

일본의 중장기 재정건전화와 향후 과제

이형근 | 세계지역연구센터 일본팀 전문연구원 | hkleee@kiep.go.kr

지역문제 Close-up

2006년 7월 일본정부는 「경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006」을 결정하고, 2011년도의 기초재정수지(primary balance) 흑자화, 세출삭감규모 등 중장기 재정건전화 목표달성 연도와 삭감목표액을 제시하였다. 이처럼 구체적인 수치를 동반한 중장기 재정건전화 목표가 책정된 것은 1997년 하시모토 내각의 「재정구조개혁법」 이래 거의 10년 만이다. 그러나 기초재정수지 흑자화를 위한 필요액이 구체적인 산출근거 없이 최종적으로 정치적인 타협의 산물로서 결정되었다는 지적을 받고 있다. 본고에서는 일본의 재정적자 관련 현황, 재정건전화를 위한 구체적 계획과 그 문제점 및 향후 과제를 점검한다.

1. 머리말

2006년 현재 일본의 GDP 대비 재정적자 및 정부채무잔액의 비율은 각각 -5.6%, 160.5%로 선진국 중에서도 가장 높다. 일본의 재정여건이 이처럼 최악의 상황에 빠진 이유는 버블붕괴 이후 경기부양을 위한 재정지출 확대 및 감세조치 등에 기인한다. 2006년 7월 일본정부는 경제재정자문회의의 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006」(이하 「기본방침 2006」)을 내각에서 결정했다. 「기본방침 2006」에서는 2011년도의 기초재정수지(primary balance)¹⁾ 흑자화, 세출삭감규모 등을 포함해 중장기적인 목표달성 연도와 삭감목표액이 제시되었다. 이처럼 구체적인 수치를 동반한 중장기 재정건전화 목표가 책정된 것은 1997년 하시모토 내각의 「재정구조개혁법」 이래 거의 10년 만이다. '세입·세출 일체개혁'이 마련된 것은 과거 일본 재정정책의 경험에 비추어볼 때 매우 의미 있는 사건이라 할 수 있다.

일본정부는 2005년 말부터 경제재정자문회의에서 「기본방침 2006」의 작성을 위한 재정건전화 대책을 논의해왔다. 2006년 봄에는 중앙 및 지방 정부의 기초재정수지 흑자화를 위한 필요액(세출삭감액과 증세액의 합계)을 둘러싼 논의가

활발히 이루어지는 가운데, 명목성장률과 장기금리간 관계에 대한 논쟁 등 유례없이 활발한 논의가 이루어졌다. 특히 기초재정수지 흑자화의 필요액에 대해서는 경제재정자문회의 위원간에 상당한 견해차가 있었고, 다케나카 총무장관의 세출삭감파와 요사노 경제재정장관의 증세파가 충돌하여 일시적으로는 「기본방침 2006」에서 통일된 필요액의 공표가 연기될 것이라는 지적도 대두되었다.

이러한 의미에서 「기본방침 2006」에서 2011년도에 기초재정수지를 흑자로 전환하는 데 필요한 금액이 16.5조 엔으로 산출된 것은 일본의 재정건전화를 위한 논의에 구체적인 진전이 있었다는 점에서 높이 평가되고 있다. 그러나 한편으로 기초재정수지 흑자화를 위한 필요액이 최종적으로 정치적인 타협의 산물로서 결정되었다는 문제가 남는다. 즉 일본정부는 「기본방침 2006」에서 ‘세출삭감과 소비세율 1~2%(또는 그 이상)의 증세’라는 정책합의를 형성하고, 향후 경제동향의 변화와는 무관하게 이들을 실시하려는 것으로 보인다.

다음에서는 제2절에서 일본의 재정적자 관련 현황을 살펴보고, 제3절에서는 「기본방침 2006」에서의 재정건전화를 위한 구체적인 내용을 검토하고, 제4절에서는 기초재정수지 흑자화를 위한 필요액의 산출과정에서의 문제점과 향후 과제를 점검한다.

2. 일본의 재정적자 현황

1990년대 초반 일본의 재정수지는 주요 선진국과 비교해 매우 양호한 상태를 유지하고 있었으나, 1990년대 중반 이후 최악의 상황으로 전락하게 되었다. 일본의 GDP 대비 재정적자 비율은 1992년 -1.7%에서 1999년에는 -8.3%로 크게 악화되었으며, 2006년에는 -5.6%를 기록하고 있다(그림 1 참고). 이에 따라 일본의 정부채무잔액 또한 지속적으로 확대되었다. 일본의 GDP 대비 정부채무잔액의 비율은 1992년 68.6%에서 1997년 100%를 상회하게 되었으며, 2006년에는 160.5%를 기록하였다(그림 2 참고).

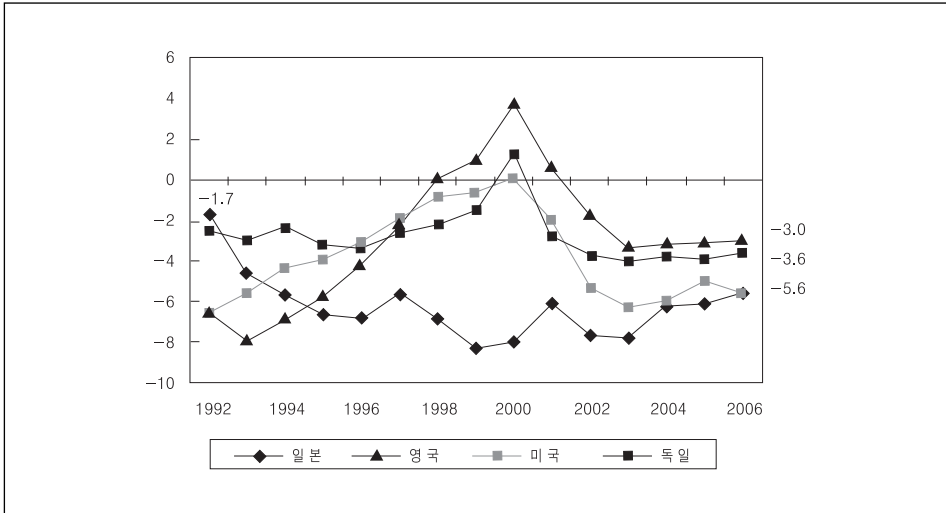
1990년대 초반 재정상태가 양호했던 것은 자산가격 급등 등을 배경으로 금융 및 토지 거래 관련 세수증대, NTT 등을 비롯한 공기업의 민영화 조치에 따른 세입증대, 1980년대 전반에 시도된 재정건전화 노력에 따른 세출억제, 물가상승에 따른 명목 GDP의 확대에 의한 세수의 자연적 증가 등에 기인한다. 그러나 1990년대 초반 이후 일본의 재정적자가 급격한 확대에 전환된 데에는 버블붕괴 이후 경기부양을 위한 재정지출 확대 및 감세조치를 반복하는 가운데 성장둔화 및 디플레이션의 장기화로 인한 세수감소 등이 주요인으로 작용하였다. 즉 장기불황이 지속된 1990년대에 일

1) ‘차입을 제외한 세수 등의 세입’에서 ‘과거의 차입에 대한 원리금 지급을 제외한 세출’을 뺀 재정수지를 의미한다.

본정부는 총 13회에 걸쳐 약 140조 엔 규모의 경기부양책을 실시하였다. 또한 주식 및 부동산 등의 자산가격 하락에 따른 디플레이션의 장기화가 재정적자규모를 확대시켰다.²⁾ 아울러 고령화의 급속한 진전에 따른 사회보장 관련 비용이 1990년 12조

그림 1. 재정적자 비율의 국제비교(GDP 대비)

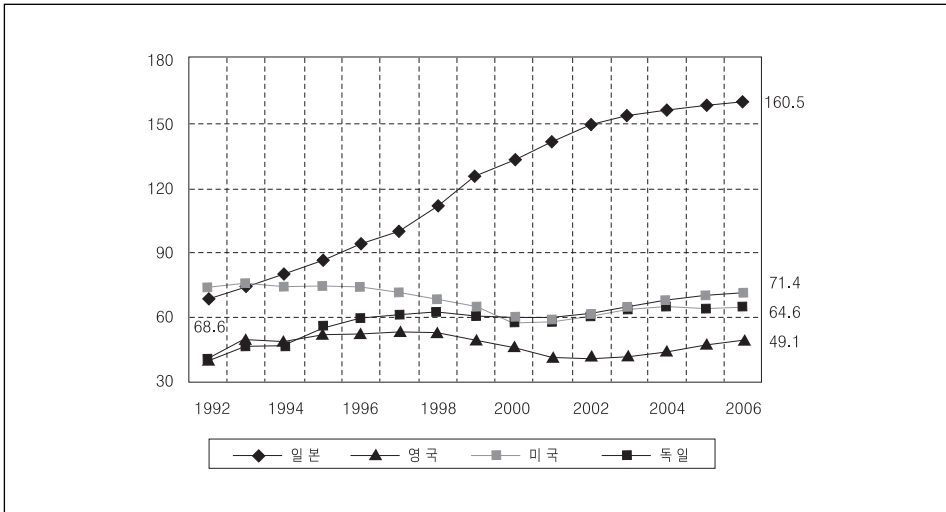
(단위: %)



자료: 財務省 홈페이지 (<http://www.mof.go.jp>)

그림 2 정부채무잔액 비율의 국제비교(GDP대비)

(단위: %)



자료: 財務省 홈페이지 (<http://www.mof.go.jp>)

2) 한국은행(2005)

엔에서 2005년에는 20조 엔으로 크게 상승한 점도 재정적자를 확대시킨 요인으로 되었다.

한편 기초재정수지는 1995년 당초 예산의 0.6조 엔에서 결산시 -8.4조 엔으로 적자 폭이 크게 확대되었으며, 이후 2003년까지는 예산보다도 실제 적자폭이 더욱 커지는 현상이 반복되었다. 그러나 2004년부터는 기초재정수지 적자규모가 줄고 있을 뿐만 아니라 예산보다도 실제 적자액이 줄어들고 있다. 이에 따라 최근 GDP에 대한 기초재정수지 비율은 2002년도에 -5.7%였

으나, 2004년도에는 -3.9%로 줄어들었다, 또한 2006년도에는 -2.8%를 기록할 것으로 전망되고 있다.

3. 재정건전화 관련 「기본방침 2006」의 주요 내용

「기본방침 2006」은 ‘일본경제가 장기정체의 터널을 빠져나와, 드디어 미래에 밝은 전망을 갖는 상황으로 되었다’는 일본정부의 인식을 나타내고, 현시점을 ‘새로운 도전의 10년’의 출발점으로 위치 짓고 있다.

표 1. 일본의 기초재정수지 추이

(단위: 조 엔)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
예산	+8.7	+0.6	-10.6	-11.1	-13.3	-19.6	-19.0	-15.9	-11.2
결산	+7.0	-8.4	-11.6	-14.2	-19.4	-19.8	-18.0	-13.8	-

자료: 財務省(2005)

표 2. 시기별 재정건전화 목표

시 기	주요 내용
제Ⅱ기 (2007~10년대 초반)	- 기초재정수지 흑자화를 확실하게 실현하는 시기 · 2011년도에는 중앙·지방 정부의 기초재정수지를 확실히 흑자화 · 재정상황이 심각한 중앙정부의 기초재정수지에 대해서도 가능한 한 균형을 회복하는 것을 목표로 함. · 지방의 기초재정수지는 중앙정부의 진행상황에 맞추어 세출삭감을 행하면서 세입의 일반재원의 소요 총액을 확보함으로써 흑자기조를 유지함.
제Ⅲ기 (2010년대 초반~중반)	- GDP 대비 채무잔액의 비율을 낮추는 시기 · GDP 대비 채무잔액의 비율을 안정적으로 낮춤. · 중앙정부에 대해서도 GDP 대비 채무잔액의 비율을 안정적으로 낮추는 것을 목표로 함.

자료: 内閣府(2006a)

그리고 향후 10년간에 노력해야 할 3대 우선과제로서 ① 성장력·경쟁력 강화, ② 재정건전화, ③ 안전·안심하고 유연하면서 다양한 사회의 실현이라는 세 가지 항목을 들었다. 이 세 가지 항목 중에서도 핵심은 ‘재정건전화’이라고 할 수 있다.³⁾

「기본방침 2006」은 재정건전화의 제Ⅰ 단계를 고이즈미 정부의 집중적인 구조개혁기인 2001~06년도로 보고 있다. 제Ⅱ기는 2007~10년대 초반으로 ‘기초재정수지 흑자화를 확실하게 실현하는 시기’이며, 제Ⅲ기는 2010년대 초반~중반으로 ‘GDP 대비 채무잔액의 비율을 낮추는 시기’로 정하고, 일본정부는 재정건전화를 위해 계속적으로 노력하는 것으로 했다.

또한 중앙 및 지방 정부의 기초재정수지 흑자화의 시기에 대해서는 2011년도라고 명시하면서, 그때까지 필요한 금액은 16.5조 엔이라고 명시하였다. 이를 위해서는 세출삭감과 증세를 통해 사회보장, 인건비, 공공투자, 기타 분야의 합계에서 11.4조~14.3조 엔 정도의 세출삭감을 하고, 나머지(2.2조~5.1조 엔)는 세제개혁에 의한 세입 증가(증세)로 조달하는 것으로 되어 있다.

4. 맺음말

「기본방침 2006」에서 재정건전화 계획은 구체적인 수치를 제시하고, 증세가 아닌 주

표 3. 향후 5년간 세출개혁의 개요

(단위: 조 엔)

	2006년도	2011년도		삭감액	비 고
		자연증가	개혁 후		
사회보장	31.1	39.9	38.3	-1.6	
인건비	30.1	35	32.4	-2.6	
공공투자	18.8	21.7	16.1~17.8	-5.6~-3.9	국가의 공공사업 -3~-1% 지방의 공공사업 -3~-1%
기타 분야	27.3	31.6	27.1~28.3	-4.5~-3.3	과학기술 진흥비 1.1%~경제성장의 범위내, ODA -4~-2%
합계	107.3	128.2	113.9~116.8	-14.3~-11.4	
		필요액: 16.5			

주: 금액은 중앙·지방 정부 합계

자료: 内閣府(2006a)

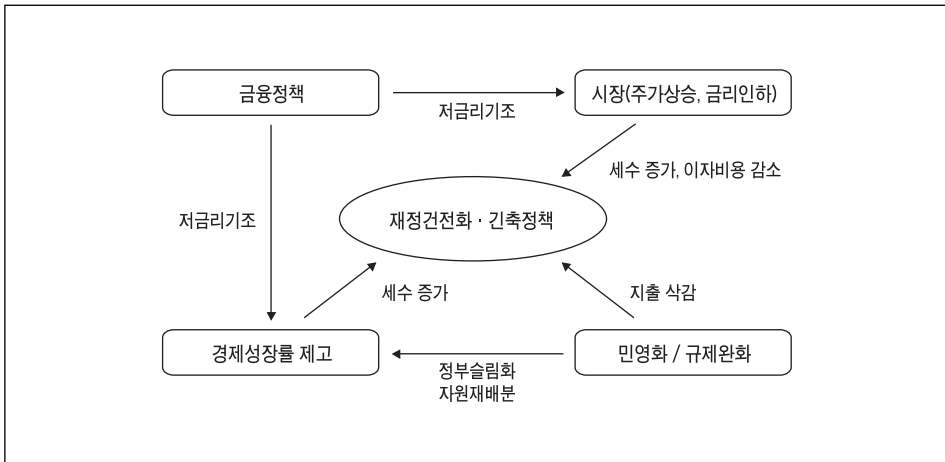
3) 재정건전화가 중요한 정책과제이기는 하지만 이를 지나치게 중시할 경우 경기회복기조에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 일본 정부는 재정건전화와 병행하여 ‘성장력·경쟁력의 강화’를 강조하고 있다. 이것은 다양한 정책지원을 통해 경제의 성장력을 강화하고, 규제개혁 등에 의해 민간의 활력을 이끌어낸다는 것이다. 또한 성장력 강화를 위해 ‘안전·안심하고 유연하면서 다양한 사회의 실현’이라는 방침을 설정하고 있는데 여기에서는 사회보장제도의 개혁과 재도전지원책, 저출산대책, 재해·범죄라는 생활상 위협에의 대응방침도 마련되어 있다.

로 세출삭감을 통해 추진하고 있다는 점에서 높이 평가할 수 있지만,⁴⁾ 기초재정수지 흑자화를 위한 필요액(16.5조 엔)이 구체적인 산출근거 없이 정치적 타협으로 결정된 측면이 있다. 이것은 2006년 2월 경제재정자문회의에서 민간위원에 의한 필요액이 20조 엔으로 계산근거 없이(공표되지 않았다는 의미에서) 제시된 것에 발단을 두고 있다. 이는 이전의 계산액을 대폭적으로 상회했지만,⁵⁾ 중세파 위원의 지지를 받음에 따라 2011년도 기초재정수지 흑자화의 필요액으로서 정착되어버렸다. 3월 이후 계속된 의견조정 가운데 필요액이 6조 엔이면 충분하다는 논의도 있었지만, 결국 「기본방침

2006」에서는 16.5조 엔이라는 숫자가 채택되었다. 산출근거를 결여한 이러한 재정계산은 결국 경제의 동학적인 움직임을 반영하지 못하는 재정전망이 될 수 있기 때문에 문제로 된다. 「기본방침 2006」에서는 필요한 증세액이 2.2조~5.1조 엔으로 되어 있는데, 이러한 재정전망 수치는 실질GDP 성장률과 장기금리의 전망에 따라 크게 변화할 가능성이 있다. 예컨대 세수가 50조 엔, 잠재 GDP 성장률이 1.6%로 추이를 보인다고 가정하고, 세수탄성치(세수의 증가율÷명목 GDP 증가율)를 1이라고 설정하면 매년 8천억 엔 정도의 세수증가가 기대된다.⁶⁾ 이 상태가 5년간 계속되면 4조 엔을 초과하는

그림 3. 재정건전화와 각종 정책

(단위: %)



자료: 財務省 홈페이지 (<http://www.mof.go.jp>)

4) OECD 각국에서 재정건전화에 성공한 사례를 살펴보면, 기초재정수지 개선에 대해 세출삭감의 기여도가 70%를 상회하고 있다 (富士通総研 2006)

5) 2006년 1월 경제재정자문회의가 「구조개혁과 경제재정의 중기 전망 - 2005년도 개정개혁과 전망」을 제출했을 때, 내각부는 2011년도에 중세 없이 기초재정수지를 흑자화하기 위해서는 15조 엔의 세출삭감이 필요한 것으로 계산하였다.

6) 인플레이션에 의한 세수증가는 금리상승 등을 배경으로 한 세출증가에 의해 완전히 상쇄되는 것으로 간주한다.

세수증가로 된다. 이것을 「기본방침2006」에 반영시키면 2.2조~5.1조 엔이라는 증세액의 대부분은 불필요하게 된다.⁷⁾

또한 「기본방침2006」에서는 소비세율의 인상과 관련하여 시기, 인상폭을 명확한 형태로 밝히지 않고 있다. 먼저 여기에는 2007년 7월 참의원 선거를 앞두고 민감한 사안을 다루지 않으려는 의도가 있었던 것으로 판단된다. 또한 앞의 [표 1]에서 보듯이 경기회복에 따라 세수가 당초 전망보다 증가하면서 소비세의 인상 없이 재정건전화의 달성을 기대한 측면도 있는 것으로 보인다. 그러나 세제개혁이 2011년도 한 해만을 목표로 하여 추구되는 것이 아니라, 개혁 후의 세제가 구조적·지속적으로 중장기적인 목표를 달성할 수 있는 체질로 전환되기 위해서는 좀더 대폭적인 소비세율의 인상이 검토될 필요가 있다는 지적도 있다. 만약 이를 위해 향후 증세안이 구체화될 경우, 정치적으로 조정된 수치가 아니라 국민이 납득할 수 있는 명확한 산출근거를 가진 재정계산이 요구될 것이다.

향후 재정건전화를 위해 일본정부는 먼저 재정정책 차원에서는 2011년도의 기초재정수지 흑자화를 위한 필요액의 산출내용을 명확히 해야 할 것이다. 특히 「기본방침2006」에서는 구체적인 세율 삭감·억제 기준을 밝히지 않았는데, 이것은 포스트 고이즈미 정부의 과제로 될 것이다. 둘째, 경제정책 측면에서는 경제성장률을 증가시키는 효과를 거두기 위해 민영화와 규제 완화를 지속적으로 실시하여야 할 것이다. 셋째, 금융정책 운영에서는 정부의 경제성장목표를 뒷받침하기 위해 저금리구조와 같은 금융환경 지원이 필요한 것으로 보인다. 마지막으로 시장의 측면에서는 제로금리 해제를 계기로 하여 장로예금과 저축이 투자로 이어질 수 있도록 자본이득세제에 대한 우대조치, 확정거출연금 확대 등 자본시장 활성화의 진전을 도모하는 것이 중요하다. 중장기적으로는 모기지시장 정비를 통한 주택시장 개척 등도 금융·자본 시장 활성화를 위한 하나의 수단이 될 것이다.⁸⁾

7) 第一生命經濟研究所(2006)

8) 三菱東京UFJ銀行(2006)

참고문헌

- 한국은행. 2005. 「일본의 재정 건전화 전망과 평가」. 『해외경제정보 제2005-41호』. (4월 27일)
- 財務省. 2005. 「平成18年度予算のポイント」. (12월 24일)
- 内閣府. 2006a. 「經濟財政運営と構造改革に関する基本方針2006」. (7월 7일)
- . 2006b. 「平成18年度 年次經濟財政報告」. (7월)
- 第一生命經濟研究所. 2006. 「骨太の方針2006と財政再建の展望」. (7월 14일)
- 富士通總研. 2006. 「財政健全化のシナリオ-成長重視か増税重視か」. (4월)
- みずほ總合研究所. 2006. 「‘基本方針2006’における財政健全化計劃の評価と今後の課題」. (7월 14일)
- 三菱UFJリサーチ & コンサルティング. 2006. 「骨太の方針と今後の財政運営」. (7월 28일)
- 三菱東京UFJ銀行. 2006. 「骨太の方針2006に寄せて~今後の財政金融政策・マーケット展望」. (8월 7일)
- 財務省 홈페이지 (<http://www.mof.go.jp>)