

글로벌 금융위기 이후 미국경제의 진로모색과 시사점

박복영 대외경제정책연구원 국제경제실장
bypark@kiep.go.kr

김종혁 대외경제정책연구원 국제경제실
북미·대양주팀 전문연구원
jhkim@kiep.go.kr

고희채 대외경제정책연구원 국제경제실
북미·대양주팀 전문연구원
hcko@kiep.go.kr

박경로 경북대학교 경제통상학부 교수
krpark@knu.ac.kr



1. 연구의 목적 및 배경

- 1980년대 이후 추진된 금융부문의 규제완화와 그에 따른 과도한 금융혁신은 글로벌 금융위기의 직접적인 원인이 된 것으로 평가됨.
 - 특히 금융기관 사이의 칸막이를 없애고 금융감독기관이 시스템리스크를 적절히 관리하지 못한 것이 위기를 불러오는 데 일조함.
- 심화된 시각에서 보면, 글로벌 금융위기가 미국이 글로벌화에 제대로 대응하지 못해서 발생한 것이라는 평가도 있음.
 - 지난 30여 년간 중국을 비롯한 신흥국들은 제조업 경쟁력을 강화시키면서 국제무역에서 비중을 높였으나, 미국은 이러한 세계적인 변화에 적극적으로 대응하지 못함.
 - 또한 글로벌 금융위기 이전 미국에서도 경상수지 적자가 급속히 확대되었다는 점에서, 이 문제 역시 해결해야 하는 과제 중 하나였음.
 - 더구나 위기를 겪으면서 경제적 불평등 심화와 그로 인한 정치·사회적 갈등이 증폭되는 등 사회적으로 간과할 수 없는 문제점이 제기됨.
- 이러한 인식하에서 본 연구는 글로벌 금융위기 이후 미국이 과거 경제패러다임과 다른 패러다임으로 전환을 시도하고 있는가를 검토함.
 - 미국이 과거와는 다른 정책적 전환을 모색하고 있는지 아니면 부분적인 처방을 하고 있는지를 판단해 보고자 함.
 - 특히 제조업 육성, 통상정책, 금융규제 개혁 등 구체적인 영역에서 그 의미를 점검하고, 향후 위기 재발을 방지하고 지속적인 경제성장 가능성을 평가하여 우리 경제에 어떤 시사점을 주는가도 고찰함.

2. 조사 및 분석 결과

1) 제조업 육성정책

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 금융업 및 서비스업을 중시하던 정책에서 제조업을 강조하는 정책으로 변화됨.

- 글로벌 금융위기는 규제 혹은 통제되지 않는 금융부문의 과도한 성장은 경제시스템을 위태롭게 할 뿐만 아니라, 금융산업에 의존한 성장으로는 양질의 안정적인 일자리를 만드는 데 한계가 있음을 상기함.
 - 이런 인식을 바탕으로 오바마 정부는 자동차산업의 부활이나 기타 수출제조업의 강화에 정책의 우선순위를 두게 되었으며, 이는 금융 및 서비스산업 중심의 미국경제를 다시 제조업 경쟁력이 강한 나라로 만들겠다는 정책적 전환을 의미함.
- 미국 정부의 제조업 경쟁력 강화는 비교우위론에 기반한 미국 제조업의 불가피한 쇠퇴라는 기존의 인식과는 큰 차이가 있음.
- 미국 제조업은 생산성은 높지만 GDP나 고용에서 제조업의 비중이 비교적 빠르게 감소하는 특징을 가지고 있으며, 이는 국제적으로 생산성이 낮거나 열위에 있는 업종의 퇴출이 지속적으로 이루어졌고 이 과정에서 생존에 성공한 업종들의 경쟁력은 상대적으로 높아졌음.
 - 이것은 한편으로는 제조업이 반드시 사양산업일 필요는 없으며 경쟁력을 회복할 수 있는 가능성이 있음을 시사함.
- 셰일가스 생산 확대에 의한 천연가스 가격 하락, 신흥국들의 인건비 상승, 고유가로 인한 대형 제품들의 운송비 상승, 달러가치 하락, 미국 정부의 유턴지원 정책 등은 미국 제조업 경쟁력 향상에 긍정적 요소임.
- 셰일가스부문에 대한 대통령의 전폭적인 지지는 에너지가격이 바로 미국 제조업의 경쟁력과 직결되어 있으며, 천연가스가격의 하락은 화학산업이나 에너지다소비형 업종의 가격경쟁력 향상에 크게 도움이 됨을 시사함.
 - 1990년 이후 18년간 미국의 제조업 임금은 17배 증가한 반면, 중국의 임금은 8.9배 증가하여 멕시코와 비슷한 수준임.
- 오바마 정부는 제조업 육성을 위하여 ‘제조업증강법’ 제정을 비롯한 다각적인 지원정책을 추진함.
- 수출기업 지원, 자동차 산업 지원, 통상정책을 통한 지원, 연구개발 지원, 에너지 산업 지원, 조세 감면 추진 등 매우 다양한 정책 수단을 활용하여 적극적으로 지원함.
 - 수출기업 지원을 위해 수출진흥내각을 신설하는 등 새로운 수출행정체계를 도입하고 다양한 수출 지원 프로그램을 운영함.
 - 연구개발 지원과 관련하여 미국 정부는 국내외 업체를 차별하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며, 첨단 고부가가치 산업이면서 자국 업체의 경쟁력이 약한 분야에 대해서는 미국 내 생산을 전제로 저리용자 지원, 조세 감면 혜택 등 각종 지원을 확대함.
- 해외투자 기업들이 미국으로 다시 되돌아오는 U턴 현상 역시 미국 제조업의 부활 가능성을 시사함.

- 미국 정부는 국내 투자활성화를 위하여 해외 소득에 대한 최저세 도입, 국내복귀 기업의 이전비용에 대한 세액공제 신설 등을 추진함.
- 미국 기업들의 U턴 현상은 원가 구조의 변화에 따른 글로벌 생산기지 이전 움직임이 시작되고 있음을 의미함.
- 그러나 중국, 멕시코의 제조업 부문 임금이 여전히 미국의 1/10 수준에 불과하고, U턴 기업의 상당수가 생산을 자동화했거나 인건비 비중이 높지 않았던 기업들이라는 점을 감안하면, 노동생산성, 공급망, 물류 등 다른 변수들을 고려한다고 해도 최근 진행되고 있는 제조업 U턴 현상은 제한적일 것으로 판단됨.

2) 통상정책

● 미국은 글로벌 경제위기를 계기로 저성장·고실업 문제를 타개하고자 공세적인 수출시장 확대정책으로 기조를 전환함.

- 특히 미국은 지속적인 경제성장과 일자리창출의 주요 동력이 수출증진에 있다는 인식하에 국가수출확대정책(NEI)과 새로운 통상전략인 환태평양경제동반자협정(TPP)을 통해 권역별 경제통합을 통한 수출시장 확대를 추진함.
 - 오바마 대통령은 수출관련 정부서비스의 간소화, 미국이전기업 세제혜택과 제조업 육성을 통해 '2014년까지 수출 2배 확대'와 TPP와 같은 다자 지역무역협정을 강조하여 미국 경기회복에 도움을 주고자 함.

● 미국정부가 가장 중점적으로 추진하였던 국가수출확대정책, 즉, '5년 내(2014년) 수출 2배' 목표는 달성하기 어려울 것으로 판단됨.

- 즉 5년 내(2014년) 수출 2배를 달성하기 위해서는 최소 연간 14% 이상의 성장률이 지속되어야 함.
 - 그러나 2010년과 2011년 수출증가율은 각각 20.6%, 14.3%로 높은 성장세를 보였으나, 2012년(1~9월)에는 유럽재정위기와 중국경제 둔화 등과 같은 해외수입수요 감소로 인해 5.5%까지 급락한 상황임.

● 오바마 행정부와 기존 행정부의 가장 큰 차이점은 양자보다는 다자 틀에서 자유무역협정을 추진하는 것임.

- 오바마 행정부는 2010년을 기점으로 내수에 의존한 경제성장만으로는 한계가 있음을 인식, 신흥경제권에 대한 공세적 수출전략을 강화함.
 - 이러한 수출증대를 위해 기존 체결된 양자간 FTA발효는 물론 다자간 FTA인 TPP를 적극 추진하게 됨.
- 환태평양경제동반자협정은 미국의 아시아·태평양국가들에 대한 공식적인 경제협력 강화는 물론 정치적인 전략 차원임.
 - 미국의 수출증대를 위해서는 아·태지역은 필수적인 시장일 뿐만 아니라, 세계패권시장에서 중국을 견

제하는 방안으로 해석됨.

- 또한 TPP를 활용하여 아·태 경제공동체 안에서 영향력을 지속적으로 확대하고자 하는 의도이며, 장기적인 차원에서 TPP를 확대해서 아태자유무역지대(FTAAP)의 창설을 염두해 둔 것으로 평가됨.

● 미국 정부는 글로벌 금융위기 이후 중국과의 양국간 정상회담이나 G20 회의 등을 통해, 글로벌 불균형 완화를 위한 위안화 평가절상과 중국에 대한 반덤핑, 상계관세 등 무역구제조치를 강화함.

- 특히 2012년 11월 미국 선거를 앞두고, 각 당 대선 후보들과 정치권들은 중국의 위안화 저평가와 불공정 무역행위로 인해 미국내 일자리가 상실되었음을 역설하는 등 중국에 대한 압박을 더욱 강화함.

3) 금융규제 개혁

● 미국 정부는 서브프라임 모기지 사태로 발생한 금융위기의 재발방지 필요성에 대한 금융개혁 공감대가 형성된 결과 2010년 7월에는 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act; 일명 “도드-프랭크법”)을 제정하여 추진 중임.

- 이 법은 미국 금융시스템의 전반적인 변화를 목표로 하고 있다는 점에서 획기적이지만, 법의 부작용 및 실효성을 둘러싸고 다양한 평가가 있음.
 - 미국의 금융기관들은 금융규제 강화와 금융시스템 개혁에 대해 국제경쟁력 저하에 대한 우려를 제기하는 반면, 소비자들은 입법과정에서 금융기관들의 압력으로 인해 규제의 실효성이 반감되었다고 비판함.

● 도드-프랭크법은 금융시스템 안정을 통해 위기재발을 방지하기 위한 월스트리트의 개혁과 소비자 보호를 목적으로 방대한 내용을 담고 있으며, 다음 세 가지가 핵심 내용임.

- 첫째는 SIFI를 식별하고 이들의 규제와 정리를 통해 시스템 위험관리 능력을 제고하는 것임.
 - 관련 주요 조치들은 규제감독기구들의 협력체인 FSOC를 신설하여 1) SIFI들을 선별하여 특별 관리함으로써 시스템 위험 관리, 2) 이들의 부실 시 연준과 연방예금보험공사를 중심으로 한 정리(resolution) 절차와 방식 규정임.
- 둘째는 파생상품 거래시스템 개혁으로 거래상대방 위험에 대한 투명성을 높이고 결제의 불확실성을 줄여 유동성 위기관리능력을 제고하는 것임.
 - 거래시스템 개혁의 주요 조치로는 1) 거래를 장외시장(OTC)에서 거래소(exchange)로 유도하고 거래정보를 기록소(repository)에서 수집하여 규제당국에 보고, 2) 중앙청산소(central counterparty: 이하 “CCP”로 표기) 시스템을 채택함으로써 유동성 수요와 거래상대방 위험 축소임.
- 셋째, 금융 참여자들의 인센티브 개선, 규제 및 감독 사각지대 참여자들의 관리, 그리고 규제당국의 권한과 의무 개선 등의 조치들이 있음.
 - 1) 예금수취 은행의 자기계정 민간자산 구입 금지(‘볼커 룰’) 2) 경영자 내부통제 강화를 위한 금융기관

지배구조 개선, 3) 신용평가기관에 대한 의존 축소 및 신용평가기관의 기업지배구조 규제, 4) 헤지펀드의 등록 및 정기적 조사 실시 등

- 도드-프랭크법은 증권화된 은행업이 발달한 새로운 환경에 대응하기 위한 금융개혁이지만, 금융안정성을 제고하기 위한 새로운 원칙에 입각한 획기적 금융개혁이라고 판단하기는 어려움.

- 첫째, 시스템위험의 관리능력제고를 위한 개혁이 준칙보다 규제자의 자의적 판단에 의존하는 방식에 의존하고 있다는 점에서 민주성과 효율성이라는 원칙을 훼손하고 있음.
- 둘째, 볼커 룰의 경우에도 모호한 행위 규정과 거센 저항으로 자의적 판단에 의존하고 실효성이 약화될 가능성이 큰데, 이 때문에 글래스-스티걸법의 부활 필요성이 계속 제기되고 있음.
- 셋째, 파생상품의 거래시스템 개혁은 효과면에서 가장 성공적이지만, 상호보충에 기초한 결제원제도의 도입이 예금인출쇄도에 의한 은행위기를 차단하기는 어려움.

4) 정치적 대립과 영향

- 2008년 금융위기의 조기 극복을 가로막은 장애요인 중 하나는 정치적 대립과 갈등, 그로 인한 정치적 타협과 입법의 지연이었음.

- 금융위기로 미국은 크게 세 가지의 문제를 해결해야 했음: 1) 부실금융기관의 정리와 금융시스템 정상화, 2) 실물부문의 침체 억제와 경기회복, 3) 악화되는 재정적자와 경상수지 적자의 개선
- 그러나 금융위기 직후의 부실금융기관 처리 및 경기회복 조치, 2010년 추가적인 경기부양책 마련, 2011년 국가채무한도 확대, 2012년 재정절벽 위험의 해소 등 과정에서 정치적 효율성이 발휘되지 못함.
- 오히려 정당 간의 대립과 행정부와 의회 갈등은 정책집행에 방해가 되었으며, 또 하나의 경제적 불안요인이 되었는데 2011년 국가채무한도 조정을 둘러싼 극한 대립과 신용등급 강등이 대표적인 사례임.
- 이러한 정치적 갈등 심화의 직접적 원인으로는, 오바마 정부 초기의 의료보험개혁 후유증과, 불황의 장기화에 따른 불만의 누적과 재정적자의 심화를 들 수 있음.
- 하지만 좀 더 긴 시각에서 보면 미국 내 정치적 대립과 이념적 분열은 1970년대 이후 지속된 현상임.

- 이념의 양극화는 소득불평등의 심화와 밀접한 관계를 갖고 있는데, 경제적 격차의 확대가 이념의 격차 형태로 반영되고 결국 정치적 갈등으로 표면화된 것으로 평가됨.

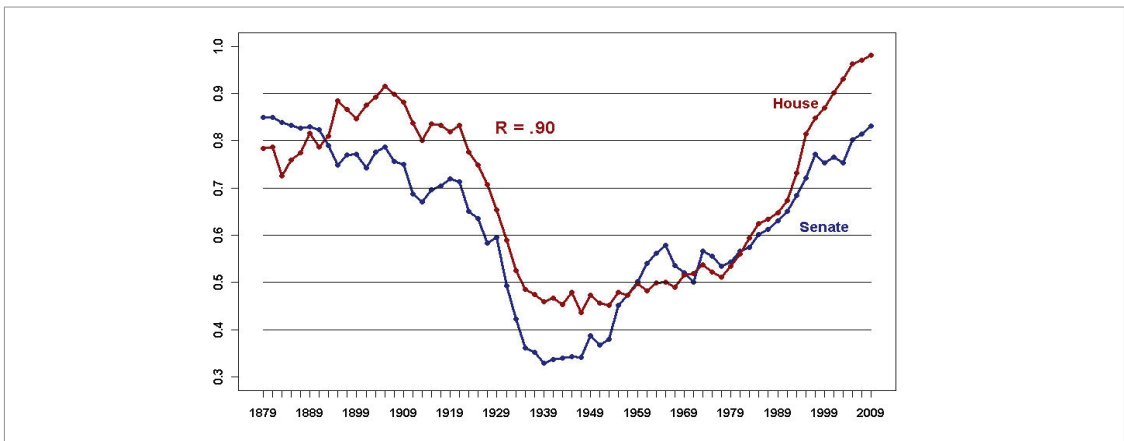
- 미국의 경제적 불평등은 1970년대 이후 계속 악화되고 있는데 이것이 양당 간 이념 격차의 확대에 영향을 미쳤다는 것을 통계적으로 확인하였음.
- 금융위기는 대부분의 경우 소득불균형을 심화시키는데, 2008년 이후 글로벌 금융위기도 이런 계층간

- 의 경제적 불평등과 반목을 심화시켰기 때문에 이념갈등이 심화된 것은 예상된 결과라고 할 수 있음.
- 통계분석 결과 정부지출 비중의 증가가 이념격차를 확대하는 것으로 나타났는데, 글로벌 금융위기 이후 미국의 정부지출 비중 증가가 공화당의 반발을 야기한 측면이 있음.

● 나아가, 정치집단 간 이념격차 확대가 정당간 타협을 어렵게 하여 의회의 입법효율성 저하라는 비용을 초래한다는 것을 통계적으로 확인하였음.

- 2013년 미국의 재정지출이 급속히 줄어들어 마이너스 경제성장을 초래할 수도 있는 상황에서, 2012년 말 ‘재정절벽(fiscal cliff)’ 협상이 순조롭게 이루어지지 않는 것이 가장 대표적인 이념격차의 비용이라고 할 수 있음.
- 타협이 결국 이루어져도 긴 기간이 소요된다면 그만큼 불확실성은 오래 지속되어 소비심리나 투자심리에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

[그림 1] 미국 정당 간 이념격차 지수 추이



주: Senate는 상원을, House는 하원을 가리키며 R은 양원의 지수 간 상관계수임.
 자료: McCarty *et al.*(2006).

3. 정책 제언

1) 제조업 육성정책

- 향후 선진국들이 제조업 지원을 강화하고 신흥국들의 수입 억제 움직임이 본격화될 경우, 우리나라의 수출에 큰 타격을 미칠 수 있으므로 이에 따른 대응방안 마련이 필요함.

- 오바마 대통령이 재선에 성공함에 따라 그동안 추진하던 제조업 지원정책을 더욱 확대할 것으로 예상되며, 자국 산업 보호를 위해 외국산 자동차, 철강, 가전제품 등에 대한 반덤핑 조사와 같은 통상압력을 강화할 가능성 증가됨.
 - 미국 제조업의 경쟁력이 높아진다는 것은 선진국 제품들과 경쟁하고 있는 우리나라의 입장에서는 경쟁이 더욱 치열해진다는 것을 의미함.
- 무역장벽을 통한 산업보호와 같은 기존의 산업정책에서 미국과 같이 글로벌 경쟁력이 있는 기업을 적극 유치하는 등 글로벌 생산요소 중심의 산업정책에 대한 논의가 필요함.
- 미국 기업들의 U턴 사례들은 제조업 부품시장의 글로벌 생산네트워크의 변화 움직임도 이미 시작되었음을 의미함.
 - 중국 등 저임금만을 보고 해외에 진출한 기업들은 앞으로 수년 이내에 경쟁력을 상실할 가능성이 증가됨.
- 한국 제조업체들의 글로벌 경쟁력을 강화시키기 위하여 제조업의 서비스화에 대한 인식을 제고할 필요가 있음.
- 국내 제조업체의 경우 87%가 제품의 서비스화에 관심이 없다고 응답하고 있어, 이에 대한 중요성을 적극적으로 인식시키는 노력이 필요함.
- 제조업 경쟁력 강화를 위해서는 뚜렷한 비전 제시, 리더십 등 정부의 역할이 중요함.
- 미국 정부는 과감한 구제금융 지원과 기업 구조조정과정에서 강력한 리더십을 발휘함으로써 빠른 기간 안에 미국 자동차산업이 경쟁력을 회복할 수 있는 계기를 마련함.
 - 정부의 중·장기적인 비전 설정과 이를 효율적으로 실행할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음.

2) 통상정책

- 미국을 비롯한 전세계적인 비전통적 보호주의 심화에 대한 우리나라의 선제적이고 적극적인 대응이 필요함.
- 미국의 서브프라임 모기지 발 경기침체에서 비롯된 전세계적인 경기침체가 유럽 재정위기를 겪으면서 예상보다 장기화됨에 따라 세계적으로 자국 산업을 보호하려는 경향을 띠고 있음.
 - 대내외적인 불확실성을 최소화하는 한편 신흥시장 중심으로 수출시장 다변화를 통해 수입규제조치의 주요 대상이 되지 않도록 사전 예방이 필요하며, 특히 미국시장 공략을 위해 캐나다, 멕시코와의 FTA 조기 타결을 적극적으로 검토할 필요성이 있음.

- 우리나라가 체결한 기존 자유무역협정의 활용은 물론 동아시아 및 아·태지역 다자간 지역통합에 대비할 필요성이 있음.
 - 오바마 행정부는 양자 자유무역협정보다는 다자간 지역협정을 통한 통상정책에 주안점을 두고 있으며, 특히 TPP를 적극적으로 추진함.
 - 우리나라는 한·중·일 FTA와 별개로 아세안 등 동아시아 16개국이 참여하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 체결을 추진 중임.
 - 따라서 ASEAN+3, ASEAN+6 등 동아시아 경제통합 논의와 경쟁 관계에 있는 미국 중심 TPP 등 아태지역 경제통합 논의에서 우리의 역할 정립과 국익을 위한 면밀한 전략을 수립·추진해 나가야 할 것임.
- 오바마 2기 행정부에서도 미·중 간 통상분쟁이 지속적으로 제기될 것으로 판단됨에 따라 이에 대한 사전적 대응이 필요함.
 - 위안화 환율 평가절상에 대한 압력이 강화된다면, 대미 흑자국인 우리나라에도 이에 대한 공세가 전이될 가능성도 있음.
 - 따라서 양국 정부 고위급과 상시적인 협의 채널을 적극적으로 활용하여 이러한 분쟁을 사전적으로 차단함과 동시에 분쟁발생시 대응방안을 체계적으로 구축하여 피해를 최소화할 필요가 있음.

3) 금융규제 개혁

- 미국 금융위기는, 기관투자가가 비중이 크고 금융기관 간 파생상품 거래가 활발해진 상황에서 기존과 같이 개별 금융기관의 건전성 규제에만 의존하는 데는 한계가 있음을 시사함.
 - 따라서 우리나라도 시스템 위험에 관리 능력을 제고하고 금융 안정성을 높이기 위해 다양한 금융시장과 금융기관들을 포괄적으로 감독하는 규제체계의 개선이 시급함.
 - 하지만 시스템 위험에 대한 정확한 측정 방법이 개발되지 않은 상황에서 규제체계의 채편만으로는 규제당국의 자의적 개입 가능성이 커 의도하지 않은 부작용이 발생할 수 있음에 유의할 필요가 있음.
- 미국에서는 규모의 경제에 대한 기대보다 대마불사의 위험에 대한 우려가 커지면서 거대 금융기관의 분할 논의도 활발한데, 이는 1980년대 이후의 금융기관의 대형화와 겸업화 추세가 재고되고 있음을 시사함.
 - 따라서 그동안 우리나라에서 추진되어온 대형화와 겸업화 추세를 재검토할 필요가 있으며, 이를 위해서는 금융기관의 대형화와 겸업화를 추진한 기구와는 독립된 별도의 위원회를 구성할 필요가 있음.

- 국회에서 법안 통과가 지연되고 있지만 장래에 한국거래소가 CCP로 인가될 경우를 대비하여 다음과 같은 준비가 필요함.

- 첫째 CCP의 리스크 관리 능력 제고를 위한 인력 및 제도적 정비, 둘째 CCP에 대한 감독 체계 정비, 셋째 CCP에 대한 중앙은행의 유동성 공급 가능성과 방법, 그에 따른 도덕적 해이의 방지 등을 위한 준비, 넷째 파생상품시장의 참여조건과 그에 따른 규제감독 및 보호 체계 전반에 걸친 매우 근본적인 개혁 방안에 대한 연구

4) 정치적 대립과 영향

- 이념격차의 확대는 의회의 법안통과율을 낮추는 경향이 존재하므로, 미국 정치권에서 대립과 갈등은 앞으로도 경제정책의 신속하고 효율적 집행을 어렵게 할 가능성이 높음.

- 만약 이러한 전망이 현실화된다면 미국 경제의 조속한 회복에 장애가 될 것으로 예상되는데, 정치적 대립이 미국경제에 미칠 수 있는 단기적 위험은 ‘재정절벽’과 국가채무한도 조정 문제임.

- 일부 지표에 의해 우리나라에서도 정당 간 이념격차의 확대가 관찰되며, 이념 양극화는 정책에 대한 정당 간 태도의 차이에서 확인됨.

- 우리나라의 경우에도 미국과 유사하게 정치이념의 격차 확대가 소득불평등의 심화 및 정부지출 비중의 확대와 비슷한 추이를 보이고 있음.
 - 1990년대 후반 이후 도시가구의 소득불평등이 추세적으로 악화되고 있으며, GDP 대비 정부지출의 비중 역시 2000년 이후 빠르게 증가하고 있어 정당의 이념격차 확대와 같은 추세를 보임.
- 소득불평등이 심화되면 우리나라에서도 소득계층에 따라 투표성향이 뚜렷이 나뉠 가능성이 있는데, 이는 사회통합은 물론 입법의 효율성 측면에서도 바람직하지 않을 것임.
- 그런데 소득불평등을 위해 재분배정책에만 의존하는 것은 정부의 지출비중을 높여 다시 이념갈등을 심화시킬 수 있으므로 이념양극화 완화를 위해 바람직하지 않음.
- 따라서 소득재분배에 비해 원천적인 소득분배가 공평하게 이루어지도록 경제구조와 경쟁 질서를 구축하는 것이 더 바람직한 방향으로 판단됨.