



2022.3.21.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 41호

코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점



이선화 거버넌스그룹 연구위원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2022. 3. 21.

Vol. 41

ISSN 2733-8258

발행일 2022년 3월 21일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점

거버넌스그룹 연구위원 이선화

요약

- I. 코로나19 팬데믹 이후 경제정책 패러다임의 전환
- II. 성장 둔화에 대한 공급 측 관점: 생산성 정체와 기술혁신 회의론
- III. 성장 둔화에 대한 수요 측 관점: 장기정체론과 이력효과
- IV. 코로나19 이후 재정정책 기조 전환과 한국에의 시사점

참고문헌

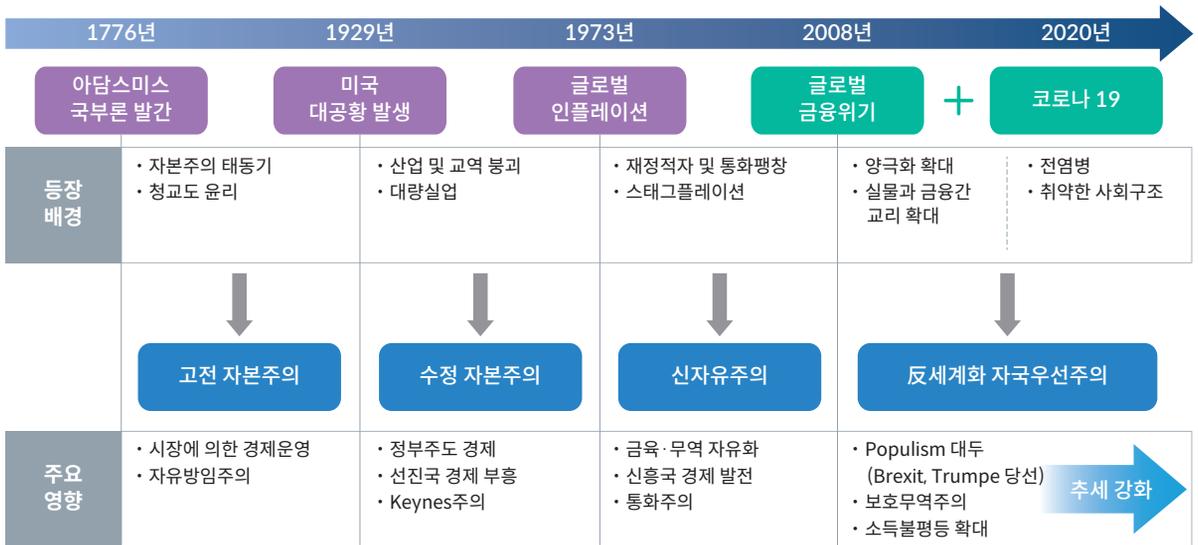
- 본고에서는 최근 미국의 경제정책 기조의 전환을 뒷받침하는 핵심적 논의를 소개하고 한국의 경제운용에 대한 시사점을 확인
- 미국의 장기적 성장 정체를 설명하는 공급 측 이론은 잠재산출이 경제의 기술적, 인구적 요인에 의해서만 결정된다고 가정하고 잠재산출의 성장률 하락에 주목
 - 고든(R. Gordon)은 1970년대에 혁신과 총요소생산성 상승이 정체되었고 2000년대 이후 이러한 문제가 더욱 심화되었다고 분석
- 반면 서머스(L. Summers)는 2000년대 이후 미국 경제의 정체가 총수요의 구조적 부족에 기인한다는 장기정체론 제기
 - 불황을 일시적 경기변동으로 간주하는 경기변동이론과 달리 총수요의 구조적 부족이라는 시장의 실패로 불황이 지속될 수 있다는 것
 - 장기정체론의 주창자들은 장기정체를 극복하기 위해서는 재정 확장과 투자 촉진, 불평등 개선과 사회안전망 강화 등을 통해 의도된 저축을 억제하려는 정부의 적극적 정책 개입이 필요하다고 주장
- 경제성장에 대한 새로운 논의를 기초로 하여 통화정책 중심에서 정부의 적극적 재정정책과 재정의 경기조절 기능을 지지하는 방향으로 정책 컨센서스의 변화가 진행중
 - 코로나19 팬데믹은 세계 주요 자본주의 국가가 거시경제 정책을 전환하게 하는 직접적 계기를 제공
 - 특히, 글로벌 최저법인세제 도입에 대한 선진국의 합의는 코로나 이후의 글로벌 경제 패러다임 전환을 점쳐 볼 수 있는 상징적이면서도 의미 있는 사건
- 지난 40여 년간의 시장중심주의에서 탈피하여 정부의 역할을 강조하는 미국 정부의 새로운 정책 패러다임이 성공할 것인지는 미지수이지만 미국의 경제 패러다임 전환은 우리나라를 비롯한 선진 자본주의 국가의 정책 전환에 중요한 신호탄으로서의 의미
 - 한국의 경우, 미국의 정책 패러다임 전환에 대한 컨센서스를 그대로 적용하기는 어려우며, 저출산·고령화의 가속화, GDP 대비 국가채무비율의 급상승, 노동시장의 경직성 및 자본시장의 비효율성 등과 같은 미국과의 구조적 차이에 대한 검토 필요
 - 한국의 시장 환경을 감안하면 총수요 관리에 대한 관점의 변화와 더불어 노동이나 자본 등 생산요소 시장에 대한 구조개혁을 동시에 진행하는 것이 관건

I. 코로나19 팬데믹 이후 경제정책 패러다임의 전환

세계 경제에서 2020년 이후의 코로나19 팬데믹은 1930년대 대공황 이후 가장 심각한 수준의 경제위기를 발생시켰다. 팬데믹으로 인한 지역봉쇄는 한편으로는 노동의 이동과 생산을 가로막아 경제의 공급 부문을 마비시켰고, 다른 한편으로는 수요를 급격하게 위축시켰다. 실물 부문의 공급·수요 위축은 상호작용을 통해 강화되면서 금융시장에도 충격과 불안을 야기하였다. 코로나19가 실물경제와 금융 부문의 연쇄적 붕괴로 이어지는 것을 막기 위해 대부분의 선진국 정부와 중앙은행은 적극적인 유동성 공급과 함께 정부의 재정지출 확대라는 정책적 조합을 선택하였다. 국제통화기금(IMF)은 특히 적극적 재정정책을 통해 실직 위기에 처한 노동자들의 일자리를 보호하고 파산 위기에 처한 기업들의 파산을 방지하는 것이 코로나 위기 대응에서 핵심적인 과제라고 제언하였는데, 이는 팬데믹에 따른 일시적 충격으로 인해 실업과 파산이 급증한다면 경제에 심각한 상처를 남겨 장기적으로 경제성장을 악화시킬 수 있기 때문이다(IMF, 2020, p. 8).

팬데믹 위기 국면에서 유력한 국제기구나 주요 선진 자본주의 국가가 정부의 적극적 개입을 주창하는 정책적 솔루션을 채택한 것은 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 경제의 패러다임 전환을 둘러싼 논쟁의 연장선에서 이해할 필요가 있다. [그림 1]에서 보듯이 현대 자본주의의 정책 패러다임은 특정한 이념에 고정되어 있지 않으며, 기존 패러다임이 경제의 장기 성장이나 지속가능성 측면에서 한계에 부딪힘에 따라 진화해 왔다. 1930년대 세계 대공황 이후의 케인스주의 거시경제학은 자유방임 시장경제에 기반한 고전 자본주의를 극복하기 위한 과정에서 구축되었으며, 수정자본주의와 복지국가라는 새로운 사회경제 질서를 만들기 위한 정책 패러다임에 이론적 기초를 제공하였다. 1970년대 접어들어서는 생산성 상승이 둔화하는 가운데 스태그플레이션이라는 구조적 문제에 직면하게 되었으나 전통적 케인스주의 정책이 효과적인 해법을 제시하지 못함에 따라 경제정책 패러다임은 통화주의에 기반한 시장 중심 경제정책으로 선회하였다. 이른바 ‘워싱턴 컨센서스’는 이러한 정책 기초를 반영하여 자유화, 민영화, 개방화를 경제성장을 위한 핵심 의제로 채택하였으며, 이후 세계 경제발전의 패러다임으로 정착하였다.

[그림 1] 글로벌 경제 패러다임의 변화



자료: 장민(2021. 6.), p. 35의 그림을 편집하여 정리

2008년 글로벌 금융위기 이후에는 그 원인으로 지목된 과도한 금융화와 자유화에 대한 비판이 제기되었으며, 나아가 1970년대 이후 정부와 시장의 관계를 규정해 온 신자유주의적 정책 기조에 대한 문제 제기가 본격화하였다. 이전까지 시장 우위에 기반한 신자유주의는 경제적 불균형과 불평등, 장기침체와 같이 세계 경제가 처해 있는 누적된 문제에 무력한 상태였으며 글로벌 금융위기는 기존 시스템의 지속가능성과 새로운 자본주의에 대한 다양한 논의를 촉발하는 계기를 제공하였다. 정책 패러다임의 전환을 견인하는 대표적 학파인 새케인스주의는 외생적 기술 변화가 생산성에 영향을 주는 주요 결정 요인임을 인정하지만 총수요 충격 역시 경제 주체의 혁신 역량이나 장기실업에 대한 이력효과(履歷效果, hysteresis)¹를 통해 생산성 향상과 경제성장에 영향을 미친다고 주장한다. 또한, 거시경제학의 권위자인 로런스 서머스(L. Summers)는 2013년 IMF 콘퍼런스에서 한센의 장기정체론(secular stagnation)을 들고 나오면서 2000년대 이후 미국 경제의 정체가 일시적 경기변동이 아닌 총수요의 구조적 부족에 기인한다는 입장을 취하였다. 이 밖에 포스트케인지언 등 진보적 경제이론은 수요가 성장으로 이어지는 경로에 대해 조금씩 입장을 달리하지만 정부가 총수요 관리를 통해 더 적극적으로 자본주의의 불균형과 불안정성을 조절해야 한다는 점에서는 생각을 공유한다. 이들은 기존의 공급 측 이론에 기반한 보수주의 정책과 달리 경제의 공정성과 역동성 회복을 위해 정부의 역할을 확대해야 하고, 특히 적극적 재정정책을 강화해야 한다고 주장한다.

1 이력효과란 경제가 큰 충격 이후 제자리로 돌아가지 못하는 상황, 예컨대 불황으로 인한 총수요 정체가 장기실업이나 기업의 신기술 투자 위축으로 이어져 장기적으로 생산성 저하와 잠재산출에도 악영향을 미치는 현상을 지칭한다. 이러한 관점에 따르면 현실 경제에서 수요와 공급 사이를 완전히 분리하는 것은 의미가 없게 된다(Yellen, 2016).

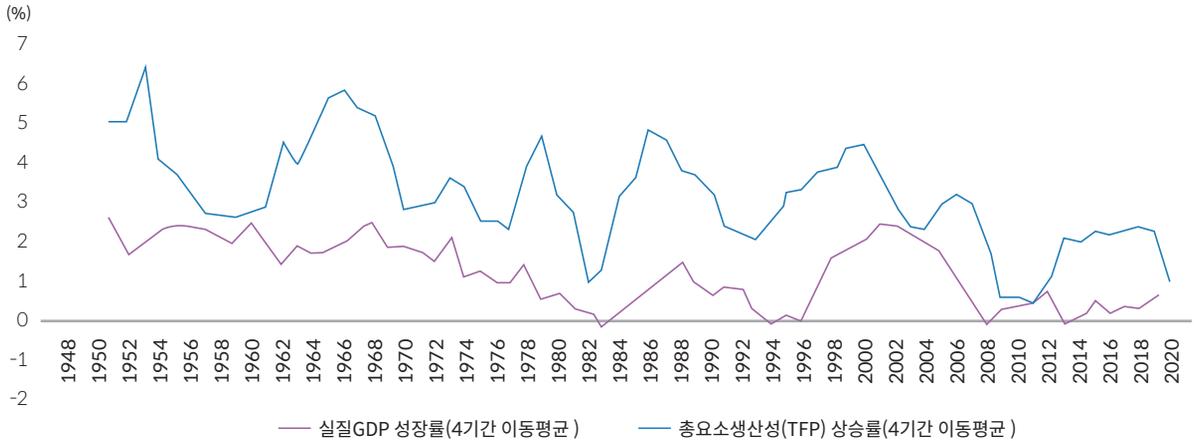
그런데 장기정체를 극복하기 위한 정책을 둘러싼 논쟁의 와중에 예기치 않게 발생한 글로벌 팬데믹은 1930년대 대공황 시기가 그러하였듯 새로운 정책 패러다임의 시험장을 제공하였다. 일차적으로 각국 정부는 신속하고 적극적인 재난구호 정책을 통해 보건위기가 경제 시스템 붕괴라는 최악의 사태로 치닫는 것을 차단하고자 하였다. 그러나 미국을 위시한 주요국 정부는 위기 대응에 그치지 않고 포스트 코로나 시대의 세계 경제 질서를 주도하기 위해 대규모 재정 투입을 계획하고 있다. 여기에는 경제붕쇄 과정에서 비대면 서비스와 가상공간에 대한 수요의 폭증과 맞물려 디지털 전환과 인공지능 등 새로운 기술의 전파 속도가 급속도로 빨라졌다는 점과, 지구온난화에 따른 기후위기가 임계치에 도달하였다는 관측이 확산하면서 에너지 전환을 위한 국제적 공조 체제가 공고해졌다는 점이 배경으로 작동하였다. 결국 팬데믹에 대처하기 위한 정책적 필요성과 코로나 이후 세계 경제에서의 주도권 확보를 위한 필요성이 합해짐에 따라 정부의 재정 확장에 대한 대중적 거부감이 낮아지고 있으며, 이에 따라 글로벌 금융위기 이후 시장에 대한 적극적 개입을 통해 정부가 성장과 분배의 문제를 해소해야 한다는 새로운 정책 패러다임의 정치적 실현 가능성이 높아지게 되었다.

이러한 배경에서 본고에서는 글로벌 경제를 견인하는 미국의 경제정책 전환을 뒷받침하는 핵심적 논의를 소개하고 한국의 경제운용에 대한 시사점을 확인하고자 한다.

II. 성장 둔화에 대한 공급 측 관점: 생산성 정체와 기술혁신 회의론

장기적 경제성장이 공급 측에서 결정된다는 관점에 따르면, 성장 정체의 근본 원인은 생산성 상승의 둔화이다. 공급 측 시각에서 성장을 설명하는 대표적인 연구자인 고든(Robert Gordon)은 경제성장을 하락의 근본적 요인이 기술혁신의 정체에 있으며 이에 따른 총요소생산성 증가율 하락이 1970년대 이후 성장률 둔화를 유발하였다고 설명한다. 미국 경제사에 대한 고든의 실증연구에 따르면 1970년대에 혁신과 총요소생산성 상승이 정체되었고 2000년대 이후 이러한 문제가 더욱 심화되었다(Gordon, 2016). 이러한 변화는 다른 실증분석에서도 유사하게 확인된다(Fernald, 2014; Goldin et al., 2021). 이들 연구에 따르면, 4차 산업혁명이라고 불리는 기술혁명이 진행 중임에도 불구하고 최근에는 노동생산성과 경제성장이 정체되고 있으며 미래에 관한 전망도 밝지 않다는 것이다. 즉, 1970년대 이후의 장기정체가 생산성 상승의 둔화에 기인한다는 것이 고든의 공급 측 설명의 요지이다.

[그림 2] 미국의 경제성장률 및 총요소생산성(TFP)의 역사적 추이



자료: FRED economic data; Fernald, TFP data, <https://www.johnfernald.net/TFP>

연구·개발이나 슈페터(J. Schumpeter)적 기업 혁신을 강조하는 일련의 연구 역시 생산성 상승에 관해 비관적인 분석을 제시한다. Bloom et al.(2020)에 따르면 연구·개발 자체의 생산성(새로운 아이디어의 산출을 연구자 수 혹은 연구·개발 투입으로 나눈 값)이 1970년대 이후 크게 하락했고 1990년대 신경제로 회복되었지만 2000년대에 다시 급속히 하락했다. 나아가 이들은 연구·개발 지출을 임금으로 나눈 실질 연구자 수를 사용하여 경제 전체뿐 아니라 산업별, 기업별로도 연구의 생산성이 하락해 왔다는 실증분석 결과를 제시한다. 반도체산업의 경우 집적회로에 패키징되는 트랜지스터 수가 2년에 2배로 증가한다는 무어의 법칙(Moore's law)에 따르면 1971년부터 2014년까지 총요소생산성 상승률이 연간 약 35%를 유지했는데, 이는 이를 위한 연구 노력이 약 18배나 증가했기 때문이다. 또한 농업의 각 작물 수확량, 의료산업의 질병당 기대수명 상승 등에 관해서도 연구의 생산성은 역사적으로 크게 하락했다. 이들의 연구는 기업이나 산업 차원에서 로머(P. M. Romer)의 단순한 내생적 성장 모형이 주장한 규모효과(scale effect)가 작동하지 않음을 보였다는데 의의가 있다. 결국 연구·개발 투입은 크게 증가했지만 새로운 아이디어를 얻기가 점점 어려워져 연구의 생산성 자체가 하락하고 있다는 것이다.

이밖에 보다 최근의 생산성 상승 둔화에 대해 공급 측 경제학은 무형자본 서비스의 둔화나 배분 효율성의 악화로 설명하고 있다. 예를 들어 Goldin et al.(2021)은 신경제 시기인 1995~2005년과 비교하여 2006~2017년 기간의 생산성 상승 둔화의 원인을 분석하였는데, 이들에 따르면 무형자본 서비스의 둔화가 미국의 총요소생산성 상승 둔화의 약 3분의 1, 그리고 노동생산성 상승 둔화의 17%를 설명한다. 또한 Baqaee and Farhi(2020)는 1997~2015년 총요소생산성 상승 변화의 절반 가량이 기업 부문의 역동성 악화로 인한 배분적 효율성 하락에 기인한다는 연구결과를 제시하였다.

이와 같이 공급 측 중심의 성장이론은 잠재산출이 경제의 기술적, 인구적 요인에 의해 결정된다고 가정하고 장기적 경제성장이 공급 측 요인, 특히 총요소생산성에 의해 결정된다는 입장을 지지한다.

Ⅲ. 성장 둔화에 대한 수요 측 관점: 장기정체론과 이력효과

수요측 요인을 강조하는 연구들은 신경제 호황 이후의 성장 정체가 총수요의 구조적 부족과 밀접하게 관련되어 있다는 점을 강조한다. 2013년 11월 서머스는 국제통화기금 콘퍼런스에서 1930년대 대공황 직후에 한센(Alvin Hansen)이 제시한 장기정체론을 재등장시켰다. 한센의 장기정체론은 모든 저축을 흡수할 만큼의 적절한 수요가 부족하여 투자에 대한 동인이 약화되는, 즉 의도된 저축이 의도된 투자보다 만성적으로 과잉되는 상황을 의미한다. 이 이론은 불황을 일시적인 경기변동으로 간주하는 주류의 경기변동이론과는 달리 총수요의 지속적 부족에 따른 시장의 실패로 인해 불황이 지속될 수 있다는 입장을 대변한다.

서머스는 2000년대 초중반 부동산 버블과 저금리, 재정적자와 가계부채 증가에도 불구하고 경기가 과열되거나 인플레이가 높아지지 않았음에 주목한다. 또한 1990년대 이후 금융시장에서 장기금리가 지속적으로 하락했음을 지적하며 이는 투자와 저축의 균형을 맞추는 균형실질금리(equilibrium real interest rate)² 또는 자연금리가 계속 낮아졌기 때문이라고 강조한다. 글로벌 금융위기 이후인 2010년대에는 경제가 금융위기로부터 회복하고 실업이 감소했음에도 불구하고 미국의 금리는 지속적으로 하락하였다. 서머스는 이러한 현상에 대해 소비의 부족으로 저축은 과잉되었지만 투자도 둔화된, 즉 총수요가 부족한 거시경제의 현실을 반영한 것이라고 설명하였다(Summers, 2014).

그렇다면, 장기정체론은 총수요의 부족을 야기하는 구조적 원인에 대해 어떻게 설명하고 있는가? 먼저, 투자 감소의 요인으로는 자본재의 상대가격이 하락하여 실제 투자가 흡수하는 저축의 양이 감소했으며, 거대 기술기업들은 과도한 현금자산을 보유하고 있지만 투자를 늘리지 않고 있다는 점을 들었다. 기업들의 투자 둔화는 금융위기와 같은 총수요 자체의 충격, 불평등 심화로 인한 소비 수요 둔화, 인구 증가와 생산성 상승 정체로 인한 성장률 하락, 금융화와 단기주의 확산, 자본스톡 대비 이윤율 하락 등 여러가지 복합적 요인을 반영한 것이다. 한편, 글로벌 저축 과잉(global saving glut)으로 표현되듯 동아시아의 개도국들이나 산유국들이 경상수지 흑자를 증가시켜 준비자산을 더 많이 축적하고, 위기 이후 금융 규제 변화로 안전자산에 대한 수요가 증가했던 것도 저축 과잉으로 이어졌다.

2 중장기적으로 실제GDP가 잠재GDP와 같아지고 인플레이션은 안정적인 상태의 균형금리를 의미한다.

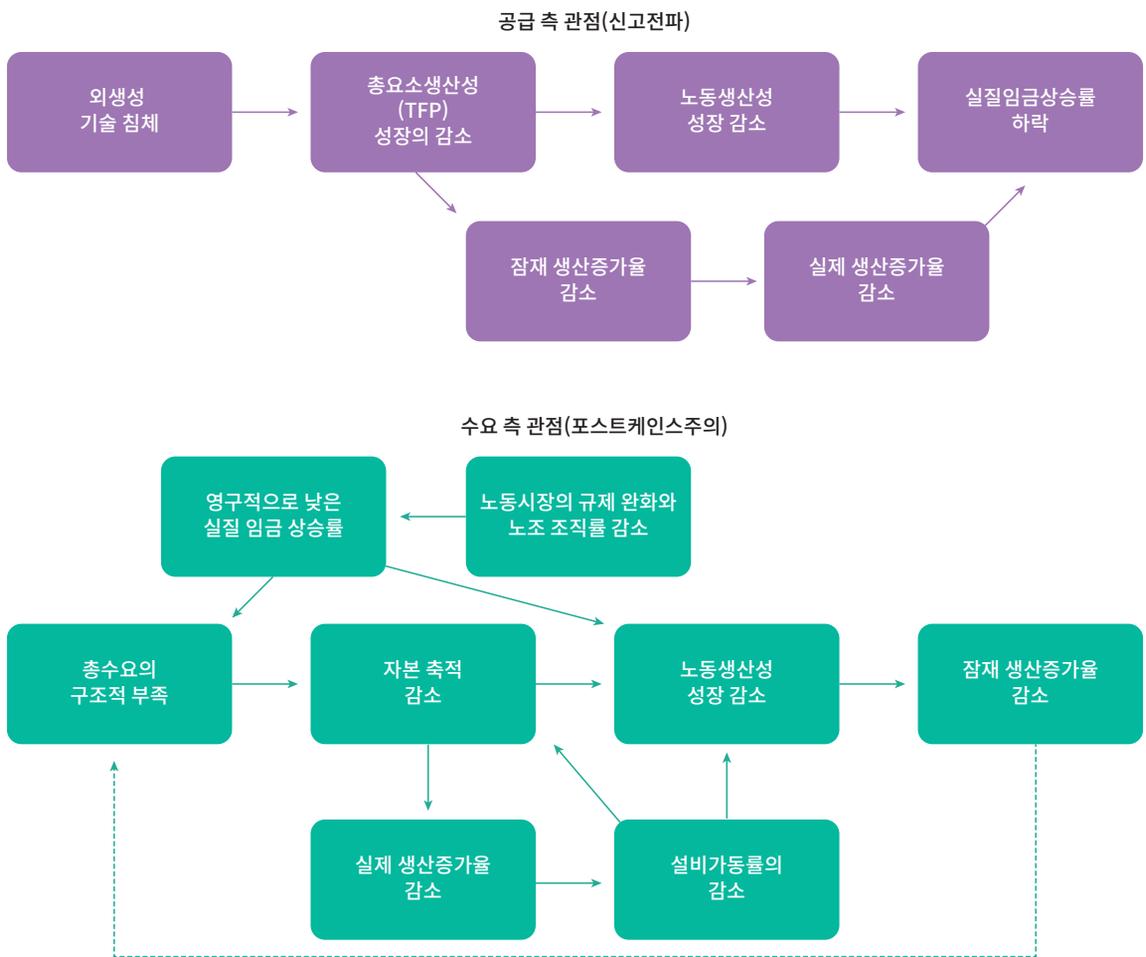
최근에는 저축을 증가시키고 금리를 낮춘 요인으로 1980년대 이후의 소득 불평등 심화 문제를 제기하는 분석이 활발하게 이루어지고 있다. 예컨대 진보적인 시각의 케인스주의자들은 고소득층의 저축 성향이 훨씬 높은 현실에서 임금 상승 둔화와 불평등 심화가 민간소비를 둔화시키고 총수요를 정체시켰다고 강조한다(Bivens, 2017). Mian et al.(2021) 역시 자연금리의 장기적 하락의 원인으로 소득 불평등 심화와 베이비붐 세대의 역할에 관해 분석했다. 특히 Rachel and Summers(2019)는 총요소생산성, 인구, 불평등 등 민간 부문의 중립금리 하락에 영향을 미친 요인들과 정부부채, 지출과 같이 경제의 중립금리를 높인 요인들을 모두 포함한 실증연구를 수행하였다. 그 결과 이들은 지난 수십 년 동안 민간 부문의 저축-투자 갭이 확대되어 실질중립금리가 크게 하락하였으며 정부지출이 이를 일부 상쇄하였음에도 장기적으로 이러한 경향이 계속될 것이라는 전망을 제시하였다. 결론적으로 이러한 분석은 금리가 제로금리 하한에 직면한 상황에서 민간 부문만으로는 완전고용을 달성하는 경제적 호황을 가져오기 어렵기 때문에 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 것을 시사한다. 따라서 이들의 연구는 현재 상황에서 균형재정과 정부부채 비율의 안정화를 추구한다면 경제의 장기정체가 심화될 수 있다고 우려하며, 장기정체를 극복하려면 재정 확장과 투자 촉진, 불평등 개선과 사회안전망 강화 등을 통해 의도된 저축을 억제하려는 정부의 적극적 정책의 역할이 중요하다고 제언하였다.

나아가 서머스는 장기정체를 극복하기 위한 정책에서 다음 세 가지 유의사항을 강조하였다(Summers, 2015). 첫째, 경제를 더욱 유연하고 역동적으로 만드는 구조개혁은 장기정체에 적절한 대응이라 보기 어려우며, 수요 확대 없이 공급만 늘린다면 디플레 압력만 강화할 수 있다. 둘째는 공공투자 또는 민간투자 확대로 지출을 증가시키는 것인데, 이는 실질균형금리를 높여 장기정체에 직접 대응하는 노력이다. 특히 금리가 낮은 현실에서는 정부의 공공투자가 중요하며 공공투자 확대가 오히려 성장을 촉진하여 정부부채 부담을 낮출 것이라 보고한다. 셋째, 더욱 확장적인 통화정책도 가능할 수 있지만 장기정체와 제로금리 하한에서는 그 효과가 약하다는 점, 과도한 통화 확장은 금융 불안정으로 이어질 수 있다는 점을 지적하였다.

수요 측을 매우 강조하는 이러한 시각은 인구와 기술 등 공급 측에 의해 결정되는 잠재산출 성장의 둔화를 장기정체의 근본적인 요인으로 강조하는 논의에 매우 비판적이다. 이러한 비판은 수요 충격이 생산성과 장기 성장을 하락시키는 이력효과 이론에 기초한 것이다(Coibion et al., 2017). 따라서 최근 발전하고 있는 새케인스주의 거시경제학은 공급 측에서 부분적으로 외생적 기술 변화로 인해 생산성이 결정된다고 인정하지만, 총수요 충격 또한 기업의 신기술 투자와 장기실업에 악영향을 미치고 이것이 이력효과를 통해 결국 생산성에도 영향을 미친다고 주장한다(Anzoategui et al., 2019). 이와 같이 경제성장 둔화의 원인에 대해서는 공급 측면과 수요 측면이라는 경제학계의 오래된 이론적 대립이 여전히 유지되고 있는 가운데 최근의 연구들은 총수요와 총공급의 상호작용을 강조하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 이들 연구는 장기적인 성장을 결정하는 것은 생산성과 기술혁신이지만 불황과 같은

총수요 충격이 여러 경로를 통해 생산성과 성장에 큰 영향을 미칠 수 있음을 강조한다. 공급과 수요가 현실 경제에서 완전히 분리된 것은 아니라는 점을 고려하면 경제성장과 생산성의 역사적 추세 변화와 관련하여 수요 측과 공급 측 요인을 함께 고려하고 통합적으로 이해하기 위한 노력은 이론적으로나 정책적으로 의미가 큰 것으로 평가할 수 있다.

[그림 3] 장기정체에 대한 공급 측 관점과 수요 측 관점



자료: Storm(2019), pp. 12, 16.

IV. 코로나19 이후 재정정책 기조 전환과 한국에의 시사점

경제위기나 심각한 경제불황이 이력효과를 통해 장기적으로 생산성 상승과 경제성장을 저해하게 된다는 수요측 경제학의 발전은 확장적 재정정책에 대한 이론적 논거를 제공하였다. 경제성장에 대한 새로운 논의를 기초로 하여 재정정책에 있어서도 재정건전성 중심의 보수적 견해가 주류를 이루던 과거와 달리 정부의 적극적 재정정책과 재정의 경기조절 기능을 지지하는 방향으로 컨센서스의 변화가 진행되어 왔다. 기존의 주류적 입장에서는 적극적 재정정책에 따른 구축효과나 재정수지 문제 등에 대한 우려가 우선시되었으며 그 결과 거시적 안정화를 위해서는 재량적인 재정정책보다는 통화정책이 선호되었다(Furman, 2016). 그러나 서머스를 필두로 하는 수요측 이론에서는 총수요가 부족한 저금리 상황에서 적극적 재정정책이 효과적이라고 제안한다. 또한 금리가 경제성장률보다 낮은 조건하에서는 공공투자의 확대가 경제성장과 재정 모두에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 블랑샤르의 제안(Blanchard, 2019)도 재정의 적극적 역할에 대한 컨센서스 구축에 지대한 영향을 주었다.

글로벌 금융위기 이후 경제성장 및 정부 재정정책에 대한 컨센서스가 어느 정도 구축되어 있는 상태에서 발발한 코로나19 팬데믹은 세계 주요 자본주의 국가가 거시경제 정책을 전환하게 하는 직접적 계기를 제공하였다. 미국을 필두로 한 선진 경제권 20개국은 팬데믹에 대응하여 2020년 초부터 2021년 중반까지 GDP의 17%가 넘는 직접적 재정지출을 실시하였다. 코로나19 극복을 위해 주요 선진국 정부가 막대한 규모의 재정 투입을 신속하게 결정할 수 있었던 배경에는 2010년대 이후 선진국 경제의 장기정체를 설명하는 총수요 이론이 새롭게 부상한 것이 자리하고 있다.

세계 경제질서를 주도하는 미국 정부가 적극적 거시·재정·기업 정책을 통해 불황으로 인한 이력효과 극복과 경제구조 개혁에 성공한다면 이는 한국 정부의 경제정책에도 매우 의미 있는 정책적 환경으로 작용할 것이다. 1970년대 이후 미국의 경제정책은 공급측 경제이론과 통화주의에 의해 주도되었으며, 정부 지출을 제약하는 ‘작은 정부’ 철학에 기초하여 재분배정책이나 불평등 해소에는 적극적이지 않았다. 그런데 감세와 작은 정부론에 의존한 경제 운용이 당면한 경제적 과제인 장기불황과 불평등에 대한 해법을 제시하지 못하는 현실에서 서머스의 장기정체론과 옐런(J. Yellen) 재무장관의 고압경제론(high-pressure economy)³은 바이든 정부의 적극적인 재정 확장과 총수요 촉진의 이론적 기반을 제공하였다.

3 옐런 장관의 고압경제론은 기대 인플레이션의 오버슈팅(overshooting)을 통해 총수요 충격으로 인한 이력효과를 극복할 수 있다는 정책적 스탠스를 취한다.

지난 40여 년간의 시장중심주의에서 탈피하여 정부의 적극적 역할을 강조하는 미국 정부의 새로운 정책 패러다임이 성공할 것인지는 미지수이다. 다만 미국의 경제 패러다임 전환은 우리나라를 비롯한 선진 자본주의 국가의 정책 전환에 중요한 신호탄으로서의 의미가 있다. 미국과 마찬가지로 한국 역시 1997년 외환위기의 충격으로 만들어진 이력효과 및 수요측 요인들이 경제의 장기성장을 위축시켰다는 연구결과가 보고되고 있다. 따라서 구조(rescue)·일자리·가족 계획으로 구성된 바이든 정부의 “더 나은 재건(Build Back Better)” 구상은 1980년대 이후 재정 보수주의의 전통이 강한 한국의 경제 운용에도 직간접적 영향을 주게 될 것이다. 또한 미국의 옐런 장관이 주도하고 주요국 재무장관들이 합의한 글로벌 최저법인세제(global minimum corporate tax)의 도입도 코로나 이후의 글로벌 경제 패러다임 전환을 점쳐 볼 수 있는 상징적이면서도 의미 있는 사건이다. 선진 자본주의 국가가 기존의 신자유주의 패러다임에서 탈피하여 정부의 역할을 확대하기 위해서는 글로벌 대기업에 대한 증세 기반을 확충하는 것이 무엇보다도 중요한데, 미국의 정책 패러다임 전환에 따른 글로벌 최저법인세 합의는 새로운 재정 및 조세 프로그램이 작동할 수 있는 물질적 기초를 제공한다는 의미가 있다.

미국 정부가 경제정책 기초의 전환을 통해 달성하고자 하는 정책 목표는 생산성 제고와 성장 경로 회복, 고용 확대와 불평등 완화, 경쟁 촉진과 과대한 지대 수익의 제한, 금융시장 안정화와 불균형 해소 등이다. 이러한 과제는 한국 경제가 당면해 있는 정책 목표와도 일치한다. 포스트코로나 시대의 경제적 복구 및 질서 전환을 위한 프로그램들이 이제 막 시작되고 있는 만큼 우리나라 역시 경제정책 기초의 재검토를 통해 새로운 경제질서에 대응해 나가는 것이 중요한 전략적 과제로 대두하였다.

다만, 글로벌 경제정책의 전환에 대응하는 전략을 수립함에 있어 한국의 경제운용 여건과 구조적 제약요인이 미국과는 상당히 다르다는 점을 강조해 두고자 한다. 우선 한국은 현재 지표상으로는 선진 35개국 중 재정건전성이 매우 양호한 것으로 평가되지만, 국가채무의 증가 속도는 비교대상 국가 중 가장 빠른 것으로 예측되었다.⁴ 국가 재정운용에 영향을 주는 저출산·고령화가 기존 추계치보다 빠른 속도로 전개되고 있다는 점도 재정의 불확실성을 높이고 지속가능성을 위협하는 요인으로 꼽힌다. 두 번째로 한국과 달리 미국이 기축통화국이라는 점도 미국의 경제 패러다임 전환을 둘러싼 논쟁이 한국의 경제 및 재정정책 운용에 그대로 적용될 수 없는 이유이다. 끝으로, 바이든 정부의 정책에 영향을 준 거시경제학 이론의 핵심은 수요와 공급이 완전히 분리되지 않고 총수요 충격이 생산성과 잠재산출에 영향을 준다는 점에 있다. 따라서 총수요 확장을 통해 이력효과를 극복하려는 정책이 성공하기 위해서는 공급측 요인을 결정하는 시장이 수요에 유연하게 반응하는 것이 중요한데 우리나라는 노동시장이나 자금조달시장 모두 미국 시장만큼 효율적으로 작동하지는 못하는 것이 현실이다. 따라서, 잠재성장의 경로를 상향 이동시키기 위해서는 총수요 관리에 대한 관점의 변화와 더불어 노동이나 자본 등 생산요소 시장에 대한 구조개혁을 동시에 진행하는 것이 관건이라 할 수 있다.

4 국제통화기금(IMF)은 2026년 한국의 GDP 대비 일반정부 국가채무가 2021년의 51.3%보다 15.4%p 오른 66.7%를 기록할 것으로 추정하였다 (IMF, 2021).

참고문헌

- 장민(2021. 6.), 「포스트 코로나 경제패러다임 변화와 과제」, 금융연구원.
- Anzoategui, D., Comind, D., Gertler, M. and Martinez, J.(2019), “Endogenous Technology Adoption and R&D as Sources of Business Cycle Persistence”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(3).
- Baqaee, D., and Farhi, E.(2020), “Productivity and Misallocation in General Equilibrium”, *Quarterly Journal of Economics*, 135(1).
- Bivens, J.(2017), *Inequality is Slowing US Economic Growth: Faster Wage Growth for Low- and Middle- Wage Workers is the Solution*. Economic Policy Institute. Washington, D.C.
- Blanchard, O.(2019), “Public Debt and Low Interest Rate”, *American Economic Review*, 109(4).
- Bloom, N., Jones, C. I., Van Reenen, J. and Webb, M.(2020), “Are Ideas Getting Harder to Find?”, *American Economic Review*, 110(4).
- Coibion, O., Gorodnichenko, Y., and Ulate, M.(2017), “The Cyclical Sensitivity in Estimates of Potential Output”, NBER Working Paper 23580.
- Fernald, J. G.(2014), “Productivity and potential output before, during, and after the Great Recession”, *NBER Macroeconomics Annual 2014*, Vol. 29.
- Furman, J.(2016), “The New View of Fiscal Policy and Its Application,” In proceeding of Global Implications of Europe’s Redesign conference, 2016.
- Goldin, I., Koutroumpis, P., Lafond, F. and Winkler, J.(2021), “Why is Productivity Slowing Down?”, Working Paper No. 2021-6. Oxford Martin Working Paper Series on Economic and Technological Change.
- Gordon, R. J.(2016), *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- International Monetary Fund[IMF](2020), *Fiscal Monitor*, October 2020.
- _____(2021), *Fiscal Monitor*, October 2021.
- Mian, A. R., Straub, L. and Sufi, A.(2021), *What Explains the Decline in r*?: Rising Income Inequality versus Demographic Shift*. Jackson Hole Conference 2021.
- Rachel, L. and Summers, L.(2019), *On Secular Stagnation in the Industrialized World*. Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2019.
- Storm, S.(2017), “The New Normal: Demand, Secular Stagnation, and the Vanishing Middle Class”, *International Journal of Political Economy*, 46(4).
- Summers, L.(2014), *US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*. *Business Economist*, 49(2).
- _____(2015), *Demand Side Secular Stagnation*. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 105(5).
- Yellen, J. L.(2016), *Macroeconomic Research After the Crisis*. Remarks at 60th annual economic conference sponsored by Federal Reserve Bank of Boston.

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20.
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3.
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17.
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19.
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26.
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10.
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7.
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21.
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18.
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4.
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18.
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1.
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15.
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29.
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13.
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27.
20	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10.
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24.
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률 대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8.
23	: 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22.
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5.
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19.
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3.
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16.
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4.
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18.
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토: 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응	민보경(국회미래연구원 삶의질그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세를 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.3.21.

- 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.
국회미래연구원 홈페이지
www.nafi.re.kr (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

