

ISSUE BRIEF

여시재 - 협력연구기관 공동 기획

트럼프 제조업 부활 공약 분석

**트럼프 제조업 중심 정책의
현실성에 대한 러시아
전문가들의 견해**

2017. 04. 16

김동혁(고려대 코어사업단)



미국의 제 45대 대통령 도널드 트럼프(D. Trump)는 대선 후보 시절부터 제조업을 중심으로 한 미국의 강력한 재산업화 정책을 공약으로 내세웠다. 잘 알려져 있다시피 이 정책 공약은 지난 수 십 년 동안 미국이 중심이 되어 이끌어왔던 세계 경제의 기본 이념인 세계화(Globalization) 방향을 완전히 뒤튼드는 것이다. 트럼프 정부가 주도하는 보호주의와 제조업 중심주의라는 큰 틀 속에서 미국 및 세계 경제는 새로운 국면을 맞이하고 있다.

러시아 정부와 씽크 탱크들도 이러한 미국의 정책적 변화가 자국 경제에 미칠 영향에 많은 관심을 가지고 있으며, 세계경제국제정치연구소(IMEMO), 러시아 국제문제위원회(RIAC), 발다이 토론클럽 등에서 다양한 분석 보고서들이 나오고 있다. 다만, 러시아 전문가들의 보고서들은 트럼프의 제조업 되살리기 공약 자체나 그 실현 여부에 대한 것을 다루기보다는 미국의 전체 경제 정책 기조의 변화와 그것이 앞으로의 국제 정치·경제와 러시아에 미칠 영향을 분석하는 내용 중 하나의 하부 분석 단위로 이 문제를 다루고 있다.

러시아 전문가들은 미국 트럼프 대통령의 경제 정책의 핵심 내용 중 하나가 재산업화를 통한 미국 경제의 부활이라는 점에 대체로 동의한다. 러시아 국립 행정대학의 세르게이 톨카초프에 따르면, 트럼프는 대선 후보 시절부터 당선 이후 현재까지 제조업 복원을 통해 2500만개의 일자리를 늘리겠다고 공언해왔고, 이를 위해서 네 가지의 핵심 정책 실행을 강조한다. 첫째, 트럼프 행정부는 미국의 경상적자를 가중시키는 달러 강세를 초래한 환율 조작국과의 투쟁을 선포했다. 둘째, 미국은 북미자유무역협정(NAFTA), 한태평양경제동반자협정(TPP) 등 기존의 자유무역협정들을 미국 산업 노동자들의 일자리를 박탈하고 있는 주범으로 지목하고 이 협정들의 파기 내지는 재협상을 공언하고 있다. 셋째, 트럼프는 기업에 대해 감세와 과세 항목 단순화를 통해 해외에 투자된 자본을 미국 내로 되돌릴 것을 약속했다. 넷째, 트럼프 행정부는 미국의 사회기반시설(infrastructure)에 대한 공공 투자와 민간 투자를 촉진시켜 낙후한 기반 시설 현대화와 이를 통한 신규 고용 창출을 약속하고 있다.

러시아 전문가들은 이러한 트럼프 행정부의 재산업화 정책의 성공 가능성에 대해서 아직 구체적인 분석이나 전망을 내놓고 있지는 않다. 다만, IMEMO나 RIAC 등 주요 씽크 탱크의 전문가들은 미국의 자국 산업 발전과 내수 확장 정책 방향 자체는 현재 미국 경제나 세계 경제 상황을 고려했을 때 바람직한 방향이고 좋은 성과를 보일 수도 있을 것이라고 판단한다. 대표적으로 IMEMO의 2017년 경제 및 대외 정책 전망에 대한 연례 보고서를 보면, 지난 미 대선 결과가 바로 미국 및 세계의 정치와 사회경제적 모델 모두에 실질적인 변화가 필요함을 보여준 사건이다. 즉, 앞서 언급한 네 가지 정책 방향은 현재 상황에서 어쩔 수 없다는 것이다.



하지만 이러한 트럼프의 재산업화 정책들은 그 내용에서 이미 드러나듯이 미국의 산업구조 재편 정도로 끝나는 문제가 아니다. 러시아 전문가들도 이 점을 지적하면서, 향후 미국의 대내외 정치·경제 관계 전반에 큰 변화가 나타날 것이고 세계 정치·경제 또한 그 영향을 받을 수밖에 없다고 판단하고 있다. 우선, 세르게이 톨카초프는 트럼프의 재산업화 정책의 성패와 상관없이 이 정책의 주요 목적이 미국 산업 노동자들의 복권 보다는 4차 산업혁명으로 일컬어지는 새로운 산업혁명 시대에 이 영역을 장악하고 강화하려는 미국의 금융-산업 집단의 이해를 보장하기 위한 보호 정책에 있다고 평가한다.

또한 RIAC의 파벨 카넵스키는 트럼프 행정부의 경제 정책 전반의 국내외 영향을 강조하면서 미국의 재산업화를 위한 정책들이 불러일으키는 미국의 대내적, 대외적 긴장과 갈등의 발생 가능성을 언급하고 있다. 대내적으로 그는 트럼프의 반이민 정책이 1950년대 아이젠하워 시대의 산업·노동 정책을 모델로 한 백인 중심의 미국 노동 시장 재편 정책의 일환으로서 많은 사회적 갈등을 불러올 수 있다고 본다. 또한 그는 트럼프가 재산업화를 위해 추구하는 규제 철폐 정책은 금융 위기 직후 만들어진 볼커룰과 도드-프랭크법의 폐지 내지는 유명무실화를 우선 과제로 삼고 있고, 이것은 문제가 된 투기 자본을 다시 활성화 시킬 것이라고 판단한다. 이와 같은 정책들은 향후 미국 경제와 세계 경제 모두에게 악영향을 줄 수 있는 인플레이션과 달러화 강세를 유발할 수 있다. 그리고 트럼프 정부는 이러한 금융 규제 완화와 인프라에 대한 정부 지출 증대에 대해 큰 틀의 계획만 있을 뿐 구체적인 실행안이 없다. 이것 또한 트럼프 정책이 불확실한 요인 중 하나이다.



[부연자료]

IMEMO(프리마코프 세계경제 및 국제관계연구소), 발다이토론 클럽(Valdai Discussion Club), RISS(러시아 전략문제연구소), RIAC(러시아 국제문제위원회), 카네기모스크바센터 등을 중심으로 트럼프 제조업 되살리기 정책에 대한 평가 조사.

I. 개관

■ 트럼프의 제조업 되살리기 공약과 일자리 창출에 대한 평가

- 이 부분에 대한 단일한 구체적 분석은 아직 없음
- 트럼프 당선 이후 미국의 정치, 경제적 변화 예측 분석의 일부분으로 평가
- 트럼프의 국내 경제 정책 방향에 대해서는 대체로 긍정적 평가, 실현 가능성에 대해서는 아직 구체적인 평가는 없음

* 다만, 세르게이 톨카초프는 트럼프의 경제정책 방향이 미국 노동자들을 위한 것이 아니라 새로운 산업 재편을 위한 새로운 산업가 동맹을 위한 것이라고 평가

* 대체로 미국 국내 경제에는 이득이겠지만 세계 경제 전반에는 악영향일 것으로 판단

- 그러나 세계 경제 및 정치에서 미국이 차지하는 위치가 약화될 것이라고 예측

II. 트럼프 미국 대통령의 제조업 되살리기 공약 실현 여부에 대한 평가

1 세르게이 톨카초프Сергей Толкачёв의 Капитал страны 기고문

모스크바 국립대학 경제학부 졸업(1987)

국립 오르조니키제 행정대학 박사(1992)

국립 행정대학 교수(2003-2012) 및 정치경제학부 부학장(2012-2014)

http://kapital-rus.ru/articles/article/geoekonomika_novogo_industrialnogo_landshafta_mira_amerika_osvaivaet_pereodnye_otrasli/

- 제목: 새로운 산업 경관의 geoeconomics: 아메리카가 선도 부문을 이끈다 Геоэкономика нового индустриального ландшафта мира: Америка осваивает передовые отрасли(2016년 12월 13일)

도널드 트럼프는 미국민들에게 “다시 위대한” 미국 건설을 약속함으로써 선거에 승리했다. 그는 미국을 다시 산업 강국으로 만들기를 원한다. 이러한 회귀는 미국에게 제조업 일자리를 타국으로 이전시키는 것을 의미했던 지난 몇 십년간의 세계화에 모순된다.



70-80년대 전세계적으로 시작된 경제적 세계화 초기 미국의 제조업 노동자 수는 1950만이었었는데, 2010년 1140만으로 줄었다.

이후 오바마 행정부가 입안한 미국의 재산업화 “1차 5개년”이 시작되었고, 현재 2차 5개년이 진행중이며, 어느 정도 성과가 있었다. 2016년에 제조업 일자리 수는 90만이 늘어서 1230만개가 되었다.

그렇다면 트럼프노믹스는 이 문제에 대해 무엇을 약속하는가? 이것이 미국의 진정한 재산업화를 위한 도약판이 될 것인가. 잘 알려져 있듯이, 미국의 신임 대통령은 산업분야 신규 일자리를 2500만개나 늘리겠다고 과감하게 제시했다. 그러한 거대한 약속은 거대한 체계적 처방을 내포한다.

첫째, 환율 조작국들과의 투쟁. 강달러로 인해 발생하는 유럽 및 아시아 주요 국가들에 대한 미국의 경상 적자는 미국에 일자리를 창출하는데 주요한 장애가 되고 있다. “미국 노동자들”의 이해를 반영하는 비영리연구소인 경제정책연구소의 평가에 따르면, 환율조작국에 제재를 가하면 230만개에서 500만개의 일자리가 창출된다.

트럼프가 중국과 그러한 강력한 정책 게임을 실행할 것인가? 중국 수출품에 대한 45% 관세라는 자신의 약속을 실행할 것인가? 이것은 거의 40년간 지배한 국제경제의 세계화 모델을 파괴하는 방향의 강력한 정책이 될 것임은 분명하다. 왜냐하면 세계 시장 재분할을 위한 이러한 투쟁은 세계 물류 흐름의 전세계적 재구조화와 궁극적으로 달러화 체제로부터 탈피할 때까지 진행될 통화 전쟁의 재개를 의미한다.

트럼프가 이해를 방어하려하는 미국 산업가들은 경쟁자들의 보조금, 해외 시장에서 비관세 제한 및 지적재산권의 침해를 불편해하고 있음을 또한 지적할 수 있다.

둘째, 무역협정들의 파기. 이미 트럼프는 1993년 체결된 북미자유무역협정이 미국 산업 노동자들의 일자리를 뺏고 있다고 선언했다. ... 이러한 협정들은 미국의 금융 자본에는 유리하지만 산업 자본에는 불리하며 미국의 일자리에겐 매우 치명적이었다.

셋째, 법인세 인하. 트럼프는 과세의 단순화와 39.6%에서 33%까지 모든 소득세를 인하하고, 수익세를 35%에서 15%까지 인하할 것을 약속했다. 오바마 시기에 초국적 기업들이 25%까지 세율을 인하할 것을 로비했었다. 이것은 일자리 창출에 좋은 생각이 아니다.

트럼프는 미국 기업이 해외에 투자한 2.5조에서 5조 달러까지를 미국으로 회귀시키는 과정을 용이하게 하도록 약속했다. 현재 10% 세금 납부로 이러한 자산을 되돌릴



수 있다. 이것은 실현되지 않는다. 오바마 시기에 기업들은 이러한 일방적 세금을 5% 까지 인하해달로 로비했다. 여기에서 신임 대통령이 강력한 산업계의 기대를 속이고 있지 않다는 점을 지적할 필요가 있다.

넷째, 인프라의 현대화. 인프라가 뒤쳐져 있다면 신규 일자리 창출이 얼마나 어려운지는 잘 알려져 있다. 오바마노믹스는 재정 적자를 10조 달러에서 20조 달러까지 두 배로 늘릴 수 있었으나 노후된 인프라를 현대화하지 않았다. 인프라 현대화 비용은 3조 달러로 평가되지만 이러한 투자가 제조업 일자리 창출에 결코 이득이 되지 않을 것이다.

트럼프는 미국 인프라에 관한 법을 통해서 10년 동안 면세로 1조 달러를 끌어들이고 민간-국가 공동 투자를 이끌어내고 민간 인프라 투자 촉진을 약속하고 있다. 민간-국가 공동 투자 메카니즘은 불충분할 것이고, 트럼프는 세금 수입 감소에 대비해서 이러한 분야에 과도한 국가 지출을 약속하지는 않은 것이 명백하다.

미국의 재산업화가 트럼프의 선거전 공약 실행에 대한 평가가 될 수 있을 것이다. 그러나 트럼프의 노선에서 미국 노동자들에 대한 염려, 걱정이 최우선 가치 목적이 아님은 틀림이 없다. 좀 더 정확히는 정치경제적 목적이 있다.

...

결국 트럼프의 배후에는 새로운 산업혁명을 장악하고 강화하려는 금융-산업 집단이 있다고 추측할 수 있다. 이를 위해서는 낡은 키메라 자유주의적 세계화를 폐지할 필요가 있다. ... 새로운 산업 주도권을 장악하기 위해서 그들은 18세기 말 -19세기 초 1차 산업혁명 시기 영국에게 필요했던 보호주의로의 회귀가 필요한 것이다.

2. 세계경제세계정치 연구소(ИМЭМО РАН)

러시아와 세계: 2017년 경제 및 대외 정책 - 연례 예측 보고서(Россия и Мир: 2017 экономика и внешняя политика - Ежегодный прогноз, сс. 64 - 72)

...

트럼프는 또한 석탄 산업을 부활시키고 제조업에 수백만의 일자리를 되살린다는 약속을 했다. 그러나 그의 이러한 약속들은 경제적 현실정보보다는 사회적으로 잊혀진 유권자들을 끌어당기기 위한 것이었다. ... 석유와 가스 생산 대비 석탄에 대한 낮은 수요와 석탄 생산에 드는 높은 비용은 석탄 산업 침체의 주요한 요인이다. 트럼프는 이러한 요인들을 밝힐 수 없었다. 제조업 부문 일자리 창출에 대해 말하자면, 이는 자동화와 노동생산성 증가라는 객관적인 과정에서 발생한 것이며, 그 곳에 만들어진 일자리들은 고용된 노동자들의 숙련에 대한 더 높은 요구를 제기한다.



트럼프의 계획에 따르면, 특히 인프라에 대한 대규모 투자와 관계된 건설업 부흥은 신규 일자리 창출을 촉진할 수 있다. 2008-9년 주택 건설 시장의 붕괴 이후 30%의 고용 노동자들이 건설업 부문을 떠났다. 건설업 부문에서 2016년 9월 현재 2007년 대비 221000개의 일자리가 열려있다. 이는 위기 이후 일자리를 잃은 건설 노동자들이나 이전의 산업 노동자들의 고용을 위해 좋은 전망이다. ...

지난 미 대선 결과는 미국의 정치뿐만 아니라 사회경제적 모델까지도 실질적인 변화가 필요함을 보여주었다. 이는 또한 세계 경제 발전에서도 피할 수 없다. 이전 예측들에서도 우리는 미국에 개혁이 필요함을 계속해서 지적했다. 미 연준의 경기부양을 위한 양적 완화 정책은 이미 힘을 다했다. 예산-세금 정책의 적극적 사용으로의 전환은 이미 오래 자연스럽게 나타났다. 이것은 트럼프가 제시한 경제정책의 다른 요소들이다. 복잡한 세제의 개혁, 인프라에 대한 대규모 투자, 탈규제. 이는 투자 수요와 유효 수요의 증대 및 경제 성장을 증가를 위한 방식이다. 트럼프는 이런 목표들을 내세움으로써 선거에 승리했고, 이들 중 많은 것이 달성될 수 있을만한 근거들이 있다. 트럼프의 대통령 당선으로부터 미국 경제에 미래 성장에 대한 기대감을 부활시킬 수 있는 전체 경제 분위기의 호전, 경제 규제 규범의 완화, 비즈니스와 금융 기관과의 의사소통 방식 변화가 기대될 수 있다. ... 세금이 낮아지고 비즈니스의 신뢰가 회복된다면, 이윤의 회귀, 상당수 인구의 일자리 복귀, 신규 일자리 창출, 더 높은 성장률이 가능해질 것이다.

3. 러시아 국제문제위원회(РСМД: РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ)

제목: 트럼프의 경제철학: Экономическая философия Трампа

파벨 카네프스키(Павел Каневский)

http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=8739#top-content

트럼프노믹스의 기본 원칙

...

미국 경제가 스스로 작동하게 한다는 트럼프의 생각은 강고한 동맹을 형성할 수 있는 관련 이해집단 다수를 발견한다. 자동차, 에너지 기업, 군산복합체, 항공, 우주 및 조선 분야, 철강 산업 등등. 트럼프 당선은 클린턴의 승리시 모든 분야의 가격 규정력 강화를 기대했던 제약업 분야에도 이익을 약속했다.

자국 산업과 내수 증진 문제에서 전혀 비난받을 것은 아니다. 게다가 그러한 정책이 성과를 가져올 수도 있다. 그러나 그것은 많은 위험을 내포하고 있다. 첫째, 이는 미국 경제뿐만 아니라 세계 시장에 악영향을 줄 수 있는 인플레이와 강달러를 초래할



수 있다. 둘째, 금융 규제 완화와 인프라에 대한 정부 지출 증대의 결합은 아직 매우 분명치 않은 청사진을 가지고 있기 때문에 매우 구체적인 계획이 필요하다.

4. 발다이 클럽(Валдай международный дискуссионный клуб)

주로 TPP, NAFTA 등 기존 국제 협정을 무효화하거나 재조정함으로써 자국의 이해를 증대시키려 하지만, 이는 미국의 현재까지의 국제 헤게모니 약화의 시작점이 될 것이라는 예측

1) <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/america-first-v-deystvii/>

- 제목: “AMERICA FIRST” В ДЕЙСТВИИ

2) <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/8-noyabrya-2016-gegemon/>

- 제목: 8 НОЯБРЯ 2016: ПОСЛЕДНИЙ ДЕНЬ АМЕРИКАНСКОЙ ГЕГЕМОНИИ

И