

구조개혁과 일본형 경제시스템의 변화*

정진성

1. 머리말

한 나라의 경제시스템은 경제환경의 변화에 대응하면서 변화해 간다. 환경 변화에 대해 경제시스템이 원활하게 대응하지 못할 경우, 예를 들어 기득권 그룹의 이해관계 때문에 새로운 시스템으로의 변혁이 원활하게 진행되지 않을 때, 기존의 경제시스템은 경제발전에 장애가 될 수 있다. 1990년대부터 계속되고 있는 일본의 장기불황의 원인도 변화한 경제환경에 적절히 대

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2008-362-B00006).

정진성(丁振聲) 방승통신대학교 교수. 서울대학교 경제학과, 동 대학원 경제학과를 졸업하고 일본 쓰쿠바대학에서 문학박사 학위를 받았다. 주요 논문으로는 「重要産業統制法下における石炭獨占組織の市場統制政策」(『社会経済史学』第59巻 第4号, 1993), 「高度経済成長期の石炭産業調整政策: 生産維持と雇用調整を中心に」(『社会経済史学』第72巻 第2号, 2006), 「재벌비판을 통해서 본 일본의 반기업정서」(『日本研究論叢』제27호, 2008) 등이 있으며, 역서로는 『일본경영사』(한울, 2001)가 있다.

응하지 못한 기존 경제시스템의 기능부전에 있다는 주장이 있다.¹ 1990년대 이래 일본 정부가 추진하는 ‘구조개혁’²은 위와 같은 시각에 입각하여, 일본경제의 활성화를 위해 기존의 경제시스템을 시장원리가 좀 더 중시되는 시스템으로 개혁하는 것을 목적으로 하는 정책이라고 할 수 있다.

그러나 일본 정부가 구조개혁을 추진한 지 20여 년이 지났지만, 정부의 의도대로 일본의 경제시스템이 시장지향적으로 변화했는지, 또는 그런 방향성을 분명히 하고 있는지는 명확하지 않다. 이 글의 첫째 과제는 현 시점, 즉 2010년을 전후한 시점에서 구조개혁이 일본의 기존 경제시스템, 즉 ‘일본형 경제시스템’의 변화를 가져왔는지를 확인하는 것이다. 만일 구조개혁이 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있다면 그 이유를 밝히는 것도 이 글의 과제다.

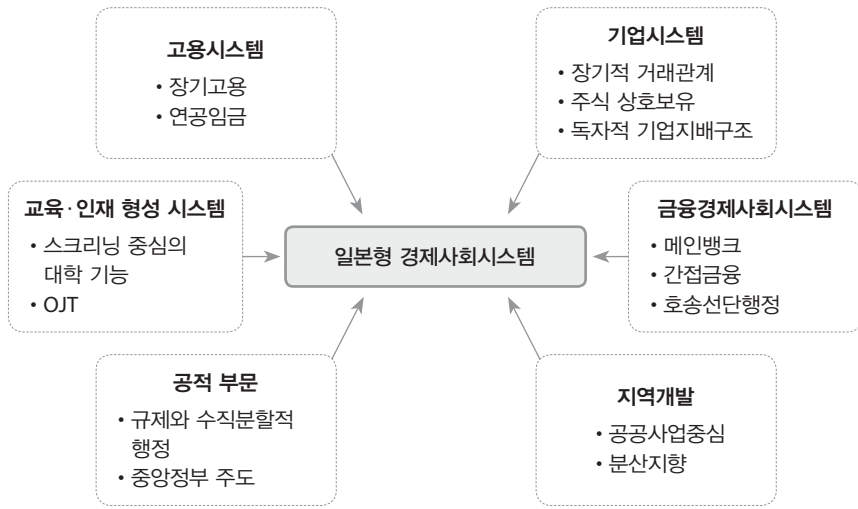
일본형 경제시스템은 몇 개의 서브시스템에 의해 상호보완적으로 형성된 것으로 보인다.³ 즉, <그림 1>에서 보는 바와 같이, 일본형 경제시스템은 장기고용과 연공임금을 그 내용으로 하는 고용시스템, 장기적 거래관계·주식의 상호보유·독자적인 기업지배구조라는 특징을 갖는 기업시스템, 메인뱅크·간접금융·호송선단행정(護送船團行政)을 내용으로 하는 금융시스템, 공공사업 중심으로 분산지향(모든 지방에 동일한 서비스 제공을 지향)의 지역개발과 규제사업 및 수직분할적 행정에 의해 중앙정부가 주도권을 장악하는 공적 부문, 스크리닝 중심의 대학기능과 직장내 교육훈련(OJT, on-the-jobtraining)의 교육·인재형성 시스템 등으로 이루어져 있다. 이들 서브시스템 간에는 제도적 보완성(institutional complementarity)⁴이 존재함으로써 시스템

1 예를 들면 野口悠紀雄, 『1940年体制』, 東洋經濟新報社, 1995; 小峰隆夫, 『日本經濟の構造變動: 日本型システムはどこに行くのか』, 岩波書店, 2006을 참조. 한편, 장기불황의 요인을 구명하는 최근의 연구들은 일본의 총소요생산성(total factor productivity, TFP) 상승률의 하락 내지 정체가 장기불황의 원인임을 주장하고, 그 배후에 자금시장이나 노동시장의 경직성이 존재하고 있음을 지적하고 있다(深尾京司, 『「失われた20年」と日本經濟』, 日本經濟新聞社, 2012; 宮川努, 『「失われた10年」と産業構造の転換』, 岩田規久男·宮川努 編, 『失われた10年の真因は何か』, 東洋經濟新報社, 2003).

2 일본에서 구조개혁이란 용어는 시기에 따라 다양한 의미로 사용되었으나, 이 글에서는 주로 1990년대 이후 일본 정부가 추진한 일련의 구조개혁, 규제완화 등의 정책을 의미한다.

3 일본형 경제시스템은 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있으나, 여기서는 고미네 다카오의 정의를 따른다(小峰隆夫, 『日本經濟の構造變動』, 10~11쪽).

4 시스템 간의 보완성(complementarity)에 대해서는 青木昌彦, 『經濟システムの進化と多源性: 比較制度分析序説』, 東洋經濟新報社, 1995; 青木昌彦·奥野正寛, 『經濟システムの比較制度分析』, 東京大学出版会,



〈그림 1〉 일본형 경제사회시스템

의 안정성을 확보하고 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 일본형 경제시스템의 본질에 대해서는 장기적 관계를 중시하는 시스템이라는 견해가 설득력을 얻고 있다.⁵ 기업과 노동자는 장기적 고용관계에 있으며, 기업 사이에는 자재의 조달이라는 측면에서 장기적 관계에 있으며, 기업과 은행은 자금조달이라는 측면에서 역시 장기적 관계에 있다. 즉 사람, 재화, 자금의 모든 면에서 장기적 관계를 맺고 있다. 그 구체적인 형태가 일본형 고용이며 일본형 기업집단 및 계열이고, 메인뱅크 시스템이라고 할 수 있을 것이다.

2000년대에 들어와 장기불황과 관련하여 경제시스템 또는 기업시스템의 문제를 다룬 연구가 다수 발표되었으나 대부분 개별 서브시스템에 관한 것으로,⁶ 구조개혁이 의도한 시장지향적 경제시스템으로의 변혁이 어느 정

1996을 참조.

5 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所 編, 『再訪 日本型経済システム』, 有斐閣, 2002; 宮本又郎ほか, 『日本型資本主義』, 有斐閣, 2003; ロナルド・ドーア(藤井真人訳), 『日本型資本主義と市場主義の衝突』, 東洋経済新報社, 2002(Ronald Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo-Saxsons*, Oxford University Press, 2000).

6 1990년대 초 이후의 장기불황과 관련된 연구들 중에 단행본으로 출판된 것으로는, 도어, 『日本型資

도 달성되었는지에 관한 논의는 많지 않다. 그중 구조개혁의 추진이 일본형 시스템 전체의 방향성에 미치는 영향을 언급한 것으로 도어(ドーア), 고미네(小峰), 사코(Sako), 김영작의 연구가 있다.

도어는 시장지향적인 구조개혁에는 부정적이며, 일본은 일본적 시스템의 장점을 살려서 장기불황을 극복할 수 있다는 관점에서 일본적 시스템의 유지 가능성 내지는 유지의 필요성을 주장한다.⁷ 고미네는 도어와는 반대로 불황에서 탈출하기 위해서는 지속적인 구조개혁이 필요하며, 앞으로 일본의 특수성이 점차 사라지고 좀 더 투명한 시스템으로 변화할 것이라고 예측한다.⁸ 즉 구조개혁의 진행에 따라 점차 시장지향적인 시스템으로 변할 것으로 보고 있다.

고미네가 일본경제가 불황에서 탈출하기 위해서는 구조개혁이 불가피하다는 견해에서 시장지향적 시스템으로의 이행을 전망하고 있는 것과 달리, 사코는 비교제도분석의 관점에서 근년의 일본경제가 자유시장경제로 이행하는 과정에 있는 것으로 보고, 그러한 이행에는 점진적인 제도적 변화가 수반되며 그에 따라 조직적 다양성이 증대된다고 주장한다.⁹ 사코는 이러한 점진적 변화과정의 메커니즘을 제도 중첩과 제도 전환¹⁰이라는 개념

本主義と市場主義の衝突』, 2002; 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所 編, 『再訪 日本型経済システム』, 2003; 伊藤秀文 編, 『日本企業変革期の選択』, 東洋経済新報社, 2002; 大阪市立大学経済研究所・植田浩文 編, 『日本企業システムの再編』, 東京大学出版会, 2003; 寺西重郎, 『日本の経済システム』, 岩波書店, 2003; 宮本又郎ほか, 『日本型資本主義』, 2003; 橘川武郎・グレン D. フック, 『現代日本企業1 企業体制(上)』, 有斐閣, 2005; 小峰隆夫, 『日本経済の構造変動: 日本型システムはどこに行くのか』, 2006; 진창수 편, 『1990년대 구조불황과 일본 정치경제시스템의 변화』, 한울, 2004; 한상일·김영작 외, 『일본형 시스템: 위기와 변화』, 일조각, 2005가 있다.

7 도어, 『日本型資本主義と市場主義の衝突』.

8 小峰隆夫, 『日本経済の構造変動』.

9 Mari Sako, "Organizational Diversity and Institutional Change," Masahiko Aoki, Gregory Jackson & Hideaki Miyazima eds., *Corporate Governance in Japan: Institutional Change and Organizational Diversity*, New York: Oxford University Press, 2007.

10 제도 중첩(institutional layering)은 기존의 제도를 속에서 특정 요소에 대해 부분 수정을 가하고 나머지는 그대로 지속하는 것을, 제도 전환(institutional conversion)이란 특정 목적을 위해 고안된 제도가 다른 목적을 위해 역할 변경을 하는 것을 의미하며, 스트릭과 텔렌(Streek & Thelen, 2005)이 제도의 점진적 변화를 설명하기 위한 메커니즘으로 제시한 것이다(Wolfgang Streek & Kathleen Thelen, "Introduction: Initial Change in Advanced Political Economies," Wolfgang Streek & Kathleen Thelen eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press, 2005).

을 통해 구명하는 새로운 시도를 하고 있다. 하지만 어느 시점에서 새로운 제도로의 이행 또는 치환이 일어나는지에 대해서는 설명하지 않는다. 그뿐만 아니라 조직적 다양성의 증대가 일으킬 수 있는 제도 간 충돌이나 제도의 불안정성에 대해 고려하지 않고 있다.

김영작은 일본형 시스템에 대해 국내에서 이루어진 포괄적인 연구를 총괄하면서 일본의 정치경제시스템의 특징으로 복수의 시스템의 경합과 혼재를 지적하고 있다.¹¹ 그러나 새로운 일본형 시스템이 창출될 것인지, 일본형과 미국형의 혼재·동거가 될지, 아니면 기존 일본형의 유지·존속이 될지는 속단하기 어렵다는 판단에 그치고 있으며, 복수의 시스템이 경합·혼재하고 있는 이유에 대해서도 별다른 설명을 하지 않는다.

이와 같이 일본형 경제시스템의 현황이나 그 장래에 대해서 학계에서는 아직 통일된 견해가 수렴되고 있지 않은 상황이다. 본고에서는 2010년 전후의 시점에서 20년 가까이 진행된 구조개혁의 결과로 변화된 일본의 경제시스템의 현황을 검토함으로써 위의 세 견해 중 어떤 견해에 더 가까운 모습을 보이고 있는지를 확인하며, 그러한 모습이 나타나게 된 이유를 설명해 보고자 한다.

구조개혁이 일본형 경제시스템에 미친 영향을 총체적으로 파악하기 위해서는 각 서브시스템의 개별적인 검토가 필요하겠지만, 본고는 검토대상을 고용시스템,¹² 금융시스템, 기업지배구조에 한정한다. 이 세 부문이 가장 중요한 생산요소인 노동력과 자금(자본)의 공급과 배분 방법에 관련되어 있기 때문에, 이 부문의 변화를 통해서도 총체적인 변화의 방향을 가늠할 수 있을 것으로 생각한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 일본형 경제시스템이 1990년대 이후 기능부전에 빠진 이유를 알아본다. 3절에서는 일본 정부가 추진하는 구조개혁의 경과를 개관하고 2000년을 전후한 시점에서 기존 시스템이 시

11 김영작, 「새로이 모색되는 일본형 시스템의 전체상」, 한상일·김영작 외, 『일본형 시스템: 위기와 변화』, 일조각, 2005, 673~678쪽.

12 교육 및 인재형성 시스템은 별도로 다루지 않고 고용시스템에서 관련되는 내용에 대해 언급한다.

장지향적 시스템으로 이행하는 중요한 제도개혁들이 이루어졌음을 밝힌다. 4~6절에서는 각각 고용, 금융, 기업지배구조를 대상으로 각 부문에서 추진된 구조개혁의 구체적 내용과 그 성과를 살펴본다. 또한 구조개혁에도 불구하고 시장지향적인 시스템으로 명확하게 변화하고 있는 방향성은 확인하기 어려우며, 여전히 복수의 시스템이 혼재·경합하는 양상을 띠고 있음을 밝힌다. 7절에서는 복수의 시스템이 혼재·경합하고 있는 이유를 분석하고 앞으로의 경제시스템의 연구 방향을 전망해본다.

2. 일본형 경제시스템의 기능부전

기존의 일본형 경제시스템이 경제환경의 변화에 적절히 대응하지 못하고 기능부전에 빠진 이유를 고용시스템, 금융시스템, 기업지배구조의 세 측면을 통해 보기로 한다.

1) 고용시스템

일본의 고용제도의 특징으로 일반적으로 종신고용, 연공서열이 지적되고 있다. 이러한 일본 특유의 고용제도를 설명하는 데, 경영이념이나 집단주의 등의 문화적 특징을 지적하는 논의도 있으나, 이러한 제도가 성립할 수 있는 가장 기본적인 조건은 지속적 고도성장이었다는 견해가 지지를 받고 있다.

종신고용이나 연공서열은 장기근속에 대한 인센티브 시스템이라고 생각할 수 있다. 고도성장기와 같이 경제규모가 급속히 확장되면서 노동력의 확보가 중요한 과제였던 시기에는, 노동자에게 장기근속에 대한 인센티브를 제시하는 것이 기업으로서는 합리적인 선택이라 할 수 있다. 고도성장기에는 인구가 증가하고 있었기 때문에 임금수준이 낮은 저연령의 종업원이 가장 많은 피라미드형 조직을 유지할 수 있어 연공형 임금하에서도 평균적 인건비를 낮게 유지할 수 있었다.

장기고용과 연공임금은 일본 기업의 숙련 형성과 밀접한 관련이 있음에

도 유의해야 한다. 일본 기업은 장기고용을 전제로 하여 OJT를 중심으로 한 훈련과 광범위한 로테이션을 통해 노동자를 다능공으로서 육성하고 있다. 이렇게 육성된 다능공적 숙련은 ‘기업특수숙련’으로서의 특징을 가지기 때문에 다능공의 이직 비용은 범용적 숙련 노동자에 비해 높고, 따라서 이들의 기업 귀속의식은 강하다.

그러나 1990년대 이후 불황의 장기화와 인구의 감소로 고도경제성장을 전제로 하여 성립했던 고용시스템의 유지를 어렵게 하고 있다. 성장률이 저하하고 노동인구가 감소하는 시대에는 노동력 수요가 둔화하고 피라미드형 조직을 유지하는 것이 어려워진다. 기업으로서는 노동자를 선점한다든가, 장기근속에 대한 인센티브를 부여할 동기가 저하되고, 피라미드형 조직을 유지하지 못하게 되면 연공형 임금이 인건비 상승을 유발함으로써 기업의 경쟁력을 떨어뜨린다. 그뿐만 아니라, 기존의 고용시스템은 IT로 대표되는 기술혁신에 적절히 대응하기 어렵다. IT나 IT 산업은 기존의 산업구분을 넘는 횡단적 성격을 가지고 있으며, 스피드가 요구되고 규모의 경제성·네트워크 경제성이 작용하기 쉽다는 특징이 있다. 때문에 여기에는 고용 유동성이 높고 직무에 전문화된 전문교육을 제공할 수 있는 시스템이 적합하다.¹³

2) 금융시스템

고도성장기 금융시스템의 특징으로 간접금융과 호송선단행정을 들 수 있다. 일본 기업의 자금조달 상황을 보면, 다른 나라에 비해 간접금융(차입금)의 비중이 대단히 크다. 역사적으로 볼 때, 후발자본주의국에서는 사회적으로 여유자금의 축적이 충분하지 않아 자본시장이 발달하지 못한 반면, 은행이 기업의 자금조달에서 중요한 역할을 했다. 더구나 일본에서는 제2차 세계대전의 패전 후에 단행된 재벌해체, 농지개혁(지주제의 소멸), 재산세 개혁 등으로 자산가층이 몰락함으로써 자본시장의 발전은 더욱 지체될 수밖에 없었다. 반면 은행은 재벌해체에도 불구하고 온존되었고 호송선단행정으로

13 小峰隆夫, 『日本經濟の構造變動』, 23쪽.

불리는 고도성장기의 금융행정은 은행의 입지를 강화했다.

이처럼 자금조달 수단으로 은행차입이 거의 유일한 상황에서 기업은 은행과 결합하여 안정적으로 자금을 제공받는 것이 유리했다. 기업과 은행 간의 장기적 관계라고 할 수 있는 메인뱅크제¹⁴는 기업에 대해서는 안정적인 자금조달 수단의 확보를, 은행에 대해서는 역시 안정적인 대출 대상으로서의 역할을 보장하는 시스템이라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 금융시스템은 점차 시대착오적인 것이 되어갔다. 1970년대에 들어와 자금시장에서의 수요초과는 사라지고 오히려 공급초과가 나타나면서,¹⁵ 자금의 초과수요를 전제로 하여 형성된 호송선단방식과 같은 정부규제는 그 존재 이유를 잃게 되었다. 그럼에도 불구하고 지속된 호송선단방식의 규제는 기존 금융기관의 기득권을 보장하거나 비효율적인 부문을 온존시킴으로써 금융부문의 효율성을 떨어뜨리고 모럴 해저드를 초래했다.

한편 서구 선진국에 대한 일본경제의 캐치업이 끝남에 따라 일본 기업은 선진국의 성공사례라는 모범 없이 스스로 신시장, 신제품, 신기술을 개척해가야 했다. 이에 따라 기업의 투자는 하이 리스크(high risk)·하이 리턴(high return)형으로 변화해가지 않을 수 없었다. 그러한 투자에 대한 리스크머니(riskmoney)를 공급하는 데 본질적으로 보수적인 간접금융방식은 한계에 부딪칠 수밖에 없다.

불황의 장기화도 메인뱅크제의 기능 저하를 가져오고 있다고 생각한다. 메인뱅크제와 같은 기업과 은행 간의 장기적 관계는 효율이 낮은 기업(좀비기업)에 대한 대출을 계속함으로써 결과적으로 경제 전체의 효율성을 떨어뜨리고 기업의 신진대사를 저해하는 결과를 낳고 있어, 메인뱅크의 기능에

14 메인뱅크제에 대한 포괄적 연구로는 青木昌彦·ヒューバトリック 編(東銀リサーチインターナショナル 訳)(1996), 『日本のメインバンク・システム』, 東洋経済新報社, 1996(M. Aoki & Hugh Patrick eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*, New York: Oxford University Press, 1994)을 참조.

15 1970년대에 들어와 경상수지가 흑자기로 전환한 것은 IS 밸런스($S-I=X-M$)에서 알 수 있는 바와 같이 거시적으로는 국내의 자금시장 상황이 저축 부족에서 저축 초과로 전환되었음을 반영하는 것이다.

대한 의문도 제기되고 있다.¹⁶ 메인뱅크제는 기업지배구조에서도 중요한 의미를 지니고 있는데, 이에 대해서는 다음 항에서 언급하기로 한다.

3) 기업지배구조

기업지배구조(corporate governance)의 문제는 버블의 붕괴와 함께 부각된 문제 중 하나다. 즉, 1980년대 말 이후 일본경제에서 기업경영자의 규율을 잡는 메커니즘, 즉 기존의 기업지배구조가 유효하게 기능하지 않게 된 것이 과잉 투자 내지는 비효율적 경영의 원인이 되었다는 주장이 제기되었다.

일본의 기업지배구조는 적어도 법체계상으로는 주주주권적(株主主權的)인 내용에 충실한 것으로 되어 있다. 그러나 현실에 있어 일본 기업의 기업 지배구조는 법체계가 상정하는 세계와 상당히 다르다. 일본에는 주주총회나 이사회를 통한 내부통제만이 아니라 주식시장에 의한 외부통제도 제대로 기능하지 못하는데, 이것은 기업 간 주식상호보유라고 하는 주식보유구조의 특질에서 연유한다.

일본의 경우, 주주나 주식시장을 대신하여 메인뱅크가 경영자를 모니터링해왔다는 견해가 유력하다.¹⁷ 메인뱅크는 기업의 결제구조를 통해 기업의 재무상태가 악화되었음을 체크할 수 있다. 어떤 기업이 메인뱅크의 재용자 결정이 없을 경우 기업으로서 존속할 수 없는 상황에 빠지면, 메인뱅크는 기업에 대하여 주주로서의 권리를 행사하여 경영자의 해임 등 적극적인 행동에 나선다. 그리고 최종적으로는 기업을 청산할 것인가, 구제할 것인가를 판단한다. 이처럼 메인뱅크가 지배구조의 핵심에 위치할 수 있었던 것은

16 Ricardo J. Caballero, Takeo Hoshi & Anil K. Kashyap, "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan," *American Economic Review* 98(5), 2008, pp. 1943~1977.

17 青木昌彦, 「メインバンク・システムのモニタリング機能としての特徴」, 青木昌彦・ヒューバトリック 編, 『日本のメインバンク・システム』; 青木昌彦・関口格, 「状態依存型ガバナンス」, 青木昌彦・奥野正寛 編, 『経済システムの比較制度分析』. 메인뱅크의 모니터링에 대해서는 고도성장기부터 모니터링 기능을 충분히 발휘하지 못했다는 유력한 반론이 존재한다. 이에 대해서는 日高千景・橘川武郎, 「戦後日本のメインバンク・システムとコーポレート・ガバナンス」, 東京大学, 『社会科学研究』第49巻 第6号, 1998; 堀内昭義, 「日本の金融システム」, 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所 編, 『再訪 日本型経済システム』을 참조.

일본 기업이 자금조달을 주로 은행차입에 의존해왔기 때문이다.

일본의 기업지배구조에서는 종업원주권이 작용하고 있다는 주장도 있다.¹⁸ 종업원주권은 장기고용관행하에서 종업원 중에서 경영자가 선발되고 종업원이 기업과 운명공동체적 의식을 강하게 가지고 있기 때문에 성립한다. 이처럼 메인뱅크에 의한 모니터링과 종업원주권이 일본의 기업지배구조의 특징을 이루고 있다는 점은, 기업지배구조가 금융시스템 및 고용시스템과 보완관계에 있음을 의미한다.

이상의 논의로부터 일본적 기업지배구조가 효율적으로 기능할 수 있는 조건으로 ① 광범위한 기업 간 주식의 상호보유, ② 간접금융 중심의 자금조달, ③ 장기고용관계를 들 수 있다. 그런데 ①의 기업 간 주식의 상호보유가 주식보유에서 차지하는 비중은 1990년대 중반 이후 크게 하락하고 있으며,¹⁹ ②의 간접금융 중심의 자금조달은 직접금융 중심의 자금조달로의 전환을 요구하고 있고, ③의 장기고용관계 역시 그 유지가 어려워지고 있는 상황이다. 이처럼 일본적 기업지배구조의 중요한 전제조건이 상실 또는 약화됨에 따라 새로운 기업지배구조의 구축이 1990년대의 중요한 과제로 대두되었다.

3. 구조개혁의 진전

1) 경제성장 대책으로서의 구조개혁의 등장

1990년대에 들어와 불황이 장기화됨에 따라 일본 정부도 기존 경제시스템의 기능부전을 불황의 배경으로 인식하기 시작하고, 경제활성화 수단으로서 기존 경제시스템을 보다 시장지향적 시스템으로 전환하려는 구조개혁을 중요 정책 과제로 제시하게 되었다.

18 伊丹敬之, 「株式会社と従業員「主権」」, 伊丹敬之・加護野忠男・伊藤元重 編, 『日本の企業システム 第1巻 企業とは何か』, 有斐閣, 1993; 『日本型コーポレートガバナンス』, 日本経済新聞社, 2000.

19 宮島英昭・有田敬祐, 「株式所有構造の多様化とその既決」, 『日本の企業統治: その再設計と競争力の回復に向けて』, 東洋経済新報社, 2011.

영미형 경제시스템을 하나의 준거로 인식하면서 고도성장기에 형성·확립된 일본형 경제시스템을 개혁한다는 의미에서 구조개혁과 연결되는 구조 문제는 이미 1980년대에 미일 무역마찰이 격화되면서 등장했다. 나카소네(中曾根) 내각에서는 무역마찰에 대한 대응책으로 경제구조를 내수중심으로 전환하는 ‘구조조정’안을 검토하고, 그 성과는 「마에카와(前川) 리포트」(國際協調のための經濟構造調整研究会報告書)로 발표되었다. 1989~90년에 진행된 ‘미일구조협약’에서는 미국이 토지이용, 유통, 배타적 거래관행, 계열문제, 가격 메커니즘 등을 일본의 구조적 문제로 지적함으로써 일본 특유의 시장·산업구조의 개혁이 협의 대상이 되었다. 「대규모소매점포법(대점법)」이 개정되어 규제가 완화된 것은 그 협의 결과의 하나였다.²⁰

1980년대의 경제구조 문제가 무역마찰 및 그와 관련된 시장개방을 중심으로 논의된 것에 비해, 1990년대에는 경제구조의 개혁이 단순한 무역마찰 대책의 차원에서가 아니라 경제성장을 위한 주요 정책으로서 논의되었다. 이와 같은 의미의 구조개혁을 정부의 주요 경제정책으로 처음으로 명확히 제시한 것은 호소카와(細川) 내각이었다. 버블 붕괴 직후에 발족한 호소카와 내각에서 발표한 「히라이와(平岩) 리포트」(1993년 11월 중간 답신, 12월 최종 답신)는 “버블 붕괴에 의해 고용불안, 국제경쟁력 저하, 수입 정체 등의 곤란이 증대하는 등의 격변에 대처하기 위해서는, 지금까지는 ‘선진국 캐치업’형의 일본형 경제시스템 — 좋게 말하면 협조, 나쁘게 말하면 유착(なれ合い) — 이 잘 기능했지만, 이제는 이것을 개혁해야 할 시기”임을 주장하고 개혁을 위한 정책원리로서 규제완화를 강조했다.

「히라이와 리포트」가 제시한 기존의 일본형 경제시스템의 개혁은 이후의 내각에서 ‘구조개혁’이란 용어를 통해 주요 정책과제의 하나로 반복해 등장한다. 1995년 12월 1일에 무라야마(村山) 내각에서 각의결정된 「구조개혁을 위한 경제사회계획: 활력 있는 경제·안심할 수 있는 생활」은 경제성

20 ‘대규모소매점포법’은 1991년 개정되어 이후 대점법의 운용은 대폭 완화되었으며, 최종적으로 2000년 6월에 폐지되고 ‘대규모소매점포입지법’이 신설되었다.

장정책의 한 축으로서 경제구조개혁을 자리매김하는 자세를 더욱 분명히 했으며, 1996년 12월에 경제심의회가 하시모토(橋本) 내각한 「6분야의 경제구조개혁」은 시장원리의 관철과 경쟁의 촉진을 구조개혁을 추진하는 기본 시각의 하나로 제시했다. 오부치(小渕) 내각에서 총리의 자문기관인 경제전략회의에서 1999년 2월 26일에 발표한 「일본경제재생의 전략」은, 일본의 경기회복이 불투명한 배경의 하나로 일본적 시스템의 파탄이 있음을 지적하고, 기존의 시스템이 “일본경제 성장의 족쇄로 작용하고 있다”는 인식하에 “새로운 일본형 시스템을 구축할 필요”를 주장했다. 시장지향적 시스템으로의 개혁을 가장 선명하게 선언한 것은 ‘성역 없는 구조개혁’을 캐치프레이즈로 하여 등장한 고이즈미(小泉) 내각이었다. 이 내각의 발족 직후 경제재정자문회의에서 발표한 「금후의 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침 2001」은 경제성장은 ‘시장’과 ‘경쟁’을 통해 원활한 자원의 이동이 이루어짐으로써 가능하다고 하면서 “시장의 장애물이나 성장을 억제하는 것을 배제”하겠다는 구조개혁의 기본방침을 명확히 선언했다.

2) 구조개혁의 경과: 규제완화의 진전을 중심으로

시장지향적 시스템으로의 전환을 목적으로 하는 구조개혁이 역대 내각에서 일관되게 추진됨에 따라 일본경제의 제도적인 면에서는 상당한 변화가 일어났다. 구조개혁 추진을 위한 기본 수단인 규제완화의 진전을 중심으로 구조개혁의 경과를 개관해보면 다음과 같다(〈표 1〉 참조).

규제완화는 이미 1980년대 초·중반에 인허가에 대한 재검토 및 민영화의 형태로 추진되었으며,²¹ 1980년대 후반에는 행정개혁심의회가 경제적 규제완화 중심의 답신을 정부에 제출하고 정부가 답신내용에 따라 정책을 실시하는 바와 같은, 행정개혁심의회를 무대로 한 규제완화방식이 정착되었다.

1990년대에 들어와서는 무라야마 내각에서 규제완화의 실행 측면에서 중요한 진전이 있었다. 우선 「히라이와 리포트」에서 제안한 규제완화를 추

21 1985년에 일본전매공사와 일본전신전화공사가, 1987년에는 국철이 민영화되었다.

〈표 1〉 구조개혁의 진행과정

내각	연월		개혁에 관한 기본방침	고용	금융	기업 지배구조	규제완화/ 민영화
나카소네 내각 1982. 11. 27~ 1987. 11. 6	1985년	4월					일본전매공사 민영화(일본다바 코산업)
		4월					일본전신전화공 사 민영화(NTT)
		6월		직업훈련법이 직업능력개발촉 진법으로 개칭, 개정			
		7월		노동자파견법 성립			
	1986년	4월	경제구조조정추 진위원회 발족				
		8월	경제구조조정추 진본부 발족				
	1987년	4월	마에카와 리포트				국철 민영화(JR)
미야자와 내각 1991. 11. 5~ 1993. 8. 9	1992년	6월			금융제도개혁법 성립		
호소카와 내각 1993. 8. 9~ 1994. 4. 28	1993년	12월	히라이와 리포트				
	1994년	1월					행정개혁추진 본부 설치
		2월					행혁대강 (行革大綱) 각의 결정
무라야마 내각 1994. 6. 30~ 1996. 1. 11		12월					행정개혁추진위 원회 설치
	1995년	3월					규제완화추진 계획
		12월	구조개혁을 위한 경제사회 계획 각의결정				
하시모토 내각 1996. 1. 11~ 1998. 7. 30	1996년	11월	6대 개혁 제시				
		12월	경제 분야의 변 혁과 창조를 위 한 프로그램 각 의결정				

〈표 1〉 구조개혁의 진행과정(계속)

내각	연월	개혁에 관한 기본방침	고용	금융	기업 지배구조	규제완화/ 민영화
하시모토 내각	1997년	3월				규제완화추진 계획 개정
		5월	경제분야의 변혁 과 창조를 위한 행동계획 책정		합병제도의 간소화	
		6월			순수지주회사 해금	
	1998년	3월	고용보험법 개정			규제완화추진 3개년계획 각의결정 행정개혁추진 본부 아래 내각 직속의 규제완 화위원회 설치
		6월		금융감독청 설치		
오부치 내각 1998. 7. 30~ 2000. 4. 5		8월	경제전략회의 일본경제재생의 전략 발표			
		12월		금융시스템개혁 법 시행(금융빅뱅)		
	1999년	3월				규제완화추진 3개년계획 개정
		4월				규제완화위원회를 규제개혁위원 회로 개칭
		6월	직업안정법 개정			
		8월			주식이전·주식 교환제도 창설	
		12월	노동자파견법 개정			
모리 내각 2000. 4. 5~ 2001. 4. 26	2000년	5월			분사분할제도 창설	
		7월		금융청 발족		
	2001년	4월				내각부에 종합 규제개혁위원회 설치

〈표 1〉 구조개혁의 진행과정(계속)

내각	연월		개혁에 관한 기본방침	고용	금융	기업 지배구조	규제완화/ 민영화
고이즈미 내각 2001. 4. 26~ 2006. 9. 26		6월	기본방침 2001 발표				
		12월				이사(取締役) 책임의 경감, 감 사역 기능 강화	
	2002년	5월				위원회등설치회 사 창설	
		12월					구조개혁특별구 역법
	2003년	4월		고용보험법 개정			
		6월		노동자파견법 개정(2004년 3월 시행)			
		7월				이사(取締役)회 결의에 의한 자 기주식취득 용인	
	2004년	3월					규제개혁/민간 개방추진회의 규제개혁/민간 개방추진 3개년 계획 결정
		6월				회사법 개정	도로공단민영화 법 제정
	2005년	10월					민영화 6법 제정
	2006년	6월					행정개혁추진법 제정

진하는 강력한 제3자 기관으로서 1994년 12월 〈행정개혁위원회〉가 설치된 점이 중요하다. 둘째, 〈행정개혁위원회〉에서 ‘규제완화추진계획’을 책정함으로써, 규제개혁을 종합적·체계적·지속적으로 실시하게 되었다는 점이 주목된다. 규제완화추진계획은 1995년부터 실행에 옮겨져 그 명칭의 변화는 있어도 현재까지 계속되고 있다.

하시모토 내각에서는 <행정개혁위원회>의 임무가 행정개혁추진본부하에 설치한 <규제완화위원회>로 인계되었다(1998. 2). 이전의 <행정개혁위원회>는 총리부 산하의 위원회였으나 <규제완화위원회>는 내각 직속으로 설립된 것이라는 점에서 더욱 강력한 기관이었다. <규제완화위원회>는 모리 내각에서 <규제개혁위원회>로 명칭이 바뀐 뒤, 2001년에 성청 개편에 따라 새로 설치된 강력한 내각부 본체에 설치된 수상의 자문기관인 <총합규제개혁회의>로 계승되었다. 이후 이 회의는 2004년 3월에 <규제개혁·민간개방추진회의>, 2007년 1월 <규제개혁회의>로 계승되었다.

규제완화는 초기에는 개별 산업 및 개별 기업이라고 하는 미크로의 차원에서 실시되었으나, 1998년경부터는 산업횡단적인 혹은 전 분야에 걸친 제도나 룰 설정과 실시를 목적으로 하는 것을 포함했다.²² 에토(江藤)에 따르면, 규제지표를 사용하여 산출한 2005년의 규제 정도는 1995년 시점의 약 4할로 감소했으며, 특히 경제적 규제 분야에서의 규제완화는 21세기에 진입하는 시점에서 상당한 진전을 보였다.²³ 2000년대에 들어와서 규제개혁에서는 특히 공적 부문의 개혁 및 민영화가 중요한 과제로 설정되어 추진되고 있다. 2002년 구조개혁특별구역법이 제정되어 구조개혁특구의 설치에 의한 지역개발시스템의 개혁을 추진하거나, 2006년에 「공공서비스개혁법」을 제정하여 시장화 테스트 도입을 통한 관제시장의 민간개방을 추진하고 있는 것 등이 그 예다.

이상에서 규제완화 실시의 관점에서 보았을 때, 1995년경에 규제완화의 계속적이고 종합적인 실행체계가 확립되고, 이후 점차 그 범위를 확대해감으로써 2000년경에는 경제적 규제 분야에서는 상당한 진전이 있었음을 알 수 있다.

본고에서 다루는 고용, 금융 및 기업지배구조에서의 개혁도 위와 같은 규제완화의 실시와 함께 진행되었다. 다음 절에서 구체적으로 살펴볼 중요

22 江藤勝, 「構造改革における規制改革・民営化」, 寺西重郎 編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修, 『構造問題と規制緩和, パブル / デフレ期の日本経済政策 第7巻』, 慶応義塾大学出版会, 2010, 274쪽.

23 江藤勝, 「構造改革における規制改革・民営化」.

한 개혁들이 1990년대 말부터 2000년대 초에 실행되었다는 점이 주목된다. 고용 면에서는 1999년 6월에 노동자파견법과 직업안정법이 개정되어 노동 시장의 유연화가 크게 촉진되었다. 직업훈련 면에서는 1997년 5월의 직업 능력개발촉진법 개정, 1998년 3월에는 고용법 개정으로 직업능력개발 정책의 기초가 기업내 능력개발에서 자기계발로 이행했다. 금융 면에서는 1998년 12월 금융시스템개혁법의 시행으로 금융빅뱅이 실현됨으로써 거의 완전한 금융의 자유화가 달성되었다. 기업지배구조에서는 1990년대 후반에서 2000년대 초에 걸쳐 기업활동에 관한 법제도 개혁이 잇달아 실시되어, 순수지주회사의 해금(1997), 자기주식의 자유화(2003)와 같은 규제개혁, 분사분할제도(2000)나 위원회등설치회사(2002)와 같은 새로운 제도가 창설되었다. 이것은 경제적 규제 분야에서 규제완화가 2000년경에 상당한 진전이 있었다는 예토의 견해와 정합적이다.

이로써 2000년을 전후한 시점에서 고용시스템, 금융시스템, 기업지배구조에 관한 법제도의 기초는 종래의 장기적 관계 중시에서 시장원리 중시로 크게 이동했다고 판단된다. 그러나 법제도의 변화가 반드시 시장원리를 중시하는 시스템의 운영을 보장하는 것은 아니다. 이하에서는 고용시스템, 금융시스템, 기업지배구조에서의 구체적인 개혁 내용과 그 결과로 시스템에 어떤 변화가 일어나고 있는지를 살펴본다.

4. 고용시스템

1) 고용시스템의 개혁

장기고용과 연공임금을 특징으로 하는 일본적 고용시스템이 경제환경의 변화에 따라 그 유지가 어려워지고 있다는 것을 언급했다. 이러한 상황에 대응하여 기업의 고용정책은 이미 변화를 보이고 있다.

일례로 일본경영자단체연맹은 1995년에 발표한 「신시대의 일본적 고용」에서 고용 포트폴리오 모델을 제시하며 고용형태를 '장기축적능력활용

형', '고도전문능력활용형', '고용유연형'으로 분류하고, 앞으로는 유동적인 노동자가 축적되면서, 다른 한편으로 장기고용을 전제로 하는 일본적 고용 관행이 심화되는 양극화가 계속될 것으로 전망했다.

실제로 일본 기업에서는 연공서열적 평등주의에서 실력주의로의 변화가 뚜렷이 나타나고 있다. 성과급을 도입한다든가,²⁴ 정년제를 폐지한다든가 하는 움직임이 광범위하게 관찰되어, 더는 장기고용과 연공서열적 임금 이 일본의 특징이라고 말하기 어려운 상황이다.

이와 같이 기업의 고용대책이 변화하는 가운데 고용시스템에 관한 정부의 규제개혁은 노동력 수급조정기능을 '내부노동시장에서 외부노동시장으로' 이전시키는 것을 기본방향으로 하여 실시되었다.²⁵ 이를 위한 제도개혁으로는 ① 유료직업소개, 무료직업소개, 파견노동, 위탁모집에 관한 규제완화, ② '실업 없는 원활한 노동이동'을 실현하기 위한 직업훈련 등 적극적 고용정책이 추진되었다. 이하에서는 파견노동 및 직업소개에 대한 규제완화 및 직업훈련 등의 적극적 고용정책에 대해 좀 더 살펴보도록 한다.

(1) 노동자파견법 및 유료직업소개소

노동자파견법은 내부노동시장이 노동력 수급조정의 중심에 있었던 1985년 6월에 성립했다. 이 법률에 의해 노동자파견사업이 한정적이긴 하나 최초로 법적으로 인정되었다. 1985년 노동자파견법의 특징은 대상 사업을 한정하여 열거하는 이른바 포지티브 리스트(positive list) 방식을 채용했다는 점이다. 또 노동자파견사업을 등록형과 상용고용형으로 이분하여 전자는 허가

24 성과주의는 1990년대 후반에서 2000년대 전반에 걸쳐 널리 도입되었지만, 그 후에는 다시 후퇴하고 있으며, 직무수행능력이 여전히 가장 중요한 임금결정요소로 되어 있다는 보고가 있다(厚生労働省, 『平成25年版労働経済の分析』, 2013, 173쪽). 1990년대의 임금구조에 대해서는 三谷直紀, 『年功賃金・成果主義・賃金構造』, 樋口美雄 編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修, 『労働市場と所得分配, バブル / デフレ期の日本経済政策 第6巻』, 慶応義塾大学出版会, 2010을 참조.

25 安井健悟・岡崎哲二, 『労働市場・雇用システム改革』, 寺西重郎 編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修, 『構造問題と規制緩和, バブル / デフレ期の日本経済政策 第7巻』, 慶応義塾大学出版会, 2010. 야스 이·오카자키(安井・岡崎)는 근로형태의 다양화에 대응하는 개혁을 규제개혁의 또 하나의 기본 방향으로 지적하고 있다.

제, 후자는 계층제를 적용하는 구조였다(최초는 12업무를 대상으로 함). 이 법은 1999년 12월 개정으로 커다란 전환점을 맞았다.²⁶ 이 개정에서 대상업무를 네거티브 방식으로 전환함과 함께 신규로 파견사업이 인정된 업무에 대해서는 파견기간을 1년으로 제한했다. 2003년 6월 노동자파견법이 다시 개정되어, 파견기간 제한의 연장(종래의 1년에서 3년)과 제조업에서의 파견 허용 등의 개정이 이루어졌다.

유료직업소개소에 대해서는 1997년 2월 직업안정법시행규칙의 개정을 거쳐 1999년 6월에 직업안정법이 개정됨으로써 유료직업소개소의 대상 직종이 포지티브 리스트(positive list) 방식에서 네거티브 리스트(negative list) 방식으로 이행했다(직업소개의 원칙적 자유화 실현). 2003년 6월에는 노동자파견법과 동시에 직업안정법이 개정되어 구직자로부터의 수수료 징수범위를 확대하여, 종래 연수입 1200만 엔 이상의 경영관리자 및 과학기술자로부터 수수료를 징수하던 것을 연수입 700만 엔 이상으로 인하였다.

(2) 직업훈련 및 능력개발

1985년 6월, 직업훈련법이 직업능력개발촉진법으로 명칭이 바뀌면서 개정되었는데, 당시는 일본적 고용관행이 높이 평가받고 있었던 것을 반영하여 공공직업훈련보다 기업내 직업능력개발에 중점을 둔 개정이었다.

1990년대에는 기업내 능력개발을 중시하는 정책에서 자기계발을 중시하는 정책으로 이행했다. 이것은 노동력 수급조정기능이 ‘내부노동시장에서 외부노동시장으로’ 이행하고 있는 움직임을 반영하는 것이다. 1997년 5월의 직업능력개발촉진법의 개정에서는 이미 규정되어 있던 유급교육훈련 휴가에 더해, 장기교육훈련 휴가의 부여와 교육훈련시간을 확보하기 위한 시업·종업 시각의 변경 등의 조치가 명기되었다.

1998년 3월의 고용보험법 개정에서는 교육훈련급부제도가 창설되었다. 이것은 자기계발을 중시하는 정책의 일환으로, 피보험기간이 5년 이상인

26 1990년 10월과 1996년 6월의 개정을 통해 대상업무를 26개 업무로 확대하는 등의 개정이 있었다.

자에게 교육훈련 비용의 8할을 지급하는 제도다. 그러나 2003년 4월의 고용보험법 개정에서는 재정수지 악화의 영향으로 교육훈련급부가 비용의 2~4할로 삭감되었다. 단 지급요건은 피보험기간 5년 이상이 3년 이상으로 완화되었다. 2007년 개정에서는 지급요건이 초회 수급에 한해 피보험기간이 1년 이상으로 완화되었지만, 급부는 일률 2할로 삭감되었다.

2) 개혁의 성과와 현황

이와 같은 제도개혁은 고용시스템에 어떤 영향을 주었을까?

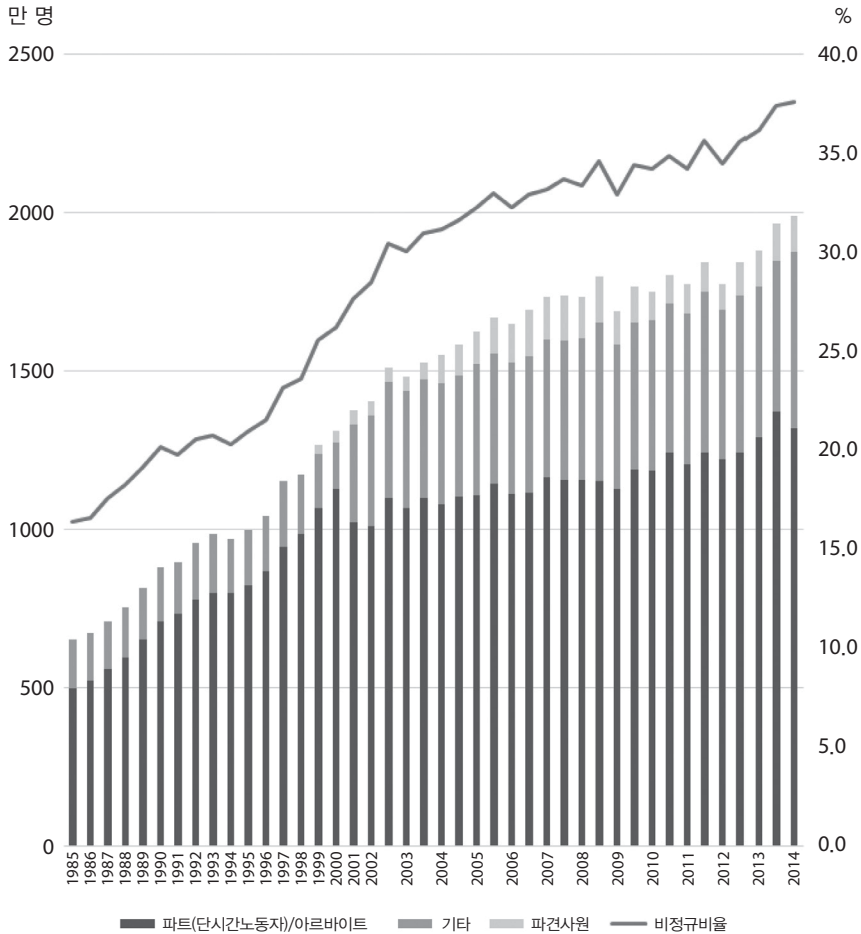
우선 비정규노동자가 크게 증가한 것은 노동력 수급조정기능이 ‘내부노동시장에서 외부노동시장으로’ 이동하고 있는 중요한 지표로 볼 수 있다. 비정규노동자의 동향을 1985년과 2010년 두 시점에서 보면, 고용자 수는 3999만 명에서 5111만 명으로 1112만 명으로 증가했는데, 비정규의 직원·종업원이 655만 명에서 1756만 명으로 1101만 명 증가한 반면, 정규의 직원·종업원은 3343만 명에서 3355만 명으로 12만 명 증가에 머물렀다. 그 결과 비정규노동자의 비율은 1985년 16.4%에서 2010년 34.4%로 상승했다(〈그림 2〉).

이와 같이 비정규노동자가 증가한 이유로는 다양한 요인을 생각할 수 있지만, 수요 쪽에서 볼 때 임금 절약을 위해서란 이유가 가장 많다.²⁷ 즉 불황이 장기화함에 따른 기업의 인건비 대책으로서 비정규노동자가 증가한 것으로 생각된다.

이에 대해 노동시장기능의 개선정책의 효과가 어느 정도인지 판단하기는 어렵지만, 파견법 개정이 비정규노동자의 증가를 조장한 것으로 보인다.²⁸ 〈그림 2〉에 따르면, 불황의 장기화가 뚜렷해지고 금융위기가 발생했던 1997년경부터 증가속도가 빨라지고 있던 비정규노동자는 2000년 이후

27 후생노동성의 「平成26年就業形態の多様化に関する総合実態調査の概況」(2014)에 의하면, 사업소가 비정규노동자를 활용하는 이유로는 ‘임금 절약’, ‘작업의 번한(繁忙)에 대한 대응’, ‘즉시전력감, 능력 있는 인재의 확보를 위해’ 순으로 많다.

28 阿部正浩, 「非正規雇用増加の背景とその政策対応」, 樋口美雄 編, 『労働市場と所得分配』, 2010, 460쪽.



〈그림 2〉 비정규노동자의 추이

주: 1985~98년은 2월, 1999~2001년은 8월, 2002년부터는 4~6월, 10~12월 평균값.

출처: 総務省, 「労働力調査」.

에도 파견사와 기타(계약사원, 촉탁, 기타의 합계)를 중심으로 계속 빠른 속도로 증가하고 있다. 2004년 3월부터 제조업에서의 노동자 파견이 허용된 후에는 특히 파견사원의 증가가 눈에 띈다(2004년 90만 명에서 2007년 145만 명).

그렇다면 일본의 노동시장은 어느 정도 유연화되었는가?

우선 노동이동 상황을 입직률, 전직률을 통해 보면, 두 가지 모두 1970년대 말 이후 상승경향에 있음을 알 수 있다.²⁹ 종업상의 지위별로 보면, 고용자의 전직률이 높아지고 있는데 이것은 전직률이 높은 비정규노동자 비율

의 증가를 반영하는 것이다.

한편 내각부의 고용조정속도 추계에 따르면, 1980~94년과 1995~2007년 두 시기 사이에 고용조정속도가 빨라진 것으로 나타났다.³⁰ 고용조정속도의 상승에는 비정규고용비율의 상승이 영향을 주고 있는 것으로 생각된다.

그러나 일본의 고용조정속도는 국제비교의 관점에서는 느린 그룹에 속한다. 이것은 일본에서는 여전히 정규직의 장기고용관행이 뿌리 깊어 남아 있으며, 경제정세가 악화한 경우에도 당장은 고용이 보장(保藏)되는 경우가 많은 상황을 반영하는 것으로 생각되고 있다.³¹ 최근의 조사에 따르면, 모든 기업규모에서 정사원의 장기고용을 유지해야 된다는 생각에 긍정적인 기업은 80%를 넘고 있다.³²

이상에 본 바와 같이 일본에서는 핵심 인재를 중심으로 장기고용관행이 뿌리 깊게 남아 있는 한편, 고용의 비정규화는 순조롭게 진전되고 있다. 그런 의미에서 일본의 노동시장은 이중적이라고 할 수 있다.³³

한편, 일본의 인적 자원의 육성은 종래에는 기업 주도로 기업 내에서 이루어져왔지만 시장환경의 변화는 능력개발의 주체를 기업에서 개인으로 이동시키는 압력을 가하고 있다고 생각한다. 이러한 압력하에 인재의 양성이 나 능력개발 측면에는 어떠한 변화가 나타나고 있는지를 보도록 한다.

노동정책연구·연수기구(労働政策研究・研修機構)의 2010년 조사에 따르면, 기업이 장기고용의 장점으로 생각하는 것은, ‘지식이나 기능의 계승이 용이하다’, ‘종업원의 장기적 인재육성이 용이하다’ 등의 비율이 높다.³⁴ 후생노동성의 조사에 따르면, 정규직의 능력개발에 대해서 기업규모 300명 이상의 대기업에서는 8할 이상이 노동자의 능력개발방침은 또는 기업이 주체가 되어 결

29 厚生労働省, 『平成24年版労働経済の分析』, 2012, 315쪽.

30 内閣府, 『平成21年度 経済財政白書』, 2009, 221쪽.

31 内閣府, 『平成21年度 経済財政白書』, 222쪽.

32 労働政策研究・研修機構, 『今後の産業動向と雇用のあり方に関する調査』, 2012.

33 内閣府, 『平成23年度 経済財政白書』, 2011, 254쪽; 권혁욱·김대일, 「노동시장의 인적자원 배분기능 효율성 분석」, 조동철 편, 『우리경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』, 한국개발연구원, 2014, 222쪽.

34 労働政策研究・研修機構, 『今後の産業動向と雇用のあり方に関する調査』, 2010.

정한다고 답하고 있으며, 299명 이하의 중소기업에서도 이러한 답변이 7월에 이른다.³⁵

정규직에 대한 기업(사업소)의 훈련상황에 관한 조사를 보아도 교육훈련비의 수준에서나 계획적 OJT 및 Off-JT(OFF-the job training, 집합훈련)의 실시 상황에서나 기업 내 훈련은 버블 붕괴와 함께 감소했지만 경기회복과 함께 버블기 이전의 수준으로 회복한 것으로 나타나고 있다.³⁶ 이와 같이 정규직에 대해서는 기업방침에 있어서나 실제의 훈련상황에 있어서나 여전히 기업이 능력개발의 주체가 되고 있음을 알 수 있다.

그러나 비정규노동자의 경우, 기업(사업소)이 제공하는 훈련기회는 정규직노동자에 크게 미치지 못하고 있다. 상용고용의 비정규직을 보면 Off-JT 수강 비율은 정사원의 약 절반에 불과한 것으로 나타나고 있다. 단기 계약으로 일하는 파트(단시간노동자)나 아르바이트 사원, 파견사원을 포함한 비정규직의 기업 내 훈련 기회는 더욱 줄어들 것으로 예상된다.³⁷

후생노동성의 「능력개발기본조사」 자료를 분석한 결과에 의하면 개인주도로 이루어지는 능력개발에서도 비정규직은 정규직에 비해 저조한 것으로 나타나고 있으며, 자기계발을 실시한 종업원에 대해 비용보조를 해주는 비율도 정규직에 비해 비정규직이 낮다. 또 같은 조사에 따르면 자기계발의 문제점으로 ‘하고 싶은 것을 모르겠다’라고 대답한 비정규직의 비율이 정규직의 비율을 크게 상회하고 있다. 이러한 조사 결과는 비정규직의 경우 효율적으로 인적 투자를 할 조건이 정비되어 있지 않음을 보여주는 것이다.³⁸

이상에서 정규직에 대한 능력개발은 여전히 기업이 주체가 되어 이루어지고 있는 반면, 크게 증가하고 있는 비정규노동자의 능력개발에 대한 기업의 투자는 저조하며, 개인주도에 의한 능력개발도 부진함을 알 수 있다. 비정규노동자에 대한 훈련이나 능력개발이 저조한 것은 경제 전체로 볼 때 인

35 厚生労働省, 『平成25年版労働経済の分析』, 2013, 171쪽.

36 黒澤昌子, 「職業訓練」, 樋口美雄 編, 『労働市場と所得分配』, 2010.

37 黒澤昌子, 「職業訓練」.

38 黒澤昌子, 「職業訓練」.

적 투자의 감소를 통해 생산성의 저하를 가져올 우려가 있다.

그렇다면 직업훈련에 대한 정부정책은 어떤 성과를 올리고 있는가? 노동자 개인에 의한 인적투자가 효율적이기 위해서는, 개인이 훈련비용을 부담할 수 있는 능력이 있어야 하고, 개인이 실시한 훈련투자의 수익이 모두 개인에게 환원되어야 한다. 이런 관점에서 볼 때, 우선 훈련을 받은 성과, 즉 훈련 후 임금(노동자의 수익)이 증가하고 있는지가 중요하다. 이에 대한 실증연구는 많지 않지만, 자기계발이 임금에 영향을 주지 않는다는 보고가 있는 한편,³⁹ 자기계발을 실시한 지 5년이 지나도 임금에 영향은 주지 않지만, 통신강좌나 통학강좌를 수강하고 나서 4년 후가 되면 연수입에 플러스의 영향을 준다는 보고도 있다.⁴⁰

이러한 연구결과는 노동자 개인에 의한 인적투자가 효율적으로 이루어질 수 있는 기반이 아직 정비되지 않았음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

5. 금융시스템

1) 금융시스템의 개혁

금융의 자유화는 1990년대 이전에 이미 상당히 진행되었다. 금리의 자유화라는 면에서는 1977년에 국채의 유통시장이 열린 것을 계기로 자유금리시장이 확대되어갔다. 그러나 예금금리 자유화의 움직임은 대단히 완만하여 1985년에 고액(잔고 10억 엔 이상) 예금 금리의 자유화가 실시되고, 1993년에 비로소 완전자유화가 실현되었다.

사채시장에서도 1970년대 후반부터 사채시장의 자유화가 진전되었다. 전후 일관하여 계속되어온 유담보원칙이 무너져 무담보채의 발행이 가능해졌으며, 무담보채의 발행기준은 이후 점차 완화되어갔다. 한편, 1980년에는

39 Masako Kurosawa, "The Extent and Impact of Enterprise Training: The Case of Kitakyushu City," *Japanese Economic Review* 52(2), 2001.

40 吉田恵子, 「自己啓発が賃金に及ぼす効果の実証分析」, 『日本労働研究雑誌』 No. 532, 2004.

외환법이 개정되어 종래 원칙적으로 금지되었던 해외에서의 금융거래가 원칙적으로 자유화되었다. 이러한 개혁에 따라 기업금융의 자유도는 대폭 높아졌고 대기업의 은행 의존도는 급속히 낮아졌다.

기업금융의 자유화에 비해 금융기관 업무범위의 자유화는 지지부진하게 진행되었다. 업무 분야 규제에 대해서는 1990년대 초에 금융제도조사회와 증권거래심의회의의 답신을 근거로 종래의 업태별 진입규제를 업태별 자회사에 의한 상호진입방식으로 풀어나간다는 원칙이 확립되었다. 그러나 이상과 같은 업태별 자회사에 의한 상호진입은 단계적으로 이루어졌으며 철저하지 못했다. 즉 증권시장의 부진 등에 배려하는 형태로 신규진입에 대해서는 제한적인 방침을 취하는 등, 일본의 금융제도개혁 논의는 이해 조정 과정에서 시간을 끌었다. 1991년에 정리된 답신과 그 답신을 받아 1992년 6월에 성립한 금융제도개혁법의 내용은 획기적이라고 하기 어려웠고 부분적인 규제완화에 그쳤다.⁴¹

이와 같은 지지부진한 금융제도개혁에 큰 진전을 가져온 것이 이른바 ‘일본판 금융빅뱅’이었다. 1996년 10월의 선거에 승리한 하시모토 총리는 같은 해 11월 금융개혁시스템을 포함하는 6대 개혁을 제창하고, 재무장관과 법무장관에게 2001년까지 일본의 금융시장이 뉴욕, 런던에 버금가는 국제금융시장으로 재생하는 것을 목표로 금융시스템 개혁, 이른바 일본판 금융빅뱅에 착수할 것을 지시했다. 이에 따라 1997년 6월에 3심의회(금융제도조사회, 증권거래심의회, 보험심의회)의 최종보고가 발표됨으로써 개혁 전체의 구체적인 조치와 스케줄이 명확히 제시되었으며, 1998년 12월에 금융시스템개혁법이 시행되었다. 당초 계획된 금융시스템 개혁의 스케줄은 <표 2>와 같으며, 이 스케줄에 따라 실현가능한 것부터 개혁이 실행되었다.

한편 자유로운 시장원리에 기초한 금융시스템의 개혁을 위해서는 단순한 자유화의 확대만이 아니라 시장의 룰이 원활하게 작동할 수 있는 제도적

41 小峰隆夫 編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修, 『日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで(1970年代～1996年) バブル / デフレ期の日本経済と経済政策(歴史編)I』, 慶応義塾大学出版会, 2011, 506쪽.

〈표 2〉 금융 빅뱅의 스케줄

		1997	1998	1999	2000	2001	비고
(1)	투자자·자금조달자의 선택지 확대						
	• 투자신탁 상품의 다양화	—	—				
	• 증권종합구좌 도입	—					
	• 증권 딜리버티브(파생상품) 전면 해금	—	—				단, 개별 주식 옵션은 1997년 7월 개시
	• ABS(자산담보증권) 등 채권의 유동화		—				
	• 외환법 개정	—					1998년 4월 1일 시행
(2)	중개자 서비스의 질 향상 및 경쟁의 촉진						
	• 증권회사의 업무 다각화	—	—				
	지주회사제도의 활용	—					1998년 3월 11일 시행
	• 주식매매위탁수수료의 자유화		—	—			1999년 말에는 완전 자유화. 그 전 단계로 1998년 4월에 자유화 부분을 매매대금 10억 엔 이상에서 5천만 엔 이상으로 인하
	• 증권회사의 면허제에서 원칙 등록제로 이행		—				
	• 증권자회사, 신탁은행자회사의 업무범위	—	—	—			1999년도 하반기 중에 제한을 철폐
	• 보험회사와 금융 타 업체 사이의 진입		—	—	—	—	2001년 3월 말까지 실현
(3)	이용하기 쉬운 시장의 정비						
	• 거래소 집중의무 철폐		—				
	• 점주등록시장 유통면의 개선	—	—				1997년 7월에 차주(借株)제도 도입 완료
	• 미상장·미등록주식시장의 정비	—					
(4)	신뢰할 수 있는 공정·투명한 거래의 틀과 룰 정비						
	• 연결재무제표제도의 재검토	—	→	→	→		
	• 증권거래법의 공정거래 룰의 정비·확충 등	—	—	→	→		벌칙 강화에 대해서는 1997년 12월 30일 시행
	• 투자자 보호기금 및 보험 계약자 보호기구의 창설		—				

출처: 小峰隆夫 編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修, 『日本経済の記録 金融危機, デフレと回復過程(1997~2006年) バブル/デフレ期の日本経済と経済政策(歴史編Ⅲ)』, 慶応義塾大学出版会, 2011, 37쪽.

장치가 필요하다. 즉 시장이 공정하고 효율적으로 작동하고 있는지를 감시하고 틀 위반자에게는 페널티를 부과할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 했다.

이러한 금융행정의 개혁 논의는 대장성개혁 논의로서 전개되었다. 그 결과 대장성에서 분리한 검사·감독기능을 관장하는 금융감독청이 1998년 총리부의 외국(外局)으로 설치되었다. 2000년에는 대장성의 금융기획국이 금융감독청에 통합되어 “금융 기능의 안정을 확보하고 예금자, 보험계약자, 유가증권 투자자, 기타 이에 준하는 자의 보호를 도모함과 함께 금융의 원활을 꾀하는 것을 임무”로 하는 금융청이 새로 발족했다.

2) 개혁의 성과와 현황

이상과 같은 일련의 개혁에 의해 현재 일본의 금융시스템은 자유로운 시장을 베이스로 하는 시스템으로 변화했다고 할 수 있다. 그러나 이러한 금융시스템의 변화가 성장산업에 대한 자금의 원활한 공급 기능을 보장하는 것은 아니다. 이하에서는 일본의 금융시스템이 직면하고 있는 문제를 살펴보기로 한다.

우선, 2007년 기업의 자금조달 상황을 일본과 주요 선진국을 비교해보면(표 3)), 어느 나라나 주식 및 출자금의 절반 정도를 차지하고 있다. 차입금은 독일, 영국이 약 30%, 미국, 프랑스는 약 20%, 일본은 25% 정도다. 기업의 부채구성에서 일본이 특별히 차입금 의존적이라고는 할 수 없으며, 주식·출자금 중심이라는 점에서는 서구 선진국과 대체로 동일하다고 할 수 있다.

그러나 일본의 경우, 기업의 부채·자본구성이 주식·출자금 중심이라고 해도 직접금융의 비중이 높다고는 할 수 없다. 일본에서는 주식의 상호보유가 많기 때문이다. 주식의 보유자 구성을 미국, 영국과 비교해보면, 일본에서는 비금융법인기업의 지분이 34%로 현저히 높다(표 4). 미국에서는 직접금융이 발달해 있는 것을 반영하여, 가계에 의한 주식보유가 25%, 투자신탁, 연금·보험 등 기관투자자에 의한 보유가 각각 30% 전후다.

〈표 3〉 기업의 금융부채 내용의 각국 비교(2007년)

	차입	사채	주식·출자금	기타
프랑스	21.5	4.7	62.7	11.1
독일	31.5	2.9	50.9	14.7
영국	33.0	9.2	53.8	4.0
미국	17.1	10.5	54.7	17.7
일본	25.2	5.9	48.4	20.6

출처: 内閣府, 『經濟財政白書』, 2008, 143쪽.

〈표 4〉 주식보유상황의 국제비교(2007년)

	가계	투자신탁	연금·보험	은행등	비금융법 인기업	일반정부	해외	기타
일본	17.1	2.6	7.1	7.5	34.1	10.8	15.6	4.1
미국	25.4	28.7	31.0	0.8			13.1	1.0
영국	7.3	—	19.8	7.5	16.6	2.7	28.2	17.8

출처: 内閣府, 『經濟財政白書』, 2008, 143쪽.

기업의 자금조달을 플로(flow)의 측면에서 분석한 연구에 따르면,⁴² 기업 부문 전체로는 1994년 이후 자금잉여 상태이나 각 기업은 동질적이지 않으며 자금 부족에 의해 외부자금을 조달하고 있는 기업도 상당수 있다고 한다. 외부자금을 조달하고 있는 기업을 보면 차입금은 비교적 안정적이고 여전히 주요한 조달수단이 되고 있는 반면, 주식이나 사채와 같은 자본시장에서의 조달은 변동이 많고, 근년에는 리먼 쇼크의 영향도 있어 저조한 상황이다. 즉, 간접금융에서 직접금융으로 이행하고 있다는 일본의 기업금융에 관한 통설은 반드시 현상을 정확히 반영하는 것은 아니며, 외부자금 조달에서 내부자금 조달로 크게 이행하는 중에 여전히 차입금이 중요한 자금조달수단이 되고 있음을 알 수 있다.

가계의 자산구성을 보면 일본의 가계는 여전히 현금·예금 중심이다. 2014년 12월 말의 자료를 보면, 일본의 가계 자산의 절반(51.7%)은 현금·예금이며, 이것은 외국에 비해 대단히 높은 비율이다.⁴³ 일본 정부는 금융빅뱅

42 堀内昭義・花崎正晴・松下佳菜子, 「日本の金融経済と企業金融の動向」, 堀内昭義・花崎正晴・中村純一編, 『日本経済: 変革期の金融と企業行動』, 東京大学出版会, 2014.

43 2014년 12월 말 현재, 현금·예금의 비중은 일본 51.7%, 미국 13.3%, 유럽지역 35%이며, 주식·출자

을 통해 은행에 리스크가 집중하는 기존 시스템의 개혁을 꾀하고 다양한 금융증개방식의 창설에 노력했지만,⁴⁴ 가계의 자산구성에 큰 변화를 가져오지는 못한 상태다.⁴⁵ 증권투자신탁에 대한 가계의 투자가 보급되지 않는 이유로 리스크에 대한 낮은 투자수익률, 금융에 관한 지식이나 정보 습득(금융 리터러시)의 정도, 주택론 부담이 지적되고 있다.⁴⁶

한편 기관투자가(투자신탁, 연금·보험 등)의 리스크 머니 공급자로서의 역할도 제한적이다. 증권투자신탁의 운용대상 재산을 비교해보면(일본은 2012년, 캐나다는 2010년, 그 외의 국가는 2011년 자료), 일본을 제외한 OECD 10개국 평균은 채권 43.6%, 주식 41%인 데 비해, 일본은 채권 59%, 주식 28%로 채권의 비중이 높다.⁴⁷ 일본의 연금, 보험 등의 기관투자가도 다른 국가에 비해 채권 중심으로 운영하고 있다.⁴⁸

일본의 벤처 투자도 여전히 낮은 수준에 있다. 벤처 투자는 리먼 쇼크 후 2009년에 900억 엔 정도로 축소했지만 2011년에는 약 1200억 엔까지 회복했다, 그러나 미국과 비교하면, 투융자 건수는 6할, 금액으로는 15% 정도에 불과하며, 2013년의 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)의 벤처 캐피털 어베일러블리티(availability) 순위로는 42위에 머물고 있다.⁴⁹

간접금융에서 직접금융으로의 전환이라는 점에서 볼 때, 일본의 금융시스템은 아직 국제비교상에서는 간접금융에 대한 의존도가 크고 리스크 머니의 공급이란 면에서 여전히 불충분한 상태라고 할 수 있다. 여기에는 가계의 예·저금 중심의 자산보유 행태에 큰 변화가 없다는 점이 중요하다.

의 비중은 각각 10.8, 34.3, 16.8%, 투자신탁의 비중은 각각 5.6, 12.9, 8.0%이다(日本銀行, 「資金循環の日欧米比較」 <https://www.boj.or.jp/statistics/sj/sjhiq.pdf> 2015. 9. 5 검색)

44 金融審議会, 「新しい金融の流れに関する懇談会」, 1998, 10.

45 정부의 다양한 중개기능 방식을 창설하여 '저축에서 투자'의 흐름을 확대하고자 하는 노력에도 불구하고, J-REIT(2001년 창설)을 포함한 증권투자신탁의 2012년 잔고는 예저금잔고의 9% 정도에 불과했다(内閣府, 『平成25年度経済財政白書』, 2013, 306쪽).

46 内閣府, 『平成20年度 経済財政白書』, 2008, 146~152쪽.

47 内閣府, 『平成25年度 経済財政白書』, 306쪽.

48 内閣府, 『平成25年度 経済財政白書』, 309~311쪽.

49 内閣府, 『平成25年度 経済財政白書』, 325쪽.

6. 기업지배구조

1) 기업지배구조의 개혁

기업의 은행 의존도 저하와 장기고용관계의 동요는, 메인뱅크 기능과 종업원주권의 약화를 가져왔다. 한편, 기업 간 주식상호보유비율이 감소하고 외국인과 개인투자자의 주식소유비율이 높아지면서 주주의 압력이 강화되었다. 이러한 배경하에 기존의 기업지배구조를 대신하는 새로운 기업지배구조의 구축을 위한 제도개혁이 이루어졌다. 그것들은 대체로 주주 주권을 강화하고 자본시장을 통한 거버넌스를 강화하는 내용이었다.

1990년대 후반 이후 기업활동에 관한 법제도 개혁이 잇달아 실시되었다. 상법 개정의 페이스를 보면, 1990년 이전의 20년간에 이루어진 개정은 불과 3회(1974, 1981, 1990)였다. 그러나 1991년부터 2005년까지 15년간에 이루어진 개정은 14회에 이르고, 특히 1999년 이래로는 매년 개정이 있었다. 개혁의 대상은 광범위하지만, 기업지배구조에 관련해서는 ① 외부 거버넌스(기업재편 등), ② 내부 거버넌스(기업조직 개혁 등), ③ 주식제도 등의 분야에서 많은 개혁이 이루어졌는데, 그 내용을 좀 더 자세히 알아보기로 한다.⁵⁰

(1) 외부 거버넌스에 관련된 개혁

우선 기업과 외부 투자자의 관계를 통한 외부 거버넌스에 관련된 개혁으로 기업재편(M&A)에 관한 순수지주회사 해금, 합병제도 개정, 주식이전·주식교환제도의 창설, 회사분할제도의 창설과 같은 법제도 개혁이 있었다. 이들 개혁은 기업재편, 즉 기업의 합병이나 분할 매수 등을 용이하게 함으로써 자본시장을 통한 경영자 컨트롤을 효과적으로 하기 위한 것이었다.

50 秋吉史夫・柳川範之, 「コーポレート・ガバナンスに関する法制度改革の進展」, 寺西重郎 編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修, 『構造問題と規制緩和, バブル / デフレ期の日本経済政策 第7巻』, 慶応義塾大学出版会, 2010.

(2) 내부 거버넌스에 관련된 개혁

기업조직을 통한 내부 거버넌스에 관련된 개혁으로는 이사(取締役)책임 경감제도의 도입(주주대표소송의 개정), 감사역 기능의 강화, 위원회등설치회사의 창설,⁵¹ 회사법제정 등이 있다. 이러한 개혁은 대체로 사외이사 또는 사외감사역의 역할을 강화함으로써 이사회 또는 감사역이 주주권리의 보호라는 입장에서 경영진을 감독하기 위한 것이다.

(3) 주식제도에 관한 개혁

주식제도에 관한 개혁은 자본시장을 통한 거버넌스가 원활히 이루어질 수 있는 제도적 기반이 되는 것들로, 자기주식 취득의 완화, 콜 옵션제도의 정비, 공개매입제도의 정비 및 매입방위책에 대한 가이드라인 제시 등의 개혁이 이루어졌다.

2) 이사회 개혁(내부 거버넌스 개혁)의 성과와 기업지배구조의 현황

이러한 거버넌스에 관한 개혁이 이루어졌음에도 불구하고 이것이 실제의 경영 퍼포먼스의 개선에 기여하고 있는지는 명확하지 않다. 여기서는 이사회 개혁을 중심으로 이러한 개혁이 실제로 어떤 성과를 내고 있는지를 살펴본다.

우선 위원회등설치회사의 보급상황은 지지부진한 상태다. 공개정보에 기초한 일본감사역협회의 조사에 의하면, 위원회등설치회사를 도입한 기업은 비상장기업을 포함하여 110여사 정도다(2010. 1. 7. 현재). 이 중 3할 가까이는 특정 기업 그룹에 소속된 회사이며, 상장기업에 한정하면 73사뿐이다.⁵² 또 도쿄증권거래소 조사에 따르면, 2009년 동 거래소에 상장한 위원회등설치회사는 55사뿐으로, 동 거래소의 상장기업 2378사의 2.3%에 불과

51 2005년 5월 시행의 회사법 개정으로 위원회설치회사로 명칭이 변경되었으며, 2015년 5월의 회사법 일부개정으로 지명위원회등설치회사로 개칭되었다. 여기서는 위원회등설치회사로 통일한다.

52 加護野忠男・砂川伸幸・吉村典久, 『コーポレート・ガバナンスの経営学: 会社統治の新しいパラダイム』, 有斐閣, 2010, 156쪽.

하다.⁵³

사외이사의 선임도 그다지 진전되고 있지 않다. 도쿄증권거래소의 조사에 따르면, 1부·2부 회사(위원회등설치회사를 제외)의 경우, 사외이사를 선임하는 회사 비율은 늘고 있지만 2010년에도 47%로 절반에 이르지 못하고 있으며, 사외이사 인원수는 평균 1명에 미치지 못하고 있다.⁵⁴

과반의 상장회사가 사외이사를 선임하고 있지 않는데, 그 이유로 많이 들고 있는 것이 사외감사역에 의한 경영감시 기능의 존재다.⁵⁵ 도쿄거래소의 상장회사(위원회등설치회사 제외)에서 1사당 감사역의 평균 인원수는 3.82명, 그중 2.53명이 사외감사역이다(2010). 2001년의 감사역제도의 개정에 의해 사외감사역에 의한 경영 감시가 사외이사에 의한 경영 감시보다 널리 이용되고 있다.

이상에서 본 바와 같이, 기업지배구조의 개혁에 따라 주주 중심적인 새로운 제도가 도입되었는데도 불구하고, 그러한 제도로의 이행이나 제도의 정착은 지지부진한 상태다. 그 이유의 하나는 우선 새로 도입된 제도 자체의 유효성이 확인되지 않고 있는 데서 찾을 수 있다. 위원회등설치회사 제도 창설 이후 이사회 개혁 효과에 관한 실증적 연구성과(2002~2007)를 조사한 아키요시·야나가와(秋吉·柳川)에 따르면, 거의 모든 연구가 이사회의 개혁이 실제의 경영 성과의 개선에 기여하고 있지 않다는 결과를 보고하고 있다고 한다.⁵⁶ 그 이유로는 실증방법의 문제 외에, 이사회 개혁 자체의 유명무실화, 이사회 규모 축소 및 사외이사의 실효성 문제 등을 들고 있다. 이러한 연구결과를 보면 적어도 주주주권에 기초한 영미식 기업지배구조로의 대전환은 일어나지 않을 것으로 보인다.

53 東京証券取引所上場部, 『東証上場会社 コーポレート・ガバナンス白書 2009』.

54 東京証券取引所上場部, 『東証上場会社 コーポレート・ガバナンス白書 2011』.

55 加護野忠男·砂川伸幸·吉村典久, 『コーポレート・ガバナンスの経営学: 会社統治の新しいパラダイム』, 158쪽.

56 秋吉史夫·柳川範之, 「コーポレート・ガバナンスに関する法制度改革の進展」, 하나자키(花崎)도 수익성이나 주가 관련지표의 검토를 통해 위원회등설치회사의 전반적 업적은 양호하다고 보기는 어렵다는 결과를 보고하고 있다(花崎正晴, 『企業経営とコーポレート・ガバナンス—情報と制度からのアプローチ』, 東京大学出版会, 2008).

주주중심적인 기업지배구조로의 이행이 지지부진한 또 하나의 이유는 고용시스템에서 장기고용관행이 뿌리 깊게 남아 있기 때문인 것으로 생각된다. 주주주권적 개혁은 장기고용관행을 근거로 하는 종업원주권과 충돌하지 않을 수 없기 때문이다. 설사 장기고용을 전제로 하는 조직구조하에서 주주주권적 제도를 도입해도 그러한 결합이 안정적이라는 보장은 없다. 미야지마(宮島)에 따르면, 시장지향적인 금융·소유구조와 관계지향적인 내부조직의 결합과 같이 상이한 조직모드의 시스템이 결합하는 데는 비용이 따르게 된다.⁵⁷ 즉, 아웃사이드가 우위인 소유구조하에서는, 어느 정도의 프리미엄 획득이 가능하다면 수탁책임을 지는 기관투자가는 매수 제안에 응할 가능성이 있고 이것은 경영자에 대한 잠재적 위협이 된다. 만일 경영자가 이 위협에 대해 상호주식보유의 강화와 같은 주주안정화 대책으로 대응하게 되면 주주중심, 자본시장 중심의 거버넌스로의 이행은 곤란하게 된다.

7. 맺는말

1990년대 이래 일본 정부가 추진해온 구조개혁은 일본의 경제시스템을 보다 시장원리를 중시하는 시스템으로 변혁하고자 하는 정책이라고 할 수 있다. 여기에는 기존의 경제구조 또는 제도가 경제환경의 변화에 대응하지 못하고 기능부전에 빠짐에 따라 경제성장에 대한 족쇄로 작용하여 1990년대 이래 장기불황의 요인이 되고 있다는 판단이 있었다.

그러나 일본 정부의 구조개혁은 기대한 만큼의 성과는 올리지 못한 것으로 생각된다. 분명 일본의 경제시스템은 과거에 비해 시장중심적으로 운영되고 있으며, 구조개혁이 이러한 흐름을 촉진하는 데 기여했다고 판단되지만, 일본의 경제시스템의 현황은 아직 영미식 시장경제시스템으로의 이행을 분명하게 보여주고 있지는 않다.

57 宮島英昭 編, 『日本の企業統治』, 東洋經濟新報社, 2011, 43쪽.

고용시스템에서는, 노동자과건법의 개정 등이 노동력 수급조절기능이 내부 노동시장에서 외부 노동시장으로 이행하도록 촉진했다. 이에 따라 일본의 노동시장은 비정규노동자의 비중이 크게 증가하는 등 일부에서 유연화가 진행되었지만, 한편에서는 정규직 노동자에 대한 장기고용과 기업 내 훈련의 중요성이 여전히 강조되고 있는 이중성을 보이고 있다.

금융시스템의 경우, 금융빅뱅에 의해 금융부문에서의 자유화는 금리 면에서나 진입규제 면에서나 거의 달성되었으며, 기업의 자금조달 면에서는 간접금융에 대한 의존도가 줄고 직접금융의 비중이 증가했다. 그러나 여전히 리스크 머니의 공급은 충분하지 않으며, 그 배경에는 여전히 안정자산 중심으로 자산보유를 하고 있는 가계가 있다. 즉 자금 공급 측면에서는 간접금융적 구조가 유지되고 있는 채로, 자금 수요 측면에서는 직접금융으로 이행하고 있다고 하는 정합적이지 않은 모습을 보이고 있다.

기업지배구조의 개혁으로 자본시장을 통한 거버넌스가 과거보다 용이하게 기능할 수 있게 되었으며, 사외이사를 통한 경영자에 대한 모니터링이 강화되었다. 그러나 주주주권을 강화하기 위한 위원회등설치회사제도나 사외이사는 기대한 만큼 보급되고 있지 않다.

이러한 상황을 볼 때, 구조개혁의 추진에도 불구하고 경제시스템의 변화에서 시장지향의 방향성을 명확히 확인하기는 어려우며, 김영작이 언급한 바와 같이 여전히 복수의 시스템이 경합·혼재하는 양상을 보여주고 있다. 그렇다면 그 이유는 무엇일까? 이에 대한 본격적인 고찰은 다음 기회로 미룰 수밖에 없으나, 본고에서의 검토를 통해 확인한 몇 가지 시사점을 제시하기로 한다.

첫째, 제도 간 상호보완성이 시스템의 변화를 지지부진하게 한 이유로 생각된다. 예컨대 장기고용은 숙련형성 메커니즘과 밀접한 관련을 가지고 있다. 고용의 유동화에 대응할 수 있는 숙련형성 메커니즘이 구축되지 않은 상황에서 고용의 유동화는 한계가 있다. 또 장기고용관행이 뿌리 깊이 존재하는 한, 주주주권에 기초한 영미식 거버넌스가 보급되는 데에도 역시 한계가 있다.

둘째, 제도 간 상호보완성은 경우에 따라서는 급격한 제도변화가 일어날 수 있는 근거가 될 수 있다. 강한 개혁 압력과 같은 충격에 의해 일부 시스템이 변하면 관련되는 시스템에 잇달아 변화가 파급하는 ‘도미노 효과’가 나타날 수도 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 급격한 시스템의 변화가 일어나고 있지 않은 것은 제도 중에 그 변화에 상당한 시간이 소요되는 것들이 있기 때문이라고 생각된다. 첫째 문제에서 언급한 숙련형성 메커니즘의 경우, 유동적인 고용시장과 정합적인 교육·훈련체제의 구축은 단기간에 이루어질 수 있는 것이 아니다. 특히 학교 교육 시스템의 개혁이나 커리큘럼의 변경은 쉬운 일이 아니다.

셋째, 제도가 변화해도 사람들의 행동패턴이 제도에 반드시 정합적인 형태로 변화하지 않는다. 예를 들어, 금융 면에서 직접금융을 촉진하기 위한 제도적 정비에 상당히 진전되었음에도 불구하고, 가계는 여전히 예금과 같은 안정자산을 선호하고 있다. 즉 최대의 자금공급처인 가계의 행동패턴이 안정자산 선호에서 바뀌지 않는 한 리스크 머니 공급을 위한 제도의 정비는 효과를 내기 어려울 것으로 생각된다.

즉, 제도 간 상호보완성의 존재, 제도 자체의 고착성 내지는 변화의 곤란성, 경제주체의 행동패턴의 고착성 때문에 일부의 제도가 바뀌어도 시스템 전체의 변화로 곧바로 연결되지 않는 것으로 생각된다. 그 결과, 김영작이 말하는 바와 같은 복수의 시스템이 경합 또는 혼재하는 상황이 나타나고 있다. 즉, 고용시스템에서는 정규직과 비정규직 간에, 자금조달에서는 일부 대기업과 중소기업 간, 기업지배구조에서는 위원회등설치회사와 같은 영미식 거버넌스와 기존의 거버넌스가 병존하는 모습이 나타나고 있다.

그러나 이와 같은 복수의 시스템이 병존, 혼재하는 상황이 앞으로 계속 될 것이지는 본고에서도 설득력 있는 전망을 하기 어렵다. 복수의 시스템이 경합 및 혼재하는 방식으로 변화할 것이라고 전망하려면, 그러한 다중적, 복층적 구조의 안정성에 대한 검증이 필요할 것이다. 복수 시스템의 병존이 가져올 수 있는 문제점, 예를 들면 고용시스템의 이중성 등이 정규직과 비정규직 간의 소득격차를 확대함으로써 사회 전체의 균열과 불안정성을 가

저오는 리스크에 대한 고려가 필요하다.

한편, 최근에는 복수 시스템의 경합·혼재만이 아니라, 상이한 조직 모드의 서브시스템이 결합하여 새로운 하이브리드형 시스템이 나타나고 있음을 보이는 흥미로운 연구가 발표되고 있다. 미야지마는 기업지배구조에서 시장지향적인 금융·소유구조와, 관계지향적인 내부조직이 결합되어 있는 하이브리드형 구조를 보이고 있는 기업들이 지배적인 그룹이 되어가고 있음을 밝히고 있으며,⁵⁸ 미야모토(宮本)는 장기고용과 성과주의를 동시에 채택하고 있는 하이브리드형(미야모토에 따르면 신일본형 기업)이 지배적 형태로서 출현하고 있다고 한다.⁵⁹

이러한 연구는 금융위기 이후의 제도변화가 기업 간에 균등한 영향을 미치고 있는 것이 아님을 보여주는 것으로서, 구조개혁의 성과를 정확히 파악하기 위해서는 개별 기업 수준에까지 내려와서 분석할 필요성을 보여주고 있다. 그러나 이들 연구에서 하이브리드형의 안정성이라든가, 상이한 시스템이 결합하는 메커니즘 등이 충분히 구명되고 있다고는 생각되지 않는다. 앞으로 이들 연구에 대한 상세한 검토와 더불어 기업별, 산업별 수준까지 연구가 더욱 심화되면 일본형 경제시스템의 향방에 대해서 더 명확한 전망을 할 수 있을 것으로 기대한다.

58 宮島英昭·河西卓弥, 「金融システムと企業統治」, 橘川武郎·久保文克 編著, 『講座・日本経営史 第6巻 グローバル化と日本型企業システムの変容』, ミネルヴァ書房, 2010.

59 宮本光晴, 『日本の企業統治と雇用制度のゆくえ: ハイブリッド組織の可能性』, ナカニシヤ出版, 2014.