

FTA협상에서 민간참여의 역할 : 미국, 멕시코, 일본 사례를 중심으로

The Role of Private Participation in FTA Negotiation : A Case of U.S., Mexico and Japan

김홍률(Hong-Youl Kim)

동서대학교 국제통상학과 조교수(제1저자)

정용균(Yong-Kyun Chung)

강원대학교(춘천) 무역학전공 부교수(교신저자)

목 차

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| I. 서론 | V. 결론 및 정책적 함축성 |
| II. FTA협상과 민간참여이론 | 참고문헌 |
| III. FTA 민간참여제도분석 | Abstract |
| IV. FTA협상에서의 민간부문 참여 사례 | |

Abstract

This study investigates the role of private participation in FTA Negotiation in case of US, Mexico and Japan. We utilize Putnam(1988)'s two stage negotiation model, Schelling Conjecture and Principal-Agent(P-A) theory to understand the role of private sector in FTA Negotiation. Those theories are useful to understand the behavior and interaction of key players such as private sector, congress and government in FTA negotiation. Putnam(1988)'s two stage negotiation model divides the FTA negotiation process into two processes: the external negotiation with foreign country and domestic negotiation with domestic interest group. Principal-Agent(P-A) theory provides the theoretical foundation of Putnam's two stage negotiation model, which is that principal's interest is not identical to the interest of Agent. We showed that the private sector and congress play an important role in FTA negotiation in United States. In case of Mexico, the private sector and government occupy the dominant position in FTA negotiation. In particular, the cooperation of industry and government has been successfully established via COECE in Mexico. In contrast to these countries, the role of private participation in trade policy is relatively low in Japan and Korea.

Key Words : FTA, Private Participation, US, Mexico, Japan, Korea

I. 서론

최근 우리나라는 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN, 미국, EU, 인도 등 7개의 경제권과 FTA를 체결하였다. 또한 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, GCC 등 29개국과도 FTA협상을 진행하고 있다. 그동안 정부가 추진해 온 FTA협상은 짧은 기간 동안 미국, EU를 비롯하여 많은 국가와 FTA를 체결하였다는 점에서 눈부신 성공을 거두었다. 그러나 FTA 협상과정에서 국민내부 계층 간 갈등으로 인하여 많은 사회적 비용이 들어간 점에서 비효율적인 측면이 있다.¹⁾ Putnam(1988)과 정만기·안세영(2002), 안세영(2003), 유규열(2004)에 의하면, 무역협상은 본질적으로 2단계 협상으로 구성된다. 1단계 협상은 자국의 협상대표단과 타국의 협상대표단과의 협상이며 2단계 협상은 자국 협상대표단과 국내 이해집단과의 국내협상이다. 설령 협상대표단 간의 1단계 협상이 타결되었다고 하더라도, 타결된 협상안이 국내 이해집단의 이익을 모두 반영하기는 어렵다는 근본적인 문제가 존재한다. 따라서 2단계 국내협상이 타결되기란 용이하지 않다.²⁾ FTA 협상에 따른 사회적 비용을 줄이기 위해서는 협상과정에 민간이 참여하는 것이 요청되고 있다. 왜냐하면 FTA 협상에 민간부문의 참여가 보장되면 이해관계자들의 이해와 갈등을 완화시킬 가능성이 커지기 때문이다. 또한 Winham(1986)이 지적하듯이, FTA 협상에 대한 민간참여는 정책결정에 대한 정당성을 확보함으로써 FTA 협상결과에 대한 이해집단의 수용을 용이하게 한다.

현재 우리 나라가 FTA를 추진하는 과정에서 민간참여가 부진한 가장 큰 문제점은 민간업계의 의견을 반영할 수 있는 채널이 부재하다는 점이다.³⁾ 국민 여론이나 FTA 체결에 따른 이해당사자의 의견이 정부에 직접적으로 전달되기에는 통로가 너무 단절되어 있고, 국회를 통한 간접적인 전달도 국회의 제한적 참여로 기능이 미약한 실정이다. 이러한 민간부문의 참여부족과 소통미약은 이해집단과 FTA협상대표단과의 대화와 타협을 어렵게 만들고 많은 이익집단들의 반발과 저항을 불러일으키게 된다.⁴⁾ 결국에는 길거리 시위와 반정부 투쟁만이 나타날 뿐이다

본 논문의 목적은 첫째, FTA 협상 매커니즘의 특징을 민간참여라는 관점에서 살펴보고자

-
- 1) 협상은 모든 부문에서 이익을 얻을 수는 없다. 따라서 협상에서는 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 있기 마련이다. 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단 간의 갈등은 많은 사회적 비용을 수반한다.
 - 2) 현재 가장 먼저 시작한 FTA 협상이면서도 타결이 어려운 협상이 한일간의 FTA 협상이다. 한일간의 FTA 협상이 쉽게 타결되고 있지 못한 것은 농업부문에 대한 이해관계가 타결되고 있지 않기 때문이다. 농업부문은 피해산업이기 때문에, 국내협상이 어렵다. 따라서 양국 협상대표단은 농업부문에 대해서는 양보가 어렵다.
 - 3) 김득갑, "산업계 측면의 유망 FTA 추진 대상국", 삼성경제연구소 세미나자료, 2008. 5
 - 4) 최병일, "한미 FTA와 통상가버넌스", 한국경제학회 세미나자료, 2006. 10, p.49

한다. 이러한 목적을 위하여 본고에서는 분석대상에 미국, 멕시코, 일본을 선정하였다. 그 이유는 첫째, 미국과 멕시코, 일본은 한국이 이미 FTA 협상을 진행시켰으나 협상이 타결되지 못한 국가들로서 향후 한국의 FTA 협상에서 매우 중요한 국가들이라는 공통점을 지니고 있다. 둘째, 미국, 일본, 멕시코는 모두 FTA협상에서 민간부문의 역할이 크다는 공통점이 있다. 예를 들어, 미국은 한국과 FTA 협상을 타결하였으나 자동차산업 등 민간업계의 반대와 갈등으로 인해 미 의회비준이 지체되고 있다. 한일 FTA는 한칠레 FTA 협정체결이후 가장 먼저 FTA 협상을 추진하였으나 농업부문의 이해관계 충돌로 인하여 협상이 중단된 국가이다. 멕시코는 민간업계와 협상대표단의 협력이 가장 긴밀하게 이루어지고 있는 국가 중의 하나이다.⁵⁾ 본 연구의 둘째 목적은 미국과 멕시코, 일본에 대한 FTA 협상메카니즘에 대한 연구로부터 민간참여 활성화 방안을 모색하는 데 있다. 본 논문의 구성은, 2장에서는 FTA 협상에 대한 민간참여 이론들을 개관하였다. 3장에서는 주요 민간참여 집단 및 참여방법을 살펴보았으며, 4장에서는 주요국들이 FTA를 추진하는 과정에서 민간업계가 어떠한 방법으로 참여하고 있는지 미국, 멕시코, 일본의 사례를 살펴보았다. 마지막 결론인 5장에서는 우리나라의 민간참여 활성화 방안을 모색해 보았다.

II. FTA협상과 민간참여이론

1. 민간참여의 긍정적 효과

FTA 정책결정과정에서의 민간참여란 FTA 정책이 수립되고 집행되는 과정에서 정책에 의해 영향을 받는 이해집단들이 자신들에게 유리한 방향으로 정책이 결정되도록 합법적 또는 비합법적인 방법으로 정책결정과정에 개입하는 행위를 말한다. 이때 참여하는 이해집단들은 대개 업계(기업), 학계, 일반시민, 노조, 민간단체, NGO 등 정부의 정책결정으로 인해 영향을 받는 집단들이다.

이러한 민간부문의 정책참여는 여러 가지 긍정적인 효과를 발생시킨다. 첫째, 통상정책 결정과정에서 이해집단이 참여하게 되면 이해관계자들의 갈등이 완화되고 정책결정자와 시민 간의 거리감을 좁아져서 민주적인 방법으로 정책을 수립하는 것이 가능하다. 박연호(1998)에

5) 중남미 국가중에서는 멕시코와 칠레가 가장 시장 개방적인 정책을 펼치고 있다. 멕시코, 칠레의 경우 FTA를 통한 수입이 전체 수입의 32%와 77.6%를 각각 차지하고 있다.

의하면 정책결정과정에서의 민간참여는 대중민주주의의 대두 및 행정국가의 출현과 더불어 현대 정책수립의 필수적인 요소가 되었다.⁶⁾ 대체로 협상 경험이 풍부하고 민주주의 절차를 중요시하는 국가일수록 국민정서와 여론에 더 신경을 쓰는 경향이 있고, 민주주의 역사가 짧은 개발도상국들은 민간부문의 정책참여에 대한 정의가 바르게 정립되지 못하고 제도적 보장도 미약한 편이다.

둘째, 민간부문이 정책에 참여하게 되면 정책결정에 대한 정당성이 확보되어 FTA 협상결과를 수용하기 쉽게 만든다. Winham(1986)과 최병선(1994)에 의하면 협상 전에 민간업계의 의견을 수렴하여 협상을 전개한다면 협상이 종료된 후에 협상결과에 대한 반발도 방지할 수 있고 시민의 이해와 협조를 얻기도 쉽다.⁷⁾ FTA 추진과정에서 민간자문위원회로 하여금 협상단에 자문 및 정보를 제공하도록 하고, 협상의 진전 상황을 점검할 수 있도록 하는 것도 이러한 이유에서이다

셋째, 정부의 협상력에 영향을 미친다. FTA가 추진되는 과정에서 사회경제 주체들과 긴밀한 상호작용이 이루어지면 정부의 대외 협상력은 자연스럽게 올라갈 수밖에 없다. FTA 협상단이 자국 업계로부터 산업현장에서 얻은 상대방 국가의 제도적 문제점, 피해사례, 차별적 관행 등에 관한 정보를 가지고 있다면 협상에서 매우 효과적인 레버리지로 활용을 할 수 있다. 예를 들어, 미국과 멕시코의 경우 FTA 협상대표단은 정책결정과정에 민간업계를 적극 참여시킴으로써 대외협상력을 높이고 있다.

넷째, 정책의 투명성을 향상시키고 내부결속을 강화시킬 수 있다. 민간부문의 정책참여는 내부갈등이 조정되는 과정이라고 할 수 있다. 예를 들어 우리나라는 1980년대 초부터 국방정책 결정과정에서 국방정책자문위원 제도를 통해 민간 전문가를 참여시킨 것은 국방운영의 효율성과 투명성을 제고시키고 내부 갈등해소와 사회적 형평성 구현에 기여한 것으로 평가받고 있다.⁸⁾ 백완기(2007)에 의하면 정책을 통해 불이익을 받는 이해집단 입장에서도 정책에 참여함으로써 불이익의 불가피성을 이해하고 피해의식을 줄일 수 있어 국가의 내부결속력을 강화하는데 도움이 된다.⁹⁾

다섯째, 경제적인 논리가 지배하는 FTA 정책에서 비경제적인 논리를 보완할 수 있다. 다시 말하면 사회적 후생의 극대화라는 측면에서 경제적 후생과 비경제적 후생이 조화를 이룬 바람직한 결과를 얻어낼 수 있다. 그러나 이종민·정용균(2007)이 주장하듯이 자칫 이해집단

6) 박연호, 「행정학 신론」, 박영사, 1998, p.821

7) 최병선(1994)의 Winham(1986) 인용을 참고함.

8) 함께하는 시민행동(<http://action.or.kr>) 2004. 5. 21 자료

9) 백완기, 「행정학」, 박영사, 2007, p.321

들의 지나친 비경제적 목표 추구는 경제적 차원에서의 부정적 효과를 유발할 수 있다.¹⁰⁾ 오늘날의 민간참여는 정책결정으로부터 손해를 보는 집단에 대한 참여기회를 제공함으로써 사회적 형평성(social equality) 실현이라는 기능도 있다.

2. 민간참여와 Schelling Conjecture

일반적으로 민간부문이 FTA 협상에 참여하게 되면 정책에 대한 반대나 저항 등으로 인해 의사결정이 지연되고 시간과 자원이 낭비될 가능성이 있다.¹¹⁾ 또한 시민단체나 이익집단의 여론몰이식 반대운동이 정부의 대외협상력을 떨어뜨릴 수 있고, 언론, 정당의 지나친 관심과 과도한 경쟁으로 인해 협상전략이 상대방에게 노출될 위험도 있다. 우리나라의 경우에도 FTA 추진과정에서의 민간참여는 부정적, 저항적 형식으로 나타나는 경우가 많아 협상지연이나 국회비준 지연 등을 초래하기도 하였다. 그러나 이러한 압력단체의 존재가 반드시 궁극적으로 협상타결에 부정적 효과만을 초래하는 것은 아니다. 오히려 시민단체나 이익집단의 반대운동은 정부의 대외 협상력을 강화시키는 측면이 있다. 즉 Schelling(1960)과 Meunier(2000)에 의하면 국내적으로 제약조건을 갖고 있는 협상대표단이 국제협상에서 상대방 대표단으로부터 더 많은 양보를 얻어낼 수 있다. 토마스 셸링(Thomas Schelling)은 그의 저서 *The Strategy of Conflict*(1960)에서 협상대표단이 국내적으로 자기 한손을 묶은 상태에서 국제협상에 임하게 되면 상대방으로부터 더 많은 양보를 얻어낼 수 있다고 주장하였다. 더구나 본국에서 협상대표단에게 융통성없는 협상 지시사항을 내리는 것이 상대방 협상단에 명백하게 보이면 보일수록 이는 협상에 있어서 강력한 힘으로 작용한다.¹²⁾ Schelling(1960)은 “일반적으로 대부분의 협상가들이 주장하는 것처럼 유능한 협상가를 선택하여 그들에게 완전한 재량권을 부여하는 것이 협상의 제1원칙이라고 생각하지만, 이러한 주장이 타당한지는 결코 명확하지 않다. 오히려 협상가의 능력은 종종 상대방 요구를 들어주거나 양보를 할 수 없는 명백한 무능력에 기초한다.”¹³⁾ Meunier(2000)에 의하면 미국의 협상가들은 미 의회의 협상타결

10) 이종민·정용균, “FTA 협상지연과 대중참여제도”, 「국제지역연구」, 제11권 제3호, 국제지역학회, 2007.

11) 김태룡 외, 「새한국정부론」, 대영문화사, 2007, p.261

12) Meunier, Sophie, “What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations,” *International Organization*, Vol. 54, No.1, Winter 2000, pp.106 참조.

13) 게임이론에서는 이러한 게임을 치킨게임이라고 한다. 치킨게임이란 일차선 도로밖에 나있지 않는 다리에서 승용차가 서로 마주보고 먼저 다리를 건너려고 한다. 이러한 상황에서 상대방에게 양보를 얻어내려면 먼저 다리를 건너고 자하는 의사를 상대방에게 명백하게 나타낼수록 효과적이다. 가장 효과적인 방법은 승용차 운전자가 운전대를 뺏아 버리고 대리에 진입하게 되면 상대방은 양보를 할 수 밖에 없다. 한 쪽 운전자가 운전대를 뺏아버렸으므로 그는 양보를 하고 싶어도 양보를 할 수 없는 상황이 된다. 이러한 상황에서 다른 편 운전자가 양보하지 않으면 두 운전자 모두 다리 한 가운데서 승용차들이 서로 충돌하는 negative payoff를 거둘 수밖에 없기 때문이다. Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.p.19.

안 거부가능성을 상대방 협상대표단에게 암시함으로써 국제협상에서 종종 이러한 전략을 효과적으로 활용해왔다. Putnam(1988) 역시 국제협상에서 국내기관들이 부과한 제약조건들이 하나의 효과적인 자산으로 작용하고 있음을 입증하여 Schelling(1960)의 주장을 확증하고 있다. Meunier(2000) 역시 유럽연합과 미국 간의 무역협상에서 가장 강력한 농업부문 보호론자인 프랑스는 그 강경한 입장을 활용하여 미국으로부터 양보를 얻어낸 바 있음을 보여주고 있다.

3. 민간참여와 주인·대리인(P-A)이론

Coase(1937), Alchian and Demsetz(1972), Williamson(1975) 등에서 처음 시작된 주인-대리인(Principal-Agent: P-A)이론은 국제무역협상을 설명하는 데 유용하다. P-A이론에 의하면 기업주들은 거래비용의 내부화를 통하여 효율성을 보장받는 대신, 대리인에게 의사결정권한을 위임(delegation)하게 된다. 그러나 기업구조는 기업주들에게 하나의 고민거리를 제공한다. 즉 권한을 위임하는 동시에 어떻게 하면 기업을 통제할 수 있는가의 문제이다. Kiewiet and McCubbins(1991)에 의하면 권한위임과 관련하여 주인(Principal)은 다음 세 가지 문제에 봉착하게 된다. 첫째, 대리인은 주인으로부터 정보를 숨기려고 하는 동기가 있기 마련이다. 왜냐하면 동기가 밝혀지면 이는 대리인에게는 손해가 되고 주인에게는 이익이 되기 때문이다. 둘째, 대리인은 주인의 등 뒤에서 일하게 되면, 주인이 알게 될 경우 금지할 수 있는 활동들을 대리인이 숨길 수 있게 된다. 셋째, 주인이 대리인에게 권한을 위임하게 되면, 결국 대리인의 권한이 커져서 대리인이 그 힘을 오히려 주인에게 적대적인 방향으로 사용할 가능성이 생기게 된다. 왜냐하면 Pollack(1996)과 Meunier(2000)가 주장한대로 주인과 대리인의 이해관계가 항상 일치한다는 보장이 없기 때문이다.¹⁴⁾

P-A이론을 FTA 협상에 적용시켜보면, 국내총생산(GDP)의 상당부분을 생산하는 국내 산업계는 주인(Principal)으로 간주할 수 있다.¹⁵⁾ 한편 FTA 협상대표단은 주인인 국내산업계의 의사를 대표하는 대리인(agent)으로 간주된다. 주인인 국내산업계는 FTA협상권을 협상대표단에게 위임한다고 설정한다. Lohmann and O'Halloran(1994)과 Bievre and Dur(2005)에 의하면 주

14) 특히 EU와 같은 초국가적인 조직은 다양한 회원국들에서 파견된 다양한 구성원들로 조직되어 있기 때문에 국제무역협상의 핵심적인 사안에 있어서 회원국들에 비해서는 보다 자유주의적 태도를 취하는 경향이 있다. Pollack, Mark, "The Engine of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Community", *Working Paper*, 2.41, Berkely: Center for German and European Studies, University of California Berkely, 1996. Meunier, Sophie, "What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations," *International Organization*, Vol. 54, No.1, Winter 2000, pp.12 참조.

15) 보다 현실적으로는 주인이 산업계 뿐 만 아니라, 노동계층, 농민계층 등으로 분화하여 생각할 수 있다.

인인 산업계는 국내관세를 인하하는 것이 경제적으로 더 효율적인 결과를 가져온다고 믿는다. 그러나 수입관세를 인하하는 것은 농민계층의 반발을 불러일으키기 때문에 주인이 직접 무역정책을 결정하는 것은 정치적으로 가능하지 않다. 따라서 국내산업계는 무역협상권한을 대리인인 정부 협상대표단에게 위임함으로써 자신을 보호하려고 한다.¹⁶⁾ P-A이론이 제시한 바와 같이 협상대표단과 주인인 민간업계의 이해가 동일하다고 볼 수 없다. 따라서 협상대표단이 주인이 원하는 바를 협상에 다 반영한다고 보기 어렵다. 국가에 따라서는 산업계의 의견을 협상대표단이 충분히 반영하는 경우도 있을 것이다. 이와는 대조적으로 오히려 협상대표단 자체의 의견을 갖는 수도 많다. 이러한 경우, 협상대표단은 국내 산업계의 의견을 충분히 반영하지 않을 것이다. Hall(1998)에 의하면 특히 선진국무역정책의 경우 이해집단에 따라서 무역정책에 대한 노선이 차이가 발생하는 경우가 점점 늘어나고 있다.¹⁷⁾

Ⅲ. FTA 민간참여제도분석

1. 민간 참여제도

기업이 정책결정과정에서 자신들의 영향력을 행사할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 로비스트를 고용하여 의사결정과정에서 영향을 미치는 방법, 자신들에게 유리한 정당을 지지하고 그 정당이 선거에서 승리하면 영향력을 확대시키는 방법, 그리고 시민사회단체의 활동을 지원하여 사회 전반적으로 자신들에게 유리한 분위기가 형성되도록 하는 방법 등이 있다.

1) 민간협회 및 로비스트

민간협회 및 로비스트의 참여가 가장 활발한 곳은 미국이다. 현재 미국에는 업계 또는 직종을 대표하는 약 7,000여개의 협회가 있다. 이 중에서 통상정책과 관련하여 가장 영향력 있는 협회로는 ‘무역정책위원회’(Committee for National Trade Policy: CNTP)를 들 수 있다. CNTP는 기업인들로 구성된 비영리단체로서 통상관련 공청회에 참여하여 기업의 이익을 대

16) 현재는 기업매출에 기업 이미지가 매우 중요한 시대이다. 따라서 만일 농민 및 노동자계층이 소비자 불매운동 등을 벌이면 기업이미지에 치명적인 타격이 가해지게 된다. 따라서 산업계는 이러한 부담을 피하려 할 것이다. 따라서 누군가가 기업 대신에 나서줄 것을 기대한다.

17) Hall, L. "Heterogenous Preferences and the Practice of Group Representation in U. S. Trade Policy in A.V. Deardorff and R.M.Stern(eds) Constituent Interests and US Trade Policies, University of Michigan Press, Ann Arbor, pp.109-119.

변하고, 통상입법에 대한 의원 개개인의 투표성향을 분석하는 등 자유무역을 지지하기위해 노력한다. CNTP 이외에도 미국 내에서 잘 조직화되고 영향력 있는 산업으로는 섬유, 의류, 자동차, 철강, 반도체, 전기통신, 지적재산권, 하이테크 산업 등을 들 수 있다.¹⁸⁾ 또한 로비스트들이 통상정책에 영향을 미치고 있다.¹⁹⁾

멕시코는 FTA를 본격적으로 추진하면서 1975년에 각 산업별 업계조직인 멕시코 ‘기업조정 위원회’(Consejo Coordinador Empresarial: CCE)를 결성하였다. CCE는 일종의 업계자문위원단으로서 멕시코 기업가 단체들로 구성된 기구이다. 과거 멕시코 기업가들은 정부가 시장개방 정책을 추진하는 과정에서 수동적이었으나 CCE가 결성되면서 국내 경제상황을 분석하고 총체적 경제계획을 마련하는 등 정부의 경제정책 결정과정에 주도적으로 참여하였다. 그런데 멕시코가 경제개혁을 추진하는 과정에서 과거에 비해 기업의 수가 증가하고 대외무역문제 등이 복잡해져서 CCE가 모든 대외무역 문제를 대변하기가 어려워지자 멕시코 민간업계는 1988년에 대외무역업무를 전담하는 ‘대외무역기업조직조정회’(Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior: COECE)를 결성하였다. COECE는 멕시코가 미국과 NAFTA 협상을 시작하면서 기업들의 현안과 문제점을 분석하고 대정부 관계에서 기업 입장을 대변하기 위해서 설립되었다.²⁰⁾ 이후 COECE는 멕시코 정부가 미국을 비롯하여 캐나다, 칠레, 콜롬비아, EU 등과의 FTA 협상을 할 때 멕시코 기업의 이익을 반영시키는 역할을 하였다.²¹⁾

일본 역시 민간협회의 통상정책에 대한 영향력은 무시할 수 없다. 가장 대표적인 민간협회로는 업계의 이익을 대변하는 ‘일본경제단체연합회(경단련)를 들 수 있다. 일본 경단련은 경제단체들의 연합으로 정치계와 관료계와의 긴밀한 유대관계 속에서 정치자금지원, 정보수집, 연구활동 등을 통해 정책결정과정에서 자신들의 입장을 제시하여 영향력을 행사한다.²²⁾

18) 미국의 이익집단중에서 한국에 영향을 미쳤던 협회로는 미국자동차제조자협회(AAMA)를 들 수 있다. 미국자동차제조자협회의는 1997년 미 행정부가 수퍼 301조 발동위협을 통해 한국 자동차 시장을 개방시키려할 때 크게 영향을 미쳤었다.(안세영, p.494)

19) 미국에서는 로비스트들의 활동을 공식적으로 인정하고 있다. 민간업계는 통상입법 및 통상정책 수립과정에서 로비스트를 고용하여 자신들의 입장이 반영되도록 한다. 워싱턴은 로비스트의 중심으로 불리어지고 있다. 안세영(2006)에 의하면, 정식으로 등록을 마친 로비스트가 약 3만5000여명 가량 있으며, 연 매출액이 100만달러가 넘는 로비업체도 120여개나 된다. 1998년과 2004년 사이 로비업체의 매출액은 무려 120억달러에 달했다. 로비스트들은 공식적으로 통상입법 과정에 간접적으로 참여할 수 있는 권리가 있다. 안세영, 「글로벌 협상전략」, 박영사, 2006

20) 강경희(2003), p.208 그러나 초기 설립은 멕시코내의 자발적인 필요라기보다는 미국 및 캐나다와의 협상과정에서 협상대상국들이 투명성을 요구하는 과정에서 자연스럽게 마련되었다. Sebastian Saez, “Trade Policy Making in Latin America: a Compared Analysis”, ECLAC, January, 2005, p.13

21) 강경희, 「신자유주의와 멕시코 다국적 기업」, 오름출판사, 2003, p.210

22) 일본이 제2차 세계대전의 패전국임에도 불구하고 경제성장을 이룩하게 된 때는 정치계의 자민당과 민간업계의 경단련이 서로 밀접하게 협력하여 정치적 안정과 경제성장의 두 마리 토끼를 잡은 데 기인한다고 보는 견해가 일반적이다. 민간업계를 대표하는 경단련과 자민당정부의 긴밀한 협력은 통상정책에서도 정부가 경단련의 요구를 반영하여 왔다.

경단련의 FTA에 대한 영향은 2004년 체결된 일-멕시코 FTA를 들 수 있다. 경단련은 이미 멕시코와의 공식협상 수년 전부터 멕시코 경제협의회(COMCE)와 긴밀하게 협의하며 자국 FTA 추진을 이끈 사례가 있다.

2) 민간자문위원회

Winham(1986)과 최병선(1994)에 의하면 민간자문위원회는 협상단에 자문을 제공하고 협상의 진전 상황을 점검하며, 협상이 종료된 후에는 민간부문이 협상결과에 대해 반발하는 것을 방지하고 협상결과를 수용하도록 돕는 역할을 한다.²³⁾ 민간자문위원회가 가장 잘 발달해 있는 국가는 미국이다. 미국은 FTA를 비롯하여 통상정책이 수립되는 과정에서 다양한 이해집단의 참여를 보장하고 있다. 1974년 무역법 Section 135조와²⁴⁾ 1988년 종합무역법 1631조, 그리고 2002년 무역법 등에서 통상정책을 수행할 때 민간부문으로부터 자문을 받도록 요구하고 있다. 동 법에 따르면 정부가 통상에 관한 교섭 시에 노동, 산업, 농업, 서비스, 소비자단체, 환경단체 등 민간부문으로부터 전문 기술적 자문을 받도록 하거나 자문위원회에게 보고서를 제출하도록 요구하고 있다. 그 결과 미국의 민간자문위원회는 동경라운드 등 다자무역협상과 1979년 무역협정법을 제정하는 과정에서 상당히 긍정적인 성과를 거두었고 민간업계의 정책참여에도 크게 기여하였다.

미국 통상정책의 수립과 집행을 담당하고 있는 USTR에는 현재 고위급 민간자문위원회로부터 실무급 자문위원회에 이르기까지 총 26개 민간자문위원회에 700여명을 자문위원으로 위촉하고 있다.²⁵⁾ 최고위급 자문위원회는 ‘무역정책 및 협상자문위원회’(ACTPN)가 있으며, 중간 단계는 정부간 정책자문위원회를 비롯하여, 농업, 노동, 무역 및 환경 등 4개 분야에 대한 정책별 자문위원회가 있다. 그리고 가장 실무단계의 자문위원회로는 22개 부문별, 기능별 자문위원회가 있다.²⁶⁾

한편, 한국의 경우 Park and Mon(2006)에 의하면 외교부에는 1998년 이래 농업, 자동차, 통신 분야에서 통상관련 의견을 수렴하기위해 약 16개의 민간자문회의가 있으며, 지식경제부에는 FTA 산업포럼 등이 있다.²⁷⁾ 이밖에도 FTA 추진에 따른 피해를 방지하기 경제단체와 업

23) 최병선(1994)의 Winham(1986) 인용을 참고함.

24) 19 U.S.C, Ch12 2155조 “The President shall seek information and advice from representative elements of the private sector and the non-Federal governmental sector with respect to.....”

25) <http://www.ustr.gov>. 홈페이지 참고

26) 주요 분야는 관세, 표준, 지적재산권, 전자상거래, 서비스, 농업, 수산업, 자동차, 철강, 섬유, 화학, 유통, 에너지, 건설 등이다.

27) 민간자문위원회는 주로 대학교수, 전경련, 대한상의, 무역협회, 중소기업중앙회 회장 등 학계 및 산업분야에서 전문가 30여명으로 구성된다. Park, Young Bae and Sang Bok Mon(2006), p.8

계대표 중심으로 구성된 FTA 민간대책위원회가 있다.

한국과 미국의 경우 FTA를 추진하는 과정에서 민간자문위원회가 충분히 개최하는 편이다. 민간자문위원회의 제안내용은 무역정책의 수립단계에서 직접적으로 영향을 미치므로 두 나라의 경우 민간 이해집단들이 FTA정책 수립과정에서 어느 정도 참여하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 최태욱(2006)에 의하면 미국은 제도를 통해 실질적인 민간업계의 의견을 수렴하는 과정으로 활용하고 있으나 한국은 아직도 객관성을 확보하지 못하고 있다. 한국의 경우 찬성그룹과 반대그룹간의 균형을 확보하지 못하고 주로 기업가 중심으로 운영되고 있다.²⁸⁾

3) 공청회

공청회(public hearing)는 정부의 주요 정책현안에 대하여 시민의 다양한 의견을 수렴하기 위한 정책 토론회의 일종이다. FTA를 추진하는 과정에서 이해당사자들의 의견을 수렴하기 위해 시행하는 공청회 제도는 미국, 일본, 우리나라 모두 잘 법제화되어 실시되고 있다. 미국은 의회를 중심으로 발달해 있고, 일본은 심의회 제도를 주로 활용하고 있으며 한국도 FTA 절차 규정에서 명확히 규정하고 있다.

미국은 다양한 형태의 공청회를 가지고 있다. 미 의회는 통상법 제정과정에서 관련 소위원회에 접수된 법안 중에서 필요하다고 인정되는 입법안에 대해서는 대부분 공청회를 개최하여 다양한 이해집단들의 의견을 수렴한다. 1979년 미국 통상법 제901조에 의하면 국제무역위원회(ITC)는 업계의 피해를 판정하거나 산업피해 구제조치를 제안하기에 앞서 반드시 공청회를 개최하여 이해 관계자들이 의견을 제시하도록 되어 있다.

〈표 1〉 FTA에 대한 민간참여 방식

구분	미 국	멕시코	일 본	한 국
업계	CNTP(무역정책위원회) 등 7,000여개 협회 및 로비스트	CCE(기업조정회의), COECE(대외무역기업조직조정회) 등	‘일본경제단체연합회’(경단련) 중심	경제 5단체를 중심으로 의견 전달
민간자문위원회	USTR에 ACTPN를 비롯하여 총 26개 자문위원회	1990년에 정부, 민간, 학계, 노동계, 농민으로 구성된 ‘FTA 자문위원회’	경제재정자문위원회(CEFP)	외교통상부에 농업, 자동차, 통신 등 16개 분야의 민간자문회의

28) 최태욱, “한국의 FTA 정책 결정과정”, 『한국과 국제정치』, 제22권 2호, 2006년 여름, p.104

의회참여	의회자문기구, 각계 의견조정, 의사전달	협상결과에 대한 상원의 승인	조약의 체결에 대해 승인	당정협의회 통해 협상 경과 및 결과보고, 협상결과 비준동의, 기타 FTA특별위원회, FTA국회포럼 등
공청회	통상입법에 대해 상원 국제무역소위원회, 하원 무역소위원회에서 개최		심의회에 자문하거나, 자민당의 'FTA특명위원회'에서 공청회 개최	정부가 협상 전, 협상 중 개최, 국회상임위원회에서도 개최, 협상 후 결과 설명
근거	1974년 무역법 135조, 1988년 종합무역법 1631조	1987년 경제연대협약(PSE), 1988년 실리나스 정부의 기업가단체 소집	헌법 61조	자유무역협정체결절차규정 2장 9조 ~ 12조

일본의 경우 통상법률안은 대체로 정부가 제출하는데, 만약 법률이 제출되면 이를 관련 성청과 여당에서 의견을 조율한다. 그리고 필요하면 정책자문 채널인 심의회에 자문을 구하거나 공청회를 개최하여 이해집단들의 의견을 수렴한다. 최태욱(2006)에 의하면 심의회는 일본의 정부와 민간을 연결하는 공식적인 상설 채널로서, 민간업계의 목소리를 정책결정과정에서 반영하여 정부와 시장을 연결하는 커뮤니케이션의 자리를 마련하는 동시에 이익집단들 간의 이해조정 의 장으로서의 역할을 한다.²⁹⁾ 우리나라의 경우에도 FTA를 추진하는 과정에서 반드시 공청회를 열도록 되어있다. 2004년 6월 제정된 「자유무역협정체결절차규정」 12조에서는 FTA를 추진하는 과정에서 업계 및 관계 전문가의 의견을 듣기 위하여 공청회 또는 토론회를 개최해야한다고 되어 있다.

4) NGO, 시민단체

정정길(2006)에 의하면 NGO는 시민의 자발적인 참여에 기초하여 각종 사회이슈에 대한 의견을 청취하여 정책의제 설정과정에서 시민의 의견을 대변하여 민간부문의 정책참여에 기여해 왔다.³⁰⁾ FTA 정책결정과정에서 NGO의 영향력은 다음의 두 가지 방식으로 행사된다. 첫째, 내부자원을 동원하여 정책결정자들에게 전문적인 지식과 자료 등을 제공한다. 대개 자체적인 연구기관 또는 자발적으로 참여하는 연구원들을 통해 전문적인 지식과 자료를 제공한다. 둘째, 내부 정치적 자원을 동원하여 정책결정자가 자신들이 추구하는 가치가 투영된 정책이 결정되도록 정치적 압력을 행사한다. 이러한 정치적인 압력을 행사하는 방법에는 세미

29) 위의 책

30) 정정길, 「정책학 원론」, 대명출판사, 2006

나, 포럼, 공청회, 기자회견, 민간자문기구 참여 등 제도적 방식과 시위, 집회, 항의 등의 비제도적인 방식이 있다. Schelling(1960)과 Meuiner(2000)의 셸링효과를 적용하면, NGO를 통한 의견제시나 정치적 압력은 오히려 협상대표단이 국제협상에서 상대방 대표단으로부터 양보를 더 얻어낼 수 있다. Meuiner(2000)에 의하면, 미국의 협상가들은 미 의회의 협상타결안 거부가능성을 상대방 협상대표단에게 암시함으로써 국제협상에서 이러한 전략을 효과적으로 활용해 왔다. Putnam(1988) 역시 국제협상에서 국내기관들이 부과한 제약조건들이 하나의 효과적인 자산으로 작용하고 있음을 입증한 바 있다.

2. 민간참여제도분석

1) FTA협상주체

주요국의 민간참여제도를 비교하기 위해서는 통상정책에 대한 결정권한이 누구에게 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 통상정책에 대한 결정권한이 누구에게 부여되고 있는지에 따라 FTA 추진과정에서 민간참여의 정도가 크게 달라지기 때문이다. 미국은 통상정책의 수립 및 결정에 관한 일반적인 권한이 행정부가 아닌 의회에게 있다. 이는 다른 나라와 구별되는 미국만의 독특한 특징이기도 하다. 미 헌법 제1조 8항은 ‘의회는 관세를 부과하고 징수하는 권한 및 외국과의 무역을 규제하는 권한을 가지고 있다’라고 규정하고 있다.³¹⁾ 이러한 규정 때문에 미국 통상정책의 최종적인 권한은 의회에게 있고, 또 의회가 통상과 관련된 전권을 행사할 수 있다고 인정되고 있다. 따라서 미국의 경우 FTA가 체결되는 과정에서 의회의 참여와 역할은 어느 나라보다 강하고, 의회는 지역 내 선거구민의 이익을 보장할 수 밖에 없으므로 자연스럽게 민간업계의 입장이 전달되기 쉽다. 이러한 의회의 통상결정권은 1934년 상호무역협정법과 1974년 통상법의 ‘신속처리권한(Fast Track Authority)’, 그리고 2002년 무역법의 ‘무역증진권한’(Trade Promotion Authority: TPA) 등을 통해 행정부로 일부 위임되기는 하였지만 여전히 무역정책에 관한 의회의 헌법상 지위는 변함이 없다.

멕시코의 경우에는 행정부가 통상정책이 결정되는 과정에서 중요한 역할을 한다. 최원목(2008)에 의하면 멕시코는 주로 경제부(Ministry of Economy, 과거 상공부)가 통상정책을 구체적으로 수립하고 협상을 주도한다. 멕시코 헌법 제89조는 ‘멕시코 대통령은 헌법에서 부여한 규범원칙에 따라 멕시코의 대외정책을 수행할 수 있는 독점권을 가진다’³²⁾라고 언급하고, 무

31) 美 헌법 1조 8항 1단락: “The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense andto regulate Commerce with foreign nations, and among the several States, and with the Indian Tribes. [http://www.gpoaccess.gov/constitution/index.html]

역협정에 대한 협상권, 비준권 등을 대통령의 전속권한으로 부여하고 있다. 다만 대통령은 비준을 위해 상원의 승인을 필요로 하는 바, 오직 헌법에 모순되지 않는다는 상원의 승인을 받은 조약들만이 최상위법의 일부분이 될 수 있다.³³⁾

〈표 2〉 통상협상권한

비 고	미 국	멕시코	일 본	한 국
권한소재	의 회	행정부(대통령)	내 각	행정부(대통령)
근거법	헌법 1조 8항	헌법 89조	헌법 제73조, 61조	헌법 73조, 60조 1항
내용	‘의회는 관세를 부과하고 징수하는 권한 및 외국과의 무역을 규제하는 권한을 가지고 있다.’	‘대통령은 헌법에서 부여한 규범원칙에 따라 멕시코의 대외 정책을 수행할 수 있는 독점권을 가진다’	73조:‘내각은 조약을 체결한다, 단 사전에, 시의에 따라서는 사후에 국회의 승인을 거쳐야 한다’ 제61조:‘국회는 조약의 체결에 필요한 승인을 한다’	제73조:‘대통령은 조약을 체결·비준하고 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다’ 제60조:‘국회는 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다’

한국의 FTA 정책 결정권한은 대통령에게 있다. 대한민국 헌법 73조는 ‘대통령은 조약을 체결·비준하고 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다’라고 언급하고 있다. 따라서 대통령이 FTA 같은 통상조약에 대한 체결권과 비준권을 가지고 있다고 해석된다. Park and Mon(2006)에 의하면 실제로 대통령은 우리나라의 FTA 정책에서 가장 영향을 미치는 주체로서, 과거 우리나라의 FTA 발전에 있어서도 대통령의 결정과 리더십이 크게 영향을 발휘해 왔다. 예를 들어 김대중 대통령 집권 시에는 거의 FTA가 체결되지 않았다가 노무현 정부 들어 한칠레 FTA에 대한 비준동의가 이루어졌고, 한미 FTA가 전격적으로 추진되기도 하였다.³⁴⁾ 이러한 경향으로 인해 우리나라의 FTA는 민간부문의 참여 없이 정부 주도로 이루어지기 쉬웠다. 미국과는 달리 국회는 단지 대통령의 비준에 대해 동의권을 가지고 있다. 대한민국 헌법 제60조 1항은 ‘국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다’ 라고 명시하고 있

32) 멕시코 헌법 제89조 2항, 10항

33) 최원목, “통상절차법의 제정 방향”, 「FTA 추진과 통상절차 세미나」, 한국경제연구원, 2008. 10. 28, p.100

34) Park, Young Bae and Sang Bok Mon, “Korea's FTA Policy Structure”, A Joint Conference of AKES, RCIE, and KDI, July 7-8, 2006, Korea University, Seoul, Korea, p.7

다. 따라서 국회는 우리나라가 FTA를 추진하는 과정에서 헌법으로부터 부여받은 비준동의권을 비롯하여 삼권분립원칙에 따라 행정부를 견제해 왔다. 그러나 한미 FTA에서 볼 수 있듯이 국회는 FTA가 수립되는 초기단계에서는 거의 영향력을 행사하지 못하고 있다. 일본 역시 민간부문의 역할을 미미한 것으로 보인다.

위의 <표 2>와 같이 4개국의 협상권한을 비교해 보면 멕시코, 일본, 한국과 같이 통상정책에 대한 결정권이 행정부에게 부여된 경우에는 비교적 빠른 정책결정이 가능하지만 민간부문의 참여가 발달하지 못하는 경향이 있다. 이와는 대조적으로 미국과 같이 통상정책 결정권이 의회에게 부여된 경우에는 정책결정 과정이 복잡하기는 하지만 민간부문의 참여가 활발하게 이루어져 왔다.

2) FTA 협상조직

다음으로는 대외협상 또는 교섭업무가 구체적으로 누구에게 있는지를 분석할 필요가 있다. FTA 협상권한이 산업 및 외교담당부서에게 있는지 아니면 별도로 대외교섭 담당기구를 두고 있는지를 파악하는 것도 민간부문의 참여 수준을 이해하는데 도움이 된다. 예를 들어 협상권자가 국민의 의사를 존중하는 편인지, 국민의사가 어떻든 정부협상단이 대부분 결정하는 형태인지, 아니면 협상대표단은 교섭만 할뿐이고 본국정부가 대부분의 사안을 결정하는지에 영향을 미치기 때문이다.

미국의 경우 통상교섭에 관한 모든 권한은 USTR이 가지고 있다. 본래 미국의 통상협상권은 의회에게 있다. 그러나 Lohmann and O'Halloran(1994)과 Bievre and Dur(2005)가 제시하듯이 USTR 설립에 P-A이론을 적용할 수 있다. P-A이론에 의하면, 의회는 서로 피해산업이 주류를 이루고 있는 지역구를 관리하여야 하기 때문에 주인(P)인 의회가 직접 무역정책을 결정하는 것은 정치적으로 가능하지 않다. 의회는 국가 전체적인 차원에서 통상정책을 결정해야 한다. 그러나 그렇게 되면 무역협상 결과에 따라 특정산업이 피해를 볼 수 있다. 의회의 목표가 집권연장이라면 피해산업이 주류를 이루는 지역구에서 재선하기는 어려울 것이다. 따라서 무역협상권한을 대리인인 USTR에 위임함으로써 자신을 보호하려 한다. USTR은 양자간, 다자간 협상 등 각종 협상에서 미국을 대표하여 국제무역협상을 주도한다. 이를 위해 USTR은 대통령 직속 기관으로서의 지위를 보장받고 있으며 USTR 대표는 각료급 지위를 보장받아 공식적으로 대사(Ambassador)로서의 지위로 대외활동을 한다.

멕시코의 경우 중앙집권형 통치구조로서 FTA에 대한 대외협상도 경제부가 담당한다. 경제부는 과거 상공부의 후신으로 업계와 지속적으로 접촉하면서 통상협상에 대한 주도권을 가

지고 있기 때문에 통상정책이 수립되는 과정이 비교적 안정적이고 신속하다. 멕시코는 관료주의의 전통으로 인해 행정부가 대부분을 결정하고 협상결과에 대해서 의회가 비준동의를 하는 등 의회는 통상정책의 마지막 결정단계에서만 영향을 미친다. 그리고 통상협상에 대한 조정권은 외무부를 중심으로 한 두개 부처가 가지고 있다. 그 이유는 외무부 공무원들이 다른 공무원보다 동일한 직무를 더 오래 동안 수행하고 있어 상당한 전문지식과 기술, 그리고 설득 노하우를 축적하고 있기 때문이다.

우리나라의 경우 FTA를 추진하는 과정에서 가장 영향력을 발휘하고 실제로 협상에 참여하는 기관은 외교통상부이다. 외교통상부는 오랫동안 무역과 관련된 정책의 수립, 이행, 그리고 협상을 책임져 왔다. 외교통상부 이외에 기획재정부, 지식경제부, 농림수산물부 등 FTA 관련 부처들이 통상정책의 수립과 협상에 참여한다.

<표 3> FTA 협상 전담조직

구분	미 국	멕시코	일 본	한 국
조 직	USTR(대통령직속 무역대표부)	경제부	전담조직 없음 (외무성, 경제산업성 담당)	통상교섭본부 (외교통상부)
인 력	국제통상법과 협상 실무에 밝은 전문가	경제부 국장을 비롯하여 관련부처 전문가	4개 성청의 정부관료 주축으로 구성(4개 성청체제)	외교부 협상전문 외교관을 비롯하여 각 부처 통상담당 공무원
구 성	USTR의 과장급 수석대표와 관련부처 차관보급 공무원	경제부 다차지역 협상국장을 단장으로 재정부, 외무부, 농림부 공무원이 참여	외무성 경제담당외무성의관이 수석대표를 맡고 외무성, 재무성, 농림수산물, 경제산업성의 국장 또는 차장이 참여	통상교섭본부 심의관을 단장으로 기획재정부, 지식경제부, 농림수산물부 등 관련 부처 통상담당 공무원 참여

이번 연구의 분석대상인 주요 4개국의 FTA 추진구조를 살펴보면 위의 <표 3>과 같이 일본은 별도의 전담부서가 없고 해당 산업담당부서가 협상을 추진하고, 미국과 한국은 USTR이나 통상교섭본부 같이 별도의 통상 전담부서가 있으며, 멕시코는 경제부가 통상교섭 업무를 담당한다.³⁵⁾

35) 일본과 유사한 추진구조를 가지고 있는 나라는 프랑스, 영국, 독일, 대만 등이 있고, 멕시코와 유사한 구조를 가지고 있는 나라는 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등이 있다.

3) FTA협상의 민간참여

본 절에서는 FTA협상에 P-A이론을 적용하여 주인(P)인 민간업계의 의사가 대리인(A)인 협상대표단에 충실히 전달되는가 여부를 살펴보기로 하자. 한국의 경우 협상권이 의무업무를 담당하는 외교통상부 산하 통상교섭본부가 담당하고 있기 때문에 민간업계의 이익이 긴밀하게 전달되지 못하는 경향이 있다. 한국의 외교통상부는 원래 전신이 외교부였으며 상공부가 산업부문을 총괄하였다. 외교통상부는 기업부문과 연계성이 적다고 할 수 있다. 그러므로 통상교섭본부가 주관하는 협상대표단이 업계의 의견을 충분히 반영하기는 어렵다고 볼 수 있다. 이와는 대조적으로 멕시코의 경우는 평소에도 기업인의 접촉이 잦은 경제부가 협상에 참여하고 있어 협상대표단에 민간업계의 입장이 잘 전달되어 왔다. 미국의 통상전담부서인 USTR의 경우에는 한국과 같이 별도의 전담부서이기 때문에 민간업계를 접촉할 기회는 적은 편이지만, 의회의 참여가 발달해 있어 업계의 이익이 각 지역구를 갖고 있는 의원들을 통해 충분히 전달되고 있다. 그리고 대외협상에서 협상단이 협상을 주도하는 국가는 한국, 일본 등이며 미국과 멕시코는 협상단이 협상을 담당하지만 업계, 이해집단의 적극적인 참여로 협상과정에서 민간부문의 영향을 많이 받는 국가들이다. 지금까지의 1, 2, 3절의 내용을 종합해 보면 아래 <표 4>에서와 같이 4개국을 대상으로 FTA 추진과정에서의 민간부문의 정책참여 정도와 주체를 분석해 볼 수 있다.

<표 4> 민간부문의 정책참여

	미국	멕시코	일본	한국
의회(정당)	◎	△	○	△
행정부	○	◎	◎	◎
업계	◎	◎	○	△
민간자문단	○	△	△	○
NGO, 시민단체	○	○	△	○

주) ◎: 적극적 참여, ○: 보통 참여, △: 참여 부진

미국의 경우 의회는 제도적으로 정책참여가 잘 보장되어 있어 FTA 추진과정에서 강력한 영향력을 미치고 있다. Lohmann and O'Halloran(1994)의 의회주도권가설(congress dominance

hypothesis)에 의하면 미국의 무역통상정책의 경우 의회가 정책을 주도하고 대통령에게 권한을 위임했을 뿐 실권을 그대로 가지고 있다고 주장할 정도이다.³⁶⁾ 민간업계는 정치자금 지원, 로비스트, 민간자문위원회 등을 통해 정책에 긴밀하게 개입해 오고 있다. 따라서 미국의 경우 의회와 민간업계를 통한 FTA 협상참여는 매우 크다고 평가된다.

멕시코의 경우에는 행정부가 FTA 협상을 주도하고 있다고 분석된다. 중남미국가들은 대체적으로 민주주의제도가 정착된 정도가 약해서, 민간부문의 정책참여가 적고 상대적으로 행정부의 주도권이 강한 편이다. Saez(2005)에 의하면 민주적 전통이 강하고 정치제도가 안정되고 견제와 균형이 명확한 국가일수록 정책참여자간 협력이 강하다. 이와 대조적으로 정치제도가 불안정한 국가일수록 정책결정에 수반되는 거래비용이 크다. 이러한 경우 정책참여자간 협력은 작다.³⁷⁾ 그러한 면에서 중남미국가들은 대체적으로 정책결정은 정부가 주도한다. 의회는 협상초기에는 영향력을 발휘하지 않는다는 측면에서 수동적인 역할에 그치고 있다. 한편 Saez(2005)에 의하면 과거에는 민간참여가 부진하였으나, 경제자유화가 진전됨에 따라 환경문제, 노동문제 등에 대하여 시민사회 이해집단의 참여가 증가하고 있다.³⁸⁾ 이러한 관점을 적용해보면 멕시코는 FTA협상에 있어서 정부의 역할이 크다고 볼 수 있다. 그러나 80년대 이후부터는 민간업계자문기구인 CCE가 결성되어 정부와 민간업계간의 관계가 긴밀하게 유지되어 왔다. 최근에 추진된 FTA에서는 COECE가 큰 영향을 미쳐왔다. 따라서 FTA 협상에서 멕시코는 정부와 민간업계의 영향력이 크다고 볼 수 있다.

일본과 한국은 전통적으로 정부주도형 경제성장정책을 추진해온 국가들이다.³⁹⁾ 따라서 행정부가 FTA 협상을 비롯한 통상정책을 주도해 왔다고 볼 수 있다. 두 나라 모두 통상정책에 대한 결정권이 행정부에게 부여된 경우로서 비교적 빠른 정책결정과 동시다발적인 FTA 추진에는 효과적이었지만 민간부문의 정책참여는 충분하지 못했다. 그동안 한국이 추진해온 FTA는 한미 FTA의 경우에서와 같이 정부가 거의 일방적으로 FTA 대상국을 선정하고 협상 개시를 선언한 후 형식적으로 공청회를 개최하는 경우가 많았다. 그러나 일본은 경단련 등 업계의 참여와 의원 내각제로서 의회의 참여가 우리나라보다는 활발한 편이다.

36) Lohmann, S., and O'Halloran, Divided Government and US Trade Policy: Theory and Evidence, *International Organization*, Vol 48, 1994, pp.595-632 참조. 그러나 이러한 의회주도가설에 대하여 대통령이 의회로부터 권한을 위임받아 대통령이 무역정책을 주도한다는 대통령주도가설 역시 제안되고 있다. Haggard, Stephen, The Institutional Foundations of Hegemony, *International Organization*, Vol 42, 1988, pp.91-119 참조.

37) Saez, Sebastian, "Trade Policy Making in Latin America: a Compared Analysis", *ECLAC*, January, 2005, pp.17-18. 참조.

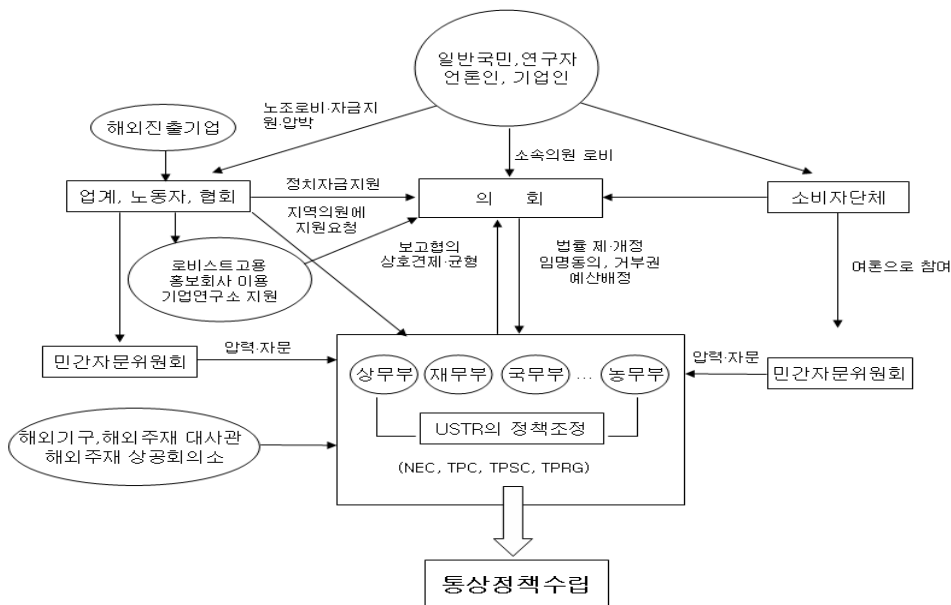
38) Saez, Sebastian, "Trade Policy Making in Latin America: a Compared Analysis", *ECLAC*, January, 2005.p.18 참조.

39) 한국과 일본은 경제성장 초기에 불균형경제성장정책을 추진해왔다. 즉 제조업발전에 자원의 상당부분을 투입하여 경제성장에 성공했다. 불균형 경제성장정책은 자원배분을 정부가 결정했기 때문에 자연스럽게 무역 및 통상정책 입안에 있어서도 정부의 역할이 컸다고 볼 수 있다. 물론 경제규모가 커짐에 따라서 시장의 역할도 커져갔다.

IV. FTA 협상에서의 민간부문 참여 사례

1. 미국 산업계의 민간참여 사례

미국 기업의 경우 FTA 등 통상문제가 발생하면 기업 내 최고 의사결정자가 심사숙고한 끝에 변호사와 전문가, 금융전문가 등을 고용해 내부에서 통상자문을 받는다. 자문결과 통상 압력을 전개하기로 결정하면 워싱턴 D.C.에 있는 협회 직원을 통해 의회와 정부에 자신들의 입장을 전달한다. 경우에 따라서는 로비스트를 고용하기도 한다. 고용된 로비스트는 현재 행정부에서 거론되고 있는 이슈가 어떤 것이고 이것이 업계에 미치는 영향이 어떠한 것인지를 분석하고 협회에 전달한다. 그러면 협회는 어떠한 행정부의 조치가 자신들에게 유리한지를 판단하여 로비스트에게 전달하면 로비스트는 이들의 의견을 관철시키기 위해 다시 의회 또는 행정부를 대상으로 로비를 전개한다. 예를 들어 행정부가 추진하고 있는 FTA 협상과정에서 협정문 초안에 삽입되어 있는 특정 조항이 업계에게 유리한지 불리한지를 판단하여 이들 조항의 삭제 또는 변경을 주장하기도 한다.



[그림 1] 미국의 통상정책 결정과정과 업계의 압력 메카니즘

미국에서 협상을 책임지고 있는 조직은 USTR이다. USTR은 FTA 협상을 시작하기 앞서 약 20여개 부처의 의견을 수렴한다. 예를 들어 미 USTR이 자동차 협상을 한다면 미 USTR 공무원은 협상테이블에 앉기 전에 이미 미 상무부 자동차 담당자를 불러 견해를 묻는다. 이에 앞서 상무부 담당자는 자동차 단체 같은 이익단체들의 의견을 청취했고, 자동차 단체는 이미 소비자 모임이나 개별 자동차 업체들에게 사전에 의견을 물었을 것이다. 미국의 협상은 정부 마음대로 하는 것이 아니라 내부 협상과정을 통해서 만들어진다.⁴⁰⁾

행정부가 본격적으로 협상을 시작하기 위해서는 협상개시 60일전에 의회에 이 사실을 통보하고 의회감독기구 및 상하원 위원회와 협의를 해야 한다. P-A 이론을 적용하면 주인인 의회는 대리인인 행정부가 자신들의 의견을 반영하지 않을 것을 두려워한다. 따라서 의회는 비록 통상정책에 대한 권한을 일부 행정부에 위임을 하였지만 여전히 의회감독기구(COG) 등을 통해 자신들의 의견을 반영해 왔다. 이러한 현상은 EU에서도 나타난다. Meunier(2000)에 의하면 초국가적기구인 European Commission이 EU의 국제무역협상을 주도하고 있지만 회원국들은 다양한 위원회를 통하여 실제로 European Commission이 회원국들의 의사를 준수하는지 감독한다.⁴¹⁾ EU의 다양한 위원회와 마찬가지로 미국 의회의 하원 세출세입위원회(House Ways and Means Committee)와 상원 금융위원회(Senate Finance Committee)가 주인인 의회의 의사를 반영하기 위하여 행정부의 통상정책을 감독한다.

협상이 진행되는 과정에서 각 부처별 의견이 상충되면 USTR은 의견조정 기능을 수행한다.⁴²⁾ Bievre and Dur(2005)에 의하면 개방화가 확대됨에 따라서 부처별로 이질적 선호(heterogenous preferences)가 발생하기 쉽다. 통상정책 초기에는 부처간 의견에 차이가 적을 것이나 수입과 수출이 확장됨에 따라서 사회 각 부문에서의 다양한 요구가 발생하게 된다. 예를 들어 수출업자들이 초기에는 주로 관세인하가 주 관심사였을 것이나, 신규수출업자들은 지적 재산권이나 서비스분야 같은 새로운 분야로의 접근성 여부가 새로운 관심사일 것이다.⁴³⁾ 이러한 경우 대부분 USTR의 중재를 통해 의견이 수렴되지만 경우에 따라서는 대통령을 비롯하여 고위단계로 결정이 넘겨지기도 한다. 결국 위의 <그림 2>에서와 같이 미국의 업계, 노동자, 소비자단체 등 민간업계는 로비스트, 민간자문위원회 등을 동원해 통상정책이 수립되는 초기 제안단계부터 의회에서 정책이 마련되는 입법단계, 그리고 행정부가 정책을 결정하는 통상정책 수립 단계까지 전 과정에 걸쳐 영향력을 행사한다.

40) 김기홍, '비밀주의 버리고 민간참여 채널 넓혀야' 『세계일보』, 2007. 2. 10

41) Meunier, Sophie, "What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations," *International Organization*, Vol. 54, No.1, Winter 2000, pp.107. 참조.

42) 주로 통상정책실무위원회(TPSC), 통상정책검토그룹(TPRG), 국민경제위원회(NEC) 등을 통해 조정된다.

43) Bievre, Dirk and Andreas Dur, "Constituency Interests and Delegation in European and American Trade Policy." *Comparative Political Studies*, Vol.38, No.10, 2005, pp.1277 참조.

2. 멕시코 산업계(COECE)의 협상참여 사례

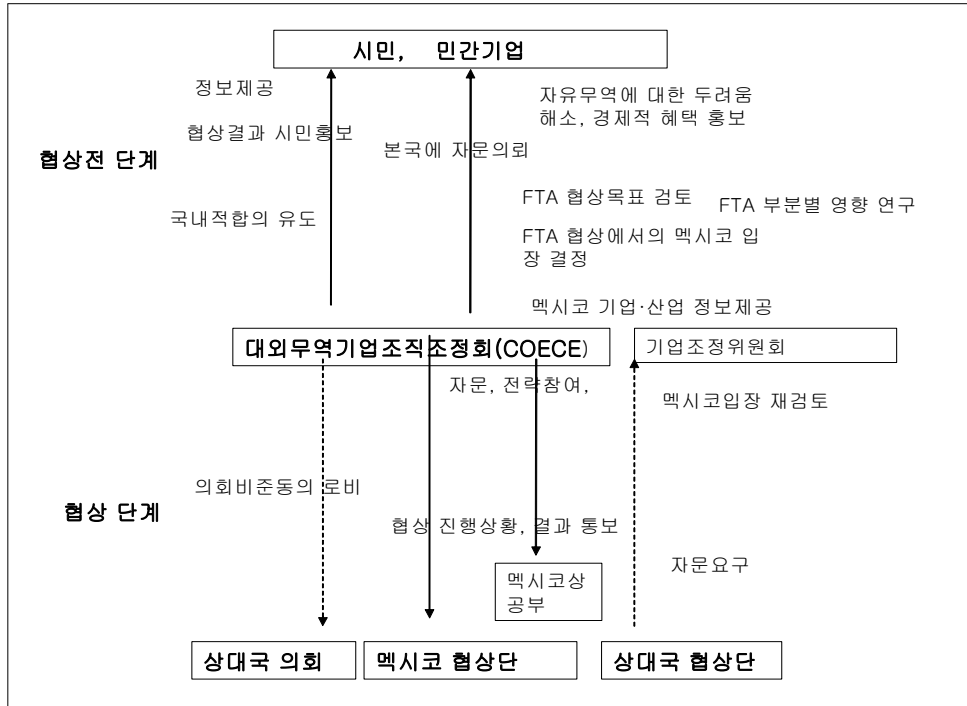
멕시코 업계의 경우 FTA가 추진되는 과정에서 정책참여가 활발한 편이다. Carlos and Gustavo (2002)에 의하면 1988년에 멕시코 기업들을 중심으로 ‘대외무역기업조직조정회’(COECE)가 결성됨에 따라 COECE는 거의 모든 FTA 협상에서 멕시코 협상단과 긴밀한 관계를 유지하며 협상에 참여해 왔다.⁴⁴⁾ 협상단과 COECE간의 긴밀한 정도는 협상기간 동안 COECE 대표단이 정부협상단과 같은 호텔에 투숙을 할 정도이다. 업계 대표가 정부협상단과 동행하며 전 협상기간을 통하여 관련 정보를 제공하고 자문을 하면 정부협상단은 업계가 제공한 협상관련 자료를 협상현장에서 효과적으로 활용한다.⁴⁵⁾ 예를 들면 어떤 분야에서 어느 정도의 개방을 상대방으로부터 얻어내어야 하는지, 자신들은 어떤 분야를 개방으로부터 제외시켜야 하는지 등을 협상대표단에게 주문한다. 멕시코 대표단의 협상 뒤에는 항상 멕시코 업계가 있다. 결국 멕시코의 정부협상단은 민간업계의 지원 없이는 협상을 진전시키기 어렵고, 민간업계의 합의 없이 정부 단독으로 정책을 결정하지 않는다.

강경희(2003)에 의하면 COECE의 통상협상 참여는 다음 3단계로 진행된다.⁴⁶⁾ 1단계는 초기 단계로서 경제부와 협력하여 FTA 협상 목표를 검토한다. 그리고 멕시코 산업 및 기업에 대한 상세한 정보 및 부분별 연구를 수행하여 협상에서 제시될 멕시코의 입장을 정리한다. 2단계는 전략참여 단계로서 멕시코 정부협상단과 동행하면서 바로 옆방에 대기하고 있다가 정부협상단이 원하면 언제든지 자문을 한다.(일명 Room next door) 그리고 정부협상단 역시 통상협상의 진행과정과 결과에 대해 COECE팀에 전달하고 수시로 자문을 구한다. COECE팀이 통상협상에 참여하지 못하고 옆방에서 대기할 수밖에 없었던 이유는 통상협상에 민간기업의 직접참여가 허용되지 않기 때문이다.

44) Carlos Alba V. and Gustavo Vega C. "Trade Advisory Mechanisms in Mexico." In INTAL-ITD-STA, Inter-American Development Bank, 2002, p.56

45) Shigeki Higashi, "The Policy Making Process in FTA Negotiations: A Case Study of Japanese Bilateral EPAs", Institute of Developing Economics, JETRO, 2008, p.4

46) 강경희(2003), p.211



[그림 2] 멕시코 FTA 협상에서의 업계(COECE)의 역할

한편, COECE 대표단이 곧바로 자문하기 어려운 복잡한 문제에 직면하게 되면 전화, 팩스, 이메일 등을 통해 본국의 동료들에게 급하게 자문을 구하기도 한다. 3단계는 협상결과에 대한 홍보단계로서 협상이 타결되고 협정서에 서명이 끝나면 COECE는 업계와 시민을 대상으로 협상결과를 이해시키는 캠페인을 전개한다. 결국 COECE는 멕시코 정부가 FTA를 추진하는 과정에서 위의 <그림 3>에서와 같이 민간기업의 이익을 대변하는 이익단체로서의 역할과 정부협상단에 대한 자문역할, 그리고 정부와 민간부문간의 의사전달 채널로서의 역할을 수행하였다.

현재 멕시코 COECE의 활동은 NAFTA를 비롯하여 이후의 많은 FTA 협상에서 성공적인 것으로 평가받고 있다. 유연하고 효율적인 구조, 원활한 의사소통, 협상과정에서의 신속한 대응 등이 성공요인으로 평가받고 있다. 그러나 무엇보다도 멕시코 정부협상단과의 긴밀한 협력관계를 성공요인으로 꼽고 있다. 협상단과 COECE간의 긴밀한 협력이 가능했던 이유는 멕시코의 협상 책임부서가 별도의 협상부서가 아니고 평소에도 기업인들과 접촉이 잦은 경제부(SECOFI: 과거 상공부)가 담당하고 있기 때문이다. 기업 측 입장에서는 평소에 자주 접촉

해은 경제부가 협상에 참여하니 협상과정에서 긴밀하게 협조하는 것이 가능했을 것이다. 멕시코 FTA 협상에 P-A이론을 적용하여 보면, 평소에도 기업인의 접촉이 잦은 경제부가 협상에 참여하고 있어 협상대표단에 민간업계의 입장이 잘 전달되어 왔다. 또한 COECE를 통하여 민간업계의 입장이 협상대표단에 직접적으로 전달되기 때문에 주인의 의사와 대리인의 의사가 상당히 근접한 경우라고 볼 수 있다. 따라서 멕시코의 경우는 Hall(1988)이 제시한 이해집단의 선호가 이질적인 경우와는 차이가 있다고 해석된다.

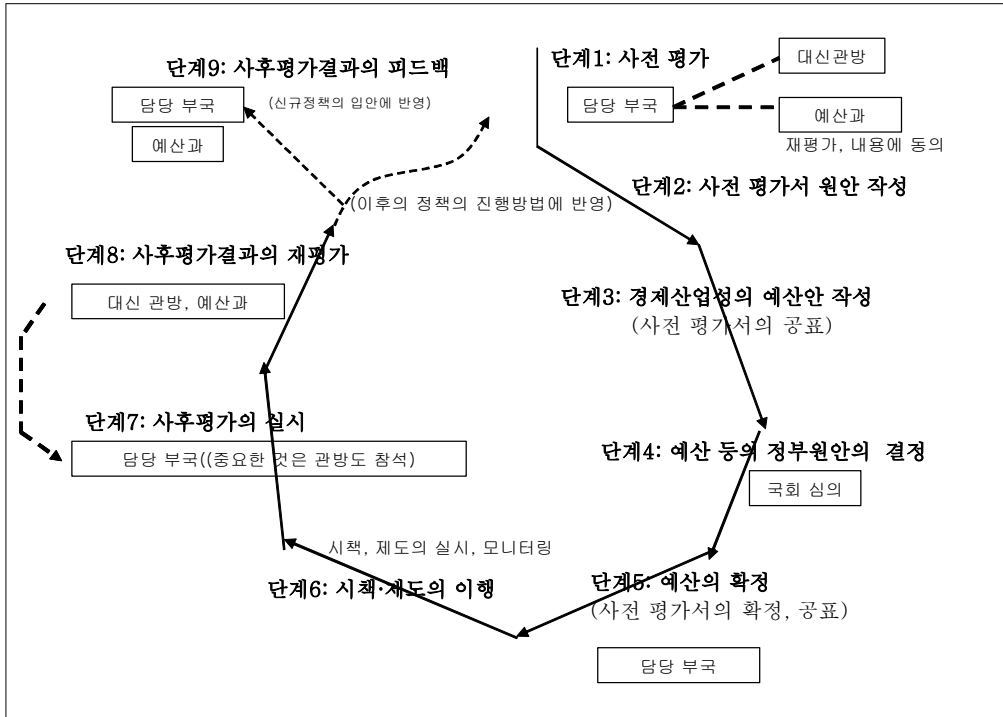
3. 일본의 통상정책 결정과정과 평가방식

일본의 경우 통상문제가 발생하면 우선 외무성이 대표로 참가하나, 외무성은 공식적인 창구 역할만 할뿐 실제로 협상에서 영향력을 발휘하는 주체는 각 성청의 대외업무 담당관들이다. 외무성은 협상을 추진하기 앞서 먼저 다른 관계부처와 협의를 한다. 사전 협상과정에서 외무성은 협상 관련 부처와 의견을 조율하기 위하여 각 부처의 실무자들과 토의를 하게 된다. 통상문제는 분야별로 전문성을 요구하기 때문에 일본의 경우에는 각 성청별로 대외업무를 담당하는 조직이 따로 있다. 예를 들어 재무성의 국제금융국과 경제산업성의 통상정책국 등이 이에 해당된다. 이후 실무회의를 거친 안건은 사무차관회의에 상정된다. 협상안건이 사무차관회의를 통과하면 대신들로 구성된 행정부 최고 의사결정기관인 각의에 상정된다. 사무차관회의나 각의는 원칙적으로 총의제 방식으로 운영된다.⁴⁷⁾

일본의 정책은 이와 같은 공식적인 의사결정과정을 거치게 되지만 관청내의 의사결정이 하의상달식으로 전달되기 때문에 실무진의 판단이 존중되는 특징이 있다. 부처간의 의견조정에 있어서도 고위급회의는 실무진 사이에 이루어진 합의를 확인하는 절차에 불과한 경우가 많다.⁴⁸⁾

47) 조영정, 「국제통상론」, 법문사, 2004, p.613

48) 조영정(2004), p.613



자료: 總務省行政評局:「政策評にする標準的ガイドライン」に基づく政策評の施況等にする報告書, 平成 13 年1 月, p.220

[그림 3] 일본의 통상정책 결정과정(경제산업성)

위의 <그림 3>은 주로 일본의 대외통상 업무를 담당하는 경제산업성의 정책결정과정을 분석한 그림이다. 일본 통상정책의 출발은 사전평가에서부터 시작된다. 통상정책에 대한 사전 평가는 담당부국 및 대신관방에 의해 평가되고, 사전평가서 원안이 작성되면 이어서 예산안이 작성된다. 그런 후 국회에서 정부예산안에 대한 심의를 받게 되는데, 예산이 통과되어야 확정되어 공표되고 시행에 들어간다. 정책이 시행되면 그에 대한 사후평가가 이루어지고 그 결과가 다시 담당부국과 예산과에 피드백 되어 향후 신규정책에 반영된다.

경제산업성의 정책결정과정에서 특이한 점은 정책에 대한 평가가 철저하게 이루어지고 있다는 점이다. 정책에 대한 평가는 사전평가와 사후평가로 나누어지는데, 대체로 모든 정책은 매년 사전에 평가된다. 그중에서도 1억엔 이상(초기 연도 1억엔 미만이어도 전체 계획이 10억엔 이상의 것은 포함함)의 신규사업에 대해서 개별적으로 사전에 별도로 사업을 평가한다. 평가방법은 각 정책의 주관 과장(정책조정관)을 대상으로 회계과장과 정책평가 및 홍보과장

이 합동으로 예산관련 공청회를 실시한다. 사후평가를 하는 경우도 있는데 개별 정책에 관해 3~5년에 한 번씩 실시한다. 주요 대상은 개별 사업 및 「규제 법령」단위를 모두 포함한다. 이후 부처별로 성과목표의 달성 상황 및 재무정보 등으로 구성된 「연차보고서」를 발표한다.⁴⁹⁾

V. 결론 및 정책적 함축성

본 연구는 P-A 이론 및 Schelling Conjecture 등 최근의 무역협상에 관한 이론을 기반으로 하여 미국, 멕시코, 일본, 한국 4개국의 FTA협상의 민간참여를 비교 분석하였다. 미국은 FTA를 추진하기 이전에 업계와 의회와의 협의가 긴밀하게 이루어지고 있다. 또한 협상을 추진하는 과정에서도 로비스트, 민간자문위원회 등을 통해 민간업계의 이익이 잘 반영되고 있다. 멕시코는 민간업계와의 접촉이 잦은 경제부가 협상을 담당하기 때문에 정부협상단과 민간업계간에 긴밀한 유대관계가 형성되어 정부 협상력 제고와 협상결과의 수용에서 효과를 얻고 있다. 그리고 일본의 경우에는 민간부문의 정책참여가 활발하지는 않지만 정책에 대한 평가가 잘 이루어지고 있다.

이승중(1995)에 의하면 현재 우리나라가 운영하고 있는 민간부문의 정책참여 제도보장은 외국 선진국의 수준과 비교해 볼 때 뒤지지 않을 정도로 잘 갖추고 있다.⁵⁰⁾ 특히, 우리나라의 경우 정치토론회, 공직자접촉, 선거운동, 정치집회의 참석 등 다양한 민간참여 제도가 잘 보장되어 있다. 그러나 앞장에서 살펴본 바와 같이 아직도 시민참여가 균형 있게 이루어지지 못하는 등 실질적인 측면에서는 많은 문제점을 가지고 있다.

위의 4개국의 민간참여제도를 참고해 볼 때, 향후 우리나라가 FTA를 추진하는 과정에서 민간부문의 참여를 활성화시킬 수 있는 방안으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, FTA를 추진하는 과정에서 우리나라 국회의 권한과 역할이 강화되어야 한다. 현재와 같이 한국에서 로비스트의 활동이 보장되지 않는 한 민간업계의 의견은 국회를 통해 정부에 전달될 수 밖에 없다. 따라서 정부의 FTA 정책 및 추진계획에 대해 반드시 국회 소관 위원회에 보고하도록 해야 한다. 그리고 국회는 정부의 FTA 정책 및 추진대상에 대해 변경을 요구할 수 있어야 한다. 협상 개시 전 또는 협상 중에도 더욱 국회와 긴밀히 협조하고 의견을 교환해야 하며, 협상이

49) 産業省 大臣官房 政策評報課 「産業省における政策評の取り組みについて」, 2007年3月

50) 이승중, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 도서출판 문원, 1995

후 정부의 FTA 정책에 대해서도 평가할 수 있어야 한다.

둘째, 초기 의사결정단계에서부터 민간참여가 보장되어야 한다. 그동안 한국이 추진해온 FTA는 한미 FTA의 경우에서와 같이 정부가 거의 일방적으로 FTA 대상국을 선정하고 협상 개시를 선언한 후 형식적으로 공청회를 개최하는 경우가 많았다. 미국의 경우에는 행정부가 협상을 시작하기 위해서는 협상개시 60일 이전에 의회에 이 사실을 통보하고 의회감독기구(COG) 및 상·하원 상임위원회 등과 협의하도록 되어 있다. 현재 우리나라의 경우 정부가 FTA를 추진하는 과정에서 사전에 국회와 상의하라는 규정은 어디에도 없다. 따라서 최근 논의되고 있는 통상절차법 제정에서는 FTA 추진계획을 국회에 통보하고 협상개시 이전에 국회 및 민간업계와 상의하도록 하는 규정을 삽입할 필요가 있다.

셋째, 정부협상단과 민간업계간의 긴밀성이 요구된다. 멕시코의 ‘대외무역기업조직조정회’(COECE)의 활동이 성공적이라고 평가받고 있는 이유는 멕시코 정부협상단과 민간업계간의 긴밀한 협력관계를 통한 협상력 제고와 신속대응 때문이다. COECE는 협상전에 개별 산업에 미치는 연구를 수행하여 협상전략을 결정하고 협상기간동안에는 정부협상단과 동행하여 산업관련 정보를 제공하면 정부는 이를 협상 레버리지로 활용하여 협상력을 높여왔다. 우리나라의 경제 5단체도 멕시코의 COECE와 비교해 인력이나 조직면에서 뒤지지 않는다고 본다. 경제 5단체를 비롯하여 민간업계와 정부간의 긴밀한 협력이 요구된다.

넷째, 민간참여제도가 실질적이고 실효성 있게 운영되어야 한다. 그동안 한국의 민간참여 제도는 대부분 형식적이라는데 문제가 있다. 공청회, 민간자문위원회, 민간전문가 활용 등이 모두 실질적인 정보수집 및 의견수렴 경로로서의 역할을 하지 못하고 모두 형식적으로 거치는 절차에 불과하였다. 진정한 공청회는 국민을 설득하는 자리가 아니라 민의를 아래로부터 수렴하는 자리여야 하고 다양한 이해관계를 반영하는 시스템이어야 한다.⁵¹⁾ 미국의 USTR이 26개 민간자문위원회에 총 700여명을 자문위원으로 위촉하고 있는 것은 본받을 만한 사례이다.

다섯째, 이해집단 간에 균형구도가 형성되어야 한다. 그동안 우리나라는 이해집단간 균형구도가 형성되어있지 못했다. 안세영(2006)에 의하면 협상참여율의 불균형으로 인해 정책변화에 따른 수혜집단과 피해집단 간에는 정책결정과정에서의 참여정도가 매우 다르다.⁵²⁾ 따라서 피해집단은 점점 정치 집단화되어 강하게 반발하는데 비해 이익을 보는 집단은 정치적 의견 제시 없이 무임승차(*free riding*)를 하려는 경향이 강하다.⁵³⁾ 이러한 수혜그룹과 피해그룹간의

51) 송원근, “통상절차법 발의안 평가”, FTA 추진과 통상절차 세미나 자료, 2008. 10. 28, 한국경제연구원, p.151

52) 안세영(2006), p.587

53) 안세영(2006), p.608

협상참여 불균형은 FTA 협상을 더욱 어렵게 만드는 것이다.

이제 FTA의 수혜그룹인 국내기업들도 무임승차라는 소극적인 자세에서 벗어나 미국과 같이 FTA 지지집단으로서의 역할을 해 주어야 한다. 과거 미국의 업계는 1993년 NAFTA 협상에서 Business Roundtable을 만들어 Pro-NAFTA 여론을 형성하였고, 모금활동을 전개하는 등 행정부와 함께 NAFTA 비준을 위한 공동전선을 펼친 바 있다. 우리 민간업계들도 정부가 FTA를 추진하는 과정 및 비준과정에서 FTA에 대한 지지의 목소리를 높일 필요가 있고, 업계와 시민을 대상으로 FTA 체결의 당위성과 협상결과를 이해시키는 캠페인 등을 전개해야 한다.

이밖에도 이해집단간 균형구도가 형성되기 위해서는 소비자그룹과 같이 FTA 승자그룹이나 패자그룹에 속하지 않는 한계집단(marginal group)을 FTA 지지그룹으로 만들 필요가 있다. 설문조사에 의하면 개별소비자는 FTA를 지지하고 있으나 소비자단체 등이 정치적으로 FTA를 반대하고 있는 것으로 나타났다. 정책홍보와 시민참여를 통해 한계집단을 FTA를 찬성하는 지지그룹으로 전환시킬 필요가 있다.⁵⁴⁾

참 고 문 헌

- 강경희, 「신자유주의와 멕시코 다국적 기업」, 오름출판사, 2003
- 김득갑, “산업계 측면의 유망 FTA 추진 대상국”, 삼성경제연구소 세미나자료, 2008. 5
- 김홍률, 「미국 통상정책 결정 메커니즘과 한국에의 시사점」, 대외경제정책연구원, 2002
- 박연호, 「행정학 신문」, 박영사, 1998,
- 백완기, 「행정학」, 박영사, 2007,
- 안세영, 「글로벌 협상전략」, 박영사, 2006
- _____, “자유무역협정에 대한 국내 이해집단의 반응에 관한 연구: 한·칠레 협상사례를 중심으로”, 「무역학회지」, 제28권, 제2호, 한국무역학회, 2003. 4월, pp.55-79.
- 유규열, “양면 게임으로 본 한일 FTA 협상연구”, 「무역학회지」, 제29권, 제3호, 한국무역학회, 2004. 6월, pp.35-58.
- 이종민·정용균, “FTA 협상지연과 대중참여제도”, 「국제지역연구」, 제11권, 3호, 국제지역학회, 2007. 12월, pp.418-437.

54) 안세영, p.620

- 이승중, 「한국지방자치의 쟁점과 과제」, 도서출판 문원, 1995
- 정만기·안세영, “한-EU 협상에서 내부협상갈등에 대한 연구: 조선협상사례를 중심으로”, 「전국무역학자 학술발표대회 논문집」, 한국무역학회, 2002, pp.223-245.
- 정영진·윤재원(2002) 譯, Kenneth W. Dam, *The Rules of the Global Games*, the University of Chicago Press(2001)
- 정용균·김중렬, “NAFTA 결성과 북미경제통합요인: 캐나다와 멕시코를 중심으로” 『국제지역연구』, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 제2권 제3호, 1998, pp.22-47.
- 조영정, 「국제통상론」, 법문사, 2004,
- 최병선, “미국 통상정책 결정과정에서의 대통령의 역할과 리더십” 「미국학」, 제17집, 서울대 미국학연구소, 1994, pp.25-50.
- 최인범, 「미국의 통상정책」, FKI미디어, 2002.
- 최병일, “한미 FTA와 통상가버넌스”, 한국경제학회 세미나자료, 2006. 10.
- 최태욱, “한국의 FTA 정책결정 과정”, 「한국과 국제정치」, 제22권 2호, 경남대학교 극동문제연구소, 2006년 여름, pp.88-118.
- Alba, V. Carlos and Gustavo Vega C. “Trade Advisory Mechanisms in Mexico.” in INTAL-ITD-STA, Inter-American Development Bank, 2002.
- Alchian, A., and Harold Demsetz, Production, Information Costs and Economic Organization, *American Economic Review*, 1972, Vol. 62, 777-795.
- Coase, Ronald, The Nature of the Firm, *Economica*, Vol4, 386-405.
- Bievre, Dirk and Andreas Dur, “Constituency Interests and Delegation in European and American Trade Policy.” *Comparative Political Studies*, Vol.38, No.10, 2005, pp.1271-1296.
- Crump Larry and John S. Odell, “Analyzing Complex U.S. Trade Negotiations.” *Negotiation Journal*, July 2008, pp.355-369.
- Damro, Chad, “EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No.4, November 2007, pp.883-903.
- Fortgang, R. “Taking Stock: An Analysis of Negotiation Pedagogy Across Four Professional Fields.” *Negotiation Journal*, October 2000, pp. 355-369.
- Haggard, Stephen, “The Institutional Foundations of Hegemony,” *International Organization*, Vol. 42, 1988, pp.91-119.

- Hall, L. "Heterogenous Preferences and the Practice of Group Representation in U. S. Trade Policy in A.V. Deardorff and R.M.Stern(eds) *Constituent Interests and US Trade Policies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, pp.109-119.
- Higashi, Shigeki, "The Policy Making Process in FTA Negotiations: A Case Study of Japanese Bilateral EPAs", Institute of Developing Economics, *JETRO*, 2008
- Kiewiet, D., Roderick and M. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, University of Chicago Press, 1991.
- Lohmann, S., and O'Halloran, *Divided Government and US Trade Policy: Theory and Evidence*, *International Organization*, Vol 48, 595-632.
- Meunier, Sophie, "What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations," *International Organization*, Vol. 54, No.1, Winter 2000, pp.103-135.
- Moe, Terry, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Vol.28, November 1984. pp.739-777.
- Nielson Daniel and Michael J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform," *International Organization*, Vol. 57, No.1, Spring 2003, pp.241-276.
- Park, Young Bae and Sang Bok Mon, "Korea's FTA Policy Structure", A Joint Conference of AKES, RCIE, and KDI, July 7-8, 2006, Korea University, Seoul, Korea.
- Pollack, Mark, "The Engine of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Community", *Working Paper*, 2.41, Berkely: Center for German and European Studies, University of California Berkely, 1996.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: Logic of Two Level Game", *International Organization*, Vol. 42, No.3, Summer 1988, pp.427-460.
- Saez, Sebastian, "Trade Policy Making in Latin America: a Compared Analysis", *ECLAC*, January, 2005.
- Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.
- Williamson, Oliver, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*, New York Free Press, 1975.
- 産業省, 「産業省における政策評の取り組みについて」, 2007. 3
- 總務省行政評局: 「政策評にする標準的ガイドライン」に基づく政策評の施況等にする報告書, 平成13年1月