

북미자유무역협정 비준의 정치과정에 관한 연구

백 창 재

북미자유무역협정을 추구한 미국의 목적과 의도가 무엇인가에 대해서는 지금까지 다양한 추측과 해석이 제기되어 왔다. 주요한 해석으로는 i) 멕시코와 캐나다를 묶는 세계 최대 시장의 형성; ii) 초국적 자본의 자본이동성 증대방안; iii) 우루과이 라운드 실패에 대한 대비책; iv) EU와 일본에 대한 위협용; v) 쇠퇴기 패권국의 대안적 무역정책; vi) 중남미에 대한 순수한 외교·안보정책 등을 들 수 있다. 이 글은 이에 관한 또 하나의 추측을 덧붙이기 보다는 정치과정론적 검증을 시도한다. 즉, 앞의 제해석들을 정치과정론적 명제 - 누가 언제 어떤 활동을 어떻게 했는가 - 로 치환한 뒤 이 가설들의 타당성을 검증함으로써 어떤 해석이 타당한가를 결정하였다. NAFTA 비준과정의 분석 결과 NAFTA는 행정부의 의제였음이 확인되었고 따라서 앞의 다섯째, 여섯째 해석이 보다 타당한 것으로 드러났다. 즉, 지역주의가 미 무역정책의 한 대안으로 개발되어가고 있음을 나타낸 것으로 해석할 수 있다는 것이다. 이같은 지역주의적 시도는 역사적으로 반복된 것으로, 쇠퇴기 패권국의 소극적 대안으로 출현할 수 있다.

I. 서론

본 연구는 1994년 1월 1일부터 발효된 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: 이하 NAFTA)이 미국내에서 어떤 정치, 사회세력에 의해 어떤 목적에서 추구되었는지를 밝히는 데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 NAFTA를 둘러싼 갈등이 선명하게 드러났던 의회내 NAFTA 비준과정을 분석한다.

주지되듯이 NAFTA는 1988년 조인된 미-캐나다간 자유무역협정(Canada-U.S. Free Trade Agreement: CUFTA)에 그 기원을 두고 있다. 당시 레이건(Ronald Reagan) 행정부는 1980년대 중반이래 천문학적으로 누적되고 있는 무역적자로 인해 국내외로 심각한 문제를 안고 있었다. 우선 무역적자의 악화는 미국 경제의 대외경쟁력이 심각히 훼손되었음을 명확히 드러내주는 指數로 받아들여지고 있었고, 중소기업의 도산과 대기업의 국외 이전, 실업 등의 국내경제문제가 상당부분 여기에 기인하고 있는 것으로 간주되었다(Clarida 1988; Bhagwati 1988). 이는 이차대전 이래 지속되어온 자유무역정

* 이 논문은 1994년도 교육부 지역연구 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

책에 대한 심각한 도전을 불러 일으키게 되었고, 1970년대 이래 다시 형성되어 온 보호주의 세력을 정당화하고 강화시키게 되었다. 1930년대 이래 최초로 의회 주도하에 입법화된 1988년도 종합무역법(1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act)과 수퍼 301조는 당시 反자유무역 세력의 영향력을 보여주는 한 예라 하겠다(Baik 1993).

이러한 상황에서 레이건 행정부는 세 수준에서 대응책을 강구하였다. 우선 다자적(multilateral) 수준에서 우루과이 라운드를 통해 기존 세계 자유무역질서의 범위와 대상을 확대하고, 지역수준에서는 캐나다와의 자유무역협정을 시도하며, 쌍무적(bilateral) 수준에서는 미 무역적자의 주원인인 일본과 동아시아 신흥공업국들에 대해 공격적인 시장개방정책을 취하는 것이었다. 이들 중 공격적 시장개방정책을 보다 즉각적이고 과시적인 대응책이라고 한다면, 레이건과 그 이후의 미 행정부들이 실질적 방안으로 추진하여 온 것은 우루과이 라운드의 조속한 타결이었다고 할 수 있다.

반면 미-캐나다 자유무역협정은 미국의 포괄적 무역정책(generic trade policy)이나 세계무역구조에 있어 극히 제한된 의미만을 지닌 것이었다. 즉, 미국과 캐나다간의 교역이 이미 경제통합의 수준까지 진척되어 있었고 기본적으로 이 자유무역협정이 北-北간의 자유무역임을 감안할 때, 미-캐나다 자유무역협정은 우루과이 라운드의 부진한 진척과 EC의 域外보호주의화 조짐에 대한 미국의 대외위협용이라는 의미가 더 컸다고도 볼 수 있다(Ostry 1992). 국내적으로도 미-캐나다 협정의 영향은 제한되어 있었다. 이 협정은 北-北간 자유무역협정이므로 노-자간의 심각한 갈등을 야기시키는 것이 아니었고, 이미 상당 기간 진척된 양국간의 경제교류에 따라 산업구조의 조정이 이루어져 왔으므로 산업부문간의 갈등 역시 최소 수준이었던 것이다.¹⁾ 따라서 미-캐나다 자유무역협정은 미국에 관한 한 극히 일부 산업부문의 저항만을 수반한 채 쉽게 진행되었다.

멕시코를 포함하는 북미자유무역지대의 형성이라는 방안은 1980년대 미겔 델 라 마드리드(Miguel de la Madrid) 행정부 하에서 멕시코가 개방화 정책을 적극적으로 추진하기 시작하면서 돌출되었으나 NAFTA가 본격적으로 논의된 것은 살리나스(Carlos Salinas de Gortari)의 제안을 부쉬(George Bush)가 받아들인 1990년의 일이다. 부쉬 행정부가 NAFTA를 추진한 목적으로는 여러가지가 거론되었으나(Hufbauer & Schott 1992), 한 가지 명확한 것은 당시 부쉬 행정부는 NAFTA 형성을 자유무역 확대의 한 방안으로 파악하였고, 이는 미국내 재계의 이익과 공화당의 무역정책 방향에 부합되는 것이었다는 점이다. 더우기 NAFTA에 의한 멕시코의 안정화와 이에 따른 중남미 전

1) 이 점에 대해 CUFTA 당시 미국의 정계, 관계, 학계 및 연관 이익집단들의 견해를 종합한 브루킹스 연구소의 국제회의록 Fried, Stone & Trezise 1987을 참조하라.

체에서의 영향력 증대라는 외교정책상 효과를 감안할 때 부쉬 행정부로서는 살리나스의 제안을 거부할 이유가 없었다고 볼 수 있다. 이에 따라 NAFTA는 2년여의 협상을 거쳐 1992년말 3개국간의 합의에 이르게 되었다.

미-캐나다간의 자유무역협정과 달리 NAFTA는 南北간 자유무역지대를 형성한다는 점에서 대내외적으로 심각한 갈등의 소지를 포함한 것이었다. 즉, 미국의 자본 및 기술과 멕시코의 노동력을 결합함으로써 무역전환적(trade diverting) 효과를 가져오게 되므로 역외국가들에 대해 불이익으로 작용할 수 있는 것이다(Bhagwati 1993). 미국내에 있어서도 특정 산업부문과 노동의 희생을 수반하게 될 것으로 예견되었다. 요컨대 저임의 멕시코 경제와의 통합으로 초국적 기업(transnational corporations)과 서비스 및 첨단산업부문은 이익을 보는 반면, 곡물을 제외한 농업부문과 의류업 등의 노동집약적 산업 및 노동은 큰 피해를 보게 될 것으로 예측되었던 것이다(Kreklevich 1993). 따라서 NAFTA에 대한 국내의 합의 형성은 기대하기 어려운 것이었고, 3국간의 협상이 진행되고 NAFTA의 내용이 모습을 드러냄에 따라 미국내의 반대세력이 확산되게 되었다.

이에 따라 NAFTA 협상이 진행중이던 1992년 선거에서 NAFTA는 중요한 이슈로 떠오르게 되었고, 선거가 클린턴의 승리로 끝난 뒤 NAFTA 반대세력은 조직적 반대운동을 본격화하였다. 이 반대세력은 NAFTA의 직접적 경제적 피해자인 노동과 농업부문을 비롯하여 환경보호주의자들과 상당수의 공공이익집단(public interest group)들로 구성되었는데, 주지하듯이 이들은 전통적으로 민주당의 핵심적 지지세력을 이룬다. 따라서 클린턴 행정부의 초기, NAFTA의 비준가능성은 극히 희박한 것으로 간주되었고, 설사 비준된다 하더라도 原案의 대폭 수정이 불가피할 것으로 예측되었다.

그러나 이같은 예측과는 달리 NAFTA는 최소한의 수정만을 거친 채 1993년 11월 미 의회에서 비준되었다. 그렇다면 NAFTA는 누구에 의해 어떠한 목적으로 추진되게 되었는가? 각 정책에 이해관계가 결부된 세력들이 조직화되어 정책결정과정에 영향을 미치는 미 의회 정치과정의 성격으로 미루어 볼 때, 그리고 가시적인 경제적 이해를 대상으로 하는 무역정책의 결정과정이 통상 관련된 이익집단들의 참여할 갈등을 수반하여 왔다는 점을 감안할 때, NAFTA가 의회에서 비준될 때까지의 정치과정에 찬반양세력이 자신들의 이익을 반영하기 위해 치열한 활동을 벌였으리라고 짐작할 수 있다. 또한 NAFTA 반대세력이 일찍부터 조직화되어 강력한 영향력을 행사하였던 점으로 미루어, NAFTA가 비준되는 데에는 지지세력 혹은 추진세력이 보다 강력하게 작용하였어야 할 것이다. 따라서 NAFTA를 둘러싼 정치적 갈등이 가장 선명하게 드러났던 의회내 비준과정을 분석하면, 이를 통하여 미국 내에서 NAFTA를 원했던 세력과 반대했던 세력이 누구이며 이들이 각자 어떠한 이해관계를 가지고 있었는가가 밝

혀질 것이며 결과적으로 '미국'이 NAFTA를 추구하게 된 동기와 목적이 명확해질 것이다.

II. NAFTA의 목적에 대한 제 해석

NAFTA가 어떤 목적으로 추구되었는가에 관해서는 지금까지 여러가지 주장이 제기되어 왔다. 가장 전형적인 것으로 NAFTA에 의해 창출되는 북미대륙의 시장이 미국의 경제성장에 큰 도움이 되리라는 주장이다. NAFTA 지지자들과 부쉬 이래의 미 행정부들이 애용해 온 이 주장에 따르면, NAFTA는 3억 6천만의 인구를 묶는 6조 달러의 세계최대 시장을 창출하며, 따라서 미 경제의 성장과 고용창출에 커다란 기여를 하리란 것이다(Hufbauer & Schott 1992; Lustig, Bosworth & Lawrence 1992)(〈표 1〉 참조). 또한 개방 이후의 對멕시코 교역이 급속도로 증대하고 있고 1990년대 들어서는 멕시코로부터의 무역수지 흑자가 누적되고 있음을 감안할 때, NAFTA에 의한 對멕시코 무역확대는 미국 경제의 활성화와 미국 기업의 이윤 확보를 위한 최상의 방안 중의 하나로 간주되었다. 특히 많은 경제적 분석들이 NAFTA의 최대 수혜자로 지목하고 있는 자동차, 곡물, 운송, 금융 등의 산업부문이 멕시코와의 무역자유화로 얻는 이득은 상당할 것으로 보인다(Hufbauer & Schott 1992; Weintraub 1991; USITC 1993; Eden & Molot 1993).

〈표 1〉 미국, 캐나다, 멕시코의 상대적 경제력, 1990

	미 국	캐 나 다	멕시코
GDP(10억 달러)	5,514	572	214
인구(백만명)	250.0	26.6	86.1
1인당 GDP(달러)	22,055	21,527	2,490
1인당 평균임금	69.14	67.98	8.11

자료: Bosworth et al., 1992, 4.

정치과정의 측면에서 볼 때, 이와 같이 NAFTA가 미국 경제와 각 산업부문에 미치는 교역상의 효과(trade effect)를 강조하는 시각들은 이러한 이익의 수혜자인 각 산업 부문과 기업들이 미국내에서 NAFTA를 추진한 세력이었음을 암시한다. 요컨대 각 산업부문별, 기업별 이익집단들이 NAFTA라는 정책의제(agenda)의 형성을 주도하였거나, 비록 행정부 혹은 다른 정치세력에 의해 정책의제가 형성되었다더라도 이들이 NAFTA

비준과정에서 강력한 지지세력의 역할을 담당하였다고 볼 수 있는 것이다.

또다른 경제적 해석은 NAFTA를 기본적으로 ‘자본의 이동성(capital mobility) 증대’를 위한 ‘초국적 기업의 議題’(transnational corporate agenda)로 파악한다. 주로 진보적 학자들에 의해 제기된 이 해석은 미-멕시코간의 자유무역에 의한 교역효과 보다는 자본의 자유로운 이동을 통한 노동비용 감축에 초점을 두고 있다. 즉, 1970년대 이래 경쟁의 심화와 노동비용의 상승으로 초국적 기업의 이윤율이 하락하자 이에 대한 유일한 대안으로 강구된 것이 값싼 노동력을 확보하여 생산비용을 감축하는 것이었고 이를 위해서는 자본의 이동성을 증대시켜야 했다는 것이다(Ranney, 1993; Koechlin, 1993). 자본의 이동을 보다 자유롭게 함으로써 초국적 기업들은 저임의 노동이 풍부한 멕시코로 생산설비를 이전하거나 혹은 이전을 위협함으로써 국내 노동의 임금수준을 낮게 유지할 수 있게 된다는 것이다. 우루과이 라운드와 미-캐나다 자유무역협정, 그리고 NAFTA는 모두 이를 위한 초국적 기업의 대책들이며, 지리적으로 인접해 있고 임금수준이 낮은 멕시코와의 자유무역 확대는 특히 자본의 이동성을 급격히 높이는 - 혹은 이동성이 높은 것처럼 보이게 해 주는 - 방안으로 강력히 추진되었다고 이들은 주장한다. NAFTA에 대해 강력한 반대를 주도했던 노조의 시각도 미국 자본과 생산설비의 멕시코 이전이 반대의 주원인이었다는 점에서 이러한 해석에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다.

NAFTA의 교역효과를 종합적으로 검토한 연구들 중에도 자본의 이동성을 NAFTA의 최대 효과로 강조하는 경우가 있다. 미국과 멕시코간의 무역이 이미 상당수준으로 이루어져 있고 양국의 관세율이 충분히 인하되어 있으며²⁾ 비관세 장벽 역시 몇개 품목에만 제한적으로 존재하기 때문에, 교역효과에 관한 한 NAFTA와 같은 자유무역협정이 굳이 필요하지 않으며 그 효과도 작다는 것이다(Ros 1993). 그럼에도 불구하고 NAFTA가 양국 경제에 중요한 이유는 이것이 멕시코로의 자본 이동을 용이하게 한다는 데 있다. 자본 이동성의 증대는 멕시코의 입장에서도 경제개혁을 지속하는 데 필수적인 것이고, 미국에 있어서도 산업구조 조정과 초국적 자본의 이윤을 하락을 막는 데 필요한 것이며, NAFTA는 이를 위한 양국의 공통의 이해에 의해 이루어진 것이라고 볼 수 있다는 것이다(Ros 1993; Cameron 1991).

NAFTA를 추구한 미국의 동기를 자본의 이동성 확보로 파악하는 이같은 해석에는 NAFTA의 정치과정에서 초국적 자본의 영향력이 강력히 행사되었을 것이라는 추측이

2) 1990년 당시 미국에 있어 멕시코는 3번째 규모의 수출시장이며 미국은 멕시코의 최대 수출시장이다. 또 NAFTA 직전 미국의 대멕시코 관세율은 4 퍼센트이며 멕시코의 대미 관세율은 9 퍼센트이다.

뒤따른다. NAFTA의 목적과 결과가 초국적 자본의 이익에 직접적으로 결부되므로, NAFTA 의제의 형성이나 강력한 반대세력을 견제하는 데 있어 초국적 자본이 중요한 역할을 수행하였을 것이라고 짐작할 수 있다.

세째, 미국의 NAFTA 추진은 지역주의(regionalism)의 맥락으로도 파악될 수 있다. 이러한 시각은 미국이 NAFTA를 추진하기 시작했던 시점이 우루과이 라운드 협상이 교착상태에 빠진 때였다는 사실을 증시한다. 다자주의적 접근에 의한 자유무역의 확대와 이에 따른 해외시장의 확충은 레이건 이래 미 행정부의 기본 방향이었다(Baik 1993, ch. 7). 이런 맥락에서 미국은 1980년대 중반부터 새로운 다자협상, 곧 우루과이 라운드를 주도하였고, 우루과이 라운드의 조속한 타결을 통해 세계 자유무역 질서의 적용대상과 범위를 확대하려고 시도하였다. 즉 기존 GATT체제의 적용대상이 아니었던 농업, 서비스, 직접투자 등의 부문을 자유화하고 기존의 관세, 비관세 장벽의 철폐문제 뿐 아니라 구조적 이슈들과 노동, 환경 등의 이슈들까지도 자유무역협상의 범위에 포함시킴으로써 이러한 부문에서 비교우위를 유지하고 있는 미국 경제의 대외 경쟁력을 높이려 했던 것이다. 이러한 목적으로 추진된 우루과이 라운드가 6년여가 지나도록 원만히 타결되지 못하자 미국이 그 대안으로 추구하게 된 것이 NAFTA라는 것이다. 즉 다자적 접근의 가능성이 불투명해지자 차선택으로 미국이 추구하기 시작한 것이 지역주의적 방안이며 이는 NAFTA를 시작으로 아시아-태평양 공동체(Asia-Pacific Economic Community) 구상과 북남미 전대륙으로의 NAFTA 확대안에까지 이르게 되었다는 해석이다(Bhagwati 1992; de Melo 1992).

혹자는 미국의 지역주의 시도를 다자주의의 대안으로 추구된 것이라기 보다는 EC와 일본 등에 대한 위협용으로 간주하기도 한다. 우루과이 라운드 협상에 미온적인 국가들이 적극적으로 협상 타결에 나서도록 하기 위해 미국이 지역주의적 대안을 강구하고 있는 것처럼 보이려 했고, NAFTA는 이러한 위협용 전술로 추진되었다는 것이다(Pastor 1993). 또는 조만간 형성될 소위 '요새화된 유럽'(fortress Europe)과 동아시아권을 견제, 방비하기 위한 전략으로 북미의 지역주의가 채택되었다는 시각도 있다(Sideri 1993). 미국의 지역주의를 설명하는 또다른 시도는 미국 산업의 경쟁력 제고의 전략으로 NAFTA를 파악한다. 미국은 GATT-WTO라는 다자주의적 자유무역의 틀을 유지하는 한편, 이 틀에서 크게 벗어나지 않는 한도 내에서 자국산업의 시장을 보호하고 경쟁력을 제고하기 위해 풍부한 저임의 노동력과 8천만의 잠재적 시장을 지닌 멕시코와의 자유무역을 원했다는 것이다(Strange 1991).

어떤 경우이든 지역주의적 해석들은 NAFTA가 기본적으로 행정부의 포괄적 무역정책상의 대안, 혹은 전술이었다고 간주한다. 즉, NAFTA는 미국의 국익을 확보하기 위해 행정부에 의해 강구되고 행정부에 의해 추진된, 행정부의 정책의제(agenda)라는 것

이다. 또한 1980년대 중반이래 1990년 경까지의 국제 무역환경의 변화에 대한 대응으로 추구된 것이므로, 이러한 환경의 변화가 있지 않은 한 부쉬가 살리나스의 NAFTA 제안을 받아들인 때부터 클린턴에 의해 NAFTA 비준이 추진된 때까지 행정부가 자신의 정책목표로 일관되게 추진해 왔을 것이란 점도 내포하고 있다. 요컨대 지역주의적 해석의 타당성을 입증하기 위해서는 NAFTA의 제안에서 비준까지의 전 과정에서 행정부가 주도적으로 그리고 일관되게 이를 추진했음을 보여야 할 것이다.

NAFTA를 행정부 정책의 산물로 보는 또다른 시각은 NAFTA의 안보적 측면을 강조한다. NAFTA에 결부된 미국의 경제적利害가 작은 반면, 멕시코에 있어서는 NAFTA의 성공이 死活적 이익(vital interest)이라는 점을 이 시각은 강조한다. 요컨대 NAFTA는 멕시코의 내부문제이며, 미국에 있어서는 대외정책상의 문제라는 것이다(Orme 1993; Krugman 1993). 살리나스 이래 추진되어 온 멕시코의 개혁과 개방화, 자유화는 미국에 있어 외교정책상의 중대한 문제이다. NAFTA는 살리나스의 개혁이 성공을 거둘 수 있는 유일한 길이며, 살리나스 이후에도 멕시코의 개혁이 유지되도록 보장해 주는 제도적 장치인 것이다. 따라서 자신의 뒷뜰(멕시코)과 뒷밭(중남미 諸國)의 안정을 원하는 미국으로서는 멕시코의 개혁이 성공하는 데 중대한 이해가 결부되어 있고 NAFTA는 이를 위한 가장 저렴한 방안이라고 볼 수 있다.

이 해석 역시 NAFTA 형성과정에서의 핵심적 역할을 행정부에 부여하고 있다. 이 차대전 이래 미국의 자유주의 정책이 행정부에 의해 추구되어 왔고 그 저변에 미국의 안보 이익을 우선시하는 행정부의 동기가 크게 작용하였음은 주지의 사실이다. 따라서 행정부는 자유무역의 유지와 확대에 반대하는 많은 사회집단과 의회내 보호주의 세력의 저항에도 불구하고 국가 이익 확보의 차원에서 자유주의 정책을 고수해 왔다. NAFTA는 이같은 경우의 또 하나의 예이다. 즉, 멕시코와의 자유무역으로 피해를 받을 사회세력들의 집요한 저항에도 불구하고, 그리고 실제 미국의 경제적 혜택이 작기 때문에 NAFTA를 지지하는 세력이 작음에도 불구하고 NAFTA가 비준될 수 있었던 것은 안보와 외교적 차원의 국가이익을 위해 행정부가 이를 강력히 추진했기 때문이라는 것이다. 따라서 NAFTA 비준의 정치과정은 행정부와 NAFTA 반대세력이 대결한 과정이며 NAFTA에 연관된 이익들의 자발적 지지활동은 미약한 것으로 드러날 것이다.

지금까지 살펴본 NAFTA에 관한 제해석들을 정치과정적 가설로 치환하면 아래 <표 2>와 같다. 이 글에서는 NAFTA의 미의회 비준과정을 특히 이익집단들과 행정부, 의회의 움직임에 초점을 두고 분석함으로써 이같은 가설들의 타당성을 검증한 후, 이에 따라 NAFTA의 의미를 재해석할 것이다.

〈표 2〉

NAFTA의 해석과 정치과정적 가설

NAFTA에 관한 해석	정치과정적 가설
교역효과, 멕시코 시장 선점	기업들의 주도, 혹은 적극적 참여
자본의 이동성 증대	초국적 기업 주도
UR의 대안적 지역주의	행정부의 포괄 무역정책 주도, UR타결 여부와 연계
EU, 일본 대안책	행정부 주도, UR 타결여부 및 시기와 연계
지역주의적 대안	행정부 주도, 포괄무역정책 수립시기와 연계
외교, 안보정책	행정부 독점, 주도

Ⅲ. NAFTA 비준과 이익집단 정치

1. NAFTA 반대세력

NAFTA에 대한 반대는 이 의제가 처음 논의되던 1990년부터 NAFTA 협상이 진행되던 기간 중에 이미 산발적으로 전개되었다. 이 기간 중 특히 노동계와 환경보호주의자 집단들이 중심이 되어 NAFTA가 미국의 임금과 고용, 그리고 미-멕시코 간 국경 지대의 환경에 미칠 악영향을 부각시키는 반대운동이 전개되곤 했다. 이들 중 일부는 NAFTA 이슈를 1992년 예비선거와 대통령 선거의 중요 이슈로 만들려고 시도하기도 하였다.

그러나 이들의 NAFTA 반대노력이 보다 조직화되고 본격화된 것은 클린턴이 대통령 선거에서 승리를 거둔 이후이다. 뒤에서 살펴보겠지만 선거운동 기간 중 클린턴은 NAFTA에 대해 유연한 태도를 지니고 있는 것으로 보였다. 클린턴은 수차례 자신이 자유무역론자임을 강조하였고 이런 맥락에서 NAFTA의 무역확대효과에 기본적으로 찬성함을 밝히는 한편 NAFTA가 국내 임금과 환경 등에 미칠 부정적 효과는 방지되어야 한다는 태도를 취했던 것이다. 요컨대 그는 NAFTA라는 난제에 대해 명확한 입장을 유보함으로써 유권자들 중 어느 한 쪽도 소외시키려 하지 않은 것으로 보여진다. 그러나 대다수 NAFTA 반대론자들은 클린턴의 이같은 태도를 상당히 호의적인 것으로 받아들였다. 즉, 클린턴이 집권하자 민주당의 핵심지지세력인 노동과 환경보호주의 집단 등은 자신들이 강력한 반대운동을 전개할 경우 클린턴이 NAFTA를 포기하거나 혹은 大選 공약대로 NAFTA 原案에 '충분한' 수정을 가하리라고 판단하였던 것이다. 따라서 이들은 클린턴 행정부에 압력을 가하기 위해 보다 강력한 반대운동을 추진하

기 시작하였다. 그러나 클린턴이 제공한 NAFTA 보완 협상(supplemental agreements) 결과가 만족스럽지 못하게 되자 이들은 이후 NAFTA의 의회 비준과정에서 본격적으로 강력한 반대운동을 전개하였다. 요컨대 NAFTA 반대세력은 일찍부터 조직화되어 있었고 비준의 초기 단계에서부터 강력한 영향력을 행사하였던 것이다.

NAFTA 반대세력은 노조, 환경운동집단, 공공이익집단(public interest group)과 소위 '페로 공화당원'(Perot Republican) 및 일부 농업 부문 등의 이질적 세력으로 구성되었다. 이들간의 협력과 제휴의 정도가 미미했고 각기 상이한 목적에서 반대운동을 전개하였던 점을 감안하여 이들의 활동을 각각 살펴본다.

(1) 노조

NAFTA 논의가 시작된 이래 노조는 자신이 NAFTA의 최대 희생자라고 인식하였다. 멕시코와의 경제통합에서 미국이 얻을 수 있는 이익은 기본적으로 멕시코의 저임 노동력에 기인한다는 것이 노동계의 시각이었고 따라서 NAFTA는 필연적으로 미국 기업의 대규모 멕시코 이전이라는 결과를 초래할 것으로 본 것이다. 설사 자본의 이동이 대규모로 일어나지 않는다 하더라도 멕시코로의 생산 설비 이전을 위협함으로써 기업이 노동에 대해 우위를 점하리라고 노동은 진단하였다. 요컨대 멕시코와의 통합은 대량 실업과 실질임금의 하락이라는 중대한 위협을 노동에 가져다 줄 것이라고 본 것이다. 이미 진행되고 있는 미 기업들의 마길라도라 이전은 노조의 이같은 우려를 현실적인 것으로 뒷받침하기에 충분했다.³⁾

따라서 노동은 일찍부터 조직화되어 NAFTA 반대운동을 추진하였고(Diamond 1993), 특히 NAFTA 보완협상과 비준과정에 있어 반대세력의 중추적 역할을 담당하였다. 조직된 노동 중에도 의류노조(International Ladies Garment Workers' Association)와 같이 멕시코로의 자본 이동 가능성이 높고 멕시코와의 경쟁에서 뒤질 것으로 예상되는 부문의 노조들은 NAFTA 자체를 무효화할 것을 요구하였다(U.S. Congress, 1993a: 374-381). 반면 자동차 노조(UAW)와 AFL-CIO 산하 대부분의 노조들은 NAFTA 보완협상에서 클린턴의 대선공약과 같이 노동에 대한 피해를 극소화할 수 있는 구체적 방안을 강구해 줄 것을 요구하거나(U.S. Congress, 1993a: 122-125), 노동의 재교육에 대한 투자 증대의 필요성을 역설하였다(Faux & Lee 1993). 그러나 보완협상이 큰 변화를 가져오지 못한 채 NAFTA가 비준단계에 돌입하자 이들은 AFL-CIO를 중심으로 강

3) 노동계 내부에도 물론 異論이 존재하였다. 즉, 자유주의의 확대가 불가피하다는 점을 인정하고, 이 추세의 한 부분으로서 NAFTA를 수용하는 입장이다. 그러나 이들 역시, 이같은 자유화의 국내경제적, 사회적 충격을 완화하기 위해 충분한 시간과 지원을 요구하였고, 따라서 NAFTA 原案에 반대하였다. 이러한 논의로 Diamond 1993 참조.

력한 비준 반대 운동을 전개하였다.

노동의 반대운동은 NAFTA 비준이 거의 좌절될 정도로 강력한 영향력을 발휘하였다. 사실 하원 표결을 2주 남겨놓은 시점에 있어서도 하원내에서 NAFTA 반대가 우세하였고 표결 직전에도 통과가 불분명하게 되었던 데는 노동의 반대가 가장 중요한 요인이었다. 이와 같이 강력한 노동의 영향력은 두가지 점에서 나왔다. 첫째, NAFTA에 대한 노동의 반대의 강도(intensity)가 강력하였다는 점이다. 후술하듯이 NAFTA를 지지하는 이익집단들의 지지의 강도는 미미한 정도였음에 비해 노동은 NAFTA 저지를 최대의 목표로 삼고 이에 총력을 기울일만큼 강력히 반대운동을 전개하였다. 심지어 AFL-CIO의 의장 커클랜드(Lane Kirkland)는 공개적으로 민주당 대통령인 클린턴의 NAFTA 비준 노력을 비난하였고 NAFTA가 관철될 경우 민주당에 대한 전통적인 지지를 철회하겠다고 천명하기도 하였다. 지역단위의 노조들 중에는 NAFTA가 통과될 경우 제3당을 창설하는 문제까지 거론되는 실정이었다. 요컨대 NAFTA의 혜택은 널리 분산되어 있었으나 그 비용은 노동에 집중되어 있었으므로 노동의 반대가 보다 강력할 수밖에 없었고 따라서 그 영향력도 강했다고 볼 수 있다. 둘째, 이같이 노동이 강력히 반대하는 상황에서 전통적으로 노조의 영향력이 강한 동부와 중서부의 민주당 의원들은 노동의 요구를 거부할 수 없었다. 노조의 인적, 물적 자금지원이 선거 승리의 주 기반인 이들에 있어서 노동에 이같이 중대한 이슈를 노동의 요구에 반하여 결정하기란 불가능하다고 볼 수 있다. 더욱이 지역단위의 노조들이 NAFTA 찬성 의원들의 재선 방지운동을 위협하는 상황에서 노조의 지지에 크게 의존하는 민주당 의원들은 선택의 여지가 별로 없었다.

NAFTA 반대의 핵심세력으로서의 노동의 영향력은 이와 같이 보기 드물 정도로 강력한 것이었으나 NAFTA를 저지하기에는 충분하지 못했고, 또 본질적으로 제한적일 수밖에 없었다. 우선 산술적으로 노동의 독자적 영향력으로는 NAFTA 비준을 저지할 정도의 원내 반대표를 모을 수 없다. 따라서 다른 반대세력, 즉 환경보호주의자 집단이나 공익 집단, 그리고 페로지지자들의 도움과 이들과의 제휴가 필수적이었으나, 뒤에서 살펴보듯이 이들의 영향력은 극히 미미했거나 반대의 강도가 노동만큼 강하지도 않았고 노동과의 제휴가 가능하지도 않았다. 둘째, 민주당에 대한 노동의 영향력 자체가 크게 위축되어 가고 있는 상황이라는 점 역시 노동의 NAFTA 저지노력의 한계라고 볼 수 있다. 전통적으로 민주당의 뉴딜 연합(New Deal Coalition)의 강력한 축을 형성했던 노동의 영향력은 1970년대 초 예비선거와 정당구조가 개혁되면서 크게 위축되어 왔다(Polsby 1983). 더욱이 '신 민주당원'(New Democrat)임을 자처하는 클린턴의 행정부에 대한 노조의 영향력은 더욱 감소될 수밖에 없었을 것이다. 또한 민주당에 대한 지지를 철회하겠다는 노조의 위협 역시 현실성을 지닌 것으로 간주되기 힘들었다.

민주·공화 양당구조에서 노조가 민주당을 떠날 경우 갈 곳이 없기 때문이다. 공화당을 지지할 수도, 그렇다고 일부 지역단위 노조에서 제기되었듯이 제3당을 창설한다는 것도 미국 정치 현실에서 가능하지 않기 때문이다. 클린턴 행정부는 노조의 위협을 심각한 것으로 받아들이기는 했으나 이러한 이유때문에 노동의 반대를 정면으로 헤쳐나갈 수 있었다. 또 경제활성화 대책이라든가 의료보험 개선안 등 NAFTA 직후 처리될 중요한 정책사안들에 노동의 중대한 이익이 걸려 있고 행정부와 협력하여야 된다는 점 역시 클린턴 행정부가 'NAFTA 전투'에서 노동을 적으로 삼을 수 있게 하였다.

(2) 환경보호주의자 집단과 공공이익 집단

환경보호주의자 집단들 역시 NAFTA 논의의 초기부터 반대운동을 전개하였다. 이들은 미국과 멕시코 국경지대의 개발로 야기될 환경오염문제와 멕시코의 느슨한 공해규제정책이 NAFTA로 인해 더욱 악화될 것에 반대하였고 미 기업이 환경오염에 대한 규제를 피하기 위해 멕시코로 이전하게 될 것을 우려하였다(Shrybman 1993; Public Citizen 1992). NAFTA의 환경문제를 이슈화하는 데 이들은 일찍부터 성공을 거두어 환경문제는 NAFTA의 양대 이슈로 떠오르게 된다. 이 환경보호주의자 집단들은 환경이슈를 중시하는 진보적 활동가들과 중산층, 즉 민주당 연합의 또 하나의 축에 큰 영향을 미친다. 이에 따라 클린턴 행정부는 NAFTA 보완협상을 통해 미-멕시코간의 환경정책을 조정할 제도적 장치를 갖추도록 하고 환경오염 감시기구와 그 활동을 위한 기금조성을 NAFTA에 포함시켰다. 노동의 강력한 반대에 직면한 클린턴 행정부로서는 이들로부터의 반대까지도 극복하기는 힘들었다고 판단한 것이다.

보다 중요한 것은 환경보호주의자들의 NAFTA에 대한 반대는 제한적이었던 점이다. 이들은 멕시코와의 자유무역 자체를 반대한 것이 아니라 NAFTA가 가져올 환경에 대한 악영향 때문에 NAFTA를 반대한 것이다. 따라서 환경오염에 대한 대책을 강구하라는 것이 이들의 요구이며 NAFTA 자체를 저지시키려는 것이 아니었다. 더욱이 환경보호주의자 집단들 중 상당수는 무역정책의 수립에 환경의 이슈가 제기되어 이에 대한 고려를 하기 시작했다는 점에 충분히 만족하고 있었다. 클린턴의 NAFTA 보완협상 결과가 실제 환경집단이 요구했던 수준에 훨씬 미치지 못했음에도 불구하고 대부분의 환경보호주의자 집단이 이를 받아들이고 NAFTA에 대한 반대를 철회한 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다.

(3) 페로지지자

1992년 대선에 무소속으로 출마했던 페로(Ross Perot)는 이미 선거 기간 중 NAFTA에 대한 반대를 이슈화하였던 바 있다. 페로는 NAFTA 이슈를 자신의 정치적 부활의

기반으로 삼으려는 의도에서 1993년 초 NAFTA 보완협상이 제기되면서부터 다시 본격적으로 반대운동을 조직화하였다. 페로의 반대운동은 그의 재력을 바탕으로 한 TV 광고를 통해 이 기간 동안 NAFTA를 전국적 논쟁으로 끌어가는 데 큰 공헌을 하였다. 특히 페로는 NAFTA로 인해 미국의 기업들이 멕시코로 이전하고 미국에는 실업이 만연할 것이라는 점을 집중 선전함으로써 노동의 악몽을 일깨웠다. 자신의 정치적 기반을 노동으로 확대하여 일종의 민중주의적 지지기반을 형성하려 하였던 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이같은 페로의 시도는 내부 모순을 안고 있는 것이었고, 따라서 NAFTA에 대한 페로의 영향력도 한계를 지닐 수밖에 없는 것이었다. 즉, 1992년 선거에서 드러나듯이 페로의 지지기반은 공화당의 우파인데 이들에 있어 NAFTA가 물고 울 실업의 문제는 자신의 문제가 아니었던 것이다. 노동에 있어서도 노동의 권익을 대변하는 인물로서 페로는 너무나 먼 정치적 거리에 있었다. 그럼에도 불구하고 페로는 일부 지역에서의 인기로 인하여 비준의 마지막 단계에까지 심각한 장애로 남게 된다. 특히 페로 지지자가 많은 지역구의 공화당 의원의 경우 NAFTA에 쉽게 지지하지 못하는 결과를 낳았다.

2. NAFTA 지지세력

NAFTA의 성공을 위해 가장 강력한 지지운동을 벌인 것은 멕시코의 정부 및 기업들이다. 멕시코에 의한 로비는 지금까지의 외국 연관 로비 중 최대의 규모로 전개되었다. 예컨대 1970년대의 코리아게이트나 1980년말 도시바 사건을 둘러싼 일본 로비, 또 걸프전 당시 쿠웨이트 로비 등 외국 로비의 부정적 전형으로 꼽혀 왔던 로비들이 천만 달러 미만 규모의 로비였음에 비해 멕시코의 NAFTA 로비는 로비스트들에 지출한 액수만 해도 3천만 달러에 육박하였다(CPI 1993, 17-18). 법무성 자료에 따르면, 워싱턴의 법률회사와 홍보회사 등 로비회사들이 NAFTA와 연관되어 수주한 용역의 고객 중 거의 대부분이 멕시코 정부, 특히 상무부(SECOFI; Mexican Ministry of Commerce and Industrial Development)와 민간 기업들의 연합체인 COECE(Coordinating Council for Export Business)였고, 이들은 레이건 행정부 당시 USTR이었던 브락(William Brock)을 비롯한 통상부문 최고의 로비스트들을 동원하여 NAFTA 지지운동을 벌였다(CPI 1993, Appendix A, B).

NAFTA가 살리나스 행정부가 경제정책의 성패를 걸고 있었던 점을 감안할 때, 멕시코 정부의 대규모 로비는 당연했다고 볼 수 있다. COECE는 1990년 멕시코내 대기업들과 금융업계 및 수출입업체들을 중심으로 NAFTA 지지를 위해 결성되어 민간부문의 로비를 지휘하는 역할을 전담하였다. 요컨대 멕시코 정부와 기업이 NAFTA 지

지운동의 선두에 서 있었던 것이다.

그러나 멕시코 로비가 극히 효과적이었고 이에 따라 의회내 NAFTA 지지율이 상당히 상승했다는 주장(예컨대 CPI 1993)에는 의문의 여지가 많다. SECOFI와 COECE는 막대한 자금을 지원하여 미 의회와 행정부 내에 우호적 분위기를 조성하고 미-멕시코 간 경제협력 증진의 필요성을 부각시키려 시도하였고 이에 따라 NAFTA에 대한 우호적 여론이 형성되었을 수는 있으나, 과연 외국정부와 외국 기업들에 의한 이러한 로비가 실제 비준과정에서 얼마나 많은 의원들을 설득시켰는지는 회의적이다. 더우기 노조를 비롯한 반대세력들의 저항이 극히 격렬한 이슈에 있어서 멕시코의 적극적 로비가 부각되면서 오히려 역효과를 가져오기도 하였다.

반면 NAFTA에 대한 국내 지지세력의 활동은 극히 미미한 수준이었고, 통상 무역 정책결정과정에 활발히 참여하던 기업과 산업부문별 이익집단들의 활동 역시 거의 눈에 띄지 않는다. 우선 Business Roundtable이나 ECAT(Emergency Commtee for America's Trade) 등과 같이 행정부의 통상정책을 강력히 후원해 오던 초국적 기업들의 이익집단은 NAFTA의 비준과정에서 거의 영향력을 행사하려 하지 않았다. 또한 수출입업체나 유통업체 등 전형적인 자유무역주의자들 역시 별다른 활동을 보이지 않았다.

한 자료에 따르면, 미국의 500대 대기업(Fortune 500) 중 당시 멕시코에 상당 규모로 직접투자를 하고 있던 기업은 112개 정도인데, 이 중 어떤 형태로든 NAFTA 지지운동에 가담한 기업은 37개에 불과하였다(CPI 1993, Appendix F). 예컨대 통상적으로 포괄적 및 부문별 무역정책 결정과정에 적극적으로 개입하던 기업들 중 자동차 3사와 IBM, TRW 등은 NAFTA 지지집단의 활동에 참여 하였으나, Motorola, General Dynamics, Digital Equipment Corp, Raytheon 등 첨단 산업은 물론 Levi Strauss 등의 류업계나, Black and Decker, Sunbeam, Emerson, Bethlehem Steel, Westinghouse, Whirlpool 등의 제조업사들은 단 하나의 집단에도 가담하지 않았다.

NAFTA 지지활동에 참여한 기업들의 경우도 마찬가지였다. 이들은 NAFTA 논의 초기 NAFTA * USA라는 연합기구를 만들어 NAFTA의 결성을 추진하기로 하였으나 실제 참여한 기업과 산업부문별 집단들의 협력도 미미하였고 NAFTA * USA는 명목상의 집단으로 전락하여 갔다. 심지어 의회내 지지세력의 결속을 주관하고 있던 마쯔이(Robert Matsui: D.-Ca) 등이 기업들과 그 이익집단들에 대해 심한 불평을 할 정도로 이들의 활동은 미미하였다(Stokes 1993, 246-47; NJ 9/18/93, 2259). 클린턴 행정부 역시 이들의 무관심에 불만스러워 했고, 결국에는 데일리(William M. Daley)를 NAFTA 짜르(czar)로 선임하여 행정부가 민간부문의 지지를 동원하는 방안을 강구하게 되었다(NJ 10/16/93, 247).

이와 같이 NAFTA의 최대수혜자로 간주되던 미국의 기업들은 전체적으로 볼 때 NAFTA에 큰 관심을 보이지도 않았고 NAFTA의 비준을 위해 적극적으로 영향력을 행사하려 들지도 않았다. 이러한 사실에 비추어 NAFTA에 대한 미 기업들의 입장을 다음 셋 중 하나로 추정할 수 있다. 첫째, 초국적 기업을 비롯한 미 기업들의 경우, NAFTA에 결부된 이해관계가 그리 크지 않다고 판단했을 수 있다. 즉, 멕시코 시장의 규모나 경제발전 수준을 감안할 때 멕시코와의 무역 자유화나 경제 통합으로부터 얻을 수 있는 이익이 대단치 않다고 판단했을 수 있다. 둘째, 마찬가지로 미 기업들은 NAFTA를 적극적으로 지지하여 강행했을 때 따르는 비용(에컨대 노조 등 반대세력과 의 대립)을 정당화할 정도로 NAFTA가 이익을 가져다 주지는 않는다고 판단했을 수 있다. 셋째, 특히 살리나스 이후 미-멕시코간의 경제관계의 전개를 통해 볼 때 자신들의 활동과 무관하게 양국간에 NAFTA 수준의 무역 자유화가 성사되리라고 판단했을 수 있다. 즉, 인위적인 NAFTA와 무관하게 양국간의 무역자유화와 투자 자유화가 확대될 것으로 전망했을 수 있다. 요컨대, 미 기업들의 NAFTA 지지활동은 예상 외로 미미했고, 이는 어떤 이유에서든 미 기업들이 NAFTA로 부터의 이익이 적극적 활동을 보상할 만큼 크지 않다고 판단했기 때문이라고 추정할 수 있다.

IV. 클린턴 행정부의 역할과 목적

이와 같이 NAFTA에 대한 사회내 지지가 미약했음에도 불구하고 NAFTA가 비준될 수 있었던 것은 클린턴 행정부의 집요한 추진과 정치적 전략 때문이었다. 비준과정의 마지막 두달간 클린턴 행정부는 총력을 기울여 대의회 로비를 벌였고 NAFTA 짜르를 통해 사회집단들을 동원하려 하였으며, 마지막 순간에는 비준을 위한 결정적 표들을 구하기 위해 많은 양보(side payments)까지 감수하였다.

클린턴 자신이 지니고 있었던 NAFTA에 대한 견해는 그리 견고하지 않았던 것으로 보인다. 1992년 대통령 예비선거 당시 클린턴은 소위 신 민주당을 표방하였다. 1988년 선거에서 참패한 듀카키스(Michael Dukakis)와 같이 경제적 이슈와 사회적 이슈들에 있어서 전형적인 북동부 자유주의적 입장이 아니라 보수적 민주당원들과 중산층의 지지를 획득하기 위해 중도 보수의 노선을 선택한 것이다. 무역의 이슈에 있어서도 클린턴은 자유무역에 대한 확고한 지지를 표명하며 노조 등 보호주의 세력의 영향을 받고 있던 다른 후보와의 차별성을 보이려 하였다. 그러나 실제 민주당의 핵심적 지지층인 노동이 강력히 저항하고 있던 NAFTA에 대해 그는 유보적 태도를 취했다(Palazzolo 1994, 3-5). 북미대륙의 경제통합이라는 아이디어에는 찬성하지만 당시 부쉬가 이루어놓은 형태의 NAFTA는 문제가 많다는 것이 그의 입장이었다. 따라서 그

는 선거에서 승리할 경우 여러가지 문제점들을 시정하기 위한 보완협상을 이루겠다고 공약하였다. 여기에는 NAFTA 반대세력이 제기해온 멕시코의 저임문제, 환경문제, 수입피해구호의 문제 등이 핵심을 이루고 있었다.

1993년 초 클린턴 행정부는 멕시코와의 보완협상을 타결하였다. 그러나 이 협상에서 거둘 수 있었던 성과는 이미 예측하고 있었던 대로 미미한 것이었다. 몇몇 산업부문과 지역에 대한 배려적 성격의 양보를 얻어 냈을 뿐 최대관건이던 노동과 환경의 이슈에 있어서는 원론적인 처방을 이끌어 냈을 뿐이었다(Palazzolo 1994, 8). 멕시코의 경우 이 부분에 있어 더 이상의 양보는 NAFTA의 효과를 상쇄하는 것으로 간주하고 있었고, 미국내 NAFTA 핵심지지세력인 공화당 의원들 역시 이같은 수정이 가해질 경우 NAFTA에 대한 지지를 철회하겠다고 위협하고 있었으므로(Palazzolo 1994, 8) 이같은 결과는 클린턴 행정부로서 선택의 여지가 없는 것이었다. 이러한 상황에서 클린턴 행정부내에서는 NAFTA 포기를 검토하게 된다. 정치적으로 판단할 때 비준의 가능성이 희박하고 설사 비준된다 하더라도 노조라는 민주당 최대의 지지세력을 소외시킬 염려가 있으니 차라리 보완협상의 불충분성을 빌미로 ‘명예롭게 퇴진’하면서 그 책임을 전임 부쉬와 멕시코로 전가하여야 한다는 견해가 클린턴 참모진의 지배적 의견이었다(WP 16/11/1993; NYT 18/11/1993). 그럼에도 불구하고 클린턴은 비준 두달을 남기고 총력전을 벌여 역전시키겠다는 길을 선택하였다.

당시 NAFTA를 둘러싼 정치적 대립은 다음과 같은 구도로 형성되었다. 우선 전체적인 여론은 NAFTA에 대한 지배적인 견해, 즉 NAFTA가 미국 경제에 전반적으로는 도움이 될 것이나 임금과 고용에는 악영향을 미칠 것이라는 견해를 따르고 있었다. NAFTA 비준을 앞두고 수행된 조사들(WP-ABC polls)에 의하면, 미 국민들의 반 정도는 NAFTA로 인해 고용이 감소할 것으로 생각하고 있었고, 반면 3분의 1 정도가 고용 증대효과가 있을 것으로 예상하고 있었다. 또 대다수가 NAFTA로 인해 미국기업들이 멕시코로 이전하리라고 생각하였고(60% : 33%) 따라서 임금수준이 하락할 것으로 보고 있었다(58% : 32%). 반면 미국민들은 전체적으로 NAFTA가 미국 국익에 도움이 될 것으로 예상하였다. 예컨대 NAFTA에 의해 멕시코에 대한 수출이 증진되고(68% : 24%), 미-멕시코-캐나다간의 우호관계가 강화될 것으로 생각하였다(68% : 23%). 요컨대 NAFTA의 핵심 이슈로 국익 대 집단 이익, 경제 전반적 이익 대 일자리와 임금문제라는 대결구도가 단순히 노조와 기업, 행정부 수준을 넘어 미국민 전체 여론에도 형성되어 있었던 것이다. 그 결과 노조의 반대논리가 여론의 지지를 얻을 기반이 마련되어 있었고, 따라서 NAFTA 비준에 대한 광범한 반대여론이 형성되었다(45% : 33%).

하원내의 지지세력과 반대세력은 이같은 여론의 직접적 영향하에 복잡한 구조로 형성되어 있었다. 우선 NAFTA에 대한 가장 강력한 지지는 공화당 의원들에 의해 제공

되었고, 당파성이 강한 킵치(Newt Gingrich : R-Ga)에 의해 결속되어 있었다. 이들은 NAFTA가 이미 부쉬 행정부때 추진된 것이며 공화당의 자유무역주의를 상징하는 것이므로 상당히 견고한 지지를 보내고 있었다. 요컨대 대통령의 최우선 정책에 대한 지지의 핵심이 그간 대통령의 정책을 가로막아 왔던 반대당에 의해 형성되어 있었던 것이다. 그러나 공화당의 지지가 이같이 당파적 이해를 떠나 정책상의 목표라든가 전임 대통령 부쉬에 대한 충성심에 의해서만 이루어졌던 것은 아니다. 우선 공화당 지도부는 선거에 대한 의식과 정당경쟁의 논리로부터 완전히 자유로울 수 없었다. 만일 공화당이 전폭적으로 NAFTA를 지지할 경우, 그 결과에 대한 책임(예컨대 일자리의 수출이라든가 임금수준의 하락 등)을 공화당 혼자 떠맡을 수밖에 없을 것이다. 나아가 NAFTA 비준에 대해 클린턴이 전적으로 공화당에 의존하고 민주당 의원들을 비교적 자유롭게 방임하게 되면, 유권자 전체 여론, 특히 민주당 지지자들의 대체적 여론이 NAFTA에 대해 부정적임을 감안할 때 민주당 의원들 중 특히 취약한 지역구 출신 의원들은 NAFTA에 반대표를 던질 것이고 그 결과 다음 선거에서 보다 확고한 지지를 획득할 수도 있을 것이다(Cloud 1993, 3178-79). 둘째, 소위 '페로 요인'(Perot factor)이 작용하게 되면서 다수의 공화당 의원들의 입장이 흔들리게 되었다. 1992년 대통령 선거에서 일정한 지지기반을 확보했던 로스 페로가 반NAFTA 운동을 적극 전개하기 시작하자 페로 지지자들이 많은 지역구 출신의 의원들 중 일부가 NAFTA에 대한 지지를 유보하기 시작한 것이다(Healey & Moore 1993, 3183; Stokes 1993, 2473-74).

클린턴 자신의 정당인 민주당내의 상황은 비관적으로, 클린턴의 호소에도 불구하고 민주당 의원들의 대다수는 자신이 대표하는 국지적 이익에 따라 행동하고 있었다. 즉, NAFTA에 의해 피해받을 것으로 예측되는 노동이나 기초제조업부문과 이같은 산업부문이 집중된 북동부와 중서부 및 도심지역 출신 민주당 의원들은 NAFTA에 반대하였고, 이들의 수는 민주당 전체의원 중 3분의 2에 육박하였다. 심지어 민주당 총무진(게파트와 보니어)까지도 반NAFTA운동에 가담하였다. 이 중 가장 강력한 반대는 물론 노조의 영향력을 강하게 받고 있던 의원들에 의해 추진되고 있었다. 앞에서 논의한 바와 같이 NAFTA에 대한 노동의 반대는 대단히 강력하였으므로, 지지기반이나 선거운동에 있어서 노동에 의존적인 민주당 의원들이 NAFTA를 지지하지 못함은 물론, 비교적 덜 의존적인 의원들 역시 큰 위협부담을 안고 있었다(Stokes 1993, 2475-76). 이러한 상황을 반영하여 하원의장 폴리(Thomas S. Foley)는 민주당 지도부가 NAFTA에 대해 공식적으로 특정 입장을 지지하지 않을 것이며 의원 각자의 견해와 지역적 이해에 따라 표결하도록 하겠다고 선언하였다(LAT 23/8/1993). 이같은 압력에서 비교적 자유로운 민주당 의원들로부터 NAFTA에 대한 지지가 형성되어 있었다. 이들 중 일부는 소위 친기업 민주당원(business Democrats)으로 이데올로기상 자유무역을 선호하였

고, 일부는 NAFTA의 직접적 혜택이 큰 서부 및 남부 주 출신들이었고, 또 일부는 자기당 대통령에 대한 충성과 지지에서 NAFTA에 찬성하였다(Healey & Moore 1993, 3181). 그러나 이들의 수는 전체 민주당 의원 총수의 3분의 1을 넘지 못했고, 공화당 지지세력과 합해도 과반수 218표에 미달하였다. 따라서 NAFTA가 하원에서 비준되기 위해서는 첫째, 민주당 내의 확고한 지지표(70-80)를 결속시키고, 둘째, 공화당내의 지지기반(120-130)이 정치적 원인으로 흔들리는 것을 막으며, 셋째, 과반수 획득에 필요한 20-30여표를 적극적으로 확보하여야 했다.

이를 위해 클린턴 행정부는 NAFTA의 비준을 최우선 과제로 삼고 여러가지 전략과 수단들을 동원하였다. 예컨대 유동적 입장을 지닌 100여명의 의원들을 백악관으로 초청하거나 하루 2-3차례 대통령이 전화를 걸고, 중소기업가들을 비롯하여 NAFTA로부터 혜택을 받는 집단들을 동원하여 의원들에게 압력을 가하는 등의 고전적 대의회 로비가 집중적으로 전개되었다(WP 16/11/1993; Palazzolo 1994, 13-4). 이같은 전략들과 활동 중 특히 다음의 측면들은 당시 행정부가 처해 있던 상황과 입장을 여실히 보여 준다.

첫째, 클린턴은 공화당의 지지를 묶어두기 위해 다가올 중간선거에서 NAFTA 지지(공화당) 의원들이 공격받지 않도록 보장하겠다는 이례적인 선언을 하였다. 이는 앞에서 논의한 킹그리치의 정치적 계산에서 나온 요구를 받아들인 결과였다(WSJ 15/11/1993). 대통령이 자신의 정책을 관철하기 위해 반대당 의원에 대한 지지를 공식적으로 약속하는 일은 흔치 않은 일로, 이는 당시 NAFTA 지지세력의 성격과 클린턴이 처한 상황을 잘 드러냈다고 하겠다(Palazzolo 1994, 16-17). 즉, NAFTA 지지연합은 전통적인 민주당 연합도 아니었고 1992년 대통령 선거에서 클린턴을 지지했던 정치세력도 아니었던 것이며, 더욱이 지지연합의 중심축을 이들이 이루고 있었던 것이다. 따라서 클린턴으로서 NAFTA 비준을 관철시키기 위해서는 자신과 전통적인 민주당 연합의 요구에 반대하면서 상대연합(공화당)을 포용·지지할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었다. 물론 이같은 포용에 의해 클린턴의 정책연합이 확대될 수 있다면 큰 문제가 없겠으나, 자신의 지지기반 중 대부분이 적극적 반대세력을 형성하고 있는 상황에서 이는 커다란 정치적 위험부담을 수반하는 것이었다(Healey & Moore 1993). 클린턴은 이같은 위험부담을 무릅쓰고 NAFTA 관철을 위해 공화당 의원 지지약속을 했던 것이다. 결과적으로 공화당은 NAFTA 지지표의 대부분을 제공하였다. 그러나 노조를 비롯한 민주당 진보세력들은 클린턴의 공화당 지지약속을 신랄히 비판하였고, 일부는 제3당의 창당을 공식적으로 제기하기도 하였다(Stokes 1993 2475-76).

둘째, NAFTA에 대한 반대운동이 확산되고 그 강도가 높아지자 클린턴 행정부는 NAFTA 이슈 자체를 '재규정'함으로써 NAFTA의 불가피성을 강조하려 하였다. 애초

에 NAFTA를 추구하는 목적으로 부쉬 행정부와 클린턴 행정부가 내세웠던 것은 미국 경제 전체에 대한 긍정적 효과, 즉 수출 증진이라든가 경제성장효과 등이었다. 그러나 앞에서 논의했듯이 이같은 혜택이 결국 기업들에 대한 것이며 이 혜택을 위해 노동이 희생될 것이라는 견해가 광범위하게 형성되고 그 결과 NAFTA 반대운동이 명분과 힘을 얻게 되었다고 클린턴 행정부는 판단하였다. 따라서 노동 등의 반대를 이기적인 집단이익으로 만듦으로써 반대의 명분을 제거할 수 있는 새로운 명분을 NAFTA에 부여하는 것이 필요했던 것이다. 요컨대 NAFTA 자체를 사회집단들이 도전할 수 없는 이슈 영역으로 재규정하려 한 것이다.

이러한 시도로 클린턴 행정부는 마지막 한달여 동안 ‘안보 카드’와 ‘일본 카드’ 그리고 ‘국제체계 카드’ 등을 적극적으로 동원하였다(Friman 1994). 즉, NAFTA가 부결될 경우, 미국의 이웃인 멕시코가 정치적·경제적으로 불안정화됨으로써 미국의 안보에 직·간접적인 위협이 될 수 있고, 또 멕시코가 일본 등 미국의 경제적 경쟁국들과 대안적인 자유무역협정을 체결함으로써 미국에 대한 경제적 위협이 가중될 수 있으며, 나아가 스무트-홀리 보호주의와 대공황의 참사가 되풀이 될 수도 있다는 점을 집중적으로 조명하기 시작하였던 것이다. 또 NAFTA가 단순히 미국 기업과 경제 전체의 단기적 이익의 문제가 아니라 변화하는 탈냉전 시대를 맞아 미국이 새롭게 변모할 수 있는지 여부를 재는 척도로 제시되기도 하였다. NAFTA가 실패할 경우 APEC이나 UR도 성공할 수 없으며, 이같이 변화하는 세계에 적응하지 못한 미국은 경제적, 정치적으로 뒤쳐질 수밖에 없다는 것이다(Friman 1994, 16-19).

그러나 이와 같이 이슈를 재규정함으로써 사회집단의 도전을 약화시키고 국가의 대내적 힘과 자율성을 강화시키는 전략(Krasner 1978, ch. 3)은 NAFTA 비준의 경우 성공적이지는 못했다. 이미 오랜 기간동안 NAFTA의 성격을 수출 증진과 경제 성장 등의 단기적 경제이익의 차원에서 규정해 왔고 이에 따라 강력한 반대세력이 조직화되었기 때문이다.

마지막으로, NAFTA 비준에 가장 효과적이었던 것으로 평가되는 전략은 소위 ‘이면 거래’(side deal)에 의해 지지표를 ‘사는’ 것이었다. 즉, 비준에 필요한 20-30표의 부동표를 확보하기 위해 의원들에게 반대급부로 특정한 혜택을 제공하는 ‘떡고물 나누기’(pork barrel)식의 고전적 방법을 사용한 것이다(Palazzolo 1993 15-16). 표결을 채 2주일도 남겨놓지 않은 11월 3일 USTR 캔터는 오렌지, 설탕, 토마토, 피넛 버터 및 쇠고기 등 농업부문에서 멕시코 정부가 큰 양보를 했다고 발표하였다. 예컨대 오렌지의 경우 NAFTA 원안은 멕시코로부터의 수입에 대한 관세를 향후 15년간 철폐하는 것으로 되어 있었는데, 새 협상에 따르면 멕시코로부터의 수입이 증가하고 미국내 가격이 하락할 경우 수입 추가분에 대해 고관세가 부과되도록 하였다(Friman 1994; Cloud 1993;

NYT 17/11/1993). 이는 멕시코와의 경쟁에 놓일 것으로 우려하던 오렌지 재배농들에 대한 혜택이며, 이들이 집중되어 있는 플로리다와 캘리포니아 지역에 대한 배려였다. 이같은 ‘이면 거래’에 의해 클린턴 행정부는 플로리다, 텍사스, 오클라호마 주 출신 의원들의 표를 확보할 수 있었고, 이 표들이 결국 ‘결정표’(casting vote)의 역할을 해주었다(Friman 1994, 19-21).

V. NAFTA의 주체와 목적에 대한 해석

지금까지 NAFTA 비준의 정치과정을 분석한 바에 따르면, NAFTA에 대한 사회집단들, 특히 노조의 반대는 강력했던 반면 이에 대한 사회내 지지세력, 즉 기업들은 비교가 안될 정도로 소극적이었다. 이러한 구도 속에서 NAFTA가 성공적으로 비준될 수 있었던 것은 거의 전적으로 클린턴 행정부의 적극적인 전략에 의해서였다고 평가할 수 있다. 그렇다면 왜 기업들은 ‘경제적 혜택’이 막대할 것으로 예측되는 이 이슈에 소극적으로 대응하였으며, 이런 상황에서 왜 클린턴 행정부는 NAFTA의 비준에 이같이 집착하였을까?

기업들이 NAFTA라는 ‘막대한 물질적 이익이 결부된 이슈’의 결정과정에 소극적으로 대응한 이유는 결국 NAFTA 비준 자체에 ‘막대한 이익이 결부되지 않았다’고 판단하였기 때문인 것으로 보인다. 제2절에서 논의한 바와 같은 자본의 이동성 증진이나 시장 확대 등의 목적으로 기업들이 NAFTA를 추진하였다고 보는 시각은 경제적 측면에서도 문제점을 지니고 있다. 주지하듯이 미국의 노동집약적 산업들은 이미 마질라도라에 상당한 수준으로 진출해 있었고 CBI(Caribbean Basin Initiative) 등을 통해 대규모로 이전하고 있었다. 더욱이 값싼 노동력을 필요로 하는 산업부문은 대체로 소규모 자본들로 구성되어 있었고 이들은 미국내의 사양산업들로서 그 정치적 영향력도 기울고 있었다고 평가된다. 또, 초국적 기업의 주류를 이루는 첨단산업 부문의 경우에는 저임을 확보하기 위해 멕시코로 이전할 유인이 거의 없었다고 평가된다.

그렇다고 미 기업들이 멕시코와의 자유무역 확대에 따른 이익을 무시하였다거나, 혹은 그러한 이익이 존재하지 않았다는 것은 아니다. 자동차 등의 제조업 부문이나 금융, 보험 등의 부문은 NAFTA의 즉각적 수혜자로 평가되었고, 또한 NAFTA로 인해 자본의 이동이 용이해짐에 따라 미국내 실질임금수준의 하락을 유도하는 효과도 인정되었다. 그러나 이같은 효과들은 단기적, 가시적인 것이 아니었고, 또 당시의 미-멕시코 경제관계로 보아 NAFTA 없이도 상당수준 달성될 수 있는 것이었다. 따라서 기업들로서는 값비싼 대가를 치루면서 NAFTA 비준의 정치과정에 적극 참여할 유인이 없다고 결정하였을 것이다.

이렇게 볼 때, NAFTA는 행정부에 의해 주도되고 행정부에 의해 성공한 정책사안(agenda)으로 간주하여야 한다. 그렇다면 행정부는 어떤 목적, 혹은 필요성에서 NAFTA의 성공에 총력을 기울였을까? 부쉬 행정부가 처음 NAFTA의 가능성을 받아들였을 당시에는 물론 미국의 포괄적 무역정책의 일환에서 고려되었을 것이다. 즉, 여러가지 부수적 혹은 장기적 효과들--EC 및 동아시아와의 통상협상에서의 지렛대로 사용될 수 있다든가, 북미와 중남미의 지역화라는 대안을 마련해 둘 수 있다는 점 등--이 중요한 고려사항이었을 것이다. 그러나 NAFTA에 대한 사회내 지지가 미약한 상황에서, 그리고 강력한 반대세력이 정치화된 상황에서 클린턴 행정부가 무모할 정도의 수단을 동원하며 NAFTA 비준을 원했던 데에는 다른 요인들이 작용하였던 것으로 보인다.

우선 정치과정 속에서의 순수히 정치적인 '동학'이 작용한 것으로도 해석할 수 있다. 즉, 어떤 목적에서 시작되었건, 초기에는 이를 추구하려는 의지가 그렇게 강력하지는 않았으나, 정책결정과정의 대결구도 속에서 도저히 후퇴하지 못하는 상황을 스스로 만듦으로써 많은 댓가를 지불하면서까지 NAFTA 비준을 추구하게 되었을 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 만일 그와 같이 자원과 시간과 노력을 투입했음에도 불구하고 실패할 경우, 이후의 다른 정책들에 대해서도 다수의 지지를 확보하기 어렵게 되고 대통령 통치력(governability)과 힘(power)에 중대한 상처가 되기 때문이다(Neustadt 1960). 이와 더불어 클린턴 행정부가 의회내 다수를 점하고 있음에도 불구하고 NAFTA 비준에 실패한다면, 뒤따를 UR협상과 APEC 논의에 있어서도 성공적인 결과를 거둘 수 없게 될 것이라는 우려 역시 클린턴 행정부로 하여금 NAFTA 비준에 집착하게 만든 요인이라고 볼 수 있다.

그러나 정치동학적 설명이나 음모론 등을 차치한다면, 앞에서 논의한 지역주의적 경향과 외교정책상 목적에 주목하지 않을 수 없다. NAFTA의 비준에 의해 멕시코의 개혁이 제도화되고 멕시코가 정치·경제적으로 안정화될 것이란 외교정책상 목표는 NAFTA 논의의 초기부터 이미 고려되었던 것이다. 그러나 NAFTA 비준이 결정될 시기가 다가오면서, NAFTA가 부결될 경우의 역효과에 대한 우려가 보다 중대한 문제점으로 떠오르게 되었다. 즉, 멕시코의 경제 개혁은 거의 전적으로 NAFTA에 그 성패 여부가 결부되게 되었으므로, 만일 미 의회가 NAFTA를 비준하지 않을 경우, 멕시코 및 중남미 제국이 정치·경제적으로 극심한 불안정 상태에 빠질 수 있다는 우려가 대두된 것이다.

이같은 소극적 목적외에, NAFTA에 의한 성공적 북미통합이 결국 중남미 대부분의 국가들을 포함하는 범미주적 통합과정으로 이어질 수 있고 이 지역에서 미국의 영향력이 보다 확대되고 안정적이 될 수 있다는 적극적 목적 역시 진지하게 검토된 것으로 보인다. 요컨대 Enterprise for America's Initiative라는 안이 클린턴 행정부에 의해

명목적 구호에서 탈피하여 진지한 대안의 하나가 되었다는 것이다. 클린턴 행정부가 큰 비중을 두었던 무역정책 부분에 대한 포괄적 정책이 수립되어가던 시점부터 클린턴 행정부가 총력을 기울여 NAFTA를 비준시키려 했던 점 역시 이같은 해석을 가능케 한다.

20세기 초 영국의 경험에서 드러나듯이, 쇠퇴기에 들어선 패권국은 최소한 한 지역 내에서의 패권이라도 보존하려는 성향을 띠게 되고 이러한 정책이 심각한 대안으로 등장하게 된다. 패권국의 대외정책 전체가 지역주의화될 것인지 혹은 지체현상이 지속될지 여부는 아마 국제체제의 변화와 국내 정치갈등의 결과 등에 의해 좌우될 것이다. 그러나 영국의 제국우대체제(Imperial Preference System)의 블록화 시도에서 볼 수 있듯이, 지역주의는 한가지 중요한 대안으로 대두되게 된다. 패권의 급속한 쇠퇴를 겪고 있는 미국에 있어서도 지역화라는 대안이 행정부에 의해 검토되기 시작한 것으로 보인다. 이는 NAFTA비준 직후부터 확대문제가 거론되기 시작한 점이라든가, APEC에 대한 클린턴 행정부의 지대한 관심 등에서도 드러난다.

물론 미국이 곧 지역주의로 들어선다고 주장하는 것은 아니다. 미국 대외경제정책의 중심은 아직도 다자주의와 자유주의에 있고, 세계경제에의 의존도나 경제구조적 요인들을 감안할 때 이러한 경향이 쉽게 바뀔 수는 없을 것이다. 그러나 지역주의가 한가지 대안으로 분명히 존재하게 되었고, 이같은 대안의 전면적 추구가 전혀 불가능하지는 않다고 보아야 한다. 그 여부는 경제적 쇠퇴의 정도와 국내 정치변동에 의해 결정될 것이다. 요컨대 '세계화' 속에서 패권의 쇠퇴라는 특수한 경험을 하고 있는 미국에 있어 NAFTA가 지니는 의미는 지역주의라는 한가지 대안이 대두되었음을 의미한다고 하겠다.

〈참고문헌〉

Baik, Chang Jae

1993 "Politics of Super 301 : The Domestic Political Basis of U.S. Foreign Economic Policy," a Ph. D. dissertation, University of California at Berkeley.

Bhagwati, Jagdish

1988 "United States Trade Policy at the Crossroads," *World Economy*, 12:4, pp. 439-79.

1993 "Regionalism and Multilateralism : an Overview," Jaime de Melo & Arvind Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge :

Cambridge University Press, pp.22-50.

Clarida, Richard

1988 "That Trade Deficit, Protectionism and Policy Coordination," *World Economy*, 12:4.

Cameron, Maxwell A.

1991 "North American Trade Negotiations : Liberalization Games Between Asymmetric Players," paper presented at the 15th IPSA.

CD(*Congressional Digest*)

1992 *U.S.-Mexico Free Trade Agreement, Pros & Cons*, Washington, D.C.

1993 *U.S.-Mexico Free Trade Agreement, Pros & Cons*, Washington, D.C.

Cloud, David S.

1993a "As NAFTA Countdown Begins, Wheeling, Dealing Intensifies," *Congressional Quarterly Weekly Reports*, 13/11/1993, pp.3104-7.

1993b "Decisive Votes Brings Down Trade Walls With Mexico," *CQWR*, 20/11/1993, pp.3174-80.

CQWR(*Congressional Quarterly Weekly Reports*)

CSM(*Christian Science Monitor*)

de Melo, Jaime

1993 "Introduction," de Melo & Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, pp.3-21.

Diamond, Stephen Fielding

1993 "U.S. Labor and North American Economic Integration," Ricardo Grinspun & Maxwell A. Cameron, eds., *The Political Economy of North American Integration*, New York : St. Martin's, pp.251-260.

Eden, Lorraine, and Maureen Appel Molot

1993 "Continentalizing the North American Auto Industry," Grinspun & Cameron, eds., *The Political Economy of North American Integration*, pp.297-314.

Faux, Jeff, and Thea Lee

1993. "Implications of NAFTA for the United States : Investment, Jobs, and Productivity," Grinspun & Cameron, eds., *The Political Economy of North American Integration*, pp.219-235.

Fried, Edward R., Frank Stone and Philip H. Trezise

1987 eds., *Building a Canadian-American Free Trade Area*, Washington, D. C. : The

Brookings Institution.

Friman, H. Richard

1994 "Selling NAFTA : Security Cards, Side Payments, and Domestic Bargaining in the Aftermath of the Cold War," paper presented at APSA.

Gephart, Richard A.

1993 "North American Free Trade Agreement : I Will Vote Against This NAFTA," *Vital Speeches of the Day*, 21/9/1993.

Grinspun, Ricardo, and Maxwell A. Cameron

1993 "The Political Economy of North American Integration : Diverse Perspectives, Converging Criticisms," Grinspun & Cameron, eds., *The Political Economy of North American Free Trade*, pp.3-26.

Healey, Jon & Thomas H. Moore

1993 "Clinton Forms New Coalition To Win NAFTA's Approval," *CQ*, 20/11/1993, pp.3181-3.

Holzinger, Albert G.

1993 "Why Small Firms Back NAFTA," *Nations Business*, Nov. 1993, pp.36-38.

Hufbauer, Gary C., and Jeffrey J. Schott

1992 *North American Free Trade : Issues and Recommendations*, Washington, D. C. : Institute for International Economics.

Kirkland, Lane

1993 "Labor Unions and Change," *Vital Speeches of the Day*, 4/10/1993.

Koechlin, Tim

1993 "NAFTA and the Location of North American Investment : A Critique of Mainstream Analysis," *Review of Radical Political Economy*, 25:4, pp.59-71.

Krasner, Stephen D.

1978 *Defending the National Interest : Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton : Princeton University Press.

Kreklevich, Robert

1993 "North American Integration and Industrial Relations : Neoconservatism and Neo-Fordism?" Grinspun & Cameron, eds., *The Political Economy of North American Free Trade*, pp.261-270.

Krugman, Paul

1993 "The Uncomfortable Truth about NAFTA : IT's Foreign Policy, Stupid," *Foreign*

Policy, 72:5, pp.13-19.

LAT(*Los Angeles Times*)

Lustig, Laura, Barry P. Bosworth & Robert Z. Lawrence

1992 *North American Free Trade : Assessing the Impact*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.

NJ(*National Journal*)

NYT(*New York Times*)

Neustadt, Richard E.

1960 *Presidential Power*, New York : Wiley.

Orme, William A., Jr.

1993 "Myths versus Facts : The Whole Truth about the Half-Truths," *Foreign Affairs*, 72:5, pp.2-12.

Ostry, Sylvia

1992 "The NAFTA : Its International Economic Background," Stephen J. Randall, ed., *North America Without Borders?*, Calgary : University of Calgary Press, pp. 21-30.

Palazzolo, Daniel J., and Bill Swinford

1994 "Remember in November?" : Ross Perot, Presidential Power, and the NAFTA, paper presented at APSA.

Pastor, Robert A.

1993 *Integration With Mexico : Options for U.S. Policy*, New York : Twentieth Century Fund.

Polsby, Nelson W.

1983 *Consequences of Party Reform*, Oxford : Oxford University Press.

Public Citizen

1992 "The NAFTA Does Not Measure Up on the Environmen and Consumer Health and Safety."

Ranney, David C.

1993 "NAFTA and the New Transnational Corporate Agenda," *Review of Radical Political Economy*, 25:4, pp.1-13.

Ros, Jaime

1993 "Free Trade Area or Common Capital Market : Mexico-U.S. Economic Integration and NAFTA Negotiations," Ambler H. Moss, ed., *Assessments of*

the NAFTA, New Brunswick : Transaction.

Shrybman, Steven

1993 "Trading Away the Environment," Grinspun & Cameron, eds., *The Political Economy of North American Free Trade*, pp.271-295.

Sideri, Sandro

1993. "Restructuring the Post-Cold War World Economy: Perspectives and a Prognosis," *Development and Changes*, 24:1, pp.7-27.

Stokes, Bruce

1993a "Mexicon Roulette," *NJ*, 5/15/93, pp.1160-4.

1993b "A Hard Sell," *NJ*, 10/16/93, pp.2472-76.

Strange, Susan

1991 "Are Trading Blocs Emerging Now?" paper presented at 15th IPSA.

U.S. Congress

1993a Senate, Committee on Finance, *Hearing on U.S. Trade Policy and NAFTA*, 3/9/1993.

1993b House, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, *Hearings on Supplemental Agreements to the North American Free Trade Agreement*, 3/11/1993.

U.S. International Trade Commission

1993 *Potential Impact on U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreements*, Washington, D.C. : U.S. ITC.

WP(Washington Post)

WSJ(Wall Street Journal)

Weintraub, Sidney

1991 *U.S.-Mexican Industrial Integration: The Road to Free Trade*, Boulder : WesView Press.

Why NAFTA? : A Political Explanation

Chang Jae Baik

The North American Free Trade Agreement had evoked a wide variety of conjectures

and interpretations regarding the purpose of the United States. They included: i) aiming at trade promoting effects; ii) enhancing capital mobility; iii) pursuing an alternative for multilateralism in case of the failure of the UR; iv) threatening or persuading EU and Japan; v) emerging alternative or safeguard policy of a declining hegemon; vi) pure foreign policy matter, etc.

Instead of establishing another conjecture, I tried a political-process-centered explanation: examining the validity of the hypotheses which had been converted into political-process-related forms from the above interpretations. The findings corroborated the fifth and sixth hypotheses: NAFTA was the administration's agenda. The Clinton administration was the sole promoter of the agreement, pouring every effort and resource into it in the final phase of the legislative process.

Given this finding, I offered a tentative conclusion that regionalism, whether it be confined to the North America, or extended to the Asia-Pacific, had become one of the serious policy ideas for a declining hegemon, the United States.

백창재, 가톨릭대학교 국제학부 교수

주소: 경기도 부천시 원미구 역곡2동 43-1

전화: 032-650-3402

FAX: 032-34-9796