

【연구논문】

미국 하원 FTA 표결과 대통령 외교정책: 미국-모로코, 미국-바레인, 미국-오만 FTA 사례를 중심으로*

최민진

(경희대학교)

I. 서론

현대 미국의 민주당은 “보호무역주의 정당”이라는 것이 통념이다. 실제로 미국이 그동안 체결해 온 FTA들의 의회 표결을 살펴보면 공화당 하원은 평균 88.28%의 찬성을 보인 반면 민주당은 약 36.38%의 낮은 지지를 보였다. 실제로 많은 연구들이 민주당 의원들이 공화당 의원들보다 보호무역주의적인 표결을 하는 경향이 높다는 것을 실증적으로 밝혔다(Kahane 403; Uslaner 356; Conley 794; Im and Sung 31). 그러나 민주당의 각 FTA들에 대한 지지의 차이를 살펴볼 때 과연 민주당 의원들이 일관되게 자유무역에 반대해왔는가에 대해서는 의문이 든다. 레이건 행정부 당시 이스라엘과의 FTA 이후 NAFTA를 거쳐 가장 최근 콜롬비아, 파나마, 한국과의 FTA에 이르기까지 민주당은 최대로는 60%에 가까운 지지(U.S.-Morocco FTA)부터 최저로는 약 7%의 찬성(CAFTA-

* 본 논문은 최민진(2019)의 석사학위 논문의 일부를 수정 및 보완하여 작성되었음을 밝힌다. 또한 유익한 논평을 해 주신 세 분의 익명의 심사위원들께 감사드린다.

DR) 비율을 보이는 등 그 편차가 매우 크다.¹⁾ 실제로 공화당의 FTA 지지 비율의 표준편차는 약 5%에 그치는 반면 민주당은 약 17%에 달한다. 이를 종합해 보면 민주당은 보호무역주의의 입장을 취하고 있지만, 사안에 따라 유연한 태도를 보인다고 말할 수 있다.

특히 부시 행정부 당시 2004년부터 2006년까지 1년에 한 번씩 있었던 중동 국가와의 FTA 표결에서 민주당 의원들의 지지 차이(variation)는 극명하다. 민주당 하원 의원들은 2004년에 의회를 통과한 모로코 FTA에 대해서는 전체 민주당 하원 의원 중 60%에 육박하는 다수가 찬성표를 던졌고, 이듬 해 바레인 FTA 표결에서도 과반이 넘는 지지를 표출했다. 그러나 약 7개월 뒤의 2006년 오만 FTA 표결에서는 찬성률이 매우 낮았다. 전체 민주당 의원 중 오직 22명만이 찬성한 것이다. 약 2년의 기간 동안 왜 민주당 의원들은 모로코, 바레인 FTA에 대해선 과반의 지지를 보낸 반면 오만 FTA에 대해서는 강한 반대를 표명한 것일까?

전통적으로 의원들의 무역정책 투표 요인으로 여겨지던 지역구 변수와 의원 개인의 이념 변수는 모로코, 바레인, 오만 FTA에 대한 민주당 의원들의 지지 차이를 설명하기 어렵다. 모로코, 바레인, 오만 FTA로 예상되는 경제적 효과나 손해의 범위와 규모가 매우 유사하고, 세 FTA 표결에 임한 민주당 하원 의원의 구성원이 거의 비슷했기 때문이다. 만일 의원 개인의 성향이 세 FTA를 처리하는 2년여 사이에 변한 것이 아니라면 기존 연구들에서 사용하는 이념과 같은 의원 개인 변수들로는 세 FTA에서 민주당의 지지 차이를 설명하기 어렵다.

그런데 모로코, 바레인, 오만 FTA는 모두 대통령의 외교·안보 전략으로 추진된 협정이었다(White House 17; 9.11 Commission 378). 세

1) H.R.4842-United States-Morocco Free Trade Agreement Implementation Act: Roll no.413: Total 323-99, GOP 203-18, Democratic 120-80; H.R.3045-Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR) Implementation Act: Roll no.443: Totals 217-215, GOP 202-27, Democratic 15-187.

FTA는 테러와의 전쟁과 이라크 전쟁에 협조적이었던 중동 우방국에 대한 경제적 보상이었다. 또한 중동 국가와의 자유무역협정을 통해 역내 민주주의를 확산시키고, 지역 경제 수준을 향상시켜 미국에 대한 안보 위협을 줄이기 위해 추진된 것이었다. 만일 세 FTA의 의회 표결이 진행되는 과정에서 대통령의 외교정책에 대한 의회에서의 평가가 달라졌다면 각 FTA에 대한 지지도 달라질 수 있다. 세 FTA는 대통령의 외교·안보 정책의 일환이기 때문에 의원들은 지역구 이해관계나 의원 개인의 이념 성향이 아닌 대통령의 외교·안보 정책에 대한 평가에 따라 입장을 달리한 것이다. 즉, FTA의 표결이 대통령의 외교·안보 정책에 대한 비판의 도구로 의회에서 활용된 것이다.

따라서 본 연구는 108대(2003~04) 의회에서 비준된 모로코 FTA와 109대(2005~06) 의회에서 처리된 바레인, 오만 FTA에 대한 하원 민주당의 표결 결과를 비교한다. 구체적으로 본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 의원들의 정책 결정에 영향을 주는 요인들에 대한 선행연구를 검토한다. 특히 대외정책, 무역정책에서 어떤 변인들이 설명력을 가지고 있었는지를 검토한다. 다음 장에서는 본 연구의 사례인 모로코, 바레인, 오만 FTA의 경제적, 정치적 배경을 살펴본다. 이후 대통령의 외교정책에 대한 의회의 평가가 FTA 표결 결과에도 영향을 미칠 수 있다는 주장을 검증하기 위한 세부적인 연구의 틀을 수립한다. 그리고 각 사례에서 대통령의 외교정책에 대한 민주당 하원의원들의 평가가 어떻게 변화하였는지 분석한다. 마지막으로 본 연구의 내용을 요약하며 결론을 내리도록 한다.

II. 의회 정책 결정 요인에 관한 선행연구

의원들의 투표행위를 분석하는 기존 연구들은 지역구 변수와 의원 개인의 이념성향을 표결의 가장 “기본적인 결정요인”으로 보고 있다(Bond

et al. 94). 특히 관세, 시장개방 등과 관련되어 각 지역의 산업에도 영향을 미칠 수 있는 무역정책에 대해서는 다른 요인보다도 지역구 변수가 더 중요하게 여겨졌다. 그 결과 무역정책과 관련된 의원들의 표결 행태를 분석하는 기존 연구들은 지역구 변수를 여러 형태로 조작화하였다. 예를 들어 어떤 무역정책으로 발생할 것이 예상되는 지역구의 실업 또는 일자리의 규모라든가 지역구 내 노동조합원의 비율, 지역구의 해당 무역정책과 연관이 있는 산업 종사 인구 비율, 노동계, 재계 등으로부터 정치자금 규모 등이 대표적이다(Kahane 398; Steagall and Jennings 517; Conley 795; Schiller 776; Jackson and Engel 445; Baldwin and Magee 89; Im and Sung 22). 그리고 이들 지역구 변수는 통계 기법을 활용한 실증 연구 결과 의원들의 표결에 통계적으로 유의미한 영향력을 가졌던 것으로 밝혀졌다.

지역구 변수와 함께 의원의 표결행태를 설명하는 주요 결정요인은 의원의 이념성향이다(Kau and Rubin 368; McArthur and Marks 465; Kalt and Zupan 125; Poole and Rosenthal 265). 무역정책에 대한 표결에서는 의원들의 이념성향은 상당한 설명력을 가지고 있는 것으로 파악된다. 많은 연구들이 의원이 보수적일수록 자유무역주의를 지지하는 경향이 있는 것을 밝혀냈다. 예를 들어 볼드윈과 매기(Baldwin and Magee 91)는 북미자유무역협정(NAFTA) 비준 동의안 표결, GATT 체제 진입에 대한 표결, 중국의 최혜국 지위에 관한 표결을 사례로 의원들의 표결요인을 알아보았다. 그 중 ACU, AFL-CIO, NSI, COC, LCV 등 다양한 이익집단 평가 방법의 이념척도들을 포함하였다. 결과적으로 모든 사례에서 여러 이념지수가 통계적으로 유의미한 영향력을 지녔으며, 특히 의원이 보수적일수록 자유무역주의 성향의 표결을 하는 방향의 상관관계가 드러났다.

친노동-친자본으로 대표되는 시장 경제에 대한 이념성향이 아닌 외교, 안보에 대한 이념성향도 의원들의 무역정책 결정에 영향을 미치기도 한

다. 예를 들어 최영미(Choi 269)와 서정건(Seo 233)은 한미자유무역협정이 미국 의회에서 다뤄질 때 안보-무역 연계(security-trade linkage)의 논리가 발생했던 것에 주목했다. 각 의원들의 “국가 안보 지수”(national security index)를 이념 변수 중에 포함한 최영미(Choi 272)는 국가 안보와 관련해 의원들이 더 보수적일수록 한미자유무역협정에 찬성한다는 것이 통계적으로 유의미함을 입증했다. 한편 서정건(Seo 233)은 의원들의 외교·안보 차원의 이념을 파악하기 위해 내셔널저널(National Journal)의 “외교정책 보수성 점수”(Foreign Policy Conservative Score)를 활용했다. 이념을 다양한 측면으로 분화하고자 했던 이들의 시도는 특히 무역정책이 외교·안보 정책으로도 활용될 수 있다는 시각을 공유하고 있다(Gowa and Mansfield 409; Long and Leeds 443).

의원의 표결에 영향을 미치는 다른 요인으로는 정당, 대통령 등의 제도적 변수를 들 수 있다. 무역정책 표결과 관련해서는 많은 연구들이 정당 변수를 포함하고 있는데 의원이 공화당 소속일수록 민주당 소속 의원에 비해 자유무역주의의 표결을 하는 경향이 있음을 보였다(Kahane 403; Uslaner 356; Conley 794; Im and Sung 31). 그러나 이 역시 앞서 제기한 민주당 내에서 각 무역정책 표결마다 큰 지지 차이(variation)를 보이는 문제에 대해서는 설명하지 못한다.

한편 대통령과 의회의 관계 역시 대외정책 결정 과정에서 중요한 요인으로 여겨진다. 이것은 대외정책의 결정에 관하여 냉전 종식을 전후하여 대통령과 의회의 관계가 변화하고 있는지 논쟁이 존재하는 것과도 관련이 깊다(Lindsay 608; 백창재 30; 권용립 625; 임성호 175). 냉전 당시에는 대통령이 주도하여 대외정책을 추진하고 의회는 대통령을 지지하는 양상이었으나 냉전 종식 이후, 특히 베트남 전쟁에 대한 강한 비판과 함께 대통령의 대외정책에 대한 의회의 초당파적 지지는 사라졌고 이후 대외정책 분야에 있어서 대통령과 의회의 주도권 논쟁이 이어졌다.

그럼에도 대통령은 여전히 외교정책, 심지어 무역정책에 대해서도 적

극적으로 행동하는 주체이자 의회의 결정에도 영향을 주는 중요한 변인으로 역할하고 있다. 예를 들어 NAFTA의 의회 통과는 당시 대통령이었던 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령이 의원들로 하여금 NAFTA를 지지하도록 설득하는 과정이 결정적이었다(Uslander 357; Baldwin and Magee 83). 대통령은 외교문제에 대한 국내 여론 및 정치권의 균열이 자신에 유리하게 형성되도록 함으로써 여전히 대외정책에 대한 주도권을 행사할 수 있는 것이다(Skidmore and Gates 534).

이처럼 의회에서 외교정책 또는 무역정책을 결정함에 있어 여전히 대통령은 결정적인 역할을 할 수 있다. 의원들은 대통령을 고려하여 표결에 임한다. 의원들이 대통령의 주요 아젠다와 관련이 있는 다른 사안에 대해 표결을 할 때에도 이는 마찬가지이다. 의원들은 그 사안 자체에 대한 평가뿐만 아니라 이것과 관련이 깊은 대통령의 다른 정책에 대한 평가를 반영해 표결에 임할 수 있는 것이다. 즉, 어떤 사안에 대한 의원들의 입장은 그것과 관련된 대통령의 다른 측면에 대한 평가의 도구로 활용될 수 있다.

III. 모로코, 바레인, 오만 FTA의 특징 및 배경

미국은 이스라엘 FTA를 시작으로 콜롬비아, 파나마, 한국과의 FTA까지 20개국과 14개의 FTA를 맺고 있다. 많은 선행연구들은 FTA에 대한 의회 표결에서 어떤 요인이 의원들의 표결을 결정했는지 분석을 시도했으며 지역구 변수, 이념성향, 정당 등이 의원들의 표결에 영향을 미쳤음을 밝혔다(Kahane 403; Steagall and Jennings 517; Holian et al. 379; Uslander 356; Baldwin and Magee 92; Im and Sung 22; Choi 272; Seo 233). 그러나 미국이 그동안 체결한 FTA 중에는 기존 연구들에서 제시하고 있는 변인들로는 의원들의 표결의 결과를 설명하기 어려운 사

례가 존재한다. 108대(2003~04) 의회를 통과한 모로코 FTA와 109대(2005~06) 의회를 통과한 바레인, 오만 FTA가 대표적이다. 이들은 경제적, 정치적으로 유사한 배경을 지녔으나 의회 표결에서는 상이한 결과를 보였다. 따라서 이 FTA들의 의회 표결을 설명하기 위해서는 기존 연구와는 다른 요인이 제시되어야 한다. 이번 장에서는 우선 이 세 FTA의 경제적, 정치적 특징과 배경을 살펴본다.

1. 모로코, 바레인, 오만 FTA의 경제적 특징

모로코, 바레인, 오만과의 FTA는 협정 내용부터 협정 이후 예상되는 경제적 영향까지 많은 부분이 유사한 협정이었다. 이들은 모두 새로운 관세계획과, 시장개방에 대한 광범위한 합의 그리고 노동과 환경, 특허 및 저작권 등을 보호하기 위한 내용을 담고 있다. 또한 농업, 섬유 및 의류 등에 대해 특별규정을 두고 있는 점, 거의 모든 소비재와 공산품에 대해 즉각적인 면세혜택을 제공하는 점 등이 유사하다(AJearn 4; Bolle 4; Weiss 4). 이처럼 세 FTA가 협정 내용에서 높은 유사성을 보일 수 있었던 것은 세 FTA 중 제일 먼저 협상이 시작되어 체결된 모로코 FTA의 내용을 기준으로 바레인, 오만과의 협상을 진행했기 때문이다.

모로코, 바레인과 오만은 모두 미국에 비해 매우 작은 경제 규모를 보유하고 있으며, FTA 체결 당시 미국과의 교역 규모 역시 작아 협정 체결로 인한 미국에의 경제적 영향은 크지 않을 것으로 예측되었다(USITC, “U.S.-Morocco Free” 5; “U.S.-Bahrain Free” 5; “U.S.-Oman Free” 7; AJearn 3; Bolle 8; Weiss 1). 각국의 GDP를 비교해 보면 2004년을 기준으로 모로코, 바레인, 오만은 각각 약 590억, 130억, 240억 달러였던 반면, 미국은 약 12조 2750억 달러의 GDP를 기록했다(World Bank 2018). 모로코, 바레인, 오만 중 제일 큰 규모의 국내총생산을 보이는 모로코와 비교할 때에도 미국은 200배가 넘는 경제 규모를

가지고 있었다. 이러한 FTA 상대국과의 경제 규모의 큰 차이는 미국에게 이 협정으로 인한 경제적 영향이 결코 크지 않을 것을 예측할 수 있게 한다.

한편 미국과 세 국가 간의 교역 규모 역시 미미하다. 예를 들어 미국은 모로코에 2003년 46,200만 달러가량을 수출했으며 모로코로부터 39,600만 달러가량을 수입했다. 이것은 2003년 미국 수출·수입 시장에서 69번째, 82번째 규모에 불과하다(USITC, “U.S.-Morocco Free” 6). 바레인과 오만 역시 마찬가지이다. 바레인은 2003년 미국으로부터 약 48,900만 달러를 수입했고 37,800만 달러를 수출했다. 이것은 미국 수출, 수입 시장에서 64, 86번째 규모에 그친다. 게다가 바레인과의 수출입은 미국 전체 수출입의 0.1%에도 미치지 못했다(USITC, “U.S.-Bahrain Free” 6). 오만 역시 미국과 작은 규모의 교역을 하였다. 2004년 미국의 전체 재화 교역 중 오만과의 무역은 0.5%도 차지하지 못했다. 이마저도 몇 가지 부문의 상품에만 집중된 것이었다(USITC, “U.S.-Oman Free” 7).

FTA 체결로 미국 내에서 이익을 보거나 손해를 볼 것으로 예상되는 산업 역시 세 FTA가 유사하다. 특히 109대(2005~06) 의회에서 처리된 바레인과 오만 FTA가 매우 비슷하다. 모로코 FTA는 미국이 대두, 옥수수, 밀 등을 생산하는 농업에서 긍정적 영향을 기대할 수 있을 것으로 보였다(Im and Sung 39). 한편 바레인과 오만 FTA로는 동일하게 운송 수단, 기계설비 등을 수출하는 데서 긍정적 효과를 기대할 수 있고 섬유, 직물, 의류산업에는 부정적 영향이 있을 것으로 예측되었다(Im and Sung 39). 미국 국제무역위원회(United States International Trade Commission, “U.S.-Morocco Free” 5; “U.S.-Bahrain Free” 5; “U.S.-Oman Free” 7)에 의하면 미국은 세 국가 모두에게 항공기, 기계 설비, 자동차 등의 중공업 제품을 수출했다. 모로코에 한해서는 대두, 옥수수, 밀 등 농산품 역시 수출되었다. 한편 수입품으로는 중간재나 석유 등을 비롯한 광물 자원을 제외하고는 의류 등이 일부 수입되는 것으로 나타났다. 이러한

유사성을 배경으로 미국 내에서 세 협정을 지지 또는 반대하는 집단 역시 매우 비슷했다. 세 FTA에 대해 대체로 재계, 제조업계 그리고 농업계에서는 지지를 표명하는데 반해 노동계에서는 강한 반대가 표출된 것이다(AJearn 3; Weiss 1; Bolle 8).

2. 모로코, 바레인, 오만 FTA의 정치적 배경

2004년부터 2년여에 걸쳐 발효된 중동 세 개 국가와 미국 간의 자유무역협정은 경제적 유사성 외에도 외교·안보 차원에서 전략적으로 추진된 것이었다는 공통의 정치적 배경을 갖는다. 이것은 이들 협정에 앞서 이미 체결되어 있던 중동 국가와의 자유무역협정인 이스라엘 FTA와 요르단 FTA와도 공유하는 특징이다(Rosen 51).

모로코, 바레인, 오만 FTA는 모두 2001년 9.11 테러 이후 부시(Georgy W. Bush) 대통령의 대(對) 중동 외교·안보 전략의 일환으로 진행되었다. 취임 초에는 외치(外治)에 소극적이었던 부시 대통령은 9.11 테러 이후 적극적인 개입주의자로 변모하게 되고 “민주주의의 전파”를 미국 외교의 궁극 목표로 다시 내걸었다. 특히 중동에 대해서는 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)에 집중하던 과거의 전략을 버리고 적성국의 민주화를 관철함으로써 중동에 팽배한 반미주의를 수그러뜨리고 미국에 대한 공격을 근본적으로 막고자 했다(권용립 647).

2002년 발표된 「2002년 미국 국가안보전략 보고서」(The National Security Strategy 2002)에서는 통상이 안보 증대에 가져다주는 영향을 기술하고 있다. 이 보고서는 “자유 무역”이 경제적 도구이기 전에 앞서 원하는 물건을 가지기 위해 교환을 자유롭게 하고자 하는 인간 본성의 원칙이며, 자유 무역을 통해 개인과 국가들에게 진정한 자유를 가져다 줄 것이라고 기술했다(The White House 18). 특히 백악관은 이 보고서에서 2000년 선거를 통해 공화당 부시 대통령이 집권하고 의회 양원 역시 공

화당이 다수를 장악하게 되면서 자유 무역 정책에 대한 의회 협력 가능성이 높아졌음을 강조했다. 그리고 미국과 양자 간의 자유무역협정(bilateral free trade agreements) 체결, 역내 자유무역지대 구축 등을 추진할 것을 무역 상대국들에 촉구하였다.

부시 대통령은 2003년 5월 사우스캐롤라이나 대학교 연설에서 북아프리카 국가를 포함해 중동 20개국과의 중동 자유 무역 지대(Middle East Free Trade Area, MEFTA) 건설 추진 계획을 밝혔다.²⁾ 이것은 9.11 테러 이후 1년 반 그리고 이라크 침공 이후 2개월여 만이었다. 2013년 완성을 목표로 중동의 경제적 번영과 민주주의 성장을 지원함으로써 테러와의 전쟁에서의 승리를 위한 것이었다.

모로코, 바레인, 오만 FTA는 이러한 외교정책의 일환으로 추진되었다. 미국 무역대표부 로버트 졸릭(Robert Zoellik)은 모로코와 FTA를 추진하게 된 배경으로 경제적 이점뿐만 아니라 외교·안보적 이유를 제시했다. 그는 그동안의 테러와의 전쟁에서 모로코가 미국의 강력한 우방이었다는 점을 강조했다(AJearn 4). 모로코와의 FTA는 과거 요르단 FTA처럼 중동 지역의 온건한 이슬람 국가를 지원하는 수단으로 간주되고 있었다. 특히 미국과 경제적, 정치적으로 가까운 관계를 유지하는 것의 이점을 보여줌으로써 중동 국가들을 견인하고자 했다. 또한 모로코 FTA는 모로코의 테러와의 전쟁에 대한 강력한 지원 및 지지에 대한 보상의 성격도 가지고 있다(AJearn 4). 중동 및 이슬람 세계에 존재하고 있던 부시 행정부의 강경한 외교정책에 대한 비판에도 불구하고 미국에 우호적인 입장을 견지하는 모로코에게 보상을 제공하면서 다른 중동 국가들에게도 신호를 보내고자 한 것이다.

2) “Across the globe, free markets and trade have helped defeat poverty, and taught men and women the habits of liberty. So I propose the establishment of a U.S.-Middle East free trade area within a decade, to bring the Middle East into an expanding circle of opportunity, to provide hope for the people who live in that region” (President Bush, May 9, 2003).

바레인과의 FTA 협상 배경에서도 정치적 고려는 중요한 위치를 차지했다. 페르시아 만에 위치한 섬나라인 바레인은 이란과 마주하고 있는 전략적 요지이다. 심지어 2차 세계대전 이후부터는 미국 해군 소속의 제5함대(Fifth Fleet)가 바레인 해군 기지에 본부를 두고 있다. 제5함대는 특히 테러와의 전쟁 선포 이후 더욱 중요한 역할을 맡게 되었으며 이라크 전쟁 중 미국의 중요한 거점으로 역할을 했다. 바레인은 이처럼 미군을 주둔시키고 아프가니스탄에서의 미국 군사작전에도 참여하는 등 매우 협력적이었다. 비록 이라크 전쟁에 대해서는 공개적으로 지지를 표명한 것은 아니었지만 알-칼리파(King Al-Khalifa) 바레인 국왕은 전쟁에 대해 비난하지 않는 모습을 보였다. 미국은 바레인을 비-나토 주요 동맹국(Major Non-NATO Ally)으로 분류하는 등 국방, 안보 분야에서 서로의 관계를 더욱 강조해 왔다(Weiss 2).

특히 바레인은 아랍연맹의 회원국임에도 불구하고 이스라엘과도 우호적인 관계를 유지하고 있다는 점 역시 주목되었다(Weiss 2). 아랍연맹은 이스라엘과의 교역을 보이콧할 것을 회원국들에 요구하고 있지만 바레인은 보이콧을 엄격히 지키지 않고 있으며 이스라엘과 어느 정도의 상업 거래를 유지하고 있었다(Weiss 2). 압둘라 사이프(Abdullah Saif) 바레인 재정부 장관(Minister of Finance)은 2003년 6월 미국 무역대표부 로버트 졸릭과의 공동 기자회견에서 바레인은 세계무역기구(WTO) 회원국으로서 어떤 종류의 보이콧도 행사하지 않을 것이라고 강조하였다. 나아가 2005년 9월 바레인은 이스라엘에 대한 아랍연맹의 보이콧을 철폐하기 위해 노력할 것이라고 발표했다. 이처럼 바레인은 전통적인 군사·안보적 측면은 물론 이스라엘과 아랍 국가 간 관계 문제에 있어서도 미국에 우호적인 태도를 이어왔다. 바레인과 미국의 FTA는 부시 대통령의 MEFTA 추진 공식 발표 이후 2004년 1월 협상이 개시되었다. 자연히 바레인 FTA는 MEFTA 건설을 위한 중간 단계가 될 수밖에 없었다.

마지막으로 오만과의 FTA 역시 MEFTA 건설의 일부였다. 오만은 바

레인과 유사하게 페르시아 만의 입구에 위치해 있는 국가로 이란과는 약 35마일 거리를 두고 마주하고 있어 중동정책에 있어 전략적 위치로 여겨진다(Bolle 9). 오만은 석유와 천연가스를 소규모 수출하는 국가로 OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries)에는 가입되어 있지 않다. 오만은 다른 중동 국가들과는 좋은 관계를 유지하면서도 온건한 이슬람 국가로 분류된다. 중동 국가뿐만 아니라 미국과도 170여 년 동안의 정치적, 경제적 협력 관계를 이어가고 있고 미국의 테러와의 전쟁에 대해서도 적극적으로 지지를 표명하였다(Bolle 9).

IV. 연구 설계 및 방법

1. 종속변인

본 연구가 관찰하고자 하는 대상은 의원들의 무역정책에 대한 표결이다. 그중에서도 역대 FTA 비준 동의안 표결에서 공화당에 비해 큰 차이 (variation)를 보였던 민주당 의원들의 FTA 비준 동의안 표결행태이다.

앞선 장에서 살펴본 것처럼 경제적, 정치적 배경이 유사하고 FTA 협상 시기도 비슷하며 같은 지역에 속해 있음에도 불구하고 모로코, 바레인, 그리고 오만 FTA는 의회에서 서로 다른 지지를 받았다. <표 1>을 살펴보면 미국 하원에서 모로코 FTA는 74% 이상, 바레인 FTA는 75% 이상의 지지를 받고 통과되었다. 그러나 오만 FTA는 하원에서 과반을 겨우 넘긴 지지만으로 하원을 통과할 수 있었다. 이처럼 세 FTA가 서로 다른 표결 결과를 가지게 된 데에는 민주당 의원들의 표결이 결정적이었다. 공화당 하원 의원들은 세 FTA에 대해 모두 80% 중후반 이상의 지지를 보인데 반해 민주당 하원 의원들은 모로코와 바레인 FTA에 대해서는 55% 이상의 지지를, 오만 FTA에 대해서는 11%가 안 되는 지지를 보인 것이다.

<표 1> 모로코, 바레인, 오만 FTA 비준 동의안 하원 표결 결과

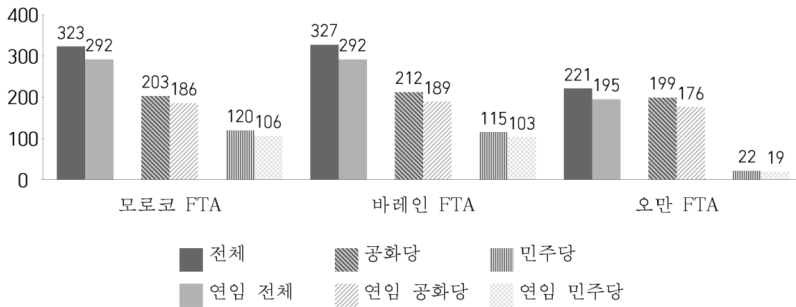
회기	FTA	하원 표결일	전체	공화당	민주당
108	모로코 FTA	04.07.22	323-99-12	203-18-6	120-80-6
109	바레인 FTA	05.12.07	327-95-10	212-13-4	115-81-6
	오만 FTA	06.07.20	221-205-7	199-28-4	22-176-3

※ 표결결과는 찬성-반대-기권/불참 순.

(출처: www.congress.gov)

모로코, 바레인, 오만 FTA의 상이한 표결은 108대(2003~04), 109대(2005~06) 의회를 연임한 의원들을 대상으로 살펴볼 때도 같은 결과를 보인다. 108, 109대를 연임한 의원들만을 살펴보는 것은 의원의 이념성향 등 의원 개인 변인이 이 FTA 표결들에 대해서는 설명력을 가지지 못한다는 점을 뒷받침한다. 세 FTA가 두 회기에 걸쳐 표결이 이뤄졌기 때문에 만일 2004년 선거에서 민주당 의원이 대거 교체되었다면 세 FTA 표결에 참여하는 의원의 개인 성향, 이념 등이 달라져서 표결에도 영향을 미쳤을 수 있다는 의문이 제기될 수 있기 때문이다(Asher and Weisberg 397).

그러나 108대(2003~04) 의회와 109대(2005~06) 의회는 민주당 구성원에서 큰 차이를 보이지 않았다. 108대(2003~04)에 이어 재선에 성공한 민주당 하원의원은 109대(2005~06) 회기 시작 민주당 총 의원수인 201명 중 약 90% 이상을 차지하였던 것이다. 심지어 재선의원들만의 표결을 살펴볼 때에도 세 FTA에 대한 지지의 차이는 극명하다(<그림 1> 참조). 연임 민주당 의원 중 모로코와 바레인 FTA에 찬성한 의원은 약 56.68%, 55.08%인 반면 약 10.16%만이 오만 FTA에 지지를 보낸 것이다. 결국 세 FTA에서 다른 지지 정도가 나타난 것은 의회 구성원이 바뀌었기 때문이 아니며 의원들이 중동 국가와의 FTA에 입장을 바꾸었기 때문임을 알 수 있다.



<그림 1> 전체 의원과 108~109대(2003~06) 연임 의원의 모로코, 바레인, 오만 FTA 표결 결과 비교

(출처: www.congress.gov)

본 연구에서는 결국 모로코 FTA와 바레인 FTA에 대해서는 과반 이상의 지지를 보낸 민주당 의원들이 왜 오만 FTA에 대해서는 낮은 지지를 보였는지를 살펴보고자 한다.

2. 설명변인

민주당이 모로코, 바레인, 오만 FTA에서 큰 지지 차이를 보이게 된 것에 대해 본 연구에서는 의원들이 이 FTA 표결을 대통령의 외교정책에 대한 비판의 도구로 삼았기 때문이라고 주장한다. 따라서 본 연구는 미국이 모로코, 바레인, 오만과 맺은 FTA들의 의회 표결이 진행되던 당시 민주당 의원들의 대통령, 대통령 외교·안보 정책에 대한 입장은 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다.

민주당 의원들의 부시 대통령과 대통령의 외교정책에 대한 입장 변화에 대해서는 다음과 같이 파악한다. 첫째로 모로코, 바레인, 오만 FTA 표결 시기에 민주당 의원들이 대통령 외교정책에 대해 어떤 입장 표명(position taking)을 하였는지 살펴본다. 민주당 의원들이 이라크 전쟁과 관련된 표결에서 입장이 어떻게 변화했는지 알아보고, 각 FTA 표결이 이뤄지는 시기마다 본회의에서 이라크 전쟁과 관련된 민주당 의원들의

부정적 발언의 빈도가 어떻게 달라졌는지 살펴본다.

또한 모로코, 바레인, 오만 FTA 관련 본회의 중 민주당 의원들이 외교·안보와 관련된 주제어를 얼마나 발언했는지를 살펴본다. 민주당 의원들이 대통령의 외교정책을 긍정적으로 평가하였는지 부정적으로 언급하였는지를 알아볼 것이다. 이것은 각 FTA와 직접 관련된 본회의 회의록을 대상으로 하기 때문에 민주당 의원의 대통령 외교·안보 정책에 대한 입장이 각 FTA에 대한 입장에 얼마나 투영되었는지 더 직접적으로 파악할 수 있게 한다. 이 때 대상이 되는 본회의는 모로코 FTA의 경우 모로코 FTA 비준 동의안 통과를 위한 결의안(Providing for Consideration of H.R.4842, United States-Morocco Free Trade Agreement Implementation Act, H.Res.788)과 모로코 FTA 비준 동의안(United States-Morocco Free Trade Agreement Implementation Act, H.R.4842) 두 건이며, 바레인 FTA의 경우에도 결의안(Providing for Consideration of H.R.4340, United States-Bahrain Free Trade Agreement Implementation Act, H.Res.583)과 비준 동의안(United States-Bahrain Free Trade Agreement Implementation Act, H.R.4340) 두 건이다. 한편 오만 FTA에 대해서는 결의안(Providing for Consideration of H.R.5684, United States-Oman Free Trade Agreement Implementation Act, H.Res.925)과 비준 동의안(United States-Oman Free Trade Agreement Implementation Act, H.R.5684) 두 건과 마이크 미쇼드(Michael Michaud) 의원의 오만 FTA 반대 촉구 발언(Vote “No” on Oman Free Trade Agreement)까지로 한다. 이들 회의록에서 Security, Iraq, Democracy, Terror, War, Middle East, Peace, Ally, Bush/President 등 외교·안보와 관련된 주제어들이 어느 당 소속 의원들에 의해 어떤 성격으로 언급되었는지 산출하며, 민주당 의원의 경우 반대 입장 표명이 각 FTA에 따라 어떻게 달라졌는지, 그 내용은 구체적으로 무엇이었는지 알아본다.

다음으로 의원들의 대통령 외교정책 지지 점수를 측정하여 각 FTA의 입장에 따라 의원들의 대통령 외교정책 지지 정도가 어떻게 달랐는지 살펴해보도록 한다. 대통령 외교정책 지지 점수란 미국 의회 전문지인 *CQ(Congressional Quarterly)*가 선정한 대통령 입장 투표 법안들 중 모로코, 바레인, 오만 FTA가 의회를 통과한 108대(2003~04), 109대(2005~06) 의회의 외교정책 표결에 의원이 몇 번 참여하고 그 중 몇 번 찬성하였는지를 계산한 값이다. 최은정(23)은 CQ의 대통령 입장 투표 법안 중 대외정책 법안들을 안보, 통상, 원조, 세출예산정책으로 분류하였는데, 본 연구에서는 이 중 통상정책 법안들을 제외하고, 안보, 원조, 세출예산정책 법안들만을 대상으로 의원들의 대통령 외교정책 지지 점수를 산출한다. 모로코, 바레인, 오만 FTA에 대해 찬성 또는 반대 표결을 한 민주당 의원들의 대통령 외교정책 지지 점수의 평균값을 서로 비교해 보면 이 FTA 표결들의 대통령 외교정책 평가와 연계를 확인할 수 있다. 각 FTA마다 찬성 민주당 의원과 반대 민주당 의원 간에 대통령 외교정책 지지 점수의 차이가 통계적으로 유의미하다면 이 FTA 표결들은 대통령의 외교·안보 정책에 대한 의원들의 평가와 결부된 것으로 보아도 무방하기 때문이다. 따라서 각 FTA 표결에 따라 민주당 의원들을 분류하고 찬성, 반대 의원 간의 대통령 외교정책 지지 점수 평균 차이를 t 검정(t-test)을 통해 통계적 의미를 평가하도록 한다.

그 결과 통상정책을 제외한 대통령 외교정책 지지 점수는 108대(2003~04), 109대(2005~06) 의회에서 다음 <표 2>와 같고, 이를 산출하기 위한 법안은 <부록>에 정리해 두었다.

<표 2> 108대(2003~04), 109대(2005~06) 대통령 외교정책 지지 점수

회기	구분	평균	표준편차
108대 (2003~04)	전체	62.36%	27.13%
	공화당	85.26%	12.12%
	민주당	37.28%	13.42%
109대 (2005~06)	전체	63.77%	28.44%
	공화당	84.52%	15.39%
	민주당	40.15%	20.23%

(출처: 최은정 2017을 바탕으로 저자가 산출)

108대와 109대 하원은 모두 60퍼센트에서 약 2~3%를 웃도는 정도의 외교정책 지지를 보였다. 대통령이 입장을 표명한 주요 안보, 원조, 수출예산정책 10개 중 6개 이상에서는 의회가 지지를 보냈다는 것으로, 108대와 109대에서 대외정책에 한해서는 대통령에 대한 지지가 크게 변화하지 않았음을 의미한다. 다만 민주당의 의원들은 108대에 비해 109대에서 평균적인 지지가 조금 상승한 것으로 보이는데, 그와 동시에 표준편차가 오른 것을 생각할 때 대통령 대외정책에 지지를 보내는 의원들과 그렇지 않은 의원들이 비교적 넓게 분포되어 있을 것으로 보인다. 따라서 2004년 선거 이후 회기가 바뀌었음에도 외교정책 전반에 대해서는 대통령에 대한 의회의 지지 정도는 크게 변화하지 않았다고 볼 수 있다.

V. 각 FTA 표결 당시 민주당 의원들의 대통령 외교정책 비판 입장 표명

1. 의회 내 이라크 전쟁 관련 입장 변화

부시 대통령의 외교정책에 대한 민주당 의원들의 반대는 모로코 FTA의 비준 동의안에 표결을 하던 108대(2003~04) 의회 후반부보다 오만

FTA의 비준 동의안이 처리되던 109대(2005~06) 의회 후반에 더욱 강해졌다. 이를 보여주는 가장 단적인 근거는 이라크 전쟁에 대한 의원들의 입장 변화이다. 2002년 이라크 전쟁 발발 이후 거의 매 년 있었던 이라크 전쟁 관련 표결에서 민주당 의원들의 표결은 차이를 보였다(Kriner and Shen 160). 더 자세히 알아보기 위해 크라이너와 셴(Kriner and Shen 166)의 연구에서 선정한 2003년부터 2007년의 네 가지 법안에 2002년 이라크 결의안을 더해 다섯 가지 표결 결과를 살펴보면 다음과 같다.

<표 3> 이라크 전쟁 관련 법안 표결 결과

법안	H.J.Res.114	H.R.3289	H.Res.557	Amdt.214 to H.R.1815	H.R. 2237
표결 연도	2002	2003	2004	2005	2007
전체 표결	296-133	298-121	327-93	128-300	171-255
민주당 ³⁾	81- 126	82- 115	105- 90	122 -79	169 -59
민주당 전쟁 반대 표결 비율 (%) ⁴⁾	60.58	56.10	43.90	60.40	72.84

(출처: Kriner and Shen 2014; www.congress.gov)

첫째로 2002년의 이라크 결의안(Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002; H. J. Res. 114)은 이라크에 대한 무력 사용권한을 부여하는 결의안으로 2002년 10월 10일에 하원 표결이 이뤄졌다. 둘째, 2003년 10월 31일의 이라크와 아프가니스탄 방위와 재건을 위한 긴급 재원법(Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan,

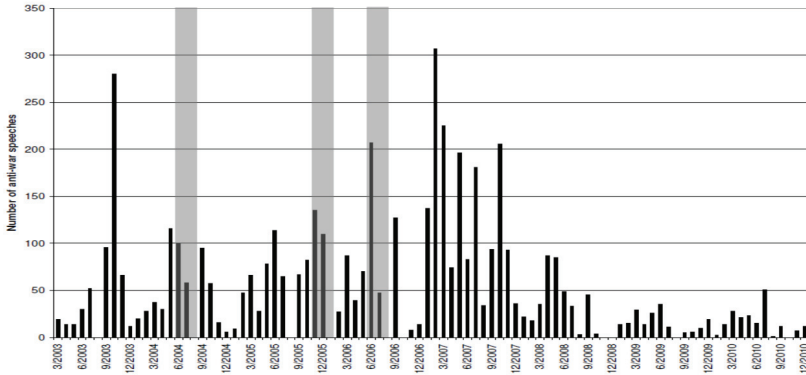
3) 이탤릭 볼드체는 전쟁 반대 표결을 의미.

4) 무효표, 표결 불참 등을 포함한 당시 민주당 전체 의원 수에 대한 전쟁 반대 표결을 한 의원 수의 비율을 의미함.

2004; H.R.3289)은 이라크와 아프가니스탄에 대한 전쟁과 점령에 필요한 870억 달러 규모의 행정부 긴급 재원 요청에 대한 표결이었다. 셋째, 2004년 3월 17일에 하원에서 표결이 있었던 이라크 전쟁 기념일 결의안(War in Iraq Anniversary resolution; H.Res.557)이다. 그 다음으로 2005년에는 2006년 국방승인법에 대해 민주당 소속 캘리포니아 주 6구 출신의 린 울시(Lyn Woolsey) 의원이 제출한 수정안 표결이 있었다. 이것은 행정부에게 이라크 파병 병력을 철군할 계획을 세우도록 하는 내용이었다. 마지막으로 2007년 이라크 철군 법안(To provide for the redeployment of United States Armed Forces and defense contractors from Iraq; H.R.2237)은 짐 맥거번(Jim McGovern) 의원이 발의한 이라크에 있는 미군 병력의 즉각 철군을 요구하는 내용의 법안이었다.

표결 결과를 살펴볼 때 민주당 의원들 중 전쟁 반대 표결의 비율은 시기에 따라 차이를 보이는 것으로 나타났다. 전쟁이 발발했을 당시에는 민주당 하원 전체 의원 중 60% 이상의 의원이 전쟁에 반대하는 표를 던졌는데 1년여 뒤에는 약 4% 하락해 약 56%의 의원이 전쟁에 반대하였고, 그로부터 약 4개월이 지났을 때는 민주당 의원 중 절반 이하만이 전쟁에 반대하는 표결을 한 것이다. 하지만 전쟁이 계속되고 부시 대통령 임기 후반에 가까워질수록 전쟁 반대 표결은 반등해 첫 표결보다 더 높은 수준의 반대 입장을 보였다.

물론 표결 결과만이 의원들의 입장을 전면으로 대변한다고 볼 수는 없다. 이에 크라이너와 셴(Kriner and Shen 160)은 이라크 전쟁에 대한 의원들의 입장이 어떻게 변화했는지 보기 위해 2003년부터 2008년까지의 하원 본회의 회의록을 분석하였다. 하원 본회의에서 이라크 전쟁에 대한 부정적 언급의 빈도를 정리한 것인데 그 중 민주당 의원들의 발언 빈도는 다음 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 하원 본회의에서 이라크 전쟁에 대한 민주당 의원의 부정적 언급 빈도 (2003~2008)

(출처: Kriner and Shen 2014, Supplemental Information에서 인용)⁵⁾

<그림 2>의 그래프를 살펴보면 전쟁 초반인 2003년 10월 경 민주당 의원들의 이라크 전쟁에 대한 비판적 발언 횟수가 약 280번 정도로 나타났다. 그 이후 150번을 넘지 않는 선의 부정적 언급이 이어지다 2006년 6월경에는 약 200번을 돌파하였다. 2006년 9월 이후로 잠시 주춤하던 전쟁 반대 발언은 2007년 2월 본회의에서는 300번을 넘었고 이후 10월까지 높은 빈도를 보이다 줄어들었다.

모로코와 바레인 FTA 표결 시기인 2004년 7월, 2005년 12월, 그리고 오만 FTA 표결 시기인 2006년 7월을 살펴보자. 세 FTA 표결이 있던 당 월만 살펴볼 때는 바레인-모로코-오만 순으로 민주당 의원들의 이라크전 반대 발언이 많았다(Kriner and Shen, “Supplemental Information” 12). 그러나 표결 전후 1개월씩을 추가로 살펴볼 때에는 오만 FTA 표결 직전 달인 2006년 6월 200번이 넘는 이라크전 반대 발언이 본회의에서

5) <그림 2>의 음영은 각 FTA 표결 당 월과 전후 1개월씩을 표시한 것인데, 순서대로 모로코 FTA 표결 시기(2004년 6~8월), 바레인 FTA 표결 시기(2005년 11월~2006년 1월), 그리고 오만 FTA 표결 시기(2006년 6월~8월)이다.

있었음을 알 수 있다. 이러한 결과는 결국 모로코나 바레인 FTA 표결 시기보다 오만 FTA 표결 당시에 이라크 전쟁 반대 목소리가 의회 내에서 더 컸음을 나타낸다.

이것은 공화당 의원들에 대한 조사 결과와 비교해도 흥미롭다. 공화당 의원들은 전쟁 기간 전반에 있어서도 전쟁을 비판하는 발언이 40번을 넘은 달이 없을 정도로 비판이 적었다(Kriner and Shen, “Supplemental Information” 13). 중동 국가와의 세 FTA 표결 기간을 생각할 때에도 전쟁 반대 발언은 민주당에 비해 적은 수준이다. 그러나 그 빈도는 조금씩 차이를 보였는데, 공화당은 모로코 FTA 표결이 진행되던 기간에는 표결 당 월과 전후 1개월씩을 합쳐 3개월 동안 약 5번, 바레인 FTA 표결이 진행되던 기간에는 약 10번의 전쟁 반대 발언을, 그리고 오만 FTA 표결이 진행될 때에는 약 13건의 전쟁 반대 입장을 본회의장에서 표명했다(Kriner and Shen, “Supplemental Information” 12). 비록 적은 수였으나 공화당 의원들도 모로코 FTA가 체결되던 당시보다 오만 FTA가 체결되던 때 이라크 전쟁에 대한 반대 입장 표명이 더 많았던 것이다. 의회 내에서 이라크 전쟁에 대한 비판은 앞선 두 FTA 체결 때보다 오만 FTA 체결 당시 더 강해진 것으로 가늠할 수 있다.

2. 모로코, 바레인, 오만 FTA 본회의 중 대통령 외교정책 비판 입장 표명

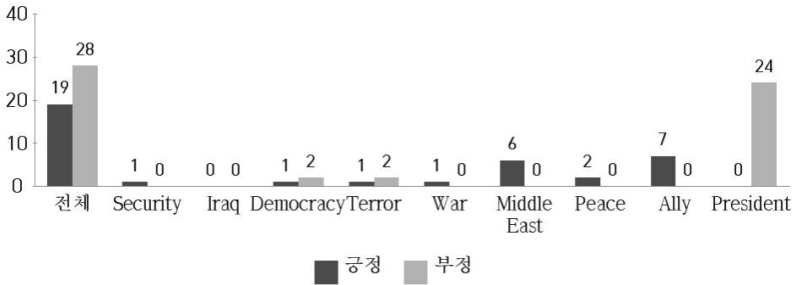
그렇다면 모로코, 바레인, 오만 FTA 표결이 이뤄지던 본회의 중에도 부시 대통령과 그의 외교정책에 대한 비판의 목소리가 직접적으로 표명이 되었는가? 이를 각 협정에 대한 비준 동의안을 비롯해 FTA 표결 관련 본회의 회의록을 통해 살펴보면 다음과 같은 결과가 도출된다.

<표 4> 모로코, 바레인, 오만 FTA 본회의 외교·안보 주제어 언급 횟수

		긍정	부정	계
모로코	전체	86	28	114
	공화당	67	0	67
	민주당	19	28	47
바레인	전체	112	16	128
	공화당	75	0	75
	민주당	37	16	53
오만	전체	219	100	319
	공화당	148	0	148
	민주당	71	100	171

(출처: *Congressional Record*, 2004.7.22; 2005.12.7; 2006.7.20)

모로코, 바레인, 오만 FTA 표결에 관련한 본회의에서 외교·안보와 관련된 주제어가 언급된 횟수는 모로코, 바레인, 오만 FTA 순으로 증가 추세를 보였다. 긍정적 언급은 시간이 흐를수록 증가하였으나 부정적 언급은 모로코 FTA 표결 당시보다 바레인 FTA 표결 당시에 더 적었고, 오만 FTA 표결 시기에는 폭발적으로 증가했다. 특이한 것은 민주당 의원들의 경우 긍정적 평가와 부정적 평가가 모두 존재했는데 공화당 의원 중에서는 대통령의 외교·안보 정책과 관련해서 오직 긍정적인 발언만 했다는 점이다. 정리하자면 전반적인 빈도만 보았을 때에는 모로코, 바레인 FTA 당시에 비해 오만 FTA 표결 때 대통령의 외교·안보 정책에 대한 부정적 평가는 더욱 강해졌다.



<그림 3> 모로코 FTA 관련 본회의의 민주당 의원 외교·안보 주제어 발언 횟수

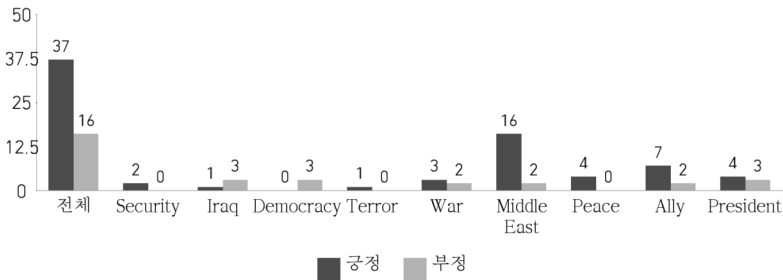
(출처: *Congressional Record*, 2004.7.22.)

본격적으로 각 협정에 관련된 본회의 별로 민주당 의원들이 외교·안보 주제어를 어떻게 발언하였는지 살펴보도록 한다. 제일 먼저 모로코 FTA와 관련한 두 본회의에서 외교·안보와 관련된 주제어가 민주당 의원에 의해 언급된 것은 모두 47번이다.⁶⁾ 그 중에 28번이 부정적인 언급이었는데 특히 부시 대통령(Bush/President)을 언급하며 비판하는 것이 주를 이루었다(총 24번). 그러나 그 내용은 주로 부시 행정부 들어서 일 자리가 줄고 경제가 나빠졌다는 비판이나 부시 대통령과 공화당이 제약계로부터의 로비를 받아 그들에 유리한 협정을 맺었다는 문제제기가 대부분이었다. 부시 대통령에 대한 비판을 제외하고는 소수의 민주당 의원만이 민주주의(Democracy), 테러(Terror) 등의 단어를 언급하며 이 협정에 반대했다. 예를 들어 오하이오 출신의 마시 캡터(Marcy Kaptur) 민주당 의원은 중국과의 자유 무역이 그러했던 것처럼 자유 무역의 민주주의 확산 효과는 핑계일 뿐이며, 모로코처럼 비민주적인 왕정 국가를 돕는 것은 결국 테러리스트에게 힘을 주는 꼴이라고 강하게 비판했다.⁷⁾ 한편

6) 2004년 7월 22일 본회의에서 진행된 모로코 FTA 비준 동의안 통과를 위한 결의안(H.Res.738 of 108th Congress)과 비준 동의안(H.R.4842 of 108th Congress).

7) “. . . Then they said, well, let us sign the China Free Trade Agreement.

모로코가 미국과 오랜 동맹국이라는 점, FTA를 통해 모로코와 중동에 민주주의와 자유 경쟁 시장, 노동권 보호 등의 가치를 확산시킬 수 있다는 이유로 모로코 FTA에 지지를 표명하는 민주당 의원들도 존재했다. 결국 모로코 FTA에 대해서는 민주당 하원의원들 중에서 대통령의 외교·안보 정책과 관련해서는 대세적인 입장이 형성되어 있지 않았다고 보인다.



〈그림 4〉 바레인 FTA 관련 본회의의 민주당 의원 외교·안보 주제어 발언 횟수

(출처: *Congressional Record*, 2005.12.7.)

바레인 FTA의 경우에는 모로코 FTA에 비해 외교·안보에 대한 민주당 의원들의 긍정적 입장 표명이 더 높았다.⁸⁾ 외교·안보와 관련된 주제

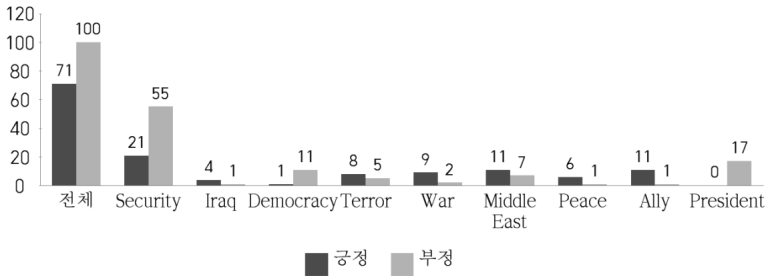
Boy, that will really be great. We will bring democracy to China. What have we got? We have got the largest growing trade deficit in the history of the United States with China . . . ,” “ . . . why would we want to sign a free trade agreement with a kingdom? Why would we want to empower a monarchy which this will do? You cannot have free trade with a country that is not free. Look at Saudi Arabia, where the majority of terrorists came from. That is a kingdom. Why would we want to empower those who hold assets in undemocratic countries? That is exactly what this agreement will do with Morocco . . . ” (Marcy Kaptur, *Congressional Record*, July 22, 2004).

8) 2005년 12월 7일 비준 동의안에 대한 결의안(H.Res.583 of 109th Congress)과 비준 동의안(H.R.4340 of 109th Congress).

어가 민주당 의원에 의해 등장한 것도 53번이었는데 그 중에서도 무려 37번은 바레인 FTA와 관련해 외교·안보 측면에서 긍정적으로 평가한 것이다. 의원들은 그 중에서도 특히 미국의 우방인 이스라엘에 대해 아랍 국가들이 적용하고 있는 보이콧을 바레인이 선제적으로 철폐한 것, 바레인이 중동의 주요한 동맹국이고 전략적 파트너라는 점 등을 높게 평가했다.

한편 바레인 FTA 본회의에서는 모로코 FTA의 경우와는 달리 외교·안보를 이유로 한 FTA에 대한 반대와 비판 역시 본격적으로 대두되기 시작하였다. 캘리포니아 출신의 피트 스타크(Pete Stark) 의원은 부시 대통령과 이라크 전쟁에 대해 강하게 비판하였다. 미 해군이 주둔하고 있으며 이라크 전쟁에 도움이 되는 동맹이라는 이유만으로 바레인과 FTA를 체결한다면 죄인들을 고문하는 기지가 있는 쿠바와는 무역 협정을 맺지 못할 이유가 무엇이나며 비꼬기도 하였다. 그리고 바레인 FTA에 대한 표결은 부시 행정부를 신뢰할 수 있는가에 대한 표결과 다름없다고 강하게 주장하기도 하였다.⁹⁾ 특히 그는 이라크 전쟁 중에 행해진 고문과 행정부가 이를 은폐하려 한 정황 등에 대해 크게 반감을 지녔던 것으로 보인다.

9) “ . . . If we are rewarding an ally for helping us in Iraq, where I understand there are no Bahranian troops, but we have got a Navy base. Well, if we are paying off for a Navy base, how about Cuba? Why do we not throw these guys in? I think we have got a big base in Cuba where we are torturing prisoners, so why not toss them in if that is the reason for going into this free trade agreement. . . .” “ . . . If you trust the administration to tell you the truth, maybe you could vote for it then. But I think recent experience in the war, in torture, and other instances have shown us that those assertions are subject to question by reasonable people. . . .”(Pete Stark, *Congressional Record*, December 7, 2005).



<그림 5> 오만 FTA 관련 본회의의 민주당 의원 외교·안보 주제어 발언 횟수

(출처: Congressional Record, 2006.7.20.)

모로코 FTA에서는 민주당 의원의 외교·안보적 언급이 참여하지 않았고 바레인 FTA에서는 긍정적인 발언이 많았던 반면, 오만 FTA에서는 민주당 의원의 외교·안보 주제어 언급 횟수가 압도적으로 많을 뿐만 아니라 부정적 언급이 매우 많았다. 심지어 오만 FTA는 다른 FTA들처럼 비준 동의안을 위한 결의안(H.Res.925)과 비준 동의안(H.R.5684)에 대해서만 토론이 있었던 것이 아니라 메인 주 마이크 미쇼드(Michael Michaud) 의원의 오만 FTA 반대 촉구 발언(Vote “No” on Oman Free Trade Agreement)도 있었다.

민주당 의원들은 특히 안보(Security)를 거론하며 오만 FTA에 강하게 반대했다. 안보를 이유로 오만 FTA를 반대하는 의원들은 발언의 많은 부분을 협정문 제2부속서(A Provision in the Oman FTA the Second Category (b))의 항만 안보(Port security)에 대한 비판으로 할애했다. 제2부속서는 국경을 초월한 운송 분야에 대한 서비스와 투자에 대해 다루고 있는데 구체적으로 미국 내 항만에서 오만 기업 등으로 권한이 이양될 수 있는 항목들을 다루고 있었다(Bolle 15). 많은 수의 민주당 의원들은 이러한 부속서의 내용이 미국에 잠재적인 안보 위협을 내포하고 있기 때문에 수정 또는 삭제되어야 한다고 주장했다.

하지만 많은 공화당 의원들은 민주당 의원들의 이러한 주장이 부시 행정부에 대한 방해일 뿐이며 FTA 비준을 방해하려는 “물타기”(red herring)에 불과하다고 비판했다. 그들은 이 내용의 부속서는 오만 FTA 뿐만 아니라 이전의 NAFTA, DR-CAFTA, 호주, 바레인, 칠레, 그리고 모로코와의 FTA 모두에 포함되어 있는 것으로 오만 FTA에서만 특별히 문제가 되는 것은 적절치 않다고 지적했다(Bolle 17). 또한 만약 이것이 실제로 국가 안보에 위협이 될 것으로 우려된다면 협정문에 포함된 “필수적 안보”(essential security) 예외 조항을 통해 충분히 미국을 보호할 수 있다며 반박했다(*Congressional Record*, 2006.7.20).

오만과의 FTA에 찬성하는 의원들의 이러한 반박에도 불구하고 많은 민주당 의원들은 항만 안보와 관련해 오만 FTA에 강경하게 반대하고 있었다. 항만 안보 문제가 오만 FTA 비준 동의안 표결 과정에서 크게 두드러질 수 있었던 것은 같은 해 초 UAE 정부 소유 항만 회사인 “두바이포트월드”(Dubai Port World) 사건이 있었기 때문이다.¹⁰⁾ 당년 초, 항만 안보를 문제로 삼아 효과적으로 부시 대통령을 흔들 수 있었던 민주당은 오만 FTA 표결에서도 두바이포트월드 사건을 떠올리게 하는 주장을 통해 부시 대통령에 대립 각을 세우고자 한 것이다(홍대운 344; *CBS News* 2006.5.17). 민주당 의원들은 오만 FTA의 제2부속서를 “두

10) 2006년 봄, UAE 정부 소유의 두바이포트월드(Dubai Port World)사(社)가 뉴욕, 뉴저지, 볼티모어, 뉴올리언스, 마이애미, 필라델피아 등의 항구 시설들을 관리, 운영 하던 영국 기업 P&O를 인수하게 된 것을 대미외국투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)가 막지 않았다는 비판적 보도가 발생했다. 의회와 여론은 UAE가 테러리스트들을 지원해왔다는 비난과 함께 두바이포트월드가 항만 안보에 대해 경각심을 가지지 않을 수 있고 국가 안보에 큰 위협이 될 수 있다는 이유로 반대 의사를 밝히기 시작했다. 결국 2006년 3월 9일 하원 세출위원회(House Appropriations Committee)는 이라크와 아프가니스탄 전쟁 운용에 대한 추가 자금 조달 법안과 그 밖의 다른 비용들을 차단할 수 있는 법안 표결을 진행하였으며 두바이포트월드의 미국 항구 운영권을 차단할 수 있었다(P.L.109-234). 결국 두바이포트월드는 미국 항만 운영권을 미국인에게 양도할 것을 발표했다(Bolle 15).

바이포트월드 사건”과 연계시키며 중동국가들의 테러 위협으로부터 미국을 지키겠다는 부시 대통령이 실제로는 국가 안보를 지키는데 실패하고 있다는 인상을 남기도록 반대했던 것이다. 결국 항만 안보를 이유로 한 오만 FTA에 대한 반대 역시 부시 대통령의 외교정책 기조를 무력화하고 지지를 결집하기 위함이었다는 점은 분명해 보인다.

한편 중동 우방국과 자유무역협정 체결을 통해 민주주의를 확산하겠다는 부시 행정부의 외교 전략 자체에 대한 비판 역시 이 본회의들 중 민주당 의원들에 의해 제시되었다. 매사추세츠 주의 스티븐 린치(Stephen Lynch) 의원은 “대통령은 이라크 전쟁이 민주주의를 수출하는 효과가 있다고 주장해 왔지만, 내가 새로운 정보를 드리자면 민주주의는 국방부를 통해 수출되지 않는다”며 대통령과 이라크 전쟁을 강하게 비판했다.¹¹⁾ 텍사스의 로이드 도깃(Lloyd Doggett) 의원은 앞서 모로코와 바레인 FTA에서는 찬성표를 던졌음에도 오만 FTA에 대해서는 “9.11 테러 망령(specter)이나 테러와의 전쟁 같은 위협들은 미국을 만들었던 근본적인 가치들을 흔드는데 얼마나 잘못 쓰여 왔는가”라며 부시 대통령이 9.11 테러 이후 테러에 대한 공포를 부추김으로써 위협을 통한 국정 운영을 하고 있음에 대해 비판했다.¹²⁾

오만 FTA에서도 민주당 의원 중 중동에서의 외교 전략을 이유로 FTA 지지를 표명한 의원들이 존재하긴 했다. 그러나 외교·안보 주제어

11) “. . . We talk a lot about the war in Iraq, and the President of the United States has described it in many cases as an effort to export democracy. Well, I have got news for you; you do not export democracy through the Defense Department . . . ” (Stephen Lynch, *Congressional Record*, July 20, 2006).

12) “. . . So today they must, as has been done so often on so many issues, raise the specter of 9/11 and the war on terrorism. How many times has that threat been misused in this building and down the street on Pennsylvania Avenue to debase the most basic and fundamental values that make this a unique country? . . . ” (Lloyd Doggett, *Congressional Record*, July 20, 2006).

언급을 한 의원 수를 고려해 보면 오만 FTA에 대해서는 민주당 의원들 간에 부정적인 평가가 더 강했음을 알 수 있다. 오만 FTA에서 외교·안보 주제를 긍정적으로 언급한 의원은 7명으로 모로코(7명), 바레인(10명)과 비슷한 수준인데 반해 부정적 언급을 한 의원은 21명으로 모로코(4명), 바레인(5명)과 비교할 때 4~5배 이상의 의원이 반대 입장을 표명하고 나선 것이다.

정리하자면 모로코 FTA에서는 외교·안보 주제의 언급이 부정적인 이유에서였던 것이 더 많았지만 실제 내용을 들여다보니 대통령의 경제 정책에 대한 비판이었던 것이 대부분이었다. 즉, 모로코 FTA는 민주당 내에서도 큰 반대도, 큰 지지도 형성되어 있지 않았다. 반면 바레인 FTA는 지지 표명이 더 많았지만 대통령의 외교정책에 대한 실질적인 비판과 FTA의 연계가 시작되었다. 모로코 FTA에서는 눈에 띄지 않았던 이라크 전쟁, 대통령의 중동 정책에 대한 비판이 바레인 FTA 본회의의 과정에서 발견된 것이다. 마지막으로 오만 FTA는 민주당 의원들의 압도적인 반대가 본회의 과정에서도 드러났다. 특히 항만 안보를 이유로 대통령의 외교정책을 비판했다. 대통령의 중동 정책에 대한 지지 차원에서 오만 FTA에 찬성한 민주당 의원들도 반대 의원들에 비해 적은 수에 그쳤다. 이처럼 세 FTA 관련 본회의를 살펴본 결과 부시 대통령과 그의 외교정책에 대한 비판이 모로코, 바레인보다 오만 FTA의 경우에 더 강했다. 이것은 앞서 살펴본 이라크 전쟁에 대한 반대 입장 표명이 모로코, 바레인의 경우보다 오만 FTA 표결 시기에 더 많았던 것과도 유사하다.

VI. 각 FTA 표결과 민주당 의원들의 외교정책 대통령 지지 점수

앞선 절들에서 이라크 전쟁에 대한 입장 표명과 FTA와 관련된 본회의 발언을 살펴본 결과 각 FTA에 대한 민주당 의원들의 입장은 대통령

과 외교정책에 대한 평가와 관련되어 있음을 확인했다. 만일 각 FTA 표결이 대통령의 외교정책에 대한 입장과 관련이 있다면 FTA에 찬성했던 의원들은 반대한 의원들에 비해 통상 이외의 외교 법안에 대해서도 대통령의 입장을 지지해왔을 가능성이 높을 것이다. CQ의 대통령 입장 투표 중 최은정(23)이 대외정책을 다시 안보, 원조, 세출예산정책으로 나누는 것을 통해 도출한 “대통령 외교정책 지지 점수”를 살펴보자. 모로코, 바레인, 오만 FTA 표결에 따라 민주당 의원들의 대통령 외교정책 지지 점수는 어떤 성격을 보이는가?

<표 5> 민주당 의원들의 모로코, 바레인, 오만 FTA 표결에서의 대통령 외교정책 지지 점수와 t 검정(t-test) 결과

FTA	표결	N	평균	표준편차	t	P
모로코	찬성	120	38.87	13.58	-1.9252	0.056
	반대	80	35.15	13.08		
바레인	찬성	115	44.28	20.67	-3.4207	0.001*
	반대	81	34.42	18.70		
오만	찬성	22	56.99	18.34	-4.3610	0.000*
	반대	176	38.07	19.29		

* P<0.05

모로코, 바레인, 오만 FTA에 찬성 또는 반대 표결을 한 의원들의 대통령 외교정책 지지 점수의 평균은 위 <표 5>와 같다. 전반적으로 살펴볼 때 FTA에 찬성한 의원들이 반대한 의원들보다 대통령 외교정책 지지 점수가 높았다. 이 FTA들이 부시 대통령이 지지하던 주요 통상 정책이자 외교·안보 정책이었기 때문에 부시 대통령의 외교정책을 지지하는 성향일수록 FTA에도 지지하는 경향을 보인 것이다.

하지만 t 검정(t-test) 결과 각 FTA의 찬성 민주당 의원과 반대 민주당 의원의 대통령 외교정책 지지 점수 차이는 통계적으로 다른 결과를 보여

주었다. 모로코 FTA의 경우에는 찬성 의원과 반대 의원 간의 대통령 외교정책 지지 점수 차이가 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하지 않았다. 이것은 앞선 절에서 알아본 것처럼 모로코 FTA 표결 당시엔 민주당 하원의원들 간에 대통령의 대(對) 중동 외교정책에 대한 강한 반대도, 지지도 뚜렷하지 않았다는 분석과 일맥상통한다. 한편 바레인 FTA와 오만 FTA에 대해서는 FTA 찬성 민주당 의원과 반대 민주당 의원의 대통령 외교정책 지지 점수 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 바레인 FTA와 오만 FTA 표결은 민주당 의원들 간에 부시 대통령의 외교정책에 대한 지지와 결부되어 있었던 것이라 이해할 수 있다.

물론 오만 FTA에 대한 의원들의 대통령 외교정책 지지 점수 수준이 다른 FTA들의 그것보다 전반적으로 높은 것은 사실이다. 그러나 이것은 오만 FTA에 찬성한 민주당 의원들이 매우 소수였기 때문에 외교정책 지지 점수 평균이 높게 도출될 수밖에 없었기 때문이다. 그리고 오만 FTA 찬성, 반대 의원 간 평균 차이는 다른 FTA에 비하여도 더 강력하게 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 따라서 다른 FTA의 경우와 비교하는 것과 무관하게 오만 FTA 표결이 대통령의 외교정책에 대한 지지와 연계된 것으로 이해하는 것은 문제가 없다.

모로코, 바레인, 오만 FTA는 협상에 돌입하게 된 계기서부터 경제적 기대 효과보다는 대통령의 외교·안보 정책으로써의 목적이 강하게 작용했다. 결과적으로 의회에서도 각 FTA에 대한 표결은 대통령과 그의 외교정책에 대한 평가와 결부지어 이뤄졌다. 결국 FTA를 찬성한 의원들은 반대한 의원들에 비해 대통령의 통상을 제외한 대외정책 분야에 대해서도 더 지지하는 경향을 보였다. 심지어 앞선 두 FTA에 비해 민주당의 반대가 강했던 오만 FTA를 지지한 민주당 의원들은 109대(2005~06) 의회 중 부시 대통령의 대외정책에 대해 절반 이상의 지지를 보였음을 알 수 있었다.

VII. 결론

본 연구는 부시 대통령 당시의 108대(2003~04) 의회와 109대(2005~06) 의회에서 처리된 모로코, 바레인, 오만 FTA의 비준 동의안 표결에 대한 민주당 의원들의 지지를 비교하였다. 모로코, 바레인, 오만 FTA는 경제적, 정치적으로 특징과 배경이 매우 유사하다. 제일 처음 협상이 진행된 모로코 FTA의 협정문에 기초해 후속 협정들의 협상이 이뤄진 만큼 세 FTA는 협정문의 내용이 매우 유사했다. 세 국가는 모두 미국에 비해 매우 작은 경제 규모를 보유하고 있었으며, 미국과의 교역 규모 역시 매우 낮은 수준이었다. 한편 같은 회기에 의회를 통과한 바레인과 오만 FTA는 협정 체결 이후 미국이 손해를 입을 산업이 의류, 섬유 산업으로 유사하다는 점도 발견되었다. 이러한 유사성에 기반할 때, 세 FTA 사례에서는 무역정책의 의회 내 표결에 관한 기존 선행연구에서의 강조와는 달리 지역구 또는 경제적 변수가 결정적이지 않았을 것임을 추론할 수 있었다. 한편 세 FTA는 동일한 정치적 배경으로 추진되었다. 세 FTA는 테러와의 전쟁, 이라크 전쟁에 도움이 되었던 중동의 우방국들에게 자유무역협정을 통한 경제적 보상을 제공하면서 시장 개방을 통해 민주주의를 확산시키고 중동 지역의 반미주의를 수그러뜨리는 목표로 추진되었다.

그렇다면 특징과 배경이 매우 유사한 모로코, 바레인, 오만 FTA들에서 왜 다른 표결이 도출되었는가? 본 연구는 그 이유로 대통령 외교정책에 대해 의원들의 입장이 변화하였고 결과적으로 FTA 표결이 대통령 외교정책을 비판하는 도구로 활용되었기 때문이라고 제시했다. 이를 밝히기 위해 본 연구는 각 FTA 표결 시기 의원들의 대통령 외교정책에 대한 입장의 차이를 관찰하였다. 의원들의 이라크 전쟁에 대한 표결 및 본회의 발언을 통한 입장 표명, FTA 관련 본회의에서의 외교·안보 관

련 발언을 통한 입장 표명 그리고 각 FTA 표결에 따른 의원들의 대통령 외교정책 지지 정도를 비교하였다.

분석 결과 민주당 의원들은 모로코, 바레인 FTA 표결 당시보다 오만 FTA 표결 때 대통령의 외교정책에 대해 더 비판적이었다. 예를 들어 민주당의 전쟁 반대 표결은 2004년 이후 해가 갈수록 더 증가했다. 본회의에서 대통령과 외교정책에 대한 민주당 의원들의 비판 발언들도 모로코, 바레인 FTA 표결 당시보다 오만 FTA 표결 시기에 더 강하게 표출된 것을 확인할 수 있었다. 대통령과 그의 외교정책에 대한 의원들의 입장 변화는 모로코, 바레인, 오만 FTA의 표결변화로도 이어졌다. 대통령의 외교정책을 강하게 지지하던 소수의 민주당 의원들만이 오만 FTA를 찬성한 것으로 나타났다. 의원들은 모로코, 바레인, 오만 FTA 표결을 대통령 외교정책에 대한 비판의 수단으로 삼았다. 통상정책인 FTA에 대한 표결이 외교안보 정책에 대한 평가와 연계된 것이다.

본 연구는 다음의 의미가 있다. 먼저 통상정책인 FTA에 대한 표결이 대통령의 다른 정책에의 비판 수단으로 이용될 수 있음을 밝혔다. 또한 비록 민주당이 공화당에 비해 FTA와 같은 자유무역 정책에 지지가 낮은 점은 사실이지만 모로코와 바레인 FTA 등의 사례에서는 과반 이상의 지지를 보내기도 했다는 점을 지적했다. 본 연구를 바탕으로 후속연구에서는 미국이 그동안 체결한 14개의 FTA 전반에 대해 대통령 외교정책에 대한 평가와 FTA 표결의 관계에 대해 살펴보는 거대 연구를 진행해 볼 수도 있다. 의원들의 무역정책 표결행태 분석에서 지역구, 이념 성향 등 기존의 변인뿐만 아니라 대통령 외교정책에 대한 평가라는 새로운 변인이 포함된다면 무역정책 표결은 물론 대통령과 의회 간 관계에 대해서도 더 깊은 이해가 가능할 것으로 기대된다.

Works Cited

- 권용립. 『미국 외교의 역사 History of U.S. Foreign Policy 1776~2008』. 서울: 삼인, 2010.
- 백창재. 『미국무역정책연구』. 서울: 사회평론, 2015.
- 임성호. 「미국 행정부 대외정책에 대한 의회의 도전: 그 양상과 결과에 대한 비교분석」. 『국제정치논총』 41.3 (2001): 171-91.
- 최민진. 「미국 하원 FTA 표결과 대통령 외교정책-미국-모로코, 미국-바레인, 미국-오만 FTA 사례를 중심으로」. 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 2019.
- 최은정. 「대외정책 유형에 따라 의회와 정당의 대통령 지지는 달라지는가?: ‘두 대통령 이론’(Two Presidencies)을 중심으로」. 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2017.
- 홍대운. 「미국 의회와 FTA 정책: 조지 W. 부시 행정부의 사례 (2001-06)」. 『미국학』 31.2 (2008): 327-61.
- AJearn, R. J. “Morocco-U.S. Free Trade Agreement.” *Congressional Research Service (CRS) Report*. February 16, 2006.
- Asher, H. B., and H. F. Weisberg. “Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process.” *American Journal of Political Science* 22.2 (1978): 391-425.
- Baldwin, R. E., and C. S. Magee. “Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills.” *Public Choice* 105 (2000): 79-101.
- Bolle, M. J. “U.S.-Oman Free Trade Agreement.” *Congressional Research Service (CRS) Report*. October 10, 2006.
- Bond, J. R., R. Fleisher, and B. D. Wood. “The Marginal and Time-Varying Effect of Public Approval on Presidential Success in Congress.” *The Journal of Politics* 65.1 (2003): 92-110.
- “Bush Is Now A Lame Duck.” *CBSNews*. May 17, 2006. Retrieved November 17, 2018, from <https://www.cbsnews.com/news/bush-is-now-a-lame-duck/>
- Choi, Y. “Constituency, Ideology, and Economic Interests in U.S. Congressional Voting: The Case of the U.S.-Korea Free Trade Agreement.” *Political Research Quarterly* 68.2 (2015): 266-79.

- Conley, Richard S. "Derailing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress." *Political Research Quarterly* 52.4 (1999): 785-99.
- Gowa, J., and E. D. Mansfield. "Power Politics and International Trade." *American Political Science Review* 87.2 (1993): 408-20.
- Holian, D. B., T. B. Krebs, and M. H. Walsh. "Constituency Opinion, Ross Perot, and Roll-Call Behavior in the U.S. House: The Case of the NAFTA." *Legislative Studies Quarterly* 22.3 (1997): 369-92.
- Im, H., and H. Sung. "Empirical Analyses of U.S. Congressional Voting on Recent FTA Bills." *KIEP Working Paper* 8.8 (2008): 1-49.
- Jackson, David J., and Steven T. Engel. "Friends Don't Let Friends Vote for Free Trade: The Dynamics of the Labor PAC Punishment Strategy over PNTR." *Political Research Quarterly* 56.4 (2003): 441-48.
- Kahane, L. H. "Congressional Voting Patterns on NAFTA: An Empirical Analysis." *American Journal of Economics and Sociology* 55.4 (1996): 395-409.
- Kalt, J. P., and Mark A. Zupan. "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions." *Journal of Law & Economics* 33 (1990): 103-31.
- Kau, J. B., and P. H. Rubin. "Self-Interest, Ideology, and Logrolling in Congressional Voting." *The Journal of Law and Economics* 22.2 (1979): 365-84.
- Kriner, D., and F. Shen. "Responding to War on Capitol Hill: Battlefield Casualties, Congressional Response, and Public Support for the War in Iraq." *American Journal of Political Science* 58.1 (2014): 157-74.
- Lindsay, J. M. "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters." *Political Science Quarterly* 107.4 (1992): 607-28.
- Long, A. G., and B. A. Leeds. "Trading for Security: Military Alliances and Economic Agreements." *Journal of Peace Research* 43.4 (2006): 433-51.
- McArthur, J., and S. V. Marks. "Constituent Interest vs. Legislator Ideology: The Role of Political Opportunity Cost." *Economic Inquiry* 26.3 (1988): 461-70.

- Poole, K. T., and H. Rosenthal. "Patterns of Congressional Voting." *American Journal of Political Science* 35.1 (1991): 228-78.
- Rosen, H. "Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs." *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Ed. Jeffrey J. Schott. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2004. 51-78.
- Schiller, Wendy J. "Trade politics in the American Congress: A study of the Interaction of Political Geography and Interest Group Behavior." *Political Geography* 18 (1999): 769-89.
- Seo, J. "Security Ties or Electoral Connection? The U.S. Congress and the Korea-US Free Trade Agreement, 2007-2011." *International Relations of the Asia-Pacific* 15 (2015): 217-43.
- Skidmore, D., and W. Gates. "After Tiananmen: The Struggle over U.S. Policy toward China in the Bush Administration." *Presidential Studies Quarterly* 27.3 (1997): 514-39.
- Stegall, J. W., and K. Jennings. "Unions, PAC Contributions, and the NAFTA Vote." *Journal of Labor Research* 17.3 (1996): 515-21.
- United States, 9.11 Commission. *The 9.11 Commission Report*. September 20, 2004.
- United States, White House. *The National Security Strategy 2002*. September 17, 2002.
- United States, House of Representatives. *Congressional Record-Proceedings and Debates of the 108th Congress, 2nd Session*, 150.103 July 22, 2004.
- _____. *Congressional Record-Proceedings and Debates of the 109th Congress, 1st Session*, 151.156 December 7, 2005.
- _____. *Congressional Record-Proceedings and Debates of the 109th Congress, 2nd Session*, 152.96 July 20, 2006.
- United States, United States International Trade Commission (USITC). *U.S.-Morocco Free Trade Agreement: Potential Economywide and Selected Sectoral Effects*. 2004a.6.
- _____. *U.S.-Bahrain Free Trade Agreement: Potential Economywide and Selected Sectoral Effects*. 2004b.10.

- _____. *U.S.-Oman Free Trade Agreement: Potential Economywide and Selected Sectoral Effects*. February 2006.
- Uslaner, Eric M. "Let the Chits Fall Where They May? Executive and Constituency Influences on Congressional Voting on NAFTA." *Legislative Studies Quarterly* 23.3 (1998): 347-71.
- Weiss, M. A. "U.S.-Bahrain Free Trade Agreement." *Congressional Research Service (CRS) Report*. April 18, 2007.
- World Bank. *GDP*. 2018. Retrieved November 17, 2018, from <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd>

- 논문 투고일자: 2019. 05. 24
- 심사 완료일자: 2019. 06. 21
- 게재 확정일자: 2019. 06. 22

<부록> 대통령 외교정책 지지 점수 산출을 위한 108, 109대 하원 법안

의회	법안 종류	법안 번호	법안 내용	대통령 입장	의회 표결 결과	공화당 표결	민주당 표결	표결일자 (YY/MM/DD)
108 (03~04)	안보	H, Res. 557	이라크의 해방과 이를 위한 미군과 연합군의 회생을 높 이 평가	찬성	327-93	222-2	105-90	04.03.17
		H, Amdt. 142	H, R. 1588에 대한 수정안: 병커 벵스터용 핵무기 (Robust Nuclear Earth Penetrator) 프로그램에 1500 만 달러, 연구비 600만 달러 지원	반대	199-226	8-213	190-13	03.05.22
		H, Amdt. 205	H, R. 2658에 대한 수정안: 군기지 폐쇄 및 이전 법(the Defense Base Closure and Realignment Act of 1990)에 자금 사용 금지	반대	57-358	28-192	29-165	08.07.08
	원조	H, R. 1298	에이즈, 결핵 및 말라리아 퇴치를 위한 미국의 리더십 (일반적 외국원조 포함)	찬성	375-41	183-40	191-1	03.05.01
		H, Amdt. 235	H, R. 1950에 대한 수정안: 유엔 인구 기금(UNEPF)에 추가 자금 지원 금지	찬성	216-211	194-31	22-179	03.07.15
		H, Amdt. 236	H, R. 1950에 대한 수정안: 해외원조의 새로운 프로그램 계획 및 Millennium Challenge Authorization Act에 지원 승인	찬성	368-52	172-48	195-4	03.07.16
		H, Amdt. 303	H, R. 2800에 대한 수정안: 에이즈, 결핵 및 말라리아 퇴 치 프로그램 자금 3억 달러로 증액	반대	192-228	3-219	188-9	03.07.24
		H, Amdt. 695	H, R. 4818에 대한 수정안: 이집트에 경제적 원조 증액	반대	131-287	63-156	68-130	04.07.15

	H. Amdt. 708	H. R. 4818에 대한 수정안: 사우디아라비아에 대한 미국의 원조 일괄 금지	반대	217-191	60-152	156-39	04.07.15
	H. R. 3289	이라크와 아프가니스탄의 재건에 사용될 긴급 추가 국채 발행	찬성	298-121	216-5	82-115	03.10.31
세출	H. Amdt. 409	H. R. 3289에 대한 수정안: 이라크의 재건과 구제를 위해 사용되는 자금 중 절반을 차관으로 취급	반대	200-226	18-208	181-18	03.10.16
	H. R. 3289	이라크와 아프가니스탄의 재건에 사용될 긴급 추가 국채 발행을 위원회에 다시 회부	반대	191-235	1-223	189-12	03.10.17
	H. Amdt. 377	H. R. 2989에 대한 수정안: 미국에서 쿠바로의 송금을 제한하는데 자금 사용 금지	반대	222-196	45-76	176-20	03.09.09
	H. Res. 861	세계 테러와의 전쟁에서 미국의 승리 선언(이라크에서 미군의 철수 혹은 재배치는 미국의 국익에 준하지 않음)	찬성	256-153	214-3	42-149	06.06.16
	H. R. 5682	미국-인도 핵협력증진법안 승인	찬성	359-68	219-9	140-58	06.07.26
인보 109 (05~06)	H. R. 6166	군사 위원회 법으로 대통령의 권한을 제한해서는 아니되며 군사 위원회는 전쟁법을 위반한 "합법적인 적군"의 위법 행위를 기소	찬성	253-168	219-7	34-160	06.09.27
	S. 3990	군사 위원회 법으로 대통령의 권한을 제한해서는 아니되며 군사 위원회는 전쟁법을 위반한 "합법적인 적군"의 위법 행위를 기소	찬성	250-170	218-7	32-162	06.09.29
	H. R. 5682	미국-인도 핵협력증진법안 승인 (conference report에 대한 동의 여부)	찬성	330-59	194-5	136-53	06.12.08

	H. R. 5682에 대한 수정안: 인도가 핵무기 사용을 위한 핵 분열성 물질(fissile material) 생산을 중단할 때까지 원자력 연료 수출 금지	반대	184-241	37-189	146-52	06.07.26
	H. R. 5682	반대	192-235	22-206	169-29	06.07.26
원조	H. R. 3057에 대한 수정안: 이집트에 대한 군사 원조 7억5천만 달러를 USAIS 아동 생존 및 보건 프로그램 기금으로 이전	반대	87-326	53-168	34-157	05.06.28
	H. R. 5522에 대한 수정안: 이집트에 대한 원조 1억 달러 감액	반대	198-225	45-179	152-46	06.06.08
	H. R. 4939	찬성	348-71	204-19	143-52	06.03.16
	H. R. 4939	찬성	351-67	204-19	146-48	06.06.13
세출	H. R. 1268에 대한 수정안: 대사관 보안, 건축, 유지 등에 긴급 추가 자금 사용 금지	반대	258-170	119-107	138-63	05.08.15
	H. R. 3057에 대한 수정안: 안데스대마약협정(Andean Counterdrug Initiative)을 위한 지원금 7억 3500만 달러에서 1억 달러 삭감	반대	189-234	19-207	169-27	05.06.28

(출처: 최은정 2017을 바탕으로 저자 재정리)

Abstract

**FTA Voting in the U.S. House of Representatives
and Presidential Foreign Policy:
In Cases of the U.S.-Morocco FTA, U.S.-Bahrain
FTA, and U.S.-Oman FTA**

Minjin Choi

(Kyung Hee University)

This study seeks to reveal why the U.S. House Democrats showed different levels of support in the voting of the U.S.-Morocco FTA, U.S.-Bahrain FTA, and U.S.-Oman FTA. Existing studies focusing on the constituency or members' ideology do not properly account for the variance of these three FTA voting results. All of these FTAs, however, were promoted as a part of the president's foreign policies. If so, FTA support in Congress could depend on representatives' evaluation of the presidential foreign policy. Based on this, the study analyzes how representatives' evaluation of President Bush's foreign policy changed according to the period of the three FTA votes. The vote on the FTAs has been influenced by their evaluation of the presidential foreign and national security policies.

Key Words

Congressional voting, U.S. House of Representatives, Presidential foreign policy, U.S.-Morocco FTA, U.S.-Bahrain FTA, U.S.-Oman FTA