

DOI: 10.23063/2025.06.11

트럼프 2기 행정부의 출범과 미국 사회정책의 방향: 메디케이드(Medicaid) 축소안을 중심으로

The Trump Administration's Second Term and the Direction of US Social Policy: With Special Reference to the Medicaid Reduction Plan

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

1. 배경

지난해 11월 치러진 미국 대통령 선거는 그야말로 이번의 연속이었다. 먼저 공화당 대선주자로 도널드 트럼프가 지명되면서 재임에 실패한 전임 대통령은 정치 전면에서 물러난다는 워싱턴의 관례가 깨졌다. 이러한 공화당의 파격은 민주당에도 대변혁을 불러왔는데, 사고나 심각한 범죄에 연루되지 않은 현직 대통령이 단지 낮은 지지율 때문에 집권당으로부터 사퇴 압력을 받고 재선을 중도에 포기한 것이다. 이로써 선거를 불과 3개월 남겨 두고 전임 대통령(트럼프)과 현직 부통령(카멀라 해리스)이 경쟁하는 초유의 사태가 벌어졌다. 이처럼 정치적 이슈에 언론과 세간의 관심이 집중되면서 자연히 정책 의제는 선거에서 자취를 감추었고, 양 캠페인의 구체적인 정책 구상이 무엇인지 드러

나지 않은 상태에서 선거가 치러졌다(김태근, 2024). 엇치락뒤치락하던 관세는 막판 보수 진영의 결집으로 트럼프와 공화당으로 기울었고, 공화당은 4년 전 민주당에 빼앗겼던 행정부와 의회 권력을 고스란히 되찾아 온다.

이렇게 탄생한 트럼프 2기 행정부는 출범과 동시에 파상적이고 거침없는 행보를 이어가며 각종 의제와 언론의 관심을 선점하고 있다. 먼저 군대를 포함한 공권력을 동원하여 불법 이민자를 대량으로 색출하고 추방하는 행정명령을 발동하여 심지어 교회나 학교에서도 체포 작전이 벌어졌다(The White House, 2025). 또한 대외적으로는 미국 우선주의를 표방하여 동맹과의 외교적 갈등도 불사하였다. 급기야 캐나다와 멕시코, 유럽 연합을 상대로 관세 전쟁을 치르는 데까지 이르렀다(Shalal et al., 2025). 뿐만 아니라

일론 머스크를 수장으로 하는 정부효율부(DOGE: Department of Government Efficiency)를 창설하고 연방정부의 규모를 획기적으로 감축하는 방안을 추진하고 있다. 채 한 달도 안 되는 기간 동안 6만 명의 연방 공무원을 해임하였다(Knorr-Evans, 2025). 취임 후 50여 일간 보여 준 일련의 행보들을 바탕으로 짐작해 볼 때 트럼프 2기 행정부의 색채는 반이민, 고립주의, 작은 정부라는 미국의 고전적 보수주의와 궤를 같이하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 이 글에서는 이러한 정치적 여건이 향후 미국 사회정책 전반에 미칠 영향에 대해 살펴보고자 한다. 특히 보수 진영의 정책 의제와 공화당의 의회 전략을 소개하고, 최근 논란을 촉발하고 있는 메디케이드(Medicaid) 축소안을 중심으로 미국 사회정책 변화의 방향을 예단해 본다.

2. 트럼프 2기 행정부의 정책 기조와 메디케이드 축소안

가. 프로젝트 2025(Project 2025)

현재 트럼프 행정부가 추구하는 정책 담론(예컨대 연방 교육부의 해체라든가 소득세의 전면 폐지 등)은 기존 질서를 지지하는 입장에서 봤을 때 충격이 아닐 수 없다. 하지만 이러한 정책 기조들을 트럼프 대통령의 즉흥적 돌발 행동으로만 치부하는 것은 잘못된 시각이다. 왜냐하면 이미 2년 전에 발간된

‘프로젝트 2025(Project 2025)’에서 상당 부분의 내용이 구체적으로 논의되었기 때문이다. 따라서 트럼프 행정부의 정책 기조 전반을 이해하기 위하여 먼저 보수 진영이 내세운 정책 청사진을 간단히 짚고 넘어간다. 프로젝트 2025는 보수 진영의 대표적 싱크탱크인 헤리티지재단이 주도하여 작성한 정책 이니셔티브로, 향후 공화당 대통령 행정부를 위한 로드맵으로 설계되었다(Dans & Groves, 2023). 이 프로젝트는 관료주의를 줄이고 진보적 정책의 영향력을 제한하며 국내 및 해외 정책에서 보수적 가치를 회복하여 연방정부를 재구성하는 것을 목표로 하고 있다. 900여 페이지에 달하는 이 방대한 보고서는 2025년부터 공화당이 집권하는 상황을 가정하여 보수적 거버넌스를 위한 인사, 정책, 전략을 준비하기 위한 체계적 계획들을 소개하고 있다(Wendling, 2025).

우선 분야별로 핵심 내용들을 간추려 보면 외교 분야에서 해외 원조를 줄이고, 국제기구에 대한 의존도를 낮추며, 군사력을 우선시하는 강력한 미국 우선주의 접근 방식을 요구한다. 그리고 더 엄격한 이민 정책을 통하여 국경 통제를 강화하고, 추방을 늘리며, 망명 신청을 제한하는 제안을 담고 있다. 사회 부문에서는 전통적인 가족 가치를 강조하고, 미성년자에 대한 성 확인(gender confirmation) 치료에 반대하며, 낙태를 제한하고, 보수적

인 기독교 신념에 부합하는 종교 자유 정책을 장려한다. 또한 공교육에 대한 연방정부의 감독을 줄이고 학교의 자율성을 강조한다. 마지막으로 경제 분야에서는 감세 정책을 영구화하고, 법인세를 인하하며, 기업에 대한 규제 철폐를 지지한다(Dans & Groves, 2023). 그런데 여기서 주목할 지점은 일반적인 예상과 달리 프로젝트 2025에는 사회보장연금이나 반빈곤 프로그램 등 사회정책 축소에 관한 직접적인 언급이 없다는 것이다. 그렇다면 왜 이 시점에 메이케이드 축소와 관련된 논쟁이 미 정치권에서 촉발된 것일까? 이 질문에 답하기 위해서는 트럼프 행정부의 핵심 정책 의제를 이해할 필요가 있다.

나. 트럼프 2기 행정부의 핵심 정책 의제, 감세

주지하는 바와 같이 트럼프 1기 행정부의 대내 정책은 반이민, 의료개혁, 그리고 감세라는 세 축을 중심으로 이루어졌다. 8년 전만 하더라도 트럼프 대통령은 정치 신인에게 가까웠다. 무엇보다 공화당 내에서 정치적 기반이 전무한 상태였다. 또한 당시 공화당의 주류는 온건·중도 보수 계열이 차지하고 있었다. 연방 대법원 역시 보수·진보 진영의 균형이 잡혀 있는 상황이었다. 이러한 역학관계 속에서 트럼프 1기 행정부의 반이민 행정명령은 연방 대법원의 제동을 넘지 못하였

다(김태근, 2017b). 또한 이미 대통령 선거 유세 때부터 많은 공을 들였던 오바마케어의 폐지와 트럼프케어로의 전환이라는 의료개혁 역시 공화당의 반발에 부딪히며 좌초되었다(김태근, 2017a). 하지만 트럼프 행정부와 공화당은 감세 부문에서만은 의견의 일치를 보였고, 실제로 법인세의 대규모 삭감이 라는 결실을 거둔다. 이는 1980년대 이후 감세가 공화당의 핵심 정책 기조이기 때문이다.

1기와 견주어 봤을 때 트럼프 2기 행정부의 정치적 밑힘은 훨씬 견고한 편이다. 일단 공화당에 대한 트럼프 대통령의 장악력이 월등히 높아졌으며, 연방 대법원을 포함한 사회 전반에 보수화 바람이 거세졌다(Strain, 2024). 그리고 무엇보다 민주당에 무게감 있는 구심점이 없다는 점에서 트럼프 행정부의 대의회 협상력이 더 큰 힘을 발휘할 여지가 있다. 이러한 정치사회적 배경에서 최소 다음 중간선거까지는 백악관이 대부분의 정책 사안에서 주도권을 쥐고 나갈 가능성이 크다(Altamari, 2025). 트럼프 1기를 반면교사로 했을 때 백악관과 공화당의 가장 큰 공통분모인 감세에 대내 정책의 방점이 찍힐 가능성이 다분히 높다(Bloomberg Government, 2025).

그 연장선상에서 공화당은 일찌감치 2017년에 제정된 ‘감세 및 일자리 법안’(TJCA: Tax Cuts and Jobs Act)’의 핵심 조항을 갱신하거나 확장하

는 주요 조정 법안을 통과시키기 위해 노력하고 있다. 이 법안은 트럼프 1기 행정부의 대표적인 입법 성과 중 하나로, 법인세, 개인 소득세, 그리고 상속세를 일시적으로 낮추었다. 그러나 여러 조항이 2025년 말 만료될 예정인데, 미 재무부 조세분석국(Treasury Office of Tax Analysis)의 추계에 따르면 이를 연장할 경우 최대 5조 달러(약 7200조 원)의 추가 비용이 발생할 것으로 추정된다(Higham, 2025). 하지만 문제는 지난 몇 년간 천문학적으로 증가한 연방정부의 부채를 고려할 때 이와 같은 감세 정책을 실현하기 위해서는 연방정부의 지출을 획기적으로 줄일 필요가 있다는 것이다. 그렇다면 다음 논점은 어떤 방식으로 연방정부 지출을 줄이느냐이다.

이에 대한 단서는 POLITICO에서 입수한 공화당 하원 회람 문건(the menu)에서 발견할 수 있다. 이에 따르면 감세 등 대통령의 공약을 충당하기 위해 약 5조 달러 규모의 연방정부 프로그램 삭감을 제안하고 있다. 여기에는 메디케어(Medicare) 개편, 바이든 행정부의 기후 프로그램 폐지, 메디케이드(Medicaid)의 삭감을 포함하여 이전 바이든 정부에서 초당적으로 합의된 인프라 법안과 인플레이션감축법(IRA: Inflation Reduction Act)의 자금 회수도 고려하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 미국 최대의 빈곤 사회정책 중 하나인 보충영양보조프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance

Program, 구 푸드 스탬프)을 삭감하는 방안도 검토하고 있다(Leonard et al., 2025). 즉 현재의 사회 및 의료보장 정책을 축소하여 감세에서 오는 연방정부의 재정 스트레스를 해소한다는 것이 주요 골자이다.

다. 공화당의 메디케이드 축소안

이러한 배경을 감안할 때 트럼프 2기 행정부 첫 예산안 협상에서 메디케이드 개혁이 핵심 쟁점 중 하나로 부상한 것은 당연한 귀결이다. 여러 선택지 중에서 유독 메디케이드가 표적이 된 데에는 정치적 판단이 작용한 것으로 보인다. 우선 이미 2000년대 초반부터 공화당은 메디케이드 축소를 지속적으로 주장해 왔다. 이에 더하여 트럼프 대통령은 수차례에 걸쳐 메디케어의 삭감은 절대 없다는 점을 강조해 왔다. 반면 메디케이드와 관련해서는 부정 수급이나 제도의 비효율성을 언급하여 개선의 여지가 있다는 점을 우회적으로 밝혀 왔다(Leonard & Cancryn, 2025). 이러한 배경에서 공화당은 사회보장 개혁의 단초로 다시금 메디케이드 축소 카드를 꺼내 든 셈이다.

어떤 방식으로 메디케이드를 축소할 것인가에 대한 논의를 이해하기 위해서는 메디케이드라는 제도의 윤곽을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 1960년대 케네디·존슨 행정부의 위대한 사회운동(Great Society Movement)의 일환으로 탄

생한 메디케이드는 미국의 핵심 사회안전망 프로그램 중 하나로, 소득 기준을 충족하는 저소득층에게 건강보험을 제공하는 제도이다. 특히 일부 공공복지 프로그램과 달리 가입자 수에 제한이 없다(Karger & Stoesz, 2013). 현재 미국에서 메디케이드를 통해 건강보험을 제공받는 사람은 7000만 명 이상으로, 이는 전체 미국인의 20%에 해당한다. 주요 수혜자는 아동, 노인, 장애인, 부모 및 부양가족이 없는 성인들이다. 또한 메디케이드는 전체 아동의 약 40%를 지원하며, 미국 내 출산의 40%를 담당하고 있다. 또한 요양원 거주자의 60% 이상과 정신질환을 가진 비노년층 성인의 약 30%, 장애인의 30%를 지원하고 있다(Wolf, 2025). 한마디로 미국 의료보장과 빈곤 정책의 선봉과 같은 제도라 할 수 있다.

한편 메디케이드의 혜택과 가입 기준은 주마다 상이하다. 모든 주가 필수적으로 제공해야 하는 기본 혜택이 있지만, 일부 주는 처방약, 시력 및 치과 치료, 가정 간호 등의 추가 혜택을 제공한다. 일부 주에서는 주거 지원이나 특정 식료품 지원까지 확대하고 있다. 소득 기준도 주마다 다른데, 40개 주와 워싱턴 D.C.는 오바마케어(Affordable Care Act)하에서 메디케이드를 확대하여 연방 빈곤선의 138% 이하 소득을 가진 성인(2025년 기준 개인 약 2만 1600달러, 4인 가족 약 4만

4400달러)도 가입할 수 있도록 했다(Wolf, 2025). 그러나 메디케이드를 확대하지 않은 주에서는 소득 제한이 더욱 엄격하다. 기본적으로 메디케이드는 연방 정책이지만 연방 정부와 주정부가 공동으로 재원을 부담한다. 오바마케어 이후 확대된 메디케이드 가입자에 대해서는 연방정부가 90%를 지원하는데, 전통적인 메디케이드 가입자에 대한 연방정부의 지원 비율은 각 주의 1인당 소득에 따라 다르지만 최소 50% 이상이다. 또한 일부 주에서는 가입자에게 소액의 본인 부담금을 부과하기도 한다. 2023 회계연도 기준 메디케이드 예산은 8800억 달러에 달했는데, 연방정부가 약 70%, 주정부가 약 30%를 부담했다. 이는 미국 전체 의료비 지출의 약 20%에 해당하는 규모이다(Wolf, 2025).

지난 2월 도출된 공화당 하원 안에 따르면 크게 두 지점에서 예산 감축을 꾀하고 있다. 먼저 메디케이드 수급자에 대해 근로 요건을 도입하는 것이다. 이 접근 방식에 따르면 부양가족이 없고 근로 능력이 있는 성인에게 근로 요건을 충족하도록 요구함으로써 ‘노동의 존엄성을 회복’하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 메디케이드 수혜 자격을 얻도록 제안하고 있다. 근로 요건이 도입되면 현재 메디케이드 수급자 중 최대 3000만 명이 혜택을 잃을 수 있다. 이로 인해 향후 10년간 약 1000억 달러의 연방정부 예산을 절약할

수 있을 것으로 예상된다(Higham, 2025). 다음으로 현재 비시민권자(noncitizen)에게도 일정 요건을 갖추는 경우 제공되는 연방 의료 프로그램에 대한 가입 자격을 시민권자로만 한정하는 것이다. 이를 통해 메디케이드 예산에서 향후 10년 동안 약 350억 달러의 절감 효과가 예상된다(Higham, 2025). 공화당 하원안을 요약하면 가입 자격을 시민권자로 제한하고 근로 조건을 충족하도록 강제하여 메디케이드 혜택의 수급자 수를 줄이는 데 초점을 맞추고 있다.

3. 맺음말

일단 공화당 안이 하원을 통과하더라도 상원에서 상당한 저항에 부딪힐 것으로 예상된다. 민주당의 반발은 물론이거니와 공화당 상원이 하원 안을 지지할지 미지수이기 때문이다. 여론의 향배와 개별 주들의 특수성이 상원에서 더 민감하게 고려되는 경향이 있기 때문이다. 각종 여론조사를 살펴볼 때 미국인의 4분의 3 이상이 메디케이드를 긍정적으로 평가하고 있으며, 공화당 지지층에서조차 68%가 이를 지지하는 것으로 나타났다. 또한 현재 메디케이드 제도를 통해 혜택을 받는 인구 비율이 주마다 상이하다. 예를 들어 대표적인 공화당 지지 주인 미주리주에서는 주 인구의 20% 이상이 메디케이드에 의존하고 있다(Wolf, 2025). 따라서 메디케이드가 축

소될 경우 가장 심각한 타격을 받을 수 있다.

그리고 무엇보다 중요한 건 트럼프 1기 때 백악관 주도로 시도되었던 오바마케어 폐지의 실패가 큰 부담으로 남아 있다는 점이다. 당시 양원을 장악한 공화당과 트럼프 백악관은 여론과 민주당의 반발을 무릅쓰고 오바마케어 폐지안을 의회에 상정하였다. 하지만 오바마케어로 혜택을 보던 공화당 주 출신 상원의원들이 반대표를 던짐으로써 폐지안은 끝내 좌초되었다(김태근, 2017a). 그 후유증으로 이듬해 치러진 중간선거에서 공화당은 하원을 민주당에 내준 경험이 있다. 메디케이드같이 수혜 대상의 규모가 큰 정책을 축소하는 것이 정치적으로 얼마나 부담이 되는 사안인지를 보여 주는 정무적 교훈이다.

메디케이드 축소안의 본질도 살펴볼 필요가 있다. 오바마케어 폐지안은 그 자체가 트럼프 1기 행정부의 대표적 의제로서 이미 선거 때부터 트럼프 캠페인의 대표 공약 중 하나였다. 반면 이번에 등장한 메디케이드 축소안은 이미 앞에서 설명한 바와 같이 그 자체가 ‘목적’이 아니라 감세 정책을 위한 ‘수단’ 중 하나라는 것이다. 즉 감세로 인한 연방 재정 적자를 소화하기 위해 메디케이드를 희생양으로 삼는 격이다. 이 때문에 연방정부 예산 중 삭감할 수 있는 다른 대안을 찾거나 감세로 인해 줄어드는 세입을 대체할 수 있는 세원을 찾는다면, 그리고 보다 근본적으

로 감세 정책 자체를 유예하거나 감세의 규모를 줄일 경우 굳이 메디케이드를 축소시킬 이유가 사라지게 된다.

현재로서 메디케이드 축소안에 대한 백악관의 반응은 전무하다. 아직 취임 초기이기도 하거니와 관세 문제나 정부 구조 개편 등 다른 굵직한 사안들이 논의의 중심에 있기 때문인 것으로 보인다. 확실한 것은 트럼프

행정부가 감세 기조를 본격적으로 정책화하려 한다면 향후 다른 사회보장 프로그램들도 얼마든지 감축의 대상이 될 수 있다는 것이다. 이런 점에서 감세와 사회정책의 축소는 양극을 사이에 두고 공화당과 민주당이 어느 지점에서 타협할 것인지를 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 김태근. (2024). 미국 대선과 사회보장연금 개혁안에 대한 고찰. **국제사회보장리뷰**, 통권 31호, 61-71.
- 김태근. (2017a). 오바마케어 대체에 실패한 트럼프케어: 미국 의료보험정책의 정치사회적 함의. **국제사회보장리뷰**, 통권 2호, 37-48.
- 김태근. (2017b). 미국 이민 정책의 역사와 전망. **국제사회보장리뷰**, 통권 1호, 93-97.
- Altimari, D. (2025). As Democrats face leadership vacuum, Republicans look for new boogeymen. *Roll Call*. <https://rollcall.com/2025/03/12/republicans-democrats-attacks-boogeymen/>
- Bloomberg Government. (2025). *Will Trump and Congress Extend TCJA Tax Cuts?* <https://about.bgov.com/insights/elections/2025-tax-policy-crossroads-what-will-happen-when-the-tcja-expires/#will-the-tcja-be-extended>
- Dans, P., & Groves, S. (2023). *Madate for Leadership: The Conservative Promise*. The Heritage Foundation.
- Higham, A. (2025). Medicare and Medicaid To Change Under Republican Proposals: What To Know. *Newsweek*. <https://www.msn.com/en-us/health/other/medicare-and-medicare-to-change-under-republican-proposals-what-to-know/ar-AA1xEGLI?ocid=msedgntp&pc=U531&cvid=7035be0fcb3447088e3f8cce7b589ad&ei=69>
- Karger, H. J., & Stoesz, D. (2013). *American Social Welfare Policy: A Pluralist Approach (7th Edition)*. Pearson.
- Knorr-Evans, M. (2025). *How many federal workers have been laid off under the Trump administration?* AS USA. <https://www.msn.com/en-us/money/markets/how-many-federal-workers-have-been-laid-off-under-the-trump-administration/ar-AA1ANETN?ocid=msedgdhp&pc=U531&cvid=ade83e4ca1e143e38f8a74c56e6b791d&ei=9>
- Leonard, B., & Cancryn, A. (2025). Trump blindsides staff, Congress with conflicting Medicaid messages. *POLITICO*. <https://www.politico.com/news/2025/02/19/senate-medicare-cuts-trump-00205042>
- Leonard, B., Hill, M. E., & Tamborrino, K. (2025). House GOP puts Medicaid, ACA, climate measures on chopping block. *POLITICO*. <https://www.politico.com/news/2025/01/10/spending-cuts-house-gop-reconciliation-medicare-00197541>
- Shalal, A., Lawder, D., & Renshaw, J. (2025). Trump threatens further tariffs as EU, Canada retaliate for those already in place. *Reuters*. <https://www.reuters.com/markets/commodities/trumps-steel-aluminum-tariffs-take-effect-us-canada-trade-war-intensifies-2025-03-12/>
- Strain, M. (2024). Trump Victory Kicks Off the Battle for the Right's Future. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/42c723a0-9ff3-437c-83ee-cae17c5cd68>
- The White House. (2025). *PROTECTING THE AMERICAN PEOPLE AGAINST INVASION*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/protecting-the-american-people-against-invasion/>
- Wendling, M. (2025). Project 2025: The right-wing wish list for Trump's second term. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/articles/c977njnvq2do>
- Wolf, Z. B. (2025). What is Medicaid and why is it a Republican target for cuts? *CNN*. <https://www.cnn.com/2025/02/26/politics/medicaid-proposed-cuts-what-matters/index.html>