



2024.2.5.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 86호

미국 의회 정치와 인플레이션 감축법



박성준 부연구위원(거버넌스그룹)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 2월 5일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01	02	02	04	03	07
연구의 배경		법안의 도입 배경과 주요 내용		입법 과정과 미국 국내 정치	
04	09	05	12	06	17
미 행정부의 갈등 해소 노력		트럼프의 재선과 법안의 폐기 가능성		결론 및 시사점	

본 보고서는 2023년 국회미래연구원 연구보고서 「경제안보와 의회외교」의 내용 일부를 바탕으로 작성하였음. 다만, 저자(박성준 부연구위원)의 관점에 따라 위의 보고서를 편집하고 새로운 내용을 추가하였으므로 보고서의 집필에 참여한 모든 연구자의 견해를 대표하지는 않음. 보고서의 서지사항은 다음과 같음: 박성준·김은아·박현석·김다솜(2023), 「경제안보와 의회외교」, 연구보고서 23-08호, 국회미래연구원.



요약

■ 인플레이션 감축법은 미중 기술패권경쟁 및 산업정책으로의 회귀를 상징하는 대표적 법안이지만 당파적 속성이 강하게 나타나며 이는 입법 과정과 이후의 경과에 큰 영향

- 민주당 주도로 일방적으로 입법이 이루어졌으며 공화당은 줄곧 법안에 반발
 - 민주당 내에서 맨친 상원의원과 법안의 내용과 관련하여 협상과 타협
 - 예산 조정 법안으로 발의하여 상원의 필리버스터를 우회하는 방식으로 조속히 입법에 성공
 - 공화당은 상·하원에서 단 1명도 찬성표를 던지지 않음
- 2024년 1월 현재 공화당의 두 대선후보는 이미 동 법안의 폐지를 공언한 바 있음

■ 인플레이션 감축법으로 인해 우방국과 마찰이 벌어지자 바이든 행정부는 행정부의 고유 권한을 사용하여 이를 완화

- 미 재무부는 2022년 12월 말 추가지침을 발표하여 전기차 가운데 리스 차량을 상업용 전기차에 포함시켜 최대 7,500달러의 세액공제를 받을 수 있도록 규정
- 동 추가지침을 계기로 유럽연합과 한국의 전기차 가운데 리스 차량의 비율이 급격히 증가하였으며 이는 미국으로의 전기차 수출이 계속 증가하는데 일정 역할을 하였다고 평가됨

■ 2024년 11월 대선에서 공화당 후보가 당선되더라도 동 법안의 폐지가 쉽지는 않을 것으로 전망되지만 행정부의 권한을 사용하여 실질적으로 법안의 효과를 줄일 가능성은 열려있음

- 동 법안이 폐지되기 위해서는 관련 법안이 상원과 하원을 모두 통과해야 하므로 두 정당의 기초를 고려할 때 최소한 공화당이 양원에서 모두 다수당의 지위를 확보하는 것이 필요
 - 그러나 공화당이 양원을 장악하더라도 공화당 내부에서 이탈표가 발생하면 법안의 폐기가 이루어지지 않을 수 있으며 2017년 오바마케어 폐지 실패가 이를 잘 보여줌
- 2023년 공화당 의원 전원이 발의하여 하원을 통과한 Limit, Save, Growth Act of 2023 법안은 개별 의원의 지역구 이해관계와 관련한 시사점을 제시
 - 동 법안은 인플레이션 감축법을 무력화하는 조항을 포함
 - 공화당의 중서부 지역 의원들은 지역구의 산업구조를 고려하여 인플레이션 감축법 무력화 조항 일부에 반발하였으며 지도부와의 협상을 통해 이를 관철시킴
 - 인플레이션 감축법 관련 기업들의 투자는 이미 시작되었으며 공화당 의원들의 지역구가 이미 많은 수혜를 입고 있어 본격적으로 법안의 폐기를 추진하기는 어려운 측면이 있음
- 바이든 행정부의 사례에서 알 수 있듯이 행정부의 권한을 통해 법안의 구체적인 시행 방식에 영향을 미칠 수 있으며 이는 실질적으로 법안의 효력을 감소시킬 수 있음

■ 미 정치권의 움직임과는 별도로 시장의 움직임을 주시할 필요가 있음

- 미 정부의 대대적인 지원에도 불구하고 전기차에 대한 소비자 수요가 둔화하고 있는데, 이는 입법과 정책이 모든 경제안보 문제를 해결할 수는 없음을 잘 보여줌
 - 법에 규정된 해외우려기관 관련 조항의 적용으로 인해 세액공제 대상 차종의 수가 상당히 감소하는 것도 향후 전기차 관련 산업에 영향을 미칠 것으로 우려

01

연구의 배경

- 인플레이션 감축법을 둘러싼 불확실성 심화
 - 트럼프 전 대통령은 자신이 재선되면 동 법안을 폐지하겠다고 선언
 - 또다른 공화당 대선 후보 니키 헤일리 역시 동 법안의 폐지를 공언
 - 미 공화당은 법안 도입 당시부터 법안에 반대
 - 미국의 녹색전환 관련 정책은 민주당이 주도
 - 공화당은 화석연료 관련 산업에 우호적

- 미국의 정치 지형을 고려하여 인플레이션 감축법 관련 동향에 대한 분석과 대비가 필요
 - 동 법안과 관련한 불확실성은 전 세계 공급망에 영향
 - 우리나라의 전기차 및 배터리 산업에 영향
 - 동 법안은 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)과 함께 미중 기술패권경쟁 및 산업정책으로의 회귀를 상징하는 대표적 법안이지만 당파적 속성이 강하게 나타남
 - 바이든 대통령의 “보다 나은 재건 구상(Build Back Better Plan)”에서 출발
 - 공화당은 미국 내 제조 및 투자 강화 등의 요소에도 불구하고 기후변화 대응 조항 등을 비판하며 당 차원에서 반대하였으며 상·하원에서 단 1명도 찬성표를 던지지 않음¹⁾
 - 동 법안은 발의, 통과, 통과 이후의 논쟁 등 여러 단계에서 국제정치 뿐만 아니라 미국 국내정치적 요인과의 상호 관계가 다양하게 나타남
 - 발의 단계에서는 민주당 내에서 맨친 상원의원과의 협상과 타협이 필요하였고, 이후 미국 상원의 필리버스터를 우회하기 위해 예산 관련 법안으로 분류
 - 미 재무부는 2022년 12월 추가지침을 통해 전기차 차별조항에 대한 우방국의 불만을 일정 부분 해소하였고 이에 대해 미 정치권 일부에서 반발
 - 공화당은 2023년 동 법안에 포함된 주요 기후변화 대응 예산을 삭감하는 법안을 하원에서 통과시켰는데, 이 과정에서 지역구 이해관계의 중요성이 나타남

1) 이와 관련해서는 동 법안의 발의 과정을 둘러싼 민주당과 공화당의 갈등도 작용하였음. 자세한 사항은 박성준 외(2023)를 참고

- 본 연구는 인플레이션 감축법과 관련하여 미국 국내 정치에 주목하여 아래와 같이 내용을 구성
 - 동 법안에 포함된 전기차 및 배터리 관련 조항에 대해 간략하게 정리
 - 동 법안의 발의 및 상하원 통과와 관련된 미국 국내 정치를 논의
 - 미 재무부의 2022년 12월 추가지침과 관련된 국제 정치 요소와 미국 국내 정치 요소를 논의
 - 인플레이션 감축법 폐지 논란과 관련한 미국 국내 정치 요소를 논의
 - 법안 폐지를 위한 조건과 과거 사례(오바마케어 폐지 추진)
 - 미 공화당의 Limit, Save, Growth Act of 2023의 발의 및 하원 통과 과정
 - 미국 국내 정치 요소 이외에 전기차 업계에 실질적인 영향을 주는 요인을 추가로 논의
 - 위의 논의를 바탕으로 시사점을 도출

02

법안의 도입 배경과 주요 내용

법안의 도입 배경

- 법안의 도입 배경은 아래와 같이 정리해볼 수 있음
 - 전기차 및 배터리 분야에서 중국을 배제한 글로벌 공급망을 구축
 - 중국은 배터리 핵심 광물인 리튬, 망간, 코발트, 니켈 등의 글로벌 공급망에서 지배적인 위치에 있으며, 이러한 양상은 제련을 중심으로 살펴볼 때 특히 두드러짐
 - 이에 대한 위기의식으로 중국에 대한 높은 핵심 광물 의존도를 개선하고 핵심 광물 공급망의 다변화를 추구
 - 미국 내 제조기반을 재건·확충하고 중산층에 보다 나은 일자리를 제공
 - 친환경 에너지로의 전환을 촉진
 - 민주당의 기후변화 대응 및 녹색전환 기조를 반영
 - 다만 탄소배출 감축이라는 측면에서 보자면 친환경 에너지에 보조금을 지급하는 정책은 차선의 정책(second-best policy)에 해당하며 탄소배출에 직접 비용을 부과하는 정책이 최선의 정책(first-best policy)에 해당(Bown, 2023a)
 - 미중 기술패권경쟁과 산업정책으로의 회귀를 상징하는 또 다른 법안인 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)과 마찬가지로 중국을 배제한 공급망 구축, 미국 내 제조기반 재건·확충이라는 목표를 가짐
- 동 법안은 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)과 많은 공통점을 가지고 있으나 분명한 차이점도 가지고 있음
 - 두 법안 모두 미중 기술패권경쟁, 산업정책으로의 회귀, 경제안보를 상징
 - 주요 미래산업에서 중국을 배제한 글로벌 공급망 구축을 추구
 - 미국 내 제조기반의 재건·확충을 추구한다는 점에서 미국 우선주의의 경향이 나타남
 - 두 법안은 다음과 같은 차이점을 가지고 있음
 - 반도체 및 과학법은 초당적인 지지를 받았으나 인플레이션 감축법은 민주당이 단독으로 통과
 - 인플레이션 감축법과 관련해서는 법인세 최저세율 인상, 기후위기 대응 등에서 양당의 기조가 충돌

법안의 주요 내용

- 동 법안에서 규정한 전기차 세액공제 요건은 [표 1]에 정리한 바와 같음²⁾
 - 최종 조립 요건은 세액공제를 받기 위한 전제조건으로 동 요건 충족시 배터리 핵심 광물 요건과 배터리 부품 요건을 만족하면 각각 3,750달러의 세액공제 혜택
 - 법안 통과 시점에 해외우려기관이 정의되지 않았으므로 배터리 핵심 광물 요건 및 배터리 부품 요건과 관련하여 해외우려기관 조항은 각각 2025년, 2024년부터 적용
 - 법안 통과 후 세액공제 요건과 관련하여 한국, 유럽연합 등 우방국이 크게 반발

표 1 인플레이션 감축법 전기차 세액공제 요건

구분	내용
최종 조립 요건	전기차의 최종 조립이 북미(미국, 캐나다, 멕시코)에서 이루어져야 함
배터리 핵심 광물 요건 (3,750달러)	전기차 배터리에 사용되는 핵심 광물*의 일정 비율* 이상이 1) 미국 또는 미국과 자유무역협정(FTA)을 체결한 국가에서 추출 또는 처리되거나 2) 북미에서 재활용되어야 함 * 핵심 광물: 알루미늄, 코발트, 흑연, 리튬, 망간, 니켈 등 * 비율(연도별): ('23) 40% → ('24) 50% → ('25) 60% → ('26) 70% → ('27~) 80% 단, 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)에서 추출, 처리, 재활용된 핵심 광물이 포함되면 세액공제 대상에서 제외
배터리 부품 요건 (3,750달러)	배터리 부품*의 일정 비율* 이상이 북미에서 제조되어야 함 * 배터리 부품: 양극판, 음극판, 분리막, 전해질, 배터리 셀 등이 포함되며 미 재무부가 2023년 3월 31일 발표한 세부 지침 규정안에 따르면 양극 활물질 등의 소재는 핵심 광물로 취급 * 비율(연도별): ('23) 50% → ('24) 60% → ('25) 60% → ('26) 70% → ('27~) 80% → ('28) 90% → ('29) 100% 단, 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)에서 조달된 배터리 부품이 포함되면 세액공제 대상에서 제외
차량 가격 상한	1) SUV, 밴, 픽업트럭: 8만달러 이하 2) 승용 차량: 5만 5000달러 이하
가구 소득 상한	1) 부부 합산: 30만달러 이하 2) 가장: 22만 5000달러 이하 3) 개인: 15만달러 이하

출처: 황경인(2022), 박성준 외(2022b), 언론기사 등을 참고하여 작성

2) 박성준 외(2023)에서 발췌

- 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)의 정의에 대해서는 미 재무부와 에너지부가 2023년 12월 1일 초안 발표 후 의견 수렴³⁾
 - 법안의 입법 취지 등을 고려하면 중국의 배터리 기업을 전기차 공급망에서 배제하기 위한 조항
 - 해외우려국(기관)의 지배 소유·통제·지시 여부를 직·간접 지분의 합이 25% 이상인지로 판단
 - 예를 들어, 우리나라의 배터리 기업이 중국의 기업과 합작투자를 할 경우 중국 기업의 지분이 25% 이상이면 해외우려기관으로 정의되어 세액공제 대상에서 제외⁴⁾
 - 동 초안의 발표로 배터리 업계가 직면한 불확실성이 해소(조성대·고성은, 2023)
 - 미 정치권의 대(對)중 강경 기조가 최종 해석지침에 영향을 미칠 가능성에 대한 우려 존재

- 인플레이션 감축법을 통해 배터리 공급망에서 중국에 대한 높은 의존도를 줄일 수 있을지에 대해서는 회의적인 예측도 제기되며, 실제 공급망 재편에 대해서는 지속적인 모니터링과 대비가 필요
 - 핵심 광물의 중국 의존도에 대한 우려는 유럽연합 등 미국의 주요 우방국이 공유
 - 유럽연합은 핵심원자재법(Critical Raw Materials Act, CRMA)을 도입
 - 동 법안의 효과에 대한 우려는 다음과 같은 이유에 기인
 - 우리나라, 일본 등 전 세계 주요 배터리 업체가 중국의 핵심 광물에 의존
 - 핵심 광물의 제련에 수반되는 막대한 환경오염으로 인해 주요국에서 이러한 시설을 운영하기 어려움

3) 자세한 내용은 기획재정부 보도참고자료(2023.12.2.), 조성대·고성은(2023) 등을 참고

4) 이미 진행중인 합작투자에서 중국 기업의 지분이 25% 이상이면 중국 기업의 지분을 매입하여 지분 조정이 가능

03

입법 과정과 미국 국내 정치

- 보다 나은 재건법을 둘러싼 민주당 내 이견과 양원 통과 실패
 - 바이든 대통령의 대선 핵심 공약을 담은 보다 나은 재건법은 2021년에 발의됨
 - 동 법안은 당시 민주당이 과반수 의석을 차지한 하원에서만 통과⁵⁾
 - 민주당의 맨친 상원의원은 보수적인 성향으로 사회지출 확대 등을 포함하는 동 법안에 공개적으로 반대
 - 맨친 상원의원의 지역구인 웨스트 버지니아는 보수적인 성향이 강할뿐만 아니라(red state) 석탄 산업이 발달하여 탄소배출 감축 정책이 실행되면 타격이 예상되는 지역으로 기후변화 법안에 대해 부정적인 여론이 강함
 - 당시 상원은 민주당 계열 50석, 공화당 50석으로 구성되어 있으므로 동 법안의 통과가 불가능⁶⁾
 - 공화당도 사회지출 확대를 포함하는 동 법안에 반대
 - 동 법안은 당내 타협을 거쳐 인플레이션 감축법으로 변화

- 인플레이션 감축법의 발의 및 표결
 - 민주당은 2022년 11월 중간선거를 앞두고 핵심 공약사항을 통과시켜야 할 강력한 유인을 가짐
 - 상원 원내대표 슈머 의원과 보다 나은 재건법에 반대한 맨친 상원의원 간 협상을 통해 타협안을 도출
 - 맨친 의원이 지역구에서의 에너지 개발 허용을 약속받는 대가로 동 법안이 포함하는 법인세 인상, 기후위기 대처와 에너지 전환, 의료보험, 전기차 지원 등의 내용을 수용

5) 미국에서 법률이 제정되기 위해서는 동일한 법안이 상원과 하원을 모두 통과해야 함

6) 미 상원에서는 찬성과 반대가 동률일 경우 상원의장을 겸하는 부통령이 법안의 가결/부결을 결정

- 민주당은 반도체 및 과학법의 통과를 위해 협상 내용을 비밀에 부침
 - 공화당 원내대표 맥코넬 의원은 슈머 의원과 맨친 상원의원 간 협의를 통해 증세를 추진하면 반도체 및 과학법의 입법을 저지할 것이라고 공언
 - 두 상원의원 간의 합의 내용은 상원에서 반도체 및 과학법이 통과된 이후에 보도됨
 - 민주당은 상원의 필리버스터를 우회하기 위해 동 법안을 예산 조정(budget reconciliation) 법안으로 분류하여 발의
 - 상원에서 필리버스터를 종결하기 위해서는 60표 이상의 찬성표가 필요하나 예산 관련 입법에 대해서는 필리버스터가 허용되지 않음(Schrader, 2022.8.7.)
 - 동 법안이 일반적인 절차를 거쳤다면 필리버스터로 인해 입법에 난항을 겪었을 것으로 예상
 - 이후 민주당은 상하원 각각에서 수적 우위를 바탕으로 동 법안을 통과시킴
 - 공화당 의원은 단 1명도 찬성표를 던지지 않음
- 위에서 정리한 바와 같이 동 법안의 입법 과정에서 법안을 둘러싼 협상과 타협, 지역구 이해관계 등이 중요하게 작용
- 맨친 상원의원과 슈머 원내대표 간 협상은 지역구 이해관계의 중요성을 보여줌
 - 초반에는 지역구의 보수적인 정치성향 및 산업구조로 인해 법안의 내용에 반대
 - 지역구 경제에 큰 도움이 될 에너지 개발 약속을 대가로 반대하던 법안의 내용을 수용
 - 공화당 맥코넬 원내대표가 반도체 및 과학법의 상원 통과를 민주당이 발의할 것으로 예상한 증세 법안과 연계한 것은 미국의 입법과정 전반에 걸친 타협과 협상의 요소를 보여줌

04

미 행정부의 갈등 해소 노력

미국과 우방국 간 갈등

- 미국과 유럽연합, 한국 등 주요 우방국 사이에 인플레이션 감축법을 둘러싼 갈등이 발생
 - 우방국은 북미 최종 조립 요건 등에 나타나는 미국 우선주의와 보호무역주의에 반발
 - Kaufman, Saha, and Bataille(2023)은 인플레이션 감축법은 녹색전환 관련 국제 갈등의 시작에 불과하며 각국이 녹색전환에 대해 자국민의 지지를 얻기 위해서는 보조금, 관세 등에 의존할 수밖에 없음을 지적
 - 녹색전환은 산업정책과 밀접하게 연결되며 새로운 성장동력으로 인식됨
 - 미국 무역대표부(URTR) 캐서린 타이(Katherine Tai)는 Financial Times와의 인터뷰에서 우방국(allies) 역시 미국과 같이 자국의 산업에 보조금을 지급하면 된다는 의견을 제시⁷⁾
 - 유럽연합 역시 유럽판 IRA라고 불리는 탄소중립산업법(Net-Zero Industry Act)과 핵심원자재법(Critical Raw Materials Act)을 발표하는 등 지역 내 녹색산업을 육성
- 미 바이든 대통령은 2022년 프랑스 마크롱 대통령과의 공동 기자회견에서 동 법안을 둘러싼 미국과 우방국 간 갈등과 관련하여 아래와 같이 다소 유화적인 제스처를 취함
 - 법안의 자유무역협정 관련 조항에 대해 원래는 동맹국(allies)을 의미하였고, 문자 그대로 자유무역협정을 체결한 국가를 의미한 것은 아니라고 언급(The White House, 2022. 12.1.)⁸⁾
 - 앞서 살펴본 바와 같이 동 법안의 세액공제에서 자유무역협정과 관련 있는 조항은 핵심 광물 조항이나 원문에서 정확하게 동 조항을 언급하지는 않았음
 - 맨친 상원의원도 바이든 대통령의 위 발언을 인정(Bown, 2023b)
 - 동 법안은 중간선거를 앞두고 매우 짧은 시간에 작성되어 일부 조항이 법안 발의자의 의도를 정확히 반영하지 못하고 국제적인 갈등을 초래하였다는 해석도 가능

7) Bounds, A., Williams, A.(2023.12.9.); Bown(2023b)에서 재인용

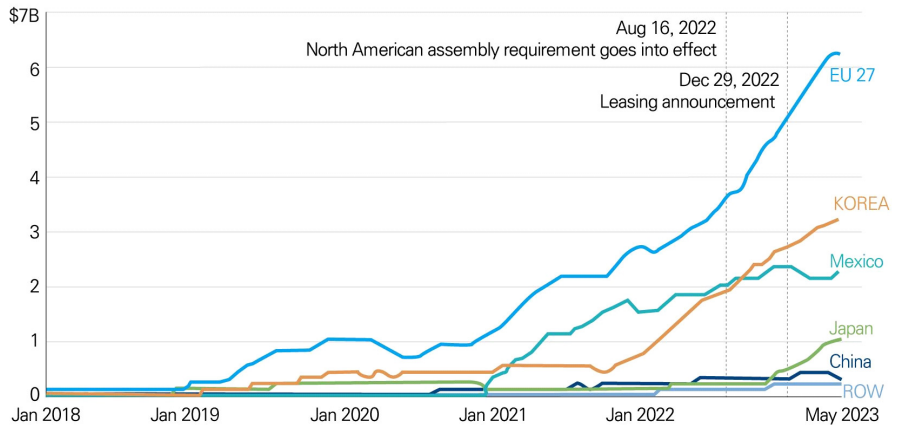
8) 원문은 다음과 같음: "For example, there's a provision in it that says that there is the exception for anyone has a free trade agreement with us. Well, that was added by a member of the United States Congress who acknowledges that he just meant allies; he didn't mean, literally, free trade agreement. So, there's a lot we can work out."

- 바이든 대통령은 동 기자회견에서 행정부가 우방국이 제기한 문제를 해결하기 위해 필요한 조정을 하겠다고 약속(Bown, 2023b)

전기차 세액공제 관련 미 재무부의 추가지침

그림 1 IRA 전후 미국의
전기차 수입 추세

출처: Bown(2023b), Figure 5.
 주: 1) 그래프의 수치는 12개월 누적합(12-month trailing sum)이며 단위는 10억 달러.
 2) 2022년 8월 16일부터 북미 최종 조립 요건이 적용되며 이를 그래프에 수직 점선으로 표시.
 3) 2022년 12월 29일 미 재무부가 추가지침을 발표하였으며 이를 그래프에 수직 점선으로 표시.

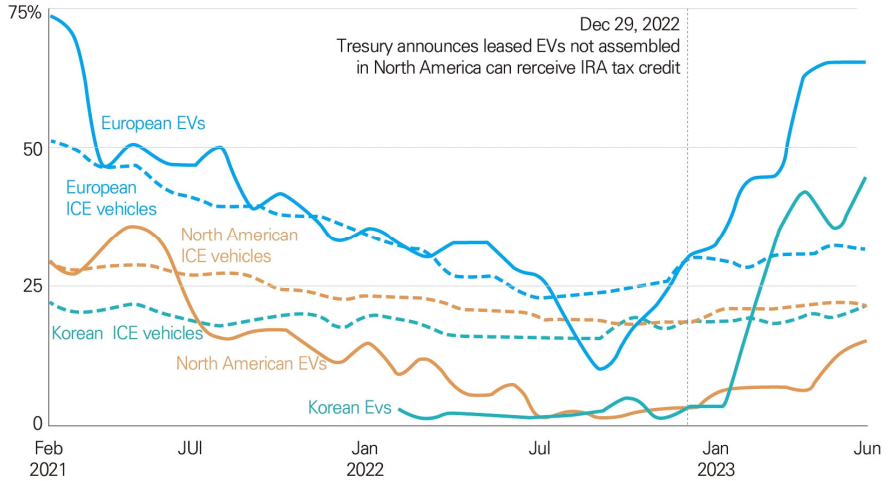


- 동 법안이 통과된 이후에도 외국으로부터의 전기차 수입이 증가하였는데(그림 1) 미 재무부가 2022년 12월 말에 발표한 추가지침이 일정 역할을 하였음(Bown, 2023b)
 - 동 지침에서는 전기차 가운데 리스 차량을 상업용 전기차에 포함시켜 최대 7,500달러의 세액공제를 받을 수 있도록 규정
 - 동 법안에서 상업용 전기차에 대한 세액 공제는 최종 조립 규정, 핵심 광물 요건, 배터리 부품 요건과 관계가 없음⁹⁾
 - 동 추가지침을 계기로 유럽연합과 한국의 전기차 가운데 리스 차량의 비중이 급격히 증가(그림 2)
 - 추가지침 이전의 전기차 수입 증가는 다음과 같이 설명이 가능
 - 동 시기에 법안과 상관없이 전기차에 대한 수요가 증가하고 있었으며 기반시설 투자 및 고용법(IJJA)에 의거한 전기차 충전시설 확충이 하나의 원인¹⁰⁾
 - 2022년까지는 각 전기차 업체별로 누적 20만대까지만 세액공제 혜택이 주어졌기 때문에 이미 상한을 넘긴 GM, 테슬라 등의 전기차는 세액공제 대상에서 제외되어 최종 조립 요건에 따른 불이익이 크게 작용하지 않음

9) 상업용 전기차 세액공제 조항은 제45W조에 규정되어 있으며, 일반적으로 논의하는 세액공제조항은 제30D조에 규정

10) 미국은 국토의 면적이 넓어 1회 충전 후 주행거리가 내연기관차보다 짧은 전기차의 단점이 두드러짐

그림 2 미국 내 차종별 리스 차량 비율 추세



출처: Bown(2023b), Figure 4.
 주: 1) EV는 전기차, ICE는 내연기관차.
 2) 2022년 12월 29일 미 재무부가 추가지침을 발표하였으며 이를 그래프에 수직 점선으로 표시.

- 미 재무부의 추가지침과 관련하여 미국 내 정치권에서는 논란이 발생(Bown, 2023b)
 - 재무부의 지침이 입법 의도와 충돌하는지의 여부(Dumain, E. and Northey H., 2023. 6.25.)
 - 법안의 발의에 결정적인 역할을 한 민주당의 맨친 상원의원은 행정부가 법에서 규정한 범위에 속하지 않는 전기차에도 혜택을 제공하였으며 바이든 행정부가 협상을 깨뜨렸다고 비판
 - 법안의 작성에 참여한 일부 관계자 및 백악관 측은 맨친 상원의원의 비판에 근거가 없다고 대응
 - 일부 관계자는 법안이 예산 조정(budget reconciliation) 절차로 상원에 발의되었으므로 행정부가 법조항의 해석에 있어 많은 권한을 가지는 것이 당연하다고 언급
 - 미 재무부의 추가지침은 중국을 배제한 전기차 배터리 공급망 구축한다는 입법의도를 훼손할 수 있다는 우려
 - 상업용 리스 전기차를 상업용 전기차로 분류함으로써 실질적으로 배터리 및 핵심 광물 조항을 우회할 수 있는 여건이 조성
 - 다만, 동 추가지침은 미국 내에서는 큰 주목을 받지 못하였고 우리나라 등 우방국에서 동 조치를 크게 환영
- 동 법안이 통과된 이후 미 행정부가 우방국의 불만을 가라앉히기 위해 행정부의 권한을 활용하였다는 점에 주목할 필요가 있음
 - 바이든 대통령의 기자회견 발언과 재무부의 추가지침은 이를 보여주는 사례이며 실질적인 효과를 거둔 것으로 평가 가능
 - 미 의회와 행정부 간 견제와 균형(checks and balances)이 작동하고 있음을 보여줌
 - 이러한 기능이 반대의 방향으로도 작용할 수 있다고 본다면 다양한 채널을 통한 외교 전략이 필요

05

트럼프의 재선과 법안의 폐기 가능성

- 공화당 경선에서 트럼프 전 대통령이 높은 지지율을 기록함에 따라 인플레이션 감축법 폐기에 대한 우려가 제기
 - 공화당과 트럼프 전 대통령은 모두 동 법안에 대해 부정적
 - 트럼프 전 대통령은 자신이 재선되면 동 법안을 폐기하겠다고 공언
 - 2022년 1월 기준으로 공화당 경선의 유일한 경쟁자인 니키 헤일리 전 유엔 대사 역시 동 법안의 폐기를 공언
 - 공화당은 동 법안에 처음부터 반대하였고 2023년 Limit, Save, Growth Act of 2023 법안을 통해 동 법안에 명시된 주요 세액공제 혜택의 삭감을 시도
 - 보고서 작성 시점에서 트럼프 전 대통령이 재선에 나서는 바이든 대통령과의 대결에서 우위에 있다는 복수의 여론조사 결과가 발표됨
 - 국내 배터리 업계는 단독 또는 합작투자의 형태로 미국에 진출하였으며 2023년 5월을 기준으로 이미 15개의 공장이 운영, 건설, 또는 계획중이어서 불안감이 조성

- 법안이 폐기되기 위해서는 이를 위한 법안이 발의되어 상·하원을 모두 통과해야 하며 미 의회 시스템을 고려하여 일반적인 경우의 수를 생각해 볼 수 있음¹¹⁾
 - 미 의회 선거는 2024년 11월 5일 대통령 선거와 함께 시행
 - 하원의원 선거는 전체 의석을 대상으로 시행¹²⁾
 - 상원의원 선거는 전체 100석 가운데 1/3에 해당하는 33석¹³⁾과 결석 2석 등 총 35석을 대상으로 시행
 - 상원의원 선거는 공화당이 유리한 구도이고 하원의원 선거는 공화당이 박빙 우세인 것으로 전망(KOTRA 워싱턴무역관, 2022.12.22.)

11) 대통령은 통과된 법안에 대해 거부권을 행사할 수 있으나 현재 공화당 경선에 남아있는 두 후보는 모두 인플레이션 폐기를 공언하였으므로 이 경우는 고려하지 않음

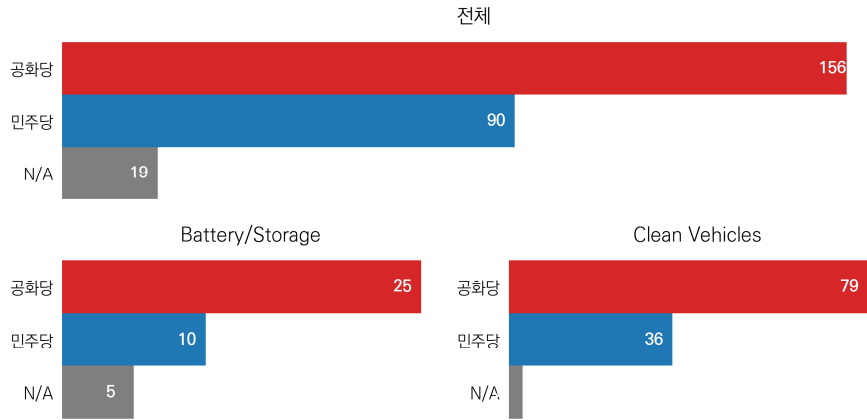
12) 미 하원은 2년마다 전체 선거를 시행

13) 미 상원은 2년마다 1/3에 해당하는 33석에 대해 선거를 시행

- 공화당이 상·하원을 모두 장악하면 법안의 폐지 가능성이 상대적으로 높아지지만 여전히 개별 의원에 대한 설득이 필요하며 오바마케어 폐지 시도는 이를 잘 보여줌
 - 트럼프 전 대통령은 취임 직후 공화당이 상·하원을 모두 장악한 상황에서 오바마케어 (Affordable Care Act)의 폐지를 추진하였으나 실패
 - 하원에서는 이탈표로 인해 근소한 차이로 법안이 통과하였고 상원에서는 여러 차례에 걸쳐 관련 법안이 입안되었으나 당내 이탈표로 인해 표결 자체가 무산되거나 부결됨
 - 김태근(2017)은 공화당 내 갈등으로 인해 3월에 예정되었던 트럼프케어 법안의 하원 표결이 무산된 이후에는 백악관이 아닌 의회가 주도권을 가졌다고 평가
- 민주당이 상원과 하원 가운데 하나 이상에서 다수당이 된다면 법안의 폐지는 현실적으로 어려울 것으로 전망
 - 다만, 민주당 내에도 상대적으로 보수적인 성향의 의원들이 있어 변수가 될 수는 있음
- 미국의 의회제도 및 공화당 의원들의 지역구 이해관계를 고려하면 트럼프 전 대통령이 재선되더라도 동 법안이 폐기될 가능성이 높다고 보기는 다소 어려움(Smith, J. and Williams, A., 2023.11.23.; Worland, J., 2023.9.7. 등)
 - 법안의 폐기는 의회의 권한이므로 관련 법안이 상·하원을 모두 통과해야 하며 이를 위해서는 공화당이 양원을 모두 장악해야 함¹⁴⁾
 - KOTRA 워싱턴무역관(2022.12.22.)에 따르면 이는 아직 불투명
 - 공화당이 상·하원을 모두 장악하더라도 내부에서 이탈표가 발생한다면 법안의 폐기는 매우 어려움
 - 전통적으로 상원은 개별 의원의 영향력이 강하며 공화당의 주류 의원들이 반(半) 트럼프 기조에 동참(민경훈, 2023)
 - 미국은 우리나라와 비교할 때 지역구의 중요도가 더 높으며 앞서 맨친 상원의원의 사례에서 볼 수 있듯이 지역구 이해관계는 개별 의원의 결정에 매우 중요하게 작용
 - 인플레이션 감축법 관련 투자는 공화당 지역구에 더 많이 이루어지는 등(그림 3) 공화당 강세 지역에 천문학적 금액의 투자가 이루어지고 있으므로 실제로 법안의 폐기를 시도한다면 이탈표가 발생할 가능성이 높음

14) 현재 상원은 민주당 성향의 무소속 의원까지 고려하면 민주당이 다수당이고 하원은 공화당이 다수당

그림 3 미인플레이션 감축법 관련 투자의 지역구 분포(건수)



주: 2023년 11월 기준.
 자료: E2, Clean Economy Works.
<https://e2.org/announcements/>

- 공화당 의원 전원이 발의한 Limit, Save, Growth Act of 2023 법안의 발의 및 표결 과정은 지역구 이해관계로 인해 인플레이션 감축법의 폐지가 쉽지 않다는 것을 잘 보여줌
 - 동 법안은 2023년 초 연방정부의 부채한도(debt ceiling) 관련 대립 국면에서 발의되었으며 공화당이 장악한 하원을 통과
 - “그린뉴딜” 세금 공제를 폐지하고 미국의 천연자원 활용도를 높이는 등 재정과 기후변화 대응 관련 공화당의 기초를 잘 보여줌
 - 백악관은 성명을 통해 동 법안을 강력히 비판하였으며, 만약 법안이 상하원을 모두 통과한다면 대통령이 거부권을 행사할 것이라고 공언(Executive Office of the President, 2023.4.25.)
 - 2022년 11월 중간선거로 공화당이 다수당의 지위를 차지한 하원에서 2표 차이로 통과
 - 동 법안을 둘러싼 공화당 내부의 논의 과정에서 중서부 지역 의원들이 지역구 이해관계를 고려하여 인플레이션 감축법 무력화 조항 일부에 반발(Worland, J., 2023.5.3.)
 - 바이오 연료(biofuel)는 중서부 지역에 중요한 산업이기 때문에 이를 지원하는 것에 대해서는 중서부 지역에서 초당적 공감대가 형성되어 있음¹⁵⁾
 - 중서부 지역 의원들은 바이오 연료 관련 세액공제(tax credit)를 철회하지 못하도록 압력을 넣었고 공화당 맥카시(McCarthy) 하원 의장은 이를 수용
 - 일부 공화당 의원은 동 법안이 상원을 통과하지 못할 것을 알기 때문에 찬성표를 던졌다고 인터뷰(Worland, J. 2023.5.3.)
 - 상원은 민주당이 장악하고 있으므로¹⁶⁾ 동 법안이 상원까지 통과할 가능성이 없다는 것은 처음부터 자명하였음

15) 더 정확하게는 옥수수로부터 바이오 연료를 만드는 에탄올 산업

16) 민주당 성향의 무소속 의원까지 고려

- 일부 공화당 의원은 동 법안의 발의와 투표를 일종의 전략적 행위로 인식하여 찬성표를 던졌다고 언급
- 인플레이션 감축법으로 인한 기업들의 천문학적인 투자는 이미 시작되었으며 공화당 지지 지역이 많은 수혜를 입고 있음을 고려한다면(그림 3) 공화당 의원들이 본격적으로 법안의 폐기를 시도하기는 어려울 것으로 전망
 - 이미 기업들은 보조금을 필요로 하는 각종 친환경 에너지 산업에 대한 투자를 본격화하고 있으며, 이는 기업들이 인플레이션 감축법의 폐기 가능성을 낮게 본다는 것으로 해석할 수 있음(Worland, J., 2023.9.7.)
- 트럼프 전 대통령(또는 니키 헤일리 전 유엔 대사)이 당선된다면 인플레이션 감축법을 폐기하지 않더라도 행정부의 권한을 이용하여 관련 산업에 영향을 미치는 것은 가능¹⁷⁾
 - 바이든 행정부와 마찬가지로 트럼프(공화당) 행정부 역시 고유 권한을 활용하여 각종 세제혜택을 보다 엄격하게 적용하는 등의 방식으로 동 법안의 효과를 줄일 수 있음(Northey, H. and Cama, T., 2023.8.16.)
 - 내연기관차에 대한 지원을 통해 전기차 관련 산업에 영향을 주는 것도 하나의 가능성(Smith, J. and Williams, A., 2023.11.23.)
 - 예를 들어 도로교통안전국(NHTSA)을 통해 차량의 연료 효율 기준을 완화하는 등의 조치를 취할 수 있음
 - 내연기관차에 대한 지원이 강화되면 전기차로의 전환이 늦어져 배터리 수요가 감소할 수 있음
- 정치권의 움직임과는 별도로 인플레이션 감축법의 인센티브 조항 및 최근의 전기차 수요 감소가 전기차 및 배터리 업계에 더 큰 위협으로 다가올 수 있음
 - 미국의 대표적인 전기차 기업인 테슬라사의 주가가 2024년 1월에 급락하였는데 직전 분기의 저조한 실적과 함께 전기차 수요 둔화 우려가 크게 작용(이지효, 2024.1.28.)
 - 월가에서는 테슬라의 주가 목표치를 하향 조정
 - 렌터카 업체 허츠(Hertz)는 비용 등의 문제로 약 2만대의 전기차를 매각하기로 결정(정혜진, 2024.1.17.)
 - 거액의 보조금에도 불구하고 전기차가 아직 미국 소비자들에게 환영받지 못함 (Buchholz, 2024.1.25.)

17) 오바마케어가 이와 유사한 사례로 트럼프 전 대통령과 공화당은 법안(Affordable Care Act)을 폐기하지는 못하였지만 법안의 효과를 상당히 감소시켰음(Northey, H. and Cama, T., 2023.8.16)

- 법안의 엄격한 인센티브 조항으로 인해([표 1] 참고) 세액공제 혜택을 받는 차종이 줄어들어 법안의 실질적인 효과가 축소될 가능성
 - 배터리 핵심 광물 요건과 부품 요건이 매년 더 엄격해지는 구조
 - 미 정부가 2024년부터 배터리 부품 관련 해외우려기관 조항을 적용하면서 세액공제 혜택을 받는 전기차가 43개 차종에서 19개 차종으로 감소하였으며¹⁸⁾ 2025년부터는 핵심 광물 관련 해외우려기관 조항도 적용될 예정
 - 전 세계 배터리 업체의 중국 의존도를 고려할 때 해외우려기관 조항에 대한 우려는 초기부터 제기되었으며 최근 현대자동차, LG에너지솔루션 등 우리나라의 주요 기업과 정부는 해외우려기관 관련 조항이 비현실적이라는 의견을 제출한 바 있음¹⁹⁾

18) 빈난새(2024.1.2.), 美 보조금 받는 전기차, 절반 이상 줄었다, 한국경제.

19) 윤홍우(2024.1.22), “핵심광물 中 배제 비현실적, 예외 적용해야” 현대차 등 美에 건의, 서울경제.

06

결론 및 시사점

- 본 브리프 보고서는 인플레이션 감축법의 입법 과정, 입법 후의 국제 갈등, 폐기 가능성 등을 미국의 정치 구조와 지역구 이해관계를 중심으로 분석
 - 입법 과정에서는 민주당 맨친 상원의원의 지역구 이해관계가 중요하게 작용
 - 맨친 상원의원은 원내 지도부와의 협상을 통해 지역구에 대한 경제적 이익을 대가로 자신과 지역구가 반대하는 법안의 내용을 수용
 - 입법으로 인한 우방국과의 갈등은 행정부 주도로 완화
 - 바이든 대통령은 프랑스 마크롱 대통령과의 정상회담 후 기자회견에서 유화적인 제스처를 보였으며 우방국이 우려하는 부분에 대한 수정을 약속
 - 재무부는 상업용 리스 전기차를 상업용 전기차에 포함시킴으로써 우방국의 긍정적인 반응을 이끌어내었으며 동 조치는 실제로도 우방국으로부터의 전기차 수입이 지속적으로 증가하는 한 원인이 되었다고 평가
 - 법안의 폐기 가능성과 관련해서는 공화당 의원들의 지역구 이해관계가 중요하게 작용할 것으로 분석
 - 동 법안의 입법 이후 기업들은 천문학적인 투자를 감행하고 있으며 공화당 강세 지역이 이로 인해 큰 수혜를 입을
 - Limit, Save, Growth Act of 2023 법안의 발의 과정에서 잘 드러나는 바와 같이 공화당 의원도 인플레이션 감축법으로 인한 투자가 자신의 지역구에 매우 중요하다고 인식
 - 미국 역시 정치적 변화가 상당하므로 정확하게 예측할 수는 없으나 공화당 의원들의 지역구 이해관계를 고려하면 공화당 후보가 집권하더라도 동 법안이 실제로 폐기되기는 어려울 것으로 전망됨

- 2024년 대선에서 공화당 후보가 당선되더라도 인플레이션 감축법의 폐기는 다소 어려울 것으로 전망되지만 행정부의 권한을 사용하여 법안의 효과를 실질적으로 줄일 가능성은 열려있음
 - 바이든 행정부의 사례에서 보듯이 법안을 폐기 또는 수정하지 않더라도 행정부의 권한으로 실질적인 영향을 줄 수 있음
 - 법안에 규정된 세제혜택을 더 엄격하게 적용하는 등의 방식도 가능
 - 내연기관차에 대한 지원을 통해 전기차 및 배터리 산업에 영향을 주는 것도 가능
 - 따라서 공화당 후보가 당선된다면 인플레이션 감축법과 관련한 친환경 산업에 일정 수준 부정적인 영향이 발생할 수 있음
 - 이는 미국에서 친환경 에너지 분야에 투자를 감행한 우리나라 기업에 부정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 우려됨

- 전기차에 국한하면 소비자의 수요 감소와 해외우려기관 등 법안의 엄격한 세액공제 조항이 관련 업계에 부정적으로 작용할 것으로 우려
 - 미 정부의 지원에도 불구하고 전기차에 대한 소비자 수요가 둔화
 - 해외우려기관(중국) 관련 조항의 적용으로 인해 세액공제 대상 차종의 수가 크게 감소

- 미국의 의회는 입법을 통해 전 세계에 영향을 미치므로 미 의회에서의 입법 과정 전반에 대한 깊은 이해를 바탕으로 외교전략을 수립할 필요가 있음
 - 미 의회는 우리나라에 비해 권한과 독립성이 강하며 최근 일련의 경제안보 입법은 미 의회가 입법을 통해 행정부의 외교를 뒷받침할 뿐만 아니라 독자적인 목소리를 낼 수 있음을 보여줌
 - 미 의회의 입법 과정 및 개별 의원의 지역구 이해관계에 대한 분석을 통해 미국의 산업정책에 대한 이해와 전망, 그리고 대응을 향상시킬 수 있을 것으로 보임
 - 행정부 역시 고유의 권한으로 법안의 실제 시행에 영향을 줄 수 있는 만큼 이 역시 지속적인 모니터링과 분석이 필요
 - 다만, 최근의 전기차 수요 감소 등은 입법(정책)을 통해 모든 경제안보 문제를 해결할 수 없으며 미 정계 못지않게 시장의 움직임을 주시해야 한다는 점을 상기시켜 줌
 - 위와 같은 사항을 고려하여 미국의 산업정책을 분석하고 이를 활용하여 외교전략을 수립할 필요가 있음

참고문헌

기획재정부 보도참고자료(2023.12.2.), 「미 인플레이션 감축법(IRA) 해외우려기관(FEOC) 잠정 가이드선 발표」, 기획재정부.

김태근(2017), 「오바마케어 대체에 실패한 트럼프케어: 미국 의료보험정책의 정치사회적 함의」, 국제사회보장리뷰 2017 가을호, pp. 37-48.

민정훈(2023), 「미국 118대 연방의회의 정치적 특징 및 전망」, IFANS 주요국제문제분석 2023-04, 국립외교원 외교안보연구소.

박성준·김은아·박현석·김다솜(2023), 「경제안보와 의회외교」, 연구보고서 23-08호, 국회미래연구원.

박성준·박현석·차정미·김주희·이정환(2022), 「국제질서의 변화와 경제안보 전략」, 연구보고서 22-19호, 국회미래연구원.

빈난새(2024.1.2.), 「美 보조금 받는 전기차, 절반 이상 줄었다」, 한국경제.

윤홍우(2024.1.22), 「“핵심광물 中 배제 비현실적, 예외 적용해야” 현대차등 美에 건의」, 서울경제.

이지효(2024.1.28.), 「테슬라, 공포에 사라더니...“마이너스 1억인데 어떡해” 눈물」, 한국경제.

정혜진(2024.1.17.), 「테슬라 가격 할인에 불통...렌터카 업체 허츠 눈물의 땀처리」, 서울경제.

조성대·고성은(2023), 「美 IRA ‘해외우려기관’(FEOC) 해석지침(안) 내용과 시사점」, 통상이슈브리프 No. 09, 한국무역협회 통상지원센터.

황경인(2022), 「인플레이션 감축법(IRA)의 국내 산업 영향과 시사점 - 자동차와 이차전지 산업을 중심으로 -」, 월간 KIET 산업경제 288, pp. 7-19.

Bounds, A., Williams, A.(2022.11.9.), “Top US trade official urges EU to join forces on subsidies amid green deal tensions”, Financial Times.

Bown, C. P.(2023a), “Industrial policy for electric vehicle supply chains and the US-EU fight over the Inflation Reduction Act”, Working Paper, 23(1), Peterson Institute for International Economics.

Bown, C. P.(2023b), “How the United States solved South Korea’s problems with electric vehicle subsidies under the Inflation Reduction Act”, Working Paper, 23(6), Peterson Institute for International Economics.

Buchholz, T. G.(2024.1.25.), “Are Electric Cars a Dead End?”, Project Syndicate.

Dumain, E. and Northey H.(2023.6.25.), “Manchin says Biden broke climate deal. Others say ‘there was no such agreement’”, Politico.

Executive Office of the President(2023.4.25.), “Statement of Administration Policy”.

Kaufmann, N., Saha, S., and Bataille, C.(2023), “Green Trade Tensions”, Finance & Development, IMF.

KOTRA 워싱턴무역관(2023.12.22.), 「미리 보는 2024 미국 대통령 선거 및 트럼프 주요 정책 공약」, KOTRA 경제통상 리포트, US23-41.

Northey, H. and Cama, T.(2023.8.16), “How a Republican president could hobble the climate law”, Politico.

Schrader, A.(2022.8.7.), “Senate passes Inflation Reduction Act after overnight ‘vote-a-rama’”, UPI.

Smith, J. and Williams, A.(2023.11.23.), “Donald Trump would gut Joe Biden’s landmark IRA climate law if elected”, Financial Times.

The White House(2022.12.1.), “Remarks by President Biden and President Macron of France in Joint Press Conference”.

Worland, J.(2023.5.3.), “How Republicans Learned to Stop Worrying and Love Green Jobs”, TIME.

Worland, J.(2023.9.7.), “Can Climate Policy Survive a Future GOP Administration?”, TIME.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

