

일본 재정정책의 추이와 전망

2016. 10.

원종학·권혁욱·김영각

목 차

I. 서론	1
II. 일본의 시기별 재정상황 및 정책	4
1. 균형재정기(1945~1974)	7
가. 전후 체제	7
나. 최초의 국채 발행과 균형재정의 유지	10
2. 적자국채의 발행 1차 재정적자 확대와 재정의 재건기(1975~1990)	13
가. 재정적자의 확대기(1976~1979)	15
나. 재정의 재건기(1980년대)	24
다. 적자국채의 발행과 재정재건기의 정리	26
3. 2차 적자재정의 확대와 개선기(1991~2007)	26
가. 버블 붕괴와 균형재정의 유지기(1991~1997)	26
나. 재정적자의 확대(1998~2003)	27
다. 재정적자의 축소기(2005~2007)	35
4. 재정적자의 발산기(2008~현재)	35
가. 두 번의 경제쇼크와 재정의 악화(2008~2012)	35
나. 아베노믹스와 그후(2013~현재)	38
5. 결론	39
III. 일본 재정정책의 결정주체와 결정과정	41
1. 서론	41
2. 55년 체제(자민당 장기집권)하에서의 재정의 결정주체와 결정과정	42
가. 재정통제에 대한 이론과 실제	42
나. 예산안 결정의 과정	48
다. 정치가 경제에 미치는 영향분석	51

3. 55년 체제 붕괴 이후의 재정의 결정주체와 결정과정	56
가. 정치의 불안정과 경제상황	56
나. 두 가지 중요한 개혁	57
다. 예산안 결정의 과정	61
4. 요약과 시사점	62
IV. 아베노믹스와 재정	63
1. 아베노믹스	63
가. 배경	63
나. 내용	65
다. 평가	67
2. 아베정권의 일본 경제	69
가. 회의체	71
나. 세제조사회와 수상관저	74
다. 일본은행인사	77
3. 아베노믹스 이후의 일본의 경제	80
가. 경제성장	80
나. 물가와 환율	82
다. 임금수준	87
4. 일본의 재정과 아베노믹스	89
가. 일본의 재정추이	89
나. 아베정권의 재정정책	93
다. 재정에 대한 전망	96
5. 소결	99
V. 요약 및 정책적 시사점	101
1. 요약	101
2. 정책적 시사점	103
참고문헌	106

표 목 차

〈표 II-1〉 일반회계(예산, 보정예산, 결산)의 추이(a: 1963~1990)	17
〈표 II-2〉 일반회계(예산, 보정예산, 결산)의 추이(a: 1991~2011)	18
〈표 III-1〉 55년 체제의 내각과 국회상황	44
〈표 III-2〉 자민당 내 파벌과 각료·당 간부	46
〈표 III-3〉 역대 중의원 선거결과: 자유민주당, 사회당을 중심으로	47
〈표 III-4〉 정부지출의 승수효과	50
〈표 III-5〉 정치가 경제성장에 미치는 영향 추계결과: OLS	52
〈표 III-6〉 정치가 경제성장에 미치는 영향 추계결과: Fixed effect model	53
〈표 III-7〉 정치가 공적자본형성에 미치는 영향 추계결과: Fixed effect model	55
〈표 III-8〉 1990년대의 정부경기대책	57
〈표 III-9〉 소선거구 도입 이후의 중의원 선거결과	59
〈표 IV-1〉 물가 추이(2011~2016.12, 기준=2015년)	84
〈표 IV-2〉 소정내 임금 추이	88
〈표 IV-3〉 일본의 국가채무 분류	90

그림목차

[그림 II-1] 국공채 잔고/GDP 비율	5
[그림 II-2] 전후 국공채 잔고/GDP 비율	6
[그림 II-3] GDP와 성장률	9
[그림 II-4] 국공채 발행액	11
[그림 II-5] 기초수지의 추이	12
[그림 II-6] GDP 성장의 요인분해	14
[그림 II-7] 세출 대비 공공사업비	20
[그림 II-8] 국채비용의 추이	21
[그림 II-9] 세출항목별 비중	22
[그림 II-10] GDP 대비 세출(주요 항목별)	23
[그림 II-11] 국민소득 대비 세수와 국민부담률	25
[그림 II-12] 실질GDP 성장률	28
[그림 II-13] 사회보장관계비의 추이	31
[그림 II-14] 사회보장보험료와 비용의 추이 및 정부의 공적비용의 증가	32
[그림 II-15] 사회보장급부비의 부문별 추이	33
[그림 II-16] 일본 인구구조의 변화	33
[그림 II-17] 일본 연령별 인구비	34
[그림 II-18] 의료비의 추이(75세 이상과 미만)	37
[그림 II-19] 개호서비스 비용과 대국민소득 비율	38
[그림 III-1] 일본의 정부부채/GDP의 장기추세	43
[그림 III-2] 재정지출의 구성변화의 추이	48
[그림 III-3] 사회자본스톡의 현별비교	54

[그림 III-4] 정치의 불안정지수	56
[그림 IV-1] 일본의 경제성장률(1980~2016)	64
[그림 IV-2] 엔으로 평가한 일본 GDP의 추이	81
[그림 IV-3] 전년 대비 소비자물가 추이	82
[그림 IV-4] 1달러당 엔화의 추이	85
[그림 IV-5] 일본 보통국채의 추이	91
[그림 IV-6] 채무잔고 국제비교	92
[그림 IV-7] 채무증가요인	93
[그림 IV-8] 중앙과 지방의 기초재정수지(GDP 대비)의 추이	95

I. 서론

일본 경제는 1960년대 이후 급속히 성장하여, 1980년대에는 1인당 GDP가 미국을 넘어 세계 1위의 경제를 목표로 할 정도로 눈부신 경제성장을 이루었다. 이러한 일본의 성장은 많은 서구의 학자들에게 경이의 대상이었으며, 빠른 성장을 가능하게 한 요인이 무엇인가에 대해 관심을 가지고 연구를 하였다.

1980년대부터 쏟아진 일본에 대한 분석의 대부분은 일본의 특수성을 찾으려는 데 집중되어 있었다. 즉, 일본에는 서구와 다른 어떤 특성이 있어 그것이 일본의 경이로운 성장을 가능하게 하였을 것이므로 그 특성을 찾으려고 노력하였다.

서구의 학자들이 일본 경제의 경이로운 성장의 원인으로 든 대표적인 사례가 종신고용제, 연공서열형 임금체계, 그리고 기업별 노조 등 소위 3종의 신기였으며, 토요타 생산시스템으로 대표되는 일본의 특수한 생산시스템 등도 많은 관심과 연구의 대상이었다.

1970년대의 두 번에 걸친 석유위기를 잘 극복하고 계속하여 높은 성장을 지속하던 일본 경제의 큰 전환점이 된 사건이 1985년의 플라자합의이다. 플라자합의는 미국의 강력한 주도로 이루어진 것인데, 당시 재정적자와 무역적자에 빠져있던 미국이 자국의 수출 경쟁력을 높이기 위해 외환시장의 개입이라는 인위적인 수단을 통해서라도 일본의 엔화와 독일의 마르크화의 통화가치 상승을 유도한다는 것이었다.

플라자합의 결과, 플라자합의 직전 1달러당 240엔대였던 엔화는 1985년 말 200엔, 1988년에는 120엔대까지 평가절상되었다. 달러의 평가절하와 엔화와 마르크화의 평가절상으로 인해 미국은 불황에서 탈출할 수 있었으나 일본은 상대적으로 불황을 겪어야 했다. 일본의 수출은 감소하였으며, 수출 감소로 인한 경기침체에 대응하기 위해 정부가 시행한 저금리 정책으로 인해 부동산 투자가 활성화되면서 거품경제가 시작되기 시작하였다.

플라자합의 이후 시작된 거품경제는 1990년대 들어와 과열된 부동산 경기를

억제하기 위한 구 대장성의 ‘총량규제’(토지관련 용자억제정책)와 일본은행의 기준금리 인상¹⁾으로 붕괴되기 시작하였다. 부동산 과열을 막기 위한 정책이었으나 결과적으로 이후 일본 경제 전체가 침체에 빠지게 되었다.

버블경제 붕괴 후 20여년에 걸쳐 경기침체가 계속됨에 따라 일본에서는 1992년부터의 20년간을 ‘잃어버린 20’년이라 부르고 있다. 일본 경제가 20년 이상 장기에 걸쳐 침체에 빠져 있다고는 하나, 경제규모나 세계 경제에서 차지하는 비중을 고려할 때 여전히 일본 경제가 세계 경제에 미치는 영향은 적지 않다. 따라서 일본 경제에 대한 분석은 여전히 많은 나라에서 이루어지고 있다.

일본의 버블경제 붕괴 이후 장기침체에 빠져들면서 일본 경제에 대한 관심은 일변하여 기존의 일본적 특징이 칭찬에서 비판적으로 검토되기 시작하였으며, 1990년대 이후의 사실상(de facto) 기준이라 할 수 있는 세계화(globalization)에 뒤쳐진 모델로서 일본의 특징을 파악하고 개선점을 도출하려는 분석이 주류를 이루고 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 논의는 일본을 외부에서 바라보는 입장이며, 일본 국내에서는 당면한 문제를 어떻게 파악하고 있었으며, 지속적인 성장을 위해, 불황을 극복하기 위해 어떠한 정책적 노력을 하였는가에 대해서는 상대적으로 연구가 많지 않다.

일본의 경제성장 과정에서 정부는 중요한 역할을 담당하였으며, 현재도 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 경제발전 과정에서 정책의 역할, 그 중에서도 재정적 역할은 매우 중요하다. 정책의 변화, 정책 의사결정의 메커니즘을 파악하는 것은 일본 경제의 흐름을 파악하는 데 매우 중요하다. 특히, 최근 일본의 국가부채가 매우 빠른 속도로 증가하여 GDP의 200%를 초과하고 있다. 이 수준은 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준으로 국가채무로 인해 경제위기를 맞은 그리스보다 높은 수준이다.

본 보고서에서는 일본의 경제에 대해 1955년 이후의 재정정책을 중심으로 살펴보기로 한다. 구체적으로는 1955년 이후 일본 정부는 어떠한 경제정책을

1) 1989년 5월부터 1년 3개월에 걸쳐 5번의 금리인상을 통해, 2.5%였던 기준금리가 6%대로 인상되었다.
(출처: <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%90%E3%83%96%E3%83%AB%E5%B4%A9%E5%A3%8A> 접속일: 2016. 12. 2)

실시하였는가를 재정정책을 중심으로 살펴보고, 이러한 정책은 어떠한 배경에서 어떠한 의사결정을 거쳐 실시되었으며, 그 효과는 어떠한가를 살펴본다.

주지하는 바와 같이 일본의 정치체제는 의원내각제이다. 의원내각제는 다수의 합의를 중시하는 정치체제이다. 1955년 이후 일본은 자민당이 지속적으로 정권을 유지하다 보니 그 의사결정이 매우 폐쇄적으로 변해 국민 전체의 의사를 반영하기보다는 일부 유력 정치인의 영향에 의해 정책이 결정되는 측면이 없지 않았다. 국민의 의사를 반영하지 않는 의사결정구조로 인한 연이은 정책 결정은 일본 경제를 더욱 깊은 불황으로 몰아 넣었으며 이에 대한 반동으로 2009년 민주당으로 정권이 교체되었다.²⁾

1994년 일본의 총선에 해당하는 중의원선거부터 기존의 중선거구제에서 소선거구제에 비례대표를 선출하는 형태로 선거제도가 변하였는데, 일본의 정책 의사결정에 중대한 영향을 미치는 제도적 변화라고 할 수 있다. 선거구제가 중선거구에서 소선거구제로 변함에 따라 언제나 집권당이 바뀔 수 있는 구조가 성립되었으며, 이런 결과는 정책의 의사결정에도 큰 영향을 미치게 되었다.

본 보고서의 구성을 간략히 설명하면 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 제2차 대전 이후 일본의 정치적, 경제적 변화를 배경으로 일본의 재정정책이 어떠한 배경에서 어떻게 결정되어 왔으며 그 결과는 어떠한가를 시계열적으로 살펴 보았다. 제Ⅲ장에서는 일본의 정책 의사결정이 어떻게 변화하여 왔는지를 정치체제의 변화와 연결지어 실증적으로 구명하는 시도를 하였다. 제Ⅳ장에서는 최근 ‘잃어버린 20년’이라는 20여년간의 장기침체에서 벗어나기 위해 시도되고 있는 아베노믹스에 대해 그 배경과 내용, 그리고 현재까지의 진행상황에 대해 고찰하기로 한다. 제Ⅴ장은 본 보고서의 결론에 해당하는 부분으로 전체의 요약과 함께 향후 일본 경제에 큰 영향을 미칠 것으로 생각되는 저출산·고령화와 이에 대한 대응책을 살펴봄으로써 매우 유사한 상황에 직면해 있는 우리나라 경제에 주는 시사점을 도출하기로 한다.

2) 1955년 이후 자민당이 정권을 잡지 못한 것이 2009년이 처음은 아니다. 1993년 자민당의 일부 의원들이 기존의 체제에 대해 불만을 가지고 자민당을 탈당하여 새로운 정당을 만들었으며, 1993년 이들이 연합을 통해 자민당을 대신하여 정권을 잡았다. 그러나 자민당이 사회민주당 등과 연합을 통해 다시 다수당으로 복귀하여 1996년 3년 만에 다시 자민당이 정권에 복귀하였다.

Ⅱ. 일본의 시기별 재정상황 및 정책

[그림 Ⅱ-1]은 Ito et al.(2011)이 추계한 일본 정부의 국공채 잔고의 GDP 대비 비율이다.³⁾ 몇 가지 중요한 점들을 지적할 수 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 것이 현재의 상황이 역사적으로는 상당히 이례적이라는 것이다. 전쟁이라는 특별한 국가적 상황에서 국가부채가 급격하게 증가하는 것은 역사적으로 자연스러운 것이며 일본의 제2차 세계대전까지의 데이터는 이를 선명하게 보여 준다. 1894년의 청일전쟁 1904년의 러일전쟁, 1931년 만주사변 그리고 1945년까지의 제2차 세계대전의 시기에 일본 정부의 국공채 잔고가 증가한다. 특히 제2차 세계대전 종식 직전에는 국공채 잔고가 GDP의 1.7배에 이르게 된다. 이는 앞서도 언급했듯이 역사적으로는 자연스러운 현상이기도 하다. 그런 의미에서 최근 일본의 국공채 잔고는 2014년 현재 2.3배를 넘어섰고, 전쟁을 수행하지 않는 국가에서 이 수치는 역사적으로도 지극히 이례적으로 높은 수준이다.

둘째로 볼 수 있는 것은 제2차 세계대전 이전의 상황을 특수한 상황으로 보고 전후의 상황에만 집중하면, 현재의 높은 국공채 잔고가 형성된 것은 그리 오래된 것이 아니라는 것이다. 다른 말로 이야기하자면 컨트롤하기 힘든 수준으로 이야기되는 현재의 국공채 잔고는 최근 20년, 짧게 본다면 8년이라는 그리 길지 않은 기간에 형성된 것이라는 점이다.

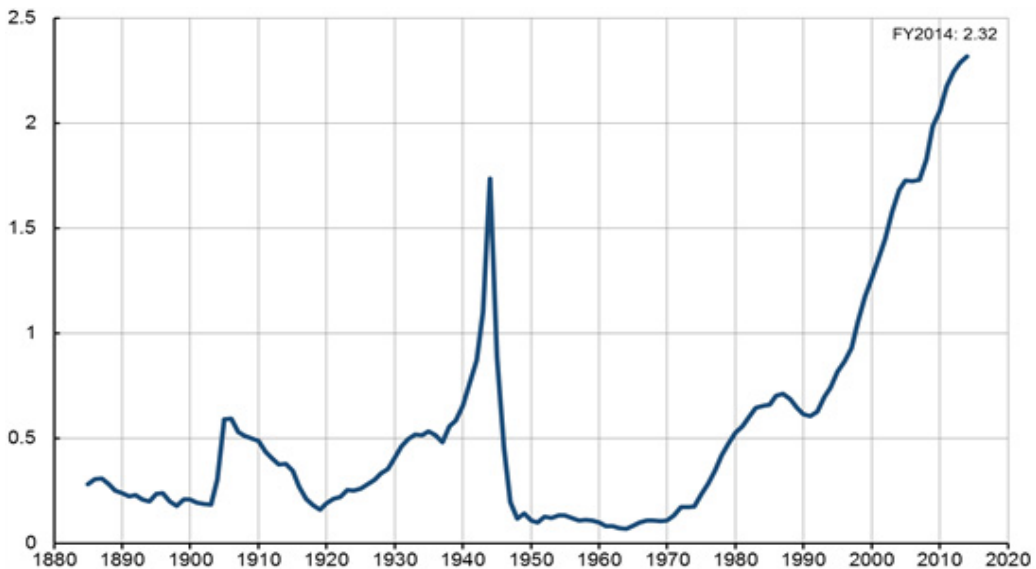
장기적인 관점에서 조망한다면, 전후의 기간을 국가부채라는 입장에서 크게 서너 기간 정도로 나눠 볼 수 있다는 점도 들 수 있다. 다음 절에서 상술하듯 전후 일본의 국채잔고가 급격하게 축소되고 전후체제가 정비된 1955년 이후에 1974년까지 일본의 국공채 잔액은 거의 증가하지 않고 최소한의 수준을 유지하며 ‘균형재정’으로 특징 지어 부를 수 있는 기간이 지속된다. [그림 Ⅱ-1]이 보여 주

3) Ito et al.(2011)의 데이터를 2014년까지 저자에 의해 연장한 것. 저자의 동의하에 게재. 1955년 이전에 대해서는 공식적인 GDP 추계치가 없어 연구에 따라 GDP 추계치가 달라지기도 한다. 小黒(2014)는 1940년대 전반의 GDP 대비 국공채비율이 Ito et al.(2011)보다 높게 추계하고 있다.

는 전후의 두 번째 기간으로 1970년대 중반부터 1990년까지를 들 수 있다. 국공채 잔고는 1970년대 중반부터 상승해서 1980년대 중반까지 증가하지만 후반 이후 1990년까지 감소하며 국가부채에 대한 추세가 변하는 것을 보게 된다. 후술하듯이 이 기간은 일본 정부가 ‘균형재정’을 다시 회복하는 기간이다. 세 번째는 1998년 이후 2007년까지인데 재정적자의 확대와 축소가 하나의 순환을 이뤄 1975년부터 1990년까지의 기간과 흡사하다. 그리고 2008년 이후 현재까지의 기간인데 이 기간은 국공채 잔고가 가속도적으로 증가하는 시기로 보인다.

[그림 II-1] 국공채 잔고/GDP 비율

(단위: %)



자료: Ito et al.(2011)에 의한 연장

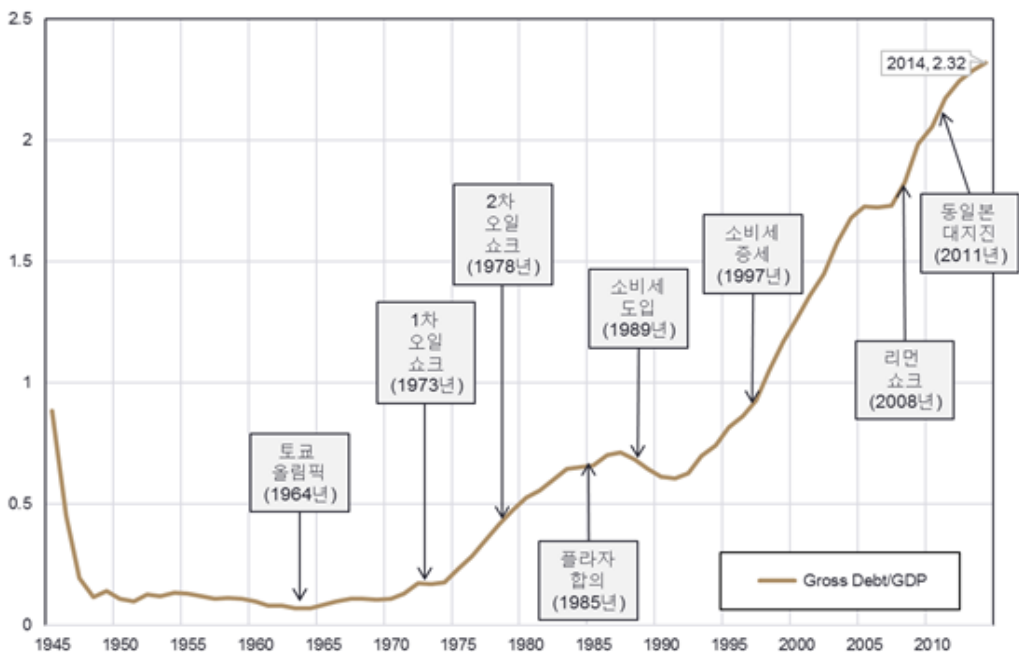
제 I 부에서는 일본 정부의 재정 상황 및 정책에 대해 시기별로 살펴보고자 한다. [그림 II-1]에서 보듯 제2차 세계대전 이전에 몇 차례의 전쟁과 금융공황에 따른 해당 시기의 재정상황과 이에 대한 일본 정부의 대처 등을 살피는 것은 중요한 의미를 지니고 충분한 연구를 진행할 가치가 있다. 하지만 ‘전쟁’이라는 특별한 상황에 연관된 측면이 강하고 1927년의 금융공황과 그에 대한 대

치는 금융정책과도 밀접하게 연관되어 있어 본 연구의 범위를 벗어나는 측면이 있다. 또한 일본의 역사적 상황으로부터 현 시점의 우리나라 재정에 관한 시사점을 얻고자 하는 연구의 취지에 비춰 볼 때 본 연구는 전후의 상황에 집중하는 것으로 범위를 제한하고자 한다.

[그림 II-2]는 [그림 II-1]의 데이터를 전후 기간으로 제한한 것으로 이 시기에 일어난 주요한 경제 관련사건 중 몇 가지를 함께 표시하였다.

[그림 II-2] 전후 국공채 잔고/GDP 비율

(단위: %)



자료: Ito et al.(2011) 및 Ito에 의한 연장

일본의 재정을 장기적인 관점에서 논하는 데 있어서 전후시대를 몇 구분으로 나누는 것은, 제 I 부에서의 논의뿐 아니라 제 II 부에서의 논의에도 많은 도움이 될 것이다. 전후 일본 경제를 세부적으로 보면 여러 차례의 전환점이 있었으며 이에 따라 이 시대를 일반적으로는 (1) 전후회복기(1952~1955) (2) 고도성장기(1956~1970) (3) 안정성장기(1973~1990) (4) 버블경제의 붕괴와 잃어버린 20년

(1991~2012) (5) 그 후(2013~현재)로 대분하는 경우가 많다.⁴⁾ 각 기간은 경제 성장의 면에서 서로 분명한 차이가 존재한다.

본 연구에서는 이러한 성장이라는 일반적인 관점보다는 재정적인 시점, 특히 최근의 국공채 잔고의 급격한 증가의 원인과 형성과정을 이해하는 것을 염두에 두고 앞에서 언급한 것과 같이 전후 일본 경제를 다음과 같이 구분하여 논의하고자 한다. (1) 균형재정기(1945~1974) (2) 적자국채의 발행 1차재정적자의 확대와 균형재정으로의 회복기(1975~1990) (3) 2차 재정적자의 확대와 개선기(1991~2007) (4) 가속적인 국공채 잔고의 급증기(2008~현재).

1. 균형재정기(1945~1974)

가. 전후 체제

1945년 제2차 세계대전의 종전 이전부터 일본의 재정운영은 지속하기 어려운 상태에 빠져 있었다. 이미 1942년부터 해외 소유 국채(외국채)에 대해서는 이자의 지불을 정지한 디폴트 상태에 있었고 이는 1952년까지 지속되었다. 종전 후에는 외국채의 발행이 불가능했기에 금리를 인위적으로 낮춰 국내에서 국채를 발행했고 이러한 내국채가 국채 전체 잔고의 99%를 차지했으며 그 대부분은 일본은행과 정부의 예금부가 보유한 상태가 되어 있었다.⁵⁾

대장성 재정사실(大蔵省財政史室, 1984)이 편집한 『쇼와재정사 종전부터 강화까지』(일본어, 『昭和財政史－終戦から講和まで』)에 나타난 1946년도 예산을 보면 보통세입 120억엔에 대해 세출이 172억엔이었고, 그 중 약 78억엔이 임시 군사비차입금이자 및 보상금이자를 포함한 국채비였다. 이렇게 세출의 약 45%가 국채비로 지출이 될 정도로 지속이 불가능한 상황이었다. 이러한 상황에 대해 일본 정부는 크게 두 가지의 정책을 실시한다. 먼저 세율이 25%에서 90%에 이르는 고율의 재산세를 과세하는 것이었다. 이는 1946년 11월 12일 공포와 함

4) 이 시대 구분은 엄밀한 구분이 아니며 연구의 목적에 따라 구분 방법 및 연도가 다른 경우가 많다.

5) 河村小百合(2013), p.2

게 실시되게 된다. 이것을 재원으로 내국채 중 가능한 한도 내에서 상황이 이루어지게 된다. 이를 통해 내국채에 대해서는 채무불이행을 피할 수 있었다.

재산세 과세를 실시하기 위해 이에 앞서 1946년 2월 17일 예금의 봉쇄⁶⁾와 신구권의 교환을 단행한다. 공표는 동월 16일에 이뤄졌고 실시는 하루 뒤인 17일에 이뤄진다. 이는 과세대상 재산의 조사라는 목적과 국가에 의한 자산의 압류라는 목적이 있었다. 물론 국민들에 대해서는 이러한 일련의 정책이 인플레이션을 억제하는 목적으로 시행된다고 설명되었으며 이에 대한 국민의 반발도 상당했다.

이러한 과세에 의한 세수로 정부의 국채현금상환액은 1948년 약 36억엔에서 1949년 약 658억엔, 1950년 약 509억엔으로 급격하게 증가하게 된다. 일견 국민의 재산에 대한 이른바 ‘수탈’로 비칠 수 있는 고율의 ‘과세’라는 이례적인 방법을 통해서라도 국채잔고를 줄이려는 행동은 이 시기의 일본 정부의 국가부채와 재정에 대한 태도를 잘 보여준다.

한편, 전시보상채무에 대해서는 상황을 포기하는 정책을 선택한다. 정부가 지고 있는 채무에 대해 동일한 금액만큼의 전시보상특별세를 과세하는 정책을 시행하게 된다. 이는 1946년 7월 24일 각의(閣議)에서 결정되고, 10월 19일 「전시보상특별조치법」이라는 이름으로 공포된다. 대장성 재정사실(大藏省財政史室, 1984) 제19권 『통계』에 의하면 1946년부터 1951년까지의 전시보상특별세(전시보상채)의 과세액 누계는 약 760억엔으로 이 중 법인소유가 약 527억엔, 개인 소유가 231억엔이었다.

일본 정부로서는 이러한 일련의 법적 조치로 전후의 거대한 국가부채를 ‘합법적인’ 방법에 의거해 처리할 수 있었다. 그러나 그런 과정에는 큰 마찰과 민간부문의 큰 희생이 있었음은 너무나 명확하다. 건전재정주의의 필요성은 너무나 분명했고 연합군 총사령부(GHQ, General Headquarters)의 점령하인 1947년 제정된 「재정법」(財政法)에는 이러한 균형재정의 원칙이 분명하게 나타나 있다.

이 원칙은 그 후 엄격하게 지켜져 1965년 처음으로 국채가 발행되기 전까지 일체의 국채 발행이 이뤄지지 않는다. 畑農銳矢(2009, p. 163)의 분석에 의하면

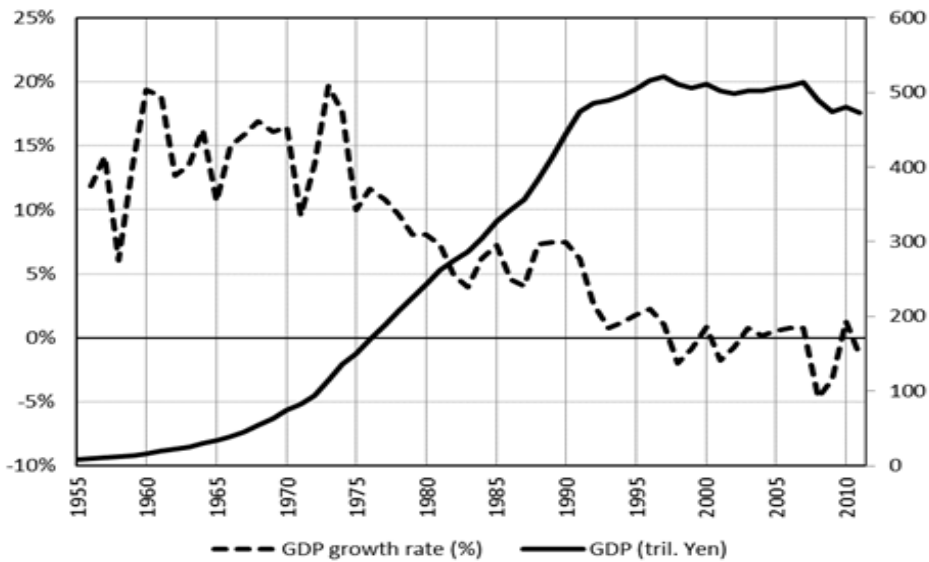
6) 예금의 봉쇄는, 은행예금 등의 금융자산의 인출한도를 정하는 것으로 신권에 의한 인출가능금액은 개인의 경우 월 세대주 300엔, 세대 구성원 1인당 100엔이었다.

1975년 이전까지 일본 정부의 재정운영은 균형재정의 원칙에 따르지 않고 오히려 흑자를 기조로 하는 과세 평준화원칙을 따라 이루어졌다. 흑자 기조를 위해서 표면상으로는 적자를 내지 않는 균형재정원칙처럼 보이는 것뿐이라는 것이다. 본 연구에서는 이를 포함하는 넓은 의미에서의 균형재정으로 이 시기를 특징짓는 것으로 한다.

사실 이 시기에 균형재정원칙의 엄격한 운영이 가능했던 가장 큰 이유는 고도 경제성장과 이에 의한 세수의 자연 증가에 있다. [그림 II-3]은 1955년 이후의 일본 경제의 GDP와 성장률을 나타낸 것이다.⁷⁾ 이 시기의 일본 경제는 평균 15% 전후의 고속성장을 이어갔고 이로 인한 세수의 자연증가는 세출의 증가를 충분히 충당할 수준이었다. 일본 경제사에서는 일반적으로 이 시기인 1955년부터 제1차 오일쇼크가 있었던 1973년 정도까지를 고도 성장기라고 분류한다.⁸⁾

[그림 II-3] GDP와 성장률

(단위: %, 조엔)



자료: http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/files_kakuhou.html(접속일: 2016.9.1.)

7) 세수와의 관계에 주목하기 위해 명목GDP를 표시하였다. 고도성장기의 평균 실질GDP 성장률은 약 10%이었다.

8) 安場, 猪木(1989), p. 2 참조.

나. 최초의 국채 발행과 균형재정의 유지

앞 절에서 언급한 균형재정원칙의 엄격한 운영이 깨어진 것은 1965년이였다. [그림 II-3]을 보면 고도성장기 중에서도 1960년 이후는 특히 성장률이 높아 1964년까지의 연평균 GDP 성장률은 약 16%이었다. 그러한 가운데 1965년의 11%의 성장은 일반적으로는 높은 성장률이나 1964년까지의 성장의 추세보다는 상당히 낮은 것이었다. 1964년 도쿄 올림픽 직후의 경기후퇴로 인한 1965년의 불황으로 세수가 감소하게 되고 이때에 처음으로 국채가 발행이 되는데 금액은 약 2천억엔 정도로 1965년 일반회계 세입규모 3조 8천억엔과 비교하면 그리 큰 비중은 아니었다. 1965년의 당초 예산 단계에서는 국채 발행의 계획이 없었으나 보정예산 때에 발행을 결정하게 된다.

일본에서 발행되는 국채에는 여러 종류가 있지만 보통채로 분류되며 규모도 가장 큰 것은 건설공채와 적자국채이다. 건설공채는 일본에서 4조채(4条公債)로도 불리는데 앞에서 언급한 「재정법」의 제4조에서 공공사업비 출자금 및 대부금의 재원에 대해 제한적으로 발행이 허용된 데서 붙여진 이름이다. 다른 이름으로는 건설채라고도 한다. 현재의 국채로 조달한 재원으로 금후 장래의 세대도 향유할 수 있는 사회간접자본 등을 형성하므로, 균형재정의 원칙을 천명하고 있는 「재정법」의 원칙에 위배되지 않는다는 의미에서 단서조항으로서 제한된 허용을 하고 있다. 비록 「재정법」에 의해 허용되기는 했지만 1964년까지도 이 조항을 이용한 국채의 발행은 일체 없었다. 그것은 앞서서도 언급한 전후의 막대한 국채의 처리에서 온 사회적 갈등의 경험에서 온 것으로, 건설공채마저 발행하지 않을 만큼 1964년까지 균형재정의 원칙은 엄격하게 지켜졌다.

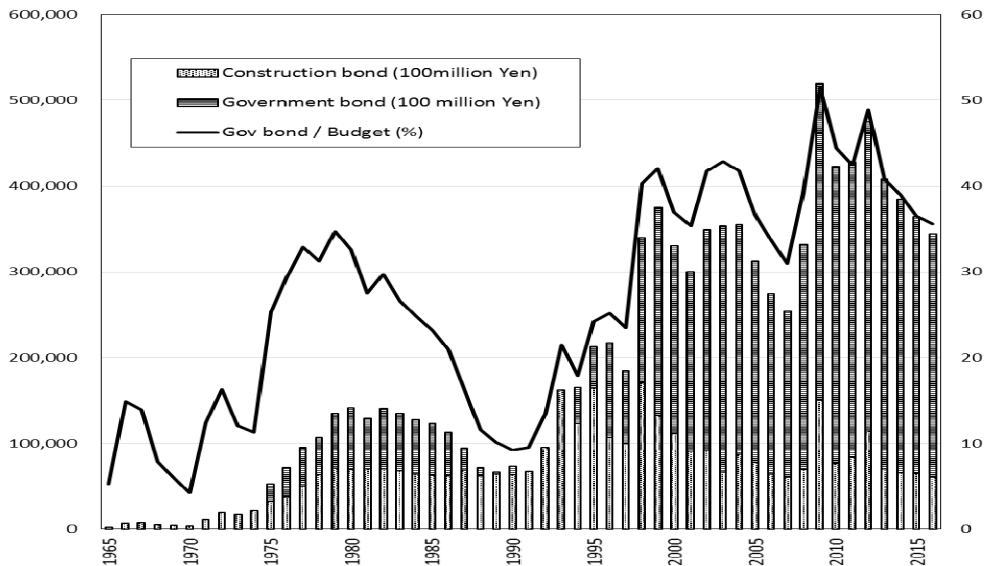
적자국채의 발행은 원칙적으로 「재정법」에서 금지하고 있다. 일본의 「재정법」은 국가의 세출이 원칙적으로 국채 및 차입금 이외의 세입에 의해 운영될 것을 명시하고 있어서, 국가재정의 적자를 메꾸기 위한 국채의 발행을 금지하고 있다. 그러나 실제로는 1975년 이후 거의 매년 적자국채가 발행되고 있는데 이는 일본 정부가 국회를 통해 매해 적자국채를 위한 특별법을 제정해 이를 근거로 매년 발행되는 것이다.

1965년에 발행된 국채는 보정(補正, 추가경정) 예산의 편성을 위해 전후 처음

으로 발행된 적자국채이다. 이때의 국채 발행이 계기가 되어 익년도인 1966년부터 지속적으로 국채가 발행된다. 다만 적자국채는 1965년의 첫 발행 후 10년 후인 1975년 발행이 되고 1974년까지는 건설국채만 발행된다. [그림 II-4]는 1965년 이후 발행된 건설공채와 적자국채의 발행액과 예산 대비 국채 발행액의 비율의 추이를 2016년까지 정리한 것이다.

이 시기의 재정으로 돌아가면 비록 건설공채를 발행하지만 앞에서 언급했듯이 이 시기는 균형재정원칙을 엄격하게 지켜 1966년 이후 1974년까지 발행된 국채는 모두 건설국채였다.

[그림 II-4] 국공채 발행액



자료: <http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mot.go.jp/jgbs/reference/gbb/data.htm>(접속일: 2016.8.20.)

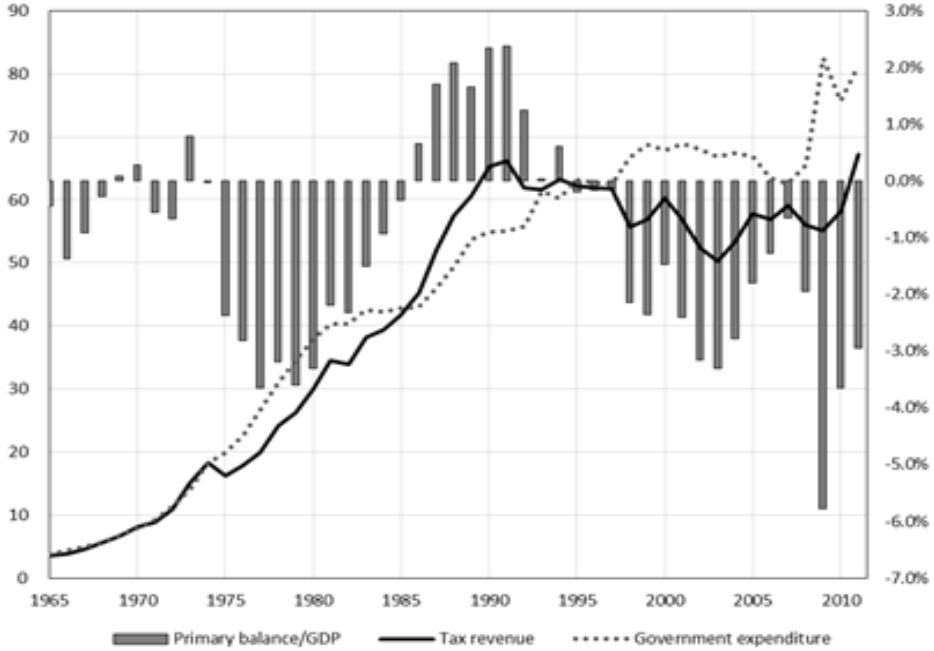
균형재정의 원칙이 비교적 엄격하게 지켜진 이 시기의 특징을 볼 수 있는 다른 지표로서 기초수지(Primary balance)⁹⁾를 들 수 있다. [그림 II-5]는 1965년 이후의 기초수지를 정리한 것이다. 1974년까지의 GDP 대비 기초수지가 대체로

9) 국채 등의 차입금을 제외한 세입에서 국채 관련비용을 제외한 세출을 뺀 수치

±1%의 범위를 벗어나지 않는 것을 보면 균형재정의 기초가 유지되고 있다는 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-5] 기초수지의 추이

(단위: 조엔 %)



자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016.8.28.)

이렇게 균형재정을 유지할 수 있었던 것은 국제정세가 안정되어 있었던 것에 더해 일본 경제의 성장률이 높을 뿐 아니라 상당히 안정된 추이를 보였기 때문인데 이로 인해 세입과 세출에 대한 비교적 정확한 예측이 가능했다는 면이 크다. 1968년을 제외하면 이 시기에 세입과 세출에 대한 당초 예산과 결산에 큰 괴리가 작고 추가경정예산 규모가 상대적으로 크지 않은 것도 이를 뒷받침한다.

이러한 기초가 장기적으로 이어졌기에 재정적자에 대한 당국의 염려와 주의는 약해진 것으로 보인다. 1965년 전후 최초의 국채 발행 이후 사회간접자본 등에 주로 사용되는 재원을 위한 건설국채 발행이 1966년부터 1970년까지 발행되지만 액수는 상당히 제한되어 있었다. 그런데 1971년과 1972년에는 이 기초가

상당히 변화한다. 추측되는 원인으로는 앞서도 언급한 장기적인 균형재정의 유지로 인한 재정적자에 대한 경계수준의 저하이다.

2. 적자국채의 발행 1차 재정적자 확대와 재정의 재건기(1975~1990)

재정에 있어서 전후 일본의 세 번째 시기로 볼 수 있는 이 시기는 1975년도의 적자국채의 발행으로 시작된다. 1975년도의 보정예산을 계기로 적자국채가 발행되며 1976년 이후에는 예산 단계에서부터 적자국채가 편성되어 발행되게 된다.

1973년 4월 변동환율제로의 이행과 같은 해 10월 발발한 제4차 중동전쟁으로 인한 제1차 오일쇼크는 일본 경제에 큰 영향을 미쳤다. [그림 II-3]에서는 명목 GDP가 꾸준한 성장을 보이고 경제성장률이 심각하게 하락하는 것은 1975년으로 보이지만 이는 높은 인플레이션율에 의한 것으로¹⁰⁾ 실질GDP는 1974년 전후 처음으로 마이너스 성장을 하게 된다. 명목성장률까지 저하되는 1975년에는 세수의 감소로 인해 보정예산에서 적자국채를 발행하게 된다.

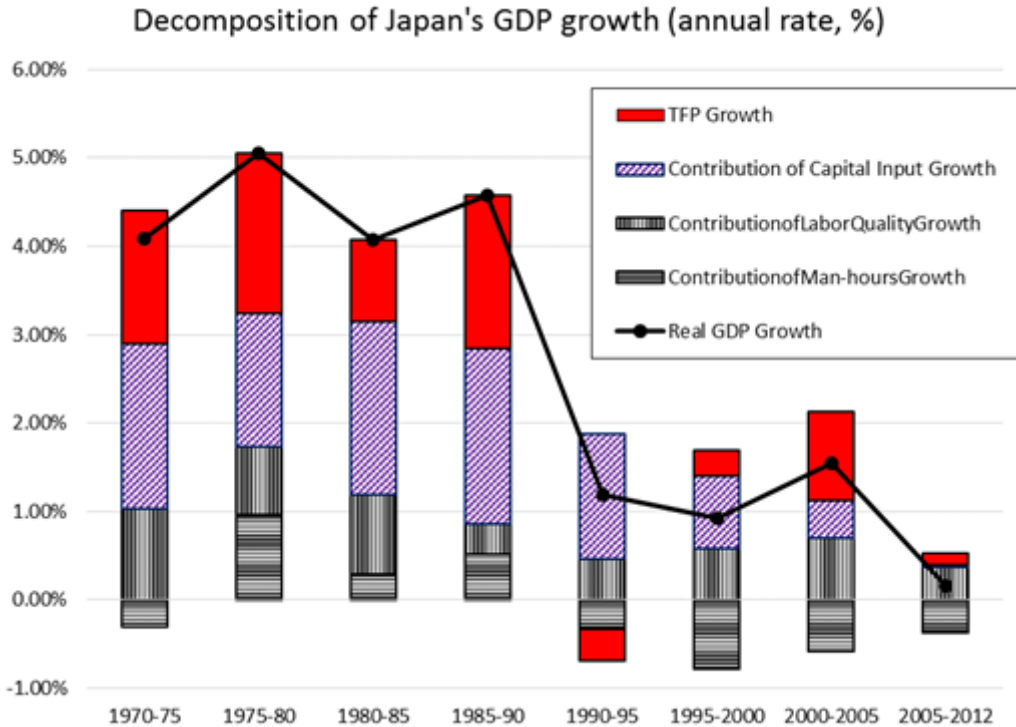
이 시기를 포함해서 이 시기 이후의 일본 경제의 장기적 성장과 연관해서 이해하는 것이 재정의 상황을 이해하는 데 도움이 될 것이다. [그림 II-6]은 1970년부터 2012년까지 일본 경제의 성장을 투입요소의 성장과 전 요소생산성(Total Factor Productivity, TFP)의 성장의 기여분으로 분해한 것이다.¹¹⁾ 1973년의 제1차 오일쇼크 후 1974년의 마이너스 성장을 시작으로 일본 경제는 1972년 이전의 10%에 이르는 고속성장에서 연 성장률 약 4.2% 정도의 안정성장기로 진입하게 된다. [그림 II-6]에서 확인할 수 있듯이 이러한 추세의 변화는 1990년까지 지속하게 된다. 1970년대 후반 GDP성장률은 약 5%까지 회복되지만 제2차 오일쇼크 등이 계기가 되어 4%대의 성장률은 '예상 외로' 지속되게 된다.

10) 1973년부터 1975년까지는 공급 측 요인에 의한 인플레이션율이 높았다. 1974년과 1975년의 전년도 대비 인플레이션율은, 소비자물가지수를 기준으로 약 15%와 19%이었다.

11) 데이터는 일본의 장기경제성장예 대한 데이터베이스 Japan Industrial Productivity Database 2015(JIP Database 2015)에서 인용하였다.

[그림 II-6] GDP 성장의 요인분해

(단위: 연율, %)



자료: Japan Industrial Productivity Database 2015(<http://www.rieti.go.jp/jp/database/JIP2015/index.html>(접속일:2016.9.20.))

적자국채의 발행은 비상시의 대처라는 인식 아래 일본 정부는 적자국채의 발행 직후부터 적자국채 발행액을 0으로 돌리는 것을 목표로 했다. 1976년 1월에는 1980년도에 적자재정을 탈피하는 것을 목표로 하게 되는데 이는 물론 실현되지 않았고 1979년 1월 시점에 공채의존도조차도 지속적으로 상승하는 상황 가운데 1984년에 균형재정으로의 복귀를 다시 목표로 세우게 된다. 그러나 1984년도에도 국채잔고의 GNP 대비 비율은 계속 상승기조에 있었다. 이런 가운데 일본 정부는 1983년 8월 재정건전화 목표시기를 1990년으로 대폭 연기하게 된다.

이때에 목표로 했던 1990년 시점에서 국공채와 관련된 재정 상황은 어떠했을까? 결과적으로 1990년에 목표로 했던 재정건전화에 성공하게 된다. 이에는 약간의 설명이 필요하다. [그림 II-2]에서 보는 것처럼 이 해의 국공채 잔고는

GDP의 약 60%를 넘어 서는 수준으로 상당히 높은 편이라 스톡의 면에서는 균형재정으로 회복되었다고는 할 수 없지만, 최소한 플로우의 면에서는 추가적인 발행은 없었기에 균형재정으로서의 목표를 일정 수준 달성했다고 할 수 있다.

또 한 가지 언급해야 하는 것은 실제 적자국채의 발행은 0이 아니라는 것이다. [그림 II-4]를 보면 1990년에도 적자국채는 발행이 되었고 1990년 전후의 1989년보다 오히려 많고 적자국채 발행액이 처음 0이 되는 것은 1991년으로 보이는데 이는 중동전쟁에 의한 것이었다.

1989년부터 설명을 하면 1988년부터 1990년까지 명목성장률은 7%를 넘어섰고 1989년에 이미 세수의 증가로 인해 적자국채의 발행액을 0으로 하고 재정재건 원년으로 선포를 할 수 있었기에 1990년이라는 균형재정의 목표가 1년 먼저 달성될 가능성도 있었다. 그러나 세출 확대에 대한 정치적인 요구에 더해 세수의 확대가 예상을 밑돌게 되어 적자국채가 발행된다. 1990년의 적자국채의 발행은 중동전쟁에 대한 지원책으로 90억달러의 거출이 결정되었던 것 때문으로, 이때에 발행된 적자국채는 다음 해 세수에 의해 상환이 되었기에 일반적인 적자국채와는 성격을 달리한다고 할 수 있다. 그러한 의미에서 1990년을 재정재건에 성공한 해로 판단하고 1975년부터 1990년까지를 재정의 의미에서 하나의 중요한 시기로 분류하는 것에는 무리가 없을 것이다.

이 시기를 고찰하는 것은 일본의 재정을 이해하는 데 중요하고 흥미로운 시사점을 준다. 1990년대 후반 이후 현재에 이르기까지 일본의 재정은 지속적으로 악화되어 왔지만 1975~1990년의 15년의 기간은 적자재정의 확대와 축소 그리고 균형재정의 회복이라는 하나의 순환주기가 완결되는 과정을 관찰할 수 있기 때문이다.

가. 재정적자의 확대기(1976~1979)

앞에서도 언급했듯이 1975년은 일본의 전후재정에 있어서 중요한 계기가 되는 적자국채를 발행하는 해이다. 이 해에 적자국채를 발행하게 된 데에는 세수 증가에 대한 지나치게 긍정적인 평가와 세출에 대한 과대한 계획이 둘 다 작용한 결과였다. <표 II-1>에서 보듯이 1975년 1월에 각의에서 결정된 예산은

1974년 대비 24.5% 증가한 약 21조 3천억엔이었다. 이 증가율은 그러나 1970년대 초까지 이어진 고도성장과 이로 인한 세수의 증가에 비춰 지나치게 높은 것은 아니었다. 전년도 대비 예산의 증가율은 1972년 21.8%, 1973년 24.6%, 1974년 19.7%였고 1973년 제1차 오일쇼크 이후 세출의 필요성이 증가한 것을 고려해 보면 정상적인 예산편성으로 볼 수 있다. 그러나 세수는 [그림 II-5]에서 볼 수 있듯이 1974년도에 약 18조엔에서 오일쇼크의 영향이 세수에 본격적으로 영향을 미치게 되는 1975년에는 약 16조엔으로 급격하게 줄어들게 된다. 이로 인해 재정적자가 발생하게 되었고 이를 위한 적자국채가 발행되게 된다. 그런 의미에서 1975년도의 적자국채의 발행은 의도되지 않은 외부적 요인에 의한 것으로 볼 수 있다. 그러나 1976년 이후의 적자국채의 발행은 '예산편성단계'부터 이미 편성되어 있었고 예산과 결산의 차이가 그리 크지 않은 점 등을 고려해 보면 외부적인 요인에 의한 것이라기보다는 '의도된' 적자에 의한 것이라고 평가된다.

〈표 II-1〉 일반회계(예산, 보정예산, 결산)의 추이(a: 1963~1990)

Year	Total revenue & expenditure	Revised total receipts (budget base)	Total expenditure of general accounts (closed base)	Total receipts of general accounts (closed base)
1963	2,850,008	3,056,807	3,044,292	3,231,214
1964	3,255,438	3,340,498	3,310,969	3,446,769
1965	3,658,080	3,744,725	3,723,017	3,773,097
1966	4,314,270	4,477,148	4,459,196	4,552,146
1967	4,950,910	5,203,437	5,113,035	5,299,446
1968	5,818,598	5,917,333	5,937,082	6,059,873
1969	6,739,574	6,930,854	6,917,838	7,109,267
1970	7,949,764	8,213,085	8,187,697	8,459,181
1971	9,414,315	9,658,999	9,561,131	9,970,859
1972	11,467,681	12,118,949	11,932,172	12,793,873
1973	14,284,073	15,272,617	14,778,303	16,761,978
1974	17,099,430	19,198,131	19,099,793	20,379,123
1975	21,288,800	20,837,158	20,860,879	21,473,416
1976	24,296,011	24,650,235	24,467,612	25,076,017
1977	28,514,270	29,346,615	29,059,842	29,433,623
1978	34,295,011	34,440,044	34,096,030	34,907,265
1979	38,600,143	39,667,587	38,789,831	39,779,228
1980	42,588,842	43,681,367	43,405,026	44,040,667
1981	46,788,131	47,125,364	46,921,154	47,443,338
1982	49,680,837	47,562,140	47,245,064	48,001,281
1983	50,379,603	50,839,442	50,635,307	51,652,905
1984	50,627,214	51,513,360	51,480,623	52,183,385
1985	52,499,643	53,222,882	53,004,511	53,992,562
1986	54,088,643	53,824,828	53,640,432	56,489,194
1987	54,101,019	58,214,156	57,731,141	61,388,769
1988	56,699,714	61,851,731	61,471,062	64,607,381
1989	60,414,194	66,311,891	65,858,939	67,247,823
1990	66,236,791	69,651,178	69,268,676	71,703,468

자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016,8,28.)

〈표 II-2〉 일반회계(예산, 보정예산, 결산)의 추이(a: 1991~2011)

Year	Total revenue & expenditure	Revised total receipts (budget base)	Total expenditure of general accounts (closed base)	Total receipts of general accounts (closed base)
1991	70,347,419	70,613,465	70,547,185	72,990,559
1992	72,218,011	71,489,671	70,497,432	71,465,997
1993	72,354,824	77,437,498	75,102,489	77,731,174
1994	73,081,669	73,430,517	73,613,605	76,339,007
1995	70,987,120	78,034,006	75,938,516	80,557,216
1996	75,104,924	77,771,231	78,847,867	81,809,039
1997	77,390,004	78,533,160	78,470,310	80,170,473
1998	77,669,179	87,991,485	84,391,798	89,782,694
1999	81,860,122	89,018,897	89,037,431	94,376,336
2000	84,987,053	89,770,227	89,321,050	93,361,027
2001	82,652,379	86,352,554	84,811,129	86,903,039
2002	81,229,993	83,668,984	83,674,290	87,289,022
2003	81,789,078	81,939,569	82,415,971	85,622,807
2004	82,110,925	86,878,703	84,896,776	88,897,515
2005	82,182,918	86,704,827	85,519,592	89,000,271
2006	79,686,024	83,458,343	81,445,481	84,412,714
2007	82,908,808	83,804,191	81,842,570	84,553,479
2008	83,061,340	88,911,213	84,697,395	89,208,230
2009	88,548,001	102,558,156	100,973,424	107,114,243
2010	92,299,193	96,728,393	95,312,342	100,534,563
2011	92,411,613	107,510,467	100,715,409	109,979,528

자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016.8.28.)

재정적자가 의도된 것이고 이를 위한 적자국채가 의도적으로 발행된 이유로 생각해 볼 수 있는 것으로 (1) 경제의 잠재성장률의 감속을 인지하지 못하고 단기적인 경기부양책을 지속한 것 (2) 경기의 감속은 감지하고 있었으나, 이미 약속한 재정지출을 줄이는 것이 어려웠을 것 (3) 새로운 세제 도입에 대한 낙관론 등이 있을 수 있다. 이하에서는 이 가능성에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 잠재성장률 저하에 대한 인식과 단기적인 경기부양책

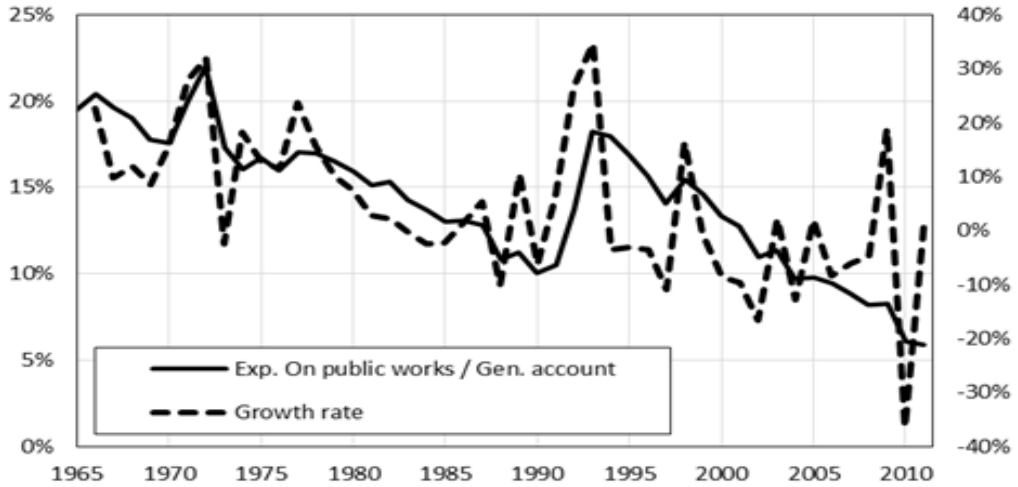
일본 정부가 1976년 초에 내린 경제성장률 전망을 보면 명목 13%, 실질 5.6%로 1960년대 후반의 10%를 넘던 실질경제성장률에 비춰 보면 상당히 낮게 예측하고 있어 잠재성장률 저하를 어느 정도 예측하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 1976년 전후의 예측치를 보면 다른 쪽으로도 해석이 가능하다. 제1차 오일쇼크 직후인 1974년도 실질경제성장 예측치는 2.5%, 1975년에 대해서는 4.3%이었는데 1976년부터 5.6%, 6.7%, 7.0% 등으로 증가해간다. 이로 보건대 1970년대 후반 일본 정부는 제1차 오일쇼크로 인한 경제성장률 저하를 일시적인 것으로 보았고 이후의 지속적인 세수의 증가를 예상하고 예산에 적자국채의 발행을 편성시켰다고 볼 수 있다. 그러나 실질GNP성장률은 1976년부터 1979년까지 5.7%, 5.6%, 5.7%로, 1978년과 1979년에 예측치보다 약 1%포인트 정도 낮았다. 즉, 경제의 장기적인 잠재성장률 저하를 어느 정도 감지하고 있었으나 그 정도에 대해서는 과소평가(즉, 경기회복에 대한 과대평가)를 하였다고 결론 지을 수 있다.

경제의 장기성장에 대한 정부의 이러한 이해에 근거해 경기부양책이 편성되고 실행되는데 일본의 경기부양책으로 대표적인 건설과 토목 등의 공공사업비를 보면 이러한 상황을 좀 더 직접적으로 볼 수 있다. [그림 II-7]은 세출 대비 공공사업비 비율과 전년 대비 성장률의 추이를 그린 것이다. [그림 II-7]을 보면 1976년 이후 1978년까지 공공사업 계획은 보정예산에서 증액이 되어 전년 대비 약 11%, 24%, 16% 증액되어 실행된다.¹²⁾ 이러한 두 자릿 수 증가는 1979년까지 이어지다가 1980년 이후는 한 자릿 수로 떨어지고 1983년 이후는 전년 대비 감소하게 된다. 즉, 공공사업비의 데이터 역시 1976년부터 1979년 정도까지 일본 정부는 경기부양책에 의해 7% 정도의 높은 경제성장률로의 회복이 가능하다고 여겼다는 것을 보여 준다.¹³⁾

12) 제1차 오일쇼크가 있었던 1973년에는 오히려 공공사업비가 전년 대비 -2%로 감소하게 되는데 이러한 세출감소가 경기의 축소를 가속하였다는 비판을 일으키게 되고 1974년 이후의 공공사업비의 증가를 유발하는 면도 있다.

13) 다만 공공사업비의 재원은 적자국채가 아닌 건설국채이므로 공공사업비의 증가가 재정적자와 이에 따른 적자국채의 발행을 유발했다는 인과관계를 보이는 것은 아니라는 것에 주의할 필요가 있다.

[그림 II-7] 세출 대비 공공사업비



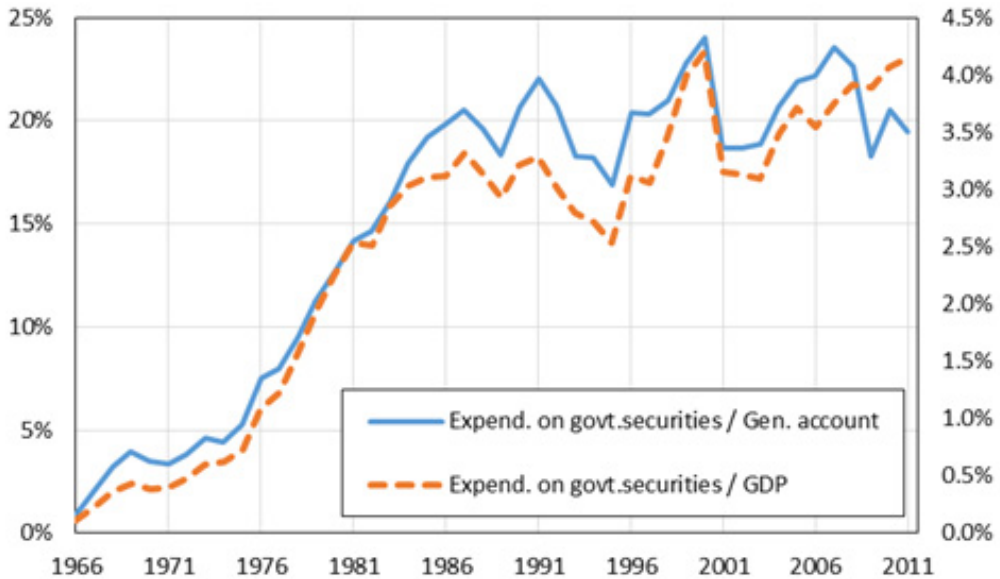
자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/(접속일: 2016.8.28.)

2) 세출구조의 경직성

세출에는 관성이 있을 수 있다. 사회적인 구조뿐 아니라 정치적인 이유 등에서 이미 결정된 세출구조를 급격하게 변경하는 것이 어렵기에 구조적인 경직성은 세입의 감소에도 불구하고 세출의 감소를 어렵게 하여 결과적으로 재정적자와 적자국채의 발행을 유발할 가능성이 있다.

먼저 확인할 수 있는 것은, 누적된 국공채의 스톡으로 인한 국공채 관련비용의 자연 증가분이다. [그림 II-8]은 세출액 대비 국채비용의 추이이다. [그림 II-4]에서 볼 수 있듯이 1975년의 적자국채 발행 이후 증발된 국채로 인해 국채비용은 이후 1980년대 중반까지 급격하게 증가하게 된다. 국채 관련비용은 1976년 일반회계의 8%, GDP의 1.1%이었는데 1981년에는 각각 14%, 2.5%로 증가하게 된다.

[그림 II-8] 국채비용의 추이



자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016.8.28.)

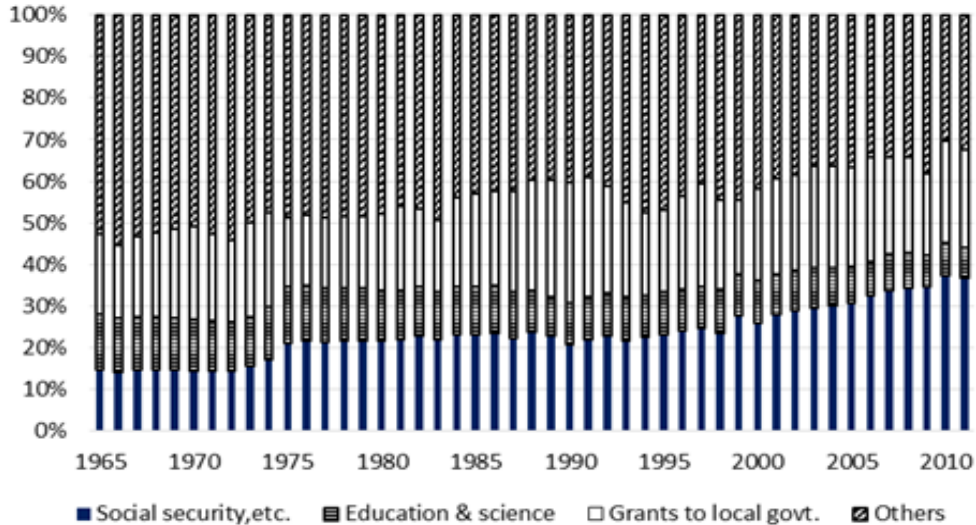
그러나 국채비용의 증가는 과거에 형성된 스톡으로 인한 자연스러운 증가로 감소 노력을 하기 힘든 부분으로 이해될 수 있다. 세출구조의 경직성을 보려면 매년 조절이 가능한 다른 영역들 즉 국공채 관련 비용 이외의 부분을 볼 필요가 있다.

앞에서 본 [그림 II-5]는 일본 정부의 기초수지의 GDP 대비 비율을 1965년부터 정리하고 있다. 1976년 이후 1985년까지 기초수지가 GDP 대비 2%에서 3% 정도 적자인 것을 확인할 수 있다. 1980년까지는 특히 기초수지 적자 폭이 커 GDP의 3%를 넘어선다. 스톡으로서의 국공채로 인해 발생하는 비용보다 매년의 플로우로서 기초수지의 적자가 컸고 이것이 재정적자로 이어졌다는 것을 알 수 있다.

[그림 II-9]는 그런 의미에서 세출항목을 사회보장관련비, 문교과학진흥비, 지방교부세교부금 그 외로 나누어 이들 항목의 비중 변화 추이를 정리한 것이다. 무엇보다 선명하게 볼 수 있는 것이 1975년 이후의 사회보장비용의 증가이다.

1975년 전체의 21%로 오른 이후 그 수준이 1989년까지 평균 약 22%가 유지된다.

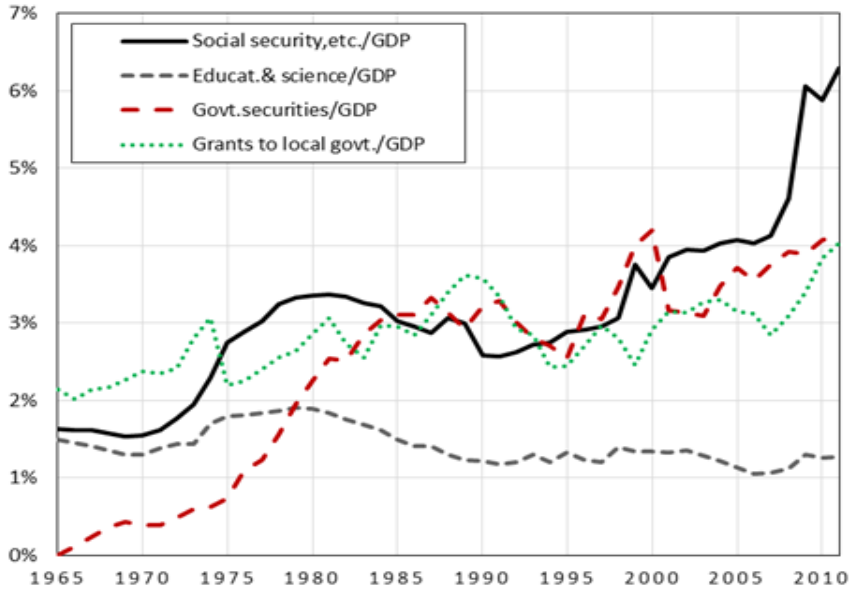
[그림 II-9] 세출항목별 비중



자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016.8.28.)

사회보장 관련 비용의 증가는 GDP 대비 비율로도 확인이 가능하다. [그림 II-10]은 사회보장관련비, 문교과학진흥비, 국채비용, 지방교부세교부금의 GDP 대비 추이를 근년까지 정리한 것이다. 앞에서 언급한 국공채 관련 비용의 증가와 사회보장비용의 증가가 현저하다. 같은 시기 지방교부금이나 문교과학진흥비는 그리 증가하지 않은 것은 주목해야 한다. 더욱 이러한 사회보장 관련 비용은 예측하지 못한 증가가 아닌 점도 사회보장 관련 비용의 증가가 의도된 재정적자의 주요 요인인 것을 보여 준다. 1970년대 말의 사회보장 관련 비용은 예산과 결산에서 그 규모의 차이가 미미하다.

[그림 II-10] GDP 대비 세출(주요 항목별)



자료: http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016.8.28.)

1970년대에 들어 일본 사회에서는 국가에 대해 국민의 복지에 대한 요구가 증가하고 있었다. 이에 대한 대응으로 1973년을 ‘복지원년’으로 선포하고 연금의 물가슬라이드제를 도입하게 된다. 그런데 제1차 석유파동과 다나카 내각의 일본열도 개조론에 따른 건설 붐 경기대책으로서 공급된 과잉유동성 등으로 인해 급격한 인플레이션이 발생하게 되고 이러한 일련의 사건들은 사회보장 관련 비용의 지속적인 증가를 가져오게 된다.

3) 새로운 세제 도입에 대한 낙관론

일본의 세제는 기본적으로 제2차 세계대전 후의 샤프권고에 따라 직접세 중심의 체제가 자리잡게 되었고 간접세는 당초에는 존재하지 않았다. 도입하게 된 계기가 된 것은 1975년도 적자국채를 발행하게 되면서 1980년도 적자재정 탈피를 목표로 이에 대한 대책의 하나로 1980년도 도입하는 것을 목표로 준비하게 되면서부터이다. 그러나 1979년 10월의 중의원선거에서 여당이었던 자민당이 패배를 하면서 도입은 연기되게 된다.

새로운 세제를 도입하게 되는 것은 그 한참 후이다. 1986년 중의원선거에서 자민당이 압승을 하게 되면서 나카소네 내각에서 1988년 1월 도입을 목표로 5%의 매출세를 도입하고자 하였다. 그러나 이것이 공약 위반을 비취져 1987년 지방자치선거에서 자민당은 다시 패배를 하게 된다. 이로 인해 세제의 도입은 다시 연기되게 된다. 그러나 1988년 6월 타케시타 내각에서 3%의 일반소비세 도입이 결정되고 12월에 가결되어 1989년 4월부터 도입되게 된다.

이렇게 간접세의 새로운 도입 과정이 길어지면서 마찰이 적은 세제 도입을 기다리는 가운데 세출에 대한 근본적인 개혁이 미뤄지게 되고 예견되고 의도된 재정적자와 이로 인한 적자국채의 발행이 이어진 면도 있다는 것을 알 수 있다.

나. 재정의 재건기(1980년대)

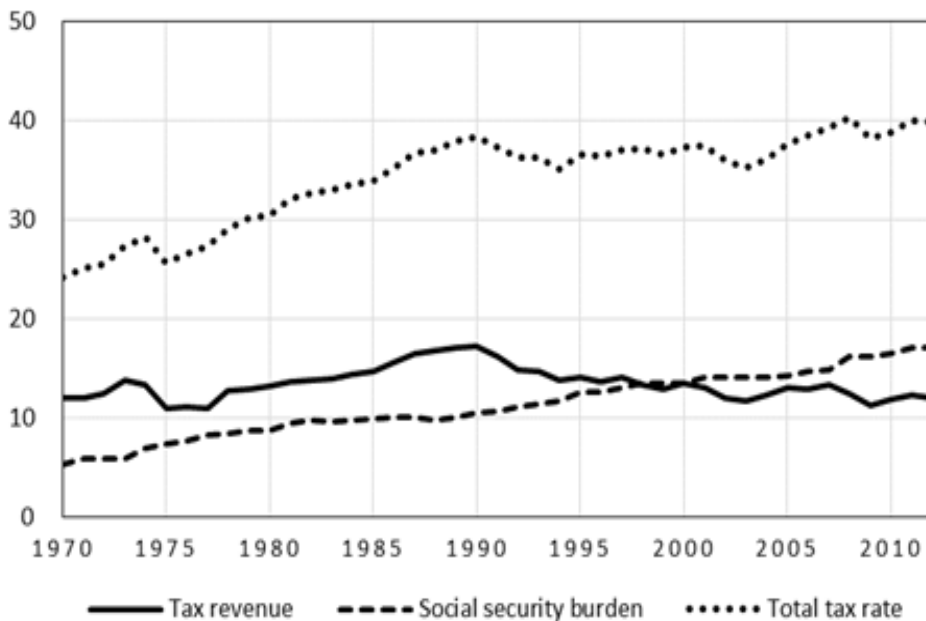
1980년 일본 정부는 '재정재건원년'을 선언하고 1982년에는 제로 실링을, 1983년에는 마이너스 실링을 설정해 본격적인 재정재건에 돌입하게 된다. 앞 절에서도 보았듯이 세출구조의 경직성이 재정적자를 증가시킨 주요인이기에 세출 구조의 개혁이 필요했다. 일반회계 세출항목들에 대해 제로 실링이 도입이 되고 1983년 이후 5년간 마이너스 실링이 도입된다. 1983년에는 경상부문이 5% 삭감되었고 1984년도부터 1987년도까지는 경상부문이 매년 10%의 삭감, 투자부문이 5%의 삭감을 예산단계에서 요구받았다. 이러한 강경한 세출억제정책은 큰 효과를 보게 되었고 이 기간에는 세출액의 증가율이 경제성장률을 밑도는 상황이 지속되었다. [그림 II-5]를 보면 1980년 이후 명목세출액의 증가가 미미한 것을 확인할 수 있다.

강경한 세출억제정책에 더해 이 기간에 재정회복의 중요한 역할을 하는 것이 세입의 증대이다. 사실 이 기간에는 적극적인 증세정책은 없었다. 그러나 [그림 II-5]에서 보듯이 특히 1985년 이후 세수는 급격하게 증가하게 되고 같은 시기 정부의 기초수지는 흑자로 돌아서게 된다. 당시 세수는 증가하지만 적극적인 증세는 없었다는 의미로 '증세 없는 세수 증대'로 이 시기가 일컬어졌다. 그러나 이는 과세대상의 명목치 구분의 변화에 의한 영향이 크다. 1980년대는 물가상승률이 높았고 이로 인해 과세대상액의 명목치가 상승하게 되어서 결과적으로는

세율이 오르는 것과 동일한 세수의 증가가 일어나게 되었다. 일반적으로 물가 상승에 의한 이러한 현상이 있을 경우 세율을 낮추거나 세제와 관련된 공제액을 높여야 하지만 이 시기 일본 정부는 이러한 대응을 하지 않았다. 그리고 결과적으로 세수의 증대를 얻게 되었다. 浅子・伊藤・坂本(1991)에 의하면 이 시기 세수 증가의 대부분은 이러한 명목과세대상의 변화에 의한 것이다.

[그림 II-11]을 보면 국민소득 대비 일반회계의 세수와 국민부담률¹⁴⁾이 이 기간 얼마나 상승했는지 알 수 있다. 세수는 1980년에서 1990년까지 약 4%포인트 증가했는데 반해 국민부담률은 약 8%포인트 증가한다. 같은 그래프에서 사회보장부담은 증가를 보이지 않는다. 즉 국세와 지방세 등이 증가하여 실질적인 국민부담이 증가한 것을 알 수 있다.

[그림 II-11] 국민소득 대비 세수와 국민부담률



자료: <http://www.mof.go.jp/budget/topics/futanritsu/sy2802n.pdf>(접속일: 2016.8.28.)

14) 국민부담률은 국세와 지방세, 사회보장부담을 더한 값을 국민소득으로 나눈 값이다.

다. 적자국채의 발행과 재정재건기의 정리

1975년도에 처음으로 적자국채가 발행되고 그 후 재정적자가 확대되는 과정 그리고 재정을 재건하기 위한 기간을 간단히 살펴보았다. 재정적자의 확대에는 5년의 시간이, 재건의 과정에는 그 두 배의 기간인 10년이 걸렸다.

처음의 적자국채 발행이 피할 수 없는 외부적인 요인에 의한 것이라면 그 후의 5년간은 의도된 적자가 이어졌고 그 대부분은 세출구조의 경직성에 의한 것이었다. 그 중 가장 중요한 것은 사회보장관련 비용의 증가이었다.

그 후 10년에 걸친 재정건전화의 과정은 엄격한 세출의 억제와 인플레이션으로 인한 과세대상의 변화, 이로 인한 세수의 증가 등에 의한 것이었다.

3. 2차 적자재정의 확대와 개선기(1991~2007)

재정과 관련하여 일본의 전후를 나눈 네 번째 기간은 1990년대 이후 현재까지의 긴 기간이다. 이 기간은 버블경제의 형성과 붕괴 그 후의 장기침체로 잘 알려져 있으며 2013년 이후의 최근 기간을 제외하면 재정적인 큰 기조는 변화가 없다고 할 수 있다.

1975년도부터 1990년도까지의 15년이 재정의 악화와 재건의 기간으로 하나의 순환을 이루었다면 1991년 이후는 2016년 현재까지도 회복의 전조가 아직 보이지 않는 상태가 이어지고 있다. 그러한 면에서 1975~1990년도에 대한 분석 중 재정의 악화에 해당하는 분석이 1991년도 이후에 대해서는 더 많이 필요할 것이다.

가. 버블 붕괴와 균형재정의 유지기(1991~1997)

앞 절에서도 언급했듯이 일본 정부는 1990년을 재정건전화를 이룬 해로 선포하였다. [그림 II-5]에서 보듯이 이러한 재정의 기조는 1997년까지 이어진다. 기초수지는 1994년까지 흑자였으며 [그림 II-4]에서 보듯이 1993년까지는 적자국채 역시 발행되지 않았다. 1995년부터 1997년까지의 재정적자도 GDP의 약

0.2%로 미미한 수준이었고 건설국채와 적자국채가 발행되기는 했지만 총액이 크지는 않았다.

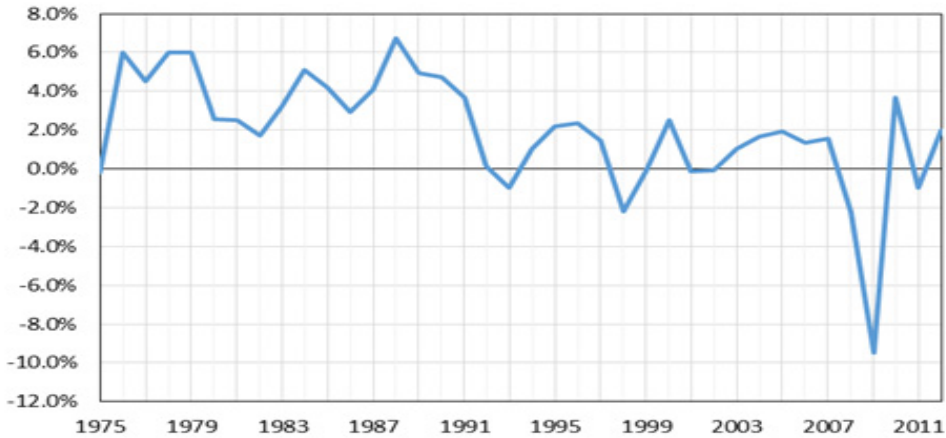
[그림 II-6]을 보면 1990~1995년의 평균경제성장률은 약 1.2%로 1990년 이전의 평균 4.5% 정도의 수준에서 보면 대단히 낮아진 상태였다. 그로 인해 세수가 1992년도부터 감소하는 것을 [그림 II-5]에서 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기초수지의 흑자 기조로 인해 균형재정은 1997년까지 이어질 수 있었다.

그런데 이 시기에 균형재정이 유지되었기에 재정적인 면에서 건전했다고 판단하는 데에는 어려움이 있다. 이 시기를 1998년 이후의 기간과 연결해서 생각한다면 두 가지의 면에서 이미 불가항력적인 요소를 내포하는 시기였고 이에 대한 대응이 필요했던 시기로도 볼 수 있다. 그것은 경제의 장기적인 성장률 저하와 이로 인한 세수의 지속적인 감소를 예측하지 못했다는 것과 인구구조에서 기인하는 세출구조의 관성 이상의 가속적인 확대의 가능성에 대처하지 못했다는 것이다.

나. 재정적자의 확대(1998~2003)

처음 적자국채를 발행했던 때 제1차 오일쇼크라는 외부적인 사건이 계기가 되어 그 후로 재정적자 확대가 지속되었던 것처럼 이 시기도 금융위기라는 외부적인 요인에 의해 시작된다. 1997년 몇 개의 일본 은행과 증권회사가 도산하게 되면서 경기의 악화가 시작된다. 1997년 11월 3일 휴일임에도 산요증권은 「회사갱생법」에 따라 갱생절차를 대장성(현 재무성, 현재는 금융청이 담당)에 신청하게 된다. 얼마 후인 11월 17일 이른 아침 홋카이도타쿠쇼쿠은행 역시 재건을 단념하고, 1주일 후인 11월 24일에는 산이치증권이 폐업을 신청하게 된다. 여기에서 시작된 금융권의 기능부전은 일본장기신용은행의 공적자금투입으로 이어지고 일본 경제에 심각한 영향을 미치게 된다. 1998년도에는 -2.22%의 마이너스 성장을 하게 된다. [그림 II-12]는 2000년 기준 실질GDP의 성장률을 나타낸 것이다. 1998년에 성장률이 크게 하락한 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-12] 실질GDP 성장률



자료: http://www.esri.cao.go.jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/files_kakuhou.html(접속일: 2016.9.1.)

국채 발행액의 추이를 보여 주는 [그림 II-4]를 보면 1998년의 국채 발행액은 34조엔으로 전년도 18조 5천억엔의 두 배 가까이까지 증가하게 된다. 적자국채는 8조 5천억엔에서 17조엔으로 정확히 두 배로 증가하는데 [그림 II-5]에서 보면 이 해의 기초수지 적자액이 약 10조엔이므로 대체로 이러한 재정적자를 메꾸는 목적과 급격한 경기변동에 대한 부양책을 위해 발행된 것임을 알 수 있다. 앞서서도 언급했던 것처럼 이러한 1998년도의 재정적자는 불가피한 면이 있었다.

이때 건설국채 역시 1997년의 10조엔에서 17조엔으로 급격하게 증가하게 되는데 이 역시 대규모 공공사업에 의한 경기부양의 목적으로 발행된 것으로 이해될 수 있다. 이는 1970년대 후반 경기부양을 위한 공공사업비의 확대와 같은 현상으로 이해될 수 있다. 다만, 1970년 후반과 다른 것은 1999년 이후 건설국채의 발행액과 공공사업비가 급격하게 줄어든다는 것이다. [그림 II-7]을 보면 전년 대비 공공사업비지출이 1998년에 16% 증가하지만 다음 해엔 0%, 그다음 해는 9% 감소하게 된다. 일본 정부는 공공사업에 의한 경기부양의 시도를 1998년, 길게 봐도 1999년까지밖에는 하지 않았다는 것이다. [그림 II-7]을 다시 보면 공공사업지출이 가장 증가한 것은 1993년으로 1991년 버블경제가 꺼진 후 이에

대한 대책으로 대규모 투자가 이뤄졌다는 것을 알 수 있다. 그러나 [그림 II-12]를 보면 1994년 1% 1995년 2%의 경제성장을 이루는 데 머물렀고 1997년에는 1.5% 성장으로 감속하게 된다. 이를 통해 일본 정부가 버블경제 붕괴 이후 경제성장률의 장기적인 추세의 변화를 어느 정도 이해하게 되었다는 가능성도 보여 준다.

또한 [그림 II-4]를 보면 1975년 최초의 적자국채 발행 이후와 마찬가지로 1998년 이후에도 재정의 국채의존도가 급격하게 상승하는 것을 확인할 수 있다. 1970년대에는 1976년부터 1980년까지 국채 발행액과 의존도의 증가가 5년 동안 지속되었었는데 이 기간은 2001, 2002년 잠시 줄어들었던 것 외엔 2005년까지 높은 수준이 유지된다. 2006년과 2007년에는 회복된 경기로 인해 적자국채 발행액이 줄어들고 회복의 기미가 보이기 시작한다.

1970년대 후반을 살펴본 것처럼 먼저 이 시기 일본 정부가 얼마나 경제성장의 장기적인 감속을 이해했는지를 살펴보고자 한다. [그림 II-6]은 1990년 이후 장기적으로 일본 경제의 성장률이 낮아졌다는 것을 보여 준다. 이를 이해하는 것은 매우 중요하다. [그림 II-6]은 경제성장률뿐만 아니라 성장의 요인을 분해해서 보여 준다. 1970년대와 1980년대의 성장과 1990년대 이후의 성장이 본질적으로 달라졌다는 것을 확인할 수 있다. 1990년대 이후 물리적인 노동시간의 의미에서의 노동투입이 지속적으로 감소하여 노동투입에 의한 성장은 기대할 수 없게 되었다. 1990년대까지를 겨우 지탱하던 자본투입에 의한 성장 역시 더 이상 기대할 수 없게 되었다. 그러나 투입요소를 무한히 늘릴 수 없는 것은 경제학적으로 당연한 것이지만 더욱 심각한 것은 생산성 성장의 저하이다. 2000년대 전반의 일부 기간을 제외하면 생산성 성장률 역시 심각하게 저하되었다는 것이다. 이에 대해서는 Hayashi and Prescott(2002, p.227), 金・深尾・牧野(2010, p.237)도 동일한 결론을 얻고 있다. 노동의 질을 높여간다고 해도 장기적으로는 잠재성장률이 저하될 수밖에 없는 구조이다.

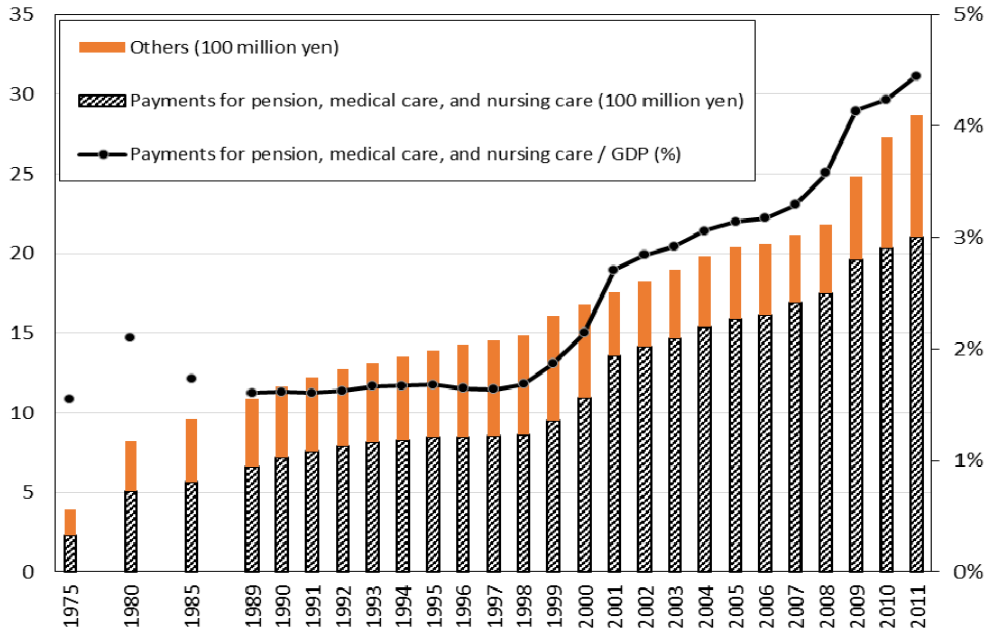
<표 II-2>를 보면 1999년 이후의 예산과 보정예산 그리고 결산을 비교해 볼 수 있다. 특징적인 것은 1970년대 말과는 달리 보정예산 단계에서 큰 폭의 추가예산이 1999년부터 2002년까지 추가되었다는 것이다. 2001년과 2002년 닛켄

버블의 붕괴와 이로 인한 불황을 고려해도 보정예산의 증액이 눈에 띈다. 이는 1999년 이후 일본 정부가 장기적인 성장률 저하를 인식하기 시작했다는 것을 의미한다고 이해할 수 있다. 저성장을 예상한 가운데 지출을 억제하려는 노력을 예산 단계에서 하는 것으로 보이나, 불가피한 지출의 증가로 인해 보정예산을 편성하게 되는 것으로 보인다. 앞에서 살펴본 건설국채의 1999년 이후의 감소가 경제성장률의 장기적인 저하에 대한 일본 정부의 이해를 의미한다는 가설은 억제된 당초예산과도 정합적인 이해를 가능하게 해 준다. <표 II-2>로 다시 돌아가면 2003년에만 보정예산과 당초예산의 차가 적었고 그 외의 대부분의 해에는 예산을 크게 넘어서는 보정예산이 집행되고 이러한 기조는 2011년까지도 이어진다.

다음으로 재정지출의 경직성을 살펴보고자 한다. 앞 절에서와 마찬가지로 먼저 확인해 볼 수 있는 것은 국공채 관련 비용과 같은 자연 증가에 의한 비용의 증가이다. [그림 II-8]을 보면 1998년 이후 국공채 관련 비용이 일반회계 대비 상승하지만 1991년 수준을 크게 뛰어 넘지는 않는다는 것이다. 그러므로 재정지출의 증가는 일반회계의 다른 지출항목에 의한 것임을 알 수 있다. 항목별 지출 비중의 추이를 나타내는 [그림 II-9]와 [그림 II-10]을 보면 1990년대 말 국공채 관련 비용과 그 비율이 2000년을 정점으로 크게 증가했다가 감소하지만 사회보장 관련 비용은 1990년대 말 큰 폭으로 증가하고 난 후 2000년대에도 감소하지 않는 것을 확인할 수 있다. 지방교부금이나 그 외의 비용은 이 시기에 별다른 증가세를 보이지 않는다. 결국 사회보장 관련 비용의 증가가 이 시기의 재정지출 증가의 중요한 요인임을 알 수 있다. 그렇다면 사회보장 관련 비용의 어떠한 지출항목에 변화가 있었는가?

사회보장 관련 비용은 연금, 의료, 개호(介護, 간호서비스), 생활보호비, 사회복지비 등으로 대분별할 수 있다. [그림 II-13]은 연금, 의료, 개호 등 노령인구와 연관된 비용의 합과 그 외의 비용을 나눠 각각의 추이와 GDP 대비 비율의 추이를 1990년 이후를 중심으로 나타낸 것이다. 1999년 이후 연금, 의료, 개호와 관련된 비용이 급격하게 증가하는 것을 볼 수 있다. 사회보장 관련 비용 증가의 대부분은 연금, 의료, 개호와 관련된 비용의 증가로 인한 것이었다.

[그림 II-13] 사회보장관계비의 추이

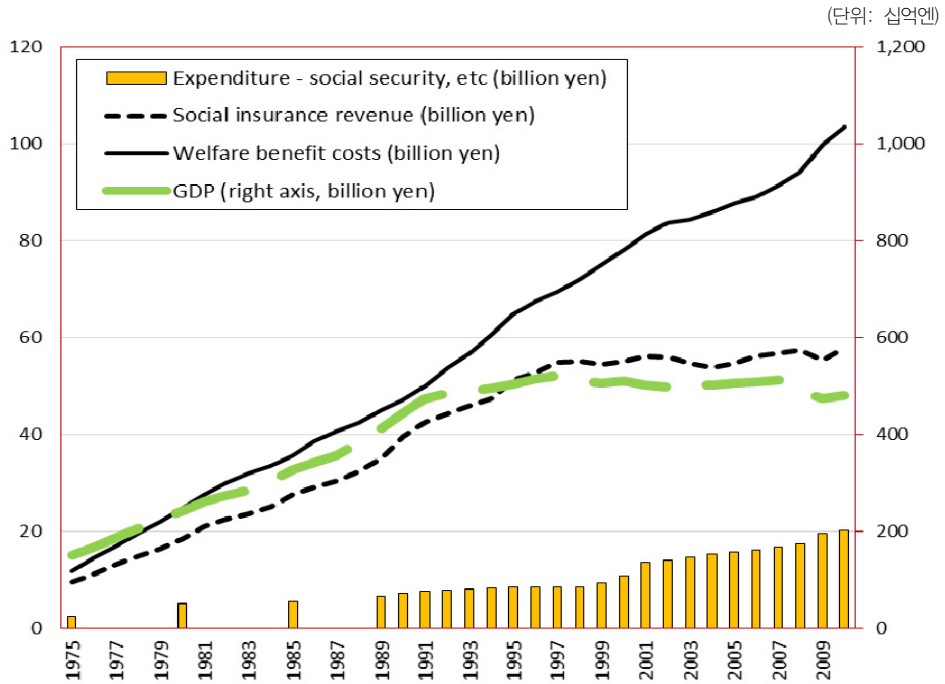


자료: 国立社会保障・人口問題研究所, <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>, <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/015.xls>
 (접속일: 2016.9.2.)

그렇다면 왜 정부재정에서 이러한 지출이 증가하는가? 연금과 의료, 간호 서비스의 경우 가입자에 의한 보험료 수입에 의해 운영되는 것이 원칙이나 보험료 수입에 의해 비용이 충당되지 않을 경우 세수에 의해 보전하도록 되어 있기 때문에 사회보험의 수입이 줄고 지출이 늘어날 경우 정부의 재정지출이 증가하는 결과를 낳게 된다.

[그림 II-14]는 사회보장과 관련된 사회보험료와 지출 그리고 정부의 사회보장 관련 지출을 1990년 이후를 중심으로 정리한 것이다. 그림을 보면 사회보장과 관련된 적자는 1970년대부터 지속적으로 있었으나 이것이 크게 확대된 것은 1990년대 중반부터이다. 사회보험 관련 비용은 지속적으로 증가하나 관련 보험료 등의 수입은 경제성장의 둔화와 함께 1998년을 지나면서 감소하게 된다. 그 후 거의 동일한 수준을 유지한다. 이에 비해 비용은 1990년대를 지나면서 빠른 속도로 증가하게 된다.

[그림 II-14] 사회보장보험료와 비용의 추이 및 정부의 공적비용의 증가

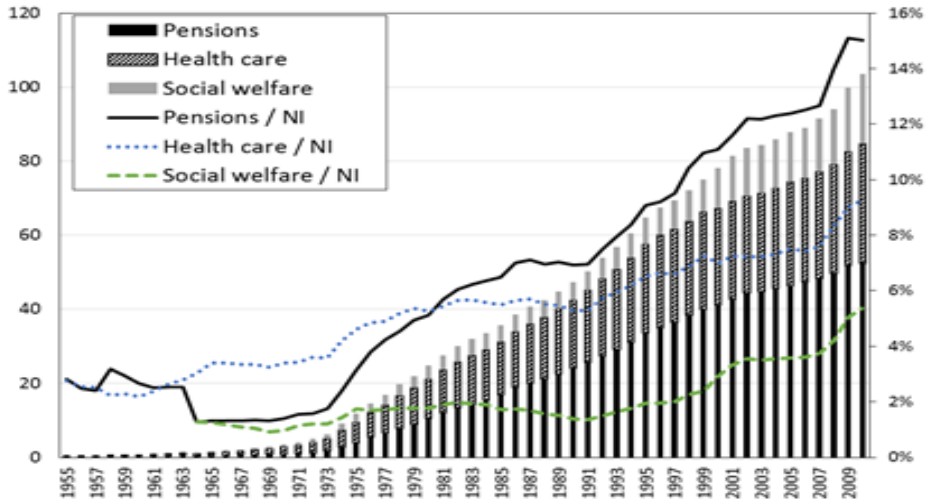


자료: 国立社会保障・人口問題研究所 (<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>)(접속일: 2016.9.2.)

사회보장급부비의 내역을 조금 더 자세하게 보면 이 시기의 재정에 어느 영역이 더 큰 영향을 미쳤는지 이해하는 데 도움이 된다. [그림 II-15]는 사회보장 관련 비용을 연금, 의료 그 외로 나눠 각각의 지출액과 국민소득 대비 비율의 추이를 나타낸 것이다. 연금급부와 의료급부 모두 장기적으로는 증가하고 있는데 특히 연금급부의 증가가 두드러진다. 국민소득 대비 비율을 보면 1980년까지 의료급부가 더 컸으나 1990년까지 미미하게 증가하다가 1991년 이후 증가세가 가속하게 된다. 반면 연금급부는 1991년을 기점으로 증가율이 빠르게 가속되어 2003년까지 급격한 증가를 보인다.

[그림 II-15] 사회보장금부비의 부문별 추이

(단위: 조엔, %)

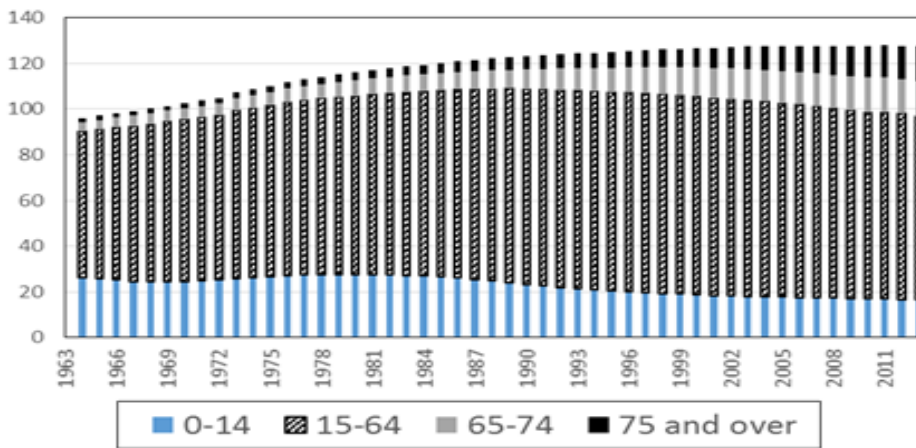


자료: http://www.jpss.go.jp/site-ad/index_japanese/security.html;
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/124-1a.html>(접속일: 2016.8.28.)

이렇게 연금과 의료급부가 급상승하는 것은 인구구조의 변화와 관련이 깊다. [그림 II-16]은 일본의 인구구조의 추이를 정리한 것이다. 유소년층 인구의 감소와 노년층 인구의 증가가 선명하게 나타나 있다.

[그림 II-16] 일본 인구구조의 변화

(단위: 백만명)

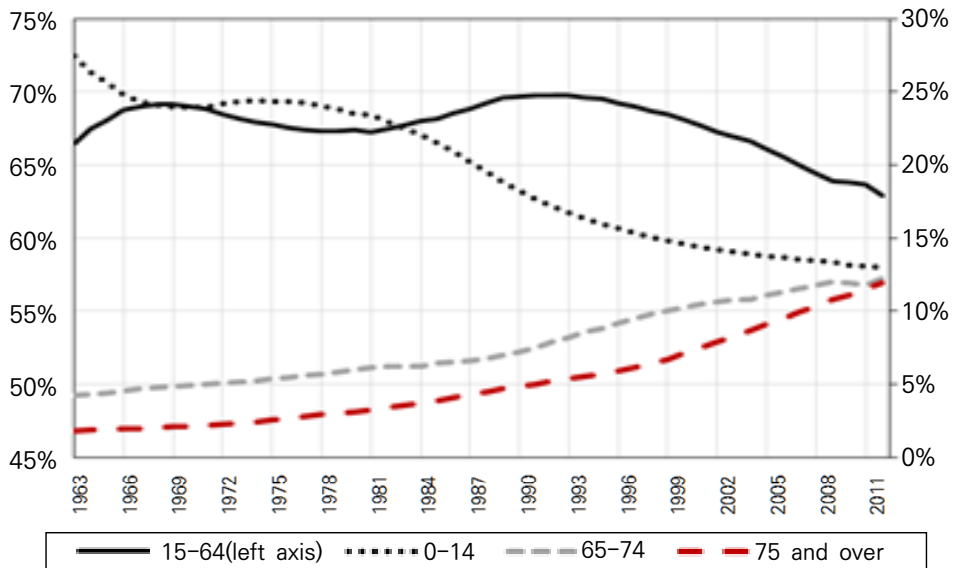


자료: <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2013np/>(접속일: 2016.8.30.)

[그림 II-17]은 [그림 II-16]의 데이터를 바탕으로 연령별 인구 비율의 추이를 나타낸 것이다. 두 그래프 모두에서 노동가능인구인 15~64세 인구가 1980년대 후반 증가하고 1990년대 후반부터 감소하는 것을 볼 수 있다. 이는 [그림 II-6]의 일본의 장기 성장요인 분석과 동일한 결과이다. 노령인구의 증가가 가속된 것도 1990년대 후반 이후로 이는 [그림 II-15]의 사회보장급부비의 급속한 증가를 뒷받침 해 준다.

[그림 II-17] 일본 연령별 인구비

(단위: %)



자료: [http://www.ipss.go.jp/youshika/tohkei/Popular/Popular2016.asp?\(hap=2\(접속일: 2016.8.30\)\)](http://www.ipss.go.jp/youshika/tohkei/Popular/Popular2016.asp?(hap=2(접속일: 2016.8.30)))

정리하자면 1990년대에 일본 정부는 1990년의 균형재정의 기초 위에서 1%대로 낮아진 잠재성장률에 대한 인식 가운데 억제된 예산을 편성하려는 노력을 했던 것으로 보이나 지출 면에서 연금과 의료비 등 변경이 곤란한 사회보장 관련 지출의 증가로 보정예산을 편성하여 결과적으로 재정적자의 증가에 직면하였고 이로 인한 적자국채 발행을 지속적으로 하게 되었다. 사회보장 관련 비용의 증가는 인구구조의 변화에 기인하는 바가 큰데 1990년대 후반 이후 경제활동인구의 감소와 노령인구의 증가가 동시에 일어나 이를 가속화하였다.

다. 재정적자의 축소기(2005~2007)

이 시기는 코이즈미 내각에 의한 경제개혁의 시기로 장기적인 엔화 절하가 일으킨 수출 증가에 의한 장기 경제성장의 후반에 해당한다. 이 시기 역시 재정지출의 억제와 세수 증가의 두 가지 면에서 재정건전화의 추진되었다.

[그림 II-5]를 보면 기초수지의 지출이 2003년 이후 억제되고, 2006년에는 1995년 수준으로 정부지출이 억제되고 있는 것을 알 수 있다. [그림 II-8]을 보면 2005년 이후 국공채 관련 비용이 감소하지 않고 오히려 증가하고 있는 것과는 대조적이다. [그림 II-9]와 [그림 II-10]을 보면 2005년 이후 2007년까지 사회보장 관련 비용과 지방교부금, 문교과학진흥비 등이 모두 억제된 것을 볼 수 있다. 공기업의 민영화와 구조개혁이 사회적인 큰 이슈가 되어 정부지출을 억제하는 움직임이 활발했다. [그림 II-7]에서 보듯이 이 시기는 공공사업 관련 비용 역시 상당히 축소하였는데 이로 인해 건설국채의 발행액을 2007년까지 억제할 수 있었다.

장기 호황으로 인해 세수의 회복도 이뤄졌다. [그림 II-5]를 보면 2005년을 전후로 해서 세수의 증가세가 뚜렷이 보이는데 이는 장기적인 엔화 절하로 인해 수출기업의 수익성이 지속적으로 개선된 영향이 컸다.

4. 재정적자의 발산기(2008~현재)

가. 두 번의 경제쇼크와 재정의 악화(2008~2012)

[그림 II-1]과 [그림 II-2]로 돌아가 보면 2008년 이후로 국공채 잔고가 다시 증가하는 것을 보게 된다. 그리고 그것은 1975년 이후 그리고 1998년 이후의 재정악화 시기와 동일한 메커니즘으로 진행이 된다. 2008년 가을 세계경제를 강타한 서브프라임 론에서 시작된 불황인 일명 '리만쇼크'로 세 번째의 재정악화기가 시작된다. 리만쇼크의 영향이 본격적으로 나타난 2009년에는 GDP 대비 5.8%에 이르는 기초수지의 적자를 보게 되는데([그림 II-5] 참조) 이는 같은 해 기초수지 중 세수의 2%의 감소와 함께 국공채비용을 제외한 세출이 23%나 증

가한 것에 기인한다.

〈표 Ⅱ-2〉를 보면 2007년에 비해 2008년의 당초 예산은 0.2% 증가한 데 비해 2008년의 보정예산은 약 6%의 증가를 보인다. 이는 리만쇼크에 대응하는 성격이 컸다. 다음 해인 2009년은 이미 리만쇼크의 영향이 나타나고 있었기에 당초 예산부터 전년 대비 6.4% 증액이 이뤄졌다. 그런데 보정예산에서 다시 대폭 증액이 이뤄져 전년 대비 14.3%의 증가율을 보인다. 리만쇼크로 인한 경기침체의 영향을 2009년 예산 편성 시 과소평가한 것을 반영한 것으로 생각이 되는데 이로 인해 2010년도 예산은 전년 대비 다시 4.1% 증액이 되어 편성된다. 물론 2009년과 2010년의 세수는 감소했기에 [그림 Ⅱ-5]에서 보는 것처럼 기초수지의 적자를 [그림 Ⅱ-4]에서 보듯 약 37조엔의 적자국채 발행으로 보전하게 된다. 그리고 적자재정으로 편성된 2010년조차도 보정예산에 다시 증액이 이뤄지게 되고 이는 적자국채의 증발로 재원이 조달되어 [그림 Ⅱ-1]과 [그림 Ⅱ-2]에서 보듯이 국채잔고의 가속도적인 증가가 일어나게 된다. 다만 [그림 Ⅱ-8]에서 보듯 국공채비는 급격하게 증가하지 않는데 이는 1990년대 후반 이후의 제로금리 정책으로 인해 국공채비용이 억제된 영향이 크다.

이 시기의 일반회계의 항목별 변동을 살펴보면 [그림 Ⅱ-9]와 [그림 Ⅱ-10]에 있는 것처럼 사회보장 관련 비용과 지방교부금이 급격하게 증가한다. 먼저 지방교부금의 증가 중 일부는 2011년 있었던 대지진에 따른 지출의 성격도 포함되어 있다. 그러나 대지진의 경우 2012년 이후 특별세 도입 등으로 보전이 되도록 하였다. 2011년 3월 발생한 지진으로 인해 2011년 보정예산에서 공공사업비가 예산에 비해 2조 8천억엔 증액되지만 실제 실시되는 것은 예년 수준보다도 낮은 2010년 수준이었으므로 지진으로 인한 공공사업비 증가가 2011년 이후의 재정 악화에 큰 영향을 미친 것으로 보이지는 않는다.

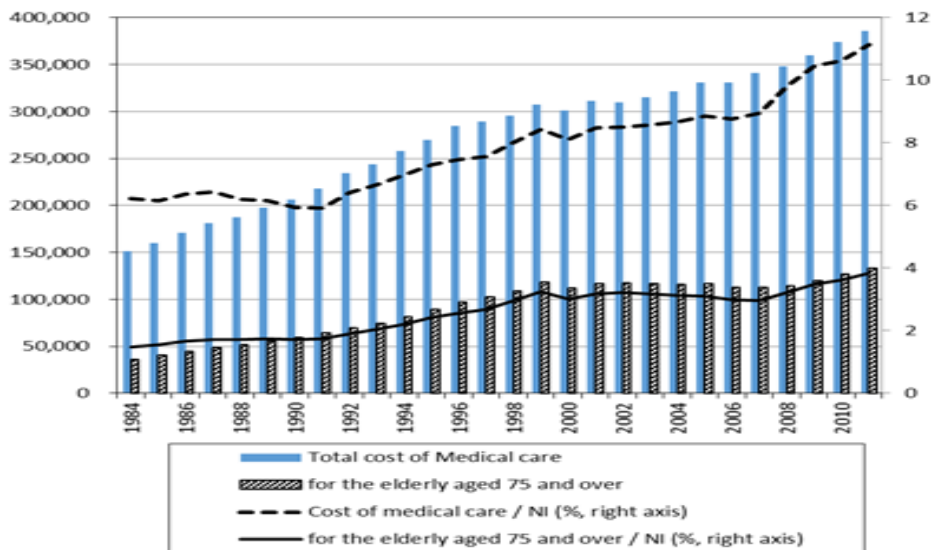
사회보장 관련 비용 증가의 원인이 되는 사회보장급부비의 내역을 보면 [그림 Ⅱ-15]에서 거의 모든 항목에서 지출이 증가하는 것을 볼 수 있다. 1990년대까지는 연금의 증가율이 가팔랐지만 2000년대 말 2010년 전후에는 연금지급비가 급증할 뿐 아니라 의료비와 사회복지 관련 비용도 급증하게 된다.

2010년 전후의 의료비의 급증은 [그림 Ⅱ-17]에서 볼 수 있듯이 75세 이상의

인구비율이 급증하는 것과 때를 같이한다. 이를 조금 더 이해하기 위해 의료비 전체 지출과 75세 이상에 대한 의료비 지출의 추이를 [그림 II-18]에 정리하였다. 특징적인 것은 75세 이상의 인구비율은 전체의 10% 남짓이지만 75세 이상을 위한 의료비가 전체의 약 3분의 1을 차지한다는 점이다. 또 한 가지는 2010년 전후로 75세 이상 인구를 위한 의료비는 급증하지 않았다는 것이다. 오히려 전체 의료비에 비해 증가율은 낮은 편이다.

[그림 II-18] 의료비의 추이(75세 이상과 미만)

(단위: 억엔, %)

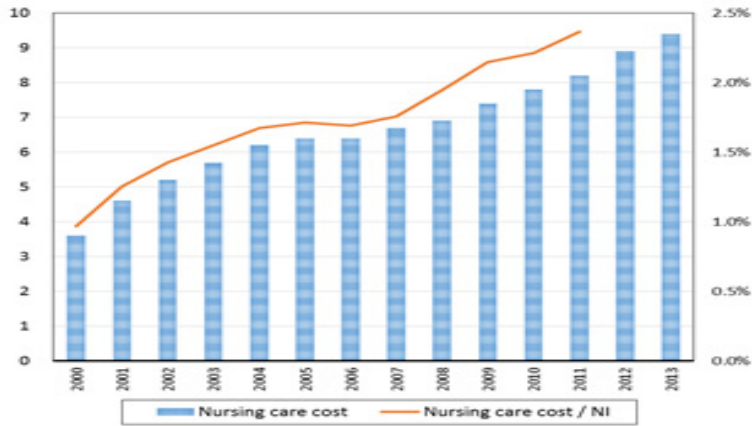


자료: <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/37-21.html>(접속일: 2016.9.2.)

의료비 급증의 원인으로 생각되는 한 가지는 근래 시행된 개호서비스 비용의 증가이다. [그림 II-19]는 개호서비스 비용과 국민소득 대비 비율의 추이를 나타낸 것이다. 2010년 전후로 급한 증가세를 보이고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 II-19] 개호서비스 비용과 대국민소득 비율

(단위: 조엔 %)



자료: <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/zaisei/sikumi.html>(접속일: 2016.9.2.)

2008년의 리만쇼크를 시작으로 재정이 악화된 이 시기를 정리하자면 리만쇼크에 의한 경기침체는 어느 정도 예상은 되었으나 과소평가된 부분이 있었기 때문에 인해 보정예산의 증가와 적자국채의 가속도적인 증발이 유발되었다. 지출면에서는 경직성이 매우 컸는데 주로 사회보장 관련 지출의 급속한 증가가 영향을 미쳤다. 특히 연금관련 지출은 인구구조의 변화와 함께 급속도로 증가했으며, 의료비, 특히 75세 이상의 인구를 위한 의료비에 더해 개호서비스를 위한 지출의 급격한 증가가 재정을 악화시키는 방향으로 영향을 미쳤다. 이러한 흐름이 인구구조와 밀접하게 연관된 것이기에 사회보장제도 자체를 수정하지 않는 한 개선이 어렵다는 것도 정책을 어렵게 하는 부분이다.

나. 아베노믹스와 그 후(2013~현재)

[그림 II-4]를 보면 2015년 이후 적자국채 발행액이 30조엔을 밑돌게 되었다. 그리고 [그림 II-2]를 보면 최근의 국공채 잔고의 증가율이 현저하게 낮아지고 있다. 이는 2013년 이후 완만한 경기회복이 미친 영향이 크다. 세출구조의 개선보다는 엔저에 의한 수출기업의 수익성 개선으로 인한 세수의 증가의 영향이 크다. 앞서서도 언급했듯이 현재의 세출구조는 인구구조와 밀접하게 연관되어 있

기에 연금 및 의료비의 개혁이 없이는 세출규모의 역제가 어려운 상태이다.

2014년 4월 1일 아베 내각은 5%의 소비세를 8%로 인상하게 된다. 이 인상안은 2년 전인 2012년 당시 민주당이 집권당이었을 당시 노다 내각에 의해 확정된 것을 아베 내각에서 시행한 것인데 이로 인해 노다 내각과 민주당은 집권당의 자리를 자민당에 다시 내어주게 된다. 당초의 단계적인 인상안에 따라 8%의 소비세를 다시 2015년 10월 인상할 계획이었으나 경기후퇴에 대한 우려로 이후 두 차례의 연기를 하게 된다.

소비세 인상의 목적은 궁극적으로 재정건전화에 있는데 현재의 8%에서 10%로 세율을 올린다 해도 재정건전화에 큰 도움이 되지 못한다는 것이 중론이다. 현재의 이러한 상황에 대해 土居(2009, p.31), 深尾(2012, 2014) 등은 소비세를 20%에서 30% 정도의 높은 수준까지 끌어 올리지 않는 한 현재의 상황에서 재정건전화는 불가능하며 지금과 같은 속도로 구조조정을 한다면 100년이 걸릴 것이라고도 이야기된다.

그러나 전후 세 번째 순환주기를 맞는 것으로 보이는 이번 주기는 현재진행형이며 세수의 면에서나 세출구조의 면에서 아직 변화할 수 있는 부분이 많아 지켜보아야 할 부분이다. 이 시기에 대해서는 아직 데이터가 충분하지 않은 면도 있고, 평가하기에는 이른 부분도 있어, 이후의 연구 과제로 남기고자 한다.

5. 결론

일본의 재정관련 상황 및 정책을 장기적인 관점에서 시기별로 살펴보았다. 전후의 균형재정기인 1975년부터 시작되는 재정악화와 1990년의 회복기, 1991년 버블의 붕괴와 함께 시작되는 재정악화와 2007년까지의 재정개선기, 2008년의 리만쇼크부터 현재까지의 가속도적인 국가부채의 증가기의 네 기간을 통해 몇 가지 공통점을 찾을 수 있었다.

첫째, 장기적인 재정악화는 당연하지만 외부적인 쇼크에 의해 유발되게 되는데 외부쇼크 자체가 단기적이라 해도 일본의 경우 이것이 장기적인 경제성장률의 저하로 이어져 중기적인 재정의 악화가 지속되게 되었다. 그 이유는 경제의

단기적 쇼크 이후에 세 기간 모두 경제의 구조적 변화가 일어났지만 경제전망을 낙관적으로 예측하는 경향 때문에 균형재정을 유지하기보다는 재정적자를 이어가게 된다.

둘째, 1975년을 기점으로 하는 재정악화와 개선의 순환기에서는 세출의 엄격한 억제를 통해 개선이 가능했다. 그러나 인구변화와 이로 인한 복지 관련 지출의 증대에 대한 요구로 인해 재정의 개선에는 어려움이 있다. 첫 번째 순환기 역시 1970년대의 복지원년 선언에 따른 비용의 증가를 피할 수 없었지만, 1980년대 말의 예상외의 세수 증가로 인해 재정의 회복이 가능했다. 그러나 1990년 이후에는 인구 변화로 인한 연금 및 의료비의 증가로 세출구조를 개혁하기 어려운 구조가 지속되고 있다. 인구 변화의 영향이 확연하게 나타나는 것은 1990년대 중반 이후이며 재정에 급격한 영향을 미친 것은 2000년대 중반 이후이지만 인구의 영향은 1970년대 후반부터 이미 영향이 나타나기 시작했다. 2000년대 후반 이후의 재정의 악화는 사회보장비의 증가에 기인하는 면이 크다. 사회보장비의 급격한 증가는 전후의 베이비붐 세대의 가령(加齡)에 의한 영향이 큰데 이들이 75세 이후가 되었을 때는 국가재정에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 하지만 정치경제학적으로 이들이 다수의 유권자이기에 사회보장비를 개혁하는 것이 어려워 개혁을 미룬 채 현재에 이르게 되었다.

셋째, 경제의 잠재성장률에 대한 보다 정확한 연구와 예측을 필요로 한다. 일본의 경우 낙관적인 경제예측과 이를 위한 재정정책의 실시는 과도한 정부부채를 누적하는 결과를 가져오게 되었다.

Ⅲ. 일본 재정정책의 결정주체와 결정과정

1. 서론

본 논문의 목적은 일본에서 재정정책의 결정주체와 결정과정이 어떻게 변해왔고, 변할 수밖에 없었던 이유를 설명하는 것이다.

2차 세계대전 이후부터 1991년 버블경제의 붕괴까지 일본은 산업정책과 적절한 재정, 조세정책 그리고 종신고용과 연공임금제와 같은 노동시스템이 서로 보완적인 관계를 유지하면서 눈부시게 성장하였다. 하지만 버블경제의 붕괴 이후에 경기대책으로 계속적인 재정, 금융정책(제로 금리, 양적완화, 이차원(異次元) 금융완화 등)에도 불구하고 ‘잃어버린 20년’이라 불릴 정도로 경제가 장기 침체에서 벗어나지 못하고, 오히려 재정의 적자규모는 통제할 수 없을 정도로 급속하게 증가하였다. 재정의 적자규모가 늘어나기 이전에 저성장의 상황을 타개하기 위해서 일본은 우선적으로 정치개혁과 행정개혁을 실시하였다. 정치개혁과 행정개혁을 통해서 국가재정운용을 정치인들의 포퓰리즘과 이익 유도와 같은 행태에 휘둘리지 않게 하기 위해서, 내각 중심으로 일원화하는 방향으로 개혁을 실시하여 왔다. 경제시스템의 구조개혁보다 정치개혁과 행정개혁을 우선 실시한 것은 Acemoglu and Robinson(2012)이 주장한 제도가 국가의 경제성장을 결정짓는다는 주장과 상통하는 측면이 있다고 생각한다. 호소카와 내각에서 선거구제의 개혁과 같은 정치개혁, 하시모토 내각에서 행정개혁 그리고 코이즈미 내각에서 구조개혁을 실시하였지만, 경제에 호전의 기미가 보이지 않고 있는 실정이다.

본 연구를 통해서 경제는 경제변수들에 의해서만 영향을 받지 않고, 정치에 크게 영향을 받음을 알 수 있다. 특히 재정의 운용은 정치와 경제 간의 긴장이 충돌하는 곳이다. 경제가 지속적으로 성장하는 상황에서 정치, 정부, 그리고 민간이 서로 조정해서 국가재정을 운영해 온 다층적이고 분권적인 결정과정이 나

쁘지 않을 수도 있지만, 경제상황이 극도로 나쁜 상황이 지속되는 상황에서는 결정주체와 결정과정을 일원적으로 하는 편이 더 나을 수 있다는 문제의식을 가지고 개혁을 해 왔다고 생각한다.

본 논문의 구성은 제2절에서 일본 경제가 성장을 계속했던 기간 즉 자민당 장기집권시기에 재정의 결정주체와 결정과정을 살피고, 제3절에서는 자민당 장기 집권기 즉 55년 체제가 붕괴한 이후의 재정의 결정주체와 결정과정을 살핀다. 마지막으로 제4절에 요약과 우리에게 주는 시사점을 정리한다.

2. 55년 체제(자민당 장기집권)하에서의 재정의 결정주체와 결정과정

가. 재정통제에 대한 이론과 실제

[그림 Ⅲ-1]은 정부부채가 명목GDP에 차지하는 비중의 장기적인 추세를 보여 준다. [그림 Ⅲ-1]을 통해서 분명히 알 수 있듯이 제2차 세계대전 기간 중에 정부의 재정적자가 급격하게 증가해서, 전쟁의 막바지인 1944년에는 정부부채규모가 명목 GDP의 1.7배에 다다랐다. 뼈아픈 경험이 있었기에 전쟁 후에 제정된 일본의 평화헌법에는 재정의 통제와 작성에 대해서 명확하게 규정하고 있다. 재정과 조세에 대한 헌법의 조문은 다음과 같다.

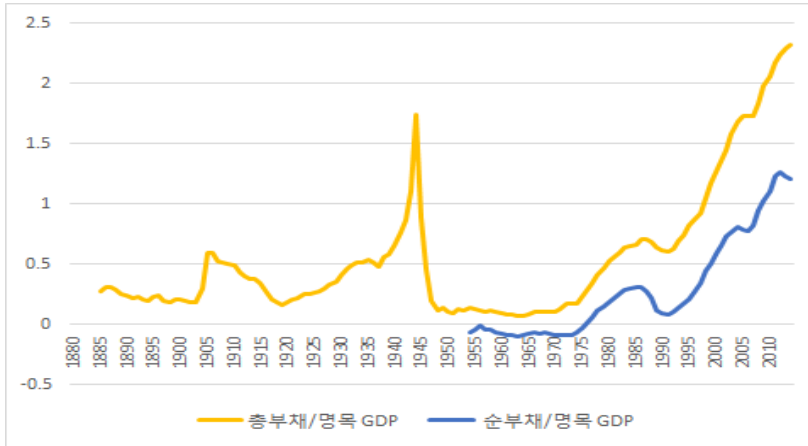
「일본국 헌법」 제83조: 나라의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 기초해서 행사하지 않으면 안된다.

「일본국 헌법」 제84조: 새로운 조세를 부과하고, 조세를 변경하기 위해서는 법률 또는 법률에 정한 조건에 따라야 할 필요가 있다.

「일본국 헌법」 제86조: 내각은 매회계년도의 예산을 작성해 국회에 제출해서 심의를 받아 의결을 거치지 않으면 안된다.

[그림 III-1] 일본의 정부부채/GDP의 장기추세

(단위: %)



자료: Ito, Watanabe and Yabu, "Fiscal Policy Switching in Japan, the US and the UK," *Journal of the Japanese and International*, 2011, p.391, p.398.

일본의 「헌법」에서는 국가의 재정통제권한이 국회에 귀속되고, 예산 작성권은 내각에 있음을 분명히 명기하고 있다. 일본의 「헌법」상으로는 국회와 내각이 서로를 견제하면서 국가재정을 통제하는 시스템으로, 즉, 시민들이 직접 뽑은 국회의원들이 국가재정을 전적으로 통제하는 시스템이라고 할 수 있다.

「헌법」의 규정과 많이 다르게 여당의 유력한 정치인과 관료가 국가재정의 통제에 관여하게 되는 이유는 다음과 같은 두 가지 이유 때문이라고 생각한다.

첫째, 내각의 예산작성권한이 「재정법」(財政法)에 의해 재무성(구 대장성(大藏省))에 위임되어 있어서, 예산작성 기일의 책정, 각 부처의 예산요구를 사정, 그리고 예산 배분과 증감을 결정하는 데 재무성의 관료가 직접 개입할 수 있는 여지가 생겼다는 점을 들 수 있다.

둘째, 1955년 이후 자민당의 장기집권이 계속되면서, 다른 당과의 경쟁보다는 당내의 파벌 간의 경쟁으로 내각을 구성해 왔다. 자민당의 파벌이 정책의 결정 과정에 중요한 역할을 해 왔음은 많은 선행연구가 분명하게 보여주고 있다(北岡(1995); 依田(1985) 등).

위의 두 가지 이유 때문에 국가재정을 두고 내각과 국회가 서로 견제해야 하는 구도에서 자민당과 재무성이 협력하는 구도로 전환하게 되었다. 1974년까지

예산편성과정을 분석했던 Campbell(2014, p.143)은 “일본의 예산편성에 있어서 놀라운 점은 여당조직이 예산편성의 거의 모든 단계에 일상적으로 개입하고 있다”고 기술하고 있다. 田中(2013)도 Campbell과 같은 입장에서 55년 체제를 정관융합체제라고 부르고 있다. 이와 같이 일본의 정책결정과정에 있어서 여당인 자민당과 관료기구가 주요한 행위자인 것에 대해서는 컨센서스가 형성되어 있지만, 어느 쪽이 상대적으로 우위에 있는지에 대해서는 서로 다른 연구결과가 있다. 관료들은 선거의 경쟁에 휩쓸리지 않기 때문에 장기적인 관점에서 바른 정책을 입안할 수 있기 때문에, 관료기구가 자민당보다 정책결정과정에 상대적으로 우위에 있다는 주장이 있다 (Johnson (1987); 猪口(1983)). <표 Ⅲ-1>은 55년 체제 동안의 내각과 국회상황을 보여 주고 있다. <표 Ⅲ-1>을 통해 1955년부터 정권교체가 이루어진 1993년 호소카와 내각까지 38년간 총 14명의 수상 중에서 6명이 재무성 장관을 역임했음을 알 수 있다. 나카소네 수상을 제외하면 재무성 장관을 경험하지 못했던 수상의 내각은 단명이었음을 확인할 수 있다. 이는 재무성을 중심으로 한 관료기구의 뒷받침이 정권운영에 중요함을 간접적으로 보여준다.

〈표 Ⅲ-1〉 55년 체제의 내각과 국회상황

(단위: %, 회)

수상이름	성립년월	중의원의 자민당 의원 비율	장관들의 평균 당선 횟수	재무성(旧大藏省) 장관이름
石橋湛山	1956.12	64.57	4.65	池田勇人
岸信介	1957.2	64.99	4.71	一万田尚登 佐藤栄作
	1957.7	63.88	4.13	
	1958.6	63.60	5.06	
	1959.6	63.52	5.65	
池田勇人	1960.7	63.52	5.59	水田三喜男 田中角栄
	1960.12	64.45	6.24	
	1961.7	64.57	6.35	
	1962.7	64.25	6.18	
	1963.7	64.25	5.82	
	1963.12	63.17	6.65	
	1964.7	63.71	6.65	
佐藤栄作	1964.11	62.83	6.65	

수상이름	성립년월	중의원의 자민당 의원 비율	장관들의 평균 당선 횟수	재무성(구大蔵省) 장관이름
	1965.6	62.56	6.83	福田赳夫
	1966.8	62.97	6.79	
	1966.12	62.50	6.95	水田三喜男
	1967.2	58.44	7.79	
	1967.11	59.29	7.32	
	1968.11	58.32	7.79	福田赳夫
	1970.1	61.93	8.32	
	1971.7	61.84	8.10	水田三喜男
田中角栄	1972.7	62.24	8.10	植木庚子郎
	1972.12	57.64	9.25	愛知揆一
	1973.11	57.38	8.15	福田赳夫
	1974.11	57.20	7.29	大平正芳
三木武夫	1974.12	57.68	8.15	
	1976.9	57.62	9.30	
福田赳夫	1976.12	51.47	7.81	坊秀男
	1977.11	51.18	7.50	村山達雄
大平正芳	1978.12	51.20	7.00	金子一平
	1979.11	51.08	6.50	竹下登
鈴木善幸	1980.7	56.16	8.33	渡辺美智雄
	1981.11	57.23	8.52	
中曽根康弘	1982.11	57.17	7.24	竹下登
	1983.12	52.64	7.76	
	1984.11	52.95	7.57	
	1985.12	52.39	7.33	
	1986.7	60.74	8.86	宮沢喜一
竹下登	1987.11	60.67	7.95	
	1988.12	60.16	8.10	村山達雄
宇野宗佑	1989.6	60.52	6.14	
海部俊樹	1989.8	60.56	6.25	橋本龍太郎
	1990.2	55.27	7.38	
	1990.12	55.93	6.62	
宮沢喜一	1991.11	54.87	6.95	羽田孜
	1992.12	54.73	6.90	林義郎

자료: 井堀利宏・土居丈朗(1998), 「日本政治の経済分析」과 재무성의 홈페이지(<http://www.mof.go.jp>) 참조

한편으로 자민당이 관료기구보다 우위에 있고, 재정운용에 있어서 관료 주도는 없어졌다는 주장도 있다(斎藤(2010); 真淵(1997)). <표 II-2>에서 분명하게 보여 지는 것처럼 수상은 각 파벌의 수장이었음을 알 수 있다. 이는 파벌은 자민당 내의 ‘당’으로서 파벌 간의 경쟁을 통해서 정권을 창출해 왔음을 의미한다고 볼 수 있다. 佐藤·松崎(1986)는 자민당의 인사 관행의 특징으로 당선횟수에 근거해서 전원이 직무를 맡는 전원 참가형, 당선횟수에 따라 중요한 포스트를 배분하는 연공서열, 마지막으로 파벌에 속한 의원 수에 따라 포스트를 나누는 파벌 균형인사를 들고 있다. 따라서 자민당의 조직 원리와 행동을 파벌을 고려하지 않고는 제대로 파악할 수 없다고 할 수 있다.

<표 III-2> 자민당 내 파벌과 각료·당 간부

(단위: 위의 숫자는 실수(명), 아래의 숫자는 %)

	佐藤· 田中派	池田·前尾 ·大平· 鈴木派	石井派	大野· 船田派	村上· 水田派	中川派	河野·中曾 根派	森· 園田派	岸·福田派	川島· 椎名派	藤山派	三木·松村·河本 派	無派閥 その他	計
岸	11 125	5 5.7	9 10.2	11 12.5			13 14.8		21 23.9		3 3.4	10 11.4	5 5.7	88
池田	22 138	49 30.8	7 4.4	18 11.3			12 7.5		7 4.4	13 8.2	12 7.5	13 8.2	6 3.8	159
佐藤	64 31.2	32 15.6	13 6.3	12 5.9	1 0.5		13 6.3	4 2.0	19 9.3	20 9.8	5 2.4	22 10.7		205
田中	26 26.5	17 17.3	2 2.0	2 2.0	6 6.1		12 12.2		13 13.3	4 4.1	1 1.0	9 9.2	6 6.1	98
三木	6 12.0	8 16.0	4 8.0	2 4.0	2 4.0		7 14.0		9 18.0	3 6.0		6 12.0	3 6.0	50
福田	8 16.3	10 20.4		1 2.0	2 4.1		6 12.2		11 22.4	2 4.1		5 10.2	4 8.2	49
大平·鈴木	22 22.2	23 23.2			1 1.0	2 2.0	12 12.1		21 21.2			10 10.1	8 8.1	99
中曾根	22 30.1	15 20.5				1 1.4	11 15.1		14 19.2			6 8.2	4 5.5	73

주: 1. 依田博(1985), 「自民党派閥と内閣形成」에서 인용

2. 굵은 글씨체로 표시된 파벌이 자민당의 5대 파벌

위와 같은 체제가 가능했던 이유는 야당의 약세와 선거구제가 중선거구였기 때문이라고 생각된다. 자민당과 정권을 다투었던 만년 야당 사회당이 <표 II-3>의 역대 중의원 선거결과의 표에서 보여 지듯이 1958년의 선거 때를 제외하고, 한 번도 과반수에 이를 공인후보를 낸 적이 없다. 자민당은 가정 낮은 의석을 확보했었던 1976년의 선거에서조차도 전체 의석의 50.9%로 과반 이상의 의석이였다. 야당으로의 정권교대의 가능성이 전무했다고 해도 과언이 아니다. 또한, 한 선거구에 당선인이 3~5인이 나오는 중선거구제하에서 자민당은 각 선거구에 많은 공인후보를 추천해서 복수의 당선인을 내는 선거전략을 구사할 수 있었다. 후보 간의 추천과 경쟁에 당내 파벌이 관여를 하게 되고, 선거 후에 새로운 내각을 구성할 때 수상이 되려는 사람은 각 파벌의 협력을 얻을 수밖에 없기 때문에 재정운용이 법적으로 내각 주도로 이루어지게 되어 있지만, 실제로는 자민당 주도로 이루어지게 되었다.

<표 III-3> 역대 중의원 선거결과: 자유민주당, 사회당을 중심으로

(단위: 명, %, 개)

선거일	자유민주당				사회당				총유권자수 (명)	두 정당의 의석점유율 (%)
	후보자수 (명)	당선자수 (명)	의석점유율 (%)	총득표수 (개)	후보자수 (명)	당선자수 (명)	의석 점유율 (%)	총득표수 (개)		
1958.5.22	458	298	63.8	24,313,736	246	167	35.8	13,155,715	52,013,529	99.6
1960.11.20	420	300	64.2	23,310,089	186	144	30.8	10,839,130	54,312,993	95
1963.11.21	393	294	63	23,700,208	198	144	30.8	11,906,766	58,281,678	93.8
1967.1.29	373	285	58.6	23,906,775	209	141	29	12,899,132	62,992,796	87.6
1969.12.27	359	303	62.3	23,806,075	183	90	18.5	10,074,100	69,260,424	80.8
1972.12.10	370	284	57.8	26,041,825	161	118	24	11,478,742	73,769,636	81.8
1976.12.5	347	263	50.9	25,252,304	162	124	24.3	11,713,008	77,926,585	75.2
1979.10.7	352	263	51.5	25,740,371	157	107	20.9	10,643,450	80,169,924	72.4
1980.6.22	326	293	57.4	29,417,902	149	107	20.9	11,400,747	80,925,034	78.3
1983.12.18	370	261	51.1	27,617,053	146	113	22.3	11,289,594	84,252,608	73.4
1986.7.6	402	306	59.7	33,113,644	142	86	16.8	10,732,219	86,426,845	76.5
1990.2.18	447	290	56.7	34,527,849	149	139	27.1	16,276,154	90,322,908	83.8

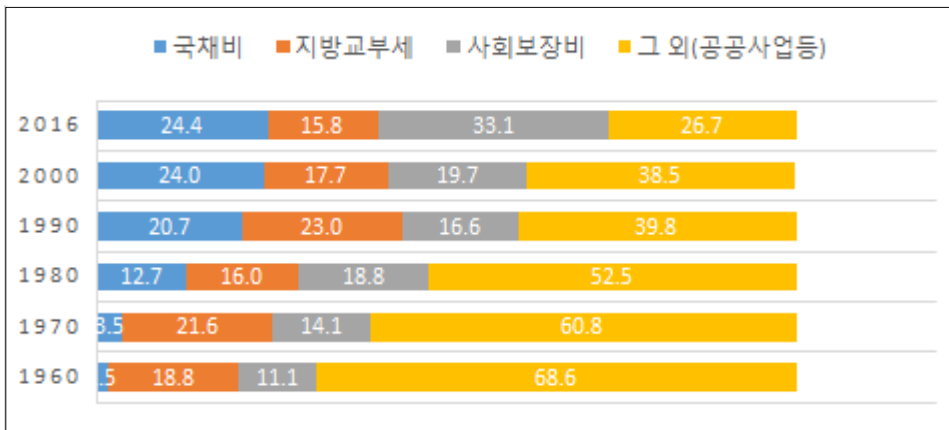
자료: 石川真澄・山口二郎(2010)을 참조로 하여 저자 작성

위의 내용을 요약하면, 55년 체제에서는 헌법의 규정과 달리 실제로는 예산의 편성단계에서부터 상대적으로 우위의 입장에 있었던 자민당이 재무성과 조율해서 국가재정의 운용을 결정했다고 할 수 있다.

[그림 Ⅲ-2]에서 보이는 것처럼 1990년까지는 정부재정에서 차지하는 공공사업 등의 비중이 반 이상을 넘고 있어서, 정치적인 재량이 개입될 여지가 충분하였다고 볼 수 있다.

[그림 Ⅲ-2] 재정지출의 구성변화의 추이

(단위: %)



자료: http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/를 참조(접속일:2016.8.30.)

나. 예산안 결정의 과정

예산의 작성을 담당하는 부서는 재무성의 주계국이다. 주계국은 국장을 톱으로 3인의 차장이 있고, 차장들은 후생노동, 공공사업, 방위 등을 분담하는 11인의 주계관을 지휘한다. 주계관의 아래에도 수 명의 주사가 있어서 각 부처로부터의 예산요구를 사정(査定)하고 있다. 정부의 각 부처는 필요한 예산을 재무성 주계국에 제출한다. 이를 개산요구(概算要求)예산이라고 부른다. 각 부처의 예산 요구는 실제로는 자민당과 각 이익단체의 의견이 반영된 것이다. 자민당에서 국가의 예산에 대해 검토하는 조직으로 정무조사회가 있다. 정무조사회는 정조회장(자민당의 주요간부 4인 중의 1인), 수 명의 부회장, 15~20인으로 구성되는 정조심의회, 각 부처에 대응하는 17개의 부회 그리고 특정 정책분야에 대응하는 많은 조사회와 특별위원회로 구성되어 있다. 각 부처의 관료들의 자리

는 민관유착의 문제를 미연에 방지하기 위해서 1~2년에 바뀌지만, 국회의원들은 특정 부처나 정책에 특화해서 계속적으로 관여할 수 있다. 이러한 지속적인 관여와 관심을 통해 특정부처나 정책에 정통해진 베테랑 국회의원들을 소위 족의원(族議員)이라고 부른다. 외부의 이익단체뿐만 아니라 각 부처의 관료들도 족의원을 통해서 예산의 증액을 진정했다. 자민당의 족의원과 부처의 관료들이 조정을 통해서 각 부처로부터 재무성의 주계국으로 넘어 온 예산안은 필요한 예산 이상의 요구일 가능성이 높다. 이러한 과정을 통해 제출된 각 부처의 예산안을 재무성의 주계국은 일정한 기준으로 사정해서 예산의 배분과 증감을 결정하고, 전체 예산규모도 통제된 예산안을 만든다. 전체 예산안의 규모를 정하기 위해서 다음 해의 경제가 어느 정도 성장할 것인지 경제기획원, 통상산업부와 같이 예측작업을 한다. 재무성은 경제 예측을 보수적으로 하는 경향이 강하다. 경제성장으로 어느 정도 조세수입이 있을 것인지 예상을 할 수 있지만, 정확한 예상은 재무성 내의 주세국만이 할 수 있기 때문에 경제성장의 예측과는 달리 다른 부처와의 조정이 필요 없다. 조정된 경제성장의 예측치와 재무성이 자체적으로 한 조세수입의 예측을 통해서 감세와 국채 발행 규모를 정한다. 한편 정부지출은 각 부처의 요구안을 합제한 것이지만, 필요 이상의 요구일 가능성이 높기 때문에 주계국은 나름의 기준을 가지고 삭감을 하지 않으면 안된다. 재무성 주계국은 당연경비와 재량이 들어가는 정책적 경비를 나누어서 주계국이 생각하는 총지출규모를 정하고, 각 부처의 예산 요구안을 가치가 있는 것인지, 관련 정책과의 예산과 비교해서 타당한지, 경비에 대한 예산이 정확한지, 우선적으로 해야 할 것이 무엇인지 등의 기준에 따라 검토하고, 예산을 결정한다. 이러한 과정을 거쳐서 주계국이 확정된 예산안으로 재무성은 자민당의 정무조사회와 다시 절충작업을 한다. 정무조사회의 각 부회에서 검토를 해서 승인이 되면 정조심의회에 올라가 검토를 하고, 마지막으로 20인으로 구성되는 자민당의 당의결정기관인 총무회에서 만장일치로 결정해서 내각에 제출하고, 제출된 예산안을 원안대로 내각은 국회에 제출해서 승인을 받아 정부예산이 확정된다.

자민당이 관료기구를 대표하는 재무성의 주계국보다 상대적으로 우위에 있기

때문에 국가경제 전체를 고려한 예산안보다는 부분 최적화로 각 국회의원의 이익을 최대화하는 예산안이 만들어졌다고 보는 것이 타당하다고 생각한다. 국회의원의 존재와 관료, 이익단체의 협력이 각 부처의 경계를 넘어서는 과감하고 횡단적인 재정투입이 거의 없이, 경제 전체에 미치는 영향과 관계없이 각 부처의 예산을 최대화하는 예산안이 계속 만들어지게 되었다고 할 수 있다. 이러한 결정과정하에서 일본의 재정적자는 [그림 Ⅲ-1]에서 보듯이 계속 늘어나고, <표 Ⅲ-4>에서 보듯이 공공투자의 효과는 계속 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 정부지출의 승수효과

모델	추계기간	정부지출승수	
		명목	실질
마스타 모델	1954~1967년	2.02	
파일럿모델 S P - 15	1957~1971년	2.27	
파일럿모델 S P - 17	1960~1973년	1.85	
파일럿모델 S P - 18	1965~1975년	1.34	1.27
세계경제모델제1판	1967~1977년	1.27	1.19
세계경제모델제2판	1966~1982년	1.47	1.11
세계경제모델제3판	1975~1984년	1.35	1.16
세계경제모델제4판	1979~1988년	1.39	1.33
세계경제모델제5판	1983~1992년	1.32	1.24
단기일본경제거시계량모델 (1998년판)	1985~1997년	1.31	1.21
단기일본경제거시계량모델 (2001년판)	1985~2000년	1.50	1.12
단기일본경제거시계량모델 (2003년판)	1985~2002년	1.30	1.14
단기일본경제거시계량모델 (2004년판)	1985~2003년	1.24	1.13
단기일본경제거시계량모델 (2005년판)	1985~2004년	1.23	1.12
단기일본경제거시계량모델 (2006년판)	1990~2005년	1.19	1.02
단기일본경제거시계량모델 (2008년판)	1990~2005년	1.18	1.00
단기일본경제거시계량모델 (2011년판)	1990~2007년	1.20	1.07

주: 1. 명목정부지출승수는 명목정부지출을 명목GDP의 1%를 증가시켰을 때 명목GDP의 증가율(% , 1년째의 효과만 기재)

2. 실질정부지출승수는 실질정부지출을 실질GDP의 1%를 증가시켰을 때 실질GDP의 증가율(% , 1년째의 효과만 기재)

자료: http://www.esri.go.jp/jp/pri/current_research/short_macro/의 자료를 참조해서 필자 작성(접속일: 2016.8.30.)

다. 정치가 경제에 미치는 영향분석

1) 현별 경제성장에 미치는 영향분석

일본의 현별 데이터를 이용해서 공공투자가 경제성장에 미친 영향에 대해서 살펴본 많은 선행연구가 있다(淺子・坂本(1993); 土居(1998); Shioji (2001) 등). 선행연구들은 공공투자로 형성된 사회자본이 생산력에 플러스(+)의 효과가 있음을 보였다. 하지만, 공공투자가 단순히 경제적인 이유만이 아니고, 위에서 본 바와 같이 정치인의 이익 유도를 위해 공공투자가 이루어질 수 있는 가능성이 있음에도 불구하고, 선행연구는 정치가 공공투자에 영향을 미치는 부분은 고려하지 않고 분석하고 있다. 본 연구에서는 솔로우 경제성장 모델을 확장해서, 정치의 영향력에 대한 변수를 사용해서 정치가 경제성장에 미치는 정량적 효과를 보이고, 재정운영에 있어서의 정치의 영향력이 있었음을 간접적으로 보이고자 한다.

경제성장에 정치가 미치는 영향을 분석하기 위해서 Mankiw, Romer and Weil (1992)의 모델에 정치적 영향력을 나타내는 변수를 포함시킨 아래와 같은 추정 모델을 도입한다.

$$\ln\left(\frac{Y}{L}\right)_{pt} = a_0 - b_1(n_{pt} + g + \delta) + b_2 \ln(s_{pt}) + b_3 \ln(p_{pt}) + b_4 \ln(h_{pt}) + b_5 POL_{pt} + u_{pt} \quad \text{식(1)}$$

식(1)은 1인당 현내 총지출의 결정요인을 분석하는 식이다. 우변의 첫 번째 설명 변수는 현별 인구성장률, 기술진보율과 자본의 감가상각률의 합계이다. Mankiw, Romer and Weil(1992)에서는 기술진보율과 자본의 감가상각률의 합계치를 0.05로 하였기 때문에 본 연구에서도 같은 수치를 사용하였다. s는 현내 총지출에 대한 민간자본스톡의 비율, p는 현내 총지출에 대한 공적자본스톡의 비율, h는 (현별 인적자본지수×현별 총취업자 수)/현별 총생산가능인구로 계산된 인적자본의 투자율이다. 이 데이터들은 일본 현 데이터베이스로부터 얻었다.

정치변수인 POL은 아래의 세 변수를 도입했다.

- ① 각 현 자민당 당선자의 전직과 현직의 비율(LDP_incumbent)
- ② 각 현의 중의원 의석 수에서 자민당 의원이 차지하는 비중(LDP_support)
- ③ 각 현에서 자민당 당선자의 누적평균당선 수(LDP_seniority)

위의 정치변수들은 Lijphart Elections Archive가 제공하는 1958년에서 1990년까지의 중의원 선거의 결과와 후보자에 대한 상세한 정보를 사용해서 만들었다.

〈표 Ⅲ-5〉는 OLS의 추계결과, 〈표 Ⅲ-6〉은 고정효과모델(Fixed effect model)의 추계결과가 제시되어 있다. 경제변수의 계수치와 추계결과에 큰 차이는 없다. 인구성장률이 높고, 민간자본의 투자율이 높을수록, 인적자본의 투자율이 높은 현일수록 1인당 현내 총지출이 높음을 알 수 있다. 하지만 선행연구의 결과와 다르게 공적자본의 투자율이 낮을수록 1인당 현내 총지출이 높게 나타나고 있다. 공적자본이 경제성장에 미치는 효과가 선행연구결과와 다른 이유는 불필요하게 과잉으로 투자되었을 가능성이 높음을 시사한다.

〈표 Ⅲ-5〉 정치가 경제성장에 미치는 영향 추계결과: OLS

	OLS			
	Log(per capita GDE)			
Log($n+g+\delta$)	0.9699*** (22.71)	0.9125*** (21.55)	0.8307*** (21.58)	0.7763*** (20.40)
Log(Private Investment ratio)	1.2953*** (36.87)	1.3104*** (38.09)	1.1292*** (35.04)	1.1337*** (35.95)
Log(Public Investment ratio)	-0.0226 (-0.83)	-0.0411 (-1.54)	-0.0605** (-2.51)	-0.0811*** (-3.42)
Log(Human capital)	0.1892*** (16.52)	0.1480*** (12.26)	0.1892*** (18.60)	0.1575*** (14.72)
LDP_incumbent	0.1204*** (3.26)			-0.1759*** (-4.99)
LDP_support		-0.4516*** (-8.74)		-0.3333*** (-7.22)
LDP_seniority			0.0823*** (21.32)	0.0880*** (21.13)
Constant	0.8675*** (3.91)	1.6288*** (7.16)	0.2917 (1.48)	0.8886*** (4.33)
Observations	1676			
R-squared	0.7569	0.7654	0.8077	0.8170

주: t-statistics in parentheses
 *** p(0.01, ** p(0.05)

자료: 저자 작성

정치변수에 있어서는 추계방법에 관계없이 각 현에서 자민당 당선자의 누적 평균당선 수는 경제성장에 플러스(+)로 기여하고 있다. 이 결과는 자민당 내의

인사의 특징 중 하나가 연공서열임을 생각하면 지역의 정치인의 당선횟수가 높을 수록 정부의 공공투자의 배분에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 큼을 보여준다. 또한, 추계결과와 관계없이 각 현에서 중의원의 의석 수에서 자민당이 차지하는 비중을 나타내는 변수는 자민당 당선자의 누적평균당선 수는 다르게 경제성장에 마이너스(-) 영향을 미치는 결과를 얻었다. 예상 외의 결과이지만, 중의원의 선거 제도가 중선거구제이기 때문에 정해진 수를 자민당이 차지하는 비중이 높을수록 의원들에게 낙선의 리스크를 낮추기 때문에 지역발전을 위한 공공투자의 배분에 개입하는 인센티브를 낮출 가능성을 생각할 수 있다. 마지막으로 자민당 의원의 전직과 현직 비율의 변수는 추계결과와 상관없이 자민당 당선자의 누적평균당선 수가 없는 경우에는 경제성장에 플러스로 기여하지만, 자민당 당선자의 누적평균당선 수를 고려하는 경우에는 계수값이 마이너스(-)로 바뀔 수 있다. 이는 자민당 내의 정치인 간의 경쟁보다는 당선횟수가 많은 유력정치인이 지역에 필요한 정부예산의 배분을 더 많이 가져올 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 III-6〉 정치가 경제성장에 미치는 영향 추계결과: Fixed effect model

	Fixed effect model			
	Log(per capita GDE)			
Log($n+g+\theta$)	1.1097*** (28,75)	1.1010*** (28,53)	0.9046*** (24,59)	0.8933*** (24,38)
Log (Private Investment ratio)	1.2083*** (27,77)	1.2323*** (28,35)	1.1752*** (29,76)	1.1900*** (30,09)
Log (Public Investment ratio)	-0.2937*** (-9,19)	-0.3136*** (-9,85)	-0.3182*** (-11,02)	-0.3377*** (-11,62)
Log (Human capital)	1.6200*** (31,93)	1.5912*** (31,01)	1.3488*** (27,88)	1.3257*** (27,31)
LDP_incumbent	0.0626** (2,39)			-0.1179*** (-4,63)
LDP_support		-0.1740*** (-3,85)		-0.0399 (-0,96)
LDP_seniority			0.0562*** (18,69)	0.0612*** (18,77)
Constant	-18.2436*** (-27,31)	-17.7245*** (-26,08)	-15.2816*** (-24,35)	-14.9010*** (-23,50)
Observations	1676			
R-squared	0,3118	0,3153	0,3775	0,3829

주: t-statistics in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05

자료: 저자 작성

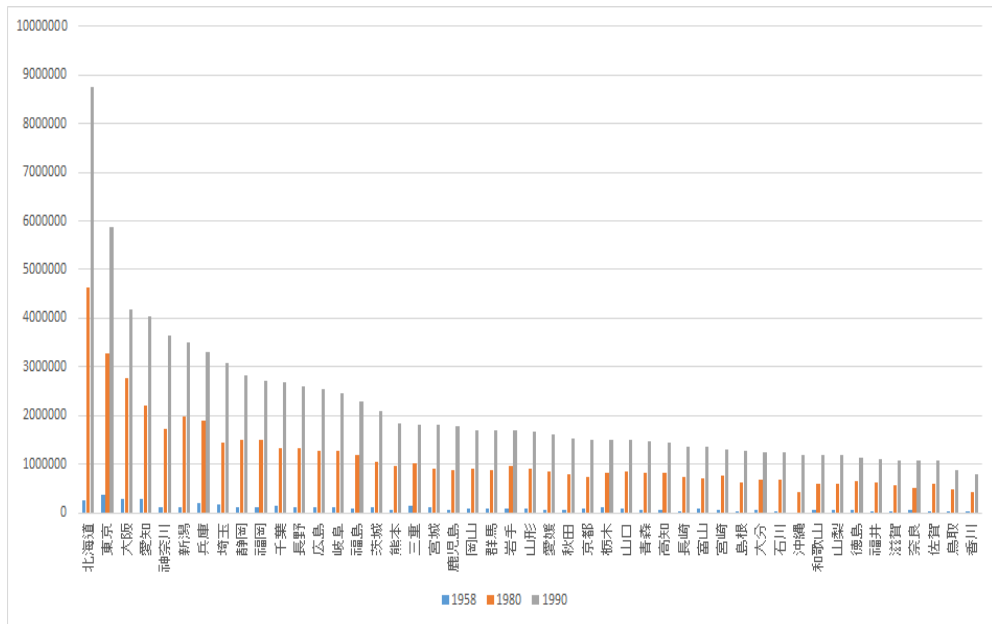
2) 공적자본의 형성에 미치는 정치의 영향분석

[그림 Ⅲ-3]은 「都道府県別産業生産性データベース」(Regional-Level Japan Industrial Productivity Database, 약칭R-JIP)의 공개 전 사회자본스톡 데이터를 이용해서 각 현의 사회자본스톡의 추이를 보여 준다.

이 데이터베이스에서 계산된 사회자본스톡은 도로(유료도로 제외), 도시공원, 치수, 치산, 해안의 자본을 합계한 것이다. 인구와 생산에 비해서 사회자본스톡의 증가율이 높은 현은 유력한 정치인이 있었던 니가타 현, 군마 현, 시마네 현임을 [그림 Ⅲ-3]을 통해서 알 수 있다. 사회자본의 투자가 경제적인 요인뿐만 아니라 정치적인 요인에도 크게 영향을 있었음을 짐작할 수 있는 결과이다.

[그림 Ⅲ-3] 사회자본스톡의 현별비교

(단위: 백만엔)



자료: 「都道府県別産業生産性データベース」, Regional-Level Japan Industrial Productivity Database를 이용하여 저자 작성

정치와 경제성장 간의 관계를 분석한 데이터를 이용해서 공적자본의 투자결정요인을 다음과 같은 식으로 추계하고자 한다.

$$\ln\left(\frac{P}{Y}\right)_{pt} = a_0 + b_1 POL_{pt} + u_i + \varepsilon_{pt} \quad \text{식(2)}$$

위 식에서 피설명변수는 현내 총지출에 대한 공적자본스톡의 비율이고, 설명변수로 정치 관련 세 변수와 현의 변하지 않는 특성을 고려한 고정효과를 고려해서 추계를 했다.

〈표 Ⅲ-7〉에 추계결과가 제시되어 있다. 정치변수 중에서 공적자본의 투자에 가장 크게 플러스의 영향을 미치는 변수는 자민당 당선자의 누적평균당선 수이다. 자민당 내에서 당선 수가 높은 정치인들이 정부 재정을 이용해서 출신지역에 더 많은 공공사업을 가져올 수 있다는 사실을 분명하게 보여주는 결과라고 생각된다.

〈표 Ⅲ-7〉 정치가 공적자본형성에 미치는 영향 추계결과: Fixed effect model

	Fixed effect model			
	Log(Public Investment ratio)			
LDP_incumbent	-0.0518 (-0.97)			-0.4311*** (-8.86)
LDP_support		-0.6241*** (-7.00)		-0.1122 (-1.41)
LDP_seniority			0.1021*** (21.67)	0.1139*** (22.61)
Constant	0.0069 (0.16)	0.3407*** (6.26)	-0.4170*** (-21.62)	-0.0341*** (-0.45)
Observations	1676			

주: t-statistics in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05

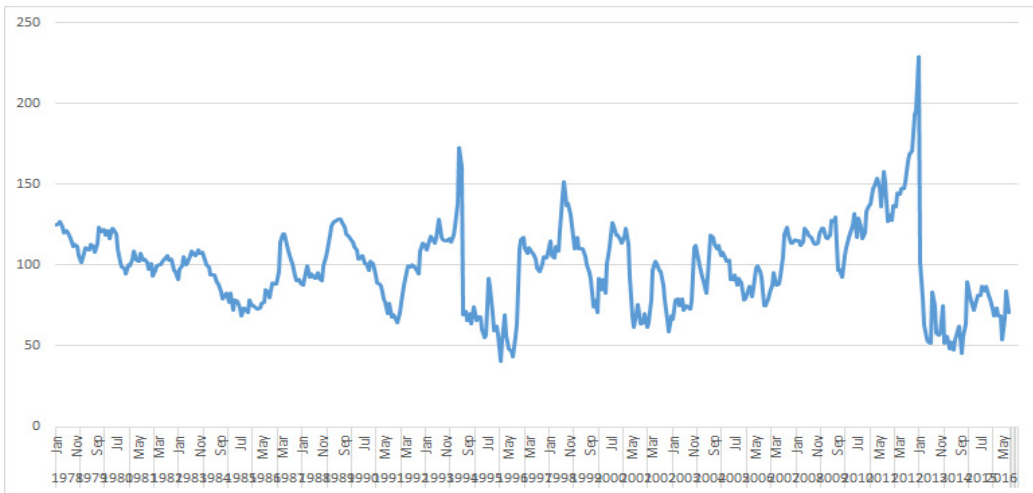
자료: 저자 작성

3. 55년 체제 붕괴 이후의 재정의 결정주체와 결정과정

가. 정치의 불안정과 경제상황

[그림 Ⅲ-4]은 1978년부터 2016년 8월까지의 정치의 불안정지수를 표시한 것이다. 아래의 축에 가깝게 있을수록 정치가 안정되어 있다는 것을 뜻한다. 버블경제의 붕괴와 더불어 자민당 단독정권이 무너진 시점인 1993년부터 2012년까지 일부의 기간을 제외하면 불안정한 상황이 지속되고 있음을 알 수 있다. 자민당의 최대 파벌인 타케시타파의 분열로 7개 당의 연합으로 호소카와 내각이 1993년에 출범함으로써 38년간 이어져 온 자민당 단독정권은 끝나고, 55년 체제도 붕괴하게 된다. 자민당 정권, 즉 55년 체제의 붕괴와 더불어 잃어버린 20년이 시작되었다는 것은 많은 시사점을 준다. RIETI(경제산업연구소)에서 2011년 말부터 2012년 2월까지의 기간에 3,400개사의 기업에 대해 실시한 앙케이트조사에서는 조사대상 기업의 33%가 기업의 경영에 중대한 영향을 미치는 요소로 정부와 정책의 안정성을 들고 있다. 그동안 경제학자들이 경제상황을 분석할 때 거의 고려하지 않았던 정치가 경제에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 앙케이트의 결과와 일본 경제의 실제상황이 보여준다고 할 수 있다.

[그림 Ⅲ-4] 정치의 불안정지수



자료: 伊藤新(2016), 「政府の政策に関する不確実性と経済活動」, RIETI Discussion Paper Series 16-J-016

정치가 불안정한 상황 가운데서도 침체에 빠진 일본 경제를 살리기 위해서 거액의 재정지출을 계속하였다. <표 Ⅲ-8>은 55년 체제의 붕괴 이후에 일본 정부가 행한 경기대책을 정리한 것이다. 엄청난 액수의 재정지출을 반복적으로 실시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 상황에서 미국으로부터 대미 무역흑자의 시정을 위해 내수 확대에 필요한 소득세 감세정책을 요구받기도 한다. 경기를 자극하는 재정지출과 감세에도 불구하고 경제는 회복되지 않았고, 재정적자만 늘어나는 형국이 되었다. 이러한 상황을 극복하기 위해서 38년 동안 이어져온 55년 체제를 뜯어 고치는 개혁이 절실히 필요하게 되었다.

<표 Ⅲ-8> 1990년대의 정부경기대책

(단위: 억엔)

실시일	공공사업	지방단체사업	주택금융공고	과학기술·통신·교육·복지	그 외	중소기업대책	민간설비투자촉진	신용경색대책	고용대책	감세	지역진흥권	한신지역지진관계	그 외	합계
1993년4월13일	53,200	35,000	18,000			19,100	5,000		280	1,500				132,000
1993년9월16일	14,500	5,000	29,000		3,000	7,700							800	60,000
1994년2월8일	42,000	18,000	12,000			13,600	1,000		100	58,500			7,300	152,500
1995년4월14일				3,300		14,400						51,000	1,300	70,000
1995년9월20일	46,300	10,000	5,200	9,100	43,400	12,900		140				14,100	1,060	142,200
1998년4월24일	45,000	15,000			17,000	20,000		500	46,000					23,000
1998년11월16일	57,000		12,000		24,000			59,000	10,000	60,000	7,000			239,000
1999년11월11일	29,000			23,000	16,000	74,000			10,000					180,000
2000년10월19일	21,000			15,000	11,000	45,000						5,000	13,000	110,000

자료: 鈞(2005)의 박사논문 요약, p.2 의 표1 내용을 참조

나. 두 가지 중요한 개혁

38년간 이어져온 자민당 정권을 무너뜨리고 정권교체를 일구어낸 호소카와 내각은 1년 정도의 단명 내각이었음에도 정치개혁의 일환으로 중의원선거의 선거구제를 중선거구제에서 소선거구 비례대표 병립제로 전환하는 데 성공하였다. 중선거구에서는 선거구당 당선인이 2~6인이었기 때문에 국회의 과반을 확보하기

위해서 각 선거구에 복수의 후보를 공천하고, 복수의 후보를 당선시킬 필요가 있었다. 여당인 자민당은 선거구의 의석을 유지하는 것이 정권유지에 필수불가결한 요소였기 때문에 자민당 의원들이 당 전체의 정책과 공약에 반하는 정책과 공약으로 후원조직(업계, 조직, 유권자)을 구축하는 행위에 제재를 가하지 않았다. 중선거구하에서 자민당은 당으로서의 정책의 통일성과 일관성을 추구하는 정당이라기보다는 정권의 획득과 유지를 위해서 다양한 보수정파의 집합에 불과하다고 하여도 과언이 아니다. 자민당은 소속 국회의원에 대한 통제권을 거의 갖지 못했고, 각 정치인들도 자신이 속한 선거구에서 과반수가 아니라 당선 가능한 정도의 유권자를 확보하기 위해서 당내 공천 경쟁보다 이익단체와 비영리조직을 통한 후원조직의 구축 경쟁에 최선을 다했다. 당과 국가보다는 당선을 보장해주는 후원조직을 위해, 즉 표와 이익의 교환을 위해 각 정치인들은 일상적으로 국가의 재정운용에 개입을 서슴치 않는 풍토가 조성되었다고 할 수 있다.

소선거제(300석)와 비례대표제(200석)로 하는 새로운 선거제도의 도입으로 정치인들은 이전의 중선거구제와는 다른 게임구도에 직면하게 된다. 소선거구제는 각 선거구에서 단 1명만 당선되는 제도이기 때문에, 출마자는 유권자 일부의 지지가 아니라 과반수의 지지를 얻어야 했기 때문에 그동안 구축해온 폐쇄적인 후원조직만으로 선거에 이길 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 당의 공천을 받는 것이 무엇보다 중요하게 되었고, 당에서 결정한 정책과 공약에 반하는 주장을 하기도 어렵게 되었다. 소선거구제로의 전환이 당 집행부가 각 의원들에 대한 통제권을 갖는 계기가 되었다.

〈표 Ⅲ-9〉 소선거구 도입 이후의 중의원 선거결과

(단위: 명, 개, %)

	2000.6.25				2003.11.9				2005.9.11				2009.8.30				
	후보자 수명	당선자 수명	득표수(개)	의석점 유율(%)	후보자 수명	당선자 수명	득표수(개)	의석점 유율(%)	후보자 수명	당선자 수명	득표수(개)	의석점 유율(%)	후보자 수명	당선자 수명	득표수(개)	의석점 유율(%)	
자유 민주당	지역	271	177	24945806		277	168	26089326		290	219	32518389		289	64	27301982	
	비례	326	56	16943425		314	69	20660185		336	77	25887798		306	55	18810217	
	합계	337	233		48.54	336	237		49.38	346	296		61.67	326	119		24.79
	중복인 후보자	260				255				280				269			
민주당	지역	242	80	16811732		267	105	21814154		289	52	24804786		271	221	33475334	
	비례	259	47	15067990		274	72	22095636		295	61	21036425		327	87	29844799	
	합계	262	127		26.46	277	177		36.88	299	113		23.54	330	308		64.17
	중복인 후보자	239				264				285				268			
공명당	지역	18	7	1231753		10	9	886507		9	8	981105		8	0	782984	
	비례	63	24	7762032		45	25	8733444		43	23	8987620		43	21	8054007	
	합계	74	31		6.46	55	34		7.08	52	31		6.46	51	21		4.38
	중복인 후보자	7															
공산당	지역	300	0	7352843		300	0	4837952		275	0	4937375		152	0	2978354	
	비례	66	20	6719016		47	9	4586172		39	9	4919187		79	9	4943886	
	합계	332	20		4.17	316	9		1.88	292	9		1.88	171	9		1.88
	중복인 후보자	34				31				22				60			

자료 : 石川真澄・山口二郎(2010)을 참조로 하여 저자 작성

〈표 Ⅲ-9〉는 소선거구제 도입 이후의 중의원 선거결과를 정리한 것이다. 2005년의 중의원 선거는 자민당 총재인 고이즈미 총리의 우정성 개혁에 찬성이냐 반대냐를 묻는 선거로 소위 ‘우정(郵政)선거’라 불렸다. 자민당 내에서도 반대파가 많았기 때문에 자민당은 반대파 의원들에게 공천을 주지 않고, 자객이라고 불리는 유명인을 공천해서 기존 국회의원을 압박했다. 자민당의 공천을 받지 못한 유력정치인들도 거의 다 떨어지는 일이 벌어졌고, 고이즈미 내각은 압도적인 지지로 승리했다. 이와같이 소선거구는 당 집행부의 힘을 극단적으로 증가시켰고, 중의원제보다도 변동성이 크고, 정권교체의 가능성을 높인 의미가 큰 정치개혁조치였다고 할 수 있다.

정치개혁과 더불어 또 하나의 중요한 개혁이 행정개혁이다.¹⁵⁾ 단명으로 그친

15) 이 시기 일본의 행정개혁에 관한 보다 구체적인 내용은 大嶽秀夫(1997) 1장을 참조하기 바람.

호소카와 내각 대신에 하시모토 내각이 행정개혁을 단행한다. 폭넓은 행정개혁을 전부 언급하기보다는 재정운용과 관련된 부분에 한정해서 살펴보고자 한다. 첫 번째로 중요한 개혁조치는 「내각법」을 개정한 것이다. 「내각법」의 개정을 통해서 수상이 중요정책에 관한 기본방침을 내각에 발의할 수 있도록 했다. 중요정책에는 예산편성에 대한 사항도 포함되었다. 또한 각 부처의 정책내용을 조정해서 예산편성을 위한 기본방침을 기획할 수 있는 권한을 내각관방에 부여했다. 이러한 권한을 가진 내각관방을 도울 수 있도록 만들어진 위원회가 경제재정자문회의이다. 경제재정자문회의는 법적으로 “경제전반의 운영 기본방침, 재정운영과 예산편성의 기본방침 그리고 그 외의 경제재정정책에 관한 중요사항을 조사심의권”을 갖는다. 하지만 조사심의권은 있지만 결정권이 없는 조직이라고 할 수 있다. 경제재정자문회의에서 조사심의된 사항을 내각관방이 기획입안해서 내각에 발의하고 최종적으로 내각에서 결정하도록 되었다. 다음으로 중요한 개혁은 대장성(大藏省)을 재정과 금융을 분리해서 재무성과 금융청으로 나누고, 「일본은행법」을 개정해서 일본은행의 독립성을 강화한 것이다. 재무성은 수상의 기본방침에 따라 예산을 편성하는 사무기능만 남은 조직으로 전략했다고 할 수 있다.

위와 같은 정치개혁과 행정개혁으로 예산편성권과 집행권이 내각으로 일원화되고, 자민당 내의 조정과 정부와 자민당과의 조정 등이 필요하지 않게 되었다. 의원 내각제로서 당연한 내각의 책임으로 국회의 승인을 받아서 재정이 운영되는 시스템을 겨우 갖추게 되었다고 할 수 있다.

물론 의원 내각제이고, 국회가 유일한 입법기관이기 때문에(「헌법」 제41조), 의원들이 법률안을 국회에 제출할 수 있다. 법률안이 예산을 수반하는 경우에는 중의원에서는 50명, 참의원에서는 20명의 찬성이 필요하다. 국회에서 성립된 법률에 대해서 내각이 거부권을 갖고 있지 않기 때문에, 내각의 방침에 반하는 법률이 제출되면 곤란하기 때문에 관례로 법률안을 제출하는 의원들이 속한 기관(정당이나 회파)의 승인을 받도록 하고 있다. 기관 승인이 없는 경우에는 발의된 법률안은 수리되지 않는다. 일본의 경우에 법률안의 대부분은 내각발의에 의한 내각입법이다.

55년 체제의 붕괴로 법률안뿐만 아니라 재정운용과 정당 운용도 모두 내각에 일임하는 책임정치체제가 확립되었다고 할 수 있다. 이와 같은 새로운 제도를 잘 활용하고 있는 총리가 고이즈미 총리와 지금의 아베 총리이다.

다. 예산안 결정의 과정

55년 체제와는 달리 여당의 역할이 사라지고, 총리를 정점으로 하는 내각 주도로 예산의 기본방침이 정해지고, 그 방침에 따라 재무성은 예산안을 작성해서 내각에 제출하고 내각이 국회에 제출해서 승인을 받는 과정으로 바뀌었다.

55년 체제와 비교해서 예산안 결정의 과정을 살펴보고자 한다. 정부의 각 부처는 필요한 예산을 재무성에 제출하는 것은 이전과 같다. 이전과 다른 점은 여당의 국회의원들과의 사전 조정을 통해서 필요한 예산을 요구하는 것이 아니라 경제자문회의와 내각관방에 예산의 필요성을 설명하고 설득해야 한다는 부분이다. 경제자문회의가 예산편성의 기본방침을 정한다. 이것은 이전의 유력 정치인들이 자신의 지역과 이익단체를 위한 부분 최적화의 관점에서 예산안에 많은 왜곡을 주었던 행태와는 달리 일본 경제 전체의 관점에서 예산의 규모와 배분의 방침이 정해짐을 뜻한다. 이렇게 정해진 기본방침에 따라서 재무성 주계국은 각 부처의 예산안을 사정해서 예산의 규모, 배분과 증감을 결정한 안을 작성해서 내각에 제출한다. 내각은 재무성의 예산안을 심의해서 국회에 제출하고, 이를 국회가 최종적으로 승인해서 예산안이 확정된다.

여전히 자민당 내에서 정무조사회가 있지만, 소선구제의 도입과 내각법의 개정을 통한 정치, 행정개혁으로 이루어진 내각 주도의 흐름을 막을 수는 없었다. 자민당의 조직의 개편이 필요하지만, 아직 정당조직의 개편이 이루어지지 않고 있다.

4. 요약과 시사점

일본이 재정적자의 규모가 엄청나게 늘어났음에도 경제의 회복에 기여하지 못한 것은 일본 경제가 성장할 때 장기적이고, 경제 전체를 위한 관점에서 예산을 작성하고 배분하는 기능을 정부가 지키지 못하고, 보조금과 공공사업으로 이익 유도를 하려고 하는 정치인들의 손에 재정운용이 맡겨지면서 경제 전체보다는 지역과 특정업체나 이익단체를 위해 재정이 유용되면서 재정운용이 방만하게 이루어졌다고 할 수 있다. 공공사업과 보조금 등의 배분과 관련해서 일본의 정치도 부패하게 되었고, 그 부패와 더불어 경제상황도 더 악화되었다고 할 수 있다.

일본은 재정운용을 여러 정치인들의 관여와 조정으로부터 내각 주도의 총리의 리더십에 재정운영을 맡기는 체제로 전환하였다. 이와같은 개혁으로 내각을 주도하는 총리에 따라서 포퓰리즘적인 재정운용이 될 가능성도 있지만, 책임 소재가 분명해져서 잘못된 경우에 정권교체의 가능성도 높기 때문에 55년체제와 같은 책임소재가 불분명한 재정운용보다는 진일보하였다고 볼 수 있다.

일본의 경험으로부터 기본적으로 경제는 정치원리를 가능한 최소화하고, 경제원리에 따라 운용되어야 한다는 사실을 분명하게 알 수 있다. 특히, 재정은 정치와 관련이 높기 때문에 국가경제 전체의 관점에서 운용될 수 있도록 하는 컨트롤 타워가 반드시 존재해야 함을 강하게 시사한다.

IV. 아베노믹스와 재정

제Ⅱ장에서는 제2차 대전 이후의 일본의 재정정책에 대해 시계열적으로 고찰하였으며, 제Ⅲ장에서는 재정정책을 포함한 일본의 정책결정과정 등에 대해 분석하였다. 제Ⅳ장에서는 최근의 일본 경제정책인 아베노믹스에 대해 그 배경과 내용, 정책의 결정과정, 효과 등에 대해 살펴보고, 아베노믹스에 대한 전망 및 우리나라에 주는 시사점 등에 대해 고찰하기로 한다.

1. 아베노믹스

가. 배경

2012년 12월 아베신조(安倍晋三)를 당대표로 하여 선거에 임하여 대승을 거둔 자민당은 3년 만에 집권당으로 복귀하게 되며, 아베는 2006~2007년의 내각총리대신에 이어 두 번째로 일본의 내각총리대신으로 임명된다.¹⁶⁾ 재집권에 성공한 아베 총리는 가장 우선하는 경제정책 목표로서 디플레이션으로부터의 탈출을 제시하였다.¹⁷⁾ 1992년 버블경제가 붕괴한 이후 일본 경제가 20년에 걸친 불황으로부터 탈출하지 못한 것은 디플레이션(deflation)이 상황이 개선되지 않기 때문이라고 판단을 한 것이다.

[그림 IV-1]은 1980~2016년까지의 일본의 경제성장률을 나타낸 것이다. 그림에서 알 수 있듯이 1980년대 높은 성장률을 자랑하던 일본 경제는 1992년 버블경제가 붕괴된 이후 성장률이 급속히 하락한 후, 2012년까지 경제성장률이 2%에도 미치지 못하는 상태가 지속되어 경기가 활성화되지 못하고 부진에 허덕이고 있다. 이 기간을 흔히 ‘잃어버린 20년’이라고 부른다.¹⁸⁾

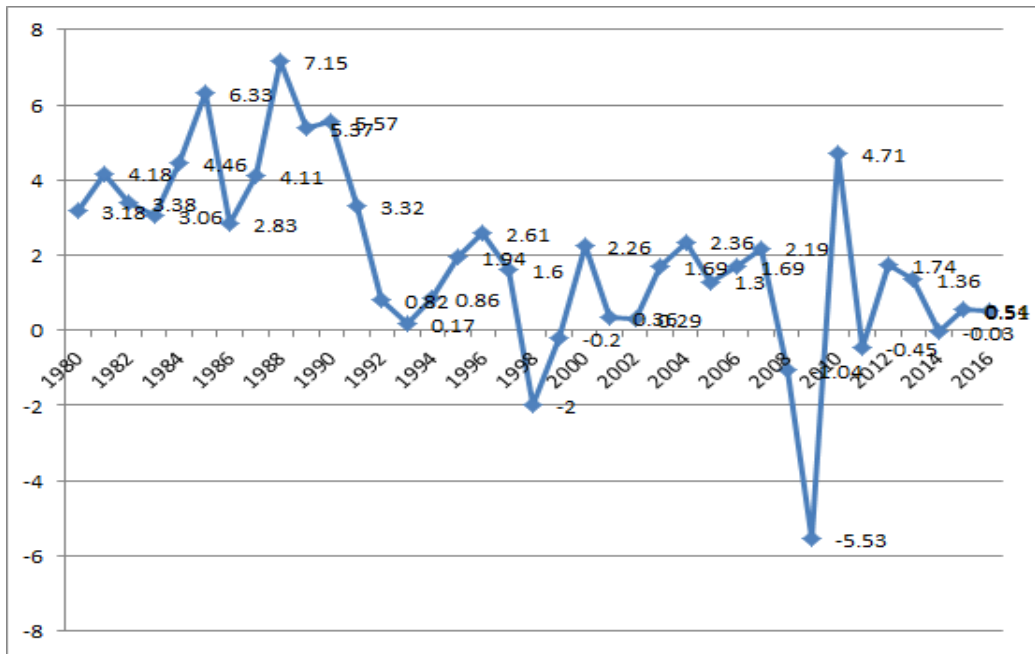
16) 2012년 12월 이후 재집권에 성공한 아베 정권을 제2차 아베 정권이라고 한다.

17) 집권을 하면서 정책목표로 ① 동일본대지진의 대응 ② 디플레이션으로부터의 탈출 ③ 헌법개정을 들었다.

제Ⅱ장에서도 설명한바와 같이 현재의 경제 상황이 장기적인 침체에 빠져 있는지 아니면 단기적인 경기불황인지를 판단하는 것은 정책을 결정하는 데 매우 중요한 의미를 지닌다. 2012년 재집권한 아베정권은 1992년부터의 경제성장률이 1~2%대에서 장기적으로 머물러 있는 장기불황에 빠져 있다고 판단하였으며, 이러한 장기불황의 근본적인 원인은 디플레이션이라고 판단하였다. 따라서 디플레이션을 극복하는 것이 가장 시급한 정책과제라고 판단하고 이를 위한 정책을 실시하게 된다.

[그림 IV-1] 일본의 경제성장률(1980~2016)

(단위: %)



주: 2016년 값은 2016년 10월의 추계치임

자료: http://ecodb.net/country/JP/imf_growth.html(접속일: 2016.12.5.)

이때 제시한 정책은 1990년대 초반 이후의 정책에 비해 발상이나 규모에서 차별을 두는 내용이었다. 가장 두드러진 점은 아베 정권은 디플레이션을 화폐적인 현상으로 간주하고, 디플레이션을 극복하기 위해서는 인위적으로라도 인플레이

18) 참고로 고이즈미(小泉) 정권이 들어서던 시기인 2002년~2003년경에는 '잃어버린 10년'이라는 용어를 많이 사용하였는데, 10여년이 지나서도 경기가 활성화되지 않자, '잃어버린 20년'이라는 용어가 널리 사용되고 있다.

션을 유도하려고 하였다는 점이다. 구체적으로는 2015년까지 2%의 물가상승률을 목표로, 본원통화의 증발을 주저하지 않는 대담한 금융정책을 실시하였다.

디플레이션을 화폐적 현상으로 파악하고 디플레이션을 해소하는 데 금융정책이 유효하다고 주장하는 학파를 리플레이션파라고 하며, 논리적 근거를 화폐수량설¹⁹⁾에 의존하고 있다. 2012년 아베 정권에서 리플레이션 정책을 이론적으로 뒷받침하고 있는 학자는 예일대 명예교수인 하마다 고이치(浜田功一)이다. 하마다 고이치는 금융정책을 통해 인플레이션을 유발하면, 주가가 상승하고 주가가 상승하면 Tobin의 q효과²⁰⁾에 의해 기업의 설비투자가 증가하여 경기가 활성화되고, 결과적으로 디플레이션으로부터 탈출할 수 있다고 주장하고 있다.

그러나 이차원(異次元) 완화를 계속한다면 언젠가 이번이 발생할 가능성이 있다. 재정상태가 임계점을 초과하였다고 시장이 판단하면, 현재 일본 국채의 90% 정도를 일본 국내 자본으로 충당하고 있으나, 일본의 자산에서 부채를 차감한 순자산의 동향이 빠르면 2020년, 늦어도 2025년에는 마이너스로 전락할 것이 예상되고 있는데 이 시점이 국채에 관한 임계점이 될 가능성이 있다. 만약 임계점을 지났다고 한다면 국채가격의 폭락은 엔 가치가 끊임없이 낮아지는 'hyper-inflation'으로 이어질 위험성이 크다.

나. 내용

아베 정권은 디플레이션의 극복에 강한 정책적 의지를 보이며, 구체적인 안으로 그동안의 금융정책과는 차원을 달리하는 이차원(異次元)의 금융완화 정책, 기동적인 재정지출, 민간전락을 환기하는 성장전략의 3정책을 제시하였다. 이러한 정책은 「3개의 화살」(3本の矢 ; three arrows)이라고 불리며, 제2차 아베 내각을 대표하는 경제정책으로 아베노믹스(abenomics)라고도 불린다.²¹⁾

19) 물가를 P, 통화량을 M, 화폐의 유통속도를 V, 경제 전체의 거래량을 T라고 할 때 $MV=PT$ 가 성립하는데, V와 T는 상대적으로 안정적이므로 물가 P는 통화량 M에 의존한다고 주장하는 학설.

20) 기업의 주식시가 총액을 실물 자산가치로 나눈 값(q)이 1보다 크면 클수록 설비투자가 증가하는 효과

21) 2012년의 아베노믹스는 2015년까지 물가상승률을 2% 상승시키는 것을 명시적으로 제시함에 따라 2015년까지를 1차 아베노믹스, 2015년 이후의 경제상황을 고려한 후의, 소비세율 인상의 연기 등 새로운 경제정책의 전환 등을 중심으로 하는 2차 아베노믹스로 나누기도 하나 본 장에서는 시간이 많이 경과되지 않아 최초에 실시한 정책의 영향이 현재도 미치고 있음을 감안하여 시기 구분을 하지 않고 설명하기로 한다.

아베노믹스가 디플레이션 극복을 최우선의 목표로 설정하고 있는 것은, 사람들의 심리가 디플레이션에서 인플레이션으로 변화하면 소비자 설비투자 등에 대한 수요가 증가할 것이고 이러한 변화는 실물경제를 호전시키는 요인으로 작용할 것이라고 간주하였기 때문이다. 즉 불황의 악순환을 디플레이션 극복으로부터 끊는다는 것이다.

앞 절에서 설명한 바와 같이 아베정권은 디플레이션을 화폐적 현상으로 간주하였으므로 디플레이션 극복 역시 금융정책으로 타개할 수 있다고 판단하였다. 이러한 정책의 적극적 의사표시의 하나가 대규모의 금융완화를 주장한 구로다를 일본은행 총재로 임명한 것이다. 구로다 총재는 취임 후 ‘양적·물적 금융완화’ 도입 정책의 개요를 발표하였는데, 주된 그 내용은 소비자 물가상승률 2%의 ‘물가안정 목표’를 2년 정도의 기간을 염두에 두고 가능한 한 빠른 시기에 실현하는 것을 지향하고 있다.²²⁾ 이를 위해 아래와 같은 구체적인 정책을 제시하였다.

- ① 통화 베이스 통제: 양적인 금융완화를 추진한다는 관점에서, 금융시장 조절 조작목표를 무담보 콜 금리에서 통화베이스로 변경하고, 금융시장 조절 방침을 ‘통화 베이스가 연간 약 60조~70조엔에 상당하는 속도로 증가하도록 금융시장 조절을 한다’라는 것이다. 이에 따라 2012년 말 138조엔이던 통화베이스를 2013년 말에는 200조엔, 2014년 말에는 270조엔으로 2년 동안 2배 이상 증가시킬 것이라고 공표하였다.
- ② 장기국채 매입 확대와 연한 장기화: 수입 곡선 전체의 금리 저하를 촉구하는 관점에서 장기국채의 보유잔고가 연간 약 50조엔 정도가 되도록 매입한다. 이럴 경우 일본은행이 보유하는 장기국채의 평균잔존기간을 약 3년에서 7년 정도로 연장된다.
- ③ 2% 정도의 인플레이션이 안정적으로 실현될 때까지 계속한다. 단, 경제, 물가 정세에 대해 상하쌍방 간의 위험요인을 점검하고, 필요한 조정을 하도록 한다.

22) https://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf#search=%27E9%BB%92%E7%94%B0+%E6%94%BF%E7%AD%96%E6%B1%BA%E5%AE%9A%E4%BC%9A%E8%AD%B0++2013%27 (접속일: 2016.12.2.)

- ④ 은행권 룰²³⁾의 일시 정지: 장기국채의 매입은 금융정책 목적으로 행하는 것이며, 재정 파이낸스가 아니다. 따라서 국채를 매입하더라도 재정건전성이 악화되지 않도록 장기국채 매입을 위해, 소위 ‘은행권 룰’을 ‘양적·질적 금융완화’의 실시에 즈음하여 일시 정지한다.

세 번째 화살의 두 번째인 기동적인 재정정책은, 공공투자 등의 정부지출을 증가시키는 정책으로 재정지출을 통해 총수요를 진작시켜 경기를 회복할 의도를 지니고 있었다. 구체적으로는 동일본 대지진 이후 재해에 강한 국토를 만들자는 ‘국토 강인화(國土強靱化)’를 위한 대규모의 공공투자, 일본은행의 공개시장을 통한 건설국채의 매입을 대표적 수단으로 들 수 있다. 즉, 정부는 국가의 인프라 사업, 즉 공공사업(주로 토목공사) 등에 재정자금을 투입하고, 고용을 증가시키므로써 경기 회복을 도모하겠다는 것이다.

세 번째 화살인 민간투자를 환기하는 성장전략은 새로운 기업이 시장에서 나오는 것을 추진하는 정책으로 수요 측면이 아니라 공급 측면을 강조한 것이다. 즉, 규제완화 등을 통해 민간기업이나 개인이 자신의 실력을 발휘할 수 있는 사회를 목표로 한다. 구체적으로는 아래의 4개를 정부는 주요 포인트로 내세우고 있다. ① 기업의 투자를 촉진하고 민간 활력을 최대한으로 끌어낸다 ② 여성, 청년, 고령자 등의 인재활용을 강화한다 ③ 세계 공통인 과제에 도전하는 가운데 새로운 시장을 창출한다 ④ 일본기업의 대외 진출이나 대내직접투자 확대를 통한 세계 경제와의 통합을 추진한다.

이 전략에 근거하여 이미 지금까지 이차원의 속도로 다양한 구체적인 방책을 결정·실행하여 왔다. 특히, 2014년 6월에는 성장전략을 개정하여 남은 주요한 과제에 대하여 개혁의 방향성을 제시하였다.

다. 평가

아베노믹스가 성공하였는지 어떤지에 대해서 간략히 살펴보기로 한다. 아베

23) 금융 조절상의 필요에서 행하는 국채매입을 통해 일본은행이 보유하는 장기국채의 잔고에 대해, 은행권 발행 잔고에 상한을 둔다는 개념(2001년 3월 19일 결정, 출처: 상계 보고서 p.2)

노믹스의 구체적 결과에 대해서는 제3절에서 구체적으로 살펴보기로 하고 이 절에서는 개별적인 정책에 대한 평가보다는 아베노믹스의 전체적인 평가에 대해서 설명하기로 한다.

아베노믹스에 대한 평가는 찬성과 반대파로 갈리는데, 양자는 아베 내각이 타파하고자 했던 디스플레이션에 대한 인식의 차이에서 기인한다고 할 수 있다. 즉, 아베노믹스를 찬성하는 입장은 디스플레이션을 화폐적인 현상으로 파악하고 있으며, 아베노믹스를 반대하는 입장은 디스플레이션을 화폐적 현상이 아닌 실물 경제로부터 기인하는 것으로 간주하고 있다. 즉, 일본에서 물가가 하락하고 있는 것은, 중국 등으로부터 값싼 수입품이 증가하였기 때문이며, 인구 감소에 따른 총수요 감소, 기업 생산성 증대에 따른 제품가격 하락, 그리고 명목임금이 하락하였기 때문이라고 주장하고 있다.

아베노믹스가 성공을 거두고 있느냐 아니면 실패의 길을 걷고 있느냐에 대해서는 아직 명확한 답변을 내리기는 쉽지 않다. 그러나 아베노믹스를 찬성하는 입장은 정책방향이나 구체적 정책안은 타당하나 아베노믹스가 그 효과를 발휘하지 못하고 있는 가장 큰 이유로 들고 있는 것이 2014년에 단행한 소비세율 2%포인트 증가 때문이라고 주장하고 있다. 즉, 2013년에는 아베노믹스의 효과가 서서히 드러나고 있었으나, 2014년 소비세율이 기존의 5%에서 8%로 증가함에 따라 경기가 후퇴하였다는 것이다. 이에 경기 회복을 위해서는 더 이상의 소비세율 인상은 곤란하다는 의견이 제기되기 시작하였으며, 경기예의 영향을 고려하여 2016년에 예정된 8%에서 10%로의 인상도 연기할 수밖에 없었던 것이다.

제2차 아베 내각이 발족 당시에 제시한 것이 세 개의 화살을 중심으로 한 아베노믹스이다. 앞 절에서 설명한 바와 같이 제2차 아베 정권의 경제정책이 의도한 대로 성과를 거두고 있는지 혹은 그렇지 않은지를 현재 평가하는 것은 어렵다. 경제정책의 효과가 나타나기까지는 어느 정도의 시간이 필요하기 때문이다. 따라서 환율이나 주가 등 반응이 빠른 지표를 가지고 아베노믹스를 평가하는 것은 세심한 주의가 필요하다. 그러나 아베 정권과 지지 논자들은 아베노믹스가 즉효성이 있는 것이라고 주장하고 있다.

정통적인 경제학의 입장에서 볼 때, 경제정책의 효과는 GDP 등의 총생산이

나, 국민소득에 해당하는 임금, 그리고 생활수준을 파악할 수 있는 소비 등으로 파악하고 있으나, 이러한 지표는 아베노믹스가 시작된 이래 3년간 큰 변화가 없었다.

아베노믹스 정책은 상당히 시대에 뒤떨어진 케인즈 경제학이다. 아베노믹스의 배경에 있는 것은, 정책은 경제정책을 발동하여, 경제를 활성화시킬 수 있다는 것이다. 경제정책에 오랫동안 관여해온 경험에서 본다면, 시장규모가 상당히 큰 경제에서의 민간 경제주체의 행동은 정부의 정책에 의해서는 크게 변화하지 않고, 민간 경제주체의 실제 경제실태와 비교적 가까운 장래의 경제예측에 따라 결정되는 것이다.

민간 경제주체의 판단과 정책주체의 판단 사이에 간극이 있다면, 그 간극은 어디에 존재하는 것이며, 차이점은 어디서 발생하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

2. 아베정권의 의사결정

2012년 12월에 정권을 잡은 아베 신조 수상은, 역대 정권과는 전혀 다른 정권운동을 해왔다. 구체적으로는 의원 내각제와 부합하지 않는 대통령제에 가까운 (정권운영)방법이라고 할 만한 운동을 해왔다. 특히 정책에 관해서는, 대립을 피하지 않거나, 반대하는 상대를 뭉개는 것을 두려워하지 않는 수법 등을 연속적으로 내는 등 쌍방의 합의를 모색하던 지금까지의 자민당의 전통적인 방법과는 상당히 다르다.

일본의 정치는 관료기구를 통해 정권교대와는 관계없이 안정되게 정책을 입안·실시하여 왔다. 그러나 고이즈미 정권하에서 경제재정자문회의를 통한 의사결정을 경제정책의 중심으로 하면서부터 정책 결정의 중심이 재무성을 중심으로 하는 관료기구로부터 내각부를 중심으로 하는 수상 관저로 이동하기 시작하였는데, 2012년부터의 제2차 아베 내각에서는 그 경향이 결정적인 것으로 되었다고 할 수 있다.

아베 수상이 어느 정도 독단적 정권인가를 보여주는 사례로 소비세 증세 연기를 들 수 있다. 증세를 연기하는 결단을 두 번이나 한 사람은 아베 수상뿐이다.

두 번이나 증세를 할 것 같이 말을 하면서 마지막에는 객관적인 이유를 제시하지 않고 있다. 세금이야 말로 권력의 원천이다. 오오히라 정권 이래 소비세는 귀문인데, 앞선 사람에 비해 아베 수상은 세제를 정국에 사용하고 있다는 느낌이 있다. 나쁘게 말할 생각은 없는데 두 번이나 인상을 연기하였다는 사실은 남는다.

아베 수상이 대통령적 권한을 지니고 있다고 하나, 소비세 증세 연기로 수상의 지도력에 이의를 제기하는 사람이 나올지도 모른다. 그러나 소비세 증세 연기를 반대한 아소 타로(麻生太郎) 부총리·재무장관도, 다니카키(谷垣) 간사장도 하루 만에 반대의견을 접었다. 보통은 일주일 정도의 정책을 둘러싼 힘싸움이 있어야 하는데, 이러한 점에서는 아베 수상이 상당한 정도의 당내 권력을 장악하고 있다고 판단된다. 이렇게 볼 때 당분간은 권력구조는 변하지 않을 것으로 여겨지나, 아베 수상은 지금까지 정치적 도박을 하여 성공해온 사람이다. 이번은 선거를 하지 않는다는 편안한 방법을 선택하였다. 이에 따라 왜곡이 발생할 지도 모르겠다.

지난번의 연기 발표에서는 여당 내 불만은 거의 표면화되지 않았다. 30일 후, 도내호텔에서 아소 재무장관은 아베 수상의 설득을 마지막에는 받아들였으나, 정권 간부가 계속하여 수상의 해산권에 대해 언급한 것 자체가 ‘아베 1강’ 체제에서는 이례적인 것이었다.

2012년 말의 제2차 아베 정권 발족 이래 경제재정결정의 중심멤버는 ‘3A+S’라 여겨지고 있다. 아베 수상, 아소타로 부총리 겸 재무부 장관, 아마리 아키라 전 경제재정·재정 장관, 스가 요시히데 관방장관의 머리글자를 딴 것이다.

올해 1월에 ‘정치와 돈’을 둘러싼 문제로 아마리가 퇴진하고, 후임에 이시하라 노부테루가 취임하였으나, 아마리 정도의 활약을 보이지 못하고 있다. 소비증세의 재연기를 둘러싸고 아소타로 장관과 스가 요시히데 장관이 대립하는 등 핵심멤버의 결속력이 와해되려는 조짐도 보이기 시작했다.

아베 정권은 때때로 극약으로 연명해온 정권이다. 2014년도에 하지 않아도 되는 선거를 하고 ‘정치와 돈’ 등 그 이전에 있었던 문제를 마치 없었던 것처럼 간주하고 있다. ‘사회보장과 세의 일체개혁’을 그렇게 열심히 한만큼 민진당(民進党)²⁴은 끝까지 고집하여야 한다. 구 민주당의 입장에서 본다면 스스로 정권

의 목숨을 끊는 각오로 한 합의를 버리는 것은 안 된다고 생각한다. 모두가 편안한 쪽으로 편승하고 싶은 이야기에는 귀를 기울이지 않는 상황이다. 포퓰리즘 정치다. 이하에서는 아베 수상의 정치적 장악력에 대해 살펴보기로 한다.

가. 회의체²⁵⁾

역대 정권은 정책을 실현하기 위해 전문가를 포함한 회의를 활용하였다. 국민에게 정책을 알기 쉽게 설명하기 위해서이기도 하다. 대표적인 것으로 고이즈미 수상 때의 ‘국민경제자문회의’를 들 수 있다. 당시 경제에 관한 정권 차원의 중요 방침은 ‘국민경제자문회의’가 중심이 되어, 주요 정책에 대해 논의한 후 발표되었다. 그런데, 아베 수상의 경우는 경제정책 ‘아베노믹스’의 중점에 따라 회의가 난립하고 있다. 이곳저곳으로 주요 정책회의의 무대가 바뀌곤 하여, 단명에 끝나거나 개점휴업에 빠진 회의도 눈에 뜨인다. 2012년 이후 아베 정권이 운영하고 있는 주요 정책회의와 구성원을 보면 다음과 같다.

① 경제재정자문회의²⁶⁾

동 회의는 2001년의 중앙성청 재편에 따라 내각부에 설치된 ‘주요 정책에 관한 회의’의 하나로 경제재정에 관한 중요사항에 대해 조사·심의하는 기관으로, 중기경제운영 방침이라 할 수 있는 ‘경제재정개혁의 기본방침²⁷⁾’을 결정하는 회의이다. 구성은 의장과 10인 이내의 위원으로 구성되며, 의장은 내각수상이며, 내각관방장관과 내각부특명담당장관(경제재정정책담당)이 법으로 정해진 당연직 위원이다. 이외에도 내각총리대신이 지정하는 자로 재무장관, 총무장관, 경

24) 구 민주당에 유신당(維新の党)이 합류하고, 여기에 일부 무소속 의원도 참가하여 2016년 3월에 민주당이 민진당으로 개칭을 하였다.

25) 아베 총리 및 부총리 또는 관방장관이 구성원으로 되어 있는 회의는 2017년 1월 현재 87개이며, 이에 대한 구체적인 사항은 수상관저 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/index.html>)를 참조하기 바람.

26) 경제재정자문회의에 관한 자세한 내용은 <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html>을 참조하기 바람

27) 이를 통상적으로 일본에서는 ‘骨太の方針’이라고 부른다. 고이즈미 정권 당시 철저한 구조개혁을 위해 경제재정자문회의에서 결의한 정책의 기본골격을 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침’이라는 이름으로 종합하였으나 이 방침에 대해 ‘骨太の方針’이라는 명명을 하여 일반인에게도 널리 사용되게 되었다. 2001년부터 사용된 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침’은 2007년부터 ‘경제재정개혁의 기본방침’으로 명칭이 변경되었다.

제산업장관, 일본은행 총재가 관례적으로 위원이 된다. 또한 민간 전문가를 위원의 40% 이상 확보할 것이 법률로 정해져 있는데, 지금까지 민간위원으로는 재계에서 2명, 학계에서 2명이 선출되고 있다. 민간위원의 임기는 2년이며, 재임은 가능하다. 2017년 현재 민간위원은 이토 모토시게(伊藤元重) 학습원대 교수와 다카하시 스스무(高橋進) 일본총합연구소이사장²⁸⁾이며, 재계 대표로는 사카키바라 사다유키(榊原定征) 경단련 회장과 니이나미 다케시(新波剛史) 산토리 홀딩스 사장이다.

② 국제금융경제분석회합²⁹⁾

동 회합은 2016년도 5월에 개최되는 G7 정상회담(summit) 의장국으로서, 세계적인 경제상황에 적절히 대응하기 위해 세계의 경제·금융 정세에 대해 내외의 전문가로부터 의견을 청취하고 교환하기 위해 만든 회의체이다. 구성은 아베 수상을 필두로, 재무장관, 내각관방장관, 내각부특명담당장관(경제재정정책), 일억총괄활약담당장관, 외부장관, 경제산업장관 및 일본은행 총재이다. 이 회의는 2016년 3월에서 5월에 걸쳐 7회 개최되었으며, Paul Krugman 및 Joseph Stiglitz와 같은 노벨상 수상자들이 외부 전문가로 초청되어 같이 회의를 하였다.

국제금융경제분석회합이 주목을 받은 것은 소비세 인상을 둘러싼 논의에서 언급이 되었기 때문이다. 2017년 4월로 예정한 소비세 연기의 시비를 둘러싸고 전문가 사이에서도 논의는 엇갈렸으나, 결국 증세를 2019년 10월로 2년 반 연기하는 판단에 한몫을 하였다. 동 회의는 2016년 3월에 시작하여 약 2개월 정도의 단명에 그쳤으나, 수상이 의도한 대로의 역할을 수행하였다.

③ 미래투자를 위한 관민대화³⁰⁾

동 회의는 일본 경제재생본부 밑에 「일본재흥전략」 개정2015'에 근거하여, 글로벌 경쟁의 격화와 급속한 기술혁신에 의해 불확실성이 높아지고 있는 시대에

28) 이토 교수는 전 동경대 교수였으며, 다카하시 이사장은 내각부 관료(정책총괄관) 출신이다.

29) 국제금융경제분석회합에 관한 자세한 내용은 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusaikinyu/>를 참조하기 바람.

30) 미래투자를 위한 관민대화에 관한 자세한 내용은 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kanmin_taiwa/를 참고하기 바람.

일본 경제가 가야할 길을 명확히 하고, 정부로서 노력해야 할 환경정비의 방향과 민자투자가 지향해야 할 방향성을 공유하기 위해 2015년 설치되었다. 구성원은 내각총리대신, 부총리, 경제재생담당 장관겸 내각부특명담당장관(경제재정정책), 내각관방장관, 경제산업장관, 일억총활약담당장관 및 경제계에서 활약하는 사람과 전문가이다. 외부전문가로는 사카기바라(榊原定征) 경단련 회장, 미무라 아키오(三村明夫) 일본상공회의소장 등이 참석하며, 2015년에 세 차례 개최되었으나, 2016년에는 3월과 4월 두 차례만 개최되었고 이후로는 개최가 미정인 상태이다.

④ 일억총활약국민회의³¹⁾

동 회의는 일본이 직면하고 있는 구조적인 문제인 저출산·고령화를 정면으로 다루기 위해, ‘희망을 창출하는 강한 경제’, ‘꿈을 만드는 육아지원’, ‘안심할 수 있는 사회보장’이라는 ‘새로운 3개의 화살’의 실현을 목적으로 하는 ‘일억총활약사회’을 위한 플랜 책정 등에 관한 심의를 위해 창설한 회의이다. 의장은 아베 수상이며, 의장대리는 일억총괄활약담당장관이며, 관방장관을 비롯한 11명의 장관이 모두 참석하며, 외부의 전문가로서는 사카기바라(榊原定征) 경단련 회장을 비롯한 경제계, 학계 등 다양한 계층으로부터 15명이 참가하고 있다.

2012년 12월에 재등판한 아베 수상은 경제정책에 힘을 기울이고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 아베 수상은 필요에 따라 회의를 다양하게 운영하고 있으나, 이러한 회의 가운데 특히 주목을 받은 회의와 그 회의의 주제를 보면, 2013년에는 ‘산업경쟁력회의(성장전략)’을 창설하여 14번의 회의를 개최하였다. 경제재정자문회의와의 합동회의를 제외한 단독 개최는 2015년에 4회, 2016년에는 3회에 그치고 있다. 올해 작성한 성장전략에 대해서는 시장에서 거의 참고하지 않고 있다. 2014년에는 경제의 호순환을 추진하기 위해 기업의 임금 인상이 초점이 되었다. 아베 정권은 경단련, 연합과 ‘정노사(政勞使)회의’를 개최하고, 임금 인상을 위해 3자가 노력하는 것으로 합의하였다. 2015년에는 수상이나 경제 각료와 경제계가 참가하는 ‘관민대화’를 바뀌어 노조가 참가한 틀의 정노사회의

31) 일억총활약국민회의에 관한 자세한 내용은 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/index.html>을 참고하기 바람.

는 역할을 마쳤다. 또한 2015년에는 재정건전화 계획을 수립하기 위해 경제재정자문회의의 역할이 두드러졌으나, 2016년에는 소비 증세의 연기를 위한 회의로 국제금융 경제분석회의가 중심적인 역할을 담당하였다.

정부는 2016년 5월에도 빈곤과 기아 박멸을 위한 ‘지속가능한 개발목표(SDGs) 추진본부’를 설치하였다. 이 본부의 본부장도 아베 수상으로 회의는 줄어들지 않고 있다.

이렇듯 대단히 많은 정책회의를 운영하고 있는 것에 대해 다케나가 헤이조우(竹中平蔵)는 정책회의체가 많은 반면 중심이 되는 정책회의가 없으며 그때그때 필요에 따라 정책회의를 설립하는 형태이므로, 미시적인 측면에서는 강하나 거시적인 정책에 대해서는 적확하게 대응하지 못하는 측면이 있다고 지적하고 있다.³²⁾

나. 세제조사회의와 수상관저

아베 정권은 소비세율을 8%에서 10%로 인상하는 것을 두 번 연기하였다. 2019년 10월에 인상한다고는 하나, 많은 국민은 아베노믹스가 잘 진행되지 않아 다시 연기하는 것은 아닌가라고 생각하고 있다.

‘모든 정책 수단을 총동원하여 아베노믹스의 엔진의 불을 다시 한 번 붙일 결의다’라고 호소하였다. 증세에 따라 디플레이션으로부터의 탈각이 멀어지고, 아베노믹스가 실패했다는 낙인을 받는 것은 무슨 일이 있어도 피하고자 한 것이다.

수상의 톱-다운에 의한 의견 집약은 반발을 일으킬 위험성도 있다. 당 간부

32) 『일본경제신문』, 2016년 6월 5일(12면). 이하에서는 약간 장황하나 다케나가 전 재무장관의 주요 발언을 제시하기로 한다.

“경제재정자문회의를 사령탑으로 하여 더욱 활용하여야 한다. 정책회의는 여럿 있으나, 법률로써 정해지고 수상이 의장을 맡는 것은 경제재정자문회의와 국가전략특수자문회의다. 자문회의의 존재감이 떨어지고 있는 현실은 아쉬운 현상이다.

현재의 정권은 좋은 싫든 ‘경제산업내각’이다. 미시정책에 강하며 경제활성화에 공헌한 한편, 거시정책이나 금융을 더욱 강화할 필요가 있다. 소비 증세의 시비나 경감세율의 설계를 둘러싼 논의는 중요한 문제임에도 불구하고 자문회의에서는 거의 논의되지 않았다. 수상의 정책적 판단을 너무 중시한 나머지(자문회의에서) 논의하지 않은 것은 아닌가?

정책회의가 많으면 수상의 시간을 확보하기가 어렵다. 중요한 정책을 수상의 주재하에 논의하여, 수상이 정하는 형태가 중요하다. 수상이 의장을 역임하는 경제자문회의의 아래 각종 정책회의의 분과회를 두는 것과 같은 형태가 바람직하다.”

한 사람은 ‘수상으로부터의 설명은 거의 결정사항이었다’라고 지적한 후에, ‘아베 수상이 아니라면 절대로 지지하지 않는다. 어떻게 할 수가 없다.’고 불만을 터트리고 있다.

증세를 연기한 배경으로는 이하의 4개를 들 수 있다. ① 국민에게 쓴 약을 투약할 용기가 없는 정권의 포퓰리즘적 체질 ② 재정 재건이 행해지지 않더라도 어떤 신호도 보내지 않는 일본은행에 의한 국채의 대량구입책 ③ 디플레이션에서 벗어나지 못하는 이유를 모두 소비 증세로 밀어 부치는 정권 내의 리플레이션과의 존재 ④ 정권에 철저히 아부만 하고 있는 경제재정자문회의의 민간 의원·내각부 등이다.³³⁾

세·사회보장 일체개혁을 국민이 수용하지 않는 가장 큰 이유는 일체개혁의 구조에 있다. 소비세는 모두 5% 인상되었는데, 이 가운데 4%가 재정건전화(사회보장재원의 적자국채로부터 세(稅)재원으로의 이체)에 사용되도록 되어 있어 사회보장에 충당하는 것은 1%에 지나지 않는다. 증세에 의한 세수 증가분의 20%만이 사회보장에 사용되고 있는 것이다.

이정도로는 국민의 장래 불안을 해소하기에는 거의 효과가 없다. 그 결과 증세가 소비 수요를 빼앗아 경기에 악영향을 미친다. 국민의 대다수는 이 점을 직관적으로 이해하고 있음에 틀림없다. 따라서 소비세 증세가 일반적으로 받아들여지기 위해서는 소비 증세에 의한 세수 증가의 전부를 사회보장에 충당하여 국민의 장래에의 불안을 해소하는 데 사용하여야 할 것이다.

세제개정 시 가장 많은 관심이 집중되는 곳은 자민당의 세제조사회이다.³⁴⁾ 1959년 자민당의 세제조사회가 만들어진 이후, 자민당 세제조사회의 결정이 다음해의 세제개정의 최종판적인 성격이었으나, 2012년 아베 내각이 시작되면서 이러한 기조에 변화가 발생하고 있다.

제2차 아베 내각은 국민들의 높은 지지율을 배경으로 이전의 정권과는 차원이 다른 정도의 수상관저 중심의 행정을 펼치고 있다. 세제개정도 예외가 아니

33) 경제재정자문회의의 민간위원은 伊藤元重(학습원 교수), 榊原定征(토레이 주식회사 상담고문), 高橋進(일본총합연구소이사장), 新浪剛史(산토리 홀딩스 주식회사 사장)의 4명이다. 이외의 위원으로는 安倍晋三(수상), 麻生太郎(재무성장관), 菅義偉(관방장관), 石原伸晃(경제재상장관), 高市早苗(총무성장관), 世耕弘成(경제산업성장관), 黒田東彦(일본은행 총재)의 6인이다.

34) 일본의 정부세제조사회와 자민당의 세제조사회와의 관계에 대해서는 원중학(2009)을 참고하기 바람.

어서 이전의 자민당 세제중심의 세제개정보다는 수상관저에서 다음연도의 세제개정안을 최종적으로 결정하는 형태를 취하고 있다. 이때 의사결정에 핵심을 이루고 있는 것이 'inner'로 불리는 9명의 비공식적 간부회이다.³⁵⁾

2016년 현재 'inner'의 구성원은 9명인데, 미야자와 요이치(宮沢洋一), 누카가 후쿠시로(額賀福志郎), 노다 다케시(野田毅), 하야시 요시마사(林芳正), 고우무라 마사히코(高村正彦), 고토 시게유키(後藤茂之), 이시다 마사토시(石田真敏), 호소다 히로유키(細田博之), 아마리 아키라(甘利明)이다. 이들은 자민당 세제조사회의 회장, 소위원장, 고문 등 세제조사회의 간부의 일부다.

미야자와는 구 대장성(현 재무성) 출신으로, 2014년 10월부터 약 1년간 경제산업성 장관을 역임하였다. 재정규율을 중시하는 재무성과의 적극 감세파인 경제산업성과의 사이에 선 법인감세 등을 조정한다.

노다도 구 대장성 출신으로 세제조사회에서 가장 재정규율파로도 알려져 있다. 당초 2015년 10월로 예정된 10% 소비세 증세 연기를 중의원 해산으로 국민에게 묻는 수상에게 '해산에 대의가 있는가?'라는 의문을 제시하였는데, 이는 뒤에 사실상의 경질과 연결된다.

미야자와가 노다로부터 회장을 인수한 것은 작년 10월인데 당 세제조사회는 시련을 겪고 있었다. 2017년 4월로 예정하고 있던 소비 증세 시의 경감세율 도입을 둘러싸고 공명당과의 협의가 고착되어 있기 때문이다. 노다는 옛 고향인 재무성안을 지지한다. 공명당과의 거리가 좁혀지지 않고 사태해결을 하려고 했던 아베 수상은 노다를 사실상 경질하였다.

뒤를 이은 미야자와도 대폭적인 세수감액을 피하기 위해 세율을 가볍게 하는 품목을 정하려고 하였다. 대상의 확대를 요구하는 공명당과의 협의는 난항하였으며, 마지막에는 수상관저의 뒷받침을 받는 공명당의 뜻대로 되었다.

그 경감세율도 2017년 4월에 예정된 소비세 10% 인상의 소비 증세를 수상이 재연기함으로써 도입은 연기되었다. 수상이 재연기를 결단하여 5월 30일에 당 간부에 전담하였는데 그 자리에 세금의 책임자라고 할 수 있는 미야자와는 부르지 않았다.

35) 자민당 세제조사회의 핵심멤버에 대한 내용은 『일본경제신문』 2016.11.27.(14)면의 기사를 참조로 하여 작성하였다.

자민당 세제조사회가 실제로 세제개혁을 주도하고 있으며, 자민당 세제조사회는 위에서 설명한 몇몇의 실력자가 실제적으로 전체적인 흐름을 주도하고 있기는 하지만, 세제에 대해서도 수상관저 주도가 두드러져 최근 들어서는 이들도 수상관저와의 거리에 고민을 하고 있다.

다. 일본은행 인사

마이너스 금리정책은, 일본은행이 은행으로부터 예치를 받은 금액의 일부에 마이너스 금리를 부과하는 것이다. 통상 우리가 은행에 예금을 하면 이자를 받는데, 마이너스 금리가 되면 반대로 이자를 지불해야 한다. 마이너스 금리정책은 일본은행이 2016년 1월에 도입을 결정하고, 2월부터 시작한 완전히 새로운 금융정책이다. 목적은 세간의 모든 금리를 낮춤으로써 자금을 사용하기 쉽게 하여 경제를 좋게 한다는 것이다.

은행은 남은 자금을 일본은행에 예치를 한 상태로 둔다면, 이자를 지불해야 한다. 따라서 금리를 내려도 자금을 대출하든가, 국채를 구입하든가 할 것이다. 결과적으로 일반 금리는 하락할 것이다.

일본은행이 직접적으로 밝히지는 않고 있으나, 마이너스 금리 정책에는 또 다른 목표가 있는 것으로 여겨지고 있다. 외국환 시장에서 엔저를 촉진하는 효과이다. 엔저가 진행되면 일본이 수입하는 제품이나 소재의 엔 환산 가격이 상승하여, 물가상승으로 이어질 수 있다. 자동차나 전기 등을 수출하는 기업도 엔저가 되면 업적이 개선된다. 엔저로 경기나 물가는 인상하는 효과를 기대할 수 있게 된다.

그런데 이 정책에는 마이너스의 측면도 있다. 대표적인 마이너스 측면의 영향으로는 은행 등의 경영 악화이다. 은행은 예금과 대출금의 금리차로 수익을 얻는다. 금리 전체가 크게 저하하면 이익이 줄어들게 되어 안정적인 수입을 얻을 수 없게 된다.

마이너스 금리 확대에 대해 일본은행은 국채액을 적게 해야 한다는 입장이 다. 마이너스 금리를 도입한다는 것은 정부의 부담을 민간에 이전하는 것인데 이에 대해 민간이 반발이 없는 것은 1년 안에 일본은행이 더 싼 이자율로 (즉

더 비싼 가격으로) 국채를 재구입하기 때문이다.

이러한 과정이 반복되면서 일본은행의 부채는 더 커지게 되는데 일본은행이 이를 모르는 것이 아니다. 일본은행도 다 계산을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 일을 계속하는 것은 일본은행이 수익이 나는 경우 이를 모두 국고에 반납해야 하기 때문이다. 일본은행은 이익을 보더라도 일본은행 내부에 이익을 적립할 수 없다. 이익을 적립할 수 없기 때문에, 부채의 형태로 자기 자본을 증가시키고 있는 형태라고 할 수 있다.

마이너스 금리로 인해 원래라면 재무성에 가야 할(반납되어야 할) 돈이 일본은행에 쌓이게 되는 것이다. 이 경우 납세자의 돈이 국회를 통하지 않고 일본은행에 쌓이는데, 재정 민주화(fiscal democracy) 입장에서 본다면 재정 민주화에 역행하는 결과이다. 왜냐하면, 납세자의 돈은 국회를 통과해야 하는데, 일본은행이 국회의 동의 없이 재량적으로 사용할 수 있는 돈이 생기게 되므로 일본은행은 마이너스 금리 정책을 확대하고, 계속하여 손해를 보면서 시중은행이 보유하는 국채를 더 높은 가격으로 구입하고 있는 것이다.

마이너스 금리 도입정책과 더불어 일본은행의 두드러진 정책으로 국채매입정책이 있다. 최근 일본은행은 매년 80조엔씩 국채를 구입하고 있는데, 이미 적자상태이다. 국채가 증가할 때 중앙은행이 적자를 받아들이는 형태를 용인하는 입장도 없지 않은데, 이러한 방식은 옳지 못하다. 국채를 중앙은행이 인수할 경우 중앙은행의 정책으로 일시적으로 금리를 낮출 수는 있다. 그러나 최후에는 하이퍼 인플레이션(hyper inflation)이 기다리고 있다는 것은 역사가 증명하고 있다.

그럼 왜 일본은행은 국채를 매년 80조엔씩 매입하고 있는가? 원래 중앙은행은 정치적으로 중립을 지키기 위해 독립성이 확보되어야 한다. 그런데 현재 일본은행은 완전히 정부의 통제(control)하에 있기 때문이라고 여겨지고 있다.

여기서 그럼 이러한 일본은행의 정책적 결정은 누가 하는가가 중요하게 되는데, 결론적으로 말하면, 독립성이 보장되고 유지되어야 하는 일본은행의 의사결정에도 수상관저가 많은 영향력을 미치고 있어, 일본은행에 대한 정부의 통제가 심각한 상태에 있다는 인식이 많다.

일본은행에서 정책을 결정하는 최고 의결기관으로 정책위원회가 있다. 일본은행의 중요한 의사결정은 정책위원회에서 논의한 후에 다수결 원칙으로 결정한다. 정책위원회는 통화 및 금융의 조절에 관한 방침을 결정하는 것 외에도, 기타 업무 집행에 관한 기본방침을 정하고, 임원 직무(감사 및 참여) 집행을 감독하는 권한을 가지고 있다. 정책위원회에는 당연직으로 일본은행 총재, 부총재 2명의 3명 외에 민간인으로 구성되는 6명의 심의위원으로 구성된다. 이들 9명은 모두 중의원, 참의원의 동의를 얻은 후에 내각이 임명한다. 총재, 부총재 및 심의위원의 임기는 5년이고, 재임 가능하다. 2016년 12월 현재 위원은 구로다 하루히코(黒田東彦) 일본은행 총재, 이와카 키구오(岩田規久男), 나카소 히로시(中曾宏) 부총재, 사토 타케히로(佐藤健裕), 기우치 다카히데(木内登英), 하라다 유타카(原田泰), 후노 유키토시(布野幸利), 사쿠라이 마코토(櫻井眞), 마아이 다카토(政井貴子)의 9명이다. 이 가운데, 하라다, 후노는 2015년에 임명되었으며, 사쿠라이, 마사이는 2016년에 임명되었다.

다수결이 원칙이긴 하나 정책위원회의 의사결정은 통상의 경우 9:0의 만장일치 형태였다. 그러나 마이너스 금리를 도입할 것인가에 대한 의사 결정은 5:4로 결정되었다. 의사결정이 5:4였다는 것은 이사회에서도 마이너스 금리 도입에 대해 반대하는 위원이 있었다는 것을 보여주는 것이다. 이에 대해 수상관저가 상당한 위기감을 느낀 것으로 여겨지고 있다. 이를 여실히 보여주는 것이 2016년의 인사이다. 2016년 이사회의 위원의 일부가 임기 만료로 2명이 교체되었다. 보통의 경우라면 새로운 위원 후보를 일본은행이 추천하고 국회의 의결을 통해 임명하게 되는데, 2016년에는 전부 아베 내각에서 지정하여 결정하여 버렸다. 그런데 2016년에 새로이 위원이 된 두 사람은 Mr(Ms) Unknown 또는 Mr(Ms) Yesman이라 불릴 정도의 친 아베 내각 사람들로 일본은행의 독립성은 심각하게 훼손되었다고 여겨진다.

3. 아베노믹스 이후의 일본의 경제

제3절에서는 아베노믹스가 의도한 대로 목적을 달성하고 있는지를 목표로 하는 정책변수의 변화를 중심으로 살펴보기로 한다.

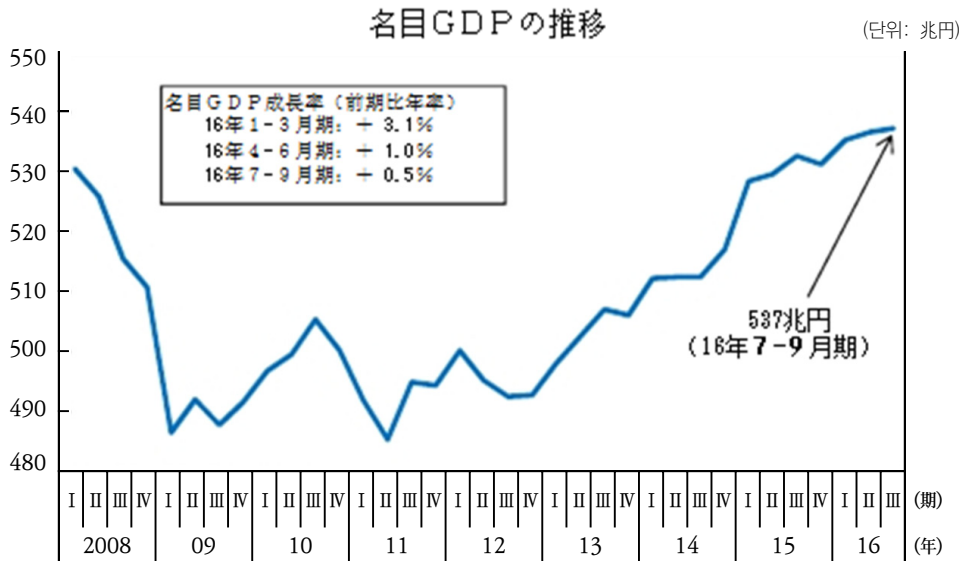
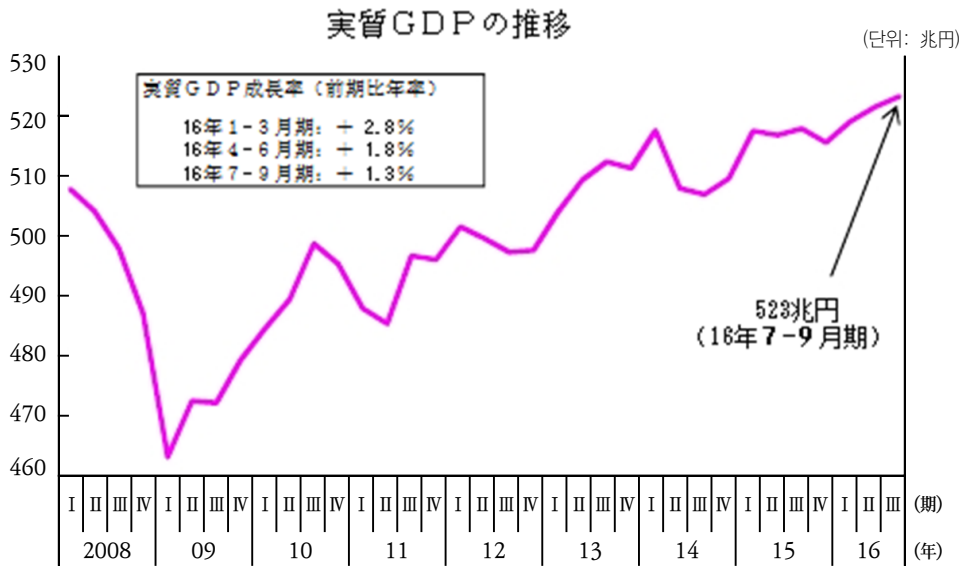
가. 경제성장

제1절에서 제시한 [그림 IV-1]은 일본의 실질 GDP의 성장률을 나타낸 것이다. 경제성장률을 보면, 아베노믹스가 시작된 2013년 이후의 경제성장률은 2013년이 1.36%로 가장 높았으며, 2014년은 -0.03%, 2015년은 0.57%, 2016년은 10월까지의 잠정적인 집계이긴 하나 0.51%이다. 그러나 이상의 수치는 달러로 표시한 국내총생산의 변화이므로 환율의 영향을 받는 측면이 있다.

환율의 영향을 배제한 경제규모 및 성장률을 살펴보기 위해 일본의 엔으로 표시한 실질GDP와 명목GDP의 추이를 [그림 IV-2]에 제시하였다. 그림에서 알 수 있듯이 실질, 명목 모두 증가율이 높지는 않으며, 연도에 따라 하락하는 국면도 있으나, 2008년 금융위기 이후 증가하는 추세에 있음을 확인할 수 있다. 아베노믹스가 실시된 2013년 이후를 보면, 명목GDP의 경우는 이전에 비해 빠른 속도로 상승하고 있으나, 실질GDP는 2014년 비교적 큰 폭으로 하락한 후 다시 상승하고는 있으나 그 상승속도가 예전에 비해 빠르다고는 할 수 없는 등 아베노믹스 이전과 비교하여 현저히 증가하고 있다는 흔적을 찾기는 어렵다.

이상의 결과는, 여전히 현재진행형이어서 확실히 단정하기는 어려우나, 아베노믹스로 인해 일본 경제가 20여년에 걸친 불황을 극복하였다고 하기는 어렵다고 여겨진다.

[그림 IV-2] 엔으로 평가한 일본 GDP의 추이



〈備考〉内閣府「国民経済計算」により作成.

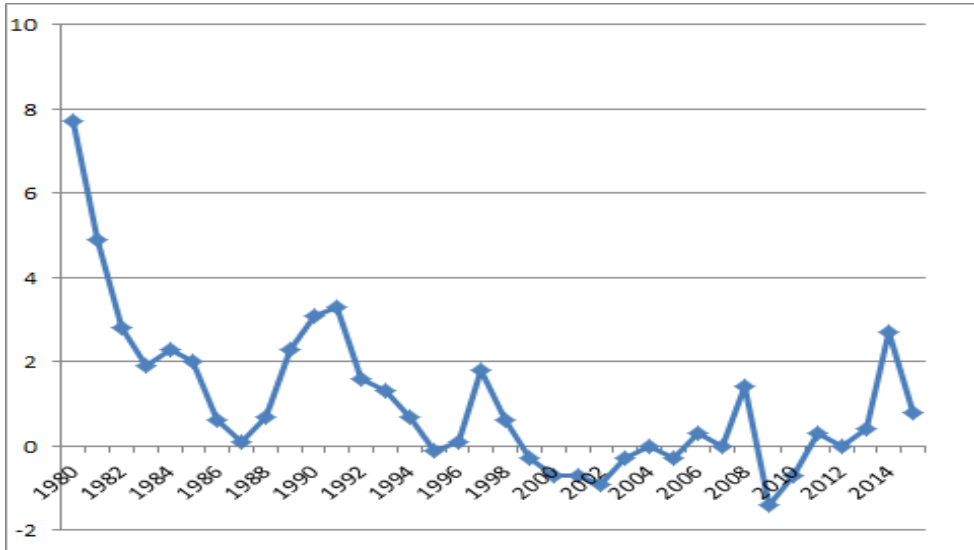
자료: <http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2016/12shihyou/shihyou1-1.pdf>(접속일: 2017.1.3.)

나. 물가와 환율

아베노믹스가 디플레이션으로부터 탈출하기 위해 지금까지와는 다른 차원의 과감한 금융완화정책을 실시하였음은 이미 여러번 설명한 바와 같다. 이러한 금융정책이 어느 정도의 효과를 거두고 있는가? 이를 확인하기 위해 먼저 최우선 과제로 삼았던 물가 상승이 달성되었는지, 물가의 변화를 통해 살펴보기로 한다.

[그림 IV-3]은 1992년 이후의 물가 수준이 어떠한지를 비교하여 보이기 위해 1980~2015년까지의 전년 동기(同期) 대비 소비자 물가지수의 추이를 나타낸 것이다.

[그림 IV-3] 전년대비 소비자 물가 추이



자료: <http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/tsuki/pdf/zenkoku.pdf>(접속일: 2016.11.22.)

그림에서 확인할 수 있는 것은 1980년부터 1987년까지 소비자 물가가 전년 대비 8% 증가에서 0%까지 지속적으로 하락하였으나, 전체적으로 물가수준이 높은 수준이었으며, 이후 1992년까지 다시 물가가 상승하고 있다는 것이다. 이 시기는 물가하락을 오히려 안정적인 경제운영의 결과로 간주하는 경향도 있었다. 그러나 1992년 버블경제 붕괴를 시작으로 물가가 하락하기 시작하여 물가상승률이 2% 미만에 머물고 있다. 1999년부터 2005년까지의 7년간은 전년 대비 물가상

승률이 마이너스로 일본 경제가 과거에 경험하지 못한 디플레이션 상태에 있음을 인식하게 한 시기라고 할 수 있다.

아베노믹스가 본격적으로 가동된 2013년 이후의 물가 상승률을 보면, 2013년에는 0.4%로 큰 변화는 없었으나 2014년 2.7%를 기록하여 1992년 이후 처음으로 2%를 넘는 물가상승률을 기록하였다. 그러나 2015년에는 다시 물가상승률이 0.8%에 그치고 있어 아베노믹스에 대한 우려가 높아지고 있는 한 요인이 되고 있다.³⁶⁾

화폐수량설에 의하면 물가는 전적으로 화폐적 현상이나, 실제로 물가를 결정하는 것은 화폐량만이 아니라 식품이나 유가와 같이 소비자 물가지수를 구성하는 주요 품목일 수 있다. 따라서 물가지수를 작성할 때는 이들을 분리하여 각각의 영향력을 제외한 형태의 물가지수도 발표하고 있는데, 〈표 IV-1〉은 생선 식품과 식료 및 에너지를 제외한 물가지수의 추이를 제시한 것이다.

먼저 종합물가지수를 보면 2011년에 비해 2012년의 물가는 하락하였으나, 2013년 이후는 물가가 증가하다가 2016년에는 다시 하락할 전망이다. 2012년과 2013년을 비교하면 종합물가지수와 생선식품을 제외한 물가지수는 상승한 반면 식료 및 에너지를 제외한 물가는 하락하였다. 이에 반해 2015년과 2016년의 물가지수를 비교하면, 종합 및 생선식품 제외 물가지수는 하락한 반면 식료 및 에너지를 제외한 물가지수는 상승하고 있다. 이상에서 살펴보듯이, 여러 종류의 물가를 사용하더라도 어느 정도 상승하고 있는 것은 확인할 수 있으나 디플레이션을 벗어났다고 할 정도로 상승하였다고 하기는 어렵다고 여겨진다.

36) 그림에는 제시하지 않았으나, 10월까지의 전년 동기 대비 2016년 월별 소비자 물가지수의 추이를 보면 대부분이 마이너스로 11월과 12월의 물가가 급격히 상승하지 않는 한 2016년은 다시 물가상승률이 마이너스를 기록할 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표 IV-1〉 물가 추이(2011~2016.12, 기준=2015년)

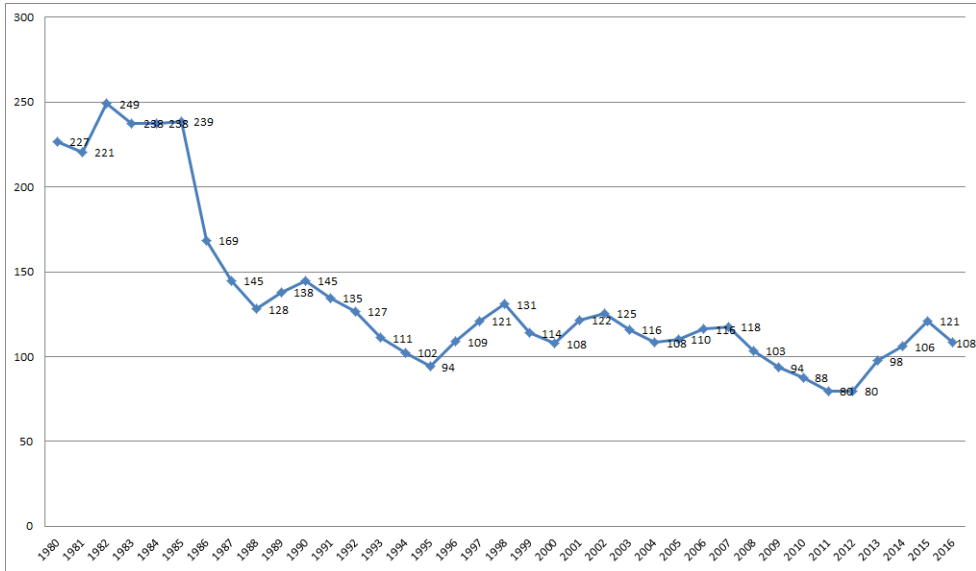
구분		종합	생선식품 제외	식료 및 에너지 제외
2011		96.3	96.6	97.9
2012		96.2	96.6	97.4
2013		96.6	96.9	97.2
2014		99.2	99.5	99
2015		100	100	100
2016	1월	99.5	99.5	99.8
	2월	99.6	99.4	99.9
	3월	99.7	99.5	100.2
	4월	99.9	99.8	100.6
	5월	100	99.9	100.6
	6월	99.9	99.8	100.5
	7월	99.6	99.6	100.3
	8월	99.7	99.6	100.4
	9월	99.8	99.6	100.4
	10월	100.4	99.8	100.6
	11월	100.4	99.8	100.5

자료: <http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/tsuki/pdf/zenkoku.pdf>(접속일: 2016.12.23.)

아베노믹스에서 이차원(異次元)의 금융정책과 더불어 주목할 만한 금융정책으로 일본의 제로금리 정책을 들 수 있다. 제로금리 정책은 1999년 이후 지금까지, 두 번의 예외가 있기는 하였으나 유지하고 있는 정책이며, 이는 금융기관이 일본은행으로부터 자유롭게 인출할 수 있는 한도액을 확대한 것과 같은 효과를 지니고 있다. 제로금리 정책에 대해서도 아베노믹스를 반대하는 입장에서는, 이와 유사한 정책이 버블경제 붕괴 후부터 몇 번이고 반복적으로 실시되어 왔기 때문에 새롭게 금융완화 정책을 펼친다고 해서 크게 개선되는 점은 없을 것이라고 주장하고 있다. 반면, 아베노믹스를 지지하는 입장에서는 아베노믹스가 과거의 금융완화 정책과 다른 것은 양적인 측면에서도 그 규모가 다르지만, 여기에 더하여 물가상승률 2%라는 명확한 목표를 제시하였다는 점을 들고 있다. 즉, 명확한 목표를 설정함으로써 지향해야 할 최종적인 모습을 제시하여 경제 활성화를 도모하고 있다는 점이다.

아베노믹스의 대담한 금융정책은 우선적으로 대내적으로는 물가의 상승을, 대외적으로는 환율의 저하를 목적으로 하고 있다. 물가의 동향에 대해서는 앞에서 살펴보았으므로 여기서는 엔화의 동향을 살펴보기로 한다. 우선 1980년부터의 달러 대비 일본 엔화의 추이를 나타낸 것이 [그림 IV-4]이다.

[그림 IV-4] 1달러당 엔화의 추이



자료: http://ecodb.net/exchange/usd_jpy.html(접속일: 2016.11.22.)

1985년 9월의 프라자 합의 이후 일본의 엔화 가치는, 1985년 1달러당 239엔에서 1986년 169엔, 1987년 145엔, 1988년 128엔으로 약 2배 가까이 상승하였다. 엔화는 이후 대체로 1달러당 100~130엔 사이에서 등락을 거듭하였다. 그러나 2007년 1달러당 118엔을 기록한 이후 지속적으로 엔화 가치가 상승하여 2012년에는 역대 최고인 1달러당 80엔을 기록하였다. 2008년 금융위기 이후 엔화가 급등함에 따라 일본의 대외무역수지는 악화되었으며, 이에 높은 엔화 가치를 수정해야 한다는 주장이 제기되었다.³⁷⁾

아베노믹스가 시작된 2012년 이후 엔화 가치는 하락하여 2015년에는 1달러당

37) 일본의 국채비율이 GDP의 2배를 넘는 상황에서도 엔화가 높은 수준을 유지하고 있는 이유로는 ① 국채의 90% 이상을 국내에서 소화하고 있다 ② 소비세율이 낮은 상태이므로 소비세율을 인상할 여지가 있다 ③ 무역수지가 흑자 등을 들 수 있다.

121엔을 기록하였으나, 2016년에는 다시 상승하여 2016년 10월까지 평균적으로는 1달러당 108엔, 10월은 103.8엔으로 다시 엔화가 상승하고 있다.

2년 안에 소비자 물가지수 상승률을 2%로 한다는 수치목표를 제시하고 2013년 4월에 시작한 ‘이차원의 금융완화’는 실패한 것으로 여겨진다. 일본은행도 11월 1일의 금융정책결정회합에서 2% 물가상승률 목표 달성 시기를 ‘17년도 중’에서 ‘18년경’으로 연기하였다. 연기는 최근 3년간 5번째이다.³⁸⁾ 현 구로다 총재의 임기가 2018년 4월까지인 것을 감안할 때, 현 총재의 임기 내에 물가상승률 목표를 달성하겠다는 것을 포기한 것과 마찬가지다. 국채를 250조엔 구입하고, 일본은행 당좌예금 잔액을 300조엔까지 증가시켰는데도 물가가 상승하지 않는다.

정상적인 경제 상태하에서 금융정책은 금리정책이다. 기업이나 가계 경제행동에 영향을 미치는 것은 실질금리이다. 구로다 일본은행의 금융완화는 ‘실질금리를 내리는 것을 기점’으로 한다는 것이 일본은행의 공식견해이다. 실질금리는 명목금리에서 인플레이션 기대율을 뺀 것이므로 명목임금이 낮아지지 않더라도 기대 인플레이션율이 상승하면 실질금리는 하락한다.

기대 인플레이션율은 물가의 변화에 관한 기대이니만큼 당연히 물가가 어떻게 결정되는가가 가장 큰 요인이 된다. 화폐수량설에 의하면 화폐수량이 증가하면 물가는 반드시 상승한다. 디플레이션은 통화가 충분히 공급되지 않기 때문에 발생한다. 따라서 화폐수량설에 따르면 통화량의 증대만이 디플레이션을 종식시키는 유일한 대책이다.

화폐수량설은 리플레이션파가 주장하는 것보다 훨씬 강력하다. 9월 21일 일본은행은 물가가 상승하지 않은 이유로 ‘원유가의 하락’을 들고 있으나, 프리드만은 물가의 동향은 원유가 가격이 아니라 어디까지나 화폐적 현상이라고 주장하고 있다.

38) 물가인상 목표 시기에 대해, 2014년 4월에는 2년 정도, 2015년 4월에는 2016년도 전반기 경, 2015년도 10월은 2016년도 후반 경, 2016년 1월은 2017년 전반기 경, 2016년 4월은 2017년도 중, 2016년 11월에는 2018년도 경으로 각각 수정하여 발표하였다.

다. 임금수준

아베노믹스는 3개의 화살을 통해 디플레이션에서 벗어나 20여년에 걸친 경기 침체를 극복하는 것을 목표로 하고 있다. 일반적으로 경기가 회복되면 소득이 증가할 것이므로 소비를 증가시켜도 될 것이라는 믿음이 있으면 소비를 증대시킬 것이다. 아베 정권이 바라는 것도 사람들의 경기에 대한 기대가 호전되어 소비를 증대시켜 디플레이션 국면을 벗어나는 것이므로, 일반 국민들의 기대가 매우 중요한 역할을 한다. 그런데 경기가 회복되었다는 것을 일반 국민이 어떻게 체감할 수 있는가? 여러 가지 요인을 생각할 수 있으나 가장 우선되는 것은 소득의 증가인데, 이는 곧 임금의 증가를 의미한다. 결과적으로 아베노믹스에 의해 경제가 좋아지고 있다는 것을 일반 국민이 느끼기 위해서는 임금이 증대되어야 하므로 임금의 증가는 아베노믹스의 성패를 가늠할 수 있는 중요한 척도라고 할 수 있다. 실제 아베 수상도 매년 봄 임금 인상 시기가 오면 경제계에 임금 인상을 강력하게 요구하고 있는 실정이다.

〈표 IV-2〉는 일본의 소정내(所定内) 급여의 추이를 전체와 남성, 여성별로 나타낸 것이다.³⁹⁾ 남성과 여성의 평균임금에는 상당한 수준의 차이가 있다는 점과 증가율 역시 시계열적으로 볼 때 차이가 있으나 본 연구의 목적이 임금구조의 분석이 아니므로 여기서는 남녀 계를 대상으로 급여수준과 증가율을 중심으로 설명하기로 한다.

39) 일본의 임금은 크게, 소정내 급여(所定内給与), 정기급여(決って支給される給与), 총급여(総給与)의 세종류로 나눌 수 있다. 이 가운데 정기급여는 노동계약, 노동협약 또는 사업소의 사업규칙 등에 의해 미리 정해진 지급조건, 산정방법 등에 의해 지급되는 급여를 말하며, 소정내 임금은 정기급여에서 초과노동급여를 제외한 급여를 말한다. 총급여는 정기급여에 성과급을 합한 급여를 말한다. 정기급여에는 초과노동에 대한 급여가 포함되고, 총급여는 성과급이 포함되므로 개인의 노력이나 경기에 의존하는 부분이 있다. 따라서, 가장 기본적인 부분에서 임금 자체가 증가하였는지 아닌지를 확인하기 위해서는 소정내 임金的 추이를 살펴보는 것이 보다 타당하다고 여겨진다.

〈표 IV-2〉 소정내 임금 추이

(단위: 천엔, %)

연도	남녀 계		남성		여성	
	소정내급여 (千円)	전년대비 증가율	소정내급여 (千円)	전년대비 증가율	소정내급여 (千円)	전년대비 증가율
1985	213.8	3.5	244.6	3.0	145.8	4.7
1990	254.7	5.3	290.5	5.2	175.0	5.2
1995	291.3	1.0	330.0	0.8	206.2	1.6
2000	302.2	0.5	336.8	0.0	220.6	1.4
2001	305.8	1.2	340.7	1.2	222.4	0.8
2002	302.6	-1.0	336.2	-1.3	223.6	0.5
2003	302.1	-0.2	335.5	-0.2	224.2	0.3
2004	301.6	-0.2	333.9	-0.5	225.6	0.6
2005	302.0	0.1	337.8	1.2	222.5	-1.4
2006	301.8	-0.1	337.7	0.0	222.6	0.0
2007	301.1	-0.2	336.7	-0.3	225.2	1.2
2008	299.1	-0.7	333.7	-0.9	226.1	0.4
2009	294.5	-1.5	326.8	-2.1	228.0	0.8
2010	296.2	0.6	328.3	0.5	227.6	-0.2
2011	296.8	0.2	328.3	0.0	231.9	1.9
2012	297.7	0.3	329.0	0.2	233.1	0.5
2013	295.7	-0.7	326.0	-0.9	232.6	-0.2
2014	299.6	1.3	329.6	1.1	238.0	2.3
2015	304.0	1.5	335.1	1.7	242.0	1.7

자료: http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&classID=000001014755&cycleCode=0&requestSender=dsearch(접속일: 2016.12.27)

소정내 임금의 증가율을 보면 1980년대는 높은 수준의 증가율을 보이다가, 버블경제가 붕괴된 1990년대 초반까지는 3~5%의 인상률을 보이다가 1990년대 후반에 들어서면 급격히 하락하여 0~1%대의 임금인상률을 기록하게 된다. 그런데 2000년대 들어오면서 임금인상률은 마이너스를 기록하고 있다. 이 시기 임금인상률이 마이너스를 기록한 것은 경기가 불황인 것도 있지만, 고용확보와도 연관이 있다. 1992년 버블 붕괴 이후 경기침체가 10년 가까이 이어지면서⁴⁰⁾

40) 당시 일본에서는 10년에 걸친 불황의 시기를 '잃어버린 10년'이라고 하였다.

민간기업에서도 고용조정이 일어나기 시작하였다. 이에 노동조합을 중심으로 고용을 확보하기 위해 임금 인상을 자제하거나 명목임금을 낮추는 기업도 적지 않았다. 문제는 명목임금이 하락하면서 소득이 줄어들고, 이에 따라 소비도 줄고 경기도 침체하고 물가도 하락하는 디플레이션 함정에 빠져들었다는 것이다.

2010년 이후는 마이너스 성장에서 벗어나 임금인상률이 플러스로 전환되기는 하였으나 그 크기가 미미하며, 아베노믹스가 시작된 2013년에 다시 임금인상률이 마이너스를 기록하는 등 임금은 쉽게 인상되지 않아 아베 정권에서도 경단련 등에 매년 임금 인상을 강력하게 요구하고 있는 실정이다. 2014년과 2015년에는 21세기 들어와 가장 높은 수준인 1.3%와 1.5%의 임금인상률을 기록하고는 있으나 동 시기에 물가도 미미하게나마 상승하고 있어 실질임금이 높아지지 않았다는 점에서 여전히 소득이 증가하지 않고 있는 상황이라고 할 수 있다.

4. 일본의 재정과 아베노믹스

일본의 잃어버린 20년에 대해 아베 정권은 디플레이션을 가장 큰 문제로 삼고 이를 극복하기 위한 구체적인 수단을 강구하고 있다는 것은 이미 설명한 바와 같다. 디플레이션으로부터의 탈각이 불황으로부터 벗어나기 위한 방법이라고 할 때 장기 불황의 결과이면서 동시에 향후 일본 경제의 가장 큰 장애요인이 될 가능성이 있는 것으로 일본 내외에서 지적되고 있는 것이 일본의 재정, 구체적으로 국채 수준이다. 이 절에서는 일본의 재정문제를 일본의 국채를 중심으로, 경제를 활성화하기 위해 실시하고 있는 아베노믹스와 재정의 건전성에 대해 살펴보기로 한다.

가. 일본의 재정추이

명치유신 이후 일본의 GDP 대비 국채 수준의 추이에 대해서는 이미 제Ⅱ장에서 설명한 바와 같으나⁴¹⁾, 이 절에서는 1980년대 이후에 초점을 맞추어 일본

41) 1880년대 이후 일본의 GDP 대비 국채 수준의 추이는 [그림 Ⅱ-1] 참조

의 국채의 추이에 대해 살펴보기로 한다. 국채에 대한 설명에 앞서 일본의 국가의 채무는 <표 IV-3>과 같이 분류되어 발표되고 있다.

<표 IV-3> 일본의 국가채무 분류

공적채무	정부자금조달에 따른 채무	국채	보통국채(General Bonds)
			재정투융자특별회계국채 (Fiscal Investment and Loan Program Bonds)
			기타
		정부단기증권 (Financing Bills)	
	차입금 (Borrowings)		
	정부보증채무 (Government guaranteed debt)		
	기타 공적채무	지방채	
독립행정법인 등의 채무 (Debt of Incorporated Administrative Agencies)			

자료: 일본 재무성 홈페이지(www.mof.go.jp)를 참조하여 저자 작성

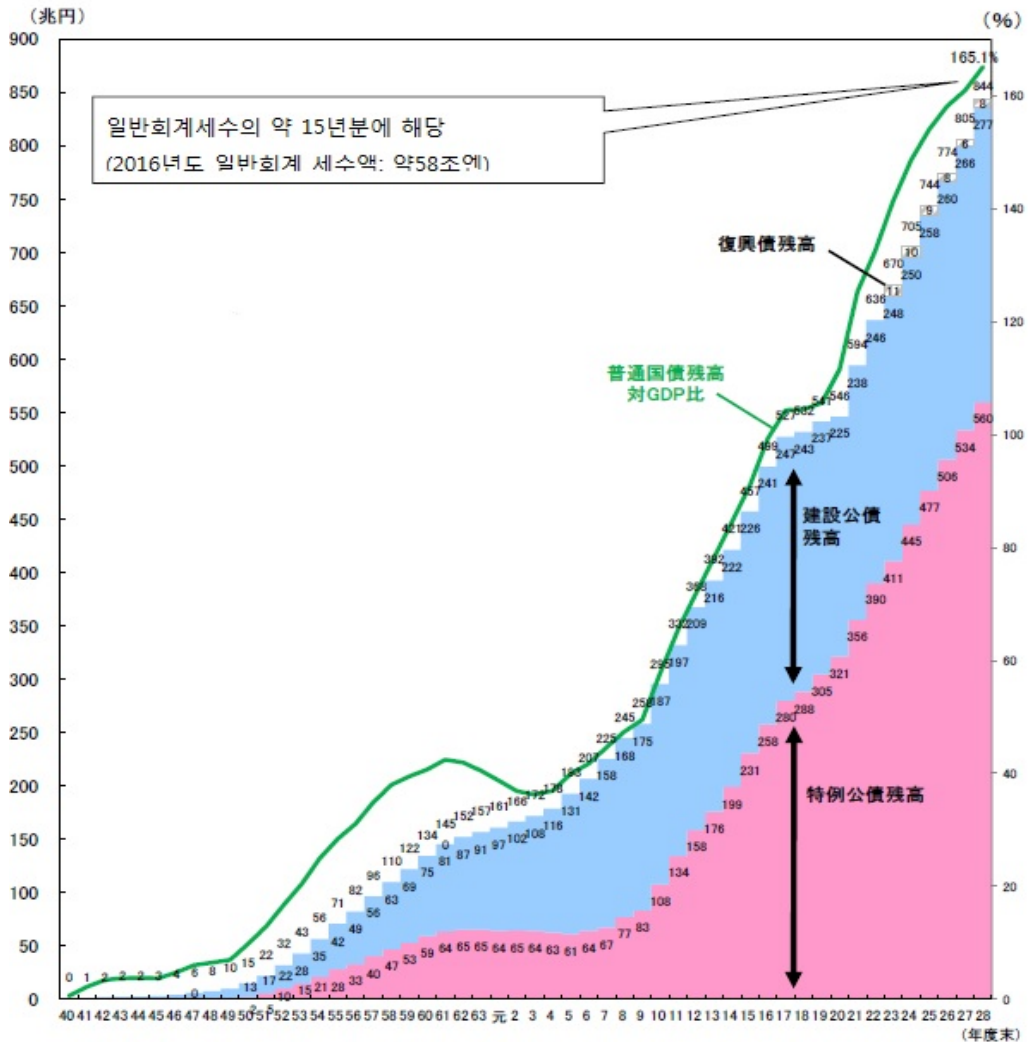
우리가 흔히 국채라고 하는 분류에는 보통국채와 재정투융자특별회계국채, 그리고 기타를 포함하고 있다. [그림 IV-5]는 국채 가운데 중앙정부의 채무인 보통국채의 추이를 나타낸 것이다.

일본의 재정법에 의하면 공채 발행은 원칙적으로 건설공채에 한하도록 규정하고 있다. 이 규정에 의하여 발행되는 공채를 ‘건설공채’라고 부른다. 그런데 1975년 이후 경상적 경제 재원으로 적자공채를 발행하고 있는데, 이는 「재정법」 규정에 저촉되므로 매년 특별법을 제정하여 특별조치로 발행하고 있는데 이를 ‘특별공채’라 부른다. ‘부흥채’는 동일본대진 이후 부흥을 위해 발행하는 국채이다.

보통국채의 추이에서 주목해야 할 점은 보통국채의 GDP 대비 비율의 추이이다. 1980년대 이후를 보면, 버블시기인 1986년 이후의 국채비율은 줄어들어 1992년에는 그 비율이 40% 정도 수준을 유지하였다. 1989~1993년까지는 특별공채를 전혀 발행하지 않았으며, 1995년까지도 특별공채의 수준은 아주 미미하였다.

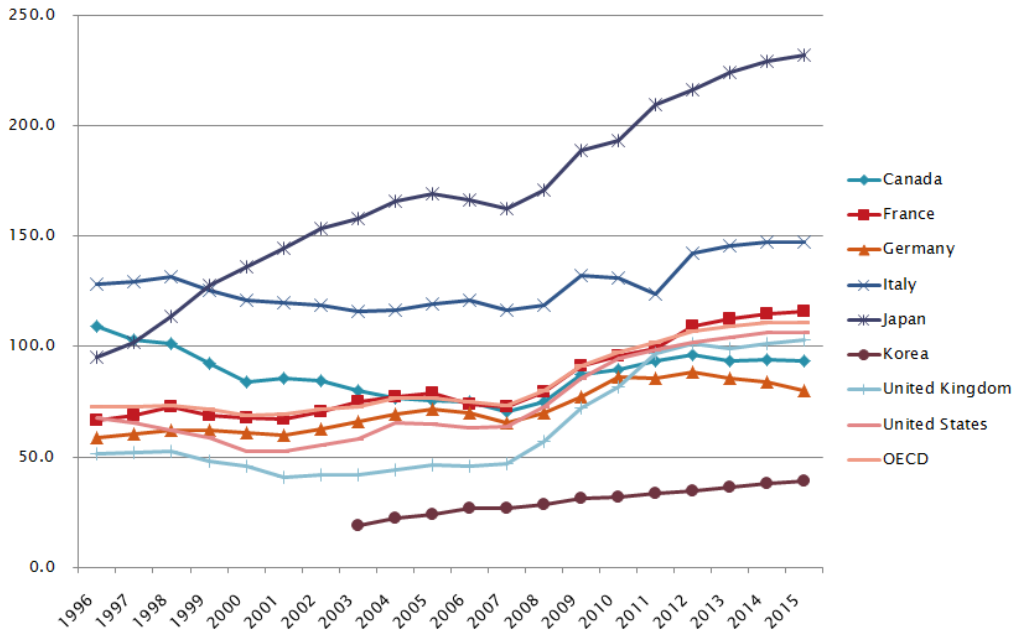
그러나 1996년 이후로는 특례공채의 비율이 급격히 증가하여 1999년 이후로는 건설국채보다 특례공채가 더 많은 비중을 차지하게 되었으며, 오늘날에는 특례 공채가 공채의 대부분을 차지하고 있다. 특례공채의 발행과 더불어 일본의 국가채무가 급속도로 증가하고 있음은 그림에서도 확인할 수 있다.

[그림 IV-5] 일본 보통국채의 추이



[그림 IV-6]은 1996년 이후의 OECD 주요 국가의 GDP 대비 채무잔고를 나타낸 것이다. 우선 그림으로부터 일본의 채무잔고가 다른 나라에 비해 월등히 높은 수준이며, 동시에 그 증가속도도 빠르다는 것을 알 수 있다. 그림에서 제시하지는 않았으나 일본의 채무잔고 수준은 재정파탄을 겪고 있는 그리스보다 높은 수준이다. 2015년 현재 우리나라의 채무잔고 수준은 40% 미만으로 여타의 주요 OECD 국가의 채무잔고 수준에 비해 낮은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

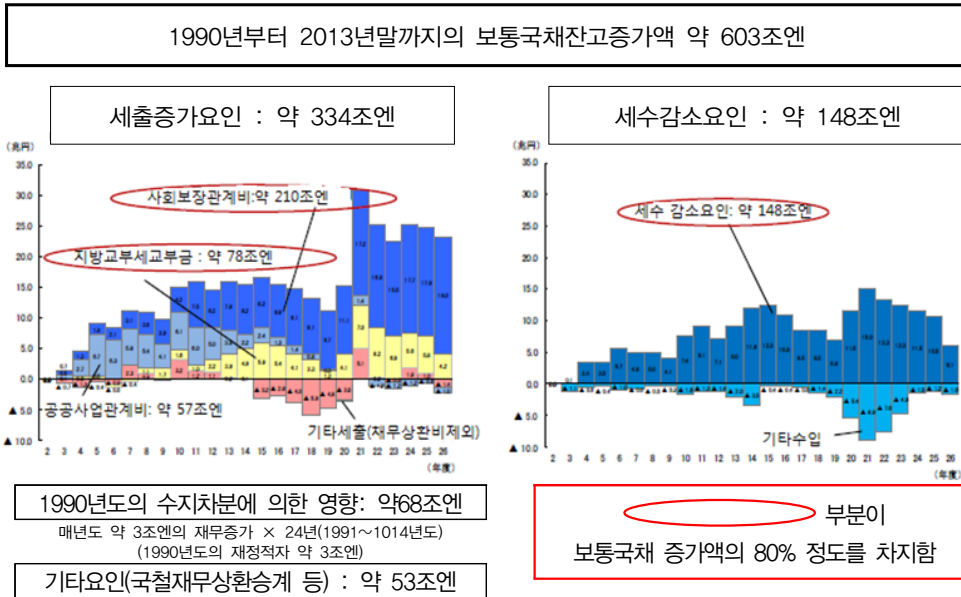
[그림 IV-6] 채무잔고 국제비교



자료: 財務省, 「日本の財政関係資料」, 2016, p.9를 참조로 하여 저자 작성

[그림 IV-5]와 [그림 IV-6]에서 확인할 수 있듯이 일본의 국가채무가 급속히 증가하고 있는 이유는 주로 특례공채의 증가에서 찾을 수 있다. 특례공채를 발행해야 하는 이유를 간단히 설명한다면 세출에 비해 세입이 부족하기 때문이다. 즉, 지출해야 할 금액은 많은데 수입액이 그에 상응을 하지 못하기 때문에 차입을 하는 형태인 것이다. 국가채무가 증가한 요인을 지출 측면과 수입 측면으로 나누어 그 요인을 살펴본 것이 [그림 IV-7]이다.

[그림 IV-7] 채무증가요인



자료: 財務省, 「日本の財政関係資料」, 2014, p.14

1990년으로부터 2013년까지의 세입과 세출을 비교할 때, 세출 측면에서는 사회보장관계비의 지출이 누적으로 약 210조엔이 증가하였으며, 수입 측면에서는 세수가 누적으로 약 148조엔 감소한 것이 일본 정부의 채무가 급증하게 된 주요인임을 알 수 있다. 즉, 인구고령화에 따른 사회보장지출의 증가와 경기침체로 인한 세수 감소가 일본의 채무 증가의 70% 정도를 설명하고 있다. 세수 감소는 경기의 회복이나 세제개혁 등을 통해 개선되거나, 개선될 수 있는 여지가 있으나, 인구구조 고령화에 따른 사회보장지출의 증가는, 그림에서도 확인할 수 있듯이 매년 증가하고 있어 앞으로도 일본의 재정에 가장 큰 부담요인으로 작용할 것으로 예상된다.

나. 아베정권의 재정정책

앞 절에서 살펴본 바와 같이 일본의 국채 수준은 매우 높은 수준이며 계속하여 증가하고 있음에도 불구하고 아베 정부는 재정건전성에 대해서는 신경을 쓰

지 않고 있는 실정이다. 예컨대, 아베노믹스의 두 번째 화살인 기동적 재정정책에서도 알 수 있었듯이, 아베 정권은 국토 강인화(國土強靱化) 등의 목표를 내세우며 사회기반시설(SOC)에 대한 투자를 적극적으로 추진하고 있다. 이는 아베 정권에서는 재정건전성보다는 재정을 투여해서라도 경기회복 도모를 우선한다는 것을 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

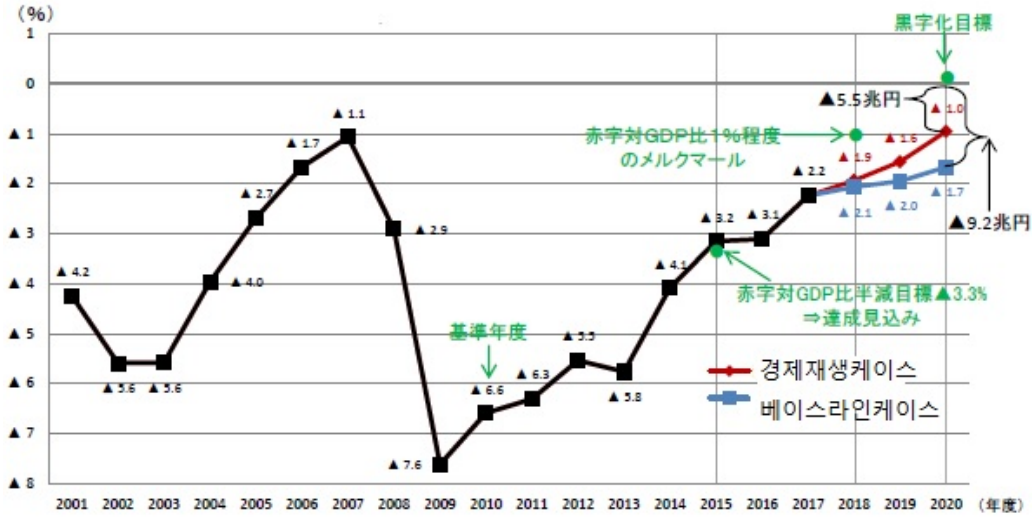
아베 정권이 국채비율이 선진국 가운데서는 가장 높은 수준임에도 불구하고 이에 대해 크게 염려를 하지 않는 이유는 ① 일본 국채의 대부분이 일본 국내에서 소화되고 있다 ② 국채 이자율이 거의 0% 수준으로 이자 비용이 매우 낮다 ③ 현 소비세율이 8%로 무슨 일이 있어 재정건전성이 더욱 악화된다고 하더라도 소비세 인상을 통해 이를 보전한 여지가 있다 ④ 경상수지가 흑자를 유지하고 있다는 점 등이 거론되고 있다.

1) 기초재정수지

아베 정권이 재정건전성과 관련하여 가장 많은 관심과 노력을 기울이고 있는 것은 기초재정수지(Primary Balance)⁴²⁾의 흑자화이다. 즉, 기존의 채권에 대한 이자분을 제외한 세입과 세출의 균형을 도모하는 것으로 장기적인 국채 해소를 도모하고 있다. 구체적인 목표로는 ① 2015년도까지 2010년도와 비교하여 GDP 대비 적자비율의 반감(半減) ② 2020년도까지는 흑자화 ③ 그 후 채무잔고의 GDP 비율의 안정적인 감소 등을 내세우고 있다. 이 가운데 ①의 목표는 2016년 10월 현재 거의 달성될 전망이다.

42) 2020년에 5.5조엔 정도의 적자는 발생한다.

[그림 IV-8] 중앙과 지방의 기초재정수지(GDP 대비)의 추이



자료: 財務省, 「日本の財政関係資料」, 2016, p.36

경제재정자문회의의 중장기 경제전망(경제시산)은 재정 운영의 목표로 2020년 기초재정수지를 '0'으로 하는 것을 세우고 있다. 보다 구체적으로는 기본선(baseline)과 경제가 재생한 경우를 나누어 재정적자 상황을 예측하고 있다. 기본선의 경우 재정적자 상황이 호전되지 않는 경우를 가정한 것으로 재정적자가 GDP의 -1.7%(약 9.2조엔) 정도 발생하는 것으로 전망하고 있다.

경제 재생의 경우는 매년 2% 정도 성장을 한다는 것을 전제로 작성된 것으로, 2020년에 PB가 '0'이 되는 것을 목표로 하고 있다. 단, 2020년 PB가 0이 되어도 당해 연도에 적자가 0이 된다는 뜻은 아니다.⁴³⁾ 그런데 재생 시나리오는 2018년 이후 소비세를 현재보다 2%p 인상한다는 내용을 포함하고 있는 것이었다. 생산성 제고를 큰 전제로 한 것이긴 하나, 아베 내각의 세출삭감 노력을 인정하여 유사한 수준의 세출삭감을 지속할 것을 전제로 한 것이다. 이러한 전제를 바탕으로 하고 있어 많은 전문가들은 2020년에 목표를 달성할 수 있을 것이라는 데 대해 회의적인 입장이다.

43) 기초재정수지란 국채 등 차입금을 제외한 세입에서 국채이자 지불비용 등 차입금 변제에 필요한 경비를 제외한 세출을 뺀 수치. 국채는 장래세대로부터 빌린 자금이므로, 국채에 관한 부분을 제외한 기초재정수지가 균형을 이룬다는 것은 현 세대의 재원에 대한 부담과 지출에 의한 수익이 같아진다는 것을 의미하므로 재정 안정화의 지표로 흔히 사용되고 있다.

2) 일본은행의 국채매입

일본 국채는 GDP의 200%를 초과하고 있으나 90% 이상을 국내에서 소화하고 있다. 대개는 일본은행, 민간금융기관, 연금적립금관리운용독립행정법인(GPIF)이 소유하고 있다. 이 가운데서 눈길을 끄는 것은 일본은행의 국채매입이다. 2013년 4월에 양적·질적 완화를 도입하고 나서 급격히 증가하기 시작하여, 일본은행의 GDP 대비 국채보유액 비율은 이차원 완화 전인 2013년 3월의 26.3%에서 2016년 3월에는 2.6배 증가한 69.4%까지 상승하였다. 잔고는 400조엔에 육박하며, 국채 전체의 3분의 1을 일본은행이 매점하고 있다. 국채를 대량으로 매입하여 자금을 시장에 흘려보내면 용자나 투자가 활발하게 되어 물가가 오르기 쉽게 된다고 일본은행은 주장하고 있다.

이러한 일본은행의 국채보유액 규모는 주요 중앙은행 가운데서도 특별하다. 유럽중앙은행(ECB)는 일본은행과 마찬가지로 양적 완화를 추진하고 있는데, 보유액은 명목 GDP의 약 10% 정도이다. 리만쇼크 이후에 시작한 대규모 완화의 출구를 모색하는 미국 연방준비이사회(FRB)의 보유수준도 10%를 살짝 상회하지 않는다는 것을 감안할 때, 일본은행의 국채보유액 비율은 매우 높다고 하겠다.

최근 일본은행이 매년 국채를 80조엔 구입하고 있다. 매년 일본은행이 80조엔을 구입하게 되면 얼마되지 않아 국채의 대부분을 일본은행이 인수하게 됨에 따라 문제가 발생할 것이라는 의견도 있다. 아울러, 일본 국채의 대부분을 국내에서 소화함에 따라 만약의 사태가 발생하면 일본의 보유자가 손해를 보게 될 것으로 예상된다.

다. 재정에 대한 전망

세출 가운데 세입으로 충당하지 못하는 부분은 공채를 발행하여 충당해야 한다(공채발행액 = 세출 - 세입). 1989년 이후 공채발행 규모가 줄어들다가 1990년대 초반 이후 빠른 속도로 증가하였으나, 최근에는 약간 감소하고 있다.

세수는 증감을 하고 있으나, 세출은 계속하여 증가하였다. 특히 2008년의 리만쇼크와 2011년의 동일본 대지진 등의 이유로 세수는 100조엔을 초과하고 있다.

1) 지출

재정지출의 구성 내용을 보면 연금, 의료, 장기요양 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 재정지출의 규모는 연금이 가장 크며, 고령화에 따라 의료나 장기요양 등의 지출이 확대될 것으로 예상되고 있다. 현재 국민의료비는 40조엔 정도인데, 국민개보험이므로 보험료로 충당하고 있다. 의료비가 증대하면 보험료를 인상할 수밖에 없다. 75세 이상의 후기 고령자의 의료보험에 대해서는 전액 공비로 충당하고 있으며, 생활보호 대상자도 전액 정부가 부담하고 있다. 앞으로 고령화와 의료의 고도화 등으로 의료비는 증가할 것으로 예상된다.

사회보장비는 예산에서 차지하는 비중이 가장 크며, 1980년 이후 급속도로 그 비중이 확대되고 있으며, 인구구조의 변화를 고려할 때 앞으로도 더욱 확대될 것으로 예상되고 있다.

2015년 사회보장 급부 총액은 116조엔이다. 같은 해 일본의 GDP가 약 500조엔인 것을 고려할 때 GDP의 4분의 1정도의 수준이다. 사회보장 급부의 내역을 보면, 연금이 56.2조엔으로 급부 총액의 약 반을 차지하고 있으며, 다음으로 의료가 37.5조엔, 돌봄 9.7조엔, 육아 5.5조엔, 고용보험, 생활보호의 순이다.

사회보장지출을 누가 부담하고 있는가 하는 사회보장부담의 구성을 보면, 전체 비용의 59.2%인 64.8조엔은 노사가 각각 2분의 1씩 부담하는 보험료로 충당되고 있으며, 나머지 40.8%는 44.7조엔의 세금으로 충당되는데, 중앙정부의 일반회계에서 지원되는 금액이 31.8조엔이며⁴⁴⁾, 지방정부가 부담하는 금액이 12.8조엔 정도이다. 크게 나누어 본다면, 보험료 60%, 세금 40%의 구조라 할 수 있다.

예산 가운데 사회보장 관련 지출 외의 공공사업, 방위, 교육, R&D 등에 대한 지출은 최근 10년간 증가율이 거의 없다. 예컨대 공공투자의 경우 고이즈미(小泉)내각일 때 12조엔이었는데, 현재는 5조엔에 그치고 있다. 국채비와 사회보장 관련비를 제외하면 증가율이 '0'이라고 해도 무방하다. 매년 증가하고 있는 것은 사회보장 관련비 뿐이다.

따라서 일본의 재정지출은 사회보장지출과 동전의 앞 뒷면이라고 할 수 있다. 현재 일본의 재정지출이 증가하고 있는 가장 큰 이유는 인구구조의 고령화

44) 사회보장관계비가 31.5조엔이며, 여기에 여러 다른 사회보장 관련 비용이 0.3조엔 정도 추가된 금액이다.

이다. 일례로 고령자의 의료비는 일반인에 비해 6배 정도 더 높다.

2) 수입

재정수입으로는 크게 세수 수익과 연기금 수입을 들 수 있다. 먼저 세수 수익을 보면, 1989년 이후 일본의 재정 상황을 볼 때, 세수가 증가하지 않은 이유로는 소득세와 법인세의 세율을 인하하는 등의 감세정책을 많이 실시한 것에 기인하는 바가 적지 않다. 2014년 이후 세수가 50조엔 수준을 유지하고 있는데 이는 아베노믹스 이후 기업 수익이 증가하였기 때문이다.

일본의 기간세는 소득세, 법인세, 소비세인데 이 가운데 소비세수가 최근 증가하였다. 이는 세율의 인상(5% → 8%)에 기인하는 바가 크다. 세율 인상 결과 소비세액이 소득세액과 유사한 수준이 되었다. 아울러, 증대되고 있는 사회보장지출을 충당하기 위해 내년 2월에 2%p 인상할 예정이었으나 아베 내각은 이를 재연기하였다. 법인세는 인하하여 현재 29%대로 겨우 20%대로 선진국 수준을 유지하고 있다. 법인세율의 인하로 법인세수가 감소할 것이 예상되었으나, 2010년부터 법인세수는 증가하고 있다. 이는 경기가 좋아짐에 따라 기업 수입이 증가하였기 때문이라고 여겨진다. 앞으로 계속하여 법인세수를 인하할 것인가에 대해서는 부정적이다. 세율을 인하하기 위해서는 과세 베이스를 확대해야 하나 현재의 상황에서 법인세의 과세 베이스를 확대하는 것은 어려운 것으로 예상된다.

연금기금의 운영에 대해 기존에는 주로 정부 채권 등 안전 자산의 비중이 70% 정도였으나 아베 내각에서는 이 비율을 30~40% 수준으로 낮추었다. 이에 대해 노동조합 등에서는 강하게 반대를 하였으나 아베 내각이 이를 밀어부쳤으며, 그 결과 일본 정부 채권보다는 주식에 더 많은 투자를 하고 있다.

연금기금이 가장 많았던 시기에는 약 130조엔 정도였다. 이후 주가가 내려가고, 단카이(団塊) 세대가 은퇴함에 따라 연금 지급액이 증가하면서 줄어들고 있다. 아베노믹스 초기인 2013~2014년에는 주가가 상승하여 운용수익이 증가하였으나, 2015~2016년에는 주가가 하락하고 있다.

연금기금이 고갈되고 있으며, 앞으로도 이러한 현상은 지속될 것으로 예상됨

에 따라 연금지급은 줄이고, 부담은 증가시키는 형태로 제도 개선이 이루어지고 있다. 지급을 줄이는 대표적인 방법으로는 지급개시 연령을 상향시키고 있으며, 이에 맞추어 퇴직연령도 늘리고 있다. 아울러 아베노믹스에서는 연금운영의 포트폴리오를 다양화하여 연금기금의 고수익 및 안정성을 도모하고 있다.

5. 소결

버블경제 붕괴 후 경기침체가 지속되면서 일본 경제에 문제가 있다는 점에 대해 아베 내각은 그 이유를 디플레이션, 즉 화폐적 현상에 있다고 판단하고 있다. 따라서 통화량을 증대시키면 디플레이션으로부터 빠져 나올 수 있다고 생각하고 금융정책을 중심으로 적극적인 정책을 실시하여 왔다. 그러나 3개의 화살을 정책적 수단으로 하는 아베노믹스는 통상의 정책으로는 감당할 수 없는 비상시에 한하여 합리화될 수 있는 이례적인 재정금융조치를 많이 사용한 단기적인 극약형 정책이라고 할 수 있다.

이러한 극약형 처방은 단기적으로 성과를 거둘 수 있을지 모르나 지속적으로 사용하기는 어렵다. 실제로 그 폐해가 나타나고 있으며, 장기적인 ‘구조개혁형’으로 변경해야 한다고 주장하고 있다. 예컨대, 2013년 10월 4일 구로다 일본은행 총재는 소비자 물가지수를 2%까지 증대시키기 위해 본원 통화량을 2배로 증대시키기로 했으며, 공약대로 2배 이상으로 증대시켰다. 그러나 소비자 물가지수는 현재도 0%로 전혀 개선이 되지 않고 있으며, 목표달성연도를 지속적으로 연기하는 등 실질적으로 물가상승을 포기하는 듯한 발언도 이어지고 있다.

현재의 침체된 일본 거시경제 상황에서 탈출하기 위해서는 경제성장은 매우 중요하나, 이는 필요조건이며 충분조건은 아니다. 따라서 경제성장이 유일한 해답이 될 수는 없다. 아울러 현재의 고용정세를 보더라도, 비록 비정규직의 비율이 증가하고는 있으나, 유효구인배율이 1.0을 넘는 등 고용시장이 비상시라고 할 수 없다. 버블 이후 실업률은 최저수준을 기록하고 있으므로, 현재 존재하는 실업은 수요 부족에 기인하는 것이 아니라 공급의 미스매치에 의한 구

조적인 것이므로 구조적 과제로서 다루는 정책이 필요하다고 여겨진다.

아베노믹스는 금융완화정책에 너무 의존하고 있다고 판단된다. 성장전략은 규제 완화를 포함하여 역대 정권에 비해 진일보한 형태라고 할 수 있다. 그러나 성장전략의 결과가 아직 생산성 향상으로 이어지지 않는 실정이다. 재정정책에 대해서는 소비세율 인상 연기, 일본은행의 국채 매입 등 재정건전성과 역행하는 정책을 중심으로 이루어지고 있어 의문이 남는다.

민주당 집권 시 민주당은 자민당, 공산당과 3당 합의를 통해 향후 사회보장비를 증대시키고, 이를 충당하기 위한 비용은 소비세를 수년에 걸쳐 5%에서 10%로 인상한다고 결정하였다. 즉, 소비세를 사회보장지출에 사용할 것을 3당 합의를 통해 결정하였다. 그러나 이러한 원칙을 아베 내각에서는 바꾸었다. 물론 자민당 내에서도 3당 협의를 중시하여야 한다는 의견이 있다. 그러나 아베 수상을 비롯한 대다수는 재정지출을 증대시키고 싶어, 일단 재정지출을 증대시키는 방향으로 재정운영을 정하고 있다. 비근한 예로는 2016년 28조엔의 추경을 통해 큰 폭으로 지원하는 등 확장적 정책을 들 수 있다.

향후 일본의 재정 상황과 관련하여, 가장 문제가 될 소지가 있는 것은 국채의 신용등급 하락일 것이다. 현재 일본의 시중은행은 동남아시아를 비롯한 여러 나라에 달러 베이스로 해외투자를 하고 있는데 일본 국채의 신용등급 평가 절하는 일본 프리미엄에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 만약 이런 경우가 발생하면, 일본은행이 80조엔씩 국채를 매입하는 것은 불가능 해 질 것이며, 이럴 경우 일본 국채문제의 출구가 없어져 연착(soft landing)이 어려울 것으로 예상된다. 이에 대한 준비가 필요할 것으로 판단된다.

V. 요약 및 정책적 시사점

1. 요약

1960년대 이후 빠른 성장을 보인 일본 경제를 가능하게 한 것은 서구의 학자들이 주장하듯 3종의 신기와 같은 서구의 다른 나라에서는 발견할 수 없는 일본 특유의 경영문화에 기인할 수도 있으며, 세계 모든 나라에서 발견할 수 있는 효율성을 추구하는 일반적인 경영노력일 수도 있다. 그러나 확실한 사실은 경제성장을 위해 일본 정부가 많은 노력을 해왔으며 앞으로도 할 것이라는 점이다.

일본 경제는 버블 경제 붕괴 이후 20여 년간 장기침체에 빠져 있으며 이를 극복하기 위해 최근 재집권에 성공한 자민당 아베 정권은 매우 적극적인, 어쩌면 극약처방에 가까운 경제정책을 실시하고 있다. 아베 정권의 경제정책을 이해하기 위해서는 그동안 일본이 실시해온 정책에 대한 면밀한 고찰과 이러한 의사결정이 이루어지는 과정에 대한 분석이 필요하다.

이를 위해 제Ⅱ장에서는, 일본의 재정정책에 대해 제2차 세계대전 이후부터 현재에 이르기까지를 경제발전단계에 따라 몇 단계로 구분한 다음, 시기별 특징을 살펴보았다. 주요 내용을 요약하면 첫째, 외부로부터의 충격이 올 경우, 이에 대한 대응을 위해 재정이 투입되는 현상이 공통적으로 발견되었다. 이때 외부 충격이 결과적으로는 비록 단기에 그치는 것이라 하더라도 구조적 변화를 요구하는 충격일 경우 장기적인 경제성장을 저하로 이어져 중기적인 재정의 악화를 초래하는 경우가 있었다. 이렇듯 단기적인 충격이 중장기에 걸쳐 영향을 미치는 것은 발생한 충격이 단기적인 것인가 장기적인 것인가, 혹은 구조적인 변화를 초래하는 것인가 아닌가를 판단하여 적절하게 대응을 하여야 하는데, 대부분의 경우 경제전망을 낙관적으로 예측하는 경향 때문에 균형재정을 유지하기 보다는 재정적자를 이어가게 된다.

둘째, 재정건전화를 달성하는 데는 재정지출에 대한 엄격한 통제가 중요하다. 경기가 호황이면 세수가 증가하므로 특별한 노력을 하지 않아도 균형재정을 유지하는 것은 어렵지 않다. 그러나 문제는 언제나 경기가 호황일 수는 없으므로 균형재정, 나아가 재정건전화를 위해서는 불필요한 지출을 줄이는 노력이 필요하다. 특히, 인구구조의 고령화와 같이 재정지출을 확대시키는 구조적인 요인이 발생할 경우 전체적인 재정지출을 줄이기 위한 노력은 매우 필요하다. 일본의 경우도 급속한 인구구조의 고도화와 함께 사회보장지출이 급격히 증가하였고, 이것이 일본의 국가부채의 급증의 주된 원인이 되고 있다.

셋째, 정책 의사결정과정에서 정치권의 영향을 최소화하고 재정건전성을 유지하기 위해서는 경제의 잠재성장률에 대한 보다 정확한 연구와 예측을 필요로 한다. 일본의 경우 낙관적인 경제예측과 이를 위한 재정정책의 실시는 과도한 정부부채를 누적하는 결과를 가져오게 되었다.

정책의 의사결정과정에서 정치적 영향력이 적지 않은 영향을 끼치고 있음을 제Ⅱ장을 통해서도 살펴보았으나, 제Ⅲ장에서는 이에 대해 보다 구체적이며 실증적으로 분석하였다. 제Ⅲ장의 분석결과를 보면, 첫째, 자민당이 계속 집권을 한 55년 체제에서는 「헌법」의 규정과 달리 실제로는 예산의 편성단계에서부터 상대적으로 우위의 입장에 있었던 자민당이 재무성과 조율해서 국가재정의 운용을 결정하여 왔다.

둘째, 자민당이 관료기구를 대표하는 재무성의 주계국보다 상대적으로 우위에 서 있기 때문에 국가경제 전체를 고려한 예산안 보다는 부분 최적화로 각족의원(族議員)의 이익을 최대화하는 예산안이 작성되었다. 족의원의 존재와 관료, 이익단체의 협력이 각 부처의 경계를 넘어서는 과감하고 횡단적인 재정투입이 거의 없이, 경제 전체에 미치는 영향과 관계없이 각 부처의 예산을 최대화하는 예산안이 계속 만들어지게 되었다고 할 수 있다. 이러한 결정과정 하에서 일본의 재정적자는 계속 늘어나고, 공공투자의 효과는 계속 감소하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 일본은 정치개혁과 행정개혁을 통하여 재정운용을 여러 정치인들의 관여와 조정으로부터 내각주도의 총리의 리더십에 재정운영을 맡기는 체제로 전

환하였다. 이와 같은 개혁으로 내각을 주도하는 총리에 따라서 포퓰리즘적인 재정운용이 될 가능성도 있지만, 책임 소재가 분명해져서 잘못된 경우에 정권 교체의 가능성도 높기 때문에 55년 체제와 같은 책임소재가 불분명한 재정운용 보다는 진일보하였다고 볼 수 있다.

제Ⅳ장은 20여 년간 지속된 불황을 극복하기 위해 최근 실시되고 있는 아베노믹스에 대해 재정적 관점을 중심으로 살펴보았다. 분석 결과 첫째, 아베노믹스는 불황의 원인을 디플레이션에 있다고 간주하고 디플레이션 극복을 위한 적극적이며 대담한 금융정책을 실시하고 있다. 금융정책 외에도 재정정책과 성장 전략도 함께 실시하고 있으나 금융정책이 중심이 되고 있음을 확인할 수 있었다.

둘째, 아베노믹스는 정상적인 경제정책이라기보다는 비상시기에 사용하는 극약처방과 같은 성격의 정책이다. 아베 수상은 높은 지지율을 배경으로 강력한 지도력을 발휘하여 디플레이션을 탈출하기 위한 정책이라면 약간의 무리가 있더라도 추진하고 있는 실정이다.

셋째, 아베노믹스는 국가부채가 GDP의 200%를 초과하는 등 재정건전성이 문제가 되고 있음에도 불구하고 두 번에 걸친 소비세율 인상 연기, 일본은행의 국채매입 등 재정건전성과 역행하는 정책을 중심으로 이루어지고 있어 정책 전반에 대한 의문을 남기고 있다.

2. 정책적 시사점

일본 경제의 가장 큰 위협요인 중의 하나로 지적되고 있는 것이 GDP의 200%를 초과하고 있으며 현재도 증가하고 있는 국가채무이다. 중앙정부나 지방정부가 안고 있는 채무는 언젠가는 갚아야 하는 것이므로 향후 일본 경제를 압박하는 요인으로 작용할 것으로 우려되고 있다. 국가채무 증가요인을 분석한 결과 인구구조 고령화에 따른 일본 재정에 가장 큰 압박 요인은 사회보장비 지출의 증가이다. 사회보장비 지출은 성격상, 아주 특별한 사정이 없는 한 지출을 줄이기가 어렵다. 즉 한번 지급되면 지속적으로 지급되어야 하는 성격의 지출

이므로 새로운 사회보장성 지출이 도입될 때는 매우 신중하게 결정되어야 한다.

일본에서 사회보장지출은 앞으로도 계속 증가할 것으로 전망되고 있는 만큼 이를 충당하기 위한 재원의 확보 방안에 대해 많은 논의가 이루어지고 있다. 경제가 성장을 하는 경우 세수가 증대되므로 사회보장지출의 재원으로 사용할 수 있다는 주장도 있다. 그러나 지출의 증대는 확실한 반면 경제성장을 지속적으로 달성하는 것은 가능하지 않기 때문에 재정건전성 확보를 위해서는 보다 확실한 재원 마련 방안이 필요하다.

일본에서는 증가하고 있는 사회보장지출을 충당하기 위한 재원으로 소비세율 인상을 들고 있다. 구체적으로는 민주당 집권 시 제시된 ‘사회보장·세 일체개혁’이라고 할 수 있다. 민주당은 자민당, 공산당과 3당 합의를 통해 향후 사회보장비를 증대시키고, 이를 충당하기 위한 비용은 소비세를 수년에 걸쳐 5%에서 10%로 인상한다고 결정하였다. 즉, 소비세를 사회보장지출에 사용할 것을 3당 합의를 통해 결정한 것이었다.

소비세율을 약속대로 8%에서 10%로 증대시켜야 한다는 것에 대해서는 많은 전문가들이 공감대를 표시하고 있다. 단 이때 소비세율의 인상이 전적으로 사회보장지출에 한정되어 사용되도록 사전적으로 조치를 취할 필요가 있다. 그렇지 않다면 세율만 인상되고 국민들은 스스로의 복지가 높아졌다고 체감하지 못해 5%에서 8%로 인상될 때와 마찬가지로 소비만 줄이는 결과가 나타날 수 있기 때문이다.

재정은 주로 경제적 요인에 의해 결정된다고 여겨지기 쉬우나, 그 재원의 확보나 지출이 개인의 재산권 및 사회복지와 직접적으로 연관되므로 태생적으로 정치적이다. 따라서 재정은 대단히 정치적 의사결정의 산물일 수밖에 없다. 비근한 예로, 민주당 정권에 마련한 소비세 인상안을 아베 내각에서는 바꾸었다. 물론 자민당 내에서도 3당 협의를 중시하여야 한다는 의견이 있다. 그러나 아베 수상을 비롯한 대다수는 재정지출을 증대시키고 싶어, 일단 재정지출을 증대시키는 방향으로 재정운영을 정하고 있다.

한국의 경제·사회지표가 20년 전의 일본의 그것과 유사한 것이 많다. 인구구조 역시 매우 빠르게 고령화하고 있어 일본과 같은 상황이 재현될 가능성은

매우 높다. 2016년 현재 우리나라 국가채무의 GDP 대비 비율은 40% 이하로 매우 건전한 상태를 유지하고 있다. 그러나 일본 역시 그 비율이 40%에서 100%, 100%에서 200%로 증가하는데 20년이 채 소요되지 않았다는 것을 감안할 때 국가채무의 움직임에 대해서는 세심한 주의를 하면서 지켜봐야 할 것이다.

일본의 재정정책에 대한 경험으로부터 기본적으로 경제는 정치 원리를 가능한 최소화하고, 경제 원리에 따라 운용되어야 보다 효율적으로 운용될 수 있다는 사실을 분명하게 알 수 있다. 특히, 재정은 정치와 관련이 높기 때문에 국가 경제 전체의 관점에서 효율적 운용을 할 수 있도록 컨트롤 타워가 반드시 존재해야 함을 강하게 시사한다.

참고문헌

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson, *Why Nations Fail*, New York: Crown Business, 2012.
- Campbell J. Creighton, 『自民党政権の予算編成』, 真淵勝訳, 勁草書房, 2014.
- Hayashi, F., & Prescott, E. C., “The 1990s in Japan: A lost decade,” *Review of Economic Dynamics*, 5(1), 2002, pp. 206~235.
- Ito, A., Watanabe, T., & Yabu, T., “Fiscal Policy Switching in Japan, the US and the UK,” *Journal of the Japanese and International Economies*, 25(4), 2011, pp. 380~413.
- Johnson, Chalmers, “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan,” in Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, 1987, pp. 136~164.
- Mankiw, Gregory, David Romer and David Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 1992, pp. 407~437.
- Shoji Etsuro, “Public Capital and Economic Growth: A Convergence Approach,” *Journal of Economic Growth*, 6, 2001, pp. 205~227.
- 浅子和美, 伊藤隆敏, 坂本和典, 『赤字と再建: 日本の財政 1975-90』, フィナンシャル・レビュー, (21), 1991, pp. 1~32.
- 浅子和美・坂本和典, 「政府資本の生産力効果」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第26号, 1993, pp. 97~101.
- 石川真澄・山口二郎, 『戦後政治史(第3版)』, 岩波書店, 2010.
- 伊藤新, 「政府の政策に関する不確実性と経済活動」, RIETI Discussion Paper Series 16-J-016, 2016.
- 猪口孝, 『現代日本政治経済の構図』, 東洋経済新報社, 1983.
- 井堀利宏・土居丈朗, 『日本政治の経済分析』, 木鐸社, 1998.
- 大蔵省財政史室, 『昭和財政史—終戦から講和まで』, 東洋経済新報社, 1984.

- 北岡伸一, 『自民党: 政権党の38年』, 読売新聞社, 1995.
- 金榮慤・深尾京司・牧野達治, 「失われた 20 年」の構造的原因, 『経財研究』, 一橋大学経済研究所, 61(3), 2010, pp. 237~260.
- 財務省, 「日本の財政関係資料」, 2014.2.
- 財務省, 「日本の財政関係資料」, 2016.10.
- 斎藤淳, 『自民党長期政権の政治経済学: 利益誘導政治の自己矛盾』, 勁草書房, 2010.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久, 『自民党政権』, 中央公論, 1986.
- 田中秀明, 『日本の財政: 再建の道筋と予算制度』, 中公新書, 2013.
- 釣雅雄, 「1990年代日本の財政政策: 政策効果と政府債務^①及び相互関係」, 一橋大学博士学位論文, 2005.
- 土居丈朗, 「日本の社会資本に関するパネル分析」, 『国民経済』, 第161号, 1998, pp. 29~45.
- 土居丈朗, 「今` 財政政策における戦略性を問い直す` 持続可能な社会保障制度の確率と税・社会保障の一体的改革」, 『税財政の今後の課題と展望` 日本租税研究協会創立60周年記念租税研究大会記録』, 小澤太郎氏・國枝繁樹氏・駒村康平氏・中里透氏・林正義氏と討論, 日本租税研究協会, 2009.11., pp. 161~203.
- 畑農鋭矢, 『財政赤字と財政運営の経済分析 - 持続可能性と国民負担の視点』, 有斐閣, 2009.
- 深尾光洋, 『財政破綻は回避できるか』, 日本経済新聞社, 2012.
- 真淵勝, 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか: 政官関係の変貌』, 中公新書, 1997.
- 安場保吉・猪木武徳, 『日本経済史8 - 高度成長』, 岩波書店, 1989.
- 依田博, 「自民党派閥と内閣研成: 岸内閣から中曽根内閣まで」, 『公共選択の研究』, 第6号, 1985, pp. 71~86.

<웹사이트 자료>

- 小黒, Institute of Economy, Trade and Industry,
http://www.rieti.go.jp/columns/s15_0004.html(접속일: 2016.9.20).
- 河村小百合, 「そして預金は切り捨てられた後日本の債務調整の悲惨な現実」,
 Diamond online 特別レポート, <http://diamond.jp/articles/print/40167>(접속일: 2016.9.20).
- 深尾光洋, 「2014年4月25日 財政再建と世代間の対立」, 『深尾光洋の金融経済を読み解く』,
 日本経済経済センター, 2014, <http://www.jcer.or.jp/column/fukao/index621.html>.
 (접속일: 2016.8.12).

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%90%E3%83%96%E3%83%AB%E5%B4%A9%E5%A3%8A>(접속일: 2016.12.2).

http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/files_kakuhou.html
 (접속일: 2016.9.1).

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/jgbs/reference/gbb/data.html>(접속일: 2016.8.20).

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/(접속일: 2016.8.28.).

[http://www.ipss.go.jp/youshika/tohkei/Popular/Popular2016.asp?\(hap=2\)](http://www.ipss.go.jp/youshika/tohkei/Popular/Popular2016.asp?(hap=2))
 (접속일: 2016.8.30.)

Japan Industrial Productivity Database 2015,
<http://www.rieti.go.jp/jp/database/JIP2015/index.html>(접속일: 2016.9.20).

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9850043/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/(접속일: 2016.8.28).

<http://www.mof.go.jp/budget/topics/futanritsu/sy2802n.pdf>(접속일: 2016.8.28).

国立社会保障・人口問題研究所, <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/015.xls>(접속일: 2016.9.2).

http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_japanese/security.html(접속일: 2016.8.28).

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/124-1a.html>(접속일: 2016.8.28).

<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2013np/>(접속일: 2016.8.30).

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/37-21.html>(접속일: 2016.9.2).

<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/zaisei/sikumi.html>(접속일: 2016.9.2.).

http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/(접속일: 2016.8.30.)

http://www.esri.go.jp/jp/prj/current_research/short_macro/(접속일: 2016.8.30.)

http://ecodb.net/country/JP/imf_growth.html(접속일: 2016.12.5).

https://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf#search=%27%E9%BB%92%E7%94%B0+%E6%94%BF%E7%AD%96%E6%B1%BA%E5%AE%9A%E4%BC%9A%E8%AD%B0++2013%27(접속일: 2016.12.2).

<http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/tsuki/pdf/zenkoku.pdf>(접속일: 2016.11.22).

http://ecodb.net/exchange/usd_jpy.html(접속일: 2016.11.22).

http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&tclassID=000001014755&cycleCode=0&requestSender=dsearch(접속일: 2016.12.27).

<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2016/12shihyou/shihyou1-1.pdf>
 (접속일: 2017.1.3.).

<기타자료>

『일본경제신문』, 2016년 6월 5일(12면)

_____, 2016년 11월 27일(14면)

일본 현 데이터베이스

「都道府県別産業生産性データベース」(Regional-Level Japan Industrial Productivity Database, 약칭R-JIP)

Lijphart Elections Archive

<관련참고자료>

원종학, 「2009년도 일본의 세제개편」, 『재정포럼』, 제152호, 한국조세연구원, 2009.

일본 재무성, <http://www.mof.go.jp>

大嶽秀夫, 『「行革」の発想』, TBSブリタニカ, 1997.

森川正之, 「東日本大震災の影響と経済成長政策: 企業アンケート調査から」, RIETI Policy Discussion Paper Series 12-P-010, 2012.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/index.html>(접속일: 2016.12.20)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusaikinyu>(접속일: 2016.12.20)

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kanmin_taiwa(접속일: 2016.12.20)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/index.html>(접속일: 2016.12.20.)

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html/>