

고도성장기 일본의 외국인 노동자 도입 문제

요시모치 고우타 (도쿄대학)

1. 시작하며

그럼 잘 부탁드립니다. 도쿄대학대학원 법학정치학연구과 종합법정전공 소속 박사과정 1학년 요시모치라고 합니다.

바로 보고를 시작하겠습니다. 제가 보고할 연구 테마 제목은 ‘고도성장기 일본의 외국인 노동자 도입 문제’입니다.

우선 본 연구에서 검토할 질문부터 설명하겠습니다.

본 연구는 ‘왜 일본은 고도성장기에 다른 선진국과 달리 외국인 노동자를 도입하지 않았는가’하는 질문을 설정하고 그 대답을 한국의 노동자 수용 문제에 주목하며 탐색하는 것입니다.

슬라이드의 그림과 같이 일본은 다른 선진국에 비해 외국인 노동자가 적은 상황이 오랫동안 지속되었습니다. 특히 고도성장이 이어졌던 1973년경까지 외국인 또는 외국인 노동자 수는 거의 제자리걸음이었음을 알 수 있습니다.

그러나 이는 선진국의 일탈 사례로 평가할 수 있습니다. 미국과 유럽 대부분의 선진국은 고도성장기에 심각한 노동력 부족을 경험하며 외국인 노동자를 도입하기 시작했지만 일본은 고도성장기 후반부에 마찬가지로 심각한 노동력 부족에 빠져 산업계에서 외국인 노동자 도입을 요청했던 시기가 있었음에도 불구하고 외국인 노동자 도입을 승인하지 않았기 때문입니다.

이러한 문제에 대한 관심을 바탕으로 본 보고는 ‘어째서 일본은 다른 선진국과 달리 고도성장기의 노동력 부족에 대한 대응책으로 외국인 노동자를 도입하지 않았는가’하는 질문에 대해 살펴보고자 합니다.

2. 연구 배경

2.1. 선행연구 정리

많은 선진국이 전후 고도성장기에 이민자나 외국인 노동자를 수용했지만 일본은 고도성장기에 외국인 노동자를 전혀 수용하지 않았다고 해도 될 정도로 도입하지 않았습니다. 그리고 이렇게 해외 노동력에 의존하지 않고 고도성장을 이룬 일본을 선진국의 네거티브 케이스로 간주하고 그 이유에 대해 검토한 연구도 여럿 존재합니다. 선행연구에서는 고도성장기 일본이 외국인 노동자를 도입하지 않은 이유가 농촌을 중심으로 잉여 노동력이 풍부하게 존재하여 노동력이 보충되었기 때문이라고 지적하는 내용이 많은 듯합니다.

그 외에도 일본이 고도성장기에 외국인 노동자를 도입하지 않은 이유로 정치적·행정적 요인을 중시했다는 내용도 있지만 이는 시론試論에 불과합니다.

2.2. 고도성장기 후반 노동력 부족과 외국인 노동자 도입 요청

그러나 농촌의 잉여 노동력에 주목한 설명은 고도성장기 ‘후반부’의 일본에 적합하지 않습니다. 슬라이드에도 있듯이 이민자와 외국인 노동자를 수용하기 시작했을 때의 미국 유럽 선진 각국과 고도성장기 후반부의 일본을 비교해 보면 일본은 미국 유럽 선진 각국보다 잉여 노동력이 많지 않았기 때문입니다. 게다가 슬라이드를 보면 당시 일본은 극심한 노동력 부족에 휩싸였습니다. 유효구인배율, 고용인원에 대한 기업의 판단 등을 보면

1967년경부터 석유 파동 직전까지 노동력 부족이 심각했음을 알 수 있습니다. 당시 노동력 부족이 심각했던 곳은 기능 노동력과 중소기업이었습니다.

그리고 이러한 노동력 부족을 배경으로 1970년경부터 산업계는 외국인 노동자 도입을 요청했습니다. 산업계 각 단체의 외국인 노동자에 대한 요청과 더불어 외국인 노동자 관련 기사와 논문 등도 1970년경부터 증가했습니다.

즉 일본이 고도성장기에 외국인 노동자를 도입하지 않은 이유를 일본 국내의 잉여 노동력에 주목해 설명하는 것은 고도성장기 후반의 일본에는 부합하지 않습니다. 이러한 사실을 통해 ‘고도성장기 후반 노동력 부족으로 인해 일부에서 외국인 노동자를 도입하자는 요청이 있었는데도 불구하고 왜 일본은 외국인 노동자를 도입하지 않았는가’하는 퍼즐이 부상하게 됩니다.

3. 본 연구에서 중시한 포인트

본 연구에서 이 퍼즐을 풀기 위해 주목한 것은 1967년 3월 제1차 고용대책 기본계획 각의 결정 시 덧붙인 구두 양해입니다. 이 구두 양해에서 일본 정부는 외국인 노동자를 도입하지 않는다는 방침을 명확히 했기 때문입니다. 또 이 결정은 그 후 국회 답변에서 여러 번 참조되었고 제2차 이후 고용대책 기본계획을 결정할 때도 수십 년에 걸쳐 답습되었습니다. 즉 이 구두 양해는 일본이 고도성장기에 외국인 노동자를 도입하지 않았던 직접적인 원인일 뿐만 아니라 2차대전 이후 일본이 수십 년 동안 외국인 노동자를 도입하지 않았던 원인 중 하나라고 할 수 있습니다.

본 연구는 1967년 3월의 구두 양해에 이러한 중요성이 있음을 확인하고 이 구두 양해가 이루어진 이유를 두 가지 관점에서 검토함으로써 ‘어째서 일본은 고도성장기에 다른 선진 각국과는 달리 외국인 노동자를 도입하지 않았는가’하는 서두에 기술한 질문의 답을 모색하는 것입니다.

첫 번째 관점은 이 구두 양해가 이루어진 타이밍입니다. 고도성장기에 일본에서 노동력 부족이 심화된 것은 이자나기 경기가 본격화된 1967년경부터, 산업계와 언론에서 외국인 노동자 도입이 논의되기 시작한 것은 1970년경부터인데 구두 양해는 1967년 3월에 결정되었습니다. 슬라이드에도 있듯이 이는 노동력 부족과 외국인 노동자 도입에 대한 요청이 본격화된 시점보다 조금 더 빨리 일본 정부가 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침을 결정했음을 의미합니다. 그렇다면 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침을 정부가 재빨리 결정한 이유는 무엇인가. 이에 대한 검토가 첫 번째 작업입니다.

두 번째 관점은 일본 정부가 구두 양해에서 말한 외국인 노동자 도입을 부정한 이유입니다. 일본 정부는 구두 양해에서 ‘중장년층 취직 문제’를 중심 사유로 들며 외국인 노동자 도입을 부정했습니다. 그렇다면 중장년층의 취직 문제란 어떤 것이며 왜 당시 일본 정부는 이것을 심각하게 문제시했는지, 이에 대한 검토가 두 번째 작업이 되겠습니다.

4. 검토

4.1. 1960년대 중반 한국인 연수생 도입 문제 --어째서 외국인 노동자 미도입 방침이 1967년 3월에 정해졌는가--

구두 양해가 이루어진 이유를 모색하기 위한 첫 번째 관점에 대하여 일본 정부가 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침을 노동력 부족 현상과 외국인 노동자 도입 요청이 본격적으로 발생하기 전에 결정한 이유는 1960년대 중반에 부상한 한국의 노동자 수용 문제에 있다고 본 연구에서는 생각하고 있습니다.

1960년대 중반 한일 국교 정상화에 따라 한국의 경제계와 중소기업 단체는 수천 명 규모의 기술 연수생 파견을 일본 측에 제의했습니다. 이는 노동자들의 해외파견과 기술

습득을 강력하게 추진했던 한국 측의 사정이 주된 배경이었습니다. 그리고 이 계획안은 일본 사회당에 의해 국회에서도 다루어졌으며 일본 정부는 해외 노동력 도입에 관한 태도를 명확히 해야만 했습니다. 또, 일본 사회당이 국회에서 해당 문제에 대해 질의한 것은 해외 노동력 도입에 부정적인 일본노동조합 총평회의의 의향을 받아들였기 때문이었습니다.

여기서 주목해야 할 점은 대규모 연수생 도입 계획을 주로 한국 측에서 타진했으며 일본의 국내 고용 상황과는 관계가 희박했다는 점이 아닐까 합니다. 즉 일본 국내 노동력 부족 현상과 외국인 노동자 도입 요청이 심화되기 전인 1967년 3월에 일본 정부가 외국인 노동자 도입을 부정하는 방침을 결정했던 이유는 주로 한국 측의 요청에 따라 해외 노동력 도입 문제가 부상했기 때문이라고 본 연구에서는 생각하고 있습니다.

4.2. 완전고용 목표의 발전과 중장년층 취직 문제 --어째서 외국인 노동자 미도입의 주요 사유가 중장년층의 취직 문제 때문이었는가--

두 번째 관점에 관하여 일본 정부가 어떠한 이유로 외국인 노동자 도입을 부정했는지에 대해 검토하고자 합니다. 결론부터 먼저 말씀드리자면 고도성장기의 일본은 완전고용이라는 목표를 중시했지만 1960년대 중반 중장년층의 취직 문제가 해결되지 않은 상태였기 때문에, 이러한 문제의 해결을 저해할 우려가 있는 외국인 노동자 도입은 의제에 오르더라도 그 자리에서 부정되었다고 본 연구에서는 생각하고 있습니다.

우선 일본 정부가 외국인 노동자 도입을 부정한 1967년 구두 양해 본문을 확인해 두고자 합니다. 슬라이드를 봐주십시오. 구두 양해에는 ‘중장년층의 취직 문제 등이 존재하고 모든 노동자의 능력을 충분히 활용하고 있지 못하며 서구 각국과는 고용 사정이 상이하므로 현 단계에서 외국인 노동자를 특별히 수용할 필요는 없을 것으로 보인다’라고 기술되어 있습니다. 그리고 당시 노동성 직업 안정 국장이었던 아리마 모토히루에 의하면 이 구두 양해의 배경에 완전고용이라는 목표가 있었습니다. 그러므로 아래에서 일본 정부가 완전고용이라는 목표를 중시해 온 과정과 당시 중장년층의 직업 문제에 대해 간단하게 살펴보겠습니다.

우선 1955년 보수합동에 의해 자유민주당이 결당된 것이 중요합니다. 이로 인해 정부는 실업자 고용에 적극적인 역할을 해야 한다는 수정자본주의적 입장을 정권에 채용하게 됩니다. 당시 이러한 생각을 지지했던 것이 하토야마 이치로와 기시 노부스케입니다.

그리고 그 후 자민당 정권은 노동자들의 지지를 얻기 위해 완전고용을 정당 방침 및 정부의 경제 계획 목표로 계속해서 내세웠습니다. 이러한 경향은 하토야마 이치로, 기시 노부스케, 이케다 하야토, 사토 에이스케 내각에서도 이어졌습니다. 특히 이케다 내각에서 1960년 12월에 결정한 국민소득 배증 계획은 영향력이 컸습니다. 해당 계획은 완전고용을 달성하는 것이 ‘궁극적인 목적’이었으며 경제 성장 과정에서 발생한 연령에 따른 고용 불균형을 정부가 적극적으로 개선해 나가는 방침을 도모한 것이기 때문입니다. 실제로 2차대전 이후 고용정책에서 연령에 주목한 고용대책, 상세 연령별 취직 관련 조사가 진행된 것은 해당 시기가 1960년이기 때문입니다. 또 이케다 내각에서는 중장년층의 재취직 촉진 정책도 내놓았습니다.

그러나 1960년대 중반에 들어서도 중장년층의 취직 상태는 개선되지 않았습니다. 슬라이드의 그림을 봐주십시오. 유효구인배율 등을 보면 1960년대 중반 청년층의 취직 상황은 매우 양호하지만 중장년층의 취직 상태는 크게 개선되지 않았음을 알 수 있습니다.

게다가 자민당 정권하에 진행된 고용정책을 집대성한 고용대책법이 1966년 공포되었고 1967년 3월 제1차 고용대책 기본계획이 각의 결정되었습니다. 계획의 부제는 그야말로 ‘완전고용에 대한 터 다지기’였습니다. 그리고 이러한 제1차 고용대책 기본계획이 각의 결정될 때 노동장관 주도로 동시에 진행된 구두 양해야말로 외국인 노동자를 도입하지

않는다는 상기의 방침이었던 것입니다. 이를 통해 완전고용을 중시하던 상황에서 중장년층의 취직 문제를 주된 이유로 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침이 결정되었음을 알 수 있습니다.

5. 결론

5.1. 외국인 노동자 미도입 방침 결정

이상으로 4.에서는 한국 노동자 도입 문제가 1960년대 중반에 부상했다는 점, 당시 일본에서 완전고용 목표를 중시했음에도 불구하고 중장년층의 취직 문제가 해결되지 않았다는 점에 대해 살펴보았습니다. 이번에는 이 두 가지 흐름을 연결하여 1967년에 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침이 확정된 과정에 대해 간략하게 살펴보겠습니다.

1965~1966년경 국회에서 한국의 노동자 도입 문제에 대해 질의했을 때 일본 정부는 중장년층의 취직 문제를 주된 이유로 그 도입을 부정했습니다. 그리고 1966년 8월에는 노동성이 중장년층의 취직 문제를 이유 중 하나로 들어 한국인 노동자 도입을 부정하는 방침을 분명히 했습니다. 이후 사토 에이사쿠 총리와 하야카와 다카시 노동장관이 의견을 교환한 뒤 1967년 3월에는 제1차 고용대책 기본계획 각의 결정에 맞춰 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침을 구두 양해의 형태로 정부 전체에 공유했습니다.

5.2. 논의 정리

서두에 제시한 ‘어째서 일본은 다른 선진국과는 달리 고도성장기에 노동력 부족에 대한 대책으로 외국인 노동자를 도입하지 않았는가’하는 질문의 대답을 정리해 보면 아래와 같습니다.

1960년대 중반 일본에서 한일 국교 정상화에 따라 주로 한국 측이 타진한 한국인 기술 연수생을 대규모로 도입하는 문제가 의제로 부상했습니다. 한편 해당 시기에 일본은 아직 노동력 부족이 심화되지 않은 상황이었으며, 2차대전 이후 계속 발전해 온 완전고용이라는 목표 아래 여전히 개선되지 못한 중장년층 취직 문제가 커다란 과제였습니다. 그 결과 이 두 문제가 충돌하며 중장년층의 취직 문제 해결을 저해할 수 있다는 이유로 일본은 노동력 부족과 일본 국내 외국인 노동자 도입 요청이 본격화되기 전에 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침을 결정한 것입니다.

그리고 이러한 방침은 고도성장기가 종언을 고할 때까지 유지되었습니다. 구체적으로는 고도성장기 말 1973년 1월에 각의 결정된 제2차 고용대책 기본계획에서 외국인 노동자를 도입하지 않겠다는 방침이 다시 확인된 것입니다. 이 배경에는 51세 이상을 중심으로 한 ‘고연령자’ 취직 문제 미해결과 노동력인구 자체의 고령화가 예측되면서 여전히 중장년층 취직 문제를 가장 중요한 과제 중 하나로 인식했다는 것이 있습니다.

이렇게 일본은 외국인 노동자를 도입하지 않고 고도성장을 끝내게 되었습니다.

6. 참고문헌

참고문헌에 대해서는 모두 슬라이드에 명기했습니다.

(번역책임자:김민경)