

일본의 “서구 따라잡기” 산업정책의 재고에 기초한 최근 경제침체 이유의 분석*

하 규 만**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 분석틀
- III. 사회문화의 산업정책 성공에 관한 영향
- IV. 역사적 배경의 산업정책 성공에 관한 영향
- V. 제도의 산업정책 성공에 관한 영향
- VI. 정치행정의 산업정책 성공에 관한 영향
- VII. 최근 산업경제 침체의 이유분석

〈요 약〉

이 논문의 주요목적은 1990년대 전반부까지 어떻게 일본이 경제적 본보기인 서구의 산업을 성공적으로 따라잡았는가를 포괄적으로 재조사하고 계속하여 현재 산업경제 침체의 근본적 이유를 밝히는 것이었다. 즉, 일본은 다수의 사상들 중에서 특히 일본식 유교정신 아래에서 산업개발에 박차를 가하여 왔으며, 평화 산업이나 방위산업 중에 하나만 분리·개발시킨 것이 아니라 민군겸용 산업을 육성해 왔다. 점차로 서로 의존하는 공공기관은 민간업체보다 우선적으로 산업개발 선도권을 행사해 왔다. 그리고 일본의 정치행정은 민족주의에 기반하여 그러한 산업개발을 추진해 왔다. 이러한 맥락에서 이 논문은 초점으로서 90년대 후반부터 시작된 일본경제의 침체이유는 한 가지 요소가 아닌 일본식 유교정신의 회석, 민간산업에서 방위산업으로의 과도기적 전환, 공공기관과 민간업체의 역할구도에 관한 이해결핍, 민족주의적 정치행정의 과다한 노출이라고 복합적으로 파악하였다.

* 이 논문은 2000년 2월 한국정책분석평가학회 학술대회에서 발표된 「“서구 따라잡기 및 추월하기” 산업정책」을 수정한 글이다. 정식논문으로 발표되기까지 유익한 심사 및 평가를 해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드린다.

** 선문대학교 법행정학부 행정학과 전임강사

I. 서 론

산업정책이란 한 국가에서 산업을 개발 및 육성하는데 필요한 정부의 체계적인 역할을 말한다. 정부의 역할은 정의하는 사람에 따라서 다양하겠지만 한 가지 구 성요소에 의해서 보다는 여러 가지 중요한 요소들에 의해서 영향을 받고 있다. 일본의 산업정책은 현재의 침체기를 맞고 있기 전인 1990년 전반부까지 세계 산업 역사에서 가장 성공한 정책의 하나로 평가받아 왔다.

이 글의 주요목적은 일본이 네덜란드에 문호를 개방한 이후 1990년대 전반까지 전개한 서구 따라잡기 정책과 심지어는 추월하려는 과정에서 어떠한 산업정책을 전개해 왔는가를 전반적으로 재조사하는 것이다. 동시에 그러한 재조사에 기초하여 현재 일본이 겪고있는 산업경제 침체의 원인을 파악하는 것이다.

II. 분석틀

이 글의 분석구조에서 가장 중요하게 여기는 것은 일본 산업정책의 포괄적인 성공요인이다. 이 글의 분석구조를 어떻게 배열하면 일본의 서구 따라잡기 산업 정책의 성공을 빠뜨림이 없이 조사할 수 있느냐가 가장 중요한 관건이다. 어느 한 분석요소라도 빠진다면 일본 산업정책의 성공에 관한 완전한 이해는 불가능하다고 보기 때문이다.

일본 산업정책의 성공원인을 선택하기 위하여 본 논문은 우선적으로 다양한 학자들이 일본의 산업정책에 관하여 조사한 책과 논문들을 빠짐없이 살펴보았다. 각 책과 논문은 저자의 관점에 기초하여 나름대로의 논리로 일본 산업정책의 성공을 토론하였다. 통상산업성의 역할, 미국의 일본경제에 관한 원조, 일본인들의 협동 등은 좋은 예들이다.

이 글의 분석구조는 그러한 많은 성공원인들을 공통점에 따라서 네 가지 요소로 분류하였다. 첫 번째 요소는 일본 성공에 관하여 거시적인 입장을 표명하는 관점이다. 일본인들의 사고방식에 관련된 요인으로서 일본식 유교를 포함한 일본의 사회문화가 일본 산업정책의 주춧돌이었다고 주장하는 견해이다. 즉, 첫 번째 구 성요소는 “사회문화의 산업정책 성공에 관한 영향”이다.

그 다음 세 개는 일본성공에 관한 구체적 원인으로서 일본 산업정책의 미세한

부분까지도 토론할 수 있는 분석요소이다. 구체적으로 설명하면 두 번째 요소는 방위산업을 포함한 어떤 일본산업이 가장 집중적으로 개발되었나는 것을 설명하는 것으로서 역사적 배경과 깊은 관련을 가지고 있다. 그래서 “역사적 배경의 산업정책 성공에 관한 영향”이 두 번째 구성요소로 설정되었다.

세 번째 요소는 일본의 어느 제도 혹은 단체가 일본성공을 유도하였는가를 설명한 것이다. 산업정책에서 제도의 영향력도 결코 무시되어서는 안될 요소이다. 즉, “제도의 산업정책 성공에 관한 영향”이 세 번째 구성요소로 설정되었다. 네 번째 요소는 어떠한 전략이 일본성공에 기여하였는가를 설명하는 것으로서 일본의 정치행정이 산업정책에 미친 영향을 설명하는 것이다. 이러한 논리로 네 번째 구성요소는 “정치행정의 산업정책 성공에 관한 영향”으로 설정되었다.

물론 위의 네 가지 요인 혹은 구성요소를 제외한 다른 원인들이 일본 산업정책의 성공을 논할 때도 있었다. 그러나 그러한 요소들은 가능하면 위의 네 가지 요소에 포함시킬 수 있도록 이 글의 분석구조를 재조정하였다. 이러한 이유로 위의 네 가지 분석구조는 세간에서 논하는 일본 산업정책 성공의 거의 모든 측면을 나타낼 수 있는 매개체로 판명된다.

그리고 이 글의 초점을 부각시키기 위하여 논문의 마지막에 최근 산업체 침체의 이유분석을 설정하였다. 만약 이 논문이 1990년대 중반부까지의 일본 산업정책만 분석한다면 논문의 시기적절성이 부족하기 때문에 이러한 점을 보완한다는 시각에서도 이 마지막 장이 설정되었다. 즉, 한 가지 요소가 아니라 선행된 네 가지 요소에 근거하여 현재 일본경제가 침체기를 맞고 있는 이유를 나름대로 연구하려고 의도하였다.

III. 사회문화의 산업정책 성공에 관한 영향

일본 사회문화에는 국민성, 유교, 불교, 신도 등 여러 가지가 포함된다. 이러한 다양성 때문에 일본의 모든 사회문화와 산업정책과의 연관성을 묘사하는 것은 매우 힘들다. 차선책으로 여기에서는 일본의 대표적 사회문화를 지정하고 성공적 산업정책과의 연관성을 조사하기로 한다. 즉, 일본의 다양한 사회문화 요소 중에 다름 아닌 유교가 일본의 산업정책 성공에 가장 큰 영향을 미쳐온 요소로 간주된다.

이 유교가 한국, 중국, 기타 동남아시아 국가들에게도 존재하기 때문에 일본 고

유의 사회문화가 아니라고 할 수도 있다. 그러나, 지리적으로 멀리 떨어져 있어서 일본에 관하여 아시아인들보다도 상대적으로 중립된 시각을 가진 서구인들은 서구의 개인주의에 필적하는 일본의 대표적 사회문화로서 유교를 선택한다(문화이론연구소, 2000 : 7-25). 또한, 일본식 유교는 기타 아시아식 유교와는 또 다른 특이한 점들을 소유한다. 즉, 일본인들은 사회문화의 대표격인 일본식 유교의 개념에 절대적으로 의존하면서 미국의 산업을 모방 내지하는 추월하는데 헌신을 다하여 왔다.

고대 중국의 공자는 인성의 완벽함을 주장했고 그 완벽함에 도달하기 위해서는 개인 정신능력의 끊임없는 수양을 요구하였다. 공자는 인위적으로 만든 현법이나 기타 법률로 인간을 강제적으로 통치하는 것을 반대하였다. 공자는 대신에 인성에 바탕한 도덕성이 인간 사이의 질서를 지배하기를 희망하였다(유교문화연구회, 1983 : 27-36; Nosco, 1984 : 9-10).

중국의 유교는 중국과 일본 사이에 위치한 한반도를 경유하여 서기 285년에 역사적으로 일본에 전파되었다. 그 때부터 중국의 문화인 유교는 일본인들의 가치를 포함한 사회문화를 변형시키기 시작하였다(조성한·문신용·사공영호·유지윤, 1996). 전쟁이나 혁명이 아니고는 한 국가의 사회문화를 상대적으로 짧은 기간에 바꾸기가 거의 불가능하다는 사실을 인식한다면 유교는 혁명적 성격을 지녔다고 평가된다. 일부 서구인들에 의해서 동아시아의 종교로까지 명명되는 유교는 일본의 사회문화에 깊이 스며들기 시작하였다.

17세기 초반에서 19세기 후반까지 계속된 도쿠가와 시대에 유교는 봉건국가인 일본을 정치적으로 지배하였다(권길상, 1990 : 42-43; Nosco, 1984 : 36-40). 일본인들은 정치적 문제를 해결할 목적으로 유교를 엄격한 형태로 발전시켰다. 다른 표현으로, 유교원리를 엄격하게 조정함으로써 지배계급이 기타 피지배계급을 복종시키는 것이 한층 용이하였다. 엄격한 유교원리 아래에서 피지배계급으로부터의 저항은 점차로 줄어들었다.

그러나 시간이 흐르자 피지배계급은 지배계급에 의한 순종만을 강요당하고 있지는 않았다. 1900년대 전후반인 메이지 시대 동안에 네덜란드는 서구국가로서는 처음으로 일본과 접촉을 시작하였고 그 이후로 서구문화가 밀물처럼 일본 열도에 밀려오기 시작하였다. 그래서 필연적으로 전통적인 유교원리와 서구문화 사이에는 문화충돌이 일어났고 커다란 괴리가 보이기 시작하였다.

특히, 유교는 개인과 개인 사이에 명령 및 복종을 강요하지만 서구의 문화는 이와는 정반대로 지배계급과 피지배계급에 관계없이 인간의 평등을 주장하였다. 그

리고 유교의 정신적 수양보다는 서구의 물질지상주의는 역사적으로 지난에 찌들려왔던 많은 일본인들에게 강력한 매력으로 다가왔다. 유교는 일본 사회문화에서 더 이상 정신적 베품목이 되지 못하였다.

전반적으로 메이지 정권도 그들의 정치적 목적을 위하여 유교적 원리를 배척하였다(진동일, 1994 : 121-132). 예를 들어서 메이지 정부는 군대를 강화하기 위하여 유교식의 신분제도를 철폐함으로써 모든 일본인들에게 군입대에 대하여 평등한 자격을 주었다. 즉, 메이지 정부는 일본의 유교를 마키아벨리식으로 이용하였다고 볼 수도 있다.

1918년에 수많은 유교단체는 “시분카이”라는 하나의 기관으로 재정비되었다(Smith, 1959 : 41-68). 시분카이는 서구사상의 과대한 유입으로 발생한 전통적 도덕성의 타락을 단지 유교적 원리만이 방지할 수 있다고 강조하였다. 유교학자는 물론 많은 정치인, 사업가, 기타 정부관료는 시분카이를 통하여 유교가 일본의 도덕성을 다시 회복시킬 수 있고 그래서 일본사회의 안정에 기여할 수 있다고 주장하였다.

이러한 활동은 2차 대전 전후로 일본에서 유교의 영향력을 회복하는데 청신호가 되었다. 한 예로 일본군부는 1900년대에 아시아 대륙을 침공하기 위하여 유교 윤리의 회복을 전쟁의 평계로 이용하였다. 즉, 침략의 빌미로서 유교사상을 인용하면서 일본정부는 일본이 다른 아시아인들의 정신영역을 지켜야만 하는 임무를 수행한다고 선전하였다.

패전으로 끝난 2차 대전은 일본에게 반드시 부정적 결과만을 제공한 것은 아니었다. 일본이 패전 이후에 여러 가지 경제적 손실을 감당해야만 한 것은 쉽게 짐작이 간다. 그러나 긍정적 측면에서는 2차 대전 이후로 일본은 거의 모든 유교적 전통을 회복하였다는 것이다. 특히, 폐허가 되어버린 일본열도의 경제회복을 위하여 일본인들은 유교원리에 입각하여 다시 뚩치기 시작하였다(김일곤, 1985 : 78-93; Patrick, 1986 : 14). 협동을 강조하는 일본의 유교는 일본이 원자폭탄의 폐허에서 경제회복을 하는데 결정적인 사회문화의 구심점이 되어왔다.

개인을 가장 중요시하는 서구의 개인주의와 일본의 유교를 비교하면 유교의 특징을 더욱 쉽게 알 수 있다. 즉, 일본의 유교에서는 개인은 별다른 의미를 갖지 않고 오히려 단체가 모든 사회문화 활동의 근본이 된다. 일본인들은 대대로 집합적이면서 통합적인 사회기능을 중요시 해왔다(Bramscomb & Kodama, 1993 : 13-68; Morishima, 1982 : 18). 그래서 이러한 기능을 수행하기 위해서는 개인이 필요한 것이 아니라 단체의 역할이 훨씬 많이 요구되어졌다. 일면에서는 일본사회에서는

개인은 심리적 자유를 소유할 수가 없다. 개인이 자기가 하고 싶다고 어떤 것을 자유롭게 하다가는 세찬 사회적 비난이 일기 십상이다. 대신에 개인의 욕구가 단체의 목표와 일치하여 전체로 승화할 때는 사회적 찬양을 받게 된다.

서구사회는 개인의 중요성 때문에 흔히 원심적인 사회라고 명명된다(김태길, 1998 : 82-94; Makoto, 2000 : 190-196). 반면에 일본은 개인들의 단합을 중요시하기 때문에 구심적이라고 할 수 있다. 원심적인 사회는 사회의 바깥 혹은 주변을 중요시함으로 사회전체가 전반적으로 확산될 우려도 있지만 구심적인 사회는 사회의 중심을 축으로 움직이는 경향이 있어서 많은 개인들이 사회전체의 목표와 조화를 이루게 된다(강석인, 1975 : 99-108).

일본식 경영방법으로 알려진 원리들을 자세히 살펴보면 이들 또한 일본이 유교에 의존하고 있다는 사실을 단적으로 보여준다. 그 중에서 대표적인 두 가지를 소개하겠다. 첫째는 일본의 어떤 조직이 부실경영 및 기타 재난에 관하여 책임을 져야할 경우에 일반적으로 우두머리의 사임으로 그 사건이 종식되는 것이 아니라 연대적 책임을 물어서 경영진 전체가 사퇴하게 되는 경우이다. 이러한 연대책임은 유교의 만장일치제에서 영향을 받은 경영방식이다.

둘째는 일본식 경영에서는 계획을 세울 때 가까운 미래만을 중요시하는 것이 아니라 거의 대부분 먼 미래도 고려해서 계획을 세우는 것으로 정평이 나있다(안광구, 1990 : 351; Dollinger, 1988 : 578-580). 사실인지 아닌지는 과학적으로 확인할 수는 없지만 장기적 계획은 성격이 급하기로 소문난 이태리 사람들뿐만 아니라 한국인들에게도 시사하는 바가 많다. 이러한 장기적 계획의 부상은 풍자가 살아생전에 인간성의 완벽에 도달하기 위해서는 하루 이틀이 아닌 평생동안 수행을 해야한다고 가르쳤기 때문에 기원한 것이다.

일본의 성공적인 산업정책에 영향을 미친 유교의 많은 측면들이 지금껏 소개되었다. 그러나 이러한 설명이 일본만이 유교를 가지고 있다는 이야기는 더욱 아니다. 종주국인 중국의 문화도 여전히 유교문화로서 그리고 한국도 나름대로의 유교적 사회문화를 향유하고 있다. 중국, 한국, 일본의 유교적 차이점을 지적하는 것도 일본 사회문화와 산업정책을 이해하는 첨경 중의 하나라고 생각된다.

중국에서 가장 중요시하는 유교원리는 자비, 효도, 조화, 정의, 지식, 믿음, 용감의 원리이다. 한국도 자비, 충성, 효도, 믿음, 용감의 원리를 중요시한다(Morishima, 1982 : 3-4). 요약하면 중국과 한국은 자비의 원리를 강조한다. 일본의 경우에는 충성, 예절, 믿음, 용감, 근면의 원리가 강조된다. 즉, 일본은 중국 및 한국과는 달리 자비의 중요성을 상대적으로 경시한다. 이러한 차이점으로 인하여 일본인들은

전쟁 및 산업역사를 통하여 타국인들에게 잔악할 정도로 공격적인 측면을 보여왔다.

IV. 역사적 배경의 산업정책 성공에 관한 영향

우리 민족에게 침략국으로만 인식되어온 일본도 국가안전보장에 관한 역사적 딜레마를 갖고있다. 즉, 그들도 침략도발 이전에 타국에게 주권을 빼앗기지 않으려는 본능을 가지고 있다. 적국에게 군사적으로 예속되지 않으려는 이러한 열망은 자동적으로 일본의 안전보장에 반영되어져 왔다(Deiaco, Horness, & Vickery, 1990 : 123-142; Morishima, 1982 : 51-155). 일본의 방위산업 개발을 포함한 전반적 산업정책 성공을 이해하기 위해서 일본인들의 전통적인 안전보장 딜레마에 대한 대응방향을 세심히 살펴봐야 한다. 왜냐하면 그러한 역사적 배경이 일본 산업정책 성공의 상당한 부문에 영향을 미쳐왔기 때문이다.

17세기와 1945년 사이에 일본은 비록 천연자원은 풍부하지는 못했지만 안전보장을 위한 무기생산을 감행하였다(연합군사령부, 1946 : 4-27). 일본의 주요인물들은 일본정신과 서구산업에 바탕하여 메이지유신을 겪으면서 국가의 안전을 보장하고 동시에 경제건설에 박차를 가하였다. 영토확장을 위해서 일본은 2차 대전 종말까지 민간산업체들의 무기생산을 격려하였다. 일본이 군사적으로는 2차 대전에서 패배했는지는 몰라도 이 기간에 무기생산에 주력한 중공업산업의 유산은 일본이 추후에 경제를 재건하는데 주춧돌이 되어 왔다.

2차대전이 종식된 후에 당시의 연합국 총책임자였던 더글러스 맥아더는 일본에 책임을 물어 더 이상 일본이 전쟁을 도발하지 못하도록 조치를 취하려고 하였다. 여러 가지 궁리 끝에 결국 맥아더는 맥아더 헌법 2장 9조에 일본의 침략적인 전쟁 도발 방지에 관한 사항을 삽입하여 통과시킴으로써 일본의 전쟁도발 가능성은 최대한으로 봉쇄하였다(Inoue, 1991; Finn, 1992).

2차 대전 이후에 불행히도 이 세계는 다시 자본주의와 공산주의로 갈라졌다. 자본주의에 속한 일본은 공산주의 종주국인 구소련과 중국의 세력확장에 대응을 해야만 하였다. 즉, 자본주의의 종주국인 미국이 아시아에서 일본을 중국과 구소련에 대응할 수 있는 전초기지로 여겼기 때문이다. 이런 와중에 일본은 미국의 군사 기술을 자연스럽게 배워서 미국에게 군수품을 조달하였다. 맥아더 헌법에 위배됨이 없이 일본은 군사기술에 합법적으로 접근하였다. 더군다나 이러한 상품들은

유럽에도 수출되어서 일본의 경제회복에 청신호가 되었다.

남한과 북한이 초래한 1950년의 6.25전쟁은 일본에게는 더 없는 기회였다. 다양한 무기류를 생산하여 한반도에서 대량으로 소비시킴으로써 일본의 경제회복에 결정적 계기가 되었기 때문이다(이마이 젠이치, 1992 : 17-51; Samuels, 1994 : 130-133). 비슷한 시기에 일본은 침략목적이 아니라 방위목적으로 자위대를 창설하였다. 이러한 목적의 자위대는 지금껏 어느 국가에 관해서 도발행위를 한 적은 없다. 그러나 일본을 대표하는 자위대의 일거수 일투족은 특히 아시아권에서 많은 세인들의 관심거리가 되었다(이선호, 1985 : 313-317).

일본의 안전보장은 미국의 원조가 없이는 거의 불가능하였다(Samuels, 1994 : 151). 즉, 미국은 일본열도에 미군을 주둔시키거나 필요한 군사적 원조를 조달함으로써 일본이 우려한 중국, 북한, 기타 구소련파의 불화를 나름대로 진화시키는데 많은 도움을 주었다(Brown, 1994 : 432-438). 일면에서는 이러한 군사적 도움으로 일본은 경제성장에 박차를 가할 수 있는 장점도 있다. 하지만 이러한 표현들이 일본은 더 이상 주위의 호전적인 국가들로부터 군사적 딜레마가 없다는 이야기는 절대로 아니다. 예를 들어서 북한의 일본열도를 가로질렀던 대포동 미사일 발사와 소련파의 영토분쟁이 그 대표적인 본보기이다.

1990년대 초에 중동에서 걸프전쟁이 발발했을 때 일본은 자위대를 전쟁지역에 함부로 파견할 수 있는 상황은 아니었다. 그 이유는 일본헌법이 해외로 자국군대 파견을 근본적으로 제한하고 있었기 때문이다. 그러나 걸프전쟁을 승리로 이끌려는 미국과 연합국의 성과는 일본으로 하여금 군대파견을 삼가는 대신에 경제적 원조를 하게 하였다. 일본인들은 타국의 전쟁을 위한 자국의 경제적 원조에 관하여 찬반이 엇갈렸으나 결국 미화 130억 달러를 기부하게 되었다(Fukuyama & Oh, 1993 : vii-viii).

일본이 걸프전쟁에 소모한 자금은 미국이 소모한 군사적 그리고 경제적 손실에 비하여 여전히 소규모였기 때문에 한편에서는 일본이 전쟁동안에 수행한 작은 역할에 관하여 세찬 비난이 일어났다. 특히 미국은 일본으로 하여금 세계평화유지를 위하여 보다 많은 역할을 수행해 주기를 원하였다. 이러한 미국의 의도는 미국 정치인들의 발언 및 국제회의에서 어김없이 나타났다.

걸프전쟁의 또 다른 해석은 미국은 군대를 동원해서 걸프전쟁에 참가했고 일본은 돈으로 전쟁에 참가하였다는 것이다. 공식적 이유야 무엇이던 간에 일본은 군대를 전혀 동원함이 없이 걸프전쟁에 종사하였다. 그런 과정에 세계의 언론매체들은 일제의 산업이 이라크의 군대와 기술을 능가했으며 이것은 미국 군대의 승

리를 가져오는데 결정적이었다고 평가하였다(김경민, 1995 : 147-151). 사실, 일본이 사용한 효과적인 기술과 산업은 적군을 무력화시키는데 충분하였다. 더군다나 이러한 기술과 산업은 미국제품을 능가하는 것으로 알려졌다.

역사적으로 일본인들은 경제성장으로부터 국가의 안전보장을 절대 분리하지 않았다. 즉, 일본의 산업화는 부국강병이라는 이름 아래에 이루어졌다(Samuels, 1994 : 320; Chinworth, 1992 : xiii; McIntosh, 1986 : 7). 단지 하나의 경제만이 일본에서 존재하며 이것은 평화산업과 군대산업을 모두 포함한다. 일본경제는 민간인, 군인, 산업체, 지역사회, 그리고 크게는 민족 모두를 서로 연결해 왔다. 평화산업과 방위산업을 포함한 산업경쟁력은 다른 민족으로부터 영토와 주권을 보호하기 때문에 국가적 이익으로 여겨져 왔다.

비교적인 관점에서 흔히들 미국은 방위산업 개발을 강조하여온 반면에 일본은 평화산업 개발을 지원한다고 말한다(김희영, 1987 : 112-132). 2차대전을 겪으면서 미국은 방위관련 산업들이 공·사 연구조직을 불문하고 성장했었고 일본은 특히 2차대전 후에 산업체에서는 방위산업을 거의 개발하지 않았다. 일본이 2차대전 후로 공공산업과 민간산업을 통하여 방위산업보다는 평화적 산업에 대한 투자를 한층 더 강화해왔다는 것은 일반인들에게 널리 알려진 사실이다.

일본의 UN과 인도주의적 활동에 관한 투자금액을 분석하여 많은 서구인들과 말레이시아인을 포함한 일부의 동남 아시아인들은 일본이 미국의 평화노선에 병행하면서 산업개발에 초점을 맞추어 왔다고 믿는다. 동시에 냉전의 종식은 많은 일본의 지도자들에 의해서 환영을 받아온 것으로 비춰지고 있다. 전체 산업생산의 약 0.5퍼센트만이 방위관련 생산이고 이것은 일본 전국의 김밥 생산량과 맞먹는 자금액이다(Wehrfritz & Takayama, 1999 : 14-15). 그러나 이러한 숫자들은 일종의 속임수이다. 왜냐하면 이러한 숫자는 일본 평화산업의 방위산업과의 연계성을 고려치 않았기 때문이다.

헷갈리기 쉬운 자료는 또 존재한다. 일본정부는 1993년 국민총생산의 약 1퍼센트를 국방예산으로 소비하였다고 발표하였다. 1퍼센트라는 숫자는 100퍼센트의 기준에서 보면 분명히 작은 숫자이다. 그러나 일본의 1퍼센트는 전세계의 국방예산 차원에서 미국 다음으로 큰 예산이다. 또 다른 비교로서 일본의 1퍼센트는 여전히 호전적인 러시아의 국방비보다 큰 자금액이다(Maeda, 1995 : vii). 미국인 및 거의 모든 서구인은 일본 방위비보다 작은 국방비를 가진 러시아의 엘친과 푸틴이 체첸니아에서 보여준 공격성에 촉각을 세웠다.

미국인을 비판하기 전에 평범한 일본인의 경우를 살펴보면 상당수의 그들 또한

일본은 군사력이 없다고 믿는다. 일본헌법을 알고 있는 그들로서는 당연한 귀결이다. 또한 일본정부가 공식적으로는 오로지 방어목적으로만 일본의 무장을 호소하고 있음으로 일본 방위산업에 대한 그들의 파악은 미국인의 그것과 큰 차이가 없다고 보는 것도 일리가 있다. 사실 걸프전쟁을 포함한 국제전쟁에서 사용된 일본의 상품들을 면밀히 분석해보면 이들은 거의가 어떤 상품의 완제품이 아니라 그러한 완제품의 부품들로 구성되어 있었다(McIntosh, 1986 : 55). 그래서 일반인들은 이것들이 방위산업과 관련이 있는지 구분하기가 거의 힘들다.

역사적으로 일본인들은 평화산업과 방위산업을 차별하진 않았지만 특히 1980년대 초반부터 평화산업을 방위산업으로 동시에 사용할 수 있게 시도하였다. 수출에 전혀 지장을 받지 않는 이러한 제품은 공식적으로 표방되지 않았지만 본격적인 구조조정을 통하여 새로이 탄생하게 된 것이다. 어려움이 있지만 평화산업에서 방위산업으로 언제든지 변화가 가능하다면 이것은 방위제품을 생산하는데 지금껏 들던 많은 비용을 줄일 수도 있으며 여러 가지 군사적 활동에 용이함을 제공한다. 하지만, 1980년대부터 시작된 움직임이라서 여전히 소수의 서구학자들과 아시아인들만 이러한 일본의 변화를 감지하고 있다.

<표 1> 민군겸용 산업의 목록

번호/목록	평화산업 목록(가나다 순)	평화산업의 방위산업 적용 목록
1번	공간 감지장치	첩보
2번	도자기류	항공기 & 미사일
3번	레이저	사격 표적지정 & 범위측량
4번	섬유광학	항공기 & 미사일 제어장치
5번	인공지능	무기류
6번	전자광학장치	정보감지장치
7번	투사물	전차용 대포
8번	페라글라이더	낙하산제어장치
9번	평평한 판벽널	항공기 & 전차
10번	합성물질	명령조정체계
11번	합성회로	철갑 & 기관부품
12번	LSI & VLSI	미사일

자료 : 「Richard J. Samuels」(1994)의 재구성

평범한 일본인들은 제쳐두고라도 일본의 정치적 지도자들은 평화산업과 방위산업의 동시개발을 찬양하여 왔다. 즉, 대대로 일본의 지도자들은 일본시민들과는

달리 평화산업과 방위산업 사이의 변형을 옹호해 왔다. 일본정당, 관료, 기타 황국시민임을 자처하는 많은 일본의 정치인들은 방위산업을 일본 산업경제의 중심부에 위치시킴으로써 맹목적인 그들의 애국심을 표명해왔다.

우리가 통상적으로 알고 있는 평화산업 중에 요즘 인기를 치닫고 있는 전자제품의 부속품, 도자기류를 만드는데 쓰이는 요업제품, 기타 텔리커뮤니케이션 등은 방위산업으로 언제나 사용될 수 있는 것들이다(Samuels, 1994 : 134-154; Dower, 1989 : 18-19). 전문용어로 이러한 산업들은 민군겸용의 산업이라고 지칭된다. 일본의 대다수의 평화산업은 방위산업으로 사용될 소지가 많음으로 평화산업의 용어나 방위산업의 용어를 접했을 때는 일본의 경우에는 민군겸용 산업으로 해석하는 것이 여러 가지로 타당성이 많다. <표 1>은 일본의 민군겸용 산업 중에서 가장 대표적인 것들을 보여준다. 이러한 산업들은 세계 어느 국적의 산업보다 우수한 것으로 평가되며 21세기에는 가장 중요한 산업이 될 소지가 높다.

가와사키, 미쓰이, 미쓰비시 등과 같은 제조업체들은 민군겸용 산업에 종사하면서 전문적으로 무기계약에 관련되어온 것으로도 유명하다(박영준, 1997 : 187-201). 이러한 업체들은 숫자를 헤아리기 어려울 정도로 많다. 자세히 살펴보면, 비행기, 선박, 기타 기계류에 관련된 거의 대다수의 제조업체들이 방위제품 생산에 종사한다. 안전보장을 위하여 이러한 업체들은 국내뿐만 아니라 국제시장에서도 많은 활동을 하고 있다(Bess, 1995; Chinworth, 1992 : 24).

V. 제도의 산업정책 성공에 관한 영향

제도는 다수의 기관이나 혹은 조직을 포함한다. 일본의 이러한 제도도 다양한 측면에서 산업정책 성공에 영향력을 행사해 왔다. 일본의 산업은 대부분이 민군겸용 산업으로서 공공조직의 영향 아래에 위치한다. 그 중에서 가장 잘 알려진 공공조직은 통산산업 혹은 통산성이다. 일본 경제의 기적은 통산성의 기적이라고도 지칭되는 것을 보면 통산성은 민군겸용의 산업증진에 많은 역할을 해왔다(Golden, 1991; Herbig, 1995 : 32-33).

통산성의 기적은 몇 가지의 근본적 이유를 지닌다. 우선, 통산성은 공공조직으로서 막강한 행정력을 소유하고 있다(Freeman, 1987 : 31-54). 이 말은 통산성의 권력이 매우 영향력이 있다는 이야기다. 유교국가인 일본에서 공공기관은 민간업체에 비하여 역사적으로 우월한 지위를 점해 왔다. 사람들의 의식 속에는 공공기관

이 항상 민간기관에 우선한다고 기억되어 있다. 이러한 분위기 아래에서 통산성은 특정상품의 소비에서 생산에 이르기까지 철저하게 자신의 행정력을 동원하여 관리한다. 다른 민간업체는 물론 공공기관도 해결할 수 없는 어려운 임무도 통산성의 막강한 행정력에 의해서 풀리는 경우도 있다.

어느 사회에서도 사람의 경우에는 인간관계 그리고 조직의 입장에서는 조직관계가 이루 말할 수 없이 중요하다. 성공한 많은 사람들이나 단체의 경우를 살펴보면 그들이 훌륭한 내·외적 관계를 소유하고 있었기 때문에 성공이 가능했다. 이러한 논리가 통상성의 성공에도 해당된다. 막강한 행정력을 소유한 통산성은 공식적 그리고 비공식 경로를 통하여 일본 굴지의 인사 및 단체들과 다양한 관계를 소유하고 있다. 아무리 막강한 행정력을 동원해도 풀 수 없는 산업문제에 봉착할 경우에는 신축적이고 끈끈한 관계를 이용하여 상대방의 도움을 끌어내곤 한다. 공공관계를 이용하는 경우가 단순한 행정력을 이용하는 경우보다 문제해결에 용이할 때가 매우 많다.

어떤 기관이 아주 막강하고 다양한 관계를 소유한다고 알려질 때 많은 사람들은 이러한 기관에서 근무하는 기회를 잡고자 한다. 일본 굴지의 대학 졸업생들은 위와 같은 이유로 통산성에 취직하여 일하기를 학수고대하고 있다. 그러나 통산성에 일할 수 있는 인적자원의 수는 한정되어 있기 때문에 통산성의 취업경쟁은 우리의 상상을 넘어설 정도로 치열하다고 할 수 있다(Patrick, 1986 : 40-41; 조성한·문신용·사공영호·유지윤, 1996). 당연히 모든 시험을 통하여 통산성에서 일할 수 있게 된 사람들은 그들의 전공분야에서 최고의 인재들로 구성된다. 이러한 인력들은 산업문제 해결에 기타분야의 사람들보다 더욱 경쟁력을 지니게 된다. 그래서 통산성의 인적자원도 통산성 기적의 중요한 원인이 된다.

일본사회는 다른 어느 아시아의 사회처럼 낮은 지위에 있는 사람은 높은 지위에 있는 사람에게 복종하는 경향이 있다. 물론 이러한 성향은 서구에는 존재하지 않는다는 이야기는 절대로 아니다. 특히 의사결정을 할 때는 거의 모든 아시아국가들은 그들의 전통에 따라서 위에 있는 사람이 아랫사람의 의사에 관계없이 주로 문제를 결정한다. 일본도 이러한 경우가 매우 흔하다. 그러나 통산성은 이러한 전통만을 고집한 것이 아니라 민주적으로 아랫사람의 의사가 윗사람의 의사결정에 반영될 수 있는 제도를 개발하여 사용하고 있다. 이것이 바로 “결제제도”라는 것인데 곁으로 보기에는 윗사람이 결제제도를 통하여 전달된 서류에 최종결정을 내리는 것 같지만 실질적으로는 아랫사람이 그 서류를 작성함으로 상당한 결정이 아랫사람의 의사에 따라서 좌우된다. 즉, 통산성의 실질적인 일을 도맡아 처리하

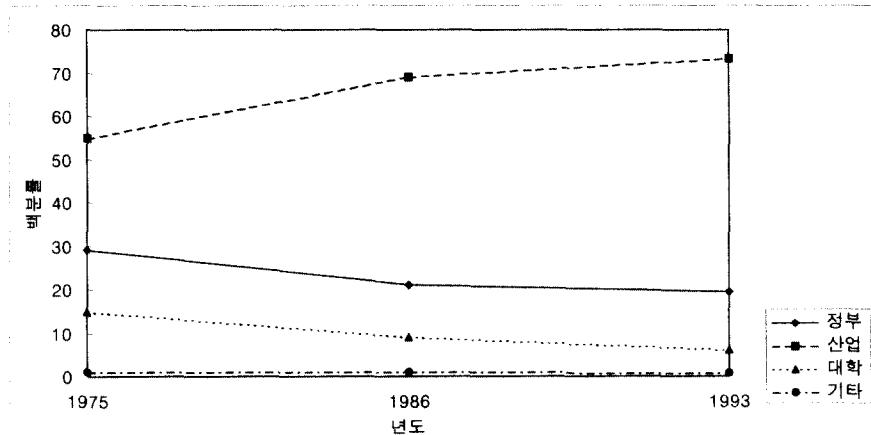
는 아랫사람들의 식견이 중요한 사안에 날카롭게 반영된다고 할 수 있다. 그래서 이러한 상향식 의사결정인 결제제도도 통산성의 성공을 부추겼다고 볼 수 있다.

공공조직인 정부기관들 사이에는 간헐적으로 산업육성의 목적을 위하여 아주 치열한 경쟁이 벌어지곤 한다. 1980년대 말에 국제경쟁력 강화를 위하여 통산성은 자기의 주요 담당분야인 융용산업만 육성할 것이 아니라 기초산업의 육성에도 관심을 쏟을 것을 종용받았다. 통산성의 기초산업 육성의도는 곧바로 문부성과 과학기술청의 주요 담당분야인 기초산업 육성에 일종의 간섭으로 나타났다. 그래서 문부성과 과학기술청은 본능적으로 자기들의 관할구역을 잊지 않기 위하여 통산성과 정면으로 충돌하는 사태가 발생하였다(김재원, 1988). 거의 모든 대학들이 융용산업이 아닌 기초산업에 종사하는 것을 감안하면 대학연구실을 담당하는 문부성의 대응이 어떠했겠는가는 짐작하기가 쉽다. 즉, 문부성은 통산성의 시도에 반발하여 자기의 산하에 있는 모든 대학들에게 통산성의 기초산업 개발 프로그램에 불참하기를 강력히 명령하였다.

일본에 관련된 대다수의 책자들을 조사해보면 통산성의 역할은 일본의 산업정책 형성에 있어서 매우 독단적이라고 묘사되어 있다. 다른 이야기로 통산성의 체제아래에서 일본 산업정책이 형성된다고 한다. 그러나 이 말이 통산성과 다른 공공기관들과의 관계가 상호의존적이라는 것을 완전히 부인하는 것으로 결론지어서는 잘못이다. 왜냐하면 통산성의 역할이 오랜 동안에 고정적이었던 것이 아니라 여러 가지로 변해왔기 때문이다. 통산성은 어떤 때는 독단적이었지만 최근에 들면서 위의 경우에서 보였듯이 그 성향을 벗어나 다른 공공기관들과 상호의존적으로 변해가고 있다. 이러한 상황을 고려하면 통산성과 다른 공공기관들과의 관계는 우리가 알고 있었던 것보다 더 복잡하게 상호의존적으로 변해가고 있다.

민간조직으로서 일본기업도 산업정책의 형성에 영향을 미치고 있다. 일본기업은 재벌이라는 용어를 더 이상 사용하지 않고 계열이라고 불리고 있다. 일본계열은 친족들간의 세습이 아니라 소유와 경영을 분리하고 있어서 통상적인 재벌보다는 상대적으로 민주화된 형태를 취하고 있다. 즉, 일본계열은 전문경영인을 중심으로 한 대기업집단이다.

<그림 1>에 따르면 일본 산업개발비용의 대부분을 계열이 조달하고 있다. 즉, 대학이나 정부가 아닌 일본의 산업체인 계열이 자신들이 사용하는 산업개발비용의 대부분을 재정적으로 조달하고 있다. 일부의 국가에서는 산업체가 소모하는 산업개발비를 정부나 소량이지만 대학이 조달하는 경우도 있어 일본의 산업체 자체조달은 나름대로 특징을 지닌다고 할 수 있다(Hadfield, 1997 : 6).



자료 : 「National Science Board」(1996)과 「National Science Foundation」(1991)의 재구성

<그림 1> 산업개발비용의 공급비율

어떤 산업에서 대표적인 기업의 대부분이 계열에 소속되어 있다는 것을 염두에 두면 계열의 시장범위가 매우 넓다는 것은 쉽게 추론할 수 있다(하시모토 쥬로·타케다 하루히토, 1997 : 227-282). 주거래은행을 통하여 관련된 기업들은 상호간의 주식을 서로서로 보유함으로써 때고 싶어도 떨 수 없는 관계를 유지하게 된다. 즉, 계열에 소속되어 있는 기업들 사이에는 아주 강한 연대감이 존재한다. 이러한 기업들의 관계는 공식적으로는 형평성을 유지하나 대규모 기업에 부품을 조달하는 소규모회사는 대기업과의 관계에서 사실적으로는 수직적 관계를 유지하는 것이 현실이다(야나기다 구니오, 1987 : 140-197; Nakarani, 1990 : 151).

계열은 많은 숫자의 기업을 포함하고 있지만 하는 일에 따라서 세 가지 종류로 나눠진다. 우선, 생산계열은 상품을 전문적으로 생산하는 기업이다. 생산계열의 주요기업은 관련기업들을 위한 의사결정도 할 수 있다. 그 다음이 분배계열로서 이것은 그야말로 상품의 분배를 처리하는 기업이다. 마지막인 재무계열은 재무분야에 관련되는 일을 하는 기업으로서 증권사나 은행 등이 이에 속한다(Yoshitomi, 1990 : 10-14).

지금까지 공공조직과 민간조직을 포함한 제도의 산업정책 성공에 관한 영향을 살펴보았다. 그러한 지식에 바탕하여 이 시점에서 다룰 것은 공공조직과 민간조직 사이에서 산업분야에 관련된 선도권은 어느 쪽에서 먼저 나오느냐는 것이다. 비록 많은 산업개발비용이 민간업체에서 조달되고 있지만 일본의 경우에는 거의

가 공공조직에서 산업선도권이 시작된다는 것이다.

일본은 사회문화와 역사를 통하여 대대로 공공기관이 민간조직의 위에서 활동을 해왔다. 그래서 다른 민족들에 비하여 일본인들은 공공기관에 대한 선입관이 매우 양호한 편이다. 이러한 결과로 현재의 산업선도권은 민간조직이 아닌 공공조직에서 시작되는 것이다. 극단적인 경우로는 정부가 특정한 산업을 지정하여 개발할 의사를 표시하지 않는 한 민간업체는 이 산업에 관하여 무슨 일이라도 할 수 없는 상황이다. 즉, 정부는 민간조직을 다룰 수 있는 다양한 재량권을 묵시적으로 보유하고 있기 때문이다.

VII. 정치행정의 산업정책 성공에 관한 영향

일본의 정치와 행정은 다른 어느 민족의 정치와 행정보다도 민족주의적 성향이 강한 것으로 알려져 있다(McIntosh, 1986 : 41-43; Mowery & Rosenberg, 1989). 민족주의는 많은 의미를 포함하고 있다. 즉, 민족주의는 구소련의 공산주의나 미국의 자유주의와는 다른 많은 특징을 가지고 있다. 그 중에서도 가장 특이할 만한 것은 산업정책에서 오로지 자기민족만을 최우선으로 고려하는 것이 일본 민족주의의 특성이라고 할 수 있다(브루노 레온, 1993 : 141-152; 이면우, 2001 : 87-97). 물론 아시아의 많은 국가들도 비슷한 이데올로기를 소유하고 있는 것도 사실이지만 자기민족을 우선적으로 고려하는 정도는 일본이 다른 어느 민족에 비교하여 떨어지지 않는다.

많은 사람들이 일본의 정치와 행정을 연구할 때 가장 두려워하는 것 중의 하나가 단순한 물질적 혹은 제도적 요소가 아니라 일본 전역에 깊게 뿌리내리고 있는 민족주의를 지적한다(백낙청, 1981 : 273-292; 아베 마사미치, 2000 : 45-78). 민족주의는 무조건 나쁘다거나 아니면 무조건 좋다고 평가하기는 무리인 것 같다. 왜냐하면 민족주의적 정치와 행정은 나름대로의 장·단점을 소유하면서 일본의 산업발달에 결정적으로 영향을 미쳐왔기 때문이다.

다양한 민족주의적 정치와 행정의 사례들이 일본 산업정책의 배후에 존재한다. 많은 민족들이 자기들의 산업이 타국에 비하여 낙후되었다는 것을 아는 순간 이를 해결하려고 백방으로 노력한다. 그런 와중에 선진국의 첨단기술을 수입하여 자국의 산업체품 생산에 효과적으로 사용하려고도 한다. 일본이 원폭의 잣더미에서 벗어난 후에 자신들의 산업이 승전국에 비하여 형편이 없다는 것을 깨닫고는

선진국의 기술을 수입하는데 전력을 다 하였다. 이것도 일본의 정치적 그리고 행정적 결과물로 파악된다(아오야끼 다모쓰, 1992 : 14-19).

그러나 일본의 경우 타국들의 기술을 수입할 때 타국의 승인 아래에서 기술을 수입한 것이 아니라 많은 경우 불법적으로 기술을 수입하려 하였다. 기술수입에 관한 대가를 지불함이 없이 그리고 당사국이 매우 중요하게 생각하는 기술에 관하여 막무가내로 일본의 이익만을 위하여 기술을 도용한 것은 국제사회에서 악명이 자자하다. 물론 근래에 와서는 많이 줄어들었다고는 하지만 이런 정책은 당연히 일본의 맹목주의적 애국주의에 바탕하는 정치행정의 소산물이다.

일본 정치와 행정의 소산물인 특성화전략도 일본 산업정책의 큰 부문을 차지한다. 특성화전략이란 어떤 지역이나 산업분야에서 모든 업체를 골고루 지원하는 것이 아니라 소수의 지정된 업체만을 전문적으로 성장시키기 위하여 그 해당업체에게 필요한 모든 지원을 하는 것이다. 그 선정된 업체가 제대로 성장만 해준다면 이것은 지역경제 및 국가경제 성장을 위해서도 당연히 바람직한 것으로 보인다.

이렇게 좋게만 보이는 특성화전략도 부정적 측면을 내포하고 있다. 소수의 경쟁기업에 기반하여 국내 경제발전의 시도라는 측면까지는 문제가 없지만 대외적 견지에서 보면은 특성화전략은 국제적 분규의 근원이 되고 있다. 즉, 일본을 포함한 많은 국가들이 다수의 국제 경제기구에 정식회원으로 참여하고 있다. 이 국가들이 국제기구에 참여할 때는 다른 회원국가들과의 합리적 경쟁을 위하여 국가정부의 공정한 역할에 대하여 약속을 한다. 국제시장에서 공평한 경쟁을 위하여 각 국가정부는 국내의 산업개발에 지나치게 개입해서는 안 된다는 원칙이다. 특정한 국가만이 자국의 산업개발에 지나치게 개입을 한다면 개입을 하지 않는 타국의 입장에서는 이것은 틀림없이 불공정한 행위이다.

특성화전략의 부정적인 예를 들어보겠다. 특성화전략에 따르면 한 국가정부는 자국의 경제성장만을 위하여 특히 특성화 대상으로 선정된 산업을 위하여 국내시장의 외국산 수입상품에게 많은 관세 및 비관세 장벽을 부과한다. 그러나 이것은 분명히 타국들에게 공정한 경쟁을 허용하지 않는 부당한 처사이다. 이러한 사례는 국제기구의 합의원칙에 위배되는 일임으로 당연히 국제분규의 일종으로 즉각 부각된다.

일본의 특성화전략은 통산성에 의하여 주로 관리되고 있다. 통산성이 특성화해당업체에게 주로 사용하는 매개체에는 앞에서 언급된 관세 및 비관세를 위시하여 정부보조금, 쿼터제로 알려진 수입 및 수출 할당제, 특성화업체에게 세금공제 혜택부여, 국내시장에서 외국인 투자제한 등이 있다(Patrick, 1986 : vii-12). 이러한

민족주의적 장벽들에 의하여 일본은 외국회사들의 국내시장에서의 경쟁을 효과적으로 봉쇄해 온 것으로 알려지고 있다.

일본 산업정책의 성공에 관하여 연구하는 많은 비판가들 중에는 일본의 성공을 반경쟁적 행위를 포함하는 일본의 정치 및 행정 탓으로 돌리는 경우가 많다. 특히, 일본의 경제적 성장으로 상대적 입지를 잊고 있었던 미국의 경우 일본의 이러한 반경쟁적 행위에 대한 비난의 수위를 더욱 높이고 있다. 사실, 지구상의 어느 국가도 보호주의적 차원에서 반경쟁적 행위를 하지 않았던 그리고 않는 국가는 없다. 미국도 역사적으로 보호무역주의를 펼친 시기도 많았다. 문제는 정도차이인데 일본의 경우는 국제시장에서 고발된 사례가 대다수의 국가들보다 더욱 심각한 것으로 보고되고 있다(Deiaco, Horness, & Vickery, 1990 : 111-135).

대부분의 일본학자들이나 일본정부의 자료를 분석해보면 일본의 반경쟁적 행위는 다른 국가들과 비교하여 심각하지 않다고 주장한다(가라쓰 하지메, 1991 : 66-68). 물론 일본인들의 논리를 따르면 그들의 주장이 일리가 있어 보인다. 일본인들은 전형적으로 다국적회사인 맥도날드나 코카콜라의 경우를 들면서 외국의 업체들이 이들과 같이 일본시장에서 성공을 거두고 있기 때문에 일본의 반경쟁적 행위에 대한 비난은 억지라고 주장한다. 그러면서 다른 외국회사들이 일본시장에서 성공하지 못하는 이유는 일본시장을 제대로 이해하지 못하기 때문이라고 공격한다.

1995년을 기준으로 지난 20여 년간 일본시장은 외국회사 및 상품들에 더욱 공개되어진 면도 없지 않아 있다. 그러나 이러한 사실이 일본이 민족주의적이고 반경쟁적 행위를 중단하였다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 더욱 큰 문제점은 정치인들은 공식적인 자리에서는 외국상품도 질만 보장된다면 수입한다고 공언하지만 비공개적인 자리에서는 타국상품에 대한 적개심을 일본인들에게 심으려는 것이 목격된다. 그래서 일본은 진심으로 외국업체들과 공평한 경쟁을 하려는지 의구심이 들 때도 많다.

정치인들의 발언뿐만 아니라 세부적인 전략에서도 일본인들의 정치와 행정은 자국산업을 보호하려는 경향이 있다. 많은 예들이 존재하는데 일본의 일부상품은 다른 국가들이 사용하는 국제적 기준을 자기상품에 적용하기를 거부한다. 그래서 외국의 상품이 일본인들에게 주는 효용성이 훨씬 떨어지는 경우도 생긴다. 또한 다른 아시아의 어느 국가와 마찬가지로 지적소유권에 대한 개념이 부족하여 외국의 지적상품을 공평하게 보호하지 못하고 있다(Kotabe & Wheiler, 1996 : 4-34).

산업정책에서 일본특유의 정치행정의 산물 중에 하나가 소위 이야기하는 “행정

지도”이다. 이 행정지도는 정확하게는 동일하지 않지만 그래도 일부 아시아국가에서 이용되기 때문에 그 의미를 파악하는데는 별로 힘들지 않다. 즉, 행정지도는 정부가 특별한 산업문제에 관하여 정부의 의도를 민간업체에게 전달하려할 때 사용되는 일종의 전달체계이다(오영교, 1994 : 94-97; Okimoto, 1989 : 93-95). 산업정책에 관련된 행정지도의 내용은 국제시장에서 벌어지는 일본상품과 관련된 문제에서 시작하여 국내시장에서 일본인들 사이에서 벌어지는 문제까지 포함하여 다양한 산업문제를 포함한다. 이러한 복잡한 문제를 보다 쉽게 풀기 위하여 일본정부는 일종의 지도라는 형식을 빌어서 민간단체의 협조를 구하고자 하는 것이다.

일본 법률에 따르면 행정지도를 받은 민간업체는 행정지도의 내용을 완전하게 수행할 필요는 없다. 왜냐하면 일본법률이 그렇게 명시하고 있기 때문이다. 그러나 행정지도가 정부로부터 내려오기 전에 이미 정부와 민간업체 간에는 사전의 논의가 있어서 행정지도가 업체에 의해서 퇴짜맞을 경우는 거의 없다(한국능률협회, 1978). 그리고 관공서가 민간단체보다 우위에서 일을 처리하는 분위기인 일본 사회에서 정부의 행정지도에 민간업체가 따르지 않는다는 것도 일본인들의 의식 속에서 거의 상상할 수 없는 이야기다. 결론적으로 행정지도는 일본에서 다른 법률에 못지 않게 아주 효과적인 매개체이다.

자료 : 「National Science Foundation」(1991)의 재구성

주 : 전기=전기장비, 기계=기계와 컴퓨터, 화학=화학품과 관련된 상품들, 자동=자동차류, 항공=항공산업, 프로=전문적이고 과학적인 도구들

<그림 2> 1980년대 말 각 평화산업의 비율

일본의 행정지도는 공문서라는 형식을 빌어서 민간업체에게 전달되는 것이 아니라 비문서인 구두의 형태로 전달되는 특징을 지닌다. 상식적으로 행정지도의 형식이 기록에 남지 않는 구두형으로 이뤄진다면 이를 과악하려는 제3의 사람들에게는 상당한 어려움이 있게 된다. 그래서 일본의 정부와 산업체가 국제무대에서 발생한 특정한 문제에 관하여 무슨 대책 혹은 생각을 하는가를 조사하려는 사람 및 조직에게 이 행정지도는 상당히 불가사의한 존재로 여겨지게 된다. 많은 서구의 학자들에게 일본은 다른 서구의 국가들보다 여전히 불투명한 사회로 인식되는데는 이 행정지도도 한 몫을 한다고 볼 수 있다.

정치행정의 산업정책 성공에 대한 영향의 사례인 기술수입전략, 특성화전략, 행정지도를 바탕으로 하여 일본의 공공관리들과 민간경영인들은 많은 제조산업을 지원해왔다. 물론, 이 제조산업은 분명한 사실이지만 경제성장과 직접적 관련이 있다(일본통산성, 1989 : 36-51; 이종윤, 1994). 민군겸용의 목적으로 한편에서 이 제조산업은 일본의 국방분야에 알게 모르게 일조를 하고 있다. 요약하면 소모산업보다는 제조산업이 일본의 정치와 행정에 의해서 집중적 지원을 받게 되었다.

제조산업의 목록에는 많은 굴지의 산업들이 포함된다. 〈그림 2〉는 그러한 많은 목록 중에 1980년대 말에 기계류와 컴퓨터산업이 다른 제조산업보다 가장 많이 활성화되었던 사실을 증명해 준다. 기계류는 모든 산업의 근본 중의 하나로서 일본의 산업구조에서 빼고 싶어도 뗄 수 없는 기간산업이다. 그리고 컴퓨터 산업은 21세기에 들어오면서 정보화산업의 활성화로 가장 유망한 산업의 하나로 성장하였다. 일본의 정치행정은 미래에 대한 비전을 가지고 이미 1980년대 말부터 가까운 미래에 흥행할 산업에 아주 적절하게 집중투자를 하고 있었다.

VII. 최근 산업경제 침체의 이유분석

이 논문은 지금껏 1990년대 초반까지 일본의 서구 따라잡기 산업정책이 네 가지의 요소에 의해서 성공한 사실을 조사하였다. 이러한 분석을 발판으로 논문의 초점은 최근 일본 산업정책의 부진이유를 분석하는 것이다. 1990년대 전반부와는 달리 2002년 초기의 일본 산업경제는 많은 문제점을 나타내고 있다. 대표적인 지수들을 살펴보면 실업률은 일본통계청의 통계역사 사상 처음으로 5.3퍼센트를 기록했고 국내총생산 성장률은 마이너스 0.9에서 1.2퍼센트 사이로 기대되고 있다

(<http://www.hanshin.ac.kr/~board/way-board/way-board.cgi?db=jun5&j=v&no=98&pg=1>).

물론 한 국가의 산업경제 침체의 이유를 정확하게 점검한다는 것은 어려운 작업이다. 왜냐하면 변화무쌍한 요소들이 일본의 산업경제를 둘러싸고 있기 때문이다(Yutaka & Masaaki, 2000 : 114-115; Economy Newspaper Ltd., 2001 : 7). 이러한 어려움에도 불구하고 전술된 네 가지 요소에 기초하여 일본의 최근 산업경제를 다시 진단해 보겠다. 일본 경제위기가 총체적이기 때문에 한 가지 요소보다는 오히려 네 가지 요소에 기초한다는 이 논문의 주장은 적절한 시대성을 반영한다고 볼 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 사회문화의 입장에서는 유교의 근간이 시대의 흐름 속에서 약화되고 있다는 것이다. 전세계에 퍼지고 있는 “코카콜라화”라는 미국화 현상으로 인하여 서구의 개인주의가 다른 어느 나라와 마찬가지로 일본인들에게 퍼지고 있다. 인터넷, 맥도날드, 기타 대중매체를 통하여 개인주의가 특히 짚은 층에 급속도로 호응을 얻고 있어서 예전과 같이 산업경제에 관한 일본국민들의 완벽한 충성과 협동을 기대하기는 힘들어졌다.

일본에서 유교문화의 기반약화는 더욱 많은 사회적 문제를 통하여 확인이 가능하다. 예를 들어서 청소년 범죄의 증가, 학교에서 교권의 추락, 향락문화의 확산 등이다. 이러한 문제를 통하여 보여준 일본 청소년들의 기존 유교원리에 대한 불복종은 현재 일본의 유교입지를 보여주는 계기이다. 비교적 절제되지 않는 문화에 익숙한 일본의 젊은이들은 산업정책을 통하여 자기의 부모들과는 달리 비교적 무미건조한 유교의 가르침을 일방적으로 따르기를 거부하고 있다.

역사적 시각에서는 일본의 방위산업개발 시기가 완전히 무르익지 못하다는 것이다. 역사적으로 일본은 부국강병의 구호아래에서 평화산업과 방위산업의 동시 개발을 실천해 왔다. 그러나 이러한 민군겸용 산업개발이 심각하게 진행된 것은 1980년대 말기부터이다. 그 이전의 민군겸용 산업개발에 관한 열망은 보다 엄격한 헌법적 제약 아래에서 지금과는 달리 덜 신속하게 진행된 측면이 많았다. 그래서 지금의 민군겸용 산업개발은 여전히 과도기라고 할 수 있다.

이러한 과도기적 민군겸용 산업개발은 현재 산업경제의 생산성 측면에서 부분적이나마 부정적인 측면을 가지고 있다. 예를 들어서 급속하게 돌아가는 비상시기에 평화산업이 방위산업으로 전환하기 위해서는 아무래도 다양한 전환구조를 필요로 하는 것이 장애물로 등장한다. 그렇다고 해서 민군겸용 산업개발이 일본 경제에 치명적이라는 것은 아니다. 대신에 민군겸용 산업의 완전한 개발을 위해

서는 지금보다는 좀 더 많은 시간, 비용, 그리고 필요한 제반 노력이 필요하다는 것이다.

제도적 입장에서는 통산성의 역할이 상호의존하는 경향으로 변하는 것과 민간업체의 역할에 대한 인식부족이 현재 일본 산업경제에 걸림돌이 되고 있다. 각 공공기관의 특수한 중요성으로 인하여 문부성, 대장성, 과학기술청 등의 산업에 대한 역할이 증가하고 있다. 그리고 민간업체의 역할도 증가하고 있다. 물론 통산성의 역할도 산업정책 전반에 걸쳐서 다른 어느 기관에 못지 않게 활발하다는 것도 사실이다.

그러나 다른 기관들의 역할증가를 포함한 제도적 변화가 점차로 다양화되고 있는 일본사회에서 당연히 필요한 것인데도 불구하고 일부 계층에서는 이것을 통산성에 대한 도전으로 인식하고 있다는 것이다. 즉, 위의 변화를 공공기관의 소비적인 마찰 혹은 위계질서의 파괴로 인식하는 것도 현재 경제침체에 바람직하지 못한 결과를 초래한다. 일부에서는 기득권의 세력유지를 위하여 기타기관들의 역할증가를 인정하지 않으려는 경향도 존재한다.

정치행정의 견지에서는 일본의 민족주의적 산업정책이 많은 경쟁국들에게 충분히 알려진 결과로 경제의 대상이 되고 있다는 사실이다. 민족주의적 발상은 타국들이 인식하지 못하고 있는 상황에서는 국제무대에서 대단한 효력을 가져왔다. 그 결과 일본은 미국과 유럽국가들로부터 많은 산업적 혜택을 거의 무상으로 확보한 경우도 많았다. 그러나 세계화가 급속하게 진행되고 있는 지금 일본의 민족주의 산업정책은 국제무대에서 더 이상 쉽게 통용되지 않는 매개체가 되어버렸다.

즉, 국제적으로 일본 산업경제에 관한 연구가 이미 철저하게 이루어지면서 외국인들이 일본의 민족주의에 대비할 수 있는 비결을 터득하고 있다. 일본인들과 무역이나 기타 산업관계를 형성할 때는 다른 국가들은 일본에서 생활을 했거나 유학을 경험한 전문인들을 고용하고 있다. 그래서 관세 및 비관세 장벽을 동원하는 일본의 맹목주의적 애국주의는 예전과 같은 순조로운 효과를 현재 일본의 산업경제에 가져오지 못한다.

참 고 문 헌

가라쓰 하지메, 「이것이 일본의 비밀 : 일본은 이렇게 해서 기술대국이 되었다」,
서울 : 아카데미하우스, 1991.

- 강석인, 「산업심리학 : 산업경영의 인간과학적 기조」, 서울 : 일조각, 1975.
- 권길상, “맹자의 경제사상에 관한 연구,” 성균관대 유학대학원유교경전학과 석사 학위논문, 1990.
- 김경민, 「일본이 일어선다. 세계는 일본의 군사력을 아는가」, 서울 : 고려원, 1995.
- 김일곤, 「유교문화권의 질서와 경제」, 서울 : 한국경제신문사, 1985.
- 김재원, 「일본 산업금융정책의 기본구조」, 서울 : 전국은행연합회, 1988.
- 김태길, 「공자사상과 현대사회」, 서울 : 철학과 현실사, 1998.
- 김희영, 「이야기 일본사 : 신화시대부터 현대까지의 일본역사」, 서울 : 청아출판사, 1987.
- 문화이론연구소, 「일본인과 일본문화 이해」, 서울 : 보고사, 2000.
- 박영준, 「명치시대 일본군대의 형성과 팽창」, 서울 : 국방군사연구소, 1997.
- 백낙청, 「민족주의란 무엇인가」, 서울 : 창작과 비평, 1981.
- 브루노 레온, 「민족주의」, 서울 : 인간사랑, 1993.
- 아베 마사미치, 「신사문화를 모르고 일본을 말할 수 있는가?」, 서울 : 계명사, 2000.
- 아오야끼 다모쓰, 「10년후 일본의 첨단기술시장」, 서울 : CM비즈니스, 1992.
- 안광구, 「일본기업, 왜 강한가 : 강한 경쟁력을 바라는 우리 기업에의 교훈과 충고」, 서울 : 한국능률협회, 1990.
- 야나기다 구니오, 「일본기업전략의 핵심」, 서울 : 고려원, 1987.
- 연합군사령부, 「일본전쟁 범죄사 : 만주사변으로부터 항복조인식까지의 진상」, 경기 : 동양서원, 1946.
- 오영교, 「거대기업을 움직이는 일본 통산성의 실체」, 서울 : 포도원, 1994.
- 유교문화연구회, 「유교문화」, 부산 : 유교문화연구회 퇴계학부산연구회, 1983.
- 이마이 겐이치, 「기술혁신과 기업조직 : 일본기업의 사례를 중심으로」, 서울 : 비봉출판사, 1992.
- 이면우, 「일본정치의 보수화 현상과 안보정책에의 영향」, 성남 : 세종연구소, 2001.
- 이선호, 「국방행정론 : 현대 국방체제의 이론과 실체」, 서울 : 고려원, 1985.
- 이종윤, 「일본산업의 네트워크구조와 그 효율성 : 자동차산업을 중심으로」, 서울 : 세계경제연구원, 1994.
- 일본통산성, 「하이테크사전 : 신소재」, 일본 : 일본통산성 하이테크그룹, 1989.
- 조성한 · 문신용 · 사공영호 · 유지윤, 「주요제국의 행정제도 동향조사 : 일본의 정부조직」, 서울 : 한국행정연구원, 1996.

- 진동일, 「헬로 공자」, 서울 : 도서출판 우정, 1994.
- 통상산업성, 「소프트신세대와 인재육성」, 서울 : 한국정보문화센터, 1994.
- 하시모토 쥬로·타케다 하루히토, 「일본경제의 발전과 기업진단」, 서울 : 오름, 1997.
- 한국능률협회, 「일본기업, 왜 강한가」, 서울 : 한국능률협회, 1978.
- <http://www.hanshin.ac.kr/~board/way-board/way-board.cgi?db=jun5&j=v&no=98&pg=1>
(검색일 : 2001. 11. 9.)
- Allnoch, Allen, "Q&A : Masaaki Imai : In Japan, He's known as Mr. Kaisen," *Industrial Management*, 1998.
- Bess, James L., *Creative R&D Leadership : Insights from Japan*, Westport, Connecticut : Quorum Books, 1995.
- Bramscomb, Lewis M. & Kodama, Funio, *Japanese Innovation Strategy : Technical Support for Business Visions*, Cambridge : The Center for Science and International Affairs, Harvard University, 1993.
- Brown, Eugene, "Japanese Security Policy in the Post-Cold War Era," *Asian Survey*, 1994.
- Chinworth, Micheal W., *Inside Japan's Defense, Technology, Economics, and Strategy*, Washington : Brassey's(US) Inc., 1992.
- Deiaco, Enrico, Horness, Erik, & Vickery, Graham, *Technology and Investment : Current Issues for the 1990s*, London : Royal Swedish Academy of Engineering Sciences, 1990.
- Dollinger, Marc J., "Confucian Ethics and Japanese Management Practices," *Journal of Business Ethics*, 1988.
- Dower, John W., "Dual-Use Technology : Japan's New Military Edge," *The Nation*, 1989.
- Economy Newspaper Ltd., "Chronic Sickness; Japan's Economy; Japan's Ailing Economy," *The Economist*, 2001.
- Finn, Richard B., *Winners in Peace : MacArthur, Yoshida, and Postwar Japan*, Los Angeles : University of California Press, 1992.
- Freeman, Christopher, *Technology Policy and Economic Performance : Lessons from Japan*, New York : Science Policy Research Unit, University of Sussex, 1987.
- Fukuyama, Francis & Oh, Kongdan, *The U.S.-Japan Security Relationship After the Cold War*, Santa Monica : Rand National Defense Research Institute, 1993.
- Golden, William T., *Worldwide Science and Technology Advice to the Highest Levels of Government*, New York : Pergamon Press, 1991.

- Hadfield, Peter, "Land of the Rising Yen Aims to Catch Up With the West," *New Scientist*, 1997.
- Herbig, Paul, *Innovation Japanese Style : A Cultural and Historical Perspective*, Westport : Quorum Books, 1995.
- Inoue, Kyoko, *MacArthur's Japanese Constitution : A Linguistic and Cultural Study of Its Making*, Chicago : The University of Chicago Press, 1991.
- Kotabe, Masaki & Wheiler, Kent W., *Anticompetitive Practices in Japan: Their Impact on the Performance of Foreign Firms*, Westport : Praeger Publishers, 1996.
- Makoto, Kono, "The Impact of Modernization and Social Policy on Family Care for Older People in Japan," *Journal of Social Policy*, 2000.
- Maeda, Tetsuon, *The Hidden Army : The Untold Story of Japan's Military Forces*, Chicago : Edition Q, Inc., 1995.
- McIntosh, Malcolm, *Japan Re-Armed*, London : Frances Printer Publishers, 1986.
- Morishima, Michio, *Why has Japan's 'Succeed'? Western Technology and the Japanese Ethos*, New York : Cambridge University Press, 1982.
- Mowery, David C. & Rosenberg, Nathan, *Technology and the Pursuit of Economic Growth*. Cambridge, New York : Cambridge University Press, 1989.
- Nakatani, Iwao, "Effectiveness in Technological Innovation : Keiretsu Versus Conglomerates," in Heidu, Gunter & Yamamura, Kozo(eds.), *Technological Competition and Interdependence : The Search for Policy in the United States, West Germany, and Japan*, Seattle : University of Washington Press, 1990.
- National Science Board, *Science & Engineering Indicators*, Washington D.C. : National Science Board, 1996.
- National Science Foundation, *International Science and Technology Data Update*, Washington, D.C. : National Science Foundation, 1991.
- Nosco, Peter(ed.), *Confucianism and Tokugawa Culture*, New Jersey : Princeton University Press, 1984.
- Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the Market : Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford : Stanford University Press, 1989.
- Ozawa, Terutomo, *Japan's Technological Challenge to the West, 1950-1974 : Motivation and Accomplishment*, Cambridge : The MIT Press, 1974.
- Patrick, Hugh, *Japan's High Technology Industries : Lessons and Limitations of Industrial Policy*,

- Seattle : University of Washington, 1986.
- Samuels, Richard J., *Rich Nation, Strong Army : National Security and the Technological Transformation of Japan*, Ithaca : Cornell University Press, 1994.
- Smith, Warren W. Jr., *Confucianism in Modern Japan : A Study of Conservatism in Japanese Intellectual History*, Tokyo : The Hokuseido Press, 1959.
- Wehrfritz, George & Takayama, Hideko, “Special Report : Smoke Alarms,” *Newsweek*, 1999.
- Yoshitomi, Masaru, “Keiretsu : An Insider's Guide to Japan's Conglomerates,” *Economic Insights*, 1990.
- Yutaka, Imai & Masaaki, Kawagoe, “Business Start-ups In Japan : Problems and Policies,” *Oxford Review of Economic Policy*, 2000.