

대일 경제정책의 사회적 형성

: 무역 불균형과 한국과 대만의 정책대응 비교

윤 대 엽*

요약

이 연구는 1980년대 한국과 대만의 대일 무역적자에 대응한 정책을 비교하고, 인과적 신념체계로서 경제정책이념, 대일 경제관계의 전략적 의미, 그리고 사회적 인식과 같은 사회적 요인이 한국과 일본, 일본과 대만의 경제관계에 영향을 미쳤음을 분석했다. 일본 의존 수출주도 발전의 결과 무역적자가 계속되는 물질적 조건이 동일했음에도 불구하고 한국과 대만의 정책대응은 상이했다. 한국 정부는 대일 수입을 억제하고 수입대체를 위한 경쟁적 재균형 정책을 시행했다. 반면, 대만 정부는 일본기업의 투자를 유치하고 합자기업을 설립하는 협력적 재균형 정책을 시행했다. 이 연구는 한국과 대만의 대일 경제정책이 경제적 합리성보다 사회적 요인에 의해 형성되었음을 주장하고 동아시아 경제관계의 특수성을 설명했다.

주제어: 일본 의존 발전, 한일 경제 관계, 일본-대만 경제 관계, 구성주의 정치경제, 동아시아 경제관계

* 연세대학교 중국연구원 전문연구원, solon602@yonsei.ac.kr.

I. 문제 제기

종전 이후 해방, 분단, 냉전이 교차하는 동아시아의 전후 질서에서 민주주의와 자본주의를 발전시켜 온 한국과 대만에는 많은 공통점이 있다. 일본의 식민지배에서 독립한 양국은 두 개의 코리아, 두 개의 차이나라 분단되어 반공진영의 최전선에 서게 되었다. 냉전체제 하에서 양국은 미국의 군사 및 경제원조, 그리고 미국이 주도한 자본주의 체제에 참여하면서 경제성장을 이룩했다. 권위주의 발전국가는 경제발전의 내적인 동력이었고(Cheng 1990; Karl 1997), 미국이 주도하는 자유무역 질서는 양국 경제가 수출에 기반 하여 성장할 수 있는 외적인 조건이었다. 1980년대 정치적 민주화가 진전되면서 양국은 경제발전과 민주주의를 동시에 달성한 대표적인 동아시아 모델로 주목받았다. 그리고 또 한 가지 중요한 공통점은 양국의 경제발전에 영향을 미친 일본요인이다. 이후 세부적으로 논의하는 바와 같이 양국의 수출주도 발전은 일본에 의존하였고, 그 결과 구조적인 무역적자가 지속되고 있다.

하지만 일본과의 관계개선이나 대일 사회인식에는 분명한 차이가 존재한다. 중국을 대표하여 정통성을 인정받는 것이 시급했던 국민당 정부는 전후배상을 포기하고, 샌프란시스코 조약이 체결된 직후 일본과의 외교관계를 정상화했다. 반면, 이승만 정부는 미국이 주도하는 ‘냉전적 합의’에 동의하지 않았다. 건국 초기 공산주의에 대응하기 위해 일본과의 경제관계 복원을 적극 추진했지만 샌프란시스코 강화조약이 체결된 이후 강경노선으로 선회했다. 이승만 정부는 일본을 거점으로 하는 미국의 동아시아 전략구상에 동의하지 않았고, 미국의 냉전전략에 따라 일본이 부활하는 것을 경계하였다. 한일 간의 청구권 협상이 결렬될 때마다 부정적인 식민기억이 재생산되었

고, 일본과의 자본주의적 화해는 해방 후 20년 동안이나 지체되었다. 사회적인 반대에도 불구하고 박정희 정부가 한일관계의 정상화를 강행한 것은 전적으로 경제논리 때문이었다. 사죄와 보상 없이 외교관계를 복원할 수 없다는 정치적 명분은 자립경제 건설과 민족중흥이라는 실용적 목적으로 대체되었다(이현진 2011).

대일관계 복원의 시기와 그 논리를 달리했던 한국과 대만은 역사 논쟁, 영토분쟁, 그리고 일본 식민지배에 대한 사회적 인식에 큰 차이를 보인다. 2005년 갤럽의 조사¹⁾에 따르면 일본에 호감을 가진 대만인은 76%로 미국인(73%) 보다도 높았다. 반면 일본에 호감을 가진 한국인은 54%에 불과해 미국(63%), 프랑스(59%)에 이어 최하위였다. 2014년의 경우, 한국 국민의 64.7%가 일본을 북한(67.6%)에 이어 미래의 중대한 군사위협으로 지목하기도 했다(김지운 2014, 20). 그러나 조어도/센카쿠열도 분쟁 이후인 2013년의 조사에서도 일본에 호감을 가진 대만인은 65%였고, 일본에 부정적인 인식을 가진 대만인은 15%에 불과했다(日本外務省 2013, 4).

일본에 대한 양국 사회의 인식이 상이한 것은 해방 이후 사회화 과정을 거치면서 형성된 집단적 기억의 결과다. 대만에서 해방 이후 문화적, 경제적으로 낙후된 외성인(外省人)의 권위적인 지배와 2·28사건은 다수의 본성인(本省人)이 일본 식민지배를 긍정적으로 기억하게 된 원인이었다(Huang 2003). 또 국민당 정부는 중국공산당과의 체제경쟁에서 생존하기 위해 사죄나 보상 없이 일본과의 국교를 정상화하면서 부정적인 식민기억이 재생산되지 않았다. 민주화가 진전된 1980년대에는 일본 식민지배의 역사와 유산이 대만화(Taiwanization)의 맥락에서 복원되었다(Amae 2011; He 2014). 특히 중국의 부상이 본격화된 1990년대 일본의 수정주의 역사관과 대만

1) 2005년은 시마네현 의회가 독도의 날을 제정하면서 양국관계가 악화되었다.

중심 민족주의의 이해가 결부되면서 일대(일본-대만) 관계는 더욱 친밀해졌다(He 2014, 488). 반면, 한국에서는 역사, 영토 문제를 둘러싼 정치적 긴장이 반복될 때마다 정치갈등과 경제협력을 분리하여 접근한다는 ‘정경분리’가 대일 관계의 원칙으로 제시되어왔다.

한국과 대만의 상이한 대일인식은 경제관계에는 어떠한 영향을 미쳤는가? 한국과 일본, 일본과 대만의 경제관계는 역사, 영토를 둘러싼 정치적 긴장과 논쟁으로부터 분리되어 경제적 합리성에 따라 발전해 왔는가?

이 연구는 무역 불균형 문제에 대한 양국의 정책대응을 비교하여 경제정책이념(policy idea), 대일 경제관계의 전략적 의미(strategic meaning), 그리고 사회적 인식(social perception)과 같은 요인이 대일 경제정책에 영향을 미쳤음을 분석할 것이다. 합리주의는 물질적인 조건이 동일하다면 경제현실에 대한 인식과 대응이 동일할 것이라고 설명한다. 그러나 일본에 의존한 수출주도 발전의 결과 무역적자가 계속되는 물질적 조건이 동일했음에도 불구하고 한국과 대만의 정책 대응은 상이했다. 한국 정부는 무역적자를 축소하기 위해 적극적으로 대일 수입을 억제하고 수입대체산업 육성정책을 시행했다. 반면, 대만 정부는 일본기업의 투자를 유치하고 합자기업을 설립하는 협력적 재균형 정책에 중점을 두었다. 대일 무역 불균형 해소를 위한 한국과 대만의 정책대응은 경제적 합리성의 결과라기보다 대일 경제관계를 인식하고 해석하는 사회적 합리성의 결과임을 설명할 것이다.

이 연구에서 분석의 대상으로 삼는 시기는 1980년대부터 1990년대 초반이다. 한국과 대만의 경제발전, 특히 대일 경제정책을 분석하는 데 이 시기가 가지는 의미는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 정치적인 민주화가 진전되면서 권위주의 발전국가가 독점하던 경제정책이 변화되기 시작했다. 둘째, 미국의 통상압력으로 경제적 자유화와

개방화가 촉진되었다. 셋째, 1980년대는 양국이 산업구조 고도화를 추진하면서 일본 의존 발전구조가 변화된 시기다.

이와 같은 논의는 다섯 개의 장으로 구분하여 전개한다. 다음 장에서는 경제적 합리성에 기반을 둔 자유주의와 현실주의 논의를 비판적으로 검토하고 구성주의 정치경제 시각에서 분석개념을 설명한다. 제3장에서는 수출주도 발전 과정에서 형성된 대일 경제관계의 구조와 특성을 분석한다. 역사적 경험, 정치적 현실과 경제적 이해에 따라 형성된 경제정책이념은 산업구조와 정책수단으로 제도화되었고, 대일 경제관계의 성격과 구조에도 영향을 미쳤음을 검토한다. 제4장에서는 무역 불균형을 해소하기 위해 양국에서 시행된 무역정책, 투자정책, 산업정책을 비교 분석한다.

II. 이론과 개념: 사회적 합리성과 경제정책

동아시아 지역협력의 핵심 쟁점은 아시아적 모순(Asian Paradox)으로 불리는 이중구조의 문제다. 경제적 상호의존의 심화에도 불구하고 안보협력이 지체되고 역사와 영토를 둘러싼 정치적 긴장이 지속되고 있다. 식민지배의 경험, 영토분쟁, 그리고 일본에 의존한 수출주도 발전의 경로 등 전후 대일관계의 많은 공통점에도 불구하고 한일 간에는 대만에 비해 정치적 갈등이 지속되었다. 그리고 정치적 긴장이 고조될 때마다 정경분리(政經分離) 원칙이 강조되어왔다. 정경분리는 정치적 긴장과 경제관계를 분리함으로써 경제적 이익을 통해 정치적 갈등을 관리하고 약화시키기 위한 실용적인 선택이었다. 그렇다면 한국과 대만의 대일 경제관계가 정치적 긴장이나 갈등으로부터 분리되어 경제적 합리성에 따라 발전해 왔는가?

정치와 경제의 상호관계에서 합리주의 모델은 최대이익을 추구하는 합리적 행위자를 전제로 한다. 개인, 정부, 기업과 같은 행위자는 시장, 국내정치, 국제질서 또는 안보체계와 같은 환경에서 이익의 극대화를 위해 최적의 수단을 선택하는 행위자다. 합리성은 모든 행위자가 추구하는 보편적이고 일반적인 특성으로, 합리적인 행위자는 물질적 조건을 인식하고 정보를 분석할 수 있는 능력을 가진 것으로 간주된다. 따라서 물질적 조건이 비슷하다면 경제적 이익을 극대화하는 행위자의 선택은 동일하거나 유사하다. 합리주의 모델에 따르면 행위자의 선호는 외생적으로 결정되며 경제적 합리성은 보편적이고 일반적인 특성이다.

현실주의와 자유주의는 모두 합리주의 모델을 기반으로 한다. 자본주의 평화론, 민주주의 평화론, 상업주의 평화론 등 자유주의 시각은 합리성에 기반을 둔 경제적 동기에 따라 경제적 상호의존이 정치적 갈등을 축소시킨다고 설명한다. 국제사회에서 국가의 최우선 목표는 경제발전을 통해 사회후생을 극대화하는 것이다. 경제적 상호의존이 심화되면 갈등의 비용이 증가하게 되고, 협력과 갈등의 손익을 인식하는 합리적 행위자의 선택이 갈등의 가능성을 축소시킨다는 것이다. 아울러 국가 간 교류에 참여하는 다양한 행위자가 형성되면서 안보를 최우선하는 정책의제의 위계구조를 변화시키고, 군사력을 활용한 갈등해소의 가능성이 대폭 축소된다(Keohane and Nye 2001). 민주주의가 자유무역에 의한 협력을 촉진한 것은 자유무역의 경제적 이익을 공유하는 정치집단의 정치참여가 확대되면서 정부가 갈등, 분쟁이나 전쟁을 회피하도록 압력을 행사했기 때문이다.

현실주의 역시 국가의 최우선 목표에 대한 전제가 상이할 뿐 경제적 이익에 대한 합리적 인식과 선택을 전제로 한다. 현실주의에서 국가의 최우선 목표는 국제사회에서 생존을 유지하는 것이다. 따라서

경제정책에서 중요한 것은 무역의 이익이 아니라 무역의 구조다. 무역의 이익은 무역구조에 따라 불균등하게 배분되고 권력 구조를 변화시키기 때문이다. 특히 양적인 의존, 질적인 의존 등 비대칭적 의존관계는 경제적 취약성을 증대시킨다. 이 때문에 국가는 경제적 이익보다 안보적 외부효과에 더 관심을 가진다(Gowa and Mansfield 1993). 비대칭적 상호의존이 계속되면 경쟁국가 간의 권력구조가 변화되면서 군사적 갈등이나 분쟁의 요인이 될 수 있기 때문이다(Gilpin 1981; Mearshimer 1990). 현실주의 시각에 따르면 대외 경제정책의 최우선 목표는 대외적인 취약성을 줄이고, 미래 경쟁자의 부상을 관리하는 것이다.

정치가 경제를 지배한다는 현실주의 시각은 국교 정상화 이후 자본주의적 경제협력을 진전시켜온 한일관계와 일대관계를 설명하는데 한계가 있다.²⁾ 한편 자유주의 시각 역시 경제관계의 양적 성장에만 집중함으로써 한국-일본-대만 경제관계가 가진 구조적 특성의 변화를 충분히 설명하지 못하는 한계가 있다. 연행모델(Flying Geese Model)은 비교우위 원칙에 기반을 두어 일본에 의존한 동아시아의 산업화 과정을 설명하는 대표적인 이론이다. 연행모델의 핵심주장은 자본, 노동, 기술 등의 혁신이 산업생산의 구조를 변화시키고 비교열위 산업의 대외 이전이 촉진되면서 순차적이고 동질적인 산업화가 이루어진다는 것이다.

그러나 연행모델 등 경제적 시각은 일본 의존 발전 이후 한국과 대만의 산업이 일본을 추월하고, 협력과 경쟁이 공존하는 동아시아 경제관계의 변화를 설명하는 데 한계가 있다(류상영 외 2003; Bernad

2) 한일 경제관계나 일대 경제관계는 현실주의의 분석대상이 되지 않았고 대부분의 연구는 일-중관계(Takeuchi 2014; Davis 외 2011)와 같이 체제적인 이질성을 가진 국가를 그 대상으로 한다.

et al. 1995). 비교우위에 따라 산업구조가 순차적으로 전환된다는 연행이론의 설명과는 달리 1980년대 이후 일본에 대한 의존이 축소되고, 주력 산업의 경쟁구조가 심화되는 경쟁적 상호의존(competitive interdependence)이 심화되어 왔다(윤대엽 2015). 또 류상영·이승주(2003)가 지적하는 바와 같이 1980년대 들어서면서 한국의 일부 산업은 창조적 변용 또는 단절적 혁신을 거쳐 일본을 추월했다. 한국과 대만의 후발 산업화는 일본으로부터의 학습을 통해 이루어졌지만(Amsden 2001) 1980년대 자립적인 혁신능력이 획기적으로 성장한 것이다. 대일 무역 불균형을 해소하기 위한 정책은 이와 같은 혁신정책의 하나로 추진된 것이다. 일본 의존 발전이라는 구조적 조건이 유사했음에도 불구하고 양국의 정책대응이 상이했던 이유를 설명하기 위해서는 대일 경제관계의 구조와 이익이 양국 사회에서 어떻게 인식되고 해석되었는지 분석할 필요가 있다.

합리주의 모델이 경제적 합리성을 행위자의 보편적인 특성으로 전제한다면 구성주의 정치경제 모델은 합리성이 사회적으로 형성(socially constructed rationality)된다고 설명한다. 구성주의 모델의 핵심 주장은 공유된 사고나 신념이 사회적, 경제적, 정치적 세계를 구성한다는 것이다(Abdeal et al. 2010, 2). 구성주의 정치경제 시각은 행위동기와 인식능력에 대한 합리주의 모델의 한계에서 비롯된다(정재환 2015, 421-428). 첫째, ‘합리적인 행위자는 항상 이익의 극대화를 추구한다’는 합리주의 모델의 주장은 ‘이익’의 본질이 무엇인가에 따라 달라질 수 있다. 물질적 이익이나 구조에 대한 인식과 기준은 개인마다 다양하다. 이익에 대한 인식은 전통적 가치나 규범, 이해와 정체성과 같은 사회적 가치를 내면화하고, 사회적 관계, 위치, 경험에 따라 다원화되기 때문이다. 경제적 합리성이 통시성과 보편성을 그 특징으로 한다면 사회적 합리성은 역사적이고 사회적인 맥

락에서 형성되고 구성된다(Abdelal et al. 2010, 9). 둘째, 합리적 인식과 최선의 선택이 가진 한계다. 경제현실, 정치이익에 대한 인식과 선호는 행위자의 지식과 정보의 한계, 경험과 이념적 편향, 그리고 정보 분석 능력에 따라 달라진다. 더구나 판단의 근거가 되는 정보는 근본적으로 사회적으로 여과(filter)되어 선택적으로 습득된 것이다(Abdelal et al. 2010, 10). 특정한 선호와 행위는 사회적 공간과 역사적 맥락에서 바람직하고, 정당하며 가능하다고 해석되어 의미가 부여된 것이다(Chwieroth 2010, 28). 물질적 조건으로서 경제관계 역시 객관적인 이익의 가치로 평가되는 것이 아니라 역사적, 공간적 맥락에서 형성된 사회적 합리성에 따라 인식되고 의미가 부여된 것이다.

사회적으로 공유된 신념의 체계 또는 인과적 인식이 인식의 공동체(epistemic community)를 형성한다면 정책 엘리트(policy elite)나 전문가가 공유하는 지식은 지식레짐(knowledge regime)으로 제도화되어 정책에 영향을 미친다. 그리고 인과적 신념에 기반을 둔 정책경험이 반복되고 제도화되면서 사회적 맥락에서 바람직한 정책에 대한 전략문화가 구조화된다고 본다(Abdelal et al. 2010; 1-19; Campbell and Pedersen 2014, 3-4). 구성주의 정치경제 시각에 따르면 경제정책은 경제적 이익에 대한 합리적 인식과 선택의 결과라기보다 가치, 규범, 정체성과 같은 사회적 맥락에서 경제현실을 인식하고 정책수단을 동원하는 성향, 인식, 신념과 같은 경제문화(economic culture)의 결과인 것이다(Rohrlich 1987).

경제정책이 사회적 합리성의 결과라는 구성주의 정치경제 시각은 무역 불균형에 대응하는 한국과 대만의 상이한 경제정책을 설명하는데 이론적 함의를 제공한다. 한국과 대만의 구조적인 대일 무역적자가 계속된 것은 식민경제의 유산, 그리고 일본에 의존한 산업화 때문이다. 그러나 무역적자가 계속되는 비대칭적 상호의존 관계에 대한

양국의 인식과 정책에는 차이가 있었다. 양국 모두 대일 무역적자를 축소해야 하는 목적의 합리성은 동일했다. 하지만 정책목표를 달성하기 위한 수단의 합리성(rationality of measure)이 상이했던 것은 한국과 대만이 대일 경제관계의 성격과 이익을 해석하고 인식하는 사회적 합리성이 달랐기 때문이다. 이 연구에서는 대일 경제정책에 영향을 미친 요인을 인지적 신념체계로서 경제정책이념, 경제현실과 산업구조에서 비롯되는 대일 경제관계의 전략적 의미, 그리고 사회적 인식 등 세 가지 개념으로 설명한다.

첫째, 경제현실을 인식하고 정책을 선택하는 인지적 신념체계로서 경제정책이념의 문제다. 구성주의 정치경제 시각에 따르면 경제정책이념은 경제적 합리성의 결과가 아니라 정치적 현실, 역사적 경험, 그리고 제도적 수단에 의해 사회적으로 형성된 것이다. 그리고 정책이념은 한국과 대만의 지식레짐에서 공유되고 정책수단, 정부-기업 네트워크, 국가-사회 관계와 같은 상이한 국가구조(Chu 1989)를 제도화한 근본적인 원인이다. 발전국가론이 주장하는 바와 같이 권위주의 정부의 시장개입과 산업정책은 양국 경제발전의 주요 특성이지만 경제정책이념에는 차이가 있었다. 경제성장과 물가안정은 한국과 대만의 산업화 과정에서 공통적으로 제기되었던 모순된 정책과제다. 물가안정을 최우선으로 하는 국민당 정부의 거시경제정책 이념은 미국의 정책목표와 일치하였고 금리, 환율, 투자, 무역 등 연관 정책으로 추진되었다(이성우 2013; Wu 2004, 95). 또 지식레짐으로 공유된 정책이념이 정책수단과 국가구조로 제도화되어 시행되면서 중소기업 중심의 산업구조가 형성되었다. 반면 한국정부는 경제성장을 우선하는 경제정책을 추진하였고 이에 따른 정책수단과 국가구조가 제도화되었다. 양국의 대일 경제정책은 경제정책이념에 의해 인식되고 해석된 결과였다.

둘째, 산업구조와 경제적 현실에서 해석되는 대일 경제관계의 전략적 의미다. 대일 경제관계의 의미는 양국의 산업구조와 경제현실에 따라 다르게 해석된다. 한국의 수출주도 산업화는 소수의 대기업이 철강, 석유화학, 조선, 전기전자, 기계 산업 등의 전략산업의 성장을 주도했다는 데 그 특징이 있다. 그리고 자본, 설비, 기술은 물론 부품소재 등을 대일 수입에 의존했기 때문에 무역적자가 발생했다. 경상수지 적자가 계속되는 가운데 대일 무역적자 축소는 경상수지 균형, 외채상환 뿐만 아니라 일본과의 경쟁관계에 있는 전략산업의 생존 문제로 인식되었다. 반면, 대만의 대일 경제관계를 주도한 것은 본성인이 경영하는 중소기업이다. 대만의 중소기업은 국유기업이 지배하는 국내시장을 피해 수출산업에 특화함으로써 대만의 수출주도 발전을 견인했다. 1970년대 초반 외교적, 정치적 위기를 타개하기 위해 대외개방이 확대되는 가운데 일본에 대해 호의적인 인식을 가진 본성인이 대일 경제관계를 진전시킴으로써 경제적 협력은 사회적 교류와 정치적 화해와 결부되어 발전할 수 있었다. 더구나 1970년대 초부터 무역수지 흑자기조가 정착된 대만경제에서 대일 무역적자의 전략적 의미는 한국과 달랐다.

셋째, 경제정책 이념과 전략적 의미에 따라 형성된 사회적 인식은 대일 경제관계의 원인이자 결과다. 한국과 대만의 일본에 대한 사회적 인식의 특징은 정경분리의 모순과 정경일치의 조화로 요약할 수 있다. 대만의 정치경제 구조의 특징은 정치적으로는 소수의 외성인이 다수의 본성인을 지배하고 경제적으로는 국유기업과 중소기업의 이중구조에 있다. 소수의 국민당 정부는 국제사회에서 생존해야 하는 정치 전략에 따라 대일 관계를 개선했다. 일대간의 정치관계가 복원되면서 일본에 대해 혼혈 정체성(creole identity)을 가진 본성인이 경영하는 중소기업이 대일 경제관계를 주도하면서 정치, 경제, 사회 등

전반적인 교류와 협력이 확대되었다. 반면, 한일관계는 본질적 화해가 아닌 경제적 이익을 위한 제한적 타협에 그침으로써 경제협력의 성과가 정치적 화해에 영향을 미치지 못했다. 1965년 한일국교정상화는 역사적 화해 없이 경제적 목적만을 위해 이루어진 냉전적 타협이었을 뿐만 아니라 ‘문화교류가 배제된 정치, 경제 중심의 매우 비정상적인 관계’였다(이성환 2010, 134). 1998년 김대중 정부가 추진한 일본문화 개방을 둘러싼 논쟁은 한국사회의 일본인식이 경제협력과 얼마나 괴리되어 있었는지 명시적으로 대변한다(이성환 2010; 장인성 1998). 지속되는 역사갈등과 외채문제라는 경제현실에서 대일 무역적자 문제는 ‘극복해야 하는 현안’으로 인식될 수밖에 없었다.

Ⅲ. 수출주도 발전과 일본 의존 발전의 구조

1. 수출주도 발전의 이념, 제도와 전략

식민지배의 경험과 수출주도 발전이라는 양국 산업화 경로의 유사성에도 불구하고 경제정책이념, 그리고 이에 따른 일본 의존 발전의 구조에 대한 인식과 정책에는 많은 차이가 있었다. 한국과 대만의 경제발전 과정에서 대비되는 가장 큰 차이는 경제정책이념이다(이성우 2014; US Congress OTA 1991; Kuznets 1988). 대만의 정부주도 산업정책은 거시경제의 안정을 기본원칙으로 시행되었다. 1952년에서 1980년까지 한국의 소비자 물가 100배 상승했지만 대만은 10배 상승했다. 대만 정부는 물가안정을 위해 보수적인 통화정책을 시행했고 고금리 정책은 저축률을 높였다. 1965년부터 1980년도까지 대만의 GNP대비 저축률은 28.7%로 같은 기간의 투자율 28.4%보다 높

았다(US Congress OTA 1991, 323). 그리고 저축을 통해 축적된 자본은 내포적 공업화를 위한 투자재원으로 활용되었다. 자본비용이 높았기 때문에 무리한 기업 확장이 억제되었고 정부의 재정, 금융, 세제혜택이 집중된 국유산업이나 일부 민간기업을 제외하면 중소기업 중심의 산업구조가 형성되었다. 보수적인 통화정책 때문에 대만 산업은 1차 산업과 노동 집약적인 산업에서 축적된 잉여자본이 산업 자본에 투자되어 단계적으로 발전했다 (Amsden 1979). 그리고 1960년대에는 대외개방을 확대하고 화교자본과 외자기업을 유치하여 수출주도 발전이 진전되었다.

반면, 한국의 산업화 과정에서는 안정과 성장의 모순된 선택이 반복되었다(이영훈 1994). 물가문제는 해방 이후부터 1980년대 초반 안정화 조치가 단행될 때까지 지속된 경제정책 과제였다. 전후 부흥을 추진했던 이승만 정부 시기 통화팽창이 계속되면서 물가가 상승했다. 수출주도 산업화가 추진된 1960년대에도 통화팽창은 계속되었다. 투자재원의 70-90%를 국내자본으로 충당하고 부족한 자본은 외자를 조달하여 보충했다(US Congress OTA 1991, 311). 외자에 의존한 산업화가 추진되면서 신용을 조달하고 배분하는 기능은 물론, 외자기업의 실적을 관리하고 부실기업의 구조조정을 위한 정책기능이 제도화되었다. 아울러 전략산업에 선택적으로 배분된 정책자금은 대기업 중심의 불균형한 산업구조를 형성시켰고 전략산업의 육성과 관리를 위한 정부개입이 지속되었다.

이와 같은 양국의 경제정책이념은 해방 이후 정치적 현실, 역사적 경험, 그리고 제도적 수단에 따라 형성된 것이다. 대만으로 이주한 국민당 정부에게 경제안정은 체제유지를 위해 가장 시급한 정책과제였다. 해방 이후 대만경제는 심각한 물가상승을 경험했다(Wu 2004; 이성우 2013, 2014; 李祖期 1998; 吳聰敏 1997, 2000; 문명기 2014).

1946년 소매물가 상승률은 2,810%에 달했고 1947년 274%, 1948년 496%, 그리고 국민당 정부가 대만으로 이주한 1949년에는 4,653%에 달했다. 물가가 상승한 원인은 식민경제 관계가 단절되어 공산품과 생산품의 가격이 상승했고, 국영기업의 운영을 위해 통화 공급이 남발되었기 때문이다. 또 대륙의 투기자금이 유입되고 생필품에 대한 매점매석으로 인해 물가문제가 악화되었다.

물가안정을 위해 대만의 재정부나 중앙은행은 총통의 직접 관할 하에서 막강한 정책권한을 행사했다 (Chu 1989; Wu 2004). 한국전쟁으로 미국의 동아시아 전략이 전면 수정되고 대규모 원조가 제공되면서 물가가 안정되었다. 이후 거시경제 안정을 우선하는 국민당 정부의 정치적 의지와 미국의 원조정책이 일치하면서 일관된 거시경제 정책이 시행되었다.

대만의 경제발전을 주도한 경제부처 조직이 미국의 직접적인 영향력 하에서 재편된 것은 대만 경제정책에 있어서 미국의 영향력을 대변한다 (Haggard and Yu 2006, 13-19; Cheng et al. 1998; Wu 2004). 1948년 7월 중화민국과 미국 간의 원조협정(the Sino-American Aid Agreement)이 체결된 직후 미국 고문단과 대만의 경제 각료들로 구성된 미국원조위원회(Council on US Aid, CUSA)가 설치되었다. CUSA는 미국 원조자금의 계획과 활용을 결정하는 정책기구로 1950년대 중반까지 대만의 안정화 정책의 수립과 시행과정에서 중요한 역할을 했다. 또, 1953년에는 미국의 제안으로 경제안정화위원회(Economic Stabilization Board, ESB)가 설립되었다. ESB는 무역정책, 금융정책, 투자정책 뿐만 아니라 국유기업에 대한 감독기능까지 광범위한 정책기능을 담당했다. 경제안정화위원회는 1958년 미원조위원회에 통합되었고, 원조가 종료된 1963년에는 국제경제협력 및 발전위원회(Council for International Economic Cooperation and

Development, CIECD)로 개편되었다. CIECD는 경제정책 기획업무와 재부무, 경제부의 업무를 조정하는 막강한 기능을 가진 선도기구(pilot agency)였다. 이후 CIECD는 1973년에 경제기획위원회(EPC), 1977년에는 경제기획 및 발전위원회(CEPD)로 개편되었고 1985년 공식적인 정부부처로 제도화되었다.

그러나 한미 간에는 경제정책 목표와 원조자금의 활용에 대한 이견이 있었다. 대만과 마찬가지로 1950년에서 1960년까지 미국원조는 총수입의 75%를 차지했고, 일반재정에서 대충자금에 의한 세입 비중이 43%를 차지할 정도로 미국 원조기구와의 협력은 매우 중요했다. 그러나 한미 간의 갈등이 지속되었는데 그 핵심쟁점은 한국 정부는 경제재건과 성장을 추구한 반면 미국 원조당국은 경제안정을 우선했기 때문이다. 이 때문에 한국 정부와 미국 원조기구 간에는 대충자금의 활용, 외환통제와 환율, 원조물자의 성격과 활용문제에 대한 이견이 계속되었다(최상오 2003; 2008).

한국의 경제정책 기구도 대만과 마찬가지로 미국 원조당국과의 관계에서 제도화되었지만 그 기능과 역할은 상이하다. 1951년 1월에 설립된 한미경제안정위원회는 1952년에 한미합동경제위원회로 개편되어 한미 간의 경제정책 정책조정 기능을 담당했다(강광화 외 2008, 38-39). 1955년 2월 설립된 부흥부도 원조자금의 이용, 도입품 목과 금액, 대충자금의 운영계획을 수립하고 심의하는 전담부서로 설치되었다. 부흥부는 원조자금의 관리 업무 외에 예산편성과 같은 기능은 재무부로 이관되었는데(최상오 2008), 이는 대만의 경제안정화위원회가 무역, 금융, 투자 정책 등 포괄적인 정책기능을 행사한 것과 비교되는 점이다. 1950년대 후반에는 미국의 원조정책 변화에 대응하여 장기 경제개발계획을 담당하는 ‘산업개발위원회(산개위)’가 설립되었다. 산개위는 주한 원조기구와의 협의를 거쳐 대충자금

의 지원을 받아 설립되었지만 임의기구로 설립되었기 때문에 그 기능에는 한계가 있었다(강광화 외 2008, 52-54). 1963년에는 경제발전 기획기능과 재정, 금융기능을 통합한 경제기획원이 설립되었다. 하지만 성장우선 정책이 추진되면서 경제안정화 정책은 일관되게 시행되지 못했다. 1970년대에는 청와대 직속의 중화학추진기획추진단이 설치되어 중화학 공업화 전략을 주도하면서 경제기획원의 기능은 제한적일 수밖에 없었다(강광화 외 2008, 69; 이영훈 1994, 61-70).

한국과 대만에서 상이한 국가구조와 정책수단이 제도화된 것은(Chu 1989) 이와 같은 경제정책 이념이 작용한 결과다. 수출주도 발전을 위한 양국 정부의 시장개입과 정책수단에는 큰 차이가 있다. 소수의 외성인이 다수의 본성인을 지배하는 정치구조의 특성으로 인해 국민당 정부는 대만출신 기업을 통제하고 관리했다. 이 때문에 국민당 정부는 한국정부가 적산기업을 민간기업에게 불하하여 거대기업(national champion)을 육성한 것과 달리 통신, 석유화학, 강철, 전기, 금융 등과 같은 전략산업을 국영기업이나 국민당 투자회사, 그리고 협력적인 사기업과 합자하여 운영함으로써 관민경제의 이중구조가 형성되었다. 국가나 당에 의해 운영되거나 통제되는 기업자산은 1960년대 대만기업 총 자산의 50%에 달했다(Wu 2004). 반면 고금리, 저물가를 기조로 하는 보수적인 금융정책으로 은행대출이 억제되었기 때문에 원자화된 중소기업이 성장했다. 국유기업이 국내의 독점적 지위에 안주한 반면 중소기업은 공영기업의 독점하는 국내시장을 피해 세계시장에 진출하여 대만의 수출주도 발전을 주도했다. 1980년대 대만의 전체 수출에서 중소기업이 차지하는 비중은 60%가 넘었다. 반면, 한국의 수출은 정부의 정책계획과 정책자금으로 육성된 소수의 대기업이 주도하였고 전체 수출에서 차지하는 중소기업 비중은 대만의 절반에도 미치지 못했다.

〈표 1〉 한국과 대만의 중소기업 수출비중

구분		1984	1985	1986	1987
한국	총수출액(백만\$)	29,245	30,283	34,714	47,281
	중소기업(백만\$)	7,443	8,414	12,230	17,812
	비중(%)	25.5	27.8	35.2	37%
대만	총수출액(백만\$)	30,456	30,717	39,789	53,534
	중소기업(백만\$)	18,045	18,800	26,409	35,899
	전체비중(%)	59.2	61.2	66.4	67.1
	(제조업비중, %)	(62.5)	(64.6)	(70.1)	(70.7)

출처: 산업연구원 1990, 22 및 Chu 1999, Table 2.4 참조.

정부의 시장개입 수단과 제도도 산업화의 경로에서 형성되었다. 한국 정부는 육성대상 전략사업을 기획하고 정책자금을 선택적으로 배분하였고 관세, 무역, 조세, 환율 정책을 통해 수출기업을 보호하고 지원했다. 경제상황에 따라 수출을 촉진하기 위한 정책이 시행되었기 때문에 대만에 비해 정책의 일관성이 낮았다. 예를들어 환율인상은 수출을 증가시킬 수 있었지만 수입가격이 상승하면서 물가가 상승하고 무역적자도 늘어났다. 외자에 대한 의존도를 축소하고 국내자본을 동원하기 위해 금리를 현실화시키면 기업부담이 가중되고 상대적으로 금리가 낮은 외자도입이 증가하는 악순환이 계속된 것이다. 더구나 외자기업이 부실화되고 수출이 부진하여 무역적자가 늘고 외채상황이 악화되면 정부는 구조조정, 산업육성, 수출진흥, 금융지원을 목적으로 시장에 개입해야 했다. 반면, 대만의 산업정책은 직접적인 시장개입 보다 조세 및 금융 등의 간접적인 조세수단을 활용했다. 그리고 환율정책, 투자정책, 무역정책 등의 자유화와 개방화가 일찍부터 진전되었다.³⁾ 대만정부가 간접적인 정책수단을 사용할 수

3) 일례로 1960년을 전후로 경제자유화 조치가 단행된 것은 1958-1959년의 양안위기

밖에 없었던 것은 국민당 정부가 본성인 사회에 동원할 수 있는 정치 기반과 정책수단이 부재했기 때문이다.

외교적, 경제적 위기가 가중된 1970년대 초반 대만경제의 대외개방은 더욱 촉진되었다. 1970년대 초반은 대만이 UN에서 축출되고 세계 금융 및 에너지 위기가 가중되는 가운데 행정원장으로 취임한 장징궈(張經國)는 정치개혁과 경제개혁을 통해 위기를 타개하고자 했다. 대만정부가 대외개방을 통한 경제개혁을 단행한 것은 세 가지 이유 때문이다. 경제적으로는 대외개방을 확대하여 수출을 촉진할 수 있었고, 정치적으로는 수출부문에 특화된 본성인의 요구에 부응할 수 있었다. 또 외교적으로는 무역과 투자를 자유화하고 경제외교를 확대함으로써 불리해진 국제사회에서의 지위를 만회할 수 있었다 (Clack 1989, 129-136, Wu 2004). 경제개혁 조치에 따라 1970년 56.3%였던 무역 자유화율은 1972년에는 82.1%, 1974년에는 97.7%까지 확대되었다. 한국의 무역 자유화율이 1971년 51.0%에 불과했고, 미국의 통상압력으로 시장개방이 확대된 1987년에도 93.6%였던 것을 감안하면 대만시장의 대외개방이 급격하게 진전된 것이다 (김남두 외 1988, 25).

요약하면 한국과 대만의 정부주도 수출주도 발전 경로는 유사했지만 이념, 제도와 정책수단에는 차이가 있다. 경제안정을 최우선으로 하는 대만의 경제정책 이념은 정치적 현실과 역사적 경험에서 형성된 것이다. 물가안정에 중점을 두는 거시경제정책 기조는 금리, 투자, 금리 정책으로 시행되면서 국유기업과 중소기업이라는 이중적인 산업구조를 형성시켰다. 수출에 특화하여 일본과의 경제관계를 주도한

이후 미국 정부가 제안한 개혁 프로그램을 수용한 것이다. CUSA는 20-30억불에 달하는 추가 원조의 대가로 9개항의 개혁을 요구했는데 국민당 정부는 이를 확대하여 19개항의 경제 및 재정개혁을 시행했다.

것은 본성인이 경영하는 중소기업이었고, 1970년대 정치위기를 타개하기 위해 추진된 정치개혁과 경제개방은 중소기업의 발전을 촉진시켰다. 반면, 경제성장을 최우선으로 했던 한국의 경우 정책계획 물론 금융, 투자, 외환과 산업정책 등 정부 개입을 위한 정책수단이 제도화되었다. 또 경제적 비중이 큰 전략산업의 위기가 반복되면서 정부의 개입을 위한 정책이념과 수단이 제도화되었다.

2. 일본 의존 발전의 구조와 특성

한국과 대만의 대일 경제관계는 이와 같은 양국의 수출주도 발전 과정에서 발전했다. 구조적 측면에서 본다면 한국과 대만 경제는 수출주도 산업화에 필요한 자본, 설비, 기술은 물론 원료와 부품 등의 중간재를 일본에 의존하는 수직적인 경제관계가 형성되면서 무역적자가 계속되었다. 그러나 양국의 대일 경제관계의 성격과 특성은 각기 달랐다.

〈표 2〉 한국과 대만의 대일 수출입액 및 비중, 1952-1995

구분	대만				한국			
	수출(백만\$)	%	수입(백만\$)	%	수출(백만\$)	%	수입(백만\$)	%
1952	61,230	53	58,407	31				
1955	73,322	59	61,235	30				
1960	61,766	38	104,855	35				
1965	137,599	31	221,319	40	44,646	26	174,980	38
1970	215,625	15	652,783	43	234,329	28	809,282	41
1975	694,234	13	1,812,220	30	1,292,904	25	2,433,603	33
1980	2,173,440	11	5,353,230	27	3,039,408	17	5,857,810	26
1985	3,460,945	11	5,548,847	28	4,543,434	15	7,560,389	24
1990	8,337,715	12	15,998,428	29	12,637,879	19	18,573,851	27
1995	13,156,727	12	30,265,880	29	17,048,871	14	32,606,368	24

출처: CEPD (각년호), 한국 통계청 (<http://kostat.go.kr>)

기술적 우위뿐만 아니라 식민경제에서 기원하는 산업구조의 유산과 제도, 관행, 인적 유대는 경제관계 복원 이후 일본 의존 발전의 요인이다. 일례로 해방 이후 한일 경제관계가 사실상 단절되었던 것과는 달리, 대만에서는 상당수의 일본인 기술자를 유용(留用)이라는 방식을 통해 활용함으로써 식민경제의 단절에 따는 경제운영의 문제를 해결했다(문명기 2014). 일본과의 인적유대는 발전모델, 기업경영, 기술선택 등의 학습과 수용에 영향을 미쳤다. 1952년 설립된 일대문화경제협회(日台文化經濟協會)나 1960년 일본에서 설립된 일한경제협회, 1969년부터 개최되고 있는 한일경제인회의와 같은 민간경제기구는 식민시기에 형성된 인적유대에 그 기원을 둔 민간협력기구다. 또 1960년대 중반 이후 일본기업이 노동집약적 자본재 설비를 해외에 이전하고 부품과 소재 등의 중간재를 일본에서 수입하여 가공 수출하는 무역유발형 일본 다국적 기업(Japanese Model of Multinational Business)도 무역적자를 증가시키는 요인이었다(Kojima 1978).

〈표 3〉 대만의 외국인 직접투자 유입, 1960-1980 (단위: 건, 천 달러)

구분	대만										한국 (건)
	총수	총금액	화교(건)	화교(금액)	일본(건)	일본(금액)					
1960	14	15,473	6	43%	1,135	7%	3	21%	309	2%	-
1965	66	41,610	30	45%	6,470	16%	14	21%	2,081	5%	-
1970	151	138,896	80	53%	29,731	21%	51	34%	28,530	21%	17(23)
1974	168	189,376	85	51%	80,640	43%	50	30%	38,901	21%	26(31)
1975	85	118,175	44	52%	47,235	40%	22	26%	23,234	20%	9(14)
1976	98	141,519	53	54%	39,487	28%	26	27%	30,760	22%	11(12)
1977	102	163,909	52	51%	68,723	42%	20	20%	24,145	15%	6(14)
1978	116	212,929	50	43%	76,210	36%	43	37%	50,336	24%	11(18)
1979	123	328,835	50	41%	147,352	45%	39	32%	50,462	15%	15(21)
1980	110	465,964	39	35%	222,584	48%	35	32%	86,081	18%	10(18)

출처: CEPD(2001), 류상영·전용일 2005, 149.

* 한국의 경우 괄호안의 숫자는 전체 직접투자 건수임

이처럼 일본 의존 발전의 구조는 유사했지만 대일 경제관계의 내용과 성격은 달랐다. 첫째, 일본기업의 투자유치와 협력관계에 있어서의 차이다. 대만은 한국에 비해 외자기업의 투자유입에 개방적이었다. 1970년대 제조업 투자에서 외자기업의 직접투자가 차지하는 비중은 평균 8%였다(US Congress OTA 1991, 311). 반면, 1980년 GNP 대비 한국의 외국인 직접투자 비중은 3.2%로 대만, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀이나 태국보다도 낮은 수준이었다(US Congress OTA 1991, 323). 또 1962년에서 1971년, 그리고 중화학 공업화가 시행된 1972년에서 1976년까지의 기간동안 한국에 유입된 외국자본 가운데 직접투자 비중은 각각 4%와 7.9%로 직접투자 비중이 매우 낮았는데 이는 외국자본의 정치적 영향과 경제적 효과에 대한 부정적 인식 때문이었다(Mardon 1990, 119-121). <표3>에서 보는 바와 같이 한국과 대만의 외자기업의 직접투자, 특히 일본기업의 투자유치에는 큰 차이를 보인다. 1970년대 대만에 유입된 직접투자에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 화교자본이다. 화교자본은 금액 기준으로는 32.6%, 건수기준으로 46.8%를 차지했고, 일본기업의 비중은 각각 16.3%와 28%였다. 또 1952년에서 2005년까지 2,846건의 화교자본 투자가운데 일본화교는 236건(8.3%)을 차지하여 홍콩(1,355건) 다음으로 높은 비중을 차지했다(CEPD 2006, 236). 일본기업의 대만 투자는 1960년대 중반부터 합자기업 형태로 본격화되어(劉仁傑 2000), 1970년대까지 전자산업의 50%), 그리고 기계산업의 25%의 비중을 차지했다(US Congress OTA 1991, 323).

공식적인 외교관계가 단절된 1972년 이후에도 대만에 대한 일본기업의 직접투자가 한국보다 많았던 이유는 정치적 전략과 경제적 필요 때문이다. 중국공산당과의 체제경쟁 구도 하에서 국민당 정부에게 일본과의 관계는 중요할 수밖에 없었다. 이 때문에 양국정부는

공식적인 외교관계가 단절된 이후 사실상의 준정부기구인 교류협회(交流協會, 일본측)와 동아시아관계협회(亞東關係協會, 대만측)를 설립하고 정부 간의 협력을 지속시켰다. 그리고 대만경제의 자유화와 개방화가 촉진되면서 민간부문의 교류가 확대되었다. 아래 <표4>에서 보는 바와 같이 양국관계의 위기라고 할 수 있는 1972년 이후에도 대만을 방문한 일본인은 지속적으로 증가했다. 방문자 수뿐만 아니라 방문자 비중도 한국보다 높았다. 수출부문에 특화된 중소기업의 대부분이 본성인이었고 일본인에게 호의적인 인식과 유대를 가지고 있었다는 점을 감안하면 1970년대 일본과의 관계가 확대된 것은 당연한 결과였다.

<표 4> 한국과 대만의 외국인 방문자 현황, 1964-1980

구분	대만			한국		
	방문자수	일본인	비중(%)	방문자수	일본인	비중(%)
1964	95,481	22,733	24	39,693	2,320	6
1965	133,666	40,424	30	45,078	5,095	11
1970	472,452	181,885	38	423,247	47,671	11
1971	539,755	263,396	49	501,191	89,820	18
1972	580,033	280,634	48	655,042	206,646	32
1973	824,393	437,821	53	990,129	451,774	46
1974	819,821	438,911	54	914,027	299,808	33
1975	853,140	421,125	49	968,122	325,296	34
1980	1,393,254	654,413	47	1,616,110	468,462	29
1985	1,451,659	615,584	42	1,267,872	639,245	50

출처: 中華民國交通部觀光局 <http://recreation.tbrc.gov.tw>; 출입국·외국인정책본부 <http://www.immigration.go.kr>.

이와 같이 1960년대 이후 양국의 수출주도 산업화 과정에서 형성된 대일 경제관계의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. 구조적 측면에서 기술, 자본, 제도와 경험 등 일본 의존 발전은 양국의 구조적인

대일 무역적자의 원인이다. 대만은 정치적으로 국민당의 국가전략, 경제적으로 본성인의 중심으로 경제관계가 진전되면서 정치적 협력 뿐만 아니라 사회적 교류도 진전되었다. 반면 한일간에는 경제적 협력이 진전되었지만 정치적 화해와 연계되지 못했고 더구나 사회적, 문화적 교류는 오랫동안 단절되었다. 다음 장에서는 이와 같이 산업화 과정에서 형성된 경제이념, 산업구조와 경제관계 인식이 대일 무역불균형 해소를 위한 정책에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토한다.

IV. 대일 무역 불균형과 한국과 대만의 재균형 정책

1980년대는 한국과 대만의 경제개혁과 정치변동이 중첩된 전환기다. 두 차례의 에너지 위기 이후 양국은 노동 및 에너지 집약적인 산업구조를 기술 집약적인 산업구조로 고도화하는 정책을 추진했다(Fuller 2002; Smith 1997). 또 외부적으로는 미국의 통상압력으로 시장개방이 촉진되었다(Baldwin & Nelson 1993). 그리고 1985년 플라자 합의(Plaza Accord)는 일본경제 뿐만 아니라 한국과 대만 경제에도 많은 영향을 미쳤다. 엔화 가치의 변화는 두 가지 측면에서 양국 경제에 영향을 미쳤다. 무역측면에서 엔화 가치가 상승하면서 수출 증가와 함께 무역적자가 큰 폭으로 증가했다. 또 투자측면에서는 원가절감과 통상마찰을 회피하기 위한 일본 기업의 해외투자가 큰 폭으로 증가했다. 정치적인 민주화 역시 1980년대 양국의 경제정책을 변화시킨 요인이다. 정치적 민주화, 무역의 자유화, 경제적 개방화가 촉진되고 대일관계 개선이 추진되던 1980년대 대일 무역적자에 대한 정책대응을 비교하여 검토한다.

1. 대만의 협력적 재균형 정책 (collaborative rebalancing policy)

대일무역 적자가 급증하자 대만 정부는 1983년 경제부 국제무역국에 대일무역 불균형 전담반을 설치했다(임천석 1994, 33). 1980년 대일 수입에서 소비재가 차지하는 비중은 5.8%에 불과한 반면 자본재 (23.4%)와 중간재 (70.8%)가 절대적인 비중을 차지할 만큼 대만의 수출주도 발전은 일본에 의존했다 (CEPD 2001). 특히 전자, 음향, 영상기기의 경우 대일수입 의존도가 80-90%에 달했다. 대만 정부의 대일경제 정책은 직접적인 수입억제나 수입대체를 위한 산업정책보다 투자유치, 기술이전, 그리고 수출확대를 위한 방향에서 추진되었다.

첫째, 수입억제를 위한 무역정책이다. 대만 정부는 대일 무역적자를 축소하기 위해 대일 무역억제나 수입선 전환 정책을 시행했지만 정책강도와 범위에는 한국과 차이가 있었다. 국내산업 보호를 위한 보호무역 정책은 후발 산업화 국가의 공통된 특징이다. 대만 정부도 수입품목을 금지, 통제, 허용 등 3가지로 분류하여 관리하는 무역정책을 시행했다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 대만정부는 1970년대 무역과 투자의 자유화를 적극 추진했다. 1970년 209개에 달했던 금지품목은 1972년 5개로 대부분 축소되었다. 1970년 4,780개였던 통제품목의 경우 1974년 453개, 1976년 531개(Galenson 1979, 331)가 지정되었는데 1980년대에 들어 큰 폭으로 축소되어 1983년 124개, 1986년 64개, 그리고 1989년에는 41개가 지정되었다(Smith 1997, 12). 수입선 전환 정책은 수입선을 일본에서 미국으로 전환시켜 대미 무역흑자를 축소하고 통상마찰을 해소하기 위한 목적에서 시행되었다 (Galenson 1979, 332; 임천석 1994, 35). 그러나 1988년 수입선 전환 대상으로 지정된 품목은 33개 정도에 불과했다 (임천석 1994, 33).

또 직접적인 수입제한 정책 역시 완제품만을 대상으로 했고 우회 수출에 대한 규정이 없었기 때문에 그 정책효과는 크지 않았다(임천석 1994, 35).

대만 정부가 대일 수입을 적극적으로 규제할 수 없었던 것은 대만의 산업구조적 특성 때문이다. 먼저 대일 무역적자의 상당액이 대만에 진출한 일본기업이 유발한 것이다. 1981년에서 1985년까지 일본기업은 대만 무역적자의 18%에서 33%를 차지할 정도였다. 1992년 전자, 종합상사, 자동차 등 일본기업이 유발한 무역적자는 40억 달러로 이는 전체 대일 무역적자의 1/3 규모였다 (임천석 1994, 29).⁴⁾ 중소기업 중심의 수출구조 역시 직접적인 수입제한 정책의 실효성을 낮춘 요인이다. 대일 수입을 유발하는 주된 주체는 수출의 60% 이상을 차지하는 중소기업으로 대일 수입규제가 중소기업의 경쟁력을 약화시킬 수 있었기 때문이다. 이 때문에 수입통제 품목의 경우에도 수출기업이 요구하면 대부분 수입이 허가되었다(Galenson 1979, 331). 무역자유화 이후에도 대만 정부는 특정 상품의 수입을 관리하고 통제할 수 있었다(Wade 1993).⁵⁾ 하지만 수입통제 품목은 농업, 수산업, 가공식품, 음료, 담배, 알콜 음료 등에 국한되었고 1980년대 무역규제는 큰 폭으로 완화되었다(Liu 2002, 979)

둘째, 국산부품 비중(local contents requirement)을 규제하는 것이다. 대만 정부는 국내산업을 육성하기 위해 외자기업에게 수출의무를 부과하거나 국산부품 비중을 규제했다. 1962년 9개의 외자기업에게 40%의 국산부품을 사용하도록 의무화하고 이후에는 전 산업으로

4) Bernard and Ravenhill(1995, 201-202)에 의하면 해외진출 일본기업은 자본재와 중간재를 상당부분을 일본에서 조달하면서 무역적자를 유발했다. 1988년에서 99년까지 NICs에 진출한 일본기업의 일본수입 비중은 일반기계 51.7%, 전자기계 45.3%, 운송기계 38.0%, 정밀기계 57.6% 등이다.

5) 웨이드에 의하면 1980년대 원산지 규제나 수입자격에 의해 규제받는 상품액은 전체 수입액의 1/4 정도였다(Wade 1993, 151).

확대되었다(Amsden 1999, 98). 1976년의 경우 국산부품 비중은 흑백 TV 90%, 컬러 TV 50%, 전화기 90%, 오토바이 90% 등이다(Galenson 1979, 333). 이와 같은 국산부품 비중에 대한 규제는 오히려 일본 부품소재 기업의 대만 투자를 늘리고, 대만 기업과 일본 기업 간의 제휴를 촉진하는 요인으로 작동했다. 한편 국유기업은 국산품 규제를 직접적인 산업정책 목적으로 활용할 수 있는 정책수단이였다. 전력산업의 경우 1984년에서 2006년까지 127개 국내 기업이 1,253개의 부품을 국산화했다. 그 결과 1991년 52.1%였던 국산화율은 2006년 56.4%로 증가했다(Qu 2010). 하지만 1953년 55.9%에 달했던 국영기업의 생산 비중이 1965년 36.8%, 1975년 14.2%, 그리고 1985년에는 12.0%까지 감소하고 대부분의 국유기업이 내수시장에 특화되어 있었다는 점을 감안하면 국산부품 규제의 수입대체 효과는 제한적이라고 평가할 수 있다.⁶⁾ 더구나 1980년대 미국의 통상압력을 수용하면서 수출의무나 국산부품 비중에 대한 규제는 많은 부분 축소되거나 폐지되었다(Haggard 1995, 52).

셋째, 직접적인 무역규제 대신 대만 정부의 대일 경제정책은 일본 기업의 투자를 유치하고 기술을 도입하는 것에 중점을 두었다. 대만 정부는 일본에서 수입되는 핵심부품의 생산기업이 대만에 투자하여 일본에 대한 역수출을 확대하고 현지 조달비율을 늘리도록 요청했다(임천석 1994, 41). 또 일본 기업과의 합작과 제휴를 확대하여 대일 수출을 늘리고자 했다. 아래 표에서 보는 바와 같이 1985년 플라자합의 이후 일본기업의 한국과 대만에 대한 직접투자가 급격하게 증가했다. 1970년대 대만에 유입된 직접투자의 약 50%가 화교자본이었지만, 플라자합의 이후에는 일본 기업이 대만투자를 주도했다. 1987

6) 반면 공영기업이 고정자산 투자에서 차지하는 비중은 1960년 45.3%, 1970년 40.1%, 1985년 45.2%로 큰 변화가 없었다. CEPD (2001)참조.

년부터 일본의 대만 투자가 큰 폭으로 증가한 데는 FDI 제도가 포디 지프 시스템에서 네거티브 체제로 바뀐 것도 영향을 미쳤다(Haggard and Zheng 2006, 50). 1985년에서 1995년까지 일본 기업의 대만에 투자총액은 48억 7,417만 달러로 39억 2,457억 달러인 한국보다 많았다.

〈표 5〉 일본의 한국 및 대만에 대한 직접투자, 1981-1995 (단위: 천달러)

비고	한국		대만			
	건수	금액	건수	비중	금액	비중
1981	53	37,712	27	26%	64,623	16%
1982	41	40,281	24	18%	152,164	40%
1983	73	168,136	33	22%	196,770	49%
1984	90	164,870	28	16%	113,978	20%
1985	96	364,253	32	18%	145,236	21%
1986	174	142,034	88	31%	253,596	33%
1987	320	497,537	207	43%	399,240	28%
1988	295	697,269	212	40%	431,867	37%
1989	246	465,973	233	43%	640,552	26%
1990	234	235,530	179	39%	826,801	36%
1991	215	227,292	138	35%	526,183	30%
1992	147	155,190	117	28%	417,777	29%
1993	164	286,356	88	27%	272,512	22%
1994	215	428,407	115	30%	391,001	24%
1995	292	424,733	157	38%	569,414	19%

출처: 산업통상자원부 FDI 통계자료 <http://www.motie.go.kr/motie/py/sa/investstatse/investstats.jsp>; CEDP (각년호).

마지막으로 수입대체를 위한 산업정책의 사례다. 대만 정부 역시 한국과 마찬가지로 산업고도화를 위해 1991년 ‘투자장려조례’를 대체하여 ‘산업고도화 승급조례’를 제정했다. 이에 근거하여 1992년에는 ‘주요부품 및 제품발전계획’을 수립했다. 이 계획의 목표는 부가가치가 높고 경쟁력 향상에 도움이 되는 산업과 대일 수입대체가 가

능한 산업기술을 개발하는 것이다. 개발방법에 따라 독자적인 기술 개발이 필요한 ‘갑’류, 일본에서 기술도입이 필요한 ‘을’류, 그리고 일본기업의 집적투자를 유치하여 기술을 도입하는 ‘병’류 등 66개 개발대상 품목이 지정되었다. 1993년에서 1996년까지 34건의 갑류 사업에 111.5억 대만달러, 59건의 을류 사업에 49.9억 대만달러, 43건의 병류 사업에 대해서는 조세감면 및 금융지원이 행해졌다(최수용 1998, 62-63). 그런데 66건의 품목 가운데 을류 사업과 병류 사업은 대부분이 일본으로부터 기술과 투자를 유치하는 것이고 순수하게 독자적인 기술개발을 목표로 한 품목은 갑류 사업 34건 가운데 11개 정도에 불과했다.⁷⁾

2. 한국의 경쟁적 재균형 정책(competitive rebalancing policy)

대만과 비교하면 대일 무역 불균형을 해소하기 위한 한국 정부의 정책은 직접적인 수입억제와 불균형 산업구조의 근본적인 개선에 중점을 두었다. 한국의 대일 무역적자에 대한 인식은 대만과 달랐다. 대만은 1970년대 초반부터 무역수지 흑자가 지속되었지만, 한국은 1986년부터 3년간 3저 호황으로 무역수지 흑자를 달성한 기간을 제외하면 무역적자가 지속되었다. 그리고 무역적자의 대부분은 대일수입에서 발생했다. 철강, 석유화학, 전자, 자동차, 전기전자 등 일본 기업과 경쟁하는 주력 수출산업의 성장은 한국 경제발전의 문제와 결부되었다. 이 때문에 대일 무역적자는 경제문제에 국한하지 않고 경제중속이나 경제위기 등과 같은 문제와 연관하여 논의되었다. 무역적자와 같은 경제용어보다 현재의 상태가 바람직하지 못하며 바로잡

7) 세부적인 개발대상 품목은 임천석(1994, 57-59), ‘부록1: 대만 경제부 공업국이 선정 한 자주개발 66개 항목제품’ 참조.

이야 하는 의지를 내포하는 ‘무역역조’라는 용어가 보편화 된 것은 한국사회의 대일 경제관계에 대한 인식을 대변한다. 더구나 수출 감소와 대일 무역적자는 경제위기의 대표적인 지표로 대일무역 축소를 위한 적극적인 정책이 추진되었다.

〈표 6〉 수입선 다변화 품목 지정, 1981-1991(단위: 개)

연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
품목	924	913	644	591	416	413	381	344	262	268	258

출처: 강인수 외 1992, 16.

첫째, 대일 수입억제를 위해 수입선 다변화 제도가 시행되었다. 이 제도는 1980년 11월 무역거래법 시행령 제21조 3항⁸⁾을 근거로 시행되었지만 이미 1978년부터 비공개로 시행되기 시작했다. 수입선 다변화 제도는 일본을 특정하지 않았지만 사실상 일본으로부터의 수입을 억제하기 위한 무역정책 수단이었다. 전반적인 무역자유화가 진행되었던 1980년대에도 수입선 다변화 제도는 폐지되지 않았다. 시행 초기인 1981년 924개 품목이 지정되었고, 1991년에도 258개 품목이 지정되었다. 1980년대 중반 수입선 다변화 품목수가 축소된 것은 일본이 한일무역 협정과 GATT 원칙에 위배된다고 일본측이 폐지를 요구했기 때문이다. 대신 정부는 1986년부터 대일 수입대체를 목표로 하는 국산화 정책을 시작하고 경제단체 및 사업자 단체에게는 자율적으로 수입선을 전환하도록 지도했다(상공부 1987, 110-112). 지정품목수의 감소에도 불구하고 1988년 수입선 다변화 대상품목이 전체 수입에서 차지하는 비중은 7.2%였고 대일 수입액에서 차지하

8) “수입 초과국으로부터 수입되는 물품 중 국가별 수출입 균형을 유지하기 위하여 상공부 장관이 정하는 물품에 대해서는 별도의 수출입 승인을 거친다.”

는 비중도 12%였다. 또 수입선 다변화 대상품목 가운데 일본 수입액이 차지하는 비중은 53.2%에 달했다(강인수 외 1992, 16).

둘째, 대일 수입대체를 위한 산업정책이 시행되었다. 수입대체 또는 국산화 정책은 사실상 경제개발 계획과 함께 시작되었다. 그리고 산업기술 개발정책을 수입대체 정책이라고 할 만큼 그 핵심목적은 대일 무역적자 축소에 있었다. 1967년 상공부내에 ‘기계류 국산화 심의회위원회’가 설치되었고, 1969년에는 13개 기계류의 연차별 국산화 계획이 추진되었다. 중화학 공업화가 추진된 1970년대에는 무역적자를 가중시키는 턴키방식의 공장건설을 지양하고 플랜트를 국산화하는 정책이 추진되기도 했다. 1986년 공업발전법이 제정된 이후에는 수입대체나 국산화가 아니라 ‘대일 무역역조 개선’으로 정책 목적을 명시한 산업정책이 추진되기 시작했다. 1986년 704개 품목이 산업기술 개발 대상 품목으로 지정된 것을 시작으로 1994년까지 총 7,032개 품목이 지정되어 기술개발이 추진되었다. 1986년에서 1994년까지 투자된 총예산은 6,187억원이다(송병준 외 1995, 53).

또 광범위한 산업기술 개발정책을 실행하기 위한 정책수단과 정책구조가 제도화되었다. 국산화 정책 대상을 조사하고 기술개발을 관리하기 위해 38개가 넘는 국산개발협의회가 산업별로 조직되었다(송병준 외 1995, 19). 산업별 기업협회는 정부가 산업정책을 주도할 수 있는 제도적 기반으로 대만이 개입적인 산업기술 개발정책을 추진하지 못한 것은 정부-기업 간의 정책네트워크가 취약했기 때문이다(Chu 1989). 아래 표에서 보듯 국산화 산업정책은 한국의 전략산업인 기계, 자동차, 조선, 전기전자, 소재 등에 집중되었다. 이것은 1970년대 일본으로부터의 자본과 기술을 이전받아 수직적 계열화를 통해 발전한 한국의 주력산업이 1980년대를 거치면서 ‘창조적 변용’ 또는 ‘경쟁적 의존’ 관계로 전환된 주요한 원인이다.

〈표 7〉 연도별 국산화 고시품목 현황, 1986-1994 (단위: 개)

구분	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	합계
일반기계	275	217	354	370	355	376	432	2,408
자동차	127	175	69	126	105	76	140	818
조선	58	46	32	28	7	26	32	229
전기전자	180	317	183	151	299	268	239	1,637
소재	64	96	119	53	35	56	44	467
합계	704	851	757	728	801	802	887	7,032

출처: 송병준 외 1995, 39.

그러나 국산화 정책의 성과는 계획에 미치지 못했다. 1차 국산화 5개년 계획의 성공률은 48.7%였고 2차 계획의 성공률도 57.0%에 불과했다(송병준 외 1995, 41-44). 국산화 정책의 성공률이 낮았던 것은 사업성이 낮고 기술개발 능력이 부족했기 때문이다. 정책 실패에도 불구하고 국산화 정책이 지속된 것은 대일 경제정책이 경제적 합리성보다 사회적 합리성에 근거하는 것임을 반증한다.

전자산업은 한일 기업관계의 특성을 명시적으로 대변하는 사례다. 1992년 말까지 대만 전자산업에 대한 직접투자 누계액은 40.3억 달러로 12.1억 달러인 한국보다 3배나 많았다. 또 1990년 한국 전자산업에서 외자기업과 합자기업의 생산액 비중은 22.0%로 대만의 71.8%보다 훨씬 낮았다(김종걸 1999, 290). 양국 외자기업 비중의 차이는 외국인 출자비율을 50%로 규제하는 등 기업소유의 ‘자국민주의’를 유도하는 투자유치 제도의 특성 때문이다(김종걸 1999, 299; Mardon 1990). 더구나 1980년대를 거치면서 외자기업이나 합자기업의 생산액 비중은 큰 폭으로 감소했다. 1981년 전자산업 생산액에서 내자기업, 외자기업, 합자기업이 차지하는 비중은 각각 48.5%, 24.3%, 27.1%였다. 그런데 1987년에는 그 비중이 각각 68.9%, 14.6%, 16.5%로 국내기업의 생산비중이 큰 폭으로 증가하고 외자기업과 합자기업

의 생산비중은 감소했다(김상률 외 1988, 465). 1990년에는 각각 74.3%, 5.9%, 19.8%로 외자 및 합자기업 비중은 25%로 축소되었다(한국전자공업진흥회 1990, 9). 1980년대 전자산업의 구조변화는 기능적으로는 대일 무역적자 축소를 위한 산업정책의 결과다. 그러나 근본적으로 자본과 기술을 외자기업에 의존하는 가공무역이 무역적자의 원인이며 한일 경제관계의 구조적 불균형을 해소해야한다는 정책인식이 작용했다.

V. 결론 및 함의

이 연구는 일본 의존 산업화 이후인 1980년대 대일 무역적자에 대응하는 한국과 대만의 정책을 비교하여 사회적으로 형성된 인지적 신념체계로서의 경제정책이념, 대일 경제관계의 전략적 의미, 그리고 사회적 인식과 같은 요인이 대일 경제정책에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석했다. 핵심적인 개념과 주장을 정리하면 아래와 같다.

〈표 8〉 대일 경제정책의 사회적 형성

사회적 요인	한국	대만
경제정책 이념 (Policy idea)	성장(경제발전) 우선 (상이한) 산업구조, 정책수단, 정책기구, 지식레짐의 제도화	안정(물가안정) 우선
전략적 의미 (strategic meaning)	경제적 의미: 경상수지 적자 구조적 의미: 대기업과 경쟁적 산업구조	경제적 의미: 경상수지 흑자 구조적 의미: 중소기업과 협력적 산업관계 정치적 의미: 국민당 정부의 정치전략
사회적 인식 (social perception)	정경분리의 갈등 경제이익과 정치갈등의 분리	정경일치의 조화 경제이익과 정치협력의 조화

첫째, 대일 경제관계의 성격과 구조를 인식하는 신념체계로서 경제정책이념은 사회적으로 형성된 것이다. 경제성장을 우선하는 한국과 경제안정을 우선하는 대만의 경제정책 이념은 각각 역사적 경험과 정치적 현실, 그리고 미국의 영향에서 형성되었다. 상이한 정책이념과 연관된 정부정책은 양국의 산업구조와 정책수단, 그리고 지식레짐을 제도화했다. 둘째, 대일 경제관계의 전략적 의미는 산업구조와 경제적 현실에 대한 인식에서 해석되었다. 1970년대부터 경상수지 흑자가 실현된 대만과 달리 한국은 무역적자가 계속되었다. 더구나 외채에 의존한 경제발전이 추진되는 가운데 대일 무역적자는 안정적인 경제발전을 저해하는 위기요인으로 인식되었다. 또 일본과 경쟁하는 대기업 중심 산업구조는 대일 무역적자의 부정적 인식을 가중시켰고 국내 기업 중심의 산업정책과 외자정책이 제도화되었다. 반면, 대만 정부는 국제사회에서의 위기를 타개하고 경제발전을 위해 무역과 투자시장을 개방하면서 긍정적인 일본 인식을 가진 본성인이 경영하는 중소기업을 중심으로 대일 경제협력이 진전되었다. 셋째, 이와 같은 일본과의 경제관계는 일본에 대한 사회적 인식의 원인이자 결과였다. 경제적 협력과 정치적 화해, 그리고 전략적 협력이 동시에 진전된 대만의 경우 경제적 이익과 협력의 성과가 축적되었다. 그러나 경제적 이해와 정치적 화해가 분리된 한국은 경제협력의 이익이 사회로 확산되지 못하고 부정적인 인식이 재생산되었다.

사회적 합리성이 한일 또는 일대 경제관계에 영향을 미쳤다는 본 연구의 주장은 갈등과 협력이 공존하는 동아시아 경제협력의 특성을 설명하는 데 함의를 제공할 수 있다. 자유주의 시각은 경제적 합리성을 기준으로 동아시아 경제관계를 분석해왔지만 일본 의존 발전 이후 내부적인 혁신능력이 축적되고 분업관계를 변화시키는 정치적인 동력이 무엇인지 설명하지 못했다. 또 국가주의 시각은 한국과 대만

의 경제발전에서 정부 역할의 기능적, 제도적, 구조적 특성에 중점을 두었기 때문에 한국, 일본, 대만의 대외 경제정책과 경제관계의 특성을 분석하는데 적용되지 못했다. 그리고 정치적 긴장과 경제적 협력, 경쟁과 협력이 공존하는 동아시아의 경제관계의 특성을 규명하는 데 한계가 있었다. 이 연구는 정부개입에 의한 경제발전을 특징으로 하는 한국과 대만의 대외 경제정책의 차별성을 설명함으로써 동아시아 특색적 경제관계의 특성을 설명했다.

투 고 일: 2016년 01월 15일

심 사 완 료 일: 2016년 02월 15일

게 재 확 정 일: 2016년 02월 24일

참고문헌

- 강광화·이영훈·최상오. 2008. 『한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기 확원과 정책추진 과정』. 서울: 한국개발연구원.
- 강인수 외. 1992. 『수입선다변화제도의 경제적 효과: 수입선전환 및 수입 대체를 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김남두 외. 1988. 『아시아 NICs의 대외통상마찰과 대응』. 서울: 산업연구원.
- 김상률 외. 1988. 『한국의 부품산업』. 서울: 산업연구원.
- 김종걸. 1999. “전자산업 발전에 있어서 한국적 특징: 대만과의 비교분석.” 『동북아경제연구』. 10(2): 287-308.
- 김지윤 외. 2014. 『일본을 향한 두 시선: 한국인의 한일관계 인식과 그 함의』. 서울: 아산정책연구원.
- 류상영·이승주. 2003. “탈냉전기 한일경제관계와 플라잉 기즈 모델.” 『국제정치논총』. 43(2): 175-199.

- 류상영·전용일. 2005. “정치경제적 관점에서 본 일본의 대한국 직접투자 추이.” 『일본연구논총』. 21: 145-171.
- 문명기. 2014. “해방 초기 대만 경제의 단절과 연속: 기술인력 충원 문제를 중심으로.” 『동북아역사논총』. 43: 13-49.
- 산업연구원. 1990. 『최근 수출부진의 원인분석: 한국과 대만의 비교』. 서울: 산업연구원.
- 산업통상부 FDI 통계자료
<http://www.motie.go.kr/motie/py/sa/investstatse/investstats.jsp>
- 상공부. 1987. 『상공백서』. 서울: 상공부
- 송병준 외. 1995. 『기계류·부품 국산화사업의 효율화 방안』. 서울: 산업연구원.
- 윤대엽. 2015. “역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제관계: 경쟁적 의존의 정치적 시각.” 『일본비평』. 12: 169-195.
- 이영훈. 1994. 『한국·대만 거시정책의 비교분석』. 서울: 한국경제연구원.
- 이성우. 2013. “대만 물가안정의 정치적 요인 분석.” 『국제지역연구』. 17(3): 199-221.
- 이성우. 2014. “발전국가의 물가정책의 다양성: 한국, 일본, 대만의 비교연구.” 『한국과 국제정치』. 29(1): 105-147.
- 이성환. 2010. “식민지의 기억과 일본 대중문화의 유입, 그리고 한일관계” 『제2기 한일역사공동연구보고서 제5권』.
http://www.jkcf.or.jp/history_arch/second/3-17k.pdf (검색일: 2016.2.10).
- 이현진. 2011. “1960년대 후반 정세변화와 한일경제협력의 논리: 한일정기자료회의의 논의과정을 중심으로.” 『한국사상사학』. 38: 287-325.
- 임천석. 1994. 『대일무역 적자국의 대응실태와 시사점: 대만의 경우』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 장인성. 1998. “일본 대중문화 개방과 ‘자기해방’: 일본 대중문화 담론의 성격과 개방의 방향.” 『국제문제연구』. 22(1): 59-102.

- 정재환. 2015. “사회적 합리성의 다양성: 합리성에 대한 구성주의 정치경제학의 관점.” 『평화연구』. 23(1): 413-442.
- 출입국·외국인정책본부
<http://www.immigration.go.kr> 통계자료.
- 최상오. 2003. “이승만 정부의 수입대체공업화와 한미갈등.” 『사회연구』. 4(2): 129-162.
- 최상오. 2005. “외국원조와 수입대체 공업화,” 이대근 외, 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기고도성장까지』. 서울: 나남.
- 최상오. 2008. “1950년대 계획기구의 설립과 개편: 조직 및 기능변화를 중심으로,” 『경제사학』. 45: 179-208.
- 한국전자공업진흥회. 1991. 『'90 전자전기공업통계』. 서울: 한국전자공업진흥회.
- Abdelal, Rawl Mark Blyth, and Craig Parsons, eds. 2010. *Constructing the International Economy*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Amae, Yoshihisa. 2011. “Pro-colonial or Postcolonial? Appropriation of Japanese Colonial Heritage in Present-day Taiwan.” *Journal of Current Chinese Affairs* 40(1): 19-62.
- Amsden, Alice H. 1979. “Taiwan’s Economic History: A Case of Episteme and a Challenge to Dependency Theory.” *Modern China* 5(3) : 341-379.
- Amsden, Alice H. 2001. *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert E. and Douglas Nelson. 1993. “The Political Economy of US-Taiwanese Trade and Other International Economic Relations,” in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger, eds., *Trade and Protectionism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bernad, Mitchell and Ravenhill John. 1995. "Beyond Product Cycles and

- Flying Geese Model: Regionalization, Hierarchy, and Industrialization of East Asia." *World Politics* 47(2): 171-209.
- Campbell, John and Ove K. Pedersen, ed. 2014. *National Origins of Policy Idea: Knowledge Regimes in the United State, France, Germany, and Denmark*, Princeton: Princeton University Press.
- Council on Economic Planning and Development. *Taiwan Statistical Data Book* 각년호.
- Cheng, Tun-jen. 1990. "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan." *Manufacturing Miracles*, Gary Gereffi and Donald L. Wyman, eds. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cheng, Tun-jen, Stephan Haggard, and David Kang. 1998. "Institutions and growth in Korea and Taiwan: the bureaucracy." *Journal of Development Studies*, 34(6): 87-111.
- Chu, Yun-han. 1989. "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries." *International Organization* 43(4): 647-672.
- Chu, Wan-wen. 1999. "Industrial Growth and Small Medium-sized Enterprises: the Case of Taiwan," Conference on Transitional Societies in Comparison: Central East Europe Versus Taiwan, 27-29 May, Prague
<http://idv.sinica.edu.tw/wwchu/SME%20TW.pdf> (검색일: 2015.12.5.).
- Chwieroth, Jeffrey M. 2010. "Shrinking the State: Neoliberal Economists and Social Spending in Latin America." *Constructing the International Political Economy*, Rawi Abdelal et al. eds. 2010. Ithaca: Cornell University Press.
- Clark, Cal. 1989. *Taiwan's Development: Implications for Contending Political Economy paradigms*. New York: Greenwood Press.

- Davis, Christina L. and Sophie Meunier. 2011. "Business as Usual? Economic Response to Political Tension." *American Journal of Political Science* 55(3): 628-646.
- Fields, Karl. 1997. *Enterprise and the State in Taiwan and Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fuller, Douglas B. 2002. "Globalization for National Building: Industrial Policy for High-Technology Products in Taiwan." MIT Japan Program Working Paper 02-02.
- Galenson, Walter, ed. 1979. *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in International Politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Gold, Thomas. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Gowa, Joanne, and Edward D. Mansfield. 1993. "Power Politics and International Trade." *American Political Science Review* 87(June): 408-420.
- Haggard, Stephen and Tun-jen Cheng. 1987. "State and Foreign Capital in East Asian NICs." *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Frederic Deyo, ed. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan. 1995. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, DC: Brookings Institutions.
- Haggard, Stephan, and Yu Zheng. 2006. "Institutional Innovation and Private Investment in Taiwan." World Bank Group, FIAS, Washington, DC.
- He, Yinan. 2014. "Identity Politics and Foreign Policy: Taiwan's Relations with China and Japan, 1985-2012." *Political Science Quarterly*

129(3): 469-500.

- Huang, Chih-huei. "The Transformation of Taiwanese Attitudes toward Japan in the Post-colonial Period." *Imperial Japan and the National Identity in Asia(1895-1945)*, Narangoa Li and Robert Cribb, eds., 296-314. London: Routledge Curzon.
- Keohane, Robert, and Joseph Nye. 2001. *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Kuznets, Paul W. 1988. "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan and South Korea." *Economic Development and Cultural Change* 36(3): S11-S43.
- Kojima, Kyoshi. 1978. *Direct Foreign Investment: A Japanese Model of Multi-national Business Operations*. London and New York: Routledge
- Liu, Meng-chun. 2002. "Determinants of Taiwan's Trade Liberalization: The Case of a Newly Industrialized Country." *World Development* 30(6): 975-989.
- Mardon, Russell. 1990. "The State and the Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea." *World Politics* 43(1): 111-130.
- Masterson, James R. 2014. "Economic Interdependence and Its Limitations: A Case Study of Recent Sino-Japanese and Sino-Korean Economic and Political Relations." *Asia-Pacific Studies* 1(1): 1-16.
- Mearshimer, John. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security* 15: 5-56.
- Rohrlich, Paul E. 1987. "Economic Culture and Foreign Policy: The Cognitive Analysis of Economic Policy Making." *International Organization* 41(1): 61-92.
- Qu, Jia-Ruey. 2010. "An Analytical Model for Innovating Localizaion Policy." *International Journal of Electronic Business Management*

8(2): 110-119.

Smith, Heather. 1997. "Taiwan's Industrial Policy in the 1980s: An Appraisal." *Asian Economic Journal* 11(1): 1-33.

Takeuchi, Hiroki. 2014. "Sino-Japanese Relations: Power, Interdependence and Domestic Politics." *International Relations of the Asia-Pacific* 14: 7-32.

US Congress OTA. 1991. *Competing Economies: America, Europe and the Pacific Rim*. Washington, DC: US Government Printing Office.

Wade, Robert. 1993. "Managing Trade: Taiwan and South Korea as Challenges to Economics and Political Science." *Comparative Politics* 25(2): 147-167.

Wu, Yongping. 2004. "Rethinking the Taiwanese Developmental State." *The China Quarterly* 177: 91-144.

李祖基. 1998. "台灣光復初期的經濟問題." 『台灣研究集刊』. 第4期.

外務省. 2013. "最近日台關係と台湾情勢." 日本外務省.

吳聰敏. 2006. "台灣戰後的惡性物價膨脹."

<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/Ites/BigInflation-Historica.pdf>
(검색일: 2015.12.10)

吳聰敏. 1997. "1945~1949年國民政府對臺灣的經濟政策." 『經濟論文叢刊』. 25(4): 521-554.

劉仁傑. 2000. "台灣日系企業的發展與轉型之探討" 『管理學報』. 17(4): 695-711.

台灣經濟部. 1992. 『改善對日貿易行動規劃』. 台北: 台灣經濟部.

中華民國交通部觀光局

<http://recreation.tboc.gov.tw> 통계자료.

Abstract

**Social Construction of Economic Policy toward Japan:
Trade Imbalance and Comparison of Policy Response of South
Korea and Taiwan**

YOON Dae-yeob
Yonsei Institute for Sinology, Yonsei University

This research compares the policy responses of South Korea and Taiwan in regard to their respective trade imbalances with Japan and explains how social factors such as economic policy ideas as a social belief system, the socially constructed strategic meaning of economic relations with Japan and differing social perception, affect on Korea-Japan and Japan-Taiwan economic relations. The material conditions of a trade deficit that results from Japan-dependent development are similar, yet the policy responses of Korea and Taiwan toward Japan are different. The Korean government conducted a competitive re-balancing policies to suppress and to substitute imports from Japan. However the Taiwanese government has promoted a collaborative re-balancing policy to establishing joint ventures and to attract investment by Japanese companies. This research argues the economic policies of Korea and Taiwan toward Japan is not a result of

economic rationality but rather it is socially constructed and its explanation lies in the specificity of economic relations in East Asia.

Keywords: Japan depended-development, Korea-Japan economic relations, Japan-Taiwan economic relations, constructivist political economy, economic relations in East Asia