미국의 경제

Outline of U.S. Economy

미국 경제 개관
Outline of the U.S. Economy

미국 경제 개관
Outline of the U.S. Economy

발행처(2009년): 국제정보프로그램국
미국 국무부

편집부

편집장: Michael Jay Friedman
편집실장: Bruce Odessey
디자인: David Hamill
그래픽: Vincent Hughes
사진편집인: Maggie Sliker

앞 표지: *상단 일러스트레이션*
© Dave Cutler / Stock Illustration Source
하단 일러스트레이션
© Jane Sterrett / Stock Illustration Source

저자 소개

『미국 경제 개관』 본 호는 『워싱턴포스트』에서 경제면 담당 편집자 겸 기자로 재직한 경력을 보유한 피터 베르가 내용 전체를 보완 수정했다. 본 호는 1981년부터 미국 해외공보처(USIA)에 이어 미국 국무부에서 발간한 일부 과년호의 내용들을 업데이트했다.

CONTENTS

제1장: **21세기의 도전** 4
경제의 규모와 다양성에서 세계 1위를 자랑하는 미국은 지난 수 세대 동안 한번도 경험하지 못했던 심각한 도전에 직면해 있다.

제2장: **미국 경제의 발전** 18
미국 경제는 변치 않는 원칙들을 토대로 지금껏 성장하고 변모해 왔다.

제3장: **미국 경제의 산물** 78
미국의 대형 다국적 기업들은 글로벌화에 대응하여 갈수록 치열해지는 경쟁에 적응하기 위해 생산 전략과 역할을 변화시켜 왔다.

제4장: **경쟁 그리고 미국의 문화** 98
경쟁은 자기 소유의 사업을 영위하기를 꿈꾸는 아메리칸 드림에 뿌리를 둔 미국 경제의 대표적인 특징을 반영해 왔다.

제5장: **지리와 사회 인프라** 120
교육과 교통은 서로 멀리 떨어진 이질적인 지역들을 하나로 묶는 과정에 일조하고 있다.

제6장: **정부와 경제** 140
경제에 개입하는 정부의 역할에 관한 논쟁은 미국 역사에서 상당한 조명을 받아왔다.

제7장: **세계와 연결된 미국 경제** 174
정치권의 대립에도 불구하고 미국은 글로벌화된 투자와 무역을 포기할 기미를 전혀 보이지 않고 있다.

제8장: **미국 경제사의 새 장** 200
미국은 민주적인 방식으로 거대한 경제적 도전에 맞서고 있다.

서문

『월스트리트저널』은 기사에서 "세계 곳곳에서 공포가 감지됐다" 면서 "뉴욕에서 화산이 폭발하여 가공할 파괴력을 가진 해일이 세계 각국을 덮친 듯했다" 고 논평했다. 그로 인한 파급효과 중 하나는 "금융가를 떠도는 유휴 자금의 축적" 이었다. 이 기사가 지면에 실린 날짜는 바로 1908년 1월 17일이었다.

최근 충격적인 뉴스들이 곤혹스러운 빈도로 터져 나오고 있는 상황에서 『미국 경제 개관』 본 호를 편집하는 작업은 무척이나 버거웠다. 편집부는 역사 의식을 바탕으로 이 목표에 접근하고자 노력했다. 미국은 앞에서 예로 든 1908년 사태 외에도 대공황(1929년)과 장기 공황(1873년 시작), 1837년 공황- 위키피디아의 정의에 의하면, "부동산 투기로부터 기인한 미국 금융 위기" -등 다양한 형태의 경기 후퇴, 공황, 거품, 수축을 경험했으며 그 때마다 경제의 생명력을 회복하고 정부 제도의 기능을 되살리면서 위기를 극복했다.

편집부는 이번에 새로 발간된 『개관』 시리즈가 솔직하고 유익한 정보를 담고 있으며 무엇보다도 유용했다는 독자들의 평가를 바란다. 편집부는 미국인의 삶 속에 깊이 뿌리박고 있는 낙관주의의 정신으로 본 호를 펴내는 바이다.

-편집부 일동

경제의 규모와 다양성에서 세계 1위를 자랑하는 미국은 지난 수 세대 동안 한번도 경험하지 못했던 심각한 도전에 직면해 있다.

1

CHAPTER

The Challenges of this Century

제 1장

21세기의 도전

© photosbyjohn/Shutterstock

위: 왼쪽부터, 2009년 1월 험난한 도전을 목전에 두고 대통령 취임식장으로 이동 중인 조 바이든 부통령 지명자, 그의 아내 질 바이든, 버락 오바마 대통령 당선자, 영부인 미셸 오바마.
앞장: 미국 금융 수도인 뉴욕 타임스퀘어는 글로벌 금융 위기로 큰 타격을 입었지만 여전히 경제적 활력으로 활기가 넘치고 있다.

미국은 "끊임없이 놀라움을 선사하며 …… 끊임없이 새롭게 변모한다."

– 콘돌리자 라이스 장관
미국 국무부
2008년

2008년 금융 위기는 사반세기 동안 미국이 견인해온 글로벌 경제 성장에 고통스러운 급제동을 걸었다. 이번 충격으로 인해 미국과 세계 경제에 미치게 될 파급효과는 이 글이 작성되고 있는 지금 이 순간에도 여전히 불확실하다. 하지만 이처럼 위기가 진행되는 와중에도 미국 국민은 민주적 절차의 힘과 미국 경제의 궁극적인 저력에 대한 확고한 믿음을 다시 한번 확인시켜준 평화적 정권 교체를 통해 새로운 국가 지도자를 선출했다.

1980년에 로널드 레이건이 대통령으로 선출된 이래로 미국은 무역과 금융의 글로벌화를 적극적으로 표방해왔다. 미국은 해외의 상품과 투자에 대해 다른 어느 나라보다 폭 넓게 문호를 개방했다. 미국의 기업 문화는 전세계의 귀감이 됐다. 1991년에 소련이 해체되면서 정치적 자유와 시장경제의 시너지를 추구하는 미국식 모델의 우위가 입증된 것처럼 보였다. 국내적으로는 추가적인 규제 완화에 찬성하는 초당적인 합의가 이루어졌고, 그 결과로 새로운 형태의 투자가 급속도로 확대됐으며 국제 금융과 교역의 비약적인 증대를 촉진했다.

하지만 미국의 경제 성장은 갈수록 빚에 의존하게 되었다. 소비자와 기업, 주택 구입자, 심지어는 미국 정부조차도—수많은 가정이 운명처럼 짊어지고 있던 주택을 포함하여—투자자산의 가치가 지속적으로 상승할 것이라는 믿음 아래 과중한 채무를 일으켰다. 그 중에서도 특히 유리한 조건으로 손쉽게 이용할 수 있었던 신용은 집값을 사상 최고 수준으로 끌어올렸다.

결국 2007년에 부동산 가격이 폭락하자 직전 10년간, 그것도 경제가 취약한 상황에서, 도저히 빚을 감당할 능력이 없는 가구에 제공된 고위험 주택담보대출의 감춰진 일면이 드러났다. 일부

가구는 부동산 가격이 상승하는 한 언제라도 차익을 남기고 집을 팔 수 있다는 생각에 감당할 능력도 없는 주택을 무리하게 매입했다. 부동산 가격이 하락하자 더이상 대출 원리금을 상환할 수 없게 된 집주인들은 집을 팔아 빚을 갚을 수 없게 되었다. 이러한 주택담보대출은 세계 각지에서 대규모로, 그러면서도 거의 눈에 띄지 않는 방식으로, 판매된 투기성 자산담보부증권과 금융약정 상품들의 불안정한 기초 자산을 구성했다.

이 구조는 주택시장 폭락의 여파로 2008년에 붕괴됐다. 부동산 압류 건수가 증가했으며 공황 상태가 뒤따랐다. 월가의 대형 금융기관들이 문을 닫거나 구조조정을 단행하거나 경쟁업체에 인수됐다. 주식시장은 폭락했으며 세계 경제 강국들은 1930년대 대공황 이래 최악의 위기로 치달았다.

이 위기를 계기로 경제 호황기에는 등한시됐던 취약점들이 노출됐다. 미국 경제는 장기간에 걸쳐 소비가 저축을 압도하고 있었다. 시장의 효율에 대한 금융 감독 당국의 믿음은 눈덩이처럼 불어나는 위험을 과소평가하는 결과를 낳았다. 상당수 국민들 사이에 만연했던 낙관주의와 야심이 과잉과 무분별을 키웠다. 많은 이들이 오직 현재에만 몰두하고 과거 거품 붕괴의 교훈을 기억하지 못했다.

하지만 이번 위기를 통해 도전에 신속하고 과감하게 대처하는 정부의 능력 역시 증명됐다. 위기가 최고조에 달했던 2008년 11~12월에도 해외 투자자들은 미국이 정치 · 경제적으로 가장 안전하고 안정된 투자처 중 한 곳이라는 판단을 고수했다. 수익률이 거의 제로에 가까웠음에도 불구하고 기꺼이 미국 국채를 매입할 정도였다. 금융 위기의 폭풍 속에서 다시 한번 달러가

안전한 피난처로 인정받았던 것이다.

정부는 대출에서 비롯된 글로벌 위기를 해소하기 위해 사상 유례 없는 조치를 단행했다. 연방정부와 미국의 중앙은행인 연방준비제도(Fed)는 국내 양대 주택담보대출 금융기관의 경영권을 인수하고 주요 시중은행들과 보험사 1곳에 구제금융을 제공했다. 위기가 일어나기 전까지만 해도 정치권에서는 상상조차 할 수 없었던 조치였다. 7천억 달러 규모의 1차 은행 구제 계획은 의회에서 여야의 초당적인 지지를 얻을 수 있었다.

2008년 글로벌 금융 위기가 촉발된 이후로 미국 정부 부처와 중앙은행은 금융권의 붕괴를 막기 위해 대출과 채권 매입, 신용 보증에 자그마치 12조 8,000억 달러(미국의 연간 국내총생산에 거의 맞먹는 액수)를 투입하겠다고 약속했다. 또한, 연방준비제도는 가치가 하락한 주택담보대출을 담보로 발행된 채권을 1조 달러 이상 매입하겠다고 약속했다. 어느 경제 석학은 그러한 규모의 대응이 가능할 정도의 "거대한 대차대조표를 가진 나라는—중국을 포함해서—지구상에 존재하지 않는다"고 논평하기도 했다.

2008년 미국 대선 기간 중에 촉발된 이번 위기는 당시 민주당 대선 후보였던 버락 오바마 상원의원이 승리를 거머쥐는 데 한몫을 담당했다. 많은 전문가들은 미국 역사상 최초의 흑인 대통령이 평범한 배경을 딛고 단기간에 성장하여 대선에서 승리할 수 있었던 것을 두고 국가에 대한 국민들의 낙관과 확신으로 대변되는 국민성이 표출된 결과로 해석했다. 조지 부시 정부에서 국무장관을 지냈던 콘돌리자 라이스는 누구라도 "평범한 환경에서 출발해서 뛰어난 업적을 달성" 할 수 있다고 표현한 바 있다.

본 호 『미국 경제 개관』은 미국의 경제 시스템이 어떻게 등장하게 됐으며 어떻게 작동하고 있는지, 사회적 가치관과 정치적 제도에 의해 어떻게 형성되는지에 관한 기초적인 지식들을 제공하고 있다. 본 호의 편집이 완료되어 가는 시점에서 미국이 처한 어려운 상황을 감안할 때, 편집부는 이러한 일체의 요소들이 앞으로 산적한 경제적 난제들을 해결하는 대응책을 마련하는 과정에서 어떤 도움을 줄 수 있을까를 항상 인식하고 있다.

본 장에서는 미국 경제의 현황에 대한 간략한 개요를 제시하고 있다. 제2장에서는 식민지 시대에서 오늘날에 이르기까지 역사적 발자취를 따라가본다. 제3장에서는 미국의 대의민주주의와 경제를 뒷받침하는 신념과 전통, 가치관에 대해 알아본다. 제4장에서는 미국 경제의 구성을—무엇을 생산, 수출, 수입하는지를—분석한다. 제5장에서는 미국의 다양성을 형성하는 주된 요인인 국내 주요 지방들의 문화, 그리고 국가를 하나로 묶는 교육과 인프라의 연계에 초점을 맞춘다. 제6장에서는 경제에 개입하는 정부의 역할을 둘러싼 논쟁들을 소개한다. 제7장에서는 글로벌화와 무역이 미국 경제와 국내 기업, 근로자들에게 미치는 파급효과를 고찰한다. 제8장에서는 예측하기 어려울 만큼 급변하는 세계 속에서 미국 경제가 직면한 장애물들을 정리하여 파악한다.

경쟁에 기초한 경제

미국 경제에 대한 이해는 애덤 스미스가 주창한 이론인 '보이지 않는 손'에서 출발한다는 것이 대다수 경제학자들의

공통된 의견이다. 경제학의 아버지로 추앙되는 스미스는 1776년 자신의 저서 『국부론』에서 판매자와 구매자가 보이지 않는 손에 이끌리듯이 각자 개인의 이익을 추구할 때 국가 경제가 발전한다고 주장했다. 스미스는 다수에 의한 독립적인 거래의 총합이 국가의 자원을 가장 효율적으로 이용하는 것이라고 추론했다. 자유롭게 작동하는 시장에서 가격은 판매자와 구매자의 상호작용에 의해 결정된다. 시장주의자들은—러시아 공산주의의 실패에서 확실히 알 수 있는 것처럼—정부가 운영하는 계획경제와 비교할 때 자유로운 경쟁이 보다 우수한 제품과 확대된 번영을 보장한다고 주장한다.

미국식 경제는 스미스가 주창한 원칙과 영국 상업 경제의 여러 특징들을 바탕으로 발전했다. 그 뼈대는 미국 경제를 형성한 법률과 제도 그리고 전통이 결합된 형태로 남아 있다. 사학자 데이비드 맥컬로우의 표현을 빌자면, 1776년 독립선언문과 1789년 건국헌법 기안자들은 신생국 미국이 '항해의 길잡이로 삼을 수 있는 별'을 제시했다. 건국 이래 미국이 소중히 계승해온—그리고 논쟁을 벌여온—기본적인 정치적 자유와 정부 권력의 제한이 바로 그것이다.

하지만 제 아무리 확고한 시장주의자라 하더라도 시장 원리가 모든 해답을 제시할 수는 없다는 사실을 인정할 수밖에 없다. 조지 부시 정부 시절 경제자문위원회 위원을 지낸 경제학자 그레고리 맨큐는 "여러 가지 이유로 인해 보이지 않는 손이 제대로 작동하지 않는 경우가 있다"고 말했다. 공해 유발 업체는 정부에서 규제하지 않는 한 공장 굴뚝에서 배출되는 공해 물질에 대해 환경 및 보건 비용을 지불하려 하지 않는다. 독과점 업체는

완전경쟁시장에서 허용하는 것보다 높은 가격을 책정할 수 있다. 노벨상 수상자로서 역시 백악관 자 문 위원을 역임한 적이 있는 조지프 스티글리츠는 "보이지 않는 손이 보이지 않는 것처럼 느껴지는 경우가 많은 이유는 정작 그 자리에 없는 경우가 많기 때문"이라고 설명했다.

미국에는 어느 세대고 간에 국가의 경제구조를 질타하는 비판론자들이 항상 존재해왔다. 사학자 헨리 스틸 코메이저는 1950년대에 펴낸 자신의 저서에서 "오로지 부를 늘릴 수만 있다면 무엇이든 선으로 간주되고 있으며, 그로 인핸 미국인들은 투기, 광고, 삼림 파괴, 천연자원 고갈에 관대해졌고 산업주의의 발호를 용인하게 됐다"고 적시했다.

다른 비판론자들은 물질주의에 치중하고 미래에 대비한 저축을 경시하는 소비 사회, 풍부한 천연자원을 함부로 낭비하는 국가, 시민권 평등을 부르짖으면서도 시민의 근로 동기와 교육 투자를 유도하기 위해 소득 불평등에 의존하는 정치 제도, 세계 다른 부국들과 비교할 때 최상위 계층은 엄청난 부를 축적하면서도 상대적 빈곤이 극심해진 사회구조 등 미국 경제에 실제로 존재하거나 혹은 마치 존재하는 것처럼 보이는 수많은 모순들을 지적했다.

그럼에도 불구하고, 대다수 미국 국민은 경쟁을 장려하고 근면과 창의성을 중시하며 승자에 대한 보상을 보장하는 동시에 패자에게는 재도전의 기회를 허락하는 역동적인 경제구조를 지지했다. 이처럼 온갖 모순에도 불구하고 논란의 여지는 있지만 미국은 다른 어떤 경제 체제보다 다양한 기회와 선택권을 제공하는 고도로 유연한 경제 시스템을 이룩했으며 시행착오로부터 저력을

쌓아가면서 경기 침체와 전쟁, 금융 위기에 대처하는 역량을 몇 번이고 입증해왔다. 오바마 대통령이 선출된 직후 라이스 장관은 미국이 "끊임없이 놀라움을 선사"하며 "끊임없이 새롭게 변모한다"는 자신의 견해를 밝혔다.

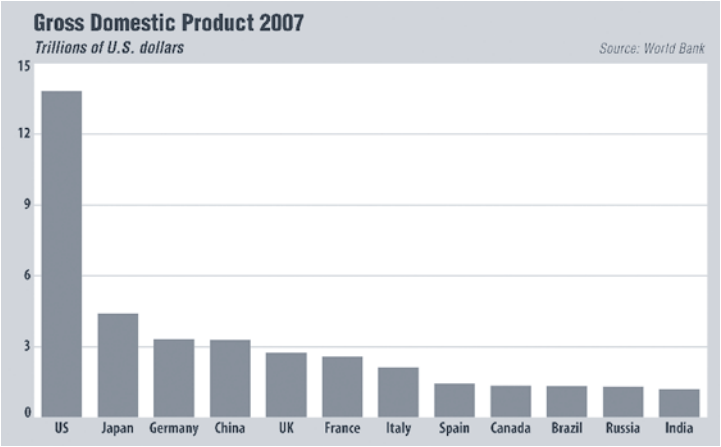
미국 경제의 오늘

미국 경제는 위기의 와중에 규모와 다양성에서 세계 1위의 자리를 여전히 고수하고 있다. 각국 통화의 구매력을 기준으로 환산할 때 2007년도 미국 상품 및 서비스 총생산(국내총생산)은 14조 달러로 일본의 3배, 중국의 5배에 육박한다. 세계 인구에서 차지하는 비중이 5%에 불과한 미국이 전세계 총생산의 20%를 책임지고 있다.

2007년도에 미국의 1인당 국내총생산은 약 45,000달러에 달했다. 같은 해 전세계 평균은 11,000달러였다. 2007년 한 해 미국 경제는 1억 5,000만 명에 이르는 경제활동인구가 보유한 노하우를 원동력으로 하루 평균 400억 달러의 상품과 서비스를 쏟아냈다.

자본도 추가적인 원동력을 제공했다. 미국 국민은 매일 55억 달러의 민간 자본을 사업과 주택 구입에 투자했다. 또한, 미국은 광물, 에너지, 수자원, 삼림, 농지 등 각종 자원을 보유하고 있다.

미국 근로자의 생산성은 국제적인 표준으로 인정받고 있다. 2007년의 경우 미국 근로자 1명당 평균 92,000달러 이상의 상품과 서비스가 생산됐다. 미국의 컨퍼런스보드에 의하면, 이는 10여 개 유럽 선진국들의 평균을 20% 이상 상회하는 수준이며 중국보다는 85% 높은 수준이다. 미국 근로자의 생산성은 2000년부터



2006년까지 연평균 2%대의 성장을 지속했으며, 이는 대다수 유럽 국가들의 2배에 해당한다. 16개 주요 선진국을 대상으로 실시된 어느 연구에서 오직 한국, 스웨덴, 대만만이 동 기간에 미국보다 높은 생산성 증가율을 기록했다. 이러한 생산성 증가는 미국이 비교적 낮은 실업률과 물가상승률을 유지하는 데 일조했다.

세계 각국 정 · 재계 지도자들의 연례 총회인 세계경제포럼은 매년 미국을 국가경쟁력이 가장 높은 나라로 선정하고 있다. 미국 내 주요 기업들은 혁신을 향한 확고한 의지와 원가 절감, 주주 이익 창출을 통해 세계 시장에서 최고의 자리를 지키고 있다.

2007년 포천 500대 기업 중 162개가 미국에 본사를 두고 있었다. 2위는 67개로 일본이, 3위는 38개로 프랑스가 차지했다.

기술력 측면에서의 미국의 리더십은 컴퓨터, 소프트웨어, 멀티미디어, 신소재, 보건의료, 생명공학 등 기존의 분야에서 나노기술과 유전공학 등 새로운 영역으로 끊임없이 확대되고 있다. 유로가 기축통화로서 점차 기반을 확대해나가고 있는 것은

사실이지만 달러는 여전히 국제 상거래에서 중추적인 역할을 담당하고 있다.

2009년 1월 버락 오바마 대통령이 취임했을 당시에는 코앞에 닥친 위기가 가장 시급한 목표였지만, 장기적으로도 심각한 문제가 도사리고 있었다. 위기에 대응하는 과정에서 정부가 공적자금을 투입하면서 초래된 기록적인 재정 적자는 달러의 안정을 뒤흔들 위험을 안고 있었다.

노령화 인구를 위한 연방정부의 퇴직연금 및 의료보장 확대 공약은 정부의 부채 상환 능력을 증명하는 시금석이 될 전망이다. 미국 국내 기업과 주주 그리고 소비자는 천연자원을 보전하고 기후변화의 위협에 맞서는 절차나 제품에 적응하는 과정에서 과중한 비용 부담에 직면할 가능성이 있다. 교육의 격차가 벌어질 가능성도 있다. 외국과의 경쟁이나 기술 변혁으로 인해 국내 일자리가 사라질 수도 있다.

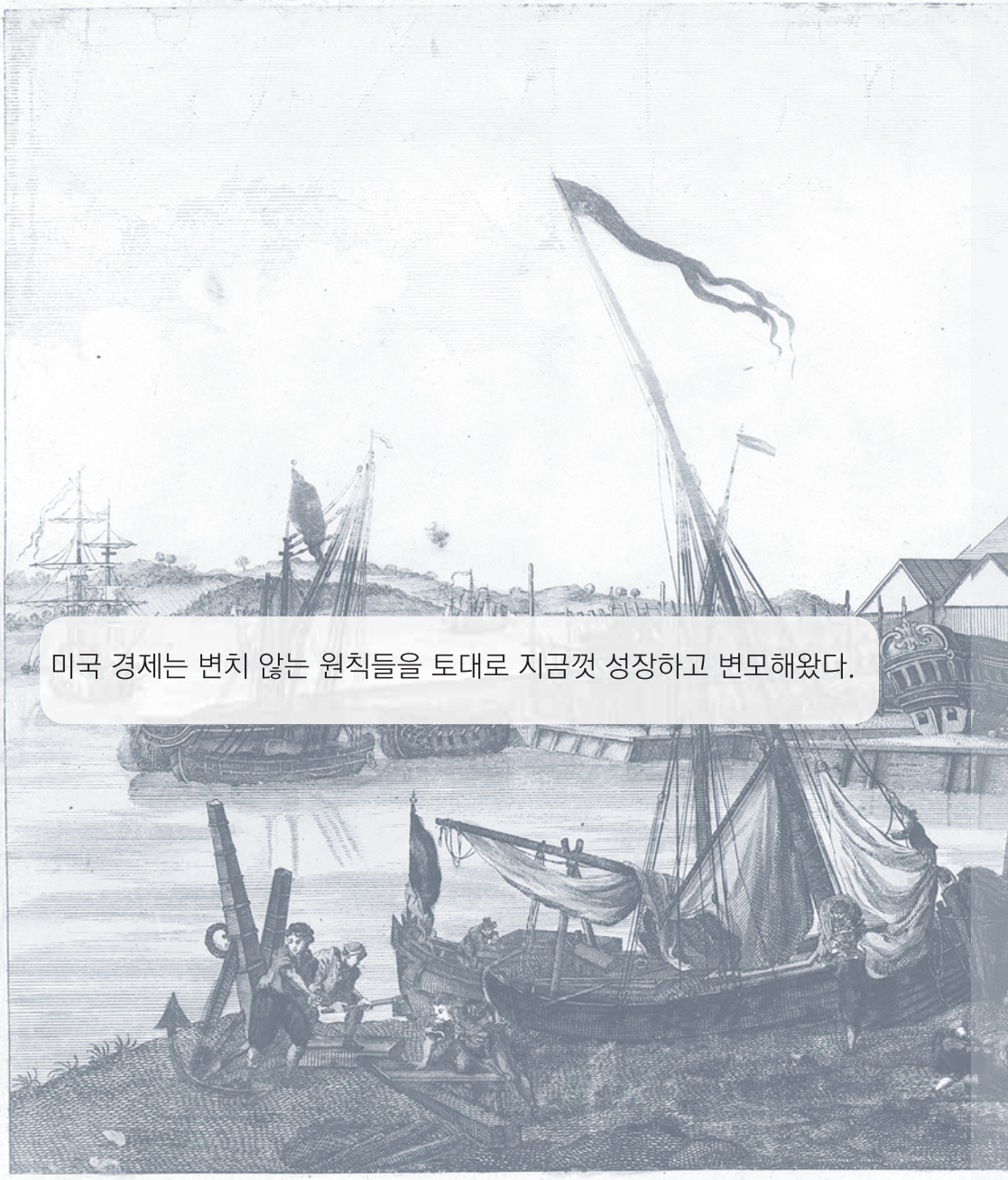
하버드대 경제학자인 벤자민 프리드먼을 비롯한 일부 학자들은 무역과 금융의 자유로운 이동과 경제 개방에 대한 정치권의 지속적인 지지는 국민 다수의 지속적인 경제적 번영에 달려 있다고 경고한다.

오바마 대통령은 취임 직전에 행한 연설을 통해 현재 직면한 도전의 심각성을 인정한 바 있다. 하지만 그러면서도 대통령은 국민들을 상대로 미국의 국가적 유산과 국민적 저력을 상기시켰다.

"우리는 여전히 미국 근로자의 생산성이 지구상 다른 어느 나라보다 높다는 사실을 결코 잊지 않아야 합니다. 여전히 미국의 대학은 다른 나라의 부러움을 사고 있습니다. 여전히 미국은 인류 역사를 통해 가장 명석한 인재와 가장 창의적인 기업가와 가장

진보된 혁신 기술이 모여드는 곳입니다. 여전히 미국은 거대한 공포와 불가능을 극복해온 위대한 국가입니다."

위: 뉴저지 주 벨 연구소 내에 설치된 사진 속의 나노기술 센터처럼 기술 경쟁력을 유지하고 있는 미국 기업들

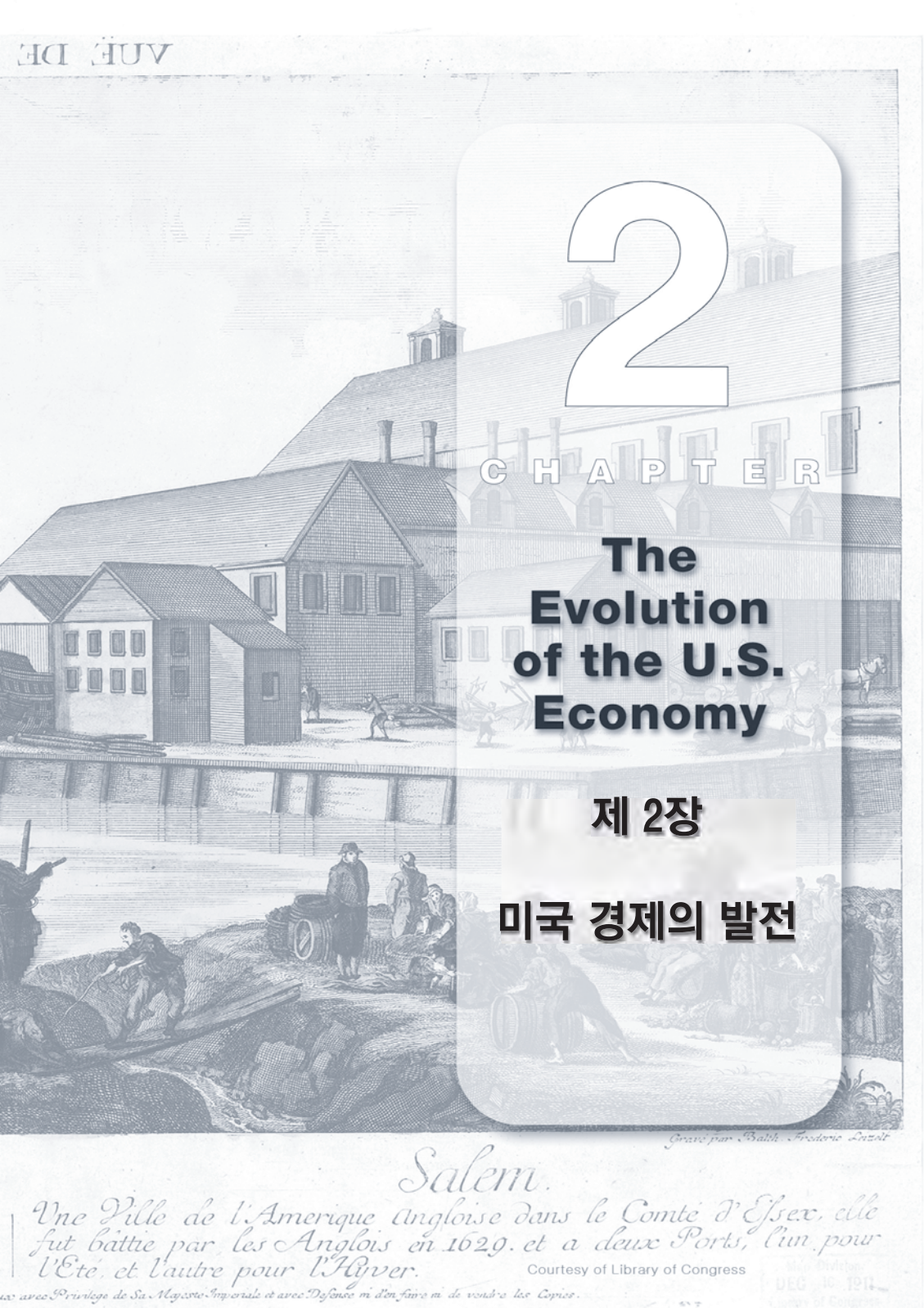


미국 경제는 변치 않는 원칙들을 토대로 지금껏 성장하고 변모해왔다.

Salem.

Eine Stadt im Engelländischen America, in der Grafschafft Essex, welche von den Engelländern 1629. erbauet worden, und 2. Häfen hat, einen für den Sommer, und einen für den Winter.

Se vend à Augsbourg au Negoce commun de l'Academie Imperiale d'Empire des Arts libereaux



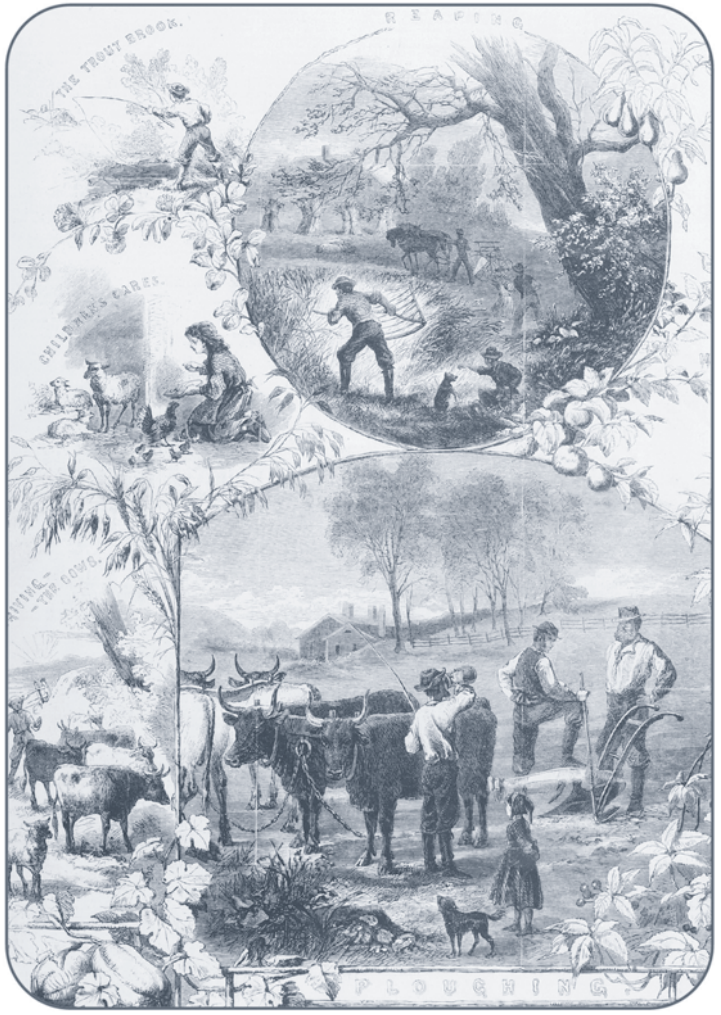
2

CHAPTER

The Evolution of the U.S. Economy

제 2장

미국 경제의 발전



위: 미국이 세계적인 산업 대국으로 성장할 준비를 갖춰가던 무렵인 1860년대 미국 농가의 정경을 묘사한 『하퍼스 위클리(Harper's Weekly)』 잡지의 삽화.

앞장: 독립전쟁 시기에 미국 식민지 내에서 가장 중요한 항구들 중 하나였던 뉴잉글랜드 매사추세츠 세일럼

"만약 신이 선택한 사람들이 있다면 땅을 일구는 사람들이 바로 그들이다."

- 토마스 제퍼슨
1787년

조지 워싱턴 장군이 1789년 미국의 초대 대통령으로 취임했을 무렵 신생국 미국은 이미 다양한 직업과 고유한 지역색이 결합된 국가 경제를 형성하고 있었다.

당시에는 농업이 주를 이루고 있었다. 국민 10명 중 9명이 농민이었으며, 세대 단위로 가족이 소비할 식량을 자급자족하는 형태였다. 주민 20명 중 1명만이 '도시'에 거주했으며, 이는 당시 기준으로 고작 2,500명을 조금 넘는 정도였다. 그 즈음 런던의 인구가 100만 명을 상회했던 반면에, 미국 최대 도시였던 뉴욕의 인구조차 22,000명에 불과했다. 하지만 소수였던 대도시에는 중매인, 상점주, 수입업자, 운송업자, 제조업자, 은행가 등 농민과는 이해가 충돌하는 상인 계급이 거주하고 있었다.

버지니아 주 출신의 농장주인 동시에 미국 독립선언문의 기안자였던 토마스 제퍼슨은 남부 출신 인사들을 다수 포함하여 미국 건국 시조들로 구성된 영향력 있는 집단의 의사를 대변했다. 이들은 미국이 농업에 중심을 두고 정부의 역할을 최소화하는 농업국가가 되어야 한다고 믿었다. 유럽의 대도시들을 정치적 부패의 산실로 여겼던 제퍼슨은 도시 계급들을 불신했다. 제퍼슨은 "만약 신이 선택한 사람들이 있다면 땅을 일구는 사람들이 바로 그들"이라고 강조했다.

제퍼슨을 비롯한 농업국가 옹호론자들에게 반기를 들고 일어난 제2의 강력한 정치 세력은 북부의 상업적 이해를 자주 대변했던 연방주의자들이었다. 미국 식민지들이 영국으로부터 주권을 획득한 독립전쟁(1775~1783년) 당시 워싱턴의 핵심 참모 중 한 명이었던 알렉산더 해밀턴이 이 진영의 우두머리였다. 뉴욕 출신으로 미국의 초대 재무부 장관을 역임한 해밀턴은 취약한

신생국인 미국은 제조업의 확대를 뒷받침하는 중앙의 강력한 지도력과 연방 정책을 필요로 한다고 믿었다.

1801년에 미국의 제3대 대통령으로 취임한 제퍼슨은 훗날 민주당으로 명칭이 바뀐 민주-공화 정당을 이끌었다.

1828년에는 전쟁 영웅이었던 앤드류 잭슨이 제퍼슨 진영의 후보로 대선에 출마하여 개척 지방 출신으로는 처음으로 대통령에 당선됐다. '보통' 국민을 지지하는 그의 공격적인 정책은 민주당의 주요 테마가 되었다. 1832년에 그는 의회가 "부자를 더 부자로 만들고 힘 있는 자를 더 힘 있게 만드는" 조치를 취한다면 부와 영향력을 갖지 못한 "농민, 기계공, 노동자 같은 우리 사회의 미천한 구성원들"은 그러한 처우에 불복할 권리를 갖는다고 선언했다.

해밀턴은 자본을 창출하고 투자를 보상하는 체제를 구축하지 않고서는 미국의 무한한 경제적 잠재력이 결코 발휘될 수 없다고 주장했다. 해밀턴이 이끌던 연방주의자 진영은 휘그당을 거쳐 공화당으로 발전했다. 미국 정치권에서 중요한 지류를 형성하는 이 계파는 일반적으로 국내 산업 인프라 확충, 수입 보호 관세, 중앙 정부의 금융권 규제, 강세통화 정책 등 국내 산업의 육성을 추진하는 정책들을 선호한다.

이해의 균형 모색

1788년에 비준된 미국 헌법은 경제적 이해와 지역간 이해의 충돌 사이에서 어렵게 타협안을 도출해낸 신생국 미국의 민주주의 실험을 뒷받침하는 이론적 근거를 제시하고자 했다.

프린스턴대학의 앤 마리 슬로터 교수는 "헌법 기안자들은

폭민 통치를 방지하면서도 국가 전체의 이익을 도모하는 면밀한 심의의 가능성을 극대화하는 방식으로 민의를 대변하는 공화정을 수립하기를 원했다"면서 "그들은 복수정당제, 정부의 권한을 제한하는 권리장전, 표현과 언론의 자유 보장, 정부의 투명성과 책임성을 확대하는 견제와 균형, 사법부 독립을 통한 법에 의한 지배를 강조했다"고 말한다.

입법권은 양원으로 분할됐다. 의석수가 각 주당 2석으로 고정된 상원(1914년까지는 직접선거를 통해 선출된 것이 아니라 주 의회에서 지명했다)은 재계와 지주의 이익을 대변하는 기관으로 추정되었다. 건국 시조들은 광범위한 일반 국민의 민의를 보다 밀접하게 수렴할 목적으로 각 주별로 인구에 따라 주민들이 의원을 직접 선출하는 하원을 설치했다.

헌법상의 또 다른 중요한 특징은 입법부, 행정부, 사법부의 삼권을 분립시켰다는 점이다. 헌법 주요 기안자 중 한 사람으로 1809년부터 제4대 대통령을 지낸 바 있는 제임스 매디슨은 삼권분립 원칙을 옹호하는 글에서 "자유의 이상은……" 정부의 권한에 대한 "견제를 요구한다"면서 "인간이 천사였다면 아마도 정부는 필요하지 않을 것"이라는 자신의 생각을 밝혔다. 그러면서도 매디슨은 삼권분립이 절대적일 수는 없으며 각 부가 상호간에 어느 정도 적절하게 영향력을 행사할 수 있어야 한다고 믿었다.

이처럼 대통령은 정부 고위 관료, 연방 검찰총장, 군을 통솔하는 최고위 장성과 제독을 지명할 수 있다. 하지만 상원은 이들 공직 후보 지명자의 임명을 수락 또는 거부할 수 있다. 의회는 법안을 통과시킬 수 있지만 대통령은 거부권을 행사하여 재적 의원의

3분의 2가 찬성하지 않는 한 법률로 제정될 수 없도록 막을 수 있다. 대법원은 위헌법률심판권을 확보하는 데 성공했지만 대통령은 신임 대법원 판사 지명권을 갖는다. 상원은 대법원 판사 지명자에 대한 실질적인 거부권을 보유하고 있으며, 헌법은 의회가 대법원 판사의 수를 조정하고 대법원의 재심 관할권을 제한할 수 있는 권한을 규정하고 있다.

헌법은 신생 공화국 미국의 경제에 관여하는 정부의 역할을 규정했다. 해밀턴의 주장에 따라 연방정부에 독점적인 통화 발행권이 부여됐으며 주 정부는 그러한 권한을 갖지 못했다. 해밀턴은 그러한 제도가 강력한 국가 통화와 더불어 국가의 확대와 성장을 위해 국채를 발행할 수 있는 국가 신인도를 구축하고 유지하기 위한 열쇠가 된다고 판단했다.

서로 다른 주를 오가는 상품 교역에 대해서는 세금을 부과하지 않았다. 연방정부는 주간(州間) 상거래를 감독할 수 있었으며 수입품에 대해 수입 관세를 부과할 수 있는 독점권을 가졌다. 또한, 연방정부는 발명가와 저술가의 권리를 보호하는 특허권과 저작권을 부여하는 권한도 확보했다.

미국 최초의 보호 관세는 해외로부터 수입되는 경쟁 상품의 가격을 실질적으로 인상시킴으로써 국내의 유리 제조업 및 요업 산업을 보호하고 연방정부 예산을 조달할 목적으로 1789년 초대 의회에서 제정되었다. 보호 관세는 시행과 동시에 신생국 미국의 지역 갈등을 초래한 주된 요인이 되었다.

해밀턴은 관세가 경쟁력 높은 유럽의 상품에 대항하기 위한 방어막이라고 옹호했다. 또한, 해밀턴은 국가 재정을 관장하는 연방정부의 결정적인 역할을 촉구하고 각 주가 독립전쟁 기간

중에 상당액을 투기적인 자본가들로부터 저리로 조달했던 부채를 연방정부에서 인수하여 전액 상환하는, 정치적으로 논란을 일으킨 조치를 옹호하여 시행되도록 하였다. 이러한 조치들은 미국의 산업 발전에 소요된 자금을 채권으로 조달한 뉴욕, 보스턴, 필라델피아 지역 기업인과 금융가들의 지지를 얻었다.

하지만 보호 관세는 농업에 주로 의존하던 남부를 분노하게 만들었다. 보호 관세는 남부가 유럽에서 수입하던 공산품의 가격을 상승시켰으며 유럽 국가들이 남부로부터 수입하던 농산품의 가격을 낮춰 보복하는 결과를 가져왔다.

사학자 로저 랜섬에 의하면, 서부 주들은 공산품 가격의 인상을 초래한 고율의 관세에는 반대하면서도 연방 관세 수입을 통해 지역사회가 필요로 하던 도로, 철도, 운하, 기타 공공사업의 예산을 확보할 수 있다는 점에서 중도적인 입장을 취했다. 남부의 반대론자들이 '역겨운 관세(Tariff of Abominations)'라고 비난했던 1828년의 관세 장벽은 지역간의 반목을 심화시켰으며 수십 년 후 결국 남북전쟁으로 비화된 분파 갈등을 야기했다.

영국 왕실에서 식민지 총독에게 하사한 광대한 면적의 토지는 1800년까지 모두 분배됐다. 특히 남부 대농장을 중심으로 대단위 토지 소유 관행은 지속됐지만, 1796년부터 연방정부는 서부 개척민을 대상으로 에이커당 2달러(헥타르당 5달러)에 토지를 불하하기 시작하면서 19세기 전반에 걸친 서부 개척 사업에 필수적이었던 정책에 착수했다. 개척민이 끊임없이 몰려들면서 그 수가 줄고 있던 아메리카 인디언들은 계속해서 서부로 밀려났다. 잭슨 대통령은 촉타오 부족을 훗날 '눈물의 행렬'로 불리게 된 강제 이주 사업을 통해 오늘날의 오클라호마 주로 몰아낸 1830년

인디언 이주법을 시행하여 인디언 부족의 이주를 정책적으로 추진했다.

최초의 지역간 경계는 다양한 민족적 배경을 가진 이민 집단의 정착 형태를 큰 틀에서 따랐다. 잉글랜드 출신 정착민들은 초기 청교도 이민자들의 경로를 밟아 미국 북동부 뉴잉글랜드 지방에 뿌리를 내렸다. 펜실베이니아를 비롯하여 중부 식민지 주들에는 네덜란드, 독일, 스코틀랜드-아일랜드 이민들이 정착했다. 남부의 일부 해안 지역에는 프랑스 농민들이 정주했고 스페인 정착민들은 캘리포니아와 남서부에 자리를 잡았다. 하지만 가장 극명한 경계선은 1619년 미국에 흑인 노예가 유입되기 시작하면서 그어졌다.

남부의 경우 노예 노동력은 당시 미국의 주요 수출품이었던—담배를 시작으로 면화, 설탕, 양모, 삼 등—작물들을 재배하던 부유한 대농장 계급의 근간을 이루고 있었다. 소규모 농가는 상당수 정착촌과 소도시의 중추를 구성하고 있었으며, 제퍼슨을 비롯하여 당대의 여러 인사들이 이러한 농가를 독립심과 근면성 그리고 검소함을 구현하는 '미국의 국민성'을 상징하는 특징으로 높이 평가했다.

일부 건국 시조들은, '몽매한 민중(rabble in arms)'이라는 어느 작가의 표현으로 유명해진, 교육을 받지 못한 국민 다수가 신생국 미국이 나아갈 방향을 좌우하게 될 것을 우려했다. 하지만 당시 미국 사회에서 국민 다수를 상징하던 주된 이미지는 19세기 철학자 랠프 월도 에머슨이, 영국 군대에 맞서 "전세계에 총성이 울려 퍼진 탄환"을 발사하여 독립전쟁을 촉발한 "전장에서 싸우는 농민"이라고 표현했던, 애국적인 농민상이었다.

제퍼슨 대통령은 1803년 프랑스로부터 루이지애나 영토를 사들여 미국의 국토를 두 배로 늘리는 동시에 개척민과 탐험가들을 부르는 광활한 개척지를 새롭게 열었다.

남부와 노예제

남부 경제는 미국의 건국 이념인 평등 원칙에 근본적으로 어긋나는 노예 노동력에 의존하고 있었다. 의회는 1808년에 노예 수입을 금지시켰지만 노예제 자체는 존속시켰고 국내 노예 인구는 꾸준히 불어났다. 남북전쟁(1861~1865년)이 발발하기 전까지 반세기 동안 미국 정치권은 '특수한 제도'를 유지시키려는 남부의 끈질긴 저항과 노예제 폐지를 표방하는 북부의 요구가 갈수록 심화되고 있었다. 1860년에 연방을 탈퇴하고 남부 동맹을 결성함과 동시에 남북전쟁을 선포한 11개 남부 주의 인구 구성은 주민 10명 중 4명이 노예였으며 전체 농업 부문 노동력의 절반 이상을 노예가 차지하고 있었다.

남부에서 재배되는 모든 작물들 중에서도 가장 대표적인 작물이 하나 있었다. 사우스캐롤라이나 주 상원의원으로 노예제 찬성론자였던 제임스 헨리 해먼드는 1858년에 "면화는 왕"이라고 선언하기도 했다. 면화는 미국의 가장 중요한 수출품이었으며 북부와 남부의 경제에서 불가결한 요소였다. 저비용으로 노예가 생산한 면화는 미국과 영국의 섬유 산업을 뒷받침했으며 도시 거주민들에게 저렴한 가격으로 의복을 제공할 수 있었다. 남부는 북부에서 생산된 공산품과 서부에서 생산된 농산물을 구매할 수 있었다.

남북전쟁으로 인한 경제적 파급효과는 승자인 북부와 패자인 남부의 격차를 확대시켰다. 이전 세대 사학자들은 남북전쟁이 이후 수십 년간 제조업과 상거래의 확장을 촉진하는 계기가 됐다고 평가했다. 하지만 최근 연구 결과들은 미국 경제가 남북전쟁과 상관없이 계속해서 성장했을 것이라는 결론을 내리고 있다. 어찌 되었건 간에 승자인 북부는 새로운 지평을 개척했으며 공황을 거치면서 얼마간 비틀거리기도 했지만 다시 일어나 발전을 거듭했다.

남부는 대부분 소작농 방식을 채택했으며 그로 인해 그 전까지 지역 경제를 지탱했던 대농장 제도가 사실상 해체됐다. 남북전쟁 직후 재통합 사업을 통해 노예들의 지위를 개선하려는 노력에 실질적인 진전이 있었던 것은 사실이지만, 특히 1877년 이후로는 이러한 개혁을 추진하는 정치권의 의지가 점차 희박해졌다. 이처럼 노예들에게 약속했던 정치 · 경제적 자유는 결국 주어지지 않았다. 오히려 남부 전역에서 억압적인 '짐 크로우' 인종분리 정책이 뿌리내리기 시작했다. 19세기 말엽에는 다수의 농촌 백인들과 마찬가지로 흑인 사회에 빈곤이 만연했다.

남북전쟁은 연방의 존립을 위협하는 심대한 위기였던 동시에 전시 의회가—남부 반란 주들이 불참한 가운데—중앙정부의 권한을 확대할 수 있는 절호의 기회였다. 최초의 국세 제도가 의회를 통과했고 지폐가 발행됐으며 국유지 불하 대학들에 자금을 지원하는 한편 대륙 횡단 철도가 착공됐다.

발명가 정신

미국 전역에서 발명의 물결이 농업 생산량의 비약적 증대를 촉발했다. 제퍼슨 역시 밭을 보다 효율적으로 갈 수 있는 쟁기 날을 실험한 적이 있을 정도였으며, 농기구를 개량하겠다는 국민적인 의지는 결코 시들지 않았다. 제퍼슨이 활동하던 시절에는 농민 한 사람이 쟁기를 끌고 낫을 휘두를 경우 300시간을 투입해야 100부셸의 밀을 수확할 수 있었다. 그러던 것이 남북전쟁 무렵에는 부유한 농민이라면 누구나 존 디어가 발명한 철제 쟁기와 사이러스 맥코믹이 개발한 수확기를 구입하여 기계화된 방식으로 밀을 베고 나누고 추수할 수 있게 되었다. 또한, 개량된 풍차가 발명되어 관개 작업이 개선됐다.

뒤이어 40년 동안 증기 트랙터, 복식 쟁기, 교배종 옥수수, 냉장차, 목장용 철조망이 등장했다. 1890년에 이르자 100부셸의 밀을 수확하는 데 필요한 시간은 고작 50시간으로 줄었다. 1930년에는 농민 한 사람이 트랙터 쟁기와 콤바인, 트럭을 이용하여 20시간 만에 동일한 생산량을 수확할 수 있게 되었다. 1980년대에는 투입 시간이 3시간으로까지 떨어졌다.

일라이 휘트니가 1793년에 출시한 조면기계(cotton gin)는 끈적한 면화 씨에서 섬유를 분리하는 작업을 기계화함으로써 면화 산업에 일대 혁명을 가져왔다. 조면기계의 등장으로 면화 수요는 급증했지만 그와 더불어 노예 노동력에 대한 수요도 배가됐다. 매사추세츠 출신의 장인이자 사업가였던 휘트니는 자신의 발명품을 모방한 남부 대농장주들을 상대로 특허권과 사용료를 요구하기 위해 장기간에 걸쳐 힘든 싸움을 벌였으며, 이는

발명가의 권리를 지키려는 최초의 법정 다툼 중 하나로 기록됐다.

휘트니는 교체가 가능한 부품을 활용하여 제조업을 획기적으로 발전시키는 방법을 입증하는 분야에서는 확실한 성공을 거뒀다. 전해져 오는 일화에 의하면, 1801년에 연방정부로부터 소총 조달 계약을 수주하기를 원했던 휘트니가 상자에서 부품을 무작위로 꺼내 소총을 조립하는 시범을 보여 정부 관계자를 놀라게 했던 것으로 알려져 있다. 그는 고도로 숙련된 장인이 완제품을 한번에 하나씩 만들어내던 기존의 방식을 대신하여 정밀하게 제작된 부품과 단순화된 조립 공정을 적용하는—미숙련공도 소화할 수 있는—표준화된 방식으로 대체할 수 있다는 점을 설득했다. 언론인 해럴드 에반스는 휘트니의 그러한 통찰이 미국의 제조업을 발전시키고 종국에는 "전국의 가정에는 재봉틀과 회중시계, 농가에는 수확기, 사무실에는 타자기를 1대씩" 갖출 수 있게 만든 공구 제작 산업과 대량생산 공정이 등장하는 토대가 되었다고 평가한다.

19세기에는 그 외의 다른 분야들에서도 놀라운 발명과 제조업 및 과학기술의 혁신이 있었다. 미국 전역은 물론이고 대서양 건너 유럽까지 연결시킨 새뮤얼 모스의 전신 기술과 먼 곳에 떨어진 사람들끼리 직접 통화할 수 있는 길을 연 알렉산더 그레이엄 벨의 전화가 여기에 속한다.

1882년 토마스 에디슨이 이끄는 연구팀은 가정과 기업에 전력을 생산하여 공급하는 최초의 표준을 마련하고 뉴욕 월가 금융가 사무실의 전등을 밝히는 동시에 전기 시대의 서막을 열었다.

더불어 1869년에 동부와 서부의 철도가 유타에서 합류하면서 대륙 횡단 철도가 완공됨과 동시에 운송 혁명이 일어났다.

사학자 루이스 메난드는 "남북전쟁 종전 이후 미국 경제는 철도의 확장이 성장을 주도했다"고 평가했다. 남북전쟁 중에 의회는 철도 건설 회사에 1억 5,800만 에이커(6,300만 헥타르)의 부지를 제공했다. 철도 건설은 제철 · 제강 생산량 증대를 유발했다. 최초의 대륙 횡단 철도가 완공된 이후에도 대서양 연안과 태평양 연안을 잇는 노선들이 추가로 개통되면서 유럽과 아시아를 상대로 무역이 가능해졌으며 미국의 경제적, 외교적 지평이 크게 확대됐다.

급격한 변화

산업화와 도시화에 따른 급격한 변화는 19세기 말 미국 사회를 뒤흔들었다. 노동 운동이 태동하고 힘을 얻기 위해 경쟁했으며 이민 사회는 유럽의 저항 이념을 미국적인 형태로 접목시키는 과정을 도왔다.

1880년대에 이르자 제조업과 상거래 규모가 금액을 기준으로 농업 생산량을 추월했다. 유럽 금융 자본의 중요한 지원을 받아 신산업과 철도망이 확장됐다. 국내 주요 대도시들의 규모가 대폭 확대됐고 농촌 인구와 외국 이민이 유입됐다. 1890년대 전반기에 대규모 공황이 국가 경제를 덮쳤고 1893년 한 해에만 16,000여 개 업체가 도산했다. 이듬해에는 75만 명에 달하는 노동자들이 파업에 나섰고 실업률은 20%에 육박했다.

신용 경색과 농산물 가격 하락으로 타격을 입은 남부와 서부의 농민들을 중심으로 제3의 전국 정당인 인민당(Populist Party)이 창당되어 은행과 자본가 그리고 철도 재벌들에게 쌓였던 분노를 표출했다. 인민당은 강령을 통해 농가에 유리한 신용 및 통화

정책을 요구했다. 1894년 총선에서 인민당은 11%의 총 득표율을 기록했다.

하지만 미국 정치권은 전통적으로 양당 체제를 유지해왔다. 민주당과 공화당은 1800년대 중반 이후로 그러한 역할을 수행해왔다. 소수 정치 세력들은 대개 양대 정당 중 어느 한쪽이나 두 정당 모두에 자신들의 관심사를 주입시키는 임무를 담당했다. 그것이 1890년대 인민당의 운명이었다. 신생당은 1896년에 민주당에 흡수됐다. 하지만 인민당이 추구했던 어젠다의 상당 부분은 20세기 초 20년간 진행됐던 정당간 진보 운동을 통해 법제화될 수 있었다. 혁신적인 변화들 중에는 상원의원 직선제와 누진소득세 제도가 포함되어 있었다.

미국의 진보주의는, 사학자 칼 데글러의 표현을 빌자면, '자신이 속한 공동체나 그 구성원들이 더이상 개인의 운명을 결정하지 않는다' 는 인식이 조금씩 자라나고 있던 당시의 분위기를 반영했다. 진보 진영은 도를 넘었다고 판단되는 막강한 독점 세력과 경제적 이해관계를 통제하는 정책과 규정을 수립하기 위해 사회과학 분야를 비롯한 각계 전문가들에게 의지했다.

『뉴리퍼블릭(New Republic)』 잡지의 수석편집인이자 당시 높은 영향력을 발휘했던 『미국 생활의 약속(The Promise of American Life)』의 저자였던 허버트 크롤리는 1909년에 발표한 글에서 진보주의의 원칙을 다음과 같이 표현했다. "중앙정부는 특정 개인과 자유주의가 아니라 보통 시민과 평등주의를 목표로 경제에 개입하고 차별을 실시해야 한다."

진보주의 사상의 파급효과는 1901년 윌리엄 맥킨리 대통령이 암살된 후 시어도어 루즈벨트 부통령이 그 뒤를 이으면서부터

세계 제일의 갑부

앤드류 카네기((1886년 무렵)

남북전쟁 이후 도금시대(Gilded Age)에는 엄청난 부를 축적한 산업자본가 세대가 화려하게 부상했다. 이들 재계 거물들은 미국 경제 전반을 장악했으며, 지지자들 사이에서는 '산업을 이끄는 선장'으로, 비판론자들 사이에서는 '악덕 자본가(robber baron)'로 불렸다. 19세기 말엽 석유는 존 록펠러가, 금융은 피어폰트 모건과 제이 굴드가, 담배는 제임스 듀크와 R.J. 레이놀즈가 각 산업을 대표하는 인물들이었다. 이들 외에도 수많은 기업가들이 있었으며, 그 중 일부는 부유한 가문 출신이었고 다른 일부는 자수성가한 입지전적 인물들이었다.

하지만 그 누구도 앤드류 카네기를 능가하지는 못했다. 그의 아버지는 1800년대 중반에 스코틀랜드에서 직장을 잃고 보다 나은 기회를 찾아 가족과 함께 미국으로 건너온 직물 노동자였다. 이러한 배경에서 출발한 카네기는 1901년 US철강의 전신인 모기업을 파트너들과 공동으로 인수하는, 모건의 표현을 빌자면, '세계 제일의 갑부'로 성장했다. 당시 카네기의 지분은 자그마치 2억 2,600만 달러로 물가상승률을 감안할 때 오늘날의 60억 달러에 해당하는 거액이었다. 그마저도 그 무렵 전체 미국 경제에서 차지하는 비중을 감안한다면 지금보다 상대적 가치가 훨씬 더 높았다.

카네기의 일생은 산업화가 진행되던 미국에서 사업적인 두뇌와

행운을 겸비한 인물에게 어떤 기회가 주어질 수 있는지 보여주는 대표적인 사례였다. 펜실베이니아에서 청소년기를 보낸 카네기는 독학으로 모스 부호를 공부하여 숙련된 전신 기술자 자격을 갖췄다. 카네기는 이를 발판으로 당시 미국에서 가장 중요한 노선 중 하나인 펜실베이니아 철도회사에서 장래가 촉망되는 중역이었던 토마스 스콧의 부하 직원으로 취직했다. 스콧이 미국에서 가장 영향력 있는 철도 경영자 중 한 사람으로 성공을 거둠에 따라 그가 아끼는 후계자였던 카네기 역시 스콧과 공동으로 고수익 금융 투자에 동참하고 이후에는 독립하여 철도용 철제 교량 건설 사업에 손을 대면서 큰 성공을 거뒀다. 그의 나이 30세에 앤드류 카네기는 이미 갑부의 대열에 올랐다.

철도회사를 그만둔 카네기는 석유 개발에서도 재미를 봤으며 철도 · 빌딩 · 공장 건설이 호황을 누리던 경제 상황을 이용하여 제철회사를 세우고 의도적으로 철도 선로와 건설용 철제 빔 생산에 주력했다. 그는 생산 공정에 품질, 연구, 혁신, 효율 표준을 적용했다. 또한, 카네기는 지금은 증권법에서 '내부자' 거래로 규정하여 금지하고 있지만 당시에는 합법적인 관행이었던 막후 동맹 및 사업 관련 사전 내부 정보를 활용했다.

앤드류 카네기는 서로 모순되는 특징들을 지닌 인물이었다. 그는 공장 근로자들의 노동조합 결성을 방해했다. 다른 기업가들과

위: (세부) 오하이오 주 영스타운에 위치한 카네기 제철 공장의 파노라마 사진 (1910년)

마찬가지로 카네기 역시 근로자들에게 열악하고 위험한 근무 환경을 강요했다. 그럼에도 불구하고 사회 취약계층에 대한 그의 연민은 진심이었으며, 그는 사회 공익을 위해 엄청난 규모의 사재를 출연했다. 그는 거의 1,700개에 달하는 공공 도서관의 재정을 지원했으며 교회 수천 곳에 오르간을 기증했고 각종 연구소에 기금을 기탁하는가 하면 국제 평화 증진을 위한 사업에도 자금을 댔다. 재산이 너무 많아 그가 살아 있는 동안 전액을 환원할 수 없다고 판단한 카네기는 재단을 설립하여 자신의 유지를 잇도록 했으며, 오늘날까지 이어지고 있는 미국의 인류애 전통을 수립하는 데 일조했다.

급속하게 확산됐다. 모험가이자 박물학자인 동시에 부유한 가문 출신이었던 '테디' 루즈벨트는 무소불위의 거대 기업들이 공정한 경쟁을 방해하고 있다고 생각했다. 루즈벨트 진영은 국민들이 미국 자본주의 제도에 등을 돌리는 일이 없도록 재계의 그릇된 관행을 억제해야 한다고 주장했다.

영향력 있는 출판업자였던 조지프 퓰리처가 운영하던 일간지 『뉴욕 월드(New York World)』는 사설을 통해 "루즈벨트가 대통령직을 승계했을 당시만큼 민중 혁명의 위험이 극도로 고조되었던 적은 역사상 일찍이 없었다"고 묘사했다. 루즈벨트는 산업 권력의 과도한 집중을 해소하기 위해 규정을 제정하고 반독점 소송을 제기했다. 미국 최대의 철도회사로 독점 기업이었던 북부증권회사(Northern Securities Company)를 상대로 루즈벨트 정부가 제기한 반독점 소송은 국내 최대의 금융자본가였던 J.P. 모건을 정면으로 겨냥한 조치였다. 모건은 루즈벨트에게 "우리가 잘못한 게 있다면 그쪽 사람을 우리 쪽 사람에게 보내서 시정하게 하라"고 말했다. 하지만 루즈벨트는 "그렇게는 안 된다"고 응수했다. 북부증권회사 소송에 대한 대법원의 최종 결정은 거대 기업의 장악력을 제한하는 정부 시책의 교두보가 되었다.

현대 경제의 등장

전력은 20세기 초반부에 미국 경제 전반에서 급속하게 확산되면서 산업 현장에서 증기와 수력을 꾸준히 대체해나갔다. 전력은 가정과 사무실의 조명을 담당하고 백화점과 영화관을 밝혔다. 또한, 신축된 초고층 건물의 엘리베이터를 움직이고

전차와 지하철을 운행하여 시민들이 집에서 멀리 떨어진 직장으로 통근할 수 있게 되면서 도시의 형태를 새롭게 바꾸어놓았다. 1939년이 되자 전력은 제조 현장에서 사용되는 전체 동력의 85%를 책임지게 되었다.

가는 전선을 통해 쉽게 송전이 가능하다는 장점은 자동화를 선호하는 전혀 새로운 형태의 제조 공정과 특수 부품의 활용 그리고 숙련 기술자의 등장을 촉진했다.

하지만 1930년대에 들이닥친 대공황은 경제 성장에 고통스러운 제동을 걸었다. 대공황의 원인은 복합적이었다. 10년에 걸친 무분별한 주식 투기로 인한 1929년의 주식시장 폭락은 수백만 명의 투자자를 일순간에 휩쓸어버렸으며 기업과 소비자의 신뢰를 무너뜨렸다.

미국을 비롯한 경제 대국들은 자국 상품의 수출 경쟁력을 높이겠다는 일념으로 수입품에 대한 관세 장벽을 높이고 자국의 통화 가치를 절하하는 등 자기 파괴적인 무역 전쟁을 벌였지만 결국 실패로 돌아가고 말았다. 가격은 폭락했고 가계와 기업은 빈곤으로 내몰렸다. 열악한 농법과 가뭄으로 곡창 지대에 모래폭풍이 불어 닥쳤으며 수천 명의 농민이 삶의 터전을 잃었다. 사상 최악의 금융 위기로 공황이 시작된 이후에 전체 시중은행의 40%가 문을 닫았다. 실업률은 20%를 넘어섰다.

환상에서 깨어난 일부 국민은 절박한 상황에서 대안으로서 공산주의와 사회주의에 눈을 돌렸으며, 다른 일부는 베니토 무솔리니가 주도한 파시즘에 관심을 갖기도 했다. 미국이 정치적으로 붕괴 위기에 가까워지고 있는 것은 아닌지 많은 국민들이 우려했다.

뉴딜

허버트 후버 대통령(1929~1933년)이 경제 재건 요구에 부응하지 못하자 1932년 대선에서 프랭클린 루즈벨트 민주당 후보가 대통령으로 당선되고 이듬해에는 1차 '뉴딜' 사업에 착수하는 계기가 마련되었다. 이름의 약자를 따서 FDR로 불리는 루즈벨트 대통령은 뉴욕 주 명문가 출신으로 어려운 시기에 국민을 상대로 자신의 생각을 관철하는 천부적인 재능을 갖고 있었다. 그는 새로운 매체였던 라디오를 활용하여 국민과의 직접 소통에 나섰다. 루즈벨트는 대통령 취임사에서 "우리가 두려워해야 할 대상은 두려움 그 자체"라며 국민을 안심시켰다.

루즈벨트는 금융 위기를 진정시키고 일자리를 창출하기 위한 일련의 새로운 법률 제정과 사업 시행에 착수했다. 그는 민간자원보전국(Civilian Conservation Corps), 사업진흥청(Works Progress Administration), 공공사업청(Public Works Administration) 등 새로운 부처를 설치하여 수백만 명의 실업자들이 정부 사업에 참여할 수 있는 길을 열었다. 농업조정국(Agricultural Adjustment Administration)은 농산물 생산량을 억제하고 경우에 따라서는 과도한 양을 생산하는 농가에는 벌금을 부과하는 방식으로 농산물 가격을 안정시켰다. 결론적으로, 민주당 소속으로 뉴욕 지역구 다선의원이었던 이마뉴엘 셀러 의원은 이러한 정부 사업이 "희망의 복원"을 가져왔다고 평가했다.

사학자들은 루즈벨트가 이론적이라기보다는 즉흥적인 인물이었다고 입을 모은다. 그의 재정 정책에는 일관성이 없었다. 그가 임기 중반에 단행했던 예산 삭감 조치는 공황을 장기화시킬

수도 있었다. 뉴딜 조치들 중 일부는 모순점을 안고 있었으며 많은 논란을 일으키기도 했다.

국가재건청(National Recovery Administration, NRA)은 최저 가격과 임금 그리고 그 외의 구체적인 사항들을 규율하는 일련의 산업 관련 규정을 제정했다. 상당수 중소기업들은 그러한 규정이 대기업에만 유리하다고 불평했다. 다른 일각에서는 NRA를 통한 정부와 대기업의 밀월 관계가, 보다 자유롭고 느슨한 형태인, 미국의 전통적인 경제 원칙에 근본적으로 위배되는 '조합주의'를 추종한다고 믿었다. 대법원은 이 의견을 받아들여 헌법의 상거래 조항에 규정된 범위를 초과하여 의회가 대통령에게 권한을 위임하는 NRA 설립 법률에 대해 위헌 판결을 내렸다.

하지만 그 외의 뉴딜 정책들은 장기적인 효과가 입증됐다. 연방정부는 금융과 증권을 감독하는 규정을 강화했으며 근로자와 고용주가 급여에서 공동으로 갹출하여 조성한 사회보장 프로그램을 통해 근로자들에게 실업 보험과 퇴직 연금, 장해 및 사망 보험금 혜택을 제공했다. 뉴딜은 국민이 고통을 극복해가는 과정을 지원하는 정부 사회안전망을 구축하는 데에는 성공했지만 그 비용은 오늘날 정부 재정에 막대한 부담이 되고 있다.

프랭클린 루즈벨트 정부가 들어서기 전까지만 해도 연방정부는 금융 및 철도 감독 규정과 독점 방지 대책을 제외하고는 경제에 대해 거의 방임에 가까운 태도를 유지하고 있었다. 루즈벨트 대통령은 경제 운용 방향을 선회하여 이전까지는 민간부문의 영역으로 간주되던 경제 활동에 연방정부가 개입하도록 만들었다. 그 대표적인 예가 빈곤한 남부 지방의 홍수를 통제하고 전력을 공급할 목적으로 1933년에 설립한 연방공사인 테네시밸리

위: 프랭클린 루즈벨트가 추진한 뉴딜 사업의 일환이었던 사회보장 퇴직연금제도

관리청(Tennessee Valley Authority, TVA)이었다.

루즈벨트 진영은 정부에서 운영하는 TVA가 민영 전력회사에서 부과하는 전기 요금의 적정성을 판단할 수 있는 기준을 제시할 수 있을 것으로 판단했다. TVA는 사회 현안을 파악하여 해결하는 정부의 능력에 대한 신뢰를 보여주는 상징물로 여겨졌다. 루즈벨트에 의해 TVA 청장으로 지명되어 훗날 회장까지 역임했던 데이비드 릴리엔탈은 "엔지니어와 과학자, 경영자가 힘을 모은다면 아무리 원대한 목표라도 이루지 못할 것이 없다"고 말한 바 있다.

반대 진영에서는 TVA를 시장의 기본 원칙을 훼손하는 사회주의적 산물로 폄하했다. 공화당 소속으로 직전 대통령이었던 허버트 후버는 테네시밸리 경제 개발 및 정부 전력 사업안에 반대하면서 "미국 국민의 창의성과 기업 정신을 후퇴시키고 미국 문명의 근간이 되는 근본 이념을 부정하는 조치"가 될 것이라고 비난했다.

이 사업과 관련된 보다 실질적인 문제점들에 대해 국민들의 의견은 다양하게 갈렸다. 사실상 무한한 자원을 보유한 연방정부를 상대로 민영 전력회사가 어떻게 경쟁할 수 있는가? 일단 정부 기관이 행동에 나서기로 결정하면 그 권한을 어떻게 견제할 수 있는가? 전기를 생산하고 홍수를 통제하기 위해 댐을 건설한 정부는 수천 명에 달하는 수몰 지역 농민들의 터전을 빼앗기도 했다. TVA 댐 단지가 완공되어 국내 최대 발전소로 기록됐음에도 불구하고, 다른 지역에도 TVA 모델을 도입하려던 루즈벨트의 계획은 정치권의 반발과 2차 세계대전으로 인해 유보되고 말았다.

미국의 산업과 기업은 독일과 일본을 비롯한 2차 세계대전

동맹국을 상대로 전쟁에 동원됐다. 1942년 2월에 전쟁 기간 중에 마지막으로 생산된 민간 승용차가 공장에서 출고됐다. 그 대신에, 1943년 한 해에만 3만 대의 탱크가 시간당 3대꼴로 1년 365일 쉬지 않고 생산됐으며, 이는 전쟁 기간 중에 독일이 기록한 총 생산 대수를 능가하는 숫자였다. 릭 앳킨슨의 저서에 의하면 피아노 공장에서는 컴퍼스가, 식기 공장에서는 자동 소총이, 타자기 공장에서는 기관총이 만들어졌다. 미국 산업계의 생산 능력은 막강했다. 연합군이 유럽과 태평양 전장에서 동시에 소비할 수 있는 군수 물자가 모두 미국 공장에서 제조됐으며, 그래도 남는 물자는 영국과 소련을 비롯하여 그 외의 연합군 군대에 공급됐다. 전쟁이 끝나자 유럽과 아시아는 상당한 면적이 폐허로 변했지만 미국은 유일한 경제 대국으로 우뚝 설 수 있었다.

노동조합 : 번영과 갈등

전시 경제 통제가 끝나자 임금 인상을 요구하는 미국 근로자들의 억눌린 요구가 폭발하면서 1890년대와 같이 노조에 대한 국민의 시각을 양분시킨 대규모 파업 사태가 이어졌다. 민주당이 장악하고 있던 의회는 1935년에 대다수 민간부문 근로자의 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 보장하는 노동관계법을 제정했다. 노조원 선거를 감독하고 부당 노동 행위 신고를 접수하는 연방 기관인 노동관계위원회가 설치됐다. 1938년에는 공정근로기준법이 제정되어 최저임금을 고시하고 '위압적인' 아동노동을 금하며 일부 직종에 대한 시간외근무수당을 의무화했다. 이 법은 "근로자의 보건과 능률, 일반적인 복지에 필요한 최저 생활수준"을 보장하는 것을 목표로 삼았다. 하지만 그와 동시에

이 법은 고용주가 파업 근로자를 대체하는 인력을 투입할 수 있도록 허용했다.

2차 세계대전이 종료되자 다수 의석을 확보한 공화당은 1947년에 태프트-하틀리 법을 제정했다.

이 법은 노조의 쟁의권을 약화시키고 노조 가입을 원하지 않는 근로자의 권리를 강화시켰으며 파업이 국가 보건이나 안전을 위협한다고 판단되는 경우 대통령이 80일간의 '냉각기'를 선포하여 근로자의 업무 복귀를 명령할 수 있도록 규정했다. 존 루이스 전미광산노조(United Mine Workers) 위원장은 이 법을 가리켜 "노예 노동" 법이라고 불렀다. 해리 트루먼 대통령은 거부권을 행사했지만 의회는 3분의 2 찬성 요건을 만족시키면서 이 법을 통과시켰다.

공정근로기준법과 태프트-하틀리 법은 노조가 경제 · 정치적 주도권을 놓고 경영진이나 반노조 세력과 경합할 수 있는 광범위한 법적 기준을 마련했다. 미국 자동차 업체들이 전세계 자동차 시장에서 상당한 시장점유율을 확보하고 있던 1950년에 GM과 전미자동차노조(United Auto Workers union)는 근로자에게 폭 넓은 의료보험과 퇴직금 혜택을 보장하는 것에 합의했다. 사측에서 볼 때 두둑한 급여와 복지 혜택은 파업을 방지하고 근로자들의 의욕을 고취시킬 수 있었다. 사측은 이러한 직원 혜택에 소요되는 비용을 소비자에게 전가할 수 있을 것으로 판단했다. 그러나 일본과 유럽 등 해외 자동차 업체들과의 경쟁이 심화되자 미국 자동차 업계는 그러한 인건비를 소비자에게 전가할 의지나 여력을 잃게 되었다.

이러한 문제들은 정치권으로도 번졌다. 일반적으로 노조는 대개 자금과 인력의 측면에서 민주당 후보를 지지했고 기업은 공화당을 밀었다. 노사 양측은 지지 후보가 선거에서 승리하면 각자

자신들에게 유리한 결과를 가져올 것으로 기대했다. 하지만 세계 경제 상황으로 인한 영향을 받기 시작했다. 다른 나라의 산업이 회복세에 접어들자 미국 근로자들의 노조 가입률은 전반적으로 감소 추세를 보였다. 2차 세계대전 직후에는 전체 근로자의 3분의 1이 노조에 가입한 상태였다. 1983년에는 노조 가입률이 20%로 하락했다. 2007년에는 12%까지 떨어졌으며, 전국의 노조원 수는 1,570만 명을 기록했다.

현재 노조 활동은 주로 서비스 부문, 그 중에서도 특히 교사, 경찰, 소방관 등 공무원을 중심으로 외국과의 경쟁에 덜 취약한 분야에서 확대되고 있다. 2007년을 기준으로 공무원 3명 중 1명이 노조에 가입되어 있는 반면, 민간부문 근로자의 노조 가입률은 7.5%에 불과하며 24세 미만 근로자의 노조 가입률은 5%를 밑돈다.

1981년에 로널드 레이건 대통령이 파업에 동참한 항공관제사들을 해고한 사건은 노조의 쇠퇴를 상징적으로 보여주는 일화라고 할 수 있다. 당시 항공관제사 같은 공무원들은 안정된 고용이 보장되는 대표적인 직종이지만 '공익에 반하는' 파업은 금지되어 있었다. 그렇다고 해서 당시에 공무원의 쟁의행위가 전혀 없었다는 의미는 아니다. 공무원 역시 쟁의행위에 돌입하는 경우가 있었으며, 대개의 경우 중재 과정에서 위법 행위에 대한 면책을 인정받곤 했다. 하지만 이 경우는 달랐다. 레이건은 공무원의 쟁의행위를 금한 연방 규정을 근거로 항공관제사들에게 업무 복귀 명령을 내렸다. 레이건은 업무 복귀 명령에 불복한 11,000명 이상의 항공관제사를 전원 해고하고 새로운 인력으로 대체한 후에 노조를 와해시켰다.

이처럼 노조가 영향력을 획득하고 다시 상실하는 동안에도 전후 미국 사회에서는 노동계를 형성하는 중요한 흐름들이

나타나고 있었다. 1950년 중반 남부를 중심으로 학교와 공공시설, 대중교통에서 흑백 인종을 분리하고 흑인의 투표권을 제한하는 주나 지방의 법률을 폐지하라는 요구와 함께 시민권 운동이 시작됐다. 10년에 걸친 유혈 충돌의 시기를 뒤로 하고 마틴 루터 킹 목사가 주도하는 비폭력 흑백 평등 운동을 계기로 인종차별과 빈곤을 타파하는 연방 법률이 통과되기에 이르렀다. 민주당 출신의 린든 존슨 대통령이 '위대한 사회' 사업이라고 명명했던 일련의 광범한 법률들이 뒤이어 제정됐다. 소수계층의 교육과 고용 기회가 확대됐다. 일부 국민은 소수계층의 취업과 대학 입학을 우대하는 '적극적 차별 철폐 조치(affirmative action)'의 공정성에 의문을 제기하기도 했지만, 1960년대 법률은 소수계층에게 취업의 기회를 확대했다.

또한, 1960년대 시민권 운동은 사회와 경제 각 분야에서 여성이 남성과 동등한 지위를 획득하는 것을 목표로 추진된 광범위한 시민 운동을 기초로 고용상의 양성 차별을 금하는 법률의 제정으로 이어졌다. 1950년에는 전체 성인 여성 인구의 3분의 1만이 직장을 갖고 있었지만 20세기 말에는 여성 5명 중 3명이 경제활동인구에 편입되어 있었다. 여성 CEO가 대형 IT 기업 휴렛패커드나 세계적인 광고대행사 오길비앤매더 같은 굴지의 업체들을 이끌기도 했다. 학계와 정치권, 의료계에서 제조와 건설, 군대에 이르기까지 거의 전 분야에서 여성들이 영역을 넓혀가고 있다. 남녀 임금 격차는 줄어들고 있지만 여전히 남아 있다. 2000년의 경우 경제활동인구 전체를 대상으로 남성 정규직 근로자의 임금을 1달러로 가정할 때 여성 근로자의 임금은 77센트였다. 20년 전에는 여성의 임금은 남성이 받는 임금의 3분의 2에 불과했다.

또 하나의 중요한 요인은 '베이비붐' 세대의 등장이었다.

2차 세계대전 종전 이후 1964년까지 7,600만 명이 출생했다. 전후 미국의 미래에 대한 낙관적인 전망을 반영한 사상 유례 없는 인구 증가였다. 경제가 장기적인 상승 추세를 유지하는 상황에서 이처럼 인구가 급증하면서 주택 건설 붐이 일었으며 소비자 중심 경제가 확장됐다.

정치권의 요동

정부의 권한을 경제 · 사회적 목표를 수립하는 데 이용했던 프랭클린 루즈벨트로부터 시작된 정치권의 노력은 총 84개 신설 법안으로 구성된 1960년대의 '위대한 사회' 법률의 제정에서 정점에 달했다.

신설 법안은 소수계층의 투표권, 취업 기회, 공공 교육, 소비자 및 운전자 안전, 환경 보호, 노령층 및 빈곤층 의료보험 문제를 망라했다.

린든 존슨의 국정 목표가 채택될 수 있었던 데에는 존슨이 1964년 대선에서 압승을 거두고 같은 해 총선에서 여당 민주당이 다수 의석을 차지했던 것이 기초가 됐다. 하지만 존슨의 정책은 정부가 시민의 사생활에 지나치게 개입하고 고용주에게 과중한 부담을 지움으로써 경제의 활력을 저해한다고 느낀 보수 진영의 강력한 반발을 초래했다. 존슨이 추진한 시민권 신장 조치들은 남부 백인 유권자들을 실망시켜 그들로 하여금 공화당을 지지하게 만드는 결과를 낳았다.

1970년대는 미국 경제가 어려움을 겪은 시기였다. 리처드 닉슨 대통령은 자신의 임기에 이어 후임 존슨 정부에 이르기까지 계속된 베트남전 수행 비용이 일부 원인을 제공하여 급등한

물가를 잡아야 했다. 닉슨은 재정 적자의 확대를 무릅쓰고 경기를 부양할 목적으로 연방 예산 지출을 늘리고자 공화당이 전통적으로 추구해온 균형 재정 목표를 포기했다.

같은 맥락에서, 닉슨은 근로자 임금 인상이 물가 상승을 유발하고 물가 상승이 다시 임금 인상을 초래하는 물가 상승 악순환을 막기 위해 임금과 물가를 통제하는 조치를 수용했다. 1971년에 닉슨은 경기 둔화기에 적자 재정의 필요성을 강조한 영국 경제학자 존 메이너드 케인즈를 언급하면서 "이제 나도 케인즈 학파"라고 말했다.

닉슨의 임금 및 물가 통제 조치는 실패로 돌아갔다. 한 가지만 예를 들면, 면화 가격은 면화 생산 농가의 정치적 영향력으로 인해 통제가 불가능했다. 하지만, 앨런 그린스펀 연방준비제도이사회 의장의 설명에 따르면, 면화 섬유 가격은 정부에서 통제했고 섬유 제조업체들은 이익이 줄어들자 생산량을 감축하여 결국 품귀 사태가 빚어졌다.

닉슨의 실험을 통해 한 가지 중요한 교훈을 얻을 수 있었다. 즉 미국 경제는 고도로 복잡하고 혼돈스러우며 급변하기 때문에 정부의 관리가 불가능하다는 사실이다. 정부 통제는 물가 상승 압력을 해소할 수 없으며 오히려 혁신과 과감한 행동, 경쟁을 저해할 뿐이라는 일치된 결론이 도출됐다.

1973년 중동전과 1979년 이란 혁명으로 인한 두 차례의 석유 파동은 미국 경제에 타격을 입혔다. 유가는 3배로 뛰었다. 주유소마다 긴 행렬이 이어졌다. 1970년대 말에는 물가 상승률이 1차 세계대전 이래 최고 수준을 경신했으며 실업률은 9%를 상회했다. 1976년에 대통령으로 당선된 민주당 출신의 지미 카터

정부 시절에는 그 여파가 최고조에 달했다.

카터의 참모들이 묘사한 것처럼 미국 경제는 '병폐'에 신음하고 있었으며 어떠한 정부 조치도 실업률과 물가 그리고 주식시장에 대한 해답을 제시하지 못하고 있었다.

미국 유권자들은 경기가 불황에 허덕일 때마다 집권 여당을 심판하는 경우가 많았으며 1980년 대선은 그 대표적인 예였다. 그 해 실시된 여론조사에서 전체 국민의 3분의 2가 경기가 좋지 않다고 응답했다. 많은 국민들이 경제 운용 방향의 변화를 원했으며 공화당 출신의 로널드 레이건 캘리포니아 주지사에게서 그러한 희망을 찾았다. 단 한 차례 실시된 TV 대선 후보 토론회에서 레이건은 시청자들을 상대로 "4년 전과 비교하여 여러분 가정의 살림이 나아지셨습니까?"라는 간단한 질문을 던졌다. 전문가들은 이 질문이 레이건이 날린 결정타가 됐다고 평가했다.

레이건의 집권은 국가 경제에 개입하는 정부의 역할에 있어 또 다른 변화를 의미했다. 레이건은 1981년 취임사에서 "작금의 위기에서 정부는 문제에 대한 해결책이 아니라 문제 그 자체"라고 못박고 "이제 정부의 비대화를 중단하고 원상으로 되돌릴 때"라고 역설했다.

'레이거노믹스'는 감세를 추구했지만, 그로 인해 재정 적자가 불어나는 결과도 함께 초래했다. 비판 진영에서는 정부의 감세 조치가 사회복지 예산을 삭감하고 새 정부가 반대하는 사업들을 축소하기 위한 구실이라며 비난했다.

레이건과 그의 참모들은 한계세율을 낮추면 경기를 되살릴 수 있다고 주장했다. 그들은 기업과 소비자의 손에 남겨지는 돈이

많으면 저축과 소비, 투자의 총체적인 진작을 통해 정부가 예산을 지출하는 방식보다 빠른 경제 성장을 촉진할 수 있다고 믿었다. 공급 중심 경제학으로 불리는 이 이론은 경제 성장으로 세수가 확대되면 세율 인하에 따른 부족분을 상쇄할 수 있으며 이러한 방식으로 균형 재정을 달성할 수 있다는 논리를 바탕으로 하고 있다.

레이건의 감세 정책은 실제로 미국 경기를 회복시키는 데 일조했지만 공급 중심 경제학자들의 예상과는 반대로 재정 적자는 계속해서 늘어났다. 그럼에도 불구하고, '레이건 혁명'은 미국 정치권에서 작은 정부와 개인주의를 추구하는 전환점이 되었으며, 레이건은 미국 역사상 가장 인기 있는 대통령 중 한 사람으로 기록됐다.

사업 규제 완화

1980년대 감세 정책은 경제에 관여하는 정부의 역할을 축소하는 정치권의 광범위한 움직임 중 일부분에 불과했다. 규제 완화도 그 중 하나였다.

1970년대에 많은 사상가들은 기업에 요구되는 복잡한 법률과 규정이 경제 둔화의 한 원인을 제공한다고 믿었다. 이러한 규정들은 합당한 근거를 기초로 제정된 것이었다. 즉 시장경제의 폐단을 방지하는 동시에, 보다 일반적인 목표로서, 사회적 평등을 달성하고 국민의 전반적인 삶의 질을 향상시킨다는 취지에 바탕을 두고 있었다. 하지만 비판론자들은 규제에는 반드시 대가가 따른다고 주장했다. 특정 산업 내에서 경쟁업체의 수가 줄고

가격이 상승하며 경제 성장이 더뎌진다는 주장이었다.

미국이 경제적으로 어려움을 겪었던 1970년대와 1980년대 초에는 상당수 국민들 사이에서 그러한 대가를 기꺼이 치르겠다는 의지가 점차 옅어져 가고 있었다. 1974년 리처드 닉슨의 뒤를 이어 대통령직을 승계한 공화당 소속의 제럴드 포드 대통령은 화물차, 항공사, 철도 관련 규제를 완화하면 정부가 감독하고 규제하는 방식보다 효과적으로 경쟁을 유도하고 물가 상승률을 억제할 수 있을 것으로 믿었다. 포드에 이어 대통령으로 당선된 민주당 출신의 지미 카터는 규제 완화를 신봉했던 핵심 참모인 알프레드 칸을 전적으로 신뢰했다. 카터는 1978년부터 1980년까지 운송 부문의 대대적인 규제 완화를 목표로 중요 법안들에 서명하여 법제화시켰다. 이러한 추세는 레이건 대통령의 집권과 함께 더욱 가속화되었다.

규제 완화를 추구하는 학계와 정치권의 동향은 미국에만 국한된 현상이 아니었다. 민간 기업의 권한을 확대하고 정부의 영향력을 축소하려는 움직임은 영국, 동유럽, 남미 일부 국가에서도 속도가 붙기 시작했다. 미국의 경우 법원과 의회는 통신과 발전 등 중요 산업에 대한 정부 규제를 해소하는 작업을 계속했다.

가장 획기적인 사건은 1984년에 당시 미국 국내 전화 산업을 독점하고 있던 AT&T를 분할하기로 한 결정이었다. 정부의 이러한 결정이 있기 전까지 AT&T는 시내 전화와 시외 전화를 포함하여 일체의 통신 서비스를 독점하고 있었으며 신규 사업자가 진입할 경우 통신망 안전성이 저해될 것이라는 주장을 펴고 있었다. AT&T는 가입자들에게 그 무렵 혁신적인 제품 유형과 스타일의 개발을 가로막고 있던 독점 자회사인 웨스턴일렉트릭의

전화기만을 사용하도록 강요하고 있었다. 규모가 훨씬 작았던 경쟁업체인 MCI 커뮤니케이션즈는 기술 진보를 통해 경쟁이 본격화되면 소비자에게도 이익이 된다고 주장했다.

연방정부는 MCI의 주장을 받아들여 연방법원에 AT&T의 독점을 끊는 반독점 소송을 제기했다. 소송에 굴복한 AT&T는 시내 전화 사업부를 7개 신설 법인으로 분할하는 결정에 동의했다. 이를 계기로 전화, 컴퓨터, 인터넷, 무선통신의 융합을 중심으로 치열한 경쟁과 혁신의 시대가 도래했다. (AT&T는 시외 전화 사업을 그대로 유지해왔으나 2005년에 과거 자회사 중 한 곳에 의해 인수됐다) 상당수 소비자들은 전화 서비스 업계의 변화에 혼란을 느꼈지만 새로운 통신 상품의 급속한 행보에 기꺼이 동참했다.

1990년대에 추진된 전력 부문의 규제 완화는 많은 논란을 일으켰으며 그 효과에 대해서도 평가가 엇갈리고 있다. 토마스 에디슨 시대 이래로 근 1세기 동안 대부분의 국민들은 자신이 거주하는 지역에서 법적 독점권을 확보하고 있는 전력회사로부터 전기를 공급받아왔다. 주정부 산하 위원회에서 전기 요금을 규제해왔으며, 연방 기관은 주 경계를 넘는 전력의 판매를 감독해왔다. 일반적으로 전기 요금은 전력 생산 원가를 기초로 '합당한' 이익을 가산하여 책정되었다.

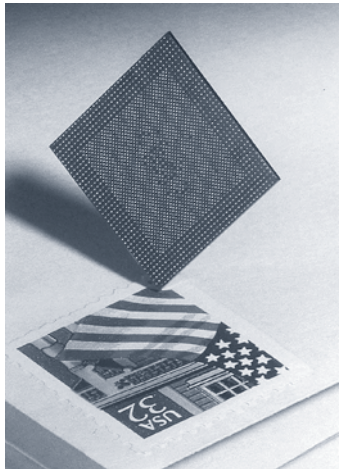
전체 주의 절반 가량은 신상품이 등장하고 요금이 떨어질 것을 기대하고 전력 시장에서의 경쟁을 허용하기로 결정했다. 하지만 이러한 조치는 2000년 에너지 가격의 급등과 시기적으로 맞물렸다. 전력 부문 규제 완화를 둘러싼 정치권의 갈등이 뒤따랐으며, 전력 시장 개방을 적극적으로 옹호했던, 텍사스에 본사를 둔 에너지 기업 엔론의 파산으로 상황이 더욱 악화됐다.

규제 완화 정책은 2000년 이후로 중도에 중단됐으며, 전력 산업은 규제와 비규제가 혼재하고 상이한 지역적 편차에 의해 분열된 형태가 되고 말았다. 일부 지방은 전력을 생산하기 위해 석탄에 의존한다. 다른 지방들은 천연가스나 댐 혹은 원자력을 중요한 전력 생산원으로 이용하며 2000년대 이후에는 풍력 발전이 확대되고 있다. 이처럼 지역의 이해가 상이하기 때문에 재생에너지 발전 기술의 개발이나 송전 그리드의 확대 같은 실행 가능한 조치들을 포함하여 국가 차원의 기후변화 대책이 지연되고 있다. 그 대신에, 주정부들이 정책 혁신을 주도하고 있다.

기술 격변

기술은 경쟁의 기본 원칙들을 변화시키고 있으며, 정부나 정치 지도자 혹은 국민이 따라가지 못할 정도로 그 속도가 급격한 경우가 많다. 1971년에 등장한 최초의 컴퓨터 마이크로프로세서를 포함하여 다방면에서의 발견들이 컴퓨터 시대의 도래를 앞당겼다. 이 획기적인 기술로 말미암아 기존에는 각기 별도의 작업이었던-데이터와 명령의 입출력, 데이터 처리, 결과물 저장 등-핵심 처리 기능들이 손톱만한 한 장의 실리콘 칩 위에 집적될 수 있었다. 역사가 3년에 불과한 벤처 기업이었던 인텔의 연구자들이 검증되지 않은 신생 기업에 기꺼이 거액을 투자한 벤처 투자자들의 지원을 바탕으로 올린 대가였다.

컴퓨터 혁신의 심장부가 된 캘리포니아 주 샌프란시스코 남쪽 지역에는 반도체 원료의 이름을 따서 실리콘 밸리라는 이름이 붙여졌다.



위: 한 장의 칩 위에 데이터 이동, 데이터 처리, 결과물 저장 기능을 집적시킨 마이크로프로세서

실리콘 칩이 발명되기 전까지 컴퓨터는 오직 전문가들만이 다룰 수 있는, 정부 기관이나 대기업에서나 사용하던 거대한 장비였다. 하지만 1976년 중등학교 중퇴생들이었던 스티브 잡스와 스티브 워즈니악은 마이크로프로세서와 키보드 그리고 모니터로 구성된 소형 컴퓨터를 개발했다. 두 사람은 이 컴퓨터를 애플I이라고 불렀으며, 이는 개인용 컴퓨터 시대가 열리고 경제 전 분야로 컴퓨터가 확산되는 계기가 되었다.

PC는 가정과 사무실에서 결코 빼놓을 수 없는 통신 · 오락 · 지식 수단으로 급속도로 발전했다. 1950년대 이래 메인프레임 컴퓨터 시장을 주도해온 거대 기업 IBM은 1980년대에 PC를 출시하고 곧이어 애플을 추월했다. 하지만 IBM도 부품 조립을 저비용 업체에 외주로 돌리고 갈수록 저마진 상품이 되어가는 컴퓨터의 제작 비용을 최소화시킨 미국과 아시아의 경쟁업체들에 의해 PC 업계에서 퇴출됐다.

이 경쟁에서 가장 큰 승리를 거둔 업체는 워싱턴 주 레드먼드에 본사를 두고 하드웨어 제작이 아닌 소프트웨어 개발에 주력한 벤처 기업 마이크로소프트였다.

마이크로소프트 설립자인 빌 게이츠는 PC를 작동하는 데

필요한 내부 운영체계를 선점해야 할 필요성에 착안했다. 경쟁 관계에 있는 컴퓨터 제조업체들이 IBM 모델을 베끼는 데 급급할 때 마이크로소프트에서 개발한 소프트웨어는 업계 표준으로 자리를 잡았으며 다른 운영체계 개발업체들을 따돌리고 쉬지 않고 시장점유율을 꾸준히 확대해나갔다. 결국 게이츠가 설립한 마이크로소프트는 PC 업계 전체 매출의 절반을 차지하기에 이르렀다.

마침내 게이츠는 과거 역동적인 경제 성장기를 살았던 두 거부 존 록펠러와 앤드류 카네기에 버금가는 막대한 부를 축적하게 되었다. 두 사람이 소유했던 기업과 마찬가지로 마이크로소프트 역시 경쟁사와 정부로부터 독점 혐의로 공격을 받았다. 또한, 게이츠 역시 록펠러나 카네기처럼 역대 가장 위대한 인도주의자 중

왼쪽: PC 업계의 개척자였던 애플의 창업주 스티브 잡스(1984년).
오른쪽: 메인프레임 제작 업체로 잠시 PC 시장 경쟁에 뛰어들었던 IBM

한 사람이 되어 아프리카의 질병을 퇴치하고 미국의 교육 환경을 개선하며 그 외의 인도주의 사업들을 지원하는 장기적인 캠페인에 수십억 달러를 출연했다.

PC가 불러온 파급효과와 어깨를 나란히 하는 또 하나의 획기적인 기술이 등장했다. 월드와이드웹 검색을 포함하는 인터넷은 의료 기술에서 테러 음모, 중매 서비스에서 고도로 선진화된 금융 거래에 이르기까지 전세계가 모든 형태의 정보를 공유하는 과정을 가속화시켰다.

미국에서 시작된 다른 수많은 혁신 기술들과 마찬가지로 인터넷 역시 미국 정부의 과학기술 정책에 뿌리를 두고 있다. 자립형 중복 네트워크를 이용하여 복수의 컴퓨터를 연결하는 개념은 미국 본토에 대한 핵공격에 대비하여 정부와 연구소의 컴퓨터를 방어하는 수단으로 처음 개발됐다. 하지만 정부와의 연계성에도 불구하고 인터넷이 누구나 공유할 수 있는 매체가 되어야 한다고 주장한 팀 버너스-리 경(卿)과 빈튼 서프 같은 선구적인 과학자들 덕분에 훗날 인터넷은 전세계로 확산될 수 있었다.

신경제

PC와 인터넷은 1990년대에 형성된 신경제의 발판이 되었다. 글로벌 시장을 창조하고 생산과 유통의 효율을 개선하며 금융 흐름을 확장할 수 있는 잠재력을 보유한 과학기술은 일단의 혁신 인재들을 끌어 모았다. 초기 단계에서는 컴퓨터 기술의 도입에도 불구하고 미국의 생산성이 가시적으로 향상되지 않자 정부 정책입안자들은 곤혹스러워 했다. 하지만 1990년대 말에 들어서자

생산성이 높아지기 시작했고 대다수 국민들은 지속적인 새로운 경제 성장기가 목전으로 다가왔다는 희망에 부풀었다.

주식시장에서 인터넷 상거래 관련 벤처 업체들을 중심으로 기술주들이 폭등세를 보이자 낙관론이 고개를 들기 시작했다. 미국 국내외 투자자들은 저술가 마이클 루이스가 "새로운, 새로운 것"이라고 표현했던 대상을 찾아 1990년대 말에 사업성이 검증되지 않은 인터넷 기업들에 묻지마식 투자를 했다.

새로운 소프트웨어 전략이나 상품을 위한 틈새를 발견했다고 판단한 기업가들은 그러한 요구를 만족시키는 사업을 창업해야겠다고 결심하는 경우가 많았다. 그들은 자신이 가진 개인 신용카드를 이용하여 초기 사업 자금을 마련하는 경우가 많았다. 친구나 가족에게 도움을 청하는 경우도 있었다. 명문대 졸업장 같은 적절한 인맥만 있다면 벤처 투자자로 불리면서 중요한 영향력을 행사하던 일단의 금융자본가 소집단을 찾아가 사업을 설명할 수도 있었다. 이들 투자자는 대개 IT 분야의 초창기 호황을 등에 업고 막대한 부를 쌓은 뒤에 새로운 투자 기회를 모색하고 있었다. 이들은 사업 아이디어가 마음에 들 경우 회사의 지분을 확보하는 대가로 수백만 달러를 투자했다.

모든 과정이 순조롭게 진행되면 회사는 사업에 착수하게 된다. 사업 초기에 성공을 거둔다면—혹은 홍보를 효과적으로 수행한다면—기업가와 투자자는 기업공개(IPO)를 통해 주식시장에 회사 주식을 상장하여 '회사를 일반에 공개' 할 수도 있다.

저금리 기조는 벤처 기업들의 순조로운 출발에 일조했다. 세간에 널리 알려진—마이크로소프트, 애플, 아메리카온라인(AOL)에 이어 이베이와 야후를 비롯한 '닷컴' 기업들(인터넷 주소에

인터넷의 빗장을 열다

1998년에 스탠포드대학에 다니던 어느 대학원생 두 명은 급속도로 확대되는 인터넷 정보 세상의 빗장을 여는 방법을 고민했다. 그로부터 10년 후에 이들이 구글이라고 명명한 발명품은 세계 대부분의 지역에서 가장 대표적인 검색 엔진으로 자리를 굳혔다. 2008년 매출은 200억 달러를 넘어섰으며 그 중 절반은 해외에서 벌어들였고 전체 직원 수는 2만 명에 달했다. 구글 컴퓨터는 1조 개 이상의 웹사이트를 저장 · 색인 · 검색할 수 능력을 갖추고 있었다. 구글의 방대한 검색 능력은 그 이름을 딴 신조어를 만들어내기에 이르렀다. 인터넷에서 정보를 검색하려는 사람은 '구글링' 작업을 수행한다.

물론 구글의 경이로운 성공에 견주기는 어렵지만 그러한 성공의 비결은 미국 기업의 성공담에서 흔히 찾아볼 수 있다. 구글의 사례는 아이디어와 기업가 정신, 대학의 연구 역량, 민간 자본이 한데 합쳐져 혁신을 창출하는 과정을 보여준다.

구글의 설립자인 세르게이 브린과 래리 페이지는 유리한 이점을 안고 출발했다. 모스크바에서 태어난 브린과 미국 중서부 출신인 페이지의 부친은 각각 대학교수와 컴퓨터 전문가였다. 『구글 스토리(The Google Story)』의 저자인 데이비드 바이스는 "두 사람 모두 지적인 도전이 일상적으로 일어나는 가정에서 성장했다"고 말한다. 둘은 1995년 스탠포드대학 박사 과정 오리엔테이션에서 우연히 만나 이듬해에는 마이크로소프트의 설립자인 빌 게이츠가 600만 달러를 들여 세운 스탠포드 컴퓨터과학 센터에서 함께 일했다.

브린과 페이지는 다른 인터넷 사용자들과 마찬가지로 기존의 검색 프로그램에 웹 쿼리로 찾아낸 수천 개의 사이트를 유용하게 정렬하는 기능이 빠져 있다는 점을 당혹스럽게 생각했다. 두 사람은 검색 결과에 순위를 매겨서 객관적으로 판단할 때 가장 중요한 페이지를 우선적으로 표시하고 다음으로 중요한 페이지를 뒤에 배치하는 방식을 도입한다면 과연 어떨지 자문했다. 페이지가 고안한 방식은 인터넷상에서 조회수가 가장 많은 사이트를 검색 결과 상단에 배치하는 원칙에서 출발했다. 아울러 그는 어떤 사이트가 근본적으로 가장 중요한지 판단하는 방법들도 개발했다.

이 단계에서 스탠포드대학은 중요한 도움을 제공했다. 대학 당국에서는 박사 과정 학생들을 대상으로 학교의 지원을 받아 상용화 상품을 개발하도록 장려했다. 학내 기술 라이선스 사무국에서 구글의 특허 신청 비용을 부담했다. 구글 검색에 사용된 컴퓨터를 구입한 자금은 스탠포드 디지털 라이브러리 프로젝트에서 지원했다.

첫 번째 이용자는 스탠포드대학 학생과 교직원들이었다.

대학의 연구 기능과 기업의 혁신을 연결하는 산학 협력은 IT 산업이 뿌리내리지 못한 지역의 경우 항상 성공을 거둔 것만은 아니었다. 하지만 스탠포드대학은 수십 년에 걸쳐 컴퓨터 산업이 발전하는 과정에서 상당한 부를 축적한 개인과 투자 펀드 그리고 IT 기업들이 밀집한 실리콘밸리의 중심부인 캘리포니아 주 팔로알토에 위치하고 있다.

1998년에 브린과 페이지는 썬마이크로시스템즈의 공동 창업주이자 실리콘밸리를 대표하는 인사들 중 한 명인 앤디 벡톨샤임을 만났다. 벡톨샤임은 브린과 페이지의 성공을 확신했다. 그가 사적으로 건넨 10만 달러 수표는 두 사람이 컴퓨터 네트워크를 구축하고 신뢰도를 쌓는 데 도움이 되었다. 그로부터 1년 뒤 구글은 하루에 50만 건의 검색을 처리하고 인터넷상에서 인지도를 확보한 기업으로 성장했다. 구글은 확고한 경쟁 우위와 개발자의 의지를 바탕으로 실리콘밸리 최대의 벤처 투자회사 2곳으로부터 2,500만 달러의 자본을 유치할 수 있었다. 게다가 두 사람은 투자자에게 회사의 경영권을 나눠주지 않았다.

설립 10주년을 맞은 구글의 목표는 천문학적으로 높아졌다. 『플래닛 구글(Planet Google)』의 저자 랜달 스트로스의 표현처럼 구글은 "인류가 알고 있는 모든 지식을 정리"한다는 목표를 추구하고 있다. 구글이 추진하는 구상에는 지구상에서 출간된 모든 서적을 디지털화하는 작업도 포함되어 있다.

구글은 미국 경제의 개방성과 창의성뿐만 아니라 다른 나라의 경계심을 불러일으킨 미국의 막강한 힘을 상징하는 존재가 되었다. 인권 운동가와 언론은 2006년에 구글이 중국 정부의 지시에 따라 중국 검색 엔진에 대해 자체 검열을 실시하기로 동의한 것을

위: 구글이 중국 검색 엔진에 대해 자체 검열을 실시하는 것에 동의하자 인권 단체들이 반발하고 나섰다. 앞장: 엘리자베스 2세 여왕의 구글 런던 지사 방문을 기념하는 구글 로고

두고 맹렬한 비난을 퍼부었다. 구글은 민주주의와 개인의 자유가 확대되면 그러한 종류의 제약은 차츰 사라질 것이라고 해명했다. 만약 그 예측이 사실로 입증된다면 미국의 기업가정신의 표본인 구글이 그러한 변혁을 촉진한 사례로 역사에 기록될 것이다.

'.com' 이 들어간다고 하여 붙여진 명칭) 같은—기업 성공 신화들로 인해 투자자들 사이에 낙관적인 분위기가 조성됐으며, 이들 투자자는 아무리 성공 가능성이 희박하다 하더라도 '전자상거래' 전략이기만 하면 기꺼이 돈을 투자할 준비가 되어 있었다.

앨런 그린스펀 연방준비제도이사회 의장은 '비이성적 과열(irrational exuberance)'을 경고했지만 주식시장의 닷컴 거품을 꺼뜨리기에는 역부족이었다. 2000년 3월 기술주 중심의 종합주가지수인 나스닥 지수는 1년 만에 2배로 급등하면서 5,000포인트를 돌파했다. 새롭게 등장한 유형의 기업들 중에서는 온라인으로 애완동물 사료를 구입하는 소비자에게 최저가를 제시하면서 홈페이지 방문객 수가 증가함에 따라 광고 수입이 늘어날 것을 기대한 Pets.com 같은 회사가 대표적이었다.

기회주의와 순진한 믿음

닷컴 붐은 미국 경제에 대한 낙관과 순진한 믿음이 기회주의로 발현된 결과라는 특징을 갖고 있었다. 주식 투자를 통한 불로 소득에 대한 미국인의 집착은 새로운 현상이 아니었다. 건국 시조들은 대륙군 양성에 필요한 자금을 조달하기 위해 복권을 판매했으며, 오늘날 미국 국민들은 교육 등 공익사업 기금을 마련하기 위해 주정부에서 발행하는 복권을 사들이는 데 연간 500억 달러 이상을 쓰고 있다. 투기꾼은 식민지 시절 땅 투기에서 19세기 철도 그리고 20세기 생명공학과 컴퓨터에 이르기까지 어느 세대에나 존재해왔다.

2000년 3월에 닷컴 거품은 붕괴됐다. 금리가 상승하고 주요 기업들의 기술 투자가 축소되면서 투자 환경에 악영향을 미친 것은 사실이었지만 직접적인 원인에 대해서는 논란이 있었다. 명망이 높던 일부 월가 증권 전문가들이 인터넷 기업 주식의 전망과 관련하여 일반 투자자들을 호도했다는 당국의 조사 결과가 나오자 투자자 신뢰가 무너졌다. 2002년에 나스닥 지수가 1,000포인트 아래로 급락하자 5조 달러에 달하는 투자자들의 '종이' 이익이 공중으로 날아갔다. 2000년 2월 주당 11달러였던 Pets.com 주식은 그 해 말에 회사가 문을 닫을 때는 0.19달러까지 추락했다.

그 여파로 당시 고공 비행을 하던 기업 두 곳이 제물이 됐다. 그 하나는 통신업계에서 주도적인 위치를 확보할 목적으로 신주 발행을 통해 MCI 같은 경쟁사를 공격적으로 인수하는 전략을 추진했던 월드컴이었다. 다른 하나는 본래 천연가스와 전력을 공급하던 업체였지만 이후에는 온라인상에서 에너지 서비스와 상품을 거래하는 트레이더로 변신한 엔론이었다. 정부에서 수사를 실시한 결과 두 회사의 최고 경영진은 허위 재무 정보를 유포하여 투자자들을 기만한 혐의가 드러나 기소되어 유죄 판결을 받았다.

닷컴 붕괴에 이어 미국 국내 부동산과 주택 모기지 시장에 대한 투기 광풍이 다시 한번 불어 닥쳤다. 미국 전체 가구의 3분의 2가 주택을 소유하고 있으며, 가계 투자자산에서 가장 큰 비중을 차지하는 부동산은 가구 지출의 3분의 1을 흡수하는 동시에 주택담보대출로 가구당 평균 75,000달러를 제공하여 중요한 은퇴 자금원으로 활용되고 있다. 모든 국민이 저마다 자기 소유의 집을 갖게 한다는 목표는 정파를 불문하고 모든 정부 지도자들이 추구해온 아메리칸 드림의 중요한 부분을 구성하고 있다.

2000년대 초 저금리 정책은 은행 및 비은행권 모기지 대출기관의 대출과 주택 구입자들의 차입을 크게 부추겼다. 미국 정부는 시중은행들을 상대로 저소득 가구에 대한 주택담보대출을 확대할 것을 종용하여 대출기관과 차입자의 금융 리스크가 함께 증가했다. 소득이 평균 미만이거나 신용 등급이 부실한 가구에 제공된 모기지 상품은 (평균 이상의 재무 상태를 갖춘 가구에 제공되는 스탠다드 혹은 프라임 대출과 구분하기 위해) 서브프라임 모기지라는 이름으로 불렸다. 모기지를 포함한 전체 미국 가구의 가계 대출 규모는 2007년까지 사반세기 동안 국내총생산의 45%에서 98%로 증가했다.

하지만 연방정부는 모기지 대출의 급증을 규제하기 위해 별다른 조치를 취하지 않았다. 감독 당국은 전문 지식이 부족한 주택 구입자들을 상대로 도저히 감당하지 못할 주택담보대출을 판매한 대출기관들의 불공정 판매 관행을 제지하지 않았다. 주택담보대출은 대출 건수를 기준으로 수수료를 챙기는 대출 브로커들에 의해 판매됐으며, 이들은 저소득 가구가 금전적으로 한계에 도달한 상태에서 주택을 구입하도록 억지로 부추길 만한 충분한 동기를 갖고 있었다.

모기지 상환 초기에는 낮은 수준의 '미끼' 금리가 적용되지만 후반부로 갈수록 금리가 눈덩이처럼 불어나는 경우도 많았다. 이후에 실시된 연구 결과에 의하면 상당수 주택 구입자들이 자신이 부담하게 될 금융 리스크를 제대로 이해하지 못했던 것으로 밝혀졌다.

모기지 업계는 '증권화'라는 과정을 통해 이러한 리스크를 관리하고자 했다. 리스크가 높은 채권을 일반 주택담보대출 채권과

결합시켜 패키지로 만든 다음 회사채처럼 투자자들에게 쪼개서 판매하는 방식이 도입됐다. 이러한 모기지담보부증권은 리스크가 높기 때문에 시중 금리보다 높은 이자를 보장했으며, 미국을 시작으로 세계 각지의 투자자들이 이 상품을 앞다투어 사들였다. 일례로, 2005년 한 해에만 1조 달러 이상의 모기지담보부증권이 판매됐다. 월가 금융 '공학자'들은 모기지담보부증권과 연동된 보다 복잡하고 투기적인 일련의 투자 상품들을 개발했다. 이러한 상품들 역시 투자자들에게 널리 판매됐다. 그 결과 과도한 빚으로 조성된 투기적 투자 상품이 전세계에 급속도로 확대됐다.

주택 가격이 꾸준히 상승하는 한 이 과정은 언제까지고 지속될 수 있었으며 주택 경기는 비단 미국뿐만 아니라 영국과 스페인 등 다른 나라에서도 호황을 누렸다. 하지만 2007년에 미국 주택 시장이 폭락하자 상당수 주택 소유자들은 집값보다 모기지 빚이 더 많다는 사실을 깨닫게 되었다. 미끼 금리 적용이 끝나자 차입자들의 원리금 상환 부담은 급증했고 많은 경우 감당할 수 없는 수준에까지 도달했다. 주택 가격이 천정 부지로 상승하던 시기에는 언제라도 차익을 남기고 집을 처분하거나 상승한 담보 가액을 기초로 추가 대출이 가능하다는 확고한 믿음이 있었던 까닭에 차입자가 기꺼이 채무를 부담했다. 하지만 주택 가격이 하락세로 접어들면서 그러한 논리는 무모한 도박이었음이 드러났다.

가계 모기지 채무는 갈수록 기묘한 형태의 증권으로 포장되어 세계 각지로 판매됐으며, 그로 인해 모기지 위기가 전세계로 확산됐다. 미국을 비롯하여 유럽과 아시아 주요 국가들은 타격을 입은 은행과 투자회사에 수 조 달러에 달하는 구제 금융을

투입했다. 유동성 부족에 직면한 대출기관들이 공포감에 사로잡힌 나머지 세계 경제 운영의 근간이 되는 단기 대출과 은행간 대출을 중단하자 각국의 재무부와 중앙은행들이 나서서 대규모로 최종 대부기관의 역할을 맡아, 수십 년에 걸쳐 진행된 규제 완화와 시장경제 원칙을 하루 아침에 뒤엎으면서, 기능이 마비된 금융 부문에 공적 자금을 투입하고 시중은행과 투자회사의 경영권과 지분을 확보했다.

일부 경제 전문가들은 이처럼 극단적인 사태의 전개가 미국 역사에서 처음 있는 일은 아니라고 말한다. 에드워드 그람리치 전 연방준비제도이사회 이사는 미국 역사에서 "거품의 형성과 붕괴는 중요한 역할을 담당한다"면서 "19세기에는 운하 거품, 철도 거품, 광산 거품, 금융 거품이 있었고 20세기에는 또 한번의 금융 거품, 주식시장 거품, 전후 경제 거품, 닷컴 거품이 있었다"고 분석한 바 있다.

그람리치는 "세부적으로는 차이가 있지만 모든 거품이 획기적인 돌파구의 발견, 광범한 보급, 광범한 투자에 이어 더이상 가격이 유지되지 못하고 상당수 투자자들이 큰 손실을 입는 붕괴로 이어진다는 공통점을 갖는다"면서 "일단 사태가 진정되고 나면 금융은 엄청난 타격을 받지만 운하와 철도는 그대로 남아 기능을 수행하고 개발된 광산은 계속해서 이용이 가능하며 금융 혁신은 지속되고 시민들은 인터넷을 비롯한 모든 이익을 누릴 수 있다"고 말했다.

2008년 금융 위기로 인한 타격은 그 피해 규모가 막대했으며 대출 및 유가증권 업계에 대한 정부의 철저한 규제와 보다 투명한 투자 리스크 공개를 광범위하게 요구하는 목소리를 촉발했다.

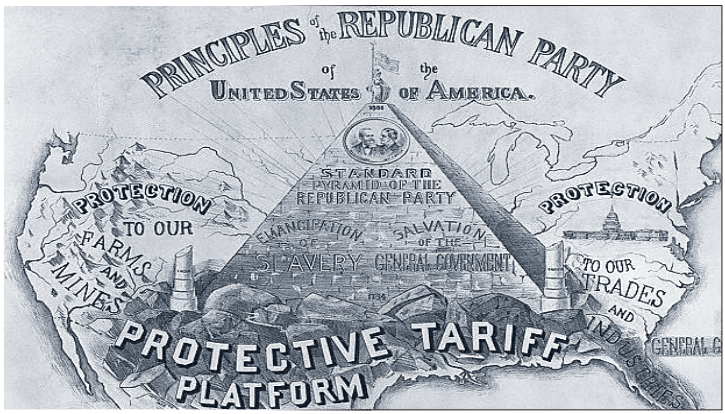
유럽과 아시아 정상들은 미국과 여타 은행 및 금융 부문에 대한 감독을 국제적으로 의무화해야 한다고 주장했다. 이 글이 작성되는 시점에 미국을 포함하여 여러 국가들이 이 문제를 어떻게 해결할 것인지 예단하는 것은 불가능하다. 다만, 역사적으로 미국에서는 규제에 관한 논쟁이 지속되어왔다. 현재 그리고 미래의 미국인들은 역동성과 질서, 성장과 안전, 혁신과 안정 사이에서 어떤 균형을 모색해야 할 것인지 반드시 결정해야 한다.

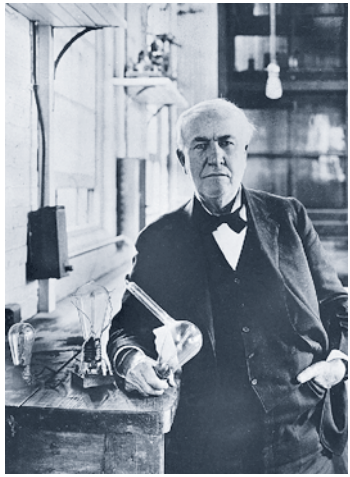
SCENE ON THE ALABAMA RIVER, LOADING COTTON.

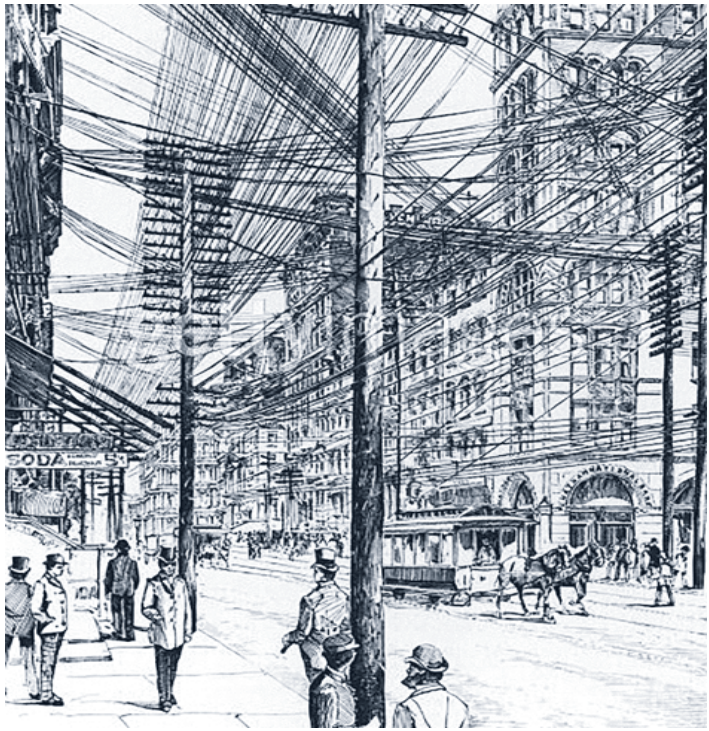
위: 1869년 5월 10일 유타에서 대륙 횡단 철도의 개통을 축하하고 있는 건설 인부들

앞장(맨 위에서 시계 방향으로): 수입품에 대한 보호 관세와 연방정부의 독립전쟁 부채 인수 등 제조업 및 금융 확대 정책을 추진했던 알렉산더 해밀턴(사진 속에서 서 있는 인물), 면화를 수확하고 있는 남부 노예, 앨라배마 강에서 증기선에 면화를 선적하고 있는 노예(1857년), 사우스캐롤라이나에서 작물을 심고 있는 식민지 개척민

아래: 미국 역사 전반을 통해 지역간 갈등을 야기했던 보호 관세를 지지하는 공화당 선거 캠페인 포스터(1888년)



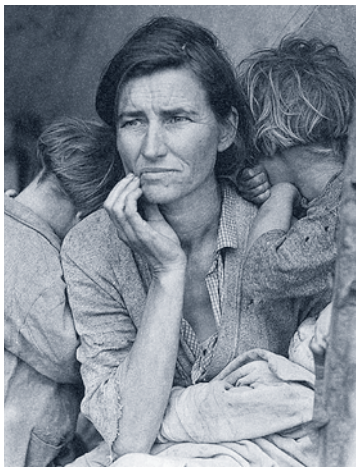



SODA

위: 워싱턴 DC에서 공사가 진행 중인 철도 터널(1904~1905년 무렵)

앞장(왼쪽 상단에서 시계 방향으로): 자신의 여러 발명품 중 하나였던 백열전구를 손에 든 토마스 에디슨(1883년 무렵), 1892년 1월 1일 뉴욕에서 최초의 장거리 전화를 걸고 있는 전화 발명가 알렉산더 그레이엄 벨, 뉴욕 시 브로드웨이의 보행자 머리 위로 어지럽게 흩어져 있는 송전선(1900년 무렵)

아래: 미네소타 농장에서 쟁기를 끌고 있는 증기 기관 트랙터

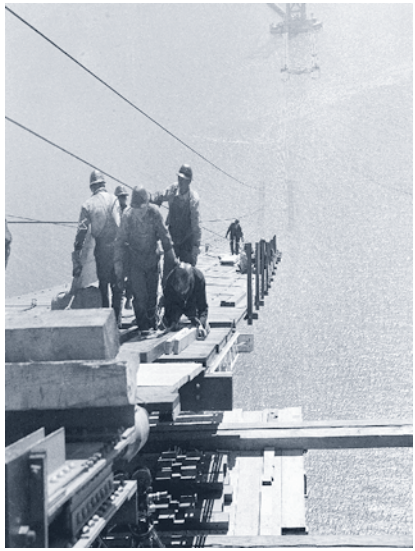


위: 대공황 시절 구세군 자선단체에서 배식하는 수프를 먹기 위해 길게 늘어선 행렬

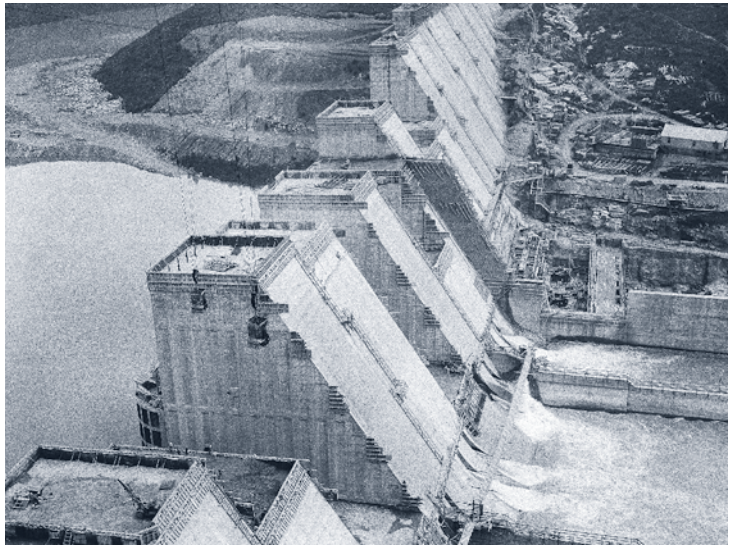
왼쪽: 일곱 명의 자녀를 둔 어머니로 1936년 캘리포니아 주의 어느 농장에서 자녀들을 달래고 있는 궁핍한 이주 노동자 플로렌스 톰슨

위: 가뭄과 잘못된 경작 관행으로 인해 더스트 보울(Dust Bowl)로 불리는 미국 중서부와 남부의 광대한 지역을 중심으로 1936년 아칸소 주에서 촬영된 아래 사진과 같은 모래폭풍이 빈발했다.

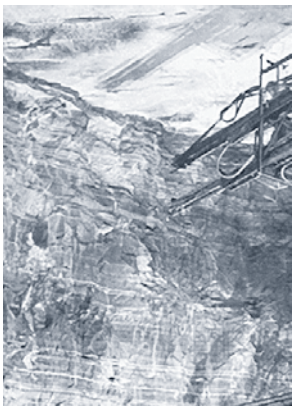
위: 대공황 기간에도 1932년 9월 29일에 건설근로자들이 점심을 먹고 있는 사진 속의 뉴욕 록펠러센터 RCA 빌딩 공사를 포함하여 각종 건설 사업이 추진됐다.



왼쪽: 1935년 9월 19일 샌프란시스코 금문교 건설 현장에서 통로를 가설하고 있는 건설근로자



위: 정부가 소유하고 운영하여 논란을 일으킨 테네시밸리 관리청 발전소가 들어선 테네시 주 노리스 댐의 완공이 얼마 남지 않은 1935년 7월 22일의 사진

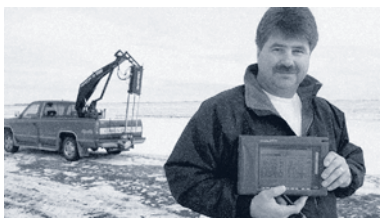


위(왼쪽 상단에서 시계 방향으로): 2차 세계대전 중에 무기 공장으로 전환된 오하이오 주 신시네티의 어느 알루미늄 공장에서 탄피를 조립하고 있는 여성 근로자들(1942년), 도시 계획에 따라 뉴욕 레비타운에 대규모로 조성된 교외 주택 단지의 항공 사진(1948년), 앨라배마 주에서 시민권 요구 행진을 주도하고 있는 마틴 루터 킹 목사(1965년), 가스 발굴 작업이 한창 진행 중인 셰일 유정(1953년)

People who Thunderbird have a talent for setting trends
And for discovering them. For a decade their car has been a symbol of all that is modern. Now, a new trend begins with Thunderbird for 1964. You'll know it the instant the exclusive Swing-Away steering wheel moves over to ease your entrance into the Thunderbird cockpit. New contoured front seats cradle you luxuriously. On the flight deck, a warning light reminds you to fasten the retractable seat belts; optional panel lights tell you when gas is low, a door is ajar. But, most impressive of all, is the smooth, silent way Thunderbird moves and corners and rides this year. Try it. Find out why the trendsetters say, "other cars you drive ...this one you Thunderbird."

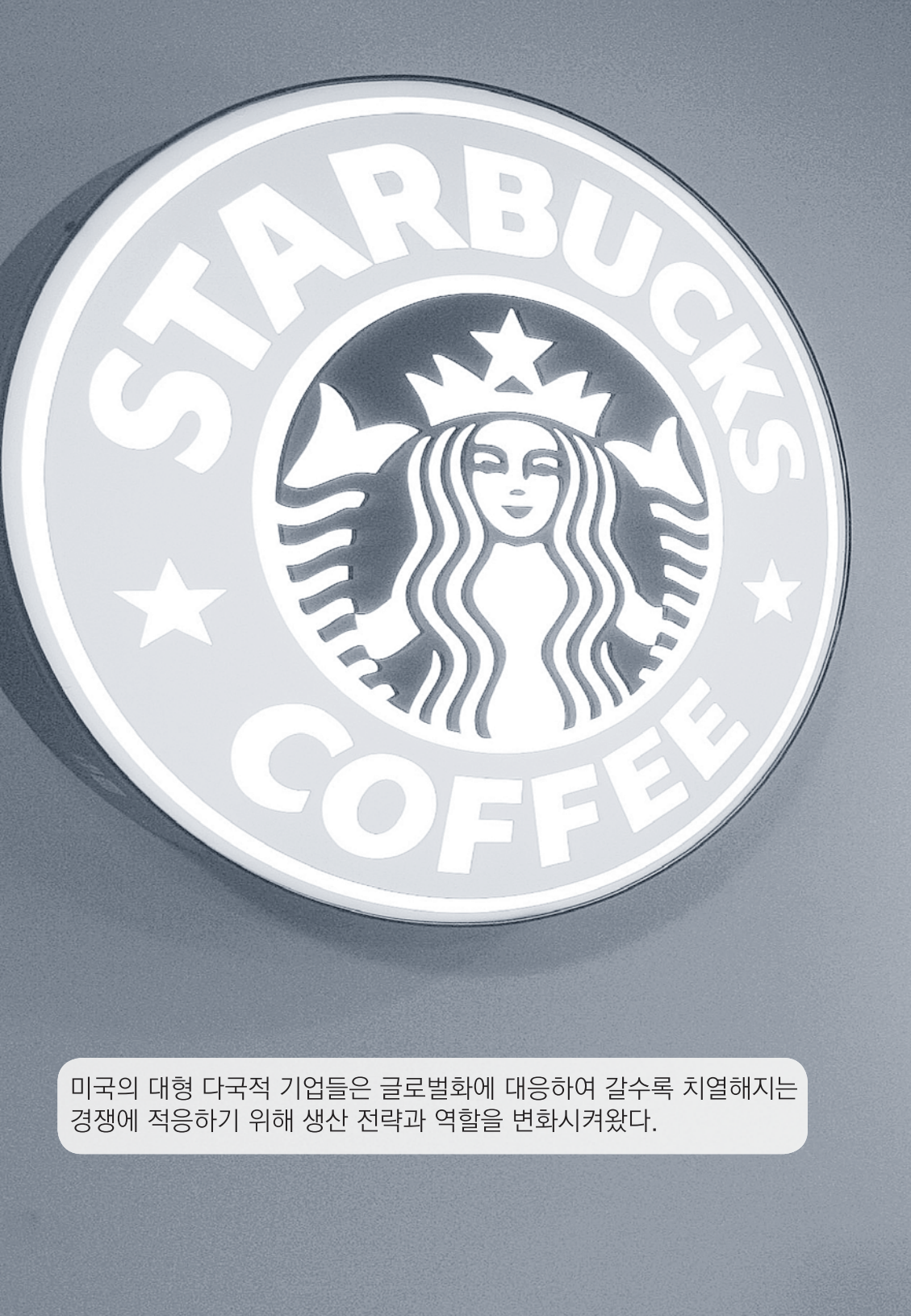
TEXACO

1040

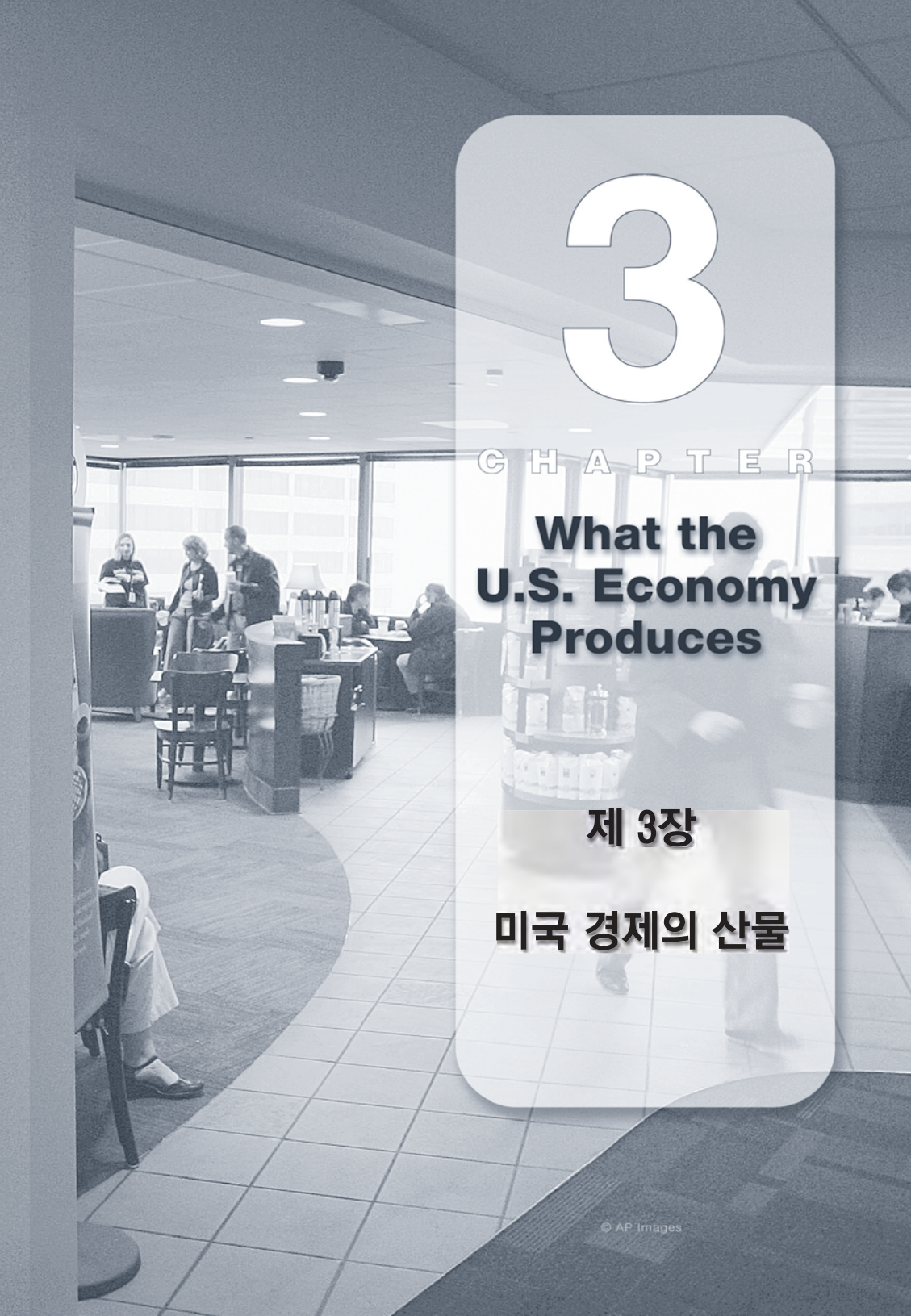


LENDER FORECLOSURE
PUBLIC HOME
AUCTION
OPEN HOUSE

(왼쪽 상단에서 시계 방향으로): 번영의 시기를 대표하는 1964년 포드 썬더버드 광고, 1973~1974년 석유 파동 때 주유소에 길게 늘어선 뉴욕 시 자동차의 행렬, 감세를 추진한 로널드 레이건 대통령, 미래 경제의 잠재력을 대변하는 미시건대학 부설 나노기술 연구소, 2008년 7월 오하이오 주 셰이커하이츠의 어느 주택 앞에 내걸린 모기지 압류 안내 표지, 위성 기술을 활용하여 농장을 관리하고 있는 미네소타 주 크룩스턴의 농부 개리 와그너, 캘리포니아 주 밀피타스에 위치한 애플 컴퓨터 공장에서 조립 라인을 따라 이동하고 있는 초창기 매킨토시 컴퓨터(1984년)



미국의 대형 다국적 기업들은 글로벌화에 대응하여 갈수록 치열해지는 경쟁에 적응하기 위해 생산 전략과 역할을 변화시켜왔다.



3

CHAPTER

What the U.S. Economy Produces

제 3장

미국 경제의 산물

© AP Images

위: 메릴랜드 주 볼티모어의 어느 밴 조립 라인에서 가동 중인 로봇 용접 설비
앞장: 1971년 시애틀에 1호점을 개점한 이래 50개국으로 사업을 확대한 스타벅스. 스타벅스는 2008년 경제 침체로 인해 600개 매장을 폐쇄한다는 계획을 발표했다.

미국의 제조 부문은 그 자체만 떼어서 생각해도 규모 면에서 세계 8대 경제에 해당한다.

– 전미 제조업 연구소
2006년

미국 경제는 제2의 격변기를 맞고 있다. 제1의 격변기는 산업이 농업에서 제조업으로 전환되던 시기였다. 지난 사반세기 동안 금융, 비즈니스 서비스, 소매, 특수 제조업, IT, 의료서비스로의 변화가 추가로 진행됐다. 1차 혁명은 19세기 유럽의 자본과 신흥국 미국의 성장이 결합된 결과였지만 작금의 변화는 사상 초유의 국제적인 무역과 금융 경쟁에 맞서는 미국의 대응을 반영하고 있다.

다른 나라들의 경제구조와 마찬가지로 미국 경제 역시 상품과 서비스가 개인과 기업을 연결하는 순환 구조로 이뤄져 있다. 개인은 기업에서 생산한 상품과 서비스를 구매하며 기업은 개인을 고용하여 임금과 수당을 지급함으로써 개인이 새로운 상품과 서비스를 구매하거나 투자 또는 저축을 행할 수 있도록 만든다.

미국 경제를 파악하는 가장 일반적인 지표는 연방정부에서 집계하는 국내총생산(GDP)이다. GDP는 미국 국내에서 개인과 기업이 구매한 상품과 서비스 총 금액에 투자와 정부 지출 그리고 수출입 실적을 합산하여 산출한다. (미국 국내에서 영업하는 외국인 기업의 매출이나 외국에서 영업하는 미국 기업의 매출은 포함되지 않는다)

GDP는 정부에서 집행한 교육이나 국방 예산 등 비시장 서비스와 민간부문 시장에서 최종 판매된 상품과 서비스로 구성된다. 원칙적으로, 시장에서 거래되는 상품과 서비스의 가치는 구매자와 판매자 사이의 교환 가치를 반영하며 농가 보조금이나 에너지 보조금 등 일부 대표적인 예외 사항들을 제외하고는 정부에서 정하지 않는다.

2006년 국내총생산 13조 1,000억 달러는 개인 소비 지출 9조

2,000억 달러, 주택 및 산업용 설비 구매와 기타 목적의 민간 투자 2조 2,000억 달러, 정부 내 각급 부처가 집행한 예산 2조 5,000억 달러에서 국제수지(수입액과 수출액 간의 차액 및 해외 금융수지 순액의 합계) 적자 7,000억 달러를 차감하여 산출된 결과였다.

다른 측면에서 볼 때, 정부는 조세 수입으로 2조 7,000억 달러를 거둬 들였는데, 이 중 절반 가량이 개인 소득에 부과된 세금이었고 나머지는 생산 및 기업 이익에 부과된 세금이었다. 정부는 주로 개인을 대상으로 1조 6,000억 달러를 정부 급여 형태로 지급했으며 국공채에 대한 이자로 3,700억 달러를 집행했다. (2006년에 실시된 OECD 조사에 의하면 미국의 조세부담률은 조사 대상 26개국 중 22위로 선진국 중 가장 낮은 수준이었다)

GDP 요소는 제조나 소매 판매 등 주요 부문들로 나눌 수 있다. 2006년 부문 실적을 1980년과 비교하면 사반세기 동안 상품에서 서비스로 경제의 중심이 이동해온 추세를 확인할 수 있다. 2006년의 경우 국내 상품 및 서비스 총생산에서 제조 부문이 차지하는 비중은 12%였던 반면에, 1980년에는 그 비중이 20%였다. 금융 및 부동산 서비스 부문은 총생산에서 차지하는 비중이 1980년에 16%였던 것이 2006년에는 21%로 상승하면서 제조 부문을 따돌렸다. 변호사나 컨설턴트 등 전문직 서비스 부문이 차지하는 비중은 제조 부문과 같은 12%를 기록했다. 1980년에는 그 비중이 7%에 불과했다. 소매와 도매 부문의 비중은 12%로 1980년보다 다소 낮아졌다. 의료서비스와 민간 교육 서비스 부문은 1980년에 4%였던 것이 2006년에는 7%로 증가했다. 정부 내 각급 부처가 국내총생산에서 차지하는 비중은 13%로 1980년과 비교하여 기본적으로 변화가 없었다. 석유 및 가스 생산 부문은 1980년의

2%에서 2006년에는 1%를 겨우 상회하는 수준으로 축소됐다.

정부를 제외한 제조 부문이 민간부문 총생산에서 차지하는 비중은 1980년 34%에서 2006년에는 20%로 낮아졌다. 같은 기간 중에 서비스 부문의 비중은 67%에서 80%로 상승했다.

경쟁에 직면한 제조업

미국 경제에서 제조업이 차지하는 비중은 2차 세계대전 직후 유럽과 아시아 국가들이 전쟁의 피해를 극복하고자 여전히 안간힘을 쓰고 있던 1950년대에 최고조에 달했다. 1980년이 되자 일본과 서유럽 국가들은 미국 산업의 아성에 도전할 준비를 끝마쳤으며 21세기에 접어들자 중국과 인도 등 세계 여러 나라가 이 경쟁에 동참했다.

미국 기업들은 공장을 해외로 이전하고 해외에서 부품을 조달하며 혁신을 통해 경쟁 우위를 확보할 수 있는 고부가가치 상품에 집중함으로써 갈수록 치열해지는 경쟁과 인건비 상승에 대응했다.

제조 부문 취업자 비중은 1980년에 20%를 상회하던 것이 지금은 고작 10%에 불과하다.

그럼에도 불구하고, 미국 근로자의 높은 생산성과 기술력 우위 덕분에 미국은 2006년의 경우 전세계 제조업 생산액의 약 4분의 1에 해당하는 1조 5,000억 달러어치의 상품을 생산하여 세계 1위 자리를 지켰다. 전미 제조업 연구소의 분석에 의하면, "미국의 제조 부문은 그 자체만 떼어서 생각해도 규모 면에서 세계 8대 경제에 해당" 한다. 미국 국내 제조업 취업자 수는 1,400만 명을

상회하며 600만 명이 연관 산업에 종사하고 있다. 전미 제조업 연구소에서 발간한 2006년도 보고서에 의하면 미국 국내 제조업 근로자의 평균 임금과 수당은 비제조업 근로자에 비해 약 25%가 높은 것으로 알려져 있다. 2001~2005년에 미국 제조 부문은 다른 어느 부문보다 높은 성장률과 생산성 향상을 기록했다.

건설업을 뒷받침하는 핵심 산업 분야인 조립 금속 부품, 기계, 컴퓨터 및 전자 장비, 자동차, 식음료 등 5대 제조업 분야는 2006년에 10억 달러 이상의 매출을 기록했다. 같은 해 미국 제조 부문은 4,500대의 민간 항공기, 1,100만 대의 승용차와 경트럭, 8,700만 톤의 철강, 2,700만 대의 컴퓨터, 1,270억 달러 규모의 의약품(바이오 관련 제품 제외), 1,206억 달러 규모의 반도체 및 전자 부품을 생산했다.

소매업은 2006년 총생산에서 약 6%의 비중을 차지했다. 생산자와 소매점을 잇는 도매업은 5%를 추가했다. 두 부문은 합산하여 약 1조 6,000억 달러의 총생산을 기록했으며 국내총생산에서 차지하는 비중은 1980년과 비교하여 2006년에 약간 축소됐다.

소매 부문의 구성을 살펴보면 미국 안에 존재하는 소매점의 다양한 유형을 엿볼 수 있다. 전체 소매점의 95% 이상이 미국의 번화가를 따라 줄지어 늘어선 전통적인 형태의 '가족 경영' 점포들인 단일 매장으로 이뤄져 있다.

하지만 단일 매장 업체에서 벌어들이는 수입은 전체 소매 부문 매출의 절반에 불과하다. 미국 대도시 근교를 중심으로 확산되고 있는 몰이나 쇼핑센터에는 무자비한 가격 경쟁을 통해 소비자의 지갑을 노리는 '빅 박스' 소매 체인과 '슈퍼센터' 창고형

매장들이 영업하고 있다. 4,100개의 국내 매장과 3,100개의 해외 매장을 거느리고 있는 이들 대형 소매 체인의 대표격인 월마트는 미국 어딜 가나 볼 수 있다.

2007년 소매 부문 매출을 기준으로 32위에 오른 아마존닷컴은 매장을 단 한 곳도 운영하고 있지 않으며 모든 매출은 온라인을 통해 이루어진다. 아마존닷컴은 1990년대 닷컴 거품에서 무사히 살아남은 가장 대표적인 기업이다. 매년 뒤바뀌는 소매 부문 순위는 이들 대형 소매업체들이 소비자의 충성심을 확보하고 유지하기 위해 끊임없이 경합하고 있다는 증거를 보여준다.

금융의 부상

빌 클린턴 정부에서 백악관 자문 위원장을 역임한 바 있는 조지프 스티글리츠의 표현을 빌자면, 21세기 처음 10년은 "금융의 도약"을 경험한 시기였다. 거대 증권사, 소형 지방 은행, 보험사를 포함하는 금융 · 보험 · 부동산 부문에서 기록한 2006년 총생산은 2조 7,000억 달러로 국내총생산의 21%에 해당하는 수치였다. 1980년에는 그 비중이 16%였다. 급속도로 성장하는 글로벌 금융 시장을 주도한 미국의 금융회사와 보험사들은 1998년과 2006년 사이에 매출이 71%나 급증했다.

2000년대 국제 신용 시장의 급성장은 미국 투자 업계의 전문성과 역동성을 동시에 반영했다. 2008년 이후 지속된 위기는 투자업계로 하여금 상당 부분 주주들이 명확하게 파악할 수 없었던 과도한 빚을 늘려가는 방식으로 과다한 리스크를 부담하게 만들었던 규제의 허점을 드러냈다.

'비즈니스 및 전문 서비스' 부문은 2006년에 1조 5,000억

달러를 생산하여 1980년에 7%였던 비중이 12%로 증가했다. 이는 변호사나 컨설턴트들의 경제적인 역할이 확대된 현실을 반영한다. 전미변호사협회의 자료에 의하면, 미국 내에는 2008년을 기준으로 국민 300명 당 1명에 해당하는 110만 명의 변호사가 활동하고 있으며 이는 다른 어느 나라보다 높은 비율에 해당한다.

의료서비스 부문은 고가 의료서비스 기술의 확대와 인구 노령화에 따른 의료비 증가를 반영하여 국내총생산의 7%에 조금 못 미치는 9,000억 달러를 기록했다. 1980년에 의료서비스가 국내총생산에서 차지하는 비중은 4%였다.

한 세대 전에 비해 오늘날 미국 국민들은 여행이나 사업 목적으로 이동이 잦아졌으며, 이로 인해 호텔 및 식당 부문이 성장하여 2006년에는 국내총생산의 2.7%에 해당하는 3,500억 달러를 기록했다. 이는 1980년과 비교하여 약간 상승한 수준이다.

소매업계의 치열한 전투

아칸소 주의 평범한 할인 잡화점에서 불과 한 세대 만에 세계 최대의 막강한 소매 체인으로 성장한 월마트의 눈부신 성공 신화는 미국 경제에 수없이 불어 닥친 근본적인 변화들을 투영하고 있다. 해를 거듭하면서 경쟁업체보다 낮은 가격을 제시하고 비용을 쥐어짜는 월마트의 고집스러운 전략은 그 효과가 입증되었다. 『월마트 효과(The Wal-Mart Effect)』의 저자 찰스 피시맨에 의하면 2006년을 기준으로 전체 미국 국민의 절반 이상은 월마트 매장에서 8km 반경 이내에 살고 있다.

월마트는 전통적으로 매장에서 판매할 상품을 국내 업체들로부터 납품 받아온 것이 사실이지만 사업이 확대됨에 따라 경영진은 해외로부터 저가의 상품과 부품들을 조달하려는 노력을 가속화했다. 현재 월마트는 단일 업체로는 국내 최대 규모의 소매용품 수입 창구로 자리매김했다.

월마트가 사업을 확장함에 따라 회사의 반노조 정책에 반대하던 노동단체들을 중심으로 반대 진영의 공세가 격화됐다. 월마트 근로자의 임금은 공장 근로자의 절반에도 못 미쳤으며 매장 운영비를 낮춘다는 명목으로 임금 상한선이 정해지는 경우도 있었다. 직원 이직률은 상대적으로 높았지만 매장을 새로 열 때마다 입사 경쟁률은 10대1을 꾸준히 유지했다고 월마트 측은 밝혔다. 월마트는 회사의 강력한 영향력을 바탕으로

에너지 고효율 상품과 태양광 에너지 설비, 화물차 연료 절감을 추진했으며 직원들에게 '그린' 전략을 따를 것을 종용했다. 면적이 13,000m^{2}를 넘는 회사의 '빅 박스' 매장들은 인근 소도시 상인들을 고사시킨다는 비난을 받았다.

그럼에도 불구하고, 미국의 소매 부문은 낙후된 기술과 전략을 퇴출시키면서 치열한 경쟁을 지속해왔다. 1880년대에는 소매업계의 거물 존 워너메이커를 필두로 그를 모방한 몇몇 업체들이 전기의 보급과 엘리베이터의 발명을 발판으로 도심에 최초의 백화점을 열었다. 그 후로 시어스를 비롯한 일련의 카탈로그 판매 업체들은 새로운 소매 방식인 홈쇼핑을 도입했다. 주간 고속도로망은 월마트가 거대 기업으로 성장하기 오래 전부터 서로 멀리 떨어진 지역들을 연결함으로써 지방 상권을 무력화시켰다. 최근 들어서는 인터넷 쇼핑과 전문 마케팅 업체들이 월마트를 비롯하여 대형 소매 체인과 경쟁하게 되면서 월마트의 국내 시장 성장세가 둔화됐다.

지역사회에 뿌리를 둔 상인들이 주로 국내에서 생산된 제품을 판매하던, 1세기 전의 전통적이면서 단순한 소매 모델은 일부 지역사회의 경우에는 보다 안정적인 경제적 기반을 제공할 수 있었을지도 모른다. 하지만 이처럼 정체된 모델은 경제 · 사회 · 정치 제도의 급격한 변화에 따른 새로운 환경에 적응하지 못하는 경우가 많았다.

위: 월마트의 가격 할인 광고 문안

앞 페이지 좌측 상단: 미국에서 가장 많은 수의 직원을 고용하고 있는 기업인 월마트 매장을 찾는 고객을 응대하는 '매장 안내 도우미'

고용 현황

미국 국민들이 어디에 속해서 일하는지 분석하면 또 다른 시각에서 경제를 조망할 수 있다. 2005년 평일을 기준으로 1억 4,100만 명을 약간 넘는 정규직 및 시간직 근로자가 직장에 출근했다. 사실상 전세계 모든 나라의 문화에 뿌리를 두고 있는 3억 명의 인구가 거대한 대도시에서 외딴 시골 마을에 이르기까지 다양한 공동체에 소속되어 생활하고 있는 나라에서 진정한 의미의 '평균적인 미국인' 은 단 한 사람도 존재하지 않았다.

농림수산업에 종사하는 인구는 전체 경제활동인구의 1%에 불과했다.

건설 · 운송 · 광산 · 공익사업에 종사하는 인구는 10%였다. 제조업은 10%, 도매업은 4%, 소매업은 11%, 전문직은 12%, IT · 미디어 · 소프트웨어는 2%, 금융 · 보험 · 부동산은 6%, 교육 및 의료서비스는 13%, 예술 · 예능 · 숙박 · 요식업은 9%, 기타 서비스는 5%로 조사됐다. 공무원이 차지하는 비율은 17%였다.

2005년의 경우 미국 국내 근로자가 받은 임금 또는 급여는 7조 달러로 국내 1억 1,700만 가구의 가장 큰 수입원으로 기록됐다. 또한, 전체 미국 가구는 예금과 투자에 대한 배당과 이자로 1조 5,000억 달러, 직장 복리후생 수당으로 1조 3,000억 달러, 정부 사회보장 급여로 1조 5,000억 달러를 받았으며 사회보험료로 8,800억 달러를 납부했다.

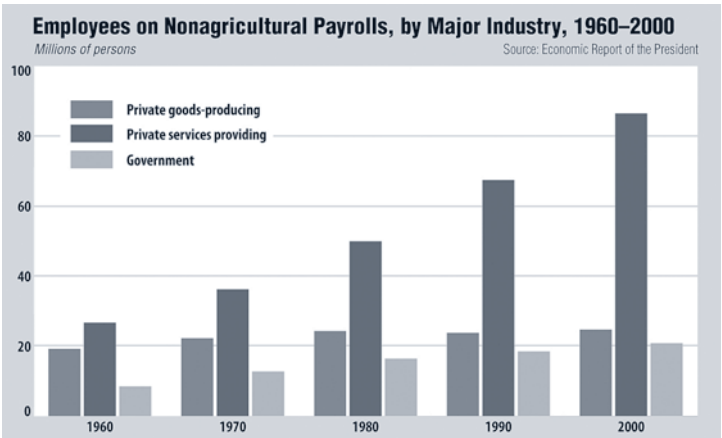
미국은 수출입 규모를 기준으로 세계에서 가장 개방적인 경제를 운용하고 있다. 2006년의 경우 미국은 세계 최대 상품 수입국이자 세계 2위 상품 수출국으로 집계됐으며 서비스 수출입은 세계

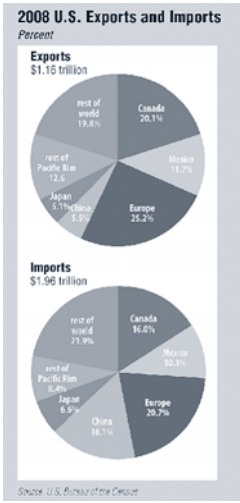
1위를 기록했다. 같은 해 미국은 1조 4,500억 달러의 상품과 서비스를 수출했지만 2조 2,000억 달러를 수입하면서 7,500억 달러의 무역 적자를 기록했다. 미국은 항공업이나 금융 서비스 같은 서비스수지는 흑자를 기록했지만 상품수지는 8,380억 달러의 적자를 냈다.

미국의 주요 수출품은 자동차, 민항기, 반도체, 산업용 기계, 컴퓨터 주변기기 등 자본재가 주를 이루고 있다. 소비재 수출은 의약품, 보석용 다이아몬드, 가정용품, 스포츠용품, 게임, 완구가 주도하고 있다. 산업용 원료 수출은 화학제품과 플라스틱 제품이 주종을 이루고 있다.

공산품은 전체 수출액의 거의 3분의 2를 차지하고 있으며 농산물은 전체 수출액의 5%로 그에 크게 못 미치고 있다. 캐나다, 유럽연합, 일본 등이 전통적으로 미국으로부터 많은 물량을 수입하고 있는 것은 사실이지만, 중국이나 인도 등 개발도상국들 역시 전체 수출액의 절반 가량을 차지하고 있다.

수입은 수출보다 훨씬 빠른 속도로 늘고 있다. 2004년의 예를

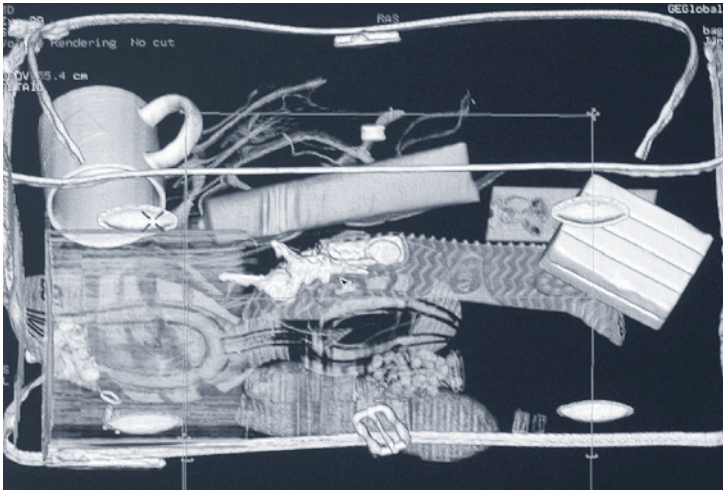




들면 미국 소비자가 구매한 공산품의 3분의 1 이상이 수입품이었다. 1972년에는 그 비율이 11%에 불과했다.

세계 주요 통화들과 비교한 미국 달러화의 가치는 미국 제조업의 경쟁력에 중대한 영향을 미친다. 1980년대 중반과 1997~2002년 두 기간에 걸쳐 달러화가 강세를 보였으며, 그로 인해 수출품의 가격은 상대적으로 상승했고 수입품의 가격은 하락했다. 두 기간 동안 미국의 무역 적자가 큰 폭으로 확대됐다. 2002~2008년에 달러가 약세를 보이면서 미국의 수출은 크게 증가했다.

환율과는 별개로 저임금 국가를 중심으로 국가간의 경쟁이 심화됨에 따라 미국 제조업체들은 새로운 경쟁 전략을 요구받게 되었다. 미국 경제분석국(Bureau of Economic Analysis)은 2005년 보고서를 통해 미국에 본사를 둔 주요 다국적 기업들의 동향을 분석한 바 있다. 미국에 근거를 둔 사업부문들은 국내에서의 고용과 자본적 투자를 축소하는 대신 해외 사업장에서의 고용과 투자를 큰 폭으로 늘리고 있었다. 같은 해 해외 계열사들의 생산량 증가율은 국내 모회사들을 2배 이상 앞질렀다. 보고서는 미국의 다국적 기업들이, 해외 계열사에서 납품하는 부품을 포함하여, 해외에서 생산된 부품을 국내로 들여와 최종 제품을 생산하는 방식에 의존하는 경향이 증가하고 있다고 분석했다.



위: 미국의 제조업은 GE에서 개발한 사진 속의 수화물 검색 장비처럼 나노기술을 응용하는 분야를 주도하고 있다.

연구개발 및 교육 투자

연구개발과 교육에 대한 투자는 미국의 무역 경쟁력을 수성하는 토대가 되고 있다. 미국 제조업연구소(U.S. Manufacturing Institute)는 CAD, 로봇 공학, just-in-time 재고 관리, 공장 또는 창고에서 매장에 이르는 상품의 흐름을 추적하는 데 이용되는 RFID 기술 등 미국 기업들이 의존하고 있는 주요 혁신 기술들을 열거하고 있다.

또한, 연구소는 미국 제조업체들이 제품 성능 개선을 목표로 분자의 고유한 물리적 특성을 활용하는 나노기술 응용 분야를 선도하고 있다고 평가했다. 나노기술을 바탕으로 보다 가볍고 튼튼하며 내식성이 향상된 자동차 부품이 생산되고 있다. 나노기술을 바탕으로 때가 타지 않는 의복과 군용 보호대가 개발되고 있으며 병입 제품의 유통기한이 크게 늘어났다.

하지만 미국의 재계 지도자들은 연구개발비 투자 분야에서 미국이 수성해온 지위가 흔들리고 있다고 경고한다. 중국, 아일랜드, 이스라엘, 싱가포르, 한국, 대만의 연구개발비를 모두 합친 금액은 2010년 전에 미국을 추월할 것으로 전망된다. 1995~2005년에 미국은 연구개발비 투자를 40% 가까이 증액했지만, 같은 기간 중국의 투자는 비록 기초 금액이 적긴 했지만 무려 3배로 증가했다.

농가 지원

미국 농무부 자료에 의하면, 20세기 초 미국 경제활동인구의 절반 이상은 다양한 형태의 소규모 가족 경영 농장에 소속되어 있으면서 국내에서 소비되는 식료품의 거의 대부분을 공급했다.

오늘날 미국의 농업은 소수의 전문화된 대규모 농장들에 집중되어 있으며 취업자 수는 전체 근로자의 1%에도 미치지 못한다. 농가당 경작 면적은 1940년 이래 3배로 증가했으며 전체 농가 매출의 절반이 상위 2%에서 나온다. 2007년의 경우 미국 농가는 작물과 가축을 판매하여 2,850억 달러를 벌어 들였으며 정부 직접 보조금 명목으로 120억 달러를 받았다. 농산물 수입액은 700억 달러였으며 수출액은 820억 달러였다.

농가 소득을 보전하는 연방 프로그램은 1930년대 대공황기에 처음 도입됐다. 과잉 생산을 막기 위해 농가에 보상금을 지급하여 농산물 가격을 떠받치고 특정 농산물 품목의 최저 가격을 보장하기 위함이었다. 비록 소비자가 농산물 가격 부담을 떠안게 된다는 문제점이 있었지만 당시 대다수 농가가 영세했고 농가 소득이

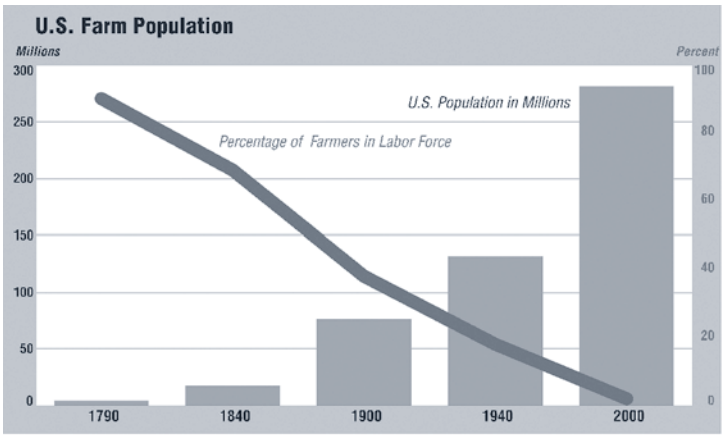
상대적으로 낮았기 때문에 많은 이들이 합당한 조치라고 생각했다.

1970년대에 들어서면서 해외 농산물 수출 시장의 중요성이 부각되고 미국의 농업 구조가 영세 농업에서 대형 가족 경영 및 기업형 농업으로 변모함에 따라 연방 정책이 변화하기 시작했다. 1996년에 제정된 연방 법률은 특정 농산물에 대한 기존의 가격 보상금을 과거 생산량에 기초한 직접 보조금으로 대체하는 동시에 농가가 경작 면적을 유연하게 결정할 수 있도록 허용했다.

1980년대까지 농산물 수출은 밀, 옥수수, 콩, 면화, 담배 등 주요 벌크 작물에 절반이 집중됐다. 전체 수출에서 가축이 차지하는 비중은 10%였으며, 과일이나 채소를 중심으로 원예 농산물이 9%를 차지했다.

현재 전체 농산물 수출 구성은 가축 16%, 원예 작물 21%, 벌크 작물 36%로 이뤄져 있다.

공산품의 경우와 마찬가지로 농산물 무역 역시 환율 변동으로 인한 영향을 받는다. 하지만 미국 소비자의 변화된 기호 역시

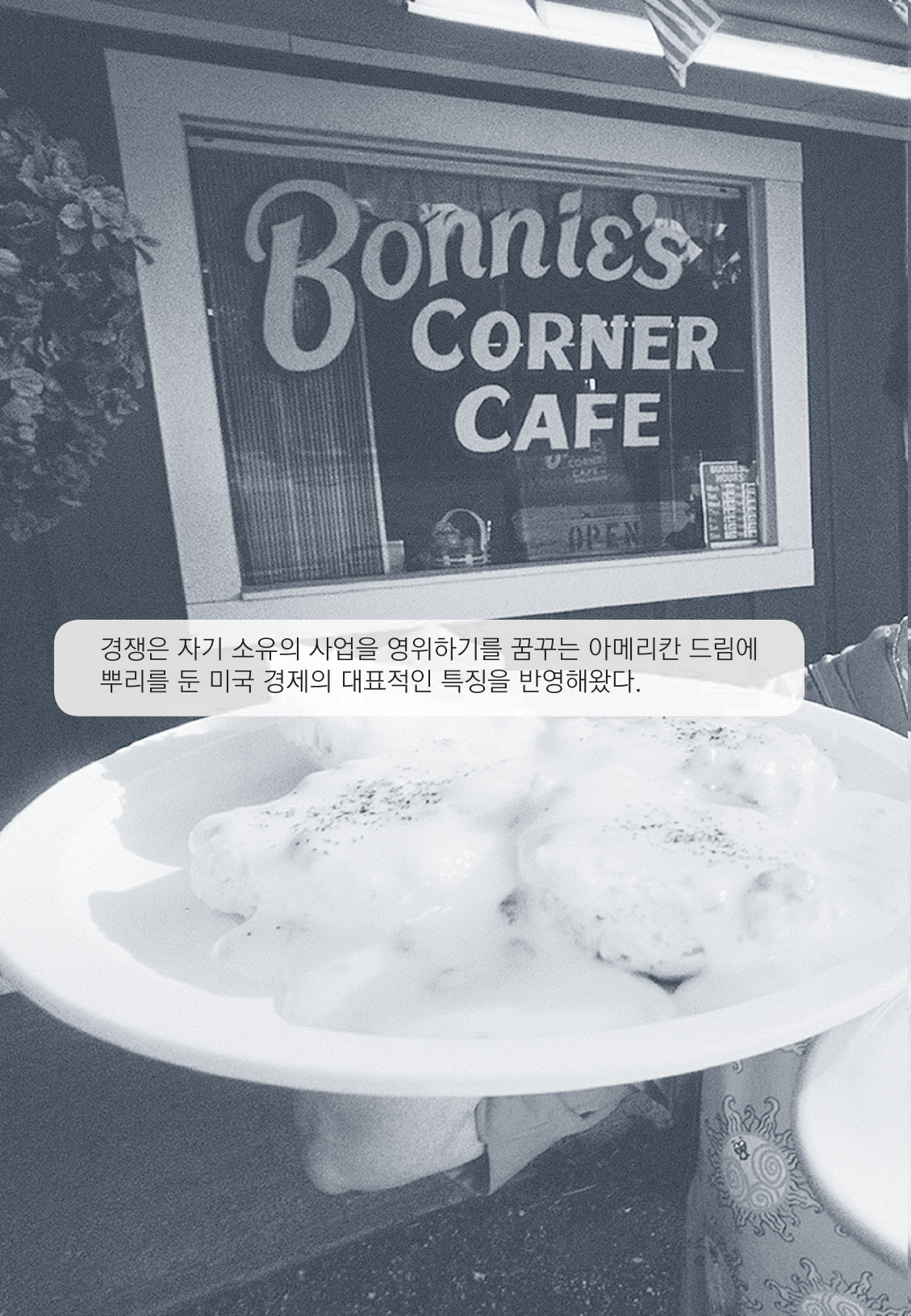


위: 옥수수는 바이오 연료의 원료인 동시에 내수와 수출을 목적으로 식용 및 사료용으로 이용되는 주요 작물이다.

중요한 부분을 담당한다. 미국 농무부에 따르면, 1980년대 초 미국 국민 1명은 연평균 810kg의 식품을 소비했으며 그 중 72kg가 수입품이었다. 2002년에는 1명당 소비량이 900kg로 늘었으며 평균 118kg를 수입했다. 1990년대 말과 2000년대 초 사이에 미국 가구의 부가 증가함에 따라 소비자들은 와인과 쇠고기에서 꽃에 이르는 고가의 수입 농산물에 대한 지출을 확대했다. 밀과 콩을 비롯한 벌크 작물은 농업 생산성의 향상, 대규모 가족 및 기업 농업의 확대, 농업 기술 덕분에 수출 경쟁력을 유지할 수 있었다. 주로 옥수수로부터 정제되는 에탄올은 2005년 국내 자동차 연료 시장의 약 3%를 확보했다.

미국 농가는 1996년에 처음 출시된 이래로 유전자 변형 농산물을 주저 없이 수용했다. 유전자 변형 콩과 면화는 잡초 제거에 필요한 제초제를 적게 사용한다. 유전자 변형 품종은 현재 미국에서 생산되는 콩과 면화 재배 면적의 70% 이상을 차지하고 있다. 자체 독소를 발산하여 해충에 대한 저항성을 높인 유전자 변형 면화와 옥수수 품종의 미국 내 보급률이 빠르게 증가하고 있다.

다만, 환경에 미치는 영향에 대한 우려와 유전자 변형 기술에 대한 일부의 오해 때문에 유전자 변형 작물은 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 이 기술에 대한 각국 정부와 소비자의 최종적인 태도가 미국 농업에 중요한 영향을 미칠 것으로 전망된다.



경쟁은 자기 소유의 사업을 영위하기를 꿈꾸는 아메리칸 드림에 뿌리를 둔 미국 경제의 대표적인 특징을 반영해왔다.

4

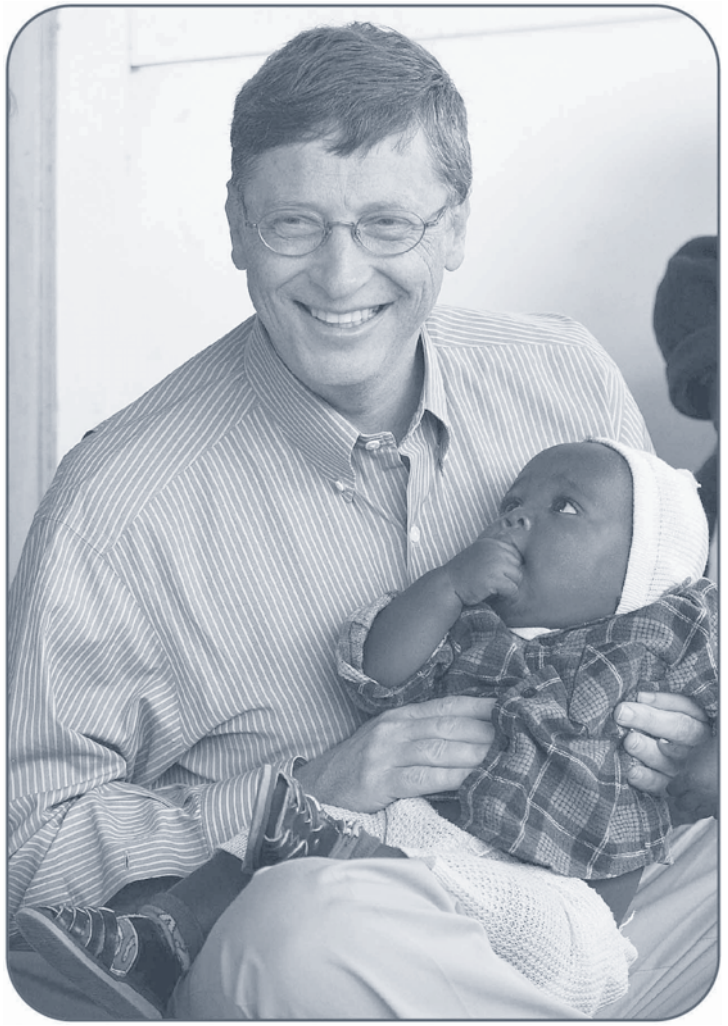
CHAPTER

Competition and the American Culture

제 4장

경쟁 그리고 미국의 문화

© Gary Gladstone/Corbis



위: 경제 내에 축적된 부의 일부는 좋은 목적으로 사용된다. 사진 속에서 모잠비크 백신 시범 접종 사업 대상 환자를 품에 안고 있는, 마이크로소프트의 설립자인 억만장자 빌 게이츠는 인도주의 사업에 뛰어들었다. 앞장: 캔자스 주에 있는 사진 속의 식당 같은 소규모 사업체들이 전체 미국 일자리의 절반 이상을 책임지고 있다.

"미국인들은…… 긍정적인 의미에서 수완이 뛰어난 사람들이다.
그들은 건설가, 실천가, 사업가, 이상가, 근면한 노동자, 발명가,
조직자, 기술자인 동시에 놀라울 만치 관대한 사람들이다."

- 월터 맥두걸
2004년

오스트리아에서 태어난 경제학자 조지프 슘페터는 서구 경제의 급격한 혁신과 경쟁을 표현하기 위해 1942년에 '창조적 파괴'라는 용어를 창안했다. 슘페터는 그것을 "자본주의의 핵심 원리"라고 불렀다. 그는 시장의 "끊임없는 격류"가 실패한 기업이나 부실한 기업을 퇴출시키고 새로운 기업, 새로운 상품, 새로운 절차가 등장할 수 있는 길을 열어준다고 표현했다.

창조적 파괴는 대공황기에 뉴딜의 기치 아래 추진된 정부의 사회적 · 경제적 개입에 반대하던 진영의 이론적 토대가 되었으며 오늘날까지도 영향력을 유지하고 있다. 앨런 그린스펀 전 연준 의장은 "나는 20대에 슘페터를 처음 접한 이래로 항상 그가 옳다고 생각"해 왔으며 "지금껏 살아오면서 그가 이론화한 과정이 매번 어김없이 실현되는 광경을 목격해 왔다"고 말하기도 했다. 오늘날 '창조적 파괴'는 변화를 촉발하는 혁신과 기술을 상징하는 표현으로 자리잡았다.

창조와 파괴의 공존은 미국의 시장경제 안에서 상존해 온 이익과 손실 사이의 갈등을 대변한다. 이 과정에는 언제나 정치권의 반대와 비판이 따랐다. 하지만 그 수에 있어서 승자가 패자를 압도했던 까닭에 경쟁은 미국 경제를 대표하는 특징으로 인식되어왔다.

미국 바깥에서는 미국 경제를 대기업, 그리고 그들이 생산하는 제품이나 활동과 동일시하는 경우가 많다. 하지만 중소기업이 경제에서 수행하는 중추적인 역할을 알고 나면 아마도 깜짝 놀라게 될 것이다. 나폴레옹은 잉글랜드를 가리켜 '쇼핑객들의 나라'로 폄하한 것으로 알려져 있다. 이 표현은 농업 부문을 제외한 민간부문 전체 근로자와 총생산의 절반 이상을 개인 점포와 그

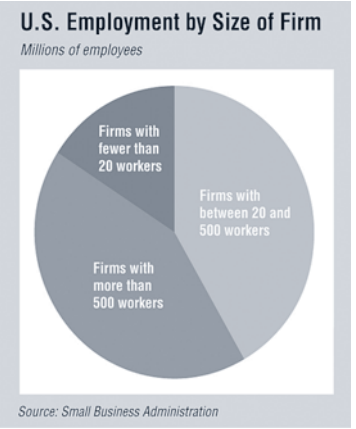
외의 중소기업들이 담당하는 미국에도 상당 부분 적용이 가능하다. (공식적인 용어 정의에 의하면 '중소' 기업은 종업원 수 500인 미만의 기업을 의미한다.)

인구 1만 명 이상의 전형적인 미국 소도시나 교외에는 자동차 딜러, 회계사와 변호사, 의사와 치료사, 구두 수선점과 세탁소, 꽃집과 철물점, 배관공 · 페인트공 · 전기공, 의류점, 컴퓨터 수리점, 대여섯 종류의 세계 전통 음식점 등 다양한 업종의 자영업자와 중소기업들이 사업을 영위한다. 영세 소매점 중 상당수는 수천 명의 직원을 거느리고 수십억 달러의 매출을 올리는 전국 규모의 소매 체인과 경쟁하고 있다.

중소기업들은 불리한 여건 속에서도, 주요 대형 제조업체들이 치열한 국제 경쟁에 내몰려 오히려 직원을 삭감하는 상황에서도, 대다수의 일자리 창출에 기여하고 있다. 2004년의 예를 들면, 중소기업 취업자 수는 전년과 비교하여 190만 명이 증가했다. 같은 기간에 종업원 500명 이상의 대기업들은 직원 181,000명을 감원했다. (경제 전문가들은 상당수 중소기업들이 대기업에 상품과 서비스를 납품하는 구조이기 때문에 대기업과 운명을 같이한다는 점을 지적한다.)

경제의 중심에 위치한 중소기업

미국의 기업가들은 슘페터 모델로부터 예측 가능한 실패 위험성에도 불구하고 언제라도 예금을 털어 창업에 나설 준비가 되어 있다. 저술가 피터 바이다는 세간에 널리 알려지고 간혹 윤색되기도 하는, 미국의 건국 시조 벤자민 프랭클린의 성공



신화가 세대를 뛰어넘어 "우리 자신의 이미지를 정의하고 우리의 가능성을 구체화하는" 열망과 인내의 강력한 상징이 되었다고 평가한다.

보스턴에서 비누와 양초를 만들어 팔던 가정의 15번째 아들로 태어난 프랭클린은 2년 만에 학교를 그만두고 형이 운영하던 인쇄소 사업을 도왔다. 그는 인쇄소 일과 경리 업무를 배워 당시 식민지 미국에서 가장 명망 높은 출판업자 겸 발명가로 성장했으며 국민들 사이에 잘 알려진 것처럼 독립 투쟁에서 중요한 역할을 수행했다. 미국은 프랭클린 시대 이후로 토마스 에디슨에서 스티브 잡스에 이르는, 기회를 상징하는 아이콘인 세계적인 발명가와 기업가들을 다수 배출했다.

수백만 명의 기업가들이 각기 자신의 방식으로 성공을 거머쥐기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 정부 통계에 의하면, 2006년의 경우 전국에서 총 600만여 개 업체 중 65만 개가 새로 창업하고 56만 6천 개가 폐업한 것으로 조사됐다. 매년 그와 비슷한 비율로 중소기업들이 등장과 소멸을 반복하고 있다.

이처럼 미국에서 많은 이들이 이러한 길을 선택하는 확실한 이유 중 하나는 창업이 비교적 쉽기 때문이다. 법률이나 의학 또는 회계 전문직에게는 까다로운 자격 요건이 요구된다. 반면에, 창업을 희망하는 사람에게는 다른 서구권 국가들과 비교하여

문호가 크게 개방되어 있다. 일부 제3세계 국가들과 비교하면 그 차이가 극명하게 드러난다. 페루 경제학자 헤르난도 데 소토의 연구에 의하면, 페루 리마에 소형 의류 매장을 내는 데 걸리는 기간은 289일이었다. 데 소토는 페루에 소규모 자영업자 계층이 존재하지 못하는 이유는 기업가 정신의 부재 때문이 아니라는 결론을 내렸다. 일례로, 1993년 멕시코시티 거리에는 15만여 명의 노점상이 있었다. 하지만 엄격한 계급 장벽, 부동산 소유를 막는 법률, 현상 유지에 집착하는 관료주의 등 수많은 장애물로 인해 이들 노점상은 정식 자영업자로 발전할 수 없었다고 데 소토는 분석했다. 미국에서 변화는 삶의 양식이다.

재기의 기회

미국에서 창업이 쉽다고 한다면, 한번 실패를 경험한 뒤에 재기를 시도하는 것 역시 비교적 수월하다. 철학자 에리히 프롬은 궁극적인 자유를 성취하기 위해서는 '실패할 수 있는 자유'가 필수적이라고 말했다. 이 격언은 미국의 경제상을 구성하는 기본적인 원칙 중 하나로 흔히 인용되곤 한다.

미국의 파산법은 파산한 기업에 관한 사항을 다루고 있다. 의회는 대출기관과 채권자가 파산한 기업의 자산에서 가능한 한 많은 채권을 회수할 수 있도록 보장하는 동시에 새 출발의 기회를 주기 위해 기업가를 보호하고자 양자 사이의 균형점을 모색하고 있다. 구체적인 파산 절차는 개인이나 소규모 기업 또는 상장 대기업 여부에 따라 달라질 수 있다.

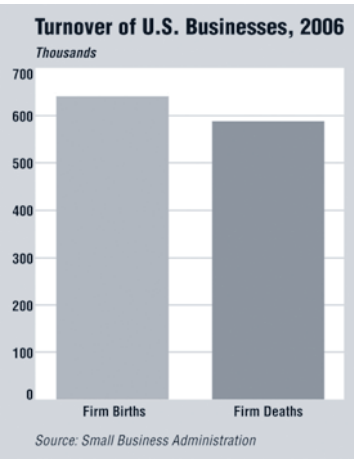
채무를 변제하지 못하는 중소기업은 대개 청산 절차를 거쳐 보유 자산 일체를 매각하여 가능한 범위 내에서 채권자에게 빚을

갚게 된다. 일부 채무는 다른 채권자에 우선하여 변제해야 하며 파산 법원은 파산관제인을 임명하여 절차가 준수되는지 여부를 감독한다. 은행이나 기타 '담보를 확보한' 대출기관은 체불 급여와 더불어 높은 우선순위를 보장받는다.

단, 일반 주주가 있는 경우 이들—잠재적인 보상에 대한 대가로 더 큰 리스크를 부담한—주주는 순위가 가장 나중으로 밀리게 되며 회사가 문을 닫고 나면 아무 것도 손에 쥐지 못하는 일도 많다.

도저히 채무를 감당할 수 없는 대기업은 챕터11 파산 절차를 신청할 수도 있다. 이 경우 회사는 경영 정상화를 시도하면서 사업을 그대로 유지할 수 있다. 만약 회사가 여전히 고가의 자산을 보유하고 있거나 현금이 지속적으로 유입되고 있으며 위기가 일시적인 것으로 판단된다면 채권단은 회사가 살아남아 채권자들에게 채무를 상환할 수 있을 때까지 잠정적으로 원리금의 일부만을 회수할 수도 있다. 이 경우 역시 주주는 배제될 가능성이 있지만 회사는 존속이 가능하다.

또한, 파산법은 비록 집을 잃을 수는 있지만 개인이 감당할 수 없는 채무로부터 벗어나 재기할 수 있도록 허용하고 있다. 이러한 탈출구는 직장을 잃은 채무자나 과중한 의료비를 빚으로 떠안은 가정에게 중요한 구제 수단이 될 수 있다.



파산법은 재기의 기회를 중시하는 미국의 문화적

전통에 일부 기인하고 있다. 이러한 전통은 유럽 이민을 태운 배가 미국 땅에 닻을 내린 순간부터 오늘날까지 계속돼온 이민과 정착의 국가적 씨줄과 날줄 속에 깊숙이 엮어져 있다. 1830년대에 프랑스의 정치 사상가 알렉시 드 토크빌은 성공과 행복을 향해 뚫린 "지름길을 놓칠지도 모른다는 두려움"에 끊임없이 진로를 수정하는 미국 국민들에게 잠시도 가만히 있지 못하는 국민성을 발견했다.

사학자 프레드릭 잭슨 터너는 콜롬버스의 신대륙 발견 400주년을 기념하면서 서부 개척 지역을 미국의 중추적인 문화적 촉매제로 정의했다. 터너는 1893년에 쓴 글에서 서쪽을 향해 꾸준히 확대되는 서부 개척 지역이 이민을 유입시키고 정처 없는 미국인들을 서부로 모이게 만드는 계기를 제공했다고 평가했다. 터너는 개인주의, 위험의 감수, 권력에 대한 의구심, 낙관주의 같은 다분히 미국적인 특징들이 서부 개척 경험에서 비롯됐다고 분석했다.

경제 최상부에서의 창조적 파괴

창조적 파괴는 미국의 초대형 공룡 기업들의 흥망에서 볼 수 있는 것처럼 경제 최상부에서도 확실히 진행되고 있다.

『포천』 잡지에서 매년 선정하는 상위 50대 기업 명단을 보면 그 사실을 알 수 있다. 1990년에는 GM, 포드, 듀폰, 코닥, 엑손모빌의 전신 기업 등 상당수가 20세기 초반부터 존속해온, 일반 가정에 친숙한 다국적 기업들이 50위 안에 포진했다. 마찬가지로, 당시 50대 기업 명단은 미국 제조업의 전성기를 반영하고 있었다. 50개 기업 중 31개가 제조업체였고 에너지

기업이 12곳이었으며 소비재 생산업체가 7개였다.

2007년 순위에서는 글로벌화의 영향, 서비스업의 확대에 기인한 제조업의 쇠퇴, 인구 노령화에 따른 의료서비스 부문의 약진이 두드러졌다.

2007년 포천 명단에서 비금융권 기업 중 최대 업체는 월마트였다. 월마트의 매출은 3,510억 달러로 에너지 거대 기업 엑손모빌을 간발의 차로 앞질렀다. 50대 기업 중 제조업체의 비중은 20개로 줄었다. 에너지 기업의 숫자는 업계 합병으로 인해 8개로 감소했다.

제조업과 에너지 부문 기업들이 빠져나간 자리를 월마트, 월마트와 경쟁 관계인 타겟, 집 수리 및 건설 자재 소매 체인인 홈디포와 로우스 등 10개 소매업체가 메웠다. 또한, 50대 기업 중에는 의료 부문 기업 6곳 외에도 UPS와 페덱스 그리고 미국 내 최대 식료품 유통업체인 시스코 등 식품 · 상품 · 서류 배송에 주력하는 업체 3곳이 포함됐다. 코닥, 제록스, 인터내셔널페이퍼, 굿이어타이어앤드러버, 브리스톨 마이어스 스퀴브는 50위권에서 한참 아래로 추락했다.

글로벌 경제의 확대는 미국의 기업계를 심대하게 변모시켰다. 국내적인 변화의 압력 역시 마찬가지였다. 20세기 초 개혁을 부르짖던 진영은 당시 미국 경제를 장악하고 있던 일부 기업들을 상대로 근무 환경을 개선하고 안전한 먹거리를 제공할 것을 요구했다. 이 운동은 1960년대에 변호사이자 운동가였던 랠프 네이더가 단신으로 미국산 자동차의 안전성에 의문을 제기하고 나서면서 재점화됐다. 네이더는 1965년에 발간한 저서 『어떤 속도에서도 위험하다(Unsafe at Any Speed)』에서 GM이 생산하던

코베어 세단을 꼬집어 공격했다. GM 측에서는 네이더의 신뢰도에 흠집을 내기 위해 그의 사생활을 공개하는 방식으로 보복했다. GM 회장은 네이더를 가리켜 "미국을 좀먹는 집시 같은 불평분자"라고 비아냥댔다. 그럼에도 불구하고, 미국 최대의 자동차 업체에 맞선 네이더의 투쟁은 국민들의 정서를 자극했다.

의회는 자동차 안전 기준을 법제화하기 위해 1966년에 '국가교통 및 차량안전법'을 통과시켰다.

위 : 자신의 저서가 기폭제가 되어 제정된 자동차 안전법 서명식 행사장에서 랠프 네이더가 린든 존슨 대통령과 악수를 나누고 있다(1966년).

재계의 반격

제임스 매디슨은 1788년 자신이 심혈을 기울여 기안한 헌법 초안의 정당성을 주장한 「연방주의자 논문 51호(Federalist 51)」에서 "야심은 반드시 야심에 대항해야 한다"고 적시했다. 미국 재계와 반대 진영은 워싱턴과 각 주도(州都)를 중심으로

활동하면서 자신들의 이해를 관철하고 방어하면서 일찍이 매디슨이 예측했던 역할을 적극적으로 수행했다.

이러한 활동을 지칭하는 용어인 '로비'의 기원은 18세기 영국으로까지 거슬러 올라간다. 남북전쟁 이후 미국 경제가 급속하게 팽창하던 도금 시대에는 철도 업체의 로비가, 당시 철도 업계 관계자의 표현을 빌자면 철도 노선 결정권을 가진 "가장 약발이 좋을 만한" 의원들을 상대로 뿌려지는, 노골적인 뇌물의 형태를 띠었다. 오늘날에는 고객을 대변하여 의원을 접촉하는 로비스트들은 정식으로 등록을 하고 활동 내역을 공개해야 한다. 의원들에게 직접 제공되는 자금에는 제한이 있으며 반드시 외부에 밝혀야 한다.

로비에 반대하는 진영에서는 로비가 민주적인 절차의 부패상을 대표하며 거액을 내놓는 집단의 이해만을 대변한다고 지적한다. 찬성론자들은 로비스트가 헌법에 보장된 정부 청원권을 행사하는 것이며 정치적 쟁점에 관한 다양한 집단의—로비스트가 앞다투어 제공하는—의견을 수렴하지 못한다면 의원들이 임무를 제대로 수행할 수 없다고 반박한다.

어느 쪽의 말이 옳건 간에 로비 산업이 성장 일로에 있는 것만은 사실이다. 1975년의 경우 로비스트들이 워싱턴에서 로비 활동에 사용했다고 신고한 금액은 총 1억 달러였다. 2005년 현재 수도에는 17,000명(이 중 200명이 전직 의원)의 로비스트가 등록되어 있으며 활동비는 25억 달러에 육박한다. 로비 활동에 금액 기준이 있는 것은 아니지만 등록 로비스트 중에서는 재계 단체들이 주를 이루고 있다. 1998~2006년에 미국 국내 5대 산업은 로비 활동에 10억 달러 이상을 지출했다고 신고했다.

지난 사반세기 동안 재계를 위협한 심각한 내부적 도전은 규제 당국이나 '집시 같은 불평 분자'가 아닌 투자자에서 비롯됐다. 1980년대에 월가를 중심으로 부실 상장 기업을 인수하는 산업이 등장했다. 1981년에 화학제품 종합 제조업체인 듀폰은 거대 석유 기업인 코노코를 인수하는 절차에 착수했다. 그러자 뒤이어 캐나다 주류업체 시그램과 코노코의 경쟁사였던 텍사코와 모빌이 과열된 인수전에 뛰어들었다. 듀폰은 결국 최초에 제시했던 인수가의 2배에 해당하는 주당 98달러를 지급하면서 78억 달러 규모의 인수에 성공했다.

역대 최대 규모의 기업 인수로 기록된 이 거래를 통해 기존 코노코 주주들뿐만 아니라 코노코 주식을 사들인 투기 세력과 인수 과정에 참여한 월가 투자은행과 변호사들 역시 엄청난 이익을 올렸다.

코노코 인수를 계기로 미국의 기업 역사에 새로운 장이 열렸다. 주가가 낮은 취약한 기업의 경영권을 확보하기 위한 인수전이 벌어졌다. 특정 기업의 주식을 상당량 매입한 투자자와 투기 세력이 해당 기업을 상대로 자사 주식을 높은 가격에 매입하지 않으면 인수에 나서겠다고 위협하는 '그린 메일' 같은 새로운 전술들이 등장했다. T. 분 피켄스, 칼 아이칸, 제임스 골드스미스 경(卿) 같은 기업 '사냥꾼'들이 유명 인사가 되었다. 기업 경영자들은 그러한 세력을 금융 해적이라고 비난했다. 기업 사냥꾼들은 '부실 경영' 기업의 주식을 사들여 주주를 대신하여 회사의 진정한 가치를 실현할 수 있도록 정당한 주장을 제기하는 것뿐이라고 반박했다.

정크 본드와 기업 인수

차입매수(LBO)의 폭발적인 증가 역시 혼란을 부추겼다. 부실 경영이나 회사의 잠재력에 대한 월가의 잘못된 분석으로 인해 주가가 저평가된 것처럼 보이는 기업이 이러한 전략의 표적이 되었다. 외부 투자자나 기업의 최고 경영자는 일반 주주들을 상대로 시가보다 높은 가격을 제시하여 목표 기업을 인수하고자 시도한다. 이 경우 레버리지는 부채로 충당한다. 전형적인 LBO 거래의 투자 자금은 새로운 주주가 회사를 인수한 이후에 발행하는 사채를 통해 주로 조달한다. 사채에 대한 이자 비용은 세법상 손금으로 인정되므로 LBO 거래에 수반되는 비용과 금융 리스크를 경감하는 동시에 LBO 거래를 주간하는 주체가 투자자들에게 비교적 높은 수익률을 제시하도록 유도할 수 있다.

일반적으로 경영난에 처한 기업에서 발행하는 고수익 채권은 리스크가 높기 때문에 '정크 본드'로 불리지만 LBO 거래를 주간하는 측에서는 그러한 사채의 리스크가 많은 투자자들이 생각하는 것만큼 높지 않다고 주장했다. 1978년에 연방 규정이 개정되면서 정부 규제 대상인 퇴직연금들도 LBO 채권에 투자할 수 있게 되자 LBO 시장에 중요한 자금원이 열렸다. 보험사, 뮤추얼펀드, 저축대부조합 역시 주요한 정크 본드 투자자였다.

1980년대 전반기에 LBO 거래는 6배 증가했다. 1988년에는 2,000억 달러로 추산되는 정크 본드가 발행됐으며, 경제주간지 『비즈니스위크』는 J.P.모건 시절 이래 월가가 최고의 호황을 기록했다고 보도했다. 주주들은 LBO 인수가에 프리미엄이 붙으면서 이익을 얻을 수 있었다. 월가의 투자 및 법률 자문사들은

두둑한 수수료를 챙길 수 있었으며, LBO 투자자는 소기의 계획이 성공할 경우 엄청난 이익을 기대할 수 있었다.

금융학 교수였던 로이 스미스는 이 시기를 "오차를 허락하지 않는, 거대한 돈 버는 기계"가 지배한 10년이라고 표현했다.

문제는 슘페터의 창조적 파괴 모델에서 나머지 절반에 해당하는 파괴 부분이었다. 기업을 인수한 새로운 소유주는 채무를 이행하기 위해 부실 사업부를 매각하고 직원을 감축해야 했으며, 그로 인해 직원들은 직장을 잃게 됐다. 오랜 기간 지역사회의 버팀목이었던 기업들이 매각되거나 해체됐다. 미국 유수의 어느 자동차 타이어 제조업체 최고 경영자는 LBO를 "악마가 지옥에서 만들어낸" 산물로 비유했다.

LBO 투자의 성공 여부는 LBO 기업의 유휴 사업부를 인수할 의향이 있는 구매자가 존재하는 건전한 경제와 정크 본드에 대한 투자자의 신뢰 그리고 방임적인 규제 환경을 필요로 한다. 하지만 1980년 말에 접어들면서 경제 성장이 둔화되고 잇단 추문으로 투자자들의 신뢰가 떨어졌다. 수십억 달러 거래의 유혹에 굴복한 월가의 일부 유명 은행가와 변호사들이 일반에 공개되지 않은 거래 정보를 하나 둘씩 흘리고 주가를 조작하며 허위 재무제표를 공시하는 등 연방 증권법을 위반하면서 투자자들을 기만했다. 월가의 대표적인 정크 본드 주간사였던 드렉슬 번햄 램버트는 1988년에 증권법 위반 사실을 인정하고 6억 5천만 달러의 벌금을 납부하는 동시에 파산을 신청했다.

드렉슬의 파산으로 정크 본드 투자자들이 거액의 손실을 기록한 이후로 1990년대에는 기업 사냥 붐이 가라앉았다. 1990년대에 불어 닥친 기술주 붐은 엄청난 규모의 투자 자금을 긁어 모았지만

2000년이 되자 주식시장 거품이 붕괴됐다. 하지만 몇 년 후에는 기업 인수의 새로운 파도가 밀려들었다. 고객들로부터 자본을 조성하고 추가 소요 자금을 차입하여 수익률과 주가가 하락한 기업을 인수하는 사모펀드가 주도한 이 흐름은 투자자들이 수익을 얻을 수 있는 가능성을 제시했다.

1980년대 기업 사냥꾼들과는 달리 블랙스톤그룹이나 칼라일그룹 같은 투자 펀드들은 비용 삭감이 아닌 실적 개선에 초점을 맞췄다. 비공개 기업의 경영진은 회사 주식의 상장을 목표로 추진했다. 만약 피투자 기업이 상장 준비 기간에 우수한 영업 실적을 올린다면 주가가 상승하여 사모펀드 투자자는 많은 이익을 얻을 수 있다. 이처럼 사모펀드에 의해 인수된 기업의 예로는 렌터카 업체인 허츠, MGM 영화사, 버거킹, 크라이슬러, 텍사스 최대의 전력회사인 TXU 등이 있었다.

1992년의 경우 사모펀드 시장의 규모는 210억 달러에 불과했다. 하지만 2006년에는 슘페터가 당장이라도 지적하고 나섰을 법한 미국 경제의 지속적인 변화를 증거하듯 투자 금액을 기준으로 3,750억 달러에 해당하는 총 654개 미국 기업이 사모펀드에 의해 인수됐다.

경쟁 그리고 미국의 문화

경쟁과 급격한 변화는 어떻게 해서 미국 문화의 한 부분으로 받아들여지게 되었을까?

신대륙에 정착한 최초의 유럽 이민이 험난한 파도에 굴하지 않고 대서양을 건너온 데에는 여러 가지 이유가 있었다. 일부는 박해를

피해 새로운 땅에서 신앙의 자유를 구했다. 다른 일부는 황금이나 젊음의 샘 또는 인도로 가는 길을 구했다. 상당수는 단순히 새로운 삶의 기회를 꿈꿨다. 하지만 그들 대부분은 자신들이 밑바닥에서부터 새로운 세상을 건설해야 할 것이라는 현실을 인식하고 있었다.

미국인은 보잘것없던 정착촌 시절부터 끊임없이 변화하는 기회와 위기 속에서 사회를 개발하고 재개발하면서 서부로, 서부로 전진했다. 사학자 월터 맥두걸은 미국을 가리켜 "인류 역사상 가장 역동적인 문명"으로 정의하고 "다른 어느 곳에서도 그처럼 짧은 기간에 많은 변화가 일어났던 적은 없었으며, 미국은 단순히 혁명의 산물이 아니라 혁명 그 자체"라고 부연했다.

수많은 미국인은 전지전능한 조물주 하나님이—그들이 보기에 무수히 다양한 방식으로—새로운 나라를 세우려는 자신들의 노력에 축복을 내렸다고 믿었다. 1630년 매사추세츠 베이 식민지 주지사였던 존 윈스롭은 그가 다스리던 정착촌이 "언덕 위에 세워진 도시"이며 "만인의 눈이 우리를 우러러보고 있다"고 자평했다. 1915년 우드로우 윌슨 대통령은 미국 시민권을 획득한 주민들에게 "여러분은 위대한 이상과 위대한 원칙과 인류의 위대한 희망에 대한 충성을 서약했다"고 말했다. 그 후 윈스롭의 비유는 20세기가 저물어 갈 무렵 로널드 레이건 대통령이 즐겨 인용한 표현이 되었다.

이러한 소명의식은 국토를 확장하고 새로운 국가와 굳건한 경제를 건설하려는 국민적 의지를 더욱 튼튼하게 다지는 역할을 했다. 아울러 미국인들의 가슴 속에 미래를 낙관하는 유구한 전통을 심는 계기가 되었다.

사학자 헨리 스틸 코메이저는 "낙관주의를 바탕으로 국력과 거대한 에너지의 원천을 확신하는 국민적 의식이 생겨났다"면서 "미국 국민은 높은 이상을 품고 있었고, 그들의 상상력은 광활한 대륙을 누볐으며, 사소한 거래나 망설임 또는 소심함을 보면 가만히 있지 못했다. 폭이 1마일에 달하는 밭을 일구거나 길이가 100마일에 이르는 목장을 세우는 일, 학교에서 수백만 명의 어린이를 가르치는 일, 자국에서 생산된 밀과 옥수수로 서구 세계 전체를 먹여 살리는 일 정도는 그리 대단한 일로 여겨지지 않았다"고 설명했다.

이상주의와 개인의 이익을 도모하는 사회적 분위기는 서로 병행하여 발전했다. 맥두걸은, 근본을 파고 들어가면, 미국은 과거에도 그랬고 현재에도 여전히 수완가들의 나라라고 주장했다. 맥두걸은 자신의 저서 『눈앞으로 다가온 자유(Freedom Just Around the Corner)』에서 그의 고민을 다음과 같이 토로한 바 있다. "미국인의 특징을 표현하는 국민성으로 개인주의자와 공동체 건설자, 실용주의자와 이상주의자, 물질론자와 이상론자, 편협성과 관용, 만인의 자유와 정의를 추구하는 시민과 역사상 가장 뻔뻔스러운 위선자 중 과연 어느 쪽을 선택해야 할 것인가?"

맥두걸은 자신이 언급한 모든 특징들이 미국 역사를 통해 실제로 확연히 드러났다고 인정했다.

맥두걸이 찾아낸 공통 분모는 수완을 발휘하고 남보다 앞서 나가며 자신이 처한 상황을 개선하려는 무계획적인 의지였다. 그는 "미국인들은 자신을 뺀 '누구나가 구린 구석이 있다'고 생각한다"면서 "정치인, 변호사, 은행가, 상인, 영업 직원 등 직업을 불문하고 결백이 입증되기 전까지는 누구나 유죄인

것으로 간주된다"고 표현했다. 맥두걸은 미국인을 "자신의 이익만을 추구하는 수완가, 무법자, 습관적인 사기꾼, 온 세상을 떠돌아다니는 자기 재발명가"로 규정하면서도 "미국인들은 긍정적인 의미에서 수완이 뛰어난 사람들이다. 그들은 건설가, 실천가, 사업가, 이상가, 근면한 노동자, 발명가, 조직자, 기술자인 동시에 놀라울 만치 관대한 사람들이다"라고 평가했다.

최초의 정착민은 영국의 복잡하고 다양하며 기회적인 시장경제 원칙을 들여와 새로운 토양에 접목시켰다. 하지만 영국식 시장 모델은 기회를 약속하는 자유와 민주주의 이상에 의해 변화를 겪었다. 프린스턴대학의 앤-마리 슬로터 교수는 "우리가 말하는 아메리칸 드림은 무에서 유를—누더기에서 부를, 통나무집에서 백악관을, 캔자스 농장에서 헐리우드 스튜디오를—창조하는 것이다. 자신에게 주어진 운과 성실한 노력이 허락하는 한 자신을 만들어내고 또 만들어내는 과정이다"라고 표현했다.

노동의 가치

미국 경제의 지형은 성실한 노동을 국가적 가치로 격상시키는 문화에 의해 정의됐다. 인류학자이자 사업가였던 허버트 애플바움은 "초기에 미국은 곧 땅이었고 땅은 곧 미국이었다"고 표현했다. 영국과는 달리 신대륙은 일반적인 경우 정착민에게 토지 소유권을 보장했다. 적어도 아메리카 인디언을 몰아낸 뒤에는 그랬다. 하지만 애플바움은 "뼈를 깎는 끝없는 노동"을 투입하지 않는다면 토지는 아무짝에도 쓸모가 없었다고 덧붙였다. 농부는 여남은 가지의 기술을 몸에 익혀야 했다. 기술자도 밭을 일궈야

했다. 이처럼 전 국토로 확대되는 정착촌 내에서 정착민들의 필요에 의해 개인주의적 전통이 뿌리를 내리게 되었다.

이처럼 미국 식민지 주들이 날로 번영하고 힘을 모아 독립전쟁을 승리로 이끌자 미국인들은 점차 노동을 단순히 생존을 위한 전제 조건이 아닌 성공을 보장하는 길로 인식하게 되었다.

에이미 차우 예일대 법학 교수는 "상당수 미국인들이 계층의 고하를 불문하고 누구나 재능과 근면성, 기업가 정신이 있다면 아주 불운한 사람만 아니라면 자신의 경제적 지위를 향상시킬 수 있다는 믿음을 갖고 있다"고 지적했다. 차우 교수를 비롯한 몇몇 전문가들은 이러한 믿음이 미국 사회 내에서 정치적인 계급 운동이 상대적으로 미약하고 대다수 국민이—내키지는 않지만—다른 선진국에 비해 심각한 수준의 빈부 격차를 수용하는 이유를 어느 정도 설명해준다고 분석한다.

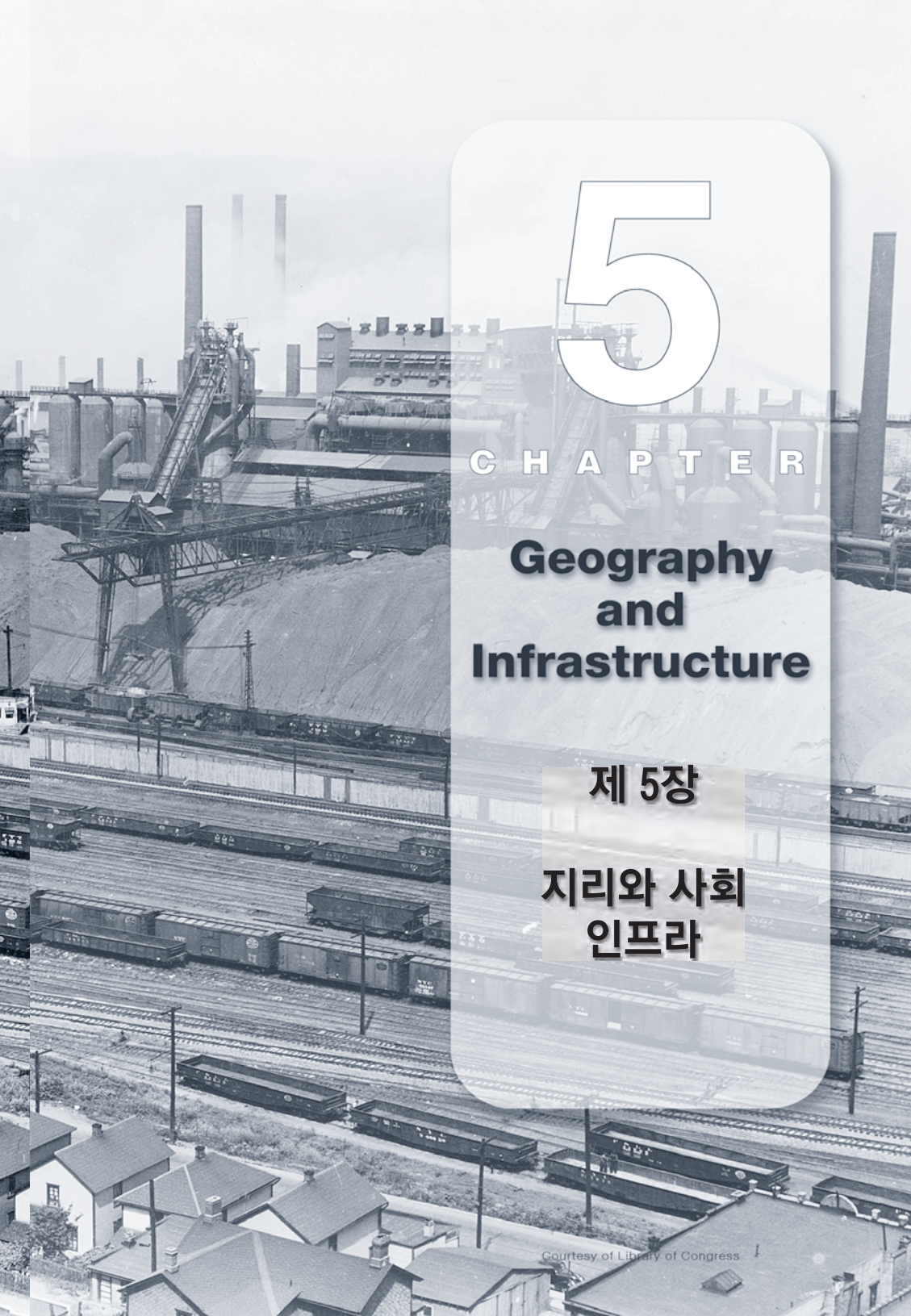
사회학자이자 정치경제학자였던 막스 베버는 1세기 전에 발표된 그의 유명한 저서 『프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신(The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism)』에서 프로테스탄트 신앙이 근면과 정직, 절약을 중시함으로써 자본주의의 토대를 닦았다고 주장했다. 도시학 이론가 리처드 플로리다는 그러한 정신이 형태를 달리하면서 오늘날까지 명맥을 잇고 있다고 말한다.

그는 자신의 2005년 저서 『창조적 계층의 탈출(The Flight of the Creative Class)』에서 1960년대와 1970년대의 저항 운동이 궁극적으로 노동에 대한 새로운 개념을 촉발했다고 주장하고 있다. 점차 단순히 근면한 노동을 탈피하여 성취감과 재미, 그리고 흥미를 주는 직업이 20세기 후반 미국 경제를 주도한 베이비붐 세대의 목표가 되었다.

하지만 이러한 문화적 변화조차도 전통적인 미국의 국민성을 반영하고 있다. 사학자들은 실용주의와 회의주의 그리고 모순성이 국민성의 저변을 형성하고 있다고 말한다. 코메이저는 "권위와 법규, 규칙에 대한 미국인의 태도는 관료주의자와 규율론자들을 절망시켰다"고 평가한다.

미국의 역사는 국민적 정서에 깊이 뿌리 박고 있는 개인주의와 모순성의 전통이, 앞으로 어떤 형태로 변모하건 간에, 끊임없이 노력하며 수완을 발휘하는 국민성을 언제까지고 뒷받침할 것임을 보여준다.

교육과 교통은 서로 멀리 떨어진 이질적인 지역들을 하나로 묶는 과정에 일조하고 있다.



5

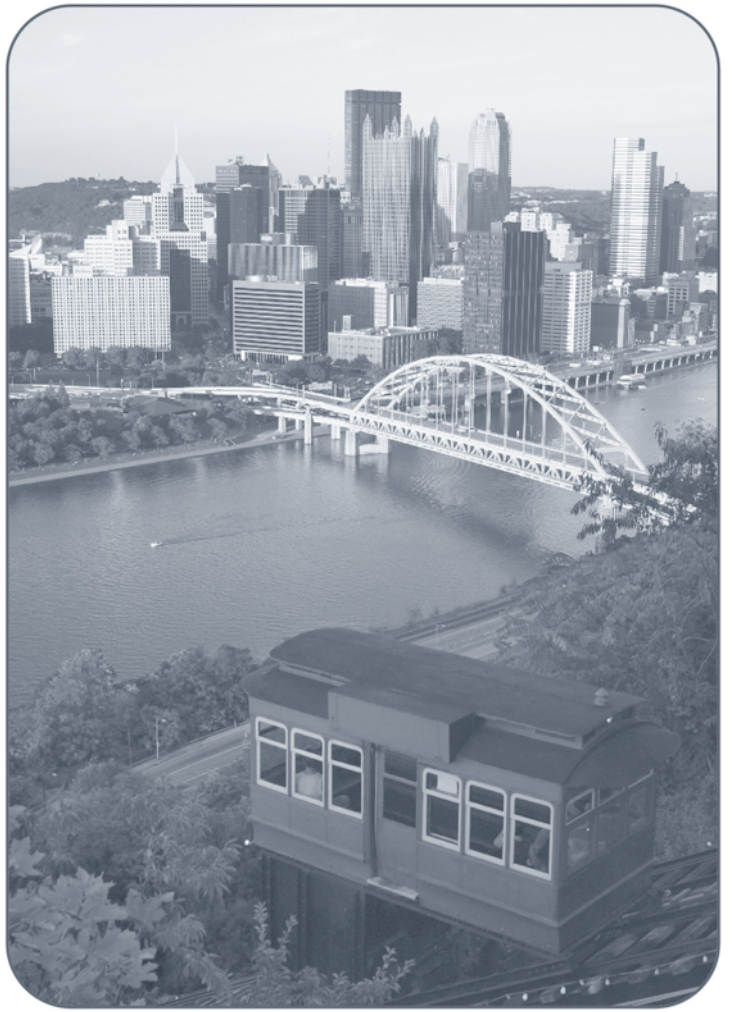
CHAPTER

Geography and Infrastructure

제 5장

지리와 사회 인프라

Courtesy of Library of Congress



위: 하천과 석탄 산지, 철도가 합류하는 지점에 위치하여 제철 중심지로 발전한 펜실베이니아 주 피츠버그. *앞장*: 펜실베이니아 주 피츠버그 인근에 위치한 앨리퀴파의 오하이오 강변을 따라 세워진 존스앤래플린 제철공장(1938년)

"용기 있는 주가 홀로 나서서 …… 혁신적인 사회적 · 경제적 실험을 행할 수 있다는 것이 미국 연방 제도의 장점들 중 하나이다."

– 루이스 브랜다이스 판사
대법원

두 대양을 접하고 있으면서 광대한 국토 면적을 자랑하는 대륙 국가인 미국은 삼림과 해안, 농경지, 하천, 호수, 광물 등 천혜의 천연자원을 풍부하게 보유하고 있다. 한때 교육용 북미 지도에는 동부 해안 지역의 대도시를 상징하는 고층 빌딩, 5대호 연안 산업 지대를 따라 도열된 공장, 대평원 지역의 밀 더미와 풀을 뜯는 가축, 남부와 텍사스 동부의 면화, 동부의 아팔래치아 산맥과 로키 산맥 동쪽 산간의 석탄, 미네소타 메사비 산맥의 철광, 캘리포니아 남서부와 알래스카의 유정, 남동부와 북서부 지방의 수력발전소와 원목 등 중요한 경제 자원들이 단순화된 기호로 표시되어 있었다.

당연히 이러한 자원들은 다른 여러 지역에서도 발견된다. 펜실베이니아 주 피츠버그 지역은 인근의 석탄 매장지와 전국을 연결하는 철도와 하천이 합류하는 지점이라는 이점 덕분에 제철 중심지로 발전했다. 인디애나 주 개리와 앨라배마 주 버밍엄 역시 과거에는 대규모 제철 도시였다. 존 록펠러는 펜실베이니아에서 석유로 큰 돈을 벌었지만, 텍사스 평원, 멕시코만 연안 주, 캘리포니아 남부, 알래스카 역시 다량의 석유가 매장되어 있다. 그럼에도 불구하고, 낡은 교육용 지도는 미국의 경제를 부흥시킨 전국 각지의 자원 중심지를 정확하게 가리키고 있었다.

하지만 21세기의 경제 지도는 그와는 판이한 형태를 띠게 될 것이다. 5대호 주변의 제조업 중심 도시들은 지난 20년 동안 수십만 개의 생산직 일자리를 잃었다.

여타 대도시 지역들은 기술과 금융 부문의 경쟁력을 바탕으로 계속 성장해왔다. 그 와중에도 미국 경제는 각 지방의 고유한 지역색을 꾸준히 유지해왔다.

지역이 모여 형성된 국가

미국 대륙이 발견된 후 첫 1세기 동안 세계 각지에서 유입된 이민자들은 각자 자신이 가진 기술을 발휘하기에 적합하고 그들의 가족을 환영해주는 지방을 찾아 공동체를 이루면서 점차 지역색이 형성되기 시작했다. 북유럽 농부들은 미네소타에 정착했으며 유럽 도시에서 건너온 유대인 상인들은 뉴욕을 필두로 주요 북부 도시에 터전을 잡았고 멕시코 농장 노동자들은 캘리포니아에 과수원과 밭을 개척했다.

정착민들은 혈연을 바탕으로 각 지방에 뿌리내린 공통적인 관습을 형성했다. 언론인 댄 모건은 미국 북동부에서 오하이오로 이주한 뉴잉글랜드 출신의 주도 면밀한 "양키들"이 "첫해 추수가 끝나기도 전에 이미" 학교와 법원이 들어설 미래의 도시를 구상했다고 기록했다. 독일 이민들은 다음 세대에까지 물려줄 생각으로 펜실베이니아에 튼튼한 낙농 농장을 세웠으며 실제로도 세대를 이어 전수됐다. 동부의 농부와 도시민들은 생명의 위협을 무릅쓰고 토지와 일확천금을 좇아 서부 개척 지대로 모여들었다. 종국에 목적을 달성한 이들은 오늘날까지도 미국 서부 지방의 정서를 대표하는 개인주의적 전통을 심었다.

이처럼 사람과 기술, 자원의 결합은 각 지방의 고유한 지역색과 개성을 낳았다. 언론인 조엘 가로는 자신의 저서 『북아메리카의 9개국(The Nine Nations of North America)』에서 미국, 캐나다, 멕시코, 카리브해 연안을 아우르는 북미 대륙에 각기 독특한 지역색을 갖춘 지방들이 존재한다는 견해를 밝혔다. 미국 내 지방들에는 뉴잉글랜드, 5대호 연안 공업 주, 역사적 유산과

새로운 경제 활력을 보유한 남부, 중서부에서 대평원에 이르는 곡창 지대, 로키 산맥을 따라 길게 늘어선 야생 생태계와 사막, 텍사스와 남서부의 라티노 밀집 지역, 태평양 연안의 환경 운동 심장부, 카리브해 연안 지역과 연계를 맺고 있는 플로리다 반도가 포함된다.

그는 "거의 신개척지에 가까운 지방이 있는가 하면 역사가 4세기에 이르는 지방도 있다. 각 지방은 고유한 지역 경제를 유지하고 있으며 주민들의 애향심을 확보하고 있다. 각 지방은 서로 다르게 보이고 다르게 느껴지며 다르게 들린다"면서 "산맥이나 사막, 하천 등 지리적으로 명확하게 구분되는 지방들도 있고 건축이나 음악, 언어, 생활 양식 등 문화적으로 분리되는 지방들도 있다. 가장 중요한 사실은 각 지방마다 세계를 조망하는 프리즘이 다르다는 점이다"라고 지적한다.

지역색의 차이는 각 지방의 발전 방식에도 영향을 미쳤다. 그 한 예가 수자원이다.

영국에서 건너온 최초의 정착민들은 영국 보통법의 전통을 미국에 들여왔다. '하천 유역'—강과 호수의 제방에 위치한—토지를 소유한 자는 자기 땅을 지나는 물길의 '자연적인 흐름'을 이용할 수 있는 권리를 주장할 수 있었다. 하지만 이 원칙은 경쟁이 일어남에 따라 시험에 들게 되었다. 북부 식민지 주 경제에서 중요한 위치를 차지하고 있던 제분소 소유주들도 용수권을 주장할 수 있었다.

이 분쟁을 해결하기 위해 미국 법원은 '합리적인 이용' 원칙을 제시했다. 실제에 있어서 이 원칙은 관련 이용자들이 수자원을 공평하게 이용하도록 규정한 요건이었다. 무엇이 합리적인가에

관한 해석은 주나 지방에 따라 달랐지만 규모가 큰 제분소나 공장일수록 용수권을 더 많이 주장하는 경우가 많았다. 북동부 하천을 따라 형성된 공업 도시들은 수자원 공유 원칙 덕분에 존립이 가능했다.

1848년 캘리포니아 골드 러시는 광산업자의 요구를 반영하여 동부와는 전혀 다른 원칙이 수립되는 계기가 되었으며 서부 전역의 수자원 이용 방식을 바꾸어놓았다. 금맥을 발견한 광산업자는 광산 부지와 더불어 금광석에 묻어 있는 흙을 씻어내기 위해 가까운 하천에 대한 권리를 주장할 수 있었다. 광산업자의 주장은 '선착-선용' 우선권을 성립시켜 광산업자가 원하는 만큼 수자원을 이용할 수 있도록 허용했다.

골드 러시가 끝난 뒤에도 광산업자에게 용수권을 부여하던 방식은 관행으로 굳어졌다. 동부의 수자원 공유 원칙과는 달리 광산업자에게 적용된, 훗날 서부에서 '우선 전용권'으로 불리게 된, 이 원칙은 남부 캘리포니아와 나머지 남서부 주를 중심으로 도시의 확장을 뒷받침하는 동시에 엄청난 지하수 자원을 무제한으로 이용할 수 있는 길을 열어 놓음으로써 서부 지방의 농가들이 건조한 토지에서도 작물을 재배할 수 있도록 지원할 목적으로 선구적인 개척자들의 용수권을 인정했다. 로스앤젤레스와 라스베이거스는 서부의 이러한 용수권 원칙 덕분에 오늘날과 같은 대도시로 성장할 수 있었다.

용수권은 연합 안에서 대두된 정책 · 법률 · 관습의 지역간 차이를 보여주는 대표적인 사례에 해당한다. 1932년 주정부 정책의 다양성을 다룬 위헌 심판 사건을 담당했던 루이스 브랜디스 대법원 판사는 당시 일반에 널리 회자된 반대 의견서에서 "주민들만

원한다면 용기 있는 주가 홀로 나서서 나머지 주들에 위험을 초래하지 않고도 혁신적인 사회적 · 경제적 실험을 행할 수 있다는 것이 미국 연방 제도의 장점들 중 하나"라는 의견을 피력했다. 각 주는 오늘날까지도 여전히 교육과 에너지 보급 그리고 대중 교통 분야에서 정책 혁신을 실험하고 있다.

결속 요인

미국 역사의 지평은 이주민들이 걸어온 길로 덮여 있다. 남북전쟁 이후 남부를 휩쓴 불황은 수천 명의 스코틀랜드-아일랜드 이민 가족들이 텍사스와 아메리카 인디언 영토에 걸쳐 있는 농토를 찾아 서부로 향하게 만드는 계기가 되었다.

댄 모건은 "견딜 수 없는 지경에 이르자 그들은 미국인에게 주어진 최후의 권리—앞으로 나아갈 수 있는 권리를 행사했다"고 묘사했다. 그들은 자신이 살던 집 문 위에 'GTT'라는 글자를 남기고 서부로 떠났다. 이웃들은 그 글자가 '텍사스로 떠납니다(Gone to Texas)'의 약자라는 사실을 알고 있었다.

1930년대 대공황과 모래폭풍은 미국 역사상 최대 규모인 30만 명의 농민이 오클라호마, 텍사스, 미주리, 아칸소를 등진 채 캘리포니아의 비옥한 농토를 찾아 떠나도록 만들었다. 겁에 질린 캘리포니아 주정부는 오클라호마 툴사에 "캘리포니아에는 일자리가 없습니다. 직업을 잃었다면 들어오지 마십시오!"라는 경고문까지 내걸었지만 당시 '오키(이동 농업 노동자)'라고 불리던 사람들은 개의치 않고 길을 떠났다.

사람의 이동은 기회와 필요에 의해 동시에 촉발됐다. 기계화 농업이 노동력을 대체함에 따라 남부 흑인의 이주는 20세기 내내

위: 1930년대 대공황과 모래폭풍으로 30만 명이 농토를 찾아 평원 지방을 떠나 캘리포니아로 모여들었다.

계속 이어졌다. 2차 세계대전 중에 북부의 제철 · 자동차 공단에서 전시 노동력 부족을 메우기 위해 흑인들에게 일자리를 제공하자 대이동이 시작됐다. 경제적 필요가 인종차별적 전통에 우선했다.

뉴잉글랜드 지방의 섬유 산업은 지난 1세기 동안 노동력이 싸고 노조의 입김이 약한 남부로 꾸준히 이전해왔다. 최근 들어서는 해외 자동차 · 트럭 생산업체들이 남부에 공장을 세우고 있으며 지역의 발전을 꾀하는 재계 및 시민단체 지도자들의 환영을 받고 있다. 한때 텅 비었던 와이오밍 도시들은 석탄 산업의 확대와 더불어 새로 생겨난 일자리를 메우려는 외지인들로 활기를 띠고 있다.

미국 근로자의 이동은 통계로도 확인할 수 있다. 직전 10년간의 자료에 의하면, 국내 대졸자는 퇴직하기 전까지 평균 11번 직장을

옮기는 것으로 조사됐다. 미국 노동통계청은 대졸자가 38세에 도달하기 전까지 승진과 이직을 포함하여 13번 직위가 바뀌는 것으로 추산했다.

'자리를 박차고 떠나는' 미국인의 기질은 10년에 한번 실시되는 인구 센서스 조사를 통해서도 확인할 수 있다. 1990년 전국 센서스 조사에 의하면, 자신이 태어난 주에 그대로 거주하는 국민은 60%에 불과한 것으로 밝혀졌다. 하지만 그 비율은 주에 따라 상당한 편차를 보인다. 펜실베이니아 주민의 80%와 아이오와, 루이지애나, 미시건, 미네소타, 미시시피를 포함하는 기타 주 주민의 70% 이상은 자신이 출생한 주에서 살고 있었지만, 플로리다의 경우 그 비율이 30%에 불과했다.

21세기 초에도 인구 이동은 계속됐다. 2000~2004년에 북동부 인구는 연평균 246,000명이 감소했으며 중서부 인구는 연평균 161,000명이 줄었다. 하지만 남부 인구는 연평균 352,000명이 늘었다. 서부의 경우 태평양 연안 지방의 인구는 연평균 75,500명이 감소했지만 로키 산맥 지방은 연평균 130,000명이 증가했다.

결속 요인과 인프라

이민과 자원 그리고 문화가 지역색을 형성하는 동안에도 그 외의 경제 · 문화적 요인들이 지역간 장벽을 허물고 지역 경제를 긴밀하게 통합시키는 역할을 담당했다. 이러한 요인들로는 단일 통화, 사유재산권을 인정하는 법적 제도, 주간 상거래를 규율하는 통합 정책을 수립하는 연방 법률 등이 있었다. 중요한 연결 고리 중 하나는 전국 각지로 원활하게 상품을 운송할 수 있도록 만든 교통 인프라의 구축이었다.

교통망 구축의 필요성은 건국 초기부터 분명하게 존재했다. 아팔래치아 산맥을 가로질러 워싱턴 DC와 오하이오를 연결하는 운하를 통해 버지니아와 그 외의 동부 주들을 오하이오 밸리까지—더 나아가 서부 개척 지역까지—연결하는 사업은 조지 워싱턴의 숙원이었다. 하지만 재원 부족으로 인해 공사는 1828년까지 첫 삽을 뜨지 못했다. 1850년에 운하가 완공될 무렵에는 수백 척의 증기선이 미시시피 강을 운항했으며 지역 철도가 동부의 인구 밀집 주들을 쉴 새 없이 오갔다. 철도와 증기선으로 인해 운하는 완공도 되기 전에 노후화되는 운명을 맞이했다.

새뮤얼 모스는 연방정부로부터 전신 기술 개발에 꼭 필요한 자금을 지원받았다. 모스는 정부로부터 지원받은 3만 달러를 이용하여 1844년에 메릴랜드 볼티모어와 워싱턴 DC를 연결하는 전신망을 가설할 수 있었다. 확고한 신념을 품은 발명가였던 모스는 점과 선으로 구성된, 자신이 개발한 부호를 이용하여 볼티모어에서 열린 전당대회의 대선 후보 지명 결과를 마술처럼 워싱턴으로 즉시 송신하는 쾌거를 올렸다.

모스 전신 기술은 우주 개발 프로그램, 암 연구, 첨단 에너지 시스템 기술 등에 대한 예산 지원을 통해 오늘날까지도 이어지고 있는 과학 및 상거래 지원 분야에서의 정부의 핵심적인 역할을 보여주는 초기 사례에 해당한다. 모스는 이 사업을 지원한 정부에서, 우편과 마찬가지로, 전국적인 전신망을 구축하고 운영해야 한다고 믿었다. 하지만 정부 당직자가 관심을 보이지 않았기 때문에 모스는 파트너와 공동으로 민간 회사를 설립하여 워싱턴과 뉴욕을 잇는 전신망을 운영했다. 그로부터 5년 후에는 총

연장 19,000km의 전신망이 가설됐다. 전신망은 남북전쟁 기간에 군에 의해 2배로 증설됐다. 1872년 모스가 눈을 감기 전까지 전신망은 400,000km까지 연장됐으며, 국가 경제 발전에 근간이 된 대륙 횡단 통신망이 개설됐다.

오직 연방정부만이 19세기 최대의 인프라 구축 사업이었던 대륙 횡단 철도 사업에 필요한 권한과 자본을 확보하고 있었다. 에이브러햄 링컨 대통령은 이 거대한 사업을 추진할 공사를 설립하는 법안에 서명했다. 2개 회사가 동시에 착공하여 한쪽은 네브래스카 오마하에서, 다른 한쪽은 캘리포니아 새크라멘토에서 철로 가설에 들어갔다. 사막을 가로지르고 서부 산악 지역을 관통하는 이 위험한 사업에는 유럽계 정착민, 자유 노예, 중국 이민 등 1만 명의 노동자가 참여했다.

대륙 횡단 철도는 동해안과 서해안을 연결하여 국토를 통합시켰다. 곡물, 제철용 석탄과 조명용 가스, 구리, 철광석, 원유, 목재, 도심에 문을 연 백화점과 카탈로그 업체에서 판매할 의류, 식료품—심지어 새로 개발된 냉장차에 실린 과일까지—등 온갖 종류의 상품이 구매자를 찾아 국토를 횡단할 수 있었다. 험준한 케이프혼을 경유하는 남미 항로로 100일 가까이 걸리던 중국 여행은 대륙 횡단 철도의 개통으로 그 기간이 30일로 단축됐다.

1912년만 하더라도 자동차는 여전히 부자들의 장난감에 불과했다. 하지만 자동차 전조등을 생산하는 회사를 운영하던 기업가 칼 피셔는 대륙 횡단 고속도로의 가능성에 착안하여 공공 재원을 투입하여 고속도로를 건설하는 사업을 추진했다. 총 연장 5,456km의 이 도로에는 링컨 고속도로라는 이름이 붙여졌으며, 1925년에는 뉴욕과 샌프란시스코가 연결됐다.

위: 사진 속의 로스앤젤레스 일대처럼 접근이 제한된 구조의 주간 고속도로망은 교외 거주지의 확대, 제조업의 분산, 화물차 업계의 성장을 유도했다.

사업 초기에는 고속도로가 깔린 구간이 전체의 절반에도 못 미쳤다. 일부 구간은 아메리카 인디언, 식민지 시대 개척민, 남북전쟁 당시 남 · 북군 군대, 우편업체 포니익스프레스 등에 의해 개통된 기존의 도로를 그대로 활용했다. '미국의 메인 스트리트'라는 별명이 붙은 이 고속도로는 역사상 처음으로 상공업과 자동차를 연계시켰으며 1950년대부터 착공이 시작된 주간 고속도로망의 효시가 되었다.

드와이트 아이젠하워 대통령은 초급 장교 시절이던 1919년에 전국을 트럭으로 횡단한 경험을 바탕으로, 미국의 국내 방위 태세를 다지기 위한 목적에서, 통행을 제한적으로 허용하는 현대적

개념의 고속도로 체계를 구상했다. 높은 영향력을 행사하던 자동차 업계와 석유 업계의 적극적인 지원을 토대로 정부 예산을 투입한 고속도로망 건설 사업이 1956년에 착공됐다. 1차 구축 계획은 1992년에—추산했던 예산의 10배에 해당하는—총 사업비 1,140억 달러를 들여 마무리됐으며 사업비 대부분을 유류판매세와 기타 시설 이용료로 충당했다.

2004년 현재 고속도로 총 연장 거리는 75,408km에 달한다. 고속도로망의 구축으로 도심 인구가 교외로 급격하게 빠져나가기 시작했으며 국내 산업 분포가 북부의 구 상공업 중심지로부터 남부와 서부로 확산되는 동시에 운송업 부문에서는 화물차가 철도와 경쟁하게 되었다. 또한, 자동차 이용률이 확대되자 그로 인해 석유에서 정제한 자동차 연료에 대한 수요가 증가함에 따라 에너지 정책을 둘러싼 논쟁이 더욱 가열되었다.

전국적인 시청자 집단의 등장

미국은 연방정부 산하에 각 지방이 상대적으로 분권화되어 있는 국가임에도 불구하고 국민 개개인이 자신이 속해 있는 지방과 주, 지역에 대해 강한 소속감을 갖고 있는 것으로 인식되는 경우가 많다. 국토 면적이 방대하고 기술적인 제약이 존재한다는 현실이 이러한 상황에 어느 정도 원인을 제공했다. 전신이나 대륙 횡단 철도 같은 19세기의 기술 진보는 그러한 간격을 메우는 데 도움이 되었다.

하지만 진정한 의미에서 전국적인 시청자 집단을 형성하고 공통의 문화와 진정한 국가 차원의 시장을 구축하는 데 일조한 계기는 라디오에 이은 TV 방송의 출현이었다. 수천 마일 떨어진

곳에서 동시에 국내외 사건들을 접할 수 있는 길이 열렸다. 1920년대 라디오 방송은 중요한 뉴스나 프랭클린 루즈벨트 대통령의 '노변 정담', 스포츠 중계 등을 내보냈다.

미국의 방송은 민간에서 운영하고 정부의 감독을 받는 모델을 바탕으로 발전했다. 라디오와 TV 방송국은 연방정부의 설립 허가를 받아야 하며 공익을 추구할 의무가 있었지만, 그와 동시에 민간부문 소유주의 이익을 목표로 광고를 송출하는 방식으로 운영 수익을 창출했다. 이러한 상품 광고는 내수를 촉진하는 역할을 담당했다. 2006년도에 미국에서 가장 많은 광고비를 지출한 기업들의 경우 도합 1,500억 달러를 쏟아 부었으며, 그 중 44%는 TV, 40%는 신문과 잡지, 7%는 라디오, 7%는 최근 급성장하고 있는 인터넷이 차지했다.

광고는 대중시장 경제에서 필수적인 소비자의 선택을 유도하고 경쟁을 뒷받침하는 정보 공급원에 해당한다. 한편, 반대 진영에서는 광고가 과도한 물질주의를 조장하고 충동적인 낭비를 부추긴다고 주장한다.

교육의 힘

필라델피아 출신 의사로서 독립선언문 서명자 중 한 사람이었던 벤자민 러시는 기회가 있을 때마다 잉글랜드와의 전쟁은 확실히 어려운 도전이었지만 민주주의를 운영하는 것은 그보다 더 어려운 도전이라고 강조했다. 그는 신생 독립국 미국이 그 과업을 수행하기 위해서는 무상 공공 교육제도를 광범위하게 실시해야 한다고 주장했다.

1783년에 러시는 "우리가 수립한 정부 형태는 전국민을 위한

새로운 유형의 의무를 국가에 요구한다"고 말했다. 인류를 '개선할 수 있다'고 믿었던 러시를 비롯한 건국 시조들은 교육이 효용을 달성하기를 원했다.

하지만 그러한 명분에는 중요한 정치적인 목적도 포함되어 있었다. 즉 유권자가 현명하게 투표권을 행사할 수 있는 능력을 심어주기 위해서는 교육이 필수적이었다.

문제는 '어떻게?'였으며 초기에는 '누구를?'도 문제였다. 건국 초기에는 각 주가 적어도 백인 남자 어린이들을 대상으로 공공 교육을 확대하고자 다양한 방식을 따랐다. 아메리카 인디언은 대상에서 제외되었다. 북부 흑인 어린이는 흑인 전용 학교에 다녔으며 노예 아동은 학교 교육을 받지 못했다. 여자 어린이들에게는 대개 가사 기술을 가르쳤다.

미국의 교육제도를 세계적인 모범으로 자리잡게 만들었던 교육 개혁은 초창기에 1837년부터 매사추세츠 주 교육위원회 서기로 재임했던 호레이스 만의 강력한 뒷받침을 받았다. 가난한 환경에서 성장한 호레이스 만은 학교 수업을 일부밖에 받지 못했지만 개인 교사의 도움으로 대학에 진학한 이후로는 평생을 바쳐 당시로서는 혁명적이었던 교육 철학을 전파했다.

그는 빈부에 상관없이 누구나 입학할 수 있는, 정부 예산으로 운영되는 무상 공립학교 제도의 수립을 추진했다. 그는 이러한 공립학교를 지방 단위로 자치적으로 운영하면서도 선진적인 교수법을 적용하는 동시에 개별 학교의 실적을 평가할 목적으로 통합적인 교육 개선 제도를 도입하는 방안을 지지했다. 그는 종교적 교의가 아닌 일반적인 프로테스탄트 윤리를 주입하는 커리큘럼을 선호했으며 비당파적 애국심을 고취하는 것을 목표로

삼았다. 더 나아가, 그는 각급 학교가 최고 수준의 학문을 추구하고 학생들이 사회와 경제에 기여할 수 있도록 스스로 공부하는 방법을 가르쳐야 한다고 주장했다.

전국의 각 주는 점진적으로 그의 교육 철학을 수용하면서 대중적인 공공 교육의 질을 향상시켰다. 남부의 인종분리 지역과 빈곤층 거주 지역 내 학교에 투입된 교육 자원은 다른 지역에 비해 형편없는 수준이었으며, 이 격차는 1960년대에 연방 차원의 빈곤 퇴치 및 교육 프로그램이 실시된 이래 좁혀지기는 했지만 여전히 사라지지 않고 있다.

교육제도를 둘러싼 논쟁은 적어도 호레이스 만 시절 이래로 지금까지도 계속되고 있지만, 사학자 로렌스 크레민은 대다수 미국인들이 국부의 정의에 사유재산뿐 아니라 시민의 자기계발 능력도 포함된다는 생각을 널리 공유하고 있다고 지적했다. 크레민은 "결함과 불완전성, 심지어는 몇몇 비극적인 단점들에도 불구하고" 미국의 교육제도가 "세계 문명의 진보에 미국이 가장 크게 이바지한 두세 가지 업적들 중 하나"라고 평가한다.

19세기 말까지 다양한 형태의 대학들이 설립됐다.

이 중에는 명문 사립대학을 필두로 흑인 학생을 위한 대학, '농업과 기계 분야' 교육을 목표로 의회에서 설립한 국유지 불하 대학 등이 있었다. 국유지 불하 대학들은 오늘날 수만 명의 학생들을 가르치는 주립대학으로 발전했다.

교육은 미국의 경제적 성공을 이끈 초석이 되었다. 1940년 인구 센서스 조사 결과에 의하면 25세 이상 미국인의 4분의 1이 고등학교를 수료했으며 4.6%가 대학을 졸업했다. 그러던 것이 2007년에는 25세 이상 인구의 44%가 고등학교를 졸업했고

17%는 대학을 수료했으며 27%는 대학에서 학위를 취득한 것으로 조사됐다.

2차 세계대전이 끝나자 의회는 참전 군인에게 대학 학자금을 지원하는 법을 제정했으며 이로 인해 남성의 대학 진학률이 큰 폭으로 증가했다. 25세 이상 여성의 대학 진학률은 1980년 이전까지는 크게 증가하지 않았다. 하지만 2005년에는 조금이라도 대학 교육을 받은 25세 이상 여성의 비율이 남성을 추월하면서 경제 활동 참여를 원하는 여성 인구의 사회적 이동과 그러한 욕구 또는 필요성을 반영했다.

21세기 들어 10년간 미국 경제에서 국제 경쟁과 해외 무역이 차지하는 비중이 갈수록 높아짐에 따라 과거 공업 중심지를 중심으로 일자리의 이탈이 가속화되었다. 2000~2007년을 대상으로 미국 주요 도시의 일자리 증감률을 정부에서 조사한 결과에 의하면, 기술과 금융 경쟁력이 높은 지역 중심부에서 일자리 증가가 두드러졌던 것으로 파악됐다.

조사 대상 기간인 7년 동안 전국 평균 일자리 증가율은 1% 미만이었지만 미국의 항공우주공학 중심지인 앨라배마 주 헌츠빌은 '전문직, 연구직, 기술직' 일자리가 42% 급증했다. 반도체 생산 분야에서 확고한 기반을 구축하고 있는 텍사스 주 오스틴은 기술직 일자리가 22% 늘어났다. 연방정부에서 발주하는 과학기술 용역을 수행하는 주요 업체들이 지역 경제를 떠받치고 있는 북버지니아의 경우 2000~2007년에 전문직 및 연구직 일자리와 컴퓨터 시스템 디자인 일자리가 각각 31% 증가했다.

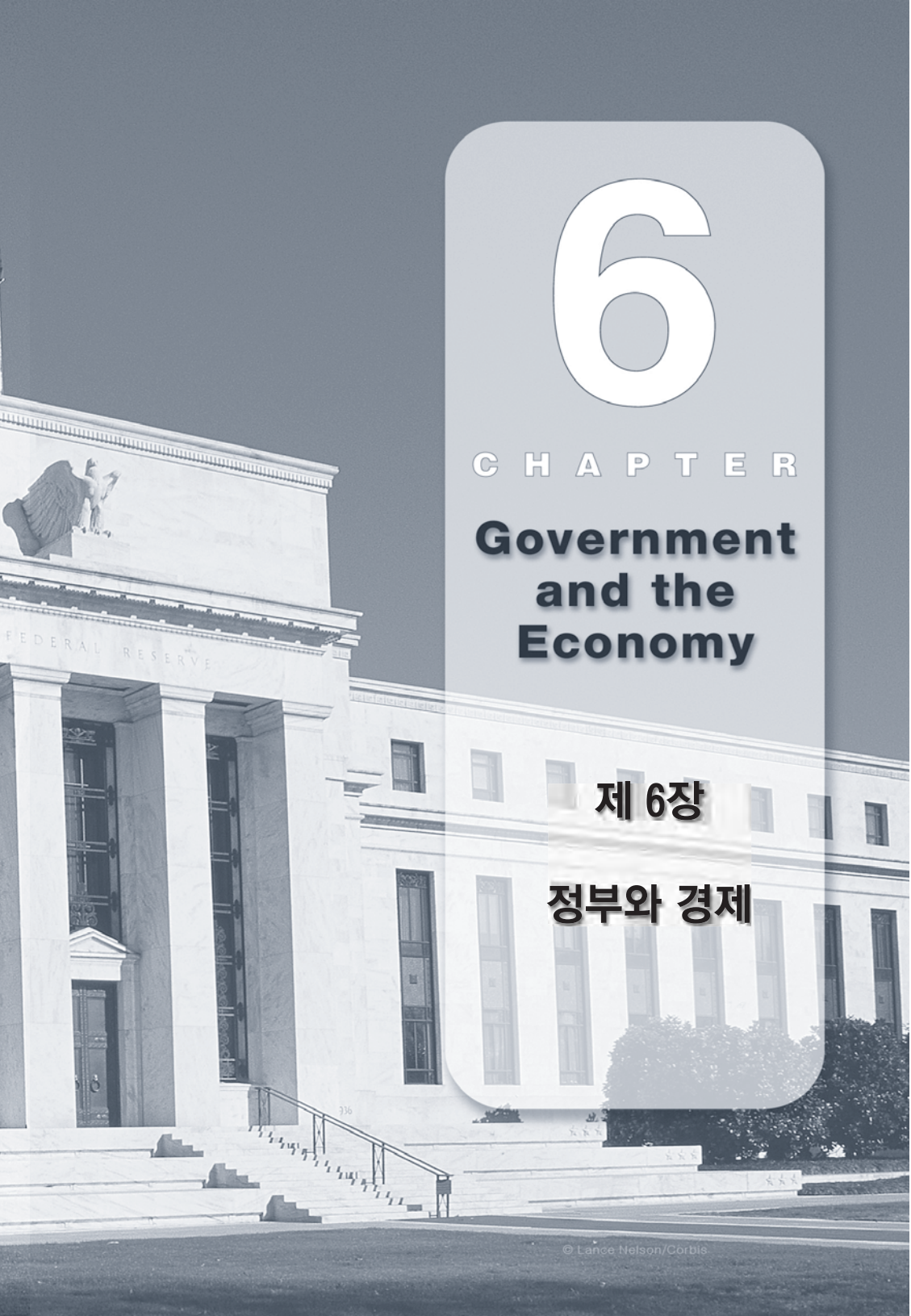
반면에, 미국 '제2의 도시'로 불리면서 과거 제조업의 중심이었던 중서부 지방의 심장부 시카고는 같은 기간에 생산직

일자리의 19%가 사라졌다. 역시 대표적인 공업 도시였던 인디애나 주 사우스벤드는 생산직 일자리의 18%를 잃었다. 미국 자동차 산업의 산실인 미시건 주 디트로이트는 생산직 일자리의 35%가 급감했다. 21세기가 채 시작되기도 전부터 상당수 전문가들은 풍부한 천연자원을 바탕으로 제품을 생산해서 국내외에 판매하던 양키 정신만으로는 미국 경제가 더이상 번영할 수 없을 것이라는 결론에 도달했다.

또한, 주와 지방 경제의 주축이었던 구 산업에 의존해서는 더이상 치열한 경쟁에서 자리를 보전할 수 없게 되었다. 1980년대 이래로 다수의 지자체 당직자들이 지역의 교육과 기술 자원에 투자하여 경제를 부양하려는 시도를 지속해왔다. 일부 주지사들은 기업이 신제품과 프로세스를 개발할 수 있도록 기업에 연구 공간을 제공하는 과학기술 '온실' 제도를 도입했다. 대학들은 지방 기업들이 필요로 하는 구체적인 직능을 갖춘 과학자와 기술자를 양성하는 과정을 개설했다.

그와 같은 지방 차원의 전략들은 2000년대 들어 경제가 성장하고 실업률이 감소함에 따라 추진력을 상실했다. 하지만 2008년에 촉발된 급격한 경기 침체로 인해 그러한 정책에 대한 관심이 되살아날 것으로 전망되고 있다.

경제에 개입하는 정부의 역할에 관한 논쟁은 미국 역사에서 상당한 조명을 받아왔다.



6

CHAPTER

Government and the Economy

제 6장

정부와 경제

© Lance Nelson/Corbis

위: 정부 기관에 소속된 과학자 신분으로 살충제 남용에 대한 경각심을 일깨워 결국에는 정부의 환경 규제를 이끌어낸 레이첼 카슨. *앞장:* 2009년 금융기관에 대한 감독권을 더욱 강화할 계획인 연준

"그러자 낯선 그림자가 그 일대를 뒤덮었고 모든 것이 변하기 시작했다 …… 낯선 정적이 흘렀다 …… 어디서나 눈에 띄던 새들이 죽음 직전에 이르렀고 심한 경련을 일으켰으며 날아오르지 못했다. 소리가 사라진 어느 봄날이었다. 수십 마리 새들의 합창으로 생동하던 아침이 이제는 소리를 잃었다. 오로지 정적만이 들과 숲과 늪을 메우고 있다."

– 레이첼 카슨
침묵의 봄
1962년

미국은 개인의 자유로운 기업 활동을 장려하고 정부의 개입을 제한한다는 상호 보완적인 두 가지 원칙을 토대로 설립됐다. 영국 왕실에서 강요한 각종 명목의 세금은 미국 식민지 주민들의 공분을 샀고 그로 인해 1775년에 독립전쟁이 촉발하게 된 원인을 제공했다. '대표 없는 과세 없다'가 당시 전쟁의 구호가 될 정도였다. 신생 공화국 미국의 초대 재무부 장관이었던 알렉산더 해밀턴은 중앙은행 설립에는 성공했지만 국가 경제와 국방을 강화하기 위해 중요 산업을 전략적으로 육성하는 연방 산업 진흥 정책의 도입에는 실패했다.

하지만 이처럼 자유로운 경제 활동을 추구하는 원칙은 절대적인 것은 아니었다. 건국 초기부터 각급—연방, 주, 지방—정부는 경제를 보호하고 규제하는 동시에 방향을 제시했다. 정부는 지역과 주민, 일부 산업의 이익을 보장하기 위해 경제에 개입해왔다. 다만 그러한 개입의 정도를 어떻게 조율할 것인가가 늘 주요한 정치적인 쟁점들 중 하나였다.

정부 규제의 법률적 정당성은 미국 헌법 제1조 조항들에 근거를 두고 있다. 이 조항들을 근거로 의회는 세금과 관세를 징수하고 국채를 발행하고 연방정부의 채무를 상환하고 국가 통화의 가치를 창출 및 조절하고 파산과 귀화에 관한 법률을 제정할 수 있는 권한을 갖는다. 주정부는 다른 주와의 통상에 세금을 부과할 수 없다. 헌법 기안자들은 신생국 미국이 유럽의 학문과 기술을 따라잡기 위해서는 먼 길을 가야 한다는 사실을 인식하고 있었다. 그러한 인식이 부분적으로 작용하여, 헌법 기안자들은 의회가 저자나 발명가에게 일정 기간 자신의 창작물로부터 나오는 수익을 독점할 수 있는 권리를 부여할 수 있는 권한을 명시했다.

경제에 관한 헌법 규정들 중 가장 일반적인—그리고 논란의 여지가 많은—규정은 16단어로 구성된 제1조 8항으로서 다른 나라나 아메리카 인디언 부족을 상대로 또는 국내 주들 사이에 이뤄지는 '상거래를 규율' 할 수 있는 권한을 의회에 부여한 부분이다. 지난 1세기 동안 일부 주정부는 건국 시조들이 상상조차 하지 못했던 문제들과 관련된 포괄적인 정부 사업들을 합리화할 목적으로 이 상거래 조항을 이용해왔다.

헌법의 상거래 조항에 관한 해석은 연방정부의 역할을 강조하는 진영과 중앙의 권한을 제한하기를 원하는 진영으로 국론을 양분시켰다. 상거래 조항의 적용 범위에 관한 분쟁은 대법원의 심판에 맡겨지는 경우도 많았다. 19세기 대법원의 주요 결정 중 일부는 문제의 조항을 좁게 해석하여 여러 주를 통과하는 강을 따라 상품이 운반되는 경우 해당 조항을 적용한 반면에 제조업은 지역 내 경제 활동이라는 이유로 적용을 배제하기도 했다.

하지만 20세기 들어 대법원의 결정은 점차 그 범위가 확대되면서 고용과 농업에 영향을 미친 주요 뉴딜 사업을 뒷받침하게 되었다. 1960년대 사법부는 민간 기업이 인종차별에 관여하는 행위를 금지시킨 역사적인 시민권 법을 제정할 수 있는 의회의 권한을 인정하면서 '주간(州間) 상거래' 의 범위를 넓게 해석했다. 이러한 사건들을 담당한 법원은 증거 자료들을 면밀하게 검토했으며, 회원 가입 시 인종을 차별한 '프라이빗' 클럽에서 판매하는 핫도그 빵에 사용된 밀가루가 다른 주에서 생산된 원료라는 사실을 근거로 제시하기도 했다. 1990년대 초 이후로 대법원은 경제 활동에 직접 연관된 쟁점 사안에 국한하여 상거래 조항을 집중적으로 적용함으로써 기존 결정의 범위를 좁히는

방향을 모색하고 있다.

1970년대 이후로 정부의 규제가 완화되어온 것은 사실이지만 근로자 보건, 의약품 및 소비재 안전성, 운전자 · 항공기 · 예금자 · 투자자 보호, 기업의 환경 영향 등의 분야에서는 여전히 불가결한 역할을 담당하고 있다.

경제적 규제의 범위

미국 기업의 수명 주기에서 규제를 가장 적게 받는 부분은 첫 번째 단계이다. 창업을 희망하는 기업가는 소관 관청에 법인 설립을 등록하고 주정부 세무서에 기록을 제출하는 것으로 모든 절차가 완료된다. 일부 특수한 업종의 경우 인허가가 요구되는 경우도 있지만, 원칙적으로 법인 설립에는 허가가 불필요하다.

피고용인이 고용을 보장받을 권리와 고용주가 근무 실적이 불량한 직원을 해고할 수 있는 권리 사이의 균형을 모색하는 법규들도 시행되고 있다.

관련 법규는 고용주에게 유리하게 적용된다. 미국 내 대부분의 주들은 '임의(at will)' 고용을 인정하여 근로자의 권리가 법으로 보호되는 일부 특수한 경우를 제외하고 고용주가 원하면 언제라도 피고용인을 해고할 수 있도록 보장하고 있다. 인종 · 종교 · 성별 · 연령 · 성적지향을 이유로 직원을 해고하는 행위는 금지된다. 단, 해고 근로자가 복직을 원할 경우 자신이 부당하게 해고되었다는 사실을 입증해야 한다.

1961년에 설립된 연방 고용평등위원회는 부당한 해고로부터 근로자를 보호하기 위해 고용주를 상대로 소송을 제기할 수 있다. 연방 내부 고발자 보호법은 고용주의 불법적인 행위를 외부에

공개한 직원을 보호한다. 고용주가 연방정부를 상대로 부정을 저지른 경우에는 정부가 추징한 금액의 15~30%에 해당하는 제보금을 받을 수도 있다. 매우 특수한 사례로서, 2008년 어느 국내 유명 제약회사의 영업 담당자는 저소득층 대상 메디케이드 프로그램에 널리 사용되던 의약품을 부정한 방법으로 마케팅한 혐의에 대한 연방 수사가 시작되자 회사가 정부에 지급한 합의금 중 자신의 몫으로 4,500만 달러를 챙긴 경우도 있다.

일부 기업이 경쟁을 저해하는 행위를 방지하기 위해 연방정부가 과연 어느 선까지 나서야 하는지를 둘러싸고 1세기 넘도록 논란이 이어지고 있다. 기업에 대한 규제는 대개 한두 가지 유형으로 정리할 수 있다. 경제적 규제는 독점에 의한 부당 경쟁 행위를 막고 때로는 특정한 품목을 대상으로 '공정' 가격을 지정하는 것을 목표로 한다. 사회적 규제는, 예를 들어, 안전하지 못한 식품이나 의약품으로부터 소비자를 보호하고 자동차 운전자들의 안전을 개선하는 것을 목표로 한다.

연방 규제는 19세기 철도 시대부터 시작됐다. 주간(州間) 철도 운임을 마음대로 결정하던 철도회사의 전횡은 고객을 차별하는 운임 제도에 대한 광범위한 불만과 항의를 불러 일으켰다. 그에 대한 대책으로 미국 최초의 정부 규제 기관이었던 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission, ICC)가 1887년에 설치됐다. 의회는 '합당한' 운임 한도를 결정하고 막후 운임 약정을 방지하기 위해 철도회사에 그러한 한도를 고시하도록 의무화할 수 있는 권한을 ICC에 부여했다.

ICC는 이후 다른 연방 규제 기관들이 참고하게 될 방식을 선례로 남겼다. ICC는 사실에 근거한 독자적인 결정을 내릴 수 있도록

상근직 규제 위원들로 구성되었으며 정부의 규제 완화 정책에 따라 권한이 축소되기 전까지 거의 1세기 동안 중요한 영향력을 행사했다. ICC는 1995년에 폐지됐다.

또 다른 초창기 정부 규제 기관으로는 1914년에 설치된 연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)가 있었다. FTC는 단독으로 또는 다른 기업들과 연합하여 업계를 장악할 수 있는 거대 기업들의 전횡을 방지하는 반독점 업무를 법무부와 공동으로 수행했다.

19세기 말엽 경제 권력에 관한 우려는 석유, 철강, 담배 등 다양한 산업 분야에 걸쳐 베일에 싸인 소유권 구조로 인해 운영이 투명하지 못한 경우가 많았던 거대 독점 기업들에 집중됐다. 당시 독점 기업들은 주주들이 배당금 형태로 수익의 일부를 나눠 갖는 대가로 수탁 위원들로 구성된 위원회에 경영권을 일임하는 '트러스트' 방식을 주로 채택했다.

시어도어 루즈벨트가 대통령으로 취임한 후 그가 "막대한 부를 축적한 악한들"이라고 표현했던 재벌들을 상대로 트러스트를 해체하는 작업을 벌였던 1897~1901년에 2,000건 이상의 기업 합병이 진행됐다. 루즈벨트 정부와 그 뒤를 이은 윌리엄 하워드 태프트 정부는 대부분의 거대 독점 기업들을 상대로 반독점 소송을 제기하여 승리를 거뒀으며 존 록펠러의 스탠다드오일 트러스트, 북서부 철도를 장악하고 있던 J.P. 모건의 북부증권회사, 제임스 듀크의 아메리칸토바코 트러스트 등 100개 이상의 트러스트를 해체했다.

1898년에 의회는 근로자의 단결권을 인정했으며 정부가 노사 분규를 중재할 수 있는 권한을 부여했다. 뉴딜 정책이 추진되던

1935년에 의회는 노동관계법(발의한 의원 중 한 명의 이름을 따서 '와그너법'으로도 불린다)을 제정하여 대다수 민간부문 근로자의 단결권과 임금 및 근로 조건에 대한 단체교섭권 그리고 근로자의 요구를 관철시키기 위한 단체행동권을 보장했다. 노조원 선거를 감독하고 부당 노동 행위 신고를 접수하는 연방 기관인 노동관계위원회가 설치됐다. 1938년에는 공정근로기준법이 제정되어 최저임금을 고시하고 '위압적인' 아동노동을 금하며 일부 직종에 대한 시간외근무수당을 의무화했다. 이 법은 "근로자의 보건과 능률, 일반적인 복지에 필요한 최저 생활수준"을 보장하는 것을 목표로 삼았다. 하지만 그와 동시에 이 법은 고용주가 파업 근로자를 대체하는 인력을 투입할 수 있도록 허용했다.

1930년대 이후로 의회는 전문화된 규제 기관들을 연이어 신설했다. 1930년에는 전력 도매 시장을 감독하는 독립 규제 기관인 연방전력위원회(이후에 연방에너지규제위원회로 개명)가 설치됐다. 1934년에는 전화 및 방송 산업을 규제하는 연방통신위원회가 설치됐다. 역시 1934년에는 증권 시장을 감독하는 역할을 담당하는 증권거래위원회가 설치됐다. 뒤이어 1935년에는 노동관계위원회, 1940년에는 민간항공위원회, 1975년에는 소비자제품안전위원회가 연달아 신설됐다.

이러한 기관의 기관장은 대통령이 선임했다. 이들은 주요 정당 출신 인사들로 채워지며 임기가 중복되지 않도록 취임 연도를 달리함으로써 정부가 기관장 전원을 일시에 교체하여 규제 기관에 대한 영향력을 과도하게 행사하는 폐단을 제한했다.

노동 운동의 변모

우드로우 윌슨 대통령이 1차 세계대전이 끝난 직후 1919년 파리평화회의에 참석했을 당시 그가 대동한 미국 대표단에는 영국을 거쳐 네덜란드에서 미국으로 건너온 가난한 유대인 이민 가정에서 태어난 왜소한 체격을 가진 69세의 새뮤얼 곰퍼스가 포함되어 있었다. 뉴욕에서 시가(cigar) 도제로 사회 생활을 시작한 곰퍼스는 미국 최대의 노동 단체인 미국노동총연맹(American Federation of Labor, AFL)의 위원장 자리에까지 올랐다.

곰퍼스는 노동 운동의 격동기에 AFL을 이끌면서 미국 경제에서 노조가 담당하는 고유한 역할을 정의했다. 이후 거의 1세기 동안 미국의 노조 지도부는 사측과 격렬한 투쟁을 벌이면서도 국가 경제의 근간이 되는 자본주의 체제를 정면으로 부정하는 일은 단 한 번도 없었다. 노조의 목표는 경제 성장의 결실 중에서 구성원들에게 돌아가는 몫을 늘리는 것이었다. 곰퍼스는 "노동의 결과물을 얻을 때까지 결코 요구를 멈추지 말아야 한다"고 말하면서도 "노동자에 대한 최악의 범죄는 기업이 수익을 내지 못하는 것"이라고 강조했다.

오늘날의 관점에서 본다면 이러한 목표들은 주류 정치권의 범위를 넘어서지 않는 것처럼 보일지도 모르지만 1세기 전만 해도 철도와 광산, 공장 노동자를 조직화하려는 시도는 끊임없는 충돌을 야기했으며 많은 경우 폭력과 죽음을 초래하기도 했다. 1892년 펜실베이니아 주 홈스테드에 위치한 앤드류 카네기 소유의 제철공장 노동자들이 일으킨 파업에서는 회사에서 고용한 구사대와 주 민병대가 파업 노동자와 가족 그리고 친지들을

위: 사무직노조 노조원들이 1936년 뉴욕 월가에서 집회를 열고 있다.

진압하는 과정에서 유혈 사태가 빚어졌다. 이 사태의 핵심적인 원인은 공장의 운영을 규율하는 작업 규정을 둘러싼 사측과 노동자의 주도권 다툼이었다. 카네기는 겉으로는 노동 운동에 찬성한다고 말하면서도 공장의 주도권을 되찾으려는 자신의 부하 헨리 클레이 프릭의 의도를 지지했다. 일련의 폭행과 총격전 그리고 프릭을 겨냥한 암살 시도가 미수에 그친 후에 파업은 일단락됐다. 곰퍼스가 위원장으로 있던 AFL은 노조의 편을 들지 않았으며 공장은 40년 동안 무노조 상태를 유지했다.

하지만 이후 수십 년간 경제 성장에 따른 노동자들의 몫을 늘리고 열악한 근로 환경을 개선해 줄 것을 요구하는 노동계의 의견을 정치권의 개혁 진영에 이어 주요 공직 후보들이 점차 수용하기 시작했다. 경제활동인구의 4분의 1이 실직 상태였던 암울한 대공황기에도 대다수 국내 노조들은 전통적인 경영권 요구가 아닌 임금 인상과 근무 환경 개선에 주력했다. 미국

노동계는 급진적인 정치적 목표를 추구하거나 독자적인 정당을 조직한 유럽 노조의 전례를 따르지 않았다. 그 대신에 미국 노동계는 북동부나 중서부의 공업 주들을 중심으로 확고한 자금력과 조직력을 기반으로 친노동 성향의 후보들을 지지하는 전략을 주로 선택했다.

노동 운동의 정당성은 1935년에 제정된, 일반에는 '와그너법'으로 알려진 노동관계법에 의해 보장되었다. 이 법은 프랭클린 루즈벨트 대통령이 추진한 뉴딜의 일환으로서 근로자의 노조 결성을 허용하고 고용주가 노조와 협상하도록 의무화하는 규정을 제정하는 동시에 관련 규정의 시행을 목표로 노동관계위원회를 신설했다.

2차 세계대전에 이은 경제 번영기에 미국 노동계는 황금기를 구가했다. 일례로, 자동차 업계는 근로자에게 두둑한 임금과 수당을 제시하는 대신 그 비용을 미국의 소비자에게 전가하는 방식을 선호했다.

하지만 국내외 상황은 경제 여건을 점차 노조에 불리한 방향으로 돌려놓았다. 상당수 제조업체들이 노조의 세력이 비교적 약했던 남부 주들로 생산 시설을 확장하거나 이전했다. 1980년대를 기점으로 국내 제조업체들은 해외에서 조달된 제품과 부품에 눈을 돌리기 시작했다. 북동부와 중서부 일대의 제철공장과 그 밖의 생산 시설들이 문을 닫기 시작하자 이 지역은 1930년대에 중서부 농경지를 황폐화시켰던 '더스트 보울'을 연상시키는 '러스트 보울(Rust Bowl)'이라는 별명을 얻게 되었다.

남부 선 벨트(Sun Belt) 지방의 경우 새로 창출된 일자리는 일본과 독일 자동차 업체들을 중심으로 외국계 제조업체들이

신설한 무노조 공장들에 주로 집중됐다.

노동 운동의 쇠퇴를 알리는 상징적인 사건은 로널드 레이건 정부(1981~1989년)의 집권 초기에 일어났다. 아이러니하게도, 레이건은 노조에서 활동했던 배경을 가진 인물이었다. 배우로 성공을 거둔 레이건은 미국 영화배우조합(Screen Actors Guild)의 회장을 맡아 공산주의 세력의 조합 침투를 막아낸 경력이 있었다. 1981년에 레이건은 항공관제사노조의 파업 사태에 직면했다. 당시 연방 공무원은 많은 경우 노조 결성은 허용됐지만 흔히 사용되던 표현으로 '공익에 반하는' 파업은 금지되어 있었기 때문에 파업은 불법이었다. 레이건은 48시간 이내에 업무에 복귀할 것을 명령한 후 복귀 명령에 불복한 11,000명 이상을 해고하고 새로 채용한 대체 인력을 투입하는 한편 노조를 와해시켰다.

이 사건은 국민들이 공무원들의 파업에 동조하지 않는다는 사실을 보여줬으며 노조 가입률이 감소하는 추세를 반영한 결과였다. 2차 세계대전 종전 무렵 노조 가입률은 3분의 1에 달했다. 이후 노조 가입률은 1983년에는 20%, 2007년에는 12%까지 떨어졌다.

노동계에 희망적인 소식이 하나 있다면 그것은 서비스 부문, 그 중에서도 특히 외주가 쉽지 않은 교사, 경찰, 소방관 등 공무원들을 중심으로 노조가 확대됐다는 사실이다. 이러한 경향은 서비스노조국제연맹(Service Employees International Union, SEIU)의 성장을 통해 확인할 수 있다. SEIU에 소속된 회원 수는 산업계 노조가 축소되고 있는 상황임에도 불구하고 1995~2005년에 두 배 가까이 증가한 190만 명으로 불어났다. SEIU는 경비원, 간호사, 파견 근로자, 간병인 등 저소득 근로자들의 이익을

대변한다. 이들 중 상당수가 고소득 직종이 누리는 의료보험이나 그 외의 혜택으로부터 소외되어 있다. 또 하나의 대표적인 노조인 전미교육협회(National Education Association, NEA)에는 300만 명 이상의 교사와 교직원이 회원으로 가입되어 있다.

AFL-CIO (산별노조)와 SEIU, NEA 같은 노동 단체들은 2008년 대선에서 유권자 등록과 투표 독려 운동 등을 지원하여 버락 오바마 대통령의 당선에 일조했다. 노동계는 오바마 정부가 노동 운동을 뒷받침하는 새로운 법률의 제정을 추진할 것으로 기대했다.

반독점법

정부의 반독점 권한을 뒷받침하는 근거가 되는 법은 1890년에 제정된 셔먼 반독점법과 1914년에 제정된 클레이튼법이다. 이미 로마 시대부터 독점에 대항하기 위해 적용되어온 보통법 관습에 바탕을 둔 두 법은 각기 다른 취지를 갖고 있다. 셔먼법은 기업들이 담합하여 가격을 조작하고 상거래를 저해하는 행위를 단속하는 법으로서 독점 기업을 여러 개의 소기업들로 분할할 수 있는 권한을 연방정부에 부여한다. 클레이튼법은 특정한 반경쟁 행위를 금하는 법으로서 경쟁을 저해할 가능성이 있는 기업간의 대형 합병 거래를 정부가 조사할 수 있는 권한을 부여한다.

경제학자 조지프 스티글리츠가 지적하는 것처럼, 반독점 혐의로 기소되는 기업은 매우 드문 것이 사실이지만 반경쟁 행위는 사라지지 않고 있다. 스티글리츠는 1990년대에 아처 대니얼스 미드랜드(ADM) 사가 몇몇 아시아 업체들과 담합하여 일부 사료 제품과 첨가제 시장을 독점하려 했던 사례를 제시한다. 당시 세계 최대 농업 관련 업체 중 하나였던 ADM 사에 1억 달러의 벌금이 부과됐으며 일부 임원들은 구속 수감됐다.

그러나 형사소송 이외의 분야에서 반독점법을 적용하는 것은 결코 간단한 일이 아니다. 그렇다면 경쟁을 보장하기 위해 정부는 어느 선까지 개입해야 하며, 경쟁이 진정으로 의미하는 바는 무엇인가? 이념적 온도에 있어 서로 차이를 보이는 사상가들이 중추적인 역할을 수행하면서 사법부, 그 중에서도 특히 대법원을 상대로 이 문제를 제기해왔다. 반독점 노력이 시작된 초기부터 이미 독점 기업의 규모나 권력뿐만 아니라 행위에도 초점이

맞춰져왔다. 시어도어 루즈벨트는 시장에는 "좋은 트러스트"와 "나쁜 트러스트"가 동시에 존재한다는 유명한 말을 남긴 바 있다.

1911년에 대법원은 반독점 분쟁과 관련하여 '합리성 원칙'을 천명하고 상거래를 비합리적으로 저해하는—명확한 경제적 목적이 없는—경우에만 셔먼법에 의해 불법으로 간주된다고 해석했다. 우수한 제품을 생산하거나 우수한 전략을 추진하여 독점에 이른 기업은 반독점 소송의 대상에서 제외됐다. 하지만 독점 기업을 처벌하기 위해 반독점 법률을 적용하는 행위는 여전히 해결되지 못한 문제로 남아 있었다. 이후 수십 년 동안 반독점 사건을 담당하는 연방 판사들은 선례 구속성(stare decisis)의 원칙에 따르는 경향을 보여왔다.

새 대통령이 퇴임 혹은 사망한 판사 대신 신임 판사를 임명할 때마다 법원의 판결은 때때로 철학이나 원칙의 변화를 반영하기도 했다. 또한, 사법부는 시대의 조류를 반영하는 경향을 보이고 있다.

뉴딜 정책이 추진되던 1936년에 의회는, 법안 공동 발의자 중 한 사람인 라이트 팻맨 의원의 표현을 빌자면, "자영업 상인과 그가 물품을 구매하는 제조업체를 보호할 목적으로" 새로운 반독점법인 '로빈슨-팻맨 법'을 제정했다. 이러한 시각에서, 반독점법은 전국적인 규모의 대형 제조업체와 소매업체를 한 축으로 하고 미국 내 대부분의 지역 경제에서 구심점 역할을 하던 중소 사업자 집단을 다른 한 축으로 하는 두 집단 사이의 균형을 유지하는 것을 목표로 삼았다.

이러한—해당 기업의 구체적인 행위에 관계없이 독점 기업을 규제하여 시장의 경쟁 균형을 유지해야 한다는—생각은

1970년대까지 법원의 결정을 통해 굳어져왔다. 이러한 경향이 정점에 달했을 때 미국 정부는 세계 최대 컴퓨터 제조업체였던 IBM과 국내 전화 시장을 독점하고 있던 AT&T를 상대로 반독점 소송을 추진했다.

경쟁업체가 아닌 경쟁 보장

1980년대에 들어서면서 레이건 정부는 당시 시카고대학의 학자들을 중심으로 지지를 얻고 있던 새로운 철학을 채택했다. '시카고 학파' 경제학자들은 반독점법이 소비자의 이익을 최우선으로 하여 경쟁을 보장해야 한다고 주장했다. 제품 가격을 인하하는 시장 유일의 강력한 업체는 경쟁업체들에게는 피해를 줄지 모르지만 소비자에게는 이익이 되므로 반독점법을 위반한 것으로 간주되어서는 안 된다는 주장이었다.

반독점법 분야의 권위자이자 연방 항소법원 판사였던 로버트 보크는 "약국이나 청과물 가게 사장이 동네 체인점 관리자보다 특별히 더 높은 덕목을 갖춘 건실한 시민이라고 보기는 어렵다"면서 중소기업이 대형 체인점과 비교하여 특혜를 받아야 한다는 주장은 "계급 특권을 조장하는 추악한 요구"라고 비난했다.

이러한 정책의 선회는 마이크로소프트를 상대로 제기된 역사적인 반독점 소송에서도 엿볼 수 있었다. 빌 클린턴 정부 시절 법무부는 PC 운영 체계 시장의 90%를 장악하고 있던 마이크로소프트를 상대로 1998년 반독점 소송에 착수했다. 마이크로소프트가 막강한 시장 장악력을 악용하여 컴퓨터에

필수적인 애플리케이션인 인터넷 브라우저 시장을 독점했다는 혐의였다.

연방 판사는 마이크로소프트에 불리한 판결을 내렸지만, 이 판결은 상급 법원 판사에 의해 번복됐다. 항소심 판결의 핵심적인 근거는 마이크로소프트가 브라우저 소프트웨어를 무상으로 제공했다는 점이었다. 법원은 그로 인해 소규모 경쟁업체들이 피해를 입은 것은 사실이지만 소비자는 이익을 얻었으며 소비자의 이익이 극대화됨으로써 경제 전체에 이익이 되었다는 취지의 판결을 내렸다. 이 이론에 의하면, 경쟁과 혁신이 경쟁을 건전하게 유지시킨다는 것이었다. 조지 부시 대통령은 마이크로소프트를 상대로 더이상 소송을 진행하지 않겠다는 결정을 내렸다.

환경 규제의 등장

광범위한 사회 규제는 뉴딜에 기초한 고용 및 노동 법률들에서 출발했지만 1960년대와 1970년대에도 확대를 거듭했다. 대통령들은 민주 · 공화 당적을 불문하고 의회와 힘을 모아 광범위한 사회 문제를 해결하는 데 주력했다.

여론이 미국의 정부 절차에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지 보여준 가장 극명한 예는 이 기간 중에 강력한 정치 세력으로 급부상한 환경 운동이었다. 천연자원을 보전하려는 운동은 캘리포니아 출신 자연보호론자 존 뮤어가 야생 보호 캠페인을 주도하고 풀뿌리 자연보호 운동 단체인 시에라 클럽을 설립한 19세기 말 이래로 정치권에 목표를 제시해왔다.

이 운동은 정부 기관 소속 생물학자였던 레이첼 카슨의 베스트셀러 『침묵의 봄』이 출간되면서 1960년대에 새로운

방향으로 급진전되었다. 카슨은 화학 살충제의 사용이 확대됨에 따라 조류를 비롯한 다른 생물종과 자연 환경에 중대한 악영향을 초래한다고 경고했다. 그녀는 살충제 남용이 인류의 건강도 위협할 수 있다고 지적했다. 업계는 카슨이 근거 없는 불안감을 조장한다고 공격하면서 그녀의 주장을 반박했다. 하지만 카슨의 경고는 언론의 보도를 통해 증폭되었고 시민과 정부의 확고한 지지를 얻었다. 이 운동을 계기로 당시 광범위하게 사용되던 살충제인 DDT의 판매가 금지되었고 1970년에는 연방 환경 규제를 시행하는 미국 환경청(U.S. Environmental Protection Agency, EPA)이 신설됐다.

1930년대에 설치된 독립 기구들과는 달리 EPA는 대통령의 지시를 받는 행정부 산하 기관으로 설립됐다. 이러한 접근방식은 작업장 내 사고와 질환을 예방할 목적으로 1970년에 설립된 산업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration, OSHA)과 제품 안전성을 규제할 목적으로 1972년에 설립된 소비자제품안전위원회 같은 다른 신설 부처에도 적용되었다. 대통령의 통제권이 확대됨에 따라 이들 부처의 규제 정책은 대통령이 바뀔 때마다 그에 따라 변화하는 경우가 많다.

연방 규제는 산업 및 조선업 현장 근로자가 직면하는 산재 위험을 낮추고 의약품 · 완구 · 자동차 안전을 개선하며 호수 · 하천 · 대기의 질을 향상시키는 분야에 중대한 영향을 미친다. 일례로, OSHA는 고용주에게 사망 또는 중대한 질환을 초래하거나 그럴 가능성이 있는 "확인된 위험이 제거된" 근무 환경을 조성할 것을 요구하고 있다. 정부는 암을 유발하거나 그럴 가능성이 있는 각종 산업용 화학 약품에 근로자가 노출되는 것을

방지할 목적으로, 많은 경우 노조의 요구를 수용하여, OSHA 관련 규정을 적용해왔다.

종종 그러한 규정을 둘러싼 논란은 정부의 행동을 정당화할 만한 과학적 근거가 존재하는지, 환경적 이익이 기업과 소비자가 비용을 부담할 만한 가치가 있는지에 집중돼왔다. 그 한 예로, 레이첼 카슨을 비판하던 학계와 업계 진영에서는 DDT의 사용이 금지됨에 따라 말라리아를 옮기는 모기를 퇴치할 수 있는 가장 효과적인 살충제가 사라졌다고 주장했다. 당시 DDT의 사용을, 금지하는 것이 아니라, 통제해야 한다고 주장했던 카슨은 일부 과학적 또는 경제적 논란이 여전히 계속되고 있었음에도 불구하고 정부의 예방적인 규제를 찬성하는 방향으로 여론을 움직였다. 기후변화에 관한 작금의 논란도 그와 비슷한 수준에 도달했다.

사학자들이 지적하는 것처럼, 경제적 · 사회적 쟁점에 대한 미국 정부의 우선순위는 확고부동한 노선을 선택하기보다는 규제를 강화하려는 여론과 자유로운 경제 성장을 추구하는 여론 사이를 오가는 방식을 채택해왔다. 국민들이 사회 다방면에서 기존 질서에 도전하던 시기였던 1960년대에는 국민 중 상당수가 살충제 규제 논쟁에서 업계의 시각을 평가 절하하고 연방정부의 환경 규제를 지지하는 분위기가 우세했다. 1980년대에는 여론의 방향이 다시 한번 뒤바뀌었다.

규제에 반대하는 조류

사학자 대니얼 여진은 유가와 물가가 급등하고 고용과 주식시장이 추락했던 1970년대 스테그네이션 시기에 정부 규제를

지지하는 여론이 전환점을 맞이했음을 적시하고 있다. 규제에 반대하는 진영은 규제가 경제 성장을 저해한다고 주장했으며 정부의 경제 개입은 어리석고 불공정한 행위라고 비난했다.

1970년대와 1980년대 초에 걸친 경기 침체로 인해 경제 성장을 뒷받침하기 위해서라면 기업의 자유를 좀더 확대해야 한다고 생각하는 국민과 의원들이 늘어나기 시작했다. 여진과 조지프 스타니슬라윈은 그들의 저서 『커맨딩 하이츠(The Commanding Heights)』에서 "시간이 흐르면서 점차 경쟁이 규제보다 나아 보이기 시작했다"고 분석했다. 1970년대에 상원에서 중요한 위치를 차지했던 스티븐 브라이어는 "시장이 더 잘 해결할 수 있다면 굳이 왜 규제해야 하는가?"라고 명료하게 표현했다.

훗날 대법원 판사를 지낸 브라이어는 연방 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board, CAB)의 항공업 규제를 겨냥하고 있었다. 당시 CAB는 국내 모든 항공 노선의 운임을 결정하고 있었으며 국내 각 도시에 취항하는 항공사를 지정하고 있었다. 수익성이 떨어지는 중소 도시에 취항하는 항공사에 높은 운임과 수익을 보장하는 대도시간 노선을 배정하여 노선을 안배하는 방식이었다. 1970년대에는 그러한 방식이 비효율적이고 고비용을 초래하는 것처럼 보였다. 의회는 경쟁을 통해 문제를 해결할 수 있다는 결론에 도달했고 1978년에 항공 자유화 법률을 제정했다. CAB는 1985년에 폐지됐다.

항공 규제 완화에 따른 비용과 효익에 대해서는 지금까지도 갑론을박이 계속되고 있지만, 경쟁 구도는 항공 산업을 획기적으로 변화시켰다. 이용객이 많은 노선의 운임은 실제로 떨어졌다. 업계 선두 업체들에 도전하는 신생 항공사들이 속속 등장했다.

신생 업체들은 기장, 정비사, 승무원에게 낮은 임금을 지급하여 운임을 낮출 수 있었다. 기존 항공사들은 기장을 비롯한 직원들로 조직된 노조와 마찰을 빚으면서 설 땅을 잃었다. 여러 업체가 도산했다. 경쟁력을 유지하기 위해 합병을 실시한 업체들도 있었다. 국내선 항공기를 이용하는 탑승객 수는 1977년 2억 4,000만 명에서 2000년에는 6억 6,500만 명으로 급증했다. 반면에, 기내는 북새통을 이뤘으며 연착과 수화물 분실 건수가 증가했고 항공기 안전과 정비에 관한 우려가 제기됐다. 그럼에도 불구하고, 항공업 구조조정은 경제가 일반 대중을 위해 작동하도록 만들 목적으로 정부 주도에서 시장 중심으로 옮겨가는 분명한 전환점을 제공했다.

금융업 규제

연방과 주 의회 및 정부 당직자들은 건국 이래로 금융 시스템에 대한 규제와 정부 통제의 적절한 수준을 결정하기 위해 고민해왔다. 은행이 시장의 힘에 대응할 수 있을 때 혁신과 경쟁력 있는 서비스가 배가된다. 하지만 경쟁은 은행권의 위기와 금융 공황을 야기한다는 단점을 안고 있다. 그러한 위기를 초래한 공격적인 대출 및 투기적인 리스크 선호는 그에 대한 반작용으로서 금리와 금융 관행에 대한 정치권의 엄격한 통제를 요구하는 여론으로 이어졌다. 2008년에 밀어 닥친 금융 위기는 이 논쟁에 새로운 장을 열었다.

미국의 은행 및 금융 산업은 지난 사반세기 동안 글로벌화와 규제 완화 그리고 기술 진보를 바탕으로 재편돼왔다. 소비자는 ATM에서 현금을 인출하는가 하면 인터넷을 통해 고지서를 납부하고 당좌예금과 저축예금 간에 자금을 이체하는 동시에

온라인으로 주택담보대출 상품을 검색할 수도 있게 되었다. 서비스가 확대됨에 따라 은행 숫자는 급감했다. 어느 연구 결과에 의하면, 1984~2003년에 독립계 은행과 저축은행의 수는 절반으로 감소한 것으로 조사됐다. 1984년의 경우 자산 100억 달러 이상의 소수 대형 은행들이 미국 전체 금융 자산에서 차지하는 비중은 42%였다. 2003년에는 이 비중이 73%로 증가했다.

은행 업무를 관리하는 최신 컴퓨터 시스템을 구축한 대형 은행들은 우위를 확보할 수 있었다. 무역과 국제 금융 거래가 비약적으로 확대됨에 따라 초대형 은행들은 세계 진출을 모색했다. 금융과 투자 거래가 바다를 건너 순식간에 일어날 수 있게 되자 아시아를 중심으로 신흥 시장이 부상했다. 이러한 추세는 미국의 은행 및 금융 규제 완화를 요구했으며, 그 결과 더욱 가속화됐다.

전통적으로 미국 은행권은 주정부로부터 설립 허가를 받아 지역사회와의 밀접한 유대 관계를 자랑하는 중소형 은행과, 여러 주에 지점을 설치하여 사업을 확대함으로써 자산 규모가 안전성과 효율성을 보장한다고 주장하는, 대형 은행으로 양분되어왔다. 이와 같은 분할 구도는 어떤 면에서 본다면 건국 초기에 알렉산더 해밀턴과 토마스 제퍼슨이 각각 도시와 농촌의 이익을 대변하던 상황과 일맥상통한다.

지방 은행은 20세기 초반까지는 우위를 점했지만 1930년대 금융 위기로 초토화됐다. 지방 은행은 제한된 자산 때문에 특히 위기에 취약했다. 2차 세계대전 이후 진행된 도시화로 지방 의회의 정치적인 권한은 축소됐고 1980년에 은행 규제 완화 작업이 시작됐다.

1980년대까지는 시중은행이 정할 수 있는 대출 금리와 예금

금리에 제약이 있었다. 시중은행은 증권업이나 보험업에 진출할 수 없었다. 자산 규모 역시 제한을 받았다. 모든 주가 타 주에 본점을 둔 은행의 진입을 금지하여 자기 주의 은행을 보호했다. 또한, 상당수의 주가 대형 은행이 개설할 수 있는 지점의 수를 제한하는 규정을 시행하여 소형 지방 은행을 보호했다. 1980년 이후로는 그러한 규제가 거의 대부분 철폐되었으며, 그로 인해 은행권의 경쟁력은 강화되고 집중도가 높아졌으며 영업이 자유로워지고 리스크 선호도가 높아졌다—그리고 중대한 위기에 대한 취약성이 심화됐다.

은행권은 지리적인 사업 범위를 넓혀가는 동시에 뉴딜 시절부터 금지되어온 시중은행 업무와 증권업의 통합을 포함하는 새로운 금융 분야로의 진출을 꾀했다. 1999년에 시중은행의 증권업 재진입이 허용되자 상당수 주요 은행들은 투기적인 성격의 모기지담보부증권과 주택 관련 증권에 투자할 목적으로 앞다투어 특별투자기구(special investment vehicle)라는 이름으로 정부의 규제를 받지 않는 사업부문을 설치했다.

의회 내에서 규제 완화에 찬성하는 진영은 은행의 자유가 확대될 경우 보다 현대화되고 효율적이며 혁신적인 시장이 등장할 것이라고 주장했다. 논란의 여지가 있지만 얼마간은 그러한 예상이 들어맞았다. 미국 금융계는 세계 역사상 유례를 찾아볼 수 없는 금융 및 증권 호황기를 견인했다.

맥킨지 글로벌 인스티튜트(MGI)에서 발간한 보고서에 의하면 2000~2008년에 예금, 주식, 정부 및 민간 채권을 포함한 금융 자산 합계는 92조 달러에서 167조 달러로 급증했으며 이는 연평균 9%에 달하는 성장률로 전세계 총생산을 훨씬 상회하는 규모였다.

이 기간 대부분에 걸쳐 앨런 그린스펀 연준 의장은 글로벌 금융 시장의 규모와 복잡성이 과도하게 증가하여 규제 당국이 적절하게 감독할 수 없을 지경에 이르렀다고 경고했다.

그린스펀 의장은 만약 의회가 철저한 금융 감독을 원한다면 새로운 법을 제정해야 한다고 주장했다. 하지만 2008년 금융 위기를 주제로 『금융 쇼크(Financial Shock)』를 출간한 경제학자 마크 잔디는 "의회와 백악관은 감독을 확대하는 것이 아니라 축소하는 것에 관심을 두고 있었다"고 지적한다.

이 글이 작성되고 있는 시점에서 2008년 금융 위기는 시장 의존도 확대를 추구하는 사상적 경향과 1970년대 말 이래로 미국을 좌지우지해온 금융 규제 완화에 대한 가정들을 송두리째 뒤흔들고 있는 것으로 보인다. 파산한 월가 업체의 임원들이 누리는 호화로운 생활과 수백만 달러에 달하는 보너스는 여론의 분노를 샀으며 규제 강화 요구에 불을 지폈다. 2006년에 퇴임한 그린스펀 자신도 2년 뒤 의회에 출두하여 "주주의 자본을 보호하기 위해 대출기관의 자기 이익을 고려했던 이들은, 나 자신을 포함해서, 충격에 빠져 현실을 믿지 못하는 지경에 이르렀다"고 토로했다.

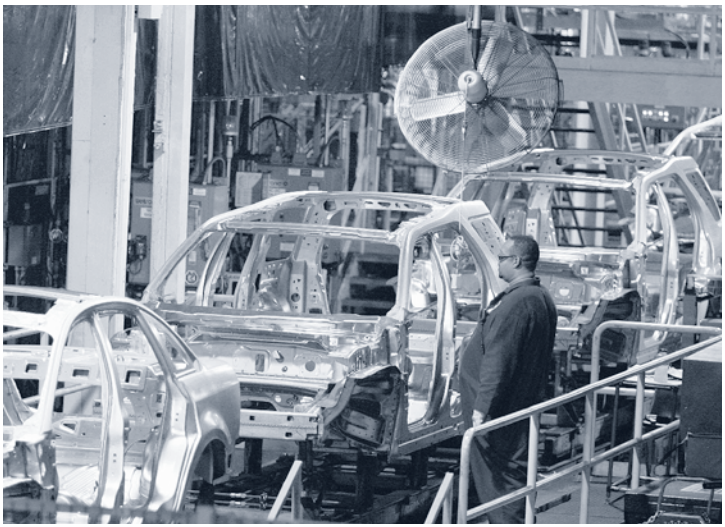
Fed

HORNETS

위: 2009년 1월 워싱턴 주 에버렛 공장에서 보잉 787 드림라인을 조립하고 있는 작업자들

앞장(맨 위에서 시계 방향으로): 농업이 여전히 미국 경제의 중요한 부분임을 보여주는 캔자스 주의 옥수수 더미, 중소기업으로 출발한 페덱스가 세계 각지로 배송하기 직전인 물품을 분류하는 샌프란시스코 시설, 신발업계의 치열한 경쟁에서 살아남은 뉴밸런스의 메인 주 스코히건 공장 근로자들, 사진 속에서처럼 21세기 초 부동산 붐으로 호황을 누렸다가 거품이 빠지면서 타격을 입은 건설 근로자들

아래: 미국 자동차 업계가 대대적인 감축에 돌입하기 전인 2007년 6월 포드자동차 시카고 공장의 조립 라인을 따라 이동하고 있는 자동차 차체



위: 캘리포니아 주 칼라바사스에 위치한 소규모 직물 사업체에서 주문을 처리하고 있는 마리오 에스코바

뒷장(맨 위에서 시계 방향으로): 매년 미국 국내에서 소비되는 수천만 배럴의 원유를 생산하는 텍사스 주 디어파크에 위치한 셸 정유 시설, 오바마 대통령이 확대를 추진하는 대체에너지원의 하나인 캘리포니아 주 팜스프링스에 세워진 풍력발전소, 2008년 경제 침체로 선적량이 줄어든 뉴저지 주 엘리자베스의 어느 항구

왼쪽: 청정 석탄 기술의 효율이 개선될 경우 미국 국내 에너지 수요에서 차지하는 비중이 확대될 것으로 예상되는 일리노이 주 콜터빌의 어느 석탄 광산

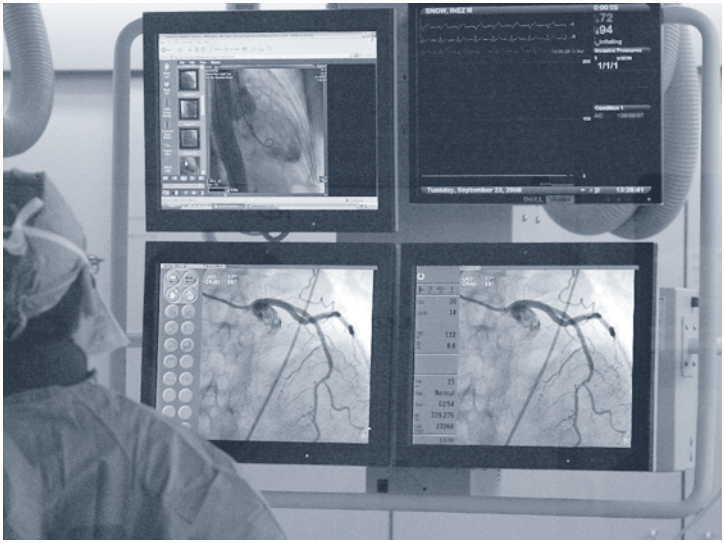
위: 미국의 수출에서 상당한 비중을 차지하는 서비스 산업 중 하나를 대표하는 연예인 에이미 애덤스(왼쪽), 메릴 스트립(가운데), 비올라 데이비스
왼쪽: 2009년으로 출시 50주년을 맞으면서 역대 최고 인기 완구 중 하나의 자리에 오른 바비 인형
아래: 애리조나 주 그랜드캐년 사우스림을 찾은 관광객들. 관광은 미국 경제에서 큰 비중을 차지한다.

위: 미국의 국내총생산에서 가장 큰 비중을 차지하는 서비스 산업의 한 축을 구성하는 소매업을 대표하는 샌프란시스코의 안드로니코 마켓

왼쪽: 2008년에 불거진 세계 금융 위기로 휘청거리고 있는 서비스 경제의 한 부문인 금융서비스를 대표하는 뉴욕증권거래소

아래: 소매업을 대표하는 또 다른 체인으로서 집안 손질을 원하는 수백만 소비자와 건설업체에 건축용 자재를 판매하는 로우스(Lowe's)

麦当劳
空调专营
家用空调



위: 미국 정부와 기업의 의료비 부담을 늘리면서 국내총생산에서 차지하는 비중이 확대되고 있는 의료서비스 부문

앞장(맨 위부터): 소매업체의 성패를 좌우하는 연말 쇼핑 실적, 미국의 대중국 수출품 중 하나인 맥도날드 매장

아래: 미국의 소득 불균형 추세를 해소할 수 있는 방법 중 하나로 제시되고 있는 교육

정치권의 대립에도 불구하고 미국은 글로벌화된 투자와 무역을 포기할 기미를 전혀 보이지 않고 있다.

7

CHAPTER

A U.S. Economy Linked to the World

제 7장

세계와 연결된 미국 경제

위: 워싱턴 주 타코마에 화물을 하역하고 있는 사진 속의 컨테이너 선박처럼 아시아로부터 수입이 증가함에 따라 정치권의 갈등이 증폭됐다. *앞장:* 2008년에 시작된 글로벌 경제 위기로 달러화의 가치는 폭락에 이어 폭등을 기록했다.

자유 무역은 "평화를 불러오며, 고율의 관세와 무역 장벽 그리고 불공정 경쟁은 전쟁을 불러온다……"

- 코델 헐 장관
미국 국무부
1948년

무역은 미국 경제를 세계 시장과 세계 경제에 떨래야 뗄 수 없는 관계로 결속시킨다. 2007년의 경우 국내에 기반을 둔 근로자와 시설에서 생산된 총계를 의미하는 미국의 국내총생산은 거의 14조 달러에 육박했다. 그 중 8분의 1에 해당하는 1조 6,000억 달러는 수출로부터 나왔다. 수입은 2조 3,000억 달러로 그보다 훨씬 많았다.

상품과 서비스 무역에 추가하여, 막대한 규모의 금융 거래가 국경을 넘나들고 있다. 미국의 기업과 개인은 매년 2조 달러 이상을 해외에 직접 투자하고 있으며, 그 결과 미국은 세계 최대 해외 투자국의 자리를 지키고 있다. 또한, 미국은 다른 어느 나라보다 많은 외국인 투자를 유치하고 있다. 세계 금융의 수도인 뉴욕은 2006년 말 기준으로 거의 1조 5,000억 달러에 달하는 민간 투자 자산이 몰려 있는 국제적인 헷지펀드의 본산이다.

수출이 국내총생산을 늘리는 것은 사실이지만 수출을 초과하는 수입이 국내총생산을 잠식하고 있다. 무역 불균형은 지난 10년간 정치적으로 민감한 타협점을 제시해왔다. 수입 과잉 상태는 국내 물가를 낮추는 경향이 있지만 해외와 경쟁하는 업종의 경우 국내 근로자의 임금을 떨어뜨리는 효과가 있다. 또한, 미국의 무역 적자는 다른 주요 통화들에 대한 달러화의 가치를 하락시켜 제8장에서 설명하고 있는 것처럼 세계 금융 시장의 안정성에 대한 우려를 증폭시키고 있다.

미국이 주로 수출하는 품목들은 무엇인가? 2006년의 경우 단일 품목으로 최대 수출품은 자동차와 부품 및 엔진으로 총 1,070억 달러를 기록했다.

그 뒤를 이어 반도체(520억 달러), 민항기(410억 달러), 컴퓨터

관련 제품(360억 달러), 의약품(310억 달러), 통신 장비(280억 달러), 화학 제품(270억 달러), 플라스틱 재료(250억 달러), 의료 장비(220억 달러) 등이 주요 수출품을 구성했다.

2006년 미국의 원유 및 가스 수입액은 총 3,300억 달러였다. 같은 해 미국은 2,570억 달러의 자동차와 엔진 및 부품, 1,000억 달러의 컴퓨터 및 관련 제품, 910억 달러의 의류 및 섬유, 640억 달러의 의약품, 360억 달러의 TV와 VCR, 290억 달러의 완구와 게임을 수입했다. 수출입 품목은 미국 국민이 생산하고 착용하고 사용하고 소비하는 거의 모든 대상에 걸쳐 있다.

미국은 세계 최대의 농산물 수출국으로서 미국 정부 자료에 의하면 전체 농지의 3분의 1이 수출 목적으로 경작되고 있다. 2006년의 경우 농산물, 가축 사료, 음료 수출액은 660억 달러를 기록했다. 수입액은 740억 달러로 수출액을 초과했다. 1997~2007년에 미국의 농산물 수출은 17% 증가했으며, 같은 기간에 미국 농가는 전체 밀 생산량의 45%, 콩 생산량의 33%, 해바라기유 생산량의 60%를 수출했다.

경제학자 폴 로머의 연구에 의하면, 국내총생산 대비 수입 비율은 1995년에 12%에서 10년 후에는 약 17%로 증가했다. 국내 투자에서 외국인이 차지하는 비중은 1995년에 7%였던 것이 3분의 1로 증가했다. 로머는 "미국은 과거 어느 때보다 글로벌 경제에 개방되어 있으며 그 관계는 양방향을 향하고 있다"고 해석한다.

글로벌 무역을 신장시킨다는 확고한 의지는 2차 세계대전 말엽에 미국을 비롯한 승전국들이 경제적 안정과 성장을 도모하기 위해 일련의 국제 조약들을 채택했던 시절 이후로 줄곧 미국 정책의 초석이 되고 있다. 무역 규제와 통화 가치 절하는 국가간의

통상을 옥죄어 1930년대 대공황을 더욱 악화시키는 요인이 됐던 것으로 널리 해석되고 있다.

연합국 진영은 유엔의 창설과 1944년 브레튼우즈 회의에서 합의된 세계 경제 정책에 관한 협정을 통해 전쟁의 기화가 됐던 군국주의를 협력적인 경제 정책으로 대체할 수 있기를 희망했다. 소련과 서방 세계가 대치하던 냉전 시대에 유럽과 아시아를 상대로 추진된 무역 자유화는 미국 대외 정책의 중요한 수단인 동시에 신생국들을 대상으로 자본주의를 전파하는 계기를 제공했다.

자유 무역과 대외 정책

1948년에 코델 헐 국무장관은 자유 무역은 "평화를 불러오며, 고율의 관세와 무역 장벽 그리고 불공정 경쟁은 전쟁을 불러온다 …… 만약 우리가 보다 자유로운 무역을 달성할 수 있다면 …… 차별과 방해를 없앤다는 측면에서 보다 자유로운 ……

그래서 어느 나라건 다른 나라에 질투심을 갖지 않게 되고 모든 나라의 생활 수준이 높아져서 전쟁을 낳는 경제적 불만을 제거할 수 있다면, 항구적인 평화를 합리적으로 기대할 수 있는 기회를 얻게 될지도 모른다"고 말했다.

1948년에 미국 외 22개국이 국가간의 상품 이동을 저해하는 관세와 기타 무역 장벽을 획기적으로 낮춘 일련의 국제 규약인 관세와 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)에 서명했다. 그 이후에 GATT 회원국이 점차 늘어남에 따라 7라운드에 걸쳐 무역 협상이 진행됐으며 1995년에는 회원국들의 협정 준수 상황을 감독하는 권한을 가진 세계무역기구가 창설됐다. GATT 절차는 대다수 공산품에 대한

관세를 낮추는 데 성공함으로써 브레튼우즈 체제 설립자들이 기대했던 것 이상으로 국제 통상을 큰 폭으로 확대시켰다. 선진국과 개도국 모두 국내 농업 부문이 정치권에 강력한 영향력을 행사하고 있었고 식량 안보를 우려하는 의견 때문에 상대적으로 높은 수준을 유지해온 농산물 관세는 예외였다.

농산물에 대한 정부 보조금과 관세는 오랫동안 정치권에서 논란을 야기해왔다. 2004년에 미국 농가는 다양한 명목으로 160억 달러에 이르는 정부 보조금을 수령했다. 미국의 농산물 관세율은 12%로 수입 농산물 가격을 그에 해당하는 금액만큼 인상하는 효과가 있다. 도시 지역 의원들은 농산물 관세가 국내 농가를 지원하는 목적으로 불필요하며 소비자에게 부당한 세금이라고 비판하는 경향을 보인다. 농촌 지역 의원들은 미국의 농산물 관세가 유럽(30%)이나 일본(50%) 또는 인도(114%)에 비해 훨씬 낮은 수준이라고 반박한다.

정부 보조금은 농가의 작물 선정에도 영향을 미친다. 일례로, 상당수 농가가 자동차 연료로 쓰이는 에탄올을 생산하는 데 사용되는 옥수수를 선택함에 따라 밀 생산량이 감소하고 있다. 미국 정부는 에탄올 생산자에게 현금 보조금을 지급하며, 이로 인해 농가의 옥수수 납품 가격이 올라간다. 농가 보조금 문제는 미국이 자국 농가에 대한 보조금을 낮추기로 합의하기 전까지는 시장을 개방하지 않겠다며 버티고 있는 개도국들과 마찰을 일으키고 있다.

스코틀랜드 경제학자 애덤 스미스가 그의 저서 『국부론』에서 이미 2세기 전에 제기한 자유 무역의 이론적 근거에 의하면, 프랑스의 와인이나 영국의 양모처럼 각국이 비교 우위를 갖고 있는

상품을 생산하여 교역하는 데 주력할 경우 모든 나라가 번영할 수 있다. 반면에, 영국이 프랑스 와인에 고율의 관세를 부과하면 영국 소비자들이 구매하는 모든 와인의 가격이 상승하게 된다.

하지만 1960년대와 1970년대 초에 일본과 독일의 제조업 경쟁력이 철강, 자동차, 신발, 섬유 등 다방면에서 미국의 국내 산업을 심각하게 잠식해 들어오기 시작하면서 이 이론은 정치권의 저항에 직면했다. 수입품이 소비자들에게 제공되는 선택의 기회를 넓히는 동시에 많은 경우 물가를 낮추는 효과를 가져오면서 무역 확대에 따른 이익은 전 국민에게 돌아갔다. 하지만 무역에 따른 피해는 사업이 둔화되거나 도산한 일부 업종과 근로자들에게 집중됐다.

미국 최대의 노동 단체로 막강한 영향력을 행사하던 AFL-CIO는 애초에는 전후 무역 확대 합의에 찬성했다. 하지만 1970년에는 노선을 선회했다. 대표 로비스트였던 앤드류 비밀러는 기술의 확산, 해외 투자 유출액의 증가, 외국 정부의 불공정 무역 관행에 따른 소속 노조원에 대한 위협을 더이상 묵과할 수 없다고 선언했다.

1980년대에서 1990년대 초반까지 미국의 무역 기조에 가장 심대한 위협을 미친 나라는 일본이었다. 일본은 2차 세계대전의 피해로부터 국가를 재건하는 과정에서 세계 최고 수준의 기술력과 효율성을 바탕으로 수출 주도형 산업을 꾸준히 육성했다. 철강, 자동차, 소비자 가전, 반도체 분야에서 일본이 이룩한 성공은 품질 제일을 추구하는 국민성에 기틀을 두고 있었다. 하지만 일본을 비판하는 진영에서는 일본의 무역 경쟁력이 미국을 비롯한 다른 경쟁국들의 대일본 수출을 제한함으로써 국내 기업들을 보호한

불공정 무역 관행에도 뿌리를 두고 있다고 지적했다.

해외와의 경쟁에 대한 대응

생산 비용이 낮고 자동화가 정착된 일본 자동차 업체와의 경쟁으로 인해 토종 자동차 업체였던 크라이슬러는 1979년 부도 직전까지 몰렸다. 당시 크라이슬러는 미국 3대 자동차 생산업체였다. 만약 크라이슬러가 도산한다면 수십만 명에 달하는 근로자와 협력업체 직원들이 직장을 잃게 될 상황이었다. 35억 달러 규모의 정부 '구제 금융'과 물밀 듯 밀려드는 군납 발주 그리고 최고경영자였던 리 아이아코카의 뛰어난 경영 수완 덕분에 크라이슬러는 살아 남을 수 있었다. 그로부터 20년이 지난 뒤 크라이슬러는 독일 자동차 업체인 다임러 벤츠에 매각됐고 그 이후에는 어느 사모펀드 업체에 다시 팔려갔다. 2009년에 크라이슬러는 연방정부의 금융 지원을 받아 채무재조정 절차에 들어갔고 UAW 퇴직자 의료보험 기금과 이탈리아 자동차 업체 피아트가 포함된 채권단에 회사 자산을 매각했다. 미국 정부는 채권단에서 일시적으로 소수 지분을 유지했다.

1979년 크라이슬러 사태는 미국이 국제 무역을 통해 어떻게 이익을 증진시킬 수 있는가에 관한 오랜 논쟁을 촉발시키는 계기가 되었다. 로널드 레이건 정부와 조지 부시 정부에서는 미국의 국제 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 놓고 정치권과 경제학자, 재계 지도자, 노동계 대표들이 각기 다른 전략을 제시했다.

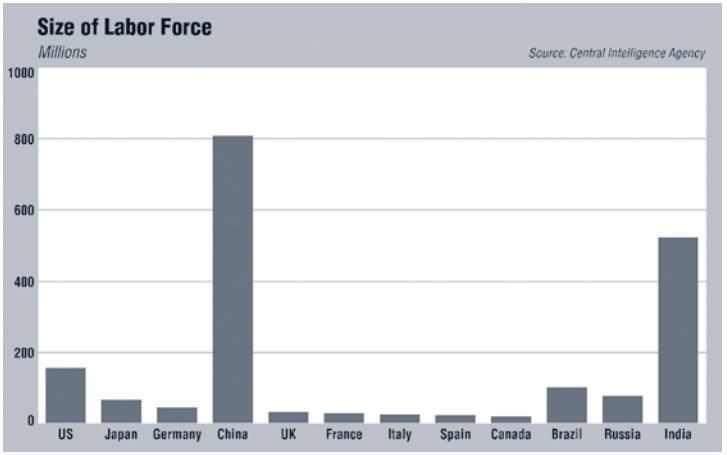
일각에서는 정부-재계 협력체 같은 새로운 구상을 수립하여 반도체 등 첨단 산업의 기술 혁신을 모색하는 연구개발 사업에 역량을 집중시킬 것을 촉구했다. 다른 일각에서는 미국 재계와

노동계가 한 목소리로 질타한 일본 등의 불공정 무역 관행에 보다 단호하게 대응할 것을 주문했다. 정치권의 공방은 전통적으로 개방을 추구하는 민주당 의원들이 정부 개입의 확대를 요구하는가 하면 오히려 공화당에서는 특정 산업과 이해를 중심으로 정부가 승자를 골라내려고 한다면 정부의 존립이 흔들릴 것이라고 주장하는 등 이념적 경계를 초월하는 경우도 많았다.

철강을 중심으로 일부 산업에서는 해당국 정부가 지분과 경영권을 확보하고 있는 해외의 경쟁업체들과 각축을 벌여야 하는 경우도 있었다. 이러한 해외 업체들은 자국의 경제력을 신장시키고 고용을 창출할 목적으로 시장에서의 수요에 상관없이 철강 생산량을 꾸준히 증대시킬 것을 요구받고 있었다.

미국은 WTO 조인국으로서 그러한 무역 분쟁을 다자간 절차를 통해 해결하는 방식을 모색하고 있다.

다만, 미국 국내법은 미국의 무역 법률을 위반한 것으로 밝혀진 국가에 대해 일방적인 대응 조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다.



하지만 이러한 조치는 당사국의 보복 조치를 초래할 위험이 있다. 1974년에 제정된 통상법은 대통령이 임명하는 미국 무역대표부 대표가 불공정 무역 관행을 조사하고 미국 법을 위반한 국가를 상대로 벌칙 또는 제재를 가할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이 법은 1984년에 지적재산권 보호에 관한 사항을 불공정 무역 관행에 포함시키는 방향으로 개정되었다.

위협에 직면한 미국 국내 업계는 의회를 상대로 불공정 무역 관행에 대응하는 수입 쿼터와 관세 그리고 구제 조치를 요구하는 로비를 벌였다.

그와 동시에, 미국 기업들은 공정거래법을 위반한 해외 수출업체에 무역 제재를 가할 수 있는 권한을 가진 독립적인 정부 기구인 미국 국제무역위원회에 진정을 접수했다. 국내의 섬유, 신발, 소비자 가전, TV 업계는 하나같이 수입품과의 경쟁에서 정부의 보호를 요구했다.

하지만 정부의 대외 정책 우선순위가 먼저 고려되는 경우가 많았다. 동맹국들과의 관계 악화를 우려한 정부는 지금까지 여러 대통령을 거치는 동안 일방적인 무역 제재를 단행하기보다는 철강업계의 예에서처럼 수입을 제한하는 자발적인 약정을 유도하는 방식을 모색했다.

창조적 파괴의 교훈

미국의 철강 산업은 세계 각국 업체들이 시장점유율과 수익성 그리고 존립을 놓고 치열한 경쟁에 돌입한 1970년대 중반부터 여러 차례 위기에 직면했다. 철강 산업의 분투는 창조적 파괴가 미국 제조업에 미치는 영향을 가감 없이—긍정적인 양상과 부정적인 양상을 동시에—보여줬다.

그 혜택은 국가 전체로 돌아갔다. 현재 미국 철강 산업과 근로자의 생산성은 1970년대의 3배에 육박한다. 미국 철강업체들은 에너지 효율을 비약적으로 향상시키면서도 공해를 줄이고 종업원의 건강을 지키는 생산 프로세스를 개발하는 데 투자하고 있다. 2000년 이래로 석탄을 비롯한 연료 가격이 급등하면서 자체적으로 원자재를 확보하고 있는 미국 철강업체들은 득을 보았다.

반면에, 1970년에 531,000명이었던 철강 산업 종사자 수는 2008년에 150,000명으로 감소했다. 이 기간 동안 국내 산업의 심장부를 구성하던 철강 도시들은 큰 타격을 입었다. 노벨 경제학상 수상자인 조지프 스티글리츠는 2006년 인터뷰에서 철강 산업의 쇠퇴가 1세기 전에 US철강이 세운 도시면서 자신의 고향이기도 한 인디애나 주 개리에 미친 영향을 설명했다. 그는 이 도시가 "공업국 미국의 역사를 반영한다. 철강 산업의 등장과 함께 태어났으며 내가 성장하던 1950년대 중반에 호황을

누렸으며 그 뒤로 급속도로 쇠퇴하여 오늘날에는 껍데기밖에 남지 않았다"고 회고했다.

유럽과 아시아 각국 정부는 자국의 철강 생산 능력을 대폭 확대하기 위해 사반세기 이상 시장에 직접 개입해왔다. 미국 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission, USITC)와 유럽연합 경쟁 감독 기구에 제출된 증거에 의하면, 각국 정부는 공식적인 방식과 비공식적인 방식을 병행하여 수입 장벽을 지원해왔으며 업계의 막후 시장분할 담합을 묵인해왔다.

미국은 이따금씩 수입을 제한한 적은 있지만 국내 철강 산업의 경쟁력을 지원할 목적으로 장기적인 정책을 수립한 경우는 단 한 번도 없다.

국제 통상 규약은 '정상적인 가격 미만으로' 국내 시장에 들어온 '덤핑' 수입품으로부터 자국 산업을 보호할 수 있도록 허용하고 있다. 경제 침체와 금융 위기로 세계 시장에 철강 제품이 초과 공급될 때마다 미국 철강업계는 저가 수입품에 맞서 덤핑 규정의 적용을 모색하곤 했다. 역대 대통령들은 그러한 상황에 대응하여 미국 철강업계에 미치는 피해를 줄이기 위해 철강 제품의 수입을 일시적으로 제한하거나 업계의 자발적인 생산 중단을 유도하는 경향을 보였다. 하지만 미국 철강업계가 정부에 요구하는 것처럼 지속적인 보호를 보장받은 경우는 거의 없었다. 정치적 또는 경제적으로 다양한 요인들 때문에 정부의 정책은 강력한 무역 제재를 되도록 피하려고 하는 경향이 높다. 저가의 수입 철강 제품은 자동차 업계를 비롯하여 철강을 사용하는 부문에 도움을 주며 물가 억제에도 효과가 있다. 또한, 정부는 미국의 무역 보복 조치에 대한 다른 나라 정부의 반응에 촉각을 세워왔다.

그 결과로 미국의 철강 시장은 다른 주요 경쟁국 시장에 비해 외국인 지분과 수입에 개방적인 구조를 띠게 됐다. 2007년의 경우 미국 국내에서 소비되는 철강의 30% 이상이 수입품이었으며, 이는 일본, 러시아, 중국, 브라질 등 주요 경쟁국 시장들과 비교할 때 훨씬 높은 수준이다.

1901년에 J.P.모건이 설립한 US철강은 2007년 생산량을 기준으로 미국 최대, 세계 10위 철강업체의 자리를 지키고 있다. 고효율 용광로에서 고철을 녹여 철강을 생산하는 방식으로 '빅 스틸(Big Steel)'에 도전장을 낸 신생 업체 뉴코는 국내 3위, 세계 12위에 해당한다. 또 하나의 대표적인 국내 철강업체는 1990년대 말에 파산한 구 베들레헴철강을 중심으로 역사적인 전통을 가진 회사들을 공동 소유 형태로 결합시킨 기업 연합이다. 이들 회사는 부실 기업 인수 전문가인 윌버 로스가 대폭 삭감된 가격으로 사들였다. 로스는 부실 기업을 매입하여 활용 가능한

위: 2008년 2월 백악관 주변에서 보호 관세의 도입을 포함하여 또 다시 곤경에 처한 철강 산업을 보호하는 조치를 취할 것을 요구하고 있는 수천 명의 철강 근로자들

앞장(왼쪽 상단): 사진 속의 펜실베이니아 주 몬로빌 공장처럼 규모를 축소하고 연구개발에 꾸준히 투자하여 경쟁에서 살아남은 미국 철강 산업

부문을 선별하는 자신의 방식이 "다윈주의적인 작업"이라고 말한다. 그는 2003년 『포천』 지와의 인터뷰에서 "약한 부문은 제거되고 강한 부문은 더욱 강해진다. 각각을 분류하고 강해질 수 있는 부문에 집중하는 동시에 약한 부문의 도태를 유도하는 것이 요령이다"라고 설명했다.

2004년에 로스는 미국 공장을 인도의 락시미 미탈과 미탈철강에 매각했으며, 미탈은 2006년에 유럽의 대표적인 철강업체인 아르셀로와 합병을 실시하여 세계 최대 철강업체로 부상했다. 현재 US철강과 아르셀로미탈 그리고 뉴코가 미국 국내 철강 생산량의 절반 이상을 책임지고 있다. 지분의 10%는 상대적으로 개방적인 미국 철강 시장의 또 다른 수혜자인 러시아 철강 관련 회사가 보유하고 있다.

1990년대 금융 위기로 저가의 수입 철강 제품이 미국 시장을 덮치자 40개 이상의 철강업체, 유통업체, 가공업체들이 파산을 신청했다. 당시 미국 철강업계는 갈수록 늘어나는 퇴사자들에게 '미적립' 연금 부채 명목으로 110억 달러 이상의 채무를 지고 있었으며, 이는 도저히 감당할 수 없는 액수였다. 파산만이 유일한 탈출구였다.

미국의 파산법은 기업이 연금 약정을 포함하여 일부 계약들을 파기할 수 있도록 허용하고 있으며, 그러한 채무는 기업이 파산할 경우에 대비하여 일정한 연금 플랜에 대한 보험을 제공하고 약정된 연금 급여를 지급하는 연방 기관인 연금급여보장공사(Pension Benefit Guaranty Corporation, PBGC)로 이전된다. 파산한 철강업체의 퇴사자들은 PBGC 덕분에 연금 급여의 대부분을 보장받을 수 있었지만 회사에서 약속했던 의료보험 혜택은 모두

잃게 되었다.

조지 부시 대통령이 단행한 무역 제재 조치는 일부 퇴직자 의료보험 약정의 면제와 더불어 2000년대 초 경제 호황기에 미국 철강 경기가 되살아나는 계기를 제공했다. 하지만 2008년부터 시작된 경기 침체는 브라질, 인도, 중국 등 국가의 지원을 받는 철강업체들의 성장과 맞물려 초과 공급에 대한 우려의 불씨를 되살렸다. 현재 3개국의 철강 생산 능력은 전세계 생산 능력의 3분의 1에 육박하며, 철강 공정 무역 문제는 세계 주요 관심사로 복귀하였다.

무역 확대를 위한 추진력

무역 확대를 주장하는 진영은 빌 클린턴 대통령이 취임한 1990년대에 생각지 못했던 추진력을 얻게 되었다. 직전 대통령이었던 조지 부시는 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)을 경제 정책의 구심점으로 추진했으며, 이 협정은 1992년 대선 당시 의회의 비준을 기다리고 있었다. 클린턴을 보좌하던 일부 참모들은 '새로운 민주당 정치인'으로서의—통상과 기술을 포용하고 노동계의 강력한 반발에 휘둘리지 않는 인물로서의—이미지를 부각시킬 목적으로 NAFTA를 지지할 것을 조언했다.

다른 참모들은 NAFTA가 발효되면 국내 일자리가 "엄청난 굉음과 함께" 멕시코로 빨려 들어갈 것이라고 예상한 소프트웨어 억만장자 출신 무소속 후보 로스 페로가 대선에 뛰어든 상황에서

앞장 왼쪽, 위: 민주당 경선 후보였던 힐러리 클린턴(왼쪽)과 버락 오바마(위) 두 사람 모두 기존의 자유무역협정을 그대로 존속시키면서 미국 근로자에게 공정한 협정이 되도록 수정하겠다는 공약을 내세웠다.

클린턴이 NAFTA를 지지할 경우 중요한 표를 잃게 될 것이라고 경고했다.

클린턴의 여론 조사 전문가였던 스탠리 그린버그는 NAFTA를 지지하면 정치적으로 중요한 이득을 얻을 수 있다고 주장했다. 비록 많은 유권자들이 멕시코와의 통상 현안에 불안감을 느끼는 것은 사실이지만 무역 자체에는 반대하지 않는다는 것이 그의 해석이었다. 그는 캘리포니아 같은 '신경제' 주의 유권자들은 국제주의를 신봉하는 대통령을 원한다고 단언했다. 이 판단에 동의한 클린턴은 NAFTA 조항의 개선을 모색하고 의회 비준을 지지하겠다고 선언했다. 클린턴은 1992년 대선에서 부시를 눌렀다. 페로는 대선에서 무역 확대에 전적으로 반대한 후보치고는 매우 높은 수준인 19%의 득표율을 기록했다.

대통령에 당선된 클린턴은 NAFTA 비준을 자신의 중점 추진

목표 중 하나로 정하고 상하 양원에서 지지를 이끌어내기 위해 공화당과 친무역 성향의 민주당 세력을 규합했다. 노동계에서는 멕시코에 일자리를 잃게 될 것이라며 경고하고 나섰고 재계 지도자들은 수출 촉진을 목표로 조속한 비준을 촉구함에 따라 뜨거운 논쟁에 불이 붙었다.

민주당 내 지지를 확보하기 위해 클린턴 정부 협상단은 멕시코 근로자의 권리와 환경 보호 제도를 개선시키는 2개 조항을 협정에 추가하고 멕시코와 캐나다 정부가 이를 수용하도록 압박했다. 이는 멕시코 기업들이 노동 및 환경 기준을 위반하여 원가를 낮추는 행위를 방지함으로써 미국 근로자를 보호한다는 취지에서 나온 조치였다. 의회는 1993년에 NAFTA를 비준했다.

NAFTA의 경제적 효과에 관한 논쟁은 계속됐다. 유력한 민주당 경선 후보였던 버락 오바마와 힐러리 클린턴은 2008년 대선을 앞두고 지난 10년간 40만 개의 일자리가 사라진 오하이오 주 프라이머리에서 미국 근로자에게 공정한 협정이 될 수 있도록 NAFTA 개정에 찬성한다는 입장을 표명했다. 하지만 둘 중 어느 누구도 협정의 폐지를 요구하지는 않았다.

NAFTA 비준에 이어 미국은 중미 국가들과의 역내 무역협정을 추진하는 한편 이스라엘, 요르단, 칠레, 싱가포르를 상대로 양자간 협상에 착수했다. 하지만 수입이 국내 제조업 일자리를 깊이 잠식해 들어오자 하원에서 저항이 싹트기 시작했다. 기존 협정들이 의회의 비준을 얻는 데 성공할 수 있었던 주된 이유는 시한을 구체적으로 정하고 개정을 금하는 신속처리규정에 의거한 비준안 처리가 가능했기 때문이었다. 정부 당직자들은 협상장에서 상대방과 합의한 조건들의 구속을 받기 때문에 의회에 의한

전면적인 개정을 막는 규정이 반드시 필요하다는 입장을 밝혔다. 의회는 비준안의 승인 또는 거부만이 가능하며 개정은 허용되지 않는다. 하지만 신속처리규정은 2002년 하원 표결에서 고작 3표 차로 효력이 연장되었으며 2007년에는 효력이 만료됐다.

2008년에 조지 부시 대통령이 콜롬비아와의 자유무역협정을 비준해줄 것을 의회에 요청하자 민주당 소속의 낸시 펠로시 하원의장은 하원이 미국의 경제 침체에 대처하는 조치들을 검토하고 "근로자 가구의 경제적 불안을 해소"하는 것이 선결 과제라고 못박고 비준 절차를 중단했다.

특허, 저작권, 상표권

혁신과 기술에 기초한 정보화 시대는 지적재산권 문제를 중요한 국제 무역 현안들 중 하나로 격상시켰다. 지적재산권은 역사적으로 오랜 전통을 지니고 있다. 중세의 장인 길드는 엄격한 법률을 통해 내부적으로 영업 비밀을 단속하면서도 길드 구성원들 사이의 지식 공유는 장려했다. 15세기 유럽의 군주들은 새로운 기술을 제공하는 발명가나 외국인에게 특허를 부여했다.

중세 이후로 논쟁의 방향은 분명하게 정해졌다. 즉 발명가에게 자신의 발명품 이용에 대한 법적인 독점권을 인정할 경우 제품 혁신을 뒷받침할 수 있다. 하지만 보호 기간이 지나치게 길면 경쟁이 저해되고 개량이 뒤쳐진다. 어떻게 균형점을 찾을 것이냐가 문제였다. 발명가는 연방정부로부터 특허권을 인정받아 자신의 권리를 보호할 수 있지만 의무적으로 발명의 내용을 상세하게 공개해야 한다.

위: 2004년 5월 24일 로스앤젤레스에서 코카콜라 C2를 선보이고 있는 연예인 폴라 압둘(가운데), 재비어 베니토 코카콜라 최고마케팅이사(왼쪽), 돈 크나우스 코카콜라 북미 사업부 사장. 코카콜라 측의 설명에 따르면, 이 신제품은 회사가 제조법을 철저하게 비밀로 감추고 있는 기존 코카콜라 제품에 비해 탄수화물과 칼로리, 설탕이 절반으로 줄었다.

특허권자는 자신의 발명품을 이용하는 자를 상대로 이용을 중단하거나 이용료를 지불할 것을 요구함으로써 필요한 경우 법정 다툼을 통해서라도 권리를 행사할 준비가 되어 있어야 한다. 발명가가 특허를 신청하여 제조 절차나 성분을 공개하는 대신 비밀로 감추기를 원하는 경우도 간혹 있다. 아마도 가장 유명한 예는 코카콜라의 제조법일 것이다. 코카콜라의 제조법은 영업 비밀로서 조지아 주 애틀랜타의 어느 은행 금고에 보관되어 있다.

발명품을 보호하고 혁신을 장려하는 제도의 중요성을 인식했던 미국의 초대 헌법 기안자들은 특허와 상표권 법률을 제정할 수 있는 권한을 유일하게 의회에만 부여했다. 조지 워싱턴 정부에서 초대 국무장관을 지낸 바 있는 토마스 제퍼슨은 그 자신이 다양한 설계의 쟁기를 실험했던 발명가로서 외교에 관련된 책임이

과중해지기 전까지만 해도 특허권 제도를 검토하는 작업에 참여했다. 그 이후로 미국의 특허 및 상표권 정책은 꾸준히 발전해왔다.

특허 출원을 원하는 발명가는 기본적인 요건을 충족시켜야 한다. 발명품은 기계나 제조 절차처럼 특허가 가능한 대상이어야 한다. 유용한 용도를 갖춰야 하며 기존의 제품이나 절차에 비해 상당한 개선이 있어야 한다. 특허권이 보장되는 기간은 출원일로부터 최대 20년을 초과할 수 없다. 미국 내 전체 특허 출원 건수의 절반은 해외 발명가에게 귀속된다. 미국은 다른 주요 교역상대국들과 비교할 때 해외 발명품에 대해 훨씬 개방적인 태도를 견지하고 있는 것으로 판단된다. 일본 특허청의 예를 들면, 2002년의 경우 전체 특허 출원 건수의 90%가 국내 발명품이었다.

지적재산권에 관한 최초의 협약으로는 예술 작품과 문학 작품에 관한 사항을 다룬 1883년 파리협약과 1886년 베른협약이 있다. 1970년에 체결되어 이후 여러 차례에 걸쳐 개정된 특허협력조약은 100개국 이상을 대상으로 특허 신청 절차 기준을 수립했다. 가장 최근에 체결된 중요한 협정으로는 1994년 '무역 관련 지적재산권 협정'(Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)을 들 수 있으며, 이 협정은 조인국이 반드시 보장해야 할 최소한 보호 기준을 명문화하는 동시에 특정 조인국이 자국 국민에게 지적재산권을 부여할 경우 동일한 권리를 다른 조인국의 발명가에게도 확대 부여할 것을 의무화하고 있다. 공공 정책 전문가인 수전 스카치머는 "국제 (저작권) 침해 문제는 디지털 시대에 들어서면서 더욱 심각해지고 있다"고 지적한다. 오늘날 저작권 침해 대상에는 소프트웨어, 음원, 영화, 심지어

교과서까지도 포함된다.

상표권 도용, 제품 불법 복제, 서적이나 소프트웨어 또는 영화 · 음반 저작권 침해는 특히 중국과의 무역 관계를 중심으로 미국에 있어 분쟁을 야기하는 심각한 문제로 대두되고 있다. 2007년에 미국영화협회가 의회에 제출한 자료에 의하면, 중국에서 판매되는 미국 영화 DVD 10개 중 9개가 불법 복제품인 것으로 알려져 있다. 전미 자동차 부품 제조업 협회의 주장에 의하면, 중국 업체들은 유명 미국 제조업체 상표를 부착한 모조 자동차 부품과 기타 제품을 생산하여 해외에 수출하고 있다. 미국 제약업체들 역시 비슷한 항의를 제기하면서 중국산 위조 의약품이 아무 것도 모르는 소비자의 건강에 심각한 위협을 미칠 가능성이 있다고 경고하고 나섰다.

하원의원 출신으로 현재 미국영화협회 회장을 맡고 있는 댄 글릭만은 의회에 출석하여 중앙 정부 차원에서는 중국 관리들이 유감을 표시하고 제한적이나마 조치를 취하고 있지만 이러한 조치가 지방에까지 효과를 미치지는 못하고 있다고 발언했다. 글릭만은 하원 위원회에 증인으로 출두하여 전반적으로 볼 때 무역 위반 강행 규칙이 "선별적이고 자의적이며 일부 경우들에 있어서 의도적으로 모호하다. 게다가 어떤 경우에는 단적으로 말해서 제대로 규정조차 되어 있지 않다"고 증언했다.

미국이 중국의 WTO 가입에 찬성했을 당시만 해도 중국의 통상 정책이 국제 규약에 수렴하게 될 것이라는 기대가 있었다. 미국의 관점에서 볼 때, 그러한 기대가 실현되도록 만들어야 할 필요성이 여전히 중요한 통상 현안으로 남아 있다.

중국과 미국 경제의 상호 의존성은 21세기 들어 급성장한 무역과

국제 금융 흐름을 상징적으로 보여준다. 사학자 닐 퍼거슨은 미 · 중 두 나라의 공생 관계를 '키메리카(Chimerica)'라는 말로 기발하게 표현한다.

저가의 중국 수입품은 미국의 물가를 안정시키는 데 일조했으며 임금 하락 압력에 도움을 주었다. 중국은 수출로 벌어들인 달러를 미국에 재투자하여 금리를 낮은 수준으로 유지하는 데 기여했다. "그 결과 자금 차입 비용이 놀랄 만큼 낮아졌고 기업을 운영하는 수익성이 놀랄 만큼 높아졌다 …… 중국이 미국에 돈을 꾸어주려는 의지가 강하면 강할수록 미국인들이 돈을 꾸려는 의지 역시 강해졌다."

마침내 2008년에 빚 거품이 꺼지면서 금융 위기가 발생하자 글로벌화와 무역의 이점이 과연 무엇인지를 놓고 미국 국민들 사이에서 논쟁이 촉발됐다. 그 전까지만 해도 미국에서는 창의성과 기업가 정신을 강조하는 미국 경제가 세계 경제에 동참하는 것이 실보다 득이 많다는 믿음 아래 자유 무역을 지지하는 국민적 합의가 반세기 이상 지속돼왔다.

하지만 이러한 가치관이 외국의 경쟁업체들이 절망한 실업자들의 자연스러운 표적이 되고 불공정 무역 관행이 보호주의 정서를 조장하는 경제 침체기에도 지속되기는 매우 어렵다.

많은 전문가들은 미국 정치권이 무역과 금융의 자유로운 흐름과 개방주의를 계속해서 지지할 수 있는가 여부는 국민 대다수의 경제적 번영을 지속시킬 수 있는가 여부에 달려 있다고 지적한다. 2007년에 벤 버냉키 연준 의장은 "경제적 변화로 인해 타격을 입은 개인들이 겪는 하방 위험성에 어느 정도 제동을 걸지 않는다면, 전반적인 여론이 경제 발전에 절실한 역동성을 수용하지

않으려 할 가능성이 있다" 고 말했다. 하지만 미국은, 비록 어느 정도는 원하고 있었을지도 모르지만, 세계 경제에 등을 돌릴 수 없었으며 2009년 정권이 교체되는 과정에서도 세계 경제로부터 발을 빼려는 징후는 포착되지 않았다.

미국은 민주적인 방식으로 거대한 경제적 도전에 맞서고 있다.

8

CHAPTER

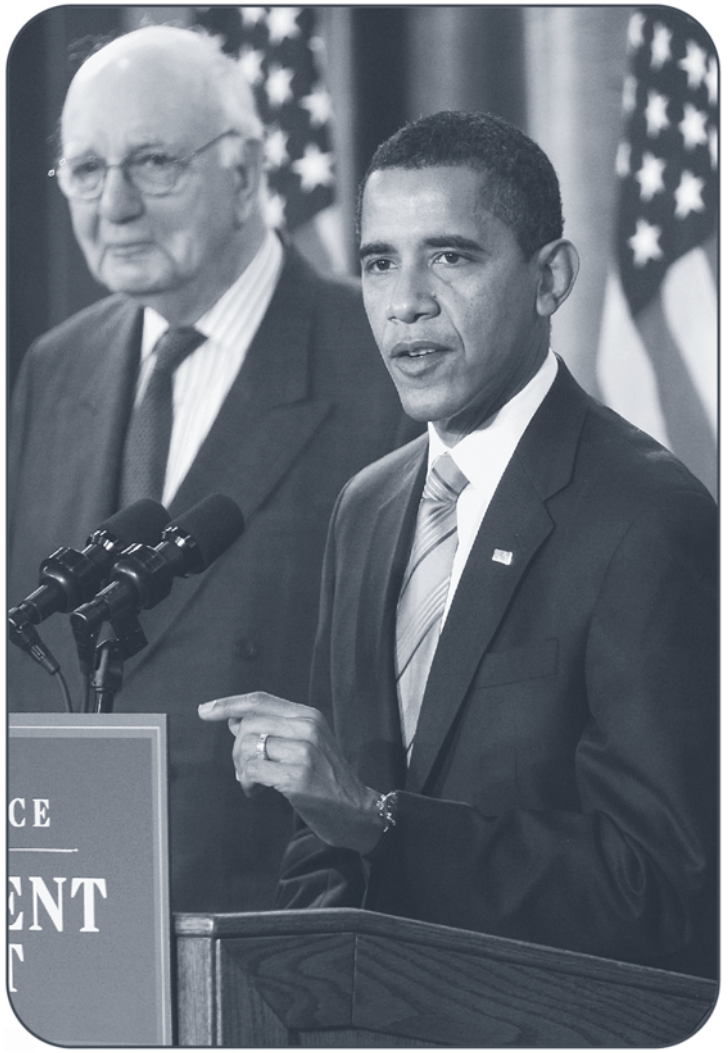
A New Chapter in America's Economic Story

제 8장

미국 경제사의 새 장

BEA

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS
U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE



위: 첨예한 정치적 분열상을 보이고 있는 의회와 협력하면서 한 세대 만에 밀어닥친 최악의 경제적 도전에 직면한 버락 오바마 대통령. 뒤쪽으로 폴 볼커 전 연준 의장이 보인다.
앞장: 미국의 거시경제 지표들은 2008년 위기 이전부터 곤두박질치기 시작했다.

"오늘을 시작으로, …… 우리는 마음을 추스르고 먼지를 털어내고 다시 한번 미국을 재건하는 작업에 나서야 합니다."

– 버락 오바마 대통령
미합중국
2009년

이 글이 작성되는 시점(2009년 3월)에 미국을 비롯한 대부분의 국가들은 다수의 전문가들이 1930년대 대공황 이래 최악으로 평가하는 금융 위기와 경제 침체의 늪에 빠져 있다. 신속한 위기 대응의 필요성은 그 중에서도 가장 대표적이었던 미국을 중심으로 선진국 진영 전체에 걸쳐 봇물 터지듯이 정부의 개입을 가져왔다. 2009년 봄이 되자 금융의 총체적인 붕괴에 대한 공포는 어느 정도 진정된 듯했고 전년도 하반기에 심각한 타격을 입었던 세계 주식시장도 손실을 부분적으로 만회했다. 하지만 미국을 필두로 여러 선진국들은 여전히 치솟는 실업률과 취약한 경제 전망에 봉착해 있었다.

몇몇 결론들은 부인하기 어려웠다. 세계 각 대륙의 금융과 무역을 연계시킨 글로벌화는 금융 시장의 위기가 전세계로 확산되는 빌미를 제공했다. 미국을 포함한 세계 주요국 정상들은 산산이 조각난 투자자의 신뢰를 회복하고 투자를 되살리기 위해서는 새로운 금융시장 감독 및 규제 시스템을 수립해야 한다는 원칙에 합의했다. 개혁을 통해 선진국 경제 전반에 적용되는 새로운 금융 및 투자 기준을 모색하며 미국은 그 과정에서 자국의 복잡한 금융 및 증권 규정을 개혁함으로써 선도적인 역할을 수행해야 한다는 복안이었다.

2009년 초에 폴 볼커 전 연준 의장은 유력한 국제금융 관계자와 학계 전문가들로 구성된 G30(Group of 30) 을 대표하여 그러한 개혁의 청사진을 제시했다.

오바마 정부 취임 이후 대통령 직속 경제자문위원회 의장을 맡은 볼커는 G30 보고서가 "세계 경제를 위험에 빠뜨릴 정도로 심각한 시장 기능의 상실을 재연하지 않으면서 글로벌 경제 성장을

뒷받침하는 공고하고 경쟁적이며 혁신적인 금융시장을 회복" 하는 것을 목표로 추구한다고 논평했다.

G30은 은행의 무분별한 대출을 방지하는 엄격한 규제, 잠재적 위험이 내포된 투자 동향을 파악하는 효과적인 회계 기준, 대형 사모 헷지펀드나 투자 자본이 실적과 차입 규모를 공시하도록 의무화하는 규정, 글로벌 금융 체제의 붕괴를 유발한 병원균이었던 복잡한 구조의 신용부도스왑 같은 비상장(over-the-counter) 파생상품의 규제를 촉구했다.

새로운 금융 체제에 대한 실효성 있는 국제적인 합의는 복잡하게 얽힌 주요국들의 경제 및 정치 제도를 감안할 때 결코 쉽게 도출할 수 있는 목표가 아니었다. 이 목표는 미국만 따로 떼놓고 생각해도 쉽지 않은 과제였다.

앞선 장들에서 살펴본 것처럼, 미국의 경제 운용은 경제 자체의 중요한 변화 흐름에 대응하면서 불규칙하게 변모해왔다. 헌법이 제정된 이래 경제에 개입하는 정부의 역할에 대한 논쟁이 끊임없이 계속돼왔다. 사회적 필요에 의해 정부의 강력한 역할이 요구되는가? 아니면 정부가 경제 발전의 원동력이 되는 혁신과 기업을 고사시키는가? 정부의 권한을 연방정부와 주정부에 어떻게 배분해야 할 것인가?

이처럼 미국의 금융 규제 제도는 주와 연방 부처의 업무가 중복되어 누더기 같은 형태로 이뤄져 있으며 곳곳에 감독의 허점이 자리잡고 있다. 일부 개혁 진영에서는 이번 금융 위기를 계기로 강력한 권한을 가진 금융시장 통합 감독 기구를 설립해야 한다고 주장하고 있다. 그러한 역할은 미 연준이 적임으로 평가받고 있다. 하지만 상당수 국민들이 통합 정부 기구에 막강한 권한을

집중시키는 것에 대해 우려를 표시하고 있다. 이 문제는 건국 초기에 제퍼슨과 해밀턴 진영을 갈라놓은 바 있으며 오늘날까지도 그 명맥이 유지되고 있다.

치솟는 재정 적자

경제를 부양하고 위기에 처한 금융기관들을 구제하기 위해 취한 긴급 조치들로 인해 연방 재정 적자가 큰 폭으로 증가했다. 연방 지출액과 수입액 사이의 차이를 나타내는 재정 적자는 2009년의 경우 1조 달러를 넘어서면서 전년도와 비교할 때 거의 3배에 육박하는 규모를 기록했다. 정부 지출 확대와 감세로 이뤄진 오바마 대통령의 2009년 경기부양책은 전체 경제 규모에서 차지하는 비율을 기준으로 2차 세계대전 이래 사상 유례 없는 수준의 재정 적자를 유발할 것으로 예상된다.

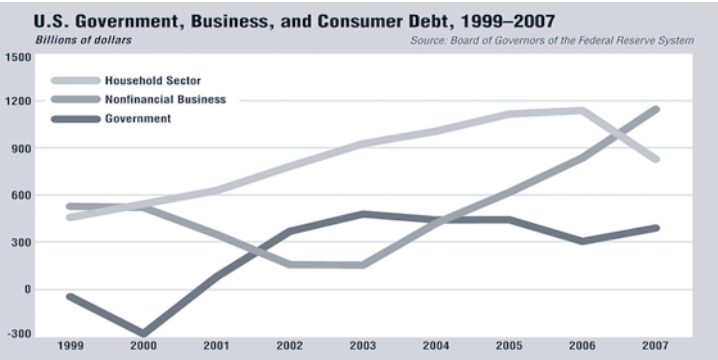
경기부양책의 구체적인 내용에 관해서는 국민들의 의견이 엇갈렸지만 신속한 행동이 필요하다는 원칙에 있어서는 광범위한 합의가 도출됐다. 고용을 창출하고 경제 후퇴를 막기 위해서는 신속하고 대대적인 연방 재정 지출을 통한 경기 부양이 필수적이라는 점에 대다수 경제학자들이 동의했다. 또한, 경제학자들은 일단 경제가 진정 국면에 접어들면 정부의 지출과 수입을 보다 효과적으로 조율하여 재정 적자를 축소하는 고통스러운 작업으로 선회해야 한다는 점에도 동의했다.

미국 정부는 2008년 말에 위기가 도래하자 대대적인 규모로 대응할 수 있었다. 연준의 재정 역량과 미국 정부의 해외 차입 능력은 이후 수 개월간 미증유의 금액을 금융 시스템과 정부 지출

사업에 투입하는 데 일조했다. 로버트 졸릭 세계은행 총재는 2008년 말 『뉴욕타임즈』와 가진 인터뷰에서 미국이 "문제를 해결하는 능력은 역사적으로 필적할 대상이 없다"고 평가했다. 경제학자 브래드 셋서는 미국 정부가 2008년에 시장 이자율의 급등을 야기하지 않고도 1조 7,000억 달러에 달하는 엄청난 규모의 국채를 발행한 사실에 주목했다.

불어나는 연방 재정 적자를 해소하는—두 번째—과제는 훨씬 더 어려운 과제가 될 가능성이 높다. 오바마 대통령을 비롯하여 정계 지도자들이 인식하고 있는 것처럼, 미국 국민과 정치권은 정부가 미국 경제에 개입하는 폭과 범위, 그리고 그러한 정부의 사업들을 재정적으로 뒷받침하는 최선의 수단에 관련된 힘든 결정을 언제까지고 미룰 수만은 없다. 졸릭은 다른 나라들이 "과연 미국이 앞으로 10년이나 20년 또는 30년 후 미국의 진정한 국력을 결정하는 근본 원인들에 접근할 수 있을 것인지"에 관해 의문을 품고 있다고 말했다.

오랜 전통을 갖고 있는 정부의 고령자 지원 사업은 이 문제에서 큰 비중을 차지하고 있다. 현재의 추세가 지속된다면, 근본적인



제도 개혁이 추진되지 않는 한, 수십 년 안에 사회보장(퇴직연금), 메디케어(고령자 의료보장), 메디케이드(저소득 가구 의료보장) 사업이 연방 예산에 포함된 다른 모든 항목들을 추월하게 될 것으로 전망된다. 현재 이 세 가지 항목은 국채 이자 지급을 제외한 전체 연방 재정 지출의 44%를 구성하고 있다.

2011년이 되면 7,800만 명에 달하는 베이비붐 세대 중 첫 번째 집단이 사회보장 및 메디케어 수급 자격을 갖추게 된다. 재무부는 2030년이 되면, 현행 연방 세율이 그대로 유지된다는 가정하에, 3대 '보장' 사업 예산이 전체 예산의 3분의 2를 잠식할 것으로 예측하고 있다. 2008년도 정부통합재무보고서에 따르면, 현행 예산 지출이나 세법에 변화가 없을 경우 정부 수입만으로는 예상되는 지출의 절반밖에 충당하지 못할 것으로 예상되고 있다.

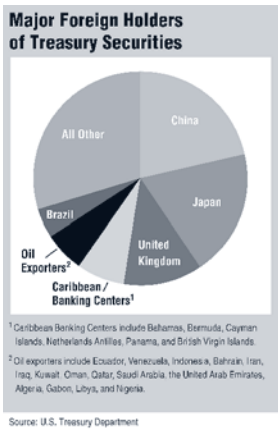
정부는 수입을 초과하는 지출(연방 재정 적자)을 충당하기 위해 국채를 발행할 수밖에 없으므로 보장 예산의 무제한적인 확대는 미국의 국가 부채(정부가 국내외 채권자들로부터 차입한 금액) 규모를 늘리게 된다. 만약 현행 지출 및 세수 추이가 그대로 유지된다면 2032년 미국의 국채 규모는 국내총생산에 버금가게 된다.

재무부는 이러한 상황이 지속될 수 없으며 미국 경제와 달러에 대한 신뢰를 꾸준히 저해할 것이라고 경고한다. 앨런 그린스펀 전 연준 의장은 현 상황을 두고 "쓰나미가 다가오고 있다"고 표현한다. 오바마는 2008년 대통령으로 당선된 직후에 금융 위기가 난제라고 한다면 "정치는 그보다 더한 난제"라고 토로했다. 고령자는 퇴직을 늦춰야 할 수도 있다. 의료보험과 사회보장 급여를 부유층에게만 국한시키거나 근로자 가구에 대한 세금을

높여야 할 것이다. 이는 미국 사회의 결속력을 시험하는 계기가 될 것이다. 오바마는 "여러분에게는 이 문제에 자신의 정치적 자산을 소진할 의지를 갖춘 대통령이 필요하다"면서 "내게는 그럴 의지가 있다"고 말했다.

소득 불균형

경제적 보상의 재분배 과정에서 확대된 불균형은 국내 경제 개혁과 국가간 경제 협력을 가로막는 정치권의 장벽을 한층 더 높이는 역할을 했다. 연구자들은 소득과 부를 극소수에게 집중시키는 것으로 의심되는 여러 요인들을 파악했다. 그러한 요인들 중에는 고임금 제조업 일자리의 감소와 저임금 서비스 고용 구조로의 전환, 고도 기술 경제에서 저학력 근로자가 겪는 고용상의 차별, 중하위 소득 가구의 의료비 부담 증가 등이 포함되어 있었다. 이러한 요인들 외에도 다른 여러 요인들로 인해 물가 상승률을 감안한 비농업 부문 근로자의 평균 임금은 1980년 이래 크게 늘지 않았다.



하버드대 경제학자 벤자민 프리드먼은 "21세기 미국의 가장 중요한 화두는 다음 세대가 2차 세계대전 직후 수십 년간 지속된 번영을 재연할 것인지, 아니면 1970년대 초부터 1990년대 초까지 국민 대다수가 감내해야 했던 생활수준의 정체로 회귀할 것인지의 여부"라고 적시했다.

정부의 장기적인 재정 문제 역시 국제적으로 복잡하게 얽혀 있다. 2000년대 들어 해외 투자자들이 미국 국채를 매입하는 비중이 늘고 있다. 외국의 국영 은행이나 '국부' 펀드가 미국 국채 보유를 확대하면서 2000년 중반 1조 달러였던 것이 8년 뒤에는 2조 7,000억 달러로 증가했다. 이들은 공산품이나 석유 수출 대금으로 확보한 달러를 미국 국공채를 매입하는 데 사용했다. 기본적으로, 미국은 현재에 소비하기 위해 미래로부터 돈을 끌어다 쓴 격이었다.

2008년도 외교관계위원회 보고서는 이러한 대외 재무 의존도가 초래하게 될 정치적 파급효과를 "중국과 러시아 그리고 걸프 국가들이 미국 국채를 사들이지 않는다면 달러 가치는 급락하고 미국의 금리는 상승하며 미국 정부가 국내에서 감당할 수 있는 비용으로 국제사회에서의 역할을 지속하는 것이 훨씬 힘들어질 것"이라고 강조하고 있다.

제1장에서 설명한 것처럼, 글로벌 금융 위기가 촉발되자 세계 각국은 그에 대한 대응으로 앞다투어 미국 국채를 매입했다. 미국의 경제 규모와 정치적 안정이 달러를 가장 안전한 피난처로 만들었기 때문이었다. 하지만 미국의 부채 규모가 계속해서 커질 경우 해외 투자자들은 국제 거래에서 달러 대신 유로와 중국 위안을 바스켓 방식으로 사용하고 각국 외환보유고에서 달러의 비중을 축소할 가능성이 있다.

경제학자 마크 잔디는 2008년에 "다음 위기는 연방정부의 가공할 만한 재정 문제와 연관될 것"이라면서 "글로벌 투자자들은 이미 미국의 국가 부채에 불만을 품고 있으며 만약 상황이 조금도 달라지지 않는다면 제아무리 재무부라 하더라도

국채 발행 물량 전부를 소화할 투자자를 찾기는 어려워질 것"이라고 예상했다.

글로벌 금융 위기가 휩쓸고 지나간 상황에서 미국은 금융 부문의 신뢰를 회복하는 과제도 안고 있다. 오바마 정부는 은행권의 준비금 및 투자 규정을 강화하는 동시에 경제 성장을 뒷받침하는 자본의 흐름을 막지 않으면서도 과도한 리스크 관행에 제한을 두는 국제적인 노력을 지지한다고 약속했다.

오바마의 계획

오바마는 대통령으로 당선된 직후부터 연방 차원의 대규모 위기 대응책을 수립하기 시작했다. 정부 출범 초기에 의회를 통과한 엄청난 규모의 경기부양책은 비틀거리는 경제 전반에 연방 지출과 구제 금융 그리고 감세를 시행했다. 더불어 최첨단 에너지 및 환경 구상을 확대시키기 위해 연방 예산을 투입하는 방안을 모색했다. 이러한 일련의 조치들을 통해 미국 기업들을 위해 국내외에서 새로운 시장을 발굴하고 다양한 직능 수준의 일자리 수백만 개를 창출한다는 복안이었다.

에너지 및 환경과 관련된 기회들은 상당수가 논리적으로 관심을 끌 만한 것들이었다. 첨단 에너지 제어 및 내후화(weatherization) 기술 투자는 가정과 기업의 냉 · 난방 및 조명 전력 사용량을 절감하는 데 일조할 수 있다. 하이브리드 전기 자동차, 궁극적으로는 '플러그인' 전기차의 양산을 앞당길 경우 정치적으로 불안한 지역에서 생산되는 원유에 대한 의존도를 낮출 수 있다.

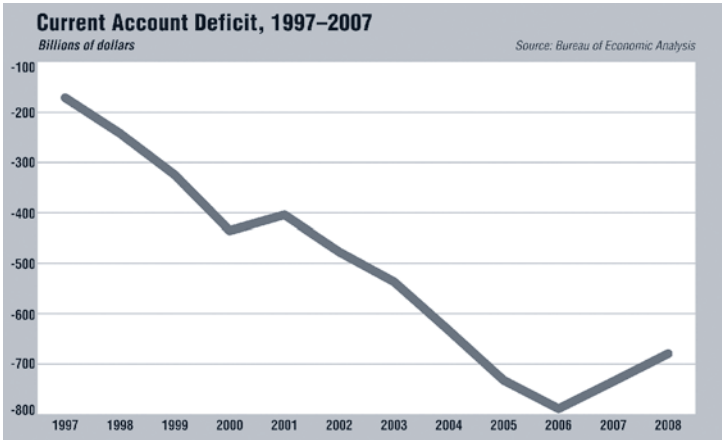
국내 송전망을 확장할 경우 남부 선벨트나 중서부 대평원에서

생산된 태양광이나 풍력 에너지 같은 재생에너지를 보다 효율적으로 대도시 지역으로 송전할 수 있다. 아마도 10년 안에는 전기 요금이 할인되는 심야에 전기 플러그를 통해 전기차를 충전시키는 시대가 도래할 가능성도 있다.

이러한 연방 구상을 바탕으로 국제 경쟁력을 갖춘 신산업이 육성되는 동시에 탄소로 인한 기후변화에 대처하는 국제적인 노력에서 미국이 선도적인 위치를 점할 수 있게 된다. 일례로, 발전에 풍력이나 원자력을 이용하거나 자동차 연료로 바이오 연료를 사용하면 온실가스 배출을 줄일 수 있다. 언젠가는 석탄을 이용하는 화력발전소에서 배출된 탄소가 영구적으로 지하에 저장되는 날이 올지도 모른다.

일각에서는 이러한 비전에 사상적, 정치적 물음을 제기했다. 과연 '큰' 정부가 바람직한가에 대한 해묵은 논란도 계속되고 있다. 지역간 이해의 충돌도 여전히 문제가 되고 있다.

풍력 에너지를 생산하는 주의 의원들은 전국 송전망을 확대하는 방안을 추진하고 있는 반면에, 석탄을 이용한 화력발전에 기반을



두고 있는 주의 의원들은 풍력 발전을 확대하는 사업에 반발하고 있다. 업계를 장악하고 있는 일부 에너지 관련 기업들은 석탄 및 석유로부터 배출되는 탄소를 제한하고 가정과 사무실에서 태양광 이용을 확대하는 계획이 자신들의 기존 사업 모델을 위협할 것으로 우려하고 있다. 게다가 선호 전략을 떠나서 이번 금융 위기로 인해 미국 재계와 투자업계가 그러한 에너지 개혁에 투자할 수 있는 여력이 약화됐다.

낙관적인 전망을 내놓는 전문가들은 기업가 정신, 교육 제도의 폭과 깊이, 자본이 자유롭게 고수익을 추구할 수 있도록 허용하는 분위기 등 미국이 여전히 새로운 에너지 전략을 구축하는 난제를 해결할 수 있는 중요한 자원들을 보유하고 있다고 강조한다. 2006년에 타르만 샨머가라트남 싱가포르 교육부 장관은 미국 교육의 중요한 특징을 다음과 같이 설명했다. "우리는 학생들이 시험을 잘 보게 하는 법을 알고 있다. 당신들은 학생들의 재능을 최대한 이용하는 법을 알고 있다. 두 가지 모두 중요하다. 하지만 사람의 지적 능력에는 창의성이나 호기심, 모험심 또는 야심처럼 시험으로 측정하기 어려운 부분들이 있다. 무엇보다도 미국은, 심지어는 권위에 도전하는 것을 의미할지라도, 학생들이 통념에 도전하도록 격려하는 문화를 갖고 있다."

이처럼 진정한 국민적 저력을 그에 상응하는 진정한 국가적 도전에 맞서 유감없이 발휘하는 것이 지금 세대가 직면한 중대한 과업이라고 할 수 있다. 켄트 휴즈 우드로우윌슨센터 국장은 "지속적인 경제 성장과 기술 혁신, 교육 개혁, 광범위한 기회의 평등 없이 미국이 21세기 아이디어 각축장에서 과연 승리할 수 있을지 예견하기 어렵다" 고 지적한다.

2009년 현재 미국은 국가 경제 정책과 자유 무역, 금융시장, 기업 지배구조에 대한 대중의 신뢰를 뒤흔든 가혹한 경제 침체로부터 벗어나기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 휴즈는 "미국은 핵심적인 기관들에 대한 국민적 신뢰를 회복하고 국가적 목적 의식을 재확립하는 동시에 공동의 이익과 공동의 희생에 대한 합의를 복원하고 국가 정체성을 재정립해야 한다"고 부연한다. 그럼에도 불구하고, 미국 국민들은 과거에도 그러한 도전에 맞서 매번 위기를 극복해왔으며 이번에도 그러하리라는 점을 의심하는 사람은 거의 없다.

버락 오바마 대선 후보의 등장은 여러 면에서 역사적으로 특별한 사건이었지만 그가 추진한 경제 정책은 미국의 정치사에 깊이 뿌리를 박고 있었다. 많은 전문가들이 그의 대선 승리를 계기로 미국 정치권의 무게 중심이 레이건 시절부터 추구해온 작은 정부와 시장 규제 완화 기조에서 벗어나 정부의 경제 개입을 확대하는 프랭클린 루즈벨트식 뉴딜 정책으로 회귀할 것으로 예상하고 있다.

변화의 폭은 아직 예단할 수 없다. 하지만 2008년 대선에서 유권자들은 정부의 역할 확대를 선택했으며, 오바마 대통령은 취임사에서 그러한 여론에 부응할 것임을 약속했다. 그는 "오늘을 시작으로, …… 우리는 마음을 추스르고 먼지를 털어내고 다시 한번 미국을 재건하는 작업에 나서야 합니다"라고 역설했다. 비록 민주당이 상하 양원에서 모두 다수당 지위를 확보한 상황이긴 하지만 정치권의 분열이 첨예한 현 시점에서 경제 및 에너지 난제들을 해결하기 위해서는 대통령과 여야 의원들의 효과적인 협력이 절실하게 요구된다. 하지만 이와 같은 상황은 극소수 예외적인 시기를 제외하고는 미국 역사에서 늘 볼 수 있는

모습이었다. 매번 위기에 봉착할 때마다 미국은 민주주의의 특징인 정치적 분열에도 불구하고 국가가 나아갈 길을 개척했다. 오바마 정부의 출범은, 국운이 달려 있는 상황에서, 미국 경제사에 새로운 장을 추가할 수 있는 계기를 제공했다.

미국 국무부
국제정보프로그램국