

# 글로벌 금융위기이후 미국경제의 진로모색과 시사점

박복영 · 김종혁 · 고희재 · 박경로



# 글로벌 금융위기이후 미국경제의 진로모색과 시사점

박복영 · 김종혁 · 고희채 · 박경로

## Ⅰ 서 언 Ⅱ

2008년 미국에서 시작된 경제위기는 유럽 재정위기까지로 파급되어 역사상 대공황 이래 가장 심각한 경제침체로 이어지고 있습니다. 이러한 글로벌 금융위기로 인해 미국을 비롯한 주요국들은 경기침체 극복을 위한 재정 및 금융정책을 시행하는 한편, 이에 대한 재발 방지를 위한 노력을 기울여 왔습니다. 이 과정에서 미국은 경기회복을 위해 제조업 육성과 수출확대를 통한 “일자리 창출”, 그리고 금융위기의 재발 방지를 위한 제도개혁의 일환으로 금융개혁을 추진하였습니다.

이러한 인식에 기초하여 본 연구는 글로벌 금융위기 이후 미국이 과거의 경제 패러다임과 다른 정책적 패러다임으로 전환을 시도하고 있는지 검토하였습니다. 이에 본 연구는 금융위기 이후 추진한 정책 중 가장 중요하다고 판단되는 3가지 정책 및 제도개선을 선정하여 이들 내용을 평가하였습니다. 그 중 첫째는 제조업육성정책입니다. 금융위기 극복과정에서 가장 중점을 두었던 것은 일자리창출이었으며, 그 방안 중의 하나가 자동차산업과 같은 제조업 육성으로 요약됩니다. 둘째, 대외통상정책의 변화입니다. 수출확대정책을 통한 일자리 창출은 경제위기 극복은 물론 미국의 만성적인 경상수지 적자해결 방안으로 인식됩니다. 특히 미국은 그동안 대서양 및 미주지역 중시의 통상정책에서 아시아지역 중시로 이동하였습니다. 셋째, 금융개혁입니다. 글로벌 금융위기를 거치면서 금융기관들의 과도한 위험 추구적 행위, 즉 탐욕은 미국 국민들에게 지탄의 대상이었으며, 이에 대한 개혁의 필요성이 크게 대두되었습니다. 이런 문제를 개선하기 위해 도드-프랭크법 제정을 통한 금융감독 제도의 개편을 추진하였는데, 이러한 정책이 어떤 성과를 내고 있는지 살펴

보았습니다.

이와 별도로 금융위기 이후 미국사회에서 관찰되는 중요한 현상은 경제적 불평등의 심화와 함께 정치적 갈등이 지속되는 것입니다. 그래서 이런 정치적 갈등의 원인을 분석하고, 이러한 갈등이 국가의 입법 및 정책실행과정에서 어떤 영향을 주는지를 살펴보았습니다.

본 연구는 박복영 연구위원의 책임 하에 김종혁 전문연구원과 고희채 전문연구원, 그리고 박경로 경북대 교수가 공동 연구자로 참여하여 완성된 것입니다. 연구자들의 노고를 치하하며 본 연구의 집필과정에서 자료를 꼼꼼히 읽어주시고 조언해 주신 기획재정부 허장 과장, LG경제연구원 김형주 연구위원, 그리고 본원의 서진교 선임연구위원과 김규관 연구위원께도 감사를 드립니다. 아울러 자료의 정리 및 편집을 위해 본원 북미·대양주팀 최현주 주임연구조원도 수고를 하였습니다.

이 보고서는 글로벌 금융위기라는 국제경제 이슈에 대한 미국의 정책대응을 종합적으로 분석 평가하였다는 데 특별한 의미가 있습니다. 이 보고서가 제시한 여러 분석이 금융위기에 대응한 미국정부의 정책방향에 대한 이해를 높이고, 그로부터의 시사점이 향후 우리나라의 정책 수립 및 추진에도 유용하게 활용되기를 기대합니다.

2012년 12월

원장 채 욱

## 국문요약

2008년 글로벌 금융위기는 외형적으로는 미국 금융기관의 파산으로 인한 위기였다. 하지만 이 위기는 단순히 미국의 금융시장이나 금융산업에 대한 재검토를 넘어 미국경제 전반을 되돌아보는 계기가 된 것으로 평가된다. 그리고 다수의 학자들은 이 위기가 단순히 금융부문의 문제에서 비롯된 것이 아니라, 그보다 더 깊고 구조적인 원인에서 비롯되었다고 지적하고 있다. 본 보고서는 글로벌 금융위기 이후 미국의 경제정책이 구조적인 원인을 치유하기 위한 근본적인 전환 혹은 개혁의 방향으로 가고 있는가를 평가하는 것을 목적으로 하였다.

연구결과에 따르면 위기 이후 미국에서 과거와는 다른 새로운 정책적 방향이 일부 나타나고는 있지만, 새로운 정책 패러다임의 형성 혹은 근본적 전환이 나타났다고 평가하기는 어렵다는 것이 결론이다.

1980년대 이후 위기 이전까지의 미국의 정책방향은 국내적으로는 금융부문을 중심으로 해서 정부규제를 완화하는 것이었다. 그리고 금융산업을 비롯한 서비스업의 비중이 증가하는 것이 비교우위의 관점에서 자연스러운 현상이라고 판단하였다. 그리고 전통적 제조업의 경쟁력 상실에 대해서는 큰 경각심을 갖지 않았으며, 지식기반형 혹은 혁신형 제조업의 성장에만 주목한 것으로 판단된다. 대외적으로는 교역대상국의 개방을 촉진하기 위해서 FTA 체결과 같은 정책을 사용했지만, 경제적 이익보다는 전략적 목적에 더 큰 비중을 두었다고 할 수 있다. EU의 경제통합에 대응하기 위해 NATFA를 결성한 이후 전략적으로 중요한 중동국가, 남미국가, 그리고 아시아의 한국과 FTA 체결을 추진하였다. 즉 통상정책은 상당 정도 전략적 목적을 띠고 있었

다. 그리고 경제적 이익을 고려할 때도 자국 금융산업이나 서비스업의 해외 진출, 그리고 수입품 가격인하를 통한 소비자후생의 증가 등 간접적이고 다소 포괄적인 이익을 기대하였다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 이런 기존의 정책 방향에 전환이 있었던 것은 분명하다. 요약하면 규제완화와 전략적 측면 중시에서 규제강화와 경제적 실익 중시로의 전환이라고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로는 금융업 및 서비스업 중시에서 제조업을 강조하는 정책으로 변화되었으며, 통상정책에서도 전략적 고려 대신 수출확대나 국내 일자리 창출과 같은 실익을 중시하는 정책으로 전환하였다. 그리고 위기의 원인이 되었던 금융혁신과 금융자유화 대신 고위험 금융거래에 대한 규제의 강화와 금융감독의 강화를 선택하였다. 이러한 정책의 전환은 글로벌 금융위기를 계기로 나타난 측면도 있지만, 2009년 이후 오바마 대통령이 취임하면서 정권이 공화당에서 민주당으로 교체됨으로써 나타난 부분도 있다.

우선 제조업 중시정책과 관련하여, 금융위기 이후 금융산업을 성장의 동력으로 삼는 대신 제조업에 다시 주목한 것은 위기에 대한 단순한 반응 이상인 것으로 판단된다. 금융위기 직후 국제경쟁력을 상실한 자동차 회사의 처리를 두고 민주당과 공화당 사이에 의견 대립이 있었는데 오바마 대통령은 자동차 산업에 대한 정부차원의 지원을 명확히 하였다. 이것은 제조업을 쉽게 포기할 수 없으며, 양질의 안정적 일자리 창출을 위해 제조업이 반드시 필요하다는 오바마 대통령의 신뢰에서 비롯되었다고 할 수 있다. 나아가 제조업의 쇠퇴를 필연으로 받아들이는 대신 미국 제조업 부활을 위해 2010년 ‘제조업증강법’을 제정하여 다양한 제조업 지원책을 마련하였다. 또 제조업 수출확대를 위해 ‘국가수출구상’을 발표하였다. 기업들의 R&D활동을 지원하고, 세일가

스를 중심으로 한 에너지분야 지원을 통해 기업의 가격경쟁력을 향상하기 위한 노력도 하고 있다. 미국의 제조업 육성 정책이 얼마나 성과를 거두었는지 현재로서는 판단하기 어렵다. 하지만 미국 상품 수출 증가율을 다른 지역과 비교해 보면 미국 제조업이 다시 활력을 회복할 가능성이 있음을 시사한다. 2011년 미국의 상품 수출증가율(수량기준)은 7.2%였으며 2012년은 5.3%로 예상된다. 이런 성장률은 세계 평균이나 다른 지역에 비해 높은 수준이다. 선진국 평균에 비해 1.5%p, 3.0%p 각각 높은 수준이며 신흥시장의 평균에 비해서도 오히려 더 높다.

이러한 양호한 수출증가율은 적극적이고 실용적인 통상정책의 결과일 수도 있다. 금융위기 이후에 집권한 오바마 대통령은 통상정책에서도 과거의 정책과 다른 태도를 보였다. 오바마의 접근은 통상정책에 관한 기존 민주당의 입장보다 다른 것이었다. 위기 후 미국 통상정책의 기초는 한 마디로 수출 확대와 국내 일자리 창출이라는 이익의 관점에서 철저히 실용적 접근을 하는 것이다. 개방의 확대는 교역을 통한 포괄적 이익을 얻기 위해 필요하다는 공화당의 이념 대신, 수출과 일자리 확대에 기여할 수 있도록 통상정책의 구체적 내용에 주목하고 있다. 이것은 FTA에 환경과 노동 관련 규정을 강화하겠다는 정도의 민주당의 기존 입장보다 다른 것이다. 가치로서의 환경과 노동 규정이 아니라 그 규정이 신흥시장으로부터의 수입을 억제하는 데 도움이 된다면 그것을 요구하겠다는 것이다. 전략적 지역 중시에서 경제적 이익의 확대될 수 있는 아시아 지역 중시로 전환이다. 경제성장과 일자리 창출을 최고의 목표로 하는 ‘국가수출확대구상(NEI)’의 추진을 2011년 통상정책의 최우선 과제로 선정한 것이 정책전환의 대표적인 예이다. 그리고 FTA의 잠재적 이익을 실현하기 추진 중인 FTA를 마무리하고 아시아국가들과 TPP를 추

진하는 것 역시 그 예라고 할 수 있다.

금융부문에서도 정책적 전환이 있었다. 금융혁신을 위해 규제완화를 추구하는 방향과는 정반대로 금융규제를 강화하는 쪽으로 선회한 것이다. 이러한 방향 선회는 시스템적으로 중요한 대규모 금융기관에 대한 규제 강화나 파생금융상품의 거래에 대한 제한, 신용평가기관의 투명성 강화 요구 등에 표현되어 있다. 하지만 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국의 금융정책의 변화는 1930년대 대공황기와 비교해 보면 패러다임의 변화라고 평가하기는 어렵다. 대공황 이후에는 시장에 대한 정부의 규제와 감독이 강화되어야 한다는 이념적 전환이 있었다면 이번에는 그렇지 않았다는 것이다. 우선 금융개혁의 경우 금융기관의 일부 행위(behavior)에 대한 규제는 강화되었지만, 금융시장의 구조(structure)를 변화시킬 만한 개혁은 없었다.

대공황과 달리 이번 글로벌 금융위기 이후에 정책의 근본적 패러다임 변화가 나타나지 않은 이유 중 하나는, 글로벌 금융위기가 대공황만큼 심각하지 않았기 때문이다. 다른 한 원인은 정치적 갈등 혹은 이념적 차이와 관련되었다고 할 수 있다. 대공황 이후에는 양당 사이의 이념적 격차가 급격히 축소되었다. 하지만 지금은 미국 의회의 이념적 격차가 계속 확대되고 있다. 이 문제는 오바마 대통령이 개혁을 추진한 데 있어 심각한 정치적 장애가 되고 있다. 도드-프랭크 금융개혁법안이 금융가의 반대에 의해 후퇴된 것, 그리고 소득불균형을 완화하기 위한 조치의 일부라 할 수 있는 의료보험 개혁이 공화당의 극심한 반대에 부딪혔던 것이 대표적인 예이다.

# 차례

Ⅰ 서언 .....	3
Ⅰ 국문요약 .....	5
Ⅰ 제1장 머리말 .....	15
1. 연구의 목적 .....	16
2. 연구의 범위와 구성 .....	18
Ⅰ 제2장 제조업육성 정책과 평가 .....	21
1. 금융위기와 산업구조에 대한 재평가 .....	22
가. 제조업 재조명 배경 .....	22
나. 미국 제조업 현황 .....	24
2. 미국 제조업 경쟁력 분석 .....	29
가. 총요소생산성 및 노동생산성 .....	29
나. 산업별 무역특화지수(TSI)의 시계열 추이 .....	34
3. 제조업 육성의 방향과 내용 .....	40
가. 제조업 육성 정책의 방향 .....	40
나. 제조업 육성 정책의 내용 .....	41
4. 소결 .....	53
Ⅰ 제3장 통상전략의 방향과 평가 .....	59
1. 통상전략의 변화 .....	60
가. 글로벌 금융위기 이전 통상정책 .....	60

나. 글로벌 금융위기 이후 통상전략의 변화 .....	62
2. 글로벌 금융위기 이후 통상정책 .....	68
가. 양자간 자유무역협정 완료 .....	69
나. 국가수출확대정책 추진 .....	72
다. 환태평양경제동반자협정 추진 .....	74
라. 대중통상압력 강화 .....	78
3. 소결 .....	85

## ■ 제4장 금융규제개혁의 방향과 평가 .....

1. 머리말 .....	94
2. 금융위기의 원인 .....	95
가. 금융위기의 원인에 대한 논의의 복잡성 .....	95
나. 금융위기에 대한 네 가지 시각 .....	96
다. 2007~09년 금융위기의 전개과정과 원인 .....	102
3. 금융개혁의 내용 .....	111
가. 도드-프랭크법의 입법 과정 .....	111
나. 도드-프랭크법의 주요 내용 .....	113
4. 금융개혁에 대한 평가 .....	115
가. 시스템 위험 관리를 위한 개혁과 불커 롤 .....	116
나. 파생상품 거래 시스템의 개혁 .....	130
5. 소결 .....	135

## ■ 제5장 정치적 대립과 영향 분석 .....

1. 글로벌 금융위기 이후 정치적 대립의 심화 .....	140
가. 이념갈등의 심화 .....	140
나. ‘정치적 양극화’ 논의 .....	141

다. 정치적 대립과 경제정책의 제약 .....	147
2. 정치양극화의 원인 분석 .....	150
가. 기존연구 .....	150
나. 분석방법 .....	158
다. 정치양극화의 요인 .....	160
라. 분석결과1: 공화당 보수화의 원인 .....	166
마. 분석결과2: 이념 양극화의 원인 .....	168
3. 정치 양극화와 입법효율성 .....	172
가. 분석방법 .....	172
나. 입법효율성의 결정요인 .....	175
다. 분석결과 .....	177
4. 소결 .....	179

## ■ 제6장 결론 및 시사점 ..... 185

1. 결론 .....	186
2. 시사점 .....	194
가. 제조업 육성정책의 시사점 .....	194
나. 통상전략 변화의 시사점 .....	198
다. 금융개혁의 시사점 .....	205
라. 정치적 갈등으로부터의 시사점 .....	210

## ■ 참고문헌 ..... 221

## ■ Executive Summary ..... 231

## 표 차례

표 2-1.	주요국 제조업 비중 및 GDP 증가율	23
표 2-2.	제조업 부문별 GDP 기여도 추이	26
표 2-3.	미국 제조업 부문별 실업지수 추이	28
표 2-4.	미국 비농업부문의 TFP, 산출, 투입, 요소가격 증가율 추이	30
표 2-5.	미국 비농업부문의 TFP 증가율 추이(2001년 이후)	30
표 2-6.	제조업 노동생산, 노동시간, 보수 증가율의 국제비교	31
표 2-7.	제조업 단위당 노동비용 증가율의 국제비교	33
표 2-8.	오바마 행정부의 제조업 활성화 정책의 주요 내용	52
표 2-9.	미국, 중국, 멕시코 제조업 부문 임금 추이	57
표 3-1.	오바마의 1기 행정부의 대외통상정책의 기본 원칙	63
표 3-2.	통상정책 어젠다의 주요내용(2009~2012년)	66
표 3-3.	미국의 FTA 추진 경과	70
표 3-4.	국가수출확대정책	73
표 3-5.	환태평양경제동반자협정 추진경과	77
표 3-6.	미국과 중국의 주요 통상이슈	79
표 3-7.	미국의 대중국 반덤핑 및 상계관세 부과 추이	82
표 3-8.	미중간 WTO제소사례(2009년 이후)	84
표 3-9.	미국의 지역별-국가별 수출추이	87
표 3-10.	미국의 지역별-국가별 수입추이	88
표 3-11.	국가별 미국 국제보유 현황	90
표 5-1.	정치이념 격차의 설명변수와 예상부호	164
표 5-2.	변수의 설명 및 출처	165
표 5-3.	공화당 이념성향 회귀분석 결과	167

표 5-4.	상원의 양당간 이념격차 회귀분석 결과 .....	171
표 5-5.	하원의 양당간 이념 격차 회귀분석 결과 .....	171
표 5-6.	상원 발의 법안 통과율(splaw_r) 회귀분석 결과 .....	178
표 5-7.	하원 발의 법안(hplaw_r) 통과율 회귀분석 결과 .....	179
표 6-1.	미국 및 세계 지역별 수출증가율 (수량기준) .....	189
표 6-2.	한국의 FTA 추진 현황 .....	201
표 6-3.	국내 장외과생상품 거래잔액 현황(2011년 9월말 현재) .....	210
표 6-4.	미국의 2013년 순재정지출 감소 항목 .....	212
표 6-5.	2013년 재정절벽에 대한 양당의 견해 차이 .....	213
참고 3-1.	한미FTA주요 일지 .....	71
부표 1.	변수 요약 통계표 .....	183
부표 2.	정당양극화 관련 변수간 상관계수 .....	184
부표 3.	입법효율성 관련 변수간 상관계수 .....	184

## 그림 차례

그림 2-1. 미국 제조업 및 서비스부문 취업자 수 추이 .....	25
그림 2-2. 미국 주요 제조업 부문별 고용자수 추이 .....	27
그림 2-3. 미국의 상품 및 서비스 수출입 추이 .....	34
그림 2-4. 제조업 주요 품목의 수출 비중 추이 .....	35
그림 2-5. 미국 제조업 부문별 무역특화지수 추이 .....	37
그림 2-6. 미국 통신 및 부품산업의 무역특화지수 추이 .....	39
그림 3-1. 미국 상품무역수지(월별) .....	65
그림 3-2. 환태평양경제동반자협정 참가국 구성 .....	75
그림 3-3. TPP국가들과의 수출비중 .....	76
그림 3-4. 주요 국가별 무역수지 .....	80
그림 3-5. 미국의 대중무역수지 .....	80
그림 3-6. 미국 수출증가율 .....	86
그림 4-1. 전통적 은행업과 증권화된 은행업 .....	103
그림 4-2. 레포시장의 헤어컷 지수 추이 .....	106
그림 5-1. 미국 상하원의 정당양극화 지수 추이 .....	143
그림 5-2. 미국 공화당과 민주당의 이념지표 추이 .....	145
그림 5-3. 소득분포와 정당별 중위자소득 .....	154
그림 5-4. 미국의 소득계층별 정당선호도 .....	156
그림 5-5. 정치이념과 그 요인의 추이 .....	164
그림 5-6. 법안통과율 추이 .....	174
그림 6-1. 미국의 소득세 최고 및 최저한계세율 변화 .....	192
그림 6-2. 통상정책 수립 및 결정과정 .....	205
그림 6-3. 미국의 국가채무규모와 법정한도의 변화 .....	214
그림 6-4. 우리나라의 지니계수 추이 .....	217
그림 6-5. 우리나라의 GDP 대비 정부지출 비중 추이 .....	217

## 제1장 머리말

1. 연구의 목적
2. 연구의 범위와 구성



## 1. 연구의 목적

2008년 글로벌 금융위기의 진원지는 세계 최대의 경제대국 미국이었다. 미국이 이런 대규모 금융위기와 그로 인한 실물경제의 침체를 경험한 것은 1930년대 대공황 이후 처음이었다. 이번 위기가 남긴 과제는 단순히 금융위기의 후유증을 치유하고 경기를 회복시키는 데 그치지 않는 것으로 보인다. 위기의 강도가 컸을 뿐만 아니라 위기의 원인이 미국경제의 누적된 문제 혹은 그간의 잘못된 정책에서 비롯되었다는 평가가 나타나고 있기 때문이다(Stiglitz 2010, Rajan 2010, Sachs 2011).

1980년대 이후 미국의 경제정책은 신자유주의적 관점에서 규제완화 또는 규제철폐를 적극 추진하고 민간의 혁신과 성장을 촉진 하는 방향으로 추진되었다. 하지만 금융부문에서의 규제완화와 그에 따른 과도한 금융혁신은 금융위기의 직접적인 원인이 된 것으로 평가된다. 특히 금융기관들 사이의 칸막이를 없애고 중앙은행이나 금융감독기관이 시스템리스크를 적절히 관리하지 못한 것이 치명적인 위기를 불러오는 데 일조했다. 금융산업의 효율성의 징표라고 생각했던 저금리와 금융혁신은 부동산시장과 금융시장의 레버리지를 높이는 데 기여했을 뿐이었다.

더욱 긴 시각에서 보면 글로벌 금융위기가 미국이 글로벌화에 제대로 대응하지 못해서 발생한 것이라는 평가도 있다. 1980년대 이후 글로벌화 급속히 진행되었고, 중국과 같이 비자본주의권에 있던 국가들이 개혁과 개방을 통해 급속한 산업화를 진행했다. 지난 30여년간 이들 나라들은 제조업 경쟁력을 강화시키면서 국제무역에서 비중을 높여갔다. 하지만 미국은 이러한 세계적인 변화에 적극적으로 대응하지 않고, 오히려 금융 및 서비스산업의 경쟁력 유지만으로 경제적 우위를 유지할 수 있을 것으로 판단했다.

특히 1990년대 이후에는 저금리를 배경으로 한 금융산업과 부동산 부분의 성장, 그리고 IT부문의 고성장은 미국경제에 아무런 문제가 없다는 착각을 갖게 만들었다. 하지만 글로벌 금융위기의 발발과 그 이후 미국 자동차업체들의 도산 위기는 미국의 산업구조에 심각한 문제가 있음을 드러냈다.

2000년대 초 경상수지의 급격한 악화에 따른 소위 글로벌 불균형의 심화에도 불구하고 달러의 고유한 국제적 지위, 즉 기축통화로서의 지위 때문에 이것 역시 큰 문제가 되지 않는 것으로 보였다. 하지만 경상수지의 지속적인 악화는 지속가능한 것이 아니라는 경고가 이어졌다. 경상수지는 한 국가의 경제의 불건전성을 나타내는 중요한 지표이고 많은 경우 위기의 전조 역할을 하였다. 글로벌 금융위기 이전 미국에서도 경상수지 적자가 급속히 확대되었다는 점에서, 이 문제 역시 미국 경제가 해결해야 하는 과제 중 하나였다. 이는 장기적으로는 달러의 지위를 위태롭게 할 수 있는 문제이다. 미국의 경상수지 적자를 단순히 중국이 인위적으로 위안화를 저평가했기 때문이라고 치부할 수만은 없었다.

글로벌 금융위기 이후 미국은 사회적으로도 간과할 수 없는 문제를 안고 있었음을 확인했다. 무엇보다 경제적 불평등이 심화되고 그로 인해 사회적, 정치적 갈등이 증폭되고 있었던 것이다. 금융위기의 도화선이 되었던 월가에 대한 국민의 반감은 위기 이후 금융기관 임원들의 대규모 보너스 지급을 보면서 폭발되었다. 2011년 시작된 월가점령 시위(Occupy-Wall-Street)가 대표적인 한 단면이다. 경기회복이 지연되면서 실업률은 기대만큼 빨리 하락하지 않고 빈곤층의 인구는 계속 증가하고 있다. 이러한 사회적 불평등과 계층간 갈등의 심화는 정치적 영역에도 반영되었다. 민주당과 공화당 사이의 갈등이 지속되었다. 부실기업과 금융기관을 지원하기 위해 그리고 경기회복과 실업자 구제를 위해 정부지출이 증가하였다. 반면 경

기부진 및 감세조치로 인해 조세 수입은 감소하였다. 그 결과 재정적자가 크게 악화되었다. 악화된 재정적자는 경제위기의 비용이라고 할 수 있는데, 재정적자의 개선을 위해 누가 세금을 더 부담할 것인가 혹은 누가 정부지원의 혜택에서 탈락할 것인가는 결국 경제위기의 비용을 누가 지불할 것인가를 둘러싼 계층간 대립이라고 할 수 있다. 그런 점에서 경제상황이 악화되고 소득불평등이 심화된 상황에서 미국의 정치 역시 새로운 도전에 직면했다고 할 수 있다.

본 보고서는 이러한 인식 하에서 글로벌 금융위기 이후 미국은 과거의 경제패러다임과 다른 패러다임으로의 전환을 시도하고 있는가를 검토해 보고자 한다. 즉 미국이 정말 과거와는 다른 정책적 전환을 모색하고 있는지 아니면 부분적인 처방을 하고 있는지를 판단해 보고자 하는 것이다. 구체적인 영역에서 어떤 새로운 정책을 도입하고 있는지 살펴보고, 그것이 갖는 의미를 평가하고 또 이러한 노력이 어느 정도를 성과의 거두고 있으며 앞으로 위기의 재발을 막고 미국경제를 강건하게 만드는 데 기여할 수 있는가를 평가하는 것이 본 보고서의 목적이다. 나아가 그런 변화가 우리 경제에는 어떤 시사점을 주는가도 생각해 보고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 구성

글로벌 금융위기 직후 출범한 오바마 행정부가 당면한 과제는 금융위기를 극복하고 경기침체의 악화를 막는 것이었다. 이를 위해 적극적인 재정정책과 팽창적인 통화정책을 실시하였다. 그리고 G20회의 등 국제공조를 통해 공통의 경기부양정책을 실시하고 국제금융시스템을 정상화시키

기 위해 노력하였다. 이런 노력이 어느 정도 일단락되자 남은 과제는 금융위기를 초래한 원인들을 교정하기 위해 제도를 개혁하고 경제구조를 개선하기 위한 정책방향을 재정립하는 것이었다.

본 보고서의 분석대상은 후자, 즉 제도개혁과 경제구조개선을 위한 정책들의 내용을 구체적으로 살펴보고 그것을 평가하는 것이다. 오바마 행정부가 지난 4년간 경제 분야에서 추진한 구조개선 정책들 중 가장 중요하다고 판단되는 세 가지를 선정하였다.

첫째는 제조업 육성정책이다. 글로벌 금융위기는 규제 혹은 통제되지 않는 금융부문의 과도한 성장은 경제시스템을 위태롭게 할 뿐만 아니라, 금융산업에 의존한 성장으로는 양질의 안정적인 일자리를 만드는데 한계가 있음을 새삼 상기시켰다. 이런 인식을 바탕으로 오바마 정부는 자동차 산업의 부활이나 기타 수출제조업의 강화에 정책의 우선순위를 두었다. 이것은 금융 및 서비스산업 중심의 미국경제를 다시 제조업 경쟁력이 강한 나라로 만들겠다는 정책적 전환을 의미하는 것이다.

둘째는 대외통상정책의 변화이다. 미국은 경상수지 적자로 인해 국내 일자리가 사라지는 것을 가장 두려워했다. 따라서 수출확대를 통해 국내 일자리를 창출하고 경상수지를 개선하는 것이 중요한 정책과제였다. 이런 목표를 달성하기 위해 미국은 통상정책에서도 변화를 기했다. 특히 대서양 및 미주지역 중시의 통상정책에서 벗어나 아시아지역에 더 큰 비중을 두기 시작했다.

셋째는 금융위기의 원인과 직접적으로 관련된 과제로 금융개혁을 실시하고 금융감독체계를 개선하는 것이다. 미국은 1980년대 이후 금융부문에 대한 각종 규제를 완화하고 금융업종 간의 벽을 허무는 방향으로 나아갔다. 하지만 이것은 효과적인 금융감독을 어렵게 했으며 리스크가 금융

산업 전반으로 확산되는 것을 막는데 문제가 있었다. 또 금융기관들의 과도한 위험추구적 행위를 억제하는 데도 문제가 있었다. 이런 문제들을 개선하기 위해 도드-프랑크 법의 제정과 같은 금융개혁을 실시하였다. 그리고 금융감독제도의 개편도 추진하였다.

본 보고서에서는 위 세 가지 정책의 내용을 우선 정리할 것이다. 그리고 이러한 정책들에 대해 평가를 할 것이다. 평가를 위해 먼저 이러한 정책적 변화가 얼마나 근본적인 혹은 얼마나 새로운 변화인지를 판단할 것이다. 그리고 새로운 정책이 지금까지 어떤 성과를 내고 있는지를 살펴볼 것이다.

그런데 이런 정책변화와는 별도로 금융위기 이후 미국 사회에서 관찰되는 또 하나의 현상은 경제적 불평등의 심화와 더불어 정치적 갈등이 지속되고 있다는 것이다. 특히 진보와 보수 사이의 이념적 대립이 고조되고 있는 것으로 판단된다. 이러한 정치적 갈등은 경제위기 극복은 물론이고 새로운 정책의 도입을 어렵게 한다. 그래서 이런 이념격차의 확대와 정치갈등의 원인을 분석하고 이런 갈등이 실제로 국가의 정책 실행에 부정적인 영향을 초래하는 지를 살펴보고자 한다.

따라서 본 보고서의 주제는 세 가지의 정책적 전환을 살펴보고, 정치갈등의 원인을 분석하는 네 가지로 이루어져 있다. 각각의 주제가 서로 연관되어 있다고 해도, 미국의 중요한 정책적 변화와 과제를 선별한 것이 때문에 상당히 독립적인 주제들이다. 그래서 각 장이 논리적으로 연결된 것이 아니라 병렬적으로 구성되어 있는 것이 특징이다. 다만 마지막 장에서 각 장의 분석으로부터 위기 이후 미국 정부가 추진하고 있는 전반적 정책의 방향을 종합적으로 정리할 것이다. 그리고 각 주제로부터 도출할 수 있는 우리에게 대한 시사점을 제시할 것이다. 각 장의 연구 성격에 맞게 문헌연구, 인터뷰, 통계분석 등의 방법을 사용하였다.

## 제2장 제조업육성 정책과 평가

1. 금융위기와 산업구조에 대한 재평가
2. 미국 제조업 경쟁력 분석
3. 제조업 육성의 방향과 내용
4. 소결



## 1. 금융위기와 산업구조에 대한 재평가

### 가. 제조업 재조명 배경

글로벌 금융위기와 유럽 재정위기를 겪으면서 미국은 산업 전반에 걸친 환경 변화를 경험하고 있으며, 이러한 변화에 대처하기 위하여 새로운 경제진로를 모색하고 있다. 금융 산업에 대해서는 관리감독을 강화하고 건전성을 확보하는 방향으로 어느 정도 의견 일치가 되고 있다.

반면 향후 미국 제조업의 발전과 관련해서는 아직 여러 가지 이견이 존재할 뿐만 아니라 이렇다 할 방향도 제시하지 못하고 있다. 예를 들어 경제위기의 배경이 제조업 경쟁력 하락과 관련이 있는지, 제조업이 성장을 견인시키고 양질의 일자리를 창출할 수 있는지, 미국의 제조업 경쟁력이 강화되고 있는지 하락하고 있는지 등 아직 많은 부분에서 이견이 존재하고 있다.

제조업과 관련된 논란에도 불구하고 최근 경제위기를 통해 경제의 성장동력으로서 제조업에 대한 관심이 크게 부각되고 있고, 정부차원에서도 제조업 증강법 제정 등을 통해 제조업 부흥을 위해 노력하고 있다는 것에 대해서는 이견이 없다.

최근 제조업에 대한 관심이 집중되고 있는 이유는 첫째, 제조업의 기반이 상대적으로 취약한 국가들이 제조업 기반이 강한 국가들에 비해 경제적으로 더 크게 영향을 받았다는 인식이 작용한 것으로 판단된다. 실제로 2000년 이후 제조업 비중은 미국과 영국이 15% 이하를 나타내고 있는 반면 독일과 스위스는 약 20% 수준을 유지하고 있다.

표 2-1. 주요국 제조업 비중 및 GDP 증가율

(단위: %)

국가	제조업 비중			GDP 증가율		
	1980-89	1990-99	2000-10	2008	2009	2010
독일	28,8	24,1	22,5	1,08	-5,13	3,69
미국	19,9	17,2	14,1	-0,02	-3,50	3,00
스위스	22,6	20,4	19,4	2,1	-1,88	2,71
스페인	n.a.	18,8	16,0	0,86	-3,72	-0,14
영국	23,9	20,5	13,6	-1,10	-4,37	2,09
이탈리아	25,8	21,8	18,7	-1,16	-5,05	1,54
일본	27,6	24,0	20,9	-1,17	-6,29	4,00
한국	27,5	27,1	27,5	2,30	0,32	6,16
전세계 평균	23,5	20,4	17,4	1,44	-2,31	4,22

자료: World Bank 데이터 베이스, <http://search.worldbank.org/data?qterm=GDP&language=EN>, (2012. 6. 7)

둘째, 제조업이 성장을 견인하며 양질의 일자리를 창출하는 데 기여할 것이라는 인식이 확산되고 있다. 제조업과 서비스업의 융합에 따른 고용 확대, 제조업의 ‘간접’ 고용유발효과를 통한 고용 확대 등 다양한 의견이 있다. 결국 어떠한 방식이든 지속적인 성장과 고용 창출을 동시에 이룩하기 위해서는 제조업의 성장이 반드시 필요하다는 데는 인식을 같이 하고 있다.

셋째, 중국 등 개도국들의 임금 상승도 선진국들이 제조업에 대한 인식을 바꾸는데 크게 기여하였다. 특히 중국의 경우 빠른 임금 상승과 더불어 위안화 절상이 동시에 진행되어, 상대적으로 선진국들의 경쟁 여건이 개선되었다는 것이다.<sup>1)</sup>

넷째, 글로벌 금융위기로 자국의 제조업을 보호하려는 움직임과도 관련이 있는 것으로 판단된다. 제조업 보호를 위한 노력은 미국, 프랑스, 독

1) The Wall Street Journal. 2012. 7. 15. “Wage Rises in China May Ease Slowdown.” <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303612804577528873250642842.html>. (2012. 8. 6)

일 등 선진국 뿐 만 아니라 중국, 인도, 브라질 등 신흥국가들에게서도 나타나고 있다.<sup>2)</sup>

다섯째, 글로벌 금융위기 과정에서 그동안 소수의 자본가들이 탐욕과 방종을 통해 부를 축적해온 사실이 널리 알려지게 됨에 따라 상대적으로 제조업에 대한 중요성이 부각되고 있다. 제조업의 경우에는 경쟁업체들과 치열한 경쟁을 벌이게 되고, 경쟁에서 이기기 위해서는 결국 품질을 높이고 가격을 낮출 수밖에 없다. 이러한 과정을 통해 생산성을 향상시키고 경쟁력을 제고 한다.

여섯째, 미국은 세계시장에서 사라진 'Made in USA'를 되찾아 최근 수십 년간 빼앗긴 제조업 강국의 지위를 회복해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 독일은 2003년 미국을 제치고 세계 1위 수출국에 올라섰으며, 최근에는 중국도 미국을 추월하였다. 미국 경제의 경쟁력 약화에 대한 불안감과 미국인들의 자존심을 구기게 된 주요 원인이 제조업 위축에 있다고 판단한 것이다. 런던 올림픽 미국 대표팀 유니폼이 'Made in China'라는 사실이 언론에 알려지면서 미국 의회까지 비판에 가세한 것은, 그동안 미국인들이 'Made in USA'가 사라진 데 대해서 얼마나 자존심에 상처를 받았는지를 보여주는 한 단면이라고 할 수 있다.

## 나. 미국 제조업 현황

지난 수 십 년간 제조업은 산업의 발전과정에서 그 비중이 점차 줄어들어 드는 것이 당연한 것으로 받아들여졌다. 실제로 미국의 제조업이 실질

---

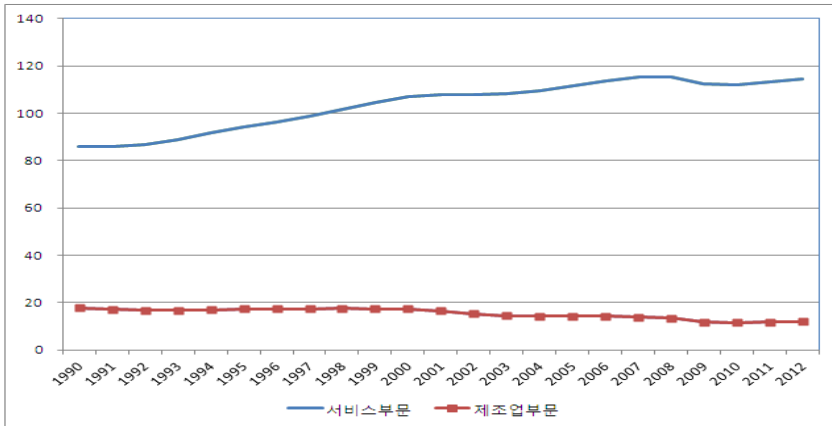
2) 박성규·김상윤. 2012.5.3. 「주요국의 제조업 경쟁력 강화 정책 동향 및 시사점」. 『CEO Report』. 한국자동차산업연구소, p. 1.

GDP에서 차지하는 비중이 1960년대까지 20%를 상회하였으나 점차 감소하여 2011년에는 11.5%를 기록하고 있다.<sup>3)</sup> 제조업 고용도 지난 20년간 554만 명 줄어들어 같은 기간 동안 2,755만 명 증가한 서비스업과 큰 대조를 보이고 있다.<sup>4)</sup>

글로벌 금융위기의 충격도 제조업이 서비스업에 비해 상대적으로 크게 받은 것으로 나타나고 있다. 2007년부터 2010년까지 제조업 부문의 취업자 수는 235만 명 줄어들었으나 이후 34만 명 증가에 그치고 있다. 그러나 서비스업의 경우 같은 기간 동안 324만 명 줄어들었고 이후 취업자 수가 221만 명 증가하였다.

그림 2-1. 미국 제조업 및 서비스부문 취업자 수 추이

(단위: 백만 명)



자료: 미국 노동부, Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey. <http://www.bls.gov/ces/>. (2012. 7. 20)

- 3) 미국 BEA, Growth in Goods and Services Industries Slowed in 2011. <http://www.bea.gov/newsreleases/industry/gdpindustry/gdpindnewsrelease.htm>. (2012. 11. 20)
- 4) 미국 노동부(1991년~2011년 기준). Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics survey. <http://www.bls.gov/ces/>. (2012. 7. 20)

[표 2-2]는 제조업 부문별 GDP 기여도 추이를 보여주고 있다. 제조업 전체로 보면 지난 10여 년간 GDP 기여도는 점차 감소하는 추세를 보이다 2010년 다시 증가한 것을 볼 수 있다. 이러한 결과가 오바마 행정부의 제조업 육성정책의 결과인지 글로벌 금융위기로 인한 기저효과 때문인지 단언하기는 어렵다. 그러나 기계, 컴퓨터·전자제품, 자동차 부품 등 오바마 행정부에서 중점을 두고 지원하고 있는 부문의 GDP 기여도가 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점은 주목할 만하다.

표 2-2. 제조업 부문별 GDP 기여도 추이

(단위: %)

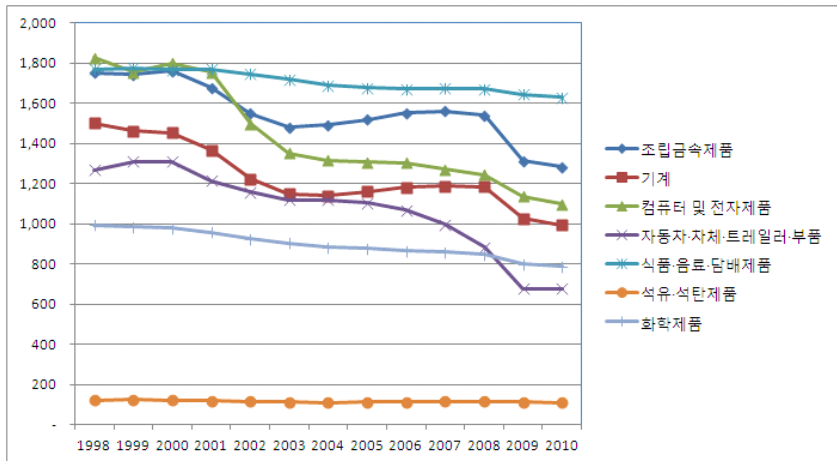
	1998	2002	2006	2008	2009	2010
제조업	15.1	12.7	12.3	11.4	11.0	11.7
내구재	8.9	7.2	6.9	6.3	5.7	6.3
목재 제품	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2
비금속광물 제품	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2
제차금속	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
조립금속 제품	1.3	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8
기계	1.3	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0
컴퓨터 및 전자 제품	1.7	1.2	1.5	1.5	1.5	1.8
전기 장비기구부품	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3
자동차차체트레일러부품	1.2	1.1	0.8	0.5	0.2	0.4
기타 운송 장비	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
비내구재	6.2	5.5	5.4	5.1	5.3	5.4
가구 및 관련 제품	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
기타 제조업	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
식품음료담배 제품	1.6	1.7	1.4	1.3	1.6	1.4
섬유섬유관련 제품	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
의복가죽 및 관련 제품	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
종이 제품	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
인쇄 및 관련 제품	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2
석유·석탄 제품	0.6	0.4	1.0	1.0	0.7	1.2
화학 제품	1.7	1.6	1.5	1.4	1.7	1.6
플라스틱고무 제품	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5

자료: 미국 경제분석국(BEA). Value added as a percentage of gross domestic product.  
[http://www.bea.gov/industry/gdpbyind\\_data.htm](http://www.bea.gov/industry/gdpbyind_data.htm), (2012, 6, 12)

[그림 2-2] 미국 주요 제조업 부문별 고용자 수 추이를 나타내고 있다. 지난 10여 년간 감소하는 추세를 보이던 제조업 고용은 글로벌 금융위기로 더욱 큰 충격을 받게 되었다. 특히 컴퓨터 및 전자제품, 자동차·차체·트레일러 부품, 기계 부문 등이 2009년 노동시장 구조조정의 영향을 크게 받은 것으로 나타났다. 2009년 구조조정의 영향을 많이 받은 부문의 2010년 GDP 기여도 [표 2-2]가 높게 나온 것은, 이 분야의 구조조정이 어느 정도 성과를 나타내고 있다고 해석할 수 있다.

그림 2-2. 미국 주요 제조업 부문별 고용자수 추이

(단위: 천 명)



자료: 미국 경제분석국(BEA), Full-time and part-time employees, [http://www.bea.gov/industry/gdpbyind\\_data.htm](http://www.bea.gov/industry/gdpbyind_data.htm), (2012, 6, 12)

제조업 부문의 고용감소는 근로자 입장에서 보았을 때 다른 부문으로 일자리를 찾아 떠나거나, 구직에 실패할 경우 실직 상태에 놓이게 된다는 것을 의미한다. 앞에서 살펴보았지만 금융위기는 미국 제조업 부문의 취업자 수 감소와 함께 많은 실업자를 발생시켰다. 특히 자동차·차체·트레일러

러부품 관련 제조업 부문의 실업자 수는 금융위기를 겪기 전에도 감소하는 추세를 보였으나 금융위기를 겪으며, 2006년 약 9만 명이었던 실업자 수가 2010년 약 25만 명으로 3배 가까이 늘어나게 되었다. 이러한 결과는 글로벌 금융위기를 겪으며 일자리를 잃게 된 근로자들의 상당 부분이 다른 산업 부문으로 흡수되지 못하고 실직상태에 놓이게 되었음을 의미한다.

표 2-3. 미국 제조업 부문별 실업자수 추이

(단위: 천 명)

	2002	2004	2006	2008	2010	2011
전체 산업	8,378	8,149	7,001	8,924	14,825	13,747
제조업	1,205	966	699	945	1,622	1,375
내구재	789	590	410	597	1,074	887
목재 제품	41	27	28	33	61	52
비금속광물 제품	31	26	21	35	64	46
제1차조립금속 제품	144	108	70	99	196	169
기계	97	80	39	75	124	95
컴퓨터 및 전자 제품	154	99	43	68	130	111
전기 장비·기구부품	41	33	25	27	38	36
자동차·차체·트레일러부품	136	113	91	132	246	194
비내구재	416	375	289	348	548	485
가구 및 관련 제품*	53	31	40	44	83	59
기타 제조업*	93	74	53	84	132	127
식품·음료·담배 제품	113	125	92	126	183	168
섬유·의복·가죽 제품	110	85	58	64	90	73
종이·인쇄 제품	67	67	52	46	109	100
석유·석탄 제품	13	9	6	7	14	12
화학 제품	60	43	44	58	95	81
플라스틱·고무 제품	52	47	37	47	57	51

주: 제조업 부문별 실업자는 실업 이전 직장을 기준으로 하며, 북미산업분류시스템(NAICS)에서는 '가구 및 관련 제품', '기타 제조업'은 내구재로 분류

자료: 미국 노동부, Unemployed persons by industry and class of worker, <http://www.bls.gov/>, (2012, 6, 12)

## 2. 미국 제조업 경쟁력 분석

UN 산업개발기구(UNIDO)에서는 세계 각국의 제조업 경쟁력 순위를 발표하고 있다. 2011년 발표된 보고서<sup>5)</sup>에 따르면 미국의 제조업 경쟁력은 싱가포르에 이어 두 번째(2009년 기준)로 나타났다.<sup>6)</sup> 그 뒤를 일본, 독일, 중국, 스위스, 한국이 따르고 있다. 제조업 경쟁력 평가에는 여러 가지 방법이 사용될 수 있지만 본 보고서에서는 총요소생산성, 노동생산성, 무역특화지수(TSI)를 중심으로 분석하고자 한다.

### 가. 총요소생산성 및 노동생산성

[표 2-4]의 두 번째 열은 1948년부터 2000년까지 미국의 총요소생산성(TFP)이 매년 평균 1.2%씩 증가하고 있음을 보여준다. 이는 52년간 총요소생산성의 수준(level)이 약 두 배(184%) 가까이 증가했다는 것을 의미한다. 1970년대 초부터 1995년까지 20여 년간 미국의 총요소생산성은 매년 평균 0.38%씩 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 제조업의 위축과도 어느 정도 관련이 있는 것으로 판단된다. 1995년부터 2000년까지 총요소생산성은 다시 1.13%씩 빠르게 증가하고 있는데 이는 정보통신 기술의 발달이 총요소생산성에 크게 영향을 주었기 때문이다.

---

5) UNIDO. 2011. “Industrial Development Report 2011 - Industrial energy efficiency for sustainable wealth creation: Capturing environmental, economic and social dividends”, p. 18.

6) UNIDO Competitive Industrial Performance Index는 제조업 제품의 수출비중, 1인당 제조업 제품 수출, 제조업의 자국 경제내 비중 등의 지표를 사용하여 제조업의 경쟁력을 평가한 지수이다.

표 2-4. 미국 비농업부문의 TFP, 산출, 투입, 요소가격 증가율 추이

(단위: %)

	TFP	산출	노동투입	자본투입	평균노동 비율*	실질임금	실질지대 (rental)
1948-2000	1,18	3,66	1,77	4,06	0,69	1,91	-0,45
1948-1973	1,90	4,10	1,45	3,91	0,69	2,79	-0,14
1973-1995	0,38	2,95	1,98	3,94	0,69	0,76	-0,50
1995-2000	1,13	4,54	2,46	5,37	0,67	2,55	-1,83

주: 평균노동비율은 총비용에서 임금이 차지하는 비중을 나타냄.

자료: John G. Fernald and Shanthi Ramnath, 2004, "The acceleration in U.S. total factor productivity after 1995: The role of information technology," Economic Perspectives, Vol 28, No. 1, pp. 52-67.

[표 2-5]은 2000년대 중반까지도 정보통신 기술의 영향으로 미국의 총요소생산성이 높은 수준을 나타내고 있음을 보여준다. 또한 2001년 IT 버블 붕괴와 최근 글로벌 금융위기로 인한 충격의 정도를 잘 보여주고 있다. 글로벌 금융위기의 충격으로 총요소생산성은 -1% 이상 감소한 반면 IT 버블 붕괴시에는 0.74% 증가하여 글로벌 금융위기의 충격이 더욱 심각했음을 보여주고 있다.

표 2-5. 미국 비농업부문의 TFP 증가율 추이(2001년 이후)

(단위: %)

년도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
증가율	0,74	2,38	2,54	2,38	1,08	0,36	0,34	-1,38	-1,00	3,49	0,51

자료: 미국 노동부, Major Sector Multifactor Productivity: Private Non-Farm Business Sector, <http://www.bls.gov/>, (2012. 6. 12)

미국의 제조업 노동생산 증가율, 시간당 노동생산 증가율은 1979년부터 2010년까지 매년 각각 2.5%, 4.1%씩 증가하였다. 이는 일본, 독일 등 유럽 국가들에 비해 높은 수치로, 지난 30여 년간 미국의 제조업 부문의 평균 노동생산성이 유럽 국가들에 비해 상대적으로 증가했다는 것을 의

미한다. 2000년 이후 미국의 시간당 노동생산이 이전에 비해 상대적으로 높은 것은 저부가가치 제조업 부문 취업자들의 도·소매, 숙박 및 외식, 보건, 돌봄 서비스 등 저부가가치 서비스업으로의 이동, 저부가가치 제조업의 해외 이전, 기존 제조업의 생산성 향상 등이 복합적으로 작용했기 때문인 것으로 판단된다.<sup>7)</sup>

한편 금융위기 이후 미국의 제조업 노동시간 증가율과 보수(compensation)는 독일, 영국, 이태리, 프랑스 등의 국가에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 특히 2008년 이후 미국의 노동시간 감소의 폭이 다른 유럽 국가들에 비해 큰 것은 상대적으로 유연한 노동시장에 기인한 것으로 판단된다. 이 과정에서 미국의 제조업 중 취약한 부문의 구조조정이 다른 경쟁국들에 비해 상대적으로 빠르게 이루어졌음을 시사한다.

표 2-6. 제조업 노동생산, 노동시간, 보수 증가율의 국제비교

(단위: %)

	1979-2010	1979-1990	1991-2000	2001-2007	2008-2010
미국 시간당노동생산	4.1	3.0	4.3	6.0	3.3
노동생산	2.5	2.3	4.2	2.8	-2.8
노동시간	-1.5	-0.6	-0.1	-3.1	-5.8
보수	2.8	4.9	3.8	0.6	-2.6
대만 시간당노동생산	6.2	6.3	5.0	7.6	7.0
노동생산	6.6	7.5	5.0	7.2	7.0
노동시간	0.3	1.2	-0.1	-0.4	-0.1
보수	7.1	13.5	5.2	3.1	0.6
독일 시간당노동생산	2.4	2.1	3.3	3.7	-2.58
노동생산	0.7	1.2	0.6	2.4	-4.4
노동시간	-1.7	-0.9	-2.6	-1.3	-1.9
보수	2.4	4.6	2.0	0.8	0.1

7) LG경제연구원. 2012. 5. 「제조업의 미래」. LG Insight Forum 2012. p. 13.

표 2-6. 계속

(단위: %)

	1979-2010	1979-1990	1991-2000	2001-2007	2008-2010
스페인 시간당노동생산	2.3	3.3	2.0	1.9	0.8
노동생산	1.4	2.1	2.8	1.2	-5.4
노동시간	-0.9	-1.2	0.8	-0.6	-6.1
보수	5.8	10.1	5.5	3.8	-3.8
영국 시간당노동생산	3.3	4.0	2.9	4.2	0.2
노동생산	0.3	0.9	0.9	0.0	-3.5
노동시간	-2.9	-3.0	-1.9	-4.0	-3.7
보수	3.4	7.3	2.3	0.9	-0.9
이태리 시간당노동생산	2.0	3.4	2.6	0.3	-0.9
노동생산	0.9	2.6	1.4	0.3	-5.8
노동시간	-1.1	-0.8	-1.2	-0.1	-4.9
보수	5.5	11.6	3.2	3.0	-1.8
일본 시간당노동생산	3.5	3.8	3.4	3.8	2.2
노동생산	2.2	4.7	0.8	2.3	-2.3
노동시간	-1.2	0.9	-2.4	-1.4	-4.4
보수	1.1	5.5	-0.1	-1.5	-4.0
프랑스 시간당노동생산	3.2	3.2	3.9	3.3	0.7
노동생산	0.9	0.9	1.9	1.2	-3.0
노동시간	-2.3	-2.3	-1.9	-2.1	-3.8
보수	3.0	6.7	1.7	1.3	-1.3

주: 독일의 1991년 이전 데이터는 과거 서독 기준임.

자료: 미국 노동부, 2012, "International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, 2010", p. 4.

[표 2-7]는 미국 제조업 단위당 노동비용<sup>8)</sup> 증가율을 다른 국가와 비교하여 보여주고 있다. 일반적으로 단위 노동비용의 하락은 수출제품의 가격경쟁력을 향상시키고 수출을 증가시키는데 긍정적 요소로 작용하는 것으로 알려져 있다. 1979년부터 2010년까지 미국 제조업 단위당 노동비용은 매년 평균 0.3%씩 증가하여 다른 경쟁국들에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 2001년부터 2007년까지 미국의 단위당 노동비용은

8) 단위당 노동비용(Unit Labor Costs: ULC)은 한 단위의 생산을 늘리기 위해 요구되는 노동투입비용으로 정의되며, 명목 노동보수(compensation)를 실질 생산으로 나누어 계산한다.

매년 평균 -2.1%씩 감소하여 다른 유럽 국가들의 노동비용 증가율이 4% 이상 증가한 것과 비교할 때 크게 낮은 수준임을 알 수 있다. 자국화폐 기준으로 비교한 노동비용과 비교하였을 경우에는 그 차이가 줄어드는 것을 볼 수 있는데 이는 같은 기간 동안 달러화 가치가 하락한 것이 주요 원인으로 판단된다.

글로벌 금융위기 동안에는 달러화 가치가 상승했음에도 불구하고 미국의 단위당 노동비용 증가율은 2008년부터 2010년까지 대만, 영국을 제외하고 상대적 낮은 수준을 유지하고 있다. 이러한 결과는 미국 제조업의 임금경쟁력이 글로벌 금융위기 이전에는 물론 금융위기 이후에도 점차 개선되고 있음을 보여준다.

표 2-7. 제조업 단위당 노동비용 증가율의 국제비교

(단위: %)

	1979-2010	1979-1990	1991-2000	2001-2007	2008-2010
미국 노동비용(US\$)	0.3	2.5	-0.4	-2.1	0.2
노동비용(자국화폐)	0.3	2.5	-0.4	-2.1	0.2
대만 노동비용(US\$)	0.9	8.3	-1.3	-4.5	-4.6
노동비용(자국화폐)	0.5	5.5	0.2	-3.8	-5.9
독일 노동비용(US\$)	2.4	4.5	-1.3	4.1	3.4
노동비용(자국화폐)	1.7	3.3	1.4	-1.6	4.6
스페인 노동비용(US\$)	2.3	3.8	-3.0	8.5	0.5
노동비용(자국화폐)	4.3	7.8	2.7	2.5	1.6
영국 노동비용(US\$)	2.1	4.7	-0.3	4.9	-5.8
노동비용(자국화폐)	3.1	6.3	1.4	0.8	2.7
이태리 노동비용(US\$)	2.8	5.2	-3.8	8.7	3.0
노동비용(자국화폐)	4.7	8.8	1.7	2.8	4.2
일본 노동비용(US\$)	1.9	4.6	2.1	-5.0	8.4
노동비용(자국화폐)	-1.1	0.7	-0.9	-3.8	-1.7
프랑스 노동비용(US\$)	1.6	3.4	-2.9	5.9	0.7
노동비용(자국화폐)	2.1	5.7	-0.2	0.1	1.8

주: 독일의 1991년 이전 데이터는 과거 서독 기준임.

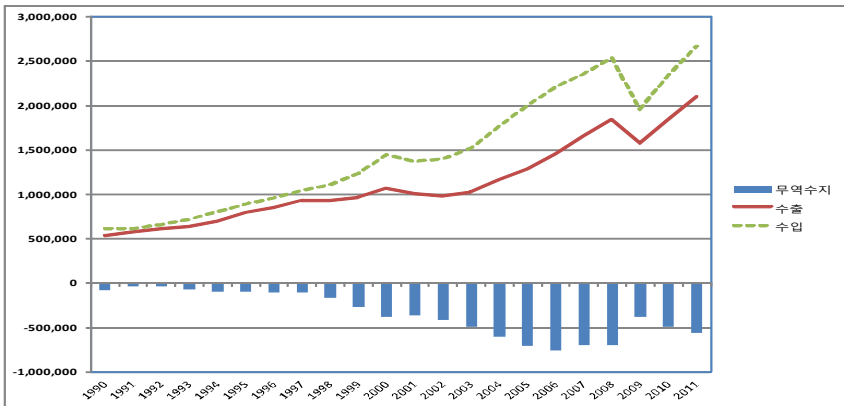
자료: 미국 노동부, 2012, "International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, 2010", p. 5.

## 나. 산업별 무역특화지수(TSI)<sup>9)</sup>의 시계열 추이

1990년대 중반 이후 지속적으로 확대되던 무역수지 적자는 글로벌 금융 위기로 인해 크게 축소되었다. 그러나 2009년 이후 무역수지 적자 규모는 다시 확대되는 추세를 보이고 있다. 1990년대 만성적인 무역수지 적자폭 확대가 같은 기간 동안 제조업 부문의 축소 및 고용감소와 어떤 관계가 있는지 한마디로 단언하기는 어렵다. 그러나 90년대 이후 중국<sup>10)</sup>, 멕시코<sup>11)</sup> 등 신흥국들의 노동집약적 상품의 대미 수출 증가를 고려하면 미국 노동집약적 제조업의 수출경쟁력은 상대적으로 약화되었을 것이라는 추측이 가능하다.<sup>12)</sup>

그림 2-3. 미국의 상품 및 서비스 수출입 추이

(단위: 백만 달러)



자료: 미국 경제분석국(BEA), U.S. International Trade in Goods and Services – Exports, Imports, and Balances, [http://www.bea.gov/international/detailed\\_trade\\_data.htm](http://www.bea.gov/international/detailed_trade_data.htm). (2012, 7, 31)

### 9) Trade Specification Index

10) 미국의 대 중국 수입 비중은 1990년 3.2%에 불과하였으나, 10년 만에 약 2.7배(8.6%) 증가하였으며, 2006년에는 15.9%로 확대되었다.

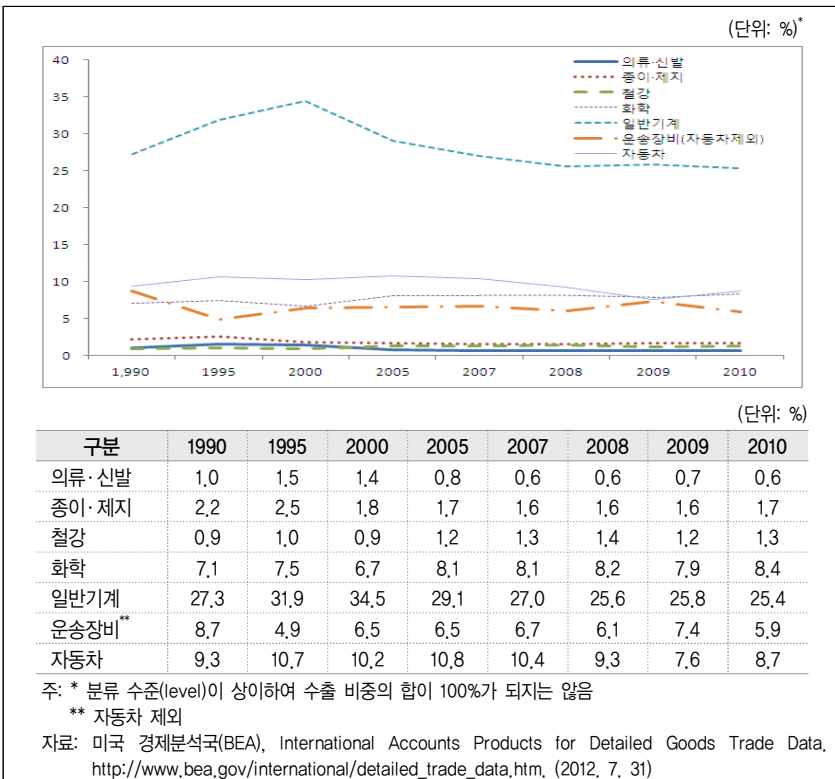
11) 미국의 대 멕시코 수입 비중은 1990년 6.0%에서 2010년 10.9%로 증가하였다.

12) 이준규·김종혁·고희채·오민아. 2007. 「한국의 주요국별·지역별 중장기 통상전략: 북미」. 『KIEP 중장기통상전략연구 07-09』. 대외경제정책연구원. p. 109.

각 제조업 부문의 국제경쟁력 추이를 살펴보기 전에, 주요 품목의 수출 비중을 살펴보면 다음과 같다. 종이·제지 산업이나 철강, 의류·신발과 같은 원자재 산업, 노동집약적 산업의 수출 비중은 1% 내외로 극히 낮은 반면, 일반기계, 자동차, 화학 산업의 비중은 상대적으로 높게 나타나고 있다.

가장 높은 수출 비중을 차지하고 있는 일반기계의 경우 2000년 34.5%에서 2010년 25.4%로 비중이 줄어들고 있는데, 이는 2000년 이후 일반기계 부문의 국제경쟁력이 낮아졌기 때문이다. 국제경쟁력과 관련해서는 이후에 설명될 무역특화지수를 통해 살펴보기로 한다.

그림 2-4. 제조업 주요 품목의 수출 비중 추이



무역특화지수는 특정 제조업 제품 또는 업종의 국제경쟁력에 관한 추이를 분석하기 위하여 사용되는 가장 보편적인 지표이다.<sup>13)</sup> 특정 제품의 무역특화지수는  $TSI_t = \frac{X_t - M_t}{X_t + M_t}$ 로 표시되며, 이는 교역에서 경쟁력이 있는 제품은 수입보다 수출이 더 많을 것이라는 것을 전제로 하고 있다. 이때 수출입 차이가 교역규모에 의해 영향을 받지 않도록 교역규모로 나누어 주고 있다. TSI 값은 -1과 1 사이의 값을 가지며, -1에 가까울수록 수입특화, 1에 가까울수록 수출특화를 의미한다. 다시 말하면 1에 가까울수록 수출경쟁력의 정도가 높다는 것을 의미한다.

[그림 2-5]는 주요 제조업 부문별 무역특화지수 추이를 나타내고 있다. 제조업 구분은 앞에서 언급되었던 종이·제지, 화학, 자동차 등 7개의 주요 부문에 컴퓨터 부문을 추가해 총 8개 부문이 사용되었다.

우선 1990년을 기준으로 국제경쟁력이 낮았던 의류·신발, 종이·제지, 자동차 부문을 살펴보고자 한다. 노동집약적인 의류·신발(-0.87) 부문의 경우 수출 경쟁력을 거의 상실한 것으로 보인다. 반면 종이·제지, 자동차 부문의 수출 경쟁력은 1990년 이후 점차 높아지는 추세를 보이고 있다. 종이·제지 산업의 수출 경쟁력이 높아진 것은 2000년대 중반 이후 미국의 제지 소비는 감소하는 추세에 있는 반면 중국을 비롯한 개도국의 수요는 확대된 것이 주요 원인으로 판단된다.

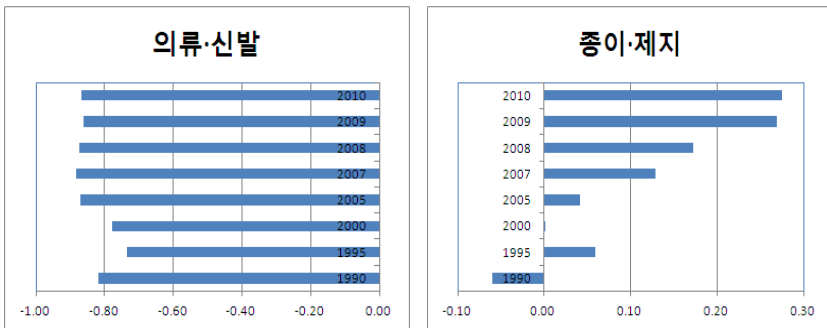
일반기계, 컴퓨터 부문은 1990년까지는 국제경쟁력이 있었으나 현재는

13) 현시비교우위지수(Revealed Comparative Advantage Index)는 전 세계 수출시장에서 특정 상품의 수출이 차지하는 비중과 특정국의 수출에서 동 상품수출이 차지하는 비중 사이의 비율을 나타내는 지표로 무역특화수지와 함께 많이 사용되고 있으나, 편의상 본 보고서에서는 무역특화지수로 한정한다.

국제경쟁력을 상실한 것으로 나타나고 있다. 특히 컴퓨터 부문의 경우 1990년(0.48) 이후 빠르게 경쟁력을 잃어가는 추세를 나타내고 있다. 이는 1990년 초 IBM의 몰락 과정과도 어느 정도 관련이 있다고 추론할 수 있다.

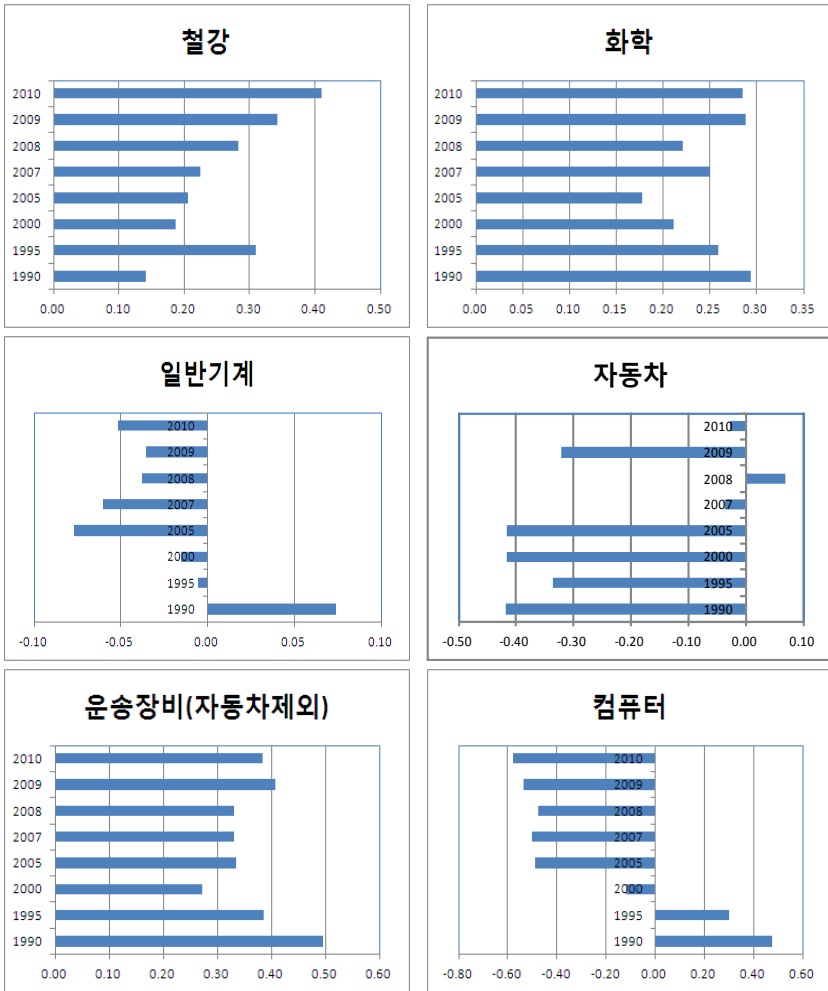
철강, 화학, 운송장비 부문은 1990년 이후 지금까지 국제경쟁력을 유지하고 있다. 철강 부문의 수출 경쟁력은 1990년 이후 지속적으로 높아지는 추세를 보이고 있는데, 이는 미국 정부의 철강 산업 보호·육성 정책과도 어느 정도 관련이 있는 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 2000년대 중반 이후 화학 부문의 수출 경쟁력이 높아지는 것은 셰일 가스 생산 확대로 미국 화학 산업 원자재 가격이 급락<sup>15)</sup>했기 때문인 것으로 판단된다.

그림 2-5. 미국 제조업 부문별 무역특화지수 추이



- 14) 미국은 2002년 철강제품 세이프가드 조치 발동 이후에도 미국산 철강수출품(grain-oriented electrical steel)에 대해 중국 정부가 반덤핑 관세를 부과한 것에 대해 WTO에 제소('10.9월) 하는 등 자국산 철강 수출에 대한 상대국의 불공정 무역관행에 대해 적극 대응하고 있다.
- 15) 석유 기반의 원자재에서 가격이 저렴한 셰일(천연)가스에서 생산된 부산물인 에틸렌 기반 원자재로 대체되고 있다.

그림 2-5. 계속

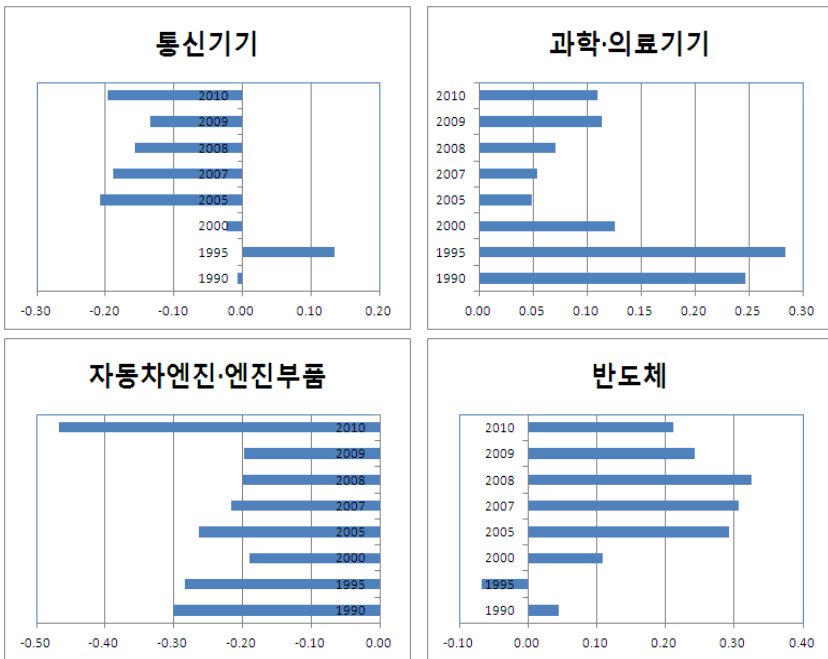


자료: 미국 경제분석국(BEA), International Accounts Products for Detailed Goods Trade Data, [http://www.bea.gov/international/detailed\\_trade\\_data.htm](http://www.bea.gov/international/detailed_trade_data.htm), (2012. 7. 31)

[그림 2-6]은 미국 통신 및 부품산업의 국제경쟁력 추이를 나타내고 있다. 과학·의료기기, 반도체 부문은 1990년 이후 지금까지 국제경쟁력을 유지하고 있다. 한편 자동차엔진·엔진부품, 통신기기 부문은 지금 현재로

서는 국제경쟁력이 없지만 점차 경쟁력을 회복하는 추세를 보이고 있다. 2010년 자동차엔진·엔진부품의 무역특화지수가 크게 낮아진 이유는 그 해 자동차 수출이 증가함에 따라 부품 수입이 증가하였기 때문인 것으로 판단된다.

그림 2-6. 미국 통신 및 부품산업의 무역특화지수 추이



자료: 미국 경제분석국(BEA), International Accounts Products for Detailed Goods Trade Data, [http://www.bea.gov/international/detailed\\_trade\\_data.htm](http://www.bea.gov/international/detailed_trade_data.htm), (2012, 7, 31)

지금까지 무역특화지수를 이용해 미국 제조업 부문의 국제경쟁력을 살펴 보았다. 제조업 부문별로 국제경쟁력 추이는 매우 다양한 형태로 나타나고 있으나, 그럼에도 불구하고 의류·신발, 컴퓨터, 반도체 부문을 제외한 대부분의 제조업 부문들이 2000년 중반 이후 국제경쟁력을 회복하는

추세를 보이고 있다.

2000년대 중반 이후 미국 제조업이 국제경쟁력을 회복하고 있는 것은 앞서도 언급했지만 1995년 이후 제조업과 정보통신 부문의 결합 등을 통한 생산성 향상이 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 화학, 일반기계, 자동차, 운송장비, 통신기기, 과학의료기기, 자동차엔진 등은 구조조정을 거치며 생산성을 향상에 성공한 것으로 판단된다. 반면 노동집약적인 의류·신발, 컴퓨터 부문은 정보통신 등과의 결합을 통한 생산성 향상에 실패한 결과 완전히 국제경쟁력을 상실한 것으로 나타나고 있다. 미국 정부는 지금 현재로서는 국제경쟁력이 없지만 점차 경쟁력을 회복하거나, 반도체 부문과 같이 현재 국제경쟁력이 있지만 점차 경쟁력을 상실해가는 부문에 정책을 집중할 것으로 판단된다.

### 3. 제조업 육성의 방향과 내용

#### 가. 제조업 육성 정책의 방향

미국 대통령 선거 과정에서 양당의 대선 후보들은 경쟁적으로 경제 회복과 일자리를 창출을 위한 다양한 방안들을 제시하였다. 오바마 대통령은 성장과 일자리 문제를 동시에 해결하기 위해서는 제조업 강국으로 재도약해야 한다고 주장한다. 이를 위해서 ‘미국으로 일자리를 가져오는 기업은 혜택을 주는 반면 아웃소싱 기업에 대한 과세 유예는 없앨 것’이라고 강조하고 있다. 민주당은 개도국과의 임금격차 등으로 노동집약적인 산업은 국제경쟁력을 회복하기가 어렵다는 점을 인정하며, 친환경 제품

개발 등 기술집약적인 산업을 집중 육성하겠다는 입장이다.

공화당의 톰니 대통령 후보도 국내 제조업 경쟁력강화를 위해 법인세율을 지금의 35%에서 25%로 큰 폭으로 낮추고, 중국 등에 대해서는 환율조작국으로 지정해 무역상대국들의 불공정 무역행위를 시정하겠다고 주장하였다.

오바마 대통령이 재선에 성공함에 따라 제조업체에 대한 법인세 특별세율(25%) 적용, ‘국내생산공제’(domestic production deduction)<sup>16)</sup> 비율 확대, 다국적 해외 기업에 대한 과세, 친환경에너지 산업 세제혜택 지원, 에너지효율 기준 강화 등 대선과정에서 민주당이 강조하였던 정책들은 더욱 적극적으로 추진될 전망이다.

오바마 행정부는 미국산 상품의 수출을 촉진하기 위한 정책도 동시에 추진하고 있다. 우선 수출기업에 대한 지원을 강화하기 위하여 수출지원 관련 행정체계를 개편하고, 금융지원을 확대하고 있다. 또한 해외 시장 확대를 위해 양자간·다자간 자유무역협정을 적극적으로 활용하고 있다.

한편 자국산 철강 및 제조품을 우선적으로 사용하도록 하는 등의 보호 무역조치는 국제사회의 반발로 더욱 강화되기는 어려울 것으로 판단되나, 상대국의 불공정 무역관행, 환율 조작 등과 같은 문제에 대해서는 WTO에 제소하는 등 매우 강경하게 대응할 것으로 전망된다.

## 나. 제조업 육성 정책의 내용

---

16) 국내 생산 제조업에 대해 순이익(net income) 또는 과세대상소득(taxable income) 중 적은 금액에 대한 세금을 공제하는 것으로 2005년(3%) 이후 공제세율이 점차 높아져 2012년에는 10.7% 수준이다.

## 1) 제조업 증강법

부시 행정부에서도 위축되고 있는 미국 제조업을 회복시키기 위한 노력은 있었다. 2004년 1월 미국 상무부는 미국 제조업을 위한 보고서<sup>17)</sup>를 발표하는 등 정부차원의 노력이 있었으나 오바마 행정부와 같이 적극적인 조치를 취하지는 않았다.

오바마 대통령은 2010년 8월 제조업 증강법(Manufacturing Enhancement Act of 2010)에 서명하며, 고용과 성장을 동시에 이룩하기 위해서는 제조업을 다시 부흥시켜야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>18)</sup> 제조업 부문의 고용은 지난 수십 년간 계속 줄어들었으며, 글로벌 금융위기로 수백만 명의 노동자들이 그 동안 상상하지 못했던 고통을 겪고 있다는 것이다. 제조업이 위축되는 것은 세계적인 추세이며, 이러한 추세는 피할 수 없다고 생각하는 것은 잘못된 생각이며, 경제를 다시 회복시키기 위해서는 더 나은 제품을 국내에서 생산하는 것이 중요하다는 것이다. 다시 말하면 ‘Made in America’가 고용과 성장을 위한 키워드라는 점을 강조하고 있다.

민주, 공화 양당의 초당적인 지지를 받아 추진되어 오바마 대통령이 서명한 제조업 증강법은 해외로 진출해 비용절감 효과를 기대하는 기업들이 국내에 남아 사업을 영위할 수 있도록 지원해 주는 것을 목적으로 하고 있다. 미국 제조업체가 물건을 만들기 위해 들여오는 수입 원자재에 부과하는 관세는 줄여주거나 없애는 대신 수입 상품에 대해서는 관세를

---

17) Department of Commerce, U.S.A., Jan. 2004, Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address to U.S. Manufacturers.

18) The White House, U.S.A., Aug. 11, 2012, Remarks by the President at the Signing of the Manufacturing Enhancement Act of 2010. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/11/remarks-president-signing-manufacturing-enhancement-act-2010>. (2012. 8. 26)

부과하는 것이 주요 내용이다. 예를 들어 첨단기술 분야의 원료로 쓰이는 세라믹 섬유의 관세(1.5%)는 없애고, 무관세였던 여성 신발류와 남성 신발류에 대해서는 각각 13.6%와 27.6%의 관세를 부과하고 있다.

오바마 대통령은 2010년 연두교서를 통해 향후 5년간 상품과 서비스 수출을 두 배 늘릴 것이며, 이에 따라 수백만 개의 일자리가 생겨날 것으로 예상했다. 또한 자동차, 화학, 의료기기, 스포츠용품 등 수많은 수출 제조업체들이 혜택을 볼 수 있을 것이며, 풍력 터빈, 태양광 패널, 차세대 배터리를 위한 부품 등의 제조업 부문에서는 이미 성과를 나타내고 있음을 강조하고 있다. 실제로 180개 이상의 청정에너지 사업에 40개 이상의 주가 23억 달러의 세금우대혜택을 받고 있으며, 자격이 되는 사업 대상자 수는 500개, 지원 금액은 80억 달러로 늘어났다. 또한 2010년 초부터 제조업 증강법이 하원을 통과한 7월까지 제조업 부문에서 183,000개의 새로운 일자리가 생겨나 오바마 대통령이 제시했던 목표들이 아주 불가능해 보이지는 않았다.

## 2) 수출 기업 지원

오바마 대통령은 2010년 연두교서에서 향후 5년간 수출을 두 배로 확대함으로써 미국내 일자리를 늘리겠다는 계획을 발표한 바 있다. 연두교서에서 수출과 수입을 의미하는 ‘무역 확대’가 아닌 ‘수출 확대’를 언급한 것은 1999년 클린턴 대통령 이후 11년 만의 일이다. 당시 클린턴 대통령은 기업에 대한 대출보증 등 인센티브를 제공함으로써 수출증가 효과를 거두고, 미국산 상품·서비스·농산물의 수출 확대를 위해 새로운 무역협상에 임할 것이라고 밝힌바 있다.<sup>19)</sup>

오바마 행정부의 수출확대 정책은 국가수출구상(NEI)<sup>20)</sup>을 통해 잘 나타나 있다. 우선 수출진흥내각(Export Promotion Cabinet) 신설, 대통령직속 수출위원회(President's Export Council) 재설치 등 새로운 수출행정체계를 도입하였다. 수출진흥내각은 국무부, 재무부, 상무부, 농림부, 상무부, 노동부장관과 행정관리예산국장, 무역대표부 대표, 수출입은행장 등으로 구성되어 있으며, 별도의 조직과 상근 직원을 두고 정기적으로 국가수출구상의 추진상황을 점검하고 이를 대통령에게 보고한다. 상무부 장관이 주재하는 관계부처 합동 무역진흥조정위원회(Trade Promotion Coordinating Committee)<sup>21)</sup>와도 긴밀히 협의하고 있다. 한편 대통령직속수출위원회를 40년 만에 재설치하여 정부기관 대표 뿐 만 아니라 20명(최대 28명)의 민간기업 대표를 위원으로 임명하여 이들의 의견이 반영될 수 있도록 하고 있다.

수출행정체계 도입과는 별도로 해외시장의 보호 장벽에 직면한 자국 수출기업을 지원하기 위한 각종 프로그램을 운영하고 있다. 미국 정부는 중소기업 수출 지원과 관련하여 수출입은행, 농림부(USDA), 국제무역관리청(ITA)에 대한 예산을 확대하고, 자금과 정보를 제공해 오고 있다. 예를 들어 수출입은행을 통한 재정금융지원 확대, 농림부 산하 대외농업기구(FAS)가 주관하는 시장접근프로그램, 국제무역관리청의 투자전문가 인력 확충, 신흥국 시장 진출 기회 확대, 수출유망업종 기업의 해외시장 진출 지원 등이 있다.

19) President Clinton's State of the Union Address(1999.1.19). <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/states/docs/sou99.htm#americorps>. (2012. 8. 16)

20) National Export Initiative는 행정명령(Executive Order) 13534(2012.3.11)를 통해 구체화하고 있다.

21) 1992년 수출진흥법(Export Enhancement Act)에 근거하여 설립되었으며, 각 부처의 수출지원 관련 업무와 수출지원 금융 등을 일원화하는 역할을 수행하고 있다.

### 3) 자동차 산업 지원

2000년 이후 지속적인 시장 점유율 하락을 보이던 미국 자동차 회사들은 글로벌 금융위기로 자동차 판매가 급감하자 심각한 유동성 위기에 직면하게 되었다. 그 결과 2008년 10월 GM은 정부와 의회에 자금지원을 요청하였고, 당시 부시 대통령은 자동차 회사의 파산은 금융위기를 더욱 심화시키고 경기침체를 악화시킬 것을 우려해 자동차 산업에 174억 달러의 긴급자금 지원을 결정하게 되었다.

2009년 1월 취임한 오바마 행정부는 자동차 산업에 대한 지원을 더욱 확대하고 지원에 대한 대가로 강도 높은 구조조정을 요구하였다. 오바마 정부는 2009년 GM과 크라이슬러에 대해 각각 495억 달러, 125억 달러의 구제금융 지원하였으며, GM과 크라이슬러의 구조조정 과정에도 적극적으로 개입하는 등 강력한 리더십을 발휘하였다. 그 결과 GM과 크라이슬러는 각각 39일(New GM 출범), 41일(피아트-크라이슬러 주식 지분 확대) 만에 파산보호 신청에서 탈피할 수 있었다.

당시 많은 사람들이 정부의 개입이 시장 논리에 어긋난다고 비판하였음에도 불구하고, 단기간에 적자에 시달리던 자동차 회사를 정상화시킬 수 있었던 것은 정부의 강력한 리더십이 있었기 때문이라는 데에는 이견이 없다. 정부의 적극적인 지원에 힘입어 최근 미국 자동차 3사의 자동차 판매 점유율은 45%(’12.1~8월)로 2009년(44.7%) 당시와 비교하여 0.3%p 증가한 반면, 일본 자동차 3사(도요타, 혼다, 닛산)의 점유율은 2009년 35.5%에서 32.3%(’12.1~8월)로 점차 감소 추세를 보이고 있다.

오바마 대통령은 취임 이후 현재까지 친환경 자동차 부문 육성을 위해 전기자동차 부품 생산 및 설비 투자, 대체연료 상용트럭 구매보조, 전기·

가스충전소 구축 등에 250억 달러의 보조금을 투입해 왔다.<sup>22)</sup> 이는 단기간인 자동차 시장의 구조조정 뿐 만 아니라 미래 자동차 시장의 주도권을 확보하기 위한 의도를 내포하고 있다.

한편 미국은 무역상대국들의 불공정 무역 관행에 대해서는 WTO에 제소하는 등 강력하게 대응하고 있다. 미국 정부는 지난 7월 중국의 미국산 자동차에 대한 반덤핑·상계 관세에 대해 불공정 무역행위로 간주하고 WTO에 제소<sup>23)</sup>하였으며, 9월에도 중국 정부의 자동차 보조금 지급 관행에 대해 제소할 것이라고 발표하였다. 중국 정부는 2009년부터 2011년까지 10억 달러 규모의 보조금을 자동차 및 부품 생산업체에 지급해 오고 있다. USTR에 따르면 2002년부터 2011년까지 중국의 자동차와 자동차 부품 수출은 74억 달러에서 691억 달러로 9배 이상 증가한 것으로 나타났다.<sup>24)</sup> 또한 중국 자동차 부품 수출의 최대 60%까지 보조금 혜택을 본 것으로 추정되고 있다.<sup>25)</sup>

#### 4) 통상정책을 통한 지원

부시 행정부의 통상정책이 호혜적(reciprocal) 무역자유화라고 한다면,

---

22) 박성규김상윤. 2012.8.6. 『美 자동차산업 경쟁력 회복의 정책 배경과 시사점』. 『정책분석시리즈』. 한국자동차산업연구소. p. 7.

23) China—Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Automobiles from the United States(DS440)

24) USTR. 2012. 9. “WTO Case Challenging Chinese Subsidies” <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2012/september/wto-case-challenging-chinese-subsidies>. (2012. 10. 11)

25) Bloomberg. 2012. 9. 17. “U.S. Challenges china Trade Subsidies on Cars, Auto Parts.” <http://www.bloomberg.com/news/print/2012-09-17/u-s-complains-at-wto-over-chinese-aid-on-cars-car-parts.html>. (2012. 10. 11)

오바마 행정부의 통상정책은 적극적인 수출확대를 추구하고, 환태평양경제 동맹국협정 협상 등을 통해 아시아 태평양지역의 FTA 논의에 공세적으로 참여한다는 점에서 이전 정부의 통상정책과 차이를 보이고 있다.<sup>26)</sup>

오바마 정부는 무역불균형을 해소하고 자국산 제품의 수출 확대와 대외 교역 개선을 위해 FTA와 환태평양경제동맹국협정(TPP)<sup>27)</sup> 등을 지속적으로 확대해 나가고 있다. FTA를 통한 시장 확대는 미국 제조업체들의 성장을 촉진시킬 뿐만 아니라 수출에 기여하고 일자리를 창출해 전반적인 미국의 제조업 경쟁력을 키워나갈 수 있기 때문이다. 또한 TPP는 새로운 노동, 환경, 지식재산권 등의 기준을 반영하지 못한다는 지적을 받고 있는 NAFTA를 대체하는 수단으로 평가받고 있어 2기 오바마 행정부의 통상정책 중 최우선 과제로 추진될 전망이다.

최근 글로벌 금융위기는 선진국 뿐만 아니라 신흥국들의 통상정책에도 큰 영향을 주고 있다. 글로벌 금융위기를 겪으며 선진국들은 자국 산업을 보호하기 위한 지원을 아끼지 않고 있으며, 신흥국들의 경우 소득이 증가하고 수입제품에 대한 수요가 늘어남에 따라 수입 억제제를 위한 움직임이 고조되고 있다. 각국의 자국 산업 지원 정책들은 당분간 계속될 것으로 판단되며, 제조업 부문의 경쟁도 보다 심화될 것으로 예상된다.

전 세계적으로 보호무역주의가 심화될 경우 여러 산업 부문에 영향을 미치겠지만, 특히 자동차 부문이 크게 영향을 받을 것으로 판단된다. 왜냐하면 90년대 이후 자동차의 해외생산이 보편화되는 등 이미 고도로 글로벌

---

26) 취임 첫해에는 글로벌 금융위기로 인한 실업률 상승과 민주당의 지지층인 노동자들의 입장을 고려하여 적극적인 수출확대 정책을 추진할 수 없었다.

27) 중국의 아태지역에 대한 공세적이고 전략적인 FTA정책에 대응하고, 아태지역의 경제통합 논의에 배제될 경우 미국의 이익이 침해될 것을 우려하기 때문이다.

별화가 진전되어 있어, 한 국가가 보호무역주의를 취할 경우 다른 국가와 통상 마찰이 일어날 가능성이 매우 높기 때문이다.

미국 자동차 시장의 경우 미국, 유럽, 일본의 업체들이 주도하던 시장을 신흥업체들이 빠른 속도로 성장하여 점유율을 높여가고 있어, 향후 보호무역주의가 더욱 심화될 경우 기업 입장에서는 관세, 통관 등 대부분의 국경초치들을 회피하기 위하여 현지 생산을 확대할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

### 5) 연구개발 지원

오바마 정부는 연구개발을 위한 지원을 확대하고 제조업 최고 법인세율이 25%를 넘지 않도록 조정하겠다고 발표하는 등 첨단 산업<sup>28)</sup> 및 연구개발을 위한 지원을 아끼지 않고 있다. 미국 정부가 제조업 관련 연구개발에 대한 지원을 강조하고 있는 것은 제조업 부문이 기술 혁신, 고임금 일자리 창출 등에 미치는 파급효과에 주목하고 있기 때문이다.<sup>29)</sup> 정부의 연구개발 지원을 통해 제조 기업들이 경쟁력을 확보하고 새로운 생산시설에 투자하게 되면, 다른 기업과 산업에 아이디어, 생산시설, 기술 등에 긍정적인 영향을 주게 되어, 이를 통해 새로운 기술혁신을 유도할 수 있다는 것이다.

예를 들어 통신기기 제조업에 대한 연구개발 지원은 비제조업 부문인 정보통신부문의 기술혁신을 발생시킬 수 있다. 또한 고급 일자리 창출 측

---

28) 차세대 주력사업으로 청정에너지 기술, 바이오·나노 기술, 우주 기술, 보건·의료 기술, 교육 기술을 선정하였다.

29) The White House, U.S.A., Sep. 2009, A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation>. (2012. 9. 9)

면에서도 제조업 고용이 백만 명 늘어나면 제조업 이외의 부문에서 두 배의 일자리가 추가 창출되면서 실업률이 약 2%p 하락하는 것으로 분석된다.<sup>30)</sup>

한편 연구개발 투자의 경우 사회적 이익이 사적이익의 두 배 가까이 크기 때문에 세제혜택을 중단할 경우 민간부문의 연구개발 투자가 크게 위축될 우려가 있어 갑자기 세제혜택을 줄이기 어려운 측면이 있다.

1980년대 까지만 해도 미국은 연구개발에 대해 다양한 세제혜택을 지원하며, 다른 선진국들에 비해 경쟁력을 유지할 수 있었다. 지금도 미국 제조 기업들은 민간부문 연구개발의 2/3 이상을 수행하고 있으며, 고급 연구 인력과 기술자들의 절반 이상을 고용하고 있다. 그러나 연구개발 세제혜택은 영구적인 것이 아니라 매년 예산에 맞추어 매년 연장하는 방식으로 운영되어 왔다. 그 결과 민주당과 공화당의 합의가 이루어지지 않을 경우 지원이 중단되는 등 지금까지 다른 선진국들에 비해 효율적으로 운영되지 못하였다. 이를 바로잡기 위하여 오바마 정부는 연구개발 지원의 효율화를 위해 현재 20%와 14%로 이분화 되어 있던 R&E<sup>31)</sup> 세제혜택을 17%로 단순화하여 기업들의 연구개발 관련 활동을 지원할 예정이다.

R&E 세제혜택은 작년 말에 만료된 상태로, 연장하기 위해서는 양당 간 합의가 필요하나 정치적으로 치열하게 대립하고 있어 합의하기까지 다소 시간이 걸릴 것으로 판단된다. 민주당은 R&E 세제혜택 영구화를 주

---

30) The Boston Consulting Group, Mar. 22, 2012, U.S. Manufacturing Nears the tipping Point. [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/manufacturing\\_supply\\_chain\\_management\\_us\\_manufacturing\\_nears\\_the\\_tipping\\_point/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/manufacturing_supply_chain_management_us_manufacturing_nears_the_tipping_point/). (2012. 9. 9)

31) Research and Experimentation tax credit은 1981년 Economic Recovery Tax Act에 의해 신설되었다.

장하고 있는 반면 공화당은 현재와 같이 매년 연장하는 입장이다.

미국 정부는 첨단산업 및 관련 부품소재 개발 지원에 있어 국내외 업체를 차별하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 특히 첨단 고부가가치 산업이면서 자국 업체의 경쟁력이 약한 분야에 대해서는 미국 내 생산을 전제로 저리 용자 지원, 조세 감면 혜택 등 각종 지원을 확대하는 추세이다.

## 6) 에너지 산업 지원

민주당은 풍력이나 태양력 등 청정에너지 부문의 연구개발에 대한 세제혜택을 늘리고 에너지 산업 개발을 위한 지원을 강조해 왔다. 특히 미래의 청정에너지 산업에 대한 지원은 향후 국제사회에서 미국이 주도적인 역할을 수행하기 위해서도 반드시 필요하며, 이를 위하여 청정에너지 생산 지원을 위한 세제혜택을 영구화 할 것을 제안하고 있다.

민주당이 에너지 산업을 얼마나 중요하게 생각하고 있는지는 올해 초 오바마 대통령의 연두교서에서 잘 나타나고 있다. 오바마 대통령은 연두교서에서 미국은 거의 100년간 공급할 수 있는 ‘새로운’ 천연가스 자원을 가지고 있으며, 천연자원 개발을 위한 정부 차원의 모든 조치를 취해 2020년까지 60만개의 일자리를 창출할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

에너지관리청(EIA)도 최근 미국 에너지 시장의 변화를 반영하여, 천연가스 추정 매장량과 천연가스 수입의존도 추정치 등을 매년 수정 발표하고 있다. 2004년 에너지 전망보고서에서는 천연가스 수입의존도가 2025년 28%에 달할 것으로 전망하였으나 2009년과 2011년판에는 2030년을 기준으로 각각 3%대, 1%대로 예상하고 있다.

미국 에너지 산업의 변화는 셰일가스(shale gas)<sup>32)</sup>의 생산 확대가 주요

원인으로 작용하였다. 실제로 미국은 2000년대 중반 이후 셰일가스 생산량이 크게 늘어났으며, 2009년부터는 러시아를 제치고 세계 최대 천연가스 생산국이 되었다. 천연가스 생산 확대는 생산 관련 자재설비 수요 증가, LNG 운송을 위한 수요 증가, 천연가스 발전 설비 시장 확대 등 연관 산업의 사업 확대 기회를 제공하고 있다.

또한 천연가스의 생산 확대는 개발 단가 및 가격도 낮추는 작용도 하고 있다. 미국 제조업 에너지 소비의 40%를 차지하고 있는 천연가스 가격<sup>33)</sup>은 2008년 9.65달러에서 2011년 5.11달러로 떨어졌다.<sup>34)</sup> 최근 에너지 가스 가격의 하락은 제조업 생산비용을 낮춰 궁극적으로 미국의 제조업 경쟁력을 높이는데 기여할 것으로 판단된다.

## 7) 조세감면 추진

민주당은 일반적으로 법인세 인하, 기업에 대한 각종 세금우대 조치 대폭 폐지, 자본이득세 2배 이상 인상을 주장하고 있다. 반면 공화당은 세금우대 조치 폐지 반대, 자본이득세 2배 이상 인상에 반대하는 대신 법인세 폭을 대폭 인하할 것을 제안하고 있다.

민주당은 2012년 초에 법인세 최고 세율을 인하(35%→28%)하고 각종 조세감면제도를 정비하여 과세기반을 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 기업과세제도 개편안<sup>35)</sup>을 발표하였다. 특히 제조업과 관련해서는 제조업

32) 세계 여러 지역에 매장되어 있으나 현재 채광기술이 발달한 미국에서만 생산하고 있다.

33) 1,000 입방피트 기준으로 산업용 가격이 사용되었다.

34) 미국 에너지관리청(EIA). Natural Gas Prices. [http://www.eia.gov/dnav/ng/ng\\_pri\\_sum\\_dcunus\\_a.htm](http://www.eia.gov/dnav/ng/ng_pri_sum_dcunus_a.htm). (2012. 12. 3)

35) The White House and the Department of the Treasury. 2012. "The President's Framework

순이익에 대한 최고 세율을 25%로 낮추고 첨단 제조업의 경우 ‘생산공제’(production deduction) 비율을 10.7%로 확대함으로써 더욱 낮은 세율을 적용할 예정이다.

기업과세제도 개편안은 다른 선진국에 비해 상대적으로 과세기반은 좁은 반면, 연방과 주 및 지방정부에서 부과하는 세금은 다른 OECD국가에 비해 높다는 인식이 크게 작용하였다. 실제로 연방정부 부과 법정 법인세율 35%에 주지방 정부 세금 4.2%를 합치면 39.2%로 OECD 평균에 비해 11.4%p 높은 수준이다.

동 법안은 법인세 인하 외에도 미국 내 제조업 및 기술 혁신 지원, 소기업에 대한 조세감면 확대 및 세금보고 체계 단순화, 국내투자 활성화를 위한 해외 소득에 대한 최저세(minimum tax) 도입, 국내복귀 기업의 이전비용에 대한 세액공제(20%) 신설, 세액공제의 영구화 등의 내용을 포함하고 있다. 이러한 내용의 세법개혁을 위해서는 향후 10년간 2,500억 달러의 비용이 필요할 것으로 예상된다.

표 2-8. 오바마 행정부의 제조업 활성화 정책의 주요 내용

구분	주요 내용
제조업 증강법	- 수입 원자재에 부과하던 관세를 줄이거나 없애고, 수입 상품에 대해서는 관세 부과
수출 기업 지원	- 수출행정체계도입(수출진흥내각 신설, 대통령직속 수출위원회 재설치) - 수출 기업 지원 프로그램 지원(수출 지원 부서에 대한 예산 확대, 수출기업에 대한 자금 지원 및 정보 제공)

for Business Tax Reform”. pp. 9-12.

표 2-8. 계속

구분	주요 내용
자동차 산업 지원	- 자동차 회사의 회생을 위한 긴급지원 지원 결정하고 구조조정 과정에 적극 개입 - 무역상대국들의 불공정 무역 관행에 대해 WTO에 제소
통상정책을 통한 지원	- 호혜적 무역자유화 정책에서 적극적인 수출확대 정책으로 전환 - 해외시장 확대를 위해 FTA, TPP 등을 적극 활용
연구개발 지원	- 연구개발 지원의 효율화 추진(이분화 되어 있는 세제혜택 단순화) - R&E 세제혜택 영구화 추진
에너지 산업 지원	- 천연가스 개발을 위한 지원 확대 - 청정에너지 생산 관련 세제혜택 영구화 추진
조세감면 추진	- 법인세 최고 세율 인하 추진(35%→28%) - 조세감면 제도 정비를 통한 과세기반 확대

## 4. 소결

글로벌 금융위기를 겪으며 미국은 심각한 노동시장의 위기를 겪게 되었고, 이에 따라 오바마 행정부는 통상정책의 방향을 수출확대를 통한 일자리 창출로 전환하게 된다.<sup>36)</sup> 오바마 행정부는 일자리 창출을 위해 수출의 60%를 차지하는 제조업을 무시하기 어려울 뿐만 아니라, 제조업 부문이 기술 혁신, 고급 일자리 창출 등에 기여하는 바가 크다고 판단하고 있기 때문이다. 이에 따라 2010년 8월 제조업 증강법을 통해 제조업 지원을 공식화하기에 이른다. 또한 미국 정부는 새로운 수출행정체계 도입, 수출 지원 프로그램 운영 등의 후속조치를 통해 제조업 수출 확대를 위한 다각적인 지원을 아끼지 않고 있다.

36) 취임 이후 약 1년간은 ‘적극적인’ 수출확대에는 열의를 보이지 않았는데, 당시 글로벌 금융 위기로 실업률이 높은 상태에서 수출확대를 포하만 무역자유화 논의가 확대될 경우 제조업 부문의 일자리를 더욱 악화될 수도 있다는 우려가 작용한 것으로 판단된다.

오바마 정부의 노력에도 불구하고 제조업 육성정책이 성과를 나타내고 있는지에 대해서는 한마디로 단언하기는 어렵다. 따라서 수출, 실업률, 해외 생산기지의 본국 이전 사례 등을 통해 지난 4년간의 성과를 살펴보고자 한다.

2009년부터 2012년까지 평균 수출증가율은 5.4%<sup>37)</sup>로 이전 부시 정부의 평균 수출증가율 7.3%에 미치지 못하고 있다.<sup>38)</sup> 그러나 오바마 대통령 취임 이후 4년 동안 상품 수출 증가율(6.0%)이 서비스 수출 증가율(4.2%)보다 높다는 점은 주목할 만하다.

글로벌 금융위기로 2009년 10월 10%까지 올라갔던 실업률도 점차 낮아져 2012년 9월 실업률이 7.8%로 나타났다. 이는 오바마 대통령이 집권하기 시작한 2009년 1월의 실업률 7.8%와 동일한 수준이다.

한편 정부의 적극적인 산업보호 정책으로 파산위기에 직면했던 미국 자동차 회사들이 구조조정을 통해 빠르게 경쟁력을 회복할 수 있었다. 대통령 선거 과정에서 보여주었듯이 오바마 정부는 향후에도 자동차 산업 육성 및 보호를 위한 정책을 강화해 나갈 것으로 예상된다. 미국 자동차 산업은 앞으로 더욱 빠르게 국제경쟁력을 회복할 것으로 판단된다.

또한 해외에 생산기지를 두었던 미국 기업들이 본국으로 생산기지를 이전하는 사례도 늘어남에 따라 ‘제조업 부흥(revitalizing manufacturing)’에 대한 기대감도 커지고 있다. 이러한 사례들은 얼마 전까지만 해도 크게 주목을 받지 못한 것이 사실이다. 왜냐하면 지난 수십 년간 제조업 부

37) 2012년은 9월까지의 통계를 사용하였다.

38) 미국 경제분석국(BEA), U.S. International Trade in Goods and Services - Exports, Imports, and Balances. [http://www.bea.gov/international/detailed\\_trade\\_data.htm](http://www.bea.gov/international/detailed_trade_data.htm). (2012. 7. 31)

문은 점차 위축되는 추세를 보였으며, 관련 기업들은 원가절감을 위해 중국, 인도, 멕시코 등과 같은 신흥국으로 이전하는 것이 당연하다고 생각하였기 때문이다. 그러나 최근 본국으로의 ‘U턴’ 사례가 늘어나면서 그 배경에 관심이 집중되고 있다. 왜냐하면 이러한 변화가 미국(기술집약국)과 개발도상국(노동집약국)간 비교우위(또는 열위) 관계에 구조적 변화가 일어나고 있다는 것을 의미할 수 있기 때문이다.

실제로 제너럴일렉트릭(GE)사는 중국에서 생산하던 에너지 절약형 운수기 시설을 미국 켄터키 주로 이전(2011년)<sup>39)</sup>하였으며, 냉각기 제조업체인 Coleman도 중국 내 생산시설을 캔사스 주로 이전(2011년)하였다. 소형 불도저와 굴삭기를 생산하는 Caterpillar<sup>40)</sup>는 중국 공장을 증설함과 동시에 일부 생산설비를 미국에 설립할 계획이다. 또한 ZeeVee<sup>41)</sup>는 고품질 비디오 생산설비를 중국에서 매사추세츠주로 옮기기로 결정하였다.

보스턴 컨설팅 그룹(BCG)이 지난 2월 미국을 거점으로 하는 제조업 106개 회사의 간부를 대상으로 한 조사 결과 37%가 중국에서 미국으로 생산기지를 이전할 계획이 있거나 고려중인 것으로 나타났다. 동 보고서는 제조업 생산기지 이전과 수출 확대를 통해 2~3백만 명의 새로운 일자리가 창출될 것이며, 실업률을 1.5~2.0%p 낮출 것으로 예상하였다.<sup>42)</sup>

39) GE의 생산공장은 최첨단 자동화 설비를 갖춰 생산 관련 대부분의 공정에 노동자의 투입을 최소화하고 있다.

40) 텍사스주의 친비즈니스 환경과 항구 및 타운송수단과의 접근성이 생산기지 이전의 주요 원인이다.

41) 배송시간 단축, 운영지원 효율성 제고, 생산비 절감, 커뮤니케이션 향상, 생산관련 문제 해결 소요시간 단축 등의 효과를 기대하고 있다.

42) The Boston Consulting Group, Mar. 22, 2012, U.S. Manufacturing Nears the tipping Point. [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/manufacturing\\_supply\\_chain\\_management\\_us\\_manufacturing\\_nears\\_the\\_tipping\\_point/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/manufacturing_supply_chain_management_us_manufacturing_nears_the_tipping_point/). (2012. 9. 9)

업종별로 분석한 자료를 살펴보면, 중국 노동자 임금이 매년 15~20% 인상된다고 가정할 때 고무플라스틱류(67%), 기계류(42%), 전자장비·부품류(41%), 컴퓨터 장비류(40%), 섬유류(35%), 운수장비류(30%) 순으로 U턴할 의향이 높은 것으로 조사되었다.<sup>43)</sup> U턴을 결심한 동기는 노동비용 절감(57%), 제품질 향상(41%), 투명한 비즈니스 환경(29%), 소비자 접근성(28%) 순으로 나타났다.

미국 제조기업의 U턴 배경으로 신흥국들의 인건비 상승 및 미국의 단위 노동비용 감소, 고유가로 인하여 대형 제품의 운송비 상승, 달러가치 하락<sup>44)</sup>, 에너지 가격 하락, 미국 정부의 U턴 지원 정책 등이 언급되고 있다. 기업입장에서는 투명한 비즈니스 환경, 지식재산권 보호, 지진 등 자연재해, 경제위기 여파에 따른 미국 내 2단계 임금제 확산 등도 U턴을 결정하는 요소로 작용할 수 있다.

아래의 표는 1990년 이후 미국, 중국, 멕시코의 제조업 부문 임금 추이를 나타내고 있다. 1990년 이후 18년간 미국의 제조업 임금은 1.7배 증가한 반면, 중국의 임금은 8.9배 증가하였다. 1998년 멕시코 제조업 부문의 임금은 중국의 3.1배에 달했으나, 10년 후인 2008년에는 불과 50달러 미만으로 그 격차가 줄어들었다.

43) James R. Hagerty, 2012. 5. 21. "Once Made in China: Jobs Trickle Back to U.S. Plants", Wall Street Journal. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304587704577333482423070376.html>. (2012. 9. 9)

44) 물가변동을 고려한 실질구매력을 나타내는 달러화의 실질실희환율(2010년 100기준)은 2001년 123.6에서 2011년 95.4로 지난 10년간 달러 가치가 22.8% 떨어졌다.

표 2-9. 미국, 중국, 멕시코 제조업 부문 임금 추이

(단위: 달러/월)

구분	미국	중국	멕시코
1990년	1,767	33	n.a
1993년	1,944	48	n.a.
1996년	2,125	57	177
1999년	2,319	78	253
2002년	2,503	111	343
2005년	2,870	163	389
2008년	3,075	295	342

주: 자국화폐로 표시된 임금을 미국 달러화로 변환

자료: International Labour Organisation, LABOSTA Statistics, <http://laborsta.ilo.org>, (2012, 8, 14), Bloomberg DB, (2012, 8, 14)

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 수밖에 없다고 판단된다.

오바마 대통령도 2차 TV토론에서 노동집약적 제조업의 U턴 가능성에 대해서는 회의적인 입장을 밝히며, 앞으로 기술집약적이고 고부가가치 제조업이 U턴 할 수 있도록 정부 지원을 확대할 것이라는 입장을 밝혔다. 보스턴 컨설팅그룹에서 발표한 보고서<sup>45)</sup>에서도 제조업생산에 있어 미국 비즈니스 환경의 강점들을 최대한으로 고려할 경우에도 2015년 이후에나 제

45) The Boston Consulting Group, Mar. 22, 2012, U.S. Manufacturing Nears the tipping Point. [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/manufacturing\\_supply\\_chain\\_management\\_us\\_manufacturing\\_nears\\_the\\_tipping\\_point/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/manufacturing_supply_chain_management_us_manufacturing_nears_the_tipping_point/). (2012. 9. 9)

조업 생산에 경제성이 나타나기 시작할 것으로 예측하였다.

앞에서 몇 가지 미국 기업들의 U턴 사례와 배경에 대해 언급하였지만, 이러한 현상이 일시적인 현상인지 아니면 일반적인 추세로 이어질지는 확신할 수 없다. 그러나 미국 정부는 이러한 현상이 지속될 수 있도록 정책적 지원을 아끼지 않고 있다. 이러한 노력들이 수십 년간 제조업 부문의 위축과 고용 감소 추세를 멈추게 할 수 있다면 이는 매우 의미 있는 변화로 받아들일 수 있을 것이다.

최근 미국의 U턴 사례들을 살펴보면, 생산설비를 현대화하여 인건비를 크게 낮추거나 운송비의 비중이 매우 높은 경우 등에 한해 생산기지 이전이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 우리나라도 원가 구조(cost structure)의 변화에 따른 생산기지 이전 움직임이 시작되고 있는 만큼, 이에 대한 대비책을 마련할 필요가 있다.

## 제3장 통상전략의 방향과 평가

1. 통상전략의 변화
2. 글로벌 금융위기 이후 통상정책
3. 소결



# 1. 통상전략의 변화

## 가. 글로벌 금융위기 이전 통상정책

글로벌 금융위기 이전 부시행정부의 통상정책의 기초는 자유시장원리에 기초한 세계시장의 확대에 요약할 수 있다. 이를 위한 통상정책의 목표는 통상이익의 종합적인 극대화, 경쟁적 자유화(competitive liberalization), 지역적인 거점국가 선정, EU와의 전략적 경쟁, 거점경유(hub and spoke) 전략을 추진하였다<sup>46</sup>). 세부적으로 보면 첫째, WTO의 다자간 무역협정을 기본으로 하되, 지역 또는 양자간 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)의 체결을 통하여 미국의 통상·국제정치적 이익을 극대화하는 것이었다. 둘째, 세계화의 진전에 따라 대부분의 국가들이 수출의 확대뿐만 아니라 외국인투자의 유치와 국내제도의 개혁을 촉진하기 위하여 경쟁적으로 자유무역협정(FTA)을 추진함에 따라, 미국은 경쟁적 자유화전략을 통하여 FTA체결을 확대하였다. 경쟁적 자유화는 부시행정부 당시 미국 무역대표부(USTR) 대표였던 로버트 졸릭(Robert Zoellick)이 제시하였다. 이 전략의 목표는 WTO 다자간 무역자유화를 활성화하기 위한 방안으로 양자간 자유무역협정을 적극적으로 추진해서, 협상국과 경쟁관계에 있는 다른 교역국에게 혜택을 제공함으로써 최종적으로 전 세계의 무역자유화를 달성하겠다는 계획이었다.

셋째, 미국이 가장 많은 국가와 FTA를 체결한 미주대륙을 제외하고도, 동남아의 싱가포르, 북아프리카의 모로코, 중동의 요르단과 바레인, 대양

46) 여기에서는 강문성·나수엽(2002) pp37~42, 이준규(2004) pp1~4, Tom Barry(2004) pp.1~5 등을 참조하였다.

주의 호주 등 세계전역에 걸쳐 지역적으로 다양한 거점국가를 선정하여 FTA 체결하였다. 아울러, 미국의 중동정책에 대한 전략적 관점에서 미국이 주도하였던 이라크 전에 참여하였거나 미국의 입장을 지지하고 있는 요르단, 호주, 바레인 등과의 FTA 체결하였다. 넷째, EU가 미주국가인 멕시코 및 칠레와 FTA를 체결하고, 브라질 등 메르쿠스(Mercosur)와 FTA를 추진함에 따라, 전략적으로 EU와 FTA를 체결한 모로코 및 남아공과 FTA의 체결 또는 추진하였다. 마지막으로, 미국은 FTA 허브 구축 전략을 추진하였다. 2000년대 들어 미국이 FTA를 체결한 국가 중 호주를 제외하면 모두 개발도상국(spoke)이며, 이들 국가와의 FTA는 협상이 비교적 용이할 뿐만 아니라 이들 국가의 무역장벽을 제거하는 동시에 경제개혁을 촉진하여 중장기적으로 미국(hub)의 국제정치적 및 경제적 이익을 확대하고 다자간 무역협상에 대한 우호적인 분위기 조성을 위한 것이었다.

그러나 이러한 통상기조는 2006년 11월에 실시된 미국 중간선거에서 민주당이 상하 양원에서 다수당을 차지하면서 조금씩 변화하기 시작하였다. 부시행정부를 포함한 공화당은 통상정책에 대해 양자간 자유무역추진에 적극적인 반면, 민주당은 세계화에 따른 부작용, 예를 들면 자유무역에 따른 일자리 유출을 우려하는 입장을 견지하고 있다. 민주당이 의회 다수당을 차지하면서 전면적으로 내세운 신통상정책은 노동 및 환경기준을 강화한 것이며, 페루, 파나마, 콜롬비아 및 우리나라와의 FTA에서도 이러한 의견이 반영되기 시작하였다<sup>47)</sup>. 민주당이 내세운 신통상정책은 미국

47) 이준규고회채(2007), “미국 민주당의 경제정책 방향 및 시사점”. 『연구자료 07-10』. 대외경제정책연구원.

근로자, 농부와 기업가를 보호해야 하며, 특히 경쟁력이 약화에 직면한 미국 제조업을 보호하기 위해 무역협정을 강화해야 한다는 원칙이다. 특히, 중국보조금과 지적재산권 위반, 미국의 공정무역 법률 강화, 중국의 통화 조작 등에 대한 문제를 제기하였다<sup>48)</sup>.

## 나. 글로벌 금융위기 이후 통상전략의 변화

이러한 상황에서 출범한 오바마 행정부의 대외통상정책을 요약하면 다음과 같다. 오바마 대통령은 원칙적으로 자유무역에 대한 효과를 지지하지만 FTA 상대국의 자유무역 수용 정도와 협정내용의 형평성에 따라 이견을 제기하였다. 그는 자유무역이 미국 소비자이익, 경제성장, 생산성 향상에 기여한 것은 인정하지만, 자유무역으로 인한 제조업 일자리 상실, 소득 양극화 등의 이슈에 대해서는 새로운 접근법이 필요함을 강조하였다. 이러한 오바마의 대외통상정책의 기조는 앞서 언급한 신통상정책이 토대가 되었다.

오바마 행정부가 출범하여 처음으로 제시한 대외통상정책의 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 빈틈없고 강력한 공정무역 정책(Smart, Strong, and Fair Trade Policies)이다. 오바마 대통령의 취임연설에서 '자유롭고 공정한 무역'을 주장하였는데, 여기에서 미국기업들이 외국기업과 공정하게 경쟁할 수 있는 여건조성과 소비자 안전과 지구환경 보전을 담보하는 자유무역을 강조하였다. 둘째, 시장개방 보장과 국제적인 노동 및 환경기준을 준수한 자유무역협정을 지지한다. 이는 원칙적으로 자유무역이 미국

---

48) 신통상정책은 노동환경 및 지구온난화, 특허지재권 및 의약품접근, 정부조달, 항만보호, 투자, 전략적 근로자지원 및 연수프로그램 등 7개 조항으로 구성된다.

및 세계의 경제성장의 기초임을 인정하나, 무역이 다수 보다는 소수를 위하는 성장은 지지할 수 없으며, 북미자유무역협정 (NAFTA)이 캐나다, 멕시코 3국에게 더욱 유익해질 수 있는 방향으로 수정될 수 있도록 노력한다는 것이다. 셋째, 무역대표부(USTR)의 조직과 인력을 강화시켜 미국민의 이해관계를 대변하며, 미국민에 이익이 되고 강화된 노동 및 환경용 기준을 적용한 FTA만을 추진함을 역설하였다. 마지막으로 자유무역 및 개방에 대한 부정적인 영향을 최소화하기 위해 현행 무역조정지원제도 (TAA : Trade Adjustment Assistance)를 서비스산업 근로자까지 포함하여 개편하는 방향으로 추진하는데 원칙을 두었다.

표 3-1. 오바마의 1기 행정부의 대외통상정책의 기본 원칙

주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 빈틈없고 강력한 공정무역 정책(Smart, Strong, and Fair Trade Policies)</li> <li>② 시장개방 보장과 국제적인 노동 및 환경기준을 준수한 자유무역협정을 지지 : 원칙적으로 자유무역이 미국 및 세계의 경제성장의 기초임을 인정하나, 무역이 다수 보다는 소수를 위하는 성장은 지지할 수 없음. 북미자유무역협정 (NAFTA)이 캐나다, 멕시코 3국에게 더욱 유익해질 수 있는 방향으로 수정될 수 있도록 노력</li> <li>③ 무역대표부(USTR)의 조직과 인력을 강화시켜 미국민의 이해관계를 대변하며, 미국민에 이익이 되고 강화된 노동 및 환경을 기준을 적용한 FTA만을 추진</li> <li>④ 자유무역 및 개방에 대한 부정적인 영향을 최소화하기 위해 현행 무역조정지원제도 (TAA: Trade Adjustment Assistance)를 서비스산업 근로자까지 포함하여 개편하는 방향으로 추진</li> </ul>

자료: 이준규 외(2008), p4

한편, 오바마 행정부는 글로벌 금융위기를 거치면서 기존 전통적으로 민주당이 주장해왔던 통상정책과는 다른 보다 실리적이고 적극적인 방향으로 선회하기 시작하였다. 오바마 행정부 출범당시 통상정책은 원칙적으로 자유무역의 가치를 존중하지만, 자유무역으로 인해 발생하는 문제점을 지적하며 미국 근로자의 고용 증대, 공정한 노동 및 환경 정책 확산을 위

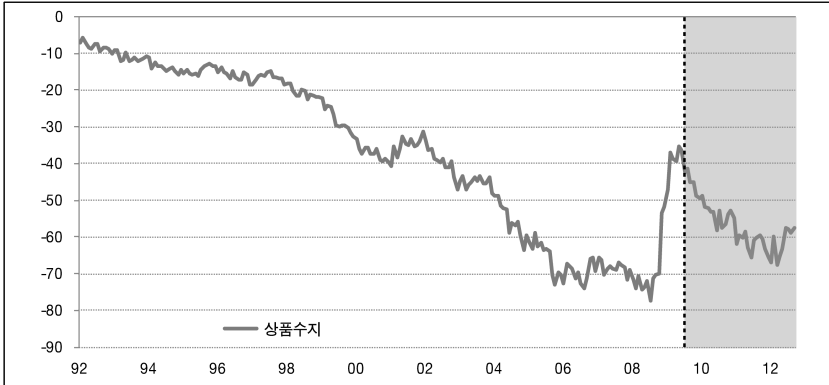
한 FTA 추진을 표명하였다. 즉, 오바마 행정부는 자유무역이 미국 소비자의 이익, 경제성장, 생산성 향상에 기여한 것은 인정하지만, 자유무역으로 인한 제조업 일자리 상실, 소득 양극화 등의 이슈에 대해서는 새로운 접근법이 필요함을 강조하였다. 이에 오바마 행정부는 출범직후부터 노동과 환경, 미국의 근로자보호를 위해 공정무역을 강화하겠다는 방침을 천명하였다.

그러나 오바마 정부 출범초기인 2009년에는 서브프라임 모기지 발 경기침체가 최고조에 이른 시기였다. 따라서 오바마 행정부는 일자리 창출을 통한 경제침체 극복과 일명 건강보험개혁, 금융규제개혁, 에너지기후변화개혁 등 3대 현안에 밀려 대외적인 통상정책을 추진하기가 어려운 상황이었다. 그러나 위와 같은 현안들이 해결되기 시작하면서 2009년 하반기부터는 기존에 다소 소극적이었던 통상정책이 적극적으로 변화하기 시작하였다.

특히 글로벌 금융위기 일시적으로 감소하였던 상품무역수지가 2010년 이후 미국 경제회복 등으로 인해 다시 증가세로 반전하여 대외통상정책에 대한 부정적 견해가 대두되었다. 즉, 미국은 지난 1976년 이래 무역수지적자를 기록하였는데, 글로벌 금융위기 직전인 2006년에는 -8,357억 달러로 역사상 최대 무역적자를 기록하기도 하였다. 그러나 2008년 발생한 글로벌 금융위기로 인해 미국 국내 경기침체는 수입수요 축소로 이어져, 2009년에는 무역수지 적자규모가 -5,058억 달러로 일시적으로 감소하기도 하였다.

그림 3-1. 미국 상품무역수지(월별)

(단위: 십억 달러)



자료: 미국 상무부 경제분석국(2012년 11월)

따라서 대내적인 당면과제였던 경기침체 극복, 건강보험개혁법안, 금융규제법안, 에너지법안 등이 2010년 들어서 어느 정도 해결되기 시작하자 내수를 통한 경제성장의 한계를 극복하기 위해서 수출을 통한 경기회복을 위해 보다 적극적으로 통상정책을 추진하기 시작하였다.

글로벌 금융위기 전 통상정책과 가장 큰 차이점은 수출을 통한 일자리 창출과 경제성장을 위해 종합수출지원책인 국가수출확대정책을 추진을 들 수 있다. 특히, 미국의 통상정책의 기본방향을 제시하고 있는 통상정책 어젠다(TPA)를 보면, 오바마 행정부 출범 2년차인 2010년부터는 기존과는 다른 정책들이 부각되기 시작하였다. 그중에서 최우선적으로 강조된 점은 “2014년까지 수출 2배 확대”를 위한 수출확대정책을 지속적으로 추진한다는 것이다. 또한 부시행정부 때 체결되었던 양자간 FTA였던 한미 FTA는 물론 파나마, 콜롬비아와의 FTA의 조속한 이행을 제시하였다. 또한, 아시아-태평양 지역에서 미국의 무역 및 투자 이익을 확보하기 위한 환태평양경제동반자협정(TPP)을 마무리하고, WTO를 통한 시장개방을

지속적으로 추진하는 것이다. 아울러 TPP, EU, MENA, APEC, ASEAN 등과 같은 권역별 경제통합은 물론 무역장벽 제거를 위해 전 세계 교역과 트너들과 협상을 지속적으로 진행함으로써 미국의 수출시장 확대와 일자리 창출을 동시에 추진하는데 역점을 두었다. 마지막으로 경제혁신을 통한 성장 추구하고 글로벌 교역체계에서 미국의 권리를 확보하는 것은 미국 기업과 근로자들의 이익 증대에 필수적임으로, 강력하고 규칙에 기반을 둔 무역이행체계 강화를 제시하였다.

표 3-2. 통상정책 어젠다의 주요내용 (2009~2012년)

	정책우선순위
'09년	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 규범에 기초한 무역체제 지지</li> <li>② 통상정책의 사회적 책임 및 정치적 투명성 증대</li> <li>③ 국가적 에너지환경 목표 진전을 위해 통상을 중요한 정책 도구화</li> <li>④ 무역협정이 통상마찰의 원인인 주요 미해결 현안을 해결하도록 보장</li> <li>⑤ 기존 FTA와 양자투자협정(BIT)을 보다 책임감 있고 투명한 방법으로 이행</li> <li>⑥ 개도국, 특히 최빈국과의 강력한 동반자 재확립</li> </ul>
'10년	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 무역체제 내에서 규칙에 근거한 미국의 권리 수형</li> <li>② 경제성장 및 고용창출과 혁신 추구(기존의 주요 교역파트너는 물론 신흥지역과의 양자 및 다자협정 동시 추진: 환태평양경제동반자협정을 활용)</li> <li>③ 계류 중인 FTA 관련 미해결 문제 타결위해 노력경주</li> <li>④ 국가에너지와 환경문제 협의의 진전 도모</li> <li>⑤ 개발도상국 및 빈곤국가와의 협력 강화</li> <li>⑥ 통상정책에 미국의 가치를 반영</li> </ul>
'11년	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 경제성장과 일자리창출: 국가수출확대정책(NEI) 추진을 통한 수출증진</li> <li>② 강력한 규칙에 기반한 무역시스템을 통한 미국권익보호</li> <li>③ 글로벌 파트너들과의 무역관계 강화</li> <li>④ 최빈개도국 무역개발협력</li> <li>⑤ 미국적 가치가 반영된 통상정책 추구</li> </ul>
'12년	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 국가수출확대정책(NEI) 지속 추진</li> <li>② 한국/콜롬비아/ 파나마와의 FTA 조속한 이행</li> <li>③ 환태평양 경제동반자협정 마무리</li> <li>④ WTO를 통한 시장개방 추진</li> <li>⑤ 무역자유화 확대</li> <li>⑥ 권역별 경제통합을 통한 수출시장확대</li> <li>⑦ 경제혁신을 통한 성장 추구, 강력하고 규칙에 기반을 둔 무역이행체계 강화 제시</li> </ul>

주: 무역대표부(USTR)는 매년 통상정책 추진방향을 의회에 제출해야 하는 법령에 따라 통상정책어젠다(Trade Policy Agenda)를 매년 연초에 발표하고 있는데, 동 보고서는 미국정부의 통상전략의 기본방향을 제시  
 자료: 미국 무역대표부 2009~2012년 통상정책어젠다

한편 2008년에 시작된 글로벌 금융위기는 미국을 비롯한 주요 선진국들에게 심각한 내수침체와 고실업 문제를 야기시켰다. 그 결과, 미국은 자국 산업을 보호함과 동시에 상대 교역국에는 공세적인 수출확대 정책으로 기조를 전환하였다. 특히, 미국은 글로벌 불균형을 국제금융위기의 주요 원인 중 하나로 인식하고, 이러한 불균형 해소를 위해 미국의 최대 무역적자 대상국인 중국과의 무역불균형을 시정해야 한다는 강경한 입장을 견지하고 있다. 또한 미국 수출시장을 확대를 위해서는 중국을 포함한 아시아·태평양이 최우선적으로 고려되어야 할 지역으로 정책적 중심이 이동되었다. 또한, 기존 서명된 한·미 FTA 등과 같은 자유무역협정 발효나 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)과 같은 지역무역협정을 추진하는 한편 교역상대국에게 비관세장벽 철폐, 위안화 평가절상 등을 요구하고 있는 실정이다.

이상을 종합하면, 글로벌 금융위기 이후 통상전략에서 최우선 목표는 “일자리 창출을 통한 경제위기 극복”이며, 이를 위한 수단으로 내수보다는 수출확대에 주력을 기울인 것으로 판단된다. 이를 세부적으로 나누면 크게 다음과 같이 4가지로 나눌 수 있다. 첫째, 부시행정부 때 체결된 한·미FTA, 미·콜롬비아FTA, 미·파나마FTA와 같은 양자간 FTA완료, 둘째 적극적인 정부개입에 따른 수출확대정책, 셋째, 양자보다는 다자간 FTA 선호, 마지막으로 무역 흑자국에 대한 통상압력 강화로 요약할 수 있다. 다음절에서는 이를 중심으로 자세히 서술한다.

## 2. 글로벌 금융위기 이후 통상정책

일반적으로 대외통상정책에 대해 공화당은 자유무역협정 추진에 적극 추진하는 등 자유무역에 적극적인 반면 민주당은 전통적으로 국내 근로자의 노동조건을 악화시키거나 일자리 유출이 우려되는 정책을 반대하는 등 보호주의 경향이 강한 측면이 있었다. 따라서 민주당은 1990년 대 이후 급진전된 세계화의 부작용을 강력히 거론해 왔다. 이러한 기조는 2008년 대통령 선거후보였던 오바마 대통령도 이와 비슷한 논조를 가지고 있었다. 예를 들면 오바마는 자유무역과 세계화가 소비자에게 혜택을 제공하지만 그 결과 발생하는 문제점으로 인해 미국인들에게 피해를 증대시켰음을 주장하였다. 이에 따라 미국은 자유무역이 아닌 공정무역이 필요하며, 미국과 교역을 하는 국가들의 노동기준과 환경보호에 대해 신통상정책에서 제시하는 바와 같이 높은 수준을 요구하였다<sup>49)</sup>.

이와 같이 전통적인 민주당의 통상정책을 기조로 출범하였던 오바마 행정부는 글로벌 금융위기를 거치면서 기존 민주당이 주장하였던 통상정책과는 다소 유연하고 실용적인 방향으로 전환된 것으로 판단된다. 요약하면, 오바마 행정부는 공정무역과 보호무역을 통해 중소기업과 근로자 등을 보호하려는 전통적인 민주당의 정책을 흡수하면서도, 무역상대국에게는 보다 적극적으로 시장개방을 요구하는 것이 기존정책과는 보다 실용적이면서도 적극적인 통상정책을 추진하였다. 이는 오바마 행정부가 추진하였던 주요 통상정책을 살펴보면 알 수 있는데, 이를 세부적으로 나누면 크게 다음과 같이 4가지로 나눌 수 있다.

---

49) 이준규고회체(2007), p31~32.

첫째, 양자간 자유무역협정을 완료하여 경제적 실익을 챙기면서도 자국의 정치적인 입지를 확보하는 경향을 가지고 있다. 경제침체를 겪으면서 내수를 통한 경제성장정책에 대한 한계점을 인식하였는데, 이를 탈피하고자 국가수출확대를 통한 일자리 창출 노력을 지속하였다. 셋째, 환태평양 경제동반자협정 체결을 통해 경제적인 실리는 물론 중국을 견제하여 아시아태평양지역에서 미국의 주도권을 확보하는 정책을 추진하였다. 마지막으로 중국에 대한 통상압력을 강화하였는데, 위안화 평가절상과 지적재산권 강화를 위한 노력을 경주하였다. 이하에서는 이를 기반으로 서술한다.

## 가. 양자간 자유무역협정 완료

오바마 행정부에서는 기존 부시행정부에서 추진하였던 양자간 FTA를 마완료하여 이를 통해서 수출확대 및 일자리 창출을 추진하여 궁극적으로 경기침체를 극복하고자 하였다.

주지하는 바와 같이, 2001년 부시행정부 출범을 기점으로 소극적이었던 자유무역협정(FTA)을 적극적으로 추진하였다. 이는 부시행정부가 주장한 경쟁적자유화정책에 기반 한다. 부시행정부는 2001년 출범 초부터 FTA가 경제성장의 근간이 될 것이라는 인식하에, 칠레, 싱가포르, 호주, 오만, 페루, 콜롬비아, 파나마, 한국 등과 FTA 타결하였다<sup>50)</sup>. 이러한 대부분의 FTA는 한국을 제외하고는 경제적인 측면보다는 정치·외교적인 수단으로 활용한 측면이 있다. 즉, 미국에게 경제적으로 큰 의미를 가지는

---

50) 미국은 1994년 북미자유무역협정(NAFTA)이 발효되기 전까지 단 2개의 FTA협정, 즉 이스라엘(1985년) 및 캐나다(1989년)만을 체결하였으나 2000년대 들어 보다 적극적으로 FTA 정책을 추진하였다.

FTA는 없는데, 이스라엘, 요르단, 오만, 바레인 등 중동국가나 칠레, 파나마, 콜롬비아, 페루 등 중남미국가를 중심으로 주로 정치적인 고려를 위해 FTA를 체결하였다<sup>51)</sup>.

표 3-3. 미국의 FTA 추진 경과

		발효		서명 및 추진
연도	1985~1999년	2000년 이후		
국가	이스라엘('85), 북미자유무역협정('94)	요르단('01.12), 싱가포르('04.1), 칠레('04.1), 호주('05.1), 모로코('06.1), 바레인('06.1), CAFTA-DR(엘살바도르: '06.3, 온드라스, 니카라과: '06.4, 과테말라: '06.7, 도미니카공화국: '07.3, 코스타리카:'09.1), 오만('09.1), 페루('09.2), 한국('12.3.15), 콜롬비아('12.5.15), 파나마('12.10.31)		TPP('08, 추진)

주: 2012년 11월 현재  
자료: 미국 무역대표부

오바마 대통령은 수출확대를 위해 기존 부시행정부에서 추진하였던 한국, 콜롬비아, 파나마, 아시아태평양지역 등과의 FTA 비준에 강한 의지 피력하면서, 최소 7만개 이상의 고용 창출효과가 있다고 전망되는 한미 FTA의 신속한 비준을 역설하였다. 이에 따라 2007년 6월 30일에 서명되었던 한미 FTA가 양국 통상장관 회의를 통한 추가협상타결<sup>52)</sup>(2010년

51) 미국이 2001년부터 적극적으로 FTA정책을 추진하였던 것은 1994년 4월 15일 UR협정에 대한 의회비준을 마지막으로 의회에서 연장되지 못하였던 신속처리권한(Fast Track Authority)이 2002년 8월 6일 미국의 부시대통령이 의회에서 통과된 “2002년 무역법”을 서명함에 따라 무역증진권한(Trade Promotion Authority: TPA)이라는 이름으로 부활된데 기인한 것으로 판단된다. TPA는 과거 “신속처리권한”과 같이 의회가 대통령에게 대외무역 협상의 전권을 일정한 조건하에 위임하고, 의회는 대통령이 체결한 무역협정에 대해 수정 없이 승인 또는 부결 여부만 결정하는 내용을 기본골격으로 삼고 있었다.

52) 한미FTA추가협상의 주요결과는 다음과 같다. 승용차 관세 철폐기한 연장 (즉시 철폐 → 4년 후), 세이프가드 추가 도입 (한-EU FTA 세이프가드에 포함된 6개 절차적 요소를 반영,

12월 3일)과 미국 상·하원 본회의 한·미 FTA 이행법안 통과(2011년 10월 12일) 및 한·미 FTA 비준동의안 국회통과(2011년 11월 22일)를 거쳐 2012년 3월 15일에 정식발효 되었다. 또한 미·콜롬비아 FTA도 한·미 FTA와 마찬가지로 2006년 11월 22일에 협정 타결이 된 이후 수년간 비준되지 못하였으나, 양국 의회에서 통과된 후 2012년 5월 15일에 정식발효가 되었다. 아울러 미·파나마FTA도 파나마의 관련법 개정 작업 등으로 지연되었으나 지난 10월 31일 최종 발효가 되어 기존 타결되었던 양자간 FTA를 모두 완료하였다.

### 참고 3-1. 한미FTA주요 일지

- 2003. 8. 'FTA 추진 로드맵' 마련
- 2005. 9. 미 행정부, 한국 등 4개국을 FTA 우선협상대상국으로 선정
- 2006. 2. 3. 한-미 FTA 추진 발표(워싱턴 미 상원의사당)
- 2006. 6. 5~9. 한-미 FTA 제1차 공식협상 개최(워싱턴)
- 2007. 4. 2. 한-미 FTA 협스타결
- 2007. 6. 30. 한미 FTA 서명(워싱턴)
- 2007. 9. 7. 한미 FTA 비준동의안 17대 국회 제출
- 2009. 4. 22. 국회 외교통상통일위원회 통과
- 2010. 6. 26. 오바마 대통령, 토론토 G20 정상회의 시 '11월까지 실무협상 마무리하고 2011년 초까지 의회비준 추진'하겠다고 밝힘.
- 2010. 11. 10. 한미 통상장관회담, FTA 쟁점 현안 타결 결렬(서울)
- 2010. 12. 3. 한미 FTA 쟁점 현안 최종타결
- 2011. 10. 12. 한미 FTA 미 의회 통과
- 2011. 11. 22. 한미 FTA 한국 의회 통과
- 2012. 3. 15. 한미 FTA 발효

자료: 외교통상부(<http://www.fta.go.kr/korus/board/diary.asp>)

자동차에 국한된 상호주의 세이프가드 도입, 안전기준 관련 (제작사별 25,000대까지 미국 안전기준을 준수할 경우 한국 안전기준을 준수한 것으로 인정), 돼지고기 관세철폐 2년 연장 (한·EU FTA 협정상 시판방지 조치 의무 이행에 대한 분쟁해결절차 적용을 18개월 유예하도록 하고 있으나, 연계 이행 자체를 3년 유예로 변경), 기업내 전근자 비자 (L-1)관련 : 대미 현지투자기업 파견 근로자의 비자(L-1) 유효기간 연장 : (기존사업체) 3년→5년, (신설사업체) 1년→5년

## 나. 국가수출확대정책 추진

오바마 행정부 통상정책에서 구체화된 정책 중 하나는 국가수출확대정책(National Export Initiative: NEI)으로, 이는 향후 5년간 수출을 두 배로 확대함으로써 미국 내 일자리를 창출하겠다는 계획이다<sup>53)</sup>. 이후 2010년 3월에 오바마 대통령은 수출입은행(Ex-Im Bank) 연례총회에서 국가수출확대정책(NEI)의 세부 실행방안으로 5대 중점과제를 발표하였다. 이에 대한 구체적인 5대 중점과제는 ①미국수출기업 이익을 위한 국가지원확대 ②수출기업 및 중소기업에 대한 미국 수출입은행의 자금지원 ③통상장벽 제거 ④통상법 강화 ⑤경제성장을 위한 국제협력 강화로 요약할 수 있다.

우선 미국수출기업 이익을 위한 국가지원확대방안으로, 미국 상무부는 중국, 인도 등 주요국에 무역 사절단을 파견하고, 상무부 지원센터에서는 미국수출 기업들의 해외 수주와 수출을 통한 일자리 창출하는 것을 지원하기 위해 자금지원은 물론, 각종 지원 방안들을 계획하도록 하였다. 또한 수출기업 및 중소기업에 대한 미국 수출입은행의 자금지원을 위해서 미국 수출입은행은 2010년 회계연도 기준으로 2009년에 비해 2배가 넘는 금액인 132억 달러를 대출 형태로 수출기업에게 지원하도록 하였다. 그리고 통상장벽제거를 위해서는 북미자유무역협정(NAFTA) 이후 경제적으로 가장 큰 효과가 있는 한미FTA의 의회조속 발효와 파나마, 콜롬비아와의 FTA 쟁점현안 해결 및 조속 타결을 목표로 하는 동시에 중국과 러시아 등에 수출제한으로 묶여 있는 품목에 대한 수출 재개를 위해 노력하였다. 통상

53) 국가수출확대정책은 2010년 연두교서에서 천명하였으며, 미국상무부 수출포털서비스 <http://www.export.gov> 홈페이지를 참조하여 정리하였다.

법 강화를 위해서는 WTO분쟁 채널을 이용해, 미국의 수출시장확대에 기여하도록 하며, G20 정상회담 등 경제회복을 위한 국제공조에 적극 협력하여 경제성장에 도움이 되도록 하는 방안을 추진하기로 하였다.

표 3-4. 국가수출확대정책

목표	주요내용
미국 수출기업 이익을 위한 국가지원확대	- 상무부는 중국, 인도 등 주요국에 무역 사절단을 파견 - 상무부 지원센터는 미국수출 기업들의 해외 수주와 수출을 통한 일자리 창출하는 것을 지원하기 위해 자금지원은 물론, 각종 지원 방안들을 계획
수출기업 및 중소기업에 대한 미국 수출입은행의 자금지원	- 수출입은행은 2010년 회계연도 기준으로 2009년에 비해 2배가 넘는 금액인 132억 달러를 대출 형태로 수출기업에게 지원
통상장벽 제거	- 한미FTA의회비준 및, 파나마, 콜롬비아와의 FTA 쟁점현안 해결 및 조속 타결 - 중국에 돼지고기 수출 재개(2010년 3월) ; 러시아에 닭고기 수출 재개(2010년 6월)
통상법 강화	- WTO 분쟁패널은 2010년 6월 30일 유럽의 에어버스 보조금 지급 관행이 불법이라고 판정함바 미국 승소 - WTO는 에어버스에 지급된 2,000억 달러에 달하는 보조금이 에어버스의 가격경쟁력을 높여 수출을 촉진하는 기능을 했다는 점을 인정했으며 수출시장에서 미국 항공 산업의 재도약을 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대
경제성장을 위한 국제협력	- G20 정상회담 등 경제회복을 위한 국제공조에 적극 협력

주: 저자 작성.

이들 5대 과제 이외에도 수출통제시스템 개선으로 국가안보 및 핵심 산업의 경쟁력 제고를 중점 과제로 선정되었다. 그러나 국가수출구상 발표 직후와는 달리 최근에는 관련 활동이 활발하지 않은 것으로 판단된다. 물론 국가수출구상은 대내적으로 무역전문가, 수출금융 등 중소기업을 대상으로 하는 정부의 무역지원 확대에 중점을 두는 한편, 대외적으로는 “공정 무역(fair trade)” 구현을 위해 노력하겠다는 의지의 표명으로 볼 수 있으나 연도별 분야별 목표치 할당 등의 구체성 결여와 유럽재정위기 등 세계경제의 침체로 5년내 수출 2배라는 목표달성 여부는 불투명한 실정이다.

## 다. 환태평양경제동반자협정 추진

미국의 통상정책우선 순위 중 2009년 이전과 비교해 가장 중요한 차이는 무역을 통한 일자리창출과 경제성장으로, 주요 신흥시장과의 양자협정과 지역협정을 동시에 추진하는 것이 미국의 이익에 도움이 된다는 인식으로 전환된 점이다. 이러한 일환으로 오바마 대통령은 지난 2009년 11월 중순에 이루어진 APEC정상회의에서 미국이 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르, 브루나이로 구성된 기존 P4에 호주, 베트남과 함께 가입하기 위한 환태평양경제동반자협정(Trans Pacific Partnership: TPP)을 진행하겠다고 발표하였다.

미국이 환태평양경제동반자협정(TPP)을 추진하는 표면적인 이유는 최소 2016년까지 세계평균 경제성장률보다 높을 것으로 추정되는 아시아 태평양 지역에서 미국의 무역·투자 이익을 확보하기 위해서이다. 아울러, 미국은 환태평양경제동반자협정을 통해 수출확대 및 글로벌 금융위기 이후 아시아 시장이 중국 중심으로 재편되는 것을 견제하겠다는 의도가 있는 것으로 파악되고 있다.

보다 근본적으로는 1990년대 이후 미국이 추진하였던 APEC은 회원국에 대한 구속력이 결여되어 있어 협상체로서 역할을 기대하기 힘들기 때문에, 아태경제공동체 구상의 보다 현실적인 대안으로써 새롭게 부각된 것으로 보인다. 결론적으로 미국은 환태평양경제동반자협정을 통해서 수출을 통한 경제성장을 위해서는 전세계적으로 가장 높은 경제성장을 보이고 있는 아시아태평양 지역의 시장접근을 통한 경제적 이익은 물론 중국을 견제하는 정치적인 복안이며, 궁극적으로는 아시아태평양자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP<sup>54</sup>)를 구축하기 위한 사전 포석으로 해석되어지고 있다.

환태평양경제동반자협정의 협상대상은 투자와 지적재산권을 포함하며 모든 상품의 관세철폐를 목적으로 하는 다자간 자유무역협정이다. 미국 무역대표부(USTR)는 2012년까지 TPP 협상을 마무리할 계획으로 설정하였으나, 2013년에도 지속적으로 협상이 이루어질 것으로 전망된다. 2012년 11월 현재 지금까지 TPP협상에 참가하고 있는 국가는 미국, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 페루, 싱가포르, 말레이시아, 베트남, 브루나이, 멕시코, 캐나다 등 총 11개국이며 잠정적으로 일본의 참가를 희망하고 있다. 멕시코와 캐나다는 기존 북미자유무역협정(NAFTA) 회원국으로 2011년 11월부터 사전협의를 통한 참가의사를 피력해왔다. 또한 일본은 동아시아에서 중국의 영향력을 최대한 견제하기 위해 미국과의 경제협력 강화가 필요한 것이 주요 배경으로 알려져 있다. 아울러 해외시장에서 일본기업의 수출경쟁력을 강화시킬 수 있는 하나의 방안이며, 여기에는 해외시장에서 수출경쟁관계에 있는 우리나라가 EU는 물론 미국과의 FTA를 체결한 것이 주요 요인으로 보인다.

그림 3-2. 환태평양경제동반자협정 참가국 구성

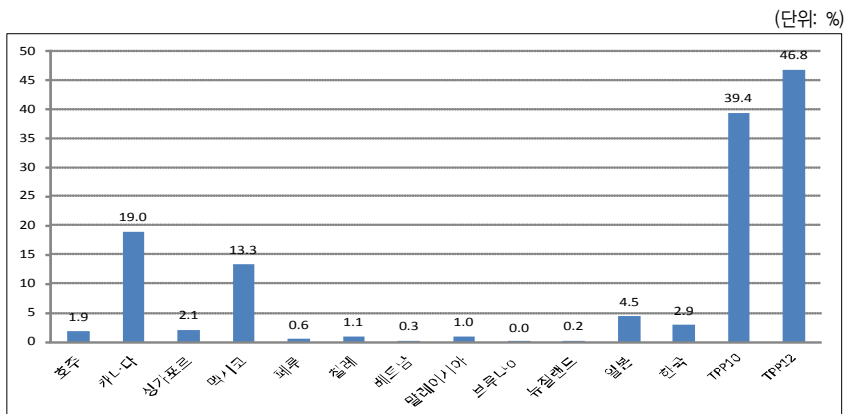


주: 저자 작성.

54) 권혁재(2011) pp4~9, Motoshige Itoh(2012) p3, Peter A. Petri *et al.*(2011) pp4~7, Williams B. R. (2012) p1.

전술한바와 같이 미국은 환태평양경제동반자협정을 통해 수출확대를 통해 경제성장을 추진하려는 경제적인 목적을 가지고 있다. 2011년 기준 협상에 참가하고 있는 10개국에 대한 수출액은 5837억 달러로 대세계에서 차지하는 비중은 39.4%수준이며, 만약 일본과 한국을 포함하면 수치는 비중은 46.8%로 상승한다. 교역량을 기준으로 하면, 수출액 기준과 비교하면 각각 33.8%, 41.8%로 비중이 약간 하락하지만 여전히 높은 수준으로 평가할 수 있다.

그림 3-3. TPP국가들과의 수출비중



주: TPP10은 현재 협상에 참여하고 있는 미국을 포함한 11개국, TPP12는 일본과 한국을 추가한 비중임.  
 자료: IMF, 『DOTS』(2012년 11월)

[표 3-5]에서 제시된바와 같이, 지금까지 TPP는 2009년 11월 싱가포르에서 개최된 APEC정상회의에서 오바마 대통령이 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르, 브루나리로 구성된 기존 P4에 호주, 베트남과 함께 가입하기 위한 협상 진행의사를 발표한 이래, 2010년 3월 9개국이 참가한 제1차 협상이 호주 멜버른에서 개최되었다. 2012년에도 6차례의 협상이 진행되어 지금

까지 제15차 협상이 개최되었다. 미국 무역대표부는 2013년 말까지 환태평양경제동반자협정을 마무리하려는 목표를 가지고 있어, 오바마 2기 행정부가 새롭게 출범하는 2013년에는 이에 대한 가시적 성과가 도출될 가능성이 높은 실정이다.

표 3-5. 환태평양경제동반자협정 추진경과

날짜	주요 일정
2009년 11월 14~15일	APEC정상회의(싱가포르 개최)에서 미국이 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르, 브루나이로 구성된 기존 P4에 호주, 베트남과 함께 가입하기 위한 협상 진행의사를 발표
2009년 12월 14일	오바마 대통령이 미국 의회에 TPP협상 참가 의사를 통보
2010년 3월 15~19일	제1차 협상(호주, 멜버른)
2010년 6월 14~18일	제2차 협상(미국, 샌프란시스코)
2010년 10월 5~8일	제3차 협상(브루나이, 반다르 세르 베가완)
2010년 12월 6~10일	제4차 협상(뉴질랜드, 오클랜드)
2011년 2월 14~18일	제5차 협상(칠레, 산티아고)
2011년 3월 28일~4월 1일	제6차 협상(싱가포르)
2011년 6월 20~24일	제7차 협상(베트남, 호치민)
2011년 9월 6~14일	제8차 협상(미국, 시카고)
2011년 10월 24~28일	제9차 협상(페루, 리마)
2011년 11월 12일	TPP협상에 일본 관심표명
2011년 12월 5~9일	제10차 협상(말레이시아, 쿠알라룸푸르)
2012년 3월 3~9일	제11차 협상(호주, 멜버른)
2012년 5월 10~16일	제12차 협상(미국, 델러스)
2012년 6월 18~19일	멕시코, 캐나다 차례로 TPP협상에 참가의사 표명
2012년 7월 2~10일	제13차 협상(미국, 샌디에이고)
2012년 9월 6~15일	제14차 협상(미국, 버지니아)
2012년 12월 3~12일	제15차 협상(뉴질랜드, 오클랜드)

자료: 미주기구(Organization of American States), 무역대표부(USTR)

## 라. 대중통상압력 강화

글로벌 금융위기 전부터 지속적으로 제기된 글로벌 불균형문제는 2008년 금융위기를 거치면서 또다시 미국과 중국의 주요 이슈로 재 부각되기 시작하였다. 중국은 1979년에 단행된 경제·통상개혁(Economic and trade reforms) 이후 급속히 성장하였으며, 중국의 WTO가입(2001년)은 미국과 중국 양국의 경제협력관계를 비약적으로 발전하게 된 계기가 되었다<sup>55)</sup>. 더구나 최근에는 일명 G2(Group of Two)라고 불리며 전 세계에 정치·경제적인 측면에서 양강 체제를 유지하고 있다. 양국간 전체 교역규모는 1980년대 50억 달러에서 2008년도 4,090억 달러로 확대되었다. 물론 세계경제위기 여파로 2009년 3,660억 달러로 교역규모가 축소되기도 하였지만, 중국은 미국의 3위의 수출시장이자 제1위의 수입원으로 중요한 무역상대국의 지위를 차지하고 있다. 더구나 양국은 전 세계에 걸쳐 경제는 물론 정치력에 있어서도 강력한 영향력을 행사하고 있어 여러 가지 통상 이슈들에 대해 충돌하는 경향이 증가하는 추세에 있다.

양국간 주요 통상이슈로는 크게 위안화절상과 같은 환율문제, 반덤핑 및 상계관세 부과와 같은 무역구제, 아시아태평양지역에서의 주도권확보와 지적재산권 보호와 중국의 정부조달가입협정(Government Procurement Agreement: GPA) 미가입에 따른 무역장벽 등을 들 수 있다<sup>56)</sup>.

---

55) Morrison W.M.(2012) "China-U.S. Trade Issues". Congressional Research Service. p.1

56) 권혁재 외(2012) 『중국의 부상과 미중 통상분쟁』. SERI 이슈 페이퍼. 삼성경제연구소. pp.14-40.

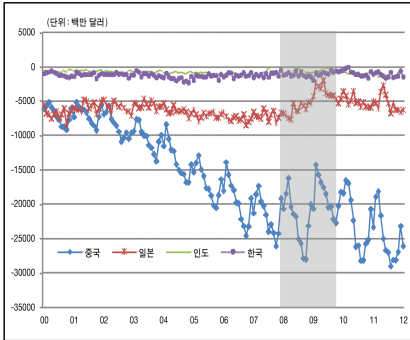
표 3-6. 미국과 중국의 주요 통상이슈

주요통상이슈	주요내용
환율분쟁	- 위안화평가절상
무역구제 (반덤핑, 상계관세)	- 미국의 중국산 태양광패널, 철강제품 등에 반덤핑 상계관세부과 - 중국의 미국산자동차, 광섬유 등에 반덤핑 및 보조금 조사
지역통상전략	- 미국의 환태평양경제동반자협정(TPP) 추진과 ASEAN+3(6)
무역장벽	- 지적재산권 보호, 중국의 정부조달협정 미가입

먼저 위안화 평가절상과 관련해 미국정부는 양국간 정상회담이나 G20 회의 등 주요 국제회의 개최시마다 글로벌 불균형을 해결하기 위해서 위안화 평가절상문제와 중국정부의 외환시장에 대한 규제 해소가 최우선 선결조건임을 주장해왔다. 위안화 환율에 대한 미국정부의 기본적인 시각은 위안화 저평가는 중국의 수출경쟁력을 높이는 반면 미국산의 가격경쟁력 저하를 야기하여 수출 둔화 요인으로 작용한다는 것으로 알려져 있다. 이러한 결과로 미국제조업들은 저가의 중국제품과 경쟁에서 도태되어 가는 결국 미국의 경쟁력은 물론 일자리 감소로 귀결되었다고 비판하고 있다.

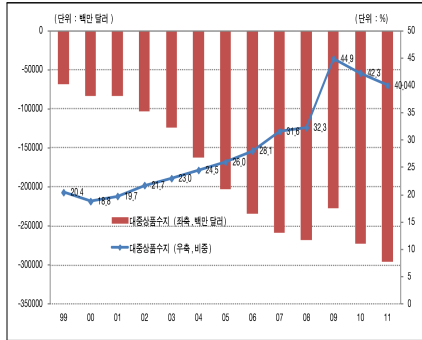
글로벌 금융위기로 인해 전 세계적으로 교역이 위축되어 미국의 상품 무역수지가 축소되었음에도 불구하고, 대중상품무역수지는 오히려 증가를 하였다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국의 對중국 상품무역은 2009년에는 -2,272억 달러, 2010년에는 -2,731억 달러, 2011년에는 -2,955억 달러 적자를 기록하였으며, 다른 국가와는 달리 적자폭이 확대되었다.

그림 3-4. 주요 국가별 무역수지



자료: 미국 상무부 경제분석국(2012년 11월)

그림 3-5. 미국의 대중무역수지



이에 오바마 대통령 또한 중국을 포함한 무역수지 흑자국들이 내수를 확대해 글로벌 불균형 문제를 해소해야 한다고 지속적으로 역설하는 등 위안화평가절상 압력을 행사해 왔다. 미국 의회 또한 중국의 환율정책 개혁을 촉구하기 위해 2010년에 “공정무역을 위한 환율개혁법안(Current Reform for Fair Trade)”이 미국 하원을 통과되었으며, 2011년에는 “환율 감독개혁법(Current Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011)”이 상원을 통과한 사례와 같이, 오바마 행정부 들어서도 미국의 위안화환율 평가절상에 대한 압력은 지속되었다.

이와 같은 미국의 조치에 대해 중국은 환율정책이 수출 촉진이 아닌 자국정책의 안전성을 위한 것이라고 반박함과 동시에, 2012년 4월에는 위안화의 대미 달러화 대비 일일 변동 폭을 기존  $\pm 0.5\%$ 에서  $\pm 1.0$ 로 확대하는 조치를 시행하여 위안화평가절상에 대한 노력을 보여 왔다. 이와 함께, 중국은 미국의 대중무역수지적자는 미국경제의 자체의 구조적인 문제로 인한 결과임을 제기하고 있다. 즉, 미국경제는 제조업의 비중이 낮아 국내소비를 수입에 의존할 수밖에 없을 뿐만 아니라 미국의 對중국첨

단제품 수출제한도 양국의 무역불균형의 원인 중 하나라고 주장하는 등 그동안 수세적인 입장에서 적극적인 입장으로 변화되었다.

이러한 추세와 맞물려, 미국과 중국 양국의 반덤핑, 상계관세와 세이프가드 등과 같은 무역구제조치는 2001년 중국의 WTO 가입이후 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 중국의 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariff and Trade: GATT)과 WTO 가입은 1986년도에 시작하여, 일부 민감한 산업분야를 제외한 다양한 무역·투자 장벽의 즉각적, 광범위한 축소를 이행하는 조건으로 2001년 11월 도하에서 열린 WTO장관회의에서 공식적으로 승인되었다.

그러나 지난 2011년 12월 미국 무역대표부(USTR)가 발표한 연례보고서(2011 Report to Congress On China's WTO Compliance)에 따르면, 중국이 WTO에 가입함에 있어 다음과 같이 이행해야 할 요건들이 불이행되고 있다고 지적하고 있다<sup>57)</sup>. 먼저 중국은 지적재산권(Intellectual Property Rights: IPR)을 효과적으로 다루고 있지 못하며, 중국 기업에 유리한 차별적인 산업정책 및 국가기준을 채택하고 있다. 또한 영화, 책, 음악과 같은 지적재산권과 관련된 무역과 유통 권리 규제와 과도한 자본요건(excessive requirements)과 같이 서비스 분야에 부과된 불리한 규제, 그리고 무역법과 규제의 투명성 제고에 실패하고 있다고 제기하였다. 무역대표부는 중국의 WTO이행준수 실패의 주요 원인을 중국의 불완전한 시장경제에서 찾고 있으며, 글로벌 경기침체를 계기로 중국정부가 경제에 더 개입하면서 보호주의로 회귀했다는 의견도 제기되고 있다.

이와 같은 중국의 WTO가입요건 미 이행과 함께 글로벌 금융위기에도

---

57) USTR. 2011. "2011 Report to Congress On China's WTO Compliance"

불구하고 미국의 대중무역수지 적자증가로 인해 양국간 통상 분쟁이 발발하고 있다<sup>58)</sup>. 더구나 이러한 무역구제조치도 기존에 주로 사용하던 반덤핑관세와 함께 보다 강력한 상계관세도 함께 부과되기 시작되었다. 미국의 대세계 무역구제조치는 2007년 총 4건에서 금융위기가 시작되면서 크게 증가하였는데, 2008년 30건, 2009년 19건, 2010년 27건으로 대폭 증가하였다. 이에 따라 2009~2011년 중 대중국무역구제조치도 전체 무역구제조치 중에서 약 78%로 대부분을 차지하였다.

표 3-7. 미국의 대중국 반덤핑 및 상계관세 부과 추이

(단위: 건 수, %)

연도	대세계	대중국			
		반덤핑관세부과	상계관세부과	총계	비중
2004	15	5	0	5	(33.3)
2005	13	6	0	6	(46.2)
2006	4	6	0	2	(50.0)
2007	4	2	0	2	(50.0)
2008	30	12	7	19	(63.3)
2009	19	10	5	15	(78.9)
2010	27	10	8	18	(66.7)
2011	8	4	3	7	(87.5)
2012	3	1	1	2	(66.7)

주: 2012년 12월 기준이며, 비중은 미국이 전세계에서 차지하는 중국의 무역구제(반덤핑, 상계관세)부과를 나타냄.  
 자료: 미국 국제무역위원회(USITC)

58) 중국이 WTO에 가입하기 위해 합의한 조건은 다음과 같다. 첫째, 산업용품(industrial goods)과 농산품에 부과된 평균 관세를 축소하고 둘째, 가입 이후 3년 이내에 외국기업에 일부농산품, 광물, 화석연료를 제외한 무역 및 유통(trade and distribution)부문 개방하며, 셋째, 모든 WTO회원국을 대상으로 무차별 대우 적용하고, 무역을 목적으로 하는 중국주재 외자기업들은 중국 자국기업 대비 무차별대우를 적용한다. 또한 중국 주재 외국인투자기업(foreign invested firms)에 대한 기술이전요건 과 같은 차별적 통상정책을 철폐한다. 넷째, WTO의 무역관련 지적재산권협정(Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS)을 준수하며, 마지막으로, 보험, 은행, 증권, 전문서비스 등 서비스부문을 개방한다(Morrison, 2001, pp.3~4).

양국간 통상 분쟁은 기본적으로 미국이 자국 산업 피해를 근거로 먼저 분쟁을 제기하면, 중국은 이에 대한 보복적인 차원에서 미국기업에게 반덤핑이나 상계관세를 부과하는 성격을 띠고 있다.

예를 들면, 지난 2009년 9월 11일에 미국이 중국산 타이어에 대해 특별 세이프조치를 취하자, 중국 또한 9월 24일에 미국산 닭고기에 대한 상계관세를 부과함으로써 양국간 통상분쟁이 본격적으로 가열되기 시작하였다<sup>59)</sup>. 이후 미국이 중국산 철강실린더에 반덤핑 관세를 부과하고, 중국산 태양광 패널에 대해 반덤핑·반보조금 조사 착수하자 중국은 미국산 자동차에 대해 반덤핑·반보조금 관세를 부과하는 등 양국간 무역마찰 공방이 격화되었다. 또한 중국이 2011년 12월 미국산 자동차와 스포츠유틸리티자동차(SUV)에 대해 21.5%의 수입관세와 불공정 정부 보조금 관련 12.9%의 보복관세를 부과하자, 미국이 불공정 무역행위라며 2012년 7월 5일에 중국을 세계무역기구(WTO)에 제소하기도 하였다. 최근에도 지난 2012년 10월 10일에 미국 정부는 중국산 태양광패널에 대해 최고 250%의 반덤핑관세 부과를 결정하였다. 세부적으로, 미국 상무부는 중국산 태양광 패널업체들이 미국에 덤핑 수출 근거로 최저 18.32%에서 최고 249.96%의 반덤핑 관세를 부과하기로 하였는데, 미·중간 통상 분쟁에서 200%이상의 추가관세를 부과한 것이 이번 조치가 처음이다. 아울러 미국 상무부는 중국정부가 자국 관련 기업에 대해 보조금을 지급한 사실도 인정된다고, 14.78~15.97%의 상계관세도 적용하기로 발표하였다. 이러한 조치에 연이어 미국 국제무역위원회(ITC)는 11월 7일 중국의 태양광 패널

---

59) 나수엽(2010) “중·미간 반덤핑 및 상계관세 분쟁격화의 경과와 배경”. 지역경제포커스 10-11호. 대외경제정책연구원.

업체에 24~36%, 최고 250% 이상의 반덤핑 관세를 부과하기로 하였다.

이상을 종합해보면, [표 3-8]에 제시된 것처럼, 글로벌 금융위기를 거치면서 중국이 미국의 무역보복에 대해 방어적인 입장에서 적극적으로 대처로 기조를 전환하면서 격화되었다. 또한 기존에는 미국의 무역구제조치 중에서 반덤핑관세를 위주로 사용하였으나, 금융위기 이후에는 상계관세는 물론 가장 강력하다고 할 수 있는 특별 세이프가드도 활용하고 있다. 더구나 중국의 일부 품목에서 자국 산업 보호를 위해 신용카드, 전기강판, 닭고기, 철강, 풍력발전설비, 자동차 등 전방위적으로 산업을 확대하고 있는 것이 특징으로 볼 수 있다.

표 3-8. 미-중간 WTO제소사례(2009년 이후)

DS No. (제소일)	현안 및 내용
DS394 (‘09.6.23)	중국 희토류 수출제한조치
DS413 (‘10.9.15)	미국은 중국정부가 중국 전자결제시장에 진출하려는 미국 신용카드 업체에 대해 차별대우를 하고 있다고 지적
DS414 (‘10.9.15)	중국 상무부가 미국산 방향성 전기강판에 대해 반덤핑 및 상계관세 부과(‘09년 12월 10일)함에 따라 미국이 제소
미국 DS419 (‘10.12.22)	미국은 중국정부가 자국의 풍력발전설비 제조 기업들에게 자국의 부품만을 사용할 경우에만 보조금을 지급해 외국기업들의 부품수출을 차단하므로, 이는 WTO규정위반이라고 주장
DS427 (‘11.9.20)	중국정부는 미국산 닭고기가 정부 보조금을 받아 적정가격이하로 중국에 수출되고 있다고 반덤핑 및 상계관세를 부과함에 따라 미국은 중국이 미국산 닭고기에 대해 적절치 않은 반덤핑 및 상계관세 부과조치를 내렸다고, 이를 WTO에 제소
DS431 (‘12.3.13)	미국은 희토류를 포함한 중국의 원자재 수출제한
DS440 (‘12.7.5)	미국은 중국이 미국산 자동차에 반덤핑·상계 관세를 부과한 것에 대해 불공정 행위로 규정

표 3-8. 계속

중국	DS392 (‘09.4.17)	미국의 중국산 가금류 수입금지 조치에 대해 제소
	DS399 (‘09.9.14)	미국은 중국산 타이어에 대해 3년간 연차적으로 35%, 30%, 25% 추가관세 부과(‘09년 9월 11일)
	DS422 (‘11.2.28)	미국은 중국산 냉동새우 및 캔포장 새우에 대해 최고 112.81%의 반덤핑관세부과를 결정(‘10년 12월 28일)에 따라, 중국은 미국의 반덤핑세율 결정시 적용된 “제로잉”방식에 문제가 있음을 지적
	DS437 (‘12.5.25)	미국이 중국산 철강 제품과 태양전지 등 22개 수출품목에 대해 상계관세부과

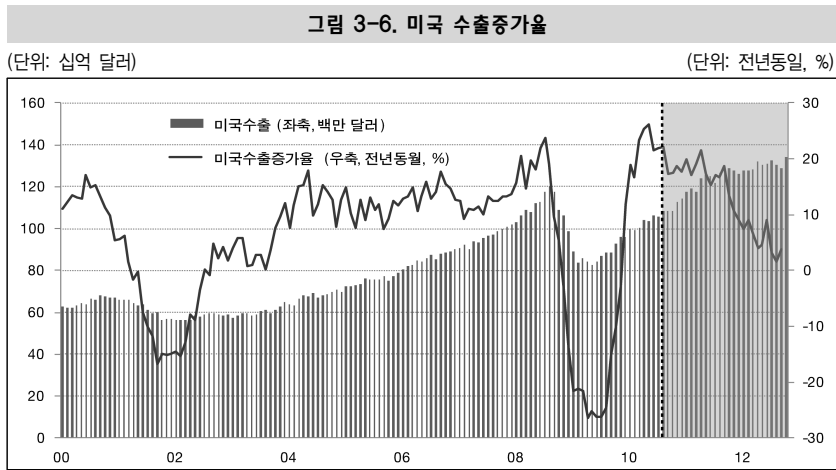
자료: 세계무역기구(WTO), KIEP북경사무소(2012).

### 3. 소결

미국은 글로벌 경제위기를 계기로 저성장·고실업 문제를 타개하고자 공세적인 수출시장 확대정책으로 기조를 전환하였다. 특히 미국 정부는 지속적인 경제성장과 일자리창출의 주요 동력이 수출증진에 있다는 인식 하에 국가수출확대정책(NEI)과 새로운 통상전략인 환태평양경제동반자 협정(TPP)을 통해 권역별 경제통합을 통한 수출시장 확대를 추진하였다. 부연하면, 오바마 대통령은 수출관련 정부서비스의 간소화, 미국이전기업 세제혜택과 제조업 육성을 통해 “2014년까지 수출 2배 확대”하고, 환태평양경제동반자협정(TPP)과 같은 다자 지역무역협정을 강조하여 미국 경기회복에 도움을 주고자 하였다.

이하에서는 글로벌 금융위기 이후 미국정부가 적극적으로 추진하였던 정책을 위주로 평가하고자 한다. 우선 첫째, 가장 중점적으로 추진하였던 국가수출확대정책, 즉, “5년 내(2014년) 수출 2배”를 달성하기 위해서는 최소 연간 14%이상의 성장률이 지속되어야 하는데, 최근 유럽재정위기와

재정절벽과 같은 불확실성이 조기에 해결되지 않는다면 이러한 목표는 달성하기 어려울 것으로 보인다. 현재까지의 수출증가율을 보면, 2010년과 2011년에는 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 상황이다.



자료: 미국 상무부 경제분석국(2012년 11월)

또한 미국은 일명 “아시아로의 회귀(Pivot to Asia)”를 선언하면서 전 세계적으로 가장 성장률이 높은 아시아 지역으로 수출확대에서 중점을 두었다. 이러한 적극적인 수출확대정책을 평가하기 위해서 글로벌 금융위기를 전후로 미국의 지역별로 교역구조가 어떻게 변화되었는지 살펴보았다.

아래 [표 3-9]에서 제시된바와 같이, 우선 미국의 지역별·국가별 수출은 아시아태평양지역이 2012년(1~6월) 기준 2,031억 달러(27.2%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 중남미 1,968억 달러(25.1%), 유럽 1,743억 달러(22.3%)를 기록하고 있다. 이를 글로벌 금융

위기 직후인 2007년과 비교해보면, 유럽과 캐나다로의 수출비중은 감소하는 반면 아시아-태평양과 중남미국가들과 같은 신흥지역으로의 수출비중은 소폭 증가하였다<sup>60)</sup>. 또한 시기별로 가장 두드러진 국가는 중국으로 2000년에 164억 달러(2.1%)에 불과하였던 대중국수출이 2012년에는 534억 달러(6.8%)로 큰 폭으로 증가하였다. 반면 이 기간에 일본과 영국에 대한 수출은 감소하였으며, 대한국수출은 2000년에 281억 달러(3.6%)에서 2012년 233억 달러(3.0%)를 기록하였다.

표 3-9. 미국의 지역별·국가별 수출추이

(단위: 백만 달러, %)

	2000년	2005년	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년
총계	784,781 (100.0)	911,686 (100.0)	1,163,957 (100.0)	1,069,733 (100.0)	1,288,882 (100.0)	1,497,406 (100.0)	782,633 (100.0)
유럽	188,868 (24.1)	213,452 (23.4)	288,916 (24.8)	263,832 (24.7)	289,515 (22.5)	335,393 (22.4)	174,320 (22.3)
캐나다	179,053 (22.8)	212,340 (23.3)	249,819 (21.5)	205,457 (19.2)	250,132 (19.4)	282,277 (18.9)	148,600 (19.0)
중남미	170,922 (21.8)	193,679 (21.2)	243,863 (21.0)	239,374 (22.4)	302,901 (23.5)	368,416 (24.6)	196,796 (25.1)
아시아 태평양	215,802 (27.5)	244,220 (26.8)	312,005 (26.8)	291,572 (27.3)	369,060 (28.6)	418,116 (27.9)	213,071 (27.2)
중국	16,365 (2.1)	41,874 (4.6)	64,313 (5.5)	70,636 (6.6)	93,029 (7.2)	105,263 (7.0)	53,376 (6.8)
일본	64,385 (8.2)	54,817 (6.0)	62,796 (5.4)	52,944 (4.9)	61,483 (4.8)	67,204 (4.5)	35,634 (4.6)
한국	28,083 (3.6)	28,639 (3.1)	35,874 (3.1)	29,703 (2.8)	39,794 (3.1)	45,150 (3.0)	23,304 (3.0)
중동	19,140 (2.4)	32,151 (3.5)	45,533 (3.9)	44,920 (4.2)	48,881 (3.8)	59,397 (4.0)	32,998 (4.2)
아프리카	10,994 (1.4)	15,844 (1.7)	23,817 (2.0)	24,578 (2.3)	28,393 (2.2)	33,808 (2.3)	16,846 (2.2)

주: ( )안은 전체에서 차지하는 비중이며, 2012년은 1~6월까지 수치임.

자료: 미국 상무부 경제분석국(2012년 11월)

60) 국가별로 보면, 북미자유무역협정(NAFTA)을 맺은 캐나다와 멕시코에 대한 수출비중이 가장 높은데, 2012년 기준 캐나다가 1,486억 달러(19.0%), 멕시코 1,069억 달러(13.7%), 중국 534억 달러(6.8%), 일본 356억 달러(4.6%), 영국 295억 달러(3.8%) 순으로 나타났다.

또한, 미국의 지역별·국가별 수입의 경우도 아시아태평양지역이 2012년(1~6월) 기준 4259억 달러(36.6%)로 가장 높은 비중을 가지고 있으며, 중남미지역 2,358억 달러(20.3%), 유럽지역 2,316억 달러(19.9%), 중동지역 623억 달러(5.4%), 아프리카지역 363억 달러(3.1%)순으로 기록되었다. 수입역시 국가별로 보면 중국에 대한 수입이 가장 두드러지는데, 중국 2,019억 달러(17.4%), 캐나다 1,707억 달러(14.7%), 멕시코 1,456억 달러(12.5%), 일본 764억 달러(6.6%), 독일 531억 달러(4.6%) 순으로 나타났으며, 대한국수입은 303억 달러(3.1%)를 나타내었다.

표 3-10. 미국의 지역별·국가별 수입추이

(단위: 백만 달러, %)

수입	2000년	2005년	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년
총계	1,230,568 (100.0)	1,692,416 (100.0)	1,982,843 (100.0)	1,575,491 (100.0)	1,934,006 (100.0)	2,235,819 (100.0)	1,162,720 (100.0)
유럽	261,015 (21.2)	358,581 (21.2)	414,509 (20.9)	333,100 (21.1)	385,359 (19.9)	453,605 (20.3)	231,649 (19.9)
캐나다	233,407 (19.0)	293,960 (17.4)	319,498 (16.1)	227,208 (14.4)	281,034 (14.5)	320,538 (14.3)	170,721 (14.7)
중남미	210,798 (17.1)	297,364 (17.6)	351,251 (17.7)	288,475 (18.3)	365,045 (18.9)	442,901 (19.8)	235,805 (20.3)
아시아 태평양	458,626 (37.3)	614,121 (36.3)	725,995 (36.6)	603,702 (38.3)	741,047 (38.3)	818,921 (36.6)	425,941 (36.6)
중국	100,231 (8.1)	244,699 (14.5)	322,975 (16.3)	297,872 (18.9)	366,125 (18.9)	400,642 (17.9)	201,876 (17.4)
일본	147,853 (12.0)	140,380 (8.3)	148,271 (7.5)	97,783 (6.2)	122,925 (6.4)	131,836 (5.9)	76,387 (6.6)
한국	40,486 (3.3)	44,142 (2.6)	48,648 (2.5)	39,919 (2.5)	49,535 (2.6)	57,454 (2.6)	30,308 (2.6)
중동	39,044 (3.2)	63,112 (3.7)	79,473 (4.0)	60,504 (3.8)	76,274 (3.9)	106,531 (4.8)	62,315 (5.4)
아프리카	27,678 (2.2)	65,278 (3.9)	92,116 (4.6)	62,501 (4.0)	85,248 (4.4)	93,323 (4.2)	36,290 (3.1)

주: ( )안은 전체에서 차지하는 비중이며, 2012년은 1~6월까지 수치임.

자료: 미국 상무부 경제분석국(2012년 11월)

둘째, 오바마 행정부가 기존 부시행정부와 가장 차이점은 양자보다는 다자에서 자유무역협정을 추진하고자 하였는데, 그 결과 다자간 자유무역협정인 환태평양경제동반자협정이 부각되었다. 주지하는 바와 같이 오바마 행정부 출범 초인 2009년에는 미국의 국내현안을 해결하는데 노력을 경주한 결과, 대외통상문제에는 적극적으로 대응하지 못하였다. 그러나 2010년을 기점으로 내수에 의존한 경제성장만으로는 한계가 있다는 인식에 따라 신흥경제권에 대한 공세적 수출전략을 강화하였다. 이러한 수출증대를 위해 기존 체결된 양자간 FTA발효와 다자간 FTA인 TPP를 추진하게 된 배경이다.

미국에 있어 환태평양경제동반자협정은 아시아태평양국가들에 대한 공식적인 경제협력 강화는 물론 정치적인 전략차원이다. 미국의 경제적인 측면에서 보면, 협상참가국의 무역의존도는 상대적으로 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고, 미국이 TPP를 추진하는 이유는 미국의 수출증대를 위해서는 아시아태평양지역은 필수적인 시장일 뿐만 아니라, G2로 불리는 세계패권시장에서 중국을 견제하는 방안으로 해석된다. 또한 TPP를 활용하여 아시아태평양 경제 공동체 안에서 영향력을 지속적으로 확대하고자 하는 의도이다. 마지막으로, 장기적인 차원에서 TPP를 확대해서 아태자유무역지대(FTAAP)의 창설을 염두해 둔 것으로 평가되고 있다.

마지막으로 미국 정부는 글로벌 금융위기 이후 중국과의 양국간 정상회담이나 G20 회의 등을 통해 글로벌 불균형 완화를 위해 위안화 평가절상과 중국에 대한 반덤핑, 상계관세 등 무역구제조치를 강화하였다. 특히 2012년 11월에 치러진 미국의 대통령선거를 앞두고, 각 당 대선 후보들과 정치권들은 중국이 위안화 저평가와 불공정 무역행위로 인해 미국내 일자리가 상실되었음을 역설하는 등 중국에 대한 압박이 더욱 강화되었

다. 특히 롬니 공화당 후보는 자신이 대통령이 되면 제일 먼저 중국을 환율조작국에 지정하겠다는 강력한 메시지를 주기도 하였다<sup>61)</sup>.

이와 같이 미국과 중국은 양국간에 무역 분쟁과 아시아지역에서의 패권 확보를 위해 경쟁과 갈등이 첨증되는 모습을 보이고 있다. 그러나 이러한 통상갈등이 파국으로 진행되기보다는 갈등과 절충이 반복되는 양상을 보일 것이라는 전망이 우세하다(권혁재, 2012; 정영식, 2002). 이러한 이유로 양국은 경제적으로 매우 밀접하게 상호 의존되어 있는 구조이기 때문이다. 즉, 중국에 있어서 미국은 최대 수출시장일 뿐만 아니라, 2008년 이후 미국국채를 가장 많이 보유하고 있는 국가 또한 중국이다. 2012년 9월 기준 중국이 보유하고 있는 미국의 국채는 1조 1555억 달러로 전체 21.2%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 일본이 1조 1307억 달러를 기록하고 있다. 그러므로, 이러한 상호의존적인 경제구조는 양국이 파국으로 갈 경우 감당해야 할 경제적인 비용이 막대할 수밖에 없는 실정이다.

표 3-11. 국가별 미국 국채보유 현황

(단위: 십억 달러, %)

연도	중국	일본	브라질	영국	한국	기타	국외보유 총계
2005	310.0 (15.2)	670.0 (32.9)	28.7 (1.4)	146.0 (7.2)	69.0 (3.4)	838.9 (41.2)	2,033.9 (100.0)
2006	396.9 (18.9)	622.9 (29.6)	52.1 (2.5)	92.6 (4.4)	66.7 (3.2)	924.0 (43.9)	2,103.1 (100.0)
2007	477.6 (20.3)	581.2 (24.7)	129.9 (5.5)	158.1 (6.7)	39.2 (1.7)	1,097.1 (46.6)	2,353.2 (100.0)
2008	727.4 (23.6)	626.0 (20.3)	127.0 (4.1)	131.1 (4.3)	31.3 (1.0)	1,561.4 (50.7)	3,077.2 (100.0)
2009	894.8 (24.3)	765.7 (20.8)	169.2 (4.6)	180.3 (4.9)	40.3 (1.1)	1,804.0 (49.0)	3,685.1 (100.0)

61) 정영식(2012), “미국과 중국의 경제갈등” 『국가전략연구』, 세종대학교 세종연구원, p50

표 3-11. 계속

(단위: 십억 달러, %)

연도	중국	일본	브라질	영국	한국	기타	국외보유 총계
2010	1160.1 (26.1)	882.3 (19.9)	186.1 (4.2)	271.6 (6.1)	36.2 (0.8)	2,087.7 (47.0)	4,437.9 (100.0)
2011	1,151.9 (23.0)	1,058.2 (21.2)	226.9 (4.5)	113.7 (2.3)	47.3 (0.9)	2406.4 (48.1)	5,004.2 (100.0)
2012	1155.5 (21.2)	1130.7 (20.7)	250.5 (4.6)	132.1 (2.4)	44.9 (0.8)	2741.3 (50.3)	5455.0 (100.0)

주: ( ) 안은 각국이 보유하고 있는 재무부채권 비중이며, 2012년은 9월말 기준이며, 나머지는 각 연도말 기준임.  
자료: 미국 재무부(2012년 11월).

## 제4장 금융규제개혁의 방향과 평가

1. 머리말
2. 금융위기의 원인
3. 금융개혁의 내용
4. 금융개혁에 대한 평가
5. 소결



## 1. 머리말

글로벌 금융위기 이후 미국 연준과 재무부는 다양한 수단을 동원하여 금융시장 안정을 위해 노력하였으며 의회 입법을 통해 금융기관 건전성 회복, 금융규제 개혁, 주택시장 안정대책 등을 추진해왔다. 특히 서브프라임 모기지 사태로 발생한 금융위기의 재발방지 필요성에 대한 공감대가 형성된 결과, 2010년 7월에는 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act; 이하 “도드-프랭크법”로 표기)을 제정하여 추진 중이다. 이 법은 미국 금융시스템의 전반적인 변화를 목표로 하고 있다는 점에서 역사상 하나의 획기적인 조치라 할 수 있다.

하지만 금융규제 강화와 금융시스템 개혁에 대해 미국의 금융기관들은 국제경쟁력 저하에 대한 우려를 제기하는 반면, 소비자와 대중들은 도드-프랭크법이 지나치게 복잡하고 분량만 많지 내용 면에서는 기대에 못 미치는 수준이라거나 이 법에 따라 실행 규칙들이 마련되는 과정에서 금융기관들의 로비와 압력으로 인해 규제의 실효성이 낮아졌다는 비판을 제기하고 있다. 단적으로 ‘월가를 점령하라(Occupy Wall Street)’는 시위대가 2011년 9월부터 진행한 시위는 미국 전역과 전 세계로 확산되면서 기업의 탐욕과 불평등한 금융시스템에 항의하며 불충분한 금융개혁에 대한 불만을 표출한 바 있다. 또한 상업은행과 투자은행의 분리와 거대 금융기관들의 분할을 요구하는 목소리도 커지고 있는 실정이다.

이 모든 논란에도 불구하고 이제 다시는 자산 가격의 거품과 그에 따른 금융위기가 되풀이 되지 않을 것이라는 기대도 나타나고 있다.<sup>62)</sup> 심각

---

62) 2010년 여름에 이미 뉴욕 타임즈의 한 칼럼니스트는 “앞으로 다시는 주택 소유가 20세기

한 금융위기의 결과에 대한 기억이 워낙 강할 것이라 생각해서 이런 기대를 갖는 것이라면 반복된 금융위기의 역사에 대해 무지한 소치라 하겠다.<sup>63)</sup> 그렇다면 금융위기 이후 추진되고 있는 금융규제·감독의 개혁은 이런 기대를 가져도 좋을 만큼 충분한 것인가?

금융위기 이후 추진되고 있는 금융개혁을 평가하고 앞으로 어떤 방향으로 개혁이 진행될 것인지 가늠해 보는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 2절에서는 금융위기의 원인에 대해 살펴본다. 금융위기의 재발 방지를 위한 금융 개혁을 평가하기 위해서는 위기의 원인에 대한 정확한 진단이 선행되어야 하기 때문이다. 3절에서는 도드-프랭크법 가운데 금융시스템의 안정성을 높이기 위한 개혁의 내용들을 간단하게 짚어보고, 4절에서는 이를 중심으로 도드-프랭크법을 평가하고 향후 개혁의 진행방향에 대해 논의한다. 5절에서는 이러한 평가가 우리나라 금융개혁과 금융산업에 주는 시사점에 대해 살펴본다.

## 2. 금융위기의 원인

### 가. 금융위기의 원인에 대한 논의의 복잡성

과거에 일어난 대부분의 금융위기와 관련하여 그 발생 원인에 대해 오랜 시간이 지난 지금까지도 학자들 사이에 의견이 분분한 것이 일반적이

---

후반에 누렸던 것과 같은 수익을 얻지 못할 것이다”라는 주택 전문가들의 견해를 소개하면서 부동산 투기의 시대는 앞으로 영원히 사라진 것 같다고 주장하였다(Streitfeld 2010).

63) 투기 붐과 붕괴의 순환이 이제 사라졌다고 주장하는 사람은 다음 순환이 다가오는 것을 가장 늦게 알아차리는 자라는 경고도 있다(Galbraith 1997).

다. 그 이유는 세 가지이다. 첫째는 금융위기라는 사건 자체가 매우 복잡한 현상이기 때문이다. 다양한 차원의 여러 요인이 복잡하게 얽혀서 일어나는 금융위기의 원인으로 어느 것을 중요하게 생각할 것인가 하는 것은 위기의 무대를 마련한 조건을 중시할 것인지, 어떤 경제주체의 특정한 행위를 중시할 것인지, 여러 가지 문제가 위기로 전환되는 특정한 계기나 처음에 발생한 문제에 대응한 정책을 중시할 것인지 등을 판단하는 일이다.

둘째는 원인을 무엇으로 생각하느냐 하는 것은 세계관의 차이를 반영하기 때문이다. 다양한 차원의 원인 가운데 무엇을 강조하느냐에 따라 금융규제와 금융시스템 개혁의 방향에 대해 상당히 다른 정책적 결론을 내리게 된다. 따라서 금융위기의 원인에 대한 논의에서 시장의 완전함이나 경제에서 금융의 역할, 금융의 본질에 대한 시각의 차이가 매우 중요한 역할을 하게 된다.

셋째는 금융위기의 원인에 대한 논의에 기초가 되는 자료가 부족하기 때문이다. 위기의 원인에 대한 논의에 아무리 논자들의 세계관이 개입한다 하더라도 객관적 사실이 비교적 분명해진다면 견해의 차이는 상당히 좁혀질 수 있을 것이다. 하지만 역사적으로 각각의 금융위기가 당시로서는 새로운 금융혁신과 맞물려 일어나는 경우가 많고 금융시장이나 금융기관의 구체적인 행태를 파악할 수 있는 객관적 자료가 공개되지 않는 경우가 많기 때문에 위기의 원인에 대한 견해 차이가 좁혀지기 힘든 경우도 많다.

## 나. 금융위기에 대한 네 가지 시각

금융위기의 원인에 대한 견해 차이가 쉽게 좁혀지기 어려운 일반적인

이유들을 염두에 두고 금융위기에 관한 몇 가지 이론적 시각에 대해 살펴 보도록 하자. 금융위기에 관한 이론적 시각으로서 여러 가지를 생각해볼 수 있겠지만 여기에서는 고전적인 은행위기를 설명하는 네 가지 이론을 짚어보고자 한다. 이 네 가지 이론은 강조하는 측면이 다르지만 이들이 서로 배타적인 것은 아니다. 금융위기의 재발을 방지하기 위한 개혁의 방안에 대해 고민하기 위해서는 현실의 금융위기에서 이 네 가지가 어떤 메커니즘으로 연결되어 위기로 현실화되었는지, 기존의 규제나 시스템이 이 메커니즘의 작동을 억제하지 못한 이유는 무엇인지를 파악해야 한다고 생각한다.

#### 1) 자기실현적 기대(self-fulfilling expectation)

Diamond and Dybvig(1983)는 부분준비제도라는 현대 은행제도의 본질적 측면으로 인해 예금주들의 기대에 변화를 초래하는 조그마한 충격으로도 은행위기가 발생할 수 있음을 보였다. 17세기 런던에서 금장인(goldsmith)에 의한 예금 및 은행권 발행 이후, 현대의 상업은행들은 부분준비제도를 고유한 특징으로 한다. 이런 제도에서는 은행이나 금융시장의 근본적인 조건이 변화하지 않은 상태에서도 은행의 건전성에 대한 예금주들의 기대가 바뀌면 예금인출쇄도(bank run) 사태가 일어날 수 있다.<sup>64)</sup>

64) 예금주들의 기대는 특정한 은행의 자산건전성에 대한 부정적인 정보나 은행들 전반의 예금지급 가능성에 대한 부정적인 정보로 인해 변화할 수 있다. 전자가 어떤 은행의 파산에서 시작된 예금인출의 전염이라면 후자는 전쟁이나 금본위제 이탈에 대한 기대 등으로 인해 발생하는 동시적 예금인출쇄도이다. 어느 것이든 예금주들의 공포감에서 비롯된 “은행 패닉”이라는 점에서는 공통된 성격을 지닌다. “패닉”은 흔히 근거 없는 비이성적 공포감을 함축하는 어감을 갖는다. 하지만 예금주들의 기대 변화가 특정 은행의 상태나 은행산업 전반에 대한 정보에 기초하고 있다는 점에서, 그리고 예금이 선착순으로 변제되는 독특한 성격의 채무라는 점에서 예금인출쇄도를 비합리적이라고 볼 수 없다.

예금을 현금으로 인출하려는 예금주들의 요구를 은행이 충족시키지 못할 것이라고 예금주들이 믿어서 예금인출쇄도가 일어나면 예금의 일부에 해당하는 금액만 준비금으로 보유하고 있는 은행들로서는 준비금을 늘려야 한다. 예금인출 요구를 충족시키기 위해 은행들이 자산을 급매(fire sale) 하면 은행 자산의 가격이 하락할 것이므로 은행들의 건전성이 악화된다. 다시 말해 부분준비제도로 인해, 예금주들의 기대가 변화한다면 비유동성(illiquidity)의 문제가 비건전성(insolvency problem)의 문제로 전환될 수밖에 없는 것이다.

이처럼 은행의 자산이 건전하지 못하다고 예금주들이 기대한다면 실제로 은행의 자산 건전성이 악화된다는 의미에서 이를 ‘자기실현적 예언’이라고 부른다. 다시 말해 복수균형(multiple equilibrium) 가운데 비효율적 균형이 실현되었다는 의미에서 금융위기를 금융시스템의 조정실패(coordination failure)로 이해하는 시각이다.

이러한 시각에서는 조정실패가 일어나지 않거나 조정실패를 빨리 교정하도록 해주는 정책을 금융위기에 대한 대책으로 생각할 수 있다. 은행위기의 경우에는 어떤 충격으로 불확실성이 증대하여 예금주들의 기대가 변화하지 않도록 만들거나 기대가 변화하였을 때 이를 빠르게 잠재우는 정책이 이에 해당한다. 구체적으로는 예금보험제도나 신뢰할만한 규제감독, 은행들에 대한 중앙은행의 충분한 유동성 공급 등과 같은 정부 개입이 도움이 될 것이다. 그런데 조정실패를 교정하는 정책들로 인해 동기부여의 실패(motivation failure)를 초래할 가능성도 있다. 전통적으로 동기부여의 실패로는 도덕적 해이에 의한 은행의 과도한 위험추구 인센티브가 강조되어 왔으나 은행가의 은행 약탈 인센티브에 대해서도 충분한 주의가 기울여져야 한다.

## 2) 과도한 위험추구(excessive risk taking)

모든 유한책임 회사의 주주들은 이익과 손실이 비대칭적이다. 회사가 안고 있는 부채를 상환하고 남은 나머지의 회사 가치에 대해 잔여청구권(residual claim)을 갖는 주주로서는 회사의 수익이 커질수록 자신에게 돌아오는 이익도 커진다. 하지만 회사의 성과가 좋지 못하여 회사 가치가 부채액에 못 미칠 경우에는 얼마의 부채를 갚지 못하는 상관없이 회사의 소유권은 채권자들에게 넘어간다. 따라서 회사의 수익이 낮아서 회사 가치가 부채액에 미달할 경우에는 수익이 얼마나 낮든지 주주의 손실은 현재 보유한 주식을 구입하는 데 든 비용으로 제한된다. 이러한 비대칭적인 보수 구조 때문에 유한책임 회사의 주주들은 수익에 대해서는 민감하지만 위험에 대해서는 둔감하게 되어 고수익 고위험 사업을 선호하게 된다.

이처럼 주주들이 채권자에게 위험을 전가(risk shifting)하는 것이 금융 위기의 근본적인 원인이라고 이해하는 시각에서는 금융기관의 과도한 위험추구를 억제하는 정부 개입이 위기의 대책이라고 생각한다. 이러한 개입으로는 과도한 위험을 선택할 수 없도록 업무 영역을 제한하는 직접적인 방식과 함께 과도한 위험을 추구할 인센티브를 줄여주는 자기자본비율 규제, 즉 건전성규제(prudential regulation)가 기본적인 방식이다. 증권화와 세계화를 배경으로 규제완화의 이데올로기가 팽배했던 시기에 업무 영역을 제한하는 대표적인 규제라 할 수 있는 글래스-스티걸법에 대한 비판이 이어졌고 마침내 1999년에 이 법은 폐지되었다. 금융위기 이전까지 금융 안정성을 제고하기 위한 대표적인 규제는 건전성 규제로 인식되어 왔다. 하지만 건전성 규제의 골격을 제공했던 Basel II에서 회사채보다 주거용 부동산 파생증권의 위험가중치를 훨씬 더 낮게 책정한 것이 파생증권에 대한 금융기관들의 수요를 부추긴 사례가 보여주듯이 잘못 측정

된 위험가중치에 기초한 자기자본비율 규제의 폐해는 심각하다. 이 때문에 금융위기 이후에 새로운 건전성 규제의 틀을 마련하는 과정에서 위험가중치의 문제가 고민의 핵심이 되고 있다(e.g., Haldane 2012a; Ingves 2012). 복잡한 규제제도가 오히려 규제를 회피하기 쉽도록 만들거나 문제를 더 복잡하게 만들 우려가 있기 때문이다.<sup>65)</sup>

### 3) 은행가의 은행 약탈(looting)

전통적인 경제이론에서는 은행이 부실해지는 것을 과도한 위험추구의 결과로 이해해왔다. 하지만 1980년대에 미국에서 저축대부조합 사태(savings and loan debacle)가 일어나면서, 은행의 부실이 은행가들이 은행을 약탈(looting)한 결과일 수도 있다는 인식이 제기되었다(e.g., Pizzo, Fricker, and Muolo 1989; Black 2005). 그리고 1990년대에 동구권의 민영화와 아시아의 금융위기, 2000년대에 미국의 서브프라임 모기지 사태로 인한 금융위기를 겪고 난 후에 이 시각은 상당히 광범한 지지를 얻게 되었다(박경로 2012 참조).

과도한 위험추구가 은행의 수익률을 높이기 위해 은행의 재무상태가 부실해질 확률을 높이는 행위를 선택하는 것이라면, 은행가의 은행 약탈은 은행가들이 자신에게 돌아오는 현재의 이익을 추구하기 위해 미래에 은행에 손실을 초래할 것이 확실하게 예견되는 행위를 선택하는 것이다(Akerlof and Romer 1993). 전자가 도덕적 해이에서 비롯된 단순과실이라면 후자는 대주주와 경영자들이 은행에 손실을 입히면서도 사적인 이

---

65) Basel 규제는 1980년대에 약 30페이지였으나 2010년에 승인된 Basel III 버전은 616페이지에 달한다(Haldane 2012).

익을 획득하게 해주는 부당 내부거래(unfair self dealing)를 수반한다는 점에서 고의적인 중과실에 해당하는 것이다.

이처럼 자산 가격의 거품을 배경으로 이루어지는 금융기관의 투기적 경영을 단순한 위험추구 행위가 아니라, 거품이 꺼진 후에 금융기관에 손실이 초래될 것을 예상할 수 있는 상황에서 거품이 꺼지기 전에 발생하는 단기적인 성과를 은행가들이 취득하는 터널링(tunneling) 행위로 이해하려는 문제의식이 전통적인 경제학에서는 부족하였다. 금융위기 이후에는 금융기관 경영자들에 대한 보상이 예상되는 수익이 아니라 실현된 수익에 기초하여 지급되어야 한다는 등, 이와 관련하여 많은 고민이 진행되고 있는 중이다(e.g., Bebchuk and Spamann 2010; Bebchuk and Fried 2010).

#### 4) 이상과열(irrational exuberance)

자기실현적 예언이 자산의 만기전환 기능을 수행하는 금융중개기관의 고유한 제도적 속성 때문에 일어나는 조정실패(market/system failure in coordination)라면, 위험추구와 약탈은 동기부여실패(market/regulation failure in motivation)이다. 시장실패로 금융위기를 설명하는 방식이 경제주체의 합리성을 전제로 하는 것이라면, 경제주체의 합리성에 문제를 제기하는 방식으로 금융위기를 설명하는 접근(bounded rationality)도 있을 수 있다.

이번의 금융위기를 경험하면서 경제학에서 일어난 매우 중요한 변화는 거시경제학에서 민스키(Hyman Minsky)의 금융불안정 가설(financial instability hypothesis)이나 피셔(Irving Fisher)의 채무 디플레이션 가설(debt deflation hypothesis)에 대한 재평가와 행동경제학 내지 행동금융학

(behavioral finance)에 대한 증대된 관심이라 할 수 있다. 사후적으로 보면 금융위기는 항상 친순환적(pro-cyclical)인 인간 본성<sup>66)</sup>이 채무 과잉과 자산가격 상승이 상호작용하여 거품을 만들어 내는 패턴을 답습한다(Kindleberger 1981; Minsky 1992; Shiller 2005; McCulley 2009). 거품의 팽창이 영원히 지속가능할 수는 없기 때문에 금융 시스템이 취약해지는 것이 금융위기의 근본 원인이라고 보는 것이다.

자산가격이 상승하는 국면에서 다양한 경제주체들이 모멘텀 투자자로 행동할 수 있는 가능성을 적극적으로 고려하느냐에 따라 금융규제 및 금융시스템 개혁에 대한 시사점도 달라질 수 있다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보도록 하겠다.

## 다. 2007~09년 금융위기의 전개과정과 원인

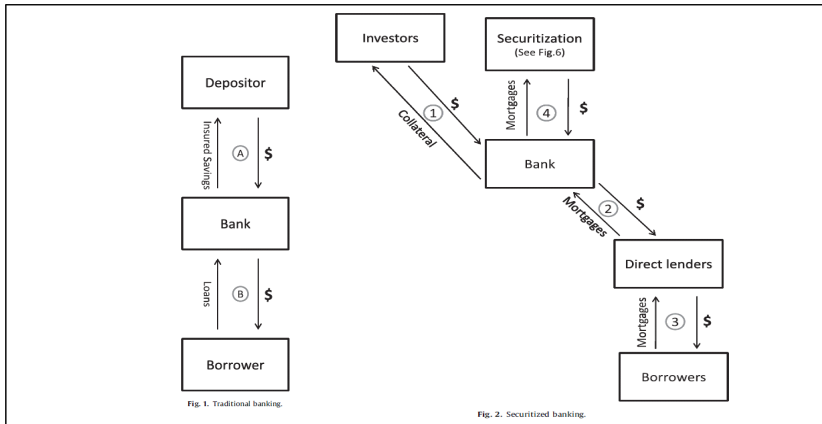
역사상 중요한 금융위기는 모두 이러한 네 가지 원인이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 다만 어느 것을 강조하느냐에 따라 위기의 해석과 대응책에 대한 평가가 달라지는 것이다. 그런데 2007-09년의 미국 금융위기는 전통적인 은행업 부문과 증권화된 은행업 부문이 상호 연결되어 진행된 것이 특징이다. 위기의 발생에서 어느 부문이 어느 정도로 중요한 역할을 했는지에 대해서는 아직 분명하게 판단하기 어려운 면이 있지만, 이번의 금융위기가 전체 금융 시스템을 마비시킬 정도로 심각하게 전개되었던 것은 증권화라는 금융혁신과 그에 대한 규제의 부재 때문이었다는 것은 분명하다(e.g., Gorton 2010, 2012; Gorton and Metrick 2012).

---

66) 자산 가격이 일정 기간 동안 상승하면 앞으로도 상승할 것이라 기대하고, 하락하면 앞으로도 하락할 것이라 기대하는 모멘텀(momentum) 투자자의 행태를 보이는 것을 말한다.

양극화가 심화되는 가운데 주택 보유를 확대하려는 정부 정책이나 글로벌 불균형과 연준의 통화정책으로 인한 저금리 기조의 지속 등과 같은 거시적 요인에 의해 전통적인 은행업 부문에서 저소득층에 대한 주택 담보(subprime mortgage) 대출이 증가하였던 사정을 모멘텀 투자와 과잉 채무의 상승작용으로 이해할 수도 있다.<sup>67)</sup> 하지만 은행과 주택 담보 대출 회사에 의한 대출의 증가 속도가 그토록 빨랐던 것은, 과거와 달리 대출 기관이 만기 때까지 대출을 계속 보유하지 않고 서류상의 자회사라 할 수 있는 SPV를 통해 이 대출에 기초한 증권(RMBS, ABS)을 발행하여 금융 부문에 팔아넘길 수 있었기 때문이다. 그런데 최근에는 여기에 그치지 않고 MBS를 풀링함으로써 위험분산 효과를 통해 채무불이행 위험이 더욱 낮은 파생상품(tranches of CDO, CLO, CDS)을 발행하는 재유동화가 급속하게 발전하였다.<sup>68)</sup>

그림 4-1. 전통적 은행업과 증권화된 은행업



67) 금융위기에 대한 다양한 거시경제적 원인에 관한 논의에 대해서는 박경로(2011)을 참조.

68) 이 과정에 대한 상세한 설명은 Gorton(2009)을 참조.

그림 4-1. 계속

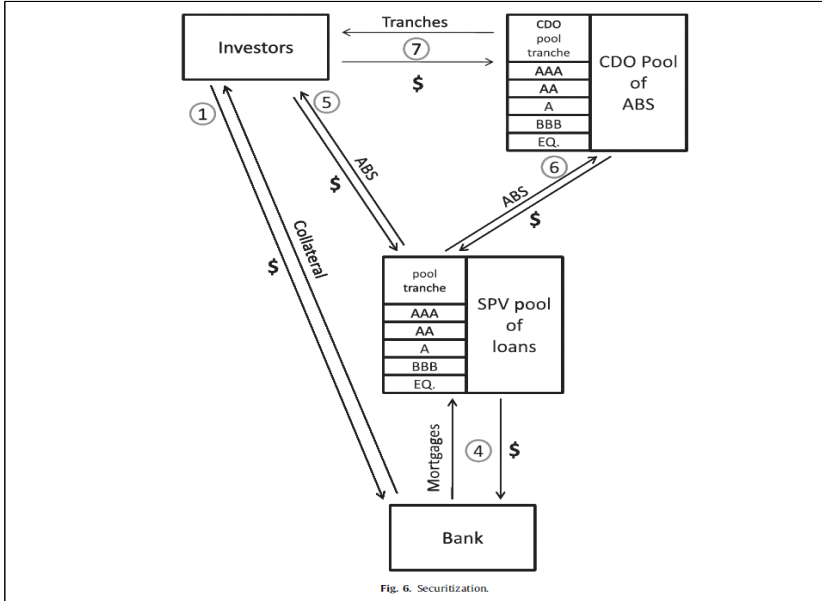


Fig. 6. Securitization.

자료: Gorton and Metrick(2012), pp. 426-7, 431.

이러한 증권화와 파생상품의 급속한 발전에 대한 수요는 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫 번째 수요자는 최종투자자들이 맡긴 돈을 수익을 낚으면서도 유동성이 높은 자산에 투자할 필요성이 있는 MMMF와 같은 기관투자자들이다. 이 수요를 충족시키는 증권화는 기관투자자를 통한 간접적인 투자의 비중이 급증한 현실을 반영한 금융혁신이며 이러한 수요는 반드시 주택 담보 대출에 기초한 파생상품에 대한 것일 필요는 없다. 기관투자자들에게 파생상품을 환매조건부 담보로 하여 초단기 대출을 받는 계약, 즉 레포(repo)는 증권화된 은행업 부문이 만들어낸 화폐라고 할 수 있다.<sup>69)</sup> 레포의 담보 증권이 가치가 낮아지면 환매되지 못할 경우

에 다른 곳에 매각할 때 투자자는 손실을 보게 된다. 이러한 거래상대방 위험(counter party risk)을 보상하기 위해 레포 계약 시 대출 가치와 담보 가치 사이에 차이를 두는 것을 헤어컷(haircuts)이라 한다. 즉, 증권화된 은행업부문에서 헤어컷의 상승은 전통적 은행업부문에서 예금인출에 해당하는 것이라 할 수 있다. 하지만 섀도우 बैं킹(shadow banking)이라고도 불리는 증권화된 은행업 부문은 규제와 보험, 중앙은행의 유동성 지원 대상이 아니라는 점에서 예금인출쇄도, 즉 헤어컷 상승에 직면하기 쉽다.

두 번째 수요자는 금융중개기관들이다. Basel II의 자기자본비율 규제에서 AAA 등급의 회사채에 비해 AAA 등급의 주거용 부동산 모기지 증권에 대한 위험가중치가 매우 낮게 책정되어 필요자본 요구액이 적었다. 이 때문에 자본수익률을 중시하는 금융기관들의 재유동화된 증권에 대한 수요가 컸던 것이므로, 이 수요는 잘못된 규제의 결과로 발생한 것이라 할 수 있다. 최종 투자자와 달리 투자은행 사이가 아니라 금융기관들 사이의 파생상품 거래에서는 레포 시장뿐만 아니라 담보 증권의 대출 시장도 광범하게 이용되었다고 한다.

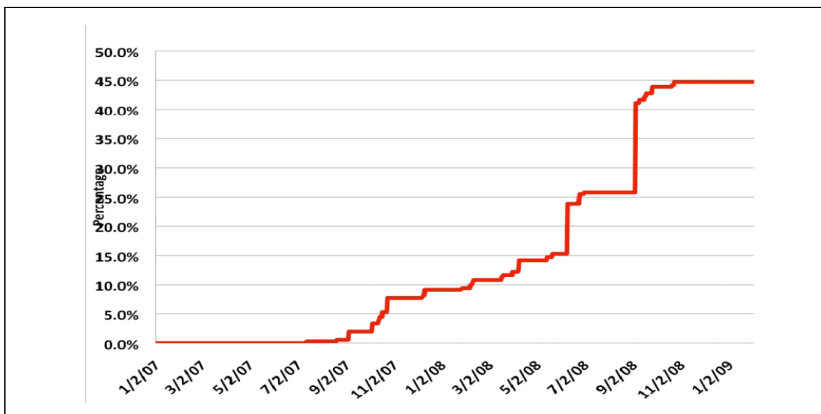
2006년부터 주택 가격의 상승이 멈추면서 주택 담보 대출 가운데 채무 불이행이 증가함에 따라, 이에 기초한 증권들의 가치도 떨어졌을 것이다. 이상과열에 의한 거품 붕괴의 측면을 강조하는 시각에서는 이 과정을 중시한다. 하지만 증권화 과정에서 위험분산 효과가 나타나기 때문에 파생상품의 가치가 그렇게 빠르게 큰 폭으로 떨어지지 않는다고 생각할 수도 있다. 한편 파생상품의 가치가 떨어질 가능성이 커짐에 따라 레포 시장에서 헤어컷이 상승하였던 것을 중시하는 설명이 금융위기에 대한 대

---

69) 통계상으로는 M3에 포함된다.

표적인 설명이다. 일종의 예금인출쇄도라 할 수 있는 헤어컷이 급격히 상승함에 따라 파생상품을 가진 금융기관들이 자신이 보유한 자산을 급매하게 되고 이에 따라 파생상품과 전반적인 자산 가격의 급락이 발생하였던 것, 즉 새도우 बैंקר런이 이 금융위기의 핵심이라는 것이다. 이는 자기 실현적 기대라는 금융위기의 성격을 강조하는 시각에 입각한 설명으로서, 금융위기의 원인과 관련하여 위기 이후 가장 설득력 있는 것으로 인정받아왔다(Gorton 2009, 2012).

그림 4-2. 레포시장의 헤어컷 지수 추이



주: Gorton and Metrick(2012), pp.438-9, Table 2 Panel D에 나타난 9개 등급 자산의 헤어컷 무가중 평균.  
 자료: Gorton and Metrick(2012), p. 429.

하지만 최근의 실증연구들에 따르면 Gorton의 설명 역시 비판적으로 검토되어야 할 필요가 있다. 미국의 경우에 MMMF 등의 기관투자자들이 새도우 बैं킹 부문 자금조달의 약 2/3를 차지하는데, 이들의 투자 가운데 15-20%만 레포 대출이었으며, 전체 레포의 3% 정도가 nonagency ABS/MBS였고, 이러한 증권이 담보로서 가치를 잃게 되어 발생한 손실

은 발행자들이 입은 손실의 10% 정도에 해당하며 이러한 손실은 위기의 후반기에 발생하였다고 한다(Krishnamurthy *et al.* 2012). 혹자는 ABS 레포 시장이 전체 레포 시장의 20-30%밖에 차지하지 않는다는 점을 비판하기도 한다(Daniel 2010). 더욱이 유럽의 경우에는 Gorton이 제시한 헤어컷이 나타나는 양자시장 뿐만 아니라 3자(tryparty) 시장이나 청산거래소(CCP) 방식의 거래도 많았고 헤어컷이 일반적인 방식이 아니었다(CGFS 2010). 이 때문에 헤어컷은 2007-09년 사이에 레포 시장에서 발생한 28%의 디레버리징 가운데 3% 포인트도 안 되는 부분밖에 설명하지 못한다고 한다(Comotto 2012).

무엇보다 미국의 경우에도 위기 발생 시기에 채유동화 증권의 50% 이상을 금융부문 내부에서 보유했다는 주장(Acharya, and Merrouche 2009; Acharya *et al.* 2012)은 모기지 파생상품을 통한 자산-부채의 만기 전환이라는 금융혁신이 상당 부분 규제 실패로 인한 수요를 충족시키는데 이용되었음을 지적하는 것이다. 따라서 주택 가격의 거품 붕괴에 따른 고전적인 채무 금융위기를 전 세계 금융 시스템의 마비 사태로 증폭시킨 새도우 뱅크런의 중요성을 자산-부채 만기 전환이라는 은행 고유의 속성에서 비롯된 조정실패의 당연한 결과라고만 볼 수는 없다. 새도우 뱅크런이 그토록 큰 파괴력을 가졌던 것을 설명하기 위해서는 장외파생상품시장이 그토록 비대해졌던 다양한 요인들에 대해서도 고려해야 한다.

이처럼 2007-09년 금융위기의 전개과정에 대한 엄밀한 파악은 추가적인 자료의 발굴과 실증연구를 기대할 수밖에 없는 형편이다. 하지만 지금까지 살펴본 정도의 이해에 기초하여 위기의 원인들을 짚어보고 대응책들에 대해 생각해보자. 첫째, 파생상품시장에서 헤어컷과 증거금의 급상

승을 일으킨 원인들이다. 그렇다면 투자자들의 기대가 쉽게 변화하도록 만든 것들, 즉 1) 베어 스텐스나 리먼 브라더스와 같은 대형투자은행의 부실화가 준 충격과 2) 장외시장에서 일어나는 양자간 거래 방식으로 인해 담보 차입자의 거래 상대방 위험(counter party risk)에 대한 정보비대칭의 문제가 궁극적인 원인이라 하겠다. 이 때문에 도드-프랭크법은 금융 안정을 도모하기 위한 목적을 ‘책임성’과 ‘투명성’을 제고하는 것으로 표현하고, 시스템 상 중요한 금융기관(SIFI)의 규제·감독·정리와 파생상품의 거래 및 청산·결제 시스템의 개혁에 초점을 맞추고 있는 것이다.

둘째, 헤어컷 상승에 따라 발생하는 자산 급매의 규모가 커지도록 한 원인들이다. 그렇다면 주택 모기지 파생상품에 대한 금융부문의 과도한 거래를 유발한 것들, 즉 1) 과거의 자료에 입각하여 판단한 위험가중치에 기초한 Basel II의 자의적인 자기자본비율과 2) 투자은행의 대형화와 장외파생상품시장의 비대화를 초래한 글래스-스티걸법의 철폐, 3) 새도우뱅킹 부문을 포함한 금융시스템의 유동성 위험 관리의 실패가 궁극적인 원인이라 생각할 수 있다. 이 때문에 Basel III에서는 자본규제뿐만 아니라 유동성규제를 도입하였으며, 도드-프랭크법이 시스템 차원의 유동성 위험에 대해 적절하게 대응하지 못한다는 비판과 정책 제안들이 제기되고 있는 것이다.

셋째, 미국 의회가 조직한 ‘금융위기 조사위원회’의 방대한 보고서(Financial Crisis Inquiry Commission 2011)는 1) 비우량 모기지 대출 과정과 2) 부실한 모기지 대출에 기초하여 투자적격 증권을 만들어내는 금융공학을 이용한 유동화 과정에서 상업은행과 주택 모기지 대출회사, 신용평가기관, 투자은행, 헤지펀드, 보험회사, 그리고 이 회사들의 경영자와

규제당국자, 정치인에 이르기까지 다양한 경제주체들의 인센티브 왜곡과 이해상충에 대해 잘 보여준다.<sup>70)</sup> 이는 기업지배구조와 자기자본비율, 투명성, 책임성 등과 관련된 감독과 규제의 메커니즘을 바람직한 방향으로 설계함에 있어서 금융기관들의 도덕적 해이뿐만 아니라 금융가들의 약탈을 추구하는 인센티브 역시 적극적으로 고려되어야 하며 자의적인 규제와 규제완화의 위험성을 가르쳐 주는 것이다.

넷째, 금융위기의 전개과정 전반에서 나타난 경제주체들의 모멘텀 투자 행위의 보편성에 대해서도 적절한 주의가 기울여져야 한다. 다양한 경제주체들이 과도한 위험추구와 약탈적 경영활동에 매달리고 규제당국자와 정치인들이 이를 제어하는 역할을 방기한 데에는 주택 가격의 상승 추세와 유동화증권의 수익률 변동의 감소 추세가 지속될 것이라는 낙관적인 전망이 사회 전반에 광범하게 확산되어 있었기 때문이라 생각된다. 따라서 금융규제와 시스템 개혁을 고민함에 있어서 이러한 낙관적 전망의 전반적 확산이 일어나기 매우 어려운 희귀한 현상이 아닐 수 있다는 점을 고려하여야 할 것이다.

요컨대 2007-09년 금융위기는 금융위기에 관한 네 가지 이론적 시각이 강조하는 원인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 만기 전환이라는 은행제도의 고유한 속성이 정부에 의해 규제도 감독도 보호도 되지 않고 시장

---

70) 서브프라임 모기지 대출에서 은행들의 과도한 위험추구(e.g., Jones *et al.* 2011)와 자산운용사의 대리인 문제(e.g., Calomiris 2008), 저소득층에 대한 주택담보대출 확대 정책과 이를 뒷받침한 정부지원 보증회사들의 책임(e.g., Morgenson and Rosner 2011 vs. Madrick and Partnoy 2011), 신용평가기관들의 이해상충 문제(e.g., Hunt 2009; Darbellay and Partnoy 2012) 등 다양한 경제주체들의 인센티브 문제에 대한 연구들은 매우 많다. 한편, Gary B. Gorton의 설명에 따르면 새도우 뱅크런을 강조하는 설명도 과도한 위험추구와 약탈의 인센티브, 그리고 투기적 행동의 중요성을 무시하는 것은 결코 아니다(The Region 2010).

참여자들에 의해 정보도 공유되지 않는 증권화된 은행업 부문에서 나타난 새도우 बैं크 런이라는 점에서 이는 21세기형 금융위기였음에 주목하여야 한다. 따라서 새도우 बैं킹 부문의 조정실패를 극복하기 위한 시스템 개혁이 요구되는 것이다. 아울러 동기부여실패와 제한적인 합리성에 대한 충분한 강조 없이 이러한 것들을 조정실패의 부차적인 문제로 상정하는 시각은 금융위기에 대한 적절한 대응을 방해하는 인식론적 기초로 작용한다는 점을 강조할 필요가 있다. 미국에서 대부분의 심각한 금융위기는 부동산 거품을 배경으로 하여 규제 차이(regulatory arbitrage)를 이용한 위험추구와 약탈 행위가 자기실현적 기대라는 조정실패를 만들어내는 패턴을 반복해 왔다. 그럼에도 불구하고 금융위기의 역사에서 조정실패의 측면만 강조한다면, 금융안정성 제고를 위한 노력이 실패로 돌아가는 결과를 초래할 수 있음을 명심하여야 한다. 예를 들어 Friedman and Schwartz(1963)은 낙관적인 전망이 팽배했던 1920년대에 규제 차이를 이용하려는 은행 부문의 혁신과 이를 이용한 금융기관 경영의 문제점들에 대해 충분한 주의를 기울이지 않는다. 그들은 은행위기의 원인에서 조정실패만을 강조하고 이에 대한 통화정책상의 대응 실패가 대공황의 원인이라고 주장하였다. 대공황에 대한 이러한 설명방식은, 1930년대에 뉴딜 금융개혁이 마련한 규제와 감독의 목적과 의도를 망각하도록 하는 데 기여하였고 1980-90년대에 이루어진 규제완화의 인식론적 기초를 제공하였다고 할 수 있다.<sup>71)</sup> 따라서 조정실패만 강조할 경우에는 세월이 흐른 후

71) 금융가들의 인센티브 왜곡이 금융위기의 발생에서 차지하는 중요성에 대한 인식은 뉴딜 금융개혁에서 매우 중요한 인식론적 기초와 정치사회적 배경을 제공하였다. 그러나 대공황 발생 이후 30년이 지난 시점에서 그들은, 낙관적인 전망이 지배할 때에 수익과 위험을 추구한 것에 대해 책임을 물을 수 없으며 국채를 포함한 전반적인 자산 가격의 하락은

에 “월 가를 점령하라”는 구호가 지녔던 교훈을 제대로 전달해줄 수 있을지, 그리고 조정실패가 교정되었으니 이제 다시는 그와 같은 비극이 일어나지 않을 것이라고 자만하지 않을 수 있을지 자신하기 어렵다.

### 3. 금융개혁의 내용

#### 가. 도드-프랭크법의 입법 과정

미국에서 시작된 금융위기가 2008년 가을에 리먼 브라더스 사태를 계기로 글로벌 금융위기로 확산되면서, 금융위기의 재발을 방지하기 위해 G20의 주도로 건전성규제의 새로운 틀인 Basel III의 제정과 선진국 각국의 금융규제 개혁이 시도되었다.

글로벌 금융위기가 본격화되면서 위기수습을 위해 미국에서 이루어진 최초의 입법은 「긴급경제안정화법」(Emergency Economic Stabilization Act: EESA)의 제정이었다. 2008년 10월 3일에 제정된 이 법은 정부가 7,000억 달러를 한도로 부실금융자산을 매입하고 금융기관에 공적자금을 투입할 수 있도록 한 것을 주요내용으로 하는데, 이른바 TARP(Troubled Asset Relief Program)의 근거법이다. 이 법은 금융개혁을 위한 것이라기

---

은행들이 자산 급매를 하도록 만든 예금인출쇄도였으며 이에 대응하여 충분한 유동성을 공급하지 못한 연방준비제도의 정책 실패가 은행위기의 원인이라고 주장하였다. 1930년대 대공황과 2007-09 금융위기에 대한 비교에 대해서는 박경로(2011)을 참조. 한편, 금융위기가 잉태되고 있던 2002년에 <밀턴 프리드먼 90회 생일 기념 컨퍼런스>에서 버냉키는 연방준비제도의 공식적인 대표로서 이렇게 말하고 있다 “대공황에 대하여, 당신들이 옳습니다. 우리가 잘못했습니다. 우리는 이를 매우 유감으로 생각합니다. 하지만 당신들에게 감사합니다. 우리는 다시는 그런 잘못을 반복하지 않을 것입니다(Bernanke 2002).”

보다는 금융위기를 수습하기 위한 것이라고 할 수 있다.<sup>72)</sup>

2009년 6월 17일 오바마 행정부는 도드-프랭크법의 모태가 되는 금융규제개혁방안(Financial Regulatory Reform: Rebuilding Financial Supervision and Regulation)을 발표하였으며, 수차례에 걸쳐 이와 관련된 구체적 방안을 제시하였다. 2009년 하반기에 상원과 하원은 행정부안을 토대로 각각 법안을 마련하고 논의를 전개하였다. 하원은 12월 11일에 「월가 개혁 및 소비자보호법안」(Wall Street Reform and Consumer Protection Bill)을 의결하였다. 2010년 1월 21일 오바마 대통령은 예금은행의 무분별한 투자행위에 제한을 가하는 볼커 룰(Volcker Rule)을 발표하였다. 이 방안은 2010년 5월 20일에 상원을 통과한 「미국 금융안정 회복법안」(Restoring American Financial Stability Bill)에 반영되었다. 이어 6월 25일 상원과 하원은 상하원 합동위원회를 열어 두 법안을 통합한 단일안(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Bill)을 마련하였고 29일에 최종수정법안을 제출하였다. 금융개혁법 제정에 주도적 역할을 한 도드(Chris Dodd) 상원 은행위원장과 프랭크(Barney Frank) 하원 금융서비스위원장의 이름을 딴 이 법안은 6월 30일에 237 대 192 표로 하원을 통과하였으며, 7월 15일에는 60 대 39 표로 상원을 통과하였다.

---

72) TARP에 의한 지원이 월가의 회생을 위한 납세자의 희생이라는 부정적 인식이 있는 것 또한 사실이다. 「긴급경제안정화법」은 당시 재무부장관이었던 헨리 폴슨(Henry Paulson)의 논의를 시작으로 부시 행정부 때 제정되었다. 폴슨은 2007년 여름에 시작되었던 서브프라임 모기지 사태로 금융시장이 불안한 모습을 보이던 2008년 3월 31일에 금융규제 개혁방안을 발표하였는데, 이 방안은 단기, 중기 및 장기로 나뉘어졌다. 단기적으로는 주택담보대출에 대한 규제를 강화하는 것이 핵심이었다. 중기적으로는 지급결제시스템의 운영체제를 개선하고 금융감독기관을 통합하는 한편, 장기적으로는 연방준비제도 이사회의 감독기능을 대폭 강화하여 금융시장안정에 관한 폭넓은 권한을 부여하는 것을 주요 골자로 하고 있었다. 2008년 말 대통령 선거에서 민주당의 오바마 후보가 당선됨에 따라 이 방안은 추진력을 상실하였다.

2010년 7월 21일에 오바마 대통령이 서명함에 따라 이 법이 발효되었다.

도드-프랭크법은 모두 16개 장(title)과 848쪽에 이르는 방대한 내용을 담고 있으며, 기존 법률의 개정은 물론 무려 9개의 법률을 새로 제정하고 409건의 후속 규칙의 제정을 예고하였다. 도드-프랭크법에 따른 세부 실행규칙들 가운데 일부는 아직도 만들어지고 있는 중이며 그 과정에서 1) 규칙의 양과 내용이 지나치게 방대하고 복잡해지는 문제와 2) 애초에 설정하였던 목적들이 희석되는 방향으로 금융기관들의 로비와 정치적 압력이 행사되는 문제 등에 대한 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 이 법의 주요 내용과 관련해서도 다양한 구체적인 비판과 논쟁이 진행 중이며 앞으로도 여러 가지 규제와 관련하여 수정과 개선이 예상된다.<sup>73)</sup> “악마는 디테일에 있다.”는 경구가 말해주듯이 이러한 실행 규칙을 구체화하는 과정은 규제의 효과와 관련하여 매우 중요하며, 금융기관의 로비와 정치적 압력, 그리고 이에 대한 비판이 계속되고 있다.

## 나. 도드-프랭크법의 주요 내용

도드-프랭크법은 금융 시스템의 안정을 통해 위기 재발을 방지하기 위한 월스트리트의 개혁과 소비자 보호를 목적으로 방대한 내용을 담고 있다. 금융 안정성을 높이기 위한 ‘월스트리트 개혁’은, 기대가 쉽게 변화하

---

73) 2012년 8월 28일까지 도드-프랭크법이 요구하는 409건의 후속 규칙 가운데 121건이 최종 결정되었고(final rule) 46건이 임시 최종 결정되었으며(interim final rule) 229건이 의견을 받아서 제안되어 있고(proposed) 13건은 아직 의견을 수합하고 있는 중이다. 이 실행 규칙들의 제정 상황은 <http://www.stlouisfed.org/regreformrules/index.aspx> 에서 확인할 수 있다. 실행 규칙들까지 합친다면 도드-프랭크법은 수만 페이지에 달할 것으로 예상되며 도드-프랭크법에 따라 신설된 기구들을 위한 실행 규칙까지 합한다면 이 수치는 더욱 늘어날 전망이다.

지 않도록 함으로써 새도우 बैंקר인을 방지하기 위한 다음의 두 가지가 핵심이라 할 수 있다.

첫째는 시스템 상 중요한 금융기관(SIFI)를 선정하고 이들에 대한 특별한 규제와 정리를 통해 거대 금융기관의 어려움으로 인해 시스템에 큰 충격이 가해지지 않도록 하는 것이다. 이는 베어 스텐스나 리먼 브라더스와 같은 대형 금융기관이 전체 금융 시스템에 준 충격이 헤어컷의 급상승이나 증거금 상승, 담보 거부를 촉발하였다는 인식에 기초한 것이다. 이와 관련된 중요한 개혁들은 1) 재무부가 중심이 된 규제감독기구들의 협력체인 FSOC를 신설하여 SIFI들을 선정하고 특별 관리함으로써 시스템 위험을 관리하는 조치들과 2) SIFI들이 부실해질 경우에 연준과 연방예금보험공사를 중심으로 정리(resolution)하는 절차와 방식을 정함으로써 대마블사에 따른 도덕적 해이의 문제와 SIFI의 파산에 따른 충격을 완화하기 위한 조치들이 주요 내용이다.

둘째는 시스템 충격의 전염이 확산되는 것을 완화하기 위한 조치로서, 파생상품의 거래 시스템을 개혁함으로써 1) 거래상대방 위험에 대한 투명성을 높이고 불확실성을 줄이며 2) 결제의 불확실성을 줄이는 것을 핵심 내용으로 한다. 이는 장외시장에서 양자간 거래로 이루어진 파생상품의 거래 방식으로 인해 시장 참여자들이 거래 상대방의 위험 노출 정도에 대해 알 수 없도록 하였으며, 이러한 정보비대칭의 문제가 SIFI로 인해 발생한 충격이 시스템 전반으로 전염되도록 만들었다는 문제의식에 기초한 것이다. 거래 시스템 개혁을 위한 조치들의 주요 내용은 우선, 1) 파생금융상품의 거래를 장외시장(OTC)에서 거래소(exchange)로 유도하고, 기록소(repository)가 거래와 관련한 정보를 수집하여 규제당국에 보고하고 시장에 공표하도록 함으로써 투명성을 제고하는 것이다. 또한 2) 청산 과

정에서 중앙청산소(central counterparty: 이하 “CCP”로 표기) 시스템을 채택함으로써 시장 참가자들의 유동성 수요를 줄여주고 다수의 거래 상대방 위험을 CCP 위험으로 전환함으로써 거래상대방 위험을 줄이는 것이다.

이와 같이 도드-프랭크법의 금융개혁에서 가장 핵심적인 내용들은 새 도우뱅크런에 초점을 맞추어 위기의 원인을 파악하는 시각에 기초하고 있음을 알 수 있다. 하지만 이외에도, 도드-프랭크법은 금융 시스템의 다양한 참여자들의 인센티브 개선과 규제 및 감독의 사각지대에 놓여 있던 참여자들의 관리, 그리고 규제당국의 권한과 의무 개선 등을 위해 많은 개혁 조치들을 포함하고 있다. 중요한 것들만 짚어보자면 1) 예금을 수취하는 은행들이 고객계정이 아닌 자기계정으로 민간부문이 발행한 자산을 구입하는 것을 금지함으로써 은행의 업무영역을 제한하는 ‘볼커 룰’과 2) 주주들에게 더욱 많은 권한을 부여함으로써 경영자들에 대한 내부통제를 강화하는 방향으로 금융기관의 기업지배구조를 개선하는 조치, 3) 연기금이나 보험회사 등의 신용평가기관에 대한 의도적인 의존을 줄이고 신용평가기관의 기업지배구조를 규제한 조치, 4) 헤지펀드들이 등록하고 정기적인 조사를 받도록 함으로써 그동안 규제의 사각지대에 있던 헤지펀드가 처음으로 증권관련 규제의 대상이 되도록 만든 조치 등이다.

#### 4. 금융개혁에 대한 평가

도드-프랭크법의 소비자보호와 관련된 부분에 대해서는 긍정적인 효과를 기대하는 여론이 일반적이지만, 금융개혁과 관련된 부분에 대해서는

다양한 평가가 엇갈린다. 한편으로는 변화된 새로운 금융 시스템에 대해 포괄적으로 규제와 감독의 틀을 마련한 최초의 개혁이라는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 하지만 새로운 금융 시스템에 체계적으로 대응하기 위한 원칙에 기초한 개혁인가 하는 점에서는 상당히 근본적인 한계를 갖고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 도드-프랭크법에서 금융개혁의 핵심이라고 할 수 있는 1) 시스템 위험을 줄이기 위한 개혁과 2) 파생상품시장의 거래 시스템 개혁을 중심으로 금융개혁에 대한 평가와 향후 전망을 시도해 보자.

## 가. 시스템 위험 관리를 위한 개혁과 볼커 룰

### 1) 시스템 위험 관리

증권화된 은행부문에서 나타나는 유동성 위험의 부정적인 외부성으로 인한 새도우 뱅크런이 전 세계적 차원에서 금융시장을 마비시킨 이번의 금융위기를 경험하면서 금융규제에 대한 인식의 전환이 일어났다. 개별 금융기관의 위험추구에 초점을 맞춘 전통적인 미시건전성규제(microprudential regulation)보다 시스템 위험에 초점을 맞춘 거시건전성규제(macprudential regulation)를 중시하게 된 것이다.<sup>74)</sup> 시스템 위험을 관리하기 위해서는 첫째, 시스템 상으로 중요한 금융기관(SIFI)들을 잘 관리하여 이들이 시

74) 시스템 위험은 ‘전략적 보완성’이나 ‘급매,’ ‘상호연결성’ 등과 같은 다양한 차원의 외부성에 뿌리를 두고 있다. 따라서 시스템 위험을 관리하기 위해서는 상호연결성이 심각하여 시스템에 큰 충격을 줄 수 있는 SIFI를 선별하여 규제하는 일 외에도 전략적 보완성이나 자산의 급매를 초래하는 불균형과 관련된 다양한 거시적 금융 지표가 추세에서 벗어나지 않도록 전반적인 금융기관들을 규제하는 일도 필요하다. 시스템 위험의 다양한 측면과 이를 관리하기 위한 거시건전성 규제 정책들에 대한 포괄적이면서도 간결한 소개에 대해서는 De Nicolò *et al.*(2012)를 참조.

시스템에 주는 충격을 완화하도록 하는 “SIFI 규제”와 함께 둘째, 새도우 बैं킹 부문을 포함한 시스템 전반의 유동성 리스크를 관리하는 “새도우 बैं킹 규제”를 위한 다양한 노력이 필요하다.<sup>75)</sup> 이렇게 볼 때, 시스템 위험 관리와 관련하여 도드-프랭크법은 다음과 같은 두 가지 비판을 면하기 어렵다. 첫째, SIFI 규제를 위한 개혁에 치중하고 새도우 बैं킹 규제를 위한 개혁의 아이디어가 부재하다. 둘째, SIFI 규제를 위한 개혁의 경우에도 거시건정성 관리를 위한 객관적인 준칙에 입각하기보다 규제당국의 자의적 판단에 의존하고 있다.

#### 가) 새도우 बैं킹 규제의 미비

먼저 도드-프랭크법이 시스템 유동성 위험(systemic liquidity risk)을 관리하는 데 충분한 주의를 기울이지 않고 SIFI 규제를 통해 시스템에 주는 충격을 완화하는 노력에 치중하고 있다는 비판에 대해 살펴보자. 다양한 대출에 기초하여 AAA 파생증권을 공급하는 금융공학과 기관투자가들과 금융기관들의 수요에 기초하여 매우 유동성이 높은 레포 시장과 금융기관간 파생상품 거래가 증대된 상황에서 나타나는 시스템 위험은 많은 금융기관들의 행동, 특히 부외 활동이 상호 긴밀하게 연결되어 나타나는 위험(correlated risk)이다. Basel III도 이러한 시스템 위험을 제어하기 위해 새로운 자본규제와 유동성규제 원칙들을 도입하고 있으며 도드-프랭크법도 FSOC가 SIFI에 대해 추가적인 자본규제와 유동성규제, 레버리지 규제 등을 행할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 FSOC는 집계적 금융

---

75) 전자를 “SIFI 규제”로, 후자를 “새도우 बैं킹 규제”로 약칭한 것은 Tarullo(2011)을 따른 것이다.

지표가 추세에서 벗어나지 않도록 전반적인 금융기관들에 대해 LTV나 DTI와 같은 양적 규제를 가하는 등의 조치를 취할 수도 있을 것이다. 하지만 시스템 유동성 위험은 그 속성상, 금융기관들의 대차대조표나 손익계산서 등에 의존하는 기존의 전통적인 위험 측정방법으로 측정하기 어려우며 개별 금융기관 차원의 관리만으로 대응할 수 있는 문제가 아니다. 따라서 시스템 위험을 관리하기 위한 노력은 매우 근본적인 변화를 수반하는 여러 가지 개혁을 요구한다.

이와 관련하여 논의되고 있는 개혁의 방향은 다음과 같다. 첫째, 시스템 위험을 측정하는 새로운 시스템을 마련하기 위한 개혁이다.<sup>76)</sup> 이를 위해 다양한 노력들이 제시되고 있지만 새로운 회계 방식의 고안 없이 이 과제가 얼마나 성공적으로 수행될 수 있을 것인지 현재로서는 불확실하다.<sup>77)</sup> 뒤에서 보듯이 SIFI 규제의 자의성과 관련해서도 매우 중요한 문제이다.

76) Gorton은 “FSOC 등과 같은 규제·감독 체계의 개혁에도 불구하고 시스템 위험의 측정 문제가 제대로 해결되지 않는다면 내용 없는 개혁이 되고 말 것”이라고 지적한다. 또한 그는 이번의 금융위기가 대차대조표나 손익계산서와 같은 현금흐름에 기초한 전통적인 측정 방식의 한계를 보여주는 것임을 지적하면서, 대공황 이후에 국민소득계정이나 자금순환분석과 같은 새로운 거시경제적 측정 시스템이 마련되었듯이, 금융시스템의 변화를 반영할 수 있는 새로운 차원의 측정 시스템을 마련하는 일이 인프라스트럭처 차원의 중요한 과제라고 주장한다(The Region 2010; Brunnermeier *et al.* 2012).

77) 시스템 위험은 다양한 측면의 외부성에 뿌리를 두고 있기 때문에 이를 정확하게 측정하기 위해서도 다양한 측면에 대한 고려가 필요하다. 최근에 제시되는 시스템 위험 측정 방법들은 크게 세 가지 방향으로 가닥을 잡고 있다(Bisias *et al.* 2012). 첫째는 전략적 보완성이나 자산 급매를 초래하는 불균형과 관련된 외부성을 파악하기 위해 집계적 금융지표들을 중심으로 측정하는 방법들이고, 둘째는 상호연결성으로 인한 외부성을 반영하기 위해 SIFI가 시스템 위험에 기여하는 정도를 측정하는 방법들이며, 셋째는 스트레스 테스트나 선행위험 지표들을 이용하여 SIFI의 상호연결성 정도를 측정하는 방법들이다. 각각의 방향에서 다양한 방법들이 제시되고 있지만 금융시스템의 변화를 반영할 수 있는 신뢰할만한 측정방법을 고안하는 일이 얼마나 성공적일 것인지에 대해서는 의견이 엇갈리는 듯하다. FSOC의 의장을 맡고 있는 타이모시 게이트너(Timothy Geithner)가 “어차피 시스템 위험을 정확하게 측정하는 일은 불가능하다”고 공언한 것은 널리 알려진 일이다.

둘째, 새도우 बैं킹 부문을 정부에 의한 규제·감독·보호의 대상으로 편입시키는 근본적인 개혁이다. Grorton and Metrick(2010)은 고급 ABS만을 자산으로 보유하고 이를 담보로 레포 시장에서 부채를 조달하는 Narrow Funding Banks(NFBs)를 만들어, 이들이 ABS 관련 업무를 독점하도록 하는 대신 정부의 감독과 규제를 받도록 하고 할인창구를 통해 유동성 위험에 대한 보호를 받도록 하는 방안을 제시하였다.<sup>78)</sup> 하지만 이러한 방식의 개혁안은 1) 위기 직전에 증권화라는 금융혁신이 창출한 유동성 가운데에는 규제실패로 인한 금융기관들의 수요를 충족하기 위한 부분도 컸다는 사실을 무시하고 이것이 기본적으로 기관투자자들의 수요를 충족하기 위한 것이라고 파악하고 있다는 비판을 받을 수 있다. 또한, 2) 이러한 개혁을 위해 요구되는 증권화와 관련한 법제적 변화의 정도나 레포 시장의 국제성에 대한 고려가 부족하며, 3) ABS를 통해 레포 시장에서 자금 조달을 독점하는 NFB가 실제로 운영될 때 예상되는 수익구조와 산업조직, 위험추구 등을 고려할 때 현실성이 결여되었다는 비판을 받을 수 있다(e.g., Tarullo 2010). 그럼에도 불구하고, 이러한 개혁 방안의 구체성이나 현실성과는 상관없이, 시스템 위험에 대한 대응이 이처럼 근본적인 개혁을 요구하는 수준의 과제일 수 있다는 사실을 지적한다는 점에서 이러한 방안의 제시는 의미가 크다고 판단된다.

78) 이는 예금회폐가 등장하여 발생한 뱅크런에 대한 궁극적인 대응이 1930년대의 예금보험제도 도입이었다는 역사적 인식에 기초한 발상이다. 다시 말해 기관투자자의 비중이 증대된 환경에서 요구되는 새로운 유동성을 제공하는 공적 기능을 금융기관들의 사적인 사업에 맡기는 현재의 시스템을 정부에 의해 규제·보호받음으로써 독점적 영업가치(franchise value)를 갖는 공익사업체(public utilities)에 맡기는 시스템으로 전환하는 것이, 이러한 새로운 유동성에 대한 수요를 충족하기 위해 레포 시장의 담보로 기능하는 ABS가 등장하여 발생한 새도우 뱅크런에 대한 근본적인 대응이라는 것이다.

셋째, 레포 담보 파생상품의 파산절차 상의 특권적 지위에 대한 개혁이다. 파산법에 따르면 일반적인 기업의 경우에는 파산 선언과 함께 그 기업의 자산은 동결되고 경영은 법정에 맡겨짐으로써 그 기업을 회생시킬 것인지 청산할 것인지에 대해 채권자들이 합리적으로 판단할 기회를 제공한다. 더욱이 파산 선언 90일 전을 기준으로 변제의 우선 순위(APR)를 정하기 때문에 채권자들이 더욱 신중하게 판단할 인센티브를 제공한다. 하지만 레포 채권자들의 환매요구와 전염을 줄인다는 이유로 파생상품의 경우에는 이러한 파산법을 예외적으로 적용하지 않는다. 그러나 베어 스텐스나 리먼 브라더스, MF 글로벌의 사례에서 보듯이 이러한 특권은 레포 채권자들이 파생상품을 담보로 한 대출에서 거래상대방 위험에 대해 신중하게 고려하지 않고 충격이 왔을 때 일시에 유동성 전환을 요구할 인센티브를 낳았다. 이 때문에 레포 채권에 대한 파산법 상의 특권이 초래하는 사회적 비용이 막대하다는 비판이 제기되는 것이다(e.g., Duffie and Skeel 2012). 실제로 금융위기 이전에 레포 시장과 파생상품 시장의 규모가 급증한 데에는 2005년 경에 미국과 EU에서 파생상품에 대한 특권을 허용하는 파산법의 개정이 중요한 역할을 하였다는 지적도 있다(Perotti 2011). 이러한 문제의식에서 파생상품에 대한 파산법 상의 특권을 폐지해야 한다는 주장이 비등하고 있다(e.g., Roe 2011; Perotti 2012).

넷째, 레포 시장의 유동성 위험이 초래하는 사회적 비용을 감안하여 유동적인 자금조달에 대해 세금을 부과하는 개혁이다. 레포 채권자인 MMMF가 자산을 매우 유동적인 형태로 보유하도록 하는 규제를 없애거나 레포 채무자인 금융중개기관들의 유동성 위험을 높이는 방식의 자금조달 비율을 제한하는 유동성 위험에 대한 양적 규제와 함께 유동성 위험

을 높이는 자금조달에 대한 과세, 즉 일종의 가격 규제를 실시해야 한다는 주장에 대한 호응이 커지고 있는 것이다. 유동성 위험에 대한 과세와 관련하여, 양적 규제에 대비한 장단점과 양적 규제와 병행할 때 예상되는 결과, 경기순응성(procyclicality)을 방지하기 위한 방안 등을 둘러싸고 이론적인 논의와 구체적인 정책 제안이 진행되고 있다(e.g., Perotti and Suarez 2011 vs. von Thadden 2011; Acharya *et al.* 2011).

이처럼 시스템 위험에 대응하기 위한 다양한 개혁에 대한 요구가 최근에 비등하고 있다. 이는 도드-프랭크법이 시스템 위험과 관련하여 SIFI 규제에 치중하고 시스템 전반의 유동성 위험을 체계적으로 관리하기 위한 새도우 बैं킹 규제에 대해서는 매우 소홀하기 때문이라 판단된다.

## 나) 준칙보다 재량에 의존하는 SIFI 규제

도드-프랭크법은 시스템 위험을 관리함으로써 금융안정성을 제고하기 위한 중요한 수단으로서 FSOC로 하여금 SIFI를 선정하여 이들에 대해 추가적인 자본규제와 유동성규제, 레버리지 규제를 실시하고 별도의 회사 정리 절차를 적용할 수 있도록 하고 있다. 그런데 이와 관련하여 가장 중요한 문제는 전반적인 규제의 틀이 준칙보다 규제당국의 자의적 판단에 의존하는 방식으로 짜여 있다는 점이다(Skeel 2010). 이는 민주성과 효율성이라는 바람직한 규제의 원칙을 훼손한다는 점에서 매우 심각한 문제라 판단된다.<sup>79)</sup>

---

79) 바람직한 규제의 원칙으로서 '효율성'은 거래비용과 개입비용이 존재하는 현실적인 세계에서 시장과 법원을 이용하는 데에 수반되는 비용 때문에 정부 규제를 이용하여 효율성을 증진시킬 가능성이 있다는 생각에 기초하여 규제를 이해하는 시각이다. 즉 법원 판결에 드는 정보비용이나 판결의 예측가능성이 거래비용에 끼치는 영향 등을 고려할 때 시장이나

우선, 별도의 규제 대상이 되는 SIFI를 지정함에 있어서 도드-프랭크법은, 상업은행의 경우에는 500억 달러 이상의 자산 규모를 하나의 선별 기준으로 제시하고 있지만 비은행 금융기관의 경우에는 FSOC의 판단에 맡기고 있다. 따라서 대마불사(too big to fail)의 금융기관이 SIFI로 지정되기 쉬우며, 시스템 위험과 관련하여 정작 중요한 문제, 즉 많은 금융기관들과 포지션을 유지하는 상호연결성의 문제(too interconnected to fail)를 제대로 고려하지 못한다는 비판을 받는다. SIFI의 선정에서 자의성을 줄이도록 상호연결성을 제대로 고려하기 위해서는 시스템 위험을 정확하고 객관적으로 측정하는 회계 및 금융통계 상의 인프라스트럭처를 개선하는 과제가 해결되어야 한다.<sup>80)</sup>

또한 SIFI로 지정된 금융기관들에 대해 별도의 규제와 감독이 적용됨에 따라 이들의 영업 가치(charter value)가 높고 위험은 낮다고 시장에서 평가하게 될 것이므로, 이들이 짚 비용으로 자금을 조달할 수 있게 되는 혜택을 얻을 수 있다. 금융위기에 심각한 충격을 준 거대 금융기관들에 대해 회사분할이나 계열분리와 같은 구조 개혁 없이 오히려 특혜를 제공하는 결과를 초래하였다는 점은 도드-프랭크법에 대한 비판적 정서에서 매우 중요한 것이다. 하지만 미래와 관련하여 더욱 중요한 문제는, 이로 인해 금융과 정치의 유착이나 정치적 목적에 의한 금융의 왜곡을 낳기 쉬

---

법원에 비해 규제가 더욱 효율적일 경우에 규제의 정당성이 보장된다는 것이다(Shleifer 2010). 이에 비해, 규제가 일부 경제주체들의 이익을 보호하기 위한 경쟁 제한이나 정치권력과 관료들의 이익 추구를 위한 수단이 되지 않고 공익을 추구하기 위한 수단으로 기능해야 한다는 것이 ‘민주성’이다. 따라서 민주성과 효율성의 원칙에 부합하기 위한 규제의 중요한 조건 가운데 하나는 규제자의 자의적 판단을 최소화함으로써 공평하고 일관된 정부의 개입을 보장하는 것이라 생각한다.

80) 이와 관련해서는 앞에서 설명한 바 있으므로 여기에서는 상세한 설명을 생략하기로 한다.

운 구조가 만들어졌다는 점이라고 하겠다.<sup>81)</sup>

더욱이 도드-프랭크법은, 어떤 금융기관이 채무이행에 실패할 경우에 시스템에 큰 충격을 줄 것이라고 FSOC가 판단할 경우에는 그 금융기관을 새롭게 SIFI로 지정하여 일반적인 파산법이 아니라 FDIC의 재량에 따라 회사를 정리할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 특별 정리 대상이 되는 SIFI를 지정하는 결정이나 그 회사의 정리 과정에서 우선적으로 채무를 변제할 채권자를 지정하는 결정이 모두 규제자의 자의적인 판단에 맡겨진다(Skeel 2010). 이는 규제당국이 채권자들 사이에 자의적으로 특혜를 배분하게 되는 결과를 낳게 되는 것으로서 민주성과 효율성의 원칙을 크게 훼손하는 것이다.

## 2) 볼커 룰(Volcker Rule): 모호한 준칙에 입각한 행위 규제

도드-프랭크법이 제정되는 과정에서, 그 법안이 거대 금융기관들에 대한 규제·감독정리가 준칙보다 재량에 의존하는 틀을 제시함으로써 정치적 유착과 특혜, 금융의 왜곡을 낳을 가능성이 크다는 비판이 제기되었다. 이러한 비판을 반영하여 2010년 1월에 법안에 삽입된 규제가 볼커 룰이다. 볼커 룰은 은행이 예금을 이용하여 도박에 참여하는 것을 금지하는 목적을 표방하고, 1999년에 철폐된 글래스-스티걸법을 축소·완화된 형태로 부활시키고자 한 것이었다(e.g., Johnson 2010). 하지만 입법 과정을 거치면서 이 룰은 ‘상업은행과 그 지배회사에 대해 단기차익을 목적으로 한 자기계정거래(proprietary trading)와 헤지펀드 및 사모펀드에 대한 투

---

81) Skeel(2010)은 이를 “정치권 및 규제자들과 대형 금융기관의 파트너십”이라는 의미에서 “코포라티즘”이라고 부른다.

자를 각 펀드의 자본금의 3% 이내로 제한하는 것'으로 규제 내용이 더욱 축소되었다. 또한 실행규칙을 제정하는 과정에서 '자기계정거래'의 정의와 관련된 예외조항을 둘러싸고 금융기관들과 규제당국들 사이에 협상이 계속되면서 규제 대상은 더욱 축소될 전망이다.<sup>82)</sup> 2012년 대선국면을 맞아 공화당도 볼커 룰 폐지 주장을 누그러뜨렸지만, 세계시장에서 미국 은행들의 경쟁력이 약화될 것이라는 이유로 일각에서는 여전히 이를 폐지하지는 주장이 제기되고 있다(e.g., Long 2012). 하지만 시간이 갈수록, 볼커 룰에 대한 논란은 미국과 유럽에서 동시에 글래스-스티걸법의 부활과 대형금융기관 분할의 문제로 발전하고 있는 추세이다.

행위 규제인 볼커 룰은 그나마 준칙에 입각한 규제이다. 하지만 '자기계정거래'라는 금지 행위에 대한 규정이 모호하기 때문에, 의도와 달리 민주성과 효율성의 원칙을 훼손하는 결과를 초래할 가능성이 높다(e.g., Chatterjee 2011; Skeel 2010). 첫째, '자기계정거래'라는 행위 규정이 애매하여 그 해석을 둘러싼 협상 과정에서 거대 금융기관과 정부의 유착이 오히려 강화되기 쉽기 때문이다. 둘째, 정부가 '자기계정거래'를 관대하게 해석해주는 대가로 거대 금융기관들이 1) 본사의 외국 이전을 자제하거나 2) 정부가 원하는 방향으로 특정 기업이나 산업에 대한 금융상의 혜택이나 불편을 제공하는 담합이 가능하기 때문이다.<sup>83)</sup>

---

82) 도드-프랭크법의 다른 조항들과 관련된 실행규칙들은 대부분 확정되었지만 볼커 룰과 관련된 실행규칙의 제정을 위한 논쟁과 협상은 여전히 계속되고 있다. 최근 오바마의 재선으로 실행규칙의 제정에 속도가 붙을 전망이지만 벌써부터 이 규제의 실효성에 대한 의심이 팽배한 실정이다.

83) 글래스-스티걸법은 1970년대 이후 예외조항이 꾸준히 확대되어 효력이 상당히 약해져 있었다. 그런데 상업은행을 중심으로 한 씨티그룹(Citi Group)과 보험회사를 중심으로 한 트래블러스그룹(Travelers Group)이 합병하기 위해 글래스-스티걸법의 규제를 피해 본사를 외국으로 이전하겠다고 협박한 것이 1999년에 이 법을 완전히 철폐한 계기가 되었음을 상기할

### 3) 향후 전망

이제까지 살펴본 바와 같이, 시스템 위험에 대한 도드-프랭크법의 대응이 SIFI 규제에 치중하고 있고 그나마도 준칙보다 규제당국들의 재량에 의존하는 방식이라는 비판이 따가운 형편이다. 따라서 향후에 1) 새도우 बैं킹 규제를 위한 개혁에 대한 논의가 더욱 활발해지고 2) SIFI 규제의 자의성을 해결하기 위한 방안을 마련하기 위한 노력이 더욱 요구될 것으로 전망된다. 이와 함께 금융기관의 과도한 위험추구를 방지하기 위한 개혁을 둘러싼 논쟁이 더욱 가열될 것으로 예상되는데, 3) 글래스-스티걸법의 부활과 거대 금융기관의 분할과 4) 자기자본비율 규제에 대한 접근 방향을 근본적으로 수정하려는 노력에 대한 요구가 더욱 거세질 전망이다. 후자가 행위 규제를 위한 객관적이고 효과적인 준칙을 마련하려는 요구라면, 글래스-스티걸법의 부활은 행위 규제인 볼커 룰에 대한 불만에서 비롯된 구조 규제에 대한 요구로서 금융기관의 과도한 위험추구뿐만 아니라 부분적으로는 금융시스템 전반의 구조개혁을 통한 새도우 बैं킹 규제의 역할이라는 성격도 내포한다고 판단된다. 3)과 4)에 대해 더욱 상세하게 차례대로 살펴보자.

#### 가) 글래스-스티걸법의 부활과 거대 금융기관의 분할: 구조 규제

행위 규제인 볼커 룰을 대신하여 구조 규제인 글래스-스티걸법의 부활을 주장하는 목소리가 커지고 있다. 다시 말해 과도한 위험추구 행위를 직접적으로 억제하려는 볼커 룰과 관련하여, 경쟁력 저하를 이유로 내세

---

필요가 있다.

운 반대뿐만 아니라 행위 규정의 모호함으로 인한 실효성 논란까지 계속되고 있는 가운데, 상업은행이 투자은행 업무에 참여하지 못하도록 아예 금융기관을 분리하지는 주장이 설득력을 얻고 있다. 수십 년에 걸쳐 이루어진 글래스-스티걸법에 대한 비판을 감안할 때, 이 규제의 부활에 대한 반대 의견이 만만찮은 것은 당연한 일이다. 하지만 이러한 상황을 감안하면 최근의 논의는 매우 놀라운 여론의 변화를 보여주는 것이라 하겠다.

글래스-스티걸법에 대해 비판적이었던 입장을 수정한 Zingales(2012)는 이 규제를 부활해야 하는 이유를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 예금보험제도가 존재하는 상황에서 상업은행의 과도한 위험추구는, 주주나 예금주처럼 은행을 감시할 수 있는 위치에 있지 않은 납세자들에게 위험을 전가하는 행위이다. 따라서 과도한 위험추구를 억제하는 규제가 필요한데, 자기계정거래(proprietary trading)와 자기자본거래(principal trading)를 현실적으로 구분하기 힘든 상황에서 볼커 룰은 이러한 기능을 제대로 수행할 수 없다.<sup>84)</sup> 둘째, 글래스-스티걸법은 단순하기 때문에 1) 법을 집행하는 비용이 적게 들고 2) 해석의 애매함으로 인해 규제를 회피할 가능성이 작아지며 3) 이해하기 쉬워서 유권자들의 정치적 판단이 용이하다.<sup>85)</sup> 셋째, 글래스-스티걸법은 증권시장에서 투자은행들의 독점력을 감

---

84) 금융기관이 주식, 채권, 외환, 원자재, 파생상품 등에 투자하는 것을 트레이딩 계정거래라고 할 때, 금융기관 자신의 수익을 목적으로 하는 것을 자기계정거래(proprietary trading)라고 한다. 한편, 볼커 룰이 예외로 인정하는 고객기업의 유가증권 발행이나 리스크 헤지를 돕기 위한 대고객업무로서의 트레이딩 계정거래는 자기자본거래(principal trading)에 속한다. 따라서 의도밖에는 둘 사이에 차이가 없다는 비판이 제기되는 것이다.

85) 2천 페이지가 넘는 도드-프랭크법 가운데, 볼커 룰에 해당하는 부분만 하더라도 298페이지에 걸쳐 금융업계에서조차 정의가 불분명한 전문용어들을 사용한 규정들로 구성되어 있다. 이에 비해 상업은행과 투자은행의 분리 규정뿐만 아니라 예금보험제도를 비롯한 모든 규정을 다 합해도 글래스-스티걸법은 37페이지에 불과하다.

소시키고 시장참여자의 수를 증대시킨다. 이 때문에 선물거래나 옵션거래 처럼 거래소를 중심으로 한 투명하고 잘 규제되는 파생상품시장이 발전하게 된다. 반면에 글래스-스티걸법이 철폐된 후에는 예금처럼 값싼 자금을 접근할 수 있게 되어 규모가 급증한 소수의 투자은행들이 달러로 참여하는, CDS 거래처럼 장외시장을 중심으로 불투명한 파생상품시장이 발전하게 되었다. 넷째, 은행 위기와 주식시장 위기 등이 서로 상승작용을 일으키지 않도록 함으로써 금융 시스템 전반의 안정에 도움이 된다. 다섯째, 상업은행과 투자은행, 보험회사 등이 분리되어 있을 때에는 각각이 추구하는 정책적 목표가 다르기 때문에 이들의 로비 노력이 서로 상쇄되어 금융기관들의 정치적 영향력이 억제되는 데 도움이 된다. 반면에 글래스-스티걸법이 철폐된 후에는 거대 금융기관들의 이해관계가 일치하게 되어 정책적 의제를 형성하는 과정에서 이들이 지나치게 큰 영향력을 행사하게 되었다. 이처럼 과도한 정치적 영향력은 경제 전반뿐만 아니라 금융산업 자체로 보아서도 해악을 끼친다.

이처럼 글래스-스티걸법의 부활론은 과도한 위험추구를 억제하기 위한 목적보다 금융시스템의 안정을 제고하고 금융기관의 정치적 영향력을 억제하기 위한 목적에 더욱 무게를 두고 있다. 한편 범위의 경제와 관련된 업무영역의 제한과 별도로, 지나치게 큰 규모 때문에 거대 금융기관들이 국가 경제를 볼모로 금융개혁에 저항하는 문제에 대한 비판적 시각도 설득력을 얻고 있다. 미국에서는, 너무 커서 파산할 수 없는 대형 금융기관이라면 파산할 수 있도록 분할해야 한다는 브라운-카우프만법안(SAFE Banking Act)을 지지하는 목소리가 경제학자들과 규제당국자들 사이에서 높아지고 있다.<sup>86)</sup> 한편 EU에서도, 미국의 볼커 룰과 같은 은행의 투기

행위에 대한 규제를 EU에 도입하는 방안에 대한 검토가 이루어지는 가운데 최근에 발간된 Liikanen 보고서를 둘러싸고 은행의 분할에 대한 논의가 활발해지고 있다(e.g., Haldane 2012b; Barker 2012). 금융기관의 행위 규제 및 구조 규제에 관한 미국과 유럽의 논의가 상승작용을 일으키면서 전개되고 있는 것을 감안할 때, 거대 금융기관의 분할이라는 구조 개혁에 대한 정책적 고려가 향후 더욱 활발해질 것으로 예상된다.

## 나) 새로운 건전성규제 방안의 모색: 행위 규제

금융위기를 경험하면서 위험가중 자산에 기초한 기존의 자본규제(Basel II)가 증권화가 발전한 새로운 금융환경에서 부외(off-the-balance sheet) 활동의 증대에 따른 변화를 제대로 반영하지 못했을 뿐만 아니라 파생상품에 대한 수요를 부추김으로써 위기를 악화시켰음이 분명해졌다. 이러한 경험을 반영하여 위험가중자산의 계산 방식을 수정하고 자본규제를 강화하며 유동성규제를 도입한 새로운 건전성규제의 틀인 Basel III가 국제적 협약으로 제시되었다. 다른 나라와 마찬가지로 미국에서도 Basel III에 부합하고 도드-프랭크법의 171조와 939A조를 충족하는 자본규제와 유동성규제, 위험가중자산 계산방식 등을 구체화하는 작업이 진행되고

---

86) 상원의 ‘금융기관 및 소비자보호 소위원회’ 위원장인 브라운(Sherrod Brown) 의원과 카우프만(Ted Kaufman) 의원, 하원의 ‘금융서비스 소위원회’ 위원인 밀러(Brad Miller) 의원과 엘리슨(Keith Ellison) 의원 등은, 금융기관의 규모와 레버리지를 제한하는 것을 골자로 한 SAFE(Safe, Accountable, Fair and Efficient) Banking Act를 2010년에 발의하여 도드-프랭크법의 일부로 포함시키려고 하였으나 법안 통과에 실패하였다. 이들은 2012년 5월에도 이 법안을 다시 발의하였다. 또한 스티글리츠와 로고프, 사이먼 존슨을 비롯하여 학계에서도 이러한 주장을 펴는 경제학자들이 늘고 있으며, 이들의 명단을 발표하는 인터넷 사이트들도 많다. 2011년에는 달라스 연방준비은행의 연례보고서가 대형 금융기관을 분할해야 한다는 주장을 실었고, 그 총재인 리차드 피셔는 즐기차게 이러한 주장을 제기하고 있는 대표적인 규제당국자이다(Eisinger 2012; Johnson 2012).

있다.<sup>87)</sup>

하지만 Basel III에 기초한 새로운 건전성규제의 방향과 관련하여 상당히 근본적인 논란이 계속되고 있다. 첫째, Basel III의 자본규제와 유동성규제가 새도우 बैंकिंग이 발전한 새로운 환경에서 위험추구를 억제하는 규제로서 얼마나 실효성을 가질 것인지를 둘러싼 논란이다(e.g., Ojo 2010; Miu *et al.* 2010). 둘째, 자본규제를 강화하고 유동성규제를 도입한 Basel III가 금융기관들의 여신 제공을 위축시킴으로써 회복과 성장을 방해할 것이라는 비판도 만만찮다(e.g., Suttle 2011; Taylor 2012). 셋째, 위험가중치 계산에 기초한 자본규제와 유동성규제가 금융기관들로 하여금 본연의 핵심적인 금융기능에서 이탈하여 규제 회피에 도움이 되는 방향의 업무에 더욱 몰두하도록 하는 인센티브 왜곡을 초래하여 금융안정성 제고와 지속적인 경제성장에 오히려 방해가 될 것이라는 매우 근본적인 비판이 끊이지 않고 있다(e.g., Haldane 2012a; Slovik 2012).

이러한 배경에서 Admati *et al.*(2011)은 위험가중치를 감안하지 않고 총자산 대비 자기자본비율을 최소 15%, 가능하면 20-30% 정도로 규제하자는 주장을 제시하였다. 많은 비판이 예상되는데, 현재까지 제시된 주요한 비판들은 다음과 같다. 첫째, 자본규제의 대폭 강화가 은행의 수익률을 악화시키고 경제성장을 둔화시킬 것이라는 매우 전통적인 비판이다. 하지

---

87) 연방은행감독원(Office of the Comptroller of the Currency)과 연방준비제도이사회(Board of Governors of the Federal Reserve System), 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation)는 2012년 6월 12일에 Basel III에 관한 3가지 규칙제정 관련 의견(notices of proposed rulemaking: NPRs: Basel III NPR, Advanced Approaches and Market Risk NPR, Standardized Approach NPR)과 시장위험 자본에 관한 최종 규칙(Final Rule Regarding Market Risk Capital)을 발표하였다. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/20120612a.htm>

만 Admati *et al.*(2011)이 강조하고자 하는 것이 바로 자본수익률에 대한 환상에서 벗어나자는 것임을 상기할 필요가 있다. 둘째, 은행의 건전성에 대한 정보비대칭의 문제로 인해 대출의 경기순응성(procyclicality)이 더욱 강화되어 불황기에 신용경색을 더욱 악화하는 효과를 낼 것이라는 비판이다(e.g., Bolton and Freixas 2006). 셋째, 자기자본비율을 높이는 정책이 1) 은행의 새도우 बैं킹 참여를 적절하게 규제할 수 있을 경우에는 위험 추구를 억제하는 효과를 거둘 수 있지만, 2) 그렇지 않을 경우에는 은행들이 새도우 बैं킹에 참여하도록 부추김으로써 오히려 금융 안정을 해치는 결과를 초래할 수도 있다는 비판이다(e.g., Plantin 2012).

하지만 Admati *et al.*(2011) 등의 제안은 은행의 목표가 수익성이 아니라 건장성이라는 시각에 기초하고 있다는 점과 함께, 매우 단순한 준칙에 입각한 강력한 건전성규제가 인센티브의 왜곡을 방지한다는 점에서 뜨거운 호응을 얻고 있다(e.g., Rogoff 2012; Johnson 2012). 이러한 사정을 감안할 때, 금융위기 이후에 Basel III가 건전성규제의 기본적인 틀로 채택되고 있음에도 불구하고 향후 건전성규제의 기본적인 방향에 대한 새로운 고민이 계속될 것으로 예상된다.

## 나. 파생상품 거래 시스템의 개혁

### 1) 거래소 시스템에 대한 평가

도드-프랭크법에서 새도우 बैंקר의 전염을 억제하기 위한 가장 중요한 개혁은, 파생상품 거래의 기본적인 방식을 장외시장의 양자 거래 시스템에서 청산거래소를 통한 거래 시스템으로 전환하는 것이다. 이러한 조치가 전염을 억제할 것이라고 예상되는 메커니즘은 첫째, 거래상대방 위

험에 대한 투명성을 제고함으로써 불확실성을 줄이는 것과 둘째, 결제 가능성에 대한 불확실성을 줄이는 것이다.

2008년에 리먼 브라더스 사태가 터졌을 때 시장 참여자들은 물론이고 정부도 정확한 실태를 파악하지 못하던 차에 전 세계 금융시장이 마비되었던 사정을 생각해볼 때, 투명성을 높이는 개혁으로 인해 불확실성이 제거되는 효과에 대해 상당한 기대를 갖게 만든다.<sup>88)</sup> 그런데 시장에 제공되는 정보는 시장 동향에 관한 것에 국한되고, 전염 발생에서 중요한 거래 상대방 위험에 관한 정보는 규제자에게만 제공되고 시장에는 전혀 제공되지 않는 구조로 인해 전염을 억제하는 효과가 제한적이지 않을까 생각할 수도 있다.<sup>89)</sup> 하지만 도드-프랭크법이 거래상대방의 신용 리스크와 유동성 리스크를 보증해주는 CCP 방식의 청산소 시스템을 채택하고 있어서 거래상대방 위험이 CCP로 이전되기 때문에 이러한 문제는 무시할만하다고 생각된다.

---

88) 정보의 수집 및 공표와 관련된 도드-프랭크법의 규정은 다음과 같다. 1) 청산된 스왑이든 청산되지 않은 스왑이든 상관없이 모든 파생상품의 포지션은 기록소에 보고되어야 하고, 2) 기록소는 규제당국에 자료를 제공해야 할 의무를 갖는데, 필요하다면 외국 및 국제 규제당국에도 그렇게 해야 하며, 3) 기록소는 주요 스왑 항목들과 신상품에 대한 집계적인 시장 정보를 일 년에 두 차례씩 공개적으로 출판해야 한다. 또한 4) 스왑 계약이 체결되면 기술적으로 가능한 최단 시간 내에 거래의 가격과 물량을 포함한 관련 자료를 공개적으로 보고(real-time public reporting)해야 하지만, 거래상대방이나 고객에 관한 정보와 각 시장과 계약의 규칙 제정자가 거래의 정보가 공시될 경우에 유동성에 미칠 파장을 고려하여 예외로 지정한 거래에 대해서는 공개 보고의 의무가 적용되지 않는다.

89) 정보의 생산과 관련하여 도드-프랭크법이 갖는 문제점은 다음과 같다. 1) 담보에 관한 정보를 보고하는 것에 대한 언급이 없다는 점, 2) 청산소의 최소 담보 결정과 관련하여 장외시장에서 거래되거나 청산되지 않는 부분에 대해서는 언급이 없다는 점, 3) 거래상대방 위험의 투명성이 규제자에 국한되고 시장에는 전혀 적용되지 않는다는 점, 4) 표준화되기 어려운 복잡한 포지션들의 경우에는 장외시장에서 거래될 가능성이 높다는 점, 5) 새 거래의 가격이 과거 포지션을 충분히 나타내주지 못하는 경우가 많다는 점, 6) 잠재적 위험 노출 규모와 담보 위험에 대한 정보가 공시될 필요가 있다는 점, 7) 위험 관리 변수들이 수집되지 않는다는 점 등이다.

따라서 거래소 시스템과 관련하여 도드-프랭크법의 중요한 문제는 불투명성 감소의 실효성이 아니라 거래소가 얼마나 많은 파생상품거래를 포괄할 것인가 하는 것과 관련된다. 거래소에서 거래되는 파생상품들은 표준화되어야 하므로 표준화하기 어려운 복잡한 계약들은 여전히 장외시장에서 거래될 가능성이 있다. 그런데 도드-프랭크법은 이에 대한 적절한 보완 조치를 마련하고 있지 않다. 아울러 금융기관들의 파생상품 거래를 양적으로 제한하는 규제는 파생상품거래를 장외시장으로 내모는 부작용을 초래할 수도 있을 것으로 생각된다(The Region 2010). 이러한 거래의 양적 제한이 금융안정성 제고라는 입법 의도를 충족시키려면 모든 파생상품 거래를 거래소로 끌어들이는 것이라는 비현실적인 전제가 성립하여야 하기 때문이다.

## 2) 중앙청산소(CCP) 시스템에 대한 평가

금융거래는 계약의 체결(trading)과 청산(clearing), 결제(settlement)의 세 단계 절차를 거쳐 이루어진다. 청산은 참가자간에 차액을 계산하여 결제를 위한 최종포지션을 확정하는 일로서, 청산소는 다수의 참가자간에 동시에 실행되는 청산에서 참가자들의 대리인 역할을 하는 주체이다. 그런데 도드-프랭크법은 CCP 시스템에 의한 청산을 도입하고 있다. CCP는 청산소가 거래당사자들의 거래에 개입하여 원래의 거래당사자를 대체하여 모든 참가자에 대해 단일의 당사자가 됨으로써 거래의 이행을 보증하는 방식이다. 따라서 CCP는 다자간 차감을 통해 결제에 필요한 유동성 규모를 축소시켜주는 기능뿐만 아니라 다수의 참가자들에게 거래상대방 위험을 CCP 위험으로 전환해주는 기능도 제공해준다.

CCP가 다수의 참가자들의 거래 이행을 보증함에 따라 CCP 리스크가 발생한다.<sup>90)</sup> 이 리스크를 관리하기 위해 CCP는 참가자들로부터 사전에는 ‘청산기금’을, 사후에는 ‘손실분담규칙’을 받는다. 또한 리스크 노출에 대비하기 위해 증거금을 부과하는데 증거금은 미시건전성 위험과 시스템 전반 위험을 감소시키도록 설계되어야 하며 경기순응성도 축소시키도록 설계되어야 한다(김인섭 2012).

이렇게 볼 때, CCP 시스템을 이용하여 다자간 청산을 하도록 한 개혁은 거래상대방 위험을 줄여줌으로써 전염을 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 하지만 CCP 파산에 따른 시스템 전반의 위험을 초래할 수 있기 때문에 금융안정성은 CCP의 CCP 리스크 관리 능력에 의존한다. 따라서 CCP 개혁이 위험을 없애주는 것이 아니라 전환해주는 것이라는 사실에 입각하여 시스템 위험을 관리하기 위한 보완적 조치가 필요하다.

### 3) 향후 전망

전통적 은행업의 역사에 비유하자면 CCP는 일종의 은행 결제원(clearing house)과 같은 제도라고도 할 수 있을 것이다. 은행 결제원 제도가 상호보증(mutualization)이라는 방식으로 예금인출채도 사태에 대응하는 시스템이었던 것과 마찬가지로 CCP 역시 AIG 등의 CDS와 같은 단일 보험 방식보다 진일보한 상호보증 시스템이라 할 수 있다.

바로 이 때문에 CCP 시스템으로 전환하는 개혁의 효과에 대해 지나친

---

90) 이 리스크는 참가자의 파산에 따라 참가자가 체결한 계약을 CCP가 대신 이행하는 데 따른 것이다. 따라서 이 리스크는 참가자의 파산과 참가자가 보유한 증권의 시장가격의 변동에 따라 발생한다.

낙관을 갖지 않도록 주의해야 한다고 생각된다. 왜냐하면 은행 결제원 제도가 생긴 후에도 예금인출쇄도에 의한 은행위기가 빈번하게 발생했기 때문이다. 또한 1907년의 뉴욕 금융위기 시에 J. P. Morgan & Co.와 같은 결제원의 회원 은행이 성공적으로 최종대부자 기능을 수행한 적도 있지만 그렇지 못한 경우가 더 많았다는 사실에 유념해야 한다. 특히 미국 역사상 가장 심각한 은행위기가 연방준비제도가 설립된 후인 대공황 시기에 발생했다는 사실을 망각해서는 안 된다. Minsky(1984)는 대공황의 비극을 잉태한 투기 심리(euphoria)가 형성되는 데 있어서, 연방준비제도가 설립되었기 때문에 금융 위기의 재발을 방지하는 제도적 장치가 마련되었다는 낙관적 인식이 큰 몫을 했다고 지적한 바 있다.

경제주체들의 모멘텀 투자 행동이 금융위기의 중요한 원인이라는 시각은 여전히 중요하다. 자산가격의 거품이 다시 부풀어 오를 때 CCP 시스템 개혁에 대한 과신은 시장 참여자들 사이에 과도한 위험추구와 투기적 행동이 확산되는 것을 더욱 부추길 수 있을지도 모른다. 확률은 낮지만 위험이 매우 큰 충격(tail event)이 발생했을 때에는 CCP가 오히려 위험을 시스템 전반으로 확산시키는 역할을 할 가능성도 배제할 수 없다는 것이다.

요컨대 CCP 도입이 거래상대방 위험을 CCP 리스크로 전환함으로써 전염의 확산을 억제하는 효과가 커졌다 하더라도 이것이 금융위기의 재발을 방지할 수 있는 근본적인 대책이 될 수는 없다. 전통적 은행업의 역사에서 예금인출쇄도가 사라진 것은 연방예금보험제도가 도입된 후이다. 따라서 새도우 बैं킹 부문을 정부의 규제와 감독, 보호의 틀 안으로 끌고 들어오는 방안까지 고려하여 큰 그림의 개혁에 대한 모색이 필요하다. 이렇게 생각할 때 1) Gorton and Metrick(2010)이 제안한 NFB 제도와 같

은 근본적인 개혁 방안과 2) CCP에 대한 연방준비제도의 최종대부자 기능 제공 등에 대한 깊은 고민이 요구될 것으로 생각된다. 아울러 3) 레포 시장의 파생증권에 대한 파산법 특권의 폐지와 4) 시스템의 유동성 위험을 높이는 금융행위에 대한 과세를 둘러싼 논의도 더욱 활발해질 것으로 전망된다.

## 5. 소결

2007~09년의 금융위기는 미국에서 발생하여 전 세계로 빠르게 확산되었으며 천문학적인 액수의 구제금융과 세 차례에 걸친 양적 완화 정책에도 불구하고 세계경제를 깊은 수렁에 빠뜨린 재앙이다. 이 금융위기는 전통적인 은행업 부문과 증권화된 은행업 부문이 결합되어 전개된 위기이다. 이처럼 변화된 환경에 맞는 21세기의 금융 규제 시스템의 틀을 마련하기 위해 국제적으로는 Basel III라는 새로운 건전성규제 방안을 마련하였고 미국에서는 도드-프랭크법이 2010년 7월에 제정되어 아직까지도 실행 규칙의 제정을 둘러싼 노력이 계속되고 있다.

하지만 도드-프랭크법의 금융개혁의 핵심적인 내용들을 살펴보았을 때 이 법이 증권화된 은행업이 발달한 새로운 환경에 대응하여 금융안정성을 제고하기 위한 체계적인 원칙에 입각한 획기적인 금융개혁이라고 판단하기 어렵다. 첫째, 시스템 위험의 관리 능력을 제고하기 위한 개혁의 경우에는, 시스템에 큰 충격을 초래할 가능성을 줄이기 위한 SIFI 규제에 치중하고, 시스템 전반의 유동성 위험이라는 외부성에 적절하게 대응하기 위한 새도우 बैं킹 규제에 대한 개혁이 부재한 실정이다.

둘째, SIFI 규제의 경우에도 준칙보다 규제당국의 자의적 판단에 의존하는 방식에 의존하고 있다는 점에서 민주성과 효율성이라는 원칙을 훼손하고 있다. 이 때문에 시스템 위험에 대한 정확하고 객관적인 측정 방법이 개발되지 못하고, SIFI에 대한 추가적인 규제가 시스템 위험과 관련한 외부성에 대한 적절한 대응으로서 체계화되지 못한다면 정치와 금융의 유착에 의한 자원배분의 왜곡과 함께 대마불사의 문제가 더욱 심각하게 고착될 수도 있다는 비판을 면하기 어렵다.

셋째, 은행들의 과도한 위험추구를 억제할 행위 규제를 마련하고자 했던 볼커 룰의 경우에도 모호한 행위 규정과 금융기관들의 거센 저항으로 인해 자의적 판단에 지나치게 의존하고 실효성이 의심스러운 규제가 되어버릴 가능성이 크다. 이 때문에 글래스-스티걸법의 부활을 통한 금융기관의 분리와 거대 금융기관의 분할, 건전성규제의 획기적인 변화를 요구하는 목소리가 커질 전망이다. 특히 글래스-스티걸법의 부활은 시스템 위험을 관리하기 위한 구조 개혁의 성격을 갖기 때문에 이에 대한 요구가 더욱 힘을 얻을 수도 있을 것이라 생각된다.

넷째, 파생상품의 거래 시스템을 장외시장 위주에서 거래소와 CCP 위주로 전환시킨 개혁은 유동성 위험의 전염을 억제하기 위한 매우 중요한 진전이라 판단된다. 하지만 전통적인 은행업의 역사에서 상호보증에 기초한 결제원 제도의 도입이 예금인출쇄도에 의한 은행위기를 사라지게 할 수 없었음을 명심해야 한다. 거래소와 CCP 시스템으로의 전환은 거대상대방 위험을 시스템 위험으로 전환한 것일 뿐이며, 만약 이러한 개혁이 금융안정성에 대한 경제주체들의 자만심을 부추긴다면 낙관적 전망이 다시 팽배할 때에 새로운 금융위기의 토대를 마련할 가능성도 배제할 수 없다. 이 때문에 증권화된 은행업 부문에 대한 근본적인 규제와 보호의 새

로운 틀에 대한 모색은 앞으로도 계속될 것으로 예상된다.

이처럼 도드-프랭크법은 금융시스템 전반에 걸친 방대한 개혁임에도 불구하고, 새로운 금융환경에 대응하는 금융규제의 기본 틀을 제공하는 개혁이라고 평가받기는 곤란하다. 21세기의 변화된 환경에 부응하여 금융안정성을 제고하기 위해서는 금융위기에 관한 네 가지의 기본적인 시각에 기초하여 더욱 근본적이고 체계적인 고민이 요구된다. 이 때문에 향후 미국에서 다양한 방향으로 전개될 금융개혁 논의들은 상당히 근본적인 변화에 대한 요구를 반영할 것으로 예상된다. 우리의 바람직한 정책적 대응을 위해서도 금융위기 이후에 진행되고 있는 미국 금융개혁의 밑바탕에 흐르는 변화에 대한 요구를 정확하게 이해하는 지혜가 요구된다.

## 제5장 정치적 대립과 영향 분석

1. 글로벌 금융위기 이후 정치적 대립의 심화
2. 정치양극화의 원인 분석
3. 정치 양극화와 입법효율성
4. 소결



# 1. 글로벌 금융위기 이후 정치적 대립의 심화

## 가. 이념갈등의 심화

글로벌 금융위기 이후 미국의 정치권은 위기를 대응하는 과정이 전혀 효율적이지 않았다. 즉 위기 대응을 위해 행정부가 제출한 정책이나 법안들은 야당에 의해 번번히 좌절되거나 의회에 의해 승인된다고 하더라도 장기간의 정치적 논쟁으로 인해 때를 놓치는 경우가 많았다. 예를 들어 부실화된 금융기관의 구제를 놓고 공화당과 민주당은 격렬한 논쟁을 벌였다. 미국 정부와 정치권은 1997년 외환위기 이후 한국정부가 한 것처럼 부실금융기관의 주식을 정부가 인수하는 방안을 검토했는데 많은 공화당원은 이를 사회주의적 정책이라고 비난하며 격렬히 반대하였다. 결국 주식인수 대신 부실자산을 매입하는 7천억 달러 규모의 부실자산구제프로그램(TARP)을 실시하는 것으로 결론났지만 그 과정에서 논쟁은 정책의 실효성보다는 이념문제에 집중되었다.

오바마 대통령이 집권한 지난 4년간 미국 정치권은 끊임없이 정쟁에 휩싸여 있었다. 2009-10년에는 의료보험 개혁 문제로 집권당인 민주당과 야당인 공화당이 격렬히 대립하였다. 의료개혁법안이 통과된 이후에도 위헌 소송이 이어져 논란이 장기화되었다. 또한 공화당은 의료개혁에 따른 정부지출부담의 증가를 지적하며 정부의 다른 지출에 대해서도 계속 시비를 걸었다. 공화당은 이 문제를 위기 이후 불가피하게 나타나는 정부의 지출증가와 재정적자 및 정부부채 확대 문제와 결부시켰다. 이를 근거로 공화당은 정부에 대해 지출의 과감한 축소를 요구하였다. 그리고 2011년 8월에는 추가적인 국채발행이 이루어지지 않을 경우 연방정부의 운영이

불가능한 상황에서도 공화당은 정부부채의 상한의 증액을 승인하는 과정에서 벼랑끝 전술을 펼쳤다. 그 과정에서 시장은 미국 정부의 정책수행 능력 혹은 정치적 리더십에 대한 불신을 표출하였다. 즉 미국의 국가신용등급이 사상 최초로 강등사태가 벌어졌고 미국 주가는 급락하였다.

미국 최초의 흑인대통령인 오바마가 집권하면서 정치적 대립은 더욱 심화되었다. 아마도 이것은 명시적으로 드러내지는 않지만 인종문제와 밀접히 연관되어 있다고 판단해야 할 것이다(Krugman, 2007). 또한 선거과정에서 공화당 내 극우 보수주의자들이 득세하면서 공화당이 전체적으로 더욱 보수화된 것으로 정치적 타협을 어렵게 만들었다. 공화당 내 극우 보수주의자들은 부통령후보였던 페일린을 열렬히 지지하였고, 선거에서 패배한 후에도 소위 티파티운동(Tea Party Movement)을 통해 세력을 넓히고 결집력을 높였다. 한편 민주당 편에 선 진보 진영에서도 급진적인 성향이 나타났다. 글로벌 금융위기 금융기관의 부도덕성 혹은 탐욕이 드러났고 이런 기관에 공적자금을 투입하는 데 대한 반감도 확대되었다. 다른 한편 위기 이후 주택이 차압되거나 빈곤층으로 전락한 가구가 증가하는 등 소득불균형이 심화되었다. 이런 계층들은 오바마에게 부유층 혹은 월스트리트의 금융권과 더욱 과감하게 대결할 것을 주문하면서 급진화되었다. 2011년 나타난 월가점령 시위(occupy wall-street)가 이런 정서를 극명히 나타낸 것이라고 할 수 있다.

## 나. ‘정치적 양극화’ 논의

미국 정치이념의 이런 양극화는 최근의 현상이 아니라 좀 더 길게 보면 1970년대 말 이후 지속된 현상이다. 다만 현재 양극화의 정도가 19세

기 말 이후 가장 심화되어 있다는 평가이다(Poole, 2008, p.3). 이 분야의 초기 논문이라고 할 수 있는 Rosenthal and Poole(1984)은 1960년대말과 1970년대 중반 사이에 민주당과 공화당 간의 이념적 분화가 확실해졌다고 평가한다. 즉 점점 더 많은 민주당원이 일관되게 자유주의적(liberal) 입장을 취하고 반대로 공화당원들은 일관되게 보수주의적 입장을 취하기 시작했다는 것이다. 1970년대 후반에는 중도층이 급격히 축소되면서 양극화가 뚜렷해지기 시작했고 최근까지 심화되는 추세를 보였다는 것이다 (McCarty, Poole, and Rosental, 2006).

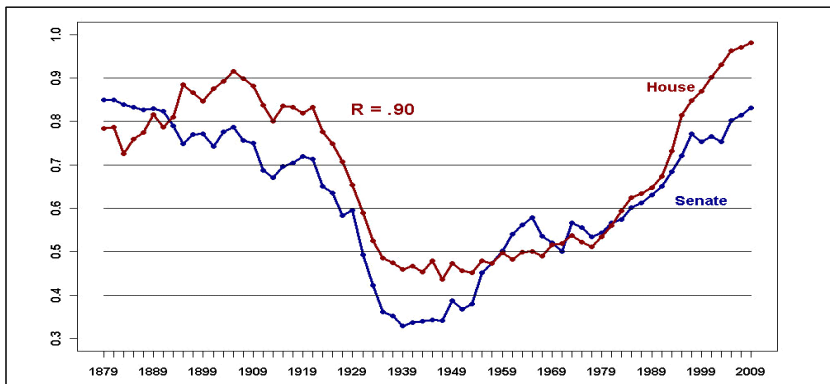
정치학자인 폴(Keith T. Poole) 과 로젠탈(Howard Rosenthal)은 1980년대 초에 개개인의 호명투표(roll call vote)를 분석하여 의원들의 이념적 좌표(ideological locations)를 측정하는 시도를 하였다. 즉 의회에서의 법안 등에 대한 투표에서 개별의원들의 찬반여부를 분석하면 의원들간의 이념적 유사성의 정도를 알 수 있고 그 결과를 공간에 표시할 수 있다는 것이다. 즉 두 도시간의 공간적 인접성을 지도에 표시하듯이 이념적 유사성을 공간적 지도(spatial map)에 표시할 수 있다는 것이다. 이들은 두 가지 차원 즉 평면에 그 좌표를 표시했다. 첫 번째 차원(수평축)은 경제문제에 관한 좌우 혹은 자유주의 대 보수주의의 축이다. 즉 경제에 대한 정부의 개입 정도에 대한 이념적 차이로, 좌파 혹은 자유주의(민주당)는 적극적인 개입을 지지하는 반면 우파 혹은 보수주의는 작은 정부 혹은 정부개입의 제한을 지지한다. 두 번째 차원(수직축)은 어느 시기의 주요 이슈를 축으로 하는 것이다. 예를 들어 노예제, 복본위제, 흑인인권운동, 동성애 문제 등에 대한 입장이 이 축이 될 수 있다. 이들은 이 두 가지 차원 중 첫 번째 축 즉 자유주의와 보수주의의 성향이 의원들의 투표성향에 압도적인 영향을 미친다고 설명한다.

로젠탈을 기초로 이들이 개발한 방법론은 흔히 NOMINATE (Nominal

Three-Step Estimation의 약자)라고 불린다. 이들은 그후 동태적 모형을 개발하고 표준오차 계산방법을 개선하는 등을 통해 D-NOMINATE, W-NOMINATE으로 방법론을 발전시켰고 최근에는 소위 DW-NOMINATE 방법을 통해 이념적 좌표를 측정하였다. 이 방법론에 따르면 시계열한 지표의 비교가 가능하게 된다.<sup>91)</sup>

[그림 5-1]은 DW-NOMINATE 첫 번째 차원의 지표를 이용하여 미국 상원과 하원에서의 정치적 양극화 추이를 나타낸 것이다. DW-NOMINATE 지표는 +1과 -1 사이에 위치하게 되는데 +1에 가까울수록 보수주의 성향이 강한 것을 의미하고, 반대로 -1에 가까울수록 자유주의 성향이 강한 것을 나타낸다. [그림 5-1]의 정치 양극화 지표는 각 당 소속 의원들의 이 지표의 평균값을 구한 다음, 양당 평균의 차를 계산한 것이다.

그림 5-1. 미국 상하원의 정당양극화 지수 추이



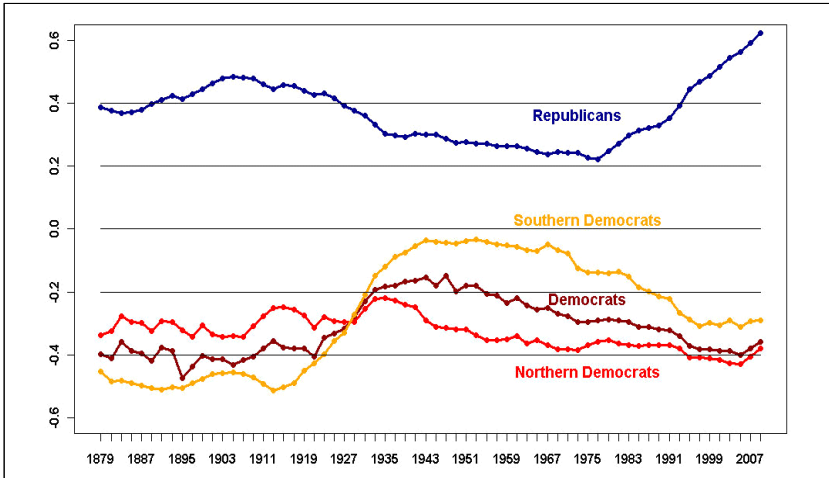
1) House는 하원을, Senate는 상원을 가리키며 R 양원 양극화지수간 상관관계수를 의미한다.  
 2) 미국 의회는 2년 단위로 의원이 교체되므로 이 지표는 매년이 아니라 2년 주기로 측정된다.  
 자료: McCarty et al. (2006)

91) 각각의 방법론에 관한 간단한 설명은 이들의 홈페이지 (<http://www.voteview.com/page2a.htm>)를 참조할 수 있다.

우선 상원(Senate)과 하원(House) 사이에 그 추이가 매우 유사하다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 그 추이를 보면 1920년대 초까지는 양당간의 이념적 격차가 매우 높은 수준을 유지했지만 그 이후 2차 세계대전 때까지 약 20년간 이념적 격차는 급격히 축소되었다. 하원의 경우 0.8~0.9에서 0.45 수준으로 떨어졌다. 그리고 1970년대 후반까지의 30여년간은 격차가 축소된 상태에서 비교적 안정적인 추세를 보였다. 하지만 1980년대부터 최근까지의 30여년간은 격차가 꾸준히 증가하는 추세를 보였다. DW-NOMINATE지표에 따르면 2010년 양당간의 이념적 격차는 거의 사상 최고 수준으로 고조된 상태이다.

Poole(2008)은 미국의 정치적 양극화와 관련하여 몇 가지 중요한 특징을 지적하는데, 첫째는 전쟁기간 동안 특히 1차 및 2차 세계대전 기간 동안에는 격차가 축소되었다는 점이다. 이는 대외적 전쟁을 하고 있는 동안에는 국내의 정치적 갈등은 완화된다는 일반적 인식과 부합하는 것이다. 둘째는 1960년대 후반의 흑인인권운동 혹은 존슨대통령 재임시의 민권법(Civil Right Act)의 제정이 양당한 이념적 격차를 확대하는 데 중요한 계기가 되었다는 것이다. 이를 계기로 미국 남부에서 공화당의 지배력이 확대되고 공화당이 전체적으로 더욱 보수화되었다는 것이다. 반면 민주당 내에서 상대적으로 더 보수적이었던 남부의 민주당 의원들은 더욱 진보적인 성향으로 기울면서 양당간 격차가 확대되었다. 그후 양당 모두에서 중도와 의원들이 줄어들면서 이념적 성향이 더욱 뚜렷해졌다는 것이다. 결국 공화당이 더욱 우경화된 반면 민주당내 우파인 남부지역 의원들이 소멸되면서 이념적 격차가 확대되었다는 설명이다. 양당의 이념적 좌표 추이를 그린 [그림 5-2]를 통해서 이런 사실을 확인할 수 있다. 해당 의원들의 이념적 지표를 평균한 것이다.

그림 5-2. 미국 공화당과 민주당의 이념지표 추이



자료: McCarty *et al.*, (2006)

글로벌 금융위기 이후에도 양당간 격차는 꾸준히 증가하였으며, 특히 상원의 경우 최근에 큰 폭의 증가를 보이고 있다. 따라서 이 지표는 금융 위기 이후 혹은 오바마 정부 들어 이념적 격차가 확대되고 정치적 대립과 갈등이 심화되었다는 앞의 설명을 뒷받침하고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 1980년대 이후 미국의 정치적 양극화의 원인은 민주당의 이념적 변화보다는 공화당의 보수화에 있다(그림 5-2 참조). 현재 공화당의 보수주의의 정도는 19세기 중반이후 사상 최고 수준이다. 글로벌 금융위기 전후만을 비교해 보아도 민주당은 오히려 다소 보수화되어 격차를 줄이는 방향으로 갔지만, 공화당의 보수화는 더욱 심화되어 전체 격차는 결국 더 확대되었다.

2008년 대선을 전후하여 공화당의 보수주의화는 더욱 심화되었는데, 이것은 공화당 내부의 이념적 갈등의 결과라는 평가이다. 부시(George

W. Bush) 대통령의 공화당 정부는 2006년 중간선거에서 패배했는데, 이는 공화당이 1994년 이래 유지했던 의회내 다수당의 지위를 상실했음을 의미하는 것이었다. 이러한 부시정부의 정치적 실패에 대해 공화당 내 전통 보수주의 그룹은 부시정부가 제한정부, 균형예산의 재정 보수주의 등 보수주의의 원칙을 위반한 것이 패배의 원인이라고 공격했다. 반면 개혁 보수주의자들은 부시정부가 중산층의 사회경제적 문제를 다루지 못한 것이 실패의 원인이라고 주장했다.<sup>92)</sup> 그 후 전통 보수주의 그룹이 세력을 확장하면서 공화당은 더욱 보수화되었고 2008년 대선에서 극단적 보수주의자인 페일린(Sarah Palin)을 부통령 후보로 지명한 것은 이런 당내 이념 변화를 반영한 것이다.

공화당의 보수화를 촉진하는 것은 당 지지자 중 중도파보다는 극우적 지지자들이 정치참여에 적극적이기 때문이다. 예를 들어 2009년 이후 강화되고 있는 극우적 운동인 티파티운동의 지지자들은 다른 공화당원에 비해 정치활동에 훨씬 더 적극적인 것으로 분석되었다.(Abramowitz, 2011) 따라서 공화당 후보들은 득표를 위해서는 공화당원들의 평균적인 이념적 성향에 비해서는 더 보수적인 입장을 취하는 것이 합리적일 것이다. 이런 공화당 내의 변화 결과, 글로벌 금융위기 이후 불황에서 벗어나기 위해 정부의 적극적 역할이 요구되는 상황에서 공화당은 그 어느 때보다 작은 정부와 재정적자 축소를 강하게 요구하였다. 이것은 오바마 정부의 경제정책 입지를 크게 축소시킨 것이 분명하다.

---

92) 미국 공화당 내부의 이념적 갈등에 대해서는 이혜정(2009)을 참고할 수 있다.

## 다. 정치적 대립과 경제정책의 제약

이런 정치적 양극화에 의한 정치적 타협의 곤란 혹은 정치적 리더십의 약화는 단순히 정치적 문제로 남는 것이 아니다. 그것은 다양한 경제적 비용을 수반하고 있는 것으로 판단된다. 특히 현재와 같이 금융위기 이후 혹은 심각한 경기침체기에는 그 비용이 더 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 위기의 후유증을 극복하기 위해서 다양한 정책적 처방이 필요하고, 과감하고도 신속한 조치가 필요한 상황에서는 정치적 양극화의 기회비용은 특히 크기 때문이다.

2008년 금융위기 이후 경기회복 조치를 마련하는 과정에서 갈등이 대표적인 사례 중 하나이다. 오바마 대통령은 2009년 1월 취임 이후 신속히 부양조치를 마련하려고 했지만 야당은 그 규모와 구성에 대한 강경하게 비판했다. 야당은 부양조치 규모의 축소와 감세를 통한 부양을 주장했다. 민주당은 상원에서 59석을 차지하고 있어 필리버스터를 막기에 1석이 부족한 상태였고 공화당은 이를 최대한 레버리지로 활용하려고 했기 때문에 민주당은 타협할 수밖에 없었다. 그 결과 부양조치의 규모는 축소될 수밖에 없었고 시기도 늦추어지고 효과도 줄어들 수밖에 없었다. 그 결과 부양조치 규모는 8천억 달러 정도였으며 이중 3분의 1은 정부지출보다 승수효과가 작은 감세로 이루어졌다. Stiglitz(2010, p.117)는 부양조치 규모가 턱없이 부족하였으며, 2009년 미국연방정부의 부양대책으로 늘어난 지출에서 각 주가 줄인 지출은 빼면 순지출은 거의 제로에 가까웠다고 평가한다. 부양책의 규모가 작은 것은 당초 위기의 심각성을 오바마 정부가 충분히 인식하지 못한 측면도 있지만 정치적 갈등도 한 요인으로 작용했다.

이러한 부족한 부양조치 때문에 경기는 예상보다 더 나빴으며 실업률

은 상승하여 10%를 넘어섰다. 이 상황에서 행정부는 추가적인 조치의 필요성을 인식했지만 야당의 반대가 확실했기 때문에 즉각적인 조치를 취하지 않았다. 경기의 악화는 오히려 재정적자와 국가부채의 증가를 가져와 공화당의 반대 명분은 더욱 확실해졌다. Binder and Mann(2011)는 2010년 11월 중간선거를 앞둔 상황에서 행정부는 선거가 끝날 때까지 기다릴 수밖에 없었다고 평가한다. 선거가 끝난 12월 오바마는 부시정부의 감세를 2년 연장하는 대신 실업수당 지급을 연장하는 방식으로 공화당과 타협하여 약 8천 억 달러 규모의 추가적 부양조치를 할 수 있었다.

국가채무한도 상향 조정을 둘러싸고 2010년 말 이후 시작된 정치권의 갈등은, 정치 양극화의 경제적 비용 유발을 보여주는 또 하나의 대표적인 사례다. 중간선거에서 미국 공화당은 다시 하원에서 다수당을 차지했고 그때부터 모든 정치적 의제를 정부지출 축소에 맞추었다. 공화당은 연방정부의 폐쇄를 위협하면서 2011년도 예산 삭감을 위한 협상을 시작했고 결국 연방정부 예산 중 임의성 지출예산을 대폭 삭감했다. 그리고 5월에 정부부채가 공식적으로 상한에 도달했음에도 불구하고 공화당은 재정지출 삭감을 부채상한 조정과 연계시키는 벼랑 끝 전술을 썼다. 결국 디폴트를 이틀 앞두고 7월 31일 협상은 타결되었지만 향후 10년간 2조 5천억 달러의 정부지출 삭감을 조건으로 한 합의였다. 경기회복이 매우 느리고 더블 딥 가능성까지 있는 상황에서 이러한 정부지출 삭감은 미국경제의 회복을 더욱 어렵게 하고 정책적 불확실성을 높일 것이 분명하다.

오바마 정부는 결국 대규모 재정지출 삭감을 조건으로 채무상한 조정에 대해 공화당과 합의하였고, 이러한 조건은 경기침체에 대해 정부가 사용할 수 있는 정책수단을 크게 제한하였다. 만약 이러한 합의가 그대로

이행된다면 2013년에는 대규모 재정지출 감소, 소위 재정절벽(fiscal cliff)에 따른 급격한 경기 후퇴가 불가피할 것으로 전망된다. 미국의회에 산처(Congressional Budget Office)는 2013년 예상대로 재정지출 삭감이 이루어질 경우 GDP가 3.6% 감소할 것으로 추정하였다. 여야의 합의로 이런 사태를 피한다고 하더라도 그 과정에서 정치적 논란과 대립이 불가피할 것이며 이것은 다시 경제에 큰 불안요인으로 작용할 것이다.

결국 미국의 정치적 보수화 혹은 정치적 양극화의 심화가 미국경제의 회복에 큰 제약으로 작용하고 있는 것이 분명하다. 그래서 여기서는 정치적 양극화에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고 특히 통계적 분석을 시도할 것이다. 우선 정치이념의 양극화의 원인을 분석할 것이다. 그리고 나아가 이러한 양극화가 실제 정부(입법부까지를 포함하는 넓은 의미의 정부)의 효율성을 낮추는지를 분석할 것이다. 정부의 효율성을 측정하는 것은 매우 어렵다. 하지만 우선 생각할 수 있는 것은 의회의 양당간의 이념적 격차가 확대되면 타협이 어렵게 되고 따라서 필요한 법안의 통과나 기타 입법적 조치가 지연되거나 무산될 확률이 높다는 것이다. 그러면 적어도 입법부 차원에서는 효율성은 떨어진다고 할 수 있다. 그리고 예산안 통과나 기타 재정정책과 같이 법률적 뒷받침을 필요로 하는 경제정책들은 적기에 실시되기 어렵게 되고, 이것은 넓은 의미의 정부의 정책 효율성을 낮추는 것이다. 따라서 여기서는 법률안 통과비율을 정책효율성의 한 지표로 사용하였다. 결국 정치이념의 양극화가 실제로 입법의 효율성을 떨어뜨리는 지를 분석할 것이다.

## 2. 정치양극화의 원인 분석

### 가. 기존연구

다수결 원칙이 작용하는 민주주의 정치체제 하에서 정치인이나 정당의 행동을 설명하는 가장 대표적인 정치경제이론은 Harold Hotelling (1929) 이나 Anthony Downs (1957) 등이 발전시킨 ‘중위투표자 정리(median voter theorem)이다. 이 정리에 따르면 일정한 가정 하에서 정치인이나 정당은 중위투표자의 선호를 반영하는 것이 득표에 가장 유리하다. 그리고 이 논리에 따르면 선거나 투표에서 승리하고자 하는 정치인이나 정당들의 정책은 서로 수렴하게 된다. 그런데 이 정리는 정당 간의 이념 혹은 정책적 노선의 차이가 확대되는 정치 양극화 현상을 설명하기 어렵다.

하지만 미국의 예에서 살펴본 바와 같이 현실에서는 유권자들 사이에서 혹은 정당 사이에 정치적 성향의 차이가 확대되는 정치양극화가 자주 발견된다. 이런 정치양극화는 이미 정치학의 중요한 연구 주제가 되었다. 정치 양극화에는 두 가지 종류가 있는데 하나는 유권자 양극화(electorate or public polarization)이며 다른 하나의 정당 양극화(party or elite polarization)이다. 전자는 유권자들 사이에 정치 성향의 차이가 확대되는 것을 의미하고, 후자는 정당 혹은 의원들 사이의 차이 확대를 의미한다. 그런데 일반적으로 유권자의 양극화보다는 정당 양극화가 더 뚜렷이 관찰되며, 미국의 경우에도 마찬가지이다.<sup>93)</sup>

---

93) The Pew Research Center (2009)에 따르면 미국 유권자의 정당지지 성향에 있어 중도파의 비중은 1990년 이후 30~35%를 안정적으로 유지하고 있으며 최근에는 이 비율이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 중도파 비중의 증가는 양극화와는 반대되는 현상이다.

정당의 정치양극화에 대해서는 정치학 분야에서 많은 연구가 이루어졌다. 하지만 이 글의 주제인 정치양극화의 원인에 관한 연구는 많지 않다. 미국의 정치양극화에 관한 대표적인 연구인 McCarty, Poole, and Rosenthal (2006)이 대표적이다. 이들은 정치양극화, 소득불균형, 그리고 이민의 문제를 사회적 변화라는 포괄적인 시각에서 다루고 있다. 즉 세 가지가 1970년대 이후 모두 심화되는 동일한 패턴을 보이고 있음을 지적하고, 셋 사이의 상호작용을 분석하고 있다.<sup>94)</sup> 하지만 정치양극화의 원인에 대해서는 명확한 설명을 제시하지 않는다. 다만 정치양극화의 계기가 된 역사적 사건들을 지적하는데, 예를 들어 1965년 흑인인권법 통과가 중요한 전환점이 되었다고 한다. Sachs (2011, p.97)는 정치이념이나 문화의 측면에서 1960년대 이후 미국 사회의 분열이 심화된 중요한 원인으로 흑인인권운동, 이민자의 증가, 남부지역의 인구 및 경제적 비중의 증가, 백인의 교외로의 이주를 들고 있다.

그런데 정치양극화에 관한 많은 연구들이 정치양극화와 소득불균형의 관계, 특히 후자가 전자에 미친 영향에 대해 주목하고 있다. McCarty, Poole, and Rosenthal (2006)은 1913년 헌법 개정과 더불어 연방정부가 개인소득세 부과가 가능해진 이후의 변화를 주목하고 있다. 연방소득세가 도입되고 그 후 세율이 상승하면서 소득불평등과 정치양극화가 동시에 나타났다. 1970년대 말 이후에는 소득세율의 하락과 더불어 반대의 현상이 나타났다. Garand(2010)는 미국 주별 데이터를 이용하여 소득불평등이 주 유권자의 정치이념 양극화를 심화시킨다는 것을 발견하였다. 그리

---

94) 예를 들어 하위소득계층을 구성하는 비서구 출신의 이민자가 증가하면서 소득불평등이 심화되고, 소득불평등의 심화가 정치양극화를 초래했을 수 있다고 지적한다.

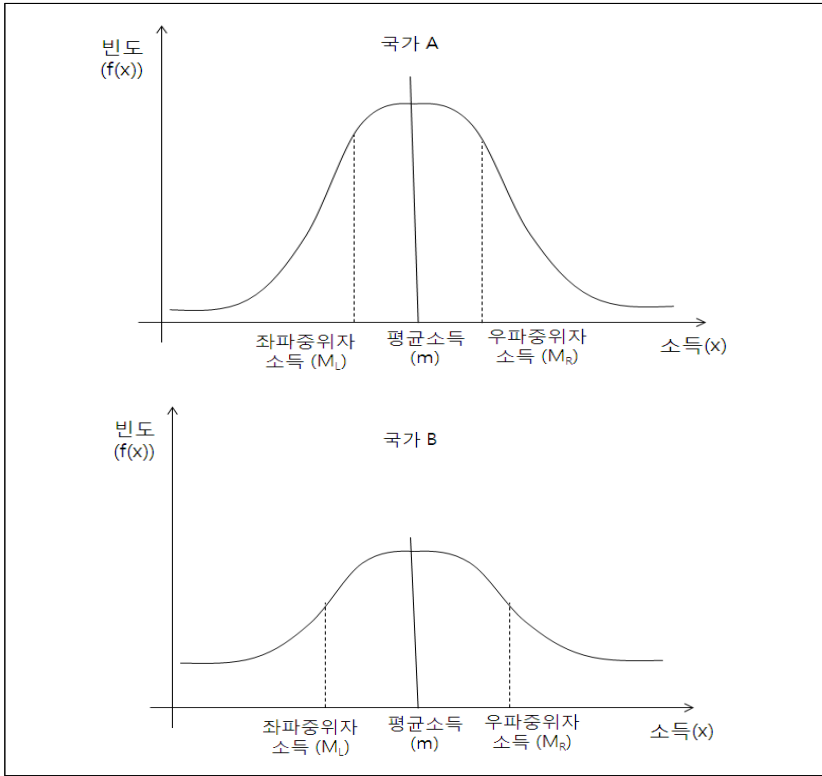
고 소득불균형이 상원의원 간 이념 격차에도 영향을 미친다는 사실을 발견하였다. Akdede(2012)는 유럽 17개국의 패널자료를 이용하여 소득불균형이 정당득표율에서의 양극화를 증가시킨다는 분석결과를 제시했다. 그리고 Pontusson and Rueda (2009)는 12개 선진국의 자료를 이용하여 소득불균형이 정당의 정책공약에 미치는 효과를 분석했다. 정책공약의 이념적 성향을 지수화하여 정치양극화 정도를 측정하였다. 그들은 소득불균형이 각 계층의 정치적 참여도(mobilization)와 상호작용을 하면서 정치양극화에 영향을 미친다고 주장하였다. 예를 들어 저소득층의 투표율과 노조조직률이 낮은 상태에서 소득불균형이 심화되면 보수정당을 더욱 보수화시키는 경향이 있다는 것이다. 즉 소득불균형이 심화되어 정부의 재분배 정책에 대한 저소득층의 요구가 높아진다고 해도 이들의 정치적 참여도 낮다면 보수정당의 정책이 보수화 되는 것을 정치적으로 막기 어렵다는 뜻이다.

그러면 소득불평등은 구체적으로 어떤 기제를 통해서 정치양극화를 심화시킬까? 소득불균형이 민주주의 정치체제 하에서 정책에 미치는 영향에 관한 대표적인 이론은 Meltzer and Richard (1981) 이다. 이들의 모형은 선진국에서 정부의 재분배 기능이 확대되는 원인을 저소득층으로의 선거권 확대로 설명하고 있다. 이 모형은 앞의 중위투표자정리를 전제하고 있는데, 선거권이 확대되면서 중위투표자의 소득이 평균소득에서 점점 멀어지면서 소득재분배의 요구가 점점 강해진다고 설명한다. 그런데 이 모형은 모든 정당이 중위투표자의 선호를 반영하기 때문에, 정당간의 이념적 혹은 정책적 차이를 설명할 수는 없다. Pontusson and Rueda (2009)는 Meltzer and Richard (1981)와는 다른 모형을 제시한다. 이들의

기본적인 전제는 당은 각각 핵심 유권자층(core constituency)을 가지고 있으며 우파 정당은 고소득층이, 좌파 정당은 저소득층이 핵심 유권자층을 이룬다는 것이다. 그리고 좌파 유권자층은 재분배 정책을 선호하는 반면, 우파 유권자는 선호하지 않는다고 전제한다. 또한 정당은 선거에서 승리하는 것을 목표로 함과 동시에, 자신들의 핵심유권자층의 이익을 대변하려는 성향도 갖는다. 따라서 정당은 항상 스윙투표자인 중위투표자의 선호와 핵심유권자층의 선호 사이에서 균형을 맞추려고 한다는 것이다. 이들은 이런 가정이 실제 정치현실을 더 잘 반영하고 정당에 관한 정치학의 연구결과와 부합한다고 주장한다.

정당이 각자의 핵심유권자층을 갖고 있고 그들의 이익을 대변한다는 이런 가정 하에서, 재분배 정책에 대한 선호 혹은 저지에 대한 정당의 강도는 평균 소득과 핵심유권자층의 중위소득 사이의 격차에 달려 있다. [그림 5-4]는 소득수준 별 가구의 빈도를 나타낸 그래프이다. 국가A에 비해 국가B의 분포가 양 옆으로 더 넓게 퍼져 있기 때문에 국가B의 소득불평등이 더 심한 상태에 있다. 이 상태에서 좌파 정당의 핵심유권자층인 저소득 가구의 중위소득과 평균소득간의 거리가 재분배 정책의 요구 강도를 결정하며, 고소득 가구 중위소득과 평균소득간의 거리는 재분배에 반대하는 우파정당의 강도를 결정한다. 소득불평등이 심한 국가B에서 이 거리가 국가A에 비해 더 멀기 때문에 양 정당간의 이념격차 혹은 정책차이가 더 크게 나타난다는 것이 Pontusson and Rueda (2009)의 핵심이다. 그리고 이들은 소득계층별로 투표율이나 정치활동 참가율도 정치양극화의 정도에 영향을 미칠 수 있다고 강조한다. 왜냐하면 전체 유권자 및 핵심유권자층의 중위투표자의 위치가 달라지기 때문이다.

그림 5-3. 소득분포와 정당별 중위자소득



자료: Pontusson and Rueda (2009, p.318)를 기초로 필자 작성

이를 수식으로 표현하면 다음과 같다. 우선 어느 국가의 가구소득 분포 함수를  $f(x)$ 라고 하고 평균은  $m$ , 표준편차는  $\sigma$ 라고 하자. 그리고 그것의 누적분포함수를  $F$ 라고 하면,

$$F(\alpha) = \int_0^{\alpha} f(x) dx$$

이다. 좌파중위자의 소득  $ML$ 과 우파중위자의 소득  $MR$ 은 다음과 같다.<sup>95)</sup>

95) 실제 소득분포는 좌측으로 치우친(skewed) 모습을 갖는 것이 일반적이지만, 여기서는 설명

$$F(M_L) \equiv 0.25, \quad F(M_R) \equiv 0.75$$

혹은

$$M_L \equiv F^{-1}(0.25), \quad M_R \equiv F^{-1}(0.75)$$

이다. 국가 전체의 평균소득  $m$ 으로부터 계층중위자의 소득까지의 거리를  $d$ 라고 하면,

$$d_L \equiv |M_L - m|, \quad d_R \equiv |M_R - m|$$

이다. 그런데 소득불평등의 심화, 즉 소득분포함수의 표준편차  $\sigma$ 가 증가하면  $d$ 도 증가하게 된다. 즉

$$\frac{\partial d_L}{\partial \sigma} > 0, \quad \frac{\partial d_R}{\partial \sigma} > 0$$

각 정당의 이념좌표 혹은 재분배에 대한 선호  $I$ 는 각 정당 핵심유권자층의 중위자 소득과 평균소득과의 차이, 즉  $d$ 의 함수이다. 좌파정당의 이념좌표를  $I_L$ , 우파정당의 이념좌표를  $I_R$ 이라고 하면,

$$I_L = g_L(d_L), \quad I_R = g_R(d_R)$$

이다.  $I$  값이 클수록 보수성향(혹은 재분배에 대한 비선호)이 강함을 의미한다면,  $d$ 가 각 정당의 이념좌표에 미치는 영향은 다음과 같다.

$$\frac{\partial g_L}{\partial d_L} < 0, \quad \frac{\partial g_R}{\partial d_R} > 0$$

즉 소득격차가 확대될수록 양 정당의 이념적 격차가 확대된다. 결국  $\sigma$ 의 증가는  $d$ 의 증가를, 이는 다시 정당간 이념 격차의 확대를 가져온다.

---

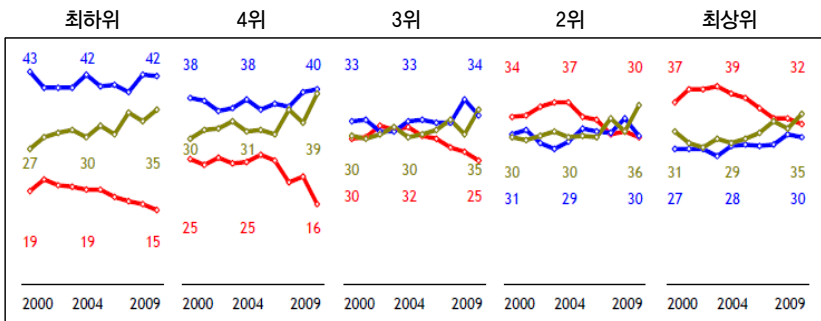
의 편의를 위해 분포가 좌우대칭이라고 가정하였다.

$$I_R - I_L = g_R(d_R) - g_L(d_L),$$

$$\frac{\partial(I_R - I_L)}{\partial\sigma} = \frac{\partial g_R}{\partial d_R} \cdot \frac{\partial d_R}{\partial\sigma} - \frac{\partial g_L}{\partial d_L} \cdot \frac{\partial d_L}{\partial\sigma} > 0$$

소득에 따른 정당별 핵심지지층 가정은 미국의 현실과도 부합한다고 할 수 있다. [그림 5-3]에 나타난 바와 같이 저소득계층에서는 민주당 지지도가 뚜렷이 높고, 고소득계층에서는 공화당 지지도가 분명히 높다.<sup>96)</sup> 그리고 2011년 대통령 선거 출구조사에서도, 연소득 3만달러 이하의 저소득층 가구에서는 민주당의 오바마와 공화당의 롬니 지지도가 63대 35로 오바마 지지도가 압도적으로 높았다. 반면 25만달러 이상의 고소득층 가구에서는 43대 54로 롬니의 지지도가 더 높은 것으로 나타났다.<sup>97)</sup>

그림 5-4. 미국의 소득계층별 정당선호도



1) 파란색은 민주당, 빨간색은 공화당, 초록색은 무당파를 의미함.

2) 2009년 불변달러기준 가구소득으로 최하위는 2만 달러이하, 4위는 2만~4만 달러, 3위는 4만~6.5만 달러, 2위는 6.5만~10만 달러, 최상위는 10만 달러 이상임.

자료: The Pew Research Center for the People and the Press (2009).

96) 공화당 지지가 전체적으로 낮아지고 있는데 최상위층에서 최근 공화당 지지자 비율이 하락하는 것도 이런 전반적인 추세를 반영한다. 하지만 최상위 계층에서 공화당 지지도가 민주당 지지도를 상회한다.

97) *Wall Street Journal*(2011. 11. 7).

다른 한편 Bartels (2008)와 Gilens (2005)는 유권자의 정치적 영향력이 소득계층별로 크게 다르다는 사실을 발견했다. 상위소득계층의 정치적 의사는 의회나 정책에 많이 반영되지만 하위소득계층의 정치적 영향력은 매우 낮다는 것이다. 이런 결과는 정치권 및 정책의 전반적 보수화를 설명할 수는 있지만, 정치양극화와는 직접적인 관련이 없다. 정치양극화에 대해서도 다소간의 시사점을 제공한다. 우선 전체 유권자 중 중위투표자의 영향력이 Meltzer and Richard (1981)가 가정했던 것만큼 크지 않다는 것을 의미한다.<sup>98)</sup> 그리고 Pontusson-Rueda 모형에 따르면, 핵심유권자층 중 상대적으로 부유한 계층의 정치적 영향력이 더 크기 때문에 이것을 반영한 각 정파의 중위소득은 모두 우측으로 이동하게 된다. 즉 모든 정당에서 정책의 보수화가 나타난다. 그런데 최상위 소득계층의 영향력이 가장 클 것이기 때문에 우파의 중위소득 이동 폭이 좌파에 비해 더 크게 되고, 그러면 두 정당의 중위소득의 거리는 더 멀어지게 된다. Bartels (2008)와 Gilens (2005)의 연구결과는 1980년대 이후 미국의 정책적 보수화나 정치양극화와 부합하기 때문에 많이 인용된다. Hacker & Pierson (2010)은 최고소득자 계층이 협회나 로비단체와 같이 조직화하여 자신들의 이익을 대변하는 것을 강조한다. 이것 역시 소득계층별로 정치적 영향력에 큰 차이가 있음을 시사하는 것이다. 이들은 1970년대 말 이후의 이런 조직화가 미국 정치의 보수화와 양극화를 낳았다고 설명한다.

Mian, Sufi, and Trebbi (2012)는 금융위기 이후가 대중들의 정치이념에 미치는 영향을 분석하였다. 대중들의 정치이념을 조사한 세계가치조사

98) “공화당 상원의원들의 경우 저소득 유권자들은 말할 것도 없고 중소득 유권자들의 요구에 부응한다는 증거는 없다. 그러나 고소득 유권자들의 의견은 공화당 상원의원들의 관심을 상당히 많이 받는 것 같다.” (Bartels 2008, p. 272).

(World Value Survey)의 자료를 60개국에 대해 분석한 결과 금융위기가 정치이념의 격차를 확대하는 경향이 있음을 발견하였다.<sup>99)</sup>

이러한 기존연구를 바탕으로 뒤에서는 미국의 정치이념 혹은 이념격차를 설명할 수 있는 회귀분석 모형을 구성할 것이다. 특히 Pontusson-Rueda 모형이 예상한 바와 같이 소득불평등이 이념격차의 확대를 야기하는가를 통계분석을 통해 확인해 볼 것이다.

## 나. 분석방법

여기서는 미국에서 양당간 정치이념의 격차를 확대시키는 배경 및 원인을 찾기 위해 통계분석을 시도할 것이다. 여기서는 정치경제학적 접근에 따라 정치이념의 양극화에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상되는 경제적 변수들의 영향을 중심으로 살펴보고자 한다.

자료는 시계열 자료이며 분석대상 기간은 1930년부터 2010년까지이다. Rosenthal and Poole (1984)에 의해 개발된 양당의 이념지표는 1879년 자료부터 이용 가능하지만 설명변수들의 제한 때문에 1930년부터의 자료를 이용하였다. 자료는 연간(annual) 데이터이다.<sup>100)</sup> 종속변수는 상원과 하원에서 각 정당의 평균적 이념지수 혹은 두 정당의 평균 이념지수의 격차이다. 즉 각 의원들의 이념 지표를 정당별로 평균을 한 값이다. 이 지표는 -1과 1 사이의 값을 갖는데 1에 가까울수록 보수주의 성향을

99) 하지만 국가 및 연도 고정효과를 추가하면 통계적 유의성은 사라지는 것으로 나타났다.

100) 미국의 양대 정당인 민주당과 공화당 이념지표의 평균은 단일 의회 단위 즉 2년을 단위로 측정되어 있다. 하지만 통계분석을 위해서 2년간 동일한 값을 갖는 연간 데이터로 변환하였다.

강한 것을 의미한다.<sup>101)</sup> 따라서 양 정당간의 이념적 격차의 최솟값은 0, 최댓값은 2가 된다.

이런 정당 이념지표를 설명변수에 대해 회귀분석을 할 것이다. 설명변수에 대해서는 다음 부분에서 자세히 설명할 것이다. 회귀분석에서는 세 가지 방법을 사용할 것이다. 우선 일반최소자승법(OLS, ordinary least squares)을 사용한다. I를 이념 지표를, X를 그 설명변수들이라고 하면 추정식은 아래와 같다.

$$I_t = \alpha + \beta X_t + \epsilon_t, \quad s. t. cov(X_t, \epsilon_t) = 0 \quad (1)$$

여기서 그런데 이 방법을 사용할 경우 우려되는 것은 내생성(endogeneity) 문제이다. 예를 들어 설명변수 중 하나인 소득불평등이 정당의 이념에 영향을 미칠 수 있지만, 반대로 정치 이념이 소득불평등의 정도에 영향을 미칠 수 있다. 보수적인 정치이념은 소극적인 소득재분배 정책으로 귀결되고 이것이 소득불평등의 심화를 초래할 수 있기 때문이다. 이런 내생성 문제에 대응하기 위해 일차적으로는 내생성이 의심되는 변수에 대해서는 동기 값 대신 전기 값을 사용할 것이다. 하지만 이것만으로는 내생성 문제를 충분히 해결하지 못할 수 있다. 그래서 도구변수(IV, instrumental variable)를 사용한 2단계 최소자승법(2SLS, two-stage least squares)을 사용하였다. 도구변수를 Z라고 하면 추정식은 다음과 같다.

---

101) 이는 Rosenthal and Poole이 측정한 DW-NOMINATE 1차원 지수(DW-NOMINATE 1<sup>st</sup> dimension score)이다.

$$I_t = \alpha + \beta X_t + \epsilon_t, \quad (2)$$

$$X_t = \gamma + \delta Z_t + \nu_t, \quad s.t. \text{ cov}(X_t, \epsilon_t) \neq 0, \text{ cov}(Z_t, \epsilon_t) = 0$$

내생성 외에 또 하나의 문제는 시계열 변수가 갖는 불안정성(non-stationarity) 문제이다. 즉 시계열 변수에 확률적 추세가 존재하여 불안정적일 경우 가성회귀(spurious regression)의 문제가 발생할 수 있다. 이 문제에 대응하기 위해 단위근 검증을 통해 안정적이지 않은 것으로 판정된 변수들은 1차 차분을 한 후 OLS 추정을 하였다. 설명변수들 중 불안정적인 시계열 변수들을 X1, 안정적인 시계열 변수들을 X2라고 하면 추정식은 다음과 같다.

$$\Delta I_t = \alpha + \beta_1 \Delta X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \epsilon_t, \quad s.t. \text{ cov}(\Delta X_{1t}, \epsilon_t) = 0, \text{ cov}(X_{2t}, \epsilon_t) = 0 \quad (3)$$

#### 다. 정치양극화의 요인

정당의 이념 성향에 미칠 것으로 예상되는 설명변수들은 다음과 같이 크게 네 가지로 나눌 수 있다: 사회경제적 불평등 정도, 경제-재정상황, 정치구도, 정치경제적 위기상황.

우선 사회경제적 불평등의 정도가 정당의 이념에 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 보수정당인 공화당은 부유층의 이해를, 진보정당인 민주당은 노동자나 빈곤층 혹은 사회적 약자의 이해를 대변하는 것으로 이해된다. 따라서 계층 간의 사회경제적 불평등이 확대될수록 정당 사이의 이념적 격차가 확대되고 갈등이 심화될 가능성이 높다고 할 수 있다.<sup>102)</sup> 앞에서 살펴본 다수의 기존 연구들도 이런 영향을 분석하고 있다. 불평등에는 소

득불평등이 가장 대표적이지만, 미국의 경우 인종구성도 사회적 불평등의 중요한 원인이 되고 있다. 히스패닉이나 아시아계 이민자들은 일반적으로 저소득계층을 구성하게 되며 사회 전체의 이질성을 높이는 원인이 되고 있다. 또한 이민자 그 자체가 이념갈등의 중요한 소재가 된다. 일반적으로 보수주의자들은 엄격한 이민제한 정책을 주장하는 반면, 진보주의자들은 상대적으로 이민자에 대해 너그럽다. 따라서 이민자 비율이 증가할수록 공화당은 더 강력한 이민제한 정책을 요구할 가능성이 크고, 또 양당간에 이념격차가 확대될 가능성도 높다. McCarty, Poole, and Rosenthal (2006)은 엄밀한 분석을 하고 있지는 않지만 소득불평등도와 인구 중 해외출생자의 비율이 정치 양극화와 밀접한 관계를 보인다고 지적한다.

경제·재정상황도 이념 성향에 큰 영향을 미칠 가능성이 높다. 공화당은 정부의 경제적 개입의 축소를, 반대로 민주당은 공화당에 비해 더욱 적극적인 정부의 개입과 지출의 확대를 선호한다. 그리고 공화당은 민주당에 비해 재정건전성의 유지를 더 강조한다고 볼 수 있다. 따라서 현재 정부의 경제적 개입 정도나 재정상황이 정당의 이념에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 이미 정부지출의 비중이 매우 높거나 재정적자의 정도가 심각할 경우 공화당은 정부지출 및 개입의 축소를 더욱 강하게 요구할 가능성이 높다. 즉 공화당의 평균적인 이념성향이 보수 쪽으로 더 기울 것으로 예상할 수 있다. 경기상황 역시 이념 성향이나 격차에 영향을 미칠 수 있다. 경제 상황이 양호할 경우 양 정당은 현재 상황에 만족하여 이념적 갈등이 축소될 수 있다. 하지만 반대로 협력을 통해 난관을 극복해야 한다

---

102) 물론 유권자의 정당에 대한 지지가 반드시 소득에 따라서 결정되는 것이 아니기 때문에, 경제적 불평등이 정당의 공약이나 의원들의 이념적 성향에 어떤 영향을 미칠지는 단정적으로 말할 수 없다.

는 절박함이 없기 때문에 당의 이념적 정체성이 오히려 더 뚜렷이 드러날 수도 있다. 이 둘 중 어떤 요인이 더 강한지는 단정하기 어렵다.

정치구도의 요인이란 양당 중 어느 당이 집권하느냐를 나타내는 변수이다. 1980년대 공화당 출신의 레이건 대통령 시절에 공화당의 보수화가 심화되고 양당간 이념격차가 확대되었다고 알려져 있다. 어느 정당이 집권하느냐에 따라 정당의 이념에 혹은 정당간 이념 격차에 영향을 미치는 것을 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로 경제위기나 전쟁과 같이 긴박하고 예외적인 정치경제적 상황이 정당의 이념에 영향을 미칠 수 있다. 외국과 전쟁을 하고 있다면 일반적으로 이념적 보수화가 나타날 가능성이 높고, 대외적 위기 상황에 대처하기 위한 국민적 합의가 강화되고 정당간 이념격차가 축소될 것으로 예상된다. 경제위기의 경우에도 비슷한 분위기가 조성될 수 있다. 하지만 글로벌 금융위기 이후에 나타난 바와 같이 경제위기의 원인과 극복방안을 둘러싸고 이념적 대립이 격화될 가능성도 있다. 또한 경제위기 이후에는 불평등이 심화되는 경향이 있는데 이 요인 역시 이념격차를 확대시킬 수 있다.

설명변수를 더욱 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 경제적 불평등 정도를 나타내는 대표적인 변수는 전체 소득 중 상위 1%의 가구가 차지하는 비율이다. 이 대신 지니계수나 상위 5%의 비중도 고려할 수 있지만 시계열이 짧은다는 문제점이 있다. 강건성(robustness) 확인을 위해 이 변수들도 사용했지만 지면의 한계 때문에 보고서에 그 결과를 제시하지는 않았다. 사회적 불평등의 지표 중 하나로 Poole(2008)이 제시한 인구 중 해외출생자 비율도 고려할 수 있다. 하지만 이 통계는 10년마다 시행되는 인구센서스를 통해 만들어지기 때문에 연간 데이터가 없어 사용하기 어렵다. 차선택으로 내삽법(interpolation)을 이용하여 연간 데이터를 만들어 사용할 수는 있다.

이 방법 역시 사용하였지만 그 구체적인 결과는 제시하지 않았다.<sup>103)</sup>

경제·재정상황에 관한 변수로는 세 개를 사용하였다. 해당 시기의 경기 상황을 나타내기 위해 경제성장률을 사용하였다. 그리고 정부의 개입정도를 나타내는 변수로는 GDP 대비 연방정부의 지출비중을 사용하였다. 이 비중이 크면 연방정부의 개입 정도가 심하다고 할 수 있다. 공화당은 연방정부의 지출비중을 줄일 것을 계속 주장하고 있기 때문에 적절한 지표라고 할 수 있다. 또한 재정수지 상황을 나타내는 변수로 GDP 대비 연방정부의 재정흑자 비율을 사용하였다. 이 값이 양수이면 재정흑자, 음수이면 재정적자를 나타낸다.

정치구도에 관한 변수로는 집권당 더미 변수를 사용하였다. 대통령이 공화당 출신인 경우는 0, 민주당 출신인 경우는 1로 하였다. 그리고 일부 추정식에서는 오바마 대통령 집권기에 관한 더미변수를 추가하였다. 최초의 흑인 대통령인 오바마가 집권하면서 인종문제가 중첩되어 이념격차가 더 심화되었는지를 확인하기 위해서이다.

마지막으로 정치경제적 위기 상황에 관한 변수로 경제위기 더미변수와 전쟁 더미변수를 사용하였다. 대공황과 같은 심각한 경기침체 그리고 금융위기가 발생한 경우 발생 후 최초 2년간은 1, 나머지 기간은 0으로 하였다. 경제위기 여부의 판정은 Reinhart and Rogoff (2008)를 따랐다. 전쟁더미는 2차대전, 한국전쟁, 베트남전쟁, 이라크전쟁 등과 같이 미국의 대규모 지상전 개입이 있는 경우로 한정했다. 전쟁 발발 최초 3년간은 1, 나머지 기간은 0으로 하였다.

---

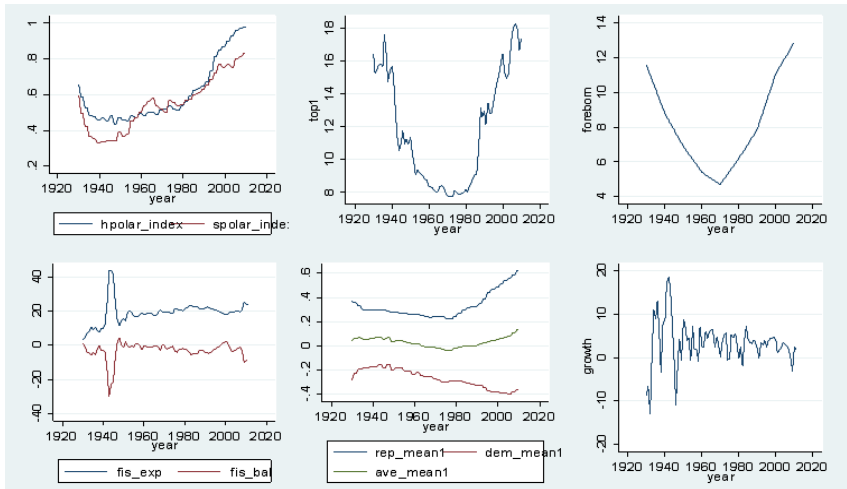
103) 전체 인구 대비 당해 연도 영주권 취득자의 비율은 연간 데이터를 이용할 수 있는 이민관련 변수이다. 하지만 이 변수 역시 시계열이 길지 않다는 문제점이 있다.

종속변수인 정치이념의 지표, 그리고 다양한 설명변수에 대한 더욱 상세한 설명과 출처에 대해서는 [부표 1]에 정리되어 있다. 그리고 주요 변수의 추이는 [그림 5-5]과 같다. 또한 각 변수들의 기초통계량과 설명변수들간의 상관계수 행렬은 [부표 2]와 [부표 3]에 정리되어 있다.

표 5-1. 정치이념 격차의 설명변수와 예상부호

	변수	변수명	예상부호	단위근 존재
사회경제적 불평등	상위1%가구 소득비중	top1	+	o
	해외출생자 비율	foreborn	+	o
경제재정상황	경제성장률	growth	+, -	x
	재정지출 비중	fis_exp	+	x
	재정수지	fis_bal	-	x
정치구도	집권당 더미	presi-party	- (?)	x
	오바마 정부 더미	obama	+	x
정치경제적 위기	경제위기 더미	crisis	+, -	x
	전쟁 더미	war_year	-	x

그림 5-5. 정치이념과 그 요인의 추이



주: 각 변수 이름에 대해서는 [표 5-1] 참조.

표 5-2. 변수의 설명 및 출처

변수명	내용	출 처
growth	GDP 성장률 (%)	Bureau of Economic Analysis, US, Dept. of Commerce
fis_bal	Federal government fiscal balance (% of GDP)	U.S. Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Historical Tables
fis_exp	federal government expenditure (% of GDP)	U.S. Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Historical Tables
immigrant	인구대비 당해연도 영주권 취득자(회계연도기준) 비율	Yearbook of immigration statistics 2011, US, Dept. of Homeland security
foreborn	인구 중 해외출생자 비중	The 2010, 2000 data are from the US Census Bureau's American Community Survey. All other data are from Gibson, Campbell and Emily Lennon(1999), US Census Bureau, Working Paper No. 29,
top5	상위 5% 가구의 소득 비중	US census bureau
gini	gini coefficient	US census bureau
top1	상위 1%의 소득비중	The world top incomes database
fin_comp	파용자 총보수 중 금융부문 비중	US, Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Accounts
presi_party	대통령소속 정당더미 (공화당=0, 민주당=1)	
presi_elect	대통령 선거해 (-3, -2, -1, 0(선거해))	
hpolar_index	하원 양극화 지수	voteview.com (양당 DW-nominate 1st dimension score 차이, 2년의 동일 의회에 동일값 부여)
spolar_index	상원 양극화 지수	voteview.com (양당 DW-nominate 1st dimension score 차이, 2년의 동일 의회에 동일값 부여)
war_year	US개입 대규모 육상전투 (최초 3년=1), 대규모 육상전투, 2차대전, 한국전쟁, 베트남전쟁, 1990년 이라크 전쟁, 2001년 아스카니스탄, 2003 이라크전쟁	US involved ground war (first three years=1), 대규모 육상전투, 2차대전, 한국전쟁, 베트남전쟁, 1990년 이라크 전쟁, 2001년 아스카니스탄, 2003 이라크전쟁
crisis	금융 및 실물위기 (최초 2년=1)	Reinhart and Rogoff (domestic default=1933, banking=1929, 1984, 2007, output=1930, 1932, 1946)
obama	오바마 대통령 집권기 더미 (2009-2011)	
rep_mean1	공화당 DW_Nominate 1st dimension score	voteview.com
ave_mean1	양당의 평균 DW_nominate 1st dimension score	저자 계산
stotalnum	senate 발의 법안 총수	Congressional Bills Project 홈페이지(congressionalbills.org) 법안상정 및 처리결과 데이터를 이용해 계산
splaw_r	senate 발의 법안이 법률로 공포된 비율	상동
htotalnum	house 발의 법안 총수	상동
hplaw_r	house 발의 법안이 법률로 공포된 비율	상동

## 라. 분석결과1: 공화당 보수화의 원인

앞 절에서 살펴본 바와 같이 1970년대 이후 정당간 이념격차가 확대된 주된 원인은 민주당의 급진화보다는 공화당의 보수화에 있었다. 따라서 이념격차의 원인분석에 앞서 우선 공화당의 보수화에 미친 요인이 무엇인지를 분석해 볼 필요가 있다. 그래서 앞에 설명한 분석방법과 설명변수를 이용하여 공화당의 평균이념을 회귀분석 하였다. 종속변수는 공화당의 원들의 이념지표를 평균한 공화당의 평균 이념지표(rep\_mean1)이다.

이미 설명한 바와 정치이념이 소득불균형에 미치는 영향이 분명히 존재할 것이므로 OLS 방법은 생략하고 대신 도구변수를 이용한 2SLS 방법을 사용하였다. 도구변수로는 전체 피용자 보수 중 금융부문에 종사자 보수의 비중과 경제성장률을 사용하였다.<sup>104)</sup> 금융산업이 성장하여 이 부문의 비중이 높아진 것이 미국 소득불균형 확대의 중요한 원인으로 지목된다.<sup>105)</sup> 그리고 평균이념 성향과 상위 1%소득 비중은 모두 검증 결과 단위근을 갖는 것으로 나타났기 때문에 차분한 값으로도 분석하였다.

분석결과는 [표 5-3]과 같다. 우선 상위1% 가계의 소득비중(top1)이 유의한 양의 계수를 갖는 것으로 나타났다. 이는 소득불균형의 심화가 공화당의 보수화를 유의하게 강화시키는 것을 의미한다. 또한 정부의 경제적 개입이 확대되어 정부지출 비중(fis\_exp)이 증가하면 공화당 의원의 평균적이념성향이 더 보수화되는 것으로 나타났다. 즉 정부 역할의 축소를

---

104) OLS 분석의 결과 경제성장률은 평균 이념성향에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

105) [표 5-2]에 표시한 바와 같이 Hausman 검증 등 추정후 검증(post-estimation test)결과 도구변수의 적절성을 대체로 만족한 것으로 나타났다.

더 강하게 주장하게 된다. 반면 정부 재정수지(fis\_bal) 혹은 재정적자의 확대는 공화당 이념성향에 유의한 영향을 미치지 않았다. 대통령의 출신 정당(presi\_party) 계수는 음수는 보였는데, 이는 공화당 집권기에 비해 민주당 집권기에 공화당의 보수화가 덜 진행됨을 의미한다. 이는 레이건 행정부와 같이 공화당 집권기에 보수화가 더 심화되었다는 인식과 부합하는 결과이다. 하지만 차분변수를 사용했을 때는 통계적 유의성이 없어졌다. 마지막으로 경제위기(crisis)나 외국과의 대규모 전쟁(war\_year) 수행 여부는 공화당의 이념성향에 모두 유의한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다.

표 5-3. 공화당 이념성향 외귀분석 결과

	IV1	IV2	DOLS1	DOLS2	DOLS3
<i>top1</i>	0.037*** (8.64)	0.039*** (10.87)	0.004** (2.04)	0.004* (1.91)	0.004** (2.05)
<i>fis_exp(-1)</i>		0.006*** (5.16)	0.001** (2.39)	0.001** (2.27)	0.001** (2.31)
<i>fis_bal(-1)</i>	0.001 (0.67)				
<i>presi_party</i>		-0.049*** (3.34)		-0.002 (0.69)	
<i>crisis</i>	-0.018 (0.73)			0.000 (0.07)	0.001 (0.28)
<i>war_year</i>		0.001 (0.04)			0.003 (0.92)
<i>r2</i>	0.504	0.640	0.094	0.100	0.105
<i>N</i>	80	80	79	79	79
<i>Wu_Hausman (p)</i>	0.00	0.00			
<i>1st F-stat</i>	20.71	23.65			
<i>Sargan (p)</i>	0.02	0.61			

1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%를 의미한다.

2) (-)은 전기 값을 의미한다.

3) IV는 2SLS 분석의 결과이며 도구변수로는 파용자보수 중 금융부문 종사자 보수의 비중과 경제성장률을 사용하였다.

4) DOLS는 단위근을 갖는 변수를 차분하여 분석한 결과인데, Dickey-Fuller 검증결과 종속변수인 공화당 이념성향(rep\_mean1)과 top1이 단위근을 갖는 것으로 나타났다.

5) DOLS의 경우 top1차분의 내생성 통제를 위해 전기 값을 사용하였다.

6) 모형에 상수항이 포함되었지만 결과표에서 제외하였다.

## 마. 분석결과2: 이념 양극화의 원인

여기서는 핵심적인 주제인 정당간의 이념격차가 확대되는 원인을 살펴 보기 위해, 양당간의 평균이념의 격차를 다양한 설명변수들에 대해 회귀 분석 하였다. 결국 종속변수는 정당간 이념격차(상원인 경우는 `spolar_index`, 하원인 경우는 `hpolar_index`), 즉 공화당원의 평균과 민주당원의 평균의 차이가 된다.<sup>106)</sup> 상원과 하원에 대해 모두 분석을 하였지만 여기서는 주로 하원의 결과를 중심으로 설명할 것이다.<sup>107)</sup> [표 5-4]은 상원의, [표 5-5]는 하원의 정당간 이념격차에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과이다.

우선 소득불균형의 심화는 예상한 바와 같이 정당간 이념 격차를 확대시키는 것으로 나타났다. 즉 상위 1%가계의 소득 비중의 계수가 세 가지 모든 회귀분석 방법에서 통계적으로 유의한 양의 값을 보였다.<sup>108)</sup> 여기서는 결과를 제시하지 않았지만, 소득불평등의 지표로 상위 5%가계의 비중이나 지니계수를 사용해도 유의한 양의 계수를 보여 결과는 유사하였다.<sup>109)</sup> 또한 이민자 유입에 의한 사회적 불평등의 영향을 살펴보기 위해 총인구 중 해외출생자 비율의 변수에 대해서도 분석했다. 그 결과는 여기 제시하지 않았지만 예상대로 해외출생자 비율이 높을수록 이념격차가 심

---

106) 본 보고서에서 변수명에서 상원(senate)은 s로 하원(house)은 h로 표시하였다.

107) 상원은 하원에 비해 의원 수가 적다는 약점이 있고, 또 2년마다 전체 의석에 대한 선거가 이루어지는 하원과는 달리 상원은 2년마다 1/3의 의석에 대해서만 선거가 이루어지기 때문에 의원들의 이념성향 변화가 하원만큼 크지 않다는 특징도 있다. 따라서 하원의 이념성향 변화가 분석에 더 적절한 것으로 판단된다.

108) 단 상원의 경우 차분변수를 이용한 회귀분석에서는 통계적 유의성이 낮은 것으로 나타났다.

109) 이 경우 통계적 유의성이 다소 떨어지는 것으로 나타났는데, 이는 상위 1%비중에 비해 시계열이 짧기 때문인 것으로 판단된다.

화되는 것으로 나타났다. 하지만 앞에서 설명한 바와 같이 10년 주기라는 이 데이터가 갖는 한계점 때문에 분석의 신뢰성에는 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>110)</sup> 이 변수 대신 영주권 획득자의 비율을 사용하였는데 OLS 분석에서는 유의한 양의 계수 값을 나타냈다. 이상의 결과들은 모두 경제적 혹은 사회적 불평등이 정당간 이념격차라는 소위 미국의 정치 양극화를 심화시키는 경향이 뚜렷함을 의미한다. 이것은 McCarty, Poole, and Rosenthal (2006)의 주장을 뒷받침하는 결과들이다.

경제·재정 상황이 이념격차에 미치는 영향을 살펴보면, 정부개입의 정도가 커질수록 이념격차가 확대되는 경향이 뚜렷이 발견되었다. 즉 GDP 대비 정부지출비중의 계수가 모든 식에서 유의한 양의 값을 보였다. 정부지출의 비중이 정부의 경제개입 혹은 재분배 정책의 적극성 정도를 의미한다고 하면, 그 비중이 증가할수록 이념격차도 확대됨을 의미한다. 이 비중이 공화당 의원의 평균 이념을 더 보수화시킨다는 앞의 분석결과와 공화당의 보수화가 이념격차 확대의 주원인이라는 인식과 부합하는 것이다. 반면 재정수지의 흑자 혹은 적자 여부는 이념격차에 의미있는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 경제성장률의 계수는 상원이든 하원이든 모든 식에서 음의 계수를 가졌다. 이것은 경제성장률이 높을수록 즉 경기가 좋을수록 정당간 이념격차가 축소된다는 것을 의미한다. 다시 말해서 경기가 나쁠 때 그 원인이나 해법을 둘러싸고 오히려 정치적 갈등이 더 심화되는 경향이 있음을 의미한다. 하지만 일부 식에서는 통계적 유의성을 보이지 않는다는 데 유의할 필요가 있다.

---

110) 특히 내삽법을 사용하여 연간 데이터로 변환했기 때문에 차분변수 회귀분석을 할 수 없었다.

집권당 더미의 계수는 어느 정당이 집권할 때 이념갈등이 더 심화되는 것을 보여준다. 이 계수는 일관되게 음의 추정치를 보였으며, 차분변수 회귀식을 제외한 나머지 식에서는 통계적 유의성도 높았다. 음의 계수란 민주당 집권기에 이념격차가 축소되는 경향이 있음을 의미한다. 이 결과는 공화당 집권기에 공화당의 보수화가 더 가속화된다는 앞의 분석결과와도 부합한다고 할 수 있다.

마지막으로 정치경제적 위기 상황의 영향이다. 경제위기 더미는 의미 있는 영향을 미치지만 전쟁은 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 즉 경제위기 더미의 계수는 음수를 보여, 위기 시에 이념격차가 축소되는 것으로 나타났다. 앞에서 경제성장률이 낮으면 이념갈등이 심화되는 것으로 나타났지만, 경제위기라고 할 만큼 경제상황이 극도로 악화되면 오히려 정당간 갈등은 축소된다고 해석할 수 있다.<sup>111)</sup> 하지만 경제위기의 이러한 효과는 조심스럽게 평가해야 한다. 분석기간 동안 총 7회의 경제위기가 있었는데 이중 4회가 1930년대 대공황기의 위기이다. 대공황에 대응한 루즈벨트의 집권기에는 또한 이념격차가 급격히 축소되었다. 따라서 경제위기 시 이념격차가 축소된다는 분석결과는 대공황기의 사례를 반영한 측면이 크므로 일반화하기는 어렵다. 대공황기를 제외하면 경제위기는 오히려 이념격차를 확대하는 것으로 나타났다. 전쟁 더미는 통계적 유의성도 없고 계수의 부호도 변하기 때문에, 외국과의 전쟁 여부가 이념격차에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

---

111) 1930년대 대공황을 제외하고 경제위기의 영향을 분석하면 통계적 유의성이 사라졌다. 이는 경제위기의 효과에 1930년대 대공황에 대응한 루즈벨트 집권기의 이념격차 축소 사례가 과도하게 반영되었음을 시사한다. 따라서 이 효과가 강건하다(robust)고 보기는 어렵다.

표 5-4. 상원의 양당간 이념격차 회귀분석 결과

	OLS1	OLS2	IV1	IV2	IV3
<i>top1(-1)</i>	0,015*** (3,23)	0,020*** (4,31)	0,067*** (5,23)	0,061*** (5,59)	0,056*** (5,26)
<i>fis_exp(-1)</i>	0,007*** (2,86)	0,007*** (3,13)	0,014*** (3,41)	0,012*** (3,54)	
<i>fis_bal(-1)</i>					0,004 (0,97)
<i>growth(-1)</i>	-0,007** (2,20)	-0,008** (2,36)	-0,005 (0,94)	-0,008* (1,67)	-0,002 (0,51)
<i>presi_party</i>		-0,088*** (2,93)		-0,125*** (3,00)	-0,132*** (3,06)
<i>crisis</i>		-0,094** (2,07)		-0,173*** (2,73)	-0,150** (2,24)
<i>r2</i>	0,190	0,310			
<i>N</i>	80	80	80	80	80
<i>Wu-Hausman(P)</i>			0,000	0,000	0,000

- 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%를 의미한다.
- 2) (-1)은 전기 값을 의미한다.
- 3) IV는 2SLS 분석의 결과이며 도구변수로는 피용자보수 중 금융부문 종사자 보수의 비중을 사용하였다
- 4) 모형에 상수항이 포함되었지만 결과표에서 제외하였다.

표 5-5. 하원의 양당간 이념 격차 회귀분석 결과

	OLS3	OLS4	IV3	IV4	DOLS3	DOLS4
<i>top1(-1)</i>	0,038*** (8,93)	0,032*** (7,06)	0,072*** (8,25)	0,065*** (7,84)	0,006** (2,02)	0,006** (2,16)
<i>fis_exp(-1)</i>	0,008*** (3,75)		0,012*** (4,18)		0,001** (2,29)	0,001** (2,43)
<i>fis_bal(-1)</i>		0,003 (0,87)		0,003 (0,92)		
<i>growth</i>	-0,004 (1,37)		-0,004 (0,94)			
<i>presi_party</i>	-0,095*** (3,41)	-0,097*** (3,22)	-0,123*** (3,41)	-0,124*** (3,32)	-0,005 (1,17)	
<i>crisis</i>	-0,056 (1,43)		-0,120** (2,32)		-0,010* (1,75)	-0,011* (1,75)
<i>war_year</i>		0,010 (0,27)		-0,041 (0,87)		-0,002 (0,42)
<i>r2</i>	0,553	0,445	0,214	0,109	0,158	0,144
<i>N</i>	80	80	80	80	79	79

- 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 유의수준 10%, 5%, 1%를 의미한다.
- 2) (-1)은 전기 값을 의미한다. 2SLS에서는 top1은 동기 값을 사용했으며, DOLS에서는 fis\_exp는 동기 값을 사용하였다.
- 3) IV는 2SLS 분석의 결과이며 도구변수로는 피용자보수 중 금융부문 종사자 보수의 비중과 경제성장률을 사용하였다.
- 4) DOLS는 단위근을 갖는 변수를 차분하여 분석한 결과인데, Dickey-Fuller 검정결과 종속변수인 공화당 이념성향 (rep\_mean1)과 top1이 단위근을 갖는 것으로 나타났다.
- 5) DOLS의 경우 top1차분의 내생성 통제를 위해 전기 값을 사용하였다.
- 6) 모형에 상수항이 포함되었지만 결과표에서 제외하였다.

### 3. 정치 양극화와 입법효율성

공화당과 민주당 의원들의 이념 성향 사이의 격차가 점점 확대되면 양정당이 합의를 하기가 더욱 어려워질 것이다. 그러면 의회에서 의견 충돌이 잦아지고 격화될 것이다. 그렇게 되면 발의된 법안을 두 정당이 합의하여 통과시킬 확률도 줄어들 것이다. 입법이라는 것은 결국 한 사회에서 발생한 문제를 해결하기 위해 대응책을 마련하고, 그 처방에 대한 정치적 합의를 통해 문제를 제도적으로 해결하거나 혹은 해결하기 위한 제도적 틀을 마련하는 과정이라고 할 수 있다. 그런데 이념적 차이와 그에 따른 정치적 갈등 때문에 입법이 지연되거나 좌초되면 그만큼 한 사회의 문제 해결이 어렵게 되는 것이라고 판단할 수 있다. 즉 정당간 이념격차의 확대는 입법활동의 효율성, 나아가 입법을 통한 사회적 혹은 경제적 문제의 해결에 장애가 될 수 있다. 특히 현재의 미국과 같이 금융위기를 극복하고 금융위기를 초래한 원인들이 재발하지 않도록 하기 위한 제도적 개혁이 필요한 시점에 입법이 제대로 이루어지지 않으면 더욱 문제가 심각하다. 이런 인식 하에서 이 절에서는 정당간 이념격차의 확대가 실제로 입법활동에 장애를 초래하는지, 즉 입법의 효율성을 저하시키는가를 통계적으로 분석해 보고자 한다.

#### 가. 분석방법

정당간 이념격차가 정치적 갈등을 유발하여 타협을 어렵게 하고 그 결과 입법을 방해하는가 여부를 분석하기 쉽지 않다. 무엇보다 입법활동에 어느 정도 지장이 초래되었는지를 측정하기가 어렵기 때문이다. 양당이 대화와 타협을 통해 입법을 효과적으로 수행하는 정도를 ‘입법 효율성

(legislative efficiency)’이라고 한다면 입법의 효율성을 나타내는 지표를 찾아야 한다. 정치학 분야에서는 입법 효율성에 관한 몇몇 연구들이 있는데, 이 연구들이 사용하는 대표적인 지표로는 1일당 입법수(enactment per day)와 법안통과율(percentage of bills passed)이다.<sup>112)</sup> 여기서는 정당이 견해의 차이를 극복하고 타협을 통해 얼마나 효율적으로 입법활동을 하는가를 보려고 하기 때문에 법안통과율이 더 적절한 지표라고 할 수 있다. 즉 의원들에 의해서 제출된 법안들 중에서 상원과 하원을 통과하여 최종적으로 법률로 제정되는 비율이 얼마나 되는가가 입법효율성의 지표로 적절한 것으로 판단된다.

따라서 법안통과율을 종속변수로 하여 이것을 정당간 이념격차에 대해 회귀분석을 하려고 한다. 그리고 법안통과율에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수들을 통제변수로 할 것이다. 따라서 추정식은 다음과 같다.

$$R_t = \alpha + \beta I_t + \gamma X'_t + \epsilon_t \quad (4)$$

여기서  $R_t$ 는 법안통과율을 의미하며,  $I_t$ 는 양당간의 이념격차를 나타낸다. 그리고  $X'_t$ 는 통제변수 벡터이다. 내생성 문제나 시계열 불안정성 문제가 존재하지 않기 때문에 OLS 분석을 할 것이다.

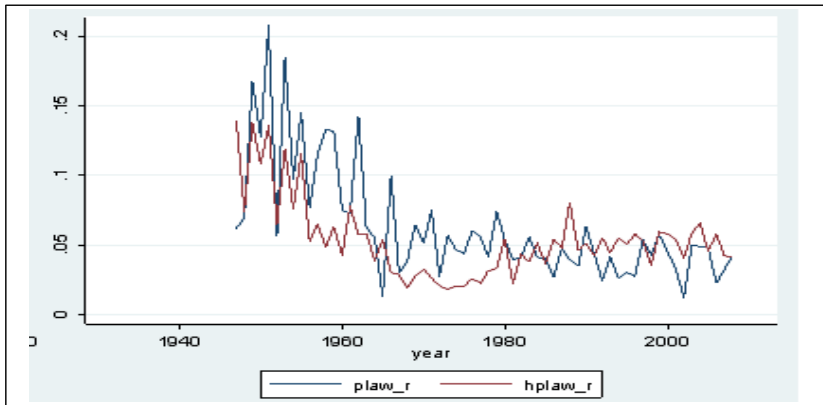
분석대상 기간은 1947년부터 2008년까지의 기간이다. E. Scott Adler와 John Wilkerson은 미국의 제80대 의회부터 제110대 의회까지 제출된 법안과 그 처리결과에 대한 데이터베이스를 구축해 놓았다.<sup>113)</sup> 이는

112) 입법효율성 분석에 관한 연구들을 간략히 이해하기 위해서는 Squire(1998)를 참고할 수 있다.

113) E. Scott Adler and John Wilkerson, Congressional Bills Project: NSF 00880066 and 00880061. (<http://congressionalbills.org>).

1947년부터 2008년까지의 통계이다. 여기서는 이 데이터베이스의 자료를 사용했으며 각 연도에 상원과 하원에서 제출된 법안의 총수와 그 중 상하원에서 모두 통과되어 법률로 제정된 수를 계산했다. 결국 종속변수는 어느 해에 상원 혹은 하원에서 제출된 법안 총수 대비 법률화된 법안의 수의 비율(상원은 `splaw_r`, 하원은 `hplaw_r`)이다. 위 기간 동안 상원에서 발의된 법안의 총수는 약 6만건, 연간 평균 994건이었으며, 하원의 경우는 총 약 32만건 연간 평균 5116건으로 나타났다. [그림 5-6]은 법안통과율의 추이를 보여준다. 상원과 하원 모두 1960년대 초반까지는 법안통과율이 비교적 높은 것으로 나타났다. 하지만 1970년대부터는 상원의 경우 낮은 수준에서 등락을 거듭하고 있고 하원의 경우에는 약간 상승하는 추세를 보이고 있다. 분석대상 기간 동안 상원의 법안통과율은 평균 6.4%, 하원의 평균은 5.4%로 나타났다.<sup>114)</sup>

그림 5-6. 법안통과율 추이



주: `plaw_r`은 상원발의법안 통과율을, `hplaw_r`은 하원발의 법안 통과율을 의미한다.  
 자료: E. Scott Adler and John Wilkerson의 데이터베이스를 이용하여 필자 계산

114) 변수들의 기초통계는 [부표1]을 참고하라.

## 나. 입법효율성의 결정요인

입법효율성 결정요인에 관한 기존의 연구에서는 설명변수로 몇 가지 범주의 요인들을 고려한다. 첫째는 입법부의 전문성 정도(professionalization)인데 의원의 보수나 지원인력, 임기 등이 그 구성요소가 된다. 전문성 정도가 높을수록 법안통과율도 높을 것으로 예상된다. 둘째는 제안된 법안 수인데, 법안 수가 많을수록 통과율이 하락할 것이다. 셋째는 입법과 관련된 제도이다. 예를 들어 의원 1당한 법안제출 수를 제한하는가 여부, 미표결 법안을 다음 회기로 이월할 수 있는가 여부 등이 법안통과율에 영향을 미칠 수 있다. 넷째는 이익집단이 얼마나 존재하는가가 영향을 미칠 수 있다. 이익집단이 많을수록 통과율을 낮출 가능성이 크다. 마지막으로, 의회 내 권력의 분산여부, 제1당의 의석 점유율 등과 같은 입법부 내 권력 지형이 영향을 미칠 수 있다. 이런 요인들이 고려되지만 입법효율성에 영향을 미치는 요인은 전문성이나 법안 수, 그리고 제도적 요인들 정도인 것으로 나타났다.

여기서는 중요한 통제변수로 1년 동안 제출된 전체 법안의 수, 대통령 선거와의 시차, 집권당의 의회 과반의석 점유여부 등을 사용한다. 그리고 이념격차를 설명변수로 사용되었던 일부 변수들을 통제변수로 사용하였다. 입법효율성의 변수로 일반적으로 사용되는 입법제도 변수는 여기서 사용하지 않는다. 일반적으로 입법효율성 분석은 미국 주별 비교분석의 방법으로 사용하는데, 이 경우는 주별로 제도가 다르기 때문에 이 변수가 의미를 갖는다. 하지만 이 보고서에는 미국 연방의회의 시계열 분석을 하기 때문에 시기에 따라 입법제도에 큰 변화가 없다면 문제가 되지 않는다.<sup>115)</sup> 입법부의 전문성 변수 역시 마찬가지로이기 때문에, 여기서는 포함

하지 않았다.

제출법안의 총수(stotalnum 혹은 htotalnum)는 법안통과율의 분모가 되므로 이것이 클수록 통과율은 낮을 것이다. 그리고 법안의 수가 많으면 하나의 법안논의에 할애할 수 있는 평균 시간이 줄어들기 때문에 이런 효과 역시 통과율을 낮출 것이다. 대통령 선거가 가까워질수록 양당간 정치 대립이 격화될 것으로 예상할 수 있다. 대통령선거와의 시차(presi\_elect) 변수는 대통령 선거해에는 0으로 하여 한 해씩 앞으로 가면서 -1, -2, -3을 부여하였다. 따라서 이 수가 크다는 것은 대통령선거에 더 가깝다는 것을 의미한다. 따라서 이 변수의 계수는 음수를 가질 것으로 예상된다. 집권당이 의회의 다수당을 장악하면 법률제정도 유리할 것으로 예상할 수 있다. 집권당 의회장악 변수(majority\_score)는 양원에서 모두 과반일 경우 2, 상하원 중 한군데서만 과반일 경우 1, 모두 과반이 아닐 경우는 0으로 하였다. 따라서 계수는 양수가 될 것으로 예상된다. 이외에 정부의 경제개입 정도 즉 재정지출 비중이나 경제상황 등은 이념격차에 미치는 영향과는 별도로 직접 법안통과율에 영향을 미칠 수 있다. 즉 이 변수들이 이념격차에 영향을 미치고, 이념격차가 다시 법안통과율에 영향을 미치는 간접효과도 있지만 이 경로를 거치지 않고 직접 법안통과율에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 이런 변수들도 통제변수로 추가하였다.

---

115) 미국의 입법제도와 관련하여 2차 대전 이후 있었던 가장 큰 변화 중 하나는 법안의 공동발의자 수에 관한 제한을 완화한 것이다. 91대 의회(1969~70년)에서는 공동발의자수를 1명에서 25명으로 확대했으며 96대 의회(1979~80년)에서는 공동발의자 수에 대한 제한을 완전히 철폐했다. 이러한 제도의 변화는 여러 의원이 동일한 법안을 각각 제출하던 관행을 줄여 제출법안 총수를 줄이는 효과가 있었다. 따라서 제도변화의 효과는 통제변수 중 하나인 제출법안 총수에 반영되었다고 할 수 있다. 상세한 설명은 Adler and Wilkerson 참조할 수 있다.

## 다. 분석결과

회귀분석 결과 예상한 바와 같이 정당간 이념 격차의 계수는 음수를 보였다. 이것은 이념격차가 확대될수록 입법효율성, 즉 법안통과율이 낮아지는 것을 의미한다. 상하원 모두에서 동일한 결과를 얻었으며 통계적 유의성도 매우 높았다.<sup>116)</sup> 이것은 결국 양당 소속 의원들 사이에 정치적 이념이 확대되면 갈등이 심화되고 타협이 어려워져 법안을 통과시킬 가능성이 낮아진다는 것을 증명하는 것이다. 또한 이러한 의회 내에서의 대립은 경제위기와 같은 문제를 해결하는 필요한 입법이 제대로 이루어지지 않아 해결이 지연되고 악화될 수 있음을 시사한다.

통제변수들의 영향은 상원의 경우에는 뚜렷하지 않지만 하원의 분석결과는 몇가지 주목할 만한 현상이 발견되었다. 우선 예상대로 제출법안 수(htotalnum)가 많을수록 법안통과율이 유의하게 낮아졌다. 이것보다 더 주목할 만한 결과는 정부지출비중(fis\_exp)이 높을수록 법안통과율이 하락한다는 것이다. 즉 정부개입이 클수록 법안 처리에 있어 양당간의 합의가 어려워진다는 것이다. 이것은 정부지출비중이 이념격차에 영향을 미쳐 통과율을 낮추는 효과를 제외한 직접적 효과만을 의미한다. 그리고 재정수지(fis\_bal) 상태가 양호할수록 법안통과율도 높아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과들은 정부의 재정상황이 전반적으로 하원의 법률통과율에 매우 체계적으로 영향을 미친다는 것을 시사한다. 하원이 예산안 심의 등과 같은 정부재정의 문제를 다룬다는 점을 고려하면 의미를 갖는 결과라

---

116) 여기 결과를 제시하지는 않았지만 강건성 확인을 위해 법안통과율이 크게 낮아진 1960년 이후로 기간을 제한해서도 분석해 보았다. 이 경우 상원에서는 유의성이 사라졌지만 하원에서는 여전히 강한 유의성을 보였다.

고 할 수 있다.

그리고 하원에서는 경제성장률이 높을수록 법안통과율이 낮아지는 것으로 나타났다. 이것이 의미하는 바는 명확하지 않아 추가적인 연구가 필요할 것으로 생각된다. 상원과 하원 모두에서 대통령 선거해의 시차(*presi\_elect*) 변수의 계수가 모두 음수로 나타났다. 그리고 집권당이 의회에서 과반의석을 차지하고 있는냐의 여부(*majority\_score*)는 예상대로 양의 부호를 가졌다. 즉 의회에서 이것은 선거해가 가까워질수록 예상대로 법안통과율이 하락하는 것을 의미한다. 하지만 통계적 유의성은 강하지 않았다. 전쟁기간(*war\_year*)에는 예상대로 법안통과율이 상승하는 것으로 나타났지만 이것 역시 유의성이 높지 않다. 경제위기(*crisis*)가 법안통과율에 미치는 영향은 상원과 하원에서 다르게 나타났다.

표 5-6. 상원 발의 법안 통과율(*splaw\_r*) 회귀분석 결과

	M1	M2	M3	M4	M5
<i>spolar_index</i>	-0.206*** (5.81)	-0.209*** (5.85)	-0.156*** (4.11)	-0.189*** (4.99)	-0.199*** (5.28)
<i>stotalnum</i>	0.000 (0.80)	0.000 (0.30)	-0.000 (0.21)	0.000 (0.34)	0.000 (0.04)
<i>growth(-1)</i>	0.001 (0.58)	0.001 (0.41)		0.000 (0.26)	
<i>fis_exp</i>			-0.007*** (2.86)		
<i>fis_bal</i>				0.004 (1.63)	0.003 (1.22)
<i>presi_party</i>		0.001 (0.09)	-0.013 (1.25)	-0.010 (0.83)	-0.004 (0.37)
<i>presi_elect</i>		-0.007 (1.53)	-0.005 (1.13)		-0.006 (1.50)
<i>majority_s~e</i>			0.004 (0.78)	0.006 (1.09)	
<i>crisis</i>			-0.020 (1.53)		
<i>war_year</i>					0.011 (1.00)
<i>r</i> <sup>2</sup>	0.381	0.407	0.501	0.415	0.436
<i>N</i>	59	59	59	59	59

표 5-7. 하원 발의 법안(hplaw\_r) 통과율 회귀분석 결과

	M1	M2	M3	M4	M5
<i>hpolar_index</i>	-0.046* (2.00)	-0.043* (1.85)	-0.030 (1.43)	-0.041* (1.92)	-0.053** (2.25)
<i>htotalnum</i>	-0.000* (1.80)	-0.000* (1.97)	-0.000*** (2.73)	-0.000** (2.36)	-0.000** (2.48)
<i>growth(-1)</i>	-0.002* (1.73)	-0.002** (2.10)		-0.003** (2.62)	
<i>fis_exp</i>			-0.007*** (4.86)		
<i>fis_bal</i>				0.006*** (3.36)	0.005** (2.59)
<i>presj_party</i>		0.012* (1.76)	-0.003 (0.43)	-0.002 (0.27)	0.003 (0.36)
<i>presj_elect</i>		-0.004 (1.10)	-0.003 (0.90)		-0.003 (0.86)
<i>majority_s~e</i>			0.004 (0.96)	0.008* (1.90)	
<i>crisis</i>			0.005 (0.49)		
<i>war_year</i>					0.012 (1.42)
<i>r2</i>	0.130	0.190	0.402	0.322	0.250
<i>N</i>	62	62	62	62	62

#### 4. 소결

2008년 글로벌 금융위기의 진원지는 바로 미국의 금융산업이었다. 크고 작은 금융위기는 경기변동과 더불어 종종 발생하지만 2008년 금융위기는 1930년대 대공황 이후 가장 심각한 위기였다. 그만큼 미국 경제는 금융위기로 큰 충격을 받았다. 금융위기로 미국 정부는 크게 세 가지의 문제를 해결해야 했다. 하나는 부실금융기관을 조기에 정리하여 금융시스템을 정상화시키는 것이었다. 둘째는 실물부문의 침체가 심화되는 것을 막고 경기를 회복시키는 것이었다. 셋째는 2000년대 이후 꾸준히 악화되어 오던 재정적자와 경상수지적자를 개선하는 것이었다. 이런 과제를 해

결해야 하는 상황에서 2009년 정권은 공화당의 부시 정부에서 민주당의 오바마 정부로 교체되었다. 오바마 정부는 국내외의 기대 속에서 출범했지만 그 성과는 기대에 훨씬 미치지 못했다. 우선 정부가 사용할 수 있는 수단이 많지 않았다. 금리인하라는 전통적인 통화정책 수단은 거의 다 소진되었으며, 재정적자 및 국가채무의 누적 때문에 재정지출을 확대하는 데도 많은 제약이 있었다.

하지만 가장 큰 제약 중 하나는 바로 정치적 대립과 갈등이었다. 위기 대응을 위해 법적 조치가 필요한 경우에는 의회에서의 입법이 신속하고 효율적으로 이루어져야 하고, 경기부양을 위한 재정지출이 투입되어야 하는 경우에는 의회의 승인이 이루어져야 한다. 하지만 2009년 금융위기 직후의 부실금융기관 처리 및 경기회복을 위한 조치, 2010년 추가적인 경기부양책 마련, 2011년 국가채무한도 확대, 2012년 재정절벽 위협의 해소 등의 과정을 살펴보면 위험 극복과정에서 정치적 효율성이 발휘되었다고 결코 평가할 수 없다. 오히려 정당간의 대립이나 행정부와 의회의 갈등은 경제정책의 집행에 방해가 되었으며, 또 하나의 경제적 불안요인이 되었다.

한국의 1997년 외환금융위기 사례와 같이 경제위기가 발생하면 위기 극복을 위한 국민적 합의와 형성되고 정쟁을 자제하는 정치적 분위기가 형성되기도 한다. 하지만 2008년 이후 미국의 정치적 분위기는 전혀 그렇지 않았다. 집권당인 민주당과 야당인 공화당의 반목과 비타협적 태도는 위기 이후 오히려 심화되었는다는 것이 일반적인 평가다. 이런 정치적 갈등이 심화된 데는 여러 가지 이유가 있지만 우선 표면적으로는 두 가지 이유를 들 수 있다. 하나는 오바마 정부 집권 초기 추진한 의료보험개혁의 후유증이다. 저소득층으로의 의료보험 확대는 민주당의 오래된 숙원이

었는데, 이 개혁과정에서 공화당과 민주당 사이의 갈등은 더욱 첨예화되었다. 다른 하나는 불황의 장기화가 가져온 효과이다. 불황이 4년 가까이 계속되면서 정부의 경제정책에 대한 대중들의 불만이 커지고 야당의 공격이 거세졌다. 그리고 계속된 경기부진은 재정적자와 국가채무의 누적을 초래했다. 이것은 재정정책의 수단을 제한했을 뿐만 아니라, 연방정부의 팽창이라는 보수파의 비판을 불러일으켰다.

하지만 좀 더 긴 시각에서 보면 미국 내 정치적 대립과 이념적 분열은 1970년대 이후 지속된 현상이다. 이러한 경향이 글로벌 금융위기 이후에도 심화되었고 그 경제적 비용이 현실화되고 있다. 진보와 보수 혹은 민주당과 공화당 사이의 이념적 차이가 확대된 배경을 분석한 결과 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다.

우선 이념의 분열은 소득불평등의 심화와 밀접한 관계를 갖고 있다. 이것은 경제적 격차의 확대가 이념의 격차 형태로 반영되고 결국 정치적 갈등으로 표면화되었다고 이해할 수 있다. 자신이 경제적 이익을 대변하는 방식의 투표 성향, 즉 계급투표의 경향이 강하게 유지되는 한 경제적 불평등은 이념의 격차로 나타날 수밖에 없을 것이다. 미국 사회의 경제적 불평등은 어떤 지표로 측정해도 1970대 이후 계속 악화되고 있는 것으로 나타난다. 이것이 양당간 이념 격차의 확대에 영향을 미쳤다는 것을 통계적으로 확인하였다. 금융위기는 대부분의 경우 소득불균형을 심화시킨다. 그리고 위기의 진원지가 고소득층이 집중된 금융권인 반면, 위기와 불황으로 인한 피해는 일반 근로자나 저소득층까지 확산되기 때문에 계층 사이의 반목과 갈등이 심화될 가능성이 크다. 2008년 이후 글로벌 금융위기 도 이런 계층간의 경제적 불평등과 반목을 심화시켰다. 따라서 이념갈등

이 심화된 것은 예상된 결과라고 할 수 있다.

또 하나의 중요한 발견은 정부의 경제적 개입이 확대될수록 이념격차도 확대된다는 것이다. 정부지출의 비중은 정부의 경제개입 혹은 재분배 기능의 정도를 나타내는 척도라고 할 수 있는데, 통계분석 결과 정부지출 비중의 증가가 이념격차를 확대하는 것으로 나타났다. 글로벌 금융위기 이후 미국의 정부지출 비중이 계속 증가했는데, 이에 대한 공화당의 반발이 심해졌다. 결국 글로벌 금융위기 소득불균형이 확대되고 경제성장률이 둔화되었으며 정부의 경제적 개입이 확대되었다는 점에서, 미국의 이념적 분열과 정치적 갈등이 심화될 수 있는 경제적 환경이 조성되었다고 할 수 있다.

그런데 문제는 이런 갈등이 갈등 그 자체에 그치는 것이 아니라 비용을 초래한다는 것이다. 특히 여기서는 이념격차의 확대가 의회의 입법효율성을 저해한다는 것을 통계적으로 확인하였다. 즉 정치집단 사이에 이념격차가 확대되면서 타협이 어려워져 입법이 순조롭게 진행되지 않는다는 것이다. 이것은 분명히 위기에 대한 정책대응에 지장을 초래하고 그에 따른 비용을 초래할 것이다. 2013년 미국의 재정지출이 급속히 줄어들어 마이너스 경제성장을 초래할 수도 있는 상황에서, 2012년 말 현재 양당 사이에 타협이 순조롭게 이루어지지 않는 것이 가장 대표적인 이념격차의 비용이라고 할 수 있다. 타협이 이루어진다고 하더라도 거기에 긴 기간이 소요된다면 그만큼 불확실성은 오래 지속되어 소비심리나 투자심리에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

결국 이념적 분열이 심화되는 추세에서 글로벌 금융위기는 그것을 더욱 가속하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 그리고 이에 따른 정치적 갈등

은 정책 대응의 효율성을 저하시켜 불황의 극복을 지연시키고 있다. 그 과정에서 경제적 불평등은 더 심화되고 정부의 경제적 비중은 확대되며 재정수지는 악화되는데 이 모든 요인들이 다시 이념대립을 심화시킬 수 있다. 결국 경제의 침체와 이념대립의 악순환이 나타날 가능성이 높다는 뜻이다. 미국 경제가 위기와 불황에서 좀 더 빨리 벗어나기 위해서는 정 당간 타협과 정치적 리더십의 강화, 그리고 이를 바탕으로 한 신속하고 효율적인 정책 대응이 필요한 것으로 판단된다.

부표 1. 변수 요약 통계표

변수명	관측치수	평균	표준편차	최소값	최대값
growth	82	3.36	5.02	-13.1	18.5
fis_bal	82	-3.18	5.17	-30.3	4.6
fis_exp	82	19.02	6.69	3.4	43.6
immi_ratio	72	0.226	0.12	0.01	0.72
foreborn	81	7.95	2.43	4.7	12.9
top5	44	19.01	2.27	16.3	22.4
gini	44	0.430	0.02	0.38	0.47
top1	81	11.79	3.45	7.74	18.33
presi_party	82	0.524	0.50	0	1
presi_elect	82	-1.5	1.11	-3	0
majority_s~e	81	1.13	0.93	0	2
hpolar_index	81	0.601	0.16	0.43	0.98
spolar_index	81	0.546	0.14	0.32	0.83
rep_mean1	81	0.333	0.10	0.22	0.62
ave_mean1	81	0.032	0.03	-0.03	0.13
stotalnum	59	994.2	686.40	63	3304
splaw_r	59	0.064	0.04	0.01	0.20
htotalnum	62	5116.7	3410.7	1504	15432
hplaw_r	62	0.053	0.02	0.01	0.13
fin_comp	82	5.72	1.57	2.59	8.62

부표 2. 정당양극화 관련 변수간 상관계수

	top1	top5	gini	fin_comp	foreborn	growth	fis_exp	fis_bal
top1	1,0000							
top5	0,9453	1,0000						
gini	0,9543	0,9809	1,0000					
fin_comp	0,8562	0,8534	0,9024	1,0000				
foreborn	0,9687	0,9520	0,9788	0,8491	1,0000			
growth	-0,1562	-0,0871	-0,1181	0,0099	-0,1899	1,0000		
fis_exp	-0,1840	-0,2620	-0,1197	0,0018	-0,0986	-0,2517	1,0000	
fis_bal	0,1088	0,1815	0,0527	0,0497	0,0186	0,2109	-0,9051	1,0000

부표 3. 입법효율성 관련 변수간 상관계수

	hplaw_r	hpolar~x	htotal~m	L.growth	fis_exp	fis_bal
hplaw_r	1,0000					
hpolar_index	-0,1655	1,0000				
htotalnum	-0,1395	-0,4510	1,0000			
L.growth	-0,2334	0,0126	0,0717	1,0000		
fis_exp	-0,5454	0,2844	-0,1860	0,0468	1,0000	
fis_bal	0,3503	-0,1597	0,1598	0,1058	-0,8653	1,0000

## 제6장 결론 및 시사점

1. 결론
2. 시사점



## 1. 결론

2008년 글로벌 금융위기는 외형적으로는 미국 금융기관의 파산으로 인한 위기였다. 즉 저금리와 과도한 유동성을 배경으로 형성되었던 부동산부문의 거품이 꺼지면서 부동산관련 파생상품을 취급하던 금융기관이 부실화되고 그 충격이 금융시스템 전체로 확대되면서 위기가 발생한 것이다. 하지만 이 위기는 단순히 미국의 금융시장이나 금융산업에 대한 재검토를 넘어 미국경제 전반을 되돌아보는 계기가 된 것으로 평가된다. 그리고 다수의 학자들은 이 위기가 단순히 금융부문의 문제에서 비롯된 것이 아니라, 그보다 더 깊고 구조적인 원인에서 비롯되었다고 지적하고 있다. 본 보고서는 글로벌 금융위기 이후 미국의 경제정책이 구조적인 원인을 치유하기 위한 근본적인 전환 혹은 개혁의 방향으로 가고 있는가를 평가하는 것을 목적으로 하였다.

연구결과에 따르면 위기 이후 미국에서 과거와는 다른 새로운 정책적 방향이 일부 나타나고는 있지만, 새로운 정책 패러다임의 형성 혹은 근본적 전환이 나타났다고 평가하기는 어렵다는 것이 결론이다.

1980년대 이후 위기 이전까지의 미국의 정책방향은 국내적으로는 금융부문을 중심으로 해서 정부규제를 완화하는 것이었다. 그리고 금융산업을 비롯한 서비스업의 비중이 증가하는 것이 비교우위의 관점에서 자연스러운 현상이라고 판단하였다. 그리고 전통적 제조업의 경쟁력 상실에 대해서는 큰 경각심을 갖지 않았으며, 지식기반형 혹은 혁신형 제조업의 성장에만 주목한 것으로 판단된다. 대외적으로는 교역대상국의 개방을 촉진하기 위해서 FTA 체결과 같은 정책을 사용했지만, 경제적 이익보다는 전략적 목적에 더 큰 비중을 두었다고 할 수 있다. EU의 경제통합에 대응

하기 위해 NATFA를 결성한 이후 전략적으로 중요한 중동국가, 남미국가, 그리고 아시아의 한국과 FTA 체결을 추진하였다. 즉 통상정책은 상당 정도 전략적 목적을 띠고 있었다. 그리고 경제적 이익을 고려할 때도 자국 금융산업이나 서비스업의 해외진출, 그리고 수입품 가격인하를 통한 소비자후생의 증가 등 간접적이고 다소 포괄적인 이익을 기대하였다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 이런 기존의 정책 방향에 전환이 있었던 것은 분명하다. 한마디로 요약하면 규제완화와 전략적 측면 중시에서 규제강화와 경제적 실익 중시로의 전환이라고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로는 금융업 및 서비스업 중시에서 제조업을 강조하는 정책으로 변화되었으며, 통상정책에서도 전략적 고려 대신 수출확대나 국내 일자리 창출과 같은 실익을 중시하는 정책으로 전환하였다. 그리고 위기의 원인이 되었던 금융혁신과 금융자유화 대신 고위험 금융거래에 대한 규제의 강화와 금융감독의 강화를 선택하였다. 이러한 정책의 전환은 글로벌 금융위기를 계기로 나타난 측면도 있지만, 2009년 이후 오바마 대통령이 취임하면서 정권이 공화당에서 민주당으로 교체됨으로 해서 나타난 부분도 있다.

우선 제조업 중시정책과 관련하여, 금융위기 이후 금융산업을 성장의 동력으로 삼는 대신 제조업에 다시 주목한 것은 자연스런 결과일 수도 있다. 미국의 제조업 중시 정책은 위기에 대한 단순한 반응 이상인 것으로 판단된다. 금융위기 직후 국제경쟁력을 상실한 자동차 회사의 처리를 두고 민주당과 공화당 사이에 의견 대립이 있었는데 오바마 대통령은 자동차산업에 대한 정부차원의 지원을 명확히 하였다. 이것은 제조업을 쉽게 포기할 수 없으며, 양질의 안정적 일자리 창출을 위해 제조업이 반드시 필요하다는 오바마 대통령의 신뢰에서 비롯되었다고 할 수 있다. 나아가 제조업의 쇠퇴를 필연으로 받아들이는 대신 미국 제조업 부활을 위해

2010년 ‘제조업증강법’을 제정하여 다양한 제조업 지원책을 마련하였다. 또 제조업 수출확대를 위해 ‘국가수출구상’을 발표하였다. 기업들의 R&D활동을 지원하고, 셰일가스를 중심으로 한 에너지분야 지원을 통해 기업의 가격경쟁력을 향상하기 위한 노력도 하고 있다.

제조업에 대한 이런 강조는 비교우위론에 기반한 미국 제조업의 불가피한 쇠퇴라는 기존의 인식과는 크게 다른 것이라고 할 수 있다. 특히 신흥경제권의 제조업 성장에 따라 사양화 될 수밖에 없다고 생각했던 업종을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 의지가 강한 것으로 판단된다. 자동차가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 미국 제조업의 특징은 생산성은 높지만 GDP나 고용에서 제조업의 비중이 비교적 빠르게 감소한다는 것이다. 이것은 국제적으로 생산성이 낮거나 열위에 있는 업종은 비교적 빨리 포기를 한다는 것을 의미한다. 즉 경쟁력이 낮은 업종의 퇴출이 용이하기 때문에 남은 업종들의 경쟁력은 상대적으로 높은 것이다. 제조업의 서비스화 혹은 지식기반화에 성공해서 생존에 성공한 업종들은 경쟁력이 높게 나타나는 것이다. 이것은 한편으로는 제조업이 반드시 사양산업일 필요는 없으며 경쟁력을 회복할 수 있는 가능성이 있음을 시사하는 것이다. 또한 최근 셰일가스의 생산 확대로 미국의 천연가스 가격은 유럽에 비해 30~40% 가량 하락한 것으로 분석된다. 이런 천연가스가격의 하락은 화학산업이나 에너지다소비형 업종의 가격경쟁력 향상에 크게 도움이 될 것으로 판단된다. 셰일가스부문에 대한 대통령의 전폭적인 지지는 에너지가격이 바로 미국 제조업의 경쟁력과 직결되어 있기 때문이다. 해외에 투자했던 기업들이 미국으로 다시 되돌아오는 U턴 현상 역시 미국 제조업 부활의 가능성을 시사하는 사례이다.

미국의 제조업 육성 정책이 얼마나 성과를 거두었는지 현재로서는 판

단하기 어렵다. 기간이 짧을 뿐만 아니라 유럽을 비롯한 세계 경제 전체가 아직은 위기의 후유증의 정상 상태로 회복했다고 보기 어렵기 때문이다. 미국 국내적으로도 제조업은 서비스업에 비해 회복속도가 느린 상태이다.<sup>117)</sup> 하지만 미국 상품 수출 증가율을 다른 지역과 비교한 [표 6-1]은 국제무역에서 미국 제조업이 다시 활력을 회복할 가능성이 있음을 시사한다. 2011년 미국의 상품 수출증가율(수량기준)은 7.2%였으며 2012년은 5.3%로 예상된다. 이런 성장률은 세계 평균이나 다른 지역에 비해 높은 수준이다. 선진국 평균에 비해 1.5%p, 3.0%p 각각 높은 수준이며 신흥시장의 평균에 비해서도 오히려 더 높다. 미국의 상대적으로 양호한 수출 실적은 금융위기 전인 2005~2007년에도 나타났으나 위기 이후에는 그 격차가 다소 더 확대된 것으로 판단된다.

표 6-1. 미국 및 세계 지역별 수출증가율 (수량기준)

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
세계	7.4	9.2	6.9	2.4	-11.3	14.0	6.0	3.1
선진국	5.8	8.6	5.8	1.7	-13.2	14.1	5.7	2.4
유로지역	5.3	8.7	6.6	1.0	-14.2	13.0	6.9	2.5
신흥시장	11.2	10.5	9.0	3.8	-8.0	14.0	6.6	4.0
미국	7.5	9.4	9.7	6.3	-12.0	14.3	7.2	5.3
세계 평균과 격차	0.1	0.2	2.9	3.9	-0.7	0.3	1.2	2.3
선진국 평균과 격차	1.7	0.8	4.0	4.7	1.2	0.2	1.5	3.0
유로지역과의 격차	2.2	0.7	3.1	5.3	2.2	1.3	0.3	2.9
신흥시장과의 격차	-3.6	-1.0	0.7	2.6	-3.9	0.3	0.6	1.3

자료: IMF(2012, 10), World Economic Outlook Database.

117) 2007년부터 2010년 사이에 제조업 부문에서는 일자리가 235만 개 줄어들었으나 이후 회복과 함께 증가한 수는 34만 개에 불과하다. 하지만 서비스업 부문의 경우 324만개의 일자리가 줄어들었다가 221만개의 일자리가 다시 증가하였다.

이러한 양호한 수출증가율은 적극적이고 실용적인 통상정책의 결과일 수도 있다. 금융위기 이후에 집권한 오바마 대통령은 통상정책에서도 과거의 정책과 다른 태도를 보였다. 오바마의 접근은 통상정책에 관한 기존 민주당의 입장과도 다른 것이었다. 위기 후 미국 통상정책의 기초는 한마디로 수출확대와 국내 일자리 창출이라는 이익의 관점에서 철저히 실용적 접근을 하는 것이다. 개방의 확대는 교역을 통한 포괄적 이익을 얻기 위해 필요하다는 공화당의 이념 대신, 수출과 일자리 확대에 기여할 수 있도록 통상정책의 구체적 내용에 주목하고 있다. 이것은 FTA에 환경과 노동 관련 규정을 강화하겠다는 정도의 민주당의 기존 입장과도 다른 것이다. 가치로서의 환경과 노동 규정이 아니라 그 규정이 신흥시장으로부터의 수입을 억제하는 데 도움이 된다면 그것을 요구하겠다는 것이다. 전략적 지역 중시에서 경제적 이익의 확대될 수 있는 아시아 지역 중시로 전환이다. 경제성장과 일자리 창출을 최고의 목표로 하는 ‘국가수출확대정책(NEI)’의 추진을 2011년 통상정책의 최우선 과제로 선정한 것이 정책전환의 대표적인 예이다. 그리고 FTA의 잠재적 이익을 실현하기 추진 중인 FTA를 마무리하고 아시아국가들과 TPP를 추진하는 것 역시 그 예라고 할 수 있다.

금융부문에서도 정책적 전환이 있었다. 금융혁신을 위해 규제완화를 추구하는 방향과는 정반대로 금융규제를 강화하는 쪽으로 선회한 것이다. 이러한 방향 선회는 시스템적으로 중요한 대규모 금융기관에 대한 규제 강화나 파생금융상품의 거래에 대한 제한, 신용평가기관의 투명성 강화 요구 등에 표현되어 있다.

이러한 미국의 정책적 전환을 부분적인 전환으로 평가할 것인지, 아니면 경제체제 전반의 소위 패러다임 변화로 볼 것인가 하는 문제가 남는

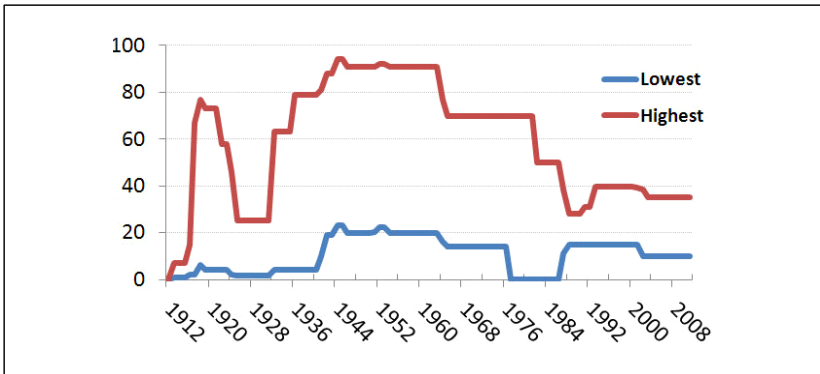
다. 예를 들어 1930년대 대공황 이후 루즈벨트 대통령의 정책전환은 패러다임 변화라고 불릴 만큼 큰 변화라고 할 수 있다. 그런데 그때와 비교해 보면 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국의 정책변화는 패러다임의 변화라고 평가하기는 어려울 것으로 판단된다. 대공황 이후에는 시장에 대한 정부의 규제와 감독이 강화되어야 한다는 이념적 전환이 있었다면 이번에는 그렇지 않았다는 것이다. 우선 금융개혁의 경우 금융기관의 일부 행위(behavior)에 대한 규제는 강화되었지만, 금융시장의 구조(structure)를 변화시킬 만한 개혁은 없었다. 대공황의 경우 금융의 시스템 리스크 확산 억제하기 위해 상업은행과 투자은행을 분리하는 글래스-스티글 법을 제정했다. 하지만 이번 위기 이후에는 이러한 구조적 변화는 없었다. 국제적인 자본이동의 경우에도 대공황 이후에는 자본이동을 제한하는 다양한 장치들이 도입되었지만, 이번 위기에서는 위기 직후 토빈세 도입 등과 같은 자본규제 장치를 국제적으로 도입해야 한다는 견해도 있었지만 미국이 G20과 같은 국제협약에서 이 의제를 제외하였다.

제조업 중시와 실용적 통상정책의 채택은 부분적으로는 정책적 전환이라고 할 수 있지만, 기존 정책의 보완 내지 수정 정도로 평가해야 할 것이다. 제조업의 성장 및 일자리 창출의 중추라는 접근은 비교적 큰 변화라고 할 수 있지만, 통상정책에서 실용주의의 강조는 그만큼의 의미는 없다고 할 수 있다. 제조업 중시 역시 앞으로 어느 정도 성공을 거둘지 그리고 지속될 수 있을지는 아직 미지수이다. 금융산업이 다시 회복을 하게 되면 이런 정책 기조가 퇴색될 수도 있을 것이다. 이 두 가지 정책변화는 불황에 대한 반사적 대응이라고 할 수도 있다.

조세제도의 개혁이 이루어지지 않았다는 것도 패러다임의 변화로 보기 어려운 이유 중 하나이다. 미국의 세율은 1980년대 이후 계속 하락하는

추세를 보였다. 이것은 시장에 대한 정부의 간섭이 약화되었음을 시사하는 가장 대표적인 지표라고 할 수 있다. [그림 6-1]은 미국소득세의 최고 한계세율의 변화를 나타낸 것이다. 대공황 이후 최고세율은 1932년 25%에서 63%로 대폭 인상되었으며, 1936년에는 다시 79%로 인상되었다.<sup>118)</sup> 이런 추세는 1964년부터 인하 방향으로 선회했으며, 레이건 대통령 집권 이후 보수주의가 강화되면서 1982년 이래 인하 추세가 강화되었다. 글로벌 금융위기 이후에는 세율인하라는 기존의 추세를 반전시키려는 정책변화는 없었다. 법인세 실효세율 역시 1987년 이후 지속적인 하락추세에 있었다. 1987년에 약 40%에 이르렀던 이 비율은 2011에는 16% 수준까지 하락했다. 위기 이후 이를 반전시키려는 시도는 없었다. 오히려 양당은 모두 법인세를 추가적으로 인하하는 것을 고려하고 있다.

그림 6-1. 미국의 소득세 최고 및 최저한계세율 변화



자료: Tax Foundation (taxfoundation.org)

118) 1917년부터 1925년 동안 최고한계세율이 일시적으로 인상된 것은 1차 대전의 전쟁비용을 조달하기 위한 것이었다.

그러면 글로벌 금융위기에는 왜 대공황과 달리 정책에 있어 근본적인 패러다임의 변화가 나타나지 않았을까? 우선 중요한 원인으로서는 글로벌 금융위기가 대공황만큼 심각하지 않았다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 대공황이 진행된 1929년부터 1932년 사이에 북미지역의 산업생산은 무려 46%나 감소했다. 그리고 세계 전체의 수출량은 36%가 감소하였다. 그리고 1930~38년의 기간 동안 미국의 평균 실업률은 18.2% 혹은 26.6%에 이른 것으로 추정된다.<sup>119)</sup> 하지만 이번 위기의 경우 2009년 한해 세계 성장률이 -0.6%를 기록했을 뿐 그 후에는 양의 성장률을 기록했다. 세계교역 역시 [표 6-1]에 나타난 바와 같이 2009년 한해만 줄어들고 그 이후에는 회복되었다. 위기 이후 미국의 최고실업률은 10% 수준이었다. 이런 위기의 심도의 차이가 정책 전환의 폭이나 변화의 질박성의 차이를 가져왔다고 할 수 있다.

다른 한 원인은 제5장에서 설명한 정치적 갈등 혹은 이념적 차이와 관련되었다고 할 수 있다. 대공황 이후에는 양당 사이의 이념적 격차가 급격히 축소되었다. 루즈벨트 대통령의 개혁과정에서 위헌판결 등 여러 가지 정치적 혼란과 반대가 있었지만 변화의 방향에 대해서 양당 사이의 이념적 격차는 오히려 크게 줄어들었다고 할 수 있다. 하지만 지금은 미국 의회의 이념적 격차가 계속 확대되고 있다. 이 문제는 오바마 대통령이 개혁을 추진한 데 있어 심각한 정치적 장애가 되고 있다. 오바마 대통령의 개혁이 루즈벨트만큼 급진적이지 않음에도 불구하고 대부분의 개혁 조치가 정치적 반대로 인해 좌절되거나 후퇴되고 있다. 도드-프랭크 금융 개혁법안이 금융가의 반대에 의해 후퇴된 것, 그리고 소득불균형을 완화

---

119) 대공황기의 경제지표에 관해서는 Feinstein *et al.*(2008)을 참고할 수 있다.

하기 위한 조치의 일부라 할 수 있는 의료보험 개혁이 공화당의 극심한 반대에 부딪혔던 것이 대표적인 예이다. 최근에는 가장 대표적 문제가 바로 부시 행정부에서 도입한 임시적 감세 조치의 연장을 둘러싸고 민주당과 공화당 사이에 벌어진 갈등이다. 오바마 대통령은 최고 소득계층에 대해서는 감세를 종료하고 세율을 약 3%p 가량 인상해야 한다고 주장하지만, 공화당은 이를 극렬히 반대하고 있다. 전 계층에 대한 세금인상도 아니고 큰 폭의 세율인상도 아닌 이 작은 조치마저 정치적 반대로 실현되지 못할 상황이다. 이것은 대공황 직후 최고한계세율이 54%p나 올라갔던 것과는 극명한 대조를 이룬다.

## 2. 시사점

### 가. 제조업 육성정책의 시사점

오바마 대통령이 재선에 성공함에 따라 그동안 추진하던 제조업 지원 정책을 더욱 확대할 가능성이 높다. 미국 제조업의 경쟁력이 높아진다는 것은 선진국 제품들과 경쟁하고 있는 우리나라의 입장에서는 경쟁이 더욱 치열해 진다는 것을 의미한다. 앞에서 언급하였지만 글로벌 금융위기 이후 이미 제조업 부품시장의 글로벌 생산네트워크의 변화 움직임도 이미 시작되었다. 아직은 초기 단계이지만 미국 기업들의 U턴 사례들은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 왜냐하면 중국의 저임금만을 보고 진출한 기업들은 앞으로 수 년 이내에 경쟁력을 상실할 가능성이 높아진다는 것을 의미하기 때문이다.

우리나라도 지난 9월 기획재정부 장관 주재로 위기관리대책회의를 열어 ‘U턴·외국인 기업 투자유치를 위한 지원 강화대책’을 발표하고, 2013년 예산에 국내 U턴 기업 지원을 위한 예산을 새로 편성하는 등 대책을 마련하고 있다.

우리 제조 기업들도 글로벌 경쟁력을 향상시키기 위한 노력이 필요하다. 제조업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 원가 우위와 품질 경쟁력을 확보하는 방법과 서비스와 결합하여 기존 제품과 차별화 하는 방법이 있다.<sup>120)</sup> 전자는 한 업종에 집중할 수 있다는 장점이 있지만 중장기적으로 제품의 수익성이 지속적으로 하락할 가능성이 높다. 반면 서비스와 결합한 성장 방식은 전혀 다른 영역에 대한 지식이 필요하다는 단점은 있으나 차별화와 수익성 측면에서는 강점이 있다.

어떤 방식의 제품 차별화가 더 유리한지 한마디로 말하기는 어렵다. 그러나 국내 400여 제조기업 조사에서 87%<sup>121)</sup>가 제품의 서비스화에 관심이 없다고 응답하고 있어, 이에 대한 중요성을 적극적으로 인식시키는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

우리나라의 제조업을 육성하고 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 우선 제조업 경쟁력 강화를 위한 뚜렷한 비전 제시와 정부의 리더십이 중요하다. 미국의 경우 글로벌 금융위기로 GM과 크라이슬러가 파산 직전까지 몰렸을 때 정부의 과감한 구제금융 지원과 기업 구조조정에 강력한 리더십을 발휘함으로써 빠른 기간 안에 미국 자동차 산업이 경쟁력을 회복할

---

120) 서비스와 결합하는 방식은 애플과 같이 앱스토어를 통한 서비스화, 한샘 가구의 인테리어 개념 도입 등 매우 다양한 형태로 나타날 수 있다.

121) 이준기. 2010. 「제조업의 제품경쟁력 강화를 위한 서비스화: 제조업의 신서비스 디자인」, 『Entrue World 2010』. 서울 인터컨티넨탈 호텔. p. 14.

수 있는 계기를 마련하였다. 제조업 경쟁력 강화를 위한 정부의 중장기적인 비전 설정과 이를 효율적으로 실행할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

둘째, 글로벌 생산네트워크의 변화에 따라 글로벌 비즈니스 관점의 산업정책으로 전환할 필요성이 있다. 무역장벽을 통한 산업보호와 같은 기존의 산업정책에서 미국과 같이 글로벌 경쟁력이 있는 기업을 적극 유치하는 등 글로벌 생산요소 중심의 산업정책에 대한 논의가 필요하다. 또한 이를 지원할 수 있는 복합적인 정책 지원 시스템을 마련할 필요성이 있다.

셋째, 글로벌 금융위기 이후 미국을 포함한 선진국들이 자국 산업 육성을 위한 정책을 강화하고 있으며, 오바마 대통령이 재선에 성공함에 따라 이러한 움직임은 당분간 계속될 것으로 전망된다. 특히 자국 산업 보호를 위해 외국산 자동차, 철강 등에 대한 반덤핑 조사 등 통상압력을 강화할 가능성도 높아지고 있다. 향후 선진국들이 제조업 지원을 강화하고 신흥국들의 수입 억제 움직임이 본격화될 경우, 우리나라의 수출에 큰 타격을 미칠 수 있으므로 이에 따른 대응방안 마련이 필요하다.

넷째, 미국이 해외 기업들의 투자 유치를 위한 노력을 강화하고 있어 한국의 해외 기업 유치 여건이 상대적으로 악화될 가능성에 대비할 필요성이 있다. 미국은 국내 일자리 창출을 위한 세금감면 혜택을 확대하고, 해외소득에 대해서는 세금 과세를 강화하고 있다. 또한 2012년 9월에는 해외투자유치법<sup>122)</sup>이 하원을 통과하는 등 의회차원에서 외국 기업들의 투자 유치를 적극 지원하고 있다.

다섯째, 선진국과의 기술협력 및 공동연구 프로그램 운영, 기초연구 분

---

122) Global Investment in American Jobs Act of 2012

야의 협력 강화, 고기술·고부가가치산업 위주의 산업구조조정 등을 통해 기업이 생산성을 증대시킬 수 있도록 정부의 적극적인 지원이 필요하다. 다만 경쟁을 촉진할 수 있도록 정부 주도의 직접 지원 방식보다는 민간의 혁신을 유도하는 방향으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 미국은 첨단산업 및 관련 부품소재 개발 지원에 국내외 업체를 차별하지 않고 있고, 경쟁력이 약한 분야에 대해서는 미국 내 생산을 전제로 각종 지원을 확대하고 있어 이를 전략적으로 활용하는 방안을 모색하여야 한다.

여섯째, 최종재의 품질경쟁력을 높일 수 있는 기초 공정산업에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 우리나라는 상대적으로 부실한 기초 공정산업 육성을 위한 종합계획<sup>123)</sup>을 발표하였으나 아직 구체적인 예산도 확정하지 못한 상태이다.

일곱째, 중소기업에 대한 지원 이후 관리방식의 효율화에도 노력할 필요성이 있다. 우리나라는 제도적으로는 매우 우수한 지원 시스템을 갖추고 있으나 비교적 창업초기, 소규모 기업 등에 집중되어 있고, 재정을 집행한 이후 관리에는 소홀하다는 지적을 지속적으로 받아오고 있다. 기획재정부와 중소기업청이 2012년 7월 발표한 ‘중소기업 재정지출 효율화 방안’도 이러한 문제의식에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 창업에서부터 중소기업, 대기업으로 성장해 나가는 전 과정에 대해 부족한 부분이 없는지 검토할 필요가 있다.

미국의 제조업 육성 정책 사례를 통해 알 수 있듯이 제조업 경쟁력을 확보하기 위해서는 많은 노력과 시간이 투입되어야 한다. 미국의 경우 제조업이 경제에서 차지하는 비중이 그리 크지 않음에도 불구하고, 한번 기

---

123) 지식경제부는 2012년 12월 3일 제1차 뿌리산업 진흥 기본계획(2013~2017년)을 확정하였다.

반이 약화된 제조업 부문의 경쟁력을 회복시키기 위해서는 정치권이 결단이 필요할 정도로 그 파급효과가 크다는 것을 알 수 있다. 선진국 경쟁업체들의 경쟁력 회복은 시장에서의 경쟁이 심화된다는 것을 의미하기 때문에 이에 따른 장기적이고 전략적인 대응방안을 마련할 필요가 있다.

## 나. 통상전략 변화의 시사점

오바마 대통령은 지난 2010년 1월 연두교서에서 향후 5년간 수출규모를 두 배로 늘리고, 이를 통해 200만 개 이상의 일자리를 창출하는 것을 골자로 하는 국가수출확대정책(NEI)을 발표하였다. 이러한 수출확대정책에는 해외시장에서 미국 기업의 수출경쟁력을 강화하기 위한 다양한 방안을 추진하였다. 또한 미국 제조업체들의 성장을 촉진시키는 것뿐만 아니라 수출을 지원하고 일자리를 창출하면서 전체적인 미국의 글로벌 경쟁력을 키우고자 노력하였다. 추가적으로 오바마 대통령은 미국 무역확대를 위해 한국을 비롯한 파나마, 콜롬비아 등 주요 무역대상국들과 우호적인 관계를 유지하면서 FTA 협상을 타결하겠다는 의지를 보였으며, 이들 3개국과의 FTA를 임기 중에 모두 발효시켰다. 또한 글로벌 경기침체를 극복하고자 자국산업에 대한 보호주의를 추진함과 동시에 수출시장으로서 아시아-태평양지역의 중요성을 강조하였다. 아울러 미국의 최대무역적자국인 중국에 대해 무역구제와 위안화평가절상 등 통상압력을 강화하였다. 이러한 점을 고려할 때 미국의 통상정책의 변화에 대응해 다음과 같은 시사점을 기술해 볼 수 있다.

## 1) 비전통적 보호주의 심화에 적극적인 대응

미국의 서브프라임 모기지 발 경기침체에서 비롯된 전세계적인 경기침체가 유럽재정위기를 겪으면서 예상보다 장기화됨에 따라 세계적으로 자국 산업을 보호하려는 경향을 띠고 있다. 미국을 비롯한 주요국들은 반덤핑, 상계관세 등과 같은 무역구제조치의 성격이 위기대응을 위한 일시적인 조치가 아닌 자국의 주요 산업을 보호하면서 해당 산업을 주요 성장동력으로 육성하려는 장기정책으로 선회하려는 노력을 기울이고 있다.

특히, 글로벌 금융위기와 함께 출범하였던 오바마 행정부의 가장 중요한 정책우선순위는 경기회복과 일자리창출이며 이를 달성하기 위한 다양한 통상정책을 수행한 것으로 평가된다. 이러한 통상정책은 오바마 행정부 출범 초부터 글로벌 금융위기 회복을 위해서는 수출을 통한 일자리창출의 중요성을 역설하였고, 이를 위해 해외시장 확대와 무역이행 감시강화를 통해 미국기업들의 수출을 전폭적으로 지원한 것으로 볼 수 있다. 이러한 방안 중 특히, 우리나라와의 자유무역협정(FTA)을 통해 자동차, 쇠고기, 금융 등 상품과 서비스의 수출증대를 통한 일자리 창출에 큰 기대감을 재차 표현하였다. 또한, 환태평양경제동반자협정(TPP), APEC, 중동·북아프리카경제협력기구(MENA), 아세안(ASEAN) 등 권역별 경제통합을 지속 추진해 미국 기업들을 위한 해외시장 개방 확대에 노력하고 있는 실정이다.

한편 지난 2012년 11월 6일에 실시된 미국 대통령선거와 의회선거 결과, 오바마 2기 행정부는 저성장·고실업 문제를 타개하고자 1기 때 마련된 공세적 수출시장 확대 및 자국 산업 보호정책을 보다 구체적으로 추진할 것으로 예상된다. 이와 함께, 오바마 대통령은 자국의 산업보호를 위한

환경규제 강화를 자주 언급함에 따라 이에 기초한 자국 산업 보호조치도 예상 가능하다. 예를 들면, 미국 환경보호청(EPA)에서 제시하는 환경적 요구기준은 더욱 까다로워지고, 기업들에 대한 환경적 제재 역시 더욱 엄중해지는 추세이다. 최근 환경보호청은 현대·기아차 연비 과장에 대한 시정조치를 내렸으며, 현대기아차는 미국에서 연비 과다 표시에 대한 지적을 받아들이고 연비 표시를 수정하기로 결정하였다. 그동안 현대기아자동차는 미국 시장에서 자동차 연비를 앞세운 마케팅에 주력해왔는데, 연비 과장 집단소송으로 브랜드 이미지 타격은 물론 소비자들의 불신으로 번지고 있는 상황이다. 또 다른 사례는 지난 3월에 일본 혼다는 미국 시장에서 시빅 하이브리드차 연비과장으로 인해 총 1억 7천만 달러를 배상하였다. 이러한 일련의 사건들에 대해 미국의 자동차시장 부흥을 위해 환경규제를 이용해 비전통적인 자국 산업보호 조치를 취하고 있는 것이 아닌지 하는 분석도 나오고 있다.

현재 우리나라는 대내외 경제 불확실성 증대로 인해 수출여건 및 경제 성장에 부정적인 충격을 줄 가능성이 높아져가고 있다. 대내적으로 가계 부채가 민간소비를 제약할 가능성이 있으며, 대외적으로 재정절벽, 유럽 재정위기, 중국경기 둔화 등 해외경제 불확실성이 증대되고 있는 실정이다. 이러한 전세계적인 불확실성 증대는 자국 산업 보호를 통한 보호무역과 무역제한조치가 강화될 가능성이 존재한다. 따라서 대내외적인 불확실성을 최소화하는 한편 신흥시장 중심으로 수출시장 다변화를 통해 수입 규제조치의 주요 대상이 되지 않도록 사전 예방이 필요하며, 특히 미국시장 공략을 위해 캐나다, 멕시코와의 FTA 조기 타결을 검토해야 할 것으로 보인다.

## 2) 기존 자유무역협정의 활용과 다자간 지역통합에 대비

우리나라는 그동안 전세계적 자유무역협정(FTA) 확산추세에 대응하여 안정적인 해외시장을 확보하고, 개방을 통해 우리경제의 경쟁력을 강화하기 위해 FTA를 적극 추진해 왔다. 2012년 12월 현재 우리나라는 싱가포르, 칠레, EFTA, ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국 등 45개국과의 FTA를 발효하고 터키, 콜롬비아 FTA협상을 타결하였다. 또한 중국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, GCC, 등과 FTA협상을 진행하고 있으며, 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP), 한·중·일 등과의 FTA를 통해 동아시아 지역통합에 기여한다는 구상을 가지고 있다.

표 6-2. 한국의 FTA 추진 현황

진행단계	상대국	현황
발효 (8건)	칠레	04년 4월 1일 발효
	싱가포르	06년 3월 발효
	EFTA (4개국)	06년 9월 발효
	ASEAN (10개국)	상품 07년 6월 발효 서비스 09년 5월 발효 투자 09년 9월 발효
	인도	10년 1월 1일 발효
	EU (27개국)	11년 7월 1일 발효
	페루	11년 8월 1일 발효
	미국	12년 3월 15일 발효
협상 타결	터키	12년 11월 22일 국회 본회의 통과
	콜롬비아	12년 8월 31일 가서명

표 6-2. 계속

진행단계	상대국	현황	
협상진행 (8건)	캐나다	05년 7월 협상개시	
	GCC(6개국)	07년 11월 사전협의 3차례 협상	
	멕시코	07년 12월 FTA협상	
	호주	09년 5차례 협상 10년 4차례 회기간 회의	
	뉴질랜드	09~10년 간 총 4차례 협상	
	중국	12년 5월 2일 협상개시 12년 10월 4차 협상	
	인도네시아	12년 7월 12일 1차 협상	
	베트남	12년 9월 3일 1차 협상	
	협상준비 또는 공동연구 (8건)	한중일	12년 11월 20일 협상 개시 선언
		RCEP	12년 11월 20일 협상 개시 선언
MERCOSUR (4개국)		05~06년 간 공동연구	
이스라엘		09년 8월~10년 8월 공동연구	
일본		03년 12월 협상 개시 04년 11월 6차 협상 후 중단 08~09년 간 총 4차례 협상재개 실무회의	
몽골		08년 민간연구 개시 합의	
중미(6개국)		10년 10월 공동연구 개시	
말레이시아		11년 5월 FTA타당성 연구 개시	

자료: 외교통상부 (2012년 12월 현재)

한편, 오바마 대통령의 연임으로 인해 차기에도 미국의 보호주의 경향은 강화될 것이며, 양자보다는 다자를 통한 경제통합을 위주로 통상정책을 진행할 것으로 보인다. 물론 단기적으로는 미국경제에서 가장 시급한 현안인 재정절벽(Fiscal Cliff) 문제해결에 주력하겠지만, 이러한 문제가 어느 정도 원만히 해결된다면 오바마 1기 행정부에서 추진하였던 대외통

상기조가 유지될 것으로 보인다. 즉, 오바마 행정부는 양자 자유무역협정 보다는 다자간 지역협정을 통한 통상정책에 주안점을 두고 있으며, 특히 환태평양경제동반자협정(TPP)을 적극적으로 추진하여 왔다. 특히, 아시아태평양지역에서 미국의 무역 및 투자이익을 확보하기 위해 환태평양경제동반자협정을 가속화 할 것으로 보인다. 그러므로 미국은 우리나라의 TPP참여를 기존에 비해 보다 적극적인 참여 요청이 예상됨에 따라, 이에 대한 대응책 및 체계적인 전략수립이 필요해 보인다. 또한 우리나라는 한·중·일FTA와 별개로 아세안 등 동아시아 16개국이 참여하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 체결을 추진 중이다. 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 수립하여 추진해 나가야 할 것이다.

### 3) 미·중간 통상분쟁에 대한 사전적 대응

오바마 대통령은 중국을 포함한 무역수지 흑자국이 내수를 확대해 글로벌 불균형 문제를 해소해야 한다고 역설하고 있다. 2011년 기준 미국의 대중국 무역수지 적자는 -2,955억 달러로 전체 무역적자의 40%에 달한다. 이는 저평가된 위안화 때문이며, 이로 인해 궁극적으로 미국의 수출이 감소하고 있다는 것이 미국정부 당국의 시각이다. 따라서 미국 기업의 수출확대를 위한 위안화 평가절상 압력과 함께 중국의 무역장벽 철폐 요구를 강화할 것으로 예상된다.

만약 위안화 환율 평가절상에 대한 압력이 강화된다면, 대미흑자국인 우리나라에도 이에 대한 공세가 전이될 가능성도 있다. 따라서 양국 정부

고위급과 상시적인 협의 채널을 구축하여 이러한 분쟁을 사전적으로 차단함과 동시에 분쟁발생시 대응방안을 체계적으로 구축하여 피해를 최소화 할 필요가 있다. 또한 기업의 입장에서도 미국과 중국간의 통상분쟁 심화에 대비하여 수출지역의 다변화를 통한 위험분산과 가격보다 기술우위를 앞세운 해외진출 전략이 필요한 시점이다<sup>124)</sup>.

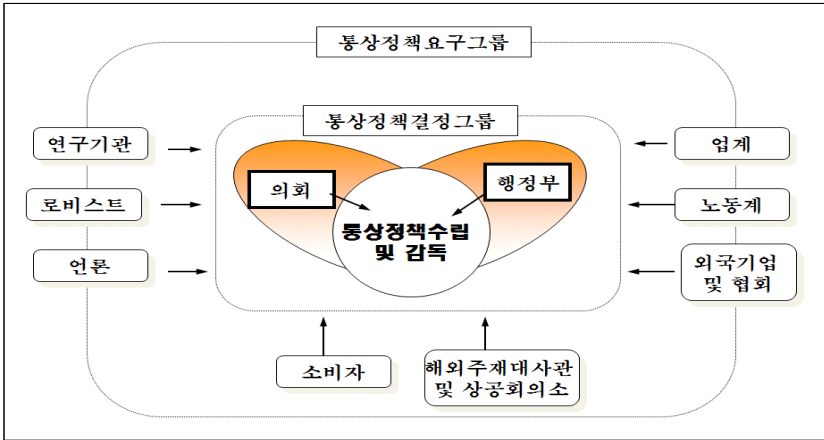
#### 4) 미국 의회와의 긴밀한 사전협의 강화

미국정부는 “2014년까지 수출 2배, 200만개 일자리 창출” 등 구체적인 목표를 제시하고 이를 위한 다양한 정책을 추진 중이다. 이를 위해 중소기업제품 및 농산품 수출확대 지원 등을 위한 국가수출확대정책 추진하고 있는데, 이러한 정책을 보다 강화할 것으로 보인다. 따라서 우리나라는 일차적으로 미국 행정부가 추진하는 통상정책을 면밀하게 파악하는 한편 의회와도 긴밀한 관계를 유지하는 것이 중요하다. 미국의 통상정책은 헌법에서 보장한 의회의 권한이나, 의회가 직접 통상정책을 결정하고 무역협상에 나서지 않고, 권한 일부를 행정부에 위임하는 대신 행정부 통상협상 행위에 대한 견제와 감독을 강화하고 있다. 정책진행과정에서 가장 중요한 점은 행정부와 의회의 긴밀한 협의가 이루어진다는 점이며, 최종 권한은 의회에 있기 때문에 행정부가 민주공화 양당과의 긴밀한 사전협의를 진행하고 있다. 그러므로 우리나라 정부는 차원에서 다각적으로 미국 의회와의 쌍방향 채널을 통해 통상 분쟁을 사전적으로 예방하는 노력을 기울여야 할 것이다.

---

124) 권혁재(2012), “중국의 부상과 미중통상분쟁”, 삼성경제연구소.

그림 6-2. 통상정책 수립 및 결정과정



주: 저자작성

## 다. 금융개혁의 시사점

### 1) 금융 규제감독 체계의 개선

2007-09년의 금융위기를 경험한 후에 국제적으로는 2010년 12월에 Basel III 기준을 도입하고 2011년 11월에는 ‘시스템적으로 중요한 글로벌 은행(GSIB) 기준서’를 채택함으로써 세계적인 차원에서 개별 은행들의 위험추구 억제에 위한 건전성 규제의 기준을 마련하고 시스템 위험 관리 체계를 구축하고자 하는 노력의 기본 방향을 확립하였다. 아울러 미국을 비롯한 세계 주요 국가에서 금융 규제감독 체계의 개혁을 위한 노력이 기울여졌다. 우리나라에서도 이러한 규제 개편 방안을 어떻게 도입하는 것이 바람직 할 것인가에 대한 고민 속에서 거시건전성 감독과 금융그룹에 대한 연결기준 감독 방안 등이 중점적으로 논의되어왔다. 최근에는 우리나라에서도 미국의 FSOC와 같이, 금융시스템 안정과 소비자보호를 위

해 한국판 금융안정위원회(FSOC) 설치를 추진해야 한다는 주장도 제기되고 있다(김자봉 2012).

더욱이 2012년 11월 5일에는 G20 재무장관·중앙은행 총재 회의(멕시코시티)의 승인을 거쳐 바젤은행감독위원회(이하 'BCBS')는 「시스템적으로 중요한 국내 은행 규제체계(A framework for dealing with domestic systemically important banks)」를 최종 확정함으로써 금융위기 이후 은행 부문의 복원력 및 유동성리스크관리 강화를 위해 Basel III 자본비율의 분자항목인 자본 부문에 대한 국제적 논의가 일단락되었다. 이 기준에 따르면 금융기관의 본국 당국은 '글로벌 연결그룹' 기준으로, 진출국 당국은 '해당 자회사 및 하위 자회사들을 포함하는 연결그룹' 기준으로 은행의 시스템적 중요도를 평가하도록 되어 있다. 따라서 우리나라에서도 시스템 위험을 측정하고 관리할 능력을 제고하기 위한 구체적인 노력과 함께 규제감독 체계의 개편이 현실적 과제로 대두되고 있다.

이번의 금융위기가 보여준 바와 같이 기관투자자가 차지하는 비중이 커지고 금융기관들 사이의 파생상품 거래가 활발해진 상황에서 기존과 같이 개별 금융기관의 건전성 규제에만 의존하는 것은 한계가 뚜렷하다. 따라서 우리나라의 경우에도 시스템 위험에 관리 능력을 제고하고 금융안정성을 높이기 위해 다양한 금융시장과 금융기관들을 포괄적으로 감독하는 규제체계의 개선이 시급하다. 하지만 도드-프랭크법의 평가에서 지적한 바와 같이 시스템 위험에 대한 정확한 측정 방법을 개발하는 노력이 수반되지 않은 상태에서 규제체계의 재편만으로는 규제당국의 자의적 판단의 개입 가능성이 커짐에 따라 의도하지 않은 부작용을 낳기 쉽다.

더욱이 금융 관련 정부 당국에 근무한 관료들이 퇴임 후에 주요 금융

기관에 근무하는 것이 보편적인 관행으로 자리 잡은 우리나라에서 자의적인 판단에 기초한 규제는 문제의 심각성을 더욱 키울 수 있는 가능성이 있다. 또한 저축은행 사태에서 나타난 바와 같이 금융에 대한 정치적 목적의 개입이 규제감독의 실패와 결합하여 금융기관 부실과 함께 금융 불안정을 초래할 우려도 큰 것이 사실이다. 따라서 우리나라의 경우에는 변화된 금융 시스템에 대한 정확한 진단에 기초하여 우리나라 실정에 맞는 규제감독 체계 개선을 위한 고민이 필요하다.

미국의 경우에도 도드-프랭크법이 규제당국이나 정부 관료들의 인센티브에 대한 고민이 부재하다는 비판이 강하게 제기되고 있다(Kane 2011). 우리의 경우에도 금융 규제감독 체계의 개편을 고민함에 있어서 이 문제에 대한 깊은 고민이 수반되지 않고 주요 선진국의 규제감독 체계의 개편을 형식적으로 모방하는 데 치중하여 실효성이 낮은 개혁에 그친다면 금융 시스템 위협의 관리 능력이 제고되었다는 착각으로 말미암아 오히려 금융 불안정을 심화할 우려가 있음에 유념할 필요가 있다.

## 2) 금융산업의 변화

범위의 경제를 실현하는 데 방해가 된다는 이유로 오랫동안 비판받아 왔고 마침내 1999년에 철폐된 글래스-스티걸법의 부활에 대한 요구가 미국에서 강하게 제기되고 있고 유럽에서도 이러한 사정은 마찬가지이다. 더욱이 미국에서는 규모의 경제에 대한 기대보다 대마불사의 위험에 대한 우려가 커지면서 거대 금융기관의 분할에 대한 논의도 뜨거운 실정이다. 이는 1980년대 이후에 세계화에 직면하여 금융기관의 대형화와 겸업화를 ‘금융 현대화(financial modernization)’를 위한 거부할 수 없는 추세

로 받아들여던 인식이 크게 전환되었음을 말해준다.

세계적인 금융기관들과 비교할 때 우리 금융기관들의 규모가 여전히 크지 않으며 아직은 대형화가 더욱 필요하다는 주장도 만만찮다. 하지만 세계적인 금융기관들의 규모에 비추는 것보다 우리 금융 시스템의 시스템 위험에 비추어 우리 금융기관의 규모에 대한 논의가 이루어져야 한다. 따라서 그동안 추진되어온 대형화와 겸업화 추세를 냉정하게 재검토하기 위한 논의가 시급하다. 이를 위해서는 기존에 금융기관의 대형화와 겸업화를 추진해온 집단들과 여러 가지 측면에서 독립성을 가진 별도의 위원회를 구성할 필요가 있을 것으로 보인다. 미국의 경우에도 FSOC가 금융위기에 대응하여 규제금융을 시행했던 정부 기관들이 주축이 되어 운영됨으로써 SIFI에 대한 규제감독이 비민주적인 방향으로 진행될 우려가 큰 것이 사실이다. 그동안 금융기관의 대형화와 겸업화를 추진해온 정부 기관이나 금융산업과 관련된 여러 기관들이 향후 금융산업의 구조개편과 관련된 논의를 계속 주도할 경우, 금융위기 이후 세계적으로 확산되고 있는 새로운 시각에서 금융 안정성 제고를 위한 구조개편을 진지하게 고민하기 힘들 것으로 생각된다. 아울러 필요하다면 자본시장통합법 등에 대한 재검토도 적극적으로 고려해야 할 것이다.

### 3) 파생상품시장의 거래 시스템 개혁

리먼 브라더스 사태가 우리나라 국내 지급결제시스템에 미친 영향은 제한적이었으나 증권결제가 연쇄적으로 미결제되는 사태가 발생할 수도 있었다.<sup>125)</sup> 국내 장외파생상품 거래 현황을 볼 때 신용 관련 상품의 거래 비중이 작아 상대적으로 시스템 위험에 대한 우려는 크지 않지만 금리·통

화 관련 상품의 거래상대방 위험은 상존하고 있다. 우리나라도 CCP 인가제를 중심으로 ‘자본시장법’의 개정을 추진중이다. 자본시장법 개정에 따라 장외상품 CCP로 인가될 것을 대비하여 한국거래소는 관련 제도 정비 및 시스템 구축을 준비 중이다.

국회에서 법안 통과가 지연되고 있지만 장래에 한국거래소가 CCP로 인가될 경우를 대비하여 다음과 같은 준비를 하여야 한다. 첫째, CCP의 리스크 관리 능력 제고를 위한 인력 및 제도적 정비가 필수적이다. CCP는 거래상대방 위험을 CCP로 집중하는 방식인 만큼 장외 파생상품 거래 시스템을 CCP로 전환함에 있어서 CCP의 리스크 관리 능력은 필수불가결의 전제조건이다. 둘째, CCP에 대한 감독 체계 정비를 위해 미리부터 준비해야 한다. 앞서 지적한 바와 같이 은행 결제원 시스템이 예금인출쇄도의 반복을 막지 못했던 역사적 교훈을 상기할 때, CCP가 새도우 뱅크런의 위험을 감소시키는 효과에 대한 자만은 금물이다. 따라서 CCP의 도덕적 해이나 리스크 관리에 대한 방만한 준비로 말미암아 금융 불안정이 발생하는 일이 없도록 철저한 대비가 필요하다. 셋째, CCP에 대한 중앙은행의 유동성 공급 가능성과 방법, 그에 따른 도덕적 해이의 방지 등을 위한 깊이 있는 논의와 준비가 필요하다. 넷째, 장기적으로는 CCP가 모든 파생상품 거래를 흡수하지 못할 가능성에 대비하여 파생상품시장의 참여조건과 그에 따른 규제감독 및 보호 체계 전반에 걸친 매우 근본적인 개혁 방안에 대한 연구와 논의가 필요할 것으로 생각된다.

---

125) 자세한 사정에 대해서는 김인섭(2012), p.38을 참조.

표 6-3. 국내 장외파생상품 거래잔액 현황(2011년 9월말 현재)

(단위: 조 원, %)

기관 \ 기초자산	금리	통화	주식	신용	기타	계
은행	4,487	2,260	26	5	6	6,783(93.5)
금융투자	245	39	111	9	1	406(5.6)
보험	1	25	4	0.07	0	30(0.4)
신탁	2	27	0.03	0.05	0	29(0.4)
기타	0.3	3	0.05	0	0	3(0.04)
계	4,735	2,354	141	14	7	7,252(100.0)

주: 명목금액 기준, ( )안은 비중.

자료: 금융감독원.

김인섭(2012), p. 39에서 재인용

## 라. 정치적 갈등으로부터의 시사점

### 1) 미국의 경제회복 전망

미국의 정치적 갈등에 대한 분석은 두 측면에서 시사점을 찾을 수 있다. 하나는 미국의 이념 대립 혹은 정치적 갈등이 앞으로의 미국경제에 미칠 영향, 나아가 우리 경제에 미칠 영향에 관한 것이다. 다른 하나는 미국의 이념적 대립이 우리나라의 정치이념의 변화를 전망하는 데 주는 시사점이다. 우선 첫 번째 측면에서 살펴보자. 제5장에서 설명한 바와 같이 현재 미국의 경제적 상황은 이념적 갈등을 심화시킬 가능성이 높은 상황에 있다. 즉 글로벌 금융위기 이후 소득불평등이 심화되고 있고 정부의 지출비중이 증가하고 재정수지가 악화되고 있으며 경제성장률도 잠재성장률 이하에 있다. 이런 요인들은 지금까지의 데이터를 이용해 분석한 결과에 따르면 모두 민주당과 공화당 사이의 이념격차를 확대시키는 요인들이다. 그리고 이념격차의 확대는 의회의 법안통과율을 낮추는 경향이

분명히 존재한다. 따라서 미국 정치권에서 대립과 갈등은 앞으로도 경제 정책의 신속하고 효율적 집행을 어렵게 할 가능성이 높다. 만약 이러한 전망이 현실화된다면 미국 경제의 조속한 회복에 장애가 될 것이다.

2012년 11월 미국 선거의 결과는 이러한 전망을 뒷받침하고 있다. 오바마 대통령은 재선에 성공했지만, 의회 다수당은 다시 양당으로 나뉘어졌다. 즉 민주당은 상원에서 다수당을 유지하는 데 성공했지만, 하원에서는 여전히 공화당이 다수당을 차지하고 있다. 그리고 상원에서 민주당은 과반을 차지했지만 필리버스터를 막을 수 있는 60석 이상을 차지하지는 못하고 있다. 이런 부분적인 여소야대 구조는 오바마의 신속한 정책집행을 제약할 것이다. 다만 오바마나 민주당이 당초 예상했던 것보다 높은 득표율을 기록했다는 점은 긍정적인 점이다. 그리고 이번 선거를 통해 공화당 내의 극단적 보수세력인 티파티 그룹의 영향력이 약해졌다는 것도 이념 격차를 줄일 수 있는 요인이다.

단기적으로 정치적 대립이 미국경제에 미칠 수 있는 심각한 위험은 역시 소위 재정절벽과 국가채무한도 조정 문제이다. 공화당은 2011년 7월 국가채무한도를 상향 조정하는데 동의하는 대신 향후 10년간 1조2천억 달러의 재정적자 감축을 요구했고 양당은 이에 합의하였다. 한편으로는 2010년 2년간 연장되었던 부시 행정부 시절의 감세 조치가 2012년 말에 종료되고, 다른 한편으로는 2013년부터는 2011년에 합의한 재정지출 감축이 시작된다. 이런 두가지 조치가 결합되어 재정지출에서 조세수입을 뺀 순재정지출이 2013년 급격히 감소할 예정이다.<sup>126)</sup> 2013년 순재정지출

---

126) 2011년 합의한 예산통제법에 따라 재정지출은 줄고, 감세 조치들이 종료됨에 따라 조세는 증가하기 때문이다.

의 감축 규모는 5천억~7천억 달러에 이를 것으로 추정되는데, 이것은 미국 전체 GDP의 3~5%에 해당하는 규모이다. 순재정지출 감축을 항목별로 정리하면 [표 6-2]과 같다. 재정지출의 감소는 직접적으로 정부수요를 줄이고, 세금 부담의 증가는 민간 소비를 위축시킬 것이다. 미국의회예산국은 양당간의 타협을 통해 이런 조치를 미연에 방지하지 못해 소위 재정절벽이 현실화되면 2013년 미국의 경제성장률은 -0.5%까지 하락할 수 있다고 경고하였다.

표 6-4. 미국의 2013년 순재정지출 감소 항목

주요 항목		주요 내용	금액 (억 달러)
감세 종료	부시감세안 연장 종료	- 부시 정부에서 도입된 세금감면 조치 '12년말 종료 - '10년말 종료될 예정이었으나 2년 연장	2,250
	급여세 인하 종료	- 급여세 인하 조치 (2%p)가 '12년말 종료 - 근로소득자 4.2%→6.2%, 자영업자 10.4%→12.4%로 복귀	850
재정 지출 축소	실업수당 축소	- 긴급실업수당 '12년 12월 말 종료	340
	메디케어 급여 삭감	- 메디케어에 따른 의사 지급률 인하	100
	재정지출 자동 삭감*	- 예산통제법 합의내용 - 임의적 지출과 의무적 지출삭감조치 시행	1,093
기타			967
		총계	5,600

자료: 미국의회예산국, 박복영 외(2012) p29 재인용

11월 대통령 선거 이후 오바마 대통령과 공화당은 재정절벽 문제에 대한 타협을 시도할 것이다. 하지만 여전히 양측간의 입장차는 분명하다. 각 항목에 대한 양당의 입장은 [표 6-2]와 같이 정리할 수 있다. 이중에서 가장 첨예하게 대립하고 있는 부분은 부시정부의 감세조치를 연장하는 데

있어 그 범위를 어디까지 할 것인가 하는 문제이다. 공화당은 모든 소득 계층에 대해 감세 조치를 연장해야 한다고 주장하고 있는 반면, 민주당과 오바마 대통령은 가구소득 연 25만 달러 이상의 최고소득계층은 감세연장에서 제외되어야 한다고 주장한다. 최고소득계층의 감세연장 문제는 2010년에도 양당간에 첨예한 문제였다. 당시 오바마 대통령은 공화당의 압력에 못 이겨 이 계층의 감세연장에 동의했는데, 이러한 양보는 전통적인 오바마 지지층의 심각한 반발을 야기했다. 이런 전례에 비추어 오바마는 2010년에 비해 더욱 강경한 입장을 취할 가능성이 높다.

표 6-5. 2013년 재정절벽에 대한 양당의 견해 차이

주요 항목	민주당	공화당
감세	① 부시감세안 연장종료 - 고소득층 감세 종료, 그 이하 가구 감세 연장 - 고소득층 증세분(\$4조)교육, 친환경 에너지투자	- 모든 소득계층의 감세 조치 연장 - 고소득층 감세 종료 시 소기업 부담 증가 주장
	② 급여세 인하 종료 - 양당 모두 급여세 인하 조치 연장에 기본적으로 찬성	
재정 지출 축소	③ 긴급실업수당 지급 종료 - 기본적으로 찬성	- 대다수는 연장 찬성 - 일부는 근로의욕 저하 이유로 종료 주장
	④ 재정지출 자동 삭감 - 사회보장프로그램 초과 감축 수용 불가 - 합의 수정 시도에 대통령 거부권 행사 방침	- 합의 이상의 추가 지출 축소 요구 - 국방비 삭감비중은 축소

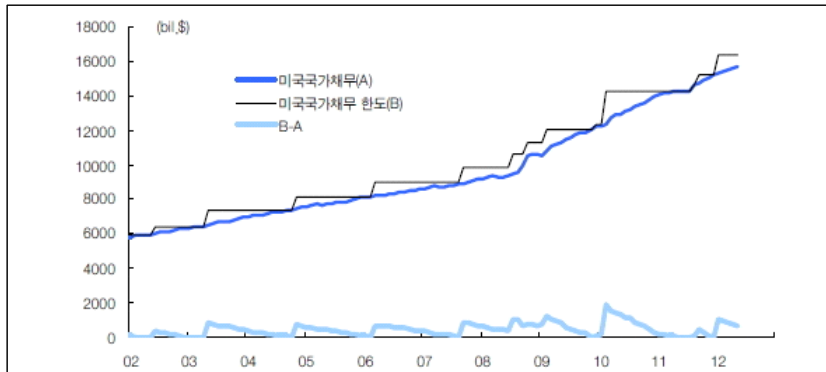
자료: 미의회예산국, 박복영 외(2012) p 33재인용

양측이 감세 조치에 대해 어떤 방식으로든 합의한다고 하더라도 재정 지출 축소를 뒤돌리기는 쉽지 않다. 장기적인 재정적자 축소를 위해 서로 합의한 내용이기 때문이다. 재정적자 축소는 미국경제가 장기적으로 해결

해야 할 과제이지만 단기적으로는 경제회복에 부담이 될 수밖에 없다. 단기적으로는 경기부진이 재정수지를 악화시키는데, 장기적인 재정수지 개선과 국가채무 억제를 위해서는 재정긴축을 해야 하는데 이것이 다시 경기회복을 억제하는 모순된 상황이 발생하고 있다. 경기가 회복되지 않으면 재정적자는 불가피하고 그러면 미국의 국가채무 증가 역시 불가피하다. 미국의 국가채무는 글로벌 금융위기 이전에는 8조 달러 정도였지만 2012년 말에는 16조 달러를 넘어설 것으로 전망된다. 불과 5년 사이에 2배가 된 것이다.

그림 6-3. 미국의 국가채무규모와 법정한도의 변화

(단위: 10억 달러)



자료: Bloomberg

2012년 말이면 다시 국가채무가 그 법정상한에 이르기 때문에 이 문제 역시 양당이 합의를 통해 한도를 상향 조정해야 한다. 이것 역시 재정절벽과 더불어 큰 정치적 과제가 될 것이다. 앞으로 경기가 개선되어 재정수지가 개선되지 않으면 동일한 문제가 주기적으로 반복될 수밖에 없을 것이다. 그리고 공화당이 소폭의 상향조정만 허용하고 그 조정을 대가 다

른 정치적 양보를 요구한다면 문제가 발생하는 주기는 더욱 짧아지고 정치적 대립은 더 고조될 것이다. 이는 불황이 정치적 갈등을 심화시키는 대표적 예라고 할 수 있다.

경제불황과 정치적 대립의 악순환을 약화시키는 데는 두 가지 해가 있을 수 있다. 하나는 경제의 자생적 회복능력이 향상되는 것이다. 그러면 재정수지도 개선되고 국가채무도 증가속도가 둔화되거나 감소할 것이다. 이것은 다시 정치적 대립도 약화시킬 가능성이 있다. 다른 하나의 방법은 재정수지의 일시적 악화를 감수하고 양당이 획기적인 부양조치에 합의하는 것이다. 소위 케인즈적인 정책을 통해 단기적으로 재정을 악화시키되 장기적인 개선을 기대하는 것이다. 그런데 현재 미국의 정치지형 상 후자는 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 앞의 해법을 기대할 수밖에 없지만, 정치적 갈등이 심화된다면 그 가능성을 줄일 것이다. 당면한 재정 절벽이 해결되지 않는다면 미국 경제는 심각한 경기침체에 다시 빠질 것이고 재정 상황은 더욱 나빠질 가능성이 높다. 만약 아무런 타협도 이루어지지 않는다면 미국경제의 침체 여파로 우리나라의 경제성장률도 크게 둔화될 것이다.

## 2) 우리나라의 이념 양극화에 대한 시사점

다음은 미국의 이념 양극화 혹은 정치적 대립에 관한 분석결과를 비추어, 우리나라 정당의 정치이념이 앞으로 어떻게 변화될 지를 간단히 살펴보자. 이내영 (2011)에 따르면 우리나라에서도 국회의원의 이념성향이 점차 양극화하는 추세가 나타나고 있다. 우리나라의 경우 미국과 같이 의원들의 법안투표를 기초로 이념성향을 측정할 지표는 없다. 그리고 다른 방

식으로 조사한 결과도 시계열이 길지 않기 때문에 미국과 같은 방식으로 분석하기는 어렵다. 이런 한계에도 불구하고 몇 가지 자료를 이용하여 대체적인 추세를 살펴볼 수는 있다. 중앙일보가 16대 (2002년 조사), 17대 (2004년 조사), 18대 (2008년 조사) 국회의원을 대상으로 조사한 주관적 이념성향 자료에 따르면 보수, 중도, 진보 중 중도의 비율이 61.9%, 35.4%, 22.8%로 계속 줄어들고 있다. 그리고 보수와 진보를 대표하는 양당(보수정당으로는 한나라당, 진보정당으로는 민주당 혹은 열린우리당) 사이의 평균 이념의 거리도 16대 국회의 1.37에서 17대 국회와 18대 국회에서는 1.9와 1.6으로 다소 확대된 것으로 나타났다.<sup>127)</sup> 시계열이 짧고 주관적 이념성향을 조사한 것이라 미국과 직접 비교하기는 어렵지만, 정당간 이념격차의 확대가 한국에서도 관찰된다는 뜻이다.<sup>128)</sup> 그리고 정당간 이념 양극화는 정책에 대한 태도에서 확인된다. 이내영 (2011)에 따르면 18대 국회에서 대북지원 정책, 한미FTA, 사형제도 등 주요 10개 정책에 대한 의원들의 태도를 정당별로 비교한 결과 모든 이슈에서 한나라당과 민주당 사이에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되었다.

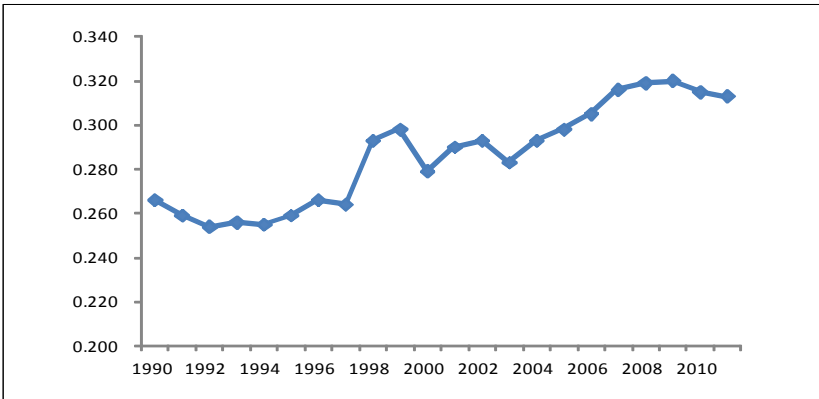
미국의 경우 소득불평등의 심화와 정부지출 비중의 확대가 이념격차의 확대와 밀접한 상관관계를 갖는 것으로 확인되었는데, 우리나라의 경우에도 비슷한 관계를 발견할 수 있다. 우리나라의 지니계수 추이를 나타낸 [그림 6-2]를 보면, 1990년대 후반 이후 도시가구의 소득불평등이 추세적

127) 중앙일보의 이념성향 자료는 개별의원의 이념 성향이 0과 10 사이에 분포할 수 있으며 0에 가까울수록 진보를, 10에 가까울수록 보수를 의미한다. 18대 국회의 경우 한나라당의 평균 이념성향은 6.0, 통합민주당의 평균은 4.4로 조사되었다.

128) 이내영 (2011)에 따르면 일반국민들의 이념성향에서는 이런 뚜렷한 격차확대가 발견되지 않는다.

으로 악화되고 있음을 알 수 있다. 즉 소득불평등과 이념 양극화가 같은 방향으로 움직이고 있다는 뜻이다. [그림 6-3]은 우리나라의 GDP 대비 정부지출의 비중을 나타낸 것이다. 이 비율 역시 2000년 이후 빠르게 증가하고 있어, 정당의 이념격차 확대와 같은 추세를 보인다.

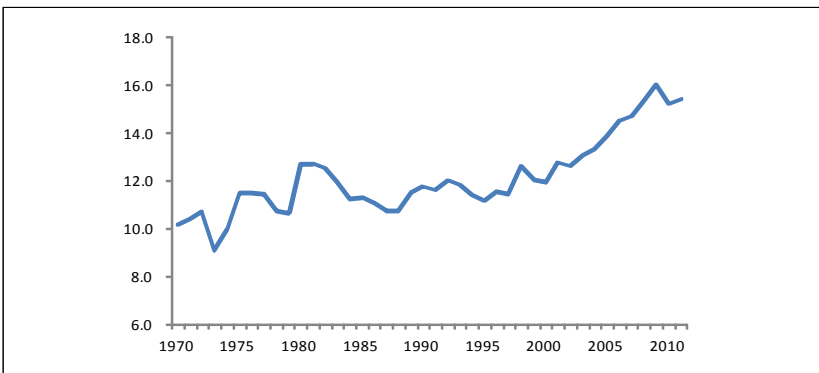
그림 6-4. 우리나라의 지니계수 추이



주: 2인 이상 도시가구의 시장가치 소득을 기준으로 한 것이다.

자료: 한국 통계청 가계동향조사 자료 (<http://kosis.kr>)

그림 6-5. 우리나라의 GDP 대비 정부지출 비중 추이



자료: 한국은행 국민소득계정 자료 ([www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr))

우리나라에서도 이 두 지표와 정당 이념간의 관계는 미국에서 관찰된 것과 비슷한 모습을 보인다. 물론 통계분석을 통해 확인되지 않았기 때문에 분명히 말할 수는 없다. 하지만 이런 결과에 비추어볼 때 우리나라에서도 소득불균형이 심화되고 정부지출의 비중이 앞으로 계속 증가한다면 정당간 이념의 격차가 확대될 가능성이 크다. 즉 미국과 같이 유권자의 소득계층과 각 정당별 핵심유권자층의 구성이 더욱 밀접한 관계를 가지면서 소위 계급투표가 심화되고, 소득불평등의 심화되면 진보와 보수 정당 사이의 이념적 거리가 더 확대될 수 있다. 그리고 정부의 지출비중은 아직 선진국에 비해 낮은 수준이며 인구 고령화가 진행되기 때문에 이 비중이 증가할 것으로 예상된다. 이 비중이 증가하면 재분배정책에 따른 계층간 이해관계 역시 더 첨예화 할 가능성이 높다. 미국의 경우를 보면 이런 이념격차의 확대가 정당간의 타협을 어렵게 하고 입법의 효율성을 낮추므로 바람직하다고 볼 수 없다.

따라서 앞으로 이런 이념격차의 확대라는 정치적 변화가 경제정책의 집행에 미칠 영향에 대해서도 숙고할 필요가 있다. 정책집행을 위한 정치적 과정에 더 긴 시간이 소요될 수 있으며, 그 결과 정책의 효과가 줄어들거나 정책의 타이밍을 놓칠 가능성이 있다. 따라서 이런 점을 고려하여 정책을 수립해야 할 것이다. 다른 한편 근본적으로는 이념의 격차를 유발하는 요인을 억제하는 것이다. 특히 소득불평등은 단순히 경제적 격차의 문제가 아니라 의회의 효율성을 떨어뜨림으로써 경제적 비용을 유발하는 측면도 있음을 간과해서는 안된다. 약자의 보호와 사회통합을 위해서도 불평등의 억제는 중요할 뿐만 아니라 정치효율성과 경제정책의 효율성을 위해 필요하다는 점을 주목해야 한다. 글로벌 금융위기 이후 미국 정치의

비효율성과 보수화를 비판하고, 그런 비효율성을 낳게 된 원인으로 소득 불평등의 심화를 지적하는 연구들이 쏟아지는 데 주목할 유의할 필요가 있다. 우리나라의 정치는 아직 미국만큼 이익집단에 포획되어 있는 것으로 보이지는 않는다. 로비가 합법화되어 있지 않고 선거비용이 미국만큼 많이 들지 않는 것은 다행이라고 할 수 있다. 하지만 소득불평등이 심화 되면 우리나라에서도 소득계층에 따라 투표성향이 뚜렷이 나뉠 가능성이 크다. 이것은 사회통합을 위해 바람직하지 않을 뿐만 아니라 정치나 정책을 조직화된 이익집단의 이해를 관철하기 위한 수단으로 전락시킬 위험도 있다. 그런데 소득불평등을 위해 재분배정책에만 의존하는 것은 정치양극화의 측면에서 바람직하지 않다. 이것은 정부의 지출비중을 높여 다시 이념갈등을 심화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 정부의 개입을 통한 재분배에 의존하기보다, 원천적인 소득분배가 더욱 공평하게 이루어지도록 경제구조와 시장경제질서를 구축하는 것이 더 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

## ■ 참고문헌 ■

### [국문자료]

- 강문성·나수엽. 2002. 「미국 부시행정부의 대외통상정책과 시사점」. 『조사분석 02-01』. 대외경제정책연구원.
- 고희채·오민아·이보람. 2011. 「미국의 중소기업 수출확대정책 및 시사점」. 『KIEP 연구자료 11-21』. 대외경제정책연구원.
- 권혁재. 2011. 『환태평양경제동반자협정(TPP)의 전망과 대응방향』. SERI 경제포커스 제359호 삼성경제연구소.
- 권혁재 외. 2012. 『중국의 부상과 미중 통상분쟁』. SERI 이슈 페이퍼. 삼성경제연구소.
- 김규관·이형근·김은지. 2011. 「일본 제조업의 경쟁력 실태분석과 시사점」. 『KIEP 연구보고서 11-18』. 대외경제정책연구원.
- 김인섭. 2012. “글로벌 금융위기 이후 CCP에 대한 국제논의동향과 시사점,” 한국금융연구원 보고서.
- 김자봉. 2012. “해외 주요국의 시스템위험과 소비자보호를 위한 감독 체제 변경과 시사점,” 한국금융연구원 주간금융브리프, 21권 43호(2012.11.3-9).
- 나수엽. 2010. “중·미간 반덤핑 및 상계관세 분쟁격화의 경과와 배경” . 지역경제포커스 10-11호 대외경제정책연구원.
- 박복영 외. 2012. 「2013년 세계경제전망」 『오늘의 세계경제 12-20』. 대외경제정책연구원
- 박성규·김상윤. 2012.5.3. 「주요국의 제조업 경쟁력 강화 정책 동향 및 시사점」. 『CEO Report』. 한국자동차산업연구소
- 이내영. 2011. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?», 『한국정당학회보』, 제10권 제2호, pp.251~287.

- 이준규·고희채. 2007. 『미국 민주당의 경제정책방향 및 시사점』. 연구자료 07-10. 대외경제정책연구원.
- 이준규·김종혁·고희채·오민아. 2007. 『KIEP 중장기통상전략연구 07-09』. 대외경제정책연구원.
- 이준규·김종혁·고희채·오민아. 2008. 「미국 신행정부의 주요 정책과 한국의 대응」 『오늘의 세계경제 08-46』. 대외경제정책연구원.
- 이준기. 2010. 「제조업의 제품경쟁력 강화를 위한 서비스화: 제조업의 신서비스 디자인」 『Entrue World 2010』. 서울 인터컨티넨탈 호텔
- 이항구. 2006. 7. 「미국 제조업의 경쟁력과 시장 특성」. 『KIET 연구보고』. 산업연구원.
- 이혜정. 2009. “미국 공화당의 위기: 보수의 역사적 정체성과 정치적 과제”, 의정연구 제15권 제1호, pp.209-235.
- 정영식. 2012. “미국과 중국의 경제갈등” 『국가전략연구』. 세종대학교 세종연구원.
- 조형제·임현경. 1999. 「미국 경제의 산업구조조정: ‘탈산업화’ 명제의 비판적 검토」. 『경제와사회』, 제41호 비판사회학회
- 북경사무소. 2012. 『중국 WTO소송 10년: 시안별 배경, 경과와 판결』. KIEP 북경사무소 브리핑 Vol. 14 No. 4. 대외경제정책연구원.
- LG경제연구원. 2012. 5. 「제조업의 미래」. LG Insight Forum 2012. p. 13.

#### [영문자료]

- Abramowitz, Alan I. 2011. “Partisan Polarization and the Rise of the Tea Party Movement”, Paper at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Seattle, Washington, Sep. 2011.
- Acharya, V and Ouarda Merrouche (2009), “Precautionary Hoarding of Liquidity and Inter-Bank Markets: Evidence from the Sub-prime Crisis”, CEPR and NBER

- Acharya, Viral V., Philipp Schnabl, and Gustavo Suarez(forthcoming), Securitization without risk transfer, *Journal of Financial Economics*
- Admati, Anat R., Peter M. DeMarzo, Martin F. Hellwig, and Paul Pfleiderer(2011), Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive, Working Paper.
- Barker, Alex(October 2, 2012), “EU review wants bank trading ringfenced,” *Financial Times*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/74db28e2-0c73-11e2-a776-00144feabdc0.html#axzz2Bq9EkPeZ>
- Bartels, Larry M. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, New York: Russell Sage Foundation.
- Binder, Sarah. A. and Thomas E. Mann 2011. “Constraints on leadership in Washington”, *Issues in Governance Studies* No. 41, Brookings Institute.
- BIS Committee on the Global Financial System (CGFS) Paper No.36 on The role of margin requirements and haircuts in procyclicality (March 2010).
- Bolton and Freixas (2006) Corporate Finance and the Monetary Transmission Mechanism, *Review of Financial Studies*.
- Brunnermeier, Markus K., Gary Gorton, and Arvind Krishnamurthy(2011), Risk Topography, working paper.
- Brock R. Williams. 2012. “Trans-Pacific Partnership(TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis” CRS Report for Congress.
- Bruce Stokes. 2012. “Japan, the Trans-Pacific Partnership, and the United States”. Paper Series. German Marshall Fund.
- Brunnermeier, Markus K., Gary Gorton, and Arvind Krishnamurthy(2011), Risk Topography, working paper.
- Chatterjee, R. Rex(2011), *Dictionaries Fail: The Volcker Rule’s Reliance on Definitions*

- Renders It Ineffective and A New Solution is Needed to Adequately Regulate Proprietary Trading, *International Law & Management Review* 8(4): 33-62.
- Comotto, Richard, Initial margins and haircuts in the repo market, ICMA (February 2012).
- Daniel, Kent(2010), Discussion: Securitized Banking and the Run on Repo
- David A. Skeel, Jr.(2010), *The New Financial Deal: Understanding the Dodd-Frank Act And its (Unintended) Consequences*, Wiley.
- Department of Commerce, U.S.A., Jan. 2004, Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address to U.S. Manufacturers.
- Downs, Anthony (1957). “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. *Journal of Political Economy* 65: 135-150.
- E. Scott Adler and John Wilkerson, Congressional Bills Project: NSF 00880066 and 00880061. (<http://congressionalbills.org>).
- Eisinger, Jesse(March 28, 2012), “Banking Regulator Calls for End of ‘Too Big to Fail’,” New York Times. <http://dealbook.nytimes.com/2012/03/28/banking-regulator-calls-for-end-of-too-big-to-fail/>
- Feinstein, Charles H. Peter Temin and Gianni Toniolo, 2008. *The World Economy between the World Wars*, Oxford University Press (양동휴, 박복영, 김영완 역, 2008. 『대공황 전후 세계경제』, 동서문화사).
- Fergusson F. Ian *et. al*, 2012. “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress.” congressional Research Service.
- Fixler, D.J. and D. Siegel, 1999. “Outsourcing and Productivity Growth in Services”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 10. 177-194.
- Galbraith, John Kenneth. 1997. *The Great Crash of 1929* (Boston: Houghlin Mifflin)

- Garand, James C. 2010. Income equality, party polarization, and roll-call voting in the U.S. senate, *The Journal of Politics*, Vol. 72, No. 4, pp.1109-1128.
- Gary Gorton and Andrew Metric, NYU/Moody's Credit Conference, 13 May, 2010.
- Gilens, Martin. 2005. "Inequality and Democratic Responsiveness", *Public Opinion Quarterly* 69, No.5, pp778-796.
- Gorton, Gary, and Andrew Metric(2010), Regulating Shadow Banking, working paper.
- Gorton, Gary, and Andrew Metric(2012), Securitized Banking and the Run on Repo, *Journal of Financial Economics* 104: 425-451.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson (2010), *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*, Simon and Schuster (조자현 역. 2012. 『부자들은 왜 우리를 힘들게 하는가? 승자독식의 정치학』, 21세기북스).
- Haldane, Andrew(October 2, 2012), "We should go further unbundling banks," *Financial Times*. <http://www.ft.com/cms/s/0/a1114362-0bef-11e2-8032-0144feabdc0.tml#ixzz2BqDkVQ6O>
- Hotelling, Harold (1929). "Stability in Competition". *The Economic Journal* 39, pp. 41-57.
- Ian F. Fergusson and Bruce Vaughn. 2011. "The Trans-Pacific Partnership Agreement". CRS Report for Congress.
- James R. Hagerty, 2012. "Once Made in China: Jobs Trickle Back to U.S. Plants", *Wall Street Journal*, (May 22)

- John G. Fernald and Shanthi Ramnath, 2004. "The acceleration in U.S. total factor productivity after 1995: The role of information technology." *Economic Perspectives*, Vol 28, No. 1, pp. 52-67.
- Johnson, Simon (November 4, 2010), "The Volcker Rule After the Midterm Elections", The New York Times.
- Johnson, Simon(November 3, 2012), "Too Big To Fail Remains Very Real," Blog of 'The Baseline Scenario'. <http://baselinescenario.com/2012/11/03/too-big-to-fail-remains-very-real/>
- Jones, Jeffrey S., Scott A. Miller and Timothy J. Yeager(2011), Causes, consequences and cures of the subprime financial crisis Chartervalue, Tobin's Q and bank risk during the subprime financial crisis, *Journal of Economics and Business* 63(5): 372-391.
- Lawrence. S. V and David MacDonald. 2012. "U.S.-China Relations : Policy Issues". Congressional Research Service.
- Long, Wendy(April 19, 2012), "Financial Regulation Is Hurting New York," *Wall Street Journal*.
- Katsundo Hitomi, 2005, "Historical trends and the present state of the US industry and manufacturing", *Technovation*, vol. 25, Issue 6, pp. 673-681.
- Krishnamurthy, Arvind, Stefan Nagel and Dmitry Orlov, Sizing Up Repo, NBER (January 2012).
- Krugman, Paul. 2007, The Conscience of a Liberal.
- Louis Uchitelle. 2010. "Union yield on wage scales to preserve jobs" *New York Times*, (November 19)
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal. 2006. Polarized America:

- The Dance of Ideology and Unequal Riches. Cambridge: MIT Press.
- Mian, Atif R. Amir Sufi, and Francesco Trebbi. 2012. "Resolving debt overhang: political constraints in the aftermath of financial crises", NBER working paper No. 17831.
- Morrison W.M. 2012. "China-U.S. Trade Issues". Congressional Research Service.
- Motoshige Itoh. 2012. "Why Choose the TPP?: A Consideration of the issues from the Perspective of the System of International Trade". NIRA OPINION PAPER.
- National Center for Education Statistics. 1993. *120 Years of American Education: A Statistical Portrait*, U.S. Department of Education.
- National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, U.S. Department of Education
- New York Times*, 2010.8.22. "Real Estate's Gold Rush Seems Gone for Good." by David Streitfeld.
- OECD. 2011. *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, OECD.
- Perotti, Enrico(2012), The Roots of Shadow Banking, DSF Policy Paper, No. 24.
- Perotti, Enrico, and Javier Suarez (2011), "A Pigovian Approach to Liquidity Regulation", CEPR Discussion Paper 8271, March
- Plantin, Guillaume(2012), Shadow Banking and Bank Capital Regulation, Working Paper.
- Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Fan Zhai. 2011. "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment". Economics Series No. 119. East-West Center.
- Poole, Keith T. 2008. The Roots of the Polarization of Modern U. S. Politics,

Electronic copy (<http://ssrn.com/abstract=1276025>)

Rajan, Raghuram G. 2010. *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press.

Roe, Mark(December 21, 2011), Reforming Repo Rules, Project Syndicate.

Sachs, Jeffery. 2011. *The Price of Civilization: Economics and Ethics After the Fall*, Random House (김현구 역. 2012. 『문명의 대가』, 21세기북스).

Shiller, Robert J.(2005), *Irrational Exuberance*, (Princeton, NJ; Princeton University Press) 2nd ed.

Squire, Peverill. 1998. "Membership turnover and the efficient processing of legislation", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1. pp.23-32.

Stiglitz, Joseph, E.(2010), *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*, New Press.

Susan Helper, Timothy Krueger, and Howard Wial. 2012. "Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matter?." *Metropolitan Policy Program*. Brookings.

Tarullo, Daniel K.(2010), Comments on "Regulating the Shadow Banking System," The Boston Consulting Group, Mar. 22, 2012, U.S. Manufacturing Nears the tipping Point.

The Pew Research Center for the People and the Press. 2009. "Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987-2009", May 21.

The White House and the Department of the Treasury, U.S.A., Feb. 2012, The President's Framework for Business Tax Reform.

The White House, U.S.A., Aug. 11, 2012, Remarks by the President at the

Signing of the Manufacturing Enhancement Act of 2010.

Thomas James Dueterberg, and Ernest H. Eds. Preeg. 2003. *U.S. Manufacturing: The Engine for Growth in a Global Economy* Manufacturers Alliance/MAPI.

Tom Barry. 2004. "Colition Forces Advance" An Americas Program Policy Brief: Onthe Economic Front, Americaspolicy.

Tyler Cowen, 2012. "What Export-Oriented America Means" *The American Interest*, May/June.

UNIDO. 2011. "Industrial Development Report 2011 - Industrial energy efficiency for sustainable wealth creation: Capturing environmental, economic and social dividends".

US, Bureau of Economic Analysis, *National Income and Product Accounts*, US Department of Commerce ([www.bea.gov](http://www.bea.gov)).

US, Bureau of Labor Statistics, *International Comparision of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, 2010*, ([www.bls.gov](http://www.bls.gov)).

USTR. 2011. "2011 Report to Congress On China's WTO Compliance"

Williams B. R. 2012. "Trans-Pacific Partnership(TPP) Countries: Comparative Trade and Economic Analysis. Congressional Research Service.

Zingales, Luigi(June 10, 2012), "Why I was won over by Glass-Steagall," *Financial Times*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/cb3e52be-b08d-11e1-8b36-00144feabdc0.html#axzz282hArXlo>

## [웹사이트]

국제노동기구: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

미국 경제분석국: [www.bea.gov](http://www.bea.gov)

미국 노동부: [www.bls.gov](http://www.bls.gov)

미국 무역대표부: [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)

미국 재무부 홈페이지: [www.treasury.gov](http://www.treasury.gov)

미국 에너지관리청(EIA): [www.eia.gov](http://www.eia.gov)

백악관: [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)

블룸버그: [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com)

세계은행: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## ■ Executive Summary ■

### In Search of New Economic Path of US in the Post Global Financial Crisis

Bokyeong Park, Jonghyuk Kim, Heechae Ko, and Kyungro Park

The global financial crisis of 2008 prompted the United States to reassess its whole economy as well as financial markets. Numerous studies suggest that the reason for the crisis should be found not simply at financial malfunction, but more fundamentally at structural elements. This study aims at making an assessment on whether the post-crisis economic policies have been re-aligned to remedy its structural flaws and fundamentally reform the economy.

Until the global financial crisis after the 1980s, the economic policies were oriented toward deregulation, notably at the financial industry. Internally, the growth of the service industry such as financial services was regarded to be positive and natural from the comparative advantage perspective. As well, the United States was not alerted to the loss of competitiveness in stale manufacturing industries, and instead paid attention only to the rise of knowledge-or innovation-based industries. Externally, although it adopted measures such as the FTA to open partner's markets more, it tended to put an emphasis on strategic aspects more than its economic interests.

It is certain that after the financial crisis there was a shift in the economic policy stance of the United States. In summary, the pre-crisis deregulation and strategic-interest-first policy turned into re-regulation and economic-interest-first. Specifically, it started to move the focus on the revival of the manufacturing away from the financial or service industry, and to consider practical benefits such as export and job creation more than geo-political or strategic aspects in the trade policy. Also, instead of financial deregulation or innovation which was a cause of the financial crisis, it chose tighter regulation and supervision on risky financial transactions.

However, those policy re-alignments should not be overstated. The change in the policies is hard to assess as formation of a new paradigm or a fundamental shift. In that sense, the policy changes after this financial crisis are different in nature from those after the Great Depression which were certainly a fundamental shift. One of the reasons for this difference is that the recent crisis was not so destructive as the Great Depression of the 1930s. Another reason might be found at the difference in political circumstances. In the wake of the Great Depression, the ideological gap among political parties rapidly narrowed so that it created a political environment for a comprehensive economic transformation. But now the politics of the United States is characterized as polarization which means widening divergence in political ideology. This polarization leads to a fierce political confrontation hindering requisite reforms.

## 박복영(朴馥永)

서울대학교 경제학과 졸업  
서울대학교 경제학 박사  
대외경제정책연구원 국제경제실장  
(現, E-mail: bypark@kiep.go.kr)

### 저서 및 논문

Changes in the International Economic Order after the Global Financial Crisis  
(co-editor, 2011)  
『국제금융에서 중국의 위상 변화와 시사점』(공저, 2011)외

## 김종혁(金種赫)

University of Houston at College Park 졸업 (경제학 석사)  
미국 East West Center 연구원  
대통령직속 미래기획위원회 연구관  
대외경제정책연구원 북미-대양주팀 전문연구원  
(現, E-mail: jhkim@kiep.go.kr)

### 저서 및 논문

『미국 서비스 산업의 성장 요인 분석과 한국에 주는 시사점』(공저, 2008)  
『한국의 주요국별·지역별 중장기 통상전략: 북미』(공저, 2007)외

## 고희채(高熙彩)

중앙대학교 경제학과 졸업

중앙대학교 경제학 박사

한국금융연구원 거시경제팀 연구원

대외경제정책연구원 북미-대양주팀 전문연구원

(現, E-mail: hcko@kiep.go.kr)

### 저서 및 논문

『미국캐나다의 녹색성장 전략 및 시사점』(공저, 2011)

『중남미 건설-플랜트 시장의 특성분석과 한국의 진출방안』(공저, 2010) 외

## 박경로 (朴耿魯)

서울대학교 경제학과 졸업

서울대학교 경제학 박사

하버드대학교 경제학과 방문학자

경북대학교 경제통상학부 교수

(現, E-mail: krpark@knu.ac.kr )

### 저서 및 논문

“1930년경 시카고 은행들의 체인-그룹 계열관계”(2009)

“시카고 은행 이사회의 구성과 변천, 1907-1941: 뉴딜 이전에 은행 이사는 은행가였는가?”  
(2009) 외

연구보고서 12-27

## 글로벌 금융위기이후 미국경제의 진로모색과 시사점

2012년 12월 20일 인쇄

2012년 12월 30일 발행

---

<b>발행인</b>	<b>채욱</b>
<b>발행처</b>	대외경제정책연구원 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246 전화: 3460-1142 FAX: 3460-1144
<b>인쇄</b>	(주)예원기획 전화 745-8090
<b>등록</b>	1990년 11월 7일 제16-375호

---

ISBN 978-89-322-1410-8 94320    정가 10,000원  
978-89-322-1072-8(세트)

## In Search of New Economic Path of US in the Post Global Financial Crisis

Bokyeong Park, Jonghyuk Kim, Heechae Ko, and Kyungro Park

2008년 글로벌 금융위기 이후 미국의 경제정책 방향에 변화가 나타났다. 요약하면 정책방향이 규제완화와 전략적 측면 중시에서 규제강화와 경제적 실익 중시로 전환되었다. 금융업 및 서비스업 중시에서 제조업을 강조하는 정책으로 변화되었으며, 통상정책에서도 전략적 고려 대신 수출확대나 국내 일자리 창출과 같은 실익을 중시하는 방향으로 바뀌었다. 금융혁신과 금융자유화 대신 고위험 금융거래에 대한 규제의 강화와 금융감독의 강화를 선택하였다. 하지만 이런 변화를 새로운 정책 패러다임의 형성 혹은 근본적 전환이라고 평가하기는 어렵다.

**KIEP** 대외경제정책연구원  
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246  
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호  
T.02-3460-1001, 1114 F.02-3460-1122, 1199  
<http://www.kiep.go.kr>

9 788932 214108 94320  
ISBN 978-89-322-1410-8  
978-89-322-1072-8(세트)

정가 10,000원