

**포스트코로나 시대 경제활성화 및 일상회복을 위한  
영미국가의 규제혁신 등 대응방안 연구**

2024년 7월

**법 제 처  
김 태 형**

## <목 차>

[국외훈련 개요]	1
[훈련기관 개요]	2
I. 연구배경 및 필요성	3
II. 코로나 팬데믹이 미국에 미친 사회경제적 영향	7
1. 소비 지출 감소 및 소비 형태 변화	7
2. 산업별 생산 감소	8
3. 실업의 증가	11
4. 소결	15
III. 코로나 팬데믹 극복을 위한 미국의 단기적 입법조치	16
1. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법	16
2. 2021년 통합세출예산법	25
3. 2021년 미국 구호계획법	32
IV. 단기적 입법조치에 대한 평가	40
1. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법의 효과	40
2. 미국 구호계획법의 성과	43
3. 미국 단기적 입법조치의 한계	49
V. 지속가능한 경제 발전을 위한 중장기 규제개혁 입법	51
1. 트럼프 행정부의 중장기 규제개혁	51
2. 트럼프 행정부 중장기 규제개혁에 대한 평가	61
3. 바이든 행정부의 중장기 규제개혁	66
VI. 포스트 코로나 시대 한국의 대응 현황	86

1. 코로나 이후 한국의 사회경제적 변화 .....	86
2. 한국의 단기적 대응 .....	87
3. 한국의 중장기 대응 .....	88
VII. 미국의 포스트 코로나 대응이 한국에 주는 시사점 .....	91
1. 코로나 이후 미국의 신속한 경제회복이 주는 함의 .....	91
2. 예산법률주의의 도입 필요성 및 선결요건 .....	93
3. 규제정책의 일관성 및 안정성 확보 필요성 .....	94
4. 정확한 규제효과 및 비용 평가 기준 정립 필요성 .....	96
5. 지속가능한 경제와 규제의 바람직한 역할 .....	98
[참고문헌] .....	101

## [국외훈련 개요]

1. 훈련국: 미국
2. 훈련기관명: 미주리 주정부 경제개발부(Department of Economy Development in Missouri)
3. 훈련분야: 전문법제
4. 훈련기간: 2023년 8월 7일 ~ 2024년 8월 6일

## [훈련기관 개요]

1. 기관명: 미주리 주정부 경제개발부(Department of Economy Development in Missouri)
2. 소재지: 301 W High Street, Jefferson City, MO 65101
3. 홈페이지: <https://ded.mo.gov>
4. 설립목적: 미주리주의 산업 지원 및 인재 개발 등을 통해 지역 사회의 발전과 경제 성장을 이끌기 위해 설치(1984.9.)
5. 조직: 행정, 비즈니스 및 커뮤니티 솔루션, 미주리 원 스타트, 지역 참여, 전략 및 성과, 관광 등 6개 부서로 구성
6. 주요 기능 및 역할
  - 지역 사회 개발 프로젝트를 위한 맞춤형 솔루션 제공
  - 지역 비즈니스 유지 및 확장, 지역 성장 지원
  - 미주리주 여행 및 관광 산업 발전
  - 미주리주 경제 발전을 위한 연방 자금 유치 등
7. 주요 인사: Michelle Hataway(Director)

## I. 연구배경 및 필요성

2019년 12월 중국 후베이성 우한시에서 처음 확인된 코로나바이러스감염증-19가 전세계로 급속히 확산되면서 세계보건기구는 2020년 1월 30일에 국제적 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)를 선포하였다. 코로나 팬데믹으로 인해 전 세계적으로 막대한 인적 비용이 발생하고 세계 경제는 급격한 위축을 경험하게 되었는데 이를 수습하기 위해 세계 각국의 정부는 팬데믹 기간 동안 막대한 유동성을 투입하였고 그 결과 세계 경제 규모는 빠른 속도로 팬데믹 이전 수준으로 회복할 수 있었다. 하지만 급속하게 증가한 유동성은 인플레이션을 유발하였고 이를 수습하기 위한 유동성 회수 과정에서 발생한 경기침체로 세계는 복합적 경제위기에 직면하게 되었다. 또한 세계 경제규모의 회복에도 불구하고 실업 증대, 코로나 팬데믹으로 제조업보다 더 큰 타격을 입었던 서비스업 침체 등 계층별, 산업별 경제적 불평등은 더욱 심화되었다. 세계 각국은 이와 같은 복합적 경제 위기에서 벗어나기 위해 경제 발전을 저해하는 규제를 완화하는 한편, 혁신성장의 주도권을 확보하기 위해 플랫폼, 인공지능 등 신산업을 효과적으로 발전시키기 위한 규제체계 마련 등 다양한 노력을 추진하고 있다.

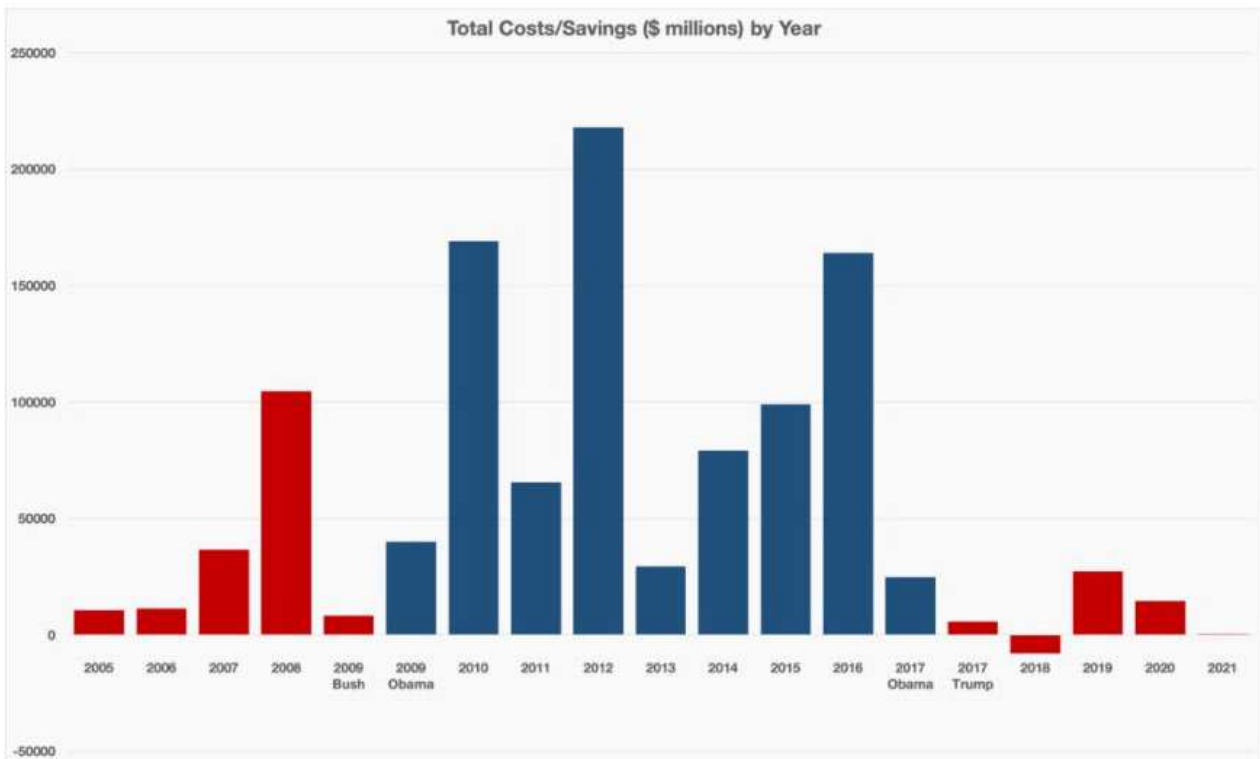
코로나 팬데믹은 우리나라에도 큰 영향을 미쳤다. 코로나 팬데믹으로 인해 세계 교역량이 크게 감소하면서 수출이 경제에서 큰 비중을 차지하고 있는 우리나라의 상품과 서비스 수출이 크게 줄어들었다. 또한 코로나 팬데믹으로 인한 폐업이나 사업 규모 축소로 인해 실업이 증가하거나 근로시간이 줄어들었고 이는 소비 감소로 인한 경기 침체로 이어졌다. 이에 따라 우리나라도 코로나 팬데믹으로 경제적 위기에 직면한 소기업·소상공인과 개인을 보호하고 지원하기 위한 다양한 정책대안이 시행함과 동시에 경제위기 극복과 신성장 동력 확보를 위한 정책적 노력을 모색하고 있다.

미국의 경우 코로나 팬데믹 기간 동안 경기회복을 위하여 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act 2020), 미국 구호계획법(The American Rescue Plan Act of 2021) 등의 입법조치를 통해 개인과 기업의 부담을 완화하기 위한 다양한 조치를 시행하였다. 또한 보다 중장기적으로 미국의 경제를 튼튼하게 하기 위한 규제개선을 추진하였다. 다만, 규제정책의 추진 방향은 정부의 정치적 성향에 따라 상이하였는데 미국

공화당에 기반한 트럼프 행정부는 2 for 1 원칙 등 규제 완화에 초점을 맞춘 반면, 미국 민주당에 기반한 바이든 행정부는 규제추진체계를 현대화하면서 보다 나은 규제를 하는 것에 초점을 맞추었다.

트럼프 행정부는 오바마 행정부가 규제 정책 영역에서 과도한 조치를 취했으므로 수많은 규제를 철회해야 한다고 생각하였다. 실제로 트럼프 행정부의 최우선 과제는 규제 완화였다. 실제로 트럼프 행정부는 오바마 행정부에 비해 훨씬 더 적은 규제를 추가하였는데 AAF(American Action Forum) 보고서에 따르면 트럼프 행정부가 연평균 부과한 순 규제 비용은 101억 달러였던 반면, 오바마 행정부는 연평균 1,110억 달러를 부과하였다.<sup>1)</sup>

[그림 1] 미국 연도별 규제비용(Dan Bosch, 2021)



즉 트럼프 행정부는 새로운 규제를 만드는 것을 억제하려 하였는데 오바마 행정부에 비해 신설되는 규제비용을 10분의 1 수준으로 낮춤으로써 이는 어느 정도 성공했던 것으로 판단된다. 하지만 규제의 신설을 억제하는 것보다 기존의 규제를 제거하는 것은 훨씬 더 어려운 작업이었다. 트럼프 행정부는 기존 규제

1) Dan Bosch, (Jan 21 2021), *Trump Administration Ends With \$40 Billion in Regulatory Costs*, American Action Forum, <https://www.americanactionforum.org/insight/trump-administration-ends-with-40-billion-in-regulatory-costs/>

를 제거하기 위해 많은 노력을 기울였지만 트럼프 행정부의 핵심적인 규제 완화 조치의 대부분에 대해 즉시 소송이 제기되었고 사법부의 판단에 의해 규제 완화는 상당 부분 좌절되었다.

한편 트럼프 행정부의 규제 완화 정책의 성과에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 트럼프 대통령은 고별사에서 “우리는 과거 어느 행정부보다 일자리를 없애는 규제를 더욱 많이 제거했다” 라고 하면서 임기 동안 규제 완화로 인한 비용 절감 효과는 1,986억달러에 달한다고 주장했지만 앞서 살펴본 바와 같이 핵심적인 규제 완화 정책의 대부분이 법원의 판단에 의해 무효화된 점을 고려할 때 실제 비용 절감 효과는 이에 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 하지만 트럼프 행정부의 규제 완화 노력이 법원에 의해 완전히 무효화된 것은 아니라는 주장도 있다. 트럼프 행정부가 법정에서 결정적인 패소를 당했을 때에도 오바마 행정부의 흔적을 완전히 지우지는 못했지만 오바마 행정부의 규제를 약화시키는 데는 성공한 경우가 있었다는 것이다. 예컨대, 오바마 행정부는 2015년 기후 변화에 맞서기 위한 대표적인 정책 중 하나로 기존 발전소의 온실가스 배출을 관리하는 규정인 청정 전력 계획(Clean Power Plan)을 만들었는데 트럼프 행정부는 이를 뒤집기 위한 새로운 규칙을 제안하였다. 이 새로운 규칙은 이 규칙에 반대하는 주와 환경단체에 의해 즉시 제소되었는데 결국 이 규칙은 DC 순회 항소 법원에 의해 불법으로 선언되었지만 이 규칙은 바이든 행정부 출범 후에도 자동으로 복원되지는 못하였다.<sup>2)</sup>

바이든 행정부는 트럼프 행정부와는 정책 우선순위에 대한 관점에서 많은 차이가 있었다. 트럼프 행정부는 미국을 파리 협약에서 탈퇴시키고 석탄 화력 발전소 배출 규제를 완화하는 등 기후 변화에 대한 회의적 시각에서 기존의 환경 규제를 완화한 반면 바이든 행정부는 파리 협약에 재가입함으로써 국제 협력을 강조하고 기후 변화에 대응하기 위한 정책을 추진하였고 온실 가스 배출을 줄일 수 있는 청정 에너지에 대한 지속 가능한 인프라 투자를 확대하였다. 또한 트럼프 행정부는 오바마 케어로 일컬어지는 Affordable Care Act를 철회하고 시장 중심의 의료 솔루션을 구축하려고 노력한 반면 바이든 행정부는 Affordable Care Act를 강화함으로써 환자들의 의료 서비스 접근성을 높이고 의료 비용을 낮추는 것을 목표로 하였다. 세금 및 경제 정책에 있어서도 차이가 있었는데 트

---

2) Philip A. Wallach and Kelly Kennedy, (March 8 2022), *Examining some of Trump's deregulation efforts: Lessons from the Brookings Regulatory Tracker*, Brookings, <https://www.brookings.edu/articles/examining-some-of-trumps-deregulation-efforts-lessons-from-the-brookings-regulatory-tracker/>



트럼프 행정부는 경제 성장과 일자리 창출을 촉진하기 위해 기업과 고소득자에 대한 세금 감면을 추진한 반면 바이든 행정부는 소득 불평등 해소를 목표로 기업과 고소득 개인에 대한 세금을 인상하고 이를 통해 사회 프로그램과 인프라 투자 자금을 조달하려고 하였다. 규제 측면에서 트럼프 행정부는 금융, 환경, 노동 규제를 포함한 다양한 산업의 규제 완화를 추진한 반면 바이든 행정부는 환경 보호, 소비자 권리, 작업 안전 등의 분야에서 규제를 강화하려고 하였다. 바이든 행정부의 전반적인 규제정책의 방향은 트럼프 행정부에 비해 규제를 강화하는 경향이 있었지만 모든 행정조치가 규제를 강화하는 것은 아니었다. 바이든 행정부에서도 원격의료, 금융, 교육, 노동 등의 규제에 있어서 새로운 환경에 보다 잘 적응할 수 있도록 규제적 장벽의 완화를 추진하고 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 규제정책은 그 자체로 옳고 그름을 판단하기보다는 정부가 추진하려고 하는 정책 우선순위와의 관계에서 규제의 적정성과 당위성을 살펴볼 필요가 있다.

코로나 19 팬데믹 이후 미국의 대응은 코로나 19 팬데믹과 같은 심각한 경제적 충격 하에서 적절한 정책 대응은 빠른 회복을 가져올 수 있음을 보여주고 있다. 또한 미국은 코로나 19 팬데믹을 전후로 하여 공화당에서 민주당으로 정권이 교체되었는데 트럼프 행정부와 바이든 행정부의 규제 완화와 규제 강화라는 상반된 정책 실험은 코로나 이후 규제 재정비 필요성이 대두되고 있는 우리나라에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

## II. 코로나 팬데믹이 미국에 미친 사회경제적 영향

미국경제는 2009년 6월 경기가 바닥을 찍은 이후 무려 10년 8개월 동안 장기호황을 누리고 있었다. 하지만 코로나 팬데믹 사태가 발생하면서 사상 최장기 호황이 막을 내리게 되었다.<sup>3)</sup> 코로나 팬데믹이 발생한 이후 소비 지출 감소, 산업별 생산 감소, 고용 시장 위축 등으로 인해 미국의 실질 GDP는 2020년에 전체적으로 3.5% 감소했는데 이는 2008년 금융 위기 이후 처음으로 GDP가 감소한 것이었다. 특히 2020년 2분기에는 GDP가 31.4% 하락하여 역사상 가장 큰 분기별 하락폭을 기록하기도 했다.

### 1. 소비 지출 감소 및 소비 형태 변화

코로나 19는 실업, 근로시간 단축, 불완전 고용 등으로 개인의 소득은 감소시켰다.<sup>4)</sup> 2021년 1월에 실시된 Pew Research Center의 조사결과<sup>5)</sup>에 따르면 팬데믹 기간 동안 임금 손실을 경험한 근로자의 49%는 코로나 발생 후 1년이 지난 후에도 코로나 발생 전보다 소득이 더 줄어들었다고 응답하였다. 또한, 코로나 19 초기에 주식시장에 큰 충격이 발생하였고, 경기침체가 유발되었는데 이로 인해 코로나 19는 팬데믹 이전에 경제적으로 어려움을 겪고 있던 사람들에게 더욱 큰 어려움을 가져다 주었다.<sup>6)</sup>

코로나 19는 개인의 지출 성향에도 큰 영향을 미쳤다. Pew Research Center에 따르면 미국인 10명 중 4명은 팬데믹이 시작된 이후 평소보다 지출을 줄였다고 응답했다. 지출 성향의 변화는 소득 수준별로 다르게 나타났는데 고소득층 미국인은 약 53%가 지출을 줄였다고 답변한 반면, 중산층은 43%, 저소득층은 34%가 지출이 감소했다고 밝혔다. 지출이 감소한 원인도 소득수준별로 차이가 있었다. 고소득층과 중산층의 대다수는 코로나바이러스 관련 제한으로 인한 일상생활 패턴의 변화를 지출 감소의 가장 큰 원인으로 답변(고소득층 86%, 중산

---

3) 미국 경기상황을 진단하는 비영리 민간 연구기관 전미경제연구소(NBER)는 2020년 6월 8일 코로나 19로 인한 장기호황의 종료를 공식 선언하였다.

4) Achou, D., Boisclair, D., D'Astous, P., Fonseca, R., Glenzer, F., and Michaud, P. C., (2020). *Impacts of the Pandemic on Personal Finances*, A Preliminary Assessment Canada: CIRANO.

5) *Survey: A Tear Into the Pandemic, Long-Term Financial Impact Weighs Heavily on Many Americans*, (Jan. 19-24, 2021), Pew Research Center

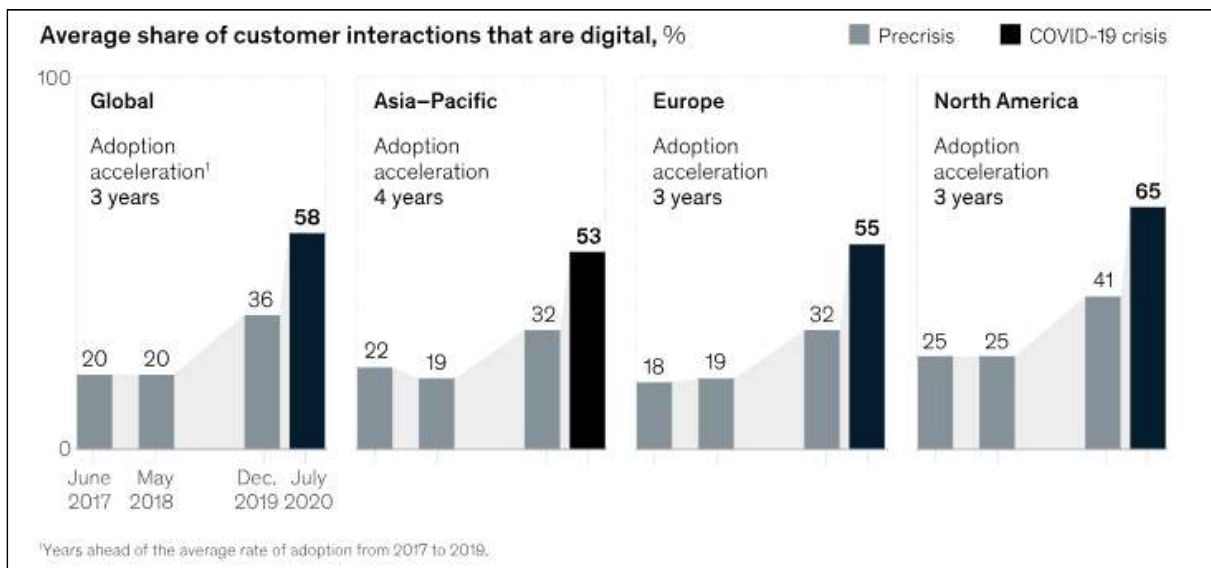
6) Round, A., Nanda, S., and Rankin, L., (2020). *Helping Households in Debt*, The Centre for Economic Justice Institute for Public Policy Research

층 70%)한 반면, 저소득층의 경우에는 일상생활 패턴의 변화(44%)보다는 미래의 개인 재정에 대한 우려(55%) 때문이라고 답변한 비율이 더 높았다.

코로나 19는 개인의 재정구조에도 영향을 미쳤다. 감염병은 건강 관련 지출, 자녀 돌봄 관련 지출 비중을 증가시켰고 소득 충격으로 인해 수입이 감소하게 된 개인의 경우에는 공과금, 임대료 등의 생활비나 비상자금을 마련하기 위한 차입금이 늘리게 되었다. 이 과정에서 관리 가능한 부채가 관리할 수 없는 부채로 전환되는 경우도 발생하게 되었다.<sup>7)</sup>

한편, 팬데믹 이전부터 쇼핑, 엔터테인먼트, 결제 플랫폼 등 많은 소비 활동에 디지털 기술이 적용되는 4차 산업혁명이 진행되어 있었다. 코로나 19로 인해 사회적 접촉이 최소화되면서 일, 회의, 학습, 소비, 투자 등 일상생활과 금융활동에서의 디지털화는 더욱 가속화되었다.<sup>8)</sup> McKinsey&Company에 따르면 코로나 19 팬데믹 기간 동안 소비자와 기업은 디지털 채널을 통해 상호 작용하는 방향으로 빠르게 변화하였다.

[그림 2] 디지털 소비 패턴 변화(McKinsey&Company Survey, 2020)



## 2. 산업별 생산 감소

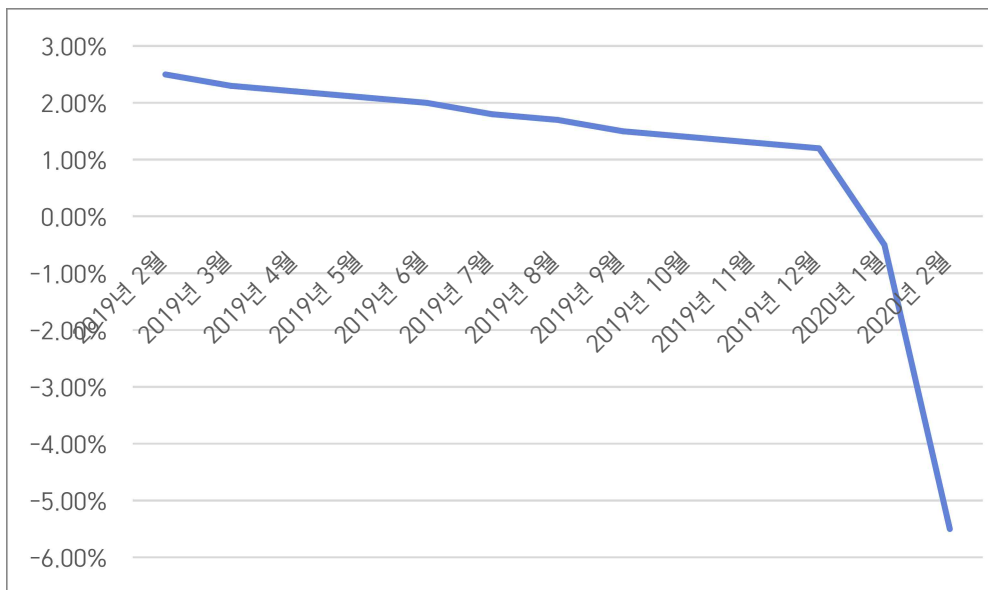
7) Round, A., Nanda, S., and Rankin, L., (2020). *Helping Households in Debt*, The Centre for Economic Justice Institute for Public Policy Research

8) Idris, N. H., (2019). *Modelling digital technology addiction for individual over-indebtedness*. Int. J. Sci. Technol. 7, 75-80.

## 가. 제조업의 침체

코로나 19 봉쇄조치로 인해 중간제품을 생산하는 아시아공급업체로부터 원자재나 부품을 구입하는 제조업체들은 원자재와 부품의 수급에 큰 어려움을 겪게 되었다. 특히 바이러스를 억제하려는 중국 당국의 봉쇄조치가 예상보다 길어지면서 일부 제조업체는 일시적으로 휴업을 해야 할 정도로 큰 타격을 입게 되었다. 게다가 코로나 19로 인한 상품 수요의 감소와 미중 간의 무역전쟁은 제조업체들을 더욱 힘들게 만들었다.

[그림 3] 미국 공장 생산량 변화<sup>9)</sup>



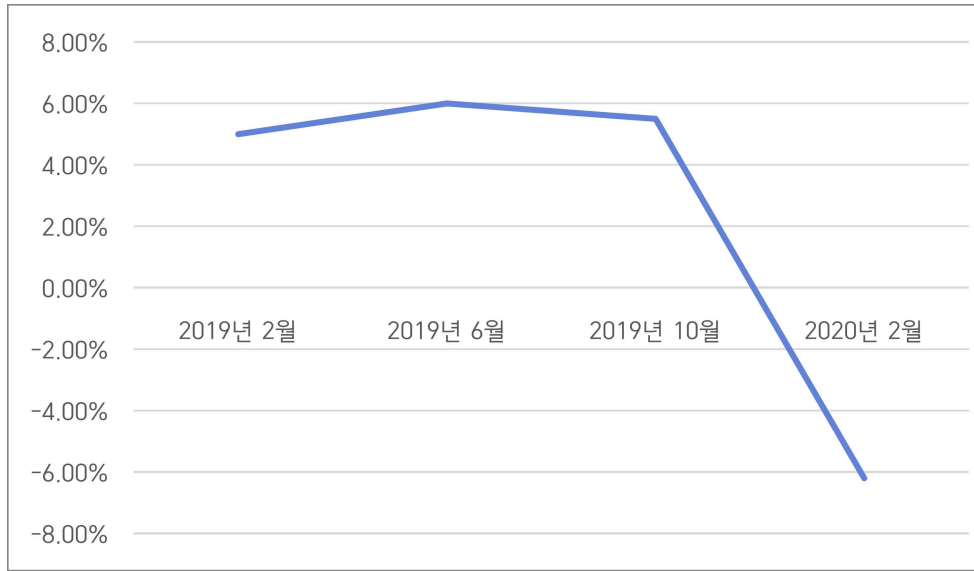
## 나. 서비스 산업의 침체

미국은 전체 GDP에서 서비스 산업이 차지하는 비중이 77.6%<sup>10)</sup>에 이를 정도로 고용과 경제 성장에 있어서 서비스 산업에 대한 의존도가 큰 나라이다. 코로나 19 팬데믹 기간 동안 감염병 확산 방지를 위한 봉쇄조치로 고객들의 외출은 줄고 집에 있는 시간은 크게 증가했다, 이는 소매업 상점들의 매출에 영향을 미치게 되었고 아마존과 같은 온라인 쇼핑몰은 판매가 증가하기도 했지만 소매업은 전반적으로 큰 폭의 매출 감소를 경험하게 되었다.

9) 출처: U.S. Federal Reserve

10) 출처: Statista Research Department

[그림 4] 미국 소매업 매출 변화<sup>11)</sup>



또한, 봉쇄조치는 여행 및 관광산업에도 직접적인 충격을 주었는데 이로 인해 서비스 산업은 심각한 경기침체를 경험하게 되었다. 봉쇄조치에 따른 여행 및 이동 제한, 온라인 비대면 회의 활성화 등으로 인해 호텔 산업은 큰 폭의 수요 감소를 경험하게 되었고 약 17만 4,000명의 직원을 고용하고 있던 메리어트 인터내셔널은 수만 명의 직원을 해고했다.<sup>12)</sup>

코로나 19는 올림픽, 유러피언챔피언스컵, 브리티시오픈 등 수많은 대회 일정을 연기시켰고, 이로 인해 중단된 게임의 스폰서와 주최자는 수십억 달러의 손실을 입게 되었다. 또한 감염병은 영화, 연극 등의 엔터테인먼트 산업에 중대한 손실을 가져왔는데 영화 수익은 코로나 19 이전보다 83.1% 급락했고,<sup>13)</sup> 셋다운으로 인해 12만개의 일자리가 사라지는 등 엔터테인먼트 산업의 실업률은 사상 최고치를 기록하였다.<sup>14)</sup>

#### 다. 무역량의 감소

코로나 19는 미국의 무역량에도 큰 영향을 미쳤다. 2020년 상반기 동안 미국

11) 출처: U.S. Census Bureau

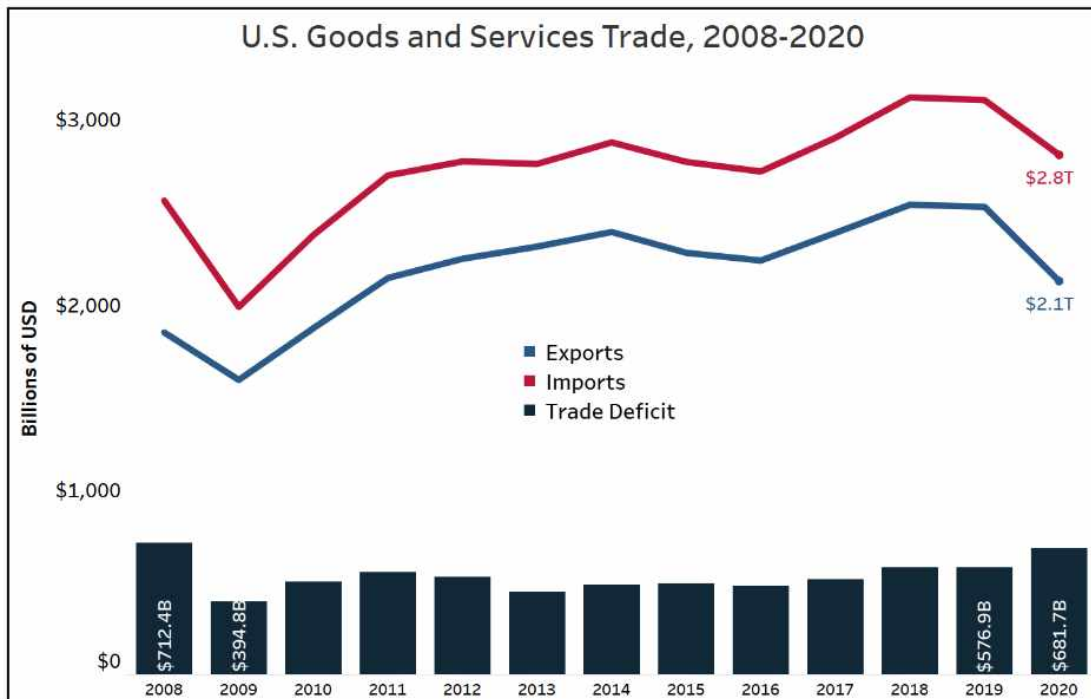
12) Bakar NA, Rosbi S., (2020), *Effect of Coronavirus disease (COVID-19) to tourism industry*. Int J Adv Eng Res Sci. 7, p. 189-193.

13) Dejnirattisai W, Huo J, Zhou D, Zahradnik J, Supasa P, Liu C, et al., (2022) *SARS-CoV-2 Omicron-B.1.1.529 leads to widespread escape from neutralizing antibody responses.*, Cell.,

14) Ozili PK, Arun T., (2020), *Economic Effects of Coronavirus Outbreak*

의 수출은 전년 대비 16% 감소하였는데 국제 여행과 교육 서비스 등의 서비스 수출은 특히 큰 타격을 받아 약 50% 감소하였다. 수입 역시 크게 감소하였는데 특히 원유, 자동차, 전자 제품의 수입이 큰 타격을 받았다. 부문별로는 자동차, 석유, 항공 부문이 특히 심각한 영향을 받았는데 미국의 주요 무역 파트너인 캐나다와 멕시코와의 무역량이 큰 폭으로 감소하였다.<sup>15)</sup>

[그림 5] 미국 무역량 변화(International Trade Administration, 2021)



2021년에는 대중국 수출을 비롯해 수출이 다시 증가하기 시작했지만 서비스 수출은 여전히 낮은 수준을 유지하면서 무역 구조에 큰 변화가 발생하게 되었다. 전체적으로 봤을 때 2021년의 무역량은 코로나 19 팬데믹 이전 수준을 초과했지만 공급망 문제와 특정 부문의 회복 속도의 차이로 인해 무역 불균형이 발생하게 되었다.<sup>16)</sup>

### 3. 실업의 증가

코로나 팬데믹은 대공황(the Great Depression) 이후 가장 심각한 수준의 고용

15) *A Year Like No Other: Overview of U.S. Trade in 2020*, (Mar 22 2021), International Trade Administration, <https://blog.trade.gov/2021/03/22/a-year-like-no-other-overview-of-u-s-trade-in-2020/>

16) *Highlights of world trade in 2020 and the impact of COVID-19*(2021), World Trade Organization, p.9 ~ 19.

위기를 촉발시켰다. 미 노동통계국(U.S Bureau of Labor Statistics)에 따르면 코로나 팬데믹이 시작된 후인 2020년 2분기 실업자 수는 평균 2,060만명을 기록했는데 이는 2008년 금융위기의 여파로 정점을 찍었던 2009년 4분기 실업자 수 1,520만명보다 훨씬 높은 수치였다. 2020년 4분기에는 실업자 수가 1,080만명이었는데 이는 전년 동기 대비 490만명이 증가한 수치였다. 실업률 또한 급등하여 2020년 2분기에는 13.0%에 이르렀고, 하반기 실업률의 급격한 감소에도 불구하고 2020년 4분기 실업률은 평균 6.7%로 전년 동기 대비 두 배나 높은 수치였다.

2020년 인구 대비 고용비율 또한 감소했는데 2020년 2분기에는 52.9%로 떨어졌다. 고용률은 2020년 하반기에 개선되어 57.4%로 늘었지만 여전히 전년 대비 3.6%p 낮은 수준이었다. 이와 유사하게 노동시장 참여율도 급격히 하락했는데 2020년 2분기 노동시장 참여율은 60.8%로 1973년 이후 최저 수준을 기록했고, 2020년 4분기에도 전년 동기 대비 1.7%p 낮은 수준에 불과했다.

팬데믹 초기의 고용 감소는 대부분 시간제 근로자에게서 발생했는데 시간제 근로자는 2019년 4분기부터 2020년 2분기까지 고용 감소의 29%를 차지하였다. 다만 시간제 근로자는 2020년 2분기부터 4분기까지 고용 증가의 37%를 차지함으로써 2020년 4분기에는 시간제 근로자 고용이 전년 동기 대비 약 6% 감소하여 정규직 근로자와 유사한 수준으로 감소세가 둔화되었다.

2020년 경영, 서비스, 판매, 건설, 생산 등 주요 직종 모두에서 실업률이 증가했지만 그 중 가장 큰 폭으로 실업이 증가한 것은 서비스직이었다. 서비스업 실업률은 2020년 13.0%로 전년 대비 8.6%p나 상승했다. 특히 서비스 직종 내에서도 음식 조리 및 서빙 관련 직종, 개인 관리 서비스 직종이 가장 큰 영향을 받았는데 2020년 실업률이 2019년보다 무려 4배나 높은 수치를 나타냈다.

[표 1] 직업군별 실업률<sup>17)</sup>

직업군	실업률		
	2019(A)	2020(B)	B-A
<b>경영, 전문직, 관련 직종</b>	<b>2</b>	<b>4.5</b>	<b>2.5</b>
경영, 비즈니스, 재무 운영 직종	1.8	4.1	2.3
전문직 및 관련 직종	2.1	4.9	2.8
<b>서비스 직종</b>	<b>4.4</b>	<b>13</b>	<b>8.6</b>

17) 출처: U.S Bureau of Labor Statistics

건강관리 지원 직종	3.1	7.3	4.2
보호 서비스 직종	2.9	5.1	2.2
음식 조리 및 서빙 관련 직업	5.5	19.6	14.1
건물 및 부지 청소 및 유지 관리 직종	5.1	10.9	5.8
개인 관리 및 서비스 직종	3.9	16	12.1
<b>판매 및 사무직</b>	<b>3.7</b>	<b>8</b>	<b>4.3</b>
판매 및 관련 직종	3.8	8.8	5
사무 및 행정 지원 직종	3.6	7.3	3.7
<b>천연자원, 건설, 유지관리 직종</b>	<b>4.7</b>	<b>8.9</b>	<b>4.2</b>
농업, 어업, 임업 관련 직업	9.6	10.3	0.7
건설 및 추출 직업	5.2	10.1	4.9
설치, 유지, 수리 직종	2.6	6.4	3.8
<b>생산, 운송, 자재운반 직종</b>	<b>4.3</b>	<b>10.2</b>	<b>5.9</b>
생산 직종	3.9	9	5.1
운송 및 자재 운반 직종	4.7	11.1	6.4

2019년 4분기부터 2020년 2분기까지 여성취업자 수는 14.5% 감소한 반면, 남성 취업자 수는 12.1% 감소했고, 실업률은 여성은 10.5%p 증가한 반면, 남성은 8.5%p 증가해서 코로나 팬데믹 초기에 여성들은 남성들보다 더욱 큰 영향을 받은 것으로 나타났다. 다만, 2020년 이후 실업률이 개선되던 시기에는 여성이 더 많이 개선되었는데 2020년 2분기부터 4분기까지 남성 취업자가 7.7% 증가하는 동안 여성 취업자는 10.2%가 증가하였고, 남성 실업률은 5.2%p 감소한 반면 여성 실업률은 7.5%p 감소했다. 이와 같이 여성이 남성에 비해 코로나 팬데믹으로 인한 실업률 변화에 민감하게 반응한 것은 여성이 일반적으로 남성보다 시간제 근로를 할 가능성이 높고, 코로나 팬데믹의 영향을 크게 받았던 음식 서비스 관련 업종에서 고용의 절반 이상을 차지하기 때문이었다.

[표 2] 성별 실업률<sup>18)</sup>

	2019년 4분기	2020년			
		1분기	2분기	3분기	4분기
남성	3.6	3.8	12.1	8.6	6.9
여성	3.6	3.8	14.1	9.1	6.6

18) 출처: U.S Bureau of Labor Statistics



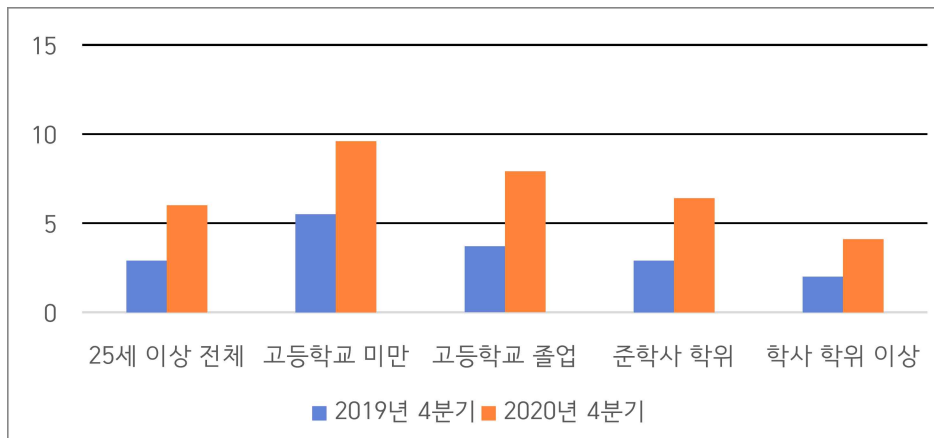
코로나 팬데믹에 따른 노동시장의 충격은 연령별로도 차이가 있었는데 코로나 팬데믹 초기에 가장 큰 충격을 받은 연령층은 청년층으로 2020년 2분기에 청년 근로자 4명 중 1명이 실업상태에 놓였다. 16세부터 24세까지의 연령대 실업률은 2020년 2분기 24.2%로 2019년 4분기보다 15.9%p 증가했는데 2020년 4분기까지 실업률은 12.0%로 다시 낮아지기는 했지만 2019년 4분기에 비교했을 때에는 여전히 3.7%p나 높은 수치였다. 이와 같이 다른 연령대에 비해 청년층이 더 큰 충격을 받은 이유는 여성근로자와 마찬가지로 요식업에 종사하는 비율과 시간제 근로자로 취업한 비율이 높기 때문이었다.

[표 3] 연령별 실업률<sup>19)</sup>

	2019년 4분기	2020년			
		1분기	2분기	3분기	4분기
16세 ~24세	8.3	8.7	24.2	15.6	12.0
25세 ~ 54세	3.0	3.2	11.3	7.9	6.1
55세 이상	2.6	2.8	11.7	7.7	5.8

또한, 근로자들의 교육 수준이 낮은 경우 코로나 팬데믹의 영향을 더 많이 받은 것으로 나타났다. 고학력자들의 실업률은 전체 실업률보다 훨씬 낮은 수준으로 유지되었지만 고등학교 미만과 고등학교 졸업자의 2020년 2분기 실업률은 각각 13.0%와 7.5%를 기록했다.

[그림 6] 교육 수준별 실업률<sup>20)</sup>



19) 출처: U.S Bureau of Labor Statistics

20) 출처: U.S Bureau of Labor Statistics

## 4. 소결

코로나 팬데믹 이후 미국을 비롯한 세계 각국은 실업의 증가, 서비스업 및 제조업 위축, 경기침체 등 심각하고 급격한 경제충격을 경험하였다. 이러한 경제충격을 극복하기 위해 미국은 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법, 2021년 통합세출예산법, 미국 구호계획법 등의 입법조치를 비롯하여 경기부양을 위한 다양한 정책을 시행하였고 그 결과 미국의 경제는 신속하게 회복될 수 있었다. 하지만 코로나 19로 인해 더욱 큰 충격을 받았던 서비스업의 회복 속도는 제조업 등의 경우보다 더뎠고 청년층, 소수인종 등 사회적 약자는 실업이나 소득 감소로 인해 더욱 큰 타격을 입게 되었다. 또한, 코로나 19는 의료나 교육서비스의 제공 방식에도 영향을 미쳤고 코로나 팬데믹 기간 동안 의료 및 교육이 불균형하게 이루어지면서 이를 해소할 정책에 대한 요구도 높아지게 되었다. 한편, 코로나 19는 종전부터 진행되어오던 디지털경제로의 전환 속도를 더욱 가속화시켰다. 이와 같이 코로나 19는 사회경제적인 측면에서 거대한 혁신의 계기를 마련함과 동시에 경제적 불평등의 심화 등의 문제도 촉발하고 있는바, 미국이 포스트코로나 시대에 이러한 문제를 해결하기 위해 어떤 입법조치를 취해왔는지 살펴볼 필요가 있다.

### III. 코로나 팬데믹 극복을 위한 미국의 단기적 입법조치

#### 1. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법

코로나 팬데믹 초기에 미국 경기 불황이 급속히 진행됨에 따라 이에 대응하기 위하여 미국 의회는 2020년 3월 2조 2천억 달러 규모의 경기부양책을 담은 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act 2020, CARES Act)을 통과시켰고, 도널드 트럼프 대통령은 2020년 3월 27일에 이 법안에 서명하였다. 2008년 서브프라임모기지 사태를 해결하기 위해 시행되었던 2009년 미국 회복 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act 2009, ARRA)의 규모가 8,320억달러였다는 것을 고려하면 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 미국 역사상 매우 규모가 큰 금융 구제 수단이었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 개인(benefits for individuals), 실업(unemployment assistance), 중소기업(small business relief), 대기업 및 중견기업(big and medium-sized business relief), 세금(tax breaks and credits), 의료기관(hospital and health care assistance), 주 및 지방 정부(state and local government relief) 등에 대한 지원으로 구분할 수 있다.

#### 가. 개인에 대한 지원

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 개인 소득이 7만 5,000달러 이하, 세대주의 소득이 11만 2,500달러 이하, 부부 합산 소득이 15만 달러 이하인 경우 성인 1명당 1,200달러, 자녀 1명당 500달러의 지원금(recovery rebates)를 지급하도록 하였다. 소득이 11만 2,500달러 이상인 가구주, 15만 달러 이상인 부부, 7만 5,000달러 이상인 개인에 대해서는 지원 금액이 점차 축소되도록 설계되었다. 이러한 지원 금액은 2008년 경기부양 지원금<sup>21)</sup>보다 높은 수준이었고, 2008년에는 지원금을 받기 위해서는 최소 소득 수준을 갖출 것을 요구하였지만 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에서는 저소득층도 지원을 받을 수 있도록 이러한 제한을 두지 않았다.<sup>22)</sup> 이 지원금을 받기 위해서는 가구 구성원 모두가 사회보장번호(Social Security Number)를 가지고 있어야 하고, 17세 미만 자

21) 2008년 경기부양 지원금은 1인 신고자는 600달러, 부부 1,200달러, 자녀 1인당 추가 300달러를 지급하였다.

22) Mitch McConnell 상원 원내대표의 초기 경기부양 제안에서는 지원금 수령 자격을 갖추기 위한 최소 수준의 자격을 요구하였으나, 이 제안은 초당적 반대에 직면했다.

녀인 부양가족에 대해서는 추가 지원금 500달러를 신청할 수 있지만 노인인 부양가족이나 장애가 있는 성인, 대학생 등의 다른 부양가족에 대해서는 추가 지원을 허용하지 않았다.

## 나. 실업 지원

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에는 단기적으로 더 많은 실업자들이 종전보다 강화된 혜택을 받을 수 있도록 실업 지원을 대폭 확대하는 내용이 포함되었다. 미국의 정규 실업 보험(Unemployment Insurance, UI) 프로그램은 각 주마다 상당한 재량권을 가지고 자체적인 프로그램을 운영하고 있어 실업자의 혜택 수준과 기간이 주마다 크게 차이가 있다. 노동부(U.S. Department of Labor) 통계에 따르면 2010년 ~ 2019년 기간 동안 실업자 10명 중 3명 미만만이 실업 보험 혜택을 받을 수 있었는데 최근 근무 경력이 충분하지 못해 자격을 얻지 못하는 경우가 대부분이었다. 그리고 자격을 갖춘 사람들에 대한 혜택 수준도 평균 366달러에 불과하고 미시시피, 루이지애나, 애리조나, 앨라배마, 테네시의 경우에는 수당이 250달러 미만으로 많은 주가 평균에도 미치지 못하는 실업수당을 지급하고 있었다. 또한 대부분의 주에서는 최대 26주까지 실업수당을 지급하였지만 9개 주에서는 그보다 더 적은 수당을 지급하고 있었다. 이를 해결하기 위해 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 실업수당 금액의 인상, 실업수당 지급 기간의 연장, 실업급여 수급 요건의 완화 등의 조치를 취하게 되었다.

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에서는 해고되거나 자신의 책임 없이 실직 중인 수백만명의 근로자를 한시적으로 지원하기 위해 2,600억 달러 규모의 자금이 책정되었는데 실업지원 프로그램은 연방팬데믹실업보상(Federal Pandemic Unemployment Compensation, FPUC), 팬데믹긴급실업보상(Pandemic Emergency Unemployment Compensation, PEUC), 팬데믹실업지원(Pandemic Unemployment Assistance, PUA) 등 3가지 실업 구제 프로그램으로 구성되었다.

연방팬데믹실업보상은 정규 실업수당(regular unemployment compensation)이나 팬데믹실업지원을 받는 수급자를 위해 2021년 7월 31일까지 연방 자금으로 600달러의 추가 급여를 지급하는 프로그램이었다. 연방팬데믹실업보상 수급자에는 부분 실업 수당을 받는 사람 등도 포함하고 있었다.

팬데믹긴급실업보상은 정규 실업수당 혜택이 소진된 후에도 주정부가 추가로 13주 동안 연방 자금 지원을 받는 연장 혜택을 제공할 수 있도록 허용함으로써 최대 39주까지 실업 지원 혜택을 연장하도록 하는 내용이었다. 팬데믹긴급실업보상을 받으려면 근로자는 적극적으로 구직 활동에 참여해야 했는데 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 코로나 19로 인한 격리, 이동 제한 등으로 인해 일자리를 찾을 수 없는 사람에 대해서는 요건 판단을 유연하게 해야 한다고 규정하고 있었다. 또한, 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 팬데믹긴급실업보상으로 인해 다른 실업수당 혜택이 줄어들지 않도록 하는 축소금지(Non-Reduction Rule) 규정과 보다 신속한 지급이 이루어지도록 1주일의 실업급여 수급 대기기간을 면제한 주에 대한 행정비용 지원 규정을 두었다.

팬데믹실업지원은 그동안 도덕적 해이를 방지하기 위해 임금근로자에게만 적용하여 오던 미국의 실업보험 수급 범위를 확대하는 내용이었었는데, 이 프로그램을 통해 자영업자, 개인사업자, 프리랜서, 플랫폼 종사자, 시간제 근로자 등이 수급 대상에 포함될 수 있게 되었다. 팬데믹실업지원 대상은 매우 다양했기 때문에 수급 조건을 판단하기 위한 자체 인증을 제공하도록 했는데 신청자는 부분적으로 또는 완전히 실직했는지에 대한 정보와 코로나 확진이나 코로나로 인한 직장 폐쇄 등으로 인해 일할 수 없다는 사실을 인증해야 했다. 또한 근로자가 유급 원격 근무를 할 수 있거나 유급 병가 또는 휴가 중인 경우에는 팬데믹 실업지원 혜택을 받을 수 없었다.

[표 4] 실업 지원 대책 주요 내용

프로그램	주요 내용
연방팬데믹 실업보상	정규 실업급여 외에 600달러 추가 급여 지급
팬데믹 긴급실업보상	정규 실업급여 혜택(26주) 소진 후 13주 혜택 연장
팬데믹 실업지원	자영업자, 개인사업자, 프리랜서 등 수급 범위 확대

#### 다. 주거 지원

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 저소득 임차인의 퇴거를 줄이고 노

숙 상태에 놓인 사람들이 주택으로 이동할 수 있도록 주택 프로그램에 대한 지원을 강화했다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 모기지 및 임대료 지불에 대한 지원이 필요한 사람을 돕기 위해 압류 및 퇴거에 대한 유예에 관해 규정하였고, 노숙을 경험하거나 노숙 위험에 처한 사람들을 지원하기 위해 40억 달러의 자금을 배정하였다. 이 자금은 노숙자 보호소의 수용 능력을 늘리고 코로나 바이러스에 대응하기 위한 거리두기 지침에 따라 보호소 공간을 재구성하는 등의 내용을 포함하였다. 또한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 연방 임대 지원을 받는 1,000만명 이상의 수급자가 계속해서 주택을 안정적으로 이용할 수 있도록 30억 달러의 자금을 지원하는 한편, 퇴역 군인, 가정 폭력 피해자, 노숙 중인 청소년, 장애인, 노인, 아메리칸 원주민 등 주택이 필요한 다양한 집단을 돕기 위한 4억 5천만 달러의 자금을 포함하고 있었다.

## **라. 중소기업 인정 지원**

### **1) 급여보호프로그램**

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 중소기업 지원을 위하여 급여보호 프로그램(Paycheck Protection Program, PPP)에 3,490억 달러의 예산을 책정하였다. 급여보호프로그램은 중소기업이 근로자의 급여를 유지하도록 직접적인 인센티브를 제공하기 위해 고안된 대출이었다. 이 프로그램을 통한 대출의 이자율은 1%였고, 2020년 6월 5일 이전에 설정된 대출의 만기는 2년, 2020년 6월 5일 이후에 설정된 대출의 만기는 5년이었다. 담보나 개인 보증은 요구하지 않았고, 정부나 대출 기관 모두 중소기업에 어떠한 수수료도 부과하지 않도록 했다. 이 프로그램을 통한 대출에 대해서는 최소 6개월에서 최대 1년까지 납부를 유예할 수 있었고, 조기 납부 위약금도 없었다. 이 대출을 받을 수 있는 자는 코로나 19의 영향을 받은 자로서 자영업자, 독립 계약자, 자영업자, 중소기업부(SBA)의 규모 기준을 충족하는 모든 중소기업, 직원 수가 500명이거나 500명 이상인 경우 중소기업부의 규모 기준을 충족하는 비영리기관 등과 숙박 및 음식 서비스 관련 사업자로서 물리적 위치가 2개 이상 있고 각 위치당 직원 수가 500명 미만인 사업체였다. 급여보호프로그램 지원 대상 요건에 해당하는 기업은 최대 1,000만달러의 한도 내에서 평균 월 급여의 2.5배까지 급여, 복리후생, 이자, 임대료 및 공과금 지급을 용도로 하는 대출을 받을 수 있었다.

또한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 급여보호프로그램 대출에 대하여 대출금 지급 후 8 ~ 24주 동안 직원 수와 급여 수준을 동일하게 유지하고, 대출금은 급여 비용 등 정해진 용도로만 사용하며, 수익금의 최소 60%를 급여 비용으로 사용하는 조건을 충족한 경우 대출금 탕감(loan forgiveness)을 할 수 있도록 했다.

## 2) 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램

중소기업부는 중소기업을 위한 프로그램으로 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램(Economic Injury Disaster Loan Emergency Advance Program, EIDL)을 운영하고 있었는데 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 이 프로그램을 확장하여 보다 유리한 대출 조건으로 장기적인 대출을 제공하도록 했다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 2020년 1월 31일부터 2020년 12월 31일 사이의 기간 동안 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램의 자격을 확대하여 직원이 500명 이하인 모든 기업, 개인 소유주 또는 독립 계약자로 운영되는 모든 개인, 협동조합, ESOP 또는 직원이 500명 이하인 부족(tribal) 중소기업이 이 프로그램에 지원할 수 있도록 했고, 2020년 4월 24일에는 직원이 500명 이하인 농업 기업도 지원을 받을 수 있도록 추가했다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따라 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원을 받으려면 코로나 19로 인해 상당한 경제적 피해(substantial economic injury)를 입어야 했는데 대출금액은 중소기업부가 결정한 실제 경제 피해액을 기준으로 최대 200만 달러까지 적용되었다. 이 프로그램을 통한 대출금은 급여 및 기타 비용뿐만 아니라 공급망 중단으로 인한 비용, 수익 손실로 인해 충당하기 어려운 의무 지출로도 사용할 수 있었다. 이 프로그램을 통한 대출금의 이자율은 중소기업의 경우 3.75%, 비영리 단체의 경우에는 2.75%였고 유효 기간은 최대 30년이며 상환 기간은 각각의 상황에 따라 결정되었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 신청자가 최대 1만 달러의 선금 지급을 요청할 수 있도록 허용하였다. 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램은 20만 달러까지의 대출에 대해서는 개인 보증을 요구하지 않았지만, 20만 달러를 초과하는 대출에 대해서는 차용인 지분을 20% 이상 보유한 소유자의 개인 보증을 요구하였다.

## 마. 대기업 및 중견기업 안정 지원

## 1) 경제안정화대출 및 보증

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 코로나 팬데믹으로 인해 항공, 화물 등 가장 큰 타격을 입은 산업과 기업에 유동성을 제공하기 위하여 경제안정화대출 및 보증(Economic Stabilization Loans and Guarantees)에 5,000억 달러를 할당했다. 이 자금은 적격 기업, 주정부 및 지방정부를 위한 대출 4,540억 달러, 여객 항공사 등에 대한 대출 및 대출 보증금 250억 달러, 화물 항공사에 대한 대출 및 대출 보증금 40억 달러, 국가 안보 유지를 위한 중요 기업을 위한 대출 및 대출 보증금 170억 달러로 구성되었는데 적격 기업, 주정부 및 지방정부를 위한 4,540억 달러는 금융 시스템에 유동성을 주기 위해 연방준비제도 이사회가 설립한 프로그램이나 시설을 위해 사용되도록 했다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 자금을 지원받는 자에 대하여 직원 보상에 대한 특별 규칙을 적용하도록 했는데 2019년에 42만 5,000달러 이상의 소득을 올린 임원 또는 직원은 급여를 인상하거나 고용 종료 시 2019년에 받은 최대 보상의 두 배를 초과하는 퇴직금을 받을 수 없도록 하였고, 2019년 총 보수가 300만 달러를 초과한 임원이나 직원은 2019년에 받았던 급여, 보너스, 주식 수여 및 기타 금융 혜택을 포함하여 3백만 달러를 초과하는 총 보상의 50%를 초과하는 금액을 받을 수 없도록 했다. 또한 기업이나 계열사는 기존 계약상 의무가 없는 한 주식 환매에 참여할 수 없도록 했고, 기업은 보통주에 대하여 배당금을 지급하는 등 자본 분배를 할 수 없도록 제한하였다. 항공사, 화물항공사 및 국가 안보 사업을 위한 특별 대출 조건으로는 대출 금리는 보증이 충분히 확보되거나 위험이 반영된 금리로 이루어지도록 하고, 실행 가능한 한도 내에서 코로나 19 발생 이전의 유사한 시장 상황을 기준으로 한 이자율보다 낮지 않도록 하며, 대출 또는 대출 보증은 5년의 범위에서 가능한 한 짧게 설정되도록 했다. 대출 또는 대출 보증 기간에 12개월을 더한 기간 동안 해당 기업이나 계열사는 주식 환매에 참여하지 못하도록 하고, 보통주에 대해 배당금을 지급하는 등 자본 분배를 하지 못하도록 했다. 또한 2020년 9월 30일까지 기업은 2020년 3월 24일 현재의 고용 수준을 가능한 한 유지하고 어떤 경우에도 고용 수준을 10% 이상 줄일 수 없도록 했다. 그리고 지원을 받으려는 자는 미국에서 설립되거나 조직되었으며 주요 사업장과 직원의 대부분이 미국에 기반을 두고 있음을 입증해야 하고, 재무부 장관이 정하는 바에 따라 사업의 지속적인 운영이 어려울 정도로 손실이 발생했거나 발생할 것으로 예상될 것을 요구했다. 한편, 중소기업에 대한 대출과 달리 경제안정화대출의 경우에는 대출을 탕감하도록 하는 제도는 도입되지 않았다.



## 2) 직원 유지 세금 공제

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 대기업 등의 사업 운영이 코로나로 인해 중단된 경우에도 고용 상태를 유지하고 급여를 지급하도록 장려하기 위해 고용세(employment taxes)에 대한 직원 유지 크레딧(Employee Retention Credit, ERC)을 신설하였다. 코로나 19로 인한 정부 명령으로 운영이 완전히 또는 부분적으로 중단되었거나 2019년에 비해 총 수입이 크게 감소한 고용주 등 코로나 19로 인한 경제적 어려움으로 직원 유지 공제를 신청할 수 있는 자격을 갖춘 고용주는 2020년 3월 12일 이후부터 2021년 1월 1일 이전에 지급한 임금에 대해 공제 대상 임금 중 최대 1만 달러의 범위에서 50%에 해당하는 직원 유지 세금 공제를 청구할 수 있었다. 직원 유지 세금 공제는 직원 수가 500명 미만인 고용주가 코로나 19와 관련된 상황으로 인해 일하거나 재택근무를 할 수 없는 직원에게 유급 병가나 가족 휴가를 제공한 경우 세금을 공제해 주었다. 고용주 급여세(employer payroll taxes)에 대해서도 특례를 규정하였는데 2020년도 고용주 급여세 납부액의 50%는 2021년에, 나머지 50%는 2022년에 납부할 수 있도록 납부를 유예하였다. 또한 2020년 사업 운영 손실은 최대 5년까지 소급할 수 있도록 하였다. 한편, 코로나 19와 관련하여 중소기업으로부터 급여보호프로그램을 통해 대출받은 고용주는 직원 유지 세금 공제를 받을 수 없도록 하였다.

## 바. 세금 감면 및 공제

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 PL 116~136에는 코로나 19 팬데믹으로 인해 어려움을 겪고 있는 기업과 개인에게 신속한 구제를 제공하기 위한 세금 혜택이 포함되어 있었다.

### 1) 순 운영 손실 소급

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 논의 당시 세금 감면 및 고용법(Tax Cuts and Jobs Act, TCJA)에 따르면 2018년 이후 과세 연도에 발생한 순 운영 손실은 소급해서 이월될 수 없으며 이월 연도의 과세 소득의 최대 80%까지만 상계할 수 있었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 이러한 제한을 없애 2018, 2019, 2020 과세 연도의 순 운영 손실을 이전 5개 과세 연도로 소급하

는 것을 허용하고 2020년 세금까지 과세 대상 소득의 80% 제한을 적용하지 않도록 했다. 이에 따라 2018년 및 2019년 과세 연도 동안 발생한 손실의 경우 2020년 3월 27일 이후에 끝나는 첫 번째 과세 연도에 대한 신고서에 선택 명세서를 첨부함으로써 납세자는 면제를 받을 수 있었다. 또한, 순 운영 손실 소급은 현금흐름을 개선할 뿐만 아니라 세금 감면 및 고용법 이전에 발생한 소득을 손실을 사용하여 상계함으로써 영구적으로 세금을 절감할 수 있는 기회를 제공하였다. 예컨대, 기업은 2020년에 발생한 순 운영 손실을 21%의 세율이 적용되는 2021년에 포함하는 대신 35%의 세율이 적용되는 2015년에 포함하여 2015년 소득과 상계함으로써 보다 많은 세금을 절감을 할 수 있게 된 것이다.

## **2) 초과사업 손실 규정 적용 일시 중지**

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 논의 당시 세금 감면 및 고용법은 개인이 25만 달러(부부 공동 신고 납세자의 경우에는 50만 달러) 이상의 사업 손실을 비사업 소득으로 상계하는 것을 제한하고 있었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 2021년 1월 1일 이전에 시작되는 연도에 있어서 이러한 제한을 적용하지 않도록 했다.

## **3) 사업 이자 공제 제한 수정**

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 논의 당시 세금 감면 및 고용법은 사업 이자 비용 공제액을 조정과세소득(adjusted taxable income, ATI)의 30%로 제한하는 등 사업 이자 공제에 대한 제한을 규정하고 있었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 더 많은 사업 이익을 공제할 수 있도록 2019년과 2020년에 조정과세소득 한도를 50%로 인상하였다.

## **4) 부동산 감가상각**

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 논의 당시 세금 감면 및 고용법은 자격을 갖춘 부동산의 경우 15년의 비용 회수 기간을 기준으로 100%의 보너스 감가상각을 받을 수 있도록 설계되었으나 실제로는 39년의 비용 회수 기간을 갖고 보너스 감가상각을 받을 수 없게 되어 있었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 2018년 1월 1일 이후에 취득하여 서비스를 개시한 자격을 갖춘

부동산에 대하여 소급하여 오류를 수정할 수 있도록 하였다.

## 5) 기타 세금 혜택

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 앞서 언급한 바와 같이 성인 1명당 1,200달러, 자녀 1명당 500달러의 직접 지원금을 지급하였는데 이러한 직접 지원금을 받지 못하는 개인의 경우에는 세금 공제를 청구할 수 있도록 하였다. 또한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 자선 기부금에 대해 개인의 경우 최대 300달러까지 추가 공제를 청구할 수 있도록 하고, 기업의 경우 과세 소득의 최대 25%까지 기여금을 공제할 수 있도록 하는 등 공제의 수준을 높이는 한편, 자선 기부금에 대한 한도를 완화하였다.

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 질병통제예방센터가 승인한 검사를 통해 본인, 배우자 또는 부양가족이 COVID 19 진단을 받거나 COVID 19로 인해 격리, 해고, 근무시간 단축 등 경제적으로 불리한 경험을 한 사람에게 최대 10만 달러까지 세금 우대 퇴직 기금에서 특별 지출이나 대출을 받을 수 있도록 허용하였고, 조기 인출에 대한 10% 벌금을 면제하는 등의 혜택을 부여하였다. 또한 코로나 관련 배당금을 받은 납세자는 2020년부터 3년 동안 해당 배당금을 일반 소득으로 보고하거나 3년 이내의 퇴직 계획에 자금을 재분배하여 인출에 대한 세금을 내지 않을 수 있게 했다.

## 사. 의료기관에 대한 지원

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 메디케어 환급, 보조금 등과 같은 다양한 프로그램을 통해 의료 서비스 제공자 및 공급업체에 대한 지급액을 1,000억 달러 늘렸고, 백신 개발을 통한 국가 전략 물자 비축 등에 270억 달러를 지출하도록 하였다. 또한, 긴급한 상황에 보다 유연하게 대응할 수 있도록 다양한 법률에 규정되어 있던 메디케어 지불 규칙, 의약품 승인 요건 등을 완화하는 특례를 규정하였다.

## 아. 주 및 지방 정부 안정(state and local government relief)

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에는 주정부와 인구 50만명 이상인 지

방정부가 2020년에 바이러스와 관련하여 지출한 비용을 충당하기 위해 인출할 수 있는 1,500억 달러에 이르는 코로나바이러스 구호기금이 포함되어 있었다. 주정부와 지방정부는 코로나 바이러스를 억제 및 치료하고 실업률 증가 등에 대응하기 위해 막대한 비용을 지출하고 있었는데 다른 한편으로 코로나 바이러스로 인해 경제 활동이 급격히 위축되면서 판매세와 개인 소득세를 주요 세원으로 하는 주정부 및 지방정부의 조세 수입이 예상보다 감소하는 어려움에 처해 있었다. 코로나바이러스 구호기금은 연방정부의 지원을 통해 주정부와 지방정부가 지출 축소나 세금 인상을 통해 경기 침체를 심화시키는 것을 방지하고 경기회복을 지원하기 위한 것이었다.

## 2. 2021년 통합세출예산법

미국은 예산법률주의를 채택하고 있는데 이는 세입예산 법률주의와 세출예산 법률주의로 구성된다. 우리나라도 세입에 있어서는 법률적 근거를 요구하는 조세법률주의를 취하기 때문에 미국과 다른 점은 없다. 하지만 세출예산에 있어서는 예산안의 형식으로 확정되는 우리나라와 많은 차이가 있다. 전통적으로 세출법률안은 개별적으로 입법화되었지만 현재는 여러 내용이 함께 포함되어 있는 방식으로 변화되었다.<sup>23)</sup> 2021년 미국 연방정부의 세출을 규율하고 있는 통합세출예산법(The Consolidated Appropriations Act of 2021, CAA)에는 코로나 팬데믹으로 인한 충격을 완화하기 위한 자금 조달 패키지가 포함되었다. 2021년 통합세출예산법은 2020년 12월 21일에 의회의 승인을 받았는데 도널드 트럼프 대통령은 6일 후인 2020년 12월 27일에 서명을 하였다. 2021년 통합세출예산법에서 코로나 관련 지출은 9천억달러 정도였는데 코로나 피해 지원, 구호 및 경제안정법에 따라 제공되는 혜택들을 확대하는 내용이 포함되어 있었다.

### 가. 직접 지원금

2021년 통합세출예산법에는 연간 소득이 75만 달러 이하인 개인에 대해 600달러를 직접 지원하는 경제 충격 지원금(Economic Impact Payments)이 포함되어 있었다. 공동신고된 소득이 15만 달러 이하인 부부는 1,200달러를 지원하였고, 16세 이하의 부양가족도 600달러를 지원받을 수 있었다. 이 지원금은 신속하게 지급이 이루어졌는데 법안이 서명된 날부터 7일 이내에 지급이 시작되었

23) 이상경, (2020년 2월), *미국 연방예산법률주의에 대한 일고찰*, 강원법학 제59권, p. 115 ~ 153.

다. 연간 소득이 7만 5,500달러 이상인 개인(가구주는 11만 2,500달러, 부부 공동 신고자는 15만 달러)부터는 지급 수준이 점차 줄어들었는데 이 기준액을 초과하는 소득 100달러당 지급금이 5달러씩 감소하였다. 이 직접 지원금은 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 이어서 두 번째로 지급된 지원금이었는데, 모든 가족구성원이 사회보장번호(SSN)를 가지고 있을 것을 요구하던 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법과 달리 2021년 통합세출예산법은 모든 가족 구성원이 사회보장번호를 갖지 않은 혼합신분가구에 대해서도 지급할 수 있도록 하였고, 이 변경 사항이 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에도 소급적용되도록 하였다. 따라서 배우자 중 1명이 사회보장번호가 없어 1차 지급금을 받지 못했던 가족도 2020년 연방 세금 신고서에서 해당 지급금에 대한 세액공제를 신청할 수 있게 되었다.

## **나. 추가 실업 수당**

2021년 통합세출예산법에는 실업 수당을 받고 있는 사람에 대해 주당 300달러를 추가 실업 수당으로 지급하는 내용이 포함되었다. 여기에는 팬데믹 실업 지원(Pandemic Unemployment Assistance) 프로그램 연장에 따른 자영업자, 임시직 근로자, 계약직 근로자도 포함되었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따라 도입된 팬데믹 긴급 실업 보상(Pandemic Emergency Unemployment Compensation) 프로그램도 연장되었는데 그 혜택을 모두 소진한 사람은 최대 50주 동안 팬데믹 실업 지원(Pandemic Unemployment Assistance) 프로그램을 합산하거나 24주 동안 팬데믹 긴급 실업 보상(Pandemic Emergency Unemployment Compensation) 프로그램으로 통합할 수 있었다.

## **다. 중소기업 인정 지원**

### **1) 급여보호프로그램**

2021년 통합세출예산법에는 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법의 급여보호프로그램에 따른 최초 대출자와 2차 대출자 모두를 위한 급여보호프로그램을 지원하기 위한 2,840억 달러의 자금이 포함되었다. 이 프로그램은 규모가 작고 큰 피해를 입은 기업을 대상으로 했는데 적격 대출자에는 기업, 비영리단체, 자영업자, 및 독립계약자가 포함되었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에

따라 이미 한번 급여보호프로그램의 지원을 받은 경우로서 최초 대출금액을 승인된 용도로만 사용하거나 사용할 예정이고, 직원이 300명 이하이며, 2019년과 2020년의 동일 분기를 비교하여 총 수입이 최소 25% 감소했음을 입증<sup>24)</sup>한다면 2021년 통합세출예산법에 따른 2차 급여보호프로그램(Second Draw PPP)의 지원을 신청할 수 있었다. 2021년 통합세출예산법에 따른 2차 급여보호프로그램 대출의 최대 대출 금액은 2019년 또는 2020년 월평균 급여 비용의 2.5배(숙박 및 음식 서비스 부문 대출자는 3.5배)였는데 최대한도는 200만달러였다.

급여보호프로그램을 최초로 도입한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 대출 자금의 용도를 급여, 모기지, 임대료 및 공과금 지불로 제한했다. 2021년 통합세출예산법은 대출 자금의 사용 용도를 확대했는데 사업 운영을 촉진하는 소프트웨어 서비스, 제품 및 서비스 제공, 급여 처리, 인적 자원, 판매 및 청구, 회계 등을 위한 운영 비용, 2020년 재산 피해와 관련된 비보험 비용, 유효한 계약 또는 주문에 따른 공급자 비용, COVID-19와 관련된 안전 지침을 준수하는 과정에서 발생한 근로자 보호 비용 등에 사용할 수 있도록 하였다.

2021년 통합세출예산법에 따른 2차 대출에 대해서도 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따른 1차 대출의 경우와 마찬가지로 대출금 지급 후 8 ~ 24 주 동안 직원 수와 급여 수준을 동일하게 유지하고, 대출금은 급여 비용 등 정해진 용도로만 사용하며, 수익금의 최소 60%를 급여 비용으로 사용하는 조건을 충족한 경우 대출금 탕감을 할 수 있도록 했다.

## 2) 그 밖의 기업 재정 지원

이 법안에는 급여보호프로그램 대출 2,840억 달러 외에도 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램 보조금 200억 달러, 중소기업부 부채 탕감 35억 달러, 중소기업부 대출 20억 달러, 라이브 공연장, 독립 영화관, 문화 기관 지원 150억 달러 등 중소기업 안정 지원을 위한 예산 3,250억 달러가 포함되었다.

2021년 통합세출예산법은 중저소득 지역 사회 금융 기관이 지역 사회의 중소기업과 소비자를 지원하기 위한 노력을 강화할 수 있도록 긴급 자본 투자 프로그램(Emergency Capital Investment Program, ECIP)을 도입했다. 이 프로그램에

24) 대출금액이 150,000달러 이하인 경우에는 대출 신청 시 총 수입이 최소 25% 감소했다는 입증자료를 제출할 필요는 없었지만 대출금 탕감을 받기 위해서는 입증자료를 제출하도록 했다.

따라 미국 재무부(U.S. Department of the Treasury)는 인증된 지역사회 개발 금융기관 또는 소수 예금 기관에 직접 최대 90억 달러의 자본을 제공했다. 이 기금은 특히 중소기업, 소수 민족 소유 기업 및 소비자, 저소득 및 소외 계층 지역 사회에 대출, 보조금을 제공하는 중저소득 지역 사회 금융 기관을 지원함으로써 코로나 19 팬데믹으로 인한 경제적 불균형을 시정하기 위한 것이었다.

## **라. 세금 감면 및 공제**

### **1) 직원 유지 세금 공제**

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 총 수입이 전년 동기 대비 50% 이상 감소한 기업을 대상으로 했지만 2021년 통합세출예산법은 전년 대비 총수입 감소 조건을 50%에서 20%로 인하함으로써 자격 대상을 확대하였다. 또한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 적격 임금의 50%에 해당하는 금액까지 세액공제를 해 주었지만 2021년 통합세출예산법은 적격 임금의 70%로 인상함으로써 세액공제 금액을 인상하였고, 직원당 공제 가능한 임금한도를 연간 10,000 달러에서 분기당 10,000달러로 인상하였다.

### **2) 근로 소득 및 자녀 세금 공제**

2021년 통합세출예산법은 저소득층 개인이 2019년 과세 연도의 근로 소득을 사용하여 2020 과세 연도의 근로 소득 공제와 자녀 세금 공제의 환급을 받을 수 있도록 하였다. 이를 통해 코로나 팬데믹으로 인해 2019년에 비해 2020년에 더 낮은 임금을 받은 납세자가 더 많은 세액공제 혜택을 받을 수 있도록 했다.

### **3) 의료비 공제**

2021년 1월 1일 이전에 시작되는 과세 연도 동안 납세자는 조정총소득(AGI)의 7.5%를 초과하지 않는 환급되지 않은 의료비에 대해 항목별 공제를 청구할 수 있었다. 2021년에는 한도가 조정총소득의 10%로 높아질 예정이었는데 한도가 높아질수록 의료비 공제 자격을 받는 것은 더욱 어려워진다. 2021년 통합세출예산법은 2020년 12월 31일 이후 시작되는 과세 연도에 대해 조정총소득의 7.5%

로 상한선을 영구적으로 설정함으로써 의료비 공제를 보다 쉽게 받을 수 있게 하였다.

#### **4) 교육 세금 공제**

미국에서 교육 관련 세금 공제는 일반적으로 미국 기회 세금 공제(AOTC)와 평생 학습 공제(LLC)를 통해 신청되었다. 2021년 통합세출예산법은 서로 다른 체계를 가지고 있던 두 제도를 통일시켜 단일 신고자의 경우 8만 달러부터 9만 달러, 공동 신고자의 경우 16만 달러부터 18만 달러까지 단계적으로 공제가 없어지도록 설계하였다.

#### **5) 세금 공제 확대**

2021년 통합세출예산법에는 신시장에 대한 세금 공제(2025년까지), 취업 기회 세금 공제(2025년까지), 유급 가족 및 의료 휴가에 대한 고용주 공제(2020년 이후 과세 연도에 지급된 임금을 대상으로 2025년까지) 등을 포함하여 여러 가지 세금 감면 확장 정책이 포함되었다. 또한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 포함되어 있었던 기업의 현금 자선 기부 한도를 과세 소득의 10%에서 25%로 늘리는 조항의 기한도 2021년까지 연장하였고, 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따른 식품 재고 기부 공제 한도도 2021년까지로 연장하였다.

#### **마. 지역사회 개발 대출**

2021년 통합세출예산법은 저소득층 및 소수 인종 지역사회가 코로나 팬데믹으로 인한 경제적 영향에 대처할 수 있도록 지역사회 개발 금융기관(CDIF) 등에 90억 달러의 자금을 지원하는 내용을 담고 있었다.

#### **바. 운송**

2021년 통합세출예산법은 항공사 급여 지원 150억 달러, 항공사 계약자 급여 지원 10억 달러, 대중교통 비용 140억 달러, 주 고속도로 건설 100억 달러, 공항 20억 달러, 버스 산업 20억 달러, Amtrak 10억 달러 등 지역의 운송 산업을 지



원하는 내용이 포함되었다.

## **사. 백신**

2021년 통합세출예산법은 코로나 19 백신 조달 및 배포를 위한 예산 695억 달러를 포함하였는데 생물의학첨단연구개발청 예산 200억 달러, 백신 배포 예산 90억 달러, 국가 전략 물자 비축 예산 30억 달러, 테스트, 추적 예산 220억 달러, 정신 건강 예산 45억 달러, 의료 서비스 제공자 지원 90억 달러, 국립보건원 코로나 19 연구 예산 10억 달러, 인디언 건강 서비스 10억 달러 등이었다.

## **아. 학교**

각급 학교는 2021년 통합세출예산법에 따라 820억 달러의 예산을 지원받았는데 인디언 교육국 등 8억 1,880만 달러, 초중등 사립 학교 긴급 구호 기금 40억 5천만 달러, 초중등 공립 학교 긴급 구호 기금 543억 달러, 고등 교육 긴급 구호 기금 227억 달러 등이었다.

## **자. 주거 지원**

2021년 통합세출예산법은 250억 달러의 긴급 연방 임대료 지원금을 포함하고 있었는데 이는 코로나 팬데믹의 영향을 받아 임대료를 지불하는데 어려움을 겪고 있는 가족을 대상으로 하였다. 또한 2021년 통합세출예산법은 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따라 처음 연장된 퇴거 유예 기간을 2021년 1월 31일까지 연장하는 내용도 담고 있었고, 2021년까지 모기지 보험료 공제를 연장했다.

## **차. 급식과 농업**

2021년 통합세출예산법은 푸드뱅크 및 노인 급식 제공을 위한 자금 130억 달러와 코로나 팬데믹으로 손실을 입은 농부와 목장주를 지원하기 위한 직접 지불, 구매, 대출 예산 130억 달러를 규정하였다.

## **카. 미국 우편 서비스**

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따라 미국우정공사(USPS)는 100억 달러의 대출을 받고 있었는데 2021년 통합세출예산법은 이를 상환이 필요하지 않은 직접 자금으로 전환하면서 코로나 팬데믹으로 인한 운영 비용을 상쇄하는데 사용하도록 하였다.

## **타. 보육**

2021년 통합세출예산법은 가족에게 보육 지원을 제공하기 위한 100억 달러 규모의 보조금을 포함하고 있었다. 이 보조금은 보육 서비스 제공자가 팬데믹 기간 동안 증가된 운영 비용을 충당하는데 사용되었다.

## **파. 광대역 인터넷 서비스**

2021년 통합세출예산법은 저소득층 가정의 광대역 인터넷 서비스 이용을 지원하기 위하여 32억 달러의 긴급 자금을 배정하였다. 또한 농촌 지역에 대한 광대역 인터넷 서비스 제공을 위해 추가로 3억 달러 규모의 보조금 프로그램을 도입하였다.

## **하. 예상치 못한 의료비 청구 금지**

2021년 통합세출예산법에는 응급 상황 및 항공 구급차를 포함하여 시설 서비스와 외부 서비스 간의 보장 격차로 인해 발생하는 예상치 못한 의료비 청구서로부터의 환자를 보호하는 등 예상치 못한 의료비 청구 문제를 해결하기 위한 예상치 못한 의료비 청구 금지(No Surprise Act)에 관한 내용을 규정하였다.

## **거. 기타 추가 프로그램 및 확장**

2021년 통합세출예산법에 따라 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법과 직원 유지 세금 공제에 의해 조성된 코로나 바이러스 구호 기금이 확대되었다. 또한 저소득 개인을 위한 근로소득세 공제 및 자녀 세금 공제에 대한 특별 검토

및 계약자 지급 연장을 제공하여 연방 차원에서 계약자에게 코로나 19 팬데믹 기간 동안 유급 휴가 비용을 상환할 수 있도록 하였다.

### 3. 2021년 미국 구호계획법

2021년 미국 구호계획법(The American Rescue Plan Act of 2021, ARPA)은 코로나 팬데믹으로 인한 경제적 영향으로부터 미국의 경기 회복을 촉진하고 코로나 바이러스에 맞서 미국인의 건강을 보호하기 위해 만들어진 1조 9천억 달러 규모의 대규모 구호 패키지였다. 이 패키지에는 1,400달러의 직접 경기부양금, 실업 수당 연장, 주 및 지방 정부 자금 지원, 코로나 검사 및 예방 접종 프로그램 보조금 등이 포함되었다. 미국 구호계획법은 2021년 2월 27일과 3월 6일에 각각 하원과 상원을 통과하였고, 2021년 3월 11일 바이든 대통령의 서명을 받아 발효되었다.

#### 가. 직접 지불금

미국 구호계획법은 연간 소득이 7만 5,000달러 미만인 독신자, 소득이 11만 2,500달러 미만인 가구주, 부부 합산 소득이 15만 달러 미만인 부부에 대하여 1,400달러의 경기부양금을 직접 제공하였다. 조정 총소득(adjusted gross incomes, AGIs)이 7만 5,000달러 미만인 개인과 15만 달러 미만인 부부는 전액을 지급받았다. 조정 총소득이 7만 5,000달러 이상인 경우에는 지급액이 비례적으로 줄어들어 조정 총소득이 8만 달러(부부는 16만 달러)인 경우에는 지급액이 0이 되도록 설계되었다. 예를 들어 두 자녀를 둔 부부의 소득이 단계적 폐지 범위의 중간값인 15만 5,000달러인 경우 지급액은 50% 감소하여 2,800달러가 되고, 같은 조건인 가족의 소득이 15만 7,000달러인 경우 지불액은 75% 감소하여 1,400달러가 되었다. 또한, 부양가족에 대해서는 1인당 1,400달러를 추가로 지급했는데 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 17세 미만인 자녀에 대해서만 신청할 수 있도록 제한했지만 미국 구호계획법은 대학생인 자녀나 노인과 같은 성인인 부양가족에 대해서도 신청할 수 있도록 했다. 직접 지불금 지급대상은 이미 2020년 소득세 신고를 한 가구의 경우에는 해당 정보를 활용하여 지급 자격과 규모를 결정하였고, 아직 2020년 소득세 신고를 하지 않은 가구에 대해서는 2019년 기록을 검토하여 지급 자격과 규모를 결정하였다.

## 나. 실업 수당 연장

팬데믹 실업 지원(Pandemic Unemployment Assistance, PUA)과 같은 프로그램은 2021년 3월 14일 종료 예정이었지만 바이든 행정부는 근로자들을 보호하기 위한 장치가 지속되어야 한다고 판단하였다. 이에 따라 바이든 행정부는 미국 구호계획법을 통해 팬데믹 실업 지원 기간을 2021년 9월 6일까지 연장하여 혜택 기간을 50주에서 최대 73주까지 연장하였다. 또한 팬데믹 긴급 실업 보상(Pandemic Emergency Unemployment Compensation)의 혜택 기간도 24주에서 53주로 연장하였으며, 주당 300달러의 연방 팬데믹 실업 보상(Federal Pandemic Unemployment Compensation, FPUC) 수당을 2021년 9월 6일까지 추가로 지급하도록 하였다. 또한 소득이 15만 달러 이하인 가족에 대해서는 2020년도 실업 수당 중 최초의 10,200달러에 대한 세금을 면제하였고, 2020년에 실업 수당에 대한 세금이 원천징수된 사람은 해당 세금을 환급받을 수 있게 하였다.

바이든 행정부는 근로자들이 직장을 잃거나 근무시간이 단축된 경우 건강 보험을 잃거나 감당할 수 없게 되는 문제를 해결하기 위하여 COBRA(Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act)<sup>25)</sup> 지원을 강화하는 내용을 미국 구호계획법에 포함하였다. 미국 구호계획법은 실업 상태에 있는 근로자가 2021년 9월 말까지 고용주 의료 계획을 유지할 수 있도록 COBRA 건강 보험의 100% 보조금을 지급하였고 이에 따라 실직했거나 근무시간이 단축된 경우 자격을 갖춘 근로자와 가족은 4월 1일부터 9월말까지 COBRA 보험료를 납부하지 않도록 했다. 또한 COBRA 보험에 가입하지 않았거나 COBRA 보험이 있었다가 취소된 경우에도 COBRA 보험을 선택하여 지원을 이용할 수 있게 하였으며, 건강 보험료를 낮추거나 없앨 수 있는 세금 공제 자격을 확대하였다.

## 다. 임대료 등 개인 재정 지원 증가

미국 구호계획법에는 2027년 9월 30일까지 긴급 임대 지원 215억 5천만 달러, 2030년 9월 30일까지 긴급 주택 바우처 지원 50억 달러, 주택 부족 개선 1억 달러, 2022년 9월 30일까지 농촌 주택 지원 1억 달러, 노숙자 지원 50억 달러가 포함되었지만 2021년 3월 31일에 종료되는 퇴거 및 압류 유예에 대한 연장 조

25) 1985년에 서명된 법으로 실직이나 근무 시간 단축과 같은 상황에서 근로자와 그 가족이 고용주가 제공하는 건강 보험을 일시적으로 유지할 수 있는 방법을 제공하고 있다.

치는 포함되지 않았다.

미국 구호계획법에는 코로나 19 팬데믹의 영향을 받은 저소득층 가구가 주택 난방 및 냉방 비용을 감당하고 미납된 전기 및 천연가스 요금을 지불할 수 있도록 돕기 위해 45억 달러의 자금을 배정하였다. 이 자금은 전기 및 천연가스 차단으로 이어지지 않도록 전기 및 천연가스 요금 연체를 방지하고, 소득이 제한된 가구가 공과금을 차질 없이 지불함으로써 재정 자원을 음식, 의약품 등 다른 필수품에 사용할 수 있도록 지원하며, 매우 어린 자녀가 있는 취약 가구, 장애인, 노인이 충분한 에너지를 사용할 수 있도록 도와주는 것을 목적으로 하였다. 또한, 미국 구호계획법은 저소득 가구의 식수 및 폐수 요금 납부를 지원하기 위한 5억 달러를 포함하였다.

## 라. 기업 지원

미국 구호계획법에는 급여보호프로그램 자금 72억 5천만 달러와 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램을 위한 자금 150억 달러가 포함되었다.

### 1) 급여보호프로그램

2020년에 처음 급여보호프로그램을 도입한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 이 프로그램을 통해 대출을 받을 수 있는 비영리단체의 범위를 내국 세법의 501(c)(3) 및 501(c)(19)에 규정된 조직으로 제한했는데 미국 구호계획법은 비영리단체의 범위를 501(c)(4)에 따른 조직을 제외한 대부분의 조직으로 확대했다. 추가로 급여보호프로그램의 적용대상이 되는 비영리단체는 미국 구호계획법에 명시된 로비 활동의 규모 등의 요건을 충족하는 경우 첫 급여보호프로그램(first draw PPP)를 받을 수 있었다. 미국 구호계획법은 비영리단체의 유형을 확대한 것뿐만 아니라 적용대상이 되는 비영리단체의 규모도 조정했는데 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에서 물리적 위치당 직원 수를 300명으로 했던 것을 미국 구호계획법에서는 물리적 위치당 500명 이하의 직원을 고용하는 대규모 비영리 단체도 적용대상이 될 수 있도록 했다. 또한 미국 구호계획법에 따라 인터넷에서만 운영되는 뉴스나 정기간행물 출판사도 첫 급여보호프로그램에 따른 대출을 받을 수 있게 되었다.

## 2) 레스토랑 활성화 기금

미국에서 코로나 19 팬데믹으로 인해 가장 큰 타격을 입은 산업 중의 하나는 지역 레스토랑 산업이었다. 이에 따라 미국 구호계획법은 지역 레스토랑 산업에 추가적인 구호를 제공하는 것을 목표로 하여 2020년 2월 15일부터 2020년 12월 31일까지 레스토랑 활성화 기금에서 레스토랑의 코로나 관련 손실을 보전하기 위한 연방 보조금을 제공하였다. 이 기금에 따른 비과세 연방 보조금은 적격 사업체당 1,000만 달러, 물리적 위치당 500만 달러로 제한되었고, 보조금은 급여, 모기지, 임대료, 공과금, 유지 관리 비용, 운영 비용, 유급 병가, 소모품 구입 등에 사용될 수 있었다.

## 3) 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램

미국 구호계획법은 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램을 위해 150억 달러의 신규 자금을 투입하는 한편, 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램에 따른 지급금이 수혜자의 총소득에 포함되지 않는다는 점을 규정하는 등 세금 처리에 관한 사항을 명확히 했다.

### 마. 세금 감면 및 공제

#### 1) 직원 유지 세금 공제

미국 구호계획법은 중소기업을 위한 직원 유지 크레딧(Employee Retention Credit, ERC) 기간을 2021년 12월까지 연장하고, 기업이 매 분기 직원 1명당 최대 7000달러까지 급여세 부채를 상쇄할 수 있도록 하였다. 2021년에 직원 1명당 최대 2만 8,000달러까지 제공되는 이 크레딧은 코로나 19로 인해 수익이 감소했거나 일시적으로 폐쇄된 중소기업을 대상으로 하였다. 2020 회계연도의 직원 유지 크레딧은 2020년 3월 12일부터 12월 31일 사이에 지급된 임금에 대한 고용주의 사회보장세 등 특정 급여세에 대한 세금 공제였다. 세금 공제는 지급된 임금의 50%에 대해 이루어졌는데 직원 1명당 최대 5,000달러를 상한으로 했다. 고용주에 대한 세금 공제 금액이 고용주가 지불해야 하는 사회보장세 금액보다 많은 경우에는 초과분을 고용주에게 직접 환급했다. 2021 회계연도의 직원 유지

크레딧은 4개 분기 모두에 제공되었는데 최대 세금 공제 금액은 각 분기별로 직원 1명당 7,000달러로 늘어났고 한 분기 동안 사업체가 자격을 갖추게 되면 1년 동안 최대 2만 8,000달러의 혜택을 받을 수 있었다.

## 2) 유급 휴가 공제

미국 구호계획법은 질병, 격리 또는 간병으로 인해 휴가를 받을 수 있는 직원에게 유급 휴가를 제공하는 중소기업에 대한 유급 휴가 크레딧 제공을 2021년 9월까지 연장했다. 이에 따라 기업은 2021년 4월 1일부터 2021년 9월 30일까지의 기간 동안 아프거나 격리 중인 직원에게 유급 휴가를 제공하는 경우 최대 5,000달러의 임금에 대해 달러당 세금 공제를 받을 수 있었다.

### 바. 식량 지원 및 농촌 인프라 지원

미국 구호계획법은 학교 급식을 받는 자녀가 있는 가족이 팬데믹 기간 동안 더 쉽게 식품을 구입할 수 있도록 팬데믹 EBT(Electronic Benefits Transfer) 프로그램을 제공하였다. 2021년 9월 30일까지 보충적 영양 지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)의 혜택이 15% 증가하여 1인당 월 28달러 정도로 연장하여 제공되도록 하였고, 2023년 9월 30일까지 주정부의 보충적 영양 지원 프로그램 집행을 위한 행정비용으로 11억 5천만 달러를 제공하였다. 미국 구호계획법은 온라인으로 보충적 영양 지원 프로그램을 이용하여 안전하게 식품을 구입할 수 있도록 접근성을 확대하기 위한 기술 개선을 추진하였고, 여성, 유아 및 아동(Women, Infants and Children, WIC)을 위한 특별 보충 영양 프로그램에 대한 혁신적인 투자를 제공하기 위해 8억 8천만 달러를 배정하였는데 현금 바우처 금액을 늘리기 위해 미국 농무부(U.S. Department of Agriculture, USDA)에 4억 9천만 달러를 배정했고, WIC 프로그램 참여를 촉진하기 위해 3억 9천만 달러를 배정했다. 미국 구호계획법은 노인 영양 지원을 위해 필수 보충 식품 프로그램(Commodity Supplemental Food Program)에도 3,700만 달러를 배정하였다.

미국 구호계획법은 코로나 19 팬데믹으로 인한 식품 공급망 중단에 대응하고 식품 공급의 탄력성을 높이기 위해 푸드뱅크, 비영리 단체 또는 레스토랑을 통해 공급할 수 있는 식품을 늘려 농민의 제품 구매를 지원하였다. 또한 식품 가

공자의 안전을 유지하기 위한 개인 보호 장비, 테스트 키트 등을 구매하는데 필요한 보조금 및 대출을 제공하였고, 장기적으로 식품 공급의 탄력성을 구축하기 위해 식품 가공업체, 농산물 직판장, 푸드뱅크, 지역 식품 시스템 및 생산자를 위한 인프라 구축 및 재정비 지원을 제공하였다. 이외에도 동물에 대한 코로나 19 모니터링 자금 지원과 함께 소규모 육류 및 가공류 가공업체가 지불하는 검사 수수료 부담을 경감하였다.

코로나 19는 여러 세대에 걸쳐 이루어진 농촌 지역 간 불평등을 더욱 심화하였다. 미국 구호계획법은 이러한 문제를 해결하기 위하여 소외 지역 농부들에 대한 부채 탕감을 위한 자금 40억 달러, 오랫동안 지속되어 온 역사적 차별의 영향을 제거하기 위한 자금 10억 1천만 달러 등을 배정하였다.

코로나 19는 미국 농촌 지역에 다양한 영향을 미쳤는데 미국 구호계획법은 농촌에 있는 병원과 지역 사회가 코로나 19 백신 및 식량 지원에 대한 접근성을 높일 수 있도록 지역사회 시설 프로그램 기금에서 5억 달러를 지원하도록 하였고, 2022년 9월까지 저소득층 및 노인 대출자를 위한 임대료 1억 달러를 지원하도록 하였다. 또한 미국 구호계획법은 2023년 9월까지 단일 가족 주택 대출 프로그램 등에 따른 직접 대출 재융자를 돕기 위한 자금 3,900만 달러를 포함하였다.

## **사. 자녀 세금 공제 확대**

미국 구호계획법은 연소득이 15만 달러 이하인 부부와 연소득이 11만 2,500달러 이하인 한부모에 대해 6 ~ 17세 자녀 한명당 연간 3,000달러, 6세 미만 자녀 한명당 3,600달러까지 자녀 세금 공제 최대액을 증액하였다.

## **아. 학자금 대출 면제에 대한 면세**

일반적으로 학자금 대출 면제는 과세소득으로 간주되는데 미국 구호계획법은 2020년 12월 31일부터 2026년 1월 1일 사이에 통과된 학자금 대출 면제에 대해서는 세금이 면제된다는 조항을 포함하였다.

## **자. 학교 및 보육 보조금**



미국 구호계획법은 2023년 9월 30일까지 K-12 교육을 위해 1,220억 달러를 배정했다. 이 자금은 학급 규모 축소, 환기시스템 개선, 보호 장비 구입 등 학교 교육이 안전하게 재개될 수 있도록 하는 조치에 사용되었다. 또한, 2023년 9월 30일까지 학생들에게 긴급 재정 지원 보조금을 제공하기 위해 약 400억 달러가 대학에 할당되었다.

미국 구호계획법은 보육을 위해 필요한 구호금 390억 달러를 배정하였는데 운영비, 인건비, 아동 및 교직원의 정신 건강, 시설 유지 관리, 개인 보호 장비 충당을 위한 보육 서비스 제공자 안정화 보조금 240억 달러와 보육 및 발달 블록 보조금 150억 달러로 구성되었다. 또한 미국 구호계획법은 아동가족부 (Administration for Children and Families, ACF)의 보육 사무국이 관리하는 프로그램에 재정 지원을 하였는데, 보육 및 개발 기금(Child Care and Development Fund, CCDF)이 영구적으로 6억 3,300만 달러 증가하도록 하였고, 코로나 기간 동안 예비 부모와 어린 자녀가 있는 가족의 필요를 충족하기 위해 산모 및 유아 가정 방문 보조 자금을 450만 달러를 배정하였다. 이는 근로 가정이 일관되고 안정적으로 유연하고 합리적인 가격에 보육 서비스를 이용할 수 있게 하고, 보육 서비스 제공자 직원의 고용을 유지하기 위한 것이었다.

## **차. 팬데믹 대응**

코로나 19 검사 및 접촉자 동선 관리를 위해 500억 달러를 지급되었고, 76억 6,000만 달러는 공중 보건 인력 규모를 늘리는 데 활용되었다. 또한, 미국 구호 계획법은 연방, 주, 지방의 코로나 19 검사를 확대하고 실험실 용량을 확대하며 이동 검사 장치를 설치하기 위해 478억 달러를 연방, 주, 지방에 제공했고 전국적으로 코로나 19 백신의 배포와 투여를 가속화하기 위한 예산 140억 달러가 포함되었다.

## **카. 주 및 지방정부 지원**

미국 구호계획법은 주 및 지방정부에 대한 지원금 3,500억 달러가 포함되었다. 이 기금은 팬데믹으로 인해 손실된 세수를 보충하기 위해 조성되었다.

## 타. 운송

미국 구호계획법에는 코로나 19 팬데믹에 지속적으로 대응하고 국가의 대중 교통 시스템을 지원하기 위한 연방 자금 305억 달러가 포함되어 있었다. 266억 달러는 법에 정해진 공식에 따라 도시화된 지역, 농촌 지역 및 원주민 정부 (tribal government)<sup>26)</sup>에 할당되었고, 지역사회의 연방교통부 보조금 수혜자에게 22억 달러가 지원되었으며, 자본 투자 보조금 프로그램 16억 7,500만 달러, 노인 및 장애인 이동 강화 프로그램에 5,000만 달러 등이 배정되었다.

---

26) 아메리카 원주민 부족 정부는 주권을 갖고 자치하는 실체로서 주 정부와 마찬가지로 부족 정부도 시민과 지역사회의 건강, 안전, 복지를 책임지고 있다. 부족 주권은 미국이 건국되기 이전부터 존재하고 미국 헌법과 수많은 연방법 및 법원 사건을 통해 인정되고 있는데, 부족 정부는 주 정부와 동등한 위치에 있으며 연방 정부와 정부 대 정부 관계를 맺고 있다.(<https://www.ncsl.org/>)

## IV. 단기적 입법조치에 대한 평가

### 1. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법의 효과

#### 가. 재정승수 효과

펜실베니아 대학교 와튼스쿨은 PWBM 단기 예측 모델에 재정승수 분석을 결합하여 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법의 단기적인 경제효과를 분석하였다. 이 분석에 따르면 2,600억 달러 규모의 실업 수당 관련 프로그램은 향후 2년 동안 1,110억 달러의 GDP 증가를 가져올 것이고, 2,900억 달러 규모의 직접 지불금은 향후 2년 동안 1,230억 달러의 GDP 증가로 이어질 것으로 추정하였다. 또한 420억 달러의 보충 영양 지원 프로그램 및 주택 지원 프로그램 등은 향후 2년 동안 180억 달러의 GDP를 증가시키고, 3,360억 달러의 중소기업 대출 및 보조금은 향후 2년 동안 1,320억 달러의 GDP를 증가시킬 것으로 추정하였다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에는 720억 달러 규모의 교통 지원 프로그램이 포함되었는데 이는 향후 2년 동안 GDP를 380억 달러 증가시키고, 1,500억 달러 규모의 주 정부 및 지방정부 직접 지원은 향후 2년 동안 GDP를 1,050억 달러 증가시킬 것으로 추정하였다. 이외에 교육에 투입된 자금이나 각종 세금 공제 효과를 모두 합산했을 때 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 향후 2년 동안 GDP를 8,120억 달러 증가시키고, 이러한 GDP 증가로 약 150만 개의 일자리가 추가로 창출되어 2020년 3분기에는 실업률이 1%p 낮아질 것으로 예상하였다.<sup>27)</sup>

#### 나. 개별 조항의 경제적 효과

미 의회예산처(Congressional Budget Office)는 2020년 9월에 같은 해 3월 및 4월에 이루어졌던 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 등 코로나 관련 입법조치의 경제적 영향에 대한 분석 결과를 발표했다.<sup>28)</sup>

#### 1) 급여 보호 프로그램 관련 조항의 효과

27) *SHORT-RUN ECONOMIC EFFECTS OF THE CARES ACT*(April 8 2020), Penn Wharton, University of Pennsylvania, <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/4/8/short-run-effects-of-the-cares-act>

28) *The Effects of Pandemic-Related Legislation on Output*(Sep 2020), Congressional Budget Office, <https://www.cbo.gov/publication/56597>

미 의회예산처는 급여보호프로그램을 통해 기업은 직원들의 급여를 유지하고 기타 사업 비용을 충당하는데 사용할 자금을 제공받을 수 있고, 중소기업부를 통한 대출과 경제 피해 재해 대출 긴급 사전 지원 프로그램 확대는 기업의 재정 상태를 강화함으로써 경제를 활성화하고 국민 소득 증대에 도움을 줄 것으로 예상하였다. 미 의회예산처의 평가에 따르면 급여보호프로그램은 자금 지원이 없다면 사라질 일자리를 보존하는데 사용될 때 지출 1달러당 생산량에 미치는 효과가 가장 클 것으로 예상했는데 2020년에 약 1억 600만 개의 일자리를 지원할 수 있을 것으로 추정하였다. 반면, 기업이 급여보호프로그램 자금을 사용하여 해당 자금 지원이 없더라도 유지될 일자리에 대한 급여 비용을 지급할 때 연방 지출이 생산량에 미치는 효과는 더 작을 것으로 예상했고, 급여보호프로그램의 달러당 효과는 기업이 자금을 상환해야 할 때 가장 낮을 것으로 예상하였다.

## **2) 강화된 실업수당의 효과**

미 의회예산처는 추가 실업 수당이 근로소득을 상실한 사람들에게 구매력을 제공함으로써 상품 및 서비스에 대한 전반적인 수요를 증가시키고 이를 통해 생산량을 증가시킬 것으로 예상하였다. 하지만 미 의회예산처는 실업수당 강화는 수혜자의 구직 및 취업 동기를 약화시켜 노동력 공급과 생산량을 감소시킬 것으로 예상했다. 다만, 이러한 영향은 코로나 팬데믹 상황이 일반적인 상황과 다르기 때문에 보다 복잡할 것으로 예상했는데 높은 실업률과 사회적 거리 두기로 인해 강화된 실업수당이 근로 인센티브와 생산량에 미치는 영향이 덜 중요해지거나 그 영향이 감소될 수 있을 것으로 예상했다. 미 의회예산처의 평가에 따르면 실업 보상 강화의 순효과로 인해 2020년부터 2023년까지 예산이 1달러 증가할 때마다 GDP가 67센트 증가할 것으로 추산했고, 실업 수당 강화로 실질 GDP가 2020년에는 1.1%, 2021년에는 0.4% 증가할 것으로 예상했다.

## **3) 개인을 위한 복구 리베이트의 효과**

미 의회예산처는 코로나 팬데믹으로 심각한 소득 손실을 겪고 있는 개인을 위한 직접 지급금은 주택담보대출, 임대료, 신용카드 지불과 같은 재정적 의무를 이행할 수 있도록 하고, 상품 및 서비스에 대한 전반적 수요를 창출함으로써 생산량에 도움을 줄 수 있을 것으로 예상했다. 미 의회예산처는 세금공제로 인한 1달

러의 예산 비용당 67센트의 GDP가 증가할 것으로 추정하였고, 실질 GDP는 2020년에 0.6%, 2021년에 0.3% 증가할 것으로 예상하였다. 다만 미 의회예산처는 코로나 팬데믹으로 인해 소득 감소의 영향을 덜 받는 고소득 가구의 경우에는 저소득 가구에 비해 직접 지원을 받을 금액을 덜 지출할 것이기 때문에 그 효과가 더 작을 것으로 분석하였다.

#### **4) 주 및 지방정부 직접 지원의 효과**

미 의회예산처는 연방 정부 차원의 직접 지원이 주 및 지방정부의 세수 감소를 보전해 줌으로써 코로나 관련 지출 증가에 대한 비용 지불에 도움을 줄 수 있고, 주 및 지방정부가 균형 재정을 위해 세금을 인상하거나 지출을 삭감하는 규모를 줄여 수요 증가를 통해 생산량을 늘릴 수 있을 것으로 예상하였다. 연방 정부 지원의 효과는 지원 목표와 지출 규모 및 시기에 따라 달라질 것으로 예상했는데 미 의회예산처에 따르면 연방 정부의 자금 지원이 증가하면 2020년부터 2023년까지의 회계연도 동안 예산 비용 1달러당 GDP가 88센트 증가하고, 실질 GDP 수준을 2020년에는 0.5%, 2021년에는 0.2% 증가시킬 것으로 예상하였다.

#### **5) 그 밖의 조항의 효과**

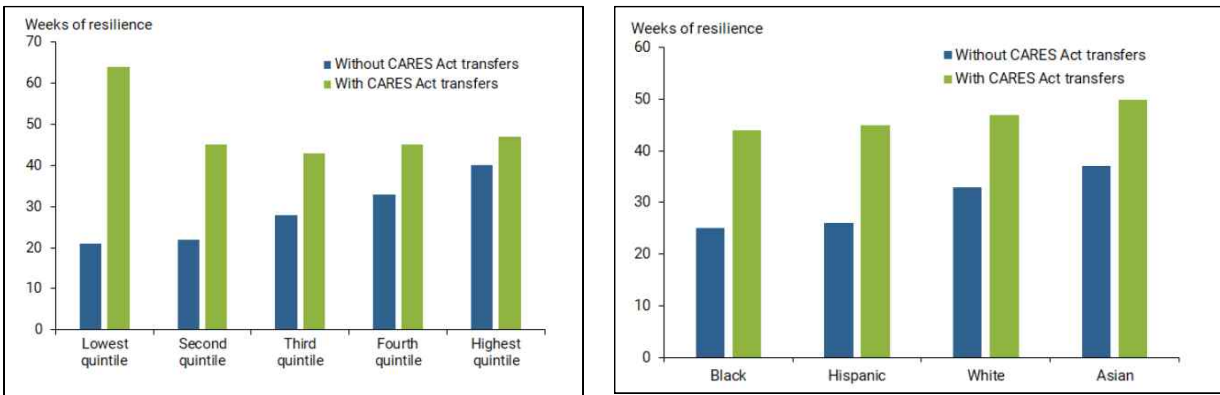
미 의회예산처는 위에 언급된 사항 외에도 연방 정부, 기관 및 프로그램에 대한 자금 지원으로 상품과 서비스에 대한 정부 지출이 증가함에 따라 2020년부터 2023년까지 예산 비용 1달러당 GDP가 78센트 증가하고, 실질 GDP는 2020년과 2021년에 각각 1.1%가 될 것으로 예상하였다.

또 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에는 고용주를 위한 급여세 공제, 사업체를 위한 급여세 연기, 순 운영손실 및 사업 이자 공제 수정, 직원의 병가, 가족 및 의료 휴가에 대한 보상 등이 있었는데 이는 기업의 현금 흐름을 개선함으로써 유동성을 향상시키고 궁극적으로 경제 전반의 수요를 증가시킬 것으로 예상하였다. 미 의회예산처는 이러한 조세 관련 규정의 효과를 2020년부터 2023년까지 예산비용 1달러당 GDP를 37센트 증가시키고 실질 GDP는 2020년에 0.6%, 2021년에 0.5% 증가시킬 것으로 추정하였다.

#### **다. 가계의 경제 회복탄력성(household resilience)에 미친 영향**

제임스 에일워드 등은 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법이 가계의 고용 소득 손실에도 불구하고 소비를 유지할 수 있는 경제 회복탄력성에 미치는 영향을 연구했다.<sup>29)</sup> 이 연구에서는 가계의 경제 회복탄력성을 비고용 소득과 누적 유동 자산의 합계를 연간 소비로 나눈 값으로 정의하고, 가계가 비고용 소득과 보유 유동 자산을 이용해서 일반적인 소비 지출을 몇 주 동안 유지할 수 있는지를 측정하였다. 이와 같은 방식으로 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 이전과 이후의 소득 5분위별, 인종별 가계의 경제 회복탄력성을 비교한 결과 모든 소득 수준과 인종 그룹에서 경제 회복탄력성이 증가하였는데 특히 저소득층과 흑인 및 히스패닉 그룹에서 효과가 컸던 것으로 나타났다.

[그림 7] 소득 5분위별 및 인종별 가계 경제 회복탄력성(James Aylward et al. 2021)



## 2. 미국 구호계획법의 성과

### 가. 미국 구호계획법 시행 1년 성과

미국 재무부는 미국 구호계획법 시행 1년이 경과한 후 이 법이 경제에 미친 영향에 대하여 발표하였다.<sup>30)</sup> 이에 따르면 공중 보건 및 경제 위기 중에 제정된 미국 구호계획법에 의해 일자리가 400만개 더 늘어나고 GDP 성장이 2배 가까이 증가하는 등 한 세기만에 가장 강력한 경제 성장을 이끌었다고 한다.

29) James Aylward, Elizabeth Laderman, Luiz E. Oliveira, and Gladys Teng, (July 6 2021), *How Much Did the CARES Act Help Households Stay Afloat?*, Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter, <https://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2021/july/how-much-did-cares-act-help-households-stay-afloat/>

30) *FACT SHEET: The Impact of the American Rescue Plan after One Year*, (Mar 9 2022), U.S. Department of the Treasury, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0645#:~:text=The%20ARP%20gave%20families%2C%20businesses, and%20seen%20their%20wages%20rise.>

## 1) 경제 회복 지원

미국 구호계획법에 따라 2021년 하반기에만 자녀를 둔 약 3,600만 가구에 920억 달러 이상의 자녀 세금 공제(the Advance Child Tax Credit) 혜택이 전달되었고 이 혜택은 자녀 양육에 필요한 필수품을 구매하는 데 직접적인 영향을 미쳤다. 미국 구호계획법 시행 전에는 소득이 너무 적은 빈곤층 가족의 경우 세금 공제 혜택을 완전히 받지 못했지만 미국 구호계획법 덕분에 2,600만명 이상의 아동 가족이 완전히 확대된 자녀 세금 공제 혜택을 받을 수 있게 되었고, 그 결과 아동 빈곤율을 사상 최저 수준으로 낮출 것으로 추정하였다.

미국 구호계획법은 부양 자녀가 없는 근로자에 대한 근로소득세 공제를 확대했는데 최대 공제액을 기존의 3배에 가까운 1,500달러로 늘렸고, 최초로 19세에서 24세 사이의 근로자와 65세 이상의 근로자가 공제 혜택을 받을 수 있도록 대상을 확대하였다. 이를 통해 종전에는 아무런 혜택을 받을 수 없었던 800만 명 이상의 근로자가 혜택을 받을 수 있었고, 1,600만 명의 근로자가 종전에 비해 700달러 이상의 추가적인 혜택을 받게 된 것으로 추정하였다.

미국 구호계획법에 따라 재무부는 1억 7,000만 건 이상의 신청에 대해 4,000억 달러가 넘는 경제 충격 지원금을 지급하였고, 주 및 지방 정부는 70만 4천명 이상의 교사, 간호사, 경찰관, 식료품 직원, 공중 보건 직원 등의 필수 근로자가 추가 급여를 제공하였다. 또한 주 및 지방정부는 11만 6,000가구에 대해 인터넷 접속을 지원하였다.

한편, 미국의 주와 지방정부는 코로나 팬데믹으로 인해 막대한 수입 손실을 입게 되면서 공공서비스 예산 삭감이나 긴축 재정 등을 실시해야 하는 위험에 처해 있었다. 미국 구호계획법은 주 및 지방 재정 회복 기금을 통해 주 및 지방정부의 예산을 지원함으로써 이를 방지하였다. 예를 들어, 플로리다주 새러소타 카운티는 손실된 수익 증당과 소방서 및 응급 의료 서비스 직원 인건비를 지불하기 위해 1,250만 달러를 사용할 수 있었고, 텍사스주 델러스는 거리, 교량, 골목, 가로등의 수리 및 개선 사업에 2,500만 달러 이상을 투자할 수 있었다.

## 2) 퇴거 방지 및 주택 안정성 확보

코로나 팬데믹은 기존의 주택 위기를 더욱 악화시켜 수백만명의 임차인과 주택 소유자가 주거를 잃을 위기에 놓이게 하였다. 바이든 행정부는 경제 회복을 통한 퇴거 예방 뿐만 아니라 전국적 퇴거 예방 인프라 구축을 목표로 지원대책을 마련하였다.

미국 구호계획법에 따라 주 및 지방정부는 2022년 1월까지 430만 건의 긴급 임대료 지원을 실시하였는데 이 지급액의 80% 이상이 저소득 가구에 지급되었다. 또한 긴급 임대 지원 기금을 통해 퇴거 위기에 처한 세입자에 대한 법률 서비스 제공, 지역 법원과 시스템 연계 등 퇴거 예방 인프라 구축에 투자하였다. 이러한 노력에 힘입어서 퇴거 유예가 종료된 후 5개월 동안 퇴거 신청 건수는 고점 대비 약 60% 수준으로 유지될 수 있었다.

바이든 행정부는 주택 소유자 지원 기금을 통해 가족이 퇴거 걱정 없이 집에 머물 수 있도록 90억 달러 이상을 지출하였고, 주 및 지방 정부는 77만 가구에 주 및 지방 재정 회복 기금을 통한 임대료, 모기지 또는 유틸리티 지원을 실시하였다.

### 3) 중소기업 지원

미국 구호계획법은 코로나 팬데믹 기간 동안 특히 큰 타격을 받은 중소기업을 안정시키기 위해 기업의 폐업이나 휴업을 막고 직원의 급여를 유지할 수 있도록 다양한 조치를 취하였다. 주 및 지방정부는 주 및 지방 재정 회복 기금을 통해 각종 보조금을 지급하였다. 캘리포니아주 콩코드시는 임대료 연체금이 누적된 중소기업에 상업용 임대료 구제 프로그램을 제공하였고, 로스앤젤레스는 레스토랑 및 중소기업 회복 프로그램에 2,500만 달러를 투자하였다.

미국 구호계획법에는 운송·항공 산업 등 특히 피해가 큰 산업에 대한 지원이 포함되어 있었는데 CERTS(Coronavirus Emergency Relief for Transportation Services) 프로그램은 팬데믹 기간 동안 피해를 입은 1,462개 운송업체에 대해 20억 달러의 보조금을 분배하였고, 이 중 상당수의 금액은 직원 급여에 사용되었다. 미국 구호계획법은 항공 산업에 대해서도 특정 항공사 및 항공 계약업체의 직원 급여를 지원하기 위한 자금을 제공했고, 이를 통해 항공 산업 전반에 걸쳐 수십만



명의 직원이 고용을 유지하도록 도움을 주었다.

## 나. 미국 구호계획법 시행 2년 성과

미국 백악관은 미국 구호계획법 시행 2년이 경과한 후 그 효과에 대해 발표하였다.<sup>31)</sup>

### 1) 일자리 회복 등 신속한 경제 회복

미국 구호계획법이 통과될 당시 실업률은 6.1%였고, 그 당시 2022년 실업률 예상치는 5% 수준이었으나, 미국 구호계획법이 통과된 이후 실업률은 2022년 3.6%, 2023년 3.4%로 감소하였다. 미국 구호계획법 시행 2년 동안 1,200만 개 이상의 일자리가 추가되었는데 이는 미국 역사상 2년 총계로 가장 많이 증가한 수치라고 한다. 또한 미국 구호계획법 통과 이후 미국은 5.9%의 경제성장률(2021년)을 달성하여 G7의 다른 국가들보다 훨씬 빠른 속도로 경제 동력을 회복하였다고 발표하였다.

### 2) 공평한 회복

미국은 과거 경제침체에서 회복할 때 지속적으로 높은 실업률과 청년 실업이 발생하였고, 높은 퇴거율로 인해 많은 미국인이 경기 회복 후에도 장기간 고통을 받았었다. 이는 특히 흑인이나 히스패닉계 미국인에게 더욱 가혹하였다. 하지만 미국 구호계획법 시행 이후 흑인 실업률은 역사적인 최저치를 달성할 정도로 감소하였고 그 외 히스패닉이나 아시아계 미국인 실업률도 크게 감소하였다. 또한 장기 실업률과 청년 실업률의 감소 속도는 역사상 가장 빨라서 미국 구호계획법 시행 이후 장기 실업률과 청년 실업률은 모두 코로나 팬데믹 이전 수준까지 낮추어 졌다.

### 3) 생활 안정 지원

---

31) *The American Rescue Plan (ARP): Top 15 Highlights from 2 Years of Recovery*, Mar 10 2023, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/10/the-american-rescue-plan-arp-top-15-highlights-from-2-years-of-recovery/#:~:text=Led%20to%20the%20Strongest%20Jobs,at%20the%20beginning%20of%202023.>

미국 구호계획법은 건강보험료를 인하하고, 주정부가 Affordable Care Act를 통해 Medicaid를 확대하도록 인센티브를 제공함으로써 1,300만 명이 넘는 미국인이 연간 800달러의 건강보험료를 절약하고, 대부분의 미국인이 건강보험의 혜택을 누릴 수 있게 하였다. Medicaid 확장을 위해 미주리, 오클라호마, 사우스다코타에 15억 달러의 자금을 제공하고, 주정부에 Medicaid 산후 보장 범위를 12개월 동안 연장할 수 있는 수단을 제공함으로써 전국적으로 43만 8,000명 이상의 여성이 혜택을 누릴 수 있었다. 또한, 미국 구호계획법은 백신 접종, 치료법 개발 등에 1,600억 달러를 제공하였고, 2억 3천만명이 넘는 미국인이 완전히 백신 접종을 바칠 수 있었다.

미국 구호계획법에 따른 긴급 임대 지원은 7,800만 명이 넘는 사람들이 퇴거되지 않고 집에 머물 수 있도록 도왔고, HUD 긴급 주택 바우처는 이미 노숙 위험에 처한 4만 7,500가구가 임대 주택을 임대할 수 있도록 도움을 주었다.<sup>32)</sup>

#### 4) 중소기업 창업 확대

미국 구호계획법은 코로나 긴급 재해 대출을 200만 달러로 늘리고, 소규모 사업체에 자금을 공평하게 분배하기 위해 급여보호프로그램 제도를 개혁하였으며, 레스토랑 활성화 기금을 통해 10만 개 이상의 레스토랑, 바, 푸드트럭이 영업을 유지할 수 있도록 했다. 이러한 미국 구호계획법의 강력한 지원에 의해 미국 구호계획법 시행 이후 2년간 1,050만 개의 새로운 중소기업 애플리케이션이 생겨났고, 흑인과 히스패닉 및 아시아계 미국인 기업가들의 중소기업 창업 속도는 팬데믹 이전보다 더욱 빨라졌다.<sup>33)</sup>

#### 5) 보육 지원

미국 구호계획법과 아동 세금 공제 확대를 통해 아동 빈곤율은 역대 최저치인 5.2%로 감소하였고, 농촌 지역의 900만 명의 어린이와 500만 명의 군인 가족 어린이가 크레딧 확대 혜택을 받을 수 있었다.

---

32) 폴리처상 수상자인 Matthew Desmond는 미국 구호계획법에 따른 주택 지원 정책을 국가가 공공 주택 시스템을 시작한 이후 연방 정부가 저소득층 임차인을 대상으로 실행하였던 가장 중요한 퇴거 방지 정책이라고 칭했다고 한다.

33) 워싱턴포스트에 따르면 흑인 소유 중소기업은 26년만에 가장 빠른 속도로 창출되었다고 한다.(After recession, a Black business boom 2022년 5월 2일)

미국 구호계획법은 100만 명의 보육 직원을 보유하고 900만 명 이상의 어린이에게 서비스를 제공하고 있는 20만 개의 보육 서비스 제공업체를 지원하였다. 전국적으로 인가된 어린이집 10곳 중 8곳 이상이 미국 구호계획법의 지원을 받았고 대부분의 주에서 농촌 카운티의 97% 이상이 농촌 보육 프로그램 혜택을 제공할 수 있었다.

## 6) 모든 주 및 지방정부에 대한 지원

미국 구호계획법 시행 이전에 70%의 도시가 공공서비스 삭감을 계획했고, 주 정부의 절반은 공공일자리를 동결하거나 삭감했다. 또한 미국 구호계획법 이전의 구호 조치는 154개 이하의 지방정부에만 재정 구제가 제공되었었다. 미국 구호계획법은 모든 주와 지방정부에 직접적인 재정 구제를 제공하였는데 그 결과 2021년 3.7% 증가할 것으로 예상되었던 주정부 수입이 16.6%로 급증하고 경제 탄력성이 강화되었다.

미국 구호계획법의 지원에 의해 주 및 지방정부의 중요 부문에 대한 투자가 지속될 수 있었는데 1,600만 명의 학생을 위한 광대역 연결 사업, 3,000개 이상의 인력 프로젝트에 대한 투자, 수자원 인프라 투자 등이 이루어졌다. 또한 미국 구호계획법은 경찰 예산 삭감을 방지하고 지역 사회 치안 유지를 위해 더 많은 경찰관의 고용, 응급 구조 장비 확보 등을 위한 100억 달러 이상의 예산을 주 및 지방정부에 투자하였다.

## 7) 교육 부문 지원

미국 구호계획법에 따른 지원은 학교 교육 부문에도 이루어졌는데 1만 6,000개의 학군과 지역 교육기관이 학업을 안전하게 재개할 수 있도록 자금을 지원하였으며 자금의 60%는 직원 채용, 개인 교습, 방과 후 및 여름 학습, 학습 자료, 건강 지원 등에 투입되었다.

미국 구호계획법은 400억 달러 이상의 자금을 인력 훈련에 투입하였는데 그 중 100억 달러 이상이 인턴과정 등 인력 프로젝트에 투자되었고, 정신 건강 인력 확충을 포함한 지역사회 보건 인력에 11억 달러의 자금이 투자되었다.

미국 구호계획법은 고등교육 긴급 구호 기금의 지원 범위를 확대하였는데 이를 통해 1,800만 명의 대학생이 학교를 계속 다닐 수 있게 되었고, 코로나 팬데믹 기간 동안 음식, 주택, 보육과 같은 기본적인 수요를 충족할 수 있었다.

### 3. 미국 단기적 입법조치의 한계

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에서 많은 공적 자금이 산업을 회생시키기 위해 투입되었지만 단지 실행 가능한 최대 범위까지 일자리를 보존하기 위해 산업의 구제금융을 요구하는 수준의 규정 외에 이 공적 자금이 채권자나 회사 임원이 아닌 일반 근로자의 일자리나 임금을 위해 사용되도록 보장하는 장치가 없었다. 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 근로자의 일자리, 임금, 혜택을 보호하도록 하는 규칙 대신 감찰관 및 감독 위원회가 공적 자금이 공익을 위해 사용되는지 확인할 수 있도록 하였는데 이에 대해서는 2008년의 구제금융이 가졌던 한계를 동일하게 갖고 있는 것으로서 충분하지 못한 조치라는 의견이 제시되었다.<sup>34)</sup>

또한 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 일관성 없이 분배되어 가장 타격을 받은 지역과 산업에 충분히 도달하지 못했다는 비판을 받았다. 예컨대, 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 코로나 팬데믹으로 인해 어려움에 처한 중소기업을 구제하기 위해 급여 보호 프로그램을 도입했는데 첫 번째 대출이 어떻게 분배되었는지를 분석한 결과 급여 보호 프로그램 대출은 도움이 가장 필요한 것에 도달되기 보다는 고용 상태가 양호하고 코로나 19 감염 및 사망자가 더 적은 지역에 있는 기업들에게 더 많이 도달한 것으로 나타났고, 대출이 주로 기존에 은행과 거래 관계가 형성되어 있는 기업에 집중되어 실질적으로 지원이 절실했던 소규모 비즈니스는 혜택을 받기 어려웠던 것으로 나타났다.<sup>35)</sup>

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 실업 수당에 대한 내용을 포함하고 있었는데 일부 근로자들에 대해서는 근로 소득보다 더 높은 수준으로 수당이 지급되었다. 2019년에 주당 평균 370달러였던 실업수당이 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 따라 주당 평균 600달러가 증가하면서 근로자가 실업 상태를

34) Damon Silver, (Mar 24 2020), *Repeating the Mistakes of the 2008 Bailout*, The American Prospect, <https://prospect.org/economy/repeating-the-mistakes-of-the-2008-bailout/>

35) *Who CARES? Assessing the Impact of the CARES Act*, (July 15 2020), Kenan Institute of Private Enterprise, <https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/who-cares-assessing-the-impact-of-the-cares-act/>

유지하는 것이 경제적으로 더 유리한 상황이 되고 이와 같은 경제적 인센티브의 왜곡으로 인해 근로자의 일자리 복귀가 저해되고 있다는 비판이 제기되었다.<sup>36)</sup>

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 앞서 살펴본 바와 같이 역사상 유래가 없을 정도로 대규모의 재정 지출을 동반하였는데 이는 연방 정부의 부채를 큰 폭으로 증가시켰다. 이에 대해서는 단기적으로 경기 부양 효과를 가져왔지만 장기적으로는 연방 정부의 부채 증가, 민간 자본의 잠식으로 인해 노동 생산성과 GDP를 장기적으로 감소시킬 수 있다는 비판이 제기되었다.<sup>37)</sup>

코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 등 미국의 코로나 팬데믹 위기 극복을 위한 단기적 입법조치는 짧은 기간 동안 경제가 신속하게 회복하는데 중요한 역할을 했다. 하지만 대규모 재정투입과 금리인하 정책은 재정적자와 국가 부채 증가, 인플레이션 상승, 자산 가격 급등으로 인한 경제 불균형, 생산성 저하와 자원의 비효율적 배분의 문제를 가져와 장기적으로 경제에 악영향을 미칠 수 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법 등의 단기적 입법조치는 보다 장기적으로 지속가능한 성장을 이끌어 가는 수단으로 보기는 어렵다고 볼 수 있다.

---

36) Nicolas Petrosky-Nadeau and Robert G. Valletta, May 2023, *UI Generosity and Job Acceptance: Effects of the 2020 CARES Act*, FEDERAL RESERVE BANK OF SAN FRANCISCO, p. 27

37) Marcos Dinerstein and Jon Huntley, (May 5 2020), *The Long-Run Fiscal and Economic Effects of the CARES Act*, Penn Wharton Budget Model, <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/5/5/long-run-economic-effects-of-cares-act>

## V. 지속가능한 경제 발전을 위한 중장기 규제개혁 입법

### 1. 트럼프 행정부의 중장기 규제개혁

트럼프 행정부는 2017년 취임 이후 경제 성장을 촉진하고, 기업의 부담을 줄이며, 미국을 더 경쟁력 있게 만들기 위해 규제를 완화하는 것을 행정부의 주요 정책으로 설정했다. 이러한 정책 기초를 달성하기 위하여 트럼프 행정부는 2017년 1월 30일에 규제 완화 및 규제 비용 통제(Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs)에 관한 대통령 행정명령 13771호를 발령하였고, 2017년 2월 24일에는 규제개혁 어젠다 집행(Enforcing the Regulatory Reform Agenda)에 관한 대통령 행정명령 13777호를 발령하였다. 또한 2019년 6월 14일에는 연방 자문위원회의 효용성 평가 및 개선(Evaluating and Improving the Utility of Federal Advisory Committees)에 관한 대통령 행정명령 13875호를 발령하였고, 2019년 10월 9일에는 연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진(Promoting the Rule of Law Through Improved Agency Guidance Documents)에 관한 대통령 행정명령 13891호와 민사 행정 집행 및 재판에서의 투명성과 공정성을 통한 법치주의 증진(Promoting the Rule of Law Through Transparency and Fairness in Civil Administrative Enforcement and Adjudication)에 관한 대통령 행정명령 13892호를 각각 발령하였다. 또한 하루 뒤인 2019년 10월 10일에는 행정 PAYGO 재확성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호를 발령하였다.

#### 가. 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호

##### 1) 행정명령 13771호의 목적

규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호는 공공 및 민간 자금이 신중하게 지출되도록 재정적 책임을 지는 것이 행정부의 정책이므로 예산 집행 과정을 통해 납세자의 세금을 지출 관리하는 것뿐만 아니라 민간이 연방 규정을 준수하는 데 드는 비용을 관리하는 것이 필수적이며, 이를 위해서는 새로운 규제가 시행될 때마다 최소한 2개의 기존 규제를 식별하여 제거하고, 계획된 규제의 비용을 예산 과정을 통해 신중하게 관리 및 통제하는 것이

중요하다고 규정하였다. 즉 연방에서 새로운 규제를 도입할 때 기존 규제를 철폐함으로써 미국 기업들에 대한 연방의 규제 부담을 줄임으로써 혁신과 성장을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다.

## 2) 2017 회계연도 규제 상한

규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호는 행정부의 내각과 독립기관(executive department and agency)<sup>38)</sup>이 새로운 규제를 입법 예고(notice and comment)하거나 공포(promulgate)하려는 때에는 폐지할 기존 규제를 2개 이상 식별하여야 하도록 하였다. 현재 진행 중인 2017 회계연도에 대해서는 모든 독립기관의 장은 폐지된 규정과 새로운 규정을 합한 총 증가 비용이 0보다 크지 않도록 하도록 하고, 새로운 규정으로 인한 증가 비용은 법이 허용하는 한도 내에서 최소 2개의 기존 규정과 관련된 비용을 제거함으로써 상쇄하도록 의무를 부과하였다. 이는 행정절차법과 그 밖의 법률에 따라 수행되어야 하는데 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 독립기관의 장에게 이 조항의 시행을 위하여 규제 비용의 측정과 추정을 표준화하기 위한 프로세스, 새로운 규제와 기존 규제를 식별하기 위한 표준, 제거를 위해 검토되어야 하는 기존 규제의 비용을 결정하기 위한 표준, 서로 다른 회계연도의 비용을 상계하기 위한 프로세스, 다른 시기와 다른 독립기관의 비용 절감으로 비용이 상쇄되는 규칙 발행을 감독하는 방법 등에 관한 지침을 제공하도록 규정하였다.

## 3) 연간 규제 비용 제출

규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호는 2018 회계연도에 대한 규제 계획부터 각 독립기관의 장은 비용을 증가시키는 규제와 이를 상쇄하기 위한 규제를 확인하고, 새로운 규제 또는 폐지된 규제와 관련된 총 비용 또는 절감액에 대한 근사치를 제출하도록 규정하였다. 대통령 예산 과정(Presidential budget process)에서 관리예산처가 승인한 각각의 규제는 행정명령 12866호 또는 후속 명령에 따라 요구되는 통합 규제 안건에 포함되어야 하

38) 미국 연방행정회의는 agency를 미국 행정부(Executive branch)에 속하지만 대통령실과 내각에는 속하지 않는 기관이라 정의하고 있다. 미국 행정부의 내각은 국무부, 재무부 등을 말하고, agency는 미국 연방행정회의, 중앙정보국, 소비자금융보호국, 항공우주국, 연방공정거래위원회, 등이 있는데 미국 소비자금융보호국의 독립성이 미국 연방 대법원 판례에 의해 부정당하는 등 agency의 범위에 대해서는 미국에서도 많은 논란이 있는 실정이다.

고, 이에 포함되지 않은 경우 독립기관은 법률에서 달리 요구하거나 관리예산처 국장이 서면으로 승인한 경우를 제외하고는 규제를 발행할 수 없게 하였다. 대통령 예산 과정에서 관리예산처는 다음 회계연도에 새로운 규제를 발행하고 기존 규제를 폐지하는 데 각 독립기관에 허용될 총 증가 비용을 확인하도록 하였고, 법률에서 요구하거나 관리예산처가 서면으로 승인하지 않는 한 해당 회계연도에는 해당 독립기관의 총 증가 비용 허용액을 초과하는 규제는 허용될 수 없도록 하였다. 총 증가 비용 허용치는 총 규제 비용에서 증가를 허용하거나 감소를 요구할 수 있도록 규정하였다. 관리예산처는 위와 같은 사항의 이행에 대한 지침을 각 독립기관의 장에게 제공하여야 하도록 하였다.

#### **4) 규제 또는 규칙의 정의**

규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호에서 규제 또는 규칙은 법률이나 정책을 구현, 해석 또는 지시하거나 독립기관의 절차나 실무적 요구사항을 정의하기 위해 만들어진 일반적 또는 특별한 상황에 적용되거나 장래에 효과를 가져오는 독립기관의 문서를 말한다. 다만, 여기에는 미국의 군사, 국가 안보 또는 외교와 관련하여 발행된 규정, 독립기관의 조직, 관리, 인력에 관한 규정 등은 포함되지 않도록 하였다.

### **나. 규제개혁 어젠다 집행에 관한 대통령 행정명령 13777호**

#### **1) 행정명령 13777호의 목적**

규제개혁 어젠다 집행에 관한 대통령 행정명령 13777호는 미국 국민에게 부과되는 불필요한 규제 부담을 완화하기 위하여 규제 개혁을 실행하고 집행하는 것이 미국의 정책 방향이라고 규정하였다.

#### **2) 규제개혁담당관의 지정**

규제개혁 어젠다 집행에 관한 대통령 행정명령 13777호는 이 명령의 다른 규정에 따라 면제를 받는 독립기관의 장을 제외하고는 각 독립기관의 장은 이 명령이 시행될 날로부터 60일 이내에 해당 기관의 공무원을 규제개혁담당관



(Regulatory Reform Officer, RRO)으로 지정하도록 하였다. 규제개혁담당관은 규제 완화와 규제 비용 통제에 관한 행정명령 13771호, 규제 계획 및 검토에 관한 행정명령 12866호, 규제 및 규제 검토 개선에 관한 행정명령 13563호 등을 포함하여 각 독립기관이 해당 법률에 따라 규제 개혁을 효과적으로 수행할 수 있도록 규제 개혁 이니셔티브 및 정책 구현을 감독해야 하며, 각 독립기관의 규제개혁담당관은 정기적으로 독립기관의 장에게 보고하고, 독립기관의 지도부와 정기적으로 협의하도록 했다.

### **3) 규제개혁 태스크포스 설치**

규제개혁 어젠다 집행에 관한 대통령 행정명령 13777호는 각 독립기관은 해당 기관의 규제개혁담당관, 행정명령 12866호에 따라 지정된 독립기관의 규제정책 담당자, 해당 기관의 중앙 사무소, Unites States Code 31조에 나열된 기관의 경우 기관장이 지명하는 최소 3명 이상의 고위 공무원으로 구성된 규제개혁 태스크포스를 설치하도록 했다. 독립기관의 장이 달리 정하지 않는 한 독립기관의 규제개혁담당관은 규제개혁 태스크포스의 장이 되고, 규제개혁 태스크포스는 일자리를 없애거나 일자리 창출을 방해하는 규정, 시대에 뒤떨어지거나 불필요하거나 효과가 없는 규정, 이익을 초과하는 비용을 유발하는 규정, 심각한 불일치를 야기하거나 규제 개혁 계획 및 정책을 방해하는 규정, 공개적으로 이용가능하지 않거나 투명성이 부족한 규정 등을 식별하도록 했다. 이 행정명령이 시행된 날부터 90일 이내에, 그리고 그 이후에는 해당 기관장이 결정한 일정에 따라 규제개혁 태스크포스는 규제 개혁 계획 및 정책 이행의 개선, 폐지, 교체, 수정을 위한 규정 식별에 관한 진행 상황을 상세히 설명하는 보고서를 기관장에게 제출하도록 했다.

## **다. 연방 자문 위원회의 효용성 평가 및 개선에 관한 대통령 행정명령 13875호**

### **1) 현행 자문위원회에 대한 검토 및 신설 제한**

연방 자문 위원회의 효용성 평가 및 개선에 관한 대통령 행정명령 13875호는 행정부의 내각 및 독립기관은 현재 설치되어 있는 자문위원회의 필요성을 평가하도록 하였다. 이 대통령 행정명령에 따라 각 기관은 2019년 9월 30일까지 명시적으로 목표를 달성한 위원회, 위원회가 관련된 주제나 업무가 더 이상 불필요하게 된 위원회, 제공하는 혜택에 비해 운영 비용이 과도하다고 판단되는 위원회 등을

포함하여 현재 설치된 자문위원회의 최소 3분의 1 이상을 폐지하도록 하였는데 정부 차원의 총 자문위원회 수는 350개를 초과할 수 없으며, 그 수가 350개를 초과하는 경우 기관은 새로운 자문위원회를 설치할 수 없도록 하였다.

또한 각 기관의 장은 2019년 8월 1일 이전에 위원회가 계속 운영되어야 하는지 여부, 각 자문위원회를 지속하거나 종료하기 위한 세부계획 등을 관리예산처에 제출하도록 하였다.

다만 위와 같은 규정은 제품의 안전성 또는 유효성과 관련된 결정을 내리는 기관을 지원하기 위해 과학적 전문지식을 제공하는 것이 목적인 Merit Review Panel 또는 자문위원회에는 적용되지 않도록 예외를 규정하였다.

## **2) 관리예산처의 임무**

연방 자문 위원회의 효용성 평가 및 개선에 관한 대통령 행정명령 13875호는 관리예산처는 관리자와 협력하여 각 기관에서 폐지할 위원회를 수를 계산하는 방법과 이 행정명령을 이행하는데 필요한 지침을 발표하도록 하였다. 관리예산처는 필수 서비스 제공, 효과적인 프로그램 전달을 위해 필요하다고 판단하는 경우 관리자의 동의를 받아 현행 자문위원회 폐지 의무를 면제시킬 수 있도록 했고, 2019년 9월 1일까지 관리예산처로 하여금 대통령이 설립한 위원회의 폐지에 관해 대통령에게 적절한 권고를 하도록 규정하였다.

## **라. 연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호**

### **1) 행정명령 13891호의 목적**

연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호는 행정부의 내각과 독립기관은 헌법상 의회만이 입법권을 가지고 있음에도 불구하고 국민에게 법적 구속력이 있는 규정을 채택하고 있는데 행정절차법(APA)에 따르면 일반적으로 기관이 책임을 행사할 때 Unites States Code 제5편 553조에 따라 제안된 규정을 공시하고 이해관계자에게 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공할 수 있도록 절차를 지켜야 함에도 불구하고 기관에서는 이러한 절차를 따르지 않고 권한을 부적절하게 사용하는 경우가 있음을 지적하였다. 또한 구속력이

없다는 면책 조항이 첨부된 경우라 하더라도 기관이 발행한 지침 문서는 규제 대상이 이를 준수하지 않는 경우 제재하겠다는 암묵적인 위협을 담고 있는 경우가 있고, 일반 국민은 연방관보에 게시되거나 모든 규제 당사자에게 배포되지 않는 지침 문서에 대해 충분히 인지하지 못하는 경우가 많음을 지적하였다. 국민들은 법률에 부합하고 적절한 절차에 따른 규제만 적용받아야 하는바, 해당 법률과 일치하는 범위 내에서 기관이 지침 문서를 계약에 통합된 경우를 제외하고는 그러한 지침 문서는 법과 실무 모두에서 구속력이 없는 것으로 취급할 필요가 있다고 하면서 기관은 법률에 의해 승인되거나 계약에 포함된 경우를 제외하고는 적절한 절차를 거친 후에만 당사자에게 법적 구속력이 있는 요구 사항을 국민에게 부과할 수 있다고 규정하였다.

## 2) 지침 문서의 정의

연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호에 따르면 지침문서는 법적, 규제적, 기술적 문제에 대한 정책, 법령, 규정의 해석을 명시하고 규제 당사자의 행동에 향후 영향을 미치도록 의도된 일반 적용 가능성에 대한 기관의 설명을 의미한다. 다만 Unites States Code 제5편 553조 또는 유사한 법령 조항에 따른 통지 및 의견에 따라 공포된 규칙, Unites States Code 제5편 553조 a항에 따라 규칙 제정 요건에서 면제되는 규칙, 기관의 조직, 절차 또는 관행에 관한 규칙, Unites States Code 제5편 554조 또는 이와 유사한 법령 조항에 따른 기관의 결정, 규제 당사자의 행동에 영향을 미칠 의도가 없는 내부 지침, 행정부 내부의 법적 조언이나 의견은 이 행정명령상의 지침문서에 해당하지 않는다고 규정하였다.

연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호에서 중요한 지침 문서는 연간 1억 달러 이상의 경제적 영향을 미치거나 경제, 생산성, 일자리, 환경, 공중 보건 또는 안전 등에 실질적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되는 지침 문서, 심각한 불일치를 야기하거나 다른 기관의 조치 또는 계획을 방해할 것으로 예상되는 지침 문서 등을 말한다.

## 3) 지침문서의 투명한 사용

연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호

는 관리예산처가 이 대통령 행정명령에 따라 시행 각서를 발행한 날부터 120일 이내에 각 기관은 해당 웹 사이트에 법률에 의해 승인되거나 계약에 포함된 경우를 제외하고는 지침문서가 법률적 효력이 없다는 점을 명시하도록 했다. 또한 이 기간 내에 각 기관은 지침문서를 검토하고 해당 법률에 따라 더 이상 유효하지 않다고 결정한 지침문서를 폐지하도록 했으며, 어떤 기관도 관련 데이터베이스에 지침문서를 포함하지 않은 채 지침문서를 보유할 수 없고, 또한 새로운 지침문서를 발행할 수 없도록 하였다. 또한, 어떤 기관도 역사적 사실을 확립하는 경우를 제외하고는 폐지된 지침문서를 인용, 사용 또는 의존할 수 없으며, 관리예산처가 시행 각서를 발행한 날부터 240일 이내에 각 기관의 장은 확인된 지침문서를 유효하게 유지하는 이유가 포함된 보고서를 관리예산처에 제출하도록 했다.

#### **4) 지침문서 발령 절차 공포**

연방 기관 지침 문서를 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호는 관리예산처가 이 대통령 행정명령에 따라 시행 각서를 발행한 날부터 300일 이내에 각 기관은 해당 법률에 따라 규정을 확정하거나 필요에 따라 기존 규정을 개정하여 지침문서의 발령 프로세스 및 절차를 설정하도록 했다. 여기에는 법에 의해 승인되거나 계약에 포함된 경우를 제외하고는 각 지침문서가 국민을 구속하지 않는다는 점을 명확하게 명시해야 한다는 것, 청원을 담당할 공무원의 지정 등 특정 지침문서의 철회 또는 수정을 국민이 요청할 수 있는 절차 등을 포함하도록 했다.

### **마. 민사 행정 집행 및 재판에서 투명성과 공정성을 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호**

#### **1) 행정명령 13892호의 목적**

민사 행정 집행 및 재판에서 투명성과 공정성을 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호는 법치주의에는 투명성이 필요하고, 규제 대상자는 연방 정부가 자신의 행동을 판단하는 규칙을 미리 알고 있어야 하는데 행정절차법(APA)은 개인의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책은 공개되지 않은 임시 결정의 본질적으로 자의적인 성격을 피하기 위해 명시된 절차에 따라 공포되도록 하기

위해 제정되었다고 규정하였다. 한편, 미국의 획기적인 투명성 법률인 정보자유법(Freedom of Information Act)은 일반적으로 기관에서 일반적으로 적용 가능하다고 공식화하고 채택한 규칙, 정책 설명, 법률 해석을 연방 관보에 게시하도록 규정하고 있으며, 정보자유법은 또한 일반적으로 기관이 공개되지 않은 규칙이나 정책으로 개인에게 부정적 영향을 미치는 것을 금지하고 있다고 규정하였다. 하지만 행정부 내각과 독립기관은 이러한 규정을 준수하지 않고 있다고 지적하면서 기관은 민사 행정 집행 또는 판결에 참여할 때 모든 당사자에 대해 투명하고 공정하게 행동해야 한다고 명시하였다. 또한 특정 행위에 대한 집행 기관의 관할권과 해당 행위에 적용되는 법적 기준에 대한 사전 공고 없이는 누구도 민사 행정 집행 조치나 판결을 받아서는 안 되며, 연방정부는 가능한 경우 집행에 있어서 민간 부문의 협력을 강화하고 민간 부문과의 정보 공유를 촉진하며 민간 행위에 대한 예측 가능한 결과를 확립하여야 한다고 규정하였다.

## **2) 지침문서의 활용 범위**

민사 행정 집행 및 재판에서 투명성과 공정성을 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호는 법률에 의해 명시적으로 승인되거나 계약에 명시적으로 포함된 경우를 제외하고 지침문서는 행정부 외부의 사람에게 새로운 행정 기준을 부과하는 데 사용될 수 없다고 규정하였다. 기관이 행정적 집행 조치를 취하거나, 판결에 참여하거나, 개인에게 법적 영향을 미치는 결정을 내릴 때 법령이나 규정을 적용하여 법률 위반을 입증해야 하고, 기관은 지침문서에만 발표된 행동 표준을 준수하지 않은 것 자체를 해당 법령이나 규정을 위반하는 것으로 간주할 수 없도록 하였다. 기관이 법령이나 규정의 법적 적용 가능성을 명시하기 위해 지침문서를 사용할 때 해당 문서는 행위 금지와 관련하여 법령이나 규정이 특정 상황에 어떻게 적용되는지에 대한 기관의 이해를 명시하는 것 이상의 역할을 할 수 없다고 규정하였다.

## **3) 행정 집행 조치 및 판결의 공정성**

민사 행정 집행 및 재판에서 투명성과 공정성을 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호는 기관이 행정적 집행 조치를 취하거나, 판결에 참여하거나, 개인에게 법적 결과를 가져오는 결정을 내릴 때 기관이 관리하는 법적 표준이 요구하는 사항에 대한 합리적인 확실성 또는 공정한 경고가 부족한 상황

(Unfair surprise)을 초래하지 않는 방식으로 공개적으로 명시된 행동 표준만 적용할 수 있다고 규정하였다. 기관이 처벌을 부과할 때 뿐만 아니라 과거 행위가 법을 위반했다고 판결할 경우에도 마찬가지이다.

#### **4) 관할권 결정의 공정성과 통지**

민사 행정 집행 및 재판에서 투명성과 공정성을 통한 법치주의 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호는 기관이 새로운 또는 확장된 관할권을 주장할 때에는 관할권이 요구되는 행위가 발생하기 전에 연방관보에 게시하도록 하였고, 기관은 해당 문서 또는 가용성 통지를 공개하지 않는 한 새롭게나 확장된 청구 또는 관할권을 확립하기 위해 소송 문서 해석에 대해 사법적 존중을 구할 수 없다고 규정하였다.

또한, 기관은 특정인에게 아무런 조치도 취하지 않는 것을 포함하여 법적 결정을 취하기 전에 해당 기관이 제안한 법적 및 사실적 결정에 관해 당사자에게 직접 또는 서면 청문 기회를 제공하도록 했다. 해당 기관은 서면으로 답변하고 해당 조치의 근거를 명시해야 하는데 이 규정은 기관과 규제 당사자 간의 합의, 향후 법적 조치에 대한 통지 또는 법원 소송에는 적용되지 않도록 하였다. 기관은 건강, 안전 또는 그 밖의 긴급한 상황에 대한 심각한 위협으로 인해 필요한 경우 또는 사전 청문 기회 없이 법령에서 절차를 특별히 승인하는 경우에는 위 규정을 적용하지 않고 절차를 진행할 수 있지만 이에 따라 절차를 진행하는 경우에도 모든 사람에게 해당 기관의 법적 결정에 대해 직접 또는 서면으로 의견을 듣고 가능한 한 빨리 서면으로 답변할 수 있는 기회를 제공하도록 하였다.

### **바. 행정 PAYGO<sup>39)</sup> 재할성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호**

#### **1) 행정명령 13893호의 목적**

행정 PAYGO 재할성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호에 따르면 2005년 관리예산처는 의무 지출에 영향을 미치는 행정부

---

39) 행정 PAYGO는 2005년 조지 W. 부시 행정부 시절에 처음 도입된 예산 관리 원칙으로서 새로운 지출을 발생시킬 때 기존 지출에서 이를 상쇄할 수 있는 절감분을 찾아내어 예산의 균형을 유지하는 것을 목표로 하는 원칙이다.

의 조치에 대해 PAYGO라고 하는 예산 중립성 요건을 시행하였는데 PAYGO는 기관이 재량적 행정 조치를 제안할 때마다 행정부의 내각과 독립기관이 필수 지출을 줄이기 위한 하나 이상의 제안을 포함하도록 요구하고 있다. 그러나 행정 PAYGO 재활성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호는 실제로 기관에서는 이 요구 사항을 제한적으로 적용해 왔으며 때로는 더 높은 의무지출을 초래해 왔다고 지적하면서 이 대통령 행정명령을 통해 PAYGO를 제도화하고 활성화함으로써 의무지출을 통제하려는 것임을 밝히고 있다. 행정 PAYGO 재활성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호는 연방 지출을 통제하고 국가의 재정 안정을 회복하는 것이 행정부의 정책인데 이에선 기관이 행정 조치 비용을 고려하고, 해당 비용을 상쇄하기 위한 조치를 취하며, 비용이 많이 드는 행정 조치를 감축하도록 하는 것이 포함된다고 규정하고 있다.

## 2) 재량적 행정조치의 의미

행정 PAYGO 재활성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호에서의 재량적 행정조치는 기관 규칙, 시연, 프로그램 통지 또는 지침의 발령을 포함하여 법령에서 요구하지 않으면서 의무 지출에 영향을 미치는 모든 행정 조치를 의미한다.

## 3) 행정명령의 적용

행정 PAYGO 재활성화를 통한 행정 조치의 책임성 증대에 관한 대통령 행정명령 13893호는 기관이 수행하는 임의적인 행정 조치에 적용된다. 기관이 필수 지출을 늘리는 행정 조치가 법령에 의해 요구되어 재량적 행정 조치가 아니라고 결정하는 경우 해당 기관의 법무 자문위원은 관리예산처에 해당 법적 결론을 설명하는 서면 의견을 제공하도록 하고, 해당 기관은 추가적인 조치를 취하기 전에 관리예산처와 협의하도록 규정하였다.

또한 기관이 임의적인 행정 조치를 취하기 전에 해당 기관의 장은 예산 효과에 대한 추정을 포함하여 임의적인 행정 조치의 내용을 OMB에 제출하도록 하고, 재량적 행정 조치가 의무화되는 경우에는 의무 지출을 줄일 수 있는 그 밖의 행정 조치를 취하겠다는 제안을 포함하도록 하며, 증가된 지출을 상쇄하기 위한 제

안을 포함하지 않은 의무 지출 증가에 대해서는 다시 심사를 거치도록 해당 기관에 반려하도록 하였다. 관리예산처에 대해서는 제안된 의무 지출 상쇄액이 비슷한지 여부를 결정할 재량권을 부여하였다.

## 2. 트럼프 행정부 중장기 규제개혁에 대한 평가

### 가. 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호의 성과

관랏예산처(OMB)의 정보규제국(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)은 2017년부터 2019년까지 3년 동안 대통령 행정명령 13771호를 시행한 결과 정부 전반에 걸쳐 규제 비용 509억 달러를 절감할 수 있었다고 평가했다.

[표 5] 2017 - 2019 회계연도 기관별 13771호 성과<sup>40)</sup>

기관	규제 완화	규제 강화	비용 (백만달러)
Department of Agriculture	26	3	-2,848.4
Department of Commerce	39	1	-1,025.3
Department of Defense	8	0	-101.2
Department of Education	28	0	-3,123.9
Department of Energy	9	1	-75.4
Department of Health and Human Services	46	18	-25,692.6
Department of Homeland Security	28	3	-1,677.3
Department of Housing and Urban Development	4	2	-945
Department of the Interior	48	0	-5,841
Department of Justice	6	1	-69
Department of Labor	25	2	-11,859.3
Department of State	0	0	0
Department of Transportation	48	5	-4,142.5
Department of the Treasury	12	1	61.7
Department of Veteran Affairs	7	4	7,851.3

40) 출처: Office of Information and Regulatory Affairs



Environmental Protection Agency	44	10	6,585.6
Equal Employment Opportunity Commission	0	0	0
DOD/GSA/NASA (Federal Acquisition Regulation)	4	1	-7,810.7
General Services Administration	2	0	-8.8
National Aeronautics and Space Administration	1	0	-5.2
Office of Management and Budget	0	0	0
Office of Personnel Management	2	0	0
Small Business Administration	4	1	-83.6
Social Security Administration	0	0	0
United States Agency for International Development	1	0	-138.5
총계	392	53	-50,949

또한, 정보규제국은 2019년에는 규제 비용 135억 달러를 절감하였고, 35개의 중요한 규제를 신설하는 대신에 150개의 규제를 완화하였으며, 이 중 61건은 매우 중요한 의미를 갖는 규제 완화 조치였다고 평가했다. 이에 따르면 규제 신설과 규제 완화 건수의 비율은 1:4.3이고, 규제 신설과 중요성이 높은 규제 완화 건수의 비율은 1:1.7이었다.

[표 6] 2019 회계연도 기관별 13771호 성과<sup>41)</sup>

기관	규제 완화	규제 강화	비용 (백만달러)
Department of Agriculture	13	0	-2,152
Department of Commerce	18	0	-73.2
Department of Defense	4	0	-21.5
Department of Education	4	0	-3,081.5
Department of Energy	5	0	-305.9
Department of Health and Human Services	14	13	-11,400.7
Department of Homeland Security	11	3	-781.1
Department of Housing and Urban Development	2	1	-365

41) 출처: Office of Information and Regulatory Affairs

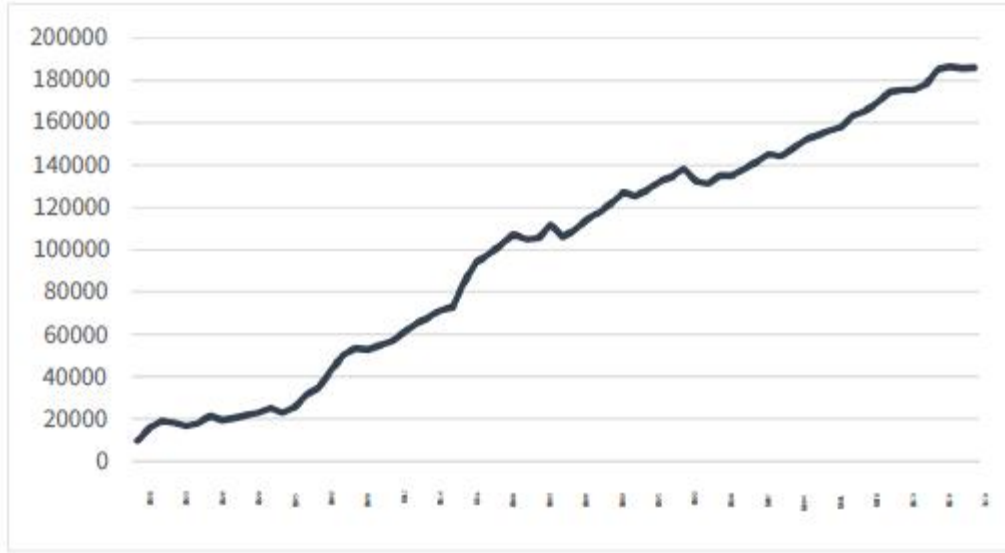
Department of the Interior	18	0	-1,452.8
Department of Justice	1	1	20.8
Department of Labor	8	2	-7,959.3
Department of State	0	0	0
Department of Transportation	23	4	-2,319.2
Department of the Treasury	4	1	61.7
Department of Veteran Affairs	3	3	8,129.9
Environmental Protection Agency	18	6	8,392.4
Equal Employment Opportunity Commission	0	0	0
DOD/GSA/NASA (Federal Acquisition Regulation)	1	1	-8.8
General Services Administration	0	0	0
National Aeronautics and Space Administration	0	0	0
Office of Management and Budget	0	0	0
Office of Personnel Management	1	0	0
Small Business Administration	1	0	-16.3
Social Security Administration	0	0	0
United States Agency for International Development	1	0	-138.5
총계	150	35	-13,470.9

## 나. 트럼프 행정부 규제개혁의 한계

### 1) 규제 완화의 수준

트럼프 대통령은 2020년 7월 16일 기자회견에서 트럼프 행정부는 약 2만 5,000 페이지 분량에 해당하는 일자리 파괴 규정을 제거했다고 발표했다. 하지만 다음 그림에서 볼 수 있듯이 연방 규정집(Code of Federal Regulations, CFR)은 계속해서 증가하는 추세에 있는데 트럼프 대통령 임기 중에도 줄어든 것이 아니라 다소 늘어났다. 연방 규정집 수는 2017년과 2018년에는 940페이지 정도 감소하였다가 2018년부터 2019년에 걸쳐 페이지가 증가한 것에서 볼 수 있듯이 트럼프 대통령 임기 중에도 줄어든 것이 아니라 다소 늘어났다.

[그림 8] 연방규정집 누적 페이지 수(Cary Coglianese et al, 2020)



또한 regulation라는 용어 자체의 의미도 논쟁적인데 연방규정집상의 Regulation은 정부가 개인과 기업에 부과하는 모든 법적 요구 사항을 의미하지만, 규제를 연구하는 학자들에 있어서 regulation은 교통부와 같은 내각 부서의 규제 기관이나 환경보호국, 증권거래소 같은 독립기관에서 발령한 규칙을 의미하기도 한다.<sup>42)</sup> 이러한 점에 비추어 볼 때 연방규정집의 페이지 수가 감소했는지 여부는 개인과 기업에 부과하는 부담이라는 의미에서의 규제가 얼마나 감축되었는지를 살펴보기 위한 지표로는 부적절하다고 할 수 있다. 연방규정집의 각 페이지에 담겨 있는 규정이 개인과 기업에 부과하는 부담과 관련된 규정인지 이와 무관한 내용의 규정인지는 전체적인 연방규정집의 증감만으로는 알 수 없기 때문이다.

트럼프 행정부는 연방규정집 페이지 수 감소뿐만 아니라 새로운 규정이 하나 추가될 때마다 7 ~ 8개의 규제 완화 조치가 취해졌다고 발표하였다. 하지만 연구자들에 따르면 원칙적으로 규제 조치와 규제 완화 조치의 개수를 비교하는 것은 크게 의미가 없다. 왜냐하면 중요한 규제를 신설하면서 많은 사소한 규제 완화가 이루어질 경우 개인과 기업의 부담은 여전히 증가할 수 있기 때문이다. 또한 규제 신설은 중요한 것으로 지정된 규정만 계산하고, 규제 완화는 모든 사소한 규정까지 포함한다면 규제 조치와 규제 완화 조치의 개수 비율에 대한 신뢰성은 하락할 수 밖에 없다. 이외에도 규제 완화로 분류된 규정에도 규제 신설에는 포함되지 않은 새로운 개인과 기업에 대한 법적 요구사항이 포함되어 있을 수도 있다. 한편,

42) Cary Coglianese 외, (Dec 2020), *Deregulatory Deceptions: Reviewing the Trump Administration's Claims About Regulatory Reform*, Penn Program on Regulation Research Report, p.12.

트럼프 행정부는 규칙이 발령되면 조치가 완료된 것으로 보고 있지만 발전소 배출, 자동차 배출 및 수질 오염에 대한 규제를 폐지하려는 미국환경보호국(U.S. Environmental Protection Agency, EPA)의 규제 완화 계획과 같이 상당수의 규제 완화 계획은 법원에서 소송이 진행 중인데 이러한 조치가 법원에서 번복될 가능성이 있다는 점을 고려할 때 트럼프 행정부의 통계는 과장되어 있다는 비판도 제기되었다.

## 2) 규제 완화 조치의 경제적 성과

코로나가 발생하기 전인 2020년 3월 이전에 미국 경제는 고용 측면에서 역사적 정점에 도달했고, 주가 상승과 더불어 국민 소득도 증가했는데 트럼프 행정부는 규제 완화 조치가 이와 같은 긍정적인 경제지표를 달성하는데 기여했다고 평가하였다. 하지만 연구자들은 이것은 경제발전의 추세를 무시한 것으로서 트럼프 행정부 시기에 경제 성과를 거둘 수 있었던 것은 오바마 대통령으로부터 성장하는 경제를 물려받았기 때문이라고 비판하였다. 이에 따르면 GDP의 전반적인 성장 속도는 오바마 행정부 시기에 비해 트럼프 행정부 시기에 다소 둔화되었고, 오바마 대통령의 마지막 3년 동안보다 트럼프 대통령의 임기 동안 창출된 일자리는 150만개 정도 적었다고 한다.<sup>43)</sup>

규제 완화가 경제적 성과를 창출했는지에 근본적으로 의문이 제기되는 이유는 정보규제국이 “특정 규제의 직접적인 영향 또는 규제의 범주를 경제 전반에 걸쳐 수립하는 것은 인과관계의 사슬을 파악하기 어렵기 때문에 산출하기 어려울 수 있다”고 언급한 바와<sup>44)</sup> 같이 규제개입의 거시경제적 결과를 평가하는 데 어려움이 있기 때문이다. 연구자들에 따르면 트럼프 행정부는 역사적인 규제 완화를 통해 수천억 달러를 절감했다고 얘기하지만 이에 대한 신뢰할 수 있는 근거는 없고 특히 이러한 규제 완화에는 코로나 19로 인한 경제적 어려움을 해결할 수 있는 방안이 거의 포함되어 있지 않다고 평가했다. 그리고 이러한 비용 절감은 즉시 누릴 수 있는 실질적 이익이 되지 못했는데 그 이유는 일부 규제의 경우 기업이 준수 비용을 부담하기 전에 폐지되었기 때문이고, 규제 완화의 경제적 효과를 결정할 때 인과적 관계를 밝히기 위해 규제가 완화된 이후 규제 준수 시 투입되었

43) Cary Coglianese 외, (Dec 2020), *Deregulatory Deceptions: Reviewing the Trump Administration's Claims About Regulatory Reform*, Penn Program on Regulation Research Report, p.12.

44) Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget, (2017), *2017 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with Unfunded Mandates Reform Act*.

을 자원이 어떻게 배치될 것인지에 대한 차이를 비교하는 등 규제 완화의 혜택이나 비용을 엄밀하게 측정하기 위한 통계적 기법이 사용되어야 하지만 트럼프 행정부의 발표의 기초가 되었던 CEA(Council of Economic Advisors) 보고서는 이러한 기법을 전혀 사용하지 않았으므로 규제 완화와 경제적 성과 간의 관계에 대한 트럼프 행정부의 발표는 신뢰할 수 없다는 것이었다.<sup>45)</sup>

### 3) 사법부 판결에 의한 좌절

Institute for Policy Integrity에 따르면 2017년부터 2021년 사이에 트럼프 행정부에 대해 제기된 소송 결과를 분석한 결과 트럼프 대통령 재임 4년 동안 제기된 246건의 소송 중 54건에 대해 승소하였고 192건에 대해서는 패소하였다.<sup>46)</sup> 즉 법적으로 이의가 제기된 트럼프 행정부의 규제 완화 조치 중 약 22%만이 소송에서 살아남았다는 것이다. 캘리포니아의 상업용 자동차에 대한 식사 및 휴식 시간 규칙이 우선 적용된다는 연방 자동차 안전청의 결정이 1984년 자동차 안전법에 따라 허용 가능한 해석이라고 판결하여 트럼프 행정부 결정의 손을 들어준 판결<sup>47)</sup>도 있지만, DC 연방 항소 법원에서 청정 전력 계획을 대체하는 저렴한 청정 에너지 규칙을 무효화한 판결<sup>48)</sup>, 캘리포니아 연방 지방 법원이 천연가스 폐기물을 제한하는 규정인 토지 관리국의 폐기물 방지 규정 지연을 무효화한 판결<sup>49)</sup> 등 트럼프 행정부의 규제 완화 조치의 상당수는 사법부에 의해 좌절되었다.

## 3. 바이든 행정부의 중장기 규제개혁

### 가. 연방 규제 프로세스 현대화

#### 1) 규제 검토 현대화 관련 각서

45) Cary Coglianese 외, (Dec 2020), *Deregulatory Deceptions: Reviewing the Trump Administration's Claims About Regulatory Reform*, Penn Program on Regulation Research Report, p.14. ~ 16.

46) *Roundup: Trump-Era Agency Policy in the Courts*, (April 25 2022), Institute for Policy Integrity New York University School of Law, <https://policyintegrity.org/trump-court-roundup>

47) International Brotherhood of Teamsters, Local 2785 v. Federal Motor Carrier Safety Administration, 986 F.3d 841(9th Cir. 2021)

48) American Lung Association v. EPA, No. 19-1140 (D.C. Cir. Jan. 19, 2021)

49) California v. Bureau of Land Management, 277 F. Supp. 3d 1106 (N.D. Cal. 2017), appeal dropped (9th Cir. No. 17-17456)

바이든 대통령은 2021년 1월 20일 행정부 및 독립기관의 장을 대상으로 규제 검토 현대화에 대한 각서를 발령<sup>50)</sup>하였다. 이 각서의 발령 배경은 40여 년 동안 관리예산처 산하의 정보규제국은 대통령으로부터 행정부의 중요한 규제 조치를 검토하는 임무를 담당해 오고 있는데 대규모의 글로벌 유행병, 심각한 경기 침체, 인종 불평등, 기후 변화로 인한 위협 등의 문제를 해결하기 위해서는 규제를 검토하는 프로세스와 원칙을 현대화하는 것이 중요하므로 미국 국민의 삶을 개선하는 규제 정책을 발전시키는데 도움을 주기 위해 2011년 1월 18일에 발령되었던 행정 명령 13563호(규제 및 규제 검토 개선)에 명시된 기본원칙을 재확인하기 위한 것이었다.

바이든 대통령은 각서를 통해 관리예산처 국장은 행정부 및 독립기관의 장들과 협의하여 가능한 한 빨리 규제 개선 및 현대화를 위한 일련의 권고안을 작성하도록 지시하였다. 이러한 권고안에는 규제 검토 과정이 어떻게 공중 보건, 안전, 경제 성장, 사회 복지, 인종, 환경 관리, 인간의 존엄성, 형평성 및 미래 세대의 이익 증진할 수 있는지에 대한 구체적인 제안을 담는 한편, 규제 검토 프로세스가 이러한 가치를 향상시키는 규제를 촉진하는 도구가 될 수 있도록 보장할 수 있는 방안을 포함하도록 하였다.

보다 구체적으로 관리예산처의 권고안에는 관리예산처의 Circular A-4, Regulatory Analysis에 대한 개정을 포함하여 규제 검토 과정에서 새로운 과학적, 경제적 발전을 위한 정책을 촉진하고, 양적으로 계량화하기 어렵거나 불가능한 규제 혜택을 설명하며, 유해한 탈규제 또는 규제 완화가 발생하지 않도록 규제 검토 프로세스를 현대화하고 개선하는 방법이 포함하도록 했다. 또한 규제 개선 및 현대화를 위한 권고안에는 규제를 계획할 때 취약계층이나 소외계층에게 적절한 혜택을 주고 부적절한 부담을 주지 않도록 보장하기 위해 규제의 비용 및 이익에 대한 정량적 또는 질적 분석의 일부를 포함하여 규제의 분배 결과를 고려하는 절차를 제시하도록 했다. 이 외에도 정보규제국이 각 기관과 협력하여 미국 사회에 큰 이익을 줄 수 있는 규제 계획을 탐색, 홍보 및 수행하는 데 있어서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있는 방법과 기관 간 검토 과정의 효율성, 투명성 및 포괄성을 촉진할 수 있는 접근 방법을 고려하도록 하였다.

---

50) *Modernizing Regulatory Review*, (Jan 20, 2021), Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies

## 2) 규제 검토 현대화에 관한 대통령 행정명령 14094호

바이든 대통령은 1993년 9월 30일에 발령된 행정명령 12866호(Regulatory Planning and Review)와 2011년 1월 18일에 발령된 행정명령 13563호(Improving Regulation and Regulatory Review)에 따라 확립된 규제 검토 프로세스를 보완하고 재확인하는<sup>51)</sup> 한편, 2021년 1월 20일에 발령된 규제 검토 현대화에 대한 대통령 각서를 이행하기 위하여 2023년 4월 6일에 규제 검토 현대화에 관한 행정명령을 발령하였다.

먼저 규제 검토 현대화에 관한 행정명령은 행정명령 12866호에서 규정되었던 중요한 규제 조치의 정의를 개정하였는데, 종전에는 경제에 연간 1억 달러 이상의 영향을 미치는 것을 중요한 규제 조치의 판단 기준으로 하였지만 개정안에서는 연간 2억 달러 이상의 영향을 미치는 것으로 기준을 상향하였고, 경제적 영향을 판단하는 데 있어서 3년마다 국내 총생산 변화에 따라 정보규제국이 이를 조정하도록 하는 등 규제 대상 판단 시의 정보규제국의 역할을 강화하는 내용이었다.

[표 7] 중요한 규제 조치의 정의에 대한 신구조문대비표<sup>52)</sup>

행정명령 12866호 Section 3(f)	행정명령 14094호 개정안
<p>(f) “Significant regulatory action” means any regulatory action that is likely to result in a rule that may:</p> <p>(1) Have an annual effect on the economy of <u>\$100 million or more</u> or adversely affect in a material way the economy, a sector of the economy, productivity, competition, jobs, the environment, public health or safety, or State, local, or tribal governments or communities;</p> <p>(2) Create a serious inconsistency or otherwise interfere with an action taken or planned by another agency;</p> <p>(3) Materially alter the budgetary impact of</p>	<p>(f) “Significant regulatory action” means any regulatory action that is likely to result in a rule that may:</p> <p>(1) have an annual effect on the economy of <u>\$200 million or more (adjusted every 3 years by the Administrator of OIRA for changes in gross domestic product)</u>; or adversely affect in a material way the economy, a sector of the economy, productivity, competition, jobs, the environment, public health or safety, or State, local, territorial, or tribal governments or communities;</p> <p>(2) create a serious inconsistency or otherwise interfere with an action taken or planned by another agency;</p> <p>(3) materially alter the budgetary impact</p>

51) 이 행정명령에서 수정되지 않은 기존 행정명령의 모든 조항은 그대로 효력을 유지하도록 하였다.

52) 출처: National Archives

entitlements, grants, user fees, or loan programs or the rights and obligations of recipients thereof; or (4) Raise novel legal or policy issues arising out of legal mandates, the President's priorities, or the principles set forth in this Executive order.	of entitlements, grants, user fees, or loan programs or the rights and obligations of recipients thereof; or (4) raise legal or policy issues <u>for which centralized review would meaningfully further the President's priorities or the principles set forth in this Executive order, as specifically authorized in a timely manner by the Administrator of OIRA in each case.</u>
---	--

다음으로 규제 검토 현대화에 관한 행정명령은 규제 검토 과정에서 대중의 참여를 적극적으로 촉진하도록 하였다. 규제는 실행 가능하고 해당 법률에 부합하는 범위에서 해당 규제에 관심이 있거나 영향을 받는 주 및 지방 정부 공무원 및 기관, 민간 부문 및 그 밖의 규제 대상 단체의 이해관계자 또는 관련 분야의 전문가 등의 의견을 바탕으로 이루어져야 하고, 대중 참여 기회는 소외된 지역 사회를 포함하여 이해관계가 있거나 영향을 받는 다양한 당사자의 공평하고 의미 있는 참여를 촉진하도록 설계되도록 하였다. 이를 위해 행정부와 독립기관은 이해관계자가 규칙의 제정, 개정 또는 폐지를 청원할 수 있는 기회를 명확히 하고, 그러한 청원에 효율적으로 응답하기 위해 노력하도록 하였다. 또한 해결되었거나 계류 중인 청원에 대해서는 그 정보를 정보규제국과 공유하도록 하였다. 그리고 독립기관은 소외된 지역사회 구성원을 포함한 이해당사자가 적극적으로 참여할 수 있도록 기관 현장 사무소, 대중 참여를 위한 대체 플랫폼 및 미디어 사용, 공공 역량 확대 등 실행가능하고 적절한 지역사회 기반 지원 활동을 포함한 노력을 하도록 하였고, 정보규제국은 관련 기관과 적절하게 협의하여 기술 변화를 포함하여 통지 및 의견 제시 과정을 현대화하기 위한 지침이나 도구를 고려하도록 하였다. 이러한 지침 및 도구에는 인공지능을 통해 생성된 댓글이나 허위로 작성된 댓글을 처리하기 위한 지침이나 도구가 포함될 수 있도록 하였다.

또한 규제 검토 현대화에 관한 행정명령은 정보규제국이 검토 중인 규제 조치의 내용에 대하여 연방정부에 속하지 않은 개인이 정보규제국 공무원과의 회의를 요청할 수 있도록 하고 있는 행정명령 12866호 섹션 6(b)(4)의 내용을 재확인하였다. 행정명령 12866호 섹션 6(b)(4)의 내용은 다음과 같다. 법에 의해 달리 규정되거나 법원에서 요구하는 경우를 제외하고는 규제 검토 과정에서 개방성, 접근성 및 책임성을 보장하기 위하여 정보규제국의 장만이 연방정부에 속하지 않은 개인과 정보규제국이 검토 중에 있는 규제 조치에 관하여 구두로 의견교환을 할 수 있다. 검토 중인 규제 조치와 관련하여 정보규제국 직원과 연방정부에 속하지 않



은 개인 간의 실질적인 의견교환 시에는 규제 기관의 대표가 회의에 초대되어야 하고, 정보규제국은 서식에 관계없이 정보규제국 직원과 연방정부에 속하지 않은 개인 사이에 이루어졌던 의견교환의 내용, 구두 의견교환에 참여한 사람의 이름과 의견교환 날짜 등을 10일 이내에 규제 기관에 전달하여야 한다. 정보규제국은 이러한 내용에 대한 정보를 공개해야 한다. 규제 검토 현대화에 관한 행정명령은 이와 같은 행정명령 12866호가 연방정부에 속하지 않은 개인이 정보규제국이 검토 중인 규제 조치의 내용과 관련하여 정보규제국 공무원과의 회의를 요청할 수 있는 프로세스를 확립하는 것인데 규제 과정에 대한 대중의 신뢰는 정보규제국의 검토 과정을 포함하여 부당한 영향으로부터 규제 개발을 보호하기 위하여 정보규제국 관리자는 실행 가능한 범위에서 법률에서 정한 바에 따라 정보규제국이 검토 중인 규제 조치에 대한 잠재적 참가자의 회의 개시 요청을 촉진하기 위해 필요한 정보를 제공하도록 규정하였다. 그리고 이러한 회의의 효율성을 높이기 위해 연방정부에 속하지 않은 개인이 요청한 회의의 절차 및 정책을 개선하기 위한 개혁을 추진하도록 하였다. 특히 이러한 개혁의 내용에는 잠재적 참가자의 접근성을 높이기 위한 노력, 동일한 회의 요청자가 동일한 규제 조치에 대해 정보규제국에 중복회의를 요청하는 것을 방지하기 위한 방안, 회의 효율성 향상을 위해 일관되게 적용될 수 있는 요소별로 회의를 통합하는 방안, 모든 회의 날짜, 참석자, 논의 주제를 포함한 정보를 기계 판독이 가능한 방식으로 공개하기 위한 방안을 포함하도록 하였다.

마지막으로 규제 검토 현대화에 관한 행정명령은 규제 분석이 공익에 기여할 수 있도록 규제 분석은 행정명령 12866호, 행정명령 13563호 및 2021년 1월 20일의 규제 검토 현대화 관련 각서에 부합하는 규제를 개발하려는 각 기관의 노력을 촉진해야 하고, 법이 허용하는 한도 내에서 분배와 형평에 대한 영향을 분석하도록 했다. 이를 위해 규제 검토 현대화에 관한 행정명령이 발령된 날부터 1년 이내에 관리예산처는 정보규제국을 통해 경제자문위원회(the Council of Economic Advisers)의 의장과 관계기관의 장과 협의하여 Circular A-4를 개정하도록 하였다.

### **3) Circular A-4**

Circular A-4는 행정명령 12866호 섹션 6(a)(3)(C)에 근거하여 규제 분석에 관하여 연방기관에 지침을 제공하는 관리예산처의 문서로서 규제 분석을 구성하는 요소를 정의하고 규제 조치의 효과와 비용을 측정하는 방법을 표준화하기 위한

것이다. 관리예산처는 1980년대부터 규제 분석 수행 방법에 대한 지침을 각 기관에 제공하여 왔었는데 2003년에 이전의 지침을 통합하여 Circular A-4를 제정하였다. 이후 Circular A-4는 개정 없이 유지되어 왔는데 경제 및 과학이 발전함에 따라 개정 필요성이 제기되었다. 이에 바이든 대통령은 2021년 1월 20일 규제 검토 현대화 관련 대통령 각서와 2023년 4월 6일 규제 검토 현대화에 관한 대통령 행정명령 14094호를 통해 Circular A-4의 개정을 지시하였고 이에 따라 관리예산처는 개정 작업을 추진하였다. 관리예산처는 2023년 4월 6일에 Circular A-4 개정안을 공개하면서 74일<sup>53)</sup> 동안 개정안에 대한 의견수렴을 실시했는데 그 기간 동안 총 4,498건의 의견이 제출되었다. Circular A-4는 당초 48페이지 분량이었는데 2023년 개정으로 페이지 수가 93페이지로 증가하는 등 그 내용이 큰 폭으로 변화하였다.

### 가) 기본 할인율 추정

규제 효과는 시간이 지남에 따라 점진적으로 나타나기 때문에 규제 조치의 가치를 정확하게 평가하기 위해서는 서로 다른 시점에서 발생하는 규제 효과의 가치를 동일한 단위로 환산하기 위해 할인(discount)을 하여야 한다. 2003년 Circular A-4는 장기 정부부채에 대한 실질 인플레이션 조정 수익률을 활용하여 할인율을 측정하였다. 개정된 Circular A-4도 할인율을 추정하는데 동일한 접근 방식을 사용하지만 차이점은 보다 정확성을 높여줄 수 있는 TIPS라는 새로운 데이터와 대체 인플레이션 지수를 사용한다는 것이다. 이에 따라 할인율은 2003년 Circular A-4의 3%보다 낮은 2%를 기본 추정치로 설정하게 되었다.

### 나) 자본 및 체계적 위험에 대한 회계처리

2003년 Circular A-4는 기관에 7%의 할인율과 3%의 할인율을 사용하도록 권고하였는데 7% 할인율은 투자에 대한 영향과 총 위험 측면에서 도입된 것이었으나 경제 분석 기법의 발전으로 7% 할인율 없이도 이 두 가지 고려사항을 다른 방법으로 잘 처리할 수 있게 되었으므로 개정 Circular A-4에서는 7% 할인율을 삭제하였다.

### 다) 장기 할인

---

53) 의견제출기간은 당초에 60일이었는데 OMB는 이를 14일 더 연장하였다.

규제 분석을 실질적으로 개선하기 위해서는 경제 발전에 맞추어 장기적으로 할인율이 어떻게 변화하는지를 정확히 측정할 수 있어야 한다. 개정된 Circular A-4는 주요 경제 모델을 기반으로 장기적으로 사용할 기본 할인율에 대한 기준을 제공하였는데 2023년부터 2079년까지 2.0%에서 2064년부터 2172년까지 1.1%로 점차 감소하도록 하였다. 이러한 기본 장기 할인율은 3년마다 업데이트하도록 하였다.

## 라) 규제 분석의 범위

규제는 대상집단마다 서로 다른 영향을 미친다. 이를 고려하여 행정명령 12866호와 13563호에서 규제의 순이익을 평가할 때 분배 영향을 고려하도록 지시하였는데 개정된 Circular A-4는 각 기관이 분배 영향을 분석하는 방법을 개발하는 데 있어 보다 자세한 지침을 제공하고 있다.

Circular A-4에서는 규제 분석의 공간적 범위를 규정하고 있는데 개정된 Circular A-4는 기존과 같은 관점에서 분석의 범위를 규정하면서도 보다 다양한 상황이 있다는 점을 고려하고 있다. 예를 들어 기존의 Circular A-4는 시민과 거주자에게 발생하는 이익과 비용을 미국 국경 너머의 영향과 대조했었는데 개정 Circular A-4에서는 미국 시민과 거주자에 초점을 맞추는 경우에도 해외에 거주하는 비시민권자가 경험하는 규제 효과를 분석하는 것이 적절할 수 있는 다양한 상황이 있다는 점에 주목하고 있다.

## 마) 질적 측정

행정명령 12866호와 2003년 Circular A-4에서는 정량화하기 어렵지만 반드시 고려해야 하는 비용 및 이익에 대한 질적 측정을 해야 한다는 것을 명확히 규정하고 있었지만 그럼에도 불구하고 측정 기관은 수익을 창출할 수 없는 것과 중요하지 않은 것을 잘못 판단한 경우가 있었다. 개정된 Circular A-4는 일부 효과가 달러 수치로 나타나지 않을 수 있다는 것을 강조하고 있는데 예를 들어 장애인을 위한 편의 시설을 요구하는 규정에는 인간의 존엄성을 높일 수 있다는 혜택이 있지만 이는 금전적 가치를 부여할 수 없는 요소이다. 하지만 그렇다고 하더라도 이는 여전히 실제적이고 중요한 규제상의 이점으로 고려되어야 할 것인바, 이러한

종류의 효과를 빠짐없이 고려할 수 있도록 개정 Circular A-4는 기관에 모든 중요한 계량화가 어려운 효과에 대한 요약표와 해당 효과가 중요한 이유에 대한 설명을 제공하고 있다. 또한 개정 Circular A-4는 기관이 구조화된 방식으로 규제 효과의 효과를 양적 또는 질적으로 분석할 수 있는 방법에 대해 훨씬 더 많은 지침을 제공하고 있다.

#### 4) 트럼프 행정부의 행정명령 취소

앞서 살펴본 바와 같이 트럼프 행정부는 규제를 완화하기 위해 대통령 행정명령 13771호 등을 발령하였다. 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 이와 같은 일련의 행정명령은 코로나 바이러스 감염증 팬데믹, 경제 회복, 인종, 기후 변화 등 국가가 직면한 긴급한 과제에 대처하기 위하여 연방정부가 규제를 사용할 수 있는 능력을 제한할 수 있으므로 이러한 유해한 정책과 지침을 철회하는 연방 규정과 관련한 특정 행정 명령의 취소(Revocation of Certain Executive Orders Concerning Federal Regulation)에 관한 대통령 행정명령 13992호를 2021년 1월 20일에 발령하였다.

대통령 행정명령 13992호에 따라 취소된 명령은 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 2017년 1월 30일 대통령 행정명령 13771호, 규제 개혁 어젠다 시행에 관한 2017년 2월 24일 대통령 행정명령 13777호, 연방 자문위원회 유용성 평가 및 개선에 관한 2019년 6월 14일 대통령 행정명령 13875호, 기관 지침 문서 개선을 통한 법치 증진에 관한 2019년 10월 9일 대통령 행정명령 13891호, 민사 행정 집행 및 판결의 투명성과 공정성을 통한 법치 증진에 관한 2019년 10월 9일 대통령 행정명령 13892호, 행정 PAYGO 활성화를 통한 행정 조치에 대한 정부 책임 강화에 관한 2019년 10월 10일 대통령 행정명령 13893호 등 6개 행정명령이었다.

바이든 대통령은 관리예산처와 각 기관의 장에게 이들 6개 대통령 행정명령을 시행 또는 집행하는 모든 명령, 규칙, 규정, 지침, 정책 또는 그 일부를 폐지하기 위한 조치를 즉시 취하도록 하였다. 만약 즉시 완료될 수 없는 경우에는 해당 법률에 따라 적절하고 일관성 있게 해당 명령, 규칙, 규정, 지침 또는 정책에 의해 승인된 모든 가능한 면제 수단을 제공하기 위한 조치를 취하도록 했으며, 대통령 행정명령 13777호에 의해 설립된 규제 개혁 담당관 및 규제 개혁 태스크 포스 등의 기구는 적절하고 일관성 있는 절차에 따라 폐지하도록 하였다.

## 나. 바이든 행정부의 개별적 입법조치

### 1) 유의미한 고용(Gainful Employment) 규정

이 규정은 교육부로부터 기금(Title IV)을 받는 기관의 프로그램 성과를 평가하기 위한 책임성과 투명성을 확보하기 위한 것으로서 연방 지원 프로그램의 경제적 효과를 높이고 학생들이 감당할 수 없는 학자금 대출이 누적되는 것을 방지하기 위한 규정이다. 이 규정은 오바마 행정부에서 최초 제안되었는데 2014년 10월 31일 오바마 행정부에 의해 확정되어 2019년 7월 1일 시행 예정이었다. 이 규정에 따르면 교육기관이 학생들이 유의미한 고용(gainful employment)<sup>54)</sup> 상태에 있을 수 있도록 준비할 것을 요구하고, 프로그램에 참여하는 학생의 부채-소득 비율(Debt-to-Earnings Ratio) 및 연체율에 대한 최소 기준을 확립할 것으로 요구하였다. 이 규정에는 교육부가 교육기관이 양질의 직업에 대한 취업 관련 정보 및 데이터를 공개할 수 있는 도구를 개발하도록 하였는데 이 도구는 2017년 1월 19일에 공개되었고 2017년 4월 3일까지 이 도구를 사용하여 취업 관련 정보 공개를 해야 한다고 했지만 곧이어 출범한 트럼프 행정부의 교육부는 이 준수일을 2017년 7월 1일로 연기했고 이후에도 계속 연기를 거듭하다가 이 규정은 완전히 폐지되게 되었다. 트럼프 행정부는 유의미한 고용 규정이 영리대학을 불평등하게 대우한다고 보았는데 그 이유는 영리대학이 이 기준을 충족하지 못하는 경우가 더 많았기 때문이었다. 하지만 이 결정은 바이든 행정부가 출범하면서 다시 한번 뒤집히게 되는데 2023년 5월 17일 바이든 행정부의 교육부는 오바마 행정부 때 만들어졌던 규정과 유사하게 영리 목적의 대학을 포함하여 연방 자금을 지원받는 모든 고등교육기관은 졸업생의 연간 소득 대비 부채 상환 비율이 연간 소득의 8% 이하이거나 재량 소득(연간 소득에서 빈곤 가이드라인의 150%를 뺀 금액)의 20% 이하임을 입증함으로써 졸업생이 부채 상환 능력을 유지할 수 있도록 보장하고, 졸업생의 최소 절반은 일반적인 고등학교 졸업생보다 더 높은 소득을 얻도록 하는 성과 기준을 충족할 것을 요구하였다. 이 규정(Financial Value Transparency and Gainful Employment과 Financial Responsibility, Administrative Capability, Certification Procedures, Ability to Benefit)은 2024년 7월 1일 시행되었다.

54) Gainful Employment는 법에 따라 다르게 정의될 수 있는데 생계를 유지하는 활동에 지속적으로 참여함으로써 정기적으로 일정 수준 이상의 소득을 얻을 수 있는 고용상태 등을 의미한다.(www.lawinsider.com 참조)

## 2) 부당한 수수료(junk Fees)<sup>55)</sup>에 대한 연방거래위원회 제재 규칙

연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)<sup>56)</sup>는 2022년 11월 9일에 소비자를 기만하는 수수료(deceptive fees)를 제재하는 규정의 입법을 예고하였다. 연방거래위원회에 따르면 많은 기업들이 소비자가 결제하기 전까지 상품이나 서비스의 실제 가격을 감춤으로써 소비자에게 피해를 주는 관행이 있어 왔는데 예를 들어 콘서트 티켓을 예매하려는 경우 회사는 결제 전에는 수수료를 포함하지 않은 가격만 소비자에게 보여주다가 결제 단계 직전에 임의로 서비스 수수료를 추가함으로써 소비자가 지불하는 비용을 증가시킬 수 있다는 것이다. 또한 가격 책정이 이런 방식으로 이루어지는 경우 소비자는 서비스를 제공하는 플랫폼 간 가격을 비교하는 것이 어려워지는 문제도 있다는 것이다. 연방거래위원회가 제안한 규정에 따르면 기업은 모든 필수 수수료를 사전에 공개하여야 하고, 다른 가격 정보보다 수수료를 포함한 총 가격을 더 눈에 띄게 표시해야 한다. 연방거래위원회는 이 규정이 예상치 못한 비용으로부터 소비자를 보호할 수 있고 시장은 더욱 공정하고 경쟁적이 될 것이며 소비자는 이를 통해 실시간 티켓팅과 단기 숙박의 총 가격을 검색하는 데 소요되는 소비자의 시간 낭비를 5천만 시간 이상 절약할 수 있고, 이러한 시간 절약의 경제적 가치는 향후 10년간 100억 달러 이상에 해당한다고 발표하였다.<sup>57)</sup>

## 3) 영업 금지 조항(non-compete clauses)의 금지

미국의 기업들은 영업비밀을 보호하고 근로자 교육에 대한 투자 성과를 유지하기 위해 근로자가 동종 업계의 경쟁회사로 이동하는 것을 금지하는 영업 금지 조항을 고용 계약에 포함시키고 있다. 미국 전체 근로자의 약 5분의 1이 이 조항의 영향을 받고 있는데 이를 통해 기업의 영업 비밀이 보호될 가능성이 보다 높아지는 장점이 있지만 연방거래위원회는 이 조항의 적용을 받는 근로자 중 절반 이상은 영업비밀을 보유하고 있지 않고, 이 조항으로 인해 근로자의 임금 억제나 고용주 선택의 자유 침해가 발생하고 있으므로 이러한 문제를 야기하지 않으면서

55) 소비자를 기만하는 수수료를 제거하는 조치는 다른 분야에 대해서도 추진되고 있는데 바이든 행정부의 연방통신위원회(the Federal Communications Commission)는 케이블 및 위성 TV 제공업체가 서비스를 제공할 때 올인(all-in) 가격을 포함하도록 강제하는 규칙을 2023년 6월 30일에 제안하였다.

56) 연방거래위원회는 미국 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)에 따라 1914년에 설립된 위원회로서 셔먼법, 클레이튼법 등의 독점금지법을 집행할 담당하는 준사법, 준입법적 독립행정기관이다.(대한민국 공정거래위원회 홈페이지 참조)

57) *FTC Proposes Rule to Ban Junk Fees*, (Oct 11 2023), Federal Trade Commission 보도자료

기업의 영업을 보호할 수 있는 다른 대안을 찾을 필요가 있다고 하면서 이 규정을 제안하였다. 이 규정은 고용주가 근로자와 경업 금지 조항을 체결하는 것을 금지하고, 기존에 체결된 경업 금지 조항을 무효화하며, 고용주는 그 사실을 근로자에게 알리도록 하고 있다. 연방거래위원회는 경업 금지 조항이 없어진다면 매년 신산업 부문이 2.7% 이상 성장하여 8,500개 이상의 새로운 스타트업이 탄생하고, 평균 근로자의 예산 소득은 연간 524달러 증가하는 등 근로자의 소득이 증가하며, 향후 10년 동안 의료 비용을 최대 1,940억 달러까지 낮출 것으로 예상하였다. 또한 이 규정은 혁신을 촉진시켜 향후 10년 동안 매년 평균 1만 7,000개에서 2만 9,000개의 특허 출원이 증가할 것으로 예상하였다.<sup>58)</sup>

#### 4) 안전하고 신뢰할 수 있는 인공지능 개발 및 사용

바이든 행정부는 2022년 10월 인공지능(AI)의 위험을 완화하기 위한 청사진을 발표했고, 2023년 7월에는 Amazon, Anthropic, Google, Inflection, Meta, Microsoft, OpenAI 등 인공지능 산업을 선도하고 있는 7개 기업과 만나 인공지능로부터 안전을 확보하기 위한 연구와 정보 공유를 함께 하기로 뜻을 모았다. 이러한 과정을 거쳐 바이든 행정부는 2023년 10월 30일에 안전하고 신뢰할 수 있는 인공지능을 보장하기 위한 대통령 행정명령을 발표하였다. 이 대통령 행정명령에는 안전 및 보안표준, 개인 정보 보호, 인권, 소비자 및 근로자 보호, 경쟁 강화, 국제 협력, 인공지능 거버넌스 지침 등이 명시되었다. 기존과 다른 새로운 안전 및 보안 표준에는 인공지능 기업의 안전 테스트에 대한 정보 공유와 인공지능을 이용한 사기(fraud) 등으로부터 보호하기 위한 지침이 포함되었다. 또한 이 대통령 행정명령은 개인 정보 보호 기술을 평가하기 위한 지침을 개발하도록 하고, 알고리즘 차별을 해결하기 위한 지침을 제공함으로써 인공지능 이용에 있어서 형평성을 확보하는 것을 목표로 하고 있다. 이 대통령 행정명령은 근로자를 보호하고 지원하기 위하여 근로자의 이익을 극대화하고 비용을 최소화하기 위한 모범 사례의 개발과 인공지능이 잠재적으로 노동시장이 미치는 영향에 대한 보고서를 작성하도록 하였다. 아울러 미국 내 인공지능 연구를 확대하고 혁신과 경쟁을 촉진하기 위하여 소규모 기업을 지원하도록 하는 한편, 글로벌 인공지능 표준의 개발 및 구현을 가속화하고 미국 정부의 인공지능 활용이 책임감 있고 효과적으로 이루어지도록 하기 위한 인공지능 거버넌스 지침을 포함하고 있다.

58) *FTC Announces Rule Banning Noncompetes*, (Apr 23 2024), Federal Trade Commission 보도자료

## 5) H-1B 전문직 프로그램 현대화

미국은 학사 학위 이상의 학위를 필요로 하는 전문 직업에 외국인 근로자를 일시적으로 고용할 수 있는 H-1B 프로그램 제도를 두고 있다. 미국 국토안보부(Department of Homeland Security, DHS)는 이 프로그램의 효율성과 유연성 그리고 완결성을 높이기 위해 새로운 규정을 제안하였다. 이 규정에는 동일한 개인이 여러 차례 프로그램에 등록하는 것을 방지하기 위해 프로세스를 개선하고, 전문 학위 분야를 좀더 명확히 하며, 직무가 학위 분야와 일치하는지 확인하도록 하는 내용을 포함하고 있다. 또한 새로운 규정은 연구기관 외에 다양한 조직이 이 프로그램을 활용할 수 있도록 비영리 및 정부연구기관의 정의를 확장함으로써 상한선 면제 자격을 갖춘 대상의 범위를 확대하고 있다.<sup>59)</sup>

## 6) 임시직 농업 외국인 근로자 보호

미국은 농장에서 인력이 부족하지만 미국 내에서 부족한 노동력을 공급할 수 없는 경우 일시적으로 외국에서 노동력을 공급할 수 있도록 하는 H2-A 프로그램 제도를 두고 있다. 하지만 역사적으로 이러한 외국인 근로자들은 보호가 충분하지 않아 노동력을 착취당하는 문제를 겪어 왔다. 이에 따라 바이든 행정부는 2022년 10월에 이 프로그램에 따라 채용되는 근로자들의 임금 기준과 주택 보장 기준을 강화하고 고용주가 이를 위반하는 경우 실효성 있는 제재가 이루어질 수 있도록 하는 내용의 규정을 발령하였다. 이 규정은 먼저 정당한 사유가 있는 해고(for cause termination)의 정의를 명확히 하였는데 고용주는 근로자가 사전에 명시된 방침이나 생산성 기준을 위반한 경우에만 점진적인 징계 단계를 적용하고 나서 해고할 수 있도록 하였다. 또한 인력 채용의 투명성을 높이기 위하여 고용주는 모든 계약을 노동부에 제출해야 하고, 임금 지급의 예측 가능성을 높이기 위하여 근로자에게 근무 시작 지연에 대한 충분한 통지가 이루어지지 않은 경우 고용주가 근로자에게 약속했던 임금을 모두 지급하도록 하였다. 이 외에도 이 규정은 고용주가 근로자들이 거주하고 있는 주택에 관계 공무원이 방문하는 것을 허용하도록 하고, 모든 운송 차량에 안전벨트를 부착하도록 하며, 근로자는 차량 운행 전에 안전벨트를 착용하도록 하는 등 다양한 보호조치를 포함하고 있다. 그리고 고용주가 이 규정을 위반한 경우에는 해당 고용주에 대한 H2-A 프로그램 참여를 취소함

---

59) H-1B 프로그램은 연간 상한선을 65,000으로 하고 있는데 고등교육기관과 비영리 단체 및 기관, 정부연구기관에 고용된 근로자에 대해서는 상한선 적용을 면제하고 있다.



으로써 이 규정의 집행력을 확보하고 있다.

## 7) 연방 계약 건설 노동자의 임금 보호

현재 미국 연방 프로젝트에 참여하는 미국 건설 노동자는 약 120만 명에 달하는데 2022년 8월 23일 바이든 행정부는 연방정부와 계약을 맺은 모든 건설 노동자에게 공정한 임금이 지급되도록 보장하는 데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act)<sup>60</sup>의 시행을 위한 규정을 개정하였다. 새로운 규정은 통상임금(prevaling wages)을 산정할 때 해당 지역 건설 노동자의 최소 절반에게 지급되는 임금을 기준으로 하던 것을, 해당 지역 건설 노동자의 최소 30%에게 지급되는 임금을 기준으로 하도록 변경하였다. 또한 이 규정은 일정한 조건을 충족하는 경우 노동부가 연방의 임금 조사 데이터 대신 연방정부보다 더 자주 임금 조사 데이터를 수집하는 주 및 지방정부의 데이터를 임금 결정에 사용할 수 있도록 하였다. 노동부는 이 규정을 통해 특히 노동자에 대한 보호가 약한 남부에서 임금이 실질적으로 인상되는 효과가 발생하고, 주 및 지방정부의 임금 조사 데이터를 사용함으로써 임금 결정의 효율성과 속도가 높아질 것이 기대하고 있다.

## 8) 기업 표준 연비(CAFE) 기준

2007년 에너지 독립 및 안전법(The Energy Independence and Security Act of 2007)에 의해 개정된 에너지 정책 및 보존법(The Energy Policy and Conservation Act)은 승용차와 경트럭에 대한 기업 표준 연비(CAFE) 기준을 미국 연방 교통부가 가능한 최대 수준으로 설정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 2012년에 오바마 행정부는 더욱 엄격해진 기업 표준 연비 기준을 확정하였는데 이에 따르면 2025년까지 승용차에 대한 기업표준연비 기준을 갤런당 54.5마일까지 증가시키는 것이었으며, 자동차 제조업체가 이러한 기준을 충족할 수 있다는 내용의 최종 기술 평가 보고서를 2017년 1월 13일에 발표하였다.

하지만 이러한 정책은 트럼프 행정부에 의해 뒤집혔는데 트럼프 행정부는 2018년 4월 13일에 오바마 행정부가 발표했던 최종 기술 평가 보고서를 철회하였

---

60) 데이비스-베이컨법은 1931년에 제정된 미국 연방 법률로 연방 자금이 지원·보조되는 2,000달러를 초과하는 건설 프로젝트에서 일하는 근로자와 하도급업체들에 대해 적어도 해당 지역의 유사한 프로젝트에서 수행되는 유사한 작업에 대해 해당 지역에서 지급되는 임금과 복리후생 수준을 지급해야 한다는 최저임금 요건 등을 규정하고 있다. 한국에서 이와 유사한 성격을 갖는 법률로는 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률이 있다.

고, 2018년 8월 24일에는 미국환경보호국과 미국도로교통안전청(National Highway Traffic Safety Administration)이 기업 표준 연비 기준을 대체하는 Safer Average Fuel-Efficient(SAFE) 규정을 제정하여 승용차와 경트럭의 연비 기준의 증가 수준을 과거로 되돌렸다. 이 규정에 따를 경우 연비기준은 2026년까지 갤런당 평균 40 마일까지만 증가하는 것에 불과하였는데 이러한 조치에 반발하여 2020년 5월 27일에는 캘리포니아 주를 중심으로 24개 주 법무장관 연합이 해당 규정이 청정대기법(Clean Air Act)을 위반하였다고 미국환경보호국을 제소하기도 하였다.

바이든 대통령은 취임 첫날인 2021년 1월 20일 기후위기 대응을 위한 공중보건과 환경 보호 및 과학 복원에 관한 대통령 행정명령 13990호(Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis)를 발령하였다. 이 대통령 행정명령에서 바이든 대통령은 기후위기에 맞서 공중보건을 개선하고 환경을 보호할 필요성을 역설하면서 트럼프 행정부 4년(2017년 1월 20일부터 2021년 1월 20일까지) 동안 취해진 조치 중 이러한 정책 방향과 상충되는 조치를 해결하기 위한 검토를 즉시 실시할 것을 모든 기관의 장에게 지시하였다. 여기에는 트럼프 행정부에서 제정하였던 SAFE 차량 규칙 1부(The Safer Affordable Fuel-Efficient Vehicles Rule Part One)와 2021년부터 2026년까지의 연식을 가진 승용차 및 경트럭에 대한 SAFE 차량 규칙 2부(The Safer Affordable Fuel-Efficient Vehicles Rule for Model Years 2021-2026 Passenger Cars and Light Trucks)가 포함되었다. 이 지시에 따라 미국환경보호국은 2021년 8월 10일에 2021년부터 2026년까지의 연식을 가진 승용차 및 경트럭에 대한 새로운 연비 표준을 제안하였고, 이 규정은 2022년 2월 28일에 발효되었다. 새로운 연비 표준에 따르면 2023년 연식의 승용차 및 경트럭의 연비 기준을 약 10% 높이고, 2024년부터 2026년까지의 연식을 가진 승용차 및 경트럭에 대해서는 약 5% 정도의 연비 기준을 인상하였는데 이는 트럼프 행정부의 SAFE 규칙이 연비 기준을 연간 1.5%씩 증가시킨 것에 비해 대폭 강화된 것이었다. 미국의 온실가스 배출에서 운송 부문이 차지하는 비중이 29%에 이르고, 그 중 절반 이상이 소형 차량에서 발생한다는 점을 고려할 때 승용차와 경트럭의 연료 효율성을 높이는 것은 미국의 온실가스 배출을 줄이고 기후위기를 해결하는 데 많은 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 한편, 바이든 대통령의 행정명령 13990호에 대해서는 트럼프 행정부 때와 반대로 보수적 성향을 가진 주에서 대법원에 이의를 제기하였다.

바이든 행정부의 온실가스 배출량을 줄이려는 노력은 여기에서 그치지 않았다. 2022년 7월 1일 미국도로교통안전청은 2024년부터 2026년까지의 연식을 가진

자동차의 배출 기준을 더욱 강화하는 규칙을 발령하였다. 앞서 언급한 바와 같이 당초 2024년부터 2026년까지의 연식을 가진 자동차의 배출 기준은 매년 5% 증가를 목표로 하고 있었는데 이 규칙을 통해 2024년부터 2025년까지의 연식인 자동차는 8%, 2025년부터 2026년까지의 연식인 자동차는 10%를 증가하는 것을 목표로 수정한 것이다. 이에 더해 바이든 행정부는 2023년 4월 12일에 소형 및 중형 차량의 배출가스 기준을 강화하는 새로운 규칙을 제안하였다. 미국도로교통안전청은 이 규칙이 확정되면 차량 수명 기간 동안 소비자는 연료비를 500억 달러 절약할 수 있고, 2050년까지 880억 갤런 이상의 휘발유를 절약하여 석유 의존도를 줄일 수 있다고 발표하였다. 또한 이 규칙은 9억 톤 이상의 이산화탄소 배출을 방지할 것으로 기대되는데 이는 2022년부터 2050년까지 도로에서 2억 3,300만 대 이상의 차량이 운행하지 않는 것과 같다고 발표하였다.<sup>61)</sup>

## 9) 국가 환경 보호법 복원

1970년 국가 환경 보호법(the National Environmental Policy Act, NEPA)은 기관이 정책 결정을 내리기 전에 환경영향평가를 실시하도록 요구하고 있었다. 이에 대해 트럼프 행정부는 미국의 열악한 인프라로 인해 미국 가정에서는 매년 수천 달러의 비용이 낭비되고 있는데 환경 검토, 허가 결정, 승인 관리를 포함한 인프라 프로젝트 결정의 비효율성으로 인해 인프라 투자 지연, 프로젝트 비용 증가 문제가 발생하고 있으므로 연방 정부의 환경 검토 및 승인 결정을 처리하는 방식을 바꿀 필요가 있다고 하면서 이를 위해 인프라 프로젝트에 대한 환경 검토 및 허가 프로세스의 규율과 책임 확립에 관한 대통령 행정명령 13807호(Establishing Discipline and Accountability in the Environmental Review and Permitting Process for Infrastructure Projects)를 2017년 8월 15일에 발령하였다. 대통령 행정명령 13807호는 환경품질위원회(Council on Environmental Quality, CEQ)로 하여금 국가 환경보호법 체계를 현대화하기 위한 방안을 개발하도록 지시하였는데 이에 따라 2020년 7월 15일에 환경품질위원회는 환경 검토 및 허가 프로세스의 요구사항을 단순화하고 명확하게 함으로써 국가 환경 보호법 체계를 현대화하고 환경 검토 및 허가 프로세스를 가속화하는 규칙을 2020년 7월 15일에 발표하였고, 이 규칙은 2020년 9월 14일부터 시행되었다.<sup>62)</sup> 이 규칙에 따르면 기관이 환경 영향 보고서

61) *USDOT Proposes Updated Fuel Economy Standards to Strengthen Energy Security, Save Americans Hundreds of Dollars at the Gas Pump*, (Jul. 28 2023), National Highway Traffic Safety Administration 보도자료

62) 특히 이 규칙은 2017년 1월 30일에 발령된 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호 (Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs)의 이행을 위하여 시행되었다.

(Environmental Impact Statement, EIS)를 준비하는데 2년이라는 기한을 새롭게 설정하고, 환경영향평가에서 기후 변화가 차지하는 역할을 제한하도록 하였다. 또한, 환경영향평가를 할 때 활동의 누적 효과를 고려하도록 한 요구 사항을 제거하고 온실가스의 효과를 고려할 때 합리적으로 가까운 인과관계에 있는 효과만을 고려하도록 그 범위를 축소하였다. 이 외에도 국가 환경 보호법의 검토 대상에서 최소 연방 자금을 사용하는 프로젝트는 제외하도록 함으로써 검토 대상을 축소하였다.

하지만 바이든 행정부의 환경품질위원회는 2021년에 새로운 규칙을 제안하였는데 이는 기관이 환경 검토 및 허가 프로세스를 실시할 때 온실가스 배출을 통해 기후 변화에 미치는 영향을 광범위하게 검토하도록 함으로써 국가 환경 보호법에 따른 평가의 범위를 확대하고, 연방 자금을 받는 모든 기관의 프로젝트로 평가 실시 대상을 확대함으로써 국가 환경 보호법의 체계를 트럼프 행정부 이전으로 되돌리는 내용이었다. 이 규칙은 2022년 5월 20일에 발효되었다. 또한 바이든 행정부는 2023년에 환경 검토 프로세스에 더 많은 커뮤니티와 대중이 참여할 수 있도록 하는 규칙을 제안하였는데 이에 대해서는 이 규칙이 환경 보호를 강화하면서도 허가의 속도와 효율성, 대중의 참여를 높일 수 있을 것이라는 찬성의견과 이기적 당사자가 이 프로세스를 악용하여 사회적 이익이 높은 프로젝트를 방해할 수 있다는 반대의견이 대립하고 있다.

## 10) 수소불화탄소(HFCs) 단계적 감축

2020년 통과된 미국 혁신 및 제조법(American Innovation and Manufacturing Act)에 따라 미국환경보호국은 냉각 및 냉장 제품에 사용되는 온실가스인 수소불화탄소를 2036년까지 단계적으로 15% 감축할 수 있는 권한을 부여 받았다. 이러한 목표를 달성하기 위해 미국환경보호국은 배출권 거래 시스템을 확립하기 위한 규칙을 제정하였는데 이 규칙에 따라 제조업체, 에너지 생산업체, 유통업체 등 수소불화탄소를 사용하는 기업에 생산 및 소비 가능한 수소불화탄소량이 제공된다. 미국환경보호국은 이 규칙에 따른 기업 간 거래 가능한 수소불화탄소 배출량 규제를 통해 온실가스 감축효과는 이산화탄소 배출량을 45억 미터톤 줄이는 것과 동일할 것으로 추산하고 있는데 이는 2019년 미국 전력 부문 배출량의 3년치에 해당하는 양이다.<sup>63)</sup> 이 규칙에 대하여 에어컨 회사, 냉동 회사 및 건축 자재 회사는 수소불화탄소의 감축은 업체의 비용을 증가시키고 결국 그 비용이 소비자에

63) *Frequent Questions on the Phasedown of Hydrofluorocarbons*, (May 24 2024), U.S. Environmental Protection Agency 홈페이지

전가될 것이라 주장하며 미국환경보호국을 법원에 제소하였고 소송이 진행 중이다.

## 11) 미국 수역(WOTUS) 규칙

미국 청정수법(Clean Water Act)은 미국 수질 오염을 규율하는 법으로서 이에 따르면 미국환경보호국 또는 육군 공병대가 허가하지 않는 한 항해 가능한 수역(navigable waters) 또는 미국 수역(waters of the United States)의 오염을 금지하고 있다. 이에 근거하여 오바마 행정부는 미국 수역 규칙(waters of the United States rule, WOTUS)을 통해 항해 가능한 수역 또는 미국 수역의 의미를 명확히 하려고 하였는데 이 수역에 습지, 연못, 호수를 포함하여 연방 수역에 인접한 지류와 수역까지 포함하는 것으로 해석하였다. 이를 통해 미국 청정수법에 따라 연방 관할권에 의해 보호되는 습지의 수는 2.8%에서 4.6% 정도 증가하였고, 환경단체는 이 규칙이 미국인 1억명의 식수 개선, 미국 서부 3,000개 유역의 환경 보전, 멸종 위기종 약 75종 보호 등에 기여할 것이라고 추정하였다. 하지만 미국 노스다코타주를 비롯한 13개 주에서는 이 규칙을 막기 위해 소송을 제기하였고, 트럼프 행정부가 들어서면서 이 규칙은 중단되게 된다.

2017년 2월 28일 트럼프 대통령은 미국환경보호국과 육군 공병대에 미국 수역 규칙을 검토하여 개정하도록 지시하는 내용의 대통령 행정명령 13778호를 발령하였다. 이 대통령 행정명령에 따라 미국환경보호국은 2017년 7월 27일에 미국 수역 규칙의 폐지를 위한 제안을 하였고, 결국 오바마 행정부가 만든 2015년 미국 수역 규칙은 2019년 12월 23일에 폐지되었다. 또한, 미국환경보호국과 육군 공병대는 트럼프 대통령의 행정명령에 따라 2018년 12월 11일에 항해 가능한 수역 또는 미국 수역의 정의를 축소하는 내용의 규칙을 제안하였다. 이 규칙은 전통적인 항해 가능한 수역, 지류, 특정 도랑, 특정 호수 및 연못, 저수지, 다른 관할 구역과 물리적으로 접촉 가능한 인접 습지 등 6개의 범주는 미국 수역에 포함하지만, 토지, 제방 또는 기타 지형에 의한 지류와 분리된 습지, 비가 내린 후에 흐르는 일시적인 물의 흐름은 정의에서 제외하였다. 미국환경보호국에 따르면 이 규칙의 개정으로 인해 하천의 최소 18%와 습지의 51%가 연방의 보호 대상에서 제외될 것으로 추정되었는데 이 규칙은 농부와 목장주들의 지지를 받았지만 환경단체는 이 규칙에 반대하였다. 이 규칙은 2020년 6월 22일 발효되었는데 2021년 8월 30일에 미국 애리조나주 지방법원에 의해 무효화되었고, 바이든 행정부에 의해 영구적으로

로 폐지되었다.

바이든 대통령이 취임 첫날 발령한 기후위기 대응을 위한 공중보건과 환경 보호 및 과학 복원에 관한 대통령 행정명령 13990호(Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis)에 따른 재평가 대상에는 트럼프 행정부의 미국 수역 규칙이 포함되어 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 트럼프 행정부의 미국 수역 규칙은 지방법원에 의해 무효화되었지만 바이든 행정부의 미국환경보호국과 육군 공병대는 2021년 12월 7일에 트럼프 행정부의 미국 수역 규칙을 영구적으로 폐지하는 규칙을 제안하였고, 이 규칙은 2023년 3월 20일 발효되었다. 이에 따라 미국 수역에 관한 정의는 2015년 이전의 표준으로 회귀하였는데 이에 따라 전통적인 항해 가능한 수역, 영해, 주 간 수역 뿐만 아니라 이러한 수역의 저류지, 지류 및 인접습지와 호수, 연못, 하천 등과 중요하게 연결되어 있거나 상대적으로 영구적인 기타 습지도 미국 수역의 정의에 포함되어 연방 관할권에 따라 허가 없이 미국 수역을 오염시키는 것을 금지하는 청정수법에 따라 보호를 받게 되었다.<sup>64)</sup>

## 12) 수은 및 대기 독성 물질 배출 기준 강화

2012년 오바마 행정부의 미국환경보호국은 발전소에 의한 수은 등의 오염 물질 배출을 제한하기 위해 수은 및 대기 독성 물질 기준 규칙(the Mercury and Air Toxics Standards rule)을 시행하였다. 이 규칙은 용량이 25 메가와트 이상인 석탄 및 석유 화력 발전 장치의 수은 및 대기 독성 물질 배출에 대한 엄격한 표준을 설정하였다. 오바마 행정부의 미국환경보호국은 이 규칙을 뒷받침하기 위해 비용 편익을 분석하였는데 이 규칙으로 인해 발전소는 값비싼 오염 방지 장치를 설치해야 하므로 96억 달러의 비용이 추가로 소요되겠지만 매년 심장마비 4,700건, 천식발작 13만 건, 조기사망 1만 1,000건의 발생을 예방하는 등 편익이 비용보다 훨씬 크다고 분석하였다.<sup>65)</sup>

하지만 트럼프 행정부의 미국환경보호국은 심장마비 감소와 수은 및 대기 독성 물질 배출 감소 사이에 직접적인 인과관계가 있다는 연구 결과를 배제하고, 그

64) 이 규칙을 무효화하기 위해 미국 공화당 주도로 법안이 발의되어 바이든 행정부로 이송되었으나 바이든 대통령은 2022년 4월 6일에 거부권을 행사하였다. 한편, 2023년 2월 24개 주에서는 이 규칙의 합헌성에 이의를 제기하였다.

65) *Progress Cleaning the Air and Improving People's Health*, (Apr. 30 2024), U.S. Environmental Protection Agency 홈페이지

밖에 경제적으로 중요할 수 있는 간접적인 건강상의 이점을 비용 편익 분석 대상에서 제외함으로써 2018년에 종전의 입장을 번복함으로써 수은 및 대기 독성 물질 기준 규칙의 영향을 약화시켰다.

트럼프 행정부의 이와 같은 시도는 바이든 대통령의 취임과 함께 다시 뒤집히게 되었는데 바이든 대통령은 기후위기 대응을 위한 공중보건과 환경 보호 및 과학 복원에 관한 대통령 행정명령 13990호(Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science To Tackle the Climate Crisis)에 따라 트럼프 행정부가 수은 및 대기 독성 물질 기준 규칙에 따라 행했던 모든 조치에 대해 즉각적으로 검토할 것을 지시하였다. 이에 따라 바이든 행정부의 미국환경보호국은 2022년 1월 31일에 석탄 연료 발전소의 수은 및 그 밖의 유해한 대기 오염 물질을 제한하기 위한 수은 및 대기 독성 물질 기준 규칙은 적절하면서도 필요하다라는 오바마 행정부 시대의 검토 결과를 재확인하였다.

### **13) 국가 안보 기술의 보호**

미국과 중국의 관계는 지식재산권 침해, 악성 코드 공격, 대만과의 영토 분쟁, 불공정 무역 등으로 인해 계속 적대적으로 변화해 왔다. 이에 따라 트럼프 행정부에서는 중국산 제품에 관세를 부과하였는데, 바이든 행정부에서는 이에 더해 첨단 반도체 기술을 중국에 판매하는 것을 금지하는 등의 추가적인 조치를 추진하였다. 이를 위해 바이든 대통령은 2023년 8월 9일에 반도체, 마이크로 전자공학, 양자정보, 인공지능 등의 국가 안보 기술에 대한 미국의 중국 투자를 금지하는 대통령 행정명령(Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern)을 발령하였다.

### **14) 공공 토지 보전**

1976년 연방토지정책관리법(the Federal Land Policy Management Act)에 따라 토지관리국(the Bureau of Land Management)은 공공 토지의 현황 및 관리 계획 작성, 동물과 야생 동물 서식지나 역사적, 문화적 유산 등을 포함하는 광범위한 토지 관리, 목장, 에너지 개발 등에 대한 토지의 임대 및 사용 허가 업무를 담당하고 있다. 연방토지정책관리법은 보존을 위한 토지는 특별 토지 이용(special land

use) 지정을 통해서 관리하도록 하고 있는데 현재까지 보존을 위해 지정된 면적은 토지관리국이 관리하는 2억 4,500만 에이커 중 3,500만 에이커에 불과했다. 바이든 행정부는 2030년까지 전국 토지와 물의 30%를 보존하겠다는 목표를 세웠고 이를 위해 토지관리국의 토지 보존에 관한 권한을 확대하기 위한 규칙 제정을 추진하고 있다.

2023년 4월 3일에 새롭게 제안된 이 규칙에 따르면 토지관리국이 연방토지정책관리법에 따라 적절한 용도로 만들고, 보존 임대를 위해 토지를 지정할 수 있도록 허용하고, 중요 환경 우려 지역(Areas of Critical Environmental Concern) 설정 체계를 재정비하고 있다. 아울러 이 규칙은 토지관리국의 토지 건강 평가(land health assessments)의 대상을 모든 형태의 공공 토지 사용으로 확대하고 있다.

## 15) 풍력 및 태양광 에너지 우선 사용권 수수료 변경

토지관리국은 미국 서부에서 약 2억 4,500만 에이커의 공공 토지를 관리하고 있는데 발전, 송전, 통신, 도로 등의 사업자는 연간 임대료와 수수료를 지불하고 우선 사용권을 받을 수 있다. 이 경우 임대료와 수수료는 공정한 시장 가격(fair market value)에 기초해야 하지만 2020년 에너지법(the Energy Act)에 따라 토지관리국은 태양광 또는 풍력 에너지 개발에 대해서는 공정한 시장 가격 이하로 임대료와 수수료를 낮게 책정할 수 있다. 바이든 행정부의 토지관리국은 재생에너지 개발을 장려하기 위하여 태양광 및 풍력 에너지 개발자에 대한 임대료와 수수료를 낮출 수 있는 새로운 규칙을 2023년 6월 16일에 제안하였다. 이 새로운 규칙은 종전에 이론상 또는 명목상 발전 용량을 기반으로 수수료를 책정하였던 것을, 실제 에너지 발전 용량을 기초로 수수료를 평가하도록 함으로써 일반적으로 명목상 발전 용량의 일부만 발전하는 태양광과 풍력 발전소에 부과되는 수수료를 80% 가까이 절감하는 내용을 담고 있다. 또한 이 규칙에 따르면 토지관리국은 국내에서 조달되는 장비를 사용하고, 근로자에게 공정한 임금을 지불하는 태양광 및 풍력 에너지 개발자에게 수수료를 인하할 수 있으며, 토지관리국으로 하여금 특정한 지역에 대해서는 비경쟁 임대를 허용할 수 있도록 하고 있다.



## VI. 포스트 코로나 시대 한국의 대응 현황

### 1. 코로나 이후 한국의 사회경제적 변화

#### 가. 경제성장률 저하 및 경기침체

코로나 19 팬데믹은 미국의 경우와 마찬가지로 한국 경제에 광범위하고 심각한 영향을 미쳤다. 코로나 19 팬데믹 초기 사회적 거리두기로 경제 활동이 급격히 위축되면서 경제 성장률은 마이너스 성장(2020년  $-0.7%$ )을 기록<sup>66)</sup>했으며 이는 1998년 외환위기 이후 가장 낮은 수준이었다. 특히 직업군에서는 소상공인과 자영업자가 큰 타격을 입었고, 업종으로는 관광, 외식, 문화산업 등의 서비스업이 가장 큰 피해를 입었다.

#### 나. 비대면 산업의 성장

코로나 19 팬데믹에 따른 방역조치로 사회적 거리두기가 실시됨에 따라 온라인 쇼핑, 배달 서비스, 원격 근무 등의 비대면 서비스 산업은 급격히 성장하게 되었다. 2020년 온라인 쇼핑 거래액은 전년 대비 약 19% 증가하였고<sup>67)</sup>, 배달 서비스 이용도 크게 증가하게 되었다. 또한 직장에서 채택 원격 근무와 학교의 온라인 원격 교육이 확산됨에 따라 온라인 화상 회의 등의 관련 기술과 인프라가 급속히 발전하였다. 이러한 변화를 기반으로 전자상거래, 원격 의료, 온라인 교육 등 다양한 분야에서 디지털 전환이 가속화되었고, 5G 네트워크와 같이 비대면 서비스의 원활한 제공을 위한 ICT 인프라 확장도 이루어졌다. 또한 비대면 산업은 혁신과 창업을 촉진하였는데 원격 근무 솔루션, 온라인 교육 플랫폼, 디지털 헬스케어 서비스 등 새로운 비즈니스 모델과 스타트업이 코로나 19 팬데믹 기간 동안 급성장하여 한국의 기술 혁신과 창업 생태계를 활성화하는 데 기여하였다.

#### 다. 사회 안전망 강화 필요성 대두

코로나 19 팬데믹은 한국의 감염병 대응 시스템을 강화하는 계기가 되었는데

66) 출처: 통계청 KOSIS

67) 출처: 통계청 KOSIS

한국 정부는 대규모 검진, 접촉자 추적·격리 등의 방역 조치를 실시하였고, 병상 부족 문제를 해결하기 위한 임시 병원과 생활치료센터 설치, 의료 물자의 생산 및 공급 확대 등을 통해 의료 시스템의 과부하를 막았다. 또한 고위험군과 의료진을 대상으로 백신 접종을 우선 실시하고 이후 집단 면역과 경제 활동 정상화를 위해 백신 접종을 전 국민으로 확대 실시하였다. 코로나 팬데믹 기간 동안 일상적으로 이루어졌던 경제활동이 코로나로 인해 위축되면서 고용취약계층과 저소득층은 이러한 충격에 고스란히 노출되었는데 이로 인해 저소득층과 실직자 등의 취약계층은 더욱 열악한 상황에 처하게 되었고, 이들을 지원하기 위한 지원 정책과 사회적 연대 강화 필요성이 강하게 대두되었다.<sup>68)</sup>

## 2. 한국의 단기적 대응

### 가. 재난지원금

코로나19 팬데믹 초기, 한국 정부는 국민들의 소비 활동을 촉진하고 경제를 안정시키기 위해 전 국민을 대상으로 재난지원금을 지급했다. 2020년과 2021년에 걸쳐 두 차례에 걸쳐 지급된 재난지원금은 가구별 소득 수준에 따라 차등 지급되었으며, 이를 통해 소비 진작과 경제 회복을 도모했다. 재난지원금은 소상공인과 자영업자들의 매출 증가에 기여하며, 내수 시장 활성화에 중요한 역할을 했다.

### 나. 소상공인 지원

소상공인과 자영업자들은 코로나19로 인해 큰 타격을 받았다. 이를 지원하기 위해 정부는 긴급 자금 지원 프로그램을 도입하고, 임대료 인하를 유도하는 다양한 정책을 시행했다. 소상공인들에게는 무이자 대출 및 보증 지원이 제공되었으며, 임대료 부담을 덜기 위해 임대인에게 임대료 인하를 권장하고 이에 따른 세제 혜택을 제공했다.

### 다. 고용 유지 지원금

코로나19로 인한 경기 침체로 고용 시장이 위축되면서 실업률이 상승할 우려

---

68) 송상윤, (2021), 코로나 19가 가구소득 불평등에 미친 영향, 한국은행, p. 7.

가 높아졌다. 이를 방지하기 위해 정부는 고용 유지 지원금을 제공하여 기업들이 근로자를 해고하지 않고 고용을 유지할 수 있도록 지원했다. 이 프로그램은 기업들이 휴업 또는 근로 시간 단축을 통해 고용을 유지할 경우, 정부가 임금의 일부를 보전해주는 방식으로 운영되었다.

### **3. 한국의 중장기 대응**

#### **가. 한국판 뉴딜의 추진**

한국정부는 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜을 중심으로 한 한국판 뉴딜 정책을 통해 경제 구조를 전환하고, 지속 가능한 성장 기반을 마련하기 위해 노력했다.

디지털 뉴딜은 디지털 인프라 구축, 데이터 경제 활성화, 인공지능(AI) 등 4차 산업혁명 기술의 도입을 통해 경제 성장을 도모하는 전략이다. 이를 통해 스마트 시티, 스마트 제조업, 비대면 서비스 등의 발전을 촉진하고, 전 국민의 디지털 역량을 강화하는 교육 프로그램을 지원하는 것을 목표로 하였다.

그린 뉴딜은 기후 변화 대응과 지속 가능한 발전을 목표로 하는 전략으로, 재생 에너지 투자, 친환경 산업 육성, 저탄소 사회로의 전환 등을 포함한다. 이는 탄소 중립 목표 달성을 위해 에너지 전환, 녹색 건설, 친환경 교통 수단 도입 등의 다양한 정책을 통해 이루어진다.

#### **나. 산업 구조 혁신**

한국 정부는 제조업과 서비스업의 디지털 전환을 통해 산업 구조를 혁신하고 새로운 성장 동력을 창출하기 위해 노력했다. 이를 위해 R&D 투자 확대, 첨단 기술 개발 지원, 산업 클러스터 조성 등을 추진하고 있고, 특히, 4차 산업혁명 기술을 활용한 스마트 제조, 스마트 물류, 디지털 헬스케어 등의 분야에서 혁신을 도모하고 있다.

#### **다. 중소기업 및 스타트업 지원**

한국 정부는 혁신적인 중소기업과 스타트업을 육성하기 위해 이들에 대한 자금 지원과 기술 지원을 강화했다. 기술 개발, 시장 개척, 자금 지원 등의 프로그램을 통해 중소기업과 스타트업이 성장할 수 있는 환경을 조성하고, 이들이 경제 회복의 핵심 역할을 할 수 있도록 돕고 있다. 또한, 벤처 캐피탈 활성화, 창업 지원 센터 확충 등을 통해 창업 생태계를 강화하고, 혁신적인 아이디어와 기술이 사업화될 수 있도록 지원하고 있다.

## **라. 사회 안전망 강화**

코로나19 팬데믹은 사회적 안전망의 중요성을 부각시켰다. 한국 정부는 취약 계층을 위한 복지 지원을 강화하고, 사회보험 제도를 개편하여 포괄적이고 공평한 복지 시스템을 구축하기 위하여 노력하였다. 사회적 취약계층의 생활 안정과 복지를 보장하고, 사회적 불평등을 줄이기 위해 기초 생활 보장 확대, 긴급 복지 지원 강화, 장애인과 노인 등 취약계층을 위한 맞춤형 지원 프로그램을 도입하였다.

## **마. 고용 정책 개선**

한국 정부는 일자리 창출을 위한 다양한 프로그램을 도입하고, 비정규직의 처우 개선 및 고용 안정성 강화를 추진하였다. 청년, 여성, 중장년층 등 다양한 계층을 대상으로 한 맞춤형 일자리 지원 프로그램을 운영하고, 고용보험 제도를 개편하여 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 비정규직 노동자들도 고용보험 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

## **바. 디지털 전환 촉진**

한국 정부는 모든 학생들이 온라인 교육을 받을 수 있도록 학교와 학생에게 디지털 기기를 지원하고, 인터넷 접근성을 개선하여 원활한 온라인 교육 환경을 조성하였다. 또한 디지털 기기와 인터넷 접근성이 낮은 저소득층 가정에 디지털 기기를 무상으로 지원하고 농어촌 지역의 인터넷 인프라를 확충하는 등 디지털 격차를 줄이기 위한 지원을 실시하였다.

한국 정부는 코로나 19로 원격근무 및 재택근무가 활성화됨에 따라 기업과 근로자들이 원활하게 원격 근무를 수행할 수 있도록 원격 근무를 위한 법적, 제도

적 기반을 마련하였다. 먼저 근로기준법을 개정하여 근로자가 업무 특성에 맞게 근로시간을 자율적으로 조정할 수 있도록 하는 근로시간 선택제를 도입하고, 일정 기간 동안의 근로시간을 평균하여 계산할 수 있는 탄력적 근로시간제의 적용 범위를 확대하는 등 근로시간 및 휴게시간 규정을 개선하였다. 다음으로 산업재해보상보험법을 개정하여 재택근무 중 발생한 사고도 산업재해로 인정받을 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 개인정보 보호법을 개정하여 원격 근무 환경에서도 개인정보 유출 문제가 발생하지 않도록 원격 근무 중 개인정보 보호를 강화하는 규정을 마련하였다. 원격 근무가 증가함에 따라 프리랜서와 플랫폼 노동자의 비중이 증가하게 되었는데 이러한 형태의 근로자도 사회적 안전망의 보호를 받을 수 있도록 고용보험법에 따른 고용보험의 적용 대상을 확대하였다. 아울러 기업들이 안정적인 원격 근무 환경을 조성할 수 있도록 기업들에 원격 근무 인프라를 구축할 수 있도록 지원하고 사이버 보안을 강화하기 위하여 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률을 개정하였다.

## Ⅶ. 미국의 포스트 코로나 대응이 한국에 주는 시사점

### 1. 코로나 이후 미국의 신속한 경제회복이 주는 함의

코로나 19 팬데믹은 미국과 우리나라를 비롯하여 전 세계경제에 막대한 영향을 미쳤는데 미국은 비교적 신속하게 경제를 회복하는 데 성공한 것으로 평가받고 있다. 이러한 빠른 회복에는 다양한 요인이 복합적으로 작용했는데 특히 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법을 통한 대규모 재정 정책 및 경기 부양책에 주목할 필요가 있다. 미국의 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법은 2020년 연방 정부의 총 지출인 4조 7,900억 달러의 45.9%에 달할 정도로 규모로 편성되었는데 우리나라의 경우 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법이 시행되던 시기의 코로나 19 관련 지출이 GDP 대비 약 1.4% 수준이었던 점을 감안하면 미국 정부의 경기 부양 예산이 얼마나 파격적이었는지 알 수 있다. 코로나 충격으로부터의 회복 속도는 주요 선진국별로도 차이가 있었는데 유럽과 일본보다 미국은 더욱 빠른 속도로 회복하여 2021년 3분기에 이미 코로나 19 이전 수준으로 신속하게 회복할 수 있었다.

미국 정부의 직접 지급금, 실업 수당 확대, 기업 지원 등을 포함한 대규모 경기 부양책은 가계 소득을 안정시키고 소비를 촉진하여 경제를 회복하는 중요한 원동력이 되었다. 특히 2021년 3월에 시행된 미국 구호계획법은 경제 반등을 지속하는 데 큰 역할을 했다. 또한 연방준비제도는 금리를 거의 제로에 가깝게 낮추고 대규모 자산 매입을 통해 금융 시장에 유동성을 공급하였으며, 다른 나라에 비해 유연한 미국 노동 시장의 특성 덕분에 초기 실업률은 급증했지만 고임금 산업에서 고용은 급격히 회복되었고, 2021년 말에 미국의 고용 수준은 대체로 팬데믹 이전 수준으로 회복할 수 있었다.

이와 같은 미국의 경제 회복 사례는 우리에게 다음과 같은 교훈을 제공하고 있다. 첫째, 대규모 경기 부양책은 외부요인에 의한 경제 충격을 완화하고 빠른 회복을 지원할 수 있다. 우리나라에서도 코로나 팬데믹 이후 다양한 경기 부양책이 시행되었고 경제 회복에 도움을 주었지만 미국에서 단기간에 대규모 재정을 투입하여 우리나라, 유럽, 일본 등보다 훨씬 빠른 속도로 경제를 회복한 것은 참고할 필요가 있다. 둘째, 신속한 위기 극복을 위해서는 정책과 제도의 유연성을

확보할 필요가 있다. 미국의 노동시장은 고용의사주의 원칙(employment at will)에 따라 고용주와 근로자는 사유를 명시하지 않고 언제든지 고용 계약을 종료할 수 있도록 하고 있어 경제 상황의 변화에 따라 인력을 신속하게 조정할 수 있도록 하고 있다.<sup>69)</sup> 또한 미국은 임시직과 정규직 간의 격차가 크지 않고 임시직과 계약직이 정규직으로 전환되는 사례가 많고, 근로자들이 새로운 기술을 습득하고 변화하는 경제 상황에 맞춰 재배치될 수 있도록 다양한 직업 재교육 프로그램과 훈련 기회를 제공하고 있다.<sup>70)</sup> 이를 통해 확보된 노동시장의 유연성은 미국이 다른 나라에 비해 고용 수준을 빠르게 회복하는 데 기여하였다.<sup>71)</sup> 다만, 미국의 유연한 제도를 우리나라에 도입하는 것을 검토하는 데 있어서 미국과 우리나라 사이에 제도의 정책과 제도의 유연성에 차이가 있는 것은 각국의 경제적, 사회적 배경에 차이가 있기 때문이라는 것을 유념할 필요가 있다. 고용의사주의 원칙을 살펴보면 미국은 경제적으로는 자본주의 경제 체제를 기반으로 하여 기업의 유연성을 중시하고, 사회적으로는 강한 개인주의적 성향에 기반하여 개인의 권리와 자유를 중시하고 있다. 이는 개인과 기업 모두에게 고용 관계를 자유롭게 결정할 수 있는 권리를 갖는 것을 선호하게 한다. 또한 미국은 법적 분쟁이 빈번하게 발생하는 경향이 있는데 이를 통해 고용 관계의 불공정이 완화되는 측면도 있다. 하지만 우리나라는 고도 경제 성장기에 열악했던 노동자들의 권리 보호를 위해 강력한 노동법을 필요로 했던 측면이 있고, 사회적으로도 집단주의적 성향이 강해 공동체의 안정과 조화를 중시하는 경향이 있다. 따라서 고용의 안정성은 사회적 안정과 직결되며, 이러한 경제적, 사회적 배경에서 사회적 안전망 구축과 노동 권리 보장을 위한 강력한 노동법이 탄생했다는 것이다.<sup>72)</sup> 따라서 미국의 유연한 제도는 자칫 우리나라 제도의 안정성을 저해할 우려가 있으므로 미국의 제도를 도입하는 데 있어서 유연한 제도의 도입으로 안정성이 저해되는 이해관계자는 없는지 살펴보고, 그들의 권리 보호와 사회적 안전망을 충분히 고려한 법적 장치를 마련하면서 제도 개선을 추진할 필요가 있다.

69) 미국의 고용의사주의는 미국에서 일반적으로 일반적으로 받아들여지는 고용 원칙으로서 이 원칙에 따르면 고용주는 특별한 이유 없이도 언제든지 직원과의 고용 관계를 종료할 수 있음을 의미한다. 다만 이 원칙에는 몇 가지 예외가 있는데 법정에 증언하러 가는 직원을 해고하는 것과 같은 공공의 정책에 반하는 해고, 고용주가 묵시적으로 고용 안정성을 보장하고 있는데 이를 위반한 해고, 고용주와 직원 간의 신의성실의 원칙에 반하는 해고는 금지되고 있다. 한편 우리나라의 경우에는 고용의사주의 원칙이 존재하지 않으며, 고용주가 직원과의 고용 관계를 종료하기 위해서는 정당한 이유가 있어야 한다. 우리나라의 노동법은 직원의 권리를 보호하기 위하여 해고 예고 통지, 해고 사유 제한, 집단 해고 절차 등의 제도를 두고 있다.(김홍규, 2018, *한국과 미국의 해고법제 비교*, 법과 정책연구, p. 123 ~ 140; 황윤정, 2017, *미국의 고용의사주의 원칙과 예외*, 노동법 연구, p.45 ~ 62)

70) *Center on Budget and Policy Priorities, Chart Book: Tracking the Recovery From the Pandemic Recession*, (April 3, 2024), <https://www.cbpp.org/>

71) 2021년 12월까지 미국의 고용 수준은 팬데믹 이전 수준의 93.4%에 도달했지만(Federal Reserve Bank of St. Louis) 같은 시기 유럽연합의 고용 수준은 팬데믹 이전의 90%에 미치지 못했다(European Central Bank).

72) 김홍규, 2018, *한국과 미국의 해고법제 비교*, 법과 정책연구, p. 123 ~ 140

## 2. 예산법률주의의 도입 필요성 및 선행요건

우리나라는 헌법의 조세법률주의에 따라 세입은 법률의 형식으로 규정하고 있지만 세출은 예산법률주의를 채택하고 있지 않다. 이에 반해 미국은 세출도 법률로 의결되어 법률과 동일한 효력을 갖는 예산법률주의를 채택하고 있다. 이에 따라 우리나라의 코로나 팬데믹 관련 조치는 추가경정예산과 같은 예산의결로 이루어진 경우가 많았지만 미국의 경우에는 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법, 2021년 통합세출예산법, 미국 구호계획법과 같이 법률의 형식을 띠고 있다.

우리나라와 같은 예산비법률주의 하에서도 예산은 법규범이라는 것이 다수설과 판례<sup>73)</sup>의 입장인데 헌법상 예산에 대하여 법률이라는 용어를 사용하지 않고 있고, 예산안 처리 절차를 법률안 처리 절차와 별도로 규정하고 있음을 볼 때 예산을 법률과 같다고 볼 수는 없지만 국회의 심의·의결 과정을 거치도록 함으로써 국가기관을 구속한다는 점, 예산은 단순한 세입·세출의 건적표가 아니라 세입에 관해서는 재원을, 세출에 관해서는 그 목적·시기·금액을 한정하는 점 등에 근거하고 있다.

예산법률주의는 규범의 명확화, 법률 유보의 원칙, 예산집행에 대한 사전·사후 통제 강화, 예산총칙 및 부대의견에 대한 법률적 효력 부여, 예산과 법률의 불일치 해소, 예산에 대한 법률의 종속 현상 불식 등의 효과를 갖는다.<sup>74)</sup> 이러한 효과 가운데서 미국의 예산법률주의와 비교해서 실질적인 차이를 가져올 수 있는 것은 예산총칙 및 부대의견에 대한 법률적 효력 부여일 것이다. 우리나라의 예산서는 지출 각항의 명칭과 금액만을 열거하여 통계표의 형식을 취하고 있기 때문에 지출방법을 규정할 방법이 없다.<sup>75)</sup> 이러한 한계를 극복하기 위해서 우리나라 국회는 특정 예산사업의 집행과 관련하여 집행 권한을 갖고 있는 행정부를 구속할 필요가 있을 때 부대의견이라는 결의문 형식을 활용하고 있지만 이러한 부대의견은 법적 근거를 갖고 있지 못하므로 오남용, 책임소재 불분명, 부대의견 불이행에 대한 처리절차 부재 등의 문제점이 지적되어 왔다.<sup>76)</sup> 또한 예산법률주의 하에서 예산법률은 예산법에 의해 통합되므로 예산과 관련된 개별입법을 복잡하게 하지 않아도 되며 관련 법률의 개정이 용이하게 할 수 있다,<sup>77)</sup> 미국에서 코로나 피해 지

73) 헌법재판소는 예산은 일종의 법규범이라고 판시한바 있다.(2006. 4. 15. 2006헌마409)

74) 이창수·예승우, (2012년 12월), *예산법률주의 쟁점과 과제*, 예산현안분석 제42호, 국회예산정책처, p. 13 ~ 17

75) 옥동석, (2011년), *예산법률주의의 두가지 의미*, 예산총칙, 예산정책처, p. 85

76) 김춘순, (2012), *국가재정, 이론과 실제*, 박영사, p. 637

77) 김세진, (2010), *예산법률주의에 관한 비교법적 연구*, 한국법제연구원, p. 205



원, 구호 및 경제 안정법이 통과될 당시 2조 달러에 달하는 대규모 재정 지출에 따른 정부의 재정 부담 우려, 실업 급여 확대에 따른 노동시장 왜곡 가능성, 구제 금융을 받게 될 대기업의 도덕적 해이 등 다양한 쟁점에 있어서 민주당과 공화당 사이에 의견 대립이 있었다. 이 중 대기업에 대한 구제 금융 지원의 경우 민주당은 대기업이 아닌 중소기업과 개인에 대한 지원이 우선해야 하고, 과거 경제 위기 때 구제 금융의 지원을 받은 대기업이 상환을 잘 하지 않거나 고위 임원들의 보수 인상 등의 도덕적 해이를 일으켰던 경험에 비추어 볼 때 제대로 된 감독 방안이 포함되어야 한다고 주장했고, 결국 코로나 피해 지원, 구호 및 경제 안정법에 대기업의 구제 금융 집행을 감시하기 위한 감독 기구와 투명성 조항을 추가함으로써 대기업에 대한 지원 내용을 포함할 수 있었다. 이러한 점에 비추어 볼 때 미국과 같이 예산을 법률 형식으로 의결하는 것은 매년 예산안에 대한 합의 불발로 법정 시한을 넘겨서 예산안을 처리하는 우리나라에 있어서 합의점을 보다 쉽게 도출할 수 있도록 하는 수단이 될 수 있을 것으로 보인다.

다만 예산법률주의를 도입할 때 이와 같은 효과를 거두기 위해서는 독일과 같은 형식적 예산법률주의가 아닌 미국과 같은 실질적 예산법률주의를 취해야 할 것이다. 독일의 경우 예산은 법률의 형식을 갖추고 있기는 하지만 예산법률은 국민에게 직접적 효력을 미치거나 구체적인 권리를 형성시키지는 않는다. 이에 반해 미국의 경우에는 개별 국가정책마다 의회가 예산을 위한 세입과 예산 지출을 위한 세출법률을 제정하고 있는데 미국식의 실질적 예산법률주의를 도입하기 위해서는 단순히 헌법개정만으로 가능한 것이 아니라 우리나라의 입법체계 자체가 대대적으로 변경되어야 한다.<sup>78)</sup> 또한 예산법률주의를 도입할 때에는 예산에 관한 책임을 어디에서 질 것인지에 대한 명확히 할 필요가 있다. 독일의 경우에는 예산의 편성과 집행은 정부가 책임을 지지만 예산확정에 대해서는 연방의회가 책임을 지고 있다. 반면, 미국의 경우에는 예산에 대한 책임을 의회가 더욱 강하게 지고 있는데 미국식 예산법률주의의 도입을 검토한다면 우리나라의 정부와 국회 간의 예산책임 관계를 조정할 필요가 있을 것으로 보인다.

### 3. 규제정책의 일관성 및 안정성 확보 필요성

트럼프 행정부는 규제 완화를 경제 성장의 주요 수단으로 보고 있는 반면, 바이든 행정부는 지속 가능한 발전을 위해서는 사회적 불평등 해소, 환경 보호 및

78) 김세진, (2010년), *예산법률주의에 관한 비교법적 연구*, 한국법제연구원, p. 209

공공 안전 강화를 위한 규제를 강화해야 한다고 보고 있는바, 트럼프 행정부와 바이든 행정부는 규제 정책에 관하여 서로 대조적인 접근 방식을 취하고 있다.

트럼프 행정부는 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호, 규제 개혁 아젠다 실행에 관한 대통령 행정명령 13777호, 연방자문위원회 회의 효율성 평가 및 향상에 관한 대통령 행정명령 13875호 등을 발령함으로써 새로운 규제를 도입할 때마다 기존 규제 두 개를 철폐하도록 하고, 연방기관에 규제개혁 태스크포스를 설치하며, 비효율적인 연방자문위원회를 폐지하는 등 강력한 규제 완화 시스템을 구축하려 하였다. 또한 환경 보호 규제를 완화하여 탄소 배출 규제 수준을 낮추고, 연방 정부의 환경 심사 절차를 간소화하였으며, 도드-프랭크 법의 일부 조항을 완화함으로써 금융 기관의 운영 부담을 줄여주었다.

하지만 바이든 행정부는 규제에 관하여 트럼프 행정부와는 전혀 다른 인식을 가지고 있었다. 2021년 1월 20일 발령된 연방 규정에 관한 특정 행정 명령의 취소에 관한 대통령 행정명령 13992호에서 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호 등은 코로나 팬데믹, 경제 회복, 기후변화 등 미국이 직면한 긴급한 과제에 대응하기 위한 연방 정부의 능력을 좌절시키고 위협하는 유해한 정책에 해당하고, 따라서 이러한 유해한 정책과 지침을 철회한다고 천명하고 있다. 이에 따라 트럼프 행정부에서 야심차게 추진되었던 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호, 규제 개혁 아젠다 실행에 관한 대통령 행정명령 13777호, 연방자문위원회의 효율성 평가 및 향상에 관한 대통령 행정명령 13875호, 기관 지침 문서 개선을 통한 법치 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호, 민사 행정 집행 및 판결의 투명성과 공정성을 통한 법치 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호, 행정 PAYGO 활성화를 통한 정부 책임 강화에 관한 대통령 행정명령 13893호는 모두 취소되었다. 또한 이들 명령에 따라 설치되었던 규제개혁 태스크포스 등의 조직도 적절하고 일관성 있게 폐지되었다. 이와 함께 바이든 행정부는 파리 기후 협정에 재가입하고 트럼프 행정부에서 완화시켰던 탄소 배출 규제 및 금융 규제를 강화하였으며, 최저임금 인상 등 노동자 보호 강화, 대기업의 반독점 규제 강화 정책을 추진하였다.

이와 같이 최근 미국의 규제 정책은 급격한 변화를 겪어 왔는데 이는 환경 규제가 완화되었다가 다시 강화되면서 에너지 산업과 제조업 분야의 기업들이 운영 전략을 빈번하게 수정해야 했던 것에서 볼 수 있듯이 기업의 불확실성을 증가시켜 장기적인 계획을 수립하기 어렵게 할 수 있다. 또한 금융 규제가 완화되었다

가 다시 강화되면서 금융기관들은 규제 준수 비용 및 시스템 변경 비용을 반복적으로 부담했어야 했는데 규제 정책이 행정부의 변경에 따라 뒤집히는 상황이 반복되면 불필요한 사회적 비용을 야기할 가능성이 높아지는 것을 알 수 있다. 특히 이러한 문제는 규제 변경에 대응할 적절한 자원이 부족한 중소기업들에게 크게 영향을 미칠 수 있다.

특히 미국은 2 for 1 rule 등의 규제 정책을 추진할 때 법률이 아닌 대통령 행정명령의 형식으로 추진하였는데 법률에 비해 안정성이 떨어지는 행정명령의 형식으로 도입한 결과 공화당에서 민주당으로 정권이 교체되면서 바이든 대통령이 취임한 후 단 하루만에 연방 규정에 관한 특정 행정명령의 취소에 관한 대통령 행정명령 13992호에 따라 제도가 폐기되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 2023년 12월 8일 미 공화당의 Mike Gallagher 하원의원은 트럼프 행정부의 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호를 성문화하기 위한 2 for 1 Act(HR 6666)를 발의하였다. 우리나라의 경우 행정규제기본법이 존재하지만 규제 비용관리제의 법적 근거는 국무총리 훈령에 규정되어 있어 제도적 안정성은 취약한 것으로 평가받고 있다.<sup>79)</sup> 따라서 미국의 경우와 마찬가지로 우리나라도 정부의 관심 변화, 자원 투입의 변화, 정부 내 규제개혁추진체계의 변화에 따라 제도의 적용 양상은 언제든지 쉽게 변화할 가능성을 가지고 있다.<sup>80)</sup> 이런 점을 고려할 때 우리나라의 규제 개혁 추진방향에 대한 일관성 및 안정성을 확보하기 위해서는 시간이 좀 더 많이 소요되더라도 충분한 논의를 거쳐 중요한 사항에 대해서는 법률적 근거에 기초를 두고 추진할 필요가 있다고 보인다.

#### 4. 정확한 규제효과 및 비용 평가 기준 정립 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 트럼프 행정부 관리예산처의 정보규제국은 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호의 시행으로 2017년부터 2019년까지 규제 비용 509억 달러를 절감하였다고 발표하였다. 이 외에도 트럼프 행정부는 약 2만 5,000 페이지 분량의 일자리 파괴 규정을 제거하였다고 발표하였다. 하지만 이에 대해서는 다양한 비판이 제기되었는데 규제의 의미를 어떻게 보느냐에 따라 규제 건수가 달라질 수 있고, 트럼프 행정부에서는 규제 1개가 추가될 때

79) 이민호 외, (2021), *규제비용관리제개선방안*, 경제인문사회연구회 협동연구총서 21-59-01 p.186; 아주경제, (2022년 9월 29일), *전경련 원인투아웃 규제비용관리제, 개편 시 법률적 근거 마련해야*

80) 이혁우, (2019년 8월), 영국 원인원아웃 제도의 정책이전 과정분석: 규제비용관리제를 중심으로, 한국사회와 행정연구 제30권 제2호, p. 210 ~ 212

마다 7 ~ 8개의 규제를 줄였다고 발표했지만 각 규제가 가져오는 효과와 비용이 다르기 때문에 단순히 건수만을 비교하는 것은 의미가 없다는 것이었다. 트럼프 행정부의 규제 완화 및 규제 비용 통제에 관한 대통령 행정명령 13771호는 단순히 규제 1건이 늘어날 때 규제 2건을 줄이도록 건수만 통제하는 것은 아니었다. 폐지된 규정과 새로운 규정을 합한 총 증가 비용이 크지 않도록 해야 하고, 새로운 규정으로 인해 증가하는 비용은 최소한 2개 이상의 기존 규정을 제거함으로써 제거되는 비용과 상쇄될 수 있도록 하여 비용을 통제하려고 시도하였다. 하지만 이에 대해서는 트럼프 행정부에서 발표되었던 보고서가 규제 비용을 엄밀하게 측정하기 위해 사용했어야 할 통계적 기법을 사용하지 않았으므로 트럼프 행정부의 발표를 신뢰할 수 없다는 비판이 제기되었다.

한편, 바이든 행정부는 규제 검토 현대화에 관한 대통령 행정명령 14094호를 발령하면서 규제 분석이 공익에 기여할 수 있도록 관리예산처의 정보규제국으로 하여금 경제자문위원회의 의장과 관계기관의 장과 협의하여 분배와 형평에 관한 영향을 분석할 수 있는 기법을 개발하고 이를 Circular A-4에 반영하도록 하였다. 이에 따라 개정된 Circular A-4는 기본 할인율의 추정 방법, 자본 및 체계적 위험에 대한 회계처리, 장기 할인 등에 관한 규정을 보완하였고, 규제 분석의 범위를 확대하였으며, 정량화하기 어렵지만 반드시 고려해야 하는 효과와 비용에 대해서 분석할 수 있는 질적 측정 방법을 추가하였다.

트럼프 행정부와 바이든 행정부의 규제에 대한 관점의 차이로 인해 규제 분석 시 고려 요소에서도 크게 차이가 있었다. 예를 들어 트럼프 행정부의 미국환경보호국은 수은 및 대기 독성 물질 기준을 검토함에 있어서 심장마비 감소와 수은 및 대기 독성 물질 배출 감소 사이의 인과관계를 증명하는 연구 결과를 배제하고, 그 밖의 건강상의 이점도 비용 편익 분석 대상에서 제외함으로써 수은 및 대기 독성 물질 규제의 편익은 축소하였다. 하지만 바이든 행정부는 기후위기 대응을 위한 공중보건과 환경 보호 및 과학 복원에 관한 대통령 행정명령 13990호에 따라 이와 같은 트럼프 행정부의 검토 결과를 재검토할 것을 지시하였고 바이든 행정부의 미국환경보호국은 석탄 연료 발전소의 수은 및 그 밖의 유해한 대기 오염 물질을 제한하기 위한 수은 및 대기 독성 물질 기준 규칙의 규제 수준은 적절한 수준임을 확인하였다.

또한 규제는 대상집단마다 다른 영향을 미친다. 예를 들어 데이터 보호 규제는 사용자의 개인정보를 보호하지만 동시에 데이터 활용의 제한으로 기술 발전을

저해할 수 있고, 제조업에서의 환경 규제는 생산 비용을 증가시키지만 다른 한편으로는 친환경 제품에 대한 수요를 증가시켜 새로운 시장을 창출하는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 규제는 기업의 규모와 자원에 따라서도 규제대상에 다른 영향을 미칠 수 있는데 대기업은 규제 준수에 필요한 자원을 충분히 보유하고 있어 상대적으로 적은 영향을 받을 수 있지만 중소기업은 규제 준수를 위한 자원이나 인력이 부족해 사업 운영에 큰 부담으로 작용할 수 있다. 소비자 보호 규제도 매우 논쟁적인 영역인데 소비자 보호 규제는 소비자의 안전을 보장할 수 있지만 기업에게는 추가적인 비용 부담을 초래하여 생산 비용 상승을 야기할 수 있다. 이외에도 기존 기업에게는 유리하지만 소비자 선택의 폭을 좁히고 경쟁을 감소시키는 시장 진입 규제 등 대부분의 규제는 규제와 관련된 다양한 이해집단에 대해 서로 상반되는 영향을 미치는 경우가 많다.

규제의 이러한 특성은 규제 분석을 하는 데 있어서 일관성 있는 규제 분석의 범위를 정립하고, 객관적인 분석 기법을 개발하고 발전시키는 것이 얼마나 중요한지 잘 말해주고 있다. 바이든 행정부는 규제 분석 기법을 고도화하고 현대화하기 위해 Circular A-4의 대대적인 개정을 추진하였고 그 결과 당초 48페이지 분량이었던 규정의 양이 93페이지로 대폭 증가하였다. 우리나라도 각종 영향평가에 비용-편익 분석 등의 기법이 활용되고 있는바, 미국의 규제 검토 현대화 추진 과정을 면밀히 살펴보고 도입이 필요한 부분은 적극적으로 도입하려는 노력을 할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 5. 지속가능한 경제와 규제의 바람직한 역할

규제는 국가가 공익을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 말한다. 따라서 각 개인의 입장에서는 규제로 인해 합리성과 효율성이 제약되는 경우가 발생하더라도 규제를 통해 사회 전체적으로 효율적인 결과를 달성할 수 있다면 그 규제는 정당성을 인정받을 수 있는 것이다. 이러한 논리에서 보면 모든 규제는 악이므로 철폐되어야 한다는 주장은 타당하다고 보기 어렵고, 불필요한 규제는 있어서는 안 되지만 필요한 규제는 있어야 한다고 할 수 있을 것이다.<sup>81)</sup> 이러한 관점에서 볼 때 규제개혁은 단순히 규제 완화만을 뜻하는 것이 아니라 더 나은 규제로 나아가는 것을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

81) 김재광, (2014년 2월), *규제품질 제고를 위한 규제 개선방안*, 공법연구 제42집 제3호, p. 203

트럼프 행정부와 바이든 행정부는 모두 미국의 지속가능한 발전을 위한 목적에서 규제개혁을 추진하였다. 하지만 트럼프 행정부와 바이든 행정부가 규제개혁을 위해 추진한 방법은 상이하였는데 트럼프 행정부의 규제 판단 기준은 대내외 경제 모든 분야에서 미국 경제를 부양하고 일자리 창출을 위한 미국 우선주의 정책기조에 따라 향후 모든 규제는 규제가 미국 근로자에게 이로운가라는 간단한 테스트를 통과해야 한다는 발언으로 요약될 수 있다.<sup>82)</sup> 트럼프 행정부의 관점에서 볼 때 미국환경보호국의 청정에너지 계획이나 미국 수자원보호 규제 등은 미국 근로자에게 해로운 것에 해당하였고 이에 따라 대통령 행정명령 등을 통해 폐지되거나 규제가 축소되었다. 하지만 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 지속가능한 발전에 대해 생각하는 관점에 큰 차이가 있었다. 바이든 행정부의 규제 정책은 사회적 불평등 해소, 환경 보호, 노동자 권익 강화, 금융 시스템 안정성 확보를 목표로 하여 공공의 이익 보호를 통해 지속 가능한 발전을 도모하려는 것이다. 이러한 규제 강화는 단기적으로 일부 산업에 부담을 줄 수 있지만 장기적으로는 사회적, 경제적 안정성과 지속 가능성을 높이는 데 기여할 수 있다는 것이다.

트럼프 행정부의 규제 완화에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되었다. 자연자원보호위원회와 같은 환경단체나 그레타 툰베리(Greta Thunberg)와 같은 환경운동가는 트럼프 행정부의 환경 규제 완화 정책이 기후 변화에 대한 대응을 저해하고, 미래 세대에 심각한 환경 문제를 남길 것이라고 했다. PIRG(U.S. Public Interest Research Group)와 같은 소비자 보호 단체는 금융 규제 완화가 금융 사기와 부당 행위를 증가시켜 소비자 보호를 약화시킬 수 있다고 경고하였다. 폴 크루그먼(Paul Krugman)과 같은 경제 전문가는 금융 규제 완화가 금융 시스템의 안정성을 약화시켜 새로운 금융 위기 재발 가능성을 높이고 있다고 주장하였다. 전미자동차노조와 같은 노동자 권익 보호 단체는 트럼프 행정부의 노동 규제 완화가 근로 조건의 악화와 노동자 안전의 저하를 초래할 것이라고 비판했다.

반면 바이든 행정부의 규제 강화 정책에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다. 래리 서머스(Larry Summers)와 같은 경제학자는 바이든 행정부의 규제 강화, 특히 환경 규제 강화는 기업들의 비용을 증가시켜 투자와 고용을 저해할 수 있다고 주장했다. 미국 상공회의소(U.S. Chamber of Commerce)와 전미제조업협회(National Association of Manufacturers) 등의 경제단체는 환경 및 안전 규제 강화가 중소기업의 비용 부담이나 제조업체들의 운영 비용을 크게 증가시킬 수 있다

82) 이종한, (2017년 1월), *트럼프정부 규제개혁 추진과 시사점*, 이슈페이퍼 46호, 한국행정연구원, p. 4

고 비판하였다. 기업연구소(American Enterprise Institute)는 노동자 보호 규제 강화가 기업들의 고용 유연성을 저해하고 고용주가 새로운 인력을 채용하는데 부담을 줄 수 있다고 주장하였고, 미국 석유협회(American Petroleum Institute)는 바이든 행정부의 탄소 배출 규제와 청정 에너지 전환 정책이 화석 연료 비용을 증가시키고, 이는 결국 가격과 기업의 에너지 비용을 높일 것이라고 경고하였다.

트럼프 행정부와 바이든 행정부의 규제 정책에 대한 비판을 통해 도출할 수 있는 시사점은 규제 정책에 있어서 균형과 조율이 중요하다는 것이다. 트럼프 정부에 대한 비판은 단기적으로 경제적 이점을 가져올 수 있지만 장기적으로 사회적, 환경적, 경제적 안정을 저해할 우려가 있다는 것으로 보이고, 바이든 정부에 대한 비판은 장기적으로 사회적, 환경적 안정을 도모할 수 있지만 단기적으로 경제 성장과 기업 경쟁력을 저해할 수 있다는 것으로 보인다. 따라서 규제 완화와 강화 사이의 균형을 유지하고 장단기 경제 성장을 조화롭게 할 수 있는 유연한 정책 설계가 필요하다고 할 것이다. 이러한 규제 정책의 균형을 유지하기 위해서는 다양한 이해관계자들의 의견을 반영하는 것이 필요하다. 위에서 살펴본 바와 같이 트럼프 정부에 대해 비판적 입장을 견지하는 쪽은 환경단체, 노동자단체, 진보적 성향의 경제학자들이 많고, 바이든 정부에 대해 비판적 입장을 보이는 쪽은 기업, 경제단체, 보수적 성향의 경제학자들인 경우가 대부분이다. 따라서 정책 설계 시에 이러한 입장을 다양하게 반영하기 위해서는 사회적 합의를 도출할 수 있는 균형 있는 논의기구를 갖추는 것이 필요하다고 할 것이다. 트럼프 정부는 규제 정책의 결정 과정에서의 투명성을 높이기 위해 기관 지침 문서 개선을 통한 법치 증진에 관한 대통령 행정명령 13891호, 민사 행정 집행 및 판결의 투명성과 공정성을 통한 법치 증진에 관한 대통령 행정명령 13892호를 발령하였었고, 바이든 정부는 규제 검토 현대화에 관한 대통령 행정명령 14094호에서 규제 검토 과정에 대중의 참여를 적극 촉진할 수 있는 방안을 마련하였다. 우리나라의 경우에도 규제 완화와 규제 강화 추진 시에 어느 쪽이든 이해관계자의 반대로 추진이 쉽지 않은 점에 비추어 볼 때 이해관계자의 의견을 수렴하기 위한 미국의 다양한 제도를 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

## [참고문헌]

### 1. 국내외 문헌

- Achou, D., D. Boisclair, P. D'Astous, R. Fonseca, F. Glenzer, and P. C. Michaud. 2020. "Impacts of the Pandemic on Personal Finances: A Preliminary Assessment." Canada: CIRANO.
- Aylward, James, Elizabeth Laderman, Luiz E. Oliveira, and Gladys Teng. 2021. "How Much Did the CARES Act Help Households Stay Afloat?" Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter. July 6, 2021. <https://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2021/july/how-much-did-cares-act-help-households-stay-afloat/>.
- Bakar, N. A., and S. Rosbi. 2020. "Effect of Coronavirus Disease (COVID-19) to Tourism Industry." International Journal of Advanced Engineering Research and Science 7: 189-193.
- Bosch, Dan. 2021. "Trump Administration Ends With \$40 Billion in Regulatory Costs." American Action Forum. January 21, 2021. <https://www.americanactionforum.org/insight/trump-administration-ends-with-40-billion-in-regulatory-costs/>.
- Center on Budget and Policy Priorities. 2024. "Chart Book: Tracking the Recovery From the Pandemic Recession." April 3, 2024. <https://www.cbpp.org/>.
- Coglianesi, Cary, et al. 2020. "Deregulatory Deceptions: Reviewing the Trump Administration's Claims About Regulatory Reform." Penn Program on Regulation Research Report.
- Congressional Budget Office. 2020. "The Effects of Pandemic-Related Legislation on Output." September 2020. <https://www.cbo.gov/publication/56597>.
- Dejnirattisai, W., J. Huo, D. Zhou, J. Zahradník, P. Supasa, C. Liu, et al. 2022. "SARS-CoV-2 Omicron-B.1.1.529 Leads to Widespread Escape from Neutralizing Antibody Responses." Cell.
- Dinerstein, Marcos, and Jon Huntley. 2020. "The Long-Run Fiscal and Economic Effects of the CARES Act." Penn Wharton Budget Model. May 5,



2020. <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/5/5/long-run-economic-effects-of-cares-act>.

Federal Reserve Bank of San Francisco. 2023. "UI Generosity and Job Acceptance: Effects of the 2020 CARES Act." Nicolas Petrosky-Nadeau and Robert G. Valletta. May 2023.

Idris, N. H. 2019. "Modelling Digital Technology Addiction for Individual Over-Indebtedness." *International Journal of Science and Technology* 7: 75-80.

Institute for Policy Integrity, New York University School of Law. 2022. "Roundup: Trump-Era Agency Policy in the Courts." April 25, 2022. <https://policyintegrity.org/trump-court-roundup>.

International Trade Administration. 2021. "A Year Like No Other: Overview of U.S. Trade in 2020." March 22, 2021. <https://blog.trade.gov/2021/03/22/a-year-like-no-other-overview-of-u-s-trade-in-2020/>.

Kenan Institute of Private Enterprise. 2020. "Who CARES? Assessing the Impact of the CARES Act." July 15, 2020. <https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/who-cares-assessing-the-impact-of-the-cares-act/>.

Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget. 2017. "2017 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with Unfunded Mandates Reform Act."

Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget. 2021. "Modernizing Regulatory Review." January 20, 2021.

Ozili, P. K., and T. Arun. 2020. "Economic Effects of Coronavirus Outbreak."

Penn Wharton, University of Pennsylvania. 2020. "Short-Run Economic Effects of the CARES Act." April 8, 2020. <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/4/8/short-run-effects-of-the-cares-act>.

Pew Research Center. 2021. "Survey: A Tear Into the Pandemic, Long-Term Financial Impact Weighs Heavily on Many Americans." January 19-24, 2021.

Silver, Damon. 2020. "Repeating the Mistakes of the 2008 Bailout." *The*

- American Prospect. March 24, 2020. <https://prospect.org/economy/repeating-the-mistakes-of-the-2008-bailout/>.
- U.S. Department of Agriculture. "American Rescue Plan." <https://www.usda.gov/arp>.
- U.S. Department of Labor. "Delivering Immediate Relief to America's Workers." <https://www.dol.gov/general/american-rescue-plan>.
- U.S. Department of the Treasury. 2022. "FACT SHEET: The Impact of the American Rescue Plan after One Year." March 9, 2022. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0645>.
- U.S. Small Business Administration. "COVID-19 Relief Options." <https://www.sba.gov/funding-programs/loans/covid-19-relief-options>.
- Wallach, Philip A., and Kelly Kennedy. 2022. "Examining Some of Trump's Deregulation Efforts: Lessons from the Brookings Regulatory Tracker." Brookings. March 8, 2022. <https://www.brookings.edu/articles/examining-some-of-trumps-deregulation-efforts-lessons-from-the-brookings-regulatory-tracker/>.
- World Trade Organization. 2021. "Highlights of World Trade in 2020 and the Impact of COVID-19."
- 김세진. 2010. "예산법률주의에 관한 비교법적 연구." 한국법제연구원 205.
- 김재광. 2014. "규제품질 제고를 위한 규제 개선방안." 공법연구 42(3): 203.
- 김춘순. 2012. 국가재정, 이론과 실제. 박영사.
- 김홍규. 2018. "한국과 미국의 해고법제 비교." 법과 정책연구 123-140.
- 이민호, et al. 2021. "규제비용관리제개선방안." 경제인문사회연구회 협동연구총서 21-59-01: 186.
- 이혁우. 2019. "영국 원인원아웃 제도의 정책이전 과정분석: 규제비용관리제를 중심으로." 한국사회와 행정연구 30(2): 210-212.
- 이상경. 2020. "미국 연방예산법률주의에 대한 일고찰." 강원법학 59: 115-153.
- 이종한. 2017. "트럼프정부 규제개혁 추진과 시사점." 이슈페이퍼 46: 4.
- 이창수 and 예승우. 2012. "예산법률주의 쟁점과 과제." 예산현안분석 42: 13-17.
- 옥동석. 2011. "예산법률주의의 두가지 의미." 예산춘추 85.
- 송상윤. 2021. "코로나 19가 가구소득 불평등에 미친 영향." 한국은행 7.
- 황윤정. 2017. "미국의 고용의사주의 원칙과 예외." 노동법연구 45-62.

## 2. 웹사이트

Congressional Research Service. (<https://crsreports.congress.gov/>).

European Central Bank. (<https://www.ecb.europa.eu/>).

Investopedia. (<https://www.investopedia.com/>).

National Archives. (<https://www.archives.gov/>).

Office of Information and Regulatory Affairs. (<https://www.reginfo.gov/>).

Statista Research Department. (<https://www.statista.com/>).

The White House. (<https://www.whitehouse.gov/>).

U.S. Administration for Children & Families. (<https://www.acf.hhs.gov/>).

U.S. Bureau of Labor Statistics. (<https://www.bls.gov/>).

U.S. Census Bureau. (<https://www.census.gov/>).

U.S. Department of Agriculture. (<https://www.usda.gov/>).

U.S. Department of Labor. (<https://www.dol.gov/>).

U.S. Department of the Treasury. (<https://home.treasury.gov/>).

U.S. Federal Reserve. (<https://www.federalreserve.gov/>).

U.S. Small Business Administration. (<https://www.sba.gov/>).

대한민국 공정거래위원회. (<https://www.ftc.go.kr/>).

통계청 KOSIS. (<https://kosis.kr/>).