내일을 여는 국민의 국회

특별보고서

NARS Analysis

바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점

NARS

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

발 간 사

바이든 시대가 개막되었습니다.

트럼프 집권 시기의 유산과 후유증을 안고 출범한 정부입니다. 대선 과정에서 바이든 정부 출범에 이르기까지 우리는 미국 사회의 심각한 분열과 갈등을 보았습니다. 과연 바이든 시대는 트럼프 시대와 얼마나 다른 모습을 보여줄 수 있을지, 분열과 갈등의 미국사회는 바이든의 취임 구호처럼 민주주의와 통합으로 나아갈 수 있을지, 그리고 국제환경에 어떤 영향을 미칠지 국제사회도 주목하고 있습니다.

트럼프 행정부 4년간 미국은 대내외적으로 많은 변화를 겪었습니다. 대내적으로 인종 갈등과 반유색인종 정서가 만연하게 되었고 빈부 간 차별과 격차가 심화됨으로써, 건국 이래 3세기를 이어온 민주주의가 심각하게 훼손되고 갈등과 대립으로 얼룩졌다는 것이 트럼프 시대가 남긴 미국사회를 바라보는 많은 전문가들의 공통된 시각입니다. 급기야 지난 1월 6일에는 대선 결과에 불복한 트럼프의 지지자들이 미의회를 점거하였고, 이 와중에 다수의 사상자가 발생하는 초유의 사태까지 일어나고 말았습니다.

대외적으로도 트럼프 행정부는 '아메리카 퍼스트(American First)'를 주창하고, 고립주의에 기초하여 세계화와 전통적 동맹을 부정함으로써 국제적 규범과 가치를 손상시켰다는 평가가 지배적입니다. 더욱이 2020년 초 발생한 코로나19의 심각성을 제대로 알리지 않음으로써 바이든 대통령의 취임식을 하루 앞둔 2021년 1월 20일(한국시간) 현재, 코로나19로 인한 사망자는 40만 명을 넘어섰으며, 약 2,421만 명의 미국시민이 코로나19에 감염되어 미국 사회는 전례 없는 불안에 휩싸여 있습니다.

트럼프의 비타협적인 정책과 행태의 결과는 바이든 신행정부가 출범한 지금에서도 치유하기 어려운 미국의 고통이자 신행정부의 무거운 부담이 되고 있습니다. 트럼프의 퇴진에도 불구하고 독단적인 트럼프식의 정치경향(Trumpism)이 여전히 남아있어 미국사회가 이러한 상흔에서

벗어나기 위해서는 적지 않은 시간이 필요할 것이라는 진단도 있습니다. 그러나 트럼프의 퇴진과 바이든의 등장은 미국 국내뿐만 아니라 국제질서에 있어서도 분명 트럼프 시대와는 다른 전환의 계기가 될 것입니다.

바이든 대통령은 대선 승리연설에서 '지금은 치유의 시간'이고, '미국을 통합하는 대통령'이 될 것이며, '힘이 아닌 모범을 보여 세계를 이끌 것'이라고 일갈하였습니다. 미국 제46대 대통령 취임 연설에서도 바이든 대통령은 "민주주의가 승리(democracy has prevailed)"했으며 "나는 모든 미국인들의 대통령이 될 것(I will be a president for all Americans)"이라고 선언하고, 1863년 1월 1일 아브라함 링컨이 노예해방선언(Emancipation Proclamation)에 사인한 것을 언급하며 미국의 단결을 호소했습니다.

바이든의 대선공약과 민주당의 정강정책에는 신행정부의 대내외 정책에 대한 고민이 잘 드러나 있습니다. 양분된 미국을 통합하여 무너진 민주주의를 다시 세우고, 코로나19로 피폐해진 미국사회와 경제를 재건하고자 하는 의지를 밝히고 있습니다. 바이든 대통령은 취임연설에서도 '민주주의(Democracy)'를 11차례, '단결(unity)'을 8차례나 언급하며 미국민의 단결과 미국사회의 통합을 강조하기도 했습니다. 또한 국제사회에서 트럼프 행정부의 고립주의로 인해 무너진 글로벌 리더십을 복원하고 미국 중심의 신글로벌 경제질서를 구축하는 것을 목표로 하고 있습니다.

바이든 신행정부의 출범이 우리나라에 주는 영향도 지대할 것입니다. 특히 바이든 신행정부의 대외정책 목표와 기조는 새로운 북·미관계 형성과 북한의 비핵화 여부에 결정적 영향을 미칠 것이 자명합니다. 바이든 대통령은 캠페인 기간 미국이 자유주의적 국제질서의 규범과 가치관을 준수하는 전통적 외교로 복귀해야만 한다고 주장한 바 있습니다. 이는 바이든 신행정부의 대외정책 기조가 중국 등 미국의 경쟁국이나 적대국에 대해서는 '국제규범을 통한 압박과 협력'을, 미국의 동맹국이나 우호국에 대해서는 '전통적 동맹의 복원과 새로운 동맹의 창조'를 기반으로 수립될 것을 의미한다고 할 것입니다.

이러한 바이든 신행정부의 대외정책이 공공재 공급에 한정된 자유주의적 '선한 패권(benign hegemony)'으로 갈지, 아니면 봉쇄와 개입을 의미하는 현실주의적 '악한 패권(malign hegemony)'으로 흐를 지는 섣불리 예단하기 어렵습니다. 우리에게 중요하고 필요한 것은 바이든 신행정부에 대한 정치한 분석을 통해 향후 바이든 신행정부의 대외정책이 우리에게 미칠 영향을 면밀하게 살펴보고 실효적인 대응방안을 마련하는 것이 될 것입니다. 더 나아가서는 대북정책을 포함한 선제적이고 적극적인 대미정책 혹은 대외정책을 마련함으로써 국제사회에서의 우리 위상과 역량을 제고하는 방안을 모색해 나가야 할 것입니다.

「바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점」은 이러한 문제의식 속에서 기획되고 발간되었습니다. 보고서는 바이든 대선공약(Joe's Vision)과 민주당 정강(Democratic Party Platform)을 기초자료로 하여, 바이든 신행정부의 주요 정책을 △민주주의 회복과 인권 강화, △글로벌 리더십의 복원, △경기부양과 부자증세, △신글로벌 경제질서 구축, △기후변화 적극 대응과 청정에너지 인프라 구축, △디지털 혁신과 불평등 해소, △교육 기회보장 및 접근성 강화, △선택적 복지 접근성의 확대와 일자리 창출 등 8개의 대주제로 분류하여 세부 정책을 분석하고 시사점을 도출하였습니다. 아울러 대주제별로 바이든 신행정부의 정책에 영향을 미칠 수 있는 주요 정책결정자에 대한 정보를 부록으로 수록하였습니다.

이번 미대선 결과는 국제질서에 있어 전환기적 중요한 계기가 될 수 있다는 점에서 전세계 국가들이 바이든 신행정부의 정책기조에 촉각을 곤두세우고 있습니다. 이러한 중차대한 시기에 바이든 신행정부의 주요 정책을 일별할 수 있는 보고서가 발간된 것은 뜻깊다고 할 것입니다.「바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점」보고서가 국회의장님을 비롯한 의원님들의 의정활동에 조금이나마 도움이 되기를 바라며, 나아가 우리 정부의 대북정책 및 대외정책 수립과 실행에 기여할 수 있기를 바랍니다.

마지막으로 보고서 작성에 참여하신 조사관들을 비롯해 함께 수고한 여러분의 노고에 깊은 감사를 드립니다.

2021년 1월 27일

국회입법조사처장 **김 만 흠**

김 만 흠

요 약

▢ 「바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점」은 바이든 대선공약(Joe's Vision)과 민주당 정강(Democratic Party Platform)을 기초자료로 하여 작성되었음

- 바이든 신행정부의 정책을 △민주주의 회복과 인권 강화, △글로벌 리더십의 복원, △경기부양과 부자증세, △신글로벌 경제질서 구축, △기후변화 적극 대응과 청정에너지 인프라 구축, △디지털 혁신과 불평등 해소, △교육 기회보장 및 접근성 강화, △선택적 복지 접근성의 확대와 일자리 창출 등 8개의 대주제로 분류하였음
- 각 대주제별 세부 정책을 분석하여 시사점을 도출하고, 대주제별로 바이든 신행정부의 정책에 영향을 미칠 수 있는 주요 정책결정자에 대한 정보를 부록으로 수록하였음

▢ 바이든 신행정부의 정책을 8개 대주제로 분류하여 선정한 세부정책은 35개이며, 정책의 주요 내용과 시사점은 다음과 같음

Ⅰ. 민주주의 회복과 인권 강화

▢ **(민주주의 강화와 정치갈등 해소)** 트럼프 행정부 시기 미국은 정치적 대립과 갈등이 심화되었으며, 2020년 대통령선거 결과에 불복하는 움직임도 보이고 있음. 이에 바이든 신행정부는 자유롭고 공정한 언론 환경 조성과 투표권 확대를 통해 후퇴한 민주주의를 회복시키고 정치갈등을 해소하기 위한 정책을 추진할 예정임

▢ **(정치자금 제도 개혁)** 바이든 대통령은 상원의원 시절부터 정치자금 제도 개혁에 깊은 관심을 갖고 의정활동을 해왔음. 선거공영제를 도입하기 위한 헌법개정을 추진하는 한편, 법률개정을 통해서 기업이나 특수이익의 선거개입을 규제하고 선거자금의 투명성을 제고하기 위한 방안을 마련할 것임. 또한 트럼프 대통령 시기에 논란이 된 출처 불명의 해외자금 유입에 대해서 관련 규제를 도입할 계획임

▢ **(여성폭력 방지와 권익증진)** 여성폭력 방지와 권익증진에 대해 바이든 신행정부는 「2019년 여성폭력방지 재승인 법안」(Violence Against Women Reauthorization Act 2019)을 취임 100일 이내 우선적으로 통과시키겠다고 공약하였음. 「2019년 여성폭력방지 재승인 법안」은 1) 성폭력·가정폭력·스토킹 범죄자 등의 무기소지 제한, 2) 폭력 피해자 주거지원, 안전 및 보안구축을 위한 비용지원과 피해자의 치료 및 회복지원, 3) 캠퍼스에서의 성폭력·스토킹·데이트폭력 예방교육 확대와 대응체계 강화를 주요내용으로 함

▢ **(성소수자 차별금지 정책의 세계적 확산)** 바이든 대통령은 성소수자의 인권은 현시대의 인권문제 핵심이라고 생각하며, 전 영역 전 분야에서 성소수자에 대한 폭력과 차별을 철폐하기 위한 관련 입법과 정책을 준비하고 있음. 또한 미국내 뿐 아니라 전 세계 국가에서 성소수자의 인권을 보호하고 보장할 수 있도록 정책을 추진하겠다고 함

▢ **(수형자의 사회복귀를 위한 예방적 형사정책 강화)** 바이든 신행정부의 형사정책 방향은 범죄예방과 수형자의 재사회화를 통한 사회복귀임. 이를 위해 범죄가능성이 높은 일탈행위자(특히 청소년)들의 치료 및 교육환경 개선을 통해 범죄를 예방할 것임. 또한 수형자들에게 교육, 기술습득의 기회를 보장하고 사회적 서비스를 제공하는 동시에 이들의 사회복귀를 제한하는 규정을 철폐하여 성공적인 사회복귀를 지원할 것임

▢ **(경찰의 면책특권 제한과 경찰개혁)** 경찰의 과잉대응으로 혐의자가 사망하는 사고를 계기로, 바이든 신행정부는 면책특권 제한과 같은 경찰의 공권력을 견제하기 위한 다각적인 경찰개혁을 추진 중에 있음. 우리나라의 경우에도 경찰개혁에 대한 목소리가 높아지고 있음. 지금까지 경찰개혁은 권력기관 조정·개편에 초점을 두고 추진되어 왔으나, 우리의 경우 경찰 공권력에 대한 외부견제기능을 강화하는 한편, 범죄피해자 보호를 위한 경찰의 면책특권을 도입하는 방안을 고려할 필요가 있음

Ⅱ. 글로벌 리더십의 복원

▢ **(동맹의 복원과 재창조)** 바이든 신행정부는 민주주의 가치를 중심으로 동맹을 강화하고 새로운 도전에 대응할 수 있도록 재창조함으로써 미국의 글로벌 리더십을 복원하고자

함. 특히, 호주, 일본, 한국과 같은 기존 동맹의 강화, 인도로부터 인도네시아에 이르는 국가들과의 협력관계 심화, 그리고 기술동맹 형성 등 새로운 동맹의 다양화를 통한 민주적 우방국들과의 공동능력 강화를 강조하고 있음

- ▢ **(미중관계, 경쟁과 협력 병행의 관계 정상화)** 바이든 신행정부는 트럼프 행정부와 달리 경쟁과 협력을 병행하면서 상대적으로 완화된 대중국 전략을 추구할 것으로 보임. 구체적으로는 민주주의와 인권 가치에 기반한 자유주의 국제질서를 강조하며, 다자주의 강화와 동맹 및 우방과의 연대를 통해 중국의 영향력 확대를 견제하는 전략을 취할 것으로 전망됨. 다만 중국과 이익이 공유될 수 있는 분야인 기후 변화, 핵 비확산, 글로벌 보건 안보 등에 대해서는 협력적 태도를 취할 가능성이 높음

- ▢ **(북핵, 전략적 인내와 다자협상)** 바이든 신행정부는 실질적인 비핵화를 추진한다는 장기적인 목표 하에 외교수단을 적극 활용하여 북한의 핵 프로그램과 지역적 호전성을 억제하고자 할 것임. 이러한 외교적 노력의 과정에서 협상과 제재와 같은 강온정책을 병행하여 사용할 뿐만 아니라 북한주민에 대한 인도적 지원과 인권침해 중단을 위한 노력도 지속할 것임을 강조하고 있음

- ▢ **(이민정책, 배제에서 통합으로)** 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 이민자 배제 및 이민 축소 정책의 중단을 선언하고, 다양성과 통합이라는 미국의 가치 회복을 위해 이민의 문호를 넓히고 난민 보호를 확대하고자 함. 미국의 사회·경제적 역량 강화에 대한 이민자의 기여를 강조하면서, 시민권 취득 기회의 제공과 이주노동자 권익 보호를 과제로 제시함

- ▢ **(제대군인 보훈체계 제고)** 바이든 대통령은 제대군인 및 참전군인과 그 유가족이 국가의 안전을 위해 희생 및 헌신한 만큼 이들의 건강과 복지를 보장하는 것이 국가의 신성하고 당연한 의무라고 보고 있음. 이에 바이든 신행정부는 제대군인의 의료서비스에의 접근성 향상, 트랜스젠더나 레즈비언 등 성소수자에 대한 차별적 처우 폐지, 여성 제대군인에 대한 지원 및 서비스 강화, 제대군인의 정신건강 서비스 향상, 직업교육 및 구직 지원을 통해 성공적인 사회인으로의 전환 지원, 그리고 제대군인부의 역량강화 등의 보훈정책을 추진할 예정임

Ⅲ. 경기부양과 부자증세

▢ **(대규모 인프라 지출 등을 통한 경기부양)** 바이든 신행정부의 경제정책 슬로건인 '보다 나은 재건(Build Back Better)'은 고소득층 및 대기업 증세 등을 바탕으로 대규모 재정지출을 통해 경제적 불평등을 완화하고 중산층을 복원하는 것을 목표로 하고 있음

▢ **(부자증세 등 경기부양 재원 확대)** 바이든 신행정부는 향후 4년간 총 3.9조 달러(10년간 7.2조 달러)의 대규모 재정지출을 계획하고 있음. 바이든 신행정부는 고소득 가구와 기업에 더 높은 세금을 부과하는 것을 목표로 하는 세제개편안을 추진 중임. '부(富)'가 아닌 '노동'에 대한 보상을 통해 부자와 부유한 기업이 공정한 몫의 세금을 지불하고 일하는 중산층에게 세금 감면을 제공하는 것을 세금정책의 목표로 설정함. 적극적인 재정 투입과 중산층 재건, 부자증세를 통해 향후 10년 간 3조 3,000억 달러의 추가적인 세수를 확보할 계획임

▢ **(주택정책을 통한 지역사회투자 확대)** 바이든 신행정부는 주택부문에 많은 연방정부 예산을 투자하여 금융수단 및 복지정책을 결합함으로써 강하고 건강한 지역사회(community)를 성장시키기 위한 전략을 강력하게 추진할 예정임. 향후 10년간 6,400억 달러(약 700조 원)를 투자하여 양질의 신규주택투자를 확대하고, 주택대출을 늘려 자가점유율을 높임으로써 중산층을 육성하며, 그간의 소수인종 등에 대한 불공정한 주택대출 관행을 개선하고 홈리스(homeless)문제를 적극적으로 해결하기 위한 정책공약을 제시하였음. 특히 주택부문에 대한 투자로 살기 좋은 지역사회를 달성한다는 비전을 통해 주택정책과 지역사회정책의 조화를 모색하고 있음

Ⅳ. 신글로벌 경제질서 구축

▢ **(신 글로벌 경제 이니셔티브)** 바이든 신행정부 출범 후 주요 동맹국들은 미국과의 통상관계 개선을 기대해 볼 수 있음. 하지만 트럼프 행정부 시기의 경제 민족주의와 미·중 갈등은 바이든 신행정부 출범 이후에도 계속될 것이며, 동맹국들에 대한 미국의 동조압박도 거세어질 것으로 전망됨. 다만 이는 미국의 일방적 행위가 아닌 다자규범적 토대 위에서 이루어질 것으로 기대되므로, 수출의존도가 높은 우리가 신 글로벌 경제규범 형성을 주도하는 기회가 될 수도 있음

▢ **(국제규범 중심의 통상환경 조성)** 바이든 신행정부는 대중 제재를 유지하면서도 종전의 보호무역주의를 완화하고 국제 통상규범을 준수하여 미국 중심의 공급사슬 구축에 힘쓸 것으로 전망되고 있음. 바이든 신행정부의 출범으로 규범 중심의 안정적인 통상환경 조성은 수출의존도가 높은 우리나라에게는 긍정적인 측면이 있으나 대중무역 등과 관련한 통상 압박은 오히려 커질 수 있으며 노동·환경 분야의 국제기준 강화는 일종의 무역장벽으로 작용할 수 있음

▢ **(미국 중심의 공급망 구축과 리쇼어링 강화)** 바이든 신행정부는 자국 내 제조업 경쟁력 강화와 코로나19 사태 이후 취약점으로 부각된 의약품·첨단부품 등의 국내 공급망 구축을 위하여 리쇼어링 기업에 대한 인센티브 제공과 해외 이전 기업에 대한 징벌적 과세를 공약하는 등 트럼프 행정부보다 강력한 리쇼어링 정책을 추진할 것으로 보임

V. 기후변화 적극 대응과 청정에너지 인프라 구축

▢ **(파리협정 복귀와 2050넷제로)** 바이든 신 행정부는 취임 첫 날 파리협정의 재가입 의사를 밝혔으며, 적극적인 기후변화 정책을 담은 행정명령에 서명함. 향후 미국이 기후변화문제에 대응함에 있어 무역 정책을 적극 활용할 가능성도 예견되고 있으므로, 우리나라는 통상과 환경이슈의 연계 가능성에 대비할 필요가 있음

▢ **(청정에너지 확대와 화석연료 규제)** 바이든 신행정부 출범에 따라 미국 에너지정책은 다시 화석연료 규제를 강화하고, 발전·건물·수송·산업 등 전 분야에서 탄소 배출량 저감을 추구하는 방향이 될 것으로 예상됨. 우리나라도 에너지 활용 전 부문에 대해 구체적 탄소 배출량 저감 목표와 전략을 설정하고, 향후 탄소배출 여부가 국제 무역규범으로 작용할 가능성과 국제 유가변동의 불확실성 등에 대비할 필요가 있음

▢ **(친환경·신기술 기반의 교통 및 인프라 투자 강화)** 바이든 신행정부는 경제 회복과 기후변화 대응, 청정 에너지 계획 등을 공약하면서 인프라의 구축, 자동차 산업 성장, 대중교통 제공과 같은 교통·인프라 정책을 주요한 내용으로 제시하고 있음. 바이든 정부의 공약에서 나타난 교통·인프라가 갖는 정책적 역할이 전통적인 이동권 확보에서 기후변화 대응 등으로 확장되고 있어 교통의 역할과 정책 방향 차원에서의 논의가 필요할 것으로 보임

▢ **(ESG 투자 활성화)** 바이든 신행정부는 글로벌 기후위기 대응을 위한 청정에너지 경제(clean energy economy)로의 전환을 목표로 EGS(Environmental, Social, and Governance) 투자 등 관련 부문의 민간투자를 활성화할 것으로 예상됨. 투자자의 의사결정에 유용한 ESG 관련 정보의 공시의무 부과방안은 민간투자 유도와 연계된 그린뉴딜 펀드를 추진 중인 우리나라에서도 주목할 필요가 있음.

Ⅵ. 디지털 혁신과 불평등 해소

▢ **(과학기술혁신분야 연구개발 투자 강화)** 바이든 신행정부는 연구개발과 혁신적 기술에 3천억 달러 규모의 추가적인 투자를 통해 전기자동차기술, 경량화 소재, 5G, 인공지능 등 고부가가치 제조업과 과학기술분야에서 양질의 일자리를 창출하겠다고 밝힘. 미국 정부가 과학기술혁신분야에서 공격적인 투자를 계획함에 따라, 우리나라의 연구개발 투자와 관련된 주요 전략과 제도에서도 재점검이 필요함

▢ **(디지털 격차 해소)** 바이든 신행정부는 광대역 인터넷과 5G 인프라 투자를 통한 접근성 제고를 코로나19로 인한 경기침체 및 정보불평등 해소를 위한 우선순위 중 하나로 인식하며, 「디지털평등법」 제정 등 정책적·재정적 지원과 투자를 위한의 정책수단을 마련 중에 있음. 우리나라도 「디지털포용 기본법」을 통한 디지털 격차해소를 추진 중임. 미국의 다양한 법적·재정적·정책적 지원사항을 참고하여 국내 여건에 맞추어 반영할 필요가 있음

▢ **(글로벌 플랫폼에 대한 규제 강화)** 바이든 신행정부는 통신품위법상에 플랫폼에 대한 면책조항을 개정하여 온라인 플랫폼에 대한 규제를 강화하는 방향에서 인터넷 정책을 추진할 것으로 보임. 미국의 통신품위법이 개정되어 인터넷 플랫폼에게 불법·유해 정보의 삭제 및 차단 역할을 부여할 경우, 국내법을 적용하여 해당 플랫폼에서 유통되는 불법·유해 콘텐츠를 규제할 수 있는 효과가 있음

▢ **(망 중립성 재도입)** 트럼프 행정부의 연방통신위원회(FCC)가 오바마 행정부에서 마련하였던 인터넷사업자에 대한 망 중립성 원칙을 폐기하였는데, 바이든 신행정부에서 이를 재도입할 것으로 예상되고 있음. EU가 망 중립성 원칙을 유지하는 가운데 미국도

다시 망 중립성 원칙을 복원한다면 전 세계적으로 망 중립성을 유지하는 경향이 지속될 것으로 보임

Ⅶ. 교육 기회보장 및 접근성 강화

▢ **(교육격차 및 교육기회 불평등 해소)** 바이든 대통령은 취약계층 가정배경의 교사출신 교육감 카로도나를 연방 교육부장관으로 지명하였고, 연방정부의 교육 거버넌스 체계를 재정비하고, 취약계층에 대한 디지털 교육격차 해소, 저소득층 지역 학교와 장애인 학생에 대한 연방정부의 예산 지원 확대 등 맞춤형 교육지원을 확대하겠다고 제시함

▢ **(코로나19 대응 안전한 학교 재개방)** 바이든 대통령은 "질 높은 대면수업 제공"을 위해 "안전한 학교 재개방"이 필요하다는 기본 방향을 수립함. 이를 위해 학급당 학생 수를 감축하고 교원을 확충하며, 학교 재개방을 위한 방역 강화 및 국가 수준의 대응 지침을 마련하겠다고 제안함

▢ **(교원 충원 및 처우개선)** 바이든 대통령은 코로나19 이후 교육 위기 극복 방안으로 우수 교원 충원 및 처우개선을 위한 연방정부의 예산을 지원하겠다고 약속함. 그리고 교원의 수업 전념을 위하여 연방정부가 나서서 상담·보건·복지 등 비교과 전담직원 수를 2배로 늘리는 정책을 추진하겠다고 밝힘

▢ **(고등교육 접근성 확대와 커뮤니티 칼리지·직업훈련 지원 강화)** 바이든 신행정부는 저소득층과 중산층의 고등교육 기회를 확대하기 위하여 소득이 일정 수준 이하인 가구의 학생에게는 2년제 커뮤니티 칼리지와 공립대학의 학비를 지원할 예정임. 학자금대출 상환부담을 경감하고, 직업훈련 기회를 확대하여 커뮤니티 칼리지 교육의 질을 높여 취업률을 제고하고 소득을 향상시키려는 것임

Ⅷ. 선택적 복지 접근성의 확대와 일자리 창출

▢ **(오바마 케어 확대 및 개선)** 오바마 전 대통령 시절 부통령을 역임한 바이든 대통령은 후보 시절부터 오바마 케어의 확대 및 개선을 주장해왔음. 바이든 대통령은 건강보험 가입률을 97%로 올리고 공공보험 옵션을 추가적으로 제공하는 등 오바마 케어의 부족

한 점을 수정·보완하고, 메디케어 및 메디케이드 등 공적 의료보장의 범위와 보상을 확대함으로써 의료보장에 있어 공공부문의 역할을 강화할 계획임

▢ **(의약품 가격 조정)** 바이든 신행정부는 약가의 지속적 상승으로 인한 환자들의 개인 부담 증가를 완화하고 한정된 보건의료 재정을 효율적으로 이용하고자 처방의약품 가격 인하 계획을 발표함. 바이든 신행정부의 약가인하 계획은 의약품 가격 제한으로 미국 내 제약회사의 수익성을 악화시킬 수도 있으나, 제약기술 수출기회 및 제네릭의약품 수출 시장 확대 등은 우리나라에 기회요인이 될 수 있음

▢ **(장애인의 완전한 참여 및 평등 실현)** 바이든 신행정부는 정책 개발에 장애인의 완전 참여를 보장하고자 백악관에 장애정책 개발·조정 및 장애계 의견 수렴을 전담하는 고위직을 신설함. 트럼프 정부에서 약화된 장애인의 건강보험과 소득보장을 강화하며, 모든 장애인들이 자립생활을 통해 지역사회에 완전히 참여하고 권리를 보장받을 수 있는 지원정책을 시행하고자 함

▢ **(고령근로자 보호 및 퇴직보장 강화)** 바이든 신행정부는 미국의 직장 내에 광범위하게 퍼져 있는 불법·부당한 연령차별문제를 시정하기 위해 작업장 보호장치(Workplace Safeguard)를 마련하고, 근로장려세제(EITC) 혜택을 65세 이상 고령근로자까지 확대할 계획임. 코로나19 등으로 인한 경기침체로 저소득층 고령근로자의 실업과 비자발적 퇴직이 가속화되고 있어, 은퇴자의 사회보장을 유지·강화할 수 있도록 사회보장연금 개혁과 퇴직연금제도 개편 등을 추진함

▢ **(노동자 조직화, 단체교섭, 노동조합 강화)** 바이든 신행정부는 트럼프 행정부의 정책과 달리 '중산층 재건'을 목표로 경제성장을 위해 노동조합의 역할을 강조하고 노조활동을 보장하는 노동정책을 계획하고 있음. 특히, 바이든 신행정부의 노동정책 중 연방최저임금 인상, 독립계약자 등의 노조설립 및 단체교섭권 보장, 플랫폼노동 종사자의 법적 보호 등은 우리에게 시사하는 바가 큼

목 차

Ⅰ. 민주주의 회복과 인권 강화

1. 민주주의 강화와 정치갈등 해소 3
2. 정치자금 제도 개혁 7
3. 여성폭력 방지와 권익증진 11
4. 성소수자 차별금지 정책의 세계적 확산 15
5. 수형자의 사회복귀를 위한 예방적 형사정책 강화 20
6. 경찰의 면책특권 제한과 경찰개혁 24
부록. 주요 정책결정자 개관 27

Ⅱ. 글로벌 리더십의 복원

1. 동맹의 복원과 재창조 31
2. 미중관계, 경쟁과 협력 병행의 관계 정상화 35
3. 북핵, 전략적 인내와 다자협상 39
4. 이민정책, 배제에서 통합으로 43
5. 제대군인 보훈체계 제고 48
부록. 주요 정책결정자 개관 54

Ⅲ. 경기부양과 부자증세

1. 대규모 인프라 지출 등을 통한 경기부양 59
2. 부자증세 등 경기부양 재원 확대 63
3. 주택정책을 통한 지역사회투자 확대 67
부록. 주요 정책결정자 개관 72

Ⅳ. 신글로벌 경제질서 구축

1. 신 글로벌 경제 이니셔티브 75
2. 국제규범 중심의 통상환경 조성 80
3. 미국 중심의 공급망 구축과 리쇼어링 강화 84
부록. 주요 정책결정자 개관 87

Ⅴ. 기후변화 적극 대응과 청정에너지 인프라 구축

1. 파리협정 복귀와 2050 넷제로 91
2. 청정에너지 확대와 화석연료 규제 97
3. 친환경·신기술 중심의 교통 및 인프라 투자 강화 101
4. ESG 투자 활성화 104
부록. 주요 정책결정자 개관 108

Ⅵ. 디지털 혁신과 불평등 해소

1. 과학기술혁신분야 연구개발 투자 강화 111
2. 디지털 격차 해소 115
3. 글로벌 플랫폼에 대한 규제 강화 119
4. 망 중립성 재도입 123
부록. 주요 정책결정자 개관 127

Ⅶ. 교육 기회보장 및 접근성 강화

1. 교육격차 및 교육기회 불평등 해소 131
2. 코로나19 대응 안전한 학교 재개방 136
3. 교원 충원 및 처우개선 140
4. 고등교육 접근성 확대 144
5. 2년제 커뮤니티 칼리지와 직업훈련 지원 강화 148
부록. 주요 정책결정자 개관 151

Ⅷ. 선택적 복지 접근성의 확대와 일자리 창출

1. 오바마 케어 확대 및 개선 155
2. 의약품 가격 조정 159
3. 장애인의 완전한 참여 및 평등 실현 164
4. 고령근로자 보호 및 퇴직보장 강화 167
5. 노동자 조직화, 단체교섭, 노동조합 강화 171
부록. 주요 정책결정자 개관 175

표 목차

[표 1]「여성폭력방지법」 주요 프로그램 13
[표 2] 바이든 신행정부 주요 분야 재정지출 계획 (4년, 10년) 60
[표 3] 바이든 대통령의 통상 공약 81
[표 4] EITC 관련 개선방안 168
[표 5] 401(k)플랜 강화방안 170

그림 목차

〈그림 1〉 정부 연구개발 투자 규모 비교 112

I

민주주의 회복과 인권 강화

1. 민주주의 강화와 정치갈등 해소
2. 정치자금 제도 개혁
3. 여성폭력 방지와 권익증진
4. 성소수자 차별금지 정책의 세계적 확산
5. 수형자의 사회복귀를 위한 예방적 형사정책 강화
6. 경찰의 면책특권 제한과 경찰개혁
부록. 주요 정책결정자 개관

Ⅰ 민주주의 회복과 인권 강화

1 민주주의 강화와 정치갈등 해소

가. 배경

▢ 민주당은 트럼프 행정부에서 언론의 자유와 투표권 보장 등 민주주의의 기반이 약화되었다고 보고 있음

- 트럼프 행정부의 언론에 대한 통제와 정치 갈등을 부추기는 언론 정책으로 인해 정부에 대한 미국 국민의 신뢰를 떨어뜨리고 정치갈등을 심화시켰음
- 또한 저소득층이 거주하는 지역이나 대학 캠퍼스, 유색인종 커뮤니티 등 공화당의 지지기반이 약한 지역에서 투표소를 폐쇄하거나 유색인종을 유권자 등록에서 누락시키는 등 지지기반이 아닌 유권자들의 투표권을 약화시킴으로써 민주주의를 축소시킴
- 트럼프의 즉흥적 선동주의가 초래한 정치적 갈등과 실패는 미국의 민주주의에 대한 국제적 불신을 키웠음

▢ 1980년대 이후 공화당과 민주당의 대결이 심화되면서 정치권 뿐 아니라 유권자 내에서도 정치갈등이 고조되어왔으며, 트럼프 행정부 시기를 거치면서 이러한 양극화는 더욱 심화되었음

- 2020년 대선은 양당 지지자의 갈등이 가장 첨예하게 대립된 선거로 기록되고 있으며, 이는 코로나19 팬데믹 상황에서도 유래없이 높은 투표율, 선거 결과에 대한 트럼프 지지자들의 부인과 반대 시위 등으로 나타남
- 또한 경찰의 진압 과정에서 발생한 흑인 사망사건으로 촉발된 흑백 갈등이 정치적 갈등으로 확산되었음

▢ 이에 바이든 신행정부는 공정하고 정의로운 언론, 누구에게나 평등한 투표권 등 민주주의 강화와 더불어 정치갈등을 해소하려는 노력을 기울일 것임

- 언론의 자유를 확대하고 공정한 언론을 보장하며, 인종이나 소득·장애 등과 무관하게 모든 국민이 평등하게 한 표를 행사할 수 있도록 투표권을 보장하고 확대하는 정책을 추진할 계획임
- 또한 흑인을 비롯한 정치 소수자의 투표권과 인권을 확대하고 경제·사회적 환경을 향상시킴으로써 제도적 민주주의 뿐 아니라 실질적 민주주의를 확대하려는 정책을 추진하고자 함

나. 주요 내용

(1) 자유롭고 공정한 언론

▢ 자유로운 언론은 민주주의 확대에 필수적인 조건이라고 할 수 있음. 바이든 신행정부는 트럼프 행정부 시기 위축되었던 언론의 자유를 확대하고 자유롭고 독립적인 언론 환경을 만들기 위해 노력할 것임

- 트럼프 행정부 시기 횡행했던 가짜뉴스 등 사실에 근거하지 않고 편파적인 내용을 보도함으로써 국민 분열과 갈등을 조장했던 언론 환경에 대한 정비를 계획하고 있음. 이를 통해 공정하고 사실에 기초한 뉴스가 국민들에게 제공될 수 있는 언론 환경을 마련하고자 함

▢ 바이든 신행정부는 언론 환경 개선을 위해 '미국 글로벌 미디어청'(U.S. Agency for Global Media)에 공정하고 전문적인 미디어 전문가를 책임자로 임명할 예정임

- 미국 글로벌 미디어청은 전세계에 민주주의를 전파하기 위한 목적으로 설립된

독립적인 연방기구로 미국의 소리(Voice of America) 등 언론의 자유가 제한된 국가에서 공정한 뉴스와 정보를 제공하는 공공 미디어를 감독하는 기구임

⑵ 투표권 강화

□ 모든 국민이 '1인 1표'의 원칙에 따라 인종이나 소득, 사회적 지위, 지역에 따른 차별을 받지 않도록 투표권을 강화하는 정책을 추진할 예정임

- 미국인이라면 누구나 쉽게 투표권을 행사할 수 있도록 투표권을 보장함으로써 민주주의를 강화할 것임
- 이를 위한 방안으로 투표권법(Voting Right Act)의 복원 및 강화와 더불어 일부 주(State)에서 이루어지고 있는 투표권을 제한하는 법률에 대해 법무부 차원에서 대응하고자 함

□ 또한 자동 유권자 등록, 당일 유권자 등록, 사전투표, 우편투표 등을 통해 누구나 쉽게 투표에 참여할 수 있는 선거 환경을 만들고자 함

- 장애인의 투표권 보장을 위해 투표 편의시설을 확충하고, 수감되어 복역을 마친 유권자들이 추가비용이나 벌금 등의 장애물 없이 투표권을 행사할 수 있도록 할 것임
- 코로나19와 같은 국가적 위기 상황에서 유권자들의 투표권을 보장하기 위해 우편투표를 확대하고 이를 위한 인력과 자원을 제공할 것임

□ 공정하고 효율적인 선거 관리 및 선거 결과 데이터의 공개를 통해 선거 결과에 대한 논란과 갈등을 줄이고자 함

- 투표용지의 수거와 집계 과정에서 불거질 수 있는 논란을 막기 위해 모든 과정을 투명하고 공정하게 수행할 뿐 아니라 선거 관련 데이터의 공개를 통해 유권자의 불신을 해소할 것임
- 이를 위해 숙련되고 전문적인 선거 인력을 통해 선거 관리를 강화할 것이며, 연방정부와 주정부에서 필요한 예산을 지원할 것임
- 또한 주 정부 및 지방 정부의 공정하고 효율적인 선거관리를 위해 사이버 보안

기술 등 안전한 투표 시스템을 제공하기 위해 노력할 것임

▢ 선거구 획정 과정에서 나타날 수 있는 게리맨더링(Gerrymandering)을 종식시키고 투명하고 공정한 획정이 이루어지도록 필요한 조치를 취할 것임

- 연방선거를 위한 선거구 재획정 과정에서 당파적 이해관계를 배제하고 유권자의 의견을 수렴하여 진행할 것이며, 인종이나 소득에 따라 투표권의 평등이 침해받지 않고 인구수에 따라 공정하게 획정이 이루어지도록 할 것임
- 이를 위해 인구 총조사 과정에서 유색인종, 이민자, 성소수자, 장애인, 저소득층 등이 누락되지 않도록 인구조사국의 공정성과 효율성을 확보할 것임

다. 시사점

▢ 한국에서도 가짜뉴스가 이슈가 되는 등 자유롭고 공정한 언론, 편파적이지 않고 정확한 사실에 기반한 뉴스 보도의 중요성이 강조되고 있음. 공정한 언론 환경을 마련하려는 바이든 신행정부의 정책은 한국에도 시사점을 줌

▢ 한국은 사전투표, 자동 유권자 등록 등 투표권 확대를 위한 노력에서는 미국에 앞서고 있는 것으로 볼 수 있으며, 코로나19 팬데믹 상황에서도 제21대 총선을 안전하게 실시하였음

- 하지만 국가적 위기상황에 대비하여 우편투표 확대 등 투표권을 보장하기 위한 대응 방안에 대한 고민이 필요함

▢ 정치 갈등의 심화는 최근 전세계적으로 나타나는 현상으로 경제·사회적 양극화를 반영하는 것이라고 볼 수 있으며, 한국도 예외일 수 없음

- 코로나19 팬데믹 상황에서 국민적 통합이 어느 때보다 필요한 상황이라는 점에서 한국도 정부 차원에서 국민 화합과 통합을 위한 노력이 필요함

국회입법조사처 정치행정조사실
이 정 진 정치의회팀 입법조사연구관

2 정치자금 제도 개혁

가. 배경

▢ 바이든 대통령은 상원의원 시절부터 특수이익의 선거개입을 차단하기 위한 정치자금 제도 개혁에 많은 관심을 갖고 활동해왔음

- 1973년 최초로 상·하원 의원 선거에 대해 선거공영제를 도입하는 법안을 공동발의한 바 있음
- 1997년 기업과 이익집단이 선거에 개입하는 것을 막기 위한 헌법개정안을 제출하였고, 이후에도 여러 차례 개헌안 제출에 참여함

▢ 트럼프 대통령 시기에 러시아의 선거개입 의혹이 제기됨에 따라 바이든 대통령은 해외에서 유입되는 출처 불명 자금을 규제하자는 주장을 강력히 제기한 바 있음[1)]

나. 주요 내용

(1) 선거공영제 실현을 위한 헌법개정 추진

▢ 바이든 대통령은 민간 자금에 의존하는 선거경쟁 방식에 반대해 왔음

- 선거과정을 왜곡할 위험이 있는 외부자금이 아니라, 국고지원을 통한 선거운동을 제도화하여 대기업의 이익이 아니라 국민의 이익을 대변하는 선거경쟁이 이뤄지도록 함

▢ 민간의 선거자금 기부에 대한 제한은 위헌결정을 받은 바 있어, 바이든 신행정부는 선거공영제 도입을 위해 헌법개정을 추진할 것임

- 기업과 노동조합 등은 특별정치활동위원회(Super PAC: Political Action Committee)를 통해 특정 후보와 연계되지 않는 한 자신의 의사표현을 위해 정치자금 모금활동을 할 수 있음. 종전에는 예비선거 30일 전, 본 선거 60일 전부

1) Joseph Biden and Michael Carpenter, "Foreign Dark Money is Threatening American Democracy," *Politico* Nov. 27. 2018.

터 Super PAC이 특정 후보에 대한 지지·반대 홍보활동을 금지하고 있었는데, 2010년 연방대법원은 이 조항에 대해 위헌결정을 내림[2)]

⑵ 선거자금 매칭펀드 제도 도입

▢ 모든 연방단위 선거의 후보에 대해 소액 기부를 많이 받을수록 국고보조를 더 많이 지급하는 매칭(matching) 방식의 선거자금 지원제도를 도입함

- 이러한 매칭 방식은 정치신인에게 더 많은 기회를 부여하고, 후보자들이 고액기부자보다 일반 유권자들에게 더 많은 관심을 기울이게 유도할 수 있음

⑶ 해외자금 유입 차단

▢ 해외에서 유입되는 선거자금을 보다 강력히 규제하기 위해 연방윤리위원회(Commission on Federal Ethics)를 신설함

- 연방윤리위원회는 해외 선거자금 규제와 함께 온라인을 통한 선거개입을 차단하기 위해 각종 매체의 정보공개 기준을 강화할 것임

⑷ 특별정치활동위원회(Super PAC) 활동 규제

▢ 특별정치활동위원회의 설립 및 활동이 후보자와 정당의 선거운동과 철저히 단절되도록 규제함

⑸ 선거자금 지출 투명화

▢ 온라인 플랫폼 등을 통해 선거홍보를 할 경우 소요자금 출처의 공개를 의무화하고 해당 정보를 홈페이지(ethics.gov)에 일괄 게시함

⑹ 출처 불명 자금(dark money) 기부 금지

▢ 선거기간 홍보활동에 유입되는 출처 불명 자금을 차단하기 위해 각종 단체에 대해 선거개입 목적의 자금 지출을 금지함

- 「연방선거법」상 집단이익이 아니라 사회복리 증진을 위해 활동하는 단체(social welfare group)에 세제혜택이 제공되고 있는데, 이들 단체에 출처 불명의 자금

2) Citizen United v. FEC, 558 U.S. 310 (2010)

이 유입되어 선거에 개입하는 사례가 많아 관련 규제를 강화함(Federal Election Campaign Act §501(c)(3), §501(c)(4))

▢ 출처 불명 자금의 유입을 차단하기 위해 1만 달러 이상 선거자금 지출에 대해서는 신설될 연방윤리위원회에 지출내역 등록을 의무화함

⑺ 실시간 정보공개

▢ 선거 실시 60일 이내에 선거관련 광고를 내보내는 경우, 광고 송출 48시간 이내에 자금 제공자를 공개하도록 함

⑻ 기업의 정치위원회 통한 기부 금지

▢ 기업 로비스트들의 로비대상에 대한 선거자금 기부를 금지함. 로비스트의 기부내역은 24시간 이내에 공개하고, 로비스트가 주최하는 모금행사는 사전에 등록하도록 의무화함

⑼ 정당의 전당대회 자금모금 개혁

▢ 전국에서 5% 이상 득표한 정당에 대해 전국전당대회 비용을 국고로 보조하여 기업이나 특수이익의 개입을 차단함

⑽ 정부 계약 당사자의 기부행위 금지

▢ 정부조달에 참여한 계약 당사자에 대해서는 선거자금 기부를 금지함

다. 시사점

▢ 미국은 표현의 자유 보장 차원에서 선거자금 기부 및 모금활동에 대한 규제가 매우 약한 국가임. 이에 반해 한국은 선거공영제를 실시하고 있으며, 선거자금의 모금과 지출에 대해 세세한 규정을 갖고 있음

▢ 최근 온라인 플랫폼을 통한 선거운동이 매우 활발하게 이뤄지고 있어 각 국은 적절한 규제방안을 모색하고 있음

- 미국 또한 온라인 플랫폼을 통한 홍보가 활성화되고 있어 온라인 홍보를 위한 소요자금 지원에 대해 투명성 강화 방안이 마련될 것임

- 한국에서도 선거운동 과정에서 온라인 플랫폼의 영향력이 증가하고 있으며, 허위 조작정보에 대한 논란도 많은 점을 감안할 때 미국의 규제방향에 대해 참고할 필요가 있음

▢ 외국의 정보당국이나 조직 등이 국내 선거에 개입하려는 징후들이 발견되고 있어 주요국은 이와 관련한 규제를 강화하는 추세임

- 미국도 2016년 대통령선거에서 러시아의 개입의혹이 제기되어 특별검사에 의한 수사까지 진행된 바 있음
- 바이든 신행정부는 출처 불명 자금(dark money)에 대한 감시를 강화할 계획임

국회입법조사처 정치행정조사실
허 석 재 정치의회팀 입법조사관

3 여성폭력 방지와 권익증진

가. 배경

▢ 바이든 신행정부는 여성폭력의 종식(End Violence Against Women)과 여성보호 및 권익증진(Empower and Protect Women)을 주요 여성정책 아젠다로 제시하고 있음[3)]

- 이 중 여성폭력 방지와 권익증진에 대해 바이든 신행정부는 「2019년 여성폭력방지 재승인 법안」(Violence Against Women Reauthorization Act 2019)을 취임 100일 이내 우선적으로 통과시키겠다고 공약함

▢ 현행 「여성폭력방지법」(Violence Against Women Act)은 1990년 조 바이든이 「여성폭력방지법안」을 발의하면서 의회에서 논의가 시작되었으며, 1994년 9월 13일 「여성폭력방지법」이 포함된 「폭력범죄 억제와 시행법」(Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994)이 제정되면서 결실을 이루었음[4)]

- 조 바이든 대통령은 2014년 타임지(誌) 기고문을 통해 「여성폭력방지법」의 제정은 자신의 가장 큰 입법적 성과 중 하나였다고 회고한 바 있음[5)]

▢ 「여성폭력방지법」은 매 5년마다 재승인을 통해 관련 예산을 배정받고 적용 범위나 구체적 내용을 개정하여 왔으며, 2000년, 2005년, 2013년 재승인을 받았음[6)]

- 현재 하원에서 발의한 「2019년 여성폭력방지 재승인 법안」이 하원의 의결을 얻어 상원에 송부되었으나, 공화당이 주도하고 있는 상원의 의결을 얻지는 못한 상황임

---

3) 바이든 대선후보 공식 홈페이지, "Joe's Vision" (최종검색일: 2021. 1. 6.), 〈https://joebiden.com/joes-vision/〉

4) H.R.3355 - "Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994", (최종검색일: 2020.1.6.), 〈https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/3355〉

5) Joe Biden, "20 Years of Change: Joe Biden on the Violence Against Women Act", *TIME*, 2014. 9. 10.

6) Laura. L. Rogers, 'The Violence Against Women Act – An Ongoing Fixture In The Nations Response To Domestic Violence, Dating Violence, Sexual Assault, And Stalking', 미국 법무부 여성폭력방지국(Office on Violence Against Women), 2019. 2. 19. (최종검색일: 2021. 1. 6.) 〈https://www.justice.gov/ovw/blog/violence-against-women-act-ongoing-fixture-nation-s-response-domestic-violence-dating〉

나. 주요내용

▢ 1994년 제정된 「여성폭력방지법」은 해당 범죄가 발생한 경우에 자동적으로 그리고 의무적으로 배상을 하도록 정하고 있으며, 불기소 시에도 민사배상을 허용하고 있음[7)]

- 「여성폭력방지법」은 포괄적으로 여성을 향한 폭력을 범죄로 규정하고 있는데, 가정폭력, 성폭력, 스토킹, 데이트폭력, 성매매 등의 폭넓은 영역을 구분하여 다루고 있으며 피해자 보호와 법적 구제책에 대해 명시하고 있음[8)]
- 「여성폭력방지법」의 주요 내용은 크게 ① 성범죄 수사 및 처벌의 강화, ② 여성범죄 관련 법집행기관, 공공 및 민간 단체, 범죄피해자 등에 대한 각종 보조금 교부 프로그램, ③ 학대받는 원주민, 이주민, 외국인들에 대한 보호 등이었음[9)]

▢ 「2019년 여성폭력방지 재승인 법안」의 주요내용[10)]

- 첫째, 가정 폭력, 데이트 폭력, 성폭력 또는 스토킹 범죄에 대한 판결을 받은 가해자로부터 적절한 법 집행 기관이 위험한 무기(총기류)를 합법적으로 회수하고 보관할 수 있도록 법률, 정책, 절차 또는 교육을 개발하고 시행함
- 둘째, 폭력 피해자의 주거지원을 확대하고 안전 및 보안구축을 위한 비용지원, 피해자의 치료 및 회복 등을 위해 은퇴저축을 이용할 수 있도록 하고, 가정폭력·성폭력·스토킹 피해자에게 유급휴가를 사용할 수 있도록 함
- 셋째, 캠퍼스에서의 성폭력, 스토킹, 데이트폭력 예방교육을 확대하고 대학의 피해자 보호와 권리에 대한 대학의 지침을 마련하고 캠퍼스 안전에 대한 통계를 보고하지 않는 경우, 대학에 부과되는 벌금을 인상하도록 함
- 그 밖에 이 법안에는 △피해자 보호체계 강화 및 서비스 증진, △ 아동·청소년 보호와 지원체계 강화, △ 여성폭력감소대책마련, △ 피해자 보건의료시스템 지

7) 국회도서관, 「여성에 대한 폭력행위」(Violence Against Women)(미국-국문번역본), 2019.

8) 장미혜·황정임·이미정·윤덕경·이인선·천재영·김상혁, 「젠더폭력방지에 관한 법제화 방안 연구」, 여성가족부·한국여성정책연구원, 2017.

9) Sacco&Hanson, “The Violence Against Women Act: Historical Overview, Funding, and Reauthorization”, *CRS Report*, Congressional Research Service, 2019, pp.2-38.

10) 바이든 대선후보 공식 홈페이지, “The Biden Agenda for Women” (최종검색일: 2021.1.6.), 〈https://joebiden.com/womens-agenda/〉

원 강화, △ 피해자 주거지원, △ 피해자 경제적 지원 및 안전망, △ 가족 살인 감소대책마련, △ 원주민 여성 보호, △ 직장 내 여성에 대한 폭력 대응 방안 등에 대해 규정하고 있음[11)]

- 「여성폭력방지법」의 주요 지원 프로그램

[표 1] 「여성폭력방지법」 주요 프로그램

프로그램	내용
여성에 대한 폭력범죄와의 전쟁 지원 (Service, Training, Officer, Prosecutor, STOP)	가정폭력 및 성폭력 범죄에 대해서 국가의 공식적 지원, 집행 지원, 검찰 및 법원 직원 훈련 지원, 변호사 및 지역사회 협동하여 대책 지원
성폭력 피해자 지원 프로그램(Sexual Assault Services Program, SASP)	성폭력·가정폭력·데이트폭력·스토킹 피해자에 대해 직접 지원할 수 있는 기금을 국가차원에서 공식적으로 마련함
피해자에 대한 민간 법률지원(Civil Legal Assistance for Victims, LAV)	가족법이나 주택 및 공적 혜택 보조 등의 분야에서 성폭력·가정폭력·데이트폭력·스토킹 피해자에 법적 서비스 제공 기금 마련
거주이전 지원	폭력으로부터 자유로운 공간으로 안전하게 거주를 이전할 수 있도록 계속적인 피해 지원
체포 촉진 지원(Grants to Encourage Arrest, GTEAP)	폭력가해자에게 책임을 묻고 피해자의 안전을 보장하기 위하여 보호명령법의 집행과 체포에 대한 지역사회와 형사법원이 연계하고 취약지역의 피해자의 경우 특별 사정을 대처할 수 있도록 하는 프로그램 마련
원주민 및 취약지역 지원 프로그램	「여성폭력방지법」의 지원 혜택을 강화하여 지역에서의 가정폭력 및 성폭력의 최종적인 근절을 위한 지원 프로그램 마련, 아동·청소년 대상 폭력 예방 및 대책 프로그램 마련

자료: Sacco & Hanson, "The Violence Against Women Act: Historical Overview, Funding, and Reauthorization", *CRS Report*, Congressional Research Service, 2019. "Table A-1. Current VAWA-Authorized Programs Funded Under the Departments of Justice and Health and Human Services" 요약·재구성

다. 시사점

▢ 우리나라는 2018년 12월 「여성폭력방지기본법」을 제정하여 성폭력, 가정폭력, 성매매, 지속적 괴롭힘, 친밀한 관계에 의한 폭력, 정보통신망을 이용한 폭력 등을 여성폭력에 포괄하여 피해자를 지원하고 폭력예방계획 수립 및 구제절차를 체계화하였음[12)]

11) H.R.1585 – "Violence Against Women Reauthorization Act of 2019" (최종검색일: 2021.1.6.) 〈https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1585/text〉

- 하지만 지속적 괴롭힘(스토킹), 친밀한 관계에 의한 폭력(데이트폭력) 등에 대해 구체적인 처벌법과 구제조치, 응급조치 등이 마련되어 있지 않은 상황에서 이러한 피해유형의 피해자 지원을 정책으로 연결하는데 한계가 드러나고 있음
- 또한 이 법에서 피해자 범주를 '여성'에 대한 폭력으로 여성을 강조함으로서 남성피해자를 포섭하지 못하고 성별정체성과 성적 지향에 따른 피해자 공백이 발생하고 있다는 문제점도 지적되고 있음[13]

▢ 따라서 우리나라도 꾸준하게 제기되고 있는 여성폭력 문제에 대해 첫째, 여성폭력에 대한 지속적 괴롭힘(스토킹), 친밀한 관계에 의한 폭력(데이트폭력)등에 대응할 수 있는 「스토킹방지법」 제정, 「데이트폭력처벌법」 마련과 피해자 보호 제도를 구체화할 필요가 있으며 둘째, '여성'에 대한 폭력 뿐 아니라, 남성피해자, 성소수자, 이주민까지 포함할 수 있도록 「여성폭력방지기본법」의 대상, 적용범위, 지원 확대도 검토가 필요함

✕ 국회입법조사처 사회문화조사실
전 윤 정 보건복지여성팀 입법조사관
✕ 국회입법조사처 정치행정조사실
김 광 현 법제사법팀 입법조사관

12) 박선영, 「여성폭력방지기본법의 주요 내용 및 입법 의의」, 『여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제』, 제24차 젠더와 입법포럼, 한국여성정책연구원·정춘숙의원실·국회 아동·여성·인권정책포럼, 2019.2.18.

13) 고미경, 「여성폭력방지기본법 제정 이후 남겨진 과제」, 『여성폭력방지기본법 제정, 평가와 과제』, 제24차 젠더와 입법포럼, 한국여성정책연구원·정춘숙의원실·국회 아동·여성·인권정책포럼, 2019.2.18.

4 성소수자 차별금지 정책의 세계적 확산

가. 배경

▢ 바이든 대통령은 부통령 시절부터 모든 인간의 존엄과 가치를 존중하는 국가질서의 회복을 주장하며 특히 성소수자의 인권과 차별금지에 대해서도 강조하는 입장이었음

- 오바마 대통령-바이든 부통령 시절에 이미 성소수자의 차별금지와 평등을 위한 정책들을 집중적으로 추진하였으나 트럼프 정권에서 거의 폐기된 바 있음

▢ 대통령에 당선된 바이든 대통령은 모두에게 평등한 사회를 건설하기 위하여 윤리적 리더쉽을 발휘하고자 하며, 미국 내 뿐 아니라 전 세계에서도 성소수자의 인권강화를 추진하고자 함

나. 주요 내용

(1) 성소수자에 대한 차별금지와 평등보호

▢ 현재 성소수자들은 고용, 병역, 가족구성, 운전면허 취득에 이르기까지 거의 모든 삶의 영역에서 차별을 경험하고 있음

- 성소수자 인구의 절반 이상이 적절한 인권보호를 하지 않는 주에서 거주하고 있음

▢ 바이든 대통령은 취임 후 100일 이내에 「평등법(Equality Act)」제정을 통해 모든 연방 부처와 기관에서 평등법의 즉각적이고 완전한 이행을 보장할 것임

▢ 법제도 뿐 아니라 행정 권한을 행사하여 즉각적으로 트럼프 행정부의 성소수자에 대한 소극적 차별정책을 철폐할 것임

▢ 성적 지향(sex orientation)과 성정체성(gender identity)에 근거한 고용차별로부터 성소수자를 보호함

- 인권법(Civil Rights Act)에서 정한 성적 지향과 성정체성을 이유로 한 고용차별 금지를 강조함

- 일터에서 성전환자와 제3의 성인 자에 대한 차별이 심각한 상황이므로 이들에 대한 지지를 강조하며, 연방정부에서 성소수자 고용차별을 금지함

▢ 성소수자인 군인과 전역자들에 대해서 정당한 존중을 받도록 함

- 2016년 6월에 오바마-바이든 정부는 성적 지향과 성정체성을 밝히거나 숨기고 군복무하지 못하게 한 금지를 철폐하였지만, 트럼프 정부에서 다시 그 금지가 부활되었음
- 에이즈 감염자에 대한 차별과 낙인 정책을 금지하고자 함. 트럼프-펜스 정부에서 에이즈 감염자는 무조건 군대에서 퇴출하였으나, 이러한 퇴출정책에 대해서는 연방구법원과 제4연방순회법원(2020.1.)에 의하여 비이성적이고 일관적이지 않으며 현대과학의 발전상황에 따라 달라져야 함이 확인됨
- 성소수자인 전역자에 대한 지원을 계획하고 있음. 전역자에 대한 지원정책에 성소수자를 특별히 지원하는 내용을 포함함. 주택지원과 건강관리 등 구체적이고 적극적인 지원책을 추진하도록 함

▢ 성소수자가 가족을 꾸리고 보호할 자유를 지원하도록 함

- 2012년 5월6일에 바이든이 성소수자도 혼인할 자유를 동등히 누릴 권리가 있다는 점을 강조한 인터뷰 이래 미연방대법원도 이를 기본권으로 확인한 바 있음
- 성소수자나 동성커플이 혼인생활의 권리를 누릴 수 있도록, 정부자금으로 설립한 양육케어와 입양기관이 이들에 대한 차별을 하지 못하도록 할 것임

▢ 차별에 대한 광범위한 면제사항의 남용을 끝낼 것임

- 종교의 자유는 미국인들의 가장 기본적인 가치의 하나이나, 성소수자에 대한 직업, 의료제공, 사회복지, 주나 지방정부의 서비스와 기타 영역에서 차별을 하는 근거로 남용되기도 하였음
- 앞으로는 성정체성이나 성적 지향에 따른 차별을 근절함

▢ 성소수자 시니어에 대한 지원을 강조함

- 3백만이 넘는 50세 이상의 성소수자가 있으며, 2030년에는 두 배가 될 것으로

예상되고 있음

- 「루디와 코니 성소수자 연장자 미국인에 관한 법률(Ruthie and Connie LGBT Elder American Act)」을 제정하여 차별대우를 근절함

▢ 성소수자가 여권, 신분증, 공적 문서 등에 자신의 성정체성을 명확하게 기재할 수 있는 제도를 마련하도록 할 것임

- 성전환자나 제3의 성인 자도 정확하게 자신의 성정체성을 표시할 수 있도록 모든 정부의 신분증, 여권, 기타 문서에 "M, F, X" 란을 마련하도록 할 것임

⑵ 성소수자 청소년과 청년에 대한 지원

▢ 젊은 성소수자가 학교와 대학에서 지원과 보호를 받을 수 있도록 함

- 성정체성에 따른 스포츠 활동, 샤워실과 락커룸 등의 접근을 가능하도록 함
- 성소수자 학생들이 성폭력, 괴롭힘 등으로부터 보호받을 수 있도록 함
- 성소수자 학생들에게 부적절한 영향을 미치는 학교정책을 종료시킴

▢ 젊은 성소수자의 자살을 예방하도록 활동함

- 일반 청년층에 비하여 자살율이 5배나 높으며 작년만 해도 젊은 성소수자 3분의 1 이상이 자살시도를 함. 이러한 자살 비율을 낮추고자 함

▢ 성소수자 청년들은 비성소수자 청년층에 비하여 홈리스가 될 가능성이 2배 이상 높음. 바이든 신행정부는 「홈리스 끝내기법(Ending Homelessness Act)」의 통과와 이 법에 의하여 홈리스에 대한 상당한 정책을 펴고 비상쉼터 등을 제공하기로 함

▢ 소년사법시스템을 개혁하여 성소수자인 청소년에 대한 사법시스템 차별을 시정하고자 함

⑶ 폭력으로부터 성소수자 보호

▢ 성소수자에 대한 가정내 폭력, 데이트 폭력, 성폭력 및 스토킹을 줄이고, 폭력으로부터의 생존자를 지원함

▢ 유색인종 성전환자에 대한 빈번한 폭력 특히 살인과의 전쟁을 시작함

- 「혐오범죄방지법(Hate Crimes Prevention Act)」을 강화하여 시행함
- 총기사용폭력과 폭력의 성소수자 공동체에 대한 영향을 종료시킴

⑷ 성소수자의 고급 헬스케어에 대한 접근 확대

▢ 성소수자의 성전환 수술도 포함하여 헬스케어가 적절히 이루어지도록 하며, 상당히 효과적인 에이즈 예방 의료를 이용할 수 있게 하며, 오바마-바이든 행정부가 심도있게 추진했던 에이즈 정책을 개선·시행함

▢ 소위 "전향치료(conversion therapy)"를 금지함. 이는 소수자에게 깊은 상처를 남기며 상당히 비과학적임. 현재 19개 주에서만 금지하고 있으므로 전체 국가에서 금지하기 위하여 「치유사기방지법(Therapeutic Fraud Prevention Act)」을 제정하고 시행할 것임

▢ 성소수자들의 자녀출산계획에 대한 연방자금 지원을 회복함

▢ 성소수자에 대한 정신건강 및 자살예방서비스를 확대함

⑸ 형사사법시스템에서 성소수자에 대한 공정한 대우 보장

▢ 형사사법시스템을 개혁하여 구금을 줄이고 200억 달러를 지원하여 성소수자의 범죄예방과 사회복귀를 위하여 정책을 시행하도록 할 것임

⑹ 성소수자를 완전히 지원하는 데에 필요한 데이터 수집

▢ 성소수자인 국민 개개인들이 당면한 문제와 가장 적절한 해결책을 가려내기 위해서 이들에 대한 완전하고 정확한 데이터를 연방정부가 확보해야 함

⑺ 성소수자 권리의 세계적 보편성 확보 및 발전

▢ 성소수자의 권리 문제는 보편적 인권의 문제임을 강조하고, 세계 곳곳에서 종교나 문화를 성소수자의 차별을 정당화하는 데에 이용하는 것을 더 이상 용납할 수 없다는 기조임

▢ 미국이 글로벌 리더로서의 역할과 지위를 회복하고 성소수자의 인권을 수호하며 이들에 대한 폭력과 차별이 더 이상 나타나지 않도록 감시하겠다고 함

▢ 모든 보편적 인권이야말로 세계와 미국이 가진 약속임을 확인할 것임. 전세계에 'UN 자유와 평등 캠페인(UN Free and Equal Campaign)'과 같은 운동을 전개할 계획도 있음

- 미국의 외교활동과 개발지원에 있어서 특히 성소수자의 인권을 위한 노력을 강조할 것임

다. 시사점

▢ 우리나라에서도 아직 해결되지 못하고 있는 성소수자 차별과 배제의 문제에 대해서 참고로 할 필요가 있음. 또한 오래전부터 차별받아 온 성소수자가 성적 지향과 성정체성과 상관없이 인간의 존엄과 가치를 존중받는 헌법적 가치와 원칙이 입법과 정책에 반영되어야 할 것임

▢ 미국과의 외교관계나 공조에 있어서도 국내 인권상황이 지적되거나 고려될 수 있으므로, 각 영역에서 성소수자 차별 문제에 대한 정책을 구체적으로 검토할 필요가 있음

국회입법조사처 정치행정조사실
김 선 화 정치의회팀장
최 정 인 법제사법팀 입법조사관

5 수형자의 사회복귀를 위한 예방적 형사정책 강화

가. 배경

▢ 미국 내에서 형사사법체계에서 정의실현을 통한 사회통합에 어려움이 있다는 문제가 지속적으로 제기됨

- 교정시설 내 단순 마약사범 등 비폭력범죄(non-violent crime)의 비율이 매우 높고 범죄 전력이 있는 자가 사회로 복귀하지 못해 재범률이 높음
- 흑인, 라틴계 시민권자들은 현 사법체계에서 제대로 보호받고 있지 못하고 있다는 인식이 높으며 형사사법체계에서 인종 및 빈부 갈등이 심화되고 있음

▢ 범죄율과 재범률을 줄이기 위해서 사법시스템 개혁의 일환으로 수형자들의 재사회화를 독려하는 연방수형자 교화 및 재사회화 법률(Formerly Incarcerated Reenter Society Transformed Safely Transitioning Every Person Act)이 2018년에 제정된 바 있음

나. 주요 내용[14)]

▢ 첫째, 사회 안전을 도모하고 범죄자들의 재범을 방지하도록 범죄예방을 강화하고자 함

- 과거 범죄 피해 경험이 있거나 사회 소외계층에 속할수록 범죄에 쉽게 노출될 수 있다는 통계자료들이 있음
  - 여성 소년범죄자의 80~90%가 과거 성범죄의 피해를 경험한 바 있고 위탁가정 청소년 중 약 1/4이 위탁가정을 벗어난 후 2년 내에 범죄를 저지른 것으로 조사됨
- 정신적 문제가 있었거나 약물사용 경험이 있는 경우 범죄를 저지를 가능성이 높기 때문에 이를 사전적으로 차단하기 위해 학교 내의 교육 환경 개선 및 정신 치료 서비스의 접근성을 강화할 것임
  - 범죄예방을 위해서는 심리학자, 상담사, 간호사, 사회복지사 등 전문가들의 학교 배치 수를 2배로 늘려 학교에서 교도소로 이어지는 범죄의 연결고리를 끊고자 함

14) 바이든 대선후보 공식 홈페이지, (최종 검색일: 2021.1.8.), 〈 https://joebiden.com/justice/〉

– 소년범죄개혁의 일환으로 청소년 사법 및 범죄방지법(Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act)을 통해 청소년의 보호 및 치료에 따른 연방지침을 따르는 주에 공식적으로 매해 지급되는 보조금의 상한[15]을 10억 달러로 상향 조정할 것임

▢ 둘째, 형사사법정책은 범죄자들을 사회 구성원으로 회복시키고 이들이 재기하는 방향으로 설정될 필요가 있음

- 수형자들에게 두 번째 기회를 주어 사회 구성원으로 회복시키는 것이 경제발전[16]뿐만 아니라 사회통합을 위해 필요함
- 수형자들에게 교육 기회, 직업교육 훈련, 정신치료를 강화하고 이들의 사회참여를 방해하는 규제들을 폐지하고자 함
  – 각 주에서 범죄정책에 있어서 수형자의 사회복귀와 범죄의 예방을 위한 프로그램을 운영할 수 있도록 200억 달러 상당의 지원 기금을 창설할 것임
  – 수형자에게 복역기간 또는 복역 후 일정기간동안 교육 및 기술습득의 기회를 보장하고 관련 프로그램과 서비스 지원을 강화할 것임
  – 특히, 마약 등 약물 중독 및 정신적 문제가 있는 경우 사회구성원으로 재진입할 수 있도록 주거 제공, 의료서비스 등 사회적 서비스 등을 지원할 것임
  – 각 주에 존재하는 주거지원, Pell grant, SNAP와 같은 복지 제도를 복역을 마친 수형자들이 이용하는 것을 제한하는 규정들을 폐지하고 중죄 복역 이후 선거권이 자동 복권 되도록 하는 등 이들의 사회 참여를 지원할 것임

다. 시사점

▢ 범죄증가로 인한 교정시설 과밀이 사회적 문제가 되고 있는[17] 우리나라의 상황에서

15) 현재 보조금의 상한은 매년 1억 7600만 달러로 규정되어 있으나 2019년 예산상 600만달러만이 배정되어 있음

16) 수형자 1인에 대한 연방 교도소 비용이 하루에 100달러 정도가 소요되고 수형자의 생산력이 노동시장에서 제외되는 것은 경제적인 측면에서 바람직하지 않음

17) 안성훈, “ 교정시설 과밀수용의 문제점과 해소방안” 이슈페이퍼 제9호, 『형사정책연구원』, 2017. 1~4면 교정시설의 평균수용비율이 121.6%로 약 3,800여명이 초과로 수용되고 있다는 점에서 국가인권위원회의 지적을 받은 바 있음

바이든 신행정부의 수형자의 사회복귀를 위한 예방적 형사정책은 다음과 같은 시사점을 줌

□ 첫째, 수형자에 대한 재사회화와 관련하여 수형자들의 개별처우에 대해 보다 체계적인 시스템과 이에 대한 예산지원이 마련될 필요가 있음

- 우리나라도 수형자의 재범가능성, 특성에 따라 처우등급[18]을 나누어 분류하고 이에 따라 수형자들의 사회복귀를 도모하고 있으나, 이러한 개별처우의 성과가 미흡하고 각 교도소별로 운영이 이루어져 체계성과 일관성이 떨어짐
  - 현재 개별처우의 성과를 구체적으로 살펴보면, 직업훈련 실시로 기술자격을 취득한 수형자는 직업훈련을 받은 수형자의 20%에 미치지 못하고 학과교육을 통한 수형자 학위취득도 매년 약 80여명으로 수형자 전체 인원에 비하면 매우 저조한 실정임[19]
  - 현재 개별처우들은 각 교도소에서 마련하고 있는 각 분과(직업훈련, 학과교육, 생활지도, 작업지도, 운영지원작업, 의료처우)별로 이루어지고 있어, 교도소별로 개별처우의 종목과 그 기간들이 상이하고[20] 훈련 중 변경되거나 폐기되는 경우도 있음

□ 둘째, 바이든 신행정부의 범죄정책은 통계자료를 기반으로 범죄발생 이후의 강한 처벌보다는 범죄예방이라는 측면을 강조하고 있다는 점에서 우리나라에서도 범죄에 대한 경험·통계적 자료를 기반으로 범죄예방 정책을 중·장기적으로 마련하는 것이 필요해 보임

- 우리나라의 경우 범죄 발생 이전에 범죄를 차단하는 예방정책보다는 엄벌주의 경향의 입법 및 정책에 초점이 맞추어진 것으로 보임
  - 개별범죄의 법정형을 높이는 잦은 개정과 더불어 형법상 자유형 규정의 상한을 2배로 증가시킴[21]

18) 분류처우 업무지침(법무부예규 제1124호) 제46조

19) 이경재, "변화하는 시대상황에 부응하는 교정패러다임의 변혁", 『아시아교정포럼 학술대회』, 2019, 20면

20) 법무부 교정본부 (최종 검색일: 2021.1.8.), 〈http://www.corrections.go.kr/corrections/1105/subview.do〉

21) 2010년 3월 31일 형법 제42조에 규정된 유기징역 자유형의 상한을 15년에서 30년으로 상향조정 하였는데

- 범죄발생경로 및 범죄자의 환경, 재범에 대한 정확하고 과학적인 데이터를 확보하고, 이를 기반으로 범죄 발생 원인에 따른 범죄예방책을 구체적으로 마련하는 것이 필요해 보임

국회입법조사처 정치행정조사실
박 혜 림 법제사법팀 입법조사관

이로 인하여 유기자유형을 가중하는 때에는 25년에서 50년으로, 사형을 감경할 때에는 무기 또는 20년 이상 50년 이하가 되고 무기자유형의 가석방 요건은 10년 경과에서 20년 경과로 강화함

6 경찰의 면책특권 제한과 경찰개혁

가. 배경

▢ 2020년 5월 경찰관의 가혹 행위로 사망한 조지 플로이드(George Floyd) 사건을 계기로 미국 전역에서 경찰개혁에 대한 요구가 높아짐

- 미네소타주 미니애폴리스 경찰이 8분 이상 혐의자의 목을 짓누르는 과잉진압으로 혐의자가 사망하는 사건이 발생하면서, 미국 전역에서 경찰개혁을 요구하는 대규모 시위가 촉발됨

▢ 경찰이 누리는 과도한 면책권이 경찰의 과잉 대응을 부추기는 제도적 장치가 되고 있다는 지적과 함께, 폭넓게 인정되는 경찰의 면책권을 제한해야 한다는 주장이 제기됨

- 미국 연방대법원은 공무원이 공무수행 중 선의로 인권을 침해한 경우에는 면책특권이 부여된다고 결정함. 공무원이 공무를 집행하는 과정에서 불필요한 소송을 당하지 않도록 폭 넓게 면책특권을 인정하고 있음
- 이로 인해 과잉진압 의혹이 제기된 다수의 경찰이 해당 판례에 따라 처벌을 면제받는 경우가 많아, 재판에 넘겨진 폭력경찰에게 면죄부를 부여한다는 지적이 높아지고 있음

나. 주요내용

▢ 바이든 인수위원회는 의회와 협력하여 다음의 내용을 입법화하겠다고 밝힘

- 체포과정에서 목 조르기 금지
- 군사무기의 경찰 이전 중단
- 경찰 무력 사용의 표준적 기준 확립
- 시민 인권을 침해한 경찰 등 법집행관에 대한 법적 보호 축소
- 국가차원의 경찰감독위원회 구성

▢ 2020년 6월 민주당에서 발의한 경찰개혁법안은 하원은 통과하였으나 상원에서 부결됨

- 주 및 지방 공무원에 대한 면책원칙의 적용을 제한하고, 위법행위를 저지른 경찰

관에 대한 책임 강화

- 연방경찰관의 목조르기 사용 금지 및 연방자금을 받는 주 및 지방 법 집행기관의 동일한 금지 채택 요구
- 연방자금을 받는 주 및 지방 법 집행기관의 인종차별금지 정책 및 교육 프로그램 채택 의무
- 연방 법 집행관의 무력사용허용기준을 “합리성”에서 “사망 또는 심각한 신체 상해를 방지하는데 필요한 경우에만”으로 변경
- 연방공무원이 최후의 수단으로 치명적인 무력을 사용하고 단계적 축소를 시도하도로 하고, 이를 채택하는 주 및 지방 법 집행기관에 대해서만 조건부로 연방자금 지원을 명시
- 연방경찰관의 바디카메라 착용 및 군사 장비의 경찰 이관 제한 등

▢ 한편, 2020년 12월 매사추세츠 주는 경찰의 책임 강화, 경찰의 안면인식시스템 사용 금지, 목조르기 금지, 최루가스 사용 금지, 경찰교육 등을 관할하는 시민단체위원회 구성 등을 내용으로 「경찰개혁법」이 제출되어 논의 중에 있음

- 이 중 안면인식시스템 사용 금지 및 시민으로 구성된 위원회에서 경찰교육을 담당하는 방안 등에 대하여는 찬반 논쟁이 있음

다. 시사점

▢ 미국 경찰의 과도한 공권력 집행을 막기 위한 여러 개혁방안이 시도되고 있음

- 연방 및 주 정부 등은 경찰의 공권력행사와 이로 인한 인권침해가 최소화될 수 있도록 면책특권 축소, 교육프로그램 의무 실시, 무력허용기준수립, 조건부 예산지원, 국가차원의 경찰감독위원회 설치 등 다양한 정책을 제안하고 있음
- 우리나라의 경우 경찰개혁은 지금까지 권력기관 조정·개편에 초점을 두고 추진되어 왔으나, 향후에는 경찰 공권력에 대한 외부견제기능을 강화함과 함께 범죄피해자 보호를 위한 경찰의 면책특권을 도입하는 방안을 마련하는 것이 필요해 보임
- 미국경찰과 달리 우리나라 경찰의 경우 면책특권이 보장되지 않아, 형사·민사소

송에 휘말리는 경우가 많고, 이로 인해 소극적으로 공권력을 행사하여 범죄 피해자 보호에 한계가 많다는 문제가 지적되고 있는 바, 특히 아동학대·여성폭력 등 사회적 약자와 직결된 범죄에 대하여 공권력 행사 시 제한적이나마 면책특권을 인정하는 방안 등을 논의할 필요가 있음

국회입법조사처 정치행정조사실
최 미 경 행정안전팀 입법조사관

부록 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
법무부 장관 (Attorney General)	메릭 갈랜드 (Merrick Brian Garland)	미국워싱턴DC 연방항소법원장 (2013. 2. 12. - 2020. 2. 11.) 미국연방대법관 후보(2016. 2.) 미국연방항소법원 판사(1997. 3. 20.-) 클린턴 행정부 법무부 부장관	중도성향 정보공개 및 수정헌법 제1조에 대한 적극 해석 공정하고 독립적인 법학자, 판사로 평가	지명
연방선거 위원회(FEC), 위원장	샤나 브로샤 (Shana Broussard)	연방선거위원회 변호사 (2008-2020)	연방선거위원회 최초 흑인 위원장 민주당 소속	상원 승인
연방선거 위원회(FEC) 부위원장	앨런 디컬슨 (Allen Dickerson)	자유언론재단 법률팀장 (2011-2020)	표현의 자유에 대한 수정헌법 1조 관련 소송 다수 (공화당 소속)	상원 승인
백악관 부대변인 (deputy White House press secretary)	카린 장피에르 (Karine Jean-Pierre)	인권운동가 뉴욕주 검찰총장 레티티아 제임스의 2011년 검사 선거운동 총괄 2012년 오바마 대통령 선거운동, 2019년 해리스 부통령 대선경선 운동 참여	채식주의자이며 환경운동가로서 민주당 중좌파 성향이 강함 사회정책에 관해서는 버니 샌더스나 알렉산드리아 오카시오 코르테즈와 비슷한 성향	지명
백악관 부공보국장 (deputy White House communications director)	필리 토바 (Pili Tobar)	2013년-2015년 민주당 전국위원회 히스패닉 미디어 총괄 2015년 Latino Victory Project 공보 총괄 2017년부터 뉴욕 주 상원의원 척 슈머(Chuck Schumer)의 히스패닉 미디어 보좌관 2020년 바이든 선거운동 커뮤니케이션 디렉터	인권에 입각한 이민정책 옹호. 이민정책과 이민자 처우 등에 대한 관심이 큼 아동 학대문제 관심	지명
백악관 사회수석비서관 (White House social secretary)	카를로스 엘리존도 (Carlos Elizondo)	2009년~2017년 오바마 대통령의 특별 자문(Special Assistant) 바이든 부통령 사회 비서관 (social secretary)	백악관 최초의 히스패닉 인사로서 인권 등에 관심	지명
백악관 언론 담당 비서 (White House Press Secretary)	제니퍼 르네 프사키(Jennifer Rene Psaki)	CNN 경력을 가진 언론인으로 오바마 정부 시절 백악관에서 언론(press) 및 소통(communication) 보좌관을 역임했음		지명

II

글로벌 리더십의 복원

1. 동맹의 복원과 재창조
2. 미중관계, 경쟁과 협력 병행의 관계 정상화
3. 북핵, 전략적 인내와 다자협상
4. 이민정책, 배제에서 통합으로
5. 제대군인 보훈체계 제고
부록. 주요 정책결정자 개관

Ⅱ 글로벌 리더십의 복원

1 동맹의 복원과 재창조

가. 배경

▢ 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 '미국 우선주의(America First)' 정책이 동맹을 경시하고, 미국의 글로벌 리더십을 약화시켰으며 궁극적으로 미국의 국익을 해쳤다고 비판한 바 있음

- 민주당 정강(Democratic Party Platform)은 트럼프 대통령이 외교적 합의, 상호방위, 민주주의의 가치, 전략적 목표에 대한 미국의 약속에 의구심을 불러일으켜, 미국의 동맹을 냉전 종식 이후 가장 큰 시험대에 서게 했다고 평가하고 있음
- 구체적으로 트럼프 대통령이 NATO 동맹국들을 비난하고, 러시아를 G7에 복귀시키고자 했으며, 상호방위 규정(Article 5)에 대한 미국의 신뢰를 저하시키고, 독일에서 군대를 철수하겠다고 위협하였으며, 한반도의 핵 위기 속에서 방위비분담금 증액을 위해 동맹국을 갈취하려(extort)했다고 비판하였음[22)]

22) *2020 Democratic Party Platform* (최종 검색일: 2021.1.11.), 〈https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf〉.

나. 주요 내용

▢ 바이든 신행정부 동맹정책의 기반이 되는 민주당 정강은 미국의 동맹국들을 대체 불가한 국가안보의 초석으로 인식하고 있음. 이 속에서 전통적 동맹을 재건(repair)할 뿐만 아니라 바뀐 환경과 새로운 도전에 대처할 수 있도록 동맹을 재창조(reinvent)할 것을 천명하고 있음

- 동 정강은 미국의 동맹이 주는 전략적 이점으로 미국의 영향력 증대 및 도달범위 확대, 부담 경감, 공동의 이익과 우선순위 진전 등을 언급하고 있음
- 또한 민주주의 가치에 기반을 둔 동맹 간 협력을 통해 세계적인 민주주의 후퇴를 종식시키는 한편, 허위정보, 부패, 경제적 강요(economic coercion)와 같은 비군사적 위협에 대해 공동으로 대응할 것을 예고하고 있음
- 미국은 동맹 및 우방국들과 상호운용성(interoperability)을 개선하기 위해 협력할 뿐만 아니라, 동맹국들이 스스로 국방력을 강화하고 지역안보에서 더 큰 책임을 부담하고, 공정한 분담을 할 수 있도록 격려할 것이나 보호를 명목으로 비용을 갈취(protection racket)하지는 않을 것을 밝히고 있음
- 이 외에도 민주당 정강은 기존의 동맹관계 복원에서 더 나아가 아프리카와 중남미와 같이 전략적 중요성이 증대되고 있는 지역에서 새로운 협력관계를 구축·강화할 것을 밝히고 있음

▢ 바이든 대통령은 이와 관련하여 다음과 같은 구체적 방향을 제시한 바 있음[23)]

- 첫째, 호주, 일본, 한국과 같이 조약으로 맺어진 동맹에 재투자(reinvesting)하고, 인도로부터 인도네시아에 이르는 국가들과 협력관계를 심화하여 북미 및 유럽을 넘어 미국의 미래를 결정하는 지역의 민주적 우방국들과 공동능력(collective capability)을 강화할 것을 강조하였음
- 둘째, 바이든 대통령은 중국의 일탈 행위(abusive behaviors)와 인권침해(human rights violations)에 대응하기 위한 가장 효과적인 방법으로 미국의 동맹국들 및 우방국들과의 연합전선 구축을 제시하였음

23) Biden, Joeseph R., 「Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump」, 『Foreign Affairs』, 2020.3/4.(최종 검색일: 2020.1.11.), 〈https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again〉

- 셋째, 5G, 인공지능 등 미래를 지배하는 기술이 민주주의와 공동 번영을 촉진하는 데 이용될 수 있도록 민주주의 동맹국들과 함께하는 기술동맹을 통해 안전한 민간주도 5G 네트워크 개발을 주장한 바 있음
- 넷째, 북한 문제와 관련하여서 동맹국들 및 중국을 포함한 다른 국가들과 함께 북한 비핵화라는 공동의 목표 달성을 위해 지속적이고 조율된 노력을 추진할 것을 밝혔음

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부의 동맹정책은 궁극적으로 대중국 동맹 결속으로 귀결될 가능성이 있으므로 이에 대해 대비할 필요가 있음

- 바이든 신행정부가 미중경쟁을 이념과 체제의 문제로 규정할 경우, 미중경쟁이 심화됨에 따라 다수 외교 사안에서 양국 간 선택을 강요받을 가능성이 더 커질 수 있음
- 특히, 바이든 신행정부가 일부 분야에서는 중국과의 협력가능성을 보이고 있으므로 분야별로 협력과 경쟁이 세분화될 것으로 전망됨. 이에 따라, 그에 대한 대응이 더 정교해질 필요가 있음

▢ 한미동맹과 관련하여 트럼프 행정부에서와는 달리 동맹의 유지· 관리 문제로 인한 갈등은 크게 부각되지 않을 것으로 보이나, 민주주의를 기반으로 하는 동맹의 결속을 강조함에 따라 동맹의 역할 확대를 요구받을 수 있으므로 한미동맹의 정체성에 대한 합의가 필요할 것으로 보임

- 한미방위비분담 협상은 순조롭게 마무리될 것으로 보이나, 전작권 전환의 경우 조건 충족에 대한 원칙적 접근이 강조될 것이므로 전환 조건에 대한 검증이 쉽지 않을 것으로 전망됨
- 또한, 바이든 신행정부에서는 기존 동맹의 협력 범위가 확대되고, 다양한 새로운 형태의 동맹이 등장할 가능성이 있음.[24] 이에 따라 한미동맹도 인도-태평양 지

24) 미국의 씽크탱크인 국제전략연구소(CSIS)가 발간한「Global Security Forum 2020: A New Era for U.S. Alliances」보고서는 새로운 도전에 대응하기 위해 기존 동맹에 대한 새로운 역할 부여, 소다자 동맹을 통한 협력 강화, "5G Brain Trust" 같은 특정 의제 기반 협력체(issue-based groupings) 창설 등을 새로운

역에서의 역할 확대, 5G 기술 네트워크 및 경제번영네트워크(EPN) 참여 등 새로운 형태의 협력체에 대한 참여를 요구받을 가능성이 있음

□ 바이든 신행정부에서는 대중견제 및 대북공조의 차원에서 한미일 삼각협력이 더 강조될 것으로 전망되고 있음

- 과거 오바마(Barack Obama) 행정부 당시 위안부 문제로 인해 야기된 한일 갈등을 중재했던 사례와 같이 한일갈등이 한미일 협력 및 미국의 동아시아 전략 차원에서 문제가 된다면 갈등 해소를 위해 개입할 가능성이 큼

□ 바이든 대통령이 비핵화의 공동 목표를 달성하고자 하는 의지를 밝히고는 있으나, 산적한 미국의 국내문제로 인해 북핵 문제가 후순위로 밀려날 가능성도 제기되고 있음

- 이에 따라 북미대화의 모멘텀 지속될 수 있도록 바이든 신행정부 출범 초기 대북정책 환경이 우호적으로 관리될 수 있도록 우리 정부의 적극적인 대책 마련이 필요하다는 지적도 있음

국회입법조사처 정치행정조사실
김 도 희 외교안보팀 입법조사관

동맹전략으로 제시하고 있음. 여기서 5G Brain Trust는 미국, 스웨덴, 핀란드, 한국, 일본, 그리고 대만 정부와 기업들과의 협력을 통해 구성할 것을 제안하고 있음 (최종 검색일: 2020.1.11.), 〈https://www.csis.org/analysis/global-security-forum-2020-new-era-us-alliances〉

2 미중관계, 경쟁과 협력 병행의 관계 정상화

가. 배경

▢ 트럼프(Donald Trump) 행정부 시기 미중관계는 1972년 이래 갈등이 최고조에 이르렀던 것으로 평가되고 있음[25]

- 1972년 2월 닉슨 미 대통령의 방중 이후 시작된 미중 데탕트는 1979년 수교로 이어졌으며, 최근까지 갈등과 경쟁, 그리고 협력이 반복되는 '긴장-안정의 순환 구조(tension-stabilization cycle)'를 이루어왔음[26]
- 그러나 트럼프 행정부 이후 협력의 여지가 상당 부분 축소되면서 미중관계는 갈등과 경쟁의 악순환 구조가 형성되었음

▢ 2020년 11월 미 국무부는 트럼프 행정부 시기 마지막 대중국 보고서를 발표한 바 있음

- 동 보고서는 1947년 소련 주재 외교관이었던 조지 케난(Gorge Kennan)이 제시한 '대소련 봉쇄정책'을 연상시킬 정도로 강경한 대중국 압박 정책을 시사한 바 있음[27]

▢ 그러나 바이든 신행정부는 트럼프 행정부와 달리 경쟁과 협력을 병행하면서 상대적으로 완화된 대중국 전략을 추구할 것으로 보임

- 전략적 소통의 재개 등 미중 간 관계 정상화 가능성도 배제하기 어려움
- 일각에서는 바이든 신행정부가 오바마 행정부와 트럼프 행정부의 정책이 혼합된 정책을 추진할 가능성도 제기하고 있음[28]

---

25) Carnegie Endowment for International Peace(CEPIP), "U.S. – China Relations under Biden: A Look Ahead", Live online, 1 December, 2020; Ryan Hass, "U.S.– China relations: The search for a new equilibrium", *Global China: Assessing China's Growing Role in the World*, Brookings, February 2020.

26) Satoru Mori, "US-China: A New Consensus for Strategic Competition in Washington", *The Diplomat*, January 30, 2019.

27) The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, *The Elements of the China Challenge*, November, 2020; Bethany Allen-Ebrahimian, "Scoop: State Department to release Kennan-style paper on China", *AXIOS*, Nov 17, 2020.

나. 주요내용

▢ 2020년 8월에 채택된 민주당 정강은 향후 4년의 민주당 대내외 정책 전반에 대한 방향을 설명하고 있으며, 중국에 대한 정책기조도 포함되어 있음[29)]

- 오바마 행정부 1기(2009~2012년) 및 2기(2013~2016년) 당시 민주당 정강과 비교하여 이번 정강에서 나타나는 대중국 정책의 특징은 '하나의 중국정책(One China Policy)'에 대한 태도 변화 및 중국 정치체제에 대한 이데올로기적 측면의 강조에 있다고 할 수 있음[30)]
- 구체적으로 정강에서 '하나의 중국'을 지지한다는 문구가 삭제되었고, '대만관계법(Taiwan Relations Act)' 이행의 필요성이 더욱 강조되었음. 또한 중국을 '중국 공산당(Chinese Communist Party)'으로 지칭하면서 권위주의 국가 이미지가 부각되기도 했음

▢ 바이든 대통령은 포린 어페어스(Foreign Affairs) 기고문을 통해 미국이 중국에 대해 강경해질 필요가 있다고 강조한 바 있음[31)]

- 또한 시진핑 국가주석을 '폭력배(thug)'로 지칭하였으며,[32)] 신강위구르 소수민족 정책과 관련해서는 '집단학살(genocide)'로 표현하기도 했음[33)]

▢ 그러나 바이든과 민주당은 대중국 정책과 관련하여 트럼프 행정부와 차별화된 모습을 보이기도 함

- 민주당 정강에는 미국의 대중국 정책이 미국과 동맹국의 이익을 목표로 하고 있지만, 트럼프 행정부가 중국과 전개하고 있는 무역전쟁에 대해서는 '무모하다

28) "Joe Biden's China policy will be a mix of Trump's and Obama's" *The Economist*, November 19, 2020.

29) *2020 Democratic Party Platform*, August 18, 2020, p. 88.

30) 우정엽, 「미국 민주당 정강의 중국 인식」, 『정세와 정책』 2020년 10월호-제23호.

31) Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump", *Foreign Affairs*, March/April 2020.

32) "Read the full transcript of the South Carolina Democratic debate", *CBS News*, February 25, 2020.

33) John T. Bennett, "Biden campaign calls China's treatment of Uighur Muslims 'genocide' and pressures Trump to 'take action'", *The Independent*, Wednesday 26 August 2020.

(reckless)'고 평가하고 있음[34]

- 커트 캠벨(Kurt Campbell) 전 미 국무부 동아태차관보와 제이크 설리반(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관 내정자도 포린 어페어스 기고문에서 미국의 이익과 가치에 유리한 조건에서 중국과는 경쟁과 협력 요소가 포함된 공존이 목표가 되어야 한다고 강조하며, "파국 없는 경쟁(competition without catastrophe)"을 제안한 바 있음[35]

▢ 구체적으로 바이든 신 행정부는 민주주의와 인권 가치에 기반한 자유주의 국제질서를 강조하며, 다자주의 강화와 동맹 및 우방과의 연대를 통해 중국의 영향력 확대를 견제하는 전략을 취할 것으로 전망됨

- 다만 중국과 이익이 공유될 수 있는 분야인 기후 변화, 핵 비확산, 글로벌 보건 안보 등에 대해서는 협력적 태도를 취할 가능성이 높음[36]

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부 시기 미중관계에 대한 전망을 토대로 한국의 대응방향을 다음과 같이 제시하고자 함

- 첫째, 한국 정부는 바이든 신행정부의 외교정책 라인업에 포함될 주요 인사에 대한 성향 분석을 통해 미국 신 행정부의 대중정책 방향을 전망하여 대응방안을 수립할 필요가 있음
  - 예측한 바와 같이 바이든 신행정부의 주요 요직에 오바마 행정부 당시 외교안보팀이 다시 중용되고 있음. 초대 미 국무부장관으로 내정된 토니 블링컨이나 백악관 국가안보보좌관 내정자인 제이크 설리반 등의 대중국 인식과 최근 정책 제언에 대한 면밀한 분석이 필요함[37]

34) *2020 Democratic Party Platform*, August 18, 2020, p. 13.

35) Kurt Campbell and Jake Sullivan, "Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China", *Foreign Affairs*, September/October 2019, p. 97.

36) 2020 Democratic Party Platform, August 18, 2020, p. 88.; Kurt Campbell and Jake Sullivan, "Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China", *Foreign Affairs*, September/October 2019.

37) "Future of the U.S.-ROK-Japan Trilateral Relationship: A Conversation with Deputy Secretary

- 둘째, 바이든 신행정부에서도 중국에 대한 압박 정책은 지속될 것으로 전망되며 미중 갈등 사이에서 한국의 전략적 딜레마 완화 가능성은 높지 않음
  - 한국이 미중 사이에서의 딜레마로부터 자유롭기 위해서는 국익과 원칙을 기반으로 한 일관성 있는 외교정책의 확립이 우선되어야 할 것임
  - 한편 향후 미중갈등에서 부각되고 있는 민주주의 이념과 가치관에 대해 한국 사회 내에 통합된 인식을 정립하려는 노력이 요구됨. 궁극적으로는 이러한 가치관이 국익과 양립할 수 있는 방안도 모색되어야 할 것임[38)]
- 셋째, 미국과 중국의 대북 공조 강화 가능성에 대비할 필요가 있음
  - 2017년과 4년 후인 현재의 북핵문제가 달라졌다는 점에서 바이든 신행정부는 북한과의 대화와 비핵화를 동시에 추구할 가능성도 배제하기 어려움. 이와 관련하여 중국과의 협력을 강화할 가능성도 높음
  - 한국은 북한의 비핵화를 통한 한반도 평화와 안정 구축이라는 당면 과제를 해결할 필요성이 시급함. 그동안 미중 갈등으로 인해 북핵문제가 주변화될 위험에 노출되어 왔던 것도 사실임
  - 이를 방지하기 위해서는 미국과 적극적인 소통을 통해 비핵화 로드맵을 만들어 가는 방안이 필요함. 아울러 중국을 포함한 주변국들의 적극적인 지지와 협력을 얻어내려는 노력도 병행되어야 할 것임

국회입법조사처 정치행정조사실
김 예 경 외교안보팀 입법조사관

of State Antony Blinken", The Brookings Institution, Tuesday, March 29, 2016, p. 16; Brittany De Lea, "US should encourage China's rise, Biden national security pick Jake Sullivan says", FOX News, November 23, 2020.

38) "미 대선 이후 미중관계 전망 및 향후과제", 국회입법조사처 외교안보팀 간담회, 2020.12.4.

3 북핵, 전략적 인내와 다자협상

가. 배경

- 바이든은 북한 비핵화와 관련하여 트럼프의 접근법을 실패한 것으로 평가하였음
- 바이든은 "그동안 진행되었던 (트럼프의) 북미정상회담이 성공적이지 못했고, 오히려 독재자를 합법화해주었다"고 비판한 바 있음[39]
- 민주당 정강(Democratic Party Platform)[40]은 미국이 핵무기, 화학 무기, 생물 무기의 확산을 막고 궁극적으로 대량 살상 무기를 제거하는데 대한 도덕적 책임과 안보적 절박함이 있다고 천명하고 있음
- 이와 관련하여 민주당은 트럼프 행정부가 핵 위협 및 중요 무기 통제 조약 그리고 (이란과의) 핵 협정에서 탈퇴한 것은 잘못된 결정이며, 새로운 군비 경쟁을 수용한 것은 무모한 결정이었다고 비판하고 있음. 요컨대, 트럼프의 무모한 정책은 미국과 세계를 덜 안전하게 만들었다는 것임
- 민주당은 이란 핵협상과 관련해서 포괄적공동행동계획 (JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)이 이란의 모든 핵무기 개발 경로를 검증 가능하게 차단하는 최선의 수단이라고 믿고 있다고 밝혔음
- 북핵문제 해결과정에서 이란과의 핵협상 경험을 활용할 경우 중국을 포함한 다자간 협상을 통해 합의를 도출하고 이를 공동으로 이행할 청사진을 마련하는데 주력할 가능성을 엿볼 수 있는 실마리라 할 수 있음

나. 주요 내용

– 바이든은 "전제조건(preconditions)없이 김정은을 만나지는 않을 것"[41]이며

39) *CBS NEWS*, 2019.6.30. (최종 검색일: 2020.9.27.), 〈https://www.cbsnews.com/news/biden-2020-campaign-accuses-trump-of-coddling-dictators-in-meetings-with-kim-jong-un-putin-and-erdogan/〉.

40) *2020 Democratic Party Platform*, pp. 81, 89, 90 (최종 검색일: 2021.1.13.), 〈https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf〉.

북핵문제와 관련하여 구체적인 청사진을 제시하지는 않았지만 개괄적인 방향을 제시하고 있음[42]

○ 첫째, 바이든은 협상실무자들에게 권한을 부여하여 트럼프 대통령의 탑다운 방식을 배제하고 바텀업 방식으로 북핵협상을 진행할 것으로 예상됨

○ 둘째, 미국의 동맹국과 중국을 포함한 다자들과의 지속적이고 협력적인 캠페인을 통해 비핵화된 북한이라는 공동 목표를 발전시켜 나갈 것임.[43]

▢ 바이든 대통령의 핵심 참모인 블링컨(Anthony Blinken) 국무부 장관 지명자는 "북한과의 핵합의에 최고의 모델은 이란"(The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran)이라고 밝힌 바 있음[44]

– 그는 "북한이 이미 보유하고 있는 핵 물질, 탄두 및 미사일을 제거해야 하고, 추가 생산할 수 있는 능력을 영원히 제거해야한다"고 주장하였음

– 북한이 모든 프로그램을 공개하고, 국제핵사찰단 감시 하에 농축 및 재처리 인프라를 동결하고, 대북 제재의 일부 해제와 일부 탄두와 미사일 폐기를 교환하는 방식의 다자간 잠정합의(an interim agreement)를 언급한 바 있음

– 그는 국무장관 인준청문회에서 북핵과 관련하여 "지금까지의 접근과 정책 전반을 재검토 하겠다"고 답변하였음[45]

▢ 한편, 민주당 정강은 북한의 핵 프로그램에 주목하고 있을 뿐만 아니라 이로부터 초래되는 북한의 호전성을 지역에 대한 위협으로 간주하고 있음

---

41) *The Japantimes*, 2020.1.15. (최종 검색일: 2020.9.27.), 〈https://www.japantimes.co.jp/news/2020/01/15/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/biden-says-no-way-unconditional-meeting-north-koreas-kim/〉.

42) Joeseph R. Biden Jr., "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump", *Foreign Affairs*, March/April 2020. (최종 검색일: 2020.1.14.), 〈https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again〉

43) *VOA Korea*, 2020.8.4. (최종 검색일: 2020.11.16.), 〈https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/election-biden-trump-korea〉.

44) *The Newyork Times*, 2018.6.11. (최종 검색일: 2020.11.16.), 〈https://www.nytimes.com/2018/06/11/opinion/trump-north-korea-iran-nuclear-deal.html〉.

45) 「중앙일보」, 2021.1.20.

- 다만, 이러한 문제를 해결하는 과정에서 외교수단을 사용하겠다는 점을 분명히 하고 있음
  - 이는 북한과의 비핵화 협상테이블이 마련되는 과정이 복잡하고 합의를 도출하는데 시간이 소요될 수는 있겠으나 물리력을 통해 북핵 문제를 해결하기 보다는 외교적 협상과 경제적 제재와 같은 압박수단을 통해 실질적인 진전을 이루어내겠다는 의지의 천명이라 하겠음

▢ 외교노력을 통해 북한의 핵 프로그램과 지역적 호전성을 통제 가능한 범위로 억제하고 국제사회가 제어할 수 있도록 하겠다는 것이며 이를 통해 한반도의 위협을 관리하겠다는 것임

▢ 이러한 노력의 과정에서 강온 복합정책을 병행하고, 북한주민을 인도적으로 지원하고, 북한의 인권침해 중단을 압박하는 노력도 지속할 것임을 강조하고 있음

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부의 북핵정책은 궁극적으로 비핵화라는 장기적 전망을 바탕으로 합의 도출 및 이행과 제재 완화의 연계라는 단계적 방식으로 진행될 가능성이 있으므로 이에 대해 대비할 필요가 있음

- 오바마 행정부의 '전략적 인내'는 당시 우리 정부의 대북정책을 존중했기 때문에 나온 측면이 있으므로 바이든 행정부의 대북 정책 역시 한국 정부에 달렸다는 견해가 있음[46)]
- 이의 연장선에서 바이든 행정부가 전략적 인내를 바탕으로 한 '오바마 3기'가 아니라 한반도 평화프로세스를 추진했던 '클린턴 2기'를 포괄하고 계승하는 새로운 비핵화프로세스를 가동하는 '바이든 1기'가 되도록 우리 정부가 적극 노력할 필요가 있음

▢ 이란 핵협상 타결 과정에서 실질적인 역할을 했던 인사들이 바이든 신행정부의 주요 요직에 등용되고 있음에 따라 바이든 신행정부가 북핵문제와 관련하여 이란 핵협상 사

46) *MoneyS*, 2021.01.04.

례를 적용할 가능성이 있다는 견해가 있음[47)]

- 이러한 추세를 감안할 때 북핵 협상의 경로가 이란 핵 협상의 경로와 유사한 양태를 보일 수도 있으므로 이에 대하여 대비할 필요가 있음

▢ 장기적으로 바이든은 북한의 비핵화를 위한 적극적인 정책을 추진해 나갈 것으로 보이지만, 트럼프 이후 미국의 재건이라는 국내문제가 과중하기 때문에 북핵 문제의 우선순위가 조정될 가능성도 있음

- 다만, 바이든 행정부에서 북핵문제의 우선순위가 뒤로 밀릴 가능성과 북핵 협상이 양자간 협상이 아닌 다자간 협상방식으로 진행될 가능성은 우리 정부의 활동공간이 넓어질 수 있다는 의미도 함축하고 있음
- 이에 따라 북미대화의 모멘텀을 유지하는 것은 쉽지 않겠지만 남북관계의 적절한 관리를 바탕으로 평양-서울-워싱턴으로 이어지는 대화채널의 마련 및 유지를 위해 우리 정부가 적극적으로 노력할 필요가 있음

국회입법조사처 정치행정조사실
이 승 현 외교안보팀 입법조사관

47)「JTBC」뉴스, 2021.01.13.

4 이민정책, 배제에서 통합으로

가. 배경

▢ 바이든 대통령은 선거과정에서 트럼프 행정부의 이민정책을 강도 높게 비판하면서, 주요 차별 지점으로 이민 제도의 회복 및 재구성을 부각하였음

- 트럼프는 2016년 선거 시 이민 문제를 핵심 공약으로 내세웠으며, 멕시코 국경 장벽 건설, 특정 국가 출신 입국 제한, 서류미비(undocumented)[48] 청소년 추방유예 중단 등 정책을 실행하였음
- 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 이민정책이 차별적·반인권적 결과를 초래할 뿐만 아니라, 국경 안전의 수호나 범죄예방과 같은 목적도 달성하지 못하며, 경제적으로도 부정적 영향을 가져왔다고 비판함

▢ 바이든 대통령은 이민자의 나라로서의 미국적 가치 회복을 천명함

- 미국의 도덕적 리더십 회복을 위해, 대통령 취임 100일 과제로 트럼프 이민정책의 즉각적 중단을 위한 정책적 조치를 취하겠다고 밝힘

나. 주요 내용[49]

▢ 이민을 확대하여 미국 사회의 다양성을 강화하고 경제적 활력을 증진함

- 서류미비 이민자들의 시민권 취득 기회를 확대함
  - 납세의무를 성실히 이행하고 신원조사를 통과한 이민자에 대하여 시민권 취득 로드맵을 제시하는 입법을 추진할 예정임
- 미국 내 고급 인력 유입을 촉진하기 위해 취업 영주 비자(employment-based visa)의 발급과 전문직 단기 취업 비자(H-1B)의 발급을 확대함
  - 비자 발급의 곤란성으로 숙련된 전문직보다 저숙련자를 우선 고용하는 현상은

48) 비자나 영주권 등 미국 내 합법적 체류자격을 증명하는 서류를 갖추지 못한 이민자를 지칭하는 용어로서 소위 '불법체류자'를 의미함

49) 바이든 대선후보 공식 홈페이지(최종 검색일: 2021.1.11.),〈https://joebiden.com/immigration/〉

미국의 혁신과 경쟁력을 저해함

- 현재 연간 발급 건수가 14만 건으로 제한된 취업 영주 비자의 발급을 미국 내 산업적 필요와 실업상황 등을 고려하여 확대 조정하여야 함
- 외국 국적 학생이 미국에서 과학기술 전공으로 박사학위를 취득한 경우 학위 취득과 동시에 영주권을 부여하여 경제적 기여를 도모하여야 함

• 영주권자의 시민권 취득을 보다 촉진하는 제도 개선을 추진함
- 과도한 비용 부과를 폐지하고 행정 절차 진행을 신속화 하여야 함

• 경제적 능력을 기준으로 하는 비자 및 영주권 부여 제도를 개정함
- 공적 부조 이용 여부, 가계소득 등을 기준으로 거주 자격을 정하는 트럼프 행정부의 이민 정책에 반대하며, 이민의 기회를 확대해야 함

• 가족초청(family-based) 이민에 대한 지원을 확대함
- 영구적 비자발급 절차 진행 시 임시 비자를 발급하고, 영주권자의 배우자와 자녀를 연간 비자 발급 한도 적용 대상에서 제외함

• 낙후 지역 발전을 위한 새로운 비자 유형을 창설함
- 지역 간 격차 해소를 위해 인구 감소로 지역 경제가 낙후한 지역에 대하여 해당 지역에서만 고용과 거주가 가능한 추가적인 비자 발급을 허용함

▢ 멕시코 국경 장벽건설을 중단하고 기술적 수단으로 국경안보를 효율화 함

• 트럼프 대통령 주도로 막대한 예산을 투입하여 건설한 장벽은 범죄나 불법적 이주를 차단하는 역할을 하지 못한다는 비판이 있음

• 개인정보보호를 전제로 카메라, 센서, 엑스레이 등 보안기술 강화와 출입국 관련 노후 시설 개선에 투자함

• 국경안보와 관련하여 멕시코 및 캐나다 정부와의 협력을 통해 정보와 역량을 공유하고 교류와 통상을 증진함

▢ 서류미비 청소년의 보호와 정착 지원을 위한 정책을 다시 활성화하도록 함

• 오바마-바이든 행정부는 2012년 DACA(Deferred Action for Childhood

Arrival) 프로그램을 창설하여 서류미비 청소년의 추방유예 및 보호와 정착을 지원하였으나, 트럼프 대통령은 DACA 프로그램 폐지를 추진함

- 바이든 대통령은 DACA 프로그램의 회복을 분명히 하고 연방 학자금 대출 등 지원 범위도 확대할 계획임

▢ 이민 심사과정에서 인권과 적법절차를 존중함

- 행정력을 공공 안전과 국가 안보에 대한 위협 대응에 집중하고 개인에 대한 처우는 적법절차의 준수와 인권 존중을 원칙으로 함
- 이민 심사 과정에서 구금을 지양하고, 지원을 통하여 법률 준수를 유도하고 이민 법정 출석을 확보함
- 이민 관련 행정공무원의 업무집행 시 적법절차 준수 책임을 강화함
- 이민 관련 조사과정에서 부모의 구류 시 아동이 부모와 분리되어 수용되는 상황을 방지함

▢ 이주노동자의 노동인권과 근로조건 및 임금 수준을 보장함

- 이주 노동자에 대한 차별적 임금 지급을 방지하여 임금 수준 하락을 예방함
  - 불법고용과 저임금 지급으로 고용주는 부당한 경제적 이득을 얻고 그 결과 미국 시민의 임금 수준은 하락하는 부작용을 방지함
- 서류미비 노동자가 노동 관련 위반사항을 신고할 경우 임시 비자를 발급하며, 농장노동자와 가사노동자의 권리 보장을 위한 입법을 추진함
  - 「착취·보복행위로부터의 노동자보호법」(Protect Our Workers from Exploitation and Retaliation Act, POWER Act), 「농장노동자 공정보호법」(Fairness for Farmworkers Act), 「가사노동자 권리장전」(Domestic Workers' Bill of Rights) 입법 추진

▢ 난민 및 망명 수용 범위를 확대하고, 보다 신속한 심사가 이루어지도록 함

- 트럼프 행정부는 망명신청자들의 자국 송환을 의무화하고 연간 수용 난민 상한을 축소하며, 가정폭력 피해자의 망명 신청을 제한하는 등 난민 및 망명 수용을

제한하는 정책을 실시함

- 가정폭력 피해자 및 성폭력 피해자의 망명 신청 자격을 회복하고, 정치적 신념에 의해 박해를 받은 피해자도 망명 절차를 이용할 수 있도록 함
- 망명신청 가족과 아동의 처우를 개선하고 망명신청 절차가 공정하고 효율적으로 이루어질 수 있도록 이민법원 인력 확충 등 필요한 자원을 배치함
- 난민 수용의 연간 상한을 12만 5,000명으로 확대함
- 임시신분보장(Temporary Protected Status, TPS)[50] 및 강제출국유예(Deferred Enforced Departure) 대상자의 일방적 자국 송환을 방지함

다. 시사점

▢ 이민제도의 변화는 입법을 통해 구체화될 것으로 예상되는바, 향후 미국 의회 내 이민 관련 법제의 입법 추이를 지속적으로 관찰할 필요가 있음

- 이민 관련 주요 정책은 「이민국적법」(Immigration and Nationality Act)을 통해 규정되는바, 바이든 대통령은 취임 100일 과제로 이민 정책 개선을 위한 입법 추진 의사를 밝혔으며, 의회와의 협력 또는 의회에 대한 입법 지원 의사를 표명하고 있음
- 민주당이 상·하원 다수당을 차지함에 따라 바이든 대통령이 제시한 입법의제 추진이 힘을 받을 것으로 예상됨

▢ 전문직 비자 발급 확대 정책에 따라, 미국 취업을 위한 이주, 과학기술 관련 미국 대학 학위자의 미국 내 정착이 보다 용이해질 것으로 예상됨

- 바이든 대통령은 전문직 단기취업 비자(H-1B), 취업 영주 비자 발급을 확대하고, 과학기술 박사학위 취득 시 영주권을 부여할 것을 제안하고 있음
- H-1B 비자 발급은 아시아 출신 이공계 직업군에 집중되고 있는바, 해당 비자 발급 확대 시 이공계 직업군 미국 내 취업이 보다 활성화될 수 있을 것임
  – 2020년 전체 H-1B 비자 발급 건수 124,983건 중 아시아계에 대한 발급이

50) 내전 또는 자연재해를 겪은 특정 국가 출신자의 미국 내 임시 체류를 허용하는 제도

115,199건으로 92%를 차지하며, 중국인에 대한 발급이 14,600건, 인도인에 대한 발급이 94,558건, 한국인에 대한 발급이 1,076건임[51]

– 2007년-2017년 H-1B 비자 발급 신청 직업 분야를 살펴보면, 컴퓨터 관련 직종이 1위, 건축·엔지니어링·통계조사 분야가 2위로 나타남[52]

▢ 서류미비자(undocumented)에 대한 시민권 부여 확대 정책에 따라 미국 내 체류 한국인의 영주권 및 시민권 취득 기회가 확대될 것으로 예상됨

- 서류미비자의 영주권 및 시민권 취득 확대를 통해 재외동포 사회의 권익 보호, 미국 내 한인의 정치적 영향력 확대 등이 기대됨
- 이에 따라 우리 정부 차원의 대응방안을 마련할 필요가 있음

국회입법조사처 정치행정조사실
최 정 인 법제사법팀 입법조사관

51) 미국 국무부 여권국 비자 통계 웹페이지(최종 검색일 2021.1.11.), 〈https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html〉

52) 미국 법무부 이민국 웹페이지(최종 검색일 2021.1.11.), 〈https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/data/h-1b-2007-2017-trend-tables.pdf〉

5 제대군인 보훈체계 제고

가. 배경

▢ 미국의 조 바이든 대통령은 미국의 안전을 위해 헌신한 제대군인(Veterans)과 현역장병 및 그 가족들에 대해 그 희생과 공헌을 보상하고 이들의 복지향상을 위해 노력하는 것이 국가의 신성한 의무라고 보고 있음

▢ 하지만 지난 트럼프 행정부에서는 트렌스젠더의 군복무 금지, 여성제대군인과 성소수자에 대한 차별적 처우, HIV와 에이즈 환자의 강제적 제대, 미등록 참전군인의 추방 등과 같은 차별적 정책을 실시하였음

▢ 게다가 아프가니스탄이나 이라크 등에서의 긴 전쟁으로 새로운 참전용사들이 보훈대상에 유입되고 다양한 새로운 보훈서비스 요구가 생겨나면서 미국의 보훈시스템은 양적 및 질적으로 개선의 필요성이 제기되었음

- 예컨대, 언제, 어디서나 접근이 용이한 의료서비스 요구, 행동건강문제(behavioral health challenges)나 약물중독, 자살 등과 같은 정신건강 분야에 대한 관심증가, 보훈정책을 담당하고 있는 제대군인부(The Department of Veterans Affairs; VA)의 열악한 조직 성취도, 부족한 인력 및 리더쉽 부족, IT 시스템 장애 등의 문제가 노출되었음

▢ 조 바이든 신행정부는 제대군인 및 참전군인에게 성별·인종 및 성적 성향 등에 따른 차별 없이 양질의 보훈서비스를 제공하기 위해 아래와 같은 여러 가지 개선정책을 제시하였음

나. 주요 내용

▢ 제대군인의 특정한 요구사항을 충족시킬 수 있는 세계적 수준의 의료서비스 제공 추진

- 제대군인부(VA)의 시설(facilities)에서 제공하는 직접 의료서비스와 계약을 통해 구매된 민간 의료서비스(purchased care) 간에 합리적인 균형을 모색하여 제대

군인의 의료서비스 접근 및 이용을 용이하게 함

- 제대군인부(VA)의 인력에 대해 재평가를 실시하고 해당 분야의 최고 의료전문가들을 고용하기 위해 노력함
- 제대군인에게 양질의 지역사회 돌봄서비스가 제공되도록 커뮤니티 케어지침(Community Care Guideline)을 개선함
- 트랜스젠더(transgender)의 군복무 금지정책을 폐지하여 트렌스젠더가 공개적으로 군복무를 할 수 있게 하고 공평하게 의료서비스 등의 지원을 받을 수 있도록 함
- HIV나 에이즈 감염자에 대한 비자발적 제대 조치를 종식시키고 차별을 없앰
- 여성 제대군인의 의료서비스 개선을 위해 제대군인부의 각 의료센터에 1명 이상의 여성전담 의사를 배치하고, 여성 제대군인의 안전과 프라이버시 문제를 해결하기 위해 데보라 심슨법(The Deborah Sampson Act)[53]을 제정하도록 노력함
- 예방적 의료서비스(preventive health care)[54]에 대한 공동부담금(co-pays)을 없앰으로서 제대군인이 기본적인 예방 의료서비스에 접근하는데 장애가 없도록 함
- 외상성 뇌손상(Traumatic Brain Injury; TBI)이 있거나 소각장(burn pits) 등과 같은 유해한 환경에 노출된 제대군인이 제대군인부(VA)의 의료서비스와 보훈혜택을 받을 수 있도록 추정질병 목록(The list of presumptive conditions)[55]을 확대하고, 외상성 뇌손상(TBI)이나 유해환경 노출과 관련된 영향을 이해하기 위한 연구에 재정을 투자함
- 원활한 의료서비스 이용이 어려운 시골지역에 대해 제대군인부의 원격의료(telehealth)를 확대하기 위해 재정투자를 확대함
- 제대군인부의 병원과 클리닉의 건물 및 장비를 현대화함

53) 「데보라 심슨법」은 여성 제대군인에게 제공되는 제대군인부의 지원 및 서비스를 개선하기 위한 법률안임

54) '예방적 의료서비스'란 질병의 발생을 미연에 방지하기 위한 의료서비스로, 대표적으로 건강검진이나 백신접종 등이 여기에 해당함

55) '추정질병 목록'이란 어떤 특정환경에서 복무한 군인에게서 어떤 질병이 발생하면, 그러한 질병은 자동적으로 군복무 관련성 질병으로 인정하는 것을 말함. 대표적으로 베트남 전쟁에서의 고엽제후유증병이 여기에 해당함

▢ 제대군인의 정신건강과 복지향상을 위한 정책 추진

- 자살 등의 위기에 처한 제대군인이 정신건강서비스(Mental Health Services)에 쉽게 접근할 수 있도록 적극 노력함
  - 구체적으로 긴급 정신과 전문의나 전문가의 고용을 늘리고, 위급상황 신고전화의 수용량을 확대하며, 자살충동을 가진 제대군인들이 즉각적인 치료를 받을 수 있도록 대기시간을 없애도록 함
- 국방부의 자살방지사무소(Suicide Prevention Office)와 제대군인부(VA)가 자살방지를 위해 할당된 재정자금을 합리적으로 사용하도록 필요한 자원과 인력을 확보하도록 함
- 재향군인 노숙인 국립센터(The National Center on Homelessness among Veterans)와 유사한 국가적인 제대군인 자살예방센터를 설립함
- 제대군인에게 지역사회 기반으로 사회적응 상담이나 자원연계를 제공하는 제대군인 센터(Vet Centers)의 기능을 확대함
- 자살위험의 요인이 되는 외상후 스트레스성 장애(PTSD), 차별이나 괴롭힘 등의 문제를 해결하기 위해 노력함
- 외상후 스트레스성 장애(PTSD), 외상성 뇌손상(TBI) 등의 정신성 질환과 관련된 행동으로 인해 불명예제대가 발생하지 않도록 함

▢ 의미 있고 성공적인 민간인으로서의 삶 전환 지원

- 국방부의 사회전환 지원 프로그램(The Transition Assistance Program)을 효과적으로 운영하고 그 결과가 정기적으로 보고되도록 함
- 사회로 복귀하려는 장병이 제대 전에 직업훈련에 적극 참여하도록 독려함
- 제대군인 교육지원을 위한 모범사례 지침을 개발하고, 제대군인·현역군인 및 그 가족들의 대학, 대학원, 직업교육의 학비를 지원하는 교육프로그램(POST 9/11 GI Bill)의 운영상의 문제점[56]을 해결하기 위해 노력함

56) 'GI Bill'의 문제점 중 하나는 '90/10 loophole'로 연방정부의 지원금을 받는 학교의 등록금 비율에 GI Bill의 자금이 포함되지 않음에 따라 영리학교들이 제대군인 모집을 위해 공격적이고 비윤리적으로 마케팅을 하는 것임

- 트럼프 행정부에서 서류미비로 추방된 외국인 제대군인들의 가석방을 추진하고, 미등록 제대군인·현역군인 및 그들의 배우자를 추방으로부터 보호하며, 군대에서 명예롭게 복무한 사람들에게 시기적절한 귀화를 제공하도록 함

▢ 제대군인부(VA)의 관리 및 책임성 향상

- 바이든 대통령은 제대군인부의 역량을 강화하여 동 기관이 가능한 한 효율적으로 제대군인을 위해 봉사하도록 할 계획임
- 「미션법(The Mission Act)」[57]에 근거해 제대군인부의 직접 제공 의료서비스를 민간의 구매 의료서비스와 함께 강화하여 제대군인의 의료서비스 접근성, 서비스 질 및 고객만족도를 높임
- 제대군인부(VA)와 지역사회 의료조직 간에 건강기록 상호이용을 위해 상호운용성(interoperability)의 표준을 만듦
- 제대군인부(VA)가 최상의 서비스를 제공할 수 있도록 제대군인부(VA)의 행정적·재정적 및 운영적 시스템을 강화하고 인적자원이나 운영관행 향상에 투자함
- 제대군인의 청구과정이나 장애판단을 위한 신체검사에서 발생하고 있는 결정지연, 대기시간 및 실수를 줄이도록 함
- 불루버튼앱(The Blue Button app)을 통해 제대군인이 자신의 건강자료나 의료기록에 쉽게 접근할 수 있도록 함

다. 시사점

▢ 위와 같은 바이든 신행정부의 제대군인 관련 보훈정책 중에서 우리나라의 보훈정책에 의미가 있는 시사점을 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 유해한 복무환경으로 인해 발생한 질병이 군복무 관련 질병으로 인정될 수 있도록 군복무 관련 추정질병 목록(The VA Presumptive list)을 확대하고 유해환경 노출과 관련된 영향에 관한 연구조사에 재정을 투자할 예정임
  - 유해한 환경으로 인한 질병이나 장애의 발현은 나타나는데 오래 기간이 걸리므로

57) 「미션법(The Mission Act)」은 자격 있는 제대군인에 대해 제대군인부의 시설에서 제공하는 의료서비스와 지역사회의 민간의료서비스 중에 선택하여 이용할 수 있도록 하여 의료서비스 접근성을 확대하기 위한 법률임

그 질병과 군복무와의 인과관계를 밝히기 어려운 문제가 있음

- 바이든 신행정부는 해외 주둔 미군 부대 내 소각장 등과 같은 유해한 환경으로 인해 발생하는 군복무 관련 질병이나 장애에 관한 연구조사 및 재정투자, 그 추정질병목록의 확대를 통해 국가를 위해 공헌한 현역 및 제대군인에 대한 보호를 강화하고자 함
- 우리나라의 경우 유해물질 취급이나 유해환경에서의 직무수행으로 인해 질병이 발생한 경우 보훈대상자로 인정받을 수 있기는 하지만[58] 개별사건별로 그 인과관계를 입증하여야 하는 어려움이 있으므로, 일정 유해환경에서의 근무와 일정 질병발생 간에 상관관계를 인정하는 군복무 관련 추정질병에 대한 연구가 필요하다고 봄

• 둘째, 바이든 신행정부는 제대군인부의 인적자원이나 운영관행의 개선을 통해 제대군인 신청과정이나 신체검사 과정에서 발생하는 대기시간과 실수착오를 줄이고, 제대군인부의 직접 의료서비스와 민간의 계약 의료서비스를 강화하여 제대군인의 의료서비스 접근이 용이하도록 하고자 함

- 제대군인 등록신청과 신체검사의 대기시간과 관련하여, 우리나라의 경우도 보훈대상자로 인정받기 위한 보훈심사를 받는데 상당한 기간이 걸리는 것으로 파악되고 있어서[59], 보훈심사 관련 인력의 증원 및 전문성 향상이 요구됨
  - 이와 관련하여 국가보훈처는 보훈심사위원회의 온라인 회의를 통해 의견을 제시하거나 가부를 결정하는 '전자심의제'를 도입하고 보훈심사위원회 위원 정수를 확대할 예정임[60]
- 다음, 제대군인의 의료서비스 접근 확대와 관련하여, 우리나라의 경우 보훈대상자 의료서비스를 위해 보훈병원(서울·부산·대전·대구·광주·인천 등 6곳)과 위탁지정병원(2019년 기준 320개)이 있음. 그런데 그 동안은 병원급이나 종합병원급 위주로 지정이 이루어져 지역에 있는 보훈대상자들이 의료서비스 접근이 다소 떨어져 근접 의료서비스의 확대 필요성이 제기되었음

58) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제3조 및 [별표 1]

59) 2019년 기준으로 안건 당 평균 118일 정도 소요. (경선주, 「보훈심사 제도의 개편안의 주요내용과 향후과제」, 『이슈와 논점』 제1692호, 국회입법조사처, 2020.)

60) 국가보훈처, 『2020년 업무계획』, 2020.

- 이와 관련하여 국가보훈처는 보훈대상자들이 거주지 가까운 곳에서 진료를 받을 수 있도록 의원급 위탁병원을 확대할 예정임('19년 320개소 → '20년 418개소 → '21년 520개소 → '22년 640개소)[61]

- 셋째, 바이든 신행정부는 제대군인의 정신건강과 자살예방을 위해 정신과 전문의 고용 확대, 위급상황 신고전화 확대, 제대군인 자살예방센터 설립 등을 계획하고 있음
  - 보훈서비스가 그동안 주로 신체적 상이나 질병 위주로 이루어지다 보니, 군복무에서의 충격적 경험이나 사건으로 인한 심리불안이나 정서불안 등의 정신적 상태에 대해서는 보훈서비스가 미흡한 측면이 있었음
  - 미국의 경우와 같이 우리나라도 보훈대상자의 정신건강 증진을 위해 심리불안이나 정서불안 등에 대한 사회의 부정적 인식을 개선하고 적극적인 치료나 상담을 받을 수 있는 사회·문화적 분위기 조성이 요구되며, 심리치료나 심리프로그램 운영 등의 서비스 확대가 요구됨
    - 참고로, 우리나라 국가보훈처는 국가유공자 및 그 가족의 심리상담을 위해 2018년부터 서울에 심리재활집중센터를 설치하고 지방 6개 보훈관서에 심리상담사를 배치하여 심리재활서비스를 제공하고 있음

국회입법조사처 정치행정조사실
김 현 정 행정안전팀 입법조사관

61) 국가보훈처, 「2020년 달리지는 보훈정책 발표」, 『보도자료』, 2021.1.1.

부록 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
국무장관 (Secretary of State)	안토니 블링컨 (Antony Blinken)	오바마 행정부 국무부부장관 (2015.1.9.-2017.1.20.) 국가안보부보좌관 (2013.1.20.-2015.19.) 바이든 부통령 국가안보보좌관 (2009.1.20.-2013.1.20.) 상원외교위원회 국장 (2002- 2008)	아시아 재균형 정책 관여 한미일 삼각협력 강조 (2016.3.29.) 대중 강경기조, 부분적 미중 협력에 긍정적 인도-파키스탄 대화 중재 아랍의 봄 시기 중동정책 수립 이란 핵 합의(JCPOA) 선호	지명
국무부 부장관 (Deputy Secretary of State)	웬디 셔먼 (Wendy Sherman)	이란 핵협상 미국측 수석대표 (2013-2015) 오바마 행정부 국무부 정무차관 (2011-2015) 클린턴 행정부 국무부 입법담당 차관보(1993-1996) 및 국무부 고문(1997-2001)	북한과 이란 핵문제에 정통 한일과거사 갈등에서 일본에 대한 우호적인 발언으로 논란이 있었음(2015.2.)	지명
국가 안보 보좌관 (National Security Advisor)	제이크 설리번 (Jake Sullivan)	바이든 부통령 국가안보보좌관 (2013.2.26.-2014.8.1.) 국무부 부비서실장 및 정책기획 국장(2010.2.4.-2013.2.15.) 힐러리 클린턴 경선 보좌관 및 오바마 대선 보좌관(2008)	이란 핵합의(JCPOA) 옹호 이란 핵협상 미국 대표단 일원 (선임고문, 2015) 리비아, 시리아, 미얀마 정책 수립 관여 부분적 미중협력 입장	지명
국토안보부 장관 (Secretary of Departmentof Homeland Security)	알레한드로 마요르카스 (Alejandro Mayorkas)	캘리포니아 주 연방검사 (1998.12.21.-2001.4.20.) 이민국장 (2009.8.12.-2013.12.23) 국토안보부 부장관 (2013.12.23.-2016.10.28.)	이민국장 재직 당시 DACA 프로그램 설계 서류미비 이주 아동 추방금지 및 교육권 보장 등 인권 보호 강조 난민 보호 지지 이민법제의 정합성을 높이는 입법조치 필요성 언급	지명
국방장관 (Secretary of Defense)	로이드 오스틴 (Lloyd Austin)	최초의 흑인 국방부 장관 미 육군 최초의 흑인 4성 장군 육군참모차장 (2011-2012) 주 이라크 미군 사령관 (2010) 미국 중부사령관(이라크, 예멘, 아프가니스탄, 시리아 등에서 미군을 지휘한 유일한 흑인 장군) 군 전술적 지략가로 평가됨 의회의 반대 예상(퇴역 후 7년 대기기간이 요건, 오스틴은 은퇴 4년차)	동맹중시 전형적인 야전 사령관 출신으로 정치적 성향이 알려지지 않음 중동 지역 전문가로 꼽히나 한반도와 중국 등 아시아 지역 문제에는 '문외한'이라는 평가	지명

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
국방부 부장관 (Deputy Secretary of Defense)	캐슬린 힉스 (Kathleen Hicks)	국제전략문제연구소(CSIS) 부소장 겸 국제안보프로그램 국장(2017-) 오바마 행정부 국방부 전략·기획 담당 부차관(2009) 및 정책 담당 수석 부차관 (2012)	오바마 행정부 아시아 중시 정책(Pviot to Asia) 추진에 관여 중국의 부상에 대해 다수 기고 주한미군 철수에 부정적 견해 피력 여성최초 국방부 부장관	지명
국방부 정책담당 차관 (Under Secretary of Defense for Policy)	콜린 칼 (Colin Kahl)	프리먼 스포글리 국제학연구소 선임연구위원 오바마 대통령 국가안보 부보좌관 및 바이든 부통령 국가안보보좌관 (2014-2017) 미 국방부 중동담당 부차관 (2009-2011)	동맹중시 중동문제 전문가	지명
제대군인부 장관 (VA secretary)	데니스 맥도노프 (Denis McDonough)	마크파운데이션(Markle Foundaton) 선임고문(2017-) 백악관 비서실장(오마바 전대통령의 2기 임기) 국가안보부보좌관(2010-2013) 국가안전보장회의의 비서실장 (2009-2010) 오바마 전대통령 선거운동 외교정책고문(2008) 상원의원 오바마의 외교정책보좌관(2007) 상원의원의 민주당 지도자 톰 대슐(Tom Daschle)의 외교정책 고문(2000~2003) 미국 하원 외교위원회의 보좌관 (1996~1999)	-	지명
동아시아·태평양 차관보 대행(Acting Assistant secretary Bureau of East Asian and Pacific Affairs)	성 김 (Sung Kim)	주한 미국대사 미국무부 동아태 부차관보 대북정책 특별대표 6자회담 수석대표 주필리핀 미국대사 주인도네시아 미국대사	2018년 6월 싱가포르 북미 정상회담을 앞두고 최선희 당시 북한 외무성 부상과 합의문을 조율하는 등 북미대화의 진척 과정에 중요한 역할	임명

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
국가안보회의(NSC) 인도태평양 조정관(Indo-Pacific coordinator)	커트 캠벨 (Kurt Michael Campbell)	전 국무부 동아태차관보 (2009년-2013년) 신미국안보센터(CNAS) 소장/공동창립자 북미 자유 무역 협정(NAFTA) 대통령 특별 보좌관	아시아 회귀 정책(Pivot to Asia) 설계 바이든 신행정부 대북정책 조기 수립 필요	-
-	일라이 래트너 (Ely Ratner)	바이든 캠프에서 동아시아 워킹그룹 총괄 지휘 신미국안보센터(CNAS) 부소장 바이든 부통령 국가안보보좌관 (2015- 2017) 국무부 중국·몽골 담당 부보좌관 (2011- 2012)	대중국 견제 외교에서 핵심 역할을 담당할 것이라는 관측 톱다운 방식과 냉전적 해법 지양, 바텀업 방식 지향	-
-	프랭크 자누지 (Frank Jannuzi)	맨스필드재단 대표 미국 상원 외교위원회 15년간 정책국장(북한인권법 포함 각종 인권 안에 관여) 미국 국제앰네스티 사무차장	미대선 직전 비공개 한국 방문 미국 대북 정책의 실패 요인 중 하나는 북핵 문제에 치중, 인간적인 측면 결여(인권 중시) 동아시아 전문가, 다자주의와 동맹 중시 아태지역에서 미 외교정책의 중심과제는 미중 관계	-
-	정 박 (Jung H. Pak, 한국명 박정현)	브루킹스 연구소 한국석좌 CIA 동아태 미션센터 국장 (2016-2017) 미 국가정보국(DNI) 동아시아 담당 부정보관(2014-2016) 중앙정보국(CIA) 선임분석관 (2009-2014)	동아시아 전문가 2017년 특파원들과의 간담회에서 전쟁 가능성을 묻는 질문에 김정은에 대해 “이성적이며, 자살 행위를 하지 않을 것”이라고 평가	-

III

경기부양과 부자증세

1. 대규모 인프라 지출 등을 통한 경기부양
2. 부자증세 등 경기부양 재원 확대
3. 주택정책을 통한 지역사회투자 확대

부록. 주요 정책결정자 개관

Ⅲ 경기부양과 부자증세

1 대규모 인프라 지출 등을 통한 경기부양

가. 배경

▢ 2020년 코로나19의 급격한 확산으로 발생한 소비지출 급감과 높은 실업률, 기업의 투자 감소 등으로 미국은 심각한 경기침체를 경험하고 있으며, 바이든 신행정부는 이를 극복하기 위해 대규모 인프라 지출 등을 통해 경기부양에 나설 계획임

- 침체된 제조업 지원과 혁신기술 개발 등에 대규모 재정을 투입할 예정이며, 인프라 투자의 경우 친환경 에너지 및 미국 내 공급망 확충 등을 중심으로 시행될 예정임

▢ 바이든 신행정부의 경제정책 슬로건인 '보다 나은 재건(Build Back Better)'은 고소득층 및 대기업 증세 등을 바탕으로 대규모 재정지출을 통해 경제적 불평등을 완화하고 중산층을 복원하는 것을 목표로 하고 있음

나. 주요내용

▢ 바이든 신행정부는 향후 4년간 총 3.9조 달러(10년간 7.2조 달러)의 대규모 재정지출을 계획하고 있음

- 친환경 에너지 전환을 위한 대규모 그린 인프라 투자, 미국 내 제조업 부흥 및 공급사슬 재건, 중산층 재건을 위한 사회안전망, 헬스케어, 교육혜택 등을 강화할 예정임

[표 2] 바이든 신행정부 주요 분야 재정지출 계획 (4년, 10년)

구분	인프라	교육	사회안전망	헬스케어	합계
4년간(2021~2024)	$2.3조	$6.3천억	$3.6천억	$6천억	$3.9조
10년간(2021~2030)	$2.4조	$1.9조	$1.5조	$1.5조	$7.2조

자료: Moody's Analytics, "The Macroeconomic Consequences: Trump vs Biden"(2020)

□ 바이든 신행정부는 경기부양을 위해 10년간 2.4조 달러의 대규모 인프라 투자를 추진할 예정이며, 특히 4년(2021~2024) 내에 전체 투자 규모의 98%에 해당하는 2.3조 달러를 투입할 것으로 예상됨

- 이러한 대규모 인프라 투자는 코로나 19 이후 생산성 향상과 신성장동력 확보 등으로 이어져 미국 경기가 정상화되는 데에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보임
- 한편, 미국의 인프라 투자는 기후변화 대응을 위해 화석 연료를 클린 에너지로 전환하고 에너지 효율화를 진행하는 등 친환경 중심으로 이루어질 계획임
  - 바이든 신행정부는 클린 에너지 및 인프라 투자 시 미국 내 공급망 활용 및 미국산 제품 구매 등 'Buy American', 'Make in America' 정책 등을 활용할 것으로 전망

□ 중산층 재건을 위해 10년간 1.5조 달러 규모의 재정을 투입하여 사회안전망을 강화할 예정으로, 근로시간 단축 보상 프로그램(Short-time compensation program), 유급 병가(emergency paid sick leave) 등을 확대할 것으로 전망됨

- 근로시간 단축 보상 프로그램(Short-time compensation program)은 실직 대상이 될 노동자의 고용을 유지하는 대신 근무시간을 줄이고 이에 대해 정부가 임금의 일부를 지원하는 것으로 오바마 정부 당시 27개 주에서 채택한 바 있으나, 바이든 신행정부에서 이를 전국적으로 적용토록 추진할 예정임

- 긴급상황에서 쓸 수 있는 유급병가(emergency paid sick leave)의 경우 파트타임 노동자 등에게도 확대 적용 예정임
- 또한, 미국 내 연구개발 투자 및 제조업 발전과 연계하여 500만 개의 신규 일자리를 창출할 계획임

▢ 교육 분야에 10년간 1.5조 달러 규모의 재정을 지출할 예정으로 저소득층 대학 등록금 지원 확대 및 유아 교육 기회를 확대하고 진로 및 기술 교육 등을 강화할 계획임

- 커뮤니티 컬리지(지역 내 직업전문학교) 학비를 면제하고 저소득층 가정의 학생을 대상으로 대학 학비지원을 확대할 예정이며 교사 임금 인상, 유아 교육 기회 확대 등 양질의 교육 프로그램을 제공할 계획임
- 첨단 기술 기반의 글로벌 경쟁력 강화와 인력 육성을 위해 기술 훈련 프로그램을 신설·확대할 예정이며, 연방자금을 지원 받는 기업에게 근로자에 대한 유급 기술 교육 제공 등의 의무를 부과할 계획임

▢ 헬스케어 분야에 10년간 1.5조 달러 규모의 재정을 지출할 예정임

- 트럼프 행정부에서 폐기된 오바마 케어를 부활·확대할 예정으로 서비스 및 보장 범위 확대 등을 통해 현재 91.5% 수준인 의료보험 가입률을 97% 이상으로 높인다는 계획임
- 또한, 지역 보건소 확충 등 의료 접근성을 확대하고 의료 인프라를 강화할 예정이며, 코로나 19 대응을 위해 코로나 19 진단 무료 검사 시행, 의료 관련 종사자를 대상으로 마스크 등의 적합한 보호 장비를 공급할 예정임

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부의 적극적인 경기부양정책 추진으로 미국의 경기가 회복될 경우 우리 경제에도 긍정적 파급효과가 나타날 것으로 보임

- 코로나 19로 인한 경기침체 상황에서 바이든 신행정부의 대규모 경기부양정책은 미국의 경기 회복을 강화할 것으로 전망되며, 미국 내의 총수요 증가 및 수입수요 증대와 우리나라의 수출 및 금융 여건 개선 등을 통해 한국 경제에도 긍정적

영향을 미칠 것으로 예상됨

▢ 경기부양을 위한 대규모 재정 지출로 인해 미국 내 시장 확대 및 신 시장 창출이 예상되므로 이에 선제적으로 대비할 필요가 있음

- 특히, 코로나 19 사태로 인해 바이오 헬스 분야에 대한 대규모 재정지출이 예상되므로, 우리나라의 코로나 19 방역 경험을 바탕으로 의료용품 및 장비 등 국내 의약 및 의료기기 관련 산업 분야의 수출 확대를 위해 노력할 필요가 있음

▢ 다만, 대규모 인프라 투자 등으로 인한 미국의 제조업 경쟁력 제고 및 미국 내 생산 확대 정책에 따른 글로벌 분업 구조 개편 등에 대해서는 향후 면밀히 분석하고 대비할 필요가 있음

- 수출환경의 변화를 면밀히 모니터링 할 필요가 있으며, 수출 품목 및 시장을 다변화하여 수출 안정성을 확보할 필요가 있음

국회입법조사처 경제산업조사실
김 민 창 재정경제팀 입법조사관

2 부자증세 등 경기부양 재원 확대

가. 배경

▢ 바이든 신행정부는 고소득 가구와 기업에 더 높은 세금을 부과하는 것을 목표로 하는 세제개편안을 추진 중임

- 바이든 신행정부의 경제 정책과 철학은 선거 공약으로 제시했던 'A TALE OF TWO TAX POLICIES: TRUMP REWARDS WEALTH, BIDEN REWARDS WORK[62](두 개의 세금 이야기: 트럼프는 자산에 보상을 했지만 바이든 대통령은 노동에 보상을 한다)라는 구호를 통해 확인할 수 있음
  - '부(富)'가 아닌 '노동'에 대한 보상을 통해 부자와 부유한 기업이 공정한 몫의 세금을 지불하고 일하는 중산층에게 세금 감면을 제공하는 것을 세금정책의 목표로 설정함
  - 중산층 재건과 적극적인 재정투입을 통한 경기회복을 위해 부자증세를 실시하여 향후 10년 간 3조 3,000억 달러의 추가적인 세수를 확보할 계획임

▢ 세금인상을 통한 재원확보와 인프라 투자확대는 코로나19로 인한 경기침체를 극복하기 위한 경기부양책의 일환으로 중산층·서민에게 일자리와 사업기회를 마련해주는 바이든 신행정부의 중요한 경제정책임

- 바이든 신행정부는 향후 4년간 인프라 투자로 약 2조 3,000억 달러의 재정지출을 계획하고 있음

나. 주요 내용

▢ 소득세(Individual Income Tax)

- 2017년 발효된 TCJA(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)에 따라 2018년부터 2025년까지 한시적으로 낮아졌던 소득세 최고세율(37%)을 40만 달러 이상의 과세 소득에 대해 39.6%로 인상함

62) 바이든 대선후보 공식 홈페이지(최종 검색일:2021.1.11.),〈https://joebiden.com/two-tax-policies/〉

- 40만 달러 이상의 고소득자에 대한 소득공제(itemized deduction) 한도 규정인 'Pease Limitation'을 재도입하고 최대 28%로 한도를 제한함
- 40만 달러 이상의 고소득자에 대한 적격사업소득공제(IRS Section 199A)를 단계적으로 폐지함
- 아동 및 부양가족 세금 공제(Child and Dependent Care Tax Credit, CDCTC)의 한도를 3천 달러에서 8천 달러(다중 부양가족의 경우 1만 6천 달러)로 조정하며, 공제율을 35%에서 50%로 상향함
  - 6세 미만 어린이의 경우 1인당 3천6백 달러, 6~17세 어린이의 경우 3천 달러의 세액공제를 실시함
- 65세 이상 아동이 없는 근로자를 위한 근로소득세액 공제(EITC)를 확대함

▢ 사회보장급여세(Payroll Tax)

- 현재 고용인의 급여 소득 13만 7천7백 달러를 한도로 12.4%의 사회보장급여세(Social Security payroll tax)가 부과되고 있음
  - 40만 달러를 초과하는 급여에 대해 사회보장세를 부과하며, 13만 7천7백 달러와 40만 달러 사이의 임금에 대해서는 과세하지 않음
  - 인플레이션 조정 분에 의해 면제한도가 상향될 계획(2021년: 14만 2천8백 달러)이므로 사회보장세 면제구간은 점차 줄어들 예정임

▢ 사업세(Business Tax)

- 법인세율(corporate tax rate)을 21%에서 28%로 인상함
- 미국 기업의 해외자회사의 무형자산소득(Global Intangible Low Tax Income)에 대해 부과되는 최저한세율을 10.5%에서 21%로 인상하며, 모든 소득에 대해 부과함
- 해외 이전 가산세(Offshoring Tax Penalty)를 도입하여 미국 기업이 해외에서 일자리를 제공하여 상품 또는 서비스를 생산하고 미국 내에서 판매하는 경우 법인세에 더하여 10%의 가산세를 부과함
- 회계상 수익이 1억 달러 이상인 기업에 대해 15%의 세율로 최저한세를 부과하

여 세금을 내지 않는 기업이 없도록 함

– 기업은 법인세 또는 15%의 최저한세 중 더 많은 금액을 지불해야 하며, 순영업손실 및 해외세금공제는 허용함

- 미국 내 생산시설을 복원하거나 폐쇄된 시설을 재활성화하거나 제조업 고용을 증진시키는 비용에 대하여 10%의 세액공제를 선제적으로 실시함

▢ 자본이득세(Capital Gains)

- 1년 이상 보유한 자본자산의 거래를 통해 발생하는 이득에 대해 부과되는 최고 20%(누진세 포함 시 23.8%)의 자본이득세의 세율을 1백만 달러를 초과하는 소득을 가진 자들에 한해 소득세 최고세율과 같은 39.6%(누진세 포함 시 43.4%)로 상향함

– 상속 시 이루어지는 미실현 자본이익에 대한 과세를 할 수 있도록 하며, 상속재산을 사망 시 시가로 평가하는 자산 측정 방식의 변경을 통해 미실현 자본이익에 대한 과세를 가능하도록 함

다. 시사점

▢ 코로나19의 확산으로 인한 정부지출 증가로 인한 재정적자와 정부부채의 급격한 확대는 재정건전성 훼손에 대한 우려를 일으키고 있음

- 바이든 신행정부는 재정지출 확대와 함께 고소득자와 대기업들을 대상으로 증세정책을 추진하여 세수를 확보할 계획임
- 바이든 신행정부의 증세정책은 코로나로 악화된 불평등 완화를 위해 최근 IMF가 제안한 '사회연대세(solidarity surcharge)'의 개념을 일정부분 수용한 것으로 평가할 수 있음

– 우리나라 역시 재정지출 증가에 따른 세수부족과 재원조달 마련을 위한 사회연대세 논의를 검토할 필요가 있음

▢ 바이든 신행정부는 미국 제조업 강화를 위해 생산시설을 국외로 옮기는 기업에 대해 가산세를 부과하고 폐쇄된 국내시설을 가동하는 기업에는 세제혜택을 주는 조세정책을

실시할 계획임

- 우리나라 기업들이 미국에 직접투자를 늘릴 가능성을 고려하여 구체적인 세제 변화 등에 대한 면밀한 분석이 요구됨

국회입법조사처 경제산업조사실
김 준 헌 재정경제팀장 직무대리
임 재 범 재정경제팀 입법조사관

3 주택정책을 통한 지역사회투자 확대

가. 배경

▢ 국민생활의 기초가 되는 주거문제는 미국의 국내 정치에 있어서도 중요한 정책과제인데, 바이든정부는 주택투자를 통해 중산층을 재건하고, 지역사회에 대한 투자를 촉진하기 위한 공약을 제시하였음

- 바이든정부의 주택투자계획은 경제정책에서 역점을 두고 있는 '중산층의 재건'과 깊은 연관이 있는 것으로, 바이든정부는 미국 중산층이 자신의 집을 소유하고 안전한 지역사회(community)에서 살 수 있도록 하기 위해 10년에 걸쳐 6,400억 달러(약 700조 원)를 투자하겠다고 공약함

나. 주요 내용

▢ 주택정책 추진을 통해 "모든 미국인이 부담가능하고 안정적이며, 안전하고 건강하며, 접근 가능하고 에너지 효율적이며, 기후변화에 대한 복원력(resilient)이 있고 좋은 학교를 근처에 두고 있으며, 직장으로 통근하기 편리한 주택"에 거주할 수 있도록 하기 위해 다음의 정책목표를 제시함

- 주택 시장에서 특정지역 거주민들을 차별적으로 대우하는 '레드 라이닝(red lining)'[63] 및 기타 불공정한 관행을 종식함
- 열심히 일하는 미국인들이 안전하고 품질 좋은 주택을 사거나 임차하는데 필요한 주택자금의 대출지원(세액공제 방식)과 연방 임차료 지원을 확대함
- 주택공급의 확대 뿐만 아니라, 기후변화에 대한 주택의 복원력과 에너지 효율성의 증진을 위한 투자를 통해 주거비용을 낮추고 주택 품질을 개선함
- 홈리스 문제 해소를 위한 포괄적인 접근방법을 추구함

63) 은행, 보험회사 등 금융기관들이 지도 상에 흑인 등 빈곤층이 거주하는 지역을 빨간선으로 표시해두고(red lining) 금융서비스를 제한하는 관행을 말하는 것임

▢ 주택시장의 레드 라이닝에 의한 차별 및 불공정 관행 종식

- 캘리포니아 주택 소유자 권리장전(California Homeowner Bill of Rights)을 모델로 새로운 주택 소유자 및 임차인 권리장전을 마련하여 권한을 남용하는(abusive) 대출기관과 임대인으로부터 주택 소유자와 임차인을 보호하기 위한 법률을 제정할 예정임
- 「공정주택법」과 「주택 모기지 공개법」을 더욱 강하게 시행하여 차별적 대출관행을 개선하도록 함
- 백인에 비해 유색인종에 대해 더 높은 대출이자율을 적용하는 차별적 대출기관에 대한 조치를 시행할 수 있도록 정부의 권한을 회복함
- 주택임차인에 대해서는 오바마정부시절 제정된 「차압당한 주택의 임차인 보호법(Protecting Tenants at Foreclosure Act)」을 통해 임대인이 연방정부의 지원을 받는 저소득 임차인을 이유 없이 차별하는 것을 방지하고, 의회에 계류 중인 「2020 퇴거방지법」을 제정하여 임차인에 대한 강제퇴거금지를 실현함
- 지방(local) 및 주(state)의 주택 제도 중 소수인종 등에 대한 차별을 내용으로 하는 법령을 없애기 위해 노력하고, 「지역사회 재투자법(Community Reinvestment Act)」[64]이 은행에 대해서만 적용되고 있는데, 이를 비은행 금융서비스 기관들로 확대 적용하여 모든 금융기관들이 지역사회에 골고루 금융서비스를 제공하도록 함

▢ 열심히 일하는 미국인들이 양질의 주택을 구입하거나 임차할 수 있도록 필요한 재정지원의 제공

- 가구당 최대 1만 5,000달러 규모의 세액공제를 신설하고, 특히 생애 최초로 주택을 구입하는 가구들을 지원하여 자산형성을 유도할 예정임
- 임대주택에 거주하는 저소득가구에 대해 소득의 30% 이상을 주거비로 지불하지 않도록 법적 요건을 갖춘 적격 가구에게 '주택바우처'의 제공을 확대함

64) 「지역사회 재투자법」은 은행이 저소득층 및 소수인종 거주지역에 대한 대출을 적극적으로 억제하고 피했던 관행(레드 라이닝)을 규제하는데 목적을 두고 1977년에 제정됨. 이 법에 따른 연방규제기관들은 각 은행들이 지역사회에 대한에 대한 의무를 얼마나 잘 이행하는지 평가하고, 이를 통해 은행 간 합병, 인수, 지점 개설 등의 승인여부를 결정하는데 활용하고 있음

- 주택바우처의 지원을 받을 자격이 있는 4가구 중 약 3가구는 프로그램 예산이 부족하여 지원을 못 받고 있는 현실을 개선하여 추가적으로 최소 1,700만 명의 저소득가구에게 지원을 제공함

- 저소득가구의 주거비를 지원하기 위해 연간 50억 달러 규모의 임차인 세액공제 프로그램을 신설하여 주택바우처를 받지 못하는 차상위자를 지원함
- 열악한 주거환경에 거주하거나 부담가능한 주택(affordable housing)이 부족한 지역에 거주하는 응급서비스 제공 인력, 공립학교 교원 및 공공서비스 근로자들을 위한 주거수당을 확대함
- 공적인 신용정보제공기관(Public Credit Reporting Agency)을 설립하여 저소득층의 신용보강을 지원함
  - 이는 기존 미국 내 활동 중인 3개 민간신용정보회사가 공정한 대출 시행을 위한 신용정보제공에 있어 역할을 다하지 못한다는 지적에 따른 것임

▢ 주택공급확대, 주거비용 절감, 주택품질 향상

- 1천억 달러 규모의 '부담가능한 주택 기금(Affordable Housing Fund)'을 신설하여 부담가능한 주택의 건설 및 개량에 지원함
  - 650억 달러를 주(州) 주택기관에 지원하여 주택공급확대를 도모함
  - 100억 달러를 주택 에너지 성능개선에 투자하여 에너지 요금 절감, 고용창출, 온실가스 배출 감축을 달성함
  - 50억 달러를 부담가능한 주택의 재고를 늘리는데 활용하고, 특히 생애최초 주택구입자를 지원하는데 활용함
  - 200억 달러를 사용하여 적절한 편의시설을 갖춘 주택의 매입, 신축, 재건축 및 개량을 통해 부담가능한 주택을 공급함
- 저소득층을 위한 주택건설 및 공급을 위해 주택공급자에게 세액공제 프로그램을 제공하는 'Low Income Housing Tax Credit(LIHTC)'에 10억 달러를 투자함
- 주거환경이 열악한 지역에 대한 신규 주택투자를 확대하기 위해 '지역사회 개발금융기관 기금(Community Development Financial Institutions Fund)'을

확대함

▢ 홈리스 문제를 해소하기 위한 포괄적 접근방법 추진

- 임기개시 첫 날에 연방 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD) 장관으로 하여금 100일 이내에 주거권 실현을 위한 로드맵을 작성하도록 지시할 것이며, 연방정부가 홈리스 문제를 해결하기 위한 모범사례를 발굴할 것임
- 홈리스 위기를 해결하기 위해 'McKinney-Vento Homeless Assistance Grants'에 50억 달러를 포함하여 5년 간 130억 달러를 투자하고, 이를 통해 홈리스를 위한 주택을 40만 호 이상 공급할 것임
- '주택 우선(housing first)' 정책을 통해 홈리스 문제를 해소할 수 있도록 연방 주거프로그램을 개혁하겠음
  - 트럼프 행정부는 홈리스가 약물 중독 및 정신질환을 해결할 때까지 주택과 식료품지원을 보류하는 정책을 추진해왔으나, 이는 비인간적일 뿐만 아니라 증거도 부족하기 때문임
- 제대군인(veterans)과 LGBTQ[65]의 홈리스 문제에 대해서도 적극적으로 대응하겠음
- 장애인과 고령자의 지원주택(supportive housing)에 대한 접근기회를 확대하고 교도소 재소경력이 있는 사람들이 사회복귀를 원활히 할 수 있도록 교도소 퇴소 시 이들이 주거를 100% 확보하도록 노력할 것임
- 또한 가정폭력과 성폭력의 피해자들이 안전하고 부담가능한 주택을 갖도록 보장할 것임

다. 시사점

▢ 2020년 미국 대선과정에서 주택정책은 상대적으로 다른 이슈들에 비해 주목을 받지는 못했지만 국민생활의 기초가 되는 주거정책은 매우 중요한 정책이슈임

65) 성소수자인 레즈비언(Lesbian), 게이(Gay), 양성애자(Bisexual), 트랜스젠더(Transgender), 퀴어(Queer) 또는 성적 정체성을 알 수 없는 사람(Questioning)을 뜻하는 말임

- 바이든정부의 주택정책은 인종, 소득 등에 따라 대출수요자를 차별하는 대출관행의 혁파, 중산층 육성을 위한 주택구입자금 지원 확대, 신규 주택공급 확대 및 기후변화에 대응할 수 있는 양질의 에너지 효율적인 주택의 공급, 주거문제의 극단에 있는 홈리스문제의 해소에 초점을 두고 있음

▢ 특히 주택시장에서 양질의 주택이 공급되도록 예산을 투자하고, 이렇게 공급된 주택을 일반국민들이 소유하거나 이용할 수 있도록 주택대출 및 복지지원을 강화하는 방향으로 주택정책을 추진함

- 주택투자를 중산층확대와 연결시켜 양질의 주택공급이 지역사회에 대한 투자로 이어지도록 한다는 정책논리를 가지고 있는 것으로 이해됨
- 주택부문에 대한 규제는 주택대출 등에 있어 레드 라이닝 등을 통해 소수인종 및 저소득층에 대해 차별적인 대출관행을 해온 금융기관에 집중되고, 주택공급 및 수요에 대한 규제는 포함하고 있지 않은 점이 특징적임
- 또한 홈리스문제를 주거문제로 이해하여 트럼프정부의 접근방법과는 달리 '주택우선(housing first)' 정책을 시행하기로 하고 이를 위한 연방지원을 강화하기로 한 것은 인간중심적인 주택정책을 추진하려는 바이든정부의 태도를 보여주고 있음

국회입법조사처 경제산업조사실
장 경 석 국토해양팀 입법조사관

부록 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
재무장관 (Secretary of Treasury)	재닛 옐런 (Janet Yellen)	2014~2018년 연방준비제도 의장 2010~2014년 연방준비제도 부의장 클린턴 행정부 경제자문위원회 (CEA, Councile of Economic Advisers) 위원장	대규모 재정정책의 필요성 강조 연준 의장시절 미국 달러화 약세 옹호	지명
경제자문위원회 (CEA) 위원장	세실리아 라우스 (Cecillia Rouse)	프린스턴대 공공국제관계대학장 오바마 행정부 CEA 위원 클린턴 행정부 NEC 특별보좌관	고용촉진 정책 옹호 정부지출 확대 지지	지명
예산관리국 (OBM) 국장	나라 탠든 (Neera Tanden)	진보센터(CAP) 대표 바이든 대선캠프 국내정책실장 힐러리캠프 정책실장	공화당은 급진적으로 평가하지만 샌더스 등 민주당내에서는 보수적이라는 평가 오바마 행정부에서 의료보험개혁 설계	지명
재무부 부장관	윌리 아데예모 (Wally Adeyemo)	오바마재단 회장 오바마 행정부 재무장관 부비서실장, 국제경제담당 안보부보좌관	소득불평등완화 강조 국제경제 정책 경험	지명

Ⅳ

신글로벌 경제질서 구축

1. 신 글로벌 경제 이니셔티브
2. 국제규범 중심의 통상환경 조성
3. 미국 중심의 공급망 구축과 리쇼어링 강화
부록. 주요 정책결정자 개관

Ⅳ 신글로벌 경제질서 구축

1 신 글로벌 경제 이니셔티브

가. 배경

▢ 트럼프 행정부는 중국산 제품에 대해 고율 관세를 부과하였고, 수입산 철강과 알루미늄에 대해 「무역확장법」 제232조 조치(국가안보 위협에 대한 수입규제조치)를 취하였음

- 또한 수입산 세탁기 및 태양광 패널에 대해서는 「통상법」 제201조 조치(세이프가드 조치)를 취하였고, 중국, 베트남 등의 환율 조작에 대해 강경한 조치를 취하였으며, 세계무역기구(WTO)의 세계적 통상 리더십에 타격을 주었음

▢ 바이든 신행정부 출범 이후 트럼프 임기 동안 경직되었던 통상환경이 완화될 것이라고 기대하는 견해가 있지만, 반드시 낙관하기는 어려움

- 현재 정치적 대립, 경제적 침체, 사회적 분열로 어려움을 겪고 있는 미국의 국내 사정을 고려할 때, 바이든 신행정부의 통상정책은 미국 내 소득 격차 확대의 해소 차원에서 상당 부분 제약을 받을 것으로 예상됨[66]

66) 신각수, 「바이든 시대의 통상환경 전망: 바이든 신행정부의 외교안보정책과 미·중 관계 전망」, 법무법인(유) 세종 국제통상법센터, 통상 News Brief, Vol. 3, 2020, p.5.

- 기본적으로 바이든 신행정부의 국제통상정책은 미국의 중산층과 노동자, 중소기업을 위한 통상정책으로 정의될 수 있음

나. 주요 내용

▢ 바이든의 2020년 대선 공약 가운데에는 통상에 관한 상세한 계획이 포함되어 있지 않지만 관련 경제, 재정, 외교 부문의 공약에서 도출할 수 있고, 바이든 신행정부의 국제통상 정책을 정리하면 다음과 같음

▢ 미국산(産) 우선구매법을 강화함

- 바이든 대통령은 미국인에 의한 미국 내 제조를 위해 미국산 우선구매법(Buy America)의 적용범위 확대(예를 들어, 연구개발에 대한 지원)와 국내상품사용 비율 강화를 계획하고 있음
- 인프라 프로젝트에 대해서는 미국산 우선구매법 규제를 특히 강화하여 미국 내에서 생산되지 않은 제품을 사용하는 업체에 대해서는 정부조달 사업을 불허함
- 미국산 우선구매법 강화를 위해 정부 조달에 대한 국제무역규범 재협상을 약속함
- 미국산 철강, 콘크리트, 건축 자재 및 장비와 탄소저감차량을 포함한 미국 제품, 재료 및 서비스에 대한 새로운 수요를 창출하기 위해 2021년 4000억 달러 정부조달 투자를 약속함[67]

▢ '오프쇼어링 징벌적 부가세(Offshoring Tax Penalty)'를 부과함

- 바이든 대통령은 해외로 이전하여 외국인에게 제조 및 서비스 일자리를 제공하면서 미국 시장에서 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 기업에 대해 '오프쇼어링 징벌적 부가세'를 부과하겠다는 계획임
  - 구체적으로는 미국으로의 판매를 위해 미국 회사가 해외에서 생산하여 얻은 모든 수익에 대해 법인세 28%와 '오프쇼어링 징벌적 부가세' 10%를 부과하겠다고 밝힘[68]

67) 2020 Platform Committee, *2020 Democratic Party Platform*, 2020.7.27., pp.17-18 (최종 검색일: 2020.1.14.), 〈https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/ 2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf〉.

▢ 무역구제조치를 강화함

- 바이든 대통령은 환율 조작, 반경쟁적 덤핑, 국영기업 남용, 불공정한 보조금 등 불공정한 관행을 통해 미국 제조업을 약화시키려는 중국 또는 기타 국가에 대해 적극적으로 무역구제조치를 취할 것을 약속함
- 미국의 지적재산권을 침해하고, 미국에 대한 사이버 경제첩보를 지원하는 외국 정부의 시도에 대해 단호하게 대응할 것을 약속함[69]

▢ 국가안보와 핵심기술 보호를 위해 해외의존적 공급망을 개편함

- 바이든 대통령은 미국이 해외 공급에 위험하게 의존하고 있는 에너지 및 그리드 복원 기술, 반도체, 주요 전자 및 관련 기술, 통신 인프라, 원료에 대해 해외 공급망의 취약성 문제를 해결하기 위한 조치를 취할 것을 약속함
- 취임 즉시 100일간의 검토를 시작하여 제한된 해외 공급업체에 의존하는데 따른 국가안보 위협 요소를 식별해내고, 이를 해결하기 위해 국내에서 자체적으로 수요를 충당하거나(공급망 자립화) 또는 제3국으로의 다변화·다양화를 통한 공급망 확충 전략을 구사할 것임[70]

▢ 신산업과 기술에 대한 연구개발투자를 확대함

- '중국의 제조 2025(Made in China 2025)' 계획에 대응하기 위해 바이든 대통령은 가장 중요하고 경쟁적인 신산업 및 기술에 대해 4년에 걸쳐 3천억 달러의 연구개발투자를 약속함[71]

다. 시사점

▢ 바이든 대통령은 주요 동맹국과의 긴장된 관계를 회복하는 것이 외교 부문의 최우선의

68) Battle for the Soul of the Nation, *The Biden-Harris Plan to Fight for Workers by Delivering on Buy America and Make It in America* (최종 검색일: 2020.1.14.), 〈https://joebiden.com/ the-biden-harris-plan-to-fight-for-workers-by-delivering-on-buy-america-and-make-it-in-america/〉.

69) 2020 Platform Committee, 앞의 글, p.20.

70) 위의 글, pp.80-81.

71) Battle for the Soul of the Nation, *The Biden Plan to Ensure the Future is "Made in All of America" by All of America's Workers* (최종 검색일: 2020.1.14.), 〈https://joebiden.com/made-in-america/〉.

과제라고 언급한 바 있으므로,[72] 2021년 주요 동맹국들은 바이든 신행정부 출범 후 미국과의 통상 문제에 대한 진전을 기대해 볼 수 있음[73]

□ 하지만 바이든의 2020년 대선 공약을 전반적으로 보건대, 바이든 신행정부는 코로나19 재확산 방지와 국내 사안에 주력하고, 신규 무역협상 추진에 대해서는 소극적으로 대응할 것으로 예상되고 있음

- 트럼프 대통령은 2020년 대선 공약으로 통상정책을 전면에 내세운 반면, 바이든 대통령은 통상에 관한 상세한 계획을 발표하지 않았음
- 바이든 대통령은 대선기간 동안 미국 내 대규모 투자 없이는 어떠한 새로운 무역협정도 체결하지 않을 것이라고 단언한 바 있음[74]

□ 트럼프 대통령 재임 중의 경제 민족주의와 미·중 갈등은 바이든 신행정부 출범 이후에도 지속될 것으로 전망됨

- 바이든의 경제 공약은 리쇼어링(reshoring)[75]을 통한 국내 제조업의 부흥을 주요 골자로 하고 있는데, 트럼프 대통령 재임기간 중 통상정책의 주요 특징으로 볼 수 있는 '경제 민족주의(economic nationalism)'[76]가 바이든 신행정부 출범 이후에도 계속될 것임을 알 수 있음[77]
- 대중 기술경쟁은 미·중 패권경쟁을 결정하는 경제력의 핵심요소이고 군사적 차원에서도 군사 우위 확보의 결정적 요소임
  - 미국은 2차 세계대전 이후 핵무기에 의한 1차 상쇄전략, 정밀무기에 의한 2차 상쇄전략으로 압도적 군사적 우위를 유지하였음. 현재 미국은 AI, IoT, 로봇, 드론, 양자계산 등에 의한 3차 상쇄전략(offset strategy)을 추진하고 있음[78]

72) 2020 Platform Committee, 앞의 글, p.74.

73) White & Case, LLP, *Implications of the 2020 Election for US Trade Policy: An Early Look at the Biden Administration's Approach,* United States Trade Report, 2020, p.1.

74) Maria Curi, "Analysts: Biden Likely to Bring Conciliatory, Less Aggressive Trade Approach", *Inside U.S. Trade*, Vol. 38, Iss. 45, 2020.11.13.

75) 생산비와 인건비 등을 이유로 해외에 나간 기업이 다시 자국으로 돌아오는 현상을 가리키는 말임.

76) 경제적 이익의 극대화를 극단적인 자국 중심적 경제활동을 의미함. 경제 민족주의는 기업의 소유 구조나 자원 조달 문제에 영향을 미침. 글로벌 사업을 하는 기업에는 단순한 보호무역주의보다 훨씬 더 위협적일 수 있음.

77) White & Case, LLP, 앞의 글, p.1.

– 이와 같은 미국의 공세에 대해 중국은 바이든이 대통령이 되어도 미국의 대중 기조에는 큰 변화가 없을 것이라고 보고, 제조2025 계획을 통한 10대 산업 육성 등으로 대응하고 있음

– 이에 5G, 데이터, 반도체 등 미·중 기술경쟁의 핵심요소에 대한 미·중 간 상호 견제는 더욱 심각해질 것이며, 동맹국들에 대한 미국의 동조 압박도 거세질 것으로 예측됨

▢ 다만 바이든 신행정부가 경제 민족주의와 대중 견제를 구현하는 방식은 트럼프 행정부와 차이가 있을 것으로 전망됨. 일방적 행위가 아닌 다자적·규범적 접근 방식을 채택할 가능성이 높음

• 트럼프 행정부가 미국과 WTO의 세계적 통상 리더십에 타격을 주었다면 바이든 신행정부는 이를 회복하는 방향으로 나아갈 것임

– EU와 함께 WTO의 정상화를 통해 미·중 간 공정경쟁의 토대가 되는 무역 규범과 절차를 만들 것으로 예상됨

▢ 우리가 향후 국제적인 법률전쟁(규범전쟁)의 확산에 대응할 수 있는 국내 제도와 역량을 갖춘다면 바이든 신행정부의 규범 중심의 안정적인 통상환경 조성은 수출의존도가 높은 우리에게 새로운 기회가 될 수 있음

• 바이든 신행정부에서는 미·중 간 서로 다른 시각을 반영한 새로운 국제규범이 만들어질 것이며, 이를 계기로 우리가 새로운 규범 형성을 주도하는 그룹에 포함될 수도 있기 때문임[79]

국회입법조사처 정치행정조사실
정 민 정 외교안보팀 입법조사관

78) 신각수, 앞의 글, p.6

79) 이재민, 「미·중간 전략적 '법률전쟁(lawfare)'과 한국의 대응과제 및 국회의 역할」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020, pp.92-94 참조.

2 국제규범 중심의 통상환경 조성

가. 배경

▢ 미국을 비롯한 선진국에서는 국내의 빈부격차와 일자리 문제가 자유무역 때문이라는 인식과 여론이 장기간 강화되었으며 이는 트럼프 대통령 출범이후 구체화되고 있는 미중 통상갈등 및 반덤핑·상계관세 조사 강화 등 보호무역주의 기조 확산의 토대가 되고 있음

▢ 종전의 세계 무역협정은 WTO라는 다자무역협정체제를 중심으로 양자간 자유무역협정(FTA)이 다수 체결되는 양상이었으나 최근에는 WTO의 기능이 약화되고 메가(Mega) FTA의 비중이 높아져 왔음

- WTO의 다자간 협상은 장기간 난관에 부딪혀 고착상태에 빠진 상태이며 WTO의 다자간 분쟁해결 기능도 원활하게 작동하지 않는 등 WTO의 위상은 하락해 왔으며 트럼프 행정부는 WTO의 역할에 대한 불신을 표명한 바 있음

나. 주요 내용[80)]

▢ 바이든 대통령은 상원의원시절부터 의회 외교전문가로서 동맹국과의 결속강화를 중시하고 규칙을 준수하는 체제(rule-based system)에 가치를 둔 외교를 지향하여 향후 예측 가능한 통상환경과 보호무역주의 기조 완화를 기대할 수 있음

- 전통적으로 민주당은 자유무역에 반대하는 입장이지만 바이든 대통령은 민주당 주류에 비해서는 자유무역주의 성향이 강하다고 볼 수 있음
  - 바이든 대통령도 민주당이 주도한 NAFTA(북미자유무역협정)나 본인이 부통령 시절에 추진하였던 FTA의 경우에는 긍정적이지만 다른 FTA에 대해서는 다소 부정적인 태도를 보이기도 함
- 그러나 전세계적인 보호무역주의 기조와 미국 내 여론을 감안하면 바이든 대통령이 동맹국을 중시하는 다자주의 체제를 지향한다고 해서 미국의 전체적인 통

80) 다음을 요약함. 국회입법조사처, 「2020 미국 대선 결과 분석」, 『입법정책보고서』, 2020.11.26.

상정책 방향이 자유무역주의로 선회한다고 단언하기는 어려움

- 한편 바이든 대통령은 대선 전부터 국내 경제 재건 등의 이슈에 우선순위가 있으므로 신규무역협정체결 보다는 국내문제에 집중하겠다고 밝힌 바 있으며 CPTPP[81] 가입의 경우는 환경·노동 규범의 보완없이 추진할 의사는 없다고 하였음

[표 3] 바이든 대통령의 통상 공약

분야	바이든(민주당)
기조	• 미국중심주의(US-Centered)
	• 동맹국공조를 통한 미국의 리더십강화
	• 무역을 통한 시장확대방식 선호
WTO	• WTO 체제를 통한 국제규범중시 • 상소기구위원선임을 통한 분쟁해결기능 복원 • WTO 개혁에 미국의 리더십강조
무역협정	• CPTPP, TTIP 등 다자무역협정 강조 • 환경·노동가치 중시 • 무역권한에있어 의회권한 존중(의회주의자)
對中	• 對中 견제 필요성 동의, 관세부과반대
	• 우방국과 공조한 對中 견제전략 강조
	• 지재권·노동·인권 사안에 중점

자료: KOTRA, 「2020 미대선 후보 경제산업통상 정책 전망」, 『Global Market Report』, 2020년 10월.

▢ 바이든 대통령은 WTO 다자체제의 유용성뿐 아니라 현 WTO 체제가 갖는 시대착오적인 한계도 정확히 인식하고 있어서 WTO 체제의 개혁 관련 논의가 탄력을 받을 수 있음[82]

- 바이든 대통령은 국제사회와의 친밀한 관계 속에서 미국의 발전을 추구하고자 하는 동시에, 출범 당시와 크게 달라지지 않은 현재의 WTO 체제가 최근의 국제통상환경 변화를 적절히 반영하지 못하고 있다고 인식하고 WTO의 쇄신을 주장함
- 이에 따라 WTO 체제를 불신하고 훼손한 트럼프 행정부와 달리 WTO 체제 개혁에 대한 미국의 적극적 참여와 추진이 예상되며, 중단되었던 다자무역협상이나 복수국 간 협상도 탄력을 받을 가능성이 있음
- 한편 「1962년 무역확장법」 232조나 201조 및 301조 등 대통령 직권으로 가능

81) 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)은 기존에 미국과 일본이 주도하던 TPP(환태평양경제동반자협정)에서 미국이 빠진 후 일본 등 아시아·태평양 11개국이 새롭게 추진한 경제동맹체임

82) 서진교, 「2020 미 대선 분석과 정책 시사점」, 『오늘의 세계와 경제』 Vol. 20 No. 25, 2020년 10월 19일.

한 일방적 무역조치들의 남발은 WTO 규정의 위반이라고 판단하여 신규 조치의 추진은 하지 않을 것으로 보임

- 그러나 기존의 대중 무역제재나 반덤핑·상계관세 조사 지속 등은 초당적·국민적 지지를 받고 있는 조치들이므로 유지될 것으로 보임

▢ 바이든 대통령은 종래의 석유자원 의존에 대해서 부정적 견해를 분명하게 밝히는 등 에너지, 자원, 교통 등과 관련하여 환경문제를 강조할 것으로 보이며 노동 관련 규제강화를 미국 내뿐 아니라 주요국과의 통상이슈로 부각시킬 것으로 전망됨

다. 시사점[83)]

▢ 바이든 신행정부의 출범 이후에도 미중 간 통상 갈등지속 및 미국 중심의 글로벌가치사슬 재구축 기조는 유지되며 정치·안보·산업·기술·통상 연계 강화의 세계적 확산도 지속될 전망이므로 이에 대응할 시스템 구축과 산업 경쟁력 확보를 도모해야 할 것임

- 이를 위하여 전세계 산업 간 연관관계와 산업기술 동향을 세부사항까지 모니터링하는 시스템을 구축하고 이를 중심으로 글로벌가치사슬 재편 시 기업규모별 안정적 해외진출과 경쟁력 향상이 가능한 통합플랫폼을 구축할 필요가 있음

▢ 바이든 신행정부의 출범으로 인한 규범 중심의 안정적인 통상환경 조성은 수출의존도가 높은 우리나라에게 긍정적인 측면이 있으나 대중무역 등과 관련한 통상 압박은 오히려 커질 수 있으며 노동·환경 분야의 국제기준 강화는 일종의 무역장벽으로 작용할 수 있음

- 바이든 대통령은 중국 제재를 염두에 두고 동맹국 간 결속을 강화하고 WTO의 기능강화와 규정 개정을 추진하고자 하므로 우리나라에게 미국과 중국 중 어느 쪽을 선택할 것인지 명시하라는 압박을 가할 가능성이 높음
- 이 경우 제2의 사드 사태가 재현될 위험이 있으나 우리나라가 피해야 할 최악의 결과는 미국과 중국 양쪽 모두에게 신뢰를 잃는 것이므로 이해득실에 관한 면밀한 조사를 토대로 신중하게 입장을 정해야 할 것임

83) 다음을 요약함. 국회입법조사처, 앞의 글, 2020.11.26.

- 또한 대미 수출입에 장애가 발생하지 않도록 환경 및 노동 기준의 강화에 대한 국내 법제도적 정비가 필요할 것으로 예상되므로 친환경 산업의 경쟁력 강화도 속도를 높여야 할 것임

▢ 한편 미국 기업 중심의 글로벌가치사슬 재편에 있어서 미국이 세계시장에서 완제품 생산의 우위 점유를 도모하는 반도체 산업의 경우 대만 및 일본과 미국의 정치적·산업적 연계 관계와 산업경쟁력 현황을 고려하며 산업정책을 정비하여야 함

▢ 무역협정과 관련하여 미국이 CPTPP에 가입하는 경우 우리나라에도 가입을 요청할 가능성이 있으므로 미리 이에 대비할 필요가 있음

국회입법조사처 경제산업조사실
전 은 경 산업자원팀 입법조사관

3 미국 중심의 공급망 구축과 리쇼어링 강화

가. 배경

▢ 세계화에 따른 글로벌 생산체계 확장이 코로나19 사태 이후 시스템의 위험으로 다가오면서 세계 각국은 공급선 자립화와 자국 내 산업생태계 구축을 위하여 외국에 진출한 기업을 자국 내로 유턴하기 위한 리쇼어링 정책을 적극 추진하고 있음

▢ 미국은 코로나19 사태 이후 리쇼어링 기업을 지원하기 위하여 제조업 지원 자금 6,000억 달러를 배정하고, 의약품 및 제약 원료에 대한 과도한 중국 의존도를 낮추기 위해 대중국 의약품 수입을 억제하고 미국 내 의료장비 및 약품 생산에 대한 인센티브를 제공하는 내용의 「Protecting our pharmaceutical supply chain from China Act」를 2020년 3월에 발의하는 등 리쇼어링 기업에 대한 지원 정책을 강화함

▢ 바이든 신행정부도 미국 중심의 공급망 구축을 위하여 자국으로 회귀하는 기업에 대해 인센티브 제공을 확대하고 해외로 빠져나가는 기업에 대해서는 징벌적 세금을 부과하는 등의 리쇼어링 정책 공약을 발표함

나. 주요 내용

▢ 정책 목표

- 바이든 신행정부의 리쇼어링 정책은 '더 나은 재건(Build Back Better)'이라는 슬로건 하에 '미국산 제품 우선구매(Buy American)', '미국 노동자에 의한 미국 내 생산(Made in America by All of America's Workers)'이라는 공약을 통해 미국 내 일자리 창출과 미국 중심의 공급망 구축을 목표로 하고 있음

▢ 정책 수단

- 미국 기업의 해외 자회사 수익에 대한 세율 인상
  - 해외 자회사를 통해 벌어들인 수익에 대한 최저세율을 현행 10.5%에서 21%로 인상할 것을 공약함

- 오프쇼어링 추징세(Offshoring Tax Penalty) 부과
  - 미국 기업이 해외에서 생산한 제품 및 서비스를 미국 내에서 판매할 경우 해당 수익에 대한 징벌적 과세를 10%를 부과하겠다고 공약함
  - 이 경우 연방정부 법인세 28%[84]와 해당 수익에 대한 징벌적 과세 10%를 가산하여 최대 30.8%를 추징할 수 있음
- 리쇼어링 장려를 위한 세액공제
  - 미국으로 회귀하는 기업과 일자리 창출을 위하여 다음 기업을 대상으로 10%의 세액 공제를 공약함
    ① 폐쇄된 생산설비를 재 활성화한 기업
    ② 미국 제조업 경쟁력 및 고용 증진을 위해 생산설비를 개선한 기업
    ③ 생산설비 리쇼어링 등으로 미국 내 일자리 창출에 기여한 기업
    ④ 고용 확대를 위해 미국 내 설비를 확충한 기업
    ⑤ 미국 내 제조업 급여를 인상한 기업
- 미국산 제품 우선 구매를 통한 미국 내 공급망 구축
  - 정부구매 제품의 경우 미국 내 생산 부품이 50%이상 포함할 것
  - 군사 관련 물품의 경우 100% 미국 내에서 생산할 것

▢ 트럼프 행정부와 리쇼어링 정책 비교

- 대중 견제 강화와 의약품 등 필수산업의 공급망 구축이라는 점에서 트럼프 행정부와 공통점을 가짐
- 그러나 바이든 신행정부는 트럼프 정부가 자국 기업 해외 이전을 방치하고 일자리 창출 요구 없이 법인세를 인하하였다고 비판하면서 리쇼어링 기업에 대한 인센티브 제공과 해외 이전 기업에 대한 징벌적 과세를 공약하는 등 트럼프 행정부보다 강력한 리쇼어링 정책을 추진할 것으로 보임

84) 바이든 신행정부는 트럼프 행정부가 2017년 세법 개정을 통해 기존 35%였던 법인세를 21%로 인하였으나, 자국 기업들에게 일자리 창출을 요구하지 않으면서 법인세만 대폭 인하시켜 주었다고 비판하면서 재정 확보와 조세 재분배를 위해 현행 21%인 법인세를 28%로 인상하겠다고 공약함

– 트럼프 대통령 취임 후 18개월 동안 연방정부 계약업체의 해외생산(Offshoring) 일자리가 두 배로 증가하는 것을 방치했다고 비판함[85]

다. 시사점

▢ 미국산 제품 우선구매(Buy American), 미국 노동자에 의한 미국 내 생산(Made in America by All of America's Workers)라는 공약에서 알 수 있듯이 바이든 신행정부는 경제회복과 제조업 경쟁력 강화를 위하여 리쇼어링 정책을 지속적으로 추진할 것으로 전망됨

- 이는 미국 뿐 아니라 독일, 일본 등 세계 주요국들도 공통된 사항으로 코로나19 확산으로 오프쇼어링과 글로벌 공급사슬의 리스크가 커지면서 자국 내 공급망(Domestic Value Chain) 확충을 위하여 리쇼어링 정책을 적극적으로 추진하고 있는 추세임

▢ 우리나라도 코로나19 사태 이후 국가 간 교역과 인력의 소통이 어려워지고 해외공장이 '셧다운' 되는 등 해외 진출기업의 취약점이 부각되고 일본의 소재 수출규제 강화로 인한 사태[86] 등을 감안할 때 국내 공급사슬의 안정적 구축과 고용 창출을 위하여 리쇼어링 기업에 대한 지원 정책을 계속 강화해 나갈 필요가 있음

- 코로나19 사태 이후 '코로나 바이러스 감염증-19 기업애로 해소 및 수출 지원 대책'과 '하반기 경제정책 방향'에서 리쇼어링 기업에 대한 지원 패키지 방안을 발표하는 등 리쇼어링 기업에 대한 지원 정책을 강화해 왔음

국회입법조사처 경제산업조사실
김 종 규 산업자원팀 입법조사관

85) "Says Donald Trump let federal contractors double offshoring jobs in his first 18 months in office"(2020. 9. 14), *Politifact*.

86) 2019년 7월 1일 일본 경제산업성은 한국에 대해 반도체·디스플레이 관련 3개 소재에 대한 수출규제 강화조치를 단행하였는 바, 이는 우리나라 산업뿐 아니라 안보 측면에서도 커다란 위협으로 작용하였음

부록 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
상무부장관 (Secretary of Commerce)	지나 러만도 (Gina Raimondo)	로드아일랜드 주 주지사 (2015. 1.~) 로드아일랜드 제30대 재무장관 (2011. 1. - 2015. 1.)	중소기업의 혁신성장을 촉진, 직업 훈련, 인프라 투자 강조 교육을 통한 인적자본 축적 강조	지명
상무부차관 (Deputy Secretary of Commerce)	돈 그레이브스 (Don Graves)	미국 재무부 중소기업, 지역사회 개발 및 주택정책 담당 차관보 겸 대통령직속 일자리 및 경쟁력 위원회 상무이사로 재직함 (2009.1.~2017.1.)	중소기업 대출기금과 신용 관리, 지역사회 개발 금융기관 기금 건전화 강조 지역의 비영리 사업과 연계 강조	지명
USTR 대표	캐서린 타이 (Katherine Tai)	하원세입위원회 통상수석보조관	USMCA 협상과정에서 높은 수준의 노동 및 환경 규정 등을 포함시키는데 많은 역할 상당한 수준의 중국어 구사, 향후 중국에 효과적으로 대응할 수 있을 것이라는 평가	
-	재러드 번스타인 (Jured Bernstein)	바이든 부통령 수석 경제보좌관 (2009-2011)	경기부양을 위한 재정 지출 찬성 근로자 권익 보호 및 소득 불평등 해소에 노력	-

V

기후변화 적극 대응과 청정에너지 인프라 구축

1. 파리협정 복귀와 2050 넷제로
2. 청정에너지 확대와 화석연료 규제
3. 친환경·신기술 중심의 교통 및 인프라 투자 강화
4. ESG 투자 활성화
부록. 주요 정책결정자 개관

Ⅴ 기후변화 적극 대응과 청정에너지 인프라 구축

1 파리협정 복귀와 2050 넷제로[87]

가. 배경

▢ 바이든 대통령은 취임 첫날(Day One of the Biden Administration) 파리기후변화협정(Paris Agreement on Climate Change:이하 '파리협정'이라 함) 재가입 의사를 밝혔으며[88], 바이든 행정부의 7가지 우선순위 정책 중 하나로 기후 위기(climate emergency)에 대한 대응을 꼽으면서[89] 키스톤 송유관 건설허가 철회(revocation)를 포함한 기후변화 관련 행정명령에 서명함[90]

87) 이혜경,「기후변화·환경정책 전망과 대응방향」,『2020 미국 대선 결과 분석』 국회입법조사처 입법·정책보고서 제60호, 2020년 11월 26일의 내용을 일부 업데이트 함

88) The White House, "Paris Climate Agreement", Statements and Releases, 20 January 2021. (최종 검색일: 2021.1.23.), 〈https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/〉

89) 바이든 행정부의 7가지 우선순위 정책 분야는 COVID-19, Climate, Racial Equality, Economy, Health Care, Immigration, Restoring America's global standing임. "The Biden-Harris Administration Immediate Priorities" (최종 검색일: 2021.1.23.), 〈https://www.whitehouse.gov/priorities/〉

90) "Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis", 20 January 2021.(최종 검색일: 2021.1.23.), 〈https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-

- 미국 오바마 행정부는 2016년 11월 4일 발효된 파리협정에 가입함
  - 오바마 행정부는 파리협정 체결 과정에서 재정적 의무 등을 부담하는 내용의 조약은 공화당의 반대로 비준이 어려울 것이라는 점을 감안하여, 파리협정에 선진국의 온실가스 감축의무가 국제법적 구속력을 가지는 것과 재정적 기여의 구체적 액수를 명시하는 것에 반대하여 이를 관철시켰고, 그 결과 파리협정은 미국 국내법상 의회의 비준이 필요 없는 행정명령(executive order)의 성격을 가지게 됨[91)]
  - 오바마 행정부는 파리협정 체결당시 2025년까지 2005년 대비 26 ~ 28% 감축 목표를 제시한 바 있음
- 트럼프 행정부는 2017년 6월 1일 미국 경제에 부담이 된다는 이유로 파리협정의 탈퇴를 결정함[92)]
  - 파리협정은 가입국이 첫 3년 동안 파리협정을 탈퇴할 수 없고, 탈퇴 통보 후 12개월의 유예 기간을 거쳐야 한다고 규정하고 있음
  - 트럼프 행정부는 협정 발효 3년째인 2019년 11월 4일에 통보를 하였고, 1년 후인 2020년 11월 4일에 공식 탈퇴함[93)]
- 바이든 행정부는 2021년 11월 스코틀랜드 글래스고에서 열릴 제26차 기후변화 협약 당사국총회(COP) 이전에 2030년 온실가스감축목표(NDC) 제출 등 파리협정 가입국의 의무를 이행할 것으로 기대되고 있음[94)]

▢ 참고로, 트럼프 행정부가 파리협정을 탈퇴할 때 유엔 등록부에서 오바마 행정부가 제시했던 2025년 감축목표의 철회의사까지 표명한 것은 아니어서, 유엔 등록부에 오바마 행정부의 감축 목표가 남아있는 것으로 알려짐[95)]

---

protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/〉

91) 이혜경, 「파리 기후협정의 채택과 국내적 시사점」, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2016년 1월 8일.

92) US Department of State, “On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement”, *Press Statement*, 4 November 2019.

93) Matt McGrath, “Climate change: US formally withdraws from Paris agreement”, BBC, 4, November, 2020.

94) “Climat: Washington devra refaire ses preuves”, *Le Monde*, 22 Janvier 2021.

95) Camilla Hodgson , "What the US rejoining the Paris accord means for climate policy", *Financial*

▢ 2020년 12월 바이든 대통령은 당선자 시절 기후변화 문제를 이끌 기후팀으로 뎁 할랜드 내무장관·제니퍼 그랜홀름 에너지부 장관·마이클 리건 환경보호청장·브렌다 멀로리 환경품질위원회 위원장으로 지명하였고, 2016년 당시 미국 국무장관으로 파리협정에 서명했던 존 케리를 기후특사로 내정하여 파리협정의 적극적 이행 의지를 보여주고 있음[96]

나. 주요 내용

▢ 바이든 대통령은 늦어도 2050년까지 온실가스 배출을 넷제로(net-zero)*로 줄이는 탄소중립 목표를 제시하면서(전력부문은 2035년까지 탄소중립), 이러한 기후변화 정책을 100% 청정에너지 경제로의 전환(clean energy revolution) 및 환경 정의(environmental justice) 구현과 연계하는 비전을 제시한 바 있음[97]

※ 경제활동에서 발생한 이산화탄소 배출량만큼 조림·재생에너지 사용·배출권거래 등의 상쇄(offset)활동을 함으로써 순 배출량을 '0'(zero)으로 만듦

- 바이든 대통령은 미국을 세계적인 청정에너지 강국으로 만들어 국내에 고급 일자리를 창출하고, 화석연료 기반의 경제에 익숙한 노동자들이 청정에너지 경제전환에 적응할 수 있도록 지원할 것을 공약한 바 있음
- 또한 가난한 공동체가 화석연료로 인한 환경오염이나 기후변화에 보다 취약하다는 점을 지적하면서, 모든 공동체가 깨끗한 공기와 식수를 누릴 수 있도록 하겠다고 약속하였음
- 바이든 대통령은 '청정에너지'와 '환경정의'를 위해 향후 10년간 1.7조 달러(연방정부) 및 5조 달러(지방정부와 민간영역) 이상의 역사적인 투자가 이루어질 것을 밝히면서, 트럼프 행정부의 부당한 감세 및 화석연료 보조금 부과를 개선할

Times, 22 January 2021.

96) "CLIMATE NOMINEES AND APPOINTEES" (최종 검색일: 2021.1.10.), 〈https://buildbackbetter.gov/nominees-and-appointees/climate/〉 ;"Joe Biden says 'no time to waste' as climate team unveiled", *BBC*, 20 December 2020; Lisa Friedman, "Biden Introduces His Climate Team", *New York Times*, 19 Decmber 2021.

97) "The Biden plan for a clean energy revolution and environment justice" (최종 검색일: 2021.1.10.), 〈https://joebiden.com/climate-plan/〉.

것임을 시사한 바 있음

▢ 민주당 정강(Democratic Party Platform) 등에 따르면, 재생에너지·교통 및 건물 분야의 주요 기후변화정책 이외에도, 트럼프 행정부의 기존 환경 정책을 광범위하게 수정할 것으로 예상됨[98)]

- 신규 및 현행 석유 및 가스 시설(oil and gas operations)의 메탄(methane) 오염 규제를 강화함
- 연방 인프라 투자 (federal infrastructure investment)결정 시 온실가스 배출 및 기후변화영향을 고려하도록 함
- 공기업이 기후위험(climate risks)과 온실가스 배출량 정보를 공개하도록 함
- 2030년까지 미국의 토지와 수자원의 30%를 보존하여 생물다양성을 보호하고, 기후적응을 도모함
- 북극야생피난처 등 트럼프 행정부가 관심을 두지 않았던 미국 자연 유산의 보호를 강화하고, 공공용지에서의 석유와 가스 채굴을 금지하고 기후비용에 대한 책임을 부과하며, 연방 토지와 수역에서의 재생에너지개발 및 재조림을 강화하고, 2030년까지 해상풍력을 2배로 증가시킴
- 친환경 및 탈탄소 농업 정책, 지속가능한 도시개발 정책, 지속가능한 기술 연구개발을 촉진함
  - 기후변화에 특화된 연구기관 (Advanced Research Projects Agency focused on Climate)을 신설하여 리튬이온배터리 비용의 1/10에 해당하는 그리드 저장 기술, 현재의 원자로 건설비용 대비 절반이하로 안전하고 효율적인 소규모 원자로를 건설하는 기술, 지구온난화를 유발하지 않는 냉매를 이용한 냉방기술, 제로에너지 건물(zero-energy building), 산업부문 및 농식품 부분의 탈탄소화 기술, 이산화탄소 포집 및 저장 기술 등의 개발에 집중 지원할 계획임

98) “2020 Democratic Party Platform” (최종 검색일: 2021.1.10.), 〈https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf〉 ; The Biden plan to build a modern, sustainable infrastructure and equitable clean energy future”(최종 검색일: 2021.1.10.),〈https://joebiden.com/clean-energy/〉; The Biden plan for a clean energy revolution and environment justice” (최종 검색일: 2021.1.10.), 〈https://joebiden.com/climate-plan/〉.

- 법률적 근거가 필요한 부분에 대해서는 청정에너지기후패키지 (Clean Energy Revolution legislative package) 법안 발의 방식으로 기후적응의제, 기후위험 비용의 보험(insurance)시스템의 반영, 폭풍이나 홍수 등 기후변화에 견고한 인프라 구축, 철도 시스템 강화 등을 추진할 것으로 예상됨

다. 시사점

▢ 2020년 미국 총선의 결과 상·하원에서 민주당이 사실상 다수당이 됨에 따라[99] 바이든 신행정부의 환경 정책도 더욱 힘을 받을 것으로 예상되고 있음[100]

- 바이든 대통령은 후보 당시, 과거 오바마 정부의 기후정책이 의회의 동의를 얻지 못한 경험을 감안하여, 행정명령으로 신속하게 이행할 수 있는 사항과 입법이 필요한 사항을 분리하여 공약한 바 있는데[101] 의회 지형 변동으로 입법이 필요한 공약도 실현 가능성이 높아진 것으로 볼 수 있음

▢ 바이든 신행정부가 녹색기후기금(GCF)에 대한 재정 지원을 확대하는 등 미국의 기후변화 리더십이 강화될 것으로 전망되지만[102] 한편으로는 기후변화문제에 무역정책 등을 적극 활용할 경우 국제적 갈등을 유발할 가능성도 조심스럽게 예견되고 있음[103]

- 우리나라의 경우 수출의존형 산업이 많으므로 화석연료관련 보조금 중단요구나 탄소조정(carbon border adjustment)도입 등과 같이 환경과 무역이슈가 연계될 가능성에 대비할 필요가 있음[104]

99) 2020년 미국 총선 결과 하원은 민주당이 다수당을 차지하였고, 상원은 민주당과 공화당이 각각 50석씩 나눠 가졌지만, 상원의장을 겸하는 카멀라 해리스 부통령 당선인이 가부 동수 법안에 대해 추가 1표(캐스팅보트)를 행사할 수 있어 사실상 민주당이 다수당이 됨. 유재동, "美 민주당, 하원 이어 상원도 장악… 12년만에 '트리플 크라운'", 「동아일보」, 2021년 1월 8일.

100) Anthony Zurcher, "Georgia election results: Why two wins are huge for Biden", *BBC*, 7 January 2021.

101) 신동원 등, 「바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점」, 『KEI 포커스』, 2020년 11월 30일.

102) David Waskow, et al., "How Biden Can Make the US a Global Leader on Climate Action", World Resources Institute, 12 November 2020. (최종 검색일: 2021.1.10.), 〈https://www.wri.org/blog/2020/11/biden-us-leadership-fight-climate-change〉

103) Peter E. Harrell, "How Biden Could Use Trump's Trade War Thumbscrews to Fight Climate Change", *Foreign Policy*, 5 August 2020.

104) 심상민, 「바이든 비 신행정부의 기후변화정책과 우리나라에의 시사점」, 국립외교원 외교안보연구소 『IFANS 주요국제문제분석』 2020-51, 2020년 12월 9일.

– 예를 들어 탄소배출이 많은 국가나 기업제품에 관세를 매기는 탄소국경세가 도입된다면, 탄소배출이 많은 우리나라의 석유화학·철강 등 주력 수출사업의 제품 가격이 상승할 수 있고, 장기적으로 탄소배출량을 줄이기 위한 추가 기술·설비 투자가 생산단가 상승으로 이어지게 되어 경쟁력이 하락할 수 있음[105]

  • 참고로, 유럽연합(EU)도 유럽그린딜(Europe Green Deal) 정책의 일환으로 탄소국경세(carbon border tax)도입을 논의하고 있으며, 이에 대해 러시아·중국·미국(트럼프 행정부) 등이 세계무역기구(WTO)협정에 위반될 수 있다는 우려를 한 바 있어[106] 향후 탄소국경세에 관한 국제적 논의 동향을 예의주시할 필요가 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
이 혜 경 환경노동팀 입법조사관

105) 송민근, "中 겨냥한 바이든의 탄소국경세... 韓 석유화학·철강 '비상'", 「MK뉴스」, 2020년 11월 5일.

106) WTO, "Goods Council considers EU plans for carbon taxes on certain imports", 11 June 2021. (최종 검색일: 2021.1.10.), 〈https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/good_11jun20_e.htm〉.

2 청정에너지 확대와 화석연료 규제

가. 배경

▢ 트럼프 행정부는 이전 오바마 행정부와는 달리 온실가스 감축과 기후변화 대응에 다소 소극적인 모습을 보여 옴

- 2013년 오바마 행정부 당시 수립된 「기후행동계획(Climate Action Plan)」 이후, 미국은 재생에너지 보급 확대를 통한 기후변화 대응 정책을 추진해 옴
- 그러나 트럼프 행정부는 「미국 최우선에너지계획(America First Energy Plan)」을 바탕으로 화석연료 대상 규제를 폐지하고 파리기후변화협정에서 탈퇴하는 등 다른 정책 기조를 보임
  - 재생에너지원 보급보다는 미국 내 풍부한 셰일자원 개발을 통한 국부 및 고용 창출을 표방함[107]

▢ 바이든 신행정부 출범에 따라 미국의 에너지 정책에 다시 상당한 변화가 있을 것으로 예상됨

- 미국 민주당은 청정에너지 확대·화석연료 축소 정책을 통해 미국 내 에너지 안보를 확립하고 기후변화에 적극적으로 대응하고자는 정강을 유지해 옴[108]
- 바이든 대통령 당선인이 밝힌 기후·에너지 정책 관련 공약 역시 이러한 기조에 부합하는 바, 이하에서는 그 주요 내용을 살펴보고 향후 국내 에너지 정책 입안 및 추진 시 참조할만한 시사점을 도출하고자 함

나. 주요 내용

▢ 바이든 대통령 당선인은 2050년까지 발전·건물·수송 등 전 부문에서 완전한 탄소 중립(net-zero)을 달성하겠다는 목표를 밝힘[109]

107) 국회도서관, 「신재생에너지」,『FACT BOOK』vol.76, 2019.11., p.73.

108) 신동원 등, 「바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점」, 『KEI 포커스』 제8권 제16호, 2020.11.30., p.2.

109) 「The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy

- 이를 위해 우선 2035년까지 발전 부문 내 완전한 탄소 무배출(carbon pollution free), 건물 부문 내 50% 탄소 배출량 감축이라는 세부 정량 목표를 제시함

▢ 분야별 구체적 공약 내용은 다음과 같음[110]

- 발전 부문에서는 에너지 효율·청정에너지·에너지 저장 장치에 대한 대규모 투자를 통해 탈 탄소화를 도모하고, 전기사업자 및 전력망 운영자를 대상으로 에너지 효율 및 청정전력 기준(Energy Efficiency and Clean Electricity Standard)[111]을 설정할 것임
- 건물 부문에서는 2030년까지 모든 상업용 신축건물이 탄소 중립을 실현하도록 의무화하는 입법을 추진하고, 건물 내 에너지 이용기기의 효율화를 위한 리모델링을 장려하며 공공 임대주택 건설 시 설계 초기부터 에너지 효율을 고려하도록 할 것임
  - 임기 4년 동안 상업용 건물 400만 채를 리모델링하고, 주택 200만 채를 대상으로 단열 보강을 실시할 계획임
- 수송 부문에서는 2030년까지 미국 전역에 50만 개 이상의 전기자동차 충전소를 설치하고, 철도차량 전기화 및 항공 부문 목표 탄소배출량 설정 등을 도모할 것임
- 이외에도 제조업 부문의 탈 탄소화를 위해 연구기관·제조업자·노동조합·주 정부 등 관련 기관이 연계된 국가 전략을 수립하고, 청정에너지 및 기후위기 대응 관련 투자 혜택의 40% 이상이 상대적으로 혜택을 받지 못한 지역사회(disadvantaged communities)에 분배되도록 목표를 설정할 것임

▢ 위 공약들의 달성을 위해 바이든 신행정부는 임기 4년 동안 총 2조 달러 규모의 투자를 단행하겠다는 목표를 밝힘

- 투자 재원은 우선 트럼프 정부가 인하하였던 법인세율을 복원(21%→28%)하고, 화석연료에 대한 보조금 철폐 및 기타 조세피난·탈루 방지방안 마련 등의 조치를

Future」, www.joebiden.com/clean-energy, 2020.7.

110) 「The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future」, www.joebiden.com/clean-energy, 2020.7., 신동원 등, 앞의 글, pp.8~10에서 재인용.

111) 기준에 대한 구체적 내용은 밝혀지지 않음

통해 마련할 계획임[112]

다. 시사점

□ 첫째, 우리나라도 발전 부문뿐만 아니라 건물·수송·산업 등 에너지 활용 전 부문에 대해, 정량적 수치에 기반한 구체적 탄소 배출량 저감 목표와 전략을 설정하는 방안을 검토해볼 필요가 있음

- 현재 국내 에너지 전환 관련 주요 목표와 전략은 주로 발전 부문에 초점을 맞추고 있음
  - 2017년 12월 발표된 「재생에너지 3020 이행계획」은 2030년까지 국내 전체 발전량 대비 재생에너지 발전량 비중을 20% 이상으로 끌어올리겠다는 기본 목표를 제시하였으며, 2019년 6월 확정된 「제3차 에너지기본계획」[113]은 2040년까지 전체 발전량 대비 재생에너지 발전량 비중을 30~35% 수준으로 달성[114]하겠다는 기본 정책방향을 담고 있음
- 2020년 10월 문재인 대통령이 우리나라도 2050년까지 탄소 중립을 달성하겠다는 목표를 밝힌 만큼, 이를 달성하기 위해 발전 부문뿐만 아니라 건물 내 냉·난방, 수송, 산업 등 세부 부문별로 정량적 수치에 기반한 개별 탄소배출량 저감 목표를 수립하고 각 부문별 특성에 적합한 에너지 전환 전략과 구체적 수단을 마련할 필요가 있음

□ 둘째, 향후 탄소배출 여부가 국제 무역 규범으로 작용할 가능성이 높아짐에 따라 국내 에너지 다소비 민간 기업들이 보다 적극적으로 탈 탄소화 기조에 동참할 수 있도록 관련 제도 및 환경 기반을 조성할 필요가 있음

- 바이든 대통령 취임 이후 미국을 중심으로 온실가스 감축 관련한 국제적 협력 관련 논의가 심화될 것으로 예상되는 바, 향후 기업 활동 과정에서의 탄소배출 여부가 글로벌 무역 규범으로서 해당 기업의 수출·해외 진출과 글로벌 이미지 등에

112) 신동원 등, 앞의 글, p.8.

113) 향후 20년 동안의 국내 에너지 수요·공급 전망 및 에너지 확보 대책 등을 포함하는 최상위 법정 에너지 계획을 의미하며,「저탄소녹색성장기본법」 제41조에 근거하여 수립됨

114) 산업통상자원부,「제3차 에너지기본계획」, 2019.6.

큰 영향을 미치는 요인이 될 가능성이 높아짐[115]

- 국내에서도 민간 에너지 소비 주체들이 직접 재생에너지 전력을 구매할 수 있도록 하는 등 자발적 탄소배출량 감소를 장려하기 위한 제도 마련이 추진되고 있는 바, 이와 함께 기업들 스스로 친환경적 경영에 대한 책임의식을 가질 수 있도록 홍보하고 이들의 탄소배출 상황을 모니터링하면서 애로사항에 대해 솔루션을 제공해주는 전담 기관을 설립하는 등의 기타 세부 환경 조성 방안 마련[116]에 대해서도 검토해볼 필요가 있음

▢ 셋째, 유가 불확실성에 대비하여 국내 기업과 소비자들의 부담을 최소화하는 조치를 마련할 필요가 있음

- 청정에너지 경제 실현을 위해 미국이 화석연료 관련 규제를 강화할 경우, 이는 단기적으로는 공급 축소에 따른 국제 유가 상승요인으로 작용할 수 있고 중·장기적으로는 수요 감소에 따른 국제 유가 하락요인으로 작용할 수도 있음[117]
  - 유류 제품의 대외의존도가 높은 국내 특성상 국제 유가 불확실성은 국내 기업 및 소비자들에게 상당한 부담이 될 수 있음
- 주기적으로 석유비축계획을 점검하며 비축물량을 신축적으로 조절하도록 하고, 유가 상승기의 유류 제품 소매가격 상승에 따른 소비자 부담을 경감[118]하기 위해 유류 제품 유통 시스템을 개선하는 등의 조치를 마련할 필요가 있음

국회입법조사처 경제산업조사실
박 연 수 산업자원팀 입법조사관

115) 한국에너지공단, 「RE100, 재생에너지 100% 전환 약속」, 『2016년도 KEA 에너지 이슈 브리핑』, 2016.8.19., p.8.
116) (재)기후변화센터, 「기업형 프로슈머 육성을 위한 제도 연구(산업통상자원부 정책연구사업 최종보고서)」, 2017.3., pp.82-88.
117) 김희진 등,「바이든 新행정부의 에너지정책 영향 점검」,『KCIF Issue Analysis』, 2020.12.23.
118) 일반적으로 국제 유가의 하락 시 국내 유류 제품의 소매가격 하락분에 비해 국제 유가 상승 시 국내 유류 제품의 소매가격 상승분이 보다 크게 나타남

3 친환경·신기술 중심의 교통 및 인프라 투자 강화

가. 배경

▢ 이동권 확보를 통해 경제·사회활동의 기반을 제공하고, 일자리나 환경 관련 이슈에서도 중요한 정책수단으로 작동하는 교통 및 인프라 관련 정책은 어느 정부에서나 비중 있게 다루어져 왔음

- 트럼프 행정부는 2021년 예산안을 마련함에 있어서 교통시설 중심의 인프라 재건과 현대화를 위해 1조 달러(약 1,100조 원)의 투자 계획을 포함[119]시켰는데, 바이든 행정부에서도 교통·인프라 산업을 주요한 정책수단이자 투자 대상으로 한 공약을 발표한 바 있음
- 즉, 경제 활성화와 일자리 확보를 주된 목적으로 한 트럼프 행정부의 교통·인프라 정책에 비해 바이든의 신 행정부는 일자리 확보는 물론 기후변화 대응 및 청정 에너지 실현을 위한 주요 수단으로 교통·인프라 산업을 추진하기 위해 정부의 투자를 강화하는 방안을 공약한 바 있음
  - 다만, 바이든 행정부가 추진하는 2021년의 교통·인프라 사업은 트럼프 정부에서 마련한 예산을 바탕으로 이루어지는 만큼 실질적 성과를 보여주기에는 일정한 제약이 있을 수 있음

▢ 과거 정부와의 연속성과 차별성이 함께 요구되는 교통·인프라 정책에 있어서 바이든 행정부가 지향하고 있는 정책 방향과 공약에서 제시된 투자 계획을 요약하고, 국내 관련 분야에서 고려할 만한 시사점을 살펴보고자 함

나. 주요 내용

▢ 바이든 행정부는 선거 과정이나 새롭게 출범하는 현 시점까지 여러 정책 목표의 실현을 위한 주요한 사업이자 정책수단으로 인프라 건설을 포함한 교통산업의 추진 방안을

119) Office of Management and Budget,『A Budget for America's Future(FY 2021)』(최종 검색일: 2021년 1월 20일), 〈https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2021-BUD/pdf/BUDGET-2021-BUD.pdf〉

제시하고 있음

- 특히 경제 회복 및 일자리 창출 관련 공약을 실현하고, 기후변화 대응 및 클린 에너지 관련 정책을 추진함에 있어서 교통 및 인프라 산업은 중요한 역할을 차지하고 있음

□ 교통 및 인프라에 대한 바이든 정부의 계획은 이 정부의 대표적 공약인 경제 회복[120]에서 제시한 네 가지 국가적 도전과제 중 '현대적인 인프라 구축과 공평하고 청정한 에너지 미래 계획'[121]을 통해 파악할 수 있음

- 바이든 정부는 이 계획을 실현하기 위해 대통령 첫 임기 동안인 향후 4년간 2조 달러(약 2,200조 원)를 투자할 사업에 인프라의 구축, 자동차 산업 성장, 대중교통 제공과 같은 교통·인프라 산업을 포함시키고 있음
  - 먼저, 도로나 교량을 비롯한 녹색공간, 수자원, 전기·통신망 등 다양한 시설을 포함하는 '인프라의 구축'을 통해 수 백만의 양질의 일자리를 창출하고, 지속가능한 성장의 기반을 제공하며 기후변화에 대응할 수 있게 하는 등의 효과를 기대하고 있음
  - 자동차 공급망이나 인프라를 포함한 미국의 '자동차 산업'에 대한 투자를 통해 백만 명의 신규 일자리를 창출하고, 관련 종사자들이 미래에 더욱 성장할 수 있게 한다는 목표를 제시함. 특히 바이든 정부는 자동차 산업을 미국 제조업의 핵심이면서 청정 에너지 미래를 좌우하는 산업으로 강조하고 있음[122]
  - 인구 10만명 이상 도시의 모든 미국인에게 배출가스 없는(Zero-emission) 양질의 '대중교통을 선택'할 수 있게 한다는 대중교통 투자 계획은 연방 정부의 유연한 투자와 노동자 보호 정책을 기반으로 함. 이 때 대중교통에는 경전철을 비롯하여 현재의 버스 노선의 향상과 보행자·자전거 이용자를 위한 기반시설 확보 등

120) 「Build Back Better: Joe Biden'S Jobs And Economic Recovery Plan For Working Families」(최종 검색일: 2021년 1월 20일), 〈https://joebiden.com/build-back-better/〉.

121) 「The Biden Plan To Build A Modern, Sustainable Infrastructure And An Equitable Clean Energy Future」(최종 검색일: 2021년 1월 20일), 〈https://joebiden.com/clean-energy/〉.

122) 미국의 자동차 산업에 대한 바이든 정부의 계획은 「The Biden Plan to Ensure the Future is "Made in All of America" by All of America's Workers」,〈https://joebiden.com/made-in-america/〉를 통해 보다 자세히 알 수 있음

다양한 사업을 포괄함

다. 시사점

▢ 바이든 정부는 공약을 통해 전통적인 교통정책의 목적인 안전하고 자유로운 이동의 제공에 앞서 기후변화나 경제적 발전을 위한 수단으로서의 교통 및 인프라 정책을 강조함

- 이를 통해 교통과 인프라가 갖는 정책적 의미나 역할에 있어서 보다 다양한 활용이 가능하다는 의미와 함께 앞으로 우리 사회가 요구하는 교통의 역할과 장기적인 정책 방향에 대한 점검이 필요할 것으로 보임

▢ 바이든 정부가 주목하는 산업 중 하나인 자동차 산업은 전기차 등 친환경 자동차와 함께 자율주행 등 자동차의 신기술 확보에 주력할 것으로 보임

- 이러한 미국의 자동차 산업 전략은 국내 자동차 수출과 같은 산업에 미치는 영향과 함께 자율주행과 같은 새로운 교통기술의 발전에도 상당한 시사점을 제공하게 될 것임
- 대표적 교통수단인 자동차 산업의 변화는 자동차 이용자의 운행 패턴이나 교통정책에도 영향을 미칠 수 있는 만큼 미국 자동차 정책의 변화에 대한 지속적인 관심이 필요할 것으로 보임

▢ 더불어 친환경 대중교통의 제공 강화 계획과 함께 팬데믹에 따른 교통산업의 위기를 극복하기 위한 미국 정부의 대응 방안을 살펴볼 필요가 있음

- 세계 많은 나라에서 코로나19로 인해 대중교통, 철도, 항공 등의 교통산업이 위기를 맞고 있는데, 바이든 정부의 대중교통 공약의 실현과 함께 향후 교통산업 위기에 대한 미국 정부의 대응에 주목할 필요가 있음
  - 새 정부의 교통부(Department of Transportation) 장관으로 지명된 Pete Buttigieg의 역할이 주목되고 있는 상황인데, 대규모 투자를 포함한 다양한 방안이 논의되고 있는 것으로 알려짐

국회입법조사처 경제산업조사실
박 준 환 국토해양팀 입법조사관

4 ESG 투자 활성화

가. 배경

□ 바이든 신행정부는 대통령 선거 승리 후 첫 메시지로 미국의 파리기후협정(Paris Climate Agreement) 복귀를 천명하는 등, 지난 트럼프 행정부와 달리 글로벌 기후 위기에 대응하기 위한 친환경 정책(Green New Deal)의 대폭 강화를 정책 우선순위에 둘 것을 시사하였음

- 파리기후협정은 기후변화에 따른 지구 온난화 억제를 위해 연 평균 온도상승을 2℃ 이하로 낮추는 것을 목표로 하는 국제협약으로, 당사국들의 온실가스 배출량 감축 목표 설정·이행 뿐 아니라 그에 수반되는 재원 마련, 기술·역량 배양 등을 위한 노력을 의무화함[123]
- 그러나 트럼프 대통령은 각종 환경 관련 규제를 완화하는 것이 기업의 재정 부담을 개선시켜 경기 부양에 도움이 된다는 점을 강조하면서, 그러한 정책의 일환으로 파리기후협정 탈퇴를 선언(2017.6.1.)한 바 있음[124]

□ 한편, 바이든 신행정부가 제시한 방대한 규모의 친환경 정책목표를 달성하기 위해서는 공적자금 투입 외에 민간자금의 유입 역시 요구되며, 이를 위해 최근 주목받고 있는 ESG(Environmental, Social, and Governance) 투자를 더욱 활성화하기 위한 정책이 수립될 것으로 기대됨[125]

- ESG 투자는, 투자자의 의사결정에 있어 단순히 재무적 지표인 수익률만을 중시하는 것이 아니라, 환경보호(E), 사회공헌(S), 기업지배구조 개선(G) 등 비재무적 가치를 향상시켜 중장기적으로 지속가능한(sustainable) 사업모델을 창출할 수

123) 환경부, 『교토의정서 이후 신 기후체제: 파리협정 길라잡이』, 2016.5, 17~21면

124) 대·내외 정책에서 "America First"를 강조하는 트럼프 대통령은, 미국에게 부당하게 불리한 조항으로 구성된 파리기후협정으로 인해 기업의 재정 부담이 초래되고 그 결과 임금 삭감 및 일자리 손실로 이어질 수 있어, 동 협정에 대한 재협상이 필요하다고 언급하였음. 정귀희, 「미국 트럼프 행정부의 파기 기후변화협정 탈퇴 결정과 그 파장」, 『세계 에너지시장 인사이트』 제17-20호, 에너지경제연구원, 2017.6.19., 3~5면

125) Forbes, *Why Socially Responsible Investing is Likely to Gain Momentum under Biden*, Dec 14, 2020; *SEC During Biden Administration Likely Focus on Climate Change Risk Disclosures*, Thompson & Reuters, Dec 14, 2020

있는지를 고려하는 투자방식을 의미함

나. 주요 내용

▢ 바이든 당선자는 2050년까지 미국경제를 탄소배출 없이 재생·원자력에너지 등에 의존하는 '청정에너지 경제(clean energy economy)'로 전환할 것을 주요 내용으로 하는 '청정에너지 혁명 및 환경 정의(Clean Energy Revolution and Environmental Justice)' 공약을 발표하였음[126)]

- 바이든 신행정부는 공약 이행을 위해 관련 인프라 구축, 연구·개발, 교통·건축·전력 등의 산업분야 지원 및 인센티브 확대 등 역대 규모의 투자(historic investment)를 추진할 예정이며. 특히, 대규모 민간투자자금 유입을 위한 혁신적인 금융자금 조달 방식(financing mechanisms that leverage private sector dollars)을 개발·도입할 방침을 밝혔음[127)]

▢ 상기 공약에는 특히, 상장회사(public companies)의 환경 관련 정보 공시를 의무화하는 행정명령(executive order)을 공표하는 방안이 포함되었음

- 상장회사는 자사의 영업 및 공급망(operations and supply chains)에서 발생될 수 있는 기후 관련 위험(climate risks)과 온실가스 배출량을 공시해야 함

▢ 현행 연방 증권거래위원회(SEC) 공시규정(Regulation S-K)은 ESG 관련 공시의무를 명문화하고 있지는 않으며, 다만 "투자자의 의사결정에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 정보(material information)"로 공시대상을 매우 포괄적으로 정하고 있음

- 이러한 공시규정의 모호성으로 인해 기업들의 ESG 관련 정보의 공시 유무 및 그 범위·내용이 현재 업계·기업별로 일관되지 않아, ESG 관련 비재무 지표를 의사결정에서 고려하고자 하는 투자자에게 혼선을 야기한다는 문제점이 제기되어 왔음[128)]

126) The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice(최종 검색일: 2021년 1월 20일), 〈https://joebiden.com/climate-plan/〉.

127) The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future(최종 검색일: 2021년 1월 20일), 〈https://joebiden.com/clean-energy/〉.

128) Stephen Bier et al., *Expectations under the Biden Administration: The ESG and Diversity/Inclusion*

▢ 상장회사에 대한 환경 관련 정보 공시 의무화 방안은, 친환경을 표방하는 기업이 탄소배출 저감 등 실제로 환경친화적인 사업방식을 추구하고 있는지 여부에 대해 투자자들에게 보다 많은 정보를 제공하여 그러한 친환경 기업들에 더욱 많은 민간자금이 유입되도록 하는 효과를 기대할 수 있음

- 미국의 기관투자자와 주요 자산운용사들은 연방 회계감사원(GAO)이 실시한 조사에서, 현재 공시되고 있는 ESG 관련 정보의 명확성과 유용성이 낮으므로 ESG 지표가 실제 기업의 재무성과에 미치는 영향을 정확히 분석하기 위해서는 더욱 일관성 있고 비교 가능한 정보가 제공될 필요가 있다고 답변함[129)]

다. 시사점

▢ 지구 온난화 현상의 급속화로 ESG 투자에 대한 글로벌 차원의 관심이 고조되고 있는 가운데, 국내에서도 최근 3년 간 ESG 관련 펀드시장이 연평균 47% 이상의 가파른 성장률을 보이고 있음[130)]

▢ ESG 투자의 활성화는 지배구조의 왜곡이나 환경오염을 통한 단기적 이윤추구를 방지하고 보다 지속가능성이 높은 기업들의 자금조달을 용이하게 하여, 기업의 재원 확보, 사회적 책임(corporate social responsibility)의 이행, 수익성 제고를 연계하는 선순환 구조를 확산할 수 있음

▢ 최근 정부의 '한국판 뉴딜 종합계획' 발표(2020.7.14.)에 '그린뉴딜' 정책이 포함되면서 그와 관련된 정책형 뉴딜펀드의 구체적 조성방안이 제시되는 등, 향후 국내에서도 바이든 신행정부의 그린뉴딜 정책 기조와 유사한 민간자금의 유입 확대효과가 기대됨

- 정부는 특히, 민간 금융회사가 신재생 에너지, 친환경 모빌리티 등 고수익 창출이 가능한 그린뉴딜 투자처를 발굴하여 다양한 형태의 펀드를 결성하고 ESG 투자를 활성화 할 수 있도록, ESG 투자 관련 정보 공개를 확대하는 제도 개선을

Outlook for Reporting Companies and Asset Managers, Dechert LLP., January 5, 2021

129) U.S. Government Accountability Office, *Public Companies: Disclosure of Environmental, Social, and Governance Factors and Options to Enhance Them*, July 2, 2020, pp.9-13

130) 박혜진, 「국내 ESG 펀드의 현황 및 특징 분석」, 『이슈보고서』 20-28, 자본시장연구원, 2020.11.5., 1면

병행할 방침을 밝힌 바 있음[131]

▢ 다만, 그린뉴딜 사업의 불확실한 성공 가능성과 수익성에 대한 투자업계의 우려가 여전히 존재하는 바, 수익추구를 궁극적 목표로 하는 민간자금을 유도하기 위해서는 비재무적 지표인 친환경 경영사업이 재무적 성과로 연결된다는 경제성을 입증하기 위한 공시정보의 일관성 확보, 공신력 있는 가치평가 기관의 제도화 등이 수반될 필요가 있을 것으로 보임[132]

- 바이든 신행정부의 ESG 공시의무 부과 방안은 그 대상이 상장회사로 한정된다는 점에서, 환경 관련 스타트업이나 비상장 유망기업에 대한 정보를 확보하여 투자·육성하는 것을 목표로 하는 우리나라의 뉴딜펀드 정책에 미치는 시사점은 다소 제한적일 것으로 보이나, 향후 그 논의과정을 주시할 필요가 있을 것임

국회입법조사처 경제산업조사실
강 지 원 금융공정거래팀 입법조사관

131) 관계부처 합동, 「국민참여형 뉴딜펀드 조성 및 뉴딜금융 지원방안」, 2020.9.3., 11면

132) 김경신, 「국민참여형 뉴딜펀드 성공을 위한 향후 과제」, 『K뉴딜 성공을 위한 금융의 역할』 세미나 자료집, 국회의원 김병욱·국민일보 공동주최, 2020.12.9., 65면

부록 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
교통부 장관 (Secretary of Transportation)	피터 부티지지 (Pete Buttigieg)	인디애나 주 사우스벤드 시장 (2012.1.-2020.1.) 해군 예비군 정보관 (2009-2017) 아프카니스탄 파병(2014)	기후변화 및 그린뉴딜 강조 낙태 허용 지지 직접적 교통 정책 관련 경력 없음	지명
에너지부장관 (Secretary of Energy)	제니퍼 그랜홈 (Jennifer Granholm)	미시건 주 법무부장관 (1999.1.-2002.12;) 미시건 주 주지사 연임 (2003.1.-2011.1.)	미시건 주 내 전기차 배터리 공장 건설 지지 2009년 GM/크라이슬러 긴급 지원 당시 바이든 부통령과 협력 기후변화와 재생 에너지, 에너지 효율 등 정책 주도 예상	지명
연방 증권거래위원회 상임위원 (SEC Commissioner)	앨리슨 헤런 리 (Allison Herren Lee)	SEC 상임위원(2019.7.8.~현재) SEC 선임 법무담당관, (2015.3.-2018.1.) Kara Stein (전) SEC 상임위원 법률보좌관 (2013.11.-2015.2.)	ESG 등 비재무적 공시의무 부과 필요성 강조 소액투자자의 권익 보호 중시 금융회사 및 기업의 지배구조 개선정책 선호	-

VI

디지털 혁신과 불평등 해소

1. 과학기술혁신분야 연구개발 투자 강화
2. 디지털 격차 해소
3. 글로벌 플랫폼에 대한 규제 강화
4. 망 중립성 재도입

(부록) 주요 정책결정자 개관

Ⅵ 디지털 혁신과 불평등 해소

1 과학기술혁신분야 연구개발 투자 강화

가. 배경

▢ 바이든 신행정부는 '미국인에 의한 미국 내 제조(Made in All of America by All of America's Workers)'를 강조하며, 주요 정책 중 하나로 '미국 내 혁신(Innovate in America)'을 제안함[133)]

- '미국인에 의한 미국 내 제조'에 관련된 정책은 '미국 제품 구매(Buy American)', '미국 내 제조(Make it in America)', '미국 내 혁신', '미국 내 투자(Invest in All of America)', '미국 근로자 친화(Stand up for America)', '미국 중심의 공급망(Supply America)' 등이 있음

▢ 바이든 신행정부의 '미국 내 혁신'에서는 △국가 총 연구개발 투자 규모에서 중국이 미국을 추월했다는 점, △글로벌 리더십을 유지하기 위한 공격적인 투자가 필요하다는 점, △트럼프 행정부의 연구개발 투자 축소로 인하여 양질의 일자리가 상실되었다는 점 등을 통해 그 정책의 필요성을 설명함

- 중국의 총 연구개발 투자는 1991년부터 2016년까지 30배 가량으로 증가했고,

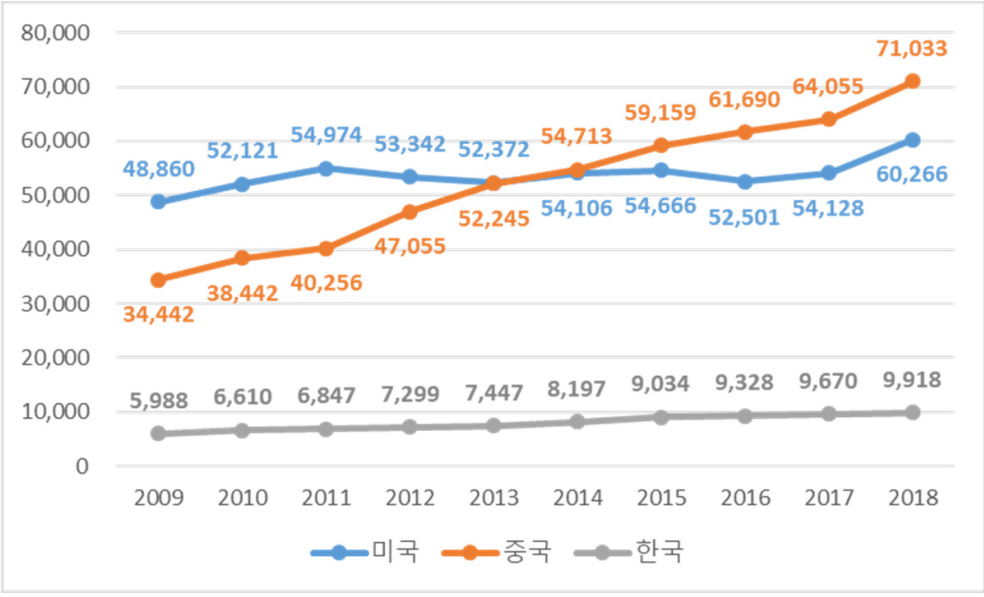
133) Joe Biden's plans(최종 검색일: 2021. 1. 8.), 〈https://joebiden.com/joes-vision/〉. 이하 '정부 연구개발 투자 강화'와 관련된 바이든 신행정부 정책은 이 자료에 근거함

중국은 2020년도 기준으로 총 연구개발 투자에서 미국을 추월한 것으로 추정된다고 밝힘

– 실제로 정부 연구개발 투자 규모를 기준으로 중국은 2014년도에 미국을 추월하여 갈수록 그 격차를 더욱 벌리고 있으며, 2018년 기준으로 중국의 투자 규모는 미국의 약 1.2배에 달함

〈그림 1〉 정부 연구개발 투자 규모 비교

(단위: 백만 달러)



주: 경상가(current), 구매력(purchasing power parity: PPP), 자체사용(intramural) 기준
자료: Main Science and Technology Indicators(최종 검색일: 2021. 1. 8.), 〈https://stats.oecd.org/〉.

- 이와 같이 미국의 경쟁국들이 첨단 과학기술분야에서 글로벌 리더십을 갖추기 위해 공공부문의 공격적인 투자를 하고 있으므로, 미국이 변방으로 밀려나지 않도록 하기 위한 국가적 노력이 필요하다는 점을 강조함
- 또한 미국 연방정부의 연구개발 투자가 감소함에 따라 중산층의 공동화 현상이 야기되었으며, 이러한 공공부문 투자 축소는 국가 생산성과 임금 상승을 둔화시킬 우려가 있다는 것임

– 연방정부의 대규모 연구개발 투자가 미국의 산업과 기술의 리더십을 이끌었을

뿐만 아니라, 중산층의 수백만에 달하는 양질의 일자리를 창출해 왔다는 점을 트럼프 행정부와 공화당은 간과했다는 점을 지적함

나. 주요 내용

▢ 바이든 신행정부는 연구개발과 혁신적 기술에 3천억 달러 규모의 신규 투자를 통해 전기자동차기술, 경량화 소재, 5G, 인공지능 등 고부가가치 제조와 기술분야에서 양질의 일자리를 창출하겠다고 밝힘

- 공약에서는 가장 중요하면서도 경쟁이 치열한 신산업·신기술분야에서 글로벌 리더십을 확보하기 위해 4년에 걸쳐 3천억 달러 규모의 신규 연구개발 투자를 실시할 계획이며, 이러한 규모의 투자를 통해 300만 개 이상의 양질의 일자리가 창출될 것으로 추정된다고 강조함

▢ 3천억 달러의 연구개발 투자는 첨단소재, 보건·의약, 생명공학, 청정에너지, 자동차, 항공·우주, 인공지능, 통신 등의 미국 산업에서 세계를 선도하고 일자리를 창출하는 데 기여할 것이며, 특히 다음의 분야 등에 자원을 배분할 계획을 공개함

- 국립보건원(National Institutes of Health: NIH), 국립과학재단(National Science Foundation), 에너지부(Department of Energy), 방위고등연구계획국(Defense Advanced Research Projects Agency: DARPA), 보건고등연구계획국(Advanced Research Projects Agency for Health: ARPA-H, 신설), 대학의 과학기술연구 장려금(grant) 등 연방정부 연구개발 투자의 대폭적인 확대
- 5G, 인공지능, 첨단소재, 생명공학, 청정차량(clean vehicle) 등 미국의 경쟁력을 지탱하는 핵심 기술에 대한 연구개발사업
- '중소기업 기술혁신사업(Small Business Innovation Research: SBIR)'의 확대된 버전인 '미국시드펀드(Amerca's seed fund)'[134]와 같이 중소기업의 첨단기술 사업화를 촉진하기 위한 경쟁형 자금 지원

134) 중소기업이 연구기관과 연계하여 연구개발성과의 사업화하는 것을 지원하는 펀드

▢ 또한 미국의 납세자들이 연방정부 연구개발 투자의 혜택을 누릴 수 있도록 미국 연방정부가 연구개발 투자를 통해 수익성이 높은 제품의 기술료 지분을 확보할 수 있도록 하기 위해 연방의 기존 권한을 강화하고자 함

다. 시사점

▢ 과학기술혁신분야에서 미국 정부의 공격적인 투자가 계획됨에 따라, 우리나라의 연구개발 투자와 관련된 주요 전략과 제도의 재점검이 필요함

- 미국 정부는 중국의 부상과 지난 트럼프 행정부의 연구개발 투자 축소 문제 등을 고려하여 연구개발 투자를 대폭적으로 확대하기로 했음. 우리나라는 일본의 수출규제 조치와 코로나19 등 국가적 위기를 해결하기 위해 연구개발투자를 대폭적으로 확대하기로 한 바 있음
- 최근 개정된 「과학기술기본법」(2020년 6월)에 '국가연구개발 중장기 투자전략' 수립의 근거인 제7조의2가 신설되었음. 향후 이 전략의 일환으로 투자 분야, 투자재원 배분 방향, 정부와 민간의 역할 분담 방안 등의 검토 시 미국의 투자전략 변화도 충분히 고려하여야 할 것으로 보임
- 또한 바이든 신행정부는 혁신적 연구개발을 추진하는 대표적인 기관인 DARPA 모델을 확대하여 ARPA-H도 신규로 설립할 것으로 알려져 있음. 우리나라도 정부 연구개발의 도전성을 더욱 제고하기 위한 정책적·제도적 개선 노력이 계속될 필요가 있음
- 한편, 2021년 1월부터 「국가연구개발혁신법」이 시행됨에 따라 정부 기술료 납부액이 주로 출연금 기준 비율 부과 방식에서 수익금 기준 비율 부과 방식으로 변경되었는데, 이 제도의 지속적 발전을 위해 유사 사례로서 미국 기술료 제도의 추이도 주시할 필요가 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
권 성 훈 과학방송통신팀 입법조사관

2 디지털 격차 해소

가. 배경

▢ 코로나바이러스-19(이하 코로나19)의 여파로 온라인 교육, 재택근무 등 디지털 기기 및 초고속 인터넷 의존도가 늘어나고 이를 뒷받침하는 인프라에 대한 수요도 증가하고 있음. 이와 동시에 이를 활용하는 계층과 그렇지 못한 계층 간 지식·정보·소득 격차가 커지고 있음

- 연방통신위원회(이하 FCC)는 약 2,130만 명의 미국인이 집에서 유·무선 광대역 인터넷 서비스에 접근할 수 없다고 분석하였으나, 가구별 실제 인터넷 가용성을 토대로는 2배인 약 4,200만 명인 것으로 조사됨
- 그 차이는 농촌과 흑인, 라틴계, 아메리카 원주민 가정에서 더욱 두드러지는 등 지역·인종·계층 간에 더욱 심각한 수준임

▢ 이에 모든 미국인의 저렴한 고속 광대역(affordable high-speed broadband) 서비스 접근 필요성이 다시 한 번 강조되며, 바이든 신행정부 역시 광대역 초고속 인터넷 이용을 위한 인프라 투자 및 확대를 지속할 것으로 보임

- 지난 트럼프 정부의 FCC는 농촌디지털기회기금(Rural Digital Opportunity Funds)을 설립하여 농촌 지역 광대역 인프라 확충을 위해 200억 달러 이상을 투입하였음. 또한 통신 환경이 취약한 지역에 인터넷 인프라를 구축하려는 기업에게 보조금을 지급하는 '커넥트 아메리카 펀드(the Connect America Fund)'를 이용하여 디지털 격차 해소를 위해 노력하였음
- 그러나 개인 이용자들에게 있어서 디지털 격차의 또 다른 장벽인 높은 비용 문제가 해결되지 못하였고, 국가가 제공하는 범용서비스도 질이 저하되는 등 디지털 불균형을 해결하기에 미흡하였음

나. 주요 내용

▢ 범용 광대역 확장 및 접근성 확대를 위한 개혁

- 지역, 계층, 인종과 상관없이 통신망에의 공평한 접근은 디지털 격차를 해소하여 디지털 경제에 대한 접근성을 확보하고 의료, 교육 등의 서비스 이용을 위해 추진되어야 하는 바이든 신행정부의 최우선 과제로 꼽힘
- 이를 위해 의회와 협력하여 「디지털 평등법(Digital Equity Act)」제정을 추진하고 광대역 확장 및 5G 기술 투자를 위한 주정부 자금을 늘릴 계획이며, FCC의 보편적 서비스 기금(USF) 역시 현재의 상황에 맞추어 개편할 예정임
  - 현재까지 미국의 디지털 격차 해소를 위한 법령 및 정책은 대부분 「장애인법」 Title Ⅳ, 「통신법」 Section 255, 「재활법」 제508조, 「21세기 통신 및 비디오 접근성 법」 등을 근거로 하며, 그 대상이 장애인에 집중되어 있는 편이었음

▢ 농촌 지역의 인프라 개선을 위한 투자 확대

- 디지털 격차가 심각한 도서(島嶼) 및 농촌지역의 광대역 인프라(broadband infrastructure) 확장 및 관련 일자리 창출에 약 200억 달러(한화 약 22조 40억 원)를 투자하고, 접근성 확대를 위하여 Community Connect 보조금[135]을 3배로 늘릴 계획임
- 농촌 지역의 인터넷 인프라 확대에 관하여는 트럼프 정부와 바이든 신행정부 모두 긍정적이나, 바이든 신행정부는 부유층과 기업에 대한 증세를 통해 관련 예산을 확보할 예정이며 예산 확대에 부정적이었던 이전 트럼프 정부와 대비됨

▢ 자체 네트워크 구축 지원

- 통신정보국(the U.S. National Telecommunications and Information Administration)과 농무부(the U.S. Department of Agriculture)는 자체적인 시영(municipally-owned) 광대역 네트워크를 구축하고자 하는 도시와 지방 정부를 지원할 계획임

135) 농촌지역의 디지털 접근 및 재정 능력 개선을 위해 20개 농촌 공립 도서관에 5개의 무선인터넷 핫스팟, $2,000 상당의 인건비 등의 자원과 보조금을 제공함

- 민주당 역시 각 지자체와 농촌협동조합(rural-coops)이 공공 소유의 광대역 네트워크를 구축하는 것을 지원하고자 함
  - 현재 미국은 메인(Maine)주의 록포트(Rockport)와 아이다호(Idaho) 주 암몬(Ammon)을 포함한 331개 이상의 도시에 지자체 광대역 네트워크를 설치하고 있으나, 22개 주에서는 시영 광대역을 불법화하여 주민들은 ISP가 제공하는 서비스만 이용 가능함
- 교외 및 농촌 지역의 통신 속도를 높이고 이용 가격을 낮출 수 있도록 공급자 간의 경쟁을 장려하고, 서비스 확대를 위한 투자가 촉진될 수 있도록 연방정부는 송신탑(towers), 전신주(poles), 선로설비포설권(rights-of-way)[136] 등의 주요 통신자원(federally-controlled telecom resources)을 제공할 계획임

▢ 장애인 접근성 개선

- 장애인 및 고령층의 정보통신 보조기기에의 접근 및 이용을 확대하고, 「ATA (Assistive Technology Act)」개정을 통해 자금력이 부족한 주의 접근성 제고를 위한 재정지원을 증대시키고자 함
- 신기술 개발을 위한 공공-민간 파트너십 구축을 위해 새로운 보조기술혁신기금(Assistive Technology Innovation Fund)을 요청할 예정이며, 다양한 유형의 장애를 가진 사람들의 요구가 충분히 반영될 수 있도록 「재활법」을 강화하고 장애인 지원에 대한 인센티브를 제공하고자 함

▢ 통신 복지 확대

- 광대역 통신망 제공업체 참여 수를 늘려 사기와 남용을 줄이고, FCC와 협력하여 저소득층의 인터넷, 전화서비스 등의 통신비 부담을 덜기 위한 Lifeline 프로그램을 개선하고 보조금을 확대할 계획임
- 또한 어린이 및 학생의 디지털 격차 해소를 위해 디지털 문맹 퇴치 교육 프로그램(digital literacy training programs)에 투자하고, 전국 학교와 도서관을 광

136) 공익서비스 제공을 위한 설비구축을 위해 타인 소유의 토지, 기타 소유물에 대한 점유·이용에 대한 권리로, 공익서비스 제공을 위한 네트워크 구축에 중요함. 변정욱 외 4인, 『주요국의 선로설비포설권 제도 현황 분석』, 정보통신정책연구원, 2007.

대역으로 연결하는 E-rate 프로그램을 개선할 계획임

다. 시사점

□ 바이든 신행정부는 코로나19로 인한 경기침체 속에서 경제회복뿐만 아니라 신속하게 사회통합을 이루어야 하는 과제를 안고 출범하였으며, 광대역 인터넷과 5G 인프라 투자를 통한 접근성 제고는 이를 위한 우선순위로 인식되어 매우 활성화될 것으로 전망됨

- 기존 장애인 중심의 디지털 격차해소 관련 법령 및 정책을 현 시대에 맞춘 통신 환경 및 다양화된 지역·인종·계층을 반영하고, 동시에 대상별 디지털 격차 해소를 위한 정책 및 지원을 유관기관과 협력하여 재편함
- 또한 중앙정부 차원에서만이 아니라 각 주 및 지자체, 민간과 협력을 이루어 독립적인 자생능력을 가질 수 있도록 지원함

□ 우리나라 역시 급격한 디지털 전환에 따른 디지털 격차 및 일자리 문제를 해소하기 위해 「(가칭)디지털포용 기본법」 제정이 추진 중에 있음. 미국의 법령 제·개정 및 예산 활용을 참고하여 새로운 디지털·비대면 환경에 효율적으로 적용 가능한 법·제도적 방안을 살펴보고 국내 여건에 맞추어 반영할 필요가 있음

- 특히 시설 투자 등을 위한 자금은 부유층과 기업에 대한 증세를 통해 확보될 것으로 보여져, 사회적·정치적 이견을 어떻게 좁혀나갈지도 주목할 요소임

국회입법조사처 사회문화조사실
김 나 정 과학방송통신팀 입법조사관보

3 글로벌 플랫폼에 대한 규제 강화

가. 배경

▢ 통신품위법(Communication Decency Act)은 미국의 글로벌 플랫폼 기업의 성장에 기여해왔으며, 국제적으로도 미국의 인터넷 패권 유지에 중요한 역할을 해왔음[137]

- 동법은 인터넷 이용자의 표현의 자유 보장뿐만 아니라 온라인 플랫폼의 면책 규정을 통해 구글, 페이스북, 유튜브 등 미국의 인터넷 기업의 발전에 기반이 되었으며, 국제관계에 있어서도 무역협정에 일부 반영되는 등 미국의 인터넷 패권을 공고히 하는데 중요한 역할을 해왔음

▢ 인터넷상 콘텐츠 유통에 있어 온라인 플랫폼의 책임을 강화해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음

- 인터넷 콘텐츠가 온라인 플랫폼을 매개로 유통되므로 불법·유해콘텐츠의 신속한 삭제 및 차단을 위해서는 플랫폼이 적극적인 역할을 해야 한다는 주장이 있음
- 특히 전세계적으로 점유율이 높은 미국 국적의 온라인 플랫폼의 법적 책임을 강화해야 한다는 주장이 EU 차원에서 제기되었고, 일부 제도화되기도 함
  - EU는 시청각미디어서비스지침(AMSD)에 동영상을 공유하는 온라인 플랫폼이 불법·유해콘텐츠를 차단하도록 명시하였으며, EU를 주도하고 있는 독일에서는 네트워크 시행법(NetzDG)을 통해 소셜미디어 플랫폼이 불법·유해정보의 삭제 절차를 마련하고, 유통이 확인되는 경우 24시간 이내에 삭제하도록 하고 있음

▢ 미국 내에서도 온라인 플랫폼의 책임을 강화해야 한다며 미국 통신품위법에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 왔음[138]

- 2013년에 미국 47개주 법무장관은 아동 및 여성에 대한 범죄 예방을 위해 통신품위법상 면책 규정의 폐지를 미 의회에 청원한 바 있음

137) 이진규, 「The Communication Decency Act(통신품위법) Section 230의 이해」, 「KISA REPORT」 6호, 2020.

138) 이진규, 위 자료

- 2019년에는 공화당 조쉬 할리(Josh Hawley) 상원의원이 통신품위법 면책 조항을 배제하는 법안을 발의한 바 있고, 2020년 미국 법무부도 통신품위법의 면책 조항 개정을 위한 제안서를 공개한 바 있음

나. 주요 내용

▢ 미국은 통신품위법을 통해 인터넷 불법·유해정보의 유통에 있어 인터넷 플랫폼의 직접적인 법적 책임을 면제하였는데, 주요 내용은 다음과 같음

- 인터넷 플랫폼은 온라인 정보 유통을 매개할 뿐 직접적인 정보 게시자로 간주되지 않음[47U.S.Code230(c)(1)]
- 인터넷 플랫폼은 선한 의도(good faith)를 갖고 음란물, 선정물, 과도한 폭력물, 학대 및 혐오물 등의 불법·유해 콘텐츠에 대한 삭제 및 차단 조치를 할 경우 법적 책임을 면제함[47U.S.Code230(c)(2)(A)]
- 인터넷 플랫폼은 음란물, 선정물, 과도한 폭력물, 학대 및 혐오물 등의 불법·유해 콘텐츠에 대한 이용자의 접근을 차단할 수 있는 기술적 조치를 취할 경우에도 법적 책임을 면제함[47U.S.Code230(c)(2)(B)]

▢ 바이든 신행정부는 통신품위법을 개정하여 온라인 플랫폼에 대한 규제를 강화한다는 방향에서 인터넷 정책을 추진할 것으로 보임[139)]

- 바이든 신행정부는 인터넷 플랫폼이 불법·유해 콘텐츠의 유통을 막기 위해 적극적인 역할을 해야 하며, 이를 위해 통신품위법 제230조의 면책조항은 개정되어야 한다는 입장임
- 미 대선 과정에서도 바이든 측은 미국 내 인터넷 플랫폼이 선거과정에서 발생하는 불법·유해 콘텐츠의 확산을 적극적으로 차단할 것을 요구하였음

▢ 미국 온라인 플랫폼은 콘텐츠 유통에 대한 자율규제를 강화하고 있으나, 미국 의회 정

139) Robert D. Atkinson 외, Trump vs. Biden: Comparing the Candidates' Positions on Technology and Innovation, ITIF, 2020.9.

치 구도를 보면 통신품위법 폐지에 긍정적인 것으로 보임[140]

- 페이스북, 트위터 등 미국의 주요 인터넷 플랫폼은 미 대선 국면에서 허위정보 등에 대해 자율규제를 강화하였는데, 이는 통신품위법 제230조의 면책규정 축소라는 위기의식이 작용한 것으로 해석되고 있음
- 특히 미국 의회에서 공화당도 통신품위법 제230조의 개정에 적극적이기 때문에 인터넷 플랫폼에 대한 법적 책임을 강화하는 방향의 입법이 이루어질 가능성이 큼

다. 시사점

▢ 인터넷상 불법·유해 정보의 유통 근절을 위해 해외 인터넷 플랫폼에 대한 역외 규제의 문제가 지속적으로 제기되어 왔음

- 국내법에서는 인터넷상 불법·유해정보에 대해 플랫폼의 법적 책임을 제도화하고 있으며, 구체적으로 국내법상 인터넷 불법·유해정보에 대해서는 행정기관에 의한 통제 및 플랫폼 자체의 통제 근거를 마련하여 시행하고 있음
- 국내 점유율이 높은 해외 인터넷 플랫폼의 경우 국내법을 통해 직접적인 법적 책임을 묻기 어려워, 국내 콘텐츠 규제의 법적 효과를 약화시키고 있음
  - 구글, 페이스북, 트위터 등 해외 온라인 플랫폼의 경우 기본적으로 미국 국내법을 적용받는다는 입장이므로, 국내법을 강제적으로 집행하기 어려운 문제가 발생함

▢ 미국 통신품위법이 개정될 경우 해외 플랫폼에 대한 역외 규제의 문제를 일정 부분 해결될 수 있음

- 미국 통신품위법이 개정되어 인터넷 플랫폼에게 불법·유해 정보에 대한 단속 근거가 확보될 경우 불법·유해 콘텐츠를 실질적으로 규제할 수 있는 효과가 있음
  - 통신품위법의 개정된다고 해서 미국 인터넷 플랫폼 기업에게 국내법을 이행하도록 강제하기는 어렵지만, 미국 현지법에 따라 플랫폼 규제를 강화할 경우 실질적으로 국내법이 집행되는 법적 효과를 가지게 된다고 볼 수 있음

140) 김익현, 「소셜 미디어의 미국 선거 관련 자율규제 동향」, 「KISO JOURNAL」 제41호, 2020.

▢ 다만, 어떤 콘텐츠를 규제할 것인지, 인터넷 플랫폼의 법적 책임을 어느 선에서 인정할 것인지는 아직 구체화되지 않은 상태이므로, 제도 개선안이 나온 이후 법적 효과를 판단할 수 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
최 진 응 과학방송통신팀 입법조사관

4 망 중립성 재도입

가. 배경

▢ 망 중립성은 인터넷으로 전송되는 데이터 트래픽을 그 내용, 유형, 단말기, 이용자 등과 관계없이 동등하게 취급하는 것을 말함

- 유무선 인터넷사업자(이하 '인터넷사업자')가 콘텐츠제공사업자 등 각종 이용자의 트래픽에 속도를 제한하거나 접속을 차단하거나 우선순위를 부여하는 등 차별적인 대우를 해서는 안 된다는 의미임

▢ 동영상 등으로 인해 데이터 트래픽이 급증함에 따라 인터넷사업자와 콘텐츠제공사업자 사이의 망 중립성 입장이 더욱 대립되고 있음

- 인터넷사업자는 망 중립성을 완화하여 콘텐츠제공사업자에게 대가를 부과하고 망 투자 유인을 제고하여야 한다는 입장을, 콘텐츠제공사업자는 망 중립성 완화 시 인터넷사업자에게 과도한 권한이 부여되고 혁신 서비스가 위축될 수 있다는 입장을 취하고 있음

나. 주요 내용

▢ 미국 연방통신위원회(FCC)는 오바마 행정부 시기인 2015년 2월 인터넷사업자에게 망 중립성 의무를 적용함

- FCC는 2010년 12월 망 중립성 원칙을 마련하였고(2010 Open Internet Order)[141], 2015년 2월에는 인터넷사업자에게 망 중립성 원칙을 적용하도록 명문화하였음(2015 Open Internet Order)[142]
- FCC가 정한 망 중립성 원칙은 적법한 콘텐츠 차단 금지, 특정 트래픽 우호 처리 금지, 전송속도 저하 지연행위 금지, 불합리한 간섭·불이익 금지, 투명성 강화(망 관리 관행, 서비스 조건 등 공개) 등을 내용으로 하고 있었음

141) FCC, "Preserving the Open Internet Broadband Industry Practice (FCC 10-201)", 2010. 12. 23.
142) FCC, "Protecting and Promoting the Open Internet (FCC 15-24)", 2015. 3. 12.

▢ FCC는 2017년 12월 망 중립성에 대한 입장을 변경하여, 인터넷 자유 회복 규정(Restoring Internet Freedom Order)을 통해 인터넷사업자에 대한 망 중립성 규제를 투명성 의무만을 남기고 폐지하기로 결정함[143)]

- 인터넷사업자를 기간통신서비스가 아닌 정보서비스로 다시 분류하여 인터넷사업자에 대한 규체 체제를 망 중립성 원칙 기반의 FCC 사전규제에서 공정거래위원회(FTC)의 사후규제로 전환함
- 이와 같은 망 중립성 규제 폐지는 트럼프 행정부의 시장 원리 중심의 정책 강화, 통신 인프라 투자 확대 기조에 영향받은 것으로 보임

▢ 뉴욕주 등 20여개의 주정부와 시민단체는 트럼프 행정부의 망 중립성 폐지 결정에 반발하여 이에 대한 무효 소송을 제기하였음

▢ 워싱턴 D.C. 연방 항소법원 3인합의체는 2019년 10월 FCC의 망 중립성 규제 폐지의 정당성을 인정하면서도, 인터넷 자유 회복 규정 중 주정부가 자체적인 망 중립성 규칙을 제정하는 것을 금지하는 부분은 폐기하여야 한다는 판결을 내렸음[144)][145)]

- 법원은 인터넷 자유 회복 규정이 공공 안전 등에 미치는 영향을 적절하게 고려하지 않았지만, FCC는 인터넷 정책을 결정하는 행정기관으로서 망 중립성을 폐지할 권한이 있기 때문에 상기 규정을 무효로 할 수 없다고 판단하였음
- 동시에 연방정부와 주정부의 규제관할권 충돌에 대해서, FCC가 망 중립성에 대한 독점적인 규제 권한을 가지고 있는 것이 아니기 때문에 주정부가 독자적으로 망 중립성 법안을 제정할 수 있다고 판단하였음

※ 캘리포니아주 등은 자체적인 망 중립성 법을 두고 있음

▢ 판결에 따르면 FCC는 망 중립성 정책에 관한 권한이 인정되는바, 바이든 신행정부의 FCC가 트럼프 행정부에서 폐지한 망 중립성 정책의 재도입을 검토할 것으로 예상됨

- 망 중립성에 대한 바이든 대통령의 공식 공약은 없었으나, 2020년 8월 미국 민

143) FCC, “FCC Releases Restoring Internet Freedom Order”, 2017. 12. 14.
144) Mozilla Corp. v. FCC & USA, No. 18-1051 (D.C. Cir.)
145) 원고들이 이에 재심을 신청하였지만 워싱턴 D.C. 연방 항소법원 전원합의체는 2020년 2월 이 신청을 기각함

주당 정당대회에서 승인된 정당 강령[146]에는 통신사업자의 망 중립성 위반 행위에 대해 강력한 집행 조치를 취하기 위한 FCC의 권한 회복을 추진하겠다는 내용이 명시되어 있음

- 트럼프 행정부에서 임명된 현 FCC 위원장 Ajit Pai가 2021년 1월 조기 퇴임 의사를 밝힌바 바이든 대통령이 곧 후임을 지명할 수 있게 되었음
- 이로 인해 FCC 위원이 민주당 추천 3인, 공화당 추천 2인으로 구성될 것으로 예상됨[147]
  - 현재 민주당 추천 위원인 Jessica Rosenworcel와 Geoffrey Starks는 망 중립성 강화에 대한 강력한 지지 입장을 보이고 있음[148]
- 바이든 대통령은 농어촌 지역에서의 망 구축에 정부 예산 투입을 확대하겠다는 입장으로 망 중립성 재도입 시 통신 인프라 투자가 축소된다는 우려를 일부 해소할 것으로 보임
- 이에 대해서는 바이든 신행정부가 오바마 행정부보다 더 강력한 수준의 망 중립성을 부활시킬 것이라는 의견[149]과 빅테크 기업의 견제 등을 위해 오바마 행정부보다는 완화된 망 중립성 원칙을 도입할 가능성이 있다는 의견[150]이 공존함

다. 시사점

▢ EU가 망 중립성 원칙을 유지하는 가운데 미국도 다시 망 중립성 원칙을 복원한다면 전 세계적으로 망 중립성을 유지하는 경향이 지속될 것으로 보임

▢ 다만, EU가 일정 요건 하에서 네트워크 슬라이싱[151] 등 특수서비스 제공을 허용한 만

146) *2020 Democratic Party Platform*, August 18, 2020.

147) 현재는 공화당 추천 3인, 민주당 추천 2인으로 구성되어 있음

148) Jessica Rosenworcel, "FCC Commissioner Jessica Rosenworcel Statement On Net Neutrality", 2019. 3. 6. ; Geoffrey Starks, "Commissioner Starks Statement on Net Neutrality Court Decision", 2019. 10. 1. 등.

149) 라성현 외, 「바이든 당선의 파급효과와 ICT 정책 방향」, 『KISDI Premium Report』, 20-09, 2020. 11.

150) "[바이든 시대 한국IT 영향] ② 망중립성 부활할까...촉각 곤두세우는 통신사와 인터넷 업계", 「아주경제」 2020.11.16.

151) 동일한 물리 네트워크를 논리적으로 분리한 단대단(end-to-end) 네트워크를 구성함으로써 서로 다른 특성을

큼 미국도 기존과는 차별된 망 중립성 원칙을 도입할 가능성이 있으며 정책 상황을 지속적으로 모니터링할 필요가 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
박 소 영 과학방송통신팀 입법조사관

가지는 다양한 애플리케이션의 요구사항들을 충족할 수 있도록 하는 것을 말함

(부록) 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
FCC 의장 (FCC Chairman)	미뇽 클리번 (Mignon Clyburn)	South Carolina Public Service Commission 위원장 (2002.7.-2004.7.) FCC 위원(2009.7.-2019.1.) 바이든 인수위원회 합류(2020.11.)	망 중립성 원칙 채택 및 망 중립성 폐지 반대 저소득층 인터넷 연결 프로그램 추진	-
	제시카 로젠워셀(Jessica Rosenworcel)	FCC 유선경쟁국 등(1999-2007) 미국 상원 상업, 과학 및 교통위원회 선임 커뮤니케이션 고문 FCC 위원(2012.5.-현재)	망 중립성 원칙 채택 및 망 중립성 폐지 반대 인터넷상 표현의 자유를 중시하나, 현행 통신품위법 제230조의 플랫폼 면책조항 개정을 논의할 수 있다는 입장 저소득층 인터넷 연결 프로그램 추진 로봇콜로부터의 소비자 보호 확대	-
FCC 부국장	제프리 스탁스 (Geoffrey Starks)	FCC 위원(2019.1.30.-현재) 법무부(DOJ) 차장 선임 고문 법무법인 Williams & Connolly 변호사 제8차 항소법원 Duane Benton 판사 서기 일리노이 주 상원 직원	보편적서비스펀드(USF)의 소비자 보호 및 책임 강조 켄자스 주 출신으로서, 농촌 지역의 광대역 인프라 배포 지속적 지지 위원회의 범용 서비스 기금 프로그램의 무결성 유지 강조 개인 데이터 및 네트워크 보안을 위한 기술 지원 옹호	-

VII

교육 기회보장 및 접근성 강화

1. 교육격차 및 교육기회 불평등 해소
2. 코로나19 대응 안전한 학교 재개방
3. 교원 충원 및 처우개선
4. 고등교육 접근성 확대
5. 2년제 커뮤니티 칼리지와 직업훈련 지원 강화

(부록) 주요 정책결정자 개관

Ⅶ 교육 기회보장 및 접근성 강화

1 교육격차 및 교육기회 불평등 해소

가. 배경

▢ 미국은 주(州)정부가 교육재정의 약 92%(2017년 기준)를 부담하고 있고,[152] 대부분의 교육재원은 지역주민의 재산세를 통해 마련됨.[153] 이에 따라 학군 간의 교육 재정 격차와 지역 간 교육격차가 크다는 점이 문제로 지적되어 왔음[154]

- 미국 내 백인학군과 유색인종이 다수인 학군 간의 교육 재정 격차는 연간 약 230억 달러(원화 약 25조 1,600억 원)이고, 고소득층 비율이 높은 학군과 저소득층 비율이 높은 학군 간에도 교육 재정 격차가 큰 것으로 나타남

▢ 특히, 2020년에 코로나19 대응을 위한 원격수업이 확대되면서 통신망·전자기기 부족 등 디지털 교육격차가 지적되었고, 이는 유색인종 학생, 장애학생, 영어를 모국어로 하

152) 미국은 연방수정헌법에 따라 교육에 관한 입법과 재정 등의 권한이 주정부에게 부여되어 있고, 연방정부는 주별 교육격차 해소와 소외계층 교육지원 등 일부 사안에 대해 지원함(U.S. Department of Education, *10 Facts About K-12 Education Funding, Washington, D.C., 2005; FindLaw, The Roles of Federal and State Governments in Education,* 2018.3.21.)

153) National Center for Education Statistics, *Public School Revenue Sources*, 2020.4.

154) The Biden Plan for Educators, Students, and Our Future(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/education/〉

지 않는 영어학습자, 농촌지역 학생, 저소득층 학생 등에 대해 교육 불평등 문제를 심화시켰다는 주장이 제기됨

나. 주요 내용

(1) 취약계층 출신 교사 경력 교육부장관 지명으로 추진체계 정비

□ 조 바이든 미국 대통령 당선인은 지난 2020년 12월에 초등학교 교사 출신인 미구엘 카르도나(Miguel A. Cardona)를 교육부 장관으로 지명하였고,[155] 카르도나 지명자가 교육 불평등 문제 등을 해소하는데 기여할 것이라고 소개함[156]

- 카르도나 교육부 장관 지명자는 라틴계 교사 출신이자 코네티컷주 교육감(Connecticut Commissioner of Education)으로 재직한 교육전문가임[157]
  - 카르도나 지명자는 푸에르토리코 출신의 이민자 가정에서 자랐으며, 저소득층 경제 배경 속에서 유년시절 언어(영어) 학습에 어려움을 경험하였고, 교육 불평등 해소 정책에 지속적인 관심을 가지고 있는 것으로 알려짐

- 카르도나 지명자는 교육 분야 내 인종 및 사회·경제적 격차 해소에 집중할 것으로 전망됨[158]
  - 코네티컷주 교육격차 해소 대책위원회(Connecticut Legislative Achievement Gap Task Force)를 이끌며 교육 기회 및 학습 격차 해소를 위한 과감하고 혁신적인 제안들을 제시한 것으로 알려짐[159]
  - 공정하고 균등한 교육기회를 제공하는 학교, 백인학생과 유색인종 학생간의 학업 성취도 격차 해소, 영어학습자 교육여건 개선 등을 중점 과제로 제시할 것으로 예상됨

(2) 취약계층·저소득층·장애인학생 맞춤형 교육지원 확대

155) Sullivan, K., "Biden introduces Miguel Cardona as education secretary nominee", *CNN*, 2020.12.23.
156) Binkley, C., "Biden picks Connecticut schools chief as education secretary", *AP News*, 2020.12.23.
157) BIDEN-HARRIS TRANSITION(대통령직인수위원회), "Domestic Nominess and Appointees: Dr. Miguel Cardona, Secretary of Education", 〈https://buildbackbetter.gov/〉.
158) Binkley, C., 위의 글.
159) Blanco, A., "Connecticut education Commissioner Miguel Cardona selected for U.S. education secretary by President-elect Joe Biden", *Hartford Courant*, 2020.12.22.

▢ 민주당 바이든 후보자는 코로나19 대응을 위해 사회적 취약계층의 학생(특수교육 대상 학생, 영어학습자, 통신망·전자기기 등에 대한 접근이 어려운 학생 등)을 대상으로 질 높은 원격수업 및 등교수업과의 병행학습(hybrid learning, 하이브리드 학습)[160]을 제공하겠다고 발표함[161]

- 코로나19로 인한 학습격차 심화 등 교육격차를 완화하기 위해 백악관 주도로 대책을 마련하고 증거기반정책을 수립하겠다고 제시함
- 민주당 전국위원회(Democratic National Committee)는 디지털 교육격차를 해소하고, 학생이 학교 및 가정에서 교육 자원에 접근할 수 있도록 통신망 구축을 위해 연방정부의 재정 지원을 크게 확대할 것이라고 제시함[162]

▢ 바이든 후보자는 학습격차를 해소하기 위해 저소득층 학생의 비율이 높은 학교에 지원하는 '타이틀 I(Title I) 기금'[163]을 3배 늘릴 것이라고 설명함

- 해당 예산은 학교의 교사에게 경쟁력 있는 급여 지급과 고급 교육과정 제공, 3~4세 대상 유아교육 제공 등을 위해 사용할 수 있도록 함

▢ 그리고 교육구(local educational agency, 한국의 교육청에 해당함)가 학교 구성원 다양화를 위한 계획과 시행 방안을 마련할 수 있도록 지원금을 제공하고, 특수교육 대상 학생이 적절한 교육과 훈련을 받을 수 있도록 특수교육에 대한 지원을 확대할 예정임

- 1990년에 제정된 「장애인교육법」(Individuals with Disabilities Education Act)은 연방정부가 특수교육 예산의 40%까지 부담할 수 있다고 규정하고 있으나, 현재 연방정부의 특수교육 예산 지원은 약 14% 정도인 것으로 나타남

160) 최근 한국 교육학계에서는 블렌디드 교육 또는 블렌디드 학습이라는 용어를 사용하고 있고, 이는 원격교육과 대면교육이 과목별, 교원별로 다양한 형식 및 방법으로 결합되어 제공되는 형태를 의미함

161) Joe Biden's Roadmap to Reopening School Safely(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/school-reopening/〉.

162) Democratic National Committee, "Providing a World-class Education in Every Zip Code", *2020 Democratic Party Platform*, August 18, 2020, pp.64~71.

163) 타이틀 I(Title I) 기금은 사회·경제적 취약계층 학생 등의 학업성취도 개선을 위해 교육에 사용하도록 마련된 예산임(이덕난·유지연, 「미국의 기초학력 보장 강화: 「모든 학생 성공법」(Every Student Succeds Act)의 제정을 중심으로」, 『외국입법 동향과 분석』 제11호, 국회입법조사처, 2019.10.23.)

다. 시사점

▢ 미국은 교육격차 및 교육불평등 해소 정책을 이전 정부에서도 추진해왔음.[164] 그러나 바이든 신행정부는 이민자 가정의 저소득층 경제 배경에서 자라고 현장 교사 출신으로 교육감을 역임한 카르도나를 연방 교육부장관으로 지명함으로써 연방정부의 교육거버넌스 체계를 재정비하여 취약계층이 체감할 수 있는 실용적인 교육지원 정책을 추진하겠다는 의지를 표명한 것으로 해석됨

- 한국의 경우에 교육격차 및 교육불평등 해소의 필요성은 국정과제 및 교육부 업무계획에 제시되어 있으나 실제적인 지원은 미흡한 실정임[165]
- 재난이 발생할 때 어려운 계층이 더욱 어려워지는 점을 고려하여 학교 현장 경험이 풍부하고 교육불평등 해소 의지와 역량을 갖춘 교육거버넌스 체계 구축을 검토할 필요가 있음

▢ 바이든 신행정부는 취약계층에 대한 원격학습 기기 지원 등 디지털 교육격차 해소, 저소득층지역 학교 예산 지원 확대, 장애인학생에 대한 연방정부의 예산 지원 확대 등을 제시하였고, 이는 연방정부가 지역·학교·학생의 여건에 적합한 맞춤형 교육지원 책무를 강화하겠다는 것으로 해석됨

- 한국의 경우에 취약계층에 대한 원격학습 기기 지원 등을 실시하고 있으나, 코로나19 대응 과정에서 취약계층에 적합한 맞춤형 교육지원이 상대적으로 미흡하였다는 지적이 있었으며, 향후 보다 적극적인 지원 정책을 마련할 필요가 있음[166]

164) 부시 행정부 시기인 2002년에는 「낙오 학생 방지법」(No Child Left Behind: NCLB)을 제정하였고, 오바마 행정부 시기인 2015년에는 「모든 학생 성공법」(Every Student Succeds Act: ESSA)을 제정함(이덕난·유지연, 위의 글)

165) 이희현, 『교육복지정책 평가 및 개선과제』, 한국교육개발원, 2019, p.4.

166) 오지언, 「코로나19 이후 교육복지우선지원사업을 통한 취약학생 지원 현황과 제안」, 『국회입법조사처 전문가 간담회 토론문』, 2020.12.22.

국회입법조사처 사회문화조사실
이 덕 난 교육문화팀 입법조사관
유 지 연 교육문화팀 입법조사관
최 재 은 교육문화팀 입법조사관보

2 코로나19 대응 안전한 학교 재개방

가. 배경

▢ 미국은 코로나19 이후 학생들의 등교수업 재개에 대한 논쟁을 진행해왔고, 바이든 대통령 당선인은 안전한 학교 재개방을 위한 지원을 공약하였음

- 2020년 7월에 당시 트럼프 대통령은 학교 등교수업 재개를 강하게 요구했고, 그 이후 등교수업 재개 여부와 시기에 대한 사회적·정치적 논쟁이 전개됨
- 2020년 11월 9일 기준으로 미국 학생의 63%가 최소 주 1회 이상 등교수업을 제공하는 학교에 재학 중이고, 이 학교 재학생의 대부분은 안전상 이유로 집에서 원격수업에 참여하고 있는 것으로 나타남[167]
- 바이든 당선인은 등교수업 재개 논쟁에 대해 안전한 학교 재개방을 위해서는 추가적인 예산 지원 등이 필요하다고 제시함

▢ 바이든 당선인은 안전한 학교 재개방의 목적을 "질 높은 대면수업 제공"이라고 설명하고, 이를 위한 구체적인 방안으로 학생 수 감축 등을 제시함

- 민주당 전국위원회는 "코로나19 긴급 상황을 경험하면서 전국의 학생·학부모, 교원 등 교육전문가들은 질 높은 수준의 대면수업을 대체할 수 있는 지속 가능하고 장기적인 방법은 없다는 것을 깨달았다"고 지적함[168]
- 카르도나 교육부 장관 지명자는 지역 여건 상 원격수업이 불가피한 상황 외에는 등교수업을 제공하는 것이 매우 중요하다는 입장을 밝힘[169]
- 카르도나 지명자는 2020년 당시 코네티컷 주 교육감으로서 교육구(한국의 교육청에 해당함)에 안전한 학교 지침서(guide)를 제공하여 대부분의 학교가 등교수

167) Anya Kamenetz and Elissa Nadworny, "What A Biden Presidency Could Mean For Education", *NPR*, 2020.11.10.

168) Democratic National Committee, "Providing a World-class Education in Every Zip Code", *2020 Democratic Party Platform,* August 18, 2020, pp.64~71.

169) Joey Garrison and Erin Richards, "Biden to pick Miguel Cardona, proponent of reopening schools, as education secretary", *USA Today*, 2020.12.22.

업을 실시하도록 권장한 적이 있음

나. 주요 내용

(1) 학급당 학생 수 감축 및 연방의 예산 지원

▢ 2020년 12월 3일에 바이든 미국 대통령 당선인은 CNN과의 인터뷰에서 안전하게 등교수업을 재개하기 위해서는 ① 학교 방역, ② 환기시설 개선, ③ 학급당 학생 수 감축이 필요하고, 이를 위해서는 ④ 더 많은 교사 인력이 필요하다고 밝힘[170]

- 이를 위해 연간 1,000억 달러(원화 약 110조 원) 규모의 예산이 필요하고, 주정부의 예산 부족으로 적자지출을 계속할 수 없기에 연방정부가 이를 지원할 책임이 있다고 설명함

▢ 2020년 12월 8일에 델라웨어 주 웰밍턴 행사에서 바이든 당선인은 "학생이 다시 학교로 돌아갈 수 있도록 하고, 등교수업을 지속하는 것이 국가의 우선순위가 되어야 한다. 취임 후 100일 이내에 등교수업을 재개할 수 있도록 하겠다"고 약속함[171]

- 그리고 등교수업 재개를 위해 의회의 재정 지원 승인, 각 주 및 도시별 강력한 방역 지침 수립, 국민의 적극적 참여가 필요하다고 강조함

(2) 학교 재개방을 위한 방역 강화 및 국가 수준의 대응 지침 마련

▢ 민주당 바이든 후보는 "교사와 학생이 안전하고 건강한 교육환경에서 가르치고 배울 수 있도록 공립학교의 시설을 개선하는 데에 재정을 지원할 계획"이라고 밝힘[172]

- 건강 및 안전에 위협이 되는 문제를 개선하는 데 우선적으로 예산을 사용하고, 추가 예산은 학생용 실험실 및 장비 등이 갖춰진 혁신적이고, 에너지 효율적인 학교를 구축하는 데 사용하겠다고 설명함

170) CNN, *Interview with President-Elect Joe Biden and Vice President- Elect Kamala Harris*, 2020.12.3. 〈http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/2012/03/se.01.html〉

171) Will Weissert, "Biden Vows to Reopen Most Schools After 1st 100 Days on Job", *U.S.News*, 2020.12.8.

172) Joe Biden's Roadmap to Reopening School Safely(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/school-reopening/〉.

- 바이든 후보는 대선 공약집에서 “학교가 개인 보호 장비 및 방역 제품을 확보하고 환기시설·교실 공간·학급 규모·교통 수단 등을 개선할 수 있도록 예산을 지원하겠다”고 제시함
- 2020~2022년까지 주정부의 예산 적자가 5,550억 달러(원화 약 607조 8천 억 원)에 달할 수 있고, 만약 주정부의 교육 예산이 5% 감소될 경우 약 28,000명의 교직원이 감축될 수 있다고 예측함
- 주정부가 교직원 감축 없이 학교 방역 예산을 확보 및 집행할 수 있도록 하기 위하여 연방정부가 주정부에 부족한 예산을 지원하겠다는 공약임

▢ 바이든 후보는 안전한 학교 개방을 위해 ‘명확하고, 일관되며, 효과적인(clear, consistent, effective) 코로나19 대응 국가수준 지침’을 마련할 필요가 있다고 밝힘

- 연방 차원에서 미국 질병통제예방센터 및 기타 연방 기관들을 통해 주별·지역별로 학교 재개 가능 여부와 안전하게 재개하는 방법을 결정할 수 있도록 안내하는 기준을 설정하여 제공할 것이라는 설명임

다. 시사점

▢ 바이든 당선인은 “질 높은 대면수업 제공”을 위해 “안전한 학교 재개방”이 필요하다는 기본 방향을 수립하였고, 이는 원격수업으로의 전환이라는 소극적인 대응에서 벗어나 감염병 상황에서도 교육의 질을 유지하려는 적극적인 대응으로 전환하겠다는 것으로 해석됨

▢ 구체적인 정책 방안으로 학급당 학생 수 감축 및 교원 확충을 제시하였고, 이는 감염병 상황에서 학생 안전과 대면수업의 질을 함께 확보하겠다는 전략으로 해석됨

- 2018년 기준으로 미국 공립 초등학교 평균 학급당 학생 수는 21명이고, 중학교는 27명으로, OECD 평균(초: 21명, 중: 23명)에 비해 중학교가 4명 많음[173]
- 한국의 경우에 코로나19 이후 원격수업을 중심으로 대면수업을 병행하고 있으

173) OECD, “D2. What is the Student-Teacher Ratio and How Big are Classes?”, *Education at a Glance*, 2020, p.383.

나, 초·중학교 학급당 학생수가 OECD 평균에 비해 많은 상황[174]에서 원격-대면 수업 병행에 따른 교사의 업무량은 많은 편이나 교육의 질은 낮아졌다는 지적이 제기됨[175]

- 한국의 경우에도 코로나 위기를 기회로 전환하는 차원에서 학급당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 낮추는 방안을 강구하여 안전한 학교 재개방 및 수업의 질을 동시에 추구하는 정책을 마련할 필요가 있음

▢ 바이든 당선인은 '명확하고, 일관되며, 효과적인 코로나19 대응 국가수준 지침'을 마련하겠다고 밝혔고, 이는 감염병 상황에서 학교 재개 여부 및 방법은 주별·지역별로 결정할 수 있게 하되 연방정부가 보다 적극적으로 나서서 연방 차원의 통일된 기준을 제공하겠다는 것을 의미함

- 한국의 경우에 일부에서 시·도교육청이 자율권을 갖고 감염병에 대응할 수 있도록[176] 법령을 개정해야 한다는 의견도 있음
- 이이 대해, 교육에 관한 주요 권한이 주정부에게 부여된 미국의 경우에도 감염병 상황에서는 연방정부의 역할을 확대하려 한다는 점을 참고할 필요가 있으며, 한국의 경우 교육부가 전국적으로 통일된 기준을 제시하고 그 속에서 시·도와 학교가 자율적으로 운영하는 방식이 적절하다고 사료됨

✉ 국회입법조사처 사회문화조사실
이 덕 난 교육문화팀 입법조사관
유 지 연 교육문화팀 입법조사관
최 재 은 교육문화팀 입법조사관보

174) 한국 공립 초등학교 평균 학급당 학생 수는 23명이고, 중학교는 27명으로 OECD 평균에 비해 초등학교는 2명, 중학교는 4명 많음

175) 김성열, 「코로나와 함께 하는 시대, 초·중등교육의 과제」, 『국회입법조사처 전문가 간담회 발표문』, 2020.11.11.; 박희재, 「뒤늦은 등교 수업에 '업무 폭주'…녹초가 된 교사들」, 『YTN』, 2020.6.13.

176) 홍석우, 「조희연 "3단계 전 수도권 학교 등교중단 요청"…서울교총 "2주간 전면 온라인 수업 요구"」, 『KBS News』, 2020.8.24.

3 교원 충원 및 처우개선

가. 배경

▢ 미국에서는 그동안 교원 임금 동결, 복지·혜택 축소, 교사 1인당 학생 수 증가, 열악한 학교 시설 등으로 인해 교원의 교직 전념이 어렵다는 문제가 지적됨[177]

- 2018년 기준으로 공립학교 교사는 동일한 교육 수준과 경력을 가진 다른 근로자보다 21.4% 낮은 임금을 받는 것으로 나타났고, 공립학교 교사의 평균 주급이 1996년 이후 인상되지 않은 것으로 보고됨
- 실제로 많은 교원들은 낮은 임금으로 인해 부업을 하고 있으며, 이로 인해 교원으로서의 직무에 전념하기 어려운 것으로 나타남
- 2012-2013학년도 기준으로 미국 공립학교 교사의 이직율은 약 16%(타학교 이직율: 8%, 다른 직종 이직율: 8%)이고,[178] 교사 입직 후 5년 이내에 교직을 떠나는 공립·사립학교 교사는 약 44% 이상인 것으로 나타남[179]

▢ 미국에서는 교원이 수업 외에도 상담·보건·복지 등 다양한 업무를 맡게 되는 경우가 많고, 이로 인해 수업에 전념하기 어렵다는 점이 문제로 제기됨[180]

177) The Biden Plan for Educators, Students, and Our Future(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/education/〉; 김덕한, 「미국 교사들 "월급이 쥐꼬리" 거리로 뛰쳐나왔다」, 『조선일보』, 2018.4.30.

178) Desiree Carver-Thomas and Linda Darling-Hammond, "Teacher Turnover: Why It Matters and What We Can Do About It", *Learning Policy Institute*, 2017.8.

179) Richard M. Ingersoll et al., "Seven Trends: The Transformation of the Teaching Force", *Consortium for Policy Research in Education*, 2018.10., p.20.

180) The Biden Plan for Educators, Students, and Our Future(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/education/〉

나. 주요 내용

(1) 우수 교사 충원 및 처우 개선을 통한 교원 사기 진작

▢ 민주당 전국위원회는 “우수한 교사를 충원하고, 이직 방지 및 보상 강화를 위해 교원의 보수와 각종 복지혜택을 늘리도록 노력할 것”이라고 제시함[181]

- 당시 민주당 바이든 후보자는 “교원 임금 인상을 위해 ‘타이틀 I(Title I) 기금’을 기존의 약 3배로 확대하고, 이 지원금을 교원에게 경쟁력 있는 임금을 지급하는 데에 사용하도록 하겠다”고 공약함

▢ 그리고 바이든 후보자는 “교사멘토링과 리더십교육 프로그램 등을 지원하여 교원능력 개발 및 전문성을 향상시키고, 다른 교사를 위한 멘토 또는 전문적 학습공동체 리더 등 추가 업무를 수행할 경우 이에 대한 수당을 지급하겠다”고 발표함[182]

▢ 또한, 바이든 후보자는 2020년 7월에 미국 최대의 교원노동조합인 전미교육협회(National Education Association) 대표자 회의에서 교사를 존중하는 교육부를 만들고, 교사에게 일방적으로 영향력을 행사하는 하향식(top down) 의사소통을 지양하며, 교사 의견을 존중하는 상향식(teachers up) 의사소통을 강조할 것이라고 발표함[183]

- 바이든 후보자는 이 포럼에서 대통령에 당선될 경우 교사 출신을 교육부 장관으로 임명할 것이라고 선언하였고,[184] 앞에서 설명하였듯이 이를 이행함

181) Democratic National Committee, “Providing a World-class Education in Every Zip Code”, *2020 Democratic Party Platform,* August 18, 2020, pp.64~71.

182) 바이든 대선후보 공식 홈페이지(최종 검색일:2020년 1월 20일),〈https://joebiden.com/education/〉

183) Madeline Will, “Joe Biden: I Will Have a ‘Teacher-Oriented Department of Education’”, *EducationWeek*, 2020.7.3.

184) Sarah Mucha, “Biden pledges to pick a public school teacher for education secretary”, *CNN*, 2019.7.5.

(2) 상담·보건·복지 등 비교과 전담직원 충원

▢ 바이든 후보자는 “상담사, 간호사, 사회복지사 등 비교과 전담직원[185] 수를 2배로 늘려 학생에게 필요한 정신건강 지원 등의 서비스를 제공하겠다”고 제시함[186]

- 미국은 상담, 보건, 복지 등을 담당하는 교직원의 수가 부족하여 교과 담당 교사가 해당 업무까지 담당하는 경우가 많은 것으로 나타남
- 이에 비교수직 교직원 충원을 통해 교사가 수업 준비 및 진행에 집중할 수 있도록 개선하겠다고 설명함

▢ 바이든 후보자는 중·고등학생의 진로개발을 위해 직업기술교육과 고등학교, 커뮤니티 칼리지(community college), 고용주 간의 파트너십 구축을 지원할 예정임

다. 시사점

▢ 미국은 공립학교 교원의 보수 및 처우가 주별 및 지역별로 다르고, 주정부의 재정 여건이 악화될 경우에 교원 확보 및 처우가 열악해지는 문제가 발생하므로, 바이든 신행정부는 코로나19 이후 교육 위기 극복 방안으로 교원 충원 및 처우개선을 위한 연방정부의 예산 지원을 약속한 것으로 나타남

- 한국의 경우 미국과 달리 교원의 보수 및 수당 등은 전국적으로 동일한 기준에 따라 책정되고 안정적인 교육재정을 통해 마련되고 있으나, 도서벽지를 포함한 소규모학교와 특수학급 및 다문화학급 등 열악한 여건에서 근무하는 교원 등에 대한 처우개선 방안을 검토할 필요가 있음
- 바이든 신행정부는 교원들이 수업 외에도 상담·보건·복지 등 다양한 업무를 맡게 되는 학교가 많아져 교원의 수업 전념이 어려워지는 문제를 해소하기 위하여 연방정부가 나서서 상담사, 간호사, 사회복지사 등 비교과 전담직원 수를 2배로 늘리는 실용적인 정책을 추진하겠다고 공약함
- OECD 교육통계(2012년)[187] 초·중등학교 교원 및 비교원 분류를 살펴보면, 미

185) 미국은 상담, 보건, 복지 등을 전담하는 교직원(스텝)이 한국의 경우처럼 교원, 직원, 교육공무직 등으로 명확하게 구분되어 있지 않으므로 교직원으로 표기함

186) 바이든 대선후보 공식 홈페이지(최종 검색일:2021년 1월 20일),〈https://joebiden.com/education/〉

국은 교원 외의 학생지원 전문인력이 학생 1천 명당 10.7명으로 OECD평균(10.2명)보다 다소 많은 수준이었음

- 이처럼 별도의 비교원이 학생 상담·보건·영양·복지 등을 전담하는 방식으로 운영해왔으나, 비교과 전담직원이 담당 업무에 비해 과소하여 교원에게도 해당 업무를 부과하는 문제가 발생함. 이에 바이든 신행정부는 연방정부가 적극적으로 나서서 이를 해소하겠다고 발표한 것임
- 한국의 경우에 미국과 달리 교원이 비교과 업무도 수행해오다가 일부 비교과 교원(보건·영양·사서·전문상담교사 등)을 충원하였음. 다만, 최근 상담사와 사회복지사, 방과후 학교·초등돌봄 강사 등의 충원을 통한 교원의 수업전념 요구가 제기되고 있으므로 미국의 비교과 전담직원 충원 정책 추진 사례를 참고할 필요가 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
이 덕 난 교육문화팀 입법조사관
유 지 연 교육문화팀 입법조사관
최 재 은 교육문화팀 입법조사관보

187) 국제 비교가 가능한 OECD 통계는 2012년에 발표한 2010년 기준 통계가 가장 최근 자료임(OECD, *Education at a Glance 2012*, 2012.)

4 고등교육 접근성 확대

가. 배경

▢ IT와 기술 집약적인 환경에서 12년의 초·중등교육만으로는 노동시장에서 경쟁력을 가지고 생활에 필요한 소득을 충분히 확보하기 어려움. 미국에서 10개의 직업 중에서 6개 이상이 고등학교 이상의 학력을 요구함

- IT와 기술이 지속적으로 변하고 있기 때문에, 커리어 지속과 소득의 증대를 위해서는 교육과 기술의 습득이 필요함

▢ 그러나 현재 중산층은 고등학교 이후 고등교육과 직업훈련에 필요한 비용의 지불이 어려운 상황임. 대부분의 학생과 근로자는 고등교육과 직업훈련 비용을 대출로 충당함에 따라 본인과 가족에게 부담이 되고 있음

- 학자금대출 상환으로 인하여 주택 구매나 은퇴 이후를 대비하는 퇴직금 적립에 어려움이 있음

▢ 고등교육에 필요한 비용을 위하여 대출을 받은 인원이 4천 4백만 명이고 대출 금액이 $1.5 trillion(원화 약 1,500조 원)임. 학자금대출을 받은 성인 5명 중 1명이 학자금대출 상환에 어려움을 겪고 있음

- 이는 세대에 구분이 없으며 40대와 50대 10명 중 1명은 여전히 상환하고 있음. 그러나 학자금대출 부담이 가장 많은 계층은 밀레니엄세대(1980년에서 2000년 사이에 출생한 세대)이며 상환부담으로 인하여 창업, 거주를 위한 주택구매, 퇴직 재원 마련 등에 어려움이 있음

▢ 이러한 문제가 발생하게 된 배경에는 1990년대 중반 이후 고등교육 이수에 필요한 비용의 급격한 상승, 주(州)정부의 고등교육 지원 축소, 직장과 연계성이 부족한 고등교육에 대한 과다한 비용 지출 등이 있음

▢ 이에 바이든 당선자는 고등교육에 지출하는 비용을 경감하기 위하여 2년제 커뮤니티 칼리지를 무상으로 지원할 예정임

나. 주요 내용[188]

▢ 바이든 당선자는 학생이 부모의 소득 수준이나 인종에 관계없이 중산층의 지위를 유지하거나 중산층으로 진입할 수 있도록 고등교육 접근성을 강화하기 위한 정책을 제안함

- 커뮤니티 칼리지(Community College)와 직업훈련 지원을 통하여 학생의 성공을 지원함
- 대학을 중산층 진입 경로로 만들기 위하여 학생들에게 졸업후 취업과 연계될 수 있는 고등교육을 제공하고 학생들이 학자금대출의 상환에 부담을 갖지 않도록 지원함

▢ 가구의 소득이 연간 $125,000(원화 약 1억 3,750만 원)이하인 경우 공립 커뮤니티 칼리지와 대학 등록금을 무상으로 지원할 예정임

▢ 저소득층과 중산층 학생들의 고등교육 비용 부담을 경감하기 위하여 연방 무상 학자금 지원 프로그램인 펠그랜트(Pell Grant) 지원금액을 확대할 예정임

- 1970년대는 펠그랜트를 받으면 4년제 공립대학 비용의 75%를 충당할 수 있었음. 그러나 현재 4년제 공립대학 이수 비용의 30%정도에 불과함. 저소득층과 중산층의 고등교육 비용 부담을 고려하여 펠그랜트 학자금을 확대할 예정임

▢ 연방정부 학자금대출 상환 부담 경감 방안을 마련하겠다고 발표함

- 연간 소득이 $25,000(원화 2,750만 원)이하면 학자금대출 상환 의무를 면제하고 학자금대출 원금에 대하여 이자도 발생하지 않음
- 연간 소득이 $25,000 이상이면 소득에서 생활비와 세금 등을 제외한 소득의 5%를 학자금대출로 상환하도록 함
- 20년 동안 학자금대출을 상환하고 남은 원금은 상환 의무를 면제함

188) The Biden Plan for Education betond High School(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/beyondhs/〉; *2020 Democratic Party Platform*((최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/providing-a-world-class-education-in-every-zip-code/〉.

▢ 공공부분 인력의 학자금대출 부담 경감 방안을 마련하겠다고 발표함

- 학교, 공공안전, 지방정부, 비영리 기관 등에서 최소 5년 이상 근무한 직원은 학자금대출에 대하여 연간 최대 $10,000의 학자금대출을 최대 5년까지 경감받을 수 있음

▢ 고등학교, 직업훈련, 2년제 커뮤니티 칼리지, 4년제 대학 간에 협력을 통하여 최소 비용과 기간에 학위 취득과 기술 습득을 지원하겠다고 밝힘

- 학자금지원 프로그램을 신설하여 고등학교 재학 중에 학점의 취득이 가능하게 하여 2년제 커뮤니티 칼리지와 4년제 대학의 학위 취득에 적은 시간과 비용이 들도록 지원함

다. 시사점

▢ 바이든 당선자와 연방정부는 저소득층과 중산층 학생이 고등교육에 지출하는 비용을 지원하기 위하여 가구의 소득이 일정 수준 이하면 공립 커뮤니티 칼리지와 대학의 등록금을 면제할 예정임

- 학생들의 학자금대출 상환 부담을 경감하기 위하여 연간 소득이 $25,000 이하면 연방정부 학자금대출 상환 의무를 면제하고 원금에 대하여 이자가 발생하지 않도록 하는 등 경제적으로 취약한 계층에 속한 학생들의 고등교육 관련 대출의 부담을 경감하기 위하여 지원을 확대할 예정임
- 또한, 학생들이 고등학교를 졸업하고 2년제 커뮤니티 칼리지나 4년제 대학에 진학하거나 직업교육 훈련을 받는 경우 학위의 취득이나 직업교육의 이수에 필요한 시간이나 비용의 절감을 위한 제도를 도입할 예정임

▢ 바이든 당선자가 저소득층과 중산층 학생들의 고등교육 접근성을 높이기 위한 지원을 확대하는 정책이나 제도를 참고하여 우리나라도 저소득층과 중산층 학생들의 대학 진학과 이수에 지원을 확대하는 방안을 검토할 수 있다고 사료됨

- 다만, 미국과 우리나라는 대학에 진학하기 위한 경쟁률과 대졸자에 대한 사회적인 인식이 다르며, 국가적으로 고등교육에 지원할 수 있는 재원의 규모와 학비

수준 차이 등을 고려하여 바이든 당선자의 고등교육 기회 확대를 위한 정책과 제도를 종합적으로 면밀히 검토할 필요가 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
조 인 식 교육문화팀 입법조사관

5 2년제 커뮤니티 칼리지와 직업훈련 지원 강화

가. 배경

▢ 미국에는 연간 소득이 $55,000(원화 6,000만 원)인 3천만 개의 직업이 있으며, 이러한 직업은 4년제 대학의 학사가 필요하지 않음. 매년 1백만 명의 학생이 이러한 직업의 수행에 필요한 지식과 기술의 습득을 위하여 커뮤니티 칼리지에 입학함

▢ 대부분의 커뮤니티 칼리지는 직장을 다니거나 육아 부담이 있는 근로자를 대상으로 수준이 높고 비용대비 효과적인 교육의 실시를 위하여 노력하고 있음. 하지만, 국가차원에서 커뮤니티 칼리지가 사회에서 필요한 인력의 교육에 소요되는 재원을 충분히 지원하지 못하고 있음

나. 주요 내용[189]

▢ 2년제 커뮤니티 칼리지와 직업훈련을 무상으로 제공하겠다고 공약함

- 학생들에게 2년제 커뮤니티 칼리지 또는 직업훈련을 무상으로 제공하며, 최근에 고등학교를 졸업한 학생들만 지원하는 것이 아니라 고등학교를 졸업하고 2년제 커뮤니티 칼리지 또는 직업훈련의 기회가 없었던 성인도 지원함
- 연방정부가 필요한 재원의 75%를 지원하고 나머지 비용은 주정부가 부담하는 방식으로 제도를 확대할 예정임

▢ 커뮤니티 칼리지 재학생 지원을 확대하겠다고 발표함

- 커뮤니티 칼리지 재학생들의 중도 탈락을 낮추고 이수를 높이기 위하여 학생상담과 진학지도 강화, 우수 교원 확보, 교육과정 개선 등을 지원함

▢ 커뮤니티 칼리지나 또는 직업훈련 이수율 제고를 위해 지원할 예정임

189) The Biden Plan for Education betond High School(최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://joebiden.com/beyondhs/〉; *2020 Democratic Party Platform*((최종 검색일: 2021년 1월 21일), 〈https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/providing-a-world-class-education-in-every-zip-code/〉.

- 학생이 직장의 과도한 업무와 육아 등의 이유로 커뮤니티 칼리지나 또는 직업훈련을 이수하지 못하는 사례가 많기 때문에, 연방정부 학자금, 주정부 지원, 각종 단체에서 지원하는 지원 등이 등록금이나 교육에 필요한 비용 외에 사용이 가능하도록 지원함

▢ 커뮤니티 칼리지와 산업계의 협력과 직업훈련 강화를 위하여 $500억 달 러(원화 55조 원)를 지원하겠다고 밝힘

- 커뮤니티 칼라지, 기업, 노조, 주정부, 지역사회, 대학, 고등학교 등이 협력하여 지역사회에 필요한 지식과 기술을 파악하고 교육과정을 만들도록 지원함. 직업훈련 강화를 위하여 산업계의 견습생 과정을 확대함

▢ 커뮤니티 칼리지의 시설과 기술 지원을 확대할 예정임

- 커뮤니티 칼라지 교육시설 개선과 안전에 $80억 달러(원화 8조 8천억 원)를 지원하여 21세기에 필요한 지식과 기술을 교육할 수 있는 기반을 조성함

다. 시사점

▢ 미국은 4년제 대학의 학위가 필요하지 않은 안정적인 직장의 구직에 필요한 지식과 기술을 교육하는 2년제 커뮤니티 칼리지와 직업훈련을 무상으로 지원할 예정임

- 우리나라는 세계적으로 4년제 대학 진학률이 매우 높지만 산업계 현장에서는 4년제 대학 졸업자가 아니라 전문대학이나 고등학교를 졸업하고 직업훈련을 받은 인력에 대한 수요가 높아서 구직자와 기업 간에 취업에 대한 미스매치가 있다는 지적이 있음

▢ 우리나라도 전문대학 이수를 위한 비용 지원과 직업훈련 기회 확대를 위한 방안을 검토할 필요가 있음

- 학생들이 4년제 대학 보다 전문대학과 취업을 위한 직업훈련을 선택할 수 있는 동기가 부여될 수 있도록 지원을 확대하여 산업계에서 필요한 인력을 양성하고 과도한 4년제 대학 진학으로 발생하는 각종 기회비용을 절감하는 계기로 삼을 필요가 있다고 사료됨

- 다만, 학생들이 4년제 대학보다 전문대학에 많이 진학하고 고등학교를 졸업하고 직업훈련에 참여하도록 유인하기 위해서는 교육과정의 이수 후 안정적인 일자리에 취업이 중요하기 때문에 취업지원 방안도 함께 검토가 필요함

국회입법조사처 사회문화조사실
조 인 식 교육문화팀 입법조사관

(부록) 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
교육부 장관 (Secretary of Education)	미구엘 카르도나 (Miguel Cardona)	코네티컷주 교육감 (2019.8.-) 코네티컷주 메리덴 교육구 부교육감 (superintendent for teaching and learning) 초등학교 교장 초등학교 교사	공교육 강화 인종간 학습 격차 문제 해소와 영어학습자 교육 등을 중점 과제로 제시 코네티컷주 학습 격차 해소 대책위원회의 공동위원장 등교수업 재개 선호	지명
영부인 (First Lady)	질 바이든 (Jill Biden)	Northern Virginia Community College 교수(2009-) Delaware Technical & Community College 강사 고등학교 교사	커뮤니티 컬리지(지역 전문대학) 강화 기조 College Promise(2년제 대학 무상화 옹호 비영리 단체) 前 명예회장	

VIII

선택적 복지 접근성의 확대와 일자리 창출

1. 오바마 케어 확대 및 개선
2. 의약품 가격 조정
3. 장애인의 완전한 참여 및 평등 실현
4. 고령근로자 보호 및 퇴직보장 강화
5. 노동자 조직화, 단체교섭, 노동조합 강화
(부록) 주요 정책결정자 개관

Ⅷ 선택적 복지 접근성의 확대와 일자리 창출

1 오바마 케어 확대 및 개선

가. 배경

▢ 바이든 대통령은 후보 시절부터 오마바 케어의 확대 및 개선을 주장해왔음

- 오바마 케어란 과거 버락 오바마 대통령이 주도했던 미국의 의료보험 시스템 개혁법(「환자보호 및 부담적정보험법」[190])을 의미하며, 정부가 차상위 계층까지는 공공의료보험을 제공하고 나머지 국민들은 사보험 의무 가입을 통해 전 국민 의료보험을 시행하는 것을 골자로 하고 있음
- 오바마 케어는 보조금 지급을 통해 저소득층이 의료보험에 가입할 수 있게 하고, 의료보험 미가입시 벌금을 부과해 전국민이 의료보험에 가입되도록 하는 정책임

▢ 건강보험 개혁에 대한 공화당과 민주당의 입장 대립이 워낙 첨예했던 만큼 2020년 대선에도 갈등 양상이 그대로 나타났음

- 트럼프는 2016년 대선에 이어 2020년 대선에서도 오바마 케어 폐지를 보건의료 분야 공약으로 내걸었음

190) 오바마 케어의 정식 명칭은 「환자보호 및 부담적정보험법」(Patient Protection and Affordable Care Act)으로, 흔히 ACA란 약칭으로 쓰이고 있음

- 트럼프는 2017년 10월 행령명령을 통해 오바마 케어의 핵심이었던 저소득층에 대한 의료보험 보조금 지급을 중단하였으며, 2018년에는 의무가입조항을 삭제하는 등 오바마 케어 무력화를 시도해 왔음
- 2020년 6월에는 연방대법원에 오바마 케어 위헌소송을 제기하고 정책 폐지를 공식 요청하였음

• 오바마 대통령 시절 부통령을 역임한 바이든 대통령은 오바마 케어 확대를 주장하였음
- 바이든 대통령은 보험료 인하와 세액공제 확대를 통해 오바마 케어를 강화하여 현재 91.5% 수준인 미국인 보험 가입률을 97%까지 끌어 올리겠다고 하였음
- 코로나19로 인한 글로벌 팬데믹 상황에서 많은 미국인들이 의료정책에 관심이 높아지고 있는 만큼 보편적 의료 서비스를 제공하겠다는 방침임
- 미국 의료 서비스에 정부가 운영하는 보험서비스인 'Public Option'이라고 불리는 공공보험 옵션을 추가해 민간의료보험 업체들과의 경쟁을 강화하여 보험료 인하를 유도함

나. 주요 내용

▢ 바이든 대통령은 오바마 케어를 계승하고 오바마 케어의 부족한 점을 수정 및 보완하여 더 많은 중산층에게 혜택을 확대할 계획임

• 이번 대선에서 공약으로 현재 91.5% 수준인 미국인 보험 가입률을 97%까지 끌어 올리겠다고 하였음
- 2020년 8월 대한투자무역진흥공사의 보고서에 따르면 미국인 중 의료보험이 없는 사람은 약 3,700만명이며, 의료보험에 가입했더라도 보장 범위가 충분하지 않은 사람은 약 4,100만명에 달함[191]
- 보험료 인하와 세액공제 확대를 통해 미국인의 97% 이상 건강보험 가입을 목표로 하고 있음

• 바이든 대통령은 기존의 건강보험개혁법을 강화하고자 Public Option(공공보험

191) 배성봉, 「조바이든 2020년 美 대선 공약과 과거 민주당 정책안」, 대한투자무역진흥공사, 2020.08.25.

옵션)을 추가적으로 제공하고자 함

- Public Option은 기존의 민간 보험회사에서 제공하던 건강보험 상품 외에 정부가 운영하는 건강보험상품을 추가적으로 제공하여 소비자에게 새로운 옵션을 부여하는 것을 의미함[192]
- Public Option은 2009년 건강보험개혁법 초안에 포함되어 있었으나 최종 입법 과정에서 삭제된 바 있음
- Public Option은 Center for Medicare and Medicaid Services(CMS)[193]를 통해 운영되는 보험서비스로 민영보험사와의 경쟁을 통한 보험료 인하가 주목적임

• 세액공제 소득 상한 기준 폐지 및 보장 비용 한도 인하 등 그동안 비판받던 부분을 보완하고자 함

- 소득이 연방빈곤소득상한(Federal Poverty Level, FPL)의 400% 이하일 경우에만 세액공제를 받을 수 있었던 기준을 철폐함
- 보장기준 최저기준을 소득의 9.86%에서 8.5%로 낮춰 보장 범위를 확대함

▢ 공적 의료보험 제도인 메디케어 및 메디케이드의 범위·보상을 확대함

• 65세 이상 노년층을 대상으로 하는 메디케어와 65세 미만의 저소득층과 장애인을 대상으로 하는 메디케이드는 미국을 대표하는 공적 의료보험 제도임

• 고령자를 위한 공적보험인 메디케어 기준 연령을 기존 65세에서 60세로 조정함

- 바이든 대통령은 연령에 관계없이 모든 미국인에게 메디케어를 적용하는 'Medicare for All'을 지지하지는 않지만, 메디케어 가입 연령을 60세로 낮춰 프로그램의 범위를 넓히고자 함

• 현재 메디케이드 확대를 거부하는 14개주에 대하여 메디케이드 지원을 확대함

- 저소득층의 의료 서비스를 정부가 지원하는 메디케이드는 지금껏 미국 일부 지역에 한해서만 지원됐지만 남부나 중서부를 포함한 모든 주에 확대 실시함
- 메디케이드를 통해 코로나19로 경제적 타격을 받은 저소득층을 대상으로 연방자

192) 안소영, 「바이든 당선이 미국 보험 산업에 미치는 영향 전망」, 보험연구원, 2020.12.07.

193) CMS는 메디케어 프로그램(Medicare program)과 메디케이드 프로그램(Medicaid program)을 운영하고 관할하는 정부 기관임

금을 추가적으로 지원함

▢ 이 외에도 보험회사가 성별, 성정체성 등의 이유로 보험료를 인상하는 것을 금지하고, 불법체류 이민자에게도 의료보험 혜택을 주며, 공적 건강보험으로 치아·시력·청력 치료까지 보장받을 수 있도록 메디케어를 확장하는 방안을 추진할 예정임

다. 시사점

▢ 오바마 케어 도입 전 미국은 공적제도인 메디케어와 메디케이드 대상자를 제외하고는 대부분 고용주 지원의 건강보험을 적용받거나 개인적 선택에 따라 민간건강보험에 가입하였음

- 우리나라는 건강보험공단이 전 국민의 건강보험을 관리하는 단일 보험자 체제를 운영 중인 반면 미국은 개인 고객이 다수 보험사 중 원하는 기업을 선택해 가입할 수 있고, 보험사도 의료 제공자(병원 등)와 선택적 계약을 진행하는 다보험자 체제를 운영 중임
- 민간건강보험은 보험료를 부담할 수 있는 능력이 있는 사람만 가입할 수 있고, 보험회사가 각종 옵션을 통해 수익성이 없는 가입자를 배제시킬 수 있기 때문에 민간건강보험 중심 보건의료시스템의 최대 약점은 광범위한 의료보장 사각지대가 발생한다는 점임
- 바이든 신행정부의 오바마 케어 확대 및 개선 정책이 진정한 의미에서 국민건강보험제도를 도입하는 것은 아니지만 메디케어 및 메디케이드 등 공적 의료보장 체계를 강화한다는 점에서 의료보장에 있어 공공부문의 역할을 중요시 여긴다고 볼 수 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
김 성 원 보건복지여성팀 입법조사관

2 의약품 가격 조정[194]

가. 배경

▢ 미국은 민간주도 의료체계를 가지고 있어 의약품 가격이 주로 제약사의 자율적인 결정에 의해 정해져 주로 실제 상환가에 대한 할인이나 리베이트 계약으로 약가를 조정함[195]

- 기존 연구에 따르면 미국은 신약 출시가 다른 국가들에 비해 평균 17개월 정도 빠르고 약가 수준도 평균 약가보다 약 38% 높은 것으로 보고된 바 있음

▢ 2020년 미국 대선에서 트럼프, 바이든 모두 약가 인하에 공감을 표명하였음[196]

- 트럼프는 정부 주도의 의료 보험에 반대하는 한편 의료 서비스 확대 일환으로 약가 인하를 추진하였음
- 바이든 대통령은 「환자보호 및 적정부담의료법」(Patient Protection and Affordable Care Act: ACA, 약칭 오바마 케어법)를 확대하여 전국가적인 의료 보험 시스템을 구축하고, 독점 상품의 지나치게 높은 약가 설정 금지, 브랜드 상관없이 가격 인상폭 제한 등 약가 상승을 제한하는 공약을 발표하였음

▢ 바이든 신행정부는 약가의 지속적 상승 및 환자들의 개인 부담 증가 완화, 한정된 보건의료 재정의 효율적 이용을 위해 처방의약품 부담을 낮추기 위한 방안을 강구하고자 함

나. 주요 내용

▢ 제약회사가 의약품 가격에 대해 메디케어(Medicare)[197]와 협상하지 않아도 되었던 협

194) Biden Harris, Health Care(최종검색일: 2021년 1월 5일), 〈https://joebiden.com/healthcare/〉

195) 건강보험심사평가원, 가천대학교 산학협력단, 「외국 약가 참조기준 개선방안」, 2019년.

196) 서상영, 허혜민, 김진영, 「미국대선과 헬스케어」, 『키움증권 리서치센터』, 2020년 3월 12일.; 주원, 정민, 홍준표 외, 「미국 대선 결과가 한국 경제에 미치는 영향」, 『경제주평』, 현대경제연구원, 통권 893호, 2020년 11월 2일.

197) Medicare는 65세 이상의 고령자와 65세 미만의 영구적 장애가 있는 사람들에게 의료 혜택을 제공하는 연방정부의 건강보험 프로그램임. 세 부분으로 이루어져 있으며, Part A 병원보험은 병원 입원, 전문요양시설 서비스, 호스피스, 가정방문치료 프로그램, Part B 의료보험은 의사 진료와 그 외 다른 외래환자 의료서비스

상 예외조항을 폐지할 것임

- 일반적으로 미국에서는 공적 건강보험과 민간보험 모두 의약품에 대한 가격을 규제하지 않고, 제약회사가 자율적으로 가격을 결정한 후 보험자와 급여 상환가, 상환율에 대해 설정하는 형태임[198]
- 메디케어는 수혜자들을 위해 더 낮은 가격으로 협상할 수 있는 중요한 영향력을 가지고 있으므로, 의약품 가격에 대해 제약회사와 메디케어가 협상을 할 수 있도록 할 예정임

▢ 경쟁이 없고 제조사에 의해 독점적으로 가격이 책정되고 있는 의약품에 대해 출시 가격을 제한할 것임

- 향후 많은 의약품이 전통적인 화학의약품이 아니라 제약사 간 경쟁이 거의 없는 전문화된 바이오텍(Biotechnology) 의약품으로 전환될 것이며, 이 경우 경쟁을 통한 가격 협상이 어렵기 때문에 가격을 인하하기 위한 새로운 접근법이 필요함
  - 이에 보건복지부(Health and Human Services: 이하, HHS) 장관은 새로운 의약품의 가치를 평가하기 위한 독립적인 검토위원회를 설립할 것임
  - 위원회는 참조가격제(reference price system)를 활용[199]하고, 미국 시장에 먼저 진입하는 경우에는 위원회의 독립적인 평가에 기초하여 의약품의 합리적 가격을 권고할 것임

▢ 모든 브랜드, 바이오텍, 독점적으로 가격이 책정된 일반의약품의 가격 인상을 가격상승률(inflation rate)로 제한할 것임

- 메디케어 프로그램과 다른 공공 옵션에 대한 참여 조건으로, 모든 브랜드, 바이

프로그램, Part D 의약품 혜택은 처방의약품 프로그램임. Center for Health Care Rights, "2020 Medicare benefits and costs", CHCR, 2020.

198) 건강보험심사평가원, 가천대학교 산학협력단, 「외국 약가 참조기준 개선방안」, 2019년.

199) 미국은 의약품을 처음 채택하는 경우가 있어 참조가격제가 거의 주목받지 못하였으나, 이미 시장에서 가격이 확립된 의약품의 가격을 설정하는 데 사용될 수 있음. 참조가격제를 적용하였을 때, 2018년 Medicare Part D의 예상 절감액은 약 729억 달러였음. So-Yeon Kang, Michael J. DiStefano, Mariana P. Socal, and Gerard F. Anderson, "Using external reference pricing in Medicare Part D to reducec drug price differentials with other countries", *Health Affairs*, vol. 38, no. 5, 2019, pp. 804-811.

오텍 및 가격이 비싼 일반의약품은 일반 가격상승률보다 더 높게 인상하는 것을 금지할 예정임

– 또한 일반 물가상승률보다 인상률이 높은 제약회사에 대해 세금을 부과함

▢ 소비자들이 다른 국가에서 처방의약품을 구입할 수 있도록 허용할 것임

• 제약회사들 간 더 많은 경쟁을 유발하기 위해 HHS가 안전하다고 인증하는 경우 소비자들이 다른 국가에서 의약품을 구입할 수 있도록 허용할 예정임

▢ 광고 지출에 대한 제약회사의 세금 감면을 종료할 것임

• 2016년 기준, 미국 제약회사는 약 60억 달러를 처방의약품 광고에 사용하였으며, 이는 1997년 13억 달러에 비해 4배 이상 증가한 것임

– 미국의학협회(American Medical Association)는 상업적으로 추진되는 판촉의 부정적인 영향과 의약품 가격 상승을 부추기는 마케팅 비용이 미치는 역할에 대한 우려를 표명한 바 있음[200]

▢ 현재 제약회사들은 이러한 광고비 지출에 대해 세금 공제가 가능하지만, 바이든 대통령은 해당 세금 공제를 종료할 예정임

– 2019년 1월 10일 Jeanne Shaheen 상원의원은 의약품 제조업체가 소비자에게 직접 광고 비용에 대한 세금 공제를 청구하는 것을 금지하는 「End Taxpayer Subsidies for Drug Ads Act」를 발의한 바 있음[201]

▢ 품질 좋은 제네릭의약품[202]의 공급을 개선함

200) AMA, AMA calls for ban on DTC ads of prescription drugs and medical devices, Nov 17, 2015(최종검색일: 2021년 1월 5일), 〈https://www.ama-assn.org/press-center/press-releases/ama-calls-ban-dtc-ads-prescription-drugs-and-medical-devices〉

201) Jeanne Shaheen(U.S.Senator for New Hampshire), Shaheen introduces legislation to close big pharma advertising tax loophole, Jan 10, 2019(최종검색일: 2021년 1월 5일), 〈https://www.shaheen.senate.gov/news/press/shaheen-introduces-legislation-to-close-big-pharma-advertising-tax-loophole-〉

202) 제네릭의약품은 국내에서 이미 허가된 대조약(신약, 기허가가 없는 신규의약품 등)과 동일한 주성분(유효성분), 함량, 제형(복용형태), 투여경로(복용방법)의 의약품임. 의약품안전나라 의약품통합정보시스템, 「제네릭의약품 묶음정보 검색-제네릭의약품이란?」(최종검색일: 2021년 1월 5일), 〈https://nedrug.mfds.go.kr/searchGeneric#〉

- 제네릭의약품은 의료 지출을 감소시키는 데 도움을 주지만, 브랜드 제약회사들은 특허가 만료된 후에도 제네릭의약품의 시장 진입을 지연시킬 수 있는 여러 가지 전략을 활용해 왔음
- 이에 안전한 제네릭의약품의 개발을 가속화하기 위한 다양한 제안을 수용하고 있음
  - 제네릭의약품 제조업체들이 기존 브랜드 제품과 동등하다는 것을 증명하는 데 필요한 제품 샘플에 접근할 수 있도록 보장하자는 제안이 있음
    - 2019년 2월 5일 Patrick Leahy 상원의원은 의약품 및 생물학적 제품의 저비용 제네릭의약품 및 바이오시밀러의 적시 진입을 촉진하기 위한 「The Creating and Restoring Equal Access to Equivalent Samples (CREATES) Act」를 발의하였음
    - 제네릭의약품 제조업체들의 브랜드 샘플 접근 보장, 유통안전프로토콜(distribution safety protocol)[203] 적용 보장 등을 포함하고 있음[204]

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부의 약가인하 계획은 의약품 가격 제한으로 미국 내 제약회사의 수익성을 악화시킬 수도 있으나, 제약기술 수출기회 및 제네릭의약품 수출시장 확대 등은 우리나라에 기회요인이 될 수 있음[205]

▢ 제네릭의약품 처방 뿐만 아니라 특허 만료 후 제네릭의약품 시장 진입을 지연시키는 행위를 규제하는 내용이 포함되어 있어 제네릭의약품 개발이 촉진될 것으로 보임

▢ 우리나라는 신약의 요양급여 적정성을 평가할 때, 임상적 유용성과 비용효과성을 기반으로 하면서 외국(A7: 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스위스, 일본)의 등재 가격

203) 안전사용보장조치(Elements To Assure Safe Use: ETASU)를 포함한 위해성 평가 및 완화 전략(Risk Evaluation and Mitigation Stragegy: REMS)로 알려져 있으며, 브랜드 제약회사가 경쟁을 지연시키려는 의도로 바이오시밀러 또는 제네릭 제조업체와의 안전프로토콜 공유를 거부하는 경우가 있음

204) Patrick Leahy(U.S.Senator Patrick Leahy of Vermont), Senate floor statement of senator Patrick Leahy on introduction of the CREATES Act, Feb 5, 2019(최종검색일: 2021년 1월 5일), 〈https://www.leahy.senate.gov/press/020519createsfloorstatement〉

205) 대한무역투자진흥공사 보도자료, 「미리 살피는 포스트 미국대선」, 2020년 11월 2일.

을 상한금액 설정에 참고하고 있는 바,[206] 미국의 의약품 출시 가격 제한은 우리나라 신약 가격에 영향을 미칠 수 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
김 은 진 보건복지여성팀 입법조사관

206) 건강보험심사평가원, 가천대학교 산학협력단, 「외국 약가 참조기준 개선방안」, 2019년.

3 장애인의 완전한 참여 및 평등 실현

가. 배경

▢ 바이든 신행정부는 6천만 명의 장애인들이 존엄하게 대우 받고 성공할 수 있는 공정한 기회를 가져야 하고 모든 장애인들이 미국 사회의 모든 부분에 참여할 수 있도록 하는 법과 정책 등을 시행하고자 함

- 미국 「장애인법(Americans with Disabilities Act)」의 목표인 “기회의 평등, 완전한 참여, 자립생활, 경제적 자급자족”을 실행하고자 함

▢ 또한, 트럼프 정부에서 약화된 건강보험과 소득보장을 강화하고 장애인이 지역사회에 완전히 참여하고 권리를 보장받을 수 있는 정책을 시행하고자 함

- 경쟁력 있고 좋은 일자리, 적절한 비용의 접근가능하고 통합적인 주택, 접근가능하고 알맞은 가격의 교통수단 등을 지원하고자 함

나. 주요 내용

(1) 장애인정책의 대표성 보장

▢ 백악관에 장애정책 개발·조정 및 장애계 의견 수렴을 전담하는 고위직을 신설하여 장애인을 정책 개발에 포함하고자 함

- 장애 정책 관련 고위직 신설을 통해 장애인 문제를 백악관이 통합적으로 관리하고 장애인단체 대표, 장애인 및 그 가족 등 다양한 이해 관계자들과 교류하여 정책 개발 및 조정을 하고자 함

(2) 장애인의 건강보험 접근 보장

▢ 장애인이 고품질의 저렴한 건강보험에 접근이 용이하도록 보장하고 장애인 및 그 가족의 건강보험비용을 낮추며, 의료 서비스를 충분히 제공받지 못하는 인구(Medically Underserved Population; MUP)에 장애인을 포함하도록 함

(3) 장애인 소득보장의 강화

▢ 장애인의 경제적 안정성 보장을 위해 보충적 소득보장(Supplemental Security Income; SSI)과 사회보장 장애소득(Social Security Disability Insurance; SSDI)을 강화하고자 함

- 보충적 소득보장(SSI)의 연방정부 급여율(Federal Benefit Rate; FBR)[207]을 빈곤선[208]의 100% 수준으로 인상하고자 함
  - 2021년 기준 1인당 연방정부 급여율은 월 $794, 연 $9,528로서 빈곤선 연 $12,760의 74.7%임
- 사회보장 장애소득(SSDI)의 수급을 위한 5개월의 대기기간을 없애고 사회보장 장애소득 수급자의 근로소득 발생 시 수급권이 제한되는 문제를 해결하기 위해 근로소득 한도를 늘려 수당 절벽을 제거하고 장애인의 근로 및 취업활동을 장려하고자 함

(4) 장애인의 취업, 주택, 교통 등 지원 강화

▢ 장애인의 직장시설 권리 및 취업 기회 보호, 「장애인고용장려법」의 제정과 이에 따른 장애인 고용주에게 세금공제 확대, 주(州) 직업재활단체에 대한 지원 확대 등을 통해 장애인의 취업 지원을 강화하고자 함

▢ 장애인이 지역사회에서 자립할 수 있도록 장애인을 위한 주택 지원 프로그램을 도입하며, 교통수단에 대한 접근이 가능하도록 장애물을 제거하고 보조 대중 교통서비스를 개선하고자 함

207) 연방정부 급여율은 SSI에 따라 연방정부가 장애인에게 지급하는 월별 최대 금액을 말함 (최종검색일:2021.1.7.), 〈https://www.disability-benefits-help.org/glossary/federal-benefit-rate〉

208) 미국 보건 복지부에서 매년 발행하는 소득 척도로 2021년 빈곤선 100%는 1인 기준 연 $12,760임 (최종검색일 : 2021.1.7.),〈https://www.healthcare.gov/glossary/federal-poverty-level-fpl/〉

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부는 장애인정책의 대표성 보장, 장애인의 건강보험 접근 보장, 장애인 소득보장의 강화, 장애인의 취업, 주택, 교통 등 지원 강화를 통해 “기회의 평등, 완전한 참여, 자립생활, 경제적 자급자족”을 실현하고자 하며, 모든 장애인들이 자립생활을 통해 지역사회 참여와 활동이 가능하도록 보장하고자 함

▢ 백악관에 장애 정책 전담 고위직을 신설하여 장애인 문제를 통합적으로 관리하고 장애 정책에 장애인의 대표성을 반영하는 것은 장애인 문제의 우선순위를 높이고 정책의 적합성과 즉시성을 제고하려고 하는 것임

국회입법조사처 사회문화조사실
박 진 우 보건복지여성팀 입법조사관보

4 고령근로자 보호 및 퇴직보장 강화

가. 배경

▢ 미국인의 약 40~50%는 생계 등을 이유로 은퇴할 여유가 없고, 더 오래 일하고 싶어 하지만 코로나19 등으로 인한 경기침체의 영향으로 실업율이 증가하고 있으며, 특히 고령[209]근로자의 일자리가 가장 먼저 없어지고, 가장 마지막으로 재고용되고 있는 실정임

- 계속 일하기를 원하는 고령 근로자를 위해 국가의 정책적인 지원이 필수적이므로 이에 필요한 세금 공제 등의 인센티브를 개인과 기업에게 제공하고 재고용 노력을 지속적으로 추진하고자 함

▢ 미국 내 고령근로자, 특히 비백인 및 저소득층의 고령근로자는 실업과 비자발적 퇴직이 더 가파르고, 고용 장벽 문제까지 겹치면서 사회적 지위까지 하락할 수 있는 위험이 상존하고 있지만, 현행 사회보장과 퇴직제도는 이를 체계적으로 포용하기에 구조적으로 힘든 취약점을 가지고 있음

나. 주요 내용

(1) 고령자에 대한 부당한 연령차별 금지

▢ 고령을 이유로 발생되는 직장 내 불법적인 차별과 관련하여 AARP[210] 설문조사에 따르면 고령자 차별은 미국 직장 내에서 광범위하게 퍼져 있으며, 고령근로자의 약 60% 이상이 연령 때문에 차별을 받는다고 조사된 바 있음

▢ 따라서 고령근로자가 차별 받지 않고 공정하게 생계를 유지할 수 있는 기회를 얻고, 불법·부당한 사항을 시정하면서 합당한 급여를 지급 받을 수 있도록 초당적인 노력을 통해 관련법을 개정하고자 함

209) 「고용상 연령차별금지법」 등의 개별 법률의 규정에 따라 고령자의 연령 정의가 다양함.「노인복지법」(Older Americans Act) 제3002조에서 '노인은 65세 이상인 자'로 정의되고 있음

210) AARP(American Association of Retired Persons)는 '미국 은퇴자협회'를 말함

- 이와 관련하여 고령근로자가 직장에서 부당한 대우를 받았다는 사실을 보다 쉽게 입증하여 시정할 수 있도록 작업장 보호장치(Workplace Safeguard)를 마련할 계획임

(2) 근로장려세제(EITC) 혜택을 고령근로자까지 확대

▢ EITC(Earned Income Tax Credit)는 저임금노동자가 생계를 유지할 수 있도록 돕는 가장 효과적인 정책 중 하나지만, 65세 이상의 근로자는 이용할 수 없어 타 근로자에 비해 상대적 불이익을 받고 있으므로 관련 제도 개선을 추진함

[표 4] EITC 관련 개선방안

구분	현행[211]	바이든 정책안
제도개요	- 저소득 근로가구에게 세액공제를 지원하고 임금을 보조 - 근로장려 목적이므로 근로를 하지 않으면 비수급대상	
주요내용	- 1명 이상의 자녀와 동거하는 가구에 제공되며, 가구 소득을 기준으로 운영 - 3명 이상의 자녀를 둔 근로자에게 최대 6,431 달러의 세액공제 지원 - 동거 자녀가 없는 경우라도 25세 이상 64세 이하의 저소득자이면 소액 가능	65세 이상의 노인도 수급대상의 범위에 포함되도록 연령범위 확대 방안 마련[212]

(3) 사회보장연금(Social Security) 개혁

▢ 미국의 노후보장 시스템은 사회보장연금(Social Security), 퇴직연금제도[401(k)][213], 개인퇴직계좌(IRA, Individual Retirement Account) 등 3층의 사회보장제도를 갖추고 있음

▢ 미연방 사회보장청(Social Security Administration)은 사회보장기금이 2035년 고갈될 것이라는 보고서를 발표한 바 있음. 미국 의회예산처(Congress Budget Office)는

211) Elaine Maag, 「미국의 근로장려세제」, 미국 도시연구소 조세정책센터 수석연구원, 2018. 8.

212) 우리나라의 경우 연령제한은 없고 가구별 근로소득 등을 기준으로 산정하며, '19년 상반기 기준 60세 이상 노인가구 지급율은 전체의 24.3%를 차지하고 있음

213) 401k는 근로자가 자기 연금을 책임지고 운용하는 확정기여형(DC) 퇴직연금으로 미국 세법 제401조 k항의 규정에서 유래하였으며, 회사와 근로자가 급여의 일정 비율을 정년때 까지 갹출하여 근로자가 투자 상품을 선택함. 가입 여부와 납입 금액을 자유롭게 선택할 수 있는 점이 한국의 확정기여형 퇴직연금과 차이가 있음.

코로나19 팬더믹의 영향으로 연금 고갈시기가 2031년으로 앞당겨질 것이라는 비관적인 관측을 제시하였으며, 사회보장연금 제도에 대한 정치적 결단이 요구되는 시점임[214]

- 바이든 신행정부는 급여의 확대와 재정의 확충을 동시에 달성한다는 입장이며, 급여 측면에서 저소득 연금수급자들에게 적용되는 최소급여 기준을 인상하여 연방 빈곤선의 125% 수준에 이르게 하고, 20년 이상 급여를 받은 사람들을 위한 지불금을 인상한다는 계획임
  - 이 경우 현재 연 886달러인 최소급여액이 1,300달러로 인상되는 효과를 가져올 수 있다고 판단하고 있음
- 사회보장연금의 민영화를 반대하며, 현행 사회보장제도를 유지함
- 생존배우자가 지금보다 더 많은 혜택을 누릴 수 있도록 하기 위해 수혜자들의 월 지불금을 약 20% 인상함

(4) 퇴직연금제도 강화

▢ 미국 내 기업의 퇴직연금제도는 확정급여형(DB)[215], 확정기여형(DC)[216], IRA형(사용자보조)[217] 등이 있으며, 근로자는 확정기여형인 401(k)플랜에 참여할 때 세금혜택을 받고 있음

▢ 저금리·저성장 시대를 겪으면서 401(k)플랜은 미국 은퇴자들에게 가장 큰 수입을 차지하는 노후 대비 수단이 되었는데, 앞으로 은퇴자를 위한 401(k)플랜 제도를 보다 강화하고자 함

214) 김태근, 「미국 11월 선거와 차기 행정부의 사회정책 방향 및 전망」, 『국제사회보장리뷰 2020 겨울호』 Vol.15, pp.103 ~112.

215) 기업소유의 별도계좌에 적립하고 근로자의 퇴직 시 일시불로 정산하는 형태

216) 근로자의 계좌에 적립하고, 근로자가 자신의 적립금에 대해 직접 운용 결정을 내리며 그에 대한 책임을 지는 형태

217) 개인이 은퇴를 대비해 가입하는 퇴직계좌, 세금우대 혜택이 있음

[표 5] 401(k)플랜 강화방안

구분		현행	바이든 공약
가입의무 여부		- 대기업들은 대부분 퇴직연금제도를 시행하고 있지만 중소기업 등의 도입은 미흡	- 현재 22세 이상의 약 1/3은 퇴직연금 계좌를 가입하지 않고 있음 - 이에 중소기업 등 선택권이 없는 근로자를 위해 강제가입 의무화 추진
소득공제		- 기본소득공제 $15,000 - 추가로 $5,000 한도에서 Catch Up기여[218] 제공	- 가족간병인이 공식적인 노동시장에서 소득을 얻지 못하더라도 Catch Up기여 허용 추진
과세	불입 단계	- 근로자기여금: 소득세 비과세 - 사업자기여금: 급여의 25% 또는 $30,000 중 적은 액수 손비인정	- 고령, 저소득 및 중간 소득 근로자 세금감면 - 사용자(고용주)에게는 세제 혜택 강화
	운용 단계	- 비과세	
	수급 단계	- 퇴직연금 수령시: 수령연도의 통상소득으로 과세 - 일시금 수령시: 통상소득으로 과세	

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부는 고령자 등 사회적 약자를 대상으로 사회보장 관련 정책들을 추진하면서, 연방정부의 역할을 강조하고 적극적인 증세와 복지의 확대라는 소득재분배에 주안점을 두고 있음[219]

▢ 미국 내에서는 바이든 신행정부가 밝힌 고령자 권익보호와 관련된 주요 정책 기조에 한걸음 더 나아가, 고령자 유급 병가휴가 확대, 노동부에 고령노동국 설치, 연금 개시 전 조기퇴직 시 패널티 부과 억제, 연령차별금지법의 엄격한 적용, 고령근로자의 직장 단체교섭권 강화 등이 부각되고 있음. 바이든 신행정부의 공식 출범 후 구체화 될 정책들의 진행 추이를 면밀히 관찰할 필요가 있음

국회입법조사처 사회문화조사실
신 중 섭 보건복지여성팀 입법조사관

218) 401(k)의 뒤늦은 출범으로 401(k) 가입기간이 짧을 수 밖에 없는 50세 이상의 사람들에게 기존의 401 플랜에 제공하는 소득공제 혜택 이외에 별도의 세제혜택을 부여해 이들의 노후대비와 저축증대를 장려하기 위한 플랜을 의미함

219) 김태근, 앞의 글

5 노동자 조직화, 단체교섭, 노동조합 강화

가. 배경

▢ 바이든 신행정부는 '중산층 복원'을 가치로 하는 경제재건을 위해 노동조합의 역할을 강조하고 노조활동을 보장하려 함

- '괜찮은 삶과 가족돌봄'은 주 40시간, 유급휴가, 건강보호 등으로 구체화되며, 이는 노조원들의 노력의 산물로 인식함
- 노동자의 조직화 등 단결 강화와 사측과의 단체교섭을 통해 노사는 노동의 가치를 공유하도록 하고, 이를 연방정부 차원에서 지원할 계획임

▢ 트럼프 행정부는 반(反) 노동친화 정책을 추진해왔고, 바이든 신행정부는 이와 다른 노선을 주장함

- 트럼프 행정부와 공화당 주지사들은 노동운동과 단체협상 등을 약화시키는 반노동자 법안을 마련하여 집행해옴
- 반면, 바이든 대통령은 노동조합 친화 정책을 전개할 것으로 예상됨

▢ 바이든 신행정부는 중산층의 성장을 목표로 3가지의 큰 정책을 마련함[220]

- ①노동에 관한 기업의 권한남용을 금지하고 노동법을 위반한 기업임원(corporate executives)에게 개별적으로 책임을 부과함, ②노조 조직화와 단체교섭을 독려하고 촉진함, ③근로자가 존엄하게 대우받고, 급여, 복리후생 및 일자리가 보호될 수 있도록 함

220) Biden & Harris, The Biden Plan for Strengthening Worker Organizing, Collective Bargaining, and Unions(최종 검색일: 2021.1.8.), 〈https://joebiden.com/empowerworkers/〉.

나. 주요 내용

(1) 기업의 권한남용 금지 및 노동법 위반 임원의 책임 부과[221]

▢ 근로자의 권리를 존중해야 한다는 큰 틀에서 4가지 세부정책이 제안됨

- ①노동조합 조직화에 대한 노력을 방해하고 기타 노동법을 위반한 기업과 임원 개인에게 책임부과, ②고의적으로 근로자를 독립계약자(independent contractors)로 오분류함으로써 임금탈취에 가담하거나 세금을 속여 노동법을 위반한 사용자를 적극적으로 추적함, ③연방재정(자금)이 노조를 와해하고 임금탈취에 가담하거나 노동법을 위반한 사용자에게 유입되지 않도록 함, ④성실교섭의무 위반 기업 처벌

(2) 노동조합 조직화와 단체교섭 등 강화[222]

▢ 노조 조직화와 단체교섭을 장려하기 위하여 10가지 세부정책이 제안됨

- ①근로자가 더 쉽게 노동조합을 선택함, ②연방근로자들에게 더 나은 급여, 혜택 등 근로조건을 위해 연방차원의 교섭권 보장, ③노동조합이 조합비나 이에 상응하는 비용을 징수하는 것을 금지하는 주법 금지, ④공공 및 민간 부문의 노조 조직화와 단체교섭을 촉진할 수 있도록 내각 수준의 실무 그룹 설립, ⑤근로자들이 가맹사업자가 포함된 사용자와 단체로 교섭할 수 있도록 보장하고 사용자가 사업장 안전 보호 책임, ⑥근로자들에게 보복의 두려움 없이 파업권을 행사하도록 보장, ⑦전국노사관계위원회, 평등고용기회위원회, 노동청 등 근로자 보호 기관의 기능 회복 및 보장, ⑧연방근로자의 권리회복 및 확장, ⑨농장 및 가사근로자의 권리 확장, ⑩독립계약자에게 노조조직과 단체교섭권 보장

221) Bill Conerly, Labor Changes In The Biden Administration: Business Employment Implications, Forbes, Nov. 13, 2020(최종 검색일: 2021.1.8.), 〈https://www.forbes.com/sites/billconerly/2020/11/13/labor-changes-in-the-biden-administration-business-employment-implications/〉.

222) Kris Janisch, How Will Joe Biden Impact Employment Law?, GovDocs, Nov. 19, 2020(최종 검색일: 2021.1.8.), 〈https://www.govdocs.com/bidens-impact-on-employment-law/〉.

(3) 근로자의 급여, 복리후생 등과 사업장 안전 보호[223]

▢ 코로나19로 인해 경제위기 상황 속에서 이를 극복하기 위한 방안으로 필수노동자(essential workers) 문제를 우선적으로 해결하고자 함

- 필수노동자를 위한 개인보호장비 및 바이러스 검사에 대한 우선적 접근권 보장, 일선 필수노동자에 대한 특별수당 지급 등이 추진되고 있음
- 의료서비스, 배달, 식료품육가공 등의 종사자 대부분이 저소득층 또는 유색인종으로 이들에 대한 지원책을 강구중임

▢ 근로자의 급여, 복리후생 등과 사업장 안전 보호를 위해 9가지 세부정책이 제안됨

- ①연방최저임금을 15달러까지 인상, ②적정임금(prevailing wages)[224]을 폭넓게 적용하고 엄격히 집행함으로써 지역사회에 투자, ③사용자가 근로자들에게 초과근로수당지급을 거부하지 못하도록 함, ④플랫폼노동에 종사하는 근로자들이 법적 혜택과 보호를 받을 수 있도록 보장, ⑤퇴직 후 이직금지 및 경쟁업체 취업금지 조항 폐지, ⑥직업상 불필요한 면허요건 삭제, ⑦사업장 안전과 보건증진, ⑧사용자가 근로자에게 부과한 강제중재조항 금지, ⑨노동법 위반을 신고한 불법체류자(undocumented immigrants) 보호

다. 시사점

▢ 바이든 신행정부는 '중산층 재건'을 기회로 노동권을 강화하고자 하며, 민주당이 상·하원을 장악하게 되어 바이든 신행정부의 노동정책이 더욱 힘을 받을 것으로 보임

- 특히, 노동정책 중 연방최저임금 인상, 독립계약자 등의 노조설립 및 단체교섭권 보장, 플랫폼노동 종사자의 법적 보호 등은 우리에게 시사하는 바가 큼
  - 다만, 노동정책의 이행과 관련하여 입법과정이 어떻게 진행될 것인지 지켜봐야 할 것임

223) Biden & Harris, The Biden Plan for Strengthening Worker Organizing, Collective Bargaining, and Unions(최종 검색일: 2021.1.8.), 〈https://joebiden.com/empowerworkers/〉.

224) U.S. Department of Labor, Prevailing Wages, https://www.dol.gov/agencies/eta/foreign-labor/wages/prevailing-wage('적정임금'이란 정부 또는 외국인근로자와 계약을 체결한 사용자는 노동부가 마련한 임금과 부가혜택의 비율로 지급해야 함. 따라서 각각의 주에서 사용자들은 적정임금 이상으로 지급해야 함).

▢ 「공정근로기준법」(Fair Labor Standards Act)에 근거하여 2009년 이후 동결된 연방 최저임금 7.25달러를 15달러까지 인상하고자 함

- 미국 하원을 통과한 2019년「최저임금인상법안」(Raise the Minimum Wage Act)을 상원에서도 통과시켜 2025년까지 시간당 15달러로 인상할 계획임
- 또한 팁 노동자의 경우 최저임금이 2.13달러에 불과한 상황에서 팁 노동자에 대한 최저임금차등 적용을 계획하고 최저임금을 시간당 중위소득수준으로 지수화할 계획을 밝힘

▢ 근로자가 아닌 독립계약자가 노조설립 및 단체교섭권을 보장받고, 근로자들이 가맹사업자와 단체교섭을 할 수 있도록 보장하고자 함

▢ 플랫폼노동 종사자가 법적으로 보호받을 수 있도록 노동법, 고용법과 세법에서 ABC 검증요건에 기초한 연방 표준을 마련하고자 함

- ABC 검증요건이란 근로자와 독립계약자를 구별하는 것으로서 캘리포니아주는 ABC 검증요건을 노동법에 규정하였음[225)]
- 다만, 미국대선과 함께 진행된 캘리포니아주 주민투표에서 '앱기반 운송 및 배달'을 ABC 검증요건의 적용 예외로 규정하는 주민 발의안이 58.4% 찬성으로 통과되어 바이든 신행정부의 공약과 상충되는 바 논의 결과를 면밀하게 살펴볼 필요가 있음

▢ 바이든 신행정부의 경우도 이전 정부와 같이 유턴기업을 지원하고, 미국 내 직접생산을 강조하고 있음

- 국내 대기업의 미국 내 공장·설비투자가 증가할 것으로 예상되며, 친노동 정책 추진에 따른 대비책 마련이 필요할 것으로 보임

국회입법조사처 사회문화조사실
신 동 윤 환경노동팀 입법조사관

225) ABC 검증요건의 경우, 사용자는 "(A) 업무수행과 관련하여 사용자의 통제와 지시로부터 자유로운지, (B) 사용자 업무의 통상적인 과정 밖에 있는지, (C) 독립적으로 이루어진 거래, 일 또는 사업과 관련되어 있는지"를 모두 입증해야 함(Section 2750.3 of the Labor Code).

(부록) 주요 정책결정자 개관

직위	성명	주요경력	정책성향	비고
보건 복지부장관 (Secretary of Health and Human Service)	하비에르 베세라 (Xavier Becerra)	캘리포니아 제33대 법무장관 (2017.1.24.-) 민주당 하원의원 (1993.1.3.-2017.1.24.)	오바마 케어 지지 최초의 라틴아메리카계열 보건복지부 장관 「Affordable Care Act」 지원 캘리포니아 법무장관으로 연방대법원의 「Affordable Care Act」 방어 주도	지명
질병통제 예방센터장 (Director of the Centers for Disease Control and Prevention)	로셸 왈런스키(Rochelle Walensky)	매사추세츠 종합병원의 감염병 책임자 겸 하버드 의대 교수 미국 국립보건원 에이즈연구 자문회의 의장(2014-2015) 전 HIV 의협 회장 전 세계보건기구, HIV/AIDS 유엔 공동 프로그램 고문	감염병 전문가 HIV/AIDS에 대한 국가적, 전세계적 영향력	지명

총 괄 오명호 정치행정조사실장

기획/편집 형혁규 정치행정조사실 외교안보팀장

편집 지원 이화진 정치행정조사실 외교안보팀

집 필

정치행정조사실
김선화 정치의회팀장
이정진 정치의회팀 입법조사연구관
허석재 정치의회팀 입법조사관
박혜림 법제사법팀 입법조사관
최정인 법제사법팀 입법조사관
김광현 법제사법팀 입법조사관
이승현 외교안보팀 입법조사관
정민정 외교안보팀 입법조사관
김예경 외교안보팀 입법조사관
김도희 외교안보팀 입법조사관
최미경 행정안전팀 입법조사관
김현정 행정안전팀 입법조사관

경제산업조사실
강지원 금융공정거래팀 입법조사관
김준헌 재정경제팀장 직무대리
김민창 재정경제팀 입법조사관
임재범 재정경제팀 입법조사관
전은경 산업자원팀 입법조사관
김종규 산업자원팀 입법조사관
박연수 산업자원팀 입법조사관
박준환 국토해양팀 입법조사연구관
장경석 국토해양팀 입법조사연구관

사회문화조사실
권성훈 과학방송통신팀 입법조사관
최진응 과학방송통신팀 입법조사관
박소영 과학방송통신팀 입법조사관
김나정 과학방송통신팀 입법조사관보
이덕난 교육문화팀 입법조사연구관
조인식 교육문화팀 입법조사관
유지연 교육문화팀 입법조사관
최재은 교육문화팀 입법조사관보
이혜경 환경노동팀 입법조사연구관
신동윤 환경노동팀 입법조사관
김은진 보건복지여성팀 입법조사관
전윤정 보건복지여성팀 입법조사관
신중섭 보건복지여성팀 입법조사관
김성원 보건복지여성팀 입법조사관
박진우 보건복지여성팀 입법조사관보

바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점

발 간 일	2021년 1월 27일
발 행	김 만 흠
발 행 처	국회입법조사처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02·6788·4510
인 쇄	경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(http://www.nars.go.kr) '발간물'-'기타자료'에 게시되어 있습니다.

발간등록번호	31-9735008-001854-01
I S B N	978-89-93502-59-6

바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점

특별보고서

NARS

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
T. 02 6788 4510(代) www.nars.go.kr

발간등록번호 31-9735008-001854-01
ISBN 978-89-93502-59-6

국회입법조사처