

주요국제문제분석

발간등록번호
11-1260101-000077-03

2011. 3. 31



외교안보연구원

No. 2011-06

중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망

교수 강선주

1. 문제 제기

- 2008년 오바마 대통령은 대공황 이후 최악이라는 미국의 경제위기 속에서 위기 발생의 원인이 된 미국의 체제적 모순을 극복하고 미국을 위기에서 구할 것이라는 희망에 기초하여 당선되었으나, 2010년 11월에 치러진 중간선거에서는 미국 선거 역사에 남는 기록적인 패배를 경험함.
 - 미국 국민들은 공화당 출신 부시 대통령이 8년 동안 실시한 신자유주의 정책이 경제위기를 발생시켰다는 인식 하에 이의 반작용으로 민주당 출신 오바마 대통령을 선출하고, 민주당이 상·하원을 지배하는 의회(상원: 민주당 59석·공화당 41석, 하원: 민주당 256석·공화당 179석)를 구성시켰음.
 - 그러나 이번 중간선거에서는 공화당이 하원에서 안정적인 다수당 지위를(민주당 193석·공화당 242석), 상원에서는 다수당인 민주당과의 차이를 좁혔음(민주당 53석·공화당 47석). 하원에서 63석, 상원에서 6석의 의석 변화는 1948년 이후 최대임.
- 미국 중간선거는 연방 상원의원 1/3과 하원의원 전원을 선출하는 것이지만, 대통령의 4년 임기 중간에 치러지므로 대통령에 대한 중간평가라고도 볼 수 있음.

<목 차>

1. 문제 제기
2. 오바마 대통령의 후기(後期) 국정운영 환경
3. 오바마 행정부의 후반기 경제정책
4. 오바마 대통령의 대외 경제정책 전망
5. 한국의 고려사항

중간선거 결과
의회에서
공화당의
권력 증가는
2012년 재선을 앞둔
오바마 대통령이
남은 임기 동안
공화당의 입장을 수용,
정책을 변화시켜야
함을 의미하며,
미국 경제와
세계 경제 사이의
밀접한 관계를
고려할 때
그 효과는
미국에만 국한될 것
같지 않아...

- 오바마 대통령은 이번 선거에서 2009년 1월 취임 이후에 실시한 기업규제 강화, 중산층을 중심으로 한 경제정책, 사태 수습적 외교정책에 대한 평가를 받은 것임.
- 중간선거 결과 의회에서 공화당의 권력이 증가하였다는 것은 2012년 재선을 앞둔 오바마 대통령이 남은 임기 동안 공화당의 입장을 수용, 정책을 변화시켜야 함을 의미함.
 - 미국 의회에서 하원은 연방정부의 세입과 지출, 즉 예산 승인 권한을 갖고 있어 대통령의 정책 수행에 상당한 영향을 미침. 하원에서 다수당 지위를 획득한 공화당은 자신의 국정 우선순위에 따라 연방정부 예산을 승인하려 할 것임.
 - 오바마 대통령의 2012년 재선은 향후 2년간 경제에서 어떤 성과를 내는가에 달려있다고 할 수 있는데, 공화당과의 갈등으로 국정 운영에 차질이 발생할 경우 재선에 부정적인 영향을 받을 수도 있음.
 - 그리하여 공화당이 득세한 의회를 의식한 오바마 대통령은 중간 선거 직후부터 2011년 1월 국정연설(State of the Union Address), 2월에 제시한 2012년 예산안에서 이미 공화당과 타협하는 모습을 보이고 있음.
- 오바마 대통령의 정책 타협은 무엇보다도 미국과 자신의 재선을 위한 것이지만, 미국 경제와 세계 경제 사이의 밀접한 관계를 고려할 때에 그 효과가 미국에 국한될 것이라고 보기 어려움
 - 세계 최대 소비시장으로서 다른 국가들의 미국 의존도는 여전히 높음. 또한 세계가 경기침체에서 벗어났다고는 하나, 최근 원유와 식량 가격 상승, 유럽의 재정 불안이 ‘더블 딥’(double dip: W자형 침체)의 위험을 증가시키는 상황에서 미국의 경제정책 변화는 세계 경제에 영향을 미칠 것임.
 - 그러므로 오바마 대통령이 집권 1기 후반에 도입할 새로운 경제 정책 방향을 전망하고, 그것이 변화기의 세계 경제와 한국에 미칠 영향, 한국의 (경제) 외교가 고려해야 할 사항을 도출하고자 함.

2. 오바마 대통령의 후기(後期) 국정운영 환경

가. 오바마 대통령의 전기(前期) 경제정책

- 경제위기와 함께 취임한 오바마 대통령의 경제정책 핵심이 위기 타개인 것은 당연함. 그리하여 취임 후 2년 동안 오바마 대통령은 경기 부양, 경제위기 원인과 세제 개혁, 신성장 동력 개발에 초점을 두고 경제정책을 전개하였음.
 - 오바마 대통령은 취임 1개월 만에 7,870억 달러 규모의 경기 부양책(American Recovery and Reinvestment Act)을 도입하고 기업과 개인에 대한 세제 혜택, 실업수당 확장, 교통·통신·에너지 인프라 건설 투자, 보건·교육·과학·환경 투자를 통해 소비 진작과 고용 창출을 시도함.

< 오바마 행정부의 경제정책 4대 어젠다 >

- (1) 저탄소 경제로 전환 → 친환경 기술 및 산업 개발, 인적자본 구축과 교육 강화
- (2) 생산성 제고와 일자리 창출을 위한 혁신 → 사회안전망 구축
- (3) 경제안보와 계층간 이동성 제고를 위한 새로운 기회의 사다리 구축
- (4) 글로벌 중산층 확대에 따른 경제성장 기회의 선점과 선순환 고리 창출

- 경제침체의 발단이 된 2008년 금융위기가 과도한 금융 자유화와 거대화, 위험한 투자관행, 금융권에 대한 부적절한 감독에서 발생하였다는 인식하에 ‘도드-프랭크 월가 개혁과 소비자 보호법’(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)을 통해 대공황 이후 가장 포괄적인 금융감독 개혁을 단행하였음.
- 오바마 대통령은 세계화와 경제위기 속에서 불균형적으로 타격을 받은 중산층을 보호하기 위해 2001년에 부시 행정부가 실시한 ‘모든 계층에 대한 감세 조치’의 2010년 말 만료 시에 가계소득 25만 달러 이하 계층으로 제한할 것을 주장하였음.
 - 오바마 대통령과 민주당은 대선 당시부터 부시 대통령의 감세 조치를 “부자 감세”라고 지칭하며, 2011년부터 가계소득 25만 달러 이상 상위계층(전 국민의 2.5%)의 소득세율을 클린턴

경제위기와 함께
취임한
오바마 대통령의
경제정책 핵심은
위기 타개로서,
취임 후 2년 동안
경기부양,
경제위기 원인과
세제 개혁,
신성장 동력 개발에
초점을 두고
경제정책을 전개...

대통령 시기의 39.6%로 되돌리자는 입장을 견지해왔음(이 경우 향후 10년간 7천억 달러에 달하는 조세 수입이 발생할 것으로 추정됨).

- 오바마 대통령은 에너지 업계와의 유착으로 기후변화 문제에서 미국의 지도력을 상실시킨 공화당의 에너지 정책을 비판하며 기후변화 대응뿐만 아니라 고용 창출과 경제동력 회복을 위해 풍력, 태양력 등 클린에너지(clean energy) 기술에 투자하기로 함.

오바마 대통령이
경제위기 심화를
방지하고
2년 만에
경제 정상화의
길을 열은 것은
성공적이라
할 수 있지만,
고용·소득 증대와 같은
일반 국민들의
피부에 와 닿는
경제회복의 지연과
거대 재정적자에 대한
불안 때문에
오바마 대통령과
민주당이
중간선거에서 패배...

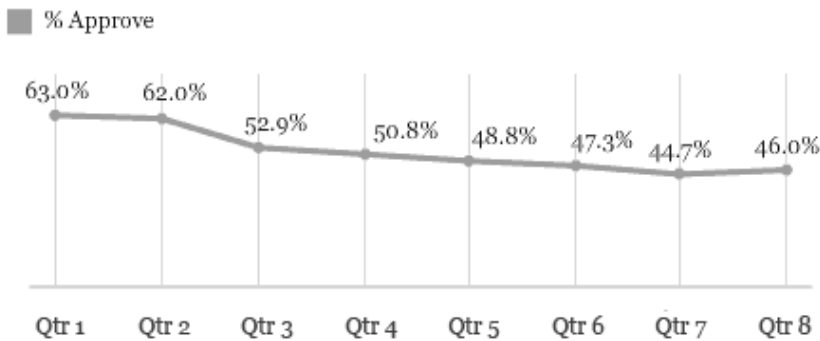
나. 오바마 대통령의 중간선거 패배 원인

- 취임 당시에 오바마 대통령이 물려받은 금융위기와 거기서 촉발된 실물경제 침체는 단순히 실물경제에서 주기적으로 일어나는 경제 침체와 비교할 수 없을 정도로 심각하고 회복도 장기화될 것이었음. 이를 고려할 때에 오바마 대통령이 경제위기 심화를 방지하고 2년 만에 경제 정상화의 길을 열은 것은 성공적이라고 평가됨.
- 그럼에도 불구하고 오바마 대통령과 민주당이 중간선거에서 패배한 이유는 고용·소득 증대와 같은 일반 국민들이 피부로 느낄 수 있는 경제회복의 지연과 거대 재정적자에 대한 불안 때문임.
 - 유권자들은 부시 대통령과 공화당이 경제위기에 책임이 있음을 인정하면서도,¹⁾ 오바마 대통령의 재임 2년 동안 9%가 넘는 고실업과 주택시장 침체 지속, 재정적자가 증가하는 등의 경제 상황에 실망하였음.
 - 오바마 대통령은 경기부양책이 연방 재정을 악화시킬 것이라는 공화당의 반대를 신속한 경제회복 효과(경제성장과 90만~230만 고용 창출)로 무마하며 7,870억 달러 규모의 경기부양책을 실시 하였으나, 약속한 효과를 내지 못하였고 오히려 연방정부 부채를 14조 달러로 증가시켰음.
- 또한 오바마 대통령은 경제위기의 와중에 취임하였음에도 불구하고 의료보험 개혁을 우선적으로 추진함으로써 경제회복에 전념 하지 않았다는 인상을 주었음.

1) 중간선거 전의 여론조사에서 40% 이상의 미국 국민이 부시 대통령과 공화당에게 경제위기의 책임이 있다고 생각한 것으로 나타남.

- 중간선거 이전에 다수의 미국 국민들은 일자리 창출이 미국 경제가 안고 있는 가장 시급한 문제이고, 누적되는 재정적자도 심각한 문제라는 입장을 보였음. 의료보험 개혁이 미국 정치사에서 중요한 사안이라는 하나 경제회복에 우선하지 않다는 것이 미국민들의 의견이었음.²⁾
- 경제위기 봉쇄 성공에도 불구하고 미국 국민들에게 시급한 ‘성장과 고용’ 해결 실패, 유럽식 사회민주주의로 비춰지는 의료보험 개혁에 대한 거부감은 오바마 대통령 지지율의 지속적인 하락으로 나타남.
 - 2009년 1월 취임 초기 오바마 대통령의 지지율은 63%로 1953년 이후 조사된 역대 대통령들의 취임 초기 지지율 평균과 같았으나, 2010년 10월에는 46%로 하락함(<그림 1> 참조).

<그림 1> 오바마 대통령의 분기별 국정 수행 지지율(2009. 1~2010. 11)



출처: Gallup

- 오바마 대통령의 지지율 하락은 2008년 대통령 당선에 기여한 독립유권자들(independents)이 중간선거에서 공화당 지지로 나타났음. 2008년 선거에서 독립유권자들의 49%가 오바마 대통령을 지지하였으나(41% 공화당 지지), 중간선거에서는 40%만이 민주당을 지지하였음(55% 공화당 지지). 이는 2012년 재선을 위해서

오바마 대통령과 민주당에 대한 지지율 하락은 2008년 대통령 당선에 기여한 독립유권자들(independents)이 중간선거에서 공화당 지지로 돌아섰으며, 중간선거 전에 발표된 ‘미국에 대한 서약’에 공화당의 입장이 잘 나타나...

2) 오바마 대통령의 의료보험 개혁은 향후 10년간 약 9,380억 달러를 투입하여 무보험자 5,400만 명 중 3,200만 명에게 의료보험 혜택을 제공하는 것임. 중간선거에서 일자리가 투표에 가장 많은 영향을 미친다고 보는 유권자는 35%, 의료보험 개혁은 10%에 불과하였음.

오바마 대통령이 독립유권자의 지지를 재획득할 수 있는 정책을 실시할 필요성을 보여줌.

다. 공화당의 경제정책

- 미국 경제가 안고 있는 문제에 대한 공화당의 입장은 중간선거를 앞두고 발표된 정책 공약, 즉 ‘미국에 대한 서약(A Pledge to America, 9월 24일)에 잘 나타나 있음.
 - 이 정책 공약은 ① 고용 창출 및 경제 불확실성 종식, ② 재정 지출 축소 및 세금 감면, ③ 의료보험 개혁법안 철폐, ④ 의회 신뢰회복, ⑤ 국가안보 확충 등 다섯 가지 핵심사항으로 요약됨.
 - 이 서약의 근간은 부시 전 대통령 하에서와 같은 과도한 재정 지출을 자제하고 공화당의 전통적인 입장인 ‘작은 정부’로 돌아가자는 것인데, 이는 2008년 대통령 선거 패배의 원인이 공화당이 완전히 보수적이지 않았기 때문이라는 인식을 반영함.
 - 이 서약에는 또한 공화당보다 ‘작은 정부, 적은 세금’을 더 강조하는 대중운동인 티파티(Tea Party) 지지자들의 요구를 포용해야 한다는 정치적 필요도 작용하고 있음.
- 공화당의 경제 활성화와 고용 창출을 위한 정책은 재정지출 축소, 세금 감면, 규제 완화가 삼각 체제를 이루고 있음.
 - 경기부양책이 정부 부채만 확대시킬 뿐 경제 활성화에는 효과적이지 않으므로 재정지출 축소를 위해서 ① 미(未)집행된 경기부양 예산의 지출 중단, ② 정부 지출을 금융위기 이전 수준으로 축소, ③ 연방정부의 재정적자 축소와 정부지출 확대를 방지하기 위해 연간 새로운 재량지출한도(budget cap) 설정, ④ 파산에 직면한 기업을 대상으로 한 ‘부실자산 구제 프로그램’(Troubled Asset Relief Program: TARP)과 같은 정부 구제금융을 영구히 철폐할 것임.
 - 2010년에 만료되는 부시 전 대통령의 ‘경제성장 및 세금감면법’(Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)을 연장하거나 새로운 세법을 제정할 것임.
 - 소기업 사업소득(business income)의 20%에 해당하는 세금 감면을 통해 기업의 신규 투자 및 채용을 확대하고자 함.

전통적으로
‘작은 정부’를
추구하는
공화당의
경제 활성화와
고용 창출 정책은
재정지출 축소,
세금 감면,
규제 완화가
삼각 체제를
이루고 있어...

- 과도한 연방 규제는 기업 및 소비자들에게 사실상 세금 부담으로 작용하여 고용 창출을 제한하고 혁신과 투자를 방해하는 요소이므로, 공화당은 연간 1억 달러 이상의 비용이 소요되는 연방 규제안은 의회의 승인 과정을 거치도록 할 방침임.
- 공화당은 의료보험 개혁이 고용 창출을 저해하고, 세금 인상 및 의료보험 비용 인상만을 초래한다고 비판하며, 이 개혁을 폐지하여 새로운 개혁안을 제시할 것을 천명함.
 - 동 개혁이 고용을 창출시킨다는 오바마 행정부의 주장과는 달리 사업주들의 비용 부담 증가로 오히려 근로자를 해고하여 고용 창출을 저해할 것이므로 동 개혁의 폐지를 시도하겠다는 입장임.

의회에서
공화당의 득세와
2012년 재선에
독립유권자들의
지지를
재획득하기 위하여
집권 후반기의
오바마 대통령은
증세 없는
재정적자 감축과
친기업적인
고용 창출을 통해
중도 우파적인
국내 경제정책으로
전환...

3. 오바마 행정부의 후반기 경제정책

- 의회에서 공화당의 득세와 2012년 재선에 독립유권자들의 지지를 재획득하기 위하여 오바마 대통령은 중도 우파적인 국내 경제정책으로 전환하고 있음.

가. 경제정책의 축: 재정 건전성과 고용 창출

- 집권 후반기에 재정적자 감축과 고용 창출은 오바마 대통령의 국내 경제정책의 중심축이 될 것임. 그런데 이 두 가지 요소는 상호 연결되어 있음.
 - 2008년 금융위기로 재정 수입은 감소한 반면에 재정 지출은 증가하여 재정적자가 급격히 악화되었음. 2010년도에 연방정부 재정적자는 1.29조 달러로 GDP(14.62조 달러)의 약 9%, 총 공공 부채(public debt)는 13.56조 달러로 GDP의 약 93%, 부채에 지급된 이자는 1,970억 달러로 GDP의 1.4%에 달하였음.
 - 연방 재정에 대해 조치를 취하지 않으면, 재정적자는 2020년까지 2배로 증가하고 공공부채는 GDP의 100%를 넘을 것이라는 예측임. 이러한 재정 상태는 더 이상 지속가능하지 않을 뿐만 아니라 금리 상승과 투자 제한으로 민간 경제에까지 부담을 줄 것임.

장기적인
재정 건전성을
위해서는
재정 지출의
40% 이상을 차지하는
사회보장 및
의료보험 비용의
실질적 삭감이
필요하나,
정치적인 이유에서
오바마 대통령과
공화당 모두
실행하기를 주저...

- 연방 재정적자는 감세와 아프가니스탄/이라크 전쟁으로 이미 부시 대통령 시기에 크게 증가하고 있었고, 2009~2010년의 연방 재정 악화는 금융위기 때문에 불가피한 것이었지만, 현재 하원을 장악한 공화당이 '작은 정부'를 강력히 요구하고 있고, 향후 2년간의 경제 상태에 따라 재선이 결정된다는 점에서 오바마 대통령은 재정적자 감축을 중심으로 경제정책을 세울 수밖에 없음.³⁾
- 일반적으로 재정 건전성을 조속히 회복하기 위해서 취할 수 있는 정책은 증세와 지출 축소의 동시 실행이나, 오바마 대통령은 증세 없이 재정지출 축소와 고용 창출을 재정적자 감축의 수단으로 선택함.
 - 공화당은 세율을 높여 재정을 확보하기보다는 지출 축소와 고용에 따른 소득세 납부 증가(실업수당 지출 감소)로 재정을 확보하는 것이 더 효과적이라는 입장이며, 오바마 대통령은 이를 수용함.
 - 미국 경제구조에서 인위적인 경기부양책으로 고용을 창출하는 것에는 한계가 있음이 증명되었으므로, 재정적자 감축을 위해 고용 창출을 목적으로 한 3,500억 달러 규모의 제2 경기부양책은 포기됨.
 - 그리고 이것은 실제로 고용은 기업의 투자 증대로 이루어지는 것이므로 고용 창출을 위해 기업이 투자할 인센티브를 제공하는 것, 즉 중산층 위주에서 보다 친기업적인 정책으로 선회하는 것을 의미함.
- 금년 2월에 제시된 2012년 3.7조 달러 예산안은 오바마 대통령이 안고 있는 재정적자 감축의 부담을 보여줌. 이 예산안은 향후 10년간 1.1조 달러 재정적자 감축을 염두에 두고 작성된 것이며, 비방위 관련 재량지출(non-security discretionary spending)을 많이 삭감하고 있음.

3) 재정적자 감축은 외교·안보, 즉 미국의 패권적 지위 유지에도 중요성을 가짐. 달러는 미국 통화이자 세계의 기축통화임. 달러의 기축통화 지위는 미국이 자유로운 달러 발행을 통해 세계적 군사안보진략 수행과 패권적 지도력을 발휘할 수 있도록 해주었음. 2000년대에 미국의 재정적자는 달러에 대한 불신(가치 하락), 국제 원자재 시장에서의 투기, 기축통화 지위 위협으로 이어진 바 있음. 그러므로 오바마 대통령은 미국의 패권적 지위를 유지하기 위해서라도 재정적자를 감축해 달러 가치를 유지할 필요가 있음.

- 그러나 장기적인 재정 건전성을 위해서는 재정 지출의 40% 이상을 차지하는 비재량지출(non-discretionary spending: 사회보장과 의료보험)에서의 실질적인 삭감이 필요하나 정치적인 이유에서 오바마 대통령은 실행을 주저하고 있으며, 이것은 공화당에게도 마찬가지임.

나. 중도 우파적인 경제정책

(1) 감세 연장

- 오바마 대통령은 중간선거 직후 111차 의회의 잔여기간에 부시 전 대통령의 ‘모든 소득 계층에 대한 감세 조치’를 2년 연장하는 데에 공화당과 합의하였음.
 - 그 동안 가계소득 25만 달러 이상 부유층에 대한 감세 연장에 대해서 반대 입장을 취해 왔던 오바마 대통령은 민주당의 반대에도 불구하고 장기 실업자에 대한 실업수당 지급 13개월 연장을 조건으로 공화당과 타협하였음.
 - 부동산세(상속세)의 경우, 2011년부터 1백만 달러 초과 부분에 대해 55% 세율을 적용할 예정이었으나, 5백만 달러를 초과하는 부분에 대해서 35%의 세율을 적용하기로 함.
 - 2011년 12월 31일 이전에 이루어진 설비 투자를 당해 연도에 100% 상각(비용처리), 그리고 고용세를 1년간 2% 인하함.
- 실업수당 연장, 고용세 인하, 투자비용 처리를 포함하는 오바마 대통령의 감세안은 소비와 투자를 촉진시켜 경기부양책과 같은 효과를 가지는 것으로 분석됨.
 - 미국 소득상위 5%의 소비 규모가 전체 가계소비의 37%를 차지해 하위 80%의 소비 규모(40%)와 비슷하고, 상위 20%의 소비는 전체 가계소비의 약 60%를 차지함. 따라서 부유층 감세는 자동차 등 고가의 내구재 소비를 증가시켜 투자와 고용에 긍정적으로 작용할 수 있음.
 - 투자비용 처리, 고용세 인하는 기업들이 설비투자과 고용을 앞당기어 경제성장을 촉진할 것임.
 - 오바마 감세안의 총규모는 향후 2년간 약 9천억 달러로 추정

오바마 대통령은
중간선거 직후
부시 전 대통령의
‘모든 소득 계층에
대한 감세 조치’
2년 연장(약 9천억
달러 추정)에
공화당과 합의...

오바마 대통령은 기업이 경제 활성화를 주도하고 정부는 기업 활동을 지원하는 역할로 방향 전환 중...

되는데, 금융위기 직후 경기부양책 규모인 7,870억 달러 규모를 상회함. 그러므로 감세 연장은 다른 형태의 경기부양책이라고 볼 수 있음.⁴⁾

(2) 친기업적인 정책

- 오바마 대통령은 집권 전반기의 경제에 대한 정부의 규제적인 역할에서 기업이 경제 활성화를 주도하고 정부는 기업 활동을 지원하는 역할로 방향을 전환하고 있음.
 - 오바마 대통령은 기업의 혁신과 고용 창출을 저해하는 과도한 규제를 검토, 정리하고 법인세를 낮출 것을 제안함. 기업의 연구 개발(R&D) 투자에는 영구적인 세제 혜택(20%)을 제공할 계획임.
 - 그러나 동시에 기업의 혁신과 미국 내에서의 고용 창출에 도움이 되지 않는 세제 혜택은 축소하려고 함. 예를 들어서, 다국적 기업의 해외 수익에 대한 세율과 석유·가스 및 석탄 기업의 조세법 수정(각각 1,290억 달러와 460억 달러 증세 효과)을 제안함.
 - 원활한 생산 활동에 필요한 각종 사회간접자본 프로젝트에 대한 자금 대출을 전담할 '인프라 बैं크'(National Infrastructure Bank) 300억 달러를 설립할 예정이며, 그에 투입될 재원은 석유·가스 회사에 대한 세제혜택 축소를 통해 상쇄할 방침임.
 - 연방정부는 기업의 R&D에 향후 10년간 1,480억 달러 투자, 클린에너지 프로젝트에 63억 달러 투자, 향후 6년간 육상교통 건설에 5,560억 달러 투자, 고속철도 530억 달러 투자, 공항 건설과 통제체제 향상 등 사회간접자본 프로젝트를 지원함.
- 오바마 대통령은 백악관 경제 보좌진의 대대적인 교체를 통해 경제정책에서 발상의 전환을 가져오고 재계의 협조를 얻고자 함.
 - 오바마 대통령은 백악관 경제 보좌진을 재계와 관계가 깊은 인물들로 교체하여 집권 전기의 반(反)기업적인 이미지를 수정하고 함.

4) 오바마 대통령과 공화당 간에 합의된 내용들이 모두 법제화된다면, 2012년에 투자 증가, 고용 증가, 소비 회복 등이 예상보다 빠르게 이루어져 2012년 미국 성장률은 기존 전망치 2.5%보다 1% 포인트 정도 높은 3%대 중반 수준을 기록할 것으로 보임.

- 취임 당시의 위기 상황을 반영하여 설치하였던 ‘경제회복자문위원회’(Economic Recovery Advisory Board)를 ‘고용·경쟁력위원회’(Council on Jobs and Competitiveness)로 대체하고 위원장에 제네럴 일렉트릭(General Electric)사의 회장을 임명함.

4. 오바마 대통령의 대외 경제정책 전망

- 공화당이 지배하는 하원과 2012년 재선(再選)이라는 국내 정치적 여건으로 인해 향후 오바마 대통령이 선택하는 국내 경제정책은 무역과 환율이 관련된 대외 경제정책에 다음과 같은 변화를 가져올 것으로 보임.

가. 통상정책

(1) 수출 확대 전략

- 국내적으로 증세를 동반하지 않는 재정적자 축소와 고용 창출 목표를 동시에 달성하기 위해서 오바마 대통령은 대외적으로 수출 확대 전략을 구사할 것임.
 - 미국은 자유무역 원칙 하에서 세계의 수출시장 역할(export market of last resort)을 하는 동안 생산 이전과 실업 증가를 경험하였음. 그리하여 오바마 대통령은 ‘공정무역’을 강조하고 FTA 체결 동결, G20 정상회의에서 보호주의 자제, WTO 도하 라운드 타결에 원칙적으로 동의하는 것 이외에 뚜렷한 통상정책을 갖고 있지 않았음.
 - 그러나 경제위기로 미국 내수시장의 성장이 정체되었으므로 미국 내에서 고용을 창출하고 재정을 건전화하는 데에는 수출 확대 이외의 대안이 없는 상태임.
 - 이미 2010년에 오바마 행정부는 강력한 수출확대 정책을 통해 5년 내에 수출을 2배로 늘리겠다는 ‘무역 진흥 구상’(NEI: National Export Initiative)을 발표한 바 있음. 5년 내에 수출을 2배로 늘리는 것은 연평균 수출증가율이 14.9%에 이른다는 의미로서,

공화당 지배의
하원과
2012년 재선이라는
국내 정치적
여건 하에서
오바마 대통령은
증세를
동반하지 않는
재정적자 축소와
고용 창출 목표를
동시에
달성하기 위해
대외적으로
수출 확대 전략을
구사할 듯...

무역을 중요시 하는
오바마 대통령은
2007년에 만료된
대통령의
무역촉진권한(TPA)을
부활시키고,
수출확대 전략의
맥락에서
한국, 콜롬비아,
파나마 등
3개의 계류 중인
FTA 비준은 물론
2011년 내에
WTO 도하라운드
타결을 추진할 듯...

2010년에 수출 증가율 16.6%, 최근 5년간 평균 증가율이 12.3% 임을 감안할 때에 가능한 목표일 것임.

- 오바마 대통령의 수출확대 전략은 2012년 예산안을 통해서도 읽을 수 있음. 오바마 대통령은 기업 경쟁력 강화와 수출을 간접적으로 지원하기 위해 통상 관련 예산을 증액, 일괄화하고 있음.
 - 미국의 무역협상 창구인 무역대표부(USTR)의 예산을 대폭 증가시켜 미국 상품의 수출시장 확보 업무를 강화할 계획임.
 - 다른 한편, 무역에 의해서 발생하는 실업지원책(Trade Adjustment Assistance: TAA)을 노동부로 일원화시키면서 예산도 증액하였음. 이것은 감세 연장의 조건으로 실업수당 지급을 연장한 것과 마찬가지로 무역을 촉진하는 조건으로 민주당의 반대를 무마하기 위한 것으로 보임.
- 무역을 중요시 하는 오바마 대통령은 2007년에 만료된 대통령의 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)을 부활시키려 할 것임.
 - TPA는 USTR이 무역 협상을 하고 의회는 협상 결과를 수정 없이 찬반 투표로만 통과시키는 것을 말함. 미국의 수출을 확대하기 위해 새로운 무역 협정을 체결해야 하는 경우에 오바마 대통령은 TPA가 필요함.
 - 오바마 행정부가 TPA의 부활을 요청하면 공화당이 지배하는 의회는 이를 수용할 것이라는 관측이 높음.

(2) 3개 자유무역협정(FTA) 비준

- 오바마 대통령은 수출확대 전략의 맥락에서 한국, 콜롬비아, 파나마 등 3개의 계류 중인 FTA 비준을 추진할 것임.
 - 집권 2년 동안 오바마 대통령은 “협정을 위한 협정”이 될 FTA 체결을 자제해왔음. 오바마 대통령이 이러한 기조를 완전히 포기할 것인지는 분명하지 않지만 수출 중시 정책기조로 전환하면서 이미 협상된 3개 FTA를 비준, 발표시키는 것은 불가피함.
 - 민주당은 노동조건 악화나 아웃소싱에 대한 우려에서 일반적으로 FTA에 소극적이며 3개 FTA를 동시에 비준해야 한다는 입장인데, 이는 문제가 많은 콜롬비아와의 FTA를 구실로 FTA 비준을 지연시키려는 의도로 보임.

- 3개 FTA의 비준을 각각 진행하려는 오바마 대통령은 자신이 속한 민주당 의원들의 지지를 확보하기 위해 상당한 정치력을 발휘해야 할 것임.

(3) WTO 도하라운드 타결

○ 오바마 대통령이 재정적자 축소, 고용 증진의 수단으로 수출 확대를 추구하는 경우 그의 연장선상에서 2011년 내에 WTO 도하라운드 타결을 추진할 수 있음.

- 도하라운드 타결로 서비스, 지적재산권과 같이 미국이 경쟁력을 가진 분야에서 범세계적인 무역 자유화가 실현된다면 미국의 수출도 확대될 것이므로, 오바마 행정부는 도하라운드 타결에 적극적일 수 있음.

- 도하라운드 타결에 장애가 되는 것이 농산물 시장 개방인데, 그동안 미국은 농업보조금(Farm Bill)과 관련하여 비판을 받아옴. 오바마 대통령의 2012년 예산안은 농업보조금 삭감을 포함하고 있으며, 이 예산안이 통과될 경우 미국의 농업보조금 삭감은 다른 국가들의 제조업품 시장 개방을 유도하면서 도하라운드 타결을 이끌 수 있음.

- 오바마 대통령은 G20 정상회의에서 2011년에 도하라운드 타결을 반복적으로 확인하였고, 실제로 협상 분야와 품목별로 주요 당사국들과 선택적으로 협의하고 있음.

○ 그러나 미국이 도하라운드 타결에 적극성을 보이는 것은 조건적이라고 할 수 있음. 즉 미국은 농산물 보조금 양보에 대한 보상으로 제조업 분야에서 개도국, 특히 BRICs의 상응하는 양보를 기대하고 있는데, 이들 국가들은 아직 입장을 표명하지 않는 것으로 나타남.

- 현재 전반적으로 미국 기업계의 도하라운드 타결에 대한 관심이 높지 않은 상태이고, 오바마 정부도 BRICs로부터 충분한 양보를 얻기 전에는 도하라운드 타결에 적극적일 이유가 없다는 입장임.
- 그리하여 도하라운드가 2011년 내에 타결되지 못하면 2012년에는 대통령 선거로 인해 다시 교착 상태에 빠질 것이고, 그것은 도하라운드의 실질적인 종말이 될 것이라는 관측도 있음.

도하라운드 타결을
위해
미국은 농산물 보조금
양보에 대한
보상으로
제조업 분야에서
개도국,
특히 BRICs의
상응하는 양보를
기대하고 있는데,
이들 국가들은 아직
입장을 표명하지
않아...

(4) 범태평양파트너십(TPP) 체결

- 수출확대 전략의 일환으로서 오바마 대통령은 2011년 11월(미국의 APEC 정상회의 주최 시기)까지 9개국 지역자유무역협정인 범태평양파트너십(Trans-Pacific Partnership: TPP)의 협상 완료에 박차를 가할 것으로 보임.⁵⁾
 - TPP는 높은 수준의 포괄적 FTA를 지향함으로써 미국이 FTA 협상에서 관심을 갖고 있는 서비스·투자·지적재산권·노동·환경 조항들을 포함할 수 있어서 미국의 이익에 부합함.
 - 농산물과 지적재산권이 TPP 협상의 잠재적인 갈등인 것은 사실이나, 미국의 관점에서 볼 때 동일한 문제를 안고 있는 WTO 도하라운드보다는 해결하기 용이하므로 TPP를 도하라운드에 대한 대안으로 보고 있음.
 - 현재 USTR은 의회에 TPP 협상 참가만을 통보한 채 협상을 진행하고 있음. 오바마 대통령은 TPP 협상 진전에 따라 의회에 TPA 복원을 요청할 것이라는 관측이 있음.
- 그러나 TPP는 8개 협상 참가국(뉴질랜드, 호주, 베트남, 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 칠레, 페루) 중 호주를 제외하고는 경제 규모가 크지 않아 미국은 TPP의 외연 확대를 시도하고 있음.
 - 미국이 TPP 참가를 권유하고 있는 국가는 일본인데, 일본의 참가는 TPP의 경제적 실용성을 증가시킬 것임. 일본은 다른 참가국들의 의견을 청취하면서 6월까지 참가 여부를 결정하기로 하였음.
 - 일본이 일반적으로 FTA에 대해 유보적임을 고려할 때에 TPP에 참여할 가능성이 높지 않다는 전망이나, 20년 가까이 지속되어 온 경제침체에서 벗어나는 전기를 마련하기 위해 TPP 참여 가능성을 배제할 수 없음.
 - 일본이 TPP에 참가하고 도하라운드가 타결되지 않을 경우, 미국은 선택적 (지역)자유무역협정에 더욱 의존할 것이고, 이는 WTO의 쇠퇴를 가져올 것이라는 분석이 있음.

범태평양파트너십
(TPP)은미국이 관심을
갖고 있는

서비스·투자

지적재산권·노동·
환경 조항들을

포함할 수 있어서

미국의 이익에

부합하나,

호주를 제외한

7개 협상참가국의

경제 규모가

크지 않아

미국은 일본 및

미참가 ASEAN

회원국으로
TPP의 외연 확대를
시도...

5) TPP의 성격과 협상 과정에 관해서는 최원기, “미국의 환태평양 파트너십 (TPP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망,” 『주요국제문제분석』, 10-24 (외교안보연구원) 참조.

- 미국은 또한 ‘무역과 투자 기본협정’(Trade and Investment Framework Agreement: TIFA)⁶⁾을 이용, ASEAN 국가 중에서 아직 TPP 협상에 참여하고 있지 않은 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 태국의 TPP 참가를 유도할 계획임. 이중 필리핀, 인도네시아, 태국은 이미 미국에게 TPP 참여 관심을 표명한 것으로 알려짐.
- 미국은 경제적 필요 외에도 중국 견제라는 전략적인 이유에서 TPP에 상당한 관심을 기울이고 있음. 아시아·태평양 국가들과 FTA를 맺음으로써 동아시아에서 미국의 존재감을 높이고, 중국의 경제적 우위와 균형을 유지할 수 있을 것으로 봄.

나. 대중국 환율·통상 정책

- 오바마 대통령이 수출 확대를 미국 경제 문제의 해결 수단으로 인식하는 한에서 미국의 최대 무역적자국인 중국 위안화의 환율 조정에 좀 더 적극적인일 것임.
 - 미국 의회는 초당적으로 저평가된 위안화가 중국의 수출경쟁력을 높이는 반면, 미국산 상품과 서비스의 가격 경쟁력을 떨어뜨려 수출을 둔화시키는 요인이라고 보고 있음.
 - 그리하여 2010년 9월에 하원에서 통과되었으나 법제화되지 못한 ‘공정무역을 위한 통화개혁법’(Currency Reform for Fair Trade)을 2011년 1월에 재도입하였으며, 상원에서도 유사한 법안을 도입함.
 - 이와 같이 의회가 중국 위안화 환율을 지속적으로 문제 삼으면 오바마 행정부에게 압력으로 작용할 것임. 오바마 대통령은 의회와 대조되어 중국에 미온적으로 보일 위험을 방지하기 위해 집권 전반기보다는 중국에 보다 강하게 대응할 것으로 전망됨.
 - USTR이 연례보고서 “2011 Trade Policy Agenda”에서 수출 증대를 고용 창출뿐만 아니라 글로벌 불균형을 시정하는 수단으로 언급한 것도 오바마 행정부가 중국 위안화의 환율 절상에 적극적일 것임을 시사함.

오바마 대통령은
수출 확대를 위해
최대 무역적자국인
중국 위안화의
환율 조정에
좀 더 적극적일
것이고,
중국 위안화 환율이
만족할 만큼
절상되지 않을 경우
미국과 중국은
위안화 환율 갈등의
대리전으로
통상 분쟁을
치를 수도 있어...

6) TIFA는 국가 간에 무역 확대 및 중요한 무역갈등 해결의 프레임워크를 확립하는 협정으로 FTA로 가는 중간 단계로 여겨지며, 미국은 ASEAN 전체(2006년)와, 그리고 캄보디아·인도네시아·필리핀·태국과는 별도의 TIFA를 맺고 있음.

87명의
 초선 공화당 의원들의
 무역정책 성향이
 명확히 알려져 있지
 않은 가운데,
 민주당 내에서도
 취약한 입지에 있는
 중도파 의원들은 물론
 HTWG
 (House Trading
 Working Group)
 소속 의원들이
 한·미 FTA
 독립 비준심사에
 동의하도록
 설득 필요...

- 오바마 대통령은 대중국 수출 확대를 위해 위안화의 환율 조정 뿐만 아니라 지적재산권, 비관세장벽 등 전 방위에서 중국의 불공정 무역관행 시정에도 적극적일 것으로 보임.
 - 미국이 중국의 불공정한 무역관행으로 지적하고 있는 것은 지적 재산권 침해, 금융서비스 제한, 외국 기업에 차별적인 산업정책과 정부 조달, 환경에너지 산업에 보조금 지급 등 다양함.
 - 미국과 중국 간 통상 분쟁이 증가 추세에 있음을 고려할 때에 미국은 중국의 불공정무역관행 시정 압박수단으로 통상 분쟁에 더욱 의존할 것으로 보임.⁷⁾
 - 그리고 중국 위안화의 환율이 만족할 만한 속도로 절상되지 않을 경우, 미국과 중국은 중국의 위안화 환율 갈등의 대리전으로 통상 분쟁을 치를 수도 있음.

5. 한국의 고려사항

가. 미국 의회에 대한 외교 강화

- 하원을 장악한 공화당의 일반적인 자유무역 선호 경향이나 콜롬비아·파나마와의 FTA와 별도로 한·미 FTA의 조기 비준에 찬성하는 것은 한국에게 유리하나, 여전히 미국 의회에 대한 아웃리치(out-reach)가 필요함.⁸⁾
 - 87명의 초선 공화당 의원들의 무역정책에 관한 성향이 명확히 알려져 있지 않으며, 특히 국내 정책을 중심으로 Tea Party의 승인을 받아 당선된 초선 의원들(약 28명)은 더욱 그러하다고 볼 수 있음. 그러므로 초선 공화당 의원들에게 한·미 FTA 비준 지지를 설득할 필요가 있음.

7) 2005~2010년 사이에 양국 간의 WTO 제소는 15건으로, 미국의 중국 제소가 11건(2010년에만 3건), 중국의 미국 제소가 4건임. 1995~2010년 기간 동안 제소국(complaint)·대응국(respondent)·제3국(third-party)으로서 미국과 중국이 관련된 WTO 통상 분쟁은 각각 288건과 99건이었음.

8) 최근에 존 보너(John Boehner) 하원의장(공화당)이 3개 FTA의 동시 비준을 요구한 바 있으나, 그 이유에 대해서는 오바마 대통령에 대한 다른 정치적 의도가 있다는 것이 일반적인 견해임.

- 111차 의회에서 자유무역을 지지했던 중도적인 민주당 의원들 (New Democratic Coalition 소속 67명) 중에서는 47명만이 재선된 반면, 세계화와 자유무역을 반대하는 민주당 의원들 [House Trading Working Group(HTWG) 소속 106명]의 대부분 (82명)은 재선에 성공함. 마이클 미차우드(Michael Michaud), 린다 산체즈(Linda Sanchez)가 이끄는 HTWG 소속 의원들은 한국·콜롬비아·파나마와의 FTA 동시비준 심사를 요구하고 있음.
- 민주당 내에서 취약한 입지에 있는 중도적인 의원들이 자유무역 지지를 철회하지 않도록, 그리고 HTWG 소속 의원들이 한·미 FTA 독립 비준심사에 동의하도록 설득할 필요가 있음.

나. 통상 분쟁 증가에 대비

- 미국이 수출 확대를 통해 성장과 고용을 촉진하는 정책은 오바마 대통령의 후반기 정책으로 끝나지 않을 것으로 보임. 미국이 이 정책을 지속한다면 무역 상대국에 시장개방 압력과 통상 마찰이 증가할 수 있음. 또한 다른 국가들은 미국과의 경쟁을 보상하는 차원에서 통상문제에 민감해질 수 있는데, 이것은 전반적으로 통상 분쟁의 증가를 가져올 것이므로 이에 대한 대비가 필요함.
 - 통상 분쟁은 실질적인 이유에서나 환율 갈등의 대리전으로서 미국과 중국 사이에서 가장 우려되며, 양국의 통상 분쟁은 한국의 교역환경 악화를 의미하고, 양국에 무역의존도가 높은 한국에게 부정적인 효과가 나타날 가능성이 있음.
 - 한국은 미국 및 중국과의 통상 환경 악화에 따른 손실을 최소화할 수 있도록 안정적인 대체시장 확보가 필요함.
 - 한국은 실무 차원의 통상회의를 주요 무역상대국 이상으로 확대하고, 수출시장 개척뿐만 아니라 통상 분쟁을 사전에 관리하는 수단으로 활용하여야 함.
 - G20 정상회의가 주요국들의 통상 갈등을 조정하는 포럼이 될 수 있도록 보호무역 자제를 G20 정상회의 의제로서 유지하여야 함.

미국의
수출 확대를 통한
고용·성장 촉진 정책은
무역 상대국에
시장개방 압력과
통상 마찰이
증가할 수 있는데,
특히 미·중 간
통상 분쟁은
양국에
무역의존도가 높은
한국에게
부정적인 효과가
나타날 가능성이
있으므로
대비해야...

다. TPP 진전 모니터링

- 한국은 이미 칠레·싱가포르·ASEAN·페루·미국과 FTA를 맺고 있고,

일본이
 TPP에 참가해
 낮은 관세를
 적용받을 경우
 TPP 참가국들은
 한국에서 일본으로
 무역을 전환할 수도
 있으므로,
 한국은 TPP 참가,
 한·일 FTA 협상 재개,
 TPP 개방 수준을
 고려한
 기(既)체결 FTA들의
 개방수준 조정 등을
 고려해야...

호주·뉴질랜드와는 FTA를 협상 중임. 일본이 참가하지 않은 채 TPP가 진전된다면 한국에 경제적 영향(무역전환 효과)은 많지 않을 것으로 보이나, 일본이 TPP에 참가할 경우에는 무역전환 효과가 발생할 수 있으므로 TPP 진전을 관찰할 필요가 있음.

- 한국과 일본은 전자제품, 자동차, 철강 등 주요 수출 품목에서 경쟁관계에 있음. TPP를 통해 일본 제품이 낮은 관세를 적용 받을 경우 TPP 참가국들은 한국에서 일본으로 무역을 전환할 수도 있음.
- 한국은 일본의 TPP 참가 여부에 따라 이의 대응책으로 TPP 참가, 한·일 FTA 협상 재개, TPP 개방 수준을 고려한 기(既)체결 FTA들의 개방수준 조정 등을 고려할 수 있음.

2011. 3. 4

토 론 : 삼성경제연구소 수석연구원 곽수종
 복 미 1 과 장 이충면
 객 원 교 수 이지수
 편 집 : 연 구 원 고광현