

碩 士 學 位 論 文

戰 略 的 協 商 方 案 研 究

(A Study of Strategic Negotiation Plan)

-Two Level 게임을 중심으로-

國 防 大 學 校

國 防 管 理 大 學 院 國 防 管 理 專 攻

千 周 鶴

碩 士 學 位 論 文

戰 略 的 協 商 方 案 研 究

(A Study of Strategic Negotiation Plan)

-Two Level 게임을 중심으로-

指 導 柳 圭 烈 教 授

이 論 文 을 碩 士 學 位 論 文 으 로 提 出 함

2002年 12月 日

國 防 大 學 校

國 防 管 理 大 學 院 國 防 管 理 專 攻

千 周 鶴

千 周 鶴 의 碩士學位 論文을 認准함

指導教授\_\_\_\_\_ (印)

審査教授\_\_\_\_\_ (印)

審査教授\_\_\_\_\_ (印)

2002年 12月 日

國 防 大 學 校

# 要 約

본 연구는 정부의 대외협상과 국방분야에서의 협상사례를 양면게임이론의 원셋 개념을 적용, 협상사례의 분석과 양면게임이론 가설과 협상의 전략을 검증하여 양면게임의 유효성을 검증하고 이를 통하여 전략적 협상방안을 수립하는데 그 연구 목적을 두었다.

연구 방법은 양면게임의 이론 가설과 전략에 대해 살펴본 후 이를 통하여 정부의 대외 협상분야에서는 프랑스와 외규장각반환에 관한 협상사례를 프랑스의 뛰어난 협상전략을 살펴보았고, 한·중 마늘협상에서는 굴욕적인 협상을 할 수 밖에 없었던 요인을 살펴보았으며, 이에 대한 대응방안을 제시하였다.

국방 분야에서는 한·미 방위비 분담에 관한 사례를 통해 협상 당사자가 원셋이 서로 작을 때 이면보상을 통하여 원셋을 확대하는 전략을 알아보았고, FX사업 협상에서는 미국의 전통적인 안보위협 전술과 상호연계성이라는 미국의 압력에 대해 과거와는 다른 협상전략을 취함으로써 우리의 원셋을 축소하고 협상에서 많은 이익을 취할 수 있었는데 이를 양면게임에 의해 분석하였다.

본 논문은 총 5장으로 구성되었는데, 1장은 연구의 목적과 연구의 범위 및 방법 그리고 구성에 대해 살펴보았으며, 2장은 협상의 개념과 양면게임에 대해 고찰을 하였으며, 3장은 협상사례분석을 양면게임 이론의 원셋개념에 의해 분석하였으며, 4장은 양면게임 이론의 가설과 협상의 전략을 검증하여 양면게임의 협상에서 실효성을 검증하였고, 이를 통하여 양면게임 이론을 적용하여 전략적 협상방안을 제시하였고, 5장에서는 결론으로 맺었다.

이러한 연구과정을 거쳐 양면게임에서의 협상이란 국제차원(Level I)과 국내차원(Level II)으로 상호 연결되어 있으며, 국제차원의 협상은 외부협상, 국내차원의 협상은 내부협상의 성격을 가진다. 국제차원의 협상

은 상대국 협상대표들이 벌이는 외형적인 협상을 의미하고, 국내차원의 협상은 협상국 내부에서 협상과 관련된 방향을 결정하는 협상을 의미한다.

예를 들면, 국제차원의 협상이란 한국과 미국의 협상가들이 만나서 진행하는 협상을 의미하고, 국내차원의 협상이란 협상가들의 협상지침과 전략 그리고 입장을 결정해 주는 내부의견 조율과정을 의미한다. 그래서 협상을 제대로 이해하기 위해서는 이 양자간의 협상과정을 모두 이해할 필요가 있고, 그 중에서도 국내차원의 협상, 즉 내부협상에 대한 이해가 더욱 더 중요하다.

왜냐하면, 국제협상이란 협상당사국들의 내부협상에 의하여 정해진 협상의제에 대한 견해들을 당사국들을 대표하는 협상가가 서로 교환하는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 그러므로 협상의 방향을 결정하는 것은 일차적으로 외부협상이 아니라 사실상 내부협상이라고 할 수 있다. 내부협상력에 영향을 미치는 요인들은 압력단체, 여론, 언론, 행정부와 국회의 관계등이 있으며, 실례로 새만금 사업의 경우 시민단체와 NGO의 활동에 의해 사업자체가 무산의 위기에 처해 있다.

또한, 내부협상력을 강화시키기 위한 방안으로는 이해 관계인을 협상의 과정에 포함시키며, 협상에 비판적인 여론의 힘을 활용하고, 마스크는 국민 여론을 전달하는 수단인 동시에 협상 정보를 제공하여 여론을 유도할 수 있기 때문에 충분히 활용 해야하며, 협상의 지침 및 전략 수립시 제도적인 장치를 마련하여 협상담당자 또는 정책결정자의 원색을 축소하여 협상에 참여하는 방안 등을 제시하였다 .

하지만 협상의 최종결과는 내부협상과 관련된 힘(내부협상력)을 외부협상에서 어떻게 활용하느냐에 달려 있기 때문에 외부 협상에 임하는 협상담당자 및 정책결정자의 역할 또한 매우 중요한 사안이다. 이를 해결하기 위해서는 정부의 대외협상과 국방분야에서 협상에 참여하는 조직에 대해인적, 제도적 운영시스템이 대해 지속적으로 개선되어야 하겠다.

# < 目 次 >

第 1 章 序 論 .....	1
第 1 節 研究의 目的 .....	1
第 2 節 研究의 方法 및 範圍 .....	2
第 3 節 論文의 構成 .....	5
第 2 章 理論的 背景 .....	6
第 1 節 協商의 概念 .....	6
第 2 節 Two-level 게임 理論 .....	10
1. 國內 政策과 國際 政勢의 相好 聯關性 .....	10
2. 기존 理論의  접근상의 問題點 .....	13
3. 양면 게임의 세가지 假說 .....	16
4. 원샷의 決定要因과  국제 協商力 .....	19
第 3 章 協商 事例 分析 .....	24
第 1 節 政府의 對外 協商事例 .....	24
1. 外奎章閣 圖書返還 協商 .....	24
2. 韓·中 마늘협상 .....	29
第 2 節 國防 關聯 協商事例 .....	44
1. 韓·美 防衛費 協商 .....	44
2. FX事業 協商 .....	50

第 4 章 양면게임 適用에 관한 分析 .....	59
第 1 節 양면게임이론의 假說 分析 .....	59
第 2 節 양면게임이론의 協商戰略 分析 .....	66
第 3 節 戰略的 協商方案 .....	70
1. 協商力에 미치는 要因들 .....	72
2. 協商力 強化方案 .....	74
第 5 章 結 論 .....	79
<參 考 文 獻> .....	81

## < 表 目 次 >

<표 2-1> 양면게임 협상 전략 .....	23
<표 3-1> 중국산 마늘 수입현황 .....	30
<표 3-2> 마늘 가격추이 .....	31
<표 3-3> 셰이프가드 잠정조치 .....	32
<표 3-4> 셰이프가드 관세부과 .....	33
<표 3-5> 한 · 중 마늘협상 결과 .....	34
<표 3-6> 1988-2000년 한중무역통계 .....	38
<표 3-7> 방위비 분담 협상 경과 .....	45
<표 3-8> 한국의 방위비 분담 금액 .....	46
<표 4-1> 협상사례에 대한 양면게임 가설의 적용 .....	60
<표 4-2> 협상사례에 대한 양면게임 전략분석 .....	69

## < 그 립 目 次 >

<그림 2-1> 윈셋과 합의과정 .....	18
<그림 4-1> 협상의 과정 .....	71

# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 研究의 目的

21세기는 대외통상 능력이 국력을 결정하는 통상국가의 시대라고 말한다. 우리는 수출을 통해 경제성장을 추진해 왔으며, 우리와 같이 대외의존도가 높은 경제에서 통상협상 능력의 함양은 대단히 중요하다 하겠다.

또한 국방분야에서는 2002년도 국방비는 약 15조4천억에 이르며 정부재정의 16.7%를 차지하고 있고 그중 약 6조원이 조달본부를 통해 집행되고 있다.

민간 부분에서는 약탈당한 문화재를 다시 뺏긴 한·불 외규장각 도서반환 협상, 한국 어민의 생존권을 박탈한 한·일 어업협상, 혈값에 팔린 대우자동차 매각협상, 합의서 하나 제대로 만들지 못한 한·중 마늘협상 등은 최근 몇 년간 정부가 다른 나라와 진행한 중요한 협상 사례들이다. 우리는 국제간 협상에서 눈에 보이지 않는 작은 목적을 달성했을 지는 모르지만, 번번히 '참패했다'는 느낌을 갖지 않을 수 없다. 우리 정부는 국제간 협상에서 왜 제대로 된 협상을 하지 못하는 것일까?

협상은 단순히 주고받는 흥정의 게임이 아니라 협상에 참여하는 양 당사자가 협상의 대상에 대한 서로의 기대를 일치시켜 가는 과정이라는 것이다. 협상에서 우리가 원하는 목적을 달성하기 위해서는 뛰어난 외교가나 정치가뿐만 아니라 국민여론, 언론, 국회, 행정부, 협상 의제 관련 단체들의 다각적인 협조가 필요하다. 그럼에도 불구하고 우리는 협상에 앞서 여론이 냄비처럼 들끓고 이내 식어버리거나 제3자의 역할을 해야 할 정부가 압력단체에 끌려 다니며 압력단체들이 합의과정을 아예 무시하거나 정부를 상대로만 해결하려는 등 협상에서 많은 걸림돌이 되어왔다.

우리나라의 비합리적인 협상문화가 그대로 드러난 예는 한·불 외규장각 도서반환 협상이다. 지난 91년 서울대가 규장각 문제를 제기한 이후 7년간 끌어온 도서반환 협상을 분석해보면 프랑스는 뛰어난 협상력을 발휘한데 비해 우리나라는 계속해서 구걸협상을 하는 문제점을 노출

하고 있다.

예컨대 우리측은 ‘도서반환’이라는 협상의 목적 자체도 제대로 설정하지 않고 협상에 뛰어들었다면, 프랑스는 협상의 목적을 ‘반환’에서 ‘교환’으로 교묘하게 뒤바꾸는 협상력을 발휘했다. 뿐만 아니라 우리측은 고속전철사업자로 TGV를 선정하기 전에 외규장각 도서를 반환해야 한다는 시한설정을 해야했음에도 불구하고 최소한의 문서형태로도 남겨두지 못했다. 위의 협상 사례에서도 알 수 있듯이 “협상의 방향을 결정하는 것은 일차적으로 외부협상이 아니라 사실상 내부협상이다. 협상의 최종 결과는 내부 협상력을 외부협상에서 어떻게 활용하느냐에 달려 있다”.

따라서 우리가 내부 협상력을 강화하기 위해선 이해 관계인을 협상의 과정에 포함시키고, 협상에 비판적인 여론의 힘을 등에 업으며, 다시 협상할 수 있는 기회를 충분히 가지고, 합의를 통해 피해가 예상되는 부문에 대한 대응방안을 마련해야한다. 이를 위해 본 논문은 양면게임이론을 통해 민간과 국방분야의 최근 협상사례를 분석하고자 한다.

## 第 2 節 研究의 方法 및 範圍

양면게임이론은 국가의 국제협상이나 대외정책에 대한 기존의 이론들이 국내정책과 국제정세가 상호작용하고 있어 서로 영향을 받는다는 사실을 나타내지 못하고 있고, 설령 나타낸다 할지라도 어떻게 상호작용하는지에 대한 동적인 모습을 그려내지 못하기 때문에 일국의 중대한 이익을 평가름하는 국가 간의 국제협상이나 대외정책에 많은 도움을 주지 못한다는 점을 비판한다. 실제 국제협상이나 대외정책의 결정과 추진은 국내정책과 국제정세를 동시에 고려한 ‘양날의 과정(double-edged process)’을 거치고 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

---

1) Andrew. Moravcsik, "Introduction: Intergrating International and Theories of International Bargaining", In Double-Edged Diplomacy International Bargaining and Domestic Politics, by Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds. (Berkley, CA: California University Press, 1993), p. 17

이같은 점을 볼 때 퍼트남(Robert D, Putnam)을 효시로, 모라브릭(Moravcsik), 에반스(Peter B, Evans)등의 후속연구로 뒷받침된 양면게임이론은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 왜냐하면, 양면게임이론은 기존 이론의 문제점을 감안, 국내정책과 국제정세 양차원의 상호연관성에 초점을 맞추어 그 연계를 체계화한 하나의 일반이론의 성격을 가지고 있기 때문이다.<sup>2)</sup>

그러나 양면게임이론의 가설과 여러가지 개념군, 국제정세, 그리고 국제협상에 관한 분석은 아직 경험적 연구가 필요하다. 왜냐하면, 양면게임이론은 합의의 실패가 협상이전의 상태로 복귀 혹은 현상유지를 전제로 하고 있다는 점에서 힘 관계가 대등한 국가간의 협상을 고려하고 있고, 선진 산업국가의 경제이슈에 경험적 기반을 두고 있는 제한성을 지니고 있기 때문이다. 따라서 많은 학계에서는 이를 보완하고자 퍼트남의 초기 연구와는 달리 선진국과 개발도상국, 민주국가와 비 민주국가 그리고 적대국가의 안보이슈에 대한 경험적 연구<sup>3)</sup>가 이루어 졌다.

본 연구도 이와 같은 연장선에서 정부의 대외통상과 국방부분의 협상사태에 대해, 국제협상에 관한 기존의 연구가 주로 국내변수 또는 국제변수의 어느 한쪽 측면에 기울어져 있음을 감안하여, 경험적 사례로서 양 변수(국내, 국제)를 모두 고려한 양면게임이론을 통해 협상과정을 설명하고자 한다. 이러한 의미에서 본 연구는 리이프하트가 말한 이론 검증용 사례분석에 속한다고 할 수 있다<sup>4)</sup>.

---

2) 김태현·유석진·정진영 「외교와 정치-세계화시대의 국제협상 논리와 전략」 (서울: 오름출판사, 1998), pp. 15-21

3) 이 같은 경험적 연구의 일환으로서 대표적인 것은 1988년에서 1989년까지 미국 스탠포드 대학 Center for Advanced Study의 국내여건과 국제정세에 관한 프로젝트를 들 수 있다. 여기서 다루어진 사례는 먼저 안보이슈에 관한 것으로, 스탈린에서 고르바초프에 이르기까지 독일을 둘러싼 미국과 소련간의 협상에 관한 연구, 미국 미사일의 독일배치를 둘러싼 미국과 소련간의 협상에 관한 연구, 아랍-이스라엘 분쟁을 다룬 연구등이 있고 선진국과 개도국 혹은 강대국과 약소국의 협상과정을 다룬 것으로는 카터 행정부의 인권외교를 둘러싼 미국과 아르헨티나, 과테말라의 협상과정연구, IMF와 개발도상국간의 협상을 다룬 연구 등이 있다. 이외 경제이슈를 둘러싼 다수의 양자, 다자협상에 관한 경험적 연구를 포함하고 있다(Evans, Jacobson, and Putnam, 1993).

4) 이론 검증용 사례분석이란 기왕에 구축된 분석모형 혹은 가설의 적용 타당성과

양면게임이론은 국내정책과 국제정세의 상호연관성과 양 차원을 동시에 고려하는 정책결정자의 시각에서, 국제협상에 관한 이론화를 기술하고 있다. 논의의 편의를 위해 양면게임이론에서 먼저 국제협상과정을 두 가지 측면, 즉 국가간의 협상국면인 국제협상(level 1)과 국내의 비준과정을 거치는 국내비준(level 2)으로 나눈다. 여기서 국제협상은 국제적 행위주체, 즉 국가대표자<sup>5)</sup>간의 게임이며, 국내비준국면은 바로 국가대표자와 국내의 관련 이익집단 간의 게임이다. 양면에서 게임은 순차적으로가 아니라 동시에 진행된다는 점에 특히 주목할 필요가 있다.

그리고 윈셋(Win-set)이란 주어진 상황에서 국내의 비준을 얻을 수 있는 모든 1단계 합의의 집합으로 정의된다. 그런데 이러한 윈셋의 크기는 2단계 비준세력인 ‘국내 여러 집단(이익집단)의 이해 및 제휴관계’, ‘국내제도’, ‘국민여론’과 1단계 ‘정책 결정자(혹은 국가를 대표하는 협상담당자)의 협상전략’ 등에 의해 결정된다.<sup>6)</sup>

정부의 대외협상사례인 프랑스와의 외규장각 반환과 한·중 마늘협상을, 국방분야에서는 한·미 방위비 분담 협상, 그리고 FX사업 등의 협상사례에 대해 양면게임이론의 가설과 전략을 윈셋 개념을 가지고 분석하고 이를 통해 왜 우리는 협상에서 실패를 했고, 협상 상대방은 우리에게 어떤 전략을 사용하여 협상에 임하여는지 살펴보고 이에 대한 우리의 대응방안을 제시하고자 한다. 이에 따라 본 논문은 다음과 같은 장과 절로 구성되었다.

---

설명 능력을 새롭게 확인하기 위해 수행하는 사례분석을 의미한다. 즉 어떤 가설이 특정한 교차분석을 통해 잠정적 통칙으로 받아들여졌다 할 때, 이러한 통칙의 공간적, 시간적 적용범위를 확장시키거나 더욱 명백히 규정하기 위해 수행하는 사례분석을 의미한다.

5) Putnam은 국가간 협상에 임하는 국가 대표자는 정부수반(chief of government)과 협상담당자(negotiator)라고 말한다. 그런데, 정부수반은 결국, 최고결정자를 의미하므로 이후 부터는 정책결정자로 표기하였다

6) Robert. D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game," International Organization, 1988, p. 441

### 第 3 節 論文의 構成

전략적 협상방안의 연구를 위하여 본 논문은 총 5장으로 구성되었으며, 장별 구성은 다음과 같다.

제 1장은 서론으로 문제제기 및 연구목적, 연구범위 및 방법, 논문의 구성에 대해 소개하였다.

제 2장은 양면게임에 대한 일반적 고찰로써, 협상의 개념, 협상이론인 양면게임이론에 대한 국내정책과 국제정세의 상호연관성, 기존이론의 접근의 문제점등에 대해 살펴보고, 양면게임이론의 내용과 세 가지 가설, 원셋의 결정요인과 국제협상의 전략 등에 대하여 살펴보았다.

제 3장은 정부의 대외협상사례인 외규장각 도서반환과 한·중 마늘협상, 국방분야에서는 한·미 방위비 분담과 FX사업에 대해 양면게임의 이론을 적용 원셋 개념에 의하여 협상의 전략을 분석하였다.

제 4장은 전략적 협상방안으로써 양면게임이론의 가설과 협상의 전략 대하여 검증하였으며, 협상의 방향을 결정하는 것은 일차적으로 국내비준 측면 즉, 1단계협상에 영향을 미치는 요인과 강화방안을 제시하였다.

제 5장은 결론으로써, 본 논문에서 제시한 전략적 협상방안에 대한 논의를 정리 및 요약하였다.

## 第 2 章 理論的 背景

### 第 1 節 協商의 概念

다른 사회현상과 마찬가지로 협상(negotiation)은 모든 학문 분야에서 개별 학문의 속성, 접근방법의 상이함에 근거한 개념 정의가 독자적으로 이루어져 왔다. 즉, 사회심리학에서는 사회조직체라는 체제 메커니즘을 교란하는 일체의 현상을 갈등으로 파악하고 이러한 “갈등을 해소하는 갈등 주체간의 상호작용”으로 보는 시각이 있다.<sup>7)</sup>

또한 국제 정치학 분야에서는 주로 국가 간의 세력균형을 유지하기 위한 외교 수단의 일부로 국가 간의 세력균형을 유지하기 위한 외교 수단의 일부로 협상을 파악하는 경향이 지배적이다.<sup>8)</sup> 그리고 행정학에서는 조직의 갈등관리 측면에서 협상을 갈등해소 방안의 하나로 보고, 협상의 정의를 ‘갈등 당사자간의 상충되는 주장을 절충한 결정’이라고 보기도 한다.<sup>9)</sup>

그러나 이와 같이 협상개념이 학문 분야별로 다양성을 띠고는 있지만 협상이라는 현상이 결국 어떠한 형태로든 갈등 상황을 전제로 하고 그러한 갈등 상황을 순화 내지 해소하는 역동적인 과정이라는 점에서 개념의 공통점을 발견할 수 있다. 협상은 독립된 의사결정력을 소유한 협상 상대를 전제로 하는 ‘공동의사 결정 과정’이기 때문에 대안의 선택과정이 협상 주체간의 상호작용이라는 동태적(dynamic)인 성질을 띠게 된다.<sup>10)</sup>

이와 같은 협상을 구체적으로 정의 내리기는 어렵지만 공통된 점이 있다면 ‘의사결정과정(processes of decision making)’이라는 것이다. 의사결정과정이기 때문에 협상은 정태적이라기 보다는 동태적인 성질을 띠게 된다. 문제의 인식, 대안의 선택, 그리고 평가가 당사자에 따라 상

7) 김경동, 「현대의 사회학」 (서울 : 박영사, 1983), p. 62.

8) 조재관, 「국제정치학」 (서울 : 법문사, 1983), pp. 135-136.

9) 오성홍, 「조직이론」 (서울 : 박영사, 1983), p. 602.

10) 주용학, “협상이론에 관한 현대적 고찰” 「공공정책연구」 제13권, 1995, pp. 106-129

당히 다를 수도 있고 이러한 작업을 수행하는데 있어서도 의사를 표명하고 해석하는 형태에 전략적인 요소가 내재하기 마련이다.<sup>11)</sup> 의사결정은 가능한 여러 가지의 대안들 중에서 집행을 위해서 한 가지를 선택하는 일일 것이다. 그러나 이러한 의사결정은 어느 한 주체의 일방적인 것이 아니고 반드시 상대를 갖게 되는 다자간의 상호작용을 요소로 하는 사회, 정치적 과정(sociopolitical process)의 하나이다.<sup>12)</sup>

협의(俠義)의 협상이란, 묵시적인 흥정이나 갈등을 통제하는 여타의 행동들과는 구별되는 과정이다. 묵시적인 협상이 행위의 취지를 분명하게 말하지 않고서 서로의 의도를 파악해 가는 상호작용 과정이라 할 수 있지만, 좁은 의미의 협상은 상호 충돌되는 이익이 있는 상황에서 ‘공통되는 이익’을 배분하기 위하여 명시적으로 구체적인 제안을 교환하는 과정을 주요대상으로 한다.

이달곤<sup>13)</sup>은 이러한 명시적 대립(confrontation)을 좁은 의미의 협상으로 본다. 그리고 이러한 명시적 범주 바로 앞에 있는 것을 협상 행마(negotiation move)라고 하는데, 이는 상대방의 입장을 약화시키고 자신의 입장을 강화시켜 협상결과에 영향을 미치려는 암행적(暗行的)인 행마(行馬)와 수순들을 뜻한다. 넓은 의미의 협상은 이와 같은 일련의 협상 행마를 포함한 협상의 우회적 조치나 움직임의 의미한다. 그리고 이러한 협상본론과 관련하여 협상 테이블에 앉기 이전에 일어나는 협상을 위한 협상(negotiation on negotiation)과 사전협상(pre-negotiation)도 넓은

---

11) 전략(strategy)이라는 개념은 어느 한편의 행위가 상대방의 의도를 사전에 계산에 넣고, 이를 고려하면서 자신의 목적을 극대화 시키려는 계획을 말한다. (김형렬, 1992, pp, 2-3) 따라서 전략적인 사고란 명확하게 규명한 목적을 달성하기 위하여 관련자와의 변화될 상황을 경험적으로 고려한 행위이다. 그러한 고려는 한차례의 단순한 상대방의 행위만을 고려할 수도 있고 또 그러한 자신의 행위를 고려한 상대방의 행위를 한번 더 숙고하여 자신의 최종행위를 결정할 수도 있다. 이러한 전략적인 연구는 서술적일 수도 있고, 처방적일 수도 있는데 주로 게임이론이나 전략연구 등에서 논리적인 모델들을 응용하면서 연구되고 있다.

12) Alan. Coddin, 1966. "A Theory of the Bargaining Process : Comment Reply", American Economic Review, 56(3), pp. 522-533.

13) 이달곤, 「협상론」 (서울 : 박영사, 1995), p. 305.

의미의 협상에 해당하는 활동이다.

협상은 몇 가지의 핵심되는 구성요소를 가지고 있다. 이러한 요소들은 협상을 다른 현상과 구별하는 기준이 되기도 하고, 협상구조나 과정을 분석하여 처방적인 연구를 하는데 유용한 분석대상이 된다.

첫째, 둘이나 그 이상의 의사결정 주체 및 당사자를 요소로 갖는 것이 특징이다. 당사자가 개인이건, 집단이건, 조직이건, 그 내부의 역동적인 다양성에도 불구하고 둘 이상의 상호작용이 주요한 특징이다. 이와 관련시켜, 당사자들간의 관계가 자발적이며 대부분 일시적이라는 성질도 갖는다.

둘째, 상호간에 가치, 이해, 요구 등의 쟁점(issue)들이 집단적으로 선택되어야하는 성질을 갖는데, 보통 이해가 상반되지만 전체적으로 협상을 통하여 공동관심사를 해결하는 것이 당사자 모두에게 유리한 경우가 대부분이다. 이렇게 공통적이며 상반된 목적을 갖는 것이 협상을 제기하는 근거가 된다.

셋째, 당사자들의 협상결과는 상대방에 의존하는 결과의존(outcome dependence)이라는 성질을 갖는다. 협상관계는 자원의 분배와 교환을 통하여 형성되는데 그 자원은 경제적인 유형의 가치뿐만 아니라 자존심, 명예, 원칙, 신뢰, 대표성 등의 무형의 가치도 포함된다. 당사자가 협상 후 갖게 되는 가치의 합이 변하지 않는(zero-sum) 경우는 드문데 이는 상호 노력 여하에 달려있다.

넷째, 협상과정은 불완전한 정보속에서 동시적이며 순차적으로 상대의 입장을 탐색하는 상호 관련된 이동(mutual movement)을 그 요소로 하는 정보의존(information dependence)을 특징으로 한다. 따라서 상대방의 정보를 수집하고자 노력하고 자신과 관련된 정보는 통제하여 조절하게 된다.

마지막으로, 상호작용 과정에서 자신의 이해에 관한 정보를 통제하고, 상대방이 자신이 의도한 방향으로 관련된 가치를 평가하도록 유도하는 힘이 결과에 큰 영향을 주리라고 볼 수 있다.

힘 즉, 권력을 어떠한 자질(qualification)이나 관계(relation)로만 보지

않고 인과관계에 관련된 능력으로 파악하는 것이다.<sup>14)</sup> 어떤 상황에서, 어떤 자원을, 어떻게 사용하여 상대방으로 하여금 처음의 위치(position)에서 점점 자신의 위치로 움직이게 하는 과정을 예민하게 분석해 봄으로써 협상의 한 요소인 힘의 성격이 밝혀진다. 이와 관련된 개념이 협상력 혹은 교섭력이다.

협상이란 의도된 협상결과를 만들어 낼 수 있는 능력으로 얼마나 효과적으로 협상자원(negotiation resource)을 동원하여 협상목표에 연결시키는가를 지칭한다. 이러한 여러 가지 점을 고려해 볼 때, 협상이란 ‘공통의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정 당사자가 임의로 상반되는 가치를 주고 받는 교환을 통하여, 다른 형태의 행동결과보다 더 나은 결과를 가져오기 위하여 상호 전략적으로 취하는 과정’이라고 정의 할 수 있다.

본 논문의 사례연구를 통해 둘 이상의 의사결정자 당사자가 상호 전략적인 행동과정을 취했다고 할 수 있는데, 다음 제2절에서는 국제협상이론인 양면게임이론이 제시하고 있는 협상에 대해 살펴보고자 한다.

---

14) Zartman. I. Williams, “The 50% Solution New Haven” (Yale University Press, 1983), pp. 15-18.

## 第 2 節 Two-level게임 理論

국내 정책과 국제정세의 상호연관성은 아무리 강조해도 지나침이 없다고 본다. 2절에서는 이러한 양자의 상호연관성에 주목하여 국제협상에 관한 양면게임이론을 구체적으로 살펴보기로 하며, 이러한 양면 게임이론이 어떠한 현실적 변화와 이론적 문제점들을 감안하여 이론화되었는가를 살펴보고, 양면게임이론의 내용과 세 가지 핵심적인 가설이 도출되는 논리를 살펴본 다음, 양면게임이론이 제시하는 다양한 국제협상전략에 대해 논의할 것이다.

### 1. 국내정책과 국제정세의 상호연관성

국내정책과 국제정세는 어떤 식으로든 서로 얽혀져있다. 즉 국내정책과정은 국제정세의 맥락과 상황에 영향을 받거나 제약되지 않을 수 없으며, 반대로 국제정세와 각 국의 대외정책은 개별국가의 다양한 국내적 요소에 영향을 받거나 제약되지 않을 수 없다는 것이다.<sup>15)</sup>

이를테면, 우리에게 친숙한 한국전쟁 당시 미국의 정책 결정과정은 이러한 국내정책과 국제정세의 상호연관성을 보여 주는 좋은 예라 할 수 있다. 역사적으로, 미국의 대외정책은 의회의 초당파적 지지 하에 추진되는 경우가 많았다. 그러나 한국전쟁이 발발하자 공화당은 북한의 남침을 예견 못하고 소위 ‘애치슨라인’을 그어버린 민주당과 행정부의 실책을 맹렬히 비난함으로써, 선거를 앞둔 당시의 시점에서 유리한 고지를 점할 수 있다고 판단했다. 공화당 상원 원내 총무였던 위어리(Kenneth Wherry)의 원이 1950년 8월 7일, 애치슨(Dean Acheson) 국무장관의 사임을 요구하면서 시작된 공화당의원들의 공세는 태프트(Robert Taft), 반데버그(Arthur Vandenberg) 의원의 비난 연설을 시작으로, 다시 상원의 외교분과위원회소속 공화당의원 5명중 4명이 민주당 행정부의 아시아 정책

---

15) Moravcsik, 17.

을 비난하는 성명을 발표하기에 이르렀다. 한국에서의 전세가 역전되면서 민주당 행정부는 38선을 넘어 진군하라는 의회와 여론의 압력을 받게 되고, 그 결과 투르만(Harry Truman) 대통령은 9월 27일 맥아더(Douglas MacArthur)장군에게 38선을 넘도록 허가해 주었다.

당시 애치슨 국무장관은 중국의 참전 가능성을 고려하여 맥아더 장군의 공세일변도 정책을 수정해 줄 것을 요구해야 하는 행정적 책임을 지고 있었을 뿐만 아니라, 만약 중국과의 교전이 현실화 될 경우 이는 미국의 국가이익과 배치된다는 점을 정책에 반영시켜야만 했다. 그러나 군사문제에 대한 간섭이라는 비난의 소지가 있었고, 애치슨라인의 설정으로 비난의 대상이 되었던 그에게 보다 중요하게 간주되었던 국내적 고려(의회와 여론의 압력)로 인하여 국무부는 맥아더 장군의 정책에 제동을 걸 수 없었다.<sup>16)</sup>

국가 간의 치열한 흥정과정이라 할 수 있는 국제협상에 있어서는, 협상의 경험이 있는 사람이라면 누구나 알겠지만 협상의 과정이 상대국과의 협상에 국한된 것이 아니라, 자국의 국내 세력들과의 협상과정이 포함되기도 한다는 것이다.<sup>17)</sup> 이와 같은 국제협상의 국내, 국제의 이중적 성격과 이들의 상호 연관적 특성은 Putnam이 예로 들은 1978년의 본(Bohn) 정상회담에서도 잘 드러난다.<sup>18)</sup>

1970년대 중반 제 1차 오일쇼크 이후 서방세계는 침체 국면에 처해 있었는데, 본 정상회담에서 미국과 독일, 그리고 일본의 정상들은 각기 자국의 정책을 조정하여 경기침체에 공동으로 대응할 것을 내용으로 하는 포괄적 해결 방안에 합의하였다.

이러한 합의가 중요한 이유는 첫째, 합의가 없었더라면, 각국은 서로 다른 방향의 정책을 추진했을 것이라는 점과, 둘째 당시 합의가 가능했

---

16) Richard Ned. Lebow, "Between Peace and War: The Nature of Multilateral Trade Negotiation: The Nature of Crisis", Baltimore. The Jones Hopkins University Press, 1981, pp. 174-192.

17) 실제 도쿄라운드 무역협상에 참여했던 Strauss(1981)는 다음과 같이 말하기도 하였다. "내가 특별무역대표로 근무하는 동안 국내 산업계와 노동계를 막론한 국내 집단과 협상하며 보낸 시간은 외국 무역대표들과 협상하며 보낸 시간 못지 않게 많았다".

18) Putnam, 427-430.

던 유일한 이유는 비록 소수이기는 하나 경기부양에 대한 각국의 국내적 요구가 있었다는 점에 있었다. 합의가 있기 전 독일의 경우, 경기부양책의 전면적 실시는 일부 경제각료나 사민당 등의 주장에도 불구하고 재무성과 연립정부의 일부를 구성하고 있던 자유민주당이 반대하였고, 그리고 일본의 경우도 경기부양책의 실시는 일부 기업들의 연합이나 통산성, 경제 계획국, 그리고 자민당의 일부 위원들에 의해 선호되고 있었으나, 대장성과 재무성의 반대는 이를 지체시키는 것이었고, 마찬가지로 미국의 경우도 의회내 반대파들의 압력과 각 부처간 이견의 노출로 인해 유가 자율화 정책을 포함한 경기부양책을 추진하는데 상당한 어려움을 겪고 있었다.

그러나 각국의 정상들은 본에서의 국제적 정책리코 일본의 경우도 경기부양책의 실시는 일부 기업들의 연합이나 통산성, 경제 계획국, 그리고 자민당의 일부 위원들에 의해 선호되고 있었으나, 대장성과 재무성의 반대는 이를 지체시키는 것이었고, 마찬가지로 미국의 경우도 의회내 반대파들의 압력과 각 부처간 이견의 노출로 인해 유가자율화정책을 포함한 경기부양책을 추진 하는데 상당한 어려움을 겪고 있었다. 조정에 합의하여 이를 국내적 정책조정의 구실로 삼은바, 독일은 국내총생산의 1%에 해당하는 추가적 재정지출을, 일본은 7%의 경제성장률을 달성하기 위한 새로운 노력을, 그리고 미국은 1980년 말까지 국내유가의 규제 완화를 근간으로 하는 경기 부양책을 추진하였던 것이다. 결국 국제적 정책조정이 없었더라면 국내합의 자체가 불가능했다는 점에서 이러한 사례는 국내정책과 국제정세의 제 요인들이 맞물려 돌아간 대표적인 예라 할 수 있다.

더구나 최근의 몇 가지 현실적 변화는 이러한 상호연관성의 중요성을 한 층 더 부각시킨다고 할 수 있겠다.

먼저 냉전의 종식을 들 수 있다. 과거 반세기 동안 동서진영간의 이념적, 군사적, 정치적 반목과 대립은 주요 국제정치의 이슈를 군사, 안보분야로 한정시키는 경향이 있었고, 이에 각국의 정책 결정자는 국내적 압력요소를 차단하거나 어느 정도 극복하여 독자적인 대외정책을 추진할 수 있었다.

그러나 냉전의 종식은 상대적으로 경제이슈의 중요성을 부각시켰는바, 안보이슈에 비해 다양한 이해관계를 수반하는 경제이슈에 있어 국내적 요소의 고려는 이제 피할 수 없는 현실이 되어버렸다.<sup>19)</sup>

둘째, 전 세계적 수준에서 상호의존의 심화<sup>20)</sup>를 들 수 있다. 이러한 변화는 이미 여러 학자들에 의해서도 지적된바 있지만, 첫 번째 현실적 변화로 각 국가들은 냉전의 종식과 함께 더욱 가속화되고 심화되었다고 할 수 있겠다. 이제 국제정세의 이유로 일국의 국내정책을 조정한다든가, 반대로 일국의 국내적 이유로 국제정세를 조정해야할 필요성이 과거에 비해 엄청나게 증대했다.

셋째, 탈근대주의 시대에서 담론적 정책형성의 확대<sup>21)</sup>를 들 수 있다. 탈근대주의 시대에서의 정책형성이 정책결정자가 시민들이 원하는 바에 대해 좀더 신경을 쓴다는 의미이고, 또 일반인의 관심과 참여의 폭은 더욱 커질 수 밖에 없고, 더욱이 탈근대주의 시대는 세계화의 시대라는 점에서 탈근대주의 시대에서 국내정책과 국제정세의 연관성은 한 층 높아졌다고 할 수 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 국내정책과 국제정세의 상호연관성은 어제 오늘의 일이 아니다. 과거 수많은 국제정세의 현상들은 개별국가의 국내정책에 영향을 미쳐왔고, 동시에 개별국가의 국내정책은 대외정책에 영향을 주어 다양한 국제정세를 주도해왔다. 게다가 최근에 일어난 세가지의 현실적 변화는 이러한 상호연관성과 그 중요성을 증폭시켰다고 할 수 있겠다.

## 2. 기존 이론의 접근상 문제점

국내 정책과 국제 정세는 상호 긴밀히 연관되어 있을 뿐만 아니라, 이러한 관계는 점차 심화되어 가고 있다는 점은 전술한 바와 같다. 그러나 지금까지의 이론은 순전히 국내적인 분석이나 국제적인 분석이나 어느

---

19) 김태현·유석진·정진영, 15-21.

20) 양기웅, 「일본의 외교협상, 양면게임적 시각」 (서울 : 소화 출판사, 1998), p. 21.

21) 김형렬, "탈근대주의 관점에서 담론적 정책형성의 활용에 관한 고찰", 「사회과학논집」, 제28집: 1-33, 1997, pp. 9-22.

하나만을 설명의 주된 대상으로 삼아 국가 간의 협상을 설명해 왔고, 따라서 다양한 국제 정세에 내재되어 있는 국내 정책과 국제 정세의 상호 연관적 측면을 간과해 온 것이 사실이다.

모라브치크(Moravcsik)에 의하면, 이러한 이론적 접근은 결정적 설명 변수를 어디에 두느냐에 따라 크게 두 가지 방향으로 발전해 왔다.

첫째, 국제적 설명(international Explanation)이다. 국가를 단일하고 합리적인 행위자로 가정하여 이른바 ‘당구공 모델(billiard ball model)로도 알려진 이러한 접근 방법은 일찍이 투키디디에스(Thucydies)와 마키아벨리(Machiaveli)의 사상 체계까지도 거슬러 올라갈 수 있겠으나, 보다 최근의 노력인 왈츠(Kenneth N. Waltz)의 신 현실주의(neorealism)로 대표된다고 할 수 있다. 주지한 바와 같이, 왈츠에 의하면 전쟁과 평화와 같은 중요한 국제 정세는 정책 결정자의 개인적인 특성이나 일국의 내부적인 특성 여하에 따라 설명될 수 있는 것이 아니다.

그와 같은 협상은 이른바 ‘제3이미지(the third image)’라는 허용적(permissive) 요인에 의하여 설명될 수 있는바, 무정부 상태로 특징 지워지는 국제 체제의 구조적 특성, 즉 ‘전쟁을 막을 아무것도 없는’ 특성에 연유한다는 것이다.<sup>22)</sup> 이러한 국제 체제의 구조는 조직 원리, 단위들의 기능적 분화, 그리고 힘의 분포 상태로 정의 될 수 있으며, 개별 국가의 행위는 이러한 구조에서 연역되어 진다는 것이다. 따라서 무정부 상태에 처해 있는 국가들의 선호는 생존으로 단일하며, 국가의 대외 행위는 국제 체제에서 차지하는 상대적 위치의 여하에 따라 결정된다는 것이다.

둘째, 국내적 설명(domestic explanation)이다. 국제적 설명에서와 같이 국가를 단일하고 합리적인 행위자로 조망하기를 거부하는 이러한 접근방법은 개별국가의 대외적 행위와 국제 정세의 주요 설명 변수를 개별 국가의 국내 정책에서 찾는다. 이 같은 접근 방법은 칸트(Immanuel Kant)와 윌슨(Woodrow Wilson)등에 의해 발전해 왔고, 보다 최근에는

---

22) Kenneth, N. Waltz, "Man, The State, and War": A Theoretical Anaysis (N.Y : Columbia University Press, 1959), pp. 18-52.

Miller에 의해 다음과 같은 세 가지 부류로 나뉘어 발전되어 왔다.

먼저, 다원주의적 이론(pluralist theories)으로서, 이와 같은 이론적 접근은 국제 정세 현상의 주요 설명 변수로 국가 내부의 이익 집단들의 선호와 정당 체제를 든다. 국가 내부의 수많은 이익 집단들과 정당들은 그들의 이익에 따라 다양한 방법으로 정책결정 과정에 영향을 행사하며, 결국 일국의 대외정책은 이들의 선호와 정책결정 과정에 접근하는 상대적 능력의 여하에 따라 결정된다는 것이다.

다음으로 엘리트주의적 이론(elitist theories)으로서, 이 같은 이론적 접근은 정책 결정자의 개인적 특성을 중요한 설명 변수로 삼고, 정책 결정자의 인간성, 신념체제 및 인지 등에 관심을 갖는다. 정책 결정은 어떠한 과정을 거치던지 간에 최종적으로는 정책 결정자의 주관적인 판단에 의존하는 것이며, 이러한 의미에서 정책 결정자의 배경이나 인지적 정향, 심리적 스트레스 등은 일국의 대외정책을 좌우한다는 것이다.

마지막으로 제도적 이론(institution theories)으로서, 이러한 이론들은 주요한 설명변수로 국내 정책결정구조와 제도의 특징과 성격을 들고, 정책 부서간 경쟁과 흥정, 관료들의 타성, 그리고 사회전체의 정책 등을 관련짓는다.

이상에서와 같이 국가 간의 현상을 설명하는 이론은 국제적 설명과 국내적 설명 두 가지 방향으로 발전해 왔고, 국내적 설명은 다시 세 가지 하위 부류로 발전하여 지금에 이르고 있다. 그러나 이러한 이론은 모라브치크(Moravcsik)에 의하면 몇 가지 문제점을 갖고 있다고 할 수 있다.

첫째, 주요한 설명 변수의 우선성에 관한 문제이다. 기존의 이론은 단지 자의적 판단으로 체계 차원과 국내 차원의 변수를 구분한 것으로서 이 양차원의 경험적 측면을 무시하고 있다. 사실 일국의 대외정책을 결정하는데 있어 정책 결정자는 양차원을 모두, 그것도 동시에 고려한다는 것이다. 다시 말해 설명 변수의 우선순위 문제는 자의적 판단의 문제가 아니라 경험적 문제라는 것이다.

둘째, 첫 번째 문제의 자연스런 결과로서, 체계차원의 변수에 우선성을 두고 있는 국제적 설명은 국가를 단일하고 합리적인 행위자로 가정

함으로써 국가마다 상이한 국내적 요소에 의한 선호와 다양한 사회적 자원의 동원능력 등을 무시하는 결과를 초래하게 되었다.

셋째, 마찬가지로 국내 차원의 변수에 우선성을 두는 국내적 설명은 그 변수의 다양함과 제한성으로 인해 기껏해야 국제적 설명이 다루지 못한 잔차(residuals)만을 설명하는데 그치고 있다. 그 결과 이러한 설명은 엄밀한 이론화를 외면한 채, 그때그때 나타나는 변격(anomalies)을 설명하기 위한 암시적, 사후적 가설만을 양산하는 결과를 초래하였던 것이다.

따라서 기존의 이론의 이러한 문제점들은 국제적 설명과 국내적 설명의 통합을 절실히 필요로 한다고 하겠다. 더구나 앞에서 설명한 바와 같이 국제 정세의 상호 연관적 측면은 오늘날 더욱 심화되고 부각된다고 할 수 있다. 실제 일 국의 대외정책과 국제협상을 포함한 국제 정세는 국내 정책과 국제정세의 요소를 동시에 고려한 양날의 과정(double-edged process)을 거치고 있으며, 이를 설명하는 이론도 이 같은 과정에 주목하지 않으면 안된다.<sup>23)</sup> 모라브치크(Moravcsik)의 표현을 빌자면, 이제 국제적 설명과 국내적 설명의 통합은 그 여부가 문제가 되는 것이 아니라 ‘어떻게’ 통합해야 하는가 하는 문제인 것이다.

### 3. 양면게임이론의 내용과 세 가지 가설

국내정책과 국제정세의 상호연관성은 아무리 강조해도 지나침이 없다 하겠다. 그러나 전술한 바와 같이 국가간의 현상을 설명하는 이론은 개별 국가의 대외정책과 변화양상, 국가 간 관계에서만 찾거나 혹은 국내적 요소에서만 찾는 부분균형분석(partial-equilibrium analysis)에 머물러 왔다.

게다가 이 같은 이론들이 실제 국제협상에 임하는 정책 결정자에게 얼마나 도움이 되는 지도 항상 의문시 되어왔다. 왜냐하면, 정책 결정자는 항상 국내적 요소와 국제적 요소를 모두, 그것도 동시에 고려하여 정

---

23) Peter. B. Evans, "Building an Iterative Approach to International and Domestic Politics: Reflection and Projection", In Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, by Evans, Peter B., (CA: California University Press, 1993), p. 397.

책을 결정하고 추진하기 때문이다.

양면게임이론은 기존의 이러한 문제점을 감안, 국내적 차원과 국제적 차원의 요소들을 동시에 고려하는 정책결정자의 시각에서 이론화를 시도하고 있다. 앞서 밝혔듯이 양면게임이론에서는 국제협상과정을 두 가지 국면, 즉 국제협상의 측면(level I)과 국내비준 측면(level II)으로 나눈다.

국제협상의 측면은 국가를 대표하는 정책 결정자(협상담당자)간의 잠정적이고 구체적인 합의를 위해 협상을 벌이는 것이고, 국내비준 측면은 합의가 되었거나, 또는 합의가 될 것이라고 예상되는 사안에 대한 공식적, 비공식적 국내비준과정을 거치는 것을 말한다. 그러나 이러한 구분은 논의 전개를 위한 편의상 구분이라는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 실제로는 기대효과가 중요한데 협상담당자 혹은 정책 결정자들은 협상과정에서 상대국과의 관계뿐만 아니라 협상결과에 대한 자국의 국내적 반향을 고려하면서 국제협상과정에 임한다는 것이다.

이어 가설의 도출을 위해 모든 국가는 나름대로의 윈셋(win-set)을 가지고 있다고 가정을 하는 바, 여기서 윈셋이란 전술한바와 같이 ‘주어진 상황에서 국내적으로 공식적 혹은 비공식적 비준을 받을 수 있는 모든 1단계 합의의 집합’이라고 정의되며, 이러한 윈셋의 크기는 2단계 ‘국내 여러 집단(이익집단)의 이해 및 제휴관계’, ‘국민여론’, ‘1단계 정책결정자의 협상전략’ 등에 의해 결정된다는 점은 전술한 바와 같다.<sup>24)</sup> 이와

---

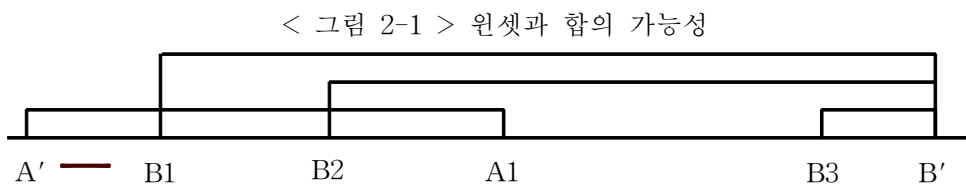
24) 윈셋의 개념에서 보여지듯이, Putnam의 2단계 게임이론에서 ‘비준(ratification)’은 양 차원을 잇는 핵심적인 이론적 연결고리이다. 즉, 어떠한 국제협상(level I)의 합의 사항도 결국은 국내비준국면(level II)에서 비준을 받아야 한다는 사실은 정책 결정자가 양 차원을 동시에 고려하지 않을 수 없다는 현실을 반영하는 것이다. 이를테면, 미국과 이란의 인질 협상의 경우, 이들 국가의 정책 결정자가 무기와 인질의 상호교환을 원하지만, 이러한 협상과정이 공개되어 비준을 받아야하는 상황에 이르자 양국의 협상은 결렬되고 말았다. 또한, 이 같은 비준과정이 반드시 민주적인 과정일 필요는 없다. 즉, 민주국가에서의 헌법상 절차에 따르는 의회의 비준과정 이외에도 비민주적 국가에서 보이는 종교적, 문화적, 형식적 비준과정 등도 이에 포함된다. 이것이 의미하는 바는 비준에 필요한 표를 쟁다는 의미에서 온갖 종류의 정치권력도 어떤 공통분모로 집약될 수 있다는 것이다(Putnam, 1988, pp. 436-437).

같은 가정에서 도출되는 가설은 다음 세 가지이다.

첫째, 다른 조건이 같다면, “원셋이 클수록 국제협상국면에서의 합의 가능성도 높아진다”는 점이다. 어떠한 합의든 성공하려면 그것이 각 당사국의 원셋이 포함되어 있어야 한다. 즉 각 당사국의 원셋이 일치하는 부분이 있어야만 합의가 가능하다는 것이다. 따라서 각 당사국의 원셋이 클수록 각국이 수용할 수 있는 합의의 범위가 커지며, 이는 원셋이 서로 일치하여 합의의 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 반대로 원셋이 작을수록 합의의 실패 가능성이 높아진다. 원셋이 작다는 것은 그만큼 국내의 제요인으로 인하여 수용할 수 있는 합의의 범위가 작다는 것이며, 협상 당사국들이 모두 수용할 수 있는 합의는 불가능해진다는 것이다.

둘째, “원셋의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정한다”는 점이다. 즉 원셋의 크기가 작은 측이 그렇지 않은 측 보다 유리한 협상결과를 가져온다는 것이다. “나는 당신의 제안을 받아들이고 싶지만 국내에서도 그것을 받아들이게 할 자신이 도저히 없다”라는 말처럼 국내적 합의는 협상을 하면서 가장 먼저 하는 일이라고 할 수 있다. 반대로 원셋의 크기가 크다고 상대방에게 알려질 경우 원셋이 큰 측은 그렇지 않은 측에 끌려다닐 가능성이 큰 것이다.

이러한 논리는 일찍이 쉘링이 주목하던 것이다. 쉘링은 협상력은 자기 자신을 구속하는 힘이라 정의하고 협상자가 법률적인 제약이나 돌이킬 수 없는 ‘자기언질주기(self-commitment)’로 자신의 권한과 재량권을 축소할 때, 보다 유리한 협상결과를 도출할 수 있다고 하였던 것이다. <그림 2-1 >을 살펴보면 위의 내용을 보다 잘 이해할 수 있다.



자료 : 정상국, “국제통상협상론”, 1999, p, 75.

A와 B는 협상자이며 A'와 B'는 협상자 A와 B가 갖는 협상 선택지의 최대 집합이며, A1과 B1은 A와 B의 최소 협상결과를 뜻한다. 또한  $A \leftrightarrow A1$ ,  $B \leftrightarrow B1$ 은 각자 국내에서 비준 가능한 협상 선택지의 집합, 즉 원셋이다. A1, B2의 사이에서는 협상자가 상대와 어떻게 합의해도 양국의 국내에서는 비준이 가능하다. 만약 B의 원셋이 축소되어 B2를 협상안으로 제시할 경우에도 합의는 이루어진다. 그러나 B가 자신의 이익을 더욱 증대시키려고 B3를 협상안으로 제시할 경우에는 양측의 원셋에 교집합이 존재하지 않으므로 합의는 불가능하게 된다. 경우에 따라 협상자 A와 B는 자신의 원셋이 작다는 사실을 이와 같은 게임에서 협상에 유리하게 이끄는 조건으로 이용하기도 한다. 하지만 너무 작은 원셋은 비자발적 협정 불이행의 가능성이 높이기 때문에 오히려 상대방에게 이면 보상을 해야 한다는 문제를 발생시키기도 한다.

세 번째 가설은 앞서 언급한 즉, 정책 결정자(협상담당자)는 협상과정에서 상대국과 자국의 요소를 동시에 고려한다는 측면에서 “국가 간의 협상은 국제협상과 국내비준이 상호작용하며 이루어진다”는 것이다.

#### 4. 원셋의 결정요인과 국제협상전략

전술한 바와 같이, 양면게임이론에서 국제협상의 성공 가능성과 이에 따른 이득의 분배는 원셋의 크기에 의해 결정된다. 그리고 이를 바탕으로 세 가지 가설을 세워 이를 검증하고자 한다. 그리고 원셋은 주어진 상황에서 국내적으로 공식, 비공식적으로 비준을 받을 수 있는 모든 1단계 합의의 집합으로 정의되며, 이것의 크기는 국내비준 측면에서 비준세력인 이익집단, 국민여론과 1단계에서의 정책 결정자(협상담당자)의 협상전략에 의해 크기가 결정된다는 점 역시 앞서 밝힌바와 같다. 이러한 변수들이 원셋의 크기에 영향을 준다는 점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>25)</sup>

국내 이익집단들은 국제협상의 결과에 대해서 일정한 선호를 가지고

---

25) Putnam, 441-448.

있을 것이다. 즉 협상이 국제협상에서 협상에 성공할 경우 합의의 구체적 내용이나 조항에 관해 다양한 이해관계가 있을 것이고, 또한 협상이 실패할 경우도 합의의 결렬에 따른 다양한 이해관계가 있을 것이다.

이러한 선호와 그 분포형태는 정책 결정자에게 중요한 전략적 준거점이 될 수 있는데, 만약 국제협상에 대하여 지지를 보내는 온건한 이들이 국내 이익집단의 대부분을 차지한다면, 정책 결정자는 이들과 연합함으로써 자국의 원샷을 확장시켜 합의의 가능성을 높일 수 있다. 반대로 국제협상에 대하여 부정적인 견해를 보이는 강경파가 국내 이익집단의 대부분을 차지한다면, 정책 결정자는 이들과 연합함으로써 자국의 원샷을 축소시켜 협상력을 제고할 수 있다.

즉, 정책 결정자는 자신의 지지연합의 고정비용과 변경비용을 고려하면서 국내 여러 이익집단의 분포와 선호에 따라 자국의 원샷을 축소하거나 확대할 수 있으며 동시에 정책결정자의 전략을 조건짓는다고 할 수 있다.

원샷의 결정요인 중 국민여론은 대체로 언론에 의해 표현된다고 할 수 있으므로 어떠한 협상 사안에 대해 얼마나 많이 언급하고 있는가 하는 것은 이러한 협상 사안에 대해 국민의 관심 정도를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 국민의 관심이 지대할 경우 국내비준에 임하는 정책 결정자는 국민의 관심을 반영하여 작은 원샷을 가지게 되며, 반대로 관심이 적을 경우에는 큰 원샷을 가지게 될 것이다.

마지막으로 원샷의 크기는 국제협상 면에서의 정책 결정자(협상담당자)의 협상전략에 달려 있다는 점에 있어, 협상결과와 정책결정자의 협상전략은 자국과 상대국의 원샷 크기에 영향을 주어 이를 조작할 수 있다.

이러한 원샷을 조작하는 정책결정자의 정책과 전략은 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

자국의 원샷의 크기를 축소하는 방법으로 이슈를 정치 쟁점화하여 국내적인 여론의 흐름을 강경한 쪽으로 끌고 가거나 국내 여론의 분열을 유도하는 방법이다. 이러한 전략은 ‘자기 손목 잡히기(tying hands)’라고 말한다. 그러나 손목을 잡히는 것은 곧 교섭 담당자의 유연성이나 독

---

26) Moravcsik, 20-23.

자성을 제한하는 결과를 가져오기 때문에 이 같은 전략은 그 논리적 설득력에도 불구하고 별로 시도되지 않고 있다.

때때로 국가 지도자들은 국내 집단들의 집단 이기주의적인 압력에서 벗어나 보다 거시적인 입장에서 국가 이익을 추구할 필요가 있기 때문에 원셋의 축소만이 좋은 것은 아니다. 오히려 자국의 원셋을 확대하고 교섭 담당자의 재량권을 확대하는 것이 국가 이익을 위하여 바람직한 경우도 있기 때문이다. 이러한 필요를 위해서 쓰일 수 있는 것은 협상 결과에 따른 이득을 재분배하는 ‘이면보상(side-payment)’이나 문제의 성격을 ‘국가 안보에 중대한’ 것이라는 식으로 새로이 정의하는 것 등이 있다.<sup>27)</sup> 이처럼 자국의 원셋을 확대하는 것을 ‘고삐 늦추기(cutting slack)’ 라고 부른다.

양면게임의 논리에서는 협상의 담당자가 권한 내에서 간접적으로 상대의 원셋을 조작할 수 있는 여지가 있는데 주로 이슈의 연계를 통해 이슈의 구조 자체를 바꾸는 것이다. 이슈를 연계시킬 때 협상 담당자는 ‘새로운 협상카드’를 얻게 되고 또한 ‘단일 이슈에서는 불가능한 양보’를 얻어 낼 수 있다.

이점과 관련하여 Putnam은 국내적인 반대로 비준을 얻을 수 없는 두 가지의 이슈가 연계될 때 두 가지 모두 비준이 가능해지는 이른바 ‘상승적 연계(synergistic linkage)’의 개념을 발표했다.<sup>28)</sup> 둘 이상의 이슈가 연계될 경우 국내적 집단간의 이해관계가 변하고 그들 간의 영향력의 균형이 바뀌므로써 원래 가능하지 않았던 협상의 결과가 국내적으로 수락되고 비준될 수도 있다는 것이다. 이슈의 연계는 결국 당초의 협상 이슈에서의 양보를 얻기 위해 다른 이슈에서 일정한 양보를 하는 것을 의미한다. 이 같이 양보를 극소화 하면서도 필요한 이득을 얻기 위해서는

---

27) Friman, Richard M.: "Side-payment versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiation" International Organization, 1993, p. 47.

28) Putnam, 441-448.

상대방의 국내 집단 중 영향력의 균형을 반전시키기 위해 필요한 최소의 집단을 표적으로 삼아 그들을 설득시킬 수 있는 이슈와 연계를 시켜야 한다는 것이다.

상대국내 집단에 직접 호소하여 협상 이슈에 대한 기대나 그 이슈의 이미지를 바꿈으로써 상대의 원셋을 확대하는 방법도 가능하다. 이를 ‘메아리(reverberation)’ 전략이라고 부를 수 있다.

이처럼 상대국의 원셋을 확대하기 위한 전략은 상대국 교섭 당사자 ‘고삐를 늦추고자’ 하는 의도가 있을 때 가능하다. 이는 결국 교섭 담당자간의 ‘담합(collusion)’을 의미하는 것으로 이는 zero-sum적인 분배 게임만을 염두에 둔 전통적 교섭 이론에서는 찾아볼 수 없는 개념이다. 양면게임에 있어서 국내적 집단은 단순히 정부 정책의 대상만이 아니라 정책결정 과정에 영향을 주는 행위 주체로 간주되기 때문에 이들의 행위 또한 이론의 일부로 간주될 수 있다는 것이다. 이들이 적어도 부분적인 행위 주체라면 이들의 행위 영역을 굳이 국내의 정책 결정 과정에도 적극적으로 영향을 미칠 수 있는 방법을 고려하는 것이 마땅하다.

크게 나누어 초국가적 로비는 그 대상에 따라 외국의 정책결정 과정에 브로커 등을 통하거나 현지 법률고문 등의 자문을 통해 직접 영향을 주는 방법과 공동의 이해관계를 가지 외국의 국내 집단과의 제휴를 통해 간접적인 영향을 미치는 방법이 있다.

이상의 논의는 <표 2-1>에 요약되어 있다

< 표 2-1 > 양면게임 협상 전략

행위주체	행위객체	전략의종류	전략의 목표
정부	자국민/ 개인/ 집단	손목잡히기	국내 강경파에 대한 공개적 약속을 통해 자국의 원색을 축소, 협상력의 제고를 노림
		정치쟁점화	사안을 정치쟁점화하여 비활성 집단을 활성화 하여 세력간의 균형을 변경시킴으로써 타국의 원색을 확대, 상대적 협상력의 제고를 노림
		고삐늦추기	뒷거래를 통하거나 사안의 성격을 새로이 정의하여 원색을 확대함으로써 정책자율성을 제고함.
	외국내/ 개인/ 집단	표적 이슈 연계	사안을 연계시킴으로써 타국의 비 활성화 집단을 활성화하여 세력간의 균형을 변경시킴으로써 타국의 원색을 확대, 상대적 협상력의 제고를 노림.
		메아리	사안의 일반적 이미지의 변화를 통하여 상대국의 원색을 확대, 상대적 협상력의 제고를 노림.
	외국정부	정부간 담합	정치적 자산을 상호교환, 각자 원색의 확대를 통하여 합의를 용이하게 함.
국내 개인/ 집단	외국정부	초국가적 로비	외국의 정책결정자의 정책 선호의 변경을 통하여 정책의 변경을 꾀함.
	외국내 개인/ 집단	초국가적 제휴	비 정부간 차원에서의 제휴를 통해 상대국의 원색을 확대하고 나아가 국가차원의 협상력의 제고를 꾀함.

자료 : 김태현 · 유석진 · 정진영, 96.

## 第 3 章 協 商 事 例 分 析

협상이론으로서의 양면 게임이론은 주로 어떻게 자국 혹은 상대국의 윈셋을 조작하여 협상력을 높일 수 있는가에 관한 것이다. 협상에서 다른 조건이 같다면 자국의 윈셋이 작을수록 협상력은 높아지는데 이는 자국에 비해 상대국이 양보할 여지가 많기 때문이다. 따라서 교섭담당자는 때로 고의적으로 자국의 윈셋을 축소하고 국내 정치적 조치를 취할 수도 있다.

이 경우 상대국 국내의 개인이나 집단이 정책적 행위의 표적이 될 수 있는데, 이는 협상 상대국의 개인이나 집단과의 전략적 제휴를 통하여 상대국의 윈셋을 바꿀 수 있기 때문이다. 이하 절에서는 이러한 협상이론으로서의 양면게임을 이용한 실제 사례를 분석하고자 한다. 정부의 대외협상 분야에서는 프랑스와의 외규장각 도서반환과 한·중 마늘협상을 국방분야에서는 한·미 방위비 분담과 FX사업 협상에 관해서 협상 당사국의 협상 전략을 양면게임을 적용하여 합의 과정을 분석하고, 어떠한 조건이 협상에 영향을 주었으며, 우리는 어떠한 협상전략을 수립하여 이에 대응하였는지 살펴보고자 한다.

### 第 1 節 政 府 的 對 外 協 商 事 例

#### 1. 외규장각 도서반환 협상

##### 가. 협상의 배경<sup>29)</sup>

1991년 서울대 규장각 측은 규장각 도서를 관리하면서 강화도 외규장각에 있던 도서들이 병인양요 때 대량 불타고 일부는 프랑스로 반출된

---

29) 김기홍, 「한국인은 왜 협상에서 지는가」 (서울 : 굿인포메이션, 2002), pp. 354-357.

사실을 확인하고, 프랑스 정부를 상대로 외규장각 도서의 반환을 요청하였다. 당시 규장각 관장이었던 서울대 이태진 교수는 “당시의 만행을 지휘한 로즈 제독의 편지를 통해 확인했기 때문에 반환을 요청한 것”이라고 말하였다. 이 요청은 당연히 우리의 외무부를 통해서 이루어질 수밖에 없었고, 이에 외무부는 1992년 2월부터 프랑스 외무부와 접촉을 시작하였다. 그리하여 1992년 7월에는 반환 대상인 고문서의 목록을 전달하는 등 외교경로를 통한 구체적이고 공식적인 반환 요청이 시작되었다.

이러한 반환요청은 당시 우리의 고속철 사업자 선정과 맞물리면서 복잡한 양상을 띠기 시작하였는데, 이는 프랑스의 TGV가 한국의 고속전철 사업자로 선정되기 위하여 당시 한국이 제기한 외규장각 도서 반환 요구에 대해 긍정적인 태도를 보이기 시작했기 때문이다. 도서 반환요구는 1993년 9월 서울에서 개최된 한·불 정상회담에서 프랑스의 미테랑 대통령은 외규장각 도서의 반환을 원칙적으로 합의 한 후 급속하게 진행되었다.

## 나. 협상 결과

2001년 7월 30일 한국 측의 민간전문가 대표는 프랑스와 총 7개항의 공동 합의문에 서명하였는데, 그 내용을 살펴보면, 1-3조에서는 등가교환의 원칙을 확정하고, 4-7조에서는 실사와 그 방식을 결정하였다. 여기서, 등가교환이란 프랑스에 있는 유일본 어람용 의궤<sup>30)</sup>를 ‘영구임대’의 형태로 들어오고 국내에 복사본이 존재하는 도서들을 주기적으로 대체하면서 임대한다는 것이다. 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

프랑스 국립박물관 소장의 어람용 의궤는 국내에 복 본이 있는 미 어람용 위궤를 대여하고, 프랑스에만 있는 유일본에 대해서는 같은 시기(1630~1875년)에 만들어진 비 어람용 의궤 중에서 한국에 복 본이 여러개 있는 것을 상호대여하며, 297권의 의궤는 한국 전문가들이 파리에

---

30) 조선왕조 당시 왕실이나 국가의 유공자에 대한 포상 등의 사실을 정리한 기록과 국왕의 책봉과 왕실의 결혼 및 장례 등과 같은 국가와 왕실의 행사가 기록되었어있다.

와서 편리하고 필요한 시간만큼 실사와 프랑스 소장 외규장각 도서에 대한 상세한 조사를 하기로 합의하였다. 이 합의사항의 가장 큰 특징은 이것은 교환이지 반환으로 볼 수 없다는 것이다.

## 다. 양면 게임이론에 의한 분석

### (1) 프랑스의 뛰어난 협상전략

프랑스는 외규장각 도서의 반환이라는 제안을 함으로써 TGV의 한국 시장진출에 유리한 분위기를 만드는 데 성공했다. 이는 협상전략에 있어서 일종의 ‘연계(linkage)’에 해당된다. 즉 도서반환과 고속전철을 연계시킴으로써 단기적으로 한국의 TGV 선정이라는 가시적 결과를 만들어 낼 수 있었다. 다시 말해 프랑스가 애초에 염두에 둔 것은 도서의 반환이 아니라 TGV의 한국 진출이었고, 따라서 도서반환이라는 애드벌런을 따옴으로써 소기의 성과를 거둘 수 있었다는 것이다. 한국은 그 진의도 모른 채 덩달아 프랑스를 따라간 꼴이 되고 말았다.

프랑스는 미테랑 대통령의 ‘반환’이라는 발언을 7년이라는 시간을 배경으로 ‘교환’으로 재해석하는 데 성공하였다. 이는 미테랑 대통령의 진의가 무엇이었는지는 불확실하지만, 한국 측이 사실상 ‘반환’으로 받아들인 프랑스 대통령의 발언을 몇 가지 전략적 행위를 취함으로써 ‘교환’으로 변경하는데 성공했다는 것이다.

이런 변경에 가장 크게 공헌한 것은 프랑스 국립도서관 사서들의 일관된 반대이다. 1993년 미테랑 대통령이 김영삼 대통령과 정상회담을 할 당시 미테랑 대통령은 한국에 대한 외규장각 도서반환을 약속한 뒤 “우선 상징적으로 외규장각 도서 두 권이 한국에 도착 할 것”이라고 밝힌 바 있는데 실제로는 한 권만 반환되고 말았다. 그 이유는 미테랑 대통령이 반환약속이 있는 뒤 ‘파리 국립도서관의 담당사서 2명이 결사적으로 반환 예정도서를 내놓지 않겠다며 울음을 터뜨린 뒤 끝내 사표를 던진’ 일이 발생했다. 나중에는 미테랑 대통령마저 이 사서들의 반대 때문에

‘약속’이 제대로 지켜지지 않고 있다는 말을 하기에 이르렀고, 협상의 관점에서 보자면 프랑스는 내부협상을 핑계로 외부협상에서 자신의 입장을 바꾸는데 성공했다는 것이다.

그 다음 이러한 입장변경에 기여한 것은 프랑스 관리들의 자국 법 핑계이다. 자신들의 법에 의하면 외규장각 도서는 프랑스 재산이기 때문에 국외로 영구 임대할 수는 없다는 것이다. 이런 핑계로 그들은 한국 측의 부당한 양보를 요구하였다. 반면, 한국은 상호교환을 위해 국내의 기존 문화재를 프랑스에 반출하기로 약속하였는데, 이는 현재 한국의 문화재 관리법에 정면으로 위배되는 것이다.

프랑스는 정부와 민간이 교묘하게 팀을 이룸으로써 협상에서의 시너지 효과를 최대로 할 수 있었다. 정부는 민간을 핑계로, 민간은 자국 법 혹은 국제 관행을 이유로 한국에 대한 반환은 있을 수 없다는 태도를 계속해 왔던 것이다. 이는 민주주의 국가에서 항상 보여지는 것이기도 하지만, 한국은 그렇지 못했다는 점에서 매우 아쉬운 점으로 남는 다는 것이다.

또한 미테랑 대통령의 약속과는 별도로 프랑스는 자국이 보유하고 있는 도서를 한국에 반환할 수 없는 논리를 아주 절묘하게 개발해 왔다.

그리고 가능한 한 시간을 끌면서 협상의 쟁점을 바꾸는 데 성공하였다. 협상의 목적은 ‘어떻게 반환하는가’ 여야 하는데, 시간이 지나면서 ‘반환이 아니라 영구임대’로 다시 ‘영구임대 대신 시한부 임대와 자동연장’으로, 그리고 이를 위한 ‘도서교환’으로 바뀌어 갔다. 이러한 입장변경은 하루 아침에 이루어진 것이 아니라 협상의 과정과 한국 측의 도서목록 제안이 있을 때마다 단계적으로 조금씩 이루어졌다. 그리하여 최종적으로는 ‘등가교환’이라는 쟁점으로 부각하기에 성공한 것이다. 티끌모아 태산이 움직인 형상이 되었다.

## (2) 합의결과

양면게임이론에서는 국제협상과정을 두가지 국면, 즉 국제협상국면(level I)과 국내비준국면(level II)으로 나눈다. 여기서 국제협상국면

(level I)은 정책결정자(협상담당자)간의 잠정적이며, 구체적인 합의를 위해 협상을 벌이는 국면이고, 국내비준국면(level II)은 합의가 되었거나 또는 합의가 될 것이라고 예상되는 사안에 대한 공식적, 비공식적 국내 비준과정을 거치는 것이다. 협상담당자 혹은 정책 결정자들은 협상과정에서 상대국과의 관계뿐만이 아니라 협상결과에 대한 자국의 국내적 반향을 고려하면서 국제협상에 임한다는 것이다. 이와 같이 주어진 상황에서 국내적으로 공식적 혹은 비공식적 비준을 받을 수 있는 모든 level I 합의의 집합을 원셋이라고 정의한다.

이러한 원셋의 크기는 level II 국내 여러 집단(이익집단)의 이해 및 제휴관계, 국민여론, level I 정책결정자의 협상전략 등에 의해 결정된다. 또한 원셋의 크기는 level I에서 정책결정자(협상담당자)의 협상전략에 달려 있다는 점이다. 협상결과와 정책결정자의 협상전략은 자국과 상대국의 원셋의 크기에 영향을 받으며, 또한 정책 결정자의 협상 전략이 원셋의 크기에 영향을 주어 이를 조작할 수 있다.

Moravcsik의 이러한 원셋을 조작하는 정책결정자의 정책과 전략은 이미 2장에서 언급한 바 있으며, 프랑스는 한국의 고속전철사업에서 TGV선정을 위해 외규장각 도서반환이라는 협상카드로 에드벨런을 뛰웠는데 이는 프랑스 정부가 한국정부 내의 개인이나 집단을 대상으로 표적 사안을 연계시킴으로써 한국 내의 비활성 집단을 활성화하여 세력간의 균형을 변경시킴으로써 한국의 원셋을 확대시키는 표적사안 연계의 협상전략을 사용하였다. 이는 한국의 고속전철 사업에서 TGV가 선정되는데 중요한 역할을 하였으며, 또한 프랑스의 외규장각 도서반환 관련 원셋을 대상으로 한 정책과 전략을 살펴보면, 먼저 프랑스 국내 정치쟁점화 전략을 사용하였는데 이는 외규장각 도서반환 사안을 정치쟁점화 하였다는 것이다.

미테랑 대통령의 반환약속이 있는 뒤 ‘파리 국립도서관의 담당사서 2명이 결사적으로 반환 예정도서를 내놓지 않겠다며 울음을 터뜨린 뒤 끝내 사표를 던진’일이 발생했다. 나중에는 미테랑 대통령마저 이 사서들의 반대 때문에 ‘약속’이 제대로 지켜지지 않고 있다는 말을 하기에

이르렀다. 협상의 관점에서 보자면 프랑스는 내부협상을 핑계로 외부협상에서 자신의 입장을 바꾸는데 성공했다는 것이다. 즉 정치 쟁점화 전략을 사용하여 외규장각 도서반환이라는 사안을 정치 쟁점화하여 프랑스의 비활성 국내집단을 활성화함으로써 프랑스의 원색을 축소하고 외규장각 도서반환의 협상력을 제고 시켰던 것이다.

## 2. 한 · 중 마늘협상

### 가. 협상의 배경

무역에 있어서 마늘 관련 상품은 신선냉장 마늘, 일시저장 마늘, 냉동 마늘, 초산조제 마늘 등 5가지로 분류되어 있다. 이는 가공특성에 따른 분류인데 신선 냉장 마늘은 일반 통마늘과 깎마늘, 일시저장 마늘은 염수(소금물)등을 처리한 것으로 말한다. 건조 마늘은 깎마늘을 건조한 것, 냉동 마늘은 깎마늘을 영하 18도에서 급속 냉동한 것이며, 초산조제 마늘은 초산 처리한 것으로 주로 짬아찌용으로 사용하고 있다. 한편 마늘 관련 시장개방의 경우 초산조제마늘은 77년, 냉동 마늘은 93년 개방하였으며, 93년 UR 협상 종결시 신선, 냉장, 일시저장, 건조 마늘 등은 최소시장접근물량(MMA)<sup>31)</sup>방식으로 개방하였다.

이처럼 시장개방 시기와 방식의 차이로 인하여 신선·냉장, 일시저장, 건조 마늘의 관세율은 상이하다. MMA방식으로 개방한 신선·냉장, 일시저장, 건조 마늘 등의 관세율은 MMA물량(95년 8,680톤에서 14,467톤까지 증가)에 대하여 국영무역 방식으로 의무량을 도입할 경우 50%관

---

31) 최소시장접근 (MMA, Minimum Market Access):UR 협상시 관세화의 유예가 인정되지 않는 관세화 품목중 기준 년도의 수입량이 국내 소비량의 3% 미만인 농산물에 대하여 초기에는 최소시장접근이 인정되었는바, 이는 이행 년도 초기에는 현행의 낮은 관세로 수입하고, 최종 이행 년도까지 점진적으로 수입량의 폭을 5%까지 확대하는 시장개방 방식으로서, MMA에 의하여 수입되는 해당물량에 대하여는 현행의 낮은 관세로 수입을 허용해야 하는 제약이 있음.

세율을 적용하지만, 그 외 물량은 380%(99년 기준)의 관세율을 부과토록 되어 있다.<sup>32)</sup> 반면 냉동 마늘과 초산조제 마늘은 30%의 관세율을 부과하였다.

그러나 97년 마늘 수입량은 96년 대비 93.6% 증가한 1만 8천여톤 이며, 98년 수입량은 전년대비 3배로 증가하였고, 98년 수입 마늘의 시장 점유율은 10%의 수준을 넘어섰으며, 품목별로는 신선·냉장마늘, 냉동 마늘 및 초산조제 마늘이 주를 이루고 있으며, 중국산 마늘의 수입 현황은 다음 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 중국산 마늘수입협황

구 분	단 위	'96	'97	'98		'99	'99	
				증가율	증가율		증가율	증가율
신선·냉장 (깐마늘포함)	물량(톤)	6,153	12,919	110	25,633	98	14,355	△44
	금액(억)	6,150	8,156	33	10,533	29	5,939	△44
냉 동	물량(톤)	2,043	3,768	84	7,795	107	18,585	138
	금액(억)	1,414	2,604	84	3,853	48	7,657	99
초산조제	물량(톤)	901	1,633	81	2,128	31	3,631	71
	금액(억)	494	832	68	900	8.1	1,322	47
중국산합계	물량(톤)	9,497	18,368	93	35,977	96	37,239	3.5
	금액(억)	8,844	11,618	31	15,435	33	15,924	3.2

자료 : 외교통상부, 1999.

이처럼 마늘 수입이 증가하는 근본적인 이유는 수입 마늘의 99.9%를 차지하는 중국의 마늘 가격이 매년 낮아져 국산 마늘이 중국산에 대하여 가격경쟁력을 갖지 못하는데 있다. 그러나 그 이외에도 품목별로 시장 상황과 개방조건의 차이도 수입증가의 주요 원인이 되고 있다.

품목별로 신선냉장 마늘 중 99년부터 깐 마늘의 수입이 크게 늘어나고 있다. 깐마늘은 통마늘에 비해 인건비의 차이(중국 50원내외/kg, 한국 400원내외/kg)와 탈피과정에서 제거하는 껍질부분의 품대(品代)차이(중국 20원내외/kg, 한국400원내외/kg)만큼 차이가 더욱 커지는 구조적

32) 정현돈, “마늘 수입실태”, 농협중앙회 조사부, 본연구소 연구위원, 1999.

인 문제를 안고 있다.

더욱이 최근 질소충전 방법 등 수송과정의 손실을 최소화하는 기술이 개발되고, 국내 유통에서 깎마늘 형태의 유통량이 늘어나면서 수입량은 앞으로 더욱 늘어날 것으로 전망되고 있다. 한편 냉동 마늘과 초산조제 마늘은 양국의 낮은 관세율을 이용해 중국에서 불필요한 가공과정을 거쳐 수입한 후 국내에서 다진 마늘용 수요를 잠식하고 있다. 그 결과 국내 마늘 가격은 하품가격이 낮게 형성되는 바람에 마늘 탈피과정 등에서 불가피하게 발생하는 하품처리 등에 어려움을 겪게되었다.

마늘 수입량이 매년 2배씩 증가하여 98년 수입 마늘의 시장 점유율이 10%를 넘어섬에 따라 국내 마늘의 시장가격은 계절적인 변동이 왜곡되는 등 자연적인 가격상승이 억제되고, 1999년산의 성출하기 가격도 낮게 형성되어 회복기미를 보이지 않고 있었다.

이로 인하여 마늘재배 농가들은 가격폭락으로 극심한 피해를 입었고 마늘의 kg당 농가판매가격은 <표 3-2>와 같이 99년은 98년도 대비 약 50% 수준까지 하락하였고, 도매시장가격 기준으로 40%까지 급락하게 되었다.

<표 3 -2> 마늘가격 추이

(단위 : 원/kg, %)

구 분	'96	'97	'98		'99.1~9		'99		
			증가율	증가율	증가율	증가율			
농가판매가격	1,638	2,001	22.2	2,719	35.9	1,560	Δ42.4	1,520	Δ44.1
도매시장가격	1,317	1,965	49.2	3,097	57.6	1,901	Δ37.9	1,859	Δ40.0

자료 : 외교통상부, 1999.

지속적인 이러한 상황에 주목해 농협중앙회는 99년 9월 10일 산업자원부 산하 무역위원회에 마늘산업에 대한 피해 구제를 신청하게 되었다.

## 나. 협상의 경과

### (1) 마늘 세이프가드 조치신청

WTO협정은 세계 각국의 관세·비관세 장벽을 철폐하고, 모든 품목에 대한 수입 자유화를 원칙으로 하고 있다. 이와 함께 각종 수입 증가로 인하여 각국의 산업이 큰 피해를 받게 될 경우 산업피해구제제도를 활용하도록 허용하고 있다. 산업 피해구제 제도에는 두 가지가 있는데 그 중 하나는 반덤핑제도이며, 또 하나는 세이프가드(Safeguard)조치이다. 농협이 활용한 제도는 세이프가드 조치이며, 농협에서는 깎마늘의 관세율을 380%에서 500%로, 냉동 마늘과 초산조제 마늘의 관세율을 30%에서 380%로 상향 조정해 줄 것을 요청하였다. 이와 함께 국내 산업피해 상황에 대한 조사 후 관정을 내리기까지 약 120일 정도 소요되는 점을 감안해 잠정적으로 관세율을 상향조정하는 잠정조치를 취해 줄 것을 요청했다.

그 결과 99년 10월 11일 무역위원회에서는 마늘 산업에 대한 피해조사 개시 결정을 내렸고, 10월 27일에는 농협의 신청내용을 부분적으로 수용하는 잠정 조치를 취할 것을 결정하였다. 잠정조치 내용은 관세율이 마늘 관련 다른 품목보다 현저히 낮은 냉동 마늘과 초산조제 마늘에 대해서는 관세율을 30%에서 315%로 상향조정 하였으며, 잠정조치 내용은 다음 <표 3-3>와 같다.

<표 3-3> 세이프 가드 잠정조치

( 비율 : % )

구 분	수입량(천톤)		관 세 율			비 교
	98년	99년상반기	현행	농협요 구	결정	
깎마늘	-	4.0	380	500	380	현재와동일
냉동마늘	7.8	8.4	30	380	315	285%인상
초산조제마늘	2.1	1.1	30	380	315	285%인상

자료 : 외교통상부, 1999.

이는 냉동 마늘과 초산조제 마늘이 국내 유통에서 다진 마늘용인 하품 마늘과 대체관계를 이룬다는 점을 감안해 농협이 신청한 관세율보다 약간 낮은 수준으로 관세율을 조정하였다. 그러나 깎마늘에 대한 잠정 조치는 부결시켰다.

이에 따라 정부에서는 11월 18일부터 2000년 6월 24일까지 냉동마늘과 초산조제 마늘에 대한 관세율을 조정하여 시행하였고, 2000년 2월 2일 무역 위원회로부터 산업피해 긍정판정을 받았으며, 무역위원회는 2000년 3월 15일 산업피해구제조치를 재경부장관에 관세율 인상을 건의하고, 농림부 장관에게는 마늘산업 구조조정 종합대책 수립 및 추진을 건의하였다. 4월(서울), 5월(북경)에 두 차례 한·중, 양자 협의를 개최하였고, 이어서 재정경제부는 2000년 6월 1일 긴급관세 부과를 2000년 6월 1일부터 2003년 5월 31일까지 3년 동안 시행하였으며, 관세수준은 아래의 <표 3-4>와 같이 결정하였다.

<표 3-4>세이프가드 관세부과

부과대상	긴 급 관 세 (현행관세 + 추가관세)	부과 기간
깎 마늘*	(376% 또는 1,880원/kg) + (60% 또는 300원/kg)	3년 (추가관세 부분에 대해 매년 4/100씩 인하)
냉동마늘	(30%) + (285% 또는 1,707원/kg)	
초산조제마늘	(30%) + (285% 또는 1,707원/kg)	

자료 : 외교통상부, 1999.

## (2) 1차 한·중 마늘협상

2000년 6월 7일 중국정부는 2000년 6월 1일부터 중국산 마늘에 대하여 긴급관세를 추가로 부과하자 중국은 한국산 휴대전화와 폴리에틸렌의 수입을 중단시키는 무역보복을 시행하였는데 99년 對中수출실적은 폴리에틸렌은 4.7억불, 휴대폰전화기는 4천만 불이었다, 이에 따라 한·

중 정부는 협상을 통해 2000년 7월 31일에 중국이 한국산 폴리에틸렌 및 휴대폰 수입중단을 철회하는 대신 긴급수입 제한조치를 5개월 단축하고 최소시장 접근물량 이외에 2000년부터 3년간 냉동 및 초산조제 마늘에 대하여 저율관세(30%)가 적용되는 관세할당물량을 연간 2만 톤씩 도입하기로 하는 합의문에 서명을 하게 되었다.

그 후 2000년 8월 2일 재정경제부는 긴급관세부과 조치를 변경하였는데 기간은 2000년 6월 1일부터 2002년 12월 31일까지로 3년에서 2년 7개월로 5개월이 단축하였고, 중국산 냉동마늘 및 초산조제 마늘에 대해 관세할당 (Tariff Quota)방식으로 2000년부터 3년간 기본관세에 의한 일정물량에 대해 수입을 허용하였으며, 협상결과는 다음 <표 3-5>와 같다.

<표 3- 5> 한 · 중 마늘협상 결과

단위 : 톤

구분	대상품목	2000년	2001년	2002년
최소시장접근물량	신선냉장마늘, 건조마늘	11,895	12,538	13,181
관세할당(TQ)물량	냉동마늘, 초산조제마늘	20,105	21,190	22,267
총의무도입 물량	.	32,000	33,728	35,448

자료 : 외교통상부, 1999.

### (3) 2차 한 · 중 마늘협상

중국이 냉동 및 초산조제마늘 TQ 물량 20,105톤 가운데 10,477톤이 수입되지 못한 것을 합의 불이행이라고 주장하며 한국산 휴대전화와 폴리에틸렌 수입을 중단하겠다고 2001년 4월 4일 한국측에 외교경로를 통해 통보하였다.

이에 4월 21일 외교통상부 통상교섭단장이 중국을 방문하여 중국 대외무역 경제합작 부장과 협상을 통해 2000년도 TQ 미소진 물량(10,300

톤) 2001년 및 2002년 TQ물량 수입보장에 합의하였으며, 미수입분 10,300톤을 8월말 이전에 톤당 550달러(FOB)에 추가도입하기로 하였다. 또한 관세할당물량은 민간수입업자가 저율관세로 자유롭게 수입할 수 있도록 하였으며, 민간업자가 수입이 부진할 경우 정부가 수입이행 보장을 하고 중국은 수출가격을 다른 국가와 대등하게 적용하기로 보장하였다.

## 다. 협상 결과

한·중 마늘협상의 결과를 정부는 중국 측과의 협상에서 문제가 되었던 세이프가드를 2002년 12월 31일 이후에는 연장하지 않기로 합의하고 이 같은 내용을 합의문 부속서에 담았으나 당시 협상을 주도했던 외교통상부와 농림부는 이같은 사실을 적극적으로 알리지 않았다.

이러한 사실을 알지 못하는 농협중앙회는 2002년 6월 29일 국내 농가가 경쟁력을 갖출 수 있는 시간이 필요한 만큼 2002년 말에 끝나는 세이프가드 조치를 2006년 말까지 4년간 더 연장해달라고 신청서를 무역위원회에 요청하였다.

그러나 정부는 대외경제장관회의와 차관회의에서 국내 마늘농가에 대한 지원책을 세우는 대신 세이프가드 발동을 위한 조사 개시 신청을 받아들이지 않기로 내부 방침을 결정하였다.

또한 2000년 7월 타결된 한·중 마늘협상의 합의문 부속서에서 2003년 1월 1일부터 중국산 냉동 초산 마늘을 한국 민간기업이 자유로이 수입할 수 있다는 문구가 세이프가드조치의 연장불가에 대한 합의를 의미하는 것이라고 외교통상부가 발표하였다. 그러나 동 합의는 국내법과 WTO법에 따른 정당성이 있는 합의라고 볼 수 없다.

왜냐하면 세이프가드조치의 연장문제는 일단 국내산업의 구제조치 신청권리와 무역위원회의 연장 조치를 위한 조사개시 결정권한 및 조사권한과 관련된 사항인데 이를 예단한 합의는 국내 법적 정당성을 갖기 어렵다. 그리고 산업피해구제법에 따르면, 세이프가드조치의 연장은 무역위원회에서 조사에 따른 연장건의에 따라 재정경제부 장관과 중앙행정

기관의 장이 결정하도록 되어있는데, 2003년부터 중국산 마늘에 대한 세이프가드조치의 발동을 연장하지 않겠다고 합의한 것은 정부부처 권한에 관한 국내법을 무시한 것이며, 국내산업의 구제조치의 신청권리를 무시한 것이다.

WTO 세이프가드 협정에 따르면 세이프가드 조치의 연장을 위해서 수입국 당국은 별도의 조사를 수행한 후 국내산업에 대한 심각한 피해를 예방하거나 또는 구제하기 위해서 그리고 산업이 구조조정 중에 있다는 증거가 있는 경우 세이프가드 조치의 연장을 결정할 수 있다.

세이프가드 조치의 연장을 위해서는 사전에 이해 당사국과의 협의가 있어야 한다. 그런데 한국이 3년 뒤에 있을 세이프가드 조치의 연장 가능성과 협의가능성을 미리 배제한 것은 2000년 협상 당시 비록 중국이 WTO 회원국이 아니었다 할지라도 WTO가입을 앞둔 중국을 설득할 여지가 있었음에도 이를 미리 포기한 것으로 보인다.

통상협상에서 문제의 해결은 국내통상법과 WTO법을 준수하는 방식으로 이루어져야 하고, 이를 전략적으로 활용할 수 있어야 한다. 또한 그렇게 함으로써 협상의 정당성도 확보 될 수 있는 것이다.

또한 정당한 조치였음에도 불구하고 중국정부의 부당한 보복조치에 대해 정부가 너무나 저자세 굴욕적인 외교를 폈다는데 문제가 있으며, 정부부처 내에 팽배한 농경경시풍조와 무지가 협상과정 전반에서 폴리에틸과 휴대폰 수출로 얻을 수 있는 수익과 중국산 마늘의 수입에 따른 비용을 단순비교 하게 만들었고, 농업이 가지고 있는 다원적 기능, 한 작목의 피해가 다른 작목으로 이어지는 농업의 특수성, 마늘 생산농민의 피해가 단순히 농민만의 문제가 아닌 저장, 가공, 유통 등 모든 단계에 엄청난 영향을 미칠 것을 보지 못한 무지에 기인한 것이다.<sup>33)</sup>

독립기구인 무역위원회에 압력을 넣어가며 마늘의 세이프가드 연장조치개시 결정마저 기각시켜버렸고 이에 만발하여 무역위원장이 무역위원회의 독립성과 자율성에 문제를 제기하여 사퇴하는 사태까지 벌어졌다.

통상정책의 결정과 운용에 있어 투명성 보장의 문제이다. 협상결과를

---

33) 김인기, “정부의 대외통상 문제점과 향후 개선방안”, 경실련, 2002, 8. 1.

국민과 농가에게 정확히 알려주지 않았고, 결과적으로는 마늘 농가들이 세이프가드연장 불가조치 사실을 알지 못하여 수입 자유화에 대비한 구조조정과 경쟁력 강화를 위한 조치를 취하지 못한 채 지난 2년 간의 시간을 낭비하고 말았다. 농민의 눈치를 보느라 협상 내용을 충분히 알리지 못하고 적당히 넘어가려 했던 정부의 무책임한 행태는 정책과정에 대한 불신감을 높이는 결과를 낳았다.

## 라. 양면게임 이론에 의한 분석

### (1) 중국의 입장

1992년 한·중 수교이후 양국의 우호관계는 지속적으로 개선되었으며, 경제·무역부문의 교류 또한 신속히 확대되었다. 1992~2000년 기간동안 양국 무역액은 연 평균 31.9%의 속도로 증가했는데, 이는 같은 기간 동안 한국의 대외무역 연평균 증가율 9.5%를 훨씬 초과하는 속도일 뿐 아니라 중국의 대외무역 연평균 증가율 15.3%와 비교해도 엄청난 증가로 기록되고 있다.

이로 인해 1992년부터 1999년까지 8년 동안에 중국은 470억불의 대한 무역역조가 발생하였으며, 그 현황은 <표-3-6>와 같다.

< 표 3-6 > 1988년-2000년 한중무역 통계

(단위:US\$ 억)

년 도	무 역 액	대 한 수출	대 한 수입	무역수지
1988	2.9 ( - )	0.9 ( - )	2.0( - )	-1.1
1989	8.9 (214.0)	4.7 (437.9)	4.2(114.7)	0.5
1990	19.4 (116.9)	12.6 (166.8)	6.8 ( 61.3)	5.8
1991	32.5 ( 67.0)	21.8 ( 72.9)	10.7( 55.8)	11.1
1992	50.3 ( 54.9)	24.1 ( 10.4)	26.2(146.0)	-2.0
1993	82.2 ( 63.5)	28.6 ( 18.9)	53.6(104.3)	-25.0
1994	117.2 ( 42.5)	44.0 ( 53.9)	73.2( 36.5)	-29.2
1995	169.8 ( 44.8)	66.9 ( 51.9)	102.9( 40.6)	-36.0
1996	199.9 ( 17.7)	75.1 ( 12.3)	124.8( 21.2)	-49.7
1997	240.5 ( 20.3)	91.2 ( 21.5)	149.3( 19.6)	-58.1
1998	212.6 (-11.6)	62.7 (-31.3)	150.0( 0.4)	-87.2
1999	250.4 ( 17.4)	78.1 ( 24.9)	172.3( 14.7)	-94.2
2000	345.0 ( 37.8)	112.9 ( 44.6)	232.1( 34.7)	-119.2

주 : ( )안은 증감율임

자료원: 중국 "해관통계" 연감

한·중 수교 후 9년 동안 계속 무역역조가 발생하고 있으며, 역조 규모도 매년 증가하고 있다. 중국의 대한 무역역조가 발생하는 주요 원인은 한국측이 대중 수출에만 역점을 두고, 중국상품의 수입에는 관심이 적을 뿐 아니라 여러 가지 제한 조치를 취하고 있기 때문이다.<sup>34)</sup>

또한, 중국은 WTO 가입을 앞두고 권리 찾기에 나섰다. 이는 1979년이래 중국상품은 해외에서 약 400여 차례의 반덤핑제소를 당해 중국

34) 서장문, “한·중 무역역조와 분쟁 - 균형을 모색한다”, 중국대외경무부 국제무역경제합작연구원 보고서, 2001. 6. 대한무역진흥공사에서 번역하여 KOTRA 홈페이지 자료실에 게시한 자료임.

기업들에게 심각한 충격을 주었으며, 도시 실업에도 일정한 영향을 끼쳤다. 이에 대해 전 사회는 이 점에 대해 매우 심각하게 받아들일 것을 호소하게 이른다.

중국 측 주장에 따르면 중국은 사실 반덤핑이란 말 자체를 사용한지 그리 오래되지 않았고, 공식적으로는 97년 3월 25일전까지는 없었던 말이라고 한다.

97년 3월 반덤핑법을 발효하고 나서 2000년까지 중국이 제소한 반덤핑행위는 5건에 불과했는데. 그런데 중국은 미국, 호주, EU 등으로부터 400여건의 반덤핑제소를 당했다. 이런 상황에서 한국의 마늘에 대한 고율의 관세부과는 중국의 휴대폰과 폴리에스텔에 대한 수입제한이라는 보복으로 이어졌다. 이런 내부적인 상황을 고려시 중국은 원셋이 아주 작다고 할 수 있다.

그러나 한·중 마늘협상이 지연될수록 중국도 석유화학 부분에서 상당한 피해를 본다. 왜냐하면 중국의 폴리에틸렌 수입중단 조치가 한달 넘게 이어지면서 한국의 유화업체가 감산에 들어가 유화제품의 국제가격이 급등했다. 폴리에틸렌 경우 한 달 사이 t당 530달러에서 590달러로 급등했고, 고밀도 폴리에틸렌(HEPE) 역시 t당 661달러에서 685달러로 올랐다<sup>35)</sup>.

이는 한국의 유화업체들의 감산으로 공급물량이 줄어들고 있는데도 중국내 합성수지 가공업체들의 유화제품 수요는 오히려 늘어나고 있기 때문에 중국의 가공업체들은 원가상승의 어려움을 겪을 것으로 분석할 수 있다.

특히 마늘협상이 타결되어 중국 측의 폴리에틸렌 금수조치가 풀리더라도 석유화학공장의 특성상 즉각적인 증산이 어려워 이러한 유화제품의 국제가격 강세는 한동안 지속됨으로써 더 많은 피해를 볼 수 있는 상황이다.

---

35) “마늘협상 타결이 지연 될수록 중국도 피해”, 연합뉴스, 2000. 7. 13

## (2) 한국의 입장

세이프가드조치는 심각한 피해를 보고 있는 국내 산업을 보호하기 위한 조치로 WTO 규정에 따른 합법적, 합리적 절차에 의하여 취해진 것이다. 그러나 2000년 중국산 마늘에 대한 세이프가드조치 부과는 중국과의 통상관계를 고려하지 않고, 당시 4.13총선을 앞두고 여당의 국회의원 선거전략 차원에서 강력하게 추진되었다.

이는 결과적으로 중국의 휴대폰에 대한 비합리적인 과도한 보복조치를 불러왔고, 결국 한국이 세이프가드조치 발동 중에도 중국산 마늘을 의무적으로 수입하는 비정상적인 협상결과를 초래하였다. 이는 원칙과 국제관례를 무시하고 힘의 논리에 의존하는 나쁜 선례를 남기게 되었다. 이런 협상의 이면에는 경제적 논리가 작용했다.

다시 말해서 2000년 중국에 대한 국내 휴대전화 제작업체와, 유화업체의 폴리에틸렌 수출액은 5억 달러(약6000억)였으며, 중국산 마늘 수입액은 1,500만 달러에 불과했다는 것이다<sup>36)</sup>.

2000년 6월 7일부터 시작된 중국의 폴리에틸렌, 휴대폰의 수입중단 조치가 한달 넘게 이루어지면서 국내 유화업체는 폴리에틸렌은 물론 관련 유화제품의 생산감소 등에 따라 1억 달러 가량의 손실을 입은 것으로 추산되며, 삼성전자의 경우는 휴대폰 수출중단으로 200만 달러 가량의 손해를 입은 것으로 추정된다.

특히 최대 수요처인 중국이 폴리에틸렌 수입을 중단하면서 대한유화, LG화학등 대부분 업체가 6월부터 감산에 들어갔다.<sup>37)</sup>이러한 이유에서 한국의 협상 윈셋은 컸다고 볼 수 있다. 그렇지만, 마늘에 대한 세이프가드 조치는 4.13총선 당시 여당의 선거전략이었고, 마늘 농가들은 가격 폭락으로 인한 극심한 피해로 생계에 위협을 받고 있는 상황이었다. 이러한 이유는 한·중 마늘협상에 임하는 통상 담당자에게는 결코 윈셋이 크지만은 않았을 것이다.

36) “중국 휴대전화 수입중단 압력”, 동아일보, 2001. 4. 12.

37) “유화 휴대폰업체, 마늘분쟁 해소로 활로 기대”, 연합뉴스, 2000. 7. 15

### (3) 합의결과

마늘과 폴리에틸렌, 그리고 휴대폰이 무슨 상관관계가 있겠는가 하는 생각을 해본다. 그러나 한·중간 무역 그 전체적인 잣대 위에 올려놓게 될 때는 중국의 협상전략에는 분명 상관관계가 있다.

중국은 한국의 원셋을 확대시키기 위해 표적사안 연계 전략을 사용했던 것이다. 표적사안 연계전략은 사안이 ‘규제’의 성격을 띠는 경우에 유용하다. 다시 말해서 정책효과가 불균등한 관계로 내부적으로 분열이 있을 수밖에 없고, 이 분열을 잘 이용한 표적은 국내 집단간의 영향력 균형을 변경시키고, 원셋을 확대시키는 결과를 가져오기 때문이다.

한국의 마늘에 대한 세이프가드조치를 중국은 폴리에틸렌과 휴대폰의 수입금지로 보복을 가함으로써 한국의 마늘에 대한 비활성 집단인 유향업계와 휴대폰 수출업계를 활성화함으로써 세력간의 균형을 변형시킴으로써 한국의 원셋을 확대시켜 상대적 협상력의 제고를 노렸다.

이러한 고도의 계산된 중국의 협상전략에 대해 한국정부는 세이프가드조치 발동 중에 중국산 마늘을 의무적으로 수입하며, 이것을 정부가 보장하고 세이프가드조치의 연장을 불가하는 비정상적인 합의를 하였으며, 이 합의 내용을 공개하지 않음으로써 더 큰 국내 마늘산업에 피해를 가져왔다.

그렇지만 이러한 중국의 표적사안 연계 전략에 대해서 적절하게 전략적 협상으로 대응을 하였다면, 결과는 나아졌을 것으로 본다.

그 대응전략으로써 한국 정부가 중국내의 개인이나 집단을 대상으로 원셋을 확대는 ‘메아리’ 전략과 한국내의 개인이나 집단이 중국내 개인이나 집단을 대상으로 원셋을 확대하는 ‘초국가적 제휴’ 전략, 그리고 한국 정부가 자국민이나 개인, 집단을 대상으로 자국의 원셋을 축소하는 ‘손목 잡히기’ 전략이 있다.

먼저 ‘메아리’(Reverberation)전략은 상대국 국내 집단에 직접 호소하여 협상사안에 대한 기대나 그 사안의 이미지를 바꿈으로써 상대의 원셋을 확대시키는 전략이다.

WTO에서는 국가 간 통상에서 외국의 불공정 무역으로 인한 자국의 산업피해를 구제하기 위한 제도로 세이프가드와 같은 산업피해구제 조치를 인정하고 있다. 중국산 마늘에 대한 세이프가드 조치가 취해진 것은 중국산 냉동·초산 마늘에 의해 우리 마늘 산업이 엄청난 피해를 입었기 때문이며 정해진 절차에 따라 법적 독립기구인 무역위원회의 결정에 따른 조치였고, 이는 국제법과 국내법의 절차에 의한 정당한 조치였다. 이러한 조치는 WTO 규정에 합치됨은 물론 WTO에 정식으로 통보된 것이었다.

중국은 2000년에는 WTO에 가입은 하지 않았으나 2001년 WTO에 가입을 앞두고 있어 WTO의 규정과 관습에 따라야 할 입장에 있음 이해시켜야 했다. 즉 마늘협상에 대한 중국의 무역보복을 WTO의 규정과 관습 준수라는 이미지로 바꿔 중국의 원색을 확대하는 것이다.

두 번째는 ‘초국가적 제휴’ 전략이다. 이 전략은 각국 간의 경제적 상호의존도가 높아짐에 따라 강대국과 약소국 모두에게 중요하고 효과적인 전략이다. 한국내의 개인이나 집단이 중국의 개인이나 집단을 대상으로 비 정부간 차원에서의 제휴를 통해 상대국의 원색을 확대하고 나아가 국가차원의 협상력을 제고하는 것이다.

중국이 한·중 마늘협상과 관련해서 한국의 휴대폰과 폴리에틸렌의 수입을 금지함으로써, 중국의 휴대폰업체는 4,000만 달러에 불과한 한국의 휴대폰을 다른 나라 것으로 대체 수입하게 되면 부담이 늘어나고, 또한 폴리에틸렌도 중국 자체의 높은 수요와 무역선 변화에 따른 부담이 늘어나는 약점이 있다.

실제로 한국의 유화업체가 감산에 들어가 유화제품의 국제가격이 급등했다. 폴리에틸렌 경우 한달 사이 t당 530달러에서 590달러로 급등했고, 고밀도 폴리에틸렌(HEPE) 역시 t당 661달러에서 685달러로 올랐다.

이는 한국의 유화업체들의 감산으로 공급물량이 줄어들고 있는데도 중국내 합성수지 가공업체들의 유화제품 수요는 오히려 늘어나고 있기 때문으로 중국의 가공업체들은 원가상승으로 인하여 유화제품 생산에 차질이 생겼다.

한국내의 개인이나 집단 즉 휴대폰과 유화업체가 중국의 휴대폰과 유화관련 개인이나 집단과 긴밀한 전략적 제휴를 통해 이를 정치적으로 동원하여 중국 정부에 외압을 가하게 함으로써 중국의 원셋을 확대하는 것이다. 이 전략은 중국의 무역보복을 WTO의 규정과 관습준수라는 ‘메아리’ 전략으로 이미지를 변경하면서 이해관계자들 통해 외압을 행사하게 하면 더욱 효과적이다.

세 번째는 ‘손목 잡히기’ 전략이다. 이 전략은 한국 정부가 자국민이나 개인, 집단을 대상으로 자국의 원셋을 축소하기 위한 전략이다.

국내 법적 측면에서 문제점을 제시하고 국내 여론을 협상에서 전략적으로 활용하여 원셋을 축소하는 것이다. 국내 산업피해구제법에 따르면, 세이프가드의 연장은 무역위원회의 조사에 따른 연장건의에 따라 재정부 장관 등 중앙행정기관의 장이 결정하도록 되어있으므로, 2003년부터 중국산 마늘에 대한 세이프가드조치의 발동을 연장하지 않겠다고 합의를 요구한 중국측의 요구사항은 정부 부처에 관한 국내법을 무시한 것이므로 국내법 준수의 불가피성을 충분히 이해시키는 것이다.

또한 마늘 수입으로 인한 과급 피해액은 3,500억 원으로 무역위원회가 추정한 바 있으며, 나아가 쌀 다음의 수입원인 1조원에 이르는 마늘 생산액과 42만 농가에 연쇄적으로 영향이 미치므로.<sup>38)</sup> 이들에게 약속을 함으로써 한국의 원셋을 축소하여 협상에서 보다 낮은 이익을 얻을 수 있었으나, 한국의 협상 담당자 및 정부는 이러 한 사안을 무시하고 협상에 임함으로써 굴욕적인 협상의 결과를 가져왔다.

---

38) 정원석, “얻은 것 없는 마늘협상”, 동아일보, 2000. 7. 18.

## 第 2 節 國防 關聯 協商 事例 分析

한국과 미국의 대부분의 협상사례에 있어 미국 측의 협박에 대한 한국의 반응은 ‘Good boy strategy’였다.<sup>39)</sup> 냉전시대에 미국은 한국에게 안보상의 협박을 자주 사용하지 않았다. 이는 냉전시대라는 양극체제의 상황 때문일 것이다.

전후 냉전 체제하에 남북으로 분단된 상황에서 미국은 한국이 의지할 수 있는 나라였고, 미국 측은 동북아의 전략적 중요 국가인 한국의 지금과 같은 발전에 대해 자국의 자랑이었다.

이러한 이유 때문인지 한·미간의 협상사안에 대해서 갈등이 생길 때 미국의 협박에 대해 한국은 언제나 말 잘듣는 착한 아이였고, 이에 따른 당근이라는 이면 보상이 주어져왔다.

북한의 군사위협과 한·미 안보 동맹관계, 미군의 작전 지휘권 등의 요인에 의하여 한·미간 협상에 대한 양면게임 적용시 한국의 전통적인 윈셋은 크기가 상대적으로 컸으며, 그에 따라 협상에서의 이익은 작았다.

전통적으로 미국의 위협전술 협박에서 벗어나 우리의 윈셋을 축소하고자하는 노력이 어떠했는지 알아보기 위해 한·미 방위분담과 FX사업 협상을 양면게임에 의해 분석하고자 한다.

### 1. 한·미 방위비 협상

#### 가. 협상의 배경/경과<sup>40)</sup>

한국과 미국의 안보관계에서 방위비 분담 압력이 본격화하기 시작한 것은 1987년 해외군사판매(FMS)차관이 끊기고 한국이 자력으로 국방비를 분담하기 시작하고 부터이다.

1987년 미국의 제1백회 국회 하원 군사위산하의 방위분담 소위원

39) 정상국, “국제통상협상론”, 서울, 두남출판사, 1999. p. 108.

40) 상계서, 103-109.

회(Defence Burdensharing Panel)가 발족되었고, 미국의회는 경제적 이유와 국제정세의 변화를 내세워 미국이 우방의 국방부담까지 떠맡을 수 없다는 논리로 우방에게 방위비 분담을 촉구하기 시작했다. 이것은 1988년 미국 대통령 선거의 이슈중의 하나로 등장했다.

1988년 5월 윌리엄 테프트 국방성 차관은 NATO, 일본, 한국을 순방하고 협조를 구했다. 이후 1988년 20차 한·미 연례안보회의에서 연차적인 한·미간의 방위비 분담이 현재까지 계속되어 오고 있으며, 방위비 분담 협상경과를 살펴보면, 다음의 <표 3-7>과 같다.

< 표 3-7> 방위비 분담 협상경과

구분	내 용
1988. 6. 8	제20차 한미 연례 안보회의
1988. 8. 12	미국 상원 방위비 분담에 대한 예산지출안 표결 승인
1991. 6. 19	한·미 정책검토위원회 (PRS) 개최
1991. 9. 27	국방비 1992년 분담비율 발표
1993. 11. 4	제 25차 한·미 연례안보회의 개최(서울) '방위비 분담 특별협정' 체결안 국무회의에서 의결
1994. 8. 8	레이폴드 웰 미국 국방부 방위분담 내한 분담금 협의
1994. 10. 6	제26차 한·미 연례안보회의 워싱턴에서 개최
1995. 6. 6	한·미 연례안보회의 분과위 개막
1995. 6. 13	한·미 정책검토위원회에서 분담금 6억달러로 증액요구
1995. 11. 13	제27차 한·미 연례안보회의
1995. 12. 1	제177회 정기국회 제15차 본회의 비준동의

자료 : 정상국, 104

## 나. 협상의 결과

1989년은 미 의회 내에서의 주한 미군의 단계적 감축법안이 나오는 시기였고, 이것은 미국 측이 한·미 방위비 협상에서의 협박카드로 제시하였으며, 이 결과 일본이나 NATO 국가들에 비해 경제력을 감안하여 비교할 때 상대적으로 많은 비율의 분담금을 부담하는 협상을 하였다. 연도별 한국의 방위비 분담금액을 살펴보면 다음의 <표 3-8>와 같다.

< 표 3-8 > 한국의 방위비 분담금액

금액 : 억불

연도 내용	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
금액	3	3.3	3.63	3.1	3.33	3.9	4.44	4.9
증가율(%)	-	10	11	8.5	10.07	11.8	11.4	11

자료 : 국방백서, 각연도 국방부 「국회답변자료」

\* 98년도는 IMF로 인하여 경제여건을 감안 환율 상승을 고려 일부 금액은 원화기준으로 분담(최초 : 3.9억불 기준으로 증가율 계산)

방위비 분담금액을 일본과 독일과 비교해 보면 미군에게 현금으로 지불하는 직접 지원액의 경우 독일은 94~97년에 연평균 57.3% 감소되는 추세이며, 일본은 89~96년에 연평균 5.4%증가한 반면, 한국은 일본과 같은 기간에 연평균 32.3% 증가하였다.

전체지원 규모(직접 지원액 + 간접지원액)는 한국이 국민 1명당 54.2달러, 일본은 50.1달러, 독일은 25.7달러로 일본과 독일보다 많아 경제력과 물가를 감안하면 한국이 과중한 부담을 안고 있다.

미군에 대한 직·간접비 지원규모가 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율은 한국이 일본의 5배, 독일의 13.5배이며, 특히 한국은 일본이나 독일과 달리 숙소, 전기, 급수 등의 군사시설 제공과, 카투사와 연락장교 등 인력을 지원함으로써 주한 미군의 주둔비용의 상당액을 절감해주고 있다.

그러나 1995년 제27차 한·미 연례안보회의(SCM)에서 이전에는 매년 15~22% 증가해온 분담금이 1996~2002까지 10%선에서 합의하였으며, 1994년 12월 한국군 1군과 3군의 평시 작전 통제권이 환수하였다. 그렇지만, 1995년 SCM에서 전·평시를 막론하고 한국군이 갖고 있던 2군의 작전 중 전시통제권은 한미연합사로 넘어갔다.

## 다. 양면 게임이론에 의한 분석

### (1) 미국의 입장

한·미간의 방위비 분담 문제는 미국 의회 내에서 먼저 제기되어 대통령 선거의 이슈로 등장하였다. 이러한 의미에서 미국의 원셋은 크다고 볼 수 있다. 그러나 NATO 국가들과 일본에 대해서도 같은 사안으로 협상을 해야할 위치에 있기 때문에 서로에게 성공적인 선례를 남겨야 하는 부담과 의회에서 제기한 국방예산을 깎으려는 의회의 눈치를 보아야 할 입장이므로 원셋이 반드시 크다고만 볼 수 없는 입장이다.

미국은 전통적으로 3권 분립이 철저히 지켜지는 나라이고 의회의 입김이 그 어느 국가에 비하여도 센 나라이다. 그리고 의회내 상임위원회와 소위원회의 제도가 발달된 그러한 나라이며 방위비 분담의 카드를 제안한 곳 역시 의회내의 위원회이다.

그리고 이렇게 공식적인 비준 기구와 별개의 문제로 세금을 많이 내고 싶어하는 국민은 세계 그 어느 나라도 없을 것이다. 협상의 결과 나타나는 손익의 분배 결과를 예상해 보면, 미국 내에서 방위비 협상이 체결되어 1989년부터 한국 뿐만 아니라 일본, NATO 국가들이 미국의 주둔 비용을 분담한다면 일차적으로 세금을 적게 내게 될 것이다.

### (2) 한국의 입장

한국 역시 미국과 마찬가지로 원셋이 크다고 할 수는 없다. 그렇지 않아도 정부예산의 국방비 비중이 큰 데 추가적으로 분담하려면 국방비 비중을 더 두어야 하기 때문이다. 또한 국민은 더 많은 세금을 내야 하는 상황을 반기지 않는 않을 것이다.

그러나 대한민국 정부 수립이후 지금까지 한국은 강성국가라 할 수 있다. 중앙 집권적 강성 국가인데다 분단 상황에서의 안보 문제와 관련된 것이니 만큼 원셋의 크기는 협상이 가능할 정도로 커질 수 있는 것

이며, 또한 협상이 결렬되었을 때의 상황을 고려하지 않을 수 없다. 1970년의 주한미군 철수안이 그 예이고, 실제로 1989년 미국 의회 내에서는 주한미군의 단계적 감축법안이 나오고 있던 시기였다. 그러나 1970년 주한미군의 철수와 1989년 주한미군의 철수는 다소 차이가 있다.

1970년의 정치적 상황에서 미국의 일방적인 것이었고, 1989년 철수 문제는 협상의 카드로 제시했기 때문에 안보의 협박은 1970년과 비교한다면 덜 위협적이었다고 할 수 가있다.

또한 한국은 전통적으로 강성국가이지만 당시 대통령이었던 노태우는 35% 미만의 지지율로 대통령이 되었는데, 이는 역대 대통령 중 가장 낮은 지지율로 인하여 방위비 분담에서 제시되는 금액은 결코 적은 액수가 아니므로 정책 결정자는 협상에 책임을 지고 협상 테이블에 앉게 되는 부담이 생길 수밖에 없는 국내 정치상황이었다. 그리하여 분담금 문제가 시작된 1988년 20차 SCM부터 27차 SCM까지 7년간의 협상을 거치는 동안 한·미 양측의 의견 차이가 좁혀지지 않았던 사안이었다.

### (3) 합의결과

2장에서 설명한 바와 같이 로버트 퍼트남(Robert Putnam)의 양면게임에서 협상은 국제차원(level I)과 국내차원(level II)이 상호 연결되어 있다고 설명하면서 비준 가능한 협상자들의 집합을 윈셋이라는 가정 하에 윈셋의 크기와 협상의 관계를 다음과 같은 가설로써 정의하였다.

<가설 1> 윈셋의 크기가 클수록 협상의 가능성은 높아진다.

<가설 2> 윈셋의 크기는 국내 정치제도에 달려있다.

<가설 3> 윈셋 크기가 상대적으로 클수록 국익에 나쁜 영향을 미칠 수도 있다.

즉 윈셋 사이즈가 크게 보이는 협상자는 상대적으로부터 공격을 받을 수 있고 윈셋 사이즈가 작은 협상자는 협상을 유리하게 하는 조건이 될 수 있다. 또한 윈셋의 크기가 크다는 것은 비준의 가능성이 크다는 것을 말하며 국내적으로 많은 지지를 받고 있음을 말한다. 이는 협상에 임함에 있어서 여러 가지 선택사양이 다양하므로 다른 조건 (독립변수)이

동일하다면 협상이 이루어질 가능성이 높다는 것이다.

그렇다면 원셋의 크기는 무엇이 결정하는가? 일차적으로 공식적인 비준을 통과시켜주는 국회의 제도, 성격에 달려 있다고 볼 수 있으며, 협상의 결과 어떠한 손익의 분배가 이루어지는가에 달려있다.

원셋의 크기는 때에 따라 국익에 이롭게도 불리하게도 작용되어질 수 있는 변수가 될수 있다는 것은 상대적으로 커다란 원셋은 자국에서 비준되어질 수 있는 사안(51%의 지지)이므로 상대적으로 손해를 본다는 것이다.

앤드류 모랍직(Andrew Moravcsick)은 상대의 원셋을 키우는 방법으로 협박에 대해 다음과 같은 명제로 로버트 퍼트남(Robert Putnam)의 이론에 보충을 가한다. 협박은 상대방의 원셋을 키울 수 있는 방법이나, 협박역시 비준되어야져야 하며 협박에도 비용이 든다는 것이다.

협박은 상대국의 원셋이 작거나 협상의 의지가 보이지 않을 때 사용되어지는 원셋의 크기 조절 변수중의 하나이다. 그런데 이러한 협박은 이면보상과 같은 비용이 든다. 이는 협박을 사용하는 측에 의해 손해보는 집단이 생기기 때문이고, 따라서 협박 역시 비준되어야져야 한다는 것을 말한다. 여기서 고려해야 할 것은 원셋의 크기가 작은 관계로 상대방의 원셋의 크기를 조정하여 협상이 이루어 졌다면, 그 협상 이외의 이면보상을 해야 한다는 것이다.

일방적인 손해만 보면서 협상에 응하는 국가는 없다는 것이다. 따라서 대외적으로 중요한 사안에 관해서 원셋이 작은 집단(국가)은 그들의 원셋의 크기가 작은 사안에 대해서는 상대방의 양해를 구해 주고, 그 사안 이외의 기타 다른 분야에 있어 이면보상을 하는 것이다. 따라서 한국은 한·미 방위비 분담 협상에서 전통적으로 국가의 자율성이 강력하고 원하지는 않지만 국가 안보의 문제이고, 국민의 대다수가 주한 미군의 철수를 원하지 않으며, 혼자서 당하는 문제가 아닌 세계 여러 나라와 같이 매를 맞는 입장에서 한국의 원셋이 미국에 비해 더 컸으며, 이러한 결과 일본과 NATO 국가들에 비해 GDP대비 더 많은 비율의 분담금으로 합의하였다.

또한 이러한 한국의 양보에 대한 미국의 이면보상은 1995년 27차

SCM에서 이전에는 매년 15~22%증가 해온 분담금이 1996년부터 2000년까지 매년 10% 정도에 합의하였으며, 한·미 행정협정(SOFA)의 개정합의라는 성과를 얻었다. 그러나 1994년 12월 한국군의 1군과 3군의 평시작전 통수권이 환수되었는데, 1995년 SCM에서 전·평시를 막론하고 한국군이 갖고 있던 2군의 작전 통제권 중 전시 작전통제권이 한미연합사로 넘어감으로써 비판의 여론을 받았다.

## 2. FX사업 협상

### 가. FX사업의 배경/경과

21세기 한반도 주변 지역은 대량살상무기를 포함한 대규모의 북한의 재래식 군사력 위협해소, 장차 통일을 위한 남북한의 관계 변화, 주변국들의 지역패권 유지를 위한 군사력의 증강, 주한미군의 위상 변화 가능성 등 불확실성의 증대에 따른 군사적 위협이 지속될 것으로 전망되고 있다.

노후화된 F-5와 F-4가 주종을 이루고 있어 변화하는 한반도 안보환경에 능동적으로 대처하기가 어려운 실정이다. 따라서 공군은 오래 전부터 자주적 공중 방어능력을 구상하여 왔으며, 이를 위해서는 노후화된 전투기를 대체하고 전투력 보강도 꾀할 수 있는 차기전투기 사업을 우선적으로 추진하였다

차기전투기(F-X) 사업 협상은 국방부의 지침에 따라 조달본부가 주관하여 통합 협상팀을 구성하여 추진하였다. 계약조건 협상은 조달본부에서 일반 조건을 담당하고 특수조건 및 공급범위 확정에 대한 협상은 공군에서 담당하였다. 그리고 절충교역 협상은 3개 분야로 나누어 국방과학연구소에서 기술이전 분야를 담당하고, 국내 방산업체들은 부품 국산개발 분야를 담당하였으며, 공군은 창정비 분야를 담당하여 협상을 추진하였다.

특히 조달본부의 일반조건 및 절충교역 협상에서는 법률 자문반과 외자 자문반을 운영하여 자문위원들이 협상에 직접 참여하였으며, 공군 기술협상에서는

조종, 정비, 무장, 항공전자 및 보급분야 전문가 중에서 과거 항공기 획득사업의 유경험자들이 협상에 참여함으로써 협상의 전문성을 높였다.

본 사업에 대한 협상은 2000년 9월 개최된 관련업체에 대한 협상설명회를 시작으로 2000년 10월부터 2002년 2월에 실시된 가격협상까지 약 1년 5개월이 소요되었으며 5차례의 계약조건 협상과 3차례의 가격협상을 실시하였다. 협상은 총 7개 국가 15개 업체/정부기관을 상대로 진행하였는데, 대상 항공기 기종별로 EF-Typhoon은 공동 4개 개발국가의 5개 업체, F-15K는 항공기 기체, 2개 엔진 제작사 및 미정부기관(대외군사판매 분야) 등 4개 업체 및 기관, Rafale은 항공기 기체, 엔진, 항공전자 및 항공탄약 제작사 등 4개 업체, Su-35는 국영무기수출회사 및 제작사 등 2개 업체가 협상에 참여하였다.

군 차원을 넘어 국민적인 관심사업으로 부각되었던 차기 전투기사업은 4조원이 넘는 대형사업으로 총 5차례의 조건협상과 3차례에 걸친 가격경쟁 과정이 있었다. 이에 대한 협상 경위와 그 성과들을 분석해 보겠다.

F-X 전투기의 전력화시기 및 소요량은 '94년도부터 재원(국방투자비)의 영향을 받아 수정되어 왔다. '94년도 합참이 작성한 합동전략목표기획서(JSOP)를 보면 합참은 한반도 안보를 위한 적정 전투기 규모인 500대 수준 유지를 위해 '02~'05년간 F-X 120대를 요구했다. 이에 따라 국방부에서는 '95년도에 국방중기계획 작성시 '99년부터 착수하여 '05년 말까지 100대 수준의 전투기를 확보하는 계획을 수립한 후 가용재원의 제한으로 매년 중기계획을 수정 보완하여 왔다.

'97년 국방중기계획 수립시에는 국내 경제 여건이 악화됨에 따라 착수시기를 '99년에서 '00년으로 순연하고 중기확보 목표량도 100대 수준에서 60대로 감소 조정했으며, '98년에는 IMF 영향으로 착수시기를 다시 '00년에서 '01년으로, 중기확보 목표량도 60대에서 40대로 조정하면서 총 사업비를 4조원 수준(환율 1,100원/\$)으로 조정하였다.

이에 따라 차기 전투기 사업 진행일정을 살펴보면은 다음과 같다.

2000년 6월30일 : 미보잉(F-15), 프랑스다소(라팔), 유럽컨소시엄(유러파 이터), 러시아 로소보론엑스포트 (SU-35)제안 요구서 접수.

2000년 8-12월 : 공군 시험평가단 각 기종 현지 시험평가.

2000년 10월- 2002년 1월 : 계약조건, 절충교역 협상.

2001년 12월 28일 : 기종결정 2단계 평가방법 확정.

2002년 2월 19일 : 국방부 조달본부 4개 업체와 가계약.

2002년 2월 19일 - 3월 : 국방연구원 등 4개 평가기관 1단계 평가.

2002년 3월 27일 : 국방부 1단계 평가발표(다소: 1위, 보잉: 2위).

2002년 4월 19일 : 국방부 2단계 평가발표(F-15K 선정).

2002년 4월 30일 : 보잉사장 방한, 김동신 국방부 장관 면담.

2002년 5월 : 국방부, 보잉과 추가협상.

2002년 5월 28일 : 대통령 승인.

## 나. 협상 결과

FX 사업 협상은 1단계와 2단계로 나누어 설명할 수 있다. 1단계는 제안서 요구서 접수부터 미 보잉사의 F-15기종 선정시까지 이며, 2단계는 F-15기종 최종선정 후 대통령 승인까지로 구분할 수 있다.

1단계 협상의 핵심은 획득사상 처음으로 경쟁 입찰방식을 도입했다는 것이다. 이는 세계적인 전투기 생산국인 미국과 프랑스로 하여금 자존심을 걸고 FX사업에 참가하도록 만들었으며, 그 결과 최선은 아니지만 과거와는 달리 협상의 주도권을 쥐고 사업을 진행할 수 있었다.

전통적으로 한반도에서의 전쟁위협과 주한미국의 주둔, 전시작전통제권과 한·미연합작전등을 이유로 해서 미국은 언제나 한국에 위협 전술을 사용해 왔으며, 이러한 이유로 미국은 한·미 협상에서 항상 유리한 입장을 견지해 왔지만, 이번 FX사업 협상은 상황이 달랐다.

2단계 최종 기종선정 후 보잉사와 추가협상에서는 우리의 협상담당자

들은 원셋을 축소하기 위해서 손목잡히기 전략과 정치쟁점화 전략을 사용하였다. 이와 같이 원셋을 축소하고 협상 상황에서 보다 많은 것을 얻어내려면 ‘매과’<sup>41)</sup>적인 입장에서 협상목표를 설정하고 그 점이 바로 국내적으로 수락될 수 있는 최소한의 수준이라고 내세우고 더 이상의 양보는 ‘비자발적 배신’을 유도, 협상의 결렬을 의미하는 것이라고 엄포를 놓는 것이다.<sup>42)</sup>

이것을 위해 협상담당자와 국방부 장관은 “F-15K의 가격이 비싸다는 여론이 높다” 만약 보잉이 본계약 체결시한인 8월말까지 계약금액을 프랑스의 라팔보다 제안가를 낮추지 않을시 본계약을 체결하지 않겠다고 엄포를 놓았다. 그리고 이때 NGO단체와 여론과 국회에서는 F-15선정에 대한 비판 여론이 높았고, 국정감사까지 요구하였다.

이는 결국 본계약 협상에서 미 보잉사에 불리하게 작용하였고, 그로 인하여 미보잉은 협상에 보다 많은 양보를 해야만 하는 계기가 되었다.

그 결과 F-15선정 당시의 가계약 금액인 44억6천700만 달러에서 2억 3천900만 달러가 인하된 42억 2천 800만 달러는 라팔 가격인 42억6천 800만 달러보다 4천만 달러 정도 낮은 가격이었다. 물론 여기에는 일부 중복이 되거나 불필요한 품목을 제외하는 등 공군이 제시한 계약품목 조정에 따라 삭감된 3천600만 달러도 포함되어 있다.

절충교역은 65%에서 최종금액대비 84%를 넘었고, 비행제어와 항공전자 등 핵심기술이전 분야에서 가계약 당시 8억 8천만 달러에 비해 6억6천800만 달러를 추가로 확보했고, 미 국방부 안보지원본부장 명의의 수명주기 기간에 부품공급 등 후속 군수지원을 보장받았다.

---

41) ‘매과’는 국내집단의 다수 입장보다 더 상대방과 반대의 입장을 취하는 경우로 개념한다. Moravcsik, "Introduction," p. 31.

42) ‘비자발적배신’ (involuntary defection)이란 국내비준의 실패에 따른 국가간 협력의 실패를 말하는 것으로 퍼트남이 제시한 새로운 개념의 하나이다(Putnam, op. cit, p. 441).

## 다. 양면게임이론에 대한 분석

### (1) 미국의 입장

안보위협은 국가의 존망, 독립 혹은 복지를 위태롭게 하는 구체적인 국제적 도전을 지칭한다. 이러한 국가의 중요가치가 위태롭게 되는 정도에 따라 달라질 것이다.<sup>43)</sup> 또한 안보위협이 크면 클수록 정책결정자가 안보카드를 활용할 가능성이 크다

전통적으로 한반도에서의 전쟁위협과 주한미국의 주둔, 전시작전통제권과 한·미연합작전등을 이유로 해서 미국은 언제나 한국에 위협 전술을 사용해 왔으며, 이에 한국 측의 반응은 언제나 말 잘 듣는 착한 아이 (good boy strategy)였고, 이러한 이유로 해서 미국은 한·미 협상에서 항상 유리한 입장을 견지해 왔다.

미국의 차세대 군용기 프로젝트인 합동타격전투기사업(JSF)사업<sup>44)</sup> 수주업체 선정에서 록히드 마틴사가 2001년 10월 26일에 최종 선정되었다. 한국의 차세대 전투기 사업에 참여한 F-15의 보잉은 이번 JSF사업에 사운을 걸었으나 탈락함으로써 기업이미지에 치명적 상처를 입었다. 그 예로 기종선정 발표당일인 26일 오후 뉴욕 증권거래소의 폐장 후 거래에서 록히드 마틴사의 주가는 6%가 치솟은 반면 보잉의 주가는 7%가 떨어졌으며, 록히드 마틴은 이번 수주로 텍사스 포스 위스 제조공장에 9,000명의 추가 고용효과가 생길 것으로 전망하고 있다. 그러나 탈락한

---

43) Samuel B. Bacharach and Edward Lawler, *Bargaining : Power, Tactics, and Outcome* (San Francisco : Jossey-Bass, 1981) pp.112-114 : Murdock, "Economic Factors as Object of Security", p. 70.

44) JSF(Joint Strike Fighter) 사업은 현재 미 공군, 해군, 해병대가 개별적으로 운용중인 전투기를 단일엔진, 1인 조종, 초음속, 전천후 스텔스기인 차세대 전투기로 전면 대체하는 사업으로 미국 자체 발주 금액만 2,000억 달러(260조)이고, 영국 등 동맹국 수출을 감안하면 4,000억에 이르는 초대형 프로젝트이다. 미 국방부는 2008년까지 22대의 JSF를 실전 배치하는 것을 시작으로 2040년까지 3,000대를 구매, 전 세계의 제공권을 장악하겠다는 계획을 내 놓았다.

보잉은 이와는 반대로 F-15기종 공장의 폐쇄위기에 직면하게 되었다.

미국은 군산복합체의 산업구조를 가지고 있고, 이들 산업구조의 영향력은 막강하다. 민주당에 비해 공화당의 경우에는 더욱 영향력을 많이 받고 있다. 그 이유는 공화당의 정치자금을 지원 받는 돈줄이기 때문이다.

보잉의 JSF 탈락은 자국의 방위산업 육성과 그리고 미정부 성격상 실추된 보잉의 자존심과 군용부분에서 근무하는 4만 명에 달하는 종업원의 일자리를 보장해 주어야하는 부시 행정부의 정치적 부담으로 작용하였고, 그리고 만약 한국에서 F-15가 선정된다면 사우디아라비아, 이스라엘, 싱가포르, 호주 등의 다른 국가들에 대해서도 F-15기에 대한 재평가의 기회로 작용할 수 있으며, 현재 미 공군으로부터 수주한 10대 생산을 끝으로 단종 될 위기에서 F-15는 다시 생명을 얻게 된다는 것이다. 이런 한 점에서 미국의 윈셋은 크다고 볼 수가 있다.

## (2) 한국의 입장

FX사업은 공군의 노후 전투기 도태에 따른 부족 전력을 보충하고, 미래 위협에 대비한 최소한의 억제전력을 확보하기 위해 추진되는 사업으로 국방부는 97년 11월 4일 국내외 업체에 FX사업을 공지하였고, 이에 따라 EF-T, F-15, Rafale, Su-35제작사가 제안서를 제출하게 되었는데, 당시 IMF로 인하여 정상적으로 추진할 수 없게 되었고 2년 후인 2000년 4월 8일 FX참여업체와 국내외 관계업체에게 통합 제안요구서를 배부하였다. 이와 같이 정부 FX사업의 기종 결정을 위해 경쟁입찰 방식을 도입하였다.

이에 따라 2000년 10월에 2,000억 달러 규모의 미국 합동타격전투기(JSF) 사업에서 탈락한 보잉사는 한국의 FX사업마저 놓칠 경우 대외 신인도 하락은 물론 기업이 무너질지도 모른다는 위기감속에 참여하였고, 프랑스의 닷소사도 라팔의 첫 수입 후보국인 한국시장을 놓칠 경우 앞으로 아시아 각 국의 시장 판로개척에 막대한 지장을 받음은 물론 기업의 사활이 걸려 있어 유리한 입장에서 사업을 추진할 수 있는 계기를 마련하려고 하였다.

또한 그동안 군의 대규모 무기도입 사업은 보안상 은밀하게 이뤄졌는데, 정부는 창군 이래 처음으로 다단계 평가방법을 도입하였다. 즉 과거에는 무기체계 획득규정에 제시된 8개의 평가요소(경제성, 계약조건, 시험평가등)를 주로 국방부에서 평가해 결정해지만 FX사업은 각각의 요소별 평가기관을 분리하여 독립적으로 평가함으로써 국방부가 개입할 여지가 없게 함으로써 윈셋을 좁혔다.

또한 FX 사업자 선정과정과 관련하여 시민단체, 국회, 여론의 비판적 시각과 국민적 관심, 반미감정의 악화 등으로 인하여 협상에 참여하는 담당자의 윈셋은 더욱 축소될 수밖에 없었다.

### (3) 합의결과

위협전략은 강대국에 의해 사용되었을 때가 약소국에 의해 사용되었을 때보다는 더 성공적이고 효율적이다. 위협의 강도와 신빙성이 협상의 결과를 결정하는데 중요한 변수였다는 점이다. 강대국이 약소국의 국내 제약요건을 바꾸어 협상에서 보다 나은 결과를 얻고자 하는 전략이 위협전략이다. 미국이 안보문제와 연계시켜 한국의 윈셋을 확대시켜 왔으며, 안보위협이 크면 클수록 정책결정자가 안보카드를 활용할 가능성이 크며, 안보위협이 신빙성과 강도가 크면 클수록 유용하다.

한국의 각종 전력증강 사업과 관련, 미국은 늘 ‘상호 운용성’이라는 것을 내세우며 우리 정부를 압박해 상당히 성과를 거두었다.

F-X 기종선정을 놓고 그동안 한국 국방부와 협상을 해온 미 보잉이 적절한 협상조건을 제시하지 않고 고압적 자세를 보여온 것도 이와 무관치 않다고 볼 수 있다.

사례로 더글라스 J 페이스 미 국방부정책차관은 2001년 11월 15일 펜타곤(미국방성)에서 열린 제33차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 “한국의 F-X 사업은 한국 뿐 아니라 미국에도 매우 중요하다며 “상호 운용성이나 성능 등을 고려할 때 F-15K가 매우 좋은 항공기라고 본다”고 말했다고 회의에 참석한 국방부 관계자가 전했다.<sup>45)</sup>

그리고 토머스 슈워츠 한미연합사령관은 당시 조성태 국방부장관을 만나 F-15생산공장이 있는 미주리주의 크리스토퍼 상원의원을 만나도록 요구했으며, 또한 부시 대통령은 집권이후 대북 강경 정책을 펴왔고, 9.11테러 이후 테러와의 전쟁을 선포하고 10월 7일 아프카니스탄을 공격하였으며, 부시는 이듬해인 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’에 포함시켜서 대북 포용정책을 펴고 있는 한국 정부와 국민을 긴장시켰다.

그리고 2월 19일-20일 부시 대통령의 방한과 도라산역 방문 등의 일정은 FX사업에서의 한국의 윈셋을 확대시키려는 전략을 위해 사용하였다. 이와 같이 미국은 FX사업을 안보라는 카드를 이용해 한국 정부와 군을 위협하였는데, 그 위협은 9.11테러 이후 북한을 악의 축으로 지목하면서 한반도의 긴장조성과 전쟁의 위협을 언급하였고, 아프리카에서 전쟁을 수행하고 있던 미국이 다음 목표는 북한이라고 생각할 정도로 아주 민감한 사안이었고, 이는 미국 정부가 안보를 FX사업의 새로운 변수로 활용하여 한국 정부의 윈셋을 확대하고자 하였던 것이다.

다시 말해서 FX사업을 안보와 연계시키면서, 한국의 비활성 집단을 활성화하여 세력간의 균형을 변경시킴으로써 한국의 윈셋을 확대하고 상대적으로 협상력을 제고하고자 하였으며, 분단 국가인 한국에서의 안보문제는 그 어느 이슈보다 상위의 개념으로써 안보를 대체할 수 있는 가치는 사실상 존재하지 않았다고 볼 수가 있다.

이에 한국 정부는 4개 대상기종을 처음부터 끝까지 공정하게 경쟁시킴으로써 계약조건을 유리한 방향으로 유도하였고, 새로 개정된 획득관리 규정에 따라 시험평가와 협상을 동시에 수행함으로써 시험평가 결과와 관계없이 전 업체가 협상에 최선을 다할 수 있도록 유도하였고, 대상기종들의 조건을 상호 비교하며 다소 미흡한 업체들을 독려함으로써 계약조건을 모두 일정 수준까지 끌어올렸다.

2단계 평가 발표로 보잉의 F-15기종이 선정된후 최종승인을 위한 협상단계에서 협상담당자들은 우리의 윈셋을 축소하는 전략을 사용하였다.

---

45) “미국방부FX압력논란”, 중앙일보, 2001. 11. 16.

자국의 원셋의 크기를 축소하는 한가지 방법은 국내적으로 보다 ‘매파’적인 집단에 돌이킬 수 없는 공개적인 약속을 함으로써 국내 원셋을 축소하는 방법이다. 다른 하나는 사안을 정치 쟁점화하여 국내적인 여론의 흐름을 강경한 쪽으로 끌고 가거나 국내여론의 분열을 유도해 원셋을 축소하는 방법이다. 이러한 전략이 바로 ‘손목잡히기’(tying-hands)라고 부른다.

그 예로 국방부는 FX 기종 선정을 위한 협상과정을 통해 “보잉에 끌려 다니는 것 아니냐”는 국내의 반발 여론과 반미주의적 정서 그리고 “F-15의 가격이 라팔에 비해 비싸다는 국민여론이 높다”면서 보잉이 본계약 체결시한인 8월말까지 계약금을 FX 기종선정에서 마지막 경쟁업체였던 프랑스 다소의 라팔 제안가 보다 낮추지 않을 경우 본 계약을 체결하지 않기로 내부방침을 세웠다고 언론에 발표를 했다. 또한 국방부장관은 보잉의 제리 다니엘스 군용기 미사일 시스템 부문 사장을 면담한 자리에서 가격인하, 절충교역 비율 상향조정, 후속 군수지원 보장 등 3가지 현안을 구체적으로 제시한뒤 ‘보잉은 추가협상에서 한국의 국민이 납득할 수 있는 수준으로 가격을 최대한 낮춰야 하며 그렇지 않을 경우 사업추진이 불가능하다’고 설명했다.

그 결과 F-15선정 당시의 가계약 금액인 44억6천700만 달러에서 2억3천900만 달러가 인하되어 라팔 가격인 42억6천800만 달러보다 4천만 달러 정도 낮아지게 되었다. 물론 여기에는 일부 중복되거나 불필요한 품목을 제외하는 등 공군이 제시한 계약품목 조정에 따라 삭감된 3천600만 달러도 포함되어 있다.

그리고 절충교역에서 절충교역비율은 65%에서 최종금액대비 84%으로 상향조정 되었으며, 비행제어와 항공전자 등 핵심기술이전 분야에서 가계약 당시 8억 8천만 달러에 비해 6억6천800만 달러를 추가로 확보했고, 미 국방부 안보지원본부장 명의의 수명주기 기간에 부품공급 등 후속 군수지원을 보장받을 수 있었다.

## 第 4 章 양면게임 適用에 관한 分析

앞서 제3장에서는 정부의 대외협상과 국방 분야에서의 협상사례를 중심으로 양면게임이론에 의해 원셋의 개념을 적용 협상과정을 분석하였다. 본 장에서는 이러한 경험적 분석을 바탕으로 1절과 2절에서는 양면게임이론의 가설과 전략을 검증하여 양면게임의 유효성을 증명하고 이를 바탕으로 3절에서는 전략적 협상방안과 원셋의 강화방안에 대해 논의하고자 한다.

다시 말해서 양면게임에서 협상은 국제차원(Level I)과 국내차원(Level II)으로 상호 연결되어 있다고 보는 것이다. 국제차원의 협상은 상대국 협상대표들이 벌이는 외형적인 협상을 의미하고, 국내차원의 협상은 협상국 내부에서 협상과 관련된 방향을 결정하는 협상을 의미한다.

그래서 협상을 제대로 이해하기 위해서는 이 양자간의 협상과정을 모두 이해할 필요가 있고, 그 중에서도 국내차원의 협상, 즉 내부협상에 대한 이해가 더욱 더 중요하다. 왜냐하면, 국제협상이란 협상당사국들의 내부협상에 의하여 정해진 협상의제에 대한 견해들을 당사국들을 대표하는 협상가가 서로 교환하는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 그러므로 협상의 방향을 결정하는 것은 일차적으로 외부협상이 아니라 사실상 내부협상이라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 3절에서는 내부협상에 영향을 미치는 요인과 내부 협상력 강화방안에 대해 살펴보고자 한다.

### 第 1 節 양면게임理論의 假說 分析

양면게임이론은 원셋의 개념을 중심으로 세 가지 가설을 그 핵심으로 한다고 할 수 있다. 첫째, 협상에 있어 합의가 가능하려면, 협상 당사자

간 원셋이 일치하는 부분이 있어야 하므로 “원셋의 크기가 클수록 국제 합의의 가능성이 커진다”와 둘째, “원셋의 상대적 크기는 합의에 따르는 이득의 분배를 결정한다” 그리고, “국가 간의 협상은 국제협상국면과 국내 비준국면이 상호작용하며 이루어진다”가 그것이다. 앞서 제3장에서 분석한 협상사례를 양면게임이론의 세 가지 가설을 적용, 유효성에 대해 분석한 결과는 <표 4-1>과 같다.

<표 4- 1> 협상사례에 대한 양면게임 가설의 적용

협 상 가 설	정부의 대외협상		국방분야 협상	
	한 · 불 외규장각 반환	한 · 중 마늘	한 · 미 방위비 분담	FX사업
“가설 1”	△	○	○/★	○
“가설 2”	○/★	○/★	○	○
“가설 3”	○	○	○	○/★

범례 : △ / 미흡, ○ / 만족, ★ / 검증

위의 <표 4-1>에서 적용된 가설에 대한 유효성을 실제 협상사례를 통해 분석하였다. 첫 번째 가설은 한·미 방위비 분담, 두 번째 가설은 외규장각 반환, 세 번째 가설은 FX사업 협상사례를 통해 구체적으로 다음과 같이 분석하였다.

먼저 첫 번째 가설은 “원셋의 크기가 클수록 국제합의의 가능성이 커진다”라는 것이다. 어떠한 합의든 성공하려면 그것이 각 당사자국의 원셋에 포함되어 있어야 한다. 즉 각 당사국간 원셋이 일치하는 부분이 있어야만 합의가 가능하다는 것이다. 따라서 각 당사자국의 원셋이 클수록 각 국이 수용할 수 있는 합의의 범위가 커지며, 이는 원셋이 서로 일치하여 합의의 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 반대로 원셋이 작을수

록 합의의 실패 가능성이 높아진다. 윈셋이 작다는 것은 그만큼 국내의 제요인으로 인하여 수용할 수 있는 합의의 범위가 작다는 것이며, 협상 당사국들이 모두 수용할 수 있는 합의는 불가능해진다는 것이다. 이를 위해 한·미 방위비 협상의 사례를 들어 분석하겠다. 먼저 미국의 입장에서 살펴보면 한·미 방위비 분담은 미국의회에서 제기되어 대통령 선거의 이슈로 등장하였다. 이러한 방위비 분담문제는 NATO 국가들과 일본에 대해서도 같은 사안으로 협상해야 할 위치에 있었고, 성공적인 선례를 남겨야 하는 부담과 의회에서 제기한 국방예산을 깎으려는 의회의 눈치를 보야 할 입장이었다. 또한 미국은 전통적인 3권 분립이 철저히 지켜지는 나라이고 의회의 입김이 그 어느 국가에 비하여도 강한 나라이다. 그리고 의회내 상임위원회와 소위원회가 발달된 나라이며 방위비 분담 카드를 제한한 곳 역시 의회내의 위원회였다.

그리고 이렇게 공식적인 비준 기구와 별개의 문제로 세금을 많이 내고 싶어하는 국민은 세계 그 어느 나라에도 없을 것이다. 협상의 결과 나타나는 손익의 분배 결과를 예상해 보면, 미국 내에서 방위비 분담 협상이 체결되어 1989년부터 한국 뿐만 아니라 일본, NATO 국가들이 미국의 주둔 비용을 분담한다면 일차적으로 세금을 적게 내게 될 것이다. 결국 미국의 윈셋은 작다고 할 수 있다.

한국의 입장에서는 한국 역시 미국과 마찬가지로 윈셋이 크다고 할 수는 없다. 그렇지 않아도 예산의 국방비 비중이 큰 데 추가적으로 분담하려면 국방비 비중을 더 두어야 하기 때문이다. 또한 국민은 더 많은 세금을 내야 하는 상황을 반기지 않는 것이다. 1989년 주한 미군철수 문제는 협상의 카드로 제시했기 때문에 안보의 협박은 1970년과 비교한다면 덜 위협적이었다고 할 수 있다.

또한 한국은 전통적으로 강성국가이지만 당시 대통령이었던 노태우는 35% 미만의 지지율로 대통령이 되었고, 이는 역대 대통령 중 가장 낮은 지지율로 인하여 방위비 분담에서 제시되는 금액은 결코 적은 액수가 아니므로 정책 결정자는 협상에 책임을 지고 협상 테이블에 앉게 되는 부담이 생길 수밖에 없는 국내 정치상황이었다.

결론적으로 이러한 양측의 원셋이 작아 한·미 방위비 분담금 문제는 협상을 시작된 1988년 20차 SCM부터 27차 SCM까지 7년간에 걸쳐 협상을 진행하였고, 협상을 거치는 동안 한·미 양측의 의견 차이는 좁혀지지 않았으므로 첫 번째 가설은 유효한 것으로 보인다.

두 번째 가설에 대한 분석은 “원셋의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정한다”는 점이다. 즉 원셋의 크기가 작은 측이 그렇지 않은 측 보다 유리한 협상결과를 가져온다는 것이다. “나는 당신의 제안을 받아들이고 싶지만 국내에서도 그것을 받아들이게 할 자신이 도저히 없다”라는 말처럼 국내적 합의는 협상을 하면서 가장 먼저 하는 일이라고 할 수 있다. 반대로 원셋의 크기가 크다고 상대방에게 알려질 경우 원셋이 큰 측은 그렇지 않은 측에 끌려다닐 가능성이 큰 것이다. 이를 위해 외규장각 반환 사례를 통해 프랑스의 성공적인 협상을, 그리고 한·중 마늘 협상을 통해 한국의 실패한 협상사례를 가지고 분석하겠다.

먼저 외규장각 반환협상과 관련해서 프랑스는 미테랑 대통령의 외규장각 ‘반환’이라는 발언을 7년이라는 시간을 배경으로 ‘교환’으로 재해석하는 데 성공하였다.

이런 변경에 가장 크게 공헌한 것은 프랑스 국립도서관 사서들의 일관된 반대이다. 사서들은 1993년 미테랑 대통령이 김영삼 대통령과 정상 회담을 할 당시 미테랑 대통령은 한국에 대한 외규장각 도서반환을 약속한 뒤 “우선 성징적으로 외규장각 도서 두권이 한국에 도착할것”이라고 밝힌 바 있는데 실제로는 한 권만 반환되고 말았다.

그 이유는 미테랑 대통령이 반환약속이 있는 뒤 ‘과리 국립도서관의 담당사서 2명이 결사적으로 반환 예정도서를 내놓지 않겠다며 울음을 터뜨린 뒤 끝내 사표를 던진’일이 발생했다. 나중에는 미테랑 대통령마저 이 사서들의 반대 때문에 ‘약속’이 제대로 지켜지지 않고 있다는 말을 하기에 이르렀다. 협상의 관점에서 보자면 프랑스는 내부협상을 핑계로 외부협상에서 자신의 입장을 바꾸는데 성공했다는 것이다.

그 다음 이러한 입장변경에 기여한 것은 프랑스 관리들의 자국 법 핑계이다. 자신들의 법에 의하면 외규장각 도서는 프랑스 재산이기 때문에

국외로 영구 임대할 수는 없다는 것이다. 이런 핑계로 그들은 한국 측의 부당한 양보를 요구하였다.

프랑스는 정부와 민간이 교묘하게 팀을 이룸으로써 협상에서의 시너지 효과를 최대로 할 수 있었다. 정부는 민간을 핑계로, 민간은 자국 법 혹은 국제 관행을 이유로 한국에 대한 반환은 있을 수 없다는 태도를 계속해 왔던 것이다. 이는 민주주의 국가에서 항상 보여지는 것이기도 하지만, 한국은 그렇지 못했다는 점에서 매우 아쉬운 점으로 남는 다는 것이다.

한·중 마늘협상의 경우 한·중 정부는 1차 마늘협상을 통해 2000년 7월 31일에 중국이 한국산 폴리에틸렌 및 휴대폰 수입중단을 철회하는 대신 긴급수입 제한조치를 5개월 단축하고 최소시장 접근수량 이외에 2000년부터 3년간 냉동 및 초산조제 마늘에 대하여 저율관세(30%)가 적용되는 관세할당물량을 연간 2만 톤씩 도입하기로 하는 합의문에 서명을 하였고, 또한 2000년 8월 2일 재정경제부는 긴급관세부과 조치 기간을 변경하였는데 2000년 6월 1일부터 2002년 12월 31일까지로 3년에서 2년 7개월로 5개월이 단축하였고, 중국산 냉동마늘 및 초산조제 마늘에 대해 관세할당(tariff quota)방식으로 2000년부터 3년간 기본관세에 의한 일정물량에 대해 수입을 허용하였다.

그 후 중국은 냉동 및 초산조제마늘 TQ 물량 20,105톤 가운데 10,477톤이 수입되지 못한 것을 합의 불이행이라고 주장하며 한국산 휴대전화와 폴리에틸렌 수입을 중단하겠다고 2001년 4월 4일 한국측에 외교경로를 통해 통보하였다.

이에 4월 21일 외교통상부 통상교섭단장이 중국을 방문하여 중국 대외무역 경제합작 부장과 협상을 통해 2000년도 TQ 미소진 물량(10,300톤) 2001년 및 2002년 TQ물량 수입보장에 합의하였으며, 미수입분 10,300톤을 8월말 이전에 톤당 550달러(FOB)에 추가도입하기로 하였다. 또한 관세할당물량은 민간수입업자가 저율관세로 자유롭게 수입할 수 있도록 하였으며, 민간업자가 수입이 부진할 경우 정부가 수입이행 보장을 하고 중국은 수출가격을 다른 국가와 대등하게 적용하기로 보장하였다.

결론적으로 윈셋의 크기가 작은 측이 그렇지 않은 측 보다 유리한 협

상결과를 가져온다는 것이다. 외규장각 반환에서 프랑스는 자국의 원셋을 축소시키는 전략을 사용한 반면, 한국은 한·중 마늘 협상에서 중국보다 원셋이 커 협상의 이익이 작았으며, 자국의 원셋을 축소하는 전략을 사용하지 않음으로써 협상에서의 분배이익은 작았다.

세 번째 가설에 대한 검증은 정책 결정자(협상담당자)는 협상과정에서 상대국과 자국의 요소를 동시에 고려한다는 측면에서 “국가 간 협상은 국제협상국면과 국내비준국면이 상호 작용하며 이루어진다”는 것이다. 국내비준 세력인 국민과 여론이 FX사업 협상시 원셋의 크기에 작용하였는지, 또한 비준에 대한 제약요소로 작용하여 원셋의 크기에 영향을 미쳐 국제 협상국면에 어떠한 결과를 가져 왔는지 분석하여 보겠다.

국방부는 FX 기종 선정을 위한 협상과정을 통해 “보잉에 끌려다니는 것 아니냐” 국내의 반발여론과 반미주의적 정서 그리고 “F-15의 가격이 라팔에 비해 비싸다는 국민여론이 높다” 면서 보잉이 본 계약 체결 시한인 8월말까지 계약 금액을 FX 기종선정에서 마지막 경쟁업체였던 프랑스 다소의 라팔의 제안가 보다 낮추지 않을 경우 본 계약을 체결하지 않기로 내부방침을 세웠다고 언론에 발표, 이를 정치 쟁점화 하여 국내적인 여론의 흐름을 강경한 쪽으로 끌고 갔다.

또한 국방부장관은 보잉의 제리 다니엘스 군용기 미사일 시스템 부문 사장을 면담한 자리에서 가격인하, 절충교역 비율 상향조정, 후속 군수 지원 보장 등 3가지 현안을 구체적으로 제시한 뒤 ‘보잉은 추가협상에서 한국의 국민이 납득할 수 있는 수준으로 가격을 최대한 낮춰야 하며 그렇지 않을 경우 사업추진이 불가능하다’고 설명했다.

그리고 정치권에서는 지속적으로 FX사업에 관하여 국회에서 정치쟁점화 하여 협상 과정에서의 의혹을 제기하면서 국정감사를 지속적으로 요구하였다.

그 결과 F-15선정 당시의 가계약인 44억6천700만 달러에서 2억3천900만 달러가 인하여 라팔 가격인 42억6천800만 달러보다 4천만 달러 정도 낮아지게 되었다. 물론 여기에는 일부 중복되거나 불필요한 품목을 제외하는 등 공군이 제시한 계약품목 조정에 따라 삭감된 3천600만 달러도 포함되어 있다. 절충교역은 65%에서 최종금액대비 84%를 넘었고,

비행제어와 항공전자 등 핵심기술이전 분야에서 가계약 당시 8억 8천만 달러에 비해 6억6천800만 달러를 추가로 확보했고, 미 국방부 안보지원 본부장 명의의 수명주기 기간에 부품공급 등 후속 군수지원을 보장받을 수 있었던 것이다.

결론적으로 미국의 전방위적인 압력과 안보에 대한 위협 전술에 대응하여 국내 비준세력의 문제를 들어 원셋을 축소하여 보잉에게 보다 많은 협상이득을 취할 수 있었다. 즉 정책 결정자(협상담당자)는 협상과정에서 상대국과 자국의 요소를 동시에 고려한다는 측면에서 “국가 간 협상은 국제협상국면과 국내비준국면이 상호 작용하며 이루어진다” 가설은 유효하다고 하겠다.

## 第 2 節 양면 게임이론의 協商 戰略 分析

### 1. 자기 손목 잡히기

협상 상황에서 보다 많은 것을 얻어내려면 ‘매과’적인 입장에서 협상 목표를 설정하고 그 점이 바로 국내적으로 수락될 수 있는 최소한의 수준이라고 내세우고 더 이상의 양보는 ‘비자발적 배신’을 유도, 협상의 결렬을 의미하는 것이라고 엄포를 놓는 것이다.

이처럼 윈셋을 거짓으로 제시하고 협상의 결렬을 협박의 수단으로 삼기 위해서는 그 협박이 신빙성이 있어야 한다. 거짓이라는 것이 들통나면 신빙성이 없기 때문에 이를 참으로 만들어야 한다.

곧 자국의 윈셋의 크기를 축소하는 것인데 그 한가지 방법은 국내적으로 보다 ‘매과’적인 집단에 돌이킬 수 없는 공개적인 약속을 함으로써 국내 윈셋을 축소하는 방법이다. 다른 하나는 사안을 정치 쟁점화하여 국내적인 여론의 흐름을 강경한 쪽으로 끌고 가거나 국내여론의 분열을 유도해 윈셋을 축소하는 방법이다. 이러한 전략이 바로 ‘손목 잡히기(tying-hands)’라고 부른다.

그 예로는 국방부는 FX 기종 선정을 위한 협상과정을 통해 “보잉에 끌려 다니는 것 아니냐” 국내의 반발여론과 반미주의적 정서 그리고 “F-15의 가격이 라팔에 비해 비싸다는 국민여론이 높다”면서 보잉이 본 계약 체결시한인 8월말까지 계약금액을 FX 기종선정에서 마지막 경쟁업체였던 프랑스 다소의 라팔의 제안가 보다 낮추지 않을 경우 본 계약을 체결하지 않기로 내부방침을 세웠다고 언론에 발표를 했다.

또한 국방부장관은 보잉의 제리 다니엘스 군용기 미사일 시스템 부문 사장을 면담한 자리에서 가격인하, 질충교역 비율 상향조정, 후속 군수 지원 보장 등 3가지 현안을 구체적으로 제시한 뒤 ‘보잉은 추가협상에서 한국의 국민이 납득할 수 있는 수준으로 가격을 최대한 낮춰야 하며 그렇지 않을 경우 사업추진이 불가능하다’고 설명했다. 그 결과 F-15선정 당시의 가계약인 44억6천700만 달러에서 2억3천900만 달러가 인하되어

라팔 가격인 42억6천800만 달러보다 4천만 달러 정도 낮아지게 되었다.

## 2. 정치 쟁점화

미테랑 대통령이 반환약속이 있는 뒤 ‘파리 국립도서관의 담당사서 2명이 결사적으로 반환 예정도서를 내놓지 않겠다며 울음을 터트린 뒤 끝내 사표를 던진’일이 발생했다. 나중에는 미테랑 대통령마저 이 사서들의 반대 때문에 ‘약속’이 제대로 지켜지지 않고 있다는 말을 하기에 이르렀다.

협상의 관점에서 보자면 프랑스는 내부협상을 핑계로 외부협상에서 자신의 입장을 바꾸는데 성공했다는 것이다. 즉 정치 쟁점화 전략을 사용하여 사안을 정치 쟁점화하여 비 활성화 국내집단을 활성화함으로써 프랑스의 원셋을 축소하고 외규장각 도서반환의 협상력을 제고 시켰다.

## 3. 표적사안 연계

중국은 한국의 원셋을 확대시키기 위해 표적사안 연계 전략을 사용했던 것이다. 표적사안 연계전략은 사안이 ‘규제’의 성격을 띠는 경우에 유용하다. 다시 말해서 정책효과가 불균등한 관계로 내부적으로 분열이 있을 수밖에 없고, 이 분열을 잘 이용한 표적은 국내 집단간의 영향력 균형을 변경시키고, 원셋을 확대시키는 결과를 가져오기 때문이다.

한국의 마늘에 대한 세이프가드조치를 중국은 폴리에틸렌과 휴대폰의 수입금지로 보복을 가함으로써 한국의 마늘에 대한 비활성 집단인 유화업계와 휴대폰 수출업계를 활성화함으로써 세력간의 균형을 변형시킴으로써 한국의 원셋을 확대시켜 상대적 협상력의 제고를 노렸다.

이러한 고도의 계산된 중국의 협상전략에 대해 한국정부는 세이프가드조치 발동 중에 중국산 마늘을 의무적으로 수입하며, 이것을 정부가 보장하고 세이프가드조치의 연장을 불가 하는 비정상적인 합의를 하였으며, 이 합의 내용을 공개하지 않음으로써 더 큰 국내 마늘산업에 피해를 가져왔다.

#### 4. 초국가적 로비

이 전략은 각 국가간의 경제적 상호의존도가 높아짐에 따라 강대국과 약소국 모두에게 중요하고 효과적인 전략이다. 한국내의 개인이나 집단이 중국의 개인이나 집단을 대상으로 비 정부간 차원에서의 제휴를 통해 상대국의 윈셋을 확대하고 나아가 국가차원의 협상력을 제고하는 것이다. 중국이 한·중 마늘협상과 관련해서 한국의 휴대폰과 폴리에틸렌의 수입금지 함으로써, 중국의 휴대폰업체는 4,000만 달러에 불과한 한국의 휴대폰을 다른 나라 것으로 대체 수입하게 되면 부담이 늘어나고, 또한 폴리에틸렌도 중국 자체의 높은 수요와 무역선 변화에 따른 부담이 늘어나는 약점이 있다.

실제로 한국의 유화업체가 감산에 들어가 유화제품의 국제가격이 급등했다. 폴리에틸렌 경우 한달 사이 t당 530달러에서 590달러로 급등했고, 고 밀도 폴리에틸렌(HEPE) 역시 t당 661달러에서 685달러로 올랐다. 이는 한국의 유화업체들의 감산으로 공급물량이 줄어들고 있는데도 중국내 합성수지 가공업체들의 유화제품 수요는 오히려 늘어나고 있기 때문에 중국의 가공업체들은 원가상승으로 인하여 유화제품 생산에 차질을 생겼다.

한국내의 개인이나 집단 즉 휴대폰과 유화업체가 중국의 휴대폰과 유화관련 개인이나 집단과 긴밀한 전략적 제휴를 통해 이를 정치적으로 동원하여 중국 정부에 외압을 가하게 함으로써 중국의 윈셋을 확대하는 것이다. 이 전략은 중국의 무역보복을 WTO의 규정과 관습준수라는 ‘메아리’ 전략으로 이미지를 변경하면서 이해관계자들을 통해 외압을 행사하게 하면 더욱 효과적이다.

## 5. 협상 전략에 대한 분석

원셋의 크기, 즉 국제협상의 크기는 국제협상 면에서 정책 결정자 또는 협상담당자의 협상전략에 달려있다는 점을 2장에 설명하였다. 협상 전략을 통해 자국의 원셋을 축소하거나 확대할 수 있으면, 상대국 원셋의 크기에 영향을 주어 원셋을 조작 할 수 있다는 것이다.

정부의 대외 통상과 국방 분야에서의 협상사례를 통해 협상 당사자간의 협상전략과 대응전략을 살펴보면 다음 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2 > 협상사례에 대한 양면게임의 전략 분석

구 분	상대국 전략	한국의 전략	협상 대응 전략
외규장각반환	정치쟁점화	.	초국가적 제휴 정치쟁점화
한·중마늘	표적사안연계	.	자기손목잡히기 메아리 초국가적 로비
한·미 방위비 분담	위협전략 정부간 담합	.	자기 손목 잡히기 초국가적 제휴
FX 사업	위협전략 초국가적 로비	자기 손목 잡히기 정치 쟁점화	.

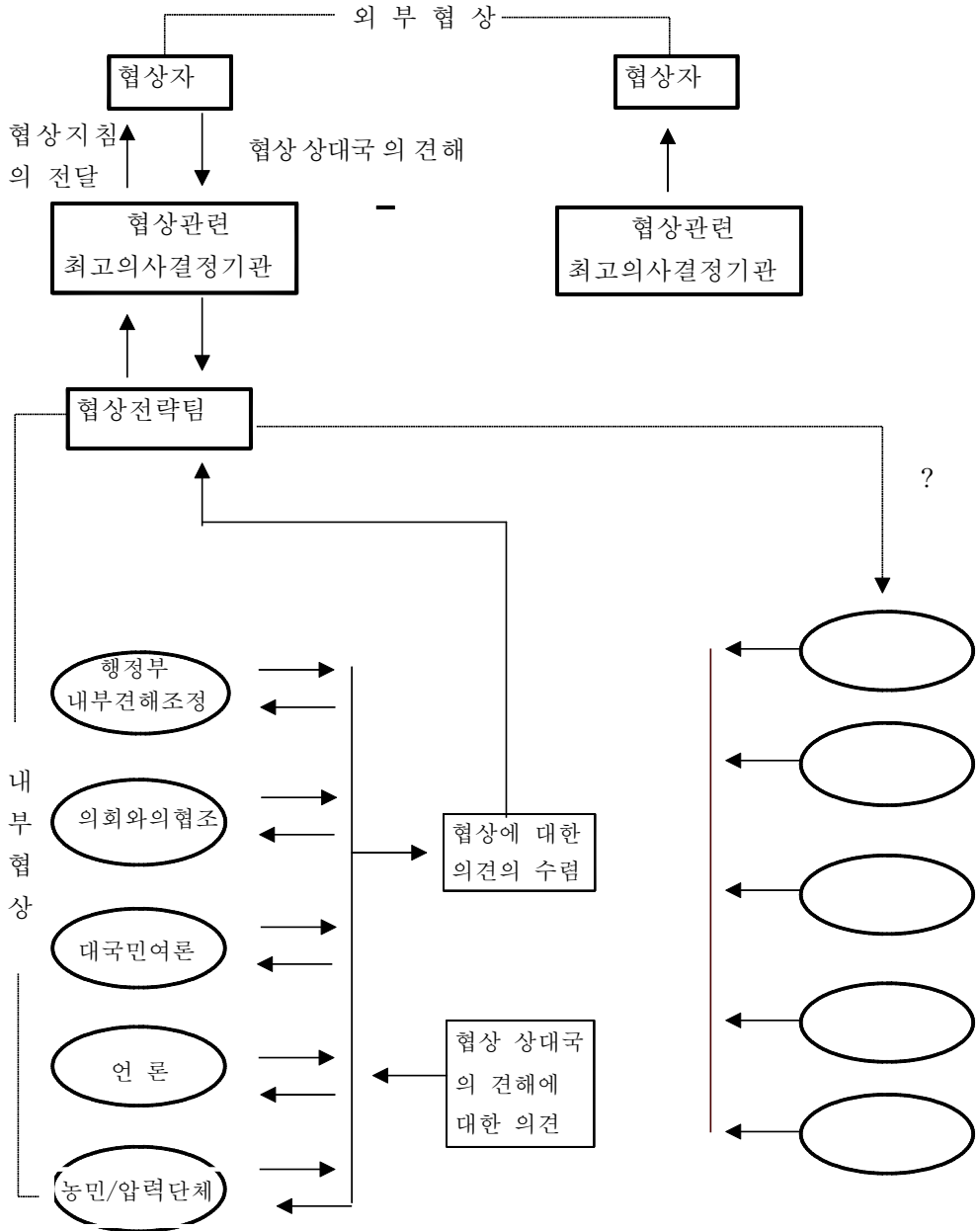
### 第 3 節 戰略的 協商方案

양면게임에서 협상은 국제차원(Level I)과 국내차원(Level II)으로 상호 연결되어 있다고 보는 것이다. 국제차원의 협상은 외부협상으로 국내차원의 협상은 내부협상의 성격을 가진다. 국제차원의 협상은 상대국 협상대표들이 벌이는 외형적인 협상을 의미하고, 국내차원의 협상은 협상국 내부에서 협상과 관련된 방향을 결정하는 협상을 의미한다.

그림< 4-1 >에서 보는 바와 같이 예를 들면, 국제차원의 협상이란 한국과 미국의 협상가들이 만나서 진행하는 협상을 의미하고, 국내차원의 협상이란 협상가들의 협상지침과 전략 그리고 입장을 결정해 주는 내부의견 조율과정을 의미한다. 그래서 협상을 제대로 이해하기 위해서는 이 양자간의 협상과정을 모두 이해할 필요가 있고, 그 중에서도 국내차원의 협상, 즉 내부협상에 대한 이해가 더욱 더 중요하다.

왜냐하면, 국제협상이란 협상당사국들의 내부협상에 의하여 정해진 협상의제에 대한 견해들을 당사국들을 대표하는 협상가가 서로 교환하는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 그러므로 협상의 방향을 결정하는 것은 일차적으로 외부협상이 아니라 사실상 내부협상이라고 할 수 있다. 하지만 협상의 최종결과는 내부협상과 관련된 힘(내부협상력)을 외부협상에서 어떻게 활용하느냐에 달려 있다.

< 그림 4-1 > 협상의 과정



자료 : 김기홍, 268

## 1. 협상력에 영향을 미치는 요인들

### 가. 압력단체

한국의 압력단체로는 비정부기구(NGO), 농민단체, 노동단체 등이 있는데, 이들의 움직임은 현재 내부 협상력을 결정하는데 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다. 예를 들어 쌀과 같은 농산물 시장개방과 관련해서 농민단체는 기본적으로 농산물의 시장개방을 반대하는 입장을 취하면서 자신들의 의견이 받아들여지지 않을 경우 가두시위와 같은 형태의 의견 표시도 서슴지 않고 있다. 따라서 이들의 격렬한 반대로 인하여 한국은 농산물 시장개방에 관한 전향적인 입장을 취할 수 없다.

하지만 이들의 반대가 현재 많은 사람들이 생각하는 것처럼 우리 협상가들의 협상 입지를 좁히는 역할만 할까? 반드시 그렇지 않다. 협상가들이 우리 농산물 시장개방을 빨리 진행할 수 없는 이유로 농민단체들의 반발을 든다면, 그리고 그 반발의 정도를 설득력있게 표현한다면 시장개방 그 자체를 막을 수는 없지만 시장개방의 폭과 범위는 줄일 수 있을 것이다. 그런 점에서 농민단체는 농산물 시장개방에 관한 협상의 내부 협상력을 결정하는데 매우 중요한 요인이다.

### 나. 여론

여론의 기능도 내부 협상력을 결정짓는 중요한 요인인데, 이것 역시 협상전반의 협상력을 강화할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

예를 들어 농민들의 반대와는 관계없이 한국의 주요 매스컴에서 매일 농산물 시장개방을 반대하는 기사와 방송이 나가고, 일반 시민들이 매일 시위를 벌인다면 그 결과는 어떨까? 농산물 시장개방에 반대하는 여론은 협상가가 교역 상대국과의 시장개방 협상에서 협상폭을 축소하는데 도움을 줄 수 있다.

협상가는 여론을 핑계로 상대국의 요청을 거절하거나 축소할 수 있기 때문이다. 하지만 이러한 결과는 우리 협상대표가 이러한 국내여론을 매우 효과적으로 상대국에 전달하고 설득할 수 있을 경우에 한한다. 다시 말해, 협상대표가 상당한 외부 협상력을 가지고 있는 경우에만 이런 결과를 기대할 수 있다. 그 점에서 협상 담당자의 외부 협상력도 매우 중요하다.

## 다. 언 론

내부협상과 관련된 언론의 역할이 매우 중요함에도 불구하고 지금까지 언론의 역할은 매우 불만족스러웠다. 우선 언론은 통상협상에 대해 지나치게 흥분하거나 쉽게 식고 뜨거워지는 보도 태도를 보임으로써 일관성 유지에 실패하였다.

그러므로 협상에 관한 언론은 지금까지의 태도를 재고하여, 한국의 협상력을 높이는 방향으로 편집과 보도 기준을 재편할 필요가 있다.

## 라. 행정부와 국회의 관계

행정부와 국회의 관계 또한 협상가의 협상폭을 결정하는 주요 변수이다. 행정부와 국회의 견제와 균형을 유지하면서 독립적인 관계를 유지할 때 협상가의 입지는 강화될 수 있다. 협상가는 때때로 행정부나 국회를 핑계 댈으로써 상대국의 요구를 무력화시킬 수 있기 때문이다.

예를 들어 미국의 경우 협상가는 자신의 의회가 반대할지 모른다는 점을 내세우거나, 의회의 회기가 얼마 남지 않아 다는 사실들을 이용하면서 자신의 입장을 강화하기도 한다. 미국의 신속처리권한(fast track authority)도 넓게는 이 범주에 속한다. 신속처리권한이란 행정부가 외국과의 협상을 위해 미 의회로부터 협상권한을 위임받는 것을 의미한다.

이 권한이 있어야만 미국 행정부는 외국과 협상을 진행할 수 있고, 협상의 상대국 역시 안심하고 협상에 임할 수 있다. 만약 이 신속처리권한이 행정부에 부여되지 않을 경우 행정부의 협상결과를 의회가 수정할 수

있기 때문이다. 즉 신속처리권한을 승인할 경우 의회는 행정부의 협상결과에 대해 찬반 투표를 할 수 있어도 그 결과를 수정할 수는 없다는 것이다.

하지만 여기에 하나의 함정이 있다. 이 신속처리권한에는 시한이 있고, 이 시한을 넘길 경우에는 행정부는 자유롭게 협상을 할 수 없다. 바로 이점을 이용하여 미 행정부는 종종 이렇게 협상상대국에게 이야기한다. “만약 신속처리 권한 시한내에 당신네가 우리와 합의를 보지 못하면 우리는 의회에 협상안 인준을 요청할 수 없고, 그럴 경우 당신들은 우리와 지금 협상하는 것보다 훨씬 나쁜 결과를 얻을 수 밖에 없소이다. 그러니 알아서 하시오”. 이걸 일종의 협박에 가깝다.

그러나 다자간 무역협상에서 협상이 예상외로 지연될 경우 미국은 종종 이런 입장을 취하곤 한다. 한국의 경우, 행정부와 국회가 충분히 독립되어 있지 않고, 또 그 사실을 교역상대국이 알고 있기 때문에 행정부와 국회의 관계는 협상가의 입지를 강화하는 역할을 하지 못하고 있다.

## 2. 협상력 강화방안

### 가. 이해 관계자를 협상과정에 포함시킴

가장 먼저 통상과 관련된 이해관계인 혹은 단체를 협상과정에 포함시키는 과정과 노력이 필요하다. 이것은 지금까지 우리의 협상과정에 있어서는 이해관계인의 의견이 형식적으로만 반영되고 있었기 때문이다. 예를 들어 한·중 마늘협상에서 마늘 생산농민이나 농협의 의견을 듣기는 했지만 요식 행위에 그치고 말았다는 것이다.

그러나 이해 관계인을 협상의 과정에 포함시킨다는 것이 이해관계자를 협상 대표로 파견한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그것은 이해관계자에게 협상과 관련된 모든 정보를 제공하고 협상의 주요 협안에 대하여 충분한 의견개진 기회를 준다는 것을 의미한다. 그리고 협상과 관련된 모든 정보를 가지고 다시 한번 이해관계자가 자신의 태도를 결정할 기회를 준다는 것이다.

## 나. 협상에 비판적인 여론의 힘 활용

진행되고 있는 협상에 대해 여론이 비판적일 경우 그 비판적인 여론을 협상력 제고방안으로 삼을 줄 알아야 한다. 이러한 태도는 지금까지 협상 그 자체에 대해 비판적인 의견이 많을 경우 협상담당자들이 지나치게 위축된 자세로 협상에 임하는 경우가 많았다는 것이다.

협상 자체를 무산시킬 정도로 반대여론이 강할 경우에는 마스크와의 협력을 통해 그 여론을 바꿀 필요가 있지만, 적당한 정도의 부정적 여론은 협상담당자의 입지를 강화시킨다.

예로 캐나다의 경우 문화를 NAFTA 협상의 대상으로 삼을 경우 헌정위기에 빠질 수도 있다는 사실을 강조하여 미국으로 하여금 이 문제를 양보하도록 유도하기도 하였다. 즉 문화를 협상의 대상으로 할 경우 캐나다 정권자체가 위기를 맞이할 수 있다는 사실을 강조하여 미국의 양보를 유도할 수 있었다는 것이다. 과거 쌀시장 개방의 경우 우리 농민이 보인 격렬한 반대의 태도는 시장을 개방한다는 전제하에서 그 개방폭을 축소할 수 있는 유인으로 사용될 수 있었다.

예컨대 우리 협상대표가 우리 농민의 반대를 이유로 협상상대국에게 어느 정도의 양보를 요구할 수 있다는 것이다. 특히 미국은 양자협상시 의회나 압력단체의 요구를 이유로 이 같은 양보를 묵시적으로라도 요구하는 사례가 매우 많았다.

## 다. 마스크에 충분한 정보 제공

마스크는 일반국민의 여론을 전달하는 도구인 동시에 일반국민을 대상으로 협상에 대한 정보를 제공하여 여론을 유도할 수 있는 매개이기도 하다. 협상관련자는 마스크의 이러한 속성을 충분히 인식하여 협상의 전 과정에서 마스크와 유기적인 관계를 가져야 한다.

이런 유기적인 관계형성을 위한 가장 중요한 출발점은 협상과 관련된 정보를 마스크에 전달하는 것이다. 이런 측면에서 마스크 종사자가 협상이

종결될 때까지 협상에 참여할 수 있는 협상 메커니즘을 만들 필요가 있다. 이런 메커니즘이 만들어 질 경우 협상관련 기사의 비전문성을 탈피할 수 있고, 협상의 보도에 전략적 관점을 유지할 수 있다. 즉 마스크의 보도 또한 내부 협상력 제고를 위한 방안으로 사용될 수 있다는 것이다.

## 라. 재협상의 기회

이해관계인을 협상의 과정에 포함하고 마스크와 친밀한 관계를 유지하는 경우 우리 내부의 입장이 비교적 순조롭게 결정될 수 있다. 그러나 이러한 과정을 통해 결정되는 우리의 입장이 최종적인 것은 아니다. 협상에는 상대방이 있기 때문에 협상상대방의 견해가 우리의 입장과 다를 수 있기 때문이다.

따라서 우리의 입장을 충분히 재협의를 할 수 있는 여건과 절차가 구비되어야 한다. 이런 재협의 과정을 위해서라도 이해관계인이 협상의 과정에 포함될 수 있는 메커니즘이 필요하다.

국제협상에서 협상의 결과가 비록 작을지라도 피해가 예상될 경우에는 이러한 재협의 과정이 매우 중요하다. 특히, 농업이 가장 대표적인 경우이다. 예컨대 포괄적인 국제협상에서 처음에는 한국이 농산물을 제외하기도 결정했다 하더라도 상대방이 ‘농산물이 포함되지 않는 협상은 할 수 없다’는 태도를 취할 때 한국은 기존의 입장을 재협의를 할 필요가 있다. 한국은 무역으로 먹고사는 국가이기 때문에 피해가 생긴다고 농산물 무역 그 자체를 거부할 수는 없기 때문이다.

그러므로 농산물 시장개방과 관련한 재협의 과정에서 왜 농산물 시장개방 문제가 포함될 수밖에 없는지 농업종사자에게 협상과정에 대한 이해를 구하도록 하고, 피해가 예상될 경우 적절한 피해 보상안 혹은 구조조정안을 상의할 수 있도록 해야한다.

## 마. 상대국의 내부협상에 영향을 미칠수 있는 방안 확보

앞에서 언급한 <그림4-1> 협상의 과정에서 설명한 바와 같이 우리의 협상 상대국 역시 자신의 협상방안을 결정하기 위해서는 우리의 내부협상

과 같은 협의 절차를 걸쳐야 한다. 그러므로 상대국의 내부협상에 영향을 미칠 수 있는 방안을 확보할 수 있다면 이는 결과적으로 우리의 협상력 제고로 연결될 수 있다.

협상 상대국에서 활동하고 있는 우리 기업이나 국민을 이용, 우리의 입장을 적극적으로 알리고 또한 상대국의 언론이나 미디어를 통해 우리의 견해나 입장을 홍보하고 이를 취재할 수 있도록 정보를 제공하는 것이다.

그리고 정기적으로 우리의 정부 관리와 학자들을 상대국에 공식 또는 비공식 활동을 지원하여 간담회와 세미나등의 방법으로 우리의 입장을 밝히는 것도 하나의 방법이 되겠다. 중요한 것은 이러한 전략을 일회성이 아닌 협상이 종결될 때까지 지속하여 전개해야 한다는 것이다.

## 바. 설득과 교육

협상을 실질적으로 수행하는 정부 부처 또는 협상 전략팀이 협상의 전략 수립과 관련하여 할 수 있는 가장 기초적인 일은 협상과 관련된 모든 정보를 모든 이해관계자나 당사자에게 전하는 데 시간과 노력을 아끼지 말아야 한다는 것이다. 이러한 의미에서 협상관련 부처 혹은 전략팀의 두가지 활동은 설득과 교육이라고 할 수 있다.

설득의 대상에는 내부 협상력에 영향을 미치는 모든 단체가 포함되며, 경우에 따라서는 국회도 이 범주에 포함되어야 한다. 특히, 국회에 대한 설득은 협상의 결과에 대한 국회의 비준이 필요한 경우 그 필요성이 두드러진다고 하겠다.

교육은 협상에 대해 잘못된 이해를 하고 있거나 협상에 동참을 유도해야 할 때 혹은 이해 당사자들 사이의 이해관계를 조정해야 할 때 사실확인의 형태로 시행될 필요가 있다.

지금까지의 국제협상에서 설득과 교육대신 홍보가 가장 큰 관심사였다. 설득과 교육은 상호교류를 의미하고 홍보는 일방적이라는 점을 고려 할 때, 협상에 영향을 미치는 관련단체나 언론, 여론, 국회에 대한 정보 제공과 함께 이들을 설득하고 이해시키는 교육에 보다 많은 시간과 힘을 기울여야 할 것이다.

## 사. 제도적인 강화

행정부와 국회의 관계 또한 협상가의 협상폭을 결정하는 주요 변수이다. 행정부와 국회의 견제와 균형을 유지하면서 독립적인 관계를 유지할 때 협상가의 입지는 강화될 수 있다. 협상가는 때때로 행정부나 국회를 핑계 댈으로써 상대국의 요구를 무력화시킬 수 있기 때문이다.

또한, 협상전략 수립시 제도적으로 융통성이 없는 전략을 세운다는 것이다. 협상의 지침과 추진방향 결정시 투명성 제공과 협상 담당자 혹은 외부의 압력을 최소화 할 수 있도록 제도적 장치를 만든다는 것이다.

우리가 FX 협상에서와 같이 국방분야에서 미국의 안보위협과 로비, 정치적 압력으로 과거와는 달리 영향을 적게 받았다. 그 이유는 FX 기종선정의 혁신적인 프로그램 때문이다.

즉 국방부는 FX 선정과정에서 투명성 확보와 객관적 평가작업을 위해 다단계 평가방법을 도입했다. 그 내용을 살펴보면, 공군이 참여기종에 대한 시험평가를 담당하고, 국방부 조달본부가 가격협상 및 계약조건을 KIDA가 비용대 성능분석을, ADD가 기술이전과 절충교역을 각각 담당하는 다음 국방부가 최종 합산하여 기종선정을 하는 방식을 취한 것이다.

그 결과 우리 조종사들이 경쟁 대상 기종을 직접 조종하면서 장단점을 분석하고, ADD와 조달본부, KIDA가 세계적인 전투기 제작사를 상대로 절충교역 액수를 국제적인 관례인 30%를 깨고 84%까지 끌어올리고, 한국형 전투기 제작을 위한 기술이전을 받아낼 수 있었던 것이다.

이와 같은 사례를 통해서 알 수 있듯이 협상의 지침 및 전략 수립시 내부의 제도를 강화함으로써, 또한 국회와 행정부의 엄격한 제도를 바탕으로 원샷을 축소하여 상대방부터 보다 많은 이익을 얻을 수 있다.

## 第 5 章 結 論

본 논문은 정부의 대외협상사례인 외규장각 도서반환과 한·중 마늘 협상을 그리고 국방분야에서는 한·미 방위비 협상과 FX사업 협상을 국내정책과 국제정세의 상호 연관성을 감안하여 고안된 양면게임이론에 의해 분석함으로써, 우리의 협상의 실태와 앞으로 전략적 협상을 위한 대응 방안을 제시할 목적으로 작성되었다.

우선 구체적 사례분석과 검증에 앞서 본 논문은 제 2장에서는 협상에 대한 개념과 양면게임이론이 도출된 배경과 논리, 그리고 핵심가설과 여기서 추출된 국제협상전략을 검토하는 논의를 하였고, 여기서 양면게임이론은 최근 몇가지 현실적 변화, 즉 냉전의 종식과 상호의존의 심화, 그리고 세계화시대에서 담론적 정책형성의 확대에 의해 더욱 증대된 국내정책과 국제정세의 상호연관성과, 그럼에도 이러한 측면을 적절히 반영시키지 못하는 기존 국제협상이론의 문제점을 배경으로 이론화를 기하고 있다는 점을 지적하였다. 또한 양면게임이론은 윈셋의 개념을 중심으로 다음 세 가지 가설을 그 핵심으로 한다는 점을 살펴보았다. 즉 첫째, “윈셋의 크기가 클수록 국제합의의 가능성이 커진다”. 둘째, “윈셋의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정한다”. 그리고 “국가간의 협상은 국제협상국면과 국내비준국면이 상호작용하며 이루어진다”는 것이다.

이를 바탕으로 제3장에서는 정부의 협상사례인 프랑스와 외규장각도서 반환협상을 통해 자국의 윈셋 축소를 위한 프랑스의 뛰어난 협상전략을 살펴보고, 이어서 한·중 마늘협상을 통해 한국의 협상실패 사례를 양면게임의 이론과 전략을 통해 분석하였다.

이어서 국방분야의 협상사례인 한·미 방위비 분담 협상사례를 통해 양국의 윈셋이 작을 때 협상 전략인 이면보상을 통하여 상대국에 대한 윈셋을 확대하였으며, FX사업협상을 통해서도 미국과 전통적인 협상에서 한국

측의 반응은 언제나 말 잘 듣는 착한 아이 (Good boy strategy)였다.

이러한 이유로 해서 미국은 한·미 협상에서 항상 유리한 입장을 견지해 왔다. 그러나 이에 대해 한국 측은 손목 잡히기'(tying-hands) 전략을 사용하여 협상에서 미 보잉사에게 많은 양보와 협상이득을 얻을 수 있었다.

제4장에서는 이와 같이 각 사례에 대해 양면게임 이론의 세 가지 가설과 협상전략을 분석, 양면게임이론의 협상이론에 대한 분석을 통해 유효성을 파악하였다,

그리고 전략적 협상방안에서는 국내비준을 위한 내부 협상력과 관련하여 내부협상의 중요성, 내부협상의 결정요인 그리고 이것을 어떻게 활용할 것인가에 대해 살펴보았다. 다시 말해서 국제협상이란 협상당사국들의 내부협상에 의하여 정해진 협상의제에 대한 견해들을 당사국들을 대표하는 협상가가 서로 교환하는 것이므로 협상의 방향을 결정하는 것은 일차적으로 외부협상이 아니라 사실상 내부협상이라는 것이다. 하지만 협상의 최종결과는 내부협상과 관련된 힘(내부협상력)을 외부협상에서 어떻게 활용하느냐에 달려 있기 때문에 외부 협상에 임하는 협상담당자 및 정책결정자의 역할 또한 매우 중요한 사안이다. 이를 해결하기 위해서는 정부의 대외협상과 국방분야에서 협상에 참여하는 조직에 대한 인적, 제도적 운영시스템을 지속적인 개선하여야 하겠다.

## 〈參考文獻〉

### 1. 국 내 문 헌

#### 가. 단 행 본

- 곽노성, 「국제협상론」, 서울: 경문사, 2000.
- 공군본부, 「FX 사업관련 자료집」, 공군본부, 2002.
- 김기홍, 「한국인은 왜 항상 협상에서 지는가」, 서울: 굿인포메이션, 2002.
- 김병국, 「비즈니스 협상론」, 서울: 한국능률협회, 2002.
- 김영세, 「전략과 정보」, 서울: 박영사, 2000.
- 김태현·유석진·정진영, 「외교와 정치-세계화시대의 국제협상 논리와 전략」, 서울: 오름 출판사, 1995.
- 박명환, 「YES를 이끌어내는 협상법」, 서울: 장락 출판사, 1997.
- 신무철, 「성공으로 이끄는 협상테크닉 43」, 서울: 동도원, 1997
- 안충영, 유규열, 김진호, 「무기체계 획득관련 전략적 협상과 계약」, 서울: 국방대학교, 2001.
- 양기웅, 「일본의 외교협상-투레벨 게임적 시각」, 서울: 소화출판사, 1998.
- 유규열, 「계약 및 협상관리」, 국방대학교 관리대학원, 2000.
- 이달곤, 「협상론」, 서울: 법문사, 1995.
- 정상국, 「국제통상협상론」, 서울: 두남, 1999.
- 최용록·이승영, 「국제협상의 이해」, 서울: 법경사, 1998.
- 피터 앤토니오·케더린 휘트만, 「협상의 전략」 박동준·이덕실 역. 서울: 소프트전략경영연구원, 1999.

## 나. 논문, 정기간행물 및 기타자료

- 김기홍, “한국인은 왜 협상에 약하는가”, 「월간조선」, 2002, 10.
- 김삼용, “차기전투기사업(FX)의 향방”, 「월간조선」, 2002. 3.
- 김완배, “정부의 대외통상협상의 문제점과 향후 개선방안”, 경실련 토론회자료, 2002. 8. 1.
- 김성호, “우리정부의 대외협상정책보고서”, 서울: 국회사무처, 2002. 7.
- 김형렬, “탈근대주의 관점에서 담론적 정책형성의 활용에 관한 고찰”, 「사회과학논집」, 제28집: 1-33.
- 서장문, “한·중 무역역조 분쟁-균형을 모색한다”, 중국 대외경제무역부 국제무역경제합작연구원 보고서, 서울: 대한무역공사 역, 2001. 6.
- 유규열, “국제협상 및 외자계약관리 개선방안에 관한 연구”, 국방대학교 안보과정논문, 1999.
- 윤승균, “한·미 자동차협상과정에 대한 게임이론적 분석” 경제학 석사학위논문, 건국대학교 경영대학원, 2001.
- 이로니, “한·중 마늘협상을 통해 본 통상협상의 문제점”. 경실련 토론회자료, 2002. 8. 1.
- 이형범, “2단계 게임이론을 통한 협상과정의 분석-한·일 어업협상을 중심으로-”, 행정학 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1999.
- 최낙균, “각국의 대외 통상협상의 인적, 제도적 운영시스템과 시사점”. 경 실련 토론회 자료, 2002. 8. 1.
- 정현돈, “마늘수입 실태”, 농협중앙회 연구소연구위원, 1999. 6.
- 국방일보, “F-15K 42억 2800만달러에 구매”, 2002. 5. 21.
- , “F-15K 추가협상 성과와 전망”, 2002. 5. 22.
- , “F-15K 전투기사업 주요내용 재조명”, 2002. 6. 12.
- 조선일보, “DJ-시라크 외규장각 도서반환 합의 안팎”, 2000. 10. 20.

- , “치옥스런은 외규장각 협상”, 2001, 7. 29.
- , “미군 군사 건설 지원금 5% 현물지급”, 2001. 12. 3.
- , “시민단체 F-15 선정 중단하라 강력반발”, 2002. 3. 28.
- , “F-15 불만여론을 협상의 카드로”, 2002. 4. 1.
- , “미보잉사 F-15사업회생 회색만연”, 2002, 4. 25.
- 주간동아, “FX1라운드 ‘라팔’ 선두비행”, 제287호, 2001. 6. 7.
- 중앙일보, “마늘분쟁이여 오리싸움 날라...정부 통상마찰 비화우려”,  
2001. 6. 24.

## 2. 국 외 문 헌

- Erick, Rasmusen. "Games and information", Massachusetts: Cambridge University Press, 1990.
- Evans, Peter B. "Building an Iterative Approach to International and Domestic Politics: Reflection and Projection", In Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, by Evans, Peter B., CA: California University Press, 1993.
- Friman, Richard M.: "Side-payment versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiation" International Organization 47. 1993.
- Ikle, F. C. "How Nation Negotiate" N. Y Frederick A Praceger. 1974.
- Kenneth, N. Waltz. "Man, The State, and War": A Theoretical Anaysis : N.Y Columbia University Press, 1959.
- Lebow, Richard Ned. Between Peace and War: The Nature of Multilateral Trade Negotiation: The Nature of Crisis, Baltimore. The Jones Hopkins University Press, 1981.

- Miller, "International Theories of Cooperation among nations Strength and Weakness", *World Politics*, 44(3): 494-523.
- Moravcsik, Andrew. "Introduction: Intergrating International and Theories of International Bargaining", In *Double-Edged Diplomacy International Bargaining and Domestic Politics*, by Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds. Berkley, CA. California University Press, 1993.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game". *International Organization*, 1988.
- Schelling, Thomas C. "The Stategy of Conflict", Massachusetts: Harvard University Press, 1960.
- Zartman, I. Williams. "The 50% Solution", New Haven Yale University Press,1983