

研究資料

韓·美 農產物 通商關係의 政治學*

Don F. Hadwiger** · 길 용환 ** · 이 용식 **

- I. 序論
- II. 通商政策에 관한 몇 가지의 視角
- III. 美國通商政策의 樹立
- IV. 韓國通商政策의 立案
- V. 政策의 變化可能性

I. 序論

오늘날 美國은 韓國의 通商政策에 대하여 강한 불만을 나타내고 있는데 특히 農產物市場 분야에 대하여 더욱 그러하다. 지난 1989년 3월에 美國貿易代表部(US Trade Representative : USTR)가 수퍼 301조를 발동하여 議會로 하여금 EC, 日本, 印度 그리고 브라질과 함께 韓國을 不公正貿易國으로 지정하도록 議會에 권고한 것은 이의 한 예이다.

한편 지난 10년간 美國의 貿易赤字는 극적으로 증가하여 왔는 바, 1987년에는 1,700억 달러에 이르렀다. 또한 이와 같은 美國의 貿易不均衡은

韓國과의 경우도 마찬가지인데 1988年에 韓國은 美國과의 交易에서 90억 달러의 黑字를 시현하였다. 이같은 현상에 대하여 오늘날 많은 미국의 정치가들은 자기들의 貿易赤字가 貿易相對國의 不公正貿易行爲로 인하여 기인된 것이라고 생각하고 있다.

그런데 韓國의 農產物 輸入政策이 美國側이 주장하는 불공정무역관행의 대표적인 예이다. 즉 美國은 자기 나라로 수입되는 농산물에 대하여 5% 가량의 輸入關稅를 賦課하는 데 비하여 韓國은 평균 25% 정도의 高率關稅를 부과하고 있다고 주장한다. 더구나 韓國은 美國이 비교우위를 갖고 있는 特定 農產物에 대해서는 수입을 제한하거나 아예 금지시키기도 한다는 것이다.

반면에 韓國側은 이와 같은 美國의 輸入開放壓力이 너무 과도하여 특히 農業部門에 대한 그와 같은 수입개방압력을 부당하다고 보고 있다. 그리고 韓國의 농민들은 한국이 일본 다음으로 미국 농산물을 많이 수입하고 있으며 수입 농산물의 40%를 미국에서 수입하고 있음을 강조한다. 또한 그들은 한국의 농업경제, 즉 농업소득은 아직도 빈약한 상태이고 따라서 미국의 개방압력을 모두 수용할 수는 없다고 주장한다. 한

*本稿는 美國 아이오아 州立大學 이용식교수가 본 연구원에서 1989년 8월 11일 발표하였던 논문 “韓·美 農產物 通商關係의 政治學”(The Politics of US-Korea Agricultural Trade Relations)을 요약·번역한 것이다.

**아이오아대학교 교수.

걸음 더 나아가서 이들 한국 농민들은 食糧安保上의 이유로 국내의 식량공급을 수입에 전적으로 의존할 수는 없다고 보는 것이다.

이와 같은 通商과 관련된 양국의 특성을 어떻게 설명하고 다루어야 될까? 또한 양국의 무역정책은 무엇에 의해 결정되며 그것은 미래의 韓・美 通商關係, 특히 농산물 무역에 대하여 어떻게 작용할 것인가? 본고는 바로 이와 같은 질문에 관한 하나의 관점을 제공하는 데 그 목적 있다.

II. 通商政策에 관한 몇 가지의 視角

앞으로 논의를 보다 효과적으로 전개해 나가기 위하여 먼저 몇 가지의 개념들을 짚고 넘어가기로 한다. 첫째로 각국에서 무역정책에 관한 의사결정은 國內政治力學의 소산이라고 할 때 결국 국제무역협상은 국내의 정치적 타협결과를 국제정치・경제적인 역학안에서 실현시키는 과정이라고 볼 수 있다.

둘째로 국내정치는 기본적으로 서로 다른 기관들과 이익집단들이 자기들의 이익을 위한 공공정책을 수립하기 위하여 서로 경쟁하는 조직적인 과정이다.

셋째로 어떠한 조직이 협상을 통하여 문제를 해결할 때 대부분의 경우 갈등을 완전히 해소하는 것이 아니라 “準解決”(quasi-resolution)을 보는 것이다. 따라서 하나의 무역정책은 단지 하나의 협상결과이지 결코 합리적이고 완전한 결정이라고 보아서는 안될 것이다.

넷째로 누가 정책결정과정을 지휘하고, 또한 누가 공공정책을 결정하는 힘을 가지는 가이다. 권력은 한 기관에 고정적으로 귀속되어 있거나

기관들 사이에 靜態的으로 있지 않은 것이 현실이다. 즉 권력의 소재는 가변적인 것으로써 권력은 궁극적으로 정치력을 재빨리 형성할 수 있는 용기와 재능이 있는 자에게 흘러들어 가게 마련인 것이다. 여기에서 하나의 교훈은 논쟁의 여지가 있는 事案의 결과는 예측하기가 매우 어렵다는 것이다. 따라서 특정 사안에 관련된 사람들은 사태의 추이와 그들을 둘러싸고 있는 나머지를 면밀하게 주시해야 된다.

III. 美國通商政策의 樹立

1. 美國議會와 “XYZ” 政治

美國의 貿易政策은 “X—Y+Z”的 式으로 특징 지워 지는데 이 식은 미국의 무역정책이 어떻게立案되는 가를 설명해 준다. 여기에서 “X”는 대통령이 원하는 무역정책이고, “Y”는 “X”, 즉 대통령이 원하는 것에 의회가 부과하는 制約要因이며, “Z”는 의회가 대통령에게 X-Y를 政策化 시키도록 압력을 가하는 것이다.

韓國에서는 대통령이 국가경제의 최고관리자이면서 대외무역 분야의 최고관리자이다. 반면에 미국에서는 대통령이 아닌 의회가 대외무역에 관한 권한을 가지고 있는데 이는 美國憲法第1條에 明示되어 있다.

그런데 1934年에 미국 의회는 대통령에게 무역정책을 입안하는 권한을 위임하기 위하여 互惠貿易法을 통과시킴으로써 무역분야에 관한 스스로의 권한행사를 억제하여 왔으나 최근까지도 헌법이 보장하고 있는 자신의 권한을 굳게 지켜오고 있다. 이같은 장치에 의하여 行政府가 최근까지도 對外通商分野를 주도하여 왔으며 의회

는 수입제한과 보복조치와 같은 중요한 정책만 맡아 왔었다. 그러다가 최근년에 이르러 미국 무역적자가 계속 확대되고 聯邦政府의 재정적자가 엄청나게 누적되자 대외무역정책에 관한 권한은 상당부분 대통령 또는 행정부에서 의회로 돌아가게 되었으며 이는 美國內 정치가 과도한 재정적자와 무역적자로 시달림을 받는 한 계획될 것으로 보인다.

2. 美國貿易體制의 構造

미국의 무역정책은 다음의 다섯 가지 요소에 의하여 결정된다. 첫째로 대통령은 관세를 부과하고 이에 관하여 외국과 협상할 수 있는 권한을 의회로부터 위임받았는데 1974년의 통상법의 통과로 非關稅障壁의 撤廢를 위한 협상분야까지 확대되었다. 둘째로 의회는 수입상품의 불공정 경쟁으로부터 미국산업을 보호하기 위하여 GATT의 免除條項에 의거 貿易法 201條를 제정하였다. 貿易法 201條는 불공정 무역을 통하여 미국내 산업에게 피해를 주는 상대국에게 수입 할당과 고율관세 등을 부과하도록 규정하고 있다. 셋째로 의회는 1974년의 무역법의 일부로서 301條를 제정하였는데 다시 이 조항은 1988년에 수퍼 301조로 改正되었다. 이 수퍼 301조는 미국 수출에 영향을 주는 불공정무역관행을 일삼는 것으로 간주되는 국가에 대하여 행정부가 보복조치를 취하도록 규정하고 있다. 넷째로 미국의 의회는 세계적으로 논쟁의 여지가 있는 수입할당제 대신에 행정부로 하여금 法泰두리 밖에서 輸出自律規制(Voluntary Export Restraints: VERs)의 형태로써 상대국의 수출을 규제하도록 하고 있다.

마지막 다섯째로 美 議會는 무역정책을 관掌하는 세개의 特別機關을 설립하였는데 ① 美貿

易代表部, ② 美貿易委員會(US International Trade Commission: USITC), 그리고 ③ 商務省 등이다.

美貿易代表部는 대통령의 직속기구의 일부이지만 국내 경제이익을 중요시하는 의회와 밀접한 관련을 가지고 기능을 수행하고 있다. 무역정책을 입안하고 외국과의 무역협상을 주도하는 기관으로서 설립된 이 기관은 무역정책에 관한 대통령의 권한을 상당부분 흡수하였다. 특히 1988년의 綜合貿易法案의 수퍼 301조를 통하여 貿易代表部는 의회로부터 막강한 권한을 위임받았다. 이 조항은 무역대표부로 하여금 불공정무역국과 우선 협상을 통하여 문제를 해결하도록 하고 있으나 만일 이것이 실패할 경우 무역대표부는 의회가 대상국을 “不公正貿易相對國”(unfair trade partner)으로 분류하도록 권고한다.

만일 美議會로부터 불공정무역국으로 지정받은 국가가 그로부터 6개월 이내에 미국의 요구에 아무런 반응을 보이지 않을 경우 이 수퍼 301조는 무역대표부로 하여금 불공정무역국으로 지정된 국가의 상품에 대하여 관세를 인상하거나 美國內 輸入을 금지시키는 등 일방적인 보복조치를 취하도록 규정하고 있다. 다만 이 규정의 예외는 만일 대통령이 그와 같은 무역보복조치가 결과적으로 美國의 經濟利益에 부합되지 않는 것이라고 판단되면 보복조치를 취하지 않을 수도 있다.

美國 貿易委員會는 貿易法 제 201조에 의거하여 자국내로 수입되는 특정 품목의 수입이 증가하여 피해를 입었다고 주장하는 貿易協會, 企業, 그리고 勞動者團體 등의 제소에 대응하여 무역법 제201조의 위반 여부를 결정한다. 만일 특정 국가가 무역법 제201조의 위반이 명백할 경우

貿易委員會는 관세인상, 수출 자율규제 등과 같은 보복조치와 피해를 입은 산업을 직접 구제할 수단 등을 행정부에 권고한다.

商務省은 相計關稅와 反dump法을 집행하고 美國市場에 수입·유통되고 있는 상품 가운데 덤핑으로 판매되는 상품이나 수출국에서 보조금이 지불된 상품에 대한 관련제조업자들의 고발을 접수하여 貿易委員會에 통고한다.

이밖에도 미국에서는 문제가 되는 事案의 성격에 따라 國務省, 農務省, 그리고 기타 관헌행정기관들이 무역정책의 수립이나 집행에 영향을 미친다. 예컨대 國務省은 특정국가와 友好增進을 위하여 그 나라와 무역을 촉진시키거나 아니면 이와는 반대로 1980년 소련에 대하여 내린 穀物禁輸措置와 같이 적대국에 대하여 무역제재 조치를 취하도록 대통령에게 요구할 수 있다.

3. 美國農業의 利益과 政策決定

미국에서 각종 이익집단의 정치운동은 한국보다 더욱 전문화되어 있으며 역사적으로 볼 때 立法府 또는 行政府의 정책결정과정에서 떼어놓을 수 없는 요인이 되어 왔다. 따라서 農產物貿易政策 역시 농민들의 이익에 따라서 형성·발전되어 왔다. 예컨대 1937년의 農業貿易法 제22조는 農務省長官으로 하여금 미국 농업정책을 효과적으로 추진하기 위하여 수입할당제를 실시할 수 있도록 허용하고 있으며 緊急時에도 그와 같은 輸入割當制를 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 이 밖에도 국제설탕協定, 公法480(Public Law 480) 등도 농업이익을 반영하여 입안된 정책들인데 農務省長官은 농산물무역의 담당으로서 주로 농민의 이익을 책임지도록 되어 있다.

農業利益을 둘러싸고 행정부 부처간 가끔 이

견을 나타낼 때가 있다. 왜냐하면 美國農業자체가 수출이나 수입면에서 고도로 보호되고 있는 산업으로 이것이 국제무역의 장벽을 완화하기 위한 美國政府의 노력에 장애가 되고 있기 때문이다.

4. 農業利益

農民의 利益은 다음의 세 가지 수준의 정책결정과정에서 나타난다. 첫째로 농민들은 농업무역법의 제22조나 PL480과 같이 농업의 이익을 위한 무역법안을 제정하기 위하여 단체를 결성한다. 이와 같이 형성된 단체들에 의하여 위와 같은 법안은 따로따로 만들어 지기도 하며 綜合農業法案의 일부로서 매 10년에 두 번 가량 農業法案이 제정되기도 한다. 둘째로 개별상품의 生產者團體들은 자기들의 생산물에 유리하도록 입법적 또는 행정적인 통상결정을 하고자 하는데 현재 워싱тон에는 84개 품목의 생산자단체가 있다. 극히 최근에는 돼지 생산자단체가 미국에 수입되는 캐나다產 돼지고기에 대하여 수입쿼터제를 실시코자 열렬한 로비 활동을 벌인 바가 있으며 미국 羊毛生產者團體는 뉴우질랜드產 羊에 대하여 관세인상을 얻어 내는데 성공하였다.

셋째로 농업집단은 1933년의 互惠貿易法을 포함한 19세기와 20세기의 관세법과 수퍼 301조를 낳게한 1988년의 綜合貿易法案과 같은 일반貿易法案을 제정하는데 참여한다. 예를 들어 牛乳生產者聯盟은 수입이 미국산업을 위협한다고 판단되었을 때는 대통령이 관세협정을 파기할 수 있도록 허용하는 1974년의 무역법의 免除條項을 통과시킨 국가적인 제휴에 주도적인 역할을 하였다. 이와 마찬가지로 貿易法 301조도 무역정책에 관하여 미국정부의 적극적인 태도를 옹호한 牛肉生產者團體 및 다른 농업단체의 지지에

의하여 만들어진 것이다. 또한 巨視水準에서는 보다 자유로운 국제무역을 강하게 지지하는 많은 생산자집단으로 구성된 농업단체가 있다. 미국의 많은 농민들이 자유무역을 지지하는 이유는 미국농업이 수출에 상당히 의존하여야 하는데도 불구하고 貿易法에 의하여 수출이 지장을 받고 있기 때문이며, 다른 한편으로는 이들이 完全競爭的인 국내시장에서 힘들게 존립해야만 되기 때문에 이보다는 보다 용이한 海外市場에 눈을 돌리게 되기 때문이다. 이와 같은 범주의 농민들과 함께 농민의 利益集團에 자문을 제공하는 農業研究機關들도 자유무역을 옹호하고 있다. 그리고 최근에는 유럽의 농산물시장의 봉쇄와 아시아 開途國의 급성장하고 있는 肉類市場의 事前封鎖 가능성에 대한 염려로 농업단체는 貿易報復裝置를 지지하고 있다.

오늘날 미국의 농민들은 국내적으로나 국외적으로 첨예한 競爭狀態에 직면하고 있다. 이와 같은 상황에 대처하고 계속 존립해 나가기 위하여 이들은 한편으로는 海外市場의 확장에 큰 관심과 노력을 보이는 한편 다른 한편으로는 국내 시장을 외국상품으로부터 보호하기 위하여 갖은 노력을 다하고 있다. 전통적으로 설탕, 섬유, 육류, 오렌지, 그리고 치즈 등의 생산자들은 미국의 保護主義를 대표하고 있으며 이의 한 예로서 수출입의 數量制限을 일반적으로 금지하고 있으나 農產物만은 예외로 취급하고 있는 GATT의 제11조를 포함하여 保護主義的 貿易法案을 만드는 데 크게 기여하고 있다. 반면에 穀物生產者들은 자유무역적인 입장을 취하여 왔고 이들이 미국의 농산물 수출 정책을 지배하여 왔다. 또 한 최근에는 육류 생산자, 그 중에서도 특히 쇠고기 생산자들이 세계시장에서 달성한 비교우위를 바탕으로 자유무역을 지지하는 입장을 취하

고 있다. 그런데 미국내의 農業利益集團들이 계속하여 美貿易代表部에게 그들의 무역상대국의 농업시장을 보다 수입자유화시키도록 압력을 가하는 한 美貿易代表部의 아시아에 대한 개방압력은 계속될 것이며 따라서 농업은 미국과 아시아의 交易相對國사이에서 계속 갈등의 분야로 남아 있게 될 것이다.

IV. 韓國通商政策의 立案

지금까지 살펴본 바와 같이 미국의 무역정치는 分散化된 사회구조 속에서 이루어지며 적어도 표면상으로는 어떤 기준에 의한 장기적인 성격을 띠는 것이 아니라 그때 그때의 狀況에 따라 임기응변적으로 결정되는 단기적인 성격을 띠고 있다. 이와는 대조적으로 韓國의 貿易政治는 中央執權의으로 이루어지고 있다. 즉 대통령이 무역정책을 집행하고 주도하고 있는 것이다. 憲法에서도 대통령에게 외교정책을 수립하는 권한과 아울러 通商政策을 결정하는 권한을 부여하고 있다. 통상정책의 결정에 관한 이와 같은 대통령의 막강한 권한에 비하여 국회는 전통적으로 행정부에 비하여 빈약한 權力 位置를 점하고 있었기 때문에 무역관련법에 대한 그의 간여는 매우 낮았으며 간여가 있었다 하더라도 기껏해야 행정부가 마련한 법안을 追認하는 정도에 불과하였다. 그러나 1987년의 개헌과 1988년의 국회의원 선거를 계기로 최근에는 국회의 영향력이 크게 신장되어 가고 있다. 즉 현 執權政黨인 民主正義黨은 국회의 總議席인 299석 중 129석밖에 차지하지 못하였기 때문에 정부수립 후 40년 헌정사상 최초로 與黨이 다수당을 이루는데 실패하였다. 이같은 정치적 변화가 무역

및 외교정책의 결정에 얼마나 영향을 미칠지는 앞으로 더 두고 보아야 할 것이나 다만 아직도 대통령이 통상정책에 주도권을 발휘해야 되는 것이 현실이다.

1. 韓國貿易體制의 構造

한국에서 무역행정과 관련된 기관은 청와대, 경제기획원, 재무부, 상공부, 그리고 외무부 등인데 필요에 따라서는 다른 기관도 관련을 갖기도 한다. 農業政策의 분야에서 농림수산부는 농산물무역정책을 입안하고 집행하는 주도기관이다. 상공부는 무역정책을 껴며 GATT 라운드를 포함한 무역협상을 주도하고 있다. 또한 이 부처는 수출업체 및 식품가공업체 등의 기업이익을 대변하며 수출시장을 확대할 수 있는 무역정책을 입안하는 데 노력하고 있다. 財務部는 수입관세에 관하여 권한을 가지며 전통적으로 수입자유화를 지지하는 입장을 견지해 오고 있다.

經濟企劃院은 정부의 최상위각료기구로서 농산물 수입을 포함한 무역정책을 수립하는 데 주도적인 역할을 하고 있다. 또한 이 부처는 稅入과 稅出을 예측하여 예산을 수립하고 경제계획을 세우며 국내는 물론 대외무역정책에 관하여 대통령에게 자문을 한다. 국제무역에 관한 經濟企劃院의 기본 입장은 자유무역을 지지하는 것이며 이를 위하여 보호주의를 철폐할 것을 주장하고 있다.

이미 서두에서 밝힌 바와 같이 오늘날 美國은 韓國의 공공연한 보호주의를 비난하고 있다. 즉 미국의 보호주의는 선택적이며(201조), 점진적 인데 반하여(301조에서 救濟와 反應), 韩國은 수입을 억제하고 수출을 촉진시키기 위하여 고안된 제반 조치를 통하여 포괄적인 접근을 취하고 있다고 한다. 이와 같은 韩國의 수입제한정책은

정부의 여러 관련부처가 간여하고 있는바 이들 부처는 다양하고도 복잡한 특별법과 대통령의 법령을 적용하고 있다는 것이다. 한국에서 적용하고 있는 수입제한수단으로는 ① 貿易許可, ② 數量調節(수입항목의 제한, 自動承認品目의 분류), ③ 外換割當, ④ 지불조건 및 방법의 규제, ⑤ 輸入豫置金制度, 그리고 ⑥ 통관절차 등이다. 이때 商工部는 재무부와의 협력하에 무역허가, 수량조절의 관리, 지불방법의 결정 등을 관장한다. 오늘날 貿易許可의 개신에 관하여는 非政府機構인 韓國貿易協會에 위임하고 있다. 한편 재무부는豫置制度를 관리하고 연간 外換需給計劃을 수립하여 기 설정된 기준하에서 기본관세율을 결정한다.

2. 韓國의 農業利益과 輸入

(1) 韓國農民의 利益

오늘날 한국농업은 급격한 전환기에 놓여 있다. 경종부문의 경영규모는 아직도 소규모상태를 벗어나고 있지 못하는 반면 축산과 같은 일부 특정 생산부문은 專門化되어 가고 있으며 상대적으로 적은 수의 대기업가에 의한 대규모로 생산되기도 한다. 더구나 오늘날 대규모 생산자를 포함한 한국 농민들은 점점 조직화되어 가고 있는 추세이며 농민의 이익증진을 위하여 때로는 강력한 태도를 취하기도 하는 여러가지 단체에 가입하고 있다. 농민들이 가입하고 있는 중 요단체들 가운데는 농협, 독립적인 품목위주의 단체, 그리고 전국적인 농업 관련단체 등이 있다.

농업협동조합, 축산업협동조합, 그리고 수산업 협동조합 등의 한국 農協組織은 규모면에서 대규모이며 고도로 중앙집권적이며 영향력이 크

다. 이와 같은 협동조합들은 종합적인 서비스를 제공하고 중요한 농업정책을 펴는 데 일익을 담당하고 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 농협단체들은 행정부의 顧客, 또는 侍女의인 역할을 하는 것에 머물러 있을 뿐 국가정책결정과정에 독립된 영향력을 행사하지는 못하고 있다. 왜냐하면 이들은 모두 농림수산부에 의하여 설립되었기 때문이며 이를 조합들의 중앙회장은 모두 정부에 의하여 임명되어 있는바, 따라서 이를 모두는 정부를 따를 수밖에 없게 되어 있다.

미국의 농업이익집단이 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 基層民의 이익을 명확히 하고 그것을 입법과정에 반영시키는 것을 주요한 목적으로 하고 있는 것과는 달리 한국의 농업이익집단인 農協은 정부의 정책 프로그램을 실행하고 서비스의 전달업무를 맡고 있다. 여기에서 서비스의 전달업무에는 축산농가에 사료를 공급하고 수입농산물을 취급하며, 농민의 주요은행 및 금융기관으로서 역할을 하며, 한 걸음 더 나아가서는 경매시장과 중앙단위의 유통시장을 제공하고 농민훈련을 실시하는 것 등이 포함된다. 한편 農協이 맡고 있는 정부의 정책집행기능으로는 화학비료, 설비, 기타 생산자재를 공급하고 특별농촌개발기금과 축산발전기금을 관리·운영하는 것 등이 있다.

한국의 품목별 생산자 조직은 조직을 구성하고 있는 생산자의 경영규모와 전문화의 정도에 따라서 점차로 다양하게 분화·발전하고 있다. 기타 새로운 農民代表組織으로는 목초재배, 양계, 낙농, 양돈 등의 생산자를 포함하는 독립된 生產者組織과 農民關聯團體 등이 있다. 이를 생산자집단의 목표는 생산기술을 향상시키고 생산물의 품질을 개선하며 판매를 촉진하는데 두고

있는데, 특히 대규모이며 기술적으로 혁신적인 생산자들의 필요를 충족시키는 경향이 있다. 또한 이들 생산자 조직들은 농림수산부와는 “構造的으로” 독립되어 있기 때문에 농협보다는 보다 자유스럽게 對政府 政策建議를 할 수 있으며 때로는 농민의 시위를 돋기도 한다.

(2) 農業支持 및 示威政治

농민조직의 세번째 유형은 “支持그룹”이라고 불리는 조직들로서 시위정치의 핵을 이루고 있다. 이들 조직들 가운데 가장 활발하게 활동하고 있는 집단들은 全國가톨릭 農民회, 전국기독교 農民회, 전국가톨릭 부인회 등이다. 이들 조직들은 일반적으로 問題指向의이며 농민의 경제문제를 해결하기 위한 對政府壓力活動에 주력하고 있지만 “農民을 위한 民主回復”, “農民所得의 保障”, 그리고 “地方自治制의 實現” 등과 같은 이념적인 주장을 펴기도 한다. 1986년 한해 동안 이들 단체들은 農民負債, 농산물수매, 농산물수입, 水稅, 지방자치제 등에 관한 問題해결을 내걸고 20여회에 걸친 전국적인 규모의 시위를 벌인 바 있다. 또한 이들 단체들은 보다 효과적으로 농민을 동원할 수 있으며 그밖에 급진적인 學生集團, 宗教集團, 그리고 야당과도 쉽게 힘을 모을 수가 있다.

하나의 多元化된 사회 속에서 “葛藤을 社會化시키기를 원하는 사람들은 弱者”라고 샤프슈나이더(Schattschneider)가 간파한 바 있다. 갈등은 변화를 낳게 하는 강력한 수단이다. 왜냐하면 이것은 전염성이 있으며 여타의 다른 것에 의해서는 성립되기 어려운 不均衡을 초래할 수 있기 때문이다.

오늘날 한국의 정치는 시위정치라고 할 수 정도로 시위가 주종을 이루고 있으며 이같은 양상

은 농업정치에서도 마찬가지이다. 그동안의 경제발전 과정에서 상대적으로 소외되어 온 농민들은 오늘날 시위를 통한 정치적 위력을 깨닫기 시작하였으며 또한 이들은 급진주의적인 학생집단, 자유지식인, 그리고 종교적 지지자들에 의하여 지원받고 있다. 故 朴正熙 大統領의 행정부 하에서 농민은 “새마을 운동”을 통하여 농업 및 농촌하부구조를 개선함으로써 정권에 쉽게 통합・흡수될 수 있었다. 또한 당시 정부는 협동조직을 활용하여 식량자급을 가능케 한 綠色革命 을 성공적으로 이룩할 수가 있었다. 全斗煥 前 大統領의 행정부하에서의 사정은 달랐다. 즉 새마을 운동 중앙본부 중앙회장을 맡고 있었던 金大統領의 동생은 소入殖事業을 추진하였는데 이 때 농민에게는 入殖을 위한 소의 구입자금을 농협을 통하여 관대한 조건으로 응자를 해주었으나 비싼 값으로 수입된 소를 구입케 하였다. 그런데 이와 같은 임식사업으로 소의 공급이 급격하게 늘어나게 되자 소값이 폭락하게 되었고 많은 농민들이 과중한 부채와 분노를 안고 농촌을 떠나게 되는 결과를 초래하였다. 朴大統領과 全大統領의 집권시절 대단히 많은 수의 농민이 농촌의 저소득을 견디지 못하고 새로운 일자리를 찾아 농촌에서 대도시로 이동하였다. 그 결과 1960년에 전체 인구의 50%가 농업인구이던 것이 1983년에는 18.5%에 불과하였고 그나마 농촌에 남아있는 인구의 대다수는 高齡人口이다.

이와 같은 青壯年層의 離農으로 인한 젊은 노동력의 부족, 상대적으로 낮은 농업소득, 그리고 과중한 농가부채 등으로 인하여 농민들은 점차 투쟁적으로 되어가고 있다. 최근에 이의 한 예가 지난 2月에 여의도에서 열린 농민시위인데 이 시위를 통하여 1만 2천여명의 농민은 국회의사당에서 고추의 수매가 인상과 水稅撤廢를 요구

구하며 경찰과 유혈충돌을 벗었다.

V. 政策의 變化可能性

1990년대의 韓・美間의 通商關係는 무엇에 의하여 결정될 것인가? 美國側에서는 대통령과 의회간의 힘의 배분상에 따라서 통상정책의 성격도 결정될 것이다. 이와 같은 대통령과 의회간의 힘의 배분은 聯邦政府의 재정적자, 무역불균형, 외교정책의 목적, 그리고 종합농업법 등에 의하여 직・간접적으로 영향을 받을 것으로 보인다. 반면에 韓國側에서는 現 盧大統領政府의 정치적 안정과 경제성장의 정도에 따라 무역자유화의 속도가 결정될 것이다. 한국에 있어서 과거의 두 대통령은 경제성장을 통하여 국민들에게 자신들의 정치적 합법성을 인정받으려고 노력하여 온 반면 현정권은 주지하는 바와 같이 自由選舉를 통하여 그의 합법성을 얻었다. 그럼에도 불구하고 현정부가 경제문제의 개선없이 정치적 안정을 계속 유지할 수 있을 것인지는 아직 미지수로 남아 있다.

오늘날 通商政策에 대한 美議會의 기본적인 입장은 自由貿易(free trade)이 아니라 公正貿易(fair trade)으로 보복에 의하여 무역의 互惠性(reciprocity)을 추구하는 수퍼 301조의 제정이 한 예이다. 이같은 美議會 뒤에는 새로운 해외시장의 개척에 열을 올리는 특별이익집단, 수출기업, 그리고 미국의 무역상대국들이 불공정무역을 하고 있다고 느끼는 미국 국민이 떠받치고 있다.

향후 美議會가 美行政부와 미국의 무역상대국에 대하여 얼마나 압력을 가할 것인가는 다음의 두 가지 사실에 달려 있다. 첫째는 전체적인 무역불균형의 완화정도이고, 둘째로는 새로운

시장개방정책, 즉 수퍼 301조의 효력발휘정도이다. 연방정부의 재정적자도 마찬가지일 것이지만 오늘날 심각한 미국의 무역불균형 문제는 무역 그 자체에 의하여 야기되었다고 보기보다는巨視經濟學的인 복잡한 제요인에 의하여 초래된 것이라고 보아야 할 것이며 따라서 그 어떠한 단기적 처방도 효력을 발생시키기는 어려울 것이다. 이것이 의미하는 바는 오늘날의 미국의 재정적자와 무역불균형 문제는 적어도 단시일 내에 해결되기는 어려우며, 따라서互惠主義와雙務主義를 표방하고 있는 미 의회의 무역상대국에 대한 압력은 1990년대에도 계속 될 것이라는 점이다.

韓國側의 입장을 보면 오늘날 한국에서는 농촌경제를 획기적으로 발전시키는 것은 정치적으로나 경제적으로 시급한 과제로 남아 있다. 과거의 두 전직 대통령은 농업발전은 나중에 추진하고 그 대신 공업화를 우선하는 경제발전전략을 채택·추진한 결과 한국을 고도의 경제성장 시대로 이끌었으나 그와 같은 성장의 열매가 농민에게까지 공평하게 분배되지는 못하였다. 또한 이들前職의 두 정권은 정책결정 과정에서 농민들의 이익을 충분히 반영시키지 못했을 뿐만 아니라 그동안 농민과 농업관료들과의 사이도 소원하였던 것이다. 제4공화국과 5공화국(1961~1979년)은 농촌생활을 향상시킬 목적으로 새마을운동을 추진하였으나 이것은 진정한 하층농민의 이익을 증진하기 보다는 농민을 정권에 흡수하는데 이용되었다. 이같은 상황에서 쉽게 기대할 수 있는 바와 같이 농민은 과거 두 정권의 주요한 지지기반이 되어 왔었다.

그러나 오늘날盧大統領下에서는 자유선거로 인하여 이와 같은 전통적인 지지기반은 와해되어 가고 있으며 농민은 시위정치에 의하여公共

政策의 수립에 간여하면서 점점 더 그의 목소리를 크게 하고 있으며 저항적으로 되어 가고 있다.盧政府의 미래는 지금까지 연기되어 왔던農村經濟의發展여부에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.韓國農業은 농업소득, 생산기반, 그리고 기술 등의 면에서 아직도 취약성을 면치 못하고 있으며 幼稚產業에 머물러 있다. 이같은 농업여건하에서 성급한 수입자유화는 바로 농촌의 생계를 심각하게 위협할 것이며 이는 농민으로 하여금現盧政府로부터 정치적으로 멀어지게 할 것인데盧政府가 이를 감당해 내기는 힘들 것으로 보인다.盧大統領이 대외무역의 최고책임자인 것은 그의資產내지權限이면서 동시에 그 자신의政治的負擔이기도 하다. 국내 및 외국의 압력을 분산시킬 수 있는 미국의 대통령과는 달리 한국의 대통령은 그 스스로가 바늘방석에 놓여 있는 격으로 국내외의 압력에 대한 대응의 여지가 극히 제한되어 있다.

합리적으로 가정한다면 주어진 상황하에서 현 정부가 할 수 있는 것은 농민의 복지를 염두에 두고서 점진적으로 수입자유화를 추진하며 다른 한편으로는雙務의인 무역협상을 계속해 나가는 것이다. 그리고 동시에 현 정부는 농업에 대한外國의 관심을非農業部門으로 전환시켜 비농업부문에 관한 무역협상에 중점을 두려고 시도할 것이다. 결론적으로 한국이 미국과雙務協定을追求하고 非제로섬게임(non-zero sum-game)에 의하여 양국의 무역관계를 개선하는 것은 바로 국가의 경제이익과 직결되는 문제이다.

李載玉 * 옮김

* 研究委員.