

2018년 미국 고용 전망

Randall W. Eberts (미국 W.E. 업존고용연구소 소장)

■ 머리말

트럼프 행정부 취임 첫째 동안 정치 전반, 특히 노동정책은 상당한 수준의 불확실성과 불안을 겪고 있으며, 이러한 혼란은 2018년에도 지속될 가능성이 크다. 미 의회는 단 한 건의 중요한 법안 — 세제 개혁안 — 을 겨우 통과시켰을 뿐인 데 반해, 현 정부는 이전 정부의 행정 명령 중 상당수를 철회하고 자체 행정명령을 다수 제정한 상태다. 2017년의 고용 전망에서, 필자는 노동부 장관을 포함한 주요 국무위원 임명과 관련하여 미 행정부의 방향 변화와 트럼프 대통령이 취임하기 전까지의 정권 인수 기간에 이민 등의 주요 정책에 대한 입장 급변에 대해 언급한 바 있다. 트럼프 행정부 첫 해에도 거의 마찬가지였다. 대부분이 행정명령이었던 정책 선언의 연대기는 갑작스러운 변화와 전환의 연속이었다. 미국의 가치관을 반영할 뿐만 아니라 미국의 노동력 공급에도 영향을 미치는 이민정책이 특히 많은 변화를 보였다.

오바마 정부와는 '180도' 다른 정책을 표방하며 워싱턴의 현 상황을 뒤엎겠다는 의미로 “오물을 빼내겠다(drain the swamp)”는 약속을 한 트럼프 정부가 경제와 금융시장에 혼란을 가져올 것이라고 추측하는 이들이 많았다. 그러나 놀랍게도 트럼프 정부 취임 후 1년 동안 미국 경제는 이전의 동향을 유지하였다. 미국 증시는 다우존스 산업지수(DJIA)를 기준으로 25% 상승률을 기록하고 사상 최초로 25,000선에 도달하면서 전례 없는 강세로 2017년을 마감하였다. 고용의 경우에는 그 정도가 약간 줄어들기는 했지만 연속적인 월 취업자 수 증가세는

여전히 유지되었다. 즉 2017년 12월 현재, 고용이 침체기에서 벗어나 반등하기 시작한 2010년 10월 이후로 87개월 연속 취업자 수 증가를 이어가고 있다. 실질 GDP는 2017년 대부분의 기간에 예년 이상으로 증가하여, 2/4분기에는 3.1%, 3/4분기에는 3.2% 연환산 증가율을 기록하였다. 그러나 필라델피아의 연방준비은행이 2017년 11월에 전문 예측기관들의 의견을 조사한 결과, 향후 성장률은 2% 초중반대에 머물 것이라는 데 의견의 일치를 보았다. 즉 예측기관들은 2018년과 2019년의 실질 GDP 성장률을 각각 2.5%와 2.1%로 내다보았다.

■ 세제 개혁

주목할 만한 경제성장이 이루어지고 있는 가운데, 12월에 미 의회는 기업과 개인에 대한 세금 인하와 함께 연방 조세 정책에 기타 변화를 가져오게 될 대대적인 세제 개혁법안을 통과시켰다. 일부에서 바라던 세제 개편안도 아니었고 홍보했던 바와 같이 중산층과 저소득층에게 세제 감면을 제공하는 방안도 아니었지만, 어쨌든 세법에 상당한 변화를 가한 법안으로서 장기적으로 경제에 미치는 파급효과도 클 것으로 예상되었다. 이 법안은 주목할 만한 여러 요소들을 갖추고 있다. 첫째, 법인세 최고세율을 현행 35%에서 21%로 영구적으로 인하하였다. 또한 이른바 ‘패스스루 기업(pass-through company, 역자 주) 법인세가 아니라 개인소득세를 적용받는 기업)’에 대한 세금 삭감도 포함되어 있다. 둘째, 이 법안은 대부분의 소득 계층에 대해 10년간 개인소득세율을 낮추고 표준 공제율을 높인 반면에 개인이 주택담보 대출금과 주세(state taxes) 및 재산세에 대해 공제받을 수 있는 금액에는 상한선을 설정하였다. 셋째, 개별적으로 건강보험을 구입하여 건강보험시장에 참여하여야 한다는 의무 조항을 삭제하였다.

또한 이 세법안은 기업들이 해외로부터 현금을 반입할 수 있는 일회성 인센티브를 제공하고 있다. 이에 따라 미국 기업들은 해외 사업체로부터 미국으로 반입되는 현금에 대해 35%가 아닌 15.5% 세율의 세금을 납부하면 된다. 해외 현금 보유고가 최소 2,500억 달러에 이르는 애플과 같은 기업의 경우라면 이전의 세법에서는 870억 달러 이상을 세금으로 납부해야 했겠지만 개정 세법에서는 390억 달러만 납부하면 된다는 뜻이다. 또한 미국에서 발생하는

특히 소득에 대한 세율을 13.1%로 낮춤으로써, 기업들이 해외 자회사들에 특허를 이전하지 않아도 되도록 인센티브를 제공하고 있다.

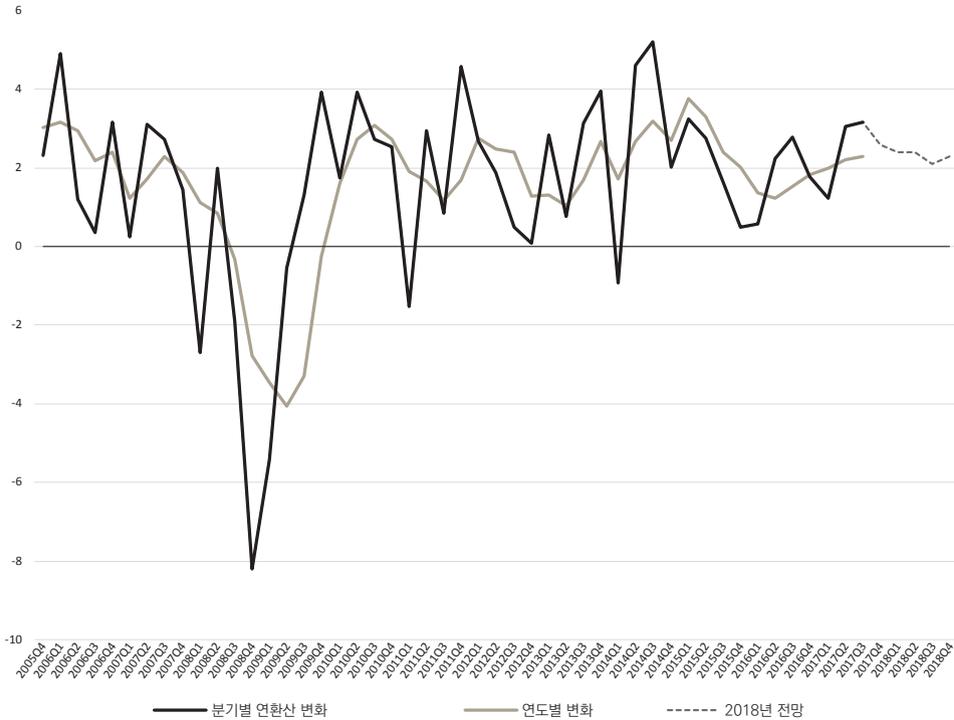
현재 해외 현금 보유고는 1조 달러가 넘는 것으로 추산된다. 이 자금이 미국으로 반입되는 경우 어떻게 사용될 것인가에 대해 많은 추측이 나돌고 있다. 기업들은 신기술 투자 및 자사 주 매입뿐만 아니라, 해외보다 미국 내에서 더 많은 근로자를 채용하는 데 이 자금을 사용할 수 있을 것이다. 그러나 연구 결과에 따르면, 미 의회가 2004년에 해외 수익 미국 반입 시 ‘법인세 인하’ 법안을 통과시켰을 당시 이러한 일은 거의 일어나지 않았다.¹⁾ 미 국세청(IRS)의 보고에 의하면 법인세 인하 제도로 인해 3,620억 달러가 미국으로 유입되었지만, 이는 국내 투자, 국내 고용 또는 R&D 확대로 이어지지 않았다고 한다.

그럼에도 불구하고, 이번 세제 개혁법안의 지지자들은 감세가 3~4%의 실질 GDP 성장을 가져올 정도의 경기부양 효과를 지닐 것으로 기대하고 있다. 그러나 대부분의 분석가들은 그런 결과가 있을 것이라고 예상하고 있지 않다. 당시 연방준비제도이사회 의장이었던 재닛 옐런(Janet Yellen)은 한 기자회견에서, 감세가 경기를 ‘약간 고양시키는 역할(a modest lift)’은 하겠지만 일시적인 현상에 그칠 것이라고 언급하였다. 또한 자신과 동료들은 “대부분의 경제 학자들이 갖고 있는 일반적인 기대에 동의한다”고 덧붙였다.²⁾ 감세법안이 통과될 것으로 예상되자 연방준비제도이사회는 2017년 12월 중순에 자체 경제전망을 발표하였으며, 이에 따르면 실질 GDP는 2017년에 2.4%, 2018년에 2.1% 증가할 것으로 전망되었다(그림 1 참조). 2019년의 경우, 세제 개혁법안에 의한 경기부양이 예상됨에도 불구하고, 실질 GDP 예상 증가율은 2%에 불과하다. 국제통화기금(IMF)과 경제협력개발기구(OECD)도 2018년 미국 경

1) Dharmapala, Dhammika, C. Fritz Foley, and Kristin J. Forbes(2009), “Watch What I Do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act,” National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 15023, June 2009, at <http://www.nber.org/papers/w15023>; Faulkender, Michael, and Mitchell Petersen(2009), “Investment and Capital Constraints: Repatriations under the American Jobs Creation Act,” NBER Working Paper No. 15248, August 2009, at <http://www.nber.org/papers/w15248.pdf>.

2) Applebaum, Binyamin(2017), “Fed Predicts Modest Economic Growth from Tax Cut,” *New York Times*, December 13, 2017, at <http://www.nytimes.com/2017/12/13/business/economy/fed-interest-rates.html>.

[그림 1] 분기별 및 연도별 실질 GDP 추이 및 2018년 전망



자료 : Bureau of Economic Analysis.

제에 대해 유사한 전망을 내놓았다. OECD는 전년대비 기준으로 볼 때 감세가 2018년의 실질 GDP에 일시적으로 약간의 진작 효과만을 가져다줄 것이라고 평가하였다.³⁾

감세가 이 세법안의 지지자들이 기대했던 정도로 경기부양 효과를 가져오지는 못할 것이라고 대부분의 경제학자들이 믿는 한 가지 이유는, 감세가 이루어지는 시기가 경기순환 차원에서 적절치 못하기 때문이다. 경제학자들은 대부분 미국 경제가 완전고용 수준에 있다고 보고 있으며, 따라서, 생산성 증대 또는 노동력 참여율의 증가와 같은 근본적인 요소들이 향상되지

3) 2017년 대비 2018년의 실질 GDP 예상 전망을 단순히 하락과 상승이라는 두 부류로 나누어서는 안 된다. 연도별 변화를 기준으로 하느냐, 아니면 각 연도 4분기 간 변화를 기준으로 하느냐에 차이가 있을 뿐이다. 예를 들어, 계량경제학 연구 세미나(RSQE: Research Seminar in Quantitative Economics)의 전년대비 연도별 전망에서는 2017년에 2.2%, 2018년에 2.5% 증가할 것으로 보았다. 동일한 전망을 각 연도 4분기 간 변화의 측면에서 본다면, 실질 GDP 증가율은 2017년의 2.5%에서 2018년에 2.2%로 감소한다.

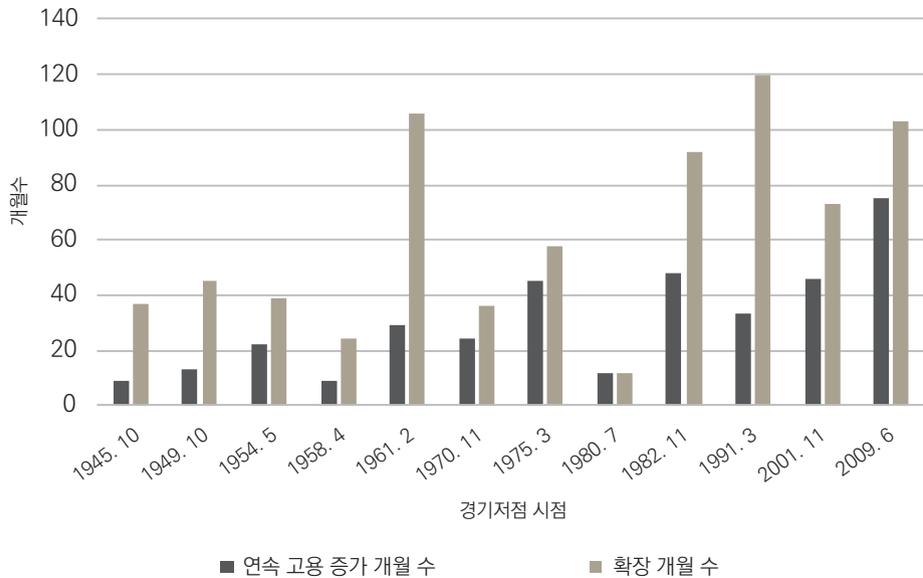
않고 추가적인 자극이 가해지면 단순히 인플레이션 심화될 뿐이다. 또 다른 이유는 개인소득세 인하가 일시적이라는 데 있으며, 최근의 연구에 의하면 개인소득세 인하가 법인세 인하보다 개인 지출, 따라서 실질 GDP에 미치는 영향이 더 크다고 한다. 감세로 인해 소비자의 주머니에 더 많은 돈이 남게 되겠지만, 경제학자들은 많은 소비자들이 이러한 여유티돈의 상당 부분을 나중에 세율이 높아지고 세금이 인상될 때를 대비해서 저축할 것으로 생각하고 있다.

초당적인 추산에 의하면, 낙관적인 경제성장을 가정하더라도 이 세법안으로 인해 향후 10년간 미국의 부채는 최소한 1조 4천억 달러 증가할 것이다. 대부분의 정치인들은 이를 용인할 수 없는 수준이라 생각하지만, 의회는 높은 경제성장률이 재정적자를 말끔히 해결할 것이라는 가능성이 희박한 가정에 매달려 이 법안을 통과시켰다. 폴 라이언(Paul Ryan) 하원의장은 이러한 가정대로 되지 않는다면 감세에 따른 재정적자와 부채완화를 위해 다수의 사회복지제도를 축소할 수밖에 없을 것임을 암시해 왔다. 이러한 프로그램에는 메디케이드, 실업보험, 빈곤층 현금보조, 무료식량 배급, 심지어 메디케어도 포함된다.

■ 경제는 기력을 잃어가고 있는가?

현재의 경기확장이 앞으로 5개월만 더 지속되면 미국 역사상 두 번째로 긴 확장기가 되며, 이보다 더 긴 유일한 확장기는 1991~2001년의 기간뿐이다(그림 2 참조). 일부에서는 미국 경제가 대침체에서 완전히 회복된 것인가에 대해 여전히 의구심을 갖고 있는 한편, 경기가 기력을 다한 것일 수도 있다는 우려를 표하는 이들도 있다. 경제전망 수치는 2019년과 이후에 대해 낮은 성장률을 예상하고 있다. 그러나 현재 전문가들은 향후 1~2년 내에 경기가 위축될 가능성은 낮다고 본다. 필라델피아 연방준비제도이사회는 경기전망에 의하면, 2018년 1/4분기에 실질 GDP가 감소할 확률은 10.4%에 불과하다. 그러나 이 확률은 꾸준히 높아져서 2018년 말에는 17.8%에 이른다. 그렇다 하더라도, 가능성은 여전히 상대적으로 낮다. 예를 들어, 세계 경제위기 시기 중 한창 심각했던 기간의 경우에는, 동일한 전문가들이 예측했던 경기침체 확률이 94%였다. 경기침체가 시작되던 2008년 1/4분기 당시에 침체가 임박했음이 상대적으로 덜 확실했을 때에도, 연방준비제도이사회가 전망한 확률은 47%였다.

[그림 2] 경기확장 기간 및 연속 취업자 수 증가 개월 수



자료 : Bureau of Labor Statistics, NBER Dating Committee.

그러나 대부분의 경제학자들은 경제가 단순히 기력을 잃어 침체에 빠질 수 있다고 보지 않는다. 오히려 경기하락은 주로 경제의 불균형으로 인한 결과다. 불균형은 2008년과 2009년의 금융위기를 가속화한 주요 요인으로 드러난 주택시장의 호황 및 불황과 같은 버블을 초래할 수 있다. 또 다른 요인은 잘못된 발상에서 비롯된 통화정책과 재정정책이다. 연방준비제도 이사회는 수년에 걸쳐 연방기금금리를 점진적으로 인상하고 양적 완화를 실시하였으며, 경제(와 금융시장)는 이 시기 동안 지속적으로 확장하여 왔다.

더 큰 문제는, 트럼프 행정부 첫해에 등장한 잘못 구상된 재정정책과, 계속되는 정책적 혼란과 급격한 변동이다. 부적절한 감세의 타이밍이 좋은 예다. 많은 이들은 이러한 형태의 세제 개혁이 경제가 완전고용 수준에 이른 시기가 아니라 침체를 겪고 있을 때 입법화되어야 한다고 믿는다. 그러나 경제성장이 둔화되면서 경기부양책이 필요할 때 감세의 효과를 최대한으로 거둘 수 있다는 '낙관적' 견해를 펴는 사람도 있을 수 있다.

저명한 경제학자들에 의하면, 미국 경제가 연간 3~4%의 속도로 성장하기 위해서는 더 많은 근본 요인들이 개선되어야 할 필요가 있다고 한다. 이러한 점에서 한 가지 문제가 되는 것

은 1970년대 이후로 둔화되고 있는 생산성 증가율이다. 노벨상 수상자인 에드먼드 펠프스(Edmund Phelps)는 감세는 자본 투자를 일시적으로만 늘려줄 뿐이며 생산성 향상을 위한 의미 있는 혁신적 아이디어가 부족하다는 더 근본적인 문제를 해결하지는 못할 것이라고 주장한다. 그의 견해에 따르면, 감세는 미봉책에 불과하며 향후 10년간 급속한 경제성장을 가져다주기에는 결코 충분치 않다.⁴⁾ 오히려 감세에 따른 대규모 부채로 인해 금리는 인상되고, 이는 다시 투자를 저해하고 경제성장에 걸림돌이 될 가능성이 더 크다. 로버트 고든(Robert Gordon)에 의하면, 장기적으로 경제가 직면하고 있는 다른 장애 요인들로, 1인당 근로시간을 감소시키는 인구구조 변화, 학력의 개선 둔화, 불평등을 들 수 있다.⁵⁾

■ 이민

현재 미 행정부가 이해하고 있는 바와는 달리, 미국 내 불법체류 외국인 수는 최근 몇 년간 지속적으로 줄어들어 2007년에 1,200만 명이었으나 2014년에는 1,100만 명으로 감소했으며, 이 기간 동안 불법체류 외국인 근로자 수는 약 800만 명 수준을 유지하였다. 현재 추산에 의하면, 합법 및 불법체류 외국인 근로자 수를 모두 포함하여, 미국에는 약 2,800만 명의 외국 출생 근로자가 거주하고 있다. 이는 미국 노동력 1억 6천만 명의 17.5%에 해당하며, 그 비중은 1970년대 이후로 3배가 증가했다.⁶⁾⁷⁾

합법 및 불법체류 근로자의 이민이 모두 둔화되면서, 사용자들은 원하는 근로자를 확보하

4) Phelps, Edmund(2018), "America's Policy Thinking in the Age of Trump," presented at the ASSA conference, January 5, 2018.

5) Gordon, Robert J.(2014), "The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections," NBER Working Paper No. 19895, February 2014.

6) Passel, Jeffrey S. and D'Vera Cohn(2016), *Size of U.S. Unauthorized Immigrant Workforce Stable after the Great Recession*, Pew Research Center, Hispanic Trends, November 3, 2016.

7) '이민자'(또는 '외국 출생')는 출생 당시 미국 시민이 아니었으며 현재 미국에서 거주하고 있는 자를 가리키는 용어다. 여기에는 귀화한 시민, 합법적 영주 거주자, 특정한 합법적 비이민자(가령, 학생이나 취업 비자 소지자), 난민이나 망명자 지위로 입국한 자, 미국 내 불법 거주자가 포함된다.

는 데 더욱 큰 어려움을 겪고 있다. 농업은 불법체류 근로자의 비중이 다른 어느 주요 업종보다도 크다. 불법체류 근로자가 농업 부문 전체 취업자에서 차지하는 비중은 약 17%에 달한다. 불법체류 근로자에 대한 농업의 의존도는 지역별로 차이가 있다. 가령, 캘리포니아에서는 과일 따는 일꾼의 거의 절반이 불법체류 근로자다. 건설업과 유흥업도 불법체류 근로자에 대한 의존도가 높아서, 해당 업종의 전체 고용에서 불법체류 근로자가 차지하는 비중이 각각 13%와 9%에 이른다.

이민자가 미국 경제에서 육체노동 일자리에 차지하는 비중이 늘고 있을 뿐 아니라, 고속된 직종에서 차지하는 비중도 상당히 높다. 예를 들어, 최신 인구조사 결과에 의하면, 과학기술직, 전문직, 관리직 근로자의 12.3%는 외국 출생자로 미국 국적을 취득하지 않은 자로서, 이러한 비중은 전체 근로자에서 이들이 차지하는 비중인 9.5%보다 높다. 또한 미국이민협의회(American Immigration Council)에 의하면, 2015년의 경우 STEM(과학, 기술, 공학 및 수학) 직종의 근로자 약 4명 중 1명이 외국 출생자였으며, 이는 1990년의 12%와 크게 비교되는 수준이다. 캘리포니아와 뉴저지에서는 외국 출생 STEM 종사자의 비중이 40%가 넘는다. 미국이민협의회는 미국 경제에서 외국 출생자들의 중요성을 잘 보여주는 또 다른 통계를 제공하였다. 외국 출생자가 미국 출생자보다 특히 획득 가능성이 더 높다는 것으로, 외국 출생자들이 전산, 전자, 의료 장비, 제약 분야에서 특히에 참여하는 비중이 높아지고 있다. 또한 1995년과 2005년 사이에 설립된 첨단기술 업체의 25%는 창업자 중 1명 이상이 이민자였으며, 2010년 포춘 선정 500대 기업 중 40%가 넘는 기업들이 이민자나 이민자의 자녀가 창업한 기업들이었다.⁸⁾

미 행정부는 계속해서 미국 남쪽 국경에 장벽 구축을 추진하고 있다. 트럼프 대통령은 지난해에 자신이 대선 기간 동안 내세웠던 강경한 입장을 누그러뜨린 것처럼 보였지만, 이 문제는 대부분의 협상에서 고개를 내밀고 있다. 예를 들면, 현 행정부는 불법청년 추방유예 프로그램인 ‘DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals)’에 대해 이전 행정부가 취했던 입장을 철회하고자 여러 차례 시도하였으며, 만일 이 프로그램이 철회된다면, 불법 이민자인 부모를

8) American Immigration Council(2017), “Foreign-born STEM Workers in the United States,” Fact sheet, June 14, 2017.

따라 유년기에 미국에 입국한 이들은 추방될 것이다. 행정부와 의회의 협상이 위와 같은 개인들의 체류를 허용하는 방향으로 진행되는 듯하자, 행정부는 협상 과정에 ‘장벽’ 요구안을 포함시켰으며 이에 따라 협상은 결렬되었다. 이 프로그램이 철회될 경우 추방되는 개인이 무려 70만 명에 이를 것으로 추산된다. 현재 연방항소법원은 행정부가 이 프로그램을 폐지하지 못하도록 막고 있다. 궁극적으로 이 프로그램의 운명은 의회의 결정에 달려 있다.

■ 무역협정

트럼프 대통령은 자신의 대선 기간 동안 기존의 무역협정들을 강하게 비난하였으며 특히 “전 세계에서든 그렇겠지만 분명히 미국에서는 이제까지 체결된 최악의 무역협정”으로 북미자유무역협정(NAFTA)을 지목하였다. NAFTA는 1994년 클린턴 대통령 재임 당시 법으로 채택되었으며, 이에 따라 캐나다, 멕시코, 미국 사이에 거래되는 상품에 대해 거의 모든 세금이 폐지되었다. 어느 모로 보나, 1994년 이후로 세 국가 사이의 무역은 크게 증가하였다. 그러나 트럼프 대통령은 노동통계국의 발표를 근거로 제조업 부문의 일자리 수가 1994년의 1,700만 개에서 현재 1,220만 개로 줄어들어 약 5백만 개의 일자리가 사라졌다는 점을 들어, NAFTA가 미국의 제조업 부문을 파괴하였다고 비난하고 있다. 그러나 일자리가 줄어든 데는 업무를 덜어주는 기술 발전, 기타 국가들과의 무역 관계와 같은 다른 원인들도 작용한다. 게다가 대부분의 경제학자들은 지난 몇 년간 생산된 차량의 수가 증가한 점과 세 국가 사이의 무역이 수천억 달러 증가하였다는 사실로 알 수 있듯이 관세 철폐가 미국과 두 무역 상대국에 이득이라는 점을 지적한다. 그러나 근로자들, 특히 위스콘신, 미시간, 오하이오, 일리노이 등 이른바 ‘러스트벨트(Rust Belt)’에 속하는 주의 근로자들이 그로 인한 피해를 입었음은 의심의 여지가 없다. NAFTA에는 무역의 영향으로 일자리를 잃은 근로자들에 대해 직업훈련과 심지어 현금보조를 통해 지원한다는 조항들이 포함되어 있지만, 이 지역의 공장들이 문을 닫고 미국 남부뿐만 아니라 멕시코와 캐나다 국경에 걸쳐 새로운 공장들이 생겨나면서 일자리 소멸에 따른 효과는 여전히 지속되고 있다.

트럼프 행정부는 ‘차량 내용 조항(vehicle content provision)’으로 알려져 있는 자동차 부

품 원산지를 관할하는 조항을 강화함으로써 부분적으로 NAFTA를 재협상하고자 하였다. 현행 조항에 의하면 차량 1대의 부품 중 62.5%는 세 국가 중 하나를 원산지로 하여야 하지만, 미 행정부는 이 비중을 높이면 미국 내 일자리가 증가할 것이라는 계산에서 이 비중을 75%로 높이자는 주장을 펴고 있다. 그러나 대부분의 분석가들은 그러한 변화가 지난 수년에 걸쳐 구축되어 체계적으로 자리잡은 전 세계적인 공급 체인에 혼선을 가져와 결과적으로 소비자들은 더 높은 비용을 지불하게 될 것이며, 특히 문을 닫는 것이 재정적으로 더 이득인 옛 공장들의 경우에는 더 많은 일자리들이 사라지게 될 것이라고 본다. 게다가 특정 국가에서 생산된 자동차 부품의 수량을 파악하는 것은 점점 더 어려운 일이 되어가고 있는데, 부품이 어느 한 공장에서 모듈 시스템으로, 또는 다른 공장에서 최종 조립품으로 조립되기 전의 실제 원산지는 전 세계 여러 국가들이기 때문이다.

트럼프 행정부의 임기 첫해에, 트럼프 대통령은 NAFTA의 무역 상대국들에 복합적인 신호를 보냈다. 예를 들어 트럼프 대통령은 캐나다의 대미 목재 수출에 대해서는, 2017년 11월에 캐나다산 목제품에 18%의 관세를 부과하고 뒤이어 2018년 1월에 캐나다산 제지 수입품에 10%의 관세를 부과함으로써 강경한 입장을 취했다. 윌버 로스(Wilbur Ross) 상무장관은 캐나다 정부가 보조금을 받아 부당한 가격에 미국에 자국 상품을 덤핑하고 있기 때문에 관세 부과가 필요하다고 밝혔다. 멕시코의 경우, 트럼프 행정부는 이와는 다른 방향을 취하여 멕시코 설탕 수출품에 대한 분쟁을 마무리함으로써 멕시코와의 긴장이 그나마 약간 완화되었다. 그러나 트럼프 대통령은 멕시코인 이민과 멕시코 국경에 장벽 설치 필요성에 대해서는 여전히 강경한 발언을 고수하고 있다. 다음 NAFTA 관련 회담은 1월 말에 몬트리올에서 개최될 예정이며,⁹⁾ 이러한 결정과 도발적인 어법이 협상에 어떻게 영향을 미칠지는 명확하지 않다.

성공적인 무역협정 타결에 장애가 되는 또 다른 요소는, 다자간 무역협정이 아닌 양자간 협약을 추구하는 트럼프 대통령의 집착이다. 대부분의 전문가들은 여러 국가들이 참여하는 무역협정이 더 유리하다고 믿고 있지만, 트럼프 대통령은 각 무역 상대국을 '이겨야' 한다는 단순하면서도 잘못된 견해를 갖고 있다. 미국이 무역거래를 하는 각 상대국에 대해 흑자를 유지하지 않는다면, 트럼프 대통령의 관점으로는 미국에 '나쁜 거래'라는 것이다. 환태평양경제동

9) 편집자 주: 이 글은 회담이 개최되기 전인 1월 중순에 작성되었다.

반자협정(Trans-Pacific Partnership)은 다른 여러 요소들과 함께 트럼프 대통령의 무역에 대한 중상주의적 관점으로 인해 초기에 피해를 입은 사례다. 트럼프 대통령은 취임 첫 날에, 수년에 걸친 협상을 통해 12개국의 무역 대표들로부터 승인을 받아낸 환태평양무역협정을 공식적으로 폐기하는 문서에 서명하였다. 이 협정에 대한 중립적인 평가에 의하면 이 협정으로 인해 상당한 수의 일자리가 증가할 것으로 기대되지는 않지만 제조업에서 생산하는 재화 이상을 다루며 미국의 서비스 산업을 증진하고 보호하는 데 기여할 것으로 기대되었는데, 실제로 미국의 서비스 산업은 대외무역에 있어 상품보다 더 많은 비중을 차지한다.

■ 최저임금

취임 초기에는 트럼프 대통령이 최저임금에 대해 어떠한 입장을 취할지가 불분명하였다. 대선 기간 동안에는 여러 차례에 걸쳐 최저임금 인상을 기꺼이 고려할 것이라고 언급한 바 있다. 트럼프 행정부의 최초 노동장관 후보자였던 앤드류 퍼즈더(Andrew Puzder)는 최저임금 인상에 강력하게 반대하였다. 그러나 공화당 상원의원들의 비난과 논란 속에 앤드류 퍼즈더에 대한 후보 지명이 철회되었고, 최종적으로 노동장관으로 임명된 알렉산더 아코스타(Alexander Acosta)는 최저임금 인상에 대해 더 우호적인 것으로 보인다. 관건은 트럼프 행정부가 2015년부터 연방 계약근로자에 대해 최저시급을 10.10달러로 정한 오바마 대통령의 2014년 행정명령을 철회할 것인지 여부다. 그러나 2017년 9월에 연방 노동부는, 법에서 정한 연단위 인플레이 조정 의무에 따라, 계약근로자 최저시급을 2018년에 10.35달러로 인상한다고 공시하였다.

오바마 대통령의 행정명령은 수십만 명에 불과한 연방 계약에 의한 건설근로자에게만 영향을 미쳤지만, 연방 최저임금은 대부분의 근로자들에게 적용되기 때문에 의회는 연방 최저임금 인상을 승인하는 데 반대하는 입장을 보여왔다. 연방 최저임금은 여전히 시간당 7.25달러에 머물고 있으며, 의회는 10년 넘게 이 최저시급의 인상에 찬성하지 않았다. 그러나 미국 주의회의원 전국회의(National Conference of State Legislatures)에 의하면, 18개 주와 20개 이상의 도시가 2018년에 독자적으로 최저임금을 인상할 것이라고 한다. 8개 주에서는 생계

비를 기준으로 최저임금이 자동적으로 인상되며, 10개 주에서는 이전에 채택한 법률을 통해 최저임금이 인상된다. 주 최저시급은 높게는 워싱턴 D.C.의 12.50달러에서부터 낮게는 7.25달러 연방 요율에 이르기까지 다양하다. 29개 주와 워싱턴 D.C는 연방 요율을 상회하는 최저 임금을 정하고 있다.

■ 근로자 보호

오바마 행정부는 집권 말기에 인종별, 성별 임금 격차를 줄이기 위한 시도를 한 바 있다. 근로자 100인 초과 기업의 경우 근로자의 인종 및 성별을 ‘평등고용기회위원회(EEOC: Equal Employment Opportunity Commission)’에 보고할 의무를 부여하려던 것이었다. EEOC는 인종 및 성별에 의한 임금 격차를 모니터링 하고 직장 내 차별로부터 보호하기 위한 법률과 판례를 집행하여야 할 책임을 지닌다. 인종 및 성별 임금을 보고하는 목적은 기업에 자체 임금 관행을 감독하여 격차를 해소하도록 강제하는 데에 있다. 오바마 행정부의 이러한 결정은 2018년 3월부터 발효될 예정이었다. 그러나 2017년 8월 백악관은 이러한 보고 요청이 “실질적으로 유용성이 부족하며, 불필요한 부담을 초래하고, 사생활 및 기밀 유지 문제에 적절하게 대응하지 못한다”는 이유로, EEOC에게 그러한 변경 조치들을 중단하라고 지시하였다. 이에 따라 EEOC는 부당한 임금 관행을 감독하고 집행하는 데 필요한 정보를 확보할 수 없게 되었다.

2016년 오바마 행정부 집권 당시 노동부는 대부분의 근로자들이 초과근무수당을 의무적으로 받게 되는 임금 기준선을 23,660달러에서 47,476달러로 상향 조정하였다. 이렇게 조정된 기준선에 의하면, 사용자는 연간 임금 소득이 47,476달러 이하인 근로자에 대해 주 40시간을 초과해서 근무하는 경우에 1.5배의 초과근무수당을 지급할 의무를 지니게 된다. 이와 같은 기준선 상향 조정에 따라 4백만 명 이상의 근로자들이 추가로 초과근무수당을 받을 수 있을 것으로 추산되었다. 그러나 연방 판사는 새로 조정된 기준선에 반하는 판결을 내린 바 있다. 2017년 9월 트럼프 행정부는 이러한 판결에 항소하지 않겠다고 발표하였으며, 이는 새로운 기준선이 발효되지 않을 것임을 의미한다.

■ 적정부담보험법(Affordable Care Act)

트럼프 행정부 취임 첫날부터 공화당과 행정부의 최우선 안건은 적정부담보험법(ACA)을 폐기하고 이를 대체하는 일이었다. ACA는 2천만 명 이상의 사람들에게 보조금 지급을 통해 건강보험을 제공하는데, 이렇게 건강보험에 가입한 사람들의 대부분은 의회가 2000년에 이 법이 제정되기 이전에는 건강보험에 가입할 재정적 여력이 없는 이들이었다. 특히 공화당원들에게 있어 ACA가 가장 부정적인 평가를 받고 있는 두 가지 요소는 건강보험을 제공해야 하는 사용자의 의무와 건강보험에 가입하여야 하는 근로자의 의무다. 미국 대법원은 ACA와 그에 따른 위임 사항들을 합헌으로 판결하였으나, 공화당 의원들은 ACA를 폐기할 수 있는 충분한 표를 확보할 수 있는 때를 노리며, 여러 차례에 걸쳐 ACA 폐지를 시도하였다. 하원이 2017년 5월에 ACA 폐기안을 가까스로 통과시켰지만, 상원은 큰 호응을 얻고 있는 의료 프로그램인 ACA를 폐지하기에 충분한 표를 확보하지 못했다. ACA가 폐지되면 지금까지 ACA를 통해 의료보험 혜택을 누리던 2,300만 명이 의료보험 혜택을 잃게 될 뿐 아니라, 중립적인 분석에 의하면 92만 4,000개의 일자리가 사라질 것으로 추산된다.¹⁰⁾ 미 의회가 ACA 폐지에 실패하자, 공화당 의원들은 이 법의 주요 요소들을 공격하였고, 결국에는 개인의 보험 가입 권한 조항을 12월에 통과된 세법개정안에 포함시켜 해당 권한을 삭제하는 데 성공하였다. 또한 트럼프 행정부는 재정지원을 줄이고 ACA 프로그램을 기타 여러 측면에서 약화시켰다. 예를 들면 켄터키 주에 대해서는 ACA에 의해 운영되고 있는 메디케이드 수급자들에게 메디케이드 수급 조건으로 근로를 의무화할 수 있도록 허용하였다. 그 밖의 11개 주도 이와 유사한 유예 제도(waiver)를 신청한 상태다. 켄터키 주에서는 아동과 임신부에게 근로의무가 면제되고 대신 다른 규정들이 적용되지만, 전반적으로 메디케이드 수급자의 수가 줄어드는 효과가 나타날 것이다. 이러한 변화에도 불구하고 ACA는 아직까지 완전히 폐지되지 않았으며 다른 제도로 대체되지도 않았다.

10) Ku, Leighton, Erika Steinmetz, Erin Brantley, Nikhil Holla, and Brian K. Bruen(2017), "The American Health Care Act: Economic and Employment Consequences for States," Issue brief, Commonwealth Fund. Archived from the original on June 14, 2017.

■ 요약

트럼프 행정부와 공화당이 지배하는 미국 의회는 2017년에 여러 변화들을 통해 이전의 오바마 행정부가 채택한 정책과 법률을 무효화하거나 무효화를 시도하였다. 결과적으로, 이러한 변화들은 근로자 보호를 약화시키고, 상당수가 미국 노동력의 핵심 구성원인 이민자 수십만 명의 운명을 위협하고 있다. 미국 경제는 이러한 변화에 상관없이 이전의 추세대로 성장을 지속하고 있는 것으로 보이지만, 이러한 정책적 변화가 궁극적으로 미국 경제, 근로자, 미국의 세계적 입지에 어떠한 영향을 미칠지는 2018년으로 넘어가는 현시점에서조차 여전히 불확실한 상태로 남아 있다. <<1