

# ASAN REPORT

---

## 2014년 미국 의회 정책 동향

미국연구프로그램  
한민정, 제임스 김

Asan Report

## 2014년 미국 의회 정책 동향

미국연구프로그램  
한민정, 제임스 김

미국의 연방 의회는 미국의 정책을 실질적으로 결정하는 기관이다. 3권 분립에 따라 행정부와 분리돼 있지만 행정부 못지 않게 정부 정책의 세부 내용까지 결정한다. 대통령은 고위인사 인준안부터 정부 예산에 이르기까지 거의 모든 사안에 걸쳐 의회의 승인을 받아야 한다. 한국에 직접적인 영향을 미치는 대외 정책도 예외가 아니다. 미 의회의 활동을 모르면 미국의 정책 방향을 파악할 수 없다.

이에 따라 아산정책연구원은 2013년부터 미국 의회 활동을 법안 중심으로 정리한 보고서를 발간하고 있다. '2014년 미국 의회 정책 동향'은 2014년 미 의회가 표결한 법안을 위주로 살피며 이를 통해 미국의 정책 방향을 전망하고 한국이 대미 정책을 세우는데 참고해야 할 요소를 환기하고자 한다.

\* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

## 저자

**한 민 정** mjhan@asaninst.org

지역연구센터의 연구원이다. 한국외국어대학교에서 인도어와 경제학으로 학사 학위를, 서울대학교 국제대학원에서 국제학 석사 학위를 받았다. 주요 관심분야는 무역, 경제 통합, 연방주의, 조사방법론 등이다.

**제임스 김** jjkim@asaninst.org

아산정책연구원의 지역연구센터 미국연구프로그램 연구위원이며 Columbia University 국제대학원 겸임 강사다. Cornell University에서 노사관계 학사와 석사 학위를 받았고 Columbia University에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. California State Polytechnic University, Pomona의 조교수(2008~2012)와 랜드연구소의 Summer 연구원(2003~2004) 등을 역임했다. 주요 연구분야는 비교민주주의 제도, 무역, 방법론, 공공정책 등이다.

## 인포그래픽스

**최 성 한** han1737@asaninst.org

아산정책연구원 출간물의 인포그래픽스를 담당하는 전문원이다. 건국대학교에서 산업디자인학으로 학사 및 석사 학위를 받았다. 주요 관심분야는 데이터시각화, 정보디자인 등이다.

## 감사의 글

2014년 한 해 동안 지역연구센터에서 근무했던 김혜연(이화여자대학교), 김하윤(한국외국어대학교) 인턴의 도움으로 보고서가 완성될 수 있었습니다. 두 사람은 데이터 작업과 미 의회의 법안 분석에 큰 도움을 줬습니다. 편집에서 출간까지 도움을 주신 출판실 박주영 전문원께도 감사드립니다. 마지막으로 보고서 완성까지 귀중한 조언을 주신 함재봉 원장님, 최강 부원장님께 깊은 감사의 말씀 드립니다.

## 목차

요약	08
서론	14
I. 국방 및 안보	16
1. 대중동정책	18
ISIS	18
아프가니스탄	20
이란	21
2. 우크라이나 사태	23
3. 아시아회귀 정책과 대북정책	26
II. 국내제도 개혁	27
1. 이민법 개혁	27
2. 2010년 건강보험개혁법(오바마케어) 무효화	29
3. 수출입은행	30
4. 금융 규제 완화	31

III. 예산	32
1. FY 2014-FY 2015 예산	32
2. 채무상환	34
IV. 에너지와 무역	36
1. 에너지	36
원유수출 허가	36
키스톤 파이프라인 건설	37
2. 무역	38
V. 2015년 주요 이슈	40
1. 국방 및 안보 부문	40
2. 경제 부문	41
3. 국내제도 개혁	43
4. 법관 인준	43
5. 2016년 대선 주자	44
부록 1: 2015년 미 의회 의사일정	46

## 표

[표 1]	2014년 중간 선거 결과	15
[표 2]	'2012년 DSG'와 '2014년 QDR'의 육군병력 축소 계획 비교	17
[표 3]	FY 2015 국방예산	17
[표 4]	ISIS 사태 해결 관련 법안	18
[표 5]	아프가니스탄 관련 법안	20
[표 6]	이란 관련 법안	22
[표 7]	대러제재 및 우크라이나 지원 관련 법안	24
[표 8]	아시아 관련 법안	26
[표 9]	이민법 개혁 행정명령 주요 내용	28
[표 10]	오바마케어 무효화 관련 법안	29
[표 11]	수출입은행 존속 관련 법안	30
[표 12]	도드-프랭크법 부분 무효화 법안	31
[표 13]	2014년 예산 편성 관련 법안	32
[표 14]	채무상환 관련 법안	35
[표 15]	키스톤 파이프라인 건설 법안	38

## 그림

[그림 1]	연평균 미의회 지지도 (1974~2014)	14
[그림 2]	제113대 의회 월평균 지지도	34
[그림 3]	브렌트유와 서부텍사스유 가격 비교	37
[그림 4]	2016년 주요 대선 후보 지지도 조사	45

## 요약

2014년 미국 의회의 정책 흐름은 11월 4일의 중간선거를 경계로 크게 나뉜다. 선거 전에 의원들은 '정치적 타당성', 다시 말해 표를 기준으로 입장을 정했다. 재선에 유리한지 그리고 선거구에 이익이 되는지가 판단의 척도였다. 그 결과 거의 모든 분야에서 논의가 동결됐고 최소 부분에서만 정책이 결정됐다. ISIS·우크라이나 대응과 같은 국제 현안, 그리고 정부 살림과 관련된 예산 부문이었다. 그래서 선거 전에는 '113대 의회의 생산성은 최악이 될 것'이라는 관측이 지배적이었다.

선거가 끝나면서 국가 차원의 현안들이 논의되고 현실적인 움직임이 활발히 전개되기 시작했다. 이민법 개혁안, 키스톤 송유관 건설, 자유무역 협상, 대중동 안보 정책 등 중요한 법안이 예산을 뒤엎을 만큼 쏟아져 나왔다. 그 가운데 111개 법안이 법으로 제정되면서 113대 의회는 '생산성 역대 최악인 의회'가 되는 불명예는 겨우 피했다.

하지만 벼락치기로 탄 성적이 그렇듯 의회 성적표인 지지율은 역대 최저를 피하지 못했다. 미국 여론조사기관 갤럽에 따르면 113대 의회의 지지도는 1기(2013년)와 2기(2014년)에 각각 14%, 15%를 기록했다. 정부 폐쇄가 발생한 2013년이 최악이었지만 2014년 상황도 크게 변하지 않았다. 지지율 하락은 여당인 민주당에 불리하게 작용했다. 중간선거로 상원에서 다수당 지위를 잃었을 뿐 아니라 하원 의석도 역대 최저가 될 만큼 크게 꺾었다.

이번 보고서는 미 113대 의회가 표결한 법안을 1) 국방·안보, 2) 국내제도 개혁, 3) 예산, 4) 에너지·무역 부문으로 나눠 살펴본다.

## I. 국방 및 안보

2014년, 미국의 국방 및 안보에는 위기와 도전이 잇달았다. 미국 연방 의회와 행정부의 우선 순위는 재정건전성에서 ISIS와 우크라이나 사태로 옮겨갔고 척 헤이글(Chuck Hagel) 국방장관의 사임도 이런 맥락에서 볼 수 있다. 2012년 신국방전략지침(DSG: Defense Strategic Guidance)과 2014년 국방전략검토보고서(QDR: Quadrennial

Defense Review)는 '중동의 전쟁을 끝내고 아시아로 중점을 옮긴다'는 전략을 세웠는데 2014년에는 이를 수행하기 어려워졌다. 위기가 잇달아 발생하면서 공화당은 오바마 행정부의 위기 관리 능력과 국방전략을 거세게 비난했다.

ISIS 사태가 대표적인 사례다. 중동에서 ISIS 사태가 악화되자 공화당 의원들은 오바마 행정부의 대중동정책을 비난하며 미국의 군사행동을 요구했다. 오바마 대통령은 2014년 8월 8일 이라크 공습, 9월 23일 시리아 공습을 승인했다.

의회는 FY 2015 국방예산(H.R. 3979)에서도 ISIS 사태 해결을 위한 예산 편성에 합의했다. 이 합의에 따라 시리아 온건 반군의 무장·훈련 조치가 2년간 연장됐다. ISIS 사태 해결에 해외비상작전(OCO) 예산 50억 달러를 사용하는 데도 합의했는데 이는 오바마 행정부가 추가 요청한 예산 규모(50억 달러)를 모두 승인한 것이다.

ISIS 사태를 기점으로 미국은 다시 중동에 개입할 수 밖에 없게 됐는데 114대 의회는 그 가능성을 더욱 높인다. 중간 선거 결과 2015년부터 공화당이 연방의회를 장악하고 존 매케인(John McCain) 의원이 상원 군사위원장이 되기 때문이다. 매케인 위원장은 ISIS 사태에 대한 미국의 군사행동을 주장해 온 강경파다.

ISIS 사태는 아프가니스탄 문제에도 영향을 미쳤다. 미 의회의 초점은 아프가니스탄의 정치적 안정이다. ISIS 사태가 심각해지면서 공화당은 "예정된 아프간 철군을 미뤄야 한다"는 목소리를 높이기 시작했다. 테러 확산 정도와 위협도에 따라 아프가니스탄 내정이 다시 불안해질 수 있기 때문이다. 오바마 대통령은 아프간 철군을 업적으로 남기고 싶어 하지만 114대 의회는 공화당이 다수가 된 만큼 이 계획에 변화가 생길 가능성이 커졌다.

이란에 대해 미 연방 의회는 제재를 유지·강화해야 한다는 입장이다. 민주당보다 공화당이 더 강경했다. 미 행정부는 제재 완화를 조건으로 이란과 비핵화 협상을 진행하고 있지만 공화당은 이를 못마땅하게 본다. 이란이 핵협상에 나온 것 자체가 제재의 효과가기 때문에 제재를 더 해야 된다고 본다. 그래서 협상이 부진하거나 이란이 일방적으로 협상을 중단하면 즉시 제재를 가할 수 있어야 한다는 입장이다.

우크라이나 사태에 대응해 미 의회는 러시아 제재와 우크라이나 지원을 동시에 강화할 것을 요구하고 있다. 관련 법안들은 초당적인 지지를 받았다. “우크라이나에 살상 무기를 지원해야 한다”는 목소리도 나왔다. 오바마 정부는 행정명령으로 러시아를 제재하고 있지만 의회가 요구하는 추가 제재에는 조심스러운 입장이다. 이란 핵협정, 시리아 화학무기 파괴, 이스라엘-팔레스타인 갈등 완화 과정에서 러시아의 협조가 필요하기 때문이다.

그런데 중간 선거 이후 상황은 변했다. 사태 초기부터 러시아에 더 강경했던 공화당이 압승했다. 유가가 지속적으로 하락했고, 러시아 루블화도 급락하며 러시아 경제가 약해지는 등 제재 효과도 나타났다. 나아가 오바마 대통령의 레임덕이 시작되면서 공화당의 목소리엔 힘이 더 실리게 됐다. 공화당이 주도하는 의회에서 대러제재 강화는 물론 우크라이나에 살상무기를 지원하는 내용의 법안이 통과될 가능성이 높아졌다.

마지막으로 미 행정부는 2014년에도 아시아 회귀 의지를 여러 차례 밝혔으나 잇단 국제위기로 우선순위는 하락한 듯 하다. 그러나 11월 24일 소니픽처스 해킹 사건이 발생하면서 상황은 급변했다. 아시아에도 급한 현안이 발생한 것이다. 직후 상원에서는 하원의 대북제재안과 비슷한 내용의 대북제재이행법안(S. 3012)을 발의했다. 북한이 소니픽처스 해킹 사건의 배후라는 점이 분명해지면서 공화당이 다수인 114대 의회에서 대북제재는 강화될 전망이다.

## II. 국내제도 개혁

국내 제도 개혁은 선거에 직격탄을 맞고 있다. 중간 선거 전부터 공화당은 오바마 대통령의 정책에 제동을 걸었는데 선거 이후엔 더 심하게 제동을 걸고 있다. 오바마 대통령의 숙원 사업인 이민법 개혁은 하원의 반대로 113대 의회를 통과하지 못했다. 상원은 2013년 이민법 개혁안(S. 744)을 통과시켰으나 공화당이 다수였던 하원에서는 존 베이너(John Boehner) 하원 의장이 본회의 상정을 막았다. 하원을 통과할 가능성이 없다고 판단한 오바마 대통령은 “하원이 의도적으로 개혁안을 상정하지 않는다”고 비난하며 “행정명령을 통해 개혁안을 시행하겠다”고 밝혔다. 선거전까지의 상황이었다. 행정명령은 중간 선거에 미치는 영향을 피하려는 정치적 계산에 따라 11월 20일 발표됐다.

중간선거에서 힘을 얻은 공화당은 행정명령을 무효화하겠다고 버린다. 오바마 대통령이 권한을 남용했다는 것이다. 행정명령 발표 직후 공화당은 이민법 시행 기관인 미국 이민국(U.S. Citizenship and Immigration Services)의 예산을 제한하는 방식을 논의했다. 114대 의회에서 공화당은 행정명령 무효화를 위해 다양한 전략을 구사할 것으로 보인다.

의견차가 심한 사안은 이민법 개혁만이 아니다. 공화당 다수인 하원은 꾸준히 오바마 케어 무효화를 요구해 왔다. 건강보험 제도가 정부 예산에서 상당 부분을 차지하기 때문에 무시할 수 없는 문제이다. 중간 선거 전부터 공화당 지도부는 오바마 케어의 ‘부분적 무효화’를 공약으로 내세웠다. 114대 의회에서는 공화당이 상원 다수당이 된 만큼 이런 법안이 의회를 통과할 가능성은 높아졌다. 이 경우 오바마 대통령은 거부권을 행사할 것으로 보인다.

수출입은행의 필요성도 논의되었다. 공화당은 대부분 수출입은행 존재 자체에 부정적이다. 수출입은행의 대출 기능이 오히려 시장을 왜곡하며, 그 역할은 민간부분에서도 충분히 해낼 수 있다는 점을 강조한다. 반면 대다수 민주당 의원, 재계, 상공회의소(U.S. Chamber of Commerce)는 수출입은행 재인가가 필요하다고 주장한다. 경쟁국가들에도 같은 기관이 있고, 무역을 통해 경제를 성장시킬 수 있다는 이유에서다.

수출입은행의 필요성에 대한 찬반 의견이 극심하게 대립하자 미 의회는 수출입은행 운영을 2015년 6월 30일까지 연장시키는 임시 조치를 취했다. 이에 따라 114대 의회에서도 수출입은행이 필요한가에 대한 논의는 계속될 전망이다. 공화당 의원들이 전통적 지지기반인 재계와의 충돌을 감행하며 수출입은행을 폐쇄할 지 주목된다.

금융 규제도 화두로 떠오를 전망이다. 오바마 행정부는 2010년 금융 위기 재발을 막기 위해 도드-프랭크법을 발효시켰다. FY 2015 임시통합예산안에는 이를 부분적으로 완화하는 조항이 포함됐다. 금융위기 이후 미국 예금보험공사(FDIC)의 보험혜택을 받는 은행들은 파생상품을 거래할 수 없도록 했는데 이를 다시 허용한 것이다. 이 문제로 금융 규제가 사회 이슈로 떠오른 만큼 114대 의회에서도 이 문제가 논의될 가능성이 높다.

### III. 예산

2014년 제113대 의회는 예산 문제에서 비교적 초당적인 모습을 보여줬다. 11월 중간 선거를 의식한 결과로 볼 수 있다. 2013년 10월 정부 폐쇄가 발생하자 의회에 대한 여론은 악화됐다. 2013년 9~11월 의회의 지지도는 19%에서 9%로 하락하며 역대 최저치를 기록했다. 같은 기간 공화당에 대한 지지도는 18%에서 9%로, 민주당은 20%에서 10%로 떨어졌다.

2014년에도 1월 15일, 12월 12일, 12월 14일에 정부폐쇄 위기가 있었지만 미 의회는 여론 악화를 피하기 위해 각각 3일, 2일, 4일간 유효한 임시 예산을 편성해 정부폐쇄를 막았다. 114대 의회에서도 경제 회복의 모멘텀을 유지하기 위해 예산에 합의할 가능성은 높다.

채무상환인상도 결국에는 합의되겠지만 그 과정에서 공화당과 민주당이 대립할 것이다. 2014년에 미 의회는 채무상환인상법(H.R. 2775)이 2월 7일에 만료된 후에도 합의를 이루지 못했다. 민주당과 백악관은 조건없이 채무상환을 인상하자고 주장했고 공화당은 반대했다. 공화당은 2월말에 채무불이행사태가 발생하기 직전야 민주당과 타협했다. 2015년에도 비슷한 상황이 재연되고 있다. 2015년 3월 15일 채무상환인상법이 만료된 후에도 의회에서 관련 법안이 아직 발의되지 않았다. 전문가들은 재무부의 특별조치(extraordinary measure)를 통해 10월까지의 채무불이행(default) 사태를 방지할 수 있을 것으로 보고 있다. 다만 공화당 주도의 114대 의회는 채무상환인상 조건을 붙여 협상수단으로 활용할 가능성이 높다.

### IV. 에너지와 무역

2014년에 미국은 석유 및 가스 최대 생산국이 됐다. 생산이 증가하면서 원유 수출을 허가해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 쟁점은 수출을 허가하면 미국 내 원유 가격이 상승할 것인지 여부다. 일반적으로 공화당이 원유 수출에 보다 우호적이었고 백악관도 긍정적으로 검토해보겠다는 입장이지만 어떤 전략을 택할지는 두고 봐야 한다. 114대 의회가 개최하자 공화당 주도로 키스톤 파이프라인 건설 법안이 의회를 통과했

다. 하지만 오바마 대통령은 거부권을 행사했고 의회는 이를 무효화하는데 실패했다. 공화당은 남은 회기 동안에도 키스톤 파이프라인 승인과 원유 수출허가 관련 법안을 다시 추진할 가능성이 높다.

무역 협상은 별 진전이 없었다. 오바마 대통령은 무역 협상 수준과 속도를 높이기 위해 의회에 무역촉진권한(TPA: Trade Promotion Authority)을 위임할 것을 요구하고 있다. 그러나 민주당은 2007년 TPA가 만료된 후로 재승인을 반대하고 있다. 자유무역이 오히려 미국 경제 성장을 저해하고 국내 일자리를 감소시킨다는 주장이다. 1970년대부터 지금까지 TPA없이 비준된 자유무역협정은 요르단과의 협정 뿐이다.

공화당은 일반적으로 자유무역 확대를 지지하지만 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 협상 방식과 오바마 행정부의 태도에 불만이다. 우선 TPP 협상 내용을 의원들에게도 공개하지 않는다는 점을 지적하며 내용도 모른 채 TPA를 승인할 수 없다는 입장이다. TPA 승인 조건으로 협상 과정 투명화를 제시한 것도 이런 맥락이다. 또 오바마 대통령이 독단적이며 행정명령, 거부권 등을 남발하는 것을 못마땅해 한다. 존 매케인(John McCain) 의원은 “오바마 대통령이 역대 대통령 중 가장 제왕적으로 행동한다”고 비난하기도 했다. TPA는 행정부의 권한을 강화하는 조치인 만큼 상당수의 공화당 의원들이 부정적인 입장을 보이고 있다.

### V. 결론

114대 의회는 주요 사안에서 113대 의회와는 입장을 달리 할 것으로 보인다. 외교 안보 및 통상 부문에서는 의회가 백악관을 압박하여 더욱 많은 사업을 추진할 것이고 국내정책에서는 백악관이 추진하는 정책을 막는 걸림돌이 될 것이다. 예산정책은 미국의 경제회복이 계속되는 한 큰 변화는 없을 것으로 기대된다. 다만 필요한 경우 시퀘스터로 인한 예산제약을 일시적으로 완화할 가능성은 있다.

## 서론

2014년 의회의 정책 동향에 가장 큰 영향을 미친 요인은 11월 4일의 중간선거다. 선거 전에 의원들은 ‘재선에 유리한지’를 기준으로 입장을 정했다. 그래서 선거 전에는 113대 의회가 최악의 생산성을 기록할 것이라는 관측이 우세했다. 의회는 선거가 끝난 뒤 국가 차원의 현안을 논의하기 시작했다. 이민법 개혁안, 키스톤 송유관 건설, 자유무역 협상, 대중동 안보 정책 등 주요 법안 대부분이 선거 후 발의됐다. 거의 ‘쏟아지듯’ 발의돼 그 가운데 111개가 법으로 제정되면서 ‘생산성 역대 최악’으로 기록되는 불명예는 피할 수 있었다.<sup>1</sup>

하지만 지지율은 역대 최저를 면하지 못했다. 미국 여론조사기관 갤럽에 따르면 113대 의회의 지지도는 1기(2013년)와 2기(2014년)에 각각 14%, 15%였다(그림 1 참고). 정부폐쇄 사태가 발생했던 2013년이 최악이었지만 2014년에도 크게 변하지 않았다.

[그림 1] 연평균 미의회 지지도 (1974~2014)



자료: 갤럽.

주: 1984~1985년에는 지지도를 조사하지 않음.

1. 2014년 10월까지 113대 의회는 185개만 입법한 상태였으나 11월 중간선거 이후 111개를 추가했고 총 296개 법을 제정했다. 현재까지 가장 낮은 생산성을 기록한 의회는 112대 의회로 이보다 13개 적은 283개 법을 제정했다.

[표 1] 2014년 중간 선거 결과

	공화당	민주당
상원(총 100석)	54	46 <sup>a</sup>
하원(총 435석) <sup>b</sup>	244	188

주: a) 무소속인 버나드 샌더스(버몬트 주), 앵거스 킹(메인 주) 의원 포함됨. 두 의원은 민주당 코커스(당원대회)와 연합하고 있음.

b) 2015년 3월 31일 기준으로 현재 하원 재적 의원수는 432명. 마이클 그림 의원(뉴욕 주) 사임, 앨런 너넬리 의원(미시시피 주) 사망, 애런 쇼크 의원(일리노이 주) 사임으로 3개 공석 발생.

지지율 악화는 여당인 민주당에 불리하게 작용했다. 중간선거에서 상원의 다수당 지위를 잃었을 뿐만 아니라 하원 의석도 역대 최저가 될 정도로 크게 패했다(표 1 참고).

이번 보고서는 미 의회가 표결한 법안을 1) 국방 및 안보, 2) 미국 국내제도 개혁, 3) 예산, 4) 에너지와 무역 부문으로 나눠 살펴본다. 미국의 대외정책과 밀접히 연관돼 있어 한국도 주목할 필요가 있는 사안들을 선정했다. 중간 선거 뒤 정책 논의가 본격화됐기 때문에 보고서에서 쓰인 법안 대부분은 레임덕 기간(2014년 12월~2015년 1월)에 집중되어 있다. 법안 내용과 표결 결과는 사안별로 상·하원, 민주·공화당의 입장을 파악하는데 중점을 두어 분석했다. 이를 통해 2014년 한 해 동안 주요 사안의 진행 상황을 파악하고 워싱턴의 향보를 예측하는데 중요한 단서를 제공하고자 한다.

114대 의회는 공화당이 상·하원 다수당이 되면서 주요 사안에서 백악관과의 입장 차이가 커질 것으로 보인다. 외교 안보 및 통상 부문에서는 의회가 백악관을 압박하여 더욱 많은 사업을 추진할 것이고 국내 정책에서는 백악관의 걸림돌이 될 것이다. 예산정책은 미국의 경제 회복이 유지되는 한 큰 변화는 없을 것으로 기대된다. 다만 필요한 경우 시퀘스터를 통한 예산제약을 일시적으로 완화하는 법안이 통과될 가능성은 있다. 본 보고서에서는 2014년도 법안 논의 결과를 바탕으로 2015년 주요 사안의 향방도 전망해본다.

## I. 국방 및 안보

2014년, 미국엔 국방·안보 위기가 잇달았다. 그에 따라 재정 건전성에 집중됐던 연방 의회와 행정부의 관심도 ISIS 사태 해결로 옮겨갔다. 2014년 11월 24일 척 헤이글 (Chuck Hagel) 국방장관의 사임도 이런 맥락으로 볼 수 있다. 조쉬 어니스트(Josh Earnest) 백악관 대변인은 성명을 통해 “2년 전 헤이글 국방장관 임명 당시와 상황이 변했다. 당시에는 국방 예산 삭감이 최우선이었지만, (지금은) ISIS 사태의 중요성이 높아졌기 때문에 새롭게 인선한 것”이라고 설명했다.<sup>2</sup> 예산이 삭감되는 가운데 ISIS 사태, 우크라이나 사태 등이 잇달아 발생하면서 국방 전략이 주목을 받았다.

2020년까지 미국의 국방전략은 2012년 신국방전략지침 (DSG: Defense Strategic Guidance)에 기초한다. 미 국방예산이 ‘2011년도 예산통제법(BCA)’에 따라 FY 2021년까지 총 4,870억 달러가 감축되는 상황을 감안한 전략이다. 삭감되는 예산에 맞춰 전력 규모를 줄이되 기동성과 효율성을 높여 현재 수준의 안보를 확보한다는 내용이다. 2014년 국방전략검토보고서 (QDR: Quadrennial Defense Review) 역시 이 지침을 따르고 있다. 주목할 점은 병력 축소 속도가 더 빨라졌다는 점이다. [표 2]는 2012년 DSG와 2014년 QDR의 육군병력 축소계획을 비교한 자료인데 2014 QDR 발표 당시 여단급 전투팀(BCT)은 이미 32개로 2012년 DSG가 제시한 36개 보다 4개가 더 적다. 2014 QDR은 최종 목표도 24개로 수정했다. 정규병력을 49만 명으로 축소하는 계획도 당초보다 2년 앞당겨 FY 2015까지 완료하도록 했다.

문제는 미국이 가용할 수 있는 국방 예산과 병력이 줄어든 상황에서 중동과 러시아가 위협 요인으로 부상했다는 점이다. 이런 변화는 FY 2015 국방예산에도 반영됐다. 오바마 행정부가 전쟁 수행 예산인 해외비상작전 (OCO) 예산을 6월과 11월에 두 차례 추가 요청했고 중간선거 이후 통과된 미 의회의 국방예산안(H.R. 3979)에 반영됐다(표 3 참고). 오바마 행정부가 요청한 OCO 예산은 3월에는 538억 달러였으나 6월에는

2. Office of the Press Secretary, Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest, The White House, 2014년 11월 24일, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/24/press-briefing-press-secretary-josh-earnest>.

[표 2] ‘2012년 DSG’와 ‘2014년 QDR’의 육군병력 축소 계획 비교

	2012년도 신국방전략지침 (DSG)	2014년도 국방전략검토보고서 (QDR)
여단급 전투팀 (BCT)	현 44개 BCT를 36개로 축소	FY 2015까지 현 32개 BCT의 구조 조정 완료 <sup>3</sup> FY 2019까지 24개 BCT로 축소
정규병력	FY 2017까지 490,000명으로 축소	FY 2015까지 490,000명으로 축소

[표 3] FY 2015 국방예산

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 3979	FY 2015 국방예산 - 상하원 합의안	• 5,850억 달러 - 기본지출 5,213억 달러, 해외비상작전 (OCO) 637억 달러	12월 4일 하원 가결 (300-119) 12월 12일 상원 가결 (89-11)

587억 달러, 11월에는 637억 달러로 늘어났다. FY 2015에는 아프가니스탄에서 전쟁이 끝나는데도 전쟁 예산을 계획만큼 줄이지 못한 것이다.

2012년 DSG와 2014년 QDR에 따르면 미국의 전략은 ‘중동의 전쟁을 끝내고 아시아로 중점을 옮긴다’는 것이었는데 2014년에는 이를 수행하기 어려울 정도로 위기가 심화됐다. 그러자 공화당은 오바마 행정부의 위기 관리 능력과 국방 전략을 거세게 비난했다. 다음에서는 대중동정책, 대리제재, 아시아 회귀 정책에서 미 의회가 표결한 법안들과 FY 2015 국방예산의 세부내역을 살펴본다.

3. Press Operations, Remarks by Secretary of Defense Chuck Hagel on the FY2015 Budget Preview, U.S. Department of Defense, 2014년 2월 24일, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1831>.

## 1. 대중동정책

### ISIS

오바마 대통령은 2014년 8월 8일 이라크 공습, 9월 23일 시리아 공습을 승인했다. ISIS 사태가 악화되자 성명을 통해 “이 공습은 대테러 정책의 일환이며 전쟁을 개시하는 것이 아니다”라고 밝혔다. 지상군 파병은 없다고 선을 긋는 대신 시리아 온건 반군을 무장·훈련시키겠다고 의회의 승인을 구했다. 사안의 시급성을 반영해 의회는 별도의 법을 만드는 대신 FY 2015 임시예산안(H.J.Res. 124)에 관련 내용을 포함시켰다(표 4 참고). 관건은 ISIS 사태에 상대적으로 온건한 입장을 취해온 민주당 의원들의 지지를 얻을 수 있을지 여부였다.

[표 4] ISIS 사태 해결 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.J.Res. 124	FY 2015 임시예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISIS에 대항하는 시리아 온건 반군의 무장과 훈련을 승인하는 조항 예산안에 추가</li> <li>• 2014년 12월 11일 지정 만료</li> </ul>	9월 17일 하원 가결 (273-156) <sup>a</sup>  9월 18일 상원 가결 (78-22)
H.R. 3979	FY 2015 국방예산 -상하원 합의안 :ISIS/대테러 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ISIS사태 해결에 50억 달러 편성</li> <li>• ISIS에 대항하는 시리아 온건 반군의 훈련을 2년 연장</li> <li>• 향후 중동에 파병될 인력 유지 비용으로 34억 달러 편성</li> <li>• 이라크 치안군의 훈련 비용으로 2년간 16억 달러 편성</li> <li>• 대테러파트너십기금(CTPT : Counter Terrorism Partnership Fund)에 13억 달러 편성. 2년간 중동과 아프리카 국가들과 협력하는 대테러 활동에 지출</li> </ul>	12월 4일 하원 가결 (300-119)  12월 12일 상원 가결 (89-11)

주: a) 시리아 반군 관련 조항을 추가하는데 대한 표결 결과. 임시예산안 자체는 319표 찬성, 108표 반대로 하원 통과.

우려와 달리 이 법안(H.J.Res. 124)은 상·하원에서 민주당 의원들의 지지를 받았다. 두 가지 이유 때문이다. 하나는 정부 폐쇄(셧다운)의 위협이다. 법안이 부결되면 2014년 10월 1일부터 미 연방정부가 폐쇄되는 상황이었기 때문에 선택의 여지가 거의 없었다.

또 하나는 중간 선거를 앞두고 여론을 의식했다는 점이다. 당시 ISIS 사태가 악화되면서 오바마 대통령의 지지도가 하락했고 적극 대처를 요구하는 여론이 커져갔다. 뉴욕 타임즈와 CBS뉴스가 9월 12~15일에 시행한 여론조사<sup>4</sup>에 따르면 시리아 반군의 무장과 훈련에 찬성은 48%, 반대는 40%, 모른다는 11%였다. “미국이 국제사회의 문제를 해결하는데 주도적 역할을 해야 한다”는 응답도 늘었다. 2월에는 31%, 3월에는 36%, 6월에는 37%, 9월에는 42%였다. 오바마 대통령의 대테러 정책에 대해서는 반대가 50%, 찬성이 41%로 나왔다. 반대가 찬성보다 많은 것은 임기 중 처음이었다. 여론이 오바마 정부에 보다 적극적인 대처를 주문한 것으로 볼 수 있다.

NBC와 *Wall Street Journal*이 10월 8~12일에 시행한 여론조사<sup>5</sup>도 중동에 대한 미국의 군사 개입을 지지하는 사람들이 많아졌음을 보여준다. “ISIS 사태에 대한 군사행동이 미국의 국익인가”라는 질문에 2014년 9월과 10월 모두 응답자의 61%가 “그렇다”고 답했다. 2013년 8월 “이라크와 시리아에 대한 군사행동이 국익인가”라는 질문을 했을 때는 21%만 지지했다.

ISIS 사태가 악화되면서 FY 2015 국방예산(H.R. 3979)에 관련 예산이 편성됐다(표 4 참고). 시리아 온건 반군의 무장·훈련을 2년간 연장시켰으며 ISIS 사태 해결에 해외 비상작전(OCO) 예산 50억 달러를 사용하도록 했다. 오바마 행정부가 추가 요청한 50억 달러를 모두 승인한 것이다. 다만 대테러파트너십기금(CTPT)은 오바마 행정부가 요청했던 40억 달러가 아닌 13억 달러만 편성했다.

ISIS 사태를 기점으로 미국은 다시 중동에 개입할 수 밖에 없게 됐다. 중간 선거 결과 2015년부터는 공화당이 연방의회를 장악하고 존 매케인(John McCain) 의원이 상원 군

4. The New York Times/CBS News POLL, 2014년 9월 12~15일.

5. NBC News/WSJ Survey, 2014년 10월 8~12일.

사위원장이 된다. 매케인 위원장은 ISIS 사태에 대해 미국의 군사행동을 주장해 온 만큼 미국이 중동에 추가로 개입할 가능성이 높아진다. 한국은 중동에서 전쟁이 다시 시작되고 '아시아 회귀 정책'이 약화되는 경우에 대비한 전략을 세울 필요가 있다.

### 아프가니스탄

2014년 12월 28일로 아프가니스탄 전쟁은 종료됐다. 2016년까지 모든 미군이 철수하고 대사관 관련 인력 1,000명 정도만 남는다. ISIS 사태의 영향으로 세부 계획은 약간 수정됐다. 당초 계획대로라면 2014년 말까지 아프간 주둔군은 9,800명으로 줄고

[표 5] 아프가니스탄 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.Res. 600	아프가니스탄 대선 관련 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아프간 정부가 2014년 6월 14일에 예정된 결선 투표를 투명하게 치를 것을 촉구</li> <li>• 아프간 국민들의 민주화 의지를 확인하며 아프간 선거 단체에 투표 참여도를 높이도록 촉구</li> </ul>	6월 9일 하원 가결 (구두 표결)
H.R. 4681	FY 2015 정보활동 예산안 - 상원수정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미 국가정보국(DNI)은 알카에다 및 연계 조직을 소탕할 수 있는 대테러 전략 보고서를 의회에 제출</li> <li>• 보고서에는 1) 알카에다와 사상 기반을 공유하는 조직의 관계, 2) 2010년 1월 1일부터 현재까지 알카에다 등 테러 조직의 세력 변화, 3) 아프간이나 파키스탄에 거주하지 않는 개인이 알카에다 핵심세력이 될 수 있는지 여부, 4) 알카에다와 연관된 조직간의 지휘 체계, 5) 대테러 활동의 효과 지속 여부 등을 포함해야 함</li> </ul>	12월 9일 상원 가결 (구두표결)  12월 10일 하원 가결 (325-100)
H.R. 3979	FY 2015 국방예산 - 상하원 합의안 : 아프간 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014년 이후 아프간 대응 전략에 대한 보고서 작성</li> <li>• 신속대응프로그램(CERP: Commander's Emergency Response Program) 연장</li> <li>• 2014년 이후 미 국방부 예산으로 진행되고 있는 아프간 내 건설 작업을 감독하는 방안 마련</li> <li>• 국방장관은 FY 2018까지 아프간 치안군(ANSF)을 유지하는 계획을 의회에 제출</li> </ul>	12월 4일 하원 가결 (300-119)  12월 12일 상원 가결 (89-11)

2015년부터 미군의 임무는 아프가니스탄군에 대한 자문, 훈련 등의 지원에 그쳐야 한다. 그러나 오바마 대통령은 주둔군 규모를 10,800명으로 상향 조정하고 알카에다 잔여세력을 소탕하는 임무도 수행하도록 했다. 아프가니스탄의 내부 안정을 확실히 하기 위해서다.

ISIS 사태가 심각해지면서 공화당은 예정된 아프간 철군을 미뤄야 한다고 주장하기 시작했다. ISIS의 세력이 커진 것은 미군의 이라크 철군으로 힘의 공백이 발생했기 때문이라는 논리다. 공화당은 지금 철군을 강행했다가 '아프간 판 ISIS 사태'가 일어날 수 있다고 우려한다.

미 의회가 아프간 관련 정책을 다루는 기준은 아프간의 민주화 정도와 대테러 활동 동향이다(표 5 참고). ISIS 사태의 확산 정도에 따라 오바마 대통령이 미군 철군 계획을 수정하도록 압박할 수 있다는 의미다. 오바마 대통령은 아프간 철군을 임기 중 업적으로 남기고 싶어한다. 하지만 레임덕 기간에 공화당이 상·하원 과반을 차지하게 되면서 철군 계획에 변화가 생길 가능성도 무시할 수 없게 됐다.

### 이란

미 연방의회는 이란 제재를 유지·강화해야한다는 입장이다(표 6 참고). 민주당보다 공화당이 더 강경하다. 미 행정부는 제재 완화를 조건으로 이란과 비핵화 협상을 진행하고 있다. 공화당은 이를 못마땅하게 본다. 이란이 핵협상에 나온 것 자체가 제재의 효과라고 보기 때문이다. 그래서 협상이 부진하거나 이란이 일방적으로 협상을 중단하면 즉시 제재를 가할 수 있어야 한다는 입장이다. 관련 법안(S. 1881)도 2013년 12월 이미 발의했다.

2014년에는 상원이 이 법안을 본회의에 상정하기 위해 여러 차례 시도했으나 실패했다. 해리 리드 상원 민주당 대표가 상정을 막아왔기 때문이다. '이 법안에 대한 표결 자체가 이란과의 협상에 부정적인 영향을 줄 수 있다'고 입장을 밝힌 오바마 대통령에게 시간을 벌여주기 위해서다. 공화당은 114대 의회에서도 같은 내용의 법안을 발의하고 표결까지 진행하겠다는 계획이다.<sup>6</sup> 오바마 대통령은 이란 핵협상 과정에서 공화당이 장악한 의회도 변수로 고려해야하는 상황이 됐다.

[표 6] 이란 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 4435	FY 2015 국방수권법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미 국방장관은 국방부와 계약한 업체 중 이란 정부나 이란 국민과 거래한 기록이 있는 업체명을 의회에 제출</li> <li>• 미 대통령은 이란과의 핵 프로그램에 관한 잠정합의안에 대해 의회에 보고</li> <li>• 미국은 걸프지역의 동맹국들을 지지하고 이란을 저지</li> </ul>	5월 22일 하원 가결 (325-98)
S. 2650	2014년 이란핵협상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미 대통령은 이란과의 핵협상이 개시되면 3일내로 연방의회 상하원 외교위에 15일 간의 협정문 검토 기간을 제공</li> </ul>	-
H.Res. 754	대이란제재 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미 대통령은 이란 내 인권 침해를 자행한 정부 관료나 개인에 대해 자산 동결, 입국 금지 등의 제재를 가할 것을 촉구</li> </ul>	11월 19일 하원 가결 (구두표결)
S. 2673	2014년 미-이스라엘 전략적 동반자 법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국은 전략적 동반자인 이스라엘과 협력을 강화하고 1) 이란이 지원하는 헤즈볼라(Hezbollah)의 위협, 2) 이란 정부의 핵무기 위협을 공동으로 저지</li> </ul>	9월 18일 상원 가결 (100-0)  12월 3일 하원 가결 (구두표결)
H.R. 3979	FY 2015 국 방예산 -상하원 합의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중동 내 미국의 동맹국들과 협력을 강화하고 대이란 제재는 유지</li> </ul>	12월 4일 하원 가결 (300-119)  12월 12일 상원 가결 (89-11)

## 2. 우크라이나 사태

2014년 7월 17일, 암스테르담에서 출발해 우크라이나 상공을 지나던 말레이시아항공 보잉 777기가 격추됐다. 탑승객 298명은 전원 사망했다. 친러 성향 우크라이나 반군의 소행이었다. 이후 러시아 정부가 이 사건에 관여했을뿐 아니라 이전부터 지속적으로 반군에 무기를 제공해왔다는 사실이 드러나면서 미 의회는 한 목소리를 내기 시작했다. 온건했던 민주당 의원들의 태도가 강경해졌다. 미 의회는 러시아 제재와 우크라이나 지원을 동시에 강화하라고 요구했다. 이 법안들은 초당적인 지지를 받았고 우크라이나에 살상 무기를 지원해야 한다는 목소리도 나왔다.

오바마 정부는 사태 직후 행정명령으로 러시아를 제재했지만 의회가 요구하는 추가 제재에는 조심스러운 입장을 보였다. 이란 핵협정, 시리아 화학무기 파괴, 이스라엘-팔레스타인 갈등 완화 과정에서 러시아의 협조가 필요하기 때문이다. 이를 고려해 해리 리드 상원 민주당 대표는 제재 강화 법안들을 상원 본회의에 상정하지 않았다. 표결에 들어가면 통과 가능성이 높았기 때문이다.

중간 선거 이후 상황은 변했다. 사태 초기부터 러시아에 강경했던 공화당이 선거에서 압승했다. 마침 유가가 지속적으로 하락했고, 러시아 루블화가 급락하며 러시아 경제가 약해지는 등 제재 효과도 나타났다. 오바마 대통령의 레임덕이 시작되면서 공화당의 목소리엔 힘이 더 실리게 됐다. 공화당 주도의 의회에서는 대러제재 강화는 물론 우크라이나에 살상무기를 지원하는 내용의 법안이 통과될 가능성이 높아졌다.

6. Peter Sullivan, "Graham: Senate will vote on Iran sanctions legislation in January," The Hill, 2014년 12월 27일, <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/228125-congress-set-to-take-up-iran-sanctions-bill-next-month-graham-says>.

[표 7] 대러제재 및 우크라이나 지원 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
S.Res. 378	대러제재 상원 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>러시아 병력의 크림반도 점령 규탄</li> <li>미 대통령에 러시아의 G8 회원 자격 정지를 요구</li> <li>FIFA에 '2018 러시아 월드컵' 재고 촉구</li> </ul>	3월 11일 상원 가결 (100-0)
H.Res. 499	대러제재 하원 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>러시아의 우크라이나 주권, 독립, 영토보존 침해 규탄</li> <li>크림반도 내 러시아 병력 철수 촉구</li> <li>나토(NATO)와 유럽연합(EU) 회원국에 러시아와의 군사협력 중단 촉구</li> </ul>	3월 11일 하원 가결 (402-7)
H.R. 4278	우크라이나 지원안	<ul style="list-style-type: none"> <li>다른 국가 및 국제기구와 협력하여 우크라이나 경제 안정화</li> <li>우크라이나와의 안보협력 강화 및 추가적인 안보 원조 제공</li> <li>우크라이나 사태에 연루된 러시아 관료 및 개인에는 자산동결, 비자발급 제한 등의 제재 조치</li> </ul>	3월 27일 하원 가결 (399-12)
H.R. 4152	우크라이나 원조 법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>우크라이나에 10억 달러 규모의 대출담보 제공</li> <li>우크라이나의 민주주의, 시민 사회 등 장려에 5천만 달러 지원</li> <li>우크라이나와의 안보협력 강화 및 1억 달러의 추가적인 안보 원조 제공</li> <li>우크라이나 사태에 연루된 러시아 관료 및 개인에 대해 자산동결, 비자발급 제한 등의 제재 조치</li> </ul>	3월 27일 상원 가결 (구두표결) 4월 1일 하원 가결 (378-34)
S. 2183	우크라이나 내 국제방송 편성 법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>우크라이나 내 반민주주의 선전 방송에 대응한 국제 방송 편성에 1천만 달러 지원</li> <li>우크라이나에 자유유럽방송(RFE/RL), 미국의 소리(VOA) 등의 방송 편성</li> </ul>	3월 27일 상원 가결 (100-0) 4월 1일 하원 가결 (399-12)
H.Res. 726	우크라이나 민주화 지원 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국의 간섭을 받지 않는 민주적인 우크라이나를 지지함을 표명</li> <li>미 대통령에 우크라이나의 주권, 독립, 영토보존에 대한 재확인 요구</li> </ul>	9월 17일 하원 가결 (구두표결)

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 4435	FY 2015 국방수권법	<ul style="list-style-type: none"> <li>러시아와의 군사협력에 FY 2015 국방예산 투입 금지</li> <li>우크라이나에 대한 러시아의 공격 제재</li> <li>우크라이나 기업의 러시아 군수산업 지원 제재</li> <li>러시아 국영기업 로소보론엑스포트와 관련한 군수 계약, 협정, 대출담보 등에 FY 2015 국방예산 투입 금지</li> </ul>	5월 22일 하원 가결 (325-98)
H.Res. 758	대러제재 하원 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>우크라이나의 평화를 위한 포로셴코 대통령과 우크라이나 국민의 노력을 지지</li> <li>우크라이나 등 역내 국가에 대한 러시아의 정치, 경제, 군사적 개입 및 주권 침해를 비난</li> <li>러시아에 우크라이나, 조지아, 몰도바에서의 병력 철수 및 분리주의자에 대한 지원 중단 촉구</li> <li>우크라이나 정부에 주요 방산물자 및 서비스 등을 제공할 것을 미 대통령에 요구</li> </ul>	12월 4일 하원 가결 (411-10)
S. 2828	대러제재 및 우크라이나 지원 상원 결의안	<ul style="list-style-type: none"> <li>러시아의 국방, 에너지 및 금융부문에 광범위한 제재</li> <li>Rosoboronexport, Gazprom 등의 국영기업을 제재 대상에 포함</li> <li>우크라이나에 대한 군사적 지원, FY 2015에 대전차무기, 탄약, 대포병 레이더 등을 포함해 3억 5,000만 달러의 원조 제공</li> <li>우크라이나 국내 실항민 및 국방, 에너지 부문에 비군사적 지원 확대</li> </ul>	12월 11일 상원 가결 (구두표결)
H.R. 3979	FY 2015 국방예산 -상하원 합의안: 우크라이나 사태 관련 부분	<ul style="list-style-type: none"> <li>러시아군이 크림반도에 불법적으로 주둔하는 한 미군과 러시아군의 협력을 금지.</li> <li>미 국립 핵안보국은 미군이 활용하는 기술은 러시아로 이전 금지</li> <li>나토 회원국들과 협력을 확대하고 집단방어체제를 강화</li> <li>우크라이나에 무기를 지원할 수 있도록 하며 국방장관은 우크라이나 정부의 지원 요청 내역을 의회에 제출 유럽안보재보장이니셔티브(European Reassurance Initiative)에 10억 달러 편성. 이 중 750만 달러는 우크라이나 지원에 활용</li> </ul>	12월 4일 하원 가결 (300-119) 12월 12일 상원 가결 (89-11)

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 5859	2014년 우크라이나 자유 지지	• 3가지 대러제재를 추가 - 1) 러시아산 무기 수출과 석유 수입에 대한 제재조치 강화, 2) 러시아 가스프롬(Gazprom)이 유럽 국가에 에너지 공급을 중단하는 경우 제재 조치, 3) 제재 철회 조건 강화	12월 11일 하원 가결 (구두표결)  12월 13일 상원 가결 (구두표결)

### 3. 아시아회귀 정책과 대북정책

미 행정부는 2014년에도 ‘아시아회귀’ 의지를 여러 차례 밝혔다. 그러나 잇단 국제위기로 우선순위는 하락한 듯 하다. FY 2015 국방예산법의 아시아회귀정책 부문을 보면 대중동정책, 우크라이나 관련 조항에 비해 구체성이 떨어진다. 촉각을 닦는 현안이 없어 장기 전략에 집중하고 있다. 대북정책에서도 큰 변화가 없었다. 하원이 통과시킨 대북제재강화가 거의 유일한 조치였다(표 8 참고). 북한 내 인권실태가 공개되면서 북한 지도부 중 인권침해 가해자도 금융 제재 대상으로 포함시켰다.

그러나 중간선거 이후 소니픽처스 해킹 사건이 발생하면서 상황은 변했다. 아시아에도 현안이 발생한 것이다. 직후 상원에서는 하원의 대북제재안과 비슷한 내용의 대북제재

[표 8] 아시아 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 3979	FY 2015 국방예산 - 상하원 합의안	• 아시아회귀정책 - 국방부는 대만 국방력을 연구/평가 - 한국과 일본과의 동맹이 중요함을 명시	12월 4일 하원 가결 (300-119)  12월 12일 상원 가결 (89-11)

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 1771	대북제재 강화 법안	• 북한 정권의 무기 개발, 사치품 조달, 북한의 검열 과정 및 인권침해 행위, 자금세탁, 상품 위조, 현금 밀수 등의 불법행위에 관여한 개인 및 단체를 미 대통령이 지정해 제재조치 • 제재 대상으로 지명된 개인의 정보 보관과 연방 기관 간 공유, 특정 계좌 개설 금지 및 해지 등 추가조치 • 아래의 경우에는 미 대통령이 최대 1년간 예외를 둘 수 있음 - 미국 국방 및 경제 안보에 사활적 이익이 걸린 경우 - 법 집행에 필요한 경우 - 인도적 차원에서 중요한 경우	7월 28일 하원 가결 (구두표결)

이행법안(S. 3012)이 발의됐다. 발의자인 로버트 메넨데즈 상원 의원은 “북한을 테러 지원국으로 재지정해야 한다”고도 주장한다. 북한이 소니 픽처스 해킹 사건의 배후라는 점이 분명해지면서 114대 의회에서 대북제재는 강화될 전망이다.

## II. 국내제도 개혁

### 1. 이민법 개혁

오바마 대통령의 숙원사업인 이민법 개혁은 하원의 반대로 끝내 113대 의회를 통과하지 못했다. 상원은 2013년 이민법 개혁안(S. 744)을 통과시켰으나<sup>7</sup> 공화당이 다수였던 하원에서는 존 베이너(John Boehner) 하원 의장이 본회의 상정을 막았다. 하원에서는 지도부가 이민법 개혁에 비교적 온건한 입장을 취했었다. 하지만 에릭 캔터(Eric Cantor) 전 하원 원내대표가 2014년 7월 10일 버지니아 주 예비경선에서 예상치 못하게 패배

7. 개혁안의 자세한 내용은 제임스 김, 한민정, 「2013년 미국 주요정책 총정리」 아산리포트, 아산정책연구원 참고.

[표 9] 이민법 개혁 행정명령 주요 내용

	신청자격 및 내용	예상 효과
부모 추방유예 제도 신설	자격: 미국 시민권자/영주권자의 부모 중 전과기록이 없고 미국에서 5년 이상 거주한 자	약 400만 명 추방유예
	내용: 3년간 유효한 취업허가 및 추방유예	
미성년 추방유예 제도 확대	자격: 2010년 1월 1일 이전 불법이민자 중 당시 미성년이었던 자	약 25만 명 추방유예
	내용: 3년간 추방유예	
	기존 제도(DACA)와 달라진 점: 1) 자격: 2007년 6월 15일에서 2010년 이전으로 기준시점 연기, 나이제한 (81년 이전 출생자) 폐지 2) 내용: 유예기간을 2년에서 3년으로 연장	

하면서 지지 세력이 더욱 약해졌다. 캔터 전 원내대표가 이민법 개혁을 지지한 점이 가장 큰 패인으로 꼽혔기 때문이다.

하원을 통과할 가능성이 더욱 낮아지자 오바마대통령은 “하원이 의도적으로 개혁안을 상정하지 않는다”고 비난하며 “행정명령을 통해 개혁안을 시행하겠다”고 밝혔다.<sup>8</sup> 행정명령은 8월로 예정되었으나 중간 선거를 고려해 1차례 연기됐고, 중간 선거 이후인 11월 20일에 발표됐다.<sup>9</sup> 행정명령은 현재 불법 이민자가 [표 9]의 자격 조건을 충족할 경우 자진해서 추방유예를 신청하는 방식이다. 이민국은 행정명령으로 현재 불법이민자 총 1,100만명 중 약 500만 명을 구제할 수 있을 것으로 예상된다. 동시에 불법이민자 단속은 강화한다. 국토방위부는 최근 급증한 불법이민자들을 추방 1순위로 정하고 관련 인력을 추가로 투입한다.

8. Office of Secretary, “Remarks by the President on Border Security and Immigration Reform”, The White House, June 30, 2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/30/remarks-president-border-security-and-immigration-reform>.

9. Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: Immigration Accountability Executive Action”, The White House, November 20, 2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/fact-sheet-immigration-accountability-executive-action>.

공화당은 행정명령을 무효화하겠다는 입장이다. 오바마 대통령이 권한을 남용했다는 것이다. 행정명령 발표 직후 공화당은 이민법 시행 기관인 미국 이민국 (U.S. Citizenship and Immigration Services)의 예산을 제한하는 방식을 논의했다. 114대 의회에서 공화당은 행정명령 무효화를 위해 다양한 전략을 구사할 것으로 보인다.

## 2. 2010년 건강보험개혁법(오바마케어) 무효화

공화당은 꾸준히 오바마 케어 무효화를 요구한다. 그런데 그 범위를 둘러싸고 당내 갈등이 있다. 강경파는 전체 무효, 지도부는 일부인 ‘의료기기 과세 무효’를 주장한다. 강경파는 오바마 케어 무효화 조항을 예산안에 포함시켜 민주당과 오바마 대통령을 압박해야한다는 입장이었다. 하지만 지도부는 보다 현실적인 부분 개정을 추진하겠다는 입장이다. ‘의료기기 과세 취소’는 일부 민주당 의원들도 지지하고 있어 상원에서 필리버스터가 제기되더라도 통과될 가능성이 비교적 높다(표 10 참고).

[표 10] 오바마케어 무효화 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 4	일자리 창출법안	· 건보개혁법의 의료기기 과세 무효화	9월 18일 하원 가결 (총 253-163 공 221-1; 민 32-162)

중간 선거 전부터 공화당 의원들은 오바마케어 무효화를 공약으로 내세웠다. 114대 의회에서는 공화당이 상원 다수당이 된 만큼 현실적으로 지도부의 입장인 ‘부분 무효화’가 통과될 가능성이 높아졌다. 이 법안이 의회를 통과할 경우 오바마 대통령이 거부권을 행사할 것으로 보인다.

### 3. 수출입은행

미국의 수출입은행은 2014년 9월 30일에 폐쇄될 예정이었다. 운영을 연장할 것인지를 두고 미 의회는 수출입은행이 ‘미국의 무역 증진에 필수적인가’를 논의하기 시작했다. 공화당은 대부분 수출입은행 존재 자체에 부정적이다. 수출입은행의 대출 기능이 시장을 왜곡하며 이 은행의 역할은 민간에서 충분히 해낼 수 있다고 본다. 케빈 맥카시(Kevin McCarthy) 원내대표, 스티브 스칼리스(Steve Scalise) 원내총무, 켄 헨살링(Jeb Hensarling) 재무위원장 등 공화당 주요 지도부 인사들이 반대해 왔고 존 베이너(John Boehner) 하원의장은 이들의 결정을 지지하겠다는 입장이다.

반면 대다수 민주당 의원은 수출입은행을 재인가 해야 한다고 주장한다. 경쟁 국가들도 같은 기관이 있고 무역을 통해 경제를 성장시킬 수 있다는 이유에서다. 조 만친(Joe Manchin) 민주당 상원의원은 수출입은행을 FY 2019까지 재인가하는 법안(S. 2709)을 발의했으나 본회의에 상정되지 못했다.

수출입은행의 필요성에 대한 찬반 의견이 극심하게 대립하자 미 의회는 임시로 수출입은행 운영을 2015년 6월 30일까지 연장시켰다(표 11 참고). 이에 따라 114대 의회에서 수출입은행 존속여부에 대한 논의는 계속될 전망이다. 공화당 의원들이 전통적 지지 기반인 재계와의 충돌을 감행하며 수출입은행을 폐쇄하는 법안을 추진할지 주목된다.

[표 11] 수출입은행 존속 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.J. Res. 124	FY 2015 임시예산	· 수출입은행 2015년 6월 30일까지 유지	9월 17일 하원 가결 (총 319-108)  9월 18일 상원 가결 (총 78-22)

### 4. 금융 규제 완화

오바마 행정부는 2010년 금융 위기 재발을 막기 위해 금융 규제를 강화하는 도드-프랭크법을 발효시켰다. FY 2015 임시 통합 예산에는 이를 부분적으로 완화하는 조항이 포함됐다(표 12 참고). 금융위기 이후 미국 예금보험공사(FDIC)의 보험혜택을 받는 은행들은 파생상품을 거래할 수 없도록 했는데 이를 다시 허용한 것이다. 오바마 대통령이 이 조항에 동조하면서 민주당 의원들과 갈등을 빚었다.

대표적으로 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 민주당 의원이 규제 완화를 반대했다. 이 연설로 워런 의원은 차기 대권후보로까지 떠올랐다. 워런 의원과 함께 일부 민주당 의원들이 이 조항에 반대하면서 예산안 통과가 지연됐고 정부는 폐쇄 위기까지 치달았다. 정부 폐쇄 위기에도 합의점을 찾지 못하자 민주당 의원들은 결국 예산안을 통과시켰고 금융규제는 완화됐다. 워런 의원이 이 문제를 계기로 차기 대권후보로 거론되기 시작했다는 것은 금융규제 완화에 반대하는 여론이 조성돼 있음을 보여준다. 민주당은 2016년 대선을 앞두고 여론을 활용하려 들 것이 분명하다. 따라서 114대 의회에서 공화당이 추가로 금융 규제를 완화하는 경우 민주당과의 갈등을 피할 수 없을 전망이다.

[표 12] 도드-프랭크법 부분 무효화 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 83	FY 2015 임시 통합예산안	· 대형 금융회사에 대한 규제 법안인 2010년 도드-프랭크법 완화	12월 11일 하원 가결 (총 219-206)  12월 13일 상원 가결 (총 56-40)

### III. 예산

#### 1. FY 2014-FY 2015 예산

제 113대 의회는 2014년에는 비교적 초당적인 모습을 보이며 FY 2014 통합예산안(Omnibus bill)과 FY 2015 임시통합예산안(Cromnibus bill)을 통과시켰다(표 13 참고). 먼저, 통합예산안은 12개 부문 예산을 하나의 법안에 포함시킨 것이다. 12개를 별도로 추진하는 방식보다 행정 절차와 시간을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 임시예산(CR: Continuing Resolution)은 의회가 기한내에 합의를 도출하지 못했을 때 이전 예산을 연장하는 방식이다. 2011년 이후로 미 의회는 임시예산으로 정부폐쇄 사태를 피해왔다. FY 2015 예산 편성과정에서는 미 국토안보부(DHS)의 예산 문제로 합의가 어렵게되자 임시예산안(CR)과 통합예산안(Omnibus bill)을 섞은 임시통합예산안(Cromnibus bill)을 통과시켰다.

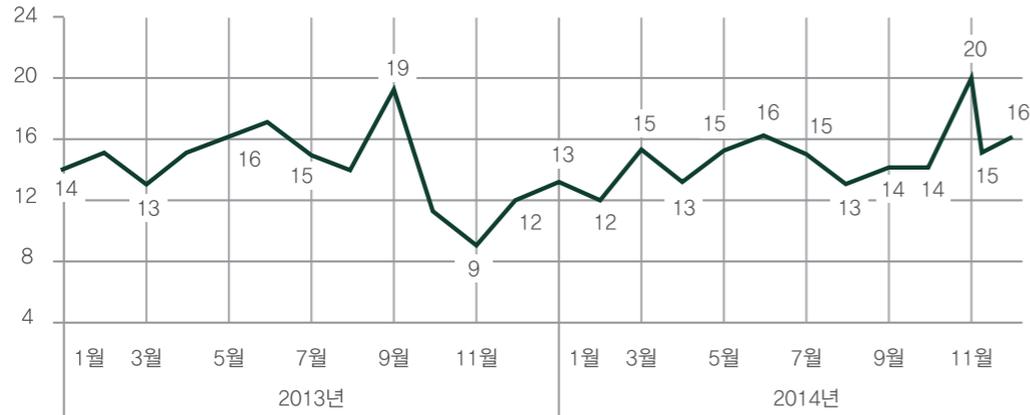
[표 13] 2014년 예산 편성 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.J.Res. 106	FY 2014 임시예산안 II	• 2014년 1월 16~18일까지 3일간 임시예산 편성	1월 14일 하원가결 (구두표결)  1월 15일 상원 가결 (총86-14)
H.R. 3547	FY 2014 통합예산안	• 남은 FY 2014 (2014년 1월 19일부터 9월 30일까지) 예산으로 약 1조 120억 달러 책정 - 국방 부문에 5,205 억 달러, 비국방 부문에 4,918 억 달러 편성 - 오바마케어 예산 10억 달러 삭감	1월 15일 하원가결 (359-67)  1월 16일 상원 가결 (총72-26)

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.J.Res. 124	FY 2015 임시예산안 I	• 2015년 회계연도 (2014년 10월 1일부터 2014년 12월 11일까지) 예산으로 약 1조 120억 달러 책정 - 국방 부문에 5,177억 달러, 비국방 부문에 4,945억 달러 편성	9월 17일 하원 가결 (총319-108)  9월 18일 상원 가결 (총78-22)
H.J.Res. 130	FY 2015 임시예산안 II	• 2014년 12월 12~13일까지 2일간 임시예산 편성	12월 11일 하원 가결 (구두표결)
H.J.Res. 131	FY 2015 임시예산안 III	• 2014년 12월 14~17일까지 4일간 임시예산 편성	12월 12일 하원 가결 (구두표결)  12월 13일 상원 가결 (구두표결)
H.R. 83	FY 2015 임시 통합예산안	• 남은 2015년 회계연도 (2014년 12월 12일부터 2015년 9월 30일까지) 예산으로 1조 1천억 달러 책정 - 국방부문에 5,210억 달러, 비국방부문에 4,920억 달러 편성 • 단, 국토안전부 예산은 2015년 2월 27일에 종료 • 대형 금융회사에 대한 규제 법안인 2010년 도드-프랭크법 완화	12월 11일 하원 가결 (총219-206)  12월 13일 상원 가결 (총56-40)

미 의회가 이렇게 초당적인 모습을 보인 것은 11월 중간 선거를 의식한 결과로 볼 수 있다. 2013년 10월 정부 폐쇄 사태가 발생하자 의회에 대한 여론은 악화됐다. 2013년 9~11월 의회의 지지도는 19%에서, 11%, 9%로 하락하며 역대 최저치를 기록했다(그림 2 참고). 같은 기간 공화당에 대한 지지도는 18%, 15%, 9%를, 민주당은 20%, 5%, 10%를 기록했다.<sup>10</sup> 2014년에도 1월 15일, 12월 12일, 12월 14일에 정부폐쇄 위기가 있었지만 연방 의회는 여론 악화를 피하기 위해 각각 3일, 2일, 4일 간 유효한 임시 예

[그림 2] 제113대 의회 월평균 지지도



자료: 갤럽.

산을 편성해 정부폐쇄를 막은 것이다.

예산에는 상원 내 소수당의 역점 사업이 포함된다. 예산안을 통과시키는데 소수당의 지지가 필요하다는 점이 반영된 현실이다. 113대 의회에서 상원 내 소수당이었던 공화당은 오바마케어 예산과 이민법 개혁 예산을 협상 지렛대로 삼았다. 2013년에는 공화당이 오바마케어 예산 무효화 조항을 예산안에 포함시키자고 요구해 정부폐쇄 사태까지 발생했다. 2014년에는 오바마 대통령의 이민 개혁 행정 명령을 시행하는 미 국토안보국(DHS)의 예산만 임시예산으로 편성했다. 공화당이 다수인 114대 의회에서는 이 두 문제가 가장 중요하게 다뤄질 전망이다.

## 2. 채무상한

정부폐쇄와 함께 채무불이행 사태(default)의 위험도 계속해서 발생하고 있다. 2014년

10. Frank Newport, "Congressional Approval Sinks to Record Low", Gallup, 2013년 11월 12일 <http://www.gallup.com/poll/165809/congressional-approval-sinks-record-low.aspx>.

11. 재무부는 2월 27일 경 특별조치의 효과가 끝나 채무불이행 사태가 발생할 것이라고 발표했다.

2월 초에도 “채무상한인상법(H.R. 2775)이 2월 7일에 만료하는 데도 미 의회가 합의를 도출하지 못해 채무불이행 사태가 발생할 수 있다”는 경고가 있었다.<sup>11</sup> 쟁점은 채무상한 인상의 조건이었다. 공화당 소속 존 베이너 하원의장은 채무상한 인상분에 상응하는 지출삭감 또는 제도개혁을 요구했다. ‘베이너 규칙’으로도 알려진 요구다. 공화당은 오바마케어 일부 개정, 키스톤 파이프라인 건설 승인 등을 협상 조건으로 제시할 계획이었다. 그러나 당내 합의에 실패하면서 하원은 조건 없는 인상안을 표결에 부쳤다. 법안은 통과됐지만 이를 본회의에 상정한 베이너 하원의장의 지지 기반이 흔들릴 정도로 반대 의견이 거셌다.

상원 통과도 쉽지 않았다. 출석한 공화당 의원 전원이 반대했고 필리버스터도 종결되지 않아 채무불이행 사태가 임박해졌다. 미치 맥코넬 상원 공화당 대표 역시 반대하는 입장이었으나 해결책 없이 시간이 흐르자 필리버스터 종결에 찬성했다. 채무상한은 2015년 3월 15일까지 발생하는 채무액도 포함한 금액으로 인상됐고 조건은 없었다(표 14 참고).

2015년에도 비슷한 상황이 재연되고 있다. 3월 15일에 채무상한에 도달했음에도 미 의회는 아직 관련 법안을 발의하지 않았다. 그러나 재무부가 특별조치(extraordinary measure)를 취하면 채무불이행 사태는 10월 경까지 방지할 수 있을 것이라는 분석이다. 시간을 확보한 만큼 114대 의회에서 공화당은 채무상한을 협상 수단으로 활용해 다른 사안에서 민주당과 백안관을 압박할 가능성이 높다.

[표 14] 채무상한 관련 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
S. 540	한시적 채무상한 인상안	• 2015년 3월 15일까지 채무상한 인상	2월 11일 하원 가결 (총221-201)
			2월 12일 상원 가결 (총55-43)

## IV. 에너지와 무역

### 1. 에너지

#### 원유수출 허가

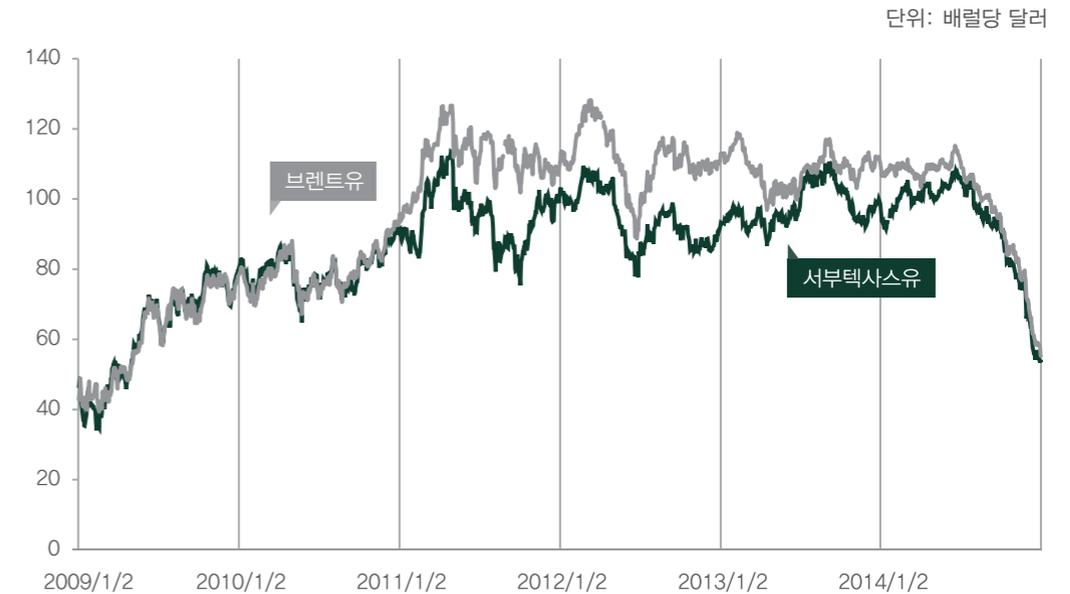
2014년에 미국은 석유 및 가스 최대 생산국이 됐다. 생산이 증가하면서 원유 수출을 허가해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.<sup>12</sup> 2014년 6월 미 상무부는 초경질유인 콘텐세이트 수출을 허가했다. 6월 조치는 2개 기업에 국한됐지만 12월 말에는 “초경질유의 수출을 확대하겠다”고 발표했다. 원유수출금지 해제를 본격 논의하겠다는 의지로 분석된다.

쟁점은 수출이 허가되면 미국 내 원유 가격이 상승할지 여부다. 현재 서부텍사스유는 브렌트유보다 5~10 달러 정도 저렴하다(그림 3 참고). 수출에 찬성하는 측은 수출이 시작되면 국제 시장에 원유 공급량이 늘어 국제 유가가 하락하고 따라서 국내 원유 가격은 현 수준을 유지하거나 내려가게 된다는 논리다. 반대측은 수출이 시작되면 미국 내 공급이 줄어 국내 가격이 국제 수준으로 상승한다고 한다. 석유화학업계도 찬반이 나뉘고 있다. 원유 생산 및 채굴 업체는 수출 허가를 지지하고 정유업체는 반대한다.

의회에서는 의견이 분분했다. 일반적으로 공화당이 원유 수출에 보다 우호적이었다. 하원에서 발의한 원유수출허가법안(H.R. 4349), 원유시장변화에 따른 원유수출허가법안(H.R. 5814)은 모두 공화당 의원들의 제안이었다. 공동 발의자(co-sponsor)도 모두 공화당 소속이었다. 통과 가능성은 낮지만 논의를 시작해보겠다는 의도이다. 지지자로는 테드 크루즈(Ted Cruz) 의원, 리사 머코스키(Lisa Murkowski) 의원, 하이

12. Blake Clayton, “The Case for Allowing U.S. Crude Oil Exports,” *Policy Innovation Memorandum No. 34*, Council on Foreign Relations, July 2013; Charles Ebinger and Heather Greenley, *Changing Markets: Economic Opportunities from Lifting the U.S. Ban on Crude Oil Exports*, *Policy Brief 14-02*, Energy Security Initiative - Brookings Institute, 9 September 2014.

[그림 3] 브렌트유와 서부텍사스유 가격 비교



자료: 미국에너지정보국(EIA).

디 하잇캠프(Heidi Heitkamp) 의원, 조 바튼(Joe Barton)의원 등이 있다. 로버트 멘데즈(Robert Menendez) 상원의원과 에드워드 마키(Edward Markey) 의원 등은 수출에 반대하고 있다.

#### 키스톤 파이프라인 건설

키스톤 파이프라인 건설은 중간선거 직후에 큰 이슈가 됐다. 12월로 예정된 루이지애나주에서 재선거에서 핵심 쟁점으로 떠올랐기 때문이다. 11월 4일 중간 선거에서 매리 랜드류(Mary Landrieu) 민주당 후보는 42.08%의 득표로 40.97%의 빌 캐시디(Bill Cassidy) 공화당 후보를 근소한 차이로 앞섰다. 하지만 50% 득표에 미치지 못해 루이지애나주의 법에 따라 12월 6일 재선거를 치러야 했다.

랜드류 의원은 전통적으로 민주당이 반대해 온 키스톤 파이프라인 건설에 찬성하고 관련 법안을 추진했다. 랜드류 의원에게 대한 지지를 표하는 차원에서 해리 리드 상원 민주

당 대표는 법안을 본회의에 상정했다. 리드 대표는 이전까지 관련 법안을 상원 본회의에 상정조차 하지 않았다. 하지만 표결 결과 법안은 1표 부족으로 부결됐다(표 15 참고). 결국 랜드류 후보는 재선거에서 캐시디 후보에 패했고(득표율 각각 44.06%, 55.94%) 민주당은 루이지애나주 상원 의석까지 공화당에 빼앗겼다.

[표 15] 키스톤 파이프라인 건설 법안

법안 코드	법안명	내용	표결일 및 결과
H.R. 5682, S. 2280	키스톤 파이프라인 건설	• 트랜스캐나다(TransCanada)의 키스톤 XL 파이프라인 건설, 연결, 운영 및 유지 사업 승인	11월 14일 하원 가결 (총242-161)  11월 18일 상원 부결 <sup>a</sup> (총59-41)

주: a) 법안 가결정족수는 출석의원 중 60명 찬성.

114대 의회에서 공화당은 키스톤 파이프라인 승인과 원유 수출허가 관련 법안을 추진할 가능성이 높다. 그러나 두 사안 모두 입법까지는 쉽지 않을 것으로 보인다. 원유 수출허가에 대한 공화당 내 입장이 정해지지 않았고, 키스톤 파이프라인 건설의 경우 오바마 대통령이 거부권을 행사하겠다고 여러 차례 밝혔기 때문이다. 거부권을 무효화하려면 양원의 2/3 지지가 필요하다. 민주당 의원들은 114대 의회에서 ‘한 목소리’로 키스톤 파이프라인 건설 반대 입장을 고수한다는 계획이다. 오바마 행정부가 원유 수출허가를 원한다는 점이 공화당의 협상 도구가 될 지 주목된다.

## 2. 무역

오바마 행정부의 무역 협상은 별 진전이 없었다. 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 타결도 지연되고 있다. 오바마 대통령은 무역 협상 수준과 속도를 높이기 위해 의회에 무역촉진권한(TPA)<sup>13</sup>을 위임할 것을 요구하고 있다.

그러나 민주당은 2007년 TPA가 만료된 후로 재승인을 거부해왔다. 자유 무역이 오히려 미국 경제 성장을 저해하고 국내 일자리를 감소시킨다고 보기 때문이다. 1970년대부터 지금까지 TPA없이 비준된 자유무역협정은 요르단과의 협정 뿐이다.

2014년 초 TPA가 재승인될 수 있다는 기대가 생겼다. 2014년 1월에 오린 해치(Orrin Hatch) 하원 재무위 위원, 데이브 캠프(Dave Camp) 당시 하원 세출위원장, 맥스 보커스(Max Baucus) 전 재무위원장이 초당적 합의안(H.R. 3830)을 만드는데 성공했기 때문이다. TPA 승인의 조건으로 ‘협상국의 환율 조작 방지, 미국산 농산품에 대한 무역장벽 철폐, 협상 과정 투명화’ 등을 제시했다. 그러나 이 법안은 상하원 본회의에 상정되지 않았다.

공화당은 일반적으로 자유무역확대를 지지하지만 TPP 협상 방식과 오바마 행정부의 태도에 불만이다. 불만의 요소로 우선 TPP 협상 내용을 협상국이 아니면 공개하지 못하게 되어 있다는 점을 꼽는다. 의회는 내용도 모른 채 진행되는 TPP협상을 위해 TPA를 승인할 수는 없다는 입장이다. TPA 승인 조건으로 협상 과정 투명화를 제시한 것도 이 때문이다. 또 오바마 대통령이 독단적이며 행정명령, 거부권 등을 남발한다고 못마땅해 한다. 존 매케인(John McCain)의원은 “오바마 대통령이 역대 대통령 중 가장 제약적으로 행동한다”고 비난하기도 했다.<sup>14</sup> 상당수의 공화당 의원들도 TPA가 행정부의 권한을 강화하는 조치여서 부정적 입장을 보인다.

13. 무역협상 권한을 정부에 위임하고 의회는 협상 타결 후 비준에 필요한 찬반 표결만 하도록 하는 제도다. 의회는 내용을 수정할 수 있는 권한은 없고 협상 타결 후 90일 이내에 반드시 비준 표결을 진행해야 한다. 비준 가능성과 속도가 빨라져 ‘패스트 트랙’이라고도 불린다.

14. Justin Sink, “McCain: Obama acting in a ‘most imperial fashion’”, The Hill, 2014년 12월 21일 <http://thehill.com/policy/international/227805-mccain-obama-acting-in-a-most-imperial-fashion>

## V. 2015년 주요 이슈

### 1. 국방 및 안보 부문

: ISIS 격퇴, ISIS 단원 미국 입국 금지, 국경안보 강화, 정부권한 감시

아래는 114대 미 의회 외교안보 부문의 주요 위원회 위원장과 그들의 관심 사안이다. 우선적으로 추진될 현안이 무엇인지를 알 수 있다. ISIS 격퇴는 거의 모든 위원장의 관



#### 군사위원회

존 매케인 (John McCain)  
애리조나 (Arizona)

- 시리아 정권(바샤르 알아사드) 공격
- 아프가니스탄 주둔 미군 철수 연기

상원



#### 군사위원회

맥 톰베리 (Mac Thornberry)  
텍사스 (Texas)

- 정부 권한 제한 및 검증
- 테러 용의자 구금 및 기소

하원



#### 외교위원회

밥 코커 (Bob Corker)  
테네시 (Tennessee)

- 이란, 시리아, 러시아 제재 강화
- ISIS 격퇴

상원



#### 외무위원회

에드 로이스 (Ed Royce)  
캘리포니아 (California)

- 이란 핵협상 · ISIS 공습
- 석유 및 천연가스 수출입 허가
- 우크라이나, 아시아 태평양 지역

하원



#### 국토안보·대정부위원회

론 존슨 (Ron Johnson)  
위스콘신 (Wisconsin)

- 대정부부문 감독 기능 강화

상원



#### 국토안보위원회

마이클 맥컬 (Michael McCaul)  
텍사스 (Texas)

- ISIS 단원 미국 입국 금지
- 국경안보 강화

하원



#### 정보위원회

리차드 버 (Richard M. Burr)  
노스캐롤라이나 (North Carolina)

- 뱅가지 사태 조사
- ISIS 관련 정부 보고서 검토
- 통화기록 수집 금지

상원



#### 정보위원회

데빈 누네스 (Devin Nunes)  
캘리포니아 (California)

- 통화기록 수집 제한
- 사이버안보 강화
- ISIS 테러 위협대처

하원

심하다. ISIS 격퇴에 필요한 공습 승인은 물론 강경파의 경우 시리아 정권에 대한 공격까지 요구해 113대 의회보다 강경한 입장을 취할 전망이다. 공화당이 이민법 개혁에 포함돼야한다고 늘 주장해 온 국경안보 강화도 추진될 가능성이 높다. 최근 불법 이민이 급증해 치안이 불안정해지면서 여론의 지지도 받을 것으로 보인다. 이와 함께 정부 권한의 한계를 규명하고 이를 넘지 못하게 제한하는 기능도 강화될 전망이다. 행정명령 등의 조치로 대통령이 독단적 행동을 하는 것을 막기 위한 시도다.

### 2. 경제 부문

: 시퀘스터, 건보개혁 예산 삭감, 금융 규제 완화, TPP추진, 수출입은행 폐지, 키스톤 파이프라인 건설 승인, 원유수출 허가

2015년에는 시퀘스터(자동 예산감축)의 압박이 다시 시작될 수 있다. 시퀘스터는 2011년 예산통제법(BCA)이 정한 예산 상한을 초과하는 지출이 발생한 경우 전 분야에 걸쳐 예산이 자동으로 삭감되는 제도다. 국방 예산의 경우는 10년간 매년 500억 달러가 삭감된다. 미 의회는 '2012년 미국납세부담완화법(ATRA), 2013년 초당적예산합의(BBA)'를 통해 FY 2014, FY 2015 예산 상한을 인상시킴으로써 시퀘스터를 피했다. 2015년에는 아직 관련 합의가 없는 만큼 재정건전성을 중시하는 공화당이 제시할 예산안과 시퀘스터에 대한 입장에 주목할 필요가 있다.



#### 세출위원회

타드 코크란 (Thad Cochran)  
미시시피 (Mississippi)

- 건보개혁법, 도드-프랭크법 개혁안 등 주요 개혁안의 예산 삭감

상원



#### 세출위원회

해럴드 로저스 (Harold Rogers)  
켄터키 (Kentucky)

- 재정적자 해결
- 2010년 건보개혁법 예산 삭감

하원



#### 예산위원회

마이크 엔지 (Mike Enzi)  
와이오밍 (Wyoming)

- FY 2016예산안의 공화당 내 의견 조율

상원



#### 예산위원회

톰 프라이스 (Tom Price)  
조지아 (Georgia)

- 2010년 건보개혁법 무효화

하원



**은행위원회**  
 -  
 리처드 셸비 (Richard C. Shelby)  
 앨라배마 (Alabama)  
 · 도드-프랭크 법안 개정 및 규제 완화  
 · 월가의 자기자본비율 인상



**재무위원회**  
 -  
 젤 헨사링 (Jeb Hensarling)  
 텍사스 (Texas)  
 · 수출입은행 폐지  
 · 부동산 및 주택담보 업계 재건  
 · 도드-프랭크법 개정 및 규제 완화



**재무위원회**  
 -  
 오린 해치 (Orrin G. Hatch)  
 유타 (Utah)  
 · 의료기기 과세 무효화  
 · 세법개혁  
 · TPA 승인 및 TPP 추진



**세입위원회**  
 -  
 폴 라이언 (Paul D. Ryan)  
 위스콘신 (Wisconsin)  
 · TPA 승인 및 TPP 추진  
 · 세법개혁



**에너지·천연자원위원회**  
 -  
 리사 머코스키 (Lisa Murkowski)  
 알래스카 (Alaska)  
 · 천연가스와 원유 수출 허가  
 · 키스톤 파이프라인 건설 승인  
 · 에너지 생산 확대 및 인프라 건설  
 · 청정에너지원 개발 지원



**에너지·상업위원회**  
 -  
 프레드 업튼 (Fred Upton)  
 미시간 (Michigan)  
 · 2010년 건보개혁법 개정  
 · 환경보호청(EPA) 기후변화 대책 개정

경제 부문 주요 위원장의 관심사안은 대부분 113대 의회에서 민주당의 반대로 실패한 사안들이다. 건보개혁법 예산 삭감, 금융규제 완화는 민주당과 극심하게 대립한 분야이다. 관련 법안이 추진되면 정부폐쇄 같은 극단적인 사태도 초래될 수 있다. TPA와 TPP 추진으로 무역 문제는 탄력을 받겠지만 상하원 통과에 필요한 정족수를 채울 수 있을지가 관건이다. 수출입은행을 연장 운영할지도 정해야 한다. 공화당은 수출입은행 폐지를 지지한다.

의회는 키스톤 파이프라인 건설을 추진할 가능성이 높지만 오바마 대통령은 거부권을 행사해 대립할 가능성도 높다. 원유 수출 허가 문제도 지난 의회보다는 적극적으로 논의 될 것으로 보인다.

### 3. 국내제도 개혁

· 이민법 개혁안 개정, NSA 정보수집 권한 제한, 특허소송법 개정

가장 먼저 논의가 시작될 법안은 이민법 개혁안이다. 국토안보부(DHS) 예산 편성 문제를 시작으로 공화당은 이민법 개혁안을 수정하기 위한 시도를 계속할 전망이다. 이민법 개혁안은 2016년 대선에서 히스패닉 유권자들의 표와 직결된다. 공화당이 2016년 대선을 염두에 두고 어떤 전략을 구사할 지 주목할 필요가 있다. 이와함께 NSA 정보수집 권한을 제한하고 특허소송법을 개정하는 법안이 추진될 전망이다.



**법사위원회**  
 -  
 척 그래스리 (Chuck Grassley)  
 아이오와 (Iowa)  
 · 특허소송법 개정  
 · 이민법 개혁안 개정  
 · NSA 비밀감시장치 규제



**법사위원회**  
 -  
 로버트 굿라테 (Robert W. Goodlatte)  
 버지니아 (Virginia)  
 · 특허소송법 개정  
 · 이민법 개혁안 개정  
 · NSA 개인정보수집 제한

### 4. 법관 인준

114대 의회에서 인준해야 하는 연방법원 법관은 2015년 3월 29일 기준으로 55명이다.<sup>15</sup> 대통령이 후보자를 지명하지만 상원이 승인하기 때문에 상원 다수당이 원하는 인사가 임명될 가능성이 높다. 2013년에 ‘핵 옵션(nuclear option)’으로 불리는 필리버스터 개혁안이 통과된 후에는 더욱 그렇다. 대법관을 제외한 대통령의 인준 요청에 대한 필리버스터는 이를 종결할 수 있는 의원 정족수를 61명에서 51명 찬성으로 낮췄기 때문이다. 114대 의회에서는 공화당 상원 의원이 54명인 만큼 내부 분열만 없으면 공화당이 지지하는 인물을 연방법원 법관으로 승인할 수 있게 됐다.

15. <http://www.uscourts.gov/JudgesAndJudgeships/JudicialVacancies/CurrentJudicialVacancies.aspx>.

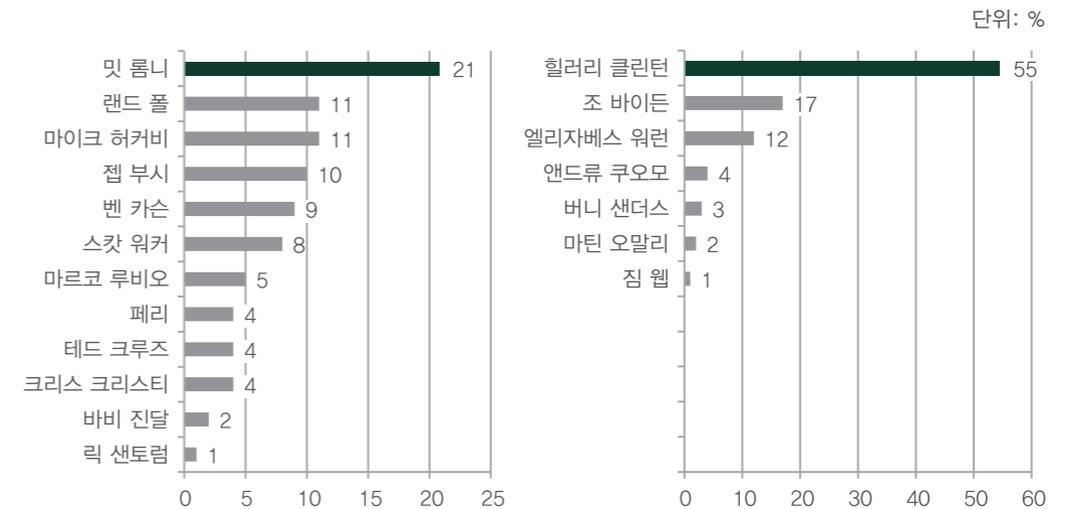
법관의 성향은 재판 결과에 영향을 미친다는 점에서 인준 과정이 중요하다. 연방 지방 법원(U.S. District Court)은 연방법에 대한 재판이 가장 먼저 이뤄지는 곳이다. 현재 오바마 케어, 이민 개혁 행정명령에 대한 소송이 일부 지방법원에서 진행 중이다. 물론 연방 항소법원(U.S. Court of Appeals)과 연방 대법원(U.S. Supreme Court)에 상고되면 상급 법원의 판결이 최종이지만 상고가 받아들여지지 않으면 지방 법원의 판결이 최종이다. ‘핵옵션’은 2013년 대부분의 대통령 인준 요청이 필리버스터로 통과하지 못하자 민주당이 주도해 통과시킨 대책인데 2015년에는 거꾸로 민주당에 불리하게 작용하게 될지 주목된다.

## 5. 2016년 대선 주자

2015년 상반기에는 2016년 대선 주자들이 출마 선언을 할 예정이다. 민주당에서는 힐러리 클린턴(Hilary Clinton) 전 국무장관, 조 바이든(Joseph Biden) 부통령, 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 상원 의원, 앤드류 쿠오모(Andrew Cuomo) 뉴욕 주지사, 버니 샌더스(Bernie Sanders) 상원 의원, 마틴 오말리(Martin O'Malley) 메릴랜드 주지사, 짐 웹(Jim Webb) 전 상원 의원 등이 후보로 거론되고 있다. 공화당에서는 밋 롬니(Mit Romney) 전 매사추세츠 주지사, 마이크 허커비(Mike Huckabee) 전 아칸소 주지사, 랜드 폴(Rand Paul) 상원의원, 잭 부시(Jeb Bush) 전 플로리다 주지사, 벤 카슨(Ben Carson) 전 신경외과 의사, 스캇 워커(Scott Walker) 위스콘신 주지사, 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원 의원, 크리스 크리스티(Chris Christie) 뉴저지 주지사, 릭 페리(Rick Perry) 전 텍사스 주지사, 테드 크루즈(Ted Cruz) 상원 의원, 바비 진달(Bobby Jindal) 루이지애나 주지사, 릭 샌토럼(Rick Santorum) 상원 의원이 후보로 거론되고 있다.

다음은 2015년 1월 29일에 폭스 뉴스가 조사한 공화당과 민주당 후보에 대한 지지율이다. 공화당에서는 롬니 전 주지사가, 민주당에서는 클린턴 전 국무장관이 1위를 기록했다. 공화당에서는 현재 많은 인사들이 자천타천으로 대선후보에 거론되지만 절대적인 지지를 받는 인물은 없다. 공화당과 민주당의 최종 후보를 결정하는 경선까지의 과정이 주목된다.

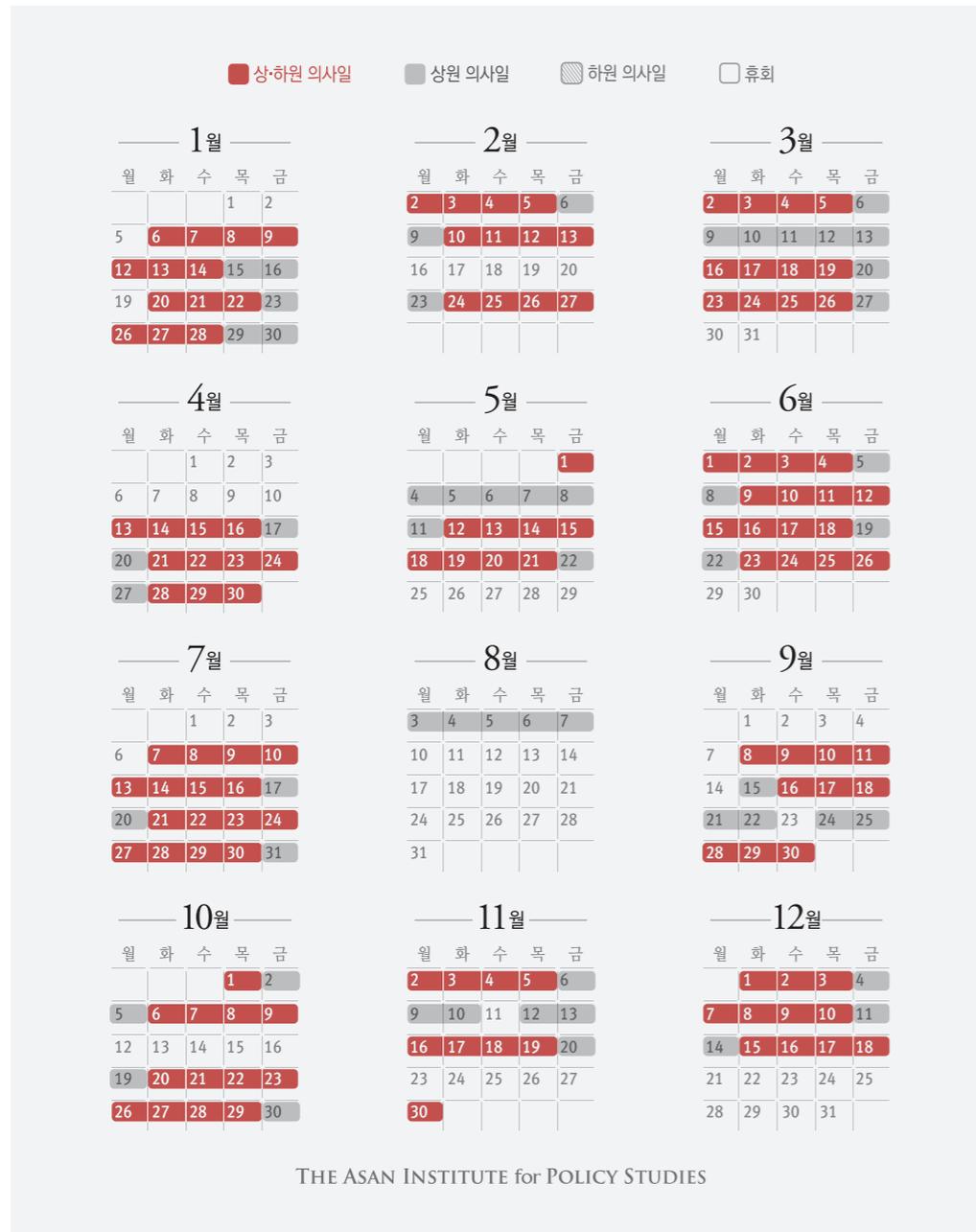
[그림 4] 2016년 주요 대선 후보 지지도 조사



자료: 폭스 뉴스.<sup>16</sup>

16. <http://www.foxnews.com/politics/interactive/2015/01/29/fox-news-poll-voters-believe-romney-clinton-remain-top-picks-for-2016-believe/>.

## 부록 1: 2015년 미 의회 의사일정



자료: US Congress.  
 그래픽: 최성한, 한민정.

**ASAN**  
REPORT

**2014년 미국 의회 정책 동향**

발행일 2015년 4월

지은이 한민정, 제임스 김

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (110-062) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5876

이메일 [info@asaninst.org](mailto:info@asaninst.org)

홈페이지 [www.asaninst.org](http://www.asaninst.org)

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-101-0 93300 비매품



9 791155 701010 비매품  
ISBN 979-11-5570-101-0