

# 일본의 외국인력 관리체계

## 1. 일본의 외국인력 관리 현황 및 이민청 설립 논의

### 가. 외국인력 관련 현황

- 외국인력 관련 기관
  - 내각관방 : 정부 12개 부처로 구성 된 「외국인노동자문제 관계성청 연락회의」에서 외국인 노동자 전반에 관한 문제 협의
  - 법무성 : 출입국관리
  - 후생노동성 : 노동, 사회보장
    - 사업주들에 대해 적정한 고용관리 실시
    - ‘외국인고용상황보고제도’ 통해 외국인력 고용관리 검사
  - 산업경제성 : 기업과 외국인노동자 연계 및 조율
  - 농림수산성 : 외국인연수·기능실습제도
  - 총무부 : 다문화공생 추진
  - 문부과학성 : 교육정책
  - 연수제도 관리 : 국제연수협력기구(JITCO)<sup>1)</sup>
- ※ 상호 협력적 업무체계는 아님
- 체류자격에 의한 관리
  - 「출입국관리 및 난민인정법」(입관법)과 「외국인등록법」에 의한 이원적 파악
  - 입국관리소가 입국·체류목적에 따라 27종류의 체류자격 부여
- 입관법 개정
  - 2008년 1월 법무성과 총무성이 「외국인등록제도」를 폐지하고 체류외국의 정보를 국가가 일원화하여 관리하는 체류카드 도입

1) 법무,외무,후생노동,산업경제,국토교통성 5개 정부부처 공동관할 하에 1991년 설립된 사단법인

## 나. 일본내 이민청 설립 논의

### □ 논의배경

- 노동력 부족과 내수 축소 등 일본 경제 불안정 우려로 제기
- 게이단련(經團連)를 중심으로 한 경제계가 대대적인 외국인노동자를 수용하는 ‘이민국가 일본’ 제안

### □ 제안 내용 (2008년)

- 외국인의 법적지위에 관한 시책을 일원적으로 관리할 국가기관으로 3년 이내 이민청 설립, 전임으로 국무장관을 둘 것
- 그 준비로 1년 이내 내각부에 ‘외국인재 전략본부 설치’를 기본으로 하는 「외국인정주기본법」 제안<sup>2)</sup>

### □ 이민청 구성

- 이민·국적정책부분 : 이민의 수용 기준 및 국적부여 기준 책정
- 출입국관리부분 : 외국인의 출입국관리 및 난민 인정에 관한 직무 수행
- 사회통합부분 : 재일외국인의 사회 적응 돕기 위한 시책 실시 및 다민족공생교육 추진

### □ 반대론 심화, 무산

- 외국인 증가로 인한 치안문제, 국내 노동자의 임금악화 등의 이유로 반대
- 리먼쇼크 이후 고용 환경 악화로 국내의 실업대책이 급선무
- 노동력 부족은 국내의 잠재적 노동인력 활용하는 한편, 의료·과학기술 등 주요 분야에 고도의 전문능력 갖춘 외국인의 일본 정착 유도하는 ‘고도인재’(高度人材) 수용 확대 모색

---

2) 자유민주당 외국인재교류추진의원연맹 '일본형이민정책의전언' p.8. 2008년  
<http://www.kouenkai.org/ist/pdf/iminseisaku080612.pdf>. 『일본경제신문』 2008년 5월 5일 참조.

## 다. 새로운 체류관리제도

- 외국인력 수용 기본방침 <표 4>참조
  - 수용범위
    - ‘일본 산업 및 국민생활 등에 미치는 영향’을 종합적으로 감안
  - 기본방침
    - 고도의 전문적·기술적 분야 직종 외국인의 일본 내 취업 촉진
    - 단순노동자 수용 등 외국인력 수용 범위 확대는 국내 노동시장의 이중구조화 및 국내 노동조건 악화, 인재확보 저해 우려
    - 노동 인구 감소 대응책으로 먼저, 국내 청년층·여성·고령자 등 잠재적 노동인력의 노동시장 참가 유도
  - 향후 대책
    - 노동 인구 감소 대응책으로 현행의 외국인력 범위 확대의견도 있으나, 국내 노동시장 악화 등의 우려가 있으므로 신중한 대응
- 2009년 입관법 개정
  - 주민기본대장제도 도입<sup>3)</sup>
    - 거주외국인의 행정서비스 개선 및 불법체류 등 치안대책 위한 정보 파악
  - 연수·기능실습제도 개정<sup>4)</sup>
  - 체류자격 ‘유학’과 ‘취학’ 일원화
- 새로운 체류관리제도의 특징

출입국관리의 일원화는 체계적 시스템의 구축이란 평가도 있지만, 궁극적으로 외국인에 대한 관리 강화 시스템

---

3) 단기체류자(90일 이내 체류자)와 특별영주자 제외한 중장기체류자에게 법무성이 IC칩 장착한 체류카드 교부. 기초자치단체는 이를 토대로 외국인주민표 작성해 관리

4) ‘연수’ 자격 활동 중 실무연수를 수반하는 경우 (국가 주관 연수 제외) 는 노동관계법령 적용. 그리고, 기능을 습득한 사람이 고용계약에 따라 습득한 기능을 요하는 업무에 종사하기 위하여 새로운 ‘기능실습’ 체류자격으로 정비

## 라. 종합

- 일본의 외국인력관리는 한국과 유사하게 각 부처 개별로 진행
- 잠시 이민청설립에 관한 논의도 있었지만, 국내 반대와 국외 환경변화로 무산
- 이후 제도를 수정해 ‘우수한 외국인력의 적극적 유치’ 등을 국가전략으로 시행. 그러나 통일된 정부기관이 아닌, 현 시스템 내에서 모색
- 일본의 현 외국인력 관리시스템은 우수한 외국인력은 적극적으로 유치하지만, 그 외의 인력에 대해서는 관리적 성향이 강함

## 2. 일본에서 바라본 외국의 외국인 정책

### 가. 일본의 외국인정책 개혁

- 일본의 외국인정책 구조
  - 「출입국관리 및 난민인정법」, 「외국인등록법」의 이원구조
    - 1950년대 입법화된 것으로 미국의 ‘비이민’수용제도가 원형
    - 이에 따라 입국시점에서 체류허가(‘앵글로색슨형’)의 유무가 결정
    - 이는 거주하는 지자체에서 체재허가를 발급하는 ‘대륙유럽형’과 대비
  - 정부차원의 사회통합 정책 부재로 입국 후 외국인의 권리·의무관계를 확인하는 구조 갖추고 있지 않음
    - 최근 정부차원의 출입국관리와 지방자치차원의 외국인정책을 연계시켜 필요한 때에 정보를 교환하고, 외국인의 권리·의무관계를 확인해 시정할 수 있도록 하자는 견해가 대두

〈표 1〉 주요국의 외국인관련 행정시스템 비교

	출입국관리	외국인에 대한 자치체의 권한	자치체의 등록업무	사회보험· 세금 관리	정부부처·자치 체간 정보공유
앵글로색슨형 시스템 (영·미·일)	체류자격 발급 영주자 (미) 특정국적자의 등록 (영)	외국인등록증 발행 (일)	자국인 선거인명부의 등록 (영·미)	사회보험번호 (미), 납세자번호(영)	관계부처와 계약에 기초한 융통(영)
대륙유럽형 (프랑스)	입국자격 심사	체제허가 (도道, 이민국)	자국인 선거인명부의 등록 (프랑스)	주민총배번호 (보험료는 소득공제, 세금은 신고제)	도청내부의 출장 사무실간 정보공유
대륙유럽형 (독일, 네덜란드)	입국자격 심사	체제허가(시면 촌의 외국인국- 독일, 외국인경 찰-네덜란드)	자국민 및 외국인 주민등록 (독일, 네덜란드)	입금세번호(세 금·보험료 소득공제)	외국인 데이터자료로써 각 부처·자치체가 정보공유
새로운 체류관리제도 개혁의 구상 (일본)	체류카드 발급	입관법 20~22조에 관한 사전 체크 기능	주민기본대장에 외국인대장을 통합(신규)	사회보장카드 를 도입해, 주민기본등록 시스템과 연동	주민기본등록 시스템의 일부를 데이터화해 각 부처·자치체가 정보공유

자료: 移民政策學會, 『移民政策研究(2009)』

## 나. 주요국의 외국인노동자 (현행) 수용 제도

### 1) 미 국

#### □ 체류자격 관리

- 입국·체류·취업에 관해서는 비자 시스템에 의한 통일적인 일원화 관리
  - 노동부가 외국인력 채용으로 인한 노동시장 악영향 미치지 않는 것을 증명, 국토 안전부에서 입국·체류 허가
- 이민제도는 영주권 여부에 따라 크게 ‘비이민’비자와 ‘이민비자’로 분류

- 취업 목적의 E, H, L 등의 '비이민'비자 및 일정의 자격요건(전문기술 보유자 우대)을 갖춘 취업관계 이민비자

□ 2009년 2월 「미국인 노동자 고용법」 제정

- 정부로부터 구제 금융을 받은 기업은 외국인 노동자를 고용할 때 미국인 노동자를 해고하거나 (신규 고용인 경우) 외국인을 우선시 하는 것이 금지
- 신규로 H-1B 비자보유 외국인을 고용할 경우, 다음 사항을 연방노동부에 확인 받아 추가적인 고용 증명서 발급 필요
  - 신규 H-1B 비자신청 90일 전후로 같은 직급의 미국인 노동자와 교체 불가
  - 같은 직무를 담당하던 미국인 직원을 해고하면 상기의 직원 교체에 해당
  - 비자신청 90일 전후로 미국인 직원 교체 유무를 확인하지 않고 H-1B 직원을 다른 고용주를 위해 일하도록 파견해서도 안 됨

## 2) 영 국

□ 체류자격 관리

- 2008년 2월 「포인트제」 도입
  - 2002년 도입된 「고도기술이민프로그램(HSMP)」 대체
  - 영국의 경제력 강화 및 문화교류 촉진에 기여할 만한 고도인재 선별 용이
  - 고도인재가 매력을 느낄 수 있게 신청 절차를 보다 효율적이고 명확히 함
  - 체류관리를 강화해 불법 체류자를 감소시킬 목적

□ 포인트제 내용

- 이민을 5개의 계층(Tier)으로 분류해 연령, 연봉, 자격 등과 같은 객관적이고 명확한 기준에 근거해 포인트 계산
  - 신청자는 체류허가 신청 전에 희망하는 분류조건의 해당 여부 확인 가능
  - 고용자에 의한 노동허가 취득 후 체류허가 신청을 별도로 할 필요가 없어 신청이 보다 간소화
  - Tier 1 또는 Tier 2의 입국자로서 합법적으로 5년 이상 영국에 체류한

경우, 영주권·시민권 신청 가능

○ 고용주 및 교육기관에 의한 감시 기능

- 고도기술이민을 대상으로 하는 Tier 1 이외에 Tier 2-5 신청자에 대해 고용주 및 교육기관이 보증인증명서를 제출
- 담당 고용주 및 교육기관은 보증인을 선 외국인이 미심쩍은 행동을 하거나, 퇴직·전직 또는 고용조건과 직무내용 등의 변경사항 있을 경우, 내무부 국경청에 보고 의무

□ 노동자 테스트

- 영국 내 노동시장에 필요한 기능 노동자를 국외에서 확보할 목적의 Tier 2에 대해서는 원칙적으로 국내에서 구인광고를 행하는 ‘거주자노동시장 테스트’ 실시

### 3) 독 일

□ 체류자격 관리

○ 2005년 1월 「체류법」 실시

- 종래 실시되던 ‘체류 및 취업에 관한 이주의 허가 절차’에서, 관련 관청의 동의·승인을 얻는 걸로 대체되어 승인절차가 보다 간소화
- 취업 목적의 ‘체류허가’는 연방고용청이 그 취업에 동의한 경우, 체류자격과 함께 연방 각 주의 외국인국(연방내무부의 산하 기관)에서 부여
- 특별한 전문지식이 있는 학자 등 고도전문기술 보유자에 대해서는 독일 입국 후 바로 ‘정주허가’ 부여. 연방고용청 동의 필요 없음

□ 노동자 테스트

- 연방고용청은 노동시장 상황에 근거해 외국인 취업이 노동시장과 산업 구조에 악영향을 미치지 않는지, 구인 응모자 중 독일인·EU시민(우선권심사) 등의 존재 여부 확인
- 외국인력 필요시에는 외국인이 동 직종의 독일인 노동자와 비교해 불리한 노동조건으로 고용되지 않았는지도 검토
- 외국인이 과거 5년에 걸쳐 ‘체류허가’를 받았으며 생계유지가 확보돼 적어

도 60개월 이상 사회보험가입 의무가 있는 직장에 근무했으며 충분한 독일어 실력을 겸비, 가족과 동거하기에 충분한 넓이의 주택을 소유한 경우, 무기한 체류자격인 '정주허가' 부여

#### 4) 프랑스

##### □ 체류자격 관리

- 「일시체류허가증」(기간 제한)과 「체류허가증」(실질영주권)
  - 3개월 이상 프랑스에 체류하는 외국인은 먼저 장기체류 비자 취득 후 입국해 체류 허가증 취득
- 2006년 「이민통합법」에 근거 「‘능력과 재능’자격의 체류허가증」(기간 한정) 신설
- 2009년 4월 「체류자격에 상당하는 장기체류비자」 도입
  - 임금노동자 등을 대상으로 입국 후에 체류허가증을 신청하는 것이 아니라, 비자의 유효기간 내에 체류가 허락
  - 이 비자의 유효기간은 체류목적에 따라 다름. 비자 유효기간 종료 후에도 체류를 희망할 경우, 유효기간 내 종래의 절차에 따라 체류허가증 신청을 통해 체류허가를 받아야 함

##### □ 노동자 테스트

- 취업 희망 외국인은 원칙적으로 입국 전에 근무처를 확정해 노동 허가를 받는 것이 필요, 이를 위해서는 해당 구인조건을 만족하는 자가 국내 노동시장에 없다는 것을 증명해야 하는 노동시장 테스트 필요
- 그러나 국내 노동력만으로 부족한 30종류의 직종에 대해서는 2007년 12월부터 노동시장 테스트를 거치지 않고 노동허가 발급
- 취업목적으로 프랑스에 입국하는 외국인은 개방된 30종류의 직종 내에서 노동허가 취득이 일반적

#### 5) 종합

이상의 미·영·프·독일의 외국인노동자 수용제도는 어느 나라도 자국 노동자의 고용기회 및 노동조건의 확보를 최우선으로 함과 동시에 각국의 경제발전에 기여할 것으로 예상되는 외국인 고도인재만 선별적으로 수용하는 제도 구축