

# 개입과 책임회피의 정치:

미 의회의 대외경제정책 결정행태에 관한 연구

백 창 재\*

## 목 차

I. 머리말	V. 하원안과 입법과정
II. 입법행태와 그 동기	VI. 상원안과 입법과정
III. 99대 의회의 입법활동	VII. 협의위원회에서의 타협과 대립
IV. 선거후 새 입법활동의 개시	VIII. 맺는말

## I. 머리말

반세기전 샷슈나이더(E. E. Schattschneider)는 미국 의회의 입법 과정이 어느 정도로 사회내 개별 이익집단의 영향력에 의해 지배되고 그 정책결과가 왜곡되는지를 '스뮷-홀리 관세법'(Smoot-Hawley Tariff Act)을 사례로 극명하게 보여 주었다. 사회로부터의 요구를 전달하는 창구로서의 의회는 이익집단의 요구를 제어하겠다는 동기도 없었을 뿐 아니라, 관세정책과 같이 그 내용이 기술적이고 결과가 복합적인 정책을 처리해 낼 인적, 물적 자원과 능력이 결여되어 있었으므로 '스뮷-홀리'와 같은 악법이 필연적이었다는 것이다.<sup>1)</sup>

반세기가 지나는 동안 그가 지적한 점 중 후자는 크게 변화하였다. 미 의회의 인적자원은 양적으로도 그간 20배 가까이 증가하였고, 물적 자원 역시 이보다 빠른 속도로 팽창되어 왔다.<sup>2)</sup> 질적인 측면에서

\* 서울대 정치학과 강사

1) E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure, and the Tariff* (Camden, Conn.: Archon books, 1963), esp., ch. 2.

도 위원회제도(committee system)와 선임제(先任制; seniority system)가 제도화되고 일련의 사건들—베트남 전쟁, 민권운동, 워터게이트 등—을 겪으면서 각 위원회와 의원들의 전문성은 크게 증대되었다. 따라서 소관 위원회의 선임 위원들은 각 부문의 정책의 전문가로 인정받게 되었고, 더 이상 의회의 정책결정 ‘능력’에 회의적인 시각은 흔치 않게 되었다.

그럼에도 불구하고 전자에 대한 평가는 일치하지 않는다. 의회나 의원이 ‘사회내 개별적 특수이익의 전달자’라고 보는 전통적 시각은 아직 지배적이며, 의회 및 의원의 행태를 이에 기반하여 해석하는 것이 관례화되어 왔다. 이러한 시각에 따르면, 의원의 최우선 동기는 재선(再選), 혹은 정치적 지위의 상승이며, 의원의 기본적 행동정향은 이러한 목적을 이루는데 결정적으로 작용하는 유권자와 사회집단의 요구를 관철시켜 주는 것이다. 따라서 의원의 활동은 정책수립이라는 본질적인 것이라기보다는, ‘선거의 고리’(electoral connection)<sup>3)</sup>에 연결된 일들, 즉 유권자들을 위한 심부름꾼의 역할을 한다든가(errand running), 상징적 입장을 표명한다든가(position taking), 혹은 정책산출에 대한 공치사를 하는(credit claiming) 등에 집중된다.<sup>4)</sup> 이러한 의원이 모인 의회 역시 의원들이 ‘통나무굴리기’(logrolling) 식으로 ‘떡고물을 나누어 가지는’(pork barrel) 과정이다. 즉, 의회의 입법과정은 각 의원이 대표하는 개별 이익들이 정책에 반영되는 과정이며 그 정책결과는 이러한 특수이익의 집합체인 것이다.

반면 의회에 관한 많은 실증적 연구들은 ‘선거의 고리’나 이익집단

2) Nelson Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *American Political Science Review*, Vol. 62 (March 1968), pp. 144-168; Norman Ornstein, *Vital Statistics on Congress*, 1984-1985 Edition (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1984), ch. 5를 참조하라.

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

4) 이러한 견해로 특히 *Ibid.*; Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of Washington Establishment* (New Haven: Yale University Press, 1974)를 참조하라.

에 의한 결정론적 해석을 기각해 왔다.<sup>5)</sup> 이 연구들이 공통적으로 발견한 점에 따르면, 이익집단의 영향이나 유권자에의 의식 등은 의원과 의회의 정책결정 행태를 설명하는 한 인자에 불과하다. 상황에 따라 정당이나 소속위원회, 혹은 의회 자체의 이해(利害)가 훨씬 중요하게 작용하기도 하고, 전문가 동료의 견해나 각자의 판단에 따라 '훌륭한 정책'(good policy)을 만드려는 동기도 의회의 행태를 결정하는 중요한 요인이 된다.<sup>6)</sup> 이러한 경향은 특히 세입위(Ways and Means Committee)와 같이 의회내 위상이 높고 소관업무가 국가의 포괄적 정책을 다루는 위원회나 의원들의 경우 현저하게 드러난다.<sup>7)</sup> 요컨대 의회와 의원이 '운전석'(driver's seat)에 있는 것이며 이익집단과 유권자를 태울 수도, 안태울 수도 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

이 글은 이러한 입장에서 출발하여 구체적 정책의 입법과정을 분석한다. 이 글의 사례는 1988년 종합무역법(1988 Omnibus Trade and Competitiveness Act)으로, 이 법은 무역수지의 위기가 고조되던 1980년대 중반에 의회가 스무트-홀리 이래 최초로 포괄적 무역정책(genevic trade policy)을 수정하려 한 시도였다.<sup>9)</sup> 당시 입법과정에 대한 분석을 통하여 이 글은 미 의회의 입법과정과 결과를 결정하는

5) R. A. Bauer, I. Pool, L. A. Dexter, *American Business and Public Policy* (New York: Alldine, 1972); John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions* (New York: Harper & Row, 1972); Richard Fenno, Jr., *The Power of the Purse* (Boston: Little, Brown, 1966); Richard Fenno, Jr., *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown, 1973); Richard Fenno, Jr., *Home Style: House Members in Their Districts* (Boston: Little, Brown, 1978).

6) Kingdon, 앞의 책.

7) Fenno, 1973, 앞의 책.

8) Bauer, et al., 앞의 책.

9) 의회에 관한 고전적 업적들, 즉 샷슈나이더나 바우어, 로이(Theodore Lowi) 등의 연구가 무역정책을 사례로 삼았음에 주목할 필요가 있다. 이는 무역정책이 내정(內政)과 외정(外政), 그리고 경제적 고려와 정치적 고려의 중간에 위치하고 있어서 항시 사회 집단과 행정부, 의회 등을 포함한 제(諸) 정치행위자의 활발한 참여의 대상이 되기 때문이다. Theodore Lowi, "American Business and Public Policy: Case Studies and Political Theory," *World Politics*, Vol. 16 (1964), pp. 677-693.

다양한 행태와 그 동기를 찾아보려 한다. 다음 절에서 논의하듯이 미 의회의 행태는 개인, 정당, 의회의 세 차원에 존재하는 상반되는 동기에 의해 결정된다고 볼 수 있으며, 이에 따라 입법과정과 의회-행정부 관계 및 나아가 정책산출의 결과가 결정된다고 할 수 있다.

## II. 입법행태와 그 동기

의회의 입법과정에서 드러나는 행태는 개개 의원과 정당간, 그리고 ‘제도’로서의 의회 등 세 차원에서 살펴볼 수 있다. 1970년대 이래 미 의회는 이 세 차원에서 뚜렷하게 드러나는 변화를 겪는데, 이는 1970년대의 의회와 정당의 개혁에서 비롯된 구조적 변화가 각 차원에서 행위자들의 동기와 전략을 변화시켰기 때문이다.<sup>10)</sup> 첫째는 의회내 권력의 분산이다. 1970년대에 이루어진 일련의 의회 개혁과 예비선거 제도의 개혁은 의회의 권력을 크게 분산시키는 결과를 낳았다.<sup>11)</sup> 의회의 권력은 더 이상 소수의 남부출신 다선(多選)위원장들에 장악되지 않고 소위원회 위원장들과 개인차원으로까지 분산되었다. 이는 의회내에 다수의 권력의 핵을 만들었고 이에 따라 사회집단이 접근할 수 있는 창구가 증대되었다. 따라서 의회는 사회집단으로부터의 다양한 압력에 보다 취약해진 것이다. 동시에 의회의 분권화된 구조는 개개

10) 이러한 관점과 의회 및 정당 개혁과 그 정책적 결과에 관해 Nelson Polsby, *Consequences of Party Reform* (Oxford: Oxford University Press, 1983); Nelson Polsby and Aaron Wildavsky, *Presidential Elections: Contemporary Strategies of American Electoral Politics*, 7th ed. (New York: Free Press, 1988); Byron E. Shafer, *Quiet Revolution: The Struggle for the Democratic Party and the Shaping of Post-Reform Politics* (New York: Russell Sage, 1983); Austin Ranney, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reforms in America* (Berkeley: University of California Press, 1975); Norman Ornstein (ed.), *Congress in Change* (New York: Praeger, 1978); Lawrence Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1985) 등을 참조하라.

11) Polsby, 앞의 책.

의원들이 일종의 이슈투기가(投機家; issue entrepreneur)역을 할 수 있는 자원과 동기를 가져다 주었다. 즉, 의회개혁의 결과 보다 많은 권한과 독자성을 확보한 개개 의원들이 사회세력의 호응이 기대되는 정책영역의 이슈들을 독자적으로 개발하는 경향을 확대, 증가시켰던 것이다.

이러한 변화가 무역정책에 미치는 영향은 곳곳에서 발견된다. 더 이상 하원 세입위나 상원 재무위가 무역정책을 독점할 수 없으며, 십여개 상, 하원 위원회들이 무역법안의 심의에 참여하여 무역정책수립에 간여한다.<sup>12)</sup> 이는 이슈투기가들의 활동을 더욱 용이하게 만들어 안건의 상정에서 표결에 이르는 전과정에서 소위 '무역전사'(trade warrior)<sup>13)</sup>들이 중대한 역할을 하도록 허용하게 된다. 요컨대 의회내 권력분산이라는 구조적 변화는 개인적 차원과 위원회 차원에서의 '이슈투기'의 동기를 낳았고, 이는 무역정책의 수립과정을 행정부나 의회 리더쉽이 통제하는 데 큰 장애로 작용하게 된 것이다.<sup>14)</sup> 이는 곧 버논(Raymond Vernon)이 지적한 미국 무역정책 결정과정의 특수성, 즉 '일반적 합의를 결여한 채 경이롭도록 많은 대안을 창출할 수 있는 능력'의 근원이 된다.<sup>15)</sup>

반면 의회내부에서의 정당결집도(partisan unity)는 강화되고 있다.<sup>16)</sup> 이는 의회개혁을 통해 강화된 의원총회(party caucus)의 역할

12) Stephen D. Cohen, *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform* 3rd. ed. (New York: Praeger, 1988).

13) Richard J. Whallen and Christopher Whallen (eds.), *Trade Warriors: The Guide to the Politics of Trade and Foreign Investment* (Washington, D.C.: Whallen Company, 1990).

14) I. M. Destler, *American Trade Politics: System Under Stress* (Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1986), pp. 59-62; Cohen, 앞의 책, pp. 114-119.

15) Raymond Vernon, Debora L. Spar, and Glenn Tobin, *Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking* (New York: Praeger, 1991), pp. 6-15.

16) Aaron Wilavsky and Duane M. Orfield, "Reconsidering the Two Presidencies," *Society*, Vol. 26 (1989), pp. 54-59. 이러한 점에서 미국 정당의 쇠퇴(decline of political parties)를 진단했던 연구들, 특히 와텐버그

과 양당의 핵심 지지세력들의 결집이 강해진 데 기인한다. 의회내 정당결속력이 강화된 것은 무역정책 형성과정에서 두가지 중대한 의미를 갖는다. 하나는 의회의 분권화 현상을 어느 정도 상쇄한다는 것이고, 다른 하나는 양당간의 정책상 차이가 뚜렷해져가는 것이다. 즉 무역정책수립에 있어 정당의 영향력이 증대되어 감과 동시에 양당간의 갈등이 심화되어가고 있는 것이다.<sup>17)</sup> 비록 무역정책을 둘러싼 양당간의 갈등이 19세기 말과 같이 정당지지구조의 재편(*party realignment*)을 유발할 상태에 이르지는 않았으나, 이는 의회와 행정부간의 갈등의 중요한 요인이 되고 있다. 반면, 정당리더쉽과 의회 리더쉽의 강화는 앞서 언급한 '무역정책수립 주체의 난립화' 경향을 어느정도 통제할 수 있게 한다.

셋째, 행정부와 의회간의 관계의 차원에서의 중대한 변화는 의회 자체의 강화이며 이에 따라 의회가 행정부에 보다 도전적(*assertive*)이 되었다는 점이다. 스무트-홀리 당시의 의회는 관세나 무역과 같이 복잡한 문제를 처리할 수 있는 자원이나 전문성이 부족하였다. 그러나 앞에서 지적한 대로 반세기 동안의 의회의 제도화 과정에서 의회의 전문성과 물리적, 인적 자원이 크게 향상되었고, 더 이상 샷슈나 이더가 지적한 점들이 문제가 되지 않게 되었다. 이에 따라 의회는 그동안 행정부가 독점해오던 분야들, 특히 외교, 국방, 무역문제들에 점차 영향력을 행사하려 하게 되었다.<sup>18)</sup> 닉슨 이래 대부분의 기간동안 행정부와 의회를 양당이 각기 분점해온 현상 또한 의회 개입 증대의 한 원인이 된다. 즉, 민주당하의 의회는 종종 공화당 행정부가 곤

---

의 연구는 조금했거나 미 정당의 제 차원-유권자 지지 구조, 지역정당 조직, 의회내 조직 등-을 혼동한데서 온 오류라고 볼 수 있다. Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986) 참조.

17) Thomas E. Mann, "Making Foreign Policy: Presidents and Congress," Thomas E. Mann (ed.), *A Question of Balance: The Presidents, the Congress, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990), pp. 9-11.

18) George C. Edwards, III, "The Two Presidencies: A Reevaluation," *American Politics Quarterly*, Vol. 14, No. 3 (1986), pp. 247-263; Wildavsky and Orfield, 앞의 글; Mann, 앞의 글.

란에 처한 정책분야에 개입해 보려 해 왔던 것이다. 굳이 정당경쟁의 동기가 아니더라도 입법부로서의 의회가 행정부가 실패한 정책분야에 개입하려는 경향은 항상 존재해 왔다. 더우기 전쟁권한법(War Powers Act)에서 보듯 의회가 헌법상 권한을 지니고 있는 경우 의회는 반드시 개입해야 할 '필요성'을 느끼게 된다.

무역정책은 이러한 모든 조건을 구비하고 있으므로 의회의 간섭이 가장 증대해 온 분야이다. 의회는 포괄적 무역정책을 수립할 만한 전문성과 자원 및 자산을 확보한 상태이고, 무역정책에 있어 공화당 행정부는 중대한 실패를 거듭해 왔다는 인식이 확산되어 왔으며, 무역정책에 관한 헌법상 권한은 의회가 지니고 있다. 증대되는 의회의 개입은 결국 스무트-홀리 이래 최초로 의회의 독자적 주도하에 상정된 무역법안, 즉 1988년 종합무역법의 입법을 이루게 되었던 것이다.

이와 같이 의회가 무역정책에의 개입을 증대하면서 필연적으로 입법부와 행정부 간의 갈등이 유발되었다. 의회가 헌법상 권한의 회수를 위해 행정부에 대한 감독(oversight)을 강화하고, 행정부의 재량권을 제한시키며 최악의 경우 정책결정절차 자체를 자동화시킴에 따라, 지금까지 무역정책을 독점해온 행정부의 권위와 역량이 크게 제약을 받기 때문이다.

그러나 행정부의 권한을 제한하려는 의회의 시도는 그 범위와 강도에 있어 아직 제한되어 있다. 예컨대, 의회는 수입피해구제나 불공정무역에 관한 법규에 '자동화'조항을 첨가함으로써 행정부의 재량권을 전면 제한하려는 데는 주저하고 있고, 신속결정권(fast track authority)을 계속 허용함으로써 포괄적 정책에 있어서의 행정부의 권한도 유지시키고 있다. 이러한 상반된 현상은 의회행태의 또다른 근거, 즉 '책임회피'(blame avoidance) 동기에서 초래된다. 정책결정이 막대한 부담을 초래할 가능성이 있는 경우 '책임회피'의 정향이 의회의 가장 기본적 행태가 된다.<sup>19)</sup> 즉, 가능한 한 정책결과에 대한

19) R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4 (1986), pp. 371-398. 제도론자들이 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 이래 미 자유무역정책의 제도적 기반으로 간주하고 있는 1934년 무역법(Reciprocal Trade Agreement Act)에서 의회가 관세협상권을 행정부로 이전한 것도 의회의 책임회피 동기에서 비롯된 것이

책임을 최소화할 수 있는 결정을 내리게 되는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 포괄적 무역정책은 대다수의 의원들이 기꺼이 감수하려는 것보다 훨씬 큰 정치적 위험을 수반하므로 책임회피의 유인이 크게 작용하게 된다. 즉, 스무트-홀리와 대공황의 재난들이 계속 일깨워지고 있고 ‘보호주의’라는 호칭이 아직도 비난의 대상이 되고 있는 상황에서, 만일 의회가 행정부의 포괄적 무역정책 수행을 크게 제약하거나 의회주도의 정책을 관철함으로써 미국의 무역문제와 경제상황이 더욱 악화된다면 막대한 정치적 부담이 의회와 그 구성원들에 지워질 것이기 때문이다.<sup>20)</sup> 따라서 무역정책에 있어서 의회의 행정부에 대한 도전은 두가지 상극적 유인, 즉 개입의 증대와 책임의 최소화 사이에서 균형을 이루며 행해지게 된다.

### III. 99대 의회의 입법활동

1988년 종합무역법안의 핵심조항들의 대부분은 제99대 의회(1985- 1986)에서 논의되었던 법안들이 그 모태가 되었다고 볼 수 있다. 당시 미국의 무역적자가 천문학적인 숫자를 기록하며 급증하고 무역문제의 이같은 심각성이 널리 인식됨에 따라 상하 양원은 1984년 무역법의 입법 직후부터 새로운 무역법안에 착수하게 되며, 1986년초에 이르면 무역문제가 하원내 민주당의 최우선 과제로 떠

---

라고 볼 수 있다. 스무트-홀리의 참사를 겪고난 뒤 의회는 관세책정권이 얼마나 큰 정치적 부담을 수반하는지를 깨닫게 되었다. 관세 인상이 보편화될 경우 특정 집단을 위해 관세를 인상해 주는 것은 당연시되므로 아무도 감사해 하지 않지만, 관세를 인상해 주지 않을 경우 원성의 대상이 된다. 만일 스무트-홀리 때와 같이 모든 집단에 관세인상을 허락할 경우 그 결과는 감당키 어려운 것이다. 따라서 의회로서 가장 합리적인 선택은 그 권한을 행정부로 이양해 주는 것이었고 이에 따라 1934년 무역법이 제정되었다. Stephan Haggard, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *International Organization*, Vol. 42, No. 1 (Winter 1988).

20) Pietro Nivola, "Trade Policy: Refereeing the Playing Field," Mann, 앞의 책, pp. 201-254.



오르게 된다. 레이건 행정부의 강력한 반대에도 불구하고 하원의장 오닐(Thomas Tip O'Neil)은 5월까지 무역법안을 본회의에 상정하도록 지시하고 법안심의과정을 민주당 원내총무(majority leader) 짐 라이트(Jim Wright)가 감독하도록 하였다. 노조를 비롯한 보호주의자들의 강력한 지지에 힘입어 새 무역법안(HR4800)은 예정된 시간내에 하원에서 통과되었다. 즉, 법안의 핵심조항들은 4월까지 세입위를 통과하였고, 5월 들어 전 법안이 본회의에 상정되었다. 5월 22일 새 무역법안은 295-115의 표결로 하원을 통과한다. 본회의에서의 표결은 대체로 정당에 따라 결정된 것이나, 59명이나 되는 공화당 의원들이 공화당 수뇌부의 지시에도 불구하고 법안에 찬성하였다. 한편, 상원에서의 법안(S.1860)은 1985년에 이미 제출되어 회기말까지 심의되나 본회의에 상정되지도 못한 채 폐기된다.

이 법안들의 요체는 대략, 무역상대국의 불공정 무역행위에 대한 응징, 대통령의 재량권(discretionary authority)에 대한 제한의 강화, 그리고 수입피해구호(import relief)의 확충 등으로 요약된다. 법안의 지지자들은 이 법안의 목적이 보호주의의 장벽을 구축하는 것이 아니라 불공정하게 폐쇄되어 온 해외시장을 개방시킴으로써 자유무역을 전세계적으로 확대하는 것이라고 주장하였다. 그러나 이 법안들은 보호주의적인 것, 혹은 자유무역질서내에 위치시키기에는 너무 공격적인 것으로 간주되었다. 즉, 겉으로 보기에는 모호한 절차상 변화를 통하여 미국의 무역정책을 기존의 다자주의(multilateralism)에서 쌍무주의(bilateralism) 및 독자주의(unilateralism)로 전환시키려 했다는 것이 지배적 견해였다.<sup>21)</sup>

첫째, HR4800와 S.1860 양자 모두 301조 권한(section 301

21) 이 법안들은 관세의 인상이나 수입쿼타의 도입 등의 명백한 보호주의적 수단을 포함하지 않았다는 점에서 보호주의 법안이 아니라고도 볼 수 있다. 그러나 게파트 조항등의 효과가 수입규제적임을 감안할 때 다른 형태의 보호주의 법안이라고 보는 것이 지배적이었다. 법안의 성격을 둘러싼 당시의 논란에 관해 다음을 참조하라. *Congressional Quarterly Weekly Reports* (이하 *CQWR*), May 24, 1986, pp. 1154-1158; *New York Times* (이하 *NYT*), May 1 and 23, 1986; *Washington Post* (이하 *WP*), May 14, 1986; *Wall Street Journal* (이하 *WSJ*), May 15, 1986.

authority)을 대통령으로부터 무역대표부(USTR; Unites States Trade Representative)로 이전하려 하였다. 기존 무역법은 무역 상대국의 관행이 불공정한지의 여부와 이에 대해 미국이 어떠한 조치를 취할 것인지를 대통령이 결정하도록 규정하였다. 그 결과 301조를 집행함에 있어 대통령이 외교적 고려에 너무 치중하게 되어, 미국의 무역상 이익이 희생된다는 불만이 고조되어 왔고, 입법 이후 한번도 발동하지 않았던 301조를 레이건 행정부가 재임(再任) 초부터 적극적으로 사용하기 시작한 것도 이러한 비판론자들에게는 충분치 않았다. 이는 단지 정치적, 상징적 제스처어일 뿐이므로, 301조가 미 무역정책의 유효한 도구로 사용되어질 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다고 이들은 보았던 것이다. 301조 권한을 무역대표부로 이전시킴으로써 국무성등의 영향력을 배제하고, 그 결과 301조 정책이 외교적 고려에 영향받지 않고 오직 무역상 이익에 따라 결정되도록 하려는 것이 이들의 목적이었다.<sup>22)</sup> 이에 따라, 하원 법안은 무역상대국의 행위가 불공정한지의 여부를 결정하는 권한을 대통령으로부터 무역대표부로 이전하려 하였고, 상원 법안은 한 걸음 더 나아가 대응수단의 결정권까지도 무역대표부로 이전하도록 하였다.

이 법안들에 포함된 또하나의 핵심조항은 불공정무역관행에 대한 의무적 보복(mandatory retaliation)에 관한 것이다. 이는 행정부의 301조 집행방식에 대한 불만이 누적되어 불공정 무역관행에 대한 보복을 행정부에 의무화하려는 의도에서 비롯된 것이었으나, 당시 레이건 행정부가 301조의 적극적 발동에 의해 상대국으로부터 상당한 양보를 받아내고 있었던 점이 오히려 이를 고무시켰다고도 볼 수 있다.<sup>23)</sup> 따라서 양 법안은 301조하의 무역제재조치를 의무화함으로써 공격적 무역정책을 제도화하려 했다. 하원법안의 경우, 통상조약이 위배된 경우와 미국의 이익이 침해된 '부당한(unjustifiable)' 경우 및

22) 예컨대, 상원 재무위(Committee on Finance)에서의 팩우드(Robert Packwood)의 발언을 참조하라. U.S. Congress, Committee on Finance, *Presidential Authority to Respond to Unfair Trade Practices: Hearing on Title II of S.1860 and S.1862*, 99th cong., 2nd sess.(이하 *Presidential Authority*), p. 65.

23) 위의 책, p. 7-19.

미국이 상대국 수출의 표적시장화(*export targetting*)된 경우에 한하여 보복을 의무화하였다. 상원법안은 보다 강경하여 거의 모든 경우에 의무적 보복을 적용시키고 단지 두가지 예외규정만을 인정하였다.<sup>24)</sup>

그러나 양 법안의 내용 중 가장 강력한 공격적 정책을 채택하고 따라서 가장 심한 논란의 대상이 되었던 것은 게파트(*Richard Gephart*)가 제안한 무역적자 삭감에 관한 조항이다. 이 조항은 미국과의 무역관계에 있어 '과다한(*excessive*)' 흑자를 거두고 있는 국가들의 무역관행이 '부당하거나(*unjustifiable*)', '불합리하거나(*unreasonable*)', 혹은 '차별적(*discriminatory*)'일 경우<sup>25)</sup> 행정부로 하여금 이들 국가들과 이러한 관행을 철폐하기 위한 협상을 하도록 하였다. 이 조항에는 협상에 실패할 경우 행정부가 25퍼센트의 과징금(*surcharge*)을 부과하거나 혹은 수입쿼터를 부과하도록 규정되어 있다.

의회가 법안들을 심의하는 동안에도 레이건 행정부는 새로운 무역법의 필요성 자체를 인정하지 않았다. 당시까지도 행정부는, 무역수지가 급속히 악화된 것은 과대평가된 달러화와 막대한 재정적자 때문이며 무역정책상의 문제에 기인한 것은 아니라는 입장을 취하고 있었다. 더우기 선거를 앞둔 시기에 새로운 무역법안을 심의한다는 것은 곧 '정치적인' 법안, 즉 보호주의적이고 공격적인 법안을 만들어냄으로써 결국 무역전쟁을 야기하고 무역문제를 더욱 악화시킬 것이라고 보았던 것이다.<sup>26)</sup> 특히 대통령의 개량권을 제한하려는 조항과

24) 두 예외규정은, 첫째, 불공정 무역관행이라는 관정 자체가 번복되었을 경우와 둘째, 상대국이 무역대표부 및 해당 산업이 만족할 만한 배상에 동의했을 경우이다.

25) 부당한 행위란 기존의 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)과 쌍무협정(*bilateral agreements*)을 위배한 것을 말하며, 차별적 행위란 GATT의 무차별(*non-discrimination*) 원칙이 위배되었음을 의미한다. 따라서 이 두 관행은 기존 다자주의 틀 안에서 불공정 무역관행으로 공인되는 것이다. 단, 이의 시정을 GATT를 통하지 않고 미국의 국내법에 기반한 일방주의적(*unilateral*) 방식을 사용하려던 것이 GATT 범위를 넘어서는 것이다. 반면, 불합리한 관행의 규정은 모호한 기준에 의해 자의적으로 행해지는 것이므로 GATT 원칙의 명백한 위반이며 다른 무역상대국으로서 수증할 수 없는 조항이다.

극단적 공격주의의 표상과 같은 개파트조항은 행정부로서는 도저히 받아들일 수 없는 내용이었다. 따라서 행정부는 입법과정 중 줄곧 대통령 이 거부권(veto)을 행사할 것을 천명하였다.

레이건이 거부권을 행사할 경우 하원 민주당 지도부로서는 거부권을 반복할 만한 표(2/3)를 모을 수 없었다. 하원 법안 통과시의 큰 표차에도 불구하고 상당수의 공화당 반란표는 소위 '조건부 찬성'의 표였던 것이다. 즉, 하원안에는 찬성표를 던지나 공화당 행정부가 거부권을 행사할 경우 반대로 돌아설 것임을 이미 공언한 의원들로부터의 지지였던 것이다. 더욱이 공화당이 다수를 점하고 있는 상원의 경우 법안이 본회의까지 상정될지의 여부도 불투명하였다. 사실상 레이건 행정부의 입법전략은 정치적 부담이 큰 거부권의 행사보다는, 공화당 다수석을 이용하여 상원내에서 법안의 통과를 '조용히' 막는다는 것이었고 결과적으로 이는 성공한다. 이같은 상황을 더욱 악화시킨 것은 입법과정 자체가 AFL-CIO를 필두로 한 보호주의 세력에 의해 독점되었다는 점이다. 자유주의자들은 물론, 거대 다국적 기업이나 하이테크 산업 등 보호주의 이외의 다른 이익들이 입법과정에 참여치 않음으로써 새 무역법의 의의 자체를 실추시키고, 법안을 확실한 '보호주의 입법'이자 '노조의 법안'(labor bill)으로 만들어 버린 것이다.<sup>26)</sup>

이렇게 볼 때, HR4800와 S.1860는 법령화될 수 있는 법안이 아니었고 그 입법과정 역시 실현성있는 정책을 입안하는 과정이 아니었다. 양 법안은 단지 기존 무역정책에 대한 불만과 이의 시정을 위한 막연하거나 극단적인 착상들이 열거된 집합체라고 볼 수 있다. 이같은 점은 민주당 지도부 역시 입법 초기 단계부터 잘 알고 있었다. 그렇다면, 민주당 지도부는 왜 새 무역법의 제정을 최우선과제로 삼았

26) 레이건은 양 법안을 '가미가제 법안'이며 '공개적이고 지나라한 정치적 문서'라고 극단적으로 비난하였다. 이러한 비난만이 행정부가 당시의 입법과정에 참여한 유일한 행위였다. *CQWR*, July 5, 1986, pp. 1543-1544를 참조하라. 또한 당시 무역대표부 아이터(Clayton Yeutter)의 의회증언을 참조하라. *Presidential Authority*, pp. 51-57.

27) *CQWR*, March 8, 1986, pp. 554-558; Bruce Stokes, "Everybody's in the Act," *National Journal*(이하 *NJ*), April 18, 1987, pp. 927-931.

고, 그럼에도 불구하고 법안의 ‘명백한 운명’을 방관하였는가? 이는 ‘선거의 고리’(electoral connection)를 의식한 민주당 지도부의 정치적 동기에 기인한다고 볼 수 있다.

미국의 무역적자가 1,000억 달러를 돌파하고, 이러한 무역의 문제가 각 지역의 실업과 경제적 문제의 한 원인으로 인식되어지는 점을 감안한 민주당 지도부는 무역문제의 심각성과 공화당 행정부의 무역정책상 실패를 다가오는 의회선거에서 핵심이슈로 사용하려 했다.<sup>28)</sup> 만일 상원에서 새로운 무역법안이 폐기될 경우 당연히 상원내 다수당인 공화당이 비난받게 될 것이며, 대통령이 거부권을 행사할 경우 역시 그 책임은 공화당으로 전가되어 86년 선거에 부정적 영향을 미칠 것이라고 계산했던 것이다. 따라서 민주당 지도부는 무역문제를 선거쟁점화하는 데에 초점을 두었을 뿐 무역의 위기를 해소할 방안으로 새로운 무역법을 추진했던 것은 아니다. 즉, 개인적, 정당적 차원에 있어서의 선거정치적 동기에 따라 99대 의회에서의 입법이 이루어졌던 것이며, 역으로, 이러한 동기에 의해 이루어진 입법과정은 HR4800와 S.1860과 같은 실현불가능한 조항들로 채워진 법안을 낳았던 것이다.

#### IV. 선거후 새 입법활동의 개시

민주당은 1986년 상원선거에서 기대했던 대로 승리, 상원에서의 다수당 지위를 2년만에 탈환했다. 그러나 무역의 이슈가 선거에서 민주당에 유리하게 작용했고, 큰 영향력을 발휘했다는 증거는 발견되지 않는다. 대부분의 선거구에서 민주당 후보와 공화당 후보 간에는 무역이슈에 관한 한 견해 차이가 존재치 않았고,<sup>29)</sup> 무역문제보다

28) 민주당 지도부의 이러한 동기는 입법초기단계부터 법안의 지지자와 반대 세력들 모두에 비교적 널리 알려져 왔다. 예컨대 하원의원 프란젤(Bill Franzel)은 게파트법안을 ‘1986년 민주당 선거운동 법안의 핵심,’ 혹은 ‘홍보 기회 활용법’이라고 비난하였다. *Congressional Record*(이하 CR), Vol. 132, H 3082(May 21, 1986).

29) 이런 의미에서 온스틴(Norman Ornstein)은 당시 무역이슈가 정치적 이슈

는 다른 사회, 경제적 문제가 선거의 핵심 쟁점으로 작용했던 것이다. 당시의 다양한 여론조사들 역시 대부분의 유권자들이 무역문제를 증대한 이슈로 간주하지 않았으므로 무역이슈가 선거에 미친 영향이 미미했음을 밝히고 있다.<sup>30)</sup> 따라서, 선거를 의식한 의회에서의 무역법안 입법활동은 더 이상 없으리라고 예측되었다. 급등하던 무역적자도 달러화의 평가절하가 마침내 효력을 발휘함으로써 서서히 하락하리라는 전망 역시 이러한 예측을 뒷받침하였다.<sup>31)</sup>

그러나 이러한 예상은 크게 빗나가게 되었다. 우선, 미국의 무역적자는 1987년에 들어서도 멈춤없이 증대되어 갔고, 1987년 초에 발표된 1986년의 무역적자는 1,500억 달러라는 사상최대의 천문학적 수치를 기록하였다. 이에 따라 보호주의에의 요구와 기존 무역정책에 대한 비판이 비단 섬유, 철강, 자동차 등 기존 보호주의 세력에 국한되지 않고 만연되어 갔다. 또한 99대 의회에서의 새 무역법 제정에 소극적이었던 하이테크 산업과 거대 다국적 기업들도 새로운 무역정책의 수립을 요구하게 되었다. 행정부의 경우에도 더 이상 상원에서의 다수석을 이용한 전략을 구사할 수 없었고, 새 무역법에 대한 사회내 요구를 계속 무시할 경우의 정치적 부담을 감당하기 힘들다고 판단하게 되었다. 더우기 다가오는 미-캐나다 자유무역협정과 우루과이 라운드를 위한 협상권한을 확보하기 위해 행정부 역시 어떠한 형태든 새로운 무역법이 필요했던 것이다.

이같은 상황은 의회내의 두가지 반응을 불러 일으켰다. 첫째는, 무역이슈가 1986년 선거에 별 영향을 미치지 못했음에도 불구하고

---

가 아닌 완전합의적 이슈(valence issue)라고 간주한다. 즉, 모든 후보들이 미국의 대외경쟁력을 제고하고 무역문제를 해결하는데 찬성할 수 밖에 없으므로 유권자들로서는 후보자간의 차이를 구별할 수 없었다는 것이다. 따라서 무역이슈는 선거에 영향을 미치는 이슈가 되지 못했다. Norman Ornstein, "Is Competitiveness a Genuine Issue?" Claude E. Barfield and John H. Makin (eds.), *Trade Policy and U.S. Competitiveness* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1987), pp. 117-118.

30) 이에 관한 상세한 논의로는 Chang Jae Baik, "Politics of Super 301: the Domestic Political Basis of U.S. Foreign Economic Policy," Ph.D. dissertation, University of California at Berkeley, 1993, ch. 4.

31) Bruce Stokes, "Setting the Stage," *NJ*, Jan. 17, 1987, pp. 118-124.

많은 이슈투기가들이 이러한 상황이 곧 변할 수 있다고 감지하게 되었다는 점이다. 날이 증대되는 무역적자와 급속히 악화되어가는 무역상황에 비추어 볼 때, 무역상의 문제는 민주당측에 있어 레이건 행정부와 공화당 후보들을 공격할 수 있는 완벽한 기회를 제공하고 있었다.<sup>32)</sup> 더우기 1년 뒤로 다가온 예비선거와 맞물려 무역의 문제는 다시 한번 이슈투기의 정치를 불러일으키게 된다. 반면, 의회 지도부에 있어 무역문제의 해결은 의회의 당면과제로 떠오르게 된다. 무역문제에 관한 헌법상 수임기관으로서의 의회가 행정부가 실패해 온 무역정책을 비난만 할 것이 아니라 이에 적극적으로 개입하여 무역정책을 바로잡아야 한다는 견해가 비등해졌던 것이다. 포괄적 무역정책에 관한 레이건 행정부의 기존 입장을 감안할 때, 무역정책의 수정을 위한 사회로부터의 요구는 의회에 집중되었고, 의회 지도부는 이를 적극적으로 받아들여야 했다. 특히 상, 하 양원을 장악하게 된 민주당 지도부로서는 더 이상 책임을 상대당에 전가할 수 없게 된 상황에 놓여있었고, 무역문제의 해결책을 강구하지 못할 경우의 책임을 행정부와 공유해야 한다는 점을 인식하고 있었다. 따라서 1986년 선거 직후부터 의회 지도부는 '미국인의 직장과 산업기반을 침식하고 있는 이 과정을 종식시키고 미국의 경제적 이익을 보호하기위해'<sup>33)</sup> 새로 구성된 의회가 최우선으로 무역문제의 해결책을 찾을 것임을 천명하였다. 이를 위해 의회지도부는 의회내에서의 양당합의(bipartisan consensus)의 형성과 행정부와와의 타협을 필수적인 것으로 간주하게 되었다.

32) 예컨대, 당시 민주당 의장 격인 커크(Paul G. Kirk, Jr)은 다가오는 선거에서의 무역문제의 중요성을 계속 강조하였다. Paul G. Kirk, Jr., "A Democrat's View," Barfield and Makin, *Trade Policy and U.S.*

33) 상원 재무위의 선임 위원장으로 선임된 벤슨(Lloyd Bentsen)의 NYT와의 인터뷰. NYT; November 6, 1986.

## V. 하원안과 입법과정

새로운 무역법안의 본격적 심의는 하원에서 먼저 시작되었다. 1987년 3월 10일 세입위 위원장 로스텐카우스키(Dan Rostenkowsky)와 무역소위 위원장 기본스(Sam Gibbons)가 공동으로 새 법안을 제출하였고, 이 법안은 별 논란이나 수정을 거치지 않고 위원회를 통과하였다. 세입위의 법안은 전체적으로 99대 의회에서의 HR4800가 지적했던 문제점들과 대안들을 다루고 있으나 이보다 훨씬 온건하도록 수정되었다고 볼 수 있다.

세입위가 보다 온건한 법안을 채택한 이유는 명확하다. 로스텐카우스키를 비롯한 하원 지도부는 행정부가 받아들이기 힘들 정도로 강경한 법안을 원치 않았던 것이다. 레이건으로부터의 반복되는 거부권 행사 위협에 직면한 하원 지도부는 1년전의 강경한 보호주의적 법안을 온건화해야 한다고 판단한 것이다.<sup>34)</sup> 만일 대통령이 거부권을 행사했을 경우에도, 이를 번복하는 데 필요한 원내 지지를 확보하려면 보다 온건한 법안의 채택이 필수적이었다. 이에 따라 민주당 지도부는 그들이 법안에 대해 계속 '유연한' 입장을 취할 것임을 천명하였고, 미해결된 논란적 조항 역시 상원과의 협의과정을 통해 해결될 것임을 보장하였다.<sup>35)</sup> 또한 무역소위와 세입위의 위원들에 있어서도 HR4800에 포함된 강경한 정책들이 기존 국제협약에 명백히 위배된 것이며 따라서 상대국과의 정치, 경제적 관계를 악화시키는 결과를 가져올 것이라는 인식이 확산되어 갔다.

우선 세입위의 법안은 301조하의 의무적 보복에 관한 조항을 완화하였다. 즉, GATT가 '불공정하지 않다'고 판결할 경우라든가 대통령에 의해 적절치 않다고 판단된 경우<sup>36)</sup> 등의 예외 규정을 확대, 강화하

34) NYT, March 11, 1987.

35) CQWR, May 2, 1987. 하원 지도부는 행정부에 대해서도 이점을 명확히 하였다. 로스텐카우스키는 무역대표부 아이터에게 세입위가 법안의 수정을 위해 '유연한' 입장을 취할 것임을 수차 확약했다. 의회의 이같이 변화된 태도는 새 무역법에 대한 행정부의 전망을 고무적인 것으로 만들었다. 아이터는 자신이 하원의 법안을 '지지하지는 않으나' 새 무역법의 전망에 대해 '조심스럽게 낙관적'이라는 견해를 피력하곤 했다. NYT, March 11, 1987.



였다.<sup>37)</sup> 그러나 세입위 법안에서 가장 관심의 대상이 된 것은 HR4800의 계파트 조항을 어떻게 처리하느냐의 문제였다. 이것이 법안의 성격을 규정함과 동시에 새 무역법안의 운명을 결정지을 것이기 때문이다.

계파트 조항 역시 세입위는 온건화의 접근을 취한다. 우선 세입위 안(案)은 계파트 안(案)이 지니고 있던 '매년 10 퍼센트씩 대미(對美) 무역흑자 감축' 과 같은 '독소적' 조항을 삭제하였다. 이 조항은 행정부와 대다수의 비(非)보호주의 세력이 집중적으로 반대하는 대상이었을 뿐 아니라, 그 현실적 적용가능성이 희박하다고 여겨지는 조항이었다. 세입위 안은 또한 예외규정을 확대함으로써 행정부의 재량권을 넓혀 주었다. 즉 국가 경제상의 예외를 규정했던 원래의 계파트 안을 수정하여, '부당한' 무역관행의 경우에만 국가경제의 이익을 고려하여 무역보복을 철회할 수 있도록 하고 나머지 경우에는 단지 보복을 할 경우의 경제적 비용이 부당한 무역관행에 의해 발생하는 피해보다 클 경우 보복을 보류하도록 규정하였다.

이와 같은 수정에 반대했던 계파트는 무역소위와 세입위의 심의과정 중 자신의 원안을 바탕으로 한 수정안을 법안에 첨가하려 하였으나 로스텐카우스키와 기본스가 이를 강력히 저지하려 함에 따라 수정안의 제출을 본회의로 미루게 되었다. 이에 따라 위원회 단계에서의 갈등은 최소화된 셈이나 결정적 싸움은 본회의로 미루어지게 된다.

36) 구체적으로, 대통령이 판단하기에 1) 통상협정에 의해 미국의 권리를 확보해 주기 위해 상대국이 만족할 만한 조치를 취할 경우; 2) 상대국 정부가 해당 행위의 즉각적 해결책의 수립에 동의한 경우; 3) 해당 관행의 철폐가 불가능할 경우 이에 대한 보상을 상대국이 동의한 경우; 4) 무역보복이 국가 전체의 이익에 오히려 해롭게 작용할 경우 등이 해당된다.

37) 반면, 새로운 하원 법안은 대통령의 재량권을 보다 제한하려 하였다. 앞서 밝힌대로 HR4800은 대통령의 301조 재량권 중 불공정 무역관행의 판정에 대한 권한을 무역대표부로 이전하려 하였다. 그러나 세입위의 심의도 중 불공정 무역관행에 대한 제재의 권한도 무역대표부로 이전시켜야 한다는 강경안(피클 수정안(Pickle amendment))이 대두되었고, 무역소위 위원장 기본스와의 타협의 결과 최종안이 결정되었다. 즉, 제재의 권한도 이전시키되, 새로운 법률하에서 무역제재가 의무화된 경우의 제재만을 무역대표부가 말도록 하고, 그것도 대통령의 지휘하에 하도록 하였다.

약속한 대로 게파트는 어느 정도 완화된 수정안을 본회의에 제출하였는데, 그럼에도 불구하고 이 수정안 역시 대미 무역흑자의 자동적 감축을 요구했다는 점과 이 조치의 집행에 있어 행정부 재량권을 대폭 축소시켰다는 점에 있어 원안과 대동소이하다고 평가되었다. 게파트 수정안은 우선 국제무역위원회(ITC; International Trade Commission)로 하여금 규정된 ‘공식’에 따라 대미(對美) ‘초과’ 무역흑자국(國)을 찾아내도록 하고 이들 중 어느 국가의 무역관행이 ‘부당’하거나, ‘불합리’하거나, ‘차별적’인지를 무역대표부가 판정하도록 하였다. 판정 후 6개월 내에 무역대표부는 이들 국가와의 협상을 통하여 1) 이러한 불공정 무역관행을 철폐하거나, 2) 이러한 불공정 관행으로부터 파생되는 양(量)만큼의 대미무역흑자를 감축하거나, 3) 대미무역흑자 전체의 10퍼센트씩을 매년 삭감하도록 해야 한다. 협상이 실패할 경우 대통령은 무역적자 삭감 목표에 따라 이러한 불공정 무역관행에 대해 의무적 보복을 실행해야 한다.

게파트가 자신의 수정안을 본회의에 상정할 계획을 공표한 이래 게파트 수정안은 새 무역법안의 최대 쟁점이 되었고, 보호주의, 자유주의, 수정주의 등 각 이익집단간의 최우선 과제가 되었다.<sup>38)</sup> 따라서 대부분의 의원들에 있어서도 가장 힘든 표결의 대상이 되었다. 마침내 게파트 수정안에 대한 표결이 이루어졌을 때 마지막 순간까지 찬반(贊反)은 209-209의 동수였다. 이 순간 찬성표가 집중되어 게파트 수정안은 218-214의 근소한 차이로 본회의에서 채택되게 된다.

게파트 수정안의 통과는 세가지 요인으로 설명할 수 있다. 우선 정당간 차이를 들 수 있다. 256명의 민주당 의원 중 201명이 수정안에 찬성한 반면, 176명의 공화당 의원 중 159명이 반대하였다. 일단 게파트 수정안이 본회의에 상정되자, 세입위 위원장인 로스텐카우스키를 제외한 민주당 지도부의 상당수는 수정안을 찬성하기로 결정하였고, 라이트가 게파트 수정안의 지지를 조직화하였다.<sup>39)</sup> 이는 노조의

38) 당시의 논의를 위해 다음을 참조하라. CR, Vol. 34, H2755-2790 (April 29, 1987).

39) 로스텐카우스키는 세입위 위원장으로서 세입위의 법안을 원안대로 보존하고 원래의 입법전략이 손상되지 않기 위해 노력하였다. 그는 의원 전원에게 무역법안의 소관 위원회인 세입위의 안을 지지해 줄 것을 호소하고, 세입위

영향력이 직접적 원인으로, AFL-CIO를 필두로 한 노조는 게파트 수정안의 통과를 최우선 목표로 삼고 민주당 의원들에 압력을 행사하였다. 게파트 수정안에 반대하기 위해서는 이러한 압력에 저항해야 했고 민주당 의원으로서 이는 쉽지 않은 일이었다. 공화당 의원들도 마찬가지로 행정부로부터의 강한 압력에 처해 있었다. 즉, 의회와의 연계(liaison)를 담당하고 있었던 무역대표부 야이터가 게파트 수정안의 반대를 조직화했고, 레이건 자신도 마지막 순간까지 공화당 의원들에 행정부의 입장을 지지해 줄 것을 요청하였다.<sup>40)</sup> 이러한 상황에서 게파트 수정안의 표결은 정당간에 찬반이 엇갈리는 결과를 낳았던 것이다.

그렇다면 왜 17명의 공화당 의원과 55명이나 되는 민주당 의원들이 반대표를 던졌을까? 이는 지역적 요인에 의해 설명된다. 즉, 게파트 수정안에 대한 공화당 의원들의 지지는 주로 지역구의 경제가 수입과의 경쟁때문에 어려움에 처해있던 의원들로부터 나왔고, 반면 자유무역의 이익이 강한 지역구 출신의 민주당 의원들은 수정안에 반대하였던 것이다. 대체로 서부주(州)와 농업 중심지역 출신 민주당 의원들과 북동부와 남동부 출신 공화당 의원들이 이러한 경향을 보였다. 전형적 예로 폴리(Thomas Foley)를 들 수 있는데, 그는 당시 민주당 원내총무로서 게파트 수정안에 대한 찬성표를 조직화한 반면 그 자신은 반대표를 던졌다.<sup>41)</sup>

게파트 수정안의 표결을 결정한 또 하나의 요인은 수정안 자체의 운명에 대한 대체로 일치된 전망이었다. 즉, 당시의 표결결과에 상관없이 게파트 수정안은 최종 법안에 포함되지 않을 것이라고 전망되었기 때문에 상당수의 의원들이 수정안의 실질적 내용이나 표결결과

---

안이 게파트 수정안보다 더욱 '공정'하고, '실현성'있고, '현실적'임을 역설하였다. Judith H. Bello and Allan F. Holmer, "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301," Jagdish Bhagwati and Hugh Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990), pp. 78-79.

40) NYT, April 29, 1987.

41) CQWR, May 2, 1987, pp. 812-813.

에 유념치 않고 입장표명(position taking)식의 투표를 할 수 있었던 것이다. 하원에서 게파트 수정안의 처리에 고심하고 있을 당시 상원 역시 자체의 '게파트 수정안'을 준비중에 있었는데, 이 상원안은 세입 위의 안보다도 온건한 것이었다. 새 무역법의 제정을 최우선 과제로 천명해 온 상원 지도부는 대통령이 서명할 수 있는 법안의 산출을 위해 보다 온건한 법안을 준비하고 있었던 것이다. 이에 비추어 하원의 전폭적 지지를 얻지 않는 한, 게파트 수정안이 상하 양원의 협의위원회(conference committee)에서 채택될 가능성은 없는 것으로 판단되었다. 입법과정의 후반부에 폐기될 것이 명백하므로, 게파트 수정안의 통과는 입법과정의 실질적 측면에 별 영향을 미치지 않을 것이고, 따라서 하원이 수정안을 통과시키는 것은 행정부와 불공정 무역국들에 대한 일종의 경고일 뿐이라고 해석되었던 것이다. 이 점이 대다수의 의원들과 민주당 지도부가 큰 부담없이 게파트 수정안의 지지를 결정하게 된 한 요인이 되었다. 이들은 게파트 수정안을 지지함으로써 미국의 이익을 위해 불공정 무역국가에 대항하였다고 주장함과 동시에, '이 강경한 수정안이 상원과의 협의과정에서 고쳐질 수 있으리라는' 구실을 지닐 수 있었던 것이다.<sup>42)</sup>

이러한 요인들의 작용하에서 게파트 수정안은 4표라는 근소한 차이로 하원법안에 포함되었고, 이같은 결과에 대해 게파트와 레이건을 포함한 지지, 반대 양 세력 모두 자신들의 승리로 해석하였다.<sup>43)</sup> 그러나 근소한 차이에 의한 통과는 결과적으로 게파트 수정안이 이후의 과정에서 폐기될 것이라는 전망을 더욱 현실화했다고 볼 수 있다. 로스텐카우스키가 적절히 지적한 바와 같이 『두 세표 차이의 통과를 [협의위원회에서 게파트 수정안을 반드시 보존하라는] 지시(mandate)로 볼 수는 없다. 상원 역시 이렇게 해석하리라고 확실한

42) 위의 글.

43) 게파트는 자신의 수정안이 통과된 것이 '미 무역정책의 변화에 대한 바람을 명확하고 재론의 여지없이 나타낸 것이며 대다수가 보다 강력한 무역정책을 원하고 있음을 보여주는 것'이라고 주장하였다. 반면 레이건은 '표결 상의 근소한 차이가 반(反)보호주의세력의 크기와 위력을 여실히 과시한 것이며 이는 보호주의가 무역문제해결의 방안이 될 수 없다는 명확한 메시지'라고 공언하였다. NYT, April 29, 1987.

다.<sup>44)</sup> 요컨대 근소한 표차로 말미암아 하원 협의위원(conferee)들은—대부분이 세입위 위원들인— 보다 유연하게 게파트 수정안을 다룰 수 있을 것이고 이는 곧 보다 온건한 상원안에 대한 양보를 가능케 한다는 것이다.

게파트 수정안이 통과된 하루 뒤 하원은 새 무역법안(HR 3)을 통과시킨다. 표결결과는 공교롭게도 대통령 거부권의 번복에 필요한 3분의 2와 정확히 일치하는 290-145였다. 이같은 표결결과도 앞에서 지적한 게파트 수정안의 표결에 작용한 요인들로 설명할 수 있다. 즉, 정당간의 정책적 차이가 크게 작용했으나 공화, 민주 양당을 막론하고 의원들간에 '보다 강력한 무역법의 신속한 제정'에 대한 합의가 이루어졌던 것이다. 새로운 무역법의 강경함의 정도에 대해서는 입장의 차이가 있었으나 이의 해결을 일단 이후의 과정으로 미룬 채 하원법안은 확정되었다.

## VI. 상원안과 입법과정

상원에서의 새 무역법안의 입법과정도 1986년 선거 이후 벤슨이 재무위 위원장이 되면서 즉시 시작되었다. 취임 직전부터 벤슨은 새로운 의회에서 재무위의 최대 현안은 무역문제가 될 것이며 무역문제에 대한 실현성있는—따라서 행정부가 받아들일 수 있는— 법안을 상원이 신속히 처리할 것임을 천명하였다.<sup>45)</sup> 이를 위해 벤슨은 재무위와 무역소위는 물론 본회의에서도 양당 합의를 도출하려 노력하였다.<sup>46)</sup> 우선 그는 재무위의 법안(S.490)을 그의 공화당 상대역인 덴포쓰(John Danforth)와 공동으로 작성하였다. 법안의 가장 큰 문제

44) 위의 글. 게파트 수정안의 강력한 지지자였던 라이트도, 이러한 근소한 표차는 곧 게파트 수정안이 상원에서나 협의위원회 단계에서 수정될 것을 의미한다고 인정하였다. *NYT*, May 1, 1987.

45) *NYT*, November 6, 1986. 벤슨은 당시까지 보호주의 성향이 짙은 친기업(親企業) 민주당원(businessmen's Democrat)으로 간주되어 왔다. 따라서 상원법안이 하원안보다 더 강경할 수도 있다는 염려가 대두되기도 했다.

46) Bruce Stokes, "Bentsen's Benchmark," *NJ*, July 25, 1987, p. 1899.

인 상원판(版) ‘계과트 수정안’도 덴포쓰와 민주당의 리글(Donald Riegle)에 의해 공저(共著)되고 민주, 공화 양당의 원내총무들인 버드(Robert Bird)와 돌(Robert Dole)에 의해 동의되었다. 벤슨은 또한 특수이익집단을 위한 조항이나 의외의 수정안들을 법안에서 배제하려고 노력하였다.<sup>47)</sup> 이렇게 함으로써 입법과정에서의 논쟁과 반대를 최소화하고 나아가 레이건이 법안 전체에 거부권을 행사할 수 있는 구실을 만들어 주지 않으려 했던 것이다.

상원안의 핵심인 재무위 법안은 2월 중 버드와 돌을 포함한 56명 의원들의 연서(連書)를 받은 채 벤슨과 덴포쓰에 의해 제출되었다. 2주간의 재무위 심의과정 중 벤슨은 양당간의 합의를 도출하는 데 성공하여 법안은 예정보다 일찍 재무위를 통과하였다(19-1). 재무위 법안은 하원 법안과 마찬가지로 포괄적 무역정책 전반에 걸친 이슈들을 다루었고, 대부분의 안전에 있어 하원 법안과 유사하였다. 그러나 핵심조항들, 특히 301조와 관련된 조항들에 있어 재무위 안은 하원 안이나 99대 의회에서의 상원안과 상이한 입장을 취하고 있었다. 대체적으로 재무위 안은 불공정 무역의 문제에 대해 보다 온건한 접근을 하고 있었다.

우선, 의무적 보복조항에 있어 재무위 안은 S.1860의 강경한 접근을 유지하였다. 앞에서 논한 바와 같이 S.1860는 불공정한 것으로 판정된 모든 301조 경우에 있어 무역보복을 의무화하였는데, 새 법안 역시 약간의 예외규정을 추가한 채 이 조항을 유지하였다. 팩우드 수정안(Packwood amendment)에 의해 채택된 예외규정은, 1) 무역보복이 미국의 경제적 이익에 심각한 손상을 가져올 경우; 2) 무역보복이 국가 안보에 중대한 위협이 될 경우; 그리고 3) 해당관행의 철폐가 불가능하고 이에 대해 상대국이 미국의 손해를 충분히 배상할 경우 등에 한하여 의무적 보복을 철회할 수 있도록 허용하였다.<sup>48)</sup> 돌

47) 예컨대 입법과정이 개시되면서 홀링스(Ernst Hollings)는 섬유직물업계를 위한 보호주의 조항을 재무위 법안에 첨가하겠다고 공언하였다. 그러나 벤슨은 홀링스와 써몬(Strom Thurmond)를 설득하여 그들의 수정안을 철회하도록 만든다. 대신 섬유직물업계를 위한 법안을 다음 안전으로 다룰 것임을 약속했음은 물론이다. NYT, June 26, 1987.

48) 팩우드(Robert Packwood)가 오레곤 주 출신의 열렬한 자유무역론자였고

적 견해가 상원내에서 증가되어 갔다. 하원에서의 표결 이후에는 이 게파트 수정안 식의 정책이 지니는 ‘정치적’ 가치 역시 의문시되었다.<sup>53)</sup>

본회의에서 새 무역법의 대부분의 조항에 타협이 이루어지고 있었던 반면, 의외의 위협이 재무위 밖에서 대두된다. 상원 노동위는 공장폐쇄시 이를 사전에 의무적으로 통고하도록 하는 법안을 준비 중에 있었는데 이 법안이 종합무역법에 포함되게 된 것이다. 공장폐쇄 통고법안은 노동위 민주당 의원들, 특히 멧젠바움(Howard Metzenbaum)과 케네디(Edward Kennedy) 등에 의해 제안된 것으로, 공장을 폐쇄할 경우 이를 고용인에게 180일 이전에 통고하도록 하였다. 이 법안은 게파트 수정안과 더불어 노조의 양대 이슈가 되었고, 특히 게파트 수정안이 철폐된 이후에는 노조의 최대의 목표가 된다. 이러한 법안을 종합무역법에 포함시키는 이유에 대해 지지자들은, 공장폐쇄의 사전통고가 수입피해에 대한 일종의 ‘노동에 대한 원조’의 성격을 갖기 때문이라고 주장하였다. 즉 이 법안이, 수입품으로부터의 경쟁 때문에 직장을 잃는 노동자들과 산업기반을 잃는 각 지역들에 대해 이같은 상황에 대처할 수 있는 시간적 여유를 확보해 줌으로써 시장개방과 자유무역의 충격을 최소화하는 일종의 안전판과 같은 작용을 해 주고, 따라서 보호주의 세력의 증가를 막는 효과를 가져온다는 것이다.<sup>54)</sup>

노조의 강력한 압력하에 민주당 지도부는 공장폐쇄통고(plant closing notice)법안을 종합무역법안에 덧붙이기로 결정한다. 반면 행정부와 기업으로부터의 강력한 반발<sup>55)</sup>에 따라 공화당 지도부는 이

53) 리글-덴포스 수정안은 행정부에 있어서도 만족할 만한 것이었다. 이 수정안이 행정부에 대하여 구체적 일정과 일련의 임무를 의무화하고는 있으나, 행정부에 충분한 재량권을 남겨놓고 있기 때문이다. 따라서, 이 안 역시 거부 하겠다는 공식적 논평에도 불구하고 레이건이 상원안을 받아들일 것이라는 관측이 지배적이었다. *CQWR*, July 11, 1987, p. 1513.

54) *CR*, Vol. 33, S.9384-9425(July 8, 1987); Bruce Stokes, "Giving Notice," *NJ*, August 8, 1987, p. 2060.

55) 기업들로서는 당연히 어떠한 형태의 공장폐쇄통고법안도 입법화되는 것을 원치 않았다. 더욱이 이 법안이 미국 산업의 경쟁력 제고가 한 목표인 종합무역법에 끼어드는 것은 말할 나위도 없다. 이 법은 기업활동에 찬 물을 끼얹는 반기업적, 반경쟁적 효과를 가져올 것이며, 종합무역법의 취지에 반대

재무위 안이 본회의에 상정된 후 예정된 대로 리글은 자신의 수정안을 제출한다. 원안(原案)을 덴포쓰와 공동으로 수정한 이 안은 기존 무역법에 비하면 강력한 것이었으나 게파트 수정안이나 리글의 원안보다는 훨씬 약화된 것이었다.<sup>51)</sup> 이 수정안은, 무역대표부로 하여금 주어진 기한 내에 미국상품의 수출을 방해하는 해외의 무역장벽과 시장왜곡관행 및 이러한 관행을 견지하고 있는 국가를 확인하도록 하였으며 이러한 관행에 의해 파생되는 미국 수출의 손해를 산정하도록 하였다. 이 절차를 통하여 확인된 불공정 무역관행에 대해 무역대표부는 15-19개월 내에 해당국가와의 협상을 통하여 이를 철폐, 혹은 보상한다는 동의를 받아야 하며, 협상 실패시에 관하여 리글-덴포쓰 수정안은 의무적 보복을 규정하였다. 그러나 보복여부와 보복의 방법에 대해 이 수정안은 행정부에 폭넓은 재량권을 허용하였다. 이것이 곧 최종법안에서 소위 '수퍼301조'로 채택되게 된다.

이 수정안은 본회의에서 광범위한 지지를 획득하였다.<sup>52)</sup> 민주, 공화 양당의 지도부가 모두 이 수정안에 동의했고, 이에 따라 상원은 이를 87-7의 압도적 지지하에 통과시켰다. 이렇게 해서 가장 큰 논쟁의 소지를 안고 있던 이슈가 상원 지도부의 능숙한 타협으로 쉽게 해결된 것이다. 즉, 이 이슈 자체를 재무위 심의과정에서 배제하는데 성공함으로써 일찍부터 입법과정이 이를 둘러싼 격렬한 싸움으로 전락하는 것을 막았고 이에 따라 법안에 대한 양당합의적 지지가 유지될 수 있었던 것이다. 리글의 입장에서도, 재무위에서의 예상되는 참패를 면할 수 있었고 또한 하원에서의 게파트 수정안 처리과정을 주시하면서 자신의 수정안을 온건화 할 수 있는 시간적 여유와 자원을 확보할 수 있었다. 이 수정안이 상원내에서 게파트 안의 가장 강력한 지지자(리글)에 의해 제안되었고 소수당(공화당) 원내총무(돌)에 의해 동의되었다는 사실 자체는 주저하던 개개 의원들이 이 수정안을 지지할 수 있는 충분한 명분을 제공해 주었다. 또한, 게파트 수정안에 대한 논란이 원내와 원외에서 계속되면서 과연 이러한 보복적 정책이 기록적 무역적자 문제의 해결에 도움이 될 것인지에 대해 회의

51) *CQWR*, July 11, 1987, p. 1511.

52) *CR*, Vol. 133, S. 9636-9647 (July 10, 1987).



적 견해가 상원내에서 증가되어 갔다. 하원에서의 표결 이후에는 이 개파트 수정안 식의 정책이 지니는 ‘정치적’ 가치 역시 의문시되었다.<sup>53)</sup>

본회의에서 새 무역법의 대부분의 조항에 타협이 이루어지고 있었던 반면, 의외의 위협이 재무위 밖에서 대두된다. 상원 노동위는 공장폐쇄시 이를 사전에 의무적으로 통고하도록 하는 법안을 준비 중에 있었는데 이 법안이 종합무역법에 포함되게 된 것이다. 공장폐쇄 통고법안은 노동위 민주당 의원들, 특히 멧첸바움(Howard Metzenbaum)과 케네디(Edward Kennedy) 등에 의해 제안된 것으로, 공장을 폐쇄할 경우 이를 고용인에게 180일 이전에 통고하도록 하였다. 이 법안은 개파트 수정안과 더불어 노조의 양대 이슈가 되었고, 특히 개파트 수정안이 철폐된 이후에는 노조의 최대의 목표가 된다. 이러한 법안을 종합무역법에 포함시키는 이유에 대해 지지자들은, 공장폐쇄의 사전통고가 수입피해에 대한 일종의 ‘노동에 대한 원조’의 성격을 갖기 때문이라고 주장하였다. 즉 이 법안이, 수입품으로부터의 경쟁때문에 직장을 잃는 노동자들과 산업기반을 잃는 각 지역들에 대해 이같은 상황에 대처할 수 있는 시간적 여유를 확보해 줌으로써 시장개방과 자유무역의 충격을 최소화하는 일종의 안전판과 같은 작용을 해 주고, 따라서 보호주의 세력의 증가를 막는 효과를 가져온다는 것이다.<sup>54)</sup>

노조의 강력한 압력하에 민주당 지도부는 공장폐쇄통고(plant closing notice)법안을 종합무역법안에 덧붙이기로 결정한다. 반면 행정부와 기업으로부터의 강력한 반발<sup>55)</sup>에 따라 공화당 지도부는 이

53) 리글-덴포스 수정안은 행정부에 있어서도 만족할 만한 것이었다. 이 수정안이 행정부에 대하여 구체적 일정과 일련의 임무를 의무화하고는 있으나, 행정부에 충분한 재량권을 남겨놓고 있기 때문이다. 따라서, 이 안 역시 거부하겠다는 공식적 논평에도 불구하고 레이건이 상원안을 받아들일 것이라는 관측이 지배적이었다. *CQWR*, July 11, 1987, p. 1513.

54) *CR*, Vol. 33, S.9384-9425(July 8, 1987); Bruce Stokes, "Giving Notice," *NJ*, August 8, 1987, p. 2060.

55) 기업들로서는 당연히 어떠한 형태의 공장폐쇄통고법안도 입법화되는 것을 원치 않았다. 더욱이 이 법안이 미국 산업의 경쟁력 제고가 한 목표인 종합무역법에 끼어드는 것은 말할 나위도 없다. 이 법은 기업활동에 찬 물을 끼얹는 반기업적, 반경쟁적 효과를 가져올 것이며, 종합무역법의 취지에 반대

법안의 저지를 위해 필리버스터(filibuster)까지 강행할 방침을 세우게 된다. 이러한 반발에 따라 공장폐쇄통고법안은 수차에 걸쳐 그 내용이 수정, 완화되지만 이에 대한 반대는 누그러지지 않게 된다. 결국 노동위의 법안은 종합무역법안에 첨가되는 형식으로 통과되게 되지만 그 해결은 협의위원회로 미루어지게 된다.

이같은 의외의 사태에도 불구하고 상원의 종합무역법안은 71-27의 압도적 표차로 본회의를 통과한다. 공장폐쇄통고법안을 둘러싼 논란을 감안할 때 이같은 표차는 다소 놀라운 것이었다. 이는 일단 민주당 의원들이 당의 방침대로 따른 반면, 공화당 의원들의 상당수도 이에 가담하였기 때문이다. 즉, 55명의 민주당 의원들 중 단지 3명만이 법안에 반대하였고, 반면 공화당 의원들은 45명 중 19명이 법안에 찬성표를 던졌던 것이다. 이같은 표결결과는 당시 의회와 의원들이 무역문제에 대한 해결책으로서의 새 무역법안을 제정하는데 얼마나 전념하였는지를 보여준다. 새 무역법안이 아직 여러가지는 쟁적 조항을 포함하고 있었고, 심지어 공장폐쇄통고법까지 첨가되었음에도 불구하고, 이러한 조항들 때문에 다른 핵심조항들과 무역법 전체가 폐기되어서는 안된다는 합의가 유지되었던 것이다. 따라서 쟁적 조항들의 해결은 하원 및 행정부와의 타협을 이를 협의위원회의 단계로 연기된 채 압도적 지지하에 법안 전체를 통과시키게 되었던 것이다.<sup>56)</sup>

---

되는 결과를 가져올 것이라고 이들은 주장하였다. 심지어 기업들의 6대 단체들—National Association of Manufacturers, Chamber of Commerce, Business Roundtable을 포함한—은 공장폐쇄통고법안이 종합무역법안에 포함될 경우 무역법안 전체에 대한 지지를 철회하겠다고 위협하였다. Stokes, "Giving Notice," p. 2060. 행정부 역시 이러한 입장에 대체적으로 동의했으나, 원안이 너무 극단적이고, 이 법안이 종합무역법에 포함되어 조에 나뉘지는 일종의 '떡고물' 성격임에 특히 반발하였다. 어쨌든 공장폐쇄통고법안은 대통령이 무역법안을 거부할 수 있는 또 하나의 좋은 구실을 마련해 주었다.

- 56) 표결 직전 덴포쓰는 자신이 법안에 찬성할 것임을 밝히고 그러나 이 찬성은 '잠정적'인 것임을 강조하였다. *CR*, Vol. 33, S.10293 (July 21, 1987). 법안에 찬성한 19명의 공화당 의원들 중 16명은 표결 직후 자신들의 찬성표는 잠정적인 것임을 분명히 하였다. 즉, 새 법안이 기존 무역정책을 개선하는 것이므로 그 입법과정을 중단시키지 않기 위해 법안에 찬성하였으나,

행정부는 반대하는 조항의 명단을 협의위원회에 제출하고 이 조항들에 대한 타협을 이루기 위해 의회와 긴밀히 협의하였다.

협의위원회에서 채택된 법안의 최종안(HR3)은 예상된 대로 보다 온건한 것이었다. 특히 법안의 핵심인 301조 연관 조항은 대체로 양원안 중 온건한 안을 채택하였다. 우선, 의무적 보복조항에 있어서 협의위 안은 하원안을 채택하고 이에 약간의 수정을 하였다. 즉, '부당한' 무역관행에 대해서만 보복을 의무화하고 이에 대해서도 국가안보, 국가경제적 손실 및 상대국의 배상 등의 예외규정을 두었던 것이다. 대신 협의위 안은 301조 권한의 이전에 대해서는 보다 강경한 입장을 취하였다. 로스텐카우스키는 하원안의 채택을 고수하였고, 다른 조항에서의 양보와 더불어 이 조항에서의 로스텐카우스키의 입장은 강화되었다. 이에 따라 협의위 안은 불공정 무역관행의 판정 및 집행의 양 단계 모두의 권한을 대통령으로부터 무역대표부로 이전하였다.

예상되었던 대로 게파트 수정안은 협의위에서 삭제되고 상원안이 채택된다. 그러나 그 과정은 애초의 예상만큼이나 평탄하지는 않았다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 협의위 활동이 지연됨으로써 선거의 정치가 입법과정에 영향을 미치기 시작했기 때문이다. 즉, 게파트가 민주당 대통령 후보 지명을 위해 예비선거에 출마했고 그의 선거운동이 무역의 문제를 최대 이슈로 내세웠던 것이다.<sup>62)</sup> 더욱이 게파트가 예비선거의 초반에 선전하게 되자, 의원들은 게파트 식의 메시지—상대국에 대한 '매도'와 '보복'이라는—가 지닌 유권자들에 대한 놀라운 호소력에 경각심을 갖게 되었다. 이에 따라 하원측 협의위 위원들은 게파트 선거운동의 성패가 결정될 '수퍼 화요일'(Super Tuesday)<sup>63)</sup>까지는 게파트 법안에 대한 처리를 거부하게 된다.

62) 게파트의 선거운동과 무역 이슈의 관계에 대해 다음을 참조하라. Baik, 앞의 글, ch. 4.

63) '수퍼 화요일'은 대통령 후보 지명에 있어 남부주(州)들의 영향력을 증대시키기 위해 대다수의 남부주들이 한꺼번에 예비선거를 치르는 것을 말한다. 1988년 처음으로 아이오와(Iowa)와 뉴햄프셔(New Hampshire) 예비선거 직후에 치루어진 이 '수퍼화요일'에는 상당수의 대의원이 결정되므로, 게파트를 포함한 모든 후보들의 운명이 결정될 것으로 예측되었다. 실제, '수퍼

이 거세어지고 반(反)보호주의 세력의 입장이 강화되었던 것이다. 만일 새 무역법의 강경한 조항들에 자극받은 무역상대국들이 이와 유사한 정책들을 채택하게 될 경우, 이로 인해 야기될 경제대국들간의 무역분쟁은 혼란에 처해 있는 금융시장을 더욱 위태롭게 할 것이며 이는 반세기전의 대공황이 되풀이될 가능성을 높여줄 수도 있다는 염려가 대두되었다.<sup>58)</sup> 이렇게 될 경우 그 책임과 비난은 당연히 의회와 새 무역법의 지지자들에게 집중될 것이다. 요컨대 스무트-홀리(Smoot-Hawley Tariff Act)의 망령이 되살아난 것이다. 이에 따라 상당수 의원들이 무역법안에서 보호주의적, 공격적 조항을 삭제하고 포괄적 정책과 연관되지 않은 특수이익조항들을 철회할 것을 요구하게 되었다.<sup>59)</sup> 반면, 지연기간에 일어난 ‘도시바 사건’은 보호주의자와 수정주의자들의 입장을 강화해주는 직접적 영향을 미쳤다.<sup>60)</sup> 실제로 양원은 도시바사(社)를 옹징하는 수정안을 법안에 포함시켰고, 이는 한동안 의회와 행정부의 타협을 가로막는 중요한 장애요인으로 작용하였다.

협의위원회가 시작된 이후 수주간 양원은 핵심조항들에 대한 타협에 도달하게 된다. 로스텐카우스키와 벤슨은 협의위원회의 핵심 집단인 세입위와 재무위 소속 위원들을 독려하여 가능한 한 신속히 핵심조항들을 처리하려 하였다. 새 무역법안의 핵심내용들에 관해서는 양원간에 그리 큰 입장차이가 존재치 않았고 타협의 방향에 대해서도 서로 묵시적 이해를 지니고 있었다. 따라서, 3월말에 이르면 이들은 대부분의 조항들에 관한 타협을 이루게 된다. 그러나 댈포쓰가 지적했듯이, 협의위원회의 목적은 상원과 하원간의 타협을 이루는 것이라기보다는 ‘의회와 행정부가 타협에 이르는 것’이었다.<sup>61)</sup> 이러한 면에서 볼 때, 행정부 역시 법안의 신속한 처리에 도움을 주었다. 즉,

58) NYT, October 30, 1987.

59) Stokes, "Trade Bill," p. 31.

60) ‘도시바 사건’이란 도시바사(社)의 자(子)회사와 노르웨이 기업이 대공산권 수출금지 규정을 어기고 소련에 군사부품을 밀수출한 사건이다. 이 사건은 당시 불붙고 있던 ‘일본매도’(Japan bashing) 경향에 기름을 끼얹는 결과를 낳았다.

61) CQWR, March 19, 1988, p. 732.

행정부는 반대하는 조항의 명단을 협의위원회에 제출하고 이 조항들에 대한 타협을 이루기 위해 의회와 긴밀히 협의하였다.

협의위원회에서 채택된 법안의 최종안(HR3)은 예상된 대로 보다 온건한 것이었다. 특히 법안의 핵심인 301조 연관 조항은 대체로 상원안 중 온건한 안을 채택하였다. 우선, 의무적 보복조항에 있어서 협의위 안은 하원안을 채택하고 이에 약간의 수정을 하였다. 즉, '부당한' 무역관행에 대해서만 보복을 의무화하고 이에 대해서도 국가안보, 국가경제적 손실 및 상대국의 배상 등의 예외규정을 두었던 것이다. 대신 협의위 안은 301조 권한의 이전에 대해서는 보다 강경한 입장을 취하였다. 로스텐카우스키는 하원안의 채택을 고수하였고, 다른 조항에서의 양보와 더불어 이 조항에서의 로스텐카우스키의 입장은 강화되었다. 이에 따라 협의위 안은 불공정 무역관행의 판정 및 집행의 양 단계 모두의 권한을 대통령으로부터 무역대표부로 이전하였다.

예상되었던 대로 게파트 수정안은 협의위에서 삭제되고 상원안이 채택된다. 그러나 그 과정은 애초의 예상만큼이나 평탄하지는 않았다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 협의위 활동이 지연됨으로써 선거의 정치가 입법과정에 영향을 미치기 시작했기 때문이다. 즉, 게파트가 민주당 대통령 후보 지명을 위해 예비선거에 출마했고 그의 선거운동이 무역의 문제를 최대 이슈로 내세웠던 것이다.<sup>62)</sup> 더욱이 게파트가 예비선거의 초반에 선전하게 되자, 의원들은 게파트 식의 메시지—상대국에 대한 '매도'와 '보복'이라는—가 지닌 유권자들에 대한 놀라운 호소력에 경각심을 갖게 되었다. 이에 따라 하원측 협의위 위원들은 게파트 선거운동의 성패가 결정될 '수퍼 화요일'(Super Tuesday)<sup>63)</sup>까지는 게파트 법안에 대한 처리를 거부하게 된다.

62) 게파트의 선거운동과 무역 이슈의 관계에 대해 다음을 참조하라. Baik, 앞의 글, ch. 4.

63) '수퍼 화요일'은 대통령 후보 지명에 있어 남부주(州)들의 영향력을 증대시키기 위해 대다수의 남부주들이 한꺼번에 예비선거를 치르는 것을 말한다. 1988년 처음으로 아이오와(Iowa)와 뉴햄프셔(New Hampshire) 예비선거 직후에 치루어진 이 '수퍼화요일'에는 상당수의 대의원이 결정되므로, 게파트를 포함한 모든 후보들의 운명이 결정될 것으로 예측되었다. 실제, '수퍼

게파트 선거운동이 무너지고 난 직후 양원 협의위원들은 신속히 게파트 수정안의 처리에 합의하였다. 이에 따라 게파트 수정안 대신 상원안이 새 무역법안의 최종안으로 결정되었던 것이다. 이 최종안은 단지 재무위와 세입위에 부여했던 301조 발동 요구권을 삭제하고 몇 가지 제목과 용어를 수정했을 뿐 더 이상의 논란이나 수정없이 상원의 리글-덴포쓰 안을 그대로 수용한 것이었다. 3년간에 걸친 의회의 입법활동의 결과 마침내 시장개방을 위한 공격적(aggressive) 무역정책의 최종안이 '무역자유화를 위한 우선대상의 선정'(Identification of Trade Liberalization Priorities)이라는— 즉 '수퍼 301조'로 더 잘 알려진—조항으로 확정된 것이다.

무역법안에 대해 계속된 행정부의 비난과 거부권 행사 위협에도 불구하고, 레이건 행정부가 대체로 수정된 최종안에 만족하고 있다는 관측이 지배적이었다.<sup>64)</sup> 우선, 최종안이 비록 301조 권한을 무역대표부로 이전시키고 있으나 이 조항이 무역정책과정에 중대한 결과를 가져오리라고는 생각되지 않았다. 왜냐하면 무역대표부의 권한이 강화된다 하여도 이는 대통령 하의 직속 집행부서의 하나이고 대통령의 지휘체계 아래에서 활동하기 때문이다. 의무적 보복조항 역시 원안보다 상당히 완화되었으므로 행정부로서는 만족할 만한 것이었다. '불합리한' 관행과 '차별적' 관행은 의무적 보복의 대상에서 제외되었을 뿐 아니라, '부당한' 관행의 경우에도 최종안은 많은 예외규정을 설정함으로써 행정부에 재량권을 부여하고 있었던 것이다. 수퍼 301조 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 수퍼 301조는 정해진 기한 내에 정해진 절차를 통하여 행정부로 하여금 무역상대국에 대한 보복을 전제로 시장개방 압력을 행사하도록 규정하고 있으나, 이는 원안의 게파트 수정안에 비교할 때 훨씬 완화된 조치였다. 더우기 제재여부와 제재의 방법에 있어서 행정부의 재량권을 인정하고 있었으므로, 실질적으로 행정부의 집행방식이 법안의 내용을 결정할 수

---

화요일'에 의해 공화당 후보로는 부쉬(George Bush)가 확정되었고 민주당 측에서도 듀카키스(Michael Dukakis)의 후보 지명이 확실해졌으며, 게파트는 '수퍼 화요일'에서의 참패 직후 사퇴하게 된다.

64) CQWR, April 16, 1988, pp. 1025-1026.

도 있다고 평가되었다.<sup>65)</sup>

의회 역시 최종안에 만족했다. 새 법안은 스무트-홀리 이래 최초로 의회가 주도하여 미국의 무역정책에 대한 수정을 가한 것이며, 무역적자의 해결을 위해 행정부가 취해야 할 일련의 조치를 의회가 규정하는 것이다. 새 무역법이 마련한 이러한 정책적 도구들이 무역적자 문제의 해결에 도움이 된다면 당연히 그 공은 의회가 차지할 것이다. 새 무역법이 무역문제 해결에 별 효과를 거두지 못할 경우에도, 의회는 최소한 국가의 중대한 문제에 대해 헌법상 수입기관으로서 정책을 수립해야 한다는 기대에 부응했던 것이다. 수퍼 301조와 같은 공격적 정책이 실패할 경우에도 의회는 이 조항들이 부여한 재량권을 행사한 행정부에 그 책임을 전가할 수 있었고, 만일 행정부가 이러한 정책을 제대로 집행하지 않을 경우 이는 의회가 보다 간섭적이고 공격적인 정책을 입법화할 수 있는 좋은 계기를 마련해 줄 것이다. 이렇게 볼 때, 3년 여에 걸친 종합무역법안의 입법과정은 결국 의회와 행정부 양자가 모두 차선책으로 만족할 수 있는 법안을 낳았던 것이다.

## VIII. 맺는말

의회와 행정부가 종합무역법의 핵심 조항들에 대해 대체로 합의에 이른 반면, 법안의 운명을 결정지운 것은 무역정책과 직접적 연관이 없던 공장폐쇄통고법안이었다. 공장폐쇄통고법안이 뜨거운 논란의 대상이 되고 유권자의 대다수가 이에 찬성하고 있음이 드러나자, 민주당 지도부는 이 조항에 관한 한 더 이상의 타협을 거부하고 이의 입법화를 추진하게 된다.<sup>66)</sup> 게파트 수정안의 삭제 이후 공장폐쇄통고법안을 최대의 목표로 삼고 있었던 노조의 영향력을 감안할 때, 선거를 앞둔 민주당 지도부로서 이러한 입장은 당연한 것이었다. 한편 기업 집단들의 반대 역시 확고하였고 이에 따라 행정부와 공화당 측의

65) Bello and Holmer, 앞의 글, pp. 64-65.

66) 공장폐쇄통고법이 종합무역법안에 미친 영향에 대해 Baik, 앞의 글, pp. 224-229.

양보나 타협도 불가능한 것이었다.

이후의 결과는 예정된 것이었다. 상, 하 양원의 민주당 지도부는 공장폐쇄통고법안을 포함한 종합무역법안을 본회의에 상정, 통과시켰고, 레이건은 이 법안에 거부권을 행사한다. 거부권을 번복하기 위한 표결에서 상원 민주당 지도부는 결국 2/3(67표)를 확보하지 못하고 법안은 일단 폐기된다. 이같은 과정이 예측된 대로 진행되는 과정 중에도 이미 양원 민주당 지도부는 공장폐쇄통고법안을 제외한 새 법안을 준비하였고<sup>67)</sup> 이 새 법안은 신속하게 처리되어 마침내 1988년 8월 23일에 법률로 서명된다.

지금까지 1988년 종합무역법안의 입법과정과 결과를 이 글의 앞에서 제시한 행태적 변수들로 설명하였다. 종합무역법은 '스무트-홀리' 이래 최초로 의회가 포괄적 무역정책의 수립에 개입하여 미 무역정책의 방향을 해외시장개방을 위한 공격적 정책으로 수정하려 한 시도였다. 앞에서 논의한 바와 같이, 행정부의 고유권한과 같이 다루어 지던 외교정책 전반과 특히 대외경제정책에 있어 이와 같이 의회의 개입 경향이 증대되는 것은, 의회의 인적, 물적 자원과 전문성이 확보되었다는 조건 위에, 선거정치에 기반을 둔 개개 의원의 이슈 투기의 강화와 정당간 대립의 심화, 그리고 의회가 입법부로서의 제도적 이익을 보호하려는 경향이 증대된 때문이다. 반면, 정책산출의 성패(成敗)가 불확실하거나 정책의 결과가 막대한 희생을 수반할 가능성이 있는 정책 분야에 있어서 의회의 개입 경향은 '책임회피'의 유인에 의해 통제된다.

종합무역법안의 입법과정과 결과는 이러한 행태적 경향들이 상호 작용하며 이루어진 것이다. 즉, 입법 초기 단계에 있어서는 이슈투기자들의 활동이 지배적이었고 이에 따라 문제해결보다는 선거정치와 정당정치에 의해 유발된 극단적, 비현실적 처방들이 제시되었다. 그러나 100대 의회가 개원되면서 본격화된 입법과정에서 의회지도부는 헌법상 수임기관으로서의 의회가 무역정책분야에 '정당하게' 개입

67) 이 과정 중 행정부와 의회는 타협에 이르는데, 공장폐쇄통고법안을 별도의 법안으로 처리하여 이를 행정부가 받아들이고 이를 삭제한 종합무역법안에 레이건이 서명하겠다는 것이 그 내용이었다.



하여 무역의 위기에 해결책을 강구해야 한다는 압력에 놓이게 되었고, 이에 따라 양당합의와 행정부와의 타협을 바탕으로 실현성가능한(enactable) 법안의 수립에 중점을 두게 되었다. 이후의 과정에 있어서도 개인적, 정당적 차원에서의 선거 정치의 유인에 따라 마지막 순간까지 입법과정의 굴절은 있었으나, 선거정치의 영향이 쇠퇴되면서 의회 지도부의 입장이 강화되었고, 종합무역법의 핵심조항들에 관한 양당간, 의회-행정부간의 타협이 의회의 이러한 동기에 의해 가능해졌다고 볼 수 있다. 개입의 정도를 결정한 또 하나의 중대한 유인은 의회 주도하의 보다 강경한 정책이 실패할 경우, 그 책임을 회피하려는 동기였다. 즉, 강력한 공격적 일방주의(aggressive unilateralism)의 채택이 무역전쟁을 야기하고 이에 따라 무역과 경제상의 위기가 초래될 수 있다는 우려때문에 의회는 그 책임을 전담하지 않기 위해서도 개입의 정도를 자제하고 행정부에 폭넓은 재량권을 유지하도록 허용했던 것이다.

#### 참고문헌

- Baik, Chang Jae, "Politics of Super 301: The Domestic Political Basis of U.S. Foreign Economic Policy," Ph.D. Dissertation, University of California at Berkeley, 1993.
- Bauer, R. A., I. Pool, and L. A. Dexter, *American Business and Public Policy* (New York: Alldine, 1972).
- Bello, Judith H. and Allan F. Holmer, "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301," Jagdish Bhagwati and Hugh Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990), pp. 49-90.
- Cohen, Stephen D., *The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for*

- Reform*, 3rd ed. (New York: Praeger, 1988).
- Congressional Quarterly Weekly Reports*
- Destler, I. M., *American Trade Politics: System Under Stress* (Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1986).
- Dodd, Lawrence and Bruce I. Openheimer, *Congress Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1985).
- Edwards, George C., III., "The Two Presidencies: A Reevaluation," *American Politics Quarterly*, Vol. 14, No. 3 (1986), pp. 247-263.
- Fenno, Richard, Jr., *The Power of the Purse* (Boston: Little, Brown, 1966).
- \_\_\_\_\_, *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown, 1973).
- \_\_\_\_\_, *Home Style: House Members in Their Districts* (Boston: Little, Brown, 1978).
- Fiorina, Morris P., *Congress: Keystone of Washington Establishment* (New Haven: Yale University Press, 1977).
- Haggard, Stephan, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *International Organization*, Vol. 42, No. 1 (1988).
- Kingdon, John W., *Congressmen's Voting Decisions* (New York: Harper & Row, 1973).
- Kirk, Paul G., III., "A Democrat's View," Claude E. Barfield and John H. Makin (eds.), *Trade Policy and U.S. Competitiveness* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1987).
- Lowi, Theodore, "American Business and Public Policy: Case Studies and Political Theory," *World Politics*, Vol. 16 (1964), pp. 677-693.
- Mann, Thomas E., "Making Foreign Policy: President and

- Congress," Thomas Mann (ed.), *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: the Brookings Institution, 1990).
- Mayhew, David., *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).
- Nivola, Pietro, "Trade Policy: Refereeing the Playing Field," Mann (ed.), *A Question of Balance*, pp. 201-254.
- The New York Times*
- Ornstein, Norman (ed.), *Congress in Change* (New York: Praeger, 1978).
- \_\_\_\_\_, *Vital Statistics on Congress*, 1984-1985 Edition (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1984).
- \_\_\_\_\_, "Is Competitiveness a Genuine Issue?" Barfield and Makin, eds., *Trade Policy and U.S. Competitiveness*.
- Posby, Nelson W., *Consequences of Party Reform* (Oxford: Oxford University Press, 1983).
- \_\_\_\_\_, and Aaron Wildavsky, *Presidential Elections: Contemporary Strategies of American Electoral Politics*, 7th ed. (New York: Free Press, 1988).
- Ranney, Austin, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reform in America* (Berkeley: University of California Press, 1975).
- Rhode, David W., *Parties and Leaders in the Post-reform House* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).
- Ripley, Randall B., *Congress: Process and Policy*, 3rd ed. (New York: Norton, 1983).
- Schattschneider, E. E., *Politics, Pressure, and the Tariff* (Camden, Conn.: Archon Books, 1963).
- Shafer, Bryan E., *Quiet Revolution: The Struggle for the Democratic Party and the Shaping of Post-Reform Politics* (New York: Russell Sage, 1983).

- Stokes, Bruce, "Setting the Stage," *National Journal*(<sup>○</sup>|<sup>하</sup> *NJ*), Jan. 17, 1987, pp. 118-124.
- \_\_\_\_\_, "Everybody's in the Act," *NJ*, April 18, 1987, pp. 927-931.
- \_\_\_\_\_, "Bentsen's Benchmark," *NJ*, July 25, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Giving Notice," *NJ*, August 8, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Trade Bill: Bound for the Front Burner," *NJ*, Jan. 2, 1988.
- U.S. Congress, *Congressional Record*, Vol. 132(1986) - Vol. 136(1990).
- \_\_\_\_\_, House, Committee on Ways and Means, *Hearings on H.R. 3*, 100th cong., 1st sess., Feb. 5-27, 1987.
- \_\_\_\_\_, House, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, *USTR Identification of Priority Practices and Countries Under Super 301 and Special 301 Provisions of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: Hearing*, 101st cong., 1st sess., June 8, 1989.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Finance, *Presidential Authority to Respond to Unfair Trade Practices: Hearing on Title II of S.1860 and S.1862*, 99th cong., 2nd sess., 1986.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Finance, *Hearings on Mastering the World Economy*, 100th cong., 1st sess., Jan. 13-19, 1987.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Finance, *Oversight of the Trade Act of 1988: Hearings*, Part 1 and 3, 101st cong., 1st sess., March 1, 3, and June 14, 1989.
- \_\_\_\_\_, Senate, Committee on Finance, *Super 301: Effectiveness in Opening Foreign Markets: Hearing*, 101st cong., 2nd sess., April 27, 1990.
- Vernon, Raymond, Debora L. Spar, and Glenn Tobin, *Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policymaking* (New York: Praeger, 1991).
- The Wall Street Journal*
- The Washington Post*

Wattenberg, Martin P, *The Decline of American Political Parties, 1952-1984* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986).

Weaver, R. Kent, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4 (1986), pp. 371-398.

Whalen, Richard J. and Christopher Whalen (eds.), *Trade Warriors: The Guide to the Politics of Trade and Foreign Investment* (Washington, D.C.: Whalen Company, 1990).

Wildavsky, Aaron, "The two Presidencies," *Trans-Action*, Vol. 4 (1966).

\_\_\_\_\_ and Duane M. Orfield. "Reconsidering The two Presidencies," *Society*, Vol. 26 (1989), pp. 54-59.