

## 미국 중간선거의 정치·경제적 영향과 시사점

강구상 세계지역연구센터 미주팀장 (gskang@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1099)

김혁중 세계지역연구센터 미주팀 부연구위원 (hjkim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1166)

김종혁 세계지역연구센터 미주팀 전문연구원 (jhkim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-4324)

권혁주 세계지역연구센터 미주팀 전문연구원 (hjkwon@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1086)

## 차 례

1. 배경
2. 미국 중간선거 결과
3. 미국 118대 의회의 정책과제
4. 미국 의회 구성이 행정부의 정책 추진력에 미치는 영향
5. 정책 시사점

## 주요 내용

- ▶ 2022년 11월 8일(현지 시각) 치러진 미국 중간선거에서 4년 만에 공화당이 하원을 탈환하고, 상원은 민주당이 다수당 지위를 확보하였음.
  - 현재 기준(2022년 11월 17일)으로 공화당은 지난 2018년 중간선거에서 하원 다수당 지위를 잃은 이후 4년 만에 다시 하원을 장악하였으나 상원의 경우 민주당이 50석을 확보함으로써 다수당을 차지하였음.
- ▶ 이번 중간선거를 통해 새롭게 구성된 제118대 의회의 주요 정책과제로는 △중국 대응 경제안보 △인플레이션 감축법 △기후·에너지 정책 △임신중지권 △이민 및 국경 문제 △양육비 지원 확대 △주거 및 도시개발 등을 꼽을 수 있음.
  - 바이든 행정부는 트럼프 정부에 이어 강력한 대중국 견제 정책을 펼치고 있으며 이러한 정책 기조는 제117대 의회에서 통과된 「미국혁신경쟁법(USICA)」과 「미국경쟁법(ACA)」을 통해 초당적으로 뒷받침되었다는 점에서 제118대 의회에서도 상기 두 법안이 조율을 거쳐 하나의 대중국 견제 법안으로 추진될 수 있음.
  - 또한 바이든 행정부가 중점적으로 추진했던 「인플레이션 감축법(IRA)」이 제117대 의회에서 통과되었는데, 이를 시행하는 과정에서 하원을 장악한 공화당에 의해 일부 내용이 수정될 가능성은 있으나 전반적인 기조는 유지될 전망
  - 그 외에도 기후변화 대응, 임신중지권 허용, 친이민 정책, 양육비 지원 확대 등에 반대하는 공화당의 기조에 따라 바이든 행정부 임기 후반부에 해당 정책 추진에 제동이 걸릴 전망
- ▶ 한편 미국 의회 구성이 행정부의 정책 추진력에 미치는 영향을 분석한 결과, △발의 정당 충성도 △발의 정당 의석 점유율 △대통령 국정 지지율 등은 법안 통과확률과 양의 상관관계를 갖는 데 반해, 중간선거 이후에는 법안 통과확률이 낮아지는 경향성이 확인됨.
  - 이와 같은 분석 결과에 기반하여 이번 중간선거를 통해 공화당이 하원을 장악함으로써 민주당에서 발의하게 될 법안의 통과확률은 낮아질 것으로 예상되며, 이는 바이든 행정부의 임기 후반부 정책 추진력을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 전망
- ▶ 상기 분석 결과를 통해 다음과 같은 전망 및 정책 시사점을 도출하였음.
  - 공화당이 하원을 장악함에 따라 바이든 대통령과 민주당이 추진하는 기후·이민·교육·사회복지 관련 정책 추진이 어려워질 전망
  - 공화당은 하원 다수당 지위를 활용하여 독자적인 정책을 추진할 가능성이 있으나, 미국 우선주의에 기반한 산업경쟁력 강화 또는 대중국 의존도 축소 등과 같은 초당적 의제에서는 민주당과 협력할 여지 존재
  - 양당 간 의제 및 이념 갈등 심화로 인해 초당적 과제인 인프라·산업경쟁력 강화·대중국 견제 등과 같은 분야로 의회 내 논의가 집중될 수 있음.
  - 의회를 통한 정책 추진력이 약화됨에 따라 바이든 대통령은 임기 후반부의 주요 정책 추진 수단으로서 행정명령과 같이 의회를 우회하는 독립적인 수단을 활용할 가능성 존재
  - 민주당은 상원 다수당 지위와 공화당과의 근소한 하원 의석 수 차이를 바탕으로 정책 추진 동력을 어느 정도 확보할 전망
  - 미국 의회 내 법안 추진 상황을 면밀히 검토함으로써 양당에서 발의하는 정책 의제를 파악하는 한편, 한국에 불리하게 작용할 가능성이 있는 법안의 경우 사전에 우리의 입장을 전달하고 이견을 조율할 필요
  - 새롭게 구성된 제118대 의회 구성원의 성향을 파악함으로써 한·미 간 정책 협력 방안을 도출할 필요

# 1. 배경

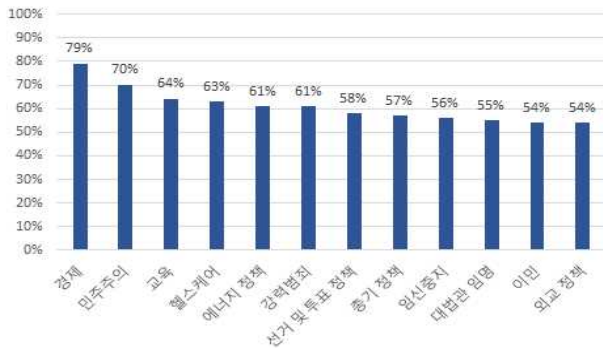
■ 미국은 2022년 11월 8일(현지 시각) 제118대 의회 구성을 위한 중간선거(Midterm Elections)를 실시  
- 이번 중간선거를 통해 상원 의석수의 약 1/3에 해당하는 35명, 하원 의석 전체인 435명이 새롭게 선출되  
게 됨.<sup>1)</sup>

■ 이번 중간선거를 앞두고 선거 결과에 영향을 미칠 수 있는 국내외 다양한 이슈가 불거지며 새로운 의회  
구성의 향방과 향후 바이든 행정부의 국정 운영 전망에 대한 관심이 고조되었음.

- 2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나를 침공하며 촉발된 양국간 전쟁이 장기화되고 있으며 이로 인해  
원유를 비롯한 원자재 가격이 급등
- 또한 코로나19 팬데믹 시기에 일어난 반도체 공급난 등 주요 품목에서 공급망 교란이 지속되면서 미국을  
포함해 전 세계적으로 인플레이션이 심화되고 있음.
- 이에 따라 미국 중간선거의 향방을 결정지을 수 있는 핵심 이슈로서 인플레이션 심화가 대두되었음.
- 민주당은 이에 대한 해결책으로서 의회에서 「인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act of 2022, 이하  
'IRA」)을 통과시켰고 바이든 대통령이 서명(2022년 8월 16일)함으로써 동 법이 발효되었음.
- 미국의 대표적 여론조사 업체인 Pew Research 센터에 따르면 이번 중간선거를 앞두고 미국 유권자들이 특히  
관심을 가진 이슈로는 △경제(79%) △민주주의(70%) △교육(64%) △헬스케어(63%) 등이 꼽혔음(그림 1 참고).
- 지지 정당별로 핵심 이슈를 구분할 경우 민주당과 공화당 지지층의 이슈별 관심도는 상이한 모습을 보이고 있음.
  - 경제/이민/강력범죄/외교정책 등의 이슈에 관해서는 공화당 지지층의 관심이 높았던 데 반해, 헬스케어  
/임신중지/민주주의/대법관 임명 등의 이슈는 특히 민주당 지지자들이 주목하였음(그림 2 참고).

그림 1. 미국 유권자가 바라본 중간선거 핵심 이슈

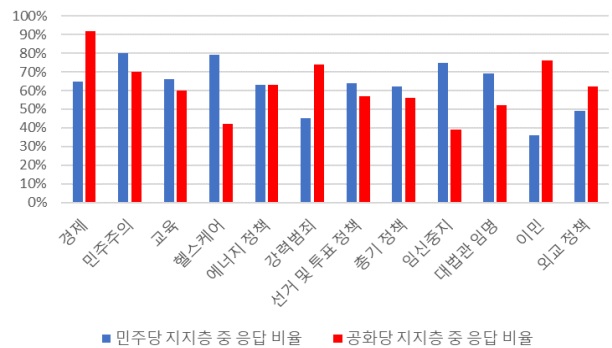
(단위: %)



자료: Pew Research 센터(2022. 10. 20), "1. The midterm elections and views of Biden," <https://www.pewresearch.org/politics/2022/10/20/the-midterm-elections-and-views-of-biden/> (검색일: 2022. 10. 27).

그림 2. 정당별 지지층이 바라본 중간선거 핵심 이슈

(단위: %)



자료: Pew Research 센터(2022. 10. 20), "1. The midterm elections and views of Biden," <https://www.pewresearch.org/politics/2022/10/20/the-midterm-elections-and-views-of-biden/> (검색일: 2022. 10. 27).

1) 이번 중간선거를 통해 상원은 총 35석이 새롭게 선출될 예정인데, 현재 기준으로 조지아주의 경우 12월 6일(현지 시각) 결선투표를 통해 당선자가 결정될 예정.

- 이에 보고는 다음의 세 가지 방법론을 통해 이번 미국 중간선거의 정치·경제적 영향을 분석하고, 이를 기반으로 정책 시사점을 도출하고자 함.
  - 먼저 보고는 이번 중간선거 결과로 변화된 상·하원 의회 구성 현황을 살펴보고, 이와 더불어 제117대 의회와의 비교를 통해 미국 정치 지형의 변화 양상을 짚어보고자 함.
  - 다음으로 보고는 이번 중간선거 결과로 새롭게 탄생한 제118대 의회의 정책과제를 살펴보고 주요 과제의 추진 방향을 전망하고자 함.
  - 끝으로 보고는 미국 의회 데이터베이스를 활용한 계량분석을 통해 기수별 의회 구성의 특징이 법안 통과 확률에 미치는 영향을 추정하고, 이를 바탕으로 이번 중간선거를 거쳐 새롭게 구성된 제118대 의회의 특징을 통해 바이든 행정부의 임기 후반부 정책 추진력을 전망하고자 함.
    - 계량분석에 포함되는 피설명변수로는 의회 기수별로 양원에 상정된 법안의 통과 여부를 사용하며, 핵심 설명변수로는 법안 발의자 소속 정당이 양원 의회에서 차지하는 비중(의석 점유율), 법안 상정 시기(중간선거 전/후) 등을 사용
    - 그 외에도 발의자 소속 정당의 충성도, 대통령 국정 지지율, 경기침체 여부, 법안의 성격 등 피설명변수에 영향을 미칠 가능성이 있는 변수들을 최대한 통제함으로써 상기 핵심 설명변수가 법안 통과 확률에 미치는 영향을 추정하고자 함.

## 2. 미국 중간선거 결과

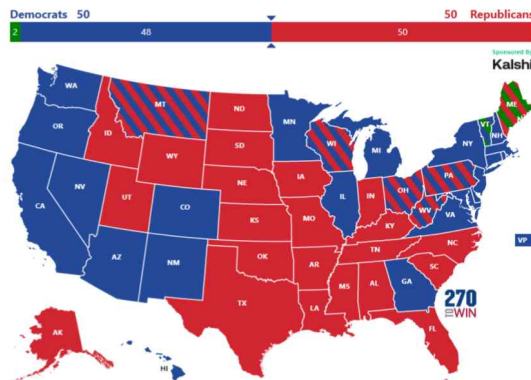
### ■ 미국 118대 의회 현황

- 2022년 11월 8일에 치러진 미국 중간선거를 통해 상원 35명과 하원 435명이 선출됨.
- 이번 중간선거 결과 상원은 민주당이 다수당 지위를 유지하였으며, 하원은 공화당이 과반 의석을 차지함.
  - 11월 17일(한국시간) 기준으로 하원은 공화당이 218석, 민주당이 210석을 차지하며 공화당이 하원 다수당이 되어 내년 1월에 개원하는 제118대 하원의장이 민주당 Nancy Pelosi에서 공화당 Kevin McCarthy로 교체될 전망이다<sup>2)</sup>
  - 상원은 이번 선거를 통해 민주당이 24석, 공화당이 20석을 확보하였고, 이에 따라 민주당이 50석, 공화당이 49석을 차지하며 민주당이 상원 다수당 지위를 유지함.
  - 상원 2인은 무소속이나 민주당 지지 성향이라는 점에서 민주당 의석으로 분류됨.
- 조지아주 상원의원의 경우 주(州)법에 따라 오는 12월 6일에 결선투표가 치러질 예정
  - 조지아주의 상원직은 현직 상원의원 Raphael Warnock(민주당)과 Herschel Walker(공화당)가 맞붙은 가운데 Warnock 상원이 49.6%, Walker 후보가 48.3%의 득표율을 기록
  - 조지아주 법은 득표율이 50%를 넘는 후보가 없을 경우, 결선투표를 거치도록 규정하고 있음.
- 공화당 Walker 후보가 결선투표에서 승리하여 공화당이 상원 50석을 확보하더라도 민주당은 다수당 지위 유지가 가능

2) 하원 다수당 지위 확보를 위해서는 218석이 필요.

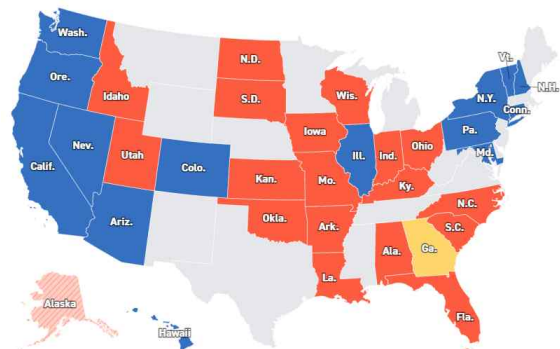
- 민주당과 공화당이 상원 의석 수를 절반씩 확보할 경우, 당연직 상원 의장인 Kamala Harris 부통령이 캐스팅보트를 행사할 수 있어 공화당은 다수당 지위 확보를 위해 51석이 필요했음.
- 상원의 경우 총 35석 중 현직 상원의원이 재출마한 수는 28명이며 이 중 25명이 재선출됨.
- 미국은 일반적으로 현직 의원의 재선 성공률이 80%를 상회함.
- 현직 상원의원 중 2022년 중간선거를 통해 패배가 확실시된 경우는 아직 나오지 않았으나 현재 기준으로 알래스카주의 Murkowski 상원이 같은 공화당 후보 Tshibaka에게 득표율이 뒤처져 있으며 12월 조지아주 결선투표에서 Warnock 의원(민주당) 패배 시 상원에서 물러나게 될 수 있음.

그림 3. 미국 117대 상원 구성



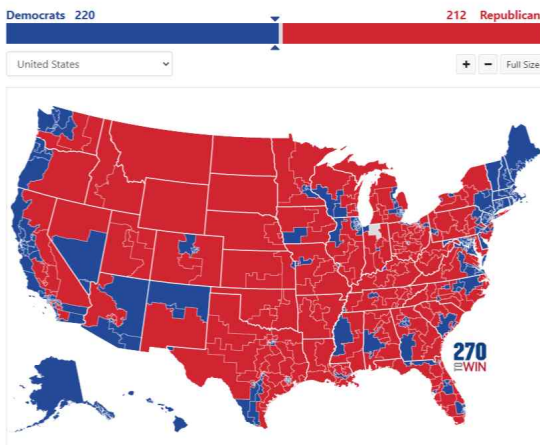
자료: 270TOWIN, <https://www.270twin.com/2022-election-results-live/senate/>(검색일: 2022. 11. 3).

그림 4. 미국 118대 상원 구성



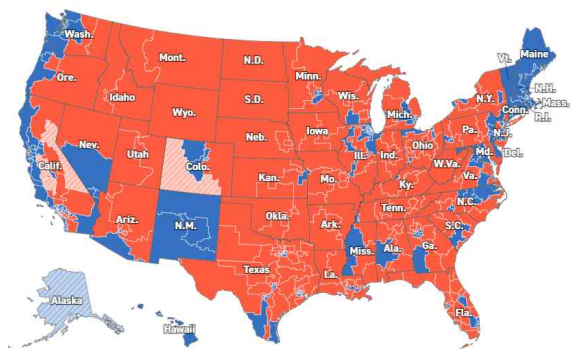
자료: Politico, <https://www.politico.com/2022-election/results/senate/>(검색일: 2022. 11. 17).

그림 5. 미국 117대 하원 구성



자료: 270TOWIN, <https://www.270twin.com/2022-election-results-live/house/>(검색일: 2022. 11. 3).

그림 6. 미국 118대 하원 구성



자료: Politico, <https://www.politico.com/2022-election/results/house/>(검색일: 2022. 11. 17).

■ 공화당이 압승을 거둘 것으로 예상되었던 가운데 민주당의 선전으로 인해 공화당은 차기 대선을 위한 분위기 반전에 실패한 것으로 평가되고 있음.

- 기존에는 공화당이 상원과 하원 모두 압승을 거둘 것으로 예상되며 미 의회에 일명 'Red Wave'가 도래할 것으로 전망되었지만 민주당의 선전으로 전면적인 분위기 전환에는 실패

- 기존 전망에 따르면 공화당은 상원과 하원 모두에서 다수당 지위를 차지할 것으로 예상되었으나 상원 과반 의석을 민주당에 내줬고 하원에서 다수당 지위를 차지했으나 기존 전망치 대비 확보 의석 수는 많지 않을 전망
- 고물가로 인해 미국경제가 어려움을 겪고 있어 선거가 공화당에 유리하게 전개될 것이라는 예상과는 달리 민주당이 선전한 것으로 평가되고 있음.
  - AP VoteCast의 설문조사 결과 전국 기준으로 중립 성향 유권자들(independent voters)의 민주당 투표율이 공화당 대비 3%p 높았던 것으로 나타남.
  - 이번 중간선거에서 가장 중요하게 고려한 요소 중 하나로서 설문조사 대상자의 절반 정도가 고물가 부담을 꼽았는데, 이와 더불어 설문 대상자 중 44%는 미국 민주주의 시스템에 대한 우려라고 답함.<sup>3)</sup>
  - 또한 민주당 지지자의 임신중지권 합법화에 대한 의견 역시 강하게 반영된 것으로 분석됨.
- 과거에는 중간선거를 통해 행정부 집권당이 의석 수를 잃는 경우가 대부분이었으나, 이번 중간선거에서는 이례적으로 민주당이 선전을 펼친 것으로 평가됨.
  - 오바마 대통령 1기 중이었던 2010년 중간선거에서 민주당은 상원 의석 6개와 하원 의석 63개를 잃었으며 이는 오바마케어에 대한 부정적 여론의 영향이 작용했던 것으로 분석됨.
  - 트럼프 대통령 임기 중이었던 2018년 중간선거에서는 공화당이 상원 2석을 가져온 데 반해, 하원 40석을 잃었으며, 클린턴 대통령 재임 시기였던 1994년 중간선거에서 민주당은 상원 8석, 하원 52석을 잃었음.

**■ 이번 중간선거를 통해 차기 대선 출마가 예상되는 후보들이 일부 나타났으며 바이든 대통령도 재출마 의지를 보임.**

- 현재 낮은 국정 지지율이 부담으로 작용하는 가운데 바이든 대통령은 내년 초 차기 대선 출마에 대한 최종 결정을 내릴 것으로 예상됨.
  - 이번 중간선거에서 민주당이 예상보다 선전했음에도 불구하고 바이든 대통령에 대한 부정적 여론은 60% 수준으로 나타남.
  - 바이든 대통령은 중간선거 결과에 대한 입장을 밝히는 자리에서 재출마 의지가 있음을 다시 한번 확인했으며 성급히 결정하지는 않을 것이라고 함.
  - 일각에서는 바이든 대통령의 재출마에 대해 회의적인 반응을 보이고 있지만 현재 기준으로 바이든 대통령을 확실하게 대체할 인물이 없다는 점, 트럼프 전 대통령을 대선에서 이긴 경험이 있다는 점 등으로 재출마 가능성이 높아지고 있음.
- 트럼프 전 대통령 역시 2024년 대선 출마를 공식화한 가운데 이번 선거 결과가 트럼프 전 대통령에게 긍정적으로 작용할지는 미지수임.
  - 트럼프 전 대통령은 11월 15일(현지 시각) 중대 발표를 통해 차기 대선을 위한 공화당 경선 출마를 공식화하였음.
  - 트럼프 전 대통령은 이번 중간선거에 많은 공을 들였으나 트럼프 측 강성지지 후보들의 성적이 예상외

3) <https://apnews.com/article/2022-midterm-elections-abortion-biden-inflation-cf4dffe87a7c2fd1bdd58df0346e15dc>(검색일: 2022. 11. 9).

로 좋지 않았고 이에 따라 공화당이 압승을 거두지 못하면서 트럼프 전 대통령 및 적극 지지자들의 극단적 발언 등이 공화당에 부정적 영향을 미치고 있다는 평가가 당 내에서 나오고 있음.

- 현 플로리다 주지사로서 재선에 성공한 Ron DeSantis가 중간선거 토론회에서 재선 시 임기를 모두 채울 것이라는 질문에 답변을 회피함에 따라 그의 공화당 경선 출마 가능성도 높게 점쳐지고 있음.

### 3. 미국 118대 의회의 정책과제

- [중국 대응 경제안보] 트럼프 행정부가 본격적인 중국 견제를 시작하였고 바이든 행정부 또한 강력한 대중국 기조를 유지하고 있어 의회 구성의 변화에도 불구하고 정책 추진에는 큰 변화가 없을 것으로 예상됨.
  - 미국의 중국 대응 경제안보 전략은 미국혁신경쟁법안(USICA<sup>4</sup>)과 미국경쟁법안(ACA<sup>5</sup>)에서 구체적으로 드러남.
    - USICA는 과학기술 발전, 무역, 국가안보, 산업경쟁력 제고, 대중국 제재 등 6개 분야(Division)를 아우르는 패키지 법안으로 상원에서 통과됨(2021년 6월 8일).
    - ACA는 미국 내 반도체 생산 확대, 공급망 취약성 극복, 과학연구 및 기술 리더십 강화 등 중국의 부상 에 대응하기 위한 목적으로 하원에서 가결(2022년 2월 4일)되었는데, 상원의 USICA와 동일한 취지를 갖고 있으나 하원은 연구·혁신 강화에 보다 초점을 맞췄음.
  - 상기와 같이 중국 견제를 위한 입법이 초당적으로 뒷받침되었다는 점에서 제118대 의회에서는 양원의 조율을 거쳐 하나의 대중국 견제 법안이 추진될 가능성 존재

표 1. 미국혁신경쟁법안(USICA) 및 미국경쟁법안(ACA) 주요 내용

구분		USICA	ACA
경제안보 전략	전담조직 신설	· 유사내용 없음	· 경제안보 대응팀 신설
	중국기업 모니터링	· 지재권 위반자 리스트 공개 · 중국정부 보조금 목록 · 중국정부의 홍콩 우회 악용 방지 · 중국의 악의적 행위에 대한 보고	· 사이버 안보 및 인권 침해 사례 조사
	중국의 악의적 영향 대응	· 국제기구에 대한 중국의 영향력 보고 · 공산당의 악의적 영향력에 대한 대응	· China Watcher Program 실행
기술안보 전략	기술육성 전략	· 연구혁신 및 인재양성, 첨단산업 공급망 강화 등 추진	
	기술보호 전략	· 외국인 투자 규제 법안, 수출 통제 전략, 연구·인재 확보 등 추진	
	기술 연대·동맹 전략	· 미·중 기술경쟁 대응을 위한 대ASEAN 협력 강화 · 인도-태평양 지역의 중요성을 인식하고 「아시아 안심법(Asia Reassurance Initiative Act of 2018)」 연장	

자료: 과학기술정책연구원(2022. 8. 16), 「미·중·EU의 국가·경제·기술 안보 전략과 시사점」, pp. 19~30, <https://www.stepi.re.kr/site/stepiko/report/View.do?cateCont=A0501&reIdx=309#modal1>(검색일: 2022. 11. 11).

4) 「United States Innovation and Competition Act」는 2021년 6월 8일 상원을 통과하였음.

5) 「The American COMPETES Acts」는 2022년 2월 4일 하원을 통과하였음.

■ [인플레이션 감축법(IRA)] 공화당이 하원에서 다수당을 차지함에 따라 향후 10년 동안 장기에 걸쳐 추진될 IRA 지출 계획에 변화가 예상됨.

- IRA는 향후 10년 동안 7,370억 달러<sup>6)</sup> 규모의 세수를 확보하여 기후변화 대응 및 에너지 안보(3,690억 달러), 의료비 절감(640억 달러) 등에 투입하는 것을 주요 골자로 함.<sup>7)</sup>
  - 북미산 전기차 한 대당 3,750달러의 보조금을 지급하며, 배터리 내 핵심 광물 중 일정 비율을 미국 또는 미국과 FTA를 체결한 국가에서 추출(또는 가공)할 경우 추가적인 보조금(3,750달러) 지급
  - 미 재무부는 6개 분야에 대해 IRA 이행 세부 하위규정(guidance) 마련에 착수하였으며, 2022년 10월 5일부터 11월 4일까지 의견을 수렴
- 바이든 대통령은 선거기간 동안 IRA 등 대규모 지출 계획, 학자금 대출 탕감, 미국 내 일자리 창출 등을 주요 경제성과로 강조해 왔음.
  - 바이든 행정부는 2021년 출범 이후 약 1,500억 달러 규모의 비즈니스 투자 결정을 유도하였고, 「반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)」 시행(2022년 8월 9일) 등을 통해 수많은 양질의<sup>8)</sup> 제조업 일자리(약 66만 8,000개)를 창출한 것으로 평가<sup>9)</sup>
- 그러나 공화당은 IRA 예산의 절반(3,690억 달러) 이상이 Green New Deal 프로그램에 사용되는 것에 반대해 왔음.<sup>10)</sup>
  - IRA 법안 상원 1차 표결에서 공화당 의원이 전원 반대했음에도 불구하고 민주당 전원 찬성과 상원 의장의 캐스팅보트 행사로 IRA가 가까스로 통과될 수 있었음.

■ [기후·에너지 정책] 기후·에너지 정책은 민주당과 공화당이 가장 참여하게 대립하고 있는 분야로서 공화당이 하원을 장악함에 따라 바이든 행정부의 정책 추진에 어려움이 예상됨.

- 바이든 행정부는 2050년까지 탄소중립(Net-Zero)을 실현한다는 장기 목표하에 중간 단계인 2030년까지 2005년 대비 온실가스 배출을 50~52% 감축하겠다는 새로운 기준을 제시(2022년 4월 22일)하는 등 적극적인 기후변화 정책을 추진 중<sup>11)</sup>
  - 바이든 대통령은 취임 첫날 파리협정 재가입을 선언하는 한편 2035년까지 전기발전 부문의 이산화탄소 배출량 제로 달성, 2030년까지 신형 버스의 배출가스 제로 달성, 2035년까지 건물에서 발생하는 탄소 발자국(carbon footprint)의 양을 절반으로 줄이겠다는 목표를 밝힘.

6) Bloomberg(2022. 10. 21), "Taxpayer Tricks and Treats for Halloween 2022," <https://www.bloomberg.com/press-releases/2022-10-20/taxpayer-tricks-and-treats-for-halloween-2022>(검색일: 2022. 11. 10).

7) Senate Democratic Majority(2022. 8. 11), "Summary: The Inflation Reduction Act of 2022," [https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation\\_reduction\\_act\\_one\\_page\\_summary.pdf](https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf)(검색일: 2022. 11. 10).

8) 「반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)」은 2,000달러가 넘는 규모의 연방정부 건설공사 일을 맡아 하는 기업의 건설 노동자들에게 노동부에서 결정한 적정임금과 혜택(prevaling wages and benefits)을 지급하도록 강제하고 있는 「Davis-Bacon Act」의 적용을 요구하고 있음.

9) The White House(2022. 10. 6), "Remarks by President Biden on the CHIPS and Science Act at IBM Poughkeepsie," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/06/remarks-by-president-biden-on-the-chips-and-science-act-at-ibm-poughkeepsie/>(검색일: 2022. 11. 10).

10) Bloomberg(2022. 10. 21), "Taxpayer Tricks and Treats for Halloween 2022," <https://www.bloomberg.com/press-releases/2022-10-20/taxpayer-tricks-and-treats-for-halloween-2022>(검색일: 2022. 11. 10).

11) Environmental Research(2022. 4. 25), "Meeting U.S. greenhouse gas emissions goals with the international air pollution provision of the clean air act," <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac6227>(검색일: 2022. 11. 10).



- 새롭게 제시한 온실가스 배출 기준이 「청정대기법 국제대기오염 규정(Section 115 of the Clean Air Act)」과 부합하는지 여부를 검토하는 한편 글로벌 기후변화 대응 논의에서 주도권을 회복하기 위해 노력함.
  - 그러나 공화당은 바이든 행정부가 추진해온 키스톤 XL 송유관 건설 프로젝트 중단, 북극야생보호 구역의 화석연료 개발을 위한 임대 중단, 화석연료 보조금 지급 중단, 전기차 지원 확대, 청정에너지 발전 지원 확대 등의 정책에 반대하고 있음.<sup>12)</sup>
  - 트럼프 행정부 말기인 2020년 12월 의회에서 ‘매우 의미 있는(the first major)’ 에너지 법안이 통과되었는데, 예산을 ‘직접 지원(direct-pay)’하는 방식을 제외함으로써 양당이 합의에 이를 수 있었음.<sup>13)</sup>
  - 해당 법안의 주요 내용은 신재생에너지 연구, 개발, 시연(demonstration), 상업화 자금 지원 등임.
- [임신중지권 연방대법원이 임신중지를 합법화한 이른바 ‘로 대(對) 웨이드(Roe V. Wade)’ 판결을 뒤집기 위해서는 의회가 연방법으로 ‘로 대 웨이드’ 판결을 복구해야 하는데, 민주당이 중간선거에서 하원을 공화당에 내주면서 이는 현실적으로 어렵게 되었음.
- 임신중지를 찬성하고 있는 바이든 대통령은 중간선거를 앞두고 임신중지권 폐지 지지자들과 미국 가톨릭 지도부로부터 강한 비난을 받아왔음.
  - 2022년 6월 24일 미 연방대법원이 임신 15주 이후 임신중지를 전면 금지한 미시시피주 법에 대한 위헌법률심판에서 6대 3으로 합헌 판결을 내림으로써 임신중지권은 개별 주에서 결정하게 되었음.<sup>14)</sup>
  - 미시시피주, 애리조나주, 플로리다주, 위스콘신주 등 약 12개 주가 임신중지 금지 움직임을 보이고 있음.<sup>15)</sup>
- [이민 및 국경] 이번 중간선거를 통해 공화당이 하원의 주도권을 가져오게 되면서 그동안 바이든 행정부가 추진해 온 친이민 정책도 동력을 잃을 가능성이 있음.
- 바이든 행정부는 친이민 정책이 노동력 부족, 임금인상 등으로 인한 인플레이션의 해법이 될 수 있다는 점을 강조해 왔음.
  - 바이든 행정부가 수백만 명의 불법 이민자를 합법화하고 있다며 친이민 정책에 반대해 온 공화당은 미국-멕시코 국경장벽 건설 재개, 망명법 강화 등을 추진하겠다는 뜻을 밝히고 있음.<sup>16)</sup>
  - 이민 절차를 밟기 어려운 경우 누구나 국경에서 망명을 신청할 수 있다는 점을 악용해 망명을 신청하고 있는데, 국토안보부에 따르면 현재 43만 건이 심사를 기다리고 있음.

12) 대외경제정책연구원(2021. 12. 31), 「지역별 중장기 통상전략 및 대외경제 협력 방안」, p. 120, 중장기통상전략연구 21-03.

13) greentechmedia(2020. 12. 22), “Congress Passes Spending Bill With Solar, Wind Tax Credit Extensions and Energy R&D Package,” <https://www.greentechmedia.com/articles/read/solar-and-wind-tax-credit-extensions-energy-rd-package-in-spending-bill-before-congress>(검색일: 2022. 11. 10).

14) CNN(2022. 7. 8), “Abortion unavailable in most cases in Mississippi and Louisiana as bans take effect,” <https://edition.cnn.com/2022/07/08/politics/louisiana-mississippi-abortion-jackson-womens-health-organization-clinic-closes/index.html>(검색일: 2022. 11. 10).

15) CNN(2022. 9. 23), “Abortion is banned or severely limited in a number of states. Here’s where things stand,” <http://edition.cnn.com/2022/08/25/politics/where-abortion-banned-states-court-legal-challenges/>(검색일: 2022. 11. 10).

16) Roll Call(2022. 7. 21), “Republicans plot immigration moves if they control House,” <https://rollcall.com/2022/07/21/republicans-plot-immigration-moves-if-they-control-house/>(검색일: 2022. 11. 10).

- 텍사스주, 애리조나주, 플로리다주 공화당 주지사들은 바이든 행정부의 이민정책에 반대해 거의 1만 3,000명의 불법 이민자를 워싱턴DC(9,800명), 뉴욕주(2,500명), 시카고(600명) 등 민주당 당선 지역으로 이동시킴.<sup>17)</sup>

■ [양육비 지원 확대] 바이든 행정부는 ‘자녀 및 피부양자 세액공제(Child and Dependent Care Credit)’ 대상 및 경비의 상한선 확대를 추진하였는데, 공화당 의원들은 그 규모가 너무 크다며 반대해 왔음.<sup>18)</sup>

- 세금 납부 의무가 없는 경우에도 이미 납부한 세금과 실제 납부해야 할 세금을 비교하여 현금으로 환급(refund)받을 수 있도록 함.
  - 코로나19 팬데믹으로 인해 경제적으로 어려움을 겪고 있는 양육가정에 세액공제액을 현금으로 지급한 것이 도움을 준 것으로 평가됨.<sup>19)</sup>
- 2021년 공제 대상 경비의 상한을 한 자녀일 경우 3,000달러에서 8,000달러로, 두 자녀 이상에 대해서는 6,000달러에서 1만 6,000달러로 확대
  - 2021년 양육비에 대해서 최대 8,000달러의 세액공제를 받을 수 있음.
- 바이든 행정부의 양육비 지원 확대는 공화당 의원뿐만 아니라 Joseph Manchin 상원의원과 같이 민주당 내 일부 중도파 의원들 사이에서도 그 규모가 너무 크다며 반대하는 목소리가 나오고 있음.<sup>20)</sup>

■ [주거 및 도시개발] 바이든 행정부가 적극적으로 추진하고 있는 주거비 부담 경감, 주거보조 프로그램 확대 정책 등도 추진에 어려움이 예상된다.

- 바이든 행정부는 1만 9,000개의 신규 주택 선택 바우처(Housing Choice Vouchers)를 제공하는 등 20년 만에 가장 광범위한(most expansive) 주거 지원조치로 평가받는 정책을 추진하고 있음.<sup>21)</sup>
  - 주거비 지출을 소득의 30%<sup>22)</sup> 이내로 유지하겠다는 기본원칙을 제시하고 있으며, 2021년 4월에는 저소득층 20만 가구에 추가적으로 바우처를 제공하기 위해 54억 달러를 의회에 요청(총 304억 달러)<sup>23)</sup>
- 또한 바이든 행정부는 합리적 가격의 주택에 대한 접근성 향상, 노숙자 문제 해결, 커뮤니티 사회기반시설 현대화, 주택 소유 확대 등을 추진

17) The Hill(2022. 9. 19), "Here's where GOP governors have sent nearly 13,000 migrants," <https://thehill.com/homenews/3647988-heres-where-gop-governors-have-sent-nearly-13000-migrants/>(검색일: 2022. 11. 10).

18) CNBC(2022. 2. 24), "Your 2021 child care costs could mean an \$8,000 tax credit. Here's who qualifies," <https://www.cnbc.com/2022/02/24/your-2021-child-care-costs-could-mean-8000-tax-credit.html>(검색일: 2022. 11. 11).

19) Voice of America(2022. 5. 24), 「미 조자아 예비선거, 트럼프 '대선 사기' 주장 시험대..FBI "자난해 총기난사 50% 증가"」, <https://www.voakorea.com/a/midterms-what-to-watch-in-georgia-texas-elsewhere/6587016.html>(검색일: 2022. 11. 11).

20) 위의 자료

21) The Washington Post(2022. 10. 7), "Biden-Harris Administration Announces Progress in Implementing its Housing Supply Action Plan," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/biden-harris-administration-announces-progress-in-implementing-its-housing-supply-action-plan/>(검색일: 2022. 11. 11).

22) Biden Harris(2022), "The Biden Plan for Investing in Our Communities through Housing," <https://joebiden.com/housing/#/>(검색일: 2022. 11. 11).

23) The Washington Post(2021. 4. 9), "What's in Biden's budget proposal," <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2021/biden-2022-budget-department-breakdown/>(검색일: 2022. 11. 11).

- 바이든 행정부는 주택문제 해결을 위해 10년 동안 6,400억 달러를 투자한다는 공약을 제시한 바 있음.<sup>24)</sup>
- 공화당은 과거 트럼프 행정부 시절 모기지 보험료 인하 정책 철회와 같이 주택시장 지원정책에 소극적인 태도를 보였다는 점에서 바이든 행정부에 주거비 지원 예산을 줄이도록 압력을 가할 것으로 예상됨.

## 4. 미국 의회 구성이 행정부의 정책 추진력에 미치는 영향

■ 미국 의회 의원의 투표 행태 자료를 바탕으로 계량분석을 실시해 의회 구성의 특징을 비롯한 경제 상황이 행정부의 정책 추진력에 미치는 영향을 점검하고 이번 118대 의회 구성 이후 바이든 행정부의 정책 추진력을 전망함.

- 의회 구성의 특징인 양당 의석 점유율, 충성도, 국정 지지율, 회기 중 시간상 위치 등과 같은 요인을 통해 법안 통과확률 및 최종적으로 양원의 동의를 구하기까지 상정된 법안 수를 추정
  - 법안 통과확률이 높다는 것은 법률 제정 과정에서 양원의 동의를 매끄럽게 구했음을 의미하기에 이는 정책 추진력의 핵심 요소라고 할 수 있음.
  - 적은 횟수의 법안 표결로 양원의 동의를 구할 수 있다면 법률 제정을 더욱 신속하게 이룰 수 있어 법안 상정 수 또한 정책 추진력과 밀접한 관련이 있음.
- 이와 더불어 경기침체, 실업률, 인플레이션과 같이 향후 118대 의회에서 화두가 될 수 있는 경제 상황과 관련된 변수가 정책 추진력과 갖는 관계에 대해서도 분석을 시행

### 가. 분석 모형 및 데이터

#### 1) 주요 데이터

■ 미국 의회 관련 데이터베이스인 Voteview<sup>25)</sup>를 통해 의원의 투표 이력, 법안의 성격 등에 대한 기초자료 수집

- Voteview는 미국 의회에 상정된 법안에 대한 정보와 함께 각 의원의 투표 이력을 정리한 데이터베이스임.
  - 데이터베이스의 원자료를 통해 의원의 이념 성향을 추정한 DW-NOMINATE와 같은 지표는 언론이나 학계에서 두루 사용되고 있음.
  - Voteview의 데이터베이스는 새로운 법안에 대한 투표 정보를 수시로 반영하고 있으며, 본 분석에서는 2022년 9월 29일에 접근한 자료를 사용

24) Forbes(2020. 11. 9), "How President-Elect Joe Biden Proposes To Change Housing Policies," <https://www.forbes.com/advisor/mortgages/biden-housing-policies/>(검색일: 2022. 11. 11).

25) <https://voteview.com/data>.

■ 법안을 Clausen과 Peltzman 코드를 바탕으로 사회·경제적 특징에 따라 분류해 정책 추진력을 다각도로 점검할 수 있음.

- Clausen 코드는 △정부 관리(Government management)<sup>26)</sup> △대외·국방정책(Foreign and Defense policy) △사회복지(Social welfare) △시민 자유(Civil liberties) △농업(Agriculture) △기타 정책(Miscellaneous Policy)으로 안건을 분류
- Peltzman 코드는 Clausen 코드보다 상세하게 13개 항목에 대한 분류법을 제공하고 있으며 각 안건이 최대 2개의 항목에 분류될 수 있음.
  - 예산은 국가 전체에 영향을 미칠 수 있는 전범위 예산(Budget General Interest)과 일부에만 영향을 미치는 국소적 예산(Budget Special Interest)으로 나뉘며 부채 상한선, 실업보험, 조세 정책 등을 포함
  - 규제 역시 국가 전체에 영향을 미치는 전범위 규제(Regulation General Interest)와 일부에만 영향을 미치는 국소적 규제(Regulation Special Interest)로 나뉘며 최저임금, 자동차 배기가스, 노동조합, 탄광에 대한 규제 같은 것을 예로 들 수 있음.
  - 그 밖에도 방위 구성, 방위 지출, 국내 사회 정책 등과 같이 예산 편성의 변화 외에 추가적인 특성을 부여할 수 있도록 분류를 제공하고 있음.
- 법안 분류 코드를 분석에 활용하면 분석 범위가 113기 의회(2015년 1월 3일 폐원)까지로 한정되며 이후 법안에 대한 분류는 데이터베이스에서 제공하지 않는 한계가 존재

■ 법안 성격의 이질성과 실제 법률 제정에 미치는 유효성을 고려해 한정된 범위의 자료를 사용함.

- 2차 세계대전 후 의회(83대 의회 이후)를 분석 대상으로 선정해 현대 의회 정치와 이질적이지 않은 법안 분석에 집중함.
- 본고는 법안(Bill)과 합동결의안(Joint Resolution)만을 분석 대상으로 하며 이외 공동결의안(Concurrent Resolution)과 단순결의안(Simple Resolution) 등은 대통령의 동의가 필요하지 않으며 실제 법률 제정과 관련 없을 가능성이 크다는 점에서 분석 대상에서 제외<sup>27)</sup>
- 서술상의 편의를 위해 이하 본고의 내용에서 법안과 합동결의안을 모두 묶어 ‘법안’으로 통칭함.

## 2) 모형 및 주요 변수

■ 1단계: 법안 통과확률 분석모형

- 각 법안의 통과확률을 분석하기 위해 이를 설명할 수 있는 변수를 포함한 회귀분석 모형을 설정<sup>28)</sup>
  - 종속변수는 법안 통과 여부로 값이 0이면 법안이 통과되지 않은 경우이며, 1이면 통과된 경우를 의미함.
  - 0 혹은 1의 값을 갖는 이산변수(discrete variable)를 설명하는 데 널리 활용되는 로짓(logit) 모형을 사용<sup>29)</sup>

26) 정부 관리 항목은 경제 관련 정책, 환경 규제, 산업 정책, 자원 관리, 공기업 등을 포함함. <https://legacy.voteview.com/clacodes.htm>(검색일 2022. 9. 29).

27) 안건의 종류에 대한 설명은 미국 하원 자료 참고. <https://www.house.gov/the-house-explained/the-legislative-process/bills-resolutions>.

28) 구체적인 모형은 [부표 2]에서 제시하고 있으며 사용된 변수는 [부표 1]에서 자세히 소개함.

29) 로짓 모형 대신 프로빗(probit) 모형을 사용할 수도 있으나 프로빗 모형을 활용한 분석 결과가 로짓 모형을 사용한 경우와 대동소이함. 추정 방식 선택의 문제가 본고의 분석 결과에 크게 중요하지 않기에 본고는 로짓 모형에 관한 결과만을 제시함.

## ■ 2단계: 안전 상정 수 분석모형

- 법률 제정의 신속성을 안전 상정 수를 통해 가늠할 수 있음.
  - 2단계 모형의 종속변수는 양원의 동의가 이뤄진 법안만을 대상으로<sup>30)</sup> 최종적으로 양원에서 안전이 상정된 횟수를 세어 합산함.
    - ※ 예를 들어, 하원에서 13번, 상원에서 2번 상정된 법안의 경우 양원에서 최종적으로 통과해야 분석 대상에 포함되며, 종속변수인 안전 상정 수는 13에 2를 더한 15가 됨.
  - 2단계 모형은 최소자승법(ordinary least squares)을 통해 추정함.

## ■ 의회 구성과 관련된 다양한 변수를 구축하여 분석모형에 활용

- [충성도 지수] 각 의원의 투표 이력이 당론과 합치되는 정도를 의미함.<sup>31)</sup>
  - ‘당론’이란 당 소속 의원들이 찬성과 반대 중 더 많이 투표한 쪽을 의미하며 무효표와 부재자는 무시함.
    - ※ 예를 들어, 특정 법안에서 공화당 의원 중 30명이 찬성, 20명이 반대, 50명이 부재, 1명이 무효표 일 경우, 부재자와 무효표는 무시하고 찬성(30)이 반대(20)보다 많기에 ‘찬성’이 공화당의 당론이라고 할 수 있음.
  - 충성도 지수는 의원별로 전체 투표 횟수 중 당론에 합치한 투표 횟수 비율로 산출하였는데, 0에서 1 사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 당론을 잘 따르는 것을 의미
    - ※ 예를 들어, A의원이 해당 의회 기수에서 특정 시점까지 30번 투표에 참여하고 이 중 10번 당론에 따랐을 경우, 해당 시점까지 A의원의 충성도 지수는 0.3(=10/30)으로 측정함.

### 글상자 1. 누가 더 당에 충성하는가?

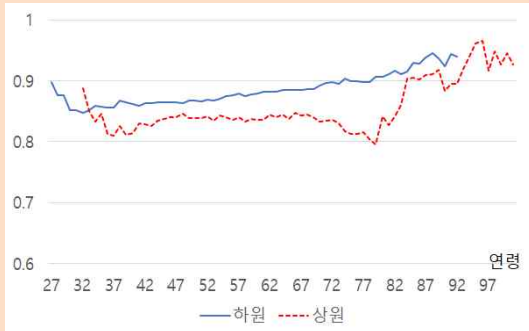
- 양원·양당에서 모두 특정 연령대까지는 충성도가 감소하지만, 변곡점을 지난 후 나이가 많아질수록 충성도가 높아지는 ‘V자’ 형태를 띠고 있음.
  - 연령층별로 볼 때, 하원의 경우 30대 초반까지 충성도가 소폭 하락하지만, 점차 반등하는 형태를 띠고 있으며 상원은 40대 초반까지 하락 후 60대 후반까지 소폭 반등함.
  - 연령별 충성도에서는 공화당과 민주당이 비슷한 양상을 보이고 있음.

30) 다만 이러한 분석 범위 설정의 한계로 인해 양원 동의를 거쳤더라도 대통령이 거부권을 행사하여 입법화되지 않은 경우가 존재할 수 있음. 그러나 대통령의 승인 여부와 같은 외생적인 요소는 본고의 분석모형에서 다루기 어렵기 때문에 고려하지 않음.

31) 본고는 Jeff Lewis가 바이든을 비롯한 의원들의 당에 대한 충성도를 계산한 아이디어에 착안해 충성도 지수를 분석에 반영함. [https://voteview.com/articles/Biden\\_Party\\_Loyalty](https://voteview.com/articles/Biden_Party_Loyalty)(검색일: 2022. 9. 29).

32) 전통적으로 상원의원이 하원의원보다 개인적 성격이 강하고 당파성은 떨어지는 특성이 있음. Sinclair(1989), “The Transformation of the U.S. Senate,” Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

그림 7. 연령별 충성도(하원 대 상원)



자료: Voteview 통해 저자 산출.

그림 8. 연령별 충성도(민주당 대 공화당)

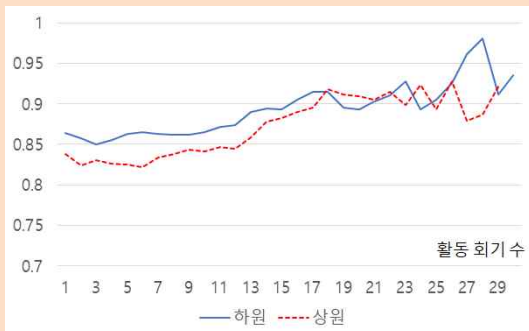


자료: Voteview 통해 저자 산출.

■ 의회 경험 측면에서 살펴보면 활동 회기가 많을수록 양원에서 충성도가 상승하는 모습을 보임.

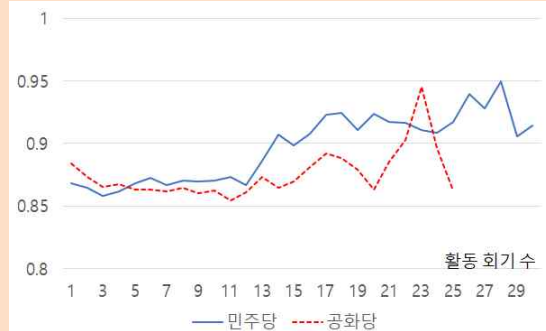
- 단 이러한 현상은 민주당에서 뚜렷하며 공화당의 경우 오히려 신규 의원의 충성도가 활동 기수 기준으로 10기 전후의 의원보다 높음.

그림 9. 의회 경험에 따른 충성도(하원 대 상원)



자료: Voteview 통해 저자 산출.

그림 10. 의회 경험에 따른 충성도(민주당 대 공화당)



자료: Voteview 통해 저자 산출.

- 하원에서의 충성도가 상원보다 높다는 점에서 당론 중심의 결집력은 하원에서 더 강한 것으로 평가 됨.<sup>32)</sup>

- [의석 점유율] 당의 각 회기 및 양원별 의석 점유율을 통해 법안 발의자가 소속된 당의 의회 지배력을 측정
- [이념 성향] 당 전체의 이념 성향을 당 소속 의원이 가진 이념 성향의 평균값으로 산출
  - 회기별 투표 행태를 바탕으로 구축된 Nokken-Poole 지수를<sup>33)</sup> 사용해 당 전체의 경제 이념 성향(Nominate dimension 1)과 사회 이념 성향(Nominate dimension 2)이 행정부의 정책 추진력에 미치는 영향을 분석<sup>34)</sup>

33) Nokken and Poole(2004), "Congressional Party Defection in American History," *Legislative Studies Quarterly*, 29: 545-568.



- 이러한 이념적 양극화는 당의 정책 의제를 중심으로 의원의 의견을 양극단에 집중시켜 양당 간 정책 합의를 어렵게 만들 수 있다는 점에서 향후 118대 의회를 통한 미 행정부의 정책 추진력에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

그림 12. 하원의 기수·정당별 경제 이념 성향

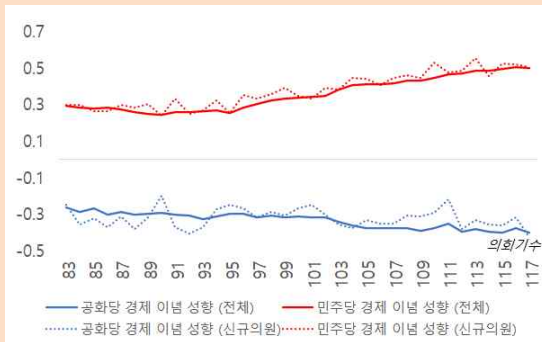
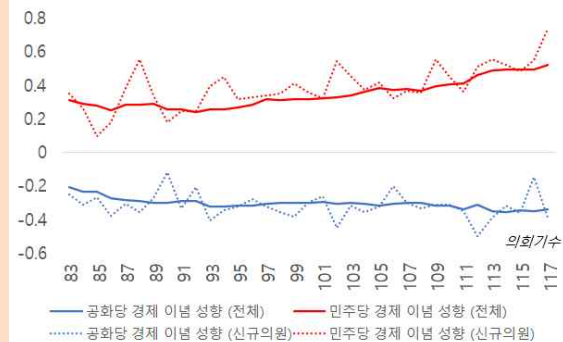


그림 13. 상원의 기수·정당별 경제 이념 성향



주: 경제 이념 성향이 클수록 자유주의적 정책을 지지하고 작을수록 분배 정책(redistributive policy)을 지지할 가능성이 높음.  
자료: Voteview 통해 저자 산출.

## ■ 모형의 설명력 향상을 위해 의회 구성과 별개로 미국의 정치 지형을 대변할 수 있는 요인을 함께 고려

- [회기 중 시간상 위치] 각 법안이 해당 회기에서 시간상으로 차지하는 위치를 수치화해 안전이 부여된 시간이 정책 추진력과 유의미한 관계를 보이는지 점검
  - 시간상 위치에 대한 지수는 해당 회기 시작일과 법안이 상정된 일자와의 거리를 계산한 후, 해당 회기의 전체 일자로 나눔으로써 반드시 0과 1 사이의 값을 가짐.
    - ※ 예를 들어 한 법안이 의회 개원 30일 후 제안되고 해당 기수 의회가 100일간 열린다면 시간상 위치의 값은 0.3(=30/100)이 됨.
  - 값이 0에 가까울수록 해당 회기 개원 초, 1에 가까울수록 개원 말에 해당하며 시간적 위치에 따른 법안 상정 빈도 분포는 [그림 14]와 같음.
    - ※ 한 기수의 의회에 두 개의 세션이 열리는 것을 감안하면 대략 0.5 이하는 첫 번째 세션, 0.5 이상은 두 번째 세션으로 이해할 수 있음.<sup>39)</sup>
    - ※ 대체로 각 세션의 초중반부에 법안 발의 빈도가 높은 것을 알 수 있음.
    - ※ 참고로 시간상 위치가 0.9를 넘어서는 시점에는 법안 발의가 급격하게 감소하는데 이는 보통 짝수 해(두 번째 세션)의 11~12월 선거가 끝난 뒤 다음 기수 의회(홀수 해 1월)가 열리기 전까지 정책 개발 동력이 떨어지기 때문이며 이를 'lame duck session'이라고 칭함.<sup>40)</sup>

2022. 9. 29).

37) Poole & Rosenthal(1984), "The Polarization of American Politic," *Journal of Politics*, 46(4): 1061-79.

38) 다만 신규 의원들의 정치 성향 평균값은 전체 의원에 비해 작은 샘플 수를 토대로 산출되기에 변동성이 전체 의원을 대상으로 한 것보다 높은 양상을 띠고 있음.

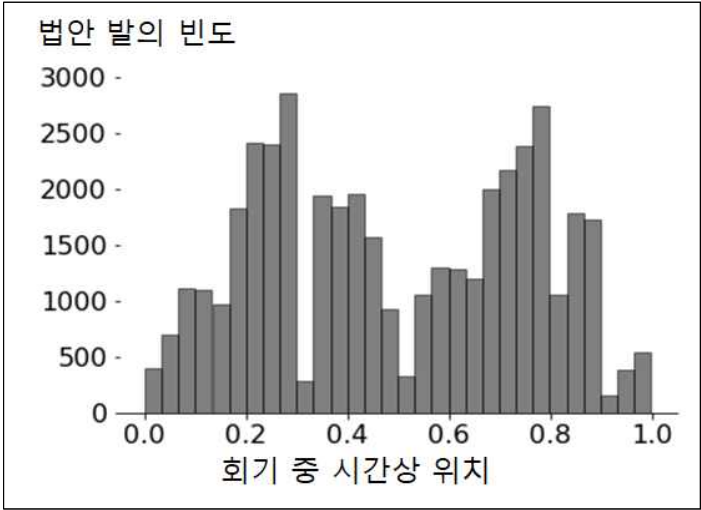
39) 각 세션을 정확히 구분하는 날짜는 역대 의회마다 차이가 있음. <https://www.senate.gov/legislative/DatesofSessionsofCongress.htm>(검색일: 2022. 11. 1).

40) Lame duck session에 대한 상원 설명 자료를 저자가 가공함. <https://www.senate.gov/legislative/LameDuckSessions.htm>(검색일: 2022. 11. 1).



※ 또한 각 세션의 중간 지점 이후 법안 발의 빈도가 급격하게 줄어드는 구간이 존재하는데(그래프상 0.3과 0.8 부근) 이는 8월경 의회 휴회기(recess)가 있기 때문임.

그림 14. 시점에 따른 법안 발의 빈도



자료: Voteview 통해 저자 산출.

- [대통령 임기 차수] 대통령이 연임 중이면 2, 아니면 1의 값을 가지는 대통령 임기 차수 변수를 통해 대통령의 연임 여부가 행정부의 정책 추진력에 미치는 영향 분석
- [국정 지지율] 여론상 지지율이 높을수록 정책에 대한 호응도가 높을 수 있어 행정부의 정책 추진력에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
  - UC Santa Barbara의 ‘The American Presidency Project’를 통해 갤럽(Gallup)의 역대 국정 지지율(Presidential Approval)을 재인용함.<sup>41)</sup>
  - 월별로 국정 지지율을 구축했으며 만약 국정 지지율 조사를 한 달에 두 번 이상 실시했으면 해당 월의 평균값을 취함.
- [경기침체 여부] 경기침체에 따른 의회의 응집 여부와 행정부의 정책 추진력 간 관계를 살펴볼 수 있음.
  - 경기침체는 전미경제연구소(NBER)에서 발표한 경기변동 고점에서 저점까지의 기간으로 정의하며<sup>42)</sup> 해당 변수는 경기침체 중이면 1, 아니면 0의 값을 가짐.
- [중간선거 이후 여부] 단순히 의회 구성이나 국정 지지율 외에 중간선거 전후 여부라는 요인이 독립적으로 행정부의 정책 추진력에 영향을 미치는지 확인하기 위해 중간선거 이후는 1, 이전은 0으로 분류한 변수를 사용

41) <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/presidential-job-approval-all-data>(검색일: 2022. 11. 1).

42) <https://www.nber.org/research/business-cycle-dating>(검색일: 2022. 11. 1).

## 나. 분석 결과

### ■ 기본 모형의 추정 결과

- [충성도 지수] 발의자의 소속당과 상대 당의 충성도는 정책 추진력과 긍정적인 관계가 있음.
  - 발의자의 소속당 충성도가 상승하면 당 소속 의원이 당론에 더욱 호응하기 때문에 법안 통과확률이 높아지는 동시에 더욱 신속하게 법안이 통과된다고 해석할 수 있음.
  - 상대 당의 충성도가 상승할수록 발의자 소속당의 법안 통과확률이 증가하는 것은 일견 이해하기 어려울 수 있으나, 이는 상대 당의 충성도와 정책 추진력 간에 복합적인 관계를 보여준다고 할 수 있음.
    - ※ 초당적 법안의 경우 양당의 당론이 일치하기 때문에 상대 당 의원의 충성도 상승이 정책 추진력에 긍정적인 영향을 줄 수 있음.
    - ※ 83기 이후 안전만 고려할 경우, 당론이 같은 ‘초당적 법안’은<sup>43)</sup> 48%로 당론이 일치하는 경우가 적지 않음.
    - ※ 통과된 안건으로 한정하면 당론이 찬성하는 쪽으로 일치하는 ‘초당적 협력 법안’의 비율은 약 74%로 안전 통과를 위한 양당의 협력이 중요함을 보여주고 있음.
    - ※ 만약 상대 당 충성도와 상대 당이 반대를 당론으로 내세운 여부를 곁해 기본 모형에 포함할 경우, 상대 당 충성도 증가가 법안 통과확률을 유의하게 하락시키는 것으로 분석됨.<sup>44)</sup>
- [의석 점유율] 발의자 소속당 의석 점유율이 증가할수록 법안 통과에 필요한 의석 수를 쉽게 확보할 수 있다는 점에서 법안 통과확률이 높아지는 동시에 안전 상정 수를 유의하게 감소시키는 효과가 있음.
- [국정 지지율] 국정 지지율의 증가는 대체로 법안 통과확률을 상승시키는 것으로 나타남.
- [회기 중 시간상 위치] 회기 말에 제안된 법안일수록 통과확률이 높아지며 최종 법안이 양원에서 통과되기까지 상정되는 횟수도 줄어드는 경향을 보임.
  - 회기 말이 될수록 법안을 더욱 신속하게 처리하려는 양원의 의지가 강해질 것으로 예상되며 회기 초에 비해 법안 논의가 무르익으며 이해관계의 조정이 진전될 수 있어 법안 통과확률도 상승한 것으로 해석할 수 있음.
- [대통령 임기 차수] 대통령이 연임 중일 경우 법안 통과확률은 떨어지고 법안 상정 수도 줄어드나 통계적으로 유의하지 않음.
- [중간선거 이후 여부] 중간선거 이후의 의회는 그전보다 법안 통과확률이 평균적으로 유의하게 낮으나 입법화되기까지 필요한 법안 상정 수에 관한 추정 결과는 통계적으로 유의하지 않음.
- [이념 성향] 당 소속 의원들의 경제 및 사회 이념 성향의 호응도가 높을수록 법안 통과율이 상승하며, 사회 이념 성향의 경우 특정 법안이 법률화되는 데 필요한 안전 상정 수도 유의하게 감소
- [법안 상정 월에 따른 통과율 변화] 법안 통과확률은 연말로 갈수록 유의하게 높음.<sup>45)</sup>

43) ‘초당적 법안에 대해 널리 통용되는 정의는 없으며, 본고는 어떤 안전에 대한 당론이 같으면 초당적 법안으로 분류함. 공동발의자 중 상대 당원이 있거나 상대 당원 중 한 명이라도 찬성표를 행사하면 초당적 법안으로 분류하기도 하는 등 다양한 형태로 정의할 수 있음. 본고의 정의는 앞서 언급된 다른 방식의 초당적 법안보다 협소한 범위를 제시하고 있기에 실질적으로 초당적 법안의 중요도가 더욱 높을 수 있음. <https://time.com/6120081/bi-partisan-congress-infrastructure-bill/>(검색일: 2022. 11. 1).

44) 한 법안의 당론은 중속변수인 법안 투표 결과에 대한 정보를 담고 있기에 독립변수에 활용하는 것은 문제가 될 수 있음. 따라서 본고에서 주요 계량 분석 결과로 제시하지 않음.

- 한 연도를 초반(1~4월), 중반(5~8월), 후반(9~12월)으로 구분할 경우, 중반에는 다른 시기보다 법안 통과율이 낮고, 후반에는 법안 통과율이 높은 양상을 띠고 있으며 특히 연말로 갈수록 법안 통과확률이 상승하는 추세를 보임.

표 2. 기본 모형의 추정 결과

	1단계 모형: 법안 통과확률	2단계 모형: 법안 상정 수
소속당 충성도	5.404*** (0.431)	-45.004** (18.620)
상대 당 충성도	2.601*** (0.583)	-31.847 (26.233)
소속당 의석 점유율	3.362*** (0.341)	-24.327*** (8.097)
경기침체	-0.058 (0.139)	-0.878 (2.672)
국정 지지율	0.003** (0.002)	-0.031 (0.031)
국정 지지율: 여당	0.000 (0.001)	-0.017 (0.014)
회기 중 시간적 위치	0.479*** (0.066)	-6.431*** (2.288)
대통령 임기 차수	0.000 (0.034)	0.448 (1.064)
중간선거 이후 여부	-0.178*** (0.032)	-0.880 (0.812)
경제 이념 성향	0.852* (0.437)	0.817 (15.806)
사회 이념 성향	2.499*** (0.230)	-20.171*** (7.449)
상원 여부	0.044 (0.047)	
상수항	-8.665*** (0.679)	96.442*** (34.670)
월별 고정효과	0	X <sup>46</sup>
관측치	17,971	671

주: 괄호 안의 값은 1단계 모형의 경우 Huber Sandwich Estimator, 2단계 모형의 경우 White Estimator에 기반한 강건표준오차(robust standard error)를 의미함. \*, \*\*, \*\*\*은 추정치가 각각 1%, 5%, 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미함.  
자료: 저자 추정.

## ■ 경기침체 또는 주요 거시경제 지표와 의회 법안 통과확률 간 상관관계

- [경기침체] 경기침체 유무는 상정된 법안의 유형에 따라 법안 통과확률에 영향을 미칠 수 있음.
  - [표 3]의 교차항(interaction term) 추정 계수를 살펴보면 경기침체기일수록 정부 관리(Government Management) 법안의 통과확률이 증가한다고 나타나는 것에 반해, 농업(Agriculture) 관련 법안 통과율은 크게 낮아지는 것을 확인할 수 있음.

45) [표 2]의 법안 통과율에 대한 모형 추정 시 월 고정효과를 도입했으며 자세한 개별 월의 결과는 생략함.

46) 법률이 제정되기까지 짧게는 한 달부터 길게는 한 회기 전체(2년)에 걸쳐 안건이 상정되기 때문에 월별 고정효과를 사용할 수 없음.

- 경기침체 상황일수록 정부 관리 법안 통과확률이 상승하는 것은 연방정부 차원의 기업규제 완화, 경제 상황 통제, 세제 개편 등과 같이 경제 상황 개선을 위한 행정부의 노력을 의회가 초당적 협력을 통해 입법적으로 뒷받침하고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있음.
- 반면 경기침체기에 농업 관련 법안 통과율이 크게 낮아지는 것은 미국 총 GDP에서 농업 부가가치가 차지하는 비중이 약 1.1%에 불과한 점이 작용한 것으로 보임(그림 15 참고).

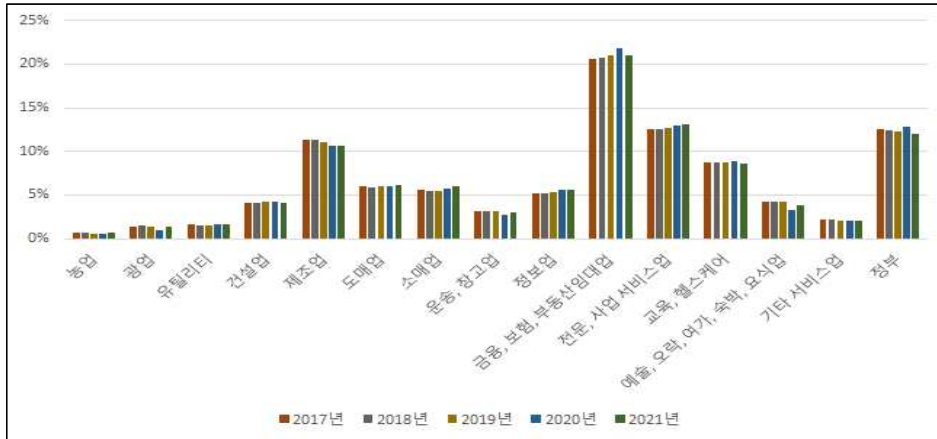
표 3. 경기침체 여부와 유형별 법안 통과확률 간 상관관계

	법안 통과확률		법안 통과확률
경기침체*정부 관리 법안	0.981*** (0.301)	경기침체*농업 법안	-2.041*** (0.496)
경기침체	-0.514** (0.200)	경기침체	0.316* (0.176)
정부 관리 법안	-0.121*** (0.036)	농업 법안	-0.225** (0.097)
소속당 충성도	4.417*** (0.521)	소속당 충성도	4.324*** (0.522)
상대 당 충성도	3.473*** (0.668)	상대 당 충성도	3.271*** (0.669)
소속당 의석 점유율	3.798*** (0.405)	소속당 의석 점유율	3.776*** (0.405)
대통령 국정 지지율	0.007*** (0.002)	대통령 국정 지지율	0.008*** (0.002)
회기 중 시간적 위치	0.457*** (0.075)	회기 중 시간적 위치	0.450*** (0.075)
대통령 임기 차수	0.183*** (0.041)	대통령 임기 차수	0.198*** (0.041)
중간선거 이후 여부	-0.129*** (0.037)	중간선거 이후 여부	-0.126*** (0.037)
경제 이념 성향	0.737 (0.506)	경제 이념 성향	0.783 (0.506)
사회 이념 성향	2.990*** (0.264)	사회 이념 성향	2.956*** (0.264)
상원 여부	0.006 (0.051)	상원 여부	0.030 (0.051)
상수항	-9.114*** (0.840)	상수항	-8.937*** (0.841)
월별 고정효과	0	월별 고정효과	0
관측치	14,278	관측치	14,278

주: \*, \*\*, \*\*\*은 추정치가 각각 1%, 5%, 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미함.

자료: 저자 추정.

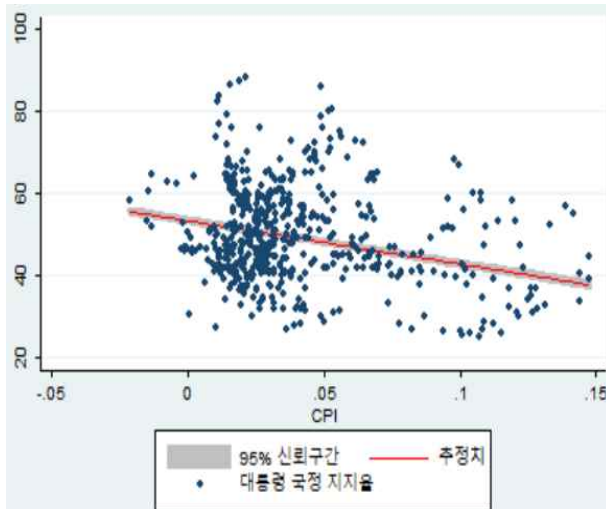
그림 15. 미국 전체 GDP에서 산업별 부가가치가 차지하는 비중



자료: 미국 경제분석국(BEA) 자료(<https://apps.bea.gov/industry/Release/ZIP/ComponentsOfVa.zip>) (검색일: 2022. 11. 1)를 바탕으로 저자 작성.

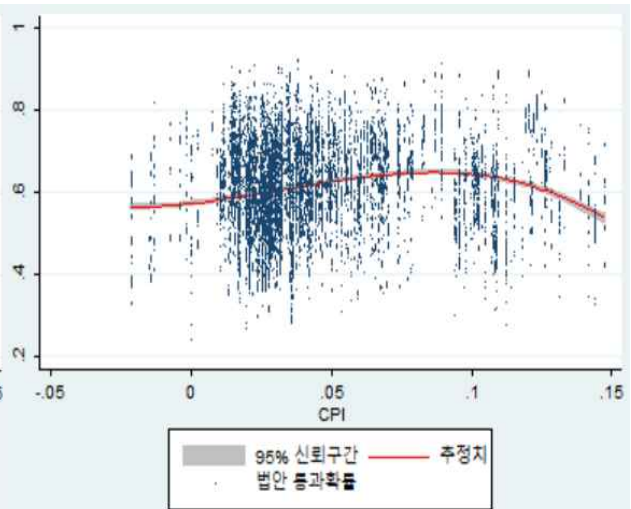
- [인플레이션] 과도한 인플레이션은 미국 가계의 소비 여력을 감소시킴으로써 대통령 국정 지지율에 악영향을 미치며 의회에서의 법안 통과확률에도 부정적 영향을 끼칠 수 있음.
  - 적정 수준의 인플레이션은 기업 매출 증대, 노동자 임금 상승 등 경제 활성화를 위해 필요하나 인플레이션 심화는 가계의 소비 여력을 줄임으로써 민간소비가 전체 GDP의 약 70%를 차지하는 미국경제에 부정적 영향을 미침.
  - 이번 중간선거를 앞두고 부상한 가장 핵심적인 이슈 또한 미국의 인플레이션 심화였으며, 이에 대응한다는 명목으로 바이든 대통령과 민주당은 협력을 통해 IRA를 발효시킨 바 있음.
    - ※ [그림 16]에 따르면 역사적으로 미국 대통령 국정 지지율과 CPI(Consumer Price Index)는 통계적으로 유의하게 부정적 상관관계를 보였으며, [그림 17]은 CPI가 일정 수준 이상을 넘어 인플레이션이 심화될수록 법안 통과확률이 낮아지는 경향성을 보임.

그림 16. 대통령 국정 지지율과 CPI 간 상관관계



자료: 저자 작성.

그림 17. CPI와 법안 통과확률 간 상관관계



자료: 저자 작성.

- [유효연방기금금리] 미 연준의 기준금리인 연방기금목표금리(Federal Funds Target Rate)에 기초하여 일별로 발생한 모든 대출거래의 이자율을 가중평균한 금리인 유효연방기금금리(Effective Federal Funds Rate)는 미국의 금융시장 상황을 나타내는 대표적인 거시지표로서 법안 통과확률에 영향을 줄 수 있음.
  - 다만 본고에서는 일별 연방유효기금금리 대신 유효연방기금금리의 전년대비 변화율을 회귀식에 포함시켜 미 연준의 기준금리 인상 또는 인하 기조에 따른 금리 변동성과 법안 통과확률 간 상관관계를 살펴보았음.
  - [표 4]의 두 번째 칼럼에 따르면 전년대비 금리 수준이 높을수록 법안 통과확률이 상승하는 경향성이 확인됨.
  - 또한 같은 표 네 번째 칼럼의 교차항은 전년대비 금리 수준과 정부 관리 법안의 통과확률 간 양의 상관관계를 보여줌.

표 4. 유효연방기금금리 변화율과 법안 통과확률 간 상관관계

	법안 통과확률		법안 통과확률
유효연방기금금리 변화율	0.065*** (0.007)	유효연방기금금리 변화율 *정부 관리 법안	0.265* (0.113)
		유효연방기금금리 변화율	-0.300** (0.097)
		정부 관리 법안	0.027 (0.069)
소속당 충성도	4.708*** (0.442)	소속당 충성도	4.290*** (0.527)
상대 당 충성도	3.120*** (0.599)	상대 당 충성도	3.477*** (0.676)
소속당 의석 점유율	3.808*** (0.344)	소속당 의석 점유율	3.845*** (0.409)
경기침체	-0.167 (0.140)	경기침체	0.003 (0.155)
대통령 국정 지지율	0.005*** (0.002)	대통령 국정 지지율	0.007*** (0.002)
회기 중 시간적 위치	0.520*** (0.067)	회기 중 시간적 위치	0.447*** (0.075)
대통령 임기 차수	0.058* (0.035)	대통령 임기 차수	0.242*** (0.051)
중간선거 이후 여부	-0.207*** (0.032)	중간선거 이후 여부	-0.119*** (0.038)
경제 이념 성향	0.362 (0.417)	경제 이념 성향	0.986* (0.530)
사회 이념 성향	2.726*** (0.244)	사회 이념 성향	3.155*** (0.283)
상원 여부	0.054 (0.045)	상원 여부	-0.003 (0.052)
상수향	-9.099*** (0.729)	상수향	-9.191*** (0.844)
월별 고정효과	0	월별 고정효과	0
관측치	17,948	관측치	14,278

주: \*, \*\*, \*\*\*은 추정치가 각각 1%, 5%, 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미함.  
자료: 저자 추정.

- [실업률] 미국 고용시장 상황을 보여주는 주요 거시경제 지표 중 하나로서 높은 실업률은 법안 통과확률에 부정적 영향을 미칠 수 있음.
  - [표 5]의 두 번째 칼럼에서 보는 바와 같이 실업률이 상승하여 고용시장 여건이 악화될수록 법안 통과 확률이 낮아지는 경향성이 확인됨.
  - 같은 표의 네 번째 칼럼에 따르면 실업률이 높을수록 실업보험(unemployment insurance) 등의 예산 항목을 포함하는 전범위 예산(Budget General Interest) 법안의 통과확률이 상승하는 양의 상관관계가 나타남.

표 5. 실업률과 법안 통과확률 간 상관관계

	법안 통과확률		법안 통과확률
실업률	-0.066*** (0.010)	실업률*전범위 예산	0.249** (0.123)
		실업률	-0.064*** (0.010)
		전범위 예산	-2.547*** (0.927)
소속당 충성도	4.928*** (0.442)	소속당 충성도	4.961*** (0.443)
상대 당 충성도	2.198*** (0.611)	상대 당 충성도	2.264*** (0.612)
소속당 의석 점유율	3.537*** (0.343)	소속당 의석 점유율	3.556*** (0.343)
경기침체	-0.138 (0.139)	경기침체	-0.139 (0.139)
대통령 국정 지지율	0.003* (0.002)	대통령 국정 지지율	0.003* (0.002)
회기 중 시간적 위치	0.459*** (0.067)	회기 중 시간적 위치	0.457*** (0.067)
대통령 임기 차수	-0.114*** (0.038)	대통령 임기 차수	-0.115*** (0.038)
중간선거 이후 여부	-0.187*** (0.032)	중간선거 이후 여부	-0.183*** (0.032)
경제 이념 성향	-0.168 (0.424)	경제 이념 성향	-0.134 (0.424)
사회 이념 성향	2.354*** (0.243)	사회 이념 성향	2.344*** (0.244)
상원 여부	0.072 (0.045)	상원 여부	0.077* (0.045)
상수항	-7.777*** (0.775)	상수항	-7.877*** (0.777)
월별 고정효과	0	월별 고정효과	0
관측치	17,948	관측치	17,948

주: \*, \*\*, \*\*\*은 추정치가 각각 1%, 5%, 10% 신뢰수준에서 유의함을 의미함.  
자료: 저자 추정.

## ■ 미국의 정치·경제적 상황 변화 및 118대 의회 구성에 따른 바이든 행정부의 임기 후반부 정책 추진력 전망

- [중간선거 이후] 앞선 분석 결과를 통해 중간선거 이후에는 법안 통과확률이 유의하게 낮아지는 경향성을 보인다는 점에서 바이든 행정부 임기 후반부의 정책 추진력은 전반적으로 하락할 전망
- [경기침체 가능성] 경기침체 가능성이 높아질수록 미 연방정부 차원에서의 규제 완화 또는 경제상황 통제 등과 관련된 정부 관리 법안의 의회 통과는 탄력을 받을 수 있으나 다른 유형의 법안은 별다른 영향을 받지 않거나 통과확률이 낮아질 가능성 존재
- [인플레이션 심화] 과도한 인플레이션은 법안 통과확률을 낮추는 경향을 보인다는 점에서 바이든 대통령과 민주당은 정권 후반부 정책 추진력을 높이기 위해 인플레이션을 낮추는 데 더욱 주력할 것으로 보임.
- [공화당의 하원 장악] 민주당이 하원에서 다수당 지위를 잃음에 따라 바이든 행정부의 임기 후반부 정책 추진력은 떨어질 수 있으나 앞선 분석 결과에서 상대 당 충성도가 법안 통과확률과 양의 상관관계를 보인다는 점에서 민주당은 공화당과 초당적 논의를 통해 법안을 마련하는 데 집중할 것으로 판단됨.

## 5. 정책 시사점

### ■ 공화당이 하원을 탈환함에 따라 민주당과 공화당 간 의제가 충돌하는 분야에서 바이든 행정부가 적극적인 재정지출을 유지하기는 어려울 것으로 예상됨.

- 미국 헌법은 세입 법안(revenue bill) 등 수입 증가가 필요한 법안에 대해 하원에서 발의하도록 규정하고 있으며, 통상적으로 지출 승인 법안(appropriation bill)도 하원에서 발의된다는 점에서<sup>47)</sup> 하원에서 민주당의 영향력 감소는 바이든 행정부의 정책 추진 및 적극적인 재정지출을 제약하는 요인이 될 수 있음.
  - 역사적으로 법안(bill)이나 공동결의안(joint resolution)의 약 70% 이상이 하원에서 먼저 발의된다는 점에서<sup>48)</sup> 하원은 의회 내 의제 설정에서 중추적인 역할을 담당하고 있음.
- 미국 의회에서 계류 중이거나 법안이 구체화되지 않아 바이든 행정부의 미해결 과제로 남아 있던 기후·이민·교육·사회복지 관련 정책은 향후 118대 의회에서 상정되더라도 부결될 가능성이 큼.
  - 바이든 행정부는 기후변화 대응 및 에너지 안보, 친이민 정책, 양육비 지원 확대, 주거비 부담 경감, 주거 보조 프로그램 등에 많은 예산을 배정하고 있으며 공약의 성공적인 이행을 위해 관련 분야에 대한 정책 확대를 시도할 수 있음.
  - 공화당은 하원 다수당 지위를 활용해 민주당과 충돌하는 해당 분야에 대한 입법 추진을 거부할 가능성이 존재
- 이 외에 118대 의회를 통한 바이든 행정부의 정책 추진력은 경제상황 혹은 의회 구성에 따라 다양하게 영향을 받을 수 있음.
  - 앞선 계량 분석 결과를 바탕으로 인플레이션 심화 및 경기침체 가능성에 따라 경제상황 통제에 대한

47) <https://www.congress.gov/help/learn-about-the-legislative-process/how-our-laws-are-made>(검색일: 2022. 11. 1).

48) Voteview 데이터베이스 바탕으로 83대 이후 의회 발의된 법안과 공동결의안에 대해 계산.



요구가 거세지면 초당적 의제 한정으로 바이든 행정부 중심의 정책 추진력이 강화될 수 있는 요소가 존재

- 이번 118대 의회는 신규 의원이 대거 진입하는 등 인적 구성의 변동이 컸으며 역사적으로 볼 때 기존 의원 대비 ① 신규 민주당 의원의 충성도는 낮으나 ② 신규 공화당 의원의 충성도는 뚜렷하게 낮지 않다는 점이 바이든 행정부의 정책 추진력을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있음.
  - ※ 117대 의회 구성원 중 55명의 의원이 이번 중간선거에서 자발적으로 재선을 포기했으며, 2011년 개원한 111대 의회부터 고려할 경우 자발적인 재선 포기자 수는 가장 많음.<sup>49)</sup>
  - ※ 또한 117대 하원 소속 민주당(22명)이 공화당(10명)에 비해 중간선거에서 자발적으로 재선을 포기한 의원이 많음.

■ 공화당은 하원에서의 영향력 확대를 토대로 민주당과 차별화되는 독자적인 정책 추진을 시도할 수 있으나 민주당과 협력할 초당적 의제도 존재

- 공화당은 지금까지 하원 소수당으로서 증세에 반대한다는 견해를 밝혀왔으며 트럼프 행정부하에서 제정된 「감세 및 일자리 법(TCJA: Tax Cuts and Jobs Act)」을 통해 한시적으로 허용된 감세 정책을 이번 118대 의회에서 영구화하는 시도를 할 수 있음.<sup>50)</sup>
  - 이번 중간선거에서 재선에 성공한 공화당 하원의원 뷰캐넌(Vern Buchanan)은 117대 하원 말(2022년 9월 22일) 가계 생계비 절감 등을 위한 감세 추진에 초점을 맞춘 「TCJA 영구화법(TCJA Permanency Act; H.R.8913)」 법안을 제시했으며,<sup>51)</sup> 향후 118대 의회에서 동 법안이 공화당 측 주도로 재논의될 수 있음.
- 117대 하원에서 소수당 대표였고 118대 의회에서 공화당의 추대로 하원의장이 될 전망이다인 케빈 맥카시(Kevin McCarthy)는 하원 공화당의 주요 의제를 발표하는 과정에서 민주당과 충돌할 수 있는 내용을 대거 제시<sup>52)</sup>
  - 맥카시가 중간선거를 앞두고 118대 의회 하원 공화당 활동의 청사진으로 제시한 ‘미국에 대한 약속(CTA: Commitment to America)’은 부모의 자녀교육 감독 권리 강화를 내포하는 「부모의 권리에 관한 법안(Parents’ Bill of Rights; S.3218과 H.R.6056)」에 대한 지지, 임신중지권 제한, 이민 규제, 정부 예산 집행에 대한 통제 및 투명성 강화 등을 포함하고 있어 민주당과의 충돌을 예고
- 또한 미국 연방 부채가 상한선인 31.4조 달러에 근접한 상황에서<sup>53)</sup> 공화당은 협상력을 끌어내기 위해 ‘연방부채상한(Federal debt ceiling)’에 대한 조정을 무기화할 수 있으며<sup>54)</sup> 만약 부채 상한이 조정되지 않을 경우 국제금융시장의 불안이 가중될 수 있음.<sup>55)</sup>
- 반면 미국 우선주의하의 공급망 강화 및 중국에 대한 의존도 축소 등과 같은 분야에서는 민주당과 공통 의제를 이끌어낼 수 있을 것으로 관측됨.

49) [https://ballotpedia.org/List\\_of\\_U.S.\\_Congress\\_incumbents\\_who\\_did\\_not\\_run\\_for\\_re-election\\_in\\_2022](https://ballotpedia.org/List_of_U.S._Congress_incumbents_who_did_not_run_for_re-election_in_2022)(검색일: 2022. 11. 14).

50) <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2022/10/17/republicans-tax-trump-biden/>(검색일: 2022. 11. 1).

51) <https://gop-waysandmeans.house.gov/buchanan-introduces-legislation-to-make-republican-tax-cuts-permanent/>(검색일: 2022. 11. 1).

52) Kevin McCarthy, “Commitment to America(CTA)” <https://www.republicanleader.gov/commitment/>(검색일: 2022. 11. 7).

53) 미 재무부에 따르면 공공부채는 31.3조 달러임. <https://fiscaldata.treasury.gov/americas-finance-guide/national-debt/>(검색일: 2022. 11. 10).

54) <https://www.reuters.com/world/us/us-congress-could-be-bruising-debt-ceiling-fight-after-midterms-2022-10-10/>(검색일: 2022. 11. 1).

55) <https://www.crfb.org/papers/qa-everything-you-should-know-about-debt-ceiling#hit>(검색일: 2022. 11. 7).

- 앞서 언급된 CTA는 핵심 광물 및 원료에서 중국에 대한 높은 의존도를 지적하며 공급망에서 중국을 배제하고, 공급망 위기(supply chain crisis)를 탈피하기 위해 미국산 에너지 및 핵심 광물 발전을 우선시하는 내용 등을 담고 있음.
- 공화당 내 'China taskforce'를 이끌고 있으며 재선에 성공한 Michael McCaul은 'China Taskforce report'를 통해 △이념 경쟁 △공급망 안보 △국가안보 △기술 △경제 및 에너지 △경쟁력 측면에서 도전과제를 제시하며 대만과 안보 협력의 중요성을 강조
- 바이든 행정부는 미국 우선주의와 궤를 함께하는 여러 정책을 시행했으며 민주당 정당(platform)에서도 제조업 경쟁력 유지를 위해 중국의 지재권 침해·환율 조작·덤핑을 비롯한 불공정 무역과 같은 이슈에 단호히 대응할 것을 주문한 바 있음.
- 공화당은 역대 중간선거와 비교해 야당으로서의 성과가 저조해 상황 반전을 끌어내기 위한 지도력이 절실
  - 트럼프 전 대통령의 지지와 선거 전 중대 발표(11월 15일) 선언 등이 오히려 역효과를 불러일으켰다는 평가도 있으며 재선에 성공한 DeSantis 플로리다 주지사와의 경쟁 관계 전개 양상에 따라 향후 공화당의 구심점이 정해질 것으로 보임.
    - ※ 트럼프는 대통령 재임 시절 극우 성향 정책을 펼쳤고, DeSantis는 공화당 하원 내 강성 우파 모임인 Freedom Caucus의 창립회원이라는 점에서 둘 중 누가 공화당의 구심점이 되든 향후 공화당은 계속해서 강력한 보수 성향의 정책 의제를 펼칠 것으로 보이나 DeSantis가 트럼프와 어떻게 차별화된 정책 의제를 제시할지도 중요한 관전 요소가 될 수 있음.
    - 공화당의 추대로 하원의장이 될 전망이다 맥카시의 경우, 추대 과정에서 당내 강성 우파 모임인 Freedom Caucus 일부 회원의 지지를 얻지 못한 적이 있으며,<sup>56)</sup> Freedom Caucus의 재선율(83.7%)이 온건 보수파인 Republican Governance Group(RGG)의 재선율(77.8%)보다 더 높기에 당이 통일된 의제를 만들어가는 데 걸림돌이 될 수 있음.<sup>57)</sup>
      - ※ 경제 이념 성향을 비교할 때, 통념과 같이 RGG(0.34)가 Freedom Caucus(0.69)에 비해 경제적 재분배 관련 정책에 더 긍정적인 성향을 보이고 있으며 선거 결과 Freedom Caucus가 견재하다는 점은 초당적 의제를 발전시키는 협상 과정에서 난항을 예고함.<sup>58)</sup>
      - ※ 또한 117대 의회에서 Freedom Caucus(79.7%)가 RGG(89.5%)에 비해 충성도가 확연하게 낮다는 점은 향후 맥카시 중심의 하원 공화당 결집에 악영향을 줄 수 있음.

■ 양당 간 의제 및 이념 갈등의 심화로 인해 초당적 과제인 인프라·산업 경쟁력 강화·대중 견제와 같은 분야로 의회 내 논의가 집중될 가능성이 있음.

- 거부권은 바이든 행정부가 쥐고 있고 공화당은 이를 뒤집을 만한 의석 수를 확보하지 못했다는 점에서 양측 모두 독자적인 정책 추진이 어려운 상황
- 따라서 앞서 언급한 미국 우선주의에 기반한 산업경쟁력 강화 등을 비롯한 초당적 의제를 중심으로 의회 내 논의가 집중될 수 있음.

56) <https://edition.cnn.com/2022/11/11/politics/kevin-mccarthy-speakership-race-house-freedom-caucus/index.html>(검색일: 2022. 11. 12).

57) 한국 시간 11월 14일 개표상황 기준 득표율이 해당 선거구에서 1위를 달리는 후보가 재선했다고 가정함.

58) 117대 의회에서 맥카시 개인의 경제 이념 성향은 0.43으로 Freedom Caucus와 RGG 사이에 위치하며 맥카시의 의회 경력 전체를 두고 계산해도 이와 비슷한 0.45임.

- [산업경쟁력 강화 및 미국 우선주의] 기존에 제정된 「반도체 및 과학법」과 IRA에서 드러나는 ‘미국 우선주의’ 기조의 연장선상에서 민주당과 공화당이 공감대를 형성하고 있는 미국 중심의 공급망 재편의 일환으로 중국에 대한 강화된 견제 조치가 논의될 수 있음.
  - [의료비 절감] 의료비 절감은 민주당과 공화당이 모두 공감하는 정책 목표이며 민주당은 △의료 산업 내 거대 인수합병에 대한 규제 △의료 체계의 투명성 확대 △의료 보조금에 대한 상한선 철폐를 주장하며, 공화당도 의료 산업 내 경쟁 보장과 의료 체계의 투명성 강화를 주장하고 있다는 점에서 양당이 공감대를 형성할 수 있을 것으로 보임.
  - [환경 정책] 양당이 청정에너지 생산 확대를 위한 투자 확대를 언급한다는 점에서 관련 산업 지원을 위한 초당적 정책이 등장할 가능성이 있음.
  - [에너지] OPEC의 원유 생산량 담합을 견제하는 「NOPEC 법안」 등이 상원 법사위에서 초당적인 지지로 통과<sup>59)</sup>한 바 있고 바이든 행정부에서도 이를 지지할 경우 향후 118대 의회에서 동 안건이 본격적으로 논의될 수 있음.
- 양원 동의와 대통령 승인이 모두 갖춰지기 위해서는 양당이 각자의 정책 의제에서 일정 부분 양보할 필요가 있으며 이러한 협상 과정에서 여러 분야를 아우르는 대규모 정책이 등장할 가능성도 있음.

■ 의회를 통한 정책 추진력 약화로 인해 바이든 대통령은 행정명령과 같이 의회 동의를 우회하는 독립적인 수단을 활용할 가능성도 존재

- 행정명령은 양원 동의가 필요하지 않기 때문에 바이든 행정부가 대규모 재정지출을 위해 선택할 수 있는 가장 효과적인 수단일 수 있음.
- 바이든 행정부는 행정명령을 통해 학자금 탕감, 바이오산업 기술 발전을 위한 ‘바이오 기술·제조 발전을 위한 행정명령(Advancing Biotechnology and Biomanufacturing Innovation)’ 등을 실시하고 이 외에도 추가 법률 제정 없이 러시아 및 중국 제재를 위한 수출 통제를 시행한 바 있음.
- 이러한 수단은 바이든 행정부의 관점에서 볼 때 양원의 동의를 거칠 필요 없는 효율적인 정책 수단이기에 때문에 의회 장악력이 감소한 바이든 대통령 임기 후반부에 더욱 빈번하게 등장할 가능성이 있음.

■ 민주당은 상원 다수당 지위와 공화당과의 근소한 하원 의석 수 차이를 바탕으로 정책 추진 동력을 어느 정도 확보할 수 있을 전망

- 역사적으로 여당이 상원 다수당을 차지했을 때 야당이 양원을 장악한 경우보다 법안이 신속하게 양원을 통과할 수 있다는 점에서 다소간 정책 추진력의 상승을 기대할 수 있음(표 6 참고).
- 다만 상원에서 여전히 공화당 의원들이 주도하는 필리버스터 등을 통해 민주당의 정책 추진이 저지될 수 있으며 상원 내 민주당 의석 수가 60석에 못 미친다는 점에서 공화당의 필리버스터를 저지하기 어려움.

59) <https://www.reuters.com/markets/commodities/us-senate-panel-advances-bill-rein-opec-over-oil-output-cut-2022-10-19/>(검색일: 2022. 11. 1).

표 6. 의회 정치 지형에 따라 법안의 양원 통과에 걸리는 기간 변화

	다수당		전체	정부 관리	사회복지
	하원	상원			
시나리오 1	야당	여당	72.2일	78.4일	69일
시나리오 2	야당	야당	114.1일	96.6일	125일

주: 시나리오 1은 공화당이 하원을 장악했지만 상원은 장악하는 데 실패한 경우, 시나리오 2는 공화당이 양원을 장악하는 경우로 이해할 수 있음. 최종적으로 양원에서 통과된 법안 중 최초 발의자 당이 대통령 당과 일치한 경우만을 분석 대상으로 함. 정부관리 및 사회복지 정책의 분류는 앞서 설명한 Clausen 코드를 바탕으로 함. 2차 세계대전 후, 83대 이후 의회만 분석에 고려함.

자료: Voteview를 통해 저자 계산.

■ 한국은 미 의회 내 이견 조율 과정에서 제출되는 다양한 형태의 법안을 면밀하게 점검할 필요가 있음.

- 앞선 논의에 비춰볼 때, 의회 입법은 의제 충돌을 무마하는 과정에서 여러 분야를 아우르는 대형 법안으로 추진될 가능성이 있으며 이는 의회 내 논의를 더욱 지연시키는 요인으로 작용할 수 있음.
  - 또한 앞선 계량분석 결과에 따르면 이번 중간선거 이후 변화된 정치 지형은 개별 법안 통과율을 하락시키고 법률 제정에 필요한 법안 상정 수를 증가시킬 수 있다는 점에서 향후 하나의 법안이 최종적으로 입법화되기까지 상당한 시간이 소요될 수 있음.
- 입법화를 위한 의회 내 논의가 길어지는 만큼 한국에 불리하게 작용할 수 있는 법안의 경우 사전에 이를 포착해 우리의 목소리를 반영할 기회가 마련될 수 있음.
- 이러한 기회를 활용하기 위해 미 의회 내 정책 추진 상황을 면밀히 점검함으로써 양당이 발의하는 정책 의제를 파악하고 법안의 형태를 자세히 분석해 한국에 불리하게 작용할 수 있는 법안에 대해 사전에 이견을 조율할 필요가 있음.
  - 특히 한 해의 초반(1~4월)에 양당 의제가 본격적으로 제시되고, 중반(5~8월)에 논의를 거쳐 구체화되며, 후반(9~12월)에 본격적으로 상정된 법안이 통과된 후 정책 시행으로 이어지기 때문에 118대 의회 초반과 중반에 발의되는 안건을 두루 파악해 양당이 취하는 전략의 성격을 파악할 필요가 있음.
  - 앞선 계량분석 결과에 비춰볼 때, 회기 말에 다가갈수록 법안 통과율이 상승하며 특히 118대 의회 두 번째 세션(2024년 1월 이후) 후반기(9~12월)에 법안처리가 신속히 이루어질 것으로 예상되므로 사전에 법안의 성격과 경제적 영향을 파악하는 것이 중요
- 초당적 의제인 미국 우선주의를 통한 산업경쟁력 강화를 추진하는 과정에서 한국의 국익과 상충되는 법안이 등장할 수 있어 미국 의회의 정책 추진 방향에 대한 이해가 그 어느 때보다 중요할 것으로 보임.

■ 더불어 미 의회 구성원의 성향 파악을 통해 한·미 간 정책 협력 방안을 도출할 필요가 있음.

- 이념적 양극화 심화와 양원에서의 근소한 의석 수 차이로 인해 양당 내 중립적 성향의 의원이 지닌 전략적 중요성이 커짐.
  - 양원에서 의석 수 차이가 크지 않다는 점에서 당의 중점 법안이더라도 당원 충성도에 따라 법안 통과를 장담할 수 없으며, 이 과정에서 상대 당의 중립적 성향 의원이 지닌 전략적 가치가 더욱 커질 수 있음.
  - 따라서 법안 통과와 중심축이 될 수 있는 중립적 성향의 의원과 한·미 협력 관계에 대한 공감대를 형성할 경우 법률 제정 과정에서 발생할 수 있는 차별적인 조치 등을 최소화하는 데 효과적일 수 있음.

- 기존 의원의 경우 117대 의회에서의 이념적 성향 및 의회 경험 초반부터 현재까지의 추세를 파악해 각 초당적 의제에 대한 지지 성향을 예측하고, 신규 의원에 대해서는 의회 내 발의 혹은 공동발의 형태로 정책 추진에 참여하는 상황을 점검함으로써 각 법안에 대한 투표 이력을 토대로 이념적 성향을 유추해 볼 수 있음.
- 미국 재무부의 IRA 하위규정 마련 과정에서 한국의 요구사항이 반영될 수 있도록 지속적인 노력이 필요
  - 산업통상자원부는 IRA에 포함된 친환경차 세액공제 조항의 차별성 완화를 위해 △미국 내 투자가 예정된 기업에 대해 세액공제 관련 요건 3년간 유예 △일부 조립 공정을 북미에서 진행해도 공제요건이 충족되도록 ‘최종조립’의 정의를 완화해 줄 것 △광물과 부품의 배터리 요건 구체화 △상업용 친환경차 범위 확대 등을 요구(11월 4일)하였음.<sup>60)</sup>
    - ※ 일본과 EU 정부 역시 IRA의 미국산 자동차 및 핵심 광물 사용에 관한 선별적 조치에 대한 개정을 요구했으며 향후 이러한 차별적 조치에 대한 대응을 관련 국가들과 협력하여 진행 가능 **KIEP**

60) 「美 중간선거 D-1…韓 전기차 보조금 차별, 미뤄질까?」(2022. 11. 7), 머니투데이, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022110713530641255> (검색일: 2022. 11. 8).

부표 1. 변수 일람

	변수명	표기	설명
종속 변수	법안 통과여부	$1_{i,j,c,p,t}$	법안이 통과됐으면 1, 아니면 0
	법안 회부 수	$N_{j,b,p,t}$	법률이 최종적으로 통과되기까지 양원에서 안건으로 상정된 수
참자 의미	법안	$i$	각 법안이 갖는 고유 번호를 저자가 부여
	회기	$j$	의회 기수
	상하원 구분	$c$	법안이 상원 혹은 하원에서 발의됐는지를 구분
	발의자 소속당	$p$	발의자의 소속당(민주당 혹은 공화당)
	시간	$t$	법안이 투표된 시점
	법률	$b$	최종적으로 통과된 법률에 대한 고유 번호를 저자가 부여
주요 독립 변수	발의자 소속당 충성도	$LoyaltySup_{j,c,p,t}$	발의자가 소속당 $p$ 의 당원이 $j$ 기수 의회 상원 혹은 하원에서( $c$ ) $t$ 시점까지 보인 평균 충성도(의회가 열린 일별로 계산)
	상대 당 충성도	$LoyaltyOpp_{c,p,t}$	위의 발의자 소속당 충성도와 동일하나 상대 당에 대한 충성도를 계산
	발의자 소속당 의석 점유율	$Share_{j,c,p}$	$j$ 기수 의회 $c$ (상원 혹은 하원)에서 발의자 소속당 $p$ 의 의석 점유율
	경기침체 여부	$Recession_t$	$t$ 시점에 경기침체에 해당하면 1, 아니면 0
	대통령 지지율	$Approval_t$	$t$ 시점에 대통령 지지율
	대통령 지지율: 여당	$ApprovalSup_{p,t}$	위의 대통령 지지율 중 발의자 소속당이 여당이 아닐 경우 0
	회기 중 시간상 위치	$TimePosition_{j,t}$	회기 중 시간상 위치를 지수화한 것으로 회기 초에 가까울수록 0, 말에 가까울수록 1
	대통령 임기 차수	$Presidency_t$	$t$ 시점에 대통령이 연임하고 있으면 2, 아니면 1
	중간선거 여부	$Midterm_j$	$j$ 기수 의회가 중간선거 직후면 1, 아니면 0
	경제 이념적 성향	$EconomicIdeology_{j,c,p}$	발의자가 소속당 $p$ 에 소속된 당원 중 $j$ 와 $j-1$ 기수 모두 의회에 존재한 당원의 $j-1$ 의회에서 보인 경제적 성향의 평균값이며 상원과 하원을 별도로 계산함. 단, 공화당원이 발의한 법안일 경우 부호를 반전시켜 발의자 소속당과 평균적인 이념적 성향의 호응도를 측정함.
	사회 이념적 성향	$SocialIdeology_{j,c,p}$	위와 동일하되 경제 이념적 성향 대신 사회 이념적 성향을 대상으로 함.
기타 변수	월	$m_t$	법안이 회부된 월
	상원 여부	$Senate_c$	상원일 경우 1, 하원일 경우 0을 나타내는 더미 변수
	Clausen 코드	$Clausen_i$	법안 $i$ 에 대한 Clausen 코드
	Peltzman 코드	$Peltzman_i$	법안 $i$ 에 대한 Peltzman 코드

자료: 저자 작성.

부표 2. 분석 단계별 기본 모형

	모형
1단계: 로짓 모형 (법안 통과율)	$1_{i,j,c,p,t} = \alpha_1 LoyaltySup_{j,c,p,t} + \alpha_2 LoyaltyOpp_{j,c,p,t} + \alpha_3 Share_{j,c,p} + \alpha_4 Recession_t$ $+ \alpha_5 Approval_t + \alpha_6 ApprovalSup_{p,t} + \alpha_7 TimePosition_{j,t}$ $+ \alpha_8 Presidency_t + \alpha_9 Midterm_j$ $+ \alpha_{10} EconomicIdeology_{j-1,c,p} + \alpha_{11} SocialIdeology_{j-1,c,p} + \alpha_{12} Senate_c$ $+ Other\ Controls_{j,c,p,t} + FE(m_t) + \epsilon_{i,j,c,p,t}$
2단계: OLS (법안 상정 수)	$N_{b,j,p,t} = \beta_1 LoyaltySup_{b,p} + \beta_2 LoyaltyOpp_{b,p} + \beta_3 Share_{b,p} + \beta_4 Recession_t$ $+ \beta_5 Approval_t + \beta_6 ApprovalSup_{p,t} + \beta_7 TimePosition_t$ $+ \beta_8 Presidency_t + \beta_9 Midterm_j$ $+ \beta_{10} EconomicIdeology_{j-1,p} + \beta_{11} SocialIdeology_{j-1,p}$ $+ Other\ Controls_{b,j,p,t} + FE(m_t) + u_{b,j,p,t}$

주: 자세한 변수 설명은 [부표 1]에서 제공하며  $FE(m_t)$ 는 각 월에 대한 고정효과를 의미함.

자료: 저자 작성.