

아베 내각의 성장정책

: 정책이념, 제도변화와 정치주도 정책 거버넌스

윤대엽 _ 대전대학교 국가안전융합학부 및 군사학과

목 차

- I. 위기 극복의 아베 정치
- II. 경제위기 극복의 정치경제: 아베 내각의 컨텍스트
- III. 성장전략 이념의 형성과 변화
- IV. 산업법제와 정부주도 산업정책
- V. 정치주도 정책 기구와 거버넌스
- VI. 결론 및 함의

국문초록

본 연구는 아베 내각의 추진하는 성장전략이 가진 단절적인 특성을 정책이념, 제도변화와 정책 거버넌스 측면에서 분석했다. 위기돌파와 내각을 표방하며 출범한 아베 내각의 성장전략은 과거 정부와 다른 성과를 거두고 있는 것으로 평가받고 있다. 버블경제 붕괴 이후 지속되어온 경제개혁과 비교되는 아베 내각의 성장전략은 정책이념, 산업법제와 정책 거버넌스의 세 가지 측면에서 설명할 수 있다. 아베 내각의 성장전략은 고이즈미 정부 이후 지속된 정책이념이지만 장기집권을 기반으로 경제사회 현실과 성과의 평가 및 환류를 통해 매년 수정되어 왔다. 특히 정부주도 산업정책 목표와 기능을 명시한 산업법제를 제정하고 이를 근거로 신용과 규제개혁을 통해 산업정책을 추진하고 있다. 또, 총리 중심의 정치주도 체제를 강화하고 정부 부처 간의 수평적인 거버넌스와 관민협력을 체계화

했다는 점에서 과거와는 다른 특성을 가진다.

주제어

아베노믹스, 성장정책, 정책이념, 산업법제, 정치주도 체제

.....

I . 위기 극복의 아베 정치

2012년 제46회 중의원 선거에서 압도적인 승리로 재집권에 승리한 아베 내각은 2기 내각의 임무를 ‘위기 돌파 내각(危機突破内閣)’으로 규정¹⁾하고 사회 전반의 개혁을 추진하고 있다. 아베 내각이 해결해야 하는 위기는 경제회복, 국가재건과 위기관리 세 가지다. 1990년대 이후 장기적인 경기침체를 겪고 있는 일본경제의 회복을 위해 과감한 통화정책, 재정정책, 그리고 구조조정을 통한 성장정책 등 ‘아베노믹스(Abenomics)’를 추진하고 있다. 중국, 한국, 미국, ASEAN, 인도, 러시아 등 외교 및 안보 이해가 결부된 국가들과 폭넓은 시각(俯瞰するような視点)에서 외교관계를 복원하는 것은 국제사회에서 일본의 위상과 역할을 재건(reconstruction) 재건하기 위해서다. 국내적으로는 국민생활, 영토주권, 사회복지 등 민주당 집권기간 동안 정치적인 현안으로 등장했던 사회 안전 문제에 대한 정책을 추진하고 있다.

아베 내각의 개혁은 전후 체제 이후의 일본을 지향하는 과정이라는

1) 「安倍内閣総理大臣就任記者会見」, http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2012/1226kaiken.html (검색일: 2017.3.10).

점에서 중요하다.²⁾ 취임 이후 2016년까지 92회의 정상회담을 하며 ‘지구본 외교’를 펼치고 있는 아베 총리의 외교목표는 아베 독트린(Abe Doctrine)으로 요약된다. 아베 독트린은 (1) 사상, 표현, 언론의 자유와 일류 보편 가치의 보호, (2) 법과 규칙에 의한 해양 민주국가(maritime democracy), (3) 자유롭고 개방적인 자본주의 경제 질서, (4) 문화적 연대와 협력, (5) 그리고 젊은 세대 간의 교류 진흥 등의 5가지다. 이는 안보문제는 미일동맹에 의존하면서 경제발전에 집중하겠다는 요시다 독트린이나 경제외교와 평화공존을 강조했던 후쿠다 독트린과는 달리 민주주의, 자본주의, 해양질서 등 전후 체제에서 형성되어온 보편적인 가치의 보호를 위한 일본의 적극적인 역할을 강조했다는 점에서 차별적이다.³⁾ 사회외교를 종결⁴⁾하고 일본의 위상과 역할을 정립하고자 하는 아베 내각은 전후 체제에서 일본을 구속했던 소위 ‘8가지 NO원칙’을 폐기했다. 평화헌법 9조에 의해 일본의 (1) 해외파병이나 (2) 집단적 자위를 위한 군사훈련이 제약되었다. 전수방위 개념을 근간으로 했던 방위전략은 (3) 자위대의 군사력 투사능력을 제약했고, 1960-70년대 안보환경의 변화 과정에서 결정된 (4) 무기수출 3원칙, (5) 비핵3원칙은 (6) 군사기술협력과 (7) 핵의의 군사적 활용을 꾀했다. 그리고 (8) 1976년 미키 다케오 수상이 공표한 방위비 GDP 1% 원칙은 일본의 방위지출의 원칙이 되어왔다. 그런데 ‘적극적 평화주의’를 표방하는 아베 내각은 비핵3원칙을 제외하면 전후 체제에서 일본을 구속했던

2) 윤대엽, 『중국과 일본의 전후 재발전의 정치: 시진핑 체제와 아베 내각의 비교』, 서울: 경제인문사회연구회, 2006.

3) Nilsson-Wright, John and Kiichi Fuiwara, “Japan’s Abe Administration: Steering a Course Between Pragmatism and Extremism” Chatham House Research Paper (September 2015), <https://www.chathamhouse.org/publication/japans-abe-administration-steering-course-between-pragmatism-and-extremism> (검색일: 2017.05.20).

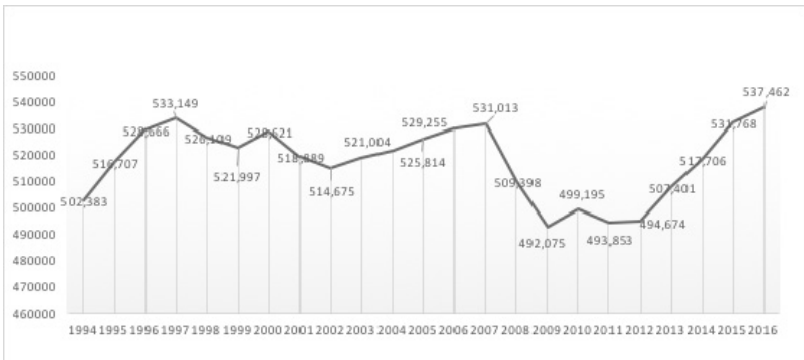
4) 예를 들어 전후 70주년 담화에서 아베 수상이 전후 세대가 인구의 80%를 넘는 현실에서 “전쟁과 아무런 상관없는 우리 아이들과 손자, 그리고 다음 세대의 아이들에게 사회의 숙명을 짊어지게 해서는 안 된다”고 언급한 것이나, 한국과의 위안부합의를 추진한 것은 쟁점으로서의 역사문제를 종결하기 위해서다.

모든 원칙을 변경하고 있다.

전후 체제 이후 일본을 모색하는 아베 정치의 맥락에서 경기회복은 ‘잃어버린 20년’의 문제를 해결하고 일본의 역할을 재정립하기 위한 최우선 과제다. 1990년대 버블경제 붕괴 이후 일본경제는 장기불황과 경제회생, 구조적인 전환과 구조화된 경직성, 일본모델의 지속과 영미모델로의 전환 등 낙관론과 비관론이 교차하는 논쟁의 대상이었다. 그런데 과감한 양적완화와 재정투자, 그리고 제3의 화살인 구조조정을 통한 성장전략은 일본경제 지표에 가시적인 변화를 가져오고 있다. 장기적인 디플레이션 기조에서 탈출하여 경제성장률이 상승하였고 기업수익도 개선되었다. 2016년 명목 GDP는 537조 4,620억 엔으로 아베 내각이 취임 직전이 2012년 494조 6,740억 엔보다 42조 7,880억 엔이나 증가했다. 또 2015년 기준 파산기업은 8,812건으로 2012년에 비해 30% 감소하여 버블경제 붕괴 이후 최소수준으로 하락했고, 실업률이 감소하는 대신 임금은 17년 이내 최대 폭으로 상승했다. 2010년 GDP 대비 3.3%에 달했던 정부 부채 규모도 지속적으로 감소하여 2020년까지 1.5% 이하 목표가 추진되고 있다.⁵⁾

〈그림 1〉 일본의 명목 GDP 변화 1994~2016

(단위: 십억 엔)



자료: 일본 국가경제 통계자료 (<http://www.esri.cao.go.jp>)

5) Cabinet Office, “Archivement in Three Years of Abenomics”, <http://www5.cao.go.jp/>

아베노믹스는 외교안보 부문개혁처럼 20년간의 장기불황을 극복하는 단절적인 전환점이 될 것인가? 아베 내각의 성장전략이 버블경제 붕괴 이후 20년간 지속되어 온 경제개혁과는 다른 성과를 거두는 요인은 무엇인가? 본 연구는 아베 내각의 성장전략이 가진 단절적인 특성을 정책이념, 제도변화 및 정책 거버넌스 측면에서 분석할 것이다. 발전국가 이후 경제발전을 위한 정부역할에 대한 논쟁은 이념적인 배경, 경제개혁의 성과, 정치적인 배경, 그리고 대외적인 조건 등 다양한 시각에서 논의되어 왔다. 본 연구는 아베 내각의 거시경제적인 성과보다 미시적인 측면에서 정책이념의 목표, 제도변화와 정책수단, 정책 거버넌스의 특성을 분석함으로써 아베노믹스가 가진 단절적인 특성을 설명하는데 중점을 둘 것이다.

Ⅱ . 경제위기 극복의 정치경제: 아베 내각의 컨텍스트

1990년대 초반 버블경제 붕괴 이후 지속된 경제위기 극복을 위한 개혁과 성장정책은 일본 정치에서 무엇보다 중요한 정책과제였다. 디플레이션에 의한 장기불황을 극복하기 위해 일본 정부는 시장경쟁을 촉진하는 규제개혁, 부실기업의 구조조정과 금융개혁, 정부의 시장개입을 축소하는 행정개혁, 경쟁력을 강화하기 위한 교육개혁, 노동개혁, 산업정책 등 경제개혁을 추진했다. 그럼에도 불구하고 장기불황이 지속되면서 경제발전 이후 일본모델(Japan Model)에 대한 논쟁이 지속되어 왔다.⁶⁾ 산업

keizai1/2016/achievements.pdf (검색일: 2017.4.1).

6) David Chiavacci and Sebastien Lechevalier, "Japanese Political Economy Revisited: Diverse Corporate Change, Institutional Transformation, and Abenomics", *Japan Forum* 29-3(2017); 국민호, 「전후 일본의 신자유주의 실험과 경제위기」, 『현상과 인식』 제39권 3호, 2016; Steve Vogel, *Japan Remodeled*(Cornell University Press, 2006);

정책(industrial policy)은 경제적인 자원의 배분에 영향을 미치는 정부의 시장개입 행위를 의미한다. 구조조정, 규제완화 등의 제도적인 수단, 금융수단과 행정적인 수단 등 산업정책은 모든 국가에서 시행되는 보편적인 정책이라고 할 수 있다.⁷⁾ 그러나 경제위기 극복을 위한 일본정부의 역할이 학문적이나 정책적으로 주목받은 것은 발전 이후 경제위기와 경제개혁을 거치면서 정부역할의 변화 때문이다.

일본을 포함한 동아시아에서 경제발전을 위한 정부역할이 ‘발전국가(developmental state)’ 개념으로 주목받은 것은 서구와는 다른 국가-사회관계 때문이다. 전후 체제에서 경제발전을 최우선으로 일본정부는 유능한 관료와 선도기구를 통해 전략산업의 육성을 주도하는 계획합리적인 행위자(plan rational actor)였다. 55년 체제 이후 자민당 우위의 정치체제는 일본정부가 정치-관료-기업 3각 발전연합(developmental coalition)을 통해 정치적인 이익에 따라 자원을 배분하는 정치적인 기반이 되었다. 또 대장성과 통상성과 같은 선도기구는 유치산업 육성을 위해 금융수단과 규제수단을 동원하여 시장에 개입하였고 장기적인 경제계획과 행정지도, 정부-기업 간의 정책 네트워크에 의해 정책을 조율하는 정책능력을 가지고 있었다. 그러나 1990년 이후 경제위기의 원인이 정부의 시장개입으로 인한 정책실패로 인식되고, 정치적 조건, 외부적 환경과 제도적 기반이 변화하

Mark Elder, “MEI and Industrial Policy in Japan: Change and Continuity”, In Schaeede Ulrike and Willam Grimes, eds, *Japan's Managed Globalization: Adaptation to the Twenty-first Century* (New York: M.E. Sharpe, 2003), pp. 159-190; Robert Pekkanen, “After the Developmental State: Civil Society in Japan”, *Journal of East Asian Studies* 4-3(2004), pp. 363-388.

7) Dani Rodrik, “Normalizing Industrial Policy”, *World Bank Working Paper No.3*(2008), <http://documents.worldbank.org/curated/en/524281468326684286/pdf/577030NWP0B0x31UBLIC10gc1wp10031web.pdf> (검색일: 2017.11.20); Dani Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic Literature* 44-4(2006) 등의 논의 참조.

면서 일본형 경제시스템이 전환되어왔다. 1990년대 자민당 우위의 55년 체제가 붕괴되면서 정책행위의 정치적 민감성이 증가했다. 경제발전을 주도하던 대장성이 폐지되고 통상산업성(MITI)가 경제산업성(METI)로 개편된 것은 정부의 시장개입을 축소하고 민간주도의 시장경제를 지향하는 개혁목표 때문이다. 또 사회관계가 다원화되면서 정부주도의 정책능력이 약화되었다. 플라자합의 이후 기업의 해외진출이 확대되고 금융시장 개혁이 단행되면서 기술과 자본에서 정부에 대한 의존이 축소되었다. 경제질서의 세계화와 통상압력으로 특정산업을 위한 정책금융이나 정책수단을 약화시켰다. 무엇보다 중요한 것은 신자유주의 경제이념의 확산이다. 경제위기는 발전방식이나 정치체제 전반의 개혁을 가속화시키는 계기로 작동했고 과잉규제, 관치금융, 정경유착과 정책실패를 해소하고 일본경제의 신자유주의적인 전환을 촉진하는 계기가 되었다.

그러나 경제개혁 이후의 일본모델은 여전히 학문적인 쟁점으로 남아 있다.⁸⁾ 1990년대 이후 경제개혁의 결과 유치산업 보호와 정책금융 지원, 진입규제와 경쟁제한을 위한 규제, 수출보조금과 같은 전통적인 산업정책은 불가능하게 되었다. 그러나 특정산업 육성을 위한 정책이나 연구개발 지원, 세제감면, 인재양성, 산업기반 투자와 같은 산업정책은 지속되고 있다. 더구나 과당경쟁 시장구조를 조정하고 특정산업 육성을 위한 정부주도 산업정책을 규정하고 있는 ‘산업경쟁력강화법’(이후 산업경쟁력법)이 2013년 신규로 제정되기도 했다. 박상영⁹⁾은 정부주도 계획합리성과 시장주도 시장합리성이 혼재하는 발전국가 이후 발전국가 특성을 잔여적(residual) 혼재성, 경로의존적(path-dependent) 혼재성, 그리고 융합적(synthetic) 혼재성 등 세 가지 개념으로 범주화하여 설명한다. 잔여적 혼

8) Richard Stubbs, "What ever happened to the East Asian Developmental State: Unfolding Debate," *The Pacific Review* 22-1(2011).

9) 박상영, 「발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰」, 『아태연구』 제22권 제4집, 2015.

재성은 1990년대 경제위기가 발전국가의 위기이며 신자유주의 개혁으로 발전국가적 유산이 해체되는 과정에서 발생하는 일시적인 현상이다. 경로의존적 혼재성은 발전국가적 특성이 변형되어 지속되고 있음을 강조한다. 그리고 융합적 혼재성은 발전국가적 유산과 신자유주의적 개혁이 상호작용하여 새로운 특성으로 변화하는 것이다. 위기 이후 위기극복을 위한 일본정부의 시장개입과 산업정책도 이와 같은 세 가지 맥락으로 구분하여 설명할 수 있다.

〈표 1〉 일본의 발전국가 모델 논쟁

발전국가 시기 (1990년대 이전)	구 분	발전국가 이후 (1990년대 이후)
대장성, MITI	정책기구	METI
전략산업 육성(비교우위)	정책목표	전략산업육성, 경쟁우위(경쟁력 강화)
정책금융, 수출보조금	금융수단	R&D 투자(지원)
세제감면(투자, 수출)	세제수단	세제감면(투자)
진입규제, 경쟁왜곡	경쟁정책	공공부문 축소, 과당경쟁 시장 구조조정
공공부문 확대, (공식·비공식) 규제	기업정책	기업지배구조 개선, 규제완화
노동 배제와 규제	노동시장	노동시장 유연화
보호주의(유치산업)	무역정책	자유무역
정부주도 전략산업 육성, 계획합리성(Plan-rational)	시장개입	시장주도 전략산업 형성, 시장합리성(market rational)
행정지도(administrative guidance)	개입방식	행정지도(administrative guidance)

잔여적 혼재성	경로의존적 혼재성	융합적 혼재성
<ul style="list-style-type: none"> •발전국가의 위기와 해체 •임시적·예외적 시장 개입 •신자유주의 국가로의 전환 	<ul style="list-style-type: none"> •발전국가의 지속과 변형 •(중상주의) 정책이념, 사회경제적인 제도의 지속 	<ul style="list-style-type: none"> •제3의 모델 (발전주의+신자유주의의 조합) •경제구조와 정치의 상호작용

‘시장에서 할 수 있는 일은 시장에 맡기겠다’를 모토로 개혁을 추진한 고이즈미 내각은 정부의 시장개입이 축소되고 시장경제 질서가 확대된 전환점이다. 고이즈미 내각은 ‘구조개혁 없이는 경제회복은 없다’는 목

표를 세우고 기업투자를 제약하는 규제를 완화하고 노동시장을 유연화하는 개혁을 단행했다. 정부산하 법인 163개 중 136개를 폐지하거나 독립법인으로 전환하여 공공부문을 효율화하고 재정지출을 축소했다. 금융기관의 부실채권을 과감하게 정리하고 우정국의 민영화를 단행하여 금융시장을 정상화하면서 투자와 생산이 회복되었다.¹⁰⁾ 빌 에모트(Bill Emmott)¹¹⁾는 경제개혁으로 일본경제가 신자유주의 체제로 전환되었으며 이를 ‘일본부활’의 요인으로 설명했다. ‘경제재정자문회의’를 설치하여 정부 주도로 추진된 고이즈미 경제개혁은 일본경제가 신자유주의 체제로 전환하는 과정에서 일시적으로 발생하는 잔여적 발전국가의 특성이다. 반면 보겔은 경제개혁이 일본식 경제체제와 미국식 경제체제의 수렴으로 귀결되지 않았으며 융합적인 혼재성을 가진다고 주장한다. 일본 경제체제의 혼재성은 세 가지 합리성(three rationality), 즉 시장합리성, 제도합리성, 그리고 사회적인 합리성이 상호작용한 결과다. 즉, 일본의 경제개혁은 거래비용 축소에 대한 시장압력, 제도변화에 대응하는 경제 행위자의 비용편익(cost-benefit)행위, 그리고 사회적인 명성과 규범적인 비용이 상호작용 과정으로, 경제개혁이 점진적으로 선별적이고(selective), 차별적이며(differentiated) 개방적인(open) 일본모형을 변화시켰지만, 이것이 미국 모델로의 수렴으로 귀결되지 않았다는 것이다.¹²⁾

1990년대 이후 일본연구의 핵심 쟁점은 어느 국가도 경험하지 못한 20년간의 장기불황 기간 동안 일본정부가 과연 무엇을 했는가의 문제다. 잔여적인 혼재성이나 융합적인 혼재성을 주장하는 기존연구는 경제개혁에 따른 거시경제적인 성과나 체제적인 특성에 주목함으로서 경제개혁을 주도하는 정책과정의 구체적인 동학에 대해서는 충분한 설명을 하지 못

10) 조재욱, 「고이즈미 정권의 개혁정치와 평가」, 『한국정치학회보』 제43집 제4호, 2009.

11) Bill Emmott, 유강은 역, 『일본부활』, 랜덤하우스코리아, 2007.

12) Vogel(2006), pp. 213-215.

한다. 전자의 경우 정부주도의 성장전략이 지속되거나 특히 아베 내각 출범 이후 오히려 강화되는 현상을 설명하지 못한다. 후자의 경우 경로의존적 속성과 단절적 속성의 구분되는 이유를 설명하지 못한다.¹³⁾ 두 가지 시각은 모두 시장을 구조적인 조건으로 간주하고 제도와 경제적 행위자의 상호관계에 초점을 맞추므로서 정부역할을 제도변화의 주체로만 규정하는 공통점이 있다. 본 연구는 시장경제를 지향하는 경제개혁 이후에도 장기불황 타출을 목적으로 하는 성장전략이 계획합리적인 정부주도로 추진되어 왔으며, 특히 특정산업육성과 산업구조조정을 목적으로 하는 산업정책에서 발견되는 특성을 역사적, 비교적 시각에서 분석할 것이다. 구체적으로 성장전략 이념, 산업법제와 정책수단, 그리고 정책 거버넌스의 변화를 분석함으로써 아베 내각의 성장전략이 가진 경로의존적인 지속성과 단절성을 분석한다.

첫째, 정책이념은 경제위기 극복을 위한 정책목표와 정부의 역할에 대한 인식이다. 경제적인 자원의 배분에 영향을 미치는 산업정책은 바람직한 산업구조에 대한 인식에서 비롯된다.¹⁴⁾ 즉, 산업정책은 산업구조를 재편하여 경제성장의 잠재력을 증대하고 비효율적 거래비용을 최소화하기 위한 자기발견(self-discovering)의 과정이다. 2000년대 이후 수립되어 추진되어온 성장전략은 과소투자, 과당경쟁과 과잉규제라는 '3과문제'를 해결하는 과정이었다. 규제개혁이 제도변화를 통해 자원배분에 영향을 미칠 수 있는 소극적인 정책수단이라면 투자확대와 기술개발, 전략산업육성을 목표로 하는 정부의 시장개입이 지속된 것은 경제적 자원의 공급이 시장기능에 의해서 충족되지 않는다는 인식 때문이다. 각 정권별로 수립되어 추진된 성장전략은 한편으로 효율적인 시장기능의 회복을 위한

13) 박상영(2015), 32쪽.

14) Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*(Stanford University Press, 1989), p. 238.

개혁과 더불어 시장기능을 대체하는 정부역할에 대한 인식에서 비롯되었다. 둘째, 정책이념이 '무엇을 해결할 것인가?'의 문제라면 산업법제는 '어떻게 해결할 것인가?'의 문제다. 정책목표를 실행하는 법적 근거인 산업법제는 산업발전을 위한 정부의 권한과 기능이 제도화된 것이다.¹⁵⁾ 제도는 기본적으로 역사적인 경로에서 사회현상의 원인을 인식하고 어떤 정책수단을 동원하여 해결할 것인지에 대한 인지적 규칙(cognitive schema)이다.¹⁶⁾ 산업법제는 정책성과에 대한 경험이 누적되어 정책과정에 참여하는 정책주체(policy elite)에게 공유된 인과적인 신념체계가 제도화된 것으로 정책이념의 결과임과 동시에 정책수단의 변화를 분석할 수 있는 대상이다. 정책이념의 제도화는 두 가지 측면에서 중요한 의미가 있다. 우선 제도는 산업정책 목적과 수단에 대한 권한을 체계화한다. 특히 권한규정(authorization), 자금지원(financing)과 같은 직접적인 정책수단(direct)을 규정하여 정책과정의 갈등을 조율하는 기능을 수행한다. 그리고 제도화된 이념은 정책결정자, 정책기구 등 행위자에게 공유되고 학습되어 지식으로 지속된다. 셋째, 정책기구는 '누가 해결할 것인가'의 문제를 설명한다. 1990년대 이후 지속되어온 일본의 행정개혁은 기본적으로 내각주도의 정책능력을 강화하기 위한 것이다. 한편으로 자민당 일당 우위체제의 붕괴에서 비롯된 정치적 이해와 함께 관료주도의 정책과정이 초래한 정부실패를 해결하기 위한 목적을 가지고 있었다.¹⁷⁾ 내각주도의 정책기능을 강화하기 위해 중앙성청을 축소하는 대신 내각부가 신설되었고, 총리의 지도성을 강화하는 제도가 도입되었다. 그러나 행정개혁이 정책실행

15) 산업법제와 정부주도 산업정책에 대한 제도주의적인 논의는 윤대엽, 「제도적 재량권과 산업정책의 정치: 1997년 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화를 중심으로」, 『한국정치연구』 제21집 제2호, 2012, 195~221쪽의 논의 참조.

16) Rawl Abdelal, Mark Blyth and Craig Parsons, *Constructing the International Economy* (Cornell University Press, 2010).

17) 박성빈, 「민주당 정권 탄생 이후의 정책결정 과정의 특징과 변화: 예산편성 과정에서 정치주도는 실현되었는가?」, 『한국행정학보』 제44집 3권, 2010, 219~237쪽.

과정에서 비롯되는 성청 간의 정책갈등과 조정의 문제를 근본적으로 해결하지 못했다. 성청 간의 종적행정(縱割行政) 관행과 내각 합의의 원칙은 관료주도의 정책을 지속시키는 원인이었다. 경제현실의 변화에 대응하여 제도화된 규제와 관행에서 벗어난 경제정책을 기획하고 이를 실행하기 위해서는 관련 부처와 정부-기업 간의 이해를 조정하는 정책기구가 무엇보다 중요한 쟁점이다. 아래에서는 성장정책의 기획과 추진, 성청 간의 조정을 담당하는 총리주도 정책기구의 변화를 통해 아베 내각의 성장전략이 가진 단절적인 특성에 대해서 분석한다.

Ⅲ. 성장전략 이념의 형성과 변화

아베 내각은 2013년 경제재건 10년(2013-2022)의 목표로 명목 GDP 3% 성장, 실질 GDP 2%를 설정했다. 과감한 양적완화와 재정투자는 2%의 인플레이션을 유도하여 20년간 지속되어온 디플레이션에서 탈피하기 위한 거시경제정책이다. 그리고 적극적인 구조조정과 성장전략을 통해 과잉규제, 과소투자, 과당경쟁 등 일본경제의 '3과 문제'를 해소하여 GDP 성장을 견인하는 것이다. 2015년 개정된 '일본재흥전략'은 1997년 533조 엔을 최고점으로 2009년 492조 엔까지 하락했던 일본의 GDP를 2020년까지 600조 엔까지 증가시겠다는 목표가 제시되었다. 2016년 일본의 GDP는 537조 엔으로 최고치를 기록함으로써 이전 정권과는 상이한 경제성적을 보여주고 있다. 아베 내각의 성장전략이 가진 이념적인 특성은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 2013년 6월 일본재흥계획이 처음 발표된 이후 매년 목표와 세부추진계획이 보완된 성장전략이 발표되고 있다. 'Japan is Back'이라는 부제가 붙은 2013년 성장전략은 국제적인 관심의 대상이 되었다.¹⁸⁾ 이후 매년 개정되어 발표되고 있는 성장전략은 '미래에의 도전(2014)', '미래에의

투자와 생산성 혁명(2015)', '4차 산업혁명을 향하여(2016)', 그리고 2017년 판 성장전략은 'Society 5.0의 실현'을 위한 개혁'이라는 부제가 부여되었다. 부제는 각각의 성장전략이 중점이 두는 정책목표를 함축한다. 2017년 6월 내각회의에서 승인된 '미래투자계획 2017'은 이전까지 '일본재흥전략(2013-2016)'이라는 성장전략에 부여된 다섯 번째 명칭이다. 미래투자계획은 지속적인 경제성장을 위한 5가지 정책과제로 (1) 건강수명연장, 이동혁명실현, 공급 및 생산망 혁신, 경제사회적 인프라개선, 혁신적 금융서비스(Finotech) 등의 전략부문에 대한 육성과 지원을 명시하고 있다. (2) 이와 같은 전략부문의 육성이 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등 혁신적인 데이터 친화적인 생태계에 기반구축 등 가치원천의 창출 목표가 구체적으로 제시되었다. (3) 포괄적인 사회혁신을 위해 가치의 극대화를 지원하는 행정 및 규제개혁 등의 제도정비를 강조했다. (4) 경제개혁을 가속화하기 위한 기업 지배구조 개혁 목표가 명시되었다. 그리고 (5) 인간, 사물, 데이터, 자본의 원활한 흐름을 창출하는 것을 목표로 하는 민-관-학의 종합적인 정책과제가 포함되었다.

〈표 2〉 아베 내각의 성장전략 이념 2013-2017

구분	모토	핵심전략	세부정책
2013	Japan is Back	일본산업재흥	<ul style="list-style-type: none"> • 사업재편 촉진 및 기업단위 규제개혁 • 인력육성 및 노동시장 유연화 • 과학기술 혁신 추진 • 세계 최고 수준의 IT 사회 실현 • 중소기업, 소규모 사업자의 혁신
		전략시장창조	<ul style="list-style-type: none"> • 국민 건강수명 연장 • 청정, 경제적 에너지 수급 • 차세대 인프라 구축 • 지역자원을 활용한 지역경제 활성화
		국제진출전략	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 통상관계 구축 및 경제협력

18) Shinzo Abe, "Japan is Back", Policy Speech at CSIS, February 22, 2013.

			<ul style="list-style-type: none"> • 해외시장 확보를 위한 전략적 대처 • 일본성장을 지원하는 자금기반 정비
2014	미래에 도전	일본의 수익력 회복	<ul style="list-style-type: none"> (1) 기업 거버넌스 강화 (2) 공적, 준공적 자금운용 등의 재검토 (3) 산업의 신진대사 활성화 및 벤처 창출 (4) 법인세 개혁 (5) 이노베이션 추진과 로봇혁명
		경제활동 참여인력 창출	<ul style="list-style-type: none"> (6) 여성의 활약 촉진 (7) 근로방식 개혁 (8) 외국인력 활용
		신성장동력으로 지역산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> (9) 공격적 농림수산업 전개 (10) 건강산업 활성화와 헬스케어 서비스
2015	미래에의 투자·생산성 혁명	미래투자를 통한 생산성 혁명	<ul style="list-style-type: none"> • 수익력 향상을 위한 기업행동 유인 • 새 시대(4차 산업혁명) 도전 가속화 • 개인 잠재력 개발(노동, 여성, 교육)
		로컬 아베노믹스	<ul style="list-style-type: none"> • 중견, 중소기업, 소규모 사업자 혁신 • 서비스 산업 활성화 및 생산성 향상 • 농림, 수산업, 의료 및 간호, 관광산업의 기간산업화 • 지자체의 새로운 역할
		개혁2020	<ul style="list-style-type: none"> • 기술 등을 활용한 사회적 과제해결 시스템 • 방일 관광객 확대를 위한 환경정비 • 대일직접투자 확대와 비즈니스 환경 개선
2016	4차 산업혁명을 향하여	600조 엔 달성을 위한 미관전략 프로젝트 10	<ul style="list-style-type: none"> • 신유망시장 창출 (10개 과제) • 로컬 아베노믹스 심화 • 국내 소비 심리 환기
		생산성 혁명을 실현하는 규제·제도개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 규제·제도개혁 메커니즘 도입 • 국가전략특구 활용 • 기업 거버넌스 강화 • PPP/PFI 등에 의한 자산의 민간개방 확대
		혁신창출·도전 정신이 넘치는 인재 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신, 벤처 창출력 강화 • 경제성장을 개척하는 인재 육성확보 • 성장제약 타파를 위한 고용환경 정비 및 여성의 활약
		해외 성장시장 포섭	<ul style="list-style-type: none"> • TPP를 계기로 한 중견 중소기업 해외전개 • 인프라시스템 수출 확대 • 대내 직접투자 유치 강화 • 경제협력 및 투자협정 체결 추진
		개혁 모멘텀 활용	<ul style="list-style-type: none"> • '개혁 2020' 프로젝트
2017	Society	5대 전략분야	<ul style="list-style-type: none"> • 건강수명의 연장

5.0의 실현을 향한 개혁		<ul style="list-style-type: none"> • 이동혁명의 실현 • 공급망(supply chain)의 차세대화 • 쾌적한 인프라, 마을 건설 • Finetech
	수평적 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 가치 원천 창출 (데이터 활용기반 구축, 교육 및 인재력의 근본 강화, 이노베이션, 벤처를 탄생시키는 선순환 체계) • 가치 극대화를 지원하는 제도 (규제의 샌드박스, 규제개혁-행정수단 간소화-IT화의 일체적 추진, 수익력의 강화- 기업 지배 거버넌스 개혁, 공적 서비스 및 자산 민간개방)
	지역경제 선순환 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 중견기업, 중소기업, 소규모기업 혁신 • 공격적 농림수산업 발전 • 관광, 스포츠, 문화 예술 육성

자료: 『日本再興の戦略』 2013년-2016년 및 『未来投資戦略2017』 참조.

2017년 성장정책의 명칭이 ‘일본재흥계획’에서 ‘미래투자전략’으로 변경된 것과 함께 주목되는 점은 5대 전략산업분야의 육성을 위한 정책과제가 정책영역과 제도영역으로 구분되어 체계화된 것이다. 정책과제는 데이터 활용기반을 구축하고, 교육 및 인재육성, 이노베이션 생태계 구축, 벤처기업 활성화 등이 포함되었다. 그리고 신규전략 분야의 포괄적인 규제완화는 샌드박스(sandbox) 규제개혁, 수익 중심 경영을 위한 기업 지배구조 개혁, 규제개혁-행정개혁과 IT정보화를 연계 등이다. 이전까지의 성장전략이 일본산업재흥(산업조징정책), 전략시장 육성(산업육성정책), 그리고 국제진출전략(대외경제정책) 등 3가지 영역을 중심으로 추진되었다면 정책과 이에 수반하는 제도개혁의 과제가 기능적으로 체계화되었다.

같은 맥락에서 아베 내각의 성장전략은 경제현실과 정책결과를 반영하여 보완·발전되었다. 2013년 일본재흥계획 발표 이후 백화점식 정책의 열거로 인해 정책목표가 모호하다는 비판이 제기되었다. 일본산업재생, 전략시장육성, 국제진출 등의 정책이 특정 산업에 대한 육성전략이라기 보다 일본경제 전반의 문제점을 해소하는 것이었기 때문이다. 전략시

장 창조계획 역시 포괄적인 사회문제 해결에 중점을 두었기 때문에 ‘신성장전략(2010)’이나 ‘일본재생전략(2012)’과 차별화되지 못했다.¹⁹⁾ 이를 반영하여 2014년 6월 개정된 성장전략은 산업재생, 시장육성, 국제진출의 3개 영역의 정책기조 틀을 유지하되 기업의 수익성 회복에 중점을 두어 (1) 기업 거버넌스 강화, (2) 공적·준공적 자금운용 재검토, (3) 산업의 신진대사 활성화 및 벤처활성화, (4) 법인세 개혁, (5) 혁신추진과 로봇 혁명 등 5개 과제, 노동인구 확대를 위해 (6) 여성의 활약촉진, (7) 근로방식 개혁, (8) 외국인력 활동 등의 3개 과제, 그리고 (9) 공격적 농림수산업 확대, (10) 건강산업 및 헬스케어 서비스 육성 등의 10개 중점과제가 명시되었다.

2015년에 발표된 성장정책은 아베 내각이 아베노믹스 2단계 전략으로 규정한 전략이다. 2단계 성장전략은 디플레이션 극복을 위한 수요정책의 성과를 기반으로 지속 성장을 위해 공급측면의 제약 해소와 생산부문의 체질 개선을 위한 공급정책으로 전환된 것이다. 이를 위해 미래투자를 통해 생산성 혁신과 로컬 아베노믹스(ローカル・アベノミクス)가 제시되었다. 수요확대 정책을 통해 기업수익률이 향상되고 고용이 증가하는 동시에 도산기업이 감소하는 등 디플레이션에서 탈피하여 경제성장의 선순환구조가 형성되었다. 그러나 저출산, 고령화로 생산가능인구가 감소하면 소비를 향상시켜도 성장은 한계에 직면할 수밖에 없다. 2단계 성장전략은 이와 같은 공급측면의 제약요인을 해소하기 위해 인구감소로 인한 노동력 축소 문제 해결에 중점을 둔 것이다. 로봇, 사물인터넷, 빅데이터, 인공지능 등의 ‘4차산업혁명’ 분야에 대한 투자와 함께 노동시장의 유연화와 여성 및 전문인력 양성을 위한 교육개혁이 강조된 것은 생산성 혁신을 위해서다. 또 중소기업과 소규모 사업자에 대한 규제개혁 및 지원을 강화하는 등의 지방중심의 성장전략이 보완되었다.

2016년 발표된 성장전략은 8월에 단행된 아베 2기 내각 출범 이후 본격

19) Hoshi(2017).

적인 2단계 성장전략으로 규정되었다. 아베 내각은 2013년부터 3년 동안 개혁을 통해 전력, 농업, 의료 등 불가능한 것으로 여겨지던 규제개혁의 금기를 타파함으로써 1단계 개혁이 완수되었다고 평가했다. 2단계 성장전략의 중점목표로 10개 부문에서 민관협력을 통해 유망시장 창출목표를 제시했다. ‘민관전략 프로젝트 10(가칭)’으로 명명된 정책에는 (1) 제4차 산업혁명(Society 5.0), (2) 최첨단 건강입국, (3) 환경에너지 투자, (4) 스포츠 산업육성, (5) 중고주택 유통 및 리폼, (6) 서비스 산업 생산성 향상, (7) 농업개혁 및 수출, (8) 관광입국, (9) 2020년 올림픽, 패럴림픽 경기대회 가시화 프로젝트, 그리고 (10) 국민 연계에 의한 소비마인드 환기책 등이 포함되었다.

둘째, 아베 내각의 성장정책은 정책목표와 결과를 평가하여 매년 재정계획을 수립하는 것이다. 1990년대 이후 일본정부가 추진한 경제개혁의 공통적인 목표는 과소투자, 과잉경쟁, 과잉규제 등 ‘3과’문제를 해결하는 것이었다. 과소투자 문제는 버블경제 붕괴 이후 부실채권 문제에서 비롯된 금융위기로 일본 기업들이 과잉채무와 과잉설비 문제에 직면하면서 설비투자가 감소하는 문제다. 또 구조화된 디플레이션과 2011년 동일본 대지진으로 비관적인 경기전망이 확산되면서 일본 기업들의 설비투자가 큰 폭으로 감소했다. 2012년 일본 설비투자액은 67조 엔으로 1997년의 7조 엔에 비해 9조 엔이나 감소하면서 일본의 구조화된 장기불황의 원인으로 지목되었다.²⁰⁾ 과잉규제는 1990년대부터 지속되어온 경제개혁의 핵심적인 화두였다. 노동시장 및 의료, 보건, 농업, 전력시장의 규제는 생산과 고용 측면에서 신시장 창출이나 기술혁신을 가로막는 원인으로 지목되었지만 해결되지 않은 오랜 개혁과제였다. 2013년 10월 APEC 기초연설에서 아베 총리가 ‘암반처럼 굳어진 규제를 타파하려면 드릴과 칼날이 필요하고, 내가 그 드릴의 칼날이 되겠다²¹⁾’고 발언한 것은 규제개혁의 중

20) 김규관 외, 『아베노믹스 성장전략의 이행 성과와 과제』, 대외경제정책연구원, 2016, 34-36쪽.

요성을 상징적으로 대변한다. 과당경쟁 역시 과소투자과 과잉규제와 연관된 구조화된 과제다. 세계화와 자유무역이 가속화되면서 주요 국가의 주력기업은 규모의 경제를 갖춘 거대기업으로 재편되고 있는 가운데 일본의 경우 액정TV, 화상진단기기, 자동차, 석유화학, 철강 등의 주력산업에서 상대적으로 많은 기업들이 경쟁함으로써 설비투자나 연구개발 투자가 적고 중복투자가 심해 경쟁력이 하락하고 있었기 때문이다.²²⁾ 전자산업의 경우만 하더라도 2011년 일본의 3대 전자업체인 파라소닉, 소니, 샤프의 평균 R&D 투자액은 3,695억 엔으로 삼성전자의 7,173억 엔에 미치지 못했고 3개사의 설비투자금액은 1조 136억 엔으로 삼성전자에 미치지 못한 것이 이를 대변한다.

아베 내각의 제1단계 성장전략은 투자확대가 임금상승과 경제성장으로 이어지는 선순환 환경을 조성하기 위해 3과 문제를 해결하는데 중점을 두었다. 법인세제 개혁과 국가전략특구법을 제정하는 등 입지경쟁력 강화시책이 단행되었고, 의료보건, 에너지, 농업, 관광 분야의 규제를 정비하여 전략시장으로 육성하기 위한 기반을 조성했다. 또 과소투자 문제 해결을 위해 기업구조 Code와, 일본판 Stewardship 코드를 제정하여 성과중심의 기업경영을 위한 연성개혁(soft reform)이 단행되었다. 또 근무형태 다양화, 정규직의 해고완화와 노동유연화, 외국 및 여성 노동시장 개혁 등을 통해 고용과 노동부문의 생산성 향상 정책이 도입되었다. 2013년에서 2015년까지의 성장정책이 이와 같은 '3과'문제 해결에 중점을 두었다면 2단계 아베노믹스가 시작된 2016년부터는 4차 산업혁명과 미래투자 등 신산업 육성전략에 중점을 두는 정책을 시행하고 있다.

21) "Keynote Address by Prime Minister Shinzo Abe at the APEC CEO Summit 2013", http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201310/07koen_e.html (검색일: 2017.8.05).

22) 김규판 외(2016), 45~47쪽.

〈표 3〉 역대 일본내각의 성장전략

시기	작성주체	보고서명	비고
2002.05	산업경쟁력강화회의	경쟁력강화 6대전략	
2002.10	경제·재정자문회의	산업발굴전략	
2004.05	산업구조심의회 신성장정책부회	신산업창조전략	
2006.06	산업구조심의회 신성장정책부회	신경제성장전략	
2006.07	경제재정일체개혁회의	경제성장전략대강	
2009.12	성장전략책정회의 ²³⁾	신성장전략 기본방침	
2010.06	산업구조심의회 산업경쟁력부회	신성장전략	
2010.06	산업구조심의회 산업경쟁력부회	산업구조비전 2010	
2012.09	국가전략회의	일본재생전략	
2013.06	일본경제재생본부	일본재흥전략	

셋째, 아베 내각의 성장전략은 이전 내각이 추진한 성장전략과 연속적인 특성과 단절적인 특성을 포함하고 있다. 버블경제 붕괴 이후 지속되어 온 장기불황 극복을 위한 성장전략은 고이즈미 내각에서 적극적으로 검토되기 시작한 이후 모든 정권에서 추진된 정책 과제였다.²⁴⁾ 아베 내각이 추진하고 있는 성장전략의 기원은 2006년 7월 고이즈미 내각이 당시 정부-여당 정책협의기구인 ‘재정·경제일체개혁회의’가 작성한 ‘경제성장전략 대강’이다. 경제성장전략대강은 중국경제의 성장과 생산활동인구가 감소하는 위기에 직면하여 인재육성, 혁신역량 강화, R&D 투자확대 등을 통해 노동생산성을 제고하는 것을 새로운 성장전략 목표로 제시했다. 이를 시행하기 위해 (1) 이노베이션과 신산업창출을 통한 국제경쟁력 강화, (2) 신산업창출 지원 등 지역 및 중소기업의 활성화, (3) IT와 서비스산업의 혁신을 통한 생산성 향상, (4) 민영화를 통한 새로운 수요 창출 및 (5) 생산성 향상을 위한 제도 인프라 구축 등을 추진했다.

23) 성장전략책정회의의 의장은 총리가 맡고 사무국은 국가전략실, 경제산업성, 내각부에 설치하였으며 2009년 12월 30일 ‘신성장전략 기본방침’을 작성하여 각의를 통과하였다(사목공, 『일본 산업구조 비전의 주요 내용과 시사점』, 『KIET 산업경제』 2010-08, 3-15쪽).

24) Hiroko Tabuchi, “In Japan, A growth Strategy with Ecoes of the Past”, *The New York Times* (June 12, 2013); Hoshi(2017); 김규환 외(2016).

고이즈미 정부에서 체계화된 경제성장전략대강은 이미 2000년대 초반 검토되었던 여러 버전의 성장전략이 집대성된 결과라고 할 수 있다. 2002년 경제산업성 산하의 산업경쟁력강화회의는 ‘경쟁력강화 6대 전략’을 수립했고, 같은 해 총리실 산하 경제·재정자문회의는 ‘산업발굴전략’을 의결했다. 2004년과 2006년 산업구조심의회 신성장정책부회가 의결한 ‘신산업창조전략과 신경제성장전략’은 기존 성장전략을 종합하여 체계화한 성장정책이다. 이처럼 고이즈미 정부가 본격적인 정부주도의 성장전략이 검토되기 시작한 것은 시장규제, 노동시장, 공공부문 및 금융시장 등 공격적인 개혁정책과 뿐만 아니라 WTO 가입 이후 차이나 리스크와 인구감소라는 국내적인 위기에 대응해야한다는 인식 때문이었다.²⁵⁾

2016년 9월 고이즈미 총리 퇴임 이후 아베 1기 내각의 ‘성장전략가속 프로그램’ 후쿠다 내각의 ‘경제성장전략’, 아소 내각의 ‘미래개척전략’ 등이 발표되었지만 단기집권으로 구체적인 성과를 거두지 못했다. 이후 민주당 정부 역시 재정건전화와 사회복지 정책과 함께 성장정책을 3대 전략으로 추진했다. 하토야마 내각이 성장전략을 검토하기 시작한 것은 일본경제에 대한 비전이 부족하다는 사회적 비판 때문이다.²⁶⁾ 2009년 12월 ‘성장전략 기본방침’이 발표된 이후 2010년 ‘빛나는 일본’을 부제로 하는 신성장전략이 발표되었다. 신성장전략은 강한 경제, 강한 재정, 강한 사회보장의 실현을 목표로 (1) 환경·에너지, (2) 건강대국, (3) 아시아경제, (4) 관광·지역, (5) 과학·기술·정보통신, (6) 고용 및 인재, (7) 금융 등 7개 전략분야를 선정하고 21개의 국가프로젝트를 추진하여 2020년까지 명목 3%, 실질 2%의 GDP 성장을 달성하여 GDP 650조 엔(명목)을 달성하는 것이다. 이를 위해 총리실 산하에 ‘국가전략프로젝트위원회’를 설치하

25) 김규판 외(2016), 44-45쪽.

26) 정성춘·이형근, 『일본 신성장전략의 주요 내용과 평가』, 『KIEP 오늘의 세계경제』 10-18, 2010.

는 계획이 발표되었다. 그러나 하토야마 총리의 갑작스런 사임 이후 간나오토 내각은 '산업구조비전 2010'과 '신성장전략'을 성장전략으로 계속하는 한편 8월에는 7대 전략분야 21개의 실전계획을 종합하여 '신성장전략 실현행동 100'을 발표했다. 그리고 2011년 동일본 대지진 이후 지진피해 지역의 복구계획이 보완된 '일본재생전략'이 수립되었다. '직면한 곤란을 일본의 프런티어로 삼아 용기를 가지고 개척하고 세계에 모범을 보이는 사회를 구축하는 것'을 목표로 내세운 일본재생전략은 피해지 재건, 그린성장전략, 디스플레이션 탈피, 상하관계, 전례답습, 전년 실적주의 등의 타파, 엄격한 진척관리 등의 5가지 성장방향이 표명되었다. 그리고 일본재생전략에는 디스플레이션 탈출을 위해 소비자 물가상승률 1%로 상승시키는 양적완화 계획이 처음 표명되기도 했다.²⁷⁾

요컨대 성장전략은 2000년대 초반 등장하여 고이즈미 내각에서 '경제성장전략대강'으로 체계화되어 추진되어 왔다. 민주당 정부는 성장정책을 '일본재생전략'으로 이름을 변경하여 추진했고 특히 경제산업성 산하 심의회가 아닌 성장전략책정회의나 국가전략회의 등 내각부에 설치된 특별전담기구가 성장정책을 주도했다. 그런데 아베 내각은 장기집권 기반을 토대로 경제사회 현실과 정책성과에 대한 계량적인 평가를 기준으로 매년 수정 및 보완된 성장정책을 추진하고 있다는 점에서 차별적이다.

IV. 산업법제와 정부주도 산업정책

아베 내각이 추진하는 성장정책의 이념은 본질적으로 과소투자, 과당경쟁, 과잉규제라는 3과 문제를 해소하기 위해 2000년대 이후 산업정책

27) 国家戦略会議 「日本再生戦略: フロンティアを拓き, 共創の国へ」, 2012, <http://www.kantei.go.jp/jp/headline/saisei.html> (검색일: 2017.4.30).

이념이 수정되고 보완되어온 결과다. 그러나 성장전략을 추진하는 정책 기구와 정책수단에 있어서는 단절적인 특성이 발견된다. 아베 내각이 추진하는 성장정책의 차별적인 특성을 분석하는데 있어 주목할 것은 산업법제와 이를 근거로 시행되는 정부의 시장개입과 정책수단의 변화다.

산업법제는 정부주도의 산업정책, 즉 시장에서 자원배분에 영향을 미치기 위한 정부 시장개입의 제도적인 기반이다. 산업법제는 계획합리성(plan-rational)에 기반한 정부주도 산업정책이나 시장합리성(market-rational)에 기반한 시장주도의 경쟁정책 등 정부 시장개입의 근거일 뿐만 아니라 산업정책의 결과에 영향을 미치는 정책수단이기도 하다. 과거 전통적인 산업정책이 법적 근거 없이 비공식적인 재량권이나 행정지도를 통해 시행되었다면, 1990년대 이후 사회경제 개혁은 통산성과 경제산업성의 기능이 재편되어 왔다. 2000년대 이후 제도화된 산업법제는 시장기능을 대체하거나 보완하여 정부가 시행하는 산업정책의 이념, 권한, 정책수단과 제도화된 재량권(institutional discretion)의 특성을 설명하는 요인이다.

〈표 4〉 산업법제의 제정 및 개정

제·개정일시	산업법제 및 주요내용
1999.08	<ul style="list-style-type: none"> • 산업활력재생특별조치법 제정 • 구조조정을 통한 생산성 향상 목적, 2003년 한시법
2003.04	<ul style="list-style-type: none"> • 동법 일부 개정 (2008년까지 시효연장) • 산업재생기구 창설
2007.08	<ul style="list-style-type: none"> • 동법 일부 개정 (2016까지 시효연장)
2009.04	<ul style="list-style-type: none"> • 산업활력의 재생 및 산업활력의 혁신에 관한 특별조치법 (전면개정) • 산업혁신기구 설립
2011.05	<ul style="list-style-type: none"> • 동법 일부개정 • 국제경쟁력 강화 목표 전략적 산업재편 촉진
2013.12	<ul style="list-style-type: none"> • 산업경쟁력강화법 제정 (2014.01 시행)

1970년대부터 일본정부는 ‘특정불황산업안정임시조치법(1978)’, ‘산업구조전환원활화임시조치법(1990)’, ‘산업혁신법(1995)’ 등의 산업법제를 제

장하여 경제여건 변화에 따라 사양산업이나 한계기업 등의 구조조정과 경제회복을 위해 시장에 개입했다. 특히 1999년 제정된 ‘산업활력재생특별조치법(이하 산업활력법)’은 버블경제 붕괴 이후 과소투자, 과잉규제, 과당경쟁과 같은 3과 문제가 일본경제의 활력을 저해한다는 문제인식 하에 정상적인 기업의 사업재편을 지원하기 위해 제정되었다. 5년 기한의 한시법으로 제정되었던 산업활력법은 2003년과 2007년 두 차례에 걸쳐 법적시효가 연장되었고, 민주당 정부 출범 이후인 2009년에는 사업구조 재편 이외에도 생산성 향상, 신산업 육성과 중소기업 지원 등을 포함하여 개정되었다. 그런데 2013년 6월 아베노믹스의 ‘제3의 화살’인 성장전략으로 ‘일본재흥계획’을 발표한 아베 내각은 민간투자를 확대해 산업의 신진 대사와 혁신을 촉진하고, 과잉규제를 개혁하여 신사업 도전 환경을 조성하며, 과당경쟁을 해소하여 수익력과 글로벌 경쟁력을 강화를 목적으로 ‘산업경쟁력강화법’(이하 산업경쟁법)을 제정했다. 산업경쟁법은 세 가지 점에서 이전 산업법제와는 단절적인 특성을 가지고 있다.

첫째, 정부주도의 산업정책 목표와 이념을 명확하게 규정하고 있다. 산업활력법(2011)의 제정목적은 ‘지속적인 경제발전을 위해서는 생산성의 향상이 필요하다는 사실에 비추어 사업자가 실시하는 사업재구조, 경영자원재활용, 경양자원융합, 자원생산성혁신을 원활하게 하고 산업혁신 기구를 설립하여 이를 지원하며, 중소기업의 활력 재생 등 산업활동의 혁신에 기여하는 것’이다. 산업활력 증진의 주체는 사업자로 정부의 역할은 이를 지원하고 기여하는 것으로 규정되었다. 반면 산업경쟁법(1조)은 ‘산업경쟁력 강화에 관한 기본이념, 국가 및 사업자의 책무 및 산업경쟁력 강화에 관한 실행계획을 정한다’고 제정 목적을 규정했다. 그리고 제4조 및 제5조는 3과 문제의 해소와 산업경쟁력 강화를 위한 국가와 사업자의 책임을 명확하게 규정하고 있다. 특히 ‘산업경쟁력 강화를 위한 시책을 종합적으로 책정하고 신속하고 확실하게 실시하는 책무를 가진다’고 국

가의 임무를 규정하고 있는 것은 산업활력법과는 명확하게 비교되는 부분이다. 더 나아가 동법 6조과 7조는 내각총리 주도로 산업경쟁력 강화 실행계획을 수립하고, 연도별로 중점시책의 진척 및 실시효과를 평가하여, 그 결과 및 경제 사정의 변동을 감안하여 실행계획을 검토하여 이를 개정토록 규정 (제6조 7항)함으로서 계획-실행-평가-수정의 정책과정과 책임을 세부적으로 규정하고 있다. 원칙적으로 동법이 집중 실시기간으로 정한 2013년 이후 5년간은 3년 단위의 산업경쟁력 강화계획을 수립하도록 규정(제6조 4항)하고 있지만 매년 개정안이 발표되고 있는 것은 이와 같은 근거 때문이다. 주기적인 정책기획과 평가, 개정 관련 규정은 계획합리적인 정부 주도의 산업정책 권한을 규정(authorization)했다.

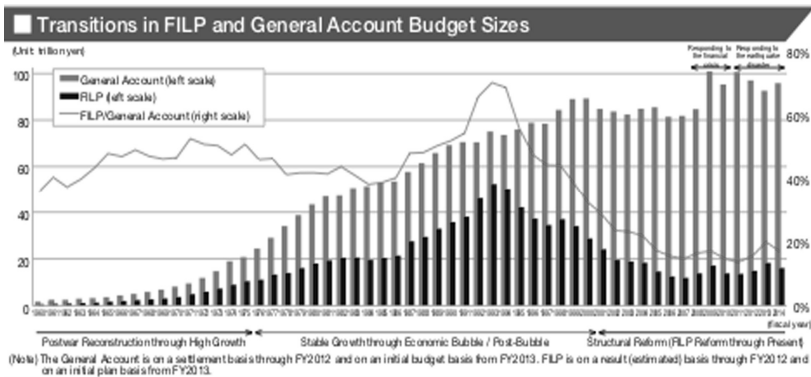
둘째, 정부가 산업정책 목적으로 시장에 개입할 수 있는 정책권한이 강화되었다. 1990년대 이후 부실기업의 구조조정과 과당경쟁 해소를 위해 금융개혁과 구조조정, 규제개혁이 지속되어 왔지만 성과는 기대에 미치지 못했다. 1990년대 후반 금융개혁 메인뱅크 주도의 산업구조 조정이 변화되자 일본정부는 연결재무제표 작성, 금융기관의 자산평가 강화 등의 시장규제와 세제특례, 금융지원, 독점금지법 및 회사법 상의 특례혜택 등을 통해 사업재편을 유도했다. 산업활력법은 원칙적으로 사업구조재편이나 경쟁력강화를 주도하는 것은 사업자이고 정부의 역할은 이를 지원하는 것으로 규정하고 있는데, 사업자 주도의 사업재편에는 많은 제약요인이 존재했다. 우선 사업축소나 현상유지를 선호하는 경영이념이 팽배하고 소액주주의 경영참여 제약으로 사업재편의 유인이 적으며, 또 사업재편을 추진할 수 있는 경쟁력 있는 강자가 부족했기 때문이다.²⁸⁾ 이와 같은 문제를 해결하기 위해 산업경쟁법은 창업기, 성장기, 성숙기, 정체기 등 기업주기(business cycle)별로 효율적인 시장경쟁체제를 활성화할

28) 有田賢太郎, 「競争力強化と為替水準に関する考察:円安は競争力強化に常に寄与するのか?」, 『みずほ産業調査』 42, 2013, 31~39쪽.

수 있는 정책과제를 포괄하고 있으며, 사업자주도의 사업재편을 지원하는 세계특례, 금융지원, 회사법, 민법, 독점금지법상의 지원책 이외에도 정부가 사업조정 권한을 포함하고 있다는 점에서 이전 법제와는 다르다.

산업경쟁법은 정부가 사업자의 사업재편이 원활하게 추진될 필요가 인정될 때 상품 및 서비스의 수급동향 내지는 각 사업 분야기 과잉공급 구조에 있는지에 대해 시장구조에 대한 조사를 실시하고 이를 공표하도록 규정하고 있다(제50조). 이와 같은 조항은 사업자에 의한 자율적인 사업재편이 진전되지 못하는 경우 정부가 직접 사업재편을 추진할 수 있다는 재량적인 권한을 명시한 것이다. 실제 산업경쟁법에 근거하여 2015년 석유정제업과 철강산업에 대한 시장조사가 이루어졌고, 2016년에는 배합사료업의 시장조사 실시계획을 발표하였다. 이들 산업은 모두 과당경쟁으로 평균 가동률이 50%에 불과하고 가격경쟁력이 낮은 것으로 평가되었다는 공통점이 지적되었다.²⁹⁾ 일본정부가 과당경쟁 시장의 특성을 조사하여 공개한 것은 사업자들의 사업재편을 촉진하는 사실상의 행정지도와 강제적인 압력을 예고한 것이다.

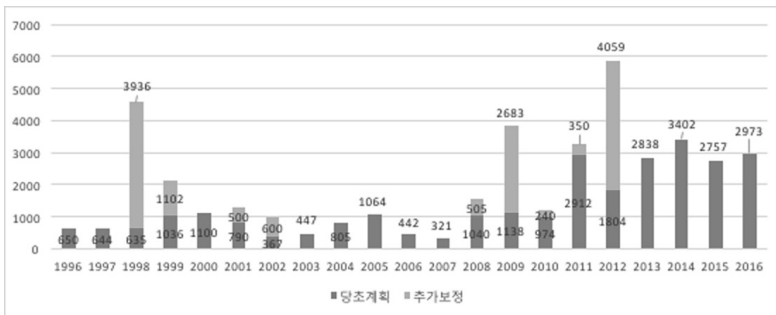
〈그림 2〉 일본의 재정투용자 추이



29) 김규판 외(2016), 81-82쪽.

한편 공적자금을 활용하여 과당경쟁 시장을 재편하는 정부의 시장개입은 민주당 정부에서 제도화된 바 있다. 산업재생기구(INCJ)는 2009년 7월 2조 엔의 자본금으로 사업재편을 위해 출범한 관민투자펀드다. 2016년 현재 자본금은 3천 엔으로 이중 재무성이 95.33%의 주식을 보유하고 일본정책투자은행 이외 26개 민간기업이 공동출자했다.³⁰⁾ 산업혁신기구는 환경, 생명공학 등 일본이 강점을 가지고 있는 분야의 연구개발 및 기술의 실용화 지원과 함께 사업재편 및 통합, 벤처 기업에 대한 투자와 더불어 인공지능, 사물인터넷, 건강 및 의료 분야 등의 신산업 부문에 대한 투자기관 역할을 수행하고 있다. 설립 이후 2016년까지 총 114개 사업에 총 9,849억 엔을 투자할 만큼 사업재편 및 기술혁신 부분에서 비중이 크다. 산업혁신기구는 2012년 소니, 도시바, 히타치 3사의 LCD 패널 사업을 통합해 70%의 지분을 가진 최대주주로 저패널디스플레이(JDI)를 설립함으로써 전자업계 사업재편에 참여한 바 있다. 최근에는 도시바 메모리사업의 우선협상자로 서정된 한일미 컨소시엄을 주도하면서 주목을 받은 바 있다.

〈그림 3〉 일본 재정투융자 중 산업투자 금액 추이 1996-2016



자료: Financial Bureau, MOF, FILP Report 2016 및 財務省理財局, 「産業投資について」, 2013을 참조해 재구성.

30) 産業革新機構, 『事業報告』, 2016, <http://www.incj.co.jp/info/report.html> (검색일: 2017. 6. 20).

산업재생기구가 시장원칙에 따른 정책금융기관이라면 재정투융자(FILP)는 정부가 산업정책 목적으로 직접 신용을 공급하는 정책수단이다. 일본정부는 정책금융기관을 활용하여 전략산업 및 중소기업 육성 및 사회기반시설 투자 등의 정책수단으로 활용했지만 <그림 2>에서 보듯 1990년대 후반 재정투융자 금액은 일본정부 예산의 80%를 차지할 정도로 많은 비중을 차지하게 되면서 자원배분의 비효율성, 재정부담 증가 등의 문제가 제기되었다.³¹⁾ 정책금융 개혁은 2001년 고이즈미 내각 출범 이후 ‘민간이 할 수 있는 일은 민간에게’라는 목표로 특수법인의 민영화, 우정국의 민영화와 함께 정책금융기관 재편 등을 추진하면서 감소해왔다. 재정투융자는 재정융자(fiscal Loans), 산업투자(Industrial Investment), 정부보증(Government Gurantee) 등의 세 가지 목적으로 지출된다. 재정융자는 국채의 일종인 재정투융자채(FILP Bond)와 정부특별계정이 유보금으로 조성된 펀드를 지방정부, 정책금융기관 및 독립행정법인에게 제공하는 것이다. 산업투자는 NTT, JT(Japan Tobacco) 등 정부소유 주식의 배당금을 활용하여 민간부문의 자금조달에 어려움이 있는 정책성 프로젝트에 투자하거나 신용을 제공한다. 정부보증은 FILP 기관이 발행한 채권과 대출에 대해 정부가 보증을 제공하는 것이다. 주목할 점은 아베 내각 출범 이후 산업투자가 큰 폭으로 증가하고 있는 것이다. 1996년 이후 2010년11년까지 평균 산업투자 예산은 763억 엔으로 1998년 아시아 경제위기와 2009년 글로벌 경제위기, 그리고 동일본 대지진 이후인 2012년 각각 2,916억 엔, 2,683억과 4,059억 엔이 증액된 바 있다. 그런데 아베 내각 출범 이후인 2013년 이후 평균 산업투자액은 2,992억 엔으로 4배 이상 증가했고 증액 예산은 대부분 산업혁신(Industrial Innovation) 부분에 투자되었다.

마지막으로 정책혁신 측면의 변화 역시 중요하다. 경로의탈적인 정

31) 변현수 외, 「일본 정책금융기관의 역할 분석 및 시사점」, <https://rd.kdcb.co.kr/er/cmscontents/common/cmsERFileDown.jsp?cid...fid...> (검색일: 2017.6.20).

책혁신은 버블 경제 붕괴 이후 20여 년간 지속되어온 경제개혁의 중요한 과제중의 하나라고 할 수 있다. 규제개혁은 과잉규제로 인해 기업의 혁신적인 경영이 위축되고 전략산업 육성을 가로막고 있다는 문제인식에서 출발한다. 구조화된 과잉규제를 해결하기 위해 아베 내각은 기업실증특례제도와 그레이존 해소제도를 산업강화법에 조문화하여 과감한 규제개혁을 추진하고 있다(제3장 제8조-제15조). 기업실증특례제도는 수익성과 사업전망 등 법규에서 정한 안전성 요건에 부합하는 기업별로 규제특례를 적용하는 제도다. 기업이 규제특례를 요구하면 사업담당부처(경제산업성)와 규제담당 부처가 이를 검토하여 1개월 내에 규제 특례조치를 통보하도록 하고 있다. 기업실증 특례제도는 신사업 계획이 기존 규제와 충돌하는 경우 정부부처가 규제특례를 적극적으로 검토하는 것을 원칙으로, 안전성이 확인되었을 경우에는 전국적으로 규제철폐 또는 완화할 수 있는 체계로 구성되었다. 기업실증특례제도가 신규 사업과 기존 규제의 상충 해결하는 것이라면 그레이존 해소제도는 기존 규제에 적용되지 않는 새로운 사례에 적용되는 규제의 개혁조치다. 즉, 기업이 추진하는 신규 사업이 규제대상에 적용되는지 사업 소관부처(경제산업성)에 문의하면 소관부처가 일괄적으로 소관부처에 규제내용을 조회하여 통보하도록 함으로서 기존 비조치의견(No-action Letter)와는 차별화된다. 아베 내각이 발표한 ‘미래투자전략 2017’은 샌드박스 규제(Sandbox regulation reform)’를 국가전략으로 명시하고 국가전략특구에서 시행되는 혁신적인 신산업 활동에 대해서는 현행법의 규제를 적용하지 않음으로서 규제 없는(regulation-free) 환경에서 모험적인 투자와 연구를 지원하는 정책을 시행하고 있다.

V. 정치주도 정책 기구와 거버넌스

마지막으로 아베 내각 출범 이후 추진하고 있는 규제개혁, 전략산업 육성과 산업구조조정 등의 성장전략이 이전 정권과는 다른 성과를 거두고 있는 정책능력(policy capacity)의 기반이 무엇인가에 관한 문제다. 1990년대 이후 경제발전을 주도하는 국가능력의 변화는 신자유주의 시장경제를 지향하는 정책이념의 변화와 더불어 경제현실과 정치사회 구조 변화에 따른 정책능력의 변화에 주목해왔다. 관계적 시각에서 정치적인 민주화가 진전되고 시민사회와 세계화하는 기업이 성장하면서 정부는 더 이상 이익정치에서 자유롭게 일관되고 장기적인 경제정책을 실행할 수 있는 능력이 약화되었다. 특히 일본에서 소선구제-비례대표 병립제도가 도입되고 파벌정치에 기반했던 이익유도정치가 약화되면서 일본의 경제정책 과정에서 중위투표자의 이익정치에 대한 민감성이 증가되었다.³²⁾ 정치사회적인 변화에 따른 제도 변화는 경제발전을 목적으로 하는 정부의 시장개입 권한과 기능을 축소시켰다. 일본과 동아시아의 경제위기 이후 추진된 경제개혁의 중점과제는 정부실패를 해소하는 규제개혁과 행정개혁이었다. 2001년 중앙성청 개혁으로 일본의 경제성장을 주도했던 대장성의 기능이 축소 재편되었고 산업정책의 선도기구였던 통산산업성(MTI)은 경제산업성(METI)로 개편되면서 정부시장개입의 기능적 역할이 축소된 것이다.

그런데 아베 내각의 성장전략 정책기구의 가장 큰 변화는 총리 중심의 정책 거버넌스가 강화되고 있다는 점이다. 아베 내각은 출범 직후 민주당 정부에서 폐지되었던 경제·재정자문회의를 부활하여 아베노믹스의 양적완화와 재정전략의 컨트롤타워로 활용했다. 경제재정자문회의가

32) Frances M. Rosenbluth and Michael F. Thies, Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring(Princeton University Press, 2010).

부활된 것은 민주당 정부에서 정책과정에서 소외되었던 경산성 관료가 정책과정에 다시 참여하게 되었음을 의미한다. 그리고 <표 3>에서 보는 바와 같이 아베 내각은 ‘일본재흥전략(2013-2016)’과 ‘미래투자전략(2017)’을 입안하고 추진하기 위해 일본경제재생본부를 신설했다. 일본경제재생본부는 ‘일본경제의 재생을 위해 경제·재정자문회의와 연계하여 엔고, 디플레이션에서 벗어나 강한 경제를 회복하기 위한 정책의 기획, 입안 및 종합 조정을 담당하는 사령탑’으로 2012년 12월 26일 총리직속 기구로 설치되었다. 아베 총리를 본부장으로 본부장대리는 부총리, 부분부장은 경제재생담당대신(경제재정담당특명대신), 내각관방장관이 담당하며 모든 국무대신을 위원으로 하고 있다. 2013년 1월 8일 첫 회의가 개최되어 2016년 6월 9일 미래전략회의로 개편될 때까지 26회의 회의가 개최되었다.³³⁾

<표 5> 아베 내각의 성장전략 정책기구

구분	기능	구성	설치일시
일본경제재생본부	성장전략의 최고결정기구	총리(본부장), 내각대신	2012.12
산업경쟁력회의	일본경제재생본부 산하기구	총리(의장), 내각대신, 민간위원	2013.01
미래투자를 위한 관민대화	일본경제재생본부 산하기구	총리(의장), 내각대신, 민간위원	2015.10
미래투자회의	산업경쟁력회의 및 미래투자를 위한 관민대화 통합	총리(의장), 내각대신	2016.09
국가전략특구자문회의	총리 자문기구 (국가전략특구법 제5장)	총리(의장), 경제관련대신(4명), 민간위원(5명)	2013.12
4차산업혁명관민회의	4차산업정책 민관협력기구	총리(의장), 내각대신, 민간위원	2016.05
경제·재정 자문회의	거시경제정책 총괄기구	총리(의장), 내각대신, 민간위원	2012.12

자료: 일본 내각부 홈페이지 참조(<http://www.cao.go.jp/council.html>)

33) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kaisai.html>

또 재흥전략의 실행점검, 고용, 인재, 교육, 국제진출, 혁신 등 산업 별로 세부 정책과제 검토를 담당하는 산업경쟁력회의가 2013년 1월 23일 일본재생본부 산하에 설치되었다. 산업경쟁력회의의 의장 역시 아베 총리가 담당하며 내각대신 이외 총리가 지명하는 민간전문가가 참여하도록 했는데 일본경제재생본부가 내각대신 중심 기구라면 산업경쟁력회의는 의원 9명 중 7명이 기업 CEO에서 임명되었다.³⁴⁾ ‘미래투자를 위한 관민대화’는 2015년 개진된 일본재흥계획의 추진을 위해 총리가 주관하는 정부-기업 협력회의다. 제1회 회의에서 아베 총리가 ‘기업 수익은 사상 최고를 기록했지만 투자의 증가가 충분하지 않다’고 언급하고 ‘산업계가 투자 확대의 구체적인 전망을 보여 달라’고 주문한 것은 관민대화가 일본재흥전략의 정부 정책목표에 부응하는 기업의 투자확대에 대한 협의체임을 명시적으로 대변한다. 2016년 일본정부가 2단계 성장전략을 으로 4차 산업혁명정책을 추진하면서 일본경제재생본부와 산업경쟁력회의, 미래투자를 위한 관민대화는 ‘미래투자회의’로 통합되었다. 아베 총리가 2013년 5월 29일 10회 산업경쟁력회의를 제외하면 총리주관 정책기구 회의에 전부 참석한 것은 정책의지와 관심을 대변한다.³⁵⁾

총리 주도의 정책 거버넌스와 함께 부처 간의 수평적인 협력 거버넌스도 체계화되었다. 산업정책의 효과적인 실행을 위해서는 부처 간의 협력이 필수적이라고 할 수 있다. 기본적으로 일본재흥전략을 경제재생본부가 주관함으로써 사실상 모든 부처가 성장전략 수립과정에 참여했다.

34) 『日本經濟新聞』 2013.1.9. 산업경쟁력회의에 민간위원은 하세가와 야스치카(타케다약품 사장, 경제동우회 회장), 사카네 마사 히로(코마츠 회장, 경단련 부회장), 사토 야스히로(미즈호FG 사장), 사카키바라 사다유키(도레이 회장), 미키타니 히로시(라쿠텐 사장), 니이나미 타케시(로손 사장), 아키야마 사키에(사키 코포레이션 사장), 타케나카 헤이조(게이오대학 교수), 하시모토 카즈히토(도쿄대학대학원 교수) 등이다.

35) 일본경제재생본부 회의 26회, 미래투자회의 10회, 산업경쟁력회의 28회, 4차산업혁명관민회의 5회가 개최되었음. 회의개최 및 회의요지는 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/#news> 참조

그리고 세부적인 정책과제 추진을 위해서 정책별로 관련 부처가 참여하는 하부위원회를 구성하여 이를 추진하도록 하고 있다. 2016년 4차 산업혁명을 위한 2단계 성장전략이 발표된 이후 경제산업성이 작성한 '신산업 구조비전'³⁶⁾을 실행하기 위해 산업경쟁력회의는 총리가 주관하는 '4차산업혁명관민회의' 설치를 의결했다.³⁷⁾ 관민회의는 유망산업의 새로운 플랫폼 구축을 위해 기술혁신에 부응하는 선도적인 규제개혁과 인재육성을 위한 계획 등을 검토하는 것으로 이를 위해 하부 위원회로 '인공지능기술 전략회의', '제4차산업혁명인재육성추진회의', 그리고 '로봇혁명실현회의' 등의 하부 위원회를 설치했다. '로봇혁명실현회의'는 로봇산업육성을 위한 최상위 정책기구로 일본기계공업연합회, 전자정보기술산업협회, 일본전기공업회, 일본로봇공업회 등의 관련 사업자단체와 기업, 학회, 연구기관이 참여한다. 또 인공지능기술전략회의는 인공지능 정책을 총괄하기 위해 2016년 4월에 설립된 기구다. 이 기구에는 총무성, 문부과학성, 경제산업성의 3개 부처 이외 정보통신연구기구(NICT), 이화학연구소(RIKEN), 산업기술종합연구소(AIST), 과학기술진흥기구(JST), 신에너지·산업기술 종합개발기구(NEDO) 등의 기관이 참여하는 정책 거버넌스다.³⁸⁾

총리 주도의 정책구조가 강화되고 부처간의 수평적인 협력 거버넌스 및 관민협력 체계를 기반으로 추진되고 있는 아베 내각의 성장정책은 1990년대 후반 이후 '총리 주도 지도체제' 또는 '정치주도 개혁'의 맥락에서 차별적인 특성을 보여준다. 관료주도 체제를 정치주도 체제로 전환시키기 위한 개혁은 하시모토 내각에서 시작된 정치경제 개혁의 핵심 과제였다.³⁹⁾ 전후 '55년 체제'하에서 내각-관료 관계는 수상지도의 원칙, 합의

36) 經濟産業省, 「新産業構造ビジョン」, <http://www.meti.go.jp/press/2017/05/20170530007/20170530007-2.pdf> (검색일: 2017.7.10).

37) 首相官邸, 「第27回産業競争力会議」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/dai27/gijyoushi.pdf> (검색일: 2017.5.10).

38) 김규판 외(2016), 143~154쪽.

제의 원칙과 관할의 원칙 등 ‘내각 운영 3원칙’에 의해 결정되었다.⁴⁰⁾ 내각 임면은 수상의 권한이지만 내각결정은 합의에 따라 직권을 행사하며, 각성의 대신은 부처의 행정사무를 분담하여 관리하는 주임대신의 역할을 수행하는 것이다. 수상의 임면권한이 자민당의 파벌정치에 의해 행사될 수밖에 없는 구조적인 한계와 각의 안건이 사무차관회의에서 합의된 사항에 한정되었기 때문에 ‘관료는 주인이고 대신은 나그네’인 ‘관료내각제’라는 비판이 제기되었다. 하시모토 내각이 행정개혁을 추진한 것은 자민당 일당 우위 체제가 붕괴되어 수상이 여당 내에서 절대적인 영향력을 가지지 못함에 따라서 총리 지도체제 확립의 필요성이 제기되었기 때문이다. 하시모토 내각은 행정개혁회의를 신설하고 중앙성정개혁, 재정개혁과 함께 수상발의권과 내각부를 신설하고 부대신·대신정부관제도가 도입함으로써 수상 지도체제를 강화했다. 그리고 고이즈미 총리는 하시모토 내각의 행정개혁을 과감한 경제개혁에 적극 활용했다. 2001년 성정개혁으로 신설된 내각부에는 과학기술회의, 중앙방재회의, 남녀공동참의회 의와 경제 및 재정정책에 대한 자문기구로 경제·재정자문회의가 설치되었는데 고이즈미 총리는 경제재정자문회의를 예산편성, 재정개혁과 우정산업 민영화 등의 개혁을 추진하는 핵심기구로 활용했다. 그러나 고이즈미 총리의 개혁은 ‘정치주도’를 위한 본질적인 제도개혁보다는 리더십을 활용한 결과였다.⁴¹⁾

정치주도의 본격적인 제도개혁을 추진한 것은 민주당 정부였다. 2009년 ‘관료 주도에서 정치 주도로’를 정책공약으로 발표한 민주당은 정치주도 실현을 위한 제도개혁을 추진했다. 관료주도 정책결정의 제도적

39) 한의석, 「일본 민주당 정권의 정치주도론과 제도개혁의 좌절」, 『한국정치학회보』 제12집 제3호, 2013, 145~172쪽; 박성빈(2010), 535~537쪽.

40) 신도 무네유키, 「정권교체와 일본 관료제: 두 번의 정권교체에서 나타나는 관료제와의 관계」, 『일본비평』 12호, 2015, 311~312쪽.

41) 한의석(2013), 129~131쪽.

인 기반이었던 사무차관회의를 폐지하였고 정책조사회를 폐지하여 정부 3역의 역할을 강화했다. 대신 2009년 9월 18일 총리관저의 기능을 강화하고 세금재정 및 경제운영의 기본 방침 등에 대한 기획과 행정 각부 소관 사무의 조정을 담당하는 국가전략실을 신설했다. 그러나 내각결의로 설치되어 법적 근거에 대한 논쟁이 지속되었고 특히 부처 간의 정책권한과 기능에 대한 논란으로 갈등이 지속되었다.⁴²⁾ 2010년 2월 5일 각의 결정되어 국가전략실의 법적 근거가 포함된 ‘정치주도확립법안’이 제출되었지만 야당의 반대와 하토야마 사임 등으로 지체되어 결국 2011년 5월 내각회의에서 폐지가 결정되면서 법적 권한을 가진 기구로의 개편은 좌절되었다.⁴³⁾ 대신 노다 내각은 2011년 10월 21일 세계개혁, 경제운영의 기본 방침 등 국가의 중요한 정책을 총괄하는 기관으로 국가전략회의 설치를 의결하였다. 국가전략회의는 노다 총리를 의장으로 부총리, 관방장관, 국가전략담당대신이 부의장을 담당하며 내각대신과 5명의 민간위원이 참여했다.⁴⁴⁾ 국가전략회의는 2011년에 발표된 노다 내각의 성장전략인 일본 재생전략을 의결했고 산하에 에너지 자원정책과 지구 온난화 대책 등을 논의하는 ‘에너지·환경회의’를 분과회의로 설치했다. 2012년 1월 25일에는 ‘프런티어분과회’를 신설하고 번영(중산층의 증가 성장전략), 행복(미래세대의 안심을 위한 사회보장), 예지(인재육성과 우주정책, 과학기술), 평화(외교 및 해양정책) 등을 담당하는 4개 부회를 설치하여 운영했다.⁴⁵⁾ 하지만 민주당 내각의 리더십 부재와 제도적인 근거 없는 정책기구 운영

42) 박성빈(2010), 230~231쪽.

43) 한의석(2013), 163쪽.

44) 이와타 가즈마사(岩田一政) 일본경제연구소 이사장, 오가타 사다코(緒方貞子) JICA 고문, 고가 노부아키(古賀伸明) 일본노동조합총연합회 회장, 하세가와 야스치카(長谷川閑史) 다케다약품공업 사장, 요네쿠라 히로마사(米倉弘昌) 스미모토화학 회장 등임.

45) 内閣官房国家戦略室, 「国家戦略会議について」, 2012, <http://www.cao.go.jp/sasshin/konndan/meeting/2012/0612/pdf/s1.pdf> (검색일: 2017.4.20).

은 부처간의 갈등과 정책혼선을 야기했다. 특히 관료와 자민당의 유착관계에 과민하게 반응하여 의사결정과정에서 배제하였고 정책의 실행을 위한 내각-관료간의 구체적인 협조체제를 갖추지 못함으로써 성장전략을 효과적으로 추진할 수 있는 능력이 취약할 수밖에 없었다. 이는 총리 및 내각부 산하에 재량적인 정책기구 및 자문기구를 설치하고 이를 통해 총리주도의 정책기획과 관련 부처 및 민관 정책 거버넌스를 통해 성장정책을 시행하는 아베 내각과 상이한 특성이다.

VI. 결론 및 함의

‘위기 돌파’를 표방하는 아베 2기 내각의 개혁은 안보, 경제, 사회 및 정치 전반에서 경로 이탈적인 개혁을 실행하고 있다. 특히 장기불황의 극복과 경제성장을 목표로 하는 아베노믹스의 경제적인 성과는 가시적이다. 고이즈미 내각 이후 처음으로 6분기 연속으로 성장했고 개인소비와 기업투자 등 내수가 성장을 견인하면서 경제성장을 주도하고 있다. 기업의 설비투자과 가계의 소비지출이 큰 폭으로 상승하고 GDP가 증가하는 등 버블경제 붕괴 이후 추진되었던 경제개혁 과제가 가시적인 성과를 보이고 있다.

정부개입에 의한 성장전략 이념이 아베 내각에서 처음 등장한 것은 아니다. 2000년대 초반 중국의 WTO 가입과 인구감소라는 구조적인 위기에 직면하여 고이즈미 내각은 전략산업의 육성과 산업구조조정을 통한 성장전략을 처음 검토했다. 고이즈미 내각 이후 아베 1기 내각, 후쿠다 내각, 아소 내각은 이전 성장전략을 계승했다. 특히 민주당 정부는 대대적인 복지확대와 함께 동일본 대지진 이후 종합적인 성장전략을 수립하여 추진하기도 했지만 리더십 부재와 추진체계의 부재로 성과를 거두지

못했다. 아베 2기 내각은 양적완화, 재정투자와 함께 ‘일본재흥전략’을 성장전략으로 수립하여 추진하고 있다. 일본재흥전략의 목적은 과소투자, 과당경쟁, 과잉규제 등 일본경제의 3과 문제를 해소하고 신흥전략산업을 육성함으로써 지속적인 경제성장의 기반을 구축하는 것으로, 매년 경제현실과 정책성적을 반영하여 개정판이 발표되고 있으며, 2017년에는 2단계 성장전략으로 ‘미래투자전략’으로 이름을 바꾸어 추진되고 있다. 성장전략의 추진을 위해 2013년 신규로 제정된 산업경쟁법은 아베 내각의 성장전략의 추진을 위한 정부의 역할과 임무를 명시했다. 정부의 역할을 사업재편과 산업육성의 지원하는 것으로 규정했던 이전 법제와는 달리 산업경쟁법은 일본경제 부흥의 책임을 정부의 임무로 규정하고, 간접적인 지원수단 이외 직접적인 정책개입 근거와 정책수단을 포함함으로써 정부가 성장전략을 주도할 수 있는 권한을 명시했다. 이를 근거로 정부는 금융지원 등과 같은 직접적 정책수단(direct policy measure)을 활용하여 경제적인 자원의 배분에 영향을 미칠 수 있었다. 일본경제재생본부와 같이 총리 및 내각부 산하에 설립된 정책기구는 총리가 성장전략의 기획과 집행, 성정간의 정책조율과 국민 협력 거버넌스를 주관할 수 있는 제도적인 기반이다.

아베 내각이 추진하는 성장전략의 성과는 발전 이후 일본모델에 대한 학문적 연구와 산업정책에 함의를 가진다. 첫째, 아베노믹스의 단절적인 성과가 정부주도의 시장개입에 의한 것이라면 경로의존적 발전국가의 경험적인 사례를 제공할 수 있다. 문재인 정부의 혁신주도 성장전략, 시진핑 체제가 추진하는 ‘중국제도 2025’ 등 동아시아에서는 아시아노믹스(Asianomics)라고 할 수 있을 만큼 정부주도 산업정책이 지속되고 있다. 정부주도 산업정책은 한편으로 산업구조, 인구감소, 혁신역량 등의 국내적인 요인과 더불어 동아시아 각국의 전략산업이 경쟁적인 의존(competitive dependence)이라고 하는 비대칭적 상호의존 구조도 그 요인으로 작용하

고 있다.⁴⁶⁾ 또 안보적인 위기와 경제적인 상호의존의 모순이 심화되는 동아시아에서 경제성장을 위한 정부역할의 변화는 중요한 쟁점이라고 할 수 있을 것이다. **日本空間**

논문 투고일 : 2017년 11월 15일

논문 심사일 : 2017년 12월 4일

게재 확정일 : 2017년 12월 11일

46) 윤대엽, 「역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제관계: 경쟁적 의존관계의 정치적 시각」, 『일본비평』 제12권, 2015, 168-195쪽; 윤대엽, 「대일 경제정책의 사회적 형성: 무역 불균형과 한국과 대만의 정책대응 비교」, 『동아연구』 제35권 제1호, 2016, 109-150쪽.

참고문헌

- 국민호, 「전후 일본의 신자유주의 실험과 경제위기」, 『현상과 인식』 39권 3호, 2016.
- 김규관 외, 『아베노믹스 성장전략의 이행 성과와 과제』, 대외경제정책연구원, 2016.
- 박상영, 「발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰」, 『아태연구』 22권 제4집, 2015.
- 박성빈, 「민주당 정권 탄생 이후의 정책결정 과정의 특징과 변화: 예산편성과정에서 정치주도는 실현되었는가?」, 『한국행정학보』 44집 3호, 2010.
- 사목공, 「일본 산업구조 비전의 주요 내용과 시사점」, 『KIET 산업경제』 2010.08, 3~15쪽
- 신노 무네유키, 「정권 교체와 일본 관료제: 두 번의 정권교체에서 나타나는 관료제와의 관계」, 『일본비평』 12호, 2015.
- 이성우, 「아베노믹스의 기원: 일본의 경제성장을 위한 의도된 물가상승 전략에 대한 연구」, 『평화연구』 21집 2호, 2013.
- 이정환, 「일본 민주당 정권의 소비세 인상으로의 정책전환과 분열」, 『한국정치학회보』 47집 2호, 2013.
- 윤대엽, 「제도적 재량권과 산업정책의 정치: 1997년 외환위기 이후 산업관련 법제의 변화를 중심으로」, 『한국정치연구』 21집 2호, 2012.
- 윤대엽, 「역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제 관계: 경쟁적 의존의 정치적 시각」, 『일본비평』 12권, 2015.
- 윤대엽, 「대일 경제정책의 사회적 형성: 무역 불균형과 한국과 대만의 정책대응 비교」, 『동아연구』 35권 1호, 2016.
- 조재욱, 「고이즈미 정권의 개혁정치와 평가」, 『한국정치학회보』 43집 4호, 2009.
- 차병석, 「日 국가전략실 유명무실, 법적 위상 불분명하고 업무도 중복」, 『한국경제신문』, 2009.11.10.
- 한의석, 「일본 민주당 정권의 정치주도론과 제도개혁의 좌절」, 『한국정치학회보』 12집 3호, 2013.
- Cabinet Office, “Achievements in Three Years of Abenomics”, <http://www5.cao.go.jp/keizai1/2016/achievements.pdf> (검색일: 2017.4.1).
- Chiavacchi, David and Sebastien Lechevalier, “Japanese Political Economy Revisited:

- Diverse Corporate Change, Institutional Transformation, and Abenomics”, *Japan Forum* 29-3, 2017.
- Corning, Gregory, *Japan and the Politics of Techno-Globalism* (New York, Routledge, 2015).
- Hugo Dobson, “Is Japan Really Back? The Abe Doctrine and Global Governance”, *Journal of Contemporary Asia* 47-2(2016).
- Elder, Mark, “METI and Industrial Policy in Japan: Change and Continuity.” In Schaeede Ulrike and Willam Grimes, eds. *Japan’s Managed Globalization: Adaptation to the Twenty-first Century* (New York, M.E. Sharpe, 2003).
- Emmott, Bill, 유강은 역, 『일본부활』, 랜덤하우스코리아, 2007.
- Takeo Hoshi, “Two Decades of Stalled Reform: Why the Government’s Growth Strategies All Look the Same.” <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2017/two-decades-of-stalled-reform> (검색일: 2017.5.10).
- Hiroshi Kaihara, “Japan’s Political Economy and Koizumi’s Structural Reform: A Rise and Fall of Neoclassical Economic Reform in Japan”, *East Asia* 25 (2008).
- Ministry of Finance. “Japan’s Fiscal Condition”, 2016.
- Robert Pekkanen, “After the Developmental State: Civil Society in Japan”, *Journal of East Asian Studies* 4-3(2004).
- Hiroko Tabuchi, “In Japan, A Growth Strategy with Econses of the Past.” *The New York Times*(June 12, 2013), <https://nyti.ms/13ClbbU> (검색일: 2017.5.20).
- 内閣官房国家戦略室, 「国家戦略会議について」, <http://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0612/pdf/s1.pdf> (검색일: 2017.4.20).
- 国家戦略会議, 「日本再生戦略: フロンティアを拓き, 共創の国へ」, <http://www.kantei.go.jp/jp/headline/saisei.html> (검색일: 2017.4.30).
- 日本再生本部, 「日本再興略 2016: 第4次産業革命に向け」(2016.6.2) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf (검색일: 2017.5.10).
- 日本再生本部, 「日本再興略改訂 2015: 未への投資生産性革命」(2015.6.30) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai1jp.pdf> (검색일: 2017.5.10).
- 日本再生本部, 「日本再興略改訂 2014: 未への挑」(2014.1.20) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/housin_honbun_140120.pdf (검색일: 2017.5.10).
- 日本再生本部, 「日本再興略: Japan is Back」(2013.6.14) <https://www.kantei.go.jp/>

- jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf (검색일: 2017.5.10).
- 日本再生本部, 「未投資略 2017: Society 5.0の現に向けた改革」(2017.6.9) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017.pdf> (검색일: 2017.5.10).
- 安倍晋三, 『美しい国へ』, 文春新書, 2006.
- 安倍晋三, 『新しい国へ—美しい国へ完全版』, 文春新書, 2013.
- 有田賢太郎, 「競争力強化と為替水準に関する考察: 円安は競争力強化に常に寄与するのか?」, 『みずほ産業調査』 42, 2013-02.
- 産業革新機構, 『事業報告 2016』, <http://www.incj.co.jp/info/report.html> (검색일: 2017.6.20).
- 經濟産業省, 『産業競争力強化法律案・理由』, 2013.
- 經濟産業省, 「新産業構造ビジョン第4次産業革命をリドする日本の略」, http://www.meti.go.jp/committee/sankoushin/shin_sangyoukouzou/pdf/008_05_01.pdf (검색일: 2017.4.20).
- 財務省理財局, 「産業投資について」, 2015.

Abstract

Abe Cabinet's Growth Strategy: Policy Idea, Institutional Change and Seiji-Shudo Policy Governance

Dae-Yeob Yoon

This study explains the discontinuous characteristics of Abenomics by analyzing the policy idea, institutional change and policy governance of Abe's growth strategy. Abe's cabinet, which claims to be the Crisis-Breaking Cabinet, is considered to have archived a different economic outcomes from the previous government. Theses factors can be explained in three aspects: policy idea, industrial legislations and policy governance. Abe cabinet's growth strategy has emerged from the Koizumi government but systematized every year through evaluation and feedback of the reality of the economy and society. In particular, it has enacted an industrial legislations that specifies government-led industrial policy goals and functions, and promotes industrial policies through policy loan and regulatory innovation. In addition, it has a disjointed character in that it strengthened the prime minister-centered Seiji-shudō System and systematized horizontal governance of government ministries and public-private cooperation.

Key words

Abenomics, growth strategy, policy idea, industrial legislation, Seiji-shudō System