〈제2부 논문〉

미국 통상정책 결정과정에서의 의회의 역할

朴 贊 郁
〈서울大學校 政治學科〉

Ⅰ. 머리말

이 논문은 미국의 대외통상정책 결정과정에서 연방 의회가 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 서술적으로 분석한다. 의회가 통상관련 주요 입법조치를 다루는 과정에서 행정부와 협조하며 또한 갈등을 빚는 양상에 분석의 초점이 맞추어진다. 보완적으로는 의회 내부에서 전개되는 정책적 입장의 상충과 정당간 갈등도 논의된다. 그리고 주요 통상입법사례에 대한 역사적 분석은 의회의 역할이 어떻게 변화되어 왔는가를 보여줄 것이다.

Ⅱ. 통상정책과 의회의 영향력

대외통상정책은 "재화와 용역의 수입과 수출에 관해서 그 범위, 내역 및 방향에 영향을 미치기 위하여 시도되는 국가 행위의 총합"이다(Cohen, 1968: 20). 통상정책은 보다 구체적으로 "수출과 수입의 진흥, 제한과 규제, 그리고 국제통상체계의 창설, 유지 및 조정"을 말한다(Pastor, 1980: 71).

그런데 미국 통상정책의 결정과정을 연구하는 학자들은 그 결정과정의 중요한 행위자가 누구이며 그들간의 관계는 어떠한가에 대한 질문을 부단히 제기하여 왔다. 미국의 정책결정과정에서는 적어도 ① 행정부 내에서 대통령을 핵으로 하는 고위 집행부, ② 행정부 내에서 정책 실무를 담당하는 관료로 구성되는 소관 부서, ③ 제도로서의 의회 전체, ④ 의회 내에서 정책분야에 따라 소관 사항이 구분되는 위원회 및 소위원회, 그리고 ⑤ 이익집단과 같은 사회세력이 중요한 행위자로 지적되고 있다. 물론 이 5개 유형의 정책결정 행위자들이 정책결정체계를 형성하게 되지만 이들간에 맺어지는 관계의 긴밀성이나 그것의 상대적 중요성은 해당되는 정책의 본질적 성격에 따라 상이하다. 리플리와 플랭클린에 의하면 외교·통상·방위 등의 분야를 포함하는 대외정책은 그 본질에 따라 우선 위기관리 정책과 위기가 아닌 정상 상황에서의 정책으로 구분된다. 위기가 아닌 상황에서의 정책은 다시 ① 인력과 물적 자원의 조달, 배치 및 조직에 관련되는 '구조적' 정책과 (예를 들어

국방예산지출의 우선순위 설정과 무기체계 조달) ② 대외원조 제공과 무기판매, 외국으로부터의 이민 규제, 그리고 대외통상 등 대외적으로 정책적 입장을 표명하고 실행하는 '전략적' 정책으로 나뉘어진다. 국내정책과 비교해 볼 때 전자의 구조적 정책은 분배정책, 반면 후자의 전략적 정책은 규제정책과 유사하다. 대외 구조적 정책의 결정과정에서는 행정부 소관 부서, 의회 내 소위원회, 관련 이익집단의 3자간의 관계로 형성되는 하위체계(subgovernment)의 작동이 가장 중요하다. 그 나머지 행위자들간의 관계, 예를 들어 행정부 내 고위 집행부와 의회 전체의 관계는 부차적이다. 대조적으로 대외통상정책을 비롯한 전략적 정책의 결정과정에서는 집행부, 의회 전체 및 사회세력간에 형성되는 3각 관계가 하위정책체계보다 더욱 중요하다. 특히 대통령과 의회와의 상호작용이 가장 큰 비중을 차지하게 된다(Ripley and Franklin, 1991: 22-24, 151-181).

실제로 미국의 통상정책 결정과정을 고찰한 기존의 대표적인 정치학적 연구를 일별하면, 국제정치경제의 구조나 행정부 내 관료정치와 같은 요인이 무시되고 있지는 않지만 대통령, 의회, 경제적 이익집단의 행위에 주로 초점이 맞추어졌다(Schattschneider, 1935; Bauer, Pool, and Dexter, 1972; Pastor, 1980; Destler, 1986a). 그런데 특히 대통령과 의회라는 두 제도간 관계에 주목하여 통상정책을 둘러싼 정치를 분석하는 시각이 전통적으로 주류를 이루었다고 판단된다. 예를 들면 주요 통상입법과정을 역사적으로 고찰한 패스터의 결론은 다른 어떤 개념적 틀보다 의회와 행정부 관계에 주목하는 것이 가장 유효한 접근방법임을 역설한다(Pastor, 1980). 행정부 내 관료 부서나 의회 내 소위원회와 같이 하위체계에 초점을 맞추는 경우 행위자의 자기이익 추구, 부서간 또는 소위원회간의 이해 상충이 강조된다. 그러나 보다 높은 수준에서 제도간 관계를 고찰하는 연구에서는 의회와 집행부가 각각 그 구성원 사이에서 이익과 견해의 분화를 보이지 않는 단일의 통합된 행위자라고 전제된다. 즉 의회 내의 정당갈등은 심각하게 드러나지 않고 국가 정책을 심의하는 의회의 像이 그려진다. 그런데 1970년대 이후 특히 1980년대의 통상정책 결정과정을 연구할 경우에도 이와 같은 전제들이 그대로 적용될 수 있는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 1970년대 이후 미국 의회는 소위원회 중심으로 운영되고 권력구조가 더욱 분산되어 한 제도로서의 통합성을 유지하기가 어렵게 되었다. 의회 내 정당간 갈등이 현저하게 고조되었고 의원들은 선거구 또는 이익집단과의 연계를 형성하는 대표활동을 활발히 전개하였다. 따라서 필자는 이 논문에서 대통령과 의회간의 상호작용에 초점을 맞추는 전통적인 시각을 중심적으로 수용하되 보완적으로 최근의 사례에 대한 논의에서일수록 의회와 사회세력간의 관계, 의회 내 정당간 갈등의 측면을 부각시키고자 한다.

어느 정책분야이든 의원 개인들과 제도로서의 의회가 전개하는 활동의 종류는 다양하다. 이 논문에서는 통상 문제와 관련하여 의회에서 이루어지는 입법 조처의 제안·심의·의결에 초점을 맞춘다. 그러나 의원과 의회의 정책 활동은 이 밖에도 대통령과의 전화 통

화 등의 방식으로 이루어지는 비공식적인 조언, 외국 정부와의 직접적인 접촉, 입법 행위와 직접 결부되지 않는 각종 원내 발언, 집행부와의 개인적인 서신교환, 대통령 및 행정부를 상대로 법원에 제소하는 행위, 그리고 기자회견이나 면접 등 대중매체를 통한 여론조성활동이 모두 정책활동이 될 수 있는 것이다(Burgin, 1993: 339-340). 예를 들어 1987년 6월 20일에 의원 5명이 의사당 앞 마당에서 큰 쇠망치로 토시바 라디오를 분쇄하는 과정이 텔레비전을 통해 방영되었다. 토시바의 자회사가 군사상 중요한 감응 장치의 기술을 소련에게 팔았다는 사실이 확인되면서 의원들이 이에 대한 항의를 표명했던 것이다. 의원들은 이러한 행동을 함으로써 자신의 입장을 지지하는 선거구민, 이익집단과 정치자금 기부자를 만족시키고 대중의 인지도를 제고시키고자 했을 것이다. 이 장면이 일본의 텔레비젼을 통해서도 반복하여 방영되자 그 다음 날 토시바 회장이 사임 의사를 표명하고 또한 얼마 후 미국의 주요 일간지에 이 회사의 사과문이 게재되었는가 하면 일본 정부가 마련한 수출통제 조치를 일본 국회가 마침내 입법화하기에 이르렀다. 요컨대 입법활동이 의회의 핵심적 기능임에도 불구하고 의회 밖에서의 상징적인 행위조차 정책적 의미를 가질 수 있다는 것이다.

미국의 헌법은 의회에 통상정책에 대한 명백한 권한을 부여하고 있다. 즉 의회는 관세를 부과하는 권한, 그리고 외국과의 통상을 규제할 권한을 갖는다고 규정되어 있다. 그리하여 의회는 그 스스로 관세율을 정하는 법률을 제정할 수 있으며, 또한 이를 대통령에게 위임할 수도 있다. 1934년에 互惠通商協定法(The Reciprocal Trade Agreement Act)이 대통령에게 대외통상협정의 교섭과 체결에 관한 권한을 부여한 이후 대통령의 역할이 팽창되어 왔으나 의회가 대통령의 통상정책 수행을 부단히 감독하고 통제한다는 사실을 간과해서는 안된다. 의회의 동의에 의하여 대통령이 체결한 통상협정은 관세 및 비관세 무역장벽을 완화하는 등 지속적인 조치를 요구하는데 이러한 조치는 대부분의 경우에 입법 사항에 해당된다. 따라서 미국이 체결 또는 참가한 쌍무적 및 다자적 통상협정은 그것이 이행되기 위하여 다시 의회의 입법이 필요하다(이상돈, 1991: 14-16).

통상정책분야에서 의회가 행정부에 행사하는 영향력은 매우 미묘하고 복잡하기 때문에 통상입법의 본질적 내용에만 주목해서는 안된다. 통상입법이 행정부의 의사결정 구조나 절차를 어떻게 변경시키고자 의도하는가도 함께 살펴보아야 한다. 형식적 절차의 변화가 정책의 내용에 있어서 차이를 가져올 수 있는 것이다. 절차적 측면의 입법은 다음과 같은 몇 가지 형태를 취한다.

첫째, 의회는 행정부 내에 의회의 관심과 기대에 부응할 것으로 기대되는 새로운 기관을 설립하거나 새로운 직책을 만든다. 1962년의 通商擴大法(The Trade Expansion Act)은 종래에 국무부가 담당하던 통상교섭을 대통령 직속으로 새로 설치된 특별무역대표(STR)로 이양하는 계기를 마련하였고, 1974년의 通商法(The Trade Act)은 특별무역대표의 권한을 조문에 명시적으로 규정하였다. 이 기관은 행정부에 소속되지만 의회의 정책상 지시를

이행하여야 할 법적 의무를 지게 되었다(Lindsay, 1994: 198).

둘째, 행정부의 의사결정에 새로운 참여자를 추가할 것을 의무화한다. 이러한 조치의 의도는 물론 의회의 선호에 좀 더 부합하는 의사결정이 행정부 내에서 이루어지도록 하기 위한 것이다. 예를 들어, 1974년의 통상법은 행정부가 통상에 관한 교섭 시에 노동·기업·농업·소비자 단체 등 민간 부문으로부터 전문기술적 자문을 받도록 하였다. 또한 의원이 통상교섭의 공식적인 자문역으로 임명되도록 규정하였다. 이것에 근거하여 대외통상교섭에 여러 의원들과 보좌관들이 참여하였다(Lindsay, 1994: 198-199).

셋째, 입법적 거부(legislative veto) 조항을 삽입하는 것이다. 입법적 거부는 의회가 대통령에게 권한을 위임하되, 대통령의 조치에 대하여 의회가 불만족하는 경우에 이를 의회에서의 단순결의(simple resolution) 또는 동일결의(concurrent resolution)로써 無效化하는 것이다. 입법적 거부는 1院의 단순결의만으로도 가능하고 대통령의 서명행위에 구애되지 않기 때문에 그 헌법적 적합성이 논란을 빚어 왔다. 마침내 1983년에 연방 대법원은 입법적 거부가 헌법의 권력분립원리에 위반된다고 판시하였다(*Immigration and Naturalization Service v. Chadha*). 그 결과 입법적 거부의 효과는 격감되었으나 의회는 최근까지도 제한된 형태의 입법적 거부권을 행사하고 있다. 왜냐하면 의회의 거부 결의가 정책의 본질적 내용이 아니라 의사 절차에 관련될 경우 의회 내 위원회, 一院, 또는 양원의 거부 결의는 합헌적이기 때문이다(Lindsay, 1994: 199; Cooper, 1985). 1988년의 綜合通商法(The Omnibus Trade and Competitiveness Act)은 대통령이 통상협정을 교섭·체결하고 의회가 이 협정의 이행 법안을 심의·의결함에 있어서 신속처리 절차(fast-track)가 적용될 수 있도록 하였는데 여기에 입법적 거부의 가능성이 개재되어 있다. 즉 협정을 위한 교섭의 개시가 의회에 통보된 후 60 회기일 이내에 의회는 대통령이 의회와 협의를 하지 않는다고 판단할 경우 신속처리 절차의 적용을 거부할 수 있다. 이러한 입법적 거부는 하원의 세입위원회나 규칙위원회, 그리고 상원의 재무위원회 중 어느 하나에서의 의결만으로도 효력을 갖게 된다. 1991년 3월에 부시 대통령은 우루과이 라운드 협상, 또한 멕시코와의 무역장벽을 제거시키기 위한 북미자유무역협정 교섭과 관련하여 신속처리 절차의 적용을 2년 더 연장하도록 의회에 요청한 바 있었다. 의회의 각 원은 5월 하순에 이 절차 적용의 연장을 거부하자는 결의안(H. Res. 101과 S. Res. 78)을 부결시킴으로써 부시 대통령의 대외통상교섭을 뒷받침하였다(*Congressional Digest*, Feb., 1992, 39).

넷째, 행정부의 의사결정을 규율하는 새로운 절차적 요건을 마련한다. 1988년의 종합통상법은 외국의 불공정 무역관행에 대한 제재 권한을 대통령으로부터 미국 무역대표부(USTR)로 이양하고 제재 절차를 보다 구체화하였다. 이것은 301조에 정해진 권한을 대통령이 적극적으로 행사하지 않고 있다는 의회의 판단에 기인하였다. 그리고 종래에 유지되던 일반 301조와 별도로 제재의 범위나 강도에 있어서 강화된 수퍼 301조를 신설하였다.

다섯째, 통상 현안에 대한 보고서를 행정부로 하여금 제출하도록 의무화한다. 이를테면 수퍼 301조는 國家貿易推計報告書(National Trade Estimate)를 무역대표부가 제출하도록 하고 있다. 무역대표부는 이 보고서를 바탕으로 불공정 무역관행에 대한 조사와 보복 조치를 취하게 된다. 의회의 보고서 제출 요구는 행정부로 하여금 국정 현안에 대한 정보를 제공하도록 하고 필요하다면 의회가 개입하여 행정부를 견제할 가능성을 열어 주고 있다.

의회가 통상입법과정에서 위와 같은 절차적 측면을 중시하는 데에는 이유가 있다. 자유무역주의 아니면 보호무역주의와 같은 통상정책의 본질적인 내용과 조치에 관한 문제는 논쟁적일 수밖에 없다. 이에 비하여 절차적 변경은 중립적인 것으로 간주되기 용이하다. 절차적 입법은 사후의 치유보다는 사전 예방의 성격을 갖고 있다. 의회의 의도에 배치되는 행정부의 조치를 미리 봉쇄함으로써 행정부의 의회에 대한 책임성을 제고시킨다. 신제도주의적 입장은 절차의 개선이 의회가 쟁점이 제기될 때마다 행정부와 대결하지 않고서도 행정부를 효율적으로 통제하도록 해주며, 따라서 의원들은 정치적으로 유리한 활동에 보다 더 많은 시간과 노력을 쏟을 수 있다고 주장한다(Moe, 1987).

절차적 입법은 명문화되어 있지 않고 있으나 본래 의도하는 방향대로 실질적인 정책목표를 달성하는 예가 적지 않다. 예를 들면 1988년의 종합통상법이 외국의 불공정 무역관행에 대한 제재를 의무화하자 부시 행정부는 의회를 만족시키는 동시에 동맹국 일본에 대한 보복 조치를 회피하려는 시도로서 미국과 일본 양국의 구조 문제를 상호 협력하는 쌍무적 교섭(Structural Impediments Initiative)을 1989년 5월에 개시하였다(양기웅, 1994). 그리고 일본이나 한국의 대폭적인 양보를 받아 냄으로써 미국 의회 입장에서는 소기의 목적을 달성하였다.

통상정책 결정과정에서 의회보다는 대통령의 영향력이 압도적 우위에 있다고 보는 사람은 의회의 정책적 역량을 강조하는 시각을 마치 "코페르니쿠스적인 우주에 대하여" 그릇되게 적용되는 "톨레미적인 견해"라고 비판할지도 모른다(Lindsay, 1992-93: 608). 통상정책 결정과정에서 대통령을 핵으로 하는 집행부가 지배적인 우위를 점한다는 시각은 다음 절에서 서술되는 바와 같이 대체로 1930년대 중반 이후 1960년대 말까지의 시기에 해당하는 미국의 통상정책 결정을 고찰하는 경우에 얻어진다. 1934년의 互惠通商協定法으로 대통령이 관세 책정권을 의회로부터 위임받은 이후 일반적으로 대통령이 제안하고 의회가 이를 거부하기보다는 승인하는 양태가 약 40년 동안 유지되어 왔기 때문이다. 물론 오늘날에도 의회는 통상협정의 이행 법안에 신속처리 절차를 계속하여 적용하도록 허용하는 등 행정부의 대외교섭을 뒷받침해 주고 있다. 사실 의회는 사후에 초래될지도 모르는 극심한 재앙이나 부담에 대한 책임을 회피하기 위하여 대통령에게 권한을 위임한다고도 할 수 있다. 의원들은 주기적으로 실시되는 선거에서 승리하여 정치적 생명을 연장시켜야 하기 때문에 비난을 받아 지지를 상실할 우려가 있는 입장을 회피하게 된다(Fiorina,

1986; Destler, 1986b; Goldstein, 1988; Weaver, 1986).

그런데 통상정책 결정과정에서 의회의 역할이 대통령의 열등한 동반자라고 보일 때조차 의회가 무기력하다거나 침묵으로 일관하기 때문에 그 역할이 중요하지 않다는 결론에 이르러서는 안된다. 우선 후술하는 바와 같이 1930년대 중반 이후 40년 정도의 기간에 대통령과 의회 사이에 포괄적 무역정책에 대한 폭넓은 합의가 있었다. 그리고 의회 내에서도 정당간 입장의 차이가 극심하지 않았다. 이와 같은 조건에서 두 제도간의 협조가 광범하게 이루어졌던 것이다. 이러한 조건이 더 이상 지속되지 않고 붕괴되는 경우에 의회는 언제든 대외통상권을 강력히 주장하게 되는 것이다(Pastor, 1980: 197-199; Mann, 1990; 백창재, 1994b; Destler, 1986a: 30-31; Nivola, 1986).

통상협정의 교섭과 또한 그것이 결과하는 협정의 이행 법안에 신속처리 절차를 적용하는 것이 반드시 의회의 수동적인 자세를 의미하는 것은 아니다. 이 절차는 1974년의 통상법에서 의회가 대통령에게 각종 무역장벽을 제거 또는 감소하기 위한 협정의 교섭권을 광범위하게 부여하면서 처음으로 도입되었다. 1988년의 종합통상법에 의하면 신속처리 절차는 이러한 협상을 개시하기 전에 대통령이 상원 재무위원회와 하원 세입위원회에 통고하고, 협상과정에서 의회와 협의하여 협정이 체결되면 이 협정의 이행 법안을 상·하원 각각의 과반수 의결로 수정 없이 통과 또는 부결시키는 것이다. 이 때 이행 법안이 통과되면 그 협정에 대한 의회의 비준과 국내법으로의 수용이 동시에 이루어진다(이상돈, 1991). 따라서 신속처리 절차는 의회를 행정부 조치에 대한 거수기로 만드는 것이 아니라 협상과정에서부터 의회와 행정부의 긴밀한 협의를 가능하게 함으로써 의회의 영향력을 확보해 준다. 또한 이 절차는 체결된 협정의 이행 법안에 대한 수정이 불가능하므로 외국에 대한 미국 행정부의 공신력을 높이는 목적에도 기여한다.

요컨대, 미국의 통상정책 결정과정에서 행정부가 의회에 대하여 상대적으로 우위를 점하는 경우에라도 행정부의 행위는 의회의 반응을 예기하여 취해진다. 대통령은 행정부 제안이 의회에서 거부되는 것을 방지하기 위하여 의회의 분위기를 읽고 그 제안이 승인될 수 있도록 변경한다. 의회는 직접적인 행위를 취하지 않더라도 소극적으로 그 영향력을 발휘한다(Friedrich, 1941: 589-591). 결국 의회는 그 선호를 강하게 표명하지 않을 때조차 정책적 영향력을 우회적으로 행사한다.

Ⅲ. 의회와 통상입법: 역사적 고찰

1. 1970년대 이전의 통상정책 결정과 의회

미국의 통상정책 결정과정에서 의회와 행정부의 역학 관계는 시간의 흐름에 따라 변화

다섯째, 통상 현안에 대한 보고서를 행정부로 하여금 제출하도록 의무화한다. 이를테면 수퍼 301조는 國家貿易推計報告書(National Trade Estimate)를 무역대표부가 제출하도록 하고 있다. 무역대표부는 이 보고서를 바탕으로 불공정 무역관행에 대한 조사와 보복 조치를 취하게 된다. 의회의 보고서 제출 요구는 행정부로 하여금 국정 현안에 대한 정보를 제공하도록 하고 필요하다면 의회가 개입하여 행정부를 견제할 가능성을 열어 주고 있다.

의회가 통상입법과정에서 위와 같은 절차적 측면을 중시하는 데에는 이유가 있다. 자유무역주의 아니면 보호무역주의와 같은 통상정책의 본질적인 내용과 조치에 관한 문제는 논쟁적일 수밖에 없다. 이에 비하여 절차적 변경은 중립적인 것으로 간주되기 용이하다. 절차적 입법은 사후의 치유보다는 사전 예방의 성격을 갖고 있다. 의회의 의도에 배치되는 행정부의 조치를 미리 봉쇄함으로써 행정부의 의회에 대한 책임성을 제고시킨다. 신제도주의적 입장은 절차의 개선이 의회가 쟁점이 제기될 때마다 행정부와 대결하지 않고서도 행정부를 효율적으로 통제하도록 해주며, 따라서 의원들은 정치적으로 유리한 활동에 보다 더 많은 시간과 노력을 쏟을 수 있다고 주장한다(Moe, 1987).

절차적 입법은 명문화되어 있지 않고 있으나 본래 의도하는 방향대로 실질적인 정책목표를 달성하는 예가 적지 않다. 예를 들면 1988년의 종합통상법이 외국의 불공정 무역관행에 대한 제재를 의무화하자 부시 행정부는 의회를 만족시키는 동시에 동맹국 일본에 대한 보복 조치를 회피하려는 시도로서 미국과 일본 양국의 구조 문제를 상호 협력하는 쌍무적 교섭(Structural Impediments Initiative)을 1989년 5월에 개시하였다(양기웅, 1994). 그리고 일본이나 한국의 대폭적인 양보를 받아 냄으로써 미국 의회 입장에서는 소기의 목적을 달성하였다.

통상정책 결정과정에서 의회보다는 대통령의 영향력이 압도적 우위에 있다고 보는 사람은 의회의 정책적 역량을 강조하는 시각을 마치 "코페르니쿠스적인 우주에 대하여" 그릇되게 적용되는 "틀레미적인 견해"라고 비판할지도 모른다(Lindsay, 1992-93: 608). 통상정책 결정과정에서 대통령을 핵으로 하는 집행부가 지배적인 우위를 점한다는 시각은 다음 절에서 서술되는 바와 같이 대체로 1930년대 중반 이후 1960년대 말까지의 시기에 해당하는 미국의 통상정책 결정을 고찰하는 경우에 얻어진다. 1934년의 互惠通商協定法으로 대통령이 관세 책정권을 의회로부터 위임받은 이후 일반적으로 대통령이 제안하고 의회가 이를 거부하기보다는 승인하는 양태가 약 40년 동안 유지되어 왔기 때문이다. 물론 오늘날에도 의회는 통상협정의 이행 법안에 신속처리 절차를 계속하여 적용하도록 허용하는 등 행정부의 대외교섭을 뒷받침해 주고 있다. 사실 의회는 사후에 초래될지도 모르는 극심한 재앙이나 부담에 대한 책임을 회피하기 위하여 대통령에게 권한을 위임한다고도 할 수 있다. 의원들은 주기적으로 실시되는 선거에서 승리하여 정치적 생명을 연장시켜야 하기 때문에 비난을 받아 지지를 상실할 우려가 있는 입장을 회피하게 된다(Fiorina,

1986; Destler, 1986b; Goldstein, 1988; Weaver, 1986).

그런데 통상정책 결정과정에서 의회의 역할이 대통령의 열등한 동반자라고 보일 때조차 의회가 무기력하다거나 침묵으로 일관하기 때문에 그 역할이 중요하지 않다는 결론에 이르러서는 안된다. 우선 후술하는 바와 같이 1930년대 중반 이후 40년 정도의 기간에 대통령과 의회 사이에 포괄적 무역정책에 대한 폭넓은 합의가 있었다. 그리고 의회 내에서도 정당간 입장의 차이가 극심하지 않았다. 이와 같은 조건에서 두 제도간의 협조가 광범하게 이루어졌던 것이다. 이러한 조건이 더 이상 지속되지 않고 붕괴되는 경우에 의회는 언제든 대외통상권을 강력히 주장하게 되는 것이다(Pastor, 1980: 197-199; Mann, 1990; 백창재, 1994b; Destler, 1986a: 30-31; Nivola, 1986).

통상협정의 교섭과 또한 그것이 결과하는 협정의 이행 법안에 신속처리 절차를 적용하는 것이 반드시 의회의 수동적인 자세를 의미하는 것은 아니다. 이 절차는 1974년의 통상법에서 의회가 대통령에게 각종 무역장벽을 제거 또는 감소하기 위한 협정의 교섭권을 광범위하게 부여하면서 처음으로 도입되었다. 1988년의 종합통상법에 의하면 신속처리 절차는 이러한 협상을 개시하기 전에 대통령이 상원 재무위원회와 하원 세입위원회에 통고하고, 협상과정에서 의회와 협의하여 협정이 체결되면 이 협정의 이행 법안을 상·하원 각각의 과반수 의결로 수정 없이 통과 또는 부결시키는 것이다. 이 때 이행 법안이 통과되면 그 협정에 대한 의회의 비준과 국내법으로의 수용이 동시에 이루어진다(이상돈, 1991). 따라서 신속처리 절차는 의회를 행정부 조치에 대한 거수기로 만드는 것이 아니라 협상과정에서부터 의회와 행정부의 긴밀한 협의를 가능하게 함으로써 의회의 영향력을 확보해 준다. 또한 이 절차는 체결된 협정의 이행 법안에 대한 수정이 불가능하므로 외국에 대한 미국 행정부의 공신력을 높이는 목적에도 기여한다.

요컨대, 미국의 통상정책 결정과정에서 행정부가 의회에 대하여 상대적으로 우위를 점하는 경우에라도 행정부의 행위는 의회의 반응을 예기하여 취해진다. 대통령은 행정부 제안이 의회에서 거부되는 것을 방지하기 위하여 의회의 분위기를 읽고 그 제안이 승인될 수 있도록 변경한다. 의회는 직접적인 행위를 취하지 않더라도 소극적으로 그 영향력을 발휘한다(Friedrich, 1941: 589-591). 결국 의회는 그 선호를 강하게 표명하지 않을 때조차 정책적 영향력을 우회적으로 행사한다.

Ⅲ. 의회와 통상입법: 역사적 고찰

1. 1970년대 이전의 통상정책 결정과 의회

미국의 통상정책 결정과정에서 의회와 행정부의 역학 관계는 시간의 흐름에 따라 변화

를 거듭하여 왔다. 우리는 미국 통상입법의 역사적 전개를 개관해 봄으로써 이 분야에 있어서 의회의 역할에 대한 동태적인 분석을 시도할 수 있다. 이 논문에서는 1960년대 말 또는 1970년대 초 이후 최근의 통상입법에 보다 더 많은 관심을 두고 있으나, 우선 그 이전 입법의 역사를 간략히 살펴본다. 1970년대 이전의 시기는 다시 1930년의 스뭇-홀리 관세법(The Smoot-Hawley Tariff Act)을 분수령으로 해서 그 이전과 이후의 두 시기로 구분된다. 1789년 이후 1930년에 이르는 첫번째 시기에 있어서 통상정책은 의회의 우위와 주도 아래 결정되었던 반면에, 두번째 시기에서는 대조적으로 대통령이 우위를 차지하고 의회가 반응하는 입장에 있었다.

1789년에 제정된 최초의 관세법으로부터 시작하여 1930년의 스뭇-홀리 관세법에 이르기까지 미국의 통상정책은 국내 경제정책의 연장선에 있었다. 관세는 국가 세입의 최대 주요 원천이었다. 1837년과 1861년 사이의 기간에 관세는 연방 세입의 90%를 차지하였고, 1910년에도 여전히 세입의 50% 정도를 점유하였다(Pastor, 1980: 73; Destler, 1986: 12). 그리고 관세는 국내의 신생 산업을 보호하고 사치품 및 유해품의 소비를 억제하는 수단으로 활용되었다. 그런데 각각 공화당과 민주당의 연원인 건국 초의 연방주의자들이나 제퍼슨 공화주의자들은 자유무역을 지지하였고, 최초 관세법이 책정한 관세율은 평균적으로 8.5%이었다.

하지만 그 이후 관세는 현시적인 정치쟁점으로 부각되고 관세율은 선거 이후 의회 내 정당 구성에 따라 기복을 보이면서 증가하였다. 1816년의 관세법에 와서 국내 유치산업(infant industry)의 육성 논리를 바탕으로 보호무역주의가 채용되기 시작하였다. 이 때 관세율은 평균적으로 15%이었는데 모제품·면제품과 철강에 특히 높은 수준의 관세가 부과되었다. 1928년에 관세율의 평균은 45%에 이르렀다. 1846년부터 1860년 사이에, 그리고 1913년부터 1922년 사이에 민주당의 의회 내 강세에 힘입어 관세율이 인하 또는 소강 상태를 보였으나 1930년까지 전체적으로 보면 관세율은 매우 높았고 보호무역주의가 지배적이었다. 남북전쟁을 전후해서 관세 문제는 중요한 정치쟁점이 되었는데 1888년 대통령 선거를 보면 관세 문제가 민주당의 클리블랜드 후보와 공화당의 해리슨 후보 사이에 거의 유일한 쟁점으로 부각되었다(Pastor, 1980: 75). 민주당의 자유무역주의는 해외 판매에 이해관계를 갖고 있던 남부의 대농장주에 의하여 강력히 뒷받침되었고, 공화당의 보호무역주의는 국내산업의 보호를 외치는 북부의 공업자본가에 의하여 강력히 지지되었다.

의회 내 보호무역주의 세력의 지배, 그리고 이에 동조하는 공화당 출신 후버 대통령의 등장은 마침내 1930년에 스뭇-홀리 관세법의 제정을 가져왔다. 하원에서 이 법안은 찬성 222, 반대 153으로 통과되었다. 공화당 내에서는 208 대 20, 민주당 내에서는 14 대 133으로 찬반이 엇갈렸다. 정당간의 극심한 이견이 표명되었던 것이다. 이 법은 영국 등 외국의 보복 조처를 야기하고 국제무역의 퇴조를 가져왔으며, 경제 대공황과 제2차 세계

대전의 원인으로도 지적될 만큼 부정적인 반향을 불러일으켰다. 아무튼, 미국 의회는 1930년경에 이르기까지 관세율을 책정하는 통상입법을 주도적으로 제정하였고, 대통령은 의회의 결정을 수용하여 집행하였던 것이다.

1934년의 互惠通商協定法은 미국 통상정책의 내용과 결정과정에서 무역자유화와 대통령 우위의 시대를 열었다. 루즈벨트 대통령은 경제 대공황을 극복하는 대책의 일환으로서 이 법안을 의회에 제출하였다. 이 법안은 의회가 관세율을 책정하는 권한을 직접 행사하는 대신에 대통령이 외국과의 협상을 통해서 관세를 삭감할 수 있도록 의회가 권한을 위임하는 것을 주된 내용으로 하였다. 공화당 의원들은 의회가 갖는 조세부과권, 상원의 조약비준권을 내세워 이 법안을 강력하게 반대하였다. 이에 대응하여 민주당에서는 대통령의 대외협상권을 3년으로 제한하는 등의 타협안을 제시하였다. 하원 표결에서 이 법안은 찬성 274 대 반대 121로 통과되었다. 민주당 의원들의 96%가 찬성하고(272 대 11), 공화당 의원들의 98%는 반대하여(2 대 110) 정당간에 현저한 균열이 표출되었다(Pastor, 1980: 86-90).

호혜통상협정법의 의의와 효과는 여러 가지 측면에서 강조된다. 우선 관세를 포함한 무역장벽의 점진적이며 호혜주의를 토대로 하는 감소의 시작을 의미하였다. 또한 무역의 자유화가 국가안보와 경제번영을 가져온다는 것에 대한 합의를 형성하고 확산시키는 계기를 마련하였다. 의회와 대통령간의 역학관계 측면에서 이 법은 후자의 우위를, 그리고 통상정책에 대한 사회적 압력의 약화를 시사하였다(Haggard, 1988). 대외통상정책은 외교와 안보정책의 연장선상에서 결정되고 집행되게 되었다. 호혜통상협정법은 1932년 이후에 수차례 개정되면서 다소 변경된 점이 있었으나 1960년대 초까지 미국 통상정책의 골간을 이루었다.

제한된 시기 동안에 관세율을 정하는 대통령의 권한은 1937년, 1940년, 1943년에 연속적으로 경신되었다. 앞의 두 경우에는 3년씩, 그리고 1943년에는 2년 더 연장되었다. 이것은 의회의 양원에서 각각 채택된 합동결의(joint resolution)에 의하여 이루어졌는데 이와 관련된 표결은 여전히 현저한 정당균열을 노정하였다.

제2차 세계대전을 겪고 냉전이 시작되면서 미국은 유일하게 막강한 경제력을 가진 대국으로 등장하였다. 루즈벨트 대통령은 1945년에 장차 3년에 걸쳐 당시 관세율 수준의 50%를 삭감하는 권한을 의회에 요청하여 승인을 얻었다(Pastor, 1980: 96-98). 이렇게 개정된 법은 쌍무적 협정에서 다자주의 협정으로 도약하는 기틀을 마련했다. 루즈벨트 사후에 트루만은 전임 대통령의 통상정책 기조를 그대로 유지하였다. 1947년 봄에 제네바에서 22개 외국과 더불어 다자무역협상의 제 1 라운드를 개최하여 그 해 가을에 이르러 일반협정(GATT)의 서명에 이르렀다. 그러나 80대 의회(1947-1949년)는 1933년 이래 처음으로 양원이 모두 공화당의 지배에 들어갔다. 1948년에는 트루만 대통령의 반대에도 불

구하고 대통령의 관세책정권이 단 1년 더 연장되었으며 국내산업보호를 위한 臨界稅率(peril points) 조항이 개정된 법에 삽입되었다. 의회는 일반협정의 집행기관으로 창설될 국제무역기구(ITO)의 미국 가입을 승인하지 않았다. 1934년의 호혜통상법 제정 이후 최초로 의회가 대통령의 주도권을 제약하는 상황이 잠시나마 전개되었다.

81대 의회(1949-1951)에서 민주당은 다시 상·하원의 다수자가 되었다. 1949년에 임계세율조항을 포함했던 1948년의 법이 폐기되었으며 한편 대통령의 대외통상교섭과 관세책정의 권한이 1948년을 기점으로 3년간 연장되었다. 82대 의회에서도 민주당의 다수자 지위는 변하지 않았지만 민주당 상당수 의원들이 공화당 대부분의 의원들에 동조하여 임계세율과 함께 수입피해 구제를 위한 예외조항(escape clause)이 삽입되었다. 그런데 83대(1953-1955년) 의회에서는 공화당이 양원에서 다수당이 되었다. 의회는 1953년과 1954년에 각각 1년씩 대통령의 권한을 연장하였다. 그리고 84대 의회에서 민주당이 상·하원의 다수당으로 복귀하였는데 이러한 민주당의 강세는 무려 96대(1979-1981년) 의회까지 그대로 지속되었다. 1955년 의회는 1955년 아이젠하워 대통령의 권한연장요청에 대하여 3년, 그리고 1958년에는 4년을 추가로 승인하였다.

1934년의 호혜통상협정법과 이것의 연속적인 개정을 통해서 미국의 관세율은 현저히 인하되었다. 1958년에는 1934년의 관세율 기준으로 80%이상이 격감되었던 것이다. 그런데 특히 1940년대와 1950년대에 와서는 공화당과 민주당이 모두 관세인하를 통한 무역의 확대라는 원칙에 있어서 큰 이견을 보이지 않았음에 주목해야 한다. 정당간의 정책갈등은 무역을 확대한다는 원칙이나 대통령의 주도에 대한 이견에서 비롯되지 않았으며 임계세율과 예외조항의 존치여부가 논쟁을 빚었다. 즉 의회 내 보호주의세력은 포괄적 무역정책에서가 아니라 개별부문에서의 혜택을 확보하는 데에 관심을 기울였다.

케네디 대통령은 1962년에 미국의 수출을 획기적으로 확대하며, 당시에 새롭게 형성된 유럽공동시장에서 정치·경제적 이익을 추구하기 위해서 통상확대법의 제정을 주도하였다. 이 법안의 주된 내용은 5년에 걸쳐 1962년 수준의 관세율을 50% 삭감하고, 임계세율조항을 삭제하며 예외조항의 적용기준을 강화하고, 통상협상의 대변인 역할을 하는 특별무역대표를 대통령 직속으로 임명하는 것이었다. 반대자를 설득하는 방편으로 관세인하 때문에 피해를 입는 기업과 노동자를 지원하는 무역조정계획(trade adjustment program)을 포함시켰다.(Pastor, 1980: 107-108). 하원의 경우에 이 법안은 298 대 125로 통과되었고 궁극적으로는 상원의 승인도 얻어 입법화되었다. 민주당은 압도적으로 지지하고 공화당은 찬반이 거의 백중세로 나누어졌다. 이 법의 제정으로 케네디 라운드가 개시되었는데 이 법은 1970년대 이전에 있어서 무역자유화의 절정을 대표하는 것이었다.

호혜통상협정법이 효력을 발생한 이후부터 1960년대 말 까지의 시기에 있어서 대통령은 통상정책 결정을 주도하였다. 그러나 이것은 대통령을 핵심으로 하는 집행부의 일방적인

행동을 의미하는 것이 결코 아니었다. 의회는 대통령에게 권한을 위임하면서 대통령이 의회와 협의하도록 했으며 정책집행에 대한 감독기능을 수행하였다. 따라서 대통령은 자신의 정책의도에 대한 의회의 반응을 감지하지 않을 수 없었고 의회의 예기되는 반응에 기초하여 정책을 제안하였다. 이 시기 동안에는 아이젠하워 대통령만이 유일한 공화당 출신 대통령이었는데 그 역시 민주당 출신 대통령들과 마찬가지로 자유무역을 신봉하고 실천한 인물이었다. 한편 하원에서의 표결기록을 분석한 연구에 의하면 공화당보다는 민주당이 보다 더 자유주의적인 입장을 지지하였다. 그런데 흥미로운 점은 시간적 경과에 따라 공화당의 보호주의적 입장이 점차 약화되고 민주당의 자유무역주의도 서서히 약화되는 경향이 있었다는 것이다. 그리하여 1940년대 후반부터 1960년대 중반 사이에 포괄적 무역정책에 있어서 두 정당간의 차이는 현저하지 않았고 수렴해 가는 경향을 보였다(Pak, 1991: 63-79; Kim, 1994: 106-131). 한편 자유무역의 지역적 지지기반에 있어서도 변화가 나타났다. 1930년대와 1940년대까지만 해도 남부출신 의원들이 북부출신 의원들보다 자유무역을 더 강력히 지지하는 현상이 뚜렷하였다. 그러나 1960년대에 이르러 북부출신 의원들이 오히려 더 자유무역을 지지하는 반전현상이 나타났다. 특히 전통적으로 보호무역주의의 강력한 기반이던 북동부지역은 1960년대 와서 자유무역을 가장 적극적으로 지지하는 지역이 되었다. 이것은 북동부지역에서 민주당의 기반이 서서히 강화되었고 또한 그 지역 선거구의 경제적 이익도 자유무역을 지지하는 방향으로 변화되었음을 말해 주는 것이다(Kim, 1994: 149-178).

호혜통상협정법 이후 1970년대 초에 이르는 주요 통상입법과정을 분석한 패스터의 관찰에 따르면 보호무역주의의 대두에 비판의 소리가 높아졌다가 안도의 한숨을 쉬는 것으로 끝나는 주기적인 현상(the cry-and-sigh cycle)을 발견할 수 있다. 대외경쟁력의 약화로 타격을 받는 기업, 산업부문, 노조는 관세위원회(TC) 또는 국제통상위원회(ITC)와 같은 기관을 통해 구제를 요청하지만 만족스러운 대응을 얻어내지 못할 때 공감하는 의원들에게 호소한다. 그 의원들은 이 문제와 관련하여 법안 및 수정안을 발의하고 청문회의 개최 등을 통하여 지지세력을 확보하게 된다. 이 시점에서 경제학자나 자유무역주의를 지지하는 집단들이 보호무역주의를 비판하는 목소리를 높이게 된다. 법안에 대한 논쟁이 가열되면서 대통령을 비롯한 집행부는 수입피해 구제조치에 관심을 표명하고 예외조항을 안전판으로 강구한다. 일부 이익집단은 만족하게 되고 불만족한 이익집단이라도 자신들의 문제제기는 긍정적으로 받아들인다. 의회는 결국 기본골격에서는 자유무역을 지향하는 법을 통과시키거나 적어도 보호무역법은 부결시킨다. 안도의 한숨이 들리게 된다(Pastor, 1980: 191-193). 이러한 현상은 대통령의 주도에만 이끌리지 아니하고 사회세력의 요구에 반응하며 대통령과 행정기관에 경보를 알리는 의회의 역할을 말해 주는 것이다.

2. 1970년대 이후의 통상정책 결정과 의회

1960년대 말에 이르면 전후 경제를 회복한 일본과 서부유럽국가들이 미국의 경제적 패권을 약화시키는 조짐이 역력해졌다. 미국 의회의 안과 밖에서 보호무역주의가 서서히 대두되었다. 그리고 의회가 통상정책 결정에 적극적으로 개입하려는 의도가 표출되기 시작하였다. 1969년 11월에 닉슨은 이미 1967년에 시효가 지난 대통령의 관세삭감권을 재확립하기 위하여 법안을 마련해서 의회에 보냈다. 이 법안(HR14870)은 닉슨 행정부 최초의 통상법안이었는데 1970년에 와서 하원은 이 법안 대신에 보호무역주의적 조치를 보다 강화하는 법안(HR18970)을 통과시켰다. 후자는 섬유·신발·석유에 대한 수입할당 부과를 의무화하는 내용을 포함하였다. 민주당 의원들의 3분의 2 정도가 이에 찬성하였고(137 대 83), 공화당 의원들 사이에서는 반대가 약간 많았으나 의견이 엇갈렸다(78 대 82). 여기서 자유무역주의에 대한 공화당과 민주당의 전통적인 입장이 반전되는 기미가 나타났다. 이 법안은 상원에서 폐기되었으나 미국 통상정책에서 보호주의적 요소가 강화되는 것을 예고하였다.

1973년 4월에 닉슨 대통령은 그의 두번째 통상법안을 의회에 제출하였다. 이 법안은 수입피해구제, 공산국가에 대한 최혜국 지위 정지, 그리고 무역수지조정을 위한 가중관세(surcharge) 또는 수입할당을 부과하는 조치를 포함했으나 전체적으로는 대통령에게 전례없는 권한을 위임하는 자유무역지향적 정책제안이었다. 대통령에게 관세인하협정을 체결할 수 있는 5년 유효의 권한 뿐만 아니라 미국 역사상 최초로 대통령에게 "자유무역에 대한 모든 장벽을 조화, 감소, 또는 제거하는 협정교섭의 권한"도 부여하였다(Pastor, 1980: 137).

이 법안의 심의과정에서 주목되는 점은 노조가 강력한 반대의 입장을 표명하였고 이와 연계된 민주당 의원들이 이에 동조하였다는 사실이다. 노동총연맹-산업별회의(AFL-CIO)는 역사적으로 선호하던 자유무역주의를 버리고 1934년 호혜통상협정법 이래 처음으로 보호무역주의 세력으로 변신하였다. 노조는 닉슨 행정부 법안에 반대하면서 해외투자기업에 대한 조세특혜를 취소하고 수입할당을 책정하는 버크-하트케(Burke-Hartke) 법안이 제출되도록 하였다. 그런데 노조의 이러한 의도는 관철되지 못하였다(Pastor, 1980: 180).

위의 통상법안은 1974년 말에 가서야 의회를 통과하여 대통령에게 토오쿄오 라운드 협상의 권한을 부여했다. 그런데 대통령이 당초에 요청한 바가 상당히 수정되어 승인되었다. 관세삭감 품목, 그 삭감의 폭, 비관세 장벽에 관한 협상 등에 있어서 대통령의 권한이 제약되었다(Pastor, 1980: 182). 하원에서 이 법안은 272 대 140으로 통과하였는데 민주당의 다수는 반대하고(112 대 121), 공화당은 압도적으로 찬성하였다(160 대 19). 포괄적 무역정책에 대한 양당 입장의 반전이 분명해졌다. 볼드윈의 표결분석에 의하면 의

원의 투표결정요인으로서 의미있는 독립변수는 정당소속, 노조의 정치자금 기부, 그리고 선거구내 수입에 민감하게 영향을 받는 산업의 비율이었다. 또한 대통령의 자유무역적 입장이 공화당 의원의 표결에 영향을 주었다(Baldwin, 1985). 1974년의 통상법은 카터 행정부 시기인 1979년에 토오쿄오 라운드 협정의 이행을 위해 개정되었다. 비관세 무역장벽의 제거와 감소를 위한 相計關稅와 反덤핑조치가 강구된 이 법안은 상·하원에서 거의 만장일치로 통과되었다.

미국은 1888년 이래 최초로 1971년에 23억불의 무역적자를 경험하였는데 무역적자는 점차 누증되어 1980년대 중반에 1000억불을 훨씬 상회하는 수준을 기록했다. 미국 달러의 가치가 높아 해외에서 미국 상품은 더 비싸지고 수입품의 비용은 싸지게 되었다. 이런 상황에서 수입품과의 경쟁으로 피해를 입는 기업과 노조들이 공격적인 통상정책을 요구하였다. 레이건 정부가 이러한 요구에 적절히 대응하지 못하였으므로 의회는, 특히 민주당이 많은 압력을 받게 되었다. 1981년 12월에 자동차노조(United Auto Workers Union)를 위해 자동차국산부품법안(HR5133)이 하원에서 발의되었다. 이 법안은 1980년대에 특정 산업부문과 관련하여 이루어지는 입법조처들의 효시가 되었다. 이 법안은 자동차 생산에 있어서 미국산 부품의 비율을 미국 내 판매량에 근거하여 정하도록 하였다. 통상문제가 1982년 중간선거의 쟁점으로 부각되었는데 1984년 대통령 선거의 후보지명을 바라던 몬데일, 케네디 등 민주당 정치인들이 레이건의 무역정책을 강도 높게 비판하였다. 자동차국산부품법안은 1982년 12월 초에 하원에서 찬성 215 대 반대 188로 통과되었다. 찬성과 반대의 분포를 보면 민주당 내에서 171 대 58, 그리고 공화당 내에서는 44대 130으로 각 정당의 단합이 매우 높은 수준으로 과시되었다. 상원에서는 공화당이 다수당이었고 97대 의회의 제 2 회기가 얼마 남지 않았기 때문에 이 법안이 폐기될 것이 확실하였다. 그러나 이 법안의 하원통과는 일본에 신호를 보내는 것이었다. 실제로 1983년에 하원에서 유사한 법안(HR1234)이 다시 통과되었는데 최종안 표결 직전에 일본과 자동차 관련 수출자율규제협정(voluntary export restraint agreement)이 맺어졌다(Shock, 1994).

1984년과 1988년에 각각 제정된 대형 종합통상법은 모두 의회의 적극적인 정책주도의 사를 반영한다. 전자는 외국의 보조금 지원과 덤핑관행에 대한 보복조치, 일반특혜관세제도(generalized system of preference)를 수혜국의 시장개방과 지적재산권 존중에 연계시키는 것 등을 골자로 하고 있으나 강력한 공격적 조치가 제거되거나 거의 희석되었다. 후자의 종합통상법의 제정과정에서 의원들의 보다 과감한 주도적 노력과 제안을 발견할 수 있다.

1988년의 종합통상법은 발의 이후 대통령의 서명에 이르기까지 2년 반에 걸친 우여곡절의 역정을 거쳤다. 무역적자가 매년 기록을 경신하는 상황에서 1986년 2월 하순 하원의장 오닐은 새로운 통상법의 제정을 예고하였다. 4월에 세입위원회는 법안 심사를 마쳤

고, 5월에 본회의에서 종합통상법안이 심의되었다. 이 종합통상법안(HR4800)은 세입위원회, 외교위원회, 금융·재무·도시문제위원회, 농업위원회 등 모두 6개 위원회가 각자 심사하여 보고한 6개의 개별 법안을 결합한 대형법안(mega-bill)이었다. 이 법안의 주요골자는 불공정 무역관행에 대한 제재, 대통령의 재량권에 대한 제한, 수입피해 구제조치를 강화하는 것이었다. 본회의 심의과정에서 논란을 빚었던 것은 가장 눈부신 '貿易戰士'이자 1988년 대통령 선거에서 후보 지명을 노리는 게파트가 제안한 조항이었다. 이 조항은 과다한 무역흑자를 내는 국가의 부당한 혹은 차별적인 관행에 대하여 협상하며 협상실패시에는 25%의 가중관세나 수입할당을 부과한다는 것이었다. 5월 22일 표결에서 HR4800은 295 대 115로 통과되었다. 민주당에서는 4명만이 반대하고 공화당에서는 3분의 1 미만에 해당하는 의원들이 이에 찬성하였다. 한편 공화당 지배하의 상원은 이 법안을 심의하지 않아 폐기되었다.

1987년 1월에 제 1 회기가 개시된 100대 의회에서 민주당은 상·하 양원을 모두 장악하게 되었다. 민주당은 통상문제를 최우선하여 의회를 운영하고자 하였다. HR4800과 유사하지만 다소 온건화된 새 법안(HR3)이 하원에 제출되었고 4월에 본회의에서 논의되었다. 무역적자를 자동적으로 감축하는 조치의 집행에 있어서 행정부의 재량권을 대폭 축소하자는 게파트 수정안이 가까스로 통과하였다. 찬성 218표와 반대 214표였는데, 민주당에서는 205 대 55이었고 공화당에서는 17대 259였다. 또한 HR3의 최종안이 290 대 137로 하원을 통과했다. 민주당에서는 6명만이 반대하였고(247 대 6), 공화당은 43명만이 찬성하였다(43 대 131).

상원에서는 HR3과 내용이 유사한 그 자체의 법안(S490)이 5월 초에 본회의에 상정되었다. 본회의 심의과정에서 리글-댄포쓰 수정안이 압도적 지지(87 대 7)로 삽입되었다. 이 안은 불공정 무역관행에 대한 보복여부와 보복방법에 있어서 행정부에 폭넓은 재량권을 부여하는 것으로서 수퍼 301조로 수용되었다. 그런데 상원 본회의 심의과정에서 논란을 빚은 것은 노동위원회가 포함시킨 공장폐쇄통고에 관한 입법조처였다. 이는 공장을 폐쇄하기 전에 노동자들에게 통고하는 것을 의무화하는 것이었는데 노조의 압력으로 민주당 지도부가 삽입되도록 하였다. 이것이 대통령과 기업으로부터 강력한 반발을 불러일으켰다. 4월 말에 이루어진 S490의 최종안에 대한 표결에서 민주당 출석의원 전원이 찬성하고(52 대 0), 공화당 의원들의 상당수도 동조하여(19 대 27) 결국 찬성 71 대 반대 72로 상원을 통과했다.

양원안의 차이를 조정하는 협의위원회는 1987년 10월에 무려 199명의 상·하원 의원들로 구성되었다. 협의위원회안은 1988년 3월 말에 이르러 마련되었다. 협의위원회는 대통령이 수용할 수 있도록 대체로 양원안 중 온건한 쪽을 채택하였다. 게파트가 예비선거의 수퍼 화요일에 패배하고 나서 그의 수정안이 삭제되었다. 대신에 리글-댄포쓰안이 수용되

었다. 공장폐쇄통고에 관한 입법조처는 그대로 존치되었다. 협의위원회안이 상·하원에서 다시 표결을 거쳐 행정부로 이송되었다. 레이건은 이에 거부권을 행사하였고 이에 따라 의회의 민주당 지도부는 공장폐쇄 통고조치를 삭제한 종합통상법안을 양당합의의 형식으로 다시 상·하원에서 통과시키게 되었다. 레이건 대통령은 8월 23일 이 법안(PL100-418)에 서명하였다(종합통상법의 입법과정에 대한 이상의 논거는 백창재, 1994a; Schoch, 1994 참조).

1970년대 이래의 통상정책 결정과정을 살펴본 결과 행정부가 우위에 서고 의회가 행정부의 주도적 행위에 반응하는 모습은 이제 더 이상 현실적인 묘사가 아님을 알게 된다. 의원이 발의한 주요 입법조처의 내용에서 볼 수 있듯이 의회는 헌법상 부여된 권리를 적극적으로 주장하는(assertive) 활발한 제도로서 작동하게 되었다. 건국 이후 스뭇-홀리 관세법에 이르는 시기와 유사하게 통상문제를 둘러싸고 정당간 이견이 현저하게 노출되었다. 다만 91대 의회(1969-1971년)를 분기점으로 하여 전통적으로 자유무역을 선호하던 민주당이 오히려 보호주의적인 통상정책을 지지하게 되었다. 1970년대 이래 의회는 사회세력의 요구와 압력에 민감하게 대응하게 되었다. 자유무역과 경제번영을 연계하여 파악하는 사회적인 합의가 손상되었다. 수입품과의 경쟁에서 피해를 입은 산업과 노동자들로부터 보호주의적 요구가 분출하였다. 이들은 準司法的 장치를 통해서 조정지원, 예외규정에 의한 지원, 불공정 무역관행의 제재, 相計關稅 부과, 反덤핑조치 등의 청원이나 제소를 빈번하게 시도했으나 이것들이 긍정적으로 수용되는 데에 한계가 있음을 알게 되었다(Goldstein, 1986). 궁극적으로 의회가 최후의 호소를 받아들이는 창구가 되었다.

의원들은 주기적으로 실시되는 선거에서 심판을 받아 정치생명을 연장하므로 재선목표에 집착하지 않을 수 없다. 의원은 지지세력이 선호하는 정책적 입장과 자신의 입장을 동일시하고, 그것에 걸맞는 입법조처를 주도적으로 제안하여 업적을 내세워 자랑함으로써 자신에 대한 호의적 평판을 확산시킨다(Mayhew, 1974). 임기가 2년으로 선거주기가 짧으며, 선거구의 사회경제적 동질성이 더 강한 하원의원이 상원의원보다 선거정치의 요구에 민감하게 된다. 1980년대에 무역적자가 눈덩이처럼 증폭되면서 지지세력의 보호주의적 요구가 강렬해졌으며 민주당 의원들은 통상문제를 정치적으로 유리하게 활용하고자 하였다. 공화당 의원들마저 보호주의적 요구를 전적으로 묵살하고 반대할 수는 없었으며 그보다는 민주당의 제안을 희석시키고 때로는 동조하는 행동을 표출시켰다.

1970년대 이래 통상정책 결정과정에서 의회의 위상이 제고되었음에도 불구하고 1930년대 이전에서와 같이 의회가 대통령보다 우위에 서게 되었다고 말할 수는 없다. 통상정책은 단지 국내경제정책의 연장선에 있을 수 없다. 1980년대에 의회가 주도한 주요 통상입법들이 스뭇-홀리 관세법과 다름없이 전적으로 보호무역주의를 내세운 것만은 아니었다. 대외통상협정의 교섭에서 대통령은 여전히 주도적인 역할을 수행한다. 스뭇-홀리 관세법

의 망령은 아직도 의회제도의 기억 속에 있으며 교훈을 던져 준다. 의회의 개입이 고조되고 대통령과의 갈등이 심화되기는 했으나 의회에서 당초에 의도되었던 공격적인 조치들이 그대로 관철되지 않았다. 의회는 행정부가 수용할 수 있는 최종안을 모색하는 데에도 노력을 경주하였다. 의회는 개입의지와 책임성의 문제 사이에서 타협하지 않을 수 없었다. 따라서 의회의 적극적인 역할이 곧 대통령 및 행정부를 좌절시킨 것이 아니었다. 의회 내에서 보호주의 세력이 부상하여 대통령의 정책을 비판함으로써 외국과 협상하는 행정부의 지위를 강화해 줄 수도 있었다(Nivola, 1990). 두 제도간에는 갈등과 협조가 공존하는 미묘한 관계가 이루어졌다.

1970년 이후의 통상정책 결정에 있어서 의회가 종래보다 더욱 적극적인 역할을 전개하는 양상을 충분히 설명하려면 1970년대 초 이루어진 의회개혁의 효과에 대해서도 언급하여야 한다. 1970년대 이후 의회의 정책활동은 소위원회에 의하여 지배되고 있다. 소위원회의 증가로 보다 많은 의원들이 전문적인 정책분야에서 영향력을 행사하게 되어 권력은 더욱 분산되었다. 의장과 각 정당의 원내총무단도 영향력을 강화했으나 이들은 입법의 구체적 내용보다는 의사일정과 절차의 문제에 있어서 영향력을 행사한다. 전반적으로 보면 권력의 집중화보다는 분산화가 중심적인 현상이었다. 의원 각자는 자신의 전문정책분야에서 정책구상을 개발·제안하고 입법화하여 정치적 이익을 추구하는 정책기업가의 역할을 부단히 실행하고 있다.

1970년대 이후 미국 의회에서 정당간 갈등이 심화되고 있다. 물론 미국의 민주, 공화 양당간의 이념적 거리는 영국의 노동, 보수당의 경우에 비하면 훨씬 좁다. 그렇지만 미국 의회에서만 보면 표결시 한 정당의 과반수 의원들이 취한 입장과 다른 정당의 과반수 의원들이 택한 입장이 엇갈리는 정당단합투표(party unity vote)의 발생빈도가 제2차 세계대전 이후 1960년대 말까지 감소하다가 1970년대 초부터 점차 증가하고 있다. 그리고 의원이 자기당의 다수입장과 동일한 입장을 취한 정당투표(party voting) 비율의 평균도 양당 모두 1970년 이후에 역대 의회를 거치며 증가하고 있다(Ornstein et al., 1994: 200-202).

미국 의회 보좌직원의 수는 1970년대 초에 급격히 증가함으로써 의원이 정책활동을 위해 전문지식을 얻는 것이 매우 용이해졌다. 의원 개인의 보좌요원, 위원회 보좌직원, 입법지원기구의 직원 등 의원에게 정책적 조언을 제공할 수 있는 인적 자원이 풍부해 진 것이다. 특히 의원 개인 보좌요원들은 의원이 정책문제에 대한 이해를 증진하는 데에 도움을 줄 뿐만 아니라 분주한 일정에 얽매인 의원 대신에 이익집단의 로비스트들을 접촉하고 있다. 이들은 "선출되지 않은 대표자"로서 의원과 다름없이 정책기업가적 역할을 수행하고 있는 것이다(Malbin, 1980).

의회 내 변화 말고도 분할정부(divided government)가 의회와 행정부 관계에 영향을 미

친 조건으로서 고려되어야 한다. 1969년 이래 닉슨, 포드, 레이건, 부시 등 모든 공화당 출신의 대통령들은 상·하원 중 一院 또는 양원의 다수 의석을 민주당이 점유하는 상황에서 국정을 운영하였다. 이러한 상황은 의회와의 협조를 구해야 하는 대통령에게 많은 어려움을 주었다.

앞에서 논의된 1970년대 이후의 의회변화나 분할정부는 물론 통상정책 뿐만 아니라 모든 분야의 정책을 결정함에 있어서 영향을 미쳤지만 통상정책 결정과정에서도 무시할 수 없는 중요 요인들이었다.

Ⅳ. 클린턴 행정부 시기의 통상정책 결정과 의회: 북미자유무역협정의 비준

캐나다와 미국간에는 이미 1989년 1월부터 자유무역협정(CUSTA)이 발효하고 있었는데 이 협정의 기본원칙을 개발도상국인 멕시코를 포함하여 확대한 것이 북미자유무역협정(NAFTA)이다. 미국에서는 부시대통령이 이 협정을 추진했으나 이것을 위한 협상은 멕시코 지도자의 제의로 시작되었다.

멕시코 경제는 1980년대 초 최대수출품인 석유가격의 급락으로 정부재정적자, 대외부채 심화, 인플레이션과 실업률의 확대로 경제위기에 봉착했다. 마드리드 대통령과 특히 그를 계승한 살리나스 대통령이 경제자유화 정책을 가속화하여 위기를 해소하고자 하였다. 그리하여 살리나스가 1990년 8월에 부시대통령에게 자유무역협정의 교섭을 공식적으로 제안하였다. 6조 달라를 상회하는 세계최대시장의 창출을 지향한다는 목표아래(Hufbauer and Schott, 1993) 부시 대통령은 9월에 협정의 추진에 합의하고 캐나다의 참여를 촉구하였다. 1991년 초부터 부시는 보다 적극적으로 협정을 추진하고자 하였으며 2월에 캐나다도 참여의사를 공식적으로 밝혔다. 미국과 멕시코간의 협정은 1992년 8월에 가조인되고, 12월에 부시대통령에 의하여 서명되었다(*Congressional Digest*, Feb., 1992: 39; *Congressional Quarterly Almanac*, 1993: 172-173).

1992년 대통령 선거운동과정에서 민주당의 클린턴 후보는 노동, 환경문제와 수입긴급제한조치(safeguards)를 고려하는 추가협정을 체결한다는 조건으로 북미자유협정에 대한 지지의사를 밝혔다. 그는 선거에서 승리하여 대통령에 취임한 후인 1993년 3월 17일 멕시코와 추가협정의 교섭에 착수하였다(CQA, 1993: 173). 협상을 개시하기 전인 3월 9일 미국무역대표 캔터는 상원 재무위원회의 청문회에 출석하여 새 정부의 통상정책이 경제성장과 국내 취업기회의 창출을 지향하며 클린턴 대통령은 선거운동시에 밝힌 입장을 고수하고 있다고 증언하였다(United States Senate, Committee on Finance, 1993: 9-11).

클린턴 행정부의 추가협정 내용은 8월 13일 캔터에 의하여 발표되었다. 이 협상에서 주된 쟁점은 자국의 환경과 노동법규를 준수하지 않는 국가에 대하여 다른 국가가 무역제재

를 가할 수 있게 하자는 미국의 제안이었다. 캐나다가 이 제안을 수용하지 않아 교착상태에 빠졌으나 8월 12일 오후에 합의점을 찾았다. 3국은 환경과 노동분쟁을 다룰 3국 위원회(commission)를 창설하고 여기에서 분쟁이 해결되지 못하는 경우 다음과 같이 처리하기로 하였다. 멕시코와 미국은 각각 무역제재를 권고하는 권한을 갖는 중재 패널(panel)에 이 사안을 제출하고, 캐나다에 있어서는 자국의 법원이 이러한 제소를 심리하여 벌칙을 부과한다는 것이었다(CQA, 1993: 173; *Washington Post*, Aug. 14, 1993: A1; *Congressional Quarterly Weekely Report*, Aug. 14, 1993: 2219). 이 추가협정은 9월 14일에 클린턴 대통령에 의하여 서명되었다.

북미자유무역협정으로 미국내 자본이 저임금의 멕시코로 이동하여 미국내 실업률이 증가될 것을 우려하던 노조는 이미 부시행정부의 협정추진을 반대하고 있었다. 그런데 1993년 2월 17일 클린턴 행정부가 출범한 지 얼마 안되어 미국노동총연맹-산업별회의의 집행위원회는 클린턴 취임이래 처음으로 대통령과 의회에 대하여 노동자 권리와 환경의 보호를 위한 충분한 재협상이 이루어지지 않는 한 북미자유무역협정을 거부하도록 요구하였다. 노조가 중심이 되었던 이 협정의 반대세력에는 환경보호단체, 네이더가 주도하는 공익단체뿐만 아니라 1992년 대통령 선거에 출마하였던 페로의 지지자들이 합세하여 이질적인 연합이 구성되었다. 캔터가 추가협정내용을 발표한 직후부터 반대세력은 더욱 강경한 반응을 보였다. 노조지도자인 커크랜드는 추가협정이 아무런 권한도 집행능력도 갖지 않는 위원회에 노동자권리와 환경을 내맡겨 버렸다고 비판하였다(*CQWR*, Aug. 14, 1993: 2219). 의회내에서는 1980년대에 점증하는 보호무역주의 세력의 상징인 민주당 원내총무 게파트가 반대입장에 섰다. 뿐만 아니라 민주당의 원내수석부총무인 보니어 의원도 강경한 반대자였다. 게파트는 추가협정이 미국과 멕시코간의 임금격차, 국경지대의 환경정화를 위한 재정대책, 수입의 급격한 증가에 대한 보호조치에 있어서 매우 미흡하여 지지할 수 없다고 하였다(*WP*, Aug. 14, 1993: A1; *WP*, Oct. 6, 1993: A6; *WP*, Nov. 10, 1993: A7).

북미자유무역협정에 대한 사회내 지지세력은 반대세력에 비하여 제대로 조직화되지 못하였다. 나프타지지 기업연합(U.S. Alliance for NAFTA)과 같은 조직이 있었으나 활발한 활동을 전개하지 않았다. 한편 의회내 민주당 지도부가 분열하여 자당 대통령의 정책을 전혀 뒷받침하지 못하였다. 하원의장 폴리는 찬성하는 입장이었으나 의원 각자 양심에 따라 판단할 문제라고 하면서 미온적인 태도를 취하였다. 민주당 하원의원들 가운데에는 마츠이 의원이 백악관과 연락을 담당하면서 지지자 의원들을 규합하고 원내대책을 수립하는 선도적 역할을 수행하였다. 하원내 지지세력은 민주당보다는 오히려 공화당에서 많이 찾아볼 수 있었는데 당시 원내수석부총무인 깅리치가 대표적 인물이었다(*CQA*, 1993: 173, 176).

자유무역협정의 이행법안이 공식 발의, 심의되고 표결단계에 이르러 찬반논쟁이 가열되었는데 1993년 11월 9일에 씨엔엔(CNN)의 "래리 킹 라이브" 쇼에서 전개된 부통령 고어와 페로와의 토론이 중요한 전기를 마련하였다. 이 방송사의 여론조사에 의하면 토론전에 시청자들의 입장은 34%가 찬성, 38%가 반대, 그리고 28%가 미정이었으나 토론후 조사는 57% 찬성, 36% 반대, 그리고 7% 미정으로 나타났다. 이 토론은 반대세력내에 균열을 가져왔고 공화당의원들의 지지가 더욱 강화되는 계기를 만들었다(*WP*, Nov. 10, 1993: A7).

북미자유무역협정의 이행법안은, 대통령이 신속처리절차의 적용을 의회로부터 이미 승인받고 추진된 협상의 결과를 토대로 작성되었다. 따라서 이에 대한 의회의 심의절차는 일반법안의 경우와는 판이하다. 수정안은 금지되며 이 법안이 의회에서 발의된지 90회기일 이내에 可否를 표결해야 한다. 이와 같이 이 법안이 공식발의된 이후에는 의회가 수정할 수 없으므로 하원의 세입위원회나 상원의 재무위원회는 1993년 9월 중순부터 협정문과 행정부의 비공식적인 작업초안을 토대로 청문회 개최, 세목심사 등을 거쳐 행정부의 이행법안 작성에 영향을 미쳤다. 이러한 의회와 행정부의 협의과정을 통해서 제기되는 의회의 요구를 대통령이 수용해야 할 의무는 없지만 이행법안이 장차 순조롭게 의회를 통과하려면 대통령이 세심한 주의를 기울이지 않을 수 없었다. 10월 하순에 가서 대통령은 공장의 멕시코 이전으로 실직하는 노동자들의 재훈련, 국경지대 환경보호, 및 자유무역협정으로 손실되는 관세수입의 충당을 위한 재정계획을 의회에 제출함으로써 이행법안의 작업초안을 보완하였다(*CQA*, 1993: 171, 176-178).

클린턴 행정부는 북미자유무역협정의 이행법안을 1993년 11월 3일에 의회에 접수시켰다. 미국의회에서는 의원만이 법안을 공식적으로 제출할 수 있기 때문에 이 법안은 세입위원회 로스텐카우스키 위원장의 명의로 발의되었다(HR 3450). 상원에서도 동일법안이 미첼 민주당 원내총무에 의하여 발의되었다(S1627). 하원에서는 세입위원회를 비롯하여 총 8개의 위원회에, 상원에서는 재무위원회를 비롯한 총 6개의 위원회에 이 법안이 회부되었다. 법안의 대부분을 소관으로 하는 하원 세입위원회에서는 26대 12로, 상원 재무위원회에서는 16대 3으로 이 법안을 본회의에 부의할 것이 의결되었다. 그런데 신속처리 절차에 따라 위원회 심사는 형식적(*pro forma*) 수속에 불과하였고 위원회 의결의 내용에 관계없이 본회의에서의 표결은 의무화되었다.

하원에서는 11시간의 찬반토론이 있은 후 11월 17일 저녁에 표결에 들어갔다. HR3450은 찬성 234, 반대 200으로 하원을 통과하였다. 민주당에서는 반대가 다수입장이었고(102대 156), 공화당은 압도적으로 찬성이었다(132대 43). 1인의 무소속 의원(사회당)은 반대표를 던졌다. 3일 후에 행해진 상원의 표결에서는 예상대로 찬성이 지배적이었다(61대 38). 민주당 상원의원들은 백중세로 엇갈리고(27대 28), 공화당 상원의원들의

다수가 찬성하였다. 이로써 북미자유무역협정의 의회비준이 이루어지고 협정이 국내법으로 수용되었다.

상·하 양원에서 각각 민주당의 진보적 인사들과 공화당의 보수적 인사들이 이질적인 반대연합을 형성했다. 이들은 대체로 멕시코와의 무역장벽이 제거되면 심한 경쟁을 겪어야 하는 주와 실업율의 증가를 예상할 수 있는 주 출신이었다. 반면에 멕시코와의 교역에서 혜택을 얻는 주의 의원들은 찬성을 표명했다. 심지어 노조와 깊은 연관이 있는 케네디 상원의원이 매서츄세츠주의 첨단산업 이익을, 아이오와주의 하킨 상원의원이 농산물의 수출기회증대를 실현하려는 목적에서 이 법안을 지지하였다(*CQA*, 1993: 179). 1992년 대통령 선거에서 클린턴을 상대적으로 더 많이 지지했던 주 출신의 의원들은 이 법안을 압도적으로 반대하고, 부시를 상대적으로 더 많이 지지했던 주 출신의원들은 찬성쪽으로 기울었다. 농촌이나 근교보다는 도시출신 의원들이, 또한 소득수준이 낮은 주 출신의 의원일수록 이 법안을 더 반대하였다. 이것은 노동계급의 입장을 반영하는 것이다. 1992년 선거에서 55% 미만의 득표율을 보인 의원들은 79명이었는데 이들의 다수가 반대쪽으로 기울었다(35대 44). 반대하는 입장이 선거정치적으로 유리하다고 판단한 의원들이 많았던 것이다. 이 법안의 심의와 의결과정에서는 흥미롭게도 민주당출신 대통령을 공화당의원들이 지원하는 특이한 양당협조가 나타났다(*WP*, Nov. 19, 1993: A39).

의회내 다수인 민주당 의원들 사이에서 북미자유무역협정의 비준을 반대하는 의견이 강력했으므로 클린턴 대통령은 집요한 對의회 설득을 하지 않을 수 없었다. 하원의 최종표결을 1주일여 앞둔 시점에서 백악관은 지지표가 과반수(218표 이상)에 25표내지 35표 정도 미달된다고 관측하였다. 고어 부통령이 페로와의 텔레비젼 토론에서 善戰한 직후인 11월 11일 경에나 지지표가 과반수에 육박하는 것으로 예측될 정도였다(*WP*, Nov. 10, 1993: A7; *WP*, Nov. 11, 1993: A9).

북미자유무역협정을 반대하는 세력들이 주로 실업문제를 중점적으로 강조하여 주장을 전개한 반면 클린턴 대통령은 북미자유무역협정의 성패를 미국경제의 장기적 미래를 좌우하는 것으로 규정하였다. 클린턴이 쟁점을 적극적으로 정의하였던 것이다. 9월 14일에 있었던 협정서명식에는 포드, 카터, 부시 등 전대통령이 동석하였는데 이 자리에서 클린턴은 "북미자유무역협정에 관한 논쟁은 근본적으로 우리가 변화를 수용하여 미래의 취업기회를 창출할 것인가 아니면 지난날의 경제구조에 구태의연하게 매달려 변화에 저항할 것인가에 관한 논란이다"라고 말하였다(*CQA*, 1993: 176). 클린턴은 자신이 직접 의원들의 설득에 적극 나서는 한편 측근의 고위보좌관, 백악관 의회연락관실 직원, 시카고 출신 변호사인 데일리도 활용하였다(*National Jounal*, July 31, 1993: 1946; *NJ*, September 4, 1993: 2155).

북미자유무역협정의 교섭은 1994년 8월중에 대체로 완료되었지만 클린턴 행정부는 11

월 초까지 멕시코와 협상을 계속하여 반대하는 의원들을 지지로 선회하도록 하였다. 예를 들면 사탕수수, 사탕무우, 채소, 오렌지쥬스 농축액의 수입이 급증하는 경우에 취할 수 있는 긴급수입제한조치를 삽입하여 플로리다, 루이지애나 등의 주 출신의원들로부터 지지를 획득하였다. 특히 플로리다 주 출신 하원의원단은 표결 1일전 의사당에서 비공개 집회를 갖게 되었는데 여기서 클린턴이 앞서 언급된 바의 조치를 약속하는 서한이 공표되었다. 23명의 의원 가운데 종래에는 4명만이 명백한 지지자였으나 이 회의 이후에 지지자는 21명이 되었다. 또한 캐나다와의 뒤늦은 협상에서 국수원료인 밀을 재배하는 농민에게 캐나다 정부가 보조금을 지급하는 것과 관련하여 미국정부가 이것의 삭감을 요구할 수 있으며 그것이 관철되지 않으면 수입할당을 부과한다는 양보를 얻어내기도 하였다. 이것은 밀을 재배하는 오클라호마 등의 주 출신 의원들로부터 지지를 얻어내는 데 주효하였다. 섬유와 의류산업에 이해가 걸린 노스 캐롤라이나, 사우스 캐롤라이나 등의 주 출신 의원들에게는 이행법안의 관련조항을 효과적으로 집행하기 위해 세관 예산을 증액하겠다고 약속하였다. 한편 노동자가 밀집하여 거주하는 대도시출신 의원에게 도시재개발계획을 추진하겠다고 언질을 주기도 하였다. 클린턴의 집중적인 로비공세는 효과를 발휘하여 표결예정일의 오전에 백악관이나 의회내 지지파 지도자들은 이행법안의 통과를 낙관할 수 있었다. 양원을 통과한 이행법안은 1993년 12월 8일에 대통령에 의하여 서명되어(PL103-182), 1994년 1월 1일부터 효력이 발생되었다(*WP*, Nov. 17, 1993: A1, A8; *CQA*, 1993: 178).

북미 자유무역협정의 의회비준은 일단 클린턴 대통령의 정치적 성공으로 기록되었다. 그럼에도 불구하고 이에 관한 사례분석은 통상정책의 수행에 있어서 장차 대통령과 의회의 관계가 원만하지 않을 것임이 시사되었다. 의회는 결코 대통령에 순응적이지 않았다. 대통령과 그 측근의 의원들에 대한 용의주도한 설득과 주고받기식 타협을 통해서만 의회의 승인을 확보할 수 있었다. 의회내에서 비준을 둘러싼 찬성과 반대의 양 진영은 각각 동질적이지는 않았지만 정당간에 통상정책의 방향에 대하여 현저한 입장차이가 있었음이 확인되었다. 1970년대 이후 공화당에 비하여 훨씬 보호주의적인 입장을 취해 온 민주당은 상 하 양원의 다수자 위치에 있었음에도 불구하고 자당 소속 대통령의 정책을 뒷받침해주지 못하였다. 대통령은 자신의 자유무역확대계획을 공화당의 지지를 토대로 추진할 수밖에 없었다. 전통적인 지지기반인 노조의 보호주의적 요구와 압력때문에 민주당의 진보적인 의원들은 비준에 반대하여 당내의 합의가 제대로 형성되지 못하였다.

Ⅴ. 맺는말

헌법에 의해 대외통상규제권을 부여받은 의회는 1934년 호혜통상협정법을 제정하여 대

통령에게 통상협정의 교섭과 체결에 관한 권한을 부여하였다. 그 후 대체로 1960년대 말까지는 대통령이 통상정책의 결정을 주도하고 의회는 협의와 사후의 감독을 통해 반응적인 역할을 수행하였다. 이 시기에 의회내 공화 민주당 간의 통상정책적 입장은 점차 수렴되었고 자유무역에 대한 사회적 합의도 형성되어 갔다.

그러나 1970년대 이후 의회는 통상정책결정과정에서 종전보다는 적극적인 역할을 활발히 전개하였다. 자유무역과 경제번영을 연관시키는 사회적 합의가 손상되고 보호주의적 요구가 의회에 압력으로 작용했으며 의회내에서 정당간 입장차이가 증폭되었다. 전통적으로 자유무역을 선호하던 민주당이 공화당보다 오히려 더욱 보호주의적인 입장을 취하는 반전현상이 나타났다. 그런데 통상정책결정과정에서 의회의 개입의지가 고조되었음에도 불구하고 정책이 초래할 결과에 대한 책임을 회피하려는 의회의 행위양식이 그대로 존재하였다. 따라서 의회는 대통령과의 갈등을 심화시켰으나 궁극적으로는 대통령의 주도권을 수용하게 되었다.

의회는 통상입법을 다루는 데에 있어서 두가지의 모순된 면모를 드러낸다. 첫째, 의회는 국가의 일반적이며 장기적인 이익을 표상하는 대통령의 정책주도에 대하여 다수결 원리에 의해 형성한 집단적 의사로써 협조 지원하고 제한적으로 견제한다. 한편 둘째, 의회는 535명의 의원 개인들의 집합체로서 선거정치에 함몰되어 사회내 특정 부분의 협애하고 단기적인 이익을 추구하면서 내부적으로는 원심적인 정당갈등을 노정한다. 대통령이 탁월한 정책적 지도력을 갖고 있으며 정책이 가져오는 혜택에 대한 사회세력간의 이해상충이 심하지 않을 때에 의회는 통합된 제도로서 전자의 얼굴을 갖는다. 그러나 그와 같은 조건들이 충족되지 못하면 판이한 모습의 의회로 나타난다. 이 경우 정책결정과정은 교착되기도 하며 비일관적인 정책산출을 결과할 가능성도 적지 않다.

현 클린턴 행정부는 출범한 첫 해에 무역자유화를 지향하는 정책프로그램에 대한 의회의 승인을 획득하여 정치적 성공을 거두었다. 그러나 의회내에서 민주당의 입장은 분열되고 그 다수는 오히려 대통령의 정책을 거부했으며 공화당이 대통령의 정책적 입장을 보다 적극적으로 지지했음을 간과해서는 안된다. 대통령은 대의회 설득과 회유를 집요하게 전개하여 그의 의도를 마침내 의회에서 관철했으나 장차 대통령의 정책수행은 불가측성과 불확실성으로 점철될 것이 예견되었다.

우루과이 라운드 이행법안의 의회심의와 관련해서 클린턴 대통령의 정치적 난관이 여지없이 드러났다. 이 법안은 1994년 9월 27일 의회에 제출되어 신속처리 절차에 따라 순조롭게 의회를 통과할 것이라고 당초에 전망되었다. 하지만 민주당 의원들 사이에 미국의 세계무역기구 가입을 반대하는 의견이 대두되었음은 물론 이 법안을 지지하는 공화당의 지도부조차 11월의 중간선거가 임박해 오자 전략적 고려로 인하여 최종표결을 지연시키고 있다. 11월 초 현재 103대 의회 제 2회기는 실질적으로 종료되었다. 중간선거가 끝난 후

낙선의원들까지 포함하여 열리게 될 회의에서 이행법안이 통과되어야 미국은 예정대로 1995년 1월 1일에 출범할 세계무역기구의 회원국으로서 개시부터 주도적인 역할을 수행할 수 있게 된다. 만약 클린턴 행정부의 이러한 계획이 차질을 빚게 된다면 미국의 대외 공신력은 손상될 것이 분명하다. 클린턴 대통령은 102대 의회에서 자기 정당이 상 하 양원에서 다수당임에도 불구하고 의회와 원만한 관계를 유지하고 있지 못하여 통상정책의 수행에 어려움을 겪게 되었다.

참고문헌

백창재. 1994a. 「개입과 책임회피의 정치」, 『한국정치연구』, 4 (서울대학교 한국정치연구소), pp. 241-277.

백창재. 1994b. 「미국 자유주의 무역정책의 제도적 기반과 변화」, 한국정치학회월례발표회 논문 (6. 11).

양기웅. 1994. 「미일 통상마찰과 미국의 교섭전략」, 한국정치학회월례발표회 논문 (6.11).

이상돈. 1991. 「통상정책의 결정과 집행에 있어서의 의회의 역할」, 『의정연구』, 46 (한국의회발전연구회).

Baldwin, Robert E. 1985. *The Political Economy of U. S. Import Policy* (Cambridge, Mass.: MIT Press).

Bauer, Raymond, Ithiel de Sola Pool, and Lewis A. Dexter. 1972. *American Business and Public Policy* (Chicago: Aldine-Atherton).

Burgin, Eileen. 1993. "Congress and Foreign Policy: The Misperceptions," In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, 5th ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly).

Cohen, Benjamin J. (ed.). 1968. *American Foreign Economic Policy: Essays and Comments* (New York: Harper and Row).

Congressional Digest.

Congressional Quarterly Almanac.

Congressional Quarterly Weekly Report.

Cooper, Joseph. 1985. "The Legislative Veto in the 1980s'" In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly).

Destler, I. M. 1985. "Executive-Congressional Conflict in Foreign Policy: Explaining It, Coping with It," In Dodd and Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered.*

———. 1986a. *American Trade Politics: System under Stress* (Washington, D. C.: Institute for International Economics).

———. 1986b. "Protecting Congress or Protecting Trade?" *Foreign Policy*, 62: 1, pp. 97-107.

Fiorina, Morris P. 1986. "Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 33: 1, pp. 33-51.

Friedrich, Carl J. 1941. *Constitutional Government and Democracy* (Boston: Little, Brown).

Goldstein, Judith. 1986. "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection," *American Political Science Review*, 80: 1, pp. 161-184.

_____. 1988. "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," *International Organization*, 42: 1, pp. 179-217.

Haggard, Stephan. 1988. "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *International Organization*, 42:1, pp. 91-119.

Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott. 1993. *NAFTA: An Assessment*. revised ed. (Washington, D. C.: Institute for International Economics).

Kim, Meengeon. 1994. "U. S. Trade Policy and Party Politics in the House of Representatives, 1934-1988," Ph. D. dissertation, University of Iowa.

Lindsay, James M. 1992-93. "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters," *Political Science Quarterly*, 107: 4, pp. 607-628.

_____. 1994. "Congress and Foreign Policy: Avenues of Influence," In Eugene R. Wittkopf (ed.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 2nd ed. (New York: St. Martin).

Malbin, Michael J. 1980. *Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government* (New York: Basic Books).

Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press).

Mann, Thomas E. 1990. "Making Foreign Policy: President and Congress," In Mann (ed.), *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy* (Washington, D. C.: The Brookings Institution).

Moe, Terry M. 1987. "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'," *Legislative Studies Quarterly*, 12:4, pp. 475-520.

National Journal.

Nivola, Pietro S. 1986. "The New Protectionism: U. S. Trade Policy in Historical Perspective," *Political Science Quarterly*, 101: 4, pp. 201-253.

_____. 1990. "Trade Policy: Refereeing the Playing Field," In Mann (ed.), *A Question of Balance*.

Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin. 1994. *Vital Statistics on Congress, 1993-1994* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly).

Pak, Kyoungsan. 1991. "House Votes on Major Trade Bills: A Focus on Interests, Ideology, and Institutions," Ph. D. dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.

Pastor, Robert A. 1980. *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929-1976* (Berkeley: University of California Press).

Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1991. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed. (Pacific Grove: Brooks/Cole).

Schattschneider, E.E. 1935. *Politics, Pressures, and the Tariff: A Study of Free Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-30 Revision of the Tariff* (New York: Prentice-Hall).

Shoch, James. 1994. "Party Competition, Divided Government, and U. S. Trade Policy in the 1980s," Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, New York (September 1-4).

Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, 6: 4, pp. 371-398.

<Abstract>

The Role of the United States Congress in Trade Policy Making

Chan-Wook Park

This paper provides a systematic analysis of the role played by the United States Congress in the making of foreign trade policy. In this policy area, the President-Congressional interactions are tremendously important. These two institutional actors cooperate or conflict with each other. They engage in bargaining and compromise to produce final policy outputs. Next to the executive-legislative relations, the interrelationships between social forces and either of Congress and the President are also important in the policy making. Congress directly influences foreign trade policy by passing substantive legislation. But it also indirectly influences the policy by seeking to change the procedures or structures that govern decision making in the executive branch.

Over the span of the United States history, the role of Congress in foreign trade policy making has changed. During the period from the inception of the federal government to the Smoot-Hawley Tariff Act of 1930, Congress dominated in tariff making under the constitutional authority conferred upon it to regulate international commerce and to levy duties. Also, tariff issues were highly salient in party politics during this first period. With the passage of the Reciprocal Trade Agreement Act of 1934, however, Congress delegated the power to the president. Since then, the president dominated in the policy making up to the late 1960s. In this second era, a broad consensus gradually emerged on the principle of trade liberalization. Still, the third era of active Congress began at the turn of the 1970s. The declining United States hegemony in world economy had a significant bearing upon the resurgence of trade protectionism especially in the 1980s. The organized labor left the liberal camp, and also Democrats in Congress have become more supportive of protectionism than their Republican counterparts.

In the first year of his term, President Clinton successfully persuaded hesitant Congress to ratify the North American Free Trade Agreement. This recorded a political victory for him. But this heralded an uncertain path for his trade policy initiative due to his party's

internal division and to his reliance upon the crucial support from Republicans. The president's difficulty with intractable Congress became clear when the legislative branch has delayed a vote for ratifying the Uruguay Round until after the mid-term election. A considerable number of Democrats are wavering to support the pact. Republican leaders, though their party is in favor of it, try to perplex the president by strategically postponing the vote.