

일본의 외국인근로자를 둘러싼 최근 법제도의 동향과 주요 내용에 대하여: 일본의 외국인기능실습생법을 중심으로

박수경

한국방송통신대학교 박사후연구원

I. 서론

일본 후생노동성의 “외국인고용상황(外国人雇用状況)” 통계에 따르면,⁰¹ 2017년 10월 말 시점 외국인 근로자 수는 1,278,670명으로 전년 같은 시기에 비하여 18.0% 증가하였고, 2007년 신고가 의무화된 이후 최고치를 기록하고 있다. 국가별로는 중국이 전체의 29.1%를 차지하고 있고(다음으로 베트남 18.8%, 필리핀 11.5%의 순), 산업별로는 ‘제조업’이 22.2%, 다음으로 ‘도매업, 소매업’이 17.1%, ‘숙박업, 음식서비스업’이 14.3%, ‘건설업’이 8.6%로 이러한 분야에서 외국인 근로자가 활약하고 있다. 외국인 근로자를 고용하고 있는 사업소도 최대를 기록하여 194,595개의 사업소가 있다. 규모별로 보면 30명 미만의 소규모 사업소가 가장 많아 사업소 전체의 57.7%를 차지하고 있으며 증가율에서 보면 전년대비 14.2% 증가하여 최대 증가치를 보이고 있다. 취업속성이 반영된 재류자격을 보면, ‘신분에 근거로 하는 재류자격’⁰²은 459,132명(전체의 35.9%)이며, ‘자격외 활동’이 297,012명(23.2%), ‘전문적·기술적 분야’⁰³의 근로자가 238,412명(18.6%), ‘기능실습’이 257,788명(20.2%), ‘특정활동’이 26,270명(2.10%)으로 자격 외 활동이나 기능

01 厚生労働省, 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ, 2018.

(<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/7584p57g.pdf> 2018.09.10. 접속)

02 ‘신분에 근거로 하는 재류자격’에는 ‘영주자’, ‘일본인의 배우자 등’, ‘영주자의 배우자 등’, ‘정주자’가 해당된다.

03 ‘전문적·기술적 분야의 재류자격’에는 ‘교수’, ‘예술’, ‘종교’, ‘보도’, ‘고도전문직 1호·2호’, ‘경영·관리’, ‘법률·회계업무’, ‘의료’, ‘연구’, ‘교육’, ‘기술·인문지식·국제업무’, ‘기업내 전근’, ‘홍행’, ‘개호(돌봄)’, ‘기능’이 해당된다.

실습 등에서 취업이 확대되고 있다.

일본의 최근의 외국인 근로자 수용에 관련된 정책의 큰 흐름을 살펴보면 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 2012년부터 고도인재포인트제(高度人材ポイント制)⁰⁴를 시행하여 일정한 기준에 달한 고도 외국인 인재에 대하여 출입국관리 및 난민인정법상의 우대를 하여 적극적으로 수용하고자 하는 흐름이 있다.

일본의 외국인 근로자 수용에 대한 일본 정부의 기본적인 입장은 고도의 전문적 지식 또는 기술을 가진 외국인의 취업을 촉진한다는 입장이다(고용대책법 제4조 제10호). 반면, 외국인 노동대책으로서 이른바 단순노동에 종사하는 외국인 근로자의 수용에 대해서는 일본 국내 노동시장에 미치는 문제를 비롯하여 일본의 경제사회와 국민생활에 큰 영향을 미치고, 이와 동시에 송출국가와 외국인 근로자 본인에게 있어서의 영향도 매우 크다고 예상되기 때문에, 국민의 공감대를 바탕으로 하면서 충분히 신중히 대응하는 것이 불가결하다⁰⁵는 입장을 줄곧 밝혀오고 있다. 이러한 일본의 외국인 근로자 정책을 살펴보았을 때, 처음부터 전문적 기술적 분야에서의 고도의 능력을 가진 외국인 근로자는 정식으로 수용하고자 하는 입장을 보여 온 것의 연장선상에서 더욱 적극적인 유치를 위한 노력의 일환으로 보인다.

둘째는 외국인기능실습법의 제정 및 출입국관리 및 난민인정법의 개정을 통하여, 그동안 외국인 근로자의 수용이 원칙적으로 금지되어 있던 단순노동에서의 외국인 기능실습생의 활용을 도모하고자 한다. 그동안 변칙적으로 취업시키고 있던 외국인 근로자를 단순노동분야에서도 정식으로 수용할 수 있게 된 것이다.

특기할만한 사항은 최근에 일본사회의 지속적인 저출산 고령화로 인하여 현재 그리고 향후 부족하게 될 것으로 예상되는 산업 분야를 올해 경제재정운영과 개혁의 기본방침에서 5분야를 개정하기로 결정했다는 것이다. 또한 “경제재정운영과 개혁의 기본방침 2018~저출산고령화의 극복에 따른 지속적인 성장경로의 실현~(經濟財政運営と改革の

04 고도인재포인트제란, 고도외국인재의 수용을 촉진하기 위하여 고도외국인재에게 포인트제를 활용한 출입국관리상의 우대조치를 강구하는 제도로, 2012년 5월 7일부터 도입되었다. 고도외국인재의 활용내용을 ‘고도학술연구활동’, ‘고도전문·기술활동’, ‘고도경영·관리활동’의 세 가지로 분류하고 각각의 특성에 따라 ‘학력’, ‘직업경력’, ‘연수입’ 등의 항목마다 포인트를 두어 포인트의 합계가 일정 점수(70점)에 달한 경우에 출입국관리상의 우대조치를 부여함으로써, 고도외국인재를 일본으로의 수용을 촉진을 도모하는 것을 목적으로 한다.(法務省 入国管理局 http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html 2018.09.3. 접속)

05 第9次雇用対策基本計画(抄) 平成11年8月13日
(<http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/lifestyle/3/shiryu3-4.pdf> 2018.09.03. 접속)

基本方針2018~少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現~: 이하, 경제재정운영과 개혁의 기본계획 2018(骨太方針)이라고 함)에 따르면, 현재 일본은 중소·소규모사업자를 비롯한 인력부족은 심각하며, 일본의 경제·사회기반의 지속가능성을 저해할 가능성이 나오고 있다. 이를 위하여 설비투자, 기술혁신, 근무방식의 개혁에 따른 생산성 향상과 국내 인재의 확보를 계속 강력하게 추진하면서, 이와 동시에 종래의 전문적·기술적 분야에서의 외국인재에 한정하지 않고, 일정한 전문성·기능을 가진 즉전력이 되는 외국인재를 폭넓게 수용해 나가는 구조를 구축할 필요가 있다고 지적한다. 이를 위해서는 정말 필요한 분야 착안하여, 이민정책과는 다른 것으로서 외국인재의 수용을 확대하기 위하여 새로운 재류 자격을 창설할 것, 또한 외국인 유학생의 국내에서의 취직을 더욱 원활히 하는 등, 종래의 전문적·기술적 분야에서의 외국인재 수용 노력을 더욱 하는 것 외에, 외국인이 원활하게 공생할 수 있는 사회의 실현을 위해 노력하겠다⁰⁶는 입장을 밝혔다.

따라서 본고에서는 두 번째의 단순노동분야에서의 외국인 근로자의 취업과 관련된 법제도의 내용과 동향에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다. 먼저 출입국관리 및 난민인정법상의 내용과 그간의 개정 동향을 간략히 소개한 후, 2016년 11월 18일 성립되어 같은 해 11월 28일에 공포하여, 2017년 11월 1일부터 시행중인 “외국인의 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률(이하 ‘외국인기능실습생법’이라고 함)”의 주요 내용과 쟁점을 살펴보고자 한다.

II. 일본에서의 외국인 근로자 수용의 개요 및 체계

일본에서는 일본으로의 출입국에 관한 절차나 외국인의 재류자격 등을 정한 법률이 있다. 바로 출입국관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法: 이하 ‘입관법’이라고 한다)⁰⁷이 있는데, 동법에서는 불법체류 외국인에 대한 강제철거(제5장)나 난민인정(제7장의 2) 등에 대하여 규정하고 있다.

⁰⁶ 内閣府, 「経済財政運営と改革の基本方針 2018~少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現~」, 2018, p.26.이하 참조.(http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf 2018.09.05. 접속)

⁰⁷ 出入国管理及び難民認定法(1951년 정령 제319호)
http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=326CO0000000319&openerCode=1

입관법의 제2조의 2에 따라, 일본에 체류할 수 있는 외국인을 규정하고 있다. ① 취업목적으로 체류가 인정되는 자(이른바 ‘전문적·기술적 분야’), ② 신분에 근거로 하여 체류하는 자(‘정주자’, ‘영주자’, ‘일본인 배우자 등’), ③ 기능실습(기술이전을 통한 개발도상국에 대한 국제협력의 목적), ④ 특정활동(경제연계협정(Economic Partnership Agreement)에 근거로 한 외국인 간호사 및 개호복지사 후보생, 워킹홀리데이, 외국인 건설취업자, 외국인 조선취업자 등), ⑤ 자격외 활동(유학생 아르바이트 등)은 입관법에 따라 일본 국내에서 취업이 가능하다.⁰⁸

일본의 입관법상의 외국인 근로자를 분류하는 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 일본의 입관법에서 외국인의 입국 및 체류에 관한 기본적인 개념은 재류자격(在留資格)이다. 일본에서의 외국인은 원칙적으로 입관법에 따라, 재류자격을 인정받은 경우에 한하여 일본으로의 입국과 체류가 허가되고(제2조의 2), 갱신의 허가(제21조)가 있었던 경우를 제외하고 재류자격을 초월하여 체류할 수 없다. 또한 그러한 재류자격으로 인정받고 있지 못한 수입이나 보수를 얻는 활동을 할 수 없다(제19조).

이러한 입관법의 규정에 따라서 취업을 할 수 있는 재류자격을 보면, ‘영주자’, ‘일본인 배우자 등’, ‘영주자의 배우자 등’, ‘정주자’는 그 신분 또는 지위에 근거로 하여 부여되는 재류자격으로, 이러한 재류자격을 가진 자는 직종을 불문하고 취업할 수 있다.

그 이외의 외국인은 전문적 기술적 분야의 외국인은 수용하지만, 단순근로자는 수용하지 않는다는 입관법 정책⁰⁹하에서, 일본에서 할 수 있는 활동범위가 재류자격마다 정해져 있다. 그 중 취업이 허가되는 것은 ‘투자·경영’, ‘법률·회계업무’, ‘의료’, ‘연구’, ‘교육’, ‘기술’, ‘인문지식·국제업무’, ‘기업내 전근’, ‘홍행’, ‘기능’ 등의 전문성이 높다고 여겨지는 재류자격과, ‘외교’, ‘교수’ 등의 공공성이 높은 재류자격에 한정된다. 그 외 일본의 법무대신(법무부 장관에 해당)이 활동을 지정하는 ‘특정활동’의 재류자격에 따라 취업이 인정되는 경우가 있는데 바로 ‘기능실습’ 등이다. 또한, ‘유학’ 등의 재류자격은 자격외 활동의 허가를 받은 범위 이외의 취업은 인정되지 않는다. 이상과 같이 일본의 입관법상의 재류자격제도에 따라 외국인의 일본취업제한이 이루어지고 있다.

08 재류자격은 외교나 공용 외에, 연구, 교육 등 36개의 종류가 있다. 일본 정부는 지금까지 인력부족 해소와 경제활성화를 목적으로 입관법 개정을 통하여 ‘고도전문직’ 등의 새로운 재류자격을 창설해 왔다.

09 1992년의 제1차 출입국관리기본계획(出入国管理基本計画)에서 이러한 방침이 제시되었고, 구 후의 제2차 출입국관리기본계획(2000년), 제3차 출입국관리기본계획(2005년)에서도 이러한 입장은 계속 견지되고 있다.

Ⅲ. 기능실습제도의 역사 및 외국인기능실습생법 제정의 경위¹⁰

1989년 입관법 개정 시에 ‘연수’라는 재류자격이 처음 추가되어 외국인연수제도가 만들어졌다. 1993년에는 ‘연수’수료자가 기능실습생으로서 ‘특정활동’의 재류자격으로 1년간 노동을 할 수 있다는 기능실습제도가 만들어졌고, 1995년에는 기능실습 기간이 2년간으로 연장되었다. 이러한 외국인 연수제도, 그 이후의 외국인 연수·기능실습제도는 개발도상국에서 외국인을 초청하여 각종 기능 및 기술 등의 습득을 원조하고 지원하여 인재육성을 함으로써, 개발도상국에 일본의 기술이전을 하여 국제공헌을 한다는 원칙으로 시작되었다. 하지만 그동안의 실태로는 중소기업이 값싼 노동력을 확보하고 이용하기 위해 만들어졌고 운영되어 왔다고 지적할 수 있다.

이러한 외국인 연수·기능실습제도를 운영해오는 동안, 최저임금을 하회하는 임금을 지급하는 저임금문제, 여권 등을 빼앗거나 임금을 강제로 저금시키는 문제, 성희롱, 직장 내 괴롭힘 등의 인권침해가 끊임없이 지적되었다. 또한 외국인 연수생 및 기능실습생을 수용하는 것은 사업협동조합 등의 중소기업단체 등의 수용책임으로 시도 및 감독 하에서 연수생을 수용하는 ‘단체감리형’으로 이루어지다 보니 이에 따른 구조적인 문제점도 계속 지적되어 왔다.

이러한 상황 속에서 2009년에 입관법이 개정되어 연수제도와 기능실습제도를 분리하여 ‘기능실습’이라는 재류자격을 새롭게 만들었고, 수용기업에 대한 관리강화를 꾀하는 제도개혁이 이루어지게 되었다. 그리고 2016년의 개정으로 개호복지사 자격을 가진 외국인이 개호(돌봄)업무에 종사할 수 있는 ‘개호’의 재류자격을 창설하였다.

하지만, 외국인 기능실습제도가 가지는 구조적인 한계와 외국인 기능실습생에 대한 인권보호 등의 문제가 계속 이루어진 입관법의 개정을 통해서도 해결되지 못하자, 각계에서 외국인 기능실습제도의 개선을 위한 제언이 이루어져왔다. 예를 들면 일본변호사연합회는 2011년 4월 15일에 ‘외국인 기능실습제도의 폐지를 위한 제언’을 발표하여 기능실습제도의 폐지를 요구하기도 했다.

이러한 외국인 기능실습제도가 가진 구조적인 문제를 해결하기 위하여, 일본 정부는

10 이하의 내용은 外国人技能実習生問題弁護士連絡会, 「外国人技能実習生法の支援マニュアル」, 明石書店, 2018, p.10을 참조함.

외국인기능실습법을 성립하였고 이에 따라 2017년 11월 1일부터 시행되게 되었다. 이 외국인기능실습생법은 외국인 기능실습제도를 규정한 최초의 근거법으로서, 외국인의 기능실습의 적정한 실시를 도모하기 위하고자 하는 의도를 담고 있다.

이 외국인기능실습생법의 요지를 간략히 언급하면, 그동안 문제가 되었던 ‘단체감리형’의 문제를 극복하기 위하여 ‘외국인기능실습기구’라는 인가법인을 설립함으로써 기능실습제도의 적정화와 기능실습생의 보호를 도모하는 내용을 담고 있다. 또한 기능실습제도의 최장기간을 3년에서 5년으로 연장하고, 기능실습생의 수용 인원수를 기존의 2배 정도까지 늘리는 것을 인정하는 내용을 규정하고 있다.

IV. 외국인기능실습생법의 주요 내용 및 특징¹¹

제1장 총칙 (제1조-제7조)

제2장 기능실습

제1절 기능실습계획(제8조-제22조)

제2절 감리단체(제23조-제45조)

제3절 기능실습생의 보호(제46조-제49조)

제4절 보칙(제50조-제56조)

제3장 외국인기능실습기구

제1절 총칙(제57조-제63조)

제2절 설립(제64조-제68조)

제3절 임원 등(제69조-제81조)

제4절 평의원회(제82조-제86조)

제5절 업무(제87조-제90조)

제6절 재무 및 회계(제91조-제98조)

제7절 감독(제99조·100조)

제8절 보칙(제101조·120조)

제4장 잡칙(제103조-제107조)

제5장 벌칙(제108조-제115조)

부칙

¹¹ 이하의 내용은 법령의 원문을 참조함.

外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律 (2016년 법률 제89호)

http://law.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=428AC0000000089_20171101&openerCode=1

외국인의 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률(이하 “외국인기능실습생법”이라고 함)의 목적은 제1조에서 기능실습에 관하여 기본이념을 정하고, 국가 등의 책무를 명확히 함과 동시에, 기능실습계획의 인정 및 감리단체의 허가 제도를 마련하는 것 등으로, 출입국관리 및 난민인정법, 기타 출입국에 관한 법령 및 노동기준법, 노동안전위생법, 기타 노동에 관한 법령과 더불어, 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호를 도모하고, 이로써 인재육성을 통한 개발도상지역 등에 대한 기능, 기술 또는 지혜(이하 “기능 등”이라고 한다)의 이전에 따른 국제협력을 추진하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.¹²

동법의 주요 내용을 간략히 개관하면 다음과 같다.

(1) 기본이념

외국인기능실습생법의 기본이념은 ‘기능실습은 기능 등의 적정한 습득 등을 위해 정비하고, 동시에 기능실습생이 기능실습에 전념할 수 있도록 그 보호를 도모하는 체제가 확립된 환경에서 이루어져야 한다’고 규정하고(제3조 제1항). 또한 ‘기능실습은 노동력의 수급 조절의 수단으로 이루어져서는 안 된다’고 규정한다(제3조 제2항).

(2) 관계자의 책무

기능실습의 기본이념 및 관계자의 책무규정을 규정함과 동시에, 기능실습에 관한 기본 방침을 책정한다(제4조에서 제7조까지 관계).

국가의 책무로서, 이 법률의 목적을 달성하기 위하여, 이본이념에 따라 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호를 도모하기 위하여 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진해야 한다(제4조).

실습실시자의 책무로서, 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 대하여 기능실습을 시키는 자로서의 책임을 자각하고, 기본이념에 따라 기능실습을 행하게 하는 환경정비에 노력함과 동시에, 국가 및 지방공공단체가 강구하는 시책에 협력해야 한다(제5조

¹² 시행일: 2017년 11월 1일. 공포일로부터 기산하여 1년을 넘지 않는 범위 내에서 정령에서 정하는 날. 다만, 외국인기능실습기구의 설립규정에 대해서는 공포일(2016년 11월 28일) (2016년 11월 18일 설립, 2016년 11월 28일 공포).

제1항).

감리단체의 책무로서, 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 대하여 중요한 역할을 완수하는 자라는 것을 자각하고, 실습감리의 책임을 적절하게 완수함과 동시에 국가 및 지방공공단체가 강구하는 시책에 협력해야 한다(제5조 제2항).

기능실습생의 책무로서, 기능실습에 전념함으로써, 기능 등의 습득 등을 하고 본국으로의 기능 등의 이전에 노력해야 한다(제6조).

(3) 기능실습계획(법 제2장 제1절)

기능실습생마다 작성하는 기능실습계획에 대하여 인정제로 하고, 기능실습생의 기능 등의 습득에 관계되는 평가를 행하는 것 등의 인정 기준이나 인정의 결격사유 외에, 보고 징수, 개선명령, 인정취소 등을 규정한다(제8조에서 제16조까지 관계).

기능실습을 행하게 하는 자는 기능실습생마다 기능실습계획을 작성하고, 그 기능실습계획이 적당하다는 취지의 인정을 받게 된다. 인정은 신설되는 외국인실습기구가 담당한다. 실습실시자는 인정을 받은 기능실습계획에 따라 기능실습을 시켜야 한다. 가령 위반이 있는 경우에는 개선명령이나 인정취소의 대상이 된다.

(4) 실습실시자에 대한 신고제

실습실시자의 의무로서, 기능실습자는 처음으로 기능실습을 개시한 때에 신고가 필요하다. 그 외에, 기능실습을 계속하는 것이 곤란한 때의 신고, 장부의 비치, 실시상황보고 등을 해야 한다(제17조에서 제21조 관계).

(5) 감리단체(제2장 제2절)

감리사업을 행하고자 하는 자는 사전에 허가를 받을 필요가 있으며, 허가의 사무는 신설되는 외국인기능실습기구가 담당한다(제23조에서 제45조까지 관계).

감리단체는 감리사업을 적정하게 운영해야 한다. 가령 위반이 있는 경우에는 개선명령이나 허가취소의 대상이 된다.

감리단체의 의무로서, 감리단체는 단체감리형 기능실습의 실시상황의 감사, 기타 업무를 성령에서 정하는 기준에 따라 실시해야 한다. 그 외에, 기능실습을 계속하는 것이 곤란

한 때의 신고, 감리책임자의 설치, 장부의 비치, 감사보고, 사업보고 등을 해야 한다.

(6) 기능실습생의 보호 등(법 제2장 제3절 및 제4절)

기능실습생에 대한 인권침해행위 등에 대하여 금지규정이나 벌칙을 마련하는 외에, 기능실습생에 의한 신고를 가능하게 한다. 또한 국가에 의한 기능실습생에 대한 상담·정보 제공체제를 강화함과 동시에, 실습실시자·감리단체에 의한 기능실습생의 전적(轉籍)의 연락조정 등의 조치를 강구한다(제46조에서 제51조까지 관계).

관련 행정기관과의 연계로서 사무를 소관하는 대신(장관)에 대한 협력요청, 사업협의회를 이용하여 정부가 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 힘쓰고, 또한 지역 협의회를 마련하여 지역 레벨에서도 관계행정기관이 연계를 도모한다(제53조에서 제56조까지 관계).

(7) 외국인 기능실습기구의 창설(제3장)

외국인 기능실습기구의 설립이 규정되어 있다. 동법에 따르면 외국인 기능실습기구는 외국인의 기능 등의 습득 등에 관하여 기능습득의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호를 도모하고 이로써 인재육성을 통하여 개발도상지역 등으로의 기능 등의 이전에 따른 국제 협력을 추진하는 것을 목적으로 한다(제57조).¹³

이 외국인 기능실습기구는 인가법인으로서 ‘기능실습계획의 인정·실습실시자의 신고 수리’, ‘실습실시자·감리단체에 보고를 요구하고, 실지에서 검사하는 사무’, ‘감리단체의 허가에 관한 사업’, ‘기능실습생으로부터의 상담에 대한 대응·원조’, ‘기능실습에 관한 조사연구업무’ 등을 행하는 것으로 규정되고 있다. 동 기구는 330명의 직원을 가지고 감리 단체에 대하여 1년에 1회, 실습실시기관에 대해서는 3년에 1회의 순회를 행하는 내용을 규정한다(제57조에서 제68조 관계).

¹³ 外国人技能実習機構: <http://www.otit.go.jp/>

■ 외국인기능실습기구(인가법인)의 신설

- 기능실습계획의 인정(제12조 관계)
- 실습실시자·감리단체에 보고를 요구하여, 실지에 검사(제14조 관계)
- 실습실시자의 신고의 수리(제18조 관계)
- 감리단체의 허가에 관한 조사(제24조 관계)
- 기능실습생에 대한 상담·원조나, 기능실습에 관한 조사연구업무(제87조 관계)

(8) 기타 제도개정 사항(법률사항 이외)

■ 정부 간 결정

기능실습생의 송출을 희망하는 국가 간에 정부(당국)간 결정을 작성하는 것을 통하여 상대국 정부(당국)와 협력하여 부적정한 송출기관을 배제해 가는 것을 목표로 한다.

■ 대상 직종의 확대

법률사항은 아니지만, 향후 대상 직종을 수시 추가하는 외에, 지역한정 직종·기업독자 직종(사내검정의 활용 등), 복수 직종의 실습 조치를 인정해 나가기로 한다.

V. 특징

일본의 외국인기능실습제도는 국제공헌을 위하여 개발도상국 등의 외국인을 일본에서 일정기간(최장 5년간)에 한하여 수용하여 OJT를 통하여 기능을 이전하는 제도로서, 1993년에 이 제도가 창설되었다. 현재 2017년 말 시점에서, 기능실습생은 약 257,788명이 체류하고 있으며,¹⁴ 입국 직후의 강습기간 이외에는 고용관계 하에서 노동관계법령 등이 적용되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 외국인 기능실습제도는 일본에서 개발되어 배양된 기능, 기술 또는 지식을 개발도상국 등으로 이전을 도모하고, 그 개발도상국 등의 경제발전을 담당하

¹⁴ 국가별로 보면, 베트남(43.9%), 기타(23.5%), 중국(홍콩 등 포함)(22.6%), 필리핀(17.8%), 네팔(0.5%), 한국(0.2%), 브라질(0.1%) 등의 순이다(厚生労働省, 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ, 2018).

는 ‘인재양성’에 협력하는 것을 목적으로 하는 제도로, 지금까지는 입관법과 그 성령을 근거 법령으로 실시되어 왔다. 제도시행을 거치는 동안 드러난 여러 문제들로 인하여 기능실습제도를 재검토함에 따라 새롭게 기능실습법과 그 관계법령이 제정되어 지금까지 입관법령에서 규정되고 있던 많은 부분들이 새롭게 제정된 기능실습법령에서 규정되게 되었다. 즉 지금까지 입관법령으로 재류자격 ‘기능실습’에 관계되는 요건 등으로 되어 있던 여러 규정을 정리하고, 또 제도의 근본적인 재검토를 하여 새롭게 기능실습제도의 기본법으로 제정되게 된 것이다.¹⁵ 하지만 제도의 취지는 지금까지와 변함이 없고, 그 취지를 더욱 철저히 하기 위하여 기본이념으로 ‘기능실습은 노동력의 수급의 조정 수단으로 행해져서는 안 된다’(제3조 제2항)고 명시하고 있다.

기존의 입관법상의 기능실습생제도와 외국인기능실습생법이 제정된 후의 이 제도의 차이점을 간략히 요약하면 다음과 같다.¹⁶

첫째, 기존 구제도에는 정부(당국) 간의 결정이 없었다. 그러므로 보증금을 징수하는 등의 부적정한 송출기관이 존재했었는데, 외국인기능실습법의 제정에 따라 실습생의 송출을 희망하는 국가와 정부(당국) 간의 결정을 순차 작성하는 것을 통하여, 상대국의 정부(당국)와 협력하여 부적정한 송출기관의 배제할 수 있게 되었다.

둘째, 감리단체나 실습실시자의 의무·책임이 불명확하고 실습체제가 불충분했었는데, 감리단체에 대해서는 허가제, 실습실시자에 대해서는 신고제로 하고, 기능실습계획은 개개로 인정제로 하게 되었다.

셋째, 민간기관인 공익재단 국제연수협력기구가 법적 권한이 없는 채로 순회 지도를 하고 있었는데, 외국인기능실습법의 제정에 따라 새롭게 외국인기능실습기구(인가법인)를 창설하고 감리단체 등에게 보고를 요구하고 실지(현장)에 검사하는 등의 업무를 실시할 수 있게 되었다.

넷째, 구제도 하에서는 실습생의 보호체제가 불충분했었는데, 외국인기능실습법의 제정에 따라 통보·신고창구를 정비할 수 있게 되었다. 따라서 인권침해행위 등에 대한 벌칙 등을 정비하였고, 실습처 변경지원을 내실화할 수 있게 되었다.

15 法務省·厚生労働省編, 「技能実習制度運用要領~関係者の皆さま~」, 2018.6. <http://www.moj.go.jp/content/001222425.pdf> 2018.09.10. 접속

16 法務省·厚生労働省編, 「技能実習制度運用要領~関係者の皆さま~」, 2018.6. <http://www.moj.go.jp/content/001225622.pdf> 2018.09.10. 접속

다섯째, 구제도 하에서는 업무를 소관하는 부처 등의 지도감독이나 연계체제가 불충분했었는데, 외국인기능실습생법의 제정으로 업무를 소관하는 부처 및 도도부현 등에 대하여 법령 등에 근거로 하는 협력요청 등을 실시할 수 있게 되었다. 이러한 관계행정기관으로 구성되는 ‘지역협의회’를 설치하여 지도감독·연계체제를 구축할 수 있게 되었다.

VI. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이, 일본에서 외국인 근로자의 수용 흐름을 살펴 볼 때, 고도외국인 인재(대학교육 수료 정도) 이외의 외국인 인재(단순노동근로자)에 대해서는 기본적으로 일본에서의 취업이 인정되어 있지 않다. 하지만, 이미 인력이 부족한 상황에 있는 산업이나 중소기업, 그리고 이러한 산업 및 기업에 의존하고 있는 지역 등에서는 이러한 외국인 근로자가 없이는 산업 및 지역의 경제활동을 유지해 나가는 것이 곤란한 실정인 곳도 많다. 하지만 기존의 외국인 근로자 수용에 대한 논의에 있어 일본 정부의 입장은 단순노동에 종사하는 외국인의 수용에는 소극적이었기에 지금까지는 이러한 영역에서의 외국인 근로자의 취업 확대에 관한 논의에는 소극적이었다고 볼 수 있다.

하지만 현재 일본 정부는 외국인기능실습생법을 제정함으로써 관리감독을 강화하고자 하는 목적도 있지만, 기능실습생제도를 더욱 확대하고자 하는 움직임도 포착된다. 또한 심각한 인력부족을 경험하고 있는 일본 정부는 새로운 재류자격을 창설하여 단순노동분야에서의 취업에 사실상 길을 열고자 하고 있다.

일본에서는 향후 대상이 되는 업종과 제도의 악용을 막기 위한 재류관리체제의 강화 등을 검토하여, 올 가을의 임시국회에서 입관법 개정안을 제출할 방침이라고 한다.¹⁷ 새로운 재류자격의 창설은 2018년 6월에 각의결정된 “경제재정운영과 개혁의 기본계획 2018(骨太方針)”에 포함되었다. 새로운 재류자격에는 원칙적으로 재류기간의 상한을 통산 5년으로 하고, 가족을 동반하는 것은 인정하지 않는다. 재류자격을 새롭게 창설함으로써, 중소기업 외에도, 돌봄(개호)과 농업 분야 등에서도 외국인이 활약할 수 있게 될 것이다. 외국인 근로자의 수용확대는 2018년 2월 경제재정자문회의에서 아베 신조 총리가 검토를 지

17 東京新聞, “外国人就労拡大へ 首相指示単純労働分野新資格”, 2018.7.24夕刊

시한 내용으로, 그 대상업종은 당초에는 개호, 농업, 건설, 숙박, 조선의 다섯 분야에서 검토를 했지만, 제조업과 수산업으로도 확대될 전망이다.

이렇게 외국인 근로자를 수용하는 문호를 늘리는 법제를 갖추는 노력을 하고 있지만, 일각에서는 외국인 근로자의 처우나 이들에 대한 차별에 대한 문제는 여전히 심각하며 본고에서 살펴본 외국인기능실습생법의 정비만으로는 충분히 해결되고 있지 못하다는 지적도 있다.¹⁸ 따라서 상기의 외국인 근로자들을 수용하는 하드웨어와 구조적인 법제도의 정비에 더불어, 외국인 근로자의 근로환경, 처우, 인권 및 차별 등에 대한 개선을 도모하는 내용이 포함된 소프트웨어적인 법제도의 정비도 지속적으로 강구될 필요가 있을 것이다.

18 外国人技能実習生問題弁護士連絡会, 「外国人技能実習生法的支援マニュアル」, 明石書店, 2018, pp.13~21.

참고문헌

外国人技能実習機構 <http://www.otit.go.jp/>

外国人技能実習生問題弁護士連絡会, 『外国人技能実習生法的支援マニュアル』, 明石書店, 2018

外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律

http://law.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=428AC0000000089_20171101&openerCode=1

厚生労働省, 『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ』, 2018.

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/7584p57g.pdf>

出入国管理及び難民認定法

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=326C00000000319&openerCode=1

東京新聞, “外国人就労拡大へ首相指示単純労働分野新資格”, 2018.7.24夕刊

第9次雇用対策基本計画(抄) 平成11年8月13日

<http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/lifestyle/3/shiryou3-4.pdf>

内閣府, 『経済財政運営と改革の基本方針 2018~少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現~』, 2018

http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf

法務省・厚生労働省編, 『技能実習制度運用要領~関係者の皆さま~』, 2018.6.

<http://www.moj.go.jp/content/001222425.pdf> 2018.09.10. 접속

法務省 入国管理局

http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/system/index.html