

# 日本經濟主體의 行動特性에 관한 研究

金 文 瑁\*

## 目 次

- |            |
|------------|
| I. 序 論     |
| II. 生 産 者  |
| III. 消 費 者 |
| IV. 政 府    |
| V. 結 論     |

## I. 序 論

현재 일본은 세계에서 두 번째의 경제대국이다. 패전으로 폐허가 된 국토를 재건하고 짧은 기간 내에 이러한 경제대국을 건설한 것은 그들의 올바른 선택과 피나는 노력의 결과임은 두말할 필요가 없다.

패전후 경제재건 과정에서 통화 증발로 굉장한 인플레이션이 발생하여 일본 사회는 대단히 불안한 상태에 놓이게 되었다. 당시 국제 정세는 동서 냉전이 격화되는 시기여서 미국은 일본의 불안한 상태를 그대로 방치할 수 없었다. 그리하여 미국 정부는 「조셉 닷지」라는 사람을 「맥아더」 사령부 재정 고문으로 파견하여 일본의 경제 문제를 해결하도록 하였다. 그는 부임하자 인플레이션을 해결하기 위하여 긴축정책을 채택했으며 1달러에 360円이라는 단일 고정 환율을 확립하였다.

그 결과 일본 경제는 대체적으로 안정화되기는 하였으나 불황에 처하게 되었다. 이에 대처하기 위하여 기업이 경영 합리화를 단행한 결과 고용 사정은 더욱 악화되었다. 또한 1달러에 360円이라는 환율은 円이 과대 평가된 것이었기 때문에 국제수지는 큰 적자를 시현 하였다. 따라서 정부로서는 산업의 합리화를 돕고 국제경쟁력을 갖도록 하는 것이 경제정책의 가장 중요한 과제로 되었다.

그리하여 일본 정부는 1949년 9월에 다음과 같은 요지의 산업합리화 정책을 결정하였다. 첫째,

\* 濟州大學校 貿易學科 教授

합리화의 전제조건으로 장래 산업 구조의 전망을 명확히 해서 그에 따라 각 산업에 대한 지도 방침을 확립한다. 둘째, 합리화는 원칙적으로 국제 가격과의 차를 줄이는 것을 목표로 한다. 셋째, 기업 부문의 합리화는 원칙적으로 각 기업에 맡기되 정부는 합리화를 추진할 수 있는 환경을 만들고 합리화를 저해하는 요인을 제거한다. 넷째, 능률의 향상과 우수 기술의 도입을 적극적으로 추진한다.<sup>1)</sup>

이상과 같은 원칙 하에 산업합리화 정책을 추진하게 되었는데 이 정책이 성공되도록 하는 행운이 찾아 왔다. 그것은 우리 민족의 비극인 6.25였다. 6.25는 일본에 엄청난 전쟁 특수를 가져왔고 이에 힘입어 일본은 1955년경에는 戰前 수준을 회복할 수 있었다.

이에 자신을 얻은 일본은 자립 경제를 이룩하기 위해서 다음과 같은 두 가지 점을 목표로 해서 1956년부터 시작되는 경제 자립 5개년 계획을 수립하였다. 첫째, 미국의 원조나 特需에 의존하지 않고 국제수지의 확대균형을 실현 할 것. 둘째, 앞으로 급속한 증가가 예견되는 생산 연령 인구를 충분히 흡수해서 완전고용을 실현 할 것 등이었다.

제2차대전 직후에 베이비 붐이 있었기 때문에 1960년대에는 생산 연령 인구의 급격한 증가가 예상되었다. 그러기 때문에 경제 자립 5개년 계획에서는 우선 노동인구와 노동생산성을 짜 맞추어 완전고용을 달성하는데 필요한 총생산 규모를 결정하고 그 경제 규모가 경제의 자립과 안정이라는 목표에 합치하는지의 여부를 체크함과 아울러 더 나아가 각 부문의 균형적인 발전을 검토하는 수준으로 만들어 졌다. 이 계획이 진행됨에 따라 경제의 이중구조 문제도 많이 완화되었을 뿐 아니라 도시와 농촌간의 소득과 소비 수준도 많이 축소되었다. 또한 미국으로부터 적극적으로 기술을 도입하여 소비재 관련 중화학 공업은 대량생산 체제를 갖추게 되었다.

이리하여 일본은 60년대에 고도 성장기를 구가하였고 73년의 오일쇼크 이후는 안정성장기에 접어들어 80년대까지 계속 되었다. 일본이 세계에서 제2의 경제대국이 된 것은 80년대부터라고 할 수 있는데 그것은 패전 후 70년대까지의 日本의 경제 주체들의 노력에 힘입은바 크다고 할 수 밖에 없다. 따라서 본 논문의 목적은 패전후 70년대까지의 日本의 경제 주체들이 어떠한 행동특성을 가졌기에 경제대국으로 부상하였는지를 규명하고자 하는데 있다.

## II. 生 産 者

시장 제도라고 하는 것은 시장경제를 기반으로한 정치 사회 체제를 의미 하지만 특히 경제 시스템을 강조하는 경우에는 시장기구라고 한다. 이러한 의미에서의 시장기구가 물질적인 생활의 향상을 효율적으로 실현하기 위해서는 다양한 상황 변화에 적합해야 하며 그러기 위해서는 시장기

1) 正村公宏：戰後 日本資本主義史，日本評論社，1983，pp. 103 - 106.

구의 자율적인 조정 기능과 더불어 정보를 수집하고 전달하는데 있어서 높은 효율성을 확보하지 않으면 안된다.

전형적인 시장 기구의 경우에 구성 주체의 경쟁과 경합이 시행착오를 겪으면서도 자율적으로 조정된다고 한다. 판매자와 구매자가 서로다 완전한 정보를 갖고 각각이 이윤 극대화나 만족 극대화의 동기에서 행동한다면 자원의 최적 분배가 이루어질 뿐 아니라 환경이나 상황의 변화에도 최소의 비용과 시간을 갖고도 적합하게 된다는 것이다.

일본의 경우, 국제환경이 좋았던 고도 성장기에 수출 진흥을 위하여 전략산업 부문을 육성하고 전통 부문을 보호하는 정부 계획이 수립되고 그것에 대한 국민적 합의가 이루어지자 경제 시스템이 전체적으로 적합하게 반응하여 고도 성장을 계속 할 수 있었다. 국제환경이 나빠져 고도 성장이 불가능하게 된 안정성장기에 있어서도 전환기적인 혼란은 다소 있었지만 각 경제주체들이 새로운 상황에 적합하게 대처했다고 할 수 있다. 이하에서는 이를 근대 부문, 노동조합, 전통 부문으로 나누어 설명하고자 한다.

## 1. 近代部門

기업들은 정부의 경제계획이 유도하는 방향을 정확히 판단하여 이를 장기적인 경영전략으로 해서 기업간에 경쟁이 이루어 졌다. 예를 들면 소득배증계획과 이에 따른 국토개발계획이 발표되자 투자가 투자를 부르는 형태의 설비의 투자 붐이 일어났다. 이 경우 대부분 기업의 행동은 정부계획의 노선을 전제로 적극적인 규모 확대와 설비를 근대화하는 쪽을 선택했다는데 그 특징이 있다 하겠다.

많은 기업이 정부 계획에 따라 규모 확대의 경영전략을 채택했기 때문에 성장 시장에서 점유율을 높이는 것이 제1의 목표였다. 규모 확대가 경쟁 수단으로 되는 한 거시적인 경제성장률은 가속적일 수밖에 없다.

일본인은 개인으로서보다는 기업이라는 조직에서의 집단주의라든가 혹은 동업조합적인 집단주의 등 어떠한 형태의 집단에 귀속되어 있을 경우 더욱 그 능력을 발휘하는 경우가 많다. 또한 경쟁을 하는 경우에도 개인적 관계에서의 격렬한 경쟁보다는 집단적인 경쟁관계의 형태를 취하는 경향이 있다.

정부가 유도하는 상황에 적응하여 집단주의적으로 경쟁하는 것은 이러한 성향의 표출이라 할 수 있다. 그러나 외국에서 보면 정부 계획에 따라 달렸다 멈췄다 하는 전체주의적인 성격으로 비칠 것이다. 따라서 집단에 귀속함으로써 개성을 더욱 발휘한다는 것은 일본 특유의 상황 적응성이라 할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>

2) 磯村隆文：日本型市場經濟，日本評論社，1982，pp. 144 - 145.

大塚久雄氏は 각각의 생산자가 서로의 독자성을 존중해서 모방을 회피하는 분업 지향형의 局地 시장권을 형성하는 것이 영국인데 반하여, 일본의 경우에는 공동체적인 동일성은 기초로 해서 다른 사람이 하는 일을 서로 경쟁하면서 한다. 그러한 결과로 잉여생산물이 생기면 이를 원격지에 집중호우적인 수출을 한다고 지적하고 있다.<sup>3)</sup> 사회심리학자가 지적하는 것 처럼 일본은 기업이나 개인이나 다른 사람을 의식해서 그것을 모방하면서 경합하는 이른바 데몬스트레이션 효과에 민감한 성향이 있는데 이는 집단 대항적 상황 적응 경쟁의 결과라고 할 수 있다.

이러한 기업의 집단 대항적 적응 행동은 그 유도의 방향이 올바른 한 상황 적응 능력이나 효율성은 대단히 높다고 할 수 있다. 그러나 유도 방향이 잘못 되거나 유도 계획에 결함이 있다면 그 결과는 심각한 것일 수밖에 없다. 1972 - 1973년의 列島改造計劃에 의한 고도 성장에로의 유도가 석유 파동을 예측치 못하여 광란 물가를 초래했는데 이는 잘못된 정책 선택의 실예라 할 수 있다. 고도 성장에 따른 환경 파괴와 공해 그리고 인플레이션의 恒常化는 전체적인 방향 선택은 옳았다 하더라도, 계획 자체에 소득 성장 지상 주의라는 편향의 결함의 결과라 할 수 있다.

기업 활동의 경우 상황 변화의 불확실성을 최소한으로 할 수 있거나, 적어도 변화를 예측할 수 있다면 대단히 효율성이 높은 전략을 선택할 수가 있다. 따라서 신뢰성 높은 정부의 계획이 제시되어지면 기업은 불확실성을 보다 줄일 수 있으며 또한 예측하기도 용이해 진다. 고도 성장기에 산업 구조 고도화가 극히 효과적으로 실현된 것은, 이러한 예측을 기초로 해서 中核企業들이 가장 효율적인 기술을 도입함과 동시에 개발 및 설비 투자를 추진하였기 때문이다.

그러나 이러한 기업의 적합 행동의 기반이 되었던 국토 개발 계획은 광범위한 환경 파괴와 심각한 인명 손상을 초래하는 공해를 확산 시켰다. 그리하여 60년대 후반기는 환경 보전과 공해 대책으로서 공해 피해자에 대한 구제 제도 확립이 가장 중요한 과제로 등장하였다. 그리하여 공해대책 기본법이 1967년에 제정되었으나 국민적인 합의가 이루어진 것은 1970년 말경이었다. 이렇게 되자 기업들은 새로운 상황에 적응해서 공해 대책 방향으로 경영전략을 수장하였기 때문에 효율적인 공해 대책을 실행 할 수 있었다.

기업의 이윤 동기나 전략목표에 합치하는 적합 행동은 전시효과를 발휘하여 효율적으로 과급 확산시킨다. 73년 제1차 석유 파동을 계기로 정부나 기업 모두가 고도 성장 정책을 안정 성장 정책으로 전환해야 한다는데 인식을 같이 하게 되어 이후 안정 성장 정책으로 전환하게 된다.

안정 성장으로 전환해야 한다는 주장은 60년대 전반기부터 있었다. 자원의 제약, 「달러」불안, 국제 무역의 환경 변화, 공해의 악화, 인플레이션의 진행 등 고도 성장을 가능하게 했던 객관적 조건이 소멸해 버렸다는 것이 그 이유였다.

3) 大塚久雄 : 歴史と現代, 日本新聞社, 1979, pp. 80 - 87.

그러나 공해 대책이든 물가를 중시하는 안정성장이든 간에, 고성장 지향형의 일본 기업의 경영 체질에는 익숙해 있지 않은 것이었기 때문에 안정성장으로의 전환이 쉽지 않았다. 그러다가 석유 파동을 겪고 나서야 안정 성장이 필요하다는 국민적인 합의가 이루어 졌다.

말하자면 일본 기업의 적합 행동은 정부의 계획과 정보가 기업의 이윤 동기나 경영 목표에 합당할 경우에는 극히 효율적이지만, 그렇지 않을 경우에는 어떤 징벌적 학습 효과가 있는 후에야 국민적 합의가 이루어짐으로 비효율적이다. 따라서 이상에서 본 적합 행동은 계획이 올바르고 정보가 정확하다면 대단히 효율적인 것이 된다.

## 2. 勞動組合

노동조합은 약자인 노동자들이 자기들의 권리를 지키기 위하여 조직 집단으로 성립한 것이 역사적인 原型이라 할 수 있다. 처음에는 기업 내의 노동자 집단으로 출발한 것이 나중에는 산업별 노동조합으로 조직하는 경향이 널리 퍼졌는데 이것은 어디까지나 경영과 대립해서 그것으로부터 독립된 結社로서 존재하여 왔다. 노동시장에서 거래로서 고용계약이 성립되어 노동을 팔고 산다고 하는 관계가 명확한 한 노동조합은 노동을 파는 쪽을 위한 조직이며 사는 쪽으로서의 경영과 대립 관계를 유지하는 것은 당연한 일이라 하겠다.

日本の 노동시장에서는 일상적인 노동의 賣買라고 하는 거래 형태인 유동적 노동자의 계약 방식은 週邊의이며 限界의인 비중을 차지하는데 지나지 않는다. 中核의인 고용 관행은 학교를 졸업하는 자를 고용하는 종신 고용 형태의 기업 귀속 방식이다. 따라서 기업 집단주의가 적합하다는 전제하에 기업에 개인을 一體化 시키는 기업별 노동조합이 日本에 있어서 노동 조직이 중심 형태이다.

공무원이나 공공 기업체 노조를 포함한 전국적 조직인 노조는 근로자 정당을 지지하는 등 정치 운동도 하지만, 개별적인 단위 조합에서는 기업 내의 이익 조정의 기능을 최우선으로 한다. 경영에 대하여 노동자의 권리를 주장해서 노동조건의 개선을 요구하는 단체교섭의 경우에도, 전국적인 연합 조직인 입장에서는 계급 대립적 입장에서 근로자 권리의 획득과 조건의 개선을 요구하는 정책적인 요구를 하지만, 개별 기업 노조의 입장에서는 기업이라는 집단주의에 귀속해서, 기업의 번영을 노조의 목표로 해서 내부적인 이해 조정을 위하여 단체교섭을 하는 것이 일반적이다.

특히 종신 고용 비중이 높고 사내 교육을 통해서 기업 귀속 의식을 강화시키는 기업 중에는 조합 간부가 경영 간부나 일반 관리직에 이르는 하나의 과정으로 하는 기업도 있다. 따라서 日本의 노사 관계는 기업의 번영을 공통의 목적으로 하고 있고 이것이 기업 집단주의를 유지할

수 있게 한다. 단체교섭에 의한 임금 인상률은 노동력 수급, 기업 수익, 소비자 물가 상승률 등 3요인에 의하여 결정되는 것이 일반적이다.

개별 기업에서 임금 인상률을 교섭할 때 산업별 노조에서 제시한 인상률을 기준으로 해서, 경영이 좋은 기업에서는 기준율보다 약간 높게 하고, 나쁜 기업에서는 경영자 측에서 가급적 기준율에 가깝게 한다는 성의를 보이고 노동조합 측은 경영자 측이 요구하는 합리화라든가 기타 부대조건을 받으면서 앞으로 기업 업적의 개선을 위하여 노력 할 것을 확인하는 것이 매년 행해지는 단체교섭의 표준적 패턴이다.<sup>4)</sup>

대부분의 노동조합이 기준율을 받아들이고 그 기준율은 경영자 단체에서도 알고 있기 때문에 개별 기업의 전체적인 적합 행동의 일부로서 노동조합도 적합 행동에 참가하는 것이 된다.

고도 성장기에는 경제성장률과 임금 인상률이 균형을 이루었고 광란 물가 시기(석유 파동)에는 기업측 판단 착오로 임금 인상률이 소비자물가지수 상승률을 상회한 적도 있었다. 그러나 안정성장기에 들어와서 감량 경영에 직면하게 된 후부터는, 전년도 소비자 물가 상승률에 의한 실질임금 확보와 이에 더하여 생산성 증가 분을 요구하는 방식으로 임금 인상률이 결정되었다. 노동조건을 개선할 것을 요구하는데 있어서도 기업 경영의 실상을 이해해서 현실을 받아들이고 실질적인 합리화에도 대부분의 노동조합은 협력하였다. 이러한 노동조합의 운동은 그 조직적 압력에 의해서 노동자의 권리를 옹호하고 생활 수준의 향상을 달성하는데 충분히 유효했다고 할 수 있다. 그러나 그 운동의 성격은 기업 집단주의를 支持함에 의해서 기업 경영의 상황을 중심으로한 전체적인 경제 정세의 변화에 민감하게 적응하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이 노동조합의 상황 적합 행동은 대외적으로는 기업경영측과 一體化되어 있어 공해 문제나 자사 제품의 가격 안정 등에 관해서는 경영자 측과 입장을 같이 하는 경우가 많았다.

### 3. 傳統部門

중소기업 중에서도 적극적으로 기술을 개발하거나 신제품을 개발해서 대기업과 경합해 가면서 중견 우량 기업으로 성장한 기업도 많았고 또한 전략산업 부문의 도급 업체로서 급성장한 기업도 제조업을 중심으로 많았다. 그러나 고도 성장기의 전략산업육성책의 혜택도 받지 못하고 소비구조의 변화에도 적응하지 못한 것이 전통 부문이다. 이러한 부문으로 제1차 산업 부문에서는 농업, 연안어업, 임업 등이며 제3차 산업 부문에서는 환경 위생법 관련 업종과 영세유통업이라 할 수 있다. 제2차 산업 부문에서는 전통적인 수공업, 경공업 등이다.

아무리 산업의 근대화가 이루어진다 하더라도 국민 생활에서 전통 산업의 필요성은 재화나

4) 磯村隆文：前掲書， pp. 145 - 150.

서비스를 공급한다는 면에서나 고용 기회의 창출과 노동력의 활용이라는 면에서나 결코 과소평가할 수는 없다. 전략산업에 대한 특화야말로 합리적인 근대화를 위하여 필요하다고 주장하는 사람도 있었지만, 전통 산업을 도태시켜서는 일본 경제는 성립할 수 없다는 주장도 있었는데 일본 정부의 정책은 전략산업을 육성하고 전통 산업은 보호하는 것이었다. 전통 산업을 보호하지 않았다면 실업자의 증가, 필수품의 해외 의존에서 오는 불안정, 소비자의 거래 관계에서의 불만 등 사회적인 긴장은 증대되었을 것이다. 따라서 전통 산업의 보호는 올바른 정책 선택이었다. 그렇다고 전통 산업의 보호 정책이 전부가 반드시 옳다고는 할 수 없다. 이러한 보호 정책이 지나치면 보호 체질로 되어 버린단든지 정책이 잘못되었을 때는 보호 정책에 의한 비효율과 불공평·불공정한 결과를 낳을 수도 있다.<sup>5)</sup>

전통 산업 부문은 국가적인 보호 정책이 있었기 때문에 전후의 시장 기구의 발전에 적응할 수 있었다. 보호 정책이 미치지 못했던 수공업 부문 등에서는 소멸되어 버린 산업도 많았다. 이러한 보호 정책의 혜택을 가장 많이 받은 산업은 농업이다.

만약 일본 농업이 자유 개방적인 국제 경쟁 상태에 놓여졌다면 일부의 원예 시설 작물이나 야채를 제외하고서는 농산물 가격이 급락해서 많은 농가가 농업을 포기했을 것이며 그에 따라 식량의 대외 의존도는 대단히 크게 되었을 것이다. 도시 근교의 농가는 농지를 택지화해서 살아갈 수가 있었겠지만 농촌 지역의 농지는 독농가나 신흥 농업 자본가에 헐값에 매각되거나 경작을 위탁 하든가하여 지역에 따라서는 고용 문제가 심각하게 되었을 것이다.

WTO체제 출범 이전까지는 식량 관리법에 의한 쌀값 支持를 중심으로 하여 구조개선 사업을 포함한 각종 사업에 농업 관계의 보조금을 주었다. 생산된 농산물을 시장에 내어 놓을 때는 단위 농협, 지역 농협으로서의 府縣單位의 經濟連이라는 계통출하 조직을 통하여 출하를 조정하여 소비지 시장에서의 가격 형성에 영향을 행사함으로써 국제 수준을 훨씬 상회하는 가격을 유지할 수 있었다.

이러한 보호 정책에도 불구하고 전업 농가 호수는 계속 감소하였으며 겸업을 주로 하는 농가는 증가하였다. 北海道를 제외하면 농가의 7할이 1헥타 미만의 농지를 경작하는 영세 규모 경영이며, 겸업 농가의 경우에는 영세한 농지를 경작하는데 시간을 절약하기 위하여 농업 기계에 과잉 투자했기 때문에 이에 따른 비용을 지불하기 위하여 겸업 의존도를 높이는 경우가 많았다.

많은 보조금과 높은 비용을 보전하기 위하여 높은 가격 수준에서 농업이 보호되기는 하였지만 그 대부분이 농업 기계나 원예 시설 등 공업 제품이나 석유 에너지에 크게 의존하고 있기 때문에 석유 위기나 기상 이변 등 예상 할 수 있는 위기에 대해서 조차 충분한 적응력이 있다고 할 수는 없다. 농업이 근대화라든가 식량의 안정 보장을 이유로 해서 가격 지지와 보조금을 중액함으

5) 磯村隆文：前掲書， pp. 164 - 165.

로 하여 쌀이 과잉생산이 이루어지고 과잉생산을 해결하기 위하여 轉作, 휴경을 위하여 米價支持分보다 많은 보조금을 주는 방법으로 농가의 소득을 보장하였다.

그러나 농업 자체는 시장 기구 속에서는 이윤 추구를 목적으로 하는 산업으로서 매상고를 올려 이윤율을 높이기 위하여 생산 방법이나 판매 방식이 농협을 중심으로 하는 활동에 의하여 보급되고 채용되었다. 농약과 화학비료, 집중 관리의 시설 농업, 농업 기계 등을 조달하기 위하여 정부의 보호에 의존하면서도 농가 자신이 투자액이 커졌기 때문에 위험부담도 커졌다.

따라서 많은 농가는 보다 유리하면서도 안전한 가치 실현을 위해서 계통출하는 선호했기 때문에 출하 조정 조직이 강화되었다. 그 내용은 출하 단체는 소비지의 중앙 도매시장의 도매업자를 시장 거래의 대리인으로 해서 그에게 판매를 위탁하는 것이다. 현재 생선 식품 가격은 대도시의 중앙 도매시장에서 위탁받은 도매업자에 대한 여러 도매업자들의 경매 평가 방식에 의하여 결정되고 있기 때문에 중앙 도매시장 점점으로 하는 유통기구가 농가의 시장 기구 참여 창구라 할 수 있다.

중앙 도매시장의 시세는 생선 식품의 모든 유통 과정의 시세를 지배하고 있는데 그 기본적인 성격은 도매시장 법이라고 하는 법적 규제 하의 시장이라는 점이다.

1923년에 제정된 중앙도매시장법은 1971년에 개정하여 현재의 도매시장 법이 제정되었다. 그 결과 시장외거래의 금지, 경매 또는 입찰원칙 등이 완화된 賣買參加人の 범위가 확대되었다. 그렇다고는 하나 농산물이나 수산물의 가격 결정은 그것이 어떠한 형태의 거래이든 法制的 도매시장 시세의 영향을 받고 있는 것이 현실이고 보면 이에 결합해서 대항 할 수 있는 시장의 유통 시스템은 성립될 수 없다. 즉 농가는 그 상품이 생산에서부터 가격 형성에 이르기까지의 모든 단계를 직접적으로 보호받거나 제도적으로 보장받고 있다는 사실은 농가가 정치·행정 시스템에 의존하면서도 압력단체로서 영향력을 행사하게 되었는데 정치적인 측면에서 본다면 정치적인 지지 기반으로 육성되어진 면도 있다 할 것이다.

전통 산업으로서 가장 후한 보호를 받으며 安定政權의 지지 기반으로 육성되어지고 있는 것이 농업이라고 하면, 직접적인 보조금보다는 기득권 옹호라는 형태의 경쟁조정적인 제도적 보호와 정책 금융의 혜택을 받는 업종은 영세 중소기업으로서의 제조업, 서비스업, 유통업이다. 이들 기업은 경영면의 지도나 무담보 무보증인의 융자로서 소기업 경영 개선 자금 융자제라는 정책금융을 비롯하여 긴급 융자 제도, 신용보증제도 등 금융면의 혜택을 받을 뿐 아니라 白色·靑色신고제와 같은 세제상의 혜택도 받고 있다. 더욱이 안정성장기에 접어들어서는 1977년에 공포된 「중소기업의 사업 활동의 기회를 확보하기 위한 대기업자의 사업 활동의 조정에 관한 법률」로 대기업의 참여를 막을 수 있는 제도적 장치가 마련되었으며, 소상공업의 경우에도 「소매상업조정특별조치법」과 「대규모 소매 점포에서 소매업의 사업 활동의 조정에 관한 법률」로 그 영업 분야의 보호를

받게 되었다.

고도 성장기에는 전략산업 중심의 육성 정책의 파급효고가 많은 전통 산업에 혜택을 주기는 했지만, 많은 기업이 새로 생겨남으로 해서 극심한 경쟁의 압력과 선별의 결과로서 많은 영세 중소기업이 탈락되기도 하였다.

농업과 마찬가지로 이들 중소기업도 만일의 경우 정책적 보호를 요구할 목적으로 집단화해서 상공 조합, 환경위생 동업조합, 사업협동조합 등 동업조합에 소속해서 중소기업 관련 압력단체화 했다. 고도 성장 초기인 1963년에 제정된 중소기업 기본법은 대기업이 중소기업 분야로 진출하는 것을 방지해서 중소기업의 체질 강화를 목적으로 하는 것이었다. 그러나 고도 성장기에는 고도성장의 성과가 파급되어 많은 중소기업이 혜택을 받던 시기에는 별로 효과가 없어서 보호보다는 예방적인 성격을 가지고 있었다.

고도 성장 상황에 적합하지 않은 중소기업을 살리려는 이 제도는 결과적으로 경쟁력이 강한 중소기업을 보호하고 하청 중소기업인 경우에는 이를 보호 구제함으로써 간접적으로 모회사를 돕는 결과를 가져왔다. 예를 들면 모회사의 매입 가격이 낮고 지불 조건이 나쁘기 때문에 경영이나 금융면에서 어려운 중소기업을 정부의 보호 정책이 이들을 도와주는 것 등이다.

약한 중소기업일수록 보호 정책에 의존하지 않을 수 없는 것은 어쩔 수 없는 일이지만 강한 중소기업도 여러 가지 육성 정책의 혜택을 받았다. 이들 혜택의 주요한 내용은, 경영이 잘 되고 있는데도 조세특별조치법에 의한 조세경감책, 불황기의 긴급 융자 제도, 안정성장기의 분야 조정법에 의한 기득권 보호 등이다.

이러한 소규모의 전통형 산업의 보호 방식은 내용 면에서 농업의 경우보다는 약하지만, 전통산업의 온존에 의한 안정적기반의 유지라고 하는 정권 담당자의 의도와 그 의도에 따라 정치적압력 조직으로서 집단화한 중소기업 측의 행동은 실로 상황적합적인 것이라 할 것이다. 정치적인 지지기반으로서 집단화를 요구하는 정당 집단과, 행정지도의 효율화를 위하여 집단화를 지도하는 행정기관 측과, 시장 기구에서 약한 입장을 정치적인 보호 행정으로 보완하기 위하여 압력단체로서의 집단화를 노리는 중소 영세 기업의 목표가 일치했던 것이다.

### Ⅲ. 消 費 者

#### 1. 消費者의 行動特性

시장 기구에서의 거래 주체로서 가장 약한 입장에 있는 것이 일반 소비자라 할 수 있다. 구매력을 가지고 있고 선택권이 있기 때문에 소비자는 왕이라고 하는 것이 시장 기구의 기본적인

「물」이라 할 수 있는데 소비자의 선택권이 약한 경우에는 이러한 「물」은 작동하지 않는다. 갈브레이스가 말하는 의존효과로서 소비자 선택권의 수동성, 거대한 기업에 의한 가격 지배와 수요관리 등 소비자 주권의 침해에 관하여 많은 사례를 들고 있는데, 일본형 시장 기구에서 소비자의 지위는 歐美의 근대적 시장기구나 개발도상국의 시장 기구와 비교해 보더라도 특이하다고 할 수 있다.

일반적으로 일본의 사장 기구에서 거래 주체는 기업이든 개인 경영이든 주로 집단주의를 배경으로 해서 교섭력을 가진다. 대기업의 교섭력이 강한 것은 말할 필요도 없고 계열화된 소매점, 대기업을 포함한 동업조합도 집단교섭력을 가지며, 개인 경영의 영세 상점에서도 유명 상표의 상품을 취급하는 한 그 상품 자체가 메이커의 집단적 교섭력을 갖고 있다 할 수 있다. 사정이 이러하기 때문에 개인으로서의 소비자가 대등한 교섭력을 가지고 대등한 관계에서 거래 할 수 있는 것은 생선 식료품 등을 취급하는 영세업자 정도일 것이다.

대등한 거래가 되려면 충분한 정보와 지식을 가지고 상품을 선택해서 가격을 교섭해서 살 수 있어야 할 뿐 아니라 불만을 털어놓고 이야기 할 수 있어야 한다. 판매자의 일방적인 광고 선전이나 불충분한 표시나 설명을 받아들이고 판매자가 결정한 가격을 지불하는 구매 방식은 대등한 거래일 수 없다. 상품에 관한 정보도 적고 불만을 말해도 사는 사람이 책임이라 하며 은근히 비꼬는 태도 하에서는 대등한 조건의 거래라 할 수 없다. 근대적인 시장 기구에서 이와 같은 상태에 처하여 약자가 된 소비자의 권리를 지키고 소비자의 입장을 보호하려는 것이 소비자 운동이며 소비자 보호 제도이다. 독점금지법도 소비자의 이익 옹호를 그 목적중의 하나로 하고 있다.

일본의 시장 기구가 정부 주도에 의한 근대화 과정에서 근대화의 육성 조치도 전통 산업과 같은 보호도 없이 방치된 것이 소비자였다. 일본 소비자의 대부분은 전후에도 전통주의와 정서주의를 존중하는 전근대적인 소비 관습을 지켜, 고도 성장기에 시장 기구의 근대화가 급격히 진전되는 과정에서도 판매자에 의한 상업적 선전에 유도된 소비 관습을 형성해서, 근대적인 시장 기구에서 소비자의 권리에 대한 의식을 갖지 못하였다.

일부에서 공해 반대운동에 촉발되어 식품공해의 적발 운동, 생활 협동조합 운동, 관리가격을 비판하는 운동이 일어나기는 했지만 판매자의 집단주의에 대항하기에는 역부족이었다. 그러나 제1차 석유 파동에 의한 소비자 의식이 앙양됨에 따라 행정 정책으로서 소비자 보호 제도의 제정과 소비자 계몽 활동이 활발하게 이루어짐으로 해서 소비자의 권리를 지킬 수 있는 기초가 마련되었다.

전시를 제외하면 戰前에도 경제 성장과 더불어 소비 수준도 향상되었다. 그러나 계량적인 의미에서 소비 수준이 향상되었다 할지라도 그것이 곧 소비자 만족 도의 향상을 나타내는 기준이라

할 수 없다. 또한 소비자가 선택 조건의 제약을 받아들여 주관적으로 만족한다 할지라도 이것은 객관적으로 소비자의 복리향상이 실현되었다고 할 수 없다. 소비동향에 대하여 보면 전후의 소비 수준이 전전의 소비 수준으로 회복된 것은 1955년이다.<sup>6)</sup> 그 후의 고도 성장 소비 수준 향상이 계속되어 1970년에는 1930년의 2배, 1979년에는 25배의 수준에 달하였다. 이와 같은 소비 수준의 향상과 더불어 저축성향도 상승했다.

소비, 저축 동향에 나타난 소비자의 행동은 그때그때 소비자의 상황 적합 행동의 결과이지만 그 실태를 살펴보면 소비자 주권에 입각한 歐美型의 소비자 행동과 다른 점이 많다.

전통적 산업이 공급하는 상품을 구입하는 경우 소비자는 전세대로부터 전해지는 정보에 의해 선택하고 잘 아는 상점에서 매입하는 것이 전통적인 거래 방법이다. 전전은 물론 전후에 있어서도 전통주의를 고수하는 永住者가 많은 지역에서는 판매자와 매입자가 신뢰 관계에 입각하여 호혜적이며 相助의인 거래 관계를 가지는 경우가 많다.

그러나 전쟁으로 인한 주민의 이동이나 고도 성장기의 인구 이동 및 이에 따른 유통기구의 재편성 등의 사회적 변동의 결과, 의식으로서의 전통주의가 남아 있기는 하지만 새로운 거래 관계에 대해서는 근대적 시장 기구의 금전적 효율 주의로서의 원리가 침투되게 되었다. 특히 내구 소비재를 중심으로한 대량생산·대량 판매 제품 시장에서는 대기업을 중심으로 하는 집단주의가 주도권을 가지고 매스컴을 동원하여 개별적인 소비 대중을 유도하는 거래 관계가 널리 퍼지게 되었다.

西歐型의 소비자의 의식을 갖지 못하고 전통주의적인 즉 판매자에 대한 신뢰성에 의존하는 정서성이 강한 선택 경향을 갖는 일본의 소비자는, 이러한 근대적인 기업을 중심으로한 집단적 기구에 대항한다는 것은 불가능하며 이에 반하여 판매자의 입장에서 보면 소비자는 다루기 쉬운 고객이라 할 수밖에 없다. 특히 계속해서 出現하는 새로운 제품에 대하여 비교할 수 있는 정보도 경험 정보도 없는 소비자로서는 판매자가 유도하는데로 따라 갈 수 밖에 없었다.

관리가격의 설정, 품질보다는 모양만 그럴싸하게 보이게 하는 상품의 범람, 전시효과를 높이고 保存量調整을 약화시키기 위하여, 말초적인 모델 바꾸기 등등 판매자 주도의 구매 유도에 휘말린 일본의 소비자는 불필요한 상품을 지나치게 구입하였다. 뿐만 아니라 품질이나 기능에 비해서 비싼 상품밖에 없었으며 식품 등의 안전성에 대해서도 충분한 정보를 얻을 수 없었다.

근대적 시장 기구의 소비자의 경우처럼 제도적인 대항 수단도 없고 전통 사회의 소비자처럼 상호신뢰관계의 원칙이 보증되지 않기 때문에 거래에서 대항적 관계에 있는 소비자의 입장은 대단히 약한 것일 수밖에 없다. 이러한 존재로서의 일본의 소비자는 고도 성장기의 국내 수요 증대를 지탱하는데 크게 기여했다고 할 수 있다.

6) 篠原三代平：“個人消費支出”，大川一司編，長期經濟統計6，東洋經濟新報社，1967，p. 31.

생활양식이나 소비 수준을 자연적 환경이나 역사적 조건 그리고 국민성 등 제도적 심리적 조건을 무시한 물리적 수량이나 화폐 지출액만을 가지고 비교한다는 것은 구체적인 의미를 갖지 못한다. 때문에 서구나 미국의 생활 수준이나 양식을 기준으로 해서 일본의 주택 사정이나 여가를 즐기는 방법이 뒤떨어져 있다고 하는 것은 무리한 비교일 수밖에 없다.

그러나 도시부의 열악한 주택 수준은 과밀성·안정성의 결여·주거성의 열악 등 일본의 생활 조건으로서도 적정하다고 할 수 없다. 여가 시간을 즐기는 방법에 대해서도 일부의 혜택받은 계층이 歐美型的 높은 비용의 놀이를 하는데 지나지 않는다. 대부분의 국민은 日本型的 보잘것없는 시간을 가지고 오락을 즐기는데 지나지 않아, 시간적으로나 내용적으로 대단히 검소하다고 할 수 밖에 없다. 주택수준이 비교적 높은 교외 주택지의 주민의 경우에도 장시간의 통근 지옥의 고통 등을 고려한다면 생활 조건으로서 쾌적하다고 할 수 없으며, 과소지역의 경우에는 좋은 자연적인 환경에 있다 하더라도 편리함이나 안전함 그리고 사회자본의 혜택이 없이 낮은 수준의 생활 조건에 처해 있는 것이 실상이라 하겠다.

## 2. 消費者의 意識

대부분의 일본 소비자는 다종다양한 공업 제품으로 공급되는 내구 소비재를 판매자의 유도에 따라 구입한다. 점점자 중심의 농업이 공급하는 비싼 식량이나 마스크 매체에 대한 광고비의 투입에 의하여 과대한 가치 이미지가 심어진 브랜드, 그리고 생활 환경을 구성하는 중요한 요소를 회생해야만 얻을 수 있는 주택 등을 구입하기 위하여 일을 한 결과 일본 기업의 생산 능력을 세계 일류로 올릴 수 있었다.

1950년에서 1976년까지의 생활 의식 조사<sup>7)</sup>에서 90%의 국민이 중류의식을 가지고 있었고 불황기 등 특정한 시기를 제외하면 과반수가 생활에 만족하다는 답을 하고 있다. 그 이유로는 「위를 쳐다보아도 한이 없다」, 「다른 사람들만큼 생활하니까」를 들고 있다. 불만이 많은 것은 「장래 생활이 불안하니까」, 「아무리 열심히 일해도 나아지지 않으니까」를 그 이유로 들고 있다.

이 조사 결과에서 국민 의식을 추론해 보면 국민 대중은 고도 성장기이래 남들만큼 생활한다는 데 만족하면서 개미처럼 일해서 그런대로의 생활을 유지해 왔는데 광란 물가 이후 장래에 대한 불안이 커져서 향락형이 약간 증가하기는 했지만 역시 개미형이 과반수를 차지하고 있었다고 할 수 있다. 생활 수준의 향상과 더불어 금융 자산이나 주택 투자를 서서히 증가 시켜온 소비자가 광란 물가 이후 저축률을 갑자기 증가시킨 것은 물가 등귀에 의한 금융 자산이나 주택 투자에 대한 조정의 의미를 갖는 것은 당연한 것이지만, 동기로 본다면 이는 장래의 불안이 크게 작용했

7) 磯村隆文：前掲書， pp. 156 - 160.

다고 할 수 있으며, 장래의 인플레이션 기대에 따라 주택 매입을 서두른다든지, 지가와 주택 건설비의 증가가 소비성향을 억제해서 주택 매입 용자를 갇거나 저축을 증가시키는 경향을 정착시켰다고 할 수 있다.

이러한 소비자의 상황 대응은 1978년부터 1980년에 걸친 인플레이션 시기에 저축을 인출하고 크레디트 카드에 의한 용자를 받으면서까지 소비재 구입에 급급했던 미국의 소비자의 행동과는 대단히 대조적이라 할 수 있다. 소비자의 인플레이션에 대한 합리적인 대응책은 필요한 재화를 값이 헐할 때 축적하고 금융 자산의 감소를 회피하기 위한 방책을 선택하는 것이 당연하다 할 수 있다.

광란 물가기에 일본에서도 고소득층은 이러한 행동을 하였지만 소득 수준이 낮은 계층은 소비지출을 줄여서 저축을 증가 시켰다. 어느 쪽이 경제학적으로 합리적인가는 전제조건에 따라 달라지겠지만 이 행동의 결과를 놓고 평가한다면 인플레이션 기대에 의거한 개인적인 인플레이션에 대한 적합 행동은 인플레이션을 가속화 시켰고, 저축 증가의 행동은 물가 상승을 억제시켰다. 전자의 경우에는 인플레이션 억제를 위하여 급격한 수요 억제 정책이 필요하며 이에 따라 경기를 급격히 악화시키는데 반하여, 후자의 경우에는 안정 성장을 가능케 했다.

소비 지출을 증가시킨형은 자산 보전에 성공했지만 저축 증가형이 소비 수준을 억제하면서 증가시킨 금융 자산은 인플레이션이 진행되는 동안 감소 할 수 밖에 없었다. 영세한 우편 저금이나 간이보험의 부금으로 모여진 자금이, 국채 구입이나 정부의 재정투유자에 쓰여졌기 때문에, 인플레이션에 의한 금융 자산의 감소분은 정부 차입금의 감소로 나타났다. 즉 저축증가파는 금융 자산의 감소라는 형태로 국채 상환을 위한 세금의 일부분을 부담했다고 할 수 있다.

고도 성장기의 자금은 개인 부문이나 일본은행으로부터 법인기업 부문에 공급되었다. 그 기간에 완만한 인플레이션이 진행되기는 했지만 실질 소득의 증가가 10%정도였고 인플레이션률도 대략 일년 정기예금 금리의 수준이었다. 이러한 상황에서 소비자는 양순한 매입자로서 국내 수요를 증대시켜 판매자의 주도하에 시장 기구의 발전을 지탱했다. 그러나 광란 물가 이후 금융 자산의 실질 가치가 크게 감소했음에도 불구하고 일본의 소비자는 저축을 증가 시켰고, 증가된 저축은 안정성장기의 경기 대책이나 사회보장, 압력단체에 의한 재정 개입으로서의 보조금이나 공공 사업비의 확대를 내용으로 하는 재정 지출의 팽창을 위한 적자재정의 자금원이 되었다.

재화나 서비스의 매입자로서의 소비자는 소비자 운동을 위한 자립적인 집단적 조직이 없었으나 광란 물가를 경험한 이후 소비자 의식의 자각이 한층 높아졌다. 소비자 의식이 고양됨에 따라 집단적 조직 대신에 매스컴이 집단적 압력의 대변자로 등장했다. 매스컴 매체는 광고 이외의 소비자 정보를 공급할 뿐만 아니라 소비자 문제에 대한 보도량을 증가 시켰다.

이러한 매스컴 매체에 의한 정보에 민감하게 반응하면서 소비자는 인플레이션에 대항적인 행동

을 강화 시켰다. 정치적 여론인 물가 중시를 중심으로 고물가일때는 매입을 삼가고, 저축이나 차입인 경우 금리 선택을 강화하는 등 인플레이션을 커버하는 개인적 이익이라는 관점에서 대응할 뿐만 아니라 사회적인 인플레이션을 기피하는 의지 표시를 강화함에 따라, 소비자의 권리 실현이 행정 주도형으로 변해졌다. 이러한 행동이 안정성장의 기반이 되기도 했다.

고도 성장기 소비자 행동이든 안정성장기의 그것이든 일본의 소비자는 그때 그때의 상황에 적응해서 행동했기 때문에 결과적으로는 그러한 행동이 그때 그때의 상황에 안정화 요인으로 작용했다고 할 수 있다.

## IV. 政 府

일본형 시장 제도는 전략산업의 육성을 중심으로 해서 전통 산업을 보호하는 정책을 택한 것이 그 특징이라 할 수 있다. 이것은 단지 소득 재분배를 조정하는데 그치지 않고, 시장 기구의 효율성을 높이는 효과를 가진 정치·행정 주도형 시장 체제라 할 수 있다.

이러한 행동 특성을 갖는 일본형 시장 기구를 만들어 낸 것은 정치·행정 시스템이 유도한 결과인데, 이 정치·행정 시스템의 행동에도 현저한 특성이 있다. 제2차대전후의 일본의 정치·행정 시스템은 헌법 제9조의 규정에 의하여 군사비의 부담을 경감시켰으며, 국제 정세의 변화에 따라 방위력 증강이 과제로 되었던 시기에도 그 비중의 증대를 극력 억제해서, 경제적 경쟁력 강화를 국가의 제일 목표로 하는 경제주의를 채택하였다.

패전 후의 점령 행정은 미국형의 지방 분권·지방자치 중시의 방향으로 이루어졌다. 그러나 1951년 샌프란시스코 강화조약 이후 경찰(1954), 교육위원회(1956) 등을 중앙집권화 한 것을 비롯하여 지방재정재건축진특별조치법의 성립(1955)과 수차에 걸친 지방자치법의 개정으로 행정·재정면에서 지방 자치권이 축소되었다. 6·25의 특수에 의한 자본축적·기술 정보의 축적이라는 경제면에서의 기반 형성과 더불어 정치·행정 면에서의 중앙집권화가 진행되었고 더욱이 소득배중 계획의 발족이라는 형태로 일본형 시장 체제의 틀이 완성되었다.

점령군의 분권적 자유 시장 지향적인 전후 개혁은 중앙집권적인 정치·행정 시스템 주도형의 시장 제도로 변신되었다. 미국형의 수요 관리 정책과 영국형의 복지 정책을 부분적으로 채택하면서 전략산업의 육성과 전통 산업을 보호하는 산업 정책 중 공급 관리 정책을 중심으로 하는 시장제도가 구축되었다.

일본형 시장 체제에서 정치 시스템과 행정 시스템은 민주주의 제도의 틀과 일체화해서 작동하고 있다. 그러나 그 역할과 행동 방식은 분업 형태를 취하고 있다. 정치 집단은 이해 득실을 주장하

는 각종 집단의 이익대표이며 정치 시스템은 이들의 이해 대립을 조정하는 역할을 한다. 행정시스템은 정책이나 계획의 입안과 이와 관련된 정보를 제시하여 문제를 제기하며 더 나아가 정치시스템의 의한 조정의 실행과 뒤처리를 담당한다.

정치 집단으로서의 그 지지 기반을 육성하고 유지하기 위한 이익을 유도하여 이것을 정치 시스템이 조정하는 것이 전후 일본 정치의 주요 기능인데, 그 정치 역학적 과정이, 본래 정치 개입을 배제해서 자율적인 조정이 이루어지는 시장 기구와 이로부터 독립해서 이것을 규제하고 보정해야 하는 정치 시스템과의 대항 관계를 기반으로한 서구형 자유 시장 제도와는 다른 성격인, 일본의 시장 제도를 만들어 내었다. 즉 경제 시스템이 정치·행정 시스템에 의지하는 관계로 된 것이다.

정치 시스템이 그 자금을 경제 시스템에 의존해서 정치 시스템 자체가 경제적인 이득 배분을 정치 목적 내지 정치 수단화하고 있다는 측면에서는 정치 시스템이 경제주의에 편향적이라고 할 수 있는데, 시장 기구로서의 경제 시스템이 정치·행정 시스템의 유도에 의존해서 이를 이용하려 함으로써 자율적 조정력을 약화시켜 정치적 조정력에 의존하려는 상황에서는 경제 시스템은 정치·행정 시스템에 예속되어질 수밖에 없다. 따라서 행정 개입이나 규제를 기피해서 경제적 자유방임을 주창하는 기업은 주로 경영 성적이 좋은 유력한 기업뿐이다.

행정 시스템의 규제를 이유로 해서 국내시장에서는 질서 있는 경쟁을 하려고 함으로 경쟁적인 분야에서도 가격경쟁 압력이 완화되고 전통적 부문은 가격경쟁 그 자체를 회피하려고 한다. 가격 경쟁을 회피하면 자율적 조정이 이루어지는 가격 기구의 작용은 약화된다. 반면에 국제 시장에서는 동업자가 과밀 상태여서 일제히 진출함으로 해서 격심한 가격·품질 경쟁이 이루어져 신고전파적인 의미의 가격 기능이 관철된다. 그 결과 국제경쟁력이 강한 상품군은 다른 나라의 경쟁기업을 구축하게 됨으로 일본 기업에 의한 집중호우적인 수출이 이루어진다.

국내에서는 케인즈류의 수요 관리+ 산업 정책형 공급 관리+ 사회 정책형 소득 관리+ 전통형 사회 관리화는 종합적인 시장 제도의 관리 방식이 유효하게 작용해서 정치·경제·사회 시스템이 안정적으로 기능하고 있는데, 국제 시장에서 일본 기업 및 일본인의 행동은 과밀 집단의 자유방임적인 진출 경쟁 때문에 당해국의 시장 기구에서는 불안정화 요인이 되고 있다.

이러한 사태가 무역 마찰을 일으켜 정치 문제화하면 정치·행정 시스템은 경제 시스템에 대하여 억제적인 조정을 하게 된다. 이 경우 경제 시스템의 조정이 수출세의 신설과 같은 경제 시스템의 자율적 조정을 강화하는 방향에서 정책이 이루어지는 것이 아니라, 직접적인 행정지도에 의한 자율 규제를 설득하고 이러한 방향으로 정보 조작을 하여 여론 형성에 노력하게 된다. 그 결과 재정적인 개입에 의하여 손해 보상이 이루어지기도 하는데 이것은 정치·행정 시스템이 정치적 영향력에 의해서 경제 시스템을 조정하고 있다는 것을 의미한다.

이와 같은 방법에 의한 조정은 그에 부수되는 여러 관련 사항에 대한 조정을 필요로 함으로,

경제 시스템에 대한 정치·행정 시스템의 조정적인 개입은 점점 강화되게 된다. 정치·행정 시스템은 일본 경제의 상황 적합성을 위하여 주도적이 역할을 해 왔는데, 그 결과 정치·행정 시스템 자체도 상황 적합적으로 흘러 과다한 재정 부담을 하게 되는 개입 상황에 빠지게 되었다.

## V. 結 論

이상에서 살펴 본 바와 같이 일본의 경제발전은 정부가 정책을 결정하면 다른 경제 주체들은 정부가 결정한 방향으로 그때그때 상황에 적응해 가면서 열심히 노력 한데 있다 할 것이다. 그러면 정부의 정책은 어떻게 결정되는가? 그것은 정부가 일방적으로 결정하는 것이 아니라 合意形成 과정을 거치는데 일본적인 특성이 있다고 하겠다.

자유시장제도하에서의 상황판단이나 정책 선택은 개인인 사업자와 소비자의 행동을 통해서 분권적으로 형성되어지는 것이며 명시적 형태로서의 전체적인 합의 형성 과정은 존재하지 않는다. 그러나 일본의 시장 제도는 정치·행정 시스템이 전체적인 상황판단을 하여 정책을 선택하고 합의 형성을 위하여 노력한다. 어떠한 시장 제도 이건 간에 상황판단이나 정책 선택에 필요한 것은 정보의 수집이며 합의 형성에 불가결 한 것은 정보의 전달이라 할 수 있다.

일본의 경우 정보 전달은 효율적으로 이루어지고 있으나, 情報源에 관해서 말한다면, 주요한 문제의 정보를 독점해서 관리할 수 있는 입장에 있는 정치·행정 시스템이 정보를 공개하지 않고 일방적으로 정보를 흘러 보낸다. 따라서 국민 대중은 주어진 정보를 받아들여 선택하는 수밖에 없다.

정치 정보를 만들어 내는 것은 정치 집단이며 경제 정보를 만들어 내는 것은 기업 집단이나 동업조합 등 경제 시스템이다. 그리고 이들 양 시스템의 정보를 수집해서 축적하고 있는 것이 행정 시스템이다.

행정 시스템은 필요한 정보를 권한과 노력과 재정 지출로 충분히 수집하고 경우에 따라서 전문가에게 분석을 위탁하기도 한다. 그러나 이러한 정보의 수집과 분석에 가장 뛰어난 능력을 가진 집단은 행정 기관이라 할 수 있다. 이들 행정기관이 상황판단에 필요한 정보, 정책 선택에 필요한 정보를 의회나 심의회의에 필요에 따라 제공하여 정치 집단의 활동에 영향을 주며 보도 매체를 통하여 공표 함으로써 국민 대중이나 경제 시스템의 여론 형성에 영향을 준다. 정치 시스템이 행정 시스템에 영향력을 행사하여 행정 시스템에 의한 정보력을 이용하는 경우도 적지 않으나, 정보의 수집과 이용에 관하여 가장 유능한 집단이며 가장 효과적인 입장에 있는 것이 행정기관이다.

이와 같은 정보의 흐름이 정치·행정 시스템 주도형의 합의 형성을 가능케 해 오고 있다. 정보의 수집이나 이의 전달로서의 발언이나 발표는 자유로 할 수 있기 때문에 강제적인 정보 조작이 일방적으로 이루어진다고 할 수는 없다. 물론 다른 주장을 할 수도 있으며 소수 의견도 보도된다. 그러나 정치·행정 시스템에 의해서 형성된 다수 의견이 풍부한 정보와 더불어 조작적으로 흘러 보내진다면 자유로이 선택한 것처럼 국민 대중이 받아들여 국민적 합의가 이루어질 가능성은 대단히 높다 할 수 있을 것이다.

고도 성장기의 선택, 안정 성장으로의 전환, 자원 다소비에서 절약·에너지에로의 전환 등 대단히 안정적으로 중대한 전환이 받아들여 진 것은 앞서 말한 수순에 따른 합의 형성이 성공한 사례라 할 수 있다. 광관 물가기의 경우에는 정치·행정 시스템이 잘못된 상황판단과 정책 선택의 잘못, 충분한 합의 형성이 이루어지지 않은데서 오는 혼란이었다. 국제환경의 변화에 대한 충분한 정보와 인식을 갖지 못한채 성급한 정책을 선택한다면, 그 선택 자체의 선악은 별도로 하더라도 우선 국민의 합의를 얻어 낼 수 없다. 그것은 국민에게 충분한 정보를 제공할 수 없기 때문이다. 때문에 안정적인 상황 적합성을 유지하기 위해서는 충분한 정보의 수집과 분석 및 효율적인 전달은 불가결한 것이다.

이러한 의미에서 일본형 시장 제도에서는, 정보에 의한 유도 효과가 크기 때문에 지식 및 정보의 관리에 유리한 입장에 있는 행정 시스템이 사회에 대하여 강한 영향력을 가지고 있다. 이러한 특성은 올바른 정보에 의해서 합의가 형성된 경우에는 효과적인 상황 적합성을 가지게 되지만, 잘못된 정보에 의거하여 국민적 합의가 이루어진 경우에는 그것을 회복하기는 쉽지 않으며 그 결과 또한 가볍게 볼 수가 없을 것이다.

'90년대에 들어와서 일본 경제가 어려움을 겪고 있는 것은 사실이지만 합의형성과 그에 따라 경제 주체들이 상황에 적응해 가는 행동 특성은 쉽게 없어지지 않을 것이다.