

통상정책결정의 미국·일본·한국의 비교**

정 정 길*

Ⅰ. 통상문제해결에 대한 정책과정의 근의 기대가능성	Ⅲ. 다원적 정치구조와 통상 Ideology
Ⅱ. 통상정책 결정구조의 한국·미 국·일본의 비교	Ⅳ. 통상협상에서의 특징
	Ⅴ. 시사점

〈요 약〉

경제학, 또는 국제정치적 접근방법이 아니라 국내의 정책결정과정을 분석하여 통상문제의 해결에 대한 전략수립에 도움을 얻는 것이 본 연구의 목적으로, 미국이 한국과 일본에 비슷한 통상압력을 가했던 네가지 사례의 정책결정과 한국과 일본의 이에 대한 대응전략 결정과정을 비교하였다. 이를 위해서 행정부, 의회, 정치인, 이익집단들간에 형성된 정책결정구조와 미국에서의 통상 ideology 변화 및 이들이 미국과 일본 및 한국에 대한 통상협상이 미친 영향을 제시하고 이로부터 배울 수 있는 한국의 바람직한 몇가지 대외 통상전략을 제시하였다.

Ⅰ. 통상문제해결에 대한 政策過程接近方法의 기여가능성

동서방진체제의 붕괴는 전통적 서방우방국가들간의 國家利益爲主의 경쟁과 대립을 초래하였고, 國家利益이 經濟的 利益에 초점을 두게 되자 무역마찰이 갑자기 심각한 양상을 띄우게 되었다. 이러한 세계사적 전환기에서 우리경제는 공교롭게도 1988, 1989년에 연속된 대규모의 무역흑자를 —그것도 주로 미국을 대상으로— 실현하여 상대국으로부터 불공정한 무역관행을 일삼는 국가로 인식되게 되었다. 1991, 1992년에는 오히려 큰 폭의 적자로 반전되었지만 한국의 輸出戰略에 대한 상대국들의 경계는 풀리지 않고 있다. 특히 미국은 한국의 가장 중요한 수출시장역할을 계속하고 있지만, 한국의 수출전략과 국내시장개방에 대하여 가장 불만을 강하게 지니고 있는 국가이다. 1990년 이후 한국과 미

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 본 논문은 1992년도 서울대학교 대학발전기금의 지원으로 이루어졌음.

국의 貿易收支는 비교적 균형에 달하고 있는 데에도 불구하고 미국이 계속 한국에 대하여 경계를 하고 있는 주된 이유는 한국이 제2의 일본이 되지 않을까 하는 두려움때문이다. 사실 일본은 1980년대 이후 미국과의 무역에서 엄청난 규모의 黑字를 계속내고 있으며, 일본국내시장개방이 미흡하다고 언제나 미국이 비난을 들어왔지만, 큰 변화가 없는 것으로 알려져 있다. 한국이 일본과 같이 골치아픈 존재가 되기 전에 아예 처음부터 눌러놓고 보자는 것이 미국의 의도가 아닌가 하고 많은 한국인들은 의심을 하고 있다. 그래서 한국인들은 미국이 일본보다 한국을 더욱 가혹하게 취급하고 있다고 생각한다. 일본에게는 보라 너그럽게 대한다고 생각하는 것이다. 실제 通商協商의 과정을 보면 미국이 일본에게 보다 한국에게 더욱 가혹하게 대하고 있는 흔적도 보인다. 그러나 이러한 현상의 원인은 일본이 한국보다 국력이 강하므로 國際政治的으로 미국에게 더 필요하다든가, 또는 國際經濟面에서 일본이 더욱 중요하다든가 하는 이유들만이 아니라 한국과 일본이 통상정책결정과정면에서 차이가 있기 때문이기도 하다. 바로 이 때문에 본 논문에서 일본의 통상정책결정과정을 검토하는 것이다. 동일한 통상압력을 미국으로부터 받았을 때 일본은 어떻게 여기에 대응하며, 그 대응의 내용을 어떻게 결정하는가? 이 決定過程이 한국과는 어떻게 다르며, 양국의 이 차이가 결국 미국과의 대응과정에서 어떤 영향을 미치는가? 이들 질문에 대한 답변을 찾아보는 것이 일본과 한국의 통상정책결정과정들을 비교하는 이유이다.

미국의 通商政策決定過程을 밝혀내는 것은 그 자체가 우리에게 커다란 도움을 준다. 즉 미국이 왜 우리에게 어떠한 압력을 가하는지를 이해할 수 있게 되고 이에 따라 대책을 세울 수 있을 뿐만 아니라, 앞으로 한국과의 通商에서 어떠한 태도를 취할 것인지 예측할 수 있게 하여 여기에 대비할 수 있게도 하는 것이다. 미국이 한국의 쇠고기시장을 개방하라고 압력을 한참 가하고 있을때, 즉 1989년에 본인은 본 연구를 계획하여 1990년 1월부터 미국에서 연구를 시작하였다. 당시 본인이 느꼈던 의문은 다음과 같은 것이었다. “미국이 한국에 수출할 수 있는 쇠고기는 한국이 수입하는 쇠고기의 20% 정도밖에 되지 않는다. 그리고 돈으로 계산해도 그렇게 큰 돈이 아니다. 당시 한국의 농민들이 운동권학생들과 더불어 反美구호를 맹렬히 부르짖는 속에서 이를 무릅쓰고 미국은 계속 한국정부에게 쇠고기시장개방압력을 가해왔다. 한국의 수입시장에서 70%를 담당하는 오스트랄리아는 뒷짐을 지고 구경만 하고 있는데, 20%를 팔아먹기 위해 미국은 이때까지 한국에서 쌓아온 友好關係를 내버리고 있다. 왜 이러

는가? 미국정부는 왜 이런 어리석은 결정을 내렸는가?” 이런 것들이 1989년 당시 본인이 도저히 답변할 수 없었던 의문이었다.

이런 의문에 대한 답변은 경제적 이해관계만으로, 또는 국제정치적 이해관계만으로 설명이 되지 않는다. 즉 國際經濟學的 지식이나 國際政治學的 지식으로 답변할 수 없는 것이다. 그러한 결정을 내리는 과정에 참여한 집단들의 이해관계, 이들간의 역학관계, 이들의 戰略 등을 정확하게 파악하기 이전에는 도저히 답변할 수 없는 질문이다. 그리고 이러한 질문들에 답변할 수 없으면 쇠고기 시장개방을 위한 通商協商에서 우리에게 최선의 전략을 세울 수 없다. 상대편의 사정을 정확히 모르고 협상을 진행해서 우리에게 유리한 결과를 가져올 수 없는 것이다. 이러한 질문에 답변할 수 없으면 앞으로 미국정부의 태도가 어떻게 변화될지 예측도 불가능하다. 요약하면 상대국의 통상정책결정과정을 정확히 이해해야만 현재의 협상에서 유리한 戰略樹立, 미래의 상황전개에 대한 豫測과 對應戰略의 수립이 가능한 것이다. 그리고 이 부분이 국제정치학이나 경제학이 아닌 政策過程研究가 크게 기여할 수 있는 부분이다.¹⁾

본 논문은 한국정부에 특정한 通商壓力을 가하기로 결정한 미국의 정책결정과정 그리고 동일한 통상압력에 대응한 일본의 대응결정과정을 한국의 것과 비교하는데 초점이 있다. 1990년 한해 동안에 6개월은 미국에서, 그리고 나머지 6개월은 일본에서 보내면서 구체적인 통상정책결정사례를 네가지로 잡고 조사하였다. Super 301조의 적용대상국가 결정, 통신키기 및 서비스시장의 개방, 쇠고기 시장개방, 반도체 등 전자제품에 대한 미국정부의 수입규제 등이다. 이를 典型案例研究에서 밝혀진 것을 토대로 다음의 논의를 전개하는 것이다. 그러므로 본 논의의 주된 시기적 범위는 1990년도말까지이다.

II. 通商政策 決定構造의 한국·미국·일본의 비교

통상정책의 결정과정도 이때까지의 논의에서 밝혀진 바와 같이 근본적으로는 政治體制의 기본적 속성에 의하여 좌우된다. 한국·미국 및 일본이 지니고 있는 각 체제의 구조가 1차적으로 통상정책 결정과정의 기본 “틀”이 되고, 정치체제의 각 구성기관을 담당하고 있는 사람들의 기본적 이해물로기와 사고방식

1) 물론 이러한 결정과정을 정확하게 파악하기 위해서는 정책과정의 참여자들의 입장, 정부기관들의 입장을 알아야 하고 이것을 알기 위해서는 각 참여자들의 경제적 이해관계, 국제 정치적·국내 정치적 이해관계를 알아야 하며, 이를 위해서 경제학, 국제정치학적 지식도 필수적이다.

이 통상정책 결정의 패턴(pattern)을 좌우하는 동태적 요인이 된다. 여기서는 前者를 간단히 검토하고, 다음에는 後者를 보기로 한다.

1. 議會와 行政府의 관계

주목할 것은 첫째, 國會 또는 議會의 위치이다. 미국과 일본의 의회는 행정부의 최고책임자인 대통령 및 수상의 지위까지 높이 위치해 있다. 의회의원중에는 수상이나 대통령과 비슷한 政治的 地位를 지닌 사람들이 있을 정도로 의회의 힘이 강하다. 그러나 한국의 국회는 대통령보다 훨씬 位相이 낮다. 둘째, 미국의 의회는 행정부와 완전히 독립되어 있으나 일본의 의회는 의회 다수당의 중견간부들이 내각의 각료를 담당하기 때문에 행정부의 상충부와 의회가 완전히 중복되어 있다. 한국은 경우에 따라서 執權黨의 간부가 임각을 하기 때문에 행정부의 상충부와 국회가 일부 중복되어 있다.

한국은 1980년대 중반까지(정확하게는 5공화국 시절까지)는 행정부에 비하여 국회가 상대적으로 약화되어 있었기 때문에 通商政策의 결정에서 큰 역할을 거의 하지 못하였다. 대통령을 중심으로 하여 行政府가 핵심적인 결정을 거의 독점하였다. 이것이 6공화국에 들어서서 급격히 변화하여 野黨이 國會를 지배하면서 국회의 정책결정권이 강화되었으므로, 이것이 반영되어 통상정책에 있어서 상대적으로 국회의 지위가 상승되었다. 1990년 3당통합의 결과로 여당 지배의 국회가 행정부에 대하여 상대적으로 약간 약화되고, 김영삼 정부에 와서는 여당의 힘이 강대하여 국회의 弱化가 계속되고 있으나, 앞으로 국회의 역할은 과거와 비교가 되지 않을 정도로 계속 강화될 것이다.

미국은 대통령을 頂點으로한 行政府가 議會와 政策決定權을 공유하고 있으며, 통상에 관한 일차적 책임을 지고 있는 의회가 행정부와 대등한 지위에 있다. 사실 1988년도 종합무역법결정과정에서 알 수 있듯이 통상정책의 기본적인 내용은 의회가 주도권을 잡고 결정하고 있으며, 행정부는 이 통상정책의 집행에서 특히 외국과의 통상협상에서 주도권을 행사하고 있다.²⁾

2) 미국의회와 행정부의 권한관계중 통상에 관한 것은 의회가 헌법상으로도 우월한 결정권을 지니고 있다. 다음의 책을 참조.

John D. Steinbruner(ed.), *Restructuring American Foreign Policy*(Washington D.C.: The Brookings Institution, 1989).

I.M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*(Washington D.C.: The Brookings Institution, 1980).

Thomas E. Mann(ed.), *A Question of Balance*(Washington D.C.: The Brookings Institution, 1990).

일반적으로 볼 때, 한국 미국 일본의 3개국 중에서 가장 강력한 의회를 지니고 있는 곳이 미국이다.

일본은 內閣 責任制를 채택하고 있기 때문에 행정부의 최고 지도층이 의회의 다수당에 의하여 선출된다. 또한, 내각은 議會의 책임을 지고 있기 때문에 의회의 뜻에 따라 언제나 내각이 바뀔 수 있다. 이렇게 공식적인 權限만을 보면 일본의 의회가 3개국 중 가장 강력하다. 그러나, 실제의 정치운영을 보면, 여당인 자민당의 지도자들의 합의에 의하여 내각이 구성되며, 내각의 주도에 의하여 주요 정책이 결정되기 때문에 의회에서의 의원 활동은 자민당의 지도노선에서 크게 벗어나지를 못한다.

2. 政黨의 역할

의회와 행정부의 실질적 관계를 좌우하는 것이 정당의 특성이다. 이런 측면에서 좀 더 구체적으로 보면, 미국과 일본의 의회가 서로 비교된다. 공식적으로 보면, 미국의 대통령은 국민의 선거에 의하여 선출되고 국민에게 직접 政治的 責任을 지고 있기 때문에 의회에 대하여 어느 정도 독립적일 수가 있고, 일본의 수상이나 내각은 의회에 의하여 구성되고 의회에 대하여 책임을 지기 때문에 의회가 行政政府의 상위에 위치하게 된다. 그러나 실제에 있어서는, 미국의 대통령은 通商政策만이 아니라 중요한 모든 정책에서 의회의 동의를 얻지 않으면 政策을 결정·추진할 수가 없는데 비해서, 일본의 수상 및 내각은 의회의 다수당(자민당)에 의하여 구성되기 때문에 내각의 결정이 의회의 동의를 쉽게 얻을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다.

일본의 내각이 중요한 통상정책을 결정할 때는 의회 다수당인 자민당 의원들 특히 자민당의 중견의원들의 의견을 충분히 반영한다. 그러므로, 자민당 의원들(즉 국회의원들)의 의견은 행정부가 정책을 결정하기 전에 반영되는 것이며,³⁾

3) 일본의 자민당은 경무조사회를 통하여 행정부의 정책결정에 영향을 미친다. 경무조사회는 의회의 상임위원회와 동일한 분과위원회체도를 지니고 있으며 4~5선 의원이 분과위원장을 맡아 있다. 여기에 분야별 전문지식을 갖춘 “族議員”들이 포진하고 있어서 행정부정책안의 결정이전에 상호협의과정에서 실질적인 결정권을 행사한다. 이 때문에 Charlmers Johnson식의 관료권우원론이 1970년대 중반 이후 퇴색하기 시작한 것이다. 다음의 책들 참조.

I.M. Destler, Priscilla Clapp, Hideo Sato, Haruhiro Fukui, *Managing an Alliance* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1976) (*일본, 미국의 통상정책결정 비교).

Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*(Stanford: Stanford University Press, 1982).

Daniel I. Okimodo, *Between MITI and the Market*(Stanford: Stanford University

일단 내각의 정책이 행정부의 政策案으로 결정된 후에는 자민당 의원들은 이를 의회에서 지지하게 되어 있다. 이 측면에서 한국과 같이 대통령이 강력한 체제에서의 당정협의회를 통한 행정부 정책안의 긴장에서 여당의 의견이 약하게 반영되는 경우⁴⁾와 차이가 있다. 또한, 미국도 대통령과 의회가 상호 독립적이기 때문에 여당의원의 요구 사항이 일본과 같이 반영되지는 않는다. 한국의 여당은 전통적으로 대통령의 강력한 指導力에 종속되어 왔기 때문에 대통령에게 약하다(최근에 와서는 변화되고 있지만), 미국은 대통령이 여당의 간부나 지도자가 아니라 전국적 인물로서 당선이 되는 경우가 많고 여당의원도 대통령의 지지보다는 독자적 選舉運動에서 선출되기 때문에 대통령으로부터 비교적 독립되어 있다.

이러한 이유때문에 일본과 한국의 경우는 行政府에서 일단 決定이 되면 의회에기는 큰 변동없이 通商政策이 결정되지만, 미국에서는 행정부와 의회가 대립되는 경우가 많다. 그러므로, 일본은 행정부의 결정이 實質的인 決定이고, 미국은 의회와 행정부의 움직임은 모두 이해해야만 통상정책의 결정과정을 이해할 수 있다.

3. 行政官僚의 주도력

행정부 내부의 결정을 보면, 韓國의 경우는 대통령이 중심이 되고, 행정부 각 부처의 전문관료들이 주도적인 역할을 하며, 與黨은 通商政策에서 큰 영향을 발휘하지 못한다. 1980년대 후반부터는 변화되고 있지만, 아직도 일본 미국과 비교하면 상대국가의 움직임에 대한 情報가 수시로 요구되기 때문에 행정관료의 주도적인 役割을 수행한다. 이것은 한국과 일본, 미국이 모두 비슷하지만, 특히 한국과 일본에서 이러한 경향이 두드러진다.

일본이나 한국에서는 과거부터 전통적으로 官僚권이 강하다. 전문지식과 시기적절한 情報의 수집 및 관리가 전문관료의 소관일 뿐만 아니라, 적어도 부처의 차관까지(일본의 경우는 사무차관까지)는 전문관료가 당연히 차지하게 되어

Press, 1989).

田原總一郎, 平成 日本의 官僚(東京: 文藝春秋, 1989)

佐高信, 日本官僚白書(東京: 講談社, 1987)

中邨章, 竹下讓(원저), 日本의 政策過程(千葉縣松戸市: 梓出版社, 1979)

村川一郎, 政策決定過程(東京: 教育社, 1987).

- 4) 한국의 여당 간부와 행정부의 고위관료들의 협의체는 거의 언제나 공식적인 기구 역할을 담당해 왔다. 정정길, “정책과정”, 조석준의 공저, 한국행정의 역사적 분석(서울: 서울대 출판부, 1990).

있기 때문에 관료권이 막강하다. 미국의 경우는 장관, 차관만이 아니라 심한 경우 국장, 과장급에 이르기까지 정치적으로 임명되는 경우가 많기 때문에 행정부의 전문관료의 통상정책에서의 影響力은 상대적으로 약하다. 물론 통상정책의 집행의 경우는 전문지식과 상대국에 대한 정보가 더욱 절실히 요구되므로 전문관료의 影響力은 미국에서도 어느정도 강하지만, 본인이 조사한 Super 301 조, 관도체, TV, 통신분야, 쇠고기 협상의 모든 부문에서 미국의 전문관료는 일본이나 한국에 비해서 아주 약하다.

1. 政治力과 專門知識의 갈등

일본의 行政府 결정은 전문지식과 情報의 힘을 배경으로 한 관료와 정치적 힘을 지닌 여당(자민당)이 通商政策의 決定에서 주도적 역할을 하고 있다. 일본의 자민당은 의회에서가 아니라 행정부내에서의 정책결정에 직접 영향을 미친다. 여당의 행정부 정책안의 결정에서 보면 한국이나 미국과 비교가 되지 않을 정도로 일본이 막강하다.

일본의 자민당은 행정부 통상정책결정의 政治的 考慮를 담당한다. 자민당의 재집권을 위해서 선거구민(농산물에서는 농촌지역)의 利益을 대변하고, 기업체들(선거자금제공)의 요구를 반영시킨다.⁵⁾ 미국이나 한국의 行政府에서는 대통령과 그 보좌역인 장관이나 차관들이 통상정책에서의 정치적 고려를 담당한다.

그러나 행정부 지도자들의 정치적 고려는 의회의원들의 그것과는 크게 다르다. 행정부 지도자들(미국이나 한국의 대통령, 일본의 수상 및 각료들)은 전문관료들의 의견에 자신들의 정치적 지지획득을 위한 고려를 가미시킨다. 그러나 의원들은 자신들의 재선(reelection)을 위한 政治的 支持만을 고려한다. 그래서 선거구민이나 利益集團의 요구를 가장 중요하게 생각한다.

미국의 議會나 일본의 자민당의원들이 모두 그렇다. 다만, 일본의 자민당은 정무부사회를 통하여 직접 政治的 要求를 하고 수상에게 압력을 가하여 행정부의 통상정책에 직접 정치적 의견을 반영시키는데 비해서, 미국의 경우는 의회가 독자적으로 정책을 결정하면서 政治的 考慮를 반영시키는 차이가 있다.

5 經濟的 vs 非經濟的 고려

기술적·전문적 고려와 정치적 고려에서도 그렇지만, 경제적 및 비경제적 측

5) Daniel I. Okimodo, *Between MITI and the Market* (Stanford: Standfird University Press, 1989).

中嶋章, 竹下讓(원저), 『日本の 政策過程』(千葉縣松戸市: 梓出版社, 1987).

村川一郎, 『政策決定過程』(東京: 教育社, 1979).

의 고려에서도 양 측면은 언제나 모순·충돌의 관계에 있다.

미국에서는 의회가 보호무역주의적 경향을 강화시키면서 의원들의 정치적 이리관계가 미국의 經濟的 利益과 일치된 방향으로 움직이는데 비해서, 대통령을 비롯한 행정부 지도자들은 미국의 국가안보나 외교적 利害關係를 고려하여 통상정책을 결정하고 집행하려고 한다.

또 미국 行政府 내부에서도 상무성, 농무성, USTR은 經濟的 利益을 강조하는데 비해서 국무성, 국방성등은 국가안보나 국제정치적 우호관계를 중시하고 있으며, 대통령은 이를 모두 고려하여 統合·調整의 역할을 수행한다. 한국이나 일본에서도 마찬가지로의 현상이 나타난다.

경제적 이익과 비경제적 이익이 모순·충돌하고, 관료의 기술적·전문적 의견과 정치인들의 정치적 고려가 또한 대립될 때, 이를 통합하는 위치에 있는 사람은 행정부 지도자이다. 다만, 미국은 대통령이 의회를 통제하기가 어렵게 되어 있어, 일반여론의 변화에 따라 自由貿易主義的(상대국의 경제적 이익을 고려하고, 이에 따라 우방의 국가안보와 외교면에서 상대국의 협조를 얻는)인 경향이 우세하면 대통령이, 保護貿易主義的(미국의 경제적 이익을 중시하는)인 傾向이 강해지면 의회가 보다 강한 힘을 지니고 통상정책을 결정한다. 일본이나 한국의 행정부와 의회관계에서의 문제가 아니고 행정부 정책안의 결정과정에서 통합·조정이 중요하다.

한국은 統合過程에서 대통령의 힘이 미국이나 일본의 행정수반보다 월등히 강하다. 다만, 부처들간의 의견의 조정은 대통령의 전문기술의 부족때문에 실질적으로 한계에 부딪치게 되어 부처들간의 協議가 중요하고 이점에서는 미국과 비슷하지만, 미국에 비해서 그리고, 특히 일본에 비해서는 대통령의 통합 조정권이 강하다.

일본의 경우는 수상의 통합 조정권이 극히 약하다. 수상은 한국과 미국의 대통령과는 달리, 자민당의 내부선출과정에서 결정이 되고, 자민당은 몇 개의 커다란 파벌들의 타협에 의해서 결정이 된다. 그러므로 실질적인 임기가 미국이나 한국의 대통령에 비해서 극히 짧다. 더욱이 長官들의 임명에서 자민당 파벌에게 적당히 배분해야 하기 때문에, 장관들은 수상이 아니라 자신이 속한 파벌에 충성을 하게 된다. 이리하여 일본의 수상은 자민당내의 비슷한 파벌보스(boss)들 중의 하나에 불과한 경우가 많다. 따라서 장관들을 통제하기가 극히 어렵고, 부처들간의 갈등이 발생하는 경우에 통합조정이 어렵다. 통상정책은 보통 여러 부처의 利害關係가 달라지게 되므로, 일본 수상의 약한 조정권은 통상정

책의 결정에서 두드러지게 나타난다. 또한, 일본의 수상은 자민당 각 파벌들이 주장하는 政治的 要求를 거절하기도 힘든 입장이다. 한국이나 미국의 대통령에 비해서 일본 수상의 힘은 극히 미약하다.

Ⅲ. 多元的 政治構造와 通商 Ideology

정치체제 내부의 權力構造는 정치체제와 사회와의 관계에서도 반영된다. 정치체제의 권력구조가 다원적인 경우에는 여론이나 利益集團의 힘이 강하므로, 전체적으로 다원적인 통상정책 결정과정이 등장한다. 이 측면에서 보면, 미국이 가장 多元的이고, 일본이 중간이며, 한국은 가장 비다원적이다. 다원적인 정책을 정치는 체제내부를 지배하는 통상 Ideology에서 여론이나 이익집단의 영향이 강하다.⁶⁾

(1) 미국은 利益集團의 천국이다. 미국의 민주주의는 개별이익의 보호를 중시하는 개인주의적 철학에 기초하고 있기 때문이다. 그러나 일본과 한국은 전체이익을 중시하는 政治文化를 지녀왔기 때문에 通商協商에서도 여론은 중시하지만 개별 기업들의 요구는 미국만큼 고려하지 않는다.

한국이나 일본에서는 利益集團 중에서 여론에 쉽게 호소할 수 있는 농민들의 이익은 정치인들이 공개적으로 논의하고 주장한다. 쇄고기 수입문제에 대한 일본 자민당의원들이나 한국의 國會議員들에서 볼 수 있는 현상이다. 반면에 국내 기업들에게 직접적 피해를 주는 TV, 반도체, 통신부분 등에서는 부분적 이익이라는 측면이 고려되어 여론에 호소하거나 정치문제화 되지 않는다. 일본의

6) 미국의 통상 Ideology 변화에 대해서는,

I M. Destler, *American Trade Politics* (New York: The Twentieth Century Fund, 1986).

Faul R. Krugmann(ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (Cambridge: The MIT Press, 1988)

Cary C. Hufbauer, Diane T. Berliner, Kimberly A. Elliott, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies* (Washington D.C.: Institute for International Economics)

Richard J. Whalen and R. Christopher Whalen, *Trade Warriors* (Washington D.C.: The Whalen Company, 1990)

Clyde V. Prestowitz, Jr., *Trading Places* (New York: Basic Books, 1989)

James Fallows, *More Like Us* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1989)

Ira Maginer and Mark Patinkin, *The Silent War* (New York: Vintage Books, 1990)

Richard Kosecrance, *The Rise of the Trading State* (New York: The Basic Books, 1986)

경우는 특히, 돈이 많은 이들 기업을 위하여 의원들이 움직이는 것이 오해를 받 을 염려도 있다.

(2) 일본이나 한국에서는 對美 통상문제를 정치문제화하지 않으려는 노력이 나타난다. 특히 일본에서는 농산물의 경우에도 과거와는 달리 최근에 와서 이런 경향이 뚜렷하다. 이유는 정치적으로 인기있는 정책대안을 정치인들이 제시 할 수 없다는 데 있다. 즉 국가 전체의 입장에서 보면 농산물 시장 개방이 어쩔 수 없다고 많은 전문가들이 인식하고 있으며, 수상을 비롯한 자민당의 간부들은 이를 잘 알고 있으므로 농민측에서는 자민당 의원들을 설득하고 있다. 이런 상황에서 농산물 수입반대를 하는 것은 全體的 안목이 없는 지방 정치인(local politician)으로 낙인 찍히게 되고, 그렇다고 미국의 요구에 따라 開放하자고 주장하면 농민들의 강력한 반발에 부딪힌다. 그러므로 해결책이 없는 문제를 정치잇슈화 하지 않으려고 하는 것이다.⁷⁾

다른 부분에서도 마찬가지이다. 농산물의 경우에도 일본 자민당의원들은 선거구민을 의식해서 겉으로는 움직이는 듯 보이면서 실제로는 조용히 있게 된다. 한국에서는 농산물 문제를 공식적으로 거론하는 정치인들이 많이 있지만, 일본과 비슷한 상황이다. 그러므로 對美 통상에서 일본이나 한국은 가능한대로 문제를 政治化하지 않으려는 경향이 나타날 수 밖에 없다. 문제가 정치화 되지 않으면 이익집단이나 정치인들의 새정부에 대한 영향력 행사는 비공개적으로 은밀하게 추진된다. 내부접근적(內部接近的—inside access) 통상체제가 등장하는 것이다. 그리고 통상정책에서의 實質的 決定權은 행정부의 손에 들어오게 된다. 특히 미국과의 통상협상에서는 더욱 그렇다. 한국은 일본보다도 이 경향 더욱 크게 나타나고 있는데, 행정권의 강화때문에 이익집단들이 행정부에 직접 호소·주장하는 경향이 강해지기 때문이다. 그러나 이 경향은 한국에서 의회의 강화와 더불어 점차 약화되고 있다.

(3) 미국의 경우에는 한국 일본과 다르다. 원래 이익집단의 요구를 받아들이는 政治體制를 갖추고 있는 미국에서 최근 保護貿易主義가 수정주의적이고 전략적인 정책적 Ideology로 전환되면서 외국시장의 개방을 명분으로 내걸고 있기 때문이다. 외국시장의 개방을 위한 수출정치(Export Politics)는 Positive-sum game의 논리를 지니고 있으므로 通商問題가 政治問題化 되어도 政治人들이 피해를 볼 가능성이 훨씬 감소되었기 때문이다. 그러므로 정치의 무대인 의회가

7) 이런 부분들은 주로 면담과정에서 밝힌 것이다. 최근에 나온 다음책 참조. 글렌 후쿠시마, **일본경제마찰의 정치학**, 동경 : 조선신문사, 1992. 7.

통상이 대하여 더욱 영향력을 강화하고 있다. 이러한 경향은 미국의 무역 적자가 상급히 감소하지 않는한 계속될 것이다. 그러므로, 통상이익만이 아니라 국가안보적·국제정치적 이익을 고려해야 하는 대통령과 행정부는 通商問題에서 계속 수동적, 소극적, 방어적 자세를 취할 수 밖에 없다. 통상부문에서의 利益集團도 行政府보다는 議會에 더욱 접근하게 되고, 외부주도적(外部主導的—Outside Initiative) 통상체제가 지배하게 되는 것이다.

이런 경향은 미국의 對한국, 對일본 通商協商에서도 그대로 나타난다.

(4) 전체적으로 보면 통상정책의 決定에서 미국이 가장 多元的이고 한국이 가장 비(非)다원적이다. 미국은 이익집단의 요구, 의회의원들의 요구, 의회의 법안 결의, 행정부의 의회에 대한 대응 등이 通商過程에서 모두 중요한 역할을 한다. 그러므로 정책의 결정은 상당히 시간을 필요로 한다. 일본은 미국정도로는 아니지만 한국보다는 월등하게 이익집단의 영향력이 강하고 수상의 의원 통제력이 약하다. 그리고 정부부처들 사이의 利害對立을 조정할 수 있는 수상의 統制力이 한국의 대통령에 비교할 수 없을 정도로 약하다. 그러므로 한국에 비교하면 對美通商에서도 內部的 의사결정을 위해 많은 시간을 소모한다. 그러므로 미국이 통상압력을 가해도 일본 정부의 반응은 극히 느리다. 처음에 이를 몰랐던 미국은 일본 정부가 고의적으로 시간을 끄는 것으로 오해하였으나 이제는 어느 정도 일본 통상정책 결정체제를 이해하고 있다. 그러므로 미국이 일본을 상대로 通商協商을 하는 경우에는 행정부처의 통상실무 책임자, 행정부처의 고위층(장관, 차관 등), 수상 등과 회담을 多發的으로 추진하는 경우가 많다. 쇠고기 TV 및 반도체, 전기 통신분야의 어느 경우이나 그런 식으로 나타난다. 물론 이러한 현상이 나타나는 것은 한국보다는 일본의 국력이 월등하기 때문이기도 하지만 한국보다 일본의 政策決定權이 분산되어 있기 때문이다.

IV. 通商協商에서의 특징

이상과 같은 정책결정과정상의 특징과 통상협상에서의 요인들이 결합되어 미국과 일본, 미국과 한국의 통상협상과정상의 각국의 전략과 협상방법이 약간씩 다르다. 이 부분을 정리하는 것은 실천적 목표, 즉 한국의 통상전략수립에서 고려해야 할 요소를 파악하는데 도움이 된다. 그러므로 여기서는 미국과 한국 및 일본의 통상협상상의 특징을 검토하기로 한다.

(1) 사례로 본 Super 301조 협상, 반도체 TV협상, 통신기기 및 쇠고기의

간·미 및 미·일 協商過程에서는 위에서 논의한 한국, 미국, 일본의 차이가 그대로 나타나 있다. 특히 주목되는 것만 보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 對한국, 對일본 통상협상에서는 利益集團이 직접 협상과정에 개입하고 있으며 미국 정부는 이것을 당연한 것으로 받아들이고 있다. 쇠고기, 반도체, 전기통신기기 등의 모두에서 그렇다. 반면에 일본의 경우는 이 경향이 약하고 한국은 아주 약하다.

둘째, 미국의회의 개입도 일본 자민당의 개입과 비교가 안될 정도로 강하다. 의회가 주도한 통상법의 執行過程이기 때문이다.

셋째, 다만 政治的 이슈가 되는 경우에는 일본에서도 자민당이 개입하고, 또 선거가 있는 경우에는 가급적 대미(對美) 강경자세를 취하려는 정치인들이 대부분이므로 이 때문에 일본 자민당 간부진들은 가급적 선거후에 실질적 대미 협상을 본격적으로 추진하려고 한다. 쇠고기, 반도체등에서 모두 그렇다. 한국은 그렇게 되어 가고 있다.

넷째, 일본이나 한국 모두 통상문제를 非政治化하려고 노력하고 있으며, 정치화가 되는 경우에는 최고 지도층의 介入이 있어야 協商을 위한 국내의 의견 통일을 한다. 이 경향은 특히 일본에서 두드러지게 나온다. Super 301조, 쇠고기, 반도체, 전기통신 협상등 모두에서 그렇다.

(2) 이상과 같이 通商政策 決定過程에서 나타난 특징이 협상과정(정책의 집행과정)에서도 나타난 부분이 있는가 하면, 협상과정에서만 나타나는 몇 가지 상황적(狀況的)인 요인들도 주목할 필요가 있다. 이들 요인을 1990년까지의 협상과정을 중심으로 검토한다.

첫째, 미국측에서 對한국, 對일본 통상협상을 하는 경우 공식 대표인 USTR이 최근의 경우 주도적 역할을 주로 담당하여 왔다. 協商의 마지막 단계에서는 의회나 利益集團도 어느 정도 관망할 하는 가운데서, USTR이 주도하고 관련단체들도 USTR에게 협력 또는 소극적이었다. 이것은 USTR이 우루과이 라운드를 성공시키는 책임을 지고 있고 Super 301조의 발동권 등을 지니고 있기 때문이다. 1988년 이후의 미·일 쇠고기 협상, 전기통신협상, 그리고 Super 301조 협상이 모두 그렇고, 한국과의 협상에서도 마찬가지이다. 우루과이 라운드나 실패하거나 협정이 체결되면 사태가 달라질 수 있다.

둘째, 일본측에서는 최근에 와서 자민당의 지지도가 계속 하락되고 있으므로(비록 1990년 2월 선거에서 이겼지만), 通商問題의 처리에 있어서 選舉를 의식하는 경향이 강해졌다. 이 때문에 통상문제를 정치이슈에서 제외시키려는 자민

당의 노력과 이를 거부하는 일본 야당의 노력이 서로 엇갈리고 있다.

셋째, 미국의 對일본 통상협상은 對한국 통상협상보다 2~3년, 또는 4~5년이 빠르다. 쇠고기, 반도체, 통신기기 등에서 모두 그렇다. 미국은 일본과의 協商에서 무수한 시행착오를 거치면서 협상을 진행하여 왔다. 반도체, 전기통신기기 등에서 회담이 진행되는 도중에 새로운 요구사항들을 추가하는가 하면, 앞에서나 입장을 번복하기도 한다. 이 때문에 일본정부로부터 강력한 항의를 받고 협상내용에서 일본이 유리한 결과를 가져오게 하는 경우가 많았다. 그러나, 일본과의 協商過程에서 얻은 경험을 교훈으로 삼아 한국과의 협상에서는 보다 체계적이고 치밀한 전략을 구사한다. 더욱이 일본이 미국과의 협정내용을 충실히 이행하지 않는 경우가 많았으므로, 執行過程에서 한국이 재량권이 없도록 미국은 치밀한 준비를 하여 한국과의 協商을 진행한다. 일본과의 쓴 경험을 되풀이 하지 않으려는 것이다. 한국은 이 때문에 내미협상에서 언제나 일본보다 불리하다. 뿐만 아니라, 한국은 일본보다 거의 모든 산업분야에서 훨씬 뒤져 있는 데도 불구하고, 미국은 일본과의 협상 후에 불과 몇 년이 지나지 않아서 일본에게 요구한 것과 비슷한 내용을 다시 요구한다.

V. 정책적 시사점

이성과 같은 논의에서 우리는 무엇을 배울 수 있는가? 실천적인 측면만을 보면 다음과 같다.

원래 본 논문과 같은 경험적·실증적 연구보고서는 상황의 정확한 실태를 알리는 게 목적이 있기 때문에, 논문 자체를 면밀히 검토하여 미국이나 일본의 정책담당자를 이해하는 것 자체가 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 물론, 政策担当者에 대한 건의보다는 한국의 실태를 외국에 알려서 우리에게 대한 오해를 줄이는데 더 큰 목적이 있다. 특히, 한국이 과거와 같은 權威主義的, 行政政府 獨裁的 體制가 아니므로 통상에서도 많은 참여자의 의견을 반영시키고, 정부만이 결정해서는(그래서 정부만 미국에 양보해서는) 실제로 집행이 어렵기 때문에 미국이 이것을 이해하도록 하는데 초점이 있다. 그럼에도 불구하고 일본과 미국의 협상과정을 한·미협상과정과 비교하면서 느낀 몇가지 시사점을 유의할 필요가 있어서 政策担当者도 염두에 두는 것이 좋을리라 생각된다.⁸⁾

8) 일본과 미국의 통상과정에 대해서 미국측의 불만에 대해서는 I.M. Destler, Priscilla Clapp, Hideo Sato, Haruhiro Fukui, *Managing an Alliance* (Washington D.

첫째, 通商問題가 政治的 이슈로 변하면, 통상을 직접 책임지고 있는 행정부의 통제권을 벗어나서 이들이 원하지 않는 방향으로 움직이게 된다. 미국에서는 장기적으로 일본과의 무역적자가 커지고, 한국과의 무역적자도 비슷한 경향을 보이면서 피해를 입는 기업만이 아니라, 한국시장을 개방하여 혜택을 보는 미국의 수출업자들이 강력하게 정부에 압력을 가하고 이러한 압력에 약한 의회가 이들의 요구를 받아들이면서 대한(對韓) 통상문제가 정치적 이슈로 변하였다. 이러한 상황에서는 미국의 行政府가 전통적 우방이라는 外交安保的 觀點에서 한국에 대하여 너그러운 태도를 유지하기 어렵다. 그러므로 우리는 여기에 대비하지 않을 수 없고, 이러한 상태는 미국의 무역적자가 상당히 감소되지 않는 한 계속될 것이다. 뿐만 아니라, 미국의 한국에 대한 貿易赤字가 없어지더라도, 일단 형성된 여론이나 의회의 태도는 쉽게 변하지 않으므로, 미국의 전체 무역수지가 어느 정도 호전되기까지는 우리는 계속 미국의 여론, 의회의 움직임, 행정부의 이데올로기 變化에 주의를 기울여야 한다.

둘째, 한·미 통상협상을 미·일 통상협상과 비교하면 두드러지게 나타나게 되는 현상을 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 먼저, 일본의 通商政策決定構造가 多元的이라는 사실을 미국은 이해하고 있기 때문에, 일본과는 장기간의 협상을 꾸준히 계속한다. 행정실무자, 행정부처의 고위관료, 수상 등과 접촉을 多發的으로 진행하며, 자민당의 간부나 심지어는 업계들을 설득하려고 노력한다. 이러한 過程을 미국측에서 보면, 협상비용과 시간이 너무나 소모되기 때문에 커다란 利害關係가 있는 경우(일본은 시장이 크고 소득수준이 한국보다 월등하므로 대부분의 경우가 그렇지만)에만 적극적인 대일협상을 하는 수밖에 없다. 반면에 한국에 대해서는 아직도 정부, 특히 行政府處만 상대하면 되는 것으로 미국측은 이해하고 있고, 실제로도 한국측에서 그런 식으로 움직여왔다. 그러므로, 한국에 대해서는 앞으로도 미국업체들이 조그만 利害關係가 있어도 정부에게 요구할 가능성이 크다. 이를 극복하기 위해서 정부의 통상결정구조를 다원적으로 변경시키는 것이 바람직하지만, 이것은 通商問題만의 영역에 그치지 않

C.: The Brookings Institution, 1976) (※ 일본, 미국의 통상정책결정 비교)
 Clyde V. Prestowitz, Jr., *Trading Places* (New York: Basic Books, 1989)
 James Fallows, *More Like Us* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1989)
 Ira Maginer and Mark Patinkin, *The Silent War* (New York: Vintape Books, 1990)
 Robert, M. March, *The Japanese Negotiator* (Tokyo and New York: Koolansa International, 1989)
 The U.S Congress Joint Committee Print, *Country Reports on Economic Policy and Trade Practices* (Washington D.C.: 101 Congress 2nd Session, Feb. 1990)

고, 정치체제 전반에 걸친 문제이기 때문에 이를 여기서 주장 건의하기는 어렵다. 그러나, 행정부와 기업의 관계에서만이라도 대폭적인 統制를 완화하여 기업의 自律性을 제고시키는 것은 계속적으로 논의되고 있는 民間自律化의 정신과 일치하므로 심각하게 고려하는 것이 좋을 것이다.

셋째, 위의 논의와 연결시켜 우리 政治體制의 民主化를 미국에게 인식시키는 것이 극히 중요하다. 1970년대까지 경제성장 일변도에 의해 사회복지, 환경, 노동, 농업 등이 지나치게 약화된 것이 미국에서는 널리 알려져 있다. 그러나 1980년대 후반부터는 이들 소외 분야가 정치권으로 압력을 투입하고 政治도 民主化되어 가고 있음을 미국에게 알리면, 통상에서도 우리가 어느 정도 시간을 끌면서(시간을 벌어서 대책을 세우면서) 협상을 진행시킬 수 있을 것이다. 이 보고서에서 한국의 농민 운동을 특별히 강조하고 쇠고기 협상을 자세히 취급한 것은 이러한 의도에서이다. 미국에서 議員들을 상대로 개별 품목별 Lobby 활동을 벌이는 것 못지 않게 한국의 民主化를 이해시키는 것이 중요하다. 그러므로 한국에 대한 미국 정부의 정보원으로서 움직이는 한국에 주재하고 있는 미국상사대표들에게도 通商問題만이 아니라 한국의 民主化를 이해시키는 것이 중요하다.

넷째, 미국과 일본의 協商過程에서 흔히 일본이 미국측 협상당사자의 의도를 오해하고 과잉 반응을 하여 일본이 손해를 본 경우가 많다고 지적하고 있다. 상대방의 정확한 眞意를 파악하는 것이 무엇보다 중요한데, 이것이 어렵기 때문에 Super 301조 지정이전의 協商이나, 통신분야 PFC지정 이후의 협상, 쇠고기 협상 등에서 우리도 어려움을 겪었을 것으로 짐작된다. 상대방의 진의를 알기 위한 협상 기술이 중요함은 물론이지만 협상 이전에 공식 협상자 배후에서 움직이는 勢力들과 이들의 影響力을 이해하고, 이를 근거로 협상과정상의 상대방의 움직임을 예측해야 한다. 한·미간의 네가지 분야 협상에서 USTR이 주도적 역할을 한 것과 그 이유를 정확히 알았다더라면 과거의 협상에서 유리한 위치에 섰을지도 모른다. 더 중요한 것은 앞으로 USTR보다 개별부처의 입장이 강화될 것을 미리 豫測하고 이에 대비하는 것이 중요하다.

다섯째, Super 301조를 제외한 나머지 분야(반도체, TV, 전기통신분야, 쇠고기)에서는 美口間의 協商이 언제나 2~5년 정도 선행하고, 한미협상에서는 미국이 거의 비슷한 내용을 한국에 요구하였다. 앞에서 지적했듯이 협상내용만이 아니라 그 이후의 집행에서 일어나는 미국측의 불리한 사태를 모두 감안하여 미국은 한국과 協商을 진행하여 우리가 피할 수 있는 길을 생각해하고 있다. 그러므로 한국은 미일협상의 내용을 미리 검토하여 對備策을 세우고(그래서 시간

을 벌고) 일본보다 우리가 낙후되어 있는 상태를(즉 일본과 한국의 차이를) 미국에게 정확하게 이해시키는 것이 중요하다. 이를 위해서 일본과 미국의 協商 進程만이 아니라 일본과 한국의 산업상의 차이를 미리 연구분석해 두어야 한다.

여섯째, 본 논문에서는 취급하지 않았으나 본인이 미국에서(1990.1~1990.6), 그리고 일본에서(1990.7~1990.12) 이 보고서를 위한 연구를 진행하는 동안에 파악한 바에 의하면, 미국의 한국에 대한 태도가 크게 변화되고 있다. 동서냉전기 소련 및 동구 공산권의 변화로 허물어지면서, 經濟對決의 시대로 변화되고 이에 따라 일본, 한국 등에 대한 태도가 냉담해지고 있다. 미국 여론지도층과 의회의원들 사이에 반일감정이 팽배하면서, 한국도 일본과 같은 나라로 인식하는 경향이 너무 강하다. 미국의 政治體制를 깊이 이해하고 이에 대비해야 한다.