



# 일본 : 외국인 노동자 제도의 정책적 변화

서성광 (일본 사이타마대학교 인문사회연구과 박사과정)

## ■ 머리말

일본은 고령화 사회의 진전으로 인해 심각한 노동력 부족 문제에 직면해 있다. 이 상황은 일본 경제에 중대한 영향을 끼치고 있으며, 이로 인해 외국인 노동자에 대한 수요가 증가하고 있다. 이에 대응하여 일본 정부는 1993년 외국인 노동자들이 일본의 선진 기술을 배우며 일할 수 있도록 하는 기능실습제도를 도입했다. 또한 2019년에는 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 특정기능제도를 새롭게 시작했다.<sup>1)</sup> 최근에는 이러한 외국인 노동자 제도에 대한 정책 변화가 활발하게 진행되고 있다. 아래 글에서는 일본의 외국인 노동자 제도와 그 문제점, 그리고 이에 따른 정책 변화에 대해 살펴보고자 한다.

## ■ 일본의 인구구조 변화와 노동시장 정책

OECD 회원국 중에서 고령화 비율<sup>2)</sup>이 가장 높은 일본은 2023년부터 2050년까지 인구가 약

1) 経済産業省(2022), 「製造業における特定技能外国人材の受入れについて」, <https://www.meti.go.jp/> (2023.11.19).

2) 2022년 일본 29.0%, 이탈리아 23.9%, EU 평균 21.2%, 프랑스 21.1%, 영국 18.9%, OECD 평균 18.0%, 한국 17.5%, 미국 17.3%, 전 세계 평균 9.8%다. OECD(2023), "Elderly Population", <https://data.oecd.org/> (2023.11.18).

1억 2,400만 명에서 9,500만 명으로 감소할 것으로 예상된다.<sup>3)</sup> 이러한 인구구조의 변화는 일본 내 노동력 부족 문제를 심화시키고 있다. 이에 대응하여 일본 정부는 “1억 총활약 사회”라는 구상을 통해 여성과 고령자의 노동시장 참여를 증대시키는 정책을 추진하고 있다. 이와 더불어 외국인 노동자의 수용을 확대하는 방안도 모색하고 있다. 그러나 일본의 전체 인구 대비 외국인 비율은 여전히 다른 OECD 회원국에 비해 낮은 수준이다.<sup>4)</sup> 이러한 상황을 개선하고자 일본 정부는 외국인 노동자 제도의 개선에 주력하고 있으며, 이러한 노력의 핵심에는 기능실습제도와 특정기능제도가 있다.<sup>5)</sup>

## ■ 기능실습제도

### 기능실습제도의 발전 과정

1993년에 도입된 기능실습제도는 주로 개발도상국의 노동자들에게 기술 훈련과 실무 경험을 제공하는 것을 목적으로 설계되었다. 초기에는 최대 2년까지 체류가 가능했으나, 2017년부터 체류 기간이 최대 5년으로 확장되었다. 이를 위해서는 1년 차에 해당하는 기능실습 1호, 이어지는 2~3년 차에 해당하는 기능실습 2호, 그리고 마지막 4~5년 차에 해당하는 기능실습 3호로 등급을 갱신하는 절차가 필요하다. 또한 이 비자로는 원칙적으로 가족동반 체류가 허용되지 않는다.

3) 内閣府(2015), 「選択する未来 -人口推計から見えてくる未来像-」, <https://www5.cao.go.jp/> (2023.11.19).

4) 2019년 독일 13.1%, 이탈리아 8.7%, 프랑스 7.3%, 한국 2.4%, 일본 2.2%이다. OECD(2023), “Foreign Population”, <https://data.oecd.org/> (2023.11.18).

5) 이 외에도 일본은 외국의 고급 인력을 유치하기 위해 “고도인재 포인트제도”를 운영하고 있지만, 이 제도로 체류를 인정받은 누적건수는 2012년 도입 이후 2023년 6월까지 42,349명에 불과하다. 出入国在留管理庁(2023), 「高度人材ポイント制の認定件数(累計)の推移」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19). 따라서 일본에서 외국인 노동자 제도는 주로 기능실습제도와 특정기능제도를 지칭하는 경우가 많다.

## 기능실습제도의 이중성

기능실습법 제3조는 기능실습제도의 근본 이념을 명확히 규정하고 있다. 이에 따르면, 기능실습생은 안전하고 보호받는 환경에서 기능실습을 받아야 하며, 이 제도는 단순히 노동력의 수급을 조정하는 수단으로 사용되어서는 안 된다.<sup>6)</sup> 그러나 실제로는 기능실습제도가 교육과 훈련을 제공하는 국제협력의 수단이자, 일본 내 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 외국인 노동자 수용의 방안으로 활용됨으로써 이중적인 역할을 하고 있다는 점이 드러난다.<sup>7)</sup>

## ■ 특정기능제도

### 특정기능제도의 도입과 분류

일본은 주요 산업 부문에서 극심한 노동력 부족 문제에 직면해 있다. 이 문제를 해결하기 위해 일본 정부는 2019년 특정기능제도를 도입했다. 이 제도의 목적은 외국인 노동자를 유치하여 지정된 분야에서 활동할 수 있게 하는 것이다. 특정기능제도는 아래처럼 크게 특정기능 1호와 특정기능 2호로 나누어진다.

### 특정기능제도 내의 비자 범주 및 요건

특정기능 1호는 특정 기술 분야에서 요구되는 지식과 경험을 필요로 하는 직업을 위한 비자로, 총 12개의 주요 산업에 적용된다.<sup>8)</sup> 이 비자를 취득하기 위해서는 기능 시험과 일본어 시험을 통과해야 하는데, 이 시험은 해외에서도 응시할 수 있다. 기능실습제도에서 기능실습 2호를

6) 出入国在留管理庁·厚生労働省(2020), 「技能実習制度 運用要領」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

7) 山内一宏(2020), 「外国人労働者の我が国経済への影響: 外国人との共生社会に向けて」, 『経済のプリズム』, 第176号, pp.1~32.

8) 이 12개 산업에는 개호(介護: 고령자 돌봄), 건물 청소, 금속·산업기계·전기전자정보 관련 제조업, 건설, 조선·선박용 공업, 자동차 정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품 제조업, 외식업이 포함된다.

수료한 외국인인 이 시험이 면제되는 혜택을 받는다. 이 비자로는 기본적으로 가족동반 체류가 허용되지 않으며, 최대 5년간 체류가 가능하다.<sup>9)</sup>

한편 특정기능 2호는 더욱 높은 기술 수준과 경험을 요구하는 직업을 위한 비자로, 조선 및 건설산업에만 적용된다. 이 비자를 취득하기 위해서는 일본어 시험이 필수적이지는 않으나, 고급 기술 능력을 증명하는 시험을 통과해야 한다.<sup>10)</sup>

## ■ 기능실습제도와 특정기능제도의 비교

### 일본 내 외국인 노동자의 현황

2022년 10월 기준 일본 내 총 외국인 노동자의 수는 182만 2,725명으로 집계되었다.<sup>11)</sup> 이 중 기능실습제도를 통해 체류 중인 외국인 노동자는 34만 3,254명이고, 특정기능제도를 통해 체류 중인 외국인 노동자는 7만 3,363명으로 나타났다. 이러한 기능실습제도와 특정기능제도를 이용하는 외국인 노동자는 베트남 출신이 21만 6,177명으로 가장 많으며, 이어서 인도네시아 4만 7,417명, 중국 4만 5,309명, 필리핀 3만 7,261명, 미얀마 2만 3,910명 순으로 분포하고 있다.<sup>12)</sup>

### 기능실습제도와 특정기능제도의 차이점

기능실습제도와 특정기능제도 사이의 주요 차이점은 다음과 같다. 첫째, 기능실습제도는 기능

9) 出入国在留管理庁(2023), 「特定技能外国人受入れに関する運用要領」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

10) 法務省入国管理局(2023), 「新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

11) 이 수치에는 영주권자 및 특별영주권자(주로 1965년 이전에 일본으로 건너간 재일 한국인), 일본인 배우자와 결혼한 외국인, 단시간 노동을 하는 유학생 등도 포함된다.

12) 厚生労働省(2023), 「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和4年10月末現在)」, <https://www.mhlw.go.jp/> (2023.11.19).

<표 1> 기능실습제도 및 특정기능제도의 연혁

시기	제도	연차										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1982	기업단독형 연수 도입 및 법률 개정	법률 의거										
1990	단체감리형 연수 및 "연수" 비자 도입	연수										
1993	기능실습제도 도입	연수	특정활동(기능실습)									
1998	기능실습기한 연장	연수	특정활동(기능실습)									
2010	"기능실습" 비자 도입	기능실습(1호)	기능실습(2호)									
2017	기능실습법 시행	기능실습(1호)	기능실습(2호)		기능실습(3호)							
2019	"특정기능" 비자 도입	기능실습(1호)	기능실습(2호)		기능실습(3호)	특정기능(1호)						
				특정기능(1호)								
		특정기능(1호)										

자료 : 出入国在留管理庁(2022), 「技能実習制度及び特定技能制度の現状について」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

전수가 주 목적이므로 별도의 시험이 필요하지 않다.<sup>13)</sup> 반면 특정기능제도는 노동력 확보가 목적이므로, 이를 위해 특정 분야에서 요구되는 상당한 수준의 지식과 숙련도를 갖추어야 한다. 따라서 업무 수준이 기능실습제도보다 높다. 둘째, 기능실습제도에서는 원칙적으로 이직이 허용되지 않지만, 특정기능제도에서는 같은 업무 분야 내에서의 이직이 가능하다. 셋째, 기능실습제도와 특정기능 1호는 모두 최대 5년간 체류할 수 있으며, 이들을 결합하면 최대 10년까지 체류할 수 있다. 마지막으로 특정기능 2호는 기본적으로 3년 체류 후 6개월 또는 1년 단위로 체류기간의 갱신이 무제한 가능한데, 사실상 이 경우 체류 기간에 제한이 없게 된다. 기능실습제도와 특정기능 1호의 어느 단계에서든, 특정기능 2호를 발급받으면 무제한 체류가 가능하다.

13) 고령자와의 일상적인 의사소통이 필수적인 개호 직종에 한해, 일본 입국 전에 일본어 능력시험 N4 취득을 완료해야 한다.

## 특정기능 2호의 차별적 특성

특정기능 2호는 기능실습제도와 특정기능 1호와 비교할 때 몇 가지 뚜렷한 차이점을 가진다. 첫째, 특정기능 2호는 가족동반 체류를 허용하는데 이는 기능실습제도 및 특정기능 1호와 대비되는 특징이다. 둘째, 특정기능 2호의 체류 기간에는 제한이 없으며, 이 점에서 이 제도는 실질적으로 이민제도로 간주될 수 있다. 일본은 일반적으로 이민정책이 엄격한 것으로 알려져 있지만, 특정기능 2호가 고급 인력이 아닌 외국인에게도 영주권 취득의 기회를 제공함으로써, 일본의 이민정책에 중요한 변화를 가져왔다고 볼 수 있다.

### ■ 제도의 문제점 및 정책적 변화

#### 기능실습제도의 문제점

기능실습제도는 다수의 문제점에 직면해 있다. 첫째, 이 제도는 이직 제한, 노동권 침해, 산업 안전보건 문제, 관리 감독의 부족 등으로 비판을 받아왔다. 둘째, 기능실습생에 대한 적절한 안내와 지원이 부족하여, 임신이나 출산을 이유로 기능실습을 중단하는 외국인의 수가 연간 약 300명에 달한다.<sup>14)</sup> 2020년에는 추방될 것을 우려하여 사산된 아이를 유기한 베트남인 여성이 체포되는 사건도 발생했다.<sup>15)</sup> 셋째, 기능실습생이 실제로 “기술”을 배우지 못하고 저임금 노동력으로 활용되고 있다는 지적이 있다. 2020년 일본인의 전 산업 월평균 임금은 약 36만 엔인데 비해,<sup>16)</sup> 외국인 기능실습생의 임금은 기능실습 1호가 약 17만 엔, 2호가 약 18만 엔, 3호가 약 21만 엔에 불과했다.<sup>17)</sup> 마지막으로 2022년에 기능실습 비자로 체류 중인 외국인 중 실종자

14) 法務省(2023), 「やむを得ない理由により技能実習を中断した場合の再開手続き改正に係る周知及び妊娠・出産等を理由とした不利益取扱いの禁止の徹底について(注意喚起とお願い)」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

15) 2023년 이 여성은 한국의 대법원에 해당하는 최고재판소에서 최종적으로 무죄 판결을 받았다. NHK, 「ベトナム人元技能実習生に逆転無罪判決 死産児遺棄の罪 最高裁」, 2023.3.25.

16) 国税庁(2021), 「令和2年分 民間給与実態統計調査」, <https://www.nta.go.jp/> (2023.11.19).

17) 外国人技能実習機構(2022), 「令和2年度における技能実習の状況について(概要)」, <https://www.otit.go.jp/> (2023.11.19).

수는 약 9천 명에 달했다. 이는 임금체불, 사용자의 학대, 중개업자에게 지불한 알선 비용을 갚기 위해 타 업종으로의 이직 등 다양한 원인에 기인한 것으로 보인다.

## 기능실습제도의 이직 제한 문제와 개선 노력

현행 기능실습제도하에서는 기능실습생의 이직이 원칙적으로 3년간 불가능하다. 이 규정은 기능실습생에 대한 사용자들의 임금체불 및 학대 문제를 조장한다는 비판을 받아왔다. 이에 일본 정부는 제도 개선을 위한 조치를 취하기 시작했다. 전문가 회의에서는 기존 제도를 폐지하고, 일본어 능력과 기술 요건을 충족시키면 1년 후에 이직이 가능한 새로운 제도의 도입이 논의되었다.<sup>18)</sup> 하지만 사용자단체 및 여당인 자민당은 인재 육성과 기술 이전을 위해서는 동일 사업장에서 일정 기간 실습이 필요하다는 입장을 표명하면서 지방 기업의 인재 유출에 대한 우려를 나타냈다. 이에 따라 2년까지 이직을 제한하는 예외 규정을 적용하는 안건이 제출되었으며, 현재 조정 과정에 있다.<sup>19)</sup>

## 특정기능 2호의 적용범위 확대와 그 영향

최근 특정기능 2호의 적용범위에 중요한 변화가 발생했다. 초기에는 이 제도의 적용범위가 건설 및 조선 산업에만 한정되었으나, 2023년 8월 31일부터 개호를 제외한 특정기능 1호가 적용되는 모든 산업으로 확대되었다.<sup>20)</sup> 2023년 9월 현재 특정기능 1호로 체류 중인 외국인인 18만 8,790명이었고, 특정기능 2호로 체류 중인 외국인인 21명에 불과했다.<sup>21)</sup> 이러한 산업 범위의 확대는 특정기능 2호를 통한 장기 체류 및 이를 기반으로 한 영주권 신청자 수의 증가를 예상케 한다.

18) 日本經濟新聞, 「[社説]技能実習の轍を踏まない制度に整えよ」, 2023.10.22.

19) NHK, 「外国人技能実習制度見直し 新制度で名称「育成就労」とする案」, 2023.11.15. 한편 기능실습제도 폐지 후 새로운 제도의 명칭으로 “육성취로(育成就労)”가 제안되었으며, 이는 기존의 기능실습생들을 노동시장에서 보다 적극적으로 활용하고자 하는 의도를 반영한다.

20) 法務省(2023), 「特定技能 2号の対象分野追加について」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

21) 出入国在留管理庁(2023), 「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」, <https://www.moj.go.jp/> (2023.11.19).

## ■ 맺음말

지금까지 일본의 기능실습제도와 특정기능제도의 도입 배경, 절차 및 정책적 변화에 대해 살펴보았다. 한편 한국은 1993년에 외국인에게 선진기술을 이전하는 외국인산업연수제도를 시작하고, 2004년에는 외국인 인력을 확보하기 위해 고용허가제를 도입한 뒤 2007년부터 두 제도를 통합하여 운영하고 있다.<sup>22)</sup> 이는 일본의 기능실습제도 및 특정기능제도와 여러 유사점을 공유한다. 최근 일본에서 관찰되는 정책적 변화와 그 한계점은 한국이 노동시장 정책을 설계하고 실행하는 데 있어 중요한 참고 자료로 활용될 수 있다. 이러한 분석 결과는 국제 노동시장의 동향을 이해하고 효과적인 정책을 결정하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

22) 유경준·이규용(2009), 『외국인력의 활용과 정책과제』, 한국개발연구원, pp.19~20.