

일본의 다문화 정책에 관한 일고찰

- 외국인 노동자 관련 정책을 중심으로 -

오현석*
ohyuns@hanmail.net

<목차>

- | | |
|------------------|-----------------------|
| 1. 들어가는 말 | 3. 외국인 노동자에 관한 정책적 현황 |
| 2. 일본의 외국인 유입 현황 | 4. 나가며 |

주제어: 일본(Japan), 다문화(Multiculture), 외국인(Foreigner), 노동자(worker), 정책(Policy)

1. 들어가는 말

본고는 일본사회에서 진행되고 있는 다문화 정책, 특히 외국인 노동자 관련 정책에 관해 고찰한 글이다. 잘 알려진 바와 같이 전후 일본사회는 1980년대에 들어서 고도경제성장을 통한 버블경제에 들어갔고, 이로 인해 일시적으로 일손부족 현상이 일어났다. 이로 인해, 아시아 각국이나 중남미로부터 많은 외국인들이 취업을 위해 일본을 방문하게 된다.¹⁾ 또한, 농촌의 미혼남성들과 외국인 여성들의 결혼으로 인해 결혼을 통한 외국인의 이주가 점차적으로 증가하는 상황도 초래되었다.²⁾ 한편, 일본 사회는 1990년대에 들어서면서 이미 초고령화사회³⁾로의 진입으로 인해 일손 부족의 현상을 해결하기 위해 외국인 노동자를 활용하고자 하는 정책적 시도도 있었다.

본고는 이러한 일본사회의 현황에 주목하여, 다문화 사회로의 진입의 과정에서 외국인 노동자와 관련하여 어떠한 사회적 문제점이 도출되었고, 이러한 상황을 어떠한 정책적 방침으로 해결하였는지에 관해 고찰해 보고자 한다. 이러한 논의를 위해 본고에서는 기존의 일본

* 서울신학대학교 일본어문화콘텐츠학과 조교수

1) 手塚和章(1999), p.133

2) 1980년대 일본의 신규 외국인 입국자수는 100만명대에 이르렀고, 1992년에는 325만명까지 증가하였다. (田嶋淳子, 1996, p.153)

3) 초고령화사회라고 하는 것은 65세 이상의 인구가 전체 인구의 20% 이상인 경우를 의미한다.(현석, 2016, p.125)

다문화 관련 문헌을 중심으로 고찰해 나가고자 한다. 이를 위해, 일본 사회의 외국인 유입 현황에 관해 전체적인 현황을 파악해 보고, 이를 통해 어떠한 사회적 문제가 야기되어 왔는지를 검토해 본다. 또한 이와 같은 외국인 노동자 유입을 통해서 일본사회가 어떠한 정책적 제언을 실행해 왔고, 실질적으로 관련 정책들이 전개되어 왔는지를 고찰해 본다.

2. 일본의 외국인 유입 현황

일본사회에서의 외국인 유입은 크게 두 가지 형태로 이루어졌다고 할 수 있다. 하나는 일제 식민지로 인해 이주해 온 이민자들을 의미하는 경우이고⁴⁾, 다른 하나는 1980년대 중반부터 이주해 온 뉴커머(ニューカマー)의 경우이다. 본고에서 고찰하고자 하는 내용은 1980년대 중반 이후에 들어온 뉴커머를 대상으로 하고자 한다. 일본에서는 이 시기부터 총무성이 ‘국제 교류’나 ‘국제협력’을 고려한 지방자치단체 주도의 국제화를 추진해 오면서 본격적으로 다문화 정책에 관한 논의가 시작되었다고 할 수 있다.⁵⁾

이와 같은 다문화 관련 정책적 방향에 관한 논의가 제기된 배경에는 당시의 일본사회가 안고 있던 사회적 배경과도 밀접한 관계가 있다. 일본은 1980년대 이후 경제활동의 글로벌화의 진행에 의해 국경을 넘는 인구의 이동이 활발해졌다. 정부에 의한 중국 귀국자 및 인도차이나 난민의 수용, ‘유학생 유치 10만 명 계획’ 등에 의한 유학생 유입 등으로 인해 일본사회의 외국인 거주자는 증가해 갔다. 또한 1990년에 ‘출입국관리 및 난민인정법’ 개정에 의해, 일본계 남미인의 방일이 활발하게 이루어졌다. 특히 브라질인의 증가가 현저하게 나타났고, 아이치현, 시즈오카현, 군마현 등 제조업이 활발한 지역에서는 1990년대 간접고용의 형태로 인한 유입이 활발하게 이루어졌다. 나아가 아시아 각국에서 연수생·기능실습생의 유입도 확대되는 현상이 나타났다. 이러한 외국인 주민은 일본사회가 인구의 증가와 함께, 다국적화의 사회로 변모하게 되었다. 그리고 이러한 경위로 인해 1980년대부터 소위 말하는 ‘뉴커머(ニューカマー)’ 중에서 일본사회에서의 정주화가 진행되었고, 국제결혼도 증가하여 영주권이나 일본의 국적을 취득하는 사람이 증가해 갔다.⁶⁾

향후, 일본사회는 본격적으로 저출산·고령화의 진행에 의해, 인구감소의 시대를 맞이할

4) 재일코리아인의 경우 이 시기에 강제적으로 이주된 이민자를 의미한다고 말할 수 있다.

5) 문정애(2012)「일본의 다문화공생 정책과 지역사회 다문화교육 고찰」『한국일본교육학연구』16집, p.22

6) 일본사회에서 다문화가 진행된 배경에 관해서는 「다문화공생의 추진에 관한 연구회」의 보고서 내용을 참조하였다.(https://www.soumu.go.jp/main_content/000539195.pdf, 검색일: 2021년 5월 25일)

것이 예상되는데, 이로 인해 일본인의 노동력은 크게 감소할 것으로 예상된다. 한편, 일본정부는 필리핀과의 경제연계협정(EPA)⁷⁾의 체결에 의해 간호사 개호복지사의 유입을 시행하였고, 각 외국과의 EPA를 계기로 일본의 외국인 유입을 정책적으로 고려하기 시작한다.⁸⁾ 이러한 국내외의 다양한 요인에 의해 일본사회에서의 외국인주민이 더욱 증가할 것으로 예상된다.

<표1> 일본의 대륙별 재류외국인현황(2020년 6월 기준)⁹⁾

구분	인원수
아시아	2,424,534
유럽	78,990
아프리카	18,239
북미	73,585
남미	275,171
오세아니아	14,738
무국적	647
총인원수	2,885,904

<표1>에서 알 수 있듯이, 일본의 거주 중인 외국인의 대부분은 아시아 각국을 중심으로 유입이 이루어졌다. 또한 <표2>에서 나타났듯이, 재류 외국인의 대부분이 대도시와 같은 노동력의 수요가 많은 지역으로 분포되어 있다.

7) EPA라는 것은 무역 자유화뿐만 아니라 투자, 사람의 이동, 지적 재산권의 보호와 경쟁 정책의 규칙 만들기, 다양한 분야에서의 협력 요소 등을 포함한 광범위한 경제 관계의 강화를 목적으로 하는 협정을 의미한다.(일본 외무성 홈페이지, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html>, 검색일: 2021년 5월 31일)

8) 일본은 필리핀과 2008년 12월 11일부터 EPA를 실시하고 있다.

9) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&tclass1=000001060399> (검색일: 2021년 5월 31일)

<표2> 도도부현 별 외국인 등록자 현황(2020년 6월 기준)¹⁰⁾

지역구분	외국인 등록수(아시아인수)
도쿄도(東京都)	568,656(495,565)
아이치현(愛知県)	276,282(196,147)
오사카부(大阪府)	253,303(237,882)
가나가와현(神奈川県)	235,369(198,100)
사이타마현(埼玉県)	196,537(175,920)
지바현(千葉県)	167,220(150,898)
효고현(兵庫県)	114,927(103,891)
시즈오카현(静岡県)	100,237(60,782)
후쿠오카현(福岡県)	81,556(75,935)
이바라키현(茨城県)	70,806(59,485)
군마현(群馬県)	70,806(41,826)
교토부(京都府)	62,510(55,911)
기후현(岐阜県)	59,741(45,167)
미에현(三重県)	56,288(36,723)
히로시마현(広島県)	56,229(50,799)
기타	515,437(439,503)
총합	2,885,904(2,424,534)

이러한 일본의 시대적 상황에 대해 하라(原知章)는 글로벌제이션의 확대와 함께 일본의 국제경제력을 높이기 위해서는 다문화 공생 사회의 구축이 필요하다고 강조한다.¹¹⁾ 즉 외국인 유입에 관해서 우수한 인재를 받아들이기 위해서는 외국인 인재의 유입을 확대하는 한편, 외국인에 대한 출입국·재류관리 등의 강화가 필요하다고 말한다.

이와 같은 상황을 고려했을 때, 외국인 이주자에 대한 정책적 방침을 결정하기 위해서 가장 먼저 고려한 사항이 법률의 제정일 것이다. 일본의 외국인 유입에 관한 기본적인 규정은 ‘출입국관리법 및 난민인정법’에 의해 규정되고 있다. 일본 정부는 이 법률에 근거하여 일본 국내의 외국인 활동 범위에 일정한 제한을 가하고 있다. 재류자격에 관해서는 ‘어떠한 행위를 행하는 외국인을 받아들일까’로 분류되어 있고, 해당 법률에서는 ‘취업에 제한이 없다’, ‘일정한 범위에서 취업이 가능하다’, ‘취업불가’ 등 세 종류로 나뉘어 있다. 일본국내에 있어서 ‘취업

10) <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&class1=000001060399>(검색일: 2021년 5월 31일)

11) 原知章(2009)「『多文化共生』を内破する実践-東京都新宿区・大久保地区の「共生懇」の事例より-」『文化人類学』, p.138

에 제한이 없는' 재류자격에 관해서는 '신분 또는 지위에 기초하여 부여되는 재류자격'이 있으며, '영주권자', '일본인의 배우자', '영주권자의 배우자', '정주자' 등의 4종류이다. 또한 '일정 범위에서 취업이 가능한' 재류자격의 경우는 '활동에 기초한 재류자격', 일본에서 활동할 수 있는 범위가 재류자격별로 정해져 있다. 그 구분을 보면 '교수', '예술', '종교', '보도', '투자 경영', '법률·회계업무', '기능', '기능실습'과 공공성이 높은 '외교', '공용' 등의 재류자격 및 법무대신에 의해 활동이 지정된 '특정 활동' 등의 재류자격에 의한 것으로 명시되어 있다.¹²⁾¹³⁾

이러한 법률적 근거에 의거하여 외국인의 유입이 진행되고 있을 때, 일본사회에서는 어떠한 문제점이 거론되었을까? 즉, 이러한 외국인 유입으로 인한 다문화 사회의 구축은 일본사회에서 어떠한 문제점을 표출하였을까? 1980년대 중반부터 정책적 방향이 뉴커머의 이동이 활발하게 이루어졌지만, 일본사회에서는 타문화와의 접촉에 대한 위험성에 관한 논의도 이루어졌다.¹⁴⁾

그렇다면, 일본사회가 다문화사회로의 변동하는 과정 속에서 어떠한 형태로 진행되었는지 구체적인 사례를 살펴보고자 한다.

여기서는 1990년대 시즈오카현의 하마마쓰(浜松)시의 사례를 검토해 보겠다. 1995년 2월 기준으로 하마마쓰시의 전체 인구는 568,115명이고, 이 중에서 외국인 등록자 수는 12,327명으로 2.71%를 점하고 있다. 인구의 대부분은 일본계 브라질인, 페루인이었는데, 외국인 등록을 하지 않은 인구를 포함하면 약 5만 명까지 다다른다. 이러한 이유에서 이 지역에서 다문화 공생과 통합이 어떤 식으로 진행되고 있는지 가늠해 볼 수 있을 것으로 판단된다.¹⁵⁾ 하마마쓰시의 경우도 당시의 일본의 사회적 배경과 맞물려 일손 부족의 이유로 일본계 2세, 3세를 수용하여 외국인 노동자가 크게 증가하였다. 그러나 당시의 외국인 유입은 정주를 조건으로 한 것이 아니라 2~3년 정도의 체류를 생각한 유입이었다. 그러나 이러한 상황은 몇 년 지나고 붕괴가 되었는데, 그 이유는 대부분의 외국인 노동자가 자국의 가족을 불러서 생활하게 되었기 때문이다. 이로 인해 아이들이 성장하면서 취학연령이 되면 의무 교육 문제도 당면하게 되었고, 전체적인 재류기간이 점차적으로 늘어났다. 시는 교육문제를 해결하기 위해 초중고의

12) <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319> (검색일: 2021년 4월 30일)
 13) 이러한 법률적 개정에 관해서 아사쿠라(朝倉美江)는 당시 4가지 배경에 의한 것이라고 강조한다. 첫째는 인구감소 등에 의한 노동력부족, 두 번째는 글로벌화, 세 번째는 메이지시로부터 일본으로의 이주추진정책, 네 번째는 브라질의 초인플레이션 등으로 인해 외국인 유입의 증가가 예상되었고, 법률개정으로 이어졌다는 것이다.(朝倉美江, 2019, p.89)
 14) 하라(原知章)는 다문화사회로의 이행이 '일본인'이나 '일본문화'가 갖고 있는 동질성·고정성·고정성 등으로 인해 다문화공생정책이 일본인, 일본문화의 우위성과 규범성을 강화시켜 나갔다고 강조한다.(原知章, 2009, p.139)
 15) 하마마쓰시의 내용은 테즈카(手塚和彰)의 논의를 참조하여 작성하였다.(手塚和彰, 1999, pp.142-144)

교원을 증원시켰고, 일본어를 구사하지 못하는 이들에게도 교육의 지원을 하는 등의 선제적으로 정책을 시행하였다. 이러한 상황 속에서 일본에서는 장기불황의 시대를 맞이하게 되는데, 그 결과 외국인 노동자에 대한 해고 등의 사례가 속출하게 된다. 게다가, 외국인에 대한 고용이 파견회사를 통한 계약이 많았는데, 이러한 파견회사가 악질적인 중개인과 얽혀 있어서, 다수의 해고자가 발생하였고, 임금체불 등의 문제도 일어났다. 또한 병에 걸리는 경우, 제대로 된 건강보험의 혜택도 받을 수 없게 되었고, 고용보험 혜택도 받기 어려웠다.

그러나 하마마쓰시에서는 이러한 외국인 노동자에 대한 지원을 위해, 시민 중심의 봉사그룹에 의한 지원과 행정부서의 적극적인 상담업무 등을 통해 여러 가지 문제점을 타개하려고 노력한다.¹⁶⁾

하마마쓰시의 사례는 외국인 노동자의 유입으로 인해 일본사회에서 다양한 모순된 문제점이 도출되었고, 이로 인해 봉사단체와 행정이 연계하여 해결책을 모색한 경우로 판단된다. 그러나 이러한 사례는 1990년대 일본사회에서 단순히 초기 외국인 이주로 인해 예상되는 문제점을 그대로 도출시키는 경우였으므로 생각된다.

3. 외국인 노동자에 관한 정책적 현황

여기서는 일본사회에서 외국인 노동자의 유입이 증가함에 따라 어떠한 정책적 대응을 실행해 나갔는지에 관해 검토해 보고자 한다.

전술한 사례에서 간단히 살펴보았듯이 하마마쓰시의 경우는 외국인 노동자의 유입으로 인한 문제를 자원봉사단체와 지자체가 협력하여 해결하고자 하는 시도를 하였다. 이러한 맥락에서 아사쿠라(朝倉美江)의 제언을 참조해 볼 필요가 있다.¹⁷⁾

아사쿠라는 다문화사회에서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 대안으로 ‘다문화생활지원시스템’의 구축이 필요성을 강조한다. ‘다문화생활지원시스템’이라는 것은 유동성이 활발한 이민자의 생활을 지원하기 위해 글로벌한 커뮤니티를 구축한 생활지원 시스템을 의미한다.¹⁸⁾ 외국인 노동자들은 국경을 넘나드는 생활을 영위하고 있으며, 가족 중에서도 일본에서 생활하는 가족과 자국에서 생활하는 가족이라고 하는 내셔널적인 공간, 내셔널적인 안전망 자체만으로도 안정적인 생활을 영위하기가 어려운 현실적인 문제가 존재한다. 따라서 트랜스내셔널적

16) 手塚和章(1999), p.144

17) 朝倉美江(2019)「外国人労働者問題と多文化共生地域福祉への展望」『社会福祉学』第59巻 4号, pp.89-92

18) 朝倉美江(2019), p.92

인 이주생활을 지탱하기 위해서는 다문화 공생의 지역복지라고 하는 틀이 필요하며, 원칙적으로는 정부의 역할도 중요하지만, 현실적으로는 지방자치체, NPO, 지역주민과의 협동에 의해 ‘불안정 정주’의 생활을 안정화시키는 지원이 반드시 필요하다. 또한, 아사쿠라는 다문화 공생 지역복지를 구축할 때는, 민간, 다양성, 유동성, 글로벌한 커뮤니티, 노동 등 5가지의 시점이 중요하다고 강조한다.¹⁹⁾ 이러한 시점에 기초하여 지역복지의 주체에 외국인을 포함하는 다양성을 명확하게 부여하고, 커뮤니티 안에서 다양한 사람들과의 만남, 교류, 교육, 근로, 생활 등이 이루어지게 하고, 이를 통해서 다문화 공생 커뮤니티가 생성되어 가는 프로세스 속에서 다문화 공생 지역복지가 구축되어 갈 수 있을 것이다.

아사쿠라의 관점은 외국인 노동자에게 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 총체적으로 해결하고자 하는 시스템 구축의 필요성을 제언한 내용이다. 그러나 이러한 시스템은 중앙정부나 지방자치단체 주도의 명확한 행정적 뒷받침이 없이는 실행이 불가능하다. 특히 외국인 노동자들에게 가장 시급한 사회보장 제도를 어떠한 형태로 실행해 나갈 지의 문제가 중요한 현안으로 대두된다.

그렇다면, 일본사회에서 외국인 노동자에 대한 사회보장 제도를 어떠한 형태로 정책적으로 대응하였을까? 여기서는 이러한 문제에 관해 검토해 보겠다.

우선, 일본에서 1981년 난민의 지위에 관한 협약이 체결되었는데, 이 협약에서 난민의 사회보장에 관해 일본국민에게 부여하는 대우와 같은 대우를 부여한다고 규정하고 있다.²⁰⁾ 이러한 규정에 따라 일본의 대부분의 사회보장법이 외국인에게도 적용할 수 있게 되었다. 예를 들면, 국민연금법의 경우 1981년 이전에는 일본 국민만을 대상으로 하는 국적 조건이 명시되어 있었다. 그러나 국민연금도 난민조약의 규정에 따른 법을 정비하여 ‘일본국내에 주소를 두고 있는 20세 이상 60세 미만의 자가 국민연금의 적용 대상이 된다’고 명시하여 외국인에게도 적용받을 수 있게 되었다. 또한 아동수당법, 아동부양수당법 등에 명시되어 있던 국적 조건도 난민협약의 체결에 따른 법 정비에 의해 사라지게 되었다.²¹⁾

이러한 법의 개정은 궁극적으로 해외로부터 이동하는 외국인 노동자가 일본 국내에서 적절한 사회보장을 받을 수 있게 하고자 하는 조치로 이해된다. 이러한 조치의 결과로 일본 내에서 외국인 노동자에게도 이 제도가 적용되게 되어, 외국에서 일본으로 이동하는 노동자와 그 가족이 사회 보장 관련된 기본적인 문제 해결이 이루어지도록 한 조치로 이해된다.²²⁾

19) 朝倉美江(2019), p.92

20) 堀勝洋(1994), p.160

21) 松本勝明(2016), p.46

22) 그러나 이러한 조치가 일본사회의 사회보장제도 중의 하나인 생활보호대상에 외국인이 포함되는 것을 의미하지는 않는다. 생활보호대상에 관한 규정인 생활보호법은 외국인에게는 적용되지 않는 것으로

그러나 이러한 법률이 외국인 노동자에게 일본의 사회보장제도가 적용되도록 명시하였는 데도 불구하고, 필요한 신고 등이 이루어 않았기 때문에 실제로는 적용되지 않거나 본래 적용될 제도와는 다른 제도가 적용되는 경우도 발생하였다. 예를 들면, 원래는 피고용자로 건강보험이 적용되어야 하는 외국인 노동자인데도 불구하고 고용주나 사업주가 보험에 신고를 하지 않고 개인이 국민건강보험에 가입하게 되는 경우도 발생하였다.²³⁾ 이러한 문제점의 도출은 단순히 일본사회에서 발생하는 것으로 간주하기는 어렵다. 즉, 자본주의 체제의 국가에서 고용자와 피고용자와의 관계 속에서 고용자의 이윤추구의 논리에 입각한 행태로 이해되는 것이 바람직해 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부나 지방자치단체의 적극적인 감시와 지도가 요구되는 부분이다.

다음으로 살펴볼 부분은 국민연금에 관한 부분이다. 사회보장제도 중에서 연금에 관한 내용은 근로자의 안정적인 노후생활의 보장을 위해서 매우 중요하게 다루어야 할 부분이다. 그런데 외국인 노동자의 경우, 일정 기간 근무하고 퇴직 후 자국으로 귀국하는 경우가 발생한다. 일본의 연금제도에서 노후연금을 받기 위해 필요한 자격기간은 보험료 납입의 기간을 일정기간 충족해야 수급이 가능하다. 이 기간은 25년 이상으로 되어 있기 때문에 일본에 체류하는 동안 일본의 연금 제도에 가입하고 보험료를 지불하더라도 그것이 연금수령으로 이어지지 않는다. 이 때문에 일본에서 지불한 연금보험료에 대해 혜택을 받지 못하고 귀국하는 경우가 발생하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 1995년부터 ‘탈퇴 일시금 제도’가 도입되어 시행되었다.²⁴⁾ 탈퇴 일시금 제도를 신청할 수 있는 자격은 피보험자 기간이 6개월 이상인 외국인으로 연금을 수급할 자격이 없는 사람이다. 또한 후생연금의 경우는 피보험자였던 기간의 평균 표준 보수액에 지급률을 곱한 금액으로 지급하게 되어 있다. 이러한 규정은 단기 체류 외국인이 체류 중에 지불한 연금 보험료 전액을 일시금으로 지급받는 것은 아니다. 다만, 기존의 방식에서 연금 보험료를 지불하고도 해지 이후에 받지 못하던 혜택을 개선하는 방향으로 시행되는 결과로 이어졌다.

마지막으로 살펴볼 내용은 ‘사회보장협정’ 체결에 관한 내용이다. 일본 정부는 2000년 2월에 독일과의 사회보장협정 체결을 시작으로 외국과의 사회보장협정 체결을 진행해 왔다. 2021년 현재 20개국과 사회보장협정이 체결되었다.²⁵⁾

이러한 협정을 체결하고자 하는 이유는 다음과 같은 두 가지 문제점을 해결하기 위함이다.

해석되고 있다.(菊地, 2014, p.208)

23) 松本勝明(2016), p.47

24) 松本勝明(2016), p.48

25) 일본후생성, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/shakaihoshou.html> (검색일: 2021년 5월 30일)

첫째는 연금 이중가입의 문제이다. 외국인 노동자가 일본에 취업을 할 경우, 일본 내에서의 공적연금에 가입하는 것과 자국 내에서의 공적연금에 가입을 하게 되어 이중으로 보험료를 지불하는 문제점이 발생한다. 두 번째는 연금 수급의 자격 문제이다. 일본의 공적 연금 제도뿐만 아니라 자국의 공적 연금 제도에 대해서도 은퇴 후 연금의 수령 자격의 하나로서 기간 내에 가입을 요구하는 경우가 있지만, 상대국에 단기간 파견 그 기간 동안 상대국의 공적 연금 제도에 가입하더라도 은퇴 후 연금의 수급 자격 요건으로 일정한 가입 기간을 충족할 수 없는 경우가 많기 때문에 연금 수급 자격을 확보할 수 없는 문제점이 발생한다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 사회보장협정이 체결된 상대국에 대해서 파견 기간이 5년을 넘지 않을 것으로 예측되는 경우에는 해당 기간 동안 자국의 법령 적용이 면제되고 있다. 또한 자국의 연금제도의 가입 기간이 있는 경우에는 자국의 기간과 일본에서의 기간을 합한 기간이 연금을 수급하기 위해서 최소한 필요한 기간 이상이라면 각 나라의 제도에 가입 기간에 따라 연금이 각각 국가 제도에서 받을 수 있도록 한다. 이와 같이 사회보장협정은 주로 일본 기업에 의해 외국에 파견되는 노동자 및 외국 기업에 의해 일본에 파견된 외국인 노동자를 염두에 두고, 연금 제도 등의 이중 적용을 방지할 목적으로 시행되고 있다.

이와 같은 외국인 노동자에 대한 사회보장제도가 실질적으로 어느 정도 유효한 효과를 거두고 있는지는 명확한 제언을 제시하기는 어렵다. 다만, 증가하고 있는 외국인 노동자에 대한 다양한 정책적 효율성을 거두기 위해서는 끊임없이 제도의 개선과 보완이 필요하다. 그러한 의미에서 전술한 ‘다문화생활지원시스템’은 반드시 정책적으로 보완되어 실행할 가치가 있다고 판단된다. 단순히 정부 주도의 정책이 아닌, 민관 협력 및 연계에 의한 외국인 노동자와의 공생을 모색하려고 하는 시스템, 이러한 시스템이야말로 다문화 사회에서 정착해야 할 정책적 방향의 하나가 아닐까 생각된다.

4. 나가며

본고는 일본사회에서 하나의 사회구조적으로 자리하고 있는 다문화 현상에 관해 고찰한 글이다. 일본사회는 1980년대 이후부터 외국인 노동자의 유입이 활발하게 진행되었고, 1990년대에 들어서는 초고령화 사회로의 이행과 함께 일손부족이라는 현상까지 등장하였다. 이로 인해 노동력의 충원을 외국인 노동자로 해결하고자 하는 분위기가 형성되었다. 이로 인해, 다수의 외국인 노동자의 유입이 발생하였고, 결국에는 다문화 사회로의 이행이 일반화되었다

고 할 수 있다. 본고에서는 이러한 일본적 상황에 주목하여 다문화라고 하는 사회적 현상의 도래와 함께 외국인 노동자의 유입으로 인한 문제점 및 대처방안 등에 관해 고찰해 보았다. 특히, 정책적 현황에 관한 검토는 외국인 노동자에 대한 사회보장제도 중심으로 검토를 진행하였다.

그러나 이러한 일본의 정책적 방안을 검토해 보아도, 외국인 노동자에 대한 근본적인 문제는 여전히 잠재되어 있다. 우선, 본고에서 검토한 바와 같이 일본사회에서의 외국인 노동자의 유입이 일시적인 노동력 부족에 기인한 부분이 크게 작용하였다. 이는 기본적으로 자본주의 시스템에서 고용과 피고용자와 관계를 고려해 보면, 단순히 경제적 이윤을 목적으로 한 조치가 우선적으로 작용하였다고 이해된다. 즉 외국인의 유입이 근본적으로 탈국가적인 공생과 통합이라고 하는 이념과는 분명히 괴리가 있어 보인다. 이러한 원인으로 인해, 일본사회에서도 외국인 노동자의 불법취업이나, 고용주의 근로기준법의 위반 등의 사회적 문제가 야기되고 있는 점을 부인할 수 없다. 또한 본고에서 검토한 바와 같이 사회보장제도에서도 외국인 노동자에 대한 동등한 혜택을 부여하기 위한 정책적 방안이 실행되고 있다. 그러나 이러한 부분에 있어서도 기본적으로 일본인과의 동등한 혜택을 부여하고 있다고 해석하기는 무리가 있어 보인다. 마지막으로 일본사회가 과거 역사적 경험을 토대로 판단해 보면, 타민족, 외국인 등이 공생과 통합이라는 슬로건 아래 함께 한 역사가 깊다고 말하기는 어렵다. 따라서 이러한 사회구조적 문제점을 개선하기 위해서는 전술한 ‘다문화생활지원시스템’과 같은 시스템적 구축이 보다 내실 있게 운영되어야 할 것이다.

본고는 일본사회에서 다문화사회로의 점진적인 변화 속에서 외국인 노동자에 관한 정책적 시행이 어떠한 흐름으로 전개되었는지를 고찰한 것이다. 그러나 본고에서의 논의 내용은 기존의 문헌연구를 바탕으로 제한적인 고찰 수준에 머무르고 있다. 향후, 일본사회의 다문화 관련 정책적 시행이 실질적으로 어떻게 적용되고 있으며, 정책에 대한 효율성이 어떻게 전개되고 있는지에 관한 실증적 분석이 요구된다.

【참고문헌】

- 문정애(2012)「일본의 다문화공생 정책과 지역사회 다문화교육 고찰」『한국일본교육학연구』16집, p.22
 현석(2016)「일본 외환거래 자유화에 따른 금융투자 산업의 변화와 시사점」『저팬리뷰 2016 글로벌시대의 일본경제』인터북스, p.125
 朝倉美江(2019)「外国人労働者問題と多文化共生地域福祉への展望」『社会福祉学』第59巻 第4号, p.89
 菊地馨実(2014)『社会保障法』有斐閣, p.208
 田嶋淳子(1996)「都市地域社会とアジア系外国人」『都市と都市化の社会学』岩波書店, p.153

手塚和章(1999)「日本における外国人労働者の共生と統合」『差別と共生の社会学』岩波書店、p.133
原知章(2009)「「多文化共生」を内破する実践-東京都新宿区・大久保地区の「共生懇」の事例より-」『文化人類学』74巻、pp.136-155
堀勝洋(1994)『社会保障法総論』東京大学出版会、p.160
松本勝明(2016)「国境を越える労働者の移動に対応した社会保障」『社会政策』8巻 1号、p.46
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319> (검색일: 2021년 4월 30일)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000539195.pdf (검색일: 2021년 5월 25일)
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html> (검색일: 2021년 5월 31일)
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/shakaihoshou.html>(검색일: 2021년 5월30일)
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&ctclass1=000001060399> (검색일: 2021년 5월 31일)
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&ctclass1=000001060399>(검색일: 2021년 5월 31일)

논문투고일 : 2021년 07월 05일
심사개시일 : 2021년 07월 14일
1차 수정일 : 2021년 08월 03일
2차 수정일 : 2021년 08월 12일
게재확정일 : 2021년 08월 20일

 <要旨>

일본의 다문화 정책에 관한 일고찰

- 외국인 노동자 관련 정책을 중심으로 -

오현석

본고는 일본사회에서 다문화관련 정책이 어떠한 형태로 전개되었는지를 고찰한 것이다. 잘 알려진 바와 같이 전후 일본사회는 1980년대에 들어서 고도경제성장을 통한 버블경제에 들어갔고, 이로 인해 일시적으로 일손부족 현상이 발생하였다. 이러한 상황 속에서 일본사회는 해결책의 하나로써, 외국인 노동자 유입을 정책적으로 활발히 전개하였다. 이로 인해 일본사회에서도 다문화 사회로의 변동이 발생된다. 본고는 이러한 일본사회를 배경으로 어떠한 정책적 변화가 일어났는지를 검토하였다. 특히, 다문화 사회의 진행과 함께 어떠한 사회적 문제가 발생하였고, 이러한 문제를 해결하기 위해 어떠한 정책적 변화가 있었는지를 고찰하였다. 특히, 외국인 노동자에 대한 사회보장제도가 어떠한 방식으로 이루어졌는지를 중점적으로 검토하였다. 이러한 연구를 통해서 일본사회에서 다문화 사회로의 구조적 변동 속에서 정책적 대응이 어떻게 이루어졌는지를 고찰하였다.

A Study on Japan's Multicultural Policy

- Focusing on policies related to foreign workers -

Oh, Hyun-Suk

This study examines the development of multicultural policies in Japanese society. As is well known, postwar Japanese society entered a bubble economy through rapid economic growth in the 1980s. As a result, there was a temporary shortage of workers in Japanese society. Under these circumstances, Japanese society actively developed a policy of accepting foreign workers as one of the solutions. As a result, Japanese society is also transformed into a multicultural society. This study examines what kind of policy changes occurred in the background of Japanese society. In particular, it focused on how the social security system for foreign workers was implemented. Through this study, we examined how policy responses were made amid structural changes from Japanese society to a multicultural society.