

## 產業政策의 發展過程과 日本型 產業政策의 考察

李 憲 薫\*

《目

次》

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| I. 序論           | IV. 日本에서의 產業政策 |
| II. 產業政策의 定義    | V. 結語          |
| III. 產業政策의 發展過程 |                |

### I. 序論

日本의 高度成長要因을 논할 때 몇 가지 要因을 들 수 있는데, 그 중에서 產業政策은 모든 研究者의 注目的 대상이 되고 있다. 그러나 이 產業政策의 評價는 다양하며, 받아들이는 方式도 다른 것이 現實情이다. 先進國에서는 「日本株式會社」의 概念으로 認識되어 ‘不公正(unfair)한 政府의 介入’으로 評價하여 貿易摩擦, 經濟마찰을 초래하고 있다. 한편, 發展途上國 및 NIES(Newly Industrial Economies) 諸國에서는 產業政策을 높이 評價, 自國의 經濟發展을 위해서 여러가지 形態로 받아들여지고 있다.

이처럼 뚜렷이 쓰여지고 있는 산업정책이란 단어는 나라, 時代에 따라 다양한 의미로 해석되고 있고, 지금까지 明確하고 統一된 概念은 確立되어 있지 않다. 이러한 산업정책의 概念을 확립하기 위해서는 產業政策의 歷史的 背景 및 產業史的인 分析과, 各國의 政府-企業관계를 조명 함으로써 더욱 더 명확하게 파악할 수가 있을 것이다.

本稿에서는 各國의 產業政策의 發展過程을 政府의 介入을 중심으로 分析하고, 後發國의 모델이 되고 있는 日本의 產業政策을 時代의 흐름과 배경을 중심으로 考察함을 그 目的으로 하고 있다. 특히, 近代化 이후의 日本의 產業政策을 각 시기별로, 취해진 政策을 검토하여 후발국의 나아갈 方向을 제시하려고 한다.

\* 韓南大學校 經商大學 教授

## II. 產業政策의 概念

산업정책의 개념 및 定義를 명확히 하는 것은 무척 어려운 일이라고 할 수 있다. 그것은 근본적으로 산업정책의 역사가 비교적 짧고, 아직 그 概念이 學術的으로 定義되지 않았기 때문에 各國의 認識이 다르기 때문이다.

產業政策이 世界의 注目을 받게 되었던 것은, 日本이 戰後 불과 30여년만에 鐵鋼, 自動車, 반도체, 컴퓨터 등의 戰略產業에서 國際競爭力의 눈부신 성과와 產業構造의 高度化를 이루어 經濟大國으로 부상하였기 때문이다. 즉, 日本經濟의 發展要因을 政府와 產業界의 밀접한 協調關係(日本株式會社)로 보고, 산업정책이 日本研究 대상의 하나로 되었기 때문이다.

현재 世界的으로 알려져 있는 「產業政策」이란 용어는 매우 特別한 말이다. 그 원인은 經濟・經營의 대부분이 英語에서 번역된 것이나 Industrial Policy라는 용어는 최근까지 存在하지 않았기 때문이다.<sup>(1)</sup>

「產業政策」(Industrial policy)이라는 용어가 國제적으로 알려지게 된 것은 學者들에 따라見解가 조금씩 다르지만 1971年の OECD의 產業報告書가 최초라고 할 수 있다.<sup>(2)</sup>

田近雄은 Industrial policy란 용어는, 분명히 日本語에서의 역번역이라고 주장한다.<sup>(3)</sup> 즉 「產業政策」이란 것은 日本의 歷史的・社會的・文化的 特殊性 속에서 태어나고 발전한 것이라 하겠다. 따라서 日本의 產業政策을 歐美社會의 思想에서 구축된 古典派經濟學과 近代經濟學의 입장에서 보면 납득할 수 있는部分이 있는 경우가 많다.

그러나 上述한 것처럼 產業政策은 英語로서는 없었다고 하나 프랑스에서는(產業政策의 概念에 적합한가, 아닌가 하는 문제는 제외하고) 日本의 產業政策과 유사한 政策이 있었고 또한 日本 이외의 國家에도 存在한 것은 사실이라 하겠다.

결국 日本은 물론 日本 이외의 국가들의 산업정책이 어떻게 定義되어 왔는가를 검토함으로써 「產業政策」概念을 더욱 명확히 파악할 수가 있을 것이다.

本章에서는 各國의 產業政策의 定義 및 概念을 고찰하기로 한다. 우선 유럽에서의 產業

(1) 그 예로 雜誌『週刊東洋經濟』는 산업정책에 관한 특집논문(1968年)에서 表題로 Politique Industrielle라는 佛語로 표기했다고 함. 편집자에 의하면 「산업정책」이라고 하면 英語의 Industrial policy를 기대했는데, Industrial policy라는 용어를 經濟사전에서 발견하지 못해 어쩔 수 없이 프랑스語로 디자인 했다고 함.

(2) 鶴田俊正『戰後日本の産業政策』1988年 p.8.

(3) 中山伊知郎 外『日本經濟事典』講談社 1973年 p.466.

政策의 概念을 논하기로 한다. 유럽에서의 產業政策 개념을 한마디로 서술하는 것은 간단하지 않다. 유럽이라고 하더라도 여러 나라가 있으므로 전부 논하는 것은 어려우므로 여기에서는 代表的으로 사용되는 개념을 논하기로 한다.

유럽에서는 產業政策이 사실상 產業內의 모든 法的・금융적・재무적인 것에 연관되어 있으므로 내용상 명확한 意味를 갖고 있지 않다고 主張한다.<sup>(4)</sup>

Warnecke는 산업에 도움을 주는 모든 政策이라는 광범위한 定義를 내렸고<sup>(5)</sup> 또한 Ekstrom은 상황 變化에 적응하기 위한 市場의 補充간섭<sup>(6)</sup>으로, Suleiman은 勞動者들의 실업완화를 위한 諸般措置<sup>(7)</sup>로 정의하기도 했다. 民族主義的 관점에서 產業政策을 Young & Lowe는 R & D나 生產性 등의 指標上에서企業이 다른 先進諸國의企業과 경쟁할 수 있게 하는 政府干涉措置로 정의했다.<sup>(8)</sup>

다음에는 美國의 產業政策의 定義를 검토하기로 한다. 一般的으로 美國에서는 政府가 民間產業問題에 적극적 간섭을 하지 않았으며, 제회기능도 인정하지 않았다. 즉 美國에서는 수출잠재력이 큰 產業에 대한 특혜도 없었으며, 또한 有望產業도 선정하지 않았다. 이는 部分的으로 自由放任主義의 비간섭적 理念과 한 集團의 利益을 他集團에 우선시켜서는 안 된다는 페어플레이의 이념에 기인한 것으로 풀이된다.

한편 發展도상국에서는 工業化, 產業化를 위한 수단으로서 산업보호정책・產業育成政策・貿易政策・輸出政策 등이 강력히 施行되고 있다. 日本에서는 산업정책의 概念에 대해서 貝塚啓明은 “通產省이 시행하는 政策”<sup>(9)</sup>, 新野幸次郎은 “諸產業의 構造, 行動 및 成果에 영향을 주는 것을 목적으로 한 政府의 政策”<sup>(10)</sup>, 小宮隆太郎은 “產業間に 資源분배나 私企業에 의한 經濟活動의 水準을 이러한 政策이 행해지기 전의 경우와 달라질 수 있도록 施行되는 政策”<sup>(11)</sup> 등으로 表現하기도 했다.

한편, 一部 學者들은 產業政策이란 종래의 經濟政策과는 다른 立場에서 다음과 같이 說明하기도 한다.

(4) B. Ohlin, & P. Hesselborn, International Allocation of Economic Activities, Nobel Symposium, New York: Holmes & Meier, 1977, pp. 45-69.

(5) S. Warnecke, ‘Industrial Policy of the E.C. in Warnecke & Suleiman, 1975, pp. 8-15.

(6) J. Ekstrom, Changes in European Industry, Louvain; Bruxelles Vander, 1969, pp. 7-20.

(7) E. Suleiman, “Industrial Policy Formulation in France”, in Warnecke & Suleiman, 1975, pp. 18-20.

(8) F.G. Adams, L. Klein, “Industrial Policy for Growth & Competitiveness” Lexington book, 1985, p. 91.

(9) 貝塚啓明『經濟政策の課題』東京大學出版會, 1973, p. 167.

(10) 新野幸次郎「產業政策の課題と體系」『經濟政策(3)－日本の産業政策』有斐閣叢書 1971年, p. 5.

(11) 小宮隆太郎『日本の産業』1988, p. 3.

로버트·尾崎는 “西歐經濟學 용어에는 없는 日本固有의 용어이다. 國內 산업보호 戰略產業의 발전, 그리고 內外의 변화에 대응하기 위해서 또는 그것을 예측하여 경제구조의 조정에 관련한 政策의 복합체를 지칭한다. 이 政策은 國益의 이름 아래 통산성에 의해 만들어져 수행되어진 것”<sup>(12)</sup>으로 定義한다. 田近雄은 “產業政策이란 말은 日本語가 原語로서 日本의 歷史的・社會・經濟・文化的 特수성 속에서 生育한 것”<sup>(13)</sup> 등으로 定義하고 있다.

한국에서는 “산업정책”이란 말은 政策담당자가 쓰기 시작하여, 말로서는 定義하고 있지만, 歐美의 經濟政策을 中心으로 產業政策을 논하며 실무적으로는 日本型의 產業政策을 취급하기도 하여 개념으로서는 애매모호한 것이 現實이라고 할 수 있다.

이처럼 國家・지역은 물론, 時代・學者에 의해 產業政策의 定義는 다르며, 先進國・後進國 등에서도 產業政策은 다른 次元에서 사용하고 있다. 이러한 狀況에서 產業政策을 한마디로 논하는 것은 어렵다. 그러나 수많은 定義에서도 그 共通點이 있다. 그것은 “政府의 政策 및 措置”라는 점이다. 위의 定義를 참고해서 產業政策의 定義를 내리면, “自國의 特성에 맞는 產業의 보호・육성을 위한 政府의 介入 및 政策”이라 할 수 있다.

이러한 定義를 중심으로 이 문제를 살펴보기로 한다. 다음 章에서는 政府의 介入의 歷史的 發展過程을 살펴보기로 한다.

### III. 產業政策의 發展過程(政府介入의 變遷過程)

產業政策의 主體로서의 「國家」에 대한 近代의 國家觀이 成立된 것은 18~19世紀의 英國이었다. A. Smith가 관심을 가졌던 당시의 英國經濟는 單純商品의 經濟였고, 개인의 自由스러운 經濟活動이 支配的이었다. 社會的 分業의 보편화로 分業과 교환에 의해 교환경재・시장경제의 「商業社會」(commercial society)가 形成되어 있었다.

개인의 利己心의 추구야말로 經濟活力의 源泉이고, 私益은 利他心과 神의 「보이지 않는 손(invisible hand)」를 통해 조정되어 自然的 調和의 世界가 구축된다고 스미스는 주장했다. <sup>(14)</sup>

스미스는 自由경쟁, 즉 政策의 의미로는 自由放任이야말로 市民의 활발한 經濟活動과

(12) Chalmers Johnson, MITI & The Japanese Miracle, Stanford University, 矢野俊比古譯, 「通產省と日本の奇跡」TBS, 1982年, p. 31.

(13) 中山伊知郎, 前揭書, p. 467.

(14) Adam Smith, An Inquiry into Nature & Cause of Wealth of Nations, 1776.

그 社會의 調和를 보장한다고 보았다. 다시 말하면 「國防은 번영보다 한층 중요한 것」이며, 이것이 國家의 役割이라고 인식하여 司法制度의 확립, 그리고 公共사업과 公共施設의 유지가 국가의 중요한 과제로 보았다. 이것은 깊은 政府의 夜警國家觀이며 經濟全般의 조정은 市場기구의 自動조절作用에 맡겨야 한다고 주장하였다.

이 國家觀은 個人主義的 國家이며, 이 國家는 合理的 第三者, 즉 市民間의 조정역을 담당하는 中立的 조정자이며 民主的인 政策主體로 보았다. 政府의 적극적 개입, 즉 產業政策의 發想 및 史的 背景에 관해서는 여러가지 學說이 있으나, 독일의 리스트(F. List)의 보호주의적 政策論을 시초로 보고 있다.

물론, 리스트의 論策이 產業政策과 유사한가 아닌가는 차치하고, 당시의 선진국 英國에 대항해시 만들어낸 후발공업국 독일의 정책사상이었음에는 틀림이 없다. 先進資本主義國家 英國의 압력 하에 늦어진 工業化를 先進國經濟단계로 향상시키기 위한 產業의 보호와 육성 이었다.

리스트는 국민의 經濟的 統一, 國民적 규모의 분업 形成과 보호관세 시스템의 확립에 따른 독일 國內市場形成의 理論을 주장하고, 政策上 선진국과의 경쟁에서는 關稅장벽을 설치, 自國의 유치산업 자본을 위한 국내시장의 확보가 重要하다고 생각했다. 그는 『政治經濟學의 國民的 체계』(Das Nationale System der Politischen Oekonomie)에서 무역의 自由化는 외국의 製造業을 요람 속에서 질식시키려<sup>(15)</sup> 하는 英國自由貿易業者的 술수이며, 이것은 自滅行爲와 같다고 주장했다.

리스트는 이러한 狀況의 인식 하에서, 보호무역정책에 의한 산업의 육성과 발전의 필요성 주장, 自由貿易은 후진국민의 세계적 예속 밖에 없다<sup>(16)</sup>는 見解를 폈다.

리스트는 諸國民의 經濟發展段階를 야만(원시)狀態—牧畜狀態—農業狀態—農·工業狀態一 을 農·工·商狀態의 5단계로 나누어 다음과 같이 說明하고 있다. 「독일과 美國은 제 2 목 축 상태의 단계에 있고, 프랑스는 第 4 농공상태에, 第 5 상태의 단계에 도달한 나라는 英國뿐이다.」<sup>(17)</sup> 또한 리스트는 農業이 未發達한 나라일수록, 自由貿易에 의한 農產物의 수출과 공업제품의 수입이 그 나라 국민에게 有益하고, 반대로 국민의 농업·工業 등 전반적으로, 발달한 나라일수록, 국내의 농산물이나 원료를 외국의 공업제품과 교환하면 自國의 이익이 적어져, 自國보다 발달한 工業國과의 경쟁에는 不利하다고 주장한다.

리스트의 보호제도의 대상은 農業이 아니고 工業이었다. 그가 주장한 工業은 「國내 산업,

(15) F. List, 『經濟學의 國民的體系』小林昇譯 岩波書店, 1970年, p. 151.

(16) F. List, 前揭書, p190.

(17) F. List, 前揭書, p. 178.

海運 및 개량된 농업에 따른 文明과 政治의 세력의 기초」<sup>(18)</sup>이 있다. 그래서, 한 나라의 工業化・產業化가 국민경제의 발전에 기본적 課題로 등장한 것이다. 또한, 國民經濟의 發展을 위해서 취해지는 外國무역의 규제를 위한 關稅제도도 產業・工業의 育成이라는 측면에서 主張한 것이다.

리스트의 保護원리란 단순한 幼稚產業보호가 아닌 特定단계에 있는 國民經濟의 발전을 위한 保護理論이었다. 즉 후발국의 공업화를 위한 국가의 政策介入의 必然性을 독일의 現實的 經驗으로부터 찾아낸 近代的 產業政策理論이라고 할 수 있다.

經濟發展의 歷史를 본다면 15세기 말부터 18세기 중엽까지의 약 300여년간은 절대 왕제 하에서 重商主義가支配하여, 현재의 財貨, 서비스와는 다른 金・銀의 재화에 가치가 주어졌다. 그러나 19세기의 自由資本主義의 초기에는 價值는 노동에 의해 生產된 財貨(goods)가 중요시되어, 그 財貨를 풍부하게 하기 위하여 自由主義가 예찬되었다. 이러한 時代의 배경 하에서 古典派經濟學이 成立된 것이다.

더우기, 19세기 말에는 限界效用學派가 등장, 限界效用을 중시하는 價值論을 전개했다. 일반적으로 고전파 경제학은 스미스에서 밀(J.S. Mill)까지를 말하는데, 그들은 供給側의 生產을 重視한 것에 대해 限界效用學派는 需要側을 중시한 점이 다르다.

1930年代가 되면서 만성적 不況과 失業의 大量發生이 나타나자 그 對策案으로서 케인즈(J. Keynes)가 有效需要의 理論으로 經濟政策思想을 리드하였다. 케인즈혁명은 한계효용학파의 수요이론과 같이, 수요측의 理論과 수요 위주의 정책을 펴는思想을 확립했던 것이다.

케인즈 이전의 思想은 기본적으로는 아담 스미스의 야경국가관이며, 세이(J.B. Say)의 공급은 수요를 창조한다는 법칙을 기초로, 과잉생산 등은 존재하지 않는 것처럼 인식되었다.

그러나, 1929年 美國을 선두로 나타난 세계적인 大恐慌과 1933년에는 美國의 실업률은 22.5%까지 기록했다.<sup>(19)</sup>

이 時期의 經濟의 狀況을 分析한 케인즈는 이러한 失業이 非自發的 失業이며, 이것은 지금까지 自由放任이 있기 때문에 나타나게 되었다고 主張하였다. 즉, 政府介入이 施行되지 않기 때문에 大量의 실업자가 發生하였다는 것이다. 그는 政府의介入이 이루질 때 完全고용상태가 달성된다고 하여, 『自由放任의 終焉(The end of Laissez-faire)』을 제창하였다.

케인즈는 이 책에서 “資本主義는 혁명하게만 관리하면 지금까지 나타난 다른 어떠한 制

(18) 前揭書, p. 55.

(19) 熊谷尚夫『經濟學大辭典』東洋經濟新報社, 1984, pp. 620-640.

度보다도, 經濟目的을 달성하기 위해서 能率이 높을 가능성이 있다”고 주장하였다.<sup>(20)</sup> 동 시에, 資本主義 經濟體制下의 政府의 역할에 대해 ① 公共의 利益을 기준으로 行動하려 하는 企業을 발전시키고, ② 기술적 견지하의 사회적인 일을 수행할 수 있으며, 기술적 견지하의 개인적인 것을 해서는 안된다<sup>(21)</sup>고 지적하였다.

세계 각국의 공업생산이 급격히 저하되고 실업률은 최악의 상태였으므로, 自由放任主義的 思想은 이미 설득력을 잃어, 완전고용의 실현을 위해 政府의 政策介入이 주장되었다. 1936年에는 『고용·利子·貨幣의 一般理論(The General Theory of Employment, Interest and Money)』에 의해 政府의 政策介入이 正當化되었다.

케인즈는 一般理論에서의 經濟政策은, 伊東光晴의 지적처럼 ① 消費性向을 높인다(누진 세 제도). ② 利子率을 내려 民間投資를 늘린다(공개시장정책). ③ 利子率이 저하되도 민간투자가 늘어나지 않을 경우는 政府가 자진해서 公共投資 등의 정부투자를 실시한다(적자 예산의 容認)의 3개라고 할 수 있다.<sup>(22)</sup> 이처럼 케인즈理論의 특징은 고전파이론과는 달리 自由放任의 理念을 포기하고 국가介入 내지 統制의 必要性을 시사한 점이다.

케인즈의 經濟政策은 統計개념으로서의 국민소득을 기본적인 목표로 채용하기 때문에, 처음부터 산업간의 중간생산물은 相殺計算되는 것으로 생각한다. 따라서 개개의 產業活動에 대한 관심은 처음부터 의식적으로 捨棄될 수 밖에 없었다. 이점이 產業政策과의 差異를 나타낼 경우에 중요한 논점이 될 것 같다.

經濟安定을 위해 政府가 經濟에 적극적으로 개입하는 소위 케인즈的 政策思想은 第2次世界大戰後, 구미제국에 도입되어 완전고용의 실현에 큰 성과를 거두게 된다. 그러나 自由시장경제를 기본으로 하는 선진국에서는 日本型의 산업정책은 원칙에 반하는 특수한 政策으로 전통적인 재정·금융 등의 산업구조정책에서는 一般化되지 못했고, 특히 美國의 토양에서 성장한 新古典派統合(Neoclassical-Synthesis)의 經濟政策의 체계에서도 정착화되지 못했다.<sup>(23)</sup>

따라서, 日本型의 산업정책이 경제마찰의 불씨가 되어 국제적으로 비난을 받는 것은 여기에 있다. 또한 日本人學者도 日本의 산업정책을 「통산성이 施行하는 政策」으로 定義한 것은 국미의 經濟政策사상의 재정·금융 등의 정책과 비교하여 통산성을 중심으로 한 「行政指導」 등의 정부개입이 歐美와 다르기 때문이다. 물론, 产业政策과 케인즈的 政策과는

(20) 丸尾直美『入門經濟政策』中央經濟社, 1989, pp. 86-101.

(21) 千種義人『計劃經濟原理』春秋社, 1968年, pp. 219-221.

(22) 過村江太郎『經濟政策論』筑摩書房, 1986, pp. 169-176.

(23) 貝塚啓明, 前揭書, pp. 165-168.

여러 가지 面에서 다르지만, 政府의 政策介入의 必要를 논한 점에서는 유사한 背景을 갖고 있다고 하겠다.

#### IV. 日本에서의 政府介入

한 나라의 產業政策의 역사를 논하는 것은 무척 어려운 일이다. 그 이유는 產業政策의 時期區分을 어떻게 할 것인가, 또한 과연 時期의으로 확실히 나눌 수 있는가 등의 문제가 제기되기 때문이다.

本章에서는 日本의 產業政策의 흐름을 考察함에 있어서 필요상 戰前과 戰後로 나누어 그 흐름을 검토하기로 한다.

##### 1. 戰前의 產業政策

明治維新(1868)에 의해서 아시아에서 유일하게 西歐化式의 產業化를 시작한 日本은 「위에서 부터의 工業化」「指導된 產業化」였다. 즉 Gerschenkron의 지적처럼 「制度的 手段 (Institutional implement)의 誘導(induce)」<sup>(24)</sup>에 의해 성취되었다고 볼 수 있다.

西歐式의 產業化에 成功한 日本은, 약 100년 후에는 세계 제 2의 經濟大國으로 부상한다. 이 기간에 몇번의 戰爭을 경험하면서 全產業・經濟의 成長率은 他國과 比較할 수 없을 정도로 높은 것이었으며, 그것과 함께 產業構造의 變化도 (表 1) 산업별 인구 구성의 추이에서 나타난 것처럼 빠른 패턴이었다.

〈表 1〉 產業別 인구 구성의 추이 (단위: 만명, 괄호는 %)

	第一 次 產 業	第二 次 產 業	第三 次 產 業	計
1873	1,521(79.2)	67( 3.5)	332(17.3)	1,920(100)
1920	1,444(53.6)	558(20.7)	695(25.8)	2,696(100)
1930	1,449(49.4)	599(20.4)	886(30.2)	2,934(100)
1940	1,419(44.0)	842(26.2)	962(29.8)	3,223(100)
1947	1,781(53.4)	743(22.3)	809(24.3)	3,333(100)
1950	1,611(48.4)	922(21.4)	1,393(30.2)	3,926(100)
1960	1,435(32.8)	1,273(29.1)	1,662(38.0)	4,369(100)
1970	1,007(19.3)	1,765(33.9)	2,431(46.8)	5,204(100)

(注) 제 1 차산업은 농업, 임업, 수렵업, 어업

제 2 차산업은 광업, 건설업, 제조업

제 3 차산업은 상업, 금융보험부동산업, 운수통신공업사업, 서비스업

出所：中山伊知郎『日本經濟事典』，講談社，p. 466.

(24) Gerschenkrom, "Reflection on the Concept of Modern Industrialization," L'Industria, 1957, p. 34.

특히 1920년의 제 2 차 산업의 比率은 1876年의 3.5%에서 約 6배의 20.7%까지 늘었으며, 제 3 차 산업의 비율도 17.3%(1876年)에서 8.5% 늘어난 25.8%(1920年)로 변하였다.

이러한 급격한 산업구조의 變化는 工業화의 育成政策에 의해 이루어진 것이다. 明治유신 후, 明治新政府가 취한 國策은 「殖產興業」과 「富國強兵」 政策이었다. 殖產興業政策은 표현상 산업육성 정책과는 다르나 그 內容은 별로 差異가 없다.

우선 明治政府는 產業의 환경경비와 함께 外國의 先進기술의 移植에도 힘을 쓸았다. 產業의 발전이 未熟한 당시의 明治新政府는 新技術을 소개·도입한 것에 그친 것이 아니라, 主要產業을 직접 經營하여 先進國의 기술과 經營方式을 도입, 정착시켜 「富國」을 목표로 하였다.<sup>(25)</sup>

이처럼 官營企業은 輸入시설과 外國人技師에 의해 操業(表 2)되어 다방면에 걸쳐 발전하였다. 그러나 兵器를 구입 「強兵」을 목표로 한 生產設備의 輸入에 의해 「富國」을 이루려 했던 明治政府는 輸入을 줄이고 輸出을 증진하는 섬유산업의 진흥에 착안하게 되었다.

이러한 산업육성정책 하에서 近代的 설비를 갖춘 官營模範工場을 설치했다. 예를 들면 1872년 富岡製絲場, 新町紡績業, 嶺紡績所를 필두로 愛知·廣島에 각각 官營工場을 설립하였으며, 1879년에는 2,000錘 紡績機械를 10基 輸入, 무이자 10年 年賦로 희망자를 모집하였다.<sup>(26)</sup> 또한 全國 9개 방직소에 불하하거나 민간의 청원에 응하여 紡績機械 대금을 政府가 立替하는 등의 措置에 의해 섬유산업의 育成을 꾀했다.

이윽고 1883年에는 資本金 28만엔, 만오백錘 규모의 大阪紡績(東洋紡의 前身)이 沙澤榮一, 大倉喜八郁 등의 實業家의 손에 의해 設立되어, 1886年에는 紡績工場數 20개, 錘數 6만 5천에 달해 1876년에 비해 10배로 늘어났다. 이 時期에 英國 랭카셔에서 직공경험을 거치고 돌아온 山邊丈夫는 2교대의 24시간 操業과 昭明으로 전등을 사용하여, 자본—노동비

〈表 2〉 明治前期의 興業 관계 세  
工部省關係(明治 3~18年度)

(단위 : 円)

通常費		12,934,811
興業費	鐵道(釜石·生野·佐渡等) 工作(兵庫造船局, 長崎造船所建築費, 赤羽工作分局等) 電信建築通信費	9,327,444 14,293,286 2,452,865 3,638,953
	合計	29,712,548

(25) 安藤良雄, 『日本資本主義の歩み』講談社, 現代新書, p. 19.

(26) 絹川太一『本邦綿絲紡績史』第7卷, 社團法人 日本綿業俱樂部, 1944年, pp. 251-258.

## 内務省關係(明治 8~13年度)

博 物 局	221,474
地理局地質調査費	10,366
内國勧業博覽會事務局	106,874
米國博覽會事務局	12,683
經常歲出	3,124,226
勸 農(駒場農學校, 内藤新宿試驗場 等)	796,155
試驗場(内山下町試驗場 等)	54,465
牧 畜(下總牧羊場, 駒場畜產場 等)	785,898
蠶 原紙賣捌所	236,156
製絲・紡績(新町紡績所, 富岡製絲所 等)	774,855
築地製茶所	488
紋鑑製糖所	99,741

## 農商務省關係(明治 13~20年度)

本 省	2,199,033
駒場農學校	356,517
牧 畜(下總種畜場, 下總牧羊場 等)	198,683
紡 繢(千住製絨所, 廣島紡績所 等)	301,877
紋鑑製糖所	158,751
內國博覽會費	198,769
外國博覽會費	84,653
補助費(葡萄園, 製糖改良資本貸下 等)	71,764

(注: 이외에 地方財政支出分 등이 있음)

자료: 石塚治道「殖産興業政策の展開」『日本經濟史大系 5』東大出版會.

을 주간조업의 반으로 옮겨 방적업의 발전의 계기가 되었다.<sup>(27)</sup>近代의 移植產業製品인 綿絲는 1890년 이후부터는 中國, 朝鮮 등에 수출할 수 있게 되어 日本의 主要輸出產業으로 성장하게 된다. 綿織物 수출은 1893年 이후 수출이 급격히 증가 綿絲와 함께 아시아 방면의 수출공업제품으로 성장하게 된다.<sup>(28)</sup>

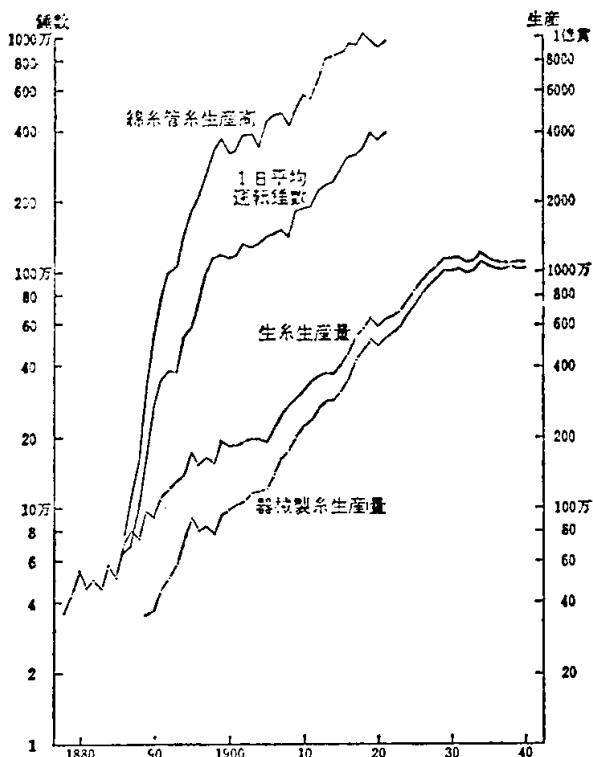
이상과 같이 전개해 온 섬유공업의 發展을 要約해 보면 다음과 같다.

(圖 1)에서 보는 것처럼, 生絲의 生產은 1880年代부터 1920年代까지 比較的 변화없이 계속 증가한 것처럼 보이지만, 1900年 前後에 성장이 둔한 것을 볼 수 있다(성장을은 19세기 末 8.4%, 20세기에는 5%臺). 또한 綿絲의 生產과 設備의 증가는 1900年 前後하여 變化가 있음을 알 수 있다(成長率은 19세기 末 30% 以上, 以後는 4%臺).

(27) 中村隆英『日本經濟—その成長と構造』東京大學出版會, p. 83.

(28) 山本有造 外『日本經濟史 3, 開港と維新』岩波書店, p. 197.

〈圖 1〉 織維產業의 生產



出所：中村隆英『日本經濟』p. 84.

이 표에 나타난 것처럼 1890年代의 經濟成長의 主役은 섬유산업이었다고 할 수 있다. 물론 그 뒤에도 日本의 近代的 代表產業은 紡織業과 製絲業이었다. 이렇게 해서 섬유산업을 비롯해 日本의 近代產業은 殖產興業이라는 產業育成政策에 의해 發展하였으며, 官營事業은 점차 民間에 拂下되어, 민간기업에 의해 발전되는 소위 產業혁명기를 맞는다.

1910年 경에는 日本은 自立的인 資本主義國家가 되어, 產業革命의 최기적 단계를 끝내, 日本은 「後發效果」를 충분히享受하여 發展한다. 明治維新 이후의 日本의 產業發展의 歷史를 회고해 보면, 日本產業의 발흥은 產業發展 단계의 定石처럼 輕工業의 섬유산업이었다. 그리고 「富國強兵」의 슬로건에서 나타나는 것처럼 國防上의 요청으로 重化學工業이 成長하게 된다.

아울러 섬유산업의 해외시장확보와 중화학공업으로 강화된 軍事力과 結付되어 전쟁으로 향하는 불행한 결과를 초래한다. 이처럼, 日本의 近代的 產業化는 政府의 「위로부터의」 「指導반응」政策, 즉 產業育成・產業基盤政策下에 政府가 연출한 企業家的 役割과 政府의

민간기업의 원조자, 촉진자의 역할 아래서 발전했다고 할 수 있다.

## 2. 前後의 產業政策(1945~1980年)

戰後 日本의 產業政策을 說明함에 있어서 여기에서는 편의상 占領期・復興期・高度成長期・oil shock 이후 등으로 구분하여 當時, 어떠한 政策이 강구되고 있었던가를 검토하기로 한다.

### (1) 占領期

1945年 8月 15日 日本은 전국적인 산업파괴와 함께 終戰을 맞음과 동시에 美國을 중심으로 한 점령군의 지배를 받게 된다. 점령군은 日本의 民主화를 위해 일련의 經濟改革을 엄격한 지령하에 施行한다.

占領軍의 민주화캠페인은 독일에서 非나치화를 슬로건으로 전개된 것과는 대조로 日本에서는 「봉건제도의 불식」 즉 「民主化」의 슬로건과 결부되었다.<sup>(29)</sup> 이 民主化는 1948年 日本國民에게의 맥아더 메시지 「점령정책은 과거에는 상공업 및 천연자원의 대부분이 봉건적인 少數家族에 占有되고, 지배되어, 그들의 배타적 이익을 위해 악용되어온 제도의 파괴를 要求」<sup>(30)</sup>라는 部分을 보아도 알 수 있는 것처럼 제도의 민주화이었다고 할 수 있다.

制度의 民主化를 위해서, 占領軍의 日本經濟政策은, 「農地改革」(1945, 1946年) 「勞動의 民主化」(1947年) 「財閥解體」(1948年) 등의 「經濟民主化」 政策이었다. 점령군은 戰前의 日本經濟처럼 重化學工業이 크게 성장하는 것을 경계하여 產業設備의 축소와 民主主義 경제를 실현하는 것을 目標로 하였다.

이러한 政策과 產業政策과의 關係에 대해서 여러가지 異論이 있으나, 이 경제개혁政策이 戰後日本의 產業社會를 건설하는데 필요한 환경要索로서 작용한 것은 중요한 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

奧野・鈴村는 “戰後의 產業政策史의一面은 점령군들이 만들려고 했던 자유스럽고 競爭的인 經濟環境에 대해서 정책 당국이 戰前・戰中の 統制的인 經濟시스템을 부활시키려고 했던 努力의 歷史이다”라고 논하며, 점령군의 政策을 무시하고 日本의 產業政策史를 논할 수 없다고 한다.<sup>(31)</sup>

즉 이 占領期間(1945~1952年)은 戰爭의 파괴에서 복구의 기간이며, 日本經濟의 민주적 재정비를 위한 새로운 기구의 수립기간이었다. 戰前의 수준에 도달하기 위해서<sup>(32)</sup> 終戰

(29) 正村公宏『戰後史』(上) 筑摩書房, 1988, pp. 61~89.

(30) 住谷一彦, 長幸男『近代日本經濟思想史』Ⅱ, 有斐閣, 1978, pp. 253~290.

(31) 伊藤元重, 清野一治『産業政策の經濟分析』東京大學出版會, 1988, p. 15.

(32) 終戰直후, 중요제조업의 생산수준은 戰前 최고수준의 10~30%였다.

직후의 산업정책으로서 알려져 있는 “傾斜生產方式”이 행해졌다.

傾斜生產方式은 1946年 吉田內閣에 의해 채택되어 1947, 48년을 통해 계속되었다. 鐵工業生產의 회복을 目標로 당시 귀중했던 資金・外國換은 政府의 管理化에 맡겨져, 石炭・鐵鋼 등의 重要戰略產業에 우선적으로 배분되었다. 傾斜生產方式은 國民生活과 인플레이션의 영향을 度外視, 經濟的 資產의 대부분을 戰略的 產業分野에 集中하는 것으로, 1938年「改政物資動員計劃」과 유사한 것이었다. 즉 「配炭을 鐵鋼部門에 집중시키고, 增產된 鐵鋼을 石炭部門에 投入한다고 하는 鐵鋼・石炭兩部門間의 교류관계를 반복」하는 것이다.

1947年 設立된 「復興金融金庫」는 이 傾斜生產方式을 補完하기 위하여 石炭產業에 集中的으로 資金을 投下했다. (表 3)에서 보여지는 것처럼 石炭產業에 대해서는(1947年 1月～1949年 4月) 28.3%로 가장 많은 지원을 하여 鐵鋼, 化學產業 등의 發展을 이루는 계기가 되었

〈表 3〉 業種別復金融資殘高

(單位 : 100萬円)

	昭 21 年 度 末		昭 22 年 度 末		昭 23 年 度 末	
	金額	百分比(%)	金額	百分比(%)	金額	百分比(%)
鐵業 (石炭)	1,589 (1,036)	26.5 (17.3)	21,941 (19,874)	36.8 (33.3)	51,484 (48,519)	39.0 (36.0)
金屬工業 (鐵鋼)	349 (291)	5.8 (4.8)	2,122 (1,858)	3.5 (3.1)	4,389 (3,526)	3.3 (2.6)
化學工業 (肥料)	1,222 (561)	20.4 (9.4)	5,155 (3,751)	8.6 (6.3)	10,059 (6,030)	7.6 (4.5)
電力業	302	5.1	2,807	4.7	22,400	17.0
機械器具業	835	13.9	2,806	4.7	6,521	5.0
農林業	4	0	48	0.2	5,302	4.1
水産業	491	8.2	2,839	4.8	5,821	4.4
織維工業	45	0.9	711	1.2	4,984	3.7
公團	—	—	18,199	30.6	18,181	13.7
기타	1,149	19.2	2,835	4.9	2,824	2.2
合計	5,986	100.0	59,463	100.0	131,965	100.0

出所：日本鐵鋼連盟『戰後鐵鋼史』p. 25.

〈表 4〉 傾斜生產前後の鐵工業生産(昭和 9～11年=100)

	1946年(昭 21)	1947年(昭 22)	1948年(昭 23)
鐵工業總合	30.7	37.4	54.6
石炭	58	76	90
鐵鋼	12	18	37
化學	28	36	55
織維	14	18	24

出所：通產省 調査

으며, 鐵工業生產도 石炭產業은 戰前의 90% (48년) 鐵鋼(37%), 化學產業(55%)를 기록하고 鐵工業統計는 54.6%를 기록, 戰前(1934~1936年)의 절반수준을 넘게 되었다(表 4). 이러한 기록이 보여주듯 傾斜生產方式은 成功했다고 評價되고 있다.

1950年の 6·25 동란은 「朝鮮特需」로 불려질 정도로 日本經濟의 전모를 결정한 것이며, 이것을 가능케 할 수 있었던 것은 占領軍의 經濟民主化 政策과 傾斜生產方式의 成功이라는 조건이 정비되었기 때문이라고 생각된다.

#### 二) 復興期(1950年代)

占領期間에는 여러가지의 經濟民主화 政策과 傾斜生產方式 등이 施行되었으나, 戰後 日本의 產業政策의 원형이 되었던 것은 이 復興期라 할 수 있다. 產業復興을 위해 「資本蓄積」促進政策이 세워져 產業設備와 기술혁신이 활발했던 때는 1951~52年이다. 中村는 이 時期를 戰後의 日本의 產業政策의 原型이라고 말하고 있다.<sup>(33)</sup>

「朝鮮特需」는 日本의 重化學工業의 設備投資와 技術革新을 促進하는데 중요한 동기가 되었다. 「특수」는 거의 모든 產業에 最新의 外國技術을 導入하는 것을 가능케 함과 동시에 生產能力의 급격한 擴張・更新을 촉진시킨다.

(表 5)에서 보면, 이 時期에는 電力・鐵鋼・海運・石炭 등의 4대 중점산업을 중심으로 經濟復興이 이루어졌다. 예를 들면 1952年の 경우에는 4대 중점산업이 전체의 45.5%의 실비투자를 기록하였다. 특히 이 기간에는 다음과 같은 주요한 시책이 강구되었다.

#### 1. 主要產業에 低金利의 設備資金供給을 目的으로 日本開發銀行의 設立. 海外輸出振興의

〈表 5〉 產業別設備投資의 추이 (단위 : 億円)

年 度	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
鐵 鋼 業	369 (8.4)	379 (7.7)	396 (6.4)	256 (4.8)	267 (4.5)	625 (6.1)	1,119 (8.8)	1,197 (9.4)
海 運 業	640 (14.6)	615 (12.4)	465 (7.5)	313 (5.9)	390 (6.5)	741 (7.2)	967 (7.7)	744 (5.8)
電 力 業	553 (12.6)	1,054 (21.3)	1,461 (23.7)	1,422 (26.8)	1,483 (24.8)	2,010 (19.6)	2,437 (19.2)	2,901 (22.7)
石 岩 業	208 (4.8)	202 (4.1)	206 (3.3)	137 (2.6)	143 (2.4)	135 (1.3)	301 (2.4)	338 (2.5)
重 點 產 業 計	1,770 (40.4)	2,250 (45.5)	2,528 (40.9)	2,128 (40.1)	2,283 (38.2)	3,511 (34.2)	4,824 (38.1)	5,180 (40.4)
計 合	4,389 (100)	4,955 (100)	6,170 (100)	5,303 (100)	5,989 (100)	10,259 (100)	12,647 (100)	12,789 (100)

注: 괄호내는 퍼센트

出所: 日本開發銀行

(33) 中村隆英『日本經濟』東京大學出版會, 1988, p. 90.

目的의 輸出企業의 用자를 위한 日本輸出銀行의 設立.

2. 設備投資와 輸出진흥을 위한 租稅特別措置.

3. 外貨割當制度 등이 施行되었다.

1950年代의 產業政策은 傾斜生產方式과는 다른 手段 즉, 租稅特別措置와 財政投融資가 중심이 있다.

이것은 1952年 制定된 「企業合理化促進法」에 의거하여 “重要機械 및 合理化機械의 特別償却” “重要物產免稅” “重要機械輸入關稅免稅” 등 각종 수단이 행하여졌다.

香西泰에 의하면, 1950~55年度에 430億円이 이 조치에 의해 감세, 감면되었고, 1955年  
度에는 法人稅의 5.7%에 상당하는 액이 감세되었다고 한다.<sup>(34)</sup>

또한, 日本開發銀行은 重點產業의 設備投資에 시장금리보다 低利融資를 시행하는 것에  
의해, 사실상의 보조금의 지급에 의해 設備投資를 促進하였다. 그리고 財政投融資의 비율  
은 鶴田에 의하면, 1951~53年度에는 總融資額의 80.2%가, 1954~56年度에는 87.7%가 전  
역・해운・석탄・철강 등의 중점산업에 投入되었다고 한다.

通產省은 「勸告操短」이라는 行政指導를 실시했었으나, 1953年 獨占금지법이 개정되어 불  
황카르텐, 合理化카르텔이合法화되었다. 그리고 50年代 後半의 「石油化學工業의 育成政  
策」(1955年) 「石炭工業合理化臨時措置法」(1955年) 「日本合成ゴム株式會社法」 「機械工業振  
興臨時措置法」(1956年) 「電子工業振興措置法」(1957年) 등의 諸政策이 “이미 戰後는 아니  
다”(1956年 經濟白書)라고 할 정도로 經濟成長에 지대한 지원이었다.

當時의 產業合理化 政策을 비롯하여 수많은 產業政策, 예를 들면 政府에 의한 重點產業  
의 指定 및 產業에의 介入手段은 뒤에 「日本株式會社」로 불려지기도 하였다.

#### ④ 高度成長期(1960年代)

1960年代의 產業政策은, 1962年 캐네디라운드 이후의 「貿易自由化」와 1964年の OECD  
加盟에 의한 「資本自由化」에 의해 諸產業이 피해를 받지 않도록, 日本經濟를 國際經濟秩序  
에 적응시키는 것과 產業對外競爭力의 強化가 課題였다.

이 時期의 產業政策은 復興期의 產業政策과는 그 目的이 經濟自立의 產業振興에서 日本  
產業의 國際競爭力의 強化에로 변화되었다. 이를 위해 產業構造의 장기비전(1963年)이 制  
정으로 策定되어, 日本의 輸出을 늘리고 높은 經濟成長을 實現하기 위한 方策이 강구되  
었다.

그리고 지금까지의 基幹產業의 合理化政策이 實施된 것 외에 自動車, 石油化學, 合成ゴ

(34) 小宮達六郎『日本の産業政策』東京大學出版會, p. 34.

무, 合成섬유, 電子工業 等의 新規戰略產業의 育成을 꾀하는 產業全體의 重化學工業化政策이 강력하게 추진되었다.

그 결과 (表 6) 重化學工業化率의 추이에서 나타난 것처럼, 重化學工業化率은 1950年 41.6%가 1955年 44.6%, 1960年에는 54.6%로 1970年에는 62.3%를 기록하여 先進國型經濟의 特징을 갖기 시작하였다.

中村秀一郎의 調査에 의하면, 1959年부터 71年까지의 12年間에 個人企業, 法人企業을 포함하여 283만 企業이 증가했다고 한다. 이런한 추세에서 보면 세계에서 볼 수 없었던 고도 경제성장을 기록한 것을 알 수 있다. <sup>(35)</sup>

1960年代의 중요한 產業政策으로서 들 수 있는 것은 設備投資의 調整과 產業再編成이다. 격렬한 「과당경쟁」은 過剩의 設備때문에 가까운 장래 過剩의 能力形成이 된다고 판단한 通產省은 鐵鋼, 합성섬유, 石油精製・石油化學・紙・팔프 등의 個別企業의 設備投資에 대해서 直接介入을 하게 되었다. 이 「設備投資調整」은 官民協調方式에 의해 價格매카니즘의 조

〈表 6〉 重化學工業化率의 추이 (單位 : 10億円, %)

	製造業	重化學工業	化學	金屬	機械	輕工業	食料品	纖維	その他
1950年	2,276	947	339	287	321	1,329	319	546	465
55	6,780	3,026	874	1,137	1,015	3,754	1,215	1,183	1,357
60	15,579	8,780	1,835	2,932	4,012	6,799	1,927	1,923	2,950
65	29,497	16,689	3,627	5,229	7,832	12,809	3,698	3,043	6,067
70	69,035	42,983	7,331	13,347	22,304	26,052	7,151	5,347	13,555
75	127,521	77,851	18,010	21,788	38,053	49,670	15,130	8,637	25,902
1950年	100.0	41.6	14.9	12.6	14.1	58.4	14.0	24.0	20.4
55	100.0	44.6	12.9	16.8	15.0	55.4	17.9	17.4	20.0
60	100.0	56.4	11.8	18.8	25.8	43.6	12.4	12.3	18.9
65	100.0	56.6	12.3	17.7	26.6	43.4	12.5	10.3	20.6
70	100.0	62.3	10.6	19.3	32.3	37.7	10.4	7.7	19.6
75	100.0	61.0	14.1	17.1	29.8	39.0	11.9	6.8	20.3
55/50年	24.4	26.2	20.9	31.7	25.9	23.1	30.7	16.7	23.9
60/55	18.1	23.7	16.0	20.9	31.6	12.6	9.7	10.2	13.9
65/60	13.6	13.7	14.6	12.3	14.3	13.5	13.9	9.6	15.5
70/65	18.5	20.8	15.1	20.6	23.3	15.3	14.1	11.9	17.4
75/70	13.0	12.6	19.7	10.3	11.3	13.8	16.2	10.1	13.8

出所：(財) 産業研究所『戦後我國工業の長期動向分析』1979年 3月

(注) 上段：實數

中段：構成比

下段：年平均成長率

(35) 三輪芳朗『日本の企業と産業組織』東京大學出版會, p. 272.

정이 이루어지는 人爲的인 調整을 의미하는 것이다.

또한, 당시의 日本의 主要產業에서 共通의 缺點으로 인식된 「規模의 問題」를 극복하기 위해 「合併化政策」「寡占化政策」을 추진하는 것이었다. 예를 들면 八幡製鐵과 富士製鐵의 합併에 의해 新日本製鐵이 成立된 것은 이 政策의 一環이었다.

이러한 政策의 결과 重化學工業部門을 중심으로 積極의 技術導入이 이루어져 設備投資는 每年 20%를 넘는 신장을 보여, 두자리의 고도경제성장이 달성되어 1960年代 後半에는 日本의 國際收支의 黑字가 定着했다. 產業發展과 함께 나타난 것은 公害의 問題와 自然環境의 問題이었다. 水俣病의 畏害를 「公害病」으로 인정한 것은 1967年이었다.<sup>(36)</sup>

地域開發의 관점에서 重化學工業의 諸企業을 적극적으로 유치하려던 地方自治團體가 1960年代 후반에는 환경의 측면을 고려하기 시작하였다. 일부의 住民은 公害의 擴大를 예측하여 工場유치반대운동을 일으키기도 하였다. 沼津・三島地區 등 일부의 지역에서는 住民운동으로 인해 콤피나트 건설이 중단되었다.

日本과 같이 좁은 면적에 人口가 많은 나라에서 환경조건을 고려하지 않고 重化學工業化를 기축으로 고도성장을 追求했던 必然의 결과로 생각한다. 그 결과 60年代 후반에는 「水質污染防治法」(1966年) 「公害對策基本法」(1967年) 「騒音規制法」(1968年) 「大氣污染防治法」(1968年) 등이 施行되어, 公害對策이 產業政策의 하나로 등장하기 시작한다.

1960年代의 產業政策에 대해서는 여러가지 見解가 있지만, 이 時期의 政策은 復興期의 직접적인 政策보다는 간접적인 政策手段으로 옮겨졌다고는 하고 있으나, 產業活動에의 政府介入이 60年代가 최고로 강했으며, 일반적으로 「日本型의 產業政策」의 黃金時代라고 말하고 있다.

#### （五）1970年代 以後

1970年代의 日本經濟는 「尼克ショック」(1971年) 「石油위기」(1973年) 등에 의해 지금까지의 經濟成長을 가능케 한 조건이 크게 변하기 시작한다. 日本經濟는 성장률의 저하와 產業調整이 부득이해지고 국제마찰에 따르는 國際間의 產業調整에 직면하게 되었다.

또한, 1971~73年の 水俣病의 원고승소 등 四大公害재판을 계기로 自然환경보호를 주로 하는 產業화에로 전환과 환경문제에의 대응을 重視하는 분위기가 나타나기 시작하였다.<sup>(37)</sup> 이러한 환경변화에서 1971년에 책정된 「70年代의 산업구조비전」에서 환경문제에의 대응을 중시함과 동시에, 重化學工業화에서 새로운 「知識集約型產業構造」에로 전환을 제시하

(36) Acet Aldhyde ( $\text{CH}_3\text{CH}_2$ )의 제조공장의 新日本窒素 등의 폐수로 인해 水俣(Minamata)지역에서 발생하였다. 1975년까지의 인정환자는 能本水俣病이 860인 그중 死亡 132, 新潟水俣病이 516인, 그중 死亡 23인이었다.

였다.

通産省産業構造検討委員会の『産業関連表の分析(1971年)』「知識集約産業」이란 知識노동투입량이 상대적으로 높고, 資本投入量이 상대적으로 작으며, 資源에너지 投入量이 상대적으로 작은 産業으로 규정, 구체적으로는 첨단기술산업·고도組立産業·폐신産業·情報處理産業이 「知識集約産業」으로 되어 있다.

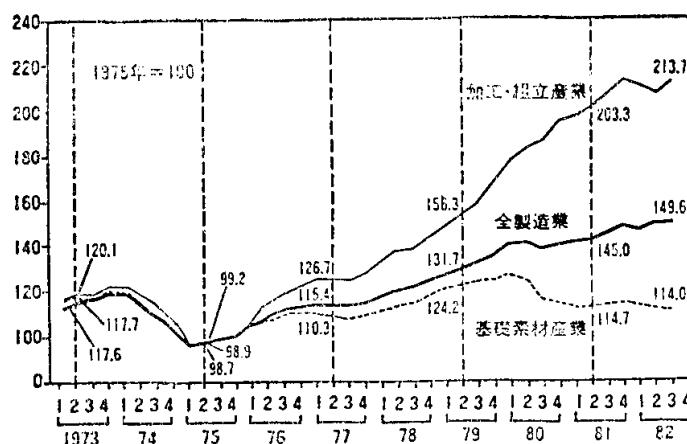
이러한 「知識集約産業」은 (圖 2)의 加工組立産業의 성장률에 잘 나타나 있다. 1973年度의 加工組立産業의 生산지수는 120.1이 있지만, 82年度의 경우는 213.1을 기록하여 크나큰 성장을 이룩하였다.

또한 通商産業研究會의 조사에 의하면, 産業別輸出額構成比率 중 加工組立産業의 比率의 변화는 1960年度의 30.3%에서 79年度의 62.7%를 기록하여 2배를 넘는 성장률을 보이고 있다.<sup>(38)</sup>

1970年代 이후의 산업정책은 고도성장기의 끝무렵부터 公害 등의 「成長의 代價」에 대응, 國際通화위기나 石油위기에의 대응 그리고 여러가지 국제경제위기에 따라 발생하는 국제적인 調整이라는 「수동적·소극적」인 政策이 중심이 되었다.

이것이 야말로 産業政策을 둘러싸고 있는 政策環境의 變化라고 말할 수 있다. 위에서 주장한 것처럼, 70年代의 중반에 들어와서, 日本經濟는 經濟成長率의 하락과 基礎素材産業을 중심으로 장기불황의 국면을 맞게 된다.

〈圖 2〉 生産指數의 推移



出所：小宮隆太郎『日本の産業政策』東京大學出版會

(37) 正村公宏『戰後史』下, 筑摩書房, 1987, pp. 246~266.

(38) 通商産業行政研究會『現代行政全集, 通商産業(1)(2)』, 1983年.

日本政府는 1978년 5月 일루마늄, 합성纖維, 紡織業 등 구조불황업종을 대상으로 「特定不況產業安定臨時措置法」(特安法)을 제정하여 產業調整政策을 實施한다.<sup>(39)</sup> 이러한 構造不況業種에 대한 產業調整은 工業화의 진전에 의한 部門을 위해 행해졌었기 때문에, 保護·育成의 後發國型의 產業政策이 先進國型으로 전환하는 새로운 의미를 지니고 있다.

그리고 70年代 이후의 政策 및 產業이 치해 있는 狀況을 고려해 보면, 「官民協調」의 合意點은 직접적인 產業政策(보조금, 융자, 稅制 등)보다는 간접적인 產業政策(정보제공 등에 의한 誘導)이 금후의 政策의 핵심적인 과제가 되리라 생각한다. 現在는 역시 產業構造의 장기전망과 國제經濟환경에 대한 정보의 제시 그리고 비전이 산업정책의 중심이 되고 있다.

## V. 結 語

政府와 企業, 企業과 政府라는 主題는 옛날부터 각국의 공통된 관심사이었으며, 時代의 環境에 따라서 나아가는 진개를 보이고 있다.

産業政策의 發展過程에서의 政府의 介入은 각국을 둘러싼 경제·사회의 環境변화에 대응하여 그 形態도 달라진다. 이러한 政府의 政策介入思想은 經濟理念, 經濟思想이 먼저 形成되었던 것이 아니고, 오히려 각 時代의 難題들을 해결하기 위한 치방전으로서 등장하였음을前述한 흐름을 보면 알 수 있다.

産業政策은 발전과정에 의하여

1. 企業의 규제를 중심으로 한 政府介入型.
2. 政府主導의 政策介入型.
3. 政府와 企業의 協同에 의한 官民協調型 등으로 나누어 생각할 수 있다.

日本의 產業政策은 政府주도의 정책개입형에서 政府와 기업의 협조에 의한 官民協調型으로 변했음을 알 수 있다.

日本의 경우를 보면 「制度的 要因」인 政策도이도 중요하지만 가격 메카니즘의 작용하에 수많은 기업가의 이노베이션이 잘 작용했다고 볼 수 있다.

예를 들면, 「行政指導」에 의한 철강업의 設備投資調整, 公開판매제 등의 조치와 西山弥太郎·稻山嘉寛 등 기업가의 이노베이션이 없었다면 鐵鋼業의 成功은 어려웠다고 할 수 있다.

(39) 通產省產業政策局『構造不況法の解説』, 1978年.

즉 日本型의 產業政策이 가야할 方向을 제시한 것은 물론이며, 많은 기업이 이노베이션에 정진할 수 있게끔, 수많은 기업가를 배출한 집을 지적하지 않고서는 日本型 산업정책의 진의를 파악할 수 없을 것이다.

그리고 더욱 중요한 점은 產業政策과 企業家精神이 合致된 점이다. 즉 西洋流의 經濟理論을 무시하고, 國益을 생각하여 日本의 產業發展을 育成하려고 하는 「經濟的 正當性」이 合致되어 經濟發展에 전부 되었다고 할 수 있다.

급후의 각국의 產業政策은 自國의 時代의 경제적 환경을 고려하여, 自國의 환경에 맞는 새로운 형태로 발전되어야 한다. 그리기 위해서는 보조금, 稅制 등의 간접적인 產業政策도 중요하지만, 自國의 특성에 맞는 정보제공, 비전제시 등의 간접적인 產業政策이 가미되어야 할 것이다. 특히, 후발국에 있어서는 비전을 제시할 수 있을 만한 전문가의 양성과 이를 뒷받침해 줄 수 있는 기업가를 필요로 한다고 지적할 수 있다.