



2021 미국 인프라 정책 계획

<American Jobs Plan>

2021. 4

kipf 한국조세재정연구원
재정지출분석센터

연구진

- 윤성주 재정지출분석센터장
- 구윤모 선임연구원

※ 본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서 한국조세재정연구원의 공식견해와 다를 수 있습니다.

● 목 차 ●

I. 개요	1
II. 주요 정책 내용	2
1. 운송 인프라	2
2. 청정에너지 인프라	3
3. 교육·보육 및 주택 인프라	5
4. 제조업 / R&D 인프라	6
5. 돌봄(Care) 인프라	8
6. 기타(근로자 권한 확대 등)	9
III. 자원조달 정책	10
IV. 인프라 정책 평가	11

I. 개요

[요약]

- ※ 2021년 3월 31일(현지시간), 펜실바니아주(피츠버그)에서 인프라 투자 계획¹⁾이 발표되었음
- ※ 이번에 발표된 인프라 계획은 바이든표 부양책의 1st part로서 "American Jobs Plan(이하 인프라 계획)"으로 명명되고 있으며, 이후 "American Family Plan"으로 불리는 2nd part도 공개될 예정
- ※ 인프라 정책의 분야별 지출 규모는 백악관의 계획(안) 자료를 기준으로 한 추정치이며, 세부 규모는 의회의 심의 과정 등을 거치면서 추후 변동이 있을 수 있음

■ (지출 규모)

- 인프라 계획은 향후 8년에 걸친 정책으로서 약 2.2~2.3조달러 규모로 추정되고 있음

■ (정책 기초)

- ①수백만 개의 양질의 일자리 창출, ②국가 인프라 재건(rebuilding), ③중국과의 경쟁 우위(out-compete) 구축 등 크게 3가지의 기초를 보이고 있음

■ (주요 자원 조달 정책)

- 이번 인프라 계획은 단순히 American Jobs Plan만이 있는 것이 아닌, 동 계획안에 자원 조달 방안의 일환으로 법인세 개혁을 같이 포함시켰으며, 이를 통해 15년 안에 모든 인프라 비용을 상쇄할 수 있을 것으로 전망
 - 한편, 법인세 개혁의 초점은 더 경쟁력 있는 법인세 체계 및 국내 투자 조성에 있음

〈표 1〉 미국 인프라 정책 규모(추정치)

(단위: 억달러)	
정책 구분	비용 규모
운송 인프라(인프라 복원력 개선 \$500억)	6,210
청정 에너지 인프라	3,110
교육/보육 및 주택 인프라	3,780
제조업 및 R&D 인프라	5,800
돌봄 인프라	4,000
정책 지출 규모	2.2~2.3조달러

출처: White House, 'FACT SHEET: The American Jobs Plan', 2021.3.31.

II. 주요 정책 내용

1. 운송 인프라

- ◇ 노후화된 운송 인프라 탈바꿈에 \$6,210억달러 소요 (인프라 시설 복원력 개선에 \$500억 달러 소요)

가. 노후화된 운송 인프라 탈바꿈

- 약 2만마일에 달하는 고속도로, 일반 및 주요 도로 등의 현대화 계획 (\$1,150억) 및 소규모 교량(농업지역 및 부족지역사회 포함) 1만개 재건
- 대중교통 시스템 현대화(850억달러)와 함께 추가적으로 워싱턴 DC - 뉴욕 City간 동북회랑(Northeast Corridor) 현대화 및 철도 수리 잔고(repair backlog) 대응(약 \$800억)
- 전기차 시장에서의 원자재부터 부품, 배터리 등 국제경쟁이 가능하도록 전기 시설망을 현대화할 계획이며, 관련 예산으로 1,740억달러 소요 예정
 - 2030년까지 50만개의 전국적인 전기차 충전 인프라 확대를 위해 주/지방 정부에 보조금 및 인센티브 프로그램 실행
 - 디젤차 5만대 및 스쿨버스 20% 이상 전기차로 교체(에너지부(DOE)의 지원을 받아 환경보호국(EPA)이 주관)
 - * 연방 운송수단(예. 우정국(USPS)) 구입 등 연방정부의 조달권한 활용 계획
 - 미국산(American-made) 전기 차 구매 시 세금우대 조치 등
- 공항(\$250억), 내륙수로(inland waterways)/해안항구(coastal ports)/내륙 항구(land ports) 등(\$170억), 항만, 수송선(ferries) 등 투자 (\$420억)

1) 미 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>

* 항공선(aviation)은 현대화가 되어 있으나, 공항 터미널 개조 등 공항 경쟁력이 필요함이 언급됨

■ 대중교통 소외 지역 등 신규 교통 체계 구상(\$200억)

나. 인프라 시설 복원력(resilience) 개선

■ 홍수를 포함하여 기타 기후변화와 연관된 재난 등에 취약한 유색인종 및 저소득가구에 주요 인프라 시설 및 서비스 보호 지원

■ 지역사회 및 환경 보호를 위한 토지 및 복원력 최대화

○ 자연 기반의 인프라 보호(산불 보호, 해수면 상승에 대응한 연안복원력, 농업자원 관리 지원, 기후스마트(climate-smart) 기술 등) 관련 투자

○ 수자원 효율성/재활용 프로그램을 통한 서부지역 기근 지원

2. 청정에너지 인프라

◇ 물 기반 인프라(Clean, Safe Drinking Water)(\$1,110억), 디지털 인프라 활성화(\$1,000억), 전력 인프라 회복(\$1,000억) 등 총 3,110억달러 소요

가. 물 기반 인프라

■ 국가 전체 납 파이프 라인 100% 교체(\$450억)

○ 환경보호국(EPA) 소관의 식수 기금(Drinking Water State Revolving Fund) 등에 관련 예산 투입

■ 노후화된 수자원 시스템의 현대화를 위해 주/지방정부 및 부족 지역사회에 560억달러 규모의 보조금 지원 등

나. 디지털 인프라 활성화

- 낙후 지역 등을 포함한 미국 전 지역 100% 공급을 목표로 초고속 통신망 구축
 - * 백악관 자료에 따르면, OECD 국가 중 미국의 광대역 통신망은 높은 가격대에 있음
→ 이에 따라 수백만 명이 광대역 인터넷을 이용할 수 없으며, 도심 지역의 경우에도 백인이 흑인 또는 라틴계열보다 더 많은 비중으로 인터넷을 사용하고 있는 정보격차(digital divide) 발생
- 인터넷 공급업체의 가격 투명성 촉진 및 농어촌 전기 조합(rural electric co-ops) 등이 사기업과 공정한 경쟁을 할 수 있도록 진입장벽 제거
- 인터넷 비용 단기 보조금 지급 등을 통한 광대역 인터넷 서비스 비용 감축

다. 전력 인프라 회복

- 전력 송전 시스템 강화를 위해 최소 20기가와트 고전압 전력 용량 구축과 함께 이에 대한 투자세액 공제 계획
- 발전기의 현대화 및 클린 전력 공급 계획 (연방 조달 구매 권한으로 연방 건물에 청정에너지 전개(delivering)
 - * 전력비용과 전력 오염의 감축을 위해 에너지 효율 및 클린 전력 기준(EECES, Energy Efficiency and Clean Electricity Standard) 도입
- 미가동 석유(orphan oil) 및 가스정(gas wells) 연결과 폐광지역 정화 작업에 초점을 맞춘 에너지 부문 일자리 창출(\$160억)
- 유희 부동산 개발을 통해 낙후/빈곤 지역에 물적/사회적/시민 인프라 구축(\$50억)
 - 기존의 유희 에너지/산업 지역을 경제성장과 일자리 창출의 새로운 허브지역으로 전환

3. 교육·보육 및 주택 인프라

- ◇ 주택 공급(\$2,130억), 학교 및 조기학습 시설 현대화(\$1,370억), 재향군인병원/연방건물 업그레이드(\$280억) 등 총 3,780억달러 소요

가. 주택 공급

- 주택 가격 위기(affordable housing crisis)에 대응하고자 200만호 이상의 적정 가격 주택 및 상업 빌딩 공급/개보수(\$2,130억)
 - * 혁신적인 접근법을 바탕으로 건축비용을 상승시키는 주/지방의 토지 전용 용도지역 설정법(exclusionary zoning laws) 폐지 등도 논의될 것으로 보임
- 입법²⁾을 통해 낙후지역의 저소득/중산층 가구를 대상으로 한 50만호 주택 공급/복원
- 토지 전용 용도지역 설정법 등 토지 사용에 해로운 정책 철폐(주/지방정부가 적정 가격 진입 장벽 등을 철폐하는 조치를 시행할 경우, 보조금 지급이 가능하도록 입법 촉구)
- 중대한 생명 안전 문제나 임박한 위험 등이 존재하는 곳을 중심으로 공공주택 인프라 개선(\$400억)

나. 학교 및 조기학습 시설 현대화³⁾

- 신규 공립학교 건축 및 기존 학교 건물의 환기설비 및 실내공기 개선 등 학교 시설 현대화(\$1,000억)
- 농업지역사회를 중심으로 전문대학의 보건/안전 시설 투자(\$120억)

2) The Innovative, Bipartisan Neighborhood Homes Investment Act(NHIA)

3) 백악관 발표 자료에 따르면, 많은 학교와 아동보육센터 등이 노후화, 불안정성, 보건위험에 노출되어 있음을 언급

- 보육시설을 업그레이드 및 확대함으로써 여성의 경제활동참가를 높이고, 경쟁력 증진 계획(\$250억)

* 사내 보육시설의 공급을 유도하기 위한 세액공제 계획

다. 재향군인병원 및 연방건물 개선

- 재향군인병원 및 연방 건물 개선 예산에 약 280억달러 소요 전망
 - 백악관 자료에 따르면, 민간 병원 건축 연령 중위값은 11년, 재향군인병원의 건축 연령 중위값은 58년으로 언급되고 있음

4. 제조업 / R&D 인프라

-
- ◇ 미래 기술 R&D 투자(\$1,800억), 미국 제조업/중소기업 개편 및 재활성화(\$3,000억), 인력 개발 투자(\$1,000억) 등 총 5,800억달러 소요
-

가. 미래 기술 R&D 투자

- 미국의 핵심 기술 리더십 신장 및 연구 기반 시설 개선
 - 국립과학재단(NSF)에 기술 관리국(technology directorate) 도입(\$500억)
 - 농업지역의 혁신 및 일자리 창출 지원(\$300억)
 - 컴퓨팅 능력 및 네트워크 등을 중심으로 전국적인 연구기반 시설(흑인대학(HBCUs⁴⁾) 등을 포함) 업그레이드(\$400억)
- 기후변화 관련 과학·혁신·기술개발 글로벌 리더 입지 구축(\$350억)

4) HBCU: Historically Black Colleges and Universities(1964년 이전 미국 내 흑인 지역사회의 교육을 위해 설립된 대학을 통칭)

- 기후 관련 R&D 시범사업(예. 이산화탄소 포집 및 저장, 첨단원자력, 연안풍, 바이오 연료 및 바이오 제품, 양자 컴퓨팅(quantum computing), 전기차 등) 지원(\$150억)
- 건물의 기후 대응력 구축 및 이산화탄소 배출 감소를 위한 신규 기술 개발 등

나. 미국 제조업/중소기업 개편 및 재활성화

■ 핵심 제품에 대한 제조업 공급망 강화

- 상무부에 국내생산능력(domestic industrial capacity) 모니터링 및 필수 제품 생산 지원을 담당할 신규 부서 설치(\$500억)
- 반도체 생산 및 연구에 500억달러 투자

■ 미래 대유행 대응 및 국민 보호(\$300억)

- 대유행으로 인한 일자리 손실을 막는 한편 일자리 창출을 위해 향후 4년 동안 의료 관련(medical countermeasures) 인프라/기술개발/생체보안(bio-security) 등의 분야에 신규 투자(\$300억)
- 국가전략 비축물자 강화, 비상사태에서의 생산능력 제고, 연구 가속화 등 지원

■ 미국 연방 구매력(federal procurement)을 활용한 청정에너지 산업 촉진 (\$460억)

* 연방정부가 제품 및 용역 구입을 위해 지출하는 규모가 매년 1조달러 이상이기에 초기 시장 진입자로서의 역할을 할 수 있을 것으로 계획

■ 혁신 및 생산성 지원을 위한 사회 인프라 건설(최소 10곳의 지역 혁신 허브를 조성하여 민간 투자 촉진, 도시 농업지역간 경제 연결)(\$200억)

■ 농업지역과 클린 에너지 분야를 중심으로 미국 내 제조업 투자(\$520억)

■ 제조업계에서 98%를 차지하는 중소기업을 대상으로 신용대출, 벤처 자금

등을 통한 지역사회중심의 중소기업 육성시설/낙후지역·유색인종 지역의 기업
가 정신 성장 지원

- 농업지역 및 부족지역사회와의 파트너십을 통해 농업지역 경제 성장 지원
(\$50억) - 광대역망 100% 구축, 도로, 빌딩, 수자원 시스템 재건

다. 인력개발 투자

- 교육기관, 조합 및 고용주 측과의 효율적 파트너십을 통해 고품질 교육/훈련
지원(\$400억)
 - 특히, 신규 실직자 프로그램 및 클린 에너지, 제조업, 보육 등을 중심으로 한 산업별
훈련 지원 계획
- 구조적인 인종차별과 지속적인 경제 불평등이 존재하는 소외지역의 인력개발
(\$120억) 및 투옥된 자나 청소년 범법자 등에 대한 직업 훈련 지원도 계획
- 현 인력 역량 및 근로자 보호 시스템 구축(\$480억)
 - 100~200만명을 수용할 수 있는 견습생/사전 견습생 자리(slots) 창출을 통해 소외
지역인들이 인프라 관련 일자리를 얻는데 도움이 될 것으로 보고 있으며, 이와
함께 중고등학생의 진로 관련 프로그램에 대한 투자도 함께 병행

5. 돌봄(Care) 인프라

◇ 돌봄 관련 인프라 강화에 총 4,000억달러 소요

- 돌봄 서비스가 필요한 당사자뿐만 아니라, 노인 돌봄으로 재정적 부담을 겪는
가정 및 장애가족을 둔 가구 등을 위한 돌봄 경제 인프라(infrastructure of

care economy) 강화(\$4,000억)

* 백악관 자료에 따르면, 유색인종 여성을 중심으로 높은 비중을 차지하고 있는 돌봄 서비스 제공자들은 오랜 기간 동안 저평가되어 왔음

- 메디케이드 프로그램의 장기요양 서비스(Home and Community-based services, HCBS) 확대 등 계획

6. 기타 (근로자 권한 확대 등)

- 다국적 기업 및 외국 정부가 혜택을 받는 것이 아닌 중산층 근로자가 혜택을 받을 수 있도록 하고, 차별받는 미국인 종식, 직장에서의 공정한 급여를 받을 수 있는 근로 환경 마련을 표방하고 있음

- 근로자가 인종차별이나 불공정함을 당하지 않도록 관련 기반을 마련하는 한편, 노조 결성에 대한 권리 등 노조의 권한을 확대하는 조직권보호법안(PRO, Protecting the Right to Organize) 통과 요청 등 근로자 권한 부여와 근로자 보호 등에 대한 지원 계획

* 조직권보호법안은 2021년 3월 9일 의회 하원을 통과한 후 상원으로 이송되어 있음

- 이밖에, 노동권한 기준을 이행하는 고용주에 대한 혜택을 부여하고, 근로자 권한을 포함하여 ①지역사회 인력 ②지역 고용 ③전습 제도 ④노동 훈련 프로그램 등을 연결한 연방 차원의 투자를 통해 좋은 일자리 창출을 지원할 계획임을 지속적으로 언급하고 있음

Ⅲ. 재원조달 정책

◇ 바이든 행정부는 “American Jobs Plan”의 이행을 위해 행정부의 조달권한을 활용할 것으로 보이며, 이와 함께 법인세 개선을 통해 양질의 일자리 창출 및 투자를 장려하고, 조세피난처를 이용한 불공정 이득을 차단함과 동시에 대기업들이 정당한 몫을 지불하는 방안을 마련할 것이라 언급

■ 법인세는 기존 21% → 28%로 인상(법인세 인상을 통해 향후 15년간 2조 달러 이상의 세입 확충 계획)

* 법인세는 2017 세금감면 정책에 따라 기존 법인세 35% → 21%로 인하된 바 있음

■ 글로벌 최저세(global minimum tax) 기존 13% → 21%로 인상

○ 글로벌 최저세는 미국내에서만 시행되기에는 한계가 있기에 다자간 협정을 통해 타 국가들도 글로벌 최저세를 올리도록 제안할 계획

* 글로벌 기업이 이익을 조세 수준이 낮은 국가로 이동시켜 세금을 회피하지 못하도록 하기 위함

■ 미국 회사가 외국 회사를 인수하거나 합병하였을 경우에 외국 회사로 전환하여 세금 회피가 가능하였던 바, 법인세 개혁의 취지에 맞게 전환절차를 강화하는 한편 해외위탁 업무(off-shoring jobs)로 발생하는 비용을 탕감해주었던 기존 제도 철폐 계획

■ 지적재산 이전 등의 방법으로 해외위탁업무를 통해 얻는 소득 등(예. 해외 발생무형자산소득(FDII Foreign-Derived Intangible Income))에 대한 조세 허점을 철폐하고, 효율적인 R&D 투자 인센티브 계획

■ 2050년까지 탄소배출량 순제로(net-zero emissions) 목표의 일환으로, 석탄 연료 산업(석유 및 가스 회사 포함)에 대한 세금 우대 조치 철회와 함께 오염물질정화 비용을 공해방지 기금(Superfund trust fund)에 납입하도록 할 계획

Ⅳ. 인프라 정책 평가

- ◇ 바이든의 인프라 정책은 1.9조달러 미국구조법(American Rescue Plan)이 통과 (2021.3.10.)된 지 한 달이 채 되기 전에 2.2조달러 규모(GDP대비 약 10%)의 정책안이 발표되었기에 지출 규모와 수입원, 인프라에 대한 정의 등 여러 논의가 제기되고 있음
- ◇ 이에, 미국의 보수와 진보를 대표하는 정치정당(공화당 / 민주당), 싱크 탱크 (해리티지 재단 / 브루킹스 연구소), 언론(폭스 / 뉴욕타임즈) 등의 정책 평가 의견을 구분하여 정리함

1. 공화당 / 해리티지 재단 / 폭스

- (공화당⁵⁾6) 인프라 계획은 비용이 너무 많이 소요되고 광범위하며 투명/책임성이 결여(no accountability or transparency)된 정책임
 - 2조달러 이상의 예산 중 도로나 다리 등에 지출되는 실제 인프라 규모는 5% 수준 밖에 안되며, 나머지 항목들은 오바마 정책에서 실패한 비인프라(non-infrastructure spending) 지출에 대한 희망 목록일 뿐 투명성과 책임성이 부재한 정책임⁷⁾
 - 인프라 계획은 궁극적으로 일자리를 훼손하고, 납세자를 짓밟는 정책으로서 법안의 의도와는 달리 정반대의 방향을 보일 것임
 - 상원 공화당은 바이든의 인프라 정책으로 인해 미국 내 100만개의 일자리가 없어질 것으로 보고 있음

5) National Public Radio

<https://www.npr.org/2021/03/31/982908847/biden-set-to-unveil-expansive-2-trillion-infrastructure-plan>

6) Fox Business,

<https://www.foxbusiness.com/politics/senate-gop-biden-infrastructure-plan-job-killer-give-china-russia-say-in-us-tax>

7) The Washington Post,

<https://www.washingtonpost.com/politics/2021/04/05/gop-claim-that-only-5-7-percent-bidens-plan-is-real-infrastructure/>

- (헤리티지⁸⁾) 바이든의 인프라 정책은 세금인상과 중앙집권적(central planning)인 요소가 들어가 있는 정책으로서 경제를 둔화시키고, 경제의 순기능을 저해(more dys-functional)할 것임
 - 특히나, 세금 인상은 민간 투자를 저해하고, 국제시장에서의 경쟁력을 약화시킬 것임
- (Fox 뉴스⁹⁾) 인프라 정책이 실생활에 사용되고 있는 인프라 정책인지, 아니면 단순한 기후 변화에 대한 계획이나 인종차별을 내세운 인종에 대한 재분배 계획인지에 대한 의구심이 드는 정책임
 - 결국, 이번 인프라 계획은 실제 인프라 계획이 아님에도 세금이 지속적으로 드는 정책이며, 극심한 인플레이션을 초래할 것임

2. 민주당 / 브루킹스 / 뉴욕타임즈

- (민주당¹⁰11)) 인프라 계획은 비전이 담겨 있는 계획이자, 낙후된 인프라를 개선하고 현대화시킬 수 있을 것임
 - 또한, 양질의 일자리를 창출함과 동시에 글로벌 시장에서 미국의 제조업을 부활시킬 수 있을 것임
 - 추가적으로, 기후변화라는 절박한 위기에 대응하는 정책으로서 주요 투자를 통해 경제를 회복시키고 강화시킬 수 있을 것임
- (브루킹스¹²) 인프라 정책은 진정한 정책의 변화(genuine policy change)를

8) Daily Signal(Heritage Foundation),

<https://www.dailysignal.com/2021/03/31/bidens-tax-and-spend-infrastructure-plan-would-slow-economy-deepen-swamp/>

9) Fox News, <https://www.foxnews.com/opinion/tucker-carlson-biden-infrastructure-bill-not-about-infrastructure>

10) 미 의회 하원 예산위원회,

<https://budget.house.gov/news/press-releases/chairman-yarmuth-praises-president-biden-s-american-jobs-plan-visionary-reforms>

11) 미 의회 하원 세출위원회,

<https://appropriations.house.gov/news/press-releases/delauro-statement-on-the-american-jobs-plan>

12) Brookings Institution,

<https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2021/04/09/bidens-infrastructure-plan-replaces-federal-cynicism-with-a-sweeping->

이끌 것이며, 포괄성/지속가능성/경쟁력 있는 국가의 모습을 그리고 있음

○ 인프라 계획은 인력개발 지원을 시작으로 R&D 개발, 그리고 혁신 역량 구축을 아우르는 가치 사슬망을 강화하는 정책임

■ (뉴욕타임스¹³⁾¹⁴⁾ 인프라 계획은 운송, 통신망, 전기 시설망 등의 물리적 설비 등을 포함하여 제조업을 성장시킴으로써 중국과의 경제 경쟁에서 핵심 역할을 할 것임

○ 또한, 수백만 명의 근로자 훈련과 함께 노동자의 권한을 강화하는 정책과, 노인 및 장애인들을 돌보는 정책들을 포함하고 있으며, 사상 최고의 야심찬(ambitious) 시도 중 하나로 여겨지는 이번 정책을 통해 국가 인프라를 강화할 수 있을 것임¹⁵⁾

vision/

13) New York Times, <https://www.nytimes.com/2021/03/31/business/economy/biden-infrastructure-plan.html>

14) New York Times, <https://www.nytimes.com/2021/04/11/us/politics/biden-infrastructure-congress.html>

15) New York Times, <https://www.nytimes.com/live/2021/03/31/us/biden-news-today>