

2014년 미국 중간선거가 한국에 주는 의미

2014-31
NOV. 5, 2014

아산정책연구원

J. James Kim | 연구위원

한민정 | 연구원

많은 분석가들이 예측한대로 11월 4일 미국 중간선거에서 공화당이 압도적 승리를 이루며 12년 만에 상·하원의 과반수를 확보했다.¹ 한국은 이러한 결과를 어떻게 받아들여야 하며 앞으로 준비해야 할 과제들은 무엇일까? 저자는 이번 이슈브리프에서 민주당의 패배 요인을 설명하고 중간선거 결과와 관련이 있을 수 있는 정책 이슈 6가지를 소개한다. 1) 중동·ISIS, 2) 러시아·우크라이나 사태, 3) 아시아 회귀 정책과 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP), 4) 에너지, 5) 한미 원자력 협정, 그리고 6) 전문직 비자 문제이다. 핵심은 중간선거 이후로 이 분야에서 오바마 정부의 대외정책에 변화와 조정이 예상된다는 것이다.

미 중간선거 결과

지난 몇 년간 미 의회는 양분화 현상을 보여 왔다. 주요 법안들은 지체됐고,² 오바마 행정부가 외교정책을 추진하는 데에도 지장을 주었다.³ 지난 4년간 공화당과 민주당이 각각 하원과 상원의 과반수를 점하고 대립한 것이 문제의 원인이었다.⁴ 그런데 이번 중간선거로 공화당이 하원은 물론 상원에서도 과반수를 차지하게 됐다. 이러한 결과의 배경과 원인은 무엇이었을까?

중간 선거 결과 공화당이 상원에서 최소 52석을 확보했다. 선전한 지역은 아이오와(Iowa), 콜로라도(Colorado), 아칸소(Arkansas), 사우스다코다(South Dakota), 노스캐롤라이나(North Carolina), 웨스트버지니아(West Virginia), 몬태나(Montana) 7개 주이다. 모두 민주당 의원이 현직으로 있는 곳이다. 이 중 아이오와, 콜로라도를 제외한 5개 주에서는 이런 변화 조짐이 보였다. 지난 2012년 대선에서 공화당 후보인 미트 롬니(Mitt Romney)의 지지도가 더 높았던 것이다. 최근에는 백악관 비밀경호국의 신뢰성문제,⁵ ISIS의 위협,⁶

에볼라 사태,⁷ 퇴역군 의료 스캔들⁸ 등 여러 사건으로 인해 오바마 행정부의 부진함이 드러나기 시작했다. 공화당은 이러한 기회를 놓치지 않고 백악관과 민주당을 강하게 비판했다.

과거 중간선거를 살펴보면 ‘6년의 저주’라고 불리는 현상이 있다. 1910년 이후로 미국 대통령이 재선에 성공한 경우 총 임기 8년 중 6년 차에 있던 모든 중간선거에서 여당 의석수가 감소한 것이다. 예외는 1998년뿐인데, 당시 클린턴 전 대통령이 속한 민주당은 의석수를 유지하는 데 그쳤다. 최근 대통령 지지도와 유권자들의 실질 가처분소득이 모두 낮은 것도 공화당에 유리하게 작용했다. 이를 종합해볼 때, 공화당의 승리는 예견된 결과라고 볼 수 있다.

그렇다면 중간선거 이후로 미국의 국내 및 대외 정책의 흐름과 맥락은 얼마나 달라질 것이며 한국 정부가 준비해야 할 과제들은 무엇일까? 112대(2011~2013년)와 113대(2013~2015년) 미국 의회는 상·하원이 민주당과 공화당으로 양분되어 있었다. 지난 2년간 상원은 하원이 추진하는 통상 및 에너지 관련 주요 법안들을 반대해 왔다. 하원은 상원에서 통과된 이민법 개혁안을 막고 있었다. 하지만 114대(2015~2017년) 의회는 공화당이 상·하원을 모두 장악했다. 주요 법안이 통과될 가능성이 그만큼 높아진 것이다. 물론 변수는 있다. 민주당이 필리버스터(filibuster)로 주요 안건의 의사 진행을 방해하는 경우다. 필리버스터를 극복하려면 60명의 지지가 필요한데 공화당 의원만으로는 부족하다. 공화당 내의 갈등이 심해지는 경우도 마찬가지다. 아래에서는 의회 구성이 바뀌면서 예상되는 정책 변화와 한국에 주는 함의를 자세히 살펴본다.

중동 - ISIS

오바마 대통령은 안보 분야에서 가장 많은 비난을 받았다. 민주당과 공화당의 견해차가 심했기 때문인데, 대중동 정책이 그중 하나이다. 중동은 미국의 안보전략에서 중요한 지역이고 이 사실은 쉽게 바뀌지 않을 것이다. 2012년 국방전략지침(Defense Strategic Guidance)과 2014년 4개년 국방검토 보고서(Quadrennial Defense Review, QDR)에서도 이 점을 강조한 바 있다. 미국이 앞으로도 중동에 계속 개입할 수밖에 없는 이유는 1) 미국과 이스라엘 외에도 다른 주변 지역 국가들과의 관계, 2) 국제 시장에 적지 않은 영향을 줄 수 있는 중동의 에너지 자원, 3) 폭력적인 극단주의 단체의 지속적인 위협 3가지이다.⁹

오바마 대통령은 중동전쟁을 끝내겠다는 공약을 이행해왔다. 이라크 철군은 완료됐고 2016년에는 아프가니스탄에서도 모든 미군이 철수한다. 시리아에서 화학 무기를 사용한 사실

이 드러났을 때도 공습을 하지 않았다. 그러나 최근 ISIS 사태로 인해 중동 지역에 다시 개입할 수밖에 없게 됐다. 8월 8일 이라크 공습, 9월 23일 시리아 공습을 승인했다. 오바마 대통령은 성명을 통해 “공습은 대테러 정책의 일환이며 미군을 파병하는 전쟁은 없을 것”이라고 밝혔다.

이번 공습 결정은 바그다드의 전략적 중요성과 여론 변화 때문으로 보인다. 먼저 이라크 공습은 ISIS가 바그다드로 접근하기 직전에 승인됐다. 바그다드는 미국 대사관이 위치하고 상당수의 미국 시민들이 거주하고 있는 지역이다. 이라크 남부로의 길목이라는 점도 중요하다. 남부에 원유 가공 및 수출 시설이 밀집돼 있기 때문이다.¹⁰

시리아에 대한 공습은 미국 언론인 2명을 참수한 영상이 공개된 이후에 결정됐다.¹¹ 이후 ISIS 사안의 중요성, 대테러 정책, 중동전쟁에 대한 여론이 변하고 있다. 먼저 NBC와 *Wall Street Journal*이 시행한 여론조사를 보면, “ISIS 사태에 군사행동을 취하는 것이 미국의 국익에 해당하는가?”라는 질문에 9월과 10월에는 각각 응답자의 61%가 “그렇다”고 대답했다.¹² 2013년 8월에 “이라크와 시리아에 대한 군사행동이 국익인가?”라는 질문에는 21%만이 지지했다. 이와 더불어 공습으로 부족하다는 의견도 늘고 있다. 지상군 투입에 찬성하는 응답자가 지난 9월에는 34%였으나, 10월 조사에서는 41%로 증가한 것이다. *New York Times*와 CBS 뉴스가 시행한 여론 조사 결과를 보면, “미국이 국제사회 문제 해결에 주도적 역할을 해야 한다”는 응답이 증가했다.¹³ 2월에는 31%, 3월에는 36%, 6월에는 37%, 9월에는 42%였다. 9월 오바마 대통령의 대테러 정책 지지도는 임기 중 처음으로 반대가 찬성보다 많았다.

이런 변화는 주요 공화당 의원들에 힘을 실어주고 있다. 린지 그레이엄(Lindsey Graham) 상원의원과 존 매케인(John McCain) 상원의원은 “개입이 너무 늦어졌다.”라며 오바마 행 정부를 강하게 비난해 왔다. 그레이엄 의원은 백악관의 태도가 “이라크와 시리아에 ‘9·11 테러의 씨앗’을 뿌리는 것과 같다.”라고 했고, 매케인 의원은 이번 사태와 관련해 “오바마 대통령 안보팀이 모두 사임해야 한다.”라고 주장했다. 두 의원은 뉴욕타임스에 실린 공동 기고문에서 ISIS는 “역대 가장 강력한 테러집단이자 무장단체인 만큼 공습만으로는 부족하며 군사행동이 필요하다.”라고 주장했다.¹⁴ 이러한 의견에 공화당의 고위급 인사들도 동조하고 있다.

공화당 내에서 중동 군사개입을 반대하는 입장도 있다. 대표적인 인물이 차기 대선 후보로 거론되는 랜드 폴(Rand Paul), 테드 크루즈(Ted Cruz) 의원이다. 두 의원은 시리아 온

건 반군을 무장시키고 훈련시킨다는 계획에 반대한다. 미국이 제공한 무기가 결국은 테러리스트 손에 들어갈 것이라는 이유다. 그러나 이들도 ISIS의 위협과 이 문제에 대한 대책의 중요성은 인정하고 있다.

종합해보면 공화당이 상·하원을 장악하면서 중동에 군사개입 가능성이 높아졌다. 중간선거 이후 가장 먼저 논의될 안건 중 하나도 중동 관련 대응방안일 것이다.¹⁵ 한국이 준비해야 할 것은 오바마 행정부가 중동 문제에 파병이나 재정 지원을 요청하는 경우다. 한국은 인도적 지원을 한다는 기본 입장을 유지하고 있다. 지난 9월 24일에 있던 유엔총회 기조연설에서 박근혜 대통령은 “ISIL과 FTF의 위협에 처한 국가들에 대한 인도적 지원을 통해, 유엔의 대테러 대처 노력에 동참한다.”라고 밝혔다.¹⁶ 김관진 안보실장 역시 9월 15일 안보회의로 미국을 방문한 이후, ISIS 문제와 관련해서 한국의 인도적 지원 입장을 미국 측에 설명했다고 전했다. 9월 29일 외교부는 이라크와 시리아에 추가적인 인도적 지원 계획을 발표했다. 이라크에는 400만 달러, 시리아에는 100만 달러를 추가 지원한다는 내용이다.

한국이 인도적 지원 이상을 고려하기는 어려운 상황이다. 과거 이라크 파병 경험과 악화된 국내 여론 때문이다. 과거 2004년 이라크 추가 파병 당시 반대 여론이 50%를 넘었다. 2004년 5월 중앙일보와 현대경제연구원이 공동 시행한 조사에서는 53.4%가, 동아일보가 코리아 리서치센터에 의뢰한 조사에서는 56.2%가 반대했다.¹⁷ 찬성은 각각 46.4%, 39.4%를 기록했다. 더욱 우려되는 것은 한국이 ISIS의 협박대상이 될 수 있다는 것이다. 과거 이라크 파병 결정 이후 알카에다(Al-Qaeda)는 김선일 씨를 참수했다. ISIS는 알카에다와 같은 방법으로 미국인 2명과 영국인 2명을 각각 참수했다. 미국을 군사적으로 지원하는 나라의 국민은 보복 대상이 될 수 있다는 것이다. 세월호 사건 이후 여론은 국민 안전 문제에 민감하다. 한국이 군사적 지원을 결정하는 경우 넘어야 할 장벽이 높다.

러시아·우크라이나 사태

미-러 관계는 우크라이나 사태로 인해 순탄치 않다. 미국은 이란과 핵 협정, 시리아의 화학무기 파괴, 향후 시리아 내전에 대한 결의안 도출, 이스라엘-팔레스타인 전후 처리 과정에서 러시아의 협력이 필요하다. 오바마 행정부는 경제제재를 가하고 있지만 외교적 해결을 우선시하고 있다. 하지만 미 의회는 대러 제재는 물론 우크라이나 지원도 강화해야 한다고 주장하고 있다.

제재 강화는 공화당이 주도하던 것이었다.¹⁸ 하지만 지난 7월 17일 우크라이나 상공에서

항공기가 격추되고 이에 러시아 정부가 관여된 것으로 드러나면서 민주당도 지지하기 시작했다. 7월 22일 민주당의 로버트 메넨데즈(Robert Menendez) 상원 외교위원장, 칼 레빈(Carl Levin) 상원 군사위원장, 다이앤 파인스타인(Dianne Feinstein) 상원 정보위원장은 오바마 대통령에게 “국방·에너지·금융업 분야에 대한 제재를 강화해야 한다”는 내용의 서한을 보냈다. 9월 18일에는 메넨데즈 상원의원이 법안 S. 2828을 발의했다. 이 발의안은 우크라이나를 군사적으로 지원하는 내용을 포함하고 있는데, 상원 외교위원회를 만장일치로 통과했다. 양당의 합의가 이루어졌다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정책에 변화가 없던 것은 해리 리드(Harry Reid) 상원 다수당(현재 민주당) 대표 때문이다. 상원 본회의에 상정하지 않는 방식으로 표결 자체를 막고 있는 것이다. 다음 의회에서는 상원 다수당이 공화당으로 바뀌었으니 대표도 공화당 의원이 된다. 관련 법안이 표결로 이어질 가능성이 높아진 만큼 초당적인 지지로 의회를 통과할 가능성이 높다.

문제는 이런 법안이 통과되면 미-러 관계 악화가 불가피하고 한국 외교에 차질이 발생할 수 있다는 점이다. 러시아는 우크라이나 사태 이후 파이프라인 천연가스(PNG) 공급을 중심으로 ‘신동방정책’을 적극적으로 추진하고 있다. 4월에는 북한 전체 부채의 90%인 약 100억 달러의 부채를 탕감하고 남은 부채는 북한의 인프라 건설에 사용하는 데 합의했다.¹⁹ 전문가들은 러시아가 한국에 PNG를 공급하려는 전략의 일환으로 평가하고 있다. 북한을 경유하는 PNG 도입은 2008년 한·러 양국 정상회담에서 합의됐다. 2010년에 최종 계약을 체결하고, 2011년부터 2014년까지 가스 배관을 건설해서 2015년부터 러시아 PNG를 도입하는 계획이었다.²⁰ 그러나 이 합의는 남북관계 경색으로 인해 실행되지 않았다.

러시아는 이번 북한 방문에서 남·북·러 3자 협력체를 제안할 만큼 적극적으로 알려졌다. 이런 러시아의 외교정책은 한국에 기회일 수도 있다. 새로운 에너지 공급 경로가 열리고 남북관계 개선의 단초가 될 수 있기 때문이다. 그러나 동맹국인 미국이 제재를 강화하는 상황에서 이 협상을 시작하기는 어려울 것이다. 그렇다면 한국은 에너지 안보와 전통 안보를 최대한 확보할 방안을 고심해야 한다.

주변국인 중국과 일본의 사례를 보면 ‘협상력 제고’의 기회가 보인다. 중국과 러시아는 지난 6월 파이프라인 건설에 합의했다. 협상은 10년이 넘게 걸렸다. 가격에 대한 의견 차이 때문으로 알려졌다. 이번 합의도 마지막 순간에 타결된 것으로 보인다는 평가이고, 가격은 1,000m³당 350달러로 전해졌다. 유럽보다 30달러 낮은 가격이다. 중국이 우크라이나 사태 이후 협상 우위를 점하면서 이런 협상이 가능했을 것이라는 분석이 나오고 있다. 일

본은 러시아와 파이프라인 건설을 이미 추진한 바 있다. 2004년부터 시행했으나 일본이 제재에 참여하면서 당분간 중단된 상태다.

공화당이 상원 다수당을 차지해 미국의 대러 제재는 강화될 가능성이 높고, 한국에 다시 동참 요청이 있을 수 있다. 한국이 제재에 동참하면 러시아와의 파이프라인 건설 논의는 더욱 늦춰질 수 있다. 중국은 러시아와의 파이프라인을 통해 한국보다 저렴한 가격에 천연가스를 수입하게 된다. 제재 관련 논의에서 한국의 에너지 안보도 확보할 수 있는 방안을 생각해 볼 필요가 있는 것이다. 미국산 LNG의 수입 가격을 협상해 보는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

아시아 회귀 정책

대북정책과 역사문제에서는 큰 입장 변화가 기대되지 않는다. 공화당은 북한 문제를 오바마 대통령의 외교 정책 실패로 비난하고 있다. 하지만 다른 전략을 제시하지는 못했다. 대북제재가 강화될 수는 있다. 하원에서는 이미 지난 7월 28일 대북 제재를 강화하는 법안인 H.R. 1771이 가결됐다. 상원에서는 아직 표결이 이뤄지지 않았다. 기존의 초당적인 지지와 공화당이 상원 과반수인 것을 고려할 때 상원을 통과할 가능성도 높아진 것으로 볼 수 있다. 역사문제 역시 중립적이면서도 위안부 문제와 같은 인권침해 사안에 대해서는 피해국을 지지하는 현재의 정책을 유지할 것으로 보인다.

주목할 만한 것은 TPP 추진이다. 오바마 대통령은 오는 11월 APEC 정상회담 즈음 TPP 협상을 마무리하겠다는 목표다. 미무역통상부(USTR) 역시 9월 협상 결과 어느 정도 진전이 있었다고 발표했다. TPP가 발효되기까지 중요한 것이 무역촉진권한(Trade Promotion Authority, TPA)이다. TPA는 무역협상내용에 대한 권한을 행정부에 위임하고 의회는 최종 찬반 표결만 하도록 하는 제도이다. 반드시 정해진 기한 내에 표결해야 하고 내용 수정도 불가능해 비준 가능성과 속도가 빨라진다. 그래서 ‘패스트 트랙’이라고도 불린다. TPA는 2007년에 만료됐고 민주당은 재승인에 부정적인 입장을 취해왔다. TPP 협상 과정이 자국 내 의회에도 비공개로 이루어지고 있는 만큼 아무것도 모르는 상태로 행정부에 이런 권한을 위임할 수 없다는 것이다.

TPA를 승인하는 법안은 올해 초에 작성됐다. 오린 해치(Orrin Hatch) 하원 재무위 의원, 데이브 캠프(Dave Camp) 하원 세출위원장, 맥스 보커스(Max Baucus) 전 재무위원장이 합의안(H.R. 3830)을 도출하는 데 성공한 것이다. 협상 국가의 환율조작 방지, 미국산 농

산품에 대한 무역장벽 철폐, 협상 과정 투명화 등을 포함한다. 그러나 리드 상원 민주당 대표가 본회의 상정을 막았다.

공화당이 상원 과반수를 차지했으니 TPA는 곧 승인되는 것일까? 공화당은 대체로 자유무역과 TPP 자체에 긍정적이다. 하지만 절차상의 문제를 제기하고 있다. 오바마 대통령이 “11월에는 TPP를 마무리 짓겠다.”라고 한 것이 문제가 됐다. 하원 세출위 의원들은 오바마 대통령에게 서한을 보내 “TPA 없이 협상된 내용은 의회가 권한을 위임하기 전에 이루어진 것으로 TPP를 지지할 수 없다.”라고 밝혔다. TPA를 먼저 승인받아야 한다는 것이다. 적법성의 문제 외에도 협상의 질에 대해서도 지적한다. TPA가 없는 상태에서는 협상 수준이 낮을 수밖에 없다는 주장이다. 어차피 의회에서 수정될 협상안에 회원국들이 최상의 조건을 내놓지 않는다는 것이다.

당분간 TPA 승인은 쉽지 않을 수 있다. TPA는 TPP 협상 속도에도 직결되어 있어 한국에도 중요하다. 한국 정부는 9월 28일 통상정책 정례 브리핑에서 “TPP 협상 속도에 따라 최종 입장을 정할 계획”이라고 밝혔다.²¹ 현재 공화당의 입장을 보면 한국은 최종 결정까지 시간을 벌 수 있을 것으로 보인다. 하지만 생각보다 빨리 오바마 행정부가 공화당과 타협을 이루는 경우도 대비할 필요가 있다.

TPP 창립 회원국이 되는 것은 기초 협상에 참여하는 데 의의가 있다. 그렇다면 TPA가 승인되기 전에 가입의사를 표명해야 유리할 것이다. 지난해에 한국 정부가 관심을 표명하자 미국 정부는 진행 중인 협상을 끝내는 데 우선순위를 둔다고 밝혔다. 한국이 참여 결정을 하고 각 협상국이 동의를 해도 끝이 아니다. 각 국 입법부의 동의를 구하는 절차가 남아있다. 미국의 경우는 90일이다. 실질적으로 최종 결정에 시간의 여유가 없을 수도 있다는 것이다.

대부분의 TPP회원국은 한국의 참여에 긍정적이라고 전해지고 있다. 현재까지 주요국과 2차 예비협상을 마쳤고 미국과는 3차 예비협상이 필요한 상황이다. 기존 회원국의 동의를 얻기 위한 과정이다. 미국은 ‘한국의 FTA 이행 정도가 TPP 가입 동의에 가장 중요한 기준’이라고 밝혔다. 양국은 오바마 대통령 방한 때 원산지 증명, 자동차 세금 문제 등에 대해 어느 정도 합의를 이루었다. TPP 실제 협상에서 조금이라도 유리해지기 위해서는 미국과 합의된 사항은 성실히 이행하는 모습을 보이는 것이 중요할 것이다. 페니 프리츠커(Penny Pritzker) 상무부 장관은 “오는 12월 윤상직 산업통상부장관이 워싱턴을 방문하면 TPP 진행 상황을 알려주겠다.”라고 말했다. 전략적으로 TPP에 참여할 시점을 고민해 보아야 할 것이다.

에너지

무역 외에도 특별히 주목해야 할 이슈는 미국의 에너지 정책이다. 지난 2013년 10월 4일 미 에너지정보국(US Energy Information Administration, EIA)은 미국이 러시아와 사우디아라비아를 제치고 세계 최대 석유 및 가스 생산국으로 부상할 것으로 예측했다.²² 국제에너지기구(International Energy Agency, IEA)가 2012년 보고서에서²³ 예측한 2020년보다 7년 더 앞당겨 미국은 가스·석유 에너지 강국이란 간판을 달게 된 셈이다. 더욱 중요한 것은 이 추세가 지속될 것이란 점이다.²⁴

중간선거 이후 미국의 가스·석유 생산 및 수출과 관련된 정책에는 어떤 변화가 있을까? 한국처럼 에너지 수입 의존도가 높은 국가에는 중요한 문제이다. 현재 한국의 석유 수입 규모는 세계 5위(2백만 bbl/d), 가스는 2위(2천억 cf)이다. 미국의 원유 생산량 증대는 국제 에너지 시장 가격에 영향을 미치고 있다. 지난 몇 개월간 휘발유와 LPG 값이 꾸준히 감소한 것이 그 예이다. 에너지 수입 의존도가 높은 주변국들(한국·중국·일본·인도 등)에 미국의 에너지 공급이 중요한 이유이다.

미국의 원유 생산과 관련해서는 캐나다와 미국을 연결하는 키스톤(Keystone XL) 송유관 건설 사업이 주요 이슈로 떠오르고 있다. 키스톤 송유관은 2,700km 길이로 캐나다산 오일 샌드를 앨버타(Alberta)주에서 멕시코만(Gulf of Mexico)이 있는 정유업체까지 수송할 수 있는 설비이다. 송유관의 일일 수송능력은 83만 배럴이고 총 투자 비용은 76억 달러에 이르는 대규모 사업이다.

송유관 건설에 반대하는 측은 환경 문제를 제기한다. 녹색시민단체, 원주민, 농민들이 대표적이며 오일샌드가 원유보다 오염 정도가 높다는 주장이다. 찬성하는 측은 경제적 효과에 주목한다. 일자리가 최소 1만 개, 최대 4만 개가 창출된다는 것이다. 이외에도 미국의 에너지 자립도를 높이고 가격이 낮아져 소비자들도 혜택을 볼 수 있다고 주장한다. 환경문제는 부인하고 있다.

미 의회에서는 여야 모두 송유관 건설에 호의적인 반응을 보였다.²⁵ 하원은 지난 1년간 여러 차례 송유관 건설 사업을 추진하는 법안을 통과시켰다. 상원 에너지·천연자원위원회도 이러한 움직임에 동의했다. 하지만 해리 리드(Harry Reid) 상원 다수당 대표가 반대해 표결로 이어지지 않았다. 양당의 지지에도 불구하고 리드 의원이 반대한 것은 중간선거 전에 오바마 행정부가 이 문제와 충돌하는 것을 막기 위해서인 것으로 보인다.

오바마 대통령은 탄소 배출 문제에서 키스톤 프로젝트의 안전성을 확인하기 전에는 이 사업을 승인하기 어렵다고 주장한 바 있다.²⁶ 미 국무부는 지난 1월 환경영향평가보고서를 통해 키스톤 프로젝트와 원유의 온실가스 배출량이 크게 다르지 않다고 밝혔다. 하지만 최근 네이처 기후변화학회지(Nature Climate Change) 8월호에 실린 연구에서는 키스톤 프로젝트의 온실가스 배출량을 국무부보다 4배 높게 측정했다.²⁷

공화당이 상원 원내대표가 되면서 키스톤 프로젝트 관련 법안의 통과 가능성은 높아졌다. 법안이 통과되더라도 오바마 대통령은 거부권을 행사할 수 있는데, 의회에서는 이러한 조치를 무효화하겠다는 발언이 나오고 있다.²⁸ 의회가 대통령의 거부권을 무효화할 수 있는지는 법안의 내용에 따라 달라질 수 있다.

송유관 건설이 진행되면 장기적으로 미국의 원유생산은 증가할 것이고 국제원유 시장에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 현재는 캐나다 오일샌드가 송유관 대신 철도로 수송되고 있다. 수송능력이 파이프라인보다 적지만 업체들은 빠른 시일 내에 철도의 수송능력을 키우겠다는 입장이다. 물론 송유관이 안전성이나 가격 면에서 더욱 효율적이다.

미국은 원유 생산과는 달리 원유 수출 문제에는 아직까지 확실한 움직임을 보이지 않고 있다. 현재 LNG 가스 수출에 대해서는 양당 모두 호의적인 반응을 보였다. 지난 9월 미 에너지국은 추가로 2개의 LNG 수출 시설 건설을 승인했다. 총 3개의 수출 시설 프로젝트가 시작 될 것으로 보인다. 공화당은 물론 다수의 민주당 의원들도 천연가스 수출은 지지하는 편이다.²⁹ 그러나 원유 수출 문제는 아직 더욱 깊은 논의가 필요할 것으로 보인다. 랜드 폴(Rand Paul), 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원의원은 호의적인 데 반해, 존 베이너(John Boehner) 하원의장, 케빈 매카시(Kevin McCarthy) 하원 공화당 원내대표, 미치 맥코넬(Mitch McConnell) 상원 공화당 원내대표는 이 문제에 대해 아직은 조심스러운 자세를 보이고 있다.³⁰

원유생산업체들과 공화당의 역사적인 배경과 성향을 고려할 때, 공화당은 원유 수출에 보다 적극적으로 나올 가능성이 높다. 민주당에서도 이러한 움직임이 보이기 시작했다. 민주당의 주요 인물인 앨 고어(Al Gore) 전 부통령, 경제학자이자 전 국가경제위원회 의장 및 재무부장관을 역임했던 로렌스 서머스(Lawrence Summers), 워싱턴에서 주목받고 있는 브루킹스(Brookings) 연구소도 원유 수출에 대해 긍정적인 입장을 밝힌 바 있다.³¹ 지난 7월 말, 미 상무부는 40년 만에 처음으로 한국에 초경질유인 콘덴세이트(condensate) 수출을 승인했다. 상무부는 “초경질유가 원유와는 다르다.”라는 입장을 밝혔지만, 전문가

들은 원유 수출의 가능성을 의미하는 중요한 사건으로 보고 있다.³²

공화당이 중간선거에서 승리한 만큼 미국의 원유 수출도 주요 이슈로 부상할 가능성이 높아졌다. 한국은 미국과 FTA를 체결한 국가로서 미국의 원유 수출에 대비한 정책을 고민할 시점에 도달했다는 것이다. 구체적으로, 한국은 석유비축사업을 확대하는 방안을 검토해볼 수 있다.

한국은 1980년도 이후로 석유수입 및 가격안정을 위하여 정부석유비축사업을 추진했다. 현재 4개의 원유 비축기지와 4개의 제품기지 그리고 1개의 LPG 기지를 보유하고 있다. 이 기지에 총 1억 4천6백만 배럴의 비축시설과 1억 6백만 배럴의 비축유도 확보했다. 이는 1년을 넘길 수 없는 수준이다. 물론 IEA가 권고하는 190일보다는 높은 수준이다. 미국의 에너지 정책 변화에 따라 수요 대비 공급이 급증할 경우, 원유 가격이 낮아질 수도 있다. 이때 여유분을 구입해서 비축기준을 높이는 방안을 검토해 볼 만하다.

한미 원자력 협정

한미 원자력 협정(123 협정)은 2016년 3월 만료 예정이며, 우라늄 저농축과 핵연료 처리(enrichment and processing, ENR)가 쟁점이다. 특히 재처리 문제에서 이견이 큰 것으로 보인다. 한국은 “에너지 안보 문제로 재처리 기술이 필요하며 지금까지 핵 비확산 운동에 성실히 참여한 점에서도 알 수 있듯이 핵무기 개발 목적이 아니다.”라는 입장이다. 미국은 재처리 기술 확산에 원칙적으로 반대하고 있다. 하지만 몇 가지 예외가 있었고 가장 최근에는 베트남과의 원자력 협정에서 재처리 금지 조항을 명시하지 않았다.

핵 비확산은 초당적인 지지를 받고 있지만 공화당이 좀 더 강경한 입장을 취해왔다. 가장 대표적인 인물이 밥 코커(Bob Corker) 상원의원이다. 베트남과의 협정은 물론 한국과의 123 협정에서 ‘골드 스탠더드(gold standard)’를 논의하지 않은 것이 비일관적이라며 비난했다.³³ 그럼에도 불구하고 베트남과의 123 협정은 지난 7월에 상원에서 승인됐다. 협상국에 따라 미국의 정책이 유동적인 것이다.

미국이 베트남과의 협정에서 가장 중시했던 것은 경제성과 함께 핵무장에 대한 의지가 없다는 점이라고 분석된다. 현재 오바마 행정부는 이란과 핵 협상을 진행 중이다. 공화당 의원들은 재처리 금지를 강력히 주장하고 있다. 하원은 지난해에 대이란 제재안을 압도적인 지지로 통과시켰다. 이런 상황에서 북한의 핵 위협이 있는 한국에 재처리를 허용할지

는 의문이다. 건식처리공법(pyroprocessing)은 재처리 후에 군사적 목적의 핵 개발이 어려운 것으로 알려졌으나 아직 상용화 문제가 남아있다.

공화당이 상원을 장악하면서 ENR 확보는 더 어려워질 것으로 보인다. 보다 실질적인 대안을 고민해야 한다. 가장 시급한 문제는 사용 후 한국에서 핵연료 저장 시설이 2024년경에 포화되는 것이다. 해결 방안 중 하나는 ENR을 포기하고 저장시설을 건설하는 것이다. 현재 부지 선정에 위해 공론화 작업을 진행 중이다. 그러나 선정되는 지역 주민의 반발이 거셀 것이기 때문에 어려움이 예상된다. 또한 ENR을 포기할 경우 정부는 국내 이익단체들에 협상 내용을 신중한 자세로 정확히 설명해야 할 것이다. 협상이 지연됐음에도 불구하고 한국이 원했던 결과를 얻지 못하는 셈이기 때문이다.

제3국에 재처리를 위탁하는 것도 하나의 대안이다. 폐기물을 해외로 보내는 방법도 있다. 제3국에 중간시설을 건설하거나 최종처분지로 활용하는 것이다. 고려할만한 국가로는 국토가 넓은 러시아, 몽골, 중국이 있다. 실제로 러시아 하원은 2001년에 핵폐기물 수입을 승인했다.³⁴ 몽골 정부는 부인했으나³⁵ 미국과 일본이 공동으로 핵폐기물 처리 시설을 몽골에 건설할 계획이라는 보도가 있었다.³⁶ 국내 재처리가 불가능할 경우를 대비해 이렇게 실질적인 분야에서 이익을 취할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

전문직 비자

미국의 이민법 개혁안에는 한국인 전문직 비자를 확대하는 조항이 있다. 그러나 관련 법안이 공화당의 반대로 의회에서 계류 중이다. 상원을 통과한 합의안을 존 베이너(John Boehner) 하원의장이 표결을 막아왔다. 이에 오바마 대통령은 연말까지 행정명령을 발동해서라도 개혁에 속도를 내겠다고 발표했다.

중간 선거로 상원도 공화당이 장악했기 때문에 개혁 속도는 더 늦춰질 전망이다. 공화당 내에서는 개혁안을 지지하는 세력이 취약했다. 이 중에는 에릭 캔터(Eric Cantor) 전 하원 원내대표가 있었는데 이번 중간선거 경선에서 탈락하면서 지지 세력이 더 줄어들었다. 여기에 더해 오바마 대통령이 약속대로 행정명령까지 발동하면 현재의 세력도 유지하기 어려울 것이라는 분석이다.³⁷ 공화당은 오바마 대통령이 행정명령을 남용한다는 입장이다.

공화당이 상·하원에서 새로운 개혁안을 작성하고 통과시키겠다는 계획도 나오고 있다. 공화당이 주장해 온 ‘국경지역 안보’를 강화한 법안을 다시 작성하겠다는 것이다. 또한 현재

의 개혁안을 여러 개의 법안으로 나누겠다는 의견도 있다.³⁸

한국에는 이번 개혁안에 포함된 한국인 전문직 비자 확대가 중요하다. 현재의 개혁안이 그대로 통과될 가능성은 극히 낮고, 된다 해도 상당한 시간이 소요될 것이다. 비자 확대 조항을 별도로 추진할 방법을 찾아야 한다. 비자 확대는 한미 FTA 이행을 원활히 하기 위한 취지였다. 한미 FTA의 완전한 이행을 위해 양국이 논의하고 있는 만큼 이런 법안에 대해서도 논의할 수 있을 것이다. 가능하면 상하원에서 이미 발의된 법안 H.R. 1812와 S. 2663을 추진하는 것이 더 유리하다.³⁹ 이민법에 포함된 내용보다 더 포괄적이고 새로운 법안을 작성하는 것보다 시간을 단축할 수 있기 때문이다.

결론

미국 중간선거는 어디까지나 미국 유권자들의 선택이지만 그 결과가 전 세계에 미치는 영향은 적지 않다. 한국은 이러한 현실을 인정하고 주어진 상황에서 국익에 도움이 될 수 있는 방안을 고심해보아야 할 필요가 있다. 또한 다양한 방면에서 미국 의회를 염두에 둔 외교를 강화할 필요가 있다. 이번 선거 결과는 향후 2년간 미국 의회의 정치적 동향을 암시할 뿐이다. 이보다 더 중요한 2016년 대선이 남아있고, 대선 선거운동은 지금부터 시작이다.

1. Alan I. Abramowitz, "General Ballot Model Shows Senate Control at Tipping Point," Sabato's Crystal Ball, 27 February 2014; Nate Silver, "Senate Update: The Swing States that Never Swung," FiveThirtyEight, 27 October 2014.
2. J. James Kim, 한민정. 《2013년 미국 주요정책 총정리》, 〈아산리포트〉 아산정책연구원.
3. Anne Gearan and Ed O'Keefe, "Senate turf fight hurts approval of Obama's diplomatic nominees," Washington Post, 6 March 2014.
4. 지난 112대(2011~2013년), 113대(2013~2015) 의회에서 상·하원 다수당과 의석수는 다음과 같다. 상원은 민주당이 다수당이었으며 총 100석 중 각각 51석, 54석을 차지했다. 하원은 공화당은 다수당이었으며 총 435석 중 242석, 234석을 차지했다.
5. U. S. House Committee on Oversight on Government Reform, White House Perimeter Breach: New Concerns about the Secret Service, 30 September 2014.
6. Alex Rogers, "Republicans Use ISIS for Campaign Fodder as Midterm Elections Loom," Time, 3 September 2014.
7. Juana Summers, "Ebola Blame Game Takes The Stage At Midterm Election Debates," NPR, 16 October 2014.
8. Sheryl Gay Stolberg and Michael D. Shear, "Shinseki in Line of Fire, From the Chief," The New York Times, 21 May 2014.
9. Statement of General James N. Mattis, US Marine Corps Commander US Central Command before the Senate Armed Services Committee on the Posture of US Central Command (March 5, 2013)
10. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/06/23-oil-iraqi-civil-war-pollack>.
11. 영상은 각각 8월 18일, 9월 2일에 공개됐다.
12. NBC News/WSJ Survey. October 8~12, 2014.
13. The New York Times/CBS News POLL, September 12~15, 2014.
14. John McCain and Lindsey Graham, "Stop Dithering, Confront ISIS - John McCain and Lindsey Graham: Confront ISIS Now," New York Times, 29 August 2014.
15. 미국 헌법(제1조 8,9항)과 전쟁권한법(War Powers Resolution of 1973)에 의하면 대통령은 전쟁 개입 여부와 수준을 의회의 사전 승인 없이 결정할 수 없다.
16. 청와대 대통령 비서실, "유엔 안보리 정상회의 대통령 발언," 청와대 뉴스, 2014년 9월 25일.
17. 임경구, "파병 반대 53.4%, 국보법 개폐 73.4%," 〈프레시안〉 2004년 5월 8일.
18. 지난 5월 1일에 Bob Corker 의원은 S.2277 법안을 발의했는데, 공동지자 26명 중 민주당 의원은 한 명도 없었다. 법안에는 경제제재 확대와 함께 우크라이나에 적을 사살할 수 있는 무기를 지원한다는 내용이 포함돼 있었다. 5월 22일에는 하원이 H.R.4435를 채택했다. 로소보론엑스포트와의 군수 계약을 제한하고 정부 간 자금 지원을 금지하는 내용이다. 공화당은 216명, 민주당은 13명, 무소속 3명이 찬성했다. 공화당의 75%가 찬성한 반면, 민주당에서는 23%만 찬성한 것이다.
19. 이 외에도 지난 9월 일본에는 사할린과 홋카이도를 연결하는 해저 파이프라인 건설을 제안했다.

-
20. 산업통상자원부, “북한을 경유하는 러시아 PNG 도입 추진”, 산업통상자원부 보도자료, 2008년 9월 30일.
 21. The White House, “Remarks by President Obama at Business Roundtable,” Press Release, April 26, 2014.
 22. EAI, “U.S. expected to be largest producer of petroleum and natural gas hydrocarbons in 2013,” *Today In Energy*, 4 October 2013.
 23. IEA, *World Energy Outlook 2012*.
 24. Grant Smith, “U.S. Seen as Biggest Oil Producer After Overtaking Saudi Arabia,” *Bloomberg*, 5 July 2014.
 25. Mark R. Warner, “11 Democratic Senators Call For President to Put in Place Explicit Timeline for Keystone XL Decision,” *National Journal*, 10 April 2014; U.S. Senator Heidi Heitkamp et al., Letter to President of the United States, 10 April 2014, <http://keystone-xl.com/wp-content/uploads/2014/04/Senate-Democrats-letter-to-President-Obama.pdf>
 26. The White House, “Remarks by the President on Climate Change,” Press Release, 25 June 2013.
 27. Erickson, Peter & Michael Lazarus, 2014. “Impact of the Keystone XL Pipeline on Global Oil Markets and Greenhouse Gas Emissions,” *Nature Climate Change*, 4: 778–781.
 28. Juliet Eilperin, “Can Congress overrule Obama on the Keystone XL pipeline?” *The Washington Post*, 10 April 2013; Molly K. Hooper, “GOP lawmaker: Keystone will be approved if we win Senate,” *The Hill*, 15 May 2014.
 29. Nick Cunningham, “Why the Debate Over U.S. LNG Exports Has Been Won,” *Oilprice.com*, 17 September 2014.
 30. Elana Schor, “GOP divided over oil export ban,” *Politico*, 28 September 2014.
 31. Reuters, “POLL—Unmoved by oil export proponents, Americans still fear gasoline spike,” Reuters, 9 October 2014; Charles K. Ebinger and Heather Greenley, *Changing Markets – Economic Opportunities from Lifting the U.S. Ban on Crude Oil Exports*, September 2014. Energy Security Initiative at Brookings.
 32. Christopher Helman, “The Real Significance Behind That Oil Export Hoopla,” *Forbes*, 30 June 2014; Seteven Mufson, “Did the Obama administration just lift the ban on U.S. crude oil exports?” *The Washington Post*, 25 June 2014; Christian Berthelsen and Lynn Cook, “U.S. Ruling Loosens Four-Decade Ban on Oil Exports,” *The Wall Street Journal*, 24 June 2014; Christian Berthelsen and Lynn Cook, “U.S. Oil Exports Ready to Sail,” *The Wall Street Journal*, 30 July 2014.
 33. Opening Statement of U.S. Senator Bob Corker at the U.S. Senator Foreign Relations Committee Hearing on Section 123: Civilian Nuclear Cooperation Agreements, (30 January 2014); U.S. Senator Bob Corker, Letter to Secretary John Kerry, 28 October 2013,

- http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/10-28-13_Kerry_123_Letter.pdf.
34. 이도선, “러. 한국 등서 핵폐기물 수입 결정”, 〈연합뉴스〉 2001년 6월 7일; Proliferation Analysis, “Russian Duma Approves Bill to Import Spent Nuclear Fuel,” Carnegie Endowment for International Peace, 7 June 2001.
 35. 박정후, “몽골 대통령 ‘일본 핵폐기물 매장설 사실 아니다’”, 〈연합뉴스〉 2013년 11월 15일.
 36. 곽재훈, “미·일, 몽골에 핵폐기물 처리장 공동건설 추진”, 〈프레시안〉 2011년 5월 9일.
 37. Ramesh Ponnuru, “Midterm Election’s Sure Loser: Immigration Reform,” Bloomberg View, 13 October 2014.
 38. Alexander Bolton, “GOP: We’ll move immigration reform if we take back Senate,” The Hill, 15 May 2014.
 39. <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr1812#overview>; <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/s2663>.



J. James Kim 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 미국연구프로그램 연구위원으로 재직 중이며 Columbia University 국제대학원 겸임 강사이다. Cornell University에서 노사관계 학사와 석사학위를 마치고 Columbia University에서 정치학 박사학위를 취득하였다. California State Polytechnic University, Pomona의 조교수(2008~2012)와 랜드연구소의 Summer 연구원(2003~2004) 등을 역임한 바 있다. 주요연구 분야는 비교민주주의 제도, 무역, 방법론, 공공정책 등이다.



한민정 연구원은 아산정책연구원 미국연구프로그램 연구위원으로 재직 중이다. 한국외국어대학교에서 인도어와 경제학으로 학사학위를 수여받고, 서울대학교 국제대학원에서 국제지역학 석사 학위를 수여받았다. 주요 관심분야는 무역, 경제통합, 연방주의, 조사방법론 등이다.



비매품
ISBN 979-11-5570-083-9
ISBN 978-89-97046-06-5(세트)

WWW.ASANINST.ORG