의 노동시장에 효율성을 높이는 것을 기대할 수 있는 인재"를 말한다.

고급인재 포인트제는 일정한 취업자격에 해당하는 외국인 가운데 본인의 희망에 따라 우수한 인재를 포인트제라는 형태를 통해 인정하고 출입국재류관리상 우대조치를 하는 제도이다. 본 제도에서는 고도의 외국인재로서 활동유형으로는 '고급학술연구활동', '고급전문 기술활동', '고급경영 관리활동' 등 3가지로 구분한다. 이는 학력과 경력, 연수입 등 항목별로 포인트를 계산하여 총합이 일정 점수에 이른 경우 출입국관리상 우대조치를 부여한다(〈표 3〉참조). 포인트는 학력과 경력, 연수입, 연령 등 각 항목별로 산정하여 합계 70점 이상인 경우부터 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 이에 따르면 70점 이상 포인트를 받아서 고급외국인재로 인정을 받은 경우 에는 영주허가 신청에 필요한 재류기간을 5년에서 3년으로 단축할 수 있다. 외국인이 80점 이상 포인트를 보유한 경우 영주허가신청에 필요한 재류기간을 5년에서 1년으로 단축하는 등의 혜택을 제공한다.[4)]

일본 정부는 2019년부터 인구감소에 따른 심각한 노동력 주목에 대응하기 위해 추가적인 대응책을 제시하였다. 이는 단순노동자로서 외국인과 전문적인 기능을 갖는 외국인을 도입하는 것으로 '특정기능 1호'와 '특정기능 2호'로 구분했다(〈표 4 참조〉). '특정기능 1호'는 특정산업분야에 속하는 상당정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격이다. '특정기능2호'는 특정산업 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격이다. 이들은 고도의 지식이나 기술, 일정 연도의 경험 등을 특히 필요로 하지 않는 단기간 훈련으로 실시하는 간단한 노동을 말한다. 특정산업분야로는 간호, 빌딩청소, 소형재산업, 산업기기제조업, 전기 전자정보관련 산업, 건설, 선박, 선박 관련 공업, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료제품제조, 외식업 등이다(出入国在留管理庁「入管法及び法務省改正法について」).

4) 출처: http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf (검색일: 2021. 03. 02.).

〈표 4〉 특정기능 재류자격

	특정기능1호	특정기능2호
재류기간	1년, 6개월 또는 4개월마다 갱신 통산 상한 5년까지	3년, 1년 또는 6개월마다 갱신
기능수준	시험 등 확인(기능실습2호를 수료한 외국인은 시험등 면제)	시험 등으로 확인
일본어 능력수준	생활이나 업무에 필요한 일본어능력을 시험 등으로 확인(기능실습 2호를 수료한 외국인은 시험 등 면제)	시험 등으로 확인 불필요
가족 체류	기본적으로 인정하지 않음	요건을 만족시키는 경우 가능(배우자, 자녀)
대상	특정산업분야에 속하는 상당 정도의 지식, 경력 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격	특정산업 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인에 대한 재류 자격
기타사항	수용기관 또는 등록지원기관에 의한 지원대상	수용기관 또는 등록지원기관에 의한 지원대상 외

출처: 出入国在留管理庁 2020.「出入国在留管理庁パンフレット(出入国管理のしおり)」를 바탕으로 필자 작성.

2. 사회통합과 다문화공생 추진

1) '생활자로서 외국인'과 다문화공생

일본에서 '다문화공생'이라는 용어를 처음 제시한 곳은 총무성이다. 총무성에서는 '다문화공생 추진에 관한 연구회 보고서'(2006)를 발표하고 지방자치체에 협력을 구했다. 동 보고서에서는 다문화공생에 대하여 "국적이나 민족 등 다른 사람들이 상호 문화적인 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 함께 살아가는 것"으로 정의했다. 외국인을 지역에서 생활하는 주민으로 인식하고 '커뮤니케이션 지원' 및 '생활지원', 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가야 한다는 관점에서 '다문화공생 지역만들기'를 제언하고 지역에서 '다문화공생 추진체제 정비'를 제언했다(北脇保之 2008, 17). 이에 따르면 외국인을 '정주자' '연수' 등 재류자격으로 받아들이고 있으며 이를 구체화한 것이 다문화공생정책이다. 이를 토대로 지방자치체에서는 다문화공생계획이나 지침을 책정하였다.

외국인의 사회통합에 관한 정책과 관련하여 일본 정부에서는 각 성청횡단적으로 구체적인 시책을 검토하기 위한 유일한 조직으로 '외국인 노동자 문제 관계성청연락회의'를 설치했다. 2006년 12월 25일 생활자로서 외국인에 관한 종합적 대응책(生活者としての外国人に関する総合的対応策)'을 책정했다. 이를 통해 일본 정부는 외국인의 증가, 정주화, 자녀의 정주화를 제시하고 외국인이 일본 사회의 일원으로서 일본인과 같은 공공서비스를 받을 수 있도록 하였다. 사례로는 '살기 쉬운 지역사회만들기', '자녀교육', '노동환경 개선, 사회보험 가입촉진 등', '재류관리제도의 견지 등'이 있다.[5)]

그 외에도 일본 정부에서는 외국인 생활에 대한 지원정책을 다음과 같이 제시하였다. '일본재건전략(日本再興戦略)(2016)'에서는 일본정부에서 처음으로 외국인의 생활환경정비에 관하여 언급하였다. 외국인재의 활용이라는 항목에서 '고도외국인재를 다시 부르는 입국・재류관리제도의 검토', '외국인 유학생, 해외학생의 일본 기업 지원 강화', '글로벌화를 전개하는 일본 기업의 외국인 종업원 도입 촉진', '재류관리기반강화와 재류자격 수속에 이은 원활화・신속화' 이외에 '외국인 도입 추진을 위한 생활환경정비'를 명시하였다. 2016년 6월에 발표한 '경제재정운영과 개혁기본방침 2016(経済財政運営と改革の基本方針)'에서는 고도의 외국인재의 도입을 확대하기 위해 JET프로그램[6)] 수료자에게 취업지원이나 JET프로그램, 외국인의 자녀 교육환경을 포함한 생활환경 정비를 실시하였다.

일본에서 재류외국인은 '개정출입국관리 및 난민인정법(1990)'이 시행된 이래 정주자 재류자격을 통해 일본계 3세까지 취업이 가능한 지위를 부여하고 있다. 일본에서는 이민 정책을 포괄적으로 추진하기 위하여 2018년 12월 외국인재를 수용하고 공생을 하기 위한 조직 정비를 강화하기 위해 노동환경, 교육, 의료, 주택 등 생활과 관련한 시책을 정리한 '외국인재 도입・공생을 위한 종합적대책(外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策)'을 발표했다. 2019년 1월에는 포괄적인 관점에서 특정기능1호 및 2호를 창설하였다. 2019년 12월에는 '종합적 대책'을 개정하여 '특정기능외국인의 대도시권 집중방지책' 등을 마련하고 '유학생 취직지원에 관한 시책'을 내세웠다. 2020년 7월에는 이를 개정하고 일본어교육과 외국인 자녀에 관한 대책을 추진하였다. 일본에서 2006년부터 2016년까지 약 10년간 재류외국인 총수는 매년 증가하였다. 2020년에는 재류외국인 수가 288만 7,116명으로 코로나19로 인해 전년 대비 8년

5) 生活者としての外国人に関する総合的対応策. 출처: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf (검색일: 2021. 03. 15.).

6) JET프로그램이란 어학지도등을 실시하는 외국청년초청사업(The Japan Exchange and Teaching Programme)으로 총무성, 외무성, 문부과학성 및 일반 재단 법인의 자치체국제화협회(CLAIR)의 협력, 지방자치체등이 실시하는 사업이다.

만에 1.6%가 감소하였다.[7] 이는 코로나19 시기를 제외하면 일본의 재류외국인은 증가하는 추세로 나타난다.

이처럼 일본 정부는 저출산 고령화로 인한 인구감소 문제의 대응방안으로 외국인에 대한 적극적인 유입 확대를 추진했다. 최근에는 생활자의 관점에서 외국인을 인식하면서 중앙정부 뿐 아니라 지자체와 지역사회의 역할이 중요해졌다. 지역사회에서 외국인이 장기간 거주하기 위해서는 외국인 교육, 외국인 의료, 행정서비스, 재해정보 등의 실질적인 정보와 지원이 필요하다. 이 같은 흐름에서 나타난 다문화공생정책은 외국인에 대한 지역사회 인식의 변화를 반영한다.

2) 다문화공생을 향한 지자체의 대응과 하마마쓰 선언(浜松宣言)[8]

일본 지자체에서는 다문화공생을 통해 외국인에 대한 정착을 지원하고 있다. 외국인 수가 많은 지역이나 1990년대 이후 남미계의 일본계 등이 증가하는 지역에서는 독자적으로 지방자치체나 지역의 국제교류협회, 민간단체가 주도아혀 외국인 주민을 대상으로 정책을 추진해왔다. 2005년에는 가와사키시가 〈가와사키시 다문화 공생사회 추진 지침(川崎市多文化共生社会推進指針)〉을 책정했다. 개별지방자치체 대응으로 하마마쓰시(浜松市)가 중심이 되어 2001년에 설립한 〈외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)〉와 아이치현이 2004년에 설치한 〈다문화공생추진협의회(多文化共生推進協議会)〉에 의한 정책제언활동 등 외국인시책에 선진적으로 대응하며 지방자치사이에 네트워크가 확대하는 되었다.[9] 이처럼 주로 기존에 외국인이 다수 거주하거나 교류를 이어온 지역에서는 더욱 적극적으로 다문화공생 정책을 추진하였다.

그 가운데 하마마쓰시(浜松市)는 지자체가 주도하여 다문화공생을 실천해 온 대표적인 사례이다. 2001년 10월 19일 주요 13개 도시는 하마마쓰에서 '외국인집주도시공개수장회의'를 개최하고 '하마마쓰 선언 및 제언(浜松宣言及び提言)'을 채택했다. 같은 해 11월 30일에는 총무성, 법무성, 외무성, 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 사회보장청에서 본 제언을 받아들였다.[10] 하마마쓰 선언 이후 외국인집주도시회의는 2007년 11월 23개

---

7) 이 가운데 중국인이 77만 8112명으로 가장 비중이 높으며, 베트남인이 44만 8053명, 한국인이 42만 6908명이다. 베트남인은 최근 기술실습과 유학생 자격으로 입국자가 급증하였다(출처: 出入国在留管理庁 2021年3月31日 (검색일: 2021. 04. 03.)).

8) 総務省 2017.「多文化共生事例集ー多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来ー」. 출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000476646.pdf (검색일: 2021. 04. 18.).

9) 総務省 2017.「多文化共生事例集ー多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の未来ー」. 출처: https://www.soumu.go.jp/main_content/000476646.pdf (검색일: 2021. 04. 18.).

10) 〈하마마쓰선언 및 제언〉의 주요 내용은 다음과 같다. "글로벌리제이션과 저출산 고령화가 진전하는 가운데 일본의 많은 도시에서 우리 도시와 같이 지역공생이 중요한 과제라고 인식하고

단체로 확대되었으며 2002년 '14도시공동어필', 2004년 '도요타선언(豊田宣言)', 2006년 '욧카이치선언(四日市宣言)', 2007년 '미노카모 2007 메시지'등 관련한 선언 및 제언이 이어졌다. 그 가운데 도요타 선언은 경제계 등의 연대와 협력을 모색했다는 점에서 평가를 받는다(北脇保之 2008, 20).

지자체 차원에서는 외국인 정책으로 외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)[11]를 설립했다. 2001년 5월 7일, 하마마츠시에서 제1회 회의를 개최해, 설립 취지를 승낙했으며 이후 담당자 회의를 거듭해 같은 해 10월 19일 '외국인 집주도시 공개 수장회의'를 하마마츠시에서 개최해 외국인 주민과의 지역공생을 위한 '하마마츠 선언 및 제언'을 채택했다. 11월 30일에는 총무성, 법무성, 외무성, 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 사회보험청의 5성 2청에 '하마마쓰 선언 및 제언'을 신청했다. 외국인집주도시회의의 설립 취지는 다음과 같다.[12]

> 외국인 주민과 관련된 시책이나 활동을 하는 도시의 행정 및 이 지역의 국제교류 협회로 구성하고, 외국인 주민과 관련된 시책이나 활동 상황에 관한 정보를 교환하는 가운데 지역에서 나타나고 있는 여러 가지 문제의 해결에 적극적으로 임하는 것을 목적으로 설립한다. 또한 외국인 주민과 관련된 여러 과제는 광범위하고 다방면에 걸쳐 취업, 교육, 의료, 사회보장 등 법률이나 제도에 기인하는 것이 많으므로 필요에 따라 수장회의를 개최하고 국가, 현 및 관계기관에 대한 제언이나 연계된 대응을 검토한다. 이러한 여러 활동을 통하여, 분권 시대의 새로운 도시 간 제휴를 구축하고 향후 일본 여러 도시에서 국제화에 필요 불가결한 외국인 주민과의 지역 공생의 확립을 목표로 한다.(2001년 5월 7일)

있다. 정주화가 진행되는 가운데 외국인 주민은 같은 지역에서 함께 생활하고 지역경제를 지탱하는 큰 힘이 됨과 동시에 다양한 문화 공존이 야기하는 새로운 지역문화와 마을만들기의 중요한 파트너로서 인식하고 모든 주민의 총의와 협력을 바탕으로 안전하고 쾌적한 지역사회를 구축하여 지역공생을 위한 규칙과 시스템을 확립해야 한다. 우리 13개 도시는 이후에도 긴밀히 연대하여 일본인주민과 외국인 주민이 상호 문화와 가치관에 대한 이해와 존중을 심화하는 가운데 건전한 도시생활에 없어서는 안 되는 권리의 존중과 의무의 수행을 기본으로 한 진정한 공생사회 형성을 모든 주민의 참가와 협동으로 추진하도록 한다." 浜松宣言. 출처: https://www.shujutoshi.jp/2015/s12.pdf (검색일: 2021. 03. 10.).

11) 출처: 外国人集住都市会議. https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm (검색일: 2021. 04. 05.).

12) 출처: 外国人集住都市会議. https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm (검색일: 2021. 04. 05.).

〈표 5〉 일본정부의 대응과 지자체 제언: 외국인정책 분야별 비교

분야	지자체(하마마쓰) 제언	정부 대응
교육	• 공립 초중학교의 일본어 등 지도 제도의 확충 • 취학지원의 확충	• JSL커리큘럼의 개발·보급 • 일본어지도대응 교원 배치 • 취학지원의 실천연구, 취학개발자료 작성, 포럼 개최 • 외국인학교에 대한 학교 허가 촉진
사회보장	• 의료보험제도 개정 • 건강보험·연금 동시 가입 • 귀국시납부액 반환제도 개선 • 외국인을 향한 의료보험제도 창설 • 외국인 노동환경정비 • 사회보장가입촉진을 위한 사업자에 대한 감독관청의 처벌을 포함한 지도 체제 강화 • 사업소가 외국인을 고용하는 업자 등과 계약하는 경우 사회보험가입을 요건으로 하는 등 기업의 책임을 명확히 할 것	• 사회보험 가입촉진 등 • 사회보장청의 중점사업소지도 • 공공직업안정소 구인 수리나 도도부현 노동국의 노동자파견사업 • 사회보험사무소에 의한 가입촉진 • 보험료 이중부당등을 해소하기 위한 두 국가간 보장협정의 적극 체결 • 시정촌의 국민건강보험 외국인 상담 창구 설치 보조, 외국인에 대한 국민연금가입 촉진 • 취업적정화를 위한 사업주요취지 및 지도 강화 • 외국인고용상황도출제도 • 고용의 안정: 취업강화, 미취업 일계 인 젊은이 대책 강화 • 공공직업 안정소 체제 정비
외국인 등록 절차	• 외국인등록제도 개정 • 외국인등록시스템의 전산화 • 입국관리국과 자치체 간 네트워크화 • 출입국 시 거주지변경 수속 등 주민 기본대장과 일치화 • 복지·교육·세금 등 행정사무사업 또는 지역공생사업에 대한 정보 개시 확대	• 재류관리제도 개정 외국인의 거주지, 취업처 등 정확한 정보파악 및 활용에 의해 행정서비스 제공, 취학촉진, 노동적정화, 사회보험 가입촉진 모색 • 재류기간갱신 등에서 인센티브, 일본어능력, 사회보험 등 가입, 자녀 취학에 대하여 입국시, 체류 기간 갱신·재류자격의 변경시 확인 또는 고려하도록 검토

출처: 外国人集住都市会議. https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm (검색일: 2021. 04. 05.)를 바탕으로 필자 작성.

Ⅳ. 일본 이민정책의 제도적 한계

일본에서는 저출산 고령화 문제가 가시화되면서 노동력 부족 문제가 전면에 등장하였다. 이에 대하여 외국인 노동자를 적극 도입하는 정책을 추진하고 있으나 몇 가지 측면에서 한계를 가진다. 우선 일본의 외국인에 대한 출입국 정책은 대졸자나 화이트 컬러 등 고급인재와 전문직에 대해서는 개방적이나 현장직이나 단순직에 대해서는 제한적이다. 또한 이민정책에 대하여 다소 소극적인 입장을 가진다. 자민당에서는 2018년 4월 17일 경제구조개혁에 관한 특명위원회에서 '경제구조개혁전략(経済構造改革戦略): Target 4'를 발표했다. 본 전략에서는 '이민정책을 취하지 않는 전제로 기술이나 기능을 가진 외국인재를 활용해야 한다.'고 명시하였다. 또한 '기능실습 수료자 등이 일본에서 취업하는 길을 열어 일본에서 취업할 수 있도록 자격을 부여하는 방향으로 제도를 모색한다'고 하였다.[13] 이는 일본에서는 대학을 졸업한 자 이외에는 원칙적으로 외국인 노동자의 고용을 인정하지 않으며 외국인 이민에 대하여 제한적인 입장을 가지는 것으로 보인다. 또한 일본에서는 농림수산업이나 제조업, 건설업 등 노동력이 부족한 전통산업에서 외국인 노동자가 필요하게 되었다. [14] 그럼에도 일본의 출입국관리정책은 고도의 전문기술을 지닌 특정한 외국인을 대상으로 규제를 완화하는 것으로 보인다. 다시말해 일본에서는 외국인 이민에 대한 전면적인 개방이 아닌 선별적이고 제한적인 정책을 추진하는 것으로 볼 수 있다.

한편 일본에서 다문화공생은 지역사회 차원에서 일부 적극적인 움직임을 보이나 중앙정부 차원에서는 일관된 정책이 부재하며 모호하다는 비판을 받는다. 특히 외국인 생활환경을 정비하기 위해서는 관련 성청의 협력이 중요하다. 지자체에서는 '다문화공생청'과 같이 외국인에 대한 정책을 포괄적이고 종합적으로 입안하고 조정하기 위한 정부기관의 필요성을 제기했다. 게다가 다문화공생 정책은 정부기관과 같은 조직보다는 사회적 인식에 대한 부분에서 기인한다. 다문화공생은 외국인이 자국의 문화와 생활관습이 일본에서도 유지될 수 있도록 해야 한다. 그러나 다문화공생은 개념적 차원에서도 모호한 측면이 있으며 지자체의 역할에 한계가 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다(北脇保之 2008, 17).

일본의 이민정책은 미비하거나 정비되어 있지 않다는 것이 기존의 인식이다. 최근에는 외국인 정주자와 재류에 관한 자격을 강화하고 이를 통해 정부와 지자체 차원에서 외국인

13) 自民党. '経済構造改革戦略: Target 4. 출처: https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137249_1.pdf (검색일: 2021. 04. 12.).

14) 毛受敏浩. 日本政府が「本格的な移民政策」に踏み出したと言える理由ー画期的な新方針の「3つ の課題」. 現代ビジネス(2018.06.12.). 출처: https://gendai.ismedia.jp/articles/-/55905 (검색일: 2021. 05. 20.).

노동자를 위한 제도를 강화했다. 반면 지역사회에서는 “260만에 가까운 정주외국인 사이에는 지금까지 정부의 대응에 대한 불만이 높다. 일본정부는 외국인의 생활이나 자녀 교육을 방치한다는 비판을 받는다. 증가하는 외국인 주민에 대한 생활지원을 자치체와 NPO등에 맡고 있다. 일본 정부도 독일이나 한국과 같이 강한 책임을 가지고 정책을 추진해 나가길 바란다”는 비판을 받았다.[15] 이처럼 일본에서는 외국인 재류를 위한 제도적 정비가 구축되었으나 전문직과 고급인재를 향해 있으며 다문화공생을 추진하고는 있으나 다소 모호한 측면이 있다.

Ⅴ. 결론

이 글에서는 일본의 인구감소 위기에 대한 대응으로서 외국인에 대한 출입국 정책의 변화와 다문화공생을 검토하였다. 우선 외국인 출입국 정책에 대해서는 다음과 같은 흐름이 나타났다. 일본에서 외국인 이민에 대한 정책이 부재한 가운데 2005년 인구감소가 가시화되면서 새로운 논의단계에 접어들었다. 일본 정부는 전문성과 기술을 지닌 외국인 노동자에 대한 적극적인 유입을 추진하였다. 이를 위해 출입국관리 기본계획을 수립하고 일본재건전략을 통해 고급 외국인재를 위한 정책을 제시하였다. 일본 정부는 고급 외국 인재를 활용하기 위한 ‘고급 외국 인재 포인트제도’를 창설하고 이를 통해 외국의 우수한 인력이 일본에 거주할 수 있도록 제도적인 조치를 모색했다. 다음으로 일본 지자체에서는 외국인의 정착과 관련하여 다문화공생 정책을 추진했다. 다문화공생은 “국적이나 민족 등 다른 사람들이 상호 문화적인 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 함께 살아가는 것”으로 제시하였다. 이는 외국인을 외부인으로 보는 시각에서 벗어나 지역에서 거주하는 생활자 혹은 지역주민으로 인식해야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해서 지역사회 차원에서는 외국인에게 원활한 커뮤니케이션을 위한 지원이나 생활서비스와 정보 제공 등이 필요하다고 보았다. 하마마쓰시의 경우 지자체 가운데 적극적으로 다문화공생을 추진하고 있다.

이러한 시도는 일본에서 외국인 노동자의 적극적인 유입을 위하여 중앙정부와 지자체 차원에서 기존과 다른 접근을 보여준다. 우선 기존에는 저숙련, 단순 노무자로서 외국인 노동자를 인식했다. 그러나 일본 인구의 감소와 생산인구의 급격한 저하는 외국인 노동자의 필요성을 제기하였다. 일본 정부는 외국인 노동자에 대하여 선별적인 우대 제도를 통해

15) 출처: https://gendai.ismedia.jp/articles/-/55905?page=5 (검색일: 2021. 05. 20.).

고급 인재를 확보하고자 하였다. 또한 다문화공생이라는 정책을 추진함으로서 외국인이 주민으로서 일본의 지역사회에 정착할 수 있도록 제도적 기반을 모색하였다. 이 같은 흐름을 종합할 때 현 단계에서는 제도적인 한계가 있으나 일본에서 외국인 노동자는 단순한 이주를 넘어 경제적 사회적으로 중요한 역할을 모색할 수 있을 것이다.

한국의 이민정책은 법무 출입국과 외국인 정책본부를 중심으로 외교부와 고용노동부, 보건복지부에서 관리하고 있다. 외국인 노동자의 경우 국내 노동시장과 관련하여 고용허가제도와 외국인 노동자 사업장 변경제도, 재입국 특례 외국인노동자 취업제도를 통해 관리하고 있다. 외국인 노동자의 사회적 안정을 위한 외국인노동자 체류지원 및 외국인 노동자 지원센터를 운영하기도 한다. 2017년 10월에는 '재한외국인처우기본법'을 시행하고 외국인 정책을 수립하고 추진체계를 정비하였다. 각 지자체에서도 외국인 노동자 및 이민자를 위한 정책을 추진하며 생활자로서 외국인이 정착할 수 있도록 지원 하고 있다. 한국과 일본은 인구감소와 노동력 부족이라는 측면에서 유사한 사회문제를 가지고 있다. 향후 외국인 노동자와 이주 문제는 양 국가에서 더욱 중요한 사회적 과제가 될 수 있다. 이를 위해서 제도적 차원 뿐 아니라 인식적 차원에서의 포괄적인 접근이 필요하다. 본 글에서 제시한 바와 같이 일본의 사례를 통해 한국의 맥락에서 이민과 외국인 노동자 문제를 고찰할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 사카이 스미오. 2011. 일본의 외국인 전문인력 이민제도의 개요와 실태. 국제노동브리프 9(3), 38-48.
- 박명희. 2020. 일본, 이민국가로 전환할 것인가? : 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로. 동북아연구 35(1), 115-138.
- 안천. 2011. 일본의 이민정책과 일본거주 외국인 현황. 민족연구 48, 60-73.
- 이유진. 2018. 일본의 이민정책 결정에 영향을 미치는 구조 및 행위자 요인에 관한 연구. 다문화사회연구 11(1), 5-49.
- 이진원. 2013. 전후 일본의 외국인 정책의 흐름. 日本學報 94, 215-230.
- 임영원. 2020. 글로벌 디아스포라의 이민정책이 사회혁신에 미친 영향 고찰. 日本近代學研究 67, 239-271.
- 지영임. 2021. 일본의 이민자 차별금지정책과 한국적 함의. 민족연구 77, 49-72.
- 최민경. 2018. 일본에 있어서의 이민 통합과 지방 정부 네트워크. 아세아연구 60(2), 568-595.
- 佐々木てる. 2010. 日本の国籍制度とその問題点ー日本における外国人‧移民政策の視点からー. 일감법학 17, 55-68.
- 日本学術会議. 2017. 楽しい縮小社会：小さな日本でいいじゃないか. 森まゆみ.
- _____. 2020. 人口縮小社会という未来ー持続可能な幸福社会をつくるー. 2020年8月. 人口縮小社会における問題解決のための検討委員会.
- 北脇保之. 2008. 日本の外国人政策ー政策に関する概念の検討及び国‧地方自治体 政策の検証. 多言語多文化ー実践と研究 1(3).
- 鈴木江里子. 2005. 移民受け入れをどう考えるか？- 依光正哲 日本の移民政策を考える. 明石書店.
- 藤本麻亜華. 2020. 増加する外国人労働者と日本における移民政策の在り方. 経済政 策研究 16.
- 総務省. 2017. 多文化共生事例集ー多文化共生推進プランから10年 共に拓く地域の 未来~.

■ 出入国在留管理庁. 出入国在留管理基本計画.
■ _____. 出入国管理基本計画.
■ _____. 入管白書ー出入国管理.
■ _____. 2020. 出入国在留管理庁パンフレット(出入国管理のしおり). 출처: http://www.moj.go.jp/isa/content/001329982.pdf (검색일: 2021. 04. 20.).
■ 出入国在留管理庁. 2020. 在留外国人統計. 2020年 12月.
■ 浜松宣言. 2015. 출처: https://www.shujutoshi.jp/2015/s12.pdf (검색일: 2021. 03. 10.).
■ 生活者としての外国人に関する総合的対応策. 2006. 출처: https://www.cas.go.jp/jp/ seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf (검색일: 2021. 03. 15.).
■ 毛受敏浩. 日本政府が「本格的な移民政策」に踏み出したと言える理由ー画期的な新方針の「3つの課題」. 現代ビジネスス (2018.06.12.). 출처: https://gendai.ismedia.jp/articles/-/55905 (검색일: 2021. 05. 20.).
■ 自民党. '経済構造改革戦略: Target 4'. 출처: https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137249_1.pdf (검색일: 2021. 04. 12.).
■ 外国人集住都市会議. 출처: https://www.shujutoshi.jp/soshiki/index.htm (검색일: 2021. 04. 05.).
■ 生活者としての外国人に関する総合的対応策. 출처: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf (검색일: 2021. 03. 15.).

● 투고일: 2021.07.19. ● 심사일: 2021.07.22. ● 게재확정일: 2021.08.05.

| Abstract |

Japan's Shrinking Social Crisis and Immigration Policy - Focusing on Foreign Workers and Multicultural Symbiosis

Suk Juhee (Daejeon University)

This article examines the in institutional characteristics and changes of immigration policies of Japan Society. Japanese immigration policy refers to immigration control and social integration. This article analyzes immigration policies in terms of government, local governments, including multi-cultural symbiosis. Existing studies mainly dealt with the community's perception and response to foreigners and institutional changes in government. We present a change in Japan's foreign policy through immigration institutions for foreign workers and the role of local governments. In the 1990s, there is a considerable growth of foreign workers in Japan, on the other hand, skilled migrant population increased after 2000. The Japanese governments has begun to recognize professional and skilled foreigners as "Seikatsusya(生活者)". The Ministry of Internal Affairs and Communications established policies to expand the number of foreign workers and the local community has proposed policies on multicutural symbiosis. In conclusion, there has been a policy change for foreign workers in Japan due to the population decline.

〈Key words〉 Shrinking Society, Population Decline, Immigration Policy, Multicultural Symbiosis, Foreign Worker