

日本の入管法改正과 外國人 勞働者 政策*

김 홍 락

이 논문은 1980년대 후반 이후 일본에서 불법취업하고 있는 외국인 단순노동자들의 수가 급증하게 된 원인과 이 문제를 개선하기 위해 일본정부가 취한 정책, 특히 그 중에서도 入管法改正을 통한 일본정부의 정책대응을 분석하고 그것이 가진 문제점과 앞으로의 개선점을 살펴 보는 데 그 목적이 있다.

최근 몇년 사이에 일본에서 외국인 불법취업자들이 급증하게 된 주요한 원인으로서는 일본의 높은 임금수준과 심각한 인력난, 개발도상국들의 인구과잉으로 인한 실업문제와 이를 해결하기 위한 개도국 정부들의 지원을 들 수 있다. 이와 같은 국내외적인 요인에 의해 외국인 단순노동자들의 불법취업이 급증하게 되고 그에 따른 정치·경제·사회적인 여러 문제들이 발생하게 되자 일본정부는 1990년 6월부터 改正入管法の 시행으로 이에 대처하였다.

외국인 노동자의 在留資格을 整備·擴充하고 이들의 불법취업에 대한 처벌을 강화하는 등 외국인 불법취업자의 유입을 제도적으로 방지하기 위해 입관법이 개정되었지만 이들의 유입은 더욱 빠른 속도로 증가하였다. 일본에서의 취업기회가 여전히 많으며 중소·영세기업들이 심각한 인력난에 직면하고 있었기 때문에 개정입관법은 그 실효성을 잃게 되었던 것이다.

한편, 심각한 인력난을 해결하기 위해 외국인 노동자를 수용해야 한다는 의견이 정부일각에서와 경제단체들 사이에서 제기되었으며 국민들의 여론도 이에 따르고 있었다. 그 결과 일본정부는 1990년 6월 이후 외국인 단순노동자의 불법취업을 금지하던 기존의 입장에서 인력난 해소를 위해 南美의 日系人을 수용하고 외국인 研修生제도를 활성화시켜 외국인 노동자를 수용하는 정책으로 전환하였다. 그러나 연수생은 법적으로 노동자가 아니기 때문에 열악한 노동조건과 저임금에 시달리게 되었으며 정당한 노동법의 보호를 받지 못하는 등 외국인 연수생 제도는 개정입관법 시행 이후 크게 변질되고 있다. 즉 연수생제도는 이제 저임금 노동력을 합법적으로 도입하기 위한 제도가 되었으며, 이들의 인권유린은 큰 문제가 되고 있다.

일본은 앞으로도 심각한 인력난과 고임금으로 인해 외국인 노동자들의 유입이 계속 증가할 것으로 보이지만, 일본정부는 현재 이들에 대한 합리적인 정책을 취하지 못하고 있다. 따라서 일본정부는 앞으로 필요한 노동력을 합법적이고 합리적으로 수용하는 정책을 강구해 나가지 않으면 안 될 것이다.

I. 序 論

第二次大戰以後 日本은 고도의 경제성장으로 인해 세계 제2의 경제대국으로 성장하였으며 세계 최대의 債權國이 되었다. 또한 명목임금도 세계에서 가장 높은 나라로 변하고 있다. 한편 서구 탈산업사회와 같이 日本人口는 노인층의 장수로 인해 高齡化하는 한편 낮은 출산율로¹ 인해 젊은층의 노동력이 부족해지는 현상이 일어나고 있다. 특히

* 이 글은 교육부의 지역연구 지원사업에 따른 연구비 지원으로 작성된 것임.

젊은 노동자들이 위험하고 힘들거나 불결한 작업이나 노동을 기피하는 경향이 강함으로 인해 중소기업은 인력난이 심각해지고 있다.

이러한 상황으로 인해 아시아 인접국가들을 위시해서 중동·남미 등에서 수 많은 외국인 노동자들이 일본에 취업하기 위해 몰려들게 되었다.² 이들 외국인 노동자들의 수가 80년대 후반부터 급격히 증가함으로써 동질성이 높은 單一民族社會를 유지하면서 외국인의 이민이나 정착을 엄격히 규제해 온 일본인들에게 커다란 사회문화적 및 정치적 문제가 되고 있다. 특히 在留資格에서 벗어나 不法就業하는 외국인 노동자의 수가 증가함에 따라 (1992년에 약 35만명 이상으로 추산) 전문지식이나 기술 및 기능이 없는 외국인 單純勞動者의 수용문제는 커다란 정책문제로 부각되고 있다.

本論의 목적은 일본에 있어서 외국인 노동자(특히 불법취업하는 단순노동자)의 수가 80년대 후반부터 급격히 증가하게 된 배경을 고찰하고 이 문제에 대처하기 위해서 취한 일본정부의 1989년 出入國管理法(入管法) 改正 등 정책대응을 분석하고 現行政策의 實效性과 문제를 분석·고찰하는 데 있다.

II. 日本의 외국인 노동자 문제의 배경

1980년대에 접어들면서 커다란 정책문제로 부각하게 된 외국인 노동자 문제를 이해하기 위해서는 우선 외국인 노동자 특히 특별한 기술이나 기능이 없는 “單純勞動者”의 수가 급격하게 증가하게 된 배경을 고찰할 필요가 있다.

일본은 1960년대부터 단순노동자의 입국취업을 不許하는 정책을 견지하고 있음에도 불구하고 아세아 각국을 위시해서 발전도상국으로부터 많은 단순노동자가 취업하기 위해 입국하여 불법취업을 하고 있다. 1992년 현재 약 28만명의, 체재기간을 초과한 외국인이 일본에 거주하고 있으며 그 대부분이 단순노동자로 불법취업하고 있는 것으로 추정되고 있다.

단순노동에 종사하고 있는 이들 외국인 노동자 중에서 남자들은 주로 건축현장작업, 중소기업의 종업원, 항만운반원 등으로 취업하고 있으며 여자들은 주로 유흥업에 집중적으로 취업해 있다.³ 이들 불법취업자들이 일본으로 몰려드는 이유로 다음 몇가지를 들

- 1 여성이 일생동안 몇명의 자식을 낳는가를 표시하는 合計特殊 生産率은 1990년에 1.53이었다. 인구의 단순재생산을 위해서 필요한 수치인 2.1을 크게 밑돌고 있다. 따라서 생산연령인구(15-64歲)는 1995년 이후 감소하게 되며 노동인구도 2000년부터 감소할 것으로 예측되고 있다. 正村公宏, “21世紀の成長戰略と社會システム,” 左木木毅 編著, 『變るべき日本』(東京:NTT出版社, 1992), pp.148-9.
- 2 1991년에 취업하고 있는 외국인(永住權者 除外)은 약 48만명으로 추산되었다. 小井土有治 編著, 『外國人勞動者 - 政策と選擇』(東京:稅務經理協會, 1992) 改訂版, p.198. 1992년에는 약 60만명으로 추산되고 있다. 駒井 洋, 『外國人勞動者定住への道』(東京:明石書店, 1993), p.18.
- 3 외국인 노동자의 산업별 취업실태에 관해서는 駒井 洋, *op.cit.*, pp.91-167. 과 또한 花見忠·桑原靖夫 編, 『明日の隣人-外國人勞動者』(東京:東洋經濟新報社, 1990), pp.33-71 참조.

수 있다.⁴

첫째, 일본에 외국인 노동자가 몰려드는 최대의 이유는 일본의 소득수준이 현저하게 높으며 1인당 GNP를 비교할 때 일본과 아시아의 개발도상국과는 엄청난 격차가 있기 때문이다. 특히 1980년 중반부터 급격한 “円高”로 인해서 일본에서 취업하는 “利點”이 더욱 커졌다. 일본에서 받는 임금을 달러(美貨)나 母國화폐로 환산하면 일본에서의 수개월간의 수입이 모국에서의 여러해분 수입에 상당하기 때문에 많은 저소득국가의 노동자가 일본으로 몰려오게 되었다.

둘째, 외국인 노동자의 3대 수용지역 중에서 미국과 서구는 수용여력이 없으며 중동 산유국들도 과거와 같은 여력이 없어졌다. 반면 일본은 1980년대에 접어들면서 장기간의 경제적 호황을 누리게 되고 인력난이 심각해졌다. 특히 일본의 젊은이들이 기피하는 소위 “3K업종”(위험하고, 고되고, 불결한 작업)이나 중소기업, 外食산업 등은 심각한 인력난에 직면하게 되었고 따라서 이러한 부문의 고용주들은 외국인 노동자들을 받아들이지 않을 수 없게 되었다.

세째, 선진국(탈산업사회)에서는 인구의 고령화가 진행되고 있는 반면 개발도상국에서는 출산율이 높다. 그러나 높은 출산율로 인해 생겨나는 노동력의 고용능력이 따르지 못함으로 인해 실업율이 높으며 실업자를 흡수하기가 곤란하다. 따라서 이들은 외국 고용의 기회를 찾지 않을 수 없게 된다. 일부 개발도상국들은 부족한 외화수입을 해외에 취업하고 있는 노동자들의 송금에 의지하게 되며 따라서 일본에 대한 저임금노동력의 수출을 돕게 되었다(예. 필리핀).

네째, 불법취업자를 저임금으로 취업알선하여 입국시키는 브로커(broker)들이 활개침에 따라 외국인 취업회망자의 일본입국과 취업이 용이해지고 있다. 이들 브로커는 입국 절차, 취직알선 등 일체를 맡고 있으며 많은 외국인 단순 노동자는 브로커에 의해서 불법취업할 수 있게 되었다.

다섯째, 과거에는 일본경제가 호황에 직면한 경우에는 임시적으로 北海島와 東北地方에서 오는 계절적 노동자들을 고용함으로써 인력난을 해결할 수 있었다. 그러나 이 지역들의 경제발전으로 인해 대도시로 몰려드는 농한기 임시노동자의 수는 70년대 초기에 약 60만명에서 89년에는 약 20만명으로 감소되었다. 따라서 80년대 후반에 건설업계는 국내 임시노동자의 급격한 감소로 인해 심각한 인력부족을 겪게 되었고 반면 아시아 각국에서 오는 외국인 노동자에 대한 강한 수요를 낳게 되었다.⁵ 따라서 공공직업안정소에 등록된 有效求人倍率(즉 求人數를 求職者數로 나눈 수치. 이 수치가 1을 초과하면 求人超過이다)은 1987년부터 급격히 상승하여 91년에는 1.40이 되었다. 그 후 92년 5월에는 1.14로 다소 감소되었지만 여전히 심각한 인력난을 나타내고 있다.⁶

4 後藤純一, “外國人労働者受け入れの經濟學的 影響,” 『季刊 労働法』, 第164號, (1992年 夏季號), pp. 34-5. 또한 岸井貞男, “外國人労働者問題を考える,” 關西大學 法學論集, 第41卷 2號(1991년 5월), pp. 282-3과 參議院 常任委員會 調査室, 外國人の入國と就勞等に關する共同調査班, “外國人問題を考える,” 『立法と調査』 別冊 1989年 3月, pp.6-7 참조.

5 後藤純一, *op.cit.*, pp.35.

이러한 상황으로 인해 불법 입국자, 체재기간 초과자 체재자 및 資格外 취업자 등 외국인 불법취업자의 수가 80년대 후반부터 현저하게 증가되고 있다. 일본 법무성의 推計에 의하면 1986년에 기간초과 체재자 수가 32,000명이던 것이 87년에는 42,000명, 88년에는 57,000명으로 연간 1.3배의 속도로 증가했고 89년에는 10만 1천명을 넘게 되었다. 그 후 91년에는 159,828명으로 증가한 후 92년 5월에 278,892명으로 증가했다.⁷ 한편 정확하게 파악할 수는 없지만 예능인, 취학생, 연수생으로 입국해서 단순노동에 종사하고 있는 소위 자격외 취업자 수는 92년 현재 약 7만명으로 추정되고 있다.⁸

이들 불법취업자와는 별도로 남미 각국에서 온 약 148,700명의 日系인들이 합법적 단순노동 취업자로서 일본에서 일하고 있다. 92년 현재 이들은 약 20만명을 초과하는 것으로 추산되고 있다.⁹ 이들 외에 특수한 기능 및 기술을 갖고 전문직종에 합법적으로 취업하고 있는 외국인이 1991년 현재 24,027명에 달하고 있다.¹⁰

따라서 1992년 현재 합법적 취업자와 불법취업자(초과체재자, 자격외 취업자)를 합하면 약 60만명의 외국인이 일본에서 취업하고 있고(단 일본에 영주하고 있는 在日韓國(조선)인과 중국인은 이 숫자에는 포함되지 않음), 이 중에서 약 40만명이 불법취업하고 있는 것으로 추정된다.¹¹ 이들 중 가장 큰 문제는 약 28만명에 달하는 기간초과 체재자이며 이들은 거의 전부 불법취업을 하고 있는 것으로 추정된다. 출신국별로는 태국(15.9%), 이란(14.3%), 말레이시아(13.8%), 韓國(12.8%), 필리핀(11.5%) 순으로 나타나고 있다(1992년 현재).¹² 한편, 불법취업자에 대한 일본정부의 취제도 강화되고 있으며 1987년에 11,307명, 88년에 14,314명, 90년에 29,884명, 91년에 32,908명을 적발하였다.¹³

외국인 단순노동자들이 취업하고 있는 분야로는 여성의 경우 주로 술집·바 등의 호스테스 등 유흥업계에 취업하고 있는 숫자가 과반수를 점하고(약 5만명 정도) 있는 것으로 추정된다.¹⁴ 남자들의 경우 제조업에서 합법적으로 취업하고 있는 남미 日系人 노동자가 가장 많으며 불법취업자도 상당수 있다. 91년에 적발된 통계를 보면 “生産工程作業者”가 9,596명(그 중 여성이 1,087명)이며 전체의 비율로는 29.2%를 차지하고 있다. 이 수자를 92년의 초과체재자(불법취업자) 278,892명에 적용하면 약 8만명 정도가 이 분야에 취업하고 있다고 볼 수 있다.¹⁵

6 *Ibid.*, p.35.

7 駒井 洋, *op.cit.*, pp.16-17.

8 *Ibid.*, p.17.

9 駒井 洋, *op.cit.*, p.17.

10 *Ibid.*, p.14.

11 江橋崇, 『外國人労働者と日本』(東京:岩波書店, 1992), p.35. 江橋에 의하면 남미에서 온 日系人 가운데에는 가짜 日系人이 상당수 섞여 있다.

12 駒井 洋, *op.cit.*, p. 32.

13 *Ibid.*, p.30.

14 1991년에 적발된 초과체재자 중 호스테스 및 매춘부 등의 유흥업관계 취업자가 54.6%를 점하고 있다. *Ibid.*, p.92.

건설업은 외국인 노동자의 가장 중요한 취업분야가 되고 있다. 적발된 불법취업자(91년) 32,908명 중 “건설작업자”는 12,057명으로 전체의 36.6%를 점유하고 있다. 따라서 이 비율을 적용하면 92년 현재 약 10만명의 불법 외국인취업자가 건설업에 종사하고 있다고 추정된다. 외국인 노동자가 가장 많이 종사하고 있는 직종은 선반공, 해체공의 조수와 雑工으로 나타나 있다.

그 외에 서비스산업에도 약 13.1%의 외국인 단순노동자가 종사하고 있다. 주로 청소원, 노무자, 접시닢이, 급사, 조리인, 운송작업자, 가정부 등으로 취업해 있는 이들의 비율을 적용하면 약 35,000명의 초과체재 취업자가 이 분야에 종사하고 있는 것으로 추정된다.¹⁵ 이들 외에 취학생도¹⁷ 서비스 부문에 많이 취업하고 있다. 이상의 유흥업, 제조업, 건설업, 서비스 외에 농림어업, 해운업, 소프트산업 등에도 취업하고 있다.

거주지역별로 보면 주로 도쿄, 요코하마 등 대도시의 일정 지역을 비롯해서 각 지방의 제조업공장 근처나 건설업자의 현장 근처에서 생활하고 있다. 이들은 일본인에 비해 나쁜 노동환경과 조건 하에서 일하는 경우가 많으며 특히 불법취업자의 경우에는 국적에 관계없이 평등하게 적용되게 되어 있는 일본의 노동관계법령이나 産災法 등의 혜택을 받지 못하고 여성의 경우엔 심지어 강제적 매춘행위를 강요당하는 경우가 비밀비재하며 저렴한 임금마저 지불받지 못하는 등 기본인권의 침해를 받는 사례가 속출하고 있으므로 인해 인권보호의 차원에서 커다란 문제로 부각되고 있다.¹⁸

또한 사회적·문화적 배경이 다르며 인종적으로도 다른 외국인 노동자들이 언어소통이 안되는 상태에서 대도시의 일부 지역에 집중해서 생활하게 됨으로 인해 인근 일본인 주민들에게 위화감을 일으키는 한편 일부 극소수의 불법취업자들이 저지른 범죄행위가 신문과 매스 미디어에 의해 대대적으로 보도됨에 따라 외국인 노동자의 이미지를 크게 손상시키게 됨으로써 외국인 노동자 문제가 커다란 정치적·사회적·경제적인 정책문제로 부각되게 되었다.¹⁹

15 *Ibid.*, p.104.

16 *Ibid.*, p.147.

17 “就學生”이라는 카테고리는 1984년부터 일본의 단기대학 이상의 대학이나 専修, 各種學校가 아닌 학교나 학원에서 공부하려는 자에게 주어지는 入國 카테고리이다. 이들은 취학비자를 발급받고 대부분 일본어학교에서 공부하고 있다. 이들은 일하면서(part-time) 공부할 수 있다. 1987년에 13,915명이던 취학생 수가 1991년에는 20,654명(이 중 6,487명의 한국인 포함)으로 증가했다. *Ibid.*, pp. 73-77.

18 일본에 있어서의 외국인 노동자의 인권침해 문제에 관해서는 다음 책에 소상히 소개되어 있다. 關東辯護士會連合會 編, 『外國人労働者の就勞と人權』(東京:明石書店, 1991), pp.51-110, 143-173.

19 駒井 洋, *op.cit.*, pp.169-191.

Ⅲ. 出入國管理法(入管法) 改正

80년대 후반부터 외국인 노동자 문제가 일본인들의 관심을 크게 야기시키게 되자 일본정부내의 관계 각 省廳은 이 문제에 관해 검토하여 대응책을 마련하기 시작했다. 특히 이 문제와 관련해서 入國管理行政을 담당하고 있는 法務省과 노동행정을 담당하는 勞働省이 새로운 정책을 立案하는 데 적극적으로 참여하게 되었다.

급격히 증가하는 외국인의 불법취업이 사회문제화함에 따라 노동성은 외국인 노동자의 수용문제를 검토하기 위해 “외국인 노동자 문제 연구회”(學者 6명 위촉)를 1987년 12월에 발족시켰다. 이 연구회는 88년 3월에 제출한 보고서²⁰에서 歐美 各國에서 외국인 노동자의 정착에 의해 심각한 실업문제 등 사회적·경제적 문제가 일어남에 따라 외국인 노동자들의 수용에 대해 엄격한 억제정책이 취해지고 있는 사실을 지적하고, 일본도 실업문제나 노동조건에 나쁜 영향을 미치거나 노동시장의 질서를 혼란시킬 수 있는 외국인 노동자 수용은 하지 않아야 한다고 제언하고 있다. 외국인 노동자의 수용범위와 관련해서 직종 및 기능 등에 있어서 전문성을 가진 외국인은 적극적으로 받아들일 필요성이 있지만 단순노동자의 경우 일본의 국내 노동시장과 경제 및 사회면에 미칠 영향을 고려해서 종전처럼 수용하지 않는 방침을 견지할 것을 강조하고 있다.²¹

또한 이 연구회는 외국인의 불법취업을 막기 위한 방안으로서 “고용허가제도”를 채택할 것을 제안했다. 즉, 기업이 외국인(영주자 제외)을 고용하는 경우에는 사전에 고용허가를 받아야 하며, 허가없이 외국인을 고용한 고용주나 외국인의 취업을 알선한 브로커에게 벌칙을 적용해야 한다고 보았다. 왜냐하면 고용허가제도를 채택함으로써 외국인 노동력의 수요와 공급을 조정하고 불법취업을 방지할 수 있다고 보았기 때문이다.²²

그러나 고용허가제도는 法務省이 반대의견을 표시함으로써 실현되지 못했다. 예를 들면 88년 4월 6일 참의원 예산위원회에서 林田 法務大臣은 “이중으로 외국인 노동자를 규제하는 극히 엄격한 조치가 될 것”이라고 고용허가제도에 난색을 표시했다.²³ 또한 同年 5월 법무성의 入管局 심의관은 고용허가제도는 “私적인 고용계약에 관해서 외국인의 고용에 한정해서 행정관청의 허가를 받게 하는 것은 内外人 평등의 원칙에 反하고 국제인권규약 및 일본헌법 정신에도 위반”되며 “在日한국인·조선인의 취직차별을 조장하고” 나아가 “비관세장벽이라는 국제적 비난을 받을 소지가 있다.” 또한 외국인의 입장에서 볼 때 入國在留許可에 첨부해서 “이중의 부담”이 되며 입국·취업이 허가될 때까지 장기간을 요함으로 인적 교류를 해칠 소지가 있다고 지적하고 반대입장을 표명했다.²⁴

20 參議院 常任委員會 調査室, 外國人の入國と就勞等に關する共同調査班, “外國人問題を考える,” 『立法と調査』別冊 1989年 3月, p.13.

21 *Ibid.*, p.13.

22 *Ibid.*, pp.13-14.

23 *Ibid.*, p.14.

24 *Ibid.*, p.14.

또한 이 고용허가제도에 관해서 在日本 대한민국거류민단 중앙본부가 “在日 한국인에 대한 취직차별이 현존하는 가운데 고용허가제도를 실시하면 永住의국인은 비록 이 제도의 적용대상에서 제외한다고 해도 기업주에게 제일한국인을 채용하지 않는 구실을 주게 된다”는 이유로 이 제도의 도입을 단념할 것을 요구하는 요망서를 노동대신과 법무대신에게 제출한 바 있다.²⁵

법무성의 반대로 인해 고용허가제도는 유산되었고 외국인 노동자 문제는 법무성이 주도권을 갖고 다루게 되었다. 88년 1월부터 入國管理局 내에 위원회를 설치하고 이 문제에 대한 검토를 시작한 법무성은 동년 3월에 出入國管理 및 難民認定法(入管法이라 약칭)의 개정작업을 개시한다는 방침을 정하고 4월에는 제1차 骨子案을, 88년 5월에는 要綱案을 발표했다.²⁶ 이에 앞서 법무성은 出入國管理 및 難民認定法(入管法) 하의 在留資格에 관한 개정안을 정리해서 88년 3월 24일 自民黨 法務部會 入管政策等 小委員會에 제출하고 이의 승인을 받은 바 있다.²⁷

그 후 88년 5월 11일에 발표된 改正 要綱案을 중심으로 노동, 통산, 의무 등의 關係官廳과의 협의를 거쳐 이 법안은 89년 3월 28일에 내각의 議決을 거쳐 4월 5일에 제114회 通常國會에 내각제출법안으로 제출되었다. 그러나 소비세 관련법안을 자민당이 단독 의결함으로 인해 생긴 與野대립관계와 리쿠르트 스캔들로 인한 증인소환문제 등으로 국회가 공전함으로써 이 개정법안에 대한 심의는 繼續審議로 미루어졌다.

이 법안은 89년 9월에 소집된 제116회 임시국회에서 衆議院 법무위원회에 회부되었고 이 위원회에서 11월 10일에 提案의 취지설명이 있는 후 14일, 17일 등 3회의 위원회의 심의를 거쳐서 가결된 후 중의원 본회의에서 가결되었다.²⁸ 그 후 참의원에 송부된 후 11월 30일, 12월 5일, 7일의 3회에 걸친 법무위원회의 심의를 거쳐서 12월 8일 본회의에서 가결되었다. 89년 12월 15일에 공포된 개정법은 政令 제 45호에 의해 1990년 6월 1일부터 시행되게 되었다.²⁹

入管法은 内外人の 出入國을 관리하는 법률이지만 일본의 입관법은 외국인의 취업에 관련되는 在留資格을 관리하고 있으므로 在留資格과 노동자격을 一元的으로 관리하고 있는 셈이다. 改正 입관법도 이 점에 관해서는 변경이 없었으므로 기본적인 개정은 없었지만, 在留資格의 정비·확충과 불법취업대책 등 외국인 노동자 문제에 관한 대폭적

25 *Ibid.*, p.14.

26 *Ibid.*, p.14.

27 森 博美, “入管法改正と國際勞動移動の最近の動向,” 『經濟志林』(東京:法政大學經濟學會, 1991년 12월), p.1.

28 89년 11월 17일 법무위원회에서 자민당, 사회당, 공명당, 민사당 등 4당의 공동제안으로 수정안과 附帶決議案이 제출되어 全會一致(만장일치)로 채택되었다. 이 법안은 수정안과 부대결의를 첨가해서 자민당, 사회당, 공명당, 민사당의 찬성과 공산당의 반대로 가결된 후 같은 날에 중의원 본회의에 송부되어 가결 통과되었다. 失邊 學, “外國人勞動者と入管法,” 『法と社會(下)』(東京:國士館大學法學會, 1990), p.202.

29 森 博美, *op.cit.*, pp.1-2.

인 개정이 있었다. 법안제안 취지 설명에 의하면 개정안의 목적은 ①在留資格의 정비, ②심사기준의 明確化와 入國審査手續의 簡易 및 迅速化, ③불법취업자 문제 대처를 위한 관계규정의 정비(벌칙강화) 등에 있다.³⁰

첫째, 재류자격의 정비에 관해서 고찰하면 단순노동자의 재류자격을 인정하지 않는다는 종전의 정책을 변경하지 않았지만, 국제화시대에 대응하기 위해 전문적인 기술과 지식을 갖고 있는 외국인에 대해서는 가능한 한 받아들이는 방향으로 재류자격의 종류 및 범위를 전반적으로 수정·정비했다. 즉 종전에 인정했던 18개의 재류자격을 28개로 확대하고 법률, 회계업무, 국제업무, 의료, 연구, 교육, 문화활동, 취학, 정주자, 영주자의 배우자 등을 새로이 재류자격으로 추가했다. 또한 합법적으로 취업할 수 있는 新在留資格은 “投資産業” “法律會計” “醫療” “研究” “教育” “技術” “人文知識·國際業務” “企業內配置” “興行” “技能”의 10종류로 분류했다.³¹ 또한 재류자격의 표시는, 4-1-1과 같은 수자로 표시하던 종전의 방법을 개정하여 외교, 公用, 교육, 기술, 기능 등의 용어로 표시하게 되었다.

한편, 영주자, 일본인의 배우자, 영주자의 배우자, 평화조약관련자 및 定住者는 아무런 제한없이 일본에서 취업생활할 수 있게 규정되어 있다.³² 새로이 “定住者”로 분류된 집단으로는 일정 기간에 국한하여 일본에서 취업하려는 해외 日系人과 국제난민조약에 따라 일본에 정주하고 있는 난민을 들 수 있다. 특히 海外日系人의 “定住者”자격 허용은 남미에서 많은 日系人(一·二·三世)들이 단순노동자로 취업할 수 있는 길을 개방하였다.³³

둘째, 심사기준의 명확화와 입국심사수속의 簡易·신속화와 관련하여 종전에는 입국심사의 기준이 명확하지 못했으므로 많은 비판이 있었다. 따라서 개정법은 심사기준을 省略으로 明示公表함으로써 명확화할 것을 규정하고 있다.³⁴ 입국심사수속의 신속화에 관해서는 재류자격인정증명서를 교부하는 제도를 신설하여 외국인의 입국수속을 용이하게 하였다.³⁵ 이 증명서의 교부신청은 본인 뿐만 아니라 대리인에 의해서도 행할 수 있게 함으로써 입국심사수속이 신속화하게 되었다.

셋째, 개정입관법의 가장 중요한 목적 중의 하나는 불법취업문제에 대처하기 위해 위반자에 대한 벌칙규정의 범위를 확대하고 취업자격 증명서제도를 신설하는 데 있다. 먼

30 *Ibid.*, p.6. 일본의 出入國管理 및 難民認定法の 全文은 小井土 有治 編著, 『外國人労働者:政策と課題』(東京:稅務經理協會, 1992) 改訂版 資料, pp.1-88.

31 岸井貞男, “外國人労働者問題を考える:改正入管法の概要と外國人労働者の人権·労働條件,” 『關西大學 法學論集』 제41권 2호, 1991년 5월, p.292.

32 森 博美, *op.cit.*, p.7.

33 *Ibid.*, p.7.

34 1990년 5월 24일의 법무성령 제16호에 입국심사허가기준이 공표되어 있다. *Ibid.*, p.9. 법무성령 제16호 전문은 小井土 有治, *op.cit.*, pp.89-102 참조.

35 증명서의 양식과 신청수속에 관해서는 1990년 5월 24일의 법무성령 제15호 중의 제6조에 규정되어 있다. *Ibid.*, p.9.

저 벌칙규정에 관해서는 무허가로 보수를 받는 資格外 活動종사자에 대해서는 종전의 6개월 이하의 징역 혹은 금고 형기를 1년으로 연장시켰다.³⁶ 또한 외국인에게 불법취업 활동을 시킨 고용주나 외국인의 불법취업을 알선한 자는 3년 이하의 징역 혹은 금고 및 200만엔 이하의 벌금을 부과한다는 벌칙이 신설되었다.³⁷

이렇게 고용주와 취업알선자에 대해 형벌을 가함으로써 외국인 단순노동자의 불법취업을 방지 및 배제하려 하고 있다. 그러나 (89년 6월 현재 8-9만명으로 추산되는) 불법취업자와 그들의 고용주에게 신설벌칙이 미칠 영향을 고려해서 개정법 부칙 제11항은 “이 법률의 시행시 本邦에 재류하고 본 법률시행 후 계속해서 本邦에 재류하는 외국인”은 처벌의 대상으로 삼지 않는다는 규정을 삽입하고 있다.³⁸

한편 개정입관법은 일본에서 취업이 허가된 외국인에 대해서, 그가 취업할 수 있는 활동의 내용을 증명하는 취업자격증명서를 교부할 수 있게 규정하고 있다.³⁹ 이는 선의의 고용주가 취업할 수 없는 외국인을 잘못 고용하는 것을 미연에 방지하고 동시에 취업이 가능한 외국인은 이 증명서를 제출함으로써 스스로 취업할 자격이 있음을 증명할 수 있게 하기 위해서이다. 그러나 영주자, 정주자, 일본인의 배우자 등은 재류활동에 제한이 없으므로 이들의 경우엔 이러한 자격증명서의 제출이 필요없으므로 이 제도는 재류자격에 의문이 가는 자에 한해서 유용하다고 볼 수 있다.⁴⁰

개정입관법은 종전에 주 20시간 정도면, 자격외 활동의 허가가 필요없었던 유학생의 아르바이트에 관해서도 취학생과 같이 허가(자격외 활동허가)가 필요하게 되었고 아르바이트의 상한규칙도 1일 4시간 이내로(일요일 포함) 개정되었다.⁴¹

IV. 改正入管法 시행 후의 외국인 단순노동자 문제

입관법 개정은 외국으로부터의 불법취업자의 유입을 제도적으로 방지하는 데 주목적이 있었다. 그러나 개정입관법 시행 후에도 이들의 유입에 제동이 걸리지 않고 오히려 종전보다 빠른 속도로 불법취업자의 유입이 증가하고 있다.

개정입관법은 이 법의 시행 전에 재류하는 외국인에 대해서는 벌칙규정이 적용되지 않으며 1990년 6월 이후의 불법취업자와 그 고용주만을 처벌의 대상이 되게 하였음에도 불구하고, 이 사실이 정확하게 전달되지 못한 탓으로 90년 봄에 불법취업자와 고용주에게 일종의 패닉(panic)현상을 일으켰다. 즉 법의 적용을 기피하기 위해 6월 1일 이전에 출국하려는 외국인으로 인해 일본 각 지방 입관국은 대혼잡을 겪었고 고용주들은

36 *Ibid.*, p. 9.

37 *Ibid.*, p.9.

38 改正入管法, 附則 제11항. *Ibid.*, p. 10.

39 改正入管法, 제 19조의 2항.

40 岸井貞男, *op.cit.*, p.17.

41 *Ibid.*, p.16.

많은 외국인 취업자의 귀국으로 인해 일시적으로 상당한 어려움을 겪게 되었다.

그러나 89년 말에 약 10만명 수준이던 기간초과 체재자 수는 상당수가 90년 6월 1일 전에 출국했음에도 불구하고 90년 7월에 106,497명으로, 91년 5월에는 159,828명으로 87년 말에 비해 약 1.5배 증가했으며 91년 11월에는 216,399명, 92년 5월에는 278,892명으로 증가했다.⁴² 뿐만 아니라 자격외 취업자(예능인, 취학생, 연수생 등의 명목으로 입국해서 단순노동에 종사하고 있는 자)도 약 7만명 정도로 추계되고 있다.⁴³

따라서 이러한 급격한 증가현상은 개정입관법이 불법취업자(특히 기간초과 체재자)의 배제에 별로 큰 효과가 없음을 나타낸다. 물론 법무성은 매년 보다 많은 외국인의 입국을 거부하거나(91년에 27,137명) 불법취업자의 적발 및 강제퇴거(91년에 32,908명)를 실행하고 있지만 사실상 불법취업자 수는 증가일로에 있다. 이렇듯 개정입관법이 효과를 내지 못하고 불법취업자가 증가하는 현상은 다음 몇가지 요인때문이라 보인다.

첫째, 일본은 80년대부터 91년말까지 전후 최장기간의 호황으로 인해 노동시장에서의 수요가 공급을 계속 앞지르게 됨으로써 인력난에 허덕이는 중소기업 및 영세기업에서 외국인 단순노동자를 채용하게 됨으로써 취업기회가 계속 존재하는 데 있다.⁴⁴

둘째, 남미에서 온 日系인 단순노동자의 임금은 일본인수준으로 지급해야 하고 연수생을 도입하기 위해서는 그 수속이 번거로우며 단순노동력으로 취업할 수 없게 되었고 그 외에 숙박, 연수시설의 준비, 어학연수(연수기간의 1/3 이상)의 의무화, 잔업의 금지 등의 엄격한 기준적용으로 인해 중소기업은 연수생의 도입을 주저하게 되었다. 따라서 이러한 기업들은 연수생의 일정기간의 취업과 연수조건의 완화 등 제도의 개선을 정부에 건의하면서 시급한 노동력은 저렴한 임금으로 취업을 원하는 외국인 단순노동자로 충당하고 있다.

셋째, 불법취업자의 단속이 강화되면 될수록 브로커의 지하조직이 발달되고 관광비자로 일본에 입국하여 이러한 조직을 통해 잔류하는 패턴이 일반화되어 감으로써 사실상 불법취업자를 강제적으로 적발하여 퇴거시키는 작업이 용이하지가 않다. 특히 1,930명의 입관국 직원이 28만명 이상의 불법취업자를 색출 검거한다는 것은 거의 불가능하다.⁴⁵

따라서 개정입관법의 실효성에 대해서 많은 의문을 갖지 않을 수 없다. 즉 현실적으로 외국인 단순노동자가 대량유입해 오고 그 존재가 구조화되었으므로 이들을 물리적으로 배제한다는 것은 거의 불가능한 상태가 되었다고 볼 수 밖에 없다.

한편 개정입관법은 전문적인 지식과 기술·기능을 가진 외국인의 고용은 인정하면서도 단순노동자의 도입 및 수용을 거부함으로써, 저렴한 외국인 단순노동력이 절실히 필요한 중소기업이나 영세기업의 수요를 외면함으로써 이 문제에 대한 해답을 주지 못하

42 駒井 洋, *op.cit.*, p.16-17.

43 *Ibid.*, p.17.

44 외국인 노동자 고용관계로 고용주가 불법취업조장죄로 검거된 수는 91년과 92년 2년간에 283건 360명이었다. 蜂谷 隆, “外國人労働者問題受け入れと政府・經濟界の立場,” 季刊 労働法, 第164號 (1992, 夏季號), p.52.

45 1,930명의 입관국 직원 중에서 입국경비관은 668명이다. 駒井 洋, *op.cit.*, p.342.

고 있다. 외국인 단순노동자(즉 未熟練労働者)를 받아들이지 않는 정책을 견지하고 있는 일본정부의 견해를 요약하면 대체로 다음과 같다. (1)외국인 단순노동자를 수용하게 되면 일본의 노동시장의 혼란과 노동조건의 악화를 초래할 우려가 있다. (2)단순노동자는 대개 저임금노동자이고 言語・文化・生活水準이 서로 다르기 때문에 사회문제를 야기시킬 우려가 있다. (3)일본은 이전의 고도성장기(60년대 및 70년대)에 노동력이 부족했지만 안이하게 저임금에 의한 외국인 단순노동자를 도입하지 않았다. 따라서 初任給을 비롯해서 평균임금이 대폭상승하였을 뿐만 아니라 합리화・省力化를 추진하여 기술대국이 될 수 있었다. (4)1970년대의 경제의 고도성장기에 서독・프랑스 등 서구제국은 종전의 식민지국들로부터 외국인 노동자를 대량으로 받아들여 단순노동에 종사시켰으나 80년대에 경제적 저성장기를 맞이하자 이들이 감원조정의 대상이 되었고, 또 이들은 실직한 후에도 본국으로의 귀국을 기피하고 체재국에서 슬럼가를 형성하는 등 심각한 사회적 문화적 마찰을 일으키고 있다. 이러한 실례를 교훈삼을 필요가 있다. (5)자본과 상품의 자유화와 더불어 노동인간의 자유화도 적극적으로 받아들여야 한다는 의견이 있지만, 노동인간의 자유화(즉 외국인 단순노동자의 이동)는 그 노동자의 생활까지 이동시키게 되며 수용하는 국가의 경제・사회・문화 등 전체에 관련하게 되고 경제사정의 변동에 의해 노동력 수요가 없어져도 외국인 노동자와 그 생활은 남아서 사회문제화하므로 노동인간의 자유화와 자본 및 상품의 자유화는 같은 차원에서 보아서는 안된다. (6)끝으로 선진국이 된 일본이 주변 아시아 발전도상국에 경제적 원조를 해야 한다는 의견이 강하지만 경제문제가 많은 出稼외국인을 받아들이는 것이 유일한 방법이 아니고 오히려 해외투자의 촉진과 기술원조 등의 국제협력을 통해서 상대국 내의 고용의 증진과 경제발전에 기여해야 한다는 의견을 경청해야 한다.⁴⁶

그러나 이러한 “鎖國論”의 입장과는 달리 “開國論”적 입장에서 외국인 노동자를 수용해야 한다는 의견이 강하게 대두되어 왔다. 이들의 주장을 요약하면 첫째, 심각한 인력부족 해소를 위해 외국인 노동자의 도입이 필요하다고 보고 있다. 예를 들면 1988년 11월의 한 조사에 의하면 제조업의 40%, 서비스업의 50%가 常用노동자 부족을 겪고 있으며 농업・토목건설・중소기업 등에서는 일층 더 심각하다.⁴⁷

또한 현재와 같은 경제성장이 계속되면 2천년에는 270만명의 노동인구가 부족할 것으로 예측하고 있다. 또한 경제기획청도 2,000년에는 서비스부문의 필요노동력은 85년의 2배가 될 것으로 예측하고 있다. 인구의 고령화, 출생을 저하 등을 감안하면 1차산업・중소기업 등의 노동력 부족은 국외에서 도입하는 노동력으로 메꾸는 방법 밖에 없다고 보고 있다.

둘째, 공공서비스 부문에서도 사정은 비슷하다. 예를 들면 청소업, 보건위생 등은 앞으로 보다 수요가 높아질 것으로 예상된다. 특히 고령화사회에서 노인의료, 간호 서비스 등의 필요성이 높아질 것으로 예상되는데, 이 분야는 기계화가 어려운 분야이므로

46 岸井貞男, *op.cit.*, pp.285-7.

47 參議院 常任委員會 調査室, 『立法と調査』別冊, 1989.3, p.50.

앞으로 필요한 노동력수요는 외국 노동력으로 보충해야 한다고 보고있다.⁴⁸

세제, 円高와 무역마찰 등으로 생산거점을 해외로 이동하는 기업이 증가하고 있다. 일부 중소기업도 이 점에 의욕적이다. 외국인 노동자를 도입·고용하게 되면 이러한 기업들의 해외이전을 억제시키고 산업의 空洞化를 막음으로써 중장기적으로 일본인 노동자의 직장을 확보할 수 있고 기업체질을 강화시키며 국내고용 유지에 공헌할 수 있다고 본다.⁴⁹

네제, 일본의 경제체제는 폐쇄적이라는 외국의 비판을 받아왔다. 선진국 뿐만 아니라 개발도상국들도 일본과의 무역수지의 불균형으로 인해 일본의 시장개방을 요구하고 있다. 노동력은 개발도상국들의 수출자원이며 이들이 일본에서 번 수입을 모국에 송금하면 모국경제에 공헌하고 일본시장의 확대에도 도움이 된다고 본다⁵⁰ (예를 들면 일본의 가전제품을 구입하기 위해 일하는 측면).

일본과 개발도상국과의 경제격차(특히 임금)를 감안할 때 외국인 노동자의 유입을 완전히 방지한다는 것은 사실상 불가능하다. 왜냐하면 일본에서의 취업의 이점이 큰 이상 저임금 개발도상국의 노동력이 일본으로 유입하는 것은 불가피하기 때문이다. 따라서 외국인 단순노동자 도입에 대해 찬성이나 반대를 논의하는 것은 논쟁을 위한 논쟁에 불과하다고 보며, 외국인 노동자를 물리적으로나 제도적으로 배제할 수 없는 현실에 입각하여 정책을 수립해야 한다는 의견이 점차 강해지고 있다. 특히 심각한 인력난을 해결하기 위해서는 단순노동자의 도입이 불가피하다는 의견이 정부의 一部省廳⁵¹과 경제단체에서 받아들여지고 있고 輿論도 대체로 이러한 추세를 따르고 있다. 따라서 어떤 형태와 조건 하에서 외국인 단순노동자를 받아들여야 할 것인가라는 방법론에 관한 연구와 논의가 점차 활발해졌다.

48 *Ibid.*, pp.50-51.

49 *Ibid.*, p.51.

50 *Ibid.*, pp.51-52.

51 단순노동자의 불수용 입장을 취하고 있는 정부성청 중에서 조건부로 수용을 해야 한다는 제언을 한 것은 경제기획청이다. 89년 5월에 “外國人 勞動力に關する研究會”(경제기획청 직속)는 보고서에서 장기적 과제로서는 외국인이 定住할 수 있게 사회보장, 교육 등 각종제도의 정비를 추진해서 일본인과 외국인의 integration(共生, 統合)을 지향해야 하지만 우선 당면문제는 단기적으로 취업하는 노동자수를 통제하는 방법 밖에 없다고 제안하고 있다. 峰谷隆, “外國人 勞働者問題受け入れと政府・經濟界の立場,” 季刊 勞働法, 164號(1992. 夏季號), p.53. 外務省과 通商省도 중장기적으로 전문직 기술자 뿐만 아니라 단순노동자도 어느정도 받아들여야 한다는 생각을 하고 수용 總數의 책정과 정주금지 등의 조건하에서 수용해야 할 것으로 내다보고 있다. 關東辯護士會連合會 編, 『外國人 勞働者の就業と人權』(東京:明石書店, 1991), pp.130-3.

V. 외국인 노동자 문제에 대한 일본 정당 및 이익단체의 태도와 여론

1989년경부터 일본의 유력한 경제단체와 업계단체가 외국인 단순노동자 문제에 관한 견해와 제언을 공표하기 시작했다. 주요 경제단체들의 제언은 대체로 세가지 경향을 나타내고 있다. 즉, (1) 받아들여야 한다. (2) 외국인 연수생이라는 형태로 도입해야 한다. (3) 현재까지의 정부의 불수용정책을 견지해야 한다. 이 세가지 정책대안 가운데 (1)과 (2)를 지지하는 단체가 90년대로 접어들면서 증가하고 있다. 입장을 밝힌 18개 경제단체를 분류하면 (1)안 지지가 12단체, (2)안 지지가 3단체, (3)안 지지가 3단체로 나타나고 있다.⁵²

우선 일본의 4대 경제단체의 경우 經濟團體連合會(經團連), 經濟同友會 및 日本商工會議所(日商)는 외국인 단순노동자를 받아들여야 한다는 태도를 취하고 있고 오직 日本經營團體連聯(日經聯)만 반대의 입장을 취하고 있다.

또한 단순노동자의 도입방법과 조건에 관해서 경단련은 “질서있게 받아들이는 룰의 작성이 필요”하다고 강조하고 취업기간·인원수 등을 면밀히 설정할 필요가 있다고 보고 있다. 특히 ‘研修生’ 제도를 개선·간소화하여 도입을 원활하게 하고 臨時行政改革推進審議會(行革審)가 제안한 (91년말), 일정기간 연수 후 취업할 수 있게 하는 ‘外國人機能實習制度’를 지지하는 입장을 표명하고 있다. 기간은 2년으로 하며 취업중에는 노동법의 적용을 받게 해야 한다는 입장을 취하고 있다.⁵³

한편, 경제동우회는 대규모의 ‘실습프로그램’에 의한 질서있는 외국인 노동자의 도입을 제안했는데, 일본에서 취업을 희망하는 외국인 노동자는 모국에 설치되는 연수센터에서 일본어의 기초훈련을 받고 일본의 ‘도입조정기구’를 통해서 일본기업에서 현장교육 훈련을 받으면서 일한다는 내용이며 기간은 1년 내지 2년이고 실습·취업 후에는 귀국하는 조건으로 되어 있다. 1999년부터는 약 10만명의 도입을 예상하고 있다. 이들은 일본인과 같은 임금을 받으며 勞災保險과 건강보험의 적용을 받아야 한다고 제안하고 있다.⁵⁴

東京商工會議所(東商)도 89년 12월에 ‘外國人勞動者 熟練形成制度’를 제안하였는데, 이는 ‘일하면서 기능을 습득’한다는 내용을 갖고 있다. 이들 외국인 노동자들은 일본정부와 모국정부 간에 체결되는 협정에 의거해서 일본으로 출발하기 전에 어학과 일본습관을 연수하고 일본의 도입기관을 통해서 기업에 알선·취업하게 된다. 취업기간은 원칙적으로 2년이며 종료 후에는 귀국해야 한다. 또한 외국인 노동자도 기능자격을 취득할 수 있게 “직업훈련, 기능인정시험제도”를 마련한다는 내용의 제안이다.

“東商”은 그 후 90년과 91년에 ‘노동정책에 관한 요망’을 노동성 등 관계관청에 제출

52 峰谷 隆, “外國人勞動者問題受け入れと政府・經濟界の立場,” 季刊 勞動法, 164號(1992. 夏季號), p. 43.

53 *Ibid.*, p.43.

54 *Ibid.*, pp.45-6.

하고 “고도의 기술·기능 이외의 일반노동분야에 도입체제를 조속히 확립해야 한다”고 제언한 바 있다. 東商의 ‘외국인노동자 숙련형성제도’는 일본경제계와 정부에 영향을 미쳤고 91년 11월에 行政改革推進審議會(行革審)가 권고한 ‘외국인 기능실습제도’에 반영되어 있다.⁵⁵

반면 財界勞務部라 지칭되는 日經連은 외국인 단순노동자의 도입을 시종 반대하여 왔다. 즉, 일본정부의 정책노선과 일치하게 기술이나 전문적 지식을 가진 외국인의 수용은 확대하지만 단순노동자의 도입은 불법취업 단속강화를 포함해서 엄격하게 대응해야 한다는 입장을 견지하고 있다.⁵⁶

외국인 노동자를 받아들여야 한다는 경제단체들은 무엇보다 심각한 인력난을 가장 큰 이유로 들고 있다. 즉, 노동력으로서의 외국인 노동자의 수용 필요성을 강조하고 있다. 또한 이들은 외국인 노동자도 일본인과 동등한 대우를 (임금 등) 받아야 한다고 주장하고 있다.⁵⁷ 또한 대체로 2년 정도의 취업기간을 설정하고 있으며 취업기간이 종료되는 대로 귀국해야 한다고 보고 있다.

한편 외국인 노동자 수용문제에 관해 직접적인 이해관계가 있는 노동조합의 태도를 보면 日本勞動組合總連合會(“連合”)는 1990년 4월에 발표한 ‘정책·제도요구와 제언’에서 전문적인 기술직 직업 이외의 노동자는 수용해서는 안되며 위법행위를 하는 고용주나 브로커와 불법취업자를 적발하고 이들(불법취업자)을 즉시 국외로 강제퇴거시킬 것을 제안하고 있다.⁵⁸ “連合”은 1988년 6월에도 이와 비슷한 제언을 한 바 있으며 당시 “連合”과 合同하지 않은 총평도 기본적으로 동일한 노선을 취하고 있었다.⁵⁹ 뿐만 아니라 전국건설노조총연합회도 1987년 가을 이후 외국인 단순노동자의 受入에 반대를 해 왔는데 그 이유는 국내노동자의 임금과 노동조건이 저하될 위험성이 있다는 것이다. 그 외에 造船業機勞連도 반대입장을 취하고 있다.

이와 같이 노동조합은 대체로 반대의 입장을 취하고 있다. 그러나 전국노동자총연합회(전노련)은 입국자의 총수를 한정한다는 조건부로 찬성의 자세를 보이고 있고 海員勞組도 일본선박에 外人海員이 混乘하는 것을 조건부로 지지하고 있다.⁶⁰ 1992년에 들어서면서 중소기업의 노동자단체인 일반노조는 연합 산하단체로서는 처음으로 조건부 단순노동자의 도입을 용인했다.⁶¹

외국인 노동자 문제에 관한 일본인의 여론조사 결과를 보면, 1987년 10월에 경제기획청이 실시한 여론조사에서 외국인 노동자(全般)를 “일정한 조건하에서 받아들여야 한

55 *Ibid.*, pp.46-7.

56 *Ibid.*, pp.47-8.

57 *Ibid.*, p.49.

58 駒井 洋, *op.cit.*, p.303.

59 藤本 富一, “外國人勞動者問題について,” 『學園論集』(Sapporo(北海島):北海學園大學研究會, 1990.9, 第66號, p.174.

60 駒井 洋, *op.cit.*, p.303.

61 『讀賣新聞』, 1992.3.13.

다”는 의견이 63.0%, “제한을 붙이지 않고 받아들여야 한다”가 11%, “받아들이지 않아야 한다”가 4.8%, “모르겠다, 不明”이 21.2%로 나타났다.⁶² 이후 1988년 2월에 20세 이상 1만명을 대상으로 실시한 總理府의 제1차 조사에 의하면 “단순노동자라도 일정한 조건과 제한을 붙여서 취직을 인정한다”는 의견이 51.9%, “단순노동자의 취직을 불인정하는 현재의 방침을 계속해야 한다”는 의견이 24.2%, “모르겠다, 기타”가 14.4%로서 수용과가 7할을 초과하고 있다.

한편 1989년 10월에 실시한 朝日新聞의 여론조사에 의하면 외국인 단순노동자의 수용에 관해서 “조건을 붙여서 받아들인다” 56%, “不受容政策을 계속” 33%, “기타” 11%로 나타나 있다. 이와같이 단순노동자의 수용(도입)찬성과는 50%-70% 선이고 “모른다”는 회답이 점차 감소되고 있다.

비슷한 결과는 1990년 11월-12월에 실시된 총리부의 제2차 여론조사에서도 나타났다. 이 조사에 의하면 “단순노동자라도 일정한 조건과 제한을 붙여서 취직을 인정한다” 56.5%, “특별한 조건 없이 일본인과 동일하게 취직을 인정한다” 14.9%, “단순노동자의 취직을 인정하지 않는 현재의 방침을 계속” 14.1%, “기타, 모르겠다” 14.4%로 나타났다.

또한 불법취업자에 관해서는 총리부 여론조사에 의하면 “폭력단 관계, 매춘, 기타 악질적인 경우에만 단속한다” 40.7%(1988년) · 40.6%(1990년), “법령에 위반한 이상 법령에 정해진 수속을 통해서 강제송환해야 한다” 37.0%(1988) · 33.6%(1990), “노동력이 부족한 분야는 단속하지 않고 그대로 둔다” 7.3%(1988) · 11.4%(1990)으로 나타나고 있다.⁶³

또한 현재 불법으로 취업하고 있는 외국인 노동자에 대해서는 “법률을 개정해서 합법적으로 일할 수 있게 한다” 45%, “법률대로 엄하게 단속한다” 34%, “악질이 아닌 한 관대히 용서한다” 16%, “기타, 모르겠다” 10%로 朝日新聞의 1989년 11월 조사에 나타났다. 이처럼 불법취업자를 관대히 용서하려는 응답자가 40-45% 정도이고 엄격하게 단속해야 한다는 의견은 33%에서 37% 정도로 나타나고 있다(아사히 신문과 총리부 여론조사).⁶⁴

朝日新聞 여론조사에 의하면 단순노동자를 받아들이는 경우 입국과 취업의 조건으로서는 “취업기간을 제한한다” 27%, “일할 수 있는 기업과 기관을 제한한다” 25%, “사람수를 제한한다” 22%, “특별히 조건을 달지 않는다” 11%, “부양가족의 입국은 인정하지 않는다” 5%, “기타, 모르겠다” 10%로 나타났다. 이와 비슷한 결과는 88년과 90년에 두차례에 걸쳐 행한 총리부 여론조사에서도 나타나고 있다.⁶⁵

끝으로 외국인 노동자 문제에 관한 일본 정당들의 태도를 보면 자민당의 내부의견은 정리가 되지 못하다가 1990년 2월에 자민당 외국인 노동자 문제 소위원회 林義郎 위원

62 駒井 洋, *op.cit.*, p.305.

63 *Ibid.*, p.306.

64 *Ibid.*, p.306.

65 *Ibid.*, p. 309.

장은 “단순노동자는 안이하게 받아들여서는 안되지만 1-2년 기간의 연수생의 수용을 확대한다”는 私見을 발표했고⁶⁶ 1992년 초에 자민당 외국인문제 검토위원회는 소위 단순노동자의 도입도 포함해서 검토하겠다고는 개국론적 입장을 표명했다.⁶⁷ 公明黨도 정당으로서 처음으로 단순노동자의 수용을 명확히 한 정책제언을 했다.⁶⁸ 社會黨은 92년까지 입장정리를 하지 못한 상태이며, 民社黨은 “불법취업에 대한 엄정 대처와 연수생제도의 확대”를 지지하고, 共産黨은 “질서있는 수용”을 주장하고 이를 위한 조건을 정비할 것을 제안하고 있으며 국적에 의한 노동조건 차별금지, 체재기간의 한정 등을 강조하고 있다.⁶⁹

이상에서 살펴 본 바와 같이 일본의 경제단체는 외국인 단순노동자를 받아들여야 한다는 태도가 점차 강해지고 있으며 일반국민의 여론도 이러한 수용정책 쪽으로 기울어지고 있다.

Ⅵ. 노동력 보충과 연수생 제도

일본정부의 외국인 노동자정책은 “단순노동을 하는 외국인의 입국은 인정하지 않는다”는 원칙에 입각하여 형성되어 왔다. 그러나 경제계를 중심으로 단순노동자도 포함해서 받아들여야 한다는 의견이 강해지자, 명목상으로는 단순노동자를 수용하지 않는다는 원칙을 유지하면서 심각한 인력난에 대응하기 위해서, 1990년 6월의 개정입관법의 시행과 함께 南美에 거주하는 日系人에게 “定住者”라는 자격을 부여함으로써 이들이 단순노동자로서 일본에서 합법적으로 취업할 수 있는 길을 열어 놓았다. 따라서 92년까지 약 20만명의 日系人들이 南美 각국에서 와서 취업을 하였고 이로 인해 일부 제조업체는 인력난을 다소 해소할 수 있었다.⁷⁰

또한 외국인 연수생의 도입조건을 완화함으로써 실질적으로 단순노동자를 연수생이란 명목으로 일본에 도입해서 사실상 취업시키는 제도를 통해서 심각한 인력난을 해소하려고 했다. 이 제도는 연수라는 명목이 있기 때문에 단순노동자는 도입하지 않는다는 명목에 저촉되지 않는다. 뿐만 아니라 연수생은 기한부 귀국하는 것을 전제로 하기 때문에 서구 각국에서 발생한 사회문제를 회피할 수 있는 利點이 있다. 그러나 연수목적으로 명목상 입국시켜 놓고 사실상 노동자로 취업시키고 저임금을 지불하거나 심지어 임금을 전혀 지불하지 않음으로써 연수생제도가 외국인 노동자의 착취의 온상이 되고 있다.⁷¹ 즉, 연수생들은 높은 수준의 기술과 기능을 배워서 귀국하기는 커녕 실제로는 저

66 朝日新聞, 1990.1.30.

67 日本經濟新聞, 1992.2.8.

68 日本經濟新聞, 1992.8.24.

69 藤本 富一, *op.cit.*, p.173 과 駒井 洋, *op.cit.*, p.304 참조.

70 일본 외무성 집계에 의하면 1991년 6월 현재 148,700명의 日系人이 남미로부터 일본에 와 있으며, 1992년 8월 현재 20만명이 넘는 것으로 추정되고 있다. 駒井 洋, *op.cit.*, p.17.

임금 노동력으로 활용되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 연수생들이 資格外就業(즉, 不法就業)을 하는 경우에는 다른 외국인 노동자에 비해서 엄청나게 낮은 보수 밖에 받지 못하며 고용주에 의한 엄격한 규제가 행해지고 노동법의 보호를 받지 못하는 등의 불이익을 당하고 있다.

연수를 목적으로 하는 외국인 입국자의 수는 1987년에 17,081명, 1988년에 23,432명, 89년에 29,489명, 90년에 37,566명, 91년에 43,649명으로 집계되었다.⁷¹ 90년 6월에 개정 입관법의 시행과 함께 법무성은 연수생 도입에 관한 基準省令을 제정발표하였다. 이 省令에 의하면 ①연수생은 출신국의 국가 및 지방 공공단체에 속하고 이들을 받아들이는 일본기관도 이에 준하도록 하며 ②해외의 현지법인이나 合併企業과 일본관련기업이 연수생을 교환하는 것을 상정하고 있다. 따라서 원래 규모가 작은 기업에 의한 연수생 도입은 고려에 넣고 있지 않았다. 그러나 중소기업으로부터 연수생 수용에 관한 강한 요구가 있게 되자 중소기업과 영세기업도 연수생을 받아들일 수 있게 되었다. 즉 90년 8월 17일 法務省告示에 의하면 종업원 50인 미만의 기업은 3인까지, 51-100명은 6명까지, 101-200명은 10명까지, 201-300명은 15명까지 연수생을 받아들이는 것이 가능하게 되었다. 단 이 경우 중소기업은 상공회의소, 중소기업, 共同組合 등의 단체가 일본국내연수 및 기술강습을 일괄해서 실시하고 會員인 기업에 실무연수를 요청하는 것으로 정해져 있다.

1991년에 연수생 43,649명이 일본에 입국했는데 이들은 성격상 대체로 3종류의 기관이나 기업에 의해서 알선된 것으로 분류할 수 있다. 첫째, 국제협력사업단이나 아시아 생산성기구와 같은 정부관련기관이 알선하여, 기업에 요청하지 않고 비용의 전액을 일본정부가 부담하여 연수를 실시하는 경우이다. 이런 방식으로 91년도에 일본으로 들어온 연수생의 수는 총 8,181명이었다. 이 경우에는 불법취업(단순노동자로)하는 것은 있을 수 없다.

둘째, 정부의 각 省廳의 관할하에 있는 재단법인 등이 연수의 주체가 되고 연수비는 국가보조를 받으면서 학과연수 후에 회원기업에 실무연수를 요청하는 형태이다. 이 경우 회원기업으로부터의 연수신청이 상당히 있는 점을 고려하면 단순노동으로의 위장취업은 가능하다. 이 경우에 해당하는 연수생 수는 약4천명을 넘는 것으로(91년 입국자의 경우) 나타나고 있다.

셋째, 받아들이는 기업이 연수주체가 되는 것으로서 원칙적으로 받아들이는 기업이 비용부담을 하는 형태이며 이 범주에는 중소기업단체 등이 받아들여서 가맹기업에 연수생을 분배하는 형태가 포함되며 따라서 불법취업의 가능성이 가장 크다고 볼 수 있다. 수적으로는 43,649명 중에서 약 12,000명을 제외한 나머지 숫자이다.

駒井 교수에 의하면 1991년에 약 20,000명의 연수생이 자격외취업(불법취업)을 하고 있는 것으로 추산된다고 한다.⁷² 이들의 보수는 매월 6만엔에서 8만엔선이 전체의 25%

71 Ibid., p.57.

72 Ibid., p.59.

이고 과반수 이상이 10만엔 이하를 받는 것으로 추정된다.⁷⁴ 심지어는 보수를 전혀 받지 못하는 자도 3.4%나 있다고 보인다. 이렇게 보수가 낮은 이유는 연수수당은 임금이 아니고 어디까지나 생활의 잡비로 지출되고 있기 때문이다. 따라서 이들은 열악한 노동조건 하에서 일하는 불법취업자란 색채가 강하다.

따라서 일본의 선진기술·기능을 습득하기 위해서 입국하는 외국인을 위한 기술연수 제도는 개정입관법 시행 이후 크게 변질되고 있다. 연수제도가 지닌 문제점은 연수생은 노동자가 아니라는 데서 시작된다고 볼 수 있다. 즉 연수의 3분의 2를 점하는 ‘實務研修’가 노동이 아니라고 규정되어 있기 때문이다. 노동은 임금을 취득하는 것을 목적으로 하는데 비해서 실무연수는 “기술·기능 혹은 지식을 修得”하는 것을 목적으로 한다. 그렇기 때문에 연수생에게는 임금을 지불하지 않도록 규정되어 있다. 그러나 실질적으로 ‘실무연수’라는 명목 하에서 단순노동을 하고 있으면서 임금을 받지 못하는 것은 노동착취라고 규정할 수 밖에 없다.

연수제도의 다른 문제점은 연수생에게는 노동법규가 적용되지 않는다는 점이다. 따라서 ①아무리 노동을 해도 임금은 지급되지 않고 ②노동재난을 당해도 勞災보상을 받을 수 없고 ③건강보험에도 가입할 수 없으며 ④처우개선을 위한 단결권, 단체교섭권과 쟁의권이 인정되지 않는다. 따라서 “연수생은 노동자가 아니다”라는 일본정부의 해석이 “연수생이라는 이름의 외국인 노동자의 노동자로서의 권리를 박탈하고 연수생을 합법적으로 수탈하는 길을 만들어 놓게 되었다.”⁷⁵

여하튼 현행 연수제도는 ①연수의 내용이나 기준 및 설비 등을 정한 법률이 없으며 외국인 연수제도를 주관하는 부서도 없고 ② ‘實務研修’와 ‘就業’과의 구별이 명백하지 않고 ③연수생은 노동자가 아니라는 전제하에 노동법이 적용되지 않으며 ④연수상황에 대한 검사가 전혀 없음으로 인해 원래의 연수제도의 개념과는 극히 괴리된 연수생을 수탈하기 위한 제도로 변질하고 있다⁷⁶ (정부주관하의 연수 프로그램은 제외). 따라서 이러한 연수제도를 포함한 현행 외국인 노동자 정책에 대한 대폭적인 개선이 필요하다는 의견이 강하게 대두하게 되었다.

총리부는 1992년 1월에 ‘외국인의 취업에 관한 실태조사’ 및 그 ‘결과에 의거한 권고’를 발표하였다. 이 권고는 특히 연수생의 도입실태에 관해서 준엄하게 비판하고 개선을 요구하고 있다. 이 실태조사는 연수생들이 받는 수당은 월 3만엔에서 18만엔까지 많은 차이가 있으며 연수생은 노동자가 아니므로 勞災보험 혜택도 받지 못하는 점을 지적하고 수당은 “통일적인 기준이 필요하다”고 권고하고 있다. 또한 학습을 3분의 1이상 실시해야 하는 규정과 연수생 수는 사원의 20분의 1로 하지 않으면 안된다는 규정과 현상과의 차이를 지적하고 연수성과를 평가할 수 있는 시스템을 설치할 것을 요구하고 있

73 *Ibid.*, p. 67.

74 *Ibid.*, p.67.

75 小川浩一, *op.cit.*, pp.64-5.

76 *Ibid.*, p.66.

다.⁷⁷

여하튼 현행 연수제도는 기본취지(즉 발전도상국에 대한 기술·기능 이전)와는 달리 실제로는 일본산업계의 인력부족 해소책으로 변질되고 있으며 이는 단순노동자는 받아들이지 않는다는 정부방침의 한 부산물이라고 볼 수 있다.

이렇듯 문제가 많은 현행 연수제도 대신에 귀국후에 본인의 취업 및 모국의 경제·사회 개발에 도움이 될 기능·기술을 습득할 수 있는 ‘技能實習制度’(가칭)를 창설할 것을 臨時行政改革推進審議會(第3次行革審)가 1991년 12월에 ‘國際化 對應, 國民生活 全般의 행정개혁에 관한 第2答’에서 제안하게 되었다.

行革審 내의 ‘世界 속의 日本 部會’는 91년 7월 초부터 외국인 노동자의 수용문제에 관해서 논의를 시작하여 같은 해 11월에 ‘외국인 기능실습제도’라는 새로운 제도를 채택할 것을 권고하는 보고서를 작성했고 이 안은 최종적으로 行革審의 答申(勸告)에도 포함되어 있다.⁷⁸

이 ‘외국인 기능 실습제도’는 일본어 학습과 기초지식 등 간단한 연수를 받은 후 취업하여 기능을 배운다는 제도이다. 따라서 기능이전을 목적으로 하고 있다. 그러나 종전의 연수제도와는 달리 실습생은 노동자로 받아들여지기 때문에 정당한 임금을 지급 받게 되고 노동법의 보호대상으로 勞災保險, 최저임금법, 사회보험의 적용을 받게 된다.⁷⁹ 기간은 2년이며 연장은 할 수 없다. 직종은 기능검정시험 직종 내지는 이에 준하는 것에 한정하고 실습생을 받아들이는 기업은 적립금제도를 통해서 귀국 전에 본인에게 귀국비용을 지불해야 한다.⁸⁰ 연수기간 중 학습기간은 실습기간의 3분의 1이며 연수종료 후에는 기능증명을 받아야 하며 합격자만 취업할 수 있다.

行革審의 ‘세계속의 日本 部會’의 원안에는 “일하면서 기능을 습득하게 한다”로 되어 있었으나 “이렇게 되면 단순노동자를 받아들이는 것이 된다”며 법무성과 노동성이 반발함으로써 “최소한의 연수를 행한다”⁸¹로 수정되었다.

일본정부는 임시행정개혁추진심의회 的 答申(勸告)을 받아들이고 91년 12월에 ‘기능실습제도’(가칭)의 창설을 내각의결로 결정했다. 이 결정에 의해서 노동성은 92년 8월 ① 연수생의 체재기간을 2년으로 하며 후반기 1년 3개월은 취업을 인정한다. ②기능검정제도에 관해서는 ‘基礎級’을 설정한다 ③실습생의 도입은 국제연수협력기구를 통해서 시행한다는 것을 골자로 하는 ‘외국인 기능 실습제도’의 실시계획을 확정했다. 기능실습생의 도입규모는 2년간 약 4만명으로 예정하고 있으며 93년부터 시행하게 되었다.⁸²

기능실습생의 도입과 함께 연수제도를 일원적으로 장악하는 기관인 국제연수협력기구가 법무성과 노동성이 중심이 되고 외무성과 통상성의 협조하에서 1991년에 발족되

77 峰谷 隆, *op.cit.*, pp.54-5.

78 *Ibid.*, p.54.

79 *Ibid.*, p.54.

80 *Ibid.*, p.54.

81 *Ibid.*, p.54.

82 *Ibid.*, pp.54-55 및 日本經濟新聞 1992.8.27.참조.

었고 92년부터 업무를 개시하였다.⁸³ 따라서 “연수생(이나 실습생) 명목에 의한 기한 후 노동자의 도입이라는 부분적 開國이 개시되었다.”⁸⁴

Ⅶ. 결 론

상술한 분석을 토대로 하여 일본의 외국인 노동자 정책에 관하여 몇가지 결론을 내려 보기로 한다.

첫째, 일본에는 현재 약 60만명의 외국인이 취업을 하고 있다. 이 숫자는 일본의 전체 노동인구의 1%에 미달하는 숫자이므로 서구제국이나 미국에 비하면 절대치나 비율에서 몇분의 1 밖에 안되는 비교적 작은 수이다. 그럼에도 불구하고 외국인 노동자 문제는 어려운 정책문제로 부각되고 있다. 왜냐하면 일본은 동질성이 높은 단일민족국이며 서구에 비해 폐쇄적이고 배타적인 사회이며 외국인을 定住者로 받아들이는 데 아직도 주저와 거부감이 크다. 일본은 과거 自國民을 해외로 이민보낸 경험과 역사는 갖고 있지만 외국인을 이민으로 받아들이는 경험은 없다. 따라서 외국인 노동자 정책을 합리적인 수렵하고 집행하는 데 어려움이 있다.

특히, 일본은 서구 각국이 1970년대에 많은 외국인 노동자를 그들의 舊식민지로부터 불러들인 후 80년대의 경제침체와 더불어 이들을 해고하고 귀국시키려고 했으나 실패하고, 이들이 정착함에 따라 사회복지 비용의 엄청난 부담과 정치적·경제적·사회적 혼란과 문제가 야기되고 있는 것을 교훈 삼아 이러한 전철을 밟지 않으려 하고 있다. 따라서 일본이 필요한 전문지식이나 기술·기능을 가진 외국인의 취업은 허용하되 단순 노동자의 도입은 허용하지 않는 정책을 견지하고 있다.

둘째, 80년대에 접어들면서 일본의 경제호황으로 인력난이 심각해지고 특히 ‘円高’로 인해 일본의 임금이 급등하게 되면서 외국인노동자의 취업수가 급격히 증가하였다. 날로 증가하는 외국인노동자의 불법취업에 대처하기 위해 89년 12월에 入管法을 개정하고 불법취업 조장죄 등을 신설하고 위반자에게 處罰을 가함으로써 이 문제를 해결하려고 했다. 그러나 개정입관법은 그 목적을 달성하지 못했으며 이 법이 시행된 이후 불법취업자(자격외 취업자)의 수가 급격히 증가하는(예, 92년에 30만-40만 명) 것은 이 정책의 실패를 단적으로 입증하고 있다.

이 정책이 실패한 이유는 일본의 임금이 개발도상국에 비해 수십 배 이상으로 높으므로 일본에서 취업하는 이득이 크기 때문이다. 뿐만 아니라 일본의 노동력 부족과 젊은 층의 소위 ‘3K노동’(위험하고, 힘들고, 불결한 작업) 기피경향때문에 외국인 단순노동자의 수요가 중소기업 등에서 크기 때문이다. 이러한 높은 임금의 이점과 노동시장의 수요가 있는 한 불법취업하는 외국인 노동자를 완전히 배제할 수 없다고 본다.

83 駒井 洋, *op.cit.*, p.71.

84 *Ibid.*, pp.71-2.

세제, 개정입관법은 외국인 단순노동자는 받아들이지 않는다는 정책을 명목상으로는 유지하면서 실질적으로는 단순노동자가 취업할 수 있는 길을 부분적으로 열어 놓게 되었다. 즉, 해외에 거주하는 日系人(1,2,3世)이 ‘定住者’로서 입국하여 합법적으로 단순노동에 취업할 수 있게 되었고 약 15만에서 20만명의 日系人(위장日系人 포함)이 일본에서 취업하게 되었다. 그러나 해외의 日系人에게는 단순노동을 허용하고 非日系 外國人에게는 동등한 기회를 허용하지 않는다는 것은 단일민족주의적 사고에 입각한 인권차별 정책에 결부되며 이러한 정책은 국제적 비난을 받을 소지가 크다. 이미 브라질에서는 非日系人들이 일본의 차별정책에 대해 비난하기 시작했다. 일본도 130개국 이상이 이미 비준한 國際人權差別撤廢條約을 비준하고 이러한 정책을 시정하여야 한다고 본다.

네제, 개정입관법 시행 후 일본정부는 인력난이 심각한 중소기업들의 요청을 받아들여 종전에 해외진출기업이 주도하여 운용하던 연수생제도의 기준을 대폭 완화시켜 중소기업도 이 제도를 용이하게 활용할 수 있게끔 조치를 취함으로써, 연수제도는 정부기관이 직접 주관하는 경우를 제외하고는 사실상 노동력 부족 해소책으로 남용되게 되었다. 그러나 외국인 노동자를 노동자로 받아들이지 않고 연수생으로 받아들이고 ‘연수실습’이라는 미명하에 단순노동에 종사케 함으로써 名分(建前: 다떼마에)과 實際(本音: 혼네) 간에는 커다란 괴리와 차질이 생기게 되었다.

연수생이라는 자격때문에 이들은 단순노동을 하면서도 정당한 임금도 받지 못하고 노동법의 보호나 勞災보험, 건강보험 등의 혜택도 받지 못하여 일본기업들에 의해 부당하게 수탈당하게 되었다. 물론 ‘외국인 기능실습’제도의 시행과 함께 연수를 종료한 후 일정기간 임금을 받으려 노동법과 기타 관련법의 혜택을 받을 수 있게 함으로써 상당한 개선이 있게 되었지만 저임금 노동력의 합법적 도입이라는 연수생제도의 본질에는 변함이 없다. 따라서 연수제도를 통해서 단순노동자의 위장도입을 조장하기보다는 명분과 실체가 합치하는 단순노동자 수용정책을 채택하여 연수제도가 낳고 있는 문제들을 해결해야만 한다고 본다.

다섯째, 일본의 현행 외국인 노동자정책은 외국노동자들의 인권문제를 회피하려는 자세가 강하다. 개정입관법 시행 후 불법취업자들은 일본인 브로커가 알선하는 지하 루트를 통해 보다 나쁜 노동조건 하에서 혹사를 당하는 사례가 빈번히 일어나고 있으므로 이들의 인권보호가 커다란 정책과제로 되고 있다. 악질고용주에 의해 불법취업자들은 임금 不支拂, 해고, 勞災 및 강제매춘 등의 수난을 당하고 있음에도 불구하고 이들의 권리옹호를 위한 대책은 극히 불충분하다. 특히 92년부터 일본의 경기침체로 인해 외국인 노동자의 해고가 계속 행해지고 있지만 日系人에게는 轉職상담소 등을 개설하여 도와주면서도 자격의 취업자에게는 전혀 도움을 주지 않는 현상이다.⁸⁵ 따라서 일본정부의 외국인 노동자에 대한 인권옹호정책은 결정적으로 낙후되어 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 외국인 노동자를 지원하는 단체와 변호사 단체들이 불법취업자에 대한 特赦(amnesty)를 요구하고 있지만 일본정부는 특사를 실시하게 되면 이러한 전례를 악용할

위험성이 있다고 보고 부정적인 입장을 취하고 있다.

여섯째, 일본인구의 고령화와 출산율의 저하로 인해 노동력의 부족이 심각해질 것이 예상된다. 노동성과 경제기획청을 위시해서 많은 전문가들이 일본의 若年(젊은) 노동력은 1995년부터 감소되기 시작하고 노동인구도 2천년에 가서는 감소하기 시작할 것으로 예측하고 있고, 2천년에는 약 270만명 정도의 노동력 부족이 일어날 것을 예측하는 민간기구의 연구 보고서가 이미 나와 있다. 물론, 고령자나 부녀자들에게 취업기회를 확대하고 자동화, 省力化 등의 조치를 통해서 다소 해소할 수 있는 가능성이 있지만 그러나 이러한 조치는 한계가 있다. 예를 들면 건설현장에서 작업해야 하는 노동력은 고령자나 부녀자로 보충할 수 없으며 외국인 노동자의 도입없이 해결할 수 없다고 본다. 따라서 中長期的으로 볼 때 외국인 노동력의 수요는 보다 커질 가능성이 있다. 그러므로 현행 외국인 노동자 정책 하에서 일어나는 많은 모순, 갈등과 문제를 해결하기 위해서는 단순노동자를 자격외의 불법취업자로 규정짓고 단속하여 물리적으로 배제하려는 왜곡적인 정책을 수정하고, 필요한 노동력을 합법적으로 일본기업에 제공하면서 서구각국이 경험한 갈등과 문제를 제거할 수 있게끔 도입조건을 설정하여 수용하여야 한다고 본다. 이러한 정책을 채택해야만 불법취업문제를 근본적으로 해결할 수 있고 외국인 노동자의 인권침해를 방지할 수 있으며 노동력 부족을 해결할 수 있고 외국인 노동자가 일본사회에 통합되어 공존할 수 있다고 본다.

〈참 고 문 헌〉

江橋崇(Ebashi Takashi)

1992 『外國人労働者と日本』, 東京:岩波書店.

關東辯護士會連合會 編

1991 『外國人労働者の就勞と人權』, 東京:明石書店.

駒井 洋(Komai Hiroshi)

1993 『外國人労働者定住への道』, 東京:明石書店.

森 博美(Mori Hiromi)

1991 『經濟志林』, 東京:法政大學經濟學會.

小井土有治(Koido Yuji) 編著

1992 『外國人労働者 - 政策と選擇』, 東京:稅務經理協會.

失邊 學(Yabe Manabu)

1990 『法と社會(下)』, 東京:國士館大學法學會.

佐佐木毅(Sasaki Takeshi) 編著

1992 『變るべき日本』, 東京:NTT出版社.

參議院 常任委員會 調査室

1989 『立法と調査』 別冊 3月號.

花見忠·桑原靖夫(Hanami Tadashi·Kuwabara Yasuo) 編

- 1990 『明日の隣人-外国人労働者』, 東京:東洋經濟新報社.
『季刊 労働法』, 第164號,(1992年 夏季號),
『關西大學 法學論集』, 第41卷 2號(1991年 5月)
『學園論集』, 第66號(1990年 9月), 北海島:北海學園大學研究會.
朝日新聞, 1990.1.30.
讀賣新聞, 1992.3.13.
日本經濟新聞, 1992.2.8, 1992.8.24.

Revision of Immigration Control Law and Policy of Illegal Foreign Workers in Japan

Hong-Nak Kim

This article attempts to analyze rapid increases of illegal foreign workers and the following responses by the Japanese government since the late eighties. The most important causes of increase of foreign workers are high wage-rates and manpower shortage in Japan as well as high level of unemployment in underdeveloped countries.

Not a few political and economic leaders had argued that foreign workers should be legally allowed to work in Japan to solve a chronic manpower shortage, and public opinion was in favor of this stand as well. Consequently, in June 1990 Immigration Control Law was revised to allow inflow of foreign workers through the in-service training system. But the revision not only failed to control the inflow but deteriorated to the extent that trainees had to suffer bad working conditions and low wages without any legal protection. Since the increase of foreign workers in Japan is unavoidable, the government must carry out reforms for its economic as well as humanitarian concerns.

김홍락, West Virginia University 교수