ISSN 1738-0154 / eISSN 2713-6728

미국 에너지 정책 패러다임 변화 요인 분석: 에너지 정책결정의 주요 행위자 관계를 중심으로+

김보람* · 안세현**

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 선행연구 검토 및 연구 분석 틀
Ⅲ. 미국 에너지 정책 결정의 내부적 요인
Ⅳ. 미국 에너지 정책 결정의 외부적 요인
Ⅴ. 맺음말

주제어: 미국 에너지 정책, 정책결정과정, 에너지 정치, 키스톤 XL 파이프라인

|국문초록|

본 논문은 미국의 대표적인 에너지 정책 중 하나인 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 정책 사례를 중심으로 친기업 또는 친환경 성향을 강하게 갖는 미국 에너지 정책이 정권 변화에 따라 급변하는 원인과 결정 요인을 분석하는 데 목적이 있다.

미국의 에너지 정책은 행정부의 변화에 따라 친기업 또는 친환경 정책으로의 변화를 추진하고 있고 장기적 계획이 요구되는 에너지 정책의 특성에도 불구하고 정권 변화에 따라 급변하는 정책변화를 시도하고 있다. 이에 따라 본 논문에서는 정책결정과정에서 행위자 중심의 정책결정 요인을 분석 시도하였으며, 대통령과 의회를 내부적 행위자로 이익집단과 여론을 외부적 행위자로 분류하여 각 행위자 간의 관계 변화와 영향에 따라 정책변화가 이뤄짐을 분석하였다. 미국의 에너지 정책은 내부 행위자의 관계에 따라 정책 결정과 정책 시행의 속도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이익집단의 정치자금을 통한 영향력 행사는 최종결정권자인 대통령의 정책결정에 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났다.

✣ 『국제관계연구』 제27권 제2호(2022년 겨울호).
http://dx.doi.org/10.18031/jip.2022.12.27.2.5
✣ 이 논문은 2021년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.
* 서울시립대학교 국제관계학과 강사 및 에너지안보전략센터 책임연구원 (제1저자)
** 서울시립대학교 국제관계학과 교수 및 에너지안보전략센터 센터장 (교신저자)

Ⅰ. 머리말

2022년 2월 발발한 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 국제유가의 상승 및 하락 폭이 크게 요동치고 있다. 전 세계적으로 에너지 안보의 위기를 맞이하고 있는 현시점에서, 미국의 에너지 정책 결정 변화는 국제 에너지 시장과 더불어 에너지 안보 그리고 에너지 패권 구도의 변화 등에 영향을 미치게 된다.

미국은 과거 중동과의 관계에 있어서 수차례의 에너지 안보 위기를 맞이하는 경험을 줄이고자 '에너지 독립 및 보호법(Energy Independence and Security Act)'을 2007년 시행하였다. 해당 법안을 만들게 된 배경은 미국 에너지 수요 증가로 인한 자원 확보의 중요성이 높아지면서 보유 자원만으로 에너지 수급안보를 안정적으로 유지할 수 없었기 때문으로 보인다. 2022년 현재 미국의 상황은 '에너지 독립 및 보호법'을 만든 2007년과는 환경적으로 다르다. 셰일혁명(Shale Revolution)으로 미국이 다시 '자원 부국' 지위에 오르게 되면서 해외 자원 의존을 줄여야하는 상황에서 벗어나 보유 자원을 수출하여 부를 창출해야 하는 상황이 되었다. 이러한 미국의 환경적 변화는 국제 에너지 시장에도 큰 영향을 줄 수밖에 없는데, 특히 에너지 소비량이 높고, 해외 의존도가 높은 국가이면서 미국과의 동맹국인 한국과 같은 국가는 이와 같은 미국의 변화에 쉽게 취약해 질 수 있다.

에너지 정책은 자원 확보 측면에 있어서 국가의 장기 계획 하에 추진되어야 하는 영역임에도 불구하고 세계 2위의 에너지 소비국인 미국의 에너지 정책 방향 변화는 급진적이다. 셰일 혁명 이후 미국의 에너지 정책은 예상과는 달리 일관성을 띠지 못하고 있다. 대표적인 예로 미국과 캐나다 간의 에너지 수출입을 위해 추진되고 있었던 '키스톤 XL 송유관 사업(Keystone XL Pipeline Project)'이 승인-승인 취소 과정을 수차례 반복하고 있다. 최근 바이든 대통령은 2021년 1월 20일 취임 이후 총 17개의 행정명령에 서명하였고, 그 중 대부분이 '트럼프 지우기'로 보이는 결정이었다. 특히 앞서 언급한 키스톤 XL 파이프라인 사업을 취소 수순을 밟아야 하는 '키스톤 XL 파이프라인 폐쇄 및 국립야생동물 보호지역에서의 석유 가스개발 취소(End Keystone XL pipeline and revoke oil, gas development at national wildlife monuments)'[1] 명령을 통해 트럼프 행정부에서 발생한 100개 이

상의 환경 문제 행동들에 대한 재검토를 지시했다. 에너지 영역에서의 이러한 정권 변화에 따라 급변하는 정책 변화는 비교적 최근 발생했는데 가장 두드러지는 사례가 키스톤 XL 파이프라인 사업인 것이다.

그렇다면 미국의 에너지 정책 결정에 핵심 역할을 하는 행위자는 누구이며, 정책이 최종 결정될 때까지 영향을 주는 요인들은 무엇인가? 또한 정책결정이라는 정치적 범위 내에서 주요 행위자들의 역학 관계를 중심으로 본다면 어떠한 구조적 관계로 인해 정책결정에 영향을 미치는지를 좀 더 면밀히 살펴 볼 필요가 있다.

본 연구는 미국의 에너지 정책 패러다임 변화의 흐름을 행정부별 정책결정 과정에 대해 고찰함으로써 살펴보고자 한다. 또한 본 연구는 미국 에너지 정책결정 변화를 살펴보기 위해 '키스톤 XL 파이프라인 사업(Keystone XL Pipeline Project)' 사례를 통해 설명하고자 한다. 특히 미국에서 본격적으로 에너지 정책 패러다임 변화가 시작되었던 오바마 행정부로부터 바이든 행정부까지 정책결정과정의 내·외부 행위자들의 역동을 살펴봄으로써 어떠한 정책변화가 발생하였는지 그리고 어떤 측면에서 각 행정부는 정당성을 얻고자 하였는지 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토 및 연구 분석 틀

1. 선행연구 검토

이스턴(Easton)은 정책을 "사회구성원과 관련된 시급한 문제들을 정부 및 공공기관이 권위적으로 해결함"[2]이라고 정의한다. 다시 말해 정책의 속성은 정부의 개입과 정부를 구성하는 주체들의 권위성을 내포하고 있다. 특히 에너지 정책은 그동안 상위 정치(high politics) 영역에서 논의되어 왔으며 외

1) The White House, "Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis," https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/ (검색일: 2021년 5월 29일).

2) David Easton, *System Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965), p. 358.

교적 차원의 논의와 전문적 지식을 요구한다는 특성상 탑다운(Top-down) 방식의 정책결정이 이뤄져 왔다. 또한 정책결정과정에 있어서 법안의 입안, 수정, 파기, 실행 등 다양한 절차를 거치게 되는데 이 과정에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 행위자는 법안을 입안하고 법제화 시키는 의회와 최종결정권을 갖는 대통령이다.

에너지 정책의 특성상 주로 정치권 내에서 그리고 소수 엘리트 중심으로 정책결정이 이뤄지고 있으나 결국 에너지 정책도 국내 정치적 절차를 거쳐야 실행이 가능하다. 이러한 점에 있어서 정책결정과정에서 의회는 법안을 발의, 심의, 통과시키는 역할을 하며 최종적으로 대통령이 이를 승인 및 거부하는 과정을 거친다. 그렇기 때문에 성공적인 입법 승인을 위해서는 의회와 대통령 간의 정치적 동의가 이뤄져야 한다. 이 둘의 관계에 따라 정책결정이 이뤄지는데 대통령과 의회의 관계를 크게 '단점정부(unified government)', '분점정부(divided government)'[3]라는 정부 유형으로 구분시킬 수 있다. 여기서 단점정부는 행정부와 의회 과반수 의석 모두를 한 정당이 점유한 상황을 의미하며, 분점정부는 서로 다른 정당이 의회와 행정부를 통제하는 경우를 의미하는데 양원제인 미국의 경우 양원 중 적어도 하나의 원을 통제하는 경우까지도 분점정부로 분류할 수 있다.[4] 분점정부의 경우 행정부의 집권당이 의회 통제력을 행사하기 어려운 상황을 의미함으로써 국가 정책결정에 있어서 상대적으로 비효율적이다.[5] 그러나 레이건 행정부에서는 재임 당시 상원, 하원 모두 분점정부 형태였으나 의회에서 주요 의안들이 큰 어려움 없이 통과되었다는 점을 미뤄볼 때[6] 실제 미국 정책결정과정에서 정부형태에 따라 정책결정에 영향이 있는지 없는지, 혹은 적어도 에너지 정책에 있어서

3) John R. Petrocik, Joseph Doherty and Peter F. Galderisi, "The road to divided government: paved without intention," in Peter F. Galderisi (ed.), *Divided government: Change, uncertainty, and the constitutional order* (New York, London: Rowman & Littlefield publishers, 1996), pp. 85-107.

4) Michael Laver and Kenneth Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies* (New York: Cambridge University Press, 1996), p. 301.

5) Lloyd Culter, "Some Reflections about Divided Government," *Presidential Studies Quarterly,* Vol. 18, No. 3 (1988), pp. 485-492.

6) David R. Mayhew, *Divided we govern* (New Haven: Yale University Press, 1991), p. 179.

정부형태가 영향을 미치는지를 확인해 볼 필요가 있다.

정책결정과정에 관한 선행연구에서는 크게 합리성 논리에 따라 정책결정이 이뤄진다고 주장하는 합리모형(rational model), 바람직한 것에 대한 규범론(normative theory), 실제적인 영역에 대한 연구인 실증론(positive theory) 그리고 의사결정 주체를 구분하여 개인 의사결정론과 집단 의사결정론 등으로 구분하고 있다. 본 연구에서는 정책결정과정은 정치적 논리에 의해 설명됨을 밝히고자 하는 데 있어서 행위자의 영향력을 강조하고자 한다. 정책결정과정에서 행위자 영향력을 중요성을 강조하는 연구로는 앨리슨(Graham Allison)의 '관료정치 모델'[7]이 있다. 그러나 앨리슨의 관료정치 모델은 국회, 이익집단, 여론 등 관료조직 외 요인에 대한 영향을 간과했다는 문제점이 있다. 특히 관료들의 지위는 선출이 아닌 대통령의 임명권에 의해 주어진다는 점, 행정부의 운영 예산은 의회의 결정에 의해 확대되거나 축소될 수 있다는 점에 있어서 관료조직 상위의 정치적 영향력이 큰 대통령과 의회의 영향력을 간과할 수 없다.

특히 정책결정과정에서 대통령이 갖는 구조적이고 제도적인 이점은 정책결정과정에서 가장 큰 영향력을 발휘한다고 할 수 있다. 다시 말해 정책의 최종 승인권자이면서 거부권을 행사 할 수 있는 권한과 에너지와 같은 외교적 사안에 관련된 정책의 경우 대통령의 정책의지에 따라 정책결정이 이뤄질 수 있다. 메스퀴타(Mesquita)의 지도자 중심이론(leader-centric explanation)은 정책결정과정에 있어서 지도자와 정치 엘리트들의 초점에 맞추어 지도자의 강한 리더십과 개인적 선호가 정책결정에 주요 변수로 작용된다고 주장한다.[8]

마지막으로 본 연구의 사례인 키스톤 XL 파이프라인 사업에 대한 연구에 대해서는 숨(Shum)은 북미 지역의 에너지 안보 달성을 위해 고안된 키스톤 XL 파이프라인 사업의 논란에 대해 정책 목적의 상충성이 사업 지연의 원인이 된다고 지적한다.[9] 또한 그레벨(Gravelle)은 키스톤 XL 파이프라인 사

---

7) Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971), p. 176.

8) Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow, Randolph M. Siverson and Alastair Smith, "An institutional explanation of the democratic peace," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1991), pp. 791-807.

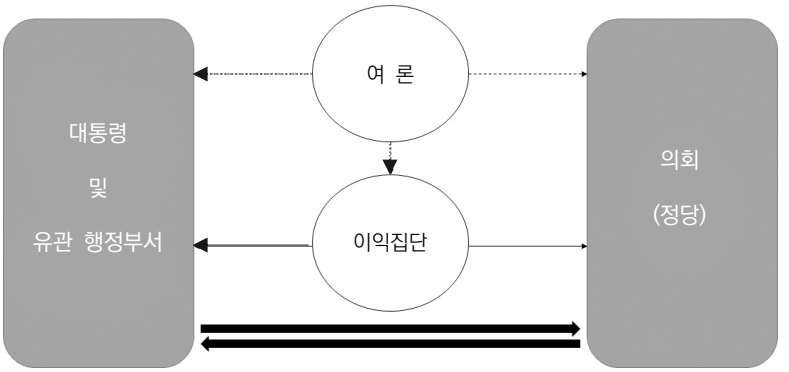
9) Robert Y. Shum, "Social construction and physical nihilation of the Keystone XL pipeline:

례를 '송유관정치(pipeline politic)'의 국내정치적 접근을 분석하였는데, 이념성향의 차이와 지역적 요인이 대중의 지지를 구분하고 지역적 관심사의 강조 정도가 환경 단체들의 성공을 이끌 수 있다고 암시하였다.[10] 안세현과 김보람은 키스톤 XL 파이프라인 사업 지연 요인을 경제적, 환경적 측면보다 공화당과 에너지 기업 그리고 민주당과 환경단체의 유착과 이들 간의 정치적 갈등 문제로 인해 저해되고 있음을 주장한다.[11]

2. 연구 분석 틀

본 연구는 미국의 에너지 정책결정과정에 영향을 미치는 주요 행위자들의 정치적 관계를 살펴보고자 한다. 이 과정 속에서 대통령과 의회는 정책결정에 있어서 직접적 영향력을 행사할 수 있고, 이익집단, 여론 및 시민단체 등은 대통령과 의회에 영향을 줄 수 있는 간접적인 영향력을 갖고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 대통령과 의회를 내부 행위자로, 이익집단, 시민사회 및 여론을 외부행위자로 구분하여 분석하기로 한다.

<그림 1> 미국 에너지 정책 관련 주요 행위자와 상호작용



출처: 저자 작성

Lessons from international relations theory," *Energy Policy*, Vol. 59 (2013), pp. 82-85.

10) Timothy B. Gravelle and Erick Lachapeele, "Politics, proximity and the pipeline: Mapping public attitudes toward Keystone XL," *Energy Policy*, No. 83 (2015), pp. 99-108.

11) 안세현·김보람, "키스톤 XL 파이프라인 프로젝트의 국제정치경제학적 해부: 사업지연 요인과 미국의 에너지 정치 매카니즘 분석," 『동서연구』 제27권 제1호 (연세대학교 동서문제연구원, 2015), pp. 169-203.

행위자 간의 관계를 나누어 보았을 때 내부 행위자 간의 관계는 분점정부, 단점정부와 같은 정부 유형에 따라 견제하거나 지지하는 관계성을 띠게 될 것이며, 외부 행위자 간의 관계의 경우 가치관, 이익이 상이하거나 대척할 경우 서로 경쟁하거나 갈등하는 관계로 설명할 수 있다. 내부 행위자 중 대통령과의 관계와 이익집단과의 관계는 상호 의존적이라고 할 수 있는데 이는 대통령은 이익집단을 통해 정치적인 지지를 받고, 이익집단은 대통령을 통해 이익을 보장받기 때문이다. 또한 대통령과 여론의 관계는 정치전략적 관계로써 여론은 가치 표출, 갈등 및 문제해결 등 본인을 대리할 수 있는 권력을 선거로, 대통령의 경우 여론의 요구를 수렴하고 요구(needs)를 해결해 줌으로써 정치적 안정성을 확보받을 수 있다. 또 다른 내부 행위자인 의회와 이익집단의 관계는 정치적 생명력을 유지하고, 이익집단의 이익을 보장해 준다는 점에 있어서 공생관계로 보이며 의회와 여론의 경우 대통령과 여론관계와 마찬가지로 정치 전략적 관계로 볼 수 있다.

내부 행위자와 외부 행위자 간의 관계는 정치활동 위원회(Political Action Committees)와 수퍼팩(Super PACs: Super Political Action Committees)을 통한 정치자금 후원에서 찾아 볼 수 있다. 특히 이익집단은 정치자금 후원 외에 의회 위원회 및 청문회에서 입법 관련 이슈에 대해 증언 역할을 수행함으로써 영향을 주기도 한다. 그러므로 정치자금의 규모, 대상은 내부 행위자들의 정책결정에 명분이 되기 때문에 정치자금의 출처를 알아보고 관계성을 확인하고자 한다.

<표 1> 정책결정 행위자 간 관계 설정

		내부 행위자		외부 행위자	
		대통령	의회	이익집단	여론
내부 행위자	대통령	-	견제/지지	상호 의존적	정치 전략적
	의회	견제/지지	-	공생	정치 전략적
외부 행위자	이익집단	상호 의존적	공생	-	경쟁 및 갈등
	여론	정치 전략적	정치 전략적	경쟁 및 갈등	-

출처: 저자 작성

정책결정이라는 범위를 좀 더 미시적으로 바라봤을 때 내부 행위자인 대통령과 의회의 관계에 따라 의제변화가 발생할 수 있다. 두 행위자가 상호 협

동적인지 갈등적인지, 특히 갈등적 상황에서 권력의 무게 추가 어디에 놓이느냐에 따라 정책결정이 변화할 것이다. 또한 의제가 입법 단계에 이르기까지 대통령의 개인적 능력에 해당하는 정치적 판단 뿐만 아니라 여론지지도 영향을 미치지만 대통령과 의회의 힘의 차이에 따른 권력 분배에 따른 단점정부와 분점정부 여부가 중요한 요인이 된다.[12] 이에 따라 내부 행위자인 두 행위자의 관계성 그리고 이들 간의 권력의 집중 분포는 에너지 정책결정에 주요 변수가 될 것이다.

<표 2> 내부 행위자 장악력 정도에 따른 관계 유형

		대통령 장악력	
		약	강
의회 장악력	강	가치관 공유 관계	경쟁 관계
	약	전문 집단 의존 관계	위계적 권력 구조 관계

출처: 저자 작성

의회의 장악력은 정부 유형으로도 분간할 수 있지만 이념 갈등 정도로도 분석이 가능하다. 같은 정당이라고 해서 모든 의원이 같은 목소리를 낸다고 확신할 수 없고, 사안에 따라, 여건에 따라 소속 정당과 다른 정책결정을 할 수 있기 때문이다. 또한 에너지 정책의 경우 정책변화가 빈번히 일어나는 영역이며, 시장성이라는 특성에 따라 이념갈등, 정치 갈등화 되고 있는 이슈기 때문에 의회 내 이념 갈등 정도에 따라 정책이 변화할 수 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 정부유형과 이념 갈등 정도에 따른 정책결정 유형

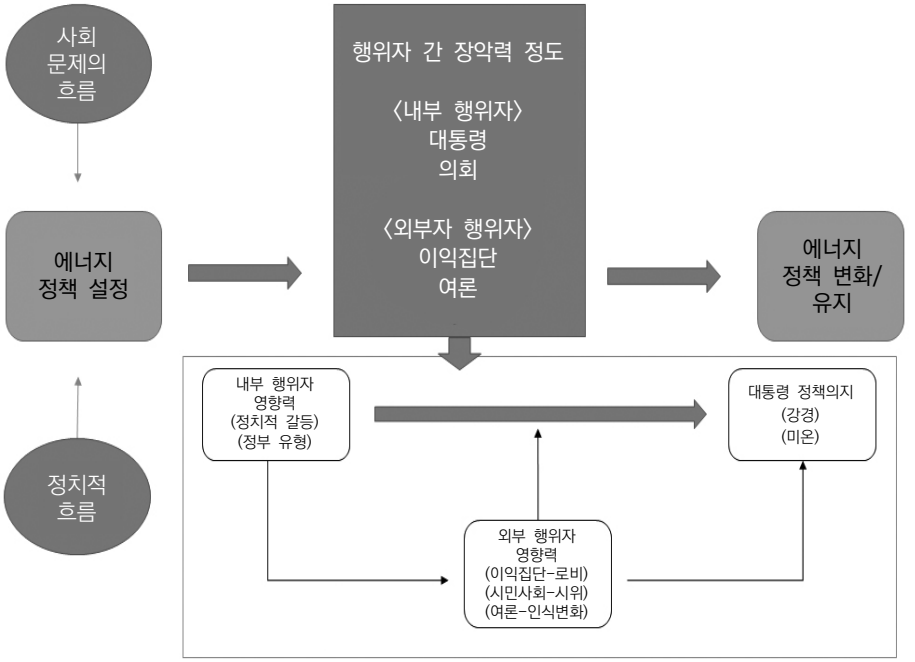
		정부 유형	
		단점정부 (정부 통치력 강화)	분점정부 (정부 통치력 저하)
이념 갈등 정도	이념 갈등 약함 (여론 중시)	A. 대통령 정책의지 유지	B. 야당 권력 확대
	이념 갈등 강함 (정당 및 지역 중시)	C. 외부 행위자 영향력 강화	D. 대통령 정책의지 통제

출처: 저자 작성

12) George C. Edwards, "The Two Presidencies: A Reevaluation," *American Politics Quarterly*, Vol. 14, No. 3 (1986), pp. 247-263.

마지막으로 에너지 정책은 대통령의 정책의제가 상당부분 반영되고 있다는 점, 국내 정책과 외교정책의 방향이 상이하기 어렵다는 점, 합리성에 기반한 논의가 아닌 정치적 의제화 되고 있다는 점에 있어서 대통령의 정책의제를 분석함으로써 에너지 정책의 방향성을 분석하고자 한다. 이를 위해 대통령 취임사(Inaugural Address)와 연두교서(State of Union)를 중심으로 오바마, 트럼프, 바이든 대통령의 정책의지를 확인할 것이다. 특히 대통령의 경우 최종 정책결정자라는 권력이 주어진 제도적, 구조적 이점이 있기 때문에 대통령의 정책의지의 확고함이나 변화 여부가 중요한 변수가 될 수 있다. 정책의제는 대통령의 영향력이 다른 어떤 행위자보다도 크며 입법 제안 단계에서도 대통령의 제안이 의회로부터 많은 관심을 가지게 된다.[13)]

<그림 2> 연구의 분석 틀



출처: 저자 작성

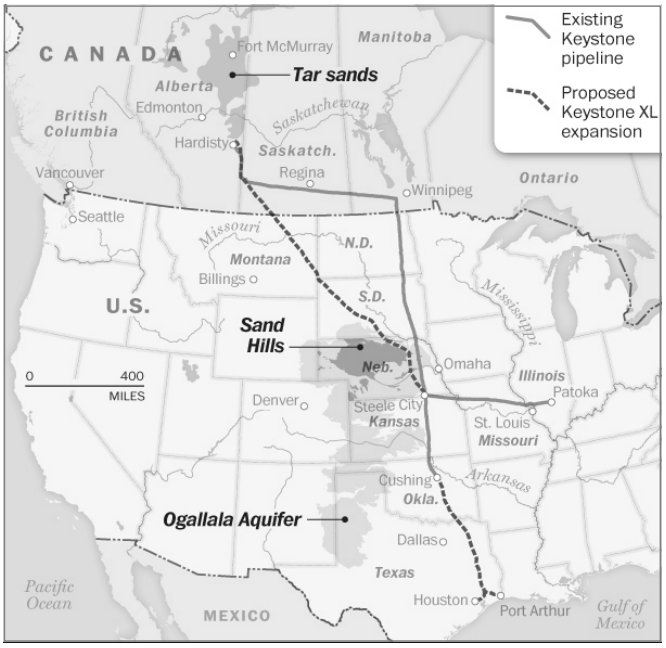
13) Andrew Rudalevige, *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation* (New Jersey: Princeton University Press, 2002), p. 137.

3. 키스톤 XL 파이프라인 사업의 현황

미국과 캐나다 간 샌드오일(sand oil) 수출입을 위한 송유관 설치 사업인 키스톤 XL 파이프라인 사업(Keystone XL Pipeline Project)은 주니어 부시 대통령의 승인 과정을 거친 이후 오바마 대통령의 사업 승인 거부 및 취소 과정을 겪고, 트럼프 대통령의 사업 재승인 행정명령이 내려진 이후 바이든 대통령이 다시 사업 승인 취소 행정명령이 내려진 사업이다.

키스톤 XL 파이프라인 사업은 캐나다 엘버타(Alberta)주를 시작하여 미국의 텍사스(Texas)주 걸프만까지 연결되며 하루 70만 배럴(bbl)의 원유를 공급받을 수 있는 송유관 사업이다. 해당 사업은 캐나다와 미국 양국의 국경을 넘는 사업이기 때문에 양국의 관계, 외교적 사안 등 다양한 정치적 사안이 이 사업 추진에 결정적 요인으로 작용된다고 할 수 있다.

<그림 3> 키스톤 사업 전체 송유관 지도



출처: *Washington Post*, "Keystone XL pipeline map," https://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/business/keystone-xl-map/ (검색일: 2020년 12월 20일).

에너지 안보적 차원에서 캐나다와의 에너지 교류는 미국의 입장에서는 안정적인 자원을 확보할 대상국이라는 점, 값싼 가격의 자원을 확보할 수 있다는 점, 캐나다의 보유 자원의 규모가 장기적 교역이 가능할 수준이라는 점에 있어서 주니어 부시 대통령의 사업 승인이 초기에 이뤄졌다. 그러나 오바마 대통령은 샌드오일의 환경오염 문제를 이유로 사업 승인 거부 의사를 밝혔다가 재선 기간이 지난 이후 최종 취소 결정을 내렸다. 특히 오바마 1기 행정부 시기와 2기 행정부 시기의 사업 추진 현황이 크게 변화하였는데, 오바마 1기 행정부 때에는 중동 에너지 의존도 감축을 목표로 에너지 독립을 위한 준비과정에서 우방국인 캐나다와의 교류를 통한 자원 확보를 추진하였고, 미국 경제 불황으로 경제정책의[14] 일환으로 해당 사업을 추진하려는 움직임을 보이다가 2기 행정부에 들어오면서 환경보호청(EPA: Environmental Protection Agency)이 제시한 환경 영향 연구의 부적합 판정에 따라 '환경보호'를 위한 사업 승인 거부를 행사하였다.

공화당의 트럼프 대통령이 취임하자마자 해당 사업은 재승인 결정이 내려졌고 트럼프 대통령은 해당 사업이 가져올 경제적 효과에 방점을 둔 것이다. 그러나 바이든 대통령은 해당 사업은 물론이고 트럼프 대통령이 추진하고자 했던 화석연료 기반의 전통에너지 산업에 반하는 친환경 에너지 산업 정책을 추진하고자 해당 사업을 행정명령으로 취소하였다.

에너지 정책은 단기적 목표를 설정하고 시급한 문제를 해결하는 단기 정책적 사안이 아님에도 불구하고 미국의 에너지 정책은 전통에너지와 친환경에너지라는 정책적 슬로건의 변화에 따라 통과되기도, 사장되기도 한다. 이처럼 급진적인 방향 전환이 발생하고 있는 이유는 에너지 영역이 더 이상 단순한 경제적 합리성을 논하는 영역에서 벗어나 정치화 되었기 때문이다.

14) 키스톤 XL 파이프라인 사업으로 총 20,000명의 건설 현장 일자리가 만들어지고 2035년까지 대략 179,000명의 일자리를 창출할 수 있을 것으로 조사되었다. 또한 해당 사업을 통한 투자 효과가 약 200억 달러일 것으로 추정되었다. 황홍구, "캐나다-미국 간 최대 핫이슈: Keystone 송유관 프로젝트," https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=410&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=109660 (검색일: 2020년 12월 20일).

Ⅲ. 미국 에너지 정책 결정의 내부적 요인

1. 정부 유형

오바마 대통령의 2009년부터 2017년까지 총 8년간의 임기 중 상원과 하원 모두 단점정부였던 시기는 2009년~2011년인 111회기 뿐이었고, 112회기와 113회기에서는 하원에서 분점정부 구도가, 마지막 회기에 해당하는 114회기에서는 양원 모두 분점정부 구도가 형성되었다. 반면 트럼프 대통령은 2017년부터 2021년까지 총 4년의 기간 동안 마지막 회기인 116회기의 하원의 분점정부 유형을 제외하고는 모두 단점정부 하에 국정운영을 한 것으로 나타났다. 그리고 바이든 행정부의 경우 아직 임기가 끝나지 않은 117회기만을 분석할 수 있는데, 현재 상원은 분점정부, 하원은 단점정부로 나타났다. 그러나 단점과 분점이라는 이분법적 분류에 따르면 상원은 분점정부, 하원은 단점정부이지만 실제 상원은 민주당 48명, 공화당 40명, 무소속 2명이고 하원은 민주당 219명, 공화당 212명, 공석 4명으로 거의 동수(tie number)에 가깝다고 할 수 있다.

<표 4> 회기별 양원 정부 유형(오바마 행정부)

대통령	의회 회기	시기	상원	하원
버락 오바마 (Barack H. Obama)	111	2009~2011	단점	단점
	112	2011~2013	단점	분점
	113	2013~2015	단점	분점
	114	2015~2017	분점	분점
도널드 트럼프 (Donald J. Trump)	115	2017~2019	단점	단점
	116	2019~2021	단점	분점
조 바이든 (Joseph R. Biden)	117	2021~2023	분점	단점

출처: The U.S. Congress, https://www.congress.gov/members (검색일: 2022년 3월 2일) 저자 재구성.

2. 이념 갈등

미국 초당파적 입법정보 공유사이트인 고브트랙(GovTrack)은 113회기부터 116회기까지의 양원 의원의 정치 이념 점수를 공개하고 있다. 고브트랙의 자료를 토대로 상원과 하원 의원 전체 이념 점수의 평균을 산출한 결과를 살펴보면 오바마 행정부 시기인 113회기부터 114회기의 경우 하원이 상원보다 좀 더 보수적인 것으로 나타났으며 113회기보다 114회기의 이념 점수 평균이 보수적인 것으로 나타났다. 반면 트럼프 행정부 시기인 115회기부터 116회기의 경우 상원이 하원보다 보수적인 것으로 나타났으며, 오바마 행정부와는 반대로 집권 초 회기에 해당하는 115회기보다 후반부에 해당하는 116회기가 덜 보수적인 것으로 나타났다.

<표 5> 113~116회기 양원 이념 분포 평균

단위: 명

회기	양원	평균	0.5이하	0.5초과
113회기	상원	0.450045	55	45
	하원	0.458462	200	241
114회기	상원	0.540316	44	56
	하원	0.560287	186	253
115회기	상원	0.555558	42	57
	하원	0.554216	196	241
116회기	상원	0.553689	45	55
	하원	0.475514	233	203

출처: GovTrack, "Members of Congress," https://www.govtrack.us/congress/members (검색일: 2021년 6월 10일).

에너지와 환경이라는 이슈는 시장의 개방과 개발이라는 의제와 맞물려 나타나기 때문에 시장주의적 정책을 추구하는 보수 이념과 규제와 분배 원칙을 중시하는 진보적 이념이 갈등하는 것으로 여겨져 왔다. 그러나 미국의 에너지 정책의 경우 갈등의 속성은 시장성과 규제의 필요성이라는 의견 차이가 이념적 갈등으로 보였으나 적어도 정치인들의 이념 스펙트럼으로 봤을 때는 양원 모두 이념적 정책결정을 한다고 볼 수는 없다고 판단된다.

3. 대통령 정책의지

오바마 대통령은 2010년 연두교서를 시작으로 환경문제에 대해 적극적 해결에 대한 노력을 요구하며 청정에너지 시설 건설, 청정에너지 일자리 지원 등에 대한 정책적 지원을 위해 의회에 적극적이고 초당적 노력을 요구했다. 2011년에 들어서는 미국의 셰일혁명이 가져온 효과를 입증하듯 셰일가스 개발이 전통에너지 개발보다 친환경적임을 강조하는 차원에서의 환경 지향적 정책의 입장을 밝혔다. 또한 2012년 연두교서에서는 셰일가스 개발에 전폭적인 국가적 차원의 지지 입장을 표명하였다.[15)]

<표 6> 오바마 1기 행정부 에너지·환경 키워드

단위: 개 (%)

키워드	2009 취임사	2010 연두 교서	2011 연두 교서	2012 연두 교서
총 단어 수	2412 (100)	7143 (100)	6947 (100)	7067 (100)
환경(environment)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (0.01)
온실가스(greenhouse gas)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
기후변화(climate change)	0 (0.00)	3 (0.04)	0 (0.00)	1 (0.01)
에너지(energy)	0 (0.00)	8 (0.11)	2 (0.03)	13 (0.18)
석유(oil, petroleum), 가스(gas)	0 (0.00)	0 (0.00)	3 (0.04)	18 (0.25)
재생에너지(renewable energy)	0 (0.00)	0 (0.00)	4 (0.06)	1 (0.01)
청정에너지(clean energy)	0 (0.00)	7 (0.10)	4 (0.06)	8 (0.11)

출처: The American Presidency Project, https://www.presidency.ucsb.edu/ (검색일: 2022년 3월 2일) 저자 재구성.

15) 이재호, 『에너지 정치경제학: 석유와 셰일가스, 원자력과 신재생에너지』(서울: 석탑출판, 2013), p. 169.

오바마 1기 행정부 기간 동안 취임사와 연두교서에서 언급된 '에너지'는 경제성장의 동력으로서의 에너지 산업의 확대, 일자리 창출, 해외 석유의존도 감축 등 경제적 측면에서 해석이 가능하다. 반면 오바마 2기 행정부 기간에서는 기존 전통에너지 감축, 청정에너지 확대, 탄소배출 감축을 위한 천연가스 활용 등 셰일혁명을 바탕으로 미국 내 에너지 보급을 천연가스로 전환하고자 하는 내용이 주를 이루었다. 또한 2기 행정부에 들어서 1기 행정부때보다 기후변화의 중요성을 강조하거나, 재생에너지의 확대를 촉구하는 내용이 확대되었음을 알 수 있다.

<표 7> 오바마 2기 행정부 에너지·환경 키워드

단위: 개 (%)

키워드	2013 취임사	2013 연두 교서	2014 연두 교서	2015 연두 교서	2016 연두 교서
총 단어 수	2137 (100)	6920 (100)	6840 (100)	6766 (100)	5477 (100)
환경(environment)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (0.01)	0 (0.00)	2 (0.04)
온실가스(greenhouse gas)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
기후변화(climate change)	1 (0.05)	3 (0.04)	3 (0.04)	3 (0.04)	4 (0.07)
에너지(energy)	0 (0.00)	13 (0.19)	7 (0.10)	2 (0.03)	3 (0.05)
석유(oil, petroleum), 가스(gas)	0 (0.00)	11 (0.16)	9 (0.13)	2 (0.03)	3 (0.05)
재생에너지(renewable energy)	1 (0.05)	4 (0.06)	0 (0.00)	1 (0.01)	1 (0.02)
청정에너지(clean energy)	0 (0.00)	2 (0.03)	1 (0.01)	0 (0.00)	2 (0.04)

출처: The American Presidency Project, https://www.presidency.ucsb.edu/ (검색일: 2022년 3월 2일) 저자 재구성.

반면 트럼프 대통령은 2017년 취임사와 2019년 연두교서에서 셰일가스 수출로 미국이 에너지 순수출국이 되었음을 발표했으며 2020년 연두교서에서는 환경 규제가 미국 산업의 미래가 걸린 자원개발의 걸림돌이었음을 주장했다. 특히 트럼프 대통령은 대선후보 시기부터 미국우선주의(America

First)에 입각한 '미국 최우선 에너지 계획'에 대해 언급하면서 불필요한 규제를 완화하고 고용 및 실직 소득 측면에서 유리할 경우에만 규제를 승인하겠다는 의지를 표명했다. 취임사에서는 '에너지 독립과 경제성장의 촉진'을 위한 전통에너지 정책 확대를 주장했다. 트럼프 대통령은 재임 기간 동안 취임사 및 연두교서에서 기후변화에 대한 언급은 없었던 반면 에너지 수출, 에너지 자립 등 에너지 산업 확대에 대한 내용을 발표했다.

<표 8> 트럼프 행정부 에너지·환경 키워드

단위: 개 (%)

키워드	2017 취임사	2018 연두 교서	2019 연두 교서	2020 연두 교서
총 단어 수	1450 (100)	4954 (100)	5249 (100)	6427 (100)
환경(environment)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (0.02)
온실가스(greenhouse gas)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
기후변화(climate change)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
에너지(energy)	1 (0.07)	2 (0.04)	1 (0.02)	2 (0.03)
석유(oil, petroleum), 가스(gas)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (0.04)	1 (0.02)
재생에너지(renewable energy)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
청정 에너지(clean energy)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)

출처: The American Presidency Project, https://www.presidency.ucsb.edu/ (검색일: 2022년 3월 2일) 저자 재구성.

바이든 대통령은 대선 캠페인 때부터 파리기후협약 재가입을 통한 세계 환경 거버넌스의 리더로서의 미국의 역할을 강조하였다. 기후변화 위기를 국가안보 의제에 포함시켜야함을 주장하면서 기후변화를 위한 적극적 조치에 있어서 산업, 규제, 엔저 발전 등 다양한 정책적 로드맵을 제시하였다. 2021년 취임사를 발표하는 데 있어서 에너지에 대한 언급보다는 기후변화에 대한 언급이 드러났다는 점에 있어서 앞으로의 정책 방향을 환경, 친환경 에너지 등에 방점을 두었다는 것을 알 수 있다.

<표 9> 바이든 행정부 에너지·환경 키워드

단위: 개 (%)

키워드	2021 취임사
총 단어 수	2383 (100)
환경(environment)	0 (0.00)
온실가스(greenhouse gas)	0 (0.00)
기후변화(climate change)	0.04
에너지(energy)	0 (0.00)
석유(oil, petroleum), 가스(gas)	0 (0.00)
재생에너지(renewable energy)	0 (0.00)
청정 에너지(clean energy)	0 (0.00)

출처: The American Presidency Project, https://www.presidency.ucsb.edu/ (검색일: 2022년 3월 2일)
저자 재구성.

Ⅳ. 미국 에너지 정책 결정의 외부적 요인

1. 이익집단

미국 오픈시크릿츠(OpenSecrets) 조사에 따르면 미국 대선 기간 동안 석유 및 가스 산업의 정치후원금 규모는 압도적으로 공화당 후보에게 돌아갔다. 해당 영역의 정치후원금은 키스톤 XL 사업 승인 거부권 행사 이전과 파리기후협약 준비과정 직전인 2012년에 폭발적으로 증가했다.

특히 규모 측면에서 보면 환경 영역에 비해 석유 및 가스 영역의 정치후원금 금액이 매우 크고, 일부 민주당 후보에게도 후원금을 지급했다는 점을 미루어 보았을 때 오바마 대통령의 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 취소 결정이 임기 말에 이뤄졌다는 점, 특히 재선을 앞두고 승인 결정을 보류했다는 점

등은 정치적 생명을 유지하기 위해 표심을 얻기 위한 결정이라고 볼 수 있다.

비율을 비교해 봤을 때, 2008년 오바마 대선후보의 석유 및 천연가스 영역 정치후원금 규모는 메케인 후보와 7.3대 2.7에 해당하는 수준이었던 반면, 2012년 선거의 경우 롬니 후보와 비율은 8.8대 1.2로 감소한 것을 알 수 있다. 흥미로운 점은 2016년 대선 당시 해당 영역의 정치후원금은 트럼프 대선후보가 아닌 젭 부시 대선후보에게 압도적으로 몰렸다는 점이다. 이는 아버지 부시, 주니어 부시 대통령 재임 당시 두 대통령 모두 친 에너지 기업 정책을 추진해왔다는 점에 있어서 젭 부시 대선 후보의 당선으로 해당 영역 산업의 활성화를 기대했던 이익집단의 결정에 따른 결과로 보인다. 2020년 대선의 경우 역시나 마찬가지로 공화당 후보였던 트럼프 대선후보에게는 9, 민주당 대선후보였던 바이든 대선후보에게는 1에 해당하는 비율의 석유 및 가스 산업 정치후원금이 발생하였다.

<표 10> 2008년~2020년 석유, 가스 영역 정당 1순위 후보별 기부금 규모

(1순위 기준)	2008년	2012년	2016년	2020년
공화당 후보	2,666,842 John McCain (R)	5,901,561 Mitt Romney (R)	10,443,628 Jeb Bush (R) *992,137 Donald Trump (R)	14,918,409 Donald Trump (R)
민주당 후보	957,475 Barack Obama (D)	840,577 Barack Obama (D)	967,631 Hillary Clinton (D)	1,761,111 Joe Biden (D)

출처: OpenSecrets, OpenSecrets.org 자료 저자 재구성 (검색일: 2022년 10월 1일).

* 석유, 가스 영역 1순위 공화당 후보는 젭 부시(Jeb Bush)였으나 당선자는 도널드 트럼프(Donald Trump) 후보임.

2. 시민사회 및 여론

미국 갤럽(Gallup) 조사에 따르면 2012년 약 1,000명을 대상으로 실시한 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 찬반 설문조사에 응답자의 57%가 사업 승인에 찬성하였으며 공화당 지지자 전체의 81%는 해당 사업 승인을 지지하는 것으로 나타났다. 반면 응답자의 29%는 사업 승인을 반대하였고 민주

당 지지자의 38%가 사업 승인을 거부하는 것으로 나타났다. 앞서 공화당과 민주당의 정당 갈등, 대통령의 정책 기조가 동일한 방향성을 갖는 것으로 나타났다. 공화당이 해당 사업을 지지하는 것처럼 공화당 대통령은 적극적으로 해당 사업을 추진시키려 한 반면, 민주당과 민주당 대통령은 사업 승인을 거부하거나 취소하는 반대의사를 표명했다. 그러나 여론의 입장은 압도적 의사표현이라고 보기 어렵다. 특히 민주당 지지자들의 의견을 살펴보면 44%가 찬성을 하고 있고, 38%가 반대를 하고 있다는 점을 미뤄봤을 때, 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 정책 결정은 여론의 영향을 크게 받았다고 보기 어려워 보인다.

<표 11> 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 찬반 여론조사 결과

단위: %

Q. Americans' View About Whether the US Government Should Approve of the Keystone XL Pipeline?			
응답 / 응답자 성향	Yes, should	No, shouldn't	No opinion
National Adults	57	29	14
Republicans	81	9	10
Independents	51	35	14
Democrats	44	38	19

출처: Gallup, "Americans Favor Keystone XL Pipeline," https://news.gallup.com/poll/153383/Americans-Favor-Keystone-Pipeline.aspx (검색일: 2019년 12월 20일).

트럼프 행정부 시기의 경우 2020년 10월 실시된 약 1,000명 대상의 설문조사에서 전체 응답자 중 39%는 기후문제에 대해 크게 걱정하지 않거나 전혀 걱정하지 않는 것으로 나타났다. 바이든 후보 지지자 중 90%는 기후문제에 대해 심각하다고 응답한 반면 트럼프 대통령 지지자들의 경우 23%가 기후문제가 심각하다고 응답했다.[16] 이는 기후변화 문제에 대해서는 전체적으로 압도적 차이가 나타나진 않지만 지지하는 대통령 후보에 따라 인식의 차이가 있는 것으로 보인다.

16) 『동아사이언스』, "미 대선 D-1 트럼프 대통령 지지층 "기후 문제 대수롭지 않다"," 2020년 11월 2일, http://dongascience.donga.com/news/view/41159 (검색일: 2021년 6월 14일).

V. 맺음말

본 연구는 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 정책결정 사례를 통해 미국의 에너지 정책결정과정에서 행위자 간의 관계와 상대적 힘이 정책결정에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 정책결정의 최종점을 법(Bill, Act)의 발표로 본다면 법안을 만들고 심사하는 의회와 최종정책결정을 하는 대통령의 직접적 영향이 중요하다고 할 수 있다. 또한 이 과정에서 의회 구성원인 의원과 대통령은 위임받은 선출된 권력 이행자로서 이익집단이나 여론에 영향을 받는 행위자이기도 하다. 본 연구에서는 이러한 내부 및 외부 행위자의 분류를 통해 각 행위자의 관계성을 살펴보고 영향력의 정도에 따라 에너지 정책이 어떻게 영향을 받았는지 분석하고자 했다.

내부 행위자인 대통령과 의회는 단점정부, 분점정부 유형에 따라 단점정부이면서 이념갈등이 약한 경우를 A, 이념갈등이 약하면서 분점정부인 경우를 B, 단점정부이면서 이념갈등이 강한 경우를 C, 이념갈등이 강하고 분점정부인 경우를 D 이렇게 네가지 유형으로 분류하고 각각 A: 대통령 정책의지 유지 유형, B: 야당 권력 확대 유형, C: 외부 행위자 영향력 강화 유형, D: 대통령 정책의지 통제 유형으로 나누었다.

본 연구의 사례인 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 정책 결정 과정에서 오바마 행정부는 총 4개의 의회 회기 중 첫 회기를 제외하고는 모두 분점정부였으며, 이념갈등이 크게 변하지는 않았지만 점차 강해지는 것을 알 수 있다. 오바마 대통령의 정책 의지는 임기 말에 가까워 지면서 환경정책 추진 의사를 더 빈번히 언급하는 것으로 확인하였고, 이에 따라 오바마 정부는 행정부의 유형은 혼합된 B, C 유형이었다가 D 유형으로 귀결되었다. 특히 임기 초 석유 및 가스 산업 정치후원금 규모가 두 번째로 많았던 후보였다는 점을 감안했을 때 C 유형인 외부 행위자 영향력 강화 유형이었던 시기 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인을 취소 결정하기보다 보류하는 선택을 하는 미온적 태도를 보였다는 점이 해당 시기 정책결정에 이익집단의 영향이 미쳤음을 알 수 있다. 또한 양원 분점정부 유형이면서 이념 갈등이 확대대고 석유 및 가스 산업 이익집단 영향력이 줄어든 마지막 회기에 들어서는 D 유형으로 대통령의 정책의지가 유지되지 못하게 되면서 거부권(veto)을 쓰는 방법으로

정책결정을 도출했다.

트럼프 행정부의 경우 두 번의 회기 중 마지막 회기 하원에서만 분점정부 유형이었고 이념갈등은 크진 않지만 비교적 약했다가 강해지는 유형으로 보인다. 이에 따라 트럼프 정권은 A 유형인 대통령 정책의지 유지 유형과 D 유형으로 임기 초에는 행정명령을 통한 사업 취소 결정을 내리는 빠른 정책결정을 이룬 반면 임기 말이 되어가면서 키스톤 XL 파이프라인 사업 진행을 속도감 있게 진행하지 못하게 되면서 다음 행정부로 사업 진행 여부 당락이 넘어가게 되었다.

마지막으로 바이든 행정부는 현재 상원에서 분점정부 유형으로 보이지만 사실상 양원 모두 동수에 가까운 의석수를 보유하고 있다. 또한 석유 및 가스 산업 정치자금 규모로 보았을 때 미국의 에너지 정책에 있어서 전통에너지 산업 부흥을 위한 정책결정이 이뤄지기는 어려워 보인다.

이에 따라 미국의 에너지 정책결정 과정에서 대통령이 최종 정책결정권자이기 때문에 제도적, 구조적 측면에서 가장 중요한 행위자라고 볼 수 있다. 대통령의 정책 의제는 정부 유형에 따라 통제되기도 하고 지지를 받기도 하지만 정부 유형은 대통령의 정책결정의 방향을 바꾸기보다 정책 실행을 늦추는 정도의 영향을 주는 것으로 보인다. 또한 의회 내 이념갈등은 크게 차이나지 않았으나 각 행정부 별로 임기 말 시기에 갈등 정도가 소폭 올라가는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 이념 갈등은 대통령의 정책의제 변화에 큰 영향을 주지는 못하였다. 정책결정요인의 매개변수로 보이는 외부 행위자인 이익집단의 기부금 규모가 오히려 정책 변화를 가져온 것으로 볼 수 있다. 특히 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인여부가 이익집단의 정치자금 규모에 영향을 받은 것으로 보인다.

본 연구는 미국의 에너지 정책결정 번복 현상의 원인을 분석함으로써 앞으로의 바이든 행정부의 에너지 정책 방향 전환 가능성을 예측하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 이를 통해 미국 에너지 자원에 의존하고 있는 한국의 에너지 정책에 발생할 수 있는 영향을 예측할 수 있을 것이다. 특히 셰일혁명 이후 미국의 적극적 자원 수출 전략 모드 전환으로 한국, 일본과 같은 중동산 에너지 의존도가 높은 국가들의 에너지 안보에도 영향을 줄 것이다.[17] 그럼에도 불구하고 본 연구는 미국의 에너지 정책결정 요인을 분석하는 데

있어서 몇 가지 보완되어야 할 점이 있다고 판단된다. 첫째, 정부 유형의 중요성을 강조하면서 유형화에 초점을 두고 정도의 차이에 따른 변화 가능성에 대한 지점을 놓치고 있다. 둘째, 에너지 자원이 국내적 차원에서 귀결될 것이 아니라 국제적 차원의 논의도 진행되고 있음에도 불구하고 국제적 요인을 크게 고려하지 않았다는 점은 보완되어야 할 점이다.

17) 이성규·윤익중, 『중동 에너지 수출국들의 셰일혁명에 대한 대응 전략: 사우디아라비아와 카타르를 중심으로』(서울: 서울평론아카데미, 2015), pp. 83-132.

[참고문헌]

김보람·안세현. “오바마 기후변화 정책의 국제정치경제적 매커니즘: 미국의 환경·에너지 정치와 파리기후변화협약과의 연관성 분석.” 『동서연구』 제28권 제3호 (연세대학교 동서문제연구원, 2016).

박병광. “중국의 에너지안보정책과 중미관계.” 『동북아연구』 제27권 제2호 (동아시아연구원, 2012).

손병권. 『기후변화 대처와 미국 패권의 딜레마』(서울: 서강대학교 출판부, 2012).

신연재. “미국의 국제기후정책과 국내정치.” 『한국동북아논총』 제84호 (한국동북아학회, 2017).

안세현. “북한의 에너지 안보 구축: 동북아시아 천연가스 협력 방안.” 『국제관계연구』 제18권 제1호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2013).

안세현·김보람. “키스톤 XL 파이프라인 프로젝트의 국제정치경제학적 해부: 사업지연 요인과 미국의 에너지 정치 매카니즘 분석.” 『동서연구』 제27권 제1호 (연세대학교 동서문제연구원, 2015).

앤써니 샘슨. 『석유를 지배하는 자들은 누구인가』(서울: 책갈피, 2006).

윤경호. “미국 에너지 정책의 변천과 신, 재생에너지 확대에 관한 연구.” 『지역발전연구』 제8권 제1호 (한국지역발전학회, 2008).

이성규·윤익중. 『중동 에너지 수출국들의 셰일혁명에 대한 대응 전략: 사우디아라비아와 카타르를 중심으로』(서울: 서울평론아카데미, 2015).

이재호. 『에너지 정치경제학: 석유와 셰일가스, 원자력과 신재생에너지』(서울: 석탑출판, 2013).

이준범. “에너지 안보에 대한 이론적 접근: 에너지 수급의 정치경제.” 『국제평화』 제2권 1호 (서울평화상문화재단, 2005).

조성권·김원중. “오바마 행정부의 에너지 외교정책: 비판적 평가.” 『정치·정보연구』 제15권 2호 (한국정치정보학회, 2012).

Ahn, Se Hyun. *Power Struggles: Energy Security and Energy Diplomacy in the Asia Pacific* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022).

Allison, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971).

Bond, Jon R. and Fleisher, Richard. *The President in the Legislative Area* (Chicago: The University of Chicago Press, 1996).

Bowles, Nigel and McMahon, Rober K. 『미국정치와 정부』(서울: 명인문화사, 2016).

Cobb, Roger, Ross, Jeannie-Keith, and Ross, Marc Howard. “Agenda Building as Comparative Political Process.” *The American Political Science*

Review, Vol. 70, No. 1 (1976).

Culter, Lloyd. "Some Reflections about Divided Government." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 18, No. 3 (1988).

De Mesquita, Bruce Bueno, Morrow, James D., Siverson, Randolph M., and Smith, Alastair. "An institutional explanation of the democratic peace." *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1999).

Easton, David. System Analysis of Political Life (New York: Wiley, 1965).

Edwards, George C. "The Two Presidencies: A Reevaluation." *American Politics Quarterly*, Vol. 14, No. 4 (1986).

Gerring, John. "Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques." In Box-Steffensmeier Janet M., Brady, Henry E. and Collier, David (eds.). *The Oxford handbook of political methodology* (Northants: Oxford University Press, 2008).

Gingrich, Newt. *Real Change: from the world that fails to the world that works* (California: Regnery Publishing Inc., 2008).

Gravelle, B. Timothy and Lachapeele, Erick. "Politics, proximity and the pipeline: Mapping public attitudes toward Keystone XL." *Energy Policy*, Vol. 83 (2015).

Greening, L. A. and Bernow, S. "Design of coordinated energy and environmental policies: use of multi-criteria decision-making." *Energy policy*, Vol. 32, No. 6 (2004).

Kingdon, John W. *Agendas, alternatives, and public policies* (New York: Longman, 1995).

Lasswell, Harold and Kaplan, Abraham. *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1970).

Laver, Michael and Shepsle, Kenneth. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies* (New York: Cambridge University Press, 1996).

Mayhew, R. David. *Divided we govern* (New Haven: Yale University Press, 1991).

Perrin, Richard K. and Fulginiti, Lilyan. "The Keystone XL Pipeline Project." *Cornhusker Economics* (2011).

Petrocik, John R., Doherty, Joseph, and Galderisi, Peter F. "The road to divided government: paved without intention." In Peter F Galderisi, Roberta Q. Herzburg and Peter McNamara (eds.). *Divided government: Change, uncertainty, and the constitutional order* (New York, London: Rowman & Littlefield publishers, 1996).

Rudalevige, Andrew. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation* (New Jersey: Princeton University Press, 2002).

Shum, Y. Robert. "Social construction and physical nihilation of the Keystone XL pipeline: Lessons from international relations theory." *Energy Policy*, Vol. 59 (2013).

Yergin, Daniel. *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations* (New York: Penguin Press, 2020).

〈신문〉

『동아사이언스』. "미 대선 D-1 트럼프 대통령 지지층 "기후 문제 대수롭지 않다"." 2020년 11월 2일. http://dongascience.donga.com/news/view/41159 (검색일: 2021년 6월 14일).

Bradner, Eric, Klein, Betsy, and Hickey, Christopher. "Biden targets Trump's legacy with first-day executive actions." *CNN*, January 21, 2021. https://edition.cnn.com/2021/01/20/politics/executive-actions-biden/index.html (검색일: 2021년 05월 12일).

Daveport, Coral. "The Keystone XL pipeline project has been terminated." *The New York Times*, June 9, 2021. https://www.nytimes.com/2021/06/09/business/keystone-xl-pipeline-canceled.html (검색일: 2021년 6월 12일).

Plumer, Brad. "If Keystone XL gets blocked, can trains save Canada's tar sands?" *Washington Post*, April 24, 2013. http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/04/24/if-keystone-xl-gets-blocked-can-trains-save-canadas-tar-sands/ (검색일: 2022년 10월 28일).

Powell, Barbara. "U.S. Was Net Oil-Product Exporter for First Time Since 1949." *BloomBerg*, March 1, 2012. http://www.bloomberg.com/news/2012-02-29/u-s-was-net-oil-product-exporter-in-2011.html (검색일: 2022년 10월 15일).

〈인터넷 자료〉

황홍구. "캐나다-미국 간 최대 핫이슈: Keystone 송유관 프로젝트." 2011년 9월 22일. http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=2141600 (검색일: 2013년 11월 1일).

Gallup. “Americans Favor Keystone XL Pipeline.” https://news.gallup.com/poll/153383/Americans-Favor-Keystone-Pipeline.aspx (검색일: 2019년 12월 20일).

GovTrack. “Members of congress.” https://www.govtrack.us/congress/members (검색일: 2020년 6월 10일).

_____. “S.I: Keystone XL Pipeline Approval Act.” February 11, 2015. https://www.govtrack.us/congress/votes/114-2015/h75 (검색일: 2020년 11월 30일).

_____. “S.I: Keystone XL Pipeline Approval Act.” January 29, 2015. https://www.govtrack.us/congress/votes/114-2015/s49 (검색일: 2020년 11월 30일).

OpenSecrets.org. “Energy/Natural Resources Sector Totals to Candidates.” October 28, 2022. http://www.opensecrets.org/pres12/sectors.php?sector=E (검색일: 2022년 10월 28일).

The U.S. Congress. https://www.congress.gov/members (검색일: 2022년 3월 5일).

The White House. “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis.” January 20, 2021. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis/ (검색일: 2021년 5월 29일).

The American Presidency Project. https://www.presidency.ucsb.edu/ (검색일: 2022년 3월 2일).

[ABSTRACT]

An Analysis of the Changes in the US Energy Policy Paradigm: Focusing on the Relationship among the Major Actors in Energy Policy Decision

Boram Kim | Lecturer, University of Seoul & Senior Researcher of Center for Energy Security Strategic Studies
Se Hyun Ahn | Professor, University of Seoul & Director of Center for Energy Security Strategic Studies

The purpose of this paper is to analyze the causes and determinants of rapid change in the US energy policy, which has a strong business-friendly or eco-friendly tendency, with a focus on the case of Keystone XL pipeline project approval policy, one of the representative US energy policies.

The energy policy of the United States is promoting a change to a business-friendly or eco-friendly policy according to the change of administration, and despite the characteristics of energy policy that requires a long-term plan, it is attempting a rapid policy change in accordance with the change of administration. Accordingly, in this paper, an attempt was made to analyze the actor-centered policy-making factors in the policy-making process, classifying the president and the Congress as internal actors, and interest groups and public opinion as external actors. It was found that the US energy policy affects the speed of policy decision-making and policy implementation according to the relationship between internal actors. It was found that the exercise of influence through political funds by interest groups has the greatest impact on the policy decisions of the president, who is the final decision maker.

Key Words: The US Energy Policy, Policy Making Process, Energy Politics, Keystone XL Pipeline Project

투 고 일: 2022.10.16.
심 사 일: 2022.10.31.
게재확정일: 2022.11.10.