

미 연방정부 섯다운의 영향과 전망

강구상 세계지역연구센터 선진경제실 미주유럽팀 부연구위원 (gskang@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1099)

권혁주 세계지역연구센터 선진경제실 미주유럽팀 전문연구원 (hjkwon@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1086)



차 례

1. 미 연방정부 섯다운의 배경과 경과
2. 정부 섯다운의 영향
3. 향후 전망

주요 내용

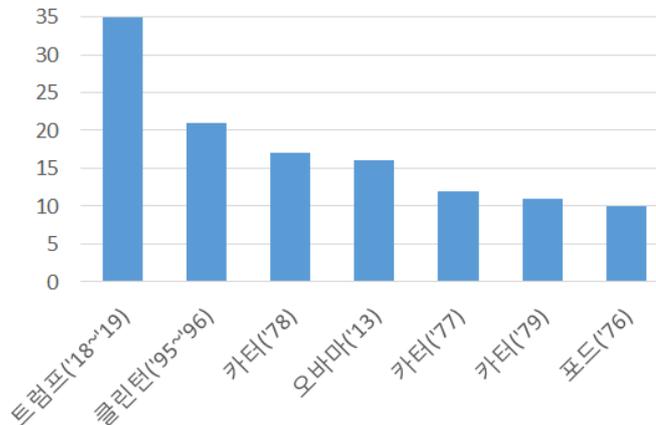
- ▶ 미 연방정부는 지난 2018년 12월 22일(현지시간)부터 역대 21번째 섯다운에 돌입했으며 35일 동안 부분적으로 업무가 중단되거나 지연됨.
 - 트럼프 대통령이 요청한 미국·멕시코 간 국경장벽 건설비용 57억 달러를 포함한 예산안을 민주당이 반대하며 의회를 통과하지 못하여 섯다운으로 이어짐.
 - 이번 섯다운으로 9개의 미 연방 정부부처와 일부 연방기관들의 업무가 중지되었으며 80만 명에 달하는 공무원들의 임금이 지급되지 않았음.
- ▶ 트럼프 대통령과 의회가 1월 25일 잠정 합의하며 섯다운이 종료되었지만 이는 일시적인 것에 불과함.
 - 트럼프 대통령은 장벽 건설비용이 포함되지 않은 예산안에 서명하며 2월 15일까지 한시적으로 정부 업무를 재개하는 데 합의함.
 - 하지만 해당 기간은 3주에 불과하며 이 기간에 트럼프 대통령과 민주당이 합의를 보지 못한다면 다시 정부의 섯다운으로 이어질 수 있음.
- ▶ 정부의 섯다운은 행정적/경제적으로 미국 사회에 영향을 끼친 것으로 파악됨.
 - 해당 정부기관들의 검토, 승인 업무들이 다수 중단됨에 따라 행정 관련 업무들이 지연되며 관련 기업활동에도 지장을 준 것으로 보임.
 - 한 달 동안 임금을 받지 못한 공무원들은 대출금 상환, 각종 공과금 지불에 어려움을 겪었으며 소비심리도 위축된 것으로 평가됨.
 - 특히 연방정부 계약업체들은 섯다운 기간의 미지급금을 돌려받지 못할 가능성이 높으며 섯다운이 재개될 수 있다는 불안감은 소비심리 위축과 기업들의 보수적인 경영으로 이어질 가능성이 있음.
- ▶ 현 미 행정부의 이민정책 방향과 더불어 앞으로 행정부와 의회 간 협력방식에도 귀추가 주목되고 있음.
 - 현 시점에서는 트럼프 대통령과 민주당이 각자의 의견을 굽힐 생각이 없는 것으로 판단되며 향후 3주간의 협상을 통해 갈등을 해소할 수 있을지에 대해 관심이 쏠리고 있음.
 - 2019년 1월 출범한 116대 의회는 민주당이 하원의 과반수를 차지하며 트럼프 대통령을 적극적으로 견제할 것으로 예상되고 있어 앞으로 정책 추진에 있어 미 행정부와 의회의 협력방안에 주목할 필요가 있음.

1. 미 연방정부 셧다운의 배경과 경과

■ 미 연방정부는 2018년 12월 22일(현지시간)부터 부분적 업무중지(셧다운)에 돌입함.

- 트럼프 대통령이 요청한 미국-멕시코 간 국경장벽 건설비용 57억 달러를 포함한 예산안을 민주당이 반대하며 대립구도가 이어져 결국 처리기한 내 예산안이 의회를 통과하지 못하고 셧다운으로 이어짐.
- 이번 미 연방정부의 셧다운은 역사상 21번째이며, 역대 최장기간 셧다운으로 기록됨(그림 1 참고).
- 이전 최장 기록은 클린턴 행정부 당시 21일간(1995. 12. 16~1996. 1. 5)의 셧다운임.
- 셧다운으로 인해 9개 정부부처와 더불어 일부 연방기관들의 업무가 중지되었으며 80만 명에 달하는 공무원들의 임금이 지급되지 않았음.
- 이번 셧다운의 영향을 받은 미국 정부부처는 국무부, 국토안보부, 교통부, 농무부, 법무부, 상무부, 재무부, 주택도시개발부, 내무부이며 해당 부처 소속 상당수 공무원들이 장기간 강제 무급휴가에 들어가게 됨.¹⁾
- 미국 연방정부 전체 공무원 수는 약 209만 명(2017년 기준)임.²⁾
- 이번 셧다운과 연계된 예산은 예산 회계연도 2018-2019 전체 연방정부 예산³⁾의 약 4분의 1 정도를 차지함.
- ※ 나머지 4분의 3에 해당하는 예산이 2018년 9월 양원 의회를 통과함으로써 관련 정부 사업들은 정상적으로 유지되고 있으며, 셧다운 대상기관의 사업 중에서도 교통, 치안 등 국민생활 안정에 필수적인 서비스는 제공되었음.

그림 1. 미국 연방정부 역대 셧다운 일수 기록



주: 셧다운 일수가 10일 이상인 것만 포함.

자료: 저자 계산 및 Matthews, Dylan(2019. 11. 12), "All 20 previous government shutdowns, explained," Vox.

■ 1월 25일 트럼프 대통령이 의회와 잠정 합의하며 셧다운은 종료됐지만 이는 일시적인 것에 불과함.

- 1) 강제 무급휴가(furlough)는 정부 셧다운으로 인해 관련 프로그램에 대한 예산이 투입되지 않을 경우 관련 공무원들의 임금도 지급되지 않으며 업무를 중단하도록 하는 것임.
- 2) Office of Personnel Management(2017. 9. 30), "Data, Analysis & Documentation: Federal Employment Reports."
- 3) 미국 연방정부의 예산 회계연도 기준은 당해연도 10월 1일부터 차기연도 9월 30일까지임.

- 트럼프 대통령은 의회와의 대화를 통해 2월 15일까지 한시적으로 정부 업무를 재개하는 데 합의하며 장벽 건설비용이 포함되지 않은 예산안에 서명하였음.
- 하지만 이는 3주 정도의 시간에 불과하며 해당 기간에 트럼프 대통령은 장벽 건설예산에 대해 다시 의회와 협상을 진행할 것이나 아직까지는 양측의 입장에 변화가 없는 것으로 보여 갈등이 쉽게 해소되지 않을 것으로 예상됨.
- 일시적이지만 트럼프 대통령이 민주당과의 대립구도에서 한발 물러섰다는 점은 정부 섯다운의 장기화가 여론 악화 및 지지세력 약화로 이어질 수 있다는 것을 의식한 것으로 보임.

2. 정부 섯다운의 영향

가. 행정적 영향

- 섯다운 대상기관 소속 상당수의 공무원들이 무급휴가(furlough)에 들어감에 따라 이로 인한 행정 지연, 마찰 등이 발생함.
- 증권거래위원회(SEC: Securities and Exchange Commission) 섯다운으로 인해 기업공개(IPO) 관련 검토/승인 업무가 중단됨에 따라 기업들의 주식시장 추진일정에 차질이 발생하였음.
- 중소기업청(SBA: Small Business Administration) 대출보증 관련 승인절차가 중단됨에 따라 중소기업들의 사업계획 추진에 영향을 미쳤으며 이는 대출비용 증가로 이어짐.
- 특정 규모 이상의 인수합병(M&A)은 연방거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)와 법무부에 신고 의무사항이 있으며, 해당 부처의 관련 검토 업무는 지속되고 있지만 근무인원 감소로 인해 기한 내 마무리되지 않음.
- 식품의약국(FDA: Food and Drug Administration)의 미국 내 식품가공시설 검사 관련 인력들이 대부분 업무를 중단함.
- 소비자제품안전위원회(CPSC: Consumer Product Safety Commission)의 수입품 안전 검사원 550명 중 20명만이 업무를 지속함으로써 가전제품, 운동기구, 장난감 등의 안전성 검토작업이 제대로 이루어지지 않음.⁴⁾
- 공항 내 보안을 담당하고 있는 교통안전청(TSA: Transportation Security Administration) 직원들의 결근율이 8%를 기록하며 업무에 차질이 발생하였음.⁵⁾

4) 현재 업무를 진행하고 있는 관세국경 보호청(Customs and Border Protection) 직원들이 미국 안전기준을 충족하지 못하는 제품의 역내 진입을 제한하는 역할을 담당하지만 이들은 CPSC 직원들의 검토 결과에 따라 움직임.

5) TSA 직원들은 업무의 특성상 섯다운 기간에도 업무를 지속하도록 되어 있으나 섯다운 기간에는 병가 등을 핑계로 결근하는 경우가 많다고 함. 결근율 수치는 전년동기 3%보다 확연히 높은 수치임.

■ 연방정부 섯다운으로 인해 각 정부기관들의 주기별 통계발표도 이미 지연되었거나 지연될 가능성이 높음.

- GDP를 비롯한 각종 경제 관련 통계지표를 담당하고 있는 상무부와 산하기관들이 관련 통계들을 제시간에 발표하지 못할 가능성이 큼.
- 상무부 경제분석국(BEA: Bureau of Economic Analysis)은 1월 30일 미국의 2018년 4분기 및 전체연도 GDP를 발표할 예정이었으나 섯다운으로 인해 관련 업무가 장기간 중단되어 발표날짜가 지연될 것이라고 밝힌 바 있음.
- 이는 미 연준의 통화정책 결정에도 영향을 끼칠 가능성이 높으며 경제지표 분석을 통해 투자를 결정하는 기업들과 금융기관의 불확실성을 높일 것으로 우려됨.

■ 미 행정부의 통상 관련 업무를 담당하는 기관들 또한 섯다운 영향으로 업무 진행에 차질을 빚을 것으로 예상됨.

- 이번 섯다운으로 인해 미 무역대표부(USTR) 인력의 75%에 달하는 직원들이 무급휴가 대상이었음.
- 현재 미·중 통상분쟁 해결을 위한 실무협상이 진행되고 있는 가운데 USTR 직원들의 무급휴가는 관련 자료 준비, 협상전략 수립 등 여러 방면에서 부정적 영향을 미쳤을 것으로 예상됨.
- 또한 USTR은 최근 일본, EU와 FTA 협상목표를 의회에 제출하며 이들과 협상을 진행할 의도를 표명하였으나 금번 섯다운으로 인해 추진일정에 차질이 발생할 것으로 보임.
- 2018년 9월 협상이 타결된 미·멕시코·캐나다 협정(USMCA)⁶⁾ 역시 미 국제무역위원회(US ITC: US International Trade Commission) 섯다운으로 인해 업무가 지연됨에 따라 의회 표결일정도 늦어질 전망
- 상원 금융위원회 그래스리(Chuck Grassley) 위원장은 USMCA가 의회 표결에 들어가기 위해서는 US ITC가 해당 협정의 영향보고서를 의회에 제출해야 하지만 섯다운으로 인해 제출일정이 그 기간만큼 지연될 것이며 표결 역시 늦어질 것이라고 밝힘.

나. 경제적 영향

■ 섯다운으로 인한 행정 관련 업무 중단/지연은 기업활동에 부정적 영향을 끼칠 것으로 예상됨.

- IPO, 대출승인 업무는 기업의 자금조달 계획과 연계되어 있는바, 이와 관련된 정부기능이 마비됨으로써 조달일정에 차질이 생겨 기업활동에 지장을 초래함.
- 특히 섯다운이 30일 이상 지속됨으로써 행정 관련 업무의 제한범위가 보다 넓어져 기업활동에 주는 부정적인 영향 역시 심화되었을 가능성이 있음.

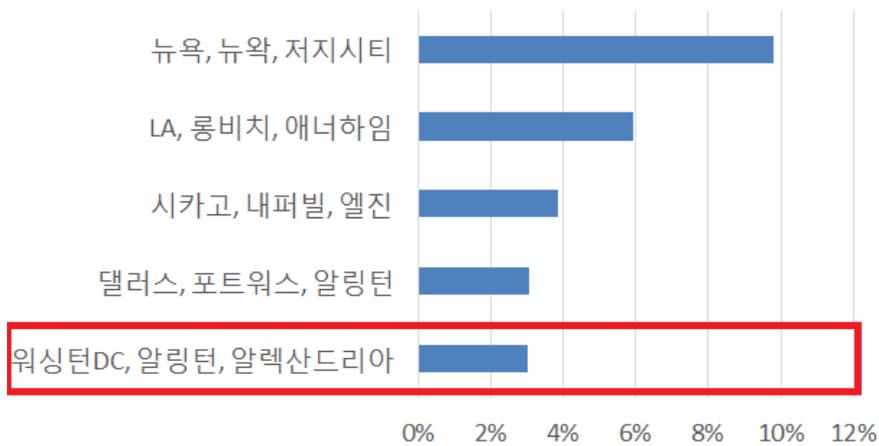
6) United States-Mexico-Canada Agreement: 트럼프 행정부에서 NAFTA 교역국가들과 협상을 통해 합의한 무역협정이며 미국에서는 현재 의회의 표결을 거쳐야 하는 단계임.

- 일부 주요경제지표 발표가 지연됨에 따라 이를 분석하는 기관들이 실제 데이터보다는 추측에 기반한 분석에 의존함으로써 불확실성 증대를 야기하고 기업의 주요한 의사결정에 부정적인 영향을 끼쳤을 것으로 판단됨.

■ 연방정부 셧다운은 해당 공무원들의 소비지출에 직접적인 영향을 미침.

- 셧다운 장기화에 따른 임금 미지급으로 인해 해당 공무원들은 대출금 상환, 전기세 등 각종 공과금 지불이 어려운 상황에 직면하였음.⁷⁾
- 일반적으로 자연재해를 입은 지역이나 빈민지역에서 활동하는 푸드뱅크에 대한 수요가 워싱턴 D.C.를 중심으로 급증하고 있는 것으로 나타남.
- 정부기관들이 집중되어 있는 워싱턴 D.C. 내 상점들이 타격을 입고 있는 한편, 인근 지역에서 출퇴근하는 공무원들의 수가 일시적으로 급감하여 전철 등의 월 정액권 판매에도 영향을 끼치고 있음.
- 워싱턴 D.C.를 비롯하여 인근 대도시 일대가 미국경제에서 차지하는 비중은 5번째이며 일대 주거민 중 연방 공무원들이 차지하는 비중이 높으므로 셧다운이 미국경제에 영향을 주는 정도도 적지 않을 것으로 예상됨(그림 2 참고).

그림 2. 미국 주요 경제구역별 GDP 비중



주: 2017년 경상가격 기준.
자료: Bureau of Economic Analysis. Current-Dollar Gross Domestic Product by Metropolitan Area, 2012-2017.

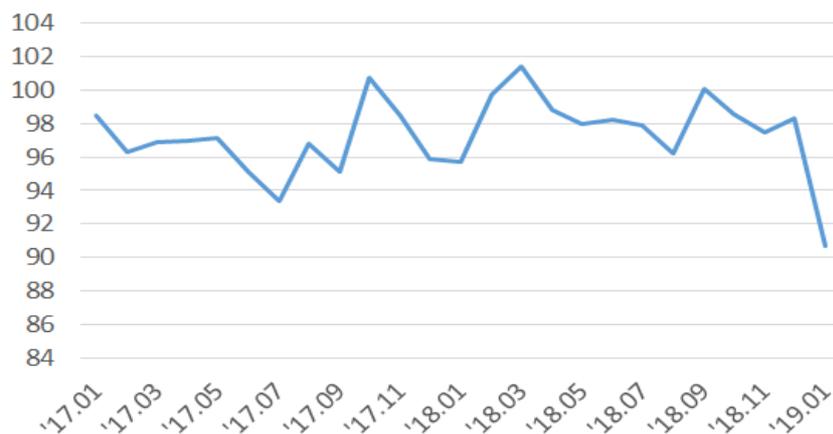
■ 역대 연방정부의 최장기간 업무정지 사례로 기록된 금번 셧다운의 경제적 영향은 작지 않을 것으로 예상

- 2013년 연방정부 셧다운과 비교했을 때 표면적인 업무중단 범위는 좁은 것으로 보이나, 30일 이상 지속된 점은 셧다운에 대한 부정적인 인식을 확대하고 더불어 소비 및 기업 활동을 위축시킴으로써 경제성장을 하락에 영향을 미칠 가능성이 있음.

7) 미국은 일반적으로 봉급을 2주마다 지급함.

- 이전의 연방정부 셧다운은 대부분 20일 이내로 종료되어 셧다운으로 인한 경제적 영향이 비교적 단기간 내 회복된 것으로 평가됨.
- 미 경제자문위원회는 셧다운이 1주 지속될 때마다 1분기 GDP 성장률이 최대 0.13%p까지 감소할 수 있다고 밝혔으며, 윌리엄스(John Williams) 뉴욕 연준 총재는 셧다운 기간에 따라 GDP 성장률이 0.5~1%p 감소할 수 있다고 언급
- 연방정부 소속 공무원들이 4주 동안의 임금을 지급받지 못한 것 또한 해당 인원들의 경제활동과 더불어 인근 지역경제에도 부정적 영향을 미쳤을 가능성이 높음.
- 트럼프 대통령은 1월 16일 공무원공정대우법(Government Employee Fair Treatment Act of 2019)에 서명하며 최대한 빠른 기간 내 당사자들의 미지급 임금을 지불하겠다고 약속함.
- 하지만 이는 미지급 임금에 대한 방안일 뿐, 연방정부 계약업체,⁸⁾ 인근 상점, 음식점 등의 매출 감소에 대한 보상은 별도로 이루어지지 않을 가능성이 높아 관련 여파가 지속될 것으로 예상됨.
- 특히 3주 동안 예정되어 있는 협상이 결렬될 경우 셧다운이 재개될 수 있어 이에 대한 불안감으로 민간 소비와 기업활동 위축이 한동안 이어질 것으로 예상됨.
- 2019년 1월 미시간대학교 소비자대지수는 90.7을 기록하며 트럼프 행정부 출범 후 최저치를 기록함(그림 3 참고).

그림 3. 미국 소비자대지수



자료: University of Michigan.

3. 향후 전망

■ 셧다운은 해제되었지만 3주 동안 국경장벽 건설비용의 예산 반영 여부에 대해 협상을 진행해야 하는 과제가 남아 있음.

8) 연방정부 계약업체는 개인 또는 회사가 정부와 계약을 맺고 특정 상품이나 서비스를 제공하는 업체들을 지칭하며, 한국에서의 용역업체와 유사하다고 볼 수 있음. 이번 셧다운으로 인해 약 50만 명의 계약업체 직원들이 영향을 받은 것으로 추산됨.

- 트럼프 대통령이 1월 25일(현지시간) 장벽 건설비용이 포함되지 않은 예산안에 서명하며 섯다운은 종료되었지만 이는 한시적 조치로 볼 수 있음.
- 트럼프 대통령과 의회, 특히 민주당은 향후 3주 동안 장벽 건설예산을 두고 협상을 진행할 예정이며 협상 결렬 시 미 연방정부는 다시 섯다운을 맞이할 가능성이 존재함.
- 특히 트럼프 대통령은 예산안 서명 다음 날 트위터에 “BUILD A WALL & CRIME WILL FALL!”이라는 문구를 올리며 장벽 건설에 대한 자신의 의지에는 변함이 없음을 시사⁹⁾
- 멕시코 국경장벽 건설예산은 현재 미 행정부의 이민정책을 상징적으로 대변하는 만큼, 하원의 과반수를 차지하고 있는 민주당의 반대 입장도 강경함.
- 미국-멕시코 간 국경장벽 건설에 대한 찬반 세력 모두 확고한 지지층을 보유하고 있어 트럼프 대통령과 민주당이 자신들의 입장을 양보할 가능성은 낮은 것으로 평가됨.
 - Pew Research Center의 설문조사¹⁰⁾에 따르면 미-멕시코 국경장벽 건설에 대해 58%가 반대, 40%가 찬성 입장을 보임.
- 민주당은 장벽 건설을 제외한 국경경비 강화에 소요되는 예산은 용인할 수 있다는 입장을 보이고 있지만 트럼프 대통령은 여전히 57억 달러 규모의 장벽 건설이 아니면 받아들일 수 없다고 밝힌 바 있음.
- 결국 입장 차이가 유지될 경우 트럼프 대통령이 자신의 의지를 굽히지 않고 섯다운을 재차 감행할지의 여부가 중요
 - 정부 섯다운을 다시 감행하면서까지 이민정책을 추진할 경우 오히려 의회 공화당 내 트럼프 지지세력의 약화로 이어질 수도 있음.
- 트럼프 대통령은 국가비상사태 섯포의 가능성을 언급했으며, 섯다운 재감행이 큰 부담으로 작용할 시 이를 추진할 가능성도 있음.
 - 하지만 장벽 건설을 위해 국가비상사태를 섯포하는 것이 법적으로 많은 논란이 될 것으로 예상되는 만큼, 트럼프 대통령의 입장에서도 부담이 될 가능성이 큼.

■ 2019년 미국 경제성장 속도가 둔화될 것이라고 예상되는 가운데, 이번 섯다운이 둔화의 정도를 심화시킬 가능성이 존재

- 2018년 세계개혁 등의 영향으로 이전 대비 높은 성장률을 기록할 것으로 기대되는 미국경제는 2019년 성장 속도가 둔화될 것으로 예상됨.
- 섯다운의 장기화가 경제성장에 마이너스 요인으로 작용할 것으로 예상되는 가운데 기존 전망치를 하회하는 경제성장률을 기록할 가능성이 있음.
- 일각에서는 섯다운이 종료됨에 따라 공무원들의 미지급 임금 조기 지급과 더불어 업무정상화를 통해 부정적인 영향은 단기적일 것이라고 예측하지만 정부 계약업체 관련 미지급금, 일반 상점의 매출 감소 등에 대한 대책은 마련된 바가 없어 섯다운의 충격은 어느 정도 지속될 것으로 예상됨.

9) <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1089589587456991233>.

10) Pew Research Center(2019. 1. 16), “How Americans see illegal immigration, the border wall and political compromise.”

- 특히 행정적 영향으로 인해 위축된 기업활동 및 민간소비지출의 여파가 지속될 것으로 보이며,¹¹⁾ 3주 후에 셧다운이 재개될 수 있다는 불안감이 미국경제에 미치는 부정적인 영향이 지속될 것으로 예상된다.

■ 향후 3주 동안 이루어질 트럼프 대통령과 펠로시 하원의장의 협상과 협력 방식은 향후 2년간 미 행정부와 하원이 협력해나갈 방향성을 보여줄 수 있으므로 이에 주목할 필요가 있음.

- 115대 의회에서 상·하원 모두 공화당이 다수당을 차지한 반면 2019년 1월 3일 출범한 116대 의회에서는 민주당이 하원의 과반수를 차지한 관계로 미 행정부는 정책 추진에 있어 민주당과의 대화와 협력이 절대적으로 필요한 상황임.
- 트럼프 대통령의 대선 공약 중 세제개혁은 공화당의 지지에 힘입어 115대 의회 중에 이루어졌지만 장벽 건설과 더불어 오바마케어 폐지, 불법이민자 추방 등은 민주당의 반대에 부딪힐 가능성이 커 트럼프 대통령이 어떠한 방식으로 민주당과의 협력을 추진할 것인지에 대한 관심이 커지고 있음.
- 또한 트럼프 대통령에 대한 특검 수사가 막바지에 달했다고 알려진 가운데 민주당은 특검 수사결과를 이용하여 트럼프 대통령을 보다 압박할 것으로 보임.
- USMCA 역시 의회 승인이 필요한 부분이지만 미국경제에 심대한 영향을 끼치는 협정인 만큼 민주당도 협력할 가능성이 큼. **KIEP**

11) Baker and Yannelis(2017)는 2013년 오바마 행정부 당시 발생했던 연방정부 셧다운으로 인한 임금 미지급이 연방정부 소속 공무원들의 소비를 위축시켰다고 주장하였음. 이는 소비 완충 동기(consumption smoothing motive)에 따라 행동하는 개인은 일시적인 소득 변화가 발생하더라도 자신의 소비를 변화시키지 않는다는 항상 소득 가설(permanent income hypothesis)에 부합하지 않는 결과임.