



일본경제의 개방화와 산업 정책

우리나라의 경제는 WTO 체제에의 참여와 OECD에의 가입을 앞두게 됨으로써 사실상 완전 개방화의 길로 가지 않을 수 없게 되었다. 이에 대한 대응책을 일본의 1960년대와 1970년대의 개방화와 산업 정책을 살펴봄으로써 조명해 보고자 한다.

이종윤

한국의국어대학교 교수, 국제경제학

■ 경제의 인식

멕시코가 OECD에의 가입 및 NAFTA의 결성 등에 따라 자국 경제의 개방도를 획기적으로 확대시키기가 바쁘게 폐소貨의 급락 등 경제적 혼란을 초래하고 있다. 이것은 멕시코가 충분한 경쟁력을 구축하지도 못한 채 자국의 자본 및 상품 시장을 완전 개방시켰기 때문에 경상 수지가 큰 폭으로 적자화 되었으며 경상 수지의 적자는 폐소가치의 급락 및 이에 따른 인플레이션, 이러한 諸요소가 복합적으로 얽혀 해외 자본의 철수를 초래하는 등 일대 경제적 혼란을 야기시키고 있는 것이다.

이러한 멕시코의 경험에서 보는 바와 같이 후발국이 빠른 속도로 경제 성장을 달성하여 어느 정도 선진국 수준에 접근하게 되면 일반적으로 그 국가가 감당할 수 있는 경제력 이상으로 자본 및 무역의 개방화를 요구받게 된다. 이때 그 국가가 아무런 내적 대응책을 마련하지 않은 채 자국의 빚장을 열어 놓게 되면 멕시코의 경우에서와 같은 경제적 혼란을 초래하기 쉬운 것이다.

이러한 멕시코의 경우와는 달리 보다 앞서 공업화를 추진하여 왔으며 이에 따라 이미 1960년

대부터 무역 자유화 및 나아가서 자본 자유화의 압력을 받아온 일본은 개방화에 앞서 강력한 경쟁력을 가진 歐美 기업의 공격에 대응할 수 있는 적절한 대응책을 마련함으로써 큰 경제적 혼란을 초래함이 없이 일본 경제를 개방화시켜 갔음은 물론 이러한 개방화의 기회를 선용함으로써 오히려 대외 경쟁력을 강화시켜 드디어는 세계에서 가장 강력한 대외 경쟁력을 구축한 것이다.

한국도 그간 경제적 개방화를 진척시켜 온 것은 사실이나 무한 경쟁 체제의 개막이라고 일컬어 지는 WTO 체제에 참여했으며 1996년부터 선진국 클럽이라고 하는 OECD에의 가입을 앞두고 됨으로써 한국 경제도 사실상 완전 개방화의 길로 가지 않을 수 없게 된 것이다.

일본 경제가 개방화에 대응하던 국제 통상 환경과 한국 경제의 개방화 과정에 요구받는 국제 통상 환경과는 그 폭에 있어서나 그 깊이에 있어서 상당한 차이가 존재함으로 일본의 경험이 그대로 한국 경제의 개방화에의 대응책으로 활용할 수는 없지만 한·일 양국이 발전 단계를 달리하면서도 유사한 경제 발전 과정을 거쳐가고 있다는 점에서 일본의 경험은 한국의 경우에도 적지않은 시사를 받을 것임은 부인할 수 없을 것이다.

■ 개방화 직전의 일본의 경쟁력 구조

전후 일본의 산업화의 전개 방식은 이른바 동태적 국제 분업 주의에 입각하여 기술 진보율이

빠르고 노동 생산성의 상승률이 높고 소득 탄력성이 높은 산업으로서의 중화학 공업을 적극적으로 육성하는 방식을 선택하게 된다.

전후 일본이 산업화를 본격적으로 시작하는 시기는 일본이 美점령 상태에서부터 벗어나는 1950년대초인데 이 시점에 있어서의 일본 산업의 비교 우위는 아직 섬유, 잡화류를 위시한 노동 집약적 경공업에 있었다. 따라서 정태적 국제 분업 논자들은 일본이 이들 경공업 분야에 특화해야 수출 경쟁에서 이길 수 있고 이를 통해 무리없이 국민 소득을 증대시켜 갈 수 있다고 하는 주장을 폈으나 그 시점에서 이미 일본의 산업 구조는 중화학 공업 구조로 되어 있었으며 또한 거대한 규모의 일본 노동력을 산업 부문에서 충분히 흡수할 수 있기 위해서는 우회 생산도가 높은 중화학공업화밖에 없다는 판단에서 아직 幼稚 단계에 있는 중화학 공업을 적극적으로 육성하기로 한 것이다.

1950년대 초기에 계획, 추진된 중화학 공업화를 위한 정책 골격을 보면 육성 정책과 방어 정책으로 대별될 수 있다.

먼저 육성 정책으로서는 자국의 생산 요소를 다른 산업이 아닌, 정부가 중점적으로 육성하고자 하는 중화학 공업 분야에 유도하기 위해서 정부가 지정한 중화학 공업 분야에서 투자 활동을 할려고 하는 민간 기업가에 대해서는 금융 자금의 배분 및 관세율의 수준을 다른 산업 분야에 비해 파격적으로 우대 조치를 해 준 것이다. 곧 개발은행을 통해서 당해 산업 분야의 기업에 대해서는 장기 저리 자금을 적극적으로 지

원해 주었는데 정부계 은행의 이러한 지원은 민간 은행의 융자 활동에도 영향을 미쳐 이들 산업에 우선적으로 지원해준 것이다.

傾斜 금융이라 불리는, 금융 자금의 이러한 배분 방식은 자금이 절대적으로 부족했던 일본의 이 시기에 있어서 산업 구조의 형성 과정에 결정적으로 작용함으로써 산업 구조의 중화학 공업화를 구현시킨 것이다.

일본 산업 구조의 중화학 공업화를 유도하기 위한 또 하나의 중요한 정책 수단이 다름 아닌 傾斜 감세 제도의 도입이다. 특정 기계 설비 등에 대해서 3년간 특별 상각 제도를 실시한다든가, 중요 기계류의 수입세를 면세해 주는 방법 등을 통해 정책 당국이 육성하고자 하는 중화학 공업 분야의 기업들은 가령 다른 업종의 기업들이 평균 42%의 조세 부담을 했는데 비해서 사실상 평균 24%의 조세 부담을 하는데 지나지 않았으므로 그 만큼 당해 업종에서의 기업 활동을 유리하게 해 준 것이다.

철도, 도로 및 항만 등 일련의 사회간접자본의 정비는 기업 활동의 원활화 및 간접 경비의 절약 등 산업 합리화에 크게 기여하기 때문에 국가 및 지방자치단체의 공공 사업비를 최대한 지출하도록 했는데 그 지출 방식에 있어서 정책 당국이 지정한 업종에 투자하는 기업가의 사회간접자본 정비 요청에 대해서는 우선권을 준 것이다.

말할 필요도 없이 지방자치단체는 이들 업종의 기업 입지를 우선적으로 할당해 줌으로써 타 업종에 비해 입지난을 극히 원활하게 해결한 것

이다.

또한 이들 업종, 특히 자본재의 수출 활동을 지원해 주기 위하여 수출입은행을 설립하여 동남아 제국의 공업화와 관련한 플랜트 수출에 대해서는 이 은행을 통해 장기 여신을 해 받을 수 있도록 했으므로 이들 업종의 수출 활동을 유리하게 해 준 것이다.

중화학 공업의 육성에 집중된 이러한 일련의 육성 정책을 실시하는 한편 강력한 歐美 선진 기업으로부터 자국 시장을 방어하기 위한 보호 정책으로서 간접적인 방법인 관세 정책에 그치지 않고 수입 통제 등 각종 방식의 비관세 장벽을 설치한 것이다.

이러한 일련의 육성 정책 및 보호 정책의 강력한 실시로 인해 일본의 산업 구조는 고도의 중화학 공업 구조로 되었을 뿐아니라 1950년대 후기에 접어들면 일본의 비교 우위 구조도 빠른 속도로 중화학 공업 구조로 되어 간 것이다.

그런데 이와같이 중화학 공업 제품을 중심으로 수출이 급속도로 증대되어 간 것은 사실이나 당시 일본의 당해 산업이 반드시 높은 대외 경쟁력을 구축한 것은 아니었다. 저임금의 이점을 활용한 저가격 제품의 수출에 지나지 않았으며 각 개별 업종은 구미 제국의 기업 규모와 대비시켜 볼 때 영세성을 면치못했고 따라서 당시의 일본 산업 조직은 영세 규모가 난립하는 과당 경쟁 상태였다고 할 수 있다.

여기서 과당 경쟁이라고 할 때 그 중요한 특징을 지적하면 판매면에서 가격 인하 경쟁이 격심하게 전개되었으며, 생산면에서는 각기업의

타기종, 타품종에의 상호 진출이 빈번히 일어나고 설비 투자 경쟁은 신공장 건설, 신예 기계 설비의 도입 등의 형태로 전개되었으며 이러한 투자 경쟁의 결과 과잉 능력이 크게 증가함으로써 가동률이 심지어 50%이하인 업종의 경우조차 생겨나며 또한 신기술 신제품의 개발면에서는 모델 교체 경쟁 및 기술 도입 경쟁이 심하게 일어나고 이것은 기술의 자기 개발 의욕을 저하시킬 뿐아니라 기술료의 등귀와 불요 경비의 유출을 초래하는 등을 가리킨다고 할 수 있다.

일본의 산업 조직이 이러한 특징을 갖게된 것은 대체로 산업 금융의 일본적 공급 방식과 관련시켜 설명하고 있다. 즉 일본의 산업 금융 방식은 간접 금융 방식이고 기업은 설비 투자를 위한 자금 조달을 구미 제국과 같은 내부 축적 자금과 자본 시장에 의존하는 것이 아니고 은행 차입에 의존하는데 항상 오버·바로잉(over-borrowing) 상태에 있다. 반면 은행은 대출처의 안정화를 꾀하기 위하여 기업들을 계열화하며 이들 계열 기업들에 대해서는 기업의 내용이 어떠한지를 묻지 않고 우선적으로 융자해 줌에 따라 은행간에는 격렬한 대출 경쟁이 전개된 것이다.

이러한 관계의 작용으로 인해 일본의 산업 조직은 기술한 바와 같은 상대적인 의미에서 영세 규모 기업들에 의한 과당 경쟁 상태로 된 것이다. 이러한 취약한 경쟁력 구조임에도 불구하고 중화학 공업품을 중심으로 수출이 급속도로 신장되어 갔기 때문에 1960년대로 접어들면서 일본 경제는 歐美로부터 자본 및 상품 시장을 개

방하도록 강력한 압력을 받게 된다. 이에 따라 일본의 정책 당국은 이러한 압력을 회피할 수 없어 1960년대 초기 및 중기에 걸쳐 무역 자유화 및 자본 자유화 조치를 차례차례로 발표하게 된 것이다.

그러나 기술한 바와같이 일본 기업의 경쟁 체질은 아직 취약한 상태였기 때문에 본격적인 개방화에 앞서 해외 기업과 경쟁할 수 있는 대응책을 수립하지 않을 수 없었던 것이다.

■ 개방화에 따른 대응 방향

1960년대에 있어서의 대응

일본 경제가 대외 개방을 추진하면서도 생존·발전해 가기 위해서는 무엇보다 규모의 과소성과 경쟁의 과당성을 극복하지 않으면 안된다고 인식하고 日本通産省의 주도에 의해 기존의 산업 체제를 재편성해 가기로 한 것이다. 산업 체제의 새로운 개편 방향으로서는 첫째, 경쟁 형태를 규모의 과소성으로 인한 과당 경쟁으로부터 유효 경쟁 체제로 전환시킨다는 것이며 이를 위해 기업간의 합동, 제휴 및 공동 행위를 촉진하는, 말하자면 경쟁적 과점 상태를 조성시킨다는 것이다.

둘째, 정부와 산업과의 관계에 있어서도 정책의 방향 제시 및 기업의 자유스러운 투자 활동으로부터 官民 협조 체제의 강화를 지향한 것이다.

여기서 관민 협조 방식이란 첫째, 경쟁력의 강화를 꾀할 필요가 있는 산업에 있어서 협력 체제를 구축하기 위하여 가격 기구의 파라메타(parameter)적 기능을 대신해야 할 조정 수단으로서 산업, 금융, 학식 경험자 및 정부간에 협력의 장을 설치하여 관민 협조에 의한 인위적인 조정을 꾀한다.

둘째, 정책 금융의 담당 기관인 일본개발은행의 융자 유도 기능을 적극적으로 활용함으로써 양산 체제의 확립, 생산 집중 체제의 정비, 합병의 촉진 원료 생산 방식의 전환 및 국산 신기술의 개발 등에 중점적인 융자가 이루어지도록 한다.

셋째, 개발은행을 축으로 하여 민간 금융 기관과의 협력을 강화한다.

이러한 내용을 가진 관민 협조 체제에 관해서는 산업화의 추진에 있어서 官이 주도권을 가질

것인가 아니면 민간 산업계가 주도권을 가질 것인가를 둘러싸고 다소 논란이 있었지만 소위 「일본주식회사」라는 이름에서 알 수 있는 바와 같이 대외 경쟁에 직면하여 일본 경제가 생존·발전을 꾀하기 위해 官에 의한 새로운 경제 정책을 수립하는 과정에서 민간 기업계의 의견 내지는 여건을 최대한으로 수립시키는 시스템을 확립한 것은 사실이다.

자본 자유화에 대응하기 위하여 산업 정책이 의도한 것은 경쟁력있는 기업의 출현, 곧 유효 경쟁 체제를 조성시키는 것이었다.

일본의 산업 조직을 이런 식으로 재편시키려고 한 이유로서 무엇보다 자본 자유화 시대에 있어서의 경쟁은 상품 경쟁이 아닌 기업 경쟁으로 되며, 기업 경쟁의 시대에 있어서는 경쟁의 수단도 다양화되어 노무 관리 능력, 마케팅 능력, 자본 조달 능력, 기술 개발 능력 및 경영 능

<표 1> 일본산업의 재편성 방향

목적	형태	수단
종합경쟁력의 강화 ①코스트 절감 ②자본력의 배양 특히 자기자본충실 ③기술개발력의 강화 ④마케팅력의 강화 ⑤메니지먼트력의 강화	생산규모의 적정화 기업규모의 실질적 확대 생산계열의 합리화 생산과 금융의 관계시정 자기자본충실	설비투자조사 카르텔 공동투자 전문화, 표준화 합병 주식의 상호소유 업무 제휴 협업화 체인(chain)화 공채정책의 추진 자본공급기구의 개선 금리인하 세부담의 경감

력 등이 경쟁의 수단으로 되는데 이러한 諸능력 이 일본 기업이 歐美의 다국적 기업에 비하여 크게 떨어지므로 이를 극복하기 위해서는 일본 기업을 집약화하여 거대화시키지 않으면 안된다는 것이다. 특히 자본 자유화의 시대에 있어서는 기술 개발력의 강화가 가장 핵심적인 요소로 되는데 기술 개발력을 강화하기 위해서는 기업 규모의 대형화가 필수적인 조건이라고 인식한 것이다.

이리하여 일본 산업 구조를 <표 1>과 같은 방향으로 재편해 간 것이다.

이러한 산업·재편성 정책의 대표적 산물이름아닌, 「八幡제철소」와 「富士제철소」의 합병에 의한 「新日鐵」의 출범이다.

八幡와 富士 양사의 합병 목적은 기술 혁신의 결과로서 설비 단위의 대형화에 따른 이중 투자의 회피 및 설비 투자의 효율화를 꾀하고, 기술 개발과 연구 개발의 효율화를 추진하며 나아가서 국제적인 규모에서의 치열한 경쟁에 대응하기 위하여 기업의 종합적인 경쟁력을 강화시킨다는 것이다.

이러한 초대형 과점 기업의 출현은 관리 가격의 형성 및 산업 조직의 경직성을 노증시키기 쉬운데 이러한 비합리성을 제거하기 위하여 일본의 정책 당국은 통·폐합을 통한 대형화를 유도하는 한편, 독과점 금지법의 운용을 강화함으로써 기업의 합병, 통폐합에서 오는 장점을 극대화시키면서 동시에 이에 따른 폐단을 극소화시키려 한 것이다.

이러한 정책 의도는 주효하여 병합후 당시의

기술 수준에서 생산 가능한 품종을 집약화하고 이 집약화에 따른 양산 효과를 발휘하여 기술 진보를 실현하면서도 관리 가격의 문제 및 기업 경직성의 문제는 야기시키지 않았다고 하는 평가이다. 그것은 무엇보다 新日鐵이 출범한 후에 세계 철강 시장에서 압도적인 국제 경쟁력을 발휘했다는 사실이 웅변해 주고 있는 것이다.

결국 이런 류의 정책 전개가 갖는 의미는 기업 규모의 거대화와 경쟁의 논리를 동시에 살려 보자고 하는, 말하자면 유효 경쟁 체제의 실현을 추구한 것이라고 할 수 있다.

1970년대에 있어서의 대응

일본 경제가 오일쇼크에 따른 자원의 제약성 내지는 중화학 공업화의 완성에 따른 노동력의 희소성에 직면하여 제시한 산업 정책의 방향은 「지식 집약화」이다.

지식 집약형 산업 구조란 지적 활동의 집약도가 높은 산업을 중핵으로 하는 산업 구조를 가리키는데 그 구체적인 산업 유형을 대별해 보면 전자 계산기, 산업용 로봇트, 집적 회로, 원자력 관련 및 파인 케미칼 등이 중심이 되는 연구 개발 집약 산업, 통신 기계, 사무 기계, 수치 제어 기계, 공중 방지 기기, 교육 기기 및 고급 플랜트 등이 중심이 되는 고도 조립 산업, 고급 의류, 고급 가구, 주택용 조도기, 전기 음향 기기, 전자 기기 등이 중심이 되는 패션형 산업 및 정보 처리 서비스, 시스템 엔지니어링, 비디오 산업, 교육관련 소프트웨어 등 지식 산업 등이며 이들

산업들을 육성시키려 한 것이다.

그 육성 방법으로는 종래와 같은 강력한 정부 주도를 지양하고 정부 개입은 최소화함과 동시에 가격 매커니즘을 최대한 살리도록 한다는 것이다. 그런데 여기서 지식 집약화란 산업 활동의 측면에 과학 지식을 광범위에 걸쳐 이용해 간다는 프로세스에 지나지 않는다. 요컨대 일본의 핵심 산업으로서의 중화학 공업의 생산 과정에 과학 지식의 대폭적인 원용 내지는 지식 노동력의 대량 투입을 의미하며 이러한 생산 방법은 그만큼 능률적 생산, 자원 절약적 생산으로 되기 때문에 궁극적으로 국제 경쟁력을 높인다는 것이다.

이와같이 일본 경제는 지식 집약화의 강조와 더불어 산업 구조의 자원 및 에너지 전략을 추구해 왔는데 그러한 노력의 결과 각 개별 업종의 생산 과정에 투입되는 자원, 에너지의 투입량을 축소시켜왔을 뿐 아니라 자원, 에너지 다소비형인 철강, 석유화학 산업의 생산 및 수출 비중을 크게 줄이고 그 대신에 자원, 에너지 절약형인 자동차, 전자 및 기계 산업의 비중을 크게 신장시키는데 성공한 것이다.

무역 자유화 및 자본 자유화를 추진함과 동시에 경쟁력있는 기업의 출현을 유도, 나아가서는 이러한 경쟁력있는 기업의 주도에 의해 자원 내지 에너지 절약형 산업 구조의 창출을 지원함에 따라 일본 경제는 구조적 흑자국으로 정착되어 왔는데 이렇게 되자 더욱 개방화를 요구받게 되었다.

이러한 개방화 대책의 일환으로서 「11대책 8

항목」을 제시하게 되는데 그 내용을 보면

- 수입 자유화의 추진
- 특혜 관세의 조기 실시
- 관세의 인하
- 자본 이동의 자유화 조치
- 비관세 장벽의 철폐
- 경제 협력의 추진
- 수출 진흥 세제의 전폐 및 수출 우대 금리의 인상
- 탄력 조항의 발동 등이다.

이러한 조처를 통해 일본의 정책 당국이 기대했던 것은 발전 도상국으로부터 일본의 비교열위 산업 분야의 수입 확대와 동시에 일본의 비교 우위 산업의 개도의 발전 구조속에 파고들게 하는 류의 국제 분업 구조 형성 및 노동 집약적 부품류의 수입·투입을 원활히 하여 엔高로 약화된 일본 제품의 가격경쟁력을 보장시키는 것이었다고 할 수 있다.

이상에 걸친 일련의 일본 산업 정책의 전개 구조를 통해서 일본 산업 정책의 특징은 개방화, 자유화의 추진과 경쟁력 강화를 철저히 연동시켜 갔다는 점이다. 이와같은 정책적 노력이 후발국 일본의 경제로 하여금 멕시코에서 보는 바와 같은 개방화로 인한 失速경제로 가게 하지 않고 오히려 더 튼튼한 경제 체질을 형성시켜 간 것이라 할 수 있다.

개방화에 대한 일본적 대응의 한국 경제에의 시사

한국 경제는 무역 수지의 적지 않은 적자 규모가 상징하는 것처럼 충분한 국제 경쟁력을 구축하지 않은 채 개방화, 자유화해 가지 않으면 안되는 국면으로 가고 있는 것이다. 이러한 구조를 그대로 방치한 채 개방화를 확대시켜 나갈 때 제2의 멕시코 사태가 오지 않는다고 단정하기는 어려울 것이다.

그러면 개방화의 파고를 슬기롭게 극복하기 위하여 우리는 어떠한 정책적 대응이 요청되는가? 여기에는 일본의 경험적 사례가 적지 않은 참고가 될 것이다. 그 가장 핵심적인 요소로서 우리도 일본에서 보는 바와 같이 우리나라의 산업 조직을 유효 경쟁 체제로 개편시키도록 해야 할 것이다. 이러한 개편을 통해서 대규모의 경쟁력있는 기업을 출현시킴으로써 규모의 경제 효과의 극대화 와 적정 규모의 기술 개발 능력을 보유하도록 함과 동시에 관련 분야에 기업들간에 긴장된 경쟁 상태로 인해 끊임없이 낭비적 부분을 제거하고 비능률 부문을 능률화시켜 감으로써 대외 경쟁력을 강화시켜 가지 않으면 안 되도록 하는 내재적 메커니즘을 확립하도록 해야 할 것이다.

노동 집약적 비교 열위 부문의 산업 조정과 관련해서는 관세율의 인하 내지는 대외 경제 협력 기금의 확충 등을 통해 개도국의 노동 집약적 상품의 수입 확대와 그러한 제품의 생산 활동에 투입되는 機·原資材의 그들 국가에의 수

출과를 연결시킴으로써 자연스럽게 비교 우위 산업의 확대와 비교 열위 산업의 축소가 맞물려 가도록 한 일본적 방식은 우리에게도 그대로 준용시킬 수 있을 것으로 생각된다.

1960년부터 1970년대에 걸쳐 무역 및 자본 자유화에 대응해 간 일본의 경우와 WTO 및 OECD라고 하는 일층 강도 높은 무역 및 자본 자유화의 요구에 직면한 한국의 경우와는 대응 방식의 선택에 다소의 차이는 있을 수 있지만 통털어서 당해 기간중 강력한 해외 기업에 대응할 수 있는 체력 보강과 해외 경제와의 자연스러운 접목을 유도한 일본적 접근 방식은 우리에게도 시사하는 바가 적지 않다고 하겠다.♣

◆ 참고 문헌 ◆

- 小宮隆太郎外 多數, 「日本の産業政策」, 東京大學出版會, 1984.
- 鶴田俊正, 「戰後日本の産業政策」, 日本經濟新聞社, 1982.
- 山澤逸平, 「日本の經濟發展と國際分業」, 東洋經濟, 1984.
- 李鍾允, 「第3章 産業構造의 高度化와 産業政策의 展開」, 「高度成長期の日本經濟」(朴宇熙外), 1989.