

# 미국의 진보 의제와 사회정책: 캘리포니아주의 소득 지원 정책과 '3조 5000억 달러 메가빌' 논쟁의 함의

American Progressive Agenda and Social Policy: California's Guaranteed  
Income and Debate on \$3.5Trillion Mega bill

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

지난 1년간 코로나 팬데믹과 일련의 대규모 구제 정책을 경험하며 미국 사회에서는 진보 의제에 대한 지지 여론이 상승하고 있다. 이를 바탕으로 미 정치권에서는 다양한 사회정책안들이 제기되고 있다. 이 글에서는 지난 7월 통과된 '캘리포니아주 소득지원 정책'과 최근 미 중앙 정치권의 최대 화두로 등장한 '3.5조 달러 메가빌'에 대하여 알아본다. 특히 메가빌은 뉴딜과 '위대한 사회(Great Society)' 운동에 버금가는 개혁성을 지닌 법안으로 미국 복지 국가의 성격을 재정할 수 있을 만큼 대규모의 사회정책이다. 이 두 법안을 중심으로 미국에서 진보적 의제가 어떻게 제도화되고 있는지 그 과정과 함의를 살펴본다.

## 1. 들어가며

지난 6월 말 여론조사로 유명한 미국의 미디어매체 액시오스(Axios)는 흥미로운 결과를 발표하였다. 흔히 Z세대(Generation Z)라 불리는 미국인 20대 초·중반층(18~24세)에서 '자본주의'에 대한 부정적 견해가 처음으로 절반을 넘어 54%에 달한다는 것이었다. 심지어 18~34세의 젊은 공화당 지지층 사이에서도 불과 2년 만에 자본주의에 대한 긍정적 견해가 81%에서 66%로 대폭 감소하였다. 이에 더하여 조사 대상의 66%는 경제적 불평등을 해소하기 위하여 정부가 적극적인 정책을 추구해야 한다고 응답하였다. 더 나아가 41%는 '사회주의(socialism)'에 대하여 긍정적인 견해를 가진 것으로 나타났다(Lemon, 2021b). 한편 7월 중순에는 코로나 팬데믹이 완전히 종식될 때까지 전 국민에게 매달 2000달러의 현금지원금(recurring stimulus check)

을 지급하도록 촉구하는 청원에 300만 명 이상이 서명하는 진기록을 수립하였다(Zhao, 2021). 현대 자본주의의 본원이라 할 수 있는 미국에서 현재 국민들의 정서가 얼마나 변화하였는지 보여 주는 단적인 예들이다.

이러한 여론을 기반으로 최근 워싱턴 정가에서는 진보적 정책 의제들이 봇물처럼 터져 나오고 있다. 올 초에 벌써 국민 1인당 1400달러의 3차 현금 지원(stimulus check)을 시행하고 아동 1인당 최대 3600달러의 아동수당(child tax credit)을 제공하는 법안이 의회를 통과하여 제정되었다.<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 민주당 상원 내 대표적 진보 인사인 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 의원은 1인당 5만 달러까지 학자금 대출을 전액 탕감해 주는 일명 ‘학자금대출 면제(Loan forgiveness)’ 정책을 줄기차게 주장하고 있다(Rouhandeh, 2021). 또한 민주당 상원 원내대표인 찰스 슈머(Charles Schumer) 의원은 정부 재정으로 아동 1인당 9000달러의 예금 계좌(saving account)를 제공하여 이들이 성장한 뒤 향후 주택 구매나 사업 초기 자금(business seed money)으로 사용케 하는 ‘미국예금자법(American Savers Act)’을 제안하였다(Zeballos-Riog, 2021).

불과 2~3년 전 트럼프 시대(Trump era)만 하더라도 ‘사회주의 정책’ 또는 ‘포퓰리즘’이라는 비판과 함께 공론화되기조차 어려웠던 진보 의제들이 미 의회와 백악관에서 공공연하게 논의되고 있는 형국이다. 이러한 진보 정책들은 비단 연방정부 차원에서만이 아니라 주정부 차원에서도 활발하게 시도되고 있다. 이 글에서는 코로나 팬데믹을 기점으로 확장기를 맞고 있는 미국의 진보적 사회정책 구상들과 관련하여 최근 미국에서 주목받고 있는 두 개의 대표 의제를 소개하고 그 함의를 알아보고자 한다. 하나는 주정부 차원의 대표적 법안인 ‘캘리포니아 주 소득 지원 정책(California’s Guaranteed Income)’ 이고, 또 다른 하나는 현재 미국 정치권의 핵심 논제로 떠오른 ‘3조 5000억 달러 메가빌(\$3.5 trillion Mega bill)’이다. 캘리포니아주의 소득 지원 정책은 코로나 팬데믹에 대응하여 주정부 차원에서 시도하는 최초의 현금 지원 정책이라는 의미를 갖는다. 그리고 3조 5000억 달러 메가빌은 포스트 팬데믹 시대를 염두에 둔 단발성 현금 지원이 아니라 장기적 사회안전망 강화에 초점을 둔 정책이다. 따라서 이 두 정책안은 코로나 팬데믹 시대에서 포스트 팬데믹 시대로 전환하는 현시점에서 미국의 정치사회적 핵심 논제를 대변한다 할 수 있다. 특히 3조 5000억 달러 메가빌은 미국 복지국가의 성격을 근본적

---

1) 이에 대한 자세한 내용은 김태근 (2021a)에 기술되어 있다.

으로 전환할 만큼 개혁적인 내용들을 포함하고 있다. 그 주요 쟁점과 전망에 대하여 자세히 알아본다.

## 2. 현금 지원과 캘리포니아 주의 소득 지원 정책(California's Guaranteed Income)

코로나 팬데믹이 시작된 작년 3월 이래 미 언론에 가장 많이 등장한 용어 중 하나가 바로 ‘현금 지원(stimulus check)’이다. 2020년 4월 시행된 ‘코로나 구제 및 경제보장법(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security(CARES Act))’을 통하여 수혜 대상에 포함된 성인 1인당 1200달러, 아동 1인당 500달러의 현금을 지원한 이래 12월에는 공화·민주 합의하에 도출된 2차 구제안을 통하여 수혜 대상에 포함된 국민 1인당 600달러를 추가 지원하였다. 이에 그치지 않고 올해 초 출범한 바이든 행정부는 지난 3월 통과된 ‘미국구조계획법(American Rescue Plan Act)’을 통하여 수혜 대상에 포함된 국민 1인당 1400달러를 다시 지원하기에 이른다.<sup>2)</sup> 지난 1년간 세 차례에 걸쳐 대다수의 미국인들이 1인당 3200달러의 현금을 연방정부로부터 아무런 제약 없이 지원받은 것이다.<sup>3)</sup> 이처럼 연방정부의 대규모 현금 지원을 통하여 가계의 경제적 위기를 완화한 경험은 미국 시민사회와 정치권에서 현금 지원 정책의 확대를 요구하는 계기가 되었다(Konish, 2021).

이러한 요구에 가장 적극적으로 부응한 정치인은 캘리포니아 주지사인 개빈 뉴섬(Gavin Newsom)이었다. 뉴섬의 요구로 캘리포니아주의 소득 지원(guaranteed income) 법안이 7월 중순 캘리포니아 주의회를 통과하였다. 이는 주정부 차원에서 전체적 규모로 실시된 최초의 현금 지원 정책이라 할 수 있다. 소득 지원을 통해 일정 수준의 소득을 보장한다는 의미에서 사용된 보장소득 프로그램(Guaranteed income program)은 이미 1970년대 닉슨 행정부에서 ‘실험적’으로 도입된 바가 있다(Guardian, 2021). 이번 캘리포니아주의 소득 지원 정책은 소규모의 실험적 시도에서 탈피하여 주 거주민의 상당 부분을 (연방정부의 지원 없이) 주정부 예산으로 지원하는 포괄적 소득 지원 정책이다. 지난 7월에 통과된 법안의 정식 명칭은 ‘Golden State’<sup>4)</sup>

2) 각 법안에 따라 수혜 대상의 범위에 약간의 차이가 있지만 대략 전국민의 88% 정도가 정책 대상에 포함된다. 자세한 내용은 김태근 (2021b)에 기술되어 있다.

3) 이를 가구로 환산해 보면 두 명의 자녀를 둔 부부의 경우 지난 일년간 11,400달러(약 1,300만 원)를 지원받은 셈이다. 여기에 더하여 실업을 한 경우 매달 평균 3,600달러(약 400만 원)를 추가로 지원받았다.

4) Golden State는 캘리포니아 주의 별칭이다.

Stimulus Phase II(GSS-II)’이다. 이미 올해 2월 캘리포니아주는 ‘Golden State Stimulus Phase I(GSS-I)’을 도입하였는데, GSS-I은 저소득 계층(연소득 3만 5000달러 이하나 주 EITC 대상자)을 수혜 대상으로 하여 600달러에서 1200달러의 현금을 일회 지원하는 내용을 담고 있다(FTB, 2021).

7월에 통과된 GSS-II는 수혜 대상을 중산층으로 까지 대폭 확대하였는데, 소득 기준을 연 7만 5000달러로 상향 조정하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 이로 인해 캘리포니아 거주민의 3분의 2 정도(약 2600만 명)가 GSS-II의 혜택을 받을 것으로 기대된다. GSS-II는 수혜 대상인 성인 1인당 600달러 그리고 아동 1인당 500달러를 일회 지급하며, 이를 위해 캘리포니아 주정부는 주예산 81억 달러(약 9조 3000억 원)를 투입한다(Lemon, 2021a). 특히 캘리포니아주의 소득 지원 법안 통과 과정에서 주목할 지점이 있는데, 바로 주의회 내 민주·공화 양당이 이견 없이 초당적 합의로 법안을 통과시켰다는 것이다(Beam, 2021).<sup>5)</sup> 소득 지원과 같은 복지정책 확대에 대한 공화당 저변의 기류가 좀 더 유연하게 변했다는 것을 읽을 수 있는 대목이다.

당장 캘리포니아주의 소득 지원 법안 통과는 워싱턴 중앙 정치에도 영향을 미쳤는데, 지난 7월 말 연방 하원의 대표적 진보 인사인 일한 오마(Ilhan Omar) 의원은 매달 1200달러의 소득 지원을 전 미국으로 확대하여 실시하는 구상을 발표하였다(Ruiz-Grossman, 2021). 그러나 정치권 일부의 이러한 움직임에도 불구하고 바이든 백악관과 민주당 지도부는 연방정부 차원의 추가적 현금 지원 정책에 대한 논의를 차치하고 보다 근본적인 진보 의제들에 집중하였는데, 그 결과물이 바로 ‘3조 5000억 달러 메가빌(\$3.5 trillion Mega bill)’이다(Colby, 2021). 이 메가빌은 일단 3조 5000억 달러(약 4000조 원)라는 예산 규모 자체에서 전무한 법안<sup>6)</sup>임과 동시에 내용 면에서 1930년대 뉴딜(New Deal)정책에 버금가는 개혁성을 지닌 것으로 평가받고 있다.

5) 캘리포니아 주 상하원에서 모두 만장일치로 법안이 통과되었다.

6) 미국에서는 법안이나 정책의 명칭을 조어할 때 그 의미에 상당히 신경을 쓴다. 작년 3월 통과된 코로나 팬데믹 대응 법안의 약자는 CARES Act였고 민주당이 제시했던 2차 구제 법안은 HEROES Act였다. 이번 경우처럼 예산 액수(\$3.5T) 자체를 정책의 별칭으로 쓰는 경우는 없었다. 그만큼 예산의 규모가 압도적이라는 방증이다.

### 3. '3조 5000억 달러 메가빌(\$3.5 Trillion Mega Bill)'의 등장과 내용

서두에서 소개한 대로 지금까지 미 연방정부는 세 차례에 걸쳐 현금 지원(stimulus check) 정책을 시행하였다. 지난 3월 '미국구조계획법(American Rescue Plan Act)'을 마지막으로 백악관과 민주당 지도부는 더 이상 연방정부 차원에서 현금 지원 정책에 대해 언급하지 않고 있다. 대신 바이든 행정부의 정책 패러다임인 '보다 나은 재건(Build Back Better)'을 구현하기 위해 두 개의 정책 구상을 제시하였는데, 2조 2000억 달러에 달하는 미국일자리계획(American Job Plan)과 역시 2조 달러에 육박하는 미국가족계획(American Family Plan)이었다. 전자는 교통, 통신, 에너지망 등 전통적인 사회기반시설(infrastructure)을 현대화하고 그 과정에서 일자리를 창출하는 것을 주요 골자로 하는 정책 구상이었고, 후자는 교육, 의료, 사회안전망 등을 확충하고 강화하여 사회 전반의 경쟁력 제고를 목표로 하는 정책 구상이었다.

특히 이 두 안은 팬데믹의 위기 상황이 어느 정도 진정되었다는 전제하에 '포스트 팬데믹' 시대를 염두에 두고 새로운 사회·경제적 질서를 구축하려는 바이든 정부의 거시적 비전이 담긴 구상이라 할 수 있다(김태근, 2021a). 이는 지난 일 년간 미국 정치권에서 논의되었던 '단발성' 현금 지원 정책과는 전혀 결이 다른 접근이다. 바이든 행정부의 구상을 넘겨 받은 의회는 본격적인 의안 마련에 착수하였는데, 그 중심은 미국 진보 정치의 아이콘이자 현 상원 예산위원장을 맡고 있는 버니 샌더스(Bernard Sanders)였다. 두 핵심 의제(American Job Plan과 American Family Plan)를 놓고 민주·공화 양당은 물론이거니와 민주당 내 진보와 중도 진영의 의견 대립까지 복잡히 얽혀 있는 상황에서 일단 공화당의 기본적인 입장은 두 의안의 재정 규모가 너무 크다는 것이었다. 이를 의식하여 샌더스와 민주당 원내 지도부는 미국일자리계획(American Job Plan)을 대폭 삭감하여 1조 달러의 'Infrastructure Bill(이하 인프라 법안이라 칭한다)'을 제시하며 양보 제스처를 보냈다. 그리고 이 법안은 지난 8월 무리 없이 상원을 통과한다.

반면 기존의 미국가족계획(American Family Plan)에 민주당 내 진보 진영에서 꾸준히 제기해 오던 기후변화 대응 정책을 추가하며 3조 5000억 달러 규모의 초대형 의안을 마련하였는데, 이후 미 언론에서는 이 의안을 간략히 '3조 5000억 달러 메가빌'이라 지칭하였다. '3조 5000억 달러 메가빌(이하 메가빌이라 칭한다)'은 지난 대선 때 바이든 캠페인에서 내세웠던 사회공약들을 총망라하는 사회정책 입법안으로 미국 사회의 근본적 변혁을 꾀하는 내용들을 담

고 있다(Duehren & Davidson, 2021). 여기서 중요한 것은 메가빌의 경우 지난 8월 상원을 통과한 것이 정식 ‘법안(Bill)’이 아니라 3조 5000억 달러에 대한 ‘예산결의(Budget resolution)’라는 점이다.<sup>7)</sup> 따라서 실제 법안에 포함될 항목들이 ‘포괄적’으로만 적시되며 이 또한 법안의 구체화 과정에서 얼마든지 변경될 수 있다. 그럼에도 불구하고 의회의 해당 위원회(committee)들이 법안을 수립할 때 예산결의에서 확정된 큰 틀에서 벗어날 수 없다는 점을 고려하면 예산결의의 내용은 본법안의 성격을 가늠케 하는 중요한 지표가 된다.

이번 예산결의 내용을 기초로 메가빌의 주요 항목을 살펴보면 다음의 다섯 쪽지로 요약할 수 있다. 첫째는 공공의료의 강화로 ‘Affordable Care Act(일명 오바마케어)’의 보험금 보조액을 증액하고 메디케어의 보장 범위를 확대하는 것을 담고 있다. 둘째는 공공교육 부문의 강화로 3~4세 아동에 대한 무상 보육서비스(Universal pre-K) 제공과 지역 전문대학(Community College)<sup>8)</sup>의 등록금 전액을 면제(free-tuition)하는 내용을 담고 있다. 셋째는 기후변화에 대한 적극적인 대응으로 그린산업 육성 등을 포함하며, 넷째는 사회안전망 강화의 일환으로 ‘미국구조계획법(American Rescue Plan Act)’에서 한시적으로 도입한 아동수당(Child Tax Credit) 확대 정책을 연장하는 내용을 포함하고 있다. 마지막으로 이러한 정책들을 시행하는 데 필요한 재원을 충당하기 위해 부유층(연소득 40만 달러 이상) 및 기업의 법인세에 대한 증세 항목을 포함하고 있다(Folley, Sullivan, Budryk, & Evers-Hillstrom, 2021). 이상의 주요 내용에서 보듯 메가빌에는 지난 대선에서 ‘증세를 통한 복지의 확대’를 주장하였던 바이든 캠페인의 핵심 의제들이 고스란히 녹아 있다. 하지만 현 의회 구도에서 이러한 법안을 바로 통과시키기에는 무리가 있었고, 민주당 지도부는 우회 전략을 들고 나온다.

#### 4. ‘3조 5000억 달러 메가빌(\$3.5 Trillion Mega Bill)’과 민주당의 전략

앞절에서 언급한 바와 같이 지난 8월 상원을 통과한 것은 메가빌의 본 법안이 아니라 3조 5000억 달러에 대한 ‘예산결의(budget resolution)’이다.<sup>9)</sup> 상대적으로 민주·공화 양당 간 이견이

7) ‘예산결의(budget resolution)’가 무엇이며 민주당 지도부가 왜 이러한 전략을 구사했는지는 다음 절에서 설명한다.

8) 미국에서 Community College(일명 CC)는 지역사회 내 인적자본(human capital) 계발에 중요한 역할을 맡고 있다. 직업교육(vocational education)과 평생교육(continuing education)을 제공할 뿐만 아니라 많은 중산층 또는 저소득층 학생들이 CC를 거쳐 4년제 대학으로 편입(transfer)하기 때문에 고등학교와 4년제 대학의 가교 역할을 한다.

9) 이 부분을 정확히 할 필요가 있다. 일부 국내 언론에서 마치 3.5조 달러의 사회정책 법안이 상원을 통과한 것으로 소개하였는데 이는 잘못된

좁고 공화당으로부터 우호적인 반응을 받은 인프라 법안의 경우 상원 통과가 거의 유력하였기 때문에 민주당 지도부는 처음부터 이를 정식 법안(bill)으로 상정하고 공화당의 도움을 받아 통과시켰다. 문제는 메가빌이었는데 의회에서 논의가 시작됨과 동시에 공화당의 완강한 반대에 직면하였다. 상원에서 간발의 우위<sup>10)</sup>를 점하고 있는 민주당 입장에서는 법안을 바로 상정할 경우 통과가 거의 불투명하였다. 왜냐하면 공화당이 상원에서 필리버스터(filibuster)로 대응할 경우 현재의 의석 구도로는 속수무책이기 때문이다.<sup>11)</sup> 이러한 상황을 피하기 위하여 민주당 지도부와 샌더스는 일단 예산결의라는 형식을 취하였다. 이 과정을 설명하기 위해 먼저 예산결의에 대해 간략히 소개한다.

예산결의는 한마디로 의회에서 다루어지는 예산과 관련된 모든 입법 행위(congressional action on budget-related legislation)의 청사진이라 할 수 있다. 예산결의에 포함되어 통과된 내용을 기초로 의회 내 위원회들(congressional committees)은 법안을 만들고, 이렇게 만들어진 법안은 다시 의회의 절차에 따라 양원에서 투표에 부쳐진다(Sunshine, 2015). 여기서 중요한 지점이 두 군데 있는데, 먼저 예산결의는 정식 법안이 아니기 때문에 필리버스터가 적용되지 않는다는 점이다. 즉 상원에서도 단순 과반(51표)으로 예산결의를 통과시킬 수 있다.<sup>12)</sup> 더 중요한 대목은 예산결의를 통하여 수립된 법안에 대해서는 이후 의결 과정에서 ‘예산조정권(budget reconciliation)’을 발동할 수 있다는 것이다. 예산조정권이 발동될 경우 신속절차(expedited procedure) 룰이 적용되어 해당 법안에 대한 원내토론(floor consideration)이 20시간으로 제한된다(House Committee on Budget, 2021). 20시간 토론이 끝나면 자동으로 표결로 넘어가기 때문에 사실상 필리버스터가 무력화되어 단순 과반으로 법안의 상원 통과가 가능해진다.

지난 8월 민주당 지도부는 공화당의 반발을 무릅쓰고 메가빌에 대한 예산결의를 강행하여 상원과 하원에서 통과시켰다. 공화당을 배제하고 법안을 단독 처리할 수 있는 포석을 마련한 셈이다. 이는 취임 초기부터 유독 ‘협치’를 강조해 온 백악관과 민주당에 상당한 정치적 부담

정보이다. 아마도 미국 언론에서 이 사안을 지칭할 때 ‘bill(법안)’이라는 용어를 사용하였기 때문에 발생한 오류라 추측된다.

10) 현재 상원의 의석 분포는 민주-공화 각각 50석으로 동률이다. 다만 케스팅보트를 쥐고 있는 부통령 표를 합하여 민주당이 간발의 우위를 점하고 있다.

11) 상원에서 필리버스터를 강제 종료하기 위해서는 60명의 동의가 필요하다. 현 상황에서 민주당 자력으로 필리버스터를 종료할 방법이 없는 것이다.

12) 예상대로 이번 예산결의는 50-49로 상원을 통과하였다.

이 아닐 수 없다. 왜냐하면 이미 바이든 행정부의 1호 법안인 ‘미국구조계획법(American Rescue Plan Act)’을 예산조정권으로 단독 처리한 마당에 또다시 예산조정권 카드를 동원하는 것은 독단적 국정 운영으로 비추어질 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 민주당 지도부가 협치의 가치를 포기하며 이러한 전략을 택한 데에는 진보적 사회정책에 대한 백악관과 민주당의 의지가 그만큼 확고하기 때문이라 할 수 있다. 샌더스의 워싱턴포스트와의 인터뷰는 이러한 민주당 지도부의 입장을 선명하게 보여 준다. “우리에게 옳은 일을 추진할 수 있는 힘이 있는 지금 이때에 우리는 ‘과감한 방식’으로 그것들을 처리할 것입니다(At this moment, where we have the power to do something good ... we’re going to address them in a bold way).”(DeBonis, 2021)

## 5. ‘3조 5000억 달러 메가빌(\$3.5 Trillion Mega Bill)’의 쟁점과 전망

예산결의가 양원을 모두 통과하였기 때문에 이제 민주당 지도부는 9월 중순까지 해당 위원회에서 법안의 구체적 초안을 마련하도록 주문하였다. 이렇게 마련된 초안은 의회 예산위원회(budget committee)에서 통합 작업을 거쳐 하나의 패키지 법안으로 완성되고, 다시 하원과 상원의 의결을 거쳐 대통령의 인준으로 정식 발효된다(House & Wasson, 2021). 일단 하원의장 낸시 펠로시(Nancy Pelosi)가 9월 27일을 하원 투표일로 공표한 가운데, 이제 관심의 초점은 법안의 세부 항목들이 어떻게 작성될지에 모아지고 있다. 특히 이 과정에서 민주당 중도파 의원들(centrist Democrats)이 법안 통과에 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

이번 예산결의가 하원을 통과할 때 찬성(220)과 반대(212) 차이는 고작 8표였다. 한편 민주당 내 일부 중도파 의원들은 메가빌의 규모가 지나치게 크다는 점, 특히 부유층과 기업에 대한 급격한 세금 인상에 대하여 우려를 표명하고 있다. 이에 반하여 당내 최대 계파를 형성하고 있는 진보 코커스(Progressive caucus) 소속 의원들은 3조 5000억 달러가 ‘이미 양보한’ 최소한의 예산(minimum price tag)<sup>13)</sup>이라고 맞서고 있다(Pramuk, 2021). 현재 민주당 내 하원의원 중 십여 명이 중도 그룹으로 분류되는 가운데, 이들 중 절반만이라도 메가빌 통과에 반대할 경우 법안의 하원 통과를 장담할 수 없는 실정이다. 일단 펠로시는 중도파 의원들의 의견을 반영하여 인프라 법안(Infrastructure bill)과 메가빌을 동시에 표결하는 중재안<sup>14)</sup>을 제시하며 당내 갈

13) 샌더스를 포함한 민주당 진보 진영이 요구한 최초 예산 규모는 6조 달러(7,200조 원)였다 (Kapur, 2021).



등을 봉합하였는데, 이는 전적으로 펠로시의 노련한 정치력 덕분이었다(Philips, 2021). 큰 틀에서 변화는 없겠지만 하원 중도 그룹의 의견을 일정 부분 반영하는 수준에서 본법안의 세부 항목이 조율될 것으로 예상된다.

사실상 더 큰 문제는 상원이다. 일단 메가빌이 하원을 통과하고 예산조정권이 발동된다 하더라도 상원에서 민주당 의원 중 단 한 명의 이탈표가 나올 경우 법안은 수포로 돌아가게 된다.<sup>15)</sup> 이러한 우려는 벌써 현실화되고 있다. 민주당 상원의원 중 두 명의 중도 성향 의원들이 민주당 단독으로 메가빌을 통과시키는 것에 부정적인 의견을 피력하였다. 바로 웨스트버지니아주의 조 맨친(Joe Manchin III)과 애리조나주의 크리스틴 시네마(Kyrsten Sinema)이다. 특히 맨친의 경우 지난 3월 ‘미국구조계획법(American Rescue Plan Act)’의 상원 표결을 앞두고 반대 의사를 표명하며 정치적 존재감을 발휘하였다. 결국 민주당 지도부는 그의 요구를 받아들여 ‘최저임금 15달러 인상안’을 무효화하고 현금 지원의 수혜 범위를 축소한 전례가 있다.<sup>16)</sup> 이번엔 맨친은 백악관의 증세 요구(현행 법인세율을 21%에서 28%로 인상)가 지나치게 크다고 비판하며 25% 인상을 주장하고 있다(Kane, 2021). 민주당 지도부는 ‘미국구조계획법(American Rescue Plan Act)’ 때와 마찬가지로 이번에도 진보 진영을 설득하여 맨친의 요구를 법안에 반영하는 것 외에는 다른 방도가 없어 보인다.

한편 양원에서 민주당에 대응할 마땅한 대안이 없는 공화당은 일단 민주당이 메가빌을 단독 처리할 경우 지난 7월 재무부가 요구한 연방정부의 부채상한(debt ceiling) 조정<sup>17)</sup>에 협조하지 않겠다고 민주당을 압박하고 있다. 하지만 부채상한 문제가 올 10월 전에 타결되지 않을 경우 연방정부의 지급정지(moratorium)라는 최악의 파국까지도 예상되는 만큼 이를 실행할 수 있을지는 미지수이다(Davidson & Hughes, 2021). 이와 더불어 공화당은 메가빌의 문제점을 부각하며 여론전에 매진하는 모양새다. 그러나 이마저도 녹록지 않은 상황이다.

14) 원래 민주당 내 진보 진영과 펠로시 의장의 입장은 메가빌이 하원을 통과할 때까지 인프라 법안에 대한 표결을 보류한다는 것이었다. 이는 중도파가 중요시하는 인프라 법안을 레버지리로 하여 메가빌 통과를 압박하려는 의도였다.

15) 앞서 언급한 바와 같이 현재 상원 의석 분포는 민주-공화 동석이다. 민주당 전원 찬성에 부통령의 캐스팅보트를 합쳐야 겨우 상원 통과가 가능하다.

16) 소수파(minority)가 다수파(majority)를 압박하여 의견을 관철시킨 전례(일명 wag the dog 현상)가 미 의회에서 종종 있어왔지만 맨친의 경우처럼 단 한 명의 의원이 법안 전체에 영향력을 행사한 경우는 찾아보기 힘들다.

17) 현재 미국의 부채상한(debt ceiling)은 22조 달러(약 2경 5천조 원)로 정해져 있는 반면 실제 부채액은 이를 초과한 28.5 조 달러(약 3경 3천조 원)이다. 이는 2019년 특별법에 의해 2021년 7월까지 부채상한의 효력을 일시 유예했기 때문이다. 하지만 특별법이 종료된 올 7월부터 연방정부의 원활한 운영을 위해 부채상한의 인상이 반드시 필요하다. 이에 대한 자세한 내용은 CBO(2021)에 기술되어 있다.

정부의 대규모 사회 지출을 동반하는 정책안에는 통상 ‘재정건전성 훼손’이라는 고전적 비판 소재가 있어 왔지만 이번은 예외이다. 재닛 옐런(Janet Yellen) 재무장관이 강조했듯 이번 메가빌의 경우 ‘증세(reforming tax code)’라는 재정 대안을 포함하고 있기 때문에 (정부 부채에 큰 영향을 미치지 않는 범위에서) ‘책임 있는 재정(fiscally responsible)’ 운영이 가능하다(Sheffey, 2021). 또한 공화당 입장에서는 ‘부자 증세’를 무조건 비판하기도 어려운 상황이다. 무엇보다 증세에 찬성하는 여론이 다분히 높은 데다<sup>18)</sup> 2016년 대선을 전후하여 노동계층(working-class)이 공화당의 주요 지지 기반으로 자리잡았기 때문이다(Seib, 2021). 이들에게 부자 증세 비판은 정치적으로 전혀 매력적이지 않은 소재이다. 이에 공화당은 인플레이션 문제에 집중하여 메가빌을 비판하고 있다. 즉 법안의 지나친 재정 지출이 결국은 과도한 인플레이션을 유발하여 경제 전반에 악영향을 미칠 수 있다는 주장이다. 하지만 이에 대한 전문가들의 견해는 양분된 상황이다(Pramuk, 2021). 공화당 입장에서 아쉬운 부분은 제롬 파월(Jerome Powell) 연준(Fed) 의장의 태도이다. 파월은 연방공개시장위원회(FOMC)와 이후 경제 전망(economic outlook) 연설에서 인플레이션 문제에 대해 크게 걱정할 것 없다는 기존의 견해를 거듭 확인하였다.<sup>19)</sup>

## 6. 나가며

지난 7월 통과된 캘리포니아주의 소득 지원 법안과 지금 미 정치권에서 핵심 논쟁 중인 메가빌의 쟁점을 살펴볼 때 중요한 함의를 발견할 수 있다. 코로나 팬데믹 사태를 거치며 ‘확장적 사회정책’과 ‘큰 정부(big government)’에 대한 지지 여론이 비등하고 있으며, 이러한 여론을 바탕으로 진보적 의제들에 대한 미 정치권의 기조가 변하고 있다는 것이다. 먼저 민주당의 입장 변화가 두드러진다. 25년 전 클린턴 행정부가 “지금까지 알고 있던 복지의 종식(The end of welfare as we know it)”을 선포하며 중도주의 전략을 선택한 이래 최근 1년간 민주당의 무게중심은 진보주의로 급속히 선회하였다고 볼 수 있다. 특히 이번 메가빌 논쟁은 이러한 민주당의 변화를 여실히 보여 준다. 미국 사회에 근본적 변화를 가져왔던 1930년대의 ‘뉴딜(New Deal)’이나

18) 최근 조사에 따르면 미국 억만장자들(U.S. billionaires, 총 738명)의 재산이 지난 일년 반 사이 1.8조 달러 증가한 것으로 나타났으며, 6월 여론 조사에서 미국민의 62%가 바이든의 메가빌을 지지하였다(Collins, 2021).

19) 파월은 트럼프 행정부에서 임명된 공화당 인사임에도 불구하고 지난 1년 동안 연방정부의 재정지출 확대를 적극적으로 지지하며 민주당 정책기조에 정당성을 더해 주었다.

60년대의 ‘위대한 사회(Great Society)’ 운동은 모두 민주당이 ‘압도적인 우위’로 백악관과 의회를 장악한 정치 지형 속에서 이루어졌다(Greenfield, 2021).

반면 이번 메가빌은 전혀 다른 정치 상황에서 진행되고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 주지하다시피 민주당이 상원에서 동률, 하원에서 간발의 우위를 점하고 있는 상황에서 뉴딜이나 ‘위대한 사회’ 운동에 버금가는 진보적 사회정책이 등장했다는 것은 정치공학만으로는 설명할 수 없는 현상이다. 왜냐하면 이보다 큰 격차로 민주당이 양원을 장악했던 시기, 예컨대 2009년 오바마 행정부나 1990년대 클린턴 행정부 때도 이러한 진보적 시도는 없었기 때문이다. 결국 지금의 진보적 정책들이 등장할 수 있는 여건으로 진보 의제에 대한 미국 사회의 인식 전환과 지지가 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 민주당 지도부가 여러 장애물에도 불구하고 ‘공격적으로’ 메가빌을 추진한 데에는 우호적 여론의 힘이 컸다고 할 수 있다. 이런 사실은 민주당의 내년 중간선거(mid-term election) 전략에서도 확인할 수 있다. 하원에서의 패배 가능성이 다분히 높은 가운데<sup>20)</sup> 민주당 지도부와 진보 진영은 메가빌이 오히려 불리한 판세를 역전시키는 열쇠가 될 수도 있을 것으로 기대하고 있다(Everett, 2021).

한편 공화당의 기류 변화도 무시할 수 없는데, 캘리포니아주의 소득 지원 법안 통과 과정에서 보듯 사회정책 확대에 대한 공화당의 태도가 과거에 비해 우호적으로 변화하였다는 것을 알 수 있다. 지난 몇 년, 특히 트럼프 시대를 거치며 ‘작은 정부(small government)’에 대한 공화당의 절대적 지지가 쇠퇴하는 경향을 보이고 있다(Brown, 2021). 그리고 이러한 경향은 주요 지지층의 변화와 맞물려 공화당의 기조 변화를 유도한 것으로 보인다. 이번 메가빌 논쟁에서도 공화당은 민주당 안에 반대를 표하고 있지만, 그 반대의 근거를 살펴볼 필요가 있다. 공화당의 논조는 메가빌을 구성하고 있는 핵심 정책들, 아동수당(child tax credit)이나 무상대학교육(tuition-free community college) 또는 부유층 증세 자체를 반대하는 것이 아니라 규모가 지나치게 크다는 데에 비판의 방점을 찍고 있다. 즉 민주당과 확장적 사회정책에 대한 ‘방향(direction)’이 다른 것이 아니라 ‘보폭(stance)’에서 차이가 나는 것이다. 공화당의 이러한 변화는 향후 미국에 진보적 사회정책이 도입될 가능성이 충분히 열려 있음을 보여 주는 대목이다.

20) 세계2차대전 이후 지난 80년간 미국 선거사에서 여당이 중간선거를 이긴 경우는 단 2차례이다 (클린턴 행정부 2기와 부시(George W. Bush)행정부 1기). 두 경우 모두 당시 대통령의 지지도(approval rate)가 60%를 상회하였지만 그나마도 하원에서 약간의 의석을 늘리는 정도의 승리였다 (Schoen, 2021). 그 만큼 중간선거는 여당에게 불리한 구도이다.

이제 관심의 초점은 민주당이 당내 이견을 어떻게 조율할지에 쏠리고 있다. 이와 더불어 상하원 표결 전에 발생할 수 있는 외부 변수 또한 중요한 고려 사항이다. 대표적으로 최근 아프가니스탄 철군 문제로 불거진 외교정책 실패는 바이든의 지지율을 하락시켰다. 이는 메가빌 통과에 대한 동력을 약화시킬 수 있다.<sup>21)</sup> (예산결의에 찬성했던) 맨친 의원이 메가빌 비판 입장을 낸 시기가 바이든의 지지율 하락 직후라는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 중간선거를 앞두고 대통령의 지지율이 곧 당 장악력과 비례한다는 점을 상기할 때 백악관과 민주당 지도부가 향후 몇 주간 국내외적으로 발생할 수 있는 잠재적 위험을 어떻게 관리하느냐가 법안 통과와 관련이 될 수 있다. 메가빌의 경우 기업의 법인세 인상 문제가 걸려 있는 만큼 기업 집단의 로비가 또 다른 외부 변수로 작용할 수 있다. 실제로 애플과 월마트 등의 기업이 소속된 이익집단 ‘비즈니스 라운드테이블(Business Roundtable)’은 이미 법인세 인상과 관련해 강력한 로비를 예고하고 있다(Room, 2021).

모든 정책은 결국 정치 과정의 산물이다. 코로나 팬데믹 전까지 최근 30년간 미국 의회에서 세 개의 야심찬 사회정책이 추진되었다. 클린턴 행정부의 ‘의료개혁법’은 민주당 의회에서 좌초되었고, 트럼프 행정부의 ‘트럼프케어’ 도입은 역시 공화당 의회에서 실패하였다. 오바마 행정부의 ‘오바마케어’만 민주당이 장악한 의회를 통과하여 법제화되었다. 백악관과 의회, 상원과 하원의 역학관계가 간단치 않음을 보여 주는 대목이다. 정책 입안의 성패는 대통령과 집권당의 의지, 의회 구도, 더불어 여론의 향배에 달려 있다. 이번 메가빌의 경우 지금까지 과정에서 보듯 백악관과 민주당 지도부의 의지는 결연하다. 특히 민주당 진보 진영 내에서는 어차피 2022년 중간선거에서 의회 주도권을 공화당에 내어주어야 한다면 무리가 되더라도 ‘양원을 통제하고 있는 지금’ 숙원 정책들을 최대한 제도화하자는 분위기가 팽배하다. 백악관과 민주당의 이러한 행보는 여론의 지지를 배경으로 한다. 따라서 이번 메가빌의 성패는 결국 현 의회 구도 속에서 정치적 역학관계, 특히 민주당 내 하원 진보 진영과 상하원 중도 진영의 대치를 어떻게 조율하느냐에 달려 있다 하겠다. 메가빌이 어떤 정치 과정을 거쳐 어떠한 모습으로 제도화될지 귀추가 주목된다.

---

21) 실제로 야심차게 의료개혁법을 마련하였던 클린턴 행정부는 북미자유무역협상(NAFTA) 인준이라는 외부변수가 불려온 진영 내 갈등으로 법안 통과에 발목이 잡혔다(김태근, 2017).

---

## 참고문헌

- 김태근. (2017). 오바마케어 대체에 실패한 트럼프케어: 미국 의료보험정책의 정치사회적 함의. *국제사회보장리뷰*, 2, 37-48.
- 김태근. (2021a). 미국 정부의 확장적 사회정책: 아동수당 확대를 중심으로. *국제사회보장리뷰*, 17, 59-66.
- 김태근. (2021b). 바이든 행정부 코로나19 대응 정책(American Rescue Plan Act)의 성립 과정과 배경. *국제사회보장리뷰*, 16, 57-66.
- Beam, A. (2021). California approves 1st state-funded guaranteed income plan. *AP News*. <https://apnews.com/article/government-and-politics-california-4fea151e0425f8188337e44a02ab81777>에서 인출.
- Brown, H. (2021). Democrats have given up on small government — and so has the GOP. *MSNBC*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/democrats-have-given-up-on-small-government-and-so-has-the-gop/ar-AANO1Za?ocid=msedgntp>에서 인출.
- CBO. (2021). Federal debt and the statutory limit, July 2021. *Congressional Budget Office*. <https://www.cbo.gov/publication/57371>에서 인출.
- Colby, C. (2021). 4th stimulus check? Latest on \$2,000 petition, \$1,000 for teachers, \$600 for Californians. *Cnet*. <https://www.msn.com/en-us/news/technology/4th-stimulus-check-update-the-latest-on-2-000-petition-1-000-for-teachers-600-in-california/ar-BB1eMn30?ocid=msedgdhp&pc=U531>에서 인출.
- Colins, C. (2021). U.S. billionaires got 62 percent richer during pandemic. They're now up \$1.8 trillion. *Institute for Policy Studies*. <https://ips-dc.org/u-s-billionaires-62-percent-richer-during-pandemic/>에서 인출.
- Davidson, K., & Hughes, S. (2021). Debt ceiling deadline: What it means and how congress can act. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/debt-ceiling-deadline-11627913756>에서 인출.
- DeBonis, M. (2021). Bernie Sanders lost his fight to be president. But now he's written a budget that could secure his legacy. *The Washington Post*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/bernie-sanders-lost-his-fight-to-be-president-but-now-he-s-written-a-budget-that-could-secure-his-legacy/ar-AANfBKv?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Duehren, A., & Davidson, K. (2021). Senate Democrats outline \$3.5 trillion antipoverty, climate plan. *The Wall Street Journal*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/senate-democrats-outline-3-5-trillion-antipoverty-climate-plan/ar-AAN6CMJ?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Everett, B. (2021). \$3.5T or bust? Sanders goes all-out to protect Dems' social spending plans. *POLITICO*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/3-5t-or-bust-sanders-goes-all-out-to-protect-dems-social-spending-plans/ar-AANLpMr?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Folley, A., Sullivan, P., Budnyk, Z., & Evers-Hillstrom, K. (2021). Here are the key parts of Democrats' \$3.5T budget resolution. *The Hill*. <https://thehill.com/policy/finance/567026-key-parts-in-35t-budget-resolution-senate-dems-aim-to-pass-without-gop-support?r=1>에서 인출.
- FTB. (2021). Golden State Stimulus I. *State of California Franchise Tax Board*. <https://www.ftb.ca.gov/about-ftb/newsroom/golden-state-stimulus/gss-i.html#Check-if-you-qualify-for-the-Golden-State-Stimulus>에서 인출.
- Greenfield, J. (2021). Opinion: The emptiness of Democrats' big deal. *POLITICO*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/opinion-the-emptiness-of-democrats-big-deal/ar-AANHQqf?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Guardian. (2021). California passes US's first state-backed guaranteed income plan. *Guardian*. <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jul/15/california-guaranteed-income-pregnant-ubi>에서 인출.
- House, B., & Wasson, E. (2021). House adopts \$3.5 trillion budget blueprint backed by Biden. *Bloomberg*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/house-adopts-3-5-trillion-budget-blueprint-backed-by-biden/ar-AANHEKk?ocid=msedgntp>에서 인출.
- House Committee on Budget. (2021). Budget reconciliation: The basics. *House Committee on Budget*. <https://budget.house.gov/publications/fact-sheet/budget-reconciliation-basics>에서 인출.
- Kane, P. (2021). House Democrats prepare to bow to a reality: Their ambitions can only be as big as centrist Senate Democrats allow. *The Washington Post*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/house-democrats-prepare-to-bow-to-a-reality-their-ambitions-can-only-be-as-big-as-centrist-senate-democrats-allow/ar-AANQ2AW?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Kapur, A. (2021). Democrats set aggressive timeline to pass Biden's multitrillion-dollar plans, with pitfalls. *NBC News*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/democrats-set-aggressive-timeline-to-pass-biden-s-multitrillion-dollar-plans-with-pitfalls/ar-AANLzPm?ocid=msedgntp>에서 인출.

- 
- Konish, L. (2021). Stimulus checks and child tax credit payments help prompt calls to expand another credit benefitting workers. *CNBC*. <https://www.msn.com/en-us/money/markets/stimulus-checks-and-child-tax-credit-payments-help-prompt-calls-to-expand-another-credit-benefitting-workers/ar-AAMCSrf?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Lemon, J. (2021a). California stimulus check: Who is eligible for new \$600 payments?. *Newsweek*. <https://www.msn.com/en-us/news/us/california-stimulus-check-who-is-eligible-for-new-600-payments/ar-AAMbGhK?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Lemon, J. (2021b). Majority of Gen Z Americans hold negative views of capitalism: Poll. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/majority-gen-z-americans-hold-negative-views-capitalism-poll-1604334>에서 인출.
- Philips, A. (2021). Why Nancy Pelosi is being heralded as 'masterful'. *The Washington Post*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/why-nancy-pelosi-is-being-heralded-as-masterful/ar-AANK7fi?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Pramuk, J. (2021). Here's what happens next as Democrats try to pass Biden's multitrillion-dollar economic plans. *CNBC*. <https://www.msn.com/en-us/money/markets/here-s-what-happens-next-as-democrats-try-to-pass-biden-s-multitrillion-dollar-economic-plans/ar-AANJLV2?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Room, T. (2021). Corporate America launches massive lobbying blitz to kill key parts of Democrats' \$3.5 trillion economic plan. *The Washington Post*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/corporate-america-launches-massive-lobbying-blitz-to-kill-key-parts-of-democrats-3-5-trillion-economic-plan/ar-AANWrMg?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Rouhandeh, A. J. (2021). Top Democrats urge Joe Biden to cancel \$50,000 in student loans per person. *Newsweek*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/top-democrats-urge-joe-biden-to-cancel-50-000-in-student-loans-per-person/ar-AAMD1oD?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Ruiz-Grossman, S. (2021). Ilhan Omar's new Guaranteed Income bill would send \$1,200 monthly to most Americans. *Huffington Post*. [https://www.huffpost.com/entry/ilhan-omar-guaranteed-income-legislation\\_n\\_6103239be4b0d1b96e642b21](https://www.huffpost.com/entry/ilhan-omar-guaranteed-income-legislation_n_6103239be4b0d1b96e642b21)에서 인출.
- Schoen, D. E. (2021). Without drastic changes, Democrats are on track to lose big in 2022. *The Hill*. <https://thehill.com/opinion/campaign/571868-without-dramatic-changes-dems-are-on-track-to-lose-big-in-2022?r=1>에서 인출.
- Seib, G. F. (2021). Republicans unveil policies to match 'Working-Class Party' claim. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/republicans-unveil-policies-to-match-working-class-party-claim-11618237594>에서 인출.
- Sheffey, A. (2021). Janet Yellen has 3 reasons why Biden's trillions in spending won't destroy the economy. *Business Insider*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/janet-yellen-has-3-reasons-why-biden-s-trillions-in-spending-won-t-destroy-the-economy/ar-AANqMQ?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Sunshine, B. (2015). CBO's role in budget resolutions. *Congressional Budget Office*. <https://www.cbo.gov/publication/50040>에서 인출.
- Zeballos-Riog, J. (2021). Top Democrats unveil measure to give kids savings accounts where up to \$9,000 could go toward college or starting a business. *Business Insider*. <https://www.msn.com/en-us/money/personalfinance/top-democrats-unveil-measure-to-give-kids-savings-accounts-where-up-to-9-000-could-go-toward-college-or-starting-a-business/ar-AALAdFV?ocid=msedgntp>에서 인출.
- Zhao, C. (2021). Petitions demanding monthly stimulus checks of \$2,000 surpass 3 million signatures. *Newsweek*. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/petitions-demanding-monthly-stimulus-checks-of-2-000-surpass-3-million-signatures/ar-AAMgMj1?ocid=msedgntp>에서 인출.