

## 해외투자와 ‘삼변적’ 산업정책: 1980년대 일본의 대동남아시아 해외투자정책

송주명

서울대 국제지역원 연수연구원

본 논문은 일본과 동남아시아 사이의 비대칭적 관계구조를 심화시킨 일본정부의 대외경제정책, 특히 해외투자정책의 특징을 분석할 것이다. 이 해외투자정책은 ‘삼변적’ 산업정책이라고 부를만한 것으로서, 일본정부와 국내기업, 그리고 현지활동을 개시한 일본계 자회사, 나아가서는 현지투자대상국 정부와의 관계속에서 전개된 일관된 산업정책을 의미한다. 이 정책과정은 전통적으로 산업정책적 관계를 유지해 오던 일본의 국가-산업관계가 해외투자라는 계기를 통해 국제화되는 양상을 잘 보여 준다. 본 논문은 다음과 같은 논점을 중심으로 전개된다. 첫째 1980년대 일본기업들의 동남아시아에 대한 해외투자(이하 동남아시아 지역투자)는 투자지역의 선택면에서 기업자율적인 투자였다기보다, 양지역간의 전략적인 관계를 배경으로 산업정책적 구조속에서, 그리고 그 정책네트워크에 의해 유도되었다. 둘째 일본기업의 안정적 현지적응을 위해 일본정부는 산업정책기제(행정지도 및 보조금체계)를 통해 일본계 자회사의 현지활동에 개입했다. 셋째 일본정부는 본국경제의 원활한 구조조정—고도화된 국내생산과 표준화품해외생산의 분업적 통합—과 현지생산의 원활화를 위해 현지의 경제정책에 개입했을 뿐만 아니라 독특한 산업정책체계를 이식하려 함으로써 투자대상국 정부의 정책선택지를 구조적으로 제약했다. 이러한 논점들은 1980년대 일본기업들의 동남아시아 지역투자가 본국정부정책과의 ‘결탁’적 틀하에서 전개되었으며, 그 만큼 투자대상지역인 동남아시아는 독자적 발전전망보다는 일본 국가이익의 하위범주에 포섭되는 구조적인 문제에 직면함을 보여줄 것이다.

### I. 문제 제기

1980년대, 특히 그 중반이래 고도성장을 이루면서, 이른바 ‘雁行發展모델’(flying geese model)에 따르는 새로운 공업화의 ‘이륙’(take-off)날개로 추켜세워지던 동남아시아의 경제가 저변부터 흔들리고 있다. 크루그먼(Paul Krugman)이 이른바 ‘투입경제’(input economies)라는 말로 동아시아 경제의 성장한계를 경고했을 때에도 일본의 ‘안행성장’ 이데올로그들은 1980년대 중반이래 이 지역에 집중된 일본의 해외투자가 이 지역발전의 원동력이고 핵심임을 선전해 왔다. 그러나 그들의 주장과는 정반대로, 약 10년 가까이 이 지역의 성장을 ‘지탱’해온 일본의 다국적기업, 보다 정확히는 이 지역에 확장된 일본산업의 특수한 국제적 네트워크의 구조로부터 취약성은 더욱 강화되고 있다.

오늘날 동남아시아 경제의 중추를 차지하고 있는 일본계기업들은 표준제품을 생산하

는 수출형 기계산업—수송기계(자동차)를 제외하고—들이다. 이들 산업은 미일마찰을 배경으로 1980년대 중반부터 이 지역으로 집중적으로 투자가 유도되었다. 일본정부, 특히 통산성은 미일마찰로 인한 자국 산업구조의 위기를 국제적으로 재편·진가하기 위해 동남아시아 지역을 표준적 수출산업의 생산기지로 개척해 왔다. 동남아시아 지역은 일본을 대신하여 표준제품을 수출하고 일본 산업구조의 고도화를 위해 고부가가치 부품 및 자본재의 해외시장을 제공해 주는 하위 ‘수출생산기지’로서 규정된다. 비록 수출력을 증대시켜 단기적 성장을 가져다 주었을지 모르지만, 국가이익의 틀 속에서 전개된 일본의 해외투자는 동남아시아 경제의 장기적이고 독자적인 발전전망을 잠식하는 중요요인이 될 수 있었던 것이다 (Dolan, *et al.*, 1980: 45-60).

본 논문은 일본과 동남아시아 사이의 비대칭적 관계구조를 심화시킨 일본정부의 대외경제정책, 특히 해외투자정책의 특징을 분석할 것이다. 이 해외투자정책은 ‘삼변적’ 산업정책이라고 부를 만한 것으로서, 일본정부와 국내기업, 그리고 현지활동을 개시한 일본계 자회사, 나아가서는 현지투자대상국 정부와의 관계속에서 전개된 일관된 정책과정들 가르킨다. 이 정책과정은 산업정책적 관계를 유지해 오던 일본의 국가-산업관계가 해외투자라는 계기를 통해 국제화되는 양상을 잘 보여 준다. 본 논문은 다음과 같은 논점을 중심으로 전개된다. 첫째 1980년대 일본기업들의 동남아시아에 대한 해외투자(이하 동남아시아 지역투자)는 투자지역의 선택면에서 기업자율적인 투자였다기보다, 양지역간의 전략적인 관계를 배경으로 산업정책적 구조속에서, 그리고 그 정책네트워크에 의해 유도되었다. 둘째 일본기업의 안정적 현지적응을 위해 일본정부는 산업정책(행정지도 및 보조금체계)을 통해 일본계 자회사의 현지활동을 지도했다. 셋째 일본정부는 본국경제의 원활한 구조조정—고도화된 국내생산과 표준화품해외생산의 분업적 통합—과 현지생산의 원활화를 위해 현지의 경제정책에 개입했고 독특한 산업정책체계를 이식하려 함으로써 투자대상국 정부의 정책선택지를 구조적으로 제약했다. 이러한 논점들은 1980년대 일본기업들의 동남아시아 지역투자가 본국정부정책과의 ‘결탁’적 틀하에서 전개되었으며, 그 만큼 투자대상지역인 동남아시아는 일본 국가이익의 하위범주에 포섭된 수출생산기지로 독자적 발전전망을 제약당할 수밖에 없었음을 보여줄 것이다.

## II. 이론적 맥락

### 1. 다국적기업, 투자본국에서 국가-기업관계

오늘날 세계적으로 전개되고 있는 해외투자의 정치적 효과에 대한 주류적 분석들의 결론은 “궁지에 몰린 주권”(sovereignty at bay)론으로 요약될 수 있다. 그러나 다국적기업이 야기하는 이러한 ‘일반적인’ 정치효과는 단일하고 단순한 형태로 나타나지는 않는다. 즉 하이머(Stephen Hymer)도 지적하고 있듯이, 이 경향은 다국적기업이 선진 본국 정부와의 관계 속에 존재하는지, 아니면 개발도상의 투자대상국 정부와의 관계속에 존재

하는지에 따라, 불균등하고 비대칭적으로 나타난다 (Pitelis, 1991: 140-141). 가령 발전도상의 투자대상국과의 관계에서 다국적기업은 본국경제의 국제적 확장으로서의 일면을 갖고 있기 때문에, 정책주권의 근본적 제약자로서 나타날 수 있다 (Kudrle, 1991: 227-231)<sup>1)</sup>.

그러나 특히 선진국의 경우 본국정부와 다국적기업의 관계는 이와 상이하게 전개된다. 요컨대 다국적화의 일정한 진전에 따라 기업편익과 국가이익이 충분히 괴리될 수 있지만, 기업들은 그 국민국가적 태반을 유지하고 있으며 본국정부의 대외(경제)정책과 협력적 틀하에서 그 세계적 활동을 전개해 왔다 (Burton, *et als.*, 1994: 33-34; Pauly, *et al.*, 1997: 1-7, 22-26; Krasner, 1973: 500-501)<sup>2)</sup>. 이러한 점과 관련하여, 다국적기업과 본국정부의 관계는 일면적 대립, 일방적인 영역침식의 관계로서 보다는 ‘경쟁과 결탁’(rivalry/collusion)이라는 변증법적 관계로서 파악되어야 한다.

자유주의적 연구자들조차 다국적기업은 일정단계까지 자신의 국민국가적 특수성을 유지한다는 점을 인정한다 (Kindleberger, 1970: 193-195). 이러한 단계에서 정부와 기업간의 일반적인 ‘결탁’ 프레임워크는 보다 유효하게 작동된다. 본국정부는 자신의 대외정책 및 경제정책 목표를 달성키 위해 기업의 활동조건, 즉 시장조건을 변화시키고 기업의 대외확장적 본성을 자극하고 지원할 수 있었다 (Gilpin, 1970: 53-54)<sup>3)</sup>. 이러한 점에서 다국적기업과 본국정부간의 관계에서 나타나는 대립 혹은 경쟁은 보다 일반적인 공동이익(결탁)의 프레임워크 위에서 전개된다고 할 수 있다 (Pitelis, 136-147).

이 ‘결탁’의 구체적 전개형태는 국민국가 내부의 제도적, 이데올로기적 차이, 그리고 세계체제에서의 위치 등에 따라 각기 다른 양상을 보여준다. 가령, 자유주의적 정치경제

1) 다국적기업을 본국의 확장으로서 파악하는 인식들은 대체로 (1) 본국정부에 의한 기업들의 보호(protége) (2) 본국정부의 명령수행자로서 다국적기업 (3) 외부영향력의 도관(導管)으로서 다국적기업 등으로 요약된다. 이러한 인식들은 발전도상국의 경우 더욱 심하게 나타난다.

2) 많은 논쟁의 요소에도 불구하고, 미국의 한 연구는 미국계 다국적기업이 순수하게 “다국적”(多國籍)이기보다는, 아주 많은 “민족적” 요소를 갖고 있고, 아직도 미국경제를 성장시키는 주요 원동력으로 남아있음을 보여주고 있다. 그리고 세계적으로 진행되고 있는 기업 다국적화 과정에 대해 미국, 독일, 일본 3국을 비교연구한 최근의 한 연구성과도 본국의 국내구조(역사적 경험, 제도적, 이데올로기적 특징)에 따라, 내적지배구조(governance), 장기적 금융, R&D활동, 상호투자 및 무역전략의 패턴면에서 다국적기업들은 수렴하는 것이 아니라, 그 출신국별로 분화되고 있음을 보여주고 있다.

3) 그리고 이러한 정부의 역할은 본질적으로 국가자신에 의한 직접적 명령, 혹은 직접적 자원의 사용과는 구별되어야 한다. 가령, 미국의 경우 정부의 해외투자 지원·촉진의 문제의식은 ‘원조’라는 국가자본 수단의 한계를 극복하기 위한 새로운 대외정책의 수단으로서 등장한 것이었고, 해외투자를 촉진하기 위한 보증보험(guarantee insurance: 투자보험)의 확충 또한 현지의 투자위협성을 보완(현지 투자시장조건의 변화)함으로써 일련의 미국주도의 개발전략을 성사시키려는 것과 불가분리한 관계를 갖고 있었다 (Lipson, 1978: 355-361).

제도와 분명한 헤게모니 국가의 위치를 점하고 있던 1945년~1970년대 초까지의 미국과, 과도기적 헤게모니 상황에서 경제대국으로서 산업정책을 매개로 계열화되고 조직화된 정치경제제도를 갖고 있던 1980년대 일본은 해외투자에 대한 정부의 정책패턴면에서 상이하다. 길핀의 설명과 마찬가지로 미국의 해외투자는 자율적인 기업확장주의가 경제정책면에서는 조세정책이나 여타 국내경제정책(수지균형 및 해외조달정책)에 의해, 그리고 정치적으로는 미국정부의 패권적 대외정책에 의해서 크게 보완되는 형태로 전개되었다(Gilpin, 1975: Ch. 5-6).

한편 본 논문이 분석할 1980년대 일본 해외투자는 미일 무역마찰로 야기된 수출편중적 국내산업구조의 위기를 회피하기 위해 국가가 전략적으로 전개해 간 산업정책에 의해 크게 규정된다. 당시 일본의 산업정책당국은 환율정책면에서 적극적 엔고유도, 수출에 대한 관리무역 등을 통해 국내외투자배분에 상당히 깊숙이 개입한 것으로 나타나고 있다. 이 산업정책은 국내 산업구조전환, 즉 표준적 제품생산의 해외투자와 국내산업의 고도화를 통해 미일마찰의 주요표적이던 무역수지흑자를 삭감시키면서도 자국산업의 경쟁력을 지속시킨다는 두가지의 목표를 갖고 있었다. 산업정책은 해외투자와 국내투자를 동시에 촉진하고 해외와 국내의 일본산업이 균형적, 안정적 네트워크를 형성할 수 있도록 시장조건을 변화시키거나 창출해 갔다. 종래의 개발주의단계(developmental stage)의 정책방향과 달리, 새로운 산업정책은 국내산업구조를 국제적으로 확장·재편하고 균형화(balancing)하는 데 중점을 두었다. 이러한 점에서 1980년대 일본의 해외투자는 확장적 산업정책의 맥락—이후에는 이를 해외투자의 산업정책이라 지칭한다—에서 이해될 수 있다. 본논문은 이 해외투자의 산업정책이 내향적 개발주의단계와 구별되는 ‘확장적’ 신중상주의의 전략적 기반위에서 전개되었다고 본다 (송주명, 1996, 1997).

## 2. ‘삼변적’ 산업정책: ‘국제투자시장의 정비자’로서 본국정부

선진국의 경우 기업의 해외투자는 본국정부의 초국경적 정책을 야기하는 경향이 있다. 가령 많은 연구성과들은 제 2차대전 이래 미국정부가 미국계 다국적기업 및 투자대상국에 대해 자국의 관할영역(jurisdiction)을 넘어서는 국제적 해외투자정책을 추구해 왔음을 보여주고 있다 (Rodman, 1988: 138-139; Kindleberger, 182-186). 이와 같은 정책들은 미국정부가 정의하는 국가이익과 기업들의 편익을 ‘통일’시키는 것으로, ‘개입’(intervention)과 ‘보호’(protection)라는 두 형태로 전개되었다 (Behrman, *et al.*, 1990: 80-85; Rodman, 1995: 108-109)<sup>4)</sup>. 그러나 이 국제적 해외투자정책들은 국내경제적 목표

4) 로드만은 이 시기동안 미국은 구조적 헤게모니와 이데올로기적 헤게모니 등을 통해 자국기업과 동맹국의 순응(conformity)을 유도할 수 있었다고 본다. 그는 1970년대에는 미국의 헤게모니의 퇴조, 다국적기업 세계화의 증폭등으로 정책효과가 퇴조했으나, 80년대 이후에는 미국정부와 투자대상국간의 갈등이 증폭되는 과정에서 기업들의 내적·외적 위협인식이 증가함으로써 그들의 세계화된 활동이 미국의 외교적 목표로부터 크게 벗어날 수 없었음을 보여준다 (Rodman, 1995:

로만 환원되지 않는 패권적 대외정책적 동기가 컸고, 미국의 자유주의적 국가-기업관계라는 정치경제적 특수성 속에서 전개되었다. 이러한 미국정치경제의 특수성 때문에 국제적 해외투자정책의 전개과정에서 다국적기업과 본국정부간의 관계가 지나치게 갈등적인 것으로 나타나기도 했다 (Pauly, *et al.*, 22-26).

한편 이러한 자유주의적 헤게모니국가와 달리, 1980년대이래 전개된 일본의 국제적 해외투자정책은 ‘비헤게모니 산업정책형 경제대국’이라는 정치경제적 특수성을 반영하고 있다. 즉 이 정책은 1980년대의 일본의 해외투자자 자국산업구조를 안정적·효율적으로 재편하기 위한 산업정책과 직결되어 있었던 만큼, 산업정책이 대외경제정책의 영역으로 직접적으로 확장된 것이었다. 비교적 최근의 몇 연구성과는 해외투자를 둘러싼 전세계적 ‘산업정책외교’의 현상을 다국적기업, 본국정부, 투자국정부간에 전개되는 ‘삼각외교’(triangular diplomacy)라는 용어로 설명한다 (Strange, 1995: 65-68; Stopferd, *et al.*, 1991: 1-31)<sup>5)</sup>. 본 논문은 이 ‘삼각외교’라는 틀을 산업정책의 일차적 주체인 일본정부를 중심으로 수정·재구성하여, ‘삼변적 산업정책’(trilateral industrial policy)이라는 틀을 제시한다. 본국정부의 산업정책을 우선적으로 고려하는 이유는, 해외투자자 산업정책이라는 국내구조에 의해 크게 규정받았을 뿐만 아니라, 근본적으로 투자본국과 투자대상국 사이에 교섭력의 비대칭성이 존재하기 때문이다.<sup>6)</sup> 이 ‘삼변적 산업정책’은 정부-산업간의 국내 산업정책관계가 현지진출 자회사, 나아가서는 투자국정부를 대상으로 국제적으로 연장되는 것을 의미한다.

일본정부가 수행한 국제적 해외투자정책, 즉 ‘삼변적 산업정책’은 다음과 같은 세 개의 영역에서 전개된다. (1) 국내기업의 해외투자를 특정지역으로 유도·촉진하기 위한 미시적 국내산업정책, (2) 해외투자된 기업—자회사—이 현지에 잘 적응할 수 있도록 하는 본국정부의 국제화된 산업정책, (3) 현지의 기업활동조건—현지의 산업기반과 정책환경—을 대폭적으로 개선하기 위한 투자대상국 정부정책에 대한 본국정부의 개입. 한편 이 ‘삼변적 산업정책’은 국내의 전략적 산업구조정책의 목표에 의해 체계적으로 규정되

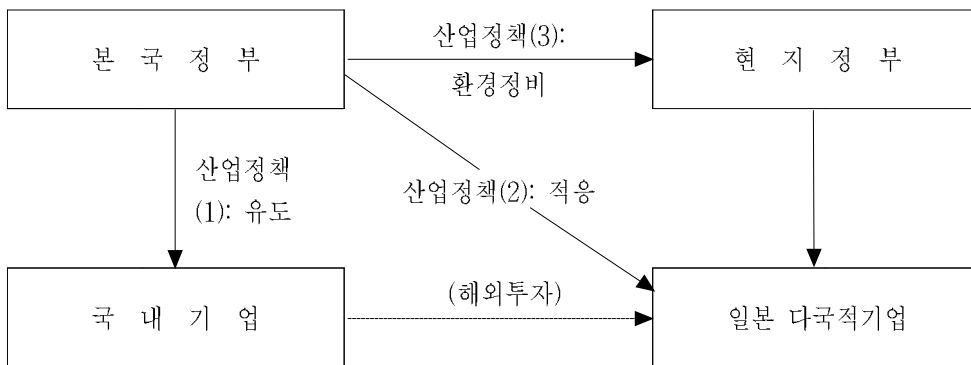
132-137).

5) 그러나 사실 스트레인지 등이 제시하는 삼변외교란 주로 다국적기업의 세계적 활동을 계기로 나타나는 투자국과 투자국의 관계, 투자국과 다국적기업의 관계, 다국적기업과 다국적기업의 관계를 가르킨다. 따라서 그 기본적인 문제의식의 독창성에도 불구하고, 본논문이 분석하려는 본국정부, 투자대상국 정부, 다국적 기업이라는 삼변관계와는 다소간 거리가 있는 것이 사실이다.

6) 이와 관련하여 가령 투자대상국은 입지제공의 우위를, 그리고 다국적기업은 기업특수적 자산을 갖는다는 이른바 “쌍무적 독점”(bilateral monopoly)개념하에서 양자를 평등한 교섭능력을 갖고 있다고 보는 논리도 존재한다 (Strange, 65; Vernon, 1993: 40). 그러나 이러한 자유주의적 가정과는 달리 실증연구는 투자대상국 정부의 투자유치를 위한 정책능력은 상당히 제약되어 있음을 보여 준다 (UNCTC, 1991: 50). 한편 본국정부와 다국적기업의 ‘공조’관계에서 투자대상국 정부의 정책능력은 더욱 제약될 수밖에 없다 (Tarzi, 1995: 163-164).

있다. 일본정부는 동남아시아지역을 자국산업 국제적 네트워크의 하위 수출생산기지로 규정하여, 자국산업구조의 수출편중성—지나친 무역흑자—을 개선하고 자국산업구조의 고도화를 위한 고부가가치제품—고기술 중간재 및 자본재—의 해외시장을 개척하려고 했다. 이 점과 관련하여 ‘삼변적 산업정책’은 근본적으로 불완전한(imperfect) 국제투자시장에서 기업들이 인식하는 정보부족 및 활동의 위험성을 제거할 뿐만 아니라, 자국산업에게 유리한 현지 정책환경과 산업기반을 창출해주는 ‘국제시장 정비자’로서의 일본정부의 면모를 확실하게 보여준다 (Bellot, *et al.*, 1991: 1-66; OECD, 1993: 7-30; Dreyer, *et als.*, 1991: 23-24).

<그림 1> 해외투자자와 ‘삼변적’ 산업정책



### III. 해외투자자와 국내산업정책: 동남아시아 지역투자의 유도

#### 1. 외적유인(外的誘因): 전략적 관계

제 2차 세계대전 이후 일본과 동남아시아간의 전략적 관계는 국제정치구조의 변화와 더불어 진화해 왔다. 양지역 관계의 성격은 냉전체계하에서 미국의 패권이 상대적으로 안정적이던 1950년대~1970년대의 시기와, 미국패권의 상대적 퇴조 속에서 힘의 지역적 공백이 야기된 1970년대 후반 이래의 시기를 중심으로 달라진다. 먼저 전자의 시기동안 동남아시아는 일본의 일방적 제품시장 및 원료공급지로 규정받으면서, 중국을 대신한 대안적 통합시장으로 기능해 왔다. 이것은 일본을 냉전 통합구조에 묶어두기 위한 미국 패권전략의 결과이기도 했다 (Morrison, 1988: 414-418; 안청시, 1981: 206-207).

그러나 1970년대 후반에 접어들면 양지역관계는 질적으로 변화한다. 베트남전쟁에서의 패배로 미국패권의 쇠퇴가 현저해지면서 지역내 힘공백이 형성되기 시작했다. 1977년

8월의 ‘후쿠다선언’(福田宣言)을 통해 일본정부가 지역의 ‘균형자’역할을 자임하면서 동남아시아지역은 일본의 정치강국화를 위한 정치적, 전략적 시험무대로 변모한다. 이후 동남아시아지역은 일본의 일방적 ‘시장’으로서보다는, 정치적 하위협력자, 혹은 배후지원자로서의 전략적 위치를 부여받게 된다 (Sudo, 1982: 33-48, 162-178, 191-196; Morrison, 421-425). 이후 일본과 동남아시아간의 전략적 관계는 외상회의의 정례화, 경제각료회의의 수시개최, 일본-ASEAN 포럼, 일본수상의 정례적 방문과 같은 제도적 관계를 수반하면서 급속히 발전한다 (渡辺昭夫, 1992: 98-125)<sup>7)</sup>. 한편 이러한 전략적 비중의 강화와 더불어 동남아시아에 대한 일본의 경제외교 또한 적극적으로 전개된다. 가령 1966년부터 1985년 사이의 세계에 대한 엔차관의 누계총액중에서 ASEAN 4국의 비중은 무려 42.9%로서 압도적 비중을 점했으며, 이 기간동안 현지 산업 인프라스트럭처 개발에 있어서 약 58%를 엔차관이 담당했다. 나아가 자원가공, 수입대체산업화 등의 면에서 일본정부는 제한적이거나 제조업기반을 강화하는 정책을 취하기도 했다 (海外經濟協力基金開發調査部, 1987: 102-105; 통산저널, 1982년3월: 106-114; Sudo, 212-213; Chng, *et al.*, 1984: 57, 99-100).

양 지역간의 전략적 관계는 1980년대 일본해외투자자가 이 지역에 집중될 수 있도록 한 ‘외적유인’(pull factor)이 되었다. 요컨대 동남아시아 국가들은 1980년대초에 종래 민족주의적인 수입대체산업화 노선을 포기하고 해외투자수입을 중심으로 한 수출주도형성장 노선으로 정책을 전환시켰는데(Dixon, 1991: 152-187; Balassa, 1991: 17; Balassa, *et al.*, 1984: 66-101; 大畑 彌七外, 1992: 31-47), 이러한 정책전환을 일본과의 전략적 관계에 의탁하여 완수하려고 했다. 가령 1985년 타이정부가 일본정부와의 협의하에 작성한 「타이-일본 경제관계 구조조정 백서」는 일본의 정책적 해외투자에 의탁하여 수출주도형 산업화를 진행한다는 의도를 명백히 하고 있다 (Subcommittee, 1985: B20-25). 나아가 엔차관을 통한 현지 인프라스트럭처 개발은 기업의 해외활동조건이라는 면에서 다른 도상국을 능가하는 비교우위를 제공해 주었다. 그러나 이러한 ‘외부유인’만으로 1980년대 중반이래 일본 전체 제조업투자의 13% 정도라는 대대적 규모로 전개된 동남아시아 지역투자의 상대적 집중성을 설명하기에 부족하다 (UNCTC, 47-57).

## 2. 국내구조: 산업구조의 국제재편과 해외 수출생산기지

설혹 전략적 관계가 존재한다고 할지라도 한지역에 기업 해외투자가 자발적으로 집중된다고 보기는 어렵다. 이 경우 본국의 국내조건과 본국정부의 대상지역으로의 투자유도가 보다 결정적 역할을 할 수 있다. 1985년말 엔고도입 이래 일본의 산업(구조)정책은 국제적 산업네트워크 형성을 통해 무역수지불균형—미일마찰과 결부된 수출편중적 일본

7) 이러한 동남아시아 전략외교는 일본의 아시아태평양, 혹은 태평양지역구상들에서도 잘 확인되는 바이다.

산업구조 위기의 상징—을 해소하고 국내 산업구조 고도화를 보완한다는 두가지 국민적 목표를 향해 전개되었다 (산구심 기획소위원회, 1986: 36-54). 이 산업구조(전환)정책의 전개야말로 동남아시아 지역투자의 국내적 구조가 되었다. 가령 이 정책은 기계정보산업의 대량수출공정, 즉 표준화품 공정의 비교우위를 엔고도입 및 수출에 대한 관리무역을 통해 인위적으로 재조정함으로써 해외투자를 촉진했던 것이다.<sup>8)</sup>

한편, 이와 같은 해외투자 중심의 국내 산업구조전환이 본격화됨과 더불어, 해외투자를 동남아시아에 집중시켜 하위의 수출생산기지로 개척할 의사 또한 본격적으로 대두한다. 1984년말 이래 ‘ASEAN 공업화’라는 목표를 제시한 통산성은, 1985년말~1986년초에 이르면 이 지역을 일본 산업구조전환의 배후지역으로 위치지우는 공업화노선을 분명히 했던 것이다. 이 결과 동남아시아는 일본산업의 국제적 분업구조의 하위부문으로 규정된다 (일본경제신문, 조간, 1985년12월20일; 동신문, 조간, 1986년1월13일; 산구심기획소위원회, 37). 일본산업들의 해외투자에 근거한 일본과 동남아시아간의 차별적 분업, 즉 수출생산기지 형성정책은 1987년초 당시 통산대신 다무라(田村)가 방콕에서 행한 「21세기를 향한 ASEAN제국과 일본」이라는 연설에서 명시적으로 정식화되었다.

…일본은 현재 경상수지 불균형의 시정을 ‘국민적 정책목표’로 내걸고, ‘국제협조형경제’와 ‘국제국가 일본’을 지향하고 있습니다만, 그 실현을 위해서는 단순한 환율조정만으로는 한계가 있기 때문에, 내수형경제성장을 추구함과 동시에 산업구조조정을 적극적으로 추진하는 것이 불가결하게 되어 있습니다. …21세기를 향한 일본과 ASEAN의 관계를 생각할 때, 나는 (양지역간의-인용자) ‘창조적 국제분업체제’의 수립을 제창하려고 합니다. …이를 위해 나는 이후 ASEAN제국과 일본이 협력하여 노력해가야 할 시책의 기본적인 방향으로서 다음의 네가지(이후의 ‘신아시아공업화 종합협력플랜’의 내용-인용자)를 강조해 두고자 합니다 (通産省, 1987년6월: 44-50). (강조는 인용자)

이러한 방향설정은 종래 일본과 동남아시아의 전략적 관계에 새로운 차원을 추가하는 것으로서, 동남아시아는 해외투자의 유출지라는 단순한 의미를 넘어서 일본산업의 국제적 네트워크에 깊숙이, 그러나 차별적으로 통합되는 수출생산기지로써 의미를 부여받는다. 이것은 동남아시아지역이 일본의 국가이익, 즉 안정적이고 효과적인 산업구조전환을 위한 국제정치경제적 중요고리를 형성했음을 의미한다.

8) 엔고도입과 산업구조정책의 연동에 대해서는 船橋洋一(1992: 30-31)와 通産省産業政策局調査課編(1986년6월: 16), 그리고 經濟企劃廳編(1986: 21-25, 37)을 참조.



### 3. 지역투자유도의 산업정책

한편 대량의 해외투자를 위한 국내조건이 존재하더라도 동남아시아로 해외투자가 집중되기 위해서는 몇가지의 중요한 미시적 산업정책이 필요했다. 가령 정보제공, 세제 및 금융상의 지원, 투자위험성의 보전 등 구체적 정책을 통해 ‘수출생산기지’로 투자를 유도하지 않으면 안되었던 것이다. 이러한 미시적 산업정책들이 각별히 필요해 지는 것은 국제투자시장의 불완전성 때문이다. 일반적인 투자자들(기업들)은 국제시장에 대한 정보가 부족하고 위험성을 과대하게 평가하는 경향이 있으며, 기업결정 자체도 협소한 선택범위 내에서 관료적으로 이루어지므로 해외투자라는 선택을 하기가 용이하지 않다. 이 경우 정부가 기업들에게 정보제공 및 위험성 보전이라는 형태의 유인을 제공해 줄 때에만 실질적인 투자가 이루어질 수 있다 (Bachmann, 1991: 1-4, 25-31; Bellot, *et al.*, 53).

이 미시적 해외투자유도정책은 단순한 ‘시장실패의 보완’, 즉 해외활동을 통한 기업편익의 추구에 대한 수동적 지원에 그치지 않고 국내에서 전개된 산업구조정책의 두가지 목표에 봉사하는 하위의 산업정책으로서 의미를 갖고 있다. 즉 이러한 정책들은 일본과 동남아시아 간의 보다 체계적인 ‘국제분업’ 네트워크를 형성하기 위한, 환언하여 국내 산업구조전환을 원활히 담보해주는 해외 수출생산기지를 형성하기 위한 국내의 미시적 산업정책으로서 이해될 수 있다 (後藤文廣外, 1990: 38-40). 당시 요미우리 신문의 논설부 주간으로서 통산성 산업구조심의회에 참가하여 해외투자 산업정책방향 결정에 있어서 중요한 역할을 한 코노(河野光雄)는 정부의 정책적 해외투자유도가 엔고가 도입된 1985년 9월말 이전부터 이미 국내 산업구조 전환정책의 일부로서 명백히 존재했었음을 밝힌 바 있다 (통산저널, 1986년12월: 13-14).

### 4. 주요사례

자국기업 해외투자를 동남아시아로 집중시키기 위한 통산성의 정책에는 지도 및 정보제공, 금융면에서의 지원, 세제면에서의 지원, 해외투자의 위험성 분담 등이 포함된다. 이들 각각 다양하고 상당한 규모로 정책이 추진되었으나 여기에서는 그 인상적인 내용만을 소개한다.

첫째, 해외투자를 위한 지도 및 정보제공정책 대해서 살펴보자. 기업들에 대한 해외투자관련 정보제공은 1980년대 중반이래 국내 산업구조전환정책의 일반적 정책목표의 하나로서 이미 중요한 위치를 점하고 있었다 (通商産業省産業政策局編, 1988: 30; 通商産業省機械情報産業局編, 1986년8월: 13; 일본경제신문, 조간, 1987년7월31일; 동신문, 조간, 1986년11월8일). 이와 관련하여 통산성 산하의 개발정책네트워크가 갖고 있던 가공(加功)된 동남아시아 지역정보가 큰 역할을 수행했다. 가령 국제협력사업단의 광공업부와 해외컨설팅 기업협회, 일본무역진흥회 등은 산업개발조사를 통해 현지의 공업사정에 대한 정

보를 수집·가공하고, 아시아경제연구소와 국제개발센터는 보다 거시적인 차원에서 현지의 경제(개발)정책을 연구·분석하여 정밀한 현지정보를 기업 및 일반인들에게 제공하고 있었다. 개발정책네트워크의 현지정보수집 및 가공활동은 주로 통산성 및 경제기획청의 위탁에 의한 것으로 1986년 이후에는 일본 제조업 해외투자 및 밀접히 관련된 현지공업 기반의 강화와 경제정책문제들에 전략적으로 집중되었다 (경제협력백서, 1986~1990).

나아가 통산성은 1986년이래 ASEAN 국가의 정부들이 일본국내에서 원활한 투자유치활동을 할 수 있도록 제도적 지원 또한 아끼지 않았다. 통산성의 보조금단체로서 동경에 본부를 두고 활동해 온 'ASEAN 무역투자관광센터'(ASEAN 센터)는 그 대표적 예이다. 통산성은 ASEAN 센터로 하여금 각국의 무역 및 공업관련자료 등을 초청하여 투자유치활동을 적극적으로 전개하도록 지원했다. 그리고 현지와 본국의 정책담당자, 그리고 일본기업들이 참가하는 '삼각' 협력구도를 창출하여 동남아시아 정부의 지역투자유치에 실효성을 더해 주었다 (경제협력백서, 1986~1990; 산업신문, 1986년7월31일; 동신문, 1987년11월11일; 일본경제신문, 조간, 1986년11월8일; 동신문, 조간, 1988년10월15일). 그리고 1986년 이후에 통산성 중소기업청이 주도하여 중소기업사업단 안에 중소기업의 해외투자를 촉진하기 위한 제도를 형성하여 투자관련 정보를 제공하고 해외투자의 실제과정에 대해 지도한 것도 동남아시아 지역투자의 주요 촉진요소였다 (일본경제신문, 조간, 1986년8월2일). 한편 중소기업의 동남아시아 투자유도와 관련하여 획기적인 것은 통산성 경제협력부와 일본무역진흥회가 1986년부터 공동 추진한 'JETRO ASEAN 공업화 프로젝트'였다. 이 정책은 기계정보산업(가공조립산업)의 동남아시아 지역투자와 더불어 필연화될 '하청계열', 즉 '저변기반산업'(supporting industries)의 현지이전·이식을 지원하기 위한 것으로서, 단순한 정보제공 차원을 넘어서 일본과 현지기업 간의 합변 및 기술제휴를 알선·지도하는 보다 적극적인 것이었다 (일본경제신문, 조간, 1986년8월12일; 경제협력백서, 1987: 130; 동백서, 1988: 127; 동백서, 1989: 129; 제트로센서, 1987년11월: 88-89). 이렇듯 해외투자에 대한 정보제공 및 지도면에서 수행된 유도정책에는 대기업을 포함한 기업일반에게 보다 정밀하게 분석·가공된 현지정보를 제공하는 것과 특히 기계정보산업의 중요기업을 대상으로 하여 목적의식적이고 적극적으로 정책적 투자유도를 하려는 것이 포함되어 있었다.

둘째, 금융면에서의 지원을 들 수 있다. 해외투자에 대한 금융면에서의 지원은 수출입은행의 해외투자용자제도와 관민합동의 '일본·ASEAN 투자회사'(JAIC)의 용자제도를 통해 이루어졌다. 먼저 수출입은행의 동남아시아 투자에 대한 용자는 타이의 전자부품산업(1989년), 말레이시아의 컬러브라운관 부품산업(1991년) 등에서 보이는 바와 같이, 제조업의 대규모 해외투자를 지원했다. 규모면에서 1987년 이후 건수면에서는 30%를, 용자액규모면에서는 22%이상을 차지했고 한건당 용자액은 16억엔 이상의 대규모용자를 행했다. 이 규모는 1992년까지 꾸준히 성장하는 추세를 보여주었다 (경제협력백서, 1986~1993; 수출입은행 업무보고, 1986~1993). 한편 동남아시아 지역목표형 투자금융지원은

관민합동의 ‘일본·ASEAN 투자회사’(JAIC)를 통해 집중적으로 이루어졌다. 이것은 통산성이 주도하여 1987년 마닐라의 일본-ASEAN 정상회담에서 공식결정되었다(海外經濟協力基金, 1988: 16). 이 관민합동의 용자제도에 있어서 특징적인 점은 이중으로 동남아시아 지역투자를 촉진했다는 것이다. 첫째, JAIC의 용자는 일본 기계정보산업의 중소·중견기업의 해외투자를 촉진했다. 가령 1988년에 이 투자회사는 32건에 120억엔정도(1건당 약4억엔)를 용자했는데, 그 주요대상업종은 가전, 자동차부품 등 기계정보산업 계열의 중소, 중견기업이었다(금융신문, 1989년9월14일). 둘째, JAIC는 컨소시엄방식의 투자지원 조달방식을 택했는데, 이것은 투자정보를 제공함과 아울러 유망업종에 간접투자할 수 있도록 함으로써 대기업들의 동남아시아 투자를 유도했다고 할 수 있다. 예컨대 1988년의 제2차 사업조합에는 민간금융기관 뿐만 아니라 대규모 기계정보산업들, 가령 닛산자동차, 가고시마건설, 코이토제작소, 산요전기 등 주력 대기업들이 대거 참가했다(일본경제신문, 조간, 1988년1월16일; 산업신문, 1988년7월27일).

셋째, 세제면에서의 지원을 들 수 있다. 1980년대의 해외투자과 관련하여 중요한 세제면의 지원정책은 ‘해외투자손실준비금제도’(海外投資損失準備金制度)였다. 이 제도는 기업이 해외투자를 할 경우, 그 투자액중 일정율을 손금산입(損金算入)하고 이를 준비금으로 인정해 주는 것이다. 이 제도는 종래 자원개발, 인프라스트럭처 건설 등 ‘경제협력’성(性) 사업의 해외투자만을 대상으로 하였으나, 국내 산업구조전환을 배경으로 1986년부터 1987년 사이의 결친 제도개선 논의(일본경제신문, 조간, 1986년11월25일; 개발저널, 1987년10월: 52)를 거쳐 1988년에 제도의 발본적 혁신과 확장이 이루어졌다. 즉 대규모 민간 제조업투자에 대해서도 20%라는 대규모의 준비금적립이 인정된 것이다(日本輸出銀行海外投資研究所編, 1991: 88; 일본경제신문, 석간, 1987년11월11일; 동신문, 조간, 1989년10월30일). 특히 이 제도혁신 이후 첫 번째 적용사례를 보면, 동남아시아에 대한 기계산업의 대형투자가 그 대상이 되었다. 가령 그 적용대상이던 말레이시아의 ‘히타치 에어컨디셔닝 프로덕츠’(Hitachi Air-Conditioning Products)사와 타이의 ‘사이암 틴 플레이트’(Siam Thin Plate)사 등은 일본기계산업의 대규모 현지법인이다(일본경제신문, 조간, 1989년10월30일).

넷째, 해외투자시 기업들에 의해 계산되는 위험성을 보완하기 위한 보험조치이다. 일본정부는 동남아시아 지역투자과정에서 생길 수 있는 기업활동의 위험성을 국내의 ‘해외투자보험제도’를 개선하여 보완한다는 방침을 취했다. 원래 이 해외투자보험은 1950년에 수출진흥을 위한 제도, 즉 ‘수출보험’의 일환으로 출발한 것이었으므로 발전도상국, 특히 동남아시아 지역투자를 본격적으로 유도하기 위한 제도로서는 부족함이 많았다(貿易保險審議會, 1988: 6; 경제협력백서, 1987: 206). 이리하여 1987년부터 제도가 혁신되기 시작한다. 1986년까지 이 제도는 대규모 자원개발투자 등 이른바 ‘경제협력’성 투자에 대해 이른바 ‘비상위험’—전쟁, 혁명, 몰수, 외화송금 등 투자대상국의 정치적 문제에서 파생하는—만을 보완대상으로 하고 있었다. 그러나 1987년 이후부터는 보완대상을 ‘경제협력’성

투자뿐만 아니라 제조업 일반까지, 그리고 위험성 보완대상면에서도 ‘신용위험’—평상시에도 일어날 수 있는 현지법인의 경제적 파산—까지 확대하는 등 해외투자에 대한 보다 일반적 위험보완제도로 정착되었다 (貿易保險審議會, 1986: 1-4; 貿易保險審議會, 1988: 6; 경제협력백서, 1987: 207-208). 1980년대 후반기동안 해외투자보험제도는 대규모의 자원개발투자에 대한 접수액수가 줄어 금액면에서 크게 증가하지는 않았지만, 상대적으로 소규모적인 제조업안건을 중심으로 건수면에서는 크게 증가하고 있다 (通産省通商産業研究所研究部編, 1986~1991).

#### IV. 일본정부의 국제화된 산업정책: 본국정부와 다국적기업

1980년대 중반 이래의 동남아시아 지역투자 유도는 그 양적·질적인 면에서 전례없던 것으로 일본 대외경제정책에 획기적인 요소를 야기했다. 일본국내 산업구조전환의 국제적인 고리의 하나로서 동남아시아 지역은 일본산업들의 우회생산·수출의 거점이자 국내산업의 주요해외시장으로서의 의미를 갖는 수출생산기지의 위치에 있었다. 따라서 일본기업들의 원활한 현지활동여부는 본국경제의 구조전환의 향배와 직접 연동되는 결정적 문제일 수밖에 없었다. 이와 관련하여 현지의 일본계기업에 대해 일본정부는 현지적응을 원활화하기 위한 지도를 수행했는데, 이것은 해외투자를 배경으로 일본국내의 기업-정부관계, 즉 산업정책관계가 자국의 해외 다국적기업에게까지 국제적으로 확장되었음을 보여준다.

##### 1. 현지적응을 위한 초국경적 산업정책

1980년대 중기이래 동남아시아지역으로의 일본해외투자의 집중은 현지와의 마찰을 초래할 수 있었다. 해외투자를 중심으로 한 산업구조전환이라는 문제의식이 무르익어 있던 1985년 통산성의 ‘해외투자문제연구회’는 아시아와 미주지역 등 주요투자지역에서 투자마찰을 회피하기 위해 1) 민족주의적 감정을 자극하지 않을 것, 2) 현지의 상관습을 존중할 것, 3) 현지조달비율을 따를 것, 4) 급격한 시장지배범위의 확대를 피할 것 등의 현지활동방침을 제시한 바 있다 (일본경제신문, 조간, 1985년8월20일). 해외투자중심의 구조전환 방침이 세워짐과 동시에 투자기업들의 현지적응문제가 본질적으로 중요한 정책과제로서 대두하기 시작한 것이다.

한편, 이러한 새로운 정책과제는 동남아시아 지역투자 러쉬가 최고정점에 달한 1989년에 들어서 해외생산을 안정화하기 위한 정책으로서 본격적으로 전개된다. 통산성 산업정책국의 보고서 『공존적 경쟁의 길: 글로벌리제이션하에서의 일본산업의 활동과 산업정책의 방향』(글로벌리제이션 리포트)은 이 정책에 기준을 제시하기 위한 것이었다. 이 보고서는 우선 투자마찰이 개별기업차원의 문제로 끝나는 것이 아니라 현지에 진출한 일본기업전체의 문제이며 일본국내산업에 대해서도 심각한 영향을 미칠 수 있음을 강조하

고 있다. 이것은 일본산업 국제적 네트워크의 한축인 현지생산기지가 일본국내 산업구조와 이중적으로 연계—대외수지불균형 개선효과(수출전환)와 고부가가치 자본재 및 부품 수출 유발을 통한 일본의 기술적 우위의 유지(산업구조고도화)—되어 있기 때문이었다. 곧 현지생산의 안정화 여부는 일본국내의 산업구조전환을 완성해 가는데 결정적인 문제였던 것이다 (通産省産業政策局編, 1989: 32-34, 44-46, 63-66). 요컨대 기업의 현지화를 촉진하기 위한 지침작성이나 현지적응을 적극 유도하기 위한 세제조치 및 표창제도의 창설 등의 정책은 이른바 “밖으로의 글로벌리제이션”(해외투자)에 대응키 위한 국제적으로 확장된 산업정책으로서의 의미를 갖고 있다 (通産省産業政策局編, 1989: 134-137).

이 해외생산 안정화를 위한 국제화된 산업정책은 국내산업정책의 전개과정과 마찬가지로 통산성과 다국적기업 단체간의 합의관계 위에서 비교적 효과적으로 전개되었다. 가령 1989년의 『글로벌리제이션 리포트』라는 형태로 일본계 다국적기업에 대한 국제적 산업정책의 비전이 책정되기까지는 투자마찰회피라는 합의에 기반한 관민간의 누적적 협력이 존재했다. 1985년말부터 일본의 재외기업협회와 통산성은 기업해외활동을 위한 지침을 공동으로 작성해 왔고, 해외투자기업들 또한 마찰회피를 위한 자발적 노력을 만만찮게 진행해 왔다 (일본경제신문, 조간, 1985년12월20일). 이와 같은 기업간, 산업-정부간의 마찰회피를 위한 공동인식에 기초하여 일본정부는 기업들이 현지에 원활히 적응해 가도록 지도활동을 전개하였던 것이다.

## 2. 주요사례

동남아시아 지역투자가 본격화되면서 1980년대 말에 타이를 중심으로 마찰의 징후가 나타나기 시작했다. 타이는 일본기업의 투자에서 가장 선도적인 지역으로서 일찍이 과열 투자의 기미가 나타나고 있었다. 마찰은 다음과 같은 영역에서 표출되기 시작했다. 첫째, 현지인 스태프 부족과 관련된 문제로서 일본기업의 집중투자는 현지의 인력부족을 가속화했고 급여수준 또한 급속히 상승시켜 현지기업의 인력확보를 어렵게 했다. 둘째, 일본의 집중호우식 투자는 방콕을 중심으로 공장용지, 사무실 건물, 주택 등 부동산가격을 등귀시켰고 현지기업의 부동산 취득을 어렵게 만들었다. 이 때문에 타이 내무성은 이미 1988년 6월부터 타이정부 투자위원회(BOI) 승인기업을 제외한 외자계 기업중 외자출자 비율이 40% 이상인 기업들에 대해 토지취득을 제한하는 조치를 취하고 있었다. 셋째, 대규모 외자유입은 국내시장점유율의 급격한 변동을 낳을 수 있었다. 가령 BOI는 수출지향형산업—국내판매비율이 낮은—을 중점 유치했지만 전체의 생산규모가 클 경우에 현지기업의 시장점유율을 심각하게 해칠 수 있었다. 타이공업회가 BOI에 항의하여 양자간에 현지시장의 과당경쟁을 방지하기 위한 연락·협회의 장을 설치한 것은 이러한 배경이 존재했다. 당시에 비록 잠재적인 상태이긴 했지만 이러한 문제들은 일본기업들의 현지생산기지 형성에 본질적인 위협요인이 될 수 있었던 것이다 (通産省産業政策局編, 1989: 49-51).

이리하여 1989년 통산성 산업구조심의회는 기업의 현지활동의 지침으로써, 「해외사업 전개에 있어서 기대되는 기업행동」을 발표했다. 이 지침은 진출기업의 현지 경제사회에 대한 “융화와 공헌”을 강조하면서, 다음과 같은 현지행동의 항목을 제시했다 (通産省産業政策局編, 1989: 153-157).

◎ 경제적 측면

- 1) 투자대상국에 대한 기술·노하우의 원활한 이전을 행한다.
- 2) 부품의 현지조달을 계획적으로 추진한다.
- 3) 투자대상국에서 연구개발을 적극적으로 추진한다.
- 4) 관리직에 현지인을 등용하고 채용·배치·승진에서 부당한 차별을 행하지 않는다.
- 5) 양호한 노사관계를 확립한다.

◎ 비경제적 측면

- 1) 해외투자기업의 자주성을 충분히 존중한다.
- 2) 투자대상국사회에 고유한 문제해결을 위해 적극적으로 참가한다.
- 3) 투자대상국에서 자발적인 공헌활동, 기부활동 등 사회·문화활동을 적극적으로 수행한다.
- 4) 투자대상국의 환경문제에 적극적으로 배려한다.
- 5) 뇌물증여 등 부정행위를 하지 않는다.

이러한 방침에 입각하여 통산성은 타이현지의 일본 다국적기업들의 현지화 지원을 위한 ‘환경정비정책’을 추진하였다. 여기에는 기업활동을 현지사회 친화적으로 유도하기 위한 ‘해외공헌세제도입’과 일본계 다국적기업을 직접 지도하기 위한 ‘출장행정지도’가 포함된다. 먼저 ‘해외공헌세제’란 1990년부터 현지사회에 공헌하는 프로젝트에 대한 일본기업들의 기부금에 대해 세제면에서 우대해 주는 정책으로서, 타이에 대해서는 토목공학등 기술자를 육성키 위한 ‘아시아 공과대학원’ 창설 등에 이를 적용한 바 있다(일본경제신문, 조간, 1990년2월14일). 다음으로 ‘출장행정지도’란 통산성의 간부와 투자문제 전문가가 직접 해외의 일본기업들을 개별 방문하여 현지화 방법 등을 세밀하게 자문·지도하는 것이었다. 통산성은 앞의 지침에 기초하여 지역별로 문제가 된 사례와 그 해결방안을 모은 핸드북을 배포하고 기업의 상담에 응하는 체제를 갖추어 동시에, 1990년 5월에는 타이현지에 산업정책국 국제기업과장 등 전문관료를 파견하여 현지 경제단체에의 가입과 현지인 등용 등을 적극적으로 추진토록 일본계 기업들을 지도하였다(산업신문, 1990년9월29일). 이러한 현지진출기업들을 대상으로 한 정책들은 기업진출의 균형을 위한 지역조정정책과 결합되면서 비교적 ‘질서있는’ 동남아시아 지역투자를 가능케 했고, 단기간의 집중적 진출에 비하면 원활한 현지생산기반의 구축을 가능케 하는 요인이 되었다.

## V. 해외 수출생산기지 개척과 비대칭적 산업정책연계: 현지정부의 산업정책과 일본정부

1980년대 일본기업들의 전례없던 동남아시아 지역투자과 더불어, 일본정부는 대상국 정부의 경제정책에 직접 개입하기 위해 노력하였다. 이러한 일본정부의 정책개입은, 첫째 현지에 집중진출한 일본기업들에게 적절한 산업기반을 정비해주고, 둘째 원활한 현지 기업활동을 위한 친화적 정책환경을 신속하고 효과적으로 창출하기 위한 것이었다. 따라서 이 정책개입도 일본정부의 산업정책적 문제의식이 국제적으로 확대된 것으로 볼 수 있다. 이 정책은 일본정부가 자국기업의 국제적 활동조건을 창출자, 즉 국제적 투자시장 조건의 정비자였음을 가장 선명히 보여 준다. 이러한 점에서 이 시기 일본정부의 현지에 대한 대외경제정책은 일본산업 국제네트워크, 즉 현지생산기지 형성정책(‘삼변적’ 산업정책)을 완성하고 있다고 할 수 있다.

### 1. ‘신아시아 공업화 종합협력계획’

#### (1) 성격

동남아시아지역을 포괄하는 일본의 국제적 산업네트워크, 즉 해외생산기지를 안정적으로 형성하기 위해 양지역간 정책협조가 필요하다는 문제의식은 수출편중적 일본산업구조의 전환구상과 더불어 1985년중반부터 대두했다. 가령 일본 해외투자를 원동력으로 한 ‘동남아시아 공업화’를 추진하기 위해 일본과 현지간의 종합적 정책네트워크를 형성해야 한다는 것이 그것이다 (일본경제신문, 석간, 1985년8월19일; 경제협력백서, 1985: 87-145). 한편 국내 산업구조전환의 개시와 더불어 이 정책연계 구상은 제조업 해외투자 문제의 일차적 담당부서인 통산성이 주도해 갔다. 1986년초반의 산업구조심의회는 방향 설정에 기초하여(일본경제신문, 조간, 1986년1월13일; 산구심 기획소위원회, 37)<sup>9)</sup>, 통산성은 민간기업의 해외투자를 중심으로 하는 동남아시아에 대한 ‘민간활력형(民活型) 경제협력론’을 제창하기 시작했다. 이 새로운 정책은 양지역간의 쌍무적 ‘정책대화’의 필요성 또한 제기했는데, 이것은 일본산업의 해외생산기지를 형성—해외투자의 촉진, 현지생산의 원활화—키 위한 적절한 정책환경을 현지에 창출하기 위한 것이었다 (通産省通商政策局經濟協力課, 1986: 23-24; 개발저널, 1986년2월: 14-15; 일본경제신문, 조간, 1986년3월31일). 한편 통산성은 이 ‘민활형 경제협력론’에 따라, 발전도상국의 인프라스트럭처 정비를 위해 주어지던 엔차관(해외경제협력기금의 직접차관)의 방향 또한 변화시켜갔다. 가령 1986년 중반에 통산성의 국제개발네트워크의 하나인 ‘해외경제협력 조사연락회’의 공동연구에 의하면, 엔차관은 일본 수출기업의 해외투자를 보완하는 현지 인프라스트럭처 건설과 하청중소기업 육성, 즉 ‘수출형 산업화’의 지원을 가장 중시하기 시작했다 (기금

9) 여기에는 1986년 1월의 「국제분업비전」과 동년 2월 「21세기 산업사회의 기본구상: 국제성을 중심으로 한 중간결산」 등이 포함된다.

조사게보, 1986년9월: 14). 통산성과 그 정책네트워크의 이러한 정책적 시도는 일본기업의 원활한 현지활동을 위한 산업기반정비와 정책환경정비를 통합시키는 것으로서, 단순한 ODA정책을 벗어나 일본산업의 수출생산기지를 개척하기 위한 종합적 전략의 대두를 의미했다.

그러나 해외생산기지 형성정책은 일본정부 전체의 공식적 정책으로 발전하지는 못했다. 여기에는 재정의 제약, 정부간 관계진행에 의한 업무중복 등의 문제가 내포되어 있었기 때문이다. 특히 대외경제정책 주체문제와 ODA정책 관할문제를 둘러싼 외무성과 통산성의 대립은 가장 큰 장애요인이었다 (개발저널, 1986년2월: 32-39). 이리하여 일본산업의 해외생산기지 형성을 위한 정책은 출발단계에 있어서 ‘일본정부의 정책’이라기보다는 ‘통산성의 정책’으로 폄하(貶下)되었다 (개발저널, 1986년8/9월: 49-52)<sup>10)</sup>. 통산성이 1986년 11월에 자신이 추진해 온 정책을 ‘신아시아 공업화 종합협력계획’(New Asian Industrialization and Development Plan, 약칭 New AID Plan)이라는 이름으로 공식화하고, 투자가 집중될 수 있는 타이와 말레이시아를 우선대상으로 현지정부와 협의에 들어간 것은 이러한 국내정치적 제약을 돌파하려는 하나의 ‘편법’이었다고 할 수 있다 (일본경제신문, 조간, 1986년11월18일; 경제협력백서, 1986: 244). 그러나 명목상 ‘통산성의 정책’으로 출발했음에도 불구하고, 이 ‘New AID Plan’은 나중에 실질적인 ‘일본정부의 정책’이 된다. 즉 1987년 1월 당시 다무라(田村) 통산상은 방콕에서 ‘21세기를 향한 ASEAN 제국과 일본’이라는 연설을 통해 이 정책을 ‘일본정부의 정책’으로 공식 천명했다 (通産省, 45-50). 이후 ASEAN 정부들이 일본정부(공식채널로서 외무성)에 이 정책의 조급한 시행을 요구함으로써, 일본 국내정치에서 사실상의 정부정책으로 추인되지 않을 수 없도록 했다 (개발저널, 1988년7월: 55).

## (2) 내용

이 정책은 ASEAN 4개국, 즉 타이, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀을 우선적 대상으로 하여 출발했다. 이 정책은 세 개의 단계를 거치도록 되어 있는데, 그 세 개의 단계란 계획수립에서 실행에 이르는 정책개입과정을 구체적으로 구분한 것이다 (通産省, 6-15). 이 정책은 1) 수출형 인프라스트럭처의 정비, 2) 수출산업육성을 위한 투융자제도, 3) 수출산업육성을 위한 종합적 기술협력, 4) 발전도상국에서의 세제 및 투자정책의 개선 등 4 분야에 걸쳐 종합적으로 전개되도록 되어 있다. 그러나 크게 보아서 이 정책은 현지 일본기업의 산업기반 육성 및 정책환경의 개선이라는 두가지 점에 초점이 맞추어졌다 (通産省, 8).

10) 당시 통산성 통상정책국 경제협력부 기술협력과장으로서 이 정책을 입안한 오카베(岡部尙武) 스키자동차 기술연구소장은 1986년에 통산성이 정책구상을 갖고 외무성과의 절충(네마와시, 根廻し)에 들어 갔으나 위와 같은 문제로 절충이 성사되지 못했음을 밝혔다 (1995년3월16일 요코하마 스키자동차 기술연구소에서의 필자와 오카베씨의 인터뷰).



먼저 수출형 인프라스트럭처의 정비는 일본기업들의 대량진출로 야기된 산업기반시설의 부족을 극복하기 위한 것이었다. 동남아시아, 특히 ASEAN 지역은 일본과의 전략적 관계를 배경으로 엔차관의 집중공여를 받아 왔고 발전도상국중에서는 인프라스트럭처면에서 상대적으로 양호한 처지에 있었다. 이것은 일본기업의 투자를 촉진시키는 요인이 되기도 했다. 그러나 현지의 인프라스트럭처 정비수준을 넘어선 일본기업의 대규모투자는 인프라스트럭처의 병목현상(bottleneck)을 야기할 수밖에 없었다. 특히 일본기업들은 대부분 수출산업들이었기 때문에 우선적으로 요구되는 것이 ‘수출형’ 인프라스트럭처였다. 가령 대규모 수출용 공업단지, 수출가공구(EPZ) 등 종합적 인프라스트럭처와 무역연수센터, 제품기술센터 등 수출력강화를 위한 인프라스트럭처를 확충·강화하는 것이 시급한 과제로 설정되었다(通産省, 9, 15).

다음으로 저변기반산업—하청중소기업—육성정책이다. 이 정책은 해외투자중 대규모 조립산업—가전 등 기계산업—이 지배적인 위치를 점함으로써 요구되는 부품공급체계를 현지에 육성하기 위한 것으로서, 부품외주율(外注率)이 특히 높은 일본기업들의 현지활동에 불가결한 부분이었다. 이 저변기반산업육성은 고품질의 부품을 적기에 안정적으로 공급해 주던 일본의 하청계열생산체계를 현지에 이식시키려는 것으로서, 일본적 생산방식의 특수성이 기업 해외투자과정에 각인되고 있음을 잘 보여준다. 여기에는 두종류의 정책이 결합된다. 한가지는 일본으로부터의 자금지원과 해외투자의 촉진이다. 자금지원이란 해외경제협력기금을 통해 이른바 ‘이단계 용자’(two-step loan)라는 저리 특별융자를 현지에 공급한다는 것이다(東博暉, 1986: 41-43)<sup>11)</sup>. 그리고 해외투자의 촉진이란 일본 무역진흥회나 일본상공회의소 등을 통해 투자, 합변, 기술제휴 등을 알선하고 수출입은행 및 (재)해외무역개발협회 등의 투자금융을 이 분야에 우선 배분함으로써, 일본의 중견 하청기업을 현지 저변기반산업 네트워크의 핵심에 배치하려는 것이다(通産省, 10). 다른 한가지는 현지 하청기업들의 기술력을 제고하기 위한 종합적 기술협력정책이다. 여기에는 통산성의 기술협력네트워크가 망라하여 참가하는데, 현지의 유망업종을 선택하여 통산성 네트워크, 현지정부, 일본기업, 현지기업간의 4자 관계속에 산업육성정책의 틀(scheme)을 이식하려는 것이다(通産省, 9-27; 개발저널, 1988년7월: 78-81)<sup>12)</sup>. 특히 두 번째 종합적 기술협력의 경우는 투자정책을 중심으로 한 현지정부의 거시경제정책 변화유도와 더불어, 양 지역간 쌍무적 산업정책 연계의 핵심적 내용을 이룬다.

11) 이 ‘이단계 용자’의 틀은 일본의 해외경제협력기금이 현지의 개발금융기관에 자금을 제공하여, 현지금융기관이 최종수요자(중소기업등)에게 저리의 자금을 공급한다는 것이다.

12) 가령 이 4자관계에서의 산업육성정책 스킴은 이른바 ‘민간활력형’ 기술협력에서 잘 나타나고 있다. (재)해외무역개발협회를 통한 통산성의 기술협력전문가 파견의 경우, 전문가를 파견하는 일본기업과 통산성이 자금을 공동부담하여 현지정부와 기업에 조언할 수 있도록 하고 있다. 통산성 입장에서 이 경우 자금부담의 경감, 이 지역에 대한 기업해외투자의 촉진이라는 두가지 잇점을 얻게 된다(개발저널, 1988년7월: 60-61).

마지막으로 세계 및 투자정책 등 현지의 거시경제정책에 대한 개입이다. 이것은 1985년 해외투자를 중심으로 하는 산업구조전환 구상이 논의될 때부터 제기되어 왔다. 해외투자의 집중적 유출지, 즉 해외생산기지에서 일본기업의 활동에 적합한 거시적 정책환경을 창출할 필요가 있었기 때문이다. 이를 위해 특히 외자의 진입 및 활동규제 완화, 외자유인을 위한 세계혜택조치, 나아가서는 수출주도형 공업화의 미세한 정책조언에 이르기까지 상당한 개입범위가 획정되었다(通産省, 10). 요컨대 이러한 쌍무적 정책개입 가능성과 더불어 일본정부는 투자보호협정과 같은 법적인 접근을 자제할 수 있었다. 한편 이러한 거시정책의 개입, 혹은 비대칭적인 쌍무적 정책연계의 구상은 '산업육성정책'이식의 필요성과 접합되면서, 이를 뒷받침할 제도적 장치를 필요로 한다. 이것은 뒤에 자세히 보겠지만, 쌍무적 '산업정책대화'라는 형태로 발전한다.

우리는 다음과 같은 점에서 이 정책이 일본의 경제적 이익과 밀접히 결합된 해외수출기지 형성정책이었다고 할 수 있다. 첫째 '수출형' 산업은 현지 토착적 산업만을 지칭하지는 않는다는 것이다. 예컨대 현지의 '수출지향형 산업화'가 외부기업들의 투자와 긴밀하게 연동되어 있는 만큼, 여기에서 '수출형' 산업이란 해외투자기업이 중심이 되고 있다. 둘째 이 정책에는 양국간 관계에서 필요한 경제 및 산업정책의 조정과정이 내포되어 있다. 따라서 전통적으로 현지정부의 정책주권을 인정하는 전제위에서 주어지던 양국간 ODA 과정으로 크게 벗어날 가능성을 갖고 있었다. 마지막으로 정책의 일차적 주체가 철저히 일본정부, 특히 통산성과 그 네트워크였다는 것이다. 이 정책연계의 주도권은 투자본국의 정부인 통산성에 존재했고, 통산성의 기본목표인 해외생산기지 형성에 필요한 정책목표가 우선적으로 고려될 수밖에 없었다.<sup>13)</sup>

## 2. 산업기반정비

### (1) 수출산업 해외투자과 그 인프라스트럭처

안정적 국제산업네트워크를 형성하기 위한 일본의 산업구조전환은 1987년에 들어 해외투자라는 형태로 국제적 영향력을 미치기 시작했다. 동남아시아는 일본산업의 국제재편을 위한 전략적 대상지역이었고, 이 결과 발전도상국에서는 유일하게 대규모의 해외투자를 받아들이는 지역이 되었다. 이러한 집중적 해외투자는 현지의 일반적 공업기반시설, 즉 인프라스트럭처의 심각한 병목(bottleneck)을 야기한다. 더구나 일본정부의 입장에서 동남아시아지역은 수출생산기지라는 전략적 위치를 차지하고 있었다. 따라서 특히 수출기업을 위한 인프라스트럭처를 강화할 필요성이 강력히 대두했다. 이 산업인프라스트럭처 정비를 위해 핵심적으로 기능한 것이 엔차관이었다. 이러한 점에서 엔차관을 포함한 ODA는 일본기업의 해외투자과 전략적으로 상호작용하기 시작했다고 볼 수 있다(海

13) 이 정책의 공식적인 기본목표를 보더라도 ASEAN의 수출지향형 공업화는 일본의 '국제협조형' 산업구조의 구축이라는 경제적 국가이익 목표와 직접적으로 연계되어 있다(通産省, 11).

外經濟協力基金, 1989: 8).

우선 지역적 분포를 볼 때, 1987년부터 1990년까지 ASEAN 4개국에 주어진 엔차관은 일본의 전체공여액중 약 40% 정도를 점했다 (海外經濟協力基金調査開發部, 각년). 나아가 같은 기간동안 엔차관 등 일본의 원조는 이들 국가가 받은 원조총액중의 비중면에서 최소 54%—1987년 필리핀—에서 최대 81%—1990년 말레이시아—까지 이르렀다 (外務省經濟協力局, 각년호). 이러한 수치는 일본 해외투자자의 집중적 전개와 더불어 일본정부의 공적 원조자금이 현지의 인프라스트럭처 건설에 압도적인 부분을 차지하면서 전략적으로 공여되었음을 잘 보여준다.

한편 해외투자를 보완하기 위한 엔차관의 전략적 역할은 질적인 용도면에서도 잘 확인된다. 해외경제협력기금은 ‘New ‘AID’ Plan’에 기초하여 1980년대 중반이래 “수출지향형 공업화 지원”을 본격적으로 표방하기 시작했다 (長須政司, 1986: 84-89). 예컨대 1986년에 발표된 엔차관의 향후 분야별 공여원칙을 보면, 일본 해외투자자의 보완이 핵심적인 위치를 점하고 있다. 가령 수송면에서 대규모 물류유통의 기반을 확충하고 근로자의 통근을 원활히 하기 위해 도로 및 도시철도를 확충한다든지, 통신 및 전력분야에서의 부족을 획기적으로 개선하기 위한 정책방향은 급격히 증대하는 일본기업의 해외투자에 인프라스트럭처를 보완해 주려는 것으로서 재규정되었다.

특히 일본산업구조 재편의 결과 해외투자자가 수출기업을 중심으로 전개되었다는 특수성상, 수출가공구를 포함한 수출용 공업단지 및 이와 직접 결합되는 항만, 공항, 수송망, 전력 및 용수시설 확보에 엔차관이 집중 배분되어야 하는 것으로 강조되었다 (笹沼充弘, 1986: 84-89). 이러한 종합적 수출 인프라스트럭처 중시정책은 타이의 ‘동부임해개발지구’에 대한 대대적인 지원에서 잘 발견된다. 원래 이 계획은 1981년에 타이정부가 새로운 공업관문을 개발한다는 취지하에 추진하기 시작했으나, 1985년에 접어들어 현지의 경기 퇴조 및 채무위기로 계획이 축소·보류되는 상황에 있었다. 그러나 이것은 램차방과 마프타프트를 중심으로 항만 및 공업단지, 이와 직결되는 수송 및 공업용수 시설 등 수출중공업 및 경공업에 적합한 종합적 인프라스트럭처 건설을 목표로 한 것이었기에, 1986년도이래 일본정부에 의해 전략적 중요성을 갖는 프로젝트로서 지원되기 시작한다. 이리하여 이 계획은 일본해외투자자의 현지산업기반을 형성하기 위한 대표적인 사업으로서 대규모 엔차관의 대상이 되었다. 일본정부의 수출형 산업인프라스트럭처 개발지원정책은 일본으로부터의 해외투자자가 최정점에 이른 시점인 1989년~1990년에도 계속되었다. 가령 해외투자자가 집중되던 필리핀의 마닐라 근교 카비테에 수출가공구를 형성하기 위한 엔차관의 공여도 현지의 ‘수출지향형 공업화’ 지원을 명분으로 하고 있었으나 일본 해외투자자의 현지산업기반을 확충하려는 의도에 입각한 것이었다 (大海渡桂子, 1989: 50; 下村恭民外, 1989: 15; 海外經濟協力基金, 1990: 22).

일본정부, 특히 통산성 및 그 네트워크의 'New 'AID' Plan'은 종래 일본외교의 한 수단으로서 경제 인프라스트럭처 일반에 공여되던 엔차관의 방향을 크게 변화시켰다. 비록 엔고로 인한 현지정부의 엔자금 기피경향 때문에 1991년 이후에는 민간자금을 중심으로 소위 'BOT'(Build, Operate & Transfer) 방식이 전면화되기는 했지만(일본경제신문, 조간, 1990년1월16일; 동신문, 조간, 1990년8월30일; 개발저널, 1991년5월: 22-25), 엔차관은 일본산업들의 산업기반을 강화하기 위해서 전략적으로 공여되었던 것이다.

## (2) 일본기업과 하청계열화

일본기업 경쟁력의 제도적 원천과 관련하여 하청계열제도는 중요한 주목대상의 하나였다. 즉 외주율이 높은 일본조립산업은 적기에 질 높은 부품 및 중간재를 하청기업들로 부터 납품받을 수 있었기 때문에 대외적으로 높은 품질을 갖는 제품, 즉 경쟁력 있는 제품을 생산해 올 수 있었다 (Krauss, 1992: 46; 奥村宏, 1991: 236-240). 이러한 국내하청제도의 우수성은 과거 때때로 일본기업들의 적극적 해외투자를 방해하는 요인이 되기도 했다.<sup>14)</sup>

이러한 일본산업의 제도적 특수성은 해외수출생산기지인 동남아시아에서 현지정부의 정책적 요구와 겹쳐지면서 양지역간 산업정책 연계의 핵심적 문제로서 크게 부각되었다. 가령 현지정부는 토착적 수출중소기업 육성을 위한 기술협력과 자금공급을 일본정부에 지속적으로 요구한 바 있다 (Lall, 1993: 50-55). 이에 대해 일본정부는 일본계 기업을 중심으로 하는 대규모 조립산업을 지탱하는 현지 하청 중소기업체계의 육성으로 대응하였다. 일본정부의 입장에서 이 정책은 현지정부의 요구를 부분적으로 충족시키면서도, 자국계 기업의 생산활동을 지원하는 저변기반산업(supporting industries)을 형성하기 위한 이른바 '일석이조'의 정책이었던 것이다 (山崎恭平外, 1993: 139). 나아가 이 하청계열생산 이식정책은 당시 일본국내에서 불황에 접어든 소형재(素形材) 산업의 해외투자를 지원하기 위한 중요정책으로서도 위치 지워졌다. 1980년대 중반이후 일본국내에서는 대규모 조립산업에 표준적 기술의 중간품, 부품을 공급하던 주물 및 단조 등 하청중소기업들이 비교우위를 상실해 가고 있었는데, 이 중소기업을 현지에 이전시켜 이른바 기술파급의 핵심에 배치한다는 것이었다 (일본경제신문, 조간, 1987년4월6일; 제트로센서, 1987년8월: 26-28).

어쨌든 현지하청계열 육성정책은 당시 일본 해외투자의 주력을 형성한 기계정보산업—가공조립산업—의 생산특수성장 요구된 현지의 산업기반을 형성하기 위한 국제적 산업정책의 핵심으로서 중시되었다. 이 정책은 1987년부터 1992년사이에 ASEAN 주요4

14) 1980년대초 대미해외투자를 둘러싼 자동차산업과 통산성의 논쟁은 이것을 잘 보여준다 (일본경제신문, 조간, 1980년2월16일; 동신문, 조간, 3월6일; 동신문, 조간, 3월7일; 동신문, 조간, 4월2일).

<표-1> 일본의 하청계열 형성정책

국 가	항 목		내 용	사업실행 주체
인도네시아	기초기술		스마트라 화학공업 연구개발센터 저품위 니켈광 처리 기술센터	JICA
	기술인력 육성		직업훈련 지도원 양성센터 스라바야 폴리테크니크	JICA
	저변기반 산업육성	계획조사	고무제품, 전기, 도자기, 알미늄, 플 라스틱 등	JICA, JETRO, (주)住友 비즈니스 컨설팅
		기술협력 투자촉진	전문가 파견, 연수생 수입, 자동차 등 부품업체 투자유도	JETRO, JODC, AOTS
자금협력		AJDF "범주B" 194억 엔	OECF	
말레이시아	기 초 기 술		과학기술성 공업연구소(주조)	JICA
	기술인력 육성		직업훈련 지도원·상급기능 훈련	JICA
	저변기반산 업육성	계획조사	금형, 자동차 부품, 도자기, 전자기 기, 음극관, 주조, 컴퓨터	JICA, JETRO, (주)住友 비즈니스 컨설팅
		기술협력	전문가 파견, 연수생 수입, 자동차 부품 등 투자유도	JETRO, JODC, AOTS
자금협력		AJDF "범주B" 368억 엔	OECF	
타 이	기초기술		금속가공·기계공업 개발진흥계획 공업품 검사·규격 센터	JICA
	기술인력 육성		몽크트王 공과대학 확충 우봉 직업훈련 센터	JICA
	저변기반 산업육성	계획조사	엔지니어링, 도자기, 플라스틱	JICA, JETRO, NKK
		기술협력	전문가 파견, 연수생 수입, 금속가 공, 자동차, 플라스틱 등 투자	JETRO, JODC, AOTS
자금협력		수출산업 근대화: 75억 엔 소규모 기업: 15억 엔	OECF	
필 리 핀	기초기술		공업표준화 품질향상 계획	JICA
	기술인력 육성		필리핀 인재육성 센터	JICA
	저변기반 산업육성	계획조사	금속가공, 컴퓨터, 화학	JICA, JETRO 등
		기술협력	전문가 파견, 기술자 연수, 봉제, 금 속, 고무 등의 투자촉진	JETRO, JODC, AOTS
자금협력		AJDF "범주B" 300억엔	OECF	

근거: 『JICA年報』, 1987年-1992年; 『海外經濟協力便覽』, 1987年-1992年; 『제트로 센서』, 1987年-1992年; JICAI(1989), JICAI(1990); JICAM(1988), JICAM(1989), JICAM(1990); JICAT(1988), JICAT(1989), JICAT(1990); JICAP(1989), JICAP(1990).

개국을 대상으로, 하청중소기업 육성에 필요한 기술협력과 엔차관의 ‘이단계 대부’를 결합시키는 방식으로 전개되었다. 이와 관련하여 주목해두어야 할 것은 기반기술이전, 기술인력의 육성, 일본으로부터의 해외투자촉진, 자금협력 등이 통합되는 미시적이고 구체적인 정책들이 체계적으로 전개되었다는 점이다 (개발저널, 1986년12월: 12-17; 海外經濟協力基金, 1989: 24). 전개된 사업은 <표-1>에 소개된 바와 같다.

그러나 일본의 현지하청기업 육성정책에 있어서 커다란 문제점 한가지를 지적해 두어야 한다. 그것은 하청기업 육성정책이 일반적 기술이전정책의 외형에도 불구하고, 일본의 국가이익에 종속된 해외투자정책에 불과했었다는 점이다. 일본정부는 현지 기업육성분야를 선별함에 있어서 철저히 일본의 기술우위를 유지하는 방향을 채택했다. 가령 현지의 일본계 조립산업들은 현지조달율을 일부분 증가시킬 수는 있었지만, 고기술 부품에 대해서는 여전히 일본에 의존하도록 되어 있었다. 따라서 중소기업분야의 현지이전 또한 비교우위를 상실한 일부산업에 제한되어 있었다. 이전부터 ‘적정기술 이전론’(適正技術移轉論)으로 합리화되어 오던 일본의 중상주의적 기술우위론은 여기에서도 그대로 반복되고 있었던 것이다 (大畑彌七外, 42-61; 山崎恭平外, 124-140).

### 3. 비대칭적 산업정책의 연계: 정책개입과 산업정책이식

1980년대 후반 일본산업의 대대적인 해외투자를 배경으로 일본정부는 동남아시아지역을 자국의 해외수출생산기지로 위치지우기 위한 정책면의 개입을 전개하였다. 여기에는 현지의 일본기업들에 정책면의 최적조건을 확보해 주기 위한 거시정책면의 개입, 하청기업육성을 위한 미시적 산업정책의 이식노력 등이 포함된다.

#### (1) 수출지향형 공업화노선의 촉진 및 강화

동남아시아제국은 개발투자의 중요재원을 제공해 주던 일차산품의 가격하락과 더불어 종래 수입대체산업화가 한계에 봉착한 1980년대초부터 외자에 의존한 수출지향공업화로 정책을 전환하기 시작했다. 이 정책전환의 이면에는 대외채무위기, 국제수지적자의 심화 등 거시경제상의 심각한 불안정 요인이 존재했다. 그러나 정책전환 그 자체가 곧바로 수출지향형 공업화의 안정적 궤도진입을 보장해 주지는 못했다. 일정한 거시경제의 불안정이 새로운 개발투자를 제약하면서 수출산업화의 가속화를 가로막고 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 현지를 수출생산기지로 규정한 일본정부는 거시경제문제에 대한 개입과 지원을 통해서, 자국의 국제적 산업네트워크에 보다 적합한 수출공업화 정책환경을 창출하려고 했다. 가령 1980년대 후반기에 채무문제가 상대적으로 심각했던 인도네시아와 필리핀에 대해 일본정부가 적극적으로 개입한 것은 이 문제인식을 잘 보여준다 (吉田博, 1986: 111-113).

한편 일본정부의 현지 거시경제정책에 대한 개입은 쌍무적 관계보다는 세계은행의

‘구조조정차관’(Structural Adjustment Lending: SAL)과 협조융자하는 방식을 통해 이루어졌는데, 이것은 세계은행의 융자조건(conditionality)이 거시경제의 안정, 투자자유화 등 일본계 진출기업에 유리한 일반적 환경을 제공해 줄 수 있었기 때문이다. 가령 세계은행의 융자조건은 내가지로 요약될 수 있는데, 해외투자에 대한 그 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 무역·환율정책의 개선문제로서 국내시장 보호정도를 낮추고 환율의 과대평가를 시정하여 내수생산보다 수출생산의 수익을 높인다. 이를 위해서 수출생산용 투입재(投入材)의 수입자유화와 관세면제가 특히 중요한 정책으로 간주되었다. 둘째, 국내규제의 완화문제로서 가격통제의 시정 또는 철폐를 통하여 자원배분의 효율화를 추구한다. 그리고 사업활동, 투자, 고용 등과 관련된 인허가권 및 행정개입을 과감히 철폐해 간다. 셋째, 공공지출 및 투자계획의 합리화문제로서 비대화된 공공부문을 효율화하고 기존투자의 충실화를 기한다. 넷째, 국내자원의 효율적 동원의 문제로서 공공기업부문의 적자를 축소시키고 민간부문에의 자원 재분배를 적극화한다. 이를 위해 국가기업의 경영합리화, 기업정리, 민영화를 통해 재정적자를 축소하며, 공공요금을 인상하여 정부투자의 재원을 확충한다(柳原透, 1988: 26-29). 세계은행 융자조건은 안정적 거시경제 환경하에서 개발투자를 계속하도록 하고 수출산업에 유리한 정책환경을 제공하며 일본기업의 현지 투자에 대한 규제를 획기적으로 완화할 수 있다는 점에서 일본의 해외수출생산기지 형성의도에 잘 부합되는 것이었다.

예컨대 일본의 해외경제협력기금은 상품차관 및 부문프로그램차관을 협조융자하면서, 해당국 구조조정목표의 공동점검을 통해서 ‘수출지향형 공업화’가 정착할 수 있도록 유도하였다(개발저널, 1988년4월: 52-53). 가령 해외경제협력기금은 1987년부터 1991년까지 인도네시아에 대해서 상품차관 약 1,500억엔과 부문프로그램차관 1,600억엔을 제공하고, 1987년부터 1990년까지 필리핀에 대해서 상품차관 300억엔, 부문프로그램차관 780억엔, 특별채무구제 841억엔을 제공했는데, 이 융자는 현지의 ‘구조조정’을 전제로 경상수지 적자 및 채무문제에 대응하고 수출지향형 공업화의 정착을 위해 쓰이도록 되어 있었다. 한편 이 ‘비프로젝트형’ 차관은 당시기준으로 대동남아시아 전체 엔차관 공역액 중에서 그 비중이 50%에 육박하였는데, 이 수치는 수출생산기지 형성과 관련하여 현지 거시경제정책의 변경이 얼마나 중요했는지를 잘 보여준다(기금조사계보, 1988년1월: 16; 海外經濟協力基金, 1986: 5).

그러나 세계은행과의 공동융자를 통하여 현지의 경제정책에 개입한다는 사고는, 통산성이 주도한 ‘New ‘AID’ Plan’의 본격적 전개와 더불어 부분적으로 수정된다. 예컨대 통산성이 중시하던 현지 산업기반 육성정책—대규모 일본 해외투자를 보완하는 수출형 인프라스트럭처 건설 및 하청계열기업 육성—은 일반적인 자유화정책만으로는 충족되지 않는, 치밀하게 짜여진 정부의 정책체계를 필요로 했기 때문이다. 따라서 통산성 및 그 정책네트워크는 해외 수출생산기지로서 최적 정책환경을 창출하기 위한 독자적인 정책연계를 추구하기 시작한다.

## (2) 산업정책의 이식과 연계

우리는 앞에서 자국기업의 현지 산업활동기반을 강화하기 위한 일본정부의 노력에 대해 살펴보았다. 그런데 이러한 노력은 치밀하게 짜여진 산업육성정책의 체계를 요구했다. 통산성은 이 지역에 ‘일본형’ 산업정책을 이식해야 한다고 보았다. 이러한 문제의식은 통산성의 지휘하에 국제협력사업단 광공업부와 일본무역진흥회가 추진해간 ‘공업분야 개발진흥 계획조사’를 통해 본격적으로 전개되었다 (前田充浩, 1986: 16-17). 이 조사를 통해 일본정부는 현지정부에게 자신의 산업정책경험에 입각해 하청기업육성을 위한 ‘업종별 산업육성정책’의 체계를 갖추도록 권고했다. 이 권고에 따르자면, 현지정부는 관세, 세제, 금융상의 우대체계 및 규제완화, 그리고 관민협조하의 전망책정 등의 정책을 추진해야 한다는 것이었다 (개발저널, 1991년2월: 24-26; JICAT, 1990: v.1-v.16). 통산성 네트워크가 타이 및 말레이시아 정부에게 제안한 산업정책체계는 다음의 <표-2>와 같다.

&lt;표-2&gt; 산업정책의 이식사례

산업정책 영역	타 이	말 레 이 시 아
업종별 산업진흥책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 플라스틱가공산업 專門部署:</li> <li>진흥책작성</li> <li>업계단체와의 의견조정</li> <li>정보정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공업개발청:</li> <li>전자산업, 컴퓨터산업</li> <li>해외투자 유치강화</li> </ul>
중소기업정책 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금형, 플라스틱산업:</li> <li>외국과의 합변</li> <li>금속전문 工團</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금형, 자동차부품:</li> <li>기초기술개발</li> <li>외국과의 합변</li> <li>하청기업 육성</li> <li>• 전자산업:</li> <li>중소기업 금융제도</li> <li>중소기업국 기능확대</li> </ul>
관민협조체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금형공업회,</li> <li>플라스틱산업회 창설제안:</li> <li>담당부서와의 협력</li> <li>업종목표설정</li> <li>연수</li> <li>기계공동구입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금형산업단체의 재활성화,</li> <li>주조산업단체의 창설제안:</li> <li>기술경영정보교류</li> <li>해외와의 교류</li> </ul>
공적서비스기관의 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금속가공센터의 기능활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 말레이시아 공업규격연구소</li> <li>기능확충</li> </ul>

근거: JICAT(1990); JICAT(1988); JICAM(1990); JICAM(1988)



나아가 통산성은 자체의 실행네트워크를 통해, 단순한 '경제협력'의 차원을 넘어 일본 기업의 해외투자에 필요한 산업정책의 이식, 나아가서는 포괄적인 '정책협력'(정책형성 및 조정)을 모색하기 시작했다. 즉 해외투자와 더불어 이 지역을 일본산업의 수출생산기지로 위치지우는 포괄적이면서도 구체적인 정책연계가 시작된 것이다. 이 정책연계는 통산성에 의해서 보다 체계적인 쌍무적 관계로 제도화된다. 이리하여 1989년부터 일본통산성과 현지의 경제부처간에 이른바 '산업정책대화'(industrial policy dialogue)라는 고위 관료급의 정책포럼이 제도화되었다. 이 포럼은 통산성이 'New 'AID' Plan'을 통하여 추진하고자 한 산업 인프라스트럭처의 정비, 산업입지정책, 중소기업정책, 산업금융 및 세제정책, 무역정책, 환경보전대책 등을 논의대상으로 하고 있었는데, 양 지역간 관계에서 통산성의 정책의도를 보다 적극적으로 관철하려는 의도를 갖고 있었다 (津田博, 1989: 75-76). 1989년판 『경제협력백서』는 일본 통산성과 말레이시아 및 필리핀 경제부처 간의 '산업정책대화'의 내용을 간단히 소개하고 있다. 이에 따르면 통산성은 현지 하청기업육성을 위한 미시적 산업정책에 그치지 않고, 수출지향형 공업화의 강화를 위한 거시정책과, 해외투자에 대한 규제완화 및 적극적 유치정책 등에 걸쳐 포괄적이고 깊숙한 정책개입을 시도한 것으로 나타나고 있다 (경제협력백서, 1989: 135-142). 한편 통산성과 ASEAN제국간의 '산업정책대화'는 1992년에 들어, 통산성과 현지 경제부처간의 각료급 정책협의 포럼(AEM-MITI)으로 발전한다. 이 정책포럼은 이전의 '산업정책대화'의 논의를 중심으로 하면서도, APEC과 같은 지역문제에 대한 공동대응을 새로운 과제로 포괄하는 보다 확대되고 공식화된 것이다 (일본경제신문, 조간, 1993년3월25일; 경제협력백서, 1993: 174; 개발저널, 1990년3월: 61).

이와 같은 통산성과 동남아시아 제국간의 정책협조체계의 구축은 일본기업들의 해외투자와 더불어 산업관행 및 하청체계, 산업정책 등 산업체계 전반에 걸친 '일본화'(Japanization)의 완성, 나아가서는 동남아시아지역이 일본의 국제적 산업네트워크의 일부분으로 깊숙히 편입되었음을 의미하는 것이기도 했다 (Steven, 1988). 이것은 '구미형'(Anglo-Saxon) 자본주의와 구별되는 '일본형' 자본주의의 아시아로의 확장으로 이해될 수 있었으며, 당시까지 지역'개발'에 공동보조를 취해 오던 국제세력과의 마찰을 초래했다.

## VI. '삼변적' 산업정책의 결과: '동아시아형' 자본주의?

1980년대 후반기간동안 통산성 및 해외경제협력기금은 세계은행의 자유주의적 구조조정 프로그램을 전제로 동남아시아 지역에 협조개입해 왔다. 동남아시아지역을 자국산업의 수출생산기지로 '개척'하고자 한 일본정부의 입장에서 세계은행의 구조조정 프로그램은 해외투자의 장애물인 과보호, 과규제를 완화하거나 철폐할 수 있었다는 점에서 그 의의를 인정할 수 있었다. 이러한 자유화는 일본산업의 대규모적 현지진출에 유리한 거시적 정책조건을 부분적으로 가져다주기도 했다. 그러나 일본정부의 정책의도 및 진출산업의 특수성으로 말미암아 동남아시아 현지에는 일본산업의 현지활동에 보다 적합한 환

경을 가져다 주는 체계적이고 치밀한 정책체계가 필요했다. 이것은 일본형 생산양식의 국제화와 더불어 일본의 산업정책체계도 국제적으로 이식, 연계되어 나갔음을 보여준다. 이러한 맥락에서 일본정부는 동남아시아를 대상으로 한 해외투자 및 정책전개를 적극적으로 옹호하면서, 타선진국의 자유주의적 개발론으로부터 자신의 입장을 구별정립하려는 자세를 분명히 했다. 이와 관련하여 최초로 입장을 분명히 한 것은 다름 아닌 통산성 자신이었다. 통산성은 세계은행의 일방적 자유화 정책이 자신이 추구하는 해외 수출생산지 정책, 즉 'New 'AID' Plan'과 모순될 수 있음을 분명히 하면서 그 문제점을 다음과 같이 지적했다 (경제협력백서, 총론, 1988: 136-150).

세계은행의 시장지향형 구조조정정책은 기본적으로 올바른 방향에 서있다. 그러나 시장의 미성숙에서 기인하는 가격정보·금융제도 등의 불완전성, 산업육성 등에 대한 시장실패가 존재하기 때문에, 시장에 대한 정부관여를 철폐해 자율적 조정기능에 맡기는 것만으로는 '따라잡기형' 경제개발을 위한 민간산업부문의 활성화가 충분히 기대될 수 없다.

한편 1990년 9월 세계은행이 동남아시아지역에 대한 일본 해외경제협력기금의 저리(低利) 이단계 정책용자를 비판한 것을 계기로,<sup>15)</sup> 자신의 해외투자정책, 즉 동남아시아지역의 수출생산지화 정책을 옹호하기 위한 일본정부의 대응은 보다 체계적으로 전개된다. 이러한 대응은 주로 '일본형', 혹은 '동아시아형' 자본주의를 적극적으로 옹호하는 형태로 전개되었다.

가령 통산성과 동일보조를 취해 온 해외경제협력기금은 1991년 11월에 열린 세계은행과의 정기협약에 제출할 목적으로 「세계은행의 구조조정 어프로치의 문제점에 대해: 주요한 파트너로부터의 제언」이라는 문건을 발표하여, 세계은행의 자유화 관점을 강도높게 비판했다. 여기에서 비판의 논점은 다음의 네가지로 요약될 수 있다. 첫째, 세계은행에서는 투자환경개선을 위해 각종규제의 완화, 혹은 철폐만을 내세우고 있으나, 발전도상국에 대한 투자를 획기적으로 증대시키기 위해서는 이것뿐만 아니라 조세우대, 정책금융등 추가적 조치가 필요하다. 둘째, 세계은행은 무역자유화 조치만을 일방적으로 요구하는데, 발전도상국은 이것과 더불어 경제발전전략이나 수출산업육성과 같은 산업정책을 필요로 한다. 셋째, 세계은행에서는 금융시장질서만을 강조하여 일본의 이 단계 용자제도의 의의를 무시하고 있는데, 발전도상국에는 아직 금융시장제도가 미완의 상태에 존재하므로 산업의 육성을 위해서는 저리의 정책금융이 반드시 필요하다. 넷째, 세계은행은 민영화 방향을 절대시하고 있으나, 민영화에 의해서 언제나 효율성이 담보되는 것은 아

15) 세계은행은 해외경제협력기금의 ASEAN-일본개발기금(AJDF)의 이단계 용자에 대해, 이것은 시장금리보다 낮은 금리로 장기자금을 공급하려는 것으로, 금융시장의 발전에 역작용을 하여 자신의 구조조정용자의 기본목적에 위배됨을 비판했다 (OECD, 1992년2월: 8).

니므로 국가별 차이를 충분히 고려해야 한다 (OECD, 4-18; 奥田英信, 1992: 108-118).

기금의 이러한 논리는 일견 구미의 발전패턴과는 다른 일본적 발전경험의 ‘진수’(眞髓)를 동남아시아에 적용·전수해주려는 ‘은혜로운’(benign) 지역맹주(盟主)의 행동논리로 비추어질지 모르겠다. 그러나 이 논리의 진의는 일본적 발전경험 그 자체의 확산을 옹호하는데 있다기 보다, 통산성이 추구해 온 집중적 해외투자자유도를 통한 이 지역의 수출생산기지화 정책을 옹호하는 데에 있다. 가령, 이 정책은 자국의 표준적 생산기업들의 본격적 해외투자를 위한 일반적 정책과, 일본기업의 특수성상 반드시 필요로 되는 현지활동조건 마련을 위한 특수한 정책을 결합시키고 있다. 기금의 주장 또한 전략적 기간산업육성을 전제로 역동적 비교우위에 따르는 지속적 산업구조의 고도화(조정)를 추진해 온 ‘일본의 경험’ 그 자체의 이식에 있었다기보다는, 자국 해외투자의 원활화를 위한 일반정책으로서 규제완화 및 적극적인 투자유인정책을, 그리고 일본계 기계산업에 필요한 인프라스트럭처, 하청계열을 정비하기 위한 특수정책으로서 경제발전전략, 산업육성정책, 정책금융 등을 동시적으로 요구하는 수출생산기지의 정책체계들이었던 것이다. 나아가 분명한 것은 일정한 보호를 수반할 수밖에 없는 후자의 정책들은 토착기간산업을 포함한 산업일반을 대상으로 한 것이 아니라, 자국산업의 현지활동기반을 강화하고 보완하기 위한 것으로 제한되어 있었다.

나아가 이 해외 수출생산기지를 형성하기 위한 정책—‘일본적 경험’으로 포장된—은 1992년에 접어들어 경제기획청과 기금에 의해서 ‘동아시아적 발전패턴’의 한 형태로까지 정당화되기에 이른다. 이해 8월에 해외경제협력기금 창립 30주년을 기념하여 「동아시아 발전의 경험」이라는 타이틀의 심포지움이 열렸다. 여기에는 일본, 한국, 타이 등의 ‘동아시아’의 경제전문가와 세계은행의 부총재 등이 초청되어, 형식면에서 자본주의의 ‘동아시아’ 상(像)과 세계은행의 상이 대립하는 논쟁구도로 짜여졌다. 이 심포지움은 종래 일본대 세계은행의 양자적 논쟁구도를, 아시아 대 세계은행의 구도로 확장시키려는 일본정부의 의도가 내포되어 있는 것 같았다. 따라서 세계은행과 일본의 해외경제협력기금간의 대립이 기본축이 되기는 하였지만, 논쟁은 동아시아 발전경험의 일반화 가능성여부를 둘러싸고 전개되었던 것이다. 이 회의에 참석한 세계은행의 린(J. F. Linn) 부총재는 정책개입을 중요요소로 한 ‘동아시아’적 발전경험을 상대화하면서, 세계은행 자체의 자유화 정책—민영화·규제철폐 방향—의 일반성을 강조하고, 일본이 하청계열 육성을 위해 공여해 온 정책적 이단계 용자를 비판했다. 반면 해외경제협력기금의 아마노(天野貞夫) 이사나 쓰쿠다(佃近雄) 부총재는 ‘시장순응적’인 산업정책 및 산업육성을 위한 정책금융의 필요성을 적극 옹호하고 동아시아적 발전패턴에서 이러한 요소들이 제외될 수 없음을 강하게 주장했다 (OECD經濟調査部, 1992: 5-26).

해외 수출생산기지 형성정책이 ‘동아시아적 발전패턴’론으로 정당화됨으로써, 그 정책의 본질 또한 여러모로 은폐되었다. 그러나 당시의 구체적인 정세속에서 살펴볼 때, 세

계은행의 '신고전파'적 개발론에 대립하는 '동아시아형', 즉 '산업정책형' 개발론이란 것은 원래의 의미와는 달리, 일본산업의 국제적인 팽창과정—국제적인 네트워크의 형성과정—에서 발생할 수밖에 없던 새로운 정책적 실험, 즉 'New 'AID' Plan'이라는 해외수출기지 형성정책을 정당화하기 위한 명분논리에 불과했던 것이다. 따라서 이러한 국제논쟁은 본질적으로 일본정부의 '삼변적' 해외투자정책이 야기한 국제적 마찰이었다고 할 수 있다.

## VII. 맺음말:

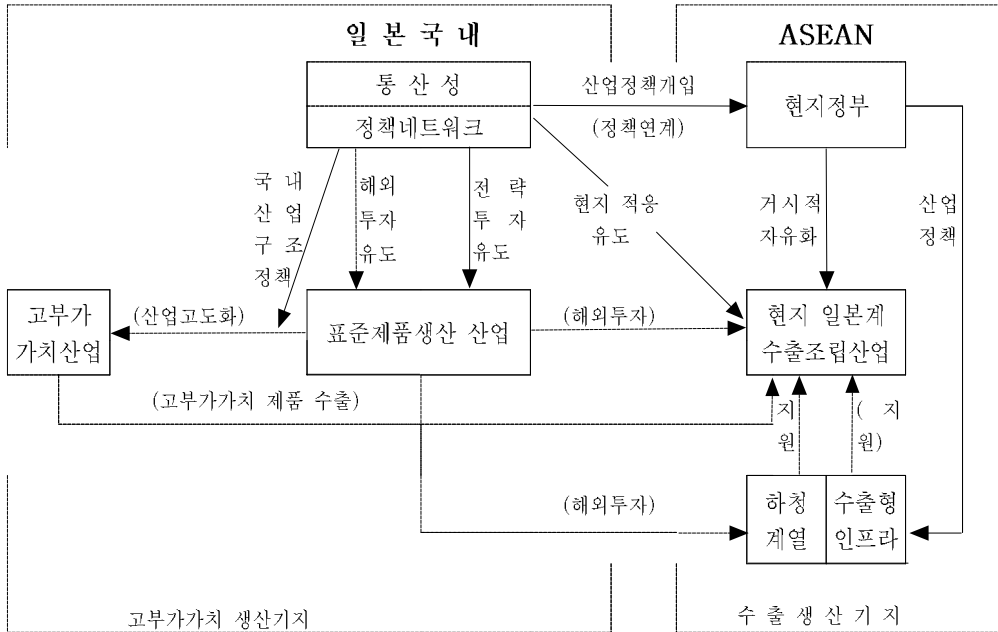
### 산업정책의 비대칭적 연계와 취약한 동남아시아 발전패턴

지금까지 본논문은 1980년대 후반이래의 일본산업의 동남아시아 해외투자를 둘러싸고 전개된 일본정부의 '삼변적' 산업정책에 대해서 분석했다. 이 '삼변적' 산업정책은 산업정책형의 국내 정치경제구조—국가-기업관계—를 배경으로 전개된 본국정부와 다국적 기업 간의 '결탁'형 해외투자의 가장 분명한 증거이다. 한편 이 세 방향의 산업정책은 보다 일반적인 용어법으로 자국산업의 원활한 해외투자를 위한 '국제적 시장환경의 정비자'로서 본국정부의 면모를 분명히 보여준다. 물론 해외투자에 대한 본국정부의 이러한 역할이 정부주도인지, 기업주도인지하는 문제가 존재한다 (Lipson, 355-361). 그러나 일본의 '삼변적' 산업정책은 자국의 산업구조전환과 직결된 하위분업체계로서 수출생산기지를 개척하기 위한 것이었고, 그 만큼 산업정책당국—대외경제정책당국—의 국가이익계산이 깊게 개입되어 있다. 해외 수출생산기지를 개척하기 위한 '삼변적' 산업정책의 보다 구체화된 개념도는 다음의 <그림 2>와 같다.

이러한 '삼변적' 산업정책, 특히 현지정부의 경제정책에 대한 개입 및 산업정책이식 과정이 투자본국으로서 일본과 대상국으로서 동남아시아 지역간에 산업정책의 비대칭적 연계를 낳고 있다는 사실을 주목해 두어야 한다. 이것은 표준제품 해외투자를 중심으로 산업구조의 고도화와 무역수지균형을 추구한 일본의 산업(구조)정책과 표준제품 및 노동집약산업의 해외투자 수입(受入)을 중심으로 수출지향형 산업화를 추구한 동남아시아제국의 산업정책간의 평면적 대조(對照)정도로 단순히 이해되어서는 않된다. 문제는 해외투자의 유출과 수입간의 관계를 배경으로 형성되는 국가이익 관계의 비대칭적 구조이다. 동남아시아에 대한 일본정부의 시각은 자국산업의 국제적 수출생산기기로서의 규정성이 가장 우선시되기 때문에, 현실적으로 현지의 자립적 발전은 이러한 일본의 규정에 의해 근본적으로 제약당할 수밖에 없다. 가령 일본정부는 자국 대형산업의 해외투자와 관련, 최적의 자유화 정책조건 및 보다 많은 유인(incentives), 그리고 일본에서의 고기술제품 수입 등의 정책방향을 고정시켰으며, 현지 산업기반 육성과 관련해서도 일본의 상위기술에 구조적으로 종속된 산업정책을 이식시켰다. 이 수출생산기지 정책은 투자대상국 정부와 현지 일본계기업간의 교섭관계를 더욱 비대칭적으로 만들어, 현지 토착기간산업의 육성을 위한 정책 선택지를 제약하고 독자적 산업전략 하에 일본기업을 재배치하는 것 또

한 어렵게 했다.

<그림 2> ‘삼변적’ 산업정책과 수출생산기지 개척



한편, 산업정책의 비대칭적 연계로 인해 최근 동남아시아의 새로운 실험은 독립적인 발전모델로서 성립하기도 어려울 뿐만 아니라, 이른바 ‘동아시아형 발전모델’에도 쉽게 포함될 수도 없다 (大畑 彌七外, 제2장; 原洋之介, 1992: 제4, 7장). 해외투자의 급격한 진행과 더불어 비교우위의 변동속도가 가속화된 상황에서 동남아시아 국가들은 독자적인 산업구조 고도화의 방안을 찾지 못하면서도 임금상승, 인프라스트럭처의 부족, 무역수지 적자, 지역간발전격차 등 해결하기 어려운 문제들에 직면하고 있다. 나아가 자국의 발전을 외부의 투자원(投資源)에 의탁하려고 하는 양태가 여전히 계속되고 있다. 이러한 양태들은 상대적으로 독자적인 산업발전의 기반위에서 역동적 비교우위를 개척해 온 ‘동아시아 모델’과 동남아시아의 성장패턴을 구별하도록 하는 요인이 되고 있다 (山崎恭平外, 84-85). 이러한 동남아시아 성장의 특질, 혹은 한계는 일본의 통상 및 산업정책 당국의 정책으로 인해 더욱 심화되어 왔다. 나아가 ‘거품호황’이 붕괴된 이후 일본의 새로운 정치경제적 경향—기업자율적 해외투자경향의 강화—이 안행발전의 매개체로 간주되던 ‘정책형’ 해외투자 패턴(小島清, 1989: 2-25)을 대체하고 있는데, 해외투자에 심각하게 의존하고 있는 동남아시아의 입장에서 이 또한 산업고도화의 가능성을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 이것은 일본의 국제분업연관에 깊숙이 편입된 동남아시아 경제성장의 지속가능성을 위협하는 외적요인이다. 동남아시아 경제는 일본정부의 해외투자정책에 의

해서 그 구조적 취약성이 더욱 확대되고 있는 것이다.

## 참 고 문 헌

- 송주명. 1996. 『일본의 '확장적' 신중상주의 전략과 해외투자정책: 1980년대 산업구조 재편과 ASEAN지역투자를 중심으로』. 서울대 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 송주명. 1997. 「외압에 대한 전략적 대응으로서 해외투자정책: 1980년대 일본의 '확장적' 신중상주의적 산업재편전략」. 『국제정치논총』. 36집 3호.
- 안청시. 1981. 「ASEAN 기구의 설립과 발전」. 『동남아와 ASEAN』. 서울: 서울대학교출판부.
- OECD. 1992.2. 「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について: 主要なパートナーからの提言」. 『基金調査季報』.
- OECD경제조사부. 1992.8. 「海外經濟協力基金創立30周年記念シンポジウム: 東アジアの經濟發展の經驗について」. 『基金調査季報』.
- 海外經濟協力基金. 1980-1994. 『OECD年次報告書』. 東京: 海外經濟協力基金.
- 海外經濟協力基金開發調査部. 1987~1991. 『海外經濟協力便覽』. 東京: 海外經濟協力基金.
- 外務省經濟協力局. 1980-1994. 『經濟協力に関する基本資料』.
- 國際協力事業團編. 1987-1990. 『タイ王國工業分野開發振興計劃調査報告書』. 東京: 國際協力事業團. (JICAT)
- 國際協力事業團編. 1987-1990. 『マレーシア工業分野開發振興計劃調査報告書』. 東京: 國際協力事業團. (JICAM)
- 國際協力事業團編. 1988-1991. 『インドネシア工業分野開發振興計劃調査報告書』. 東京: 國際協力事業團. (JICA)
- 國際協力事業團編. 1988-1991. 『フィリピン工業分野開發振興計劃調査報告書』. 東京: 國際協力事業團. (JICAP)
- 經濟企劃廳編. 1986. 『經濟審議會報告: 擴大均衡の下で新しい成長』. 東京: 大藏省印刷局.
- 通産省. 1987.6. 『新アジア工業化總合協力プランについて: What is New "AID" Plan?』.
- 通産省機械情報産業局編. 1987.8. 「國際協力を目指した機械情報産業の在り方について: 機械情報産業の將來展望に関する懇談會中間とりまとめ」.
- 通商産業省産業構造審議會總合部會企劃小委員會. 1986年2月. 「21世紀産業社會の基本構想: 國際經濟社會の創造的成長と協調に向けて(國際性を中心とした中間とりまとめ)」.
- 通産省産業政策局編. 1988. 『構造轉換圓滑化法の解説』. 東京: 通商産業調査會.
- 通産省産業政策局編. 1989. 『共存的競争の道: グローバリゼーション下での我が國産業活動

- と産業政策の方向』, 東京: 通商産業調査會.
- 通産省産業政策局調査課編. 1986.6. 「マクロ經濟運營についての研究會報告書」.
- 通産省通商産業研究所研究部編. 1986~1991. 『通商産業省年報』, 東京: 通商産業研究所.
- 通産省通商政策局經濟協力課. 1986.2. 「求められる“經濟自立型”經濟協力の推進」, 『貿易と産業』.
- 日本輸出入銀行海外投資研究所編. 1991. 『業務便覧』, 東京: 日本輸出入銀行.
- 貿易保險審議會. 1986.12. 『輸出保險の機能擴充の在り方について(貿易保險審議會報告)』.
- 貿易保險審議會. 1988.5. 『資金還流のベスト・ミックスを目指して(貿易保險審議會報告)』.
- 『基金調査季報』, 海外經濟協力基金. 1980年~1994年.
- 『國際開發ジャーナル』, 1985年~1994年.
- 『ジェットロ・センサ-』, 1986年-1994年.
- 『通産ジャーナル』, 通商産業省. 1980年~1994年.
- 『日經産業新聞』, 1980年~1994年.
- 『日經金融新聞』, 1980年~1994年.
- 『日本經濟新聞』, 1980年-1994年.
- 通商産業省. 1980-1995. 『わが國經濟協力の現状と問題點』, 東京: 大藏省印刷局.
- 日本輸出入銀行. 『業務報告書』, 1986~1994年.
- 大海渡桂子. 1989.10. 「工業セクタ-: インドネシア・カントリ-・セクタ-調査」, 『基金調査季報』.
- 奥田英信. 1992.4. 「日本型ツ・ステップ・ロンのは非をめぐって: 途上國援助の世銀方式と日本方式」, 『基金調査季報』.
- 奥村宏. 1991. 『法人資本主義, `會社本位'の體系』, 東京: 朝日新聞社.
- 大畑彌七, 浦田秀次郎編. 1992. 『アセアンの經濟, 日本の役割』, 東京: 有斐閣.
- 後藤文廣・入江一友. 1990. 『産業政策の理論的基礎: 1990年代の新たな展開に向けて』, 東京: 通商産業研究所.
- 小島清. 1989. 『海外直接投資のマクロ分析』, 東京: 文眞堂.
- 下村恭民・小川和子. 1989年11月. 「(特集)フィリピン・カントリ-・セクタ-調査: (要約) 安定的成長をめざした開發の方向を探る」, 『基金調査季報』.
- 津田博. 1989.12. 「産業政策對話」, 『貿易と産業』.
- 原洋之介. 1992. 『アジア經濟論の構圖: 新古典派開發經濟學をこえて』, 東京: リプロポ-ト.
- 船橋洋一. 1992. 『通貨烈烈』, 東京: 朝日新聞社.
- 東博暉. 1986.9. 「輸出振興に直結した援助プロジェクト」, 『基金調査季報』.
- 長須政司. 1986.9. 「中進國化しつつあるASEAN4國に對する政府開發援助のあり方」, 『基金調査季報』.
- 前田充浩. 1986.9. 「New "AID" Plan(新アジア工業化總合協力プラン)」, 『貿易と産業』.
- 笹沼充弘. 1986.9. 「日本の經濟協力の國別,分野別配分の特徴と今後の方向」, 『基金調査季報』.
- 柳原透. 1988.3. 「構造調整アプロ-チについて」, 『IDCFForum』.

- 山崎恭平・小林伸夫・島津貞夫・石川幸一. 1993. 『ASEAN工業化の新次元』. 東京: 日本貿易振興會.
- 吉田博. 1986.9. 「ASEAN4カ國の債務問題の現状と見通し」. 『基金調査季報』.
- 渡辺昭夫. 1992. 『アジア・太平洋の國際關係と日本』. 東京: 東京大學出版會.
- Bachmann, H. B. 1991. *Industrial Countries' Policies Affecting Foreign Direct Investment in Developing Countries, Vol. 1: Main Report*. Washington, D.C.: The World Bank/IFC/MIGA.
- Balassa, Bela. 1991. *Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries*. London: Macmillan.
- Balassa, Bela, and F. D. McCarthy. 1984. *Adjustment Policies in Developing Countries, 1979-1983: An Update*. Washinton, D.C.: The World Bank, 1984.
- Behrman, J. C., and Robert E. Grosse. 1990. *International Business and Governments: Issues and Institutions*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Bellot, T. J., and Dale F. Wiegel. 1991. *Programs in Industrial Countries to Promote Foreign Direct Investment in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Burton, Daniel F., Jr., Erich Bloch, and Marks S. Mahaney. 1994. "Multinationals: The 'Who Is Us' Debate." *Challenge*. 37. September/October.
- Chng, M. K., and R. Hirono (eds.). 1984. *ASEAN-Japan Industrial Cooperation: An Overview*. Singapore: The ASEAN Secretariat and Japan Institute of International Affairs.
- Dixon, C. 1991. *South East Asia in the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dolan, Michael B., and Brian W. Tomlin. 1980. "First World-Third World Linkages: External Relations and Economic Development." *International Organization*. 34. 1. Winter.
- Dreyer, J. S., et. als. 1991. *Industrialized Countries' Policies Affecting Foreign Direct Investment in Developing Countries*. Washinton, D.C.: The World Bank Group/IFC/MIGA.
- Gilpin, Robert. 1970. "The Politics of Transnational Relations." in Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. (eds.). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1975. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York: Macmillan.
- Kindleberger, Charles P. 1970. *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics*. New York:



- Macmillan.
- Krasner, Stephen D. 1973. "Business Government Relations: The Case of the International Coffee Agreement." *International Organization*. 27. 4. Autumn.
- Krauss, Ellis S. 1992. "Political Economy: Policymaking and Industrial Policy in Japan." *PS: Political Science & Politics*. 25. March.
- Kudrle, Robert T. 1991. "The Several Faces of the Multinational Corporation: Political Reaction and Policy Response." in Kendall W. Stiles and Tsuneo Akaha (eds.). *International Political Economy: A Reader*. New York: Harper Collins.
- Lall, S. 1993. "Transnationals, Domestic Enterprises and Industrial Structure in Host LDCs: A Survey." in Daniel Chudnovsky (ed.). *Transnational Corporations and Industrialization*. New York: Routledge.
- Lipson, Charles. 1978. "The Development of Expropriation Insurance: The Role of Corporate Preferences and State Initiatives." *International Organization*. 32. 2. Spring.
- Morrison, Charles E. 1988. "Japan and the ASEAN Countries: The Evolution of Japan's Regional Role." in Takashi Inoguchi and Daniel I. Okimoto (eds.). *The Political Economy of Japan: Vol. 2 The Changing International Context*. Stanford: Stanford University Press.
- OECD. 1993. *Promoting Foreign Direct Investment in Developing Countries*. Paris: OECD Head of Publication Services.
- Pauly, Louis W., and Simon Reich. 1997. "National Structures and Multinational Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization." *International Organization*. 51. 1. Winter.
- Pitelis, Christos. 1991. "Beyond the Nation-State?: The Transnational Firm and the Nation-State." *Capital & Class*. 43. Spring.
- Rodman, Kenneth A. 1988. "Sanctity versus Sovereignty." in Theodore H. Moran (ed.), *Governments and Transnational Corporations*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Sanctions at Bay? Hegemonic Decline, Multinational Corporations, and U.S. Economic Sanctions since the Pipeline Case." *International Organization*. 49. 1. Winter.
- Stevens, Rob. 1988. "Japanese Foreign Direct Investment in Southeast Asia: From ASEAN to JASEAN." *Bulletin of Concerned Asian Scholars*. 20. 4. October-December.
- Stopford, John M., and Susan Strange. 1991. *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. New York: Cambridge University Press.

- Strange, Susan. 1995. "States, Firms and Diplomacy." in Jeffery A. Frieden and David A. Lake (eds.). *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: St. Martin's Press. 1995.
- Sub-Committee on the Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan(Subcommittee). 1985. *The Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan*. White Paper of Thailand Government. June.
- Sudo, Sueo. 1992. *The Fukuda Doctrine and ASEAN: New Dimensions in Japanese Foreign Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tarzi, Shad M. 1995. "Third World Governments and Multinational Corporations: Dynamics of Host's Bargaining Power." in Jeffery A. Frieden and David A. Lake (eds.). *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: St. Martin's Press.
- UNCTC. 1991. *Government Policies and Foreign Direct Investment*. New York: United Nations.
- Vernon, Raymond. 1993. "The Multinational Enterprise: Power versus Sovereignty." in Theodore H. Moran (ed.). *Governments and Transnational Corporations*. New York: Routledge.

## Foreign Direct Investment and 'Trilateral' Industrial Policy: Japan's Foreign Direct Investment Policies toward the ASEAN in the 1980s

Song Joo-Myung

*Graduate Institute for International and Area Studies*

*Seoul National University*

This paper is analyzing the characteristics of Japan's foreign economic policies, particularly foreign direct investment policies in the 1980s that had deepened the asymmetric relations between Japan and the Southeast Asian nations. These policies, which can be called 'trilateral' industrial policy, indicate the coherent industrial policies pursued in the relations between Japan's

government and domestic industries, and Japan-based subsidiaries in the ASEAN, and finally the ASEAN governments as the host government. The processes of the policies may demonstrate that with the large-scale foreign direct investment of private corporations in the 1980s, Japan's state-industry relation characterized as the industrial policy relation was also positively internationalized. This paper argues three points as follows. First, Japan's FDI in the ASEAN during the 1980s was politically induced within the framework of Japan's industrial policy and by its networks rather than voluntarily evolved in the respect of choosing the host countries. Second, Japan's government guided the operation of Japan-based subsidiaries with the mechanisms of the industrial policy (administrative guidance and subsidy systems, etc.) for their smooth adaptation in the region. Third, for the successful transformation of its own domestic economy (the upgrade of domestic production and the promotion of FDI of the standardized production) and the facilitation of the local production of Japan-based subsidiaries, Japan's government gave rise to structural restrictions in the ASEAN government's option of the policies by intervening in the local economic policies as well as by trying to transplant Japanese industrial policy to this region. These arguments show that FDI of Japanese corporations in the ASEAN during the 1980s was promoted within the framework of the 'collusion' with its home-country's policies, and for this reason the ASEAN economies, as a base of foreign production/export deeply dependent on Japan's national interest, may face serious structural problems.

