

2017년 미국 고용 전망: 트럼프 행정부는 고용정책을 어떻게 바꿀 수 있는가?

Randall W. Eberts (미국 W.E. 업존고용연구소장)

미국의 2017년 고용 전망을 고려할 때 도널드 트럼프의 당선이 논의의 중심이 될 수밖에 없다. 포퓰리즘 물결을 타고 백악관에 입성한 트럼프는 유세 당시 불법이민 근절, 근로자보호 규정 등의 규제완화, FTA 재협상, 건강보험료 적정부담법(오바마케어) 폐지, 인프라 투자 및 감세를 통한 경제성장 촉진 등을 공약으로 내세웠다. 현재로서는 트럼프의 노동정책을 예상하기는 어렵지만 지금까지 그의 선거 공약, 핵심 내각직 및 정책자문직의 인선, 그간 3만 4천 명을 고용했던 기업인으로서 보여온 행태를 보면 오바마 정부가 추진한 정책과 크게 다르거나 전면적으로 역행할 것으로 짐작된다. 선거 쟁점이 되었던 이민, 근로자 보호, 최저임금 등에 대한 정책은 오바마 정부에서 상당 부분 입법이 아닌 행정명령으로 추진하였기 때문에 트럼프는 1월 20일 취임 후 이러한 행정명령을 일방적으로 취하할 권한을 갖는다. 그리고 그동안 취임하면 가장 먼저 이러한 일을 하겠다고 공공연히 밝혀왔다.

■ 대선 결과

미 대선 결과는 많은 유권자와 논평가들을 놀라게 했다. 트럼프의 당선 사실 자체도 그렇지만 그를 지지한 유권자들의 면모도 의외였다. 득표수에서는 민주당의 힐러리 클린턴 후보가 약 300만 표 앞서 트럼프 당선자보다 득표율이 2.1% 높았다. 그러나 미국의 선거절차는 단

[그림 1] 2016년 미국 대선 주별 선거인단 인원



자료 : 연방선거위원회(Federal Election Commission).

순 직선제와는 다르다(물론 대개의 경우 득표수와 당선자는 일치한다). 미 헌법에 따라 미국의 대통령은 선거인단(Electoral College)이 선출하며 각 주별 선거인단 투표수는 상하원의원 수와 동일하다. 주의 규모가 클수록 의원 수가 많기 때문에 선거인단 표수가 더 많다. 한 주를 제외하고 선거인단은 승자독식이다. 즉 각 주에서 유권자 득표수 1위인 후보가 해당 주의 선거인단 표를 모두 가져가는 것이다. 그 결과 총득표에서는 클린턴이 크게 앞질렀지만 30개주에서 득표율 1위를 한 트럼프가 선거인단 304표를 획득함으로써 227표를 얻은 클린턴을 제치고 당선되었다(그림 1 참조). 제45대 미국 대통령 트럼프는 득표수에서 지고도 당선된 다섯 번째 대통령이다.

선거인단을 많이 차지하려면 트럼프는 전통적으로 민주당 강세 지역인 주들에서 정치적 장벽을 허물거나 경합주에서 승리해야만 했다. 이러한 주에는 오하이오, 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신 등 노조가 잘 조직된 공업 지역들도 포함된다. 과거 선거에서는 이들 주의 강력한 노조와 중산층 생산근로자들이 대체적으로 민주당 후보를 지지했는데 이번 대선에서는 트럼프가 중산층 근로자들을 공략하면서 결국 민주당 텃밭인 주에서도 공화당이 득세하게 되었다.

■ 대선결과 분석

트럼프가 중산층 근로자들의 표심을 얻게 된 현상은 향후 선거 전략가들과 사학자들의 집중적인 연구 대상이 될 것이다. 일견 서로 어울리지 않는 조합으로 보이는 것이 사실이다. 억만장자 기업가인 트럼프는 그동안 노동자와 하청업체를 착취한다는 비판을 받아왔으며 노조도 무시하고 재화와 용역도 싼 값으로 해외에서 들여오고는 했다. 그럼에도 불구하고 그는 무역으로 일자리가 없어지고 불법이민자는 강제추방해야 하고 경제상황이 좋지 못하고 작년보다 올해 가계재정이 악화되었고 다음 세대에는 더 악화될 것이라고 믿는 유권자들로부터 더 많은 표를 받았다. 단적으로 말하자면 많은 유권자들이 그의 유세 구호처럼 트럼프를 ‘미국을 다시 위대하게’ 만들 변화를 이끌어낼 책임자로 보았다는 것이다. 지도자의 역량 중 변화를 가장 중요하게 꼽은 유권자 39% 중 83%가 트럼프를 지지했다. 또한 오바마 대통령의 직무수행을 부정적으로 인식하는 유권자 45% 중 90%가 트럼프를 지지했다.

유권자들 중 상당수가 변화를 원하는 것은 분명해 보인다. 이러한 변화에 대한 열망의 큰 부분은 경기상황에 대한 인식에서 나왔다. 유권자들 중 무려 62%가 지금의 경기상태가 취약하거나 열악하다고 인식했는데, 이에 반해 작년보다 올해 자신의 가계가 악화되었다고 인식하는 유권자는 27%에 불과했다. 다음 세대의 전망은 더 악화될 것이라고 인식하는 유권자는 34%였다. 그러나 이 경우에도 비관적인 유권자들 사이의 트럼프 득표율(트럼프 78%, 클린턴 19%) 낙관적인 유권자들 사이의 클린턴 득표율(클린턴 72%, 트럼프 24%)에 비해 표차가 그렇게 크지는 않았다.

경기상황 인식에 따른 득표율 차이 외에 다른 투표 양상에서도 차이가 나타났는데 이러한 차이가 단기적으로 고용 현안에 영향을 미칠 수 있다. 특히 의회에서 바로 다음 회기에서 다루고자 하는 고용 현안이 이로 인한 영향을 받을 것이다. 가령, 남성 중에서도, 특히 고졸 이하 백인 남성들이 트럼프에 몰표를 주었다는 사실이다. 실제로 고졸 이하 백인 남성 사이에서 나타난 39%p라는 득표율 차이는 1980년 이후 최대치를 기록했다. 클린턴이 여성, 흑인, 히스패닉, 젊은층 사이에서 트럼프에 앞선 것은 사실이나 그 차이는 2012년 오바마만큼 크지 않았다. 게다가 이들 유권자층의 투표율이 상대적으로 저조했기 때문에 중요한 주에서 승리하기에는 역

부족이었던 것이다.¹⁾ 그러나 많은 유권자층에서 클린턴은 압도적인 표차를 보였다. 전체 유권자의 12%를 차지하는 흑인들 사이에서는 89%, 11% 차지하는 히스패닉/라티노 사이에서는 66%를 득표했다. 전체 유권자의 36%를 차지하는 연소득 5만 달러 미만의 저소득층 사이에서도 득표율이 12%p 높았다. 그러나 트럼프는 전체 유권자의 30%를 차지하는 연소득 5만~99만 999달러의 중산층 사이에서 3%p로 우세했다. 이들이 바로 트럼프가 포퓰리즘으로 집중 공략한 대상이다. 전체 유권자의 34%에 해당하는 고소득층 사이에서는 두 후보 사이에 득표율이 거의 비슷했다.²⁾ 지역적으로는 불균등한 투표 양상을 보였다. 클린턴은 도시 지역 유권자들 사이에서 지지율이 높았고, 트럼프는 교외지역(suburb), 소도시, 농촌지역에서 우세했다.

■ 대통령의 정책 수정 권한

트럼프 대통령이 연방정부의 노동정책 방향을 바꾸는 데는 여러 가지 방법이 있다. 오바마 전 대통령의 행정명령을 취하하는 것이 한 가지인데, 오바마의 행정명령으로는 이민, 근로자 보호규정 일부, 시간제 또는 연봉제(non-hourly) 근로자 대상 초과근로수당에 대한 것들이 있다. 또한 트럼프가 임명하는 노동부 장관은 연방/주 정부기관들의 근로자 관련 제도 운영에 대한 기존의 지침을 취하할 수 있다. 물론 대통령의 내각 임명 전체 및 정책자문직 일부는 상원의 승인을 받아야 한다. 이에 비해 취약계층, 청년층, 실업자 등의 재고용 및 교육에 대한 ‘인력 혁신 및 기회 법(Workforce Innovation and Opportunity Act: WIOA)’ 등 특정 법규는 바꾸기가 더 어렵다. 그러므로 단기적으로는 WIOA에는 큰 변화가 없을 것이다. 무역조정 지원제도 역시 별다른 변화는 없을 것으로 보인다. 외국과 경쟁한다고 불만을 느끼는 근로자들, 특히 과거 정부가 외면했다고 여기는 근로자들을 위로하기 위해 오히려 무역조정지원제도는 재정이 증액될 수도 있다.

1) Pew Research Center, Alec Tyson and Shiva Maniam, “Behind Trump’s victory: Divisions by race, gender, education,” November 9, 2016.

2) *Washington Post*, 2016 election exit polls, November 29, 2016.

■ 이민

이민에 대한, 특히 멕시코나 미국 이남 국가들에서 건너오는 불법이민자들에 대한 트럼프의 입장은 이미 잘 알려져 있다. 트럼프는 유세기간 내내 미 국경을 강화하고 멕시코에서 건너오는 불법이민자들을 막을 것이며 심지어 장벽을 세울 것이라고 공언했다. 이 선거공약이 많은 유권자들의 공감을 얻었다. 전체 유권자의 13%가 이민자들은 추방되어야 한다고 생각하는데 이들은 트럼프에게 무려 30%p 차이로 물표를 던져줬다.³⁾ 그러나 당선 후 몇 주간 트럼프의 이민에 대한 발언이 선거기간의 강경한 자세에서 다소 완화된 것으로 보인다. 물론 일부 불법이민자의 추방을 금지하는 아동추방유예정책(Deferred Action for Childhood Arrivals)과 같은 오바마의 정책을 철회할 것이라는 입장에는 변함이 없지만 최근 언론 인터뷰에서 이러한 제도에도 장점이 있다면서 “뭔가 해보겠다”고 언급했다.⁴⁾

트럼프는 취임 첫째 주에 7개 이슬람 국가(이라크, 시리아, 리비아, 소말리아, 수단, 예멘) 국민의 미국 입국을 90일간 금지하고, 120일간 난민 입국프로그램 중단하며, 시리아 난민의 입국 무기한 연기하는 행정명령에 서명했다. 제9연방항소법원은 이 행정명령 집행을 중지했다. 그러자 트럼프 정부는 법원에서 문제시되었던 부분을 감안한 새로운 행정명령을 준비하고 있다. 이 글을 작성하는 시점에는 아직 새로운 행정명령의 구체적인 내용은 알려지지 않고 있다. 해군 장교 출신의 존 켈리(John Kelly) 미국 국토안보부 장관이 첫 행정명령보다 ‘더 강화되고 효율적인’ 행정명령을 준비 중인 것으로 알려져 있다. 법원이 새로운 행정명령 또한 금지할지 여부와 관계없이, 대통령이 취임 초기에 이민과 관련해서 H1B비자 발급 조건, 미국 이민자격 조건, 이민 후 연방보조프로그램 적용 자격에 대해 검토하고자 하는 부분들이 있어서, 어떤 내용이 정책으로 도입될지는 아직 확실하지 않다.

3) Edison Research for the National Election, a consortium of ABC News, the Associated Press, CBS News, CNN, Fox News, and NBC News. Survey completed by 24,537 voters leaving 350 voting places through the United States on election day, including 4,398 telephone interviews with early and absentee voters.

4) *Time magazine*, “2016 person of the year Donald Trump,” Michael Scherer, December 2016.

■ 최저임금

트럼프 행정부의 최저임금에 대한 입장 역시 미지수이다. 트럼프 자신은 선거기간 중 최저임금 인상을 고려할 의사가 있음을 수차례 피력했지만 트럼프 정부에서 최저임금 인상이 이루어질지 여부는 트럼프의 노동부 장관 선임에 달려 있다. 트럼프의 첫 번째 선택인 패스트푸드 체인 기업 CEO인 앤드류 푸즈더(Andrew Puzder)는 최저임금 인상의 강경한 반대론자로 최저임금을 크게 인상할 경우 중소기업에 부담이 가중되고 일자리가 줄어들 수 있다고 언급한 바 있다.⁵⁾ 상원의원들의 반대가 커지자, 푸즈더 노동부 장관 지명자는 자진사퇴하였고, 트럼프는 알렉산더 아코스타(Alexander Acosta)를 지명했다. 아코스타는 아직 최저임금이나 다른 노동 관련 문제에 대해 자신의 견해를 밝힌 바가 없고, 공직 경력도 많지 않다. 그는 연방노동관계위원회(National Labor Relations Board) 위원과 법무부 인권분과 국장을 역임한 바 있고, 현재 플로리다국제대학교 법대 학장을 맡고 있다. 상원의 인준을 통과한다면, 그는 쿠바 출신 마이애미 거주자로 트럼프 정권의 유일한 히스패닉 출신 장관이 된다. 노동부 장관으로서 코스타는 최저임금법을 비롯하여 초과근로시간 및 산업안전법과 규제 위반을 조사하는 연방기구를 감독하게 될 것이다. 변호사와 검사 경력을 가진 아코스타 내정자는 전임 내정자보다 더 성실하고 능숙하게 연방최저임금 관련 기존 법을 집행할 것이다.

■ 임금근로자의 초과근로수당

근로자 관련 행정명령 중 위험에 처한 또 한 가지는 초과근로수당을 받을 수 있는 중간소득 연봉의 상한선을 23,660달러에서 47,476달러로 인상한 것이다. 고용정책연구원(Employment Policy Institute)에 따르면, 이러한 조치로 초과근로수당을 받을 수 있는 근로자가 490만 명 늘어나게 된다. 이에 찬성하는 입장인 고용정책연구원에 의하면 기존 제도하

5) *New York Times*, "Trump's labor pick, Andrew Puzder, is critic of minimum wage increases," Noam Scheiber, December 8, 2016.

에서는 연봉이 23,660달러에 불과한 종업원이라도 고용주가 전문직, 관리직, 임원 등으로 분류하면(가령 패스트푸드점의 부점장) 일주일에 60~70시간씩 일하면서 초과근로수당을 받을 수 없었다. 같은 직책의 같은 사람이 연봉제가 아닌 시급제라면 법에 따라 초과근로수당을 받아야 한다. 새로운 행정명령은 초과근로수당을 받을 수 있는 연봉을 47,476달러까지 인상함으로써 초과근로수당을 받을 수 있는 임금근로자를 크게 증가시켰다. 이 행정명령은 애초 2016년 12월 1일에 발효되기로 되어 있었으나 발효 1주일 전 텍사스 소재의 한 연방지방법원에서 금지명령을 내렸다. 트럼프 행정부나 의회의 지지를 받지 못하는 상황에서 이 금지명령에 항소가 제기될 가능성은 낮으며 결국 이 연봉 수준에 해당하는 연봉직 근로자와 시급 근로자 사이의 초과근로수당 격차는 좁혀지지 않을 것이다.

트럼프 또는 행정부가 고용정책에 영향을 미칠 수 있는 방법은 이 외에도 여러 가지가 있다. 그중 하나는 미국 연방노동관계위원회(National Labor Relations Board) 인선이다. 미국 연방노동관계위원회는 민간분야 근로자들이 임금 및 근로조건을 개선하기 위해 노조의 유무와 상관 없이 서로 연계할 수 있는 권리를 보호하는 독립적인 연방기구이다. 본 위원회는 근로자 개인이나 근로자 단체의 권리를 침해당했다는 신고를 받으면 조사에 들어간다. 필요시 행정법원의 심리나 재판을 통해 판결을 내릴 수도 있으며 불복시 대법원에 상고할 수도 있다. 금지명령은 법원에서만 발행할 수 있기 때문에 불공정노동관행에 금지처분을 내리려면 미국 연방노동관계위원회는 지방법원과 긴밀히 협조해야 한다. 현 미국 연방노동관계위원회 위원 5명 중 2명의 임기가 곧 만료될 예정이므로 트럼프는 이들을 교체할 기회를 갖게 되는 것이다. 또한 트럼프는 미국 연방노동관계위원회에서 올라오는 사건을 심리하는 DC 순회법원의 판사를 임명할 수 있다.

보다 일반적으로 트럼프는 미국 전역에서 발생하는 노동분쟁에 대한 행정명령을 발동할 수 있는 권한도 있다. 노동분쟁이라 하면 철도파업이나 철강 등 기간산업의 폐쇄 등 국가경제의 효율적인 운영에 지장을 주는 휴업사태도 포함한다. 그간 트럼프가 보여준 모습을 보았을 때, 예를 들면 미국 연방노동관계위원회가 트럼프의 회사가 연방노동법 위반을 지적했음에도 불구하고 라스베이거스 카지노, 호텔에서 노조 인정과 노조와의 교섭을 거부한 사례를 보면 노동분쟁에 그가 어떻게 접근할지 짐작할 수 있을 것이다.

■ 건강보험료 적정부담법(Affordable Care Act)

트럼프는 건강보험료 적정부담법을 겨냥하여 유세기간 및 인수기간 동안 취임 직후 ‘폐지 및 대체’할 것임을 공언해왔다. 공화당은 이 법이 2010년 의회를 통과한 순간부터 폐지를 원했다. 공화당이 상하원을 모두 장악한 이후 이를 폐지하기 위한 절차에 착수했는데 트럼프와 마찬가지로 공화당도 대안에 대해서는 구체적인 대답을 내놓지 못하고 있다. 건강보험료 적정부담법은 건강보험에 가입할 경제적 여력이 없는 사람들 2천만 명 이상을 대상으로 건강보험을 보조해준다. 이 법은 건강보험 적용범위를 확장하기 위해 고용주의 건강보험 제공과 근로자들의 건강보험 가입을 의무화하고 있다. 미 대법원에서도 이러한 의무의 헌법 합치성을 두 차례나 확인했음에도 불구하고 공화당은 초기부터 의무화에 대해 반대해 왔다. 또한 건강보험료 적정부담법은 가입 전부터 질환이 있는 사람들에게도 가입을 허락하고 자녀가 26세까지 부모의 보험에 피보험자로 유지되도록 보험회사에 의무화하고 있다. 또한 저소득층을 대상으로 하는 메디케이드를 확대하고 병원과 의료진에게 보험급여 지급 시 적용되는 여타 조항을 추가했다.

현 시점에서 의회는 이러한 조항을 모두 폐지할 태세로 보이지만 트럼프는 보편적 건강보험, 자녀 26세까지 부모 보험가입 유지, 기존 병력이 있는 경우도 보험가입 등의 조항에 대해서는 지지를 밝힌 바 있다. 여느 정책 변경과 마찬가지로 이 경우에도 의회와 대통령이 쟁점에 대한 협상을 거친 후 어떤 결과로 이어질지 확실하지 않다. 다만 건강보험료 적정부담법이 대폭 수정될 것임은 확실하다.

■ 고용증가

당선 후 첫 기자회견에서 트럼프는 자신이 ‘신이 창조한 가장 위대한 일자리 창출자가 될 것’이라고 당당히 말했다.⁶⁾ 취임 전부터 몇몇 유명 기업들에게 생산기지 해외이전을 중단하

6) President-Elect Trump made this statement during his press conference on Wednesday,

도록 설득에 나선 트럼프는 최근 두 개 기업이 해외이전 규모를 축소하기로 한 결정을 자신의 공으로 돌렸다. 유세기간 동안 트럼프는 경제성장률 4% 달성을 공약으로 내세웠는데 이는 1948년 이후 평균 경제성장률인 3.2%나 최근의 경제회복 시작 시점인 2010년 이후 평균인 2.1%에 비해 크게 높은 수치이다. 경제성장을 어떻게 끌어올릴지 방법에 대해서 구체적인 언급은 없었으나 법인세 인하, 기업 대상 규제완화, 인프라 건설 확장 등을 언급했다. 선거기간 동안 독립적인 분석가들이 이러한 공약을 검토한 결과, 트럼프가 내세운 경기 부양책은 결국 적자지출로 이어져 연방정부 부채는 향후 10년 동안 7조 달러 증가할 것으로 추정했다.

고용 창출에 있어 트럼프가 직면하게 될 장애물은 연방 부채뿐 아니라 미국 경제가 이미 완전고용 상태이거나 거의 근접했다는 사실이다. 2016년 12월 기준으로 실업률은 4.7%를 기록했다. 일부 경제학자들은 아직 유휴 인력이 남아 있다고 본다. 인구 대비 고용률은 60%에 소폭 미달하는 사상 최저치를 기록하고 있기 때문에 적절한 임금의 일자리가 마련되면 현재 일하지 않고 구직활동도 중단한 사람들 중 일부를 다시 노동시장으로 불러들일 수 있을 것이라는 주장이다. 다른 경제학자들은 인구고령화의 결과로 고용률이 낮아지는 것은 불가피하며 앞으로 낮은 고용률이 새로운 표준이 될 것이라 본다.

과거처럼 GDP 성장률 증가가 일자리 창출로 이어진다면 GDP 4% 성장은 일자리 2.5% 증가로 이어진다. 이러한 증가세는 월 평균 30만 개의 일자리가 새로이 창출됨을 의미하는데 이는 지난 4년 평균인 월 20만 9천 개를 크게 웃돈다. 일자리가 지금보다 월 10만 개씩 추가로 증가한다면 노동인구가 급증하지 않는 한 실업률은 조만간 거의 사상 최저치인 3%, 또는 그 이하로 하락한다는 계산이 나온다. 1947년 이후 연 실업률이 3% 아래로 떨어진 것은 단 한 차례에 불과했는데 그마저도 1953년이였다. 이렇게 하려면 은퇴자들도 다시 복귀시키고 이민 제한도 완화해야 하는데 후자의 경우 트럼프 정책에 역행하는 것이다.

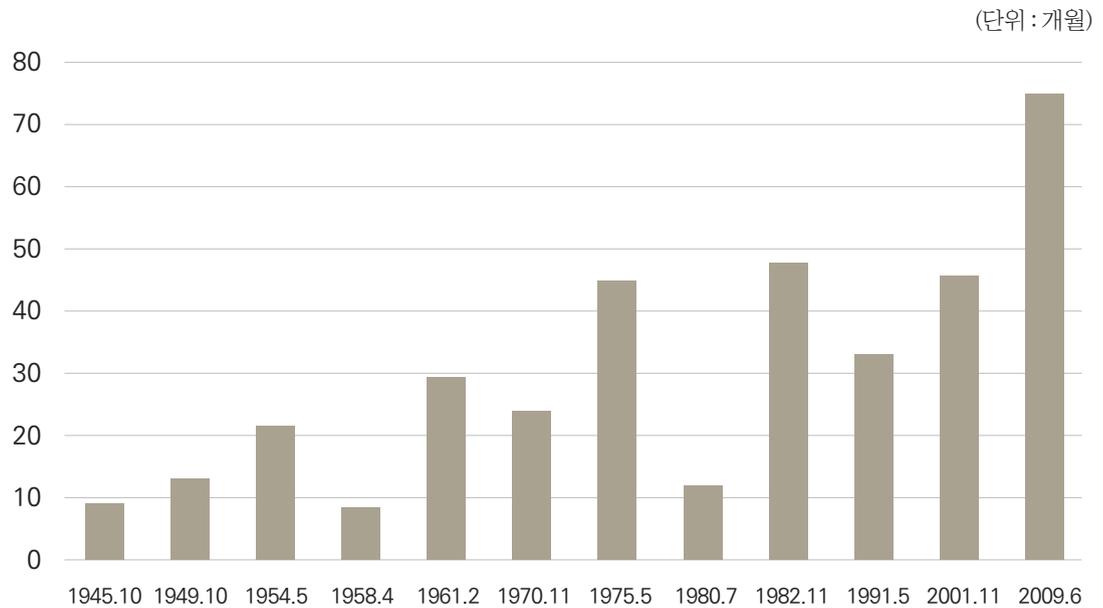
그런데 11월 대선 전후 발표된 여러 기관들의 전망은 경제성장 4%라는 트럼프의 낙관론과 일치하지 않는다. 필라델피아 연방준비은행에서 대선 직전 경제분석가 42명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 이들은 2017년 경제성장은 2.2%, 2018년은 2.1%로 전망했다. 월스트리트 저널에서 대선 직후 57명을 대상으로 설문조사를 한 결과는 다소 높은 2017년 2.4%, 2018년

January 11, 2017, as seen on CNN and reported in the *New York Times*, January 12, 2017.

2.5%였다. 올 1월 IMF는 트럼프 당선에 따라 2017년 미국 GDP 성장 전망을 2.0%에서 2.1%, 2018년 전망은 2.0%에서 2.5%로 상향조정했다. 그러나 GDP 성장률 전망이 소폭이 인상됐다 해도 트럼프의 4% 공약에는 크게 못 미친다. 고용이 상당폭 증가하려면 GDP가 크게 성장해야만 가능하다는 것이 분명한데 경제전문가들의 전망은 트럼프의 4% 공약을 뒷받침해 주지 않고 있다. 반면 미 증시는 규제완화 및 인프라 투자에 대한 트럼프의 공약에 흡족한 듯 S&P500 지수가 대선 이후 6%나 상승했다. 그러나 역사를 통해 보았듯이 단기적으로는 증시와 실물경제 사이의 연관성은 별로 없다.

2016년 12월 기준으로 고용증가는 75개월 연속 이어졌다. 하지만 직전 5년간 평균 대비 2016년 월별 고용증가세는 소폭 둔화되었다(20만 5천 명→18만 명). 그럼에도 불구하고 75개월 연속 고용증가는 노동통계청이 1945년 집계를 시작한 이후 최장의 기록이다(그림 2 참조). 과거 최고 기록은 45개월 연속 고용증가였다. 1990년대 활황기에도 이렇게 장기간 동안 고용증가세를 지속하지는 못했다.

[그림 2] 1945년 이후 경제성장 주기별 연속 고용증가 최장기간



자료: 노동통계청, NBER Business Cycle Dating Committee

작년 한 해 동안 임금인상도 개선되었다. 2016년 이전까지의 경기회복기 동안 임금 상승률은 연 2%에 머무는 등 지지부진했다. 2016년부터 인상속도가 빨라지면서 애틀란타 연방준비은행 임금 추적기에 따르면 연말 기준으로는 3.9%의 추세로 인상되었다.

■ 무역협정

월스트리트저널, IMF 등에서 접촉한 경제전문가들 및 다른 경제학자들의 가장 큰 걱정거리 중 하나는 트럼프의 무역에 대한 입장이다. 트럼프는 그동안 NAFTA 재협상과 TPP 즉각 탈퇴를 줄기차게 언급했다. 미국은 현재 20개국과 다자간 무역협정 14개를 체결하였으며 양자간 무역협정은 이보다 훨씬 많다. 이 모든 무역협정에 대한 그의 입장은 분명하지 않지만 일부 협정에 대해 비판을 제기하면서 미국은 물론 다른 무역상대국에서 많은 사람들이 트럼프가 일부 무역협정에 반발하면서 무역전쟁을 촉발하지 않을까 우려하게 되었다. 무역은 대부분의 국가경제에서 핵심을 차지하는데 다자간 무역협정은 무역장벽을 낮추고 무역의 안정성과 투명성을 제고한다. 미국의 경우 무역이 국가경제에서 차지하는 비중은 점차 높아지고 있다. 미국무역위원회에 따르면(U.S. International Trade Administration) 미국의 물품 수출은 연간 1조 5천억 달러 규모이며 이 중 거의 절반은 14개 다자간 무역협정에 가입한 20개국으로 향하는 것이다. 이러한 무역협정이 훼손될 경우 무역관계 자체가 불안해지면서 수출 감소, 관세 인상으로 이어져 미국 내외 소비자와 생산자 모두에게 손해가 될 수 있다.

트럼프는 또한 미 기업들의 생산기지 해외이전을 강력하게 반대해 왔다. 해외에서 생산하고 미국으로 역수출하는 미 기업들의 제품에 관세 35%를 부과한다는 제안을 들고 나오기도 했다. 의회에서는 미국 기업의 해외이전에 불이익을 주는 다른 조치를 제안했다. 국경조정이라 불리는 이 방안은 수입에 과세하고 수출은 면세해주는 것을 골자로 하는데 이는 기업들의 생산활동과 일자리를 국내에 유지하려는 광범위한 방안의 일부이다. 트럼프는 이 방식은 너무 복잡해서 자신의 방안을 선호한다는 반응을 보였다.⁷⁾

7) *New York Times*, “트럼프, 의회 세세계획 경고,” Richard Rubin and Peter Nicholas, January 17, 2017.

■ 인프라 및 적자지출

트럼프 인수위원회는 전국적으로 공항, 도로, 다리, 고속도로 등에 수천억 달러를 투입할 방법을 모색하는 전담팀을 꾸렸다. 이 프로그램은 아직 초기단계라 구체화되지는 않았지만 트럼프와 그의 경제자문 중 한 명은 인프라 투자에 총 1,370억 달러에 달하는 세제혜택을 부여하는 방안을 내놓았다. 이를 통해 민간부문에서 1조 달러에 달하는 투자를 유치할 수 있다는 것이다. 최근 몇 년간 일부 주 정부가 유료도로 건설사업에서 민관협력을 체결하긴 하였지만 그동안 국가 인프라 투자는 대부분 공공자금으로 조달했기 때문에 이는 새로운 시도가 될 것이다. 일각에서는 연방 세제혜택을 제공하는 타당성에 의문을 제기한다. 민간분야는 유료도로처럼 수익을 창출하는 인프라에만 관심을 갖고 아직까지 수익 창출 사례가 적은 하수시스템 같은 인프라는 기피할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 많은 사람들은 공공인프라 사업은 대규모 일자리 창출이라는 즉각적인 효과는 물론 생산성 개선이라는 장기적인 효과까지 가져다주는 국가경제에 도움이 되는 투자라고 생각한다.

■ 생산성 증가세 둔화

경기회복 기간 내내 생산성 증가세가 둔화된 현상으로 인해 경제학자들과 정책당국에서는 경제성장의 지속성에 대한 우려가 팽배했다. 브루킹스연구소의 최근 논문에 따르면 시간당 생산성은 2004년 이후 연 평균 1.3% 증가하는 데 그쳤다. 이는 1995년부터 2004년 사이 평균인 3.2%, 1948년부터 1973년 사이의 3.3% 대비 절반에도 못 미치는 수준이다.⁸⁾ 최근의 생산성 증가세 둔화의 상당 부분은 제조업, 특히 컴퓨터와 반도체 분야에 집중되어 있다. 생산성을 향상시키는 방법은 세 가지가 있다. 개별 근로자의 고용자본 증가, 숙련도 및 교육수준 개선에 따른 전반적인 노동력의 질적 개선, 기술의 발전이다. 브루킹스연구소의 보고서에

8) Martin Neil Bailey and Nicholas Montalbano, "Why is U.S. productivity growth so slow? Possible explanations and policy responses," Brookings Institution, Hutchins Center Working Paper No. 22, September 2016.

서는 최근 생산성 증가세 둔화의 주요 원인 중 하나로 신규 자본에 대한 투자 부족을 꼽았다. 이 보고서의 정책제안 중 한 가지는 민간투자를 촉진하는 것인데 그 방법으로 인프라 지출을 확대하여 수요를 증가시키는 것을 제안한 것이다. 그러나 인프라 투자는 오히려 민간투자를 위축시킬 수 있으며 이는 결국 생산성 개선을 위한 노력을 약화시킬 수 있다.

■ 맺음말

이 글이 공개될 즈음 도널드 트럼프는 이미 제45대 미국 대통령으로 취임하여 지난 8년간 추진된 정책들을 수정하거나 대체하는 일에 공식적으로 착수했을 것이다. 일부 정책은 트럼프가 일방적으로 폐지할 수 있으나 일부는 의회의 승인이 필요할 것이다. 의회에서는 트럼프의 내각 및 정책자문 인선을 비준해야 한다. 공화당이 현재 상하원 모두를 장악한 상황이지만 이러한 쟁점에 있어서 입법부와 행정부가 항상 동의하는 것은 아니다. 또한 트럼프가 임명한 핵심 정책자문 중 일부는 인사청문회에서 또는 과거에 트럼프와 다른 입장을 밝히기도 했다. 심지어 트럼프 자신도 여론을 살피기 위해 의견을 던져보고 철회하는 등 입장을 바꾸기도 했다. 하지만 트럼프가 오바마 정부의 고용정책 중 일부를 대체할 것이라는 점에는 의심의 여지가 없으며 새로운 정책하에서 근로자의 권리와 혜택에 대한 보호가 약화될 가능성이 높다. 고용주들은 이러한 변화에 따라 수익이 일시적으로 개선되는 효과를 누릴 수 있을지는 몰라도 이러한 정책 방향이 경제성장 및 고용증가를 지속하게 할지는 두고봐야 할 것이다. **KLI**