

미국 사회지출 법안의 하원 통과 의미와 전망

The Implication and Prospect of the House Approval of U.S. Social
Spending Bill

김태근(아델파이대학교 교수)
Kim, Tae Kuen(Adelphi University)

지난 11월 미 연방 하원은 2000조 원 규모의 사회지출법 하원안을 확정하고 통과시켰다. 이 법안은 이제 상원에서의 수정과 표결을 거쳐 정식으로 제도화될 가능성이 높아졌다. 이 글에서는 사회지출법 하원안이 어떠한 정치사회적 환경 가운데 성립되었으며, 주요 정책 항목과 쟁점이 무엇인지 살펴본다. 아울러 CARES Act부터 시작되는 일련의 미국 코로나 팬데믹 대응 정책의 연속선상에서 사회지출법이 지니는 함의를 고찰해 본다.

1. 들어가며: 사회지출법 하원안의 성립 배경

2021년 11월 18일 미 연방 하원은 지난 4개월 동안 지체해 온 사회지출법안(Social Spending Bill)¹⁾에 대한 표결을 감행하였다. 표결 전 소수당 대표에게 주어진 마지막 발언 기회를 통해 공화당 하원 원내대표 케빈 매카시(Kevin McCarthy)는 장장 9시간에 걸친 연설에서 사회지출법안을 '역사상 가장 무모하고 무책임한 지출 법안'이라고 혹평하며 바이든 행정부와 민주당을 통렬히 비판함으로써 공화당의 현재 기류를 여과 없이 보여 주었다(Zeballos-Roig & Colson, 2021). 이후 진행된 투표 결과는 예상대로 완벽한 당파성을 보였고, 법안은 공화당 전원 반대에 민주당 거의 전원 찬성²⁾으로 하원을 통과하였다. 이로써 사회지출법에 대한 하

1) 지난 6월 이 법안이 처음 거론되었을 때 초대형 예산 규모를 강조하는 차원에서 '3조 5000억 달러 메가빌(\$3.5 Trillion Mega Bill)'이라고 불리었다. 그러나 이후 법안 구체화 과정에서 예산 규모가 조정됨에 따라 이후 미 언론에서는 법안의 성격에 집중하여 '사회지출법안'이라 지칭하였다.

2) 한 명의 민주당 의원이 반대표를 던졌다.

원안(House Version of Bill)은 결국 상원에 회부되었다. 이후 의사 일정에 따라 상원에서 하원안 수정을 거쳐 다시 표결에 부쳐진다. 이제 관심의 초점은 ‘상원에서 어떠한 형태로 하원안이 수정될 것인가’와 ‘상원에서 과연 민주당의 이탈표 없이 법안이 최종 통과될 수 있을 것인가’³⁾에 맞추어지고 있다.

사회지출법안은 이보다 앞서 11월 15일 의회에서 초당적(bipartisan)으로 입법화된 1조 2000억 달러(약 1400조 원) 규모의 인프라법안(Infrastructure Bill)과 함께 바이든 캠페인이 지난 대선 때 내세웠던 국내 정책 어젠다 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’을 구현하는 두 개의 핵심 축이다(Roosevelt, Jr., Wallace, Hopkins, & Coggeshall, 2021).⁴⁾ 동시에 포스트 팬데믹 시대를 대비하며 민주당 내 진보 진영(Progressive Caucus)의 숙원 정책들을 대거 포함하고 있기 때문에 제2의 뉴딜로 여겨진다(Van Dam, 2021). 지난 3월 1조 9000억 달러(약 2200조 원) 규모의 코로나 팬데믹 대응 법안인 미국구조계획법(American Rescue Plan Act)이 공화당의 거센 반발에도 불구하고 의회를 통과할 때까지만 해도 바이든 행정부가 내세웠던 3조 5000억 달러(약 4000조 원) 규모의 사회지출법 원안도 의회를 통과할 수 있을 것이란 전망이 우세하였다.

이런 배경에서 지난 7월 바이든 행정부와 민주당 지도부는 독단적 국정 운영이라는 정치적 비난에도 불구하고 3조 5000억 달러에 대한 예산결의(budget resolution)를 통과시킴으로써 예산조정권(budget reconciliation)을 통해 공화당을 배제한 채 민주당 단독으로 법안을 통과시킬 수 있는 여건을 마련하였다(김태근, 2021). 그러나 이후 예산 결의안에 기초하여 하원에서 법안을 구체화하는 과정에서 민주당 내 중도와 진보 진영 간 내홍이 불거지기 시작하였다.

또한 지난 8월 아프가니스탄 철군 실패를 계기로 바이든 행정부의 지지율이 급속히 하락하며 백악관과 민주당 지도부의 당 장악력이 일정 부분 쇠퇴한다. 이에 사회지출법 원안의 상원 통과는 물론 하원 통과마저도 불투명한 상황에 봉착하게 된다. ‘내전(Democrats’ Civil War)’이라고 불릴 만큼 격렬했던 민주당 내 갈등은 결국 예산 삭감을 포함한 모든 수정안 논의를 수용하겠다는 백악관의 입장이 나온 후에야 진정 국면으로 접어들었다.

이후 민주당은 당내 다양한 의견을 바탕으로 법안에 포함될 정책의 우선순위 결정(prioritizing

3) 하원과 달리 상원에서는 현재 의석 구도상 민주당에서 단 1명의 반대가 나올 경우 법안 통과가 불가능하다.

4) 이런 이유에서 인프라법안을 “physical infrastructure bill”, 사회지출법안을 “social infrastructure bill”이라 부르기도 하였다.

process)과 세부적 정책안 결정(concretizing process) 작업에 착수하고 11월 최종 하원안을 도출한다. 가장 주요한 변화는 예산 규모의 조정으로 백악관과 민주당 지도부가 합의하여 통과시킨 예산 결의안의 절반 수준인 1조 7500억 달러(약 2000조 원)로 삭감되었다(Quinn & Watson, 2021). 또 2년제 대학 무상교육(tuition free community college)과 같이 바이든 행정부에서 야심차게 추진하였던 몇몇 진보적 정책들도 협의 과정에서 탈락하였다.

더 중요한 지점은 현재의 하원안이 상원에서 다시 한번 수정을 거칠 가능성이 다분히 높다는 것이며, 더 나아가 만약 법안에 부정적인 입장을 견지해 온 극소수 민주당 상원의원의 설득에 실패할 경우 법안 자체가 좌초될 수도 있다는 것이다. 이에 이 글에서는 사회지출법의 등장 배경과 하원안의 구체적인 정책 내용들을 소개하고, 현재 미 정치권에서 논란이 되고 있는 쟁점들에 기반하여 법안의 향후 전망을 살펴보고자 한다.

2. 코로나 팬데믹과 미국 복지국가의 전환

사회지출법안의 세부 내용들을 살펴보기에 앞서 이와 같은 진보적 어젠다가 어떻게 미국 정치권의 화두로 등장하게 되었는지 그 정치사회적 맥락을 먼저 짚어 본다. 2020년 3월 미국을 휩쓴 코로나 팬데믹과 이로 인한 경제 펀더멘털의 붕괴는 연방정부의 적극 개입을 필요로 하였다. 이런 상황에서 미 정치권은 단 3주 만에 2조 2000억 달러(약 2600조 원)의 예산으로 역사상 가장 큰 규모의 사회정책인 ‘코로나바이러스 지원 및 경제구호법’, 일명 CARES Act를 초당적으로 통과시킨다. CARES Act의 효과는 매우 고무적이었으나 7월을 지나며 효과가 반감하기 시작하였다. 이에 미 의회는 2020년 12월 CARES Act 강화 효과(booster effect)를 염두에 두고 9000억 달러(약 1100조 원) 규모의 추가적 ‘2차 구제법(Second Stimulus Package)’을 다시 초당적으로 통과시킨다.

이때까지만 해도 차기 바이든 정권에서 공화당이 상원 다수당 지위를 유지할 것이라 여겨졌다. 공화당 상원 원내대표 미치 매코널은 연방정부의 대규모 개입 정책은 더 이상 없을 것이라고 선언하였다. 그러나 예상을 뒤엎고 2020년 11월 선거와 이듬해 1월 상원 결선투표(Senate runoff)를 통해 백악관을 탈환하고 의회권력까지 장악한 바이든 행정부와 민주당은 2021년 3월 다시금 1조 9000억 달러(약 2200조 원)의 3차 구제법안인 ‘미국구조계획법(American Rescue Plan Act)’을 법제화한다.

이전의 두 법(CARES Act와 2차 구제법)이 민주·공화 합의에 의해 초당적으로 의회를 통과한 반면 미국구조계획법은 민주당 단독으로 처리된다. 대통령 당선 이후 꾸준히 ‘협치’를 강조해 온 바이든으로서는 행정부의 1호 입법안을 당파적으로 처리하는 것이 정치적으로 큰 부담이 아닐 수 없었다. 하지만 공화당과의 협상에서 진전이 보이지 않자 과감히 예산조정권을 발동하여 신속하게 법안을 통과시킨다. 이로써 미 연방정부는 작년 4월부터 올 3월까지 1년 만에 4조 9000억 달러(약 5800조 원)의 연방예산을 팬데믹 대응 정책으로 편성하거나 집행한 것이다.

팬데믹 이전 해인 2019 회계연도 미 연방정부의 총지출(Total government spending)이 4조 4000억 달러(약 5200조 원)임을 감안할 때 미국의 팬데믹 대응 정책이 얼마나 공격적이었는지 단적으로 보여 준다. 이런 점에서 코로나 팬데믹 위기는 1980년대 레이건 행정부 이후 ‘작은 정부(small government)’와 ‘잔여적 복지 레짐(residual welfare regime)’을 추구해 오던 미국 복지국가의 성격을 전환시킨 변곡점이라 할 수 있다.

연방정부의 확장적 사회정책은 특히 경제 분야에서 두드러진 효과를 거둔다. <표 1>은 팬데믹 위기가 정점에 달했던 2020년 2분기와 연방정부의 적극적 대응 정책이 집행된 2021년 2분기의 주요 거시경제지표를 비교한 것이다.

실업률은 고점 대비 9.6% 감소하였고, 분기별 경제성장률은 저점 대비 37.7% 향상되었으며, 주가는 저점 대비 75% 상승하였다. 팬데믹 이전 미국의 예년 실업률이었던 3% 중반에 비해 여전히 높은 수준이지만, 그래도 15%에 육박하던 1년여 전과 비교했을 때 고용시장이 단기간에 안정화되었다는 사실을 보여 준다. 또한 기저효과를 감안하더라도 6%대의 견고한 경제성장률은 생산과 소비가 상당히 정상화되었다는 것을 암시한다.

무엇보다 다우지수는 회복을 넘어 미 역사상 최고치를 연일 경신하고 있는데, 이는 사회경

표 1. 주요 거시경제지표 비교

	2020년 2Q	2021년 2Q	증감률
월평균 실업률(Unemployment Rate)	14.8%	5.2%	-9.6%
실질경제성장률(GDP Growth Rate)	-31.2%	6.5%	+37.7%
다우존스산업평균(Dow Jones Ind. Ave.)	19,173포인트	34,607포인트	+75%

제 전반에 대한 긍정적 기대와 신뢰가 시장에 팽배하다는 것을 의미한다. 역대 최악의 경제 상황이 1년여 만에 완전히 반전된 것이다. 이러한 반전을 이룰 수 있었던 데에는 코로나 바이러스 백신과 같은 게임체인저의 영향도 무시할 수 없지만, 사회경제적 위기 극복의 중심에 미 연방정부의 강력하고 적극적인 팬데믹 대응 정책이 있었다는 사실도 부인할 수 없다.

이러한 성과는 여론에도 고스란히 반영되었다. 지난 일 년간 조사 기관마다 다소 차이가 있지만, 미 국민의 대다수가 정부의 적극적인 사회정책과 재분배정책 등 진보적 의제들에 대하여 지지하는 경향이 두드러졌다(Milligan, 2021). 이는 팬데믹 이전 자유시장^(free market)에 대한 신뢰와 정부의 불개입을 선호하던 미국 사회의 정서가 획기적으로 변화하였음을 보여주는 대목이다. 그리고 이러한 전향적 여론에 부응하여 미 정치권에서는 진보적 정책 제안들이 봇물처럼 터져 나온다.

이러한 여론의 지지에 힘입어 바이든 행정부는 2021년 4월 두 개의 정책 구상을 제시하였는데, 2조 2000억 달러에 달하는 ‘미국일자리계획(American Jobs Plan)’과 2조 달러에 육박하는 ‘미국가족계획(American Families Plan)’이다. 전자는 교통, 통신, 에너지망 등 전통적인 사회간접시설^(infrastructure)을 현대화하며 그 과정에서 일자리를 창출하는 것을 주요 골자로 하고, 후자는 교육, 의료, 사회안전망 등을 확충하고 강화하여 사회 전반의 경쟁력 제고를 목표로 하는 정책 구상이었다. 그리고 이러한 백악관의 구상을 바탕으로 지난 6월 민주당 지도부는 두 개의 거대한 패키지법안^(Package of Bills)을 발전시켰는데, 바로 ‘인프라법안^(Infrastructure Bill)’과 ‘사회지출법안^(Social Spending Bill)’이었다.⁵⁾

3. 바이든의 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’ 구상과 사회지출법안의 등장⁶⁾

사회지출법안은 바이든 행정부의 국내 정책 비전인 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’ 구상을 구체화한 법안이다. 따라서 사회지출법안의 성격을 이해하기 위해서는 지난 대선 당시 바이든 캠페인에서 내세웠던 주요 사회 정책 공약들을 정리해 볼 필요가 있다. 이에 지난 대선 기간 트럼프와 바이든 캠페인에서 선명한 차이를 보였던 주요 사회정책 공약을 복기해 보고,

5) 민주당 진보 진영에서는 이 두 법안을 연동하여 통과시키는 전략을 구사한다. 이에 일부 언론에서 이 두 법안을 (함께 묶인) ‘패키지 법안’이라고 소개하였는데, 이는 잘못된 사실이다. 이후에 다시 설명하겠지만, 두 법안은 별도의 두 패키지 법안이다.

6) 이 절은 김태근(2020)의 주요 내용을 간추린 것이다.

이에 더하여 바이든 측이 제시한 ‘보다 나은 재건’의 핵심 의제를 짚어 본다.

먼저 트럼프 진영은 2기 행정부의 핵심 의제로 다시 한번 오바마 케어 폐지를 들고나왔다. 반면 바이든 캠페인은 오바마 케어의 확대를 공약으로 내세웠다. 특히 바이든 진영은 ‘public option’이라는 조항의 신설을 통해 기존 직장건강보험(employer-based insurance)이나 사적보험(private insurance) 가입자들도 공적보험(public plan)을 선택할 수 있도록 한다는 핵심 구상을 제시하였다(Abrams, 2020). 이러한 시도는 오바마 케어의 구조적 약점이라 할 수 있는 공공성의 부족을 보충하여 현행 건강보험 제도를 보다 획기적인 공적보험 체계로 발전시킬 수 있을 것으로 기대되었다. 특히 코로나 팬데믹은 미국 의료 영역의 취약성을 여실히 드러내 보였는데, 바이든 측은 의료 공공성 강화를 해결책으로 내세운 것이다.

두 캠페인이 격돌한 또 다른 사회정책 의제는 조세와 최저임금 분야였다. 먼저 조세안의 경우 트럼프 측은 대규모 ‘감세’를 통하여 저소득층을 포함한 모든 계층의 가처분 소득을 증가시켜 가계의 재정적 스트레스를 완화하고 고용을 증가시킬 수 있다고 주장하였다. 이는 트럼프 행정부에서 시행된 기존의 감세 정책과 맥을 같이한다. 반면 바이든 진영은 고소득 계층 ‘증세’를 통한 소득재분배에 방점을 두었다. 바이든의 증세안을 구체적으로 살펴보면 먼저 40만 달러 이상의 가구소득 대상에 한하여 실질 소득세율을 인상하고 이들의 면세 항목(itemized deductions)을 축소하는 것을 주요 골자로 한다. 아울러 트럼프 행정부에서 축소된 법인세율을 현행 21%에서 28%로 인상하는 것을 포함하고 있다(Mercado, 2020).

한편 바이든 측은 연방 최저임금을 현재 시간당 7.25달러에서 두 배 이상 증액된 15달러로 인상하는 공약 내세웠다. 트럼프 측은 연방 차원의 일괄적인 최저임금 인상은 고용을 위축시킬 수 있다는 이유로 반대하였다. 대신 개별 주(state) 차원에서 각 주의 상황에 맞게 차등적으로 최저임금 인상을 결정해야 한다고 주장하였다(Rosenberg, 2020).

다음은 사회보장연금(Social Security) 개혁과 관련된 두 진영의 입장이다. 사회보장연금 개혁의 일환으로 트럼프 측은 일종의 목적세인 급여세(payroll tax)를 아예 폐지하고 대신 연금 지급액을 전부 일반 세원(general revenue)에서 충당한다는 파격적 구상을 제시하였다. 이에 반하여 바이든 측은 급여의 확대와 재정의 확충을 동시에 달성한다는 입장이었다. 이는 앞서 소개한 바이든 캠페인의 고소득 증세와 맥을 같이하는 정책이라 할 수 있다.

이에 더하여 바이든 캠페인은 코로나 팬데믹을 극복하고 포스트 팬데믹 시대를 위한 교육

과 양육 등 미래 세대를 위한 사회적 투자(social investment)를 강조하였다. 여기에는 양질의 직업(decent jobs) 창출과 낙후된 사회 인프라 개선, 교육 기회의 확대와 접근성의 향상, 아동과 가족을 위한 투자, 그리고 기후변화에 대한 대응 등의 내용이 담겨 있었다. 바이든 캠페인에서 제시하였던 사회정책 관련 공약들을 종합해 보면 연방정부의 역할을 강조하고 적극적인 소득 재분배에 주안을 두는 것을 알 수 있다. 이러한 정책 노선을 아우르는 것이 바로 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’ 구상이었다. 한마디로 ‘보다 나은 재건’ 구상은 사회적 투자의 증대와 사회안전망 강화를 목표로 삼고, 이를 달성하기 위하여 부자 증세를 통한 소득재분배를 주요 전략으로 삼는 정책 패러다임이라 할 수 있다.

사실 2020년 대선 직후 공화당이 상원을 장악할 가능성이 높았던 당시만 하더라도 바이든의 사회정책 구상이 정치적 수사(political rhetoric)에 머물 수 있다는 우려가 제기되었다. 왜냐하면 상원의 동의 없이는 연방정부의 재정 지출을 수반하는 어떤 법안도 의회 통과가 불가능하기 때문이다. 그러나 2021년 1월 조지아주 결선투표(runoff)를 통해 민주당이 상원 다수당이 되며 분위기는 반전되었다. 안정적 정치 지형을 바탕으로 바이든 행정부와 민주당은 ‘보다 나은 재건’ 구상을 구현할 법안으로 인프라법안과 사회지출법안을 제안한다.

4. 사회지출법안의 주요 정책 항목

인프라법안은 ‘보다 나은 재건’ 공약 중 일자리 창출과 ‘물리적 인프라(physical infrastructure)’ 개선을 담당하는 법안으로 일찌감치 공화당의 지지를 얻어 상원을 통과할 수 있었다. 반면 사회지출법안은 의료(health care), 교육, 복지 등 ‘사회적 인프라(social infrastructure)’와 관련된 내용과 기후변화 대응 방안을 포괄하는 데다 정치·경제적으로 민감한 사안인 세제 개혁(tax code reform), 즉 증세 항목을 포함하고 있기 때문에 적잖은 논란을 야기하였다. 이 글에서는 최근 하원을 통과한 하원안을 기준으로 사회지출법안의 주요 정책 항목을 살펴본다.

사회지출법안은 기본적으로 패키지 법안이기 때문에 하나의 법안에 여러 개의 정책 수단(measures)을 포함한다. 그 정책군(policy cluster)의 주제(subject)도 광범위하다. 정책 예산 규모를 기준으로 비교적 큰 규모의 정책을 위주로 정리해 보면 다음의 일곱 항목을 꼽을 수 있다(Jagoda, 2021; Popli, 2021; Pramuk, 2021).

기후변화 대응: 먼저 법안에서 단일 항목 중 가장 큰 예산을 차지하는 부분은 기후변화 대

응으로 5600억 달러(약 650조 원)가 할당된다. 여기에는 개인 또는 기업이 태양광 발전기를 설치하거나, 집 또는 건물을 에너지 효율적으로 개선하거나, 전기 자동차를 구입할 때 보조금을 지급하는 것을 포함한다. 풍력발전과 같은 청정에너지 기술 기업에 대한 재정적 지원(financial incentives)도 포함한다.

무상보육 정책: 법안에서 두 번째로 큰 예산을 차지하는 항목은 영유아들을 위한 보편적 무상 보육(universal pre-K)으로 4000억 달러(약 470조 원)의 예산이 투여된다. 정책의 주요 골자는 3~4세 미취학 아동을 둔 부모들이 자녀들을 공립학교(public pre-kindergarten)나 사적 보육시설(private childcare program)에 무료로 보낼 수 있도록 하는 것이다. 많은 가정이 직면하고 있는 아동 양육의 경제적 부담을 완화하기 위해 6세 아동까지는 가구소득의 7% 이상에 해당하는 양육 관련 비용을 정부가 보조해 주는 내용을 포함하고 있다.⁷⁾

아동수당 확대의 1년 연장: 다음으로 지난 3월 통과된 ‘미국구조계획법’에서 1년간 한시적으로 도입된 아동수당(Child Tax Credit) 정책을 1년 더 연장하는 항목으로 예산은 2000억 달러(약 230조 원)가 편성되었다. 이로써 17세 미만의 자녀를 둔 가정의 경우 아동 1인당 300달러(0~5세) 또는 250달러(6~17세)의 현금을 2022년까지 매달 받게 된다. 원래 예산 결의안에서는 아동수당 확대를 5년 연장하는 것으로 되어 있었으나 법안의 총예산을 삭감하는 과정에서 연장 시한을 1년으로 축소하였다.

유급휴가: 사회지출법 하원안에는 영구적이고 포괄적인 국가 규모의 ‘4주간 유급휴가(4-weeks of paid leave)’ 정책이 포함되었다. 법안에 따르면 피고용인뿐만 아니라 자영업자에게도 적용하는 제도로 정의된다. 현재 미국은 ‘가족 상병 휴가법(FMLA: Family and Medical Leave Act)’을 통해 12주의 ‘무급휴가(unpaid leave)’만 제도화되어 있다. 사회지출법의 유급휴가 정책은 개인적 질병(personal illness) 또는 출산을 포함한 가족 케어(family caregiving)를 이유로 4주간의 유급휴가를 사용할 경우 해당 기간 임금의 90%를 지원해 주는 것을 골자로 하고 있다. 이를 위해 책정된 예산은 2000억 달러(약 230조 원)이다.

의료비용 지원: 사회지출법안은 또한 1700억 달러(약 200조 원)를 의료비용(healthcare spending) 지원 정책으로 할당하고 있다. 오바마 케어(Affordable Care Act)의 가입 보험료를 1인당

7) 단 이 혜택은 가구소득 30만 달러 이하의 가구에만 적용된다.

600달러씩 감액하는 내용을 포함하고 있으며, 또한 메디케어의 보장 범위를 확대하고 있다. 특히 오바마 케어 보험료 인하 방침에 따르면 4인 가족의 경우 매년 2400달러를 절감하는 효과를 가지기 때문에 더 많은 보험자들의 가입을 유도하여 공적 의료보험제도의 공공성을 한층 강화할 것으로 기대된다.

홈케어의 확대: 의료와 관련된 또 다른 정책은 적절한 홈케어 서비스(affordable home care service)를 확대하는 것이다. 현재 수많은 장애인과 돌봄을 필요로 하는 노인들이 저렴한 홈케어 공급의 부족으로 인하여 적절한 서비스를 받지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 특히 코로나 팬데믹을 거치면서 홈케어 분야의 상황이 더 악화되었다. 이에 사회지출법은 1500억 달러(약 180조 원)를 투입하여 홈케어 제공자들의 임금 수준을 향상시키고 공급을 확충하는 것을 목표로 하고 있다.

주거비 지원: 사회지출법의 또 다른 주요 정책은 적절한 주거를 보장하는 것이다. 조사에 따르면 저소득층의 70%에 해당하는 가구는 연소득의 절반을 집 렌트비로 지출하는 것으로 나타났다. 또한 최근 58만 명 이상의 미국인이 주거비를 감당하지 못해 노숙인이 되었다는 통계도 있다. 이에 사회지출법안에서는 1500억 달러(약 180조 원)를 투입하여 하우스링 바우처(housing voucher)를 확대하는 정책을 도입하였다. 이를 통하여 저소득층의 집 렌트비와 초기 주거비용(down payment)을 지원한다는 방침이다.

사회지출법안의 주요 내용을 살펴보면 바이든 캠페인의 대선 공약들이 대거 포함되어 있음을 알 수 있다. 다만 ‘2년제 대학 무상 교육(tuition free community college)’ 정책은 예산 결의안에는 포함되었으나, 전체 예산을 삭감하는 과정에서 최종 하원안에서는 배제되었다. 또한 바이든 행정부에서 공을 들였던 ‘약값 인하(drug price cut)’ 정책도 제약 회사들의 거센 반발로 결국 하원안에서 탈락하였다(Cochrane & Weisman, 2021).

5. 사회지출법안의 주요 쟁점

3절에서 살펴본 대로 사회보장연금(Social Security) 개혁과 최저임금 인상은 애초 바이든의 핵심 공약이었음에도 불구하고 사회지출법안 논의에서 거론조차 되지 않았다는 데 주목할 필요가 있다. 여기에는 몇 가지 해석이 있는데, 민주당과 백악관의 정치적 교육책이었을 가능성이 높다. 앞서 설명한 대로 민주당과 백악관은 공화당의 반대를 회피하기 위해 일찌감치

사회지출법안을 예산조정권(budget reconciliation)으로 처리한다는 방침이었다. 그런데 사회지출법안은 패키지 법안이기 때문에 이 법안을 예산조정권으로 통과시키기 위해서는 법안에 포함된 모든 정책이 예산조정권 적용 기준에 부합하여야 한다.

반면 의회 절차 규정(Congressional operating procedure)에 따르면 사회보장연금 관련 법규의 개정은 예산조정권으로 처리할 수 없도록 적시하고 있다. 이는 사회보장연금 제도의 안정성을 높이기 위한 방편이다. 또한 지난 2월 상원 입법조정관(parliamentarian)은 직권 해석을 통하여 최저임금 인상 법안은 예산조정권 처리 대상에 포함되지 않는다는 판단을 내렸다(Emma, Everett, & Levine, 2021). 즉 사회보장연금이나 최저임금 인상이 사회지출법안에 포함될 경우 이 법안을 예산조정권으로 처리할 수 없다는 결론이다. 따라서 사회지출법안에 포함된 다른 모든 정책을 입법화하기 위하여 사회보장연금 개혁과 최저임금 인상을 전략적으로 포기했다고 볼 수 있다.

사회지출법안에서 중요한 지점은 주요 정책들에 소요되는 예산을 충당하기 위하여 세입(revenue) 부문에 대하여 명시하고 있다는 것이다. 한마디로 세제 개편을 통한 증세 조항을 포함하고 있다. 먼저 가장 큰 증세 항목은 기업집단에 대한 조세 인상 및 신설이다. 법안에 따르면 이익(profit)이 10억 달러(약 1조 2000억 원) 이상인 대기업에 대해 15%의 추가 세금을 부과하고 자사주 매입(stock buyback)을 수행하는 회사에 대해 1%의 세금을 신설한다. 또한 부유한 개인들을 대상으로 추가적 세금(일종의 부유세)을 부과하고 있는데, 연소득 1000만 달러(약 118억 원) 이상의 소득분에 대해서는 5% 세율을 적용하고 2500만 달러(약 300억 원) 이상의 소득분에 대해서는 여기에 3%의 추가 세금(surcharge)을 부과하는 것을 골자로 한다. 원래 예산 규모가 3조 5000억 달러에서 1조 7500억 달러로 감액되며 증세 관련 조항도 축소되었다. 바이든 백악관은 원래 40만 달러 이상 고소득자에 대한 증세를 염두에 두었으나, 이 항목은 법안에 포함되지 않았다. 또한 700여 명의 초갑부(super-rich)에게 세금을 부과하는 ‘억만장자세(billionaire's income tax)’ 역시 최종 하원안에서 배제되었다(Popli, 2021).

한편 하원의 민주당 중도파 의원(centrist Democrats)들은 사회지출법안에 포함된 증세 조항과 정책 소요 예산을 바탕으로 미 의회예산국(Congressional Budget Office)의 재정추계를 요구하였다. 하원 표결이 있기 하루 전 발표된 의회예산국의 보고에 따르면 사회지출법안은 연방정부의 재정적자를 1600억 달러(약 190조 원) 증가시키는 것으로 예상되었다. 이는 사회지출법안의

증세 조항으로 인한 세수 확대로 연방정부의 적자 없는 법안 내 모든 정책 예산을 감당할 수 있다는 백악관의 추계와 차이가 나는 것이었다(Duehren & Rubin, 2021). 의회예산국과 백악관의 추계에서 차이가 나는 지점은 조세 행정의 강화(increased audit)로 인한 추가 세수의 규모를 추정하는 방식에 있었다. 이에 백악관은 의회예산국이 조세 행정 강화로 인한 효과를 평가절하했다고 비판하였고(Faler, 2021), 민주당 하원 중도파 의원들은 재정적자 문제가 그리 심각하지 않다는 판단하에 법안에 찬성하게 된다.

사회지출법 하원안은 상원에서 수정되고 표결에 부쳐질 예정인데, 이 과정에서 가장 결정적인 인물은 민주당 상원의원 조 맨친이다. 현재 상원은 민주·공화 동률이기 때문에 사실상 맨친의 입장이 법안의 성패를 가르는 분수령이 된다.⁸⁾ 현재 맨친은 사회지출법 하원안에서 특히 '4주 유급휴가' 정책에 반대를 표하고 있다. 법안 초기 논의에서 민주당 진보 진영은 12주의 유급휴가를 염두에 두고 있었지만, 중도 진영을 설득하는 과정에서 4주로 후퇴한 것이다. 맨친이 입장을 굽히지 않을 경우 상원의 민주당은 결국 법안 통과를 위해 유급휴가 정책을 탈락시킬 것으로 예상된다. 이에 하원 민주당 진보 진영은 유급휴가 정책이 사회지출법에서 배제될 경우 이를 단독 법안(standalone bill)으로 재상정하는 것을 고려하고 있다(Vesoulis, 2021).

6. 나가며: 사회지출법안의 함의

1930년대 뉴딜정책 이래로 이번 사회지출법안은 미국에서 가장 개혁적인 사회 입법 중 하나라 할 수 있다. 비록 3조 5000억 달러라는 야심찬 초기 계획과 비교했을 때 최종 하원안은 그 절반 수준에 불과하며, 그마저도 상원에서 삭감될 것으로 예상되지만, 현재의 정치 지형⁹⁾을 고려할 때 이와 같은 성과는 매우 이례적인 일이다. 이러한 진보적 사회정책안이 등장할 수 있었던 가장 큰 배경으로 코로나 팬데믹 위기를 꼽을 수 있다. 2절에서 간략히 소개했듯이 사회지출법안 이전에 이미 세 개의 적극적인 팬데믹 대응 정책이 있었고, 그 연장선상에서 사회지출법안이 출현하였기 때문이다. 이를 통시적으로 살펴보면 [그림 1]과 같다.

8) 이에 대한 자세한 내용은 김태근(2021)에 설명되어 있다.

9) 1930년대 뉴딜정책이나 60년대 위대한 사회(Great Society) 정책을 입안할 당시 민주당이 '압도적 우위'로 양원을 장악하고 있었다. 반면 현재 민주당은 하원에서 근소한 우위를 보이고, 상원을 공화당과 반분하고 있는 실정이다.

그림 1. 미국 팬데믹 대응 정책의 변화

대응 정책	CARES Act	→	2차 구제안	→	미국구조계획법	→	사회지출법안
도입 시기	2020년4월	→	2020년 12월	→	2021년 3월	→	2021년 후반(?)
정책 목표	팬데믹 위기 직접 대응	→	CARES Act의 강화효과 (Booster Effect)	→	팬데믹 위기 대응 / 포스트 팬데믹 대비	→	포스트 팬데믹 대비
정책 수단	일회성 단기 지원	→	일회성 단기지원	→	일회성 단기 지원 / 장기적 제도 변화	→	장기적 제도 변화
소요 예산	2조 2000억 달러 (약 2600조 원)	→	9000억 달러 (약 1100조 원)	→	1조 9000억 달러 (약 2200조 원)	→	1조 7500억 달러 (약 2000조 원)

먼저 최초로 도입된 CARES Act는 팬데믹 위기에 직접 대응하고자 한 법안으로 일회적이고 단기적인 지원에 방점을 두었다. 2차 구제안은 이러한 CARES Act의 정책 효과를 강화하고자 한 일종의 보완 정책(complementary policy)이라 할 수 있다. 미국구조계획법은 앞선 두 법안과 달리 팬데믹 위기 대응에 더하여 포스트 팬데믹 시대를 염두에 둔 정책(대표적으로 아동수당 확대)을 도입하였다는 점에서 팬데믹 시대와 포스트 팬데믹 시대를 잇는 과도기적 정책이라 할 수 있다.

사회지출법은 정책 목표를 포스트 팬데믹 시대에 맞춘 법안으로 일회적이고 단기적인 지원 방식에서 탈피하여 장기적인 제도 변화를 강조하고 있다. 즉 팬데믹 시대를 거치며 미국의 팬데믹 대응 정책 방향이 사회제도의 근본적 변혁을 꾀하는 범위까지 진화하고 있는 것을 볼 수 있다. 이런 관점에서 사회지출법은 단순히 팬데믹 위기를 극복하는 정도에서 머무는 것이 아니라 미국 복지 레짐 자체를 전환시킬 수 있는 중요한 분기점이라 할 수 있다.

일찍이 폴 피어슨이 지적했듯이 일단 복지정책이 성립되고, 그것으로부터 혜택을 받는 많은 사람들이 그 혜택을 충분히 인지하게 되면 그러한 정책을 되돌리기는 매우 어렵다 (Pierson, 1995). 사회지출법 하원안은 정치적 한계로 원래의 원대한 계획에서 후퇴하였지만 아동수당을 1년 연장하고, 4주의 유급휴가 도입을 시도하고, 공공의료를 강화하는 등 미국 사회가 기존에 경험하기 못한 유의미한 복지정책들을 담아내고 있다. 이러한 정책들에 대한 미국인들의 체험이 향후 복지국가를 확대하는 데 토대가 될 수 있으리라 본다.

참고문헌

- 김태근. (2020). 미국 11월 선거와 차기 행정부의 사회정책 방향 및 전망. **국제사회보장리뷰**. Vol. 15, pp.103-112.
- 김태근. (2021). 미국의 진보 의제와 사회정책: 캘리포니아주의 소득 지원 정책과 '3조 5000억 달러 메가빌' 논쟁의 함의. **국제사회보장리뷰**. Vol 18, pp.65-78.
- Abrams, A. (2020). This Election—And a Coming Supreme Court Decision—Will Decide the Future of American Health Care. *TIME*. Retrieved from <https://time.com/5906883/trump-biden-health-care-election-2020/>.
- Cochrane, E., & Weisman, J. (2021). House Passes Biden's Build Back Better Bill. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/house-passes-biden-s-build-back-better-bill/ar-AAQeTM?ocid=msedgntp>.
- Duehren, A., & Rubin, R. (2021). House Closes In on Vote on \$2 Trillion Bill. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/house-closes-in-on-vote-on-2-trillion-bill/ar-AAQS8WS?ocid=msedgntp&pc=U531>.
- Emma, C., Everett B., & Levine, M. (2021). Biden's minimum wage increase runs afoul of budget rules. *POLITICO*. Retrieved from <https://www.politico.com/news/2021/02/25/minimum-wage-senate-parliamentarian-471688>.
- Faler, B. (2021). Democrats battle CBO over whether the rich will be spooked into tax compliance. *POLITICO*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/democrats-battle-cbo-over-whether-the-rich-will-be-spooked-into-tax-compliance/ar-AAQRJwH?ocid=msedgntp>.
- Google Finance. (2021). Dow Jones Industrial Average. *Google Finance*. Retrieved from <https://www.google.com/finance/quote/DJI:INDEXDJK?sa=X&ved=2ahUKewiNspycqbbzAhWwHIEHXcHCUGQ3ecFegQIDRAS>.
- Jagoda, N. (2021). House passes giant social policy and climate measure. *THE HILL*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/house-passes-giant-social-policy-and-climate-measure/ar-AAQU7Kz?ocid=msedgntp&pc=U531>.
- Mercado, D. (2020). Here's where Biden and Trump stand on your taxes. *CNBC*. Retrieved from <https://www.cbc.com/2020/10/20/heres-where-biden-and-trump-stand-on-your-taxes.html>.
- Milligan, S. (2021). Biden Takes Lesson From Obamacare Passage, Hits Road to Tout Infrastructure Win. *U.S. News*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/biden-takes-lesson-from-obamacare-passage-hits-road-to-tout-infrastructure-win/ar-AAQy4P?ocid=msedgntp>.
- Pierson, P. (1995). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Popli, N. (2021). The House Just Passed Biden's Build Back Better Bill. Here's What's In It. *TIME*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/the-house-just-passed-biden-s-build-back-better-bill-here-s-what-s-in-it/ar-AAQUbaC?ocid=msedgntp&pc=U531>.
- Pramuk, J. (2021). The House passed Biden's massive social safety net and climate bill. Here's what happens next. *CNBC*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/the-house-passed-biden-s-massive-social-safety-net-and-climate-bill-here-s-what-happens-next/ar-AAQUwJ1?ocid=msedgntp>.
- Quinn, M. & Watson, K. (2021). What's in Democrats' \$1.75 trillion social spending and climate bill?. *CBS NEWS*. Retrieved from <https://www.cbsnews.com/news/bill-build-back-better-spending-bill-contents/>.
- Roosevelt, Jr., J., Wallace, H. S., Hopkins, J., & Coggeshall, T. P.. (2021). Build Back Better is a 21st century New Deal. *THE HILL*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/build-back-better-is-a-21st-century-new-deal/ar-AAQW6LJ?ocid=msedgntp>.
- Rosenberg, E. (2020). Biden wants to raise federal minimum wage. Trump doesn't. A look at their debate disagreement. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/business/2020/10/23/debate-minimum-wage-increase/>.
- Statista. (2021). Annualized growth of real GDP in the United States from 2011 to 2021, by quarter. *Statista*. Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/188185/percent-change-from-preceding-period-in-real-gdp-in-the-us/>.
- U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. (2021). Labor Force Statistics from the Current Population Survey. *U.S. Bureau of Labor Statistics*. Retrieved from <https://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>.
- Van Dam, A. (2021). Is it fair to call Biden's \$3.5 trillion plan another New Deal?. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/is-it-fair-to-call-biden-s-3-5-trillion-plan-another-new-deal/ar-AAP4ane?ocid=msedgntp>.
- Vesoulis, A. (2021). What Will the Senate Do with the Build Back Better Bill? *TIME*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/what-will-the-senate-do-with-the-build-back-better-bill/ar-AAQUFQn?ocid=msedgntp>.
- Zeballos-Roig, J. & Colson, T. (2021). House Democrats pass Biden's \$2 trillion bill with child allowance and social benefits, sending it to the Senate where Manchin may still sink it. *Business Insider*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/politics/house-democrats-pass-biden-s-2-trillion-bill-with-child-allowance-and-social-benefits-sending-it-to-the-senate-where-manchin-may-still-sink-it/ar-AAQUaYn?ocid=msedgntp&pc=U531>.