

美國 經濟政策의 方向轉換과 그 影響

朴 泰 秀*

〈目 次〉

- I. Reagan 경제정책의 가치관과 경제정책 매개변수
- II. Reagan 행정부의 경제정책
- III. Reagan 행정부의 경제정책 평가
- IV. 국제경제에 미치는 영향
- V. 한국의 선택

2차대전 이후 미국의 거시경제정책은 인플레이와 실업율은 장기적인 상충관계가 있고 또 금융과 재정정책은 경제를 미세조정(fine tuning)까지 할 수 있다는 추정하에 이루어졌다.

이러한 거시경제의 관점은 1970년대에 일어난 여러가지 경제상황과 반복적으로 상반이 되었고, 또 전통적인 수요관리적 금융·통화정책이 경제를 안정시키지 못한 것이 바로 거시경제학을 새 방향으로 인도한 전환점이 되었다. 경제분석가들은 이 전환점을 1979년과 1981년 사이로 보고 있다. 그 이유는 1979년 10월에 연방준비은행(Federal Reserve)이 금융정책에 중요한 변경을 발표했고, 레이건 행정부는 1981년 8월에 경제회복조세법안(Economic Recovery Tax Act of 1981)을 성공적으로 통과시킴으로써 재정정책 재배치의 첫 단계를 착수시켰기 때문이다.

재정정책 재배치는 수요관리정책과는 반대로 공급측면을 강조함으로써 이 학파를 미국서는 Supply-Side Economics라고 부른다.

이 논문은 첫 부문에서 미국 경제정책의 方向轉換에 기반이 되는 가치관(value judgements)과 경제정책의 매개변수(economic policy parameters)를 검토하고, 둘째 부문에서 레이건의 경제정책을 설명한 다음, 세째 부문에서 이러한 경제정책이 물가안정과 경제회복, 또 경제성장을증가에 얼마나 도움이 되었나를 평가하고, 네째 부문에서 미국 경제정책이 세계경제에 미치는 영향과 세계경제가 미국경제에 미치는 영향을 검토한 후, 끝으로 한국이 급속도로 변화하는 세계경제환경에서 계속적으로 경제발전을

* 美國商務省. 이 論文은 韓國經濟學會의 「第2次 國際韓國人經濟學者 學術大會」(1986. 8. (1986. 8. 18~19) 全體會議에서 發表되었던 것을 수정·보완한 것이다.

하려면 어떠한 정책선택과 적응이 필요한가를 토의한다.

I. 레이건 경제정책의 가치관과 경제정책 매개변수

레이건 행정부의 경제정책에 기반이 되는 가치관과 경제정책 매개변수를 요약한다면 다음과 같다.

첫째로, 個人部門(시장경제)이 공공부문보다 자원분배에 있어 더욱 능률적이므로 개인부문을 상대적으로 증가시키면 능률의 증가로 경제적 이득이 생기고 경제성장을 촉진시킨다. 둘째로, 누진과세법이 자동적으로 公共部門을 GNP에 비례해서 증가하게 한다. 실질적인 것인가 인플레이로 인한 명목적인 것인가에 상관없이 GNP가 성장할 때마다 누진과세로 인해 세율이 상승함으로써 국고세입이 자동적으로 증가하고 국고세입의 증가는 정부지출증가로 변하게 되는 것이 통상적이므로 조세제도가 누진과세제도이면 주기적인 세금인하가 없는 한 공공부문이 GNP에 비례해서 자동적으로 증가한다. 공공부문의 상대적 성장은 개인부문의 상대적인 감소를 의미하므로 전반적 경제능률 저하를 의미한다. 셋째로, 경제능률과 소득배분공평의 상충관계가 현재 너무 소득분배공평 방향으로 기울어져 있기 때문에 경제성장을 감소에 큰 원인이 되고 있다. 경제정책이 사회복지정책 또는 실업수당정책 등으로 너무 소득배분공평에 치중되면 경제능률 저하로 경제성장에 큰 지장을 유인함으로써 저소득층의 실질혜택은 도리어 높은 경제성장정책에서 오는 혜택보다 훨씬 적다. 넷째로 조세제도의 목적은 소득재분배가 아니고 계속적인 경제성장이어야 한다.

간단히 말해서, 레이건 경제정책의 가장 중요한 가치관 변화는 사회복지제도와 소득재분배에 치중된 경제정책을 경제능률증가와 경제성장율증가에 치중된 경제정책으로 전환한 데 있다. 가치관 이외에 경제정책 형성에 직접적인 영향을 주는 것은 경제정책 매개변수다. 경제정책 매개변수는 정책당국자들이 사실이라고 믿고 있는 경제원리를 의미한다. 아홉가지의 매개변수를 기재하면 다음과 같다.

첫째, 인플레이는 通貨량의 현상이다. 다시 말하면, 인플레이는 통화공급의 증대 없이는 지속될 수 없다. 단기간에 있어 통화공급량 증대와 인플레이의 밀접한 관계는 경험적 결과가 확고하지 않지만, 장기적인 면에서 통화량의 증대와 인플레이와의 밀접한 관계를 논박하기는 힘들다. 인플레이와 통화량의 단기적 관계가 밀접하지 않은 이유는 예상도에 따라서 실질인플레이가 지연될 수도 있고 또 인플레이는 상대가격변동에 따라 시작할 수도 있기 때문이다. 그러나 상대가격변동으로 시작된 인플레이에는 자동적인 한계점이 있고 또 자동억제가 되지 않은 통화량 팽창으로 시작된 인플레이는 통화량의 감소가 없는 한 누적되고 또 연속적이다.

상대가격변동으로 시작된 인플레이의 실례를 들면 1973년과 1979년의 석유값 인상, 1974년의 농작물 흉작, 1977년에 시작해서 1980년 중반까지 계속된 dollar貨의 통화 가치 하락을 들 수 있다.

둘째, 금융과 재정정책으로 경제를 미세조정하는 정책은 도리어 경제 불안정을 유도한다. 그 이유는 수요관리정책의 효력 지연도가 일정치 않고 동적(dynamic) 경제변동의 궤도를 예측할 수 있는 정보가 부족하기 때문이다.

셋째, 재정정책은 적절한 때에 시행했다 해도 그 전에 생각했던 만큼의 효력은 없다. 왜냐하면, 소비함수(consumption function)는 항상소득(permanent income)에서 결정되고 잠정적 세금삭감은 항상소득에 영향을 주지 못해 별 효력이 없기 때문이다.

넷째, 재정정책은 수요면보다 공급면에 영향을 미침으로써 그 효력을 발휘한다. 재정정책은 저축율, 투자율, 노동노력을 변경시켜 그 영향을 주는 장기적인 정책이다.

다섯째, GNP가 상승하면 저축이 증가하게 되며 이것이 장기정체(secular stagnation)를 유도한다는 견해는 옳다고 인정되지 않는다. 반대로, 낮은 저축율이 미국 경제성장을 낮춘 가장 중요한 이유이다. 즉, 투자가 계속적으로 증가하는 저축율 -보충하지 못하면 결국 경기침체나 경제불황을 유도한다는 가설은 용납할 수 없다. 투자량은 실물 이자율에 달렸기 때문에 다른 사정이 같다면, 저축율 상승은 실질이자율을 낮추어서 투자량을 높인다.

여섯째, 통화정책이 資本形成에 미치는 장기적인 영향은 없다. 통화공급량이 실물 이자에 단기적인 영향은 주지만 장기적 영향이 없는 이유는 물가변동을 유도하기 때문이다. 통화공급량을 높이면 단기적으로는 실물이자율이 떨어지지만 장기적으로는 인플레이가 생겨서 이자율이 높아지기 때문에 실물이자율에는 변동이 없다. 도리어 인플레이가 계속되리라는 예상이 성립되면 실물이자율이 더 높아져서 자본형성에 악영향을 준다.

일곱째, 자본의 국제적 유동성이 높아서 외환시장은 자본거래가 상품거래보다 우위를 차지하고 있다. 그러므로 보호무역정책으로 미국의 무역지수의 적자를 줄인다는 정책은 변동환율제와 국제적 자본유동성이 높은 이 마당에서는 효력이 없다. 다시 말해 미국 무역지수의 적자는 상대적으로 미국의 낮은 저축율 및 높은 투자율과 다른 나라들의 높은 저축율 및 낮은 투자율을 반영하고 있기 때문에 환율안정에 기여할 수 있는 정책들은 국내의 물가안정정책과 저축율상승정책이지 외환시장에서의 환율조정 정책이 아니다.

여덟째, 미국경제 및 금융시장은 세계 경제 및 금융시장과의 통합도가 높기 때문에 미국 경제정책이 세계경제에 미치는 영향이 크지만 미국경제가 세계경제로부터 받는 영향도 크다. 앞으로 통합도가 더욱 높아질 것이므로 세계경제정책들간에 서로 균형과

협조가 필요하다.

아홉째, 실업률과 인플레이션은 인플레이션화 시초점의 실업률(inflation threshold level of unemployment) 하에서는 상충관계(trade-off)란 있을 수 없다. 인플레이션화 시초점의 실업률은 인플레이션을 높이지 않고 지속될 수 있는 최소의 실업률을 의미한다. 레이건 행정부는 인플레이션화 시초점의 실업률을 현재 6.5%로 어림잡고 있다. 대조적으로 1960년대의 정책당국자들은 높은 인플레이션을 받아들이면 실업률을 계속 저하시킬 수 있다고 믿었다.

II. 레이건 행정부의 경제정책

레이건 행정부가 현재 실시하고 있는 경제정책은 정책 당국자들의 가치관과 경제정책 대개변수에서 논리적으로 출산된 정책이다. 한 가지 주목할만한 현상은 이 가치관과 대개변수는 레이건 행정부 설립 이후부터 별 변화가 없었다는 점이다. 가치관과 대개변수의 불변은 경제정책의 일관성을 의미하고 있다.

1. 통화정책

1979년 10월, 미국 연방준비은행은 계속적으로 악화되어가는 물가 불안정의 반응으로 통화정책 실시 과정(operating procedure)을 변경했고 통화량의 억제로 물가안정을 찾겠다는 공약을 재확인 했다.

새로 채택한 통화정책 실시 과정은 금융정책의 목표를 이자율 안정에서 통화공급을 안정으로 변경했다. 연방준비은행의 새 방침은 레이건 행정부의 통화정책 주장인 통화량을 점차적으로 또 豫報할 수 있는 식으로 줄여서 경제동요를 줄이려는 정책과 일치한다.

새 통화정책 방침은 통화량 증대율을 미리 예고한 목표범위 안에서 유지하는 정책이다. 새 정책의 특색은 장기적으로 통화량을 한결같이 늘이는 방침이 특색이다. 이 정책은 단기적으로 이자율을 미세조정 하려던 1979년 이전의 통화정책과 좋은 비교가 된다.

시간적 眼界에서 볼 때 새 통화정책의 목표는 장기적 통화량의 안정이기 때문에 이자율은 단기적인 동요가 많아진다. 그 전의 통화정책을 단기적인 미세조정정책으로 보는 이유는 시장이자율이 단기적인 현상이기 때문이다.

시간적 안제가 미세조정에서 장기적으로 변한 이유는 통화량 조정에서 오는 영향의 지연도가 일정치 않아서 단기적으로는 예보하기가 어렵기 때문이다. 이러한 상황에서 미세조정을 시도하면 용납할 수 없는 정도의 경제동요를 초래함으로써 통화정책 그 자체가 도리어 경제불안정의 요인이 된다. 안정되고 예보할 수 있는 통화정책은 이러한 미세조정정책에서 발생하는 경제불안정의 요인을 제거한다.

새 통화정책은 또 그 이전 통화정책의 주장인 이자율을 낮추면 경제 성장율이 증가한다는 설을 부인한다. 자본형성은 실물이자에 달려있고 통화정책은 실물이자에 장기적으로는 영향력을 줄 수 없기 때문에 장기적 자본형성과 경제성장에는 직접적인 도움이 없고 오직 간접적으로 물가안정을 통해서 경제성장에 공헌한다.

2. 재정정책

재정정책의 재편성의 첫 단계가 1981년에 경제회복조세법안 통과로 실현되었다. 얼핏 보아서 Reagan 행정부의 재정정책과 수요관리적 재정정책간의 틀린 점을 구별하기 어려운 이유는 레이건 행정부의 기록적인 적자재정 때문이다. 경제회복조세법안 통과로 시작된 세금삭감과 동시에 국방비 증가로 일어난 기록적인 적자재정은 얼핏 보아서는 케인즈 학설의 수요관리 자극책과 별로 틀린 것이 없어 보이기 때문이다. 그러나 현재 재정정책은 총공급면의 정책변수(policy variables)를 자극함으로써 경제성장을 촉진시키려는 정책이다. 적자재정은 경제자원을 개인부문으로 전환시켜서 경제능률을 증가시키고 세금삭감으로 저축율, 자본형성을 및 노동공급율을 증가시킨다는 이유로 정당화되고 있다.

다시 말해서 레이건의 재정정책은 저축율, 개인자본의 형성율, 노동공급율을 높이기 위해서 세금삭감을 한 것이지, 수요를 늘여서 생산고와 고용율을 종대시키려는 수요관리정책과는 근본적으로 다르다.

공급측 정책자(supply-siders)들은 저축율과 개인자본 형성율이 증가하지 않는 한 수요를 증대시키는 경제정책이 장기적으로 계속되면 결국 물가 불안정만 유인하게 된다고 믿고 있다. 공급측 정책자들은 생산능력 증가가 물가안정과 실업자문제를 해결할 수 있는 가장 중요한 방법이라고 믿고 있다.

이러한 경제정책을 실현시킨 경제회복조세법안은 개인소득세 세율을 3년에 걸쳐 23% 삭감하고 최고과세계층구분의 세율(highest bracket marginal tax rate)을 70%에서 50%로 인하하고, 부부가 일하는 가정은 수입의 일부분을 공제하여서 조세부담을 줄이고, 1985년부터 개인소득세의 면제액과 공제액을 물가상승지표에 비례해서 자동적으로 개인소득세의 부담을 대폭 삭감했다.

이 법안은 특히 고액소득자의 노동공급율과 저축율이 과세계층구분 세율에 민감한 것을 감안했고 부부가 일하는 가정에 부수입자의 노동공급율이 민감한 것을 감안해서 이런 조세자의 부담을 줄인 것이다.

이 법안은 자본형성을 증대시키기 위해서 가속감가상각율(accelerated depreciation allowances)을 채택하고 새로운 시설장비의 구입에 해당되는 세액공제(investment tax credit)를 상응시켰다. 그리고 일반국민의 저축율을 상승시키기 위하여 개인퇴직금과

를 설립한 자에게는 일년에 최고 \$ 2,000 까지 세금공제를 했다.

3. 무역정책

레이건 행정부의 무역정책은 자유롭고 공정한 무역거래를 조장하는 것이 목표이다. 이 정책은 자유무역이 경제이득을 촉진할 뿐만 아니라, 자유무역은 근본적으로 성장정책이라는 것을 인정하고 있다. 그 이유는 세계시장에서 경쟁하려면 효율적이어야 하고 계속적으로 새로운 길을 개척해야 하기 때문이다.

레이건 행정부의 무역정책은 수입경쟁의 산업을 보호하거나 수출증진의 정책으로 보조금(subsidy)을 지급하는 것이 장기적으로는 물론 단기적으로도 비효과적이라는 것을 인정하고 있다. 예를 들어서 만일 미국 농산물의 수출보조나 강철수입할당량(quota) 정책이 성공한다면 이 정책은 dollar의 환율가치를 높여서 미국 수출산업에 큰 지장을 줄 것이다.

그러므로 레이건 행정부의 자유롭고 공정한 무역정책의 궁극적인 목표는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 미국이 무역비교우위(comparative advantage)에 있는 상품 및 서비스산업에 대한 무역장벽을 무너뜨리는 것이고, 둘째, 미국 국내의 보호주의의 여론을 억제하는 것이다.

세계경제의 상호의존도가 높아지고 수출·수입량이 세계 GNP에 비례해서 상승함에 따라서 어느나라 경제나 部門간 자원재배분(sectoral reallocation of resources)을 해야 되며, 그 결과 어떤 산업部門은 성장하고 다른 산업部門은 쇠퇴하게 되는 것은 자연적인 현상이다.

미국은 농산물, 서비스산업(관광, 운수, 보험, 금융, 광고, 공학설계, data processing, information transmission)과 선진기술산업(화학품, 산업기계, 과학도구)에서 비교우위를 유지하고 있지만, 생산기술이 표준화 되어 비교적 최첨단기술이 필요치 않은 산업(신발류, 섬유, 철강, 가정용전자제품, 자동차)은 비교우위를 잃고 있다.

근래의 보호주의의 압력은 비교우위를 잃은 산업에서 오고 있다. 제조업 중에서 수입품과 경쟁하는 산업의 비율이 고용자수를 계산해서 1970년에는 14.7%로 증가했다. 보호주의의 압력에 이에 비례해서 확대되고 있는 것은 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 정책당국자들은 제조업 중에서 수출산업에 종사하는 고용자수도 같은 시기에 8.1%에서 14.5%로 증가했다는 것을 인식하고 있으며, 또 보호주의의 정책은 결국 보복조치가 오기 때문에 역효과라는 것도 인식하고 있다.

4. 산업정책

산업정책 지지자들은 빈번히 주장하기를, 미국상품들이 국제시장에서 경쟁력을 잃었기 때문에 정부에서 산업정책으로 대응해야 한다고 하지만, 레이건 행정부의 입장은

산업정책은 필요성이 없으며 비영리적이라는 견해다.

미국이 국제시장에서 경쟁력을 상실했다는 것을 미국의 산업도가 하락한 것으로 간주하는 견해는 계속적인 무역수지의 적자상태에서 일어난 오해다. 미국의 국제시장 경쟁을 하락은 사실이나 이것은 미국의 산업도의 하락에서가 아니고 미국경제의 세계적 역할 변화에서 온 결과다.

2차대전 이후 계속된 세계경제 성장으로 미국과 미국의 무역상대국의 산업적 차이가 거의 없어짐에 따라, 무역상대국의 對 미국 수출품목과 형식도 많이 바뀌어졌다. 예를 들면, 미국은 자본 수출국에서 자본 수입국으로 변했고(미국은 지금 세계에서 외채가 제일 많은 나라다), 무역비교우위를 유지하고 있는 부문은 첨단기술산업, 서비스와 농산물부문으로 줄어들었다.

최근에 일어난 美 달러 貨의 강세는 미국경제와 세계경제의 변천하는 관계를 더욱 뚜렷하게 만들었다.

5. 환율안정정책

달러 환율의 변동은 국제무역과 자본유동에 큰 역할을 함으로써 세계적으로 중대한 관심사가 되고 있다. 美 달러 貨는 세계무역에 제일 위로 쓰이는 통화이므로 달러를 안정시키자는 압력은 계속되고 있다. 그러나 레이건 행정부의 정책은 달러 시세 안정을 위해 외환시장에서 달러 매매로 환율을 조정하는 정책은 별 효과가 없다는 입장이다. 달러 시세를 안정시키는 길은 국내 물가를 안정시키고 저축율을 상승시키는 것이 최선의 길이라고 믿고 있다.

연방준비은행이 계속적으로 통화공급율을 통화정책의 목표로 삼고 있는 한 미국정부의 외환시장 간섭은 국내 금융시장에서 중화시켜야 하므로 효력이 없고 무의미한 정책이 된다. 미국 재무성이 달러 약세를 유도하기 위해서 외환시장에서 외화를 사들이려면 연방준비은행은 외환(외국재산)을 구입하기 위해서 달러를 더 발행해야 되고 새로 발행된 달러가 국내 금융시장으로 다시 돌아 올것에 대비해서 그만큼을 금융조절 수단으로써 회수해야 한다.

이런 정책은 세계 재산 품목에서 달러 단위명의를 재산 공급량을 줄이고 다른 통화 단위 명의를 재산 공급량을 증대시켜서 달러 환율을 하락시키겠다는 것이다. 그러나 이러한 정책의 효과는 극히 제한되어 있다. 왜냐하면 세계 금융시장폭이 너무 넓기 때문에, 또 달러 단위 명의를 재산은 실제로 외국인이 소유하고 있는 달러 단위 명의를 재산 이외에도 달러로서 구입할 수 있는 모든 재산도 포함시켜 하기 때문에 환율조정 정책은 그 효력을 상실한다.

Ⅲ. 레이건 행정부의 경제정책 평가

1. 통화정책

통화량이 레이건 행정부가 원하듯이 점차적으로 또 예보할 수 있는 식으로 줄지는 않았어도, 연방준비은행은 계속해서 꾸준히 통화량을 줄여왔기 때문에 통화정책의 진실성을 확립했고 그것이 바로 물가안정을 유인하는데 큰 도움이 되었다. 인플레이율이 1980년의 11.5%에서 1985년의 3.6%로 하락한 것이다.

인플레이율 하락은 통화량 하락율에 암시된 것보다 훨씬 더 강하다. 그 이유는 첫째, 1970년대의 인플레이율은 심한 상대적 물가상승 때문에 통화량이 암시하는 인플레이율보다 훨씬 높았던 것이다. 1980년대에는 이러한 상대적 물가상승이 끝났거나 혹은 심하게 역전되어서 물가하락에 큰 공헌이 되었다.

특히 1980년 중반부터 시작한 달러 환율상승은 수입품은 물론 수입경쟁품 물가상승을 억제해서 물가안정에 공헌했고, 국내석유가격 통제완화(oil price decontral) 이후 석유값이 1981년부터 1985년 사이에 21%가 하락한 것도 물가안정에 큰 공헌이 되었고, 운수산업과 전기통신(telecommunication) 산업을 통제하던 규정을 철회한 이후 이 서비스의 가격하락도 물가안정에 공헌했으며, 원자재값의 하락도 물가안정의 원인이 되었다.

정부의 통제규정들의 철회는 정부의 간섭을 줄이려는 레이건 행정부의 경제정책 재배치의 한 정책이다. 이 정책은 단기적으로는 경쟁을 강화시킴으로써 물가안정에 공헌했고 장기적으로는 경제효율의 증가로써 경제성장에 도움이 될 것이다.

2. 재정정책

요즘 재정정책의 이론이 되고 있는 공급면 경제이론은 Adam Smith의 Wealth of Nations나, 고전 경제학자들이 주장하던 개인 주도권의 권장과 정부의 경제간섭 축소를 정책으로 내세운 고전 경제학의 원리와 다른 것이 별로 없다. 케인즈와 경제학자들이 옹호하는 정책은 공급면을 등한시하는 경향이 많고 그 결과 정책시계가 단기적으로 되는 현상이 생긴다. 그렇다고 해서 케인즈와 경제학자들의 공급면을 완전히 무시했다고 하는 주장은 억측이다.

공급경제이론의 중요한 요소는 저축율과 자본형성율을 증가시키고 시장자원 배분의 의존도를 높여서 높은 경제성장율을 유도하는 것이다. 공급재정 정책에서 현저한 결과가 나오기까지는 장시간의 기간이 소요된다. 공급경제이론의 시계가 장기적인 것은 고전파와 케인즈파가 모두 인정하는 사실이다. 그러나 소수의 공급경제이론가들은 공급재정정책을 채택하면 단기간에 물가안정이 되고 저축율과 경제성장율도 단기간에 확장하여 적자재정도 없어진다고 주장하고 있다. 이것은 신빙성이 없는 억측으로 논의의 대

상이 안된다. 지금 부통령 George Bush가 대통령후보로 선거운동을 하면서 이러한 주장을 가리켜 Voodoo 경제학이론이라고 역설한 것은 아주 적절한 표현이다.

공급경제이론의 시계가 장기적인 것은 자본형성의 증대와 근면한 노동력 상승 및 노동력의 품질상승의 반응으로 실질소득이 증대하는 과정이기 때문이다.

공급변수의 단기적 반응은 극히 제한되어 있다. 예를 들면, 더욱 근면한 노동력의 증가가 과세계층구분의 세율 삭감으로써 곧 이루어지지는 않는다. 여러가지 노동조건이 이러한 단기적 반응을 불가능하게 하기 때문이다.

공급경제이론가들은 경제회복조세법안의 세금삭감이 1983~1984년 사이의 예외적으로 강한 경제회복을 촉진한 큰 원인이라고 주장한다. 이 주장은 과장된 주장이다. 1982년부터 1984년까지 세금삭감이 수요를 자극해서 경제회복을 일으킨 공적은 있지만 다른 요인이 세금삭감보다 더 중요한 역할을 했다. 물가하락과 이자율 하락, 그리고 두 번 연속된 경제침체로 억압당하고 있던 수요가 세금삭감보다 경제회복에 더 중요한 공헌을 한 것으로 나타났다.

경제회복에의 단기적인 공헌이 있었던 세금삭감은 이제는 도리어 경제성장에 큰 부담이 되는 요인이 되고 있다. 세금삭감 때문에 생긴 적자재정은 실물 이자율을 상승시킬 가능성을 항상 잠재하고 있기 때문에 적자재정이 계속되면 경제성장에 큰 부담이 될 것이다.

민간국내총투자액(gross private domestic investment)이 1982년 GNP의 14.1% 였던 것이 1984년에는 17.9%로 상승했다가 1985년에는 16.8%로 하락했다(투자액 비율이 1979년에는 18.1%였다.) 투자액 비율이 암시하는 것은, 세금삭감의 공헌은 단기적으로 끝나고 이로 인한 적자재정의 무거운 부담이 경제불안정의 큰 요인이 되고 있다는 것이다.

세금삭감이 공급변수에 미친 영향이 극히 제한된 이유는 적자재정 때문이다. 레이건 행정부의 공급재정정책의 원본은 세금삭감과 더불어 예산지출을 똑같이 줄여서 균형예산을 달성하는 것이었다. 그러나 레이건 행정부의 대규모의 국방비 증가에 관한 확고부동한 주장과, 사회복지 지출금 삭감에 따른 정치적 난관 때문에 균형예산은 불가능했다. 국방비와 사회복지지출비 그리고 공채의 이자가 정부예산의 85%이상이므로 이 세가지 지출을 삭감할 수 없다면 균형예산이란 달성할 수 없는 목표가 된다. 결과적으로, 정부지출은 GNP에 비례해서 1980년과 1985년 사이에 22.9%에서 23.7%로 상승하고 적자재정은 같은 기간에 2.3%에서 5.3%로 상승했다.

사실상 공급경제정책은 그동안 적자재정 때문에 효력을 발휘할 수 없었다. 그러므로 공급재정정책 실시 이후 공급변수의 반응이 결여되었다고 해서 공급경제이론이 비효율

적이라고 판단하는 것은 잘못이다.

레이건 행정부의 재정정책 재배치의 둘째 단계는 1985년 12월 Gramm-Rudman-Hollings 법안이 통과됨으로써 시작했다. 이 법안은 적자삭감목표를 설정하고 적자재정량을 회계년도 1986년의 208 십억달러에서 회계년도 1987년까지 144 십억달러로 줄이고 그 후부터는 매 회계년도마다 36 십억달러씩 줄여서 회계년도 1991년에 균형예산을 달성하고자 하는 법안이다. 이 법안조항에는 적자재정삭감목표에 일치하지 않는 한 대통령이나 국회나 새 지출안을 고려할 수 없고, 또 대통령과 국회가 재정적자 삭감목표에 실패할 경우에는 자동적으로 재정삭감권한이 대통령으로부터 심계원(General Accounting Office)의 심계원장(Comptroller General)에게 위임된다. 심계원장은 정부지출이 적자재정목표에 달할 때까지 같은 총액을 국방비와 비국방비(사회복지연금과 공채의 이자를 제외한)에서 삭감한다.

적자삭감법은 전쟁시나 경기침체시에는 보류된다. 만약 국회의 예산국(Congressional Budget Office)과 행정부의 예산관리국(Office of Management and Budget)이 삭감권한 위임(Presidential Sequestering Order) 보고서에서 실질 GNP의 성장률이 두 사분기동안 연속적으로 마이너스로 예측하면 삭감권한위임이 금년과 내년 회계년도 동안 보류된다. 또 상무성이 경제분석국(Bureau of Economic Analysis)의 실질GNP통계가 연속적으로 두 사분기동안 성장률이 1% 이내이면 삭감권한위임이 마한가지로 보류된다.

6월 중순 현재 대통령의 국방비증가요구를 세금인상으로 조달하라는 국회의 주장을 레이건이 강력히 거부함으로써 대통령과 국회의와의 조속한 타협에 의한 1987년 회계년도 적자재정삭감부표의 달성은 어렵게 보인다.

이 법안의 적자삭감권한위임조항은 지금 헌법상의 분세로 대법원의 판결을 기다리고 있다. 그 이유는 헌법상으로 행정부의 지출삭감권한은 행정부에만 있는데 심계원은 국회에 부속되어 있으므로 헌법상의 행정부와 사법부의 세력분리조항에 위법이라는 이유로 탄원이 되어서 지금 대법원의 판결을 기다리고 있다. 헌법상 위법이라는 판결이 나올 가능성이 많이 있으므로 만약 그런 판결이 나오면 어떠한 파문이 있을지는 확실치 않다.

레이건 행정부의 재정정책 재배치의 셋째 단계인 혁신적인 세제개혁 법안(Tax Reform Act of 1986)이 6월25일 상원(Senate)에서 97대3으로 통과됨으로써 하원(House of Representatives)에서 이미 통과된 세제개혁법안과의 상이한 점을 절충하는 절충안(Conference Bill)이 상하원협의회(House-Senate Conference Committee)에서 7월 중순부터 토의된다.

이 법안은 첫째 소득세의 제도를 간편화하고, 둘째 공제항목을 전격적으로 제거하여

과세기준(Tax base)을 늘임으로써 누진세율을 크게 삭감했고, 셋째 기본면제액을 인상함으로써 저소득자들을 과세 대상의 명부에서 제외하고, 넷째 개인소득세의 삭감을 법인세의 인상으로 보충한다.

하원의 법안은 현재의 누진소득세의 계층구분을 현 15구분에서 4구분으로 축소하는데 비해 상원의 법안은 15구분을 2구분으로 축소한다. 세율은 현재의 제일 낮은 구분의 11%부터 시작해서 제일 높은 구분의 50%를 하원의 법안은 15%부터 38%로 낮추고, 상원의 법안은 15%부터 27%로 삭감한다.

하원과 상원의 법안이 이처럼 상당한 차이가 있으므로 이것이 절충안에서 어떤 형태로 타협이 될지는 확실치 않지만 소득세제가 혁신적으로 개혁되리라는 것은 확실적이다. 특히 상원법안은 약 80%의 납세자들을 첫 계층구분의 세율에 포함시킴으로써 비례소득제도와 별로 다른 것이 없는 점이 특징이다.

이 논문이 제2차 국제 한국인 경제학자 학술대회에서 발표될 때에는 절충안이 어떠한 형태로 타협이 되어가는가를 알 수 있을 것이다.

3. 이자율 정책

연방준비은행이 새로 채택한 통화정책으로 인한 통화량 하락과 공급적 재정정책으로 인한 엄청난 적자재정은 단기이자율을 최고 20% 이상으로 올리고 실질이자율을 인플레이션율보다 6내지 10% 더 높이 5년이상 지탱시킨데 대한 책임이 있다.

통화정책은 물가안정에 공헌했지만 새 통화정책 이후로 이자율변동은 심했고 실물이자율은 더 높아졌다. 새 통화정책에 의한 심한 이자율변동은 두 가지 이유에서 온다.

첫째, 그 전 통화정책은 이자율 안정이 목표였기 때문에 물론 변동이 적었고, 둘째, 새 통화정책 이후로 통화수요가 이자율에 대하여 더욱 비탄력적이 되어서 이자율 변동을 더욱 심하게 만들었다.

이자율 변동이 커졌고 실물이자율이 높아졌는데도 불구하고 경기회복기간인 1983년과 1984년은 물론 대체적으로 1961년과 1985년 사이에 기업투자율이 기대했던 것보다 높았던 이유는, 가속감가상각율로 인해 높아진 투자이익율과 세계투자자본의 미국 재산의 선호(Preference)로 인한 자본유입 때문이다.

세계투자자본의 미국재산에 대한 선호가 없었더라면 미국의 실물이자율은 훨씬 더 높았을 것이고 통화긴축정책과 적자재정으로부터 왔을 침체영향이 가속감가상각율로 인해 높아진 투자이익율로부터 왔을 팽창영향을 압도했을 것이다. 다시 말하면, 세계 투자자본의 미국재산에 대한 선호가 없었더라면 1981년과 1985년 사이의 미국의 기업투자율은 훨씬 낮았을 것이다.

4. 무역정책

美 달러 貨의 강세는 수입경쟁산업과 수출산업에 큰 지장을 주었지만 전반적으로 미국 경제에 도움이 되었다. 달러의 강세가 물가안정과 또 자본형성에 도움이 됨으로써 경제회복에 공헌한 것은 이미 설명한 바 있다.

달러의 지속적인 강세는 수입경쟁산업과 수출산업에 파괴적인 지장을 유도하고, 보호무역감정을 고도화하고, 외국과 국내의 금융시장의 불안정의 요인이 되며, 또 국제무역안정정책을 파괴시키는 원인이 됨으로써, 달러의 지속적인 강세를 미국도 원하지 않는다. 그러나 무역수지적자는 거시적 경제정책, 특히 재정정책의 변화없이 현 상태로 계속 유지될 것이다.

적자재정이 계속적으로 저축율을 저하시키면 실물이자도 다시 올라갈 수 있고 美 달러 貨는 다시 강세로 될 것이다.

그러므로 미국의 무역수지의 적자는 외국의 불공평한 무역정책이 아닌 미국의 적자재정이 그 원인이다.

IV. 국제경제에 미치는 영향

무역량이 GNP에 비례해서 증가하고, 그보다 더 빨리 증가하는 국제적 대부와 외국 자본의 직접투자는 국제경제의 통합도가 증가하는 것을 암시한다. 그럼에도 불구하고 외국자본유입이 1980년대에 미국 경제에 압도적인 영향력을 발휘한 데 대해 미국 정책당국자들이 상당히 놀랐다는 것은 미국 경제와 세계 경제의 통합도를 확실히 인식하지 못하고 있었다는 것을 암시한다.

근래 국제자본이동이 활발함으로써 외환시장은 증권이나 채권시장과 마찬가지로 재산을 거래하는 시장으로 변모했다. 그 결과, 상품무역보다 국제자본이동이 환율 결정에 주역할을 하고 있다.

국제자본이동은 미국의 고이자율정책의 영향을 국제화했다. 미국의 고이자율은 국제자본을 미국으로 유입시킴으로써 고이자율을 세계적으로 확산시켜 다른 나라의 자본형성도를 낮추었으며, 세계적 경기침체를 초래한 중요 원인이 되었다.

더우기 국제자본의 미국 유입은 美 달러 貨의 강세를 초래했으며 美 달러 貨의 강세는 달러 단위의 수입물가상승, 특히 석유수입값 상승의 큰 원인이 되었다. 이러한 外因的(exogenous) 물가상승이 국내 물가안정에 미치는 영향을 방지하기 위해 실시한 선진국의 재정·통화긴축정책은 세계적인 경제침체를 일으킨 또 하나의 요인이 되었다. 다시 말하면, 경제 침체가 한 나라에서 다른 나라로 전파되는 경로는 상품무역침체 경로보다 국제자본이동경로에서 비중이 더 크다.

국제 자본의 미국 유입이 적자재정이 가져올 것이라고 예측했던 문제들을 미연에 방지하고 미국경제회복과 물가안정에 상당한 도움을 주었다는 것은 미국 경제가 얼마나 국제경제에 통합되어 있나를 암시한다. 이것이 또 하나의 국제경제관계의 변화이다. 미국경제의 세계경제 지배비중의 감소와 세계경제 통합도의 증대로 인해 경제영향력의 방향은 미국 경제에서부터 세계 경제로 일방통로였던 것이 상호적 방향으로 변화한 것이다.

계속되고 있는 국제 자본의 미국 유입은 국제 경제를 혼란시킬 수 있는 잠재적 위험이 항상 따르고 있다. 달러 단위명의 재산의 세계적 수요는 한계가 있으므로, 계속되고 있는 수요증대는 포화상태를 일으킬 위험도를 계속 증대시키고 있다고 볼 수 있다.

달러 단위명의 재산의 포화는 美 달러貨의 급진적인 인하를 가져올 수 있고, 따라서 미국 이자율의 급상승을 초래할 수 있다. 미국 이자율의 급상승은 부채를 많이 지고 있는 개발국에 큰 혼란을 가져올 것이다. 1982년에 있었던 개발국의 부채파동은 미국 경제정책에도 많은 책임이 있었다.

현재형식의 국제대출, 즉 국제은행으로부터 外資를 빌려오는 대출 형식은 12~13년 전부터 시작한 것이다. 1973~1974년 석유파동이후 별안간 증대한 외화를 단기적으로 국내에서 소화시킬 수 없었던 초과액을 국제은행들이 재순환시켰다. 이런 초과액의 급증과 선진국들이 경기침체로 인한 투자하락으로 실물이자율은 급하락하여서 한동안 이자율이 인플레이션보다도 낮은 적이 있었다. 이러한 환경에서 자본결핍으로 곤란을 당하고 있는 개발국들이 호조조건으로 자본을 빌려서 경제개발을 시도한 정책에는 하나도 문제가 없었다.

다만, 세계경제환경이 변경됨으로써 문제가 생겼다. 1980~1982년의 세계경제 침체는 부채국들의 수출량을 크게 줄여서 부채상환능력을 감소시켰고, 1980년부터 하락한 인플레이션은 이자율을 동등히 하락시키지 않았으므로 실물이자율을 높였고, 계속적으로 상승하는 단기기간의 부채와 유동이자율 적용은 국제이자율 상승을 즉시 채무지불비 상승으로 전환시켰다. 또 美 달러貨의 강세는 원자재값을 폭락시켜 원자재 수출국을 곤란하게 하였고, 과반수 이상의 채무지불비가 달러 단위 명의로 되어 있어 부채지불 부담은 달러貨의 강세에 비례해서 증가했다.

이것이 바로 미국의 금융·재정정책이 세계경제에 미친 영향이다. 그러나 이러한 정책이 세계경제에 미치는 영향은 미국의 경제정책 공식화 과정에서 별로 고려되지 않는다. 미국 경제정책 당국자들은 아직도 미국 경제의 국제적 역할과 임무를 충분히 이해하지 못하거나 그 중요성을 경시하는 경향이 있다. 美 달러貨는 세계에서 가장 많이 쓰이는 준비통화(reserve currency)이고, 국제무역가치표준의 과반수 이상이 달러이며,

80% 이상의 부채와 채무상환비가 달러 단위 명의로 되어 있는 사실만으로도 미국경제의 국제적 역할은 충분히 입증된다.

미국 경제정책은 달러의 국제적 역할을 충분히 이용하여 무역수지의 적자를 국내貨로 충당할 수 있는 특권을 활용하면서도 계속 적자재정을 유지함으로써 세계 경제에 부담을 주고 미국 경제의 국제적 임무를 실질적으로 도피해 왔다.

지난 10월 서울에서 열린 IBRD-IMF 제 40차 총회에서 미국은 적자재정을 줄이고 다른 선진국들은 확대재정정책(expansionary fiscal policy)으로 세계경제회복에 공헌해야 한다는 정책을 채택한 것은 세계경제가 얼마나 통합되어 있는가를 인정한 것이었다.

V. 한국의 선택

1982년의 세계부채파동이 개발국에 남긴 중요한 교훈은 채무량이 GNP나 수출 소득에 비례해서 너무 커지면 국제경제와 정치환경변동은 언제나 부채파동을 유인할 수 있다는 점이다. 이 교훈은 비록 한국이 1982년 부채파동을 큰 곤란없이 넘겼지만 한국에도 적절한 교훈이 된다.

1982년의 부채파동은 국제용자환경에 근본적인 변화를 유인한 점이 또 중요하다. 과도한 개발계획과 석유값의 하락으로 인해 OPEC들의 무역수지의 흑자가 없어짐으로써 국제은행의 차관의 이자율이 상승하고, 외자도입 조건이 더욱 까다로워졌기 때문에 한국은 외화의존의 경제개발전략을 심고해 보아야 한다.

한국같이 외화의존도가 높고 수출의존도가 높은 경제정책은 外因의 파동으로 크게 혼란을 받을 수 있는 잠재적 위험성이 높다. 미국의 경제정책의 여파, 즉 실물이자율의 상승과, 세계경제의 침체, 또 美달러貨의 강세가 1982년 부채파동을 발화시킨 것은 사실이지만 부채파동의 근본원인은 개발국들의 외화부담이 GNP나 수출 업적에 비해 너무 많기 때문이다.

한국과 같은 경우는 외인적 요인으로 수출실적이 타격을 받을 수 있는 길이 너무나 많기 때문에, 외화의존도를 줄이는 경제개발정책을 고려해 볼 시기가 되었다. 한국이 타격을 받을 수 있는 몇 가지 外因的 요인을 살펴보면 높은 실물이자율, 실물이자율의 동요, 물가불안정, 美貨의 환율동요, 미국경제의 경기침체, 주요 원자재 부족, 석유파동, 수출장벽, 정치혼란 등을 들 수 있다.

한국은 특히 한국수출의 가장 큰 시장이 미국시장이므로 미국경제의 불안정은 바로 한국경제에 반영되고 또 미국정책당국의 압력에 민감해질 수밖에 없다.

미국은 경제정책 재편성 이후 경제성장율이 증가할 잠재성은 커졌으나 그 대신 경기침체가 오면 더 장기적이고 더 심한 경기후퇴가 될 가능성이 커졌다. 더우기 현 정책

은 이자율의 동요를 증대시키고 또 환율의 비조정정책은 이자율 동요를 환율동요로 전환시킴으로써 경제의 잠재적 불안정도를 높였다.

그러므로 외화의존도와 미국시장에의 의존도를 낮추는 개발정책은 장기적으로 한국 경제발전에 큰 도움이 될 것이다.

외화의 의존도를 낮추는 정책은 외자도입에 장벽을 세우는 정책이 아니라 현재의 외자도입의 장벽을 완전히 철폐해서 外國자본의 국내투자를 장려하는 정책과 국내 자본형성도를 높여서 외자유입의 필요성을 줄이는 정책이다.

한국 정책당국자가 고려해 볼 정책은 현재의 단기적인 정부 보증의 은행차관을 장기적인 주 증권이나 주식투자로 전환시키는 방침이다. 물론 외국자본의 주 증권이나 주식투자를 유도하기 위해서는 자유로운 자본시장정책을 채택해야 한다. 이러한 정책은 현재의 정부보증의 은행차관보다 높은 투자 이익율을 외국자본에 지불하는 값으로 단기적 외채를 장기적으로 전환시키고 상업상의 손해 가능성을 외국자본에 부담시키는 정책이다. 이러한 외화의 직접투자 장려는 외자유입량을 줄이는 방침보다 외채도입을 개입화하는 방침이다.

국내의 자본형성도를 높여서 外資유입을 줄이는 정책의 성공은 세가지 요소에 달려 있다.

첫째, 저축율을 증대시키는 정책을 채택해야 하고, 둘째로, 증대된 저축량을 자본형성으로 중재하는 역할을 담당하고 있는 금융제도를 개편해서 지하자본거래의 필요성을 줄여 지하자본시장을 양성화하고, 셋째로, 자본형성의 비율을 설비투자 쪽으로 치중시킴으로써 장기적으로 생산성을 향상시키는 방법이다.

한국의 저축율은 세계 평균저축율보다는 높지만 현 경제발전단계에서 특히 외자의 의존도를 줄이기 위해서는 더욱 높은 저축율이 필요하다. 저축율을 높이는 여러가지 정책들은 다른 논문에서 충분히 토의될 것으로 생각하고 생략한다.

지하자본시장의 존재는 이 시장이 자금순환에 중요한 역할을 하고 있다는 것을 암시하고, 동시에 금융제도가 자본중재 역할을 충분히 하지 못한다는 것을 암시하기도 한다. 자본상실의 위험도가 높음에도 불구하고 지하자본시장이 번영한다는 것은 위험도를 감안하더라도 사채의 투자이익율이 금융시장이 보장하는 이자율보다 높다는 것을 의미한다.

국민의 저축을 효율적인 자본형성으로 전환시키기 위해서는 금융 시장이 사채시장과 사무적인 경쟁에서 사채시장의 투자이익율과 비슷한 이자율을 보장하는 중재를 해야 한다. 그 방법은 첫째, 이자율을 현실화해야 하고, 둘째로 사채의 탈세를 막을 수 있어야 한다. 그러므로 이 정책은 금융제도와 조세제도의 근본적인 개선을 요구하는 정

책이다.

정부의 금융업에 대한 통제를 완화하고 금융업을 완전 개인화하여 이자율을 자본의 수요공급에 의해 정해지도록 하는 방침이 사채시장을 양성화하고 장기적으로 저축과 자본을 적정배분하는 유일한 길이다.

탈세문제는 사채에만 국한된 문제가 아니고 조세제도의 전반적인 개선문제이다. 한국의 누진과세제도는 조세행정능력에 비해서 너무 복잡하다. 소득재배분의 목적이 아무리 사회적으로 타당하다 해도 조세행정능력이 이 세금제도를 공평히 시행할 능력이 없으면, 이러한 세금제도는 세금회피와 탈세를 유인함으로써 도리어 소득배분을 악화시키며 경제발전에도 지장을 초래한다.

현 단계에서는 누진세제보다 비례세제로 조세제도를 간편화할 경우 소득배분도 개선되고 경제효율성도 증대하며 경제발전에도 큰 도움이 된다는 점은 제1차 국제 한국인 경제학자 학술대회에서 발표한 나의 논문의 한 결론이다.

자본형성의 비율을 주택건축이나 토지투자보다 설비투자 쪽으로 치중시키는 정책을 통해 소득세를 간편화하고, 현 재산세제도를 토지가치세제도로 간편화함으로써 투기적인 토지가격의 상승을 저지하고, 경제개발에 따른 정연한 토지개발을 할 수 있으며, 자본형성의 비율을 설비투자쪽으로 증대시킬 수 있다는 점도 전 학술대회에서 발표한 나의 논문의 결론이다.