

# 일본의 경제정책과 재정정책

2002. 1.

崔 洸



## 序 言

불과 150년 전만 하여도 일본은 세계사에서 주목받지 못하던 세계의 동쪽 끝에 위치한 조그마한 나라였다. 그러던 일본이 1868년 메이지(明治) 유신을 단행한 이래 세계의 주목을 받는 경제대국으로 성장·변모하였다. 그러나 최근에는 세계는 물론이고 일본인 자신들도 일본의 어려움에 대해 걱정과 우려를 나타내고 있다.

이러한 일본은 세계인 모두에게 많은 관심을 야기시켰는바, 특히 일본과 가장 인접해 있는 이웃나라인 우리에게 일본이 갖는 의미와 역사적 교훈은 참으로 중요하고 크다. 일본을 제대로 이해하기 위해서는 사상적·역사적·사회문화적 제반 측면을 포괄하는 연구가 진행되어야 하는데 이러한 관점에서 최근에 연구가 일부 진행되고 있으나 아직도 부분적·기술적인 수준에 머물고 있다. 한국과 일본 두 나라 모두에서 전문가와 일반인들의 교류가 증대됨에 따라 서로 상대방에 대한 인식은 서서히 변화의 조짐을 보이고 있다.

본 보고서는 본원의 원장을 역임한 바 있는 한국외국어대학교 최 광 교수가 일본국제교류기금(Japan Foundation)의 초청으로 일본에 체재하면서 연구한 바를 일부 정리한 것이다. 재정학 전공의 경제학자로서 일본의 경제정책과 재정정책을 두고 최근 정책의 내용과 문제점을 중점적으로 다루고 있다. 이와 더불어 일본이 도대체 어떠한 나라인가, 우리와 어떤 점에서 같고 어떤 점에서 다른가, 일본 사회가 갖는 강점과 약점은 무엇인가, 일본과 일본 사회의 특징은 무엇인가, 새로운 도약을 하기 위해 일본은 무엇을 어떻게 해

야 하는가 등의 문제에 대해서도 단편적이거나 정리하고 있다.

본 연구의 진행과 관련하여 최 광 교수는 일본 국제교류기금의 도움에 감사드리고 있으며, 최종원고를 정리하는 과정에서 도움을 준 본 연구원의 김익홍군과 강복녀양에게 고마움을 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2002년 1월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

## 목 차

제1부 일본의 경제와 경제정책 .....	13
I. 머리말 .....	13
II. 일본 경제의 성장과 구조변화 .....	19
1. 잠재성장력의 저하 .....	20
2. 산업구조의 변화 .....	23
3. 국제화·글로벌화의 진전 .....	25
4. 스톡(stock)경제화의 진전 .....	26
III. 1990년대 일본 경제와 경제정책 .....	28
1. 일본 경제와 경제정책 .....	28
2. 두 번의 잘못된 판단과 두 가지 정책적 실수 .....	37
IV. 일본 경제 : 문제의 원인과 진단 .....	41
1. 일본 경제쇠퇴 및 경기침체의 원인 .....	41
2. 산업 취약성과 본질적 경쟁력 .....	44
3. 정책실패와 정책위기 .....	47
V. 일본식 자본주의 모형과 일본식 기업경영 모형 .....	50
1. 일본의 관료적 자본주의 모형 .....	50
2. 일본식 기업경영 모형 .....	52
VI. 일본식 경제운용과 기업경영의 교훈 및 시사점 .....	56

제2부 일본의 재정과 재정정책 .....	64
I. 일본 재정의 추이와 현황 .....	64
1. 일본 재정 상태의 개요 .....	64
2. 일반회계 세입·세출의 추이와 현황 .....	66
3. 국채발행과 국채잔고 추이 .....	74
II. 1990년대 일본의 재정정책 .....	84
1. 제 I 기 : 1991~1994년 기간 .....	84
2. 제 II 기 : 1995~1997년 기간 .....	86
3. 제 III 기 : 1998~2000년 기간 .....	87
III. 주요국의 재정과 일본 재정의 비교 .....	89
IV. 사회복지와 재정 .....	93
1. 사회보장과 재정 .....	93
2. 일본의 공적연금제도 .....	98
3. 일본의 의료보험제도 .....	101
V. 재정투융자 .....	104
VI. 사회자본 및 공공사업과 재정 .....	110
1. 사회자본의 정비 .....	110
2. 공공사업의 낭비와 비효율 .....	115
3. 건설국채제도와 특정재원제도 .....	118

VII. 일본의 지방재정 .....	123
1. 일본 지방재정의 현황 .....	123
2. 지방재정의 낭비 조장적 제도 .....	128
VIII. 재정정책의 무력화와 비효율성 .....	134
1. 무력해진 경기대응 재정정책 .....	134
2. 재량적 재정정책의 비효율성 .....	136
IX. 재정운용과 재정재건 : 최근의 종합적 판단 .....	141
1. 국제비교의 관점에서 본 일본의 재정운용 .....	141
2. 1990년대의 재정운용 .....	145
3. 재정운영의 개혁 방향과 이념 .....	149
4. 지속 가능성의 확보 .....	152
5. 공공투자의 정책과제 .....	155
6. 지방재정 개혁의 방향과 당면과제 .....	158
제3부 국가채무 누증과 일본 경제 파산 논의 .....	163
I. 채무누증의 원인과 문제 .....	164
II. 재정파탄의 이론적 논의와 시장의 역할 .....	169
III. 재정파탄 시뮬레이션 .....	174
IV. 국가파산 시나리오 .....	179

제4부 일본의 교훈과 정책적 함의 .....	185
I. 일본 사회의 기본과 덕목 그리고 일본의 지도자 .....	189
II. 일본의 이중구조 및 특징과 한국과 일본 .....	194
III. 전시 경제체제와 집단주의 .....	203
IV. 세계적 구상력의 문제 .....	209
참고문헌 .....	216
부록 I. OECD 경제지표에 나타난 한국과 일본의 비교 ...	224
부록 II. 일본 재정제도심의회에 관한 의식조사 결과 .....	226

## 표 목 차

<표 1> 실질 경제성장률의 계획·전망과 실적 비교 .....	21
<표 2> 일본의 생산 및 고용의 산업별 구성 .....	24
<표 3> 선진 주요국의 산업별 점유율 .....	24
<표 4> 1990년대의 일본 경제 .....	29
<표 5> 1990년대의 주요 경제대책 .....	33
<표 6> 일반회계 세출의 추이 .....	67
<표 7> 일반회계 세입의 추이 .....	68
<표 8> 2001년도 일반회계 세출 및 세입예산 .....	70
<표 9> 일본 중앙정부 일반회계 세출추이 (GDP 대비 비율) .....	72
<표 10> 국민소득 대비 국민부담률 추이 .....	73
<표 11> 국채발행 및 관리정책의 추이 .....	76
<표 12> 2000년도 말 국채 및 차입금 잔고의 내역 .....	82
<표 13> 일반정부 총지출 및 총수입의 GDP 대비 비율 .....	89
<표 14> 주요국 중앙정부 및 지방정부 재정수지의 GDP 대비 비율 .....	90
<표 15> 주요국의 중앙정부 및 지방정부의 국채잔고 .....	92
<표 16> 사회보장 관계 예산 .....	93
<표 17> 사회보장급부비 추정 .....	96
<표 18> 일본의 공적연금제도 .....	98
<표 19> 노령화 관련 지표의 국제비교 .....	100
<표 20> 의료보험제도 개요 .....	102
<표 21> 국민의료비 추이 .....	103
<표 22> 재정투융자 및 일반회계 추이 .....	105

<표 23> 재정투융자 운용 및 재원조달 추이 (당초계획 기준) .....	106
<표 24> 공공사업관계 장기계획 일람 .....	112
<표 25> 1999년 및 2000년도 공공사업 관계비 내역 .....	114
<표 26> 사회자본 정비수준의 국제비교 .....	120
<표 27> 지방재정 결산현황 추이 .....	126
<표 28> 지방재정 현황과 추이 .....	127
<표 29> 중앙정부 및 지방정부 총지출의 GDP 대비 비율 국제비교 .....	128
<표 30> 재정적자의 유지 가능성 .....	170
<표 31> 경제심의회에서 실시한 시뮬레이션 결과 .....	175

## 그림목차

[그림 1] 일반회계 세입·세출 및 공채발행 .....	74
[그림 2] 국채발행 추이와 공채의존도 .....	80
[그림 3] 국채잔고 추이 .....	81
[그림 4] 주요국 중앙정부 및 지방정부 재정수지의 GDP 대비 비율 .....	91
[그림 5] 주요국 중앙정부 및 지방정부의 국채잔고 .....	92
[그림 6] 사회보장 급부비의 추이 .....	97
[그림 7] 사회보장의 급부와 부담의 전망 .....	97
[그림 8] 우편저축 및 재정투융자의 구도 .....	108
[그림 9] 주요국 일반정부 총고정자본 형성의 GDP 대비 비율 추이 .....	115
[그림 10] 국가채무와 개인금융자산의 가공 및 실제 액수 .....	180
[그림 11] 국가과산의 종합적 구도 .....	183

## 제1부 일본의 경제와 경제정책

### I. 머리말

얼마 전까지만 해도 전 세계는 제2차 세계대전 후의 일본의 경제 기적에 경외감을 금치 못했다. 일본은 잘못된 길로 빠질리 없는 나라로 혼합자본주의 최대의 모범국가로 칭송되었다. 일본 정책당국자들 중 일부는 자신들이 월등히 수준 높은 형태의 새로운 자본주의모형을 창조해 냈노라고 자화자찬하기도 했다. 한편 일본의 기업들은 더 나은 경영관리방식을 쓰는 것으로 숭배되기도 했으며 성공적인 일본의 경영방식은 널리 모방되어 전 세계적으로 퍼져나가기도 했다.

그러던 것이 1980년대 후반부터 일본은 도무지 바닥이 보이지 않는 경기침체의 심연 속에서 허우적거리고 있다. 1998~2000년 일본의 명목 국내 총생산은 사상 최초로 3년 연속 마이너스 성장을 기록했다. 한국보다 먼저 제기된 도산기업들의 부실채권 규모는 1990년대 초반에 12조엔에 불과했던 것이 2000년대에 들어서 30조엔을 넘어서고 있는 것으로 추계되고 있으나 정확한 규모는 공개되지 않고 있으며 일본의 신용등급은 현재 AA로 선진 7개국 중 가장 낮은 등급을 유지하고 있다. 부동산 가격은 1980년대 후반 하늘을 찌를 듯 급등한 이래 지금껏 70% 이상 폭락한 상태이다. 1989년 12월 38,915까지 올랐던 닛케이 주가지수는 1998년 10월 13,000 아래로 주저앉고 말았으며 2000년 초에 이르러서는

20,000 수준으로 회복되기도 하였으나 최근에는 11,000 전후를 등락하고 있다. 1999년과 2000년의 실업률은 4.7%로 최고치를 기록했는데, 이는 일본의 실업률이 사상 최초로 미국의 실업률을 앞지른 것이다.

종전에 비해 현재 일본 경제는 크게 다른 변화가 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 변화 중 가장 주목되는 특징은 성장 패턴, 물가상승 패턴, 노동 연령층의 변화, 산업의 특성 등 4개 부문으로 축약된다.

성장 패턴의 경우 지금까지의 일본 경제는 한 마디로 고도성장을 누려왔다. 다른 선진국들이 따라오기 힘든 5% 이상의 성장률을 유지해 왔던 것이다. 그러나 최근 나타나고 있는 특징은 성장률이 마이너스와 플러스를 오르내리며 제자리 걸음을 면치 못하고 있다는 것이다. 이에 따라 생활수준 향상에 대한 기대도 약해져 내일 역시 오늘과 별다른 변화가 없을 것이란 의식이 자리잡아 가고 있다.

물가부문의 경우 지금까지는 오르는 게 당연하다는 것이 일반적인 인식이었다. 특히 재산으로서의 성격이 강한 토지나 주식 등의 가격상승에 대한 믿음은 거의 절대적이었다. 그러나 1990년대 들어 부동산 가격과 주가가 크게 하락했을 뿐만 아니라 최근 들어서는 낮은 가격의 수입품 증대의 영향으로 일반 물가도 하락세를 보이고 있다. 이같은 물가하락이 미치는 영향은 대단히 크다. 지금까지의 경우 기업들은 물가상승을 의식하여 과감하게 투자해 왔다. 공장을 짓든 별장을 짓든 간에 선행투자를 하는 편이 재산을 불리는 데도 유리했기 때문이다. 그러나 물가가 하락하는 상황에서는 당연히 선행 투자를 꺼릴 수밖에 없다.

노동 연령층에서도 변화가 나타나고 있다. 종전의 경우는 고령자와 젊은층이 함께 증가하는 추세를 보여왔다. 신규 노동인력이

꾸준히 공급됐고 문화도 젊은이들이 주축을 이루었다. 현재도 일본이 세계 최고의 고령화 사회이지만 문제는 앞으로도 고령자가 증가하고 젊은이는 줄어드는 고령화 추세가 급격히 진행된다는 데 있다.

또 다른 큰 변화 중 하나는 산업적인 측면에서 나타나고 있다. 지금까지의 산업은 규격화된 대량생산이 최대의 특징이어서 제조업이 비약적으로 확대됐다. 그러나 앞으로의 산업은 다양해지고 창조적인 산업이 주류를 이루게 될 것이므로 지적 창조활동이 그만큼 많이 필요하다. 그러나 일본의 경우에는 이런 산업에 대한 적용 면에서 대단히 뒤떨어지는 것으로 지적되고 있다. 지금까지의 일본은 대량생산 지향적인 인간들을 만들어 왔다. 독창성 있고 자기의 주장을 내세우는 사람보다는 협동심 높고 집단을 중시하는 사람을 양성하는 데 교육의 중점을 두어 왔다. 그러나 앞으로의 사회는 이와는 반대의 방향으로 나갈 것이라는 전망이 우세하다.

과연 일본이 근본적인 변화를 수용할 수 있는 능력을 지닌 나라인가에 대해 의문이 제기되고 있다. 이에 대해 많은 사람들이 일본의 현 정부 및 기업의 지도자들은 구제불능이라고 주장하기도 한다. 일본에 가장 비판적인 사람들은 심지어 이들 세대를 두고 의지의 실패(failure of will) 세대라고까지 칭하고 있다.

오늘날 일본은 자신의 역사적 경험마저도 되살리지 못하고 뒷걸음질치는 나라가 되었다. 일본은 무엇보다 안정을 소중히 여기는 나라다. 그러나 일본은 자신의 복리가 위태로워질 경우 무한히 변신하는 능력을 보여준 나라이기도 하다. 우리가 알고 있는 오늘날의 일본은 제2차 세계대전으로 풍지박산난 뒤 온 국민이 혼연일체가 되어 노력한 끝에 창조된 나라이다. 이런 노력이 성공할 수 있었던 것은 누구의 아이디어든 간에 당시 습득 가능했던 모든 아이디어들 중에서 최선의 것을 골라 일본 특유의 강점을 응용해 넣은

유연성 덕분이었다.

역경에 처해 변화할 수 있는 능력, 이 능력을 일본은 역사상 몇 번이고 입증해 보여준 나라다. 1970년대 오일쇼크가 그 하나로서 오히려 이때 일본은 자국의 산업을 획기적으로 업그레이드(up-grade)시켰다. 1973년 원유 값이 종전의 4배 수준으로 폭등하자 일본 경제는 1960년대의 실질 GDP 성장률 10%에서 1974년에 마이너스성장으로 곤두박질쳤다. 그리고 잇따른 불경기가 4년간이나 지속됐다. 강도 높은 압박감 속에서 일본 기업들은 에너지 절약형 기술에 대대적으로 투자하는 한편 고부가가치 제품들 쪽으로 이동해갔다. 이로써 오일쇼크는 전화위복의 계기로 작용했다. 일본은 이를 계기로 에너지 절약의 세계적 모범국이 되었고, 이로써 많은 산업 분야에서 이득을 보았다. 오일쇼크는 또한 혁신의 도화선이 되어 일본이 자동차, 가전제품 등 선진 산업 분야에 대거 진출하게 만들었다.

불과 150년 전만 하여도 일본은 세계사에서 주목받지 못하던 세계의 동쪽 끝에 위치한 조그마한 섬나라였다. 그러던 일본이 1868년 메이지(明治) 유신을 단행한 이래 나라 면모를 일신하여 불과 반 세기만에 청과 러시아와의 전쟁에서 승리하고 조선을 합병하는 군사강국으로 발전했고 마침내는 세계를 상대로 제2차 세계대전을 일으키기에 이르렀다. 그리고 전쟁의 폐망에서 다시 일어서 세계 제조업의 중심국가로 1980년대까지는 세계의 주목을 받아왔다. 이러한 배경에서 이전의 일본은 배싱(bashing : 때리기)의 대상이었는데 지금의 일본은 패싱(passing : 그냥 통과하기)의 대상으로 전락하고 말았다.

세계 최강의 경제대국 일본이 어떻게 이렇게 추락할 수 있는 것인가? 여타의 선진국들은 잘 나가고 있는데 일본은 왜 허우적거리고 있는 것인가? 이 질문에 대한 답을 두고 가장 궁금하고 조급한

사람은 아마도 일본인들 자신일 것이다. 일본 경제의 문제에 대한 진단과 처방은 이미 나와 있으며 그 진단과 처방은 일본 국내의 전문가 그리고 해외학자에 의해 분명히 제시되어 있다고 판단된다. 어떤 문제든 문제의 해결은 문제 자체에 대해 정확한 진단이 내려지고 제대로 된 처방이 실행될 때 비로소 가능하다. 일본의 경우 진단과 처방이 비교적 정확히 내려져 있는데 진단에 근거한 처방이 현실에서 제대로 실행되지 않는 것이 문제라고 생각한다.

36년간의 식민통치라는 쓰라린 경험으로 미루어보면, 일본이라는 나라를 이웃으로 둔 것이 불행이지만 긴 역사적 관점에서 보면 일본이 이웃이었기에 우리가 얻은 것도 적지 않다. 일본은 그 자체가 어려울 때나 잘 될 때나 언제나 우리에게 좋은 본보기가 되어 왔다고 생각한다. 문헌을 섭렵하고 짧으나마 일본에 체재하면서 얻은 중요한 결론은 우리가 일본에서 배워야 했던 것들은 배우지 않고 배우지 말아야 했던 것들만 배웠다는 것이다. 배우지 말아야 했던 것은 경제제도와 경제정책과 관련되어 있고, 꼭 배워야 했던 것들은 일본인의 정신세계 및 생활양식과 관련되어 있다.

본 보고서는 일본 재정제도와 재정정책의 문제에 대한 진단과 처방을 주된 목적으로 하고 있으나 재정제도와 재정정책이 경제제도와 경제정책의 한 부분이기에 일본의 경제제도와 경제정책에 대한 논의를 선행시키고 있다. 경제제도와 경제정책은 그 나라의 역사적·문화적 특성과 불가분의 관계에 있고 국민의 사상적·정신적 특성까지도 밀접하게 관련되어 있기에 일본의 사상과 정신, 문화와 역사도 논의에 필요한 부분에 대해서는 선별적이거나 포함하고자 노력했다.

본서에 서술된 것 중 필자 자신에 의해 새로이 창안된 것은 솔직히 말해 하나도 없다. 다만 주어진 주제를 놓고 그 동안 제기되고 논의된 중요한 사안들을 나름대로 정리하고 체계화시킴으로써 큰

맥락에서 문제의 본질을 이해하는 데 도움을 주고자 하는 것에 본  
집필의 기본 목적이 있다.

## II. 일본 경제의 성장과 구조변화

쿠즈네츠(Simon Kuznets, 1902~)의 저서 『제(諸)국의 경제성장』(Economic Growth of Nations, 1971)에는 주요국의 옛날 시대로부터의 경제성장의 기록이 실려 있다. 이 책에는 ‘근대성장의 개화기’가 각 나라마다 적시되고 있다. 영국의 경우는 1765~85년이며 프랑스의 경우는 7월혁명 이후의 1831~40년, 미국의 경우도 거의 같은 시기인 1834~43년이며, 그밖에 벨기에, 네덜란드, 독일, 덴마크, 이탈리아 등이 19세기 후반에 잇따라 근대적 성장의 개시기를 맞는다. 일본의 경우는 근대적 성장의 개시기가 유럽보다 한 걸음 늦은 1874~79년으로서 명치유신이 있는 후 얼마 되지 않는 시기이다. 당시 일본의 1인당 GNP는 겨우 74달러였다.

전후 50여년간 일본의 거시경제적 성과를 살펴보면 1950년대 중반까지의 전후 부흥기, 그리고 1970년대 초기까지의 고도성장기, 그리고 1980년대 말까지의 중성장기, 1990년대 초반 이후의 저성장기로 나눌 수 있다. 1970년대 초반까지는 10%를 넘는 고도성장을 달성하고 있던 경제가 1973년의 오일쇼크를 계기로 평균 4% 정도의 성장으로 하락하고, 더욱이 버블경기의 붕괴 이후 1~2%의 성장으로 저하했다. 1957년부터 2000년까지를 1957~1973년(고도성장기), 1974~1990년(중성장기), 1991~1998년(저성장기)의 3개 기간으로 나누면 이들 각 기간의 연평균 실질성장률은 순서대로 9.3%, 3.9% 및 1.0%로 각각 나타난다.

이렇듯 장기간에 걸친 일본 경제의 동향을 보면 최근의 장기불황은 장기적인 성장률 저하의 경향과 경기순환의 불황국면이 서로

중복해서 발생하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 장기적인 성장률 저하의 경향은 일본 경제의 구조적 변화와 관련되어 있다.

불황이 장기화되는 중에 1990년대 내내 경기회복을 위해 확장적인 재정정책이 취해져 왔지만 GDP 동향을 보면 최근에 오히려 마이너스 성장을 기록하면서 경기회복의 움직임은 극히 미미하다. 그러한 상황 속에서 재량적 재정정책의 유효성에 대하여 의문이 제기되고 있다. 과연 재량적 재정정책의 효과는 이전과 비교해서 저하된 것일까? 또한 앞으로 장래에 있어 어떠한 종류의 재정정책이 유효할 것인가? 이러한 문제를 고찰하기 위해서는 최근 일본 경제의 구조가 어떻게 변화했는가를 명확하게 해 둘 필요가 있다.

재량적 재정정책의 유효성 문제와 관련하여서는 물론이고 일본의 경제정책 전반의 문제와 관련하여 중요하다고 판단되는 일본 경제의 구조변화로서 (1) 잠재성장력의 저하 (2) 산업구조의 변화 (3) 국제화·글로벌화의 진전 (4) 스톡(stock) 경제화의 진전 등이 매우 중요하다. 이들에 대해서 차례로 논의해 본다.

## 1. 잠재성장력의 저하

<표 1>은 1975년 이후 정부에 의한 경제성장률의 전망치와 실적치를 요약·제시하고 있다. <표 1>과 관련하여 먼저 지적되어야 할 사항은 우리나라의 경제개발 5개년계획과는 다소 다르나 일본의 경우에도 시대에 따라 내용을 달리하면서 각종 계획이 입안·추진되었다는 점이다. 이러한 계획의 수립·추진은 결국 관료들에 의한 경제에의 적극적 개입을 의미하는 것으로 앞으로 우리의 논의에 시사하는 바가 크다. 계속되는 계획에도 불구하고 실적이 계획보다 더 좋았던 우리나라의 경우와는 달리 일본에서의 실적은

언제나 전망치보다 상당 수준 낮았다. 유일한 예외는 1988~1991년의 기간으로 정부는 3.75%의 성장을 전망하였는데 실제로는 경제가 4.9% 성장하였다. 전망치든 실적치든 경제성장률이 지속적으로 하락한 것으로 나타났다.

<표 1> 실질 경제성장률의 계획·전망과 실적 비교

(단위 : %)

		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
실질 성장률	경제계획		6.25%				5.7%				4% 정도				3.75% 정도			
	정부전망 (당초)	4.3	5.6	6.7	7.0	6.3	4.8	5.3	5.2	3.4	4.1	4.6	4.0	3.5	3.8	4.0	4.0	3.8
	실적	4.1	4.0	4.8	5.1	5.1	2.4	2.9	3.3	2.6	4.1	4.3	3.2	5.0	6.0	4.7	5.5	3.2
			평균 4.6%				평균 3.4%				평균 3.8%				평균 4.9%			
															~ 2010			
실질 성장률	경제계획	3.5% 정도				3% 정도				2% 정도 (주2)								
	정부전망 (당초)	3.5	3.3	2.6	2.8	2.5	1.9	2.0	0.5	1.2								
	실적	0.7	0.3	0.6	3.1	4.7	-0.0	-1.9	0.6	1.7								
		평균 1%																

주 : [ ]안의 수치는 GDP성장률, 그 외의 수치는 모두 GNP성장률  
 자료 : 林健久(編), 『日本財政要覽』

일본 경제를 거시적으로 파악하여 그 잠재성장력이 저하한 점, 그리고 장래에 한층 더 저하될 것이라는 논의가 최근 자주 이루어지고 있다. 그 주된 이유로서는 인구의 고령화와 함께 노동인구가 감소되고 있는 점, 저축률의 저하가 진행되고 있는 점, 일본 경제가 선진국에 대한 따라잡기(catch-up)의 과정을 끝내고 기술적 선진국이 되었기 때문에 기술진보가 이전과 같이 용이하지 않게 된 점 등을 들 수 있다. 일본 경제연구센터의 예측에 의하면 일본 경제의 잠재성장률은 1990년대에는 2.6%를 기록했으나 더욱이 2000년부터 2010년에 걸친 기간은 2% 미만, 2010년 이후는 0.5% 수준으로까지 저하한다고 예측되어 있다.

이 예측은 성장회계분석(growth accounting analysis)에 근거하여 도출된 것이다. 성장회계분석에 근거하여 성장률의 예측을 행한 경우 가장 중요한 포인트는 전 요소 생산성(total factor productivity)의 성장률을 어떤 식으로 예측할 것인가 하는 것이다. 그리고 전 요소 생산성은 기술진보율 외에 산업구조의 변화 및 규모의 경제성의 효과에 의해 결정되어 예측이 가장 어려운 변수이다. 일본 경제연구센터의 장래 예측에서는 과거 데이터에 근거하여 추산된 전 요소 생산성을 노동시장의 팽박 과정에 대응하여 노동력이 보다 효율적으로 이용되는 지표로서 사용한다고 하는 방법을 취하고 있다. 다시 말하면 생산성 향상은 노동력 수급의 팽박에 의해 생긴다고 하는 가상에 근거하여 예측이 이루어지고 있는 것이다. 그러나 장래의 기술진보 및 산업구조의 변화는 예를 들어 정보·통신 및 바이오 관련 등의 첨단적 산업이 장래 어떻게 발전하며 그 결과 산업구조가 어떻게 변할 것인가에 가장 강하게 의존하고 있으며, 따라서 과거의 데이터에 근거한 거시적 예측에는 한계가 있다.

1990년대에 들어와서 미국은 국내 저축이 제로에 가까워진 상태에도 불구하고 정보통신 분야의 기술혁신으로 3~4%에 이르는 성

장을 이루어 왔다. 일반적으로 장래의 예측은 아무리 보더라도 현재의 상황을 연장한다고 하는 형식으로 이루어지는 경향이 있는데, 장기적 불황상태에 있는 현재 일본의 저성장을 그대로 장래에 연장한 예측은 커다란 오류를 일으킬 가능성도 있다. 일본 경제의 잠재성장력에 관한 장래예측의 타당성은 어찌되었든 간에 과거의 일본 경제의 성장률이 장기적으로 저하되어온 점은 명확하다. 이 점이 재정정책 및 여타 정책의 유효성을 변화시킬 수 있을 것인지 아닌지는 별도로 검토해야 할 중요한 과제이다.

## 2. 산업구조의 변화

경제성장은 항상 산업구조의 변화를 동반한다. 진후 일본 경제의 성장 과정에서는 농업부문에서 제2차 산업 및 제3차 산업으로 노동인구가 유출됨에 따라서 산업구조는 크게 변화했다. <표 2>는 일본 경제의 1955년, 1970년 및 1994년의 국내총생산과 취업노동자 수의 산업별 점유율을 나타낸 것이다. 제2차 세계대전 직후의 일본 경제는 제1차 산업이 노동인구의 약 과반수를 감싸안는 상태(1955년에 42.5%)에서 출발했다. <표 2>의 1955년부터 1970년에 걸친 변화에서 읽을 수 있듯이 고도성장기에는 제1차 산업의 비율이 축소되고 제2차 산업과 제3차 산업의 비율이 확대되었는데 그 중에서도 제2차 산업의 비율의 상승이 눈에 띈다. 그러나 1970년부터 1994년에 걸친 변화를 보면 제2차 산업의 비율은 그렇게 변화되지 않았고 제3차 산업의 비율의 확대가 현저하게 되었다. 최근의 제3차 산업의 비율 확대 경향은 일본에서 「경제의 서비스화·정보화」라고 하는 말로써 표현된다.

한편, 최근의 일본 경제의 산업구조를 다른 선진국의 그것과 비교한 것이 <표 3>이다. 일본의 산업별 점유율은 국내총생산과 취

업노동자 수의 어느 쪽을 보아도 독일의 그것과 매우 가깝다. 미국 및 영국과 비교하면 제2차 산업의 비율이 높고 제3차 산업의 비율이 낮은 점이 눈에 띈다. 이 점은 이후 일본 경제에 있어서 경제의 서비스화·정보화가 더욱 한층 진전될 가능성이 있다는 것을 시사하고 있다.

<표 2> 일본의 생산 및 고용의 산업별 구성

(단위 : %)

	제1차 산업		제2차 산업		제3차 산업	
	국내총생산	취업노동자	국내총생산	취업노동자	국내총생산	취업노동자
1955	21.2	42.5	34.1	24.2	44.7	33.3
1970	6.7	20.2	44.3	35.3	49.0	44.5
1994	2.2	7.5	36.6	34.2	61.2	58.3

주 : 제1차산업 : 농림수산업, 광업

제2차산업 : 제조업, 건설업, 전기·가스·수도업

제3차산업 : 그 외

자료 : 경제기획청, 『국민경제계산보고』, 1997.

<표 3> 선진 주요국의 산업별 점유율

(단위 : %)

	제1차 산업		제2차 산업		제3차 산업	
	국내총생산	취업노동자	국내총생산	취업노동자	국내총생산	취업노동자
일본	2.1	5.2	40.3	32.0	57.6	62.8
미국	1.7	2.8	26.1	24.1	72.2	73.1
영국	1.7	2.0	35.4	27.3	63.9	70.7
독일	1.8	3.0	40.6	35.1	57.6	61.9

주 : 국내총생산은 1993년, 취업노동자수는 1996년 기준임.

자료 : 총무청 통계국, 『세계의 통계』, 1999.

### 3. 국제화·글로벌화의 진전

일본 경제의 구조변화의 제3의 요인으로서 국제화 혹은 글로벌화의 진전을 들 수 있다. 일본 경제의 고도성장은 고정환율제하에서 엔·달러 비율이 오랜 기간에 걸쳐 비교적 낮은 수준으로 유지되어 대외적인 경쟁에서 보호된 각 산업이 일제히 꽃을 피운 결과로써 생긴 것이라고 할 수 있다. 1970년대 초기에 선진국의 통화제도가 고정환율제에서 변동환율제로 이행한 이후 일본 경제의 경기는 환율 변동에 좌우되어 무역 및 자본의 자유화의 급속한 진전에 의해 대외적인 경쟁도 어렵게 되었다. 더욱이 1985년 프라자합의(Plaza Agreements) 이후 대폭적인 엔고, 아시아 각국의 높은 성장, 유럽의 경제통합에의 움직임 등의 영향을 받아 직접 투자가 급속하게 증가했다. 그 결과 일본산업의 공동화가 화제가 되었던 시기도 있었다. 게다가 1990년대에 들어오면서 정보통신기술의 진보에 의해 금융의 글로벌화가 급속하게 진행되어 대량의 국제자본이 순식간에 국제간을 이동하게 되었다. 이에 따라 세계의 한 지역에서 다른 지역으로 확산되어 발생한 금융위기는 세계경제 그 자체를 위협한 바 있으며 그 가능성은 지금도 존재하고 있다.

21세기에 들어와서 정보통신의 고도화 및 운송기술의 비약적인 발달에 따라서 세계시장의 글로벌화, 기업활동의 글로벌화가 한층 더 진전되어 세계경제는 무역에 의한 통합과 더불어 투자 및 금융에 의한 통합의 무게가 한층 더 높아지고 있다. 이러한 경제의 국제화·글로벌화의 급속한 진전하에서 각국의 경제정책의 상호의존 관계는 더욱 밀접하게 되고 재정정책 및 금융정책을 자국 경제에 대한 영향이라고 하는 관점에서만 생각하는 것은 불가능한 시대가 되었다. 일본의 금융정책 및 재정정책에 대해 미국은 무관심

하지 않았고 앞으로도 하지 않을 것이며 그 반대도 마찬가지일 것이다. 이렇듯 국제화·글로벌화의 진전은 일본의 금융정책, 재정정책 등 경제정책에 중요한 영향을 주고받아 왔다.

#### 4. 스톡(stock)경제화의 진전

일본 경제에서는 장기적으로 보아 유량(flow)에 비해 저량(stock<자산>)쪽이 상대적으로 급속한 속도로 증가해 왔다. 일본 경제기획청의 「장기경제통계(1999)」에 의하면 국민자산의 GDP에 대한 비율은 1970년 말의 8.05배에서 1990년 말에는 16.60배까지 상승했다. 버블 붕괴 후는 약간 저하하여 1997년 말에 14.62배가 되었다. 일본 경제에서 이러한 급속한 자산의 증가를 가져온 요인은 첫 번째로 일본 경제에 있어서의 높은 저축률과 활발한 투자 활동이 자산축적에 공헌한 점, 두 번째로 증권화의 진전 및 소비자 신용의 발달에 따른 금융자산의 실물자산에 대한 비율이 상승한 점, 그리고 세 번째로 자산가격(특히 지가)이 상승한 점을 들 수 있을 것이다. 특히 버블이 붕괴할 때까지의 시기에는 주식 및 토지 가격의 상승은 자산 증가에 현저히 공헌했다.

이러한 스톡경제화의 진전으로 1980년대 후반부터의 버블경기가 발생했고 1990년대 초기의 버블 붕괴와 함께 일본 경제는 장기 불황에 빠졌다. 버블 발생과 버블 붕괴의 어느쪽의 과정에서도 저량이 유량면에서의 실질경제에 미친 영향은 매우 컸다. 실제로 버블 발생기에는 자산가치의 급격한 증가가 자산효과를 통하여 소비를 자극하고, 지가상승이 기업의 차입능력을 높이는 점을 통해 설비투자를 자극하여 전후 2번째로 긴 기간에 걸친 호황을 가져왔다. 반대로 버블 붕괴는 경제주체의 자산과 부채의 대차대조표를 급격하게 악화시키고 특히 은행부문에서의 대량 불량채권과 기업부문

에서의 대규모 과잉설비의 발생에 의해 전후 가장 심각한 불황을 가져오는 결과가 되었다.

이 저량면에서의 불균형이 해소되지 않는 한 유량면에서의 실질 경제가 순조로운 성장궤도에 접어드는 것은 곤란한 상황이다. 이러한 저량면의 불균형은 민간경제의 자율적 회복능력을 약하게 만들고 그 점이 공공투자에서 경기회복으로 이어지지 않는 원인이 되고 있다는 점이 모든 전문가들의 공통된 판단인 것 같다.

### Ⅲ. 1990년대 일본 경제와 경제정책

#### 1. 일본 경제와 경제정책

일본 경제의 역사적 전개과정에 있어서나 일본 정부의 경제정책 추진과정에서 1990년대는 매우 특이하다. 따라서 보다 세밀한 검토가 필요하다. 분석을 통해 ‘잃어버린 10년’, ‘정책위기의 시대’로 표현되는 1990년대의 일본 경제의 추이를 살펴보고 몇 개의 논점을 추출해 보기로 한다. <표 4>는 정책위기의 실태를 파악하기 위해서 참고가 되는 주요 경제지표를 나타낸 것으로 버블의 형성·붕괴를 파악하는 의미에서 1980년대 후반 이후의 통계도 포함하고 있다. 정부의 경제전망과 실적, 자산 인플레이에 관련한 지가와 주가의 동향, 금융관련 지표인 이자, 인플레이, 통화량 증가율 그리고 실업률 등이 정리되어 있다.

거시경제 전망에 관해서는 경제 전망과 현실 성장률의 차이에서 다음과 같은 점들을 알 수 있다.

첫째, 1987년부터 1990년에 걸쳐서 정부의 전망을 크게 상회하는 경제성장이 실현되고 있다.

둘째, 버블이 붕괴(주가가 절정인 1989년, 지가가 절정인 1990~91년)된 후 1992년부터 1994년까지 실제의 경제성장은 0.4~0.6%로 매우 낮았다. 그러나 이 시점에서조차 정부는 매년 잠재성장력을 초월하는 매우 높은 수치의 경제성장 전망을 계속 내놓고 있었다.

셋째, 1995년부터 1996년에 걸쳐서 정부는 대강의 잠재성장률에 의거하여 전망을 하였지만 실제 일본 경제는 전망을 상회하는 성

<표 4> 1990년대의 일본 경제

(단위: %)

	정부 추정 GDP 성장률	실 적	시가지 지가 상승률		일경 증가		국채 수익률	국채 수익률 GDP deflator 증가율	M2 + CD 증 가 율	monetary base 평균잔고 증가율	실 업 률
			전국	6대 도시	지수	증가 율					
1985	4.6	4.1	2.8		13113.32	13.6	6.34	4.24	8.4	6.7	2.6
1986	4.0	3.1	4.4		18701.30	42.6	4.94	3.14	8.7	8.5	2.8
1987	3.5	4.8	10.3		21564.00	15.3	4.21	4.11	10.4	13.2	2.8
1988	3.8	6.0	6.8	22.0	30159.00	39.9	4.27	3.57	11.2	10.3	2.5
1989	4.0	4.4	12.0	28.8	38915.87	29.0	5.05	3.05	9.9	10.7	2.3
1990	4.0	5.5	13.2	11.0	23848.71	38.7	7.36	5.06	11.7	8.9	2.1
1991	3.8	2.9	0.6	-11.1	22983.77	-3.6	6.53	3.83	3.6	2.7	2.1
1992	3.5	0.4	-5.0	-18.7	16924.95	-26.4	4.94	3.14	0.6	1.8	2.2
1993	3.3	0.5	5.0	-13.4	17417.24	2.9	3.68	3.08	1.1	3.3	2.5
1994	2.4	0.6	3.8	-12.2	19723.06	13.2	3.71	3.51	2.1	4.5	2.9
1995	2.8	3.0	-4.1	-12.5	19868.15	0.7	2.53	3.13	3.0	4.7	3.2
1996	2.5	4.4	4.3	-8.7	19361.35	-2.6	2.23	3.63	3.3	8.0	3.4
1997	1.9	-0.1	-3.6	-5.5	15258.74	-21.2	1.68	1.38	3.1	7.4	3.4
1998	1.9	-1.9	-4.3	-6.3	13842.17	-9.3	1.13	0.83	4.4	8.3	4.1
1999	0.5	0.5	-5.7	-8.7	18934.34	36.8			3.7	5.7	4.7

자료 : 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

장률을 보였다. 당시 住專에의 공적자금 투입이 결정되고(1995년 12월) 일본 경제의 불황은 고비를 넘었다는 견해를 보여주었지만,

이와 같은 안이한 분위기가 사회 전체로 퍼져나가는 속에서 경제는(성장률에서 판단하는 한 특히 1996년은) 일종의 미니 버블 경제 상황이었다고 판단할 수 있다.

넷째, 1997년, 1998년은 2년 연속 마이너스 성장을 기록하며 위기 상황이 나타났다. 그러나 일본 정부의 전망은 잠재성장률(2% 정도)에 거의 필적하는 수치를 계속 제시하고 있다.

1990년대 전반에 걸쳐서 일본 정부의 경제전망은 경제의 악화를 계속 과소평가하여 왔음을 알 수 있다. 정부경제 전망은 매년 정부 예산안의 작성에 맞춰서 전년도의 12월 말에 공표된 것이므로 단순한 정부의 전망이라기보다는 예산안과 한 세트로서 정책목표적인 성격을 가지고 있다. 1990년대를 통해서 볼 때 일본 정부의 경제 전망은 경제 실적과 크게 괴리되어 왔다는 것을 알 수 있다.

다음으로 자산의 디플레를 직접 나타내는 지가와 주가의 동향에 대해서 살펴보자. 우선 주가가 커다란 편차를 동반하면서 언제나 거시경제의 움직임을 선행적으로 나타내고 있는 것이 확인된다. 이 사이 주가는 두 번 상승을 하는바, 첫 번째는 1990년부터 1992년의 버블경제 직후의 시기이고 두 번째는 1997년을 중심으로 금융시스템 불안에 대한 반응이 나타나면서 60조엔의 공적자금이 투입된 1998년부터 이듬해인 1999년까지의 시기이다. 두 번째의 시기는 특히 주가의 변화가 버블의 절정기에 필적할 정도로 높게 상승한 점이 주목된다. 주가와 동일하게 실물경제에 미치는 충격이 강한 토지가격의 경우 6대 도시 주택지의 지가 하락이 계속되어 1990년대 말이 되어도 그 조정은 여전히 종료되었다고 말하기 어렵다.

이와 같은 지가 하락의 현상은 단순한 버블기의 조정이라는 문제에 그치지 않고 장래의 인구감소 전망 등도 감안된 것으로 매우 구조적인 가격 조정이 진행되고 있음을 시사하는 것이다.

금융 및 통화통계와 관련하여 <표 4>에 나타난 수치에서 파악할 수 있는 것은 한정되어 있지만, 근래는 명목금리뿐만 아니라 실질금리(금리 마이너스 물가상승률)도 분명히 대폭적으로 하락하고 있음을 확인할 수 있다. 또 화폐승수의 저하를 반영해서 통화 공급량의 증가율은 반드시 높지 않지만 통화의 기본 자체는 상당한 긴장을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 주지하는 바와 같이 일본은행의 금융정책에 관해서는 각 방면에서 강한 비판이 제기되고 있으며, 인플레이 목표의 설정에 의한 실질금리의 인하 요구와 더불어 통화공급의 확대 요구가 계속되어 왔다. 그러나 지표로 보는 한 대형 금융기관이 파탄한 1997년을 지나 1998년 이후의 일본은행의 대응은 유동성 공급면에서 그 나름대로의 책임을 완수해 온 것으로 판단된다.

마지막으로 정책지표 중 가장 중요한 기준인 실업에 관해서 살펴보면 1995년 이후 실업률이 급격히 상승하고 있다. 이는 1990년대를 통해서 노동분배율의 경향적 상승이 현저한(노동분배율은 1990년 67.6%에 비해 1999년은 73.9%) 것을 반영하고 있고, 일본 고유의 고용시스템 붕괴 가능성을 나타내고 있다.

일본은 지난 1990년대에 모두 13%의 성장률을 기록하였다. 일본의 잠재성장률을 3%로 보면 일본은 1990년대에 총 39%를 성장할 수가 있음에도 불구하고 오히려 20~30%의 성장률을 잃어버린 셈이다. 이것은 독일 전체 GNP와 맞먹는 규모이다. 일본은 1990년대의 불황으로 인하여 독일 경제 하나 만큼을 잃어버린 셈이 된다.

일본 경제는 거품경제의 붕괴 이후 경기 침체가 지속되면서 장기 불황으로 돌입한 상태이다. 주가 및 지가 등의 급격한 하락으로 금융기관의 연쇄 도산 등 금융시스템의 마비 현상이 계속되고 있다. 경기 침체와 장래에 대한 불안감은 주가 하락을 더욱 부채질하며 국제적 신인도의 하락을 가져와 엔저가 가속화되고 있으며 기

업발행의 채권발행이 막히는 등 기업자금조달이 어려움에 처해 있다. 장기간의 경기침체로 실업률이 급상승하고, 노동시간의 감소와 이에 따른 소득감소로 소비지출이 감소되어 경기침체를 가속화시키는 악순환이 진행되고 있다.

버블경기와 뒤이은 헤이세이(平成) 불황은 기본적으로 금융자유화가 부른 금융제앙이다. 조달된 자금이 설비투자보다는 부동산 및 주식 등의 '재테크'에 운용됨으로써 버블이 발생하였다. 주식시장을 통해 거두어들이는 자금으로 대량의 주식 및 부동산을 사들인 기업과 금융기관은 보유자산의 평가손으로 자산상에 막대한 손실을 입게 되었다. 더욱이 일본 정부가 부실채권 처리과정에서 미국의 '단기일괄처리' 방식과는 달리 '증장기처리' 방식을 채택함으로써 금융불안이 장기화되었다. 일본은행은 버블 해체 이후 금융기관의 거액 부실채권을 예금자 부담으로 줄이기 위해 할인율(discount rate)을 계속 인하시켰다. 그 결과 저금리임에도 불구하고 추가하락에 따른 보유자산 평가익의 감소로 부실채권 처리가 곤란하게 되었다.

일본의 경제불안은 부실채권 처리 미흡→경제침체와 주가·지가의 지속적 하락→부실채권 지속적 증가, 금융기관의 신용 저하→금융기관 재무구조 개선 압박→부실처리를 위한 자금회수 및 대출 중지→유가증권 매각→추가하락의 악순환이 되풀이되고 있다.

<표 5> 1990년대의 주요 경제대책

명칭	종합경제대책 (1992년 8월 28일)	종합적 경제대책 (1993년 4월 13일)	긴급경제대책 (1993년 9월 16일)
내각	미야자와 내각	미야자와 내각	호소카와 내각(연립)
前後 정치 스케줄	민헌정상회담(7/6) 참의원선거(7/26)	미야자와 수상 訪美·美수뇌회담	호소카와 수상 訪美(9/25~)
정부 재정예상	3.5%성장 (실적치 0.7%)	3.3%성장 (실적치 -0.4%)	좌동
사업 규모	10조 7,000억엔	13조 2,000억엔	약 6조엔
공채발행액	2조 2,560억엔	2조 2,460억엔	3조 6,160억엔
건설공채	2조 2,560억엔	2조 2,460억엔	3조 6,160억엔
적자공채	-	-	-
내 용	공공투자 등 확대 8조 6,000억엔 공공사업 등 5조엔 지방단독사업 등 2조 8,000억엔 (공공용지선행취득 1조 5500억엔 포함) 중소기업대책 1조 2,000억엔 민간설비투자 촉진 9,000억엔	사회자본정비 등 10조 6,200억엔 공공사업 등 5조 3,200억엔 지방단독사업 등 3조 5,000억엔 주택금융공사 등 1조 8,000억엔 중소기업대책 1조 9,100억엔 민간설비투자 촉진 5,000억엔 감세 1,500억엔 기타 280억엔	사회자본정비 등 5조 1,500억엔 공공사업 등 1조 4,500억엔 지방단독사업 등 5,000억엔 주택금융 公庫 등 2조 9,000억엔 공공용지 선행취득 3,000억엔 중소기업대책 7,700억엔

자료 : 林建久(編), 『日本財政要覽』

&lt;표 5&gt;의 계속

명칭	종합경제대책 (1994년 2월 8일)	긴급·엔고경제대책 (1995년 4월 14일)
내각	호소카와 내각(연립)	무라야마 내각(연립)
前後 정치 스케줄	日美수뇌회담(2/11) 정치개혁 관련법	
정부 재정예상	좌동	2.8%성장 (실적치 1.2%)
사업 규모	15조 2,500억엔 (소득세 감세 등을 제외) 9조 4,000억엔	약 7조엔
공채발행액	2조 1,820억엔	2조 8,260억엔
건설공채	2조 1,820억엔	2조 2,622억엔
적자공채	-	5,638억엔
내 용	공공투자 등 확대 7조 2,000억엔 공공사업 등 4조 2,000억엔 지방단독사업 등 1조 8,000억엔 주택금융公庫 등 1조 2,000억엔 (공공용지선행 취득 2조 2,800억엔 포함) 민간도시개발용지 선취취득제도 창설 5,000억엔 중소기업대책 1조 3,600억엔 국제화대응농업대책 1조 3,600억엔 민간설비투자 촉진 1,000억엔 소득세감세 등 실시 5조 8,500억엔 고용대책 100억엔	한신淡路개발 3조 8,000억엔 긴급방재대책 1조 3,000억엔 과학기술·정보통신 3,300억엔 중소기업대책 등 1조 4,400억엔 수입촉진·규제완화·긴급범 죄대책 등 1,000억엔

자료 : 林建久(編), 『日本財政要覽』

<표 5>의 계속

명칭	경제대책 (1995년 9월 20일)	종합경제대책 (1998년 4월 24일)
내각	무라야마 내각(연립)	하시모토 내각
前後 정치 스케줄	참의원선거(7/23) 오사카에서 APEC 개최(11/16·17)	정상회담(5/15~17) 참의원선거(7/12)
정부 재정예상	좌동	1.9%성장 (실적치 -2.2%)
사업 규모	14조 2,200억엔	16조엔(4조엔은 소득세 감세 추가·계속 포함)
공채발행액	4조 7,020억엔	6조 1,180억엔
건설공채	4조 4,910억엔	4조 1,080억엔
적자공채	2,110억엔	2조 1,000억엔
내 용	공공투자 등 확대 12조 8,100억엔 공공사업 등 4조 6,300억엔 시설정비등 9,100억엔 (과학기술·정보통신 4,000억엔, 교육·복지·防災 등 5,100억엔) 토지 유효이용촉진 1조 4,100억엔 UR관련대책 1조 1,100억엔 지방단독사업 등 1조엔 주택금융公庫 5,200억엔 중소기업대책 등 1조 2,800억엔 기타 1,240억엔	국가중심의 사회자본정비 6조 2,000억엔 환경·新에너지 1조 6,000억엔 정보통신고도화 등 1조엔 복지·의료·교육 1조엔 물류효율화 8,000억엔 긴급방재 8,000억엔 기타 1조엔 지방단독사업 1조 5,000억엔 소득세감세 추가계속 4조엔 정책감세 등 6,000억엔 토지·채권 유통화대책 2조 3,000억엔 중소기업대책 2조엔 기타 500억엔

자료 : 林建久(編), 『日本財政要覽』

&lt;표 5&gt;의 계속

명칭	긴급경제대책 (1998년 11월 16일)	경제신생대책 (1999년 11월 11일)
내각	오부치 내각	오부치 내각(연립)
前後 정치 스케줄	자민당총재선(7/24)	자민당총재선(9/24)
정부 재정예상	좌동	0.5%성장(실적치 0.6%)
사업 규모	23조 9,000억엔 (감세 7조엔 포함)	18조엔
공채발행액 건설공채 적자공채	12조 3,250억엔 4조 5,150억엔 7조 8,100억엔	7조 5,660억엔 3조 8,260억엔 3조 7,400억엔
내 용	사회자본정비 8.1조엔 정도 공공사업 5.7조엔 정도 시설비 등 1.8조엔 정도 재해복구 0.6조엔 정도 금융대책(금융기관이 대출에 소극적인 상황을 대처하기 위해) 5.9조엔 정도 지역신흥권 0.7조엔 정도 주택금융公庫 1.2조엔 정도 고용대책 1.0조엔 정도 아시아대책 1.0조엔 정도 (항구적 감세 6조엔 초소득과세 감세 법인과세감세)	사회자본정비 6.8조엔 정도 물류효율화·경쟁력강화 1.1조엔 정도 생활기반충실 1.2조엔 정도 정보통신·과학기술진흥 등 경제발전 기반강화 1.2조엔 정도 소자녀 및 고령화· 교육·환경문제 1.1조엔 정도 긴급안전방재 0.9조엔 정도 재해복구 0.7조엔 정도 공공사업계약 선지급 0.6조엔 정도 중소기업대책 등 7.4조엔 정도 주택금융대책 2.0조엔 정도 기타 1.9조엔 정도

자료 : 林建久(編), 『日本財政要覽』

<표 5>는 일본 정부가 1990년대 경기부양을 목적으로 취한 각종 긴급대책을 요약·정리하고 있다. 5명의 수상이 9번에 걸쳐 긴급조치를 취했으며 9번 중 1번을 제외하고는 엄청난 규모의 재정지출 확대 또는 세금 삭감을 단행하였다. 이러한 경기부양적 팽창적 재정정책에도 불구하고, 아니 잘못된 이러한 정책 때문에 일본 경제는 불황과 경기침체의 늪에서 헤어나지 못하고 있는 것이다.

## 2. 두 번의 잘못된 판단과 두 가지 정책적 실수

1990년대가 잃어버린 10년으로 기록되는 배경은 두 번의 잘못된 판단이 있었기 때문이다. 그 첫 번째 오판은 거품경제가 절정기에 달했던 1988~1989년 경의 일이다. 그 당시 대부분의 일본인은 '일본이 경제적으로 미국에게 이겼다'는 흥분감을 감추지 못했다. 땅값 폭등을 배경으로 '도쿄 23구의 땅값이라면 미국 땅의 대부분을 매수할 수 있다'고 공언하는 경제학자마저 등장했을 정도였다. 일반 서민도 '미제 자동차는 덩치만 크지 고장도 많고 가솔린만 먹어대는 괴물에 불과하다. 앞으로 미국의 자동차 산업은 절대 회생되지 못할 것이다'라며 하찮게 평가하고 있었다. 1989년 가을에 베를린 장벽이 붕괴되는 것을 보고 '동서냉전의 종말은 이제까지 없었던 거대한 세계 단일시장을 형성하여 제조업 부문에서 세계 최고의 기술을 자랑하는 일본에게는 절호의 기회가 될 것이며 1990년대야 말로 일본의 황금시대가 될 것이다' 라고 호언장담하는 경제평론가와 주식 관계자들이 속속 등장하였다.

베를린 장벽의 붕괴는 40년간 지속되어 왔던 미·소의 냉전구조가 종결되었음을 상징적으로 드러내는 것이었다. 이 일을 계기로 미국은 군사기술을 민간에 전용하는 방식을 취함으로써 미·일 역전을 위한 포석을 두게 되었다. 또한 미국은 주요 적국이었던 소련

이 쇠퇴·소멸하자 다음 목표로서 일본을 ‘경제적인 적’으로 보기 시작하였다. 이리하여 일본에 대한 미국의 거대 전략이 발동되었던 것이다. 미국 중앙정보국(CIA)이 냉전 후의 ‘적(敵)’은 일본이라고 간주하기 시작한 것은 이 무렵부터였다. 그러나 막상 1990년대에 접어들자 일본은 ‘황금의 1990년대’는커녕 먼저 주식의 대폭락을 시작으로 세상은 거대한 디플레이션으로 어수선해지고 말았다. 그리고 그 10년 동안에 미·일 간의 역학 관계는 완전히 역전되었다. 이것이 첫 번째 오산의 전말이다.

1990년 2월 주식 대폭락을 계기로 거대한 역회전이 시작되어 마침내 거품이 붕괴되면서 두 번째 오산이 시작되었다. 대부분의 일본인들은 별것 아닌 일로 하찮게 넘겼고 설마 그것이 이 정도의 불황으로까지 이어지리라고는 그 누구도 상상하지 못했다. 그 때문에 거품이 붕괴된 후에도 발상의 전환은 좀처럼 이루어지지 않았고 디플레이션 시대에 대출은 최악의 선택임에도 불구하고 오히려 부동산 가격의 하락을 틈타 막대한 대출을 통해 맨션과 주택을 마구 사들였다. 그로부터 현재까지 당시의 대출 과다로 인해 파산하는 개인들이 속출하여 왔다. 또한 수많은 경영자들도 시대의 흐름을 읽는 데 실수를 저질렀다. 대다수 경영자들은 매출액 감소를 보충하기 위해 은행으로부터 더욱 많은 돈을 차입해서 설비 투자나 대형 M&A에 나섰다. 물론 그 결과는 참담한 실패로 이어졌다. 수익 감소와 부실 채권이라는 두 가지 현안 사이에서 고뇌하는 기업이 속출하였다. 그 대표적인 사례가 대형 할인유통업체 다이에와 소고백화점이었다.

이상과 같은 두 번의 잘못된 판단과 더불어 1990년대에 있어 일본의 경제위기를 초래한 요인으로서 다음 두 가지 중요한 정책적 실수를 들 수 있다.

첫 번째는 1990년대 전반기에 자산 디플레에 의한 성장 저하를

적절하게 예상하지 못했다는 점이다. 버블 붕괴가 명확해진 이후에도 정부는 일관되게 높은 경제성장 전망을 계속하여 왔다. 두 번째는 1990년대 전반부터 중반에 걸친 기간에 불량채권 문제를 적절하게 처리하지 못했다는 것이다. 첫 번째 경제성장과 관련한 정책적 실수는 앞에서 논의된 바가 있으므로 두 번째 논점인 불량채권에 대한 대책에 관하여 이제까지의 논의에서 명확하게 나타난 논점을 정리해 보기로 한다. 1995년의 住專에 대한 6,850억엔의 공적자금 투입 문제의 경우 정부 당국이 불량채권의 실태를 바르게 파악해서 공표하고 그것에 기초해서 적절한 정책이 실시되었다면 1997년 이후의 금융시스템 불안은 크게 달라지게 되었을 것이다. 그러나 본래 예금을 수납하는 기관이 아닌 住專에 대해 실질적으로 농협구제를 위해 공적자금을 투입했기 때문에 국민의 반발을 불러 일으키게 되었으며, 결국 그후의 본격적인 공적자금 투입을 늦추는 결과가 된 것이 오늘날 크게 지적되고 있다. 당국이 불량채권의 실태를 명확하게 할 수 없었기 때문에 자산 디플레의 영향을 사회 전체가 과소평가하는 결과가 되었다. 이것이 1995년에서 1996년에 걸쳐서 미니 버블경제를 불러와서 1997년 이후 금융시스템 불안을 커지게 한 것이다.

三和은행은 계열사인 住專을 청산하는 계획을 검토했지만 대장성은 그러한 조치를 안정하지 않고 결과적으로 불량채권 문제에 대한 적절한 처리결정의 기회를 놓치게 되었다. 1992년 당시의 수상이 “필요하다면 공적 원조를 하는 것에 인색하지 않겠다”고 공적자금 도입에 적극적인 발언을 했음에도 불구하고 대장성은 금융기관의 불량채권을 시간을 들여서 처리하고 주가가 상승하면 문제는 해결해 갈 수 있을 것이라는 판단으로 정책 실시를 뒤로 미루었다. 금융기관에 충당금제도가 없었던 것에 더해 금융감독 당국 또한 검사기능을 완수하지 못했기 때문에 불량채권 누증의 악순환

이 생기게 되었다. 이러한 불량채권의 문제에 대하여 1992~1994년에 적절한 처리가 이루어졌더라면, 만약 공적자금 투입이 필요하게 되었다고 하더라도 60조엔의 10분의 1 이하로 해결되었을 것이라는 것이 오늘날 사후적으로 모두가 지적하는 사실이다.

「1999년도 경제백서」는 자산 격차가 절정에 도달한 때부터 공적자금이 본격적으로 투입될 때까지의 시기를 국제비교한 바 있다. 이에 의하면 미국은 제로(0)년, 북유럽은 3~4년인 데 비해서 일본은 8년이었던 것으로 보고되었다. 1995년의 住專문제가 발생하였을 때 본격적으로 공적자금 투입이 실현되었다면 북유럽과 거의 동일한 시차(time lag)로 정책이 실시되었겠지만 일본의 경우는 크게 지연되었다.

호리우치(1998)는 1980년부터 1996년에 걸쳐서 불량채권 문제를 국제비교한 IMF 조사를 인용하여 일본 불량채권의 상황은 다른 나라와 비교해 놀랄 만큼 심각한 정도는 아니라고 설명하고 있다. 예를 들면 각각의 나라에서 은행위기가 일어났을 때에 가지고 있던 불량채권율은 호주 6%, 덴마크 9%, 핀란드 13%까지 상승한 것에 비해 일본의 경우 1996년에 4.9%, 1999년에는 6%이었다. 그럼에도 불구하고 현재 선진국 중에서 불량채권으로 계속 고민하고 있는 나라는 일본뿐이라고 일본의 불량채권 처리의 실패에 대해 설명하고 있다. 이상과 같은 분석은 모두 정책당국(관료조직)의 정책 판단 실수를 지적하고 있는 것이다.

## IV. 일본 경제 : 문제의 원인과 진단

### 1. 일본 경제 쇠락 및 경기침체의 원인

최근의 인식에 따르면 일본 경제가 쇠락하고 있는 원인은 세 가지로 분석된다.

첫째는 주식값과 부동산값이 과대평가되었던 이른바 거품경제가 붕괴된 데 따른 것이라는 설명이다. 이 설명에 따르면 자산 가격의 폭락은 금융시스템과 여타 경제 전반에 충격파를 안겨 주어 자금경색 현상을 야기시켰고 담보 자산의 가치가 붕괴되면서 은행과 기업 심지어 일반가계들까지도 엄청난 부채를 안게 되어 소비와 투자 의욕을 크게 저하시켰다는 것이다.

둘째는 이것저것 참견하기 좋아하는 정부 각 부처들의 과잉 규제와 과잉 보호 때문이라는 설명이다. 정부의 간섭은 기업의 행태를 왜곡시키고 기업의 비용을 양등시키며 유연성을 저하시켜 경쟁력을 떨어뜨린다는 설명이다.

셋째 설명 역시 정부에 책임을 돌리는 내용이다. 세금을 올린 데다 내수를 진작하는 데 실패했고 너무나 오랫동안 수출견인형 경제성장정책에 매달리면서 일본 관료들이 거시경제 운용을 그르치고 말았다는 설명이다. 일본 기업들이 수출의 한도에 부닥친데다 해외 직접투자를 늘리면서 국내 투자는 둔화됐고 내수마저 부진해지면서 경제성장이 좌초되고 말았다는 지적이다.

최근까지만 해도 일본은 대체로 건전한 거시경제정책을 유지해왔고 그래서 거시경제적 안정을 누려 왔다. 그러나 일본의 진정한

문제들은 경쟁의 미시경제학에서 발생하고 있다. 따라서 사상 유례가 없는 거시경제적 경기부양 조치를 아무리 강력하게 시행해도 일본의 문제는 해결되지 않을 것이다. 생산성의 미시경제적 기반은 두 개의 상호 연관된 분야로 구성되어 있다. 각 기업 차원의 운영 및 전략의 세련됨(the sophistication of company operations and strategy)이 그 하나요, 미시경제적 사업 환경의 질(the quality of the microeconomic business environment)이 다른 하나다. 궁극적으로 한 나라의 생산성을 평가하는 것은 그 나라 기업들이 경쟁에 동원하는 세련됨이다. 기업들이 좀더 생산적이 되지 않고서는 그 나라 경제가 보다 생산적이 될 수 없기 때문이다.

최근 일본의 주가 하락, 엔화 강세, 경기침체 현상의 근본적 원인은 일본 내부의 구조적 문제라고 할 수 있다. 일본의 경제침체 위기는 금융구조조정 지연, 소비심리의 위축, 재정적자 및 정치불안 등 네 가지로 요약된다.

첫째, 금융구조조정의 지연이 부실채권 규모를 증대시키고 있어서 금융위기와 실물부문의 침체 간에 악순환을 초래하고 있다. 버블 붕괴 이후 기업들의 도산으로 금융권에는 부실채권이 누적되어 왔다. 은행은 부실채권의 부담으로 인해 신용창출 및 중개기능을 제대로 수행하지 못해 신용경색 현상이 일어나고 기업들은 유동성 부족으로 다시 도산이 증가하게 되는 악순환을 겪어 왔다. 이러한 현상은 다시 기업의 주가를 하락시켜서 은행의 부실채권 규모를 늘어나게 하고 있다. 잠재적 부실채권 규모까지 포함하면 실제 부실채권 규모는 50조엔이 넘는 것으로 추정되며 주가하락과 기업의 경기침체로 인해 기업의 자산 규모가 감소함에 따라 부실채권의 규모는 계속 증대되고 있다.

둘째, 일본 경제는 GDP의 50% 이상을 민간소비가 차지하고 있다. 그러나 민간소비가 활성화되지 않고 있어서 실물경제 침체의

직접적인 요인으로 작용하고 있다. 일본은 실업보험금이나 연금제도와 같은 사회보장제도를 충실히 갖추지 못하고 있어서 경제침체기에는 더욱 개인이 스스로의 생계를 책임지기 위해 소비를 억제할 수밖에 없도록 만들고 있다. 또한 주가하락, 재정적자 팽창 등으로 경제에 대한 불안심리가 크며 정부에 대한 불신감이 팽배해 있어서 장래에 대한 불확실성이 높은 상황이다. 따라서 소비자들은 초저금리 수준에서도 안전한 저축예금을 선호하며 소비를 더욱 절제하는 현상을 보이고 있다.

셋째, 재정적자의 심화가 정부정책의 가능성을 제한하고 있다. 1990년대 장기불황기 동안 일본정부는 소비진작을 위해 팽창적 재정정책을 추진하였다. 그러나 재정지출이 경기를 회복시키거나 근본적인 해결책을 모색하는 데 쓰이지 못하고 단기적 처방에 급급했던 탓으로 재정적자만 증가하게 되었으며 더 이상의 재정지출 또한 한계에 다다르게 되었다. 일본정부는 1990년대 경기회복을 위해 10여 차례의 재정지출 확대정책(총 102조엔 규모)을 추진하였으나 실효를 거두지 못한 채 재정사정만 극도로 악화되는 결과를 초래했다. 그 결과 일본(국가 및 지방정부)의 재정적자 비율은 2000년 말 기준으로 GDP의 135.3%(약 660조엔)를 넘어섰다. 결국 재정적자의 증가로 인한 원리금 상환 부담이 증가하여 재정지출이 경기부양의 역할을 더 이상 수행하지 못하게 되었고, 오히려 민간 투자마저 위축될 위기에 처하게 되었다.

넷째, 일본의 정치불안 장기화는 구조조정 지연과 재정파탄을 초래한 또 다른 요인으로 지목되고 있다. 1990년대 장기불황 극복을 위한 경기부양 및 구조조정 추진과정에서 여·야당은 물론 정부 내에서도 부처간 이기주의로 인한 정치적 대립 양상이 격화되었다. 그 결과 정부의 정책수립 및 운영에 대한 의사결정이 지연되었고 정치적 구심점이 없어져 책임 있는 정치행위가 이루어지기

힘들었다. 이에 따라 일본 정부의 구조조정 노력은 단기적이고 미온적인 성격을 띠 수밖에 없었다. 이러한 정치적 위기가 경제위기를 장기화시킨 주요 동기를 제공했다.

## 2. 산업 취약성과 본질적 경쟁력

포터(Michael Porter)와 그의 동료들은 일본 경제쇠퇴의 원인을 산업의 취약성과 일본 기업의 낮은 경쟁력에서 찾고 있다.

일본 기업들 및 일본 경제의 본질적 경쟁력은 대부분의 관측자들이 그러리라고 믿었던 것보다 훨씬 저급한 수준에 머물러 있다는 것이 포터의 연구 결과이다. 수출시장에서 시장점유율이 높았던 이유 중의 하나는 자본투자 수익성을 희생한 대가였으며 경쟁력이 없는 산업 분야들이 명맥을 유지했던 것은 비싼 생활비를 감내하는 국민들의 희생이 있었던 것이다. 일본 산업계의 생산성은 당연히 달성하고 있으리라 여겨졌던 수준에 비해 실제로는 훨씬 미달한 것이었다.

비효율적이고 경쟁력 없는 산업들이 폭넓게 포진해 있는 가운데 새로운 산업이 결여되어 있는 일본의 현실은 일본 경제가 당면한 뿌리 깊은 문제들을 드러내 보여준다. 거품경제가 일본에 중대한 부정적 여파를 미쳤음은 틀림없는 사실이다. 하지만 거품경제의 폐해가 너무 과장되면서 다른 보다 더 근본적인 문제들이 가려져 제대로 인식되지 못하고 있다.

일본식 경쟁 모델에는 뭔가 좀더 근본적인 것이 잘못되어 있다는 것이 포터의 주장이다. 과거 성공에 대한 설명 능력으로 보나 미래에 대한 처방 제시 능력으로 보나 기존의 일본식 경쟁 모델에는 근본적인 결함이 있다고 주장하면서 포터는 다음의 세 가지를 지적한다.

첫 번째 징후는 세계 시장에서 당당히 경쟁할 수 있는 일본의 산업 분야가 상대적으로 적은 수에 불과하다는 것에서 나타났다. 일본이라면 당연히 달성할 수 있으리라고 여겨졌던 수준에 실제로는 못 미치고 있음을 보여주는 반증인 셈이다. 경제 규모가 그토록 거대함에도 불구하고 현대의 일본은 놀랄 정도로 협소한 일부 수출 산업 분야에서만 제대로 된 시장 참여자의 면모를 갖추고 있을 뿐이다.

둘째로, 오래 전부터 일본 기업들의 수익률은 국제 수준에 비해 만성적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 국제적인 경쟁력을 지녔다는 산업 분야에서도 다를 바 없으며, 국가간 회계 처리 방식의 차이를 감안하더라도 마찬가지다. 일본 내 모든 제조업체들의 자산 수익성은 미국의 대략 절반 정도에 불과하다. 전반적인 자본생산성 자료를 보더라도 동일한 결론에 도달하게 된다. 일본의 노동생산성은 1960년대부터 1980년대까지 급속한 성장세를 지속한 반면 자본생산성은 이에 훨씬 못 미쳤다. 1970년대 초반 해도 일본의 자본생산성은 미국과 비슷한 수준이었지만 1970년대와 1980년대, 그리고 1990년대 전 기간에 걸쳐 급속히 하락했다.

일본의 낮은 자본수익성이 이토록 오랜 기간 지속될 수 있었던 것은 일본 경제가 대체로 국제 금융시장과 유리된 채 운영돼 왔기 때문이다. 일본 국민이 얻는 투자소득이 형편없이 낮았던 만큼 기업들이 저렴하게 끌어 쓸 수 있는 가용자본은 흘러 넘쳤다. 1970년대 후반부터 일본 내 이자율은 각종 규제 덕분에 미국 내 이자율을 밀돌기 시작했다. 그리고 일본 중앙은행은 시중은행들에게 보조금을 지급하는 것과 다름없는 저렴한 값으로 자본을 제공했다.

세 번째 징후는, 바로 일본 경제 ‘내부의 양극화 현상’이다. 일본의 실제 경쟁력이 일반적 인식과 괴리가 있었음을 말해 주는 가장 현격한 징후를 아마 여기서 찾을 수 있다. 지난 30여년 간 일본 각

산업 분야의 성과를 보게 되면 두 개의 일본이 존재했다고 해도 과언이 아니다. 서양인들에게 친숙한 일본은 고도로 경쟁력이 높았다. 가전제품, 자동차 등의 산업 분야는 일본 경제 전체를 짊어지고 있었으며, 이들은 수출과 생산성 양면에서 모두 일본 경제성장의 원동력이었다. 그러나 이러한 산업 분야는 수적으로 얼마 되지 않았다. 일본 경제 대부분을 차지하는 그 밖의 분야에서는 이들과 상당히 다른 매우 비효율적인 일본이 존재하고 있었다.

경쟁력 없는 일본은 전반적인 생산성에 항상 부담만 안겨 준 다수의 산업들로 구성되어 있다. 이런 일본은 또 다시 두 부류로 구성되어 있는데, 그 가운데 하나는 그 생산물이 국제적 교역 대상인 산업 집단이다. 일본은 여기서 세계적 수준의 수출국가로서의 지위를 누려본 적이 없다. 농산물, 화학제품, 소비용품, 의료용품, 소프트웨어, 그리고 거의 모든 분야의 서비스 업종 등 실로 광범위한 분야가 모두 이에 해당된다. 이 분야의 일본 기업들은 종종 각종 무역 장벽들과 여타 경쟁 제한적 규제의 보호를 받았다. 이는 이들 산업이 생산물을 수출할 수 있을 만큼 강력해질 때까지는 보호할 필요가 있다는 이론에 근거를 둔 것이었다. 실제로 이들 산업들은 계속 비경쟁의 상태에 있었고 각종 보호를 받았다.

경쟁력 없는 일본의 다른 한 부분은 소매, 도매, 교통 및 물류, 건설, 에너지, 의료 서비스, 그리고 식료품 등과 같은 내수산업들로 구성되어 있다. 거의 모든 경우 지극히 비효율적인 이들 산업분야는 대단히 많은 일자리를 제공하면서 일종의 사회복지 시스템 기능을 수행해 왔다. 이들 산업계에서의 통합과 구조조정은 이루 헤아리기 힘들 정도로 수많은 정부 정책과 다양한 형태의 정부 간섭으로 사실상 봉쇄되어 왔다.

### 3. 정책실패와 정책위기

거품경제의 붕괴 이후 일본 경제는 계속 쇠잔한 상태로 남아 있다. 여기서 제기되는 하나의 의문은 정부의 수많은 특별조치들이 왜 기능을 제대로 하지 않느냐는 것이다. 그 내용은 기본적으로 두 가지일 것이다. 그 하나는 정부가 적절한 내용의 정책을 적절한 시기에 추진하였는데도 여타의 여건이 여의치 않아 정책이 소기의 목적을 달성하지 못하는 경우일 것이며, 다른 하나는 정부 정책 자체의 내용과 시점이 적절하지 못한 경우일 것이다. 1990년대 일본의 경우 정책실패는 후자의 경우로서 일본학자들은 이를 정책위기라 지칭하며 논의하고 있는바, 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째로, 정책 담당자의 정책형성 능력이 정책위기의 원인으로 지적되고 있다. 1990년대의 경기대책은 오로지 공공사업에 의한 거시적 총수요 확대가 주요 내용이었다. 그러나 그 이론적 근거가 되는 전통적인 케인즈학파의 사고방식은 이미 학계에서는 대부분 중요성을 잃은 지 오래된 것이다. 경제정책의 근거가 되는 거시경제학은 1970년대 이후 크게 변모했다. 기업과 가계 등의 합리적인 경제행동을 기초로 한 '미시 경제학적 기초 만들기'와 정책의 최적성 판단에 있어서 시간적 정합성을 고려하는 (어느 시점에서 최적이었던 대책이 시간의 경과와 더불어 정합성이 없어지는 것을 고려한다) 등의 거시 경제모델의 동학화라는 연구가 축적되어 왔다. 정부의 거시경제에의 관여에 있어서는 이들의 성과를 활용해서 가계와 기업이 장래를 어떻게 전망하고 행동하는가라는 관점과 경기 대책이 초래하는 모럴 해저드를 배려하고 공공사업에 의한 장래의 편익을 중시하는 사고방식 등을 채택해서 빈틈없는 대책을 강구하는 것이 필요했었다.

그러나 일본의 경제정책에는 이러한 이론이 거의 반영되지 않았

다. 정책담당자가 법학부 출신이 많고 학계와의 제휴가 이루어지지 않는 것 등이 그 배경으로 짐작된다. 재정개혁이나 경기회복이나 양자 택일의 문제를 두고 '경기가 회복되면 뭐든지 할 수 있다'라고 판단한 것이 큰 실수였던 것이다.

둘째는, 정책 결정 과정에 관련된 문제이다. 재정당국도 집권당인 자민당 또는 그 연합도 각자의 생각을 가지고 있었으며 그 타협점에서 경기 대책이 수립되어온 것은 이미 다 아는 사실이다. 중요한 문제는 경기자 상호 간 혹은 제3자로부터의 견제와 감시가 충분한 기능을 발휘하지 못했다는 것이다. 재정균형주의와 대대적인 재정출동과의 사이에서 흔들리면서 그 어느 쪽의 정책에 대해서도 정책평가와 그것에 입각한 정책논쟁이 정확히 이루어지지 않았다.

경기대책에 대해서는 사후적으로도 규모의 정확한 산출근거가 완전하게 명시되고 그 효과에 대해서 검증이 이루어지지 않으면 안 된다. 본래는 국회에서 논쟁을 통해서 평가가 이루어져야만 하지만 일본의 경우 여·야당 사이의 정책대립 축이 명확하지 않은 까닭에 정보의 명시에 의해서 외부의 연구자 등 제3자로부터의 평가를 받는 것이 중요했었는데 그러하지 못했다.

셋째는, 제도에 관련된 문제이다. 이 문제에 관해서는 제2부에서 상세히 논의되나 요점만 정리해 보자. 1980년대부터 공공사업과 재정 투융자 등 재정에 관련된 제도의 개혁 필요성이 지적되고 있었지만 실행되지 않았다. 그것이 1990년대의 경기정책을 왜곡하고 효과를 저하시키는 것과 함께 필요 이상으로 재정을 악화시켰다고 말할 수 있다. 공공사업에 대해서는 예산배분의 경직화, 계약·발주 시스템 등의 문제와 함께 재정법에 의한 건설국채와 적자국채의 구별이 현대에 적합한 사회자본 정비로의 이동을 방해하는 한 가지 원인이 되었다. 양자의 구별은 기본적으로 의미가 없고 국채를 일괄적으로 관리하는 체제를 만드는 것이 필요했었다.

또 중앙정부 의존형의 지방재정제도가 유지되어온 것도 1990년대의 지방경제·지방재정의 악화를 심각하게 했다. 지방교부세제도와 보조금에 의한 배분에 의존하고 수익과 부담이 크게 괴리된 상태에서는 지방자치단체가 스스로의 책임으로 경제를 활성화시키고 세수의 증가를 도모하는 상태가 되기 힘들었다. 또 사회보장제도 개혁의 지연은 세출증가의 요인으로 파악되었다.

여기서 강조되어야 할 사항은 1990년대 정책의 실패는 1980년대에 필요한 개혁이 이루어지지 않았던 것에 영향을 받아서 더욱 증폭되어 일어난 것이라는 점이다.

정책위기와 관련하여 논의된 이상과 같은 점을 고려하면 앞으로의 재정재건이 왜 어려운지도 용이하게 추측할 수 있다. 특히 일본의 정치제도하에서는 항상 정권교체의 가능성이 있기 때문에 여당이 중·장기적인 시야에서 재정개혁에 몰두하려 하지 않는 것을 고려한다면 더더욱 쉽게 추측할 수 있을 것이다. 재정구조 개혁은 이미 뒤로 미룰 수 없는 단계에 와 있지만 이제까지의 실패를 되풀이하지 않기 위해서는 위기감과 목표가 명확히 공유되지 않으면 안 된다. 정치적인 저항이 강해 개개의 제도개혁을 회피한다면, 재정수지 개선의 목표만을 내걸고 교묘히 책임을 빠져나가는 수단으로 사용되는 결과로 끝나게 될 것이다.

개혁을 하기 위해서 가장 중요한 것은 정책에 관련된 정보의 명시와 그것에 의거한 정책평가이다. 경기대책에 있어서도 정부가 개입할 근거가 있는지? 그 비용과 대비해 볼때 효과가 과연 있는 것인지? 등을 엄밀히 검증하여 그후의 정책근거로 활용할 필요가 있다.

## V. 일본식 자본주의 모형과 일본식 기업경영 모형

1970년대와 1980년대 일본은 세계에서 가장 경쟁력이 강한 나라로 인식되었다. 일본이 어떻게 이 같은 성공을 거둘 수 있었는가에 관해 주로 두 가지 설명이 제시되었다. 하나는 일본 특유의 ‘관료적 자본주의(bureaucratic capitalism)’, 즉 정부가 경제 전반에 걸쳐 능동적 역할을 수행하는 경제체제 때문이라는 것이다. 다른 하나는 일본 기업들이 선봉에서 개척함으로써 유명해진 일본 기업들의 독특한 ‘경영 관행(corporate practice)’에 의한 것이라는 설명이다. 즉 ‘전사적(全社的) 품질관리(total quality control)’, ‘지속적 개선(continuous improvement)’, 그리고 ‘저스트-인-타임(just in time)’ 등의 경영 관행들이 일본의 기적을 가능케 했다는 것이다. 이 두 설명에 대해 간략히 살펴보자.

### 1. 일본의 관료적 자본주의 모형

전후 일본의 경제적 성공에는 다른 무엇보다 정부의 역할이 결정적인 기여를 했다는 것이 일반적인 인식이다. 일본 정부가 취한 일련의 경제정책들은 일본의 성공과 매우 밀접한 연관이 있는 것으로 이해되어, 아예 ‘일본식 정부 모형(Japanese government model)’로 널리 알려져 있을 정도다. 일본 정부가 경제 전반에 적극 간섭하고 나서게 된 데에는 그 어떤 기업도 가질 수 없는 광활한 통찰력을 정부만큼은 가지고 있다는 나름의 이론적 근거가 바

탕에 깔려 있었다.

일본식 정부 모형을 제일 먼저 성문화한 사람은 존슨(Chalmers Johnson)으로서 그는 종종 ‘일본 개발국가(Japanese development state)’ 개념의 아버지로 불린다. 그의 주장에 따르면 서구 국가들의 경우 정부는 그저 게임의 룰만 정한 반면 일본의 경우 정부가 실질적으로 산업을 양육, 발전시켰다는 것이다. 존슨은 이러한 일본 정부의 개발지향적인 활동으로 인해 일본 산업구조가 크게 변모하게 됐다고 주장했다. 예컨대 1950년대 초반부터 1960년대 초반에 이르기까지 일본 전체 수출에서 섬유와 직물이 차지하는 비중은 30%에서 8%로 낮아진 반면, 기계류의 비중은 14%에서 39%로 높아졌다. 또한 1960년대와 1970년대 초반 사이 일본의 산업생산과 노동생산성은 급속히 성장했다. 존슨은 일본의 급속한 성장을 경제적(economic) 변수, 문화적(cultural) 변수, 또는 제도적(institutional) 변수 등만으로는 다 설명할 수 없다고 주장하며, “정부의 산업 정책으로 인해 경제적으로 전략적인 산업 분야에 대한 투자 비중이 달라지게 되었다”고 단정했다.

일본 정부가 추구했던 모형은 (1)안정적 관료체제를 갖춘 행동주의 중앙정부 (2)경제성장을 진작시키기 위한 특정 산업 분야의 타깃팅(targeting) (3)공격적인 수출 진흥 (4)광범위한 ‘지도’, 사전 승인제도 및 각종 규제 (5)국내시장의 선별적 보호 (6)외국인 직접 투자에 대한 각종 제한 조치 (7)반독점 규제의 느슨한 집행 (8)정부 주도의 산업 구조조정 (9)카르텔의 공적 재가 (10)고도로 규제된 금융시장 및 제약된 기업지배 (11)정부 지원하의 공동 R&D 프로젝트 (12)건전한 거시경제적 정책들 등 복잡 다양하지만 하나의 일관된 체계를 내포하고 있었다. 일본의 급속한 경제성장과 경쟁력 향상은 바로 이 같은 일반적 사고의 틀에서 생성된 정부정책의 영향 때문인 것으로 널리 인식되고 있다.

일본식 정부 모형은 과연 일본의 경제적 성공의 원천이었는가? 이 질문에 답하기 위해 포터(Michael Porter)와 그 동료들은 이 모형 및 그 핵심적 관행들의 적용이 실제로 일본의 성공적인 산업들과 그렇지 못한 산업들의 운명을 갈라놓았는지 여부를 면밀히 검토했다.

일본의 경쟁력 있는 산업 분야 대다수에 걸쳐 조사해 본 결과 포터는 실제로는 정부 모형의 핵심적인 정책 관행들이 거의 전무(全無)하다는 사실을 발견했다. 오히려 실패로 돌아간 산업 분야에서 정부 모형이 더 횡행했음을 밝혔다. 또한 정부 모형이 거대하고 비생산적인 내수산업 분야를 유발함으로써 경제 전반에 커다란 부담을 주었다고 주장했다. 사례 연구를 통해 포터가 내린 이러한 결론은 일본식 정부 모형에 관한 기존의 일반적 해석이 틀렸다는 것이다. 반면 경쟁력 없는 산업들의 경우엔 정부 모형이 도처에 횡행했는데 경쟁에 정부 간섭이 만연했고 카르텔이 수없이 많았으며, 광범위한 분야에서의 협력 공동사업이 종종 행해졌다고 포터는 주장하고 있다.

모든 산업 분야에 골고루 긍정적 영향을 미친 일본식 정부 관행에는 (1)유동성이 적은 자본(장기투자)의 조성 (2)엄격하고 보편적인 기본교육 시스템 (3)대졸 엔지니어들의 양산 등이 포함되는데 이들은 비록 전통적 일본식 정부 모형에서는 크게 다뤄지지 않았지만 일본의 성공 산업에 중대한 기여를 했다는 점을 포터는 지적하고 있다.

## 2. 일본식 기업경영 모형

산업정책으로 대표되는 일본식 정부 모형과 함께 전후 일본의 경제 성공을 가능케 한 또 다른 견인차로서 일본만의 독특한 경영

모형이 지적되어 왔다. 일본의 경영 모형에서는 (1)고품질·저비용 (2)광범위한 많은 종류의 제품 모델과 다양한 기능들 (3)린(lean) 생산 (4)직원들을 회사 자산으로서 존중하는 풍토 (5)종신고용 (6)여론수렴형 리더십 (7)기업간 강력한 공조 네트워크 (8)장기적 목표 (9)고성장 산업으로의 내부적 다각화 (10)정부와의 긴밀한 협력 관계 등과 같은 특질이 강조된다.

일본식 기업 모델은 내부적으로 논리 정연했을 뿐만 아니라 일본식 정부 모델과도 아주 잘 어울렸다. 예컨대 정부의 느슨한 반독점 규제와 허술한 기업지배구조 허용, 그리고 국제 경쟁에 대한 국내기업 보호 정책 등은 일본 경영인들이 장기적 시야를 가질 수 있도록 했다. 또 정부의 공동 R&D와 타겟팅 관행은 일본 기업들이 종신고용체제를 유지하면서 내부적으로 다각화할 수 있게 해 주었다. 여기서 금융시장에 대한 일본 정부의 철권 통제 덕분에 일본 금융기관들은 저비용 자본을 한껏 끌어모을 수 있었으며 이렇게 조성된 저비용 자본 덕분에 일본 기업들은 신제품 및 신규 설비에 공격적으로 투자할 수 있었다. 또한 책임자가 없다시피 한 기업지배구조 시스템 덕분에 주주들은 경영진에 대해 이윤 창출을 강요할 수 없었고 이로써 일본 기업들의 성장 및 고용지상주의에 방해가 되는 것은 아무것도 없었다.

어느 한 기업이 탁월한 성과를 달성하는 데에는 두 가지 길이 있다. 생산 능률 향상이 그 하나이고, 다른 하나가 전략이다. 생산 능률은 경쟁자들과 동일하거나 비슷한 활동을 더 잘 수행하는 것에 관한 것이다. 이에 비해 전략의 본질은 경쟁자들과는 뭔가 다르게 경쟁 관련 사업 활동을 수행하는 것이다. 만약 모든 종류의 제품을 생산하고 모든 수요를 다 충족시키며 모든 고객들을 다 상대함에 있어 동일한 어느 한 세트의 활동이 최선의 방책이라면 이때의 사업성과는 생산 능률로 결정된다. 그러나 활동 내역 자체를 이리저

리 재단하게 되면 해당 기업은 종종 자신이 선택한 영역에서 자신만의 독특한 원가 구조 또는 고객 가치를 달성할 수 있게 된다.

최우량 경영 관행을 바탕으로 한 경쟁의 한계는 1990년대에 들어서자 두드러지게 나타나기 시작했다. ‘경쟁 수렴 현상(competitive convergence)’이 나타나기 시작한 것이다. 즉 동종 산업 내 모든 경쟁자들이 서로가 서로를 모방하면서 가격이 붕괴되고 이윤이 사라져 버리는 제로섬(zero-sum) 게임을 벌이는 현상이 나타나기 시작한 것이다. 일본식 경영에는 결정적으로 전략이 빠져 있다. 다시 말해 경쟁자들과 뭔가 다른 가치들을 제고함으로써 자신만의 독특한 지위를 확보하는 것에 관한 고려가 없다.

지속적으로 우월적 지위를 유지하려면 전략적 효과와 생산 능력을 모두 성취해야 한다. 최우량 관행의 급속한 범세계적 확산으로 생산 능력을 향상시켜야 한다는 것은 너무도 당연한 것이 됐다. 그러나 생산 능력 하나만으로는 우월한 지위를 달성할 수 없다. 출중한 성취자와 빈약한 성취자를 갈라놓는 것이 전략이다. 특색 있는 전략은 또한 모방하기도 쉽지 않다.

일본 기업의 특성과 특색은 무엇인가? 유럽의 기업은 주주·자본가의 것이라는 생각이 일반적이지만 일본의 기업은 사회 자체의 것이라는 생각이 일반적이다. 유럽의 기업은 주주 혹은 자본가의 경영지배력이 강하여 경영자의 업적평가는 주식배당률이 평가의 기준이 되고 있지만 일본의 기업은 주식배당보다는 종업원 전체의 이익을 얼마나 보호하고 있느냐로 평가된다. 유럽의 기업이 경영자는 경영능력을, 노동자는 노동력을 제공하고, 그 대가를 받는 곳으로 생각하지만, 일본의 기업은 창업자, 경영자, 관리자, 노동자 등 전체 종업원이 한 가족으로서 같이 생활하는 공동체의 티전으로 생각한다.

일본과 유럽의 기업을 비교해 볼 때 첫째 일본의 기업은 자기자

본율도 낮고 주주지배력이 강하지 않아 단기적인 가격 동향에 신경을 곤두세우지 않고 장기적 안목에서의 설비투자 등을 해 갈 수 있으나 유럽의 기업은 그렇지 못하다. 둘째 일본의 경영자는 기업과 전종업원에 대해 책임을 지나, 유럽의 경영자는 주주에 의해 고용된 고용자로서 기업 또는 종업원보다는 주주에 대한 책임을 중시한다. 셋째 일본에서는 경영자를 체크하는 주주총회, 감사, 공인 회계사 등의 기능이 한정되어 있어 경영자의 자유의 폭이 넓으나 유럽에서는 그렇지 못하다 등의 특색이 발견된다. 기업의 의사결정방식도 일본은 밑에서부터 건의에 따라 결정하는 형태를 취하는데 비해 유럽에서는 위에서부터의 지시·명령의 형태를 취하고 있어 일본의 노동자가 자기의 의견을 경영에 반영할 수 있는 데 비해 유럽의 노동자는 엄격한 메뉴얼에 따라 움직일 뿐 일정한 기능의 제공자로 한정되어 있을 뿐이다.

사실 이러한 일본 기업과 유럽 기업의 특성은 그 자체로서는 어느 하나도 문제가 없으며 일관성 있는 완벽한 체제이다. 각기 모두 각자의 역사적 문화적 전통에 의거 생성·발전된 것이다. 문제는 세계화 개방화가 진정되어 두 가지 유형이 충돌할 때 어느 것이 우월성을 갖느냐 하는 데 있다. 자본주의 시장경제 체제를 전제로 하면 일본식 체제보다는 유럽식 체제가 더 부합하는 제도이다. 사실 일본은 지금까지 아주 특이한 그리고 어찌면 지구상에서 가장 강력한 사회주의 경제체제를 유지하여 왔다고 할 수 있다. 일본보다 앞서간 선진국들을 따라잡는 데(catch-up)는 일본식 기업경영이 어느 정도 역할을 할 수 있고 또한 하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 세계적 경영을 선도해 나가는 데는 새로운 패러다임이 모색되어야 할 것이다.

## VI. 일본식 경제운동과 기업경영의 교훈 및 시사점

포터(M. Porter)와 그의 동료들은 일반적인 통념과 달리 일본 산업들은 일본 정부가 경쟁을 관리했을 때가 아니라 오히려 경쟁이 치열하도록 내버려두었을 때 성공에 이르렀음을 실증적으로 밝힌 바 있다. 즉 일본 기업들이 자신들의 특이한 전략이 아닌 일반적으로 공인된 성공 전략의 원칙들을 그대로 따랐을 때 성공한 것으로 드러났다.

일본을 몸져눕게 만든 진정한 원인은 일본 사회에 깊이 배어 있는 그릇된 경쟁 개념과 상관이 있다. 일본 정부는 경쟁을 불신한다. 그래서 나라의 생산성과 번영에 해악을 끼치는 방향으로 경쟁에 간섭하는 경향이 크다. 일본 기업들이 겪고 있는 문제들 역시 경쟁에 임하는 일본 기업들의 잘못된 태도에서 비롯된 것이다. 그릇된 모델에 오도되어 일본 기업들은 제 살 깎아먹기식의 파괴적 경쟁을 자행하고 있다.

일본 기업들의 취약함은 자본 부족이나 낙후된 기술, 또는 제대로 훈련받지 못한 근로자들에게서 유발된 것이 아니다. 일본 기업들이 낙후하게 된 것은 대부분 경쟁에 대한 접근 방법에 문제가 있었기 때문이다. 일본은 인적 자원, 연구 및 기술, 그리고 경쟁에 대한 열정 면에서 막강한 실력을 지니고 있다. 만약 일본이 경제 전략을 바꾼다면 일본은 다시 미국의 두려운 라이벌로 되돌아와 새로운 번영의 시기를 맞게 될 것이다.

일본의 성공을 설명해 주는 변수로 널리 신봉되어 왔던 일본식

정부 관행, 즉 무수히 다양한 방법들을 통해 경쟁을 억제하는 관행들이 실제로는 일본 경제에 엄청난 경제적 피해를 끼쳤다. 일련의 일본 산업들은 이러한 일본식 정부 관행들 때문에 번영했던 것이 아니라 이들의 존재에도 불구하고 번영했던 것이다.

그렇다면 일본의 경제적 성공과 실패를 설명해 주는 것은 무엇인가? 일본의 새로운 모델은 어떤 것이어야 하는가? 일본은 어떻게 해야 자신의 단점을 보완하고, 장점을 확대할 수 있는가? 과거의 성공 및 실패 경험을 잘 반추해 보면 그에 대한 해답을 그다지 어렵지 않게 얻을 수 있다. 그리고 그간의 단편적 해법들이나 응급 조치 따위로는 안 된다는 것도 알 수 있다. 즉 부실 금융기관 규제 조치라든지 소비세 인하, 그리고 상품권 무상 공여 등으로는 역부족이다. 일본이란 나라가 지닌 광범위한 구조적 문제들을 해결하자면 일본의 정책 당국자들과 세계 리더들은 반드시 좀더 효과적인 형태의 경쟁 양식을 수용하고 터득할 수 있어야 한다.

일본 기업에게 가장 긴요한 문제는 새로운 기업상(企業像)을 정립하는 것이다. 물론 기존의 일본식 기업 모델의 장점들은 그대로 유지돼야 마땅할 것이다. 장기적인 안목, 직원들을 자산으로 존중하는 풍토, 공급업체들과의 밀접한 협력관계, 기술 수준 향상을 위한 공격적 투자, 그리고 제조활동의 생산성 향상을 위한 끊임없는 개선 노력 등은 일본식 기업 모델의 아주 훌륭한 장점들이다.

“일본의 경쟁력 있는 산업들과 또 경쟁력 없는 산업들은 모두 두루 연구해 본 결과 우리가 한 나라의 경쟁력을 결정짓는 보편적 진리라고 알고 있는 사항이 역시 일본의 경우에도 예외없이 적용됨을 우리는 알게 됐다. 즉 정부가 이래라 저래라 지시하지 않는, 사업 친화적인 환경 아래에서의 활발한 경쟁만이 경제에 활력을 불어넣는 유일한 방도라는 것을 일본에서도 확인할 수 있었다. 결국 일본이라고 해서 특별 케이스가 아닌 것이다” 라는 것이 포터 교수

의 결론이다.

궁극적으로 한 나라의 부(富)는 그 나라 기업들이 경쟁 과정에서 발휘하는 생산성에 달려 있다. 한 나라 경제의 생산성은 그 나라가 지닌 인적 자원과 자본, 물적 자원 등 투입 자원 한 단위당 생산된 제품 및 서비스(생산물)의 가치로 측정된다. 그리고 한 단위의 노동력 또는 자본당 생성된 수입은 그 나라가 지속적으로 유지할 수 있는 임금 수준과 투자 자본으로 얻어지는 수익, 그리고 물적 자원에 의해 창출된 잉여 등을 결정짓는다. 이런 것들은 1인당 국민소득의 주요 결정 인자들이기도 하다.

결국 생산성은 한 나라의 경쟁력을 규정짓는 결정적 요소라고 할 수 있다. 이렇게 국민소득과 국가 경쟁력 결정 인자로서의 생산성은 해당 국가의 생산물들이 시장에서 향유하는 가치(가격)와 이 생산물들을 생산할 때의 효율이라는 두 가지를 모두 포괄한다. 제품이나 서비스의 가격 수준이 동일한 수준을 유지하거나 상승하지 않는 이상, 효율 개선만으로는, 다시 말해 한 단위의 노동력이나 자본당 더 많은 생산물을 생산하는 것만으로는 반드시 임금 수준과 이윤이 올라간다고 할 수 없기 때문이다. 특히 글로벌 경쟁으로 인해 표준적인 제품들의 가격 수준이 갈수록 더 하향 압박을 받고 있는 최근 상황에서는 효율 개선만으로는 충분하지 못하다.

생산성이 급속하고도 지속적으로 성장할 수 있는 환경 여건을 어떻게 조성하느냐가 경제 발전의 핵심 사안이라 할 수 있다. 한 나라의 생산성은 그 나라의 개별 기업들이 지닌 생산성의 총합이다. 그리고 그 나라의 생산성과 변형은 개별 기업들이 몸담고 있는 산업 종별에 달려 있는 것이 아니라 그들이 어떻게 경쟁하고 있느냐에 달려 있다. 각급 기업은 어느 산업 분야에 속해 있든지 간에 - 신발 산업이건, 농업이건, 또는 반도체산업이건 - 더 세련된 생산방식을 채용해 쓴다거나, 더 신진화된 기술을 도입한다거나, 또는 독특한

제품 및 서비스를 제공함으로써 보다 더 생산적이 될 수 있다.

각급 기업들의 세련됨은 오로지 그들 혼자만의 힘으로 결정되는 것이 아니다. 해당 기업이 속한 나라의 국가적 사업 환경(national business environment)의 질에 따라서도 기업들의 세련됨은 크게 달라진다. 한 국가의 사업 환경은 그 나라의 기업들이 선택할 수 있는 전략의 종류는 물론 기업들이 성취할 수 있는 생산 능력의 수준에까지 영향을 미친다. 예컨대 만약 물류 체계가 도무지 신뢰할 수 없는 지경이면 생산 능력은 보장되지 않는다. 마찬가지로 잘 교육받은 직원들을 구할 수 없다면 차별적 전략 차원에서 경쟁하는 것은 매우 어려운 일이다.

국가적 사업 환경을 개선하는 일과 개별 기업들의 세련됨을 높이는 일은 서로 떼어놓으려고 해야 떼어놓을 수 없는 밀접한 관계에 있다. 좀더 질 높은 생산요소의 투입(input)과 개선된 인프라, 그리고 더 선진화된 교육 및 기타 기관들로 구성된 국가적 사업 환경은 좀더 세련된 기업 전략을 촉진한다.

현행 국민 1인당 소득 수준을 감안했을 때 일본의 미시경제적 환경은 장점보다는 약점이 더 많다. 경쟁에 대한 정부의 비생산적 간섭이 횡행하고 있기 때문이다. 감춰진 무역 장벽에서부터 공공연한 진입 장벽 그리고 폐쇄적인 공공부문의 조달 관행에 이르기까지 헤아릴 수 없는 문제들이 산적해 있다. 게다가 일본의 반독점 정책은 실효성이 없다. 일본은 금융시장에서도 많은 취약점을 드러내고 있다. 특히 신생 기업들이 자본시장에 접근하기가 매우 어렵게 돼 있다. 정보를 구하기 어렵고 기업들의 정보 공개 의무도 미흡하고 허술하기 짝이 없어 경제 전반에 불이익으로 작용하고 있다. 기업들에게 지우는 행정적 부담이 과중하고, 넘어야 할 관료적 형식주의가 수없이 많으며, 그리고 민간부문이 사법절차에 의존하여 문제를 해결할 수 있는 가능성 또한 그리 바람직하지 않다.

이 모두 다 일본의 약점이다.

일본 경제는 전혀 특별 케이스가 아니다. 세계 다른 모든 나라에서 경쟁력의 밑천이 되고 있는 미시경제적 기초가 일본에서도 마찬가지로 결정적인 변수로 작용하고 있다. 한 나라의 미래 좌표를 정확히 그리기 위해서는 필수적으로 이 점을 깨우쳐야만 한다.

정부와 기업 모두 각각의 영역에서 효과적인 경쟁 양식을 실천해야 하고 또 상호 연관을 지니면서 건전한 경쟁을 유도해야 한다. 그야말로 새로운 경제 전략이 진정으로 필요한 시기인 것이다. 과거 일본의 성공에 진정으로 기여한 올바른 성공 비결에 바탕을 둔 완전히 새로운 경제 전략이 필요하다. 현재 상황과 새로운 도전 과제를 제대로 분간할 줄 알고 또 오늘날의 글로벌 경쟁 현실을 직시할 수 있는 새로운 경제 전략이 필요하다.

그러나 불행하게도 오늘날 일본의 정책 당국자들과 재계 리더들은 문제의 본질 자체를 오인하고 잘못 설정된 문제를 해결하기 위해 나설지도 모르는 아주 심각한 위험성을 안고 있다. 왜냐하면 절박한 위기의식에 쫓기고 있는 데다 과단성 있는 행동을 촉구하는 국민들의 요구가 빗발치고 있기 때문이다.

일본의 정책당국자들은 우선 그동안 국가적 자존심의 원천이 되어 왔던 접근방식들을 포기해야만 할 것이다. 과거에 성공적이었다고 실제로 입증된 것들을 바탕으로 오늘날의 경쟁 현실에 어울리는 정책들을 택해야만 할 것이다. 일본 정부의 공공정책들은 전후 일본 경제의 성공에 부분적으로 중대한 역할을 한 것이 사실이다. 그러나 일반적으로 알려진 것처럼 그렇게 전적으로 명백한 성공의 모태가 된 것은 아니었다. 일본은 또한 자신의 뿌리 깊은 취약점들 그래서 직시하기를 거부해 왔던 약점들에 대해 이제 정면 대결에 나서야만 한다.

수입 및 외국인 투자에 대한 각종 규제조치들은 간접적 지원이

라는 본래의 목적과는 달리 오히려 해당 산업들에게 해를 끼쳤다. 무역 규제는 더 높은 가격과 더 나쁜 품질을 조장하여 소비자들에게 피해를 입힌다. 그 해약은 비단 이것에 그치는 것은 아니다. 이런 조치들은 보호 대상 기업들을 비(非)역동적으로, 비(非)혁신적으로 만드는 보증수표나 다름없기 때문에 성공적으로 경쟁에 임할 수 없도록 만드는 경향이 있다. 무역 및 투자 장벽들은 또한 다른 여타 일본 생산업체들의 투입 요소 비용을 천정부지로 높여 놓아 이들마저도 경쟁할 수 없도록 만든다.

과거 일본 정부는 효율을 개선하고 안정을 도모한다는 명분으로 경쟁을 지도하고 통제하며 속박하는 것이 자신의 역할이라고 보았다. 그러나 이제 정부 역할에 대한 새로운 개념이 필요하게 되었다. 새로운 역할이란 이제 사업체들의 가용(可用) 투입 요소들을 개선하고, 경쟁을 촉진하며, 혁신을 북돋우는 데 진력하는 것이다. 정부의 새로운 목표는 경쟁 과정을 관리하는 것이 아니라, 사업 환경의 질과 유동성을 고양시키는 것이어야 한다.

일본 정부는 경쟁제한 행위를 중단해야만 한다. 그리고 반독점 정책을 실로 진지하게 집행할 태세를 갖추어야 하고 무역과 투자 제한 행위를 중단할 필요가 있다. 또한 전문화와 혁신, 그리고 생산성 향상을 독려하는 데 눈을 돌려야 한다. 일본 정부는 일본 산업의 구조조정을 저지하면서 구조조정의 고통을 모든 기업들에게 골고루 분산 부담시키려는 행위를 중단할 필요가 있다. 그 대신 시장의 힘이 자유롭게 발산되도록 잡아쥔 고삐를 이제는 풀어야 한다. 그렇게 함으로써 오직 가장 생산적인 기업들만이 시장에서 살아 남도록 해야 한다.

정부는 다만 구조조정이 근로자들에 미칠 효과를 완화시킬 안전망과 구조조정으로 자유롭게 풀려난 자원들이 다른 부문에 수월하게 재기용되도록 하는 메커니즘을 구축해야 한다. 일본 정부는 내수

부문에서의 경쟁을 억제하고 이들의 구조조정을 저지하는 행위를 중단할 필요가 있다. 정부는 내수 부문에서의 구조조정이 국가의 장기적 경쟁력 향상을 위해 필수적이란 점을 이제 인정해야 한다.

일본 정부는 스스로 금융시장을 관리, 감독하려 하고 스스로 개별 기업들의 기업지배구조 시스템으로 자처하는 행위를 중단할 필요가 있다. 그 대신 엄격한 정보 공개 및 증권 관련 규제와 함께 효과적인 민간기업지배 시스템을 도입해야 한다. 마지막으로, 일본 정부는 모든 차원에서 경제 정책을 관리하려는 행위를 중단할 필요가 있다. 그리고 이제는 책임을 각 지역 주민들과 그들의 지도자들에게 위임해야 한다.

일본 정부가 이런 새로운 역할을 담당하기 위해서는 정부 내 의사결정 과정 역시 변화될 필요가 있다. 일본에서는 집합적 의사결정의 전통과 관료조직 내 핵심 요직을 여러 사람이 번번히 돌아가며 맡는 순환보직제도의 전통 때문에 정부가 나쁜 정책을 펼 경우 그 누구에게도 책임을 물을 수 없게 되어 있다. 따라서 선출된 대표가 정책 의사결정에 더 많이 관여되도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 더한층 책임감 있는 지도력이 함양되도록 해야 한다.

정책 의사결정이 또한 더 투명하고 공개적 과정을 통해 이뤄지도록 해야만 한다. 이렇게 함으로써 여러 기관들 중에서도 싱크탱크들과 비즈니스 그룹들, 그리고 미디어 등이 대체적인 견해를 제시할 수 있도록 해야 한다. 정부의 의사결정에 대해 편향되지 않고 감시견(watch dog)의 역할을 수행할 수 있는 기관들에 의해 정책에 대한 자율적 평가가 이루어지는 것도 장려해야 한다.

21세기를 맞아 일본 정부는 경쟁에 대한 자신의 접근방식을 근본적으로 바꿔야 한다. 아울러 경제에 대한 정부의 역할을 새롭게 정의해야만 한다. 오늘날의 글로벌 경제에서 정부가 담당해야 할 중요한 역할이 있지만 이것은 어디까지나 과거의 것과는 다른 것

이다. 물론 일본 내에서도 변화를 요구하는 목소리가 높다. 하지만 지금껏 그 개혁 방안이란 것들이 하나같이 단편적인 것에서 벗어나지 못하고 있다. 이제 필요한 것은 시스템의 총체적 변혁이다. 동일한 목표를 지향하는 일련의 새로운 정책들이 서로서로 보강하여 상승작용을 일으키는 일치된 시스템이 진정으로 필요하다. 예컨대 교역 개방은 비효율적인 내수산업 부문의 구조조정을 가속화시킬 것이다. 그리고 이는 일본 기업들이 더 활발하게 국내 경쟁에 더 잘 대응하도록 해 줄 것이다.

새로운 기업지배 시스템도 필요하다. 이는 기업들에게 이윤 창출의 중요성을 더한층 고취시키고 독특한 전략을 추구하도록 북돋울 것이다. 대학과 인센티브도 개선해야 한다. 이는 일본 기업들이 더한층 혁신적이 되도록 하는 한편, 새로운 수출산업을 배양, 육성할 수 있게 해 줄 것이다. 물론 이 같은 여러 분야에서의 진전이 한결 같은 보조로 고르게 이뤄질 것이라고 기대할 수는 없다. 그러나 전반적인 방향만이라도 제대로 이해한다면 일본은 상당히 오랫동안 개혁의 걸림돌이 되어 왔던 의구심과 우유부단함을 극복할 수 있을 것이다.

## 제2부 일본의 재정과 재정정책

### I. 일본 재정의 추이와 현황

#### 1. 일본 재정 상태의 개요

현재의 일본 경제는 한겨울 창문이 깨지고 벽이 붕괴된 집에서 재정이라는 장작을 지펴서 그리저럭 온기를 취하고 있는 형국에 비유될 수 있다. 창문과 벽을 수리하지 못하는 한 차가운 바람이 불어들기 때문에 아무리 장작이 많아도 부족하다. 찬바람을 막기 위해서는 우선 버블 후 규제완화 등 구조적인 개혁을 진행해서 집을 수리할 필요가 있었다. 그럼에도 불구하고 수리의 전망이 설 때까지는 장작을 계속 지펴서라도 따뜻함을 유지하지 않으면 얼어죽어 버리니까 당황해서 재정재건에 발을 들여놓으려고 하지 못했다. 그렇다 치더라도 이런 낡아빠진 집에서 살고 나중을 먼저 생각하지 않고 장작을 지펴서 견뎌내고 있는데도, 살고 있는 사람은 위기감도 느끼지 못하고 느긋하게 파티를 즐기고 있는 듯한 상태가 오늘날 일본 재정의 현 주소이다.

1980년대 일본은 미국에 대해서 재정과 무역수지 양자의 적자를 시정하도록 집요하게 요구했으며 공식적으로 미국과 유럽의 적자 재정을 비판하고 있었다. 그러나 문제는 당시 이미 일본도 재정적자의 문제를 안고 있었다는 데 있다. 유럽과 비교하면 가벼운 문제였기 때문에 이런 태평한 이야기를 하고 있었지만, 결국 뭐 묻은

무엇이 뭐 묻은 무엇 나무라는 식으로 일본은 오늘날 선진국 가운데 가장 심각한 재정상황에 빠져버렸다.

1999년 6월 OECD·경제협력 개발기구에서 발표한 「경제전망(Economic Outlook)」에 따라 당시 주요국의 재정적자에 대한 기술을 살펴보자. 일본의 중앙정부와 지방정부의 단년도의 재정적자는 GDP 10.9%에 달한다. 이것에 대해서 미국은 최근 재정흑자로 전환되었고 선진국 중에서 가장 나쁘지만 프랑스와 이탈리아의 재정적자가 2.5%인 사실과 비교할 때 일본이 얼마나 심각한지 알 수 있다. 또 누적적자도 이탈리아가 GDP 대비 비율이 118%로 최악이지만 일본은 그에 이어서 107%로 참담한 기록이다. 그런데도 이탈리아는 개선되는 방향으로 나아가고 있는 것에 비해 일본은 더욱 더 악화되는 방향으로 나가며 세계에서 최악의 재정상태이다.

일본의 재정상황을 2000년도 당초 예산에서 보면 우선 세입면에서는 세수가 하락하고 있기 때문에 차입금, 국채의 발행에 의존하지 않을 수 없고, 국채의 의존도는 38.4%에 달한다. 한편 지출에서는 과거의 차입금의 상환과 이자지불이 25.7%나 차지하고 있다. 이를 우리들의 생활에 적용해 보자. 매월 100만엔의 지출이 있다고 하자. 수입(세수와 일본은행의 납부금 등의 세외 수입)은 61만 6천엔 밖에 없다. 남은 38만 4천엔은 부채에 의지하고 있다. 한편 지출을 보면 부채의 상환과 이자지불 등으로 25만 7천엔이 지출되기에 생활비로 자유로이 사용될 수 있는 것은 74만 3천엔 뿐이다. 이런 식으로 변통이 아주 어려운 상황이다.

더욱 심각한 문제는 이러한 상황이 해마다 심해져 가는 데 있다. 예를 들면 버블경제 전 1985년에도 세입면에서 국채의존도가 21%, 세출 면에서 국채비가 19.5%이었다. 그래서 똑같이 100만엔의 수입이 있을 경우 매월 차입금은 당시는 21만엔이었지만, 지금은 배로 늘어 38만 4천만엔으로, 또 차입금의 상환과 이자지불은 19만 5

천엔에서 25만 7천엔으로 증가한 상태이다.

## 2. 일반회계 세입·세출의 추이와 현황

<표 6>과 <표 7>은 각기 일본 중앙정부 일반회계 세출과 세입 내역의 추이를 보여주고 있으며 <표 8>은 2001년도 일반회계 세입·세출 내역을 제시하고 있다. 총규모를 두고 볼 때 1980년까지는 매년 두 자리 숫자의 증가율을 보였으나 1981년부터는 한 자리 숫자의 증가율에 그치고 있다. 특히 1995년도에는 전년대비 2.3% 감소한 규모로 세출예산이 책정되기도 하였다. 국가채무의 상환과 국가채무 관련 이자지급을 위한 국채비가 1960년 중반에 총세출에서 차지하는 비중이 1~2%였던 것이 최근에는 24~25%에 달하고 있다. 경직성 경비인 지방교부세교부금 등도 낮은 비중이 아닌데 1969년도에 총세출의 10.6%로 최저치를 기록했으며 최고치는 18.0%로 1981년도와 1989년도에 각각 기록되었다.

총세출이 세금수입에 의해 충당되는 비율은 상당한 진폭을 보여왔다. 1965년부터 1975년까지는 세수비율이 적어도 74%였던 것이 1976년부터 1984년까지의 기간에는 60%대로 하락하였다. 1980년대 후반부터 세수비율이 70~80%로 상승하였으나 또다시 최근에는 57%대로 크게 하락하였다. 이를 반영하여 공채의존도도 시대에 따라 크게 다르게 나타나고 있는데 1965년부터 2000년까지의 35년 동안에 공채의존도는 1971년에 4.6%로 최저를 기록했고 최고치는 1973년에 기록한 39.6%이었다. 재정적자 보전을 목적으로 발행하는 특례공채가 발행된 연도에 공채의존도가 상대적으로 높은 것은 당연한 귀결이다.

<표 6> 일반회계 세출의 추이

(단위: 억엔, %)

	총세출		국채비			지방교부금 등			일반세출		
	금액	증가율	금액	증가율	비중	금액	증가율	비중	금액	증가율	비중
1965	36,581	12.4	221	-51.5	0.6	7,162	15.3	11.0	29,198	12.8	8.9
1966	43,143	17.9	489	121.6	1.1	7,507	4.8	11.2	35,147	20.4	9.2
1967	49,509	14.8	1,153	135.9	2.3	8,981	19.6	11.0	39,376	12.0	8.7
1968	58,186	17.5	2,013	74.6	3.5	10,923	21.6	10.8	45,250	14.9	8.3
1969	67,396	15.8	2,788	38.5	4.1	13,334	22.1	10.6	51,274	13.3	8.0
1970	79,498	18.0	2,909	4.3	3.7	16,629	24.7	10.9	59,960	16.9	8.1
1971	94,143	18.4	3,193	9.8	3.4	20,544	23.5	11.5	70,406	17.4	8.8
1972	114,677	21.8	4,554	42.6	4.0	21,954	6.9	12.4	88,169	25.2	9.6
1973	142,841	24.6	7,045	54.7	4.9	27,812	26.7	12.7	107,984	22.5	9.3
1974	170,994	19.7	8,622	22.4	5.0	33,823	21.6	13.8	128,550	19.0	10.2
1975	212,888	24.5	10,394	20.6	4.9	44,086	30.3	13.7	158,408	23.2	10.8
1976	242,960	14.1	16,647	60.2	6.9	38,096	-13.6	14.3	188,217	18.8	11.0
1977	285,143	17.4	23,487	41.1	8.2	46,221	21.3	15.3	215,435	14.5	11.7
1978	342,950	20.3	32,227	37.2	9.4	53,967	16.8	16.3	256,756	19.2	12.3
1979	386,001	12.6	40,784	26.6	10.6	52,882	-2.0	17.2	292,336	13.9	12.6
1980	425,888	10.3	53,104	30.2	12.5	65,452	23.8	17.7	307,332	5.1	12.6
1981	467,881	9.9	66,542	25.3	14.2	80,835	23.5	18.0	320,504	4.3	12.4
1982	496,808	6.2	78,299	17.7	15.8	92,309	14.2	17.3	326,200	1.8	12.0
1983	503,796	1.4	81,925	4.6	16.3	73,151	-20.8	17.7	326,195	-0.0	11.5
1984	506,272	0.5	91,551	11.7	18.1	88,864	21.5	16.9	325,857	-0.1	10.9
1985	524,996	3.7	102,242	11.7	19.5	96,901	9.0	16.3	325,854	-0.0	10.2
1986	540,886	3.0	113,195	10.7	20.9	101,850	5.1	15.8	325,842	-0.0	9.8
1987	541,010	0.0	113,335	0.1	20.9	101,841	-0.0	16.2	325,834	-0.0	9.8
1988	566,997	4.8	115,120	1.6	20.3	109,056	7.1	16.2	329,821	1.2	9.6
1989	604,142	6.6	116,649	1.3	19.3	133,688	22.6	16.2	340,805	3.3	9.5
1990	662,368	9.6	142,886	22.5	21.6	152,751	14.3	15.8	353,731	3.8	8.9
1991	703,474	6.2	160,360	12.2	22.8	159,749	4.6	15.2	370,365	4.7	8.5
1992	722,180	2.7	164,473	2.6	22.8	157,719	-1.3	14.9	386,988	4.5	8.8
1993	723,548	0.2	154,423	-6.1	21.3	156,174	-1.0	15.8	399,168	3.1	10.0
1994	730,817	1.0	143,602	-7.0	19.6	127,578	-18.3	15.4	408,548	2.3	9.7
1995	709,871	-2.9	132,213	-7.9	18.6	132,154	3.6	15.5	421,417	3.1	10.3

&lt;표 6&gt;의 계속

	총세출		국채비			지방교부금등			일반세출		
	금액	증가율	금액	증가율	비중	금액	증가율	비중	금액	증가율	비중
1996	751,049	5.8	163,752	23.9	21.8	136,038	2.9	15.6	431,409	2.4	9.5
1997	773,900	3.0	168,023	2.6	21.7	154,810	13.8	15.5	438,067	1.5	9.3
1998	776,692	0.4	172,628	2.7	22.2	158,702	2.5	17.0	445,362	-1.3	10.5
1999	818,601	5.4	198,319	14.9	24.2	135,230	-14.8	18.0	468,878	5.3	10.9
2000	849,871	3.8	219,653	10.8	25.8	149,305	10.4	17.0	480,914	2.6	9.6

주: 1. 計數는 당초예산 기준

2. 1998년도 일반세출 신장률은 산업투자특별회계 편입 등을 포함한 것을 기준으로 전년도에 대비한 것임

3. GDP는 실적치. 단, 1999년도는 실적예상치, 2000년도는 정부전망치.

4. GDP 대비율은 결산기준. 단, 1999년도는 2차보정예산후 기준. 또한, 일반세출/GDP비율의 경우 일반세출은 산업투자특별회계 편입 등을 포함한 것을 기준으로 함

5. 1999년, 2000년도의 지방교부금세는 지방특례교부금을 포함함.

자료: 財政政策硏究會, 『財政 DATA BOOK』

&lt;표 7&gt; 일반회계 세입의 추이

(단위: 억엔, %)

	총세입	세 수		기 타 수 입	공 채 발행액	공 채		
		세 수 비율	기 타 수 입			건설 공채	특례 공채	공 채 의존도
1965	36,581	32,877	89.9	3,704				
1966	43,143	31,977	74.1	3,866	7,300	7,300	-	16.9
1967	49,509	38,052	76.9	3,457	8,000	8,000	-	16.2
1968	58,186	46,979	80.7	4,807	6,400	6,400	-	11.0
1969	67,396	57,381	85.1	5,115	4,900	4,900	-	7.3
1970	79,498	69,384	87.3	5,814	4,300	4,300	-	5.4
1971	94,143	82,963	88.1	6,880	4,300	4,300	-	4.6
1972	114,677	88,485	77.2	6,692	19,500	19,500	-	17.0
1973	142,841	110,786	77.6	8,655	23,400	23,400	-	16.4

<표 7>의 계속

	총세입	세 수		기 타 수 입	공 채 발행액	건설 공채	특례 공채	공 채 의존도
			세수 비율					
1974	170,994	137,620	80.5	11,774	21,600	21,600		12.6
1975	212,888	173,400	81.5	19,488	20,000	20,000		9.4
1976	242,960	155,190	63.9	15,020	72,750	35,250	37,500	29.9
1977	285,143	182,400	64.0	17,943	84,800	44,300	40,500	29.7
1978	342,950	214,500	62.5	18,600	109,850	60,500	49,350	32.0
1979	386,001	214,870	55.7	18,431	152,700	72,150	80,550	39.6
1980	425,888	264,110	62.0	19,078	142,700	67,850	74,850	33.5
1981	467,881	322,840	69.0	22,341	122,700	67,850	54,850	26.2
1982	496,808	366,240	73.7	26,168	104,400	65,160	39,240	21.0
1983	503,796	323,150	64.1	47,196	133,450	63,650	69,800	26.5
1984	506,272	345,960	68.3	33,512	126,800	62,250	64,550	25.0
1985	524,996	385,500	73.4	22,696	116,800	59,500	57,300	22.2
1986	540,886	405,600	75.0	25,826	109,460	57,000	52,460	20.2
1987	541,010	411,940	76.1	24,060	105,010	55,200	49,810	19.4
1988	566,997	450,900	79.5	27,687	88,410	56,900	31,510	15.6
1989	604,142	510,100	84.4	22,932	71,110	57,800	13,310	11.8
1990	662,368	580,040	87.6	26,396	55,932	55,932	-	8.4
1991	703,474	617,720	87.8	32,324	53,430	53,430	-	7.6
1992	722,180	625,040	86.5	24,340	72,800	72,800	-	10.1
1993	723,548	613,030	84.7	29,218	81,300	81,300	-	11.2
1994	730,817	536,650	73.4	57,737	136,430	105,092	31,338	18.7
1995	709,871	537,310	75.7	46,581	125,980	97,469	28,511	17.7
1996	751,049	513,450	68.4	27,309	210,290	90,310	119,980	28.0
1997	773,900	578,020	74.7	28,810	167,070	92,370	74,700	21.6
1998	776,692	585,220	75.3	35,902	155,570	84,270	71,300	20.0
1999	818,601	471,190	57.6	36,911	310,500	93,400	217,100	37.9
2000	849,871	486,590	57.3	37,181	326,100	91,500	234,600	38.4

주: 1. 計數는 당초예산 기준

2. GDP는 실적치. 단 1999년도는 실적예상치, 2000년도는 정부전망치

3. 공채잔고는 각 연도 3월말 현재액. 단 1999년, 2000년도는 예상치.

자료: 財政政策硏究會, 『財政 DATA BOOK』

&lt;표 8&gt; 2001년도 일반회계 세출 및 세입예산

(단위: 억엔, %)

세 출			세 입		
항 목	금 액	구성비	항 목	금 액	구성비
사회보장	175,552	21.2	조세 및 인지수입	507,270	61.3
사회보험	135,869	16.4	소득세	185,720	22.5
사회복지	16,944	2.1	법인세	118,390	14.3
생활보호	13,091	1.6	소비세	101,290	12.3
보건위생	5,323	0.6	취발유세	21,210	2.6
실업대책	4,298	0.5	주세	18,230	2.2
공공사업	94,352	11.4	상속세	15,970	1.9
도로정비	25,060	3.0	담배세	8,810	1.1
하수도수도폐기물처리	16,853	2.6	자동차중량세	8,440	1.0
주택도시환경	15,048	1.8	관세	8,140	1.0
치산치수	14,618	1.8	기타세수	6,620	0.7
농업농촌	10,766	1.3	인지수입	15,050	1.8
항만항공철도	6,591	0.8	기타수입	36,074	4.4
산림수산기반	4,317	0.5	공채금수입	283,180	34.3
기타	373	0.0	특수공채	195,580	23.7
재해복구	727	0.1	건설공채	67,600	10.6
문교 및 과학진흥	66,472	8.0			
의무교육	30,153	3.6			
국립학교	15,727	1.8			
과학진흥	11,124	1.3			
교육진흥	6,484	0.8			
문교시설	1,734	0.2			
육영사업	1,250	0.2			
방위	49,553	6.0			
기타	96,160	11.6			
에너지대책	13,562	1.6			
생활협력	9,562	1.2			
에너지대책	8,139	0.7			
식량안정공급	6,952	0.8			
중소기업대책	1,948	0.2			
산업투자특별회계로의 환입	1,537	0.2			
기타경비	54,460	6.6			
예비비	3,400	0.4			
공공사업 등 예비비	3,000	0.4			
지방교부세교부금 등	168,230	20.4			
지방교부세교부금	159,211	19.3			
지방특별교부금	9,018	1.1			
국채비	171,705	20.8			
합 계	826,524	100.0	합 계	826,524	100.0

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

2001년도 일반회계 예산의 세출은 약 83조엔이다. 그 중에 국채비(국채의 이자지불과 상환 등의 비용)는 약 17조엔으로 전체의 20.8%를 차지하고 있다. 일반회계 세출로부터 국채비, 지방교부세 교부금 등을 뺀 것을 일반세출이라 하는데, 일반회계 총세출의 58.9%에 불과하다. 전체예산 중 사회보장 관계비는 21.2%, 공공사업 관계비 11.4%, 교육과 과학기술진흥 관계비 8.0% 등이고 방위비는 6.0% 수준이다.

<표 8>에 정리된 바와 같이 일반회계 예산세입의 약 65.7%만이 조세 및 인지수입과 기타수입으로 마련되고 있으며, 나머지 약 28조엔(약 34%)은 국채를 발행해서 얻는 수입에 의존하고 있다. 공채금 수입의 약 61%가 국채비의 지출에 충당되고 있다.

<표 9>는 일본 중앙정부 일반회계 세출내역 비중의 역사적 추이를 보여주고 있다. 앞서 언급된 바와 같이 국채비의 비중은 지속적으로 증대하고 있다. 사회보장관계는 1974년에 비해 그 비중이 증대하고 있으나 특히, 예산규모의 비중이 상대적으로 컸던 1980년과 1998년에 그 상승세가 두드러졌다. 공공사업관계비는 예산규모가 증대한 연도에는 그 비중이 상승하고 예산규모의 비중이 감소한 연도에는 그 비중이 하락했다. 지방정부가 관장하는 출구기준 지방교부세교부금은 그 비중이 지속적으로 증대하여 왔다.

<표 9> 일본 중앙정부 일반회계 세출추이(GDP 대비 비율)

(단위: %)

	1974	1980	1990	1998
사회보장비	2.3	3.3	2.6	3.1
공공사업비	2.2	2.8	1.6	2.6
기 타	5.7	6.1	4.7	4.8
지방교부세교부금	3.0	3.2	3.6	2.9
국채비	0.6	2.2	3.3	3.6
합 계	13.8	17.6	15.8	17.0

자료 : 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

<표 10>에는 국민소득 대비 국민부담률의 추이가 정리되어 있다. 1970년대 초에 20% 이하였던 조세부담률이 1980년대 후반에 27%대로 크게 증대하였다가 최근에는 22~23% 수준을 보이고 있다. 사회보장부담률은 1970년대 초 6% 수준이었던 것이 지속적으로 상승하여 최근에는 국세부담률보다 높은 14%대를 시현하고 있다. 재정적자를 당해 연도에 조세로 충당한다고 가정할 때 재정과 사회보장 운영을 위한 국민부담률은 국민소득의 50%에 달하는 방대한 규모이다.

&lt;표 10&gt; 국민소득 대비 국민부담률 추이

(단위: 억엔, %)

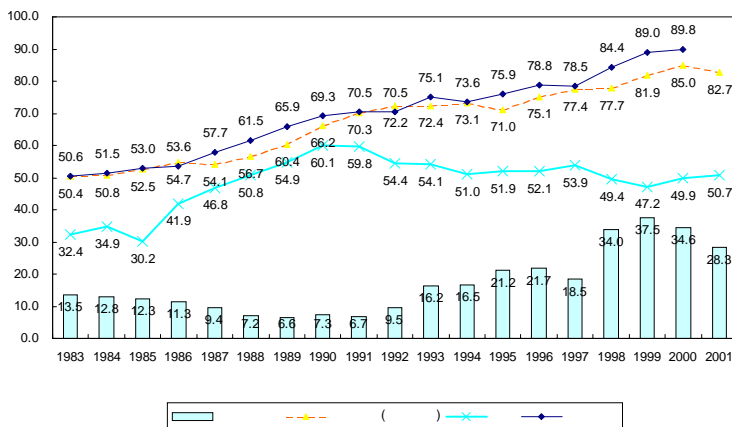
	국세 ①	지방세 ②	조세 부담률 ③=①+②	사회보장 부담률 ④	국민 부담률 ⑤=③+④	재정 적자 ⑥	잠재적 국민부담률 ⑦=③+④+⑤	국민소득 (NI)
1970	12.7	6.1	18.9	5.4	24.3	0.5	24.9	61.0
1971	12.8	6.4	19.2	5.9	25.2	2.5	27.7	65.9
1972	13.3	6.4	19.8	5.9	25.6	2.8	28.4	77.9
1973	14.7	6.8	21.4	5.9	27.4	0.7	28.1	95.8
1974	14.0	7.3	21.3	7.0	28.3	3.3	31.6	112.5
1975	11.7	6.6	18.3	7.5	25.7	7.5	33.3	124.0
1976	12.0	6.8	18.8	7.8	26.6	7.2	33.8	140.4
1977	11.8	7.1	18.9	8.3	27.3	8.3	35.6	155.7
1978	13.5	7.1	20.6	8.5	29.2	8.0	37.1	171.8
1979	13.7	7.7	21.4	8.8	30.2	8.7	38.9	182.2
1980	14.2	8.0	22.2	9.1	31.3	8.2	39.5	199.6
1981	14.5	8.3	22.8	9.8	32.5	8.1	40.6	209.7
1982	14.6	8.5	23.1	10.0	33.1	7.6	40.7	219.4
1983	14.8	8.6	23.4	10.0	33.4	6.9	40.4	230.8
1984	15.1	8.8	23.9	10.1	34.0	5.8	39.8	243.6
1985	15.0	9.0	24.0	10.4	34.4	4.9	39.3	260.3
1986	15.8	9.1	24.9	10.6	35.5	4.2	39.7	271.1
1987	16.8	9.6	26.4	10.6	37.0	2.6	39.6	283.9
1988	17.3	10.0	27.3	10.6	37.9	1.3	39.2	301.4
1989	17.7	9.9	27.6	10.5	38.4	0.8	39.2	322.1
1990	18.2	9.7	27.8	11.4	39.2	0.0	39.2	345.7
1991	17.4	9.7	27.1	11.6	38.7	0.4	39.1	363.1
1992	15.6	9.4	24.9	11.9	36.8	4.2	41.0	369.1
1993	15.3	9.0	24.4	12.1	36.5	5.7	42.2	372.5
1994	14.4	8.7	23.2	12.5	35.7	7.3	42.9	273.8
1995	14.4	8.8	23.3	13.2	36.5	8.6	45.1	380.7
1996	14.1	9.0	23.0	13.2	36.3	8.5	44.8	391.0
1997	14.2	9.2	23.4	13.8	37.3	7.7	45.0	392.3
1998	13.5	9.5	23.0	14.3	37.3	10.1	47.4	379.2
1999	12.6	9.3	21.9	14.3	36.2	14.1	50.2	378.1
2000	13.2	9.3	22.5	14.4	36.9	12.3	49.2	383.1

주 : 1. 1998년도까지는 실적, 1999년도는 실적예상, 2000년도는 예상전망임.  
 2. 1978년도는, 연도 소속구분 개정에 의한 增收額를 포함.  
 3. 1979년까지의 국세는 일본전매공사 납부금을 포함하나, 일반회계분에는 포함시키지 않음.  
 4. 조세부담 수치는 조세수입기준이며, 국민경제 계산기준과는 다름.

자료 : 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

일반회계에 대한 세출 총액과 세수의 갭(gap)은 [그림 1]에 나타난 바와 같이 최근 연도에 확대되고 있고 국채발행액 또한 큰 폭으로 증가하고 있다. 1982년 이래 국채발행이 가장 적은 해는 1989년으로 6조 6천억엔이었다. 1999년에는 37조 5천억엔이라는 천문학적인 수준의 국채가 발행되었는데 이는 동년도 세출의 42%에 해당되는 것이었다.

[그림 1] 일반회계 세입·세출 및 공채발행



주: 세출총액  
 자료: 재무성 Homepage

### 3. 국채발행과 국채잔고 추이

국가의 부채인 국채에는 두 가지 종류가 있다. 건설국채(재정법 4조 국채)는 공공사업관계 비용을 확보하기 위한 국채이고 장래 도로나 교량 등의 형태가 되어 사회간접자본으로 남는다. 이것에 대하여 또 하나는 적자국채(특례국채)로서 재정법에서 원칙적으로

발행을 금지하고 있지만 세입부족을 메꾸기 위하여 특례로 발행된다. 건설국채와 다른 것은 급여비, 사무비 등으로 지출되고 후세에는 빚으로만 남는다.

일본의 국채발행과 관리에 관련된 정책의 시대적 추이는 <표 11>에 정리된 바와 같으며 국채발행의 추이와 국채잔고는 [그림 2]와 [그림 3]에 정리된 바와 같다.

건설공채와 특례공채를 합친 국채발행액은 1999년도에 최고 수준인 37.5조엔이었다. 세출 총액 중 국채의 발행에 의해 마련되고 있는 비율을 표시하는 공채의존도도 동년도에 최고치인 42.1%를 기록하였다. 지난 25여년의 기간 동안에 특례공채가 전혀 발행되지 않은 해는 1990~1993년의 4년간이었고 이외에는 매년 특례공채가 발행되었다. 특히 1998년의 경우 17.1조엔의 특례공채가 발행되었다.

<표 11> 국채발행 및 관리정책의 추이

다양성	개인소화
66.1 국채발행 개시	
72.1 국채상환기한 연장 (7년채 → 10년채)	68.4 특별 $\text{マル優}$ 制度 도입 68.7 누적투자제도 창설
77.1 할인국채 발행 개시	76.7 증권금융회사에 의한 개인 비과세국채담보금융 창설
78.6 중기채권(3년채)의 공모입찰 개시	
79.6 중기국채(2년채)의 공모입찰 개시	
80.6 중기국채(4년채)의 공모입찰 개시	80.1 중기채권펀드 발매
81.9 비시장성국채(6년) 직접발행	
81.9 중기국채 직접발행	
82.11 중기국채의 정률공모방식 개시	
83.2 변동이자채(15년) 직접발행	83.4 장기국채 금융기관의 창구판매 개시
83.9 20년채 직접발행	83.6 증권회사에 의한 공공채담보대부 업무개시 83.8 국채정기구좌 판매
86.1~3 차환채 연도초 前倒 발행	83.10 중기국채 및 할인국채 창구판매 개시
86.2 단기채권(TB) 공모입찰개시	
86.10 20년채를 $\text{シテ}$ 인수 발행	
87.8 금융자유화대책 자금인수 개시	
87.9 20년채의 공모입찰개시	
87.11 10년채 인수액입찰방식 도입	88.4 우편국, 생명보험회사에서 國債창구판매개시
89.4 $\text{シテ}$ 10년채 부분적 입찰제 도입	88.4 $\text{マル優} \cdot \text{マル特}$ 의 대상자를 노인 에 한정
89.8 TB 매월발행체제	



<표 11>의 계속

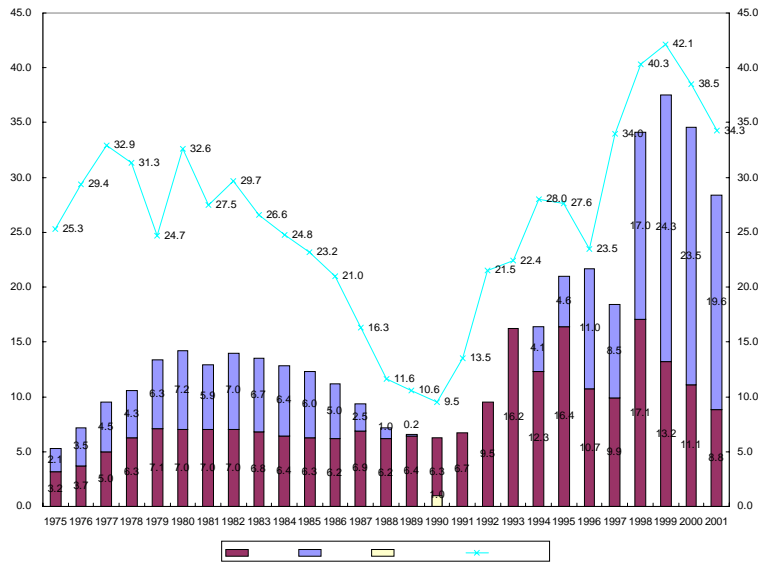
유통시장	기타
77.1 집포에서 장기국채 시세발표 개시	
77.4 특별국채 유통화개시 (발행후 1년 경과 후 매각가능)	
77.10 건설국채 유통화개시 (발행후 1년 경과 후 매각가능)	
79.4 국채 거액매매취인제도 도입	
79.12 채권평가방법 변경 (저가법 → 저가법과 원가법 선택)	
80.2 국채 대체결제제도 창설	
80.5 상장시기(발행 후 7~9개월) 이후 매각가능	80.12 국채차환문제간담회
81.4 발행 후 3개월이 경과한 날이 속한 달 그 다음달(익월) 초 이후 매각가능	(「당면 국채차환문제에 대한 기본적인 사고방법」을 정리)
	82.4 이자지불 변경 (2, 5, 8, 11월 → 1, 6, 7, 12월)
	82.5 「국채발행 등에 관한 쉐슈」 전면개정
83.8 중기국채 및 할인국채 집포앞에서 시세발표개시	(1) 고시제도 재점검 (2) 정률공모 재점검 (3) 국채에 관한 정의규정 정비
84.6 금융기관 등 dealing(환어음이나 채권 등의 매매업무) 개시	83.11 국채차환문제간담회
85.6 상품감정분말린, 발행후 1개월을 경과한 날이 속한 달 그 다음달(익월) 초 이후 매각가능	(60년도 이후 차환문제에 대한 검토개시)
85.6 dealing(환어음이나 채권 등의 자기매매)본격화(인허확대, 잔존기간 제한철폐)	84.5 국채차환문제간담회(「당면 국채차환문제에 대하여」를 정리)
85.10 국채선물취인개시	85.6 국채정리기금 특별회계법 개정 ① 단기채권, 차환채前倒 발행 ② 電電주식 등의 同 기금 귀속
86.4 상품감정분...발행일 익월 월초이후 매각가능 투자감정분...발행후 1개월 경과한 날이 속한 달 그다음달(익월) 초이후 매각가능	

## &lt;표 11&gt;의 계속

유통시장	기타
87.8 TB액면 소액화(1억엔→5,000만엔)	87.4 이자지불 변경 (2,6,7,12월 → 3,6,9,12월)
87.9 상품감정분 매각제한 철폐 투자감정분은 발행일 익월 월초 이후 매각가능	87.12 TB源徵稅의 海外中銀 등 취득시 환부제도 실시
88.7 20년 선물취인개시	
89.4 증권사에서 옵션 취인개시	
89.5 貸債券시장장설	
90.4 매매주식통합 확대(rule 즉, 규정완화)	
90.4 TB액면 소액화(5,000만엔→1,000만엔)	
90.5 국제선물옵션시장 창설	
91.3 증권금융회사에 의한 TB입차중개업무 인가	
92.1 점포앞에서 시세발표 매매주식 확대와 매일발표	92.1 외국법인 TB상환의 비과세조치에 대한 세계개정요강의 각의결정
95.9 금융기관인수국채 매각자속조치 철폐	96.2 국채부기등록사무의 시스템화
96.2 5년선물취인개시	96.4 국채발행 世話人會 간소화
96.4 채권입차취인에 관련된 규정재점검(付利제도 철폐 등)	96.12 재정건전화 목표 설정
96.10 rolling결제개시 (7일후→3일후 결제)	97.10 20년체의 초기이자지불 기간 변경 (최장 11개월→5개월)
97.4 점포에서 기준시세 발표 확대	97.12 재정구조개혁 추진에 관한 특별조치법 공포
	98.6 재정구조개혁 추진에 관한 특별조치법 개정 공포
	98.10 국철장기채무 및 국유임야누적채무 승계에 따라 차환채 발행
98.12 취인소 집중의무철폐	98.12 재정구조개혁 추진에 관한 특별조치법 정지법 공포
99.4 TB·FB상환차익에 관한 원천징수 면제	
99.9 비거주자에 대한, 利付국채이자에 관련한 원천징수 면제	

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

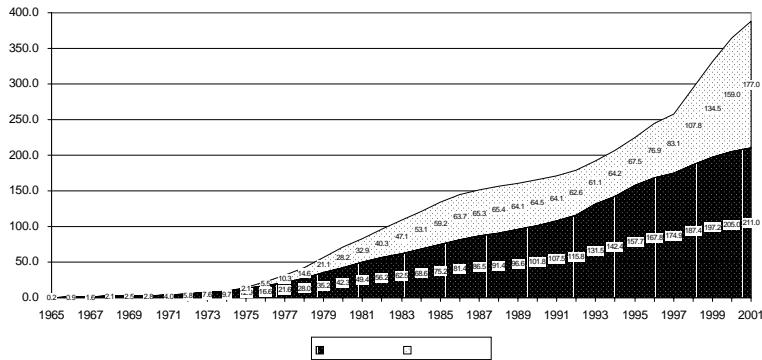
[그림 2] 국채발행 추이와 공채의존도



주: 1999년도까지는 결산, 2000년도는 보정예산, 2001년도는 예산  
 자료: 재무성 Homepage

매년 계속된 국채발행에 의해 일본의 국채잔고는 증가 일로를 걸어 왔다. 2001년도 말의 국채잔고는 약 389조엔이 될 것으로 전망되고 있다. 이를 국민 1인당 금액으로 환산하면 약 307만엔이 되며 4인가족 기준으로는 가구당 약 1,228만엔에 달한다. 또 국가 및 지방의 장기채무잔고(국채와 지방채의 잔고 등, 각종 차입금을 합한 금액)도 2001년도 말 기준 666조엔 정도에 달할 것으로 전망되고 있다. 일본 정부의 추계에 의하면 중앙정부 및 지방정부의 채무잔고의 GDP 대비 비율은 2000년도 말에 135.3%에 달했고 2001년도 말에는 140.8%인 것으로 나타났다.

[그림 3] 국채잔고 추이



주 : 1. 공채잔고는 각 연도의 3월말 현재액. 다만, 2000년도, 2001년도는 전망치

2. 특별공채잔고는 국철장기채무, 국유임야누적채무의 일반회계 승계에 의한 차환국채를 포함함.

자료: 재무성 Homepage

정부의 채무는 국채발행에 국한되지 않는다. 지금까지 국가채무로 지칭된 채무는 <표 12>에서는 내국채로 지칭된 부분이다. 정부는 채권발행 외에도 차입금과 단기증권의 형태로 부족재원을 충당하거나 차입을 하게 된다. <표 12>에 의하면 2000년 말 현재 국가총차입은 545조원으로 이 중 내국채가 68.4%로 가장 비중이 높고 차입금 20.6%, 단기증권도 11.1%에 달해 적지않은 비중을 차지하고 있다.

<표 12> 2000년도 말 국채 및 차입금 잔고의 내역

(단위: 억엔, %)

합 계 5,448,419 (100.0)	내국채 3,725,043 (68.4)	보통 국채 3,639,983 (66.8)	건설국채	2,033,876 (37.3)	
			특례국채	1,372,861 (25.2)	
			감세특례국채	67,580 (1.2)	
			일본국유철도청산사업단	137,505 (2.5)	
			승계채무차환국채	28,161 (0.5)	
				交付國債	4,592 (0.1)
				출자국채 등	24,505 (0.4)
				예금보험기구 특례업무 기금국채	859 (0.0)
				일본국유철도 청산사업단 채권 등 승계국채	55,103 (1.0)
			차입금 1,120,358 (20.6)	차입금	716,280 (13.1)
	단기차입금(1993년말)	404,079 (7.4)			
		정부단기증권 603,018 (11.1)	식량증권(연도초 액)	13,018 (0.2)	
	외국환자금증권(연도초 액)		590,000 (10.8)		

주: 2000년도 당초예산 후의 計數임.

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

지난 10년간 일본의 대규모 적자재정은 일본을 선진국 중 최고 수준인 689조엔(GDP의 130% 이상)의 부채를 지게 만들었다. 매년 재정적자는 거의 연 GDP의 10%에 달한다. 이런 추세라면 10년도

못되어 정부부채는 두 배가 될 것이다. 이에 따라 경기회복보다 구조조정을 강조하는 고이즈미(小泉) 총리는 2단계 청산방법을 제안하고 있다. 하나는 연간 정부 채권 발행을 30조엔으로 제한하는 것이다. 그 다음 더 어려운 일은 예산의 기초재정수지(primary balance)를 균형으로 되돌리는 것이다. 이것은 새로운 차입은 기존 부채의 상환에만 사용하게 함으로써 가능해진다.

일본 정부가 이런 부채의 늪에 빠지게 된 것은 사회보장과 의료보호 지출의 과다한 증가에 기인한다. 1970년 이후 의료비 지출은 두 배가 되었고 사회보장 지출은 세 배로 늘어났다. 반면 세수입은 GDP의 30% 정도이며 완만하게 증가해 왔다. 일본의 문제는 유럽 수준의 복지를 미국 수준의 조세로 충당하고 나머지는 차입에 의존해 왔다는 것이다.

경제상 다제나가 헤이조(竹中平藏)는 기초재정수지의 균형을 2007년까지 달성하는 계획을 입안하였다. 법인세율의 인상은 일본의 경쟁력을 약화시킬 수 있으며, 소득세율 인상은 노동유인을 약화시킬 수 있다. 따라서 남은 수단은 소비세 인상으로 세율을 5%에서 14%로 올려야 한다. 이것을 실현할 수 있을지는 고이즈미 총리의 리더십이 얼마나 강력한가, 그리고 얼마나 유지될 수 있는가에 달려있다.

## II. 1990년대 일본의 재정정책

1990년대 일본의 재정정책은 내용상 3기로 구분할 수 있다. 제 I 기는 토지거품 붕괴 후 감세와 공공투자 양면에서 경기 진작책이 실시된 1991~94년도이며, 제 II 기는 경기회복이 매우 취약한 과정 속에서 소비세율의 인상과 세출의 삭감을 주된 내용으로 재정구조 개혁을 전면에 내세운 1995~97년도이고, 제 III 기는 경기 침체 속에서 본격적인 대형 경기대책을 실시했던 1998~2000년도의 기간이다. 재정정책의 본질을 정리해보면 다음에서 나타나는 것처럼 제 I 기와 제 II 기는 실질적으로 1980년대의 재정구조 노선이 바탕에 흐르고 있으며, 제 III 기에 이르러서는 본격적으로 방향을 전환했다고 말할 수 있다.

### 1. 제 I 기 : 1991~1994년 기간

제 I 기인 1991년부터 1994년까지의 재정정책에서는 토지거품 붕괴에 따른 경기의 침체에 대해서 1992~94년도까지의 3년간에 걸쳐 약 10조엔에 달하는 보정예산(추가경정예산)의 편성으로 세출을 확대했다. 그러나 일본 경제의 실질성장률은 이 기간 동안 평균 0.5%의 신장에 그쳤다.

이 시기는 경기대책의 승수효과 등 재정정책의 유효성을 냉엄하게 검증해 볼 수 있는 시기이다. 무엇보다 재정정책의 유효성이 제한적이었는데 그 이유로서 첫째로 재정운영의 자세를 예로 들 수 있다. 이 시기의 공공사업 관계비(재해복구비를 제외한 예산)의 규

모든 보정예산액의 경우에는 1993년도를 중심으로 대폭 확대되고 있지만 1992~94년도에 걸친 결산금액을 보면 보정 후 금액에 대한 비율은 97.8%에 머무르고 있으며 결산금액 자체의 추이를 보면 1993년도의 13조엔을 고비로 제Ⅱ기의 1997년도까지 계속 체감되고 있는 것을 알 수 있다. 일반회계를 중심으로 한 재정운영에 있어서는 점차 재정구조개혁, 긴축형 재정의 토대가 거세지고 있었다. 이 점은 일반세출액의 전년도 대비 신장률이 1992~1997년도 예산에 있어서 등락을 동반하면서도 감소 경향을 나타내고 있는 것에서 알 수 있다.

또 일반회계 전체에서의 절감액 등을 포함한 실질 보정액은 1992~94년도 합계에서 4조엔의 증가에 머무르고 있다. 이것은 제Ⅱ기의 10.9조엔과 비교해 볼 때 절반도 안되는 규모이다. 한편 자동 안정화 장치의 기능은 세수의 감액 보정이 계속된 동향으로 볼 때 1990년대 전반부터 발생하고 있다.

제1기의 재정정책을 총괄하면 첫째로 1980년대의 긴축형 재정의 본질적 체질을 내포하고 있던 것이 결과적으로 재정판단에서의 시간적 지체를 크게 야기시켰다는 것 둘째, 민간부문의 밸런스 시트(balance sheet)의 악화가 경기대책의 효과를 감쇄시켰다는 것을 지적할 수 있다. 이 시기는 기업의 설비와 주택 등 거품기에 있어서 과잉투자가 민간 경제주체의 스톡을 계속 쌓아올리고 있던 시기이고 그 스톡의 축적에 자산가격의 저하가 겹쳐 밸런스 시트(balance sheet)가 가속적으로 왜곡된 시기이다. 이러한 밸런스 시트의 왜곡이 경기대책의 효과를 크게 감쇄시키고 있었던 것이다.

제Ⅰ기의 재정정책은 예산규모로서는 상당히 확대되고 있지만 실질적으로는 일반회계를 중심으로 해서 긴축형 재정운영을 밑바탕으로 한 밸런스 시트의 악화에 의해서 초래되는 경제의 마이너스 성장을 방어하는 한정된 범위에서의 효과라고 말할 수 있다.

## 2. 제Ⅱ기 : 1995~1997년 기간

제Ⅱ기에 해당하는 1995~1996년은 계속해서 예산에서는 적극적으로 경기대책이 실시되고 감세와 공공투자 양면에서 자극책이 기본적으로 전개된 시기이다. 그 결과 일본 경제의 총수요는 확대되었고 제 I기에서 발생한 민간기업의 밸런스 시트의 왜곡 및 스톡 조정도 서서히 진행되어 1995~96년도의 실질 경제성장률은 평균 3.7%에 달하고 있다. 거품기의 과잉투자에 의한 밸런스 시트의 마이너스 효과가 조금씩 줄어드는 것에 의해 경기대책의 효과가 제 I기와 비교하여 볼 때 상대적으로, 그리고 연속적으로 반영된 시기라고도 말할 수 있다. 특히 1996년도에 주택투자의 전년도 대비 14.6% 증가는 저금리와 세제에서의 주택·토지관련 세제를 재검토하고 재정부용자 계획을 통한 주택금융공사의 용자범위 확대 등 정책적 효과가 직접적인 원인으로 반영된 것이었다. 기업 설비투자의 회복은 경기대책의 효과뿐만 아니라 경기 그 자체가 가진 자립적 순환에서 연유되었음도 부정할 수 없다. 그러나 어느 쪽이든 경기대책이 스톡 조정 등의 속도를 가속시켜 그 결과 밸런스 시트가 개선되는 결과가 되었다.

그러나 이 시기의 특색이라고 할 만한 점은 1995~96년도의 경우 평균 3.7%의 실질성장률을 달성하고, 1997년도 예산편성에서는 밑바탕을 유지해온 긴축형 체질을 현재화함과 아울러 소득세 특별 감세의 중지, 소비세율의 5%의 인상, 공공투자의 삭감 등의 적극적인 재정건설 노선이 실시된 것이다. 1995~96년의 성장률의 확대는 거품기에 발생한 과잉투자에 의한 스톡 축적이 거듭되는 것에 커다란 요인이 있고 자립적 회복국면으로 들어가지만 기업 등 경제주체의 체력 강화, 장기적 성장요인의 재구축은 장기적인 과제가 되었다. 케인즈 정책에 의해 자연 치유를 제공한 유효수요의

자율적 회복 현상이 나타나기도 했다.

문제는 여기서 끝나지 않는데 구조적 정책오류가 있었다는 점이다. 즉 소득과 소비 양면에 걸친 증세 조치가 가처분 소득의 감소와 소비세 인상에 의한 수요의 교란을 일으켜 설비투자를 억제하는 결과를 초래하고만 것이다. 본격적인 영향은 1998년도에 나타났는데 실질성장률의 1.9% 감소, 주택투자의 12.1% 감소, 기업설비투자의 10.9% 감소로 귀결되었다. 이러한 감소는 1997년 4월의 소비세율 인상 전의 막바지 수요에 대한 반동 감소 등에 의해서 가속화되고 아시아 경제위기에 동반한 금융시스템의 저하 등으로부터도 영향을 받은 결과이기도 하다.

경제 체질에 대한 낙관적인 인식과 긴축형 재정운영의 흐름이 1997년의 경기순환 초기의 정책판단에 있어서 역기능을 초래했다.

### 3. 제Ⅲ기 : 1998~2000년 기간

제Ⅲ기는 거대한 경기침체가 명확한 1998년도부터 시작된다. 실질 경제성장률은 1997년도 제3분기 중반부터 5분기에 걸쳐 연속 마이너스 성장을 기록하였다. 이러한 경제의 침체에 대해서 1998년도의 예산의 보정예산(추가경정예산)에서 총액 16조엔의 경기자극 정책이 실시되었다. 1998년도 초의 예산편성 단계에서는 세출 전체에 대해서 성역 없는 철저한 재검토를 하고 일반세출에 대해서도 전년도 초의 예산을 밀도는 것이 편성방침이었다. 그러나 경제의 큰 감속이 인식되어 대규모 보정이 실시되었다. 그 결과 주택취득 촉진세제 등에 의한 주택투자의 확대와 동시에 실시된 금융정책 등에 의해 중소기업을 중심으로 하는 기업 마인드의 안정 등에 기여하고 실질성장률은 1999년도 제1분기 중반에는 플러스로 전환되는 움직임을 보였다.

제Ⅲ기의 문제점으로서 첫째로 정책결정에 대한 인식의 지체가 강하게 작용하고 있는 것, 둘째로 제Ⅱ기까지 발생한 경제교란이 기업의 설비투자 회복에 많은 시간을 요하는 결과를 낳은 것, 셋째로 공공사업을 중심으로 한 경기대책에 의한 수요확대가 구조적 수급의 차이를 메우는 자립회복에 결합된 구조가 아니라 경제적 수급 차를 메우는 전제로서 경제에 로크 인(lock-in) 된 것 등을 지적할 수 있다. 자립 회복으로 향하는 거시경제정책에 있어서 보충해야 할 GDP에 대한 수급 차는 제Ⅰ기, 제Ⅱ기와 비교해서 제Ⅲ기에서는 오히려 상당한 정도로 확대되고 있는 것이 실제 상태였다. 제Ⅱ기에서 제Ⅲ기에 걸친 1997~98년도의 경제성장의 실적은 공적 고정자본의 형성을 제외하고는 대부분 정부의 경제전망을 크게 밑도는 것이었다.

### Ⅲ. 주요국의 재정과 일본 재정의 비교

일본의 재정운영 내용이 다른 선진국들과 비교해 볼 때 어떻게 다르고 어떠한 특징을 갖고 있는 것일까? 우선 <표 13>에 정리된 총지출과 총수입의 GDP 대비 비율을 살펴보자. 총수입 기준이든 총지출 기준이든 <표 13>에 나타난 7개국 중에서 일본은 미국 다음으로 작은 재정규모를 가진 나라이다. 총지출의 상대적 규모를 살펴볼 때 나타나는 하나의 중요한 특징은 1984년이래 일본의 규모는 계속 증대하여 온 것에 반해 다른 나라의 경우 그 규모가 감소하거나 별로 변하지 않고 있다는 점이다.

<표 13> 일반정부 총지출 및 총수입의 GDP 대비 비율

(단위: %)

		1984	1990	1995	1997	1998	1999
일본	총지출	32.3	31.3	35.6	34.9	36.6	38.1
	총수입	30.2	34.2	32.0	31.6	31.6	31.1
미국	총지출	33.1	33.6	32.9	31.4	30.5	30.0
	총수입	28.3	29.3	29.8	30.5	30.8	31.0
영국	총지출	-	41.9	44.4	40.9	39.7	39.1
	총수입	-	40.4	38.6	38.9	40.2	40.4
독일	총지출	46.1	43.8	46.3	46.4	45.8	45.9
	총수입	44.2	41.8	43.0	43.7	43.8	44.5
프랑스	총지출	51.6	49.6	53.6	52.8	52.4	52.1
	총수입	48.7	47.4	48.0	49.7	49.6	50.4
이탈리아	총지출	49.4	53.1	52.3	49.9	48.7	48.3
	총수입	38.0	42.1	44.7	47.2	45.9	46.4
스웨덴	총지출	58.6	55.8	62.1	58.6	56.2	56.0
	총수입	55.8	59.8	54.2	56.6	58.1	57.9

자료: OECD, *Economic Outlook*, 2000.

<표 14>와 [그림 4]는 주요 선진국에 있어서의 재정적자 상태를 요약하여 제시하고 있다. 중앙정부와 지방정부를 합친 재정의 적자문제가 어느 나라보다도 일본의 경우에 심각하다. 1990년대 초반의 경우 모든 나라가 재정적자를 보이고 있었는데 그 심각도가 일본의 경우 가장 낮았다. 그러나 2000년대에 들어오면서 미국, 영국, 캐나다 등이 흑자로 돌아선 것과는 대조적으로 일본의 재정적자는 더욱 확대되었다.

<표 14> 주요국 중앙정부 및 지방정부 재정수지의 GDP 대비 비율

(단위: %)

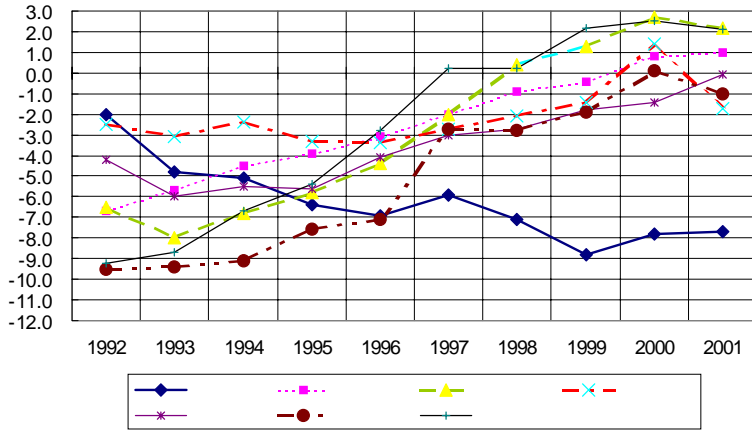
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
일본	-2.0	-4.8	-5.1	-6.4	-6.9	-5.9	-7.1	-8.8	-7.8	-7.7
미국	-6.7	-5.7	-4.5	-3.9	-3.1	-2.0	-0.9	-0.4	0.8	1.0
영국	-6.5	-8.0	-6.8	-5.8	-4.4	-2.0	0.4	1.3	2.7	2.2
독일	-2.5	-3.1	-2.4	-3.3	-3.4	-2.7	-2.1	-1.4	1.4	-1.7
프랑스	-4.2	-6.0	-5.5	-5.6	-4.1	-3.0	-2.7	-1.8	-1.4	-0.1
이탈리아	-9.5	-9.4	-9.1	-7.6	-7.1	-2.7	-2.8	-1.9	0.1	-1.0
캐나다	-9.2	-8.7	-6.7	-5.4	-2.8	0.2	0.2	2.2	2.5	2.1

주: 1. 수정적립방식의 연금제도를 가진 일본 및 미국은 실질적으로 장래의 채무라고 생각할 수 있는 사회보장기금을 공제한 수치임.

2. 일본 정부 추계에 의한 국가 및 지방이 재정수지 대비 GDP 비율은 2000년도 -9.4 정도(보정후), 2001년도 -6.4 정도

자료: 재무성 Homepage

[그림 4] 주요국 중앙정부 및 지방정부 재정수지의 GDP 대비 비율



자료: 재무성 Homepage

<표 15>와 [그림 5]에 정리된 바와 같이 중앙정부 및 지방정부 채무잔고의 GDP 대비 비율을 보면 다른 주요 선진국은 보합 또는 감소하는 경향에 있으나 일본에 있어서는 급속히 증가하고 있다. 주요 선진국 모두에서 채무잔고의 GDP 대비 비율이 1990년대 중반을 고비로 감소하는 데 반해 일본만이 증가하고 있으며 그것도 급속히 증가하고 있다. 한때 세계 최고의 채무잔고를 시현했던 이탈리아도 채무잔고가 축소되고 있다.

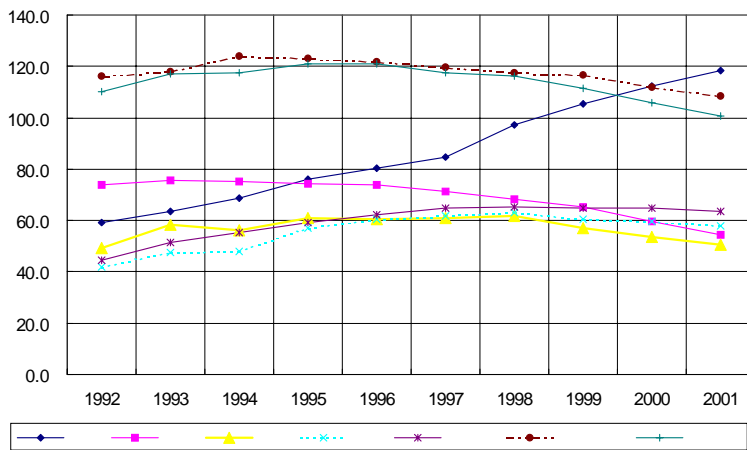
<표 15> 주요국의 중앙정부 및 지방정부의 국채잔고

(단위: %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
일본	59.3	63.7	68.8	76.2	80.5	84.6	97.4	105.3	112.3	118.6
미국	74.1	75.8	75.0	74.5	73.9	71.4	68.4	65.3	59.5	54.6
영국	49.4	58.4	56.1	61.1	60.6	60.9	62.0	57.0	53.5	50.7
독일	41.8	47.4	47.9	57.1	60.3	61.7	63.0	60.6	59.6	57.8
프랑스	44.7	51.6	55.3	59.3	62.3	64.7	65.2	65.0	64.6	63.6
이탈리아	116.1	117.9	124.0	123.1	121.8	119.8	117.7	116.6	112.0	108.3
캐나다	110.3	116.9	117.5	120.9	120.9	117.4	116.2	111.6	105.9	100.5

자료: 재무성 Homepage

[그림 5] 주요국 중앙정부 및 지방정부의 국채잔고



자료: 재무성 Homepage

## IV. 사회복지와 재정

### 1. 사회보장과 재정

선진국들에 있어서 사회복지 예산은 재정에서 중심적 역할을 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 일본에 있어서 국가채무의 팽창은 경기침체를 방어하기 위한 각종 공공사업비 지출과 노령화의 진전에 따른 사회복지관련 지출의 급속한 증대에 기인하여 왔다. 사회보장 관계비는 일본 예산상 가장 큰 비중을 차지하는 항목으로 <표 16>에 정리된 바와 같이 최근에는 일반회계 예산의 20%에 달하고 있다. 사회보장제도가 정착·성숙되어감에 따라 사회보장 급부비도 꾸준히 증대되고 있는바, 최근에는 국민소득의 18% 수준에 달하고 있다.

<표 16> 사회보장 관계 예산

(1) 사회보장 관계 예산액 추이 (당초예산 기준)

(단위: 억엔, %)

구 분	1973	1997		1998		1999		2000	
		예산액	증가율	예산액	증가율	예산액	증가율	예산액	증가율
A. 일반회계예산	142,841	773,900	3.0	776,692	0.2	818,601	5.4	849,871	3.8
B. 사회보장관계비	21,154	145,501	1.8	148,431	2.0	161,123	8.4	167,666	4.1
의료비관계	10,564	10,564	2.4	68,632	4.3	72,353	5.4	67,956	-6.1
연금관계	3,545	41,517	0.6	42,455	2.3	50,390	18.7	51,529	2.3
기금관계	-	-	-	-	-	-	-	12,589	-
기 타	7,045	38,199	2.3	37,344	-2.2	38,380	2.8	35,592	-7.3
B/A	14.8	18.8		19.1		19.7		19.7	

주: 연금관계예산은 厚年, 國年, 福年, 船保의 국고부담분임(후생기금, 농업자연금 관계는 포함하지 않음).

(2) 사회보장 급부비의 추이

(단위: 억엔, %)

	사 회 보 장 급 부 비 A				국민소득 B	A/B
	총 계	의 료	연 금	복지 그 외		
1970	35,239 (100.0)	20,758 (58.9)	8,548 (24.3)	5,933 (16.8)	610,297	5.77
1975	117,693 (100.0)	57,132 (48.5)	38,831 (33.0)	21,730 (18.5)	1,239,907	9.49
1980	247,736 (100.0)	107,329 (43.3)	104,525 (42.2)	35,882 (14.5)	1,995,902	12.41
1985	356,798 (100.0)	142,830 (40.0)	168,923 (47.3)	45,044 (12.6)	2,602,784	13.71
1990	472,203 (100.0)	183,795 (38.9)	240,420 (50.9)	47,989 (10.2)	3,457,391	13.66
1995	647,314 (100.0)	240,593 (37.2)	334,986 (51.8)	71,735 (11.1)	3,807,144	17.00
1996	675,475 (100.0)	251,789 (37.3)	349,548 (51.7)	74,139 (11.0)	3,909,927	17.28
1997	694,187 (100.0)	253,095 (36.5)	363,996 (52.4)	77,097 (11.1)	3,903,766	17.78

주: 1. 「복지 그 외」는, 생활부조, 상병수당급, 실업급부급 등 임.  
 2. ( ) 안은 구성비임.

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

일본의 복지정책은 기본적으로 생산력 증강과 연동시키고 있다는 점과 복지활동의 민간부분 활용을 높이고 있다는 점을 특징으로 지적할 수 있다. 이러한 원칙에 따라 적어도 1970년대까지의 복지정책의 근간은 개별 기업으로 하여금 종신고용제를 유지하도록 하며 국가 전체적으로는 가능한 완전고용을 유지하도록 하는 데 두었던 것 같다. 이러한 상태를 확보하기 위한 정책적 환경조성의

로서는 수출을 가능한 증가하도록 하면서 여러 가지 규제를 통해 수입을 억제시킴으로써 비교우위 산업은 물론 비교열위에 있는 산업마저도 온존시켜 왔다.

국가가 개인의 복지 문제를 해결하는 유럽의 방식에 비해서 기업 차원에서 복지문제에 대처하게 하는 일본적 방식은 기본적으로 각 개인으로 하여금 쉬지 않고 생산활동을 하게 하는 효과뿐만 아니라 복지를 베푸는 주체가 국가가 아닌 기업이기 때문에 복지라는 수단을 기업의 목표에 적절히 연결시킴으로써 노동량의 투입증대 및 생산성 향상 등 기업의 생산적 활동에 극히 유리하게 활용된 것으로 보인다. 일반적으로 지적되고 있는 일본 종업원의 기업에 대한 높은 충성심은 기업단위의 복지제도가 중요한 역할을 하였기 때문으로 보인다.

일본 경제를 둘러싼 대내외적 경제환경의 변화는 일본의 복지제도에도 상당한 변화를 야기시키고 있다. 일본의 대내적 환경변화로서 첫째로 지적할 수 있는 것은 경제의 고도성장 시대가 사라지고 저성장이 구조화되고 있다는 점이다. 저성장의 정착은 개별기업 차원의 과잉 고용상태를 더 이상 방치할 수 없게 할 정도로 기업경영을 압박했으며 이에 따라 종신고용제도도 더 이상 유지할 수 없게 하고 있는 것이다.

다음으로 지적할 수 있는 대내적 환경변화로는 고령화의 급진전과 출생률의 급강하이다. 일본은 전후 경제의 유례없는 고도성장을 반영하여 고령화가 급속히 진전되어 갔으며 반면에 출생률은 급락하였다. 이와 같은 현상은 국민경제 전체로 볼 때 복지비를 부담하는 인구비율에 비해 복지를 누리는 인구비율을 크게 높임으로써 기존의 복지제도가 더 이상 유지되기 어렵다는 것을 의미한다. 또한 출생률 하락의 이면에 여성의 생산활동에의 참여가 증대됨에 따라 종래까지 노인간호 및 어린이 양육이 개별 가정단위의 여성

의 역할로부터 가족기능의 외부화·사회화가 강하게 요구되고 있으며 국가는 여기에 적극적으로 대처하지 않을 수 없게 된 것이다.

일본 경제를 둘러싼 이러한 대내외적 환경변화는 개별 기업단위의 복지제도를 크게 수정하여 국가 중심의 복지체제로 정비시켜 가지 않을 수 없게 하고 있다. 말하자면 환경변화와 더불어 일본의 사회보장정책이 보편주의화되어 가고 있는 중인 것이다.

2001년도 예산에서 사회보장 관계비는 약 17.6조엔으로 국채비와 지방교부금 등을 제외한 일반세출의 약 36%를 점하고 있다. 이후 고령화의 진전들과 더불어 이 비율은 더욱 증대될 것으로 전망되고 있다.

사회보장 급부비는 해마다 증가하여 1998년도에 약 72.1조엔으로 국민소득 대비 18.9%에 달하고 있다. 2000년 10월에 후생성이 일정한 가정하에서 했던 추계에 따르면 장래의 사회보장 급부비는 <표 17> 및 [그림 6]과 같이 나타나게 될 것으로 전망되고 있다.

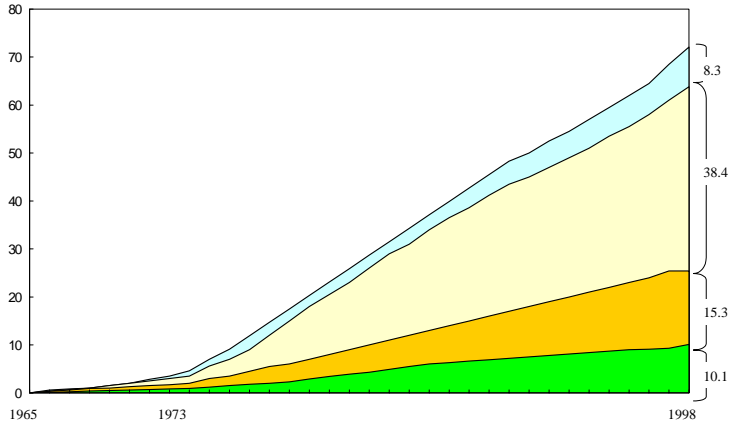
<표 17> 사회보장급부비 추정

(단위: 조엔, 배)

	2000년	2025년	2000년→2025년
사회보장급부비 중	약 78	약 207	약 2.7
고령자 의료·보호·기초연금	약 27	약 100	약 3.7
국민소득	약 383	약 660	약 1.7

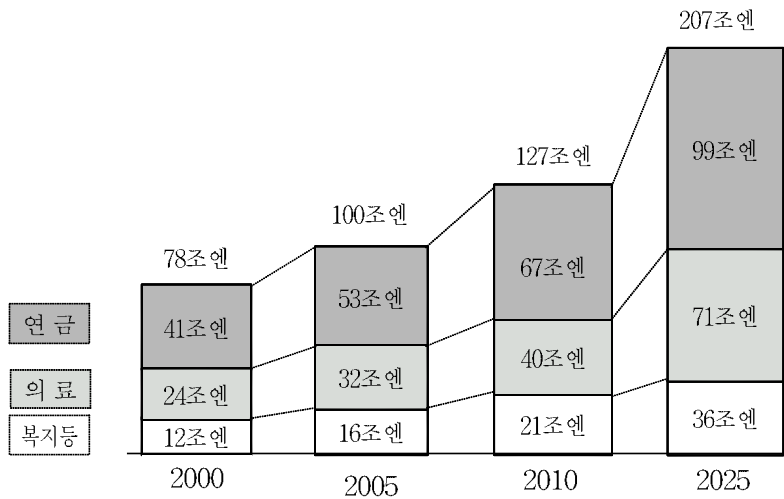
자료: 재무성 Homepage

[그림 6] 사회보장 급부비의 추이



주: 사회보장급부비와 공적 사회보장제도 총액을 표시  
 자료: 재무성 Homepage

[그림 7] 사회보장의 급부와 부담의 전망



자료: 재무성 Homepage

## 2. 일본의 공적연금제도

일본의 공적연금제도의 내용은 <표 18>에 요약된 바와 같다. 국민연금 약 7천만명, 피용자 연금 약 4천만명으로 도합 1억 1천만명 정도가 공적연금 대상자이다.

<표 18> 일본의 공적연금제도

(1) 국민연금제도(1999년 3월말 현재)

구 분	피보험 자수① (만명)	노령기초 연금등 수급권자수 ②(만명)	② — ① (%)	노령기초 연금등 평균연금 월액 (만엔)	적립금 (조엔)	積立 度合	보험료 (2000년 4월)	지급 개시 연령
제1호 피보험자	2,043	1,909	27.1	4.9	9.0	2.8	13,300엔	65세
제2호 피보험자	3,826				-	-	-	
제3호 피보험자	1,182				-	-	-	
합 계	7,050				-	-	-	

주: 1. 상기에, 노령복지연금수급자수는 21만명임.

2. 노령기초연금 등 평균월액은 노령기초연금수급자와 旧국민연금법에 의한 노령연금 수급권자와 관계됨.

## (2) 피용자 연금제도(1999년 3월말 현재)

구 분	피보험 자수① (만명)	노령기초 연금등 수급권자수 ②(만명)	② — ① (%)	노령기초 연금등 평균연금 월액 (만엔)	적립금 (조엔)	積立 度合	보험료 (2000년 4월)	지급 개시 연령 (2000 년도)
후생연금 보 험	3,296	822	24.9	17.5	130.8	5.3	17.35	60세
국가공무원 공제조합	111	58	52.1	21.9	8.1	4.5	18.39	
지방공무원 공제조합	331	135	40.8	23.5	33.7	7.3	16.56	
사립학교 교직원공제	40	6	14.9	22.1	2.8	10.7	13.3	
농림어업 단체직원 공제조합	48	14	29.8	18.0	2.0	4.5	19.49	
합 계	3,826	1,035	27.1	18.6	177.5	5.6	-	-

- 주: 1. 후생연금보험의 노령(퇴직)연금수급권자수 및 평균연금월액은 일본 철도, 일본전신전화 및 일본담배산업의 각 旧공제조합에서 후생연금 보험으로 통합되기 전에 裁定된 수급권자 관계분을 포함.
2. 공제조합의 노령(퇴직)연금수급권자수 및 평균연금월액은, 감액퇴직 연금 관계분을 포함. (후생연금보험에 포함되어 있는 旧 三公會공제 조합 관계분에 대해서도 동일함)
3. 평균연금월액은 노령기초연금을 포함한 것임.
4. 보험료율은 표준보수기준으로, 본인부담분의 2배로 함.
5. 후생연금보험의 경우 갱내원 및 선원보험료율은 19.15%이며, 또 일본철도 및 일본담배산업의 각 旧공제조합 적용법인 및 지정법인이 있는 적용사업소에서 사용하는 피보험자와 관계된 보험료율은 각각 20.09%, 19.92%임.

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

연금제도의 운영과 관련하여 중요한 변수는 노령화 지수이다. <표 19>는 노령인구비율, 노령인구대비 생산연령인구비율 그리고 고령화 속도의 국제비교를 보여주고 있다. 일본은 고령화가 급속히 진행되고 있기 때문에 지금까지보다 앞으로 단순히 재정운용에서 뿐만 아니라 경제전반에 걸쳐 많은 문제가 야기될 것으로 짐작된다. 2000년 현재 일본은 스웨덴 다음으로 고령화율이 높으며 프랑스가 100년 이상 걸쳐 겪은 노령화율 7%에서 14%로의 상승이 불과 24년밖에 걸리지 않았다. 이것은 지금부터 20년 후에는 일본이 세계 최고의 고령화 국가가 되며 20~64세의 생산연령인구 2명이 1명의 65세 이상 고령인구를 부양해야 한다는 것을 의미한다.

<표 19> 노령화 관련 지표의 국제비교

(1) 65세 이상의 인구비 (단위: %)

	일본	미국	영국	독일	프랑스	스웨덴
1965	6.3	9.5	12.0	12.5	12.1	12.7
1980	9.1	11.2	15.1	14.0	14.0	16.3
1995	14.5	12.5	15.9	15.0	15.0	17.6
2000	17.2	12.5	16.0	15.9	15.9	17.4
2025	27.4	18.8	21.2	21.7	21.7	24.2

주: 외국은 UN자료

(2) 65세 이상 1인당 생산연령 (20~64세) 인구 (단위: 명)

1995	2000	2010	2020
4.3	3.6	2.7	2.0

주: 1990년 기준으로 미국의 경우 4.7명, 영국은 3.7명, 독일은 4.2명, 프랑스는 4.2명, 스웨덴은 3.2명임.

## (3) 인구고령화 속도의 국제비교

국 명	65세 이상 인구비율의 도달 연차		소요연수
	7%	14%	
일본	1970년	1994년	24년
미국	1942	2013	71
영국	1929	1976	47
독일	1932	1972	40
프랑스	1864	1979	115
스웨덴	1887	1972	85

주: UN에 의하면, 65세 이상 인구비율 7% 이상이 고령화사회(aging society)로 분류되고 있음.

자료: 재무성 Homepage

일본 정부는 2000년도에 연금제도의 일부를 개정하였다. 그 결과를 후생연금 기준으로 보면 급부와 부담은 다음과 같은 모습이 되었다. 급부는 현역시대의 평균 실수입의 약 60%를 보장하며 부부 2인 세대(전업주부의 경우)의 경우 월수입의 17.35%를 노사가 절반씩 부담하도록 되어 있다. 장래의 연금금료 총액 중 현행의 보험료율·국고부담으로 부족한 부분(약 540조엔)을 마련하기 위해 장래 최종적으로 27.8%까지 보험료를 단계적으로 인상하는 것이 필요한 것으로 알려지고 있다.

### 3. 일본의 의료보험제도

의료보험 또한 재정 및 경제의 운영에 지대한 영향을 미친다. <표 20>은 일본의 의료보험제도의 현황과 재정적 재원의 내용을 요약해서 보여주고 있다.



의료비는 매년 증가하여 왔으며 1999년의 경우 국민소득의 8.0%에 달했다. 특히 노인의료비는 급증하여 국민의료비의 3분의 1을 초과하였다. 의료보험 재정에 대해서는 예를 들어 중소기업의 셀러리맨을 대상으로 정부가 권장하는 건강보험을 살펴보면 2001년도의 적자액이 약 6,000억엔으로 늘어나고 또한 이러한 그런 추이를 지속한다면 2002년도에는 적립금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 또 의료비의 확대(연간 4~5%)가 그 재원(보험료 및 세)의 기초가 되는 경제의 확대를 상회하는 추이를 보이고 있으며 양자의 불균형이 심화되고 있다. 이와 같은 상황에 따라 일본 정부는 2002년도에 의료제도개혁을 추진할 예정이다.

<표 21> 국민의료비 추이

(단위: 조엔, %)

연도	의 료 비			의료비의 대 국민소득비율
	총액(A)	노인의료비(B)	B/A	
1991	21.8	6.4	29.4	5.9
1992	23.5	6.9	29.5	6.3
1993	24.4	7.5	30.6	6.6
1994	25.8	8.2	31.6	6.9
1995	27.0	8.9	33.1	7.1
1996	28.5	9.7	34.1	7.3
1997	29.1	10.3	35.4	7.4
1998	29.8	10.9	36.5	7.8
1999	30.9	11.8	38.0	8.0
2000	29.1	10.1	35.0	7.5
2001	30.7	11.0	36.0	7.8

주: 2000년 개로보험이 창설됨에 따라 노인의료비의 일부가 개로보험으로 이관되었음. 그 결과 2000년 이전 수치와 이후 수치는 차이가 있음.

자료: 재무성 Homepage

## V. 재정투융자

일본의 재정운용에서 재정투융자란 과연 무엇이며 그 구체적인 내역은 어떠한가? 좀 난해하기는 하지만 정확하게 표현하자면, 우편저축이나 후생연금 등으로부터 예탁된 자금운용부 자금과 간이보험 등을 기본 자금으로 해서 일본도로공단이나 일본정책투자은행(구 일본개발은행) 등의 정부기관이나 지방공공단체에게 이자를 받고 대부한다든지, 국채 또는 지방채를 인수하는 것 등을 말한다. 이 때문에 ‘제2의 예산’이라고도 일컬어진다. 정부 관계의 사업에서는 공사(公社)나 특별회계를 하고 있는 사업의 설비 확장 등에 사용되며, 민간 부문에 대한 투융자의 대부분은 민간 금융기관에서는 대출을 기피하는 농림어업, 중소기업 등에 주로 사용된다.

‘제2의 예산’이라는 재정투융자기관에 붙여진 이름으로도 알 수 있듯이 이 기관에서 사용되는 예산은 국회의 정식 심의도 거치지 않고, 또한 제3자로부터 아무런 간섭조차 받지 않은 채 우편저축·간이보험·연금의 여분을 거의 마음대로 사용이 가능하다. 모든 재정투융자기관들은 어딘가의 성청(省廳)에서 뒤를 돌봐주고 있으며, 고급 관료들에게는 낙하산 인사 기관으로, ‘이권의 보금자리’로 인식되어 있다고 한다.

<표 22>에 나타난 것과 같이 재정투융자의 예산규모는 1990년대 후반 50조엔을 초과하였는바, 이는 80조엔의 일본 일반회계예산의 60~70%에 달하는 엄청난 규모이다. 재정투융자가 일본 공적 부문의 약 절반 정도를 움직이는 것으로 판단된다. <표 23>은 재정투융자의 재원조달 및 운용의 최근의 구체적인 내역을 보여주고

있다. 우편저금, 공적연금, 회수금 등 자금운용부 자금이 재원조달의 80% 정도를 차지하고 간이보험자금, 정부보증채 등도 재원조달에 동원된다. 이렇게 조달된 자금은 주택관련기관과 지방자치단체에 투입되며 국채인수에도 활용된다.

<표 22> 재정투융자 및 일반회계 추이

(단위: 억엔, %)

	재정투융자		국채인수		재정투융자 계 획		일반회계 세 출		(A)/(D)	(C)/(D)
	(A)	증가율	(B)	증가율	(C)	증가율	(D)	증가율	(D)	(D)
1953	3,228	-	-	-	3,228	-	9,655	13.2	33.4	33.4
1955	3,219	14.1	-	-	3,219	14.1	9,915	-0.8	32.5	32.5
1960	6,069	13.9	-	-	6,069	13.9	15,697	10.6	38.7	38.7
1965	16,206	20.9	-	-	16,206	20.9	36,581	124.4	44.3	44.3
1970	36,099	16.2	300	0.0	35,799	16.3	79,498	18.0	45.4	45.0
1975	97,300	16.6	4,200	0.0	93,100	17.5	212,888	24.5	45.7	43.7
1980	206,799	12.8	25,000	66.7	181,799	8.0	425,888	10.3	48.6	42.7
1985	258,580	4.7	50,000	38.9	208,580	-1.2	524,996	3.7	49.3	39.7
1986	271,551	5.0	50,000	0.0	221,551	6.2	540,886	3.0	50.2	41.0
1987	310,813	14.5	40,000	-20.0	270,813	22.2	541,010	0.0	57.5	50.1
1988	331,140	6.5	35,000	-12.5	296,140	9.4	566,997	4.8	58.4	52.2
1989	345,705	4.4	23,000	-34.3	322,705	9.0	604,142	6.6	57.2	53.4
1990	365,724	5.8	20,000	-13.0	345,724	7.1	662,368	9.6	55.2	52.2
1991	374,056	2.3	6,000	-70.0	368,056	6.5	703,474	6.2	53.2	52.3
1992	414,022	10.7	6,000	0.0	408,022	10.9	722,180	2.7	57.3	56.5
1993	467,706	13.0	10,000	66.7	457,706	12.2	723,548	0.2	64.6	63.3
1994	478,582	2.3	-	-	478,582	4.6	730,817	1.0	65.5	65.5
1995	481,901	0.7	-	-	481,901	0.7	709,871	-2.9	67.9	67.9
1996	537,247	11.5	46,000	-	491,247	1.9	751,049	5.8	71.5	65.4
1997	561,571	4.5	48,000	4.3	513,571	4.5	773,900	3.0	72.6	66.4
1998	577,592	2.9	78,000	62.5	499,592	-2.7	776,692	0.4	74.4	64.3
1999	528,992	-8.4	-	-	528,992	5.9	818,601	5.4	64.6	64.6
2000	436,760	-17.4	-	-	436,760	-17.4	849,871	3.8	51.4	51.4

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

<표 23> 재정투융자 운용 및 자원조달 추이 (당초계획 기준)

(1) 운용

(단위: 억엔, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
재정투융자 계 획	(4.6) 478,582	(0.7) 481,901	(1.9) 491,247	(4.5) 513,571	(-2.7) 499,592	(5.9) 528,992	(-17.4) 436,760
일반재정 투 융 자	(7.7) 394,082	(2.1) 402,401	(0.7) 405,337	(-3.0) 393,271	(-6.8) 366,592	(7.3) 393,492	(-4.8) 374,660
주택관련 기 관	(25.0) 103,865	(15.6) 120,034	(1.2) 121,433	(-4.2) 116,323	(-6.3) 109,033	(1.7) 110,926	(2.6) 113,851
중소기업 관련기관	(10.4) 59,945	(5.1) 63,016	(-12.6) 55,066	(-4.5) 52,597	(19.2) 62,705	(3.2) 64,705	(-0.4) 64,429
그외工庫· 은행 등	(-0.3) 50,240	(-6.8) 46,840	(-18.7) 38,072	(-7.2) 35,319	(-0.8) 35,025	(76.5) 61,805	(-28.2) 44,362
그외 공단· 사업단 등	(-6.3) 100,538	(-13.7) 86,771	(-0.2) 86,586	(-4.1) 83,022	(-20.0) 66,379	(-7.2) 61,606	(-3.7) 59,298
지 방	(12.2) 79,494	(7.9) 85,740	(21.5) 104,180	(1.8) 106,010	(-11.8) 93,450	(1.1) 94,450	(-1.8) 92,720
자금운용 사 업	(-7.9) 84,500	(-5.9) 79,500	(8.1) 85,910	(40.0) 120,300	(10.6) 133,000	(1.9) 135,500	(-54.2) 62,100
국채인수	-	-	46,000	(4.3) 48,000	(62.5) 78,000	-	-
합 계	(2.3) 478,582	(0.7) 481,901	(11.5) 537,247	(4.5) 561,571	(2.9) 577,592	(-8.4) 528,992	(-17.4) 436,760

## (2) 재원조달

(단위: 억엔, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
산업투자 특별회계	(0.1) 557	(0.1) 656	(0.1) 650	(0.1) 644	(0.1) 635	(0.2) 1,036	(0.3) 1,100
자금운용부 자 금	(76.0) 363,705	(76.1) 366,925	(78.0) 419,097	(81.1) 455,508	(83.3) 480,957	(82.6) 437,156	(76.3) 333,049
우편저금	(20.9) 100,000	(20.8) 100,000	(18.6) 100,000	(20.8) 117,000	(19.7) 114,000	(21.7) 115,000	-
후생연금· 국민연금	(15.0) 71,700	(15.3) 73,800	(12.9) 69,200	(13.0) 73,000	(10.4) 60,000	(8.1) 43,100	(6.2) 27,200
회수금 등	(40.1) 192,005	(40.1) 193,125	(46.5) 249,897	(47.3) 265,508	(53.1) 306,957	(52.8) 279,056	(70.0) 305,849
簡保資金	(18.1) 86,820	(17.0) 81,820	(16.1) 86,500	(13.4) 75,419	(12.3) 71,000	(12.4) 65,800	(14.6) 63,800
정부보증채	(5.7) 27,500	(6.7) 32,500	(5.8) 31,000	(5.3) 30,000	(4.3) 25,000	(4.7) 25,000	(8.9) 38,811
합 계	(100.0) 478,582	(100.0) 481,901	(100.0) 537,247	(100.0) 561,571	(100.0) 577,592	(100.0) 528,992	(100.0) 436,760

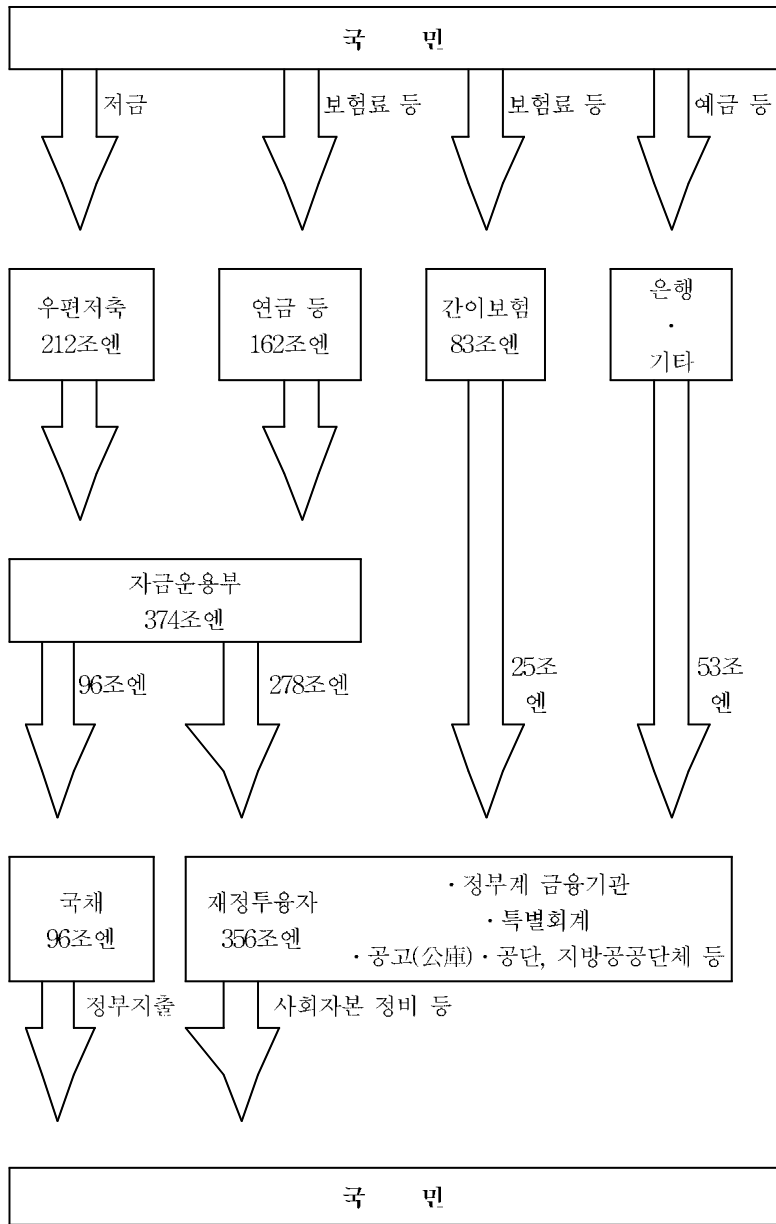
주: ( )안의 수치는, 구성비임.

자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

우편저축 및 재정투융자 관련 문제는 ① 우편저축 자금의 유입  
처인 여러 재정투융자기관의 불투명한 재무 내용 ② 정치가·관료  
들이 얽혀 있는 우편저축·재정투융자 시스템 전체의 무책임 체질  
③ 재정투융자 전체의 부실 채권화, 나아가서는 우편저축·간이보  
험·연금의 부실화 ④ ‘최후에는 국가에게 모든 부담을 떠맡기면  
된다’는 사고방식 ⑤ 우편저축의 부실화가 국가의 재정 적자를 더

욱 심각하게 하는 것 등으로 요약될 수 있다.

[그림 8] 우편저축 및 재정투융자의 구도



자료: 신장철(역), 「2003년 일본국 파산」

우편저축, 간이보험, 국민·후생연금이라고 하는 것은 소위 공적

인 금융시스템의 ‘입구’이다. 거기서 모인 돈이 대장성 자금운용부에 의해 중개되어 ‘출구’인 관련기관에 뿌려진다. 자금운용부라는 곳은 그야말로 거액의 자금을 끌어모으는 국가의 ‘마법지팡이’라 할 수 있다. 우편저축뿐만 아니라 간이보험이나 후생연금, 그리고 국민연금 등으로부터도 속속 돈이 모인다. 이 자금운용부의 잔액은 1998년도 말에 440조엔(현재는 다소 감소하여 430조엔 정도인 것으로 알려져 있음)에 달하고 있다. 9개 도시은행의 예금 합계를 훨씬 뛰어넘으며 세계 최고의 자금 규모를 자랑하고 있다. 그런데 이 자금이 과감하게도 재정투융자로 투입되어 실제로 일본 경제를 좌지우지하고 있다.

재정투융자에는 막대한 부실채권이 숨겨져 있다. 그 재정투융자의 출구에는 92개를 헤아리는 외곽단체가 무리를 이루고 있으며, 거기에 산적해 있는 부실채권은 민간의 부실채권보다 훨씬 심각하다. 우편저축, 간이보험, 연금은 두말할 필요도 없이 모두가 국민 개인의 귀중한 돈이다. 미국을 사례로 들면 이와 같은 종류의 귀중한 개인 돈은 주식투자신탁에 맡겨져 민간에 활력을 불어넣고 개인의 금융자산도 증식시켜 주는 바람직한 순환 과정을 거친다. 그러나 일본의 경우는 이러한 개인의 돈이 재정투융자라는 블랙박스 속에 갇혀 국가가 만든 커다란 구멍을 막기 위해 낭비되고 있다. 그리고 최종적으로 모든 부담은 바로 그 예금자인 국민 개인에게 되돌아가게 되는 것이다.

## VI. 사회자본 및 공공사업과 재정

### 1. 사회자본의 정비

공공사업은 말할 필요도 없이 사회자본의 정비를 위해 정부가 수행하는 투자이다. 일본이 미국이나 유럽과 비교해서 사회자본의 정비가 뒤쳐져 있다는 사실에 의거하여 사회자본의 정비는 전후 일본 재정정책의 중심이 되어 왔다. 공공사업은 건설성, 운수성, 농수성 등의 담당 성청에서 장기계획이 만들어지고 그것에 따라 순차적으로 정비가 진행되어 왔다. 공공사업에는 중앙정부의 직할사업도 있지만 일반회계의 공공사업 관계비의 대부분은 보조금으로서 지방공공단체에 교부되어 지방에서의 공공사업 촉진에 사용되고 있다. 게다가 지방세, 교부세, 지방채를 재원으로 하는 지방 단독 사업이 있다.

일본의 사회자본 정비는 1950년대 중반에는 고도 경제성장 정책의 일환으로서 도로, 항만과 같은 산업기반 정비를 중심으로 정비가 진행되었다. 그런데 1960년대 후반에 이르러서는 지역적인 경제격차를 시정하기 위해 경제발전에서 뒤쳐진 지역의 진흥으로 그 목적이 바뀌게 된다. 또한 산업기반으로서의 중점이 사회자본 정비에서 생활관련 사회자본 정비로 옮겨졌다. 더욱이 1971년의 닉슨(Nixon) 쇼크(달러 쇼크)의 영향으로 경제 불안정이 현저하게 되자 공공투자에 의한 경제안정화 정책을 실시하게 되었다. 1972년도 예산으로부터 시작되는 타나카 카쿠에이(田中角榮)수상의 「열도개조」는 일본의 공공투자의 특징을 강하게 나타내고 있다.

오일쇼크 이후의 저성장 경제로의 이행에 따라 1978년에는 본 정상회담(Bonn Summit)의 미·일 협조의 영향을 받아 경제성장을 높이는 것을 목적으로 공공사업이 확대되었다. 그런데 1980년도 이후에는 재정재건의 시작으로 세출과 마찬가지로 억제된다. 이것은 제2차 오일쇼크를 극복하기 위한 목적에 의한 것이다.

그러나 그후 미국과의 경제마찰이 심화됨에 따라 경상수지 흑자 감소대책으로서 공공투자의 확대가 요청되었다. 1991년의 미·일 구조협의를 배경으로 공공투자 기본계획이 책정되어 10년간 430조엔의 공공투자를 시행하는 방안 등이 합의되었다. 그후 이 계획치는 630조엔으로 확대되었으며, 이것은 버블 붕괴 후 장기불황에 대해 재정에 의해 경제회복을 꾀하기 위해 활용되었다. 그러나 결과적으로는 이러한 투자확대는 경기회복책으로서는 효과를 거의 내지 못하고 대량의 국채를 발행하게 함으로써 재정구조 개혁에 있어서 삭감의 첫 번째 목표가 되었다.

<표 24>는 일본 정부가 추진했거나 추진중인 공공사업 관련 장기계획을 망라하여 제시하고 있다. 현재 추진중인 공공사업비만 하여도 총액이 208조엔 규모이고, 이 중 공공부문 관련 사업비는 128조엔으로 중앙정부 일반회계 예산의 2배에 달하는 규모이다. 사업비 규모가 큰 공공사업은 도로정비, 토지개발, 치수사업 등이다.

&lt;표 24&gt; 공공사업관계 장기계획 일람

(단위: 억엔)

	기 간	총 사업비	공공분 사업비
치수	제 8차 : 1992~1996	175,000	109,000
	제 9차 : 1997~2003	(1.37) 240,000	(1.06) 116,000
급경사지	제 3차 : 1993~1997	11,500	5,800
	제 4차 : 1998~2002	(1.03) 11,900	(1.02) 5,900
치산	제 8차 : 1992~1996	27,600	19,000
	제 9차 : 1997~2003	(1.37) 37,700	(1.05) 20,000
해안	제 5차 : 1992~1996	13,000	10,400
	제 6차 : 1992~1996	(1.36) 17,700	(1.29) 13,400
도로	제11차 : 1992~1996	760,000	494,000
	제12차 : 1992~1996	(1.03) 780,000	(0.94) 462,000
항만	제 8차 : 1992~1996	57,000	35,900
	제 9차 : 1997~2003	(1.31) 74,900	(1.20) 43,100
어항	제 8차 : 1992~1996	24,100	20,300
	제 9차 : 1997~2003	(1.24) 30,000	(1.16) 23,500
공항	제 6차 : 1991~1995	31,900	21,750
	제 7차 : 1996~2002	(1.13) 36,000	(1.30) 28,260
주택		(천호)	(천호)
	제 6차 : 1991~1995	7,300	3,700
	제 7차 : 1996~2000	(1.00) 7,300	(0.95) 3,525
하수도	제 7차 : 1991~1995	165,000	100,000
	제 8차 : 1996~2002	(1.44) 237,000	(1.32) 13,700
폐기물처리시설	제 7차 : 1991~1995	28,300	16,050
	제 8차 : 1996~2002	(1.78) 50,500	(1.56) 25,000
도시공원 등	제 5차 : 1991~1995	50,000	22,300
	제 6차 : 1996~2002	(1.44) 72,000	(1.25) 27,800
토지개발	제 3차 : 1983~1992	328,000	287,000
	제 4차 : 1993~2006	(1.25) 410,000	(1.13) 323,600
삼림정비	제 1차 : 1992~1996	39,000	28,500
	제 2차 : 1997~2003	(1.38) 53,800	(1.00) 28,500

<표 24>의 계속

	기 간	총 사업비	공공분 사업비
연안어장정비	제 3차 : 1988~1993	4,800	3,500
	제 4차 : 1994~2001	(1.25) 6,000	(1.20) 4,200
교통안전	제 5차 : 1991~1995	도로관리자분	도로관리자분
		18,500	15,900
	(1.34) 24,800	(1.34) 21,300	
	제 6차 : 1996~2002	공안위원회분	공안위원회분
1,650		1,550	
(1.27) 2,100	(1.23) 1,900		
합 계 (주택 제외)		1,735,350	1,190,950
		(1.20) 2,084,400	(1.07) 1,276,160

주: ( ) 안의 計數는 전계획에 대한 배율임.  
 자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

1999년도와 2000년도의 공공사업 관계비 내역이 <표 25>에 정리되어 있다. 2000년도의 경우 공공사업 관계비 총액은 9조 3,630억엔으로 도로정비에 2조 7,025억엔, 하수도·환경위생 등에 1조 6,670억엔, 치산치수에 1조 4,723억엔이 각각 투입되고 있다.

&lt;표 25&gt; 1999년 및 2000년도 공공사업 관계비 내역

(단위: 백만원, %)

	1999			2000		
	증가율	비중	증가율	비중	증가율	비중
치산·치수	1,472,348	5.2	15.73	1,491,958	1.3	15.94
치 수	1,182,843	6.4	12.63	1,200,571	1.5	12.83
치 산	186,304	1.2	1.99	187,404	0.6	2.00
해 안	103,201	0.2	1.10	103,983	0.8	1.11
도로정비	2,702,522	0.7	29.95	2,776,674	2.7	29.67
항만·어항·공항	704,739	3.7	7.60	724,819	2.8	7.75
항 만	345,978	2.5	3.70	353,301	2.1	3.78
어 항	199,928	0.8	2.14	200,923	0.5	2.15
공 항	158,833	10.3	1.70	170,595	7.4	1.82
주택·시가지	1,136,586	6.4	12.14	1,181,699	4.0	12.69
주택대책	1,056,340	4.0	11.28	1,073,812	1.7	11.47
시 가 지	80,246	53.8	0.86	107,887	34.4	1.15
하수도·환경위생 등	1,667,049	6.4	17.81	1,181,699	4.0	12.69
하 수 도	1,129,228	1.5	12.06	1,131,503	0.2	12.09
환경위생	359,309	3.9	3.84	363,695	1.2	3.86
도시공원	162,026	2.9	1.73	168,769	4.2	1.80
자연공원	16,486	27.5	0.18	17,586	6.7	0.19
농업농촌정비	1,090,925	0.7	11.65	1,092,607	0.2	11.68
삼림보전·도시간선철도 등	350,858	3.2	3.75	370,717	5.7	3.96
삼림보전	173,984	1.3	1.86	175,238	0.7	1.87
삼림환경	28,214	4.5	0.30	28,231	0.1	0.30
공업용수	12,051	0.6	0.13	11,872	-1.5	0.13
연안어업정비	30,367	1.2	0.32	30,547	0.6	0.33
離島電氣	18	-5.3	0.00	0	-	-
도시·간선철도	67,267	7.6	0.72	82,314	22.4	0.88
신 간 선	31,700	77	0.34	35,186	11.0	0.38
항로표식	7,257	0.5	0.08	7,329	1.0	0.08
조정비 등	238,001	601.0	2.54	38,001	-84.0	0.41
합 계	9,363,028	5.0	100	9,358,028	-0.1	100

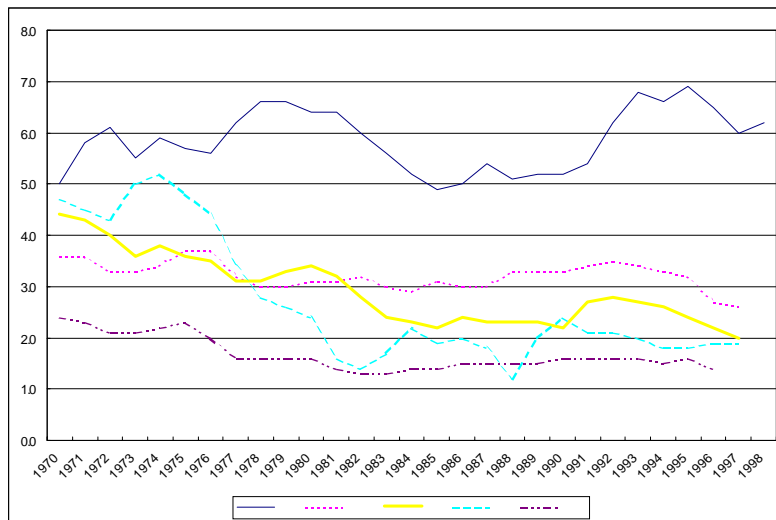
자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

## 2. 공공사업의 낭비와 비효율

공공사업이 확대되어 사회자본의 정비가 진행되는 것은 바람직한 일이지만 문제는 그 효율성이다. 과연 세금을 사용하는 만큼의 가치가 있는 사회자본 정비인가가 문제시된다.

[그림 9]에서 보듯이 일본의 일반정부 총고정자본 형성의 대 GDP 비율은 매우 높다. 최근의 경우 일본이 6% 수준인 데 비해 여타 선진국의 경우 2~3%에 불과하다. 이것은 유럽 각국에서는 이미 사회자본의 정비가 끝났기 때문이라는 이유도 있을 것이나 이러한 높은 수준의 공공투자를 몇 십년씩이나 시행해 왔는데도 여전히 일본에서는 사회자본 정비가 진전되지 않는 것인지 과연 정말로 사회자본의 효율이 유지되어 있는지에 대해서는 의문이 제기된다.

[그림 9] 주요국 일반정부 총고정자본 형성의 GDP 대비 비율 추이



자료: 財政政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

일본의 경우 사회자본의 정비를 빌미로 추진된 공공사업의 상당 부분이 낭비되고 비효율적이라는 각종의 징표가 곳곳에서 나타나고 있다. 근래 어느 마을에서나 음악당, 박물관, 민예관, 체육관 등 다수의 훌륭한 건물이 생기게 되었는데 재정상황이 매우 나쁜 상황에서 과연 개개 마을마다 이렇게 훌륭한 시설이 필요한 것인지 하는데 대해 많은 사람들이 고개를 갸우뚱거린다. 깊은 산속에서도 훌륭한 도로가 만들어져 있는데도 건설성에서 나오는 도로포장률은 아무리 시간이 지나도 높아지지 않는다. 계속 치산·치수의 비용이 지출되고 있지만 도대체 언제 하천은 완전하게 되는가 하는 의문이 제기되어 왔다. 또한 각지에 엄청나게 많은 심포니 홀이 만들어지고 있으나 그만큼 수의 악단이 일본에 존재하지 않다고 한다.

사회자본 정비는 앞에서 기술한 대로 1950년대 중반은 산업기반의 형성을 축으로 추진되었다. 당시의 정부지출은 적은 세수의 범위 내에서 계획적으로 정비가 진행되도록 어려운 선택 속에서 행하여졌다. 그러나 1960년대 중반이 되어 세수가 확대됨에 따라 건설국채를 발행하여 자금을 조달하게 되자 이 규율도 느슨해지기 시작했다. 그리고 산업기반을 중심으로 하는 기본적인 사회자본의 정비가 진행된 시점에서 이번에는 생활관련 사회자본 및 지역사회자본의 충실이 요구되기 시작했다.

고도 경제성장에는 경제성장이 진행된 지역과 뒤쳐진 지역 간의 격차가 확대된다. 이 격차를 사회자본 정비를 통하여 해소하려고 했다. 국토의 균형 있는 발전이라고 하는 사고방식에 근거한 사회자본 정비가 이후 공공투자의 중심적 역할이 된 것이다. 그리고 닉슨 쇼크로 인한 엔고 불황에 대해 본격적인 경기대책으로서의 공공사업이 행해지게 된다. 이것은 타나카 카쿠에이(田中角榮)수상의 ‘열도개조론’과 배치되는 것이었다. 이때의 공공투자는 표면상

원칙이 아직까지 우선시 되어 있었지만 이윽고 본래의 「사회자본 정비」에서 「고용유지」의 수단으로 이행하게 된다.

즉 경제적 격차를 해소하기 위해 공공투자를 통하여 민간기업을 유치하고 지역의 고용을 확대시키려고 하였다. 당시 도시로의 인구유출이 계속되고 있었을 뿐만 아니라 타향에 가서 돈을 버는 것이 당연한 일로서, 이에 따른 수많은 비극이 발생하고 있었다. 그런데 원래 의도했던 기업의 유치는 반드시 이루어지지 않는다. 확실히 사회자본 정비는 산업 발전의 필요조건일지는 모르지만 이것이 있다고 해서 반드시 산업이 발전하는 것은 아니기에 충분조건은 아니다. 그래서 산업의 진흥이 더 이상 진척되지 않게 되자 사회자본의 정비가 종료되었다고 하여 공공사업을 중단하자 그들 지역에서는 실업이 발생한다. 이렇게 되면 지역에서 고용을 유지하기 위해서는 더욱 추가적으로 공공사업을 시행하지 않을 수 없게 되는 것이다.

확실히 어느 특정 지역에서 사회자본 정비가 시행되면 이것은 기업을 유치하는 한 요인이 된다. 그렇지만 기업의 수는 정해져 있고 게다가 전국에서 일률적으로 비슷한 공공사업이 시행되면 그것이 기업을 유치하는 요인은 되지 않는다. 더구나 오늘날과 같이 산업구조의 변화로 정보기능이 점점 더 중요하게 되면 아무리 도로를 정비했다고 해도 기업이 유치되는 경우는 드물다. 원래부터 사회자본의 정비가 뒤쳐져 있었기 때문에 기업이 오지 않는 것이 아니라 그 외에 기업을 유치할 요인이 없기 때문이다. 원래부터 기업 입지는 반드시 사회자본과는 관계가 없다. 그렇게 되면 지역에서 고용을 유지하기 위해서 항상 공공사업 추진에 시행하지 않으면 안되게 되어 이러한 공공사업에 정치적인 압력이 가해진다.

더구나 고용의 유지가 필요하기 위해서는 사업이 꾸준히 계속되어야 한다. 그리고 공공사업이 확대될 때에 이 사업에 있어서의 고

용이 확대되어 공공사업을 축소할 수 없게 되어버린다. 이것은 말할 필요도 없이 사회자본의 효율을 끌어내리는 것이 되며 세금의 쓸데없는 사용이 끝도 없이 계속되게 된다. 그러나 그 삭감은 정치적으로 곤란하게 된다.

### 3. 건설국채제도와 특정재원제도

일본 특유의 두 가지 제도, 즉 건설국채제도와 특정재원제도가 공공사업의 확대와 관련한 그 역할 그리고 비효율을 초래한 원인으로 논쟁의 대상이 되어 왔다. 특히 건설국채제도는 재정착각(fiscal illusion)을 야기한 것으로 비난의 대상이 되어 왔으며, 특정재원제도는 국민세금의 낭비를 조장하는 제도로 인식되어 최근 취임한 고이즈미(小泉) 총리는 도로관련 특정재원제도의 폐지를 자신의 일련의 개혁의 최우선 순위에 놓고 있다.

공공사업과 관련한 문제는 건설국채라고 하는 제도에서 연유되고 있다. 일본 재정법 제4조에 의하면 동일 연도 내의 지출은 그 연도 내의 세수 등으로 마련하지 않으면 안 된다. 그러나 같은 조항의 단서에 의하면 사회자본 형성 경비는 국채에 의한 자금조달이 인정된다. 이에 따라 자산이 남지 않는 특례공채는 「불량국채」, 자산이 남는 건설국채는 「우량국채」라고 하는 잘못된 개념을 발생시켰다. 더욱이 경기대책으로서의 건설국채 발행에 의한 공공사업은 GDP 갭을 해소하고 유희자금을 흡수·활용하여 전혀 국민에게 부담을 주지 않으면서 혜택을 베푼다는 인식이 지배적으로 되었다.

특히 일본사회에서는 고용문제는 매우 민감한 문제이며 지금까지도 고용대책은 가장 우선시되어야 할 정책이라고 이해되어 왔다. 그러나 국채발행에 의한 공공사업의 추진으로 고용을 확보하려는

것은 원래부터 불가능한데도 불구하고 공공사업이 시행되면 어떠한 형태로든 고용이 창출된다고 잘못 인식되어 막대한 국채의 누적을 초래했다.

더욱이 국채발행은 재정착각의 대표적 사례로 언급된 정도로 재정 비용에 관한 인식이 낮다. 세금으로 재정자금이 조달되면 그 비용이 국민에게 직접 인식될 가능성이 있다. 그러나 국채발행을 부담으로 생각하는 사람들은 적고 대신 일부에서는 국채발행에 의한 공공사업을 일견 공짜와도 같이 생각해 버린다. 10조엔의 국채를 발행하면 그 원리금 지불의 할인 현재가치는 10조엔이며 국채발행에서도 세금에서도 자금조달의 방법이 서로 다른 것이 부담이 되어 차이를 발생시킬리는 없다. 국채발행은 단순히 부담을 순연시키고 있는 것에 지나지 않는데도 사람들은 국채발행의 부담을 직접 인식하지 못한다. 이 점은 공짜가 아닌 것을 공짜라고 잘못 생각하는 재정착각을 불러 일으키고 있는 것이다.

경기대책 및 경상수지 대책으로서 공공사업이 사용되게 되면 사회자본으로서의 효율성은 고려대상 밖의 영역이 된다. 즉 교통량이 많은 곳에 도로를 만들면 효율적이지만 교통량이 좀더 적은 곳에 만드는 도로는 효율이 저하된다. 사회자본 정비는 효율이 높은 곳에서 순서대로 실행하는 것으로 추가적인 공공투자의 효율이 저하되어 가는 것은 당연한 이야기이다. 우선도가 높은 사회자본부터 순서대로 정비해 가게 되면 최적의 정비 전략은 공공투자를 차례차례 감소시켜 가는 것이 된다.

사회자본 정비에는 특정채원제도가 활용되어 왔다. 이것은 특별회계에 있어서의 특정세목의 세수입을 일반회계에서 전액 이월하여 그 특별회계에 할당된 사업에만 지출하는 제도이다. 원래 재정 운영을 위해 일반회계가 설치되어 모든 지출을 총괄한 후에 우선순위를 정해서 지출하는 '통일국고의 원칙'은 재정의 효율을 유지

&lt;표 26&gt; 사회자본 정비수준의 국제비교

(단위: %)

		일본	미국	영국	독일	프랑스
I g/GDP	1980~89 평균	5.5	1.7	1.9	2.5	3.1
	1990~97 평균	6.2 (~98)	1.8	1.9 (~96)	2.4	3.2
도로포장률	1965	59.0 (임도) 7.4 (전체)	(전체) 39.4	(전체) 100	(전체) 65	(국도) 100.0
	1998	98.8 (국도) 75.4 (전체)	(전체) 60.5	(전체) 100	(전체) 99.1	(국도) 100.0
수도보급률	1960	53.4	93	99 (61)	91 (63)	79 (62)
	1998	96.3	93 (99)	99 (97)	99 (97)	99 (97)
하수도처리 인구보급률	1980	30	66 (82)	82	80 (79)	62
	1998	※ (66) 58	71 (92)	86 (94)	89 (95)	77 (94)

주: 1. 독일의 1989년 이전은 서독

2. ※는, 오수처리시설 정비율

자료: 財政政策硏究會, 『財政 DATA BOOK』

하는 제도로서 기본적인 것이다. 일본 재정법에도 있듯이 특별회계가 설치된 것은 ‘국가가 특정 사업을 시행하는 경우, 특정 자금을 보유하여 그 운용을 행사하는 경우, 기타 특정 세입으로 특정 세출에 충당하여 일반의 세입 세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우에 한해’ 인정되게 된다.

그래서 예를 들면 도로 정비에 휘발유세 등을 충당하기 위해 ‘도로정비 특별회계’가 설치되어 있다. 휘발유세의 4분의 3을 일반회

계에 이월하여 도로정비 특별회계에 할당한다. 남은 4분의 1은 특별회계에 직접 이월하게 된다. 휘발유세 이외에도 석유가스세와 자동차 중량세가 도로정비 특별회계에 이월된다. 휘발유에 부과되는 지방도로세는 전액 교부세 특별회계로 이월되어 지방도로 정비에 충당된다. 그 외에는 공항정비에 항공기 연료세가 특별재원으로 할당되어 있다.

그리고 이러한 공공투자를 위한 것 외에도 에너지 대책비로서 석유세와 원유관세가 석탄석유 및 에너지 특별회계에 이월되고 있다. 또한 전원(電源) 입지를 위해 전원개발촉진세가 전원개발촉진 특별회계에 이월되어 있다. 그 외 일본 중앙경마회 납부금이 축산사업 진흥 및 사회복지 사업에, 쇠고기 수입 등 관세가 육용 송아지 등의 대책재원으로, 교통범칙금 납부금이 교통안전 대책을 위해, 전파이용료가 전파 감시를 위해, 자동차 중량세 일부가 공해보상 등을 위한 특정재원으로 되어 있다.

이러한 특정재원제도는 수익자부담으로서 이용자에게 부담시킨다고 하는 훌륭한 제도이다. 하지만 이 제도는 사회자본 정비가 불충분하여 효율적인 정비사업이 많이 존재할 때에는 유효한 방법이지만, 사회자본 정비가 진척됨에 따라 득보다 실이 많게 되는 문제를 야기한다. 앞에서 기술한 것과 같이 공공사업에 의해 사회자본 정비가 진행되면 보다 비효율적인 사업밖에 남지 않게 된다. 특히 특정재원제도하에서는 지출의 범위가 한정되어 보다 효율이 높은 다른 사업에 대한 투자를 선택할 수 없다. 또한 반대로 국민부담률이 상승하면 과세의 한계 비효율은 상승하게 된다.

특정재원제도로 되어 있으면 그 사업규모는 세출 요청으로 결정되는 것이 아니라 정비의 필요성과 관계없는 재정수입으로 결정되게 된다. 사업이 필요해서가 아니라 수입이 있기 때문에 사업이 시행되는 것이라면 비효율적인 사업을 국민 부담으로 실시하는 것이

된다. 도로건설의 필요성에 대한 검토에서 사업규모가 결정되는 것이 아니라 수입의 존재 여부와 크기에 의해 사업의 추진 여부 그리고 사업규모가 결정되게 된다. 그 외의 특정재원에 관해서도 어쨌든 돈이 선심 쓰듯 여기저기 낭비되는 것을 피할 수가 없다.

도로정비 재원으로서의 휘발유세는 일본에 도로정비가 뒤쳐져 있을 때에는 그 재원을 확보하는 데 매우 유효한 수단이었다. 그러나 현재는 이미 모든 거액의 투자가 이루어져 이후 시급한 것이 없어지고 있기 때문에 앞에서 언급한 것 같이 점차 공공사업 규모를 축소하는 것이 순리이다. 그런데 특정재원제도하에서는 도로의 효율성과는 관계없이 세수가 들어오게 되어 세수에 의해 어쩔 수 없이 사업을 확대하게 된다. 정비가 진전됨에 따라 공공사업의 수준이 낮아져야 함에도 불구하고 도로 정비가 진행되면 자동차의 이용이 확대되어 휘발유 소비가 늘고 이 때문에 휘발유세가 증가하여 도로정비를 위한 공공투자가 확대되는 모순을 낳게 된다. 당연히 도로정비의 진척상황에 따라 점차 휘발유세율의 인하를 시행할 필요가 있다. 그렇지 않으면 가솔린에 담세력이 있다고 판단된다면 일반재원으로 전환해야 하며, 특정재원으로서 용도를 한정하는 것을 폐지하지 않으면 안 된다.

## VII. 일본의 지방재정

### 1. 일본 지방재정의 현황

일본의 재정제도는 한편으로 중앙집권적이라고 할 수 있고 다른 한편으로 지방분권적이라 할 수 있다. 국가 전체적으로 징수하는 세수 중 약 3분의 2는 중앙정부가 징수하고 나머지는 지방정부가 징수하고 있다. 한편 정부지출에서 보면 지방재정의 비중은 중앙과 지방의 세출결산 및 최종지출에서 약 3분의 2를 차지하고 있어 지방재정의 역할이 크다.

이러한 세입과 세출의 갭을 조정하는 것이 중앙에 의한 지방 교부제도와 국고지출금 등 이전재원이다. 각 지방공공단체는 지방세, 중앙으로부터의 이전재원, 지방채 발행 등으로 수입을 얻어 도로건설, 사회보장, 교육 등의 목적으로 지출하고 있다. 지방세는 중앙정부가 지방세법에서 기본적 틀(세율과 세목)을 정하지만 지방세 수입만으로는 지방의 세출을 충당할 수 없다. 지방채 발행은 기채 허가제도에 의해 통제된다. 지방양여세, 지방교부세, 국고지출금 등의 보조금은 중앙으로부터 지방에 배분되는 것으로 그 배분은 중앙정부가 결정한다. 이러한 수입과 지출의 불일치 현상은 일본만의 독특한 것이다. 영국이나 프랑스도 일본과 같이 중앙정부의 권한이 강하지만 수입 측면과 마찬가지로 지출 측면에서도 중앙정부가 책임을 지고 있다. 반대로 독일이나 미국은 지방정부의 권한이 강한 나라로 지방이 주도권을 가지고 있다.

일본의 지방자치제도에서는 지방공공단체가 실시하는 많은 사

무사업에 중앙정부가 국고보조, 법령 등에 의한 행정기준의 설정 등으로 여러 가지 간섭을 하고 있다. 그 때문에 중앙에서 지방으로 지급되는 것이 국고지출금이다. 이 자금은 의무교육, 생활보호, 공공사업 등 특정용도에 한정하여 지출되는 것들이다. 최근에는 이 제한이 너무 엄격하다는 의견이 지방자치단체로부터 제기되고 있다.

현행 교부세의 구조는 각 지방공공단체의 ‘기준재정수요액’과 ‘기준재정수입액’의 차액을 완전하게 보전해 주는 것이다. 이 가운데 기준재정수요액이라는 것은 각 지방공공단체에 있어서 합리적이고 타당한 행정 수준을 확보해 주는 지출액으로 산정된다. 즉 소방비, 경찰비, 도로비, 소학교비 등 항목별로 세분화된 필요재원의 합계액으로 구해진다.

한편 기준재정수입액은 지방세수의 80%(시정촌에서는 75%)로 계산된다. 지방세수 중 기준재정수입으로 산정하는 비율을 조정계수라 한다. 이 숫자는 도도부현에서 80%, 시정촌에서 75%이다. 지방세수의 나머지 20%(시정촌에서 25%)는 유보재원으로 그 자치단체의 독자적 시책에 충당할 수 있다. 기준재정수요액이 기준재정수입액을 넘는 단체에게는 그 차액 전액이 배분되지만, 반대로 넘지 않는 단체에게는 교부액이 0이 될 뿐이고, 중앙정부가 차액을 징수하는 것은 아니다. 전자의 단체가 교부단체이고 후자의 단체가 비교부단체이다.

<표 28>과 <표 29>는 일본 지방재정의 내역과 특징을 보여준다. 우선 총체적 예산규모가 100조엔을 넘어 중앙정부 예산규모를 능가하고 있다. 물론 지방정부의 이러한 예산규모는 30조엔을 상회하는 중앙정부로부터 지방정부에로의 이전재원이 포함되는 것이기는 하여도 규모가 매우 큰 것이다.

지방재정은 지방세, 지방양여세, 지방교부세로 구성되는 일반재

원이 전체 세입예산의 약 65%를 점하고 있다. 지방재정에서 지방채 의존도는 13% 수준으로 중앙정부 못지않게 지방정부도 채권발행에 의존하고 있다. 이러한 차입운영은 지방정부의 채무잔고를 130조엔 규모로 증대시켰는데, 이는 한 해 지방재정 예산을 크게 상회하는 규모이다.

<표 27> 지방채정 결산현황 추이

(1) 세입	(단위 : 억원)																	
	1975	1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지방채	81,548	153,938	233,165	350,727	345,683	335,913	325,391	336,750	350,937	361,555	359,222	359,222	359,222	359,222	359,222	359,222	359,222	359,222
지방안여채	2,482	4,401	4,615	17,193	18,778	20,224	19,050	19,393	19,970	10,805	5,952	5,952	5,952	5,952	5,952	5,952	5,952	5,952
지방교부채	44,711	81,140	94,499	148,887	156,792	154,351	155,320	161,529	168,891	171,276	180,489	180,489	180,489	180,489	180,489	180,489	180,489	180,489
소계(일반계원)	128,740	244,478	332,279	516,808	521,253	510,488	499,760	517,672	539,798	543,636	545,663	545,663	545,663	545,663	545,663	545,663	545,663	545,663
국고지출금	58,823	105,782	105,074	112,826	129,719	137,255	138,168	150,758	147,808	143,724	157,451	157,451	157,451	157,451	157,451	157,451	157,451	157,451
지방채	31,799	47,319	44,991	72,587	101,997	133,703	142,955	169,782	156,153	140,786	151,356	151,356	151,356	151,356	151,356	151,356	151,356	151,356
기타	41,082	70,452	91,381	154,878	161,270	171,696	179,062	174,943	169,746	170,731	174,219	174,219	174,219	174,219	174,219	174,219	174,219	174,219
합 계	260,444	468,031	574,726	857,099	914,238	953,142	959,945	1,013,156	1,013,505	1,013,505	1,028,689	1,028,689	1,028,689	1,028,689	1,028,689	1,028,689	1,028,689	1,028,689

(2) 세출

(2) 세출	(단위 : 억원)																	
	1975	1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
인건비	94,647	144,553	179,916	233,436	241,194	246,431	252,731	258,283	264,208	269,287	270,451	270,451	270,451	270,451	270,451	270,451	270,451	270,451
보조비	18,283	33,309	37,241	43,924	47,065	49,322	52,483	55,251	57,821	61,621	65,445	65,445	65,445	65,445	65,445	65,445	65,445	65,445
공과비	10,999	32,343	57,351	68,198	70,828	74,857	80,485	86,127	94,417	102,660	108,634	108,634	108,634	108,634	108,634	108,634	108,634	108,634
소계(의무직경비)	123,930	210,205	274,508	345,557	359,087	370,609	385,699	399,660	416,446	433,569	444,530	444,530	444,530	444,530	444,530	444,530	444,530	444,530
보통건설사업비	72,223	144,971	150,703	245,145	285,684	307,061	293,171	311,131	299,067	277,492	282,874	282,874	282,874	282,874	282,874	282,874	282,874	282,874
계획복원사업비	4,421	5,000	5,941	8,262	5,365	6,677	6,350	9,632	7,694	4,714	5,362	5,362	5,362	5,362	5,362	5,362	5,362	5,362
실업대책사업비	1,598	1,983	1,671	810	667	579	506	512	373	330	319	319	319	319	319	319	319	319
소계(투자직경비)	82,242	151,955	158,315	254,218	291,717	314,317	300,027	321,275	307,134	282,536	288,556	288,556	288,556	288,556	288,556	288,556	288,556	288,556
물건비	15,472	28,881	37,697	56,173	61,251	65,122	68,369	73,543	74,142	75,890	78,302	78,302	78,302	78,302	78,302	78,302	78,302	78,302
유기보수비	2,903	5,580	6,850	10,203	10,712	10,994	10,946	11,275	10,966	11,065	10,903	10,903	10,903	10,903	10,903	10,903	10,903	10,903
적립금	2,691	8,504	11,508	46,769	36,109	25,261	22,816	19,239	20,277	15,528	13,213	13,213	13,213	13,213	13,213	13,213	13,213	13,213
기타	29,306	52,684	74,057	125,145	136,721	144,461	150,322	164,453	161,297	158,150	166,472	166,472	166,472	166,472	166,472	166,472	166,472	166,472
합 계	256,545	457,808	592,935	838,065	895,597	930,764	938,178	989,445	990,261	976,738	1,001,975	1,001,975	1,001,975	1,001,975	1,001,975	1,001,975	1,001,975	1,001,975

주 : 1. 세입에 있는 「국고지출금」은 교통안전대책특별교부금 및 국유채권지출 등 소재지정촌 조성교부금을 포함  
 2. 소수점 이하를 반올림함으로 인해 합계가 일치하지 않은 경우도 있음.

<표 28> 지방재정 현황과 추이

(단위: 억엔, %)

	1996	1997	1998	1999	2000
일반재원비율	61.7	63.4	65.0	64.9	65.2
지방세	(0.1)	(9.6)	(3.9)	(-8.3)	(-0.7)
	337,815	370,143	384,752	352,957	350,568
지방교부세	(4.3)	(1.7)	(2.3)	(19.1)	(2.6)
교부금(出口기준)	168,410	171,276	175,189	208,642	214,107
건설지방채	(14.9)	(-3.5)	(-4.8)	(5.1)	(-2.6)
발행액	113,195	109,285	104,060	109,318	106,512
중앙정부	(-7.3)	(2.3)	(-8.8)	(10.8)	(-2.0)
건설공채 발행액	(90,310)	(92,370)	(84,270)	(93,400)	(91,500)
특례지방채	(13.1)	(-26.9)	(-48.0)	(-44.1)	(36.5)
발행액	16,425	12,000	6,240	3,486	4,759
중앙정부	(420.8)	(-37.7)	(-4.6)	(204.5)	(8.1)
특례국채 발행액	(119,980)	(74,700)	(71,300)	(217,100)	(234,600)
지방채 의존도	15.2	13.9	12.7	12.7	12.5
중앙정부					
국채비율	28.0	21.6	20.0	37.9	38.4
지방채 잔고	약103조엔	약111조엔	약120조엔	약130조엔	약132조엔
중앙정부					
국채잔고	약245조엔	약258조엔	약295조엔	약335조엔	약364조엔

주: 1. 일반재원비율부터 지방채의존도까지의 난에 대해서는 지방계획기준(국가는 당초 예산기준), 지방채 잔고난에 대해서는 1998년도 이전은 연도말 실적(1999년도 및 2000년도는 예상).

2. 상단 ( )의 수치는 전년도 대비 증가율임.

3. (1) 일반재원 비율은(지방세+양여세+교부세)/세입합계임. (단, 1999년도 및 2000년도에 대해서는, (지방세+양여세+지방특례교부금+교부세)/세입합계임)

(2) 일반재원 비율 및 지방채 의존도는, 특정자금 공공사업채 조기상환비(NTT채 조기상환비)를 제외한 계수임.

(3) 특례지방채 발행액은, 1994년도~1996년도, 1998년도~2000년도에 관해서는 감세보전채, 1997년도는 임시세수보전채임.

자료: 財政策研究會, 『財政 DATA BOOK』

&lt;표 29&gt; 중앙정부 및 지방정부 총지출의 GDP 대비 비율 국제비교

(단위: %)

	일본 (1998)	독일 (1997)	미국 (1997)	이탈리아 (1995)	영국 (1994)	프랑스 (1997)
총지출	24.0	25.7	25.3	37.3	38.3	28.5
중앙정부지출	9.2	10.1	11.4	25.2	27.4	20.6
최종소비지출	2.4	2.2	5.7	8.4	13.8	9.9
순공적자본형성	1.0	0.2	0.1	0.3	0.6	0.1
기타	5.9	7.7	5.6	16.5	13.0	10.6
지방정부지출	14.8	15.6	13.9	12.1	10.9	7.9
최종소비지출	7.6	9.7	9.5	7.5	7.6	5.5
순공적자본형성	4.2	4.9	3.6	3.3	3.0	2.0
기타	2.9	1.0	0.9	1.3	0.3	0.4
중앙과 지방의 상대적 비중						
중앙	38.5	39.3	45.0	67.5	71.5	72.4
지방	61.5	60.7	55.0	32.5	28.5	27.6

자료: 재무성 Homepage

<표 29>는 주요 선진국 중앙정부와 지방정부의 상대적 규모를 보여주고 있다. 총지출의 규모는 일본이 가장 작은 것으로 나타나고 있으며 일본의 경우 중앙정부보다는 지방정부의 역할이 다른 나라에 비해 크다는 사실이 확인된다.

## 2. 지방재정의 낭비 조장적 제도

지방분권에 대해 자주 거론되는 것이 국고지출금 대신 교부세를 충실하게 하여 지방 자치단체 스스로가 자유롭게 사용하는 재원이 많아지게 하면, 중앙의 감독이나 규제가 완화되어 좋을 것이라는

점이다. 아마 지방자치단체의 입장에서는 자기 재량으로 쓸 수 있는 금액이 많아지는 만큼 사용이 쉬워질 것이다. 또 지방자치단체 쪽이 중앙정부보다 주민의 선호에 관한 정보를 정확하게 이해하는 경우가 많으므로 지방의 실정에 부합되면서도 보다 섬세하고 유연한 공공서비스가 제공되기 쉬울 것이라는 논리이다.

그러나 현재 지방교부세제도를 보면 단지 지방에 권한만을 위임하는 것은 비효율·불공평을 조장할 수 있는 단점도 있다. 먼저 세출면에서 규제완화는 오히려 비효율적이며 낭비적 지출이 증가할 가능성이 있다. 왜냐하면 주민에게 교부세는 자기의 세부담과 연동되어 있지 않으므로 교부세에 의한 공공서비스의 비용의식이 희박하다. 낭비적 건물들이 건설되는 것도 자기의 세부담이 증가하는 것이 아니라면 그에 대한 주민의 평가도 나쁠 리가 없을 것이기 때문이다. 현 제도에서는 중앙정부의 각 성이 지출용도에 대해 감독하고 있다. 그 결과 극단적으로 낭비적 지출은 발생하기 어렵다. 그래도 자주 사용되지 않는 콘서트 홀 등의 과시적 건물이 많이 건설되고 있다. 지방으로 권한 위임이 진행된다면 이런 낭비적 지출은 점점 증가할 것이다.

1998년에 들어서면서 오사카, 가나가와, 도쿄 등 주로 도시권의 지방자치단체를 중심으로 재정위기가 표면화되었다. 도시권의 지방자치단체는 상대적으로 풍요로운 경제를 가진 지역들이다. 본래 대로라면 가장 마지막에 경제위기가 표면화되었어야 한다. 그러나 실제로는 가장 먼저 위기가 표면화되었다. 이것은 첫째, 풍요로운 지방자치단체일수록 적극적인 재정운동을 하며 지방채를 발행하고 대규모 프로젝트를 수행할 수 있다는 데 이유가 있다. 또 법인세 등 경기에 좌우되는 세수에 의존하는 비율이 높으므로 경기 후퇴기에는 세수감소의 영향이 크다. 또 교부세에 의한 지역간 재분배효과도 영향이 있다. 교부세에 의존하는 비율이 적은 도시권에

서 재정위기가 표면화되는 것은 자체 세수 감소가 실질적인 수입 감소와 직결되어 있기 때문이다. 교부세에 의존하는 지방의 지방 자치단체에서는 자기 세수의 감소에도 불구하고 교부세의 증액으로 대부분이 상쇄되기 때문에 재정위기가 표면화되지 않는다. 이것은 현재 극단적인 지역간 재분배 정책의 결과이다. 도시권에 대해서는 교부세에 의한 지역간 재분배 시스템 자체가 불리하게 작용한다. 더욱이 도시에서는 농촌이나 지방에서 민간부문(가족이나 지역사회)에 의해 대체될 수 있는 각종 서비스를 공적으로 제공하지 않으면 안 되는 상황이 많다.

예를 들면 대가족제도라면 거동이 불편한 노인의 보호를 가족 내에서 할 수 있지만 핵가족화한 도시에서는 행정이 담당하지 않으면 안 된다. 또는 인구이동이 활발한 만큼 도로, 철도, 버스 등 공공교통에 대한 공공부문의 역할도 커진다. 그 결과 도시권에서는 교부세 대상 외의 공적서비스를 많이 제공하여야 하는 배경도 있다.

금융업계와 마찬가지로 지방자치단체도 지금까지는 호송선단 방식으로 보호되었다. 재정위기가 표면화되어 파산상태에 있는 지방자치단체는 국가가 부채를 대신 처리해 줌으로써 실질적으로 파산을 막을 수 있었다. 일본에서는 지방자치단체가 재정적으로 파산하면 '재정재건단체'로 지정하여 국가의 감독과 지도하에 재정재건을 추진한다. 그러나 재정재건단체가 되어도 그 자치체의 주민의 세부담을 증가시킬 수 없을 뿐만 아니라 소학교나 소방서의 기능이 축소되는 일은 당연히 없다. 물론 다소 지방자치단체의 독자적 요금·수수료의 인상이 있지만 이것은 공공서비스 중에서 그리 큰 비중을 차지하는 것은 아니다. 따라서 지방자치단체의 장이나 직원에게 불명예스러운 일도 아니고 지역주민에게 특별한 단점으로 작용하는 것도 아니다. 이것이 지방자치단체 사이에서 경쟁의욕을 없애고 중앙정부에 의존하는 지방자치단체를 대량생산하게

된 이유이다.

중앙정부 일반회계에 계상되어 있는 공공사업비의 대부분이 보조금으로서 지방공공단체에 지급되어 지역에서의 사회자본 정비에 사용된다. 이것은 역으로 보면 국가재정을 지방의 사업을 통해 실현해 가는 제도이다. 엄밀하게 말하자면 지방공공단체가 스스로의 재정적 판단으로서 시행할 사업을 국가정책에 따르는 형태로 한다면 보조금을 받을 수 있으며 그것에 의해 자본비용이 저하되어 지역에서의 사회자본 정비가 추진된다고 하는 구조가 존재한다.

그런데 문제는 앞서도 지적했듯이 지방교부세제도이다. 교부세는 현재의 재정제도에서는 실질적 문제로서 보조금의 ‘뒷면 부담’을 지방교부세가 보전한다고 하는 형태로 되어 있다. 본래 보조금을 받으면 그것에 대해 주민의 부담이 증가하므로 재정적인 판단이 요구된다. 그렇지만 이 뒷면 부담을 교부세가 보조하게 된다면 보조금을 받아오더라도 주민의 부담이 증가하지 않게 된다. 이는 보조금에 의한 사업은 주민의 재정문제가 아니게 됨을 의미한다. 보조금을 받는 것은 주민에게 거의 재정부담을 일으키지 않기 때문에 주민 입장에서는 어떤 쓸데없는 사업이라고 하더라도 추진이 가능하게 되고 바람직하게 된다.

최근에 급속하게 확대되고 있는 지방 단독사업은 지방이 바라고 있는 사회자본의 정비를 가능하게 하는 것이라고 기대되고 있다. 그런데 현실은 훨씬 더 효율을 끌어내리고 있는 것이 되어 있다. 지방 단독사업은 자치성(自治省)의 기채인가를 얻는다면 재정투융자 자금을 사용하여 지방채가 발행되고 그 원리금 지불의 대부분은 지방교부세로 이루어지게 된다. 이 시스템은 미·일 구조협약의 결과로서 일본 정부로서는 어떻게 해서라도 공공사업을 늘리지 않으면 안되게 된 점과 지방교부세가 남게 되었다고 하는 지방재정제도의 모순에서 생겨난 것이었다.

지방교부세제도는 원래 국가적 최소한(national minimum)을 실현하기 위한 것이었지만 가능한 한 지방행정을 확대시키는 제도가 되는 점에 문제가 있다. 지방주민의 부담으로서는 결코 실현 불가능한 사업을 실행시키기 위한 제도로서 기능하는 것에는 효과적인 제도였다. 보조금이 지방의 공공투자에 대한 보조가 아니라 전면적으로 국가에서 부담함으로써 공공투자를 확대시키는 것을 가능하게 해 왔다. 그렇지만 이것을 통하여 비효율적인 공공투자가 실행되게 되었다.

일본의 정부재정간 특별한 불일치 현상에는 두 가지 장점이 있다. 하나는 지역간 재원조정을 중앙이 대행함으로써 조정비용을 절감할 수 있다는 점이다. 지방에 세원을 이양하고 지역간 재원조정을 하는 경우에는, 주는 지방자치단체와 받는 지방자치단체에서는 제로섬 게임이 된다. 주는 쪽은 가능한 많이 주지 않으려 하고 받는 쪽은 가능한 한 많이 받고 싶어할 것이기 때문이다. 이것을 관련 지방자치단체 당사자들이 조정하는 것은 곤란할 것이다. 다른 하나는 중앙정부가 재원을 배분할 수 있으므로 중앙정부의 행정관리가 용이하다. 중앙정부에 법적 권한이 집중되어 있어도 재원이 뒷받침되지 않으면 지방 자치단체를 지도하고 감독하는 일은 곤란하다. 중앙으로부터의 보조라는 형태로 지방에 적절하게 재원을 배분하는 수단을 이용함으로써 중앙정부의 정책을 각 지방 공공단체에서 철저히 시행하는 것이 가능해진다. 중앙집권적 제도에서는 중앙정부가 정확하게 지방의 상황을 파악할 수 있고, 어떤 바람직한 정책목표를 전국에 실현시킬 수 있다.

지금까지 중앙에서 지방으로 보조금을 배분하는 것도 자치성이거나 다른 성찰들이 갈 지역에 획일적인 행정이 실현되도록 지도하였다. 이 정책으로 인해 어느 지방에 살아도 기본적으로 같은 공공 서비스를 향유할 수 있게 되어 국가적 최저 수준이 어느 지방에서

도 달성되는 이점을 얻었다. 그러나 일본사회가 풍요해짐과 더불어 사람들의 선호도 다양화되어 지방자치단체의 자율성을 높이자라는 개혁의 목소리가 있다. 지방분권은 선진국 중에서도 매우 중앙집권적인 일본의 재정시스템을 근본적으로 교정한다는 의미가 있다. 이것이 어느 관점에서 시행되어야 할 것인가? 1996년 5월에 지방분권추진법이 성립되고 지방분권추진위원회에서 중앙과 지방의 역할 분담이 재검토되고 있다.

지방분권추진위원회는 1996년 12월과 1997년 7월의 건의서에서 중앙정부가 지방공공단체에 위임하고 있는 기관 위임사무의 일부를 폐지·축소하는 등 구체적인 안을 발표하였다. 위원회의 안팎에서는 지방으로 권한 이양에 관한 구체적 논의가 무성하게 제기되고 있다. 그러나 권한을 지방으로 맡기라는 요구가 여러 방면에서 나오고 있는 한편으로 많은 지방공공단체에서는 중앙정부에 의존하는 자세를 바꾸려는 움직임이 없다.

## VIII. 재정정책의 무력화와 비효율성

### 1. 무력해진 경기대응 재정정책

거품 붕괴 이후 일본 정부는 매년 긴급 경제대책을 실시해 왔다. <표 5>에 정리된 바와 같이 경기부양 대책과 관련된 규모만도 120조엔에 달한다. 그럼에도 불구하고 경기대책으로서의 효과는 점점 떨어지고 있다. 1994년에 제 1차 금융시스템 불안이 표면화되었지만 그 해에 단행한 종합정책은 약 15조엔, 다음해인 1995년 가을에도 14조엔이 투입되었다. 즉 제1차 금융시스템 불안 이후에 행해진 경기 대책은 30조엔 규모로서 우선 1996년에는 플러스 성장으로 바뀌었다. 그러나 1997년에 제2차 금융시스템 불안이 발생한 이후 1998년에도 두 번에 걸친 합계 약 40조엔 규모의 경제정책이 실시되었다. 게다가 1999년 가을에도 18조엔 규모의 경제대책이 행해졌지만 간신히 플러스 성장으로 바뀌는 것도 힘든 상황이었다.

이와 관련하여 호소가와 내각과 무라야마 내각 시기에 발행한 국채액 합계는 약 37조엔인 데 비해서 하시모토 내각이 발행한 국채액만 약 64조엔, 오부치 내각에 이르러서는 약 84조엔에 달하는 국채를 발행하였다. 특히 제2차 금융시스템 불안이 일어난 1997년도 후기부터 2000년도 후기까지 국채잔고는 106조엔으로 증가하지만 경기회복 궤도는 결국 한계에 이르렀다.

일본에서의 재량적 재정정책은 1990년대 중엽 이후의 경기 후퇴기에 적극적으로 사용되었다. 1991년 2월에 경기 후퇴기에 들어서면서부터 1992년 8월에 미야자와 내각이 경제대책을 내세웠다. 그

리나 이 당시의 주요한 정치과제는 정치개혁이었고 1994년에 공직선거법 등이 개정되어 중의원선거에서 소선거구 비례대표 병립제가 도입되기까지는 재정정책은 국회에서 주요한 의제로 다루어지지 않았다. 그 후 1994년에 무라야마 내각은 1994·1996년의 소득감세와 1997년도부터의 소비세율 인상을 결정했다. 이 세제 개정과 함께 정부지출(특히 공공투자)을 증가시키는 경제대책도 천명되었다.

1990년대 중엽 재정운영은 경기를 자극시킬 만한 공공투자의 증가와 감세를 실시하고, 그 대신에 늘어난 재정적자는 장래에 상환하도록 하는 것을 기조로 하고 있었다. 이러한 재량적 재정정책은 케인즈의 유효수요원리를 염두에 둔 유효수요 확대정책이 그 중심이다.

이처럼 거액의 재정적자를 감수하면서까지 공공사업과 감세를 추진해도 왜 경기 자극효과가 나타나고 있는 않는 것인가? 그것은 제로콘·부동산 업계가 거액의 차입금 부담을 안고 있고 그것이 은행의 불량채권으로 잠자고 있기 때문이다. 그러므로 거액의 공공사업비를 투입해도 소쿠리에 물을 담는 것과 동일한 효과가 나타날 수밖에 없는 것이다. 즉 거액의 재정적자를 투입해서 공공사업을 행해도 제로콘·부동산업자가 거액의 차입금 부담을 안고 있기 때문에 은행에 의한 채권 붕괴에도 불구하고 아직도 건설업계의 수익의 대부분은 은행의 차입금 상환에 충당하고 있다. 그런데 경영자의 책임을 물으면서 공적자금을 강제로 주입하는 단기 불량채권 처리를 소홀히 해왔기 때문에 차입금 상환을 받는 은행은 그것을 불량채권 처리에 충당하지 않으면 안 된다. 그 결과 은행이 대출을 늘리지 않으므로 중소기업가들은 자금면에서 어려움이 계속되었다. 이것이 바로 앞서서도 몇 번 지적해온 악순환의 구도이다. 더욱이 제로콘은 거액의 차입금 부담 때문에 중소 건설업자에

게 단가를 깎는 대신 대금을 미납한다. 원재료를 직접 발주하고 중소기업자의 도급도 중단되고 있다. 그 때문에 지역과 말단 업자로까지 경기대책의 효과가 파급되지 못한다. 한편 제로콘으로부터 차입금 상환을 받았던 은행도 새로운 대출을 허용할리가 없다. 은행은 제로콘에 대한 채권 포기와 불량채권에 대한 충당금의 적립을 증가시키지 않으면 안 된다.

실제 양적 금융완화정책에 의해서 통화 공급량이 증가하고 있는 데도 불구하고 은행은 대출을 늘리지 않는다. 은행은 수익의 대부분을 국채의 구입에 충당해 왔다. 그 배후에는 자기 자본비율 규제와 페이오프 제도라고 하는 금융빅뱅 대책이 존재한다. 은행이 민간 기업에 대출하면 위험 비중(risk weight)이 100%로 되어 자기 자본비율을 하락시키고 게다가 불량채권이 발생할 위험성을 부담하는 것에 비해서 국채는 위험 비중이 제로이기 때문에 이를 구입해도 은행의 자기자본 비율은 하락하지 않는다. 즉 제로콘 규제와 공공사업을 위하여 대량으로 발행된 국채는 은행을 위한 안전자산을 제공하는 역할도 하고 있다. 그 결과 양적 금융완화정책도 경기 확대 효과를 충분히 발휘하지 못한다. 분명히 큰 정부노선 즉 공공사업정책에 의한 경기대책은 실패했다. 물론 경기 정체의 배경에는 고용 구조조정과 사회보장제도의 동요에 의한 소비 마인드의 냉각도 작용하고 있다. 고용구조 조정에 의해서 실업자 수는 300만 명대에 달한 채 실업률은 4~5%의 높은 수준을 유지하고 있으며 게다가 실업률에 나타나지 않은 부분으로서 파견노동자와 프리랜서라는 단기의 비정규 고용도 증가하고 있다.

## 2. 재량적 재정정책의 비효율성

소위 케인즈정책이 1990년대 중엽 이후의 일본 경제에 있어서 유

효했는가 어떤가에 대해서는 여러 가지 논의가 불거져 나오고 있다. 그 중에서도 이 시기의 재정정책은 정치적인 의도를 가지고 각종 비효율을 만들어 내었다는 주장이 매우 빈번하게 제기되고 있다. 재량적 재정정책에(내지는 그 결정과정에서) 정치적인 영향이 덧붙여지는 것은 민주주의 국가인 이상 그 자체가 문제는 아니다. 그러나 비록 민주주의적인 의사결정이었다고 해도 정치적인 영향이 바람직하지 않은 경제적 효과를 가져오게 된다면 간과할 수 없다.

재량적 재정정책의 비용 그 자체에 대한 정의는 경제이론과 종합적으로 생각하면 자원배분의 최적 수준에서의 괴리라고 내려질 수 있다. 따라서 비용은 자원배분의 비효율성을 낳는 것 내지는 비효율성 그 자체의 정도로서 관찰된다. 또한 정치적 비용이란 정치적인 의도를 가지고 만들어진 비용 내지는 정치제도·정치과정 속에서(의도하던지 아닌지는 관계없이) 생겨난 비용·비효율성이라고 할 수 있다. 정치적으로 만들어진 재량적 재정정책의 비효율성을 검토해 보자.

정치적으로 만들어진 재량적 재정정책의 비효율성이 경제 전체 중에서 어떠한 이유로 생겨나고 있는가를 살펴보면 그것은 ① 민·관간의 배분왜곡 ② 용도·분야간의 배분왜곡 ③ 다른 시점간의 배분왜곡 ④ 지역·산업간의 배분왜곡 ⑤ 세대(世代)·세대(世帯)간의 배분왜곡이다. 이 중 ①, ②, ③은 거시적 경제에서의 자원배분의 비효율성이라 할 수 있고, ④와 ⑤는 준거시적·미시적 경제에서의 자원배분의 비효율성으로 분류할 수 있다.

#### 가. 민·관 간의 배분왜곡

정치지출의 규모와 민간경제의 규모와의 균형이 경제 전체에서 적절한가 아닌가는 정부의 규모를 생각함에 있어 중요하다. 정부지

출 규모가 상대적으로 크다고 하는 것은 조세건 공채건 정부가 민간으로부터 재원조달을 그만큼 많이 하지 않으면 안 된다. 따라서 그 분량만큼 민간의 경제주체(가계 및 기업)는 소비 및 설비투자를 상대적으로 적게 할 수밖에 없을 것이다. 정부지출 규모가 민간의 경제주체가 바라고 있는 것보다도 크면 정부지출이 최적 수준보다 크게 되어 버리기 때문에 민·관 간에 배분왜곡을 일으키고 있는 것을 의미한다. 재정학 및 공공선택론 등의 선행연구에서도 관료의 예산규모 최대화 행동 및 스스로의 조세부담 이상으로 정부지출의 편익을 추구하는 투표자·가계의 행동 등을 종합적으로 고찰할 때 이것은 정치적으로 재정규모가 적정규모를 초과했을 가능성이 매우 크다.

#### 나. 용도·분야 간의 배분왜곡

정부지출의 용도가 정치적 의도를 가지고 잘못 분배되는 것은 충분히 생각할 수 있는 일이다. 예를 들면 공공투자 및 사회자본의 용도(도로, 항만, 공항, 산업기반, 생활기반 등) 간의 배분왜곡이 이것에 해당한다. 정부지출이 만일 최적규모로 민간경제와의 사이에 배분되어 있다고 하더라도, 정부지출을 어떠한 용도에 배분할 것인가에 대해 그 사회에서 추구하고 있는 정부지출에 비해 정치적 의도를 가지고 부적절한 배분을 행한 경우 자원배분의 비효율이 발생할 수 있다. 정부지출은 공공투자 등의 자본지출과 같이 유효수요로서 혹은 사회자본의 형태로 생산요소로서 경제성장에 기여하는 것, 사회보장비 등의 재정이전과 같이 가계의 가처분소득을 늘리는 데 기여하는 것, 그리고 방위비 및 경찰비 등의 공공재 공급에 해당하는 지출과 같이 가계의 효용에 직접 기여하는 것 등이 있기 때문에 정부지출의 용도에 대한 잘못된 배분은 경제성장을 및 가계의 효용을 끌어내리는 결과를 초래하게 된다. 정치가 및 관

료 등이 특정 지출항목에 정치적 압력을 넣어 예산편성에 영향을 미친다면 이러한 용도 및 분야 간의 배분왜곡이 정치적 목적으로 이루어질 가능성이 있다.

#### 다. 다른 시점 간의 배분왜곡

현재의 정부지출을 생각해 보면 현재와 장래와의 사이에 정부지출을 어떻게 배분할 것인지도 중요하다. 지금을 세수가 그다지 늘어나지 않고 있지만 공채를 발행하여 우선 현재 시점에서 정부지출을 늘리는 쪽이 좋은지, 아니면 지금은 지출하지 않고 나중에 경기가 좋아진 시점에 정부지출을 늘리는 쪽이 좋은가를 가계의 선호 및 기업의 생산성과 관련해서 생각할 필요가 있다. 혹시 현재의 정부지출을 너무 늘려서 조세부담이(현재의 증세이건, 현재 발행한 공채 상환시의 증세이건) 과다하게 되어 비효율이 발생한다면 다른 시점간의 재정지출의 배분왜곡에 의해 자원배분의 비효율이 발생했다고 할 수 있다. 더욱이 이러한 배분왜곡은 정치적으로만 들어질 가능성이 있다. 예를 들면 유권자가 선거시에 호경기라고 여당에 투표한다고 하면 여당은 장래를 고려하지 않고 단기적으로 선거시의 경기를 좋게 해야 한다며 현재의 정부지출을 과다하게 늘릴 가능성이 있다.

#### 라. 지역·산업 간의 배분왜곡

앞의 세 가지의 배분왜곡에 대한 논의는 정부지출은 모두 경제주체에게 거의 동일한 편익을 가져오는 점을 전제로 하고 있다. 그러나 실제 정부지출은 어느 특정 지역주민 및 산업에 대해서만 편익을 가져오는 것이 적지않다. 이러한 정부지출은 지역 및 산업에 대

한 정부지출의 현상 배분을 개선하는 것에 의해 파레토 개선(Pareto improvement)을 성취할 가능성이 있다. 예를 들면 국가 정책으로서 자동차가 거의 통행하지 않는 지역에 고규격 도로를 만들기 위해 보조금을 지급하는 경우와, 고령자지만 건강한 사람이 많은 지역에 노인복지를 충실히 하기 위한 보조금을 교부하고 있다고 하자. 이러한 보조금을 중단하고 자동차가 정체되는 지역에 도로를 만드는 보조금을, 그리고 아픈 고령자가 많은 지역에 노인복지를 충실히 하는 보조금을 교부하면 정부지출을 늘리지 않고 각 지역의 주민의 효용을 높일 수 있다. 이렇듯 지역 및 산업에 대한 현재의 정부지출의 배분을 개선하는 것에 의해 파레토 개선이 가능한 여지가 있다면 지역 및 산업에 대한 현상의 배분은 비효율이다.

게다가 선거구는 지역마다 구분되어 있고 산업마다 압력단체가 형성되어 있으므로 지역 및 산업에 대한 정부지출의 배분은 정치적 영향을 받기 쉽다고 할 수 있다. 따라서 앞에서 논한 바와 같은 지역 및 산업에 대한 정부지출의 비효율적 배분이 정치적으로 생겨날 수 있는 것이다.

#### 다. 세대(世代)·세대(世帶) 간의 배분왜곡

지역·산업간의 배분왜곡과 마찬가지로 관점에서 정부지출의 배분 여하에 따라서는 어떤 세대(世代) 및 세대(世帶)에 편익이 편중될 가능성이 있다. 세대(世代) 및 세대(世帶)에 대한 정부지출의 현상의 배분을 개선하는 것에 의해 파레토 개선의 여지가 있다고 한다면 세대(世代) 및 세대(世帶)에 대한 현상의 배분은 비효율적이다. 또한 선거를 통해 선출된 중앙 및 지방의 정치가에 의해 정부지출 배분이 결정되기 때문에 이러한 비효율성이 정치적 원인으로 생겨날 수 있는 것이다.

## IX. 재정운용과 재정재건 : 최근의 종합적 판단

재정제도심의회는 2001년 6월 재정제도분과회 재정구조개혁부회의 중간보고를 통해 일본 재정과 관련한 여러 문제의 현황을 밝히고 사회보장, 공공투자 그리고 지방재정에 대해 구체적 정책방향을 제시하였는바, 이는 재정구조 개혁과 관련한 일본 정부의 최근의 입장을 정리한 것으로 이해될 수 있다. 일본 재정 및 재정정책의 현황과 문제점에 대해 지금까지 논의된 것을 종합하고 앞으로의 정책방향을 살펴본다는 의미에서 이 중간보고서의 내용을 요약·정리해 본다.

### 1. 국제비교의 관점에서 본 일본의 재정운용

#### 가. 개관

정부수지의 추이를 보면 유럽 각국의 재정수지는 재정재건 프로그램 구조 등에 의해 1980년대 후반부터 개선되고 있다. 1990년대 초의 불황기에서는 실업급부의 증가 등에 의해 한때 악화되었지만 1990년대 중반 이후 다시 재정재건 프로그램을 강화함으로써 개선되고 있는 것으로 보인다.

이러한 점에 비해 일본에서는 1980년대 후반 수차에 걸쳐 재정재건 목표를 내세워 세출삭감 노력을 계속한 결과 한때 재정수지는 개선되기도 했지만 1990년대 들어 여러 차례에 걸친 경제대책 발동 및 감세 영향 등에 따라 특히 1990년대 중반 이후 급속한 악

화를 보이고 있다.

#### (1) 세출수준의 악화

유럽 각국에서는 1970년대의 불황에 의한 사회보장 지출의 증가 등에 의해 세출 수준은 높아졌지만 1980년대에 들어 사회보장 지출을 중심으로 세출 전반의 억제에 힘썼다. 1990년대 초의 불황 때에는 실업급부의 신장 등에 의해 다시금 세출 수준은 높아졌지만 1990년대 중반 이후 유로 가맹 등을 발판으로 재정재건을 위한 각종 프로그램의 추진, 세출에 대한 상한 설정, 사회보장제도 개혁 등의 각종 개혁에 의해 세출 전반에 걸친 억제 또는 삭감한 결과 세출 수준이 저하되었다. 특히 정부의 재정재건 시도에 대한 신뢰 회복에 따라 금리가 저하되면서 이자지불 비용의 감소, 냉전구조 종식에 의한 국방비 감소의 기여가 커다란 이유가 되었다.

이와는 대조적으로 일본에서는 고령화율이 상대적으로 낮았기 때문에 사회보장 지출 수준이 현 시점에서는 유럽 각국 정도로 높지 않은 점, 공무원 수가 상대적으로 적은 점 때문에 최종 소비지출 수준이 낮다는 점 등에서 유럽 각국과 비교해서 전체 세출규모가 상대적으로 낮은 수준에 있다. 그렇지만 특히 1990년대가 되어 급속한 고령화 진전에 따른 경비 증대 및 소위 버블 붕괴 후의 여러 차례에 걸친 경제대책으로 일본만이 지출수준을 상승시켜 재정규모가 지금은 미국을 앞질러 유럽 수준까지 근접해 있다.

일본에서는 현재의 금리 수준 및 방위비 규모로 볼 때 유럽 각국에서 나타나는 재정구조개혁에 동반되는 이자비용 및 국방비의 삭감효과가 기대되지 않는다는 점에서 이후 성역 없이 세출구조의 재검토를 추진해 갈 필요가 있다. 특히 주요한 세출 분야인 사회보장, 공공투자, 지방재정의 3분야에 대한 재검토는 피할 도리가 없다.

(2) 세입수준의 비교

유럽 각국에서는 1990년대의 재정재건책의 하나로서 증세를 실시한 점 등에 의해 세입이 상승하는 경향을 보였다. 이와는 대조적으로 일본의 경우는 경기가 계속 악화되고 있으며 그리고 항구적인 감세 실시 등에 의해 현재로서는 유럽 각국과 비교해서 조세수입이 가장 낮은 수준이다. 이후 재정수지 개선을 추진함에 있어 우선은 국가·지방 세출의 철저한 재검토가 우선되어야 하지만 세입에 대해서도 개선의 여지가 있다.

나. 주요 3분야의 제도와 정책

(1) 사회보장

유럽 각국은 1970년대 초까지 사회보장제도를 정비·확충시켰다. 1980년대 이후 장기적인 고령화의 진전 등에 입각하여 사회보장 지출의 신장을 억제하기 위해 연금(연금지급개시 연령인상 등), 의료(총 의료비 억제등) 등의 사회보장제도의 개선을 추진하여 왔다.

일본에서도 사회보장 지출의 추이는 대략 유럽 각국과 동일한 움직임을 나타내 왔는데, 특히 근년에는 급속한 고령화의 진전을 배경으로 하여 유럽 각국에 비해서도 높은 지출 신장을 나타내고 있고 또한 급부의 비효율성, 세대간 불공평 문제 등 제도 그 자체가 안고 있는 문제점도 발생하고 있다.

이후 일본의 경우 국제적으로 보아도 가장 급속하고 높은 수준의 고령화가 예상되는 점에서 종합적·제도적인 관점에서 세대간 급부와 부담의 균형을 꾀하여 경제 및 재정과 균형을 맞춘 장래에 걸쳐 지속 가능한 제도를 재구축하는 것이 급선무로 되어 있다.

## (2) 공공투자

일본에서는 사회자본 정비가 유럽 각국에 비해 뒤쳐져 있었던 점에서 적극적으로 그 정비가 추진되어 왔는데 1980년대 전반에는 전년 대비 규모 감축 등에 의해 일반정부 총고정자본(Ig) 수준은 저하되었다. 그후 1985년의 플라자 합의 이후의 엔고 불황, 해외에서의 내수확대 요청 등으로 그 수준은 떨어져서 멈추었다. 그러나 1990년대에 들어와서는 여러 차례의 경제대책에 의해 그 수준은 다시 상승하여 현재에는 유럽 각국의 수준의 약 2~4배나 되는 극히 높은 수준이 계속되고 있다.

유럽 각국의 1990년대에 있어서의 총고정자본 수준은 경제성장률의 변동과 관계없이 총체적으로 저하 경향이 있어 경기대책으로서 공공투자가 사용되지 않는 점이 엿보인다. 이것에 대해 일본에서는 경기가 더 나빠지는 것을 막기 위해서 공공투자를 적극적으로 활용하고 있는 모습이 확인된다.

## (3) 지방재정

각국에 있어서 지방의 총지출 수준에 대해서는 국가체제의 차이 등에 의해 일률적으로 비교 가능한 것은 아니지만 일본에서는 행정경비 수준이 높은 점, 공공투자 및 산업정책의 규모가 큰 점 등에 의해 일본과 마찬가지로 연방제를 채택하고 있지 않은 영국 등과 비교해 볼 때 높게 나타나 있다.

다음으로 국가(중앙)와 지방의 지출수준의 추이를 살펴보면 1990년대에는 영국 등에 있어서는 지방지출이 억제되었으나 일본은 중앙정부 지출의 신장에 비해서 지방정부 지출의 신장이 더 크게 나타나고 있다. 이것은 영국의 공공지출계획(국가, 지방, 공영기업을 포함한 3개년에 걸친 세출계획), 이탈리아의 국내 안정화 협정(중앙과 지방은 지방 전체에서 개선해야 할 재정수지를 정하여,

개별 자치단체에 개선목표를 배분하는 것에 합의)에서 보여지는, 지방에 대한 재정규율을 계속 유지하는 조직의 유무가 영향을 미치고 있다.

#### 다. 정리

유럽각국은 1990년대에 재정수지 개선을 위해 국가·지방 쌍방에서의 재정규율의 유지를 위한 노력을 계속해 온 것에 비해 일본은 재정적자를 급속하게 확대시켜 왔다. 일본에서 재정적자의 확대가 용인되어 온 배경에는 경기자극을 위한 재정정책이 사용되거나 또한 이 과정에서 점점 수익과 부담의 관계가 희박해진 점이 큰 요인으로 작용했다.

## 2. 1990년대의 재정운용

### 가. 문제점의 정리

소위 버블 붕괴 이후(1991년 2월의 경기 정점 이후)의 재정운영과 경기동향을 되돌아보면 추가경정 예산을 동반한 경제대책을 총 11회(사업규모로 하여 합계 130조엔 이상) 실시하는 등 재정은 1996, 1997년을 제외하고 과거에 없던 규모로 확장적인 자세를 취해 왔다. 그렇지만 경제성장률은 대체로 계속 나빠져 왔고 민간 중심의 회복이 보인 것은 극히 짧은 시기였다.

그동안의 재정운영에 관한 문제점은 두 가지로 집약된다.

첫째로는 경기악화에 대처하는 과정에서 수요 부족의 문제에 과도하게 초점이 맞춰져 불량채권 문제의 심각함이 과소평가된 점 그리고 그 처방책에 대한 합의 형성이 곤란했던 점이다. 경기부양

에는 재정정책에 의한 수요확대가 필요하고 또 유효하다는 판단으로 거액의 재정출동이 반복되게 되었다. 또한 1997년의 재정구조 개혁을 시작함에 있어 불량채권 문제를 포함한 민간부문의 회복력의 취약성에 대하여 반드시 충분히 인식된 것은 아니었다는 지적도 있다.

둘째로 경제 안정화(경기조정)의 관점에서 확장적 재정정책을 너무 많이 사용한 점이다. 재정정책에 경제 안정화 기능을 담당시키는 경우의 제약조건에는 첫째 자원배분의 효율성을 손상시키지 않을 것, 둘째 재정의 지속 가능성이 확보될 것 등의 두 가지가 있다. 더욱이 재정정책은 금융정책에 비해 기동성이 떨어진다고 하는 결점이 있다. 1990년대 일본에서는 이상의 제약조건이 허용하는 범위를 넘어서 재정정책에 대한 과도한 의존이 발생했다.

이러한 결과 경기부양이라고 하는 소기의 의도가 달성되지 않았을 뿐 아니라 재정 자체 중에서도 ① 자원배분의 비효율성 만기 ② 지속 가능성에 대한 의심이 초래되었다고 하는 두 가지 중요한 구조문제를 떠맡게 된 결과를 낳았다.

#### 나. 1990년대에 있어서의 확장적 재정정책의 효과

1990년대에 있어서는 대규모 그리고 과중한 재정출동에도 불구하고 경제성장률이 일반적으로 악화되고 있었다는 점을 근거로 하여 확장적 재정정책의 효과가 저하되었다고 하는 지적이 있다. 계량 모델에 의하면 공공투자의 승수효과는 최근 저하되어 있지만 여전히 파급효과의 존재를 나타내고 있어, 1990년대의 확장적 재정정책은 경기가 더 이상 나빠지지 않도록 막는 효과가 없었다고 말할 수 없다.

또한 확장적 재정정책의 효과가 상쇄되는 이유로서는 ① 금리상

승에 의한 민간투자의 구축효과가 높았던 점 ② 금리상승에 의한 엔고 현상으로 경기확대 효과가 상쇄되었던 점(Mandel-Flemming effect) ③ 재정의 지속 가능성에 대한 의심에서 장래의 증세에 대한 과도한 불안이 발생하여 민간소비의 자극효과가 약화된 점 등이 지적되고 있다. 그러나 ②, ③의 지적에 대해서는 이 시기는 금융정책도 완화 기조였고 그 근거로 삼아야 할 현저한 고금리 경향, 엔고 경향은 관찰되지 않고 있다. 단, ③의 장래의 증세 불안에 대해서는 이전에는 불안재료로서 심각하게 인식되지 않았다고 생각되지만 공채의 누증 속도가 높아진 직후 수년에 한해서는 정책효과 저하의 원인이 된 가능성이 크다.

1990년대에 성장률이 크게 하락하였던 것은 확장적 재정정책의 효과가 불충분했다기보다는 오히려 생산성이 낮고 효율성이 떨어지는 부문에 자원이 투입됨으로써 일본 경제의 잠재적 성장능력이 저하된 점과 불량채권 처리의 지연이 주요 원인이었다고 생각된다.

#### 다. 1997년의 재정운영과 경기와의 관계

1997년의 소비세율의 5%로의 인상, 특별감세의 폐지, 사회보장료의 인상, 의료비 자기부담의 인상 등을 주된 내용으로 하는 국민부담의 증가가 경기에 대해 억제적으로 작용했는가 하는 점이 논란의 대상이 되어 왔다.

우선 ‘국민부담 증가가 경기후퇴의 계기가 되어 금융시스템 불안의 계기도 되었다’고 하는 견해에 대해서는 금융시스템 불안의 시각이 소위 버블 붕괴 이후 불량채권 문제 및 금융기관의 경영문제를 나중으로 미룬 결과가 이 시점에서야 나타났다고 생각하는 것이 자연스럽다. 부담증가 정책이 없었다면 금융시스템 불안도 발생하지 않았다고는 생각하기 어렵기 때문이다.

한편 ‘국민부담 증가의 경기에 대한 악영향은 1997년 7~9월기에는 소비가 회복세로 바뀌었으므로 이 시점에서 해소되었다’라고 하는 견해에 대해서는 재정이 소비에 미친 영향을 살펴보면 소비세율의 인상은 1997년 1~3월기에 커다란 막바지 수요를 불러왔고 다음 4~6월기에는 그 반동으로 소비의 극심한 저하를 발생시켰는데 그 영향은 일시적인 것이었다. 그러나 그 외의 국민부담 증가는 가처분 소득의 감소로 이어지는 점에서 1997년도를 통해 가계소비에 대해 부정적 효과를 가져왔을 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.

그렇지만 이것은 경기후퇴의 주요 원인이 아니며 1997년 11월부터 본격적으로 시작된 경기후퇴의 직접적 계기가 된 것은 대형 금융기관의 연이은 파산에 따른 금융 시스템의 불안이 가시화된 것으로 이것에 기인한 신용수축과 소비 마인드의 위축 등이 민간설비투자 및 가계소비에 심각한 영향을 미쳤다.

#### 라. 재정구조 개혁과 경기와의 관계

재정구조 개혁은 재정구조 그 자체의 질적인 재검토 및 재정수지 개선을 통해 지속적으로 경제성장에 도움을 주는 것이나, 세출의 양적 삭감 등에 의해 일시적으로 경기에 마이너스 영향이 발생할 가능성이 있다는 점도 부정될 수 없다. 따라서 개혁의 실시에 있어서는 고통을 가능한 한 완화하는 정책을 동시에 시행할 필요가 있다.

구체적으로 ① 세출에 대하여 비효율적인 부분을 계속 삭감하면서, 배분의 중점화·효율화를 꾀함으로써 민간투자 유발효과 등 경제에 대한 플러스 효과를 높임 ② 민간부문의 자율적 성장 능력을 높이기 위해 신규 고용창출로 이어지는 규제완화 및 자본시장

의 개혁 등의 공급증시(supply-side) 중시의 경제정책을 추진 ③ 공공수요 감축에 따른 노동력 이동이 원활하게 이루어지도록 고용면의 사회 안전망 정비 등과 같은 시책을 함께 구상하는 것이 필요하다. 이러한 의미에서 경제사회 전체의 구조개혁과 재정구조 개혁을 일체화한 정책 패키지가 표명되는 것이 중요하다.

### 3. 재정운영의 개혁 방향과 이념

일본의 재정운영에 대한 개혁의 방향을 놓고 일본 정부는 ① 효율적인 자원배분의 확보 ② 지속 가능성의 확보로 설정하고 그를 위해서는 ③ 경제 안정화에 대한 관여의 축소가 필요하다고 판단하고 있다.

#### 가. 바람직한 경제 안정화 정책의 본연의 자세

다른 나라에서는 재정의 경제 안정화를 위한 정부 개입의 정도는 축소되고 있다. 미국에서는 1970년대부터 1980년대에 걸쳐 중앙은행이 시행하는 금융정책이 경제 안정화를 위한 정책운영의 책임을 담당한다고 하는 원칙이 확립되었다. 1990년대에 있어서도 예방적이고 기동적인 금융정책 운영이 물가 및 금리의 안정을 가져오고 장기에 걸친 경기에 확대에 공헌했다고 인식되고 있다.

또한 금융정책에 경제 안정화의 역할을 담당시키는 것은 ① 재정은 자원배분 기능을 완수할 필요가 있기 때문에 금융이 경제 안정화에 책임을 지는 것이 정책할당으로서 합리적인 점 ② 재정정책보다도 금융정책 쪽이 기동적으로 운영 가능한 점 ③ 확장적 재정정책에는 직접 유효수요를 증가시킬 수 있는 효과가 기대되는 한편 현재 내지 장래의 세 부담이라고 하는 커다란 비용이 발생하

는 점 등에서 적당하다고 인식되고 있다.

따라서 일본에서도 우선 금융정책이 경제 안정화 기능의 주역을 담당하고 정부는 재정규율을 유지하면서 자원배분 기능의 책임을 다하는 것을 그 임무로 해야 한다. 정부는 자동 안정화 장치(built-in stabilizer)에 의해 경기변동을 완화하는 기능을 가지고 이것에 덧붙여 재량적으로 재정출동을 행하는 것은 불황이 매우 심각하고 게다가 금융정책의 발동 여지가 극단적으로 한정되어 있다고 하는 상황만으로 한정한다.

GDP 규모가 500조엔을 넘을 만큼 성장한 일본 경제에서는 정부는 처음부터 경제활동의 주역이 될 수 없고 경제의 지속적인 성장은 민간부문의 자율적 회복 없이는 있을 수 없다는 점에도 유의해야 한다.

#### 나. 효율적인 자원배분에 적합한 재정운영

재정이 납세자로부터의 조세를 재원으로 하는 것인 이상 그 자금은 낭비 없이 효율적으로 사용되어야 한다. 또한 앞으로 재정의 지속 가능성 관점에서 재정적자의 삭감에 몰두할 필요가 있지만 그 때에는 세출면에서의 양적 제약을 보다 강하게 의식하지 않으면 안 된다. 이러한 이유에서 앞으로는 효율적인 자원배분이라는 관점을 보다 중시하여 재정운영을 해 나갈 필요가 있다.

종래부터 지적되어온 ① 민간에서 가능한 것은 민간에 맡긴다(민간활동 우선) ② 정부는 납세자가 필요로 하는 행정서비스를 최소 비용으로 제공한다(재정자금의 효율적인 투입)라는 두 가지 사고방식이 다시 한번 확인되어야 한다.

(1) 민간활동 우선

민간부문에서 자원배분의 결정을 담당하는 것은 시장 메커니즘이며, 이것이 적절하게 기능하는 경우에는 민간부문간의 경쟁을 통하여 나타나는 결과가 정부가 개입하는 경우보다도 효율적인 자원배분이 달성된다. 따라서 시장 메커니즘하에서 적절한 공급량이 결정 가능한 재화 및 서비스의 제공에 대해서는 가능한 한 민간에 맡긴다고 하는 생각을 기본으로 하고 정부 활동을 최소한의 필요로 한정시켜야 한다.

일본의 일반정부의 세출수준은 다른 나라와의 비교에서 낮게 나타나 있지만 ① 근년 그 수준이 상승 일변도라는 점 ② 재정 건전화 실시함에 즈음하여 이자지불 비용 및 국방비의 삭감 효과가 다른 나라만큼 기대할 수 없고, 다른 세출분야에서의 엄격한 삭감 노력이 요구된다는 점을 고려한다면 민간의 역할 분담을 재검토하여 정부규모의 축소를 꾀하여 가는 것이 중요하다.

(2) 재정자금의 효율적인 투입

시장 메커니즘하에서는 효율적인 자원배분이 달성되지 않는 재화 및 서비스에 대해서는 정부에서 적절한 양을 공급해 갈 필요가 있다. 이 경우에 있어서도 납세자의 관점에 서서 납세자가 필요로 하는 행정 서비스를 최소의 비용으로 효율적으로 제공하는 것에 힘을 필요가 있다.

(가) 납세자 요구에 입각한 행정 서비스의 제공

정부가 재정자금 배분을 결정할 때에는 시장 메커니즘에 의한 경우와는 달리 가격정보를 통하여 자동적으로 수요가 전달되는 것을 기대하는 것은 불가능하다. 그래서 경제후생을 최대화하여 납세자의 만족도를 향상시키기 위해서는 납세자의 요구를 정확하게

과약하여 이것을 충분히 반영한 재정자금을 배분하기 위한 의식적인 시도가 필요하게 된다.

구체적인 시도로서 재정제도심의회는 본 보고서의 부록에 포함된 것과 같은 ‘재정에 관한 의식조사’를 실시하였다. 이러한 조사를 통하여 납세자 요구에 대한 행정 사이드의 감도를 높여 가는 것이 중요하다.

#### (나) 비용의 최소화

한정된 재정자금을 유효하게 활용하는 관점에서 납세자가 필요로 하는 행정 서비스 제공이 최소의 비용으로 시행되도록 행정 관여 수단의 선택에 대하여 진지한 검토가 선행되어야 한다.

이상과 같은 관점에서 재정자금의 효율적 투입을 꾀함에 있어서 중요시되는 것이 소위 NPM(New Public Management)이라고 하는 민간부문에서의 수법을 공적부문에 적용하여 행정 서비스 목적의 명확화와 효율화를 꾀하는 것이다. 일본에서도 이러한 사고 방식에 근거하여 행정평가 수법의 도입 등이 계획되고 있는데 이후에도 이러한 행정평가 수법의 변혁을 계속해서 추진해 가는 것이 요구된다.

또한 동시에 행정 서비스에 관련된 편익·비용 관계의 명확화도 필요하다. 이러한 편익·비용에 관련된 정보가 납세자에게 보다 명확하게 제공된다면 행정 서비스에 관련된 비용의식의 함양에도 도움이 될 것이다.

### 4. 지속 가능성의 확보

(가) 재정적자는 국채발행의 형태로 시장에서 충당되는 것이므로 시장이 국채를 받아들이지 않는다면 애초부터 적자를 전제로

한 재정운영은 성립될 수 없다. 국채에 대한 시장의 평가는 통상적으로 금리에 반영되는데 이것은 국채잔고의 규모, 매년의 재정적자 규모, 중·장기 재정운영의 방향성·투명성, 입법부를 포함한 정부의 재정운영·재정전환의 기대치 등에 의해 결정되는 재정의 지속 가능성에 대한 신뢰 정도에 의해 영향을 받는다.

현재 국채금리는 다른 투자대상과 국채와의 상대적인 관계 및 높은 유동성 등의 요인이 있기에 극히 낮은 수준이지만 1990년대의 재정운영에 의한 채무잔고의 증대와 재정수지 악화는 지속 가능성에 대한 신뢰를 저하시키고 있다. 이것에 대한 시장의 평가 여하에 따라서는 금리가 상승으로 바뀔 가능성도 부정할 수 없다. 정부는 지속 가능성에 대한 신뢰를 신속하게 회복할 필요가 있다.

(나) 이탈리아에서는 재정의 지속 가능성에 대한 신뢰가 훼손된 1990년대 초반 국채금리의 급상승을 초래했지만 유로가맹 문제를 계기로 재정재건을 강력하게 추진한 결과 지속 가능성에 대한 신뢰의 회복으로 금리 저하가 이루어졌고 이것이 경제활동 전반에 좋은 영향을 주고 있다.

(다) 또한 재정의 지속 가능성에 대한 신뢰는 장래의 불확실성을 감소시켜 소비 및 투자행동에도 좋은 영향을 미친다. 따라서 시장만을 염두에 두는 것이 아니라 보다 폭넓게 국민 일반을 대상으로 하여 신뢰회복을 꾀하지 않으면 안 된다.

(라) 지속 가능성에 대한 신뢰 회복을 위해서는 ① 실현 가능하다고 평가되는 현실적·구체적인 플랜의 제시와 ② 정부의 실행력에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 먼저 구체적 행동이 필요하다. ①에 관해서는 지속 가능성의 확보를 목표로 하는 과정에서 우선은 일국의 경제력에 비해 채무잔고가 일정 비율 이하로 억제되는 것이 필요하므로 기초재정수지의 균형(primary balance)에 주목하는 것이 합리적이다. 기초재정수지 균형이란 공채금 수입을 제외

한 세입이 이자지불비용을 제외한 세출과 균형을 이루고 있는 상태를 말한다. 경제성장률과 금리가 비슷하면 기초재정수지 균형하에서 채무잔고의 대 GDP 비율은 일정하게 된다. 이러한 의미에서 고이즈미(小泉)내각이 재정구조개혁의 목표로서 기초재정수지의 균형을 강조한 것은 긍정적으로 평가된다. ②에 관해서는 고이즈미 내각은 재정 건전화의 첫걸음으로 '2002년도의 국채발행 30조엔 이하'라는 구체적인 목표를 제시하고 있다. 이 목표가 달성되면 정부의 실행력에 대한 신뢰가 확보될 것이다.

(마) 단, 국가 전체 재정의 지속 가능성을 지향하기 위해서는 일반회계 기준으로 기초재정수지 균형을 논하는 것만으로는 충분하지 않고 특별회계 및 지방정부를 포함한 국가·지방 전체의 기초재정수지 균형에 주목하여야 한다. 또한 경제성장률이 금리를 밑도는 경우에는 기초재정수지 균형으로는 불충분하며 기초재정수지 흑자가 필요하다. 더욱이 현재의 130%에 달하는 채무잔고의 GDP 대비 비율을 전제로 하면 기초재정수지 흑자 달성 후에는 채무잔고 대 GDP 비율의 삭감을 목표로 한 재정운영이 필요하다.

(바) 또한 개혁 플랜에 있어서는 개시시기, 달성목표 연한, 수지 개선의 강화 등 중기적인 재건의 그림을 명확하게 그릴 필요가 있다. 경제에 미치는 영향 및 제도 개혁 스케줄과의 관계 등 여러 가지 측면에서 충분한 검토를 단기간에 걸쳐 행한 후 플랜 내용과 실시 스케줄을 결정할 필요가 있는데 2008년부터 총인구의 감소가 시작되는 점도 염두에 두면서 가능한 한 조기 실시를 검토할 필요가 있다.

(사) 이 실시 검토에 즈음해서는 세출 문제만이 아니라 국민부담을 어떠한 형태로 어느 수준까지 추구할 것인가 하는 논의를 피해서는 안 된다. 아울러 어떠한 순서로 국민의 이해를 구하여야 할 것인가 하는 점도 덧붙여서 충분한 논의가 필요하다.

(아) 더욱이 지속 가능성에 대한 신뢰 회복을 위해서는 제도로서도 세출 억제를 위한 유도장치를 포함시키는 것이 중요하며, 이후의 재정구조 개혁 속에서 각 분야의 제도 개혁 등에 있어서는 이러한 시점도 충분히 의식하는 것이 중요하다.

## 5. 공공투자의 정책과제

### 가. 공공투자가 안고 있는 과제

공공투자에 의한 사회자본 정비는 전후 부흥기, 고도 성장기 및 그 이후의 안정 성장기를 거쳐 각종 경제활동의 발전 및 국민생활의 질 향상에 커다란 공헌을 해 왔지만, 오늘날에는 그 정비의 효과 및 사업의 목적 혹은 사업실시 자세에 대해 여러 가지 면에서 많은 의문이 제기되고 있다.

이러한 상황 속에서, 일본의 경제·재정구조 개혁실현을 위해 사회자본 정비 본연의 자세를 재검토함에 있어서 ① 공공투자 규모의 시정 ② 사업의 효율화·투명화의 추진 ③ 예산배분의 중점화 ④ 공공공사 비용의 감축 등이 중요한 과제로 인식되어야 한다.

### 나. 공공투자 수준

일본의 사회자본에 대해서는 유럽 각국과 비교해서 정비가 뒤쳐져 있다고 하는 지적이 제기되고 있다. 사회자본의 정비 수준은 전후부터 거의 일관되게 높은 투자수준을 유지해 온 까닭에 꾸준히 상승하고 있다. 분야에 따라서는 유럽 각국과 어깨를 겨룰 수 있을 만한 상황으로까지 개선되었다. 또한 사회자본 스톡(stock)이 절대적으로 부족했던 전후 부흥기 및 고도 성장기와 비교해 스톡의 형

성이 상당 정도 진척된 오늘날에는 사회자본 정비에 대한 요구 및 그 효과도 체감되고 있다.

이러한 점에 덧붙여 선진국 중 최악의 상황에 도달한 일본의 재정사정을 감안하면 이후 사회자본 정비에 대해서는 반드시 필요한 분야에 대한 투자는 착실하게 계속 시행해 나가되 전체적인 정비 속도는 떨어뜨려야 할 시점에 와 있다. 그 경우 공공투자가 국민경제에 차지하는 비율(Ig/GDP)을 중기적으로 유럽 선진국과 비슷한 수준으로 가깝게 하는 것을 목표로 단계적으로 떨어뜨리도록 하고 2002년도 예산부터 시행하여야 한다고 주장되고 있다.

그리고 이러한 공공투자 규모의 시정은 생산성이 낮은 부문부터 높은 부문으로 각종 자원을 이동시키는 것 등에 의해 경제 전체의 활성화·효율화를 촉진시키는 효과를 가지는 것으로 인식할 필요가 있다.

#### 다. 사업의 효율화·투명화

공공사업에 대해서는 근래 비용 대 효과 분석, 재평가제도를 중심으로 한 '사업평가제도'의 확립과 그 적절한 운용을 도모하기 위해 각종 시도가 행해져 왔다. 이후에는 비용 대 효과 분석수법의 개발·충실, 평가내용·자료의 공개 등을 더욱 추진하여 사업실시과정의 투명도를 높이면서 투자효과가 낮은 사업 및 사업간의 중복의 배제를 한층 더 철저히 해가는 것이 필요하다.

동일한 행정 목적을 달성하기 위해 복수의 사업수단이 존재하는 경우에는 사업 선택에 대한 지역의 의향이 존중되어야 함과 동시에 재정적인 비용 관점이 충분히 고려될 필요가 있다. 또한 사업의 실시 갯수에 대해서는 이후에도 신규 채택을 적극 억제하며 더욱 압축하고 압축하여 정비효과가 높은 사업에 대한 중점화 및 투자

효과의 조기 발현을 피하는 것이 중요하다.

대규모 프로젝트를 필두로 특수법인 등이 유상자금을 사용하여 실시하는 사업에 대해서는 장래의 국민부담의 증대 방지와 재정의 투명성 확보라고 하는 관점에서 그 필요성·수지 채산성 등에 대해 항상 체크하고 필요에 응하여 정비구도의 재검토를 피하는 한편 경우에 따라서는 사업의 대폭적인 축소·정지도 검토할 필요가 있다. 이때 경제성장의 둔화, 적은 자녀·고령화의 진전과 같은 최근의 경제 사회 정세의 변화를 근거로 한 전국적·종합적인 개발 계획의 모습에 대해서도 재검토할 필요가 있다.

#### 라. 공공사업 예산의 중점화

공공투자의 중점 분야는 최근 생활관련 분야 전반에서 경제구조 개혁, 고령화·환경문제 대응 등에 직면하는 정책과제로의 대응으로 옮겨져 가고 있는데, 이후에도 21세기의 경제사회의 발전에 이바지하는 분야에 대해 예산배분의 중점화를 피하여야 한다.

특정재원제도에 대해서는 일반적으로 긴요도가 높은 분야에 비교적 안정적인 재정자금을 확보하는 기능을 가지지만 한편으로는 자원의 적정한 배분을 왜곡하여 재정의 경직화를 불러올 염려가 있다. 따라서 공공투자 규모의 시정 및 중점화의 추진에 있어서는 현행 도로특정재원을 필두로 하는 특정재원제도에 대해서도 위기적인 재정사정하에서 재정자금의 보다 유효한 활용을 피하는 관점에 입각하여 재검토를 실시해야만 한다. 이것과 관련하여 시설마다 투자금액을 명시하여 결정되어져 있는 현재 공공사업 관련의 장기계획에 대해서도 재검토할 필요가 있다.

그리고 공공사업에 대해서는 최근 들어 지역의 자립과 창의에 근거한 사업의 실시라든가 국가의 행정조직 및 사무사업의 감량화

와 같은 요청에 입각하여 직할사업의 채택기준의 대폭적인 상승, 통합보조금의 창설·확충 등의 시도가 행해지고 있는데 이후에도 국가와 지방 간의 역할분담의 명확화, 국가 역할의 중점화를 피하면서 실로 주민의 요구에 따른 공공사업의 실시에 주력할 필요가 있다.

#### 마. 공공 공사의 비용 감축

공공공사 비용의 감축에 대해서는 ‘공공 공사비용 감축대책 등에 관한 행동지침’(1997년 4월)에 근거하여 계획·설계에서 시공의 각 단계에 있어서의 각종 시책이 강구되어 왔는데, 이후에는 2000년에 책정된 ‘신 행동지침’에 입각한 종합적인 비용 감축대책을 강력하게 추진하여 재정자금의 한층 더 효율적인 사용을 추구해 가야만 한다.

또한 공공공사에 대해서는 국민의 세금을 사용하여 실시하는 것이므로 집행면에서의 적정화 요청은 매우 크다. 공공공사의 입찰·발주를 둘러싸고 국민으로부터 엄정한 시선이 쏟아지고 있는 오늘날 ‘공공공사 입찰·계약 적정화법’을 시행하여 기왕의 각종 시책들에 대한 엄정하고 적정한 실시는 말할 것도 없고 입찰·발주제도의 더욱 새로운 개선에 계속 몰두해야 한다.

### 6. 지방재정 개혁의 방향과 당면과제

#### 가. 지방재정 개혁의 방향성

지방재정 개혁의 방향성을 생각함에 있어 전제가 되는 것은 당연히 그래야 할 지방의 모습이다. 그러기 위해서는 전국 일률적인 균형 있는 발전을 전제로 하는 것은 적절하지 않다. 각 자치단체가

세출·세입의 양면에서 국가의 의존에서 탈피하여 자립된 자치단체에 어울리는 체계하에서 각각 수익과 부담을 어느 수준으로 일치시킬가에 대한 주민의 결정을 근거로 하여 지역 특색에 맞는 지방 행정·재정제도의 확립을 계획하는 것이 바람직하다.

이상과 같은 관점에서 지방재정의 개혁에 대해 지향해야 할 점은 ① 국가·지방을 통하여 행정의 역할을 재검토하고 필요 최소한의 것으로 함으로써 지속 가능한 재정규모로 한다. ② 국가와 지방의 역할 분담을 재검토하여 국가에서 지방으로의 재정이전을 축소하고 지방공공단체마다 수익과 부담의 관계가 명확한 재정적 구조하에서 지방재정이 자율적으로 운영되는 것이다.

한편 이러한 방향에서의 검토함에 있어서는 모든 행정 분야에 걸쳐 개개의 시책의 내용에 대해 검토해야 하는바, 국가가 국민에 대해 최저한 보장해야할 당연히 갖추어야 할 수준, 지역간의 행정 수준의 차이의 모습 및 국가와 지방의 역할분담에 관한 국민적 합의를 형성하기 위해 폭넓고 포괄적인 검토를 시행하는 것이 과제이다.

#### 나. 지방재정의 건전화를 위해 추구되어야 할 시도

지방재정은 최근 세출이 국가(중앙)를 상회하는 신장률로 급속하게 계속 확대되고 있어 지방세수의 부진 등의 요인에 의해 급격하게 악화되고 있으며, 교부세 특별회계 차입 및 지방채무가 증가하고 있다.

이러한 지방재정의 확대 요인에 대해서는 경기대책 관점에서의 지방 단독사업의 확대와 같은 양적 확대의 문제 및 국가 시책에 의한 지방세출의 의무 부여와 같은 세출 자유도의 문제 외에 교부세가 자원보장 기능을 가진다는 점에서 수익과 부담의 관계가 희박

해져서 도시주민의 최저한 생활수준(civil minimum)을 크게 초과하는 지방세출을 보장한다고 하는 모럴 해저드 문제 및 교부세제도에 내재하는 세출 확대에 대한 인센티브 문제와 같은 제도적 문제에 대해서도 지적되고 있다.

따라서 지방재정의 건전화에 즈음하여 지방이 시행할 행정량의 축소, 국가의 관여 축소, 교부세제도 개혁과 같은 복합적인 시도가 필요하다. 특히 지방교부세에 대해서는 기준재정 수요의 산정을 통해 지방의 표준적 행정에 필요한 재원을 보장하고 있는 점이 주민에게 있어서 수익과 부담의 관계를 희박하게 하여 중앙에의 의존 체질을 강화시키고 있다는 지적이 있으며 이러한 자원보장 기능을 축소하기 위해 국가의 지방세출에 대한 관여의 대폭적인 감축과 지방교부세제도의 근본적인 개혁이 큰 과제가 될 것이다.

따라서 그렇게 하기 위해서는 ① 국가의 관여의 감축에 응하여 지방교부세에 의한 자원보장의 범위를 축소 ② 지방재정 계획과 실적과의 괴리가 현저한 투자의 지방 단독사업을 재검토함과 동시에 일반행정의 단독사업에 대해서도 최저한의 생활수준 적정화 관점에서 재검토하여 지방교부세에 의한 재정보장의 범위를 축소 ③ 지방교부세제도를 세원의 편재를 조정하는 제도로 가깝게 만들어 감으로써 각 지방공공단체에게 있어서 세출을 재고하는 유인을 높이기 위한 제도의 재검토 등과 같은 시도가 필요하게 된다.

#### 다. 당면과제

위에서 기술한 바와 같은 자율적이고 지속 가능한 지방재정으로의 이행하기 위해서는 지방재정계획 기준으로 10조엔을 넘는 규모의 자원부족을 해소하는 것이 무엇보다도 우선 불가결하다. 따라서 지방의 자립을 향한 근본적 개혁의 준비단계로서 국가에서의

동일한 시도와 보조를 맞추어 지방재정 구조개혁을 향한 지방재정의 중기적인 그림을 그리는 것이 필요하다.

국가의 관여의 축소에 대해서는 국고보조금의 정리·합리화를 강력하게 추진하는 한편 국가의 각종 시책 검토에 있어서는 정원 기준 등의 재검토 등 지방단체의 세출 자유도를 높이는 것이 논의되고 있다.

특정 사업의 지방 분담분에 대하여 교부세를 할증하여 배분하는 조치(사업비 보정) 등 및 행정비가 더욱 비싸지는 소규모 단체에 대하여 교부세를 할증해서 정산하는 조치(단계보정)에 대해서는 세출 확대의 유인이 되거나 비효율적인 세출을 계속시키는 요인이 되어 있다고 지적되고 있는데 이러한 할증 정산에 대해서 폐지를 포함한 재검토가 계획되어야 한다. 그리고 이러한 시도에 의해 교부세 산정에 있어서도 가능한 한 빠른 시간 내에 인구 및 면적과 같은 간소한 기준이 적용되어야 한다.

#### 라. 2002년도 예산편성과의 관련

“2002년도 국채발행을 30조엔 이하로 하는 것을 목표로 하여 세출을 철저히 재검토한다”고 하는 국가 재정 건전화에 대한 시도를 염두에 두고 지방재정에 대해서도 위와 같은 개혁의 방향성에 입각하여 2002년도 예산부터 재정 건전화의 첫걸음을 내디뎌야 한다. 이를 위해서는 국민적 최저한(national minimum) 및 주민의 최저한(civil minimum)을 넘는 지방 세출의 적정화를 포함하여 지방 세출을 성역 없이 재검토하여 효율화하는 관점에서 ① 국가 세출의 재검토에 동반하여 지방부담의 감축 등 국가의 관여 감축 ② 지방 단독사업의 감축 ③ 사업비 보정 및 단계보정 등의 교부세제도의 재검토 등의 착수를 통하여 기존 재정 수요를 재검토해야 한다.

지방재정계획을 재검토한 결과 지방교부세의 억제를 피하여야 한다는 판단이 이미 일본 정책당국에 의해 내려진 바 있다.

### 제3부 국가채무 누증과 일본 경제 파산 논의

일본의 국가채무는 일본 자신의 역사적 경험에서 보거나 다른 선진국들의 경험에서 보거나 전무후무한 상태이다. 국가채무의 규모가 현재에도 엄청나지만 당분간 계속 증대될 전망이다. 여러 가지 요인 때문에 경제가 계속 쇠락하고 있고 국가의 운명을 결정짓는 정치권 또한 무책임과 무기력의 늪에 빠져 있다. 일본의 우국청년 아사이 다카시(淺井隆)는 『2003년 일본국 파산』이라는 책자에서 이대로 간다면 95%의 확률로 가까운 미래에 일본이 파산할 것이라고 주장한 바 있다.

지금까지의 논의에서 나타난 바에 의하면 우리나라의 재정운용은 일본의 것을 그대로 복사한 모습이다. 사회복지, 공공사업, 지방재정 모두를 두고 우리의 재정을 살펴보면 일본을 꼭 닮았고 일본의 재정을 보노라면 마치 우리나라인 것 같은 착각이 든다. 일본의 경우와 비교할 때 다만 국가채무의 규모에 있어서만 상당한 차이가 있는 것 같으나 실상은 반드시 그런 것 같지도 않다. 우리나라도 잠재적 국가채무, 숨은 국가채무를 감안하면 국가채무 문제가 결코 등한시될 수 없다. 일본의 국가채무 누증에 따른 일본 경제 파산과 관련한 논의를 정리해 본다.

## I. 채무누증의 원인과 문제

일본에서 왜 재정적자가 계속되고 그 결과 국가채무가 누적되는가? 국가채무 누증으로 야기되는 문제는 무엇인가? 라는 두 질문을 차례로 살펴보는바, 먼저 첫 번째 질문에 대한 답을 살펴보자.

첫째로 중앙정부와 지방정부 모두에서 세출 증대의 압력이 뿌리깊은 때문이다. 세출 속의 공공투자는 경기가 자율회복 과정으로 들어감에 따라 서서히 줄어들기도 하나 그 이외의 지출항목은 좀처럼 줄지 않는 성격을 가지고 있다.

둘째는 이제까지의 재정적자 확대를 반영해서 국채·지방채 등의 공채잔고가 급증하고 있기 때문에 이자 지불 부담이 증가해 가기 때문이다. 버블 붕괴 이후 장기금리가 뚜렷이 저하되는 것을 보여왔기 때문에 이자지불 부담은 증가하지 않았었다. 그러나 앞으로 경기회복에 동반하여 장기금리도 완만하게 상승할 것이다. 이미 엄청난 수준에 도달한 국채·지방채잔고는 앞으로 계속 증가해 갈 것이다. 결국 공채비 부담은 증가하고 이것이 전체의 적자폭을 계속 증대시키는 악순환이 계속된다.

셋째는 인구의 고령화를 반영해서 이제까지 저축초과(=흑자)가 계속되어 온 사회보장기금 수지의 악화가 본격화되기 때문이다.

이하에서는 이러한 사정을 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금으로 나누어서 좀더 상세하게 살펴보자.

1999년도의 시점에서 국세수입은 약 49조엔으로 1997년도의 55조엔과 비교해 보면 크게 하락한 바 있다. 이것은 경기후퇴의 영향으로 법인세 수입이 감소한 것에 더하여 소득세 감세의 결과로 소

득세의 수입도 감소하고 있기 때문이다. 경기회복에 동반해서 국세수입은 회복되더라도 항구 감세의 영향이 커서 국세 신장률이 매우 낮다.

세출의 연평균 신장률은 상대적으로 높다. 이와 같이 세출의 규모가 팽창하는 것은 일반세출이 공공사업비를 중심으로 감소하지만, 국세수입의 일정비율이 충당되는 지방교부세 교부금과 국채비의 증가가 일반세출의 감소를 상회하기 때문이다. 특히, 국채비의 신장은 뚜렷하여 이와 일반회계의 세출규모에서 차지하는 비율이 계속 상승하고 있으며 이에 따라 세출의 경직화가 한층 더 진행될 전망이다. 이외에 2000년도부터 도입된 개호보험제도도 지방정부에로의 지원조치 때문에 국가의 재정부담을 증가시키는 요인이 된다. 이 결과 중앙정부의 재정적자의 감소 속도는 당분간 완만하리란 전망이다.

심각한 재정사정이 계속되는 것은 중앙정부뿐만은 아니다. 지방정부도 세출 증대 압력이 뿌리깊은 데 비해 세입의 신장은 둔하기 때문이다. 우선 세입 면에서 지방교부세 교부금, 국고지출금 등 중앙정부에서의 이전수입에 크게 의존하는 구도는 당분간 변할 것 같지 않다. 지방세수는 증대이지만 그 신장률은 낮은 편이다. 세입 전체는 1998~2000년도 기간 동안 연평균 0.7%의 낮은 신장률에 그치고 있다.

한편 세출 면을 보면 세출 증대 요인이 늘어서 있다. 인건비, 구조비, 공채비 등의 업무적인 경비는 높은 율로 신장할 것이다. 지방공무원 수는 조금 억제될 수 있지만 고도 성장기에 대량 채용된 직원의 정년이 도래함에 따라 퇴직금의 증가가 인건비를 증대시킨다. 부조비는 개호보험제도의 실시를 배경으로 증가하며 공채비 부담도 중앙정부와 동일하게 높아진다. 투자경비에서 지방단독사업비, 보조사업비 등은 감소하겠지만 의무경비의 증가에 미치지

못하는 것이 현실이다. 이와 같이 지방정부에서도 재원의 큰 제약 속에서 세출의 효율화가 좀처럼 진행되지 않는 상태이기 때문에 지방정부의 적자도 완만한 축소에 그칠 전망이다.

사회보장기금은 중앙정부·지방정부와 함께 일반정부를 구성한다. 이 사회보장기금의 수지 상황을 보면 이제까지 언제나 저축초과를 보여왔다. 그러나 1990년대에 들어와서 저축초과 폭은 축소되는 경향이고 앞으로는 수지 악화가 본격화될 전망이다. 특히 2003년도에는 수지가 비로소 적자가 될 전망이다. 이는 ① 급속도의 고령화를 반영해서 공적연금의 급부, 의료·개호급부가 함께 대폭 증가하는 것 ② 공적연금 등에 대해서는 보험료가 변동이 없는 것 등에 기인된다. 2004년도에는 후생연금 보험료의 인상이 행해지기 때문에 수지가 조금 호전될 전망이지만 장기적으로 봐서 공적연금, 의료 등의 사회보장제도의 상태가 검토과제가 될 것이다.

재정적자 자체는 완화되면서도 축소 경향으로 나아갈 전망이다. 재정적자가 서서히 감소해가기 때문에 재정문제는 해결될 수 있는 것인가? 이것은 간단하지 않다. 이 문제를 논의할 때에는 기초재정수지의 사교가 중요하다. 기초재정수지라는 것은 재정적자에서 이자 지불비를 공제한 재정수지이다. 앞으로 적어도 수년간은 명목성장률이 장기금리를 밑도는 상태가 계속될 것이다. 이러한 상태 하에서는 기초재정수지가 일정 수준의 흑자를 확보하지 않으면 세수의 증가가 이자 지불비의 신장에 따라붙을 수 없고 따라서 채무의 누증에 제동이 걸리지 않게 된다. 현실적으로는 앞으로 수년간에 기초재정수지의 균형을 유지하는 것도 어려울 것 같다.

정부채무의 누증에 제동이 걸리지 않고 아주 보수적인 추정에 의하더라도 중앙·지방정부의 장기 채무잔고의 명목GDP 대비 비율은 2004년도에 160%를 초과할 전망이다. 1990년대 초반부터 중

반에 걸쳐서 심각한 재정위기에 처해 있던 이탈리아와 벨기에에서는 정부채무의 명목GDP 비율이 한때 120~130%까지 높아졌으나, 이들 두 나라는 재정 건전화 노력을 추진하여 기초재정수지의 흑자화를 실현한 결과 정부채무 비율도 정점에 도달한 이후 완만하게 감소하고 있다. 일본의 정부채무 비율은 근래에 주요 선진국에서 전례를 찾아볼 수 없을 정도로 높게 상승하고 있다.

이와 같이 정부채무의 누증에 제동이 걸리지 않는 상황은 정부의 유지 가능성의 관점에서 보면 커다란 문제이다. 이러한 상황이 계속되면, 차입금 때문에 차입하는 형태로 채무가 자기 증식하고, 장기적으로는 재정이 파탄해 버릴 위험에 처하게 된다. 채무누증은 장기적으로 보면 다음과 같은 문제를 야기시킨다.

첫째로, 정부채무의 증대가 계속된다는 것은 국채비의 부담을 한층 더 무겁게 한다. 이것은 다른 세출이 한층 더 압박받는 것을 의미한다. 재정이 본래 달성해야 할 기능과 관계없는 부문, 즉 과거의 차입금의 이자지불을 위해서 거액의 돈이 사용되어 재정의 경직화가 진행되는 것은 문제이다.

두 번째는, 국내의 장기금리에 미치는 영향이다. 최근 민간부문의 자금 수요는 정체되어 있다. 일본은행의 제로금리정책의 효과도 있어서 장기금리는 역사적으로 낮은 수준을 시현하고 있다. 자금운용부, 간보·연금, 일본은행 등 공적부문의 국채 보유율이 크게 상승하였는바 이것은 장기금리의 저하를 야기하는 요인이 되어왔다. 그러나 계속 증가하는 국채가 민간부문으로 과부족 없이 공유되기 위해서는 그 이율이 상대적으로 유리한 것이어야 한다. 앞으로 경기가 자율회복 과정에 들어가면 민간 설비투자 등이 증가하여 민간의 자금 수요는 증가할 것이다. 이러한 상황에서 국채의 발행액이 감소하지 않고 어떤 이유로 국채가 증발되는 사태가 생기면 이것이 민간의 투자수요와 경합해서 장기금리가 크게 상승

할 위험이 있다.

셋째로는 일본국채의 신용평가는 최상급의 트리플A를 향유해 왔지만, 최근에는 일본의 재정사정의 악화 등을 고려해서 격하하기로 결정을 내린 해외 신용평가기관도 생겨나고 있다. 신용평가기관의 하나인 무디스사는 2000년 9월에 일본 국채의 신용도 등급을 Aa1에서 Aa2로 한 단계 내렸다. 신용평가기관은 각각 독자적인 평가기준을 기초로 신용평가를 하고 있는 바, 평가에 불규칙적인 점이 있는 것은 당연하다. 그러나 일본의 정부채무 비율이 앞으로 상승을 계속하면 해외 신용평가기관과 해외 투자가가 일본을 보는 눈이 냉엄하게 될 것이다. 일본의 정부관련기관과 일본기업의 해외에서의 자금조달 비용이 비싸지게 될 위험이 크다.

이상과 같은 점에서 보면, 일본의 정부는 이대로는 이미 유지할 수 없는 영역에 들어서고 있는 중이라고 말할 수 있다.

## II. 재정파탄의 이론적 논의와 시장의 역할

차입금의 상환을 위해 다시 차입을 하는 상태를 일본에서는 ‘사라킨’재정이라고 한다. 정부의 경우 이것은 공채상환을 위한 상환채 발행을 의미한다. 일본의 경우 거액의 상환채가 이미 발행되고 있기에 사라킨 재정과의 유사성을 부정할 수 없다. 재정 시스템이 파탄되고 있는 것인가? 바꿔 말하면 공채발행이 유지 가능할 것인가? 이 문제를 잠시 이론적으로 분석해 보자.

재정수지의 시간적 움직임은 공채잔고의 초기값, 즉 현재 시점에서의 공채잔고와 그후 미래기에서 매기간마다 정부지출, 신규공채발행액, 세수의 움직임에서 파악된다. 이때 공채잔고가 경제규모(GDP)의 확대 속도보다 빠르게 누적되지 않으면 정부는 파산하지 않는다. 이자지불 비용의 크기만큼 추가적 공채발행 압력이 가중된다고 보면 공채증가의 속도는 이자율의 크기에 상응한다. 그리고 경제성장률이 이자율보다 크다면 GDP 대비 비율로 공채잔고는 확대되지 않으며 정부는 공채를 제대로 상환하는 것이 가능해진다.

왜냐하면 세수도 GDP와 같은 속도로 증가한다고 볼 수 있기 때문이다. 문제는 공채이자율이 경제성장률보다 높은 경우이다. 이 경우 공채발행 한도에 재정상 제약이 있다. 그것은 정부의 대차대조표가 장기적으로 메워져야 하는지, 즉 장기적으로 공채발행이라는 부채에 상당하는 금액의 수입(세수)을 추가로 확보하여야 하는지 여부다. 이때 장기적 시점에서 「매기 세수와 정부지출과의 차액의 현재부터 미래까지 합계액 = 초기시점에서 공채잔고」라는 정부예산 제약식이 성립한다.

현재의 재정 시스템을 전제로 재정정책을 계속적으로 유지하기 위해서는 좌변의 순세수를 이자율로 할인한 현재가치가 우변의 공채잔고의 초기수준과 일치되어야 한다. 여기서 이자지불 비용을 뺀 재정적자, 즉 이자지불 비용을 뺀 세출에서 세수를 뺀 것을 기초재정수지의 적자 또는 기초재정 적자라 한다. 이것은 정부지출과 세수의 차액으로 공채의 신규 발행액에서 공채의 이자지불비용을 뺀 것과 같다. 바꿔 말하면 현재의 공채잔고를 상환하기 위해서는 기초재정수지의 흑자가 장래에 발생하지 않으면 안 된다. 이자율이 성장률보다 높으면 기초재정수지 적자가 계속 발생된다. 기초재정수지 적자는 재정적자가 장기적으로 유지가능할지 여부를 판단하는 기준으로 유의하다(<표 30> 참조).

#### <표 30> 재정적자의 유지 가능성

---


$$\begin{aligned} \text{공채잔고} &= \text{미래 기초재정수지 흑자 폭의 현재가치} \\ \text{기초재정수지의 적자폭} &= \text{세출} - \text{세수} - \text{공채의 이자비용} \\ \text{재정적자} &= \text{세출} - \text{세수} = \text{기초재정수지의 적자폭} + \text{공채의 이자비용} \end{aligned}$$


---

일본 재정이 파탄상태에 있는지 여부는 정부의 지불능력 이상으로 채무를 지고 있는가의 판단이다. 지불능력에 플러스가 되는 것은 ① 현재 정부의 자산(토지, 공기업의 가치, 사회보장 적립금)과 ② 미래 세수로부터 미래 정책경비에 드는 부분을 제외한 잉여의 크기이다. 지불능력에 마이너스가 되는 것은 ① 지금까지 발행된 공채잔고와 ② 미래에 의무적으로 발생하는 새로운 채무(공채비, 공적연금지불)이다. 미래의 경제성장이 높다면 미래 세부담 능력도 커지게 되며, 금리가 높으면 미래채무가 확대된다. 현재는 경제성장률이나 금리도 낮지만 이후 급속한 고령화와 출산감소가 예상

되므로 경제성장보다는 세출압력이 커질 것이다.

1990년대 들어와 처음으로 1998년도 일반회계 예산에서 약 5조엔의 기초재정수지 흑자가 발생하였으나, 이후 중장기 시점으로 보면 일본의 재정상황은 결코 좋지 않다. 앞으로 20년 이상 기초재정수지가 적자가 되면 그후 대폭적 재정상황의 호전이 없을 경우 일본 재정수지는 장기적으로 균형을 회복할 수 없게 되리라는 전망이다.

현재 일본의 기초재정수지가 적자인데도 공채가 낮은 금리로 소화되고 있는 것은 투자자들이 일본 재정 시스템의 장래를 낙관하고 있고, 언젠가는 기초재정수지가 흑자가 되든가 또는 성장률이 이자율을 상회하여 장기적으로 정부의 수지가 파탄에 이르지 않을 것이라고 생각하기 때문이다. 그러나 기초재정수지의 적자가 누적된다면 장래 이것이 충분히 흑자로 돌아설 것이라는 예상은 수정되지 않을 수 없다.

만일 민간 또는 외국투자자들이 이런 장기적 일본 재정의 어려움을 현실로 인식하게 되면 일본의 공채에 대한 신뢰성은 크게 흔들리게 되고 금리상승 등 재정파탄의 징후가 나타날 가능성이 높다. 1998년 11월 일본 정부가 총액 24조엔이라는 사상 최대규모의 추가적 경기대책을 발표했을 때 유력 신용평가사인 무디스는 일본 국채의 신용도 인하를 발표하였다. 이것은 거듭되는 경기대책이 과거에 행했던 공공투자와 특별감세라는 선심성 재정만으로 그 효과가 적다는 평가에 기초한 것이다. 더욱이 그러한 적극재정의 비용이 거액의 공채발행에 의해 미래로 넘겨지고 일본의 급속한 고령화와 출산감소에 의해 이후 사회보장 관계비의 증대와 더불어 민간의 저축률 저하도 예상되어 향후 공채상환에도 지장을 가져올 우려가 있다.

일본의 재정은 정말 파탄상태인가? 현재 상태에서 표면적으로는

파탄이 아니다. 왜냐하면 아직도 공채가 매우 낮은 금리로 시장에서 소화되고 있고 이는 저금리에도 공채를 수요하는 민간 경제주체가 존재한다는 의미이다. 정부가 공채를 발행하고 싶어도 채권 시장에서 누구도 정부채권(공채)을 보유하려 하지 않는 상황이 생기면 재정이 파탄한 것이 된다. 또는 매우 높은 금리를 약속하지 않으면 공채가 소화되지 않는 경우 재정이 파탄상태에 직면한다. 현재 일본의 상황은 공채 발행금리가 매우 낮고 재정파탄의 문제는 표면화되지 않고 있다.

하나의 제도는 시장의 견제이다. 국채를 발행한 후 상환 기한이 올 때까지 매매하고 싶은 사람들을 위해서 국채의 유통시장이 있다. 국채가 대량으로 발행되면 즉 국채라는 상품이 너무 많으면 수급관계가 붕괴된다. 공급이 지나치면 투자가는 금리를 높여주지 않으면 돈을 빌려주지 않고 국채를 사지 않는다. 이에 따라 장기금리가 급등한다. 이렇게 되면 차입을 하는 측의 부담이 커지게 된다.

이제까지는 일본은 개인별 금융자산이 1,200조엔이 있기 때문에 저축으로 조달할 수 있다고 말할 수 있다. 그러나 돈의 운용은 일본에서 뿐만 아니라 해외에서도 운용되기 때문에 유리한 조건을 내놓지 않으면 돈은 해외로 점점 유출되기 때문에 이제까지와는 상황이 크게 틀리다.

장기금리의 상승은 경제에 엄청난 충격을 준다. 우량 기업용의 대출금리·우대금리나 주택용자도 이 장기금리를 기초로 결정되므로 장기금리의 상승은 경기에 찬물을 끼얹는다. 장기금리의 상승은 국채의 발행을 언제까지나 무제한으로 부풀릴 수 없고, 더욱이 국채를 대량으로 발행하면 비용이 든다는 것을 가리키고 시장에서 '부채에는 한도가 있습니다'라고 경고하는 것이다.

오늘의 일본 경제는 엄청난 부채 아래 놓여 있는 실정이다. 정부

부채는 공식적으로 GNP의 130%이지만 비공식적으로는 적어도 그 두 배가 된다. 민간부문에서도 은행대출 총액은 GNP의 141%가 된다. 그 위에 회사채, 전환사채, 보증사채까지 다 합하면 GNP의 5배가 된다. 일본의 금리가 0%이기 때문에 이러한 부채가 부담이 되지 않는다고 보는 사람도 있는데 그렇지 않다. 문제는 명목금리가 아니고 실질금리이기 때문이다.

일본의 실질금리는 얼마인가? 일본 정부당국은 디플레이가 1.5%라고 말하고 있다. 그러나 일본은행이나 미국 연방은행도 인정하듯이 기술진보에 의한 가격하락이 1%이다. 이것을 감안하면 디플레이는 2.5%이다. 일본의 주요 기업들이 2~3%의 금리로 돈을 빌리고 있다. 이런 모든 것을 고려하면 일본의 실질금리는 5% 이상이라고 할 수 있다. 수중의 돈 가치가 매년 5% 이상 올라가고 있다고 생각하면 누가 물건을 사거나 투자를 할 것인가? 지난 수년간 정부만 지출을 하고 정부부채가 증가하였지만 이것 또한 압력을 받고 있다. 정부조차 지출을 억제하게 되면 자산가격은 계속 떨어지고 새로이 부실채권 문제가 대두될 것이다. 자산과 부채가 모두 GNP의 5배가 되고 자산가치가 3% 떨어진다면 GNP의 15%가 매년 떨어지는 것이고 이것은 금융기관 총자본의 두 배가 되는 셈이다. 따라서 일본의 문제는 해결과는 거리가 멀다.

### Ⅲ. 재정파탄 시뮬레이션

재정구조 개혁을 시행하지 않으면 안되게 된 최대의 원흉은 거액의 정부채무이다. 그리고 재정문제에 대한 논의는 거액의 정부채무가 장래의 국민의 부담이 되므로 이를 어떻게 다루어야 하는 문제의식인 동시에 더욱이 일본 경제가 감당할 수 있는가에 대한 논의이기도 하다. 재정적자는 적자분만큼 민간의 자본축적을 저해한다. 비록 경제에 수급의 갭이 있다고 하더라도 민간의 자본축적에 전혀 영향을 주지 않고 공공부문이 자본시장에서 자금을 조달하는 것은 불가능하다.

국가채무의 심각성에 대한 이러한 문제 인식하에 일본 정부의 공식기구인 경제심의회는 1996년 11월에 현 상태를 주어진 것으로 하여 종합적 시뮬레이션을 실시하였는바, 그 결과는 <표 31>에 요약되어 있다.

<표 31> 경제심의회에서 실시한 시뮬레이션 결과

(단위: %)

		1994년도 실적	2025년도 예측
국민부담률	NI 대비	35.8	51.5
그 중에서 사회보장 부담률	NI 대비	12.5	18.3
사회보장 급부율	NI 대비	14.1	33.8
일반 정부재정 지출	GDP 대비	-2.6	-14.7
	NI 대비	-3.4	-21.9
그 중에서 사회보장기금 수지	GDP 대비	2.9	-5.8
일반 정부 자산 잔액	GDP 대비	-7.5	-153.4
그 중에서 사회보장기금 잔액	GDP 대비	42.5	-9.9
경상 해외 잉여	GDP 대비	2.7	-14.3
평균 경제 성장률		1.9 1990년~1994년 평균	1.1 2001년~2025년 평균

자료: 신장철(역), 『2003년 일본국 파산』에서 재인용

경제심의회는 이대로 가면 2025년에는 성장률 약 1%, 경상수지 적자의 GDP 대비 비율 14.3%라고 하는 매우 비관적인 전망을 제시하고 있다. 국민부담률도 51.3%라는 믿기 힘든 높은 수치가 된다. 경상수지적자 14.3%는 현재의 GDP로 생각해도 700억달러라고 하는 거액으로 실현될 수 없는 것이다.

시뮬레이션 결과에서 다음 세가지 지적은 주목을 요한다.

첫째, 재정·사회보장의 현 상황은 잠재적으로는 이미 ‘유지 불가능’한 것이 되고 있다. 시뮬레이션은 현 상태를 연장해서 고찰할

경우 경제 파탄이라는 결과치를 나타내고 있으며 재정 및 사회보장에 대해서는 대폭적인 수정이 필요한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 부담률의 논의는 재정적자와 함께 논의되어야 한다. 시뮬레이션에서는 재정 사정이 악화되는 것으로 나타나고 있다. 국민 부담률에는 재정적자가 고려되어 있지 않은 한계가 있으며 장래를 전망할 경우에는 부담률과 재정적자 상황을 함께 고려하여 전망할 필요가 있다. 국민부담률에 일반정부 재정적자 비율(국민소득 대비)을 더한 ‘잠재적인 국민부담률’은 1994년 실적인 39.2%에서 2025년에는 70%를 상회할 것으로 나타나고 있다.

셋째, 재정·사회보장의 장래는 단지 재정·사회보장 분야만의 문제가 아니라 국민경제 전체 차원에서의 문제이다. 시뮬레이션에서는 국제수지면에서 유지 불가능한 상황 즉 ‘쌍둥이 적자’, ‘채무국으로의 전락’이 묘사되어 있으며, 이는 국민 경제적인 과제임을 의미한다.

고령화로 야기되는 의료 및 연금관련 재정지출은 어쩔 수 없는 것으로 가정하고 공급측 모형을 사용하여 ① 연금·의료 이외의 재정지출을 현재와 같은 수준으로 확대하고 증세는 행하지않고 현재와 같이 대량의 국채발행을 계속하는 경우 ② 국민부담률은 45%를 상한으로 묶고 연금·의료 이외의 재정지출을 실질적으로 동결하는 등 세출삭감으로 대응하는 경우 ③ 연금·의료 이외의 재정지출을 현재의 수준으로 확대하고 소비세율의 인상으로 대응하는 경우 등 세 가지 경우를 두고 시뮬레이션을 실시하였는바 그 결과는 다음과 같다.

①의 경우에는 일본 경제는 파탄상황이 된다. 2016년부터 마이너스 성장으로 떨어져 2020년의 경제성장률은 마이너스 7% 이하가 되어 버린다. 2025년 수준은 1995년 수준보다 13% 이상 낮아진다. 2025년의 정부채무(중앙·지방의 채무)는 GDP의 10배를 넘

게 된다. 즉 국민자산은 거의 국채·지방채가 되고 민간의 자본스톡(stock)은 거의 없어져 버리게 된다. 이때의 금리는 22%이며 국채 등의 이자지불로 정부세출은 급격히 확대되어 간다. 이것이 민간자본 스톡수준을 끌어내려 GDP를 급속하게 저하시키게 된다. 민간 자본스톡이 1995년의 10분의 1이 되어버리는 것은 바로 정부채무가 일본 경제를 집어삼키는 꼴이 되기 때문이다. 당연한 일이지만 이때의 중심적 노동자의 실질임금은 1995년보다도 20% 정도 낮게 되며 개인생활도 매우 어렵게 된다.

②의 경우에서는 2025년까지도 마이너스 성장은 되지 않는다. 노동인구가 감소했으므로 성장을 저하는 피할 수 없지만 2025년의 GDP 수준은 1995년과 비교해서 40% 이상 높게 되고 ①의 파탄 케이스와 비교하면 70%나 높은 것이다. 2005년도의 정부채무의 증가액은 GDP의 2%가 된다. 앞에서 언급한 재정제도심의회의 목표인 3%보다도 낮지만 경제성장률이 정부 전망보다 낮기 때문에 낮은 수치로 되어 있다. 그러나 경제심의회의 결론과 마찬가지로 정부채무잔고의 GDP 대비 비율은 거의 일정한 수준이며 재정제도심의회의 중간목표로 생각한 것과 같은 입장에 선 것이다. 이것을 실현하기 위해서는 세출 수준은 최종적으로 GDP 대비 6%나 인하하지 않으면 안 된다. 정부채무 억제 실현하기 위해 정부지출을 삭감한 경우는 그만큼 개인소비를 확대하는 것이 가능하며 2025년도 중심적 노동자의 실질소득은 1995년도에 비해 40%나 높게 되며 개인생활 수준은 개선되게 된다.

③의 증세 경우에는 ②의 세출삭감 케이스와 거의 같은 성장 궤도를 거친다. 그렇지만 국민부담률을 60% 가깝게 하는 것이 되어 이것에 대응하는 소비세율은 30%나 된다. 증세에 의해 소비능력은 억제되게 되며 중심적 노동자의 소비세를 공제한 실질임금은 거의 보합상태가 된다. 물론 파탄케이스의 경우에는 실질임금이

현재보다도 저하하게 된다. 이렇듯 재정적자를 계속 확대해 가면 경제 그 자체를 과탄에 몰아넣게 된다. 이것은 세출삭감 또는 증세를 시행하면 경제 시스템을 유지할 수 없다는 것을 의미하고 있다.

여기서 세출삭감에 의한 방법은 정부에 의한 풍족함을 포기하여 개인생활을 풍족하게 하는 방법이며, 증세에 의한 방법은 개인의 풍족함을 포기하여 정부에 의한 풍족함을 추구하는 것이 된다. 당연한 것이지만 전자는 개인의 가치를 경제에 따르도록 하려고 하는 것이며 후자는 사회의 가치에 따르려고 하는 것이다. 어느 쪽이 바람직한 사회인가는 국민의 판단에 따를 수밖에 없다. 그러나 역사적 경험에서 보면 그리고 자본주의 시장경제 체제의 관점에서 보면 세출삭감에 의한 방법이 증세에 의한 방법보다 훨씬 더 효과적이고 바람직하다.

결국 현재와 같이 대량의 국채발행이 계속되어 금융시장의 허용 범위를 넘어서면 중앙은행의 인수에 의하지 않으면 안되게 되어 통화공급이 과대하게 되어 인플레이션이 초래된다. 이래서는 경제가 과탄하는 것이 눈에 보인다. 재정운영을 잘못하면 국가는 경제 및 국민생활을 파괴하는 것이 되며 국민생활을 보다 더 좋게 하기 위해서 모두 평등한 부담을 하도록 하며(세금), 그 자금으로 보다 좋은 사회를 구축해 간다고 하는 재정 본래의 목적과는 반대가 되는 결과가 되어 버린다.

#### IV. 국가파산 시나리오

아사이 다카시(淺井隆)가 전개한 일본국 파산 논의의 전개를 살펴보면 다음과 같다. 일본 전체의 공적 부문의 차입금은 우선 중앙 정부(국가)가 500조엔, 지방자치체가 170조엔이다. 여기에 우편저축 등의 운용처인 재정투융자가 부실채권의 형태(차입금은 아니나, 이 부실채권은 장래에 국가가 반드시 세금으로 메워야 하기 때문에 일종의 차입금이라고 할 수 있음)로 지고 있는 차입금이 100조엔이나 있다. 그 외에 숨겨진 빚 등을 포함하면 공공부문 총부채는 거의 800조엔이라는 어마어마한 숫자가 되어버린다.

800조엔을 1만엔권 지폐로 쌓아 올리면 어느 정도의 높이가 될지 계산해 보자. 우선 1,000만엔의 지폐 다발은 8센티미터보다 조금 더 두껍다. 그렇다면 1조엔은 그 10만배이므로 8천 수백 미터의 높이가 될 것이며 그 높이는 세계에서 제일 높은 에베레스트산과 맞먹는다. 1조엔이 이 정도이므로 80조엔으로 따지자면 그 높이는 에베레스트산 높이의 800배, 만엔권 지폐다발로 7,000킬로미터를 초과하는 셈이 되어 우주 공간으로까지 나갈 수 있을 정도이다.

[그림 10] 국가채무와 개인금융자산의 가공 및 실제 액수



자료: 신장철(역), 『2003년 일본국의 파산』에서 재인용

1990년대 일본의 국가예산은 대체로 연간 70조엔 정도였으나 거품 붕괴로 인해 일본에서 사라진 총자산은 2,000조엔인데 이는 국가예산의 30년분이나 되는 엄청난 금액이다. 상실된 국가 자산 2,000조엔은 태평양전쟁 당시에 일본 전체가 입은 경제적 피해를 능가한다.

일본인이 가지고 있는 개인 금융자산은 어느 정도일까? 그 액수는 현재 1,300조엔으로 추정되고 있다. 거품이 붕괴되었지만 아직도 이만큼의 많은 자산이 남아 있는 것이다. 개인은 주택대출금을 비롯하여 그 외의 차입금을 많이 가지고 있으며 그 금액이 현재 400조엔에 달한다. 따라서 이 부분을 상쇄하면 실질적인 개인 금융 자산은 900조엔 정도이다.

미국의 통화 당국자 “일본의 개인 금융자산의 30% 정도가 부실화되고 있다”고 단언하였다. 일본의 개인 금융자산은 현재 약 1,300조엔이 있으나 그 중의 30% 정도에 해당하는 약 390조엔이 부실화되어 실제로 회수될 수 있을지의 여부가 불확실해졌다. 그 이유의 하나가 우편저축을 필두로 하는 재정투융자로 유출되고 있는 돈의 부실 채권화이며 또 다른 이유는 국민의 자금이 유입되고 있는 은행이나 생명보험이 이를 담보로 대량의 일본 국채를 구입하고 있으나 그 자체가 막대한 리스크를 가지고 있기 때문이다.

개인 금융자산 1,300조엔에서 차입금분 400조엔을 뺀 것애다가 부실화된 채권 390조엔을 더 상쇄해야 한다. 그렇게 계산하면 실제 개인 금융자산은 약 510조엔에 불과하게 된다.

전술한 일본 국가(모든 공적부문을 포함한 의미의 국가)가 안고 있는 차입금 총액인 800조엔에서 부실화된 우편저축 부분인 100조엔을 중복분으로 보고 뺀다면 실제로 국가의 차입금 규모는 700조엔이 된다. 담보가 되는 개인 금융자산의 실제 규모가 510조엔에 불과함에도 불구하고 국가의 실질적인 차입금이 그 금액을 200조엔이나 초과하는 700조엔이라는 사실이다.

국가가 지불을 약속하고 있는 공적 연금의 급부액을 어느 정도의 부채로 간주하느냐에 따라 채무 초과액이 약 130조엔, 270조엔, 780조엔이 된다고 하는 세 종류의 시산을 제시하고 있다. 게이오 대학의 도이 강사에게 다카시가 이 점에 대해 질문을 하였는데 도이는 “아무리 생각해도 780조엔이 정답일 것입니다”라고 단호한 어조로 대답하였다.

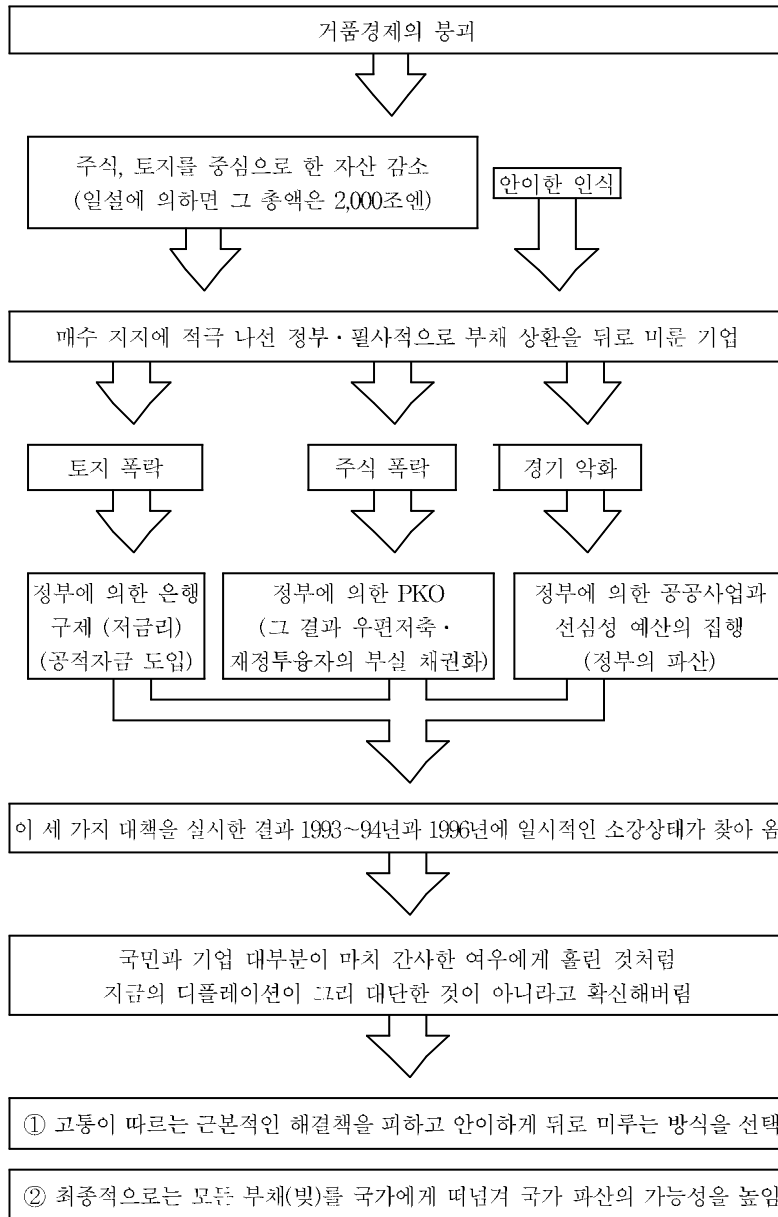
2000년의 국민부담률(부유층부터 일반 서민에 이르기까지의 평균 수입에 대비하여 국가에 부담해야 하는 비율 = 즉 세금 및 기타 수입에 대한 비율)은 37%였으나 이 수치는 어디까지나 겉보기일 뿐이며 재정 적자분까지 고려된 잠재적인 국가부담률은 50%에 이

른다. 다시 말해서 전체 국민이 평균적으로 수입의 반을 국가를 위해 부담해야 하는 것이다.

정확하게 표현하면 국민부담률이라는 것은 ‘세금’에다 ‘의료비’와 ‘공적연금’ 등의 총 부담액이 수입에서 어느 정도를 차지하는가를 계산한 것이다. 1994년에 그 비율이 35.8%였던 것이 2025년에는 51.5%까지 상승할 것으로 예상되고 있다. 다시 말해서 1994년에는 수입의 약 3분의 1 정도를 부담해야 했으나, 2025년이 되면 그 부담률이 반 이상으로 급격히 늘어난다는 것이다.

국민부담률에는 재정 적자가 고려되어 있지 않다는 한계가 있으므로 장래를 전망할 경우에는 부담률과 재정 적자 상황을 함께 고려하여 전망할 필요가 있다. 그럴 경우 국민부담률에 일반정부 재정적자 비율(국민소득 대비 비율)을 더한 ‘잠재적 국민부담률’은 1994년 39.2%에서 2025년도가 되면 70%를 초과하게 된다는 것이다. 다시 말해서 2025년의 51.5% 부담률에는 국가의 차입금 부분이 포함되지 않았다는 것이다.

[그림 11] 국가파산의 종합적 구도



자료: 신장철(역), 『2003년 일본국 파산』

만일 2%의 경제성장이 실현된다고 해보자. 일본의 GDP는 약 500조엔이므로 2% 경제성장이 실현된다면 연간 약 10조엔의 GDP가 증가하게 된다. 사회보장 부담을 제외한 조세부담률을 현행과 같은 25~30%라고 해보자. 연간 증가하는 세수는 2조 5천억엔에서 3조엔 규모이다. 경제성장과 장기 이자율이 변동을 상쇄시키고 대략 계산을 해보면 약 700조엔의 재정적자를 상환하기 위해서는 200년 이상이 걸릴 것이다.

그렇다면 증세와 행정개혁으로 상환이 가능할까? 우선 증세로 상환한다고 해보자. 약 700조엔의 재정적자를 인구 1억 2천만명으로 나누면 한 사람 당 약 600만엔이 된다. 이것은 고령자와 아이까지 포함한 인구이다. 게다가 고령화가 급속도로 진행되는 점을 고려하면 한 사람당의 세부담은 1천만엔에 가까이 된다. 700조엔 가까운 재정적자를 10년에 상환한다고 하자. 1년당 약 70조엔의 금액이 된다. 지방의 차입금을 제외해도 약 500조엔, 1년당 50조엔의 금액이다. 현재 국가예산이 80조엔이 조금 넘는 규모이다. 결과적으로 국가예산을 대부분 재정적자의 삭감으로 충당하게 되는 것이다.

## 제4부 일본의 교훈과 정책적 함의

일본의 경제정책과 재정정책으로부터 배우는 교훈이 무엇인가? 라는 질문을 놓고 이 질문에 대한 기술적 측면에서의 답은 앞서 제2부와 제3부의 논의에서 이미 제시되어 있다. 우리가 필요로 하는 해답은 기술적 측면보다 역사적·사상적·사회적 측면을 포괄하는 총괄적인 것으로 판단되지만 그러한 답을 제시하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 앞서의 논의를 가로지르면서 어쩌면 앞서의 논의와는 별도로 일본이 도대체 어떠한 나라인지? 우리와는 어떤 점에서 같고 어떤 점에서 다른지? 일본 사회가 갖는 강점·약점은 무엇인지? 일본인과 일본 사회의 특징은 무엇인지? 새로운 도약을 하기 위해 일본이 무엇을 어떻게 해야 하는지? 등의 문제를 필자 자신의 일본 체재 경험과 기존의 문헌을 중심으로 단편적이거나 정리해 본다.

현재의 일본은 근대에 들어 네 번째의 큰 변혁기를 맞고 있는 중이다. 첫 번째는 메이지(明治) 유신이다. 이때는 도쿠가와 막부가 붕괴되고 메이지 관료체제가 자리잡았다. 두 번째는 제1차 세계대전 직후다. 이 때는 메이지 관료체제가 쇼와(昭和) 군관체제로 바뀌었다. 이때 일본은 직접 싸우지 않았기 때문에 세계의 변화에 대한 흐름을 모른 채 강력한 식민지 정책을 계속했다. 이는 지금도 아시아 각국의 불신을 받는 실패로 연결됐다. 세 번째는 제2차 세계대전 직후다. 이 때는 일본의 패전으로 군부체제가 무너지고 현재의 시스템이 자리잡는 계기가 됐다. 네 번째의 변혁기로 볼 수 있는 최근의 상황은 냉전구조가 무너지고 일본의 성장구조마저 붕

괴된 점이 특징이다.

일본은 두 개의 얼굴을 가진 나라이다. 명(明)과 암(暗)이 교차하고 허우적거릴 수밖에 없는 이유와 무한히 발전할 가능성을 동시에 가지고 있다. 일본의 역사를 살펴보면 위기에 직면하거나 중요한 국면을 맞을 때마다 놀라운 저력으로 비약했고 그리고 신선한 방향전환으로 위기를 극복하고 재빠르게 변신에 성공했었다. 앞으로 어떻게 될 것인가에 대해서는 아무도 장담할 수 없는 상황이다. 일본의 경우 지난날의 성공 자체가 오늘날 걸림돌이 되고 있다. 세계 어느 나라의 경우와 마찬가지로 일본에 있어서도 새로운 도약의 열쇠는 자기 변신이다. 일본인들이 독특하게 가지고 있는 수많은 좋은 덕목을 고찰해 보고 일본 자신의 역사를 교훈으로 하면 일본은 변신하지 못할 가능성보다 변신할 수 있는 가능성이 높은 나라이다.

대한민국 역시 무한의 가능성을 가진 나라이다. 수많은 외침과 내부 갈등을 극복하여 오늘에 이르고 있다. 일본이 이웃나라인 까닭에 우리는 엄청난 고통을 당하기도 하였고 지구상 어느 나라보다도 일본으로부터 도움을 받기도 하였다. 일본 경제는 한국경제보다 10배 이상 크다. 인구나 국토면적 등 물적 자원에 있어서도 일본은 대한민국의 3~4배이다. 6배 이상 나는 차이가 무엇에, 왜 연유하는지에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

일본을 인간에 비유하면 겨울이 왔는데도 여름옷을 입고 있다가 감기에 걸렸고 감기가 낫지 않는데도 여전히 여름옷을 고수하여 합병증을 일으킨 형국이다. 지친 몸에 다양화, 소프트화, 세계화, 정보화라는 외부로부터의 질병까지 겹쳐 일본은 스스로 감당하기 힘든 상태가 되어 있다.

일본은 지난 140년간(明治維新 이래) 아니 어쩌면 지난 450년간(Xavier 신부의 표류 이래) 서양의 근대화를 모방하여 따라잡는 데

(catch-up)에 나라의 지도자와 국민이 합심하여 노력하였으며 그 결과는 일본인 스스로도 놀랄 정도였다. 오늘날 일본 문제의 근본은 따라잡기 이후의 문제를 사전적으로 고민하고 준비하지 못한 데서 기인하는 것으로 판단된다.

따라잡기 위한 과정에서의 국민적 노력과 사고방식 그리고 사회체제와 따라잡기가 끝난 후 세계 인류문명을 선도하는 사고방식과 사회체제는 그 내용에서 본질적으로 다를 수밖에 없다. 노구찌 유키오(野口悠紀雄) 교수는 제2차 세계대전 이후의 일본 경제를 전시체제(戰時體制)로 규정하였는데 매우 적절한 진단이라 판단된다. 전시체제는 전쟁을 치루는 데는 유효하지만 전쟁이 끝난 평화시에는 기능을 하지 않는다. 평화시에 잘 가능할 수 있는 국민적 사고방식과 사회체제를 만들어 내지 못했으며 아직도 이러한 관점에서 문제를 보는 지도자가 일본에 없기 때문에 일본이 어려움에 처해 있다.

일본인들은 주어진 전략(strategy)하에 개개의 전술(tactic)을 만들어내고 그 전술을 완벽하게 수행하는 데는 타의 추종을 불허하지만 새로운 전략을 창안하는 데는 부족하다. 선진국을 따라잡는 데는 훌륭한 전술만으로 가능하지만 세계를 이끌어가는 데는 전략적 사고와 행동이 필요하다. 일본인들이 전술에서는 훌륭한데 전략에서 부족한 것은 일본인들의 집단적 사고방식과 연관이 있지 않나 추측된다. 전략은 기발한 발상이 뒷받침되어 마련되는데 이 기발한 발상은 집단적 사고방식의 체제에서는 나올 수 없는 것이다.

일본사회의 특징을 구체적으로 언급하면 공급자 중심의 사회라는 점과 일부 예외가 있기는 하나 사회 전체로 경쟁이 격렬하지 않다는 점이다. 예를 들면 일본 대학의 경우 교과과정이 사회 전체의 수요를 반영하거나 충족시키고 있지 못하며 대학 내의 수업 진행도 학생 중심이 아니고 교수 중심이다. 일본의 대학교수들이 대체

로 우수하고 열심히 연구를 하고 있으나 고용, 승진, 보수 등에서 경쟁이 제도적으로 도입되어 있지는 않다.

일본 경제 위기의 본질은 거품경제 붕괴, 금융위기와 같은 거시적인 문제가 아니라 정부와 기업의 경영방식 그리고 이로 인해 발생하는 일본산업의 국제 경쟁력 저하와 같은 미시적 문제이다.

고도의 경쟁력을 갖춘 사업과 지극히 경쟁력이 취약한 산업이 공존하는 ‘두 개의 얼굴’을 가진 것이 일본의 특징이다. 일본의 경제성장과 경쟁력이 전반적으로 저하된 근본적인 원인은 경쟁력이 취약한 산업의 비중이 점차로 증대하는 데 있다. 일본 정부는 농산물, 화학, 소비용품, 소프트웨어 산업 등에 대해 이들이 국제교역의 대상임에도 불구하고 산업의 경쟁력이 강해질 때까지 보호할 필요가 있다는 명분하에 경쟁을 제한하는 규제로 보호하여 왔는데, 이들 산업은 아직도 경쟁력을 갖지 못하고 있다. 또한 도소매, 물류, 건설, 에너지, 의료와 같은 내수산업은 일자리를 제공하는 일종의 사회복지 기능을 수행한다고 간주하여 다양한 형태로 일본 정부가 간섭하여 국가 전체의 경쟁력과 생산성을 저하시키는 근원이 되고 있다. 자동차, 카메라, 팩스기, 악기, 로봇, 반도체 등의 산업에는 정부가 개입하지 않았는데 이들 산업은 국제경쟁력이 높다.

일본의 잠재력은 일본사람 자신들이 인식하는 것보다 훨씬 크다고 생각한다. 사고체제와 사회제도를 변화된 여건에 맞춰 새로이 구축하면서 따라잡기가 아닌 앞서가기를 위한 노력이 체계적으로 경주되어야 한다. 일본인 자신들의 많은 장점을 살리고 이미 성취한 경제력을 바탕으로 세계사를 새로이 쓰겠다는 목표하에 과거와의 확실한 단절을 내용으로 하는 과감한 제도 개혁을 추진하여야만 일본은 다시금 부상하게 될 것이다.

## I. 일본 사회의 기본과 덕목 그리고 일본의 지도자

일본은 그 자체로 보나 다른 나라와 비교하여 보나 기본적인 덕목은 갖춘 나라다. 특히 지도자들의 자기 희생과 모범적 생활태도는 높이 칭송될 만하다. 일본에 거주하면서, 그리고 가끔씩 방문하면서 관찰한 많은 것들 중 몇 가지만 정리하면 다음과 같다. 신문 제1면의 광고는 언제나 서적이나 잡지에 관한 것이다. 서점에 들리면 노인들이 많이 눈에 띈다. 운전자들이 교통질서를 모두 철저히 지킨다. 교차로에서 정지선을 넘어서 교통신호를 대기하는 차를 한 대도 본 일이 없다.

개인적으로 가진 인상깊고 흥미로운 사실은 일본 지폐에 등장하는 인물들이다. 세계 거의 대부분의 나라에서 왕이나 대통령 등 정치 지도자의 얼굴이 화폐에 등장하는 데 비해 일본의 경우 사상가나 지식인, 문화인이 실려있다. 1만원권에는 일본 개화기의 계몽사상가, 교육자로 존경받는 인물이며 게이오 대학 설립자인 후쿠자와 유키치(福澤諭吉, 1835~1901), 5천엔권에는 일본 최초의 농학박사이고 국제연맹의 차장으로 활동한 니도베 이나조우(新渡戸稻造, 1861~1933) 그리고 1천엔권에는 일본 최초의 영문학자이며 소설가·수필가로 명성이 높은 나쓰메 소세끼(夏目漱石, 1867~1916)가 실려 있다.

일본어는 철저히 자신을 죽이고 상대방을 살리는 언어이다. TV 프로그램 중 성(性)과 음식·요리에 관한 것이 너무 많다. 그러나 국영TV(NHK)는 분명한 목적의식을 가지고 제작 방영된다

는 인상을 받았다. 일본은 해외에서 대통령도 탄생시키고 영부인 (first lady)도 탄생시킨 바 있다.

일본인들이 친절하고 인사성이 밝다는 것은 우리 모두 알고 있는 사실이지만 때로는 너무 지나치기도 하고 가끔씩은 너무 기계적이라는 생각이 들 때도 있다. 국가(國歌)와 국기(國旗)가 아직 제대로 정착되지 못한 것과는 대조적으로 국화(國花)는 국민 모두가 사랑하고 즐기고 있다. 4월이 되면 일본국민 전체가 벚꽃 아래 축제를 벌리며 즐기는 모습은 매우 인상적이다.

일본은 역사의 고비마다 지도자 그룹이 나타났다. 막부시대 말기, 메이지 개혁기, 쇼와 개혁기, 전후 부흥기 등 역사의 고비마다에 일본에는 새로운 지도자 그룹이 나타나 위기를 돌파하고 새 시대를 개척하였다. 수없이 많은 선각자·지도자 중 그 단편만 살펴보자.

이시다 바이간(石田梅岩, 1685~1744)의 사상은 돈보다 귀중한 것이 자기완성이고 노동은 곧 정신수양으로 자아완성에 도달하는 첩경이라 한다. 일 자체가 수양이고 일하는 것이 도를 닦는 것이니 이익이 없더라도 노동을 해야 한다. 부지런함과 절약정신, 사무라이식 충성, 완벽을 추구하는 장인정신 모두 이시다 바이간의 가르침에서 잉태한 것이다.

도고 도시오(土光敏夫) 일본 경단련 전 회장의 검소한 생활태도는 하나의 전설로 되어 있다. 텔레비전으로 소개되어 아주 유명해진 ‘꼬치 정어리 저녁식사’로 상징되는 일즙일채(一汁一菜)의 식생활에다 추운 겨울에도 난방기구는 일체 쓰지 않는다. 토요일과 일요일의 휴일에 외출할 때에는 요꼬하마의 자택에서 시영버스로 정거장까지 가서 거기서 전철을 이용한다. 택시는 웬만한 일이 아니면 타지 않는다. 재계 거물들에게 붙어 다니는 요정의 모임에 얼굴을 내놓는 일도 없다. 쉬는 날에는 무릎이 떨어진 양복바지를 입고

마당일을 하는 모습은 원로 재계 총리라는 어마어마한 직함과는 거리가 멀다.

일본의 전국(戰國)시대 두 무장 다케다 신겐(武田信玄)과 우에스게 겐신(上杉謙信)은 목숨을 건 결투를 거듭했다. 다케다 신겐이 소금이 떨어져 더 이상 전쟁을 수행할 수 없게 된 것을 안 우에스게 겐신은 다케다 신겐에게 소금을 보내 신겐의 군대가 원기를 회복한 후에 전투를 계속했다고 한다.

일본의 근대사가 결국 서양문물을 먼저 접하는 큐우슈우(九州) 지방에서 주도된 것은 매우 흥미로운 사실이다. 특히 명치유신의 주도 세력이 가고시마 출신인데 명치유신의 성공후 국정을 책임 맡은 유명인물들이 하기(萩)출신인 것은 매우 흥미롭다. 사이고 다카모리(西郷隆盛, 1827~1877)와 오쿠보 도시미찌(大久保利通)가 같은 고향 가고시마 출신이고 혁명을 같이 도모하다 서남전쟁에서 혁명 동지간에 총구를 맞대고 싸우는 처지는 역사의 냉엄함을 보여준다.

조그만 항구도시 하기(萩)에서 이루어진 일본의 역사는 놀라운 것이다. 쇼카손 학원(松下村塾)에서 요시다 쇼인(吉田松陰, 1830~1859)이 자신이 29세의 나이에 처형되면서까지 길러낸 21명의 학동중 4명의 총리가 탄생하는 것은 하나의 드라마이다. 역사의식이 있는 선각자들이 사명감을 가지고 가르치고 그 가르침을 정성껏 이어받은 후손들이 합작하여 일구어내는 역사, 그 과정이 결코 수월하지 않았을 터이지만 옳은 방향으로 역사의 흐름을 바꿔놓는 혜지(慧知) 이 모두는 결코 대강대강으로 인생을 꾸리는 우리와는 큰 차이가 있는 것 같다. 이 차이가 오늘날 우리와 일본의 차이를 만든 것 같다.

우리는 멀리보는 선각자가 없다. 우리 모두가 자신의 공명에는 관심이 있지만 자신의 희생하에 사회의 밑거름이 되는 경우는 드

문 것 같다. 문제는 문제를 아는 선각자가 있더라도 개인의 노력만으로는 역사의 물줄기를 바꿔놓는 변화가 초래되지 않는 데 있다. 사회가 수용해야 하고 따라주는 집단이 존재해야만 선각자의 유지가 나래를 펼 수가 있다. 우리는 모래알 민족이고 일본인들은 참쌀 민족인 것이다.

현대 경제사회의 기저는 신용과 계약이다. 이것은 상식이요 이론 이전의 문제이다. 이 신용과 계약이 지켜지지 않는다면 경제활동 모두가 비능률적인 것이 되어 생산성이 떨어지게 마련이다. 경제활동이 활성화되려면 사회질서가 바로 잡혀 있어야 한다. 사회질서가 바로 잡히지 않으면 경제활동이 여러 면에서 저해된다. 일본이라고 해서 도둑·소매치기·강도가 전혀 없는 것은 아니다. 간혹 있다. 아주 드물 뿐이다. 심하지 않을 뿐이다. 문도 철창을 해 둘 필요는 없고 유리창문을 닫고 현관문을 잠가 놓으면 될 정도다. 요주의 사항은 현금을 집에 두지 말라는 것이다.

일본의 근면정신의 기원은 에도(江戸)시대의 스즈끼 쇼조(鈴木正三)와 이시다 바이간(石田梅岩)으로 거슬러 올라간다. 앞서도 언급되었지만 특히 이시다 바이간의 '심학(心學)'은 당초에는 '쥬닌(町人)의 학문'으로 출발하였는데, 드디어 교토, 오사카, 에도와 같은 대도시는 물론이고 널리 나라 전체에 퍼지고, 그의 제자와 제자의 제자의 시대에는 부계(武家)와 구계(公家)의 사회에까지 침투되었다고 한다.

이시다 바이간의 생각이 급속하게 보급되었던 것은 직업을 천직으로 파악하고 검약과 근면에 의하여 이윤을 올리는 것을 긍정하는 실천 철학의 사상이 당시의 사람들의 마음을 끌었기 때문이다. 이시다 바이간에 의하여 제창된 이 근면정신에 근거하는 직업관은 베버(Max Weber)가 착안한 프로테스탄티즘의 직업관과 사실상 같은 성격의 것이라고 말할 수 있다.

부지런하게 일하는 것이 경제의 확대를 위하여 필요하고, 열심히 일하면 마침내 보상을 받게 된다는 생각은 정부에서 일하는 사람, 경영자, 노동자를 불문하고 일본인의 공통적 근로관이 되어 오늘에 이르고 있다.

## II. 일본의 이중구조 및 특징과 한국과 일본

한국사람치고 일본을 모르는 사람이 없지만 또한 아는 사람 또한 없는 것 같다. 웬만한 사람이면 일본에 관해서는 무엇이든 안다. 그러나 대부분 사실의 한 면만 알 뿐 전체와 일본의 진짜를 알고 있는 사람은 드문 것 같다. 더 알고 덜 안다는 정도의 차이가 아니라 엉뚱하게 거꾸로 잘못 알고 있는 경우도 많은 것 같다.

우리에게 일본만큼 중요한 나라는 없다. 미국만은 못하지만 그래도 미국은 우리를 필요로 하고 있다. 우리 한국이 일본에 꼭 필수불가결하다고 그들은 보지 않는다. 그러나 우리에게는 정치적으로 경제적으로 일본의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것 같다. 사람에게 따라서는 일본에의 의존·종속을 걱정하는 나머지 경제 협력 관계의 축소를 주장하는 소리도 있지만 일본과의 경제협력은 우리의 문제이지 일본의 문제는 아니다. 우리가 자주적으로 일본을 우리의 경제발전에 활용하느냐 못하느냐는 오히려 우리의 책임이고 우리의 능력과 자질에 달려 있는 것이다.

일본이든 어느 나라든 우리를 침략한 나라라고 미워하는 데만 그칠 것이 아니라 그 나라로부터 다시 침략을 당하지 않도록 우리의 힘을 길러야겠다. 힘이 있었다면 침략을 당하지 않았을 것이며, 만일 그랬더라면 일본은 일방적인 침략보다는 동반자 관계로의 방향모색에 인색하지 않았을 가능성은 없었던 것일까?

일본을 한 마디로 어떤 나라라고 단정하는 것처럼 위험한 일은 없다. 어느 사회나 밝은 면과 어두운 면이 함께 있는 법이지만 일본 만큼 상반된 두 개의 얼굴을 함께 지닌 나라는 드문 것 같다. 일

본은 이 상반된 두 가지 면이 교묘히 균형을 이루고 있는 이중구조의 나라라고 보아야 할 것이다.

우선 일본인이 쓰는 말로 다테마에(建前=명분론, 공식적인 발언 또는 태도)와 혼네(本音=진의, 진짜의도·평가·희망)라는 것이 있다. 공식 석상에서나 친숙하지 않은 사이에서는 이 다테마에만을 내세우고 혼네를 말하지 않는다. 이러한 이중적 태도는 우리 같으면 표리부동이라 하여 좋지 않은 일로 여기지만 일본 사람은 이 다테마에와 혼네를 때와 장소, 그리고 상대와 경우에 따라 구별하여 쓰지 못하면 어린아이 취급을 받는다.

표(表)일본과 리(裏)일본이라는 말도 있다. 같은 일본이지만 춥고 눈이 많이 쌓이고 비좁은 평야가 산에 둘러싸여 있는 동해쪽 일본을 리일본(裏日本)이라 부르며, 따뜻하고 산세가 부드러우며 비교적 평야가 넓어 사람이 모여 사는 태평양쪽 일본을 표일본(表日本)이라 한다. 외국사람은 이 표일본만 안다는 평도 있다.

옛날부터 일본의 공식적인 최고통치권자는 천황이다. 그러나 옛날에는 천황의 임명을 받는 형식을 갖춘 막부의 장군이 실세이고 오늘날은 내각 총리대신이 실제적으로 실권자이다.

경제도 근대화 부분과 비근대화 부문, 대기업과 중소기업, 1차 산업과 2차산업 사이에 산업내 불균형과 괴리가 심하다. 대기업에서는 종신고용제·연공서열제 등 공동체적 성격이 강하고 자본가의 독점지배가 없는가 하면 중소기업은 사주의 독재경영이 보통이다.

일본 만큼 금리가 싸고 융자받기 쉬운 나라가 없다는 말도 옳지만 일본 만큼 금리가 비싸고 살인적인 나라도 없다. 대기업은 국가의 정책과 그 신용에 의해 제도금융의 혜택을 받지만 이 제도금융의 혜택을 받지 못하는 서민들은 '사라깅'을 쓰고 있다. 사라깅이란 셀러리맨 금융을 줄인 말인데 이자가 연리 100%까지로 제도금융

금리의 10여 배까지의 높은 사채다. 이러한 악질적인 사채가 범으로 묵인되고 있는 나라도 흔하지 않을 것이다.

일본 경제가 성공적이라고 해서 모든 기업이 잘되고 있는 것도 아니다. 반도체 등 첨단기술 산업들은 종업원 1인당 매상고가 연간 1억엔으로 그 이익률이 30%를 넘는 것이 보통이지만, 조선·알루미늄·석유화학 등은 사양산업으로 감원과 공장폐쇄가 잇달아 일어나고 있다. 노동자가 살기 좋은 나라라는 평가도 그렇다. 대기업이고 경영이 안정된 기업은 좋지만 정사원은 몇 명 안되고 주로 임시 고용원을 채용하여 썩 임금으로 혹사시키며 적당한 시기에 해고해 버리는 소규모 기업에서는 걸핏하면 노사분규가 일어나고 있다. 공동체로서의 기업도 있지만 소자본가가 독선적으로 운영하는 기업도 있다.

문제는 어두운 면보다는 밝은 면이 많고 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면이 주류를 이루고 있다는 점이다. 또한 그러한 상반된 요소들이 교묘히 균형을 이루고 있으며, 어느 한 쪽이 너무 두드러져 나쁜 결과를 낳지 않게끔 자연스럽게 조정되어 좋은 방향을 찾아간다는 점이다.

사무라이(무사)는 권력을 갖고 조닝(町人=상인)은 금권을 나누어 가지며 각자가 서로의 역할과 기능을 인정해 온 것이 일본의 전통이 되어 왔다. 따라서 일본을 사무라이 나라라고 말할 수도 있지만 조닝의 나라라고도 할 수 있다.

가령 사장이라 하면 우리 같으면 자기 회사를 마음대로 하는 사람이지만 일본의 경우 사장은 같은 종업원으로 다만 회사를 대표하는 사람일 뿐이다. 지도자 하면 우리 같으면 남다른 초인적 능력을 갖춘 사람으로서 자기만이 아는 방향을 제시하고 구성원을 이끌고 가는 사람이지만 일본에서의 사장은 구성원의 서로 다른 의견을 조정하는 사람이다. 또한 우리는 사람이 똑똑하면 훌륭한 사

람이라고 생각하나 그런 사람은 모가 나 이상한 사람이라고 일본 사람은 생각한다. 우리는 선비라면 문사(文士)이지만 일본은 무사(武士)이다. 우리는 명분을 소중히 하지만 일본 사람은 실리에 따라 움직인다. 관행도 다르다. 일본사람들이 한국인들과 일하기 어렵다는 이유로 곧잘 사람이 너무 바뀐다는 말을 한다.

한국이 보이고 싶은 문화라면 일본은 감추고 싶어하는 문화이다. 한국의 경우 외관은 완벽하지만 내용이 빈약한 경우가 많다. 일본의 경우 형식보다 내용을 중요시하며 그 내용 또한 감춰두고 잘 보여주려 하지 않는다. 일본인은 혼자서는 아무것도 못하는 반면 두 사람만 모이면 세 사람분의 능력을 발휘한다. 한국인은 혼자서는 일본인 세 사람 몫을 한다. 그러나 셋이 모이면 한 사람분의 일도 제대로 하지 못한다.

일본은 집단주의 문화이고 한국은 개인주의 문화이다. 일본은 과거 중시형 문화이고 한국은 현재 중시형이다. 일본의 평가 시스템은 눈앞의 실적보다는 과거의 경험과 능력을 중시하도록 되어 있다. 한국인들은 출세하는 것과 부자가 되는 것을 동일시하는 경향이 있다. 일본에서의 출세는 권력자나 부자가 되는 것이 아니라 자신이 속한 집단에서 존경받는 사람이 되거나 자신의 기술을 향상시켜 다른 사람이 좋아하는 물건을 만들도록 노력하는 것이다.

일본이 야단치는 문화라면 한국은 칭찬하는 문화이다. 회사의 회의에서 일본인들은 개인의 일보다는 자신의 소속된 조직이 불이익을 당하지 않도록 하기 위한 조직방어 본능에서 발언하는 데 반하여 한국인은 자신의 개인적 입장에서 생각나는 대로 이야기한다. 한국인들은 토론을 하는 것이 아니라 개인적이고 의미 없는 논쟁을 지속하는 경우가 많다. 회의 도중 한국인들은 스스로 녹차나 커피를 타서 마시지만 일본에서는 여직원이 적당한 틈을 봐서 준비해 준다. 한국인은 말하는 문화이고 일본은 듣는 문화이다. 한국인

은 자신의 의견을 당당하게 피력하며 자신의 존재를 과시하고자 한다. 따라서 상대방의 말에 나의 귀를 기울이지 않는다. 일본인은 자기 주장을 삼간다.

한국은 자연에 순응하는 문화이고 일본의 자연은 인간에 의해 만들어진 아름다움이다. 한국에서는 훌륭한 목표를 세우기는 하는데 목표를 실현시키기 위한 계획과 구체적인 방안이 애매모호한 때가 많다. 계획성이 없으며 그때그때의 형편이나 상황에 의존하여 일이 처리된다. 일본인은 목표를 중요시하며 주위의 환경이 목표달성에 불리하게 변화해도 목표를 바꾸지 않고 어떻게든 환경을 목표에 맞추려 한다. 일본은 목표 그 자체뿐만 아니라 목표를 달성하기 위한 수단까지 중요시한다.

한국은 양을 중시하는 반면 일본은 질을 중시한다. 한국에서는 음식 하나를 시키면 엄청난 반찬들이 함께 나온다. 일본인들은 메뉴에서 먹고 싶은 것만 시켜서 먹는다. 한국에서는 회사의 업무에 관한 토의에서 참석자는 격렬한 토론을 하지만 최종 결정은 토론과는 관계없이 어느 한쪽으로 결정이 된다. 문제는 반대 의견을 가졌던 사람은 결정된 사항에 비협조적이며 협력하더라도 그다지 적극적이지 않은 경우가 허다하다. 일본인은 상대방의 말 중에서 한 가지만이라도 좋은 내용이 있으면 “맞아”하며 귀를 기울이는데 반해 한국인들은 말의 전체 내용이 대체로 좋았더라도 그 중 하나라도 마음에 들지 않는 것이 있으면 “오늘 이야기는 재미없어”라고 폄하한다. 일본인은 무슨 일을 남에게 시킬 때 “정신차려 잘해”라고 말하는데 한국인은 “긴장 풀고 해”라고 한다.

일본 사회전체에 관련된 것은 다른 나라에 비해 보다 크고 보다 많은 자원을 투입하는데 비해 개인적인 것은 보다 작다는 것이 일본의 특징이다. 일본의 대표적인 기업 내지 기업집단은 세계적인 규모의 기업들인데 이들이 대부분 개인 소유가 아니고 사실상 준

집단적 성격을 띠고 있다. 그리고 개인의 대표적인 집들은 그들보다 월등히 소득수준이 낮은 우리나라의 집들보다 소규모인 것으로 보인다. 이러한 현상으로 인해 일본은 일반적으로 국가는 부자인데 개인은 가난한 것으로 인식되고 있다.

일본의 경우 대체로 소득 및 부의 분배구조는 다른 나라에 비해 크게 평준화되어 있는 것으로 평가되고 있으며, 국가 전체적으로 볼 때 특정계층에 의한 사치성 소비가 극히 자제되고 있다고 할 수 있으며 소비패턴도 상당히 평준화되어 있다고 할 수 있다.

이상에서 간단히 일본 사회의 특징적 현상을 살펴보았는데 일본 사회는 왜 그와 같은 특징을 노출시키게 된 것인가? 그것은 일본 사회에 뿌리를 내리고 있는 집단 우선의 가치관 및 철저한 절약정신과 관련이 있는 것으로 지적되고 있다. 그리고 일본인의 이러한 의식구조와 관련해서는 일본의 사상가들의 영향이 크게 작용한 것으로 보인다.

일본 사회 및 경제의 특징적 발전구조를 형성시켜 가는 과정에서 가장 영향을 미친 것으로서 일본의 가족제도가 지적된다. 가령 한국의 전통적 가족제도는 철저한 혈연주의, 장남 중심주의로 되어 있다. 이에 비해 일본의 경우는 양자제도가 동일한 혈족이 아닌 전혀 다른 성씨로부터 받아들이는 것을 사회적으로 용인하는, 말하자면 유사가문주의 방식의 전통을 유지하고 있다. 이러한 차이는 한국의 경우 '효'를 보다 중시하는 사상체계를 가지게 한 데 비해 일본은 효보다도 '충'을 보다 중요하게 생각하는 사상체계를 갖도록 한 것으로 보인다. 일본의 충의 성격은 천황이랄까 막부에 대한 충이라기보다는 일차적으로 한슈(藩主)인 다이묘(大名)에 대한 충성이 기본으로 되고 있다.

가족 가문의 이와 같은 한·일간 차이가 작용하여 한국의 기업은 혈연가족 지배형 성격을 가지며 그에 따라 최고 경영자의 승계

도 장남에의 승계에 강한 집착을 보이고 있다. 한편 일본의 기업은 혈연에 크게 구애를 받지 않으며 당해 기업경영에 가장 적합한 인재를 가문에 영입하는 식으로 경영진을 구성하고 있다. 요컨대 한·일 가문의 성격 차이가 크게 영향을 미쳐 한국기업의 경영능력은 상대적인 의미에서 혈통의 한계를 크게 극복하지 못하고 있는 데 비해 일본기업의 경우는 널리 인재를 모을 수 있는 전통을 가지고 있어 기업경영에 필요한 인재를 조직화하고 있다고 하겠다.

한국의 경우 충(忠)의 대상이 왕에 국한되고 있기 때문에 그 사상이 계승되어 요즘도 국가에 대한 충은 강하게 남아 있으나 기업에의 충은 상대적으로 약한 편이다. 이에 비해 일본의 충은 전통적으로 왕이나 막부에 대해서보다는 직접적인 이해의 대상인 한슈에 대한 충이 기본으로 되어 있기 때문에 이러한 생각이 자연스럽게 기업에의 충으로 변화하여 기업에의 충성심을 강하게 보이고 있다고 하겠다.

사농공상(士農工商)으로 구성되어 있는 계층이 일견 한·일간에 유사하지만 계층간의 이동성이 한국의 경우는 완만하게 유지되었던 데 비해 일본의 경우는 극히 엄격하게 금지되었던 것 같다. 일본에 있어서 계층구분의 엄격성으로 인해 자기계층 자기분야에서 ‘천하제일’의 사상이 생겨나 ‘도제제도’를 발달시켰으며, 이러한 사상이 계승되어 자기분야에서 철저한 전문가의 길을 걷는 전통이 확립되었다고 하겠다.

이상의 관계를 간단히 정리를 해보면 일본은 일찍부터 근검·절약의 정신이 강조되어 왔으며, 전체를 의식하면서 제한된 자기영역에서 철저한 전문가의 길을 걷도록 규정되어져 왔고 가족·가문조차도 단지 상하 질서가 아니라, 각 구성원이 조직 전체의 이익을 무엇보다 우선하도록 하여 가족 전체의 이익에 가장 중요한 기업을 계승·발전시키는 데 절대적인 우위를 두는 선택을 하도록 하

는 가치관을 확립시켜 왔다고 할 수 있다.

일본의 경제사회는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 미래로부터 빛이 들고 있는 부분이고, 또 하나는 과거에 의해서 규정되며 과거의 기준으로 끌려가는 부분이다. 예를 들면 일본 기업의 왕성한 설비투자는 전자에 속하고, 공공투자의 결정이나 사회시스템은 후자라고 할 수 있다. 그리고 이 간격이 최근에는 한층 더 넓어지고 있으며, 공공 분야에 대한 관심을 다지는 계기는 보다 미약해지는 경향조차 나타나고 있다. 이 두 분야의 분리야말로 오늘날 일본 사회와 경제의 특징이 여실히 반영되고 있는 것이다.

최근 일본과 한국은 많은 문제를 놓고 충돌하고 있다. 한·일 간의 충돌은 외형적 접근으로서의 해결책이 나올 수 없다. 서로 상대방에 대한 보다 깊은 배려의 인식이 선행되어야 한다. 역사적·민족적·사상적 배경상에 큰 차이가 한·일 간에 하나 존재하는데 그것은 한국의 경우 '양반계급의 체면'이 민족적 표어이며 일본의 경우 '무사계급의 훈'이 민족적 표어라는 점이다. 한국은 일본에게 과거의 잘못에 대해 사죄할 것을 요구하나 일본 사무라이들에게 사죄를 하라는 것은 배를 가르고 죽으라는 이야기이기에 수용이 불가능하다. 일본은 한국에게 과거를 잊을 것을 요구하는데 한국 양반에게 과거를 잊으라는 말은 조상의 족보를 잊으라는 의미이기에 수용이 불가능하다.

한국과 일본은 각기의 우월의식과 열등의식을 갖고 있다. 한국은 과거의 찬란한 역사를 내세우며 우월의식을 갖고 있는 데 비해 일본은 젊은 해양국가로서의 독자성에 우월의식을 갖고 있다. 한국은 반도국가로서의 샌드위치적인 존재를 두고 열등의식을 갖는 데 비해 일본은 대륙의 역사성을 두고 열등의식을 갖고 있다. 한국과 일본은 상호간에 지금까지의 자신들로부터 새로워질 필요가 있다. 한국은 보다 더 힘을 얻는 자신감에 찬 젊은이의 정신을 필요

로 하는 반면 일본은 자신의 객관적 입장을 이해하는 성숙함을 바탕으로 주변국들에게 좀더 어른스럽게 행동하여야 한다. 상대방에 대해 지나친 기대를 하고 무리한 요구를 하기보다는 먼저 상대방의 입장에서 이해하는 지한적(知韓的)·지일적(知日的) 자세를 갖는 것이 필요하다.

정부정책과 관련하여서 한국과 일본은 흥미로운 대조를 보인다. 한국은 정책방향에 대해 사전적인 충분하고도 완벽한 검토 없이 정책의 집행을 서둘러 하는 반면 일본은 정책방향에 대한 합의를 도출하는 데 너무나 많은 시간을 할애하여 정책이 추진되지 못하는 경우가 대부분이다. 한국은 이 정책 저 정책을 추진하면서도 정책이 전혀 추진되지 않는 것과 같은 결국은 원상태로 돌아와 국민이 고통을 당하는 반면 일본은 정책방향을 놓고 논의하는 데 시간을 지나치게 투입하여 결국 한 발자국도 나가지 못한 채 제자리에 머물러 있음으로 해서 국민들이 고통을 받는다.

### Ⅲ. 전시 경제체제와 집단주의

1894년 일본은 조선에 대한 지배권을 얻기 위하여 중국과 전쟁을 일으켰고(청일전쟁) 1904년에는 중국 동북부를 둘러싸고 러시아와 전쟁을 벌였다(러일전쟁). 러일전쟁 뒤 일본은 조선반도를 합병하여 식민지로 만들었으며 군인이 실권을 장악하여 군국주의의 길로 들어선다. 1931년 일본군은 만주를 공격하여 15년에 걸친 중일전쟁이 시작된다. 중국침략에 이어 인도차이나 침공으로 미국 및 영국과 대립하여 1941년에 제2차 세계대전에 돌입한다.

명치유신으로 국가의 기반을 어느 정도 확립함에 따라 일본은 그 힘을 바탕으로 다른 나라들과 전쟁을 벌이게 된다. 1894~1941년 사이에 네 번의 큰 전쟁을 일으켰던 일본이 1945년 이래 지난 60여년 동안 전쟁 참여 없이 평화를 유지하며 경제재건을 하여 왔다. 문제는 마지막 전쟁이 종료된 지 오랜 시간이 지났음에도 불구하고 국가운영 및 경제운영과 관련하여 전시체제가 강하게 남아있다는 데 있다.

일본식 관료적 자본주의는 그 기본에 있어 전시 경제체제로부터 태생된 것이다. 물론 후발주자인 일본이 앞서간 유럽 선진제국을 따라 잡기 위해서 불가피했던 것은 사실이다. 국가의 적극적 개입과 지시는 결국 전시체제의 유산이다. 노구찌 유끼오(野口悠紀雄) 교수는 전후 일본의 고도성장은 패전 후의 개혁에 의해 실현된 것이 아니고 인위적 전시 경제체제에 의해 실현된 것이라고 주장했다. 문제는 따라잡기를 위해서는 전시 경제체제가 매우 효과적이거나 새로운 세계화·개방화·정보화로 표현되는 현재의 평화시절

에는 과거의 전시 경제체제가 걸림돌로 작동한다는 것이다.

불행하게도 우리나라는 전쟁도 하지 않으면서 전쟁을 수행하는 과정에서 일본이 도입한 각종 제도를 무분별하게 수입·모방하였다. 일본과 한국 모두 전시 경제체제로부터 내용상으로 완벽하게, 시간상으로 가능한 빨리 벗어나는 것이 필요하다.

외형적으로 보아 일본만큼 정부의 산업 개입이 적은 나라도 없는 것같이 보인다. 표면적으로 보아서는 일본 정부가 비교적 '작은 정부'임에는 틀림이 없다. 모든 것이 민간주도로 이루어진 것 같이 보인다. 그러나 그 '작은 정부'가 탄 나라에서는 찾아볼 수 없을 만큼 완벽하게 통치하고 있는 것이 일본이다. 법령보다는 행정지도, 명령보다는 권유와 설득에 의한 유도행정이지만 일본만큼 정부의 의도를 실천하는 나라도 없으며 일본 국민만큼 정부의 말을 잘 듣는 나라도 없는 것 같다.

태평양전쟁에서의 패배라는 역사적 경험을 통해 일본은 선진화의 의욕을 강하게 갖게 되었다. 전쟁에는 비록 패배했지만 더욱이 그 전쟁패배의 결정적 원인이 미국의 강대한 물질력 즉 경제력과 기술력이었다는 사실을 안 일본 국민이 경제재건에 자발적으로 참여한 것은 무장해제 당한 일본국민의 이성적 선택이었다. 과거에 수차례 전쟁경험이 있었지만 태평양전쟁 패배는 일본국민으로서 대외 전쟁에서 처음으로 겪는 패배와 피점령이었고 그 원인이 경제적 후진성이었음을 발견함으로써 경쟁의식이 경제 전쟁으로 인식되기에 이르렀다.

일본의 집단주의 의식과 행동은 노동의 질을 총체적으로 높이는 데 결정적 역할을 했다. 학교교육의 중점도 각 학생간의 경쟁이 아니라 협력과 협동, 그리고 공동 운명체적 집단행동을 해나갈 수 있는 협조심의 배양에 둬으로써 일본인의 집단주의 의식은 높은 규율 속에서 활발히 작용하여 왔다. 이러한 관행과 행동양식이 오늘날 일

본기업이 높은 생산성을 보이는 원인으로 지적되고 있다.

정부, 노동자, 기업 삼자의 협력이 왜 유럽제국에서는 잘 되지 않았는데 일본에서는 잘 작용하는 것일까에 관해서는 세 가지의 요인이 지적되곤 한다. 첫째 요인은 일본이 후발자본주의국이었다는 것이며, 둘째는 일본의 독특한 근면정신이 있었다는 것이며, 셋째는 일본이 무자원국이라는 것이다. 이 세 가지 요인이 겹쳐져 상승 작용함으로써 일본 경제가 잘 작동해 왔던 것이다.

먼저 일본이 후발자본주의국이었다는 것의 의미를 생각해 보자. 명치유신 이래 일본은 유럽 선진국을 따라잡는 것을 목표로 하여 근대화를 급속히 추진해 왔다. 근대화는 서구화와 동의어였고 서구의 정치제도·경제제도·교육제도 등을 적극적으로 도입하였다. 부국강병이야말로 일본의 독립을 보호하는 유일한 길이라는 데 국민적 합의가 형성되었다. 그간 군국주의의 파동이 밀어닥치고 서구화에 대한 반동의 시대가 있기는 하였으나 제2차 세계대전 후 다시 유럽 선진국을 ‘따라잡고 추월하기’가 일본인의 국민적 과제로 되었다. 특히 전후에는 초대국으로 성장한 미국으로부터 적극적으로 근대화를 배우고자 하는 자세가 강하게 표방되었다.

일본의 근대화가 유럽제국보다 뒤늦게 시작되었기 때문에 그들을 따라잡고 추월하려면 특히 경제면에서 근대화를 가능한 한 신속하게 추진할 필요가 있었다. 이러한 기본인식에서는 정부도 경영자도 노동자도 의견이 일치되고 있었다. 이것이 정부, 노동자, 기업 삼자의 이해를 넘어서 일본 경제의 성공을 가져오는 요인이 되었다.

전후부터 오늘까지 일본 경제의 흐름에서 경제정책이 가져온 역할에 대해서 생각해 보면 고도성장 전과 후가 크게 다르다. 전후 혼란기에는 어떻게 해서든 일본산업을 재건하는 것이 최대의 과제였다. 정부에 의해 핵심 산업분야에 집중적으로 자금을 배분하는

형태로 재정·금융정책이 행해졌다. 고도 성장기에는 선진국을 추격하고 추월하는 목표를 향하여 지방교부세제도, 저금리정책, 호송선단식 등 인위적으로 자금을 통제하였고 그렇게 해서 잘 되어갔다. 또 의무교육에 의한 소학구 제도나 사회복지에 의한 조치제도 등 국민에게 선택의 자유를 주지 않았고 자유보다 규제를 중시하는 정책이 경제정책 이외의 분야에서도 수없이 실시되었다. 정부의 통제에 대해 국민의 합의를 얻기 쉬웠다.

현재까지 시스템의 특징은 몇몇 경쟁분야가 규제에 의해 제한되고, 그 중에 격심한 경쟁이 벌어진 것이 있어도 전체 시스템은 안정적으로 유지되어 왔다. 말하자면 분할된 삶 속에서의 양적 확대였다. 거시경제정책에 있어서는 금융면에서 공적규제나 통제가 매우 큰 정부였던 반면 재정면에서는 감세정책에 의해 상대적으로 작은 정부가 유지되었다.

그러나 고도성장의 후기에는 성장의 과실을 그만큼 향유하지 못한 지역이나 사람들에 대해 사회보장적 이전지출도 서서히 확대되었고 이에 재정면에서도 큰 정부가 되었다. 농림수산업 또는 영세중소상점 등 경제성장의 혜택을 그다지 받지 못한 산업이나 지역에는 정치적 과정을 통하여 거액의 보조금이나 우대조치 공공사업의 우선배분 등의 배려가 이루어졌다. 이들은 일본사회 전체의 안정적 질서유지라는 공평성의 가치판단을 가지고 어느 정도 정당화되었다.

어느 특정정책이나 이념의 고정적 틀을 유지하는 것보다는 그때 그때 적절하다고 생각하는 정책을 재량적으로 채용하였다. 이런 불투명한 재량적 경제정책은 금융면에서는 낙하산 인사나 과잉접대의 온상이 되고 재정면에서는 예산 편성에서 진정전쟁을 불러일으켰다. 그래도 기득권의 폐해가 그만큼 표면화되지 않은 것은 일본 경제 전체가 고도성장을 계속했기 때문이다. 현재보다도 미래

쪽이 경제환경이 좋아질 것이므로 작은 문제를 미루어도 장기적으로 충분히 부담할 수 있었기 때문이다.

일본의 경우 선진국으로의 발전 과정에서 선진·선발국의 발전 요소를 완벽할 정도로 활용했으면서도 구심점을 확고하게 구축하여 다른 후발국의 발전과정에서 보편적으로 목격하는 개인적 차원의 종속·패관적 행위를 극복하고 전 생산요소를 경제발전 과정에 집결시킨 것으로 평가되고 있다.

일본의 경우 근대화의 추진방식이 밑으로부터의 혁명적인 것이 아니고 위로부터 점진적인 방식을 채택했기 때문에 근대적 선진국가로 된 지금까지도 전근대적 봉건적인 요소가 적지않게 남아 있지만 권력의 주체가 근대화의 추진주체로 됨으로써 크게 흔들림 없이 근대화를 추진할 수 있었던 것으로 보인다.

일본이 패전 이후 철저한 개인주의적 경쟁에 바탕을 두는 미국식 자본주의의 영향을 크게 받기 시작하였지만 이미 2차대전 이전까지에 걸친 계열·하청·집단주의라는 특이한 조직이 강하게 구축된 이후의 것이기 때문에 일본은 전쟁이 끝난 후에도 여전히 전 시 경제체제가 강하게 남아 있었다.

제2차 세계대전의 패전에 따라서 할거주의를 특징으로 하는 일본의 행정 시스템은 일단은 붕괴할 가능성이 있었다. 그러나 결과적으로 연합군 총사령부(QHQ)는 일본의 행정 시스템 위에 편승하는 형태를 채택하였다. 이는 직접적으로 개입하는 데는 비용도 너무 많이 들것이며 그만큼의 준비도 없었기 때문이었다고 말할 수 있다. 따라서 세계대전 전과 후에 있어 커다란 단절은 군부에서만 일어났지 군부를 제외하면 교육계에서나 사법계, 그리고 행정부에서도 대부분 전쟁 전의 시스템이 그대로 남게 되었다. 정치가의 일부 그리고 경제인의 일부는 공직에서 추방당하게 되지만 행정기관이나 사법·교육 등의 부문에서는 전쟁 전의 시스템 그

자체가 전쟁 후에도 잔존하는 형태가 되었다. 그 때문에 제2차 세계대전 후의 일본의 구조 속에서 할거하는 행정기관의 상호관계 속에서 모든 제도가 형성되어 나간다고 하는 구도가 여전히 계속된 것이다. 그리고 오늘날에 이르기까지 기본적으로 이어지고 있는 것이다.

오늘날에도 일본의 경제운동에서는 이러한 자기규율과 자기책임이 중요시되어야 한다는 점이 경제정책의 기본철학으로 자리잡고 있지 못하며 경제는 정부가 계속 지도·조정할 수 있고, 또 그렇게 해야 한다는 사고가 팽배해 있다.

#### IV. 세계적 구상력의 문제

제2차 세계대전이 끝난 후 페허 일본에서 정부가 해야 할 일은 매우 많고 컸었다. 그 중 중요한 것의 하나가 일본의 경제사회 시스템의 계속성과 안전성을 확보·유지하는 것이었는데 이를 위해서는 관료제도에 의지할 수밖에 없었다. 경제자원의 배분에 있어서도 정부가 매우 큰 지시적인 기능을 수행하는 시대가 계속 되었다. 따라서 실체로서의 정부에 의한 지배 즉 경제관료에 의한 지배가 정착되었다. 이 과정에서 정부가 어떠한 정부이어야 하는지? 개인의 자유, 영업의 자유가 어떻게 규제되어야 하는지? 등에 대한 규범론적 논의는 진행되지 못했다.

사실 제2차 세계대전 후의 일본으로서는 커다란 구상력이 꼭 필요한 것은 아니었다. 국제 시스템은 이미 제공되어 있었으며 이 테두리 안에서 최적의 적응화를 꾀하면 되었다. 일본에서 왜 이토록 국제사회 시스템에 대해서 구상력이 부족한가를 생각하지 않으면 안 된다. 하나는 세계대전 후의 흐름 속에서 일본은 미국이 제공하는 시스템에 관련되어 있기만 하면 일본의 이익을 극대화할 수 있었다. 미국이라는 창구를 통해서 세계를 보고 있으면 그것으로 충분했으며 미국도 역시 그 이상의 역할을 일본이 수행하는 것을 바라지 않았다.

말하자면 교실에서 선생의 말을 잘 듣는 우등생이기만 하면 마음 편했던 것이다. 그러므로 교실에서 선생이 제시하는 문제에 대해서 열심히 답을 작성하는 능력과 대응만이 요구되었다고 말할 수 있다. 일본은 국제 시스템 속에서 주어진 문제에 대해서만 열심히

히 해답을 쓰고 더구나 미국이라는 선생에만 창구를 한정시켜 국제 시스템에 이어진다고 하는 선택을 해온 것이다. 그런 동안에는 미·일 관계는 매우 안정적이었다.

일본이 국제 사회시스템에 대한 구상력의 감각을 키우지 못했던 두 번째 요인에는 일본의 독자적인 구조가 있었다. 일본은 명치유신 이래 행정이라는 국가의 기관을 중심으로 해서 개발구상을 만들어 온 역사적 배경이 있다. 행정 중심의 일본에서 행정기관이 큰 권한과 책임을 가지고 있었다. 행정기관의 특징은 할거주의이다. 서로가 자신의 영역권과 세력권을 구축하는 속에서 일본의 구상은 할거하는 행정기관과 행정기관과의 대립이 조화를 이루는 것이 된다고 하는 특성을 갖고 있었다. 시스템의 구축은 이것을 전제로 해서 이루어져 나가게 된 것이다.

이것은 시험 문제가 주어졌을 때에 될 수 있는 대로 솜씨 좋게 해답한다고 하는 그 점만이 훈련되어 온 것에 불과하며 문제 그 자체를 제시한다는 것에 대한 감각은 전혀 훈련되지 않은 것과 같다. 문제를 만들어내는 과정이란 행정의 상호관계를 초월하는 과제이다. 문제를 문제로서 제시한다는 것은 바로 정치의 과제 그것이다. 틀림없이 유권자와 정치가와의 관계인 것이다. 또 국제사회 속에서 문제를 문제로서 인식하고 제기하는 것은 언론의 역할이기도 하다.

유감스럽게도 일본은 이제까지 문제 해결형의 감각을 갖추는 이상의 것은 기대하지 않는다는 것을 전제로 사회가 성립되었다. 국제사회 속에서 새로이 문제를 제기해 나가고 국제사회에 새로운 장치를 마련한다고 하는 것에 대해서는 처음에도 인식하지 못했으며 오늘날에 있어서도 일부 인식을 하고 있으나 구체적으로 제도화시키지 못했다.

일본의 구상력을 닦고 높이기 위한 계기로서 세 개의 테마를 중

심으로 문제점을 검토해 보자.

첫째는 정치의 쇠약이다. 록히드 사건, 리쿠르트 사건, 도쿄 사카와 큐빈 문제 등 스캔들이 잇따랐음에도 불구하고 한번도 선거로 집권당인 자민당에 대해 유권자의 엄격한 심판이 없이 ‘법적 처리’라는 정도밖에는 문제를 처리하지 못했다. 정치의 쇠약으로 문제 제기형의 대응을 하지 못한 결과 있는 것이 정치의 쇠약으로 인한 대가를 일본은 지금 확실하게 지불하고 있다.

개인의 재량을 초월한 단계에서 집합적 의사결정이 내려지지 않으면 안 될 공공영역에 관련된 문제에 대해서 언제까지나 문제 제기를 못하는 것이 두 번째 문제이다. 이것은 사적 영역의 연장선상에 있는 산업이나 경제성장과 공공영역에 관련된 생활의 질이나 사회적 여유 사이의 괴리의 문제라고 해도 무방할 것이다. 내외 가격차의 시정이 쉽사리 진전되지 않는 경제 시스템은 문제가 있다. 장기간 보호의 대상으로 되어 있는 분야가 많으면 그 분야가 전체적인 노동 생산성의 향상을 방해할 뿐 아니라 다른 분야에서의 일꾼에게는 국내에서 비싼 물건을 사게 되기 때문이다. 농산물이나 서비스의 내외 가격차가 여전히 큰 것은 시장개방에 문제가 있기 때문이다. 공공의식의 쇠퇴 탓으로 문제를 문제로서 제기하지 못한다는 상태가 지속되어 왔다.

세 번째로는 일본의 구상력과의 관련에서 공공영역의 연장선상에서 국제사회의 질서구축 문제가 나온 것을 지적하지 않으면 안 된다. 자기 주변의 이해만을 개별적으로 추구한다고 하는 태도를 취할 수 없는 영역에 일본은 뛰어들지 않으면 안 되게 된 것이다.

1990년에는 걸프사태와 우루과이 라운드의 타결이 연말에 걸쳐서 동시에 해결을 강요당했다. 1991년에 들어서면서 걸프전쟁이라는 국제질서 유지에 관련된 문제가 되고, 1992년에는 구소련의 핵무기 파괴와 긴급원조의 문제에 대한 대응을 강요당한 것이

다. 일본은 어느 문제에 대해서도 자신의 과제로 다루어 나가는데 실패한 것이다. 공공영역에 대한 문제에 정면에서 대처해 나간다는 훈련이 부족했던 일본이 결국 국제사회에서 자신의 위상에 대해 질문을 받은 것이다. 개별적인 이해에 관련된 영역의 결말만이 정치라고 이해해 온 정치가에게는 문제를 제기하면서 새로운 현실을 구축해 나가는 것이 정치라는 판단으로의 전환이 불가피하게 된 것이다.

경제적 과제에 대해서도 똑같은 이야기를 할 수 있다. 자유롭고 개방된 시스템을 구축하는 데 일본은 얼마만큼 기여할 수 있겠는가. 이미 우루과이 라운드 문제에서 보아 온 바와 같이 일본은 그러한 발상을 전혀 하지 않고 있었던 것이다.

일본이 관료정치(bureaucratic politics)를 초월한 명제를 어느 정도 가지고 있었는가 하는 것은 일본의 예산 시스템 하나만을 보아도 알 수 있다. 기득권의 이해 그리고 그것과 연관된 정치세력을 초월하여 문제를 설정하고 해결하는 것이 중요하다. 예산을 제로 베이스로 편성할 수 있으면 일본은 개방된 구상력을 갖게 되는데 현실적으로는 제로 베이스에 근접하기는커녕 이미 되어 있는 예산편성에 묶인 채로 있다. “존재하는 것은 모두가 합리적이다”라는 것을 전제로 예산편성이 이어지고 있는 것을 생각해 보면 일본에서의 관료정치의 병폐는 너무나도 심각하다고 하지 않을 수 없다. 이러한 상태를 보게 되면 국제 시스템을 구축한다거나 문제를 문제로서 제기하는 능력이 일본에 크게 부족하다는 것을 느낄 수 있다.

유감스럽게도 일본의 정치 시스템, 그리고 국제사회에 대한 문제 제기 능력은 빈약하다고 말하지 않을 수 없다. 아직 보이지 않는 미래를 구상하고 문제를 문제로서 제시한다고 하는 능력은 여전히 부족한 것이 사실이다. 이것이 정치 및 언론 세계의 실정이다.

행정시스템은 바로 관료정치를 탈피하지 못하고 미래가 아닌 과거에 매달려 있다. 과거를 기준으로 해서 이 방책으로부터 벗어나지 못하고 있는 것이다.

일본의 구상력을 문제로 삼는다는 것은 21세기에 이르는 자화상을 '문제제기의 체계'로써 모색하는 것이다. 이를테면 시장 메커니즘이 온 세계를 뒤덮게 된 오늘날에 있어 시장 메커니즘을 깊게 일구고 시장을 통해서 한 가지 문제를 해결해 나가는 경제모델을 확립한다고 하는 자화상을 만들어내고 나서 개개의 과제에 대한 문제를 제기해 나가는 방법이 있다. 일본의 구상력은 보이지 않는 미래에 대해 어떠한 구상을 할 수 있는가 라는 한 가지 사실에 집중해서 단련해 나가야 할 것이다. 언론 및 정치의 세계에서 이러한 기준을 만들어내지 않으면 안 되는 것이다.

여기에 수술이 가해지면 일본의 미래를 내다보는 구상력은 민간 기업이 가지고 있던 것에 늦으나마 맞먹게 되고 그 속에서 일본에 필요한 명제를 끌어낼 때야 비로소 일본은 국제사회 속에서 자신의 위상을 찾게 될 것이다.

일본은 이미 가지고 있는 척도로밖에는 자신과 그리고 자신의 미래를 측정하지 않는다는 태도를 취해 왔다. 이것은 후발 자본주의 나라로서는 불가피했던 일이다. 그러나 이미 있는 척도로 맞출 수 있는 것은 고전적인 타입의 과제에 대해서 뿐이다. 후발형의 사회발전 형태로서는 그것은 피할 수 없는 일이겠으나 이제는 국제시스템을 개방된 것으로 만들기 위해서 그리고 결과는 불확실할지는 모르지만 도전하는 것 자체가 중요한 곳에 자원을 배분해 나간다고 하는 태도를 가지지 않으면 안 된다. 몇몇 분야에서는 실패하게 될 것이다. 그러나 그것을 수용할 태도가 중요한 것이다. 실패를 두려워하지 않고 이 분야에 뛰어들 결의를 하지 않으면 일본은 내일에 대비할 수 없는 확률분포의 세계 속에 살아나가는 썩썩

함과 이러한 분포를 원칙적으로 수용해 나가는 관용성을 몸에 지니지 않으면 안 되게 된 것이다.

이제부터는 실패하지 않는 장치를 궁리하는 것이 아니고 반드시 일어날지도 모르는 실패를 뵈 수 있는 대로 극소화시키면서 보다 질이 높고, 보다 개방된 것을 추구해 나간다고 하는 것에 일본의 지혜를 모아야 한다. 일본의 구상력은 거기에 초점을 맞춰가는 과정에서 커져 나갈 것으로 생각한다.

지금까지 일본 경제, 일본 정치, 일본 사회가 어느 정도 성공하였던 만큼 그것을 개혁할 때 대상인 기득권익도 커졌다. 이것이 1990년대 들어와서부터 구조개혁을 어렵게 하고 있다. 더욱 고통화와 출산감소의 속도가 선진국 중에서도 매우 높아서 지금까지 재정 및 사회보장제도나 고용관행 등을 유지하는 것이 어렵게 되었다.

경제 수준이 향상됨과 더불어 국민의 선호도 다양화되고 정부에 의해 강제되는 것보다는 개인의 의지에 따라 자유롭게 선택하려는 요구도 강해졌다. 따라서 정부가 지금까지와 같이 국민의 행동을 규제하고, 양적인 할당을 하는 것에는 무리가 있다. 경제정책에 있어서도 이제까지의 질적인 유도나 행정지도로부터 투명한 경기규칙(rule of game)의 설정방향으로 중심을 이동하지 않으면 안 된다. 문제해결을 미루어서 일본 경제 전체가 양적으로 확대되어 가는 도중에 처리하는 것이 아니고, 문제를 미루지 않고 신속하게 문제를 처리하는 쪽이 바람직해졌다. 이때 기본원칙은 자기책임과 자유화이다. 정치적 의사결정에서도 중앙정부와 여당이 전면적으로 책임을 지고 전체를 통제하는 것이 아니라 지방정부에게도 재량을 인정하고 각각의 특성에 따라 국민의 목소리를 유연하게 반영하는 형태로 변화해야 한다.

일본 경제·사회가 자유경쟁을 원칙으로 하는 시장경제의 장점

을 추구하는 이상 시장경제에 있어서 개인들이 자조 노력과 자기 책임을 지는 것은 당연하다. 자기가 최종적 책임을 지는 것이 대원칙이다. 문제 미루기로 정부가 달콤한 선택을 하는 것은 중단되어야 한다. 재량적 정책으로부터 투명한 룰(rule)로 전환하는 것으로 문제 이월 체질을 극복하고, 도덕적 해이(moral hazard)라는 부작용도 해소할 수 있다. 또 진입과 퇴출의 자유를 인정하여 기득권익을 교정하는 것도 가능해진다. 더욱이 사후적 결과의 평등이 아닌 사전적 기회의 평등을 중시하는 것이다.

## 참고문헌

### <국문문헌>

- 강동진, 『일본근대사』, 한길사, 1985.
- 강영수, 『일본 경제론』, 대왕사, 1991.
- 橋本壽郎, 『일본 경제론 : 20세기 시스템과 일본 경제』, 신장철 (역), 숭실대학교 출판부, 1998.
- 국중호, 『1990년 대 후반 일본의 재정개혁과 세계개편』, 한국조세연구원, 1998.
- 국중호·이기효(편역), 『일본의 재정구조개혁』, 한국조세연구원, 1998.
- 권혁태, 『일본 경제의 위기와 시사점』, 삼성경제연구소, 1998.
- 김도형, 「일본의 재정개혁과 재정정책」, 『주요국의 재정개혁』, 한국국제정연구회, 1998.
- 吉川良三, 『신바람 한국·가미카제 일본』, 전영주(역), 다락원, 2001.
- 루스 베네딕트, 『국화와 칼-일본의 틀』, 김윤식·오인석(역), 을유문화사, 2001.
- 박준홍, 『일본 경제발전의 비결』, 부산일보사, 1989.
- 배상환, 『나는 마쓰시타 인간형으로 21세기에 도전한다』, 그린글, 1999.
- 三菱綜合研究所, 『일본 경제의 선택』, 채홍식(역), 나남출판, 1995.
- 안병직, 『일본 경제의 근대화』, 서울대학교 경제연구소, 1990.
- 이백규, 『추락하는 일본에서 무엇을 배울 것인가?』, 해냄, 2001.

- 이봉구, 『추락하는 일본 경제 : 복합불황과 대응전략』, 한국경제신문사, 1997.
- 이종윤, 「일본의 경제모형과 경제학」, 『주요국가의 경제모형과 경제학』, 한국경제연구원, 1998.
- 이종훈, 『일본 경제론』, 법문사, 1993.
- 이호철, 『일본 경제와 통상정책』, 삼성경제연구소, 1996.
- 임천석, 『일본 경제의 구조 변화에 관한 연구』, 대한상공회의소, 1997.
- 日本經團聯, 『일본 경제의 오늘과 내일』, 신한종합연구소(역), 고려원, 1992.
- 日本經濟新聞社, 『일본 경제의 분석』, 정병휴(역), 비봉출판사, 1989.
- 日本經濟新聞社, 『일본 경제이야기』, 매일경제신문사, 1991.
- 田中直毅, 『최후의 10년 일본 경제의 구상』, 김순호(역), 한국경제신문사, 1986.
- 정광원, 『일본 경제의 거품 현상과 정책대응』, 한국은행 조사1부, 1993.
- 정문중, 『불황하의 일본 경제 현황과 향후 전망』, 국회도서관, 1995.
- 조규하, 『일본 경제-그 발전과정과 요인』, 한국경제신문사, 1987.
- 존 W. 홀, 『일본사』, 박명제(역), 역민사, 1986.
- 淺井隆, 『2003년 일본국 파산』, 신장철(역), 사람과 책, 2001.
- 河舎敦, 『하룻밤에 읽는 일본사』, 원지연(역), 중앙M&B, 2001.
- 허찬국, 『일본 경제의 구조조정 경험과 정책시사점』, 한국경제연구원, 2000.
- 크리스토퍼 우드, 『일본 경제 실상과 허상 : 1980년대 일본의 투기적 호황 그리고 1990년대의 극적인 폭발』, 매일경제신문

사, 1993.

<일문문헌>

榎本正敏・鎌田一義・鈴木勻 外, 『日本經濟の 現状』, 學文社, 1993.

岡部直明・阿部重夫・西岡幸一・小池洋次 外, 『日本經濟 新論 : 大變革が 始まる』, 日本經濟新聞社 1992.

經濟企劃廳, 『日本經濟の 課題と 處方箋 : 經濟審議會 4委員會 報告書』, 經濟企劃廳, 1995.

經濟企劃廳 調査局, 『日本經濟の 現況 : 經濟の 回顧と 課題』, 經濟企劃廳, 1992.

館龍一郎, 『財政データブック』, 財政政策研究會, 2000.

宮崎男, 『日本經濟 : 世界の疑問に答える』, サイマル出版社, 1990.

宮脇淳・宮下忠安, 『財政 システム改革 : 見えざる “宮の 聖域” を 解剖する』, 日本經濟新聞社, 1995.

吉富勝, 『日本經濟の 眞實』, 東洋經濟新報社, 1998.

吉田和男, 『財政改革が 日本を救う』, 日本經濟新聞社, 1998.

吉川洋, 『轉換期の 日本經濟』, 岩波書店, 2000.

吉川洋・白川一郎 外, 『經濟政策の 有効性を 問う : 理念, 主體, 手段』, 日本經濟政策學會, 1998.

金子勝, 『日本再生論』, 日本放送出版協會, 2001.

金子勝・新野直彦, 『財政崩壊を 食い 止める』, 岩波書店, 2001.

内山勝久・大石亞希子 外, 『2020年の 日本經濟 : 國際化, 高齢化 への 對應』, 日本經濟研究センター, 1995.

本間正明, 『ゼミナール 現代財政入門』, 日本經濟新聞社, 1999.

富田俊基, 『國債累積のつけを だれが 拂うのか』, 東洋經濟新報社, 1999.

- 富田俊基, 『財投解體論批判』, 東洋經濟新聞社, 1997.
- 山本哲三, 『市場か政府か : 21世紀の資本主義への展望』, 日本經濟評論社, 1994.
- 山田博文, 『國債管理の構造分析 : 國庫の資金繰りと金融・證券市場』, 日本經濟評論社, 1990.
- 三菱總合研究所, 『日本改革 : 21世紀型日本經濟, 社會の構想』, ダイヤモンド社, 1996.
- 三橋規宏, 『セミナー日本經濟入門』, 羽土力, 2001.
- 三和總合研究所, 『迫られる構造改革 日本の經濟』, 三和總合研究所日本型システム研究會, 1999.
- 西川俊作 外 26人, 『日本經濟の200年』, 日本評論社, 1996.
- 石弘光, 『財政構造改革白書』, 東洋經濟, 1996.
- 小林豊彦, 『大豫測 日本經濟これから5年』, 日本經濟新聞社, 2000.
- 小峰隆夫, 『最新日本經濟入門』, 日本評論社, 1997.
- 小野善康・吉川洋, 『經濟政策の正しい考え方』, 東洋經濟新報社, 1999.
- 小川一夫・竹中平藏, 『財政政策と日本經濟』, 日本評論社, 2001.
- 小此木潔, 『財政構造改革』, 岩波書店, 1998.
- 水谷研治, 『赤字財政の罨』, PHP研究所, 1998.
- 新保生二, 『日本經濟 失敗の本質』, 日本經濟新聞社, 2001.
- 岩見隆夫, 『構造改革のすべてがよくわかる本』, 中經出版, 2001.
- 野口悠紀雄, 『バブルの經濟學』, 日本經濟新聞社, 1994.
- 野口悠紀雄, 『日本經濟改革の構圖』, 東洋經濟新報社, 1993.
- 牛嶋正, 『財政再建-再生への道』, 有斐閣, 2001.
- 原田泰, 『經濟學の冒険 : 通説の裏側に眞實か見える』, 日本經濟新聞社, 1994.
- 伊東光晴, 『日本經濟の變容 : 倫理の喪失を超えて』, 岩波書店,

2000.

伊藤史郎・八田英二, 『實證 日本經濟：現在, 過去, 未來』, \*洋書房, 1994.

伊藤忠明・和田良子・益田安良 外, 『日本經濟改革の 戦略』, 東洋經濟新報社, 1994.

林建久・今井勝人・金澤史男(編), 『日本財政要覽』, 東京大學出版社, 2001.

長谷川徳文輔, 『日本經濟と 公共資本』, 建設經濟研究所, 1993.

第一勸銀総合研究所, 『世界の經濟・財政改革』, 東洋經濟新報社, 2001.

財政政策研究會(編), 『財政 DATA BOOK』, 大藏財務協會, 2000.

財政制度審議會, 『財政の 基本問題に 關する 報告』, 財政制度審議會, 1995.

財政制度審議會, 『財政構造改革を 考える 明るい 未來を 子供たちに』, 財政制度審議會, 1996.

財政制度審議會, 『財政構造改革特別部會最終報告 - 活力ある 二一世紀への 條件』, 財政制度審議會, 1996.

財政制度審議會, 『財政構造改革部會 中間報告』, 2001.

井掘利宏, 『日本 財政改革』, ちくま新書, 1997.

井掘利宏, 『財政赤字の正しい考え方』, 東洋經濟新報社, 2000.

井上謙吾, 『何が 正しい 經濟政策か』, 日本經濟新聞社, 2000.

佐波楊子 外 2人, 『内外價格差 經濟學』, 東洋經濟, 1996.

竹中平藏, 『強い日本の 創り防』, PHP研究所, 2001.

中村隆英, 『日本經濟, その成長と構造』, 東京大學研究會, 1997.

淺羽隆史, 『手にとる ように 財政の ことが わかる 本』, かんき出版, 2001.

土志田征, 『日本經濟の 宿題』, ダイヤモンド社, 2001.

- 通商産業省, 『21世紀への 日本經濟再建の シナリオ』, 通商産業省, 1995.
- 貝塚啓明, 『財政政策の 効果と効率性』, 東洋經濟新報社, 2001.
- 香西泰, 『21世紀 經濟政策 : 戦後 50年 檢證』, 日本經濟新聞社, 1995.
- 戸崎肇, 『財政改革への 參加型新システム』, 東洋經濟新報社, 1996.

<영문 문헌>

- Banno, J., *The Political Economy of Japanese Society-The State or the Market?*, London: Oxford University Press, 1997.
- Banno, J., *The Political Economy of Japanese Society-Internationalization and Domestic Issue*, London: Oxford University Press, 1998.
- Boltho, Andrea and Jenny Corbett, "The Assessment: Japan's Stagnation-Can Policy Revive the Economy?," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.16, No.2, 1999, pp.1~17.
- Dominic, W., *Japan's Slow-Down: Monetary Versus Real Explanations*, London: Oxford University Press, 2000.
- Hayashi, F., *Understanding Saving*, Cambridge, MA: MIT Press, 1998.
- Hiroshi, Y., *Technical Progress and the Growth of the Japanese Economy-Past and Future*, London: Oxford University Press, 2000.
- Japan Center for Economic Research, *Long-Run Forecasts of the Japanese Economy*, Tokyo: Japan Center for Economic Research, 2000.
- Johnson, C., *MITI and The Japanese Miracle, The Growth of*

- Industrial Policy 1925~1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982.
- Katz, R, *Japan, The System that Soured*, New York: M. E. Sharpe, 1998.
- Krugman, P., "It's Baaack: Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol.2, 1998, pp.137~205.
- Krugman, P., "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol.73, 1994, pp.62~78.
- Lincoln, E.J., *Japan: Facing Economic Maturity*, Washington, DC: Brookings Institution, 1988.
- Masaharu, H., *Is Japan's Financial System Efficient?*, London: Oxford University Press, 2000.
- MITI, *Economic and Industrial Policies in the 21st Century*, Tokyo: Ministry of International Trade and Industry, 2000.
- Noguchi, Y., "The 1940s System: Japan under the Wartime Economy," *American Economic Review*, Vol. 82, No.2, 1998, pp.83~94.
- OECD, *Economic Survey-Japan*, Paris: OECD, 1998.
- OECD, *Economic Outlook*, Paris: OECD, 1999.
- OECD, *Economic Survey-Japan*, Paris: OECD, 1999.
- OECD, *Economic Outlook*, Paris: OECD, 2000.
- OECD, *Economic Survey-Japan*, Paris: OECD, 2001.
- Pilat, D., *The Economics of Rapid Growth: The Experience of Japan and Korea*, Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- Posen, A.S., *Restoring Japan's Economic Growth*, Washington,

- D.C: Institute for International Economics, 1998.
- Robert, C., *The MIT Encyclopedia of the Japanese Economy*, Cambridge: MIT Press, 1994.
- Robert, D., *Demographic Destiny, Per-Capita Consumption, and the Japanese Saving-Investment Balance*, London: Oxford University Press, 2000.
- Stockwin, J.A.A., *Dynamic and Immobilist Politics in Japan*, London: Macmillan, 1988.
- Tachibanaki, Toshikai, *Public Policies and The Japanese Economy*, New York: St. Martin's Press, 1996.
- Takayama, N., *The Morning After in Japan: Its Declining Population, Too Generous Pensions, and a Weakened Economy*, Tokyo: Maruzen Publishers, 1998.
- Toshiaki, T., *Public Policies and the Japanese Economy*, London: Macmillan, 1996.
- Wolf, M., "Private Thrift, Public Waste," *The Financial Times*, June 16, 2000.
- Yoshikowa, H., *Macroeconomics and the Japanese Economy*, Oxford University Press, 1995.
- Yoshikowa, H., "Technological Progress and the Growth of the Japanese Economy-Past and Future," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.15, No.2, 1999, pp.34~45.

## 부록 I. OECD 경제지표에 나타난 한국과 일본의 비교

		한국	일본
총인구 (2000. 7. 1)	인구수(백만명)	47	126.7
	순위	9	2
인구밀도 (2000. 7. 1)	명(km <sup>2</sup> )	473	335
	순위	1	3
출생 성비	남성/여성	110.2	105.4
	비교연도	2000	1998
실업률(%) (2000)	1998	6.8	4.1
	1999	6.3	4.7
	2000	4.1	4.7
조강 생산량 (2000)	생산량(천톤)	43,107	106,444
	순위	4	1
자동차 생산량 (2000)	생산량(천톤)	3,115	10,145
	순위	5	2
선박 건조량 (2000)	생산량(천G/T)	12,218	12,001
	순위	1	2
소비자 물가	지수	121.5	101.5
	1999년대비 증감률(%)	2.3	-0.7
수출·입 규모 (2000)	수출(억달러)	1,722	4,792
	순위	10	3
	수입(억달러)	1,605	3,795
	순위	11	3
국제수지 (2000)	경상수지(억달러)	114	1,169
	순위	8	1
	상품수지(억달러)	169	1,167
	순위	7	1

		한국	일본
무역 의존도 (2000)	수출	37.7	10.1
	수입	35.1	8.0
	합계	72.8	18.1
외환 보유액 (2000. 12. 31)	보유액(억달러)	962	3,560
	순위	2	1
국내총생산 (2000)	국내총생산(억달러)	4,574	47,480
	순위	10	2
	1인당 GDP(달러)	9,730	37,470
경제 성장률	순위	24	2
	1999	10.9	-1.3
	2000	8.8	0.5
이동전화 가입자 수 (2000. 12. 31)	순위	3	30
	인구백명당	57	52.6
인터넷 이용자 수 (2000)	순위	16	20
	인구백명당	40.5	37.1
도로교통사고자 사망자 수	순위	5	7
	백만명당 (1999)	198	71
1차 에너지 총소비량 (2000)	에너지 총소비량(백만TOE)	192.3	511.3
	순위	7	2
	1인당 소비량(TOE)	4.09	4.04
	순위	11	12
석유 소비량 (2000)	석유 소비량(백만톤)	101.8	1,065
	순위	4	2
	1인당 소비량(톤)	2.17	2.00
	순위	7	11
발전량 (2000)	발전량(10억Kwh)	2,664	10,650
	순위	8	2
이산화탄소 배출량(1999)	CO <sub>2</sub> 배출량(백만톤)	410.4	1,158.5
	순위	7	2

자료 : 통계청, 「통계로 본 OECD속의 한국」, 2001. 12

## 부록 Ⅱ. 일본 재정제도심의회의 재정에 관한 의식조사 결과

### 1. 조사기간과 대상

오사카(大坂)대학 혼마(本間正明) 교수는 재정제도심의회, 재정제도분과회, 재정구조개혁부회 회장으로서 재정에 관한 의식을 설문조사하였다. 2000년 3월 27일부터 2000년 4월 17일까지 실시된 설문조사에 대해 1,230명이 응답을 하였다. 응답자 성별로는 여성이 15%, 남성이 85%, 연령별로는 10대 1%, 20대 23%, 30대 32%, 40대 22%, 50대 14%, 60대 6%, 70대 2%였다. 직업별로는 회사원 54%, 자영업자 12%, 학생 8%, 공무원 7%, 주부 3%, 기타 16%로 구성되어 있다.

### 2. 설문조사 결과

질문 1 : 국가예산(세출) 중, 당신의 생활에서 없어서는 안 된다고 생각하는 것은?

1. 사회보장관계비 : 60%
2. 문교 및 과학진흥비 : 18%
3. 식료안정공급비 : 5%
4. 방위관계비 : 5%
5. 공공사업관계비 : 4%
6. 중소기업대책비 : 4%

7. 에너지 대책비 : 3%

8. 경제협력비 : 1%

질문 2 : 국가예산(세출)중, 당신의 생활에서 그다지 도움이 되지 않는다고 생각하는 것은?

1. 공공사업관계비 : 43%

2. 방위관계비 : 24%

3. 경제협력비 : 13%

4. 식료안정공급비 : 8%

5. 중소기업대책비 : 6%

6. 사회보장관계비 : 3%

7. 문교 및 과학진흥비 : 2%

8. 에너지 대책비 : 1%

질문 3 : 세금 등의 부담이 증가하더라도 질문 1에서 선택한 예산을 증가 시켜주기 바라는가?

1. 증가시키지 않아도 좋다. : 55%

2. 증가시키기를 바란다. : 45%

질문 4 : 질문 2에서 선택한 예산을 세금 등의 부담 때문에 감소 시켜주기 바라는가?

1. 감소를 원한다. : 92%

2. 감소시키지 않아도 좋다. : 8%

질문 5 : 세금으로 부족한 것을 국채발행으로 보충하는 세출의 현상에 대해서...?

1. 알고 있었다. : 96%

2. 몰랐다. : 4%

질문 6 : 국채잔고의 누증 등 세계 주요국과 비교한 일본 재정의  
현상에 대해서…?

1. 알고 있었다. : 63%
2. 어느 정도는 알고 있었다. : 35%
3. 별로 알지 못했다. : 2%
4. 처음 알았다. : 0%

		알고 있었다	어느 정도는 알고 있었다	별로 알지 못했다	처음 알았다
전체		63%	35%	2%	0%
성 별	남	65%	33%	2%	0%
	여	43%	50%	6%	1%
연 령 별	10대	62%	23%	15%	0%
	20대	58%	37%	4%	1%
	30대	58%	40%	2%	0%
	40대	65%	34%	1%	0%
	50대	68%	29%	3%	0%
	60대	73%	26%	0%	1%
	70대	73%	27%	0%	0%

질문 7 : 이와 같은 재정의 현상을 보고 장래에 대해 불안을 느끼  
는가?

1. 매우 불안을 느낀다. : 86%
2. 약간 불안을 느낀다. : 11%
3. 별로 불안을 느끼지 않는다. : 2%
4. 전혀 불안을 느끼지 않는다. : 1%

		매우 불안을 느낀다	약간 불안을 느낀다	별로 불안을 느끼지 않는다	전혀 불안을 느끼지 않는다
전체		86%	11%	2%	1%
성별	남	87%	10%	2%	1%
	여	85%	14%	1%	0%
연령별	10대	77%	15%	2%	0%
	20대	87%	11%	2%	0%
	30대	90%	9%	0%	1%
	40대	87%	11%	1%	1%
	50대	80%	15%	4%	1%
	60대	85%	12%	3%	0%
	70대	86%	10%	0%	4%

질문 8 : 이와 같은 재정적 현상을 어떻게 해야 한다고 생각하는가?

1. 즉시 재정적자의 감소에 힘써야 한다. : 74%
2. 시기를 보고 재정적자의 감소에 힘써야 한다. : 25%
3. 재정적자 감소에 힘쓸 필요가 없다. : 1%

		즉시 재정적자의 감소에 힘써야 한다	시기를 보고 재정적자의 감소에 힘써야 한다	재정적자 감소에 힘쓸 필요가 없다	전혀 불안을 느끼지 않는다
전체		74%	25%	1%	1%
성별	남	73%	26%	1%	0%
	여	80%	20%	0%	0%
연령별	10대	69%	31%	0%	0%
	20대	76%	23%	1%	1%
	30대	79%	20%	1%	0%
	40대	72%	26%	2%	1%
	50대	67%	32%	1%	0%
	60대	68%	29%	3%	1%
	70대	50%	50%	0%	0%

질문 9 : 국채상환을 위한 재원을 어떻게 염출(捻出)해야 한다고 생각하는가?

1. 세출삭감 : 53%
2. 증세와 세출삭감의 두 방법 : 38%
3. 경기가 회복되면 자연적으로 증수(增收)되는 것으로 상환 : 5%
4. 증세 : 3%
5. 상환할 필요없이 차환을 계속하는 것이 좋다. : 1%

		세출 삭감	증세와 세출삭감의 두 방법	경기가 회복되면 자연적으로 증수되는 것으로 상환	증세	상환할 필요없이 차환을 계속하는 것이 좋다
전체		53%	38%	5%	3%	1%
성 별	남	52%	38%	5%	3%	2%
	여	58%	33%	5%	2%	2%
연 령 별	10대	38%	31%	15%	15%	1%
	20대	54%	38%	4%	3%	1%
	30대	49%	41%	4%	4%	2%
	40대	60%	33%	5%	1%	1%
	50대	53%	37%	7%	2%	1%
	60대	52%	40%	4%	1%	3%
	70대	38%	43%	5%	10%	4%

질문 10 : 경기회복과 재정적자의 감소 중 어느 것에 보다 우선적으로 힘써야 한다고 생각하는가?

1. 재정적자 감소 : 44%
2. 둘 다 동시에 힘써야 함 : 40%
3. 경기회복 : 16%

		재정적자 감소	둘 다 동시에 힘써야 함	경기회복
전체		44%	40%	16%
성 별	남	46%	39%	15%
	여	39%	47%	14%
연 령 별	10대	54%	31%	15%
	20대	54%	33%	13%
	30대	48%	37%	15%
	40대	40%	44%	16%
	50대	32%	46%	22%
	60대	38%	52%	10%
	70대	27%	59%	14%
직 업 별	학생	61%	28%	10%
	회사원	41%	42%	17%
	공무원	49%	38%	13%
	자영업	41%	45%	14%
	주부	40%	45%	14%
	기타	47%	37%	16%

질문 11 : 재정의 구조개혁 (세출의 실체를 적시하는 것)을 필요하다고 생각하는가?

1. 필요하다. : 99%
2. 불필요하다. : 1%

질문 12 : 예산을 포함하여 재정운영에 관한 국민의 관심이 높다고 생각하는가?

1. 낮다. : 43%
2. 어느 쪽을 굳이 선택하라면 낮은 쪽이다. :25%

3. 어느 쪽을 굳이 선택하라면 높은 쪽이다. : 16%
4. 높다. : 16%
5. 어느 쪽이라고 말할 수 없다. 0%

		낮다	어느 쪽을 굳이 선택하라면 낮은 쪽이다	어느 쪽을 굳이 선택하라면 높은 쪽이다	높다	어느 쪽이라고 말할 수 없다
전체		43%	25%	16%	16%	0%
성 별	남	43%	24%	16%	17%	0%
	여	34%	34%	18%	14%	0%
연 령 별	10대	54%	31%	8%	7%	0%
	20대	51%	24%	13%	12%	0%
	30대	45%	28%	15%	12%	0%
	40대	37%	24%	17%	22%	0%
	50대	38%	20%	20%	22%	0%
	60대	30%	30%	23%	17%	0%
	70대	29%	24%	24%	23%	0%

질문 13 : 사회보장의 급부와 부담의 현재 규모와 이후의 신장에  
대해서 어떻게 생각하는가?

1. 규모·신장이 너무 크다. : 70%
2. 적당한 규모이다. : 23%
3. 규모·신장이 너무 작다. : 7%

		규모·신장이 너무 크다	적당한 규모이다	규모·신장이 너무 작다
전체		70%	23%	7%
연령별	10대	60%	40%	0%
	20대	75%	19%	6%
	30대	71%	22%	7%
	40대	72%	20%	8%
	50대	70%	25%	5%
	60대	55%	36%	9%
	70대	57%	29%	14%

질문 14 : 고령화와 더불어 고령자에 대한 급부가 특히 크게 신장하였지만 한편에서는 이것을 지지하는 현역 세대의 부담이 증가할 것으로 전망된다. 고령자에 대한 의료와 연금 등의 급부에 대한 현행 방법에 대해서 어떻게 생각하는가?

1. 고령자에 대한 급부가 너무 크다. (현역세대의 부담을 억제해야 한다.) : 68%
2. 적당한 수준이다. : 24%
3. 고령자에 대한 급부가 너무 작다. (현역세대의 부담을 증가해야 한다.) : 8%

		고령자에 대한 급부가 너무 크다	적당한 규모이다	고령자에 대한 급부가 너무 작다
전체		68%	24%	8%
연 령 별	10대	50%	50%	0%
	20대	73%	20%	7%
	30대	67%	25%	8%
	40대	73%	19%	8%
	50대	64%	26%	10%
	60대	52%	43%	5%
	70대	60%	40%	0%

질문 15 : 의료보험의 급부와 부담에 대해서 어떻게 균형을 잡아  
나가야 하는가?

1. 급부의 확대를 억제해 나간다. : 53%
2. 보험료 부담 및 세부담을 인상해 나간다. : 18%
3. 기타 : 29%

		급부의 확대를 억제해 나간다	보험료 부담 및 세 부담을 인상해 나간다	기타
전체		53%	18%	29%
연 령 별	10대	70%	20%	10%
	20대	52%	19%	29%
	30대	50%	19%	31%
	40대	46%	19%	35%
	50대	63%	13%	24%
	60대	64%	16%	20%
	70대	73%	13%	14%

질문 16 : 이와 같이 현재상태의 공적 연금의 급부와 부담의 현행 방법에 관해서 어떻게 생각하는가?

1. 급부 부담이 너무 크다. : 57%
2. 적당한 수준이다. : 35%
3. 급부 부담이 너무 작다. : 8%

		급부 부담이 너무 크다	적당한 수준이다	급부 부담이 너무 작다
전체		57%	35%	8%
연 령 별	10대	60%	30%	10%
	20대	67%	28%	5%
	30대	59%	31%	10%
	40대	58%	33%	9%
	50대	48%	47%	5%
	60대	40%	56%	4%
	70대	36%	57%	7%

질문 17 : 지금의 공공사업은 도움이 된다고 생각하는가?

1. 일부 사람에게 도움이 된다. : 85%
2. 전혀 도움이 안된다. : 8%
3. 모두에게 도움이 된다. : 7%

		일부 사람에게 도움이 된다	전혀 도움이 안된다	모두에게 도움이 된다
전체		85%	8%	7%
거주지	도시	85%	9%	6%
	그외	84%	6%	10%
연령별	10대	90%	0%	10%
	20대	84%	7%	9%
	30대	89%	7%	4%
	40대	81%	12%	7%
	50대	82%	10%	8%
	60대	89%	7%	4%
	70대	81%	13%	6%
직업별	학생	86%	5%	9%
	회사원	85%	8%	7%
	공무원	86%	7%	7%
	자영업	86%	10%	4%
	주부	89%	7%	4%
	기타	83%	10%	7%

질문 18 : 지금의 공공사업의 전체규모에 대해서 어떻게 생각하는가?

1. 규모가 너무 크다. : 88%
2. 적당한 규모이다. : 10
3. 규모가 너무 작다. : 2%

		규모가 너무 크다	적당한 규모이다	규모가 너무 작다
전체		88%	10%	2%
거주지	도시	88%	10%	2%
	그외	88%	10%	2%
연령별	10대	100%	0%	0%
	20대	89%	9%	2%
	30대	86%	12%	2%
	40대	91%	7%	2%
	50대	86%	13%	1%
	60대	91%	7%	2%
	70대	88%	12%	0%
직업별	학생	89%	9%	2%
	회사원	87%	11%	2%
	공무원	94%	6%	0%
	자영업	85%	13%	2%
	주부	96%	4%	0%
	기타	88%	10%	2%

질문 19 : 경기대책으로서의 공공사업에 대해서 어떻게 생각하는가?

1. 억제해야 한다. : 68%
2. 경기상황에 따라서 판단해야 한다. : 27%
3. 적극적으로 힘써야 한다. : 5%

		억제해야 한다	경기상황에 따라서 판단해야 한다	적극적으로 힘써야 한다
전체		88%	27%	5%
거주지	도시	68%	27%	5%
	그외	68%	28%	4%
연령별	10대	50%	40%	10%
	20대	67%	26%	7%
	30대	70%	28%	2%
	40대	71%	22%	7%
	50대	63%	33%	4%
	60대	70%	26%	4%
	70대	63%	37%	0%
직업별	학생	61%	30%	9%
	회사원	66%	30%	4%
	공무원	74%	26%	0%
	자영업	74%	21%	5%
	주부	69%	31%	0%
	기타	74%	22%	4%

질문 20 : 지방재정의 규모와 상황에 대해 알고 있었는가?

1. 어느 정도는 알고 있었다. : 45%
2. 알고 있었다. : 39%
3. 별로 알지 못했다. : 14%
4. 전혀 몰랐다. : 2%

		어느 정도는 알고 있었다	알고 있었다	별로 알지 못했다	전혀 몰랐다
전체		45%	39%	14%	2%
거주지	도시	44%	39%	14%	3%
	그외	45%	42%	12%	1%

질문 21 : 지방교부세 등의 기능과 역할에 대해 알고 있었는가?

1. 알고 있었다. : 46%
2. 어느 정도는 알고 있었다. : 43%
3. 별로 알지 못했다. : 10%
4. 전혀 몰랐다. : 1%

		알고 있었다	어느 정도는 알고 있었다	별로 알지 못했다	전혀 몰랐다
전체		46%	43%	10%	1%
거주지	도시	45%	42%	11%	2%
	그외	49%	43%	7%	1%

질문 22 : 현재의 지방교부세 등에 대해 이후 어떻게 해야한다고 생각하는가?

1. 기능과 역할을 축소해야 한다. : 84%
2. 현행대로 유지해야 한다. : 9%
3. 한층 확충했으면 한다. : 7%

		기능과 역할을 축소해야 한다	현행대로 유지해야 한다	한층 확충했으면 한다
전체		84%	9%	7%
거주지	도시	85%	9%	6%
	그외	81%	10%	9%

<著者略歷>

崔 洸

서울대학교 경영학 학사  
미국 위스콘신대학교 공공행정학 석사  
미국 메릴랜드대학교 경제학 박사  
미국 와이오밍대학교 경제학과 조교수  
영국 요오크대학교 명예객원교수  
일본 히토쓰바시대학 객원교수  
한국조세연구원 원장  
보건복지부 장관  
현, 한국외국어대학교 경제학과 교수

일본의 경제정책과 재정정책

2002年 1月 25日 印刷

2002年 1月 30日 發行

著者 崔 洸

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

1318-7714 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 印刷 상 일 인 채

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-208-4

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원