

일본경제 구조개혁정책의 평가와 시사점

정 성춘 세계지역연구센터 일본팀장 (jung@kiep.go.kr, Tel; 3460-1202)

주요 내용

- 2000년을 전후한 시점에서부터 일본정부가 추진해온 경제구조 개혁정책은 여러 가지 엇갈린 평가를 받으면서도 우리나라 경제운용에 많은 시사점을 제공해 주고 있음.
- 본 자료에서는 일본정부의 구조개혁정책 특히 고이즈미 총리 시절에 추진된 다양한 정책에 대해 그 핵심적 내용을 간략히 제시하면서 이러한 정책이 우리경제 운용에 주는 시사점을 찾아보고자 함.
- 일본경제 구조개혁의 핵심은 주지하는 바와 같이 다음과 같이 요약됨. 첫째는 공급효율을 증대시키는 정책이며, 둘째는 강력한 정책결정 메커니즘을 구축하여 신속하게 추진되었고, 셋째는 공공부문의 역할을 대폭 축소하면서, 넷째는 지방과 민간의 역할을 확대하는 정책이라는 것임.
- 이러한 일본경제의 구조개혁을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음.
- 일본의 사례에서와 같이 재정건전성이 훼손되면 그 여파가 매우 길고 크다는 점을 고려하여 우리정부도 재정건전성을 유지하기 위한 지속적인 노력이 필요함.
- 단기적인 수요관리정책보다는 장기적인 공급효율 향상을 위한 정책을 강화하여 잠재성장률 하락을 방지하고 투자를 촉진할 수 있는 여건을 마련하여야 할 것임.

1. 서론

- 아베 신정권이 등장하면서 2001년 4월 이후 약 5년 반 가량 집권하였던 고이즈미 총리시대가 막을 내리게 되었음. 고이즈미 총리가 집권하였던 이 시기에 일본사회는 매우 많은 변화를 겪었음.
- 고이즈미 총리 집권 시기는 그 이전에 비해 정치구조, 경제정책, 대외정책 등 많은 면에서 차별성을 가지는 매우 독특한 시기였음.
- 고이즈미 총리가 집권하였던 이 시기에 추진된 구조개혁정책에 대하여 일본내에서도 다양한 평가들이 나오고 있음. 일본의 구조개혁정책은 우리나라 경제정책에도 많은 면에서 참고할 만한 가치를 가지고 있기 때문에 이에 대한 객관적 평가와 시사점을 찾아보는 것이 본고의 목적임.

2. 일본경제 구조개혁의 주요 내용과 평가

- 2000년 이후 일본정부가 추진한 구조개혁의 주요 내용을 보면 다음과 같이 요약할 수 있음.
- 첫째, 일본경제의 근본적 문제에 대한 정책당국의 인식이 크게 변화되었다는 점임.
- 일본경제 장기정체의 근본원인에 대하여 종래에는 단순히 총수요가 부족하다는 인식이 지배적이었으나, 2000년을 전후로 공급측면에서의 비효율성이 장기불황의 근본원인이라는 인식이 확산되기 시작하였음.
- 둘째, 신속하고 강력한 정책결정 메커니즘이 확립되었다는 점임.
- 일본적 의사결정 메커니즘은 이른바 ‘조정형 메커니즘’이 대표적인 것이었으나 이러한 방식은 이해 조정에 오랜 시간이 소요되고 조정과정에서 정책의 방향과 효과가 불명확해진다는 단점을 가지고 있었음.
- 고이즈미 총리는 총리직속으로 다수의 중요정책회의를 설치하고 이 회의에서 신속하게 의사결정을 한 후 이를 범정부적으로 시행하는 총리주도형 정책결정 메커니즘을 구축하였음.

- 셋째, “작지만 효율적인 정부”를 지향하면서 공공부문 전체에 걸친 축소지향적 개혁이 추진되었다는 점임.
- 이러한 개혁은 공공부문의 외곽부문, 즉 각종 특수법인 형태의 조직을 재편하는 작업부터 시작되어 점차 공공부문의 중핵부문, 즉 중앙정부의 조직, 인원, 역할 및 규모로 점차 확대되어 왔음.
- 특히 재정건전성 회복을 위해 공공투자를 억제함으로써 기존의 확장적 재정정책에서 완전히 탈피하였고 사회보장제도에 대한 신자유주의적 개혁을 통해 과도한 복지지출을 억제하는 개혁을 추진하였음.
- 넷째, 종래 중앙정부가 제공해 오던 각종 공적 서비스를 줄이는 대신 민간과 지방정부의 역할을 중시하는 개혁을 추진하였다는 점임.
- 민간과 지방정부의 역할을 확대하기 위해 고이즈미 정부는 「종합규제개혁회의」(2001년 4월~2004년 3월), 「규제개혁·민간개방 추진회의」(2004년 4월 이후)를 설치하여 운영하였음.
- 다섯째, 이러한 정부 차원의 개혁정책과 더불어 민간부문에서는 비효율적인 인원 및 설비를 삭감하고, 나아가 기업의 수익구조를 압박하고 있던 과잉채무를 상환하기 위한 노력을 추진함.
- 특히 1990년대 후반 이후 이러한 노력은 더욱 가속화되었는데, 그 결과 현재 일본기업의 수익성은 크게 개선되었고 이는 설비투자 확대로 이어지는 선순환 구조를 형성하기에 이르렀음.
- 고이즈미 구조개혁정책은 공급효율 중시형의 구조개혁을 강력하게 추진함으로써 일본경제를 회복시키는 성과를 가져왔지만 다른 한편으로 해결해야 할 많은 과제를 안고 있음.
- 첫째, 고이즈미식 구조개혁정책은 사회경제적 격차확대 및 사회안전망의 위축이라는 문제를 야기하였음.
- 특히 청년층을 중심으로 격차가 확대되는 문제점이 두드러지게 나타났음.

- 둘째, 고이즈미 정부가 구축한 투명하고도 강력한 정책결정 메커니즘을 유지·강화해야 할 과제가 남아 있음.
- 현재 일본의 구조개혁은 이제 ‘시작단계’에 불과하기 때문에 이를 ‘완성단계’로 이어가기 위해서는 강력한 정책결정 메커니즘의 유지·강화가 무엇보다도 중요한 과제로 대두되고 있음.

3. 일본경제 구조개혁의 시사점

- 일본경제 구조개혁이 우리나라 경제운용에 주는 주요 시사점을 정리하면 다음과 같음.

가. 재정건전성 유지 필요

- 우리나라의 재정건전성은 OECD 국가들 중에서 가장 양호하나 국민연금 등 주요 기금을 제외한 관리대상수지는 1990년대 초반 이후 적자상태를 벗어나지 못하고 있어 국가채무의 누적을 초래하고 있음.
- 우리나라의 국가채무는 1997년 60.3조 원(GDP 대비 12.3%)에서 2004년에는 203.1조 원(GDP 대비 26.1%)으로 급격히 증가하였음. 이는 외환위기 이후 재정지출의 급증에 기인함.
- 이러한 증가에도 불구하고 우리나라 국가채무는 OECD 국가 평균인 76.4%(GDP 대비 비율, 2004년)에 비하면 매우 양호한 수준이며 일본의 160% 수준에 비하면 절대적으로 양호한 수준임.
- 그러나 경제위기 이후 경쟁시스템의 도입으로 인하여 사회안전망을 확충할 필요성이 매우 높아졌고, 상대적으로 등한시되어 왔던 사회복지지출에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 예상됨.
- 이러한 재정 여건을 고려해 볼 때 향후 우리나라의 재정건전성이 악화될 우려가 있으므로 이를 방지하기 위한 사전적인 노력이 요구되고 있음. 우리는 일본의 재정악화 사례를 반면 교사로 활용할 필요가 있음.

나. 재정지출 확대를 통한 경기부양정책은 지양

- 공공투자 의존적인 경제체질도 극복할 필요가 있음. 일본 공공투자의 대GDP 비율은 1990년대 초에 걸쳐 감소해온 반면 우리나라의 동 비율은 오히려 증가해 왔음.
- 일본의 공공투자지출은 1990년대 전반기에는 약 40조 엔대 규모(GDP 대비 약 8%)의 높은 지출수준이었으나 2005년에는 약 23조 엔대로 하락하였음.
- 그러나 우리나라의 공공투자는 일본과는 반대로 1990년대 이후 현재까지 지속적으로 증가하여 왔음. 1994년 약 17조 원이었던 정부의 공공투자(GDP 대비 5.0%)는 2004년 현재 46조 원(동 6.0%)으로 증가하였음.

표 1. 정부 공공투자의 한·일 비교

(단위: 십억 원, 십억 엔, %)

	금액		대GDP 비율	
	한국	일본	한국	일본
1994년	17,023	40,164	5.0	8.3
1995년	18,800	40,157	4.7	8.1
1996년	23,358	42,204	5.2	8.4
1997년	27,079	39,439	5.5	7.7
1998년	27,979	37,147	5.8	7.4
1999년	28,805	38,498	5.4	7.8
2000년	31,713	34,396	5.5	6.9
2001년	34,981	32,798	5.6	6.6
2002년	36,030	30,686	5.3	6.3
2003년	43,049	27,293	5.9	5.6
2004년	46,540	25,270	6.0	5.1
2005년	-	23,967	-	4.8

자료: 일본 内閣府, 『國民經濟計算』; 한국은행, 『국민소득계정』, 각년도.

- 최근 우리나라에서도 경기침체에 대응하여 정부의 적극적 대응이 필요하다는 논의가 대두되고 있으나 단순히 충수요를 진작시킨다는 관점에서 공공투자를 늘려나간다면 1990년대 일본의 경우와 같이 재정악화만을 초래할 우려가 있음.

다. 큰 정부를 지향하는 정책도 신중을 기해야 함

- 증세를 통해 큰 정부를 지향하는 정책에도 신중을 기할 필요가 있음.
- 일본정부는 세입·세출 양면에서 매우 엄격한 재정개혁을 계획하고 있음. 핵심은 세입확대에는 매우 신중하면서도 세출삭감에는 매우 적극적이라는 점임.
- 이러한 정책의 배경에는 세출삭감이 전제되지 않는 세입증대는 정치적으로 부담이 많다는 점, 그리고 오히려 감세를 통해 기업수익을 증대시키는 것이 장기적으로 세수증대에 도움이 된다는 인식이 확산되고 있다는 점 등이 있음.
- 우리나라에서도 단기적인 경기부양이나 사회보장확대를 위한 증세정책은 기업의 투자위축을 초래하고 국내경기를 악화시켜 장기적으로는 오히려 세수를 감소시킬 가능성도 있음. 이러한 점들을 고려할 때 증세를 통해 큰 정부를 지향하는 정책에는 신중을 기할 필요가 있음.

라. 사회안전망 확충에도 '선택과 집중'이 필요

- 일본정부가 추진하는 사회보장개혁의 기본방향은 사회보장제도의 지속가능성을 확보하는 것임.
- 사회보장 서비스의 이용자 부담은 증가시키면서 정부의 사회보장지출은 감소시키는 것이 그 핵심임. 이러한 개혁을 통해 이른바 도덕적 해이에 따른 지나친 사회보장비 증가를 막고자 하는 것도 또 다른 목적임.
- 일본의 사회보장제도는 약 30여 년 간에 걸쳐 형성되어 왔는데, 당초 제도에는 저출산·고령화에 따른 구조변화는 반영되어 있지 않았고 가능한 한 많은 의료서비스를 제공하고 풍요로운 노후생활을 보장하는 것이 사회보장제도 설계의 기본 원칙이었음.
- 그 결과 고령인구의 과도한 의료서비스 이용이나 보험료 수입을 초과하는 연금지급 등으로 인하여 지나친 사회보장지출이 발생하였고, 이는 또한 일본정부의 재정을 압박하는 최대 요인이 되었음.
- 이러한 일본의 사례가 우리에게 주는 교훈은 매우 단순하고도 명료함. 즉 사회보장제도를 설계할 때는 향후 100년 정도의 기간에 걸쳐서 이러한 제도가 지속가능한지 여부를 먼저 검토해 보아야 함.
- 또한 과도한 사회보장지출은 이에 따른 재정부담 증가와 경제주체의 도덕적 해이를 유발하

고 사회 전체적으로 효율성을 저해하는 결과를 초래할 수 있음. 일본 사회보장제도의 역사와 최근의 개혁 동향은 이러한 사실을 우리에게 잘 보여주는 사례임.

- 따라서 우리 정부가 추진하고자 하는 사회보장대책(예: 저출산·고령화 대책)에도 이른바 '선택과 집중'의 원칙을 적용하여 먼저 우선적으로 추진할 필요가 있는 대책들을 선별하고 이를 집중적이고 단계적으로 추진하는 지혜가 필요함.

마. 성장잠재력 증대를 위한 공급효율 증대정책 필요

- 우리나라의 잠재성장률은 1990년대 6.1%에서 2000년대 전반기(2001~2004년)에는 4.8%로 하락하였고, 2000년대 후반기에는 전반기보다 더욱 하락할 것으로 우려되고 있음.
- 일본경제도 10% 전후의 고도성장이 1970년대 전반기까지 이어졌으나 1980년대에는 연평균 성장률이 4.0%로 급락하였고 이러한 성장률 저하추세는 1990년대에 더욱 가속화되어 연평균 성장률은 1.4%까지 하락하였음.
- 이러한 성장률의 경향적 저하에 대응하여 일본정부는 공급효율을 증대시키는 정책을 추진해 왔음.
- 성장률의 경향적 저하는 공급구조상의 변화, 즉 노동투입시간, 자본스톡의 양과 질, 기술능력, 기업경영의 효율성 등 공급구조를 결정하는 다양한 요소들의 구조적 변화에 기인함.
- 2000년대 일본정부가 추진한 정책은 공급효율을 증대시키는 정책이었고 그 결과 2002년부터 2005년까지의 연평균 성장률은 1.7%로 상승하였음.
- 경기변동에 일희일비하는 단기적인 수요관리정책은 경제 글로벌화의 진전과 더불어 그 효과가 저하하고 있기 때문에, 경기부양을 위한 확대 재정정책이나 금리조작 등의 정책수단은 재정건전성, 공공부문의 효율성, 금융시스템의 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 제한적으로 운용할 필요가 있음.

바. 투자증대를 위해서라도 중장기적인 공급효율 중시정책 필요

- 최근 일본기업의 설비투자는 크게 증가한 반면 우리기업의 설비투자는 지지부진한 현상이 나타나고 있음.

- 일본기업의 투자규모는 우리 기업 투자규모의 약 10배 정도 수준임.
- 2000년대 이후 우리나라의 설비투자 증가율은 경향적으로 저하하고 있는 반면 일본의 설비투자 증가율은 상승세로 전환되었음.

- 2003년 이후부터는 일본의 설비투자 증가율이 우리나라를 상회하기에 이르렀음.

표 2. 설비투자의 한·일 비교

(단위: 십억 원, 십억 엔, %)

	설비투자액		증가율	
	한국	일본	한국	일본
1995년	71,226	67,611	18.3	3.1
1996년	77,759	68,807	9.2	1.8
1997년	70,308	73,364	-9.6	6.6
1998년	40,586	69,560	-42.3	-5.2
1999년	55,513	66,573	36.8	-4.3
2000년	74,161	71,806	33.6	7.9
2001년	67,488	72,756	-9.0	1.3
2002년	72,556	68,878	7.5	-5.3
2003년	71,689	72,933	-1.2	5.9
2004년	74,432	76,493	3.8	4.9
2005년	78,204	82,377	5.1	7.7

자료: 한국은행, 『국민소득계정』; 内閣府, 『國民經濟計算』.

- 일본기업의 설비투자가 최근 급속히 회복되고 있는 원인을 보면 설비투자에 영향을 미치는 각종 변수들이 설비투자를 증대시키는 방향으로 변화되었기 때문임.

- 실물적 요인: 투자자본에 대한 수익률과 금리의 차이를 나타내는 투자 채산성이 높을수록 설비투자가 증가함.
- 금융적 요인: 내부자금이 풍부할수록 그리고 채무비율이 낮을수록 설비투자가 증가함.
- 위에서 제시한 설비투자와 설명변수간의 이론적 관계는 일본경제에 관한 한 실증적으로 타

당하다는 것이 내각부의 실증연구에 의해 입증되어 있음.

- 이처럼 일본기업의 설비투자에 중요한 영향을 미치는 변수들이 설비투자를 증가시키는 방향으로 전환된 배경에는 일본정부의 구조개혁정책(각종 기업재생촉진정책)과 일본기업의 이른바 3대 과잉(부채, 고용, 설비)을 해소하려는 구조조정이 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진되었기 때문임.

■ 한편 우리 기업의 설비투자 행태에 대한 최근 동향을 요약하면 다음과 같음.

- 첫째, 우리 기업의 설비투자를 산업별로 구분해서 살펴보면 제조업 부문의 설비투자는 매우 호조를 보이고 있는 반면, 서비스업 부문의 설비투자는 매우 부진하다는 점임.

표 3. 유형고정자산 증가율의 추이

(단위: %)

	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
전 산업	-	-	-	-	-1.02	1.3	3.83	4.59
제조업	17.15	-0.01	2.41	-1.54	-2.22	1.67	4.78	6.22
서비스업	-	-	-	-	0.64	1.12	1.86	2.61
제조업 수출기업	19.39	-4.44	4.18	-5	-2.84	3	7.55	7.97
제조업 내수기업	15.41	2.63	1.38	0.66	-1.94	0.72	2.48	4.62
제조업 중화학공업	17.23	-0.27	2.02	-1.9	-2.22	2.01	5.85	7.53
제조업 경공업	16.83	0.99	4.02	-0.05	-2.21	0.26	0.03	0.23
첨단기술업종	-	-	-	-	-2.11	6.65	14.85	17.6
고기술업종	-	-	-	-	-4.49	2.53	2.88	4.47
중기술업종	-	-	-	-	-0.25	-1.21	3.61	4.27
저기술업종	-	-	-	-	-1.94	0.21	-1.06	-0.82
기초소재형산업	-	-	-	-	-2.29	-1.48	0.77	1.07
조립가공형산업	-	-	-	-	-2.74	5.19	9.75	12
생활관련형산업	-	-	-	-	0.19	1.53	0.87	2.01
정보통신기술산업	-	2.47	16.98	-3.54	-3.24	2.54	7.63	-
정보콘텐츠산업	-	4.17	11.94	0.82	3.78	3.23	7.46	-
정보통신기기제조업	-	-	15.29	-6.24	-2.51	6.55	14.76	18.19
정보통신서비스	-	-	34.58	-0.92	-4.24	8.38	-4.03	-4.42

자료: 한국은행, 『기업경영분석』.

표 4. 대기업과 중소기업의 비교

(단위: %)

	대기업		중소기업	
	2002년	2005년	2002년	2005년
영업이익률	7.5	7.2	5.3	4.4
부채비율	128.9	86.1	152.1	140.9
차입금 의존도	31.2	19.1	32.9	30.8
자기자본비율	43.7	53.7	39.7	41.5
매출액 증가율	7.2	5.9	10.2	5.9
설비투자 증가율 ¹⁾	-3.4	8.7	44.0	-9.8
대출금리	7.0	6.6 ²⁾	7.2	6.8 ²⁾

주: 1) 산업은행이 국내 주요업체(2006년 3,598개 사)를 대상으로 실시하는 설비투자계획조사 결과이며 국민소득 통계상의 증가율과 불일치할 수 있음.

2) 2003년 데이터.

자료: 한국은행, 『기업경영분석』; 한국산업은행, 『2006년도 상반기 설비투자 보고서』.

- 둘째, 대기업의 설비투자는 호조인 반면 중소기업의 설비투자는 부진하다는 점임.
- 셋째, 이에 더하여 대기업은 이른바 글로벌 경영전략이라는 관점에서 전세계를 대상으로 하는 생산네트워크를 형성하고 있어 국내투자보다는 해외투자를 중시하고 있다는 점임.
- 넷째, 최종재를 생산하는 대기업과 중간재를 공급하는 중소기업간의 산업연관관계가 매우 취약하다는 점이 중소기업의 투자를 약화시키는 요인이 되고 있다는 점임.
- 최근 설비투자가 급속히 회복되고 있는 일본의 사례는 수요측면에서의 정책적인 개입보다 공급측면에서의 효율성 증대가 투자회복에 더욱 효과가 있다는 점을 보여주고 있음.
- 즉 위에서 제시한 우리나라 기업의 투자부진 요인들은 모두 구조적인 문제들임. 서비스 부문의 낮은 생산성, 대기업과 중소기업의 격차확대, 국내 투자여건의 미비로 인한 투자의 해외유출, 국내산업의 취약한 산업연관관계 등은 모두 장기적인 구조개혁을 통해서 해결될 수 있는 문제들이기 때문임.
- 투자부진은 자본스톡의 양과 질에 영향을 미쳐 결국에는 잠재성장률의 경향적 저하를 유발하고 이는 다시 투자부진을 유발하는 악순환 구조를 형성함.
- 2000년대 이후 일본정부 및 기업이 추진한 구조개혁은 이러한 악순환을 끊기 위한 대책의 실마리를 제공해 줌. 그 핵심은 경제 각 부문에서 공급주체들에 의한 끊임없는 효율향상을 위한 노력이 이루어질 때 악순환 구조는 해소될 것이며 정부는 이러한 공급효율을 향상시키기 위한 환경조성에 정책의 초점을 맞추어야 할 것이라는 점임.