

# 보건사회연구

## HEALTH AND SOCIAL WELFARE REVIEW

- 권혁진** 상호이질적인 가구들에 대한 빈곤평가의 문제 : SPD(Sequential Poverty Dominance)방법을 중심으로
- 황진영** 사회보호 지출에 대한 경제사회적·정치적 영향 : OECD 국가 간 실증분석
- In-Young Jung** Explaining the Development and Adoption of Social Policy in Korea : The Case of the National Basic Livelihood Security Act
- 엄기욱** 일본 거주 외국인 영주자의 사회복지 수급권에 관한 연구
- 신영전 | 손정인** 미 총족의료의 현황과 관련요인 : 1차, 2차 한국복지패널자료를 이용하여
- 신호성 | 정기혜 | 윤시론 | 이수형** 기후변화와 식중독 발생 예측
- 석재은** 세대별 노후부양관의 차이와 영향 요인
- 한삼성 | 강성욱 | 유왕근 | 피영규** 노인의 자살생각 결정요인에 관한 연구
- 이윤경** 노인장기요양서비스 이용 결정요인 분석 : 다층모형(HLM)을 통한 개인과 지역요인 분석
- 이건직** 장기요양시설의 시장지향성이 성과에 미치는 영향
- 서 평** 강신욱 : 인간의 심리, 야수의 성정(性情), 그리고 경제위기  
강은정 : The Politics of healthy policies

## 일본 거주 외국인 영주자의 사회복지 수급권에 관한 연구

엄기욱

(군산대학교)

본 논문에서는 일본에 거주하고 있는 외국인 영주자에게 제공되는 사회복지 권리를 파악하고, 이를 통해 우리나라에 주는 시사점을 얻고자 하였다. 일본은 합법적으로 체류하고 있는 외국인 영주자에게는 사회보험의 경우 일본인과 동일한 수급권을 인정하고 있으며, 공공부조나 사회복지서비스의 경우는 수급권을 인정하지는 않지만 인도주의적인 차원에서 일본인에 준용하여 적용하고 있다. 그리고 생존에 위협을 받는 위급한 사항 등에 대해서는 불법체류 외국인도 사회복지서비스를 받을 수 있도록 하고 있다. 따라서 우리나라의 경우도 현재 외국인에게 달리 적용되고 있는 사회보험을 사회통합적 관점에서 동일한 기준으로 개정하는 것이 필요하다. 또한 결혼이민자로서 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 외국인에게만 인정하고 있는 공공부조제도 또한 대상자와 급여를 확대하며, 일상생활상에 겪고 있는 다양한 생활문제 해결을 위한 사회적 인식 개선, 지역단위의 실천현장 확대 및 내실화가 필요하다.

**주요용어:** 영주자, 생존권, 사회복지수급권, 사회통합

\* 본 글은 대통령실 용역과제 보고서 “영주권자에 대한 사회통합방안 연구: 사회복지제도의 적용을 중심으로”(서울대학교 사회복지연구소, 2008)에서 본인이 집필한 내용의 일부를 수정·가필한 것이다.

■ 투고일: 2009. 4. 13

■ 수정일: 2009. 5. 10

■ 게재확정일: 2009. 5. 29

## I. 서론

일본에 체류하는 외국 국적보유자 수는 1980년대 후반 이후 급격하게 증가하고 있다. 특히 활동에 대한 제약이 상대적으로 적은 체류자격으로 모국어와 자국문화를 유지하면서 장기간에 걸쳐 일본에 체류하는 사람은 더욱 증가하고 있는 추세이다. 법무성 출입국관리국에 의하면, 2007년도 말 현재 외국인 등록자는 약 215만명으로 일본총인구 대비 1.7%를 차지하고 있다. 이중 영구적 또는 장기적인 체류를 하게 되는 일반 및 특별영주자는 40.4%, 정주자 12.5%, 일본인의 배우자 등 11.9%, 영주자의 배우자 등 0.7% 등으로 전체의 65.5%를 차지하고 있다(표 1참조).

이렇듯 최근 일본 체류 외국인이 증가하게 된 배경으로는 1960년대 이후 지속적으로 감소한 출산율로 인해 2005년에는 출생아 수보다 사망자 수가 더 많아지는 인구감소사회가 되었

표 1. 체류자격별 외국인 등록자수 추이

(각 연도 3월 31일 현재)

체류자격	2003	2004	2005	2006	2007	전년대비	
						구성비 (%)	증감율(%)
총인원	1,915,030	1,973,747	2,011,555	2,084,919	2,152,973	100.0	3.3
영주자	742,963	778,583	801,713	837,521	869,986	40.4	3.9
일반영주자	267,011	312,964	349,804	394,477	439,757	20.4	11.5
특별영주자	475,952	465,619	451,909	443,044	430,229	20.0	-2.9
비영주자	1,172,067	1,195,164	1,209,842	1,247,398	1,282,987	59.6	2.9
정주자	245,147	250,734	265,639	268,836	268,604	12.5	-0.1
일본인의 배우자 등	262,778	257,292	259,656	260,955	256,980	11.9	-1.5
유학	125,597	129,873	129,568	131,789	132,460	6.2	0.5
가족체류	81,535	81,919	86,055	91,344	98,167	4.6	7.5
연수	44,464	54,317	54,107	70,519	88,086	4.1	24.9
인문지식·국제업무	44,943	47,682	55,276	57,323	61,763	2.9	7.7
기술	20,807	23,210	29,044	35,135	44,684	2.1	27.2
취학	50,473	43,208	28,147	36,721	38,130	1.8	3.8
기능	12,583	13,373	15,112	17,869	21,261	1.0	19.0
기업내 전근	10,605	10,993	11,977	14,014	16,111	0.7	15.0
홍행	64,642	64,742	36,376	21,062	15,728	0.7	-25.3
영주자의 배우자 등	8,519	9,417	11,066	12,897	15,365	0.7	19.1
교육	9,390	9,393	9,449	9,511	9,832	0.5	3.4
교수	8,037	8,153	8,406	8,525	8,436	0.4	-1.0
기타	182,547	190,858	209,964	210,898	207,380	9.6	-1.7

자료: 2007년도 말 외국인등록자 통계에 관해서. 법무성 출입국관리국.

<http://www.moj.go.jp/PRESS/080601-1.pdf>

고, 급속한 고령화의 진행으로 고령화율(2005년)이 20%를 넘어 초고령사회에 접어드는 등 노동력 부족 문제가 심화되었기 때문이다. 그 외에 국제결혼이나 체류가족들의 입국 등도 외국인 증가의 원인이 되고 있다. 일본 정부는 고령화·저출산화에 따라 노동력 부족문제를 극복하기 위해 “세계와 함께 살아가는 일본-경제운영 5개년 계획(1988년 각의(閣議) 결정)” 이후 전문직이나 숙련노동에 종사하는 외국인은 적극적으로 받아들이는 정책을 추진하였다. 그리고 1990년에는 “출입국관리 및 난민인정법” 개정을 통해 브라질, 페루 국적 등을 가지고 있는 일본계 외국인(동포)에게 정주권을 부여하는 등 비숙련 일본계 외국인 노동자와 그 가족을 받아들이고 있다. 이렇게 일본에 입국한 일본계 외국인들은 주로 비정규직 고용상태에서 단순노동자로서 파견되거나 하청업무에 종사하고 있다. 또한 일본에 거주하고 있는 외국인 중에는 합법적인 취로자격을 가진 노동자 또는 자영업자 이외에 자격 외 활동자, 불법잔류자, 불법입국자 등도 다수 존재한다.

이렇듯 다양한 사회적 지위를 가지고 살아가는 외국인의 경우 취로 이외에 자녀 교육, 주거, 기초수급권이나 공적 의료보장 등과 같은 사회복지 권리 보장 여부는 생존권이 걸려있는 문제로 외국인들에게 있어 매우 중요한 사항이 아닐 수 없다. 일본은 1970년대까지 사회복지 관련법에 국적조항을 두는 등 외국인에 대한 사회복지 권리를 제한해 왔다. 그러나 1981년 국제조약인 「난민의 지위에 관한 조약(1951년 채택)」을 비준한 이후 국내외평등원칙에 입각하여 생활보호법을 제외한 국적조항을 폐지하는 등 외국인에 대한 사회복지 권리를 확대해 왔다.

그럼에도 불구하고 국가적인 차원에서 외국인에 대한 충분한 사회복지 정책을 추진하지 못해 왔고, 최근 몇 년간 나타나고 있는 외국인 범죄의 증가 원인을 불안정한 생활환경과 무관하지 않다(二階堂裕子, 2004)고 보는 비판적 시각도 다수 존재하고 있다. 즉, 생활보호제도의 경우 아직도 국적조항이 있으며, 불법체류 외국인에 대한 사회복지권리 제한 등과 같은 제도적 한계 이외에 열악한 노동환경과 정주에 대한 불확실성 등 생활상의 이유로 공적연금이나 공적의료보험 등에 가입하지 않는 경우가 많이 발생하고 있다.

우리나라의 경우도 최근 단순노동인력으로 유입된 외국 국적 동포와 결혼 이민자 등 장기 체류외국인이 급격하게 증가하여 2008년 현재 56만 명의 외국인이 체류하고 있다(법무부, 2008). 그러나 우리나라의 외국인 정책은 한국인과의 엄격한 구분을 통해서 관리하는 정책을 추진해 왔으며, 생활인으로서의 외국인에 대한 관심은 적었다. 따라서 우리나라의 경우 외국인에 대한 사회통합, 특히 사회복지제도를 통한 다문화 공존사회를 구축해야 하는 과제를 안고 있다. 본 글에서는 사회통합적 관점에 초점을 맞추어 일본의 외국인 정책, 특히 영주권자의 이민법상 지위 및 사회복지 권리부여 정도 및 실태를 분석해 보고 우리나라에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 선행연구 검토

우리나라의 경우 최근 사회경제적 환경변화에 따라 사회양극화에 대한 위기의식과 사회통합에 대한 관심이 높아지고 있다. 사회불평등을 극복하기 위한 중요한 수단으로는 적극적 교육기회의 보장과 인적자원개발은 모든 국가의 핵심적 사회통합 전략이 되고 있다. 변종임 외(2007)는 사회통합 전략 수립에 있어 교육기회의 보장과 인적자원개발 이외에 노동과 복지를 포함한 여러 공공정책 부문간의 유기적인 상호작용을 바탕으로 하는 연계 시스템을 구축할 필요가 있음을 주장하였다. 법무부(2008)는 본 연구를 바탕으로 외국인에 대한 사증, 영주허가, 귀화허가에 있어 이민자 소양교육 프로그램(평생교육, 취업지원, 복지지원)과 연계하여 영주권제도 개선을 추진하고 있다.

우리나라에서 이루어진 일본 거주 외국인에 대한 연구는 주로 노동자정책에 집중되어 있다(설동훈, 2005, 2007; 이성희, 2007; 유경선, 1997). 이 연구들은 주로 자국내 노동시장 보완 차원에서 이루어지고 있는 외국인 노동자정책의 특성과 기타 국가들과의 비교연구에 관한 것이다. 국내에서 이루어진 일본 거주 외국인에 대한 사회복지정책 관련 연구는 임경택·설동훈(2006)이 유일하다. 주로 국제결혼 경로와 파생되는 사회현상, 국적 취득 절차와 일본인과 결혼한 외국인으로 한정하여 사회복지 적용 실태를 파악하고 있으며, 외국인 영주권자에 대한 제도별 사회복지 수급권 등에 관한 분석은 이루어지고 있지 않다.

일본에서 외국인 영주권자에 대한 사회복지 권리에 관한 연구는 주로 재일 한국인 및 전쟁으로 인한 피해 외국인(愼英弘, 1995; 庄谷怜子·中山徹, 1997; 二階堂裕子, 2004; 井上英夫, 1994; 小寺初世子, 1980)과 관련된 연구로부터 시작되었다. 즉, 한국이 일본의 지배를 받던 식민지 시절 일본 영토에 거주하였던 한국인에 대한 생존권과 사회복지 수급권에 대한 논쟁과 법적 소송에 관한 분석이 주류를 이루었다. 본 연구들에서는 식민지 시절 일본 국민으로서의 지위를 유지하였던 자가 샌프란시스코 조약에 따라 일본국적을 상실한 후에도 계속하여 일본에 체류하고 있는 외국인과 그 자손에게 일본 국민과 동등한 사회복지 수급권을 보장하지 않는 문제를 지적하며, 일본 국민과 동등한 권리를 부여하여야 한다는 점을 주장하는 한편 전쟁사상자 및 원자폭탄 피해자에 대한 보상과 치료 등을 요구하였다.

한편, 최근에는 외국인 노동자가 급증하는 가운데 사회보장 적용 범위, 특히 의료보장 확대를 둘러싼 연구(山崎隆志, 2006; 堤健造, 2007; 岩村正彦, 2007)와 일본계 외국인의 정주생활 환경 및 그들의 자녀교육문제와 관련된 연구가 활발하게 전개되고 있다(吉田多美子, 2008; 志甫啓, 2007; 佐久間孝正, 2006; 宮島喬·太田晴雄, 2005; 酒井昌子·池上重弘, 2001). 본 연구에서는 외국인 노동자들의 경우 불안정적인 노동환경으로 인해 의료보험, 연금보험 등 사

회보험에 가입하지 않는 자들이 많으며, 특히 불법취업자의 경우 긴급의료서비스를 필요로 하는 경우에도 서비스를 받지 못하는 현실 상황과 국가 및 지역차원의 대응책을 마련할 것을 주장하고 있다.

### III. 영주권자 및 그 가족의 이민법상 지위

#### 1. 체류외국인의 이민법상 지위 구분

일본은 외국인이 일본에 입국·체류할 수 있는 자격조건과 활동범위 등을 “출입국관리 및 난민인정법”(1951년 제정, 이하 입관법이라 칭하도록 함)에서 규정하고 있다. 본 법률에서는 영주자<sup>1)</sup>와 정주자(입관법 제7조 제1항 제2호에 의한 별표 제2)를 포함하여 27종류의 체류자격에 관한 규정을 두고 있다.

그 외에 “일본국과의 평화조약에 기초한 일본의 국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법”(1991년 제정, 이하 입관특례법이라 칭하도록 함)에 의한 특별영주자 등에 관한 규정을 두고 있다. 본 법률에서 말하는 특별영주자란, 종전(終戰)이전부터 일본에 거주하고 있었던 식민지 주민 및 그 자손으로서 일본국내에서 출생한 자가 해당된다. 주로 한국계와 대만계 이주민들이 여기에 해당된다. 외국인 체류자격을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째로는 체류자격으로 인정된 활동범위내의 취로활동만 인정되는 체류자격에는 외교, 공무, 교수, 예술, 보도, 투자·경영, 법률·회계업무, 의료, 연구, 교육, 기술, 인문지식·국제업무, 기업내 전근, 흥행, 기능 등 16가지가 있다. 전문적, 기술적 분야의 취로를 위한 조건은 체류자격별로 정해져 있다. 예를 들어 「투자·경영」의 경우 사업을 수행하기 위한 사업소를 가지고 있으면서, 2명 이상 일본에 거주하는 상근직원이 있거나 500만엔 이상의 투자액이 있는 경우 체류자격이 부여된다. 일본법인에 고용되는 「기술자」나 「인문지식·국제업무」종사자의 경우는 대학에서 관련 학문을 전공했거나 10년 이상 실무경험(국제업무는 통역경험 3년)을 가지고 있음과 동시에 일본인과 동등한 보수 이상을 받아야 하는 조건이 필요하다. 「기업내 전근」은 외국의 사업소로부터 일본의 사업소로 일정기간 전근하여 활동하는 자를 의미하며, 외국 사업소에서 1년 이상의 업무경험과 일본인과 동일한 금액 이상의 보수를 받아야 한

1) 일본에서는 법제도상 영주권자라는 개념은 사용하지 않고 있으며, 입관법에 의한 영주자, 정주자 등으로 규정하고 있음.

다. 「기능」의 경우는 산업상의 특수한 분야에 속하는 숙련노동자로서 일본인과 동일한 금액 이상의 보수를 받으면서 활동하여야 한다. 외국의 특수한 요리, 건축, 보석·귀금속 가공에 관한 기능 등으로 10년 이상 실무경험이 있는 자, 스포츠지도에 관한 기능으로 3년 이상 실무경험이 있는 자 등이 해당된다.

둘째로는 취로가 인정되지 않는 체류자격으로는 문화활동, 단기체류, 유학, 취학, 연수, 가족체류 등 6가지로 정해져 있다. 이중 유학생과 취학생, 가족체류자의 경우는 지방입국관리국에서 자격 외 활동허가를 받아 일정 범위 내에서 아르바이트가 가능하다(표 3 참조).

셋째로는 취로가능 여부가 지정내용에 따라 정해져 있는 체류자격이다. 「워킹홀리데이」 비자를 가지고 입국하는 외국인은 원칙적으로 일본인과 같이 제한 없이 취로가 가능하다. 단, 체류기간은 1년간이며 연장할 수 없다. 「기능실습생」은 외국인연수제도에 의해 1년간 일본에서 산업상의 기술·기능·지식 등을 습득한 후 얻게 되는 자격이며, 연수 성과 등을 토대로 체류자격 변경을 통해 2년간 더 체류하면서 기능을 습득하게 된다. 연수생은 생활비로 연수수당이 지급되나 노동자로서 인정받지 못하는 반면, 기능실습생은 노동자로서 일본의 노동관련 법률을 적용받게 된다.

넷째로는 거주자격으로 활동내용에 제한이 없는 특별영주자, 영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등, 정주자 등이다. 이들은 일본인과 동등하게 자유로운 업종·직무에 종사하는 것이 가능하다. 따라서 이들은 외국인 노동자 범위에 해당하지 않는다. 최근에는 외국 국적의 일본계 동포들이 정주자 자격으로 급격하게 증가하고 있다.

## 2. 영주권자의 구분 및 자격요건

일본에서 영주권자는 특별영주자와 일반영주자<sup>2)</sup>로 구분한다. 이들 영주자는 체류기한이 정해져 있지 않으며, 일본인과 같이 자유로운 업종이나 직무에 취로하는 것이 가능하다. 그리고 일본인의 배우자와 그 자녀, 영주자의 배우자와 그 자녀, 정주자는 3년 또는 1년간의 체류기한이 정해져 있는 반면 활동에 있어서는 영주자와 동일한 자격을 가지고 있다.

특별영주자는 1991년 시행된 입관특례법에 의해 정해진 체류자격을 말하며, 재일 외국인 중에서 종전(終戰) 이전부터 일본에 거주하고 있던 한국(북한), 대만 출신자로서 샌프란시스코평화조약(1952년)에 따라 일본국적을 상실한 후에도 계속하여 일본에 체류하고 있는 외국

2) 법제도상으로는 영주자로 규정하고 있으며, 본 글에서는 편의상 일반영주자 이외에 영주자란 표현을 함께 사용하도록 하겠다.

표 2. 일본 체류자격 종류

구분	활동내용	체류자격	주요 대상	체류기한	
거주 자격	활동내용에 제한 없음	특별영주자	재일 외국인 중에서 종전(終戰) 이전부터 일본에 거주하고 있던 한국(북한), 대만 출신자로서 샌프란시스코평화조약(1952년)에 따라 일본국적을 상실한 후에도 계속하여 일본에 체류하고 있는 외국인과 그 자손	무기한	
		일반영주자	법무대신으로부터 영주허가를 받은 외국인	무기한	
		일본인의 배우자 등	일본인의 배우자·친자·특별양자	3년 또는 1년	
		영주자의 배우자 등	영주자·특별영주자의 배우자, 영주자·특별영주자가 일본에서 출산한 자녀로서 계속하여 일본에 체류하고 있는 친자	3년 또는 1년	
활동 자격	취로활동	정주자	인도지나 난민, 일본계 2세·3세·4세와 배우자 등	3년 또는 1년	
		외교	외국정부의 대사 등과 그 가족	활동 기간	
		공용(公用)	외국정부의 직원 등과 그 가족	활동 기간	
		교수	대학 교수, 강사 등	3년 또는 1년	
		예술	화가, 작곡가, 저술가 등	3년 또는 1년	
		종교	외국의 종교단체로부터 파견된 선교사 등	3년 또는 1년	
		보도	외국의 보도기관 기자, 카메라맨 등	3년 또는 1년	
		투자·경영	기업의 경영자, 관리자 등	3년 또는 1년	
		법률·회계업무	변호사, 공인회계사 등	3년 또는 1년	
		의료	의사, 치과의사, 약제사, 간호사 등	3년 또는 1년	
		연구	정부관계기관이나 기업 등의 연구자	3년 또는 1년	
		교육	초중고교의 어학교사 등	3년 또는 1년	
		기술	IT, 기계공학 등의 기술자	3년 또는 1년	
		인문지식·국제업무	기술자 이외 비즈니스맨, 통역, 번역가 등	3년 또는 1년	
		기업내 전근	외국사무소로부터 일본사무소로의 전근자	3년 또는 1년	
		홍행	가수, 댄서, 배우, 프로스포츠 선수 등	1년, 6개월 또는 3개월	
		기능	외국요리 요리사, 귀금속 가공 직능인, 비행기 조종사 등	3년 또는 1년	
		비취로활동	문화활동	일본문화 연구자 등	1년 또는 6개월
			단기체류	관광, 단기상용, 친족·지인방문 등	90일, 30일 또는 15일
유학	대학·전문대·고등전문학교 등의 학생		2년 또는 1년		
취학	일본어학교·고등학교·전문학교 등의 학생		1년 또는 6개월		
연수	기업연수생		1년 또는 6개월		
지정활동	특정활동	가족체류	단기체류, 취학, 연수, 특정활동, 외교, 공용을 제외한 체류자격을 가진 외국인이 부양하는 배우자·자녀	원칙적으로 해당가족의 부양자와 동일한 기간	
		난민신청자, 기능실습생, 워킹홀리데이 등	3년, 1년 또는 6개월, 법무대신 지정기한		

출처: 동경입관비자서포트센터, <http://kaikokusai.com/newpage10.html>



인과 그 자손에게 그 자격을 부여하고 있다. 특별영주자는 귀화자 증가 등으로 매년 조금씩 감소하고 있다. 특별영주자는 강제퇴거가 되는 조건이 다른 외국인과 비교하여 매우 제한되어 있다.

즉, ① 내란죄, 내란예비죄, 내란음모죄, 내란등 방조죄로 금고형 이상에 처해진 자(집행유예는 제외), ② 외환유치죄 및 외환원조죄와 그 미수죄, 예비죄, 음모죄로 금고형 이상에 처해진 자(집행유예는 제외), ③ 외국국장손괴죄, 사전예비죄(私戰豫備罪), 사전음모죄, 중립명령위반죄로 금고형 이상에 처해진 자(집행유예는 제외), ④ 외국의 원수, 외교사절 또는 그 공관에 대한 범죄로 금고형 이상에 처해짐과 동시에 법무대신이 일본의 외교상 중대한 이익에 손상을 주었다고 인정한 자, ⑤ 무기 또는 7년을 넘는 징역 또는 금고형에 처해짐과 동시에 법무대신이 일본의 외교상 중대한 이익에 손상을 주었다고 인정한 자이다. 그러나 이상과 같은 죄를 범한 경우에도 실제로 강제퇴거 조치를 행한 사례가 없어 사문화된 조항이라는 비판도 있다.

2007년 11월 입관법 개정으로 외국인이 일본에 입국할 경우 얼굴 사진과 지문조화를 하도록 의무화되었으나, 특별영주자는 면제되었다. 또한 입국 심사에 있어서도 보통 외국인은 상륙거부사유에 해당하는 경우 재입국 허가를 받은 자라 할지라도 상륙 거부되는 경우가 있으나, 특별영주자의 경우는 여권의 유효기간에 대한 심사만 이루어지며 상륙거부사유에 해당하더라도 재입국이 허용된다. 외국인의 경우 등록증명서 휴대의무가 있으며, 이를 위반할 경우 형사죄로서 벌금에 처할 수 있도록 하고 있으나, 특별영주자의 경우는 행정죄로서 과태료를 부과할 수 있다. 2007년 10월부터 고용대책법이 시행됨에 따라 외국인을 고용하는 사업주는 외국인이 이직한 경우 공공직업안정소에 신고의무가 부과되어 있으나 특별영주자와 외교, 공용 체류자격을 가진 자는 제외되어 있다.

한편 특별영주자의 경우에도 그 자격이 상실되는 경우가 있다. 예를 들면, 사전에 재입국허가를 받지 않고 일본으로부터 출국하거나 재입국 허가 유효기간이 소멸한 후에도 일본에 입국하지 않은 경우에는 자격이 상실된다. 한번 상실된 자격은 회복되지 않는다.

일반영주자는 법무대신이 영주를 인정하는 자이다. 즉, 일반영주자는 일본에 체류하고 있는 외국인 중 영주허가신청을 한 자를 대상으로 법무대신이 광범위한 재량권을 행사하여 인정한 자이다. 단, 재입국허가를 받지 않고 출국하거나 유효기간 내에 일본에 돌아오지 않으면 영주자 자격이 소멸된다. 또한 강제퇴거사유에 해당하면(절도죄로 징역 1년 이상의 판결을 받은 경우 등) 일본으로부터 강제퇴거 될 수도 있다.

영주권 취득 자격요건으로 첫째, 소행이 선량할 것이 요구된다. 즉, 일본에서 법령을 위반하여 징역, 금고 또는 벌금(도로교통법 위반에 의한 벌금 제외)을 받지 말아야 한다. 다만, 징역 또는 금고형이 종료된 경우, 징역 또는 금고형의 집행이 면제된 날로부터 10년이 경과한

경우, 징역 또는 금고형의 집행이 유예되고 해당 집행유예가 취소되지 않고 그 기간이 경과한 경우, 벌금집행이 종료된 경우, 벌금집행이 면제된 날로부터 5년이 경과한 경우, 벌금의 집행이 유예되고 해당 집행유예가 취소되지 않고 그 기간이 경과된 경우는 제외된다. 둘째, 독립된 생계를 영위하는데 부족하지 않은 자산 또는 기능을 가지고 있을 것이 요구된다. 즉, 일상생활을 함에 있어 공공의 부담이 되지 않고, 소유하고 있는 자산 또는 기능 등을 미루어 볼 때 장래에 안정된 생활이 예상되어야 한다. 셋째, 영주허가신청자의 영주가 일본의 이익에 합치되어야 한다. 즉, 장기간에 걸쳐 일본사회 구성원으로서 거주하고 있어야 한다. 상륙허가 일로부터 계속하여 10년 이상 일본에 체류하고 있어야 한다(10년 중에 취로자격이나 거주자격으로 계속하여 5년 이상 체류하여야 함). 그리고 현재 가지고 있는 체류자격에서 정하고 있는 체류허가기간 이상 체류하고 있어야 한다. 예를 들어, 인문지식·국제업무로 체류하는 경우 3년간의 체류허가기간을 가지고 있어야 한다. 공중위생 상의 관점에서 유해할 것이라는 염려가 없어야 한다. 넷째, 일본에 거주하는 신원보증인의 신원보증서도 요구된다.

일본인, 영주자, 특별영주자의 배우자와 그 자녀(특별양자 포함)는 영주조건에 대한 특례가 인정된다. 즉, 앞의 첫째, 둘째 요건을 요구하지 않으며, 셋째요건인 10년 이상의 체류도 경감되어 배우자의 경우는 실제 결혼생활을 3년 이상 계속하고 1년 이상 일본에 체류하고 있으면 된다. 자녀의 경우는 계속하여 1년 이상 일본에 체류하고 있으면 된다.

정주자는 법무대신이 특별한 이유를 고려하여 일정기간 거주를 인정한 자로 정의된다. 정주자에는 고시정주자(告示定住者)와 비고시정주자(非告示定住者)로 나누어진다(표 3 참조).

고시정주자는 주로 인도지나 및 베트남 난민, 일본인, 영주자, 특별영주자, 정주자의 배우자와 그 자녀, 그리고 해외에 이주한 일본인의 자손으로서 일정한 조건을 충족한 일본계 2세로부터 4세까지가 해당된다. 최근에는 취로에 제한이 없는 비자를 소지한 일본계 2~4세가 급속하게 증가하고 있다. 그 배경에는 1980년대 말 일본경제가 급성장하는 가운데 3D업종 인력부족현상 해소를 위해 1990년 입관법 개정을 통해 남미를 중심으로 외국 국적을 가진 일본계 2세, 3세가 일본인과의 국제결혼이나 정주자 체류자격으로 일본에 입국하면서부터이다. 취로활동에 있어서는 다른 외국인과는 달리 단순노동에 종사하는 것이 가능하다. 이들은 주로 파견회사나 제조하청업 등에 고용되어 있다.

비고시정주자의 경우는 고시로 정해져 있지는 않지만 출입국 관리국에서 인정하는 정주자를 의미한다. 여기에 해당하는 사례로는 첫째, 일본인, 영주자, 특별영주자인 배우자와 이혼 또는 사별 후 계속하여 체류를 희망하는 경우에는 아래의 2가지 조건이 요구된다. 즉, 독립된 생계를 영위하는데 부족하지 않은 자산 또는 기능을 가지고 있을 것, 일본인, 영주자, 특별영주자 사이에 출생한 자녀를 일본국내에서 양육하고 있는 등 체류를 인정할 만한 사정이 있는 경우

표 3. 고시정주자의 자격조건

고시	대상자
1호	고시 요건을 충족한 인도지나 난민
2호	고시 요건을 충족한 베트남 난민
3호	일본인의 자녀로서 출생한 자의 자녀로서 소행이 선량한 자(1, 2, 8호에 해당하는 자 제외) (브라질 이민의 자손, 중국 잔류 일본인의 자손) ① 일본 국적을 이탈한 전 일본인으로 일본국적 이탈 후에 출생한 자녀(일본계 2세) ② 일본 국적을 이탈하지 않은 일본인의 손자(일본계 3세) ③ 일본 국적을 이탈한 전 일본인으로서 일본 국적 이탈 전에 태어난 자녀가 있는 경우 그 자녀의 자녀(일본계 3세)
4호	① 일본인의 자녀로서 출생한 자로서 종전에 일본국민으로서 일본에 본적을 가졌던 적이 있던 자의 자녀의 자녀(1, 2, 3, 8호에 해당하는 자 제외)로서 소행이 선량한 자 ② 일본 국적을 이탈한 전 일본인으로 일본 국적 이탈 후에 태어난 자녀가 있는 경우 그 자녀의 자녀(일본계 3세)
5호	① 일본인의 자녀로서 출생한 자로서 체류자격「일본인의 배우자 등」을 가지고 있는 자의 배우자 ② 정주자의 배우자 ③ 3, 4호 정주자의 배우자로서 소행이 선량한 자
6호	① 일본인, 영주자, 특별영주자의 부양을 받고 있는 미성년이면서 미혼인 자녀 ② 정주자의 부양을 받고 있는 미성년이면서 미혼인 자녀 ③ 3, 4, 5호③의 정주자의 부양을 받고 있는 미성년이면서 미혼인 자녀(예; 일본계 4세)로서 소행이 선량한 자 ④ 일본인, 영주자, 특별영주자, 정주자의 배우자가 데려온 자녀이면서, 해당 배우자가 「일본인의 배우자 등」 또는 「영주자의 배우자 등」의 경우에 해당 배우자의 부양을 받고 있는 미성년이면서 미혼인 데려온 자녀
7호	일본인, 영주자, 특별영주자, 정주자의 부양을 받고 있는 6세 미만의 양자
8호	중국잔류 일본인과 그 친족

출처: 行政書士さくら國際法務事務所. <http://www.sakura-ilo.com/shikaku/teiju1.html>

이다. 둘째, 일본인 자녀를 부양하고 있는 외국인 부모로서 아래의 3가지 조건이 요구된다. 즉, 독립된 생계를 영위하는데 부족하지 않은 자산 또는 기능을 가지고 있을 것, 자녀의 친권자일 것, 현재 일본국내에서 상당기간 해당자녀를 돌보면서 양육하고 있는 점이 인정되는 경우이다.

#### IV. 영주권자의 사회복지권리 현황

전후(戰後) 일본은 헌법 제 25조 1항 「모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리가 있다」, 제25조 2항 「국가는 모든 생활부문에 있어 사회복지, 사회보장 및 공중위생 향상·증진에 노력하여야 한다」는 규정을 근거로 다양한 사회복지보장제도를 만들었다. 그러나 제

25조 1항의 국적조항에 따라 사회복지제도는 일본인을 대상으로 한 제도로서 재일 외국인에 대해서는 적용되지 않는 것이 많았다. 사회복지제도 가운데 처음부터 적용조건에 국적조항이 포함되지 않았던 제도로는 피용자를 대상으로 하는 의료보험제도로서 1922년에 만들어진 건강보험법이 있다. 또한 1947년 제정된 노동자재해보상보험법이나 고용보험법의 경우도 적용사업소에 고용되어 있는 노동자라면 국적에 관계없이 강제적으로 적용되었다. 기타 아동복지법(1947년), 신체장애자복지법(1949년), 정신박약자복지법(1960년), 노인복지법(1963) 등 사회복지서비스 관련법에도 국적에 의한 적용 제외 규정은 없었다. 단, 건강보험법과 고용보험법은 취로자격이 없는 외국인과 불법체류자에 대한 적용은 인정하지 않았다(二階堂裕子, 2004).

그러나 일본은 국제연합에 의해 1951년 채택된 국제조약인 「난민의 지위에 관한 조약」을 1981년 비준한 이후 국내외평등 원칙에 입각하여 생활보호법을 제외하고 국내법의 국적요건 등을 폐지했다. 본 조약 제23조에서는 「체약국(締約國)은 합법적으로 그 영역내에 체재하는 난민에 대해서 공적부조 및 공적원조에 관해서 자국민에게 제공하는 대우와 동일한 대우를 제공한다」고 규정되어 있다. 또한, 동 24조에서는 「체약국(締約國)은 합법적으로 그 영역내에 체류하는 난민에 대해서 다음의 사항에 관해서 자국민에게 제공하는 대우와 동일한 대우를 제공한다」고 규정하고, 사회보장 등, 보수나 노동시간 등에 관한 외국인 차별을 금지하고 있다. 그 결과 1982년 조약 발효에 맞추어 일본 국내법에서 난민조약 원칙에 위반하는 법률을 개정하게 되었다. 이에 따라 난민뿐만 아니라 원칙적으로 적법하게 체류하고 있는 외국인에 대해서는 일본인과 동등하게 사회복지를 적용하고 있다. 따라서 대부분의 사회복지제도에서는 일본에 주소를 두고 있는 외국인이라면 영주자, 정주자 등에 관계없이 일정 조건을 충족한 경우 사회복지제도에 가입하거나 적용받을 수 있도록 하고 있으며 건강보험, 고용보험 등 일부 사회복지제도 가운데는 불법체류자인 경우에도 원칙적으로 가입에 대한 제한을 두고 있지 않다. 단, 사회복지제도 가운데는 일본인과 동등한 권리를 부여하고 있는 사회보험 제도가 있는 반면, 생활보호제도와 같이 일본인에 준용하여 적용함으로써 권리성에 제한을 두고 있는 제도들도 있다.

## 1. 사회보험

### 가. 의료보험

일본에서 운영되고 있는 사회보험제도는 의료보험, 연금보험, 산재보험, 고용보험, 개호보험 등 5가지가 있다. 적법한 체류허가를 얻어 일본에 체류하고 있는 모든 외국인은 일본인과

동등하게 사회보험에 강제 가입하여야 한다.

의료보험제도의 경우 원칙적으로 노동형태, 직종, 직역 등에 따라 의료보험에 가입하게 된다. 즉, 일반 근로자를 대상으로 하는 정부관장 건강보험, 공무원이나 사립학교 교직원을 대상으로 하는 조합관장의 피고용자보험, 자영업자나 무직자 등을 대상으로 하는 국민건강보험을 기본골격으로 하고 있다. 그러나 고령자의 경우는 앞의 보험에 가입하는 것을 전제로 의료와 보건서비스를 일원화하여 후기고령자의료광역연합이 운영하는 장수의료제도를 통해 의료서비스를 제공하고 있다(표 4 참조)

임금근로자와 생활보호를 받고 있는 자 등을 제외한 일반주민 등이 가입하는 사회보험인 국민건강보험의 보험자는 기초지방자치단체인 시·구·정·촌이며 거주지역에 따라 보험료가 다르다. 외국인의 경우는 외국인 등록을 한 적법한 체류자로서 체류허가기간이 1년 이상인 자라면 적용되며, 불법체류자의 가입은 인정하지 않는다. 1년 미만의 체류허가기간이라 할지라도 외국인등록자로서 입국 시에 입국목적이나 입국 후 생활실태 등을 감안하여 1년 이상 체류할 것으로 인정된 자는 가입이 허용된다.

한편, 임금근로자가 가입하는 건강보험은 상시 5인 이상 종업원을 사용하는 사업소는 당연 가입사업장이 된다. 건강보험은 사업장을 통해서 가입하는 특성 상 불법체류외국인이라도 가입 자체는 가능하나, 자격 외 근로자를 고용하는 고용주는 입관법에 따라 처벌받을 수 있기 때문에 많은 경우 고용주는 불법체류 외국인을 건강보험에 가입시키지 않고 있다(岡伸一,

표 4. 일본의 의료보험제도

	제도	피보험자		보험자	급여내용
의료 보험	건강보험	일반	건강보험 적용사업장 근로자 (민간회사 근로자)	정부(사회보험청) 건강보험조합	업무 외의 질병·상처, 출산, 사망(선원보험은 업무상의 경우 포함)
		법률3조 2항 규정에 의한 피보험자	건강보험 적용사업장 임시고용 또는 일용노동자 등 (일정기간 이상 근무자 제외)	정부 (사회보험청)	
	선원보험(병원부문)	선박소유자에게 고용되어 있는 선원		정부(사회보험청)	
	공제조합(단기급여)	국가공무원, 지방공무원, 사학 교직원		각종공제조합	
	국민건강보험	건강보험·선원보험·공제조합 등에 가입한 근로자 이외 일반주민		시정촌	질병·상처
퇴직자 의료	국민건강보험	후생연금 등 피용자연금에 일정기간 가입하고 노령연금급여를 받고 있는 75세 미만		시정촌	질병·상처
고령자 의료	장수의료제도 (후기고령자의료제도)	75세 이상인 자 및 65~74세 이상으로서 일정한 장애가 있다고 후기고령자 의료광역연합으 로부터 인정을 받은 자		후기고령자 의료광역연합	질병·상처

자료: 사회보험청 홈페이지, <http://www.sia.go.jp/seido/iryu/iryu02.htm>

2005). 또한 고용대책법 및 지역고용개발촉진법이 개정됨에 따라 사업주는 2007년 10월부터 외국인노동자에 대한 고용상황(입사 및 퇴직 관련사항)을 10일 이내에 의무적으로 보고(특별영주자 제외)하도록 하고 있어 불법체류 외국인을 고용하고 있는 사업장에서 이들을 고용 보험에 가입시키는 것은 현실적으로 어려운 상황이다.

2006년말 기준으로 브라질 국적의 외국인 약 313천명, 페루 국적 외국인 약 59천명 등 40만명에 근접하는 일본계 외국인들이 정주자 체류자격으로 체류하면서 단순노무(파견이나 하청)에 종사하고 있다(法務省入國管理局, 2007). 이들 가운데는 건강보험에 가입하지 않는 자들이 많아 사회문제로 부상하고 있다. 예를 들면, 일본의 도요타(豊田) 자동차 본사가 있는 아이치현 도요타시(愛知・豊田市)에는 자동차산업 하청회사, 업무파견회사 등에 고용되어 있는 일본계 브라질인들이 전체 외국인의 50% 정도(14,659명 중 7,378명, 2006년 5월1일 현재)를 차지하고 있다. 30인 이상 근로자를 고용하고 있는 제조업을 대상으로 일본계 브라질인을 포함한 외국인 근로자의 의료보험 가입 현황(2006년 8월 조사)을 보면, 의료보험가입률은 64.4%(건강보험가입률 42.7%, 국민건강보험가입률 16.8%)로 23.6%의 외국인이 의료보험에 가입하고 있지 않았다<sup>3)</sup>.

이와 같은 건강보험 당연가입자이면서도 가입하고 있지 않은 배경으로는 고용주와 외국인 근로자 쌍방의 이해관계가 맞았기 때문이다. 즉, 고용주는 건강보험료의 절반부담을 회피하고, 이를 임금으로 보존해 줌으로써 임금이 낮아지는 것을 막는 것이 가능해 진다. 외국인 근로자는 건강보험의 경우 후생연금과 의무적으로 동시에 가입하도록 되어 있는 관계로 노후에 연금급여를 받을 가능성이 낮은 보험료를 납부하는 것과 건강할 때는 필요없는 보험료 부담에 대한 저항감을 가지고 있기 때문이다(山崎隆志, 2006).

역사적으로 살펴보면 국민건강보험법이 줄곧 외국인에게도 적용된 것은 아니다. 1938년에 제정된 국민건강보험법은 당초 국적조항을 두고 있지 않았으나, 1958년 개정법에서는 적용대상에서 원칙적으로 외국인을 제외시켰다. 다만, 조례로 정하고 있는 국적을 가지고 있는 자는 제외한다고 하여, 일본 국민이 아닌 외국인의 가입은 국민건강보험 조례 규정을 통해 인정여부를 결정하였다(二階堂裕子, 2004). 시구정촌 별로 제정된 국민건강보험 조례 가운데는 가입 가능 외국인을 국적별로 열거하거나, 외국인에게는 적용할 수 있는 규정을 두지 않는 조례가 적지 않았다(齋本郁, 2006). 이후 1981년 「난민의 지위에 관한 조약」이 비준됨에 따라 1986년 국민건강보험법이 개정되어 외국인에게도 적용되기에 이르렀다.

3) 토요타상공회의소(2006)에 의한 「외국인고용상황 설문조사」 결과로서 조사기업종업원 중 일본계 브라질인이 83.5%를 차지하고 있었음. 근로형태로는 하청근로가 63.1%, 파견근로 9.4%, 직접고용 23.5%였음.

## 나. 연금보험

연금보험은 20세 이상 60세 미만인 자가 가입하여 기초적인 급여를 제공하는 국민연금과 거기에 소득비례에 비례하여 연금을 지급하는 피용자를 위한 후생연금 및 공제연금 등 이층구조로 구성되어 있다. 민간피용자는 후생연금보험에, 공무원 등은 공제조합에 가입한다(표 5 참조).

이중에서 외국인과 직접적인 관계가 있는 국민연금과 후생연금을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 외국인에 대한 연금보험의 가입조건 및 적용은 의료보험과 거의 동일하다. 국민연금은 외국인 등록을 한 적법한 체류자로서 체류허가기간이 1년 이상인 자라면 적용되며, 불법체류자의 가입은 인정하지 않는다. 1년 미만의 체류허가기간이라 할지라도 외국인등록자로서 입국 시에 입국목적이나 입국 후 생활실태 등을 감안하여 1년 이상 체류할 것으로 인정된 자는 가입이 허용된다.

임금근로자가 가입하는 후생연금은 일본인이냐 외국인이나를 불문하고 적용사업소에서 상용고용관계에 있는 자는 가입대상이 된다. 불법체류외국인이라도 가입 자체는 가능하나, 자격 외 근로자를 고용하는 고용주는 입관법에 따라 처벌받을 수 있기 때문에 많은 경우 고용주는 불법체류 외국인을 후생연금에 가입시키지 않고 있다.

한편 일본계 외국인 노동자의 경우 연금보험에 가입하고 있는 비율은 건강보험보다 낮은 비율을 보인다. 이는 정주의사가 없는 외국인의 경우 기여금은 납부하고 급여는 받지 못하는 상황이 발생하기 때문이다. 즉, 노령연금을 수급하기 위한 가입기간은 25년인데, 정주의사가 없거나 25년을 가입할 수 없는 외국인은 연금보험에 가입하더라도 수급자격을 얻지 못한다. 지방자치단체가 일본계 외국인 근로자를 대상으로 실시한 각종 설문조사에서 연금보험 미가

표 5. 공적연금제도 가입자의 종류와 보험료

직업 등		가입제도 및 보험료		
		가입제도		보험료
자영업자, 농업, 학생 등		국민연금 (제1호 피보험자)		모든 대상자가 정액 납부
피용자	후생연금 적용사업장에 고용되어 있는 70세 미만	국민연금 (제2호 피보험자)	후생연금	노사 절반 부담
	공무원, 사립학교교직원	국민연금 (제2호 피보험자)	공제연금	노사가 절반 부담
전업주부 등 (피용자의 배우자)		국민연금 (제3호 피보험자)		보험료부담 없음(배우자가 소속된 후생연금 또는 공제연금이 부담)

출처: 사회보험청 홈페이지, <http://www.sia.go.jp/seido/iryo/iry002.htm>

표 6. 일본계 외국인 근로자 연금보험 가입 실태

	기후현	토요하시시	하마마츠시	이와타시
미가입	69.8	91.6	64.7	78.2
후생연금	8.5	4.0	7.1	4.5
국민연금	5.4	2.7	3.5	4.5
민간연금보험	3.1	-	0.2	0.5
모국 공적연금보험	13.2	-	6.2	7.0
모국 민간연금보험		-	2.4	
기타 연금보험	-	-	0.9	-
기타	-	1.7	6.2	7.7
무응답	-	-	8.9	-

주: 기후현, 토요하시시는 中部經濟産業局(2007)에 의한 조사, 하마마츠시는 하마마츠시에 의한 조사(2007), 이와타시는 千年よしみ・小島宏(2006)에 의한 조사.

자료: 志甫啓(2007), 日系ブラジル人の社会保障適用の実態 -2005年度磐田市外国人市民実態調査を用いた分析. 季刊社会保障研究, 43-2号

입자 비율이 기후현 69.8%, 토요하시시(豊橋市) 91.6%, 하마마츠시(浜松市) 64.7%, 이와타시(磐田市) 78.2%로 매우 높게 나타났다(표 6 참조).

외국인 기능실습생의 경우는 최장 3년의 체류허가기간이 주어지게 되고, 따라서 원천적으로 노령연금을 수급할 수 없음에도 불구하고 후생연금 피보험자가 되는 문제점을 가지고 있다(堤健造, 2008). 이러한 문제점을 개선하기 위해 1995년부터 피보험자기간이 6개월 이상이 면서 노령연금수급기간을 충족하지 못한 외국인이 귀국 후 2년 이내에 사회보험업무센터에 청구한 경우 탈퇴일시금을 지급하고 있다(표 7 참조). 그러나 6개월부터 36개월 사이의 거출금에 대해서만 일부금액을 지급하고 있으며, 36개월 이상 체류외국인의 거출금에 대한 반영은 이루어지고 있지 않다.

표 7. 국민연금 탈퇴일시금 지급액

(단위: 엔)

피보험자 기간	지급액	보험료거출액(2007년도 보험료를 기초로 산출)
6개월 이상 12개월 미만	41,580	84,600~169,200
12개월 이상 18개월 미만	83,160	169,200~253,800
18개월 이상 24개월 미만	124,740	253,800~338,400
24개월 이상 30개월 미만	166,320	338,400~423,000
30개월 이상 36개월 미만	207,900	423,000~507,600
36개월 이상	249,480	507,600~

출처: 社会保険庁. 外国人脱退一時金と協定について.

<http://www.sia.go.jp/seido/old-kyotei/kyotei09.htm>



일본은 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 주요국과의 사회보장협정을 체결하고 있다. 이 협정의 목적은 주로 연금제도를 중심으로 양국간의 이중 보험료 납부, 체류기간 만으로는 근무처 국가의 수급자격을 취득할 수 없는 등의 사유로 보험료를 낭비하는 문제 등을 예방하기 위함이다. 2007년 11월 1일 현재 6개국과 협정 체결 및 발효(독일, 영국, 한국, 미국, 벨기에, 프랑스)가 이루어졌으며, 캐나다와 호주와는 협정을 체결한 후 발효를 준비 중에 있고, 네덜란드와는 현재 교섭 중에 있다.

역사적으로 살펴보면, 국민연금법이 제정된 1959년에는 일본국내에 거주하고 있는 자, 일본 국적을 가지고 있는 자라는 조건이 있었다. 따라서 당시에 일본국적을 상실한 재일 한국인의 가입을 인정하지 않았다. 일본 국적자인 경우에도 제도 시행 당시 이미 노령, 사망, 장애를 가진 경우에는 연금수급자격이 부여되지 않아 무연금자가 속출하는 상황이 발생하였기 때문에 다음과 같은 경과조치를 두었다. 먼저, 1959년 11월 1일 시점에 피보험자 기간 25년을 충족하지 못하는 35세 이상인 자에게는 자격기간을 단축했다. 그리고 1961년 4월 1일 시점에 이미 50세를 넘은 자는 동 연금에 가입하지 않아도 70세부터 노령복지연금을, 동 조건의 모자가정에는 모자복지연금을 지급하였다. 또한 1959년 11월 1일 시점에 이미 20세를 넘은 장애인에게는 장애복지연금을 지급하였다. 이 경우에도 재일 한국인 등 외국인은 그 대상에서 제외되었다.

1982년에는 국민연금법에서 국적요건이 삭제되어 재일 한국인 등 외국인도 가입하는 것이 가능해졌다. 그러나 전술한 것과 같이 국민연금제도가 시작된 시점에 취해진 경과조치는 외국인들에게 적용되지 않았다. 1986년에는 국민연금제도가 크게 개정되었다. 기존의 연금제도를 통합하면서 기초연금제도를 도입했는데, 지금까지 임의가입자였던 전업주부 등이 강제가입대상이 되었다. 이 때 전업주부의 경우도 35세를 넘은 자는 피보험자 기간이 부족한 문제가 발생하는데, 일본 정부는 부족한 가입기간 만큼을 형식 상 가입한 것으로 인정하여 노령기초연금 지급시에 부족한 기간만큼을 공제한 후 급여를 지급하도록 하였다(이를 합산대상기간제도라 칭함). 합산대상기간제도는 외국인에게도 적용되어 이전 개정시기인 1982년 1월 1일에 35세를 넘긴 외국인도 가입대상이 되었다. 그러나 60세를 넘긴 외국인에게는 경과조치를 적용하지 않았다(愼英弘, 1995).

## 다. 고용보험

일본의 고용보험은 노동자가 고용되어 있는 사업이라면 업종, 규모 등에 관계없이 모두 적용된다. 단, 농림·축산·수산업 중 노동자 5인 미만의 개인영업사업은 잠정적으로 임의적용 사업장이 된다. 고용보험 적용에서 제외되는 노동자는 65세 이후에 새롭게 고용된 자, 단시

간노동자(주 20시간 미만)로서 계절적으로 고용되어 있는 자 또는 1년 미만 고용되는 자, 일용노동피보험자(2개월간 각월 18일 이상 동일한 사업주에 고용되어 있던 자)를 제외한 일용노동자, 4개월 이내의 기간을 예정하여 계절적사업에 고용되는 자, 선원보험 피보험자, 개인사업주, 가족만으로 구성되어 있는 사업자, 공무원 등이다. 실업 등 급여의 종류는 구직자급여, 취직촉진급여, 교육훈련급여, 고용계속급여 등이 있다.

일본에 체류하고 있는 외국인 노동자라면 전술한 고용보험법 적용 제외 대상자를 제외하고 원칙적으로 가입하는 것이 가능하다. 따라서 합법적인 체류허가자로서 취로활동에 제약을 받지 않는 노동자뿐만 아니라 불법체류노동자라 할지라도 고용보험에 가입하는 것은 가능하다. 다만, 의료보험에서 기술한 것과 같이 입관법과 고용대책 및 지역고용개발촉진법에 의한 외국인 노동자에 대한 고용상황 보고 의무화로 인해 불법체류 외국인을 고용하고 있는 사업장에서 이들을 고용보험에 가입시키는 것은 현실적으로 어려운 상황이다. 외국에서 고용관계가 성립한 후 일본국내에 있는 사업소에 부임한 노동자(해외로부터의 전근자 등), 외국공무원, 외국의 고용보험이 적용되는 것을 입증할 수 있는 자 등도 고용보험 가입대상에서 제외된다.

한편, 일본은 외국인 노동자가 증가함에 따라 1993년 제정하고 2007년 최종 개정된 “외국인 노동자의 고용관리 개선 등 사업주가 절절하게 대처하기 위한 지침”을 통해 사업주가 강구해야 할 필요한 조치를 정하고 있다. 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 외국인 노동자를 모집·채용하는 경우 고용조건을 명확하게 서면으로 제시하며, 채용에 있어서 국적을 이유로 차별적인 취급을 하여서는 안 된다. 적절한 노동조건 확보를 위해서는 균등처우, 서면계약, 임금에 관한 설명, 법정노동시간 및 휴일 확보, 노동기준법 등 관계법령의 주지, 노동자 명부를 작성(가족의 주소 등 긴급시의 연락처 파악)하도록 하고 있다. 안전위생 확보를 위해서는 안전위생교육을 실시하고, 노동재해방지를 위한 일본어 교육 등의 실시, 건강진단 및 건강지도·상담, 노동안전 위생 등 관계법령의 주지 등을 요구하고 있다. 고용보험, 노재보험, 건강보험, 후생연금보험의 적용에 있어 적절한 수속과 원조를 해야 하며, 적절한 인사관리, 교육훈련, 복지후생 등을 제공해야 한다. 귀국 및 체류자격 변경 등에 관한 원조, 해고 예방 및 재취업 원조, 그리고 외국인 노동자의 고용상황 신고, 외국인 노동자의 고용노무책임자 선임 등도 요구하고 있다.

## 라. 노동자재해보상보험

일반적으로 노재보험(勞災保險)이라 불리는 노동자재해보상보험은 노동자를 1명이라도 고용하는 일본 내 사업장이 적용대상이다. 정규 일반직원 뿐만 아니라 일주일 1시간, 1년에

수일간 일하는 임시직원에 이르기 까지 광범위하게 가입대상을 설정하고 있다. 노재보험 급여를 받을 수 있는 보험사고는 업무상(업무기인성) 재해, 통근도중 일어나는 재해가 그 대상이 되며, 급여종류로는 요양보상급여, 휴업보상급여, 장애보상급여, 유족보상급여, 장제비, 상병보상연금, 개호보상급여, 2차 건강진단등급여 등이다. 노재보험은 건강보험, 후생연금보험, 고용보험 등과 달리 개개의 종업원이 입사·퇴사할 때 마다 신고하는 등의 절차를 필요로 하지 않는다. 노재보험은 아르바이트 등 단시간 근로하는 외국인 노동자에게도 당연히 적용되며, 불법체류 외국인의 경우에도 적용된다. 노재보험제도는 노동자를 보호하기 위해 만들어진 제도로서 외국인의 국적이나 체류자격 여부 등을 묻지 않는다.

## 마. 개호보험

일본의 개호보험은 우리나라의 노인장기요양보험에 해당하는 것으로 2000년 4월부터 도입되었다. 본 제도는 신체적 및 정신적 장애로 인하여 장기간 일상생활에 필요한 기능을 스스로 수행할 수 없는 노인 등에게 보건·복지·의료서비스를 사회보험의 원리에 따라 제공함으로써 대상자의 존엄을 유지하고 능력에 맞는 자립된 일상생활을 영위하도록 하여 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 제1호 피보험자는 65세 이상인 자이며, 제2호 피보험자는 40세 이상 65세 미만인 자이다. 보험자는 시정촌이며 보험료는 의료보험료와 통합하여 징수하게 된다. 제1호와 제2호 피보험자 가운데 수급권자가 되기 위해서는 개호인정심사회로부터 요개호인정을 받아야 하며, 이들이 받을 수 있는 급여로서는 재가급여, 시설급여, 지역밀착형급여, 주택개조, 지역지원사업 등이다(표 8 참조).

표 8. 개호보험제도의 개요

구분	제1호 피보험자	제2호 피보험자
대상자	65세 이상의 자	40세 이상 65세 미만의 자
수급권자	· 요개호자(1~5등급) · 요지원자(허약노인)	초로기 치매, 뇌혈관장애 등 노화에 기인하는 16개 질병
보험료부과	시정촌이 부과	의료보험자가 의료보험료에 통합하여 징수하며, 납부금으로 일괄납부
징수방법	· 소득 단계별 정액보험료 (저소득자는 부담 경감) · 일정한 이상의 연금액 수급자는 연금에서 원천징수, 그 이하는 개별징수	· 건강보험: 표준보수와 개호보험을 (사업주와 절반씩 부담) · 국민건강보험: 소득비율, 균등비율 등으로 부과(국고부담 있음)
급여내용	· 재가급여 · 시설급여 · 지역밀착형급여	· 주택개조 · 지역지원사업 등

표 9. 외국인에 대한 사회보험 적용 현황

분야	상세분야	현황	법적근거 등	비고
사회보험	국민건강보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류외국인은 가입불가</li> <li>※ 체류특별허가를 신청한 외국인, 난민 신청한 외국인의 경우 그 결과가 확정되기 까지 가입불가</li> <li>① 외국인 등록자로서 입국 시에 결정된 체류허가기간이 1년 이상인 자</li> <li>② 외국인등록자로서 입국 시에 입국목적이나 입국후 생활실태 등을 감안하여 1년 이상 체류할 것으로 인정된 자</li> <li>③ 1년 미만 체류예정이었으나 체류허가기간 갱신 시에 ① 또는 ② 기준에 적합한 자</li> </ul>	· 국민건강보험법 제5조 「주소」를 가지고 있는 자로 해석	1958년 원칙적으로 외국인 제외, 1986년 외국인 포함
	건강보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류 외국인도 가입 가능</li> <li>· 상시 5인 이상 종업원을 사용하는 사업소는 강제적용 사업소가 됨.</li> <li>· 고용주가 자격 외 취업근로자에 관한 입관법 처벌을 우려하여 가입을 허락하지 않음.</li> <li>· 후생연금과 일괄가입방식을 취하고 있기 때문에 연금보험료가 아까워 본인 스스로가 가입하지 않음.</li> <li>· 임시적, 계절적으로 사용하는 노동자는 적용 제외.</li> </ul>	· 건강보험법 제13조 · 회사를 통해서 가입하기 때문에 불법체류자라도 가입은 가능	국적요건 없음
사회보험	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류 외국인은 거주요건을 충족하지 않아 가입을 인정하지 않음.</li> <li>· 국민건강보험과 상동</li> </ul>	· 국민연금법 제7조 제1항	1981년 국적요건 폐지
	후생연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류 외국인도 가입 가능(거주요건 없음)</li> <li>· 상시 5인 이상종업원을 사용하는 사업소는 강제적용사업소가 됨.</li> <li>· 건강보험과 상동</li> </ul>	· 후생연금법 제6조, 9조	국적요건 없음
	노동재해보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류 외국인에게도 적용</li> <li>· 노동자를 1명이라도 고용하고 있는 사업에 적용</li> <li>· 체류 초과자에게도 적용된다는 점이 잘 알려져 있지 않음.</li> <li>· 사용자가 노동재해 사실을 보고하려 하지 않음.</li> <li>· 불법취로 사실의 발각을 염려하여 통보하지 않으려 함.</li> </ul>	· 노동재해보험법 제3조	국적요건 없음
	고용보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류 외국인에게도 적용</li> <li>· 노동자를 1명이라도 고용하고 있는 사업에 적용</li> <li>· 단순노동은 인정되지 않기 때문에 고용관계 종료후 귀국해야 함. 이 때문에 급여를 받지 못함으로 피보험자가 되지 못함.</li> </ul>	· 고용보험법 제4조, 5조	국적요건 없음
	개호보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 불법체류 외국인은 가입 불가</li> <li>· 국민건강보험과 상동</li> </ul>	· 개호보험법 제9조	국적요건 없음

자료: 京都府「KYO의 海外人材活用プラン」策定に向けて 第3回 策定委員会 資料(2004. 8. 4)를 기초로 필자 수정·가필하였음.

<http://www.pref.kyoto.jp/kokusai/10100006.html>

개호보험의 경우는 의료보험과 일체적으로 가입하고 보험료를 거출하게 되어 있어 국민건강보험과 동일한 가입조건이 요구된다. 즉, 외국인의 경우는 외국인 등록을 한 적법한 체류자로서 체류허가기간이 1년 이상인 자라면 적용되며, 불법체류자의 가입은 인정하지 않는다. 1년 미만의 체류허가기간이라 할지라도 외국인등록자로서 입국 시에 입국목적이나 입국 후 생활실태 등을 감안하여 1년 이상 체류할 것으로 인정된 자는 가입이 허용된다.

## 2. 공공부조 및 사회복지서비스

### 가. 공공부조

일본의 대표적인 공공부조는 헌법 25조 규정에 근거하여 만들어진 생활보호법에 따라 원칙적으로 자국민에게만 제공하는 것으로 되어 있다. 즉, 생활보호법 제1조에서 “국가는 생활에 곤궁한 모든 국민에 대해서 그 곤궁 정도에 따라 필요한 보호를 수행하고, 그 최저한도의 생활을 보장함과 동시에 그 자립을 조장하는 것”을 목적으로 운영한다고 규정하고 있다. 또한, 제2조에서는 무차별평등 규정을 두고 있으나, 그 범위를 자국민으로 한정하는 국적 조항을 담으면서 외국인에 대한 수급권은 인정하지 않고 있다. 다만, 일본에 체류하고 있는 외국인에 대한 적용은 1954년 후생성 지침<sup>4)</sup>에 근거하여 「외국인이 생활보호를 수급할 권리는 없지만, 체류자격 여부·종류를 불문하고 적어도 긴급한 경우에는 일본인과 동등한 조건으로 생활보호를 수급할 수 있다」고 해석·운영되어 왔다. 또한, 본 지침에서는 외국인이 생활보호를 수급하는 경우에는 원칙적으로 외국인등록증명서의 제시를 요구하도록 되어 있으나, 긴급한 상황에서는 예외를 인정하였다<sup>5)</sup>. 이는 1952년 샌프란시스코평화조약이 발효됨에 따라 식민지 시절부터 일본에 살고 있었던 한국·조선, 대만 출신 일본인들이 일본 국적을 상실하여 외국인들이 급증하게 됨에 따라 취해진 조치였다. 이에 따라 외국인도 생활보호법에 의한 대상이 되었으나, 이는 권리로서가 아닌 시혜적 차원에서 제공되는 혜택으로서 이의신청을 할 수 있는 권리는 부여되지 않았다<sup>6)</sup>.

이후 일본 체류 외국인이 증가하자 후생성은 1990년 2월 10일 기존의 지침이 유효하다는

4) 生活に困窮する外國人に業する生活保護の措置について. 1954년 5월 8일. 厚生省 社發第 382호.

5) 일본이 처음부터 국적조항을 두고 외국인을 배제한 것은 아니다. 1947년 제정된 생활보호법은 생활보호 3원칙(무차별평등원칙, 국가책임 원칙, 최저생활보장원칙)에 따라 국적여부를 떠나 생활에 곤궁한 모든 사람에게 적용하였던 적도 있었다.

6) 生活保護に係る外國人からの不服申し立ての取り扱いについて. 2001년 10월 15일. 厚生労働省 社援保發第 382호.

점을 전제로 하면서, 행정조치의 대상 외국인은 적법하게 일본에 체류하고 활동에 제약을 받지 않는 특별영주자, 영주자, 정주자, 영주자의 배우자 등, 일본인의 배우자 등, 입관법에 의한 인정난민으로 한정한다고 밝혀 대상자 범위를 축소하는 조치를 취하여 현재에 이르고 있다. 그 결과 불법체류자나 취로자격이 없는 외국인뿐만 아니라 취로자격이 있는 외국인도 생활보호 급여를 받을 수 없게 되었다.

후생노동성이 이러한 조치를 취한 배경은 다음과 같다. 취로를 금지·제한받고 있는 기술, 기능, 연구, 단기체류 및 취학 등의 체류자격을 가지고 적법하게 체류하고 있는 외국인은 노동력 활용이 불가능하며, 자산조사 등도 곤란하기 때문에 보충성원리<sup>7)</sup>를 활용할 수 없기 때문이다. 또한 불법체류자는 일본 체류가 인정되지 않는 자로서 강제퇴거 대상이며, 생활보호 대상으로 인정하게 되면 생활보호를 목적으로 입국하는 것을 조장할 우려가 있기 때문에 적용 외로 한다는 것이다(厚生労働省, 2007). 이에 따라 긴급한 의료사고 등에 대응하지 못하는 경우가 많아 생명 존중 차원에서 긴급한 경우 의료급여는 인정해야 한다는 주장이 확산되고 있다(堤健造, 2008). 한편, 일본 정부는 외국인 환자가 의료비를 지불하지 못하는 상황이 증가함에 따라 1996년도부터 전국 구급구명센터를 대상으로 미지불의료비를 상환해 주는 제도를 도입하여 운영하고 있다. 이 제도는 모든 외국인에게 적용되며 미지불금이 50만엔을 넘는 경우 남은 금액에 대해서 국가, 도도부현, 구급구명센터가 있는 시(市)가 1/3씩 부담하게 된다. 2007년 12월 1일 현재 전국에 204개소가 설치 운영되고 있다.

생활보호를 받고 있는 외국인 현황을 1개월 평균으로 계산해서 살펴보면, 2001년도에는 22,265가구 35,138명에서 2006년도에는 30,174가구에 48,418명으로 증가하는 추세를 보이고 있다(표 10 참조).

## 나. 사회수당

일본에는 아동과 아동을 양육하는 보호자를 위한 사회수당으로 아동수당, 아동부양수당, 특별아동부양수당, 장애이복지수당, 특별장애지수당 등이 있다. 아동수당은 아동수당법에 근거해 운영되는 제도로서 출생부터 12세까지의 아동을 양육하고 있는 자에게 지급되는 사회수당이다. 아동수당을 수급하기 위해서는 전년도 소득이 일정소득 이하여야 한다. 예를 들어 4인 가구 근로소득자로서 전년도 연소득이 860만엔 정도 이하이면 해당된다. 지급월액은 3세

7) 생활보호를 받기 위해서는 자산·능력을 활용하고, 그럼에도 불구하고 생활이 곤궁한 경우 부족한 부분만큼 보충해 준다는 원리.

표 10. 생활보호 수급 외국인 현황

구분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도	2006년도
피보호가구수 (1개월 평균)	22,265	24,089	26,150	27,918	29,129	30,174
피보호인원수 (1개월 평균)	35,138	38,391	41,980	44,960	46,953	48,418

자료: 統計情報部, 2006年度 社會福祉行政業務報告.

[http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk\\_3\\_1.html](http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyk_3_1.html)

미만은 1만엔, 3세 이상은 첫째 및 둘째는 각각 5천엔, 셋째 이후는 1만엔이다.

아동부양수당은 아동부양수당법에 의해 운영되는 제도로서 이혼에 의한 모자세대 등, 부와 생계를 함께 하고 있지 않은 아동이 생활하고 있는 가정(소득제한 있음)의 생활 안정과 자립을 촉진시키기 위해서 제공하는 사회수당이다. 18세까지의 아동을 양육하고 있는 모(母) 또는 양육자에게 아동 1인 당 전액지급해당자의 경우 41,720엔(2008년 4월 1일 현재)이 지급된다. 특별아동부양수당, 장애아복지수당, 특별장애자수당에 관한 사항은 특별아동부양수당지급에 관한 법률에 규정되는 사회수당이다. 특별아동부양수당은 정신 또는 신체상의 장애를 가지고 있는 아동의 복지증진을 위해 제공되며, 지급대상은 20세 미만의 장애아를 양육하고 있는 부모 또는 양육자(소득제한 있음)에게 지급되며, 장애정도가 1급(중증)인 경우 매월 50,000엔, 2급(중도)의 경우는 매월 33,300엔이 지급된다.

장애아복지수당은 중증장애아동에게 매월 14,070엔이 지급되며, 특별장애자수당은 중증 장애인에게 매월 26,050엔이 지급된다. 아동수당, 아동부양수당, 특별아동부양수당 등 사회수당의 경우는 주소지 기준을 적용하고 있어 적법한 체류 허가를 받은 외국인의 경우도 일본인과 동일하게 적용된다. 즉, 외국인 등록을 한 적법한 체류자로서 체류허가기간이 1년 이상인 자라면 적용되며, 불법체류자에게는 적용하지 않는다.

## 다. 사회복지서비스

외국인에 대한 아동복지, 노인복지, 장애인복지 등 사회복지서비스는 1년 이상의 적법한 체류허가를 받은 자의 경우 일본인과 동일한 기준이 적용된다. 다만, 일본의 경우 사회복지서비스에 대한 권리성이 사회보험 제도 등에 비해 비교적 낮아 행정재량행위에 맡겨지는 경우가 많다. 따라서 지방자치단체의 책임 아래 제공되는 사회복지서비스의 경우 일본인에 비해 외국인은 상대적으로 불리한 조건에 있는 것도 사실이다. 따라서 일본의 경우 지방자치단체 별로 외국인에 대한 사회복지서비스 제공 정도는 편차가 크며, 가나가와현의 가와사키시(川崎市)의 경우 외국인 영주자에 대한 적극적인 정책을 펴고 있는 것으로 알려져 있다.

표 11. 외국인에 대한 공공부조, 사회수당, 사회복지서비스 적용 현황

분야	상세분야	현황	법적근거 등	비고
공적부조	생활보호	※ 불법체류 외국인은 적용 불가 (원칙: 외국인등록을 하고 있는 시구정촌 복지 창구에 신청) · 유학, 취학 및 기술·통역 등의 취로자격 외국인이나 불법취로(체류)외국인은 인정하지 않음.	· 생활보호법 제1조 및 제2조: 국민 해석은 일본국적을 가지고 있는자 · 단, 1990년	시정촌직원에 게 입관법상의 통보의무 있음
사회수당	아동부양수당 특별아동 부양수당	※ 불법체류 외국인은 적용 불가 · 대상이 되는 아동과 양육자에게는 거주요건이 부과되어 있어, 일본국내에 주소를 두고 있지 않은 아동은 적용 제외	· 아동부양수당법 제4 조 2항 1호, 3항1호 · 특별아동부양수당 등 의 지급에 관한 법률 제3조	1986년 난민 조약 가입에 따라 국적요 건 폐지
	아동수당	※ 불법체류 외국인은 적용 불가 · 수급자인 부모, 부양인에게 거주요건 있음.	· 아동수당법 제4조 1항	상동
사회복지 서비스	신체장애자 수당	※ 불법체류 외국인은 적용 불가 · 신체장애자수첩을 가진 자(원칙적으로 외국인 등록이 필요)	· 신체장애자복지법	
	모자보건	※ 불법체류 외국인에게도 일부 적용 · 출산전 임신부 검진 · 모자건강 수첩 교부 · 유아검진, 건강진단 · 미숙아 양육의료	· 모자보건법	보건소는 통보의무없음
	보육원 (어린이집)	※ 국내에 체류하고 있는 외국인 모두 적용 (단기체류자 외국인의 자녀에 대한 보육조치는 인정하지 않음, 후생노동성 해석)	· 아동복지법	국적요건 없음
	노인복지 정신보건 및 정신장애자	※ 불법체류 외국인에게도 일부 적용	· 노인복지법 · 정신보건 및 정신장애 자복지에 관한 법률	
	아동복지 시설입소	※ 불법체류 외국인에게도 일부 적용	· 아동복지시설최저기 준 제9조(후생성령): 입소하고 있는 자의 국적, 또는 입소에 필 요한 비용 부담 여부 에 따라 차별하여서 는 안 된다.	

자료: 京都府「KYO의 海外人材活用プラン」策定に向けて 第3回 策定委員会 資料(2004. 8. 4)를 기초로 필자 수정·가필하였음  
<http://www.pref.kyoto.jp/kokusai/10100006.html>



이와 같은 배경은 종전부터 재일한국·조선인들이 많이 거주하면서 자신들의 역량강화 활동을 적극적으로 펼친 결과이다. 이러한 지역성을 고려한 시책방침은 외국인 당사자의 목소리를 직접 시책에 반영하는 ‘외국인시민대표자회의’ 나 시 직원에 대한 민족차별 방지를 위한 연수, 일반시민에 대한 다문화공생 이해 강좌, 행정이나 의료·보건서비스에 관한 폭넓은 홍보 등의 활동이 반영된 결과이다(임경택·설동훈, 2006).

한편, 아동복지법, 모자보건법, 정신보건법 등에 의한 긴급한 의료적 급여 및 정신질환에 따른 입원조치 등의 급여는 불법체류자에게도 급여를 제공한다. 즉, 아동복지법 제20조에서 “결핵에 의해 긴급하게 수술 등을 하지 않으면 장래 중도장애를 갖게 될 우려”가 있는 경우 도도부현, 지정도시 등은 불법체류 외국인에게 해당 급여를 제공하도록 하고 있다<sup>8)</sup>. 또한 동법 제 22조에서는 도도부현, 시 및 복지사무소를 설치하고 있는 정촌은 임산부가 경제적 이유로 인해 입원 출산을 할 수 없는 경우에 조산시설에서 조산하도록 조치를 취하도록 하고 있는데, 불법체류 외국인의 경우도 동일하게 적용된다. 모자보건법에서는 출산전 임산부 검진, 모자건강 수첩 교부, 유아검진, 건강진단 등에 관한 규정을 두고 있다. 불법체류자가 지역 보건소를 통해 전술한 급여를 이용하더라도 보건소는 법무성 출입국관리국 등 관계기관에 통보할 의무가 없다. 또한 모자보건법 제20조에서 규정하고 있는 “출생시에 2천 그램 이하면서 의사가 입원양육이 필요하다고 인정하는 경우”에도 불법체류외국인 여부에 관계없이 해당 미숙아에 대한 급여를 제공하고 있다(內閣總理大臣答辯書, 2000). 정신보건법에 의한 정신질환자로서 입원치료가 필요한 경우도 체류자격여부에 관계없이 입원치료를 받을 수 있다(大阪府 友好交流課 홈페이지).

## V. 한국에 주는 합의

일본은 전후(戰後) 헌법이 제정되기 전까지 사회복지 관련 법률에 국적요건을 두지 않았으나, 헌법 제정 이후에는 제 25조 “국민에 대한 생존권” 규정을 근거로 영주권자를 포함한 외국인에 대한 사회복지 권리를 제한하였다. 그러나 일본은 1981년 「난민의 지위에 관한 조약」을 비준한 이후 국내외평등 원칙에 입각하여 생활보호법을 제외하고 국내법의 국적요건 등을 폐지했다.

이에 따라 일본은 영주자, 정주자, 장기체류자 등을 구분하지 않고 적법한 절차에 따라 체류하고 있는 외국인에게는 사회보험에 가입할 수 있는 권리를 인정하는 한편, 공공부조나 사회복지서비스 등은 권리성을 인정하지 않으면서도 일본인에 준용하여 적용하는 조치를 취하

고 있다. 사회보험제도의 수급권은 기여에 따른 권리부과라는 성격이 강하기 때문에 내국인과 외국인 모두에게 급여자격을 부여하는 일반적인 원칙에 따른 결과일 것이다. 하지만, 공공부조나 사회복지서비스와 같이 조세를 재원으로 운영하는 제도의 경우 외국인에게 수급권을 허용하는 경우 국민들의 조세부담증가로 연결되기 때문에 가급적 제한하는 조치를 취하게 된다. 이런 맥락에서 일본의 생활보호제도의 경우 당초 수급권은 인정하지 않으면서 인도적인 차원에서 체류자격 여부, 종류 등을 불문하고 급여를 제공하였다. 그러나 1990년대 초부터 외국인 수급자가 증가함에 따라 급여 적용대상을 일본에 체류하고 활동에 제약을 받지 않는 영주자, 정주자, 영주자의 배우자 등으로 대상자 범위를 축소하는 조치를 취하여 현재에 이르고 있다. 단지, 불법체류 외국인의 경우라도 생명에 위협을 받거나 장기적인 장애를 발생시킬 위험이 있는 상황, 사회적인 안녕에 필요한 경우에는 예외적으로 사회복지 급여를 받을 수 있도록 하고 있다.

이상과 같은 일본의 외국인에 대한 사회복지정책을 통해 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 일본의 경우 내외국인을 구분하지 않고 합법적인 취업활동을 하고 있다면 사회보험에의 가입·급여수급, 그리고 사회수당 등의 수급에 있어 차별조치를 두고 있지 않다는 것이다. 일본에 체류하는 외국인은 많은 경우 자국의 언어와 문화를 유지하면서 살아가지만 합법적인 체류자격을 가지고 있는 이상 일본 사회의 동일한 구성원으로 살아갈 수 있도록 하고 있는 것이다. 우리나라의 경우는 일본과 달리 합법적인 체류 및 취업자격을 가지고 사회보험에 가입하는 경우에도 내국인과 다른 규정을 적용하는 경우가 많다. 따라서 우리의 경우도 사회통합적 관점에서 외국인에게도 동일한 기준을 적용하여 차별받고 있다는 부정적 인식을 갖지 않고 안정적인 정착을 할 수 있도록 돕는 것이 필요할 것이다.

둘째, 일본은 외국인에 대한 공공부조와 사회복지서비스 수급권은 인정하지 않는 반면, 일본인에 준용하여 적용하는 조치를 취하고 있다. 따라서 대상자 범위, 급여종류 등에 대한 제한 조치, 수급에 따른 이의신청 자격을 부여하지 않고 있다. 그러나 기초생계나 긴급의료 등 인간으로서 누려야 할 최소한의 생존권은 인도주의적인 차원에서 보장해 주고 있다. 우리나라의 경우 외국인에 대해서는 극히 제한적으로 급여를 제공하고 있다. 국민기초생활보장법의 경우도 결혼이민여성으로서 한국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 경우에 한해 수급권을 인정하고 있는 등 기본적으로는 한국 국적 아동의 생존권 보장을 염두에 둔 조치라 할 수 있다. 일본의 외국인에 대한 공공부조 정책을 볼 때 우리나라의 경우 최소한 수급권을 인정하지는 못하더라도 인도주의적인 차원에서 좀더 대상범위나 급여의 종류를 확대하는 것이 필요하다. 이는 천부인권사상에 기초한 최소한의 사회복지 실현과 직결된다.

셋째, 일본이 사회복지제도에서 국적조항을 폐지하거나 외국인에 대한 준용조치를 도모했음에도 불구하고 해결해야 할 과제도 많이 있다. 즉 역사적으로는 국적조항이 있었을 당시 특별영주자에게 제한했던 급여가 아직 회복되지 않은 상황이며, 응급의료 시에 병원들이 외국인을 회피하거나 사업주가 불법체류외국인을 사회보험에 가입시키지 않는 사례 등이 보고되고 있다. 최근에는 일본계 외국인이 급격하게 증가하면서 열악한 노동환경과 정주에 대한 불확실성 등으로 인해 연금, 의료보험 등 사회보험에 가입하지 않는 문제들도 나타나고 있다. 이와 같은 과제는 우리나라의 경우도 예외가 아니다. 따라서 외국인 노동자나 결혼이민자들이 안심하고 생활할 수 있도록 사회적인 인식을 개선하고, 지역단위에서 그들의 문제를 함께 고민하고 해결해 줄 수 있는 실천현장을 확대하고 내실화해 나갈 필요가 있을 것이다. 궁극적으로 우리나라의 경우도 장기체류 외국인이 점차 증가하는 가운데 내국인과 외국인에 대한 구분이나 차별 없는 사회복지제도를 구축하기 위한 사회적인 노력이 더욱 절실히 요구된다.

엄기욱은 일본사회사업대학교에서 사회복지학박사 학위를 받았으며, 현재 군산대학교 사회복지학과 부교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 일본의 사회복지정책, 노인장기요양보장정책 등이며, 현재는 요양보호사 양성 및 자격제도 개선방안 등을 연구하고 있다(E-mail: kwum@kunsan.ac.kr).

## 참고문헌

- 변종임, 고혜원, 강창현, 이희수, 채재은, 고영상(2007). 사회통합을 위한 학습·노동·복지 연계방안 연구. 한국교육개발원.
- 설동훈(2007). 국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구: 한국·독일·일본의 사례를 중심으로. 전남대학교 5.18연구소 보고서.
- 설동훈(2005). 한국과 일본의 외국인노동자 정책 비교. 일본연구논총, 21권, pp.201-231.
- 유경선(1997). 독일과 일본의 외국인 노동자정책 비교 연구 및 한국에 주는 함의. 경희대학교 석사학위논문.
- 이성희(2007). 한국과 일본의 배타적 정체성의 기원과 시민권제도: 국제법체계, 정주민 지위, 이주노동자 정책을 중심으로. 연세학술논집, 45집, pp.185-231.
- 임경택, 설동훈(2006). 일본의 결혼이민자 복지정책. 지역사회학, 7(2), pp.5-68.
- 법무부·이민정책추진단(2008). 미간행 내부 보고서.
- 법무부(2008). 출입국외국인정책. 통계월보, 10월호.
- 井上英夫(1994). 在日韓国・朝鮮人と社会保障の権利 : 第2次塩見訴訟によせて. 金沢法学, 36(1・2), pp.339-410.
- 岩村正彦(2007). 外国人労働者と公的医療・公的年金. 季刊社会保障研究, 43(2), pp.107-118.
- 庄谷怜子·中山徹(1997). 高齢在日韓国朝鮮人. 御茶ノ水書房.
- 酒井昌子·池上重弘(2001). 広島市における外国人医療の取り組み -ブラジル人への対応を中心に. ブラジル人と国際化する地域社会 -居住・教育・医療. 明石書店.
- 佐久間孝正(2006). 外国人児童生徒の不就学. 勁草書房.
- 志甫啓(2007)日系ブラジル人の社会保障適用の実態 -2005年度磐田市外国人市民実態調査を用いた分析. 季刊社会保障研究, 43-2号, pp.84-106.
- 二階堂裕子(2004). 多民族共同社会の構築と社会保障に関する一考察 在日韓国朝鮮人の事例を中心に-. 都市文化研究, 4号, pp.106-117.
- 宮島喬·太田晴雄(2005). 外国人の子どもと日本の学校. 外国人の子どもと日本の教育不就学問題と多文化共生の課題.
- 小寺初世子(1980). 外国人と社会保障: 被爆者援護と外国人被爆者援護の問題を含めて. 広島女子大学文学部紀要, 15, pp.71-84.
- 山崎隆志(2006). 外国人労働者の就労・雇用・社会保障の現状と課題. レファレンス, 669号, 国立国会図書館調査及び立法調査局, pp.18-43.
- 岡伸一(2005). 外国人労働者と社会保障. 週刊社会保障, 2339号, pp. 50-53.

- 豊田商工会議所(2006). 外国人雇用状況アンケート調査結果. 豊田商工会議所.
- 猪本郁(2006). 外国人の生存権を実現するために、今何が必要か在留資格なき外国人と生活保護. 賃金と社会保障, 1412号, p.41.
- 横浜訴訟の概要. 国保実務, 2411号. pp.25-27.
- 堤健造(2008). 外国人と社会保障. 総合調査「人口減少社会の外国人問題」, 国立国会図書館, pp.109-124.
- 堤健造(2007). 外国人労働者とその家族への医療支援 -愛知県豊田市の事例を中心に-. レファレンス 2007年 2月号, 国立国会図書館調査及び立法調査局, pp.66-76.
- 愼英弘(1995). 在日朝鮮人と社会保障. 在日朝鮮人一歴史・現状・展望. 明石書店.
- 林毅 外(2007). 外国人学校-学校教育法と大学受験資格問題、その変遷.
- 吉田多美子(2008). 外国人子女の教育問題. 総合調査「人口減少社会の外国人問題」, 国立国会図書館, pp.125-140.
- 殿村琴子(2008). 外国人子女の不就学問題について. Life Design REPORT 2008. 7-8. 厚生労働省社会保障審議会福祉部会第12回生活保護制度の在り方に関する専門委員会説明資料(2004). 生活保護における外国人の取り扱いについて.
- 厚生労働省(2007). 外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針.
- 厚生省社發第 382号(1954年5月8日). 生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について.
- 内閣総理大臣答辯書第 26号(2000). 参議院議員大脇雅子君提出外国人の医療と福祉に関する質問に対し(2000. 5. 26)  
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/syuisyo/147/touh/t147026.htm>
- 法務省入国管理局(2007). 出入国管理 2007年度版.  
<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan67.html>
- 厚生労働省. 生活保護における外国人の取扱いについて  
<http://shitsumonjyo.gozen.go.jp/kensyout.html>
- 大阪府 友好交流課  
[http://www.pref.osaka.jp/kokusai/OIS\\_web/japan/medical/02.html](http://www.pref.osaka.jp/kokusai/OIS_web/japan/medical/02.html).
- 京都府「KYOの海外人材活用プラン」策定に向けて 第3回 策定委員会 資料(2004. 8. 4).  
<http://www.pref.kyoto.jp/kokusai/10100006.html>

# A Study of Social Welfare Rights for Permanent Resident in Japan

**Um, Ki-Wook**

(Kunsan National University)

---

This study purposed to survey social welfare rights given to the permanent resident residing in Japan, and to obtain their implications for Korea. Aliens staying legally in Japan are given the same rights to social insurance as Japanese. In addition, rights to public assistance or social welfare services are not acknowledged, but, in a humanitarian dimension, these services are applied to aliens as much as they are to Japanese. Moreover, in emergent situations, illegally staying aliens are also allowed to get social welfare services. Accordingly, it is necessary for Korea, which is currently applying social insurance differently to aliens, to amend the system so that the same criteria would be applied to aliens as an effort to achieve social integration. Furthermore, the public assistance system, which is currently allowed only to marriage immigrants who are rearing minor children with Korean citizenship, needs to expand its subjects and benefits, to improve social perceptions for solving various life problems in daily life, and to make its practice in localities more extensive and substantial.

---

**Keywords:** Permanent Resident, Right to Existence, Social Welfare Rights, Social Integration



2009년 제29권 1호

## 보건사회연구

HEALTH AND SOCIAL WELFARE REVIEW

---

인쇄일 | 2009년 6월 26일

발행일 | 2009년 6월 30일

발행인 | 김용하

발행처 | 한국보건사회연구원

122-705 서울시 은평구 진흥로 268

전화 | 02-380-8000

홈페이지 | <http://www.kihasa.re.kr>

제작 | 예원기획



# HEALTH AND SOCIAL WELFARE REVIEW

- Kwon, Hyuk-jin** The Problem of Poverty Evaluation of Heterogenous Households Based on SPD (Sequential Poverty Dominance)
- Jinyoung Hwang** SocioEconomic and Political Effects on Social Protection Expenditures : Empirical Evidence from OECD Countries
- In-Young Jung** Explaining the Development and Adoption of Social Policy in Korea: The Case of the National Basic Livelihood Security Act
- Um, Ki-Wook** A Study of Social Welfare Rights for Permanent Resident in Japan
- Sin, Yeong-jeon | Son, Jeong-in** The Prevalence and Association Factors of Unmet Medical Need : Using the 1st and 2nd Korea Welfare Panel Data
- Shin, Hosung | Chung, Kee Hey | Yun, Simon | Lee, Suehyung** Climate Change, Food-borne Disease Prediction, and Future Impact
- Seok, Jae Eun** The Differences and Determinants in the Perception on Old-Age Support across Generations in Korea
- Samsung Han | Sungwook Kang | Wangkeun Yoo | Young Gyu Phee** A Study of the Determinants of Suicidal Ideation among the Elderly in Korea
- YunKyung Lee** Factors of Long Term Care Service Use by the Elderly
- Kyunjick, Lee** The Effect of a Market Orientation on the Performance of the Long-Term Care Facilities