

버블 붕괴 이후, 일본 산업정책의 문제점*

- 버블 붕괴 이후 일본정부의 산업정책에 대한 문제점은 소극적인 산업조정정책으로 정책결정을 보류해 왔다는 점임
- 이러한 소극적 정책대응은 일시적으로 고통 완화 효과가 있기는 하나, 장기적으로는 여러 가지 부작용과 많은 코스트를 발생시키는 문제점을 안고 있음

* 본 내용은 오쿠노 마사히로(奥野正寛) 무사시노대학 교수가 2013년 9월 10일자 「일본경제신문 경제교실 : 지금이야말로 정책보류에서 벗어나야」에 기고한 내용을 요약, 정리한 것임

□ 자원을 성장산업으로 이동시키기 위해 산업조정정책이 필요

- 어떤 산업은 성장하고 어떤 산업은 쇠퇴하는 과정에서, 쇠퇴산업으로부터 성장산업으로의 인력·물자·자금 이동이 전체 경제성장을 위해 필요하지만, 자원이 기업간·산업간 신속하게 이동하는 데는 마찰이 발생하기 마련임
- 쇠퇴산업으로부터 성장산업으로 자원이 신속하게 이동되지 않아 자원을 효율적으로 활용할 수 없게 되고, 쇠퇴산업에서 해고된 노동자가 성장산업에서 고용되지 않은 채 실업이 발생
- 이와 같은 산업구조 전환에 따른 일시적인 실업문제를 해결하기 위한 정책이 바로 산업조정정책임
 - 적극적 산업조정정책은 성장산업에 자원을 유치하기 위한 보조금 등 지원정책
 - 소극적 산업조정정책은 쇠퇴산업의 고용 및 자원이용을 지원하여 실업의 고통을 줄이려는 정책임
 - 환경정비정책은 직업훈련 등 구직자에 대한 지원을 통해 자원의 산업간 이동을 촉진시키려는 정책

□ 일본정부는 버블 붕괴 이후 소극적 산업조정정책으로 일관

- 일본은 1990년 초 버블 붕괴 이후 소극적 산업조정정책을 주로 실시해 옴

- 고용조정조성금 등으로 시장에서 퇴출했어야 할 이른바, 좀비기업의 고용을 지원하여 고용을 보장
- 금융원활화법 등으로 기업 도태를 억제하고 원래라면 직장을 잃었어야 할 노동자의 고용을 보장
- 소극적 산업조정정책은 단기적으로는 실업을 억제하는 플러스 측면도 있는 한편, 장기적으로는 성장산업으로의 자원이동을 억제하여 국가 전체의 경제성장을 제약하는 문제점을 안고 있음
- 일본경제의 신진대사가 원활하지 않아 잠재성장율이 저하된 원인에는 일본경제의 구조조정을 지연시키는 정책적·제도적 장치가 작용하고 있기 때문임

□ 또 다른 오류는 정책결정을 보류

- 버블붕괴 이후 일본의 정책 오류는 소극적인 산업조정정책과 더불어, 여러 가지 필요한 정책과 제도개혁을 보류한 것임
- 1990년대 필요성과 시급성이 제기되었음에도 불구하고, 금융기관에 대한 공적자금 투입 및 대규모 부실채권 처리가 장기간에 걸쳐 보류됨으로써 금융기관의 경영불안이 증가하여 경제가 파국에 이름
- 최근에도 기업의 농지소유 자유화, 의료분야에서 혼합진료 허용, GDP의 200%를 넘는 정부부채에도 불구하고, 소비세 증세의 보류, 지속가능성이 상실된 사회보장제도 등 개혁이 보류된 사례가 많음
- 이 같은 정책 보류 현상이 왜 발생하는가에 대해서는 기득권의 보호 차원을 중심으로 이제까지 많은 설명이 있었음
- 그러나 이런 설명은 어느 시대, 어느 국가에도 적용되는 이론이며, 현대 일본에서 특히 많은 보류사례들이 발생하고 있는가에 대한 원인설명으로는 불충분
- 보류라 함은 당사자가 의사결정 책임자가 되기 전까지 해야 된다고 생각했던, 또는 제3자는 해야 한다고 생각하고 있는 프로젝트에 대하여 정작 그것을 실행해야 할 권한을 가진 의사결정자가 그것을 실행하지 않는 현상을 지칭함
- 사전에 그렇게 해야 한다고 생각한 행동과, 실제 선택하게 되는 행동이 일치하지 않는 것은 경제학에서 이른바 「시간비정합 문제*」라 불리는 현상의 일종임

- * 시간비정합(time inconsistency) : 시간선호에 대한 비일관성문제로 정책면에서는 개인·기업·정부 등의 경제주체가 세운 계획이 상황 변화로 뒤바뀌는 것을 일컬으며, 행태재무관리 면에서는 장래보다 현재에 가까운 시점일수록 할인율의 가중치가 높은 경향으로 근시안적 행태를 유도하게 됨

□ 코스트 선행형과 코스트 후발형

- 프로젝트에는 코스트 선행형과 코스트 후발형이 있음
 - 일본에서 이제까지 보류되어 온 프로젝트의 대부분은 코스트 선행형임
 - 부실채권 처리와 같이 세금만 축낸다는 악평에 노출되는 식으로 코스트가 선행하고, 처리가 진행된다면 경제가 회복되는 식으로 성과가 뒤늦게 발생하는 것이 코스트 선행형 프로젝트임
 - 코스트 후발형은 예를 들면, 경기가 나쁘다고 하여 재정지출이나 감세를 하면 경기가 일시적으로 좋아져 이익이 발생할 수 있으나 나중에 재정적자가 확대되는 식으로 코스트가 뒤늦게 발생
- 코스트 선행형이든 코스트 후발형이든 국민의 입장에서 보면, 코스트보다도 많은 이익을 발생시키는 프로젝트는 실행되어야 하며, 코스트보다 적은 이익을 발생시키는 프로젝트는 추진하면 안 됨

□ 코스트 선행형 정책은 보류되기 쉬움

- 코스트 선행형인 경우, 언어지는 이익이 코스트를 상회하는데도 정권에 따라서는 이를 실행하지 않고 보류해버릴 가능성이 있음
 - 정권기반이 취약하여 장기집권을 할 수 없는 경우, 부실채권 처리에 세금을 투입한다는 악평은 현 정권의 책임이나, 결과적으로 경제가 회복되는 시점에서는 정권을 상실하게 되어 그 성과가 현 정권의 공적으로 인정되지 않기 때문임
- 기반이 취약한 정권에서 선택 유인이 강한 것은 선심성정책과 같은 코스트 후발형 정책임
 - 선심성 정책으로 정권의 인기를 높이면 뒤늦게 코스트가 발생하기 전에 정권을 강화할 수 있을지도 모르기 때문임

□ 정권기반의 취약성도 정책 보류의 원인

- 이렇게 볼 때, 일본에서 정책의 보류현상이 심해진 배경에는 2가지 사정이 있음

- 필요한 정책변경이나 제도개혁이 코스트 선행이었다는 사정임
 - 정책 변경을 할 때 나타나는 현상은 기득권자로부터 강한 반대에 부딪쳐 코스트가 선행하고 편익은 사후적으로 발생
- 하나의 사정은 일본의 대다수 정권이 정권기반이 취약하고 단명하였기 때문임
 - 현 정권이 단명할 것으로 예상하면 코스트 선행형 프로젝트는 보류하고 코스트 후발형 프로젝트를 선택하는 경향을 갖기 마련임
- 중·참의원 양원에서 안정 의석을 확보한 아베 정권은 오랜만에 강고한 정권기반을 가지고, 최소한 3년 정도는 정권을 유지할 수 있을 것으로 기대
 - 원래 필요한 정책과 제도 개혁을 보류하지 않고 단행할 수 있는 정권이라고 한다면, 내년 4월로 예정되고 있는 소비세 증세 실시는 보류하지 않고 단행해야 할 것임
- 아베노믹스의 이른바 첫 번째 화살인 대담한 금융정책에 의해 경기가 회복되고 디플레이션의 탈출조짐이 보여 지고 있음
 - 그럼에도 불구하고 지금과 같은 양호한 경제 환경에서조차 소비세증세를 실시하면 경기가 꺾인다는 이유로 보류하라고 하는 것은, 장래 언제까지나 증세를 실시하면 경기가 꺾일 것이라는 비판이 일어나 증세도 재정재건도 영원히 불가능하게 됨
 - 역으로 만일, 경기가 꺾인다고 하는 식으로 코스트가 선행한다 해도, 증세를 해두면 장래 경기회복에 따라 대폭적인 세수증가의 이익이 발생하게 됨
 - 장기적으로 접근하면, 나중에 발생하는 이익이 선행하는 코스트를 상회하는 것은 명백함
- 소비세 증세는 국제적인 공약으로 과거 20년간 일본은 약속했던 정책 중에 많은 부분을 보류해 옴
 - 이 같은 행태를 계속하는 경우, 대내외적으로 일본은 신뢰받지 못하는 국가라는 평판을 피할 수 없으며 그만큼 일본정부에 대한 신뢰도 상실하게 됨
 - 결과적으로 일본은 재정재건에 관심이 없다는 낙인이 찍히게 되고 언젠가는 국채가격이 급락하는 사태가 발생
 - 그 결과 국채를 대량 보유하고 있는 민간금융기관의 파탄, 높은 인플레이션과 이에 따른 사회적 불안이 발생하게 되어 최종적으로는 국민들이 부담을 지게 됨

□ 시사점

- FTA 등 무역자유화에 따라 발생하는 산업조정은 조정과정에서 특수생산요소의 이동불능성과 임금의 하방경직성 등 2가지 요인 때문에 산업간 요소이동이 제약을 받게 되어 조정비용이 발생하게 됨
 - 수입자유화 속도가 빠를수록, 조정 대상산업의 기술향상 여지가 클수록 조정비용은 적게 발생
- 소극적 산업조정은 적극적 산업조정에 비하여 조정비용을 크다는 점에서 바람직하지는 않으나, 현실적으로 쇠퇴산업의 경쟁력강화에 의해 수명을 연장시키려는 유인이 강하게 작용하게 됨
 - 소극적 산업조정정책은 단기적으로는 실업을 억제하는 플러스 측면도 있는 한편, 장기적으로는 성장산업으로의 자원이동을 억제하여 국가 전체의 경제성장을 제약하는 문제점을 안고 있음
- 적극적 산업조정정책 대신에 소극적 산업조정정책을 선택하고, 코스트 선행형 정책 대신에 코스트 후발형 정책을 선택하는 것은 정책의 시간비정합 문제와 관련된 근시안적인 해결책이라고 할 수 있음
- 현실적으로 이와 같은 정책에 경시되기 쉬운 유인이 작용하는 것은 정도의 차이는 있지만, 일본이나 한국이나 마찬가지로 우리도 유념할 필요가 있음

<참고자료>

일본경제신문(2013.9.10)