

코로나19와 일본의 체류 외국인 노동자

멘쥬 도시히로 (공익재단법인 일본국제교류센터 집행이사)

■ 인구감소와 외국인 노동자

코로나19의 확산은 전 세계에 큰 영향을 주었다. 2021년 12월 말 현재 일본의 감염자 수나 사망자 수는 아직 적은 상황에 머물고 있지만, 코로나19가 경제와 사회에 미친 영향은 매우 크다.

일본은 그동안 여러 차례 지진과 쓰나미, 태풍 등 큰 자연재해나 위기를 겪으면서도 이를 잘 극복해 왔다. 자연재해가 잦다는 사실에 국민이 익숙해져 있고 재해에 대한 국민의 위기의식도 강하므로 위기 상황에 대한 대비도 잘 갖춰져 있을 줄 알았다. 하지만 이번 코로나19 감염 확산에 대한 일본 정부의 대응이 늦어지면서 관련 정책은 기존의 대처 수준에 머물렀고, 정부는 앞을 내다보는 리더십을 발휘하지 못하는 거버넌스의 약점을 드러내었다.

또한 코로나19 감염 확산에 의해 밝혀진 중요한 사실이 하나 있다. 이는 일본 사회의 대응 능력과 유연성(회복력)이 낮다는 것이다. 고령화와 인구감소가 진행되는 가운데 인력 부족이 고착화되고 있으며, 그 결과 일본 사회의 취약성이 현저하게 드러났다.

인력 부족에 대한 대책으로 일본 정부는 2015년에 “1억 총활약 사회”를 지향한다는 방침을 내세우면서, 고령자와 여성의 경제활동참가율을 높이기 위한 대책을 추진했다. 그 결과 여성과 고령자의 고용률은 이미 세계 정상급 수준으로 올라섰다. 그러나 일할 의욕이 있는 사람은 이미 거의 전 세대에 걸쳐 일하고 있기 때문에 새로운 노동력을 창출할 여유가 없게 되었

다. 따라서 일본은 이른바 백업이 없는 유연성이 낮은 사회가 되었다고도 할 수 있다.

고령화와 인구감소에 의해 일손 부족이 만성화된 가운데, 체류 외국인 수는 지속적으로 증가하고 있었다. 코로나19 발생 직전인 2019년 12월 말 체류 외국인 수는 293만 3,137명으로 전년 말에 비해 20만 2,044명(7.4%) 증가해 사상 최대를 기록했다. 한편 같은 해 일본인 인구감소는 50만 명을 넘었으며, 이러한 일본인 감소의 약 40%를 외국인의 유입으로 대체하고 있었다.

이제 외국인 노동자에 대해 살펴보자. 후생노동성에 의하면 2019년 10월 현재, 외국인 노동자 수는 165만 8,804명으로 전년 대비 19만 8,341명(13.6%) 증가하여 사상 최고를 경신했다.¹⁾ 2019년에 외국인 노동자를 고용한 사업장 수는 24만 2,608개소로 전년 대비 2만 6,260개소(12.1%)가 증가하여 사상 최고 수준을 기록했다.

외국인 노동자를 국적별로 살펴보면, 중국이 가장 많은 41만 8,327명이었고 그 뒤를 이어 베트남이 40만 1,326명, 필리핀이 17만 9,685명이었는데, 전체 외국인 노동자에서 차지하는 비중은 각각 25.2%, 24.2%, 10.8%로 나타났다. 전년 대비 증가율은 베트남(26.7%), 인도네시아(23.4%), 네팔(12.5%) 순으로 높았다.

체류자격별로는 “전문적·기술적 분야의 체류자격”을 가진 노동자 수가 32만 9,034명으로 전년 대비 5만 2,264명(18.9%) 증가하였고, 영주권자나 일본인의 배우자 등 “신분에 입각한 체류자격”을 가진 노동자 수는 53만 1,781명으로 전년 대비 3만 6,113명(7.3%) 증가하였다.

■ 코로나19의 발생과 외국인 노동자

2020년 초부터 시작된 일본에서의 코로나19 확산은 일본 사회에 큰 영향을 주었지만, 그 중에서도 외국인 입국의 실질적 중단은 일본 경제 전체에 큰 타격을 입혔다. 이와 관련하여 간단히 살펴보자.

첫째, 2019년까지 급증하던 외국인 관광객 수가 급격히 감소했다. 2019년에 일본은 역대

1) 厚生労働省(2019), 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和元年 10 月末現在), <https://www.mhlw.go.jp/>.

최고치인 3,188만 2,100명의 외국인 관광객을 유치했다. 고령화와 인구감소로 국내 소비가 위축되는 가운데 방일 외국인 여행자의 소비액이 연간 4조 8천억 엔에 이르면서 큰 경제적 효과를 가져왔다. 그러나 2020년에는 일본을 방문한 외국인 여행자 수는 전년대비 87.1% 감소한 411만 5,900명을 기록했다.

관광객뿐만 아니라 일본에서 일할 목적으로 방문하는 외국인 수도 크게 감소했다. 4년제 대학 졸업 이상의 학력을 보유하고 일정 수준의 전문적 직업이 있는 인재에게 주어지는 체류 자격과 관련된 기술·인문지식·국제업무분야에서는 2020년 신규 입국자 수가 1만 9,705명으로 감소(전년대비 55.1% 감소)했고, 신규 기능실습생²⁾은 7만 4,802명으로 감소(전년대비 55.3% 감소)했다. 또한 주 28시간까지 일하는 것이 허용되어 편의점을 비롯한 많은 분야에서 노동을 하고 있는 유학생의 경우 신규입국자 수가 4만 9,748명(전년대비 59.1% 감소)으로 나타났다.

이러한 가운데 외국인 노동자 수는 2020년 10월 말 현재 172만 4,328명으로 관측되었다. 비록 증가율이 큰 폭으로 하락했지만 외국인 노동자 수는 전년대비 6만 5,524명(4.0%) 증가하여 사상 최고를 기록했다. 이는 새로 입국하는 외국인 노동자에 대해 입국규제 조치가 시행되어 그 수가 줄어든 한편, 일본에서 모국으로 귀국하는 외국인 수도 감소하여 원래 귀국할 예정이었던 외국인 노동자가 일본에 계속 머물렀기 때문이라고 추정할 수 있다. 국적별로는 베트남 출신 외국인 노동자가 중국 출신 외국인 노동자보다 증가하여 가장 많은 44만 3,998명을 기록했고, 그 뒤를 이어 중국 출신 외국인 노동자가 41만 9,431명, 필리핀 출신 외국인 노동자가 18만 4,750명을 기록했다. 전체 외국인 노동자에서 차지하는 비중은 각각 25.7%, 24.3%, 10.7%로 나타났다. 반면 브라질과 페루 출신 외국인 노동자 수는 전년대비 감소했다.

이와 같이 전체 외국인 노동자 수는 미미하게 증가했지만, 현실적으로 코로나19로 어려움을 겪는 외국인 노동자 수는 급증했다. 기업의 경영상태가 악화되면서 일본인을 포함한 많은 노동자를 대상으로 해고나 급여 삭감이 이뤄졌는데, 대부분의 경우 비정규직 외국인이 가장 먼저 그 영향을 받았다.

2) 편집자 주: 일본은 기능실습생 제도(한국의 옛 “외국인 연수생 제도”)를 통해 제조업, 농업, 어업 등에 한정하여 단순 업무를 하는 외국인 노동자의 취업을 허용하고 있다. 오학수(2019), 「2019년 일본 노동시장 및 노사관계 전망」, 『국제노동브리프』, 17(2), p.49 참조.

도쿄대학 사회과학연구소의 에이키치 기쿠코 박사의 분석에 의하면, 일본인 중 비정규직과 육체노동에 종사하는 노동자의 비율은 10% 정도인 반면, 외국인의 경우 30% 가까이 될 정도로 높다.³⁾ 또한 일본인 중 비정규직으로 전문직에 종사하는 비율은 3% 정도에 지나지 않지만, 외국 국적자의 경우 그 비율이 10% 정도로 높게 나타난다. 이렇게 높은 비정규직 비율로 인해 일본인보다 외국인이 경제적으로 훨씬 더 어려운 상황에 놓이게 되었다고 말할 수 있다.

이러한 상황이 발생하자 후생노동성은 외국인 노동자가 부당하게 해고되지 않도록 「외국인 여러분에게(코로나19 바이러스 감염증에 관한 정보)」라는 제목으로 “쉬운 일본어”를 포함한 15개 언어[영어, 중국어(간체, 번체), 한국어, 포르투갈어, 스페인어, 타갈로그어, 태국어, 베트남어, 네팔어, 인도네시아어, 캄보디아어, 몽골어 및 미얀마어]로 정보를 발신하기 시작했다. 회사의 경영이 악화되더라도 외국인이라는 이유로 외국인 노동자를 일본인보다 더 불리하게 대우하는 것은 허용되지 않는다는 메시지를 웹사이트를 통해 전달하고 있다.

또한 일본 정부는 코로나19 감염 확산에 따른 경제정책의 일환으로 전 국민에게 일률적으로 10만 엔을 지급하기로 결정했는데, 3개월 이상 체류하고 있는 모든 외국인까지 그 대상에 포함시켰다. 게다가 법무부는 실습을 시행하는 것이 어려워진 기능실습생에 대해 타 업종으로 변경할 수 있도록 하는 특별조치를 인정하고, 이러한 “특정활동” 체류자격을 최대 1년간 부여하기로 결정했다.

그러나 이와 같은 조치에도 불구하고 외국인은 여전히 어려운 상황에 놓여 있다. 코로나19와 관련하여 다국어로 대응하는 전용 상담창구를 마련한 전국일반도쿄제너럴유니온(全同一般東京ゼネラルユニオン)에는 외국인으로부터 연일 100건에 가까운 상담이 전화나 회원제 교류 사이트(SNS) 등을 통해 접수된다. 휴업수당의 미지급이나 시급제로 인한 수입 감소와 관련한 상담이 대부분이다.

비영리기구(NPO)인 반빈곤 네트워크는 코로나19로 인해 생활이 어려워진 국내의 사회적 약자를 위한 모금활동인 “긴급지원기금”으로 급부금을 지급했는데, 이 과정에서 수많은 외국인 노동자가 매우 어려운 상황에 처해 있다는 것이 확인되었다. 실제로 수급자의 67%가 체

3) 永吉希久子(2021), 第2章 「移民の階層的地位達成」, 永吉希久子(編著), 『日本の移民統合』, 明石書店, p.72.

류 외국인이었다. 또한 국내에서 생활이 어려워진 이들에게 식량을 지원하는 비영리기구인 세컨드 하베스트가 2020년 9월에 실시한 식량지원 활동에서는 이용자의 70% 이상이 외국인이었다.

■ 이민 딜레마

코로나19로 인해 체류 외국인이 곤궁한 상태에 처하게 되었다는 사실은 이들이 일본 사회에서 얼마나 불안정한 처지에 놓여 있는지를 다시 한번 여실히 보여주고 있다. 1989년에 체류 외국인 수는 98만 명이었으며, 그중 69%가 한반도 출신이었다. 2018년에는 그 수가 273만 명에 이르렀고 국적도 다양해졌다. 그러나 그동안 일본 정부는 지속적으로 증가하는 외국인을 일시적 체류자로 인식하는 태도를 바꾸지 못했고, 그 결과 외국인의 입지는 매우 어중간한 상태에 놓이게 되었다.

거품경제로 인해 일손 부족 사태에 직면한 일본 정부는 1990년에 일본계 남미인을 대상으로 정주자 체류자격을 신설했고, 그 결과 일본에서 태어난 이들의 자녀가 성장해서 그들의 아이(3세대)가 태어나는 상황이 이미 발생하고 있다. 그러나 이민정책을 시행하지 않겠다는 입장을 견지한 정부는 이들을 포함한 외국인을 대상으로 일본어 교육을 실시하지 않았고, 외국 국적의 자녀에 대한 교육에도 충분한 대응을 하지 않았다.

인구감소가 이어지고 체류 외국인이 증가하면서 객관적으로는 이민이 필요하다는 사실을 알면서도 정부가 이를 인정하지 않는 상황을 “이민 딜레마”라고 부를 수 있을 것이다. 그렇다면 일본에서는 왜 이민이 금기시되었을까?

2000년 오부치 게이조 내각에서는 「21세기 일본 구상」 간담회가 구성되었고, 거기에서는 “이민정책으로 나아간다.”라는 주제가 논의되었다.⁴⁾ 일본은 장래에 인구감소가 심각해질 것이

4) 편집자 주: 오부치 게이조 일본 전 총리의 사적 자문기구인 「21세기 일본구상」 간담회는 최종보고서에서 글로벌화에 적극적으로 대응하고 일본의 활력을 유지하기 위해서는 이민정책이 필요하다는 제언을 담고 있다. 박명희(2020), 「일본, 이민국가로 전환할 것인가?: 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로」, 『동북아연구』, 35(1) 참조.

므로 외국인이 일본에 살면서 일해보고 싶어지도록 이민정책이 수립될 필요가 있다고 관련 자료에 기술되어 있다. 하지만 오부치 총리가 사망하면서 이 정책은 실현되지 못하였다.

또한 2008년 후쿠다 야스오 총리 시절에는 자민당에 의해 「인재개국! 일본형 이민정책 제언」이 발표되어 언론의 주목을 받았다. 하지만 50년 동안 “1천만 명의 이민을 수용하는 구상”이라는 자극적인 문구가 심한 비판을 받으면서 이는 역으로 이민 반대파를 결집시키는 결과를 낳았다.

그 후 2010년대부터 센카쿠 열도의 국유화에 따른 중일관계의 악화와 이명박 대통령의 독도 방문 등으로 대중국 및 대한국 관계가 악화된 점도 관련 정책에 영향을 주었다. 또한 2009년에 집권한 민주당은 외국인 영주권자에게 지방참정권을 허용하는 정책을 추진하려고 했는데, 이에 대해 2012년에 정권을 되찾은 자민당의 우파가 이민에 의한 일본 점령론을 전개하면서 비판한 결과 이민문제는 매우 정치적인 색채를 띠는 주제가 되어 버렸다. 또한 아베 정권하에서 이웃 국가와의 관계 악화가 지속되면서 이민문제에 관한 논의는 유보되었고 아베 총리는 이민정책을 추진하지 않겠다고 천명하게 되었다.

■ 코로나19 이후를 향하여

이민정책의 부재 속에서도 인구감소는 꾸준히 진행되고 있다. 국립사회보장인구연구소는 일본의 인구감소가 2020년대에 550만 명에 이르러 2010년대의 2배 이상이 될 것으로 예측하였다.⁵⁾

또한 코로나19로 인해 2020년에 국내 출생아 수가 통계사상 최소인 84만 명을 기록하였고 출생률도 1.34명으로까지 떨어졌는데, 이는 예측을 넘어서는 감소였다.

인구감소가 가속화되면서 국내에서는 이민에 대한 논의가 필요하다는 인식이 높아지고 있다. 필자가 소속된 공익재단법인인 일본국제교류센터에서는 2018년에 외국인 인재의 수용에 대해 논의하는 원탁회의를 개최하기 시작했다. 원탁회의에서는 여야 국회의원 등 다양

5) 国立社会保障人口研究所(2017), 『日本の将来推計人口(平成 29 年推計)』, <https://www.ipss.go.jp/>.

한 부문의 대표자가 모여 중장기적 관점에서 외국인의 수용에 대한 논의를 거듭했다. 그리고 2021년 6월 「코로나 이후의 시대를 향한 외국인 수용정책의 방향-선택받는 국가를 위한 새로운 제언」을 작성하여 같은 해 7월 법무대신과 후생노동대신에게 제출했다.

또한 다소 늦은 감은 있지만 일본 정부는 2018년에 「일본어교육추진법」을 통과시켰고 이후 체류 외국인을 대상으로 일본어 교육을 본격적으로 실시하기 위해 논의를 진행하고 있다. 지방자치단체에서는 체류 외국인에게 정보를 전달하기 위해 “쉬운 일본어”의 사용이 중시되었으며, “쉬운 일본어”는 많은 지방자치단체에서 홍보 매체로 사용되게 되었다.

또한 국제협력을 위한 정부기관인 일본국제협력기구(이하 JICA)는 체류 외국인을 위한 새로운 활동을 시작했다. JICA는 2020년 11월 16일 행정, 기업 및 NPO 관계자를 한자리에 모아 외국인 노동자의 수용 문제를 논의하는 “책임 있는 외국인 노동자 수용 플랫폼”을 설립했다. 도요타자동차, 소프트뱅크 등 일본의 대기업이 회원 명단에 이름을 올렸으며, 회원단체와 공급사슬에 참여하는 기업, 관련 기업 등은 외국인 노동자에 관한 법령 준수와 이들에 대한 적절한 배려를 하도록 요구되고 있다.

JICA의 기타오카 신이치 이사장은 일본의 인구문제가 심각해지고 있다고 언급하면서 일본 사회를 변화시켜야 할 필요성이 있다고 강조하였다. 한편 자민당에서 외국인 노동자 등에 관한 특별위원회의 위원장을 맡고 있는 가타야마 사츠키 참의원 의원은 코로나19에 대한 대응과 관련하여 체류 외국인에 대한 지원의 중요성을 강조하면서 JICA와 플랫폼에 대한 높은 기대감을 표명했다.

JICA가 일본에 체류하고 있는 외국인에 대한 지원에 관여하게 된 데에는 나름의 이유가 있다. 1974년에 발족한 해외이주사업단은 JICA의 전신 중 하나로서 일본에서 남미로 이민을 촉진한 역사가 있으며, 따라서 JICA는 이민문제의 DNA를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 JICA가 개발도상국에서 공헌활동을 아무리 많이 한다고 하더라도, 일본에 사는 40만 명이 넘는 기능실습생이 일본의 블랙기업 실태를 인터넷교류사이트(SNS)를 통해 모국에 알릴 경우 그 노력은 수포로 돌아가게 된다. 지금은 사람들이 역동적으로 활동하면서 전 지구적으로 이동하는 것이 당연시되므로 JICA의 활동이 개발도상국에 머물러 있을 수만은 없다.

2021년 10월에 기시다 정권이 탄생했다. 기시다 정권은 이민에 대해 명확히 언급하지는 않고 있다. 하지만 이 정권은 2018년에 신설되어 생산직 분야에서 외국인이 노동자로서 취

업하는 것을 인정하는 새로운 체류자격인 “특정기능”과 관련하여, 가족 동반과 영주의 길을 열어주는 노동 직종의 확대를 위한 검토에 들어갔다. 이는 정부 차원에서 이민의 수용에 대해 긍정적인 자세를 보인 것이라고 일본 내 언론 및 전문가들은 평가하고 있다.

여러 측면에서 실질적으로는 이민수용정책이 진행되고 있다고 할 수 있지만, 이민을 정면으로 인정하지 않는 일본 정부의 정책에는 불투명함이 남아 있다. 정부의 좀 더 명확한 대응을 요구하는 움직임으로 2020년 10월 나가노현 의회는 「다문화공생 기본법」의 제정을 정부에 요구하는 의결을 실시했다. 이민 딜레마에서 확실하게 벗어나려면 기시다 정권은 이민에 대한 의사를 명확히 표명하고 일본이 긍정적으로 변화하고 있음을 국내외에 알릴 필요가 있다. **KKL**