

การปรับตัวของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา: กรณีศึกษานโยบายการค้าเสรีของเกาหลีใต้หลัง
วิกฤตการณ์การเงินค.ศ. 1997



นาย นิธิ เนื่องจำนงค์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

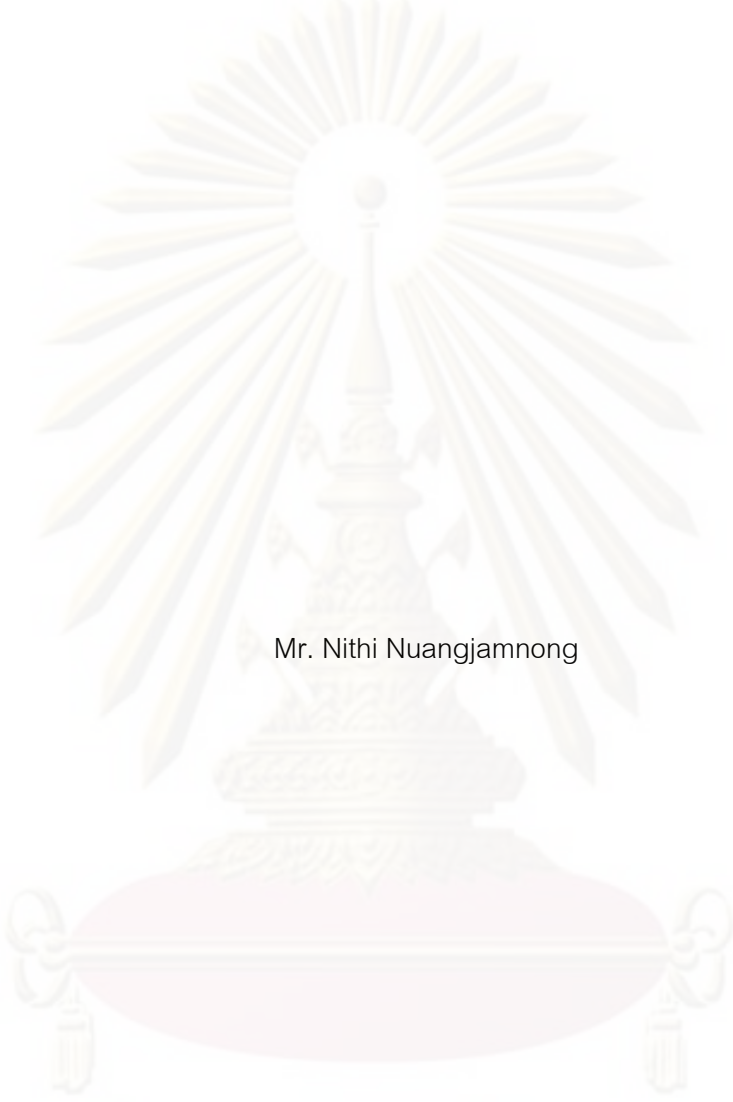
สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ADAPTATION OF DEVELOPMENTAL STATE: CASE STUDY OF SOUTH KOREA'S
TRADE LIBERALIZATION POLICY AFTER THE 1997 FINANCIAL CRISIS



Mr. Nithi Nuangjamnong

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การปรับตัวของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา: กรณีศึกษานโยบาย

การค้าเสรีของเกาหลีใต้หลังวิกฤตการณ์การเงินค.ศ.1997

โดย

นายนิธิ เนื่องจำนงค์

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. จีรธ สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อานุสรณ์ ลิ้มมณี)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพ มานะรังสรรค์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิตติ ประเสริฐสุข)

นิตี เนื่องจากรานงค์ : การปรับตัวของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา: กรณีศึกษานโยบายการค้าเสรีของเกาหลีใต้หลังวิกฤตการณ์การเงินค.ศ. 1997. (THE ADAPTATION OF DEVELOPMENTAL STATE: CASE STUDY OF SOUTH KOREA'S TRADE LIBERALIZATION POLICY AFTER THE 1997 FINANCIAL CRISIS) ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. ไชยวัฒน์ คำชู, 276 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงิน โดยมุ่งเน้นไปที่นโยบายการค้า ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในสองลักษณะที่ชัดเจนเอง กล่าวคือการเปิดเสรีทางการค้าแบบครอบคลุม และการแทรกแซงอย่างกว้างขวางของรัฐบาล ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ไม่อาจอธิบายได้โดยอาศัยคำอธิบายตามแนวการเมืองว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ หรือจากปัจจัยที่ว่าด้วยแรงกดดันจากภายนอก ดังนั้นข้อเสนอลหลักในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือ ความเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า ซึ่งมีคุณลักษณะแบบ "การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ" สะท้อนให้เห็นความพยายามครั้งใหม่ของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ ทั้งในการขับเคลื่อนการพัฒนาแบบใหม่ และการเข้าไปบริหารจัดการผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีทางการค้าขึ้นอยู่กับภายใต้การบริหารจัดการในแง่ที่ว่ารัฐบาลเป็นผู้เลือกสรรการเปิดเสรีเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่เล็งเห็นแล้วว่าจำเป็นต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และต้องการความเป็นอิสระในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งจัดการสนับสนุนในทางอ้อมให้กับกลุ่มเหล่านี้ ในขณะที่ด้วยกันรัฐบาลยังคงปกป้องภาคเศรษฐกิจที่มีความอ่อนไหว ทั้งยังเข้าแทรกแซงเพื่อลดผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคมจากการเปิดเสรี

โดยอาศัยข้อมูลในเชิงคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นจากเอกสารชั้นต้นและจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย งานชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าการเปิดเสรีแม้ว่าจะเป็นไปในลักษณะที่ครอบคลุม ไม่จำเป็นว่าจะทำให้รัฐต้องยุติการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจการเมือง ในทางตรงกันข้ามการเปิดเสรีแบบครอบคลุมดังในกรณีของเกาหลีใต้ จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของรัฐในการแทรกแซงอย่างกว้างขวาง จะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐเกาหลีใต้นั้นเห็นได้อย่างชัดเจนในทั่วทั้งกระบวนการของการกำหนดนโยบายการค้า ในทางตรงกันข้ามกับข้อถกเถียงของนักวิชาการที่มองว่าโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าจะมีความโน้มเอียงไปสู่วิถีทางที่เหมือนกัน ซึ่งมองว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้แบบเก่าได้ล่มสลายไปและแทนที่ด้วยรัฐเสรีนิยมใหม่ งานชิ้นนี้เสนอว่า นัยของความเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของเกาหลีใต้คือการที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้กำลังปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมแบบใหม่ เรากำลังได้เห็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบใหม่ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น "รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว" หรือ "รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่"

สาขาวิชารัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2552

ลายมือชื่อนิติ.....ฉวี ลิ้มธำมาศ

ลายมือชื่อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4881905124 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS DEVELOPMENTAL STATE / FTA / SOUTH KOREA'S TRADE LIBERALIZATION POLICY / SOUTH KOREA'S POLITICAL ECONOMY

NITHI NUANGJAMNONG: THE ADAPTATION OF DEVELOPMENTAL STATE: CASE STUDY OF SOUTH KOREA'S TRADE LIBERALIZATION POLICY AFTER THE 1997 FINANCIAL CRISIS. THESIS ADVISOR: PROF. CHAIWAT KHAMCHOO, Ph.D. 276 pp.

This dissertation examines South Korea's post-financial crisis political economy with particular emphasis on trade policy. South Korea's trade policy has undergone striking changes along two paradoxical dimensions of comprehensive liberalization and extensive government intervention. These are not sufficiently explained by interest group politics or external pressure. The central contention of this thesis is that the recent shift in Korean trade policy which was characterized here as "managed liberalization" reflects the new endeavors of the Korean (developmental) state in pursuing the new developmental project on the one hand and managing the effects of globalization on the other. This trade liberalization is "managed" in that government comprehensively albeit selectively liberalize those sectors in need of modernization and more freedom in corporate strategy and give them indirect supports; meanwhile it still continues protection in some sensitive sectors and intervenes to mitigate the economic and social costs of trade openness.

Drawing primarily upon a qualitative evidence including primary documents and interviews with policy stakeholders, it shows that trade liberalization even in the comprehensive manners do not necessarily require state to compel or retreat from intervention into political economy. Rather the comprehensive trade liberalization as revealed in the Korean case requires the Korean government to comprehensively be involved in its political economy. The strong presence of Korean state is both apparent and real in a thorough process of trade policy-making. In contrast to convergence scholars' claims which saw the demise of the old Korean developmental state and the emergence of the neoliberal state, this thesis argues that the key implications of the changes in South Korean trade policy is that Korean developmental state is adapting to new environments. We are witnessing the new form of developmental state which can be characterized as the 'adaptive developmental state' or 'neoliberal developmental state'.

Field of Study : Political Science

Academic Year : 2009

Student's Signature

Advisor's Signature

Nithi Nuangjammong
Chaiwat Khamchoo

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถลุล่วงไปได้จนสำเร็จอันเนื่องมาจากความช่วยเหลือของสถาบันและบุคคลหลากหลายท่าน ในอันดับแรกผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนับตั้งแต่เริ่มต้น และมีส่วนอย่างสำคัญให้การวิจัยดำเนินไปด้วยความราบรื่น รวมทั้งกรรมการสอบวิทยานิพนธ์อีกทั้งสี่ท่านสำหรับข้อวิจารณ์ และคำแนะนำที่มีประโยชน์ ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร สำหรับคำแนะนำและการสนับสนุนให้ผู้วิจัยศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรรร ภูเจริญ สำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือที่ทำให้ผู้วิจัยมีโอกาสในการทำวิจัยในประเทศเกาหลีใต้ ศาสตราจารย์ชอยฮงชุก แห่งมหาวิทยาลัยโคเรีย สำหรับคำปรึกษาและคำแนะนำในระหว่างการทำวิจัยในประเทศเกาหลีใต้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณมูลนิธิเกาหลี (Korea Foundation) สำหรับความช่วยเหลือด้านเงินทุนสำหรับการทำวิจัยในประเทศเกาหลีใต้ และกองทุนความร่วมมือพิเศษระหว่างอาเซียนและเกาหลีใต้ สำหรับเงินทุนในการทำวิจัยในโครงการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ และขอขอบคุณบัณฑิตวิทยาลัยด้านการต่างประเทศ มหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองและเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยโคเรีย ที่อนุญาตและอำนวยความสะดวกสำหรับการทำวิจัยในประเทศเกาหลีใต้ทั้งสองครั้ง

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตราจารย์ ดร.ยูฮยอนชอก แห่งมหาวิทยาลัยคยองฮี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชวีวองกี แห่งสถาบันวิจัยการต่างประเทศ และความมั่นคงแห่งชาติ ที่กรุณาให้คำแนะนำ และเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ขอขอบพระคุณเพื่อนนักศึกษาปริญญาเอกทุกคน โดยเฉพาะคุณสุรางค์รัตน์ จำเนียรพล สำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือ ทำยที่สุดขอขอบพระคุณครอบครัวที่ให้กำลังใจและการสนับสนุนมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Acknowledgements

This dissertation is possible because of kind supports from various peoples and institutions. First of all, I am grateful to my advisor Professor Chaiwat Khamchoo for all his invaluable supports throughout the process of completing this dissertation. I would also like to thank all members of thesis committee for their helpful comments and recommendations. My gratitude is also extended to Associate Professor Chaiyan Chaiyaporn who encouraged me to pursue Ph.D. Also, I would like to thank Associate Professor Ake Tangsupvattana, Assistant Professor Keokam Kraisoraphong and Assistant Professor Ora-orn Poocharoen for their encouragements and kind helps in making contacts with research affiliations in South Korea. In South Korea, I particularly thank to Professor Choi Heungsuk for arranging research affiliation at Department of Public Administration, Korea University

I am also grateful to the Korea Foundation and the ASEAN-ROK Special Collaboration Fund for generous financial supports and Graduate School of International Studies, Seoul National University and Department of Public Administration, Korea University for institutional affiliations.

Equally important were my informants who generously gave their valuable time and necessary information. In particular, I wish to thank Professor Yu Hyunseok of Kyunghee University and Assistant Professor Choe Wongi of Institution of Foreign Affairs and National Security who shared their insightful views and useful guidance. My sincere thanks to all my fellow Ph.D students at Chulalongkorn University especially Surangrat Jumnianpol. Last but not least I would like to thank my family for their encouragements and supports.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศภาษาไทย.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศภาษาอังกฤษ.....	ช
สารบัญ.....	ฅ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ.....	ฎ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ.....	ฏ
อภิธานชื่อในภาษาเกาหลี.....	ฑ
บทที่ 1: บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น.....	7
1.5 ข้อจำกัดของการวิจัย.....	8
1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	8
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.8 วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	13
บทที่ 2: กรอบการวิเคราะห์ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	15
2.1 ความนำ.....	15
2.2 สาเหตุของการศึกษานโยบายการค้า.....	16
2.3 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.4 วรรณกรรมที่ศึกษานโยบายการค้าของเกาหลีใต้.....	23
2.5 กรอบการวิเคราะห์.....	30
2.6 สรุป.....	49
บทที่ 3: ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้หลังวิกฤตการเงินค.ศ. 1997.....	51
3.1 ความนำ.....	51
3.2 พัฒนาการของนโยบายการค้าเกาหลีใต้ก่อนวิกฤตการเงินค.ศ. 1997.....	51
3.3 ลักษณะความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้หลังวิกฤตการเงินค.ศ. 1997.....	59
3.4 การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ: วิเคราะห์นโยบายการเปิดเสรีของเกาหลีใต้.....	65

3.5 สรุป.....	84
บทที่ 4: ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้และความชอบเชิงนโยบายการค้า.....	88
4.1 ความนำ.....	88
4.2 ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในบริบทของเกาหลีใต้.....	88
4.3 ความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้.....	90
4.4 การก่อตัวของความชอบเชิงนโยบายที่มีต่อเอฟทีเอ.....	96
4.5 สรุปและการวิเคราะห์ความชอบเชิงนโยบายการค้า.....	105
บทที่ 5: โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้และกระบวนการกำหนดนโยบายการค้า.....	112
5.1 ความนำ.....	112
5.2 โครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายการค้าของเกาหลีใต้.....	112
5.3 โครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้.....	130
5.4 สรุป.....	136
บทที่ 6: การเมืองว่าด้วยการทำเอฟทีเอ.....	139
6.1 ความนำ.....	139
6.2 การเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลี: บทบาทนำของเทคโนโลยีและความแตกแยกภายในระบบราชการ.....	139
6.3 การเมืองในกระบวนการขอความเห็นชอบในเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลีจากรัฐสภา.....	150
6.4 การเตรียมความพร้อมเชิงสถาบันในการผลักดันการทำเอฟทีเอแบบพหุวิถี.....	159
6.5 การเมืองว่าด้วยเรื่องเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐอเมริกา.....	170
6.6 สรุป.....	197
บทที่ 7: นัยของความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าต่อรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา.....	202
7.1 ความนำ.....	202
7.2 รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และพัฒนาการของแนวคิด.....	202
7.3 รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้และนโยบายการค้า.....	207
7.4 ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าและนัยที่มีต่อรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้.....	211
7.5 สรุป.....	218
บทที่ 8: บทสรุป.....	222
8.1 ความนำ.....	222
8.2 บทสรุปข้อค้นพบ.....	222
8.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย และข้อเสนอสำหรับการวิจัยในอนาคต.....	229
รายการอ้างอิง.....	231
ภาคผนวก ก: เหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง.....	270
ภาคผนวก ข: เหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน.....	272
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	276

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจของเอฟทีเอของเกาหลีใต้.....	24
2.2	เป้าประสงค์เชิงนโยบายของเอฟทีเอ.....	43
2.3	การจัดประเภทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนโยบายการค้า.....	45
2.4	เปรียบเทียบลักษณะรัฐประเภทต่างๆ.....	47
3.1	พัฒนาการของนโยบายอุตสาหกรรมและการค้าของเกาหลีใต้.....	58
3.2	ความคืบหน้าในการทำเอฟทีเอของเกาหลีใต้ ณ ตุลาคม ค.ศ. 2008.....	63
3.3	ระดับการเปิดเสรีในเอฟทีเอของเกาหลีใต้.....	66
3.4	ความครอบคลุมในเอฟทีเอของเกาหลีใต้.....	67
3.5	ระดับการเปิดเสรีสินค้าเกษตรในเอฟทีเอของเกาหลีใต้.....	69
3.6	การให้ความช่วยเหลือโดยตรงภาคเกษตรค.ศ. 1986-1988 และ 2004-2006.....	80
4.1	เป้าประสงค์เชิงนโยบายเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง.....	109
4.2	เป้าประสงค์เชิงนโยบายเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน.....	110
5.1	โครงสร้างเขตการเลือกตั้งจำแนกตามเมือง-ชนบท.....	118
6.1	ความชอบและบทบาทของตัวแสดงต่างๆในการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลี.....	147
6.2	องค์ประกอบของการลงคะแนนให้ความเห็นชอบเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลี.....	154
6.3	ความชอบและบทบาทของตัวแสดงต่างๆในการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา.....	158
6.4	ความชอบและบทบาทของตัวแสดงต่างๆในกระบวนการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ.....	196

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ		หน้า
2.1	โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐ.....	38
6.1	กระบวนการก่อนเริ่มการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี.....	141
6.2	ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในกระบวนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา.....	152
6.3	โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเอฟทีเอ.....	161
6.4	ขั้นตอนกระบวนการนโยบายเอฟทีเอ.....	162
6.5	ภาพรวมโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายเอฟทีเอ.....	170
6.6	ความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ-ธุรกิจในการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ.....	192
6.7	เครือข่ายนโยบายเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง.....	199
6.8	เครือข่ายนโยบายเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน.....	200

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้)
BIT	Bilateral Investment Treaty (สนธิสัญญาการลงทุนทวิภาคี)
CCEJ	Citizens' Coalition for Economic Justice (พันธมิตรพลเมืองเพื่อความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ)
EFTA	The European Free Trade Association (สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป)
FKI	Federation of Korean Industries (สมาพันธ์อุตสาหกรรมเกาหลี)
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade (ข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า)
GATS	General Agreements on Trade in Services (ข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ)
GNP	Grand National Party (พรรคแห่งชาติเกาหลี)
GRI	Government Research Institute (สถาบันวิจัยของรัฐบาล)
KAMA	Korea Automobile Manufacturers Association (สมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งเกาหลี)
KCCI	Korea Chamber of Commerce and Industry (หอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งเกาหลี)
KDI	Korea Development Institute (สถาบันเพื่อการพัฒนาเกาหลี)
KEF	Korea Employers Federation (สมาพันธ์นายจ้างแห่งเกาหลี)
KFSB	Korea Federation of Small Business (สมาพันธ์ธุรกิจขนาดย่อมแห่งเกาหลี)

KIEP	Korea Institute for International Economic Policy (สถาบันนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งเกาหลี)
KITA	Korea International Trade Association (สมาคมการค้าระหว่างประเทศแห่งเกาหลี)
KoA	Korean Alliance against Korea-US FTA (พันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐอเมริกา)
KOTRA	Korea Trade-Investment Promotion Agency (หน่วยงานส่งเสริมการค้าการลงทุนแห่งเกาหลี)
KREI	Korea Rural Economic Institute (สถาบันเศรษฐกิจชนบทแห่งเกาหลี)
MDP	Millennium Democratic Party (พรรคประชาธิปไตยสหัสวรรษใหม่)
MOFAT	Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea (กระทรวงการต่างประเทศและการค้าแห่งสาธารณรัฐเกาหลี)
MOFE	Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea (กระทรวงเศรษฐกิจและการคลังแห่งสาธารณรัฐเกาหลี)
OMT	Office of Minister for Trade, Republic of Korea (สำนักรัฐมนตรีการค้าแห่งสาธารณรัฐเกาหลี)
PSPD	People's Solidarity for Participatory Democracy (องค์กรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม)
TAA	Trade Adjustment Assistance Program (โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวทางการค้า)
WTO	World Trade Organization (องค์การการค้าโลก)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อภิธานชื่อในภาษาเกาหลี

Cheongwadae (청와대) = The Blue House (ทำเนียบประธานาธิบดีเกาหลีใต้)

Daehoe kyeongche jangkwanhoeui (대외경제장관회의) = Inter-ministerial Committee for International Economic Affairs (ที่ประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ)

Daetongryong hunryong Jayumuyokhyopjeong Chekyol jongcha kyujeong (대통령훈령자유무역협정체결절차규정) = Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of Free Trade Agreement (คำสั่งประธานาธิบดีว่าด้วยขั้นตอนการผลักดันข้อตกลงการค้าเสรี)

Jayumuyokhyopjeong Chujin wiwonhoe (자유무역협정 추진위원회) = FTA Promotion Committee (คณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอ)

Jayumuyokhyopjeong Chujin Rodeumaep Maryon (자유무역협정 추진 로드맵 마련) = FTA Roadmap (แผนการทำเอฟทีเอ)

Jayumuyokhyopjeong Minkanjamunhoeui (자유무역협정 민간자문회의) = FTA Practice Consultation Committee (คณะที่ปรึกษาการทำเอฟทีเอภาคเอกชน)

Jayumuyokhyopjeong Minkandaechak wiwonhoe (자유무역협정 민간대책위원회) = FTA Industry Alliance (เครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ)

Nonghyup (농협) = National Agriculture Cooperative Federation (สมาพันธ์สหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ)

หมายเหตุ

การถ่ายทอดคำจากภาษาเกาหลีในที่นี้จะใช้ระบบแปลงอักษรภาษาเกาหลีเป็นภาษาอังกฤษ (Romanization) แบบใหม่ที่ประกาศโดยกระทรวงวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวของเกาหลี ซึ่งจะสะท้อนเสียงหรือคำอ่านที่ใกล้เคียงกับภาษาเกาหลีมากที่สุด อย่างไรก็ตามชื่อบุคคลในภาษาอังกฤษที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บางท่านยังคงใช้วิธีแปลงอักษรแบบเดิม หรือแบบแม็คคูน-ไรส์ชอเออร์ (McCune-Reischauer Romanization) ซึ่งอาจทำให้ “การสะกดชื่อ” บุคคลเหล่านี้ที่เป็นภาษาไทย อาจแตกต่างจากชื่อในภาษาอังกฤษอยู่บ้าง

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในปีค.ศ. 1997 อาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ และแวดวงวิชาการที่ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ ภายหลังจากวิกฤตการณ์ดังกล่าวผู้กำหนดนโยบายสาธารณะทั้งในและนอกเกาหลีใต้ รวมถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ต่างออกมาชี้ว่าสาเหตุของวิกฤตนั้นเกิดจากปัญหาของตัวแบบการพัฒนาเอเชียตะวันออก หรือตัวแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (developmental state) ที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางเพื่อกำกับการพัฒนาประเทศ โดยรูดนีย์ บรูซ ฮอลล์ (Rodney Bruce Hall) ชี้ว่าตัวแสดงเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดวาทกรรมที่ว่า การแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐเป็นที่มาของการคอร์รัปชัน และการเอื้อพวกพ้อง (cronyism) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจ¹

ในส่วนของแวดวงวิชาการ งานวิชาการที่เกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตพยายามตีความสาเหตุของ “มหัศจรรย์” และ “วิกฤต” ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกในแนวทางที่แตกต่างออกไปจากเดิม ดังเช่น งานของเดวิด กัง (David Kang) ที่ชี้ว่ามหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจในเกาหลีใต้ไม่ได้เกิดจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา แต่เกิดจาก “ธนากิจการเมือง” (money politics) หรือ “ทุนนิยมอุปถัมภ์” (crony capitalism) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและเอกชน โดยรัฐเอื้อประโยชน์กับเอกชนด้วยนโยบาย ในขณะที่เอกชนให้เงินสนับสนุนทางการเมืองแก่รัฐบาล การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยได้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน ไปในทิศทางที่เอกชนสามารถใช้จ่ายเงินในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) และส่งอิทธิพลต่อทิศทางนโยบายมากยิ่งขึ้น และนี่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในค.ศ. 1997²

¹ Rodney Bruce Hall, “The discursive demolition of the Asian development model”, *International Studies Quarterly*, 47 (2003): 71.

² ดู David C. Kang, *Crony capitalism: Corruption and development in South Korea and the Philippines* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); David C. Kang, “Bad loans to good friends: Money politics and the developmental state of South Korea”, *International Organization*, 56:1 (Winter 2002): 177-207.

วาทกรรมเรื่องทุนนิยมอุปถัมภ์ และคอร์รัปชันไม่ได้เพียงจำกัดเฉพาะแวดวงผู้กำหนดนโยบาย และวิชาการเท่านั้น หากแต่ยังขยายไปสู่สาธารณชนอีกด้วย คิมซุนฮุก และชินโดชูล (Kim Sunhyuk and Shin Doh Chull)³ ชี้ว่า สาธารณชนเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจมาจากปัจจัยภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการคอร์รัปชันที่เกิดจากเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและแจบออล (chaebol)⁴ ผลของความเชื่อดังกล่าวทำให้การผลักดันมาตรการปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมของรัฐดำเนินไปอย่างราบรื่นขึ้นไม่มากนักน้อย ในแง่วิกฤตเศรษฐกิจจึงแสดงให้เห็นถึงนัยของ “การล่มสลายของตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียตะวันออก” และ “ชัยชนะของตัวแบบทุนนิยมแบบตะวันตก” ดังที่อลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ประธานธนาคารกลางของสหรัฐในขณะนั้นตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกจะเป็นตัวเร่งให้ทั่วโลกมุ่งไปสู่ตัวแบบทุนนิยมตลาดเสรีแบบตะวันตก”⁵

ภายหลังวิกฤตรัฐบาลเกาหลีใต้ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศขนานใหญ่ตามแนวทางและเงื่อนไขที่มาพร้อมกับเงินกู้ของ IMF ในสี่ด้านได้แก่ การสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจมหภาค การเปิดเสรีด้านการลงทุนจากต่างชาติ การปฏิรูปโครงสร้างทางการเงินและการบริหารงานภาคเอกชน และการปฏิรูปตลาดแรงงาน ซึ่งหลายฝ่ายชี้ว่า มาตรการปฏิรูปเหล่านี้มุ่งหวังให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้เป็นแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberal reforms)⁶ ผลของวิกฤตเศรษฐกิจและการดำเนินการตามมาตรการปฏิรูปเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้อย่างขนานใหญ่ อีซุกจอง และฮันแทจุน (Lee Sook-Jong and Han Taejoon) ชี้ว่าวิกฤตและการปฏิรูปทำให้เกิดการ

³ Sunhyuk Kim and Doh Chull Shin, *Economic crisis and dual transition in Korea: A case study in comparative perspective* (Seoul: Seoul National University Press, 2004), p. 14 and 58.

⁴ แจบออล (chaebol) คือเครือข่ายธุรกิจขนาดใหญ่ในเกาหลีใต้ ที่ประกอบธุรกิจที่หลากหลายด้านและมักจะไม่มีความเกี่ยวข้องกัน แจบออลมักมีครอบครัวเป็นเจ้าของ และบริหารงาน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Yun Tae Kim, “Capitalist development, the state and big business in Korea : A sociological study of Korean Chaebol,” (Ph.D. Dissertation, London School of Economics and Political Science, University of London, 1998), p. 79.

⁵ David Sanger, “Greenspan sees Asian crisis moving world to western capitalism”, *New York Times*, (13 February 1998), cited in Robert Wade, *Governing the market*, 2003 paperback edition, (Princeton: Princeton University Press, 2003), p.xxiii.

⁶ James Crotty and Kang-Kook Lee, “The effects of neoliberal reforms on the post-crisis Korean economy”, *Review of Radical Political Economics* 38:3 (Summer 2006): 381-387.

ล่มสลายของ “บริษัทประเทศเกาหลีใต้” (Korea Inc.)⁷ รวมถึงเป็นการเปิดประตูสำหรับการเข้ามาทำธุรกิจของต่างชาติ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลเกาหลีใต้ได้ปิดกั้นมาโดยตลอด⁸ คานิชกา ชัยยาสุริยะ (Kanishka Jayasuriya) ตั้งข้อสังเกตว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังจากวิกฤตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงเกาหลีใต้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่รัฐที่กำกับดูแลกฎเกณฑ์ (regulatory state) ในลักษณะที่ว่า บทบาทของรัฐเปลี่ยนแปลงจากการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจโดยตรงเป็นการกำกับดูแลกฎระเบียบในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด⁹ ในขณะที่ เอียน พีรี (Iain Pirie) ถึงกลับเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจได้ทำให้เกิด “รัฐแบบใหม่” ขึ้นในเกาหลีใต้ นั่นคือรัฐเสรีนิยมใหม่¹⁰

อย่างไรก็ตามในกระบวนการปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่กลับเกิดสิ่งที่นักวิชาการหลายท่านเรียกว่า “ความขัดแย้งในตัวเอง” (paradox) ขึ้นมา กล่าวคือในขณะที่การปฏิรูปมีเป้าประสงค์ในการลดอิทธิพลของรัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ และให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด กระบวนการปฏิรูปกลับทำให้รัฐมีบทบาทเข้มแข็งมากขึ้น และเข้าไปแทรกแซงตลาดเพื่อดำเนินการปฏิรูป¹¹ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดดังที่จูดิธ เชอร์รี่ (Judith Cherry) ชี้ให้เห็นคือการตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการการเงิน (Financial Supervisory Commission:

⁷ การให้คุณลักษณะของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น “บริษัท” ที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในโครงสร้างการกำหนดนโยบายค่อนข้างผสมกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เริ่มต้นจากญี่ปุ่น โดยปรากฏครั้งแรกในงานของ Eugene Kaplan, *Japan—The government-business relationship* (Washington: Department of Commerce, 1972) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน T.J. Pempel, “The unbundling of ‘Japan Inc.’: The changing dynamic of Japanese policy formation”, *Journal of Japanese Studies*, 13:2 (Summer 1987), FN 16, p. 279. ในขณะที่การตั้งข้อสังเกตว่าเกาหลีใต้เป็น “บริษัทประเทศเกาหลีใต้” ปรากฏครั้งแรกใน “Korea, Inc.—Volcano with the lid on”, *Business Week*, August 1, 1977. Cited in Leroy Jones and Il Sakong, *Government, business and entrepreneurship in economic development: The Korean case* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1980), p. 67.

⁸ Sook-Jong Lee and Taejoon Han, “The demise of ‘Korea Inc.’: Paradigm shift in Korea’s developmental state”, *Journal of Contemporary Asia* 36:3 (2006): 305-324.

⁹ Kanishka Jayasuriya, “Beyond institutional fetishism: From the developmental to the regulatory state”, *New Political Economy* 10:3 (September 2005): 381-387.

¹⁰ Iain Pirie, “The new Korean state”, *New Political Economy* 10:1 (March 2005): 25-42; Iain Pirie, *Korean developmental state: From dirigisme to neoliberalism* (London: Routledge, 2007).

¹¹ See Wongi Choe, “The Legacies of developmental state and postcrisis financial reform in Korea”, Paper presented at the Seventh Korean-Thai Political Scientists’ Dialogue, October 19, 2007, Phuket; David Hundt, “A legitimate paradox: Neoliberal reform and the return of the state in Korea”, *The Journal of Development Studies*, 41:2 (February 2005): 242-260; Bum-Soo Chon, Erick Duschesne, and Sunhyuk Kim, “Transformation of the South Korean state: Structural changes of the state after the 1997 financial crisis”, EPRI Working Paper Series No. 2004-2. (May 2004); Sunhyuk Kim. “Politics of economic recovery in South Korea: A comparative perspective”, *Pacific Focus*, 17:1 (Spring 2002): 29-45.

FSC) ขึ้นมากำกับดูแลการปฏิรูปภาคการเงินและการบริหารงานภาคเอกชน ซึ่งเซอร์รีตั้งข้อสังเกตว่าบทบาทของ FSC คล้ายกับบทบาทของคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board: EPB) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการนำที่มีบทบาทสำคัญในช่วงสมัยประธานาธิบดีปักจุงฮี (Park Chung-Hee) ในการกำกับทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค รวมถึงแทรกแซงในระดับจุลภาค ในแง่ที่ว่า FSC สามารถกดดันให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัทที่ทำตามนโยบายรัฐ หรืองดปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัทที่ไม่ทำตามนโยบายรัฐได้¹²

ปรากฏการณ์ของ “ความขัดแย้งในตัวเอง” ยังเกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้า ภายหลังจากวิกฤต เกาหลีใต้ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการค้าซึ่งในเบื้องต้นดูเหมือนว่าจะทำให้เพิ่มระดับการเปิดเสรีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่ปฏิบัติตามพันธะกรณีที่ให้ไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เช่น การลดการอุดหนุน (subsidy) ทั้งเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมภายใน และเพื่อการส่งออก การยกเลิกโครงการกระจายแหล่งนำเข้า (import diversification) การปรับลดกฎระเบียบเรื่องการค้า และการเปิดเสรีภาคบริการทางการเงิน¹³ หรือการดำเนินนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีแบบพหุวิถีส (multi-track Free Trade Agreement) ที่มีสาระสำคัญดังที่จองมุนซู (Jeong Mun-Su) ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของประธานาธิบดีโนมูฮยอน (Roh Moo-Hyun) กล่าวไว้ คือ “การทำข้อตกลงให้ได้มากที่สุด และเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้กับประเทศที่พร้อมที่จะทำข้อตกลงกับเกาหลีใต้”¹⁴ ซึ่งจนถึงปีค.ศ. 2008 เกาหลีใต้ได้ข้อสรุปในข้อตกลงการค้าเสรีรวมสี่ความตกลง และกำลังเจรจากับประเทศต่างๆ รวม 41 ประเทศ และกำลังศึกษาความเป็นไปได้กับอีก 11 ประเทศ¹⁵

นโยบายข้อตกลงการค้าเสรีแบบพหุวิถีส (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าเอฟทีเอ) ของเกาหลีใต้ก็เช่นกันได้สะท้อนให้เห็นถึง “ความขัดแย้งในตัวเอง” ดังที่เมเรดิธ ชุงเอน วู (Meredith Jung-En

¹² Judith Cherry, “Big deal or big disappointment? The continuing evolution of the South Korean developmental state”, *The Pacific Review*, 18:3 (September 2005): 341.

¹³ Chan-Hyun Sohn, Junsok Yang and Hyo-Sung Yim, “Korea’s trade and industrial policies: 1948-1998, Why the era of active policy is over?”, Korea Institute for International Economic Policy Working Paper No. 98-05: 56-57.

¹⁴ Jeong Mun-Su, “Korea-US FTA: Unavoidable choice in the age of globalization”, July 18, 2006. Access from http://16cwnd.pa.go.kr/cwd/en/archive/archive_view.php?meta_id=en_infocus&category=159&navi=infocus&id=82ac1239ca6e6b32045dee75 [July 20, 2008].

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT), 2008 *Diplomatic White Paper* (Seoul: Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, 2008), p. 166.

Woo) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า หากพิจารณาโดยผิวเผิน นโยบายดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิเสชนโยบายการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางดังเช่นที่เคยเป็นมาในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ในอดีต และการก้าวเข้าสู่เส้นทางของการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ แต่ในอีกแง่หนึ่งอาจมองได้ว่าเป็นความพยายามอย่างมุ่งมั่นของเกาหลีใต้ในการขับเคลื่อนนโยบายอุตสาหกรรมครั้งใหม่¹⁶ ความขัดแย้งในตัวเองในนโยบายการค้า หรือหากกล่าวในรายละเอียดก็คือการผสมผสานระหว่างการปกป้องทางการค้าในนโยบายเปิดเสรีทางการค้าได้ปรากฏออกมาในหลากหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่อาจจะได้รับผลกระทบจากข้อตกลงเอฟทีเอกับซีดี ด้วยกองทุนมูลค่ากว่า 1.2 ล้านล้านวอน การกันข้าวออกจากรายการลดภาษี และการยืดระยะเวลาการเปิดเสรีในสินค้าเกษตรที่สำคัญเช่น เนื้อหมู เนื้อวัว เนื้อไก่ แอปเปิล ส้ม ฯลฯ การจัดสรรงบประมาณสำหรับการปรับโครงสร้างภาคเกษตรในระยะยาวจำนวน 119 ล้านล้านวอน และการออกกฎหมายช่วยเหลือการปรับตัวทางด้านการค้าในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและบริการ (Act on Trade Adjustment Assistance for Manufacturing and Related Service Industries) ซึ่งฮอยุน (Heo Yoon) แห่งมหาวิทยาลัยโซกัง (Sogang University) ชี้ว่าเปรียบเสมือนการรื้อฟื้น “นโยบายอุตสาหกรรม” ขึ้นมาอีกครั้ง¹⁷

ความขัดแย้งกันในตัวเองที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิรูป และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตนี้ ทำให้การตั้งข้อสรุปว่าโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้ภายหลังวิกฤตนั้นมีลักษณะแบบ “รัฐเสรีนิยมใหม่” หรือ “รัฐที่กำกับดูแลกฎเกณฑ์” ดังเช่นในตะวันตกนั้นค่อนข้างเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อน และยังคงเต็มไปด้วยข้อสงสัยหลายประการ ในทำนองเดียวกัน คงเป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่าโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ภายหลังวิกฤตนั้นเป็นไปในลักษณะเดียวกับ “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา” ในอดีตในช่วงทศวรรษที่ 1960-70 โดยไม่เปลี่ยนแปลง คิมยุนแท (Kim Yun Tae) ตั้งข้อสังเกตว่า ผลของการดำเนินนโยบายปฏิรูปแบบ “ดีเจโนมิกส์” (DJnomics) หรือนโยบายเศรษฐกิจของประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae Jung) ทำให้รัฐเกาหลีใต้ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้เป็นทั้งรัฐเสรีนิยม และรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

¹⁶ Meredith Jung-En Woo, “A century after the unparalleled invasion: East Asia after the crisis”, in *Ten years after: Revisiting the Asian financial crisis*, ed. Bhumika Muchhala (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), p. 61.

¹⁷ Heo Yoon, “Trade Adjustment Assistance in Korea: Theory and practice”, in *The Korean economy in the era of globalization: Issues and policy implications*, ed. MoonJoong Tcha (Seoul: Korea Development Institute, 2007), p. 144.

แบบเดิม หากแต่เป็น “รัฐที่ยืดหยุ่น” (flexible state) ที่มีคุณลักษณะคาบเกี่ยวอยู่ระหว่างรัฐทั้งสองแบบ¹⁸

ปรากฏการณ์ของความขัดแย้งกันในตัวเองดังที่ได้กล่าวโดยสังเขปข้างต้นนั้นยังเป็นประเด็นสำคัญที่ยังไม่ค่อยได้รับการศึกษาโดยละเอียดมากนัก งานที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงแค่นี้ชี้ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นและการมีอยู่ของปรากฏการณ์ โดยที่ยังไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนที่จะทำให้เข้าใจถึงเหตุ ปัจจัย และกระบวนการของการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาและทำความเข้าใจในปรากฏการณ์ข้างต้น ในกรณีศึกษาของความเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงินค.ศ. 1997 โดยมีคำถามที่ตอบคือ นโยบายการค้าในช่วงหลังวิกฤตการณ์ของเกาหลีใต้มีลักษณะสำคัญอย่างไร? เหตุใดจึงเกิดความเปลี่ยนแปลง? กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นเช่นไร? ซึ่งก็คือคำถามที่ว่า เราจะสามารถทำความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ได้อย่างไร? นั่นเอง ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าการทำความเข้าใจในความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ประเด็นคำถามถัดมานั่นคือ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนัยของ “ความเปลี่ยนแปลง” และ “ความต่อเนื่อง” ในระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ได้อย่างไร? สิ่งนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางของรัฐแบบเสรีนิยมใหม่ดังที่มีการตั้งข้อสังเกตไว้หรือไม่?

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงินปีค.ศ. 1997 รวมถึงเหตุ ปัจจัยและกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

1.2.2 เพื่อศึกษาว่าความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้ามีนัยสำคัญอย่างไรต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ทั้งในแง่ของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง

¹⁸ Yun Tae Kim, “Djnomics and the transformation of the developmental state”, *Journal of Contemporary Asia* 35:4 (2005): 475.

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตในการศึกษาจะจำกัดที่นโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ซึ่งหมายรวมถึงนโยบายการค้า และนโยบายที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นผลตามมาจากนโยบายการค้า เช่น นโยบายหรือมาตรการรองรับผลกระทบจากนโยบายการค้า เนื่องจากประเด็นคำถามการวิจัยเกี่ยวข้องกับชุดของคำถามที่ว่า “อะไร” “ทำไม” และ “อย่างไร” ทำให้ขอบเขตการศึกษาเกี่ยวข้องกับทั้งกับเนื้อหาของนโยบาย กระบวนการเปลี่ยนแปลง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในชุมชนนโยบายการค้าอีกด้วย

1.3.2 ในด้านระยะเวลาของการศึกษา กรณีศึกษาจะเริ่มต้นในภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง (ปีค.ศ. 1998) เป็นต้นมาจนถึงการสิ้นสุดสมัยในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโนมูฮยอน (ปีค.ศ. 2008) ทั้งนี้อาจมีการกล่าวถึงนโยบายการค้าหรือคุณลักษณะของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงหรือความต่อเนื่องที่เกิดขึ้น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

สมมติฐานเบื้องต้นต่อคำถามวิจัยหลักทั้งสองข้อมีดังนี้

1.4.1 เราจะสามารถทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ภายหลังจากวิกฤตการณ์การเงินได้อย่างไร

สมมติฐานเบื้องต้นของผู้วิจัยต่อประเด็นคำถามข้างต้นคือ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ในลักษณะที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ” (managed liberalization) ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญคือรัฐได้ทำการเปิดเสรีทางการค้า โดยเฉพาะในภาคการผลิตที่มีความพร้อม และจำเป็นที่จะต้องยกระดับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังคงปกป้องภาคการผลิตที่อ่อนไหว ทั้งยังเข้าแทรกแซงเพื่อสนับสนุนให้ภาคการผลิตเหล่านี้เข้มแข็งและมีความพร้อมต่อการเปิดเสรีในอนาคต ในแง่การเปิดเสรีแบบครอบคลุมไม่จำเป็นต้องส่งผลทำให้บทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจลดลง หากแต่ทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวในระบบเศรษฐกิจอย่างครอบคลุมเช่นกัน

1.4.2 ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้ามีนัยสำคัญอย่างไรต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ทั้งในแง่ของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง

สมมติฐานเบื้องต้นต่อประเด็นดังกล่าวคือ ในช่วงหลังวิกฤต รัฐเกาหลีใต้ได้ปรับตัวไปในลักษณะที่เรียกว่า “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่” (neoliberal developmental state) หรือ “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่” (adaptive developmental state) รัฐแบบใหม่นี้สะท้อนให้เห็นทั้งความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองแบบเดิม กล่าวคือในแง่ของความต่อเนื่อง รัฐเกาหลีใต้ยังคงเป็นรัฐที่มีเป้าหมายในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์แบบเสรีนิยมใหม่ รัฐเกาหลีใต้มองว่าการปรับตัวด้วยการดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

1.5 ข้อจำกัดของการวิจัย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้เขียนตระหนักในข้อจำกัดหลายประการดังต่อไปนี้ ประการแรก เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการศึกษาเพียงแค่ “กรณีศึกษาเดียว” ซึ่งหากจะพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับทฤษฎี การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นสิ่งที่จำเป็น ประการที่สอง เนื่องจากการศึกษาจำกัดช่วงเวลาไว้เพียงแค่สิบปีภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงพัฒนาการของนโยบายการค้ายังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ข้อตกลงการค้าเสรีที่สำคัญของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะกับสหรัฐ และสหภาพยุโรป แม้ว่าจะได้ข้อสรุปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่เห็นผลบังคับใช้ เนื่องจากรอการให้สัตยาบันของรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นไปทิศทางใด ย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้ไม่มากนักน้อย ซึ่งในแง่นี้การศึกษาถึงผลกระทบอย่างต่อเนื่องภายหลังจากที่ข้อตกลงเหล่านี้มีผลบังคับใช้แล้ว อาจจะเป็นสิ่งที่จำเป็นในการยืนยัน หรือปรับแก้สมมติฐานของการวิจัย

1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยทุกครั้ง แน่นนอนว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันว่า นิยามหรือคำจำกัดความในแนวคิดที่สำคัญที่ใช้ในการวิจัยหมายความว่าอย่างไร โดยนิยามที่จะ

ให้กับคำสำคัญในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจะไม่พยายามคิดหรือกำหนดขึ้นมาใหม่ ดังนั้นหากไม่มีความจำเป็นจริงๆ คำส่วนมากที่จะใช้ ผู้เขียนจะหยิบยืมจากงานวิจัยหรือจากนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป โดยคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยมีดังต่อไปนี้

1.6.1 รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (developmental state) หมายถึง รัฐที่มุ่งสู่ความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ที่มีเป้าประสงค์เพื่อยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยรัฐพร้อมที่จะดำเนินการแทรกแซงตลาดเพื่อเป้าบรรลุป่าประสงค์ดังกล่าว¹⁹

1.6.2 ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) หมายความว่า การเปิดเสรีทางการค้าไม่ว่าจะในระดับใดก็ตาม ทั้งทวิภาคี ระดับภูมิภาค หรือแบบหลายฝ่ายซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 24 ของข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) และมาตรา 5 ของข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ในแวดวงนักเศรษฐศาสตร์การค้ามักจะใช้คำว่าข้อตกลงการค้าเสรีในลักษณะเดียวกับคำว่า “ข้อตกลงการค้าที่ให้สิทธิพิเศษเฉพาะสมาชิก” (Preferential Trade Agreement: PTA) โดยพีทีเอมักจะมีขอบเขตที่กว้างกว่าและหมายรวมถึงข้อตกลงเขตการค้าเสรี สหภาพศุลกากร (Custom Unions: CUs) และตลาดร่วม (Common market)²⁰

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ในเชิงการเมืองเปรียบเทียบ ผู้เขียนหวังว่างานวิจัยนี้จะทำให้เข้าใจถึงลักษณะสำคัญตลอดจนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ ซึ่งจะเป็นรากฐานในการทำความเข้าใจและศึกษาเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงต่อไป

¹⁹ คำจำกัดความดังกล่าวผู้เขียนปรับปรุงมาจากคำจำกัดความเดียวกันนี้ที่นำเสนอใน ไชยวัฒน์ คำชู, ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง (กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น, 2550), หน้า 37-38.

²⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, “Preferential trading areas and multilateralism—Strangers, friends, or foes?”, in *Trading blocs: Alternative approaches to analyzing Preferential Trade Agreements*, eds. Jagdish Bhagwati, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (Cambridge: The MIT Press, 1999), pp. 35-36.

1.6.2 ในเชิงทฤษฎี ผู้เขียนหวังว่าการศึกษาเชิงประจักษ์จากงานวิจัยนี้จะมีส่วนช่วยสนับสนุนหรือปรับปรุงทฤษฎีว่าด้วยรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา การปรับตัวของรัฐดังกล่าว ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการถกเถียงระหว่างทฤษฎี convergence ที่เชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปในตัวแบบเดียวกันหมดนั่นคือ ตัวแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมและตลาดเสรี และทฤษฎี divergence หรือ non-convergence ที่เชื่อว่าบริบทและพัฒนาการที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศจะยังคงมีอิทธิพลสำคัญ และทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละประเทศยังคงเอกลักษณ์ และความหลากหลาย

1.8 วิธีดำเนินการวิจัย

ในด้านวิธีการศึกษา ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพเป็นด้านหลัก ในการพิสูจน์สมมติฐานข้อแรก ผู้วิจัยจะใช้เทคนิควิธีการ “สืบค้นกระบวนการ” (process tracing) ซึ่งเป็นวิธีการที่พยายามสืบค้นหรือสำรวจในเชิงประจักษ์เพื่อค้นหาปัจจัยเชิงเหตุและผลต่างๆ ที่เป็นไปได้ของปรากฏการณ์²¹ การประยุกต์ใช้วิธีการดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องการข้อมูลจากเอกสารทั้งระดับปฐมภูมิ และทุติยภูมิ อาทิ เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ของรัฐ ผลการศึกษาความเป็นไปได้ของการทำข้อตกลงการค้าเสรี คำแถลงนโยบาย สุนทรพจน์ และคำกล่าวรวมทั้งบทสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่างๆของข้าราชการ ผู้บริหารในรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น ตัวแทนจากองค์กรสมาคมธุรกิจชั้นนำ องค์กรเกษตรกร ฯลฯ

นอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารแล้ว การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ทั้งแบบเจาะลึก และแบบไม่เป็นทางการ จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งจะเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ยังเป็นสิ่งจำเป็นอีกด้วย ในบางกรณีเทคนิคการสัมภาษณ์ที่ใช้จะเป็นแบบทางการ เช่น การสัมภาษณ์ในสถานที่ทำงานของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในบางกรณีการสัมภาษณ์จะดำเนินไปอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การพูดคุยในร้านอาหาร หรือร้านกาแฟ หรือกระทั่งบนท้องถนน อย่างไรก็ตามการสัมภาษณ์หรือการพูดคุยจะดำเนินไปโดยที่ผู้วิจัย

21

Daniel Little, *Microfoundations, method and causation* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1998), p. 211.

ได้เตรียมแนวทางคำถาม หรือประเด็นที่จะสัมภาษณ์ ซึ่งจัดไว้เฉพาะสำหรับผู้ให้ข้อมูลแต่ละคน ระยะเวลาในการสัมภาษณ์หรือพูดคุยกับแต่ละคนจะดำเนินไปราว 45 นาทีถึงหนึ่งชั่วโมงสามสิบ นาที

ผู้ให้ข้อมูลหลักๆ ที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ในประเทศเกาหลีใต้จะสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่กลุ่มแรกคือผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการเจรจาไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่นในฐานะที่ปรึกษา ในฐานะกรรมการ หรือในฐานะผู้เจรจาการค้า หรือกระทั่งภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้มุ่งหวังที่จะได้มุมมองจากภายในในหลากหลายมิติ ตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มนี้ได้แก่

1. ศาสตราจารย์บักแทโฮ (Bark Taeho) คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยการต่างประเทศ มหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล (Graduate School of International Studies, Seoul National University) ผู้เชี่ยวชาญด้านการค้าระหว่างประเทศ และดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการค้าแห่งเกาหลีใต้ (Korean Trade Commission) และยังเป็นหนึ่งในคณะกรรมการว่าด้วยการวางแผนรองรับผลกระทบจากเอฟทีเอ (Committee on Domestic Countermeasures on FTA) ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายรองรับผลกระทบ

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์คัง มุนซอง (Kang Moonsung) จากบัณฑิตวิทยาลัยการต่างประเทศ มหาวิทยาลัยโคเรีย (Korea University) ผู้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าทีมวิจัยกลุ่มงานสหรัฐอเมริกา ประจำสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea Institute for International Economic Policy: KIEP) และเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาในการวางแผนการทำเอฟทีเอของเกาหลีใต้ (FTA Roadmap)

3. ดร.อีจุงกู (Lee Junkyu) หัวหน้าทีมวิจัยกลุ่มงานสหรัฐอเมริกา ประจำสถาบันนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งเกาหลี และยังคงดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาอธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ (ดร.ฮันดุกซู และควอน โอคยู) และยังเป็นหนึ่งในคณะเจรจาด้านการค้าบริการในการเจรจากับสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป

4. ดร. ฮวางฮย็อด็อก (Hwang Eui Duck) ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักนโยบายการค้า กระทรวงเศรษฐกิจความรู้ ผู้รับผิดชอบเรื่องการร่างกฎหมายว่าด้วยความช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเอฟทีเอ (Trade Adjustment Assistance Law)

5. คิมจางฮี (Kim Jang Hee) ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักเอฟทีเอ กระทรวงเศรษฐกิจและความรู้ ผู้รับผิดชอบเรื่องการเจรจาเอฟทีเอ และเป็นหนึ่งในคณะเจรจาด้านภาษีศุลกากรในการเจรจากับสหภาพยุโรป

6. จองแจฮวา (Jeong Jae-Hwa) ผู้อำนวยการฝ่ายเอฟทีเอและองค์การการค้าโลกประจำสมาคมการค้าระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea International Trade Association: KITA) ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนระดับปฏิบัติการของ KITA ในการประสานงานกับหน่วยงานราชการ และเป็นหนึ่งในผู้ประสานงานของพันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ (FTA Industry Alliance) ซึ่งเป็นเครือข่ายของภาคเอกชนหลักที่เคลื่อนไหวสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอของรัฐบาล

7. อีโดงโบก (Lee Dong Bok) ผู้จัดการทั่วไปฝ่ายเอฟทีเอและองค์การการค้าโลกประจำสมาคมการค้าระหว่างประเทศแห่งเกาหลี ผู้รับหน้าที่ประสานงานกับองค์กรและสมาคมธุรกิจต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของพันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ

8. คิมแท-นยอน (Kim Tae-Nyen) ผู้อำนวยการฝ่ายความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งเกาหลี (Korea Automobile Manufacturers Association) ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนระดับปฏิบัติการขององค์กร ในการประสานงานและลobbie หน่วยงานราชการต่างๆ

9. ดร. ออเมียงคูน (Eor Myong-Keun) ผู้อำนวยการอาวุโส สำนักวิจัยการค้าเกษตรระหว่างประเทศ แห่งสถาบันเศรษฐกิจชนบทแห่งเกาหลี (Korea Rural Economic Institute) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาให้กับทีมเจรจาสินค้าเกษตร และยังเป็นທີ່ปรึกษาให้กับกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง

ผู้ให้ข้อมูลหลักกลุ่มที่สองที่ผู้วิจัยได้เข้าไปสัมภาษณ์จะเป็นตัวแสดงที่แม้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการนโยบาย แต่เป็นผู้ที่เชี่ยวชาญ หรือได้ติดตามสังเกตการณ์ พัฒนาการความเปลี่ยนแปลงของนโยบายมาโดยตลอด เช่น สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิจัย หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้มุ่งหวังที่จะได้มุมมองจากภายนอกที่หลากหลาย ซึ่งน่าจะช่วยให้ได้ภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างของผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มนี้ได้แก่

1. รองศาสตราจารย์ฮอยูน (Heo Yoon) จากบัณฑิตวิทยาลัยการต่างประเทศ มหาวิทยาลัยซอกกัง (Sogang University) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการค้าระหว่างประเทศ และที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และการค้า (Ministry of Foreign Affairs and Trade) และกระทรวงเศรษฐกิจความรู้ (Ministry of Knowledge Economy หรือเดิมคือกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการพลังงาน)

2. ศาสตราจารย์ยูฮยอนซอก (Yu Hyun-seok) จากภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยคยองฮี (Kyung Hee University) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะศึกษาเอฟทีเอ ที่เป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของนักวิชาการในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอ และเป็นผู้หนึ่งที่ผลิตงานวิชาการเกี่ยวกับเอฟทีเอในเกาหลีใต้จำนวนมาก

3. รองศาสตราจารย์ลีซึงจู (Lee Seungjoo) จากภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยชุงอัง (Chung-Ang University) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นหนึ่งในคณะศึกษาเอฟทีเอ ที่ยังผลิตงานวิชาการจำนวนมากเกี่ยวกับเอฟทีเอในเกาหลีใต้

4. ศาสตราจารย์ฮุนจอง (Hoon Jaung) จากภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยชุงอัง ผู้เชี่ยวชาญเรื่องรัฐสภา และการเมืองเกาหลีใต้ และได้ศึกษากระบวนการให้สัตยาบันข้อตกลงการค้าเสรี

5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชวีวองกี (Choe Wongi) แห่งสถาบันการต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศและการค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานวิจัยที่สนับสนุนข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ และการเจรจาให้กับกระทรวงการต่างประเทศและการค้า

6. ยูโซจูง (Yoo Soh-Jung) นักข่าวอาวุโสด้านเศรษฐกิจแห่งหนังสือพิมพ์โคเรียเฮรัลด์ (Korea Herald) ผู้ติดต่อกับการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเอฟทีเอมาตั้งแต่ต้น

7. คิมอีฮวา (Kim Aewha) ผู้อำนวยการแผนกวิเทศสัมพันธ์ของเครือข่ายพันธมิตรขบวนการหัวก้าวหน้า (Korean Alliance of Progressive Movement) และเป็นสมาชิกของพันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-สหรัฐ (Korean Alliance Against Korea-US FTA: KoA) ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักที่ต่อต้านเอฟทีเอ

8. ๗ผนฯ วคิน ธีรเวชยันต์ เอกอัครราชทูตไทยประจำเกาหลีใต้ (ในขณะนั้น)

นอกเหนือจากผู้ให้ข้อมูลหลักดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการกับผู้ให้ข้อมูลอื่นๆ เช่น ผู้นำนักศึกษาที่ชุมนุมประท้วงต่อต้านการนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐ หรือเกษตรกรผู้ปลูกส้ม เป็นอาทิ

1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

ในบทที่สองผู้เขียนจะกล่าวถึงเหตุผลที่เลือกนโยบายการค้ามาเป็นกรณีศึกษา พร้อมทั้งทบทวนแนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่จะใช้ใน งานวิจัยชิ้นนี้ จากนั้นในบทที่สามจะกล่าวถึงลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของ เกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตการณ์ และการทำงานของตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์ ในบทที่ดี ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มชนชั้นนำรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และ ความชอบเชิงนโยบายของคนกลุ่มนี้ ในบทที่ห้าและบทที่หกจะเป็นการวิเคราะห์ในระดับกลาง ถึง โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ และกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่ง อยู่เบื้องหลังความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้า พร้อมทั้งนำเสนอปฏิสัมพันธ์และพลวัต ระหว่างตัวแสดงต่างๆที่เกี่ยวข้อง ในบทที่เจ็ด ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงนัยของความเปลี่ยนแปลงของ นโยบายการค้าที่มีต่อการปรับตัวของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ พร้อมทั้งนำเสนอแง่มุม ในมิติของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องที่มีต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้ และ ในบทสุดท้ายจะเป็นการสรุปภาพรวมทั้งหมดของวิทยานิพนธ์

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

กรอบการวิเคราะห์ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความนำ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อถกเถียงทางทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคำถาม และสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ในส่วนแรกผู้เขียนจะอธิบายถึงเหตุผลที่เลือกกรณีศึกษา จากนั้นในส่วนถัดมาจะเป็นการทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้า ซึ่งผู้วิจัยจำแนกออกเป็นสี่กลุ่มได้แก่ กลุ่มแรกแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (economic-centered) กลุ่มที่สองแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (system-centered) กลุ่มที่สามแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ (society-centered) กลุ่มที่สี่แนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของรัฐ (state-centered) วัตถุประสงค์ในการทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องนี้ไม่ได้ต้องการที่จะปฏิเสธ หรือพิสูจน์ความถูกต้องของคำอธิบายอันหนึ่งอันใด หากแต่ต้องการชี้ให้เห็นว่าตัวแปรหรือปัจจัยแต่ละอันส่งผลต่อปรากฏการณ์อย่างไร ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นว่าตัวแปรต่างๆ ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องหรือมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้การทำความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าจึงจำเป็นต้องเข้าใจในการทำงานของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หลังจากนั้นผู้เขียนจะทำการทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ไปสู่ นโยบายการเปิดเสรีการค้า พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงช่องว่างในการอธิบายในวรรณกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนถัดมาผู้วิจัยจะกล่าวถึงกรอบการวิเคราะห์ในสามระดับ นั่นคือระดับมหภาค ระดับกลาง และระดับจุลภาค ในการวิเคราะห์ระดับมหภาคจะมุ่งเน้นที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและบริบทภายนอกประเทศ โดยเฉพาะโลกาภิวัตน์ ซึ่งผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงการทำงานของ “ตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์” ที่ส่งผลทำให้การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าในเกาหลีใต้มีลักษณะ “เปิดเสรีแบบบริหารจัดการ” ในส่วนของการวิเคราะห์ระดับกลาง ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงการทำงาน “ภายในรัฐ” ทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในโครงสร้างการปกครอง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย และเครือข่ายนโยบาย ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งอิทธิพล ทั้งในเชิงเกื้อหนุน และเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันนโยบายของรัฐบาล การวิเคราะห์ในระดับสุดท้ายคือการวิเคราะห์ระดับจุลภาค มีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญคือผู้นำทางการเมืองและชนชั้นนำทางนโยบาย ซึ่งเป็น

ตัวแสดงสำคัญในโครงสร้างการปกครอง และโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ “ความชอบเชิงนโยบายการค้า” ของตัวแสดงเหล่านี้ และในที่สุดท้ายจะเป็นการอภิปรายวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและนโยบายการค้า โดยผู้วิจัยจะสร้าง “ตัวแบบในอุดมคติ” ของรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์เชิงนโยบายการค้าที่แตกต่างกัน การพัฒนาตัวแบบในอุดมคติในที่นี่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นตัวช่วยในการตอบคำถามการวิจัยข้อที่สอง นั่นคือการทดสอบนัยของความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ที่มีต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง หรือบทบาทของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้

2.2 สาเหตุของการศึกษาเชิงนโยบายการค้า

นโยบายการค้านับเป็นกรณีศึกษาที่ดีสำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยเหตุผลสามประการ ประการแรก เนื่องจากนโยบายการค้ามีความเกี่ยวข้องกับแทบทุกภาคการผลิตในระบบเศรษฐกิจ ทำให้นโยบายการค้าสามารถเปิดเผยให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างครอบคลุมแทบทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มที่เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา เช่น กลุ่มอุตสาหกรรม และกลุ่มผลประโยชน์ที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน เช่น กลุ่มเกษตรกร หรือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ผ่านมาในการศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา มักจะมุ่งเน้นศึกษาเชิงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเฉพาะ “ภาคการผลิตที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา” (developmental sector) จึงอาจทำให้มองไม่เห็นแง่มุมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มที่ไม่ได้เป็นเป้าหมายของการพัฒนา และอาจจำเป็นต้องพึ่งพาการปกป้องหรือสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อความอยู่รอด

ประการที่สอง นอกจากนโยบายการค้าจะมีขอบเขตครอบคลุมกับทุกภาคการผลิตในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศแล้ว ยังเป็นนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอย่างแยกไม่ออก ในแง่นี้ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งจากการใช้นโยบายการค้าเป็นกรณีศึกษาคือการสามารถฉายภาพของปฏิสัมพันธ์ในสามระดับได้เป็นอย่างดี ทั้งระดับสังคม ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศ ประการสุดท้ายการค้านับเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจเกาหลีใต้นับตั้งแต่ยุคหลังสงครามเกาหลีเป็นต้นมา เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งยังมีขนาดเศรษฐกิจ

ภายในที่ค่อนข้างเล็ก ด้วยเหตุนี้ในการพัฒนาเศรษฐกิจนอกจากเกาหลีได้จำเป็นต้องพึ่งพาดลาดส่งออกแล้ว ยังต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อขับเคลื่อนอุตสาหกรรมทั้งเพื่อส่งออกและเพื่อตอบสนองตลาดภายในอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในนโยบายการค้าจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีได้เป็นอย่างมาก

2.3 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการอธิบายสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าไปสู่การทำเอเอฟทีเอ โดยทั่วไปแล้วสามารถจัดแบ่งกลุ่มคำอธิบายเป็นสี่แนวทางด้วยกัน²² ได้แก่ กลุ่มแรกแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (economic-centered) กลุ่มที่สองแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (system-centered) กลุ่มที่สามแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ (society-centered) กลุ่มที่สี่แนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของรัฐ (state-centered)

แนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์มุ่งเน้นอธิบายว่าการขยายตัวของการทำงานเอเอฟทีเอเป็นไปเพื่อตอบสนอง “เหตุผลหรือตรรกะทางเศรษฐกิจ” เพราะเอเอฟทีเอหากทำอย่างถูกต้องจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจขึ้นอย่างน้อยในสองลักษณะด้วยกัน ประการแรกผลกระทบในเชิงสถิต (static effect) ซึ่งสามารถจำแนกย่อยได้เป็นสองด้านได้แก่ ผลกระทบจาก “การสร้างการค้า” (trade-creating effect) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อกำแพงภาษีลดลงและจะทำให้การค้าขายระหว่างประเทศภาคีมีมากขึ้น และผลกระทบจาก “การเบี่ยงเบนการค้า” (trade-diverting effect) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อกำแพงภาษีลดลง ทำให้ต้นทุนสินค้าประเทศภาคีลดลง ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนไปซื้อสินค้าในประเทศภาคี แม้ว่าสินค้าในประเทศนอกภาคีจะมีต้นทุนหรือประสิทธิภาพมากกว่าก็ตาม²³

²² วิธีจำแนกแนวคำอธิบายในลักษณะที่ใกล้เคียงกันนั้นเห็นได้จากงานของ G. John Ikenberry, David A. Lake and Michael Mastanduno, “Introduction: Approaches to explaining American foreign economic policy”, *International Organization*, 42:1 (Winter 1988): 1-14. ซึ่งได้จำแนกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจของอเมริกาเป็นสามแนวทางได้แก่ แนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของสังคม และแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของรัฐ

²³ Jacob Viner, *The Custom Union issues* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950), p. 44.

ประการที่สอง ผลกระทบเชิงพลวัต (dynamic effect) ผลกระทบในลักษณะนี้มีหลากหลายรูปแบบดังเช่น ผลกระทบจาก“การขยายตลาด” (market expansion effect) โดยเมื่อกำแพงภาษีระหว่างประเทศภาคีลดลงหรือถูกขจัดออก ทำให้ตลาดสำหรับผู้ผลิตขยายมากขึ้นจากเดิมที่จำกัดอยู่ภายในประเทศ จากการที่ตลาดขยายกว้างขึ้นหลังจากทำเอฟทีเอนี้เองทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าในจำนวนที่มากขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพจากการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ตามมา ในทำนองเดียวกันการลดกำแพงภาษียังทำให้ผู้ประกอบการสามารถที่จะย้ายฐานการผลิตไปยังแหล่งที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มขึ้น และจะทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจของประเทศภาคีเพิ่มขึ้นตามมา²⁴

นอกเหนือจากผลกระทบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในระยะหลังได้มีการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในลักษณะอื่นๆ ที่สำคัญ อาทิ “การขยายการลงทุน” (investment creation) และ “การเบี่ยงเบนการลงทุน” (investment diversion) ผลกระทบจากการขยายการลงทุนจะเกิดขึ้นเมื่อประเทศภาคีทำข้อตกลงเอฟทีเอ (ซึ่งในระยะหลังมักครอบคลุมประเด็นเรื่องการลงทุนและการค้าบริการ) จะส่งผลทำให้อุปสรรคด้านการลงทุนระหว่างกันลดลง และสร้างแรงจูงใจให้นักธุรกิจขยายการลงทุนไปยังประเทศภาคี ในขณะที่เดียวกันการเอื้อประโยชน์ในลักษณะของการลดอุปสรรคด้านการลงทุนเฉพาะประเทศภาคีอาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนการลงทุน จากประเทศที่มีพื้นฐานด้านการลงทุนน่าดึงดูดใจที่สุด ไปยังประเทศภาคี²⁵

หากพิจารณาจากมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย ปฏิเสธไม่ได้ว่าการตัดสินใจที่จะเจรจาเอฟทีเอย่อมอยู่บนฐานของสวัสดิการทางเศรษฐกิจของประเทศที่จะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถอธิบายต่อประชาชนในประเทศถึงเหตุและผลของการเจรจาได้ ดังจะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศมักจะแสดงผลการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ถึงผลดีของการทำเอฟทีเอในแทบทุกครั้งที่จะประกาศที่จะทำข้อตกลง ในแง่นี้การศึกษาบนฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นสิ่งจำเป็นในฐานะจุดเริ่มต้นของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า อย่างไรก็ตามการใช้ตัว

²⁴ Jagdish Bhagwati, “Regionalism and multilateralism: An overview”, in *New dimensions in regional integration*, eds. Jaime De Melo and Arvind Panagariya (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); Richard E. Baldwin and Anthony Venables, “Regional economic integration”, in *Handbook of International Economics. Vol. 3*, eds. Gene M. Grossman and Kenneth Rogoff (Amsterdam: North Holland, 1995).

²⁵ Yung Chul Park, Shujiro Urata and Inkyo Cheong, *The political economy of the proliferation of FTAs* (Seoul: Korean Economic Research Institute, 2005), p. 49.

แบบทางเศรษฐศาสตร์ในการศึกษาอาจไม่เพียงพอ ดังที่เบนจามิน โคเฮน (Benjamin Cohen) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าในความเป็นจริงการเพิ่มสวัสดิการทางเศรษฐกิจของประเทศอาจไม่ใช่เป้าหมายที่มีความสำคัญที่สุดในสายตาของผู้กำหนดนโยบาย อีกทั้งการกำหนดเป้าหมายยังมีมิติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวพันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้²⁶ ด้วยเหตุนี้การศึกษาการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆมาประกอบเช่นกัน

แนวการอธิบายที่สองคือแนวคำอธิบายที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของอิทธิพลจากนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ หรือปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศของประเทศมหาอำนาจ เป็นต้น ผลจากอิทธิพลภายนอกที่มักพูดถึงบ่อยครั้งคือ “ผลกระทบติดต่อกัน” (contagion effect) กล่าวคือเมื่อประเทศต่างๆ ได้รับผลกระทบจากการ “เบี่ยงเบนการค้า (และการลงทุน)” หลังจากมีประเทศหนึ่งได้ทำเอฟทีเอ ประเทศเหล่านี้มักรู้สึกถึงความจำเป็นที่จะต้องทำเอฟทีเอด้วยเช่นกันเพื่อป้องกันการสูญเสียผลประโยชน์ ในแง่นี้การทำเอฟทีเอของประเทศหนึ่งจึงสร้างผลกระทบติดต่อกันไปยังอีกหลายประเทศให้ทำเอฟทีเอด้วย²⁷ ริชาร์ด บอลด์วิน (Richard Baldwin) ได้ให้คุณลักษณะกับเอฟทีเอที่มีผลกว้างขวางกระทบไปยังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคว่า “ผลกระทบโดมิโน” (domino effect) โดยยกตัวอย่างกรณีของการพัฒนาตลาดร่วมในยุโรปและกรณีข้อตกลงการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) ที่ได้ส่งผลกระทบติดต่อกันไปยังประเทศอื่นๆในภูมิภาคให้รีบทำเอฟทีเอ²⁸

สำหรับการขยายตัวของการทำเอฟทีเอในช่วงที่ผ่านมา นักวิชาการหลายคนได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นผลมาจากการชะงักงันในการเจรจาตามกรอบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก เมื่อการเจรจาการค้าระดับพหุภาคีไม่สามารถคืบหน้าไปได้ทำให้ประเทศต่างๆ หันไปทำเอฟทีเอเพื่อเป็น “สิ่งรับประกัน” ว่าผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศตนจะไม่ถูกสั่นคลอนในระดับที่

²⁶ Benjamin Cohen, “The political economy of international trade: Review”, *International Organization*, 44:2 (Spring 1990): 271-274.

²⁷ Edward D. Mansfield, “The proliferation of preferential trading arrangements”, *Journal of Conflict Resolution* 42:5 (October 1998): 525.

²⁸ Richard E. Baldwin, “A domino theory of regionalism”, in *Trading blocs: Alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*, eds. Jagdish Bhagwati, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1999), pp. 487-488.

มากขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ทางการค้ากับประเทศคู่ค้าสำคัญๆ²⁹ ในกรณีของ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การขยายตัวของเอฟทีเอนอกเหนือจากที่ถูกรับรองว่าเป็นเพื่อป้องกันการสูญเสีย ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังถูกมองว่าเกิดจากการตอบสนองของทางการเมือง หรือการแข่งขัน เพื่อแย่งชิงการเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่จีนเสนอที่จะทำ เอฟทีเอกับอาเซียน ได้ส่งผลทำให้ญี่ปุ่นซึ่งเคยมีทัศนคติในเชิงลบต่อเอฟทีเอหันมาทำเอฟทีเอ อย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้³⁰

มุมมองที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวนับได้ว่ามีประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะทำให้ตระหนักว่าการที่รัฐบาลแต่ละประเทศตัดสินใจที่จะทำ เอฟทีเอไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้สภาวะสุญญากาศ แต่เกิดจากการพิจารณาในบริบทแวดล้อมภายนอก ที่ส่งผลกระทบต่อภายใน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายคนได้วิพากษ์คำอธิบายที่อยู่บนฐานของ ระบบระหว่างประเทศว่ามักจะมองรัฐว่าเป็น “รัฐที่มีเอกภาพ” (unitary actor) และมอง กระบวนการกำหนดนโยบายว่าเกิดขึ้นภายใน “กล่องดำ” (black box) ซึ่งการมองในลักษณะนี้อาจทำให้ไม่สามารถให้ภาพของปฏิสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างตัวแสดงต่างๆภายในประเทศอย่าง เพียงพอ³¹ ด้วยเหตุนี้นอกเหนือจากการพิจารณาปัจจัยภายนอกแล้ว เพื่อความสมบูรณ์ของ คำอธิบายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆประกอบกันไปด้วย

สำหรับแนวการอธิบายที่สามนั้นคือคำอธิบายที่อยู่บนฐานของสังคมนั้นให้ ความสำคัญกับปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้า แนวคำอธิบายนี้มี สมมติฐานเบื้องต้นว่า รัฐไม่ใช่ “ตัวแสดงที่เป็นอันหนึ่งอันเดียว (unitary actor)” หากแต่เป็นรัฐเป็นส่วนรวมของตัวแสดงต่างๆ ที่มี “ความชอบ (preferences)” ที่แตกต่างกันไป³² ดังนั้นในการศึกษา พฤติของปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศจะมุ่งเน้นที่ “ความชอบของกลุ่มผลประโยชน์” ทั้งนี้ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วนโยบายการค้าหรือการลดกำแพงภาษีจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มต่างๆ

²⁹ Mansfield, “The proliferation of preferential trading arrangements”, p. 525; Bernard Hoekman and Michael Kosteci, *The political economy of the world trading system*, 2nd edition, (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 348; The World Trade Organization (WTO), *Regionalism and the World Trading System* (Geneva: WTO Secretariat, 1995).

³⁰ Lam Peng Er, “Japan’s FTA with Singapore: The China factor and regionalism”, *Japanese Studies*, 26:2 (September 2006): 211-220.

³¹ Ikenberry, Lake and Mastanduno, “Approaches to explaining American foreign economic policy”: 3-4.

³² Edward D. Mansfield, Helen V. Milner and Jon C. Pevehouse, “Vetoing cooperation: The impact of veto players on international trade agreement”, Paper presented at the 2005 International Studies Association Conference, Hawaii, March 3-5, 2005. p. 4.

ภายในประเทศไม่เท่าเทียมกัน (distributional effects) บางกลุ่มอาจได้ประโยชน์ ในขณะที่บางกลุ่มอาจเสียประโยชน์³³ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนไม่ให้เกิดผลกระทบในทางลบ หรือเพิ่มผลกระทบในทางบวก กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆภายในประเทศจะทำการล็อบบี้รัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายการค้าที่สอดคล้องกับ “ความชอบ” (preferences) ของกลุ่มตน จากสมมติฐานดังกล่าว จุดเริ่มต้นของนักวิชาการในกลุ่มนี้มักอยู่ที่การแสวงหาความชอบของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม ซึ่งมีหลายตัวแบบด้วยกันเช่น ตัวแบบสตอลเปอร์-ซามูเอลสัน (Stolper-Samuelson model) ที่จำแนกความชอบตามปัจจัยการผลิต ตัวแบบริคาร์โด-ไวเนอร์ (Ricardo-Viner model) ที่จำแนกตามกลุ่มส่งออกและกลุ่มที่แข่งขันกับการนำเข้า เป็นต้น³⁴

ยีน กรอสแมน และเอลฮานัน เฮลพ์แมน (Gene Grossman and Elhanan Helpman) ชี้ว่ากลุ่มผลประโยชน์สามารถแสดงบทบาทได้ในสามลักษณะนั่นคือ ในฐานะของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ผู้ให้ข้อมูล และผู้ให้เงินสนับสนุนทางการเมือง³⁵ และการที่รัฐบาลจะตัดสินใจที่จะทำเอฟทีเอหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับ “อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ” ที่กดดันไปยังรัฐบาล และการให้ความสำคัญต่อ “คะแนนเสียง” หรือผลได้ผลเสียทางการเมืองของรัฐบาลที่มีต่อการเลือกตั้งในครั้งหน้า ภายใต้สมมติฐานดังกล่าวกรอสแมน และเฮลพ์แมนชี้ว่าการเปิดเสรีแบบครอบคลุมจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ เอฟทีเอจะส่งผลดีต่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และกลุ่มที่ได้ผลกระทบจากเอฟทีเอไม่สามารถระดมเสียงสนับสนุนได้มากพอ หรือเมื่อผลประโยชน์ของกลุ่มส่งออกมากกว่าผลกระทบที่กลุ่มที่แข่งขันกับการนำเข้าได้รับ บวกกับต้นทุนทางการเมืองที่ผู้มีสิทธิออกเสียง³⁶

คุณูปการสำคัญของคำอธิบายบนฐานของสังคมคือ การเปิดพื้นที่ให้เห็นพลวัตภายในประเทศ และบทบาทสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ และพลวัตที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง อย่างไรก็ตามคำอธิบายดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายด้าน ทั้งปัญหาเรื่องการแสวงหาความชอบของกลุ่มผลประโยชน์ที่ใน

³³ Fiona McGillivray, *Privileging industry* (Princeton: Princeton University Press, 2004), p. 1.

³⁴ ดู Helen V. Milner, “International Trade”, in *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (London: Sage Publications, 2002).

³⁵ Gene Grossman and Elhanan Helpman, *Interest groups and trade policy* (Princeton: Princeton University Press, 2002), p. 2.

³⁶ Gene Grossman and Elhanan Helpman, “The politics of Free-Trade Agreements”, *The American Economic Review*, 85:4 (September 1995): 687.

หลายกรณีกลุ่มผลประโยชน์กลับมีพฤติกรรมหรือเรียกร้องในสิ่งที่ขัดกับความชอบที่อยู่บนฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มตน³⁷ หรือการที่อิทธิพลของความคิดและโครงสร้างเชิงสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมส่งผลต่อการกำหนดความชอบของกลุ่มผลประโยชน์³⁸ นอกจากนี้จากกรณีศึกษาส่วนมากที่มักมุ่งเน้นในระบบการเมืองแบบพหุนิยม (pluralism) ซึ่งมองว่ารัฐว่ามีบทบาทเสมือนกับกรรมกรกลาง ที่กำกับ และดำเนินการตามผลการเจรจาต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศเท่านั้น ทำให้อาจมีปัญหาในการศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและสังคม หรือรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งรัฐไม่ได้มีบทบาทในลักษณะของ “กรรมกรกลาง” หากแต่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายตามความชอบของตนอีกด้วย

แนวคำอธิบายสุดท้ายที่อยู่บนฐานของรัฐนั้นมองว่า บทบาทในการกำหนดนโยบายการค้าอยู่ที่สถาบันของรัฐ “ความชอบ” ของกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแสดงต่างๆ ภายในประเทศเป็นเพียง “สิ่งนำเข้า” (input) ที่เข้าไปยังสถาบัน ก่อนที่สถาบันจะทำหน้าที่รวบรวม “ความชอบ” ดังกล่าว และกำหนดมาเป็นนโยบาย ดังนั้นการวิเคราะห์ในส่วนของ “ความชอบ” ของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เพราะไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาท และกลไกของสถาบัน³⁹ ตัวอย่างของงานที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทในการ “รวบรวม” ความชอบ ที่สร้างเป็นสถาบันอย่างเด่นชัดคือ งานของจี จอห์น ไอเคนเบอร์รี่ (G. John Ikenberry) ที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐใน “การสร้างสถาบัน” (institutionalization) เพื่อช่วยให้การระดมการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเป็นไปได้ง่ายดายมากขึ้น ส่งผลทำให้รัฐบาลอเมริกันสามารถผลักดันและให้สัตยาบันในการเจรจาการค้ารอบโตเกียวได้อย่างรวดเร็ว⁴⁰

³⁷ Steven K. Vogel, “When interests are not preferences: The cautionary tale of Japanese consumers”, *Comparative Politics*, 31:2 (January 1999): 187-207.

³⁸ Steven K. Vogel, “Can Japan disengage?: Winners and losers in Japan's political economy, and the ties that bind them”, *Social Science Japan Journal*, 2:1 (1999): 3-21; Kittit Prasirtsuk, *Reluctant liberalization: Domestic networks and trade policy demands in Japan*, Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley, 2001).

³⁹ Peter Gourevitch, “Domestic politics and International Relations”, in *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons (London: Sage Publications), p. 311.

⁴⁰ G. John Ikenberry, “Manufacturing consensus: The institutionalization of American private interests in the Tokyo Trade Round”, *Comparative Politics*, 21:3 (April 1989): 289-305.

สำหรับนักวิชาการในกลุ่มนี้ รัฐไม่ได้เป็นเพียงแค่กรรมการกลางที่ดำเนินนโยบายตามการล๊อบบี้ของกลุ่มผลประโยชน์ หากแต่รัฐมี “ความชอบ” ของตน สตีเฟน ดี. คราสเนอร์ (Stephen D. Krasner) ชี้ว่าโดยพื้นฐานแล้วความชอบของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าสามารถจำแนกได้เป็นสี่ประการ ได้แก่ อำนาจทางการเมือง รายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางสังคม⁴¹ แม้ว่ารัฐจะมีความชอบของตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะดำเนินนโยบายได้อย่างเป็นอิสระ และลดยตัวเหนือแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ สำหรับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแล้วแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเดวิด เอ. เลค (David A. Lake) ชี้ว่าในส่วนของสถาบันรัฐที่เป็นตัวแทนของประชาชนนี้เอง (ซึ่งเลคชี้ว่าเป็นส่วนที่มีความเป็นอิสระน้อยที่สุด) ที่ทำให้แนวการอธิบายแบบสังคมนิยมและแบบรัฐมาบรรจบกัน⁴²

2.4 วรรณกรรมที่ศึกษานโยบายการค้าของเกาหลีใต้

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงินค.ศ. 1997 นั้น เราสามารถจัดกลุ่มงานออกเป็นที่ประเภทตามจุดมุ่งเน้นของคำอธิบายได้แก่ กลุ่มแรก งานที่ชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่จะเพิ่มขึ้นหลังจากการทำเอฟทีเอ กลุ่มที่สอง งานที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงบริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่นำไปสู่การทำเอฟทีเอ กลุ่มที่สาม งานที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่ส่งผลต่อการนโยบายเอฟทีเอ และกลุ่มสุดท้ายคืองานที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐ หรือโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ส่งผลต่อทิศทางของนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้

ในงานกลุ่มแรก เรามักจะเห็นได้ทั่วไปในงานวิจัยประเภทการศึกษาความเป็นไปได้ของการทำเอฟทีเอ หรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของการทำเอฟทีเอ โดยนักวิจัยมักจะใช้ตัวแบบทางเศรษฐกิจเพื่อประเมินผลกระทบออกมาในเชิงปริมาณ ตัวอย่างของงานในกลุ่มนี้ที่สำคัญอาทิ

⁴¹ Stephen D. Krasner, "State power and the structure of international trade", *World Politics*, 28: 3 (April 1976): 319-321.

⁴² David A. Lake, "The state and American trade strategy in the pre-hegemonic era", *International Organization*, 42: 1 (Winter 1988): 36-37.

งานของแชอินบอม และเจฟฟรี ชอตต์ (Choi Inbom and Jeffrey Schott)⁴³ ที่ชี้ว่าเอฟทีเอระหว่าง เกาหลีใต้และสหรัฐจะส่งผลในทางบวกต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศอย่างมาก โดยจะทำให้ผลผลิตมวลรวมของประเทศเกาหลีใต้เพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 0.4 ถึงร้อยละ 2 แม้ว่า เอฟทีเอของทั้งสองประเทศจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับเกาหลีใต้และสหรัฐ แต่อาจ นำมาซึ่งผลข้างเคียงในทางลบจาก “การเบี่ยงเบนทางการค้า” ภายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ใน ทำนองเดียวกันงานของโคโซะ คิโยตะ และโรเบิร์ต สเติร์น (Kozo Kiyota and Robert Stern) ได้ วัดผลกระทบต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของการทำเอฟทีเอของเกาหลีใต้ในแต่ละข้อตกลงออกมา เป็นมูลค่า และสัดส่วนต่อผลผลิตมวลรวมดังที่เห็นในตารางที่ 2.1

ตาราง 2.1 การประเมินผลกระทบต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจของเอฟทีเอของเกาหลีใต้

ข้อตกลง	ผลกระทบต่อสวัสดิการทางเศรษฐกิจ	
	(พันล้านเหรียญสหรัฐ)	(ร้อยละของผลผลิตมวลรวม)
เกาหลีใต้-สหรัฐ		
เกาหลีใต้	9.3	1.3
สหรัฐ	25.1	0.1
เกาหลีใต้-แคนาดา		
เกาหลีใต้	2.0	0.3
แคนาดา	1.8	0.1
เกาหลีใต้-ญี่ปุ่น		
เกาหลีใต้	2.2	0.3
ญี่ปุ่น	15.7	0.2
เกาหลีใต้-ชิลี		
เกาหลีใต้	0.5	0.1
ชิลี	0.4	0.3
เกาหลีใต้-สิงคโปร์		
เกาหลีใต้	0.9	0.1
สิงคโปร์	0.5	0.3

ที่มา: Kozo Kiyota and Robert Stern. *Economic Effects of a Korea-US Free Trade Agreement*. (Washington D.C.: Korea Economic Institute of America, 2007). p. 50.

⁴³ Inbom Choi and Jeffrey Schott. *Free Trade between Korea and the United State?* (Washington D.C.: the Institute for International Economics, 2001).

เป็นที่น่าสนใจว่างานจำนวนมากที่อยู่ในกลุ่มนี้ นอกจากพยายามประเมินผลกระทบในเชิงปริมาณของเอฟทีเอแล้ว นักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้ชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ในทางการเมืองจากการทำเอฟทีเออีกด้วย ดังเช่น เซอินบอม และเจฟฟรี ชอตต์⁴⁴ ที่นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังชี้ว่าเอฟทีเอระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐยังนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายด้วย นั่นคือการกระชับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกัน และการแก้ปัญหาความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีอีกด้วย ในทำนองเดียวกันงานวิจัยของสถาบันนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (KIEP) จำนวนไม่น้อย นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการทำเอฟทีเอในข้อตกลงต่างๆ แล้ว มักจะชี้ให้เห็นถึงผลพลอยได้ในทางการเมืองจากเอฟทีเออีกด้วย โดยเฉพาะงานของอีจุงคยู และอีฮองชิก (Lee Junkyu and Lee Honshik) ที่ชี้ว่าเอฟทีเอระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐจะช่วยกระชับความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงของทั้งสองฝ่าย และช่วยลดปัญหาความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างทั้งสองฝ่ายในนโยบายที่มีต่อเกาหลีเหนือ⁴⁵

การที่นักวิชาการจำนวนหนึ่งในกลุ่มนี้ตระหนักว่าการทำเอฟทีเอของเกาหลีใต้ไม่ได้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว หากแต่รวมถึงผลประโยชน์ในด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เช่น การเมือง ความมั่นคง และภูมิรัฐศาสตร์ สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะมีความสำคัญต่อการตัดสินใจที่จะทำเอฟทีเอ แต่อาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายการตัดสินใจที่จะทำเอฟทีเอของรัฐบาลในทุกๆกรณี ดังในกรณีของเอฟทีเอระหว่างเกาหลีใต้กับสหรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่อี ดองฮวี (Lee Dong-Hwi) ศาสตราจารย์ประจำสถาบันการต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ เรียกว่า “เอฟทีเอที่ตอบสนองเป้าประสงค์หลายประการ” (multi-purpose FTA) ทั้งวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจ และการบรรเทาปัญหาความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามผลักดันให้มีการยอมรับสินค้าที่ผลิตในเขตอุตสาหกรรมพิเศษแกซองในเกาหลีเหนือในเอฟทีเอกับประเทศต่างๆ โดยมองว่าเป็นหนทางที่จะดึงเกาหลีเหนือเข้ามา “มีความสัมพันธ์” กับระบบเศรษฐกิจโลก และจะส่งผลไปยังการปฏิรูป

⁴⁴ Choi and Schott. Op.,cit. and Inbom Choi and Jeffery Schott. “Korea-US Free Trade revisited”, in Jeffrey Schott (ed.). Free Trade Agreement: US strategies and priorities. (Washington D.C.: the Institute for International Economics, 2004).

⁴⁵ ดู Junkyu Lee and Honshik Lee. *Feasibility and economic effects of a Korea-US FTA*. (Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2005).

เศรษฐกิจและการเปิดตลาดของเกาหลีเหนือ⁴⁶ ในทำนองเดียวกัน แซ อินบอม และเจฟฟรีย์ ซอตต์ เสริมว่า “เมื่อเวลาผ่านไปผลประโยชน์ทางความมั่นคงและทางการเมืองที่เป็นผลพลอยได้จากเอฟทีเอกับสหรัฐอาจจะมีมากกว่าผลดีทางเศรษฐกิจ”⁴⁷

นอกจากนี้หากนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้ถูกขับเคลื่อนจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว รัฐบาลเกาหลีใต้ควรเลือกทำเอฟทีเอที่เอระหว่างจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ก่อนเป็นอันดับแรก เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าว ดังที่ชางแจ และคณะ (Lee Chang Jae et.al) ได้ทำการศึกษาไว้จะส่งผลทำให้ผลผลิตมวลรวมของเกาหลีใต้ขยายตัวถึงร้อยละ 5.14⁴⁸ ซึ่งมากกว่าเอฟทีเออื่นๆ ที่เกาหลีใต้ได้ดำเนินการไปแล้วทั้งหมด อย่างไรก็ตามการที่เอฟทีเอที่เอระหว่างจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ยังอยู่เพียงขั้นตอนของการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียวไม่ใช่ตัวกำหนด หากแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆอีกด้วย

งานกลุ่มที่สองมีจุดร่วมกันคือชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของบริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่นำไปสู่การทำเอฟทีเอ โดยเราสามารถจำแนกปัจจัยต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้ ประการแรกงานที่ชี้ว่าบรรยากาศของวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียส่งผลให้ผู้นำเกาหลีใต้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนากรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาค อาทิ งานของอีซึงจู และมุนซุงอิน (Lee Seungjoo and Moon Chung-In) ที่ชี้ว่าบริบทของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ประธานาธิบดีคิมแดจุง เล็งเห็นความจำเป็นในการผลักดันกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย⁴⁹ หรืองานของชวีวองกี (Choe Wongi) ที่ได้ศึกษาเอฟทีเอระหว่างเกาหลีใต้และญี่ปุ่น และชี้ว่า บริบทของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ทั้งเกาหลีใต้และญี่ปุ่นเล็งเห็นความจำเป็นในการร่วมมือทางเศรษฐกิจผ่านการทำเอฟทีเอ⁵⁰

⁴⁶ Lee Dong-Hwi, "The Diplomatic and security significance of the ROK-US FTA", *IFANS Policy Brief*, No. 2006-4 (June 2004): 7.

⁴⁷ Choi and Schott, *Op.,cit.* 2001: 61.

⁴⁸ ดู Chang Jae Lee et al. *Rationale for a China-Japan-Korea FTA and its impact on Korean economy* (Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2005).

⁴⁹ Seungjoo Lee and Chung-In Moon, "South Korea's regional economic cooperation policy: The evolution of an adaptive strategy", in Vinod Aggarwal, Min Gyo Koo, Seungjoo Lee and Chung-In Moon (eds.). *Northeast Asia: Ripe for Integration?* (New York: Springer, 2009): 43-44.

⁵⁰ Wongi Choe, "The political economy of Korea-Japan bilateral FTA and regional economic cooperation in East Asia", *IFANS Review* 15(1) July 2007: 13.

ประการที่สอง บริบทของการแข่งขันเพื่อแย่งชิงบทบาทนำภายในภูมิภาคเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญประการหนึ่งของการขยายตัวของเอฟทีเอ ในประเด็นนี้อานเซยอง (Ahn Se-Yong) ชี้ว่าการเข้ามามีการขยายตัวของเอฟทีเอในเอเชีย และบทบาทสำคัญของจีนในด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ส่งผลทำให้อเมริกามองว่าการทำเอฟทีเอกับเกาหลีใต้จะสามารถเข้ามาคานอำนาจกับจีน และเข้ามาแย่งชิงพื้นที่ในการขยายตัวของเอฟทีเอในภูมิภาคเอเชียได้⁵¹

ประการที่สาม บริบทของการชะลอตัวของกระแสการค้าระดับพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก และการขยายตัวของเอฟทีเอ ส่งผลทำให้เกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเกี่ยวโยงกับการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ต้องหันไปหาทางเลือกเชิงนโยบายใหม่นั้นคือการทำเอฟทีเอชุงแทกฮุน (Chung Taik Hyun) ชี้ว่าผู้กำหนดนโยบายในเกาหลีใต้ตระหนักว่า การที่เกาหลีใต้ยังคงรักษาจุดยืนเดิม นั่นคือการสนับสนุนกรอบการค้าพหุภาคีท่ามกลางกระแสการขยายตัวของเอฟทีเอ ส่งผลทำให้เกาหลีใต้กลายเป็นเกาะทางเศรษฐกิจที่อยู่โดดเดี่ยวในเอเชีย ด้วยเหตุนี้ผู้กำหนดนโยบายจึงตัดสินใจที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางนโยบายการค้าไปสู่การทำเอฟทีเอ⁵²

แม้ว่าคำอธิบายในกลุ่มนี้จะสามารถให้ภาพของปัจจัยภายนอกที่เป็นบริบทแวดล้อมการตัดสินใจที่จะขับเคลื่อนนโยบายของเกาหลีใต้ แต่บริบทดังกล่าวจะไม่สามารถอธิบายลักษณะเนื้อหาของนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเลือกประเทศระดับการเปิดเสรี หรือนโยบายการแทรกแซงที่ตามมาจากการเปิดเสรีได้อย่างชัดเจน การอธิบายประเด็นเหล่านี้จะต้องใช้ปัจจัยภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างเชิงสถาบัน อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ดังจะเห็นได้ว่าปัจจัยที่กำหนดให้เกาหลีใต้เลือกชิลีเป็นประเทศแรกที่จะเจรจาเอฟทีเอด้วยถูกขับเคลื่อนมาจากปัจจัยภายในเป็นหลัก ทั้งจากความขัดแย้งระหว่างกระทรวงเกษตรที่ต่อต้านการเปิดเสรี และกระทรวงการต่างประเทศและการค้าที่สนับสนุนการเปิดเสรี และความต้องการที่จะลดผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการเจรจา เพื่อลดปฏิบัติการในทางลบจากกลุ่มชาวนา ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลอย่างมากในเกาหลีใต้

งานในกลุ่มที่สามมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ และโครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ส่งผลต่อเนื้อหาหรือทิศทางของนโยบายการเปิดเสรีของเกาหลีใต้ งานในกลุ่มนี้มักชี้ให้เห็นถึงเหตุการณ์

⁵¹ Se-Young Ahn, The US new trans-Pacific initiative: Geopolitical implications of the US-Korea FTA. East-West Center Working Paper, Politics, Governance and Security Series No.18. December 2006.

⁵² Jung Taik Hyun, "Free Trade Agreements and Korea's trade policy", *Journal of International and Area Studies* 10(2) 2003: 28.

ความชะงักงันของการเจรจา และความยากลำบากในการขอความเห็นชอบเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีต่อรัฐสภา ดังเช่นงานของยูฮยอนซอก (Yu Hyun-Seok) ที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มต่อต้านเอฟทีเอที่แม้จะเข้าไปถึงกระบวนการกำหนดนโยบายแบบที่เป็นทางการ แต่ได้สร้างสิ่งที่เรียกว่า “สถาบันการกำหนดนโยบายแบบไม่เป็นทางการ” (informal policy-making institution) ผ่านความเชื่อมโยงกับกระทรวงเกษตร และผ่านการเคลื่อนไหวกดดันรัฐสภา ทั้งด้วยวิธีการล็อบบี้ หรือการเดินขบวนบนท้องถนน⁵³

ในการศึกษากระบวนการขอความเห็นชอบในข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลีจากรัฐสภา ยูฮยอนซอก ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าความล้มเหลวที่จะผ่านข้อตกลงจากรัฐสภาถึงสามครั้ง และการที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อชดเชยให้กับกลุ่มเกษตรกร ในด้านหนึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มเกษตรกรที่มีค่อนข้างมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างการแบ่งเขตเลือกตั้งของเกาหลีใต้ให้น้ำหนักกับคะแนนเสียงจากเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง ซึ่งส่งผลทำให้แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรจะมีจำนวนน้อย แต่สามารถสะท้อนความต้องการได้เป็นอย่างดีในรัฐสภา⁵⁴ ในทำนองเดียวกันจางโบมูน (Jang Bo-Moon) ตั้งข้อสังเกตว่ากรณีเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีแรงกดดันของกลุ่มต่อต้านดูจะมีน้ำหนักมากกว่ากลุ่มสนับสนุนอย่างชัดเจน ประกอบกับการที่พรรคการเมืองในเกาหลีใต้ต้องการรักษาสถานะเสียงของตนเองไว้ จึงพยายามปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มต่อต้าน ซึ่งนี่เป็นสาเหตุที่ทำให้เอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีล้มเหลวที่จะผ่านรัฐสภาถึงสามครั้ง⁵⁵

แม้ว่างานในกลุ่มนี้จะสามารถให้ภาพของพลวัตของการเมืองว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศได้เป็นอย่างดี และสามารถอธิบายถึงสาเหตุของการที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อปกป้องกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม รวมทั้งเหตุการณ์ความล่าช้าและความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในกรณีของเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี อย่างไรก็ตามในหลายกรณีคำอธิบายที่อยู่บนฐานของสังคม หรือกลุ่มผลประโยชน์ยังไม่อาจที่จะให้ภาพที่ชัดเจนได้ ดังเช่น แม้ว่ากลุ่มต่อต้านการเปิดเสรีจะมีอิทธิพลอย่างมากในระบบการเมืองเกาหลีใต้ ซึ่งน่าจะทำให้นโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้

⁵³ Hyun-Seok Yu, "Domestic politics of Korea-Chile Free Trade Agreement negotiation: Institutions and the strategy of interest groups", *Korea Political Science Review* 37(4) 2003: 353-354.

⁵⁴ Hyun-Seok Yu, "Political institution and protectionism in Korea: The case of Korea-Chile FTA ratification process", *Korea Observer* 37(4) 2006: 643-673.

⁵⁵ Jang Bo-Moon, "The dynamics of opening the market and domestic politics: Korea-Chile Free Trade Agreement Case", *Dong-a-si-a yongu (Journal of East Asian Studies)* 8, 2004: 291-311.

เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และการเลือกประเทศคู่เจรจาจะมุ่งเน้นประเทศที่มีอำนาจต่อรองน้อย ซึ่งจะเอื้อต่อการปกป้องตลาดภายใน แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลเกาหลีได้สมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอนกลับดำเนินการเปิดเสรีแบบครบคลุม รวมทั้งการเปิดตลาดสินค้าเกษตรอย่างกว้างขวาง ซึ่งสวนทางกับความต้องการของกลุ่มต่อต้าน หรือหากพิจารณาจากมุมมองของกลุ่มสนับสนุนนั้นคือสมาคมธุรกิจจะพบว่า จากการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 พบว่านักธุรกิจส่วนมาก (ร้อยละ 42.8) เห็นว่ารัฐบาลควรทำเอฟทีเอกับจีนเป็นประเทศแรก มีเพียงร้อยละ 1.6 เท่านั้นที่เห็นว่ารัฐบาลควรทำเอฟทีเอกับชิลี⁵⁶ แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลกลับเลือกทำเอฟทีเอกับชิลีเป็นประเทศแรก และกระทั่งปัจจัยเอฟทีเอระหว่างเกาหลีใต้และจีนยังคงเป็นไปได้แค่เพียงในผลการศึกษาเท่านั้น จากข้อเท็จจริงเหล่านี้เห็นได้ชัดว่าการอธิบายปรากฏการณ์โดยการมองเพียงแค่ว่าบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์แต่เพียงด้านเดียวนั้นไม่เพียงพอ

งานในกลุ่มสุดท้ายนั้นคืองานกลุ่มที่มองถึงบทบาทของรัฐที่อยู่เบื้องหลังการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้ งานในกลุ่มนี้มักชี้ให้เห็นถึงความเป็นอิสระของระบบราชการที่ส่งผลทำให้สามารถขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอ ดังเช่นงานของอีซึงจู และมินเคียวกู (Lee Seungjoo and Min Kyo Goo) ที่ชี้ถึงบทบาทของสำนักรัฐมนตรีการค้า (OMT) ที่เป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างปลอดจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ และสามารถพัฒนาอิทธิพลภายในระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าได้อย่างต่อเนื่อง จนเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้⁵⁷ นอกจากนี้การชี้ถึงบทบาทของระบบราชการแล้ว งานของบงยงชิก และจุงฮุนจู (Bong Yongshik and Jung Heoun Joo) ยังชี้ให้เห็นถึงยุทธวิธีของรัฐในการผลักดันเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี ในกรณีดังกล่าว ท่ามกลางกระแสต่อต้านภายในประเทศ ผู้กำหนดนโยบายของเกาหลีใต้ได้ใช้กลยุทธ์ที่สำคัญสองประการในการฝ่าแรงกดดันได้แก่ การใช้ข้ออ้างเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ จนทำให้สามารถเข้าสู่การเจรจาเอฟทีเอกับชิลีได้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้เมื่อเผชิญกับกระแสต่อต้านในกระบวนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ผู้กำหนดนโยบายของเกาหลีใต้ได้พยายามลดกระแสต่อต้านด้วยการใช้ “เงินช่วยเหลือ” ให้เป็นประโยชน์⁵⁸

⁵⁶ Hyun-Seok Yu. 2003. Op.,cit. p. 350.

⁵⁷ Seungjoo Lee and Min Gyo Koo, South Korea's multi-track FTA strategy: Moving from reactive to proactive. Paper presented at the American Political Science Association Annual Conference 2006, Philadelphia, August 31-September 3, 2006.

⁵⁸ Youngshik Bong and Heoun Joo Jung. "The South Korea-Chile Free Trade Agreement: Implication for regional economic integration in East Asia", *International Journal of Korean Studies* 9(1) 2005: 152.

แม้ว่างานในกลุ่มนี้จะชี้ถึง “ความเป็นอิสระของระบบราชการ” และศักยภาพของรัฐในการจัดการกับกระแสต่อต้านนโยบายเอพีเอ แต่สิ่งที่ขาดหายไปในการวิเคราะห์ก็คือบทบาทของประธานาธิบดี ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในสถาบันรัฐ ในหลายกรณี โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีสินค้าเกษตร จะเห็นได้ว่าภายในระบบราชการจะเกิดการขัดแย้งกันเอง โดยที่หน่วยงานราชการนำเพียงลำพังไม่อาจตัดสินใจได้ ตัวแสดงเดียวที่จะสามารถตัดสินใจได้คือประธานาธิบดี นอกจากนี้งานที่ผ่านมาที่ศึกษาบทบาทของรัฐมักจะมีมุมมอง “รัฐ” จากมุมมองใดเพียงมุมมองเดียวเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการมองจาก “ระบบราชการ” หรือการมองในแง่ของ “รัฐบาล” ยังขาดมุมมองที่ศึกษารัฐอย่างรอบด้าน

2.5 กรอบการวิเคราะห์

เราจะเห็นได้ว่าแนวการอธิบายในแต่ละมีจุดมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ในลักษณะที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามเราจะเห็นได้ว่าข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งก็คือในท้ายที่สุดกระบวนการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าต้องมาบรรจบที่ตัวแสดงสำคัญนั้นคือรัฐ ซึ่งเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงระหว่างสังคมภายในและระบบเศรษฐกิจการเมืองภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าจึงอาจมองได้ว่าเป็นภาพสะท้อนของการปะทะสังสรรค์ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ หรือความชอบของผู้กำหนดนโยบาย ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ภายใน และแรงกดดันทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองจากภายนอกประเทศ จากความสำคัญในลักษณะดังกล่าวของรัฐ ผู้วิจัยจึงเสนอว่าจุดเริ่มของการศึกษาคควรจะเริ่มจากรัฐ

ที่ผ่านมาในการศึกษารัฐ สตีเฟน ดี คราสเนอร์ ชี้ว่ามีทำให้คำนิยามที่ต่างกันไปถึงสี่แบบได้แก่ การมองว่ารัฐคือรัฐบาล ระบบราชการ ชนชั้นปกครอง และระเบียบเชิงบรรทัดฐาน⁵⁹ เพื่อป้องกันการสับสน ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้เขียนจะใช้คำนิยามของรัฐที่ให้ไว้โดยบ็อบ เจสซอป (Bob Jessop) ที่มองรัฐว่าเป็น “กลุ่มในเชิงสถาบันที่มีรูปแบบต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นตัวแทน องค์กรภายใน และรูปแบบของการแทรกแซง”⁶⁰ นัยของนิยามดังกล่าวมีสามลักษณะ ได้แก่ ประการแรก รัฐมีรูปแบบเป็นสถาบัน ประการที่สอง สถาบันในรัฐนั้นสามารถจำแนกได้สองลักษณะคือสถาบัน

⁵⁹ Stephen D. Krasner, “Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics: Review”, *Comparative Politics*, 16:2 (January 1984): 224.

⁶⁰ Bob Jessop, *State theory: Putting the capitalist state in its place* (Cambridge: Polity Press, 1990), p. 165.

ที่เป็นตัวแทน และสถาบันที่ทำหน้าที่เชิงบริหาร ประการที่สาม รัฐมี “ความเป็นอิสระ” ในระดับหนึ่งที่สามารถแทรกแซงเข้าไปในปริมาตรของสังคม และเศรษฐกิจ

จากความหลากหลายในลักษณะการทำงานของรัฐ เพื่อที่จะเห็นถึงมุมมองในด้านต่างๆ ที่ชัดเจนและครอบคลุม ผู้วิจัยจึงได้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ ที่จำแนกการวิเคราะห์ออกเป็นสามระดับ ได้แก่ระดับมหภาค ซึ่งจะทำการวิเคราะห์บริบททั้งภายในและภายนอกประเทศที่กระทบต่อการทำงานของรัฐ หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ระดับกลาง ซึ่งมุ่งเน้นที่กระบวนการกำหนดนโยบาย และการทำงานในระดับโครงสร้างองค์กร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือปฏิสัมพันธ์ภายในรัฐ และระหว่างรัฐกับสังคม ระดับจุลภาค ซึ่งจะวิเคราะห์ที่ตัวแสดงที่เป็นรูปธรรมที่เปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐ นั่นคือกลุ่มชนชั้นนำที่มีบทบาทผลักดันนโยบาย นอกจากการพิจารณาบทบาทในการผลักดันนโยบายของตัวแสดงเหล่านี้แล้ว ผู้วิจัยยังมุ่งเน้นพิจารณาถึง “ความชอบ” ของคนกลุ่มนี้ กรอบการวิเคราะห์ในสามระดับนี้จะช่วยในการตอบคำถามวิจัยข้อแรกที่ยังมุ่งเน้นเข้าใจความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้า

ในส่วนของคำถามการวิจัยข้อที่สองที่วิเคราะห์ถึงของความเปลี่ยนแปลงทางการค้าต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และบทบาทของรัฐนั้น ผู้วิจัยจะทำการพัฒนาตัวแบบในอุดมคติเพื่อศึกษาถึงรูปแบบต่างๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการเปิดเสรีทางการค้า โดยอาศัยผลจากการวิเคราะห์ตามกรอบการวิเคราะห์ในสามระดับเป็นพื้นฐานในการประเมินความเปลี่ยนแปลงและต่อเนื่องในการทำงานและบทบาทของรัฐ

ระดับมหภาค

ในการศึกษาการทำงานของรัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องเข้าใจปฏิสัมพันธ์ในสองระดับของรัฐ นั่นคือปฏิสัมพันธ์กับบริบทภายนอก ที่สำคัญคือกระแสโลกาภิวัตน์ และปฏิสัมพันธ์กับบริบทภายในนั่นคือโครงสร้างระบบการเมือง ในส่วนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกระแสโลกาภิวัตน์นั้น เราสามารถจำแนกข้อถกเถียงในเรื่องนี้ออกเป็นสามกลุ่ม⁶¹ ได้แก่ กลุ่มแรกที่เราอาจเรียกได้ว่า พวก “สนับสนุนแนวคิดโลกาภิวัตน์” (hyperglobalists) มองว่าอิทธิพลของโลกาภิวัตน์มีความเข้มแข็งมาก จนทำให้ความสามารถของรัฐชาติในการกำกับดูแลเศรษฐกิจภายในประเทศถดถอย

⁶¹ ดูการจำแนกข้อถกเถียงในเรื่องดังกล่าวได้ใน Anthony McGrew, “The globalization debate: Putting the advanced capitalist state in its place”, *Global Society*, 12:3, (1998). และ David Held and Anthony McGrew, *Globalization / Anti-Globalization* (Cambridge: Polity Press, 2002).

ลงอย่างเห็นได้ชัดหรืออาจนำไปสู่จุดจบของรัฐบาล⁶² กลุ่มที่สองคือพวก “ไม่เชื่อในความเข้มแข็งของโลกาภิวัตน์ (global skeptics)” ที่มองว่าโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ใช่สิ่งใหม่ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานแล้ว และในอดีตระดับการพึ่งพาระหว่างกัน (interdependence) ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นมากกว่าในยุคปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมองว่าบทบาทของรัฐยังคงมีความสำคัญในการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคภายในประเทศ⁶³

ในงานชิ้นนี้ผู้วิจัยจะอาศัยฐานคิดของกลุ่มที่สามนั่นคือกลุ่มที่เชื่อว่าโลกาภิวัตน์ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบของรัฐ (transformationists) ในด้านหนึ่งนักวิชาการในกลุ่มนี้ยอมรับว่าโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ไม่แน่นอน และเป็นปัจจัยที่จำกัดหรือส่งผลให้รัฐชาติปรับเปลี่ยนทิศทาง หรือแนวทางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มองว่ารัฐชาติยังคงความสำคัญ และแม้ว่าอาจจะไม่สามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคได้ดังเดิม แต่รัฐชาติยังคงมีอำนาจในการออกกฎระเบียบภายในเขตแดนของตน⁶⁴ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติ และโครงสร้างระบบเศรษฐกิจโลกตามทัศนะของนักวิชาการกลุ่มนี้ ไม่ได้เป็นความสัมพันธ์บนตรรกะของ “แพ้-ชนะ” (zero-sum logic) ที่มองโลกาภิวัตน์และรัฐชาติเป็นสิ่งที่ขัดแย้งหรือคู่ตรงข้าม หากแต่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการที่ทั้งสองฝ่ายส่งผลและผลิตซ้ำซึ่งกันและกัน⁶⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์และรัฐชาติจะอยู่ภายใต้ตรรกะที่ขัดกันสองประการ⁶⁶ นั่นคือ ประการแรกโลกาภิวัตน์ส่งผลในการ “จำกัด” ทางเลือกและความสามารถในเชิงนโยบายบางประการของรัฐ ในปัจจุบันระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอยู่ในยุคที่ฟิลิปป

⁶² ดูตัวอย่างของงานในกลุ่มนี้ได้ใน Susan Strange, *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Kenichi Ohmae, *The end of nation state: The rise of regional economics* (New York: The Free Press, 1995).

⁶³ ดูงานในกลุ่มนี้ได้ใน Robert Gilpin, *Global political economy: Understanding the international economic order* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp.369-374; Paul Hirst and Grahame Thomson, *Globalization in question*, 2nd edition, (Cambridge: Polity Press, 1999).

⁶⁴ Held and McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, pp. 126-127.

⁶⁵ John Hobson and M. Ramesh, “Globalization makes of states what states make of it: Between agency and structure in the State/Globalization debate”, *New Political Economy*, 7:1 (2002):10; Linda Weiss, “Globalization and national governance: Antinomy or interdependence”, *Review of International Studies*, 25:5 (December 1999): 64.

⁶⁶ ดู Linda Weiss, “The state-augmenting effects of globalization”, *New Political Economy*, 10:3 (September 2005): 345-353; Philip Cerny, “Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization”, *Government and Opposition*, 32:2 (1997): 251-274.

แซร์นี (Philip Cerny) เรียกว่า “เสรีนิยมใหม่ที่ถูกตรึง” (embedded neoliberalism)⁶⁷ คุณลักษณะสำคัญของยุคนี้คือ การที่ทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐถูกจำกัดให้ดำเนินไปในแนวทางเสรีนิยมใหม่ โดยรัฐที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจหรือยกระดับ “ขีดความสามารถในการแข่งขัน” (competitiveness) จำต้องปรับตัวและสนับสนุนแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ทั้งการเปิดเสรีทางการค้า การปฏิรูปสถาบันการเงิน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งต่างจากเดิมที่ระบอบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอยู่ในยุคที่จอห์น จี. รัจจี (John G. Ruggie) เรียกว่า “เสรีนิยมที่ถูกตรึง” (embedded liberalism) ซึ่งแม้ว่ารัฐยอมรับแนวคิดเสรีนิยมในการมีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่รัฐยังมีพื้นที่เชิงนโยบายในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจภายใน ประเทศเพื่อเสถียรภาพทางสังคม⁶⁸ อย่างไรก็ตาม การดำเนินตามแนวทางของเสรีนิยมใหม่ไม่จำเป็นว่า จะต้องนำไปสู่การสิ้นสุดบทบาทของรัฐเสมอไป ในทางกลับกันในการดำเนินแนวนโยบายดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยรัฐที่เข้มแข็ง⁶⁹

สำหรับการทำงานของตรรกะดังกล่าว นอกเหนือจะมาจากแรงกดดันด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจจากภายนอกแล้ว ยังเป็นไปได้ว่าจะเกิดจากสิ่งที่เฮเลน มิลเนอร์ และโรเบิร์ต โคเฮน (Helen Milner and Robert Keohane) เรียกว่า “ผลกระทบจากการที่เศรษฐกิจผูกพันกับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ” (internationalization effects) ผลกระทบดังกล่าวเกิดเมื่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเข้าไปผูกพันกับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งทางการค้า การลงทุน หรือการเคลื่อนย้ายบุคคล ซึ่งจะส่งผลทั้งในแง่ของการสร้างโอกาสและการจำกัดทางเลือกเชิงนโยบาย และในท้ายที่สุดจะส่งผลต่อ “ความชอบเชิงนโยบาย” ของตัวแสดงต่างๆ ภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁷⁰ ในทำนองเดียวกันเจฟฟรีย์ แกร์เร็ต (Geoffrey Garret) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าระดับการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่มีมากขึ้นของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ส่งแรงกดดัน

⁶⁷ Philip Cerny, “Embedding neoliberalism: The evolution of a hegemonic paradigm”, *The Journal of International Trade and Diplomacy*, 2:1 (Spring 2008): 2.

⁶⁸ John G. Ruggie, “International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order”, *International Organization*, 36:2 (Spring 1982): 379-415.

⁶⁹ Bob Jessop, “The future of the state in an era of globalization”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3 (2003): 32.

⁷⁰ Helen Milner and Robert Keohane, “Internationalization and domestic politics: An introduction”, in *Internationalization and domestic politics*, Helen Milner and Robert Keohane, eds, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 4.

ต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ให้ไปในทิศทางเดียวกัน (convergence) ที่กลไกตลาดมีอิทธิพลมากขึ้น⁷¹

ในทางการค้าการที่เศรษฐกิจของประเทศพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนที่สูง นักธุรกิจหรือบริษัทเอกชนที่ทำการค้าระหว่างประเทศมักจะเป็นตัวแสดงแรกๆที่รู้สึกถึงผลกระทบดังกล่าว ไม่ว่าจะเกิดจากอุปสรรคหรือปัญหาในการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ ซึ่งอาจจะมีที่มาจาก การตอบโต้ทางการค้า หรือเกิดจากการเบี่ยงเบนทางการค้า ด้วยเหตุนี้ตัวแสดงเหล่านี้มักผลักดันให้รัฐบาลลดกำแพงภาษีภายในประเทศ เพื่อป้องกันการถูกตอบโต้ทางการค้า หรือให้รัฐบาลเจรจาเพื่อเปิดตลาดในต่างประเทศ

ตรรกะประการที่สองของโลกาภิวัตน์เกี่ยวข้องกับกาที่โลกาภิวัตน์ “ส่งเสริม” การแสดงบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจ ตามที่ลินดา ไวส์ (Linda Weiss) ชี้ไว้ตรรกะข้อนี้มีการทำงานในสองลักษณะ⁷² ในลักษณะแรก การที่รัฐอยู่ภายใต้กระแสการแข่งขันทางเศรษฐกิจซึ่งกดดันให้รัฐต้อง “เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน” ทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนธุรกิจของประเทศในการแข่งขันในระดับโลก ลักษณะของการแทรกแซงของรัฐไม่ได้เป็นแบบครอบคลุม และลงลึกถึงการตัดสินใจ เอกชนควรจะผลิตอะไร เมื่อไร และอย่างไร หากแต่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนในด้านอุปทาน (supply side support) ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายหลากหลายประการไม่ว่าจะเป็น การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรบุคคล โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี (เช่นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือด้านการวิจัยและพัฒนา ระบบที่เชื่อมโยงกับสถานศึกษา เป็นต้น) การให้แรงจูงใจด้านภาษี โดยมาตรการเหล่านี้อาจมีไว้เพื่อดึงดูดเงินลงทุนตรงจากต่างประเทศเพื่อให้เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือเพื่อการสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศ⁷³ โดยบทบาทการแทรกแซงดังกล่าวของรัฐในระบบเศรษฐกิจ ศัลจายา ลาลล์ (Sanjaya Lall) เรียกว่าเป็น “บทบาท

⁷¹ Geoffrey Garret, “Capital mobility, trade and the domestic politics of economic policy”, in *Internationalization and domestic politics*, Helen Milner and Robert Keohane, eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 79.

⁷² Weiss, “The state-augmenting effects of globalization”:346-348; Linda Weiss, “Michael Mann, State power, and the two logics of globalization”, *Millennium—Journal of International Studies*, 34:2 (2006): 533-535; Linda Weiss, “Infrastructural power, economic transformation, and globalization”, in *An anatomy of power: The social theory of Michael Mann*, eds. John Hall and Ralph Schroeder (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 180-181.

⁷³ Sanjaya Lall, “Selective industrial and trade policies in developing countries: Theoretical and empirical issues”, Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 48, August 2000, p. 21 and 34.

ในการกระตุ้น หรือขยายตลาดของรัฐ” (market-stimulating or market-augmenting role of government)⁷⁴

ในลักษณะต่อมาผลของการรับเอาแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่อาจทำให้สังคมภายในประเทศเกิดความไร้เสถียรภาพ เช่น การเปิดเสรีอาจทำให้บางภาคเศรษฐกิจที่อาจขาดความสามารถในการแข่งขันได้รับผลกระทบ ผลที่ตามมาคือกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจะเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาปกป้อง หรือสนับสนุน และด้วยเหตุผลทางการเมืองและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคมภายในยอมทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผลกระทบที่มีต่อรัฐขึ้นอยู่กับระดับการดำเนินนโยบายเสรีนิยมใหม่ และโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศ ดังเช่น ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่อาจเสียประโยชน์จากนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลสูง รัฐบาลมีแนวโน้มสูงที่จะต้องเข้าไปปกป้องกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายเสรีนิยมใหม่

ผลของการทำงานของตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์ส่งผลทำให้เกิด “ความขัดแย้งในตัวเอง” ขึ้นมา ลักษณะของความขัดแย้งมีหลากหลายดังเช่น ในกรณีของการลดทอนกฎระเบียบ (deregulation) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในเสาหลักของเสรีนิยมใหม่ สตีเฟน เคนส์ โวเกล (Steven Kent Vogel) ชี้ว่าในทางปฏิบัติการลดทอนกฎระเบียบกลับมีลักษณะของการ “สร้างกฎระเบียบใหม่” (reregulation) มากกว่าการลดทอนกฎระเบียบให้น้อยลง นอกจากนี้การนำเอานโยบายลดทอนกฎระเบียบไปปฏิบัติยังมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ มากกว่าที่จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (convergence)⁷⁵ ในกรณีของการเปิดเสรีทางการค้า แดนี รอดริค (Dani Rodrik) ชี้ว่า การเปิดเสรีทางการค้าของรัฐต่างๆ ไม่ได้ทำให้บทบาทของรัฐลดลงแต่อย่างใด ในทางกลับกัน ยิ่งรัฐเปิดเสรีมากยิ่งขึ้น บทบาทของรัฐยิ่งมากขึ้น เห็นได้จากสัดส่วนของงบประมาณของรัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศที่มีมากขึ้น⁷⁶

ในกรณีของญี่ปุ่น อุลริเก เช็ดเด และวิลเลียม กริมส์ (Ulrike Schaeede and William Grimes) ได้ชี้ถึงการปรับตัวของรัฐญี่ปุ่นในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือในด้านหนึ่ง

⁷⁴ ดู Sanjaya Lall and Morris Teubal, “Market-stimulating technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia”, *World Development*, 26:8 (1998): 1369-1385.

⁷⁵ ดู Steven Kent Vogel, *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), Part IV.

⁷⁶ Dani Rodrik, “Why do more open economies have bigger governments?”, *Journal of Political Economy*, 106:5 (1998): 997-1032.

ยินยอมรับกระแสการเปิดเสรีให้เข้ามาภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในภาคการผลิตที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง แต่ในอีกด้านหนึ่งญี่ปุ่นยังคงพยายามปิดกั้นและปกป้องภาคการผลิตที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขันเช่นเดิม ลักษณะการปรับตัวดังกล่าวของญี่ปุ่นซึ่งชัดเจน และกริมส์เรียกว่า “การบริหารจัดการโลกาภิวัตน์” (managed globalization) เกิดขึ้นภายใต้ความท้าทายที่หลากหลายทั้งภายในและภายนอก ทั้งจากกระแสเสรีนิยมใหม่ ข้อเรียกร้องให้เปิดตลาดของภาคการผลิตภายในประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง ข้อเรียกร้องให้ปกป้องจากภาคการผลิตที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน และแรงกดดันด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจจากทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา⁷⁷

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าภายใต้อิทธิพลของตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์ บทบาทของรัฐไม่ได้ลดลง หากแต่ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ในการศึกษา นโยบายการค้าในที่นี้ ผู้เขียนจะทำการพิจารณาการตอบสนองของรัฐต่อแรงกดดันจากภายนอก ทั้งในแง่ของการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และบทบาทในการลดผลกระทบจากภายนอก ซึ่งบทบาททั้งสองนี้เป็นการปรับตัวของรัฐในลักษณะที่ผู้วิจัยเรียกว่า “การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ” (managed liberalization) อย่างไรก็ตามดังที่โวลเกิลชี้ถึงความแตกต่างในการตอบสนองหรือนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นผลจากลักษณะของโครงสร้างตลาดและระบบการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ⁷⁸ ในการศึกษา “ระดับ” หรือ “วิธีการ” ของการเปิดเสรี และการบริหารจัดการ การศึกษาในระดับมหภาคเพียงด้านเดียวอาจไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ลงไปในระดับ “กลาง” ถึงโครงสร้างเชิงสถาบันและการทำงานของรัฐบาล และระดับ “จุลภาค” ถึงความชอบของกลุ่มชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาด้วย

ระดับกลาง

โดยทั่วไปแล้วในการวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองเอเชียตะวันออก และเกาหลีใต้ นักวิชาการในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามักมีระดับการวิเคราะห์ที่อยู่ในระดับกลาง โดยมีจุดมุ่งเน้นสำคัญคือหน่วยงานราชการนำ และโครงสร้างเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ การมุ่งเน้นวิเคราะห์ดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดการมองพลวัตภายใน

77

ดู Ulrike Schaede and William Grimes, "Introduction: The emergence of permeable insulation", in *Japan's managed globalization: Adapting to the twenty-first century*, eds. Ulrike Schaede and William Grimes (New York: M.E. Sharpe, 2002), pp. 3-7.

78

Vogel, *Freer markets, more rules*, Chapter 11.

โครงสร้างรัฐเอง และระหว่างรัฐกับสังคม ทั้งยังไม่ให้ความสำคัญกับตัวแสดงสำคัญนั่นคือผู้นำทางการเมือง⁷⁹ นอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 นั่นคือ การพัฒนาประชาธิปไตยยังส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพลวัตภายในโครงสร้างรัฐเองและระหว่างรัฐกับสังคม ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาโครงสร้างการทำงานเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจำเป็นต้องนำสิ่งเหล่านี้เข้ามาประกอบการพิจารณาด้วยเช่นกัน

ในการศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบันนี้ผู้วิจัยตระหนักถึงบทบาทของสถาบันในสามด้านกล่าวคือ ประการแรก สถาบันวางกรอบกฎเกณฑ์ที่ระบุถึงแนวทางการดำเนินการสำหรับตัวแสดง ประการที่สอง สถาบันวางกรอบโครงสร้างการใช้ทรัพยากร ซึ่งอาจเอื้อประโยชน์ หรือไม่เอื้อประโยชน์ต่อตัวแสดงต่างๆ ในลักษณะที่แตกต่างกันไป ประการที่สามสถาบันส่งอิทธิพลต่อความเชื่อ และแนวทางที่ควรปฏิบัติต่อตัวแสดงภายในสถาบัน⁸⁰ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าสถาบันจะกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดง โดยที่ตัวแสดงไม่อาจที่จะมีทางเลือก ในที่นี้ผู้วิจัยมองว่าสถาบันในฐานะโครงสร้างมีลักษณะที่บิ๊อบ เจสซอบเรียกว่า “บริบทคัดสรรเชิงยุทธศาสตร์” (strategically selective context) ที่อาจเอื้อต่อการกระทำ หรือไม่เอื้อต่อการกระทำของตัวแสดงต่างๆได้ และมองตัวแสดงภายในสถาบันว่าเป็น “ตัวแสดงเชิงยุทธศาสตร์” (strategic actors) ที่เป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล สามารถเรียนรู้ และตัดสินใจภายใต้บริบทคัดสรรเชิงยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุผลประโยชน์ของตน นอกจากนี้การกระทำของตัวแสดงอาจส่งผลในการเปลี่ยนแปลงบริบทได้เช่นกัน⁸¹

ในการวิเคราะห์โครงสร้างระดับกลางของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในที่นี้ ผู้เขียนจะจำแนกออกเป็นสองโครงสร้างนั่นคือโครงสร้างการปกครอง (ruling structure) และโครงสร้างการกำหนดนโยบาย (decision-making structure)⁸² โครงสร้างทั้งสองมีลักษณะแบบสามเหลี่ยม

⁷⁹ Chung-In Moon and Rashemi Prasadi, “Beyond the developmental state: Networks, politics and institutions”, *Governance: International Journal of Administration*, 7:4 (October 1994): 363-366.

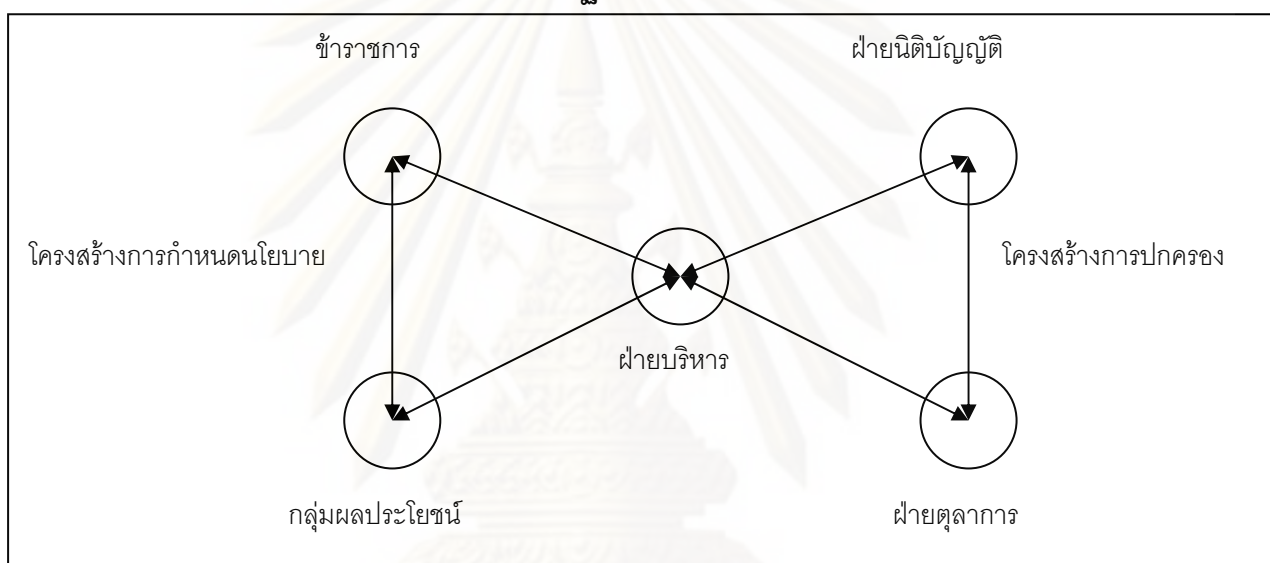
⁸⁰ James March and Johan Olsen, “Elaborating the new institutionalism”, in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, R.A.W. Rhodes, Sarah Binder and Bert Rockman, eds, (Oxford: Oxford University Press, 2006); Sven Steinmo, “The new institutionalism”, in *The Encyclopedia of Democratic Thought*, eds. Barry Clark and Joe Foweraker (London: Routledge, 2001).

⁸¹ Bob Jessop, “Institutional (re)turns and the strategic-relational approach”, *Environmental and Planning*. 33 (2001): 1213-1235.

⁸² ดูการจำแนกการวิเคราะห์โครงสร้างรัฐออกเป็นสองส่วนในกรณีของเกาหลีใต้ได้ใน Byong-Man Ahn, *Elites and political power in South Korea* (Cheltenham: Edward Elgar, 2003), pp. 10-14.

ที่มีตัวแสดงหลักสามตัวได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติในกรณีของโครงสร้างการปกครอง และฝ่ายบริหาร ระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ในกรณีของโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ นอกเหนือจากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแสดงอย่างเป็นทางการแล้ว ผู้วิจัยยังให้ความสำคัญกับ “สถาบันที่ไม่เป็นทางการ” (informal institution) ซึ่งหมายถึงกฎระเบียบที่ไม่มีเป็นลายลักษณ์อักษรที่สังคมยอมรับร่วมกัน⁸³ อีกด้วย

แผนภาพ 2.1 โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐ



ที่มา: ผู้วิจัย

ในประเด็นนโยบายการค้า ดูเหมือนว่าจุดมุ่งเน้นสำคัญมักจะอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศมักกำหนดให้ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบ หรือผ่านการให้สัตยาบันจากรัฐสภาก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ในแง่นี้ดังที่โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การเจรจาการค้าทุกครั้ง นอกเหนือจากการเจรจากับประเทศภาคีแล้ว รัฐบาลมักจำเป็นต้องเจรจากับ

⁸³ Gretchen Helmke and Steven Levitsky. "Informal institutions and comparative politics: A research agenda". *Perspectives on Politics*, 2:4 (December 2004): 727.

ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่พัฒน์เรียกว่า “การเจรจาระดับที่สอง” (level II) เพื่อให้มั่นใจว่าข้อสรุปจากการเจรจากับประเทศภาคีจะได้รับความเห็นชอบในกระบวนการให้สัตยาบันของรัฐสภา⁸⁴

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งในนโยบายการค้าที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในโครงสร้างเชิงสถาบันคือ ความเป็นเทคนิคของการเจรจการค้า เนื่องจากนโยบายการค้ามักเกี่ยวข้องกับประเด็นเชิงเทคนิค เช่น การค้าบริการ ประเด็นเรื่องมาตรฐานสุขอนามัย (sanitary and phytosanitary standard) การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property rights protection) ฯลฯ ทำให้ตัวแสดงสำคัญที่มักมีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายคือข้าราชการหรือเทคโนโลยีที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นเฉพาะ ด้านเหล่านี้มากกว่านักการเมืองหรือตัวแสดงอื่นๆ นอกจากนี้การที่นโยบายการค้าเกี่ยวข้องกับหลายประเด็น เช่น การเกษตร อุตสาหกรรม การพาณิชย์ ฯลฯ ทำให้ความท้าทายสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายและเจรจา คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีเป้าหมายขององค์กรที่แตกต่างกัน รวมถึงมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือวิธีการหรือช่องทางสำหรับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โดยธรรมชาติแล้วกลุ่มผลประโยชน์มีเครื่องมือที่แตกต่างกันออกไปในการชักจูงในภาครัฐทำตามข้อเรียกร้องไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินบริจาคทางการเมือง หรือการชุมนุมประท้วงตามท้องถนน

หากพิจารณาบทบาทของฝ่ายบริหารจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารมีเครื่องมือหลากหลายประการในการผลักดันนโยบายการค้า ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสถาบันเพื่อระดมเสียงสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ดังที่ไอเคนเบอร์รี่ เรียกว่า “การสร้างฉันทามติ” (manufacturing consensus)⁸⁵ หรือกระทั่งการใช้ประโยชน์จากเสียงคัดค้านของกลุ่มผลประโยชน์หรือภาคประชาชน ดังที่โมจงกริน (Mo Jongryn) ชี้ว่ารัฐบาลสามารถใช้เสียงต่อต้านการเปิดเสรีเป็นข้ออ้างในการเพิ่มอำนาจต่อรองในการเจรจากับประเทศภาคี⁸⁶

⁸⁴ Robert Putnam, “Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games”, *International Organization*, 42:3 (Summer 1988): 436.

⁸⁵ ดู Ikenberry, “Manufacturing consensus”.

⁸⁶ ดู Jongryn Mo, “Domestic institutions and international bargaining: The role of agent veto in two-level games”, *American Political Science Review*, 89:4 (December 1995): 914-924.

ในการวิเคราะห์ระดับกลางนอกจากมุ่งเน้นที่โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในโครงสร้างแล้ว เพื่อให้เห็นชัดถึงการทำงานและกลไกภายในโครงสร้างการกำหนดนโยบายของรัฐ ผู้วิจัยจะมองผ่านกรอบการวิเคราะห์ของเครือข่ายนโยบาย (policy network analysis) ที่ผ่านมาในการศึกษาขบวนการอุตสาหกรรมหรือการทำงานของรัฐบาลที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในเอเชียตะวันออกได้มีการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในหลายกรณี เช่น งานของแดเนียล โอกิโมโตะ (Daniel Okimoto) ในกรณีของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงของญี่ปุ่น ที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry: MITI) และภาคเอกชนในลักษณะเครือข่ายนโยบาย⁸⁷ หรืองานของรอย ดับเบิลยู. ชิน (Roy W. Shin) ที่วิเคราะห์บทบาทของ “องค์กรระหว่างกลาง” (intermediate organizations) ที่ทำหน้าที่เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์⁸⁸

ในการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบาย โดยเฉพาะตามแนวการวิเคราะห์เชิงวิภาษที่พัฒนาขึ้นโดยเดวิด มาร์ช และมาร์ติน สมิธ (David Marsh and Martin Smith) มีสมมติฐานว่าเครือข่ายนโยบายคือภาพสะท้อนของบริบทโครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งอาจจะ “เอื้อ” หรือ “จำกัด” ต่อการดำเนินกิจกรรมของตัวแสดงภายในเครือข่าย ในขณะที่เดียวกันตัวแสดงภายในเครือข่ายนโยบายมีศักยภาพที่จะเรียนรู้และปรับตัวตามสถานการณ์ได้เช่นกัน⁸⁹ ในแง่นี้ตัวแบบการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายการค้าได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสามารถชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในหลากหลายมิติระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) ทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งกลุ่มที่สนับสนุน และกลุ่มที่ต่อต้านการเปิดเสรี

ระดับจุลภาค

ในการศึกษาโครงสร้างรัฐระดับจุลภาคนั้น ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นไปที่ตัวแสดงหลักที่เดวิด เลค เรียกว่ากลุ่มผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (foreign economic policy

⁸⁷ ดู Daniel Okimoto, *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

⁸⁸ ดู Roy W. Shin, “The role of industrial policy agents: A study of Korean intermediate organization as a policy network”, *Pacific Focus*, 6:2 (Fall 1991): 49-64.

⁸⁹ David Marsh and Martin Smith, “Understanding policy networks: Towards a dialectical approach”, *Political Studies*, 48 (2000): 5-7.

executives)⁹⁰ องค์ประกอบของกลุ่มดังกล่าวได้แก่ ผู้นำฝ่ายบริหาร ข้าราชการการเมืองที่เกี่ยวข้อง (เช่น รัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และที่ปรึกษา) รวมทั้งข้าราชการระดับสูงและเทคโนแครตในตำแหน่งสำคัญ ในกรณีของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา เราอาจเรียกคนกลุ่มนี้ได้ว่าเป็นชนชั้นนำรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (developmental elites) คนกลุ่มนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายบริหารมีความได้เปรียบตัวแสดงอื่นๆ ในสามลักษณะ ได้แก่ ประการแรก ความได้เปรียบในฐานะผู้นำในการกำหนดวาระนโยบาย ประการที่สอง ความได้เปรียบในแง่ของการเข้าถึงข้อมูลสำคัญๆ ดังเช่น สถานะและความคืบหน้าของการเจรจาการค้า ท่าทีหรือจุดยืนของฝ่ายต่างๆ เป็นต้น ประการที่สาม ความได้เปรียบในแง่ของความชอบธรรมในฐานะของฝ่ายบริหารที่เป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับฝ่ายนิติบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนแต่ละคนเป็นตัวแทนแค่เพียงเขตเลือกตั้งหรือกลุ่มเฉพาะเท่านั้น⁹¹

จากความสำเร็จดังกล่าวของผู้นำฝ่ายบริหารทำให้อารอน ไวลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ตั้งข้อสังเกตในกรณีของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาว่าในประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ประธานาธิบดีดูจะมีอิทธิพล และความเป็นอิสระมากกว่า ในขณะที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในประเทศ ประธานาธิบดีดูจะมีความเป็นอิสระน้อยกว่า และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาองเกรสได้มากกว่า ด้วยเหตุนี้ไวลดาฟสกีจึงเปรียบเทียบระบบประธานาธิบดีในสหรัฐว่าเสมือนมี “ประธานาธิบดีสองคน” (the two Presidencies)⁹²

การที่ผู้นำฝ่ายบริหารอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการนโยบาย ทำให้มีความสามารถที่จะ “บริหารจัดการนโยบาย” (policy maneuvering) เมื่อเผชิญกับอุปสรรคในเชิงสถาบันหรือนอกสถาบัน ในกรณีสุดโต่งผู้นำฝ่ายบริหารสามารถใช้ “การดำเนินการฝ่ายเดียว” ในการผลักดันนโยบายภายใต้อำนาจที่มี หรืออาจใช้ยุทธศาสตร์ที่มีความสุดโต่งน้อยกว่านั้น เช่น การอธิบายและขอการสนับสนุนจากสาธารณชน โดยอาศัยความได้เปรียบในการเข้าถึงสื่อมวลชนที่ง่ายกว่าตัวแสดงอื่นๆ

⁹⁰ Lake, “The state and American trade strategy”: 36-37.

⁹¹ Brandice Canes-Wrone, William Howell and David Lewis, “Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis”, *The Journal of Politics*, 70:1 (January 2008): 4-5.

⁹² ดู Aaron Wildavsky, “The two presidencies”, *Trans-Action*, 4 (December 1966).

ในการศึกษากลุ่มผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือชนชั้นนำรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา สิ่งที่มีความสำคัญอันดับแรกคือ การค้นหา “ความชอบเชิงนโยบาย” (policy preferences) ของคนกลุ่มนี้ แม้ว่าในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่าความชอบของคนกลุ่มนี้คือการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) ไม่ว่าจะ เป็นเพื่อความมั่นคงหรือมั่งคั่งของประเทศ แต่การกล่าวเช่นนั้นอาจดูล่องลอย และไม่เพียงพอที่จะให้ภาพอย่างเป็นรูปธรรมได้เท่าใดนัก ปีเตอร์ เจ. คาสเซนสไตน์ (Peter J. Katzenstein) ชี้ว่าในการแสวงหาความชอบเชิงนโยบายของเหล่าชนชั้นนำ เราไม่ควรใช้วิธี “นิรนัย” (deduction) โดยการกล่าวแบบลอยๆ ว่าความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำเป็นไปตามแนวคิดเรื่อง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” หากแต่ควรใช้วิธี “อุปนัย” (induction) ด้วยการสังเกตพฤติกรรมเชิงนโยบายของชนชั้นนำ⁹³ นอกเหนือจากการแสวงหาความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำด้วยวิธีสังเกตแบบอุปนัยแล้ว เจฟฟรีย์ ไพรเดน (Jeffrey Freiden) ยังชี้ว่าเราสามารถแสวงหาความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำได้จากการ “นิรนัย” โดยอาศัยฐานทฤษฎีที่มีมาอยู่ก่อนแล้ว⁹⁴

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ในการวิเคราะห์ความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำ ผู้วิจัยจะใช้ทั้งวิธีอุปนัย ผ่านการสังเกตและวิเคราะห์พฤติกรรมเชิงนโยบายการค้าของเหล่าชนชั้นนำ และวิธีนิรนัยจากทฤษฎีที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยทฤษฎีที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้เป็นฐานได้แก่ ทฤษฎีการค้าที่อยู่บนฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของสังคม และทฤษฎีที่อยู่บนฐานของรัฐ ในส่วนของทฤษฎีที่อยู่บนฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์นั้น คุณสมบัติสำคัญของทฤษฎีนี้คือการบ่งชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการทำเอฟทีเอในเชิงเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผลเชิงสถิติ ดังเช่น การสร้างการค้าหรือการเบี่ยงเบนทางการค้า หรือผลเชิงพลวัต เช่น การขยายตลาด การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการขยายการลงทุน

ในส่วนของทฤษฎีที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ สามารถชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์จากเอฟทีเอ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองในมิติระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ของการใช้เอฟทีเอเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตร หรือการ

⁹³ Peter J. Katzenstein, "Conclusion: Domestic structure and strategies of foreign economic policies", *International Organization*, 31:4 (Autumn 1977): 882.

⁹⁴ Jeffrey Freiden, "Actors and preferences in international relations", in *Strategic choices and international relations*, eds. David Lake and Robert Powell (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 53-59.

ยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจการเมืองในระดับภูมิภาค หรือกระทั่งการตอบสนองเชิงยุทธศาสตร์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางการค้าระดับโลก นอกจากนี้ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศยังสามารถเป็นตัวเชื่อมโยงการวิเคราะห์ระหว่างบริบทภายนอก และโครงสร้างภายใน ซึ่งอาจกล่าวได้เช่นชั้นนำเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการเป็นตัวกลางระหว่างปริมนทลทั้งสอง

ตารางที่ 2.2 เป้าประสงค์เชิงนโยบายของเอฟทีเอ

	ระหว่างประเทศ	ภายในประเทศ
การเมือง	<ul style="list-style-type: none"> ● ตอบสนองเป้าประสงค์ด้านความมั่นคงและการทูต - การกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มพันธมิตรหรือเพื่อให้รางวัล ● การเป็นผู้นำหรือศูนย์กลางระดับภูมิภาค <p>(ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของระบบและรัฐ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ - เงินสนับสนุนทางการเมือง ● การลดการสูญเสียทางการเมือง - การกันรายการอ่อนไหวจากการลดภาษี <p>(ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของสังคม)</p>
เศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> ● การสร้างการค้าและการลงทุนในตลาดสำคัญ ● การลดต้นทุนการถูกกีดกันจากผลของข้อตกลงอื่น ● การรับประกันการเสียประโยชน์จากความชะงักงันขององค์การการค้าโลก <p>(ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของเศรษฐศาสตร์และระบบ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● การผูกมัดและเร่งการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศ <p>(ทฤษฎีที่อยู่บนฐานของรัฐ)</p>

ที่มา: ผู้วิจัย

ในส่วนของทฤษฎีที่อยู่บนฐานของสังคม สามารถชี้ให้เห็นถึงพลวัตทางการเมืองภายในประเทศที่ชนชั้นนำต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วย เนื่องจากเอฟทีเอส่งผลกระทบต่อทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในประเทศ การเคลื่อนไหวของกลุ่มเหล่านี้เพื่อล๊อบบี้ตามความชอบเชิงนโยบายของกลุ่มจึงย่อมสามารถสร้างผลกระทบต่อชนชั้นนำได้ในแง่หนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่า “ความชอบเชิงนโยบาย” ของเหล่าชนชั้นนำได้รับอิทธิพลจากบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ไม่มากนักน้อย สำหรับทฤษฎีที่อยู่บนฐานของรัฐ งานเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึง “เป้าประสงค์” ของการใช้เอฟทีเอ ในบางประการที่อาจไม่สอดคล้องกับทฤษฎีอื่นๆ ที่กล่าวมา ดังเช่น ที่แดเนียล เดรซเนอร์ (Daniel Drezner) ซึ่งว่ารัฐอาจใช้ความตกลงกับต่างประเทศเพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในกรณีปกติอาจเป็นการยากที่จะกระทำได้อันเนื่องจากการขัดขวางจากกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแสดงต่างๆ ในประเทศ การที่รัฐทำข้อตกลงกับต่างประเทศส่งผลทำให้ “ต้นทุน” ของการสูญเสียความน่าเชื่อถือของรัฐจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงมีมากขึ้น จนทำให้ฝ่ายต่อต้านจำต้องยอมตามการดำเนินการของรัฐ⁹⁵ ในแง่นี้ การทำเอฟทีเออาจมองได้ว่าเป็น “ยุทธศาสตร์ของรัฐ” ที่ต้องการ “ผูกมัด” การปฏิรูปเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ และลดแรงต่อต้านจากภายในประเทศ⁹⁶

กล่าวโดยสรุป จากฐานทางทฤษฎีทั้งสี่ที่ได้กล่าวไปแล้ว เราอาจจัดกลุ่ม “เป้าประสงค์เชิงนโยบายของเอฟทีเอ” ซึ่งเป็นรากฐานของความชอบของผู้กำหนดนโยบายได้ดังตารางที่ 2.2 อนึ่งความชอบของผู้กำหนดนโยบายนั้นมี “การเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลัง” และสิ่งนี้จะสะท้อนออกมาถึง “วิธีการ” ที่รัฐดำเนินนโยบายเอฟทีเอ ดังเช่น หากผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับการ “ลดผลกระทบทางการเมือง” ของตน ข้อตกลงเอฟทีเอจะมีลักษณะของการ “กัน” รายการสินค้าที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองออกจากการลดภาษี หรือรัฐบาลอาจเลือกประเทศคู่เจรจาที่มีอำนาจการต่อรองที่ต่ำกว่า แต่หากผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับผลที่จะเกิดกับสวัสดิการทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเร่งการปฏิรูปภายในประเทศไปสู่เสรีนิยมใหม่ ลักษณะของการเปิดเสรีจะเป็นไปแบบ “ครอบคลุม” และประเทศคู่เจรจาจะมีแนวโน้มที่จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่

⁹⁵ Daniel W. Drezner, “Introduction: The interaction of domestic and international institution”, in *Locating the Proper Authority: The interaction of domestic and international institution*, ed. Daniel W. Drezner (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003), p. 16.

⁹⁶ Edward Mansfield and Helen Milner, “The new wave of regionalism”, *International Organization*, 53 (Summer 1999): 606.

ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการเปิดเสรีทางการค้า

จากที่ได้กล่าวถึงโครงสร้างการทำงานของรัฐบาลในระดับต่างๆ เราสามารถจำแนกความแตกต่างในคุณลักษณะของรัฐตามบทบาทและการทำงานที่แตกต่างกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการค้าได้เป็นสี่แบบดังตารางที่ 2.3 และตารางที่ 2.4 นั่นคือรัฐเสรีนิยมใหม่ หรือรัฐที่ยึดกลไกตลาดเป็นหลัก (neoliberal/regulatory state) รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม (developmental state) รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว (adaptive developmental state) และรัฐพาณิชย์นิยม (mercantilist state) ทั้งนี้การจำแนกรัฐเป็นสี่ประเภทเป็นการจัดประเภทตาม “ตัวแบบในอุดมคติ” (ideal type) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น “ตัวช่วย” ในการอธิบาย และเพื่อให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการเปิดเสรีทางการค้าที่ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ผู้วิจัยตระหนักเป็นอย่างดีในข้อกำหนดเบื้องต้นของการใช้วิธีวิจัยแบบตัวแบบในอุดมคติว่า ในความเป็นจริง เป็นการยากที่จะสามารถเห็นรัฐที่ดำเนินการที่สอดคล้องกับเกณฑ์ในการจำแนกในทุกประการ⁹⁷

ตารางที่ 2.3 การจัดประเภทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนโยบายการค้า

	เน้นการเปิดเสรีทางการค้า	เน้นการปกป้องตลาด
กลไกตลาดมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ	รัฐเสรีนิยมใหม่	รัฐพาณิชย์นิยม
รัฐมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ	รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว	รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

ที่มา: ผู้วิจัย

เกณฑ์ในการจำแนกประเภทของรัฐในเบื้องต้นตามตารางที่ 2.3 จะแบ่งเป็นสองมิติ กล่าวคือ ในมิติแรกคือการจำแนกจากเนื้อหาของนโยบายการค้าว่ามุ่งเน้นไปที่การเปิดเสรีหรือการปกป้องทางการค้า โดยรัฐที่เน้นการปกป้องตลาดมากกว่าการเปิดเสรีทางการค้าได้แก่ รัฐ

⁹⁷ Kenneth Prandy, "Ideal types, stereotypes and masses", *British Journal of Sociology*, 53:4 (December 2002): 587.

พาณิชย์นิยม ซึ่งให้ความสำคัญกับการขยายตลาดต่างประเทศ แต่ปกป้องตลาดภายในประเทศ โดยเฉพาะด้วยมาตรการทางภาษีศุลกากร และรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ที่ต้องการขยายการส่งออกอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันกลับปกป้องตลาดภายในประเทศด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การอุดหนุน (subsidy) ในมิติที่สองผู้วิจัยจะพิจารณาถึงรูปแบบของการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ (mode of governing) ว่าอาศัยกลไกตลาด หรือบทบาทการแทรกแซงของรัฐ โดยรัฐเสรีนิยมใหม่ และรัฐพาณิชย์นิยมจะอาศัยกลไกตลาดเป็นหลัก ในขณะที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งสองแบบจะอาศัยบทบาทการแทรกแซงของรัฐเป็นหลัก โดยรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัวจะมีลักษณะพิเศษคือจะพึ่งพารูปแบบการบริหารจัดการเศรษฐกิจทั้งสองแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาคเศรษฐกิจ ในภาคเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันจะมีแนวโน้มที่จะพึ่งพากลไกตลาด ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน การแทรกแซงของภาครัฐยังเป็นสิ่งสำคัญ

จากตารางที่ 2.4 เราจะเห็นถึงคุณลักษณะที่แตกต่างไปในรัฐประเภทต่างๆ ในแง่มุมที่เกี่ยวกับนโยบายการค้า ในรัฐเสรีนิยมใหม่ เป้าหมายสำคัญในการดำเนินนโยบายการค้าของรัฐคือการเปิดเสรีทางการค้า (ทั้งในรัฐตนเอง และในรัฐอื่นๆ) ทั้งนี้การเปิดเสรีทางการค้าที่พึงประสงค์ที่สุดคือการเปิดเสรีทางการค้าในระดับพหุภาคีที่รัฐทุกรัฐร่วมมือกันลดกำแพงภาษีหรือการปกป้องทางการค้า เพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยในประเทศประชาธิปไตย) แรงผลักดันเชิงนโยบายภายในรัฐมักมาจากกลุ่มผลประโยชน์ และผู้บริโภคนเป็นหลัก เนื่องจากผู้บริโภคนซึ่งอยู่ในฐานะของผู้มีสิทธิออกเสียงจะสนับสนุนการเปิดเสรีเพราะได้ประโยชน์จากสวัสดิการที่จะเพิ่มขึ้นจากกำแพงภาษีที่ลดลง⁹⁸ ด้วยเหตุนี้โครงสร้างการกำหนดนโยบายภายในรัฐแบบเสรีนิยมจึงมักมีลักษณะแบบพหุนิยม (pluralism) ที่นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองมากที่สุด และทำให้ทิศทางการกำหนดนโยบายมีลักษณะแบบล่างขึ้นบน

98

ดู Edward Mansfield, Helen Milner and B. Peter Rosendorff, "Free to trade: Democracies, autocracies and international trade", *The American Political Science Review*, 94:2 (June 2000): 305-321; Helen V. Milner and Keiko Kubota, "Why the move to free trade? Democracy and trade policy in the developing countries", *International Organization*, 59 (Winter 2005): 107-143.

ตารางที่ 2.3 เปรียบเทียบลักษณะรัฐประเภทต่างๆ

มิติของการเปรียบเทียบ	รัฐเสรีนิยมใหม่	รัฐพหุนิยม	รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา	รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว
เป้าหมาย	การแข่งขันเสรี	ความมั่งคั่งของประเทศ	การพัฒนา	การพัฒนาต่อเนื่อง
ตัวแสดงหลัก	สภา กลุ่มผลประโยชน์	บริษัทการค้ารัฐบาล	ข้าราชการ, ชนชั้นนำ	ข้าราชการ,ชนชั้นนำ, กลุ่มผลประโยชน์
จุดมุ่งเน้น	ขจัดกำแพงการค้า	การส่งออก	การเติบโตทางเศรษฐกิจ	การเติบโตทางเศรษฐกิจ
ทิศทางนโยบาย	ล่างขึ้นบน	ไม่แน่ชัด	บนลงล่าง	สองทาง
การบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ	ตลาด	ตลาดและกำลังทหาร	รัฐแทรกแซง	ตลาดและรัฐ
โครงสร้างการกำหนดนโยบาย	พหุนิยม	ภาครัฐและสังคม	รัฐนิยม/ภาครัฐและสังคมที่นำโดยรัฐ	พหุนิยมภายใต้การจัดการของรัฐ / ภาครัฐและสังคมแบบใหม่
ตัวอย่างนโยบาย	เปิดเสรีทางการค้าระดับพหุภาคี	เปิดตลาดภายใน เปิดตลาดส่งออก	พัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก การอุดหนุน	เปิดเสรีทางการค้า ปกป้องอุตสาหกรรมอ่อนแอ

ที่มา: ผู้วิจัย

ในรัฐพหุนิยม ความมั่งคั่งของรัฐนับเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวการครอบครองอาณานิคม ซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบ แรงงาน และตลาดส่งออกที่สำคัญนับเป็นวิธีการสำคัญ ตัวแสดงหลักที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายคือบริษัทการค้าและกองทัพทหารนั่นเอง จากการศึกษาที่ตัวแสดงหลักนั้นคือบริษัทการค้าและรัฐมีผลประโยชน์ที่ค่อนข้างจะเป็นไปในทิศทางเดียวทำให้โครงสร้างการกำหนดนโยบายมีลักษณะแบบภาครัฐและสังคม ในกรณีของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา เนื่องจากเป้าหมายเบื้องต้นคือการพัฒนาเศรษฐกิจ การสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ที่รัฐเลือกสรรไว้ ด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การปกป้องจากการแข่งขันจากต่างชาติ การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุนด้วยมาตรการทางการเงินและการคลัง ฯลฯ จึงเป็นแนวทางหลักในการบรรลุเป้าหมายของประเทศ จากบทบาทที่ค่อนข้างมากของรัฐ ทำให้ทิศทางในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะแบบ “บนลงล่าง” โดยตัวแสดงสำคัญคือผู้นำทาง

การเมืองที่มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และชนชั้นนำในระบบราชการที่ใช้ความรู้ในเชิงเทคนิคในการขับเคลื่อนและบริหารนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จากบทบาทนำของรัฐในการขับเคลื่อนนโยบายทำให้ในแง่หนึ่งโครงสร้างการกำหนดนโยบายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา มีลักษณะแบบ “รัฐนิยม” (statism) แต่ในหลายกรณีโครงสร้างการกำหนดนโยบายมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับภาคีรัฐและสังคมนิยม (corporatism) เนื่องจากผลประโยชน์ของภาคเอกชนมักสอดประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับภาครัฐ แต่รูปแบบของภาคีรัฐและสังคมนิยมในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา มีลักษณะของ “ภาคีรัฐและสังคมนิยมที่นำโดยรัฐ” (state corporatism)

ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว เป้าหมายหลักของประเทศคือการรักษาและยกระดับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อได้ตามประเทศที่พัฒนาแล้วที่อยู่ข้างหน้า และทิ้งระยะห่างจากประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังตามหลัง เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวการเปิดเสรีทางการค้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในภาคเศรษฐกิจที่มีความพร้อม และจำเป็นต้องยกระดับการแข่งขันอย่างต่อเนื่องจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ในขณะเดียวกันเพื่อลดผลกระทบและช่วยภาคเศรษฐกิจที่ยังขาดความพร้อม การให้ความช่วยเหลือและปกป้องกลุ่มดังกล่าวจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงเช่นกัน จากความซับซ้อนในการดำเนินนโยบายทำให้รูปแบบการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจจึงผสมผสานทั้งการอาศัยกลไกตลาดเพื่อประสิทธิภาพสูงสุด และการแทรกแซงของรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเมืองในภาพรวม ในทำนองเดียวกัน ตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายยังมีความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากตัวแสดงเดิมนั้นคือเทคโนโลยีและผู้นำทางการเมืองแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ยังมีพื้นที่ในเชิงนโยบายมากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้ทิศทางของการกำหนดนโยบายเป็นไปในสองทิศทาง กล่าวคือทั้งจากบนลงล่างจากภาครัฐที่กำหนดทิศทางของการขับเคลื่อนนโยบาย และจากล่างขึ้นบนคือจากกลุ่มผลประโยชน์ที่นำเสนอความต้องการไปยังภาครัฐ จากความสัมพันธ์ของตัวแสดงในลักษณะดังกล่าวทำให้โครงสร้างการกำหนดนโยบายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัวมีลักษณะแบบพหุนิยมภายใต้การจัดการโดยรัฐ (managed pluralism) ที่กลุ่มผลประโยชน์สามารถเคลื่อนไหวอย่างค่อนข้างเป็นอิสระในการเรียกร้องเชิงนโยบาย แต่ช่องทางเชิงสถาบันในการเคลื่อนไหวยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ หรือภาคีรัฐและสังคมนิยมแบบใหม่ (neo-corporatism) ที่โครงสร้างการกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นสถาบันเชื่อมโยงภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์เข้าไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

อนึ่งในการพิจารณาคูณลักษณะต่างๆ ของรัฐ นอกเหนือจากจะต้องตระหนักว่าการจำแนกดังกล่าวเป็นเพียงตัวแบบในอุดมคติเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ ยังต้องคำนึงด้วยว่ารัฐในรูปแบบต่างๆ เป็นผลผลิตของกาลละ และเทศะเฉพาะในแต่ละยุค และการปรับตัวของรัฐให้เข้ากับบริบททั้งภายในและภายนอก ในแต่ละช่วงเวลา และสถานที่ที่เป็นสิ่งที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง ในกรณีของรัฐพาดินชยนิยม อาจกล่าวได้ว่ารัฐลักษณะดังกล่าวเป็นผลผลิตของบริบทโลกในช่วงศตวรรษที่ 18-19 และภายใต้บริบทในยุคปัจจุบันคงเป็นการยากที่รัฐจะดำเนินตามแนวทางแบบรัฐพาดินชยนิยมในอดีต ในทำนองเดียวกันดังที่โจเซฟ หว่อง (Joseph Wong) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออกเป็นผลผลิตของระบบเศรษฐกิจการเมืองในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และในกระบวนการพัฒนา รัฐเหล่านี้ได้บ่มเพาะเมล็ดพันธุ์ของการสลายตัวและสร้างความจำเป็นให้กับรัฐที่จะต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง⁹⁹ และในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นกระบวนการ และลักษณะของการปรับตัวดังกล่าวจากกรณีศึกษานั้นคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997

2.6 สรุป

ในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้พัฒนารอบการวิเคราะห์ขึ้นมา ในส่วนแรกผู้เขียนได้กล่าวถึงสาเหตุที่เลือกนโยบายการค้าเป็นกรณีศึกษาด้วยเหตุผลสองประการได้แก่ การที่นโยบายการค้าสามารถชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงในสามระดับทั้งระดับระหว่างประเทศ ระดับรัฐ และระดับสังคมในประเทศได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันนโยบายการค้าซึ่งเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามาโดยตลอดยังสามารถเชื่อมโยงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งกลุ่มที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขัน และภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งที่ผ่านมามงานที่ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกมักมุ่งเน้นที่จะศึกษาเพียงปฏิสัมพันธ์ในด้านเดียวระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันเท่านั้น

ในส่วนที่สอง ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่ใช้เป็นฐานในการศึกษาความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้า และวรรณกรรมที่ศึกษานโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ในที่นี้ผู้วิจัย

⁹⁹ Joseph Wong, "The adaptive developmental state in East Asia", *Journal of East Asian Studies*, 4 (2004): 348.

ได้สำรวจแนวการวิเคราะห์สี่แนวได้แก่ แนวการวิเคราะห์ที่อยู่บนฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แนวการวิเคราะห์ที่อยู่บนฐานของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ แนวการวิเคราะห์ที่อยู่บนฐานสังคม และแนวการวิเคราะห์ที่อยู่บนฐานของรัฐ ทั้งสี่แนวการวิเคราะห์นี้มีจุดมุ่งเน้น ข้อดี และข้อด้อยที่แตกต่างกัน แต่สำหรับการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ผู้วิจัยได้พัฒนาบนแนวการวิเคราะห์ที่อยู่บนฐานของรัฐเป็นหลักเนื่องจากผู้วิจัยมองว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญที่มีบทบาทในการตัดสินใจนโยบาย ทั้งยังเป็นตัวกลางระหว่างภาคสังคม และระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในการพัฒนากรอบการวิเคราะห์นอกเหนือจากรากฐานของแนวการวิเคราะห์รัฐแล้ว ผู้วิจัยยังหลอมรวมแนวการวิเคราะห์อื่นๆ เข้าไว้ในกรอบการวิเคราะห์สี่สามระดับ ซึ่งจะใช้เป็นพื้นฐานในการอธิบายและทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปีค.ศ. 1997 ในช่วงทำผู้วิจัยได้พัฒนาตัวแบบในอุดมคติในมิติระหว่างบทบาทของรัฐและนโยบายการค้า ตัวแบบดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เพื่อประเมินนัยของความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าที่มีต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และการทำงานของรัฐบาลที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในเกาหลีใต้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้หลังวิกฤตการเงินค.ศ. 1997

3.1 ความนำ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงลักษณะของความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ภายหลังวิกฤตการณ์การเงินปีค.ศ. 1997 โดยจะชี้ว่าภายใต้บริบทในระดับมหภาคของแรงกดดันจากภายนอกของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และการทำงานของตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์ ทำให้รัฐเกาหลีใต้ต้องปรับตัวในนโยบายการค้าในสองลักษณะที่ดูจะขัดแย้งกัน กล่าวคือ การเร่งการเปิดเสรีแบบครอบคลุม เพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันรัฐยังมีบทบาทสำคัญในการปกป้องตลาด พร้อมทั้งดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ

ในการนี้ผู้วิจัยจะจัดลำดับการนำเสนอต่อไปนี้ ในส่วนถัดมาผู้เขียนจะกล่าวถึงพัฒนาการโดยย่อของนโยบายการค้าเกาหลีใต้ก่อนวิกฤต เพื่อชี้ให้เห็นถึง “รูปแบบ” และ “ลักษณะเฉพาะ” ในการดำเนินนโยบายการค้าของเกาหลี อันจะทำให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงหรือความต่อเนื่องที่เกิดขึ้นในยุคหลังวิกฤต ต่อมาผู้วิจัยจะกล่าวถึงลักษณะความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าภายหลังวิกฤต จากนั้นจะทำการวิเคราะห์และประเมินถึง “ระดับการเปิดเสรี” และบทบาทของรัฐในการปกป้องตลาดเพื่อป้องกันผลกระทบในทางลบจากการเปิดเสรี รวมถึงบทบาทในการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับธุรกิจให้สามารถแข่งขันได้เป็นอย่างดีภายใต้กระแสการเปิดเสรี

3.2 พัฒนาการนโยบายการค้าเกาหลีใต้ก่อนวิกฤตค.ศ. 1997

พัฒนาการของนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามเกาหลีจนถึงก่อนวิกฤตการณ์การเงินค.ศ. 1997 สามารถจำแนกได้อย่างกว้างๆ ได้เป็นสามช่วง ได้แก่ ช่วงแรกตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเกาหลีจนถึงต้นทศวรรษที่ 1960 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงของการใช้นโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ (strong protectionism) อย่างเข้มข้น ช่วงที่สองเริ่มต้นตั้งแต่

การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีปักจุงฮี ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 เรื่อยมาจนถึงปลายทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่ประธานาธิบดีปักจุงฮีถูกลอบสังหาร ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไปภายใต้การบริหารจัดการอย่างเคร่งครัด และเริ่มผูกพันตัวเองเข้ากับกรอบความตกลงทางการค้าระดับพหุภาคีจากการเข้าเป็นสมาชิกแกตตีในปีค.ศ. 1967 ช่วงที่สามเริ่มตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 จนถึงช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปีค.ศ. 1997 อันเป็นช่วงเวลาที่มีรัฐบาลต้องรับมือต่อกระแสกดดันจากภายนอกเพื่อให้เปิดเสรีทางการค้า และลดบทบาททางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงแรก (ค.ศ. 1953-1961) ดังที่กล่าวไปแล้วว่านโยบายการค้าเกาหลีใต้มีลักษณะของการปกป้องตลาดอย่างเต็มที่ เป้าหมายของการดำเนินนโยบายการค้าในช่วงนี้ของเกาหลีใต้คือการควบคุมปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศ เนื่องจากเส้นเลือดใหญ่ของเศรษฐกิจเกาหลีใต้หลังสงครามคือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศทั้งหมดที่เกาหลีใต้มีในขณะนั้นก็คือปริมาณเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เกาหลีใต้ได้รับ¹⁰⁰ รัฐบาลเกาหลีใต้ในขณะนั้นได้ใช้มาตรการต่างๆ ในการควบคุมทุนสำรองระหว่างประเทศ อาทิ การต้องขอใบอนุญาตในการนำเข้า การใช้ระบบ “การกำหนดรายการสินค้าที่อนุญาตให้นำเข้าได้” (positive list) ซึ่งขณะนั้นมีเพียงสินค้าจำนวนหนึ่งพันรายการเท่านั้นที่อยู่ในรายการ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้ใช้มาตรการทางการเงิน โดยการกำหนดมูลค่าของเงินวอนให้สูงเกินจริง¹⁰¹ นโยบายการค้าในขณะนั้นคือการสร้างกำแพงปกป้องทางการค้าอย่างเข้มงวดนั่นเอง

ลักษณะสำคัญของการดำเนินนโยบายการค้าในช่วงเวลานี้อีกประการหนึ่งคือการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า รัฐบาลอีซึงมัน (Rhee Syngman) ได้กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายที่จะส่งเสริมไว้สามด้าน (ซึ่งเรียกว่า *sambaek* หรือ three white industries) ได้แก่ อุตสาหกรรมน้ำตาล สิ่งทอ และแป้งสาลี โดยรัฐบาลได้ขายโรงงานและทรัพย์สินที่เคยเป็นของญี่ปุ่นในแก่งแจบอลที่มีเครือข่ายกับรัฐบาลในราคาถูก พร้อมทั้งให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ โควตาการนำเข้า การผูกขาด การปกป้องจากการแข่งขันจากต่างชาติ และสิทธิประโยชน์อีกหลายประการ โดยที่แจบอลเหล่านี้ตอบสนองรัฐบาลด้วยการเป็นแหล่งเงินทุนทาง

¹⁰⁰ Sohn, Yang and Yim, “Korea’s trade and industrial policies”, p. 16.

¹⁰¹ Ibid, p. 15; Nakgyoon Choi, “Korea’s trade policy regime in the development process”, *KIEP Discussion Paper No. 02-06*, (Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2002), p. 19.

การเมืองที่สำคัญของประธานาธิบดีอี ในแง่นี้ทำให้คิม ยุนแทมองว่ารัฐเกาหลีใต้ในช่วงนี้มีลักษณะของ “รัฐเผด็จการ หรือรัฐเบียดเบียน” (despotic or predatory state)¹⁰²

ในช่วงที่สอง (ค.ศ. 1962-1979) ซึ่งครอบคลุมตลอดช่วงเวลาที่ปักจุงฮีดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของเกาหลีใต้ เป็นช่วงเวลาที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ขึ้นถึงจุดสูงสุด ลักษณะสำคัญของนโยบายการค้า และอุตสาหกรรมในช่วงนี้คือการสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลได้ใช้เครื่องมือทางนโยบายในทุกด้าน ในลักษณะที่จวา ซุงฮี และยูน ยอง (Jwa Sung-Hee and Yoon Yung) เรียกว่าระบบการให้แรงจูงใจอย่างครอบคลุม (comprehensive incentive system)¹⁰³ ในทางการเงิน รัฐบาลได้ให้ “เงินกู้เชิงนโยบาย” (policy loans) กับเอกชนในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1970 ที่เกาหลีใต้เริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก และเคมีภัณฑ์สัดส่วนของเงินกู้เชิงนโยบายที่รัฐให้ผ่านธนาคารหรือกองทุนต่างๆ สูงถึงร้อยละ 45-50 ของวงเงินสินเชื่อทั้งหมดในเกาหลีใต้¹⁰⁴ ในส่วนของนโยบายภาษี รัฐบาลลดภาษีเงินได้สำหรับรายได้ที่ได้จากการส่งออก ลดภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อมสำหรับการนำเข้าสินค้าทุน ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล และกำหนดกฎเกณฑ์การหักค่าเสื่อมราคาเครื่องจักรที่เอื้อต่อภาคเอกชน และในช่วงเวลาที่รัฐบาลส่งเสริมอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ รัฐบาลจัดเก็บภาษีในอุตสาหกรรมดังกล่าวเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น แต่เก็บภาษีในเอกชนที่ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมเบาที่ใช้แรงงานเข้มข้นถึงร้อยละ 50 โดยเฉลี่ย¹⁰⁵

ในส่วนของนโยบายการค้า นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 เป็นต้นมา รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ตั้งเป้าหมายการส่งออกของประเทศ พร้อมทั้งริเริ่มการประชุมการส่งเสริมการส่งออก (Export Promotion meeting) ซึ่งเป็นกลไกติดตามการส่งออกของแจบอชโดยภาครัฐซึ่งประธานาธิบดีจะเข้าประชุมด้วยตนเองทุกเดือน ขณะเดียวกันได้ตั้งบริษัทส่งเสริมการค้าเกาหลี (The Korea Trade Promotion Corporation: KOTRA) ขึ้นเป็นองค์กรช่วยเหลือภาคเอกชนในการขยายตลาด

¹⁰² Yun Tae Kim, “Capitalist development, the state and big business in Korea”, pp.52-53.

¹⁰³ Jwa, Sung-Hee and Yoon, Yong, “A new look at development economics through Korea’s experience: The paradox of economic development”, Paper presented at the 2004 KDI-KAEA Conference on “Current Economic Issues of Korea”, August 10, 2004, p. 27.

¹⁰⁴ Il Sakong, *Korea in the world economy* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1993), p. 35.

¹⁰⁵ Sung-Hee Jwa, *A new paradigm for Korea’s economic development: From government control to market economy* (London: Palgrave, 2001), p. 24.

ส่งออกไปยังประเทศต่างๆ¹⁰⁶ และในปีค.ศ. 1967 ภายหลังจากที่เกาหลีใต้เริ่มประสบความสำเร็จในการขยายการส่งออกอย่างรวดเร็ว และต้องการขยายตลาดส่งออกเพิ่ม รัฐบาลเกาหลีใต้ตกลงที่จะเข้าเป็นสมาชิกกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรหรือแกตต์

ผลของการเข้าเป็นสมาชิกของแกตต์ แม้ว่าจะทำให้เกาหลีใต้ต้องปรับปรุงกฎระเบียบด้านการค้าไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนจากระบบ “การกำหนดรายการสินค้าที่อนุญาตให้นำเข้าได้” (positive list) เป็น “การกำหนดรายการสินค้าที่ไม่อนุญาตให้นำเข้า” (negative list) ซึ่งมีจำนวนรายการ 2,617 รายการ และการเพิ่มรายการในสินค้าที่จะได้รับอนุมัติให้นำเข้าได้ทันที จาก 3,760 รายการเป็น 30,000 รายการ¹⁰⁷ แต่ในภาพรวมเกาหลีใต้ยังคงสามารถแทรกแซงในลักษณะที่บิดเบือนกลไกตลาดได้ดั้งเดิม เห็นได้จากการสนับสนุนอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ที่เป็นช่วงเวลาที่รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจมากที่สุดช่วงหนึ่ง อีกทั้งหากมองในเชิงประโยชน์ที่ได้รับช่วงเวลาสิบปีหลังจากการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์นับเป็นช่วงที่อัตราการขยายตัวของการส่งออกของเกาหลีใต้สูงที่สุด (ประมาณร้อยละ 40 โดยเฉลี่ยต่อปี)¹⁰⁸

ในช่วงเวลานี้เองที่เกาหลีใต้เริ่มประสบกับความท้าทายทางการค้าใหม่ๆ นั่นคือแรงกดดันทางการค้าจากสหรัฐฯ จอห์น โอดลล์ (John Odell) ซึ่งว่าระหว่างปีค.ศ. 1963-1981 เกาหลีใต้มีข้อพิพาททางการค้ากับสหรัฐฯ ถึง 13 ครั้ง ส่วนมากเป็นข้อพิพาทในสินค้าสิ่งทอ (มีสองครั้งที่เป็นกรณีเครื่องรับโทรทัศน์) ผลลัพธ์ของข้อพิพาทส่วนมากก็คือเกาหลีใต้จำเป็นต้องจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจตามแรงกดดันของสหรัฐฯ¹⁰⁹ สาเหตุที่เกาหลีใต้ยอมตามแรงกดดันของสหรัฐฯ แน่นนอนว่าส่วนหนึ่งเกิดจากความแตกต่างในอำนาจและอิทธิพลระหว่างสองประเทศ แต่ในอีกแง่หนึ่งเกิดจากการที่เกาหลีใต้ต้องพึ่งพาสหรัฐฯ ในเรื่องการค้าอย่างมาก เห็นได้จากในช่วงทศวรรษที่ 1960-80 สหรัฐเป็นตลาดส่งออกที่มีความสำคัญที่สุดของเกาหลีใต้ โดยคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 30-50 ของการส่งออกทั้งหมด¹¹⁰

¹⁰⁶ Nakgyoon Choi, “Korea’s trade policy regime”, pp. 20-21.

¹⁰⁷ Anne O. Krueger, “Korean industry and trade over fifty years”, in *The Korean economy 1945-1995: Performance and vision for the 21st century*, eds. Dong-Se Cha, Kwang Suk Kim and Dwight Perkins (Seoul: Korea Development Institute, 1997), p. 311.

¹⁰⁸ ดูตารางที่ 7.2 ใน Krueger, “Korean Industry and Trade”, p. 308.

¹⁰⁹ John Odell, “The outcomes of international trade conflicts: The US and South Korea, 1960-1981”, *International Studies Quarterly*, 29:3 (September 1985): 266-267.

¹¹⁰ Richard Barrett and Soomi Chin, “Export-oriented industries states in the capitalist world system: Similarities and differences”, in *The political economy of the new Asia industrialization*, ed. Federic Deyo (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 33.

ในช่วงที่สาม (ค.ศ.1980-1996) เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องรับมือต่อกระแสกดดันจากภายนอกเพื่อให้เปิดเสรีทางการค้าและลดระดับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แรงกดดันจากภายนอกนี้มีทั้งในระดับทวิภาคีจากสหรัฐและพหุภาคีจากการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ในส่วนของแรงกดดันจากสหรัฐนั้น มูนชุงอิน (Moon Chung-In) ซึ่งว่าในช่วงครึ่งทศวรรษแรกของ 1980 เกาหลีใต้มีข้อพิพาททางการค้ากับสหรัฐถึง 67 กรณี¹¹¹ (เปรียบเทียบกับ 10 กรณีระหว่างปี 1963-1979) และในปีค.ศ. 1983 ระหว่างการเดินทางเยือนเกาหลีใต้อย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ได้มีการหยิบยกข้อเรียกร้องให้เกาหลีใต้เปิดเสรีในห้าด้าน ได้แก่ ประกันภัย การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา สินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรม ภาคบริการ และการจัดซื้อจัดจ้าง¹¹² มีการประเมินว่าระหว่างปีค.ศ. 1984-1987 รัฐบาลเกาหลีใต้ยอมเปิดเสรีในรายการสินค้ากว่าร้อยละ 65 ที่สหรัฐเรียกร้อง¹¹³

ในสมัยประธานาธิบดีโนแทอู (Roh Tae Woo) เป็นช่วงเวลาที่เกาหลีใต้ต้องตกอยู่ภายใต้แรงกดดันสองด้าน โดยภายนอกประเทศ สหรัฐได้ใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “ซูเปอร์ 301” (Super 301) ซึ่งเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินมาตรการตอบโต้ทางการค้ากับประเทศที่สหรัฐมองว่าดำเนินนโยบายการค้าแบบไม่เป็นธรรมได้โดยทันที และเกาหลีใต้ถือเป็นหนึ่งในประเทศอันดับแรกๆ ในรายชื่อที่มีการร้องเรียน (complaint list) จนทำให้ติดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (priority watch list) และจากแรงกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลโนอินยอมเปิดเสรีโดยสมัครใจในสินค้าเกษตร (ยาสูบและเนื้อวัว) ยกเลิกข้อจำกัดเรื่องการลงทุน และทยอยยกเลิกกฎหมายที่อนุญาตให้แต่ละกระทรวงประกาศรายการสินค้าจำกัดการนำเข้า¹¹⁴ และภายหลังจากที่สหรัฐประสบความสำเร็จในการกดดันในรอบแรก แรงกดดันในรอบต่อมาก็เกิดขึ้นโดยเป้าหมายในครั้งนี้อยู่ที่ภาคเกษตร โดยเปลี่ยนจากวิธีการกดดันให้ลดภาษีเป็นการตั้งเป้าการ

¹¹¹ Chung-in Moon, “Complex interdependence and transnational lobbying: South Korea in the United States”, *International Studies Quarterly*, 32:1 (March 1988): 73.

¹¹² Chung-in Moon, “Irony of interdependence: Emerging trade frictions between South Korea and the US”, in *Alliance under tension: The evolution of South Korea-US relations*, eds. Chung-in Moon, Manwoo Lee and Ronald McLauri (Seoul: Kyungman University and Westview, 1988), pp. 58-59.

¹¹³ Stephan Haggard and Susan Collins, “The political economy of adjustment in the 1980s”, in *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*, ed. Stephan Haggard, et al, (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development and Korea Development Institute, 1994), p. 99.

¹¹⁴ Kimberly Ann Elliott, “From Super 301 to DEC: The evolution of US-Korea trade relations”, in *Korea's turn to globalization and Korea-US economic cooperation*, Yeomin Yoon and Robert McGee, eds, (New Jersey: Seton Hall University, 1996), pp. 92-93.

เพิ่มการนำเข้าทั้งในแง่ของปริมาณ และมูลค่า ซึ่งผลจากการกดดันในครั้งนี้ทำให้รัฐบาลยินยอมเพิ่มปริมาณ และมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐร้อยละ 4.83 และร้อยละ 8.64 ตามลำดับ¹¹⁵ ผลของการยอมตามแรงกดดันจากภายนอก ได้ก่อให้เกิดคลื่นแรงกดดันจากภายในตามมา ดังที่ลาร์รี เบอริไมสเตอร์ (Larry Burmeister) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าแรงกดดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรจากสหรัฐได้ก่อให้เกิด “ความตื่นตระหนกในการนำเข้าสินค้าเกษตร” (agricultural import panic) ขึ้นในภาคการเกษตรของเกาหลีใต้¹¹⁶ ซึ่งเห็นได้จากการชุมนุมประท้วงของกลุ่มเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

การถูกกดดันจากสหรัฐทำให้ผู้กำหนดนโยบายเกาหลีใต้ในขณะนั้นทบทวนยุทธศาสตร์ทางการค้าระยะยาวของประเทศเพื่อหาแนวทางที่จะสามารถลดความอ่อนไหวจากการถูกกดดัน มาตรการที่มีการนำเสนอในขณะนั้น โดยสถาบันการพัฒนาแห่งเกาหลี (Korea Development Institute: KDI) หนึ่งในสถาบันวิจัยชั้นนำที่ในเกาหลีใต้ คือการกระจายแหล่งนำเข้าเพื่อลดการพึ่งพาส่งออกหลัก และการเพิ่มบทบาทในการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี¹¹⁷ แม้ว่ารัฐบาลเกาหลีใต้ตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินบทบาทเชิงรุกในเวทีการค้าระดับพหุภาคี แต่เมื่อเริ่มการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย และหนึ่งในประเด็นการเจรจาสำคัญคือการลดภาษีสินค้าเกษตร รัฐบาลเกาหลีใต้เริ่มสงวนท่าทีที่จะลดภาษีสินค้าเกษตรสำคัญ โดยเฉพาะข้าว อันเนื่องมาจากกระแสต่อต้านภายในประเทศ¹¹⁸

ภายใต้แรงกดดันทั้งจากภายในที่ต่อต้านการเปิดเสรี และภายนอกที่กดดันให้เปิดเสรี รัฐบาลเกาหลีใต้ในขณะนั้นได้ดำเนินนโยบายที่ดูเหมือนขัดแย้งกันเอง¹¹⁹ กล่าวคือ ในแง่หนึ่งรัฐบาลยินยอมที่จะเปิดเสรีตามแรงกดดัน ทั้งจากสหรัฐและแกตต์ รวมทั้งการยอมนำเข้า และ

¹¹⁵ Yong Heun An, "Politicians, electoral law and international bargaining approaches: A case study of Korea-US agricultural trade negotiation", *Pacific Focus*, 18:1 (Spring 2003): 154-155.

¹¹⁶ Larry Burmeister, "South Korea's Rural Development Dilemma: Trade Pressure and Agricultural Sector Adjustment", *Asian Survey*, 30:7 (July 1990): 718.

¹¹⁷ Korea Development Institute, *Korea year 2000: Prospects and issues for long-term development* (Seoul: the Korea Development Institute, 1986), p. 107.

¹¹⁸ ดูกรณีดังกล่าวได้ใน Song-Min Kim, "The political economy of rice market liberalization in Korea", *Pacific Focus*, 11:1 (Spring 1996): 91-117; Young Tae Jung, "Politics of free trade in South Korea: Focusing on import liberalization of agricultural products", *Pacific Focus*, 11:2 (Fall 1996): 5-42.

¹¹⁹ ดูลักษณะของความลึกลับของนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในกรณีของการนำเข้าเนื้อวัวได้ใน นิธิ เนื่องจางค์, "การเมืองว่าด้วยเรื่องของ (เนื้อ) วัวในเกาหลีใต้: โลกาวุฒิวิทย์และชาตินิยม", *วารสารสังคมศาสตร์*, 39:1 (มกราคม-มิถุนายน 2551): 248-282.

สินค้าเกษตรที่สำคัญอื่นๆ อีกหลายสิบรายการไว้ในรายการลดภาษี ในอีกด้านหนึ่งกลับดำเนินการที่ค่อนข้างหมิ่นเหม่ต่อการขัดกับหลักการเปิดเสรี เช่น การสนับสนุนโดยอ้อมต่อการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสินค้านำเข้า และให้ใช้สินค้าภายในประเทศ¹²⁰ รวมถึงการตั้งกองทุนชดเชยสำหรับเกษตรกรเป็นวงเงินสูงถึง 42 ล้านล้านวอน (หรือประมาณ 53,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อคิดจากอัตราแลกเปลี่ยนในปีค.ศ. 1994)¹²¹

การมีบทบาทเชิงรุกในเวทีการค้าพหุภาคี แม้ว่าในด้านหนึ่งจะทำให้เกาหลีใต้ต้องเพิ่มระดับการเปิดตลาด แต่ในอีกด้านหนึ่งจะพบว่าเกาหลีใต้สามารถใช้ประโยชน์จากเวทีดังกล่าวทั้งในการปกป้องตลาดสินค้าเกษตร โดยได้เข้าร่วมกลุ่มกับประเทศที่พัฒนาแล้วในการรักษาระดับการปกป้องตลาดสินค้าเกษตร และการอาศัยกฎเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในเวทีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในการเป็นเกราะป้องกันจากแรงกดดันทางการค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐ จากเดิมที่เกาหลีใต้ต้องเป็นฝ่ายยอมตามสหรัฐแทบทุกกรณี¹²²

ในช่วงเวลานี้เองที่เกาหลีใต้เริ่มให้ความสนใจในการเจรจาการค้าในระดับอื่นๆ นอกเหนือจากระดับพหุภาคี โดยเกาหลีใต้เป็นหนึ่งในสมาชิกร่วมก่อตั้งในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ในส่วนของการทำงานเอพีอีเอ สหรัฐได้ทาบทามเกาหลีใต้อย่างน้อยสามครั้ง ระหว่างปีค.ศ. 1984-1988 และเกาหลีใต้เริ่มทำการศึกษาความเป็นไปได้ในปีค.ศ. 1986 อย่างไรก็ตามในขณะนั้นรัฐบาลเกาหลีไดียังคงมองข้อเสนอของสหรัฐด้วยความเคลือบแคลงว่าจะเป็นมาตรการในการกดดันให้เกาหลีใต้เปิดตลาดมากขึ้น¹²³

¹²⁰ มาตรการในการรณรงค์ดังกล่าว อาทิ การเอาสินค้านำเข้าออกจากชั้นแสดงสินค้า การชู้ที่จะตรวจสอบภาษีกับผู้ที่ใช้รถยนต์นำเข้าต่างประเทศ และการแจกจ่ายการ์ตูนให้กับโรงเรียนต่างๆ ทั่วประเทศที่มีเนื้อหาว่า "สินค้าเกษตรนำเข้ามันเป็นพิษ" และ "นักเรียนที่ดีควรไปบอกให้ผู้ปกครองเลิกซื้อสินค้านำเข้า" ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Marcus Noland, "The origin of US-Korea trade frictions", Paper prepared for the Hoover Institution Conference on "United States-Korea Economic Relations", December 5-7, 1991, pp. 14-15.

¹²¹ Kim Chulsu, "Korea", pp. 200-201.

¹²² Claude Barfield, *Korea in Asia: Korea's development, Asian regionalism and US-Korea economic relations* (Washington D.C.: The Korea Economic Institute, 2003), p. 63.

¹²³ Inkyo Cheong, "A strategic approach toward US-Korea FTA", in *Coping with Korea's security challenges: Vol. II. Future of ROK-US alliance*, ed. Institute of Foreign Affairs and National Security (Seoul: Institute of Foreign Affairs and National Security, 2004), p. 171.

ตารางที่ 3.1 พัฒนาการนโยบายอุตสาหกรรมและการค้าของเกาหลี

ช่วงเวลา	นโยบายอุตสาหกรรม	นโยบายการค้าและการลงทุน
1953-1961	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (ISI) - ฟังพาเงินช่วยเหลือจากอเมริกา 	<ul style="list-style-type: none"> - ปกป้องตลาดภายในประเทศอย่างเข้มงวด (strong protectionism)
1962-1979	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นในช่วงแรก และอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ในช่วงถัดมา - รัฐเป็นผู้จัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และเงินอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการลงทุนของแจบอลในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปกป้องตลาดภายในประเทศ (ยกเว้นการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบในการผลิตเพื่อส่งออก) - เปิดเสรีแบบกำหนดโครงสร้าง (structured liberalization) - เข้าเป็นสมาชิกเกดตีในปี 1967
1980-1997	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมหนัก และเคมีภัณฑ์ ในช่วงต้นและอุตสาหกรรมเทคโนโลยีเข้มข้นในช่วงท้าย - เปิดรับต่อกระแสโลกาภิวัตน์ (segye hwa). 	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไปและบริหารจัดการ (Gradual and managed trade liberalization) - มีส่วนร่วมในกรอบการค้าพหุภาคีแบบตั้งรับ (Passive participation) - ใช้นโยบายคู่ขนานระหว่างการมีส่วนร่วมในกรอบการค้าระดับภูมิภาคในเอเปค และมีบทบาทในเชิงรุกมากขึ้นในเกดตี และองค์การการค้าโลก

ที่มา: ประมวลจาก Chan-Hyun Sohn, "Korea's FTA developments: Experiences and perspectives with Chile, Japan and the US, paper presented at the Trade Policy Forum on "Regional Trading Arrangements: Stocktake and Next Steps", June 12-13, 2001; Tat Yan Kong, *The politics of economic reform in South Korea: A fragile miracle* (London: Routledge, 2000)

หากประเมินผลการเปิดเสรีของเกาหลีได้ในรอบกว่าครึ่งศตวรรษ จะพบว่าแม้ว่าระดับการเปิดเสรี (liberalization rate) จะสูงถึงร้อยละ 91.7 และระดับภาษีศุลกากรเฉลี่ยจะอยู่ที่ร้อยละ 13.8 (ณ ปีค.ศ. 2000) ซึ่งใกล้เคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ แต่ภาษีศุลกากรในสินค้าเกษตรยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูงที่ประมาณร้อยละ 50 ต่างกับภาษีศุลกากรในสินค้าอุตสาหกรรมที่อยู่ที่ร้อยละ 7.5¹²⁴ อย่างไรก็ตามแม้ว่าระดับภาษีศุลกากรในสินค้าอุตสาหกรรมจะอยู่ในระดับที่

¹²⁴ World Trade Organization, *Trade policy review, Republic of Korea* (Geneva: World Trade Organization, 2000), p. ix.

ค่อนข้างต่ำ แต่บักแทโฮ คณบดีบัณฑิตวิทยาการต่างประเทศ มหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล ตั้งข้อสังเกตว่าสัดส่วนการนำเข้าในสินค้าอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ส่วนมากเป็นสินค้าประเภทวัตถุดิบและสินค้าทุน ซึ่งใช้สำหรับการผลิต ส่วนสินค้าสำเร็จรูปมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น ซึ่งนี่ชี้ให้เห็นว่าการเปิดเสรีทางการค้าของเกาหลีใต้ยังมุ่งเน้นเพื่อตอบสนองของผู้ผลิตมากกว่าผู้บริโภค¹²⁵

3.3 ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าเกาหลีใต้หลังวิกฤตค.ศ. 1997

วิกฤตเศรษฐกิจ ประกอบกับการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีคิมแดจุง ได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ในภาพรวมแนวทางการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้หลังวิกฤต ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และอีกส่วนหนึ่งมาจากแนวทางของประธานาธิบดีคิมแดจุงเอง สามารถให้คำจำกัดความได้ว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดประชาธิปไตย” (democratic market economy หรือในภาษาเกาหลีว่า *minjujeok sijankyeongje*)¹²⁶ แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวมองว่าที่ผ่านมาระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีดำเนินไปอย่างไม่สมดุล กล่าวคืออยู่ภายใต้การครอบงำของแจบออล ซึ่งเอื้อต่อการคอร์รัปชันอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างแจบออลและนักการเมือง ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปในสมัยคิมแดจุงจึงมุ่งเน้นการรับรองเสรีภาพทางเศรษฐกิจ การแข่งขันอย่างเป็นธรรมด้วยระบบตลาด รับรองความเท่าเทียมในแง่ของโอกาสทางเศรษฐกิจ และเปิดตลาดให้กับต่างชาติ¹²⁷

แม้ว่าแนวนโยบายปฏิรูประบบเศรษฐกิจจะได้รับอิทธิพลจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่ดูเหมือนว่าตัวแบบของการปฏิรูปของเกาหลีใต้จะไม่ใช้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมใหม่ หากแต่เป็นระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเยอรมันที่เรียกว่า “เสรีนิยมแบบออโด” (Ordo-liberalism) ที่ยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการกำกับการทำงาน

¹²⁵ Bark Taeho, "Multilateral trading environment and Korea's external economic strategy for future", *Journal of International and Area Studies*, 14:2 (2007): 12.

¹²⁶ Kim Dae-Jung. *Mass-Participatory economy: A democratic alternative for Korea*. (Washington D.C.: University State of America, 1985).

¹²⁷ Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea. *DJnomics: A new foundation for Korean economy*. (Seoul: Ministry of Finance and Economy, 1999): Chater 2-3.

ของกลไกตลาดให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น¹²⁸ การกำหนดวิสัยทัศน์และตัวแบบของระบบเศรษฐกิจ การเมืองในลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อแนวทางการกำหนดนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วง หลังวิกฤตไม่มากนักน้อยดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ในส่วนของปัจจัยภายนอกประเทศ โดยเฉพาะบริบทเศรษฐกิจการเมืองระหว่าง ประเทศในช่วงหลังวิกฤต กระแสสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงนี้คือความชะงักงันในกรอบการเจรจา การค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการประชุมประท้วงที่ซีแอตเติลในปี ค.ศ. 1999 และการขยายตัวของการทำเอฟทีเอ จนเกิดเป็นบรรยากาศของการแข่งขันทำเอฟทีเอ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออก จากเดิมที่เอเชียตะวันออกนับเป็นภูมิภาคที่มีการทำข้อตกลง การค้าเสรีเพียงแค่ข้อตกลงเดียว นั่นคือข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน หรืออาฟต้า (มกราคม ค.ศ. 1992) ภายในช่วงเวลาประมาณ 10 ปีหลังวิกฤตมีข้อตกลงการค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับประเทศ ในเอเชียตะวันออกถึง 19 ความตกลง (เฉพาะที่มีผลบังคับใช้แล้ว และแจ้งต่อองค์การการค้าโลก แล้ว)¹²⁹

ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศนับตั้งแต่ช่วงวิกฤต เศรษฐกิจปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ได้กลายเป็นบริบทแวดล้อมของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสาม ประการในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้¹³⁰ ประการแรก วิกฤตทำให้เกิดตระหนักในความจำเป็น และความเร่งด่วนในการผลักดันการเปิดเสรีทางการค้า ด้วยเหตุนี้ทำให้เม็ดเงินกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลเกาหลีใต้เปิดเสรีทางการค้า และขจัดอุปสรรคทางการค้าอื่นๆ รัฐบาลเกาหลีใต้จึงยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไขการคัดค้าน ประการที่สอง วิกฤตเศรษฐกิจเป็นจุดเปลี่ยนให้ เกาหลีใต้เล็งเห็นความสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค ภายหลังวิกฤตจะเห็น ได้ว่าเกาหลีใต้มีบทบาทในฐานะ “ผู้ประสานความร่วมมือ” ภายในภูมิภาคมากขึ้น ทั้งการเสนอให้ มีการตั้งกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออก (East Asian Vision Group) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน บวกสาม (ASEAN Plus Three) ครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1998 โดยที่เกาหลีใต้ดำรงตำแหน่งประธาน และเลขานุการการประชุม และในการประชุมอาเซียนบวกสามครั้งที่ห้าในปี ค.ศ. 2001

¹²⁸ Ibid. pp. 32-33.

¹²⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 1.2 ใน Nithi Nuangjamnong, “Korean regionalism: Characteristics and implications for East Asian economic integration”, in Ingon Trebuil (ed.), *The Update on ASEAN and Korean Studies: 2008*. (Bangkok: ASEAN University Network, 2009). p.246.

¹³⁰ ผู้เขียนเคยตั้งข้อสังเกตเรื่องความเปลี่ยนแปลงสามประการในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้แล้วใน Nithi Nuangjamnong (2009). pp. 255-262.

ประธานาธิบดีคิมแดจุง ได้หยิบยกข้อเสนอของกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออกที่จะให้มีการจัดประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asian Summit) การตั้งเวทีเอเชียตะวันออก (East Asian Forum) และการตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก (East Asian Free Trade Area)¹³¹ และแม้ว่าข้อเสนอเหล่านี้จะไม่ได้รับการตอบรับทั้งหมด แต่ก็เป็นการสร้างพื้นฐานที่สำคัญให้กับการขยายตัวของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกไม่มากนัก

ความเปลี่ยนแปลงประการที่สามคือ การให้ความสนใจและความสำคัญกับการทำข้อตกลงการค้าเสรีหรือเอฟทีเอ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าที่ผ่านมาเกาหลีได้มองการทำเอฟทีเออย่างเคลือบแคลง และได้ปฏิเสธที่จะทำเอฟทีเอมาโดยตลอด ในการประชุมรัฐมนตรีการค้าองค์การการค้าโลกปีค.ศ. 1996 รัฐมนตรีการค้าของเกาหลีได้ยังคงมองว่าการทำเอฟทีเอจะส่งผลร้ายต่อการเจรจาการค้าในระดับพหุภาคีและเรียกร้องให้องค์การการค้าโลกออกกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดเพื่อกำกับการขยายตัวของการทำเอฟทีเอ¹³² อย่างไรก็ตามในช่วงหลังวิกฤตต้มยำกุ้งของเกาหลีได้ต่อการทำเอฟทีเอเริ่มเปลี่ยนไป โดยในปีค.ศ. 1998 สำนักงานรัฐมนตรีการค้า (Office of Minister for Trade: OMT) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาใหม่ได้เริ่มทำการศึกษาและทาบทามประเทศต่างๆ เพื่อจะทำเอฟทีเออาทิ ชิลี ตุรกี ไทย นิวซีแลนด์ และอิสราเอล¹³³

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 เกาหลีใต้ได้กำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนครั้งแรกเกี่ยวกับเอฟทีเอ ภายหลังจากที่ประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (*Daehoe kyeongche jangkwanhoeui*) ได้ประกาศแผนการที่จะทำเอฟทีเอสามประการ ได้แก่ ประการแรกการเลือกชิลีเป็นประเทศแรกที่จะทำเอฟทีเอ ประการที่สองกระบวนการในการทำเอฟทีเอกับประเทศอื่นๆที่ไม่ใช่ประเทศมหาอำนาจจะเริ่มจากการพูดคุยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำผลการศึกษาคืบหน้าไปได้ ในขณะที่กรณีการทำเอฟทีเอกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์อย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ประการที่

¹³¹ East Asian Vision Group (EAVG), *Towards an East Asian community: Region of peace, prosperity and progress*, EAVG Report.

¹³² Jae-Yoon Park, "Inaugural Ministerial Conference of the World Trade Organization", in *Economic Bulletin, Republic of Korea, December 1996*, eds. Ministry of Finance and Economy and Korea Development Institute (Seoul: MOFE and KDI, 1996). pp. 34-35.

¹³³ Sung-Hoon Park and Min Gyo Koo, "Forming a cross-regional partnership: The South Korea-Chile FTA and its implication", *Pacific Affairs*, 80:2 (Summer 2007): 266-267.

สาม การทำเอฟทีเอจะยังคงไม่แต่ต้องในประเด็นเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรและประมง หรือหากมีการพูดคุยในประเด็นดังกล่าวให้ยืดระยะเวลาการเปิดเสรีให้ยาวนานที่สุด¹³⁴

แนวทางการทำเอฟทีเอดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายประสงค์ของการทำเอฟทีเอ นั้นคือการลดผลกระทบจากการสูญเสียผลประโยชน์หากไม่ได้ทำเอฟทีเอ และการทดลองการดำเนินนโยบายการค้าแบบใหม่ ในส่วนของสาเหตุที่เกาหลีใต้เลือกชิลีเป็นประเทศแรกที่จะทำเอฟทีเอ นั้น ชองอินเคียว (Cheng Inkyo) ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนักวิจัยประจำสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งเกาหลี และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างนโยบายเอฟทีเอ ซึ่งว่ามาจากเหตุผลสี่ประการ ได้แก่ ประการแรก เกาหลีใต้สามารถได้รับประสบการณ์การเจรจาเอฟทีเอ ก่อนที่จะไปเจรจากับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ประการที่สอง ชิลีนับเป็นหนึ่งในประเทศยุทธศาสตร์ที่เปรียบเสมือนเป็นประตูการค้าสำหรับเกาหลีใต้สู่ตลาดละตินอเมริกา ประการที่สาม โครงสร้างเศรษฐกิจชิลีนั้นหนุนเสริมกับเกาหลีใต้ เนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างจากเกาหลีใต้ ประการสุดท้าย ด้วยระยะห่างระหว่างชิลีกับเกาหลีใต้ และขนาดเศรษฐกิจที่เล็กกว่าทำให้ผลกระทบในทางลบที่จะตามมา อาจมีไม่มากนัก¹³⁵

แม้ว่าผู้กำหนดนโยบายเกาหลีใต้จะพยายามเลือกประเทศคู่เจรจาด้วยความระมัดระวังและคำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมา แต่เมื่อเกาหลีใต้และชิลีดำเนินการเจรจา เสียศักดิ์ค่านจากภายในประเทศได้ทำให้การเจรจาล่าช้าและต้องใช้เวลากว่าสามปีจึงได้ข้อสรุป และใช้เวลาอีกกว่าหนึ่งปีในกระบวนการให้สัตยาบันจากรัฐสภา ภายหลังจากที่ข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน รัฐบาลได้เริ่มปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำเอฟทีเอ โดยในแผนการทำเอฟทีเอ (FTA Roadmap หรือ *FTA Chujin Rodeumaep maryon*) เป้าหมายการทำเอฟทีเอได้เปลี่ยนจาก “การลดการสูญเสียจากการไม่ทำเอฟทีเอ” เป็น “การเพิ่มผลประโยชน์จากการทำเอฟทีเอให้มากที่สุด”¹³⁶

¹³⁴ Inkyo Cheong, "FTA sitae-a authodke taejohal kodinka? (How to cope with the expansion of FTAs?)", *KIEP FTA Research Series No. 01-01*, (Seoul: KIEP, 2001), pp. 69-70.

¹³⁵ Inkyo Cheong, *East Asian economic integration: Recent development of FTAs and policy implications* (Seoul: Korea Institute for International Economics Policy, 2002), p. 46.

¹³⁶ *Cheongwadae Buriping* (The Blue House Briefing), Vol. 100. July 23, 2003, p. 4.

ในการนี้ได้มีการกำหนดประเทศเป้าหมายการทำเอฟทีเอเป็นสามกลุ่มได้แก่ กลุ่มแรกเป้าหมายระยะสั้นได้แก่ญี่ปุ่นและสิงคโปร์ กลุ่มที่สองเป้าหมายระยะกลางได้แก่เม็กซิโก อาเซียน สหรัฐ จีน และกลุ่มสุดท้ายเป้าหมายระยะยาว ได้แก่ สหภาพยุโรป เขตการค้าเสรีเอเชีย ตะวันออกเฉียงเหนือ (จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้) และอาเซียนบวกสาม¹³⁷ ต่อมารัฐบาลได้เลื่อนเป้าหมายระยะกลางมาเป็นเป้าหมายระยะสั้นเพื่อเร่งกระบวนการให้เร็วขึ้น¹³⁸ ก่อนที่จะเปลี่ยนเป้าหมายอีกครั้งดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่หนึ่งนั่นคือ การทำข้อตกลงให้ได้มากที่สุด และเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้กับประเทศที่พร้อมที่จะทำข้อตกลงกับเกาหลีใต้ โดยยุทธศาสตร์ในการทำเอฟทีเอนอกจากทำเอฟทีเอกับหลายประเทศพร้อมกันในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว ในแง่ของเนื้อหาเกาหลีใต้พยายามให้การเปิดเสรีเป็นไปอย่างครอบคลุมมากที่สุด และในแง่ของกระบวนการพยายามเปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเช่นกัน¹³⁹

ตาราง 3.2 ความคืบหน้าการทำเอฟทีเอของเกาหลีใต้ ณ ตุลาคม ค.ศ. 2008

มีผลบังคับใช้/ ลงนาม	กำลังเจรจา	กำลังศึกษา
- ชิลี (เม.ย. 2004)	- ญี่ปุ่น (ธ.ค. 2003) (ชะลอการเจรจา)	- Mercosur (May 2005)
- สิงคโปร์ (มี.ค. 2006)	- แคนาดา (ก.ค. 2005)	- จีน (study conducted by private sectors)
- EFTA (ก.ย. 2006)	- เม็กซิโก (agreed to launch negotiation in Sep 2005)	- เกาหลีใต้-จีน-ญี่ปุ่น
- ASEAN (เฉพาะการค้าสินค้า มิ.ย. 2007)	- อินเดีย (Feb 2006)	- แอฟริกาใต้
- สหรัฐ (ลงนามมิ.ย. 2007)	- EU (May 2007)	- นิวซีแลนด์
	- ไทย (ชะลอการเจรจา)	- Gulf Cooperation Council

ที่มา: รวบรวมจากหลายแหล่งที่สำคัญคือเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศและการค้า และทำเนียบประธานาธิบดี

นอกจากการวางแผนการทำเอฟทีเอแล้ว รัฐบาลโนยังได้วางกรอบเชิงสถาบันสำหรับการส่งเสริมการทำเอฟทีเอด้วย โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีโนได้ออกข้อเสนอแนะประธานาธิบดีเรื่องกระบวนการการทำเอฟทีเอ (*Daetongryong hunryong*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁸ Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT), *2007 Diplomatic White Paper* (Seoul: Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, 2007), p. 191.

¹³⁹ Kim Han-Soo, "Korea's FTA Policy: Present Situation and Future Prospects", paper presented at the 2005 Korea-US Policy Forum, December 12, 2005, Seoul.

Jayumuyokhyopjeong Chekyol jongcha kyujeong) โดยมีเป้าหมายสำคัญคือเพื่อสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายเอฟทีเอที่เปิดช่องทางให้กับการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ¹⁴⁰ ในการนี้ ได้มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอ (*Jayumuyokhyopjeong Chujin wiwonhoe*) ขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดแนวทางการทำเอฟทีเอพร้อมทั้งยุทธศาสตร์การเจรจา โดยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ และคณะที่ปรึกษาการทำเอฟทีเอภาคเอกชน (*Jayumuyokhyopjeong Minkanjamunhoeui*) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาคเอกชน วิชาการ และกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมให้คำปรึกษากับราชการ

นอกเหนือจากนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเจรจาการค้าแล้ว รัฐบาลเกาหลีใต้ยังได้ออกนโยบายหรือมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเอฟทีเอ โดยมีวัตถุประสงค์ทั้งเพื่อลดผลกระทบ และเพื่อใช้ประโยชน์จากเอฟทีเอให้มากที่สุด ในส่วนของมาตรการลดผลกระทบนั้น สามารถจำแนกได้เป็นสองกลุ่มได้แก่ มาตรการลดผลกระทบในภาคการเกษตร ประมง และป่าไม้ ซึ่งได้ออกมาตั้งแต่ก่อนที่ข้อตกลงเอฟทีเอกับซีลีจะมีผลบังคับใช้ และได้ขยายขอบเขตความช่วยเหลือให้ครอบคลุมรายการสินค้ามากขึ้นภายหลังจากที่ได้ข้อสรุปเอฟทีเอกับสหรัฐ และ มาตรการลดผลกระทบในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งอยู่ภายใต้โครงการ “ความช่วยเหลือในการปรับตัวทางการค้า” (trade adjustment assistant program)

ในส่วนของมาตรการเพื่อใช้ประโยชน์จากเอฟทีเอให้ได้มากที่สุดนั้น ข้อตกลงเอฟทีเอนับเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางนโยบายที่รัฐบาลมุ่งหวังในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ต้องการจะเป็นศูนย์กลางการทำธุรกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asian Business Hub) ในแง่นี้ นอกเหนือจากการทำเอฟทีเอแล้ว รัฐบาลยังพัฒนาศูนย์กลางการขนส่ง ศูนย์กลางทางการเงิน รวมถึงการดึงดูดเงินลงทุนตรงจากต่างชาติในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์อีกด้วย¹⁴¹ ในแง่ของการใช้ประโยชน์จากเอฟทีเอนั้น รัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการช่วยภาคเอกชนในการขยายตลาด และใช้ประโยชน์จากข้อตกลงให้มากที่สุด ซึ่งแนวทางการสนับสนุนในส่วนนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์โดยละเอียดในส่วนถัดไป

¹⁴⁰ *Daetongryong Hunyong Jayumuyokhyopjeong Chekyol Jongcha Kyujeong* (Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of FTAs), Article 1.

¹⁴¹ ดู Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, *Toward a peaceful and prosperous Northeast Asia* (Seoul: Office of the President, 2005), p.25.

3.4 การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ: วิเคราะห์นโยบายการเปิดเสรีของเกาหลีใต้

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์และประเมินนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ในการประเมินนี้ผู้วิจัยจะจำแนกออกเป็นสองด้านได้แก่ การประเมินระดับการเปิดเสรี และการประเมินบทบาทของรัฐในการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ทั้งเพื่อรองรับผลกระทบ และเพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ในการประเมินระดับการเปิดเสรีนั้น ในเบื้องต้นจะทำการประเมินจากระดับการลดภาษีตามข้อตกลงการค้าเสรีในแต่ละข้อตกลงที่ได้ข้อสรุปไปแล้ว (ซีดีสิงคโปร์ EFTA อาเซียน และสหรัฐ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของรายการสินค้าอ่อนไหว นั่นคือ สินค้าเกษตร รวมถึงขอบเขตของเนื้อหาการเปิดเสรีนอกจากนี้การวิเคราะห์ภาพรวมในแต่ละข้อตกลงถึงรายการลดภาษีก็ยังอาจเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการประเมิน ในส่วนของการประเมินบทบาทของรัฐนั้น เป้าหมายสำคัญคือเพื่อให้เห็นว่ารัฐมีบทบาทมากน้อยเพียงใด รวมถึงให้เห็นว่ารัฐใช้วิธีการใดในการแทรกแซง

ระดับการเปิดเสรี

ในการประเมินระดับการเปิดเสรีนั้น ในเบื้องต้นสิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณามีสามประการคือ ประการแรกระดับการเปิดเสรี โดยเฉพาะการลดภาษีเหลือร้อยละศูนย์โดยทันทีเมื่อข้อตกลงมีผลบังคับใช้ รวมถึงสัดส่วนของรายการสินค้าทั้งหมดที่จะทำการลดภาษี ประการที่สอง รายการสินค้าที่สงวนไว้ไม่อยู่ในรายการลดภาษี หรือรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้โควตา หรือที่ยืดระยะเวลาการลดภาษีเป็นระยะเวลานาน ประการที่สามขอบเขตของการเปิดเสรีนอกเหนือจากการลดกำแพงภาษี เช่น ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การลงทุน แรงงาน และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากตารางที่ 3.3 เราจะเห็นถึงพันธกรณีของเกาหลีใต้ในการลดภาษีในแต่ละข้อตกลงการค้าเสรีที่ทำกับประเทศต่างๆ ในภาพรวมอาจจะเห็นว่าการลดภาษีครอบคลุมรายการสินค้าส่วนใหญ่ ดังจะเห็นจากรายการลดภาษีทั้งหมดมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ในทุกความตกลง และในกรณีของเอฟทีเอกับเอฟต้า และสหรัฐ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศ/ประเทศที่พัฒนาแล้ว ระดับการลดภาษีถึงร้อยละ 99 ในส่วนของวิธีการลดภาษีนั้น รายการสินค้าส่วนมากราวร้อยละ 70-80 ของรายการสินค้าทั้งหมด จะทำการลดภาษีเหลือร้อยละ 0 โดยทันทีที่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ ยกเว้นสินค้าที่ค่อนข้างมีความอ่อนไหวจะได้รับการยืดระยะเวลาการลดภาษีราว 5-10 ปี และจะมีรายการสินค้าจำนวนหนึ่งที่จะอยู่ในรายการยกเว้น

ตารางที่ 3.3 ระดับการเปิดเสรีในเอฟทีเอของเกาหลีใต้

(ร้อยละของรายการภาษี)

	สหรัฐ (1)	ชิลี (2)	สิงคโปร์ (3)	EFTA (4)	ASEAN (5)
ลดภาษีทันที	80.4	87.2	59.7	86.3	70
ภายใน 5 ปี	11.2	6.3	17.8	10.3	20.8
ภายใน 10 ปี	5.8	2.7	14.1		9
อื่นๆ	0.9	0.1	8.4	2.5	200 items
ทั้งหมด	99.7	96.4	91.6	99.1	95

ที่มา: (1) www.fta.go.kr (2) MOFAT and KIEP, *Han-Chile FTA Juyonaeyong* (An Introduction of Korea-Chile FTA) (Seoul: MOFAT, 2003), (3) MOFAT and KIEP, *Han-Singapore FTA Juyonaeyong* (An Introduction of Korea-Singapore FTA) (Seoul: MOFAT, 2005), (4) MOFAT and KIEP, *Han-EFTA FTA Juyonaeyong* (An Introduction of Korea-EFTA FTA) (Seoul: MOFAT, 2005), (5) MOFAT and KIEP, *Han-ASEAN FTA Juyonaeyong* (An Introduction of Korea-ASEAN FTA) (Seoul: MOFAT, 2007).

หากพิจารณาขอบเขตความครอบคลุมของเอฟทีเอ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 3.4 จะพบว่าข้อตกลงส่วนมากมีขอบเขตมากกว่าที่ระบุไว้ในข้อกำหนดขององค์การการค้าโลก (WTO Plus) ทั้งนี้ขึ้นกับประเทศ/กลุ่มประเทศคู่เจรจา โดยในการเจรจากับประเทศ/กลุ่มประเทศที่มีอำนาจต่อรองที่ค่อนข้างน้อย หรือมีระดับการพัฒนาที่อยู่ในระดับที่น้อยกว่าเกาหลีใต้ ขอบเขตความครอบคลุมของข้อตกลงมักจะน้อยกว่าในประเทศ/กลุ่มประเทศภาคีที่มีอำนาจต่อรองสูง หรือมีระดับการพัฒนาที่มากกว่าเกาหลีใต้ ดังในกรณีการเจรจากับอาเซียนความครอบคลุมของประเด็นจะน้อยกว่าข้อตกลงอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด โดยจะไม่รวม “ประเด็นสิงคโปร์” (Singapore issues) เช่น นโยบายแข่งขันทางการค้า และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ¹⁴²

¹⁴² คำว่าประเด็นสิงคโปร์ ก่อนปีการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เซแอตเติลในปีค.ศ. 1999 ครอบคลุมประเด็นเรื่องแรงงานและสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจาก 4 ประเด็นที่รับรู้ในปัจจุบัน นั่นคือประเด็นเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า (trade facilitation) ความเกี่ยวพันระหว่างการค้าและการลงทุน ความเกี่ยวพันระหว่างการค้าและนโยบายการแข่งขันทางการค้า (competition policy) และความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (government procurement) ดู Simon Evenett, "Five Hypotheses Concerning the Fate of Singapore Issues in the Doha Round", *Oxford Review of Economic Policy*, 23:3 (2007): 393-414.

ตารางที่ 3.4 ความครอบคลุมในเอฟทีเอของเกาหลีใต้

	สหรัฐ	ซีลี	สิงคโปร์	EFTA	ASEAN
การลงทุน	O	O	O	X	O
การค้าบริการ	O	O(ยกเว้นการเงิน)	O	O	O
การแข่งขันทางการค้า	O	O	O	O	X
IPR	O	O	O	O	X
SPS	O	O	O	O	O
TBT	O	O	O	O	O
ความโปร่งใส	O	O	O	O	X
แรงงานและสิ่งแวดล้อม	O	X	X	X	X
การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	O	O	O	O	X
เขตอุตสาหกรรมเกษตร	O	X	O	O	O
กลไกข้อพิพาทการค้า	O	O	O	O	X

ที่มา: ประมวลจากข้อตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆที่แสดงอยู่ใน www.fta.go.kr

ในข้อตกลงกับสหรัฐ จะพบว่าขอบเขตความครอบคลุมจะกว้างกว่าข้อตกลงอื่นๆ โดยนอกเหนือจากประเด็นสิงคโปร์ที่เพิ่มขึ้นมาแล้ว ยังมีประเด็นเรื่องแรงงาน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในลักษณะเฉพาะของการทำเอฟทีเอหรือนโยบายการค้าของสหรัฐในช่วงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา¹⁴³ ด้วยเหตุนี้หัวหน้าคณะเจรจาของเกาหลีใต้ คิมจองฮุน (Kim Jong-Hoon) จึงมองว่าข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐ นั้นเป็นเอฟทีเอตาม “มาตรฐานทองคำ” (gold standard FTA)¹⁴⁴ ทั้งนี้ในประเด็นต่างๆที่อยู่ในข้อตกลง จะเห็นได้ว่ามีประเด็นหนึ่งที่เป็นลักษณะเฉพาะของเอฟทีเอของเกาหลีใต้ นั่นคือ การยอมรับสินค้าที่ผลิตในเขต

¹⁴³ ดู I.M. Destler and Peter Balint, *The new politics of American trade: Trade, labor and the environment* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1999).

¹⁴⁴ Kim Jong-Hoon, “KORUS FTA and the future of the Korea-US relationship”, Speech given at the luncheon meeting of the American Chamber of Commerce in Korea, November 27, 2007, Access from <http://www.mofat.go.kr/index.jsp> (Feb 8, 2008).

อุตสาหกรรมแกซอง (Kaesong Industrial Complex)¹⁴⁵ ว่าเป็นสินค้าที่มีถิ่นกำเนิดในเกาหลีใต้ และสามารถรับสิทธิพิเศษทางภาษีในข้อตกลงการค้าเสรี

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าข้อตกลงการค้าเสรีของเกาหลีใต้ค่อนข้างมีระดับการเปิดเสรี และความครอบคลุมประเด็นต่างๆ ทางการค้าที่สูง ดังที่องค์การการค้าโลกเองได้ประเมินไว้ว่า เอฟทีเอส่วนมากของเกาหลีใต้มีระดับการเปิดเสรีที่มากกว่าพันธกรณีที่ให้ไว้ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS)¹⁴⁶ อย่างไรก็ตามหากแยกพิจารณาเฉพาะกลุ่มสินค้าเกษตรจะพบว่าภาพของการเปิดเสรีค่อนข้างจะแตกต่างออกไป จากตาราง 3.5 จะเห็นได้ว่าระดับการเปิดเสรีในกลุ่มสินค้าเกษตรเมื่อเทียบกับกลุ่มสินค้าอื่นๆ จะอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย กล่าวคือสัดส่วนของรายการสินค้าเกษตรที่ลดภาษีทันทีอยู่ที่ระดับไม่เกินร้อยละ 20 (ของรายการสินค้าเกษตรที่มีการค้าขายระหว่างกันทั้งหมด) แม้กระทั่งในข้อตกลงกับสหรัฐที่มีระดับการเปิดเสรีที่มากที่สุดยังอยู่ที่ร้อยละ 38.1 ในส่วนของความครอบคลุมรายการการเปิดเสรีสินค้าเกษตรทั้งหมด ค่าเฉลี่ยของทุกความตกลงจะอยู่ที่ราวร้อยละ 70 ยกเว้นกรณีเอฟทีเอกับสหรัฐที่อยู่ที่ร้อยละ 98 นอกจากระดับความครอบคลุมในการลดภาษีที่น้อยกว่ารายการสินค้าอื่นๆ แล้ว รายการสินค้าเกษตรส่วนมากมีระยะเวลาการลดภาษีที่ยาวนาน หรืออยู่ภายใต้โควตา หรือกระทั่งถูกกันจากรายการลดภาษี

นัยที่แสดงให้เห็นในตารางที่ 3.5 นอกจากชี้ให้เห็นถึงความพยายามปกป้องตลาดสินค้าเกษตรของเกาหลีใต้แล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในอำนาจการต่อรองอีกด้วย จากอำนาจต่อรองในฐานะประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลกของสหรัฐ ทำให้เกาหลีใต้จำยอมที่จะเปิดเสรีถึงร้อยละ 98 ของรายการสินค้าเกษตรทั้งหมดที่มีการค้าขายระหว่างกัน ทั้งยังยอมลดภาษีทันทีถึงร้อยละ 38.1 ในขณะที่เดียวกันเกาหลีใต้สามารถรักษารายการสินค้าสงวนที่ไม่อยู่ในรายการลดภาษีได้เพียงรายการเดียวนั่นคือข้าว ในขณะที่รายการอ่อนไหวอื่นๆ เช่น เนื้อวัว

¹⁴⁵ เขตอุตสาหกรรมแกซอง ตั้งอยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี หรือเกาหลีเหนือ และตั้งอยู่ใกล้เขตปลอดทหารบริเวณเส้นขนานที่ 38 ที่แบ่งพรมแดนเกาหลีเหนือ-ใต้ เขตอุตสาหกรรมดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นตามข้อเสนอของบริษัทฮยอนแด (Hyundai) และถือเป็นหนึ่งในผลของ “นโยบายพระอาทิตย์ส่องแสง” (sunshine policy) ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุงที่มุ่งแก้ปัญหาความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีด้วยการสานสัมพันธ์มากกว่าการเผชิญหน้า ทั้งนี้การผลักดันให้ยอมรับสินค้าที่ผลิตในเขตอุตสาหกรรมแกซองนับเป็นอีกหนึ่งความพยายามของเกาหลีใต้ ที่ใช้เอฟทีเอเป็นเครื่องมือในการสร้างสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลี ดู Dongho Kim, “A clear case of bounded awareness: Kaesong Industrial Complex”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, 19:2 (Summer 2007): 47-62; Dick Nanto and Mark Manyin, “The Kaesong North-South Korean Industrial Complex”, CRS Report for Congress Code RL34093, February 2008.

¹⁴⁶ World Trade Organization, *Trade Policy Review, Republic of Korea* (Geneva: World Trade Organization, 2008), pp. 26-30.

เกาหลีใต้ทำได้เพียงเจรจาเพื่อยืดระยะเวลาการลดภาษีออกไป (แต่ต้องเพิ่มโควตาการนำเข้าทุกปี) ในประเด็นนี้ ฯพณฯ วศิน วีระเวชญาณ อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำเกาหลีใต้ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าเกาหลีใต้มักมีท่าทีแข็งกร้าว และไม่ค่อยโอนอ่อนในการเจรจากับประเทศหรือกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา แต่มักจะยอมตามแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจมากกว่า โดยเฉพาะในรายการสินค้าที่อ่อนไหว เช่นสินค้าเกษตร¹⁴⁷

ตารางที่ 3.5 ระดับการเปิดเสรีสินค้าเกษตรในเอฟทีเอของเกาหลีใต้ (ร้อยละของรายการภาษี)

	สหรัฐ (1)	ชิลี (2)	สิงคโปร์ (3)	EFTA (4)	ASEAN (5)
เกษตร					
- ลดทันที	38.1	15.6	16.0	15.8	n.a.
- ทั้งหมด	98	71.2	66.6	84.2	
รายการสำคัญที่ ยืดเวลาการ ลดภาษี	- แอปเปิล (20ปี) - เนื้อวัว (15ปี) - เนื้อหมู, ไก่ (10ปี)	- น้ำแอปเปิล (16ปี) - กระเทียม, เนื้อวัว, ไก่, ส้ม, สินค้าเกี่ยวกับนม (รวมผล WTO)	- โสม, สตروشเบอรี่, ถั่ว, มันฝรั่ง, แอปเปิ้ลคอต(10ปี)	- ซีส (10 ปี) - ไวน์, ไฮเดออร์ (10 ปี)	- สินค้าเกษตร 100 กว่ารายการที่ไม่ใช่กลุ่มสินค้าสงวนอยู่ใน highly sensitive list
รายการสงวนที่ สำคัญ	ข้าว	ข้าว, แอปเปิลแพร์	ข้าว, แอปเปิลแพร์, กระเทียม หัวหอมใหญ่	ข้าว, เนื้อวัว, เนื้อหมู, เนื้อไก่, กระเทียม	40 รายการ เช่นข้าว, เนื้อวัว, เนื้อหมู, เนื้อไก่, กระเทียม

ที่มา: (1) www.fta.go.kr (2) MOFAT and KIEP, *Han-Chile FTA*, (3) MOFAT and KIEP, *Han-Singapore FTA*, (4) MOFAT and KIEP, *Han-EFTA FTA*, (5) MOFAT and KIEP, *Han-ASEAN FTA*.

¹⁴⁷ สัมภาษณ์ นายวศิน วีระเวชญาณ, เอกอัครราชทูตไทยประจำเกาหลีใต้, 10 เมษายน ค.ศ. 2008.

เป็นที่น่าสังเกตว่าวิธีการเปิดเสรีในกลุ่มสินค้าเกษตรในเอฟทีเอของเกาหลีใต้ค่อนข้างมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละข้อตกลง ในกรณีของเอฟทีเอกับซีลี ตารางการเปิดเสรีของเกาหลีใต้ (โดยเฉพาะในสินค้าเกษตร) มีความซับซ้อนค่อนข้างมาก โดยจำแนกได้ถึง 10 กลุ่ม ได้แก่ การขจัดกำแพงภาษีทันที การขจัดภายใน 5 ปี, 7 ปี, 9 ปี, 10 ปี, 16 ปี, ภาษีตามฤดูกาล (seasonal tariffs), รายการที่จะเปิดเสรีหลังการได้ข้อสรุปในการเจรจาการค้ารอบโดฮา, รายการภายใต้โควตา และรายการที่กั้นจากการลดภาษี ในกรณีของเอฟทีเอกับสิงคโปร์ ตารางการเปิดเสรีของเกาหลีใต้จำแนกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ การขจัดกำแพงภาษีทันที การขจัดภายใน 5 ปี 10 ปี และรายการที่กั้นจากการลดภาษี (ร้อยละ 34 ของทั้งหมด)

ในขณะที่การเจรจากับกลุ่มสินค้าเกษตรกับประเทศกลุ่ม EFTA (ลิกเทเนสไตนอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์) นั้นเกาหลีใต้จะแยกเจรจาเป็นรายประเทศ โดยในกรณีของสวิสเซอร์แลนด์ตารางการลดภาษีจะจำแนกเป็นการลดทันที และการลดภายใน 10 ปี (ในข้อตกลงใช้คำว่า B4) และในกรณีของนอร์เวย์ จะจำแนกเป็นสองกลุ่มเช่นกัน ได้แก่ การลดทันที และลดภายใน 5 ปี (ในข้อตกลงใช้คำว่า B2) เป็นต้น สำหรับการเจรจากับกลุ่มสินค้าเกษตรกับกลุ่ม ASEAN นั้นตารางการลดภาษีจะแตกต่างจากข้อตกลงอื่น โดยจำแนกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ รายการลดภาษีธรรมดา (normal track) ซึ่งครอบคลุมรายการสินค้าส่วนใหญ่จะลดเหลือร้อยละ 0 ภายใน 3 ปี (ค.ศ. 2010 เฉพาะสำหรับเกาหลีใต้และกลุ่ม ASEAN 5) ในกลุ่มที่สองคือรายการลดภาษีสำหรับสินค้าที่อ่อนไหว (sensitive track) ซึ่งจำแนกย่อยได้อีกเป็นกลุ่มที่อ่อนไหวมาก (ซึ่งจะจำแนกย่อยอีกเป็นห้ากลุ่ม A-E แต่ละกลุ่มจะมีกำหนดการลดภาษีที่แตกต่างกันออกไป) สำหรับเอฟทีเอกับสหรัฐนั้น วิธีการลดภาษีในสินค้าเกษตรจำแนกเป็นลดทันที ลดภายใน 2 ปี, 5 ปี, 10 ปี, 15 ปี, 20 ปี รายการลดภาษีนอกฤดูกาล (ส้ม) และรายการที่กั้นออกจากรายการลดภาษี นอกเหนือจากที่แต่ละข้อตกลงจะมีตารางการลดภาษีที่แตกต่างกันแล้ว องค์การการค้าโลกยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า แต่ละข้อตกลงมีความแตกต่างกันในเรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้า (rule of origin) ทั้งยังมีความซับซ้อนซึ่งอาจสร้างต้นทุนเพิ่มเติมในการทำการค้า และเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกด้านการค้า (trade facilitation)¹⁴⁸

ในภาพรวม คงจะไม่ผิดนักหากจะกล่าวไว้ในจำนวนเอฟทีเอทั้งหมดที่เกาหลีใต้ได้ข้อสรุปหรือมีผลบังคับใช้แล้ว เอฟทีเอกับสหรัฐดูจะเป็นข้อตกลงที่มีข้อผูกมัดในการเปิดเสรีมาก

¹⁴⁸ World Trade Organization, *Trade Policy Review, Republic of Korea* (Geneva: World Trade Organization, 2008), pp. 52-53.

ที่สุด และมีระดับการปกป้องที่น้อยกว่าข้อตกลงอื่นๆ ด้วยเหตุนี้การศึกษาในรายละเอียดข้อตกลงกับสหรัฐในกลุ่มรายการสินค้าที่สำคัญจึงน่าจะทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้นถึงความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหลังจากการเปิดเสรี โดยในการพิจารณาผู้วิจัยจะมุ่งเน้นในสองด้าน นั่นคือการเปิดเสรีสินค้าสำเร็จรูป โดยกรณีที่จะหยิบยกมาศึกษาคือตลาดรถยนต์ และการเปิดเสรีภาคบริการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่เกาหลีใต้ยอมเปิดตลาดสินค้าสำเร็จรูป จากเดิมที่การเปิดเสรีการนำเข้ามักมุ่งเน้นแต่ในกลุ่มวัตถุดิบหรือสินค้าทุน เช่นเดียวกับการยอมเปิดภาคบริการในระดับที่มากกว่าที่ได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก

ในกรณีของตลาดรถยนต์ ผลของเอฟทีเอทำให้เกาหลีใต้ต้องลดการกีดกันทางการค้าทั้งในลักษณะของกำแพงภาษี และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี โดยในส่วนของตลาดภาษีนั้น เกาหลีใต้ต้องลดภาษีรถยนต์ที่มีเครื่องยนต์ขนาดใหญ่จากร้อยละ 8-10 เหลือร้อยละ 0 ทั้งนี้รวมถึงปรับปรุงการเก็บภาษีรถยนต์ (ในขณะที่สหรัฐลดภาษีรถยนต์จากร้อยละ 2.5 เหลือร้อยละ 0 ทั้งนี้) ในส่วนของข้อผูกพันที่ไม่ใช่ภาษีนั้น เอฟทีเอได้กำหนดให้มีการตั้งคณะทำงานด้านยานยนต์เพื่อทบทวนกฎระเบียบ ทั้งมาตรฐานความปลอดภัย และด้านสิ่งแวดล้อมในเกาหลีใต้เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลเกาหลีใต้ออกกฎเกณฑ์ที่อาจส่งผลในการกีดกันการนำเข้ารถยนต์จากสหรัฐ¹⁴⁹ เจฟฟรีย์ ชอตต์ชี้ว่าแม้ว่าการลดภาษีของสหรัฐจะน้อยกว่าของเกาหลีใต้ แต่เนื่องจากการแข่งขันที่รุนแรงในตลาดสหรัฐโดยเฉพาะจากญี่ปุ่นทำให้ในช่วงที่ผ่านมาการส่งออกรถยนต์ของเกาหลีใต้เริ่มลดลง จาก 860,000 คันในปีค.ศ. 2004 เหลือ 695,000 คันในปีค.ศ. 2006¹⁵⁰ การลดภาษีร้อยละ 2.5 จึงสร้างความได้เปรียบให้กับผู้ส่งออกเกาหลีใต้ไม่มากนัก¹⁵¹ ในขณะเดียวกันเป้าหมายของบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ในสหรัฐนั้นค่อนข้างชัดเจนคือต้องการขจัดอุปสรรคทางการค้าในเกาหลีใต้ซึ่งส่งผลทำให้สหรัฐสามารถส่งออกรถยนต์ได้เพียง 8,707 คันเท่านั้นในปีค.ศ. 2006¹⁵²

ในส่วนของข้อตกลงด้านการค้าบริการ เป้าประสงค์สำคัญของสหรัฐในการเจรจา คือการลดการกีดกันด้านการค้าและการลงทุนในภาคการเงิน การประกันภัย โทรมนาคม และ

¹⁴⁹ ดู Office of the United State Trade Representative, "Trade Facts: Free Trade with Korea, Summary of KORUS FTA", April 2007, Access from www.ustr.gov (April 13, 2008).

¹⁵⁰ William Cooper et al., "The proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and implications", CRS Report for Congress No. 34330, January 2008, p. 15.

¹⁵¹ Jeffrey Schott, "The Korea-US Free Trade Agreement: A summary assessment", *Policy Brief*, No. PB 07-7, Peterson Institute for International Economics, August 2007, p. 4.

¹⁵² Cooper et al., "The Proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA)", p. 15.

วิชาชีพ ซึ่งเกาหลีใต้ไม่ได้ให้พันธกรณีไว้กับองค์การการค้าโลก ในส่วนของบริการวิชาชีพนั้นสองฝ่ายตกลงที่จะตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพพร้อมกัน เพื่อเป็นหลักในการออกใบอนุญาตในการทำงาน ขณะเดียวกันเกาหลีใต้ตกลงที่จะให้สหรัฐเปิดบริษัทตัวแทนที่ปรึกษากฎหมายได้ภายในสองปีหลังข้อตกลงมีผลบังคับใช้ สำหรับอุตสาหกรรมการเงินและประกันภัยนั้น เนื่องจากเกาหลีใต้ได้เปิดให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นและดำเนินกิจการอยู่แล้วภายหลังจากวิกฤต¹⁵³ ในข้อตกลงดังกล่าวจึงกำหนดไว้ว่า หากผู้ให้บริการภายในประเทศเปิดให้บริการทางการเงินใหม่ จะต้องให้เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีเข้าให้บริการเดียวกันนี้โดยไม่มีข้อกีดกัน ในส่วนของธุรกิจประกันภัยนั้น เอกชนสหรัฐมีความกังวลในประเด็นที่มีหน่วยงานกึ่งราชการของเกาหลีใต้ นั่นคือการไปรษณีย์เกาหลี และสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ เป็นหนึ่งในผู้ให้บริการประกันภัยในประเทศ ในข้อตกลงจึงกำหนดให้หน่วยงานทั้งสองไม่มีสิทธิที่จะขายสินค้าชนิดใหม่ด้านการประกันภัยได้¹⁵⁴

สำหรับธุรกิจโทรคมนาคมนั้น แต่เดิมกฎหมายการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมของเกาหลีใต้ได้จำกัดการถือหุ้นของต่างชาติในธุรกิจโทรคมนาคมไว้ที่ร้อยละ 49 และคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (Korea Communications Commission: KCC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับการทำธุรกิจโทรคมนาคมภายในประเทศสามารถสั่งห้ามไม่ให้ต่างชาติเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ได้¹⁵⁵ แต่ในข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐได้ระบุให้รัฐบาลขจัดข้อจำกัดดังกล่าวและเปิดช่องทางให้ต่างชาติสามารถเข้ามาถือหุ้นได้ร้อยละ 100 (ยกเว้นบริษัท KT Telecom และบริษัท SKTelecom ที่ยังคงจำกัดการถือหุ้นของต่างชาติที่ร้อยละ 49)¹⁵⁶ ในภาพรวมข้อตกลงในส่วนของภาคบริการและการลงทุนในเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐได้รับการชื่นชมจากนายโรเบิร์ต วาส-

¹⁵³ ปัจจุบันมีธนาคารของสหรัฐเปิดกิจการในเกาหลีใต้ หรือเข้าซื้อธนาคารในเกาหลีใต้ โดยถือหุ้นใหญ่ เช่นธนาคาร Korea First ที่ธนาคาร Standard Chartered ถือหุ้นร้อยละ 100 หรือการเปิดธนาคาร Citibank Korea โดยกลุ่ม Citigroup ถือหุ้นร้อยละ 99.94 โดยธนาคารที่ให้บริการครอบคลุมทั่วทั้งประเทศของเกาหลีใต้ ที่มีรัฐบาลถือหุ้นใหญ่มีเพียงธนาคาร Woori ที่มีรัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 77.97 ดู WTO, *Trade Policy Review, Republic of Korea* (2008), p. 113.

¹⁵⁴ Cooper et al., "The proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA)", p.31.

¹⁵⁵ WTO, *Trade Policy Review, Republic of Korea* (2008), p. 119.

¹⁵⁶ Cooper et al., "The Proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA)", p.31.

ทีน (Robert Vastine) ประธานเครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรมบริการของสหรัฐว่าเป็น “ข้อตกลงที่มีคุณภาพสูงมาก”¹⁵⁷

บทบาทของรัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สอง บทบาทการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจภายใต้ตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์ จะมีอยู่สองลักษณะ ได้แก่ การแทรกแซงเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันของเอกชน และการแทรกแซงเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปิดตลาด ในการประเมินการแทรกแซงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันนั้น ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นที่บทบาทการแทรกแซงในด้านอุปทานไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การวางโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัยและพัฒนา สำหรับการประเมินการแทรกแซงเพื่อลดผลกระทบนั้น ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นที่มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาเปิดเสรี โดยเฉพาะที่มุ่งเน้นในกลุ่มที่อ่อนไหว ทั้งในภาคเกษตรและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในส่วนของการแทรกแซงด้านอุปทาน อันที่จริงแล้วรัฐบาลเกาหลีใต้ได้เข้ามามีบทบาทในด้านนี้มานับตั้งแต่เริ่มพัฒนาเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการลงทุนด้านการศึกษา หรือการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี แต่ในช่วงที่ผ่านมาดูเหมือนว่าการแทรกแซงด้านอุปสงค์จะเป็นสิ่งที่เด่นชัดมากกว่า จนกระทั่งในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ที่เกาหลีใต้เริ่มตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากต่างประเทศ และกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ความสามารถในการแทรกแซงด้านอุปสงค์ลดลง แต่กลับทำให้การแทรกแซงด้านอุปทานมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังวิกฤตการณ์การเงินค.ศ. 1997 ที่รัฐกำหนดเป้าหมายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (knowledge-based economy)¹⁵⁸ หรือเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี (technology-driven economy)¹⁵⁹ เพื่อมุ่งหวังที่จะยกระดับเศรษฐกิจของประเทศไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเต็มตัว

เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลได้ทำการแทรกแซงด้านอุปทานดังต่อไปนี้ ในส่วนของการศึกษา รัฐบาลเกาหลีใต้มองว่าการศึกษาเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญสำหรับการพัฒนา

¹⁵⁷ Coalition of Service Industries, “Coalition of Service Industries express strong support for US-Korea FTA: Urges swift Congressional passage”, *Press Release*, June 30, 2007, cited in Cooper et al., “The proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA)”, p.32.

¹⁵⁸ ดู Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea, *DJnomics: A new foundation for the Korean economy* (Seoul: Korea Development Institute, 1999), Chapter 11.

¹⁵⁹ ดู Government of the Republic of Korea, *Dynamic Korea: A nation on the move* (Seoul: Ministry of Finance and Economy, 2004), p. 53.

เศรษฐกิจ จากทัศนคติดังกล่าวทำให้ระดับการลงทุนหรือการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเกาหลีใต้ อยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศองค์การด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)¹⁶⁰ และตั้งแต่ หลังวิกฤตเป็นต้นมา รัฐบาลคิมแดงพยายามปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อตอบสนองเป้าหมาย ดังกล่าว ตัวอย่างมาตรการในการปฏิรูปการศึกษา อาทิ การเปลี่ยนระบบการศึกษาให้มุ่ง ตอบสนองต่ออุปสงค์หรือความต้องการของนักเรียน และสถานประกอบการมากขึ้น การแจกคูปอง สำหรับการฝึกอบรม (Training Voucher System) การวางระบบการออกไปรับรองทักษะพื้นฐาน ด้านอุตสาหกรรม (Industrial Basic Skills Certificate System) รวมทั้งการขยายการศึกษาใน เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยตั้งเป้าให้ประชากรเกาหลีใต้จำนวน 25 ล้านคนได้รับการศึกษาดังกล่าว เป็นต้น¹⁶¹ ในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน รัฐบาลเกาหลีใต้ยังคงสานต่อแนวทางการปฏิรูป การศึกษาดังกล่าว พร้อมทั้งยกระดับให้ระบบการศึกษาเกาหลีใต้มีมาตรฐานในระดับระหว่าง ประเทศ (internationalization of education)¹⁶² ในแง่การเปิดตลาดภาคบริการด้านการศึกษา ในเอพีทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ (ซึ่งในข้อตกลงเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนตั้งสถานศึกษาใน เกาหลีใต้ได้) จึงสอดคล้องกับนโยบายด้านการศึกษาของประเทศ

ในส่วนของกรวางโครงสร้างพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรมในอนาคต ที่ผ่านมา รัฐบาลเกาหลีใต้ได้วางโครงสร้างเชิงสถาบันพื้นฐานในด้านนี้มาอย่างยาวนานทั้งการพัฒนา สถาบันวิจัย (Government Research Institutes: GRIs) เพื่อเป็นตัวกลางในการถ่ายทอด เทคโนโลยีจากต่างชาติ รวมถึงนำเทคโนโลยีมาพัฒนาทางการพาณิชย์ เช่น สถาบันวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีก้าวหน้าแห่งเกาหลี (Korea Advanced Institute of Science and Technology: KAIST) ศูนย์วิจัยวิทยาศาสตร์ (Science Research Center) และศูนย์วิจัยวิศวกรรม (Engineering Research Center) เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มบุคลากร ด้านการวิจัย และดึงดูดนักวิจัยชาวเกาหลีที่อยู่ในต่างประเทศ (reverse brain drain) (ด้วย มาตรการเช่นการให้สิทธิยกเว้นการเกณฑ์ทหาร) และการออกมาตรการจูงใจให้กับเอกชนเพื่อตั้ง

¹⁶⁰ Joonghae Suh, "Overview of Korea development process until 1997", in *Korea as a knowledge economy: Evolutionary process and lessons learned*, Joonghae Suh and Derek H.C. Chen, eds, (Washington D.C.: The World Bank, 2007). P. 53.

¹⁶¹ MOFE, *DJnomics*, pp. 161-162 and 165.

¹⁶² Government of the ROK, *Dynamic Korea*, p. 58.

ศูนย์วิจัยภายในบริษัท¹⁶³ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ผ่านแผนการโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศแห่งชาติ (Korean Information Infrastructure: KII) ซึ่งรัฐบาลใช้งบประมาณถึง 1.5 ล้านล้านวอนสำหรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม และ 1 ล้านล้านวอนสำหรับเงินกู้ภาคเอกชน และ 700,000 ล้านวอนสำหรับงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนา¹⁶⁴

ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง และโนมูฮยอน รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ต่อยอดการวางโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวด้วยการกำหนดแผนห้าปีด้านนวัตกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ค.ศ.1997-2002) โดยตั้งเป้ายกระดับการวิจัยและพัฒนาของเกาหลีใต้ให้อยู่ในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าเจ็ดประเทศ (G-7) โดยในแผนดังกล่าวได้กำหนดอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์สำหรับศตวรรษที่ 21 ไว้หกกลุ่มได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีนาโน เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีอวกาศ นอกจากนี้ยังได้กำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการอีกหลายด้านเช่น การเพิ่มสัดส่วนงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาให้ได้อย่างน้อย 5 ของงบประมาณประเทศภายในปีค.ศ. 2002 การเพิ่มจำนวนนักวิจัยเป็น 192,000 คนในปีค.ศ. 2002 หรือคิดเป็นสัดส่วนนักวิจัย 40 คนต่อประชากรหนึ่งหมื่นคน เป็นต้น

ในปีค.ศ. 1999 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ออกวิสัยทัศน์ค.ศ. 2025 เพื่อยกระดับศักยภาพด้านเทคโนโลยีของประเทศ พร้อมทั้งขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ¹⁶⁵ โดยตั้งแต่ปีค.ศ. 1999 รัฐบาลได้เพิ่มงบประมาณในด้านการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จาก 3.71 ล้านล้านวอนในปีค.ศ. 1999 เป็น 8.91 ล้านล้านวอนในปีค.ศ. 2006 โดยระหว่างปีค.ศ. 2003-2005 กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศได้รับงบประมาณ 1.47 ล้านล้านวอน กลุ่มเทคโนโลยีชีวภาพได้ 1.967 ล้านล้านวอน กลุ่มเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมได้ 684,200 ล้านวอน กลุ่มเทคโนโลยีอวกาศได้ 427,000

¹⁶³ Linsu Kim, "The dynamics of technological learning in industrialization", *International Social Science Journal*, 53:169 (June 2001): 304; Jitendra Uttam, "Korea's new techno-scientific state: Mapping a strategic change in the 'developmental state'", *China Report*, 42:3 (2006): 265-266.

¹⁶⁴ Juyeong Joanne Cho, "The e-developmental state and the rise of e-commerce in Korea", paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31 2003, p. 7.

¹⁶⁵ Ministry of Science and Technology, Republic of Korea, "Science and technology policy for the 21st century (Republic of Korea)", Policy paper, Access from www.most.go.kr (Jan 2003).

ล้านวอน กลุ่มเทคโนโลยีนาโนได้ 319,100 ล้านวอน และกลุ่มเทคโนโลยีวัฒนธรรมได้ 54,100 ล้านวอน¹⁶⁶

อีกหนึ่งความริเริ่มของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีคือการสนับสนุนธุรกิจร่วมลงทุน (venture business) เพื่อช่วยในการลงทุนในการริเริ่มพัฒนาเทคโนโลยี โดยในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้ออกกฎหมายพิเศษว่าด้วยการสนับสนุนธุรกิจร่วมลงทุน (Special Law for the Promotion of Venture Businesses) ภายใต้กฎหมายดังกล่าวรัฐบาลได้ให้แรงจูงใจทางด้านภาษี การลดทอนกฎระเบียบ การสนับสนุนงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนา การเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐบาล และการเปิดตลาดหุ้น KOSDAQ เพื่อให้ธุรกิจร่วมลงทุนสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ การให้สิทธิยกเว้นสำหรับพนักงานบริษัทด้านการวิจัยอุตสาหกรรมไม่ต้องเข้ารับการเกณฑ์ทหาร โดยในแผนการเบื้องต้นรัฐบาลคิมแดจุงได้ตั้งเป้าว่าจะเพิ่มจำนวนธุรกิจร่วมลงทุนให้ได้ 20,000 บริษัทภายในห้าปี¹⁶⁷ จากบทบาทของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวทำให้ลีซุอิล (Lee Suil) ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าเกาหลีใต้นำเอาตัวแบบการพัฒนาธุรกิจร่วมลงทุนของเกาหลีใต้มาจากสหรัฐฯ แต่เส้นทางการพัฒนาในเกาหลีใต้มีความแตกต่างจากต้นแบบในสหรัฐฯอย่างมาก เนื่องจากในสหรัฐฯกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดการพัฒนาธุรกิจลักษณะดังกล่าว แต่ในเกาหลีใต้แรงผลักดันเบื้องต้นหลังการพัฒนากลับมาจากรัฐ¹⁶⁸

เป็นที่น่าสนใจว่าในช่วงหลังวิกฤตบทบาทของรัฐบาลในการขับเคลื่อนการวิจัยและพัฒนาของประเทศมีมากขึ้นกว่าในช่วงก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ บริษัทเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ปรับลดงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาลงอย่างมาก โดยผลของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้เงินลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของเกาหลีใต้ลดลงถึงร้อยละ 10 ในขณะที่จำนวนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาลดลงถึงร้อยละ 15 ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาอุดช่องว่างในส่วนนี้แทนบริษัทเอกชน โดยภายหลังวิกฤตจากเดิมที่สัดส่วนเงินลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 20 ของการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศทั้งหมด ภายในไม่กี่ปีสัดส่วนการลงทุนของภาครัฐเพิ่มเป็น

¹⁶⁶ "State-led R&D investment going well", December 5, 2006, Access from

http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial_no=20061204031&part=107&SearchDay= (March 17, 2009).

¹⁶⁷ MOFE, *DJnomics*, p. 181.

¹⁶⁸ Suil Lee, "The development of venture capital industry and the role of government in Korea: Venture boom vs. post-boom", *KDI Journal of Economic Policy*, 30:1 (2008): 217.

ร้อยละ 20 โดยเป็นการเพิ่มขึ้นในการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมากที่สุดจากเดิมในปีค.ศ. 1997 ที่สัดส่วนที่รัฐลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่ที่ร้อยละ 13 ในปีค.ศ. 2002 เพิ่มเป็นร้อยละ 33.5¹⁶⁹ ผลจากการขยายการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของรัฐบาลทำให้ในช่วงสิบปีหลังวิกฤตอัตราการขยายตัวของการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาในเกาหลีใต้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.89 ต่อปี ส่งผลทำให้สัดส่วนการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของเกาหลีใต้เพิ่มจากราวร้อยละ 2.5 ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเป็นราวร้อยละ 3.5 ในปีค.ศ. 2007¹⁷⁰

นอกเหนือจากการทุ่มเทงบประมาณมหาศาลของประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นแล้ว ในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน หนึ่งในนโยบายหลักที่รัฐบาลใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศคือนโยบายพัฒนาเกาหลีใต้ให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือหรือในชื่อที่เป็นทางการว่าความริเริ่มด้านความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อสันติภาพและความมั่งคั่ง (Northeast Asian Cooperation Initiative for Peace and Prosperity) เป้าหมายของนโยบายดังกล่าวที่สำคัญมีสองประการคือการสร้างสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีผ่านนโยบายสานสัมพันธ์ (engagement) และการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจจากความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของคาบสมุทรเกาหลีที่แวดล้อมด้วยแหล่งอุตสาหกรรมของโลก นั่นคือจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศูนย์กลางทางเทคโนโลยีและการเงินนั่นคือญี่ปุ่น และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ในรัสเซีย จีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁷¹

ในการนี้รัฐบาลโนได้กำหนดยุทธศาสตร์ให้เกาหลีใต้กลายเป็นศูนย์กลางทางการเงิน การขนส่งสินค้า และอุตสาหกรรม ในส่วนของศูนย์กลางทางการเงินนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้กำหนดให้บริเวณกรุงโซลเป็นศูนย์กลางทางการเงิน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎระเบียบและเทคโนโลยีสารสนเทศ ในส่วนของการขนส่งสินค้านั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ขยายสนามบินนานาชาติอินชอน และพัฒนาพื้นที่โดยรอบให้กลายเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งทางอากาศ และพัฒนาท่าเรือที่เมืองพูซาน (Busan) และกวางยาง (Kwangyang) ให้กลายเป็น

¹⁶⁹ Sungchul Chung and Joonghae Suh, "Harnessing the potential of science and technology", in Joonghae Suh and Direk Chen (eds.) *Korea as a knowledge economy: Evolutionary process and lesson learned*. (Washington D.C.: The World Bank, 2007). p. 142.

¹⁷⁰ Donghoon Oh. "Overview basic characterization of the research system: Republic of Korea", European Research Area Watch, August 13, 2009. Access from <http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&countryCode=KR&topicID=5&parentID=4> [Sep 19, 2009]

¹⁷¹ ดู Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, Op.,cit, p. 8.

ศูนย์กลางการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศแบบครบวงจร ด้วยงบประมาณการขยายท่าเรือสองแห่งกว่า 3 ล้านล้านวอน ทั้งนี้พื้นที่โดยรอบของสนามบินและท่าเรือทั้งสองแห่งรัฐบาลได้กำหนดเป็นเขตการค้าเสรี (Free-trade Zones) โดยเรือสินค้าต่างชาติสามารถเข้าและออกได้อย่างอิสระ และไม่ต้องเสียภาษีทุกประเภท ในส่วนของศูนย์กลางอุตสาหกรรมนั้น เกาหลีได้มุ่งเน้นที่จะพัฒนาศูนย์กลางอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศแบบครบวงจร โดยกำหนดให้เขตอินชอน-ซูวอน (Incheon-Suwon belt) เป็นฐานการวิจัยและพัฒนา ในขณะที่เมืองพูซาน และเขตคยองนาม (Kyongnamdo) เป็นฐานวัตถุดิบและชิ้นส่วน¹⁷²

ในส่วนของ การแทรกแซงเพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรีนั้น เราสามารถจำแนกมาตรการได้ออกเป็นสองประการ ตามกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย นั่นคือกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในส่วนการแทรกแซงภาคการเกษตรนั้น นับตั้งแต่ยุคประธานาธิบดีปักจุงฮีเป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มเกษตรกรมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยรัฐช่วยเหลือเกษตรกรในทุกด้าน ขณะที่กลุ่มเกษตรกรเป็นฐานเสียงสำคัญของรัฐ¹⁷³ แม้กระทั่งเมื่อเกาหลีได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตย ที่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เริ่มคลี่คลายไป แต่กลุ่มเกษตรกรยังคงมีอิทธิพลสำคัญต่อนโยบายการค้าสินค้าเกษตรของรัฐ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณกว่า 42 ล้านล้านวอน (47,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อคิดจากอัตราแลกเปลี่ยนในปีค.ศ. 1994) ในแผนการพัฒนาชนบทอย่างครบวงจร ระหว่างปีค.ศ. 1994-1997 เพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคเกษตรอันเป็นผลมาจากการเจรจาการค้าภาคีรอบอุรุกวัย

ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง โครงการดังกล่าวยังคงได้รับการขยายเวลา (ระหว่างค.ศ. 1998-2002) และขยายวงเงินงบประมาณเป็น 45 ล้านล้านวอน (37,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อคิดจากอัตราแลกเปลี่ยนในปีค.ศ. 1998) ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในความช่วยเหลือภาคเกษตรตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีคิมแดจุงเป็นต้นมาคือการเปลี่ยนรูปแบบความช่วยเหลือจากการสนับสนุนด้านราคา (เช่นการประกันราคาผลผลิต) เป็นการให้เงินช่วยเหลือโดยตรง (direct payment) ในรูปแบบต่างๆ เช่น เงินช่วยเหลือโดยตรงสำหรับเกษตรกรที่ทำ

¹⁷² Kang-Kook Lee, "Korea, Northeast Asian Economic Hub Country?: A critical study on the new government strategy", *Ritsumeikan International Affairs*, 2 (2004): 13; Young-Man Yoon and Taek-Dong Yeo, "Northeast Asian Economic Cooperation and strategy for the business and financial hub in Korea", *Kyeongche Yonku (Journal of Economy)*, 24:3 (Sep 2006): 256.

¹⁷³ ดู Kim Chul-Kyoo, "The rise and decline of statist agriculture and the farmer movements in South Korea", *Korea Observer*, 37:1 (Spring 2006): 133.

การเกษตรหรืออุปศุสัตว์แบบเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เงินช่วยเหลือโดยตรงสำหรับบางภูมิภาคที่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยหรือสำหรับบางภูมิภาคที่รัฐบาลต้องการอนุรักษ์ภูมิประเทศแบบชนบทไว้ (rural landscape conservation)¹⁷⁴ สาเหตุสำคัญที่เกาหลีได้เปลี่ยนรูปแบบการให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรเนื่องจากต้องรักษาพันธกรณีที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลกที่จะต้องลดการให้เงินอุดหนุน (subsidies) ที่บิดเบือนกลไกราคา เช่น การประกันราคา และเปลี่ยนมาใช้วิธีการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก ดังเช่น การให้เงินช่วยเหลือโดยตรง ซึ่งอยู่ในกล่องเขียว (green box) หรือกล่องสีอำพัน (amber box) อันเป็นข้อกำหนดที่เปิดช่องให้รัฐให้เงินอุดหนุนได้¹⁷⁵

ในปีค.ศ. 2004 รัฐบาลโนมูฮยอนได้นำเสนอแผนแบบครอบคลุมในเรื่องภาคการเกษตรและชุมชนท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นกรอบระยะเวลา 10 ปีระหว่างปีค.ศ. 2004-2013 ในวงเงิน 119 ล้านล้านวอน (104,000 ล้านเหรียญสหรัฐเมื่อคิดจากอัตราแลกเปลี่ยนปีค.ศ. 2004) โดยมีเนื้อหาสำคัญคือการขยายรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือโดยตรง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชนบทเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงเกษตร การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาในภาคเกษตร การตั้งศูนย์กระจาย และทำการตลาดสินค้าเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการเกษตร การพัฒนาการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁷⁶ โดยการพิจารณางบประมาณดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับการพิจารณาร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ซีอีพีอาร์ และจากสมมติฐานที่ว่ารัฐบาลจะเร่งกระบวนการเปิดเสรีผ่านเอฟทีเอ ทำให้รัฐสภาได้เพิ่มงบประมาณมากกว่าที่รัฐบาลเสนอกว่า 800,000 ล้านวอน¹⁷⁷ ทั้งนี้เป้าประสงค์ของแผนการพัฒนภาคการเกษตรดังกล่าวคือการลดผลกระทบจากแรงกดดันของการเปิดเสรี และเพื่อเพิ่มระดับรายได้ของเกษตรกรเป็นสองเท่าในช่วงระยะเวลาสิบปี¹⁷⁸

¹⁷⁴ Oh Nae-Won, "Overview of Korea's agricultural policy", in *Agriculture in Korea*, Korea Rural Economic Institute, ed., (Seoul: Korea Rural Economic Institute, 2008), p. 340.

¹⁷⁵ Ibid, p. 342.

¹⁷⁶ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Evaluation of agricultural policy reforms in Korea* (Paris: OECD, 2008), pp. 28-38.

¹⁷⁷ Yoo Dong-Ho, "Assembly passes 118.3 trillion won budget", *The Korea Times*, December 30, 2003.

¹⁷⁸ Interview with Dr. Eor Myong-Keun, Senior Director of International Agriculture and Trade Research Center, Korea Rural Economic Institute, September 19, 2008.

ตาราง 3.6 การให้เงินช่วยเหลือโดยตรงช่วง ค.ศ.1986-88 และ 2004-2006

หน่วย: พันล้านวอน

รูปแบบการให้เงินช่วยเหลือโดยตรง	1986-88	2004-06	2004	2005	2006 ^a
การให้ความช่วยเหลือเฉพาะ					
ช่วยเหลือในแง่ของปัจจัยนำเข้า	66	518	481	535	539
ช่วยเหลือบนเกณฑ์ภูมิภาค สินค้า รายได้	28	1,199	1,038	1,548	1,009
ช่วยเหลือโดยไม่จำแนกเกณฑ์ภูมิภาค สินค้า รายได้	0	464	10	614	769
ช่วยเหลือบนเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสินค้า	0	7	16	5	0
รวม	94	2,188	1,545	2,702	2,317
การให้บริการทั่วไป					
การวิจัยและพัฒนา	52	531	450	499	645
โรงเรียนการเกษตร	5	88	83	83	97
บริการตรวจสอบ	21	148	137	150	157
โครงสร้างพื้นฐาน	374	1,809	1,878	1,839	1,709
การตลาด	0	40	36	42	42
การถือหุ้น	394	641	573	599	752
รวม	845	3,257	3,157	3,212	3,402
รวมทั้งหมด (มูลค่าเฉลี่ยต่อปี)	939	5,445	4,702	5,914	5,719

ที่มา: OECD, *Agricultural policies in OECD countries – Monitoring and evaluation 2007* (Paris: OECD, 2007) cited in WTO, *Trade Policy Review: Republic of Korea* (Geneva: WTO, 2008), p. 96.

ความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอีกประการหนึ่งในเรื่องการแทรกแซงของรัฐในภาคเกษตรคือการตั้งกองทุนเอฟทีเอ เพื่อชดเชยให้กับเกษตรกรที่สูญเสียรายได้ภายหลังจากการเปิดเสรี แนวคิดในการตั้งกองทุนดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างกระบวนการให้สัตยาบันข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ซีดี ในปีค.ศ. 2004 โดยรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายการนำข้อตกลงการค้าเสรีไปปฏิบัติ (Law for Implementing Free Trade Agreement) และตั้งกองทุนจำนวน 1.2 ล้านล้านวอน (ประมาณ 1,100 พันล้านเหรียญสหรัฐเมื่อคิดจากอัตราแลกเปลี่ยนปีค.ศ. 2004) เพื่อชดเชยให้กับกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกกีวี ลูกพีช และองุ่น และภายในหนึ่งปีหลังจากมีผลบังคับใช้มีเกษตรกรจำนวน

12,644 รายทั่วประเทศได้ยื่นเรื่องขอเงินชดเชย หรือเพื่อเปลี่ยนผลิตผลที่จะเพาะปลูก¹⁷⁹ และในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลได้จัดสรรเงินกว่า 465,000 ล้านดอลลาร์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกลุ่มนี้¹⁸⁰

ภายหลังจากการได้ข้อสรุปในข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐ รัฐบาลได้ประกาศที่จะขยายวงเงิน และขอบเขตการชดเชยในกองทุนเอฟพีเอ จากเดิมที่การชดเชยการเสียรายได้จำกัดเพียงเกษตรกรผู้ปลูกองุ่น และกีวี รัฐบาลได้ขยายขอบเขตครอบคลุมเกษตรกรผู้เลี้ยงหมู วัว และผู้ปลูกส้ม และถั่ว และได้ขยายขอบเขตการชดเชยกับเกษตรกรที่จะเปลี่ยนผลิตผลที่จะเพาะปลูก จากเดิมครอบคลุมแค่เกษตรกรผู้ปลูกองุ่น พีช กีวี เป็นครอบคลุมทุกกลุ่ม นอกจากนี้ยังได้ออกมาตรการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันสำหรับเกษตรกรผู้ทำฟาร์มปศุสัตว์ ชาวสวน ผู้ปลูกธัญพืช และผลิตผลเกี่ยวกับป่าไม้ผ่านทางมาตรการต่างๆ เช่น การยกระดับเทคโนโลยีและเครื่องมือทางการเกษตร การปรับปรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ทั้งนี้ในเบื้องต้นรัฐบาลได้เตรียมวงเงินในส่วนนี้จำนวน 1.2 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 1,270 ล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อคิดจากอัตราแลกเปลี่ยนปี ค.ศ. 2006)¹⁸¹

ในภาพรวม จากการประเมินขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาด้วยเครื่องมือที่เรียกว่า “การประมาณการช่วยเหลือสุทธิ” (Total Support Estimate: TSE) ซึ่งคิดคำนวณมูลค่าการสนับสนุนเกษตรกรจากนโยบายของรัฐ พบว่าหากเปรียบเทียบช่วงเวลา ระหว่างปีค.ศ. 1986-1988 และค.ศ. 2004-2006 มูลค่าการสนับสนุนเกษตรกรของเกาหลีได้เพิ่มขึ้นจาก 10.5 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 12,988 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เป็น 27.4 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 26,352 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)¹⁸² การเพิ่มขึ้นของวงเงินสนับสนุนนี้ส่วนใหญ่เกิดมาจากการเพิ่มขึ้นของ “เงินช่วยเหลือโดยตรง” ซึ่งเพิ่มจาก 939,000 ล้านดอลลาร์เพิ่มเป็น 5,445,000 ล้านดอลลาร์ (ดูตารางที่ 3.6) งบประมาณที่เพิ่มขึ้นมักอยู่ในกลุ่มของการวิจัยและพัฒนา และการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร นี่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นได้เป็นอย่างดีประการหนึ่งว่า บทบาทของรัฐในการแทรกแซงภาคเกษตรไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด หากแต่รูปแบบการแทรกแซงได้

¹⁷⁹ Kim Sung-Jin, “Over 12,000 fruit growers apply for shutdown”, *The Korea Times*, March 15, 2005.

¹⁸⁰ OECD, *Op.,cit.* p. 40.

¹⁸¹ Okyu Kwon, “Domestic compensation measures in light of the conclusion of the KORUS FTA”, Speech delivered by Deputy Prime Minister and Minister of Finance and Economy, Seoul, April 2, 2007.

¹⁸² OECD, *Op.,cit.* p. 50.

เปลี่ยนไป และดูเหมือนว่ายิ่งเกาหลีได้เปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น รัฐยิ่งขยายระดับการแทรกแซงมากขึ้นเท่านั้น

ในส่วนของ การแทรกแซงเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบเศรษฐกิจของเกาหลีได้นั้นถูกผูกขาดโดยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่หรือแจบออล อันเป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐตั้งแต่สมัยปักจองฮี ที่เกื้อหนุนแจบออล เพื่อเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว¹⁸³ รัฐบาลเกาหลีได้เริ่มให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้นตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีชอนดอฮวาน (Chun Doo-Hwan) เป็นต้นมา โดยมีการริเริ่มจัดตั้งกองทุนเพื่อปล่อยกู้เชิงนโยบายให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม¹⁸⁴ จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของนโยบายรัฐบาลที่มีต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเกิดขึ้นภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจค.ศ. 1997 โดยหลังจากวิกฤตรัฐบาลคิมแดจุงได้กำหนดแผนนโยบายต่างๆ ดังเช่น การตั้งกองทุนฉุกเฉิน และกองทุนบริหารเสถียรภาพ (emergency and management stability fund for SMEs) เพื่อปล่อยกู้ให้กับเอสเอ็มอีในอุตสาหกรรมส่งออก หรือ เอสเอ็มอีที่ต้องการลงทุนด้านเทคโนโลยี การรับประกันสินเชื่อเอสเอ็มอีผ่านกองทุนรับประกันสินเชื่อแห่งเกาหลี (Korean Credit Guarantee Fund) และกองทุนรับประกันสินเชื่อด้านเทคโนโลยีแห่งเกาหลี (Korean Technology Credit Guarantee Fund) ซึ่งในปีค.ศ. 2004 ทั้งสองกองทุนได้รับประกันสินเชื่อให้กับเอสเอ็มอีเป็นวงเงินถึง 34 และ 15 ล้านล้านวอนตามลำดับ¹⁸⁵ จากมาตรการเหล่านี้ทำให้มีการตั้งข้อสงสัยกันว่าในปัจจุบันเกาหลีได้ยังคงใช้ “เงินกู้เชิงนโยบาย” (policy loan) แต่เป้าหมายของนโยบายได้เปลี่ยนจากแจบออลเป็นเอสเอ็มอี¹⁸⁶

ภายหลังจากที่รัฐบาลเกาหลีได้เริ่มเจรจาเอฟทีเอกับญี่ปุ่น และสหรัฐ ภาคเอกชน และกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการพลังงาน (Ministry of Commerce, Industry and

¹⁸³ Hun Joo Park, "Small business in Korea, Japan and Taiwan: Dirigiste coalition politics and financial policies compared", *Asian Survey*, 41:5 (Sep-Oct 2001): 851.

¹⁸⁴ ภายหลังรัฐบาลชอนได้ออกระเบียบให้ธนาคารพาณิชย์ต้องปล่อยกู้ให้กับเอสเอ็มอีเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35-55 ในปัจจุบัน ข้อกำหนดดังกล่าวยังคงอยู่โดยมีผลบังคับกับธนาคารเพื่อธุรกิจขนาดใหญ่ (merchant bank) ซึ่งต้องปล่อยกู้ให้กับเอสเอ็มอีไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของสินเชื่อทั้งหมด และสถาบันการเงินประเภท mutual saving bank ที่รัฐบาลอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ภายในพื้นที่เฉพาะ ต้องปล่อยกู้ให้กับเอสเอ็มอีไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินสินเชื่อทั้งหมดดู WTO, *Trade Policy Review, Republic of Korea* (2008), p. 116.

¹⁸⁵ Idan Moskovitch and Dong-Jae Kim, "Building an entrepreneurial economy: The case of Korea, 1998-2005", *Global Economic Review*, 37:1 (March 2008): 68.

¹⁸⁶ Jai S. Mah, "Export promotion and economic development: The case of Korea", *Journal of World Trade*, 40:1 (2006): 161.

Energy) ได้เริ่มสังเกตเห็นความจำเป็นที่จะต้องออกนโยบายเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับ เอสเอ็มอี ผลของการทำงานร่วมกันของรัฐและเอกชนทำให้เกิดกฎหมายว่าด้วยความช่วยเหลือด้านการปรับตัวทางการค้าสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรม และภาคบริการ (The Act on Trade Adjustment Assistance for Manufacturing and Related Service Industries) ภายใต้กฎหมายดังกล่าวเอกชนที่มียอดขายลดลงร้อยละ 25 อันเป็นผลจากการนำเข้าสินค้าจากประเทศภาคีเอฟทีเอจะได้รับความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ 4.79 เป็นระยะเวลาแปดปี โดยสามปีแรกเป็นช่วงเวลาปลอดดอกเบี้ย) สำหรับซื้อวัตถุดิบ เครื่องจักร ปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจ ฝึกอบรมพนักงาน พัฒนาระบบการบริหาร โดยบริษัทที่เข้าเกณฑ์สามารถกู้เงินสูงสุดที่ 3,000 ล้านบาทสำหรับงบประมาณลงทุน และ 500 ล้านบาทสำหรับงบประมาณด้านการบริหารงาน¹⁸⁷

นอกเหนือจากความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับเงินกู้เชิงนโยบายแล้ว รัฐบาลยังให้ความช่วยเหลือในเรื่องการให้คำปรึกษาด้านการบริหารและด้านเทคนิค พร้อมทั้งจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปรับตัว (trade adjustment strategy) และการพัฒนาการบริหารและเทคโนโลยี ผ่านทางผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ที่รัฐบาลจัดหาให้ โดยรัฐบาลสนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นเงินบริษัทละ 24 ล้านบาท และในกรณีบริษัทที่ได้รับผลกระทบจำเป็นที่จะต้องเพิ่มทุน รัฐบาลได้ให้บริษัทปรับโครงสร้างบริษัท (Corporate Restructuring Company: CRC) เป็นตัวแทนในการระดมทุนสูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดเพื่อเข้าไปเพิ่มทุนในบริษัทที่ได้รับผลกระทบ¹⁸⁸ สำหรับบริษัทที่อาจไม่เข้าข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือตามโครงการดังกล่าว รัฐบาลยังได้จัดหาเงินกู้สำหรับบริษัทที่ต้องการที่จะเปลี่ยนธุรกิจ พร้อมให้บริการด้านคำปรึกษา และช่วยเหลือในเรื่องการขายเครื่องจักร¹⁸⁹

นอกเหนือจากการช่วยเหลือกลุ่มเอสเอ็มอีที่อาจได้รับผลกระทบในทางลบแล้ว รัฐบาลยังสนับสนุนเอสเอ็มอีที่มีศักยภาพให้ใช้ประโยชน์จากเอฟทีเอให้มากที่สุดอีกด้วย โดยรัฐบาลจะให้คำปรึกษากับกลุ่มนี้อย่างใกล้ชิดเพื่อหาช่องทางอำนวยความสะดวกในการเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ และโอกาสทางการค้าใหม่ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น ในทำนอง

¹⁸⁷ Interview with Dr. Hwang Eui Duck, Deputy Director of Trade Policy Division, Ministry of Knowledge Economy, August 26, 2008.

¹⁸⁸ Heo Yoon, "Trade adjustment assistance in Korea", p. 136.

¹⁸⁹ Okyu Kwon, "Domestic compensation measures in light of the conclusion of the KORUS FTA".

เดียวกันรัฐบาลจะทำการตลาดและประชาสัมพันธ์วัฒนธรรมเกาหลีเพื่อโอกาสทางค้าสำหรับธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการด้านวัฒนธรรม สำหรับธุรกิจการเกษตรที่มีศักยภาพ รัฐบาลจะปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับการขายสินค้าไปยังต่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าอีกด้วย¹⁹⁰

ทั้งนี้ในกฎหมายว่าด้วยความช่วยเหลือด้านการปรับตัวทางการค้า นอกจากจะครอบคลุมเอสเอ็มอีแล้ว ยังครอบคลุมกลุ่มแรงงานอีกด้วย โดยผู้ใช้แรงงานที่ถูกให้ออกจากงานหรือปรับลดชั่วโมงการทำงานเหลือน้อยกว่าร้อยละ 70 ของชั่วโมงทำงานเดิมก่อนที่เอฟทีเอจะมีผลบังคับใช้ หรือผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในบริษัทที่ขอรับความช่วยเหลือด้านการปรับตัว สามารถขอรับความช่วยเหลือได้ รูปแบบของความช่วยเหลือจะเป็นไปในลักษณะของการให้ข้อมูลข่าวสารและคำปรึกษาเกี่ยวกับความต้องการแรงงาน นอกจากนี้รัฐบาลยังให้ความช่วยเหลือด้านการเงินระหว่างการทำงานใหม่ รวมทั้งการเข้าฝึกงาน¹⁹¹

3.5 สรุป

จากการที่ได้ทบทวนนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจค.ศ. 1997 เราจะเห็นได้ว่านโยบายการค้าของเกาหลีใต้มีทิศทางที่แตกต่างกันไปสองทิศทาง กล่าวคือในด้านหนึ่งเกาหลีใต้ได้เพิ่มระดับการเปิดเสรีทางการค้าออกไปจากเดิมอย่างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มาจากเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปมุ่งเน้นการทำเอฟทีเอ และในอีกด้านหนึ่งเกาหลีใต้ได้เข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งเพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน และเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะตามมาภายหลังจากการเปิดเสรี

ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มของความเปลี่ยนแปลง และการทดลองแนวนโยบายการค้าใหม่ๆ แม้ว่าความคืบหน้าในเรื่องการผลักดันนโยบายเอฟทีเอจะเป็นไปอย่างล่าช้า และเต็มไปด้วยปัญหา และอุปสรรค แต่ผลของการเปิดเสรีในช่วงนี้ โดยเฉพาะตามข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เริ่ม

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Heo Yoon, "Trade adjustment assistance in Korea", p. 136.

เปิดกว้างและหลอมรวมกับระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น ดังที่ประธานาธิบดีคิม เคยกล่าวอย่างภาคภูมิใจในที่ประชุมผู้นำภาคธุรกิจเอเปค (APEC Business Summit) ในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ว่า “ในรอบสิบเดือนที่รัฐบาลของผมได้เข้ามาบริหารประเทศ ได้ทำการ ปฏิรูปและเปิดตลาด ในระดับที่มากกว่ามากกว่าช่วงเวลาสิบปีก่อนหน้านั้น”¹⁹² (ทำตัวเอียงโดย ผู้วิจัย)

ในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน รัฐบาลเกาหลีได้มุ่งเน้นการเปิดเสรีผ่านการทำ เอฟทีเอ ซึ่งความพยายามในครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเกาหลีได้เปิดเสรีแบบ ครอบคลุมอย่างสมัครใจ ดังจะเห็นได้จากการทำเอฟทีเอกับสหรัฐ และสหภาพยุโรป ซึ่งมี มาตรฐานของการเปิดเสรีผ่านเอฟทีเอในระดับที่สูง และจากการพิจารณารายละเอียดและเนื้อหา ความตกลง พบว่ารัฐบาลเกาหลีได้ได้ยินยอมที่จะเปิดเสรีในหลากหลายด้านที่พยายามหลีกเลี่ยง ที่จะเปิดเสรีมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตร สินค้าสำเร็จรูป (โดยเฉพาะรถยนต์) และ ภาคบริการ ข้อบ่งชี้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการทำเอฟทีเอของเกาหลีได้จะนำมา ซึ่งความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศคือ การที่ข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-สหรัฐ จะส่งผลทำให้ รัฐบาลต้องแก้ไขกฎหมายภายในประเทศถึง 24 ฉบับ¹⁹³

ในอีกด้านหนึ่งเราจะเห็นได้ว่าทั้งรัฐบาลคิม และรัฐบาลโนได้พยายามทำทุก วิถีทางภายใต้ช่องทางของพื้นที่เชิงนโยบายที่มีอยู่ในการแทรกแซงเข้าไปในระบบเศรษฐกิจทั้งเพื่อ เพิ่มขีดความสามารถของประเทศและเพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรี ในส่วนของนโยบายเพื่อ เพิ่มขีดความสามารถของประเทศนั้น จะพบว่าบทบาทของรัฐยังคงมีความสำคัญอยู่ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าบทบาทของรัฐจะยังคงเป็นเช่นเดิมในยุคทศวรรษที่ 1970 ที่รัฐสนับสนุน อุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในแง่ของบทบาทของรัฐจะเป็นลักษณะของ การแทรกแซงที่มุ่งเน้นในด้านอุปทานมากขึ้น บทบาทของรัฐในลักษณะดังกล่าวได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ ทศวรรษที่ 1980 แต่มีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นในช่วงหลังวิกฤต ซึ่งรัฐบาลได้กำหนด วิสัยทัศน์ที่เด่นชัดในการเป็นเศรษฐกิจบนฐานความรู้ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง และเศรษฐกิจ

¹⁹² Kim Dae Jung, “Dark clouds will dissipate: Address at the APEC Business Summit, November 16, 1998”, in Office of the President, Republic of Korea (ed.), *Government of the people: Selected speeches of President Kim Dae Jung* (Seoul: Office of the President, Republic of Korea, 1999). p. 295.

¹⁹³ Committee on Domestic Measures for FTA, *Han-Mi FTA Kwanryon Juyonaeyong Mit Kuknaepowontaechak* (Korea-US FTA: Key Texts and Domestic Measures), (Seoul: Committee on Domestic Measures for FTA), p.vi.

ที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีในสมัยประธานาธิบดีโนมุฮยอน พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายปลีกย่อยต่างๆ เช่นการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา หรือเป้าหมายการเพิ่มจำนวนนักวิจัย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากผ่านแนวนโยบายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเรื่องการวิจัยและพัฒนา การปฏิรูปและพัฒนาระบบการศึกษา การสนับสนุนธุรกิจร่วมลงทุน หรือการริเริ่มความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือที่ตั้งพยายามยกระดับเกาหลีใต้ให้กลายเป็นศูนย์กลางทางการเงิน การขนส่งและอุตสาหกรรมของภูมิภาค สมมติฐานสำคัญของการดำเนินนโยบายเหล่านี้คือความจำเป็นที่จะต้องเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่แล้ว เพื่อรองรับกับอนาคตที่สภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจจะยิ่งทวีความเข้มข้นภายหลังจากการเปิดเสรี เพื่อให้ภาคเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นกลจักรสำคัญสำหรับการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

นอกเหนือจากการแทรกแซงเพื่อเตรียมความพร้อมและเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันแล้ว เราจะเห็นได้ถึงการแทรกแซงในอีกลักษณะหนึ่งที่มีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป นั่นคือ เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดกับภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะภาคการเกษตร กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งกลุ่มแรงงาน การแทรกแซงประเภทนี้ดูจะเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ที่เกาหลีได้รับเอาพันธกรณีของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย และภายหลังจากที่รัฐบาลโนมุฮยอนมีความชัดเจนที่จะดำเนินนโยบายเปิดเสรีอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบเอพีเอ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เพิ่มระดับการแทรกแซงอย่างเห็นได้ชัด

แม้ว่าลักษณะการแทรกแซงเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นแทรกแซงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน หรือเพิ่มลดผลกระทบจากการเปิดเสรี อาจมีผู้โต้แย้งได้ว่าเป็นนโยบายที่สามารถเห็นได้ทั่วไปในประเทศอื่นๆ แต่สิ่งที่ทำให้เกาหลีใต้แตกต่างจากประเทศอื่นๆ คือระดับ และวิธีการแทรกแซงของรัฐบาลที่มากกว่าประเทศอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวอย่างรวดเร็วของงบประมาณการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา และการแทรกแซงภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า หรือวิธีการแทรกแซงที่รัฐบาลกำหนดทิศทางแทบทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการกำหนดภาคอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในอนาคต การกำหนดเป้าหมายที่ทะเยอทะยานทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ (เช่น การตั้งเป้าเพิ่มการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา หรือการเพิ่มธุรกิจร่วมลงทุน เป็นต้น) การทุ่มเทงบประมาณ โครงการ และมาตรการจูงใจให้กับ

เอกชนอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากกรณีการสนับสนุนธุรกิจร่วมลงทุน ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้ว่าเกาหลีใต้จะรับเอาตัวแบบจากสหรัฐฯ แต่การพัฒนาธุรกิจร่วมลงทุนของเกาหลีใต้กลับอยู่ภายใต้การขับเคลื่อนของภาครัฐ ต่างจากในสหรัฐฯ ที่กลไกหลักอยู่ที่ระบบตลาด หรือกรณีมาตรการช่วยเหลือด้านการปรับตัวในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (TAA program) ซึ่งเกาหลีใต้รับเอาตัวแบบมาจากสหรัฐฯ แต่นักวิชาการชาวเกาหลีใต้ ผู้เสนอแนวคิดดังกล่าวในประเทศเกาหลีมองว่ารัฐบาลเกาหลีใต้ได้ปรับเปลี่ยนมาตรการดังกล่าวจนแตกต่างจากตัวแบบดั้งเดิม และกลายเป็นการสร้างนโยบายอุตสาหกรรมขึ้นมาใหม่อีกครั้ง



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้และความชอบเชิงนโยบาย การค้า

4.1 ความนำ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สองกลุ่มผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในบริบทของการศึกษาชั้นนี้ นับเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่มีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางของนโยบายการค้าของประเทศ ในการศึกษาบทบาทของตัวแสดงเหล่านี้ที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ผู้วิจัยจะจัดลำดับการนำเสนอดังต่อไปนี้ ในส่วนถัดมาจะทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ โดยมุ่งเน้นที่บทบาทของประธานาธิบดีเป็นสำคัญ ต่อมาผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นที่มาของความชอบเชิงนโยบายการค้า รวมถึงบทบาทของชนชั้นนำที่อยู่ตรงกลางระหว่างแรงกดดันสองด้าน ทั้งจากภายนอกที่บีบให้เปิดเสรีทางการค้า และจากภายในที่ต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า ในส่วนสุดท้ายผู้วิจัยจะวิเคราะห์การก่อตัวของความชอบเชิงนโยบายที่มีต่อเอฟทีเอ และเป้าประสงค์เชิงนโยบายของเอฟทีเอ

4.2 ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในบริบทของเกาหลีใต้

เป็นที่ทราบกันดีในหมู่นักวิชาการเกาหลีศึกษาว่า ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดีนั้น เป็นตัวแสดงหลักที่อยู่เบื้องหลังพลวัตของความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของเกาหลีใต้ นับตั้งแต่สงครามเกาหลีเป็นต้นมา อย่างไรก็ตามที่ผ่านมายังมีงานที่ศึกษาบทบาทของตัวแสดงเหล่านี้ค่อนข้างน้อย งานชิ้นแรกๆ ที่ศึกษาบทบาทของประธานาธิบดีของเกาหลีใต้คืองานของลีรอย โจนส์ และอิลซาคอง (Leroy Jones and Il Sakong) ในการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในช่วงแรก ทั้งสองชี้ว่าตัวแปรสำคัญเบื้องหลังความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้คือภาวะผู้นำของประธานาธิบดีปักจุงฮี ที่มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และจากความมุ่งมั่นดังกล่าวได้ส่งผลทำให้ข้าราชการ และตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย

ดังกล่าว¹⁹⁴ อิลซางอง ผู้ซึ่งมีพื้นเพเป็นเทคโนโลยีแคเรต ก่อนที่จะถูกทาบทามมาเป็นรัฐมนตรีกำกับดูแลเศรษฐกิจในสมัยประธานาธิบดีชอนดุกฮวานได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็งนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของตัวแบบการพัฒนาที่นำโดยรัฐของเกาหลีได้¹⁹⁵

ในงานของเดียวกันฮาร์มซึ่งดึก และแอล. คริสโตเฟอร์ ไพลิน (Sung-Deuk Hahm and L. Christopher Plein) ชี้ว่าในยุคเผด็จการอำนาจนิยม ประธานาธิบดีเป็นตัวแสดงหลักในการกำหนดทิศทาง ลำดับความสำคัญ และเป้าประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยกรณีที่เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนคือนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ที่ประธานาธิบดีและทำเนียบประธานาธิบดีหรือชองวาเด (*Cheongwadae* หรือ The Blue House) เป็นผู้ผลักดันนโยบาย โดยที่คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นหน่วยงานราชการหลักที่ขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศแทบไม่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการผลักดันแต่อย่างใด¹⁹⁶ ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีปักจงฮงฮึนเองที่ชองวาเดได้พัฒนาความเป็นสถาบัน และได้กลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทที่โดดเด่น และทรงอิทธิพลที่สุดในการเมืองเกาหลีใต้¹⁹⁷ ทั้งนี้บทบาทของชองวาเดในสมัยประธานาธิบดีปักจงฮงฮึนไม่ได้จำกัดเพียงแค่การเป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารจากภายนอกไปสู่ประธานาธิบดี หรือจากประธานาธิบดีไปสู่หน่วยงานอื่นๆ หรือสาธารณชนเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทเป็นผู้ชี้ขาดนโยบาย และเป็นผู้ตัดสินใจสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร นิติบัญญัติ หรือกระทั่งตุลาการ¹⁹⁸

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยในปีค.ศ. 1987 แม้ว่าประธานาธิบดีและชองวาเดจะไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีข้อจำกัดดั้งเดิม หรือสามารถควบคุมกระบวนการนโยบายสาธารณะได้ในระดับเดิม แต่ประธานาธิบดียังคงมีบทบาทนำและอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าตัวแสดงหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ โดยเฉพาะในประเด็นนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นับสำคัญของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยที่มีต่อ

¹⁹⁴ Leroy Jones and Il Sakong, *Government, business and entrepreneurship in economic development: The Korean case* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1980), Chapter 3.

¹⁹⁵ Il Sakong, *Korea in the world economy* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1993), p. 26.

¹⁹⁶ Sung-Deuk Hahm and L. Christopher Plein, "Institution and technological development in Korea: The role of the presidency", *Comparative Politics*, 28:1 (October 1995): 61.

¹⁹⁷ Sung-Deuk Hahm, "The institutional development of The Blue House in the Park Chung Hee Presidency", *Asian Perspective*, 26:2 (2002):

102.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 123.

บทบาทของประธานาธิบดีคือการที่ประธานาธิบดีต้องมุ่งเน้นบทบาทในการเป็นตัวกลาง การประสานงาน และการประนีประนอมความแตกต่างในด้านผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ รวมถึงการสร้างพันธมิตรนโยบาย (policy coalition) เพื่อช่วยในการผลักดันวาระเชิงนโยบายของตนมากขึ้น ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้ฮาห์ม และไพล์น เรียกระบบการเมืองเกาหลีใต้หลังจากเป็นประชาธิปไตยว่า “รัฐยุคหลังการขับเคลื่อนการพัฒนา” (post-developmental state)¹⁹⁹

หลังจากงานของฮาห์มและไพล์น มีงานที่พยายามศึกษาบทบาทในทุกแง่มุมของประธานาธิบดีเกาหลีใต้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่นำไปสู่การสร้างชาติ คิมชุงนัม (Kim Choong Nam) ผู้ซึ่งเคยทำงานในชองวาเดร่วมกับประธานาธิบดีถึงสามคนได้ใช้ประสบการณ์โดยตรงที่มีในการศึกษาลักษณะของภาวะผู้นำที่แตกต่างกันของประธานาธิบดีแต่ละคนที่ส่งผลต่อการสร้างชาติ หรือความมั่นคงของชาติ สวัสดิการทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางการเมืองของเกาหลีใต้ ข้อสรุปสำคัญที่คิมชุงนัมได้จากการศึกษานั้นแตกต่างจากข้อสรุปของโจนส์ และซากอง ที่ชี้ว่าปัจจัยสำคัญของความสำเร็จอยู่ที่ความมุ่งมั่นของผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยคิมชุงนัมชี้ว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายขึ้นกับองค์ประกอบต่างๆ ของภาวะผู้นำไม่ว่าจะเป็นทักษะการบริหาร ทัศนคติ หรือการกำหนดวาระนโยบาย²⁰⁰

คุณูปการสำคัญของงานเหล่านี้คือการที่ชี้ให้เห็นว่าในการทำความเข้าใจเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้ เราไม่สามารถละเลยบทบาทของประธานาธิบดี หากแต่จำเป็นจะต้องวิเคราะห์อย่างจริงจัง เนื่องจากในระบบการเมืองของเกาหลีใต้ ประธานาธิบดียังคงเป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้ว่ายุคของผู้นำเผด็จการทหารจะสิ้นสุดไปแล้ว แต่ประธานาธิบดียังคงเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ไม่อาจละเลยความสำคัญได้

4.3 ความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้

ในการสำรวจความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้นั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สอง ผู้วิจัยจะผสมผสานทั้งวิธีอุปนัย จากการศึกษาสังเกต และการกระทำเชิงนโยบายของตัวแสดงเหล่านี้ และวิธีนรนัยจากฐานทฤษฎีที่มี

¹⁹⁹ Sung Deuk Hahm and L. Christopher Plein, *After development: Transformation of the Korean presidency and bureaucracy* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1997), pp. 23-24.

²⁰⁰ Choong Nam Kim, *The Korean Presidents: Leadership for nation building* (Newark: Eastbridge, 2007), pp. 18-19.

อยู่แล้ว และเพื่อให้เห็นมิติของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในความชอบเชิงนโยบาย ผู้วิจัยจะเริ่มต้นจากการสำรวจความชอบเชิงนโยบายการค้าของเหล่าชนชั้นนำในอดีตโดยสังเขป ก่อนที่จะพิจารณาความชอบเชิงนโยบายที่นำไปสู่การทำเอฟทีเอ ทั้งนี้ในการศึกษาความชอบเชิงนโยบาย ผู้วิจัยจะดำเนินการพร้อมกับการพิจารณาบริบทแวดล้อม ด้วยตระหนักว่าความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำไม่ได้เกิดขึ้นในสภาวะสุญญากาศ หากแต่มีเหตุและปัจจัยแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในสมัยประธานาธิบดีอีซึงมัน ลีรอย โจนส์ และอิลซาคองตั้งข้อสังเกตว่าเนื่องจากเป้าหมายสูงสุดในการปกครองประเทศคือการรวมเกาหลี ดังนั้นประธานาธิบดีอีจ็องทึมเทพลังงานและความสนใจแทบทั้งหมดให้กับประเด็นดังกล่าว โดยประเด็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจจึงกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมา ด้วยเหตุนี้ทำให้การกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอีจ็องไม่ใช้การขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุน หรือการผลิต หากแต่เป็นการแสวงหาประโยชน์จากเงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ให้มากที่สุด²⁰¹ ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้การขยายตัวของการส่งออกเกิดขึ้นได้ยาก ในขณะที่เดียวกันบริษัทเอกชนแทนที่จะให้ความสนใจกับการเพิ่มผลผลิตกลับมุ่งเน้นที่จะแสวงหาประโยชน์จากเงินช่วยเหลือของสหรัฐฯ และการปกป้องคุ้มครองจากรัฐบาล

ในสมัยประธานาธิบดีปักจองฮี ประเด็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดของรัฐบาล โดยปักจองฮีมองว่า “ชัยชนะเหนือคอมมิวนิสต์นั้นเหนือสิ่งอื่นใด ขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการสร้างเศรษฐกิจ”²⁰² ในการนี้รัฐบาลมองว่ากลจักรสำคัญสำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วอยู่ที่การส่งออกด้วยเหตุนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง (ค.ศ. 1962-1966) รัฐบาลจึงมุ่งเน้นการสนับสนุนการส่งออกเป็นหลัก ในปีค.ศ. 1964 รัฐบาลได้ออกยุทธศาสตร์ “ส่งออกมาเป็นอันดับแรก” (Export First strategy) พร้อมทั้งกำหนดวันส่งออกแห่งชาติขึ้นมา เพื่อเฉลิมฉลองที่ประเทศเกาหลีได้สามารถส่งออกได้เกินหนึ่งร้อยล้านเหรียญสหรัฐเป็นครั้งแรก พร้อมทั้งมอบเหรียญรางวัลให้กับเอกชนที่สามารถส่งออกได้เป็นจำนวนมาก พร้อมทั้งเชิดชูเกียรตินักธุรกิจที่สามารถส่งออกได้ตามเป้า หรือเกินกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลได้

201 Jones and Sakong, Op.,cit. p. 42.

202 Park Chung Hee, *The Country, the revolution and I* (Seoul: Hollym, 1970), p. 31. cited in Jones and Sakong, Op.,cit. p. 43.

ตั้งไว้²⁰³ ความมุ่งมั่นของประธานาธิบดีปักที่จะขยายการส่งออกได้ถูกถ่ายทอดลงไปสู่ข้าราชการและนักธุรกิจในทุกๆระดับ สิ่งนี้สังเกตได้จากการที่ประธานาธิบดีปักจะเข้าประชุมการส่งเสริมการส่งออกแทบทุกเดือนเพื่อกระตุ้นให้ทั้งข้าราชการและนักธุรกิจเร่งบรรลุเป้าหมายการส่งออกที่รัฐบาลตั้งไว้

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ภายหลังจากที่อเมริกาประกาศหลักการนิคสันและถอนตัวออกจากเอเชีย ความชอบเชิงนโยบายของประธานาธิบดีปักได้ปรับเปลี่ยนไป โดยได้ผสมผสานการสนับสนุนอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ ควบคู่กับนโยบาย “ส่งออกเป็นอันดับแรก” สาเหตุสำคัญที่ประธานาธิบดีปักสนับสนุนอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะพึ่งตนเองด้านความมั่นคง ซึ่งสะท้อนได้เป็นอย่างดีจากคำกล่าวของประธานาธิบดีปักที่ว่า “เหล็กคือพลังอำนาจของชาติ” (*Ch'ol un kunggyok*)²⁰⁴ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วกระบวนการกำหนดนโยบายการสนับสนุนอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์นั้นเกิดขึ้นภายในช่วงเวลา โดยไม่มีการปรึกษาแม้กระทั่งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ และภายหลังจากการประกาศนโยบายประธานาธิบดีปักได้ทุ่มเทเวลากว่าร้อยละ 30-40 ของเวลาทำงานทั้งหมดให้กับการผลิตต้นนโยบายดังกล่าว²⁰⁵

จากเป้าหมายที่ต้องการขยายการส่งออก และพัฒนาอุตสาหกรรม ได้ส่งผลตามมาต่อความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำในสมัยรัฐบาลปักอย่างมีนัยสำคัญ ชนชั้นนำในสมัยนั้นมีความโน้มเอียงไปในทางการแทรกแซงตลาดเพื่อปกป้องและสนับสนุนอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนทางการค้า การปกป้องด้วยกำแพงภาษี เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันเพื่อขยายตลาดส่งออก รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นความจำเป็นในการเข้าร่วมในกรอบการค้าระดับพหุภาคี โดยคิมชูลซู (Kim Chulsu) อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการค้า ซึ่งว่าในขณะนั้นผู้กำหนดนโยบายของเกาหลีได้ยอมเข้าเป็นสมาชิกเนื่องจากกดดันด้วยสถานะของประเทศกำลังพัฒนาของเกาหลีได้ทำให้ยังคงดำเนินสามารถมาตรการปกป้องตลาดและการแทรกแซงของรัฐอื่นๆได้²⁰⁶

²⁰³ Phillip Wonhyuk Lim, "The evolution of Korea's development paradigm: Old legacies and emerging trends in the post-crisis era", ADB Institute Working Paper No. 21, July 2001, p. 9.

²⁰⁴ Jung-en Woo, *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization* (New York: Columbia University Press, 1991), p. 120.

²⁰⁵ Joseph J. Stern Et al, *Industrialization and the state: The Korean heavy and chemical industry drive* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 1995), p. 17.

²⁰⁶ Kim Chulsu, "Korea", in *The World Trade Organization: Legal, economic and political analysis Vol.III*, eds. Patrick Macrory, Arthur Appleton, and Michael Plummer (New York: Springer, 2005), p. 186.

ความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนแปลงไป หลังจากการอสังกรรมของประธานาธิบดีปาร์ค และการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีชอนดุกฮวาน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สามประธานาธิบดีชอนต้องบริหารประเทศท่ามกลางแรงกดดันให้เปิดตลาดจากภายนอกทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ในขณะที่เดียวกันยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมัน และวิกฤตการณ์ความชอบธรรมทางการเมืองจากการที่ขึ้นสู่อำนาจด้วยการปฏิวัติ ภายใต้บริบทดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีชอนเลือกที่เปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศจาก “การเติบโตเป็นอันดับแรก” (growth first strategy) มาเป็น “เสถียรภาพมาเป็นอันดับแรก” (stability first strategy) โดยตัวแสดงสำคัญที่ขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจในยุคนี้ไม่ใช่ตัวประธานาธิบดี แต่เป็นเทคโนโลยี ผู้จบการศึกษาชั้นสูงด้านเศรษฐศาสตร์จากต่างประเทศ ชุงชุงคิล (Chung Chung-Kil) ได้ตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสมัยประธานาธิบดีชอนแตกต่างจากประธานาธิบดีปาร์คอย่างมาก กล่าวคือประธานาธิบดีปาร์คมักจะรวบอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ตนเอง ในขณะที่ประธานาธิบดีชอน (ซึ่งขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องเศรษฐกิจ) ได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับเทคโนโลยี²⁰⁷

จากการที่เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการกำกับทิศทางเศรษฐกิจ ประกอบกับแรงกดดันให้เปิดตลาดจากภายนอก ทำให้ความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำในช่วงนี้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากไปเป็นการสนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้า และการลดการแทรกแซงเศรษฐกิจ รวมถึงการลดการสนับสนุนภาคการเกษตร อย่างไรก็ตามภายหลังจากการที่รัฐบาลสูญเสียเสียงสนับสนุนจากชนบทในการเลือกตั้งปี.ศ. 1985²⁰⁸ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในซีกรัฐบาลได้กดดันให้รัฐบาลหันกลับไปใช้การสนับสนุนภาคการเกษตรอีกครั้งหนึ่ง ท่ามกลางการต่อต้านอย่างไ้ผลของหน่วยงานราชการที่มีจุดยืนแบบเสรีนิยม ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ กระทรวงการคลัง หรือธนาคารชาติ²⁰⁹ การปรับเปลี่ยนนโยบายในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแรงกดดันทางสังคมที่ส่งผลต่อความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำที่มีมากขึ้น

²⁰⁷ Chung-Kil Chung, "Presidential decision-making and bureaucratic expertise in Korea", in *Democracy in Korea*, Choi Sang-Yong, ed. (Seoul: Korean Political Science Association, 1997). pp. 412-413.

²⁰⁸ แม้ว่าการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 รัฐบาลจะได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละ 35.3 แต่รัฐบาลยังคงกุมเสียงข้างมากในสภา เนื่องจากรัฐสภาเกาหลีใต้ในขณะนั้นใช้ระบบเลือกตั้งควบคู่กับการแต่งตั้ง ซึ่งแน่นอนว่าสมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลมักจะออกเสียงสนับสนุนรัฐบาล

²⁰⁹ Stephan Haggard and Chung-in Moon, "Institutions and economic policy: Theory and a Korean case study", *World Politics*, 42:2 (January 1990), p. 232.

เป็นลำดับผ่านทางสถาบันรัฐที่ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชน นั่นคือรัฐสภา แรงกดดันเหล่านี้จะทวีมากขึ้นโดยเฉพาะภายหลังจากที่เกาหลีใต้ได้เปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1987

ผลจากแรงกดดันทั้งสองด้านทำให้นโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงนี้ขาดความต่อเนื่องและขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมเป็นหลัก ในด้านหนึ่งเมื่อถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีโนมีแนวโน้มที่จะ “ยอมตาม” แรงกดดันให้เปิดตลาด แต่เมื่อต้องเผชิญกับแรงกดดันจากภายใน รัฐบาลได้หันกลับมาใช้มาตรการปกป้องตลาดเพื่อประนีประนอมกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ การดำเนินนโยบายกลับไปกลับมาเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำในเกาหลีใต้ไม่ได้เกิดขึ้นในภาวะสุญญากาศ หากแต่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากบริบททั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในสมัยประธานาธิบดีคิมยงซัม (Kim Young-Sam) แม้ว่ารัฐบาลจะเผชิญแรงกดดันในสองด้านเช่นเดียวกับประธานาธิบดีโน แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลค่อนข้างจะมีความชัดเจนในเรื่อง “เป้าหมาย” เชิงนโยบายที่รัฐบาลต้องการบรรลุ นั่นคือ “การสร้างเกาหลีใหม่” (*Hankuk ch'angjo*) ภายใต้นโยบายสำคัญคือ การผสมผสานเศรษฐกิจเกาหลีใต้เข้ากับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (*internationalization* หรือ *kukjehwa*) ซึ่งต่อมากลายเป็นนโยบายโลกาภิวัตน์ (*segjehwa*) โดยแผนดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวที่สำคัญหกประการได้แก่ การปรับกฎระเบียบให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การเปิดตลาดภายในประเทศเพื่อเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) การเปิดตลาดภาคบริการและภาคเกษตรอย่างค่อยเป็นค่อยไป การมีบทบาทในเชิงรุกในกรอบการค้าพหุภาคี การขยายการลงทุนตรงในเขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ และสหภาพยุโรป และการแสวงหาความเป็นไปได้ในการพัฒนาการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค²¹⁰

ผลของการผลักดันนโยบายโลกาภิวัตน์ของประธานาธิบดีคิม ทำให้เกิด “กระแสโลกาภิวัตน์” (*globalization fever*) ขึ้นในเกาหลีใต้ โดยโลกาภิวัตน์นี้ได้กลายเป็นที่ถกเถียงในวงกว้างในหมู่ผู้กำหนดนโยบาย นักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ และสื่อมวลชน²¹¹ มุนซุงอินได้ตั้ง

²¹⁰ Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), *Shifting towards the new economy: Korea's Five Year Economic Plan, 1993-1997* (Seoul: KIEP, 1993).

²¹¹ Samuel Kim, "Nationalism and globalization in South Korea's foreign policy", *New Asia*, 14:3 (Autumn 2007): 16.

ข้อสังเกตว่ากระแสโลกาภิวัตน์ได้กลายเป็น “อุดมการณ์นำ” ในเกาหลีใต้ในช่วงเวลานั้น และทำให้คนเกาหลีใต้เริ่มที่จะยอมรับในการเปิดเสรีทางการค้า การลดทอนกฎระเบียบมากขึ้น²¹² บทพิสูจน์สำคัญของความหนักแน่นในการดำเนินนโยบายเปิดเสรีของรัฐบาลคิมเกิดขึ้นในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 อันเป็นช่วงเวลาที่การเจรจาการค้าแก่ตรอบอุรุกวัยกำลังจะได้ข้อสรุป โดยก่อนหน้านี้ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง คิมยองซัมได้ประกาศต่อประชาชนว่า “จะไม่ยอมให้มีการนำข้าวข้าวเข้ามาในเกาหลีใต้ และหากมีการนำเข้ามา เราจะยอมลาออก”²¹³ (ตัวเอียงโดยผู้วิจัย) และเพียงเดือนแรกของการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี เขาต้องเผชิญกับการเคลื่อนไหวของสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Cooperative Federation หรือ *Nonghyup* ในภาษาเกาหลี) ที่รวมตัวกับองค์กรภาคประชาชนอื่นๆ กว่า 194 องค์กรในการดำเนินโครงการ “ล่ารายชื่อประชาชนทั่วประเทศสืบล้านรายชื่อ” เพื่อต่อต้านการเปิดตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งสุดท้ายสามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ถึง 13 ล้านรายชื่อ²¹⁴

ท่ามกลางแรงกดดันดังกล่าว ประธานาธิบดีคิมยองซัมได้ออกรายการโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจเพื่อประกาศถึงความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีภาคการเกษตร โดยเขาได้กล่าวว่า “เราต้องทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะทิ้งแกตต์ แล้วอยู่อย่างโดดเดี่ยวอย่างเด็กกำพร้าของสังคมระหว่างประเทศ เพื่อที่จะปกป้องข้าวของเรา หรือจะยอมรับในระบบแกตต์และก้าวเดินอย่างองอาจบนถนนของโลกาภิวัตน์เพื่ออนาคตที่ดีกว่า”²¹⁵ (ตัวเอียงโดยผู้วิจัย) การยอมเปิดตลาดข้าวไม่ได้ตามมาด้วยการประกาศลาออก ดังที่ประธานาธิบดีคิมเคยประกาศไว้ หากแต่ตามมาด้วยการลาออกของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าแทน²¹⁶ และเพื่อที่จะลดการต่อต้านของกลุ่มเกษตรกร รัฐบาลได้ทุ่มเงินงบประมาณกว่า 42 ล้านล้านวอนเพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า

²¹² Chung-In Moon, “Democratization and globalization as ideological and political foundation of economic policy”, in *Democracy and the Korean economy*, Jongryn Mo and Chung-In Moon, eds, (Stanford: Hoover Institution Press, 1999), p. 11.

²¹³ S. M. Kim, Op.,cit, p. 114.

²¹⁴ Ibid, pp. 109-111.

²¹⁵ Kim Young-Sam, “No choice but to join the world trade web: address on the Uruguay Round of Trade Talks, Dec 9, 1993”, in *Korea’s Quest for Reform and Globalization: Selected Speeches of President Kim Young-Sam*, The Presidential Secretariat, Republic of Korea, ed, (Seoul: The Presidential Secretariat, ROK, 1995), p. 109.

²¹⁶ S.M. Kim, Op.,cit. p. 114.

4.4 การก่อตัวของความชอบเชิงนโยบายที่มีต่อเอฟทีเอ

รัฐบาลคิมแดจุงและจุดเริ่มของความเปลี่ยนแปลง

การก้าวขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีคิมแดจุง ท่ามกลางบรรยากาศของวิกฤตได้ส่งผลทำให้ชนชั้นนำและผู้กำหนดนโยบายในเกาหลีใต้ในช่วงขณะนั้นถูกรวบจำด้วยความต้องการที่จะ “ปฏิรูป” ดังที่คิมซุนฮุก (Kim Sunhyuk) เรียกว่า “โรคการปฏิรูป” (reform syndrome)²¹⁷ สำหรับประธานาธิบดีคิมแดจุงเปรียบเสมือนโอกาสที่หาได้ยากในการ “ทำพฤติกรรมที่ผิดพลาดในอดีตให้ถูกต้อง และวางรากฐานสำหรับความท้าทายใหม่ๆ ในอนาคต”²¹⁸ ด้วยเหตุนี้ภายหลังจากการขึ้นสู่อำนาจ การปฏิรูปโครงสร้างต่างๆ ของเศรษฐกิจการเมืองจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐบาล ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น จุดมุ่งเน้นสำคัญของรัฐบาลคิมอยู่ที่การปฏิรูประบบการลงทุนตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment regime) เพื่อที่จะดึงดูดต่างชาติให้เข้ามาลงทุนตรงในเกาหลีใต้มากขึ้น²¹⁹ จากความสำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการดึงดูดเงินลงทุนตรงจากต่างชาตินี้เอง ทำให้รัฐบาลทุ่มเทความสนใจให้กับนโยบายการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างกฎระเบียบด้านการลงทุนในประเทศ การเจรจาสนธิสัญญาด้านการลงทุนระดับทวิภาคี (Bilateral Investment Treaty: BIT) กับประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐ และญี่ปุ่น ในส่วนของนโยบายการค้าประธานาธิบดีคิม มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับเวทีระดับภูมิภาค นั่นคือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับเวทีอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three) ด้วยเหตุนี้นโยบายการทำเอฟทีเอในช่วงแรกจึงยังไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนักจากประธานาธิบดีคิม

ตัวแสดงสำคัญที่แสดงความสนใจต่อนโยบายเอฟทีเอในช่วงนี้คือสำนักงานรัฐมนตรีการค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาใหม่ภายหลังจากการปรับโครงสร้างระบบราชการ คริสโตเฟอร์ เดนต์ (Christopher Dent) ซึ่งว่าผลของวิกฤตและการปรับโครงสร้างดังกล่าวทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ความเปลี่ยนแปลงในพื้นฐานความรู้และอุดมการณ์” ของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

²¹⁷ S.H. Kim, “Politics of economic recovery in South Korea”, pp. 30-31.

²¹⁸ Kim Dae Jung, “Foreward”, in MOFE, *DJnomics*, p. v.

²¹⁹ ที่ผ่านมามีเกาหลีใต้มีกฎระเบียบที่เปิดกว้างให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศ เนื่องจากมองว่ากลุ่มทุนต่างชาติที่เห็นแก่ตัวและมุ่งหวังที่จะเข้ามาครอบงำ แต่ใช้วิธี “กู้เงิน” จากต่างชาติเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนภายในประเทศ ดังนั้นการเปิดกว้างให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนสำหรับนักวิชาการเกาหลีใต้จึงนับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญอย่างมาก ดู Sook-Jong Lee and Taejoon Han, “The demise of ‘Korea. Inc.’: Paradigm shift in Korea’s developmental state”, *Journal of Contemporary Asia*, 36:3 (2006): 312.

กับการค้าในเกาหลีใต้ จากเดิมที่เป็นแบบพาดพิงนิยามใหม่ และมุ่งเน้นดำเนินนโยบายเชิงรับ กลายมาเป็นแบบเสรีนิยมใหม่ และมุ่งดำเนินนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจแบบเชิงรุก²²⁰ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนจากการที่ OMT เชื่อว่าเกาหลีใต้จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเจรจาการค้าในระดับอื่นๆ แทนที่จะยึดติดอยู่กับกรอบการเจรจาการค้าระดับพหุภาคีเพียงด้านเดียว²²¹ ในเบื้องต้นเอฟทีเอถูกมองว่าเป็นนโยบายที่สามารถตอบสนองเป้าประสงค์ได้หลายประการได้แก่ ประการแรก เอฟทีเอสามารถใช้เป็นเครื่องมือทั้งเพื่อการขยายการส่งออก และดึงดูดเงินลงทุนตรงจากต่างชาติ ประการที่สอง วิกฤตเศรษฐกิจทำให้เกาหลีใต้ต้องทำการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจภายใน และเอฟทีเอถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการ “ผูกมัด” การปฏิรูปประการสุดท้าย เอฟทีเอสามารถช่วยลดต้นทุนการถูกกีดกันอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของ การทำเอฟทีเอในภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก²²²

เหตุการณ์สำคัญสองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสริมแรงให้ชนชั้นนำทางนโยบายใน เกาหลีใต้เล็งเห็นความสำคัญของเอฟทีเอมากขึ้น นั่นคือ ความล้มเหลวในการเจรจาการค้าที่ซีแอตเติล และการทำเอฟทีเอระหว่างญี่ปุ่นและสิงคโปร์ โดยเหตุการณ์แรกได้สร้างความตระหนักให้กับผู้กำหนดนโยบายในเกาหลีใต้เป็นอย่างมากเนื่องจากที่ผ่านมาเกาหลีใต้ปฏิเสธการทำเอฟทีเอมา โดยตลอดเพราะมองว่าผลประโยชน์สำคัญทางการค้าของประเทศคือการผลักดันการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี เหตุการณ์นี้จึงทำให้รัฐบาลเกาหลีใต้เริ่มมองว่าเอฟทีเอสามารถเป็น “สิ่งรับประกัน” การสูญเสียผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากความชะงักงันของกรอบการค้าพหุภาคี ส่วนการทำเอฟทีเอระหว่างญี่ปุ่นกับสิงคโปร์นั้น อีเซ็งจoo (Lee Seungjoo) ตั้งข้อสังเกตว่าเปรียบเสมือนกับเสียงนาฬิกาปลุกที่ทำให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการค้าในเกาหลีใต้ต้องเร่งความพยายามที่จะทำเอฟทีเอให้มากขึ้น²²³ เหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากที่ผ่านมาญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ต่างเป็นผู้สนับสนุนกรอบการค้าพหุภาคี และปฏิเสธที่จะทำเอฟทีเอมาโดยตลอด นัยของการทำเอฟทีเอของญี่ปุ่นคือ เกาหลีใต้จะกลายเป็นประเทศในกลุ่มเดียวกับมองโกเลีย ซึ่งยังไม่เคยทำเอฟทีเอมาก่อน ท่ามกลางการแข่งขันที่จะทำเอฟทีเอทั่วโลก

²²⁰ Christopher M. Dent, *The foreign economic policies of Singapore, South Korea and Taiwan* (Cheltenham: Edward Elgar, 2002), p. 150.

²²¹ Hyun-Seok Yu, “Political institutions and protectionism in Korea: The case of Korea-Chile FTA ratification process”, *Korea Observer*, 37:4 (Winter 2006): 657.

²²² See also Inkyo Cheong, *East Asian economic integration*, pp. 46-47; Chan-Hyun Sohn and Jinna Yoon, “Korea’s FTA Policy: Current Status and Future Prospects”, KIEP Discussion Paper No. 01-01, September 2001, pp. 13-15.

²²³ Interview with Dr. Lee Seungjoo, Associate Professor at the Department of Political Science, Chung-Ang University, July 3, 2008.

หลังจากการลงนามในข้อตกลงเอฟทีเอระหว่างสิงคโปร์และญี่ปุ่นในเดือน มกราคม ค.ศ. 2002 เป็นที่น่าสังเกตว่าท่าทีของชนชั้นนำในเกาหลีใต้เริ่มเปลี่ยนไป โดยเฉพาะท่าทีของประธานาธิบดีและชองวาเด แม้ว่าเกาหลีใต้เริ่มสนใจเอฟทีเอมาตั้งแต่ปีค.ศ. 1998 และเริ่มเจรจาเอฟทีเอกับซีลีในเวลาถัดมา แต่อานเซยอง (Ahn Se young) ตั้งข้อสังเกตว่า นับตั้งแต่เริ่มเจรจาจนถึงกลางปีค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีคิมออกมาพูดต่อสาธารณชนเรื่องเอฟทีเอเพียงสี่ครั้งเท่านั้น และยังไม่เคยออกมาขอความสนับสนุนจากสาธารณชนแม้แต่ครั้งเดียว²²⁴ ผลจากการที่ชองวาเดไม่ค่อยให้ความสนใจในการเจรจาเอฟทีเอทำให้การเจรจาระหว่างซีลีและเกาหลีใต้ต้องหยุดชะงักเป็นเวลากว่าหนึ่งปีครึ่ง เนื่องจากความขัดแย้งภายในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ญี่ปุ่นมีความคืบหน้าในนโยบายเอฟทีเอ ประธานาธิบดีคิมและชองวาเดเริ่มออกมาแสดงบทบาทมากขึ้น โดยได้เร่งรัดให้ OMT เจรจากับซีลีเพื่อกลับสู่โต๊ะเจรจาอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นในเดือนมิถุนายนค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีคิมได้ส่งดร.อีคิโฮ (Lee Kiho) ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจประจำชองวาเด เป็นผู้แทนพิเศษเดินทางไปยังซีลีเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นทางการเมืองของเกาหลีใต้ที่จะหาข้อสรุปในการเจรจา หลังจากนั้นไม่นานทั้งสองฝ่ายสามารถกลับมาเจรจากันอีกครั้ง และได้ข้อสรุปในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 คิมมีฮุย (Kim Mi-Hui) ผู้สื่อข่าวประจำหนังสือพิมพ์โคเรีย เฮอร์ลด์ได้ตั้งข้อสังเกตในเชิงวิพากษ์ต่อวัตถุประสงค์ในการเคลื่อนไหวของประธานาธิบดีคิมว่า “เป็นไปเพื่อต้องการให้คนทั่วไปเห็นว่ารัฐบาลได้สร้างผลงานขึ้นมาอีกชิ้นหนึ่ง”²²⁵

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงในความชอบเชิงนโยบายการค้าที่เกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดีคิมแดงนั้น เกิดมาจากปัจจัยหลายประการ ในเบื้องต้นที่สุดบรรยากาศของวิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในเชิงความคิดของชนชั้นนำเกาหลีใต้ และทำให้อาจจะเป็นครั้งแรกที่เกาหลีใต้คิดที่จะเปิดเสรีอย่างสมัครใจด้วยตนเอง จากเดิมที่การเปิดเสรีมักเกิดจากแรงกดดันจากภายนอก อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าปัจจัยภายนอกจะไม่ได้ส่งผลต่อความชอบเชิงนโยบายการค้าของชนชั้นนำ ในทางกลับกัน ปัจจัยภายนอกนับเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่เป็นตัวเร่งให้ชนชั้นนำเพิ่มความพยายามในการผลักดันนโยบายเอฟทีเอมากขึ้น นอกจากนี้ปัจจัยดังที่กล่าวไปแล้ว เราจะเห็นได้ว่าปัจจัยภายในโดยเฉพาะบทบาทของผู้นำทาง

224

Se Young Ahn, "Dealing with domestic conflicts in FTA negotiations: Lessons from the Korea-Chile FTA and NAFTA", in Broadening the horizon for pacific economic cooperation: Korean perspectives, Korean National Committee for Pacific Economic Cooperation (KOPEC), ed. (Seoul: KOPEC, 2007), p. 55.

225

Kim Ki-Hui, "Government under attack for poor preparation in FTA talks", *The Korea Herald*, October 24, 2002.

การเมือง รวมทั้งโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายภายในประเทศมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จ และความเข้าใจในการผลักดันความชอบเชิงนโยบาย

รัฐบาลในมูฮยอน และการเดินหน้าผลักดันนโยบายเอฟทีเอ

ประธานาธิบดีโนมูฮยอน ชะการเลือกตั้งท่ามกลางความสงสัยและเคลือบแคลงนานปีการ ทั้งจากภูมิหลัง และแนวนโยบาย ในเบื้องต้น ฝ่ายอนุรักษนิยมในเกาหลีใต้ได้ตั้งข้อสงสัยต่อพื้นเพของการเป็นทนายความด้านสิทธิมนุษยชน อุดมการณ์หัวก้าวหน้า และกลุ่มผู้สนับสนุนของเขาที่มีฐานจาก “คนรุ่น 386” (386 generation หรือ *sam-pal-yuk*)²²⁶ ประธานาธิบดีโนก้าวเข้าสู่ทำเนียบของวาเดด้วยประสบการณ์ทางการบริหารเพียงน้อยนิด อีกทั้งกลุ่มที่ปรึกษาและผู้ช่วยของเขาคือเป็นคนรุ่น 386 แทบทั้งหมดไม่มีประสบการณ์ด้านการบริหาร และในจำนวนนี้มีถึงสิบคนที่เคยมีประสบการณ์ถูกจำคุกในช่วงเรียกร้องประชาธิปไตยมาแล้ว²²⁷ นอกจากนี้เพียงปีแรกของการบริหารประเทศ ความเคลือบแคลงและความไม่เชื่อมั่นในประธานาธิบดีโนได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากอันเนื่องมาจากเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน การชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่างๆ ความขัดแย้งระหว่างชองวาเด และสื่อมวลชน และความตึงเครียดภายในพรรครัฐบาล และระหว่างรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน²²⁸

ในเชิงนโยบาย ประธานาธิบดีโนยังถูกตั้งข้อสงสัยอย่างมากทั้งในประเด็นเรื่องแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในส่วนของแนวนโยบายต่างประเทศนั้น หลายฝ่ายเกรงว่าผลประโยชน์แห่งชาติของเกาหลีใต้จะถูกกระทบจากท่าทีต่อต้านอเมริกาของประธานาธิบดีโน เนื่องจากในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ประธานาธิบดีโนได้ปฏิเสธที่จะเดินทางเยือนสหรัฐฯ และประกาศว่า “แม้ผมจะไม่มีความคิดต่อต้านอเมริกา แต่ผมก็จะไม่มอบน้อมต่อพวกอเมริกันเช่นกัน”²²⁹ ในส่วนของแนวนโยบายเศรษฐกิจ ฝ่ายอนุรักษนิยมในเกาหลีใต้

²²⁶ คนรุ่น 386 หมายถึงนักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยที่อยู่ในช่วงอายุราวสามสิบปี เข้าเรียนมหาวิทยาลัยช่วงทศวรรษที่ 1980 และเกิดในช่วงทศวรรษที่ 1960 คนกลุ่มนี้มักถูกมองว่าเป็นพวกหัวก้าวหน้าอันเนื่องมาจากประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย และต่อสู้กับเผด็จการในช่วงทศวรรษที่ 1980

²²⁷ Hong Yung Lee, “South Korea in 2003: A question of leadership?”, *Asian Survey*, 44:1 (January/February 2004), p. 132.

²²⁸ Ibid, pp. 133-138.

²²⁹ Guy Arrigoni, “Visions of the future US-Korean security relationship”, in *A turning point: Democratic consolidation in the ROK and strategic readjustment in the US-ROK alliance*, Alexandre Mansourov, ed, (Honolulu: The Asia-Pacific Center for Security Studies, 2005), p. 209.

ต่างเคลือบแคลงในท่าทีของประธานาธิบดีโนที่ต่อต้านแจบอล การสนับสนุนสิทธิแรงงาน และการเก็บภาษีคนรวย ในส่วนของนโยบายการค้าและการเปิดตลาดนั้น กลุ่มนักลงทุนจากต่างประเทศเองได้ต่างเชื่อว่าเกาหลีใต้ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีโนจะกลับไปสู่ยุคการปกป้องการค้าอีกครั้ง ความเชื่อดังกล่าวได้รับการตอกย้ำจากการแต่งตั้ง อีชางดง (Lee Chang-Dong) ผู้กำกับภาพยนตร์ และผู้นำการต่อต้านการยกเลิกโควตาการนำเข้าภาพยนตร์จากต่างชาติ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีวัฒนธรรม และการแต่งตั้ง คิมยองจิน (Kim Young-Jin) ผู้มีประวัติการต่อต้านการเปิดตลาดเกษตรให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและป่าไม้²³⁰

ภายหลังจากการดำรงตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี ความเคลือบแคลงสงสัยในตัวประธานาธิบดีโนได้เกิดขึ้นอีกครั้ง แต่ในครั้งนี้นี้เกิดขึ้นในหมู่พวกหัวก้าวหน้า และคนรุ่น 386 ที่เป็นฐานการสนับสนุนทางการเมืองของประธานาธิบดีโน สาเหตุสำคัญที่ทำให้คนกลุ่มนี้สงสัย และเริ่มไม่พอใจในตัวประธานาธิบดีโนเนื่องจาก หลังจากได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีโนเริ่มมีท่าทีที่ขัดกับความคาดหวังของผู้สนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องให้กลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงต่อต้านอเมริกาปรับเปลี่ยนท่าที ทั้งยังประกาศว่า “กองกำลังสหรัฐเป็นสิ่งจำเป็นต่อสันติภาพ และเสถียรภาพของคาบสมุทรเกาหลีในปัจจุบัน” ซึ่งคำประกาศดังกล่าวหลายฝ่ายมองว่าขัดแย้งกับจุดยืนในอดีตของประธานาธิบดีโนที่ต้องการขับดันกองกำลังสหรัฐออกจากเกาหลีใต้ ความประหลาดใจในหมู่ของพวกหัวก้าวหน้าในเกาหลีใต้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลังจากทีประธานาธิบดีโนแสดงท่าทีสนับสนุนการทำสงครามในอิรักของสหรัฐ ทั้งยังตัดสินใจที่จะส่งกองกำลังเกาหลีใต้เข้าร่วมในปฏิบัติการในอิรัก²³¹

ในส่วนของนโยบายเอฟทีเอก็เช่นกัน จากเดิมทีในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งประเด็นเรื่องเอฟทีเอแทบไม่ได้อยู่ในวาระนโยบายที่รัฐบาลต้องการผลักดัน²³² และเป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือเชิงนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์ความริเริ่มด้านความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ

²³⁰ Lee Chang-Sup, "Contrasting approaches toward market opening", *The Korea Times*, June 18, 2003.

²³¹ ประธานาธิบดีโนพยายามชี้แจงจุดยืนทางอุดมการณ์ของเขาว่า “ผมไม่ได้เป็นพวกเสรีนิยมใหม่ ฝ่ายค้านและฝ่ายต่างๆ มักจะเรียกผมว่าฝ่ายซ้าย แต่ผมก็ไม่ใช่ฝ่ายซ้ายเช่นกัน ผมเป็นคนที่ชื่นชมในคุณค่าของความเป็นหัวก้าวหน้า อย่างไรก็ตามผมไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าการบริหารประเทศในทุกวันนี้ควรถูกขับเคลื่อนด้วยกรอบเชิงอุดมการณ์” ดู Roh Moo-Hyun, "Korea's progressives must change: Flexibility and responsibility needed to realize progressive values", In *Participatory Government: Selected Speeches of President Roh Moo-Hyun. Vol. II*, Office of the President, ROK, (Seoul: Office of the President, ROK, 2008), p. 343.

²³² ดร.ชวีวองกี (Choe Wongi) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสถาบันการต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศและกาค้า ถึงกับตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับประธานาธิบดีโนอาจะไม่รู้เลยว่า “เอฟทีเอ” หมายถึงอะไร, Interview, October 23, 2008.

เพื่อสันติภาพและความมั่งคั่ง ที่มีเป้าหมายในการทำให้เกาหลีได้กลายเป็นศูนย์กลาง (hub) ทางธุรกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ พร้อมกับแก้ปัญหาความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี อย่างไรก็ตามภายหลังจากการรอบความริเริ่มไม่ได้รับการตอบสนองในเชิงบวกหรือกระทั่งถูกรับมองด้วยความเคลือบแคลงจากประเทศมหาอำนาจที่อยู่รอบข้าง²³³ และประเด็นเรื่องเอฟทีเอได้กลายเป็นประเด็นสาธารณะหลังจากความล้มเหลวในการได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประธานาธิบดีโนเริ่มให้ความสนใจและความสำคัญกับนโยบายเอฟทีเอมากขึ้น

ในช่วงนี้เองที่เริ่มเห็นความเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีถึงความตั้งใจจริงของประธานาธิบดีโนที่จะผลักดันนโยบายเอฟทีเอ กล่าวคือจากเดิมที่ชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบายมักจะประกอบไปด้วยเหล่านักเคลื่อนไหวทางสังคมจากรุ่น 386 ได้เปลี่ยนมาเป็นเทคโนโลยีคน ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ และสนับสนุนแนวการปฏิรูปเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ โดยการปรับคณะรัฐมนตรีเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 และเดือนมกราคม ค.ศ. 2004 ได้มีการตั้งนายบันคิมูน (Ban Ki-Moon) นักการทูตผู้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และการค้า และตั้งเอาดร.ฮันดุกซู (Han Duck-Soo) เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประสานนโยบายของรัฐบาล (Minister of Government Policy Coordination)²³⁴ และภายหลังจากที่เอฟทีเอเกาหลีได้-ชีลีผ่านความเห็นชอบ ดร.ฮันดุกซู ได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง และดร.คิมฮยอนจง (Kim Hyun-Chong) ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีการค้า ซึ่งทั้งสองคนนี้ต่อมากจะกลายเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีได้ดังที่จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในบทถัดไป

ความเปลี่ยนแปลงในมุมมองของเหล่าชนชั้นนำทางนโยบาย โดยเฉพาะประธานาธิบดีโน เห็นได้ชัดจากคำกล่าวและคำปราศรัยในหลายโอกาสและวาระ ดังเช่นคำปราศรัยของประธานาธิบดีโนในวันชวานาที่ว่า “เราไม่ควรที่จะล่าช้าไปมากกว่านี้ในการให้

²³³ ยู ฮยอนซอก (Yu Hyun-Seok) ยกตัวอย่างกรณีที่จีนรู้สึกไม่ค่อยสบายใจต่อการรอบความริเริ่มดังกล่าว โดยตั้งคำถามถึงการใช้คำว่า “ศูนย์กลาง” (หรือ *joong-sim* ในภาษาเกาหลี) ดู Hyun-Seok Yu, “The role of Korea in East Asian regional economic cooperation”, *East Asia*, 20:4 (December 2003): 93. ภายหลังจากที่ประเทศมหาอำนาจแสดงความเคลือบแคลงต่อความริเริ่มดังกล่าว รัฐบาลเกาหลีได้ปรับเปลี่ยนชื่อการรอบความริเริ่มจากเดิมที่เรียกว่า “การเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ” (Northeast Asian Business Hub) เป็น “การรอบความริเริ่มด้านความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อสันติภาพและความมั่งคั่ง” (Northeast Asian Cooperation Initiative for Peace and Prosperity) ดู Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, op.,cit.

²³⁴ Shim Jae-Yun, “Power shifts from ‘386’ to technocrats”, *The Korea Times*, February 12, 2004.

สัปดาห์นั้นข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลี...การเปิดเสรีเป็นกระแสที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” (ตัวเอียง โดยผู้วิจัย)²³⁵ และคำปราศรัยเนื่องในโอกาสครบรอบ 40 ปีของวันส่งออกแห่งชาติที่ว่า “เกาหลีใต้ กำลังจะโดดเดี่ยวตัวเองในสังคมระหว่างประเทศ...เราต้องสนับสนุนการค้าเพื่อเป็นกลจักรสำคัญ ในการผลักดันให้ระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวของเราเกินกว่าสองหมื่นเหรียญสหรัฐ” (ตัวเอียง โดยผู้วิจัย)²³⁶

จากการสัมภาษณ์ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการและผู้สังเกตการณ์หลายท่าน ต่างให้ความเห็นตรงกันว่าบุคคลสำคัญเบื้องหลังการผลักดันให้รัฐบาลในทำเนียบขาวที่เอ็กซ์ สหรัฐคืออดีตเทคโนโลยีโนแครตสองคนได้แก่ดร.ฮันดุกซู และดร.คิมฮยอนจง ทั้งสองคนนี้พยายามทำให้ ประธานาธิบดีโนเชื่อว่า การเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้²³⁷ หลังจากที่ ประธานาธิบดีตกใจที่จะทำเอฟทีเอกับสหรัฐ กระบวนการทาบตามสหรัฐเกิดขึ้นโดยไม่เปิดเผย ต่อสาธารณะ สาธารณชนเกาหลีใต้ได้รับรู้เป็นครั้งแรกจากการประกาศโดยประธานาธิบดีโนในวันที่ 18 มกราคม ค.ศ. 2006 ในครั้งนั้นนอกจากประกาศว่ารัฐบาลจะเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐแล้ว ประธานาธิบดีโนยังระบุว่า “เราควรจะลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาเพื่ออนาคตที่ดีกว่าของเศรษฐกิจของเรา”

การทำเอฟทีเอกับสหรัฐในสายตาของผู้กำหนดนโยบายเกาหลีใต้ไม่ได้เป็นเพียง ทางเลือกเชิงนโยบายเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของ “ความจำเป็น” หากประมวลจากคำกล่าว และถ้อยแถลงเชิงนโยบายของผู้กำหนดนโยบายของเกาหลีใต้ เราจะเห็นถึงลักษณะการให้เหตุผลของ ประการเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องทำเอฟทีเอกับสหรัฐ ประการแรกและสำคัญที่สุดคือเอฟทีเอ กับสหรัฐนั้นเป็นเหมือนก้าวที่สำคัญที่จะบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาใหม่ของประเทศ นั่นคือ การเป็นประเทศในกลุ่มชั้นนำ (advanced country) ลักษณะของการให้เหตุผลดังกล่าวสามารถ พบได้ในถ้อยแถลงแทบทุกครั้งของประธานาธิบดีโน ตัวอย่างเช่น คำกล่าวของประธานาธิบดีโน เนื่องในโอกาสครบรอบ 61 ปีของขบวนการเรียกร้องอิสรภาพเกาหลีในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 2006 ที่ว่า

²³⁵ Seo-Soo Min, “FTA inevitable: President tells farmers”, *The Korea Times*, November 11, 2003.

²³⁶ Shim-Jae Yun, “Roh vow active pursuit of FTA with Japan, Singapore”, *The Korea Times*, November 28, 2003.

²³⁷ Interview with Dr. Lee Junkyu (Aug 14, 2008), Dr. Choe Wongi (July 25, 2008) and Dr. Yu Hyun-Seok, Professor at the Department of Political Science, Kyung Hee University, June 23, 2008.

“การเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐนับเป็นความท้าทายอีกครั้งของเรา หากปราศจากการเผชิญหน้ากับความท้าทายที่รออยู่เบื้องหน้า เราจะไม่สามารถเปิดประตูสู่ออนาคตที่ดีกว่าได้ เราต้องยกระดับมาตรฐานเชิงคุณภาพการแข่งขัน หากเราต้องการมุ่งไปสู่เส้นทางของการเป็นประเทศชั้นนำ...ที่ผ่านมาเราได้เดินตามตัวแบบการเติบโตแบบญี่ปุ่น แต่เราจำเป็นต้องวางตัวแบบใหม่เพื่อที่จะก้าวพ้นจากญี่ปุ่น ขณะเดียวกันกับการทิ้งห่างจีน และเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เกาหลีควรจะแข่งขันกับสหรัฐ และชนะในตลาดของสหรัฐ โดยเฉพาะในภาคบริการ”²³⁸ (ตัวเอียงโดยผู้วิจัย)

ยูฮยอนซอก²³⁹ ชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงในจุดยืนของประธานาธิบดีโนเกิดจากแรงบันดาลใจที่ได้จากหนังสือที่มีชื่อว่า “เกาหลีบนทางแยก: ประวัติศาสตร์และอนาคตของเอเชียตะวันออก”²⁴⁰ ที่เขียนขึ้นโดยแพคชาน (Bae Ki Chan) ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศของเขตรระของหนังสือเล่มนี้คือการเรียนรู้จากประวัติศาสตร์ยุคโชซอน (Choson) ที่ผลของการยื่นกรานไม่ยอมเปิดประเทศ ต้องทำให้เกาหลีตกเป็นเมืองขึ้นของญี่ปุ่น การตีความประวัติศาสตร์ในลักษณะดังกล่าวทำให้ชนชั้นนำในเกาหลีได้มองว่า “หากเกาหลีเปิดประเทศอาจจะประสบกับความล้มเหลวหรือล้มเหลว แต่ถ้าเกาหลีไม่เปิดประเทศ จะต้องประสบกับความล้มเหลวอย่างแน่นอน” สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของประธานาธิบดีโนที่ว่า “(เราจะ)เปิดตลาดหรือกลับไปสู่การปิดประเทศเหมือนดังเช่นหนึ่งร้อยกว่าปีที่แล้ว” และ “ประวัติศาสตร์ของการเปิดเสรีทางการค้าในอดีตนั้นชัดเจนว่าเป็นประโยชน์ต่อเกาหลี”²⁴¹

ในแง่เอฟทีเอกับสหรัฐจึงชัดเจนว่าไม่ได้มีเป้าหมายเพียงแค่การรักษาตลาดส่งออกเท่านั้น แต่มุ่งหมายที่จะนำเอาแรงกดดันด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นที่สุด จากประเทศที่เป็นตัวแบบทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จ การที่เศรษฐกิจเกาหลีใต้ต้องตกอยู่ภายใต้การแรงกดดันด้านการแข่งขันจะเป็นตัวเร่งให้เกาหลีใต้ต้องพัฒนาตัวเอง และเตรียมความพร้อมที่จะก้าวกระโดดทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งเพื่อจะยกระดับให้กลายเป็นประเทศเศรษฐกิจแถว

²³⁸ Roh Moo-hyun, “Address on the 61st Anniversary of National Liberation, Aug 15, 2006”, in *Participatory government: Vol II*, Office of the President, p. 188.

²³⁹ Interview with Yu Hyun-Seok, June 23, 2008.

²⁴⁰ Bae Ki-Chan, *Korea at the crossroads: The history and future of East Asia*, Translated by Kim Jin, (Seoul: Happy Reading, 2007).

²⁴¹ Roh Moo-Hyun, “State of the Nation Address at the 262nd regular session of the National Assembly (Nov 6, 2006), in *Participatory Government: Vol II*, Office of the President, p. 247.

หน้าของโลก ด้วยเหตุนี้ในสายตาของผู้กำหนดนโยบายเกาหลีใต้ ข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-สหรัฐจึงเปรียบเสมือนกับ “ตัวแบบทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่” หรือที่รัฐมนตรีการค้าสมัยก่อนจงเรียกว่า “โครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น” (invisible infrastructure) เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างพื้นฐานที่มองเห็นดังเช่น โรงงาน สะพาน ฯลฯ ที่เป็นพื้นฐานของการก้าวกระโดดทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในช่วงทศวรรษที่ 1960²⁴²

เหตุผลประการที่สองเบื้องหลังความจำเป็นของการทำเอฟทีเอกับสหรัฐคือ เหตุผลทางการเมืองและยุทธศาสตร์ ดร.อีจุงกู ตั้งข้อสังเกตในแง่ที่ว่า ประธานาธิบดีโนมองว่าเอฟทีเอกับสหรัฐเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐ ซึ่งถึงจุดต่ำสุดในช่วงปีแรกๆ ในการดำรงตำแหน่งของเขา²⁴³ การทำเอฟทีเอกับสหรัฐนอกจากช่วยกระชับความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคงที่ตกต่ำในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งแล้ว ยังช่วยลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างนโยบายที่มีต่อเกาหลีเหนือของสหรัฐและของเกาหลีใต้อีกด้วย เนื่องจากเอฟทีเอกับสหรัฐสะท้อนให้เห็นถึง “การสนับสนุนของสหรัฐในการมีความสัมพันธ์อย่างสันติกับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ”²⁴⁴ ในเชิงภูมิเศรษฐศาสตร์ เอฟทีเอกับสหรัฐช่วยรักษาสมดุลของการที่เศรษฐกิจเกาหลีใต้เริ่มที่จะมีแนวโน้มในการพึ่งพาตลาดจีน ทั้งยังสร้างความได้เปรียบในเชิงการทูตให้กับเกาหลีใต้ ในการทำเอฟทีเอกับจีน ญี่ปุ่น หรือกระทั่งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ²⁴⁵

ในสายตาของผู้ต่อต้านนโยบายการทำเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ ดังเช่น ชุงแทอิน (Jun Tae-In) อดีตที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของประธานาธิบดีโน ซึ่งต่อมากลายเป็นฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดีโน และได้เข้าร่วมกับเครือข่ายพันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ (Korean Alliance against Korea-US FTA: KoA) วัตถุประสงค์หลักที่ประธานาธิบดีโนเร่งทำเอฟทีเอกับสหรัฐคือ ความต้องการที่จะสร้างผลงานที่ยิ่งใหญ่เพื่อเป็นอนุสรณ์ให้เป็นที่จดจำใน

²⁴² Remarks by USTR Rob Portman and Republic of Korea Trade Minister Hyun-Chong Kim on the Launch of US-Korea FTA, Washington D.C. February 2, 2006.

²⁴³ Interview with Dr. Lee Junkyu, the then advisor to Minister of Finance and Economy (Han Duck-Soo and Kwon Okyu), former Korea-US FTA delegation and now the Head of the Americas Team at KIEP and Korea-EU FTA delegation in services negotiation, August 14, 2008.

²⁴⁴ Choi and Schott, 2004, Op.,cit. p. 188.

²⁴⁵ Lee Dong-Hwi, Op.,cit. pp. 9-10.

ฐานะประธานาธิบดี²⁴⁶ ในทำนองเดียวกันแต่ด้วยข้อสังเกตที่ต่างกัน ดร.คิมซุงฮุน (Kim Sunghoon) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและป่าไม้ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง และเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยซังจี (Sangji University) ตั้งข้อสงสัยว่าสาเหตุที่ประธานาธิบดีโนเร่งรีบทำเอฟทีเอกับสหรัฐเนื่องมาจากต้องการได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอนุรักษ์นิยมทั้งในเกาหลีใต้และในสหรัฐ เพื่อให้การจัดประชุมสุดยอดครั้งประวัติศาสตร์กับคิมจองอิล ผู้นำประเทศเกาหลีเหนือเป็นไปอย่างประสบความสำเร็จ²⁴⁷

4.5 สรุปและวิเคราะห์ความชอบเชิงนโยบายการค้า

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเราสามารถตั้งข้อสังเกตได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก ภาวะผู้นำ และความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายนั้นค่อนข้างชัดเจนว่ามีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย โดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะของการกระจายผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และเกี่ยวข้องกับต้นทุนทางการเมืองในระดับที่สูงดังเช่นนโยบายการค้า สิ่งนี้เห็นได้จากการผลักดันการเปิดเสรีการนำเข้าในสมัยประธานาธิบดีชอน และการยอมเปิดเสรีภาคการเกษตรและยอมรับผลการเจรจาการค้าแก่ตรอบอุรุกวัยในสมัยประธานาธิบดีคิมยองซัม ในกรณีของนโยบายเอฟทีเอก็เช่นเดียวกัน ความมุ่งมั่นของประธานาธิบดีโนนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการผลักดันเอฟทีเอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอฟทีเอกับสหรัฐและสหภาพยุโรป ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความอ่อนไหวทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ในการให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์โคเรียเฮรัลด์ ของรัฐมนตรีการค้าคิมฮยอนจง ได้กล่าวถึงบทบาทของประธานาธิบดีโนไว้ว่า “เขา (ประธานาธิบดีโน) มักพูดเสมอว่า เขาจะแบกรับความรับผิดชอบทางการเมืองในทุกด้านที่จะตามมาจากข้อตกลง และกระตุ้นให้เรา (ผู้เจรจาการค้า) ดำเนินการเจรจาเช่นเดียวกับที่พ่อค้าเจรจาทูรกี”²⁴⁸ (ตัวเอียงโดยผู้วิจัย)

บทบาทของประธานาธิบดีโนนับได้ว่าค่อนข้างเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับบทบาทของประธานาธิบดีคิมแดจุง ซึ่งไม่ค่อยแสดงท่าทีผลักดันนโยบายเอฟทีเอมากนัก เนื่องจาก

²⁴⁶ Editorial, “Whither FTA?”, *The Korea Herald*, April 13, 2006.

²⁴⁷ Kim Sunghoon, “Panacea or Pandora box”, *Conference Proceedings of the Seoul-Washington Forum 2007*, Co-hosted by The Sejong Institute and The Brookings Institution, May 14-15 2007, p. 304.

²⁴⁸ Choi He-Suk, “Korea-US FTA (14): Roh’s leadership key to sealing FTA with US”, *The Korea Herald*, April 16, 2007.

ได้ทုံมเทความสนใจให้กับการดึงดูดเงินลงทุนตรงจากต่างชาติ (ที่เขามองว่าเป็นกลจักรสำคัญในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจ) และการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ และส่งผลให้ความคืบหน้าในการผลักดันนโยบายเอพีทีเอเป็นไปอย่างล่าช้า²⁴⁹ ในแง่นี้อาจจะพอสรุปประเด็นได้ว่า ในนโยบายที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองดังเช่นนโยบายการค้า ยิ่งผู้นำทางการเมืองให้ความสนใจ และมุ่งมั่นที่จะผลักดันมากเท่าไร โอกาสของความสำเร็จยิ่งมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามบทบาทของชนชั้นนำและผู้นำทางการเมืองเพียงด้านเดียวไม่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงได้โดยทั้งหมด ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่สอง ชนชั้นนำทางการเมืองนั้นอยู่ภายใต้บริบทเชิงสถาบัน ดังนั้นการจะทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงในนโยบายจึงจำเป็นต้องเข้าใจปฏิสัมพันธ์และการทำงานในเชิงสถาบันด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทถัดมา

ประการที่สอง ดูเหมือนว่านับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีชอนดุกฮวานเป็นต้นมา จะเกิดสิ่งที่เรียกว่า “ความเห็นพ้องในเสรีนิยม” (liberal consensus) ขึ้นมาในหมู่นักกำหนดนโยบายและชนชั้นนำในเกาหลีใต้ ที่มาของความชอบดังกล่าวมีทั้งจากภายในและภายนอก ในส่วนของปัจจัยภายใน ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ที่ต้องพึ่งพาการค้ากับต่างประเทศไม่ว่าจากการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและตลาดส่งออก ทำให้ชนชั้นนำมีแนวโน้มที่จะเล็งเห็นความจำเป็นในการรักษาตลาดส่งออก และนำเข้าไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม ปัจจัยในเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยเชิงภูมิเศรษฐศาสตร์ ที่เกาหลีใต้ถูกห้อมล้อมในด้านหนึ่งด้วยญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองของโลก และอีกด้านหนึ่งด้วยจีน ซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มากที่สุดในโลก ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวหากเกาหลีใต้ไม่รักษาก้าวทางการเติบโตอย่างรวดเร็วเพียงพอ อาจตกอยู่ภายใต้สภาวะที่คิมจองฮุน (Kim Jong-Hoon) หัวหน้าคณะผู้แทนเจรจาเอพีทีเอกับสหรัฐฯ และรัฐมนตรีการค้าคนปัจจุบัน เปรียบเปรยว่าเหมือน “เมล็ดถั่วที่อยู่ระหว่างกึ่งกลางของคิมกะทะจะเปลือก” (nut cracked in the middle)²⁵⁰

ปัจจัยภายในที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ “การเปลี่ยนแปลงในเชิงอุดมการณ์” (ideological shift) ไปสู่เสรีนิยมใหม่ ซึ่งในเบื้องต้นเกิดขึ้นในหมู่เทคโนโลยีที่ได้รับการศึกษาขั้นสูงจากต่างประเทศ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นนับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีชอนเป็นต้นมา เทคโนโลยี

²⁴⁹ Interview with Professor Bark Taeho, Dean of Graduate School of International Studies, Seoul National University, Chairman of Korean Trade Commission and member of Committee on Domestic Countermeasures on FTA, August 11, 2008.

²⁵⁰ Kim Jong-Hoon, “Korea's economic and trade policy and its implications in the region”, Keynote address in the Microsoft Government's Leader Forum, Beijing, April 18, 2007, Assessed from <http://www.mofat.go.kr/index.jsp> (June 20, 2008).

แครอทเหล่านี้เป็นผู้สนับสนุนให้เกาหลีใต้เปิดเสรีการค้าในสมัยประธานาธิบดีชอน สนับสนุนกรอบการค้าพหุภาคีในสมัยประธานาธิบดีโนแทอู และคิมยงซัม และสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายเอพีทีเอ ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง และโนมูฮยอน

บทบาทของเทคโนโลยีแครอทที่สนับสนุนแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ จะค่อนข้างมีความเด่นชัดมากในสมัยประธานาธิบดีโน เนื่องจากสามารถชักนำให้ประธานาธิบดีโน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าก่อนเข้ารับตำแหน่งนั้นเป็นพวกหัวก้าวหน้า สนับสนุนความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีที่ท่าที่ค่อนข้างต่อต้านอเมริกา ให้กลายเป็นผู้สนับสนุนแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่แบบเต็มตัว ดังที่คิมตง (Kim Tong) คอลัมนิสต์ประจำหนังสือพิมพ์โคเรียไทมส์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ประธานาธิบดีโนที่ถูกมองว่าเป็นประธานาธิบดีที่ต่อต้านอเมริกาเมื่อเริ่มต้นบริหารประเทศ กลับกลายเป็นประธานาธิบดีที่สร้างความเข้มแข็งให้กับความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีใต้และอเมริกามากที่สุดจากการทำเอพีทีเอ ในอดีตแม้กระทั่งในสมัยประธานาธิบดีที่ได้ชื่อว่าฝักใฝ่อเมริกา การทำเอพีทีเอกับสหรัฐยังมีความเป็นไปได้แค่ในระดับงานวิจัยเท่านั้น แต่ไม่ใช่ในระดับนโยบาย²⁵¹

นอกเหนือจากการชักนำให้ประธานาธิบดีโนเชื่อมั่นในเอพีทีเอแล้ว เทคโนโลยีแครอทยังมีบทบาทสำคัญในแทบทุกขั้นตอนของนโยบายเอพีทีเอ ไม่ว่าจะเป็นแพ็คเกจที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ และเลขานุการคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีว่าด้วยกรอบความร่วมมือเอเซียตะวันออกเฉียงเหนือ (Presidential Committee on Northeast Asian Initiative) ที่ชักนำให้ประธานาธิบดีโนเห็นความสำคัญของการสร้างความเข้มแข็งในการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐ ดร.คิมฮยอนจง รัฐมนตรีการค้าที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในการทำเอพีทีเอกับสหรัฐ ดร.ฮันดุกซู ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง ที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตำแหน่งประธานคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีว่าด้วยการผลักดันเอพีทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ (Presidential Committee to Facilitate the KORUS FTA) ซึ่งมีบทบาทในการระดมเสียงสนับสนุนและประสานงานกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และตำแหน่งสุดท้ายนั้นคือนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับแต่งตั้งในช่วงเวลาที่เกาหลีใต้กำลังจะได้ข้อสรุปในการเจรจากับสหรัฐ

²⁵¹ Tong Kim, "Irony of Roh Moo-Hyun", *The Korea Times*, February 24, 2008.

จากการที่เทคโนโลยีที่สนับสนุนแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่มีบทบาทสำคัญในแทบทุกขั้นตอนของการทำเอฟทีเอนี้เอง ทำให้ดร.คิมซุงฮุน ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า “เขา (ประธานาธิบดีโน) เอียงหูฟังเฉพาะกับเทคโนโลยีแค่เพียงไม่กี่คนที่ เป็นพวกสนับสนุนอเมริกาแบบเข้ากระดูกดำ และไล่ผู้สนับสนุนของเขาออกไปจากห้อง”²⁵² (ทำตัวเอียงโดยผู้วิจัย) ในทำนองเดียวกัน ดร. โชฮีฮยอน (Cho Hee-Yeon) ผู้อำนวยการสถาบันศึกษาประชาธิปไตยและชนวนการเคลื่อนไหวทางสังคม มหาวิทยาลัยซองกงฮี (SungKonghoe University) และเป็นหนึ่งในแกนนำของพันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ (Korean Alliance Against Korea-US FTA: KoA) ได้วิจารณ์ว่า “นโยบายเอฟทีเอเกิดขึ้นโดยการประชุมอย่างไม่เปิดเผยระหว่างรัฐมนตรีที่เป็นพวกสนับสนุนอเมริกา และเทคโนโลยีที่พยายามชักนำประธานาธิบดีให้เห็นถึงความจำเป็นของเอฟทีเอ จนทำให้ประธานาธิบดีได้ชักนำให้ตัวเองเชื่อตาม และผลักดันนโยบายจนผ่านพ้นอุปสรรคต่างๆ”²⁵³

ในส่วนของปัจจัยภายนอก จะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของประเทศรอบข้าง ในช่วงทศวรรษที่ 1980 อิทธิพลสำคัญจากภายนอกเกิดจากแรงกดดันทางการค้าของสหรัฐฯ และการเผชิญกับการตอบโต้ทางการค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ในช่วงนี้ดูเหมือนว่าแรงกดดันจากภายนอกจะส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้อย่างมาก ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ปัจจัยสำคัญจากภายนอกคือการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งบีบให้เกาหลีใต้จำต้องยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตร ดูเหมือนว่าผู้กำหนดนโยบายเกาหลีใต้ในครั้งนั้นจะไม่มีทางเลือกมากนักนอกจากยอมเปิดเสรีตามผลการเจรจา ล่าสุดแรงกดดันจากความชะงักงันในกรอบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก ได้สร้างความจำเป็นเชิงสถานการณ์ให้กับชนชั้นนำในเกาหลีใต้ได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าไปสู่เอฟทีเออีกครั้ง พัฒนาการเหล่านี้นอกจากแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยภายนอกแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า “ความชอบเชิงนโยบายที่มีต่อการเปิดเสรีทางการค้า” นั้นได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แม้ว่า “ความชอบที่มีต่อทางเลือกเชิงนโยบาย” จะแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงก็ตาม

²⁵² Kim Sunghoon, Op.,cit, p. 304.

²⁵³ Cho Hee-Yeon, “The Korea-US FTA and rush-to neoliberalism”, The Korean Alliance against KORUS FTA Statement, September 6, 2006, Access from <http://nofta.jinbo.net/en/entry/Korea-US-FTA-and-Rush-To-Neoliberalism>. (Sep 18, 2008).

ประการที่สาม การดำเนินนโยบายเอฟทีเอ นั้นจะเห็นได้ว่ามีไว้เพื่อตอบสนอง เป้าประสงค์ที่แตกต่างกัน และไม่จำกัดเฉพาะเป้าหมายในทางการค้าเท่านั้น นโยบายเอฟทีเอ ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุงนั้นมีเป้าหมายในเบื้องต้นที่จะสนับสนุนนโยบายการเปิดเสรี การลงทุนและการดึงดูดเงินลงทุนตรงจากต่างชาติ และเพื่อลดความสูญเสียจากการถูกกีดกันทาง การค้า (cost of exclusion) จากการขยายตัวของเอฟทีเอทั่วโลก รวมถึงการสนับสนุนความริเริ่ม ในระดับภูมิภาคในกรอบของอาเซียนบวกสาม อย่างไรก็ตามเมื่อพบว่าการทำเอฟทีเอส่งผล กระทบทางการเมืองภายในประเทศจากการต่อต้านของกลุ่มเกษตรกร รัฐบาลพยายามที่จะ ประนีประนอมกับกลุ่มต่อต้านให้มากที่สุด ในแง่ของความชอบเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อเอฟทีเอ ดูจะเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางการเมืองภายในประเทศในการลดความ เสี่ยงทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นจากการทำเอฟทีเอ

ตาราง 4.1 ลำดับเป้าหมายเชิงนโยบายเอฟทีเอในช่วงประธานาธิบดีคิมแดจุง

	ระหว่างประเทศ	ภายในประเทศ
การเมือง	3. สนับสนุนความริเริ่มในภูมิภาค (อาเซียนบวกสาม).	(1) ลดต้นทุนทางการเมือง
เศรษฐกิจ	2. ลดความสูญเสียจากการถูกกีดกันทาง การค้า (cost of exclusion)	1. สนับสนุนการลงทุนตรงจาก ต่างประเทศ

ในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน เป้าประสงค์เชิงนโยบายของเอฟทีเอดูจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากเดิมที่เอฟทีเอถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการ “ลดผลกระทบให้น้อยที่สุด” (minimization) ที่อาจเกิดจากความสูญเสียจากการขยายตัวของเอฟทีเอ หรือการชะงักงันของ กรอบการค้าพหุภาคี มุมมองที่มีต่อเอฟทีเอได้เปลี่ยนเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่จะ “เพิ่ม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด” (maximization) นอกจากนี้เอฟทีเอยังไม่ได้ถูกมองว่าเป็น เพียงเครื่องมือที่ตอบสนองผลประโยชน์ทางการค้าแต่เพียงเท่านั้น หากแต่สามารถตอบสนอง เป้าประสงค์เชิงนโยบายที่หลากหลายตั้งแต่การปฏิรูปเศรษฐกิจ ความมั่นคง ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือเป้าหมายด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเอฟทีเอถูก มองว่าเป็นเครื่องมือในการชักนำแรงกดดันด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจจากภายนอกเข้ามาใน

ประเทศ เพื่อช่วยในการยกระดับเศรษฐกิจของประเทศในเข้าสู่มาตรฐานระดับโลก หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เอฟทีเอเป็นเครื่องมือในการ “ทำลายอย่างสร้างสรรค์” (creative destruction) ให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลโนจึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำเอฟทีเอเป็นแบบ “พหุวิถี” และมุ่งเน้นการเปิดเสรีแบบครอบคลุม เพื่อนำพาลังการแข่งขันจากภายนอกเข้ามาสู่ภายในประเทศ และเพื่อให้พาลังการแข่งขันจากภายนอกทำงานอย่าง “สร้างสรรค์” รัฐบาลจึงได้เข้ามาแทรกแซงเพื่อเกื้อหนุนขีดความสามารถในการแข่งขันในภาคเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว

ตาราง 4.2 ลำดับเป้าหมายประสงค์เชิงนโยบายเอฟทีเอในช่วงประธานาธิบดีโนมุสยอน

	ระหว่างประเทศ	ภายในประเทศ
การเมือง	2. สนับสนุนความริเริ่มเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ, แก้ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี และกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐ	3. ลดผลกระทบโดยมาตรการรองรับที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเศรษฐกิจ
เศรษฐกิจ	4. เพื่อรับประกันผลประโยชน์ทางการค้าจากการชะงักงันของกรอบการค้าพหุภาคี	1. การทำลายอย่างสร้างสรรค์โดยการชักนำพาลังการแข่งขันจากภายนอกเข้ามายังภายในโดยใช้นโยบายอุตสาหกรรมเพื่อช่วยในการปรับตัวและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

เป้าหมายที่มีความสำคัญประการที่สองเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ ในเบื้องต้นเอฟทีเอถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายที่จะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ดังที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ความริเริ่มเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเกาหลีได้เข้าสู่การเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ เอฟทีเอถูกมองว่าเป็นตัวกลางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับความเป็นพันธมิตรระหว่างสหรัฐและเกาหลีใต้ ซึ่งถือเป็นเสาหลักของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเกาหลีใต้ เป้าประสงค์ที่มีความสำคัญประการที่สามคือการลดผลกระทบทางการเมืองภายในประเทศ เนื่องจากการเปิดเสรีแบบครอบคลุม ย่อมจะนำมาซึ่งผลกระทบอย่างครอบคลุมกับทุกกลุ่มเศรษฐกิจภายในประเทศ และจะส่งผลกระทบต่อการ

สนับสนุนทางการเมืองตามมา ด้วยเหตุนี้ ชนชั้นนำทางการเมืองของเกาหลีใต้จึงให้ความสำคัญกับการแสวงหามาตรการลดผลกระทบที่จะครอบคลุมทุกกลุ่มภายในประเทศไม่ว่าเป็นกลุ่มเกษตร วิชากิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งกลุ่มแรงงาน และเป้าประสงค์ลำดับสุดท้ายคือการลดผลกระทบจากความสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้นจากความชะงักงันในกรอบการค้าพหุภาคี



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ และกระบวนการกำหนดนโยบายการค้า

5.1 ความนำ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ พร้อมทั้งอิทธิพลของโครงสร้างดังกล่าวที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการค้า ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการค้า โดยจะจำแนกโครงสร้างเชิงสถาบันออกเป็นสองส่วนดังที่กล่าวไว้ในบทที่สอง กล่าวคือ โครงสร้างการกำหนดนโยบาย และโครงสร้างการปกครอง ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับทั้งมิติของสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่นเดียวกับพลวัตและพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ โดยผู้วิจัยจะยกกรณีการตัดสินใจเบื้องหลังความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าที่สำคัญในอดีต อาทิ การตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกแกตต์ และการตัดสินใจรับเอาพันธกรณีของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยมาเป็นตัวอย่างเพื่อให้เห็นลักษณะการทำงานของโครงสร้างเชิงสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ และเป็นฐานในการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องการกรณีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าไปสู่การทำเอฟทีเอในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ หลังจากการวิเคราะห์การทำงานของโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว ในช่วงท้ายผู้วิจัยจะกล่าวถึงสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันในช่วงเวลาที่เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าไปสู่เอฟทีเอ

5.2 โครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายการค้าของเกาหลีใต้

ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.1 ในบทที่สอง โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาสามารถจำแนกได้เป็นสองโครงสร้างได้แก่โครงสร้างการกำหนดนโยบาย และโครงสร้างการปกครอง โดยตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลางและมีความเกี่ยวข้องกับทั้งสองโครงสร้างคือฝ่ายบริหาร ดังนั้นในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจาก

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสอง ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นไปที่บทบาทของฝ่ายบริหาร และปฏิสัมพันธ์ที่มีกับตัวแสดงต่างๆ ในทั้งสองโครงสร้าง

โครงสร้างการปกครอง

โครงสร้างการปกครองในเกาหลีใต้ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1987 ซึ่งบังคับใช้ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประกอบไปด้วยสามสถาบันหลัก ได้แก่ นิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร โดยผู้ใช้อำนาจทั้งสามคือรัฐสภา ศาลสูงสุด และประธานาธิบดีตามลำดับ ในทางกฎหมาย และในทางทฤษฎี สถาบันทั้งสามมีสถานะที่เท่าเทียมกัน และมีขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงอาจไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเสมอไป ดังที่จะแสดงให้เห็นต่อไป

ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร: จากตรายางสู่สถาบันถ่วงดุล?

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการเป็นประชาธิปไตยในค.ศ. 1987 ในช่วงที่เกาหลีใต้อยู่การปกครองของเผด็จการอำนาจนิยม ฝ่ายบริหารนั้นมีบทบาทครอบงำเหนือฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ในช่วงเวลาดังกล่าวประธานาธิบดีในเกาหลีใต้มีสถานะเสมือน “จักรพรรดิ” (imperial presidency) อำนาจในทุกด้านทั้งการบริหาร นิติบัญญัติ รวมถึงตุลาการล้วนแล้วแต่อยู่ในมือของประธานาธิบดี เห็นได้จากการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อขยายวาระการดำรงตำแหน่งให้ตนเอง (สมัยประธานาธิบดีช็องมันและปักจงฮี) เพื่อให้อำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยุบสภา (ปักจงฮี และชอนคยองวาน) หรือการใช้กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติเป็นเครื่องมือกำจัดศัตรูทางการเมืองเป็นต้น²⁵⁴ จากการใช้อำนาวดังกล่าวทำให้ไม่น่าแปลกใจเลยว่าตลอดเวลากว่า 40 ปีก่อนที่จะเปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตยในปีค.ศ. 1987 พรรครัฐบาลสามารถรักษาเสียงข้างมากในรัฐสภาได้โดยตลอด

กรณีตัวอย่างในนโยบายการค้าที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของประธานาธิบดีที่มีเหนือตัวแสดงอื่นๆ ในโครงสร้างการปกครองคือ การเข้าเป็นสมาชิกแกตตีในปีค.ศ. 1967 ในกรณีนี้ได้

²⁵⁴ ดู Wonkyoo Lee, “Discontinuity of Korean politics and supremacy of administration over politics: Authoritarian rule and importance of President’s will in Korean politics”, *Sahweikwahak Yonku* (Social Science Research Journal) 26 (2000): 13-37.

แสดงให้เห็นถึงบทบาทในลักษณะของ “ตรายาง” ของรัฐสภา กล่าวคือหลังจากที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้รับการยืนยันจากแกตต์ว่าสามารถเข้าเป็นสมาชิกในวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 1967 รัฐบาลใช้เวลาเพียง 4 วันในการผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ในความเป็นจริงแล้วกระบวนการทางรัฐสภาใช้เวลาเพียงสองวันเท่านั้น กล่าวคือหลังจากที่รัฐบาลได้ส่งร่างข้อตกลงแกตต์ไปรัฐสภาในวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1967 ร่างข้อตกลงดังกล่าวถูกส่งต่อไปให้กับที่ประชุมร่วมของ 3 กรรมาธิการได้แก่ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและการคลัง คณะกรรมาธิการการค้า อุตสาหกรรม และการพลังงาน และคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ การพิจารณาของกรรมาธิการทั้งสามใช้เวลาเพียงหนึ่งวันเท่านั้น ก่อนจะผ่านความเห็นชอบแบบเป็นเอกฉันท์ จากนั้นในวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1967 ร่างข้อตกลงแกตต์ถูกส่งไปยังที่ประชุมรัฐสภาก่อนจะผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการโดยแทบไม่มีการถกเถียงหรือตั้งคำถามมากนัก²⁵⁵

ภายหลังจากการเกิดกระแสการปฏิรูปแบบประชาธิปไตยในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้มีความพยายามที่จะลดทอนอำนาจและการครอบงำของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้หนึ่งในเป้าหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1987 คือการยกระดับรัฐสภาให้มีสถานะที่เทียบเท่ากับฝ่ายบริหาร โดยได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้หลากหลายประการที่สำคัญ อาทิ การร่างกฎหมาย การพิจารณางบประมาณของประเทศ และการกำกับตรวจสอบพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร ในแง่ของอำนาจของฝ่ายบริหาร ผลของรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1987 ได้ทำให้เกิดสิ่งที่อิมฮยอกแบก (Im Hyug-Baeg) เรียกว่า “ประธานาธิบดีจักรพรรดิที่อ่อนแอ” (imperial but weak presidency) โดยข้อกำหนดที่ส่งผลต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวดังกล่าวคือมาตรา 67 และ 70 ที่ระบุให้ประธานาธิบดีมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวเป็นเวลาห้าปี

นัยของข้อกำหนดดังกล่าวคือการเลือกตั้งประธานาธิบดีเปรียบเสมือนกัน “การแข่งขันเพื่อให้ได้อำนาจเด็ดขาด” (*daekwonkyungjang*) ซึ่งผู้ชนะการเลือกตั้งจะได้ทุกอย่าง ขณะที่ผู้แพ้จะไม่ได้อะไรเลย²⁵⁶ เดวิด สไตน์เบิร์ก และชินมย็อง (David Steinberg and Shin Myung) ได้ตั้งข้อสังเกตในทำนองเดียวกันว่าหลังจากชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีเกาหลีใต้จะมี

²⁵⁵ ดูรายละเอียดการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์ได้ใน Kim Chulsu, Op., cit. pp. 185-187.

²⁵⁶ Hyug Baeg Im, “Faltering democratic consolidation in South Korea: Democracy at the end of the ‘Three Kims’ era”, *Democratization* 11:5 (December 2004): 190.

อำนาจมากกว่าประธานาธิบดีสหรัฐฯ หรือกระทั่งกษัตริย์เกาหลีในสมัยราชวงศ์โชซอน²⁵⁷ อานจงซี และฮุนของ (Ahn Chung-Si Ahn and Hoon Jaung) ได้เรียกระบบการเมืองเกาหลีได้ว่าเป็นระบบ “ประชาธิปไตยแบบมอบอำนาจ” (delegative democracy) เนื่องจากการที่ประธานาธิบดีชนะการเลือกตั้งเปรียบเสมือนกับประชาชนมอบอำนาจทั้งหมดไว้ที่ตัวประธานาธิบดีเพียงคนเดียว และประธานาธิบดีมักจะ “มีบทบาทเสมือนกับว่าเป็นศูนย์รวมของชาติเพียงหนึ่งเดียวเหนือพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์”²⁵⁸

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ขัดแย้งกันเองในแง่ของอำนาจประธานาธิบดีคือ ในช่วงปลายวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเกาหลีใต้ (นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1987 เป็นต้นมา) มักตกอยู่ใน “สภาวะเป็ดง่อย” (lame-duck phenomena) หรือสภาวะที่ยากที่จะแสวงหาการสนับสนุนจากตัวแสดงต่างๆ ในการผลักดันนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายระยะยาว สาเหตุสำคัญของสภาวะดังกล่าวเนื่องจากข้อกำหนดที่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งสมัยทำให้ตัวแสดงต่างๆ อาจลดการสนับสนุนเพราะตระหนักว่าประธานาธิบดีที่กำลังจะหมดวาระไม่อาจให้คุณให้โทษได้อีกต่อไป นอกจากนี้สภาวะเป็ดง่อยยังอาจเกิดจากการที่พรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งกลางเทอม²⁵⁹ คิมชุงนัม (Kim Choong Nam) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจในวัฏจักรเชิงอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งเริ่มจากหนึ่งหรือสองปีแรกของการเรียนรู้ อีกหนึ่งปีสำหรับการริเริ่มนโยบาย และหากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วงกลางวาระของประธานาธิบดี และพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้ง ช่วงปีที่เหลือจะกลายเป็นช่วงเวลาของ “สภาวะเป็ดง่อย”²⁶⁰

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ในช่วงที่เกาหลีใต้เป็นประชาธิปไตยก็คือ “พรรครัฐบาลเสียงข้างน้อย และฝ่ายค้านเสียงข้างมาก” (yoso yadae) ในทางตรงกันข้ามกันช่วงเผด็จการอำนาจนิยมที่พรรครัฐบาลครองเสียงข้างมากในรัฐสภาโดยตลอด นับตั้งแต่การเลือกตั้งปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา พรรครัฐบาลมักจะไม่สามารถ

²⁵⁷ David Steinberg and Myung Shin, “From Entourage to Ideology? Tensions in South Korean Political Party in Transition”, East-West Center Working Paper Politics, Governance and Security Series No. 9 (August 2005), p. 6.

²⁵⁸ Chung-Si Ahn and Jaung Hoon, “South Korea”, in Ian Marsh, Jean Blondel and Takashi Inoguchi (eds.), *Democracy, governance and economic performance: East and Southeast Asia* (Tokyo: United Nations University Press, 1999), p. 145.

²⁵⁹ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่เท่ากัน กล่าวคือห้าและสี่ปีตามลำดับ ดังนั้นการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ตรงกัน ในบางครั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นในช่วงกลางวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี

²⁶⁰ C.N. Kim, Op.,cit. p. 403.

ครองเสียงข้างมากในสภาได้²⁶¹ แม้ว่าการเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยจะเป็นสิ่งที่พบได้ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และอาจไม่ใช่สิ่งที่เป็นปัญหา แต่ในกรณีของเกาหลีใต้สภาวะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งนำไปสู่ “ทางตันในทางนิติบัญญัติ” (legislative gridlock) ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อฝ่ายบริหารพบกับสถานการณ์ดังกล่าวมักจะใช้ยุทธวิธีต่างๆ ในการ “สร้างเสียงข้างมากในสภา” ไม่ว่าจะเป็นการดึงพรรคฝ่ายค้านมาเป็นพันธมิตร การควมรวบพรรค หรือกระทั่งการใช้วิธีข่มขู่เพื่อดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายตรงข้ามให้เข้าร่วมพรรค

ที่มาของการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัตินั้นมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองของเกาหลีใต้ โมจองกริน (Mo Jongryn) ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ไว้สองประการ ได้แก่ การที่นักการเมืองเกาหลีใต้มักจะไม่ค่อยพยายามแสวงหาเสียงสนับสนุนผ่านทางวิธีการแบบประชาธิปไตย แต่มักจะใช้วิธีการแบบอำนาจนิยมที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ส่งผลร้ายต่อกระบวนการประชาธิปไตย และการที่พลเมืองเกาหลีใต้ยังคงค่อนข้างล่าช้าในการรับเอาค่านิยมแบบประชาธิปไตยไว้เป็นวิถีในการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเชื่อมั่น ขันติธรรม หรือปฏิบัตินิยม²⁶² ในทำนองเดียวกันปักชานวุก ตั้งข้อสังเกตว่าคนเกาหลีใต้ยังไม่สามารถพัฒนาวัฒนธรรมการเมืองที่ยอมรับว่าการแข่งขัน และการเจรจาต่อรองนั้นเป็นวิถีทางแบบประชาธิปไตย²⁶³

นอกจากผลของความเปลี่ยนแปลงไปเป็นประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 จะทำให้บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารจะมีมากขึ้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในประเด็นเรื่องนโยบายการค้า บทบาทของรัฐสภายังมีมากขึ้นอีกด้วย ที่มาของบทบาทที่มีมากขึ้นเกิดจากรัฐธรรมนูญมาตรา 60 วรรคหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ว่า “สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการเป็นพันธมิตร การค้า การเดินเรือ สันติภาพ ภาวะด้านการศึกษา การปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ หรือเกี่ยวพันกับการจำกัดอธิปไตยจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะมีผลบังคับใช้” โดยกระบวนการให้สัตยาบันของรัฐสภาจะเริ่มจากการส่งร่างสนธิสัญญาจาก

²⁶¹ Uk Heo and Hans Stockton, “The impact of democratic transition on elections and parties in South Korea”, *Party Politics* 11:6 (2005): 682.

²⁶² Jongryn Mo, “Political culture and legislative gridlock: Politics of economic reform in pre-crisis Korea”, *Comparative Political Studies* 34:5 (June 2001): 469.

²⁶³ Chan Wook Park, “The National Assembly in the newly democratized Korean polity”, *The Korean Journal of Policy Studies* 15:1 (2001):

รัฐบาลมายังรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการการการรวมชาติ การต่างประเทศ และการค้ามีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาร่างสนธิสัญญาเป็นลำดับแรกก่อนที่จะส่งให้ที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาให้/ไม่เห็นชอบต่อไป ทั้งนี้ไม่มีข้อกำหนดหรือข้อจำกัดด้านระยะเวลาที่รัฐสภาใช้ในการพิจารณา (ซึ่งตรงกันข้ามกับสภาของเกรตของสหรัฐที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ภายใน 15 วัน) หลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วสนธิสัญญาจะถูกส่งให้ประธานาธิบดีเพื่อลงนาม ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใน 15 วัน และใน 60 วันหลังจากที่ประธานาธิบดีลงนาม สนธิสัญญาดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้²⁶⁴ ทั้งนี้การที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการพิจารณา ข้อตกลงทำให้รัฐสภาสามารถใช้ยุทธวิธีการดึงเรื่องโดยไม่พิจารณาเพื่อต่อรองกับรัฐบาลได้

นอกเหนือจากบทบาทในการรับรองร่างสนธิสัญญาแล้ว รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ยังให้อำนาจรัฐสภาในการตรวจสอบหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายการค้าได้ผ่านกลไกของคณะกรรมการ นอกเหนือจากคณะกรรมการการรวมชาติ การต่างประเทศ และการค้ามีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาร่างสนธิสัญญาการค้าแล้ว คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญอีกคณะหนึ่งคือ คณะกรรมการการเกษตร ป่าไม้ และประมง ซึ่งมักมีบทบาทในการคัดค้าน ทัดทาน หรือผลักดันให้รัฐบาลปกป้องภาคเกษตรหลังจากการเปิดเสรี ตัวอย่างของบทบาทในลักษณะเช่นนี้ของคณะกรรมการการเกษตรฯ คือ ความพยายามในการ “ต่อต้านการเปิดเสรีการนำเข้า” สินค้าเกษตรในช่วงการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย และการผลักดันกองทุนชดเชยและลดผลกระทบในภาคเกษตร

นอกจากคณะกรรมการสามัญทั้งสองคณะที่มีบทบาททั้งโดยตรงและโดยอ้อมแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอาจร้องขอให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญได้อีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของคณะกรรมการพิเศษคือ คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-สหรัฐ ที่ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกำกับกระบวนการเจรจา และเป็นช่องทางการรับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภาโดยตรง ปักชานวุก (Park Chan Wook) ตั้งข้อสังเกตถึงบทบาทของคณะกรรมการว่าเปรียบเสมือน “รัฐสภาย่อขนาด” (mini-legislature) ที่ทำการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างรอบด้าน และอย่างผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะส่งต่อไปยังการประชุมใหญ่²⁶⁵

²⁶⁴ ดูรายละเอียดกระบวนการให้สัตยาบันของรัฐสภาเกาหลีใต้ได้ใน Committee on Domestic Measures for FTA. Op.,cit.

²⁶⁵ Chan Wook Park, "The organization and workings of Committees in the Korean National Assembly", *Pacific Focus*, 11:2 (Fall 1996): 57.

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของสถาบันนิติบัญญัติของเกาหลีใต้ที่ส่งผลต่อนโยบายการค้าโดยตรงคือการที่ระบบการเลือกตั้งของเกาหลีใต้มักให้น้ำหนักกับคะแนนเสียงของคนชนบทมากกว่าคนในเมือง²⁶⁶ แม้ว่าสัดส่วนของผู้มีสิทธิออกเสียงของประชาชนในชนบทจะมีเพียงร้อยละ 11 ของทั้งประเทศ แต่กลับมีสัดส่วนของผู้แทนราษฎรถึงร้อยละ 32 ในรัฐสภา คะแนนเสียงจากเขตเลือกตั้งในชนบทนั้นมีความสำคัญกับแทบทุกพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นหัวก้าวหน้าหรืออนุรักษนิยม โดยในส่วนของพรรคหัวก้าวหน้า (ดังเช่น *Minjudang* หรือ Democratic Party) ที่มีฐานเสียงอยู่ในเขตชอลลา (*Cholla-do*) จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของคะแนนเสียงจากเขตชนบทสูงถึงร้อยละ 69 และในส่วนของพรรคอนุรักษนิยม (ดังเช่น *Hanaradang* หรือ Grand National Party) ที่มีฐานเสียงอยู่ในเขตคยองซาง (*Kyongsang-do*) สัดส่วนของคะแนนเสียงจากชนบทยังสูงถึงร้อยละ 37 (ดูตารางที่ 5.1)

ตาราง 5.1 โครงสร้างการเลือกตั้งจำแนกตามเมือง-ชนบท

	เขตชนบท (%)	เขตเมือง (%)	รวม
รวมทั้งประเทศ	72 (32%)	155 (68%)	227
เขตคยองซาง	24 (37%)	41 (63%)	65
เขตชอลลา	20 (69%)	9 (31%)	29
เขตชุงชอง	14 (58%)	10 (42%)	24

ที่มา: National Statistic Office (2000) cited in Jang, Bo Moon, "The dynamics of opening the market and domestic politics: Korea-Chile Free Trade Agreement case", *Dong-a Shi-a Yonku* (Journal of East Asian Studies) 8 (2004) p. 306.

จากการที่ระบบการเลือกตั้งของเกาหลีใต้ให้น้ำหนักกับคะแนนเสียงจากเขตชนบทมากกว่าเขตเมืองนี้เองที่ทำให้ในประเด็นข้อถกเถียงเรื่องนโยบายการค้า ที่มีประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรเข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐสภาเกาหลีใต้มักมีจุดยืนไปในทางปกป้องทางการค้าอยู่เสมอ ดังที่เห็นได้จากบทบาทของพรรคการเมืองในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย โดยพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Democratic Liberal Party) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศจุดยืนที่เป็นทางการว่าจะไม่ยอมให้มีการนำเข้าสินค้าอาหารหลัก เช่น ข้าว ข้าวบาร์เลย์ เนื้อวัว และ

²⁶⁶ ดู Hyun-Seok Yu, "Political institutions and protectionism in Korea", p. 669.

พริกไทย²⁶⁷ หรือการที่พรรคประชาธิปไตย (Democratic Party) ได้ตั้งเงื่อนไขสี่ประการให้กับประธานาธิบดีคิมยงซัม ในกระบวนการให้ความเห็นชอบกับร่างข้อตกลงมาร์ราเกช (Marrakesh Agreement) ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ได้แก่การเจรจาเงื่อนไขการเปิดตลาดใหม่อีกครั้ง การประกาศว่าการค้าระหว่างเกาหลีเหนือ-ใต้ให้เป็นการค้าภายในประเทศ การผ่านกฎหมายพิเศษในการบังคับใช้ข้อตกลงรอบอุรุกวัย และการจัดมาตรการรองรับเพื่อช่วยเหลือภาคเกษตร²⁶⁸

ในภาพรวมเราจะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้พัฒนาบทบาทของตน จนกลายเป็นหนึ่งในตัวแสดงวีโต้ (veto player) ในกระบวนการนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ จากเดิมที่มีบทบาทเป็นเพียงแค่ตรายางในการรับรองนโยบายของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร

เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนับตั้งแต่เกาหลีใต้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย แม้ว่าในทางทฤษฎี ฝ่ายตุลาการควรจะเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง แต่ในช่วงเผด็จการอำนาจนิยม อำนาจของฝ่ายบริหารได้แทรกซึมลึกเข้าไปถึงฝ่ายตุลาการ ยุนแทคยู (Yoon Dae-Kyu) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าศาลสูงสุดในสมัยประธานาธิบดีปักจงฮี และชอนดუსวาน มักจะพยายามจำกัดบทบาทของตนเอง และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะวินิจฉัยหรือตัดสินไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับความต้องการของฝ่ายบริหาร²⁶⁹ สิ่งนี้เห็นได้จากสัดส่วนคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดที่ตัดสินว่านโยบายหรือการกระทำของรัฐบาลขัดต่อรัฐธรรมนูญในรอบสี่สิบปีก่อนที่จะเป็นประชาธิปไตยนั้นมีจำนวนน้อยมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าฝ่ายตุลาการจะยอมตกลอยใต้น้ำอำนาจของฝ่ายบริหารเสมอไป ดังเช่นภายหลังจากที่ประธานาธิบดีปักจงฮีประกาศภาวะฉุกเฉิน และให้ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุดในทุกด้าน ผู้พิพากษาจำนวนมากได้ประกาศลาออกพร้อมกันเพื่อประท้วงการกระทำของรัฐบาล²⁷⁰

²⁶⁷ S.M. Kim, Op.,cit. pp. 108-109.

²⁶⁸ Kim Chulsu, Op.,cit. pp. 200-201.

²⁶⁹ Dae-Kyu Yoon, "The Constitutional Court system of Korea: The new road for constitutional adjudication", *Journal of Korean Law* 1:2 (2001): 5.

²⁷⁰ C.N. Kim, Op.,cit. p. 131.

จากการที่ศาลสูงของเกาหลีใต้ค่อนข้างจะขาดความเป็นอิสระในช่วงของการปกครองภายใต้เผด็จการอำนาจนิยมนี้เองที่ทำให้หนึ่งในวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1987 คือการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง พร้อมทั้งให้อำนาจในการพิจารณากฎหมายว่ามีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งการตัดสินใจที่จะถอดถอน (impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง (มาตรา 111) ซึ่งในแง่นี้ศาลรัฐธรรมนูญได้พัฒนาจนกลายเป็นสถาบันที่มีสถานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และสามารถถ่วงดุลได้ด้วยอำนาจการวินิจฉัยกฎหมาย และการถอดถอน

หลังจากการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิพลเมือง และรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากสถิติที่ว่าระหว่างปีค.ศ. 1988 ถึง ค.ศ. 2001 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยบรรดาคดีกว่า 825 คดี ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 35 ของคำวินิจฉัยเป็นการตัดสินว่านโยบายหรือกฎระเบียบที่ออกโดยรัฐบาลขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเซนเซอร์ภาพยนตร์ หรือกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ²⁷¹ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มกลายเป็นศูนย์กลางของความสนใจและการถกเถียงในหมู่สาธารณชนในช่วงประธานาธิบดีโนมูฮยอน ซึ่งมีคดีสำคัญด้วยกันสามคดี ได้แก่ คดีที่ศาลปฏิเสธที่จะวินิจฉัยว่าข้อเสนอที่ให้จัดทำประชามติเพื่อวัดเสียงสนับสนุนในตัวประธานาธิบดีนั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คดีการถอดถอนประธานาธิบดีโน ในกรณีที่ประธานาธิบดีโนประพฤติตนไม่เป็นกลางในการเลือกตั้ง ซึ่งศาลตัดสินที่จะไม่ถอดถอนประธานาธิบดี²⁷² และกรณีสุดท้ายคือกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่านโยบายของประธานาธิบดีโนที่จะย้ายเมืองหลวงออกจากกรุงโซลนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการได้ กรณีทั้งสามนี้ แม้ว่าจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก แต่นักวิชาการเกาหลีใต้หลายคนได้ชี้ว่า เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงบทบาทที่เข้มแข็งของศาลในฐานะของผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญ²⁷³ และเป็นสัญญาณที่ดีต่อประชาธิปไตยเกาหลีใต้ว่าได้ก้าวสู่ขั้นตอนของพัฒนาการที่หลักนิติรัฐได้รับการรักษาและปกป้อง²⁷⁴

²⁷¹ D.K. Yoon, Op.,cit. p. 10.

²⁷² ดูรายละเอียดกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีโน และการวิเคราะห์คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญได้ใน Youngjae Lee, "Law, Politics and Impeachment: The Impeachment of Roh Moo-Hyun From a Comparative Constitutional Perspective", New York University Public Law and Legal Theory Working Paper No. 4. 2005.

²⁷³ Hahm Chaihark and Sung Ho Kim, "Constitutionalism on trial in South Korea", *Journal of Democracy* 16:2 (April 2005): 34.

²⁷⁴ Kim Sung-Ho, "The Constitutional soul of Korea's democracy", In *The Korea Herald and Korean Political Science Association (eds.), Political Change in Korea: Insight into Korea Series Vol. 3.* (Seoul: Jimoondang, 2008).

แม้ว่าโดยทั่วไปศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่ได้มีบทบาทโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้า แต่ศาลอาจเข้ามาเกี่ยวข้องได้หากมีการนำนโยบายการค้าหรือสนธิสัญญาให้ศาลวินิจฉัยความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำตัดสินของศาลไม่ว่าจะเป็นไปในทางใดก็ตามย่อมส่งผลกระทบต่อทิศทางนโยบายไม่มากนักน้อย

โครงสร้างการกำหนดนโยบาย²⁷⁵

ในทำนองเดียวกับโครงสร้างการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในโครงสร้างการกำหนดนโยบายนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเป็นพลวัตภายหลังจากที่เกาหลีใต้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นประชาธิปไตย จากเดิมที่ตัวแสดงต่างๆ ค่อนข้างมีความกลมกลืนในแง่ของผลประโยชน์ จนทำให้หลายฝ่ายเปรียบเทียบโครงสร้างการกำหนดนโยบายของเกาหลีใต้ว่าเป็น “บริษัทประเทศเกาหลีใต้” (Korea Inc.)²⁷⁶ มาสู่การแตกตัวของโครงสร้างบริษัทประเทศเกาหลีใต้ และผลประโยชน์ของตัวแสดงต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานต่างๆ ในระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีความขัดแย้งกัน ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงให้โครงสร้างการกำหนดนโยบายนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ในภาพรวมของตัวแสดงทั้งสาม นั่นคือฝ่ายบริหาร ระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ โดยจะจำแนกการวิเคราะห์เป็นสองช่วงคือช่วงแรกที่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในลักษณะของ “บริษัทประเทศเกาหลีใต้” หรือสามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) และในช่วงถัดมาคือช่วงที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเริ่มแตกตัว

การตกผลึกของบริษัทประเทศเกาหลีใต้ภายใต้การชี้นำของรัฐ²⁷⁷

การก่อตัวของโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กภายใต้การชี้นำของรัฐในเกาหลีใต้เริ่มขึ้นในสมัยประธานาธิบดีปักจุงฮี ในความพยายามที่จะสร้างรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ

²⁷⁵ เนื้อหาในส่วนนี้ ส่วนหนึ่งปรับปรุงจาก ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์, “พลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (developmental states): ศึกษากรณีญี่ปุ่นและเกาหลีใต้”, กำลังตีพิมพ์.

²⁷⁶ ดู “Korea, Inc.—Volcano with the lid on”, *Business Week*, August 1, 1977. Cited in Jones and Sakong, Op.,cit. p. 67.

²⁷⁷ สาเหตุที่ผู้วิจัยใช้คำว่า “บริษัทประเทศเกาหลีใต้ภายใต้การชี้นำของรัฐ” (state-led Korea, Inc.) เนื่องมาจากต้องการชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างเกาหลีใต้และญี่ปุ่น ในกรณีของ “บริษัทประเทศญี่ปุ่น” (Japan, Inc.) ที่มีกเป็นต้นแบบในการเปรียบเทียบกับกรณีเกาหลีใต้นั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงค่อนข้างมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน แต่ในกรณีของเกาหลีใต้คือรอย โจนส์ และอิล ซากองตั้งข้อสังเกตว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเกาหลีใต้มีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม โดยประธานาธิบดีมีบทบาทเหนือตัวแสดงอื่นๆ และฝ่ายการเมืองไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเมืองจากนักธุรกิจ ดู Jones and Sakong, Op.,cit. pp. 67-68.

อย่างรวดเร็ว ประธานาธิบดีปักได้วางฐานรากเชิงสถาบันดังต่อไปนี้ ประการแรกการสร้างความเป็นสถาบันให้กับหน่วยงาน และระบบราชการให้เป็นไปตามตัวแบบในอุดมคติของเวเบอร์ กล่าวคือ เป็นสถาบันที่อยู่บนฐานของความเป็นมืออาชีพ ความมีเกียรติ ความมั่นคง และที่สำคัญคือการเป็นอิสระจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ (insulated) โดยในปีค.ศ. 1962 ประธานาธิบดีปักจงฮี้ได้สร้างระบบการสอบเข้าเป็นข้าราชการขึ้นมาครั้งแรก จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว มินซิน เปย (Minxin Pei) ได้ชี้ว่าได้สร้างกระบวนการที่เรียกว่า “การทำให้รัฐบาลมีความเป็นเทคโนโลยี (technocratization of government)”²⁷⁸ นอกจากสร้างความเป็นสถาบันให้กับระบบราชการในภาพรวมแล้ว รัฐบาลปักได้ก่อตั้งหน่วยงานราชการนำขึ้นมา นั่นคือคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจขึ้นมา โดยให้มีสถานะเหนือกว่าหน่วยงานอื่นๆ เสมือนกับอยู่บนยอดสุดของพีระมิดระบบราชการเกาหลีใต้ในด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างในลักษณะดังกล่าว ดังที่วีเว็ก ชิบบอร์ (Vivek Chibber) ตั้งข้อสังเกตไว้ ส่งผลให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบราชการ ซึ่งมีความจำเป็นต่อความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ²⁷⁹

ความพยายามประการที่สองในการสร้างรากฐานเชิงสถาบันให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจคือ ความพยายามในการควบคุมกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้ดำเนินการตามแผนนโยบายของรัฐบาล วิธีการในการควบคุมกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีหลากหลายวิธีแตกต่างกันไปตามประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ ในการควบคุมกลุ่มธุรกิจนั้น รัฐบาลได้ใช้ทั้ง “ไม้อ้อและไม้แข็ง” (carrot and stick) โดยเริ่มจากออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการกับทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ (Law for Dealing with Illicit Wealth Accumulation) โดยได้จับกุมนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมาก ก่อนที่จะปล่อยตัวภายหลังหากผู้ที่ถูกจับกุมยอมร่วมมือกับรัฐบาลไม่ว่าจะโดยการบริจาคเงินโดยสมัครใจหรือยอมทำตามนโยบายรัฐบาล คาร์ล เจ. ฟิลด์ส (Karl J. Fields) ชี้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของปักจงฮี้ได้จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และภาคธุรกิจเอกชนใหม่ โดยที่รัฐบาลเผด็จการได้ตอกย้ำสถานะที่เหนือกว่า พร้อมทั้งยังสามารถบังคับให้กลุ่มธุรกิจพร้อมทั้งข้าราชการให้ร่วมมือกับรัฐบาล²⁸⁰

²⁷⁸ Minxin Pei, “Constructing the political foundations of an economic miracle”, in *Behind East Asia growth: The political and social foundation of prosperity* Henry S. Rowen (ed.), (London: Routledge, 1998), p. 47.

²⁷⁹ Vivek Chibber, “Bureaucratic rationality and the developmental state”, *American Journal of Sociology*107: 4 (January 2002): 977.

²⁸⁰ Karl J. Fields, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), pp. 51-52.

สถานะที่เหนือกว่าของรัฐบาลที่มีต่อกลุ่มธุรกิจยังมีที่มาจากกรณีที่รัฐได้ทำการแปลงธนาคารทั้งหมดให้เป็นของรัฐ รวมถึงการจำกัดมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจในลักษณะต่างๆ ทั้งมาตรการทางภาษี การให้เงินอุดหนุน และการปกป้องทางการค้า ให้กับธุรกิจที่ดำเนินการตามแนวทางของรัฐบาล ในความเป็นจริงแล้วความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจมีลักษณะที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน กล่าวคือสำหรับประธานาธิบดีปัก จุงฮี ขนาดใหญ่ถือเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศ และเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันสำหรับกลุ่มธุรกิจ การสนับสนุนของรัฐมีความจำเป็นอย่างมากในการขยายตัว และทำกำไรในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ตุนเจ็ง ชึง (Tun-Jen Cheng) จึงให้คุณลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและธุรกิจในช่วงนี้ว่า “พันธมิตรดาบและเงินวอน” (the sword-won alliance)²⁸¹ ในขณะที่เดวิด กังมองว่ารัฐและธุรกิจเสมือนตกเป็น “ตัวประกันซึ่งกันและกัน” (mutual hostage) เนื่องจากต่างฝ่ายต่างพึ่งพาซึ่งกันและกัน และหากประสบกับความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็เปรียบเสมือนกับความล้มเหลวของทั้งสองฝ่าย²⁸²

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มเกษตรกรนั้น ประธานาธิบดีปักจุงฮี ได้สถาปนาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มเกษตรกรผ่านทางมาตรการต่างๆ อาทิ การออกกฎหมายสนับสนุนราคาสินค้าเกษตร (Agricultural Product Price Support Law) ภายหลังจากยึดอำนาจเพียงไม่กี่วัน โดยกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐบาลในการซื้อข้าว ค่าประกันเงินกู้กับชาวนา และให้เงินสนับสนุน²⁸³ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้หยั่งรากลึกมากขึ้นจากการดำเนินนโยบาย “ขบวนการหมู่บ้านใหม่” (New Village Movement หรือ *Saemaul undong*) ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เนื้อหาสำคัญของนโยบายดังกล่าวคือการทำรัฐพยายามพัฒนาชนบทอย่างครบวงจรทั้งการตัดถนน ระบบสาธารณสุข โภค หลังคาบ้าน การพัฒนาระบบชลประทาน รวมทั้งการพัฒนาฟาร์มในเชิงพาณิชย์ ในการนี้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณกว่า 2.7 ล้านล้านวอนระหว่างปี

²⁸¹ Tun-Jen Cheng, “Political regimes and development strategies: South Korea and Taiwan”, in *Manufacturing miracles: Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi and Donald Wyman (eds.), (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 158-159.

²⁸² Kang, “Bad loan to good friend”, pp. 191-193.

²⁸³ กฎหมายดังกล่าวเน้นว่าเป็นจุดเปลี่ยนนโยบายเกษตรของเกาหลีได้จากเดิมที่เอื้อประโยชน์กับคนในเมือง (urban bias) ด้วยการกดราคาสินค้าเกษตรให้ต่ำกว่าราคาตลาด เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อคนชนบท (rural bias) โดยชดเชยราคาสินค้าเกษตรให้กับชาวนา ดู Daniel Pinkston, “The evolution of South Korea’s rural institutions: The political economy of export promotion and market protection”, *Journal of East Asian Studies* 7 (2007): 65.

ค.ศ. 1971-1980²⁸⁴ จากลักษณะดังกล่าวทำให้ฮัน ซึงมี (Han Seung-Mi) เรียกขบวนการหมู่บ้านใหม่ว่า “ประชานิยมโดยรัฐ” (state populism)²⁸⁵

เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มเกษตรกรเป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กล่าวคือในขณะที่รัฐให้การสนับสนุนเชิงนโยบายแก่กลุ่มเกษตรกร สิ่งที่รัฐบาลได้เป็นการตอบแทนคือเสียงสนับสนุนจากชนบท จากการทำกลุ่มเกษตรกรในชนบทมักจะสนับสนุนรัฐบาลนี้เองทำให้การเลือกตั้งของเกาหลีใต้ภายใต้เผด็จการอำนาจนิยมจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “ยอชอน ยาโด” (*yochon yado*) หรือการที่พรรครัฐบาลมักจะชนะในเขตเลือกตั้งชนบท แต่มักพ่ายแพ้ในเขตเลือกตั้งในเมือง

อนึ่งรัฐบาลมักจะสร้างกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงภาครัฐเข้ากับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และเป็นตัวกลางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับการควบคุมกลุ่มผลประโยชน์กลไกดังกล่าวนั้นคือการตั้งองค์กร หรือสมาคมที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมา เช่น สมาพันธ์ธุรกิจขนาดย่อมแห่งเกาหลี (Korea Federation of Small Business) ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สมาคมการค้าระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea International Trade Association: KITA) ที่เป็นตัวแทนของธุรกิจส่งออก-นำเข้าของเกาหลี สมาคมอุตสาหกรรมแห่งเกาหลี (Federation of Korean Industries: FKI) ซึ่งเป็นตัวแทนของแอบอล และสมาคมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Cooperative Federation หรือ *Nonghyup* ในภาษาเกาหลี) ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ภาคเกษตรที่ใหญ่ที่สุดในเกาหลี ทั้งนี้องค์กรแทบทุกประเภทมักถูกก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือโดยการริเริ่มของรัฐบาล และในช่วงแรกมักจะอยู่ภายใต้การควบคุม และแทรกแซงของรัฐบาล โดยเฉพาะในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร และประธานขององค์กรซึ่งในหลายกรณีรัฐบาลมักแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนหรือทหารที่เกษียณอายุแล้วให้เข้าไปบริหารองค์กร²⁸⁶

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในเชิงสถาบันแล้ว ตัวแสดงทั้งสามในโครงสร้างการกำหนดนโยบายยังมีความเชื่อมโยงผ่านความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการสาย

²⁸⁴ Su Hwan Lim, "Saemaul Movement and rural development", *Nonghyupsayongu*. (History of Agricultural Research Journal) 6:1 (2007): 138.

²⁸⁵ ดู Seung-Mi Han, "The New Community Movement: Park Chung Hee and the making of state populism in Korea", *Pacific Affairs* 77:1 (Spring 2004): 69-93.

²⁸⁶ Yun Tae Kim, *Capitalist development, the state and big business in Korea*. p. 59.

สัมพันธ์เหล่านี้มีที่มาจากหลายส่วนด้วยกัน ที่สำคัญอาทิ ภูมิภาค โดยครึ่งหนึ่งของผู้ก่อตั้งแจบออล รัฐมนตรี และผู้บริหารระดับสูงนับตั้งแต่สมัยปักจองฮีจนถึงคิมยงซัมมาจากแคว้นคยองซาง มหาวิทยาลัย ที่สำคัญได้แก่มหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล (Seoul National University) มหาวิทยาลัย ยอนเซ (Yonsei University) และมหาวิทยาลัยโคเรีย (Korea University) และสายสัมพันธ์ ประการสุดท้ายนั้นคือการแต่งงาน ซึ่งพบว่าใน 22 ตระกูลผู้ก่อตั้งแจบออลล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยว ดองกันผ่านการแต่งงาน²⁸⁷

ลักษณะของความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมโดยที่ฝ่ายบริหารอยู่เหนือตัวแสดง อื่นๆ เชื้อต่อการควบคุมทิศทางของนโยบายการค้าให้ไปในทางเดียวกัน จากการที่เศรษฐกิจ เกาหลีได้ยังคงอยู่ในสถานะกำลังพัฒนา และกลุ่มเศรษฐกิจในประเทศอยู่ในสถานะที่ขาดขีด ความสามารถในการแข่งขันโดยเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน ส่งผลทำให้ความชอบเชิงนโยบายของ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มเกษตรกร เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้นคือ การแสวงหาการปกป้องและสนับสนุนจากรัฐบาล ประกอบกับบริบทภายนอกที่เอื้ออำนวยและเปิด พื้นที่ให้กับรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายที่เกื้อหนุนกับทุกกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด แม้ว่าจะขัดต่อหลักเสรีนิยมก็ตาม ด้วยเหตุนี้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในนโยบายการค้าจึง เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ

กรณีตัวอย่างสำคัญของนโยบายการค้าในช่วงนี้คือการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์ ใน กระบวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกของแกตต์นั้นเริ่มมาจากการที่ประธานาธิบดีปักจองฮีได้เสนอ ความคิดในที่ประชุมการส่งเสริมการส่งออกประจำเดือนเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1965 และ สั่งการให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมที่จะเข้า เป็นสมาชิกแกตต์ หลังจากนั้นคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง การค้า และกระทรวงการคลังได้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการดังกล่าว ต่อมารัฐบาลเกาหลีใต้ได้แจ้ง ความจำนงที่จะเป็นสมาชิกต่อแกตต์ในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1966²⁸⁸ จะเห็นได้ว่า กระบวนการตัดสินใจดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก โดยมีจุดเริ่มต้นที่ผู้นำฝ่ายบริหาร ภายใต้ โครงสร้างเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงภาครัฐและเอกชนเข้าด้วยกันนั้นคือที่ประชุมการส่งเสริมการ

²⁸⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Yun Tae Kim, "Korean elites: Social networks and power", *Journal of Contemporary Asia*, 37:1, (February 2007). pp. 30-32.

²⁸⁸ Chusu Kim, Op.,cit. pp. 185-186.

ส่งออกประจำเดือน จากนั้นการพิจารณาระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงเกิดขึ้นและใช้เวลาไม่ถึงครึ่งปีในการตัดสินใจก่อนที่ยื่นเรื่องไปที่เกตต์

ทั้งนี้ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศสามารถดำเนินการดังกล่าวได้คือ บริบทภายนอกประเทศที่เอื้ออำนวย ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างโลกเสรีประชาธิปไตยและโลกสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตย เห็นผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงมาเป็นอันดับแรกจึงยินยอมให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ซึ่งเป็นพันธมิตรที่สำคัญของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ขัดกับหลักเสรีนิยม

การแตกตัวของบรรษัทประเทศเกาหลีใต้ภายใต้การชี้นำของรัฐ

โครงสร้างบรรษัทประเทศเกาหลีใต้ที่เคยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้เริ่มที่จะผุพังในช่วงทศวรรษที่ 1980 อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการทั้งจากภายในและภายนอก ในส่วนของปัจจัยภายใน ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วได้สร้างความแตกต่างในความชอบเชิงนโยบายระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งหน่วยงานราชการต่างๆ โดยผลจากการพัฒนาทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของเกาหลีใต้แยกออกเป็นสองส่วนอย่างชัดเจนนั่นคือภาคเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ และภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน และกลุ่มแรกมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเสรีทางการค้า ในขณะที่กลุ่มถัดมายังคงต้องการให้รัฐบาลปกป้องตลาดเช่นเดิม ความแตกต่างในด้านความชอบระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ได้ส่งผลตามมาทำให้หน่วยงานราชการต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีความชอบที่แตกต่างกันไปเช่นกัน และแยกออกเป็นส่วนๆ (fragmentation) มากขึ้น²⁸⁹

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในประเทศคือการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย ที่ส่งผลทำให้พื้นที่เชิงนโยบายได้เปิดกว้างมากขึ้นกับกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งตัวแสดงใหม่ๆ อาทิ องค์กรภาคประชาสังคม ในขณะที่เดียวกันความสามารถในการควบคุมและกำกับทิศทางนโยบายของฝ่ายบริหารเริ่มลดน้อยลงตามลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะ “อุปถัมภ์” ได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่กลุ่ม

²⁸⁹ Doh Chull Shin and Park Chan Wook, “Democratization, economic policymaking, and parliamentary accountability in the Republic of Korea”, Research monograph, UNRISD Project on Economic Policymaking and Parliamentary Accountability, 2002. p. 43.

ผลประโยชน์สามารถเคลื่อนไหวอย่างเป็นอิสระจากรัฐมากยิ่งขึ้น ในส่วนของปัจจัยจากภายนอก ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เกาหลีใต้ต้องเผชิญกับแรงกดดันทางด้านการค้าจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคีจากสหรัฐฯ หรือพหุภาคีจากเวทีแกตต์ แรงกดดันเหล่านี้ได้ กลายเป็นตัวเสริมแรงที่ทำให้ความแตกต่างของความชอบเชิงนโยบายการค้าภายในประเทศ และความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

ในด้านหนึ่งกลุ่มองค์กรธุรกิจ ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ มักมีจุดยืนร่วมกันว่า เกาหลีใต้จำเป็นต้องเปิดเสรีทางการค้า เนื่องจากการปกป้องทางการค้าภายในประเทศจะนำมาซึ่งการตอบโต้จากการค้าจากต่างประเทศ และจะส่งผลร้ายต่อเศรษฐกิจของประเทศที่พึ่งพาการส่งออก สำหรับองค์กรธุรกิจหลักนั้นคือสภาอุตสาหกรรมแห่งเกาหลีถึงกับประกาศในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ว่า "เราจะบริจาคเงินสนับสนุนทางการเมืองเฉพาะกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี" และในช่วงสมัยประธานาธิบดีโนแทอู สภาอุตสาหกรรมแห่งเกาหลีถึงกับประกาศยุติการให้เงินช่วยเหลือทางการเมืองเนื่องจากต้องการประท้วงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ขาดความต่อเนื่อง และมักเปลี่ยนไปมาหลายครั้ง²⁹⁰

ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มเกษตรกรนำโดยโนงฮยอบ หรือสมาคมสหกรณ์การเกษตร แห่งชาติ ได้ร่วมกับกระทรวงเกษตร และประมง รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนอื่นๆ มักออกมาแสดงจุดยืนร่วมกันที่ชัดเจนนั้นคือการยังคงปกป้องตลาดเกษตร ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 หลังจากที่เกาหลีใต้กลายเป็นประชาธิปไตยแล้ว องค์กรหรือสมาคมเกษตรกรที่เคยมีสถานะเป็น "องค์กรกึ่งรัฐ" (para-statal organization) ได้เคลื่อนไหวอย่างเป็นอิสระมากขึ้น และเป็นครั้งแรกที่องค์กรหลักๆ เช่น โนงฮยอบ และสมาคมสหกรณ์ปศุสัตว์แห่งชาติ (National Livestock Cooperative Federation: NLCF) สามารถผลักดันจนนำไปสู่การเลือกประธานองค์กรได้สำเร็จ จากเดิมที่ตำแหน่งประธานและผู้บริหารมักมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ประธานของ NLCF ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกคนแรกได้ประกาศนโยบายขององค์กรในปีค.ศ. 1990 ว่า "จะต่อต้านการเปิดเสรีสินค้าปศุสัตว์" ซึ่งเดวิด สไตน์เบิร์กชี้ว่าเป็นครั้งแรกที่นโยบายขององค์กรเกษตรกรขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาล²⁹¹ นอกเหนือจากที่องค์กรภาคเกษตรกึ่งรัฐพยายามเป็นอิสระจากรัฐบาลแล้ว

²⁹⁰ Yun Tae Kim, "Neoliberalism and the decline of the developmental state", *Journal of Contemporary Asia* 29:4 (1999): 448.

²⁹¹ David Steinberg, "The political economy in microcosm: The Korean National Livestock Cooperative Federation", *Korean Studies* 18 (1994), pp. 165-166.

เกษตรกรจำนวนหนึ่งยังพยายามที่จะตั้งองค์กรของตนเองขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวเราจะเห็นการเกิดขึ้นขององค์กรเกษตรกรต่างๆ จำนวนมาก และบางองค์กรมีแนวทางการเคลื่อนไหวค่อนข้างรุนแรงเช่น สมาคมชาวนาแห่งชาติ (National Association of Farmers: NAF) สมาคมชาวนาคาทอลิก (Catholic Farmers' Association: CFA) และสมาพันธ์ชาวนาแห่งเกาหลี (Korea Farmers' League) เป็นต้น

ที่น่าสนใจคือ เมื่อครั้งที่เกาหลีใต้ถูกกดดันจากสหรัฐฯ ให้เปิดตลาดสินค้าเกษตร และในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยที่มีการนำสินค้าเกษตรมาอยู่ในรายการลดภาษี องค์กรชาวนาเหล่านี้ได้ร่วมกับกลุ่มองค์กรภาคประชาชน ทั้งองค์กรนักศึกษา ผู้บริโภค สมาคมวิชาชีพ ศาสนา และพรรคฝ่ายค้าน ในการเคลื่อนไหวทั่วประเทศ เป็นที่น่าสนใจว่ากลุ่มคนบางกลุ่มที่น่าจะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีเช่นกลุ่มผู้บริโภคและชนชั้นกลางในเมืองกลับเข้าร่วมขบวนการต่อต้านการนำเข้าสินค้าเกษตร สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ คิมซองมิน (Kim Song Min) ตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากชนชั้นกลางในเมืองตระหนักว่าพวกเขามีรากฐานของชาวนาในชนบท อีกทั้งชนชั้นกลางจำนวนมากยังคงมีญาติพี่น้องอยู่ในชนบท²⁹² ในทำนองเดียวกันลอรา เนลสัน (Laura Nelson) นักมานุษยวิทยาชาวอเมริกันได้ให้คำจำกัดความกับปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น “ชาตินิยมของผู้บริโภค” (consumer nationalism) หรือการที่ผู้บริโภคตัดสินใจที่จะซื้อสินค้าโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าความพึงพอใจในด้านราคาแต่เพียงด้านเดียว²⁹³

ท่ามกลางกระแสต่อต้านที่ขยายไปทั่วทุกกลุ่มในเกาหลีใต้นี้เองทำให้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี รวมทั้งผู้กำหนดนโยบายต่างพยายามหลีกเลี่ยงที่จะออกมาแสดงความสนับสนุนให้เปิดตลาดอย่างเต็มที่ เนื่องจากอาจตกเป็นเป้าการโจมตีจากฝ่ายต่อต้านได้ คิมซองมินยกกรณีที่เซจองฮยอน (Chey Jong-Hyon) ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งเกาหลี ที่ได้ออกมากล่าวในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ว่าการเปิดตลาดข้าวเป็นสิ่งที่ไม่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หลังจากนั้นเขาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงองค์กรชาวนา ขณะที่คณะกรรมการการค้าเกษตรแห่งรัฐสภาได้

²⁹² Song Min Kim, *The politics of the two-level game: US-Korea agriculture trade negotiations* (Seoul: Yonsei University Press, 1999), pp.20-

21.

²⁹³

Laura Nelson, *Measured excess: Status, gender and consumer nationalism in South Korea* (New York: Columbia University Press, 2000), p. 25.

ออกมาชู้ที่จะสอบสวน ในวันถัดมารองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งเกาหลี ต้องออกมาแถลง
อย่างเป็นทางการว่าสภาอุตสาหกรรมแห่งเกาหลีต่อต้านการเปิดตลาดข้าว²⁹⁴

ในทำนองเดียวกันเมื่อปักชุกิล (Park Soo-Kihl) เอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ประจำ
กรุงเจนีวา ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ได้ออกมาประกาศในวันที่
23 เมษายน ค.ศ.1991 ว่าการนำเข้าข้าวร้อยละ 3-5 ของการบริโภคภายในประเทศเป็นสิ่งที่ไม่
อาจหลีกเลี่ยงได้ ในวันรุ่งขึ้นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการค้าและ
อุตสาหกรรม คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ และกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง ได้ออกมา
ชี้แจงว่าคำพูดดังกล่าวเป็นความคิดเห็นส่วนตัว ไม่ใช่จุดยืนของรัฐบาล นอกจากนี้กลุ่มชาวนา
และประชาชนทั่วไปได้แสดงความไม่พอใจในคำพูดดังกล่าวและเรียกร้องให้รัฐบาลเปลี่ยนตัว
หัวหน้าคณะเจรจา²⁹⁵

ในภาพรวมเราจะเห็นถึงการแตกตัวของโครงสร้างบรรษัทประเทศเกาหลีใต้
รวมถึงอิทธิพลที่ลดลงของฝ่ายบริหารในการควบคุมระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ รวมถึง
ทิศทางของนโยบายในภาพรวม ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจแบบ “การสั่งการและควบคุม”
ได้ดังเดิม หากแต่ต้องใช้วิธีการใหม่ๆ เช่นการแสวงหาความร่วมมือและการเจรจาต่อรองกับกลุ่ม
ต่างๆ มากขึ้น แนวโน้มที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งในสถานะที่โครงสร้างบรรษัทประเทศเกาหลีใต้ได้
แตกตัวออกคือการเกิดขึ้นของ “สถาบันการกำหนดนโยบายแบบไม่เป็นทางการ” (informal
policy-making institutions) ที่เกิดขึ้นภายนอกกระบวนการกำหนดนโยบายแบบที่เป็นทางการ ดัง
จะเห็นได้จากการรวมกลุ่มของตัวแสดงต่างๆ ทั้งกลุ่มเกษตรกร อาจารย์ นักศึกษา องค์กรศาสนา
องค์กรผู้บริโภค องค์กรพัฒนาสังคม และพรรคการเมืองเพื่อเรียกร้องในประเด็นนโยบาย²⁹⁶
ลักษณะของโครงสร้างการกำหนดนโยบายในยุคที่เกาหลีใต้เป็นประชาธิปไตย สามารถสรุปได้ดังที่
ฮ่ามซึงดึก และอีตองซง (Hahm Sung-Deuk and Lee Dong-Seong) ตั้งข้อสังเกตอย่าง
น่าสนใจว่า “ความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันในยุคประชาธิปไตยได้ส่งผลให้เกิดการแยกออกเป็น

²⁹⁴ Song Min Kim, *The politics of the two-level game*, p. 175.

²⁹⁵ Song Min Kim, “The political economy of rice market liberalization in Korea”, p. 107.

²⁹⁶ Interview with Yu Hyun-Seok, Professor at the Department of Political Science, Kyung Hee University, June 12, 2008.

ส่วนๆ และความขัดแย้งในสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจ และนำไปสู่การแข่งขันกันในหมู่ตัวแสดงทางเศรษฐกิจและสังคม”²⁹⁷

5.3 โครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายเอพีทีเอของเกาหลีใต้

โครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายเอพีทีเอในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง และโนมูฮยอน นั้นมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างจากที่ได้กล่าวไปตอนต้น ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจที่สะท้อนมายังโครงสร้างเชิงสถาบัน และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ และอีกส่วนหนึ่งมาจากความแตกต่างในภาวะผู้นำของประธานาธิบดี ในการพิจารณาโครงสร้างเชิงสถาบันที่แวดล้อมกระบวนการกำหนดนโยบายเอพีทีเอ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นที่ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องจากโครงสร้างในยุคก่อนหน้านี้ และวิเคราะห์ว่าโครงสร้างดังกล่าว “เอื้อ” หรือ “เป็นอุปสรรค” ต่อการผลักดันนโยบายเอพีทีเออย่างไร

โครงสร้างเชิงสถาบันในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง

ตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีคิมแดจุงต้องเผชิญกับความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นและเปราะบางในโครงสร้างการปกครอง แต่สำหรับโครงสร้างการกำหนดนโยบายแล้วนั้น ความสัมพันธ์ค่อนข้างราบรื่นด้วยลักษณะภาวะผู้นำแบบ “ประธานาธิบดีจักรพรรดิ” (imperial presidency) ของเขา ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะค่อนข้างเปราะบางในโครงสร้างการปกครองนั้นมีที่มาจากการเป็นพรรครัฐบาลเสียงข้างน้อยและจำเป็นต้องพึ่งพาพรรคร่วมรัฐบาล ประธานาธิบดีคิมเผชิญกับบททดสอบจากรัฐสภาตั้งแต่เมื่อแรกรับตำแหน่ง เมื่อพรรคฝ่ายค้านที่ครองเสียงข้างมากปฏิเสธที่จะให้การรับรองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เมื่อพบกับบททดสอบดังกล่าว ประธานาธิบดีคิมได้ตอบโต้ด้วยยุทธศาสตร์ทางการเมืองสองประการได้แก่ การแสวงหาการสนับสนุนจากภายนอกสภา นั่นคือองค์กรพัฒนาเอกชน ประการที่สอง การใช้อำนาจรัฐเพื่อบีบให้ฝ่ายค้านยอมทำตามรัฐบาล เช่น การให้สำนักงานอัยการและกรมสรรพากรตรวจสอบการกระทำ

²⁹⁷ Sung-Deuk Hahn and Dong Seong Lee, “Leadership quality and political contexts: Evaluation of the Roh Moo-Hyun Administration in South Korea, 2003-2008”, *Korea Observer* 39:2 (Summer 2008): 186.

ผิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเพื่อปีให้เข้าร่วมกับรัฐบาล ผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถเพิ่มเสียงสนับสนุนได้จากเดิมมีเพียง 121 เสียงเป็น 158 เสียง²⁹⁸

ผลของการใช้วิธีการดังกล่าว แม้ว่าจะสามารถทำให้รัฐบาลบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นด้วยการคุมคะแนนเสียงข้างมากในสภา แต่กลับทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านมีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น เมื่อพรรครัฐบาลไม่สามารถครองเสียงข้างมากในการเลือกตั้งในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 แม้ว่าจะใช้ยุทธวิธีหลายประการในการเรียกคะแนนเสียงก็ตาม (เช่น การประกาศชัยชนะที่มีต่อวิกฤตเศรษฐกิจ การประกาศว่าจะมีการเจรจาระดับสุดยอดเกาหลีเหนือ-ใต้ และการตั้งพรรคการเมืองใหม่เป็นต้น) พรรคฝ่ายค้านเริ่มตอบโต้รัฐบาลอย่างดุเดือดด้วยการขัดขวางร่างกฎหมายของรัฐบาล พร้อมทั้งขุดคุ้ยเรื่องทุจริตที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชุมสุดยอดเกาหลีเหนือ-ใต้ (ด้วยข้อกล่าวหาว่าใช้เงินติดสินบนเกาหลีเหนือให้ยอมประชุม)

การเผชิญหน้ากับรัฐสภาที่พยายามขัดขวางรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการปกครองและผลักดันนโยบายของรัฐบาลอย่างมาก คิมจองวาน (Kim Jong Wan) ตั้งข้อสังเกตว่าหลังจากประธานาธิบดีคิมประสบกับปัญหานานัปการ ได้ส่งผลทำให้เขาพยายามหลีกเลี่ยงที่จะปรากฏตัวต่อสาธารณชนเพื่อผลักดันนโยบาย ต่างกับช่วงสองปีแรกในการดำรงตำแหน่งที่ประธานาธิบดีมีความกระตือรือร้นที่จะปรากฏต่อสาธารณะเพื่อผลักดันประเด็นนโยบาย และเพื่อหาแรงสนับสนุนแนวทางการปฏิรูป²⁹⁹ นอกจากอุปสรรคจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ไบรอัน บริดจ์ส (Brian Bridges) ชี้ว่าของประธานาธิบดีคิมยังพบกับอุปสรรคจากการเป็นรัฐบาลผสมอีกด้วย เนื่องจากจำเป็นต้องยกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้กับพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ในหลายกรณีเกิดปัญหาในการประสานงาน และการทำงานร่วมกัน³⁰⁰

แม้ว่าประธานาธิบดีคิมจะประสบกับความไม่ราบรื่นในการประสานงานกับตัวแสดงอื่นๆ ในโครงสร้างการปกครอง แต่สำหรับโครงสร้างการกำหนดนโยบายแล้ว อาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างเอื้ออำนวยต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากข้อผูกมัดจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และอีกส่วนหนึ่งมาจากมุมมองของประชาชนส่วนมากที่มองว่า

²⁹⁸ C.N. Kim, *The Korean Presidents*, p. 320.

²⁹⁹ J.W. Kim, *Op.,cit.* p. 38.

³⁰⁰ Brian Bridge, *Korea after the crash: The politics of economic recovery* (London: Routledge, 2001). pp. 46-48.

รัฐบาลไม่ได้เป็นสาเหตุของวิกฤต หากแต่เป็นแจบอิลที่ทำธุรกิจโดยขาดความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้วิกฤตเศรษฐกิจจึงไม่ได้นำไปสู่ “การลดความน่าเชื่อถือในรัฐ” (discrediting the state)³⁰¹ ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลในหลากหลายประเทศ แต่กลับเพิ่มบทบาทให้กับรัฐในการเป็นผู้นำแก้วิกฤต

ความพยายามแรกในการผลักดันมาตรการปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลคิม คือการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นในด้านการสร้างความเข้มแข็ง และรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ของวาเด ประธานาธิบดีคิมได้วางบทบาทของตนในฐานะของ “ผู้ประสานงานนโยบายของรัฐ” และได้ตั้งสภาประสานงานนโยบาย (Policy Coordination Council) เป็นกลไกหลัก โดยประธานาธิบดีคิมเข้าร่วมประชุมด้วยแทบทุกสัปดาห์³⁰² นอกเหนือจากกลไกดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้ตั้งคณะที่ปรึกษาและคณะทำงานขึ้นมาหลายคณะภายใต้การกำกับโดยตรงของของวาเด ความพยายามต่อมาของประธานาธิบดีคิมคือการส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในกระบวนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กร ดังเช่น องค์กรประชาชนสมานฉันท์เพื่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (People’s Solidarity for Participatory Democracy: PSPD) มีบทบาทสำคัญในการกำกับกับการปฏิรูปแจบอิล³⁰³ และตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนหลายคนได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือคณะที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลหลายคณะ โดยในปีค.ศ. 2000 มีตัวแทนจากองค์กรเหล่านี้ถึง 257 คนเข้าร่วมในคณะกรรมการคณะต่างๆ ของรัฐบาลถึง 92 คณะ³⁰⁴

ในภาพรวมดุลอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในโครงสร้างการกำหนดนโยบายในสมัยประธานาธิบดีคิม ดูจะเอียงเข้าข้างฝ่ายประธานาธิบดี ระบบราชการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแสดงที่ดูจะสูญเสียอิทธิพลไปอย่างมากคือแจบอิลที่ถูกมองว่าเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจ การปรับสมดุลอำนาจในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างเชื่อต่อการผลักดันนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ ในทางกลับกันภายในโครงสร้างการปกครอง ความไม่ราบรื่นในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ โดยเฉพาะหลังจากที่รัฐบาลไม่

³⁰¹ Sunhyuk Kim, “Politics of economic recovery”, p. 42.

³⁰² Jiho Jang and Doh Chull Shin, “Democratizing economic policymaking in South Korea: Painfully slow progress toward an Executive-Legislative balance of power”, *International Review of Public Administration* 13:1 (May 2008): 62.

³⁰³ Yeonho Lee, “Participatory democracy and chaebol regulation in Korea: State-market relations under the MDP governments, 1997-2003”, *Asia Survey* 45:2 (March/April 2005): 298-9.

³⁰⁴ Kim Pan Suk, “The development of Korean NGOs and governmental assistance to NGOs”, *Korea Journal* 42:2 (Summer 2002): 280-1.

สามารถครองเสียงข้างมากในรัฐสภาได้หลังการเลือกตั้งเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 ได้ส่งผลในทิศทางตรงกันข้ามทำให้ประธานาธิบดีคิมเข้าสู่ “ภาวะเบียดงอย” ที่ไม่อาจแสวงหาการสนับสนุนในการผลักดันนโยบายได้ ผลในทางอ้อมของสภาวะดังกล่าวยังทำให้การปรากฏตัวต่อสาธารณะเพื่อผลักดันนโยบายลดน้อยลงตามลำดับ

โครงสร้างเชิงสถาบันในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน

เมื่อเข้ารับตำแหน่งในทำเนียบของวาเด ประธานาธิบดีโนมูฮยอนต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆภายในโครงสร้างการปกครองที่ยากลำบากมากกว่าในสมัยประธานาธิบดีคิม สาเหตุสำคัญคือการที่ประธานาธิบดีโน ไม่ได้มีฐานเสียงภายในภูมิภาคที่เข้มแข็ง (เนื่องจากพื้นเพของประธานาธิบดีโนเป็นคนพูชาน ซึ่งอยู่ในเขตคยองชาง ในขณะที่ฐานเสียงของพรรคอยู่ในเขตชอลลา) ทั้งยังไม่ได้เป็นหนึ่งในผู้นำพรรค (party boss) ที่สามารถควบคุมคะแนนเสียงภายในพรรคได้ด้วยเหตุนี้นอกจากเผชิญกับแรงกดดันจากพรรคฝ่ายค้านที่กุมเสียงข้างมากแล้ว ยังต้องเผชิญกับความท้าทายภายในพรรค (Millennium Democratic Party: MDP) อีกด้วย³⁰⁵ สัญญาณสำคัญของความท้าทายดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นเมื่อพรรคฝ่ายค้านเสนอกฎหมายให้มีการตั้งอัยการพิเศษสืบสวนกรณีการโอนเงินไปยังเกาหลีเหนือในช่วงอดีตประธานาธิบดีคิมแดจุง ซึ่งพรรครัฐบาลในขณะนั้น (MDP) ซึ่งตั้งขึ้นโดยอดีตประธานาธิบดีคิม เสนอให้ประธานาธิบดีโนใช้สิทธิในการวิโต้กฎหมายดังกล่าวเพื่อปกป้องประธานาธิบดีคิม เมื่อประธานาธิบดีโนปฏิเสธที่จะใช้สิทธิวิโต้ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับพรรครัฐบาลจึงเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น

ด้วยเหตุนี้ประธานาธิบดีโนจึงได้แยกตัวออกมาตั้งพรรคการเมืองใหม่ของตน นั่นคือพรรค “พวกเรา” (Our party หรือ *Uridang*) การแยกตัวมาตั้งพรรคใหม่นี้ทำให้พรรค MDP มองว่าประธานาธิบดีโนและกลุ่มนั้นเป็นพวก “ทรยศ” และตัดสินใจเข้าข้างพรรคฝ่ายค้าน (GNP) ในรัฐสภา ด้วยเหตุนี้นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคช่วงกลางปีค.ศ. 2003 จนถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีโนได้กลายเป็นพรรครัฐบาลที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนในรัฐสภาน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองเกาหลีใต้ ด้วยคะแนนเสียงเพียง 41 เสียง

³⁰⁵ การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีโนมูฮยอนนั้นถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสิ้นสุดยุคสามคิม (Three Kims era) นั่นคือยุคที่การเมืองเกาหลีใต้ถูกผูกขาดไว้ในกำมือของนายคิมยงชัม, คิมแดจุง และคิมจองฟิล ซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองของแต่ละพรรคและยึดกุมฐานเสียงภายในภูมิภาคอย่างแน่นหนา (คิมยงชัมกุมฐานเสียงในเขตคยองชาง คิมแดจุงกุมฐานเสียงเขตชอลลา และคิมจองฟิลกุมฐานเสียงในเขตชุงชอง) การเมืองเกาหลีใต้ในยุคสามคิมจึงมีลักษณะของ “การเมืองที่อยู่บนฐานของผู้นำที่มีบารมี และภูมิภาคนิยม” (bossism and regionalism) ดู Hyug Baeg Im, Op.cit.

(36 คนย้ายมาจากพรรค MDP และ 5 คนมาจากพรรค GNP)³⁰⁶ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ดูเหมือนว่าประธานาธิบดีโนจะต้องเผชิญกับ “สภาวะเปิดออย” ตั้งแต่ปีแรกที่เข้ามาบริหารประเทศ ในช่วงเวลานี้ประธานาธิบดีได้ถูกทดสอบหลากหลายครั้ง โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายค้านเสนอร่างกฎหมายให้มีการสอบสวนพิเศษถึงการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงที่ผิดกฎหมายของผู้ช่วยประธานาธิบดีโน ซึ่งแม้ว่าประธานาธิบดีโนตัดสินใจที่จะใช้สิทธิวิโต้กฎหมายดังกล่าว แต่พรรคฝ่ายค้านร่วมกับพรรค MDP ได้รวมรวมเสียงสองในสามในการผ่านกฎหมายดังกล่าวในที่สุด

เมื่อเผชิญกับปัญหาดังกล่าวประธานาธิบดีโนได้แสวงหาทางออกโดยการเสนอให้มีการทำประชามติสำรวจความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ข้อเสนอดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์และได้รับการคัดค้านจากรัฐสภา จนต้องนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในท้ายที่สุดแม้ว่าศาลได้ปฏิเสธที่จะรับคำร้องให้วินิจฉัย แต่ได้แสดงความคิดเห็นต่อการกระทำดังกล่าวว่า “สามารถกลายเป็นเครื่องบังหน้าของเผด็จการอำนาจนิยม”³⁰⁷ ณ จุดนี้ฝ่ายตุลาการได้เข้ามามีบทบาทในความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และยังมีบทบาทมากยิ่งขึ้นเมื่อรัฐสภาได้เสนอให้มีการถอดถอนประธานาธิบดีโน ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่าประธานาธิบดีโนไม่ได้ทำตัวเป็นกลางในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเกิดขึ้น (เมษายน ค.ศ. 2004)³⁰⁸ แม้ว่าศาลจะไม่ได้วินิจฉัยให้มีการถอดถอน แต่ได้กล่าวเตือนประธานาธิบดีโนว่า “จะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ในการสนับสนุนหลักนิติรัฐและยึดมั่นในรัฐธรรมนูญตลอดเวลา”³⁰⁹

มรสุมทางการเมืองเหล่านี้แม้ว่าจะสร้างความยากลำบากให้กับการบริหารประเทศ แต่ได้ส่งผลในทางตรงกันข้ามทำให้ประชาชนเห็นใจและให้การสนับสนุนพรรคคูรีในการเลือกตั้ง จนทำให้ได้รับเสียงข้างมากในสภา อย่างไรก็ตามเสียงข้างมากที่ได้รับดำรงอยู่เพียงช่วงเวลาอันสั้นเท่านั้น เนื่องจากศาลได้ตัดสินใจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคคูรีหลายคนว่าทำ

³⁰⁶ H.Y. Lee, Op.,cit. pp. 134-135.

³⁰⁷ Hahm Chaihark and Sung Ho Kim, Op.,cit. p. 35.

³⁰⁸ กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อประธานาธิบดีโนได้กล่าวสุนทรพจน์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 โดยได้ร้องขอให้ประชาชนออกมาเลือกตั้งเพื่อทำให้กระบวนการปฏิวัติของพลเมืองเป็นที่สิ้นสุด และประธานาธิบดีโนได้กล่าวอีกครั้งผ่านสื่อมวลชนในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 โดยกล่าวว่าเขาหวังว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะให้การสนับสนุนอย่างท่วมท้นต่อพรรคคูรี ดู Hahm Chaihark and Sung Ho Kim, Op.,cit. pp. 35-36.

³⁰⁹ Ibid. p. 37.

ผิดกฎหมายการเลือกตั้ง และพรรคฝ่ายค้านสามารถได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งซ่อมแทบจะทุกเขต ในช่วงนี้สมาชิกพรรคคูรีเริ่มออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่าสาเหตุสำคัญของความพ่ายแพ้เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลซึ่งไม่เป็นที่นิยมของประชาชน สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีโนและพรรคคูรีเริ่มประสบปัญหาอีกครั้ง หลังประธานาธิบดีโนออกมาแสดงความเห็นต่อความพ่ายแพ้ของพรรคคูรีในการเลือกตั้งซ่อมว่า “เป็นสิ่งที่ไม่มีความสำคัญต่อเขา (ตัวประธานาธิบดีโน) และจะยังคงยึดมั่นกับการดำเนินนโยบายต่อไปโดยไม่สนใจว่าจะทำให้ความนิยมลดลง”³¹⁰

ผลก็คือนอกจากประธานาธิบดีโนต้องตกอยู่ในสภาวะหยอชโย ยาเด หรือการเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยอีกครั้งหนึ่งแล้ว ยังต้องเผชิญกับการต่อต้านจากภายในพรรครัฐบาลอีกด้วย นอกจากการขาดการสนับสนุนจากรัฐสภาแล้ว ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อประธานาธิบดีโนยังลดลงถึงจุดต่ำสุดที่ร้อยละ 14 ในช่วงกลางปีค.ศ. 2006³¹¹ ดูเหมือนว่ายิ่งความเชื่อมั่นของประชาชนต่อประธานาธิบดีโนลดลงมากเท่าไร สมาชิกพรรคคูรีที่พยายามชนะการเลือกตั้งในท้องถิ่น ยิ่งพยายามถอยห่างจากประธานาธิบดีโน หรือกระทั่งวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลมากเท่านั้น³¹² ในที่สุดพรรคคูรีได้ยุบตัวเองและได้รวมตัวขึ้นใหม่เป็นพรรคประชาธิปไตยใหม่ (Minjudang) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2007 หรือเพียงสี่เดือนก่อนจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าโครงสร้างเชิงสถาบันในการปกครองนั้นค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันนโยบายของประธานาธิบดีโน สิ่งนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของเอฟทีเอ เนื่องจากหนึ่งในภารกิจสำคัญของประธานาธิบดีโน คือการผ่านร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ซีลีที่ได้ข้อสรุปในสมัยประธานาธิบดีคิม ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงในรายละเอียดในบทถัดมา

สำหรับในโครงสร้างการกำหนดนโยบายนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ มีความพลิกผันไปอย่างมากตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโน ในช่วงแรกจากภาพพจน์ความเป็นหัวก้าวหน้า และทำที่ในการต่อต้านแจบอชของประธานาธิบดีโนได้สร้างความ

³¹⁰ Annie Bang, “Uri faces new factional rift”, *The Korea Herald*, June 5, 2006.

³¹¹ Poll by Korea Society Opinion Institute (June 2006). Available from www.ksoi.org [July 2008].

³¹² สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่พรรคคูรีไม่พอใจประธานาธิบดีโนเนื่องจากการที่ประธานาธิบดีโนพยายามนำการปฏิรูปการเมืองโดยการล้มเลิกธรรมเนียมทางการเมืองแบบเดิมไม่ว่าจะเป็นการให้ตำแหน่งรัฐมนตรีแก่สมาชิกพรรค การเสนอชื่อคนในพรรคให้ลงแข่งขันในการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งคนในพรรคให้ดำรงตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจ ดู Cha Jae-Kwon, “Lee set to restore party-government relations”, in *Political change in Korea: Insight into Korea series Vol. 3.*, The Korea Herald and Korean Political Science Association, (eds.), (Seoul: Jimoondang, 2008).

กังวลให้กับภาคธุรกิจอย่างมาก ความกังวลดังกล่าวถูกตอกย้ำจากการแต่งตั้งกลุ่มนักเคลื่อนไหวรุ่น 386 ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล รวมถึงการให้บทบาทสำคัญกับผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้นโดยชองวาเด³¹³ จากบทบาทที่มีมากขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนนี้เองที่ทำให้อิทธิพลของแจบออลและภาคธุรกิจที่มีในกระบวนการกำหนดนโยบายในช่วงแรกนี้มีน้อยลง อย่างไรก็ตามภายหลังจากประธานาธิบดีโนหันมาสนับสนุนนโยบายแบบเสรีนิยม หรือนโยบายที่ถูกมองว่าเข้าข้างสหรัฐฯ เช่น การส่งทหารไปร่วมรบกับสหรัฐฯ ที่อิรัก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีโนและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้เปลี่ยนจากมิตรกลายเป็นศัตรู ในขณะที่ความสัมพันธ์กับภาคธุรกิจเริ่มเป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น

สำหรับบทบาทของประธานาธิบดีโนในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น เราจะเห็นถึงความต่อเนื่องในแง่ของการเป็นศูนย์กลางของชองวาเด แม้ว่าประธานาธิบดีโนจะออกมาแสดงท่าทีในหลายครั้งที่จะลดขนาดของชองวาเด แต่ในความเป็นจริงแล้วชองวาเดในสมัยของประธานาธิบดีโนนั้นมีขนาดใหญ่กว่ารัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต³¹⁴ เมื่อพิจารณาจากจำนวนของคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำชองวาเด รวมถึงงบประมาณที่ใช้³¹⁵ คณะกรรมาธิการดังกล่าวมักถูกตั้งขึ้นในประเด็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลต้องการเร่งรัด และไม่ต้องก่อให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากปัญหาการเมืองภายในหน่วยงานราชการ ดังจะเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการประจำชองวาเดเพื่อช่วยในการผลักดันการทำเอฟทีเอกับสหรัฐฯ ดังที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดในบทถัดไป

5.4 สรุป

ในการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา เราจะสามารถเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงในตัวนโยบายนั้นไม่ได้สะท้อนถึงความชอบเชิงนโยบายของชนชั้นนำแต่เพียงด้านเดียว หากแต่เกิดจากปฏิสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายใน

³¹³ Kim Eui-Young, "NGOs: A powerful force for political reform", In The Korea Herald and Korean Political Science Association. Op.,cit.

³¹⁴ Jin Young-Bae, "Lee brings back strong presidentialism", In The Korea Herald and Korean Political Science Association. Op.,cit.

³¹⁵ ในปีค.ศ. 2003 ประธานาธิบดีได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำชองวาเดถึง 18 คณะ ใช้เงินงบประมาณรวม 17,300 ล้านวอน ในปีค.ศ. 2006 ได้เพิ่มมาเป็น 29 คณะ และใช้เงินงบประมาณถึง 200,000 ล้านวอน The Korea Times, July 7, 2006. Cited in Sung-Deuk Hahm and Dong Seong Lee, Op.,cit. p. 197.

โครงสร้างเชิงสถาบัน ในภาพรวมเราสามารถตั้งข้อสังเกตสามประการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในโครงสร้างเชิงสถาบัน

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนั้นไม่ได้เป็นแบบ “แพ้-ชนะ” (zero-sum) ในหลายกรณีผลลัพธ์เชิงนโยบายได้สะท้อนให้เห็นถึง “การประนีประนอม” ระหว่างเป้าประสงค์เชิงนโยบายของฝ่ายบริหารกับผลประโยชน์ของตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ลักษณะของการประนีประนอมนี้เห็นได้อย่างชัดเจนนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาโดยเฉพาะช่วงหลังเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย ในช่วงนี้รัฐบาลไม่อาจดำเนินนโยบายในลักษณะที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของทุกกลุ่มได้ดังเช่นในช่วงสมัยประธานาธิบดีปักจองฮี ที่บริบททั้งภายในและภายนอกค่อนข้างเอื้ออำนวย พื้นที่เชิงนโยบายที่ลดลงจากแรงกดดันจากภายนอก และภายในส่งผลทำให้การประนีประนอมเป็นสิ่งที่ยากที่จะหลีกเลี่ยง

ประการที่สอง โครงสร้างเชิงสถาบันนั้นไม่ได้หยุดนิ่ง ไม่ได้เปลี่ยนแปลงและอยู่เหนือกาลและเทศะ ในทางกลับกันความเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ควบคู่กับการคงอยู่ของสถาบัน ในบางสถานการณ์บริบทเชิงโครงสร้างอาจจะเอื้อต่อการผลักดันนโยบายของชนชั้นนำ ดังจะเห็นได้จากบริบทในสมัยประธานาธิบดีปักจองฮี ในกรณีของการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์ ซึ่งใช้เวลาเพียงไม่ถึงครึ่งปีในการพิจารณาตัดสินใจ และใช้เวลาเพียงสี่วันในกระบวนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ในบางสถานการณ์ชนชั้นนำอาจประสบกับความยากลำบากในการผลักดันนโยบายอันเนื่องมาจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่ไม่เอื้ออำนวย ดังจะเห็นได้จากกรณีการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ที่ประธานาธิบดีคิมยงซัมต้องชะลอระยะเวลาการตัดสินใจมาจนวินาทีสุดท้าย และต้องใช้เวลาอีกมากกว่าครึ่งปี พร้อมทั้งงบประมาณอีกกว่า 42 ล้านล้านวอนสำหรับเงินช่วยเหลือภาคเกษตร ในการชักจูงให้รัฐสภายอมให้การรับรองผลการเจรจา และกรณีการผลักดันนโยบายเอฟทีเอทั้งในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง และประธานาธิบดีโนมูฮยอน ซึ่งต้องใช้ทั้งเวลา และงบประมาณมหาศาลเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม จำนวนของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในโครงสร้างการกำหนดนโยบายนั้นได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ ในกรณีตัวอย่างเดียวกัน ในสมัยประธานาธิบดีปักจองฮี ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินใจจะเข้าเป็นสมาชิกแกตต์มีเพียงประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการค้า และกระทรวงการคลัง ในขณะที่ในสมัยประธานาธิบดีโนแทอู และคิมยงซัม ตัวแสดงที่เพิ่มขึ้นมา อาทิ กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง

กลุ่มเกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และองค์กรในภาคประชาสังคมอีกจำนวนมาก ในภาพรวมดูเหมือนว่ายิ่งจำนวนตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการมีจำนวนมากเท่าไร ดูเหมือนว่าชนชั้นนำจะประสบกับความยากลำบากในการผลักดันนโยบายมากเท่านั้น

หากพิจารณาถึงบริบทเชิงสถาบันในช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าไปสู่การทำเอฟทีเอ จะพบว่าบริบทค่อนข้างจะไม่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันนโยบายมากนัก โดยเฉพาะในโครงสร้างการปกครอง เนื่องจากทั้งประธานาธิบดีคิมและโน ต้องเผชิญกับการเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย ในส่วนของโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ดังจะชี้ให้เห็นในรายละเอียดในบทถัดไป ประธานาธิบดีทั้งสองต้องเผชิญกับแรงต่อต้านอย่างหนักทั้งจากภายในระบบราชการ จากกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง และจากโครงสร้างการกำหนดนโยบายแบบไม่เป็นทางการ ที่นำโดยองค์กรเกษตรกร ร่วมกับองค์กรภาคประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

การเมืองว่าด้วยการทำเอฟทีเอ

6.1 ความนำ

ในบทนี้ผู้วิจัยต้องการสืบค้นกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า และชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในการเข้ามาบริหารจัดการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกขั้นตอนเพื่อบรรลุเป้าประสงค์เชิงนโยบาย ในกรณี ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สอง ผู้วิจัยจะมองกระบวนการนโยบายเป็นลักษณะของ “เครือข่าย” อันซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงด้วยกันเอง และระหว่างตัวแสดงกับบริบทเชิงโครงสร้าง ตามกรอบการวิเคราะห์แบบ “เครือข่ายนโยบาย” โดยในการวิเคราะห์ผู้เขียนจะจำแนกเป็นสี่ช่วงเวลาดังต่อไปนี้ ช่วงก่อนและระหว่างการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี ช่วงขอความเห็นชอบร่างเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีจากรัฐสภา ช่วงการเตรียมความพร้อมเชิงสถาบันในการผลักดันการทำเอฟทีเอแบบพหุวิถี และช่วงการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ

6.2 การเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี: บทบาทนำของเทคโนโลยีและนวัตกรรม และความแตกแยกภายในระบบราชการ

การริเริ่มนโยบาย

จุดเริ่มของความสนใจที่รัฐบาลเกาหลีใต้มีต่อเอฟทีเอ ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้ว เกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูประบบราชการในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 นโยบายสำคัญของการปฏิรูปครั้งนั้นมีต่อโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายการค้าคือ ภารกิจด้านการค้าต่างประเทศทั้งหมด ทั้งการกำหนดนโยบายและการประสานงาน รวมถึงการเจรจาการค้าจะถูกถ่ายโอนจากกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน กระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง และหน่วยงานอื่นๆ มาไว้ที่สำนักรัฐมนตรีการค้า (OMT) ซึ่งอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศและการค้า การปฏิรูปครั้งนี้ได้ส่งผลในทางอ้อมต่อการเกิดขึ้นของนโยบายการค้าเอฟทีเอในสองลักษณะคือ ประการแรก การถ่ายโอนภารกิจด้านการค้าส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในความชอบเชิงนโยบายการค้า การที่แต่เดิมภารกิจด้านการค้าอยู่กับกระทรวงที่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศเป็นหลัก ดังเช่น กระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการพลังงาน ทำให้ความชอบเชิงนโยบายการค้ามีความโน้มเอียงที่จะตอบสนองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศนั้นคือการปกป้องทาง

การค้า การที่กระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศค่อนข้างน้อย และมีจุดมุ่งเน้นสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังเช่นกระทรวงการต่างประเทศ เข้ามารับผิดชอบในนโยบายการค้า น่าจะทำให้นโยบายการค้าเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่จะเกื้อหนุนการเปิดเสรีมากขึ้น³¹⁶

ประการที่สองการปฏิรูปโครงสร้างครั้งดังกล่าวได้ส่งผลทำให้เส้นแบ่งความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามีความชัดเจนมากขึ้น แต่เดิมก่อนที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้าง โอนิชิ ยูตะกะ (Onishi Yutaka) ชี้ว่า การแบ่งภารกิจด้านการค้าระหว่างแต่ละหน่วยงานค่อนข้างซับซ้อน กล่าวคือ ไม่มีหน่วยงานใดที่จะมีอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจในประเด็นเรื่องนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรณีตัวอย่างที่สำคัญคือ แม้ว่าประเด็นเรื่องการปรับตัวทางเศรษฐกิจ (economic adjustment) นั้นเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน แต่ในการประชุมคณะกรรมการปรับตัวทางเศรษฐกิจ (Foreign Economic Adjustment Committee) กลับอยู่ภายใต้การนำของกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง และในกรณีการเจรจาระหว่างประเทศ แม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะเป็นตัวแทนของประเทศในการประชุมระดับรัฐมนตรี แต่ในการประชุมข้าราชการอาวุโส ตัวแทนของเกาหลีได้กลับมาจากกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น³¹⁷

จากโครงสร้างที่เอื้ออำนวยมากขึ้นนี้เอง ทำให้ในกระบวนการก่อนที่จะเริ่มเจรจา OMT สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระร่วมกับหน่วยงานวิจัยที่เป็นเสมือนคลังสมองในประเด็นด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นคือ สถาบันนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea Institute for International Economic Policy: KIEP) หน่วยงานทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคัดสรรประเทศที่จะเจรจา การทาบตามประเทศคู่เจรจา การกำหนดยุทธศาสตร์การเจรจา การศึกษาความเป็นไปได้ในการเจรจา และเป็นผู้นำเสนอแนวนโยบายเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แม้ว่าขั้นตอนการริเริ่มนโยบายจะดำเนินไปอย่างราบรื่นและปลอดภัยจากแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกกระบวนการ แต่เมื่อประเด็นเอฟทีเอได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมรัฐมนตรี การเจรจาต่อรอง และได้เถียงระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เริ่มต้นขึ้น และส่งผล

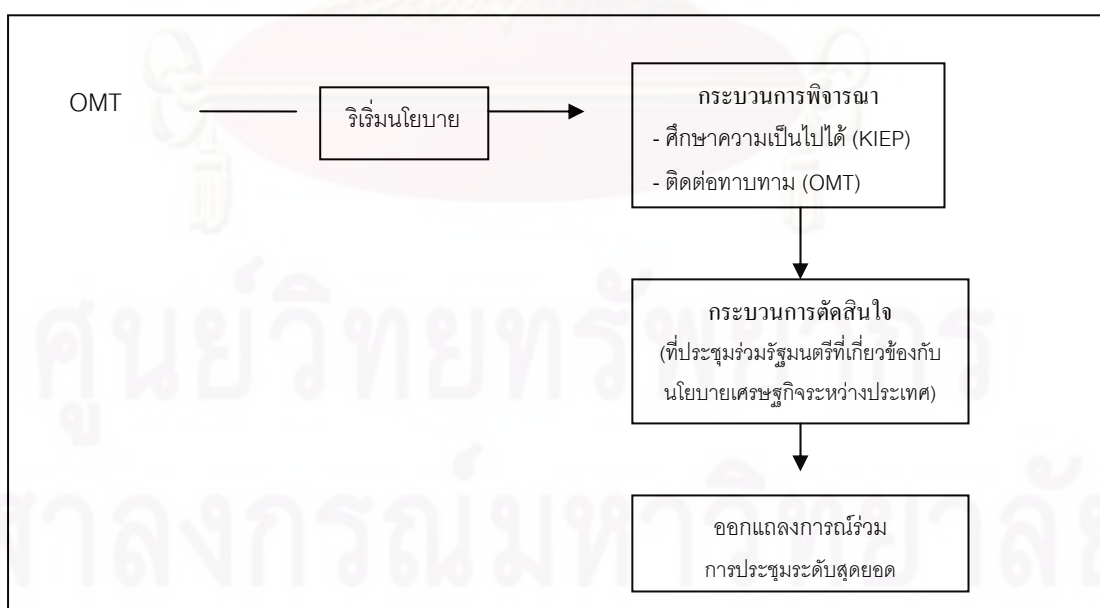
³¹⁶ Yutaka Onishi, "Politics by mass media?: Changes in the Korean policies toward APEC Early Voluntary Sectoral Liberalization", The IDE APEC Study Center Working Paper Series 99/00 No. 5, 2000, p. 7.

³¹⁷ Ibid, p. 12.

ต่อการปรับเปลี่ยนเนื้อหาแนวทางการดำเนินนโยบายเอฟทีเอให้สะท้อนถึงผลประโยชน์และความกังวลของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้แนวนโยบายเอฟทีเอภายหลังจากผ่านการพิจารณาของที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีจึงมีลักษณะของการประนีประนอมระหว่างหน่วยงานที่สนับสนุนการเปิดเสรีและหน่วยงานไม่ต้องการที่จะเปิดเสรี

ภายหลังจากที่ประชุมมีมติเลือกชิลีเป็นประเทศคู่เจรจาแล้ว เกาหลีใต้ได้อาศัยโอกาสการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปคที่จัดขึ้นในมาเลเซีย ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 เพื่อพูดคุยกันในระดับสูง ซึ่งผู้นำทั้งสองฝ่ายได้ตกลงที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอ จากนั้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 ประธานาธิบดีคิมได้ตั้งคณะทำงานพิเศษเรื่องเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี โดยมีภารกิจสำคัญในการพิจารณาวางกรอบการเจรจา คณะทำงานดังกล่าวได้แบ่งออกเป็นคณะทำงานย่อย 5 คณะดูแลเรื่องการเปิดตลาด กฎระเบียบด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และกระบวนการทางกฎหมาย³¹⁸ หลังจากที่ตั้งฝ่ายได้ศึกษาความเป็นไปได้และกำหนดแนวทางในการเจรจาแล้ว หนึ่งปีหลังจากนั้น ในการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปคที่นิวซีแลนด์ ประธานาธิบดีของทั้งสองประเทศได้ประกาศเริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการ

แผนภาพ 6.1 กระบวนการก่อนเริ่มการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี



³¹⁸ Sunyoung Kim, "A strategy for the successful conclusion of the South Korea-Chile Free Trade Agreement", M.A. thesis, Monterey Institute of International Studies, 2002, p. 11.

ในเบื้องต้น เราอาจตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการริเริ่มนโยบายได้สองประการ ประการแรก เราจะเห็นได้ว่าในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเอฟทีเอในช่วงแรกนี้มี ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อย ตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทหลักในการนำเสนอนโยบายคือเทคโนโลยี แครตจาก OMT และ KIEP โดยแทบจะไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มธุรกิจ³¹⁹ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกระบวนการริเริ่ม นโยบายนั้นเกิดขึ้นภายในกล่องดำของระบบราชการ ประการที่สอง การเลือกประเทศชิลีให้เป็น ประเทศแรกที่จะเจรจาเอฟทีเอ ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินประนีประนอมภายในระบบราชการ ระหว่างหน่วยงานที่สนับสนุนการเปิดเสรีนั้นคือ OMT และหน่วยงานที่สนับสนุนการปกป้องตลาด โดยเฉพาะกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง แม้ว่าภารกิจเกี่ยวกับการค้าจะถูกถ่ายโอนมายัง หน่วยงานใหม่ แต่เมื่อใดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสินค้าเกษตร จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกระทรวง เกษตรฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่มติของที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีฯ ยังคงสงวนท่าทีในการเจรจาสินค้าเกษตรสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีของอิทธิพลของกระทรวงเกษตรฯ ในนโยบายการค้า

การเมืองในกระบวนการเจรจา

หลังจากที่ประธานาธิบดีทั้งสองประเทศประกาศที่จะเจรจาอย่างเป็นทางการในเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 สามเดือนต่อมาการเจรจาอย่างเป็นทางการได้เริ่มต้นขึ้น รูปแบบการเจรจานั้น จะแบ่งเป็นห้ากลุ่มได้แก่ การเข้าถึงตลาด อุปสรรคทางการค้าในเชิงเทคนิค การค้าบริการและการลงทุน กฎระเบียบเรื่องการเยียวยาทางการค้า และระเบียบอื่นๆ เช่น กระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้า เป็นต้น คณะเจรจาของชิลีอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่ฝ่ายของเกาหลีใต้ แต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยตัวแทนของแต่ละหน่วยงานหรือกระทรวง รวมทั้งหมดสิทธิหน่วยงาน (เช่น กระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง และกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรมและพลังงาน เป็นต้น)

การเจรจาสองรอบแรกดำเนินไปอย่างราบรื่นเนื่องจากประเด็นเรื่องสินค้าที่อ่อนไหวของทั้งสองประเทศยังไม่ได้อยู่ในวาระการเจรจา อย่างไรก็ตามเมื่อการเจรจาล่วงเข้าสู่ รอบที่สาม อุปสรรคของการเจรจาเริ่มเกิดขึ้นเมื่อทั้งสองฝ่ายเริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกันในตาราง ข้อเสนอการลดภาษี โดยในฝ่ายของชิลี ได้แสดงความไม่พอใจข้อเสนอของเกาหลีใต้ที่จะให้ตัด

³¹⁹ Interview with Kim Tae-Nyen, Director of International Cooperation Team, Korea Automobile Manufacturers Association, August 28, 2008.

สินค้าเกษตรสำคัญของซีลี ไม่ว่าจะเป็นลูกแพร์ องุ่น แอปเปิล และข้าวออกจากรายการลดภาษี ในขณะที่ฝ่ายของเกาหลีได้ยังไม่ค่อยพอใจในข้อเสนอของซีลีที่จะให้ตัดสินค้านำเข้าอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมสำคัญบางรายการออกจากรายการลดภาษี³²⁰ ความไม่พอใจในรายการที่เสนอให้มีการลดภาษีนี้ยังคงดำเนินต่อไปจนถึงการเจรจารอบที่สี่ และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งทำให้การเจรจาต้องหยุดชะงัก

นอกจากการไม่สามารถตกลงกันได้รายการลดภาษีระหว่างเกาหลีใต้และซีลีแล้ว ความขัดแย้งภายในคณะเจรจาของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะระหว่าง OMT และกระทรวงเกษตรก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาต้องหยุดชะงัก ระหว่างการเจรจากระทรวงเกษตร และโงฮยอบ ได้อาศัยประโยชน์จากการเคลื่อนไหวของสภาองุ่นแห่งชาติ (National Grape Council) และสภาแอปเปิลแห่งชาติ (National Apple Council) ที่ได้รวบรวมรายชื่อเกษตรกรกว่าหนึ่งแสนรายชื่อ เพื่อให้ตัดองุ่นและแอปเปิลออกจากรายการลดภาษี ผลของจุดยืนที่แข็งกร้าวของกระทรวงเกษตร และโงฮยอบ และการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกร ได้ทำให้ภายหลังจากสิ้นสุดการเจรจา รอบที่สี่ (ธันวาคม ค.ศ. 2000) การเจรจารอบต่อไปได้ถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด นอกจากนั้นในระหว่างที่การเจรจาหยุดชะงักกลุ่มเกษตรกรที่นำโดยสมาคมชาวนาแห่งชาติเกาหลี (Korean Nationwide Farmers' Association) และสมาพันธ์ชาวนาก้าวหน้าแห่งชาติ (Korean Advanced Farmers Federation) ได้รวบรวมชาวนาจำนวนหนึ่งหมื่นคนชุมนุมประท้วงหน้ารัฐสภาเพื่อกดดันให้รัฐบาลยุติการเจรจา³²¹

ผลของการชุมนุมของกลุ่มชาวนาได้ทำให้รัฐสภาที่แทบจะไม่มีบทบาทนับตั้งแต่เริ่มการเจรจาเป็นต้นมา ได้เริ่มที่จะออกมาแสดงความคิดเห็นมากขึ้น หลังจากการชุมนุมหน้ารัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรครัฐบาล (MDP) ได้เรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาตัดองุ่น แอปเปิล และลูกแพร์ออกจากรายการลดภาษี จางฮุน (Jaung Hoon)³²² ได้แสดงความคิดเห็นว่าการแสดงออกในลักษณะดังกล่าวของพรรคการเมืองนี้เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อ “หลีกเลี่ยงการถูกวิพากษ์วิจารณ์” (blame avoidance) จากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเสียงการเลือกตั้งของตน

³²⁰ Sunyoung Kim, Op.,cit. p. 14.

³²¹ S.Y. Ahn, Op.,cit. p. 54.

³²² Interview with Jaung Hoon, Professor at the Department of Political Science, Chung-Ang University, July 11, 2008.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาลของประธานาธิบดีคิมมีฐานเสียงสำคัญในเขตชอลลาที่มีสัดส่วนของเขตเลือกตั้งในชนบทที่ค่อนข้างสูง (ดูตาราง 5.1 ในบทที่ห้า)

ผลของการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนา และองค์การพัฒนาเอกชนบางกลุ่มนี้เองทำให้ประเด็นเรื่องการเจรจาเอฟทีเอกับซิติ “ถูกทำให้เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองมากเกินไปจนจริง”³²³ หลังจากการเคลื่อนไหวระลอกที่สองของกลุ่มต่อต้านหน้ารัฐสภา ประเด็นเรื่องเอฟทีเอถูกโยนให้เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความอยู่รอดของภาคเกษตรกรรมของเกาหลีใต้ และหนึ่งในสโลแกนของกลุ่มต่อต้านในครั้งนั้นคือ “รัฐบาลกำลังสังเวยชาวนาเพื่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่”³²⁴ ผลจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ทำให้กลุ่มที่น่าจะได้ประโยชน์จากข้อตกลง นั่นคือกลุ่มธุรกิจส่งออก พยายามหลีกเลี่ยงที่จะแสดงการสนับสนุนการเจรจาอย่างเปิดเผย แม้ว่าจากการสำรวจโดยสภาอุตสาหกรรมแห่งเกาหลีหรือ FKI ในปีค.ศ. 2001 จะพบว่าร้อยละ 87 ของกลุ่มสำรวจ (สมาชิก FKI) เห็นผลประโยชน์ในเชิงบวกจากการทำเอฟทีเอ ขณะที่ร้อยละ 94.3 แสดงความเป็นห่วงว่าเกาหลีใต้จะถูกทิ้งห่างในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศหากไม่เร่งทำเอฟทีเอ³²⁵

สาเหตุประการหนึ่งที่กลุ่มนักธุรกิจพยายามหลีกเลี่ยงจะแสดงการสนับสนุนอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนเนื่องมาจาก ในขณะนั้นภาพพจน์ของแจบอในสายตาของสาธารณชนเกาหลีใต้คือพวกที่เห็นแก่ตัว และเป็นสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจ และดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ห้า ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ อำนาจต่อรองของแจบอได้ลดลงอย่างมาก ในทางตรงกันข้ามบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนกลับเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อีกทั้งแจบอยังถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดจากทั้งองค์การพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ด้วยเหตุนี้แจบอจึงพยายามหลีกเลี่ยงการกระทำหรือแสดงออกใดก็ตามที่อาจนำมาซึ่งคำวิพากษ์วิจารณ์ การเคลื่อนไหวของภาคเอกชนในช่วงนี้จึงค่อนข้างมีน้อยและไม่เปิดเผยเท่าใดนัก เช่น การยื่นจดหมายให้กับคณะเจรจาเพื่อให้ออกเสนอแนะเชิงนโยบายของสมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งเกาหลี เป็นต้น³²⁶

³²³ S.Y. Ahn, Op.,cit. p. 53.

³²⁴ Ibid, p. 53.

³²⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเชิงอรรถที่ 46 ใน Seungjoo Lee and Min Gyo Koo, “South Korea's multi-track FTA strategy: Moving from reactive to proactive”. Paper presented at the American Political Science Association Annual Conference 2006, Philadelphia, August 31-September 3, 2006. p. 19.

³²⁶ Interview with Kim Tae-Nyen, August 28, 2008.

สาเหตุที่เป็นไปได้อีกประการหนึ่งก็คือ ในสายตาของนักธุรกิจ แม้ว่าพวกเขาจะมองว่าการทำเอฟทีเอเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์ แต่ประเทศชิลีไม่ได้เป็นคู่เจรจาที่น่าดึงดูดเท่าใดนัก เห็นได้จากผลสำรวจของ FKI ในปีค.ศ. 2000 ที่ชี้ว่ามีสมาชิก FKI เพียงร้อยละ 1.6 เท่านั้นที่มองว่ารัฐบาลควรทำเอฟทีเอกับชิลี ขณะที่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 42.8 และร้อยละ 36.5 ตามลำดับ) มองว่ารัฐบาลควรทำเอฟทีเอกับจีน และสหรัฐฯ³²⁷ นอกจากนี้แม้ว่ากลุ่มธุรกิจจะต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา แต่ช่องทางที่เปิดให้กับการมีส่วนร่วมนั้นค่อนข้างจำกัด³²⁸ นอกเหนือจากการยื่นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายอย่างเป็นทางการต่อคณะเจรจาแล้ว การจะนำเสนอความคิดเห็นภาคธุรกิจขึ้นอยู่กับความต้องการของหน่วยงานราชการ ดังที่แสดงให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ของคิมจางฮีหนึ่งในผู้แทนฝ่ายเกาหลีใต้ในคณะเจรจาเอฟทีเอ ที่ระบุว่า “เจ้าหน้าที่จะทำการติดต่อกับกลุ่มธุรกิจเพื่อรับฟังความคิดเห็นก็ต่อเมื่อเห็นว่าจำเป็นเท่านั้น”³²⁹

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งภายในระบบราชการ และภายในสังคมนี้ได้ส่งผลให้การเจรจาต้องหยุดชะงักไปกว่าหนึ่งปี จุดเปลี่ยนที่สำคัญดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สี่คือการที่ญี่ปุ่นลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับสิงคโปร์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ OMT ตื่นตัวและพยายามเจรจากับชิลีเพื่อรื้อฟื้นการเจรจาขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการเจรจาในระดับคณะทำงานที่เมืองลอสแอนเจลิส สหรัฐอเมริกาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 อย่างไรก็ตามขณะที่ OMT พยายามที่จะรื้อฟื้นการเจรจาอย่างชะงักงัน กระทรวงเกษตรฯได้เริ่มที่จะแสดงความคิดเห็นซึ่งอาจจะกระทบต่อความพยายามของ OMT โดยคิมดงแท (Kim Dong-Tae) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯในขณะนั้น ได้ออกมากล่าวว่า “เกาหลีใต้จะทำเอฟทีเอกับชิลีก็ต่อเมื่อสิ้นสุดการเจรจาการค้ารอบโดฮา” ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้ในฮยอบ ได้ออกแถลงการณ์ที่มีใจความลักษณะเดียวกันที่เรียกร้องให้เลื่อนการเจรจาเอฟทีเอกับชิลีจนกว่าจะได้ข้อยุติในการเจรจาสินค้าเกษตรในกรอบองค์การการค้าโลก”³³⁰

เพื่อตอบโต้ต่อคำแถลงดังกล่าว OMT และ KIEP สองตัวแสดงสำคัญที่สนับสนุนการเจรจาเอฟทีเอได้ร่วมกับองค์กรภาคธุรกิจสำคัญสามองค์กรได้แก่ FKI, KITA และสภา

³²⁷ Hyun-Seok Yu, “Domestic politics of Korea-Chile Free Trade Negotiations”, p. 350.

³²⁸ Interview with Kim Tae-Nyen, August 28, 2008.

³²⁹ Interview with Kim Jang-Hee, Deputy Director of the FTA Division, Ministry of Knowledge Economy (or Ministry of Commerce, Industry and Energy), August 26, 2008.

³³⁰ Yoo Cheong-Mo, “Free trade accord with Chile likely shelved until 2005”, *The Korea Herald*, February 2, 2002.

หอการค้าและอุตสาหกรรมเกาหลี (Korea Chamber of Commerce and Industry: KCCI) ในการออกรายงานการวิจัย ซึ่งมีใจความในการกระตุ้นให้รัฐบาลคิมเพิ่มความพยายามในการทำเอฟทีเอที่เป็นสองเท่า โดยให้เหตุผลว่าหากเกาหลีใต้ไม่เร่งรัดการทำเอฟทีเอ จะต้องกลายเป็นประเทศชั้นสามในสังคมระหว่างประเทศภายในห้าถึงสิบปี ปักยงซุง (Park Young-Sung) ประธาน KCCI ถึงกลับกล่าวว่า “เรา (เกาหลีใต้) จะกลายเป็นตัวตลกของสังคมโลกหากเลิกล้มการเจรจาเอฟทีเอกับซิติ์เนื่องจากแรงกดดันของชาวนา”³³¹ การออกมาเคลื่อนไหวดังกล่าวนับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ที่เกาหลีใต้เริ่มขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอ ที่กลุ่มธุรกิจสามารถรวมตัวกันและเคลื่อนไหวอย่างเปิดเผย และนับเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกันที่ตัวแสดงที่สนับสนุนเอฟทีเอทั้งจากภาครัฐและเอกชนได้ร่วมมือกันเพื่อแสดงจุดยืนอย่างเป็นทางการ

แรงกดดันที่เกิดจากความเคลื่อนไหวของตัวแสดงต่างๆ ที่สนับสนุนการทำเอฟทีเอ ประกอบกับการที่วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีคิมใกล้จะหมดลง ทำให้ของวาคเดเริ่มเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อยุติความชะงักงันในการเจรจา เมื่อการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศในการกลับเข้าสู่การเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากแรงต่อต้านจากกระทรวงเกษตรฯ ของวาคเดจึงตัดสินใจส่งผู้แทนไปซิติ์เพื่อแสดงความจริงใจที่จะหาข้อยุติในการเจรจา หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวทั้งสองฝ่ายสามารถกลับเข้าสู่โต๊ะเจรจาอีกครั้งหนึ่ง และการเจรจารอบสุดท้ายได้จัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ในครั้งนี้เกาหลีใต้ยอมที่จะนำอุนงูเข้าสู่รายการลดภาษีตามฤดูกาล (seasonal tariff) ที่สามารถได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหากนำเข้านอกฤดูกาลเก็บเกี่ยวอุนงูในเกาหลีใต้ แต่เกาหลีใต้ยังคงยืนกรานที่จะตัดข้าว ลูกแพร์ และแอปเปิ้ลออกจากรายการลดภาษี พร้อมทั้งให้คำมั่นว่าจะกลับมาเจรจาในสินค้าเกษตรอีกครั้งภายหลังจากที่ได้ข้อยุติในการเจรจารอบโตฮา ซึ่งซิติ์ยินยอมให้มีการตัดรายการดังกล่าวออกจากรายการลดภาษี ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนซิติ์ได้เสนอให้ตัดสินค้าบางรายการออกจากรายการลดภาษี อาทิ ตู้เย็น และเครื่องซักผ้า ซึ่งฝ่ายเกาหลีใต้ยินยอม ผลสุดท้ายสองฝ่ายสามารถได้ข้อสรุปการเจรจาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 เพียงสองเดือนก่อนการหมดวาระของประธานาธิบดีคิมแดจุง

331

"Isolation from Free Trade accords seen reducing Korea's export", *The Korea Herald*, March 2, 2002.

ตาราง 6.1 ความชอบและบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี

ตัวแสดง	ความชอบเชิงนโยบาย	บทบาท
OMT, MOFAT	<ul style="list-style-type: none"> - เเร่งหาข้อสรุปในการเจรจา - เพื่อได้รับประสบการณ์การเจรจา - เพื่อไม่ให้เกาหลีใต้ล่าช้าในการแข่งขันทำเอฟทีเอ - เพื่อเร่งรัดทำเอฟทีเอกับประเทศอื่นๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - ร่างแผนการทำเอฟทีเอ - นำการเจรจา - ประสานกับชิลีให้กลับเข้าสู่การเจรจาหลังจากหยุดชะงัก
KIEP	<ul style="list-style-type: none"> - เเร่งหาข้อสรุปในการเจรจา - เพื่อได้รับประสบการณ์การเจรจา - เพื่อเร่งรัดทำเอฟทีเอกับประเทศอื่น 	<ul style="list-style-type: none"> - ป้อนข้อมูลเชิงวิชาการกับ MOFAT - ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับเอฟทีเอในวงกว้าง
ชองวาเด	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้เอฟทีเอเพื่อดึงดูด FDI - ลดต้นทุนทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ลอยตัวจากกระบวนการเจรจาในช่วงแรก เข้าแทรกแซงในช่วงหลังที่ชะงักงัน
กลุ่มธุรกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - เเร่งหาข้อสรุปในการเจรจา - แสวงหาตลาดส่งออกใหม่ๆ - เลี่ยงการถูกโจมตีจากเอ็นจีโอ 	<ul style="list-style-type: none"> - ลอยตัวจากกระบวนการเจรจาในช่วงแรก และมีบทบาทสนับสนุน MOFAT ในช่วงหลัง
พรรคการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - แสวงหาเสียงสนับสนุนทางการเมือง - เลี่ยงการถูกโจมตีจากชาวนา 	<ul style="list-style-type: none"> - ลอยตัวจากกระบวนการเจรจาในช่วงแรก - เรียกร้องให้ตัดสินค้าเกษตรจากการลดภาษีหลังการชุมนุมของกลุ่มชาวนา
กระทรวงเกษตรฯ	<ul style="list-style-type: none"> - ปกป้องภาคการเกษตร - เป็นตัวแทนของกลุ่มชาวนา 	<ul style="list-style-type: none"> - เรียกร้องให้ตัดสินค้าเกษตรจากการเจรจา - เรียกร้องให้เจรจาหลังข้อยุติในรอบโดฮา
กลุ่มชาวนาและเอ็นจีโอ	<ul style="list-style-type: none"> - ปกป้องภาคการเกษตร - คัดค้านการเปิดเสรีเพิ่มเติม 	<ul style="list-style-type: none"> - เรียกร้องให้ตัดสินค้าเกษตรจากการเจรจา - เรียกร้องให้ยุติการเจรจา

ที่มา: ปรับปรุงจาก Sunyoung Kim, Op.,cit., Hyun-Seok, Yu, "Domestic Politics".

จากความซับซ้อนของการเมืองในกระบวนการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซิติ เราสามารถตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก คณะเจรจาของเกาหลีใต้เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าขาดเอกภาพ และไม่สามารถหาแสวงหาจุดร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆได้ โดยเฉพาะในประเด็นการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้จากตารางที่ 6.1 ที่สรุปความชอบที่แตกต่างกันของตัวแสดง โดยเฉพาะระหว่าง MOFAT และกระทรวงเกษตรฯ ความแตกต่างในด้านความชอบเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ปกติและสามารถเห็นได้ทั่วไปในประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตามในกรณีของเกาหลีใต้ ความแตกต่างดังกล่าวกลายเป็นปัญหาและทำให้การเจรจาต้องหยุดชะงักไปกว่าหนึ่งปีครึ่ง เนื่องจากการขาดกลไกการประสานนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ที่สามารถประนีประนอมความแตกต่าง และชี้ขาดในกรณีที่ไม่สามารถประนีประนอมได้

ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในเรื่องการประสานงานด้านนโยบายและเป็นผู้ชี้ขาดหากแต่ละหน่วยงานไม่อาจตกลงกันได้คือสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามดังที่ได้เห็นแล้วว่า สำนักนายกรัฐมนตรีนั้นไม่มีอำนาจที่แท้จริง และไม่อาจเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยความแตกต่างในจุดยืนระหว่างกระทรวงเกษตรฯ และ MOFAT ได้³³² สาเหตุประการหนึ่งดังที่เคยได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ห้าคือ การที่นายกรัฐมนตรีนั้นมาจากพรรคร่วมรัฐบาล และอำนาจที่แท้จริงมักอยู่กับชองวาค แต่ในกรณีนี้ในช่วงแรกของการเจรจา ชองวาคแทบจะไม่มีบทบาทในการออกมาผลักดันนโยบาย จนกระทั่งปัญหาการชะงักงันในการเจรจาได้ล่วงมาถึงปีสุดท้ายในวาระการดำรงตำแหน่ง และเกิดแรงกระตุ้นสำคัญจากภายนอกประเทศนั้นคือการที่ญี่ปุ่นลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับสิงคโปร์ จึงได้เห็นบทบาทการแทรกแซงของชองวาค และการคลี่คลายของปัญหา

ในบางมิติ ดูเหมือนว่าภายในกระบวนการนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ได้มีเครือข่ายนโยบายที่ขัดแย้งกันสองเครือข่าย ในด้านหนึ่งมีกระทรวงเกษตรฯและโงฮยอบ โดยมีองค์กรชาวนาเป็นแรงสนับสนุนภายนอกกระบวนการ เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในภาคเกษตร และพยายามรักษาจุดยืนการปกป้องไม่ให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรอย่างแข็งขัน ฮอยุน (Heo Yoon) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในหลายกรณีข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ ได้แสดงบทบาทเสมือน

332 H.S. Yu, "Domestic politics", p. 350

เป็นเกษตรกรเสียเอง³³³ การเกิดขึ้นของเครือข่ายนโยบายต่อต้านการเปิดเสรีสินค้าเกษตรนั้น เกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย และนับจากนั้นเป็นต้นมากระทรวงเกษตรฯ ได้พัฒนาจนกลายเป็นตัวแสดงนำในกระบวนการกำหนดนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ด้วยแรงสนับสนุนจากโงฮยอบ และกลุ่มองค์กรชาวนา

ในอีกด้านหนึ่ง OMT และ KIEP ได้ยืนอยู่บนแถวหน้าของตัวแสดงที่สนับสนุนเอฟทีเอ ในทางตรงกันข้ามกับเครือข่ายนโยบายปกป้องการเปิดเสรีสินค้าเกษตร กลุ่มเครือข่ายนโยบายที่สนับสนุนเอฟทีเอนี้ยังคงค่อนข้างขาดความเข้มแข็งในเชิงสถาบัน เนื่องจากนโยบายเอฟทีเอยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้น ด้วยเหตุนี้เมื่อเริ่มมีการเจรจาสินค้าเกษตรในเอฟทีเอ และประเด็นดังกล่าวได้ถูกทำให้เป็นการเมืองมากเกินไป เครือข่ายนโยบายที่สนับสนุนเอฟทีเอจึงตกเป็นฝ่ายตั้งรับ และไม่สามารถชักนำให้ตัวแสดงสำคัญ นั่นคือกลุ่มธุรกิจมาเป็นพันธมิตร การขาดพันธมิตรและการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางนโยบายทำให้ในตอนแรกดูเหมือนว่า OMT และ KIEP ต้องผลักดันนโยบายอย่างโดดเดี่ยว อย่างไรก็ตามเมื่อสถานการณ์เริ่มบานปลาย ภาคธุรกิจเริ่มสังเกตเห็นความจำเป็นในการร่วมผลักดันมากขึ้น เช่นเดียวกับชองวาเด ทำให้เครือข่ายนโยบายที่สนับสนุนเอฟทีเอเริ่มพัฒนา และเข้มแข็งมากขึ้น

ในแง่ที่จึงอาจมองได้ว่าการทำเอฟทีเอครั้งแรกของเกาหลีใต้เปรียบเสมือน “บททดสอบ” แรกระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละฝ่าย และในท้ายที่สุดดูเหมือนว่าเครือข่ายนโยบายที่สนับสนุนเอฟทีเอสามารถผ่านการทดสอบเบื้องต้นได้เป็นผลสำเร็จ และเริ่มพัฒนาความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องเอฟทีเอที่เริ่มเป็นที่รู้จักมากขึ้นทั้งในหมูชนชั้นนำและสาธารณชน ปักซุงฮุน และมินเกียวกู (Park Sung-Hoon and Min Gyo Koo) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความสำเร็จในการหาข้อยุติการเจรจาเอฟทีเอกับชิลีได้ส่งผลทำให้ดุลอำนาจภายในระบบราชการได้เอียงเข้าหาหน่วยงานหรือตัวแสดงที่สนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ³³⁴

ประการที่สอง สิ่งที่น่าจะคาดไปในการเจรจาในกรณีของเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีคือ การเจรจาภายในประเทศระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นความช่วยเหลือด้านการปรับตัวภายหลังจากการเปิดเสรี การขาดประสบการณ์ในการเจรจาเอฟทีเอทำให้รัฐบาลคิมให้ความสนใจแต่เพียงการเจรจาภายนอก และไม่ได้มอบหมายภารกิจการเจรจา

³³³ Interview with Heo Yoon, Associate Professor at the Graduate School of International Studies, Sogang University, August 4, 2008.

³³⁴ Sung Hoon Park and Min Gyo Koo, Op.,cit. pp. 268-269.

ภายในประเทศให้กับหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้กระทรวงเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูจะมีเครือข่ายและความสัมพันธ์กับกลุ่มที่อาจจะเสียประโยชน์ภายหลังการเปิดเสรี ดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับการกั้นรายการสินค้าเกษตรบางรายการออกจากการเปิดเสรี หรือการชะลอการเจรจา มากกว่าการคิดหามาตรการรองรับผลกระทบ

6.3 การเมืองในกระบวนการขอความเห็นชอบเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลีจากรัฐสภา

หลังจากทั้งสองประเทศได้ข้อสรุปในข้อตกลงในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 ได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในเกาหลีใต้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 ซึ่งตัวแทนจากพรรครัฐบาลนั้นคือ โนมูฮยอนชนะการเลือกตั้ง ข้อตกลงการค้าเสรีฉบับแรกของเกาหลีใต้ได้ลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ในช่วงระหว่างการถ่ายโอนอำนาจระหว่างประธานาธิบดีคิม ไปสู่ประธานาธิบดีโน ซึ่งประธานาธิบดีทั้งสองได้ร่วมกันเป็นสักขีพยานในพิธีการลงนาม ในช่วงเวลาดังกล่าวประเด็นเรื่องเอฟทีเอได้ก่อตัวกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ. 1987 กำหนดให้สนธิสัญญาจำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ฝ่ายต่อต้านได้หันเหความสนใจและการมุ่งเน้นไปที่การรณรงค์ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดค้านข้อตกลงดังกล่าว

กลุ่มต่อต้านซึ่งได้รวมตัวจนกลายเป็นเครือข่ายพันธมิตรระหว่างองค์กรชาวนา องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ได้เริ่มล็อบบี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 2003 โดยเฉพาะที่มาจากเขตชนบท ในความเป็นจริงแล้ว ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวในครั้งนี้เป็นมากกว่า “การล็อบบี้” ทั่วไป หากแต่เป็นการ “ล็อบบี้แบบขู่บังคับ” (coercive lobbying) ในแง่ที่ว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดปฏิเสธที่จะทำตามข้อเสนอของกลุ่มพันธมิตรที่จะให้คัดค้านร่างเอฟทีเอ กลุ่มพันธมิตรจะทำการ “ขึ้นบัญชีดำ” (blacklist) ส.ส. ผู้นั้นเพื่อที่จะรณรงค์ต่อประชาชนไม่ให้เลือกตั้งส.ส. ดังกล่าวในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ผลของการล็อบบี้แบบรายบุคคลของกลุ่มพันธมิตรต่อต้านเอฟทีเอนั้นค่อนข้างมีประสิทธิภาพอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนส.ส. ที่ร่วมลงชื่อคัดค้านการนำร่างเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลีเข้าสู่รัฐสภาเพิ่มขึ้นจาก 60 คนในเดือนมกราคม เป็น 117 คนในเดือนเมษายน และ

140 คนในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 เป็นที่น่าสนใจว่าไม่เฉพาะแต่ส.ส.ในเขตชนบทเท่านั้นที่ร่วมลงนาม มีส.ส.จากเขตเลือกตั้งในเมืองถึง 35 คนได้เข้าร่วมลงนามด้วย³³⁵

ผลจากการลงนามของส.ส. กว่า 140 คนได้ทำให้รัฐบาลยอมที่จะเลื่อนระยะเวลาการส่งร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลีให้กับรัฐสภา เพื่อผ่านความเห็นชอบ และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองรัฐบาลได้หันไปให้ความสนใจกับการจัดหามาตรการรองรับผลกระทบให้กับกลุ่มเกษตรกร ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003 กระทรวงเกษตรฯได้ประกาศที่จะตั้งกองทุนชดเชยสำหรับเกษตรกรจำนวน 800,000 ล้านบาท พร้อมกับการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรโดยลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 1.5 อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่ากลุ่มพันธมิตรต่อต้านเอฟทีเอจะยังคงไม่พอใจข้อเสนอดังกล่าวเห็นได้จากการยังคงดำเนินการรวบรวมรายชื่อส.ส.อย่างต่อเนื่อง จากนั้นในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 รัฐบาลโนได้ประกาศเพิ่มวงเงินกองทุนชดเชยเป็น 1 ล้านบาท พร้อมยื่นร่างข้อตกลงเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่รัฐบาลได้ยื่นร่างข้อตกลงสู่รัฐสภาไม่นานนัก สถานการณ์ทางการเมืองของประธานาธิบดีโน ได้ถูกสั่นคลอนอย่างหนัก เนื่องจากในเดือนกันยายน ประธานาธิบดีโนและกลุ่มผู้สนับสนุนได้แยกตัวออกจากพรรครัฐบาลเดิม (พรรค MDP) เพื่อไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมา นั่นคือพรรคคูรี ด้วยเสียงสนับสนุนไม่ถึง 50 เสียง ขณะเดียวกันในช่วงเวลานี้ประธานาธิบดีโนได้ถูกโจมตีในเรื่องการทุจริตการเลือกตั้งของผู้ช่วยของเขา เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ทำให้เป็นการยากที่จะหาเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาเพื่อผ่านร่างข้อตกลง

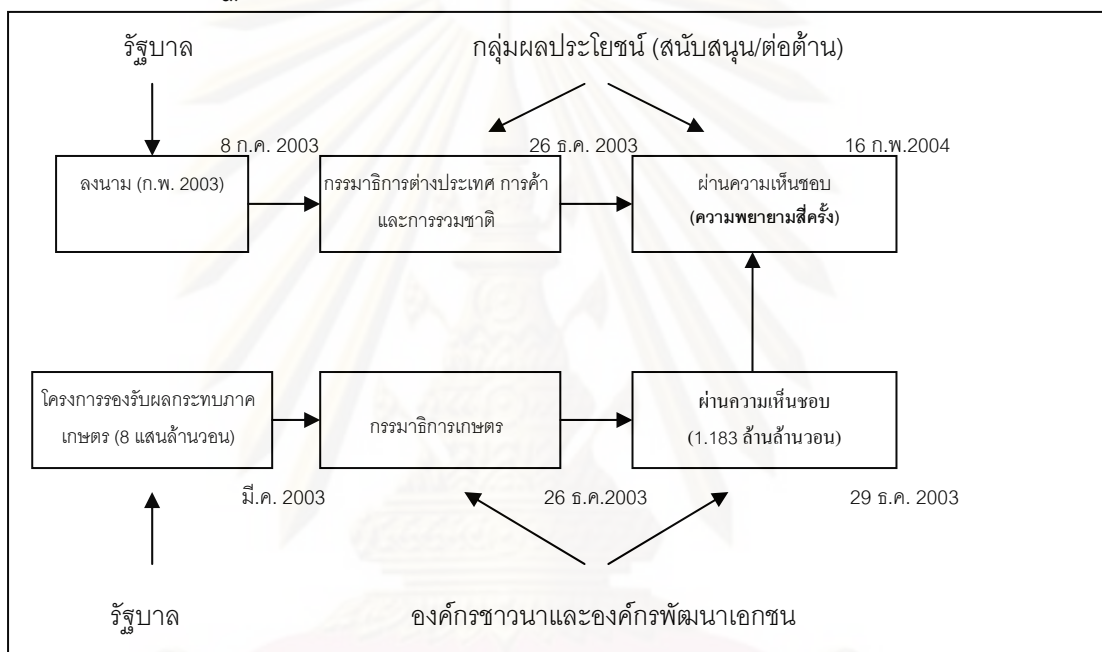
ผลของการเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองเกาหลีใต้ ทำให้ขาดแรงสนับสนุนในรัฐสภาที่จะเร่งผลักดันร่างข้อตกลงให้ผ่านความเห็นชอบโดยเร็ว สิ่งนี้เห็นจากการที่คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ การค้า และการรวมชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อตกลงเป็นอันดับแรกได้เลื่อนการพิจารณาออกไปนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อตกลงถึงกว่าห้าเดือน เมื่อต้องเผชิญกับแรงต่อต้านทั้งจากรัฐสภา และจากกลุ่มเกษตรกร ประธานาธิบดีโนได้ใช้วิธีการร้องขอการสนับสนุนจากสาธารณชนโดยตรง รวมทั้งล๊อบบี้ส.ส.ในรัฐสภา ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2003 ประธานาธิบดีโนได้จัดการประชุมร่วมกับผู้นำพรรคการเมืองทั้งสี่พรรค และพยายามที่จะเจรจาให้ทุกฝ่ายร่วมกันสนับสนุนการผ่านร่างข้อตกลง ใน

335

In-Sung Lee and Tae-Jeong Lee, "The collision of local interests and globalization: The case of Korean rice market". Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Philadelphia, August 31-September 3, 2006, p. 18.

เดือนถัดมา ประธานาธิบดีโนได้ออกจดหมายเปิดผนึกแสดงความเป็นห่วงว่าความล่าช้าในการผ่านร่างข้อตกลงจะส่งผลเสียหายต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ และทำให้ความพยายามในการปฏิรูปภาคการเกษตรล่าช้า นอกจากนี้ประธานาธิบดีโนยังได้โทรศัพท์ไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอความช่วยเหลือในการผ่านร่างข้อตกลง³³⁶

แผนภาพที่ 6.2 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆในกระบวนการขอความเห็นชอบจากสภา



นอกจากประธานาธิบดีโนจะทำการลوبيบีสมาชิกรัฐสภาแล้ว ประธานาธิบดีโนยังได้ตั้งคณะทำงานพิเศษด้านเอฟทีเอขึ้นมาเพื่อทำการลوبيบีสมาชิกรัฐสภาแบบรายบุคคล คณะทำงานดังกล่าวประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีการค้า ฯลฯ³³⁷ ขณะเดียวกันได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรพยายามชักจูงให้สมาชิกสภาจนถึงถึงความจำเป็นในการทำเอฟทีเอ พร้อมกับรับรองว่ารัฐบาลพร้อมจะให้การสนับสนุนและช่วยเหลือภายหลังจาก

³³⁶ Byong-II Choi and Kong-Jin Lee, "A long and winding road: Ratification of Korea's first FTA". In *Korea and International Conflicts: Case Studies Vol. 1.*, Byong-II Choi (ed.). (Seoul: Institute for International Trade and Cooperation, Ewha Womans University, 2005), p. 35.

³³⁷ Lee Chang-Sup, "Symbolism of ROK-Chile FTA", *The Korea Times*, Oct 15, 2003.

การเปิดเสรี ซึ่งในการนี้กระทรวงเกษตรได้ส่งข้าราชการจำนวน 90 คนไปพบปะและเจรจากับสมาคมชาวนาทั่วประเทศ³³⁸

นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวของรัฐบาลเพื่อให้ผ่านร่างข้อตกลงแล้ว องค์กรสมาคมธุรกิจหลักทั้งหมด (ได้แก่ FKI, KITA, KCCI, KFSB และ Korea Employer Federation หรือ KEF) ได้ร่วมกันส่งจดหมายเปิดผนึกให้กับรัฐสภาในเดือนกรกฎาคม และตุลาคมเพื่อเรียกร้องให้ส.ส.ให้ความเห็นชอบกับเอฟทีเอกับชิลี นอกจากการเคลื่อนไหวร่วมกันเป็นกลุ่มแล้ว องค์กรธุรกิจบางองค์กรเช่น KITA ได้เริ่มทำการล็อบบี้ส.ส. และออกแถลงข่าวเพื่อเรียกร้องให้รัฐสภารีบเร่งผ่านความเห็นชอบ³³⁹ และเมื่อรัฐสภาล้มเหลวที่จะผ่านความเห็นชอบ องค์กรธุรกิจทั้งหมดได้ร่วมกันออกแถลงการณ์วิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมของส.ส. ที่ขัดขวางไม่ให้มีการประชุมหรืออภิปราย³⁴⁰ ที่น่าสนใจคือ FKI ได้หันมาใช้ยุทธวิธีเดียวกับกลุ่มต่อต้านนั้นคือการ “ลงบัญชีดำ” ส.ส.ที่มีประวัติในการต่อต้านหรือขัดขวางการความพยายามที่จะลงมติเห็นชอบ โดย FKI ได้ประกาศว่าจะทำการวิเคราะห์ประวัติการลงคะแนนเสียง รวมถึงพฤติกรรมของส.ส.ที่ขัดขวางการเปิดเสรีทางการค้า พร้อมทั้งทำหนังสือเวียนไปยังสมาชิกทั้งหมด รวมทั้งตีพิมพ์รายชื่อในวารสารขององค์กร³⁴¹ การออกมาเรียกร้องแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย รวมทั้งการใช้ยุทธวิธีลงบัญชีดำ นับว่าเป็นครั้งแรกตั้งแต่ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเอฟทีเอเป็นต้นมา และนับเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่ภาคธุรกิจใช้ “อำนาจต่อรอง” ที่สำคัญนั้นคือการให้เงินบริจาคทางการเมือง เป็นเครื่องมือในการกดดันส.ส. การเคลื่อนไหวดังกล่าว เน้นอนว่าได้สร้างน้ำหนักให้กับเครือข่ายนโยบายที่สนับสนุนเอฟทีเอไม่มากนักน้อย

แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามอย่างเต็มที่ แต่ร่างข้อตกลงฯ ได้ถูกสกัดกั้นจากกลุ่มส.ส.กว่า 40 คนที่มาจากเขตเลือกตั้งในชนบทในหลายพรรคการเมือง ทำให้ล้มเหลวที่จะผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 และ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2003 มีเพียงกฎหมายรองรับผลกระทบจากการเปิดเสรีเท่านั้นที่สามารถผ่านความเห็นชอบได้อย่างรวดเร็ว ในการพิจารณาของรัฐสภาครั้งที่สองในวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีโนตัดสินใจ

³³⁸ B.I. Choi and K.J. Lee, Op.,cit. p. 31.

³³⁹ Seo Jee-Yeon, "Korea-Chile FTA must be approved", *The Korea Times*, Nov 29, 2003.

³⁴⁰ Kim Hyun-Chul, "Businesses criticize legislature for FTA fiasco", *The Korea Herald*, Feb 11, 2004.

³⁴¹ B.I. Choi and K.J. Lee, Op.,cit. p. 35.

เดินทางมาที่รัฐสภาด้วยตัวเองเพื่อชักจูงให้สมาชิกรัฐสภาผ่านร่างข้อตกลง อย่างไรก็ตามกลุ่มส.ส. จากชนบทได้ยึดตำแหน่งปราชัยของประธานาธิบดีและสกัดกั้นไม่ให้มีการอภิปรายจนทำให้การประชุมไม่สามารถจัดขึ้นได้³⁴² ต่อมาส.ส.กลุ่มนี้ได้ใช้วิธีการปิดกั้นไม่ให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดในความพยายามครั้งที่สี่รัฐบาลสามารถผ่านร่างความตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลีได้เป็นผลสำเร็จในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 162 เสียง ไม่เห็นชอบ 71 เสียง และงดออกเสียง 1 เสียง

เป็นที่น่าสนใจว่าประธานาธิบดีโนสามารถผ่านร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลีได้เป็นผลสำเร็จทั้งๆ ที่ในขณะนั้นพรรคอุรี ที่เป็นฐานเสียงของรัฐบาลมีคะแนนเสียงเพียง 47 เสียง และที่สำคัญคือร้อยละ 75 ของสมาชิกพรรคอุรีลงคะแนนเสียงไม่ให้ความเห็นชอบ หรือเลือกที่จะไม่ลงคะแนน (ดูตารางที่ 6.2) คะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่า 100 เสียงมาจากพรรคฝ่ายค้านหลักนั่นคือพรรค GNP ขณะที่พรรคที่เป็นฐานเสียงเดิมของอดีตประธานาธิบดีคิมแดจุง (พรรค MDP) ลงคะแนนเสียงเกือบทั้งหมดในการไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อตกลง

ตาราง 6.2 องค์ประกอบของการลงคะแนนการให้ความเห็นชอบเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลี

พรรค	เสียงในสภา	เห็นชอบ (ร้อยละ)	ไม่ออกเสียง (ร้อยละ)	ไม่เห็นชอบ (ร้อยละ)	ไม่มา (ร้อยละ)
GNP	147	138 (93.88)	1 (0.68)	8 (5.44)	-
MDP	61	1 (1.64)	20 (32.79)	40 (65.57)	-
อุรี	47	11 (23.40)	15 (31.91)	21 (44.98)	-
อื่น	16	12 (75.00)	1 (6.25)	2 (12.50)	1
รวม	271	162	37	71	1

ที่มา: ปรับจากตารางที่ 4 ใน B.I. Choi and K.J. Lee, Op.,cit. p. 37.

ประเด็นคำถามสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ ประธานาธิบดีโนสามารถระดมเสียงสนับสนุนในรัฐสภาได้อย่างไร ทั้งๆ ที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในสมัยประธานาธิบดีโนนั้นค่อนข้างเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น และเต็มไปด้วยความขัดแย้ง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้น่าจะเป็นส่วนช่วยในการอธิบายความสำเร็จในการผ่านร่างความตกลง ประการแรก ปัจจัย

³⁴² Ryu Jin, "ROK-Chile ratification delayed again", *The Korea Times*, January 8, 2004.

ของความสำเร็จส่วนหนึ่งน่าจะมีที่มาจาก การจ่ายเงินชดเชยให้กับเกษตรกร พงยงชีก และจุงฮยอนจู (Bong Youngshik Bong and Jung Heon-Joo) ตั้งข้อสังเกตว่านับตั้งแต่ยุคหลังสามคิม (post-three Kims era) ส.ส.มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของพรรคมากขึ้น หากจะชักจูงให้ ส.ส.เหล่านี้ลงคะแนนเสียงที่จะส่งผลต่อการเปิดเสรีในภาคเกษตร รัฐบาลจำเป็นต้องตั้งกองทุนเงินชดเชย เพื่อให้ ส.ส.สามารถอธิบายต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งถึงความพยายามในการปกป้องผลประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ได้³⁴³

แก่นของการเมืองว่าด้วยเงินชดเชย ดังที่จางฮุน ตั้งข้อสังเกตไว้คือการเมืองว่าด้วยการหลีกเลี่ยงการถูกการถูกวิพากษ์วิจารณ์ ส.ส.ส่วนมาก ยกเว้นกลุ่มส.ส.หัวรุนแรงที่มาจากเขตชนบทบางคน ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะขัดขวางหรือต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า พฤติกรรมที่แสดงออกถึงการต่อต้านการเปิดเสรีก็เนื่องมาจากการแสดงให้ประชาชนทั่วไปและผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตเลือกตั้งของพวกเขาเห็นว่า พวกเขาได้ทำดีที่สุดที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่³⁴⁴ ด้วยเหตุนี้เมื่อ ส.ส.สามารถผลักดันให้รัฐบาลตั้งกองทุนชดเชยสำหรับเกษตรกร พวกเขา มักลดความเข้มข้นในการต่อต้านลง

ประการที่สอง วินัยของพรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งสำคัญ อย่างน้อยสำหรับพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันค่อนข้างสูงหรือมีการก่อตั้งมาอย่างยาวนานดังเช่นพรรค GNP ในช่วงแรกพรรค GNP ได้แสดงจุดยืนอย่างระมัดระวัง และปล่อยให้สมาชิกพรรคตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะสนับสนุนหรือต่อต้านเอฟทีเอ อย่างไรก็ตามเมื่อสถานการณ์เริ่มบานปลายและดูเหมือนว่าประเทศกำลังจะสูญเสียความน่าเชื่อถือในสังคมระหว่างประเทศ พรรค GNP ได้หันกลับไปเคลื่อนไหวตามจุดยืนดั้งเดิมของพรรค นั่นคือจุดยืนแบบอนุรักษ์นิยมที่สนับสนุนระบบตลาดเสรี กลุ่มพันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ (Korean Alliance against KORUS FTA) ได้แสดงความเห็นว่าการเปลี่ยนจุดยืนของพรรค GNP นั้นเกิดขึ้นภายหลังจากที่ฮันซึงจู (Han Seung-Joo) เอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ประจำสหรัฐฯ ได้เข้าพบประธานพรรค และกล่าวว่าสหรัฐฯร้องขอให้พรรค GNP เร่งให้ความเห็นชอบกับร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-

³⁴³ Youngshik Bong and Heon-Joo Jung, "The South Korea-Chile Free Trade Agreement: Implication for regional economic integration in East Asia", *International Journal of Korean Studies* 9:1 (Fall/Winter 2005): 153.

³⁴⁴ Interview with Jaung Hoon, July 11, 2008 and See also Hoon Jaung, "Foreign policy and South Korean democracy: The failure of party politics", *Taiwan Journal of Democracy* 1:2 (December 2005): 64-65.

ชิลี³⁴⁵ ทั้งนี้ในการประชุมเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลีครั้งที่สี่ ประธานพรรค GNP ได้ขู่ว่าจะตัดสิทธิ์การลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งหน้ากับส.ส.ที่ไม่ลงคะแนนตามมติพรรค และขู่ว่าจะขัดขวางไม่ให้ส.ส.พรรค GNP ที่ตั้งใจที่จะสกัดกั้นไม่ให้มีการประชุม ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมในรัฐสภาได้³⁴⁶

ประการที่สาม ในทางตรงกันข้ามกับประธานาธิบดีคิมที่พยายามลอยตัว และไม่ออกมาแสดงจุดยืนที่ชัดเจน เมื่อเอฟทีเอถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง ประธานาธิบดีโนได้ใช้ยุทธวิธี “เข้าหาสาธารณชน” (going public strategy) โดยเฉพาะภายหลังจากที่รัฐสภาล้มเหลวที่จะผ่านร่างความตกลงหลายต่อหลายครั้ง ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการลอบบี้กลุ่มชาวนา ประธานรัฐสภา หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการต่างประเทศ การค้า และการรวมชาติ เพื่อให้สนับสนุนร่างความตกลง จากข้อมูลของชองวาเด พบว่าระหว่างเดือนเมษายน ค.ศ. 2003 ถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 2004 ประธานาธิบดีโนได้ออกมาพูดถึงเรื่องเอฟทีเอต่อสาธารณะหรือเรียกร้องให้สาธารณชนสนับสนุนถึงกว่า 20 ครั้ง³⁴⁷ (ตลอดเวลาห้าปีของประธานาธิบดีคิมได้ออกมาพูดต่อสาธารณะเรื่องเอฟทีเอเพียงแค่สี่ครั้ง)

ความพยายามในลักษณะดังกล่าวของประธานาธิบดีโนและรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่แทบไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อนในสมัยประธานาธิบดีคนอื่นๆ เนื่องจากในสมัยก่อนหน้านั้น ประธานาธิบดีมักจะใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการทำให้พรรครัฐบาลได้รับเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการควมรวมพรรค การข่มขู่ใช้อำนาจในการตรวจสอบภาษีหรือดำเนินคดี เป็นต้น การแสวงหาเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยวิธีการเจรจา การชักจูง หรือกระทั่งการเดินทางมารัฐสภาเพื่อปราศรัยของการสนับสนุนด้วยตนเองจึงค่อนข้างเป็นสิ่งใหม่ ด้วยเหตุนี้ทำให้นักวิชาการหลายคนมองว่าในสมัยประธานาธิบดีโนได้เปลี่ยนจากยุค “ประธานาธิบดีจักรพรรดิ” (imperial

³⁴⁵ Korean Alliance against Korea-US FTA, “The struggle against neoliberalism in South Korea: History and lessons”, in bilateral.org, BIOTHAI and GRAIN (eds.), *Fighting FTAs: The growing resistance to bilateral Free Trade and Investment Agreements*. (February 2008). E-book downloaded from www.fightingftas.org, p. 53.

³⁴⁶ B.I. Choi and K.J. Lee, Op.,cit. p. 36.

³⁴⁷ The Presidential Secretariat, Republic of Korea, *Cheongwadae Buriping (The Blue House Briefing)*, No. 217. January 8, 2004, p. 1.

presidency) ไปสู่ “ประธานาธิบดีสาธารณะ” (public presidency)³⁴⁸ หรือยุคหลังประธานาธิบดีจักรพรรดิ (post-imperial presidency)³⁴⁹

ประการสุดท้ายบทบาทของกลุ่มธุรกิจที่ออกมาเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ ได้สร้างแรงกดดันต่อเนืองไปยังพรรคการเมืองและส.ส.อย่างมาก จากเดิมที่กลุ่มธุรกิจมักค่อนข้างไม่กล้าที่จะแสดงการสนับสนุนการเปิดเสรีอย่างเปิดเผย ในครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกที่สมาคมธุรกิจขนาดใหญ่และทรงอิทธิพลที่สุดห้าองค์กรได้รวมตัวกันกดดันส.ส.อย่างเต็มที่ ทั้งยังใช้ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเดียวกับกลุ่มต่อต้านนั่นคือการ “ลงบัญชีดำ” ทำให้สร้างน้ำหนักในการเคลื่อนไหวเป็นอย่างมากในสายตาของกลุ่มธุรกิจ ผลประโยชน์ของการเคลื่อนไหวไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเข้าถึงตลาดซิติเท่านั้น หากแต่ความล้มเหลวที่จะผ่านร่างข้อตกลงย่อมหมายถึงการที่รัฐบาลเกาหลีใต้จะไม่สามารถผลักดันเอฟทีเอกับประเทศอื่นๆ ที่เป็นผลประโยชน์หลักของกลุ่มธุรกิจได้ อย่างไรก็ตามในขณะที่ยุทธวิธีเคลื่อนไหวเพื่อกดดันฝ่ายนิติบัญญัติ ในอีกด้านหนึ่งเพื่อลดการต่อต้านจากประชาชนและกลุ่มชาวนา สมาคมธุรกิจได้สนับสนุนให้รัฐบาลหามาตรการช่วยเหลือกลุ่มชาวนาด้วยเช่นกัน³⁵⁰

ในภาพรวมแม้ว่ารัฐบาลและฝ่ายสนับสนุนเอฟทีเอจะประสบกับความยากลำบากในการผ่านร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ซิติ แต่ในกระบวนการเรียกร้องได้ส่งผลทำให้เครือข่ายนโยบายสนับสนุนเอฟทีเอทวีความเข้มแข็ง และรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมากขึ้น ในครั้งนี้ OMT และ KIEP ไม่ได้เคลื่อนไหวอย่างโดดเดี่ยว หากแต่ได้แรงสนับสนุนจากชองวาเด และกลุ่มธุรกิจเข้ามาเพิ่มเติม ซึ่งนี่เป็นรากฐานสำคัญให้กับการผลักดันเอฟทีเอแบบครอบคลุมในช่วงเวลาถัดมา

³⁴⁸ ดู Chan-Wook Park and Se-Jin Koo, “The national leader goes public in democratized Korea: An institutional analysis of the rising public presidency”, Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Las Vegas, March 8, 2007.

³⁴⁹ Interview with Hoon Jaung, July 11, 2008.

³⁵⁰ Bae Keun-Min, “CEOs appeal for FTA ratification”, *The Korea Times*, July 14, 2003.

ตาราง 6.3 ความชอบและบทบาทของตัวแสดงต่างๆในการขอความเห็นชอบจากสภา

ตัวแสดง	ความชอบ	บทบาท
MOFAT และ KIEP	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งผ่านร่างความตกลงจากรัฐสภา - ทำการวางแผนและเจรจาเอฟทีเอกับประเทศอื่นในเวลาเดียวกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - เริ่มเอฟทีเอกับสิงคโปร์และญี่ปุ่น - ประชาสัมพันธ์ความจำเป็นและประโยชน์ของเอฟทีเอ - ร่วมในคณะทำงานผลักดันเอฟทีเอ
ชองวาเด	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งผ่านร่างความตกลงจากรัฐสภา - ทำการวางแผนเอฟทีเอในอนาคต 	<ul style="list-style-type: none"> - ขอความสนับสนุนจากสาธารณชนและกลุ่มชาวนา - ลobbypี้พรรคการเมืองเพื่อให้เร่งผ่านร่างความตกลง - ตั้งคณะทำงานผลักดันเอฟทีเอ
สมาคมธุรกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งผ่านร่างความตกลงจากรัฐสภา - หาประโยชน์จากตลาดส่งออกใหม่ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - ลobbypี้พรรคการเมืองเพื่อให้เร่งผ่านร่างความตกลง - ออกแถลงการณ์สนับสนุนเอฟทีเอและใช้ยุทธวิธี “บัญชีดำ” กดดันพรรคการเมือง
พรรคการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - หลีกเลี่ยงการทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและกลุ่มผลประโยชน์ไม่พอใจ - การได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมลงชื่อต่อต้านเอฟทีเอกับเอ็นจีโอและชาวนา - ขัดขวางการประชุม - ยอมตามแรงกดดันของกลุ่มธุรกิจและพรรค
ก.เกษตร	<ul style="list-style-type: none"> - ลดผลกระทบกับภาคเกษตร 	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนการตั้งกองทุนลดผลกระทบ
สมาคมชาวนาและเอ็นจีโอ	<ul style="list-style-type: none"> - ปกป้องภาคเกษตรจากการเปิดเสรี - ต่อต้านการเปิดเสรีทุกประเภท 	<ul style="list-style-type: none"> - ลobbypี้เชิงบังคับกับส.ส. - ใช้ยุทธวิธีลงบัญชีดำ - ประท้วงหน้ารัฐสภา

ที่มา: รวบรวมจากหนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ต่างๆ

6.4 การเตรียมความพร้อมเชิงสถาบันในการผลักดันการทำเอฟทีเอแบบพหุวิถี

หลังจากได้เรียนรู้บทเรียนจากการทำเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีคิม รวมถึง ปัญหาและอุปสรรคในช่วงการผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ดูเหมือนว่าประธานาธิบดีโนจะ ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายเอฟทีเอ การแก้ปัญหาทศวรรษ การประสานนโยบายภายในระบบราชการ การสร้างกลไกการเจรจาภายในประเทศ การดึงกลุ่ม ผลประโยชน์ให้เข้ามาบีบบทบาทในกระบวนการ และการสร้างความเข้าใจในหมู่สาธารณชน ภารกิจเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปีแรกของการดำรงตำแหน่ง และเห็นได้อย่างชัดเจนมากขึ้นภายหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการผ่านความเห็นชอบร่างข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้- ซิลีจากรัฐสภา ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลในการวางโครงสร้างเชิง สถาบันในมิติต่างๆ ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์การทำเอฟทีเอในอนาคต การวางระบบ กระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดตั้งและเชื่อมโยงเครือข่ายกับกลุ่มผลประโยชน์

การวางวิสัยทัศน์สำหรับแผนการทำเอฟทีเอ

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างแล้วในบทที่สาม การประกาศแผนการทำเอฟทีเอ (FTA Roadmap) นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนของนโยบายเอฟทีเอในเกาหลีใต้ จากเดิมที่นโยบายมีลักษณะตั้ง รับ กลายเป็นการส่งเสริมการทำเอฟทีเอในเชิงรุก จุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในการ ประชุมหารือกันในกลุ่มที่ปรึกษาประธานาธิบดี ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 โดยมีประธานาธิบดี เป็นประธานการประชุม และมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ระดับสูง และนักวิชาการเข้าร่วม ประชุม ที่ประชุมได้เห็นชอบในร่างแผนการทำเอฟทีเอ ซึ่งมีหลักการสำคัญสามประการดังที่ ฮวาง ดูยุน (Hwang Doo Yun) รัฐมนตรีการค้าในขณะนั้นระบุไว้ในบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ โคเรียไทมส์คือ ประการแรก มุ่งเน้นเอฟทีเอที่มีขอบเขตเนื้อหาที่กว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อที่จะให้เกิดผลทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด ประการที่สอง อาศัยประโยชน์จากเอฟทีเอในการเร่ง กระบวนการปฏิรูปภายในประเทศ ประการที่สามพยายามแสวงหาความร่วมมือให้กว้างที่สุดใน กระบวนการเจรจา³⁵¹ หลังจากนั้นผลการประชุมได้ส่งต่อไปยังที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบาย เศรษฐกิจระหว่างประเทศ (เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003) และคณะรัฐมนตรี (เดือนกันยายน ค.ศ. 2003) เพื่ออนุมัติอย่างเป็นทางการ ซึ่งในที่ประชุมทั้งสองได้อนุมัติทันที โดยแทบไม่ได้มีการ ปรับเปลี่ยนเนื้อหาหรือหลักการแต่อย่างใด

³⁵¹ Hwang Doo Yun, "Korea Left Out in Global FTA Race", *The Korea Times*, November 4, 2003.

หลังจากที่ร่างเอฟทีเอกับซีลีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ชนชั้นนำทางนโยบายของเกาหลีใต้ได้เพิ่มความพยายามในการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอ โดยเร่งแผนการทำเอฟทีเอให้เร็วขึ้น หลังจากนั้นแผนการทำเอฟทีเอที่ได้ปรับแก้ใหม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้ปรับแผนการและเป้าหมายการทำเอฟทีเอให้เร็วขึ้น แต่ดูเหมือนว่าชนชั้นนำทางนโยบายยังไม่ค่อยพอใจมากนัก ภายใต้คำแนะนำของดร.ฮันดึกซู และดร.คิมฮยอนจง ซึ่งเพิ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง และรัฐมนตรีการค้าตามลำดับ (กรกฎาคม ค.ศ. 2004) ประธานาธิบดีโนเห็นชอบที่จะเพิ่มความพยายามในการทำเอฟทีเอโดยพุ่งเป้าไปที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่

จะเห็นได้ว่ากระบวนการวางแผนการทำเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีโนมีลักษณะสำคัญคือการรวมศูนย์การตัดสินใจของวาค และทิศทางของนโยบายที่มีลักษณะ “บนลงล่าง” (top-down) ทิศทางของนโยบายในลักษณะเช่นนี้ต่างจากกระบวนการนโยบายที่เป็นทางการในเกาหลีใต้ที่มักเริ่มต้นจากหัวหน้าฝ่ายหรือข้าราชการระดับล่าง และนำเสนอร่างนโยบายกับผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติจากกระทรวง จากนั้นจึงส่งต่อไปในที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรี และลงนามโดยประธานาธิบดีในท้ายที่สุด ในกรณีนี้จุดเริ่มต้นของนโยบายกลับเกิดจากที่ประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งของวาค ก่อนที่จะไปสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามลำดับ และใช้เวลาในขั้นตอนทั้งหมดไม่ถึงสามเดือน นอกจากนี้การปรับแก้นโยบายที่เกิดขึ้นยังมีที่มาจากของวาค และดำเนินการแก้ไขกันภายในโดยแทบไม่มีการถกเถียงเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ทั้งระหว่างหน่วยงานราชการ และกับผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย

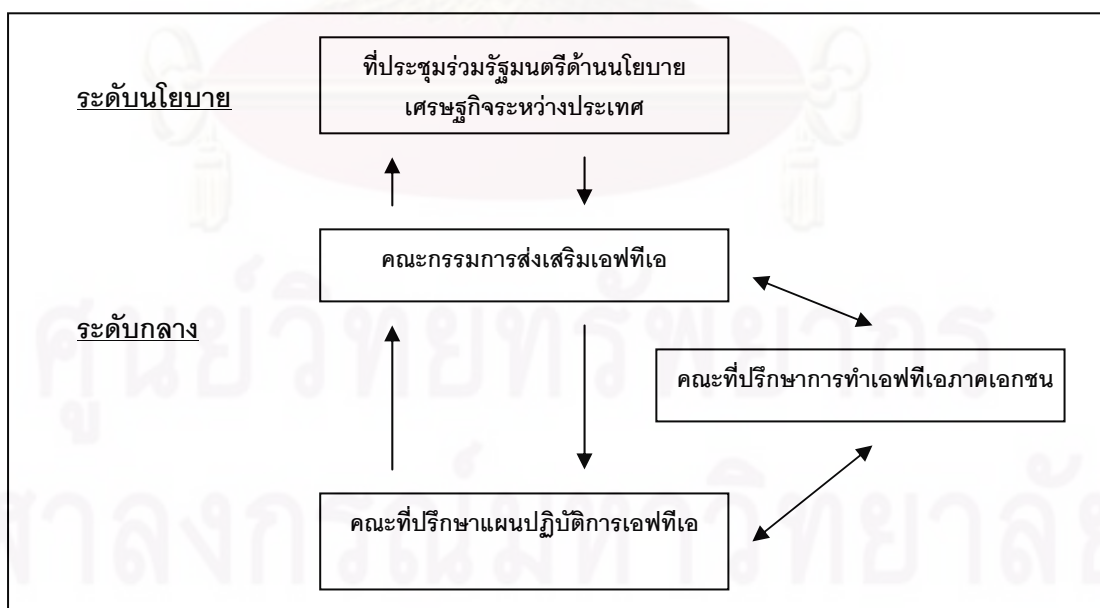
การวางโครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายเอฟทีเอ

หนึ่งเดือนหลังจากแผนการทำเอฟทีเอได้รับการปรับแก้ ของวาคได้ออกข้อเสนอแนะประธานาธิบดีเรื่องกระบวนการทำเอฟทีเอ เนื้อหาสำคัญของข้อเสนอแนะดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ ประการแรก ให้มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอขึ้นมา เพื่อดำเนินภารกิจห้าประการได้แก่ การกำหนดมาตรการส่งเสริมเอฟทีเอ การกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบจากเอฟทีเอ การทบทวนประเทศเป้าหมายที่จะทำเอฟทีเอ การกำหนดแผนการเจรจาเอฟทีเอ และการเปิดช่องทางให้กับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบาย (มาตรา 4 ของบทที่สอง) คณะกรรมการจะประกอบไปด้วยอธิบดีการเจรจาการค้าเป็นประธาน และกรรมการอีกสิบ

ห้าคนซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงจากแปดกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงเศรษฐกิจการค้า กระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงเกษตร และป่าไม้ กระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน กระทรวงกิจการเดินเรือและประมง สำนักงานประสานงานนโยบายรัฐบาล กระทรวงการวางแผนและงบประมาณ และสำนักข่าวสารของรัฐบาล (มาตรา 5.3)

เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการและเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้กับภาคส่วนต่างๆ ข้อเสนอแนะของประธานาธิบดีได้กำหนดให้มีการตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นมาสองคณะ ได้แก่ คณะที่ปรึกษาแผนปฏิบัติการเอฟทีเอ ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรีการค้าเป็นประธาน และสำนักงานรัฐมนตรีการค้าเป็นสำนักเลขานุการ บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจะประกอบไปด้วยข้าราชการระดับกลางจากแปดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และคณะที่ปรึกษาอีกคณะหนึ่งคือคณะที่ปรึกษาการทำเอฟทีเอภาคเอกชน ซึ่งกรรมการจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม นักวิชาการ นักวิจัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายรวม 30 คน (มาตรา 10) ความรับผิดชอบหลักของคณะที่ปรึกษาทั้งสองคือการทบทวนทิศทางนโยบายเอฟทีเอ การศึกษาคุณลักษณะของเอฟทีเอในประเทศต่างๆ รวมทั้งศึกษาทบทวนมาตรการรองรับผลกระทบ และกลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการเอฟทีเอ (มาตรา 9.2)

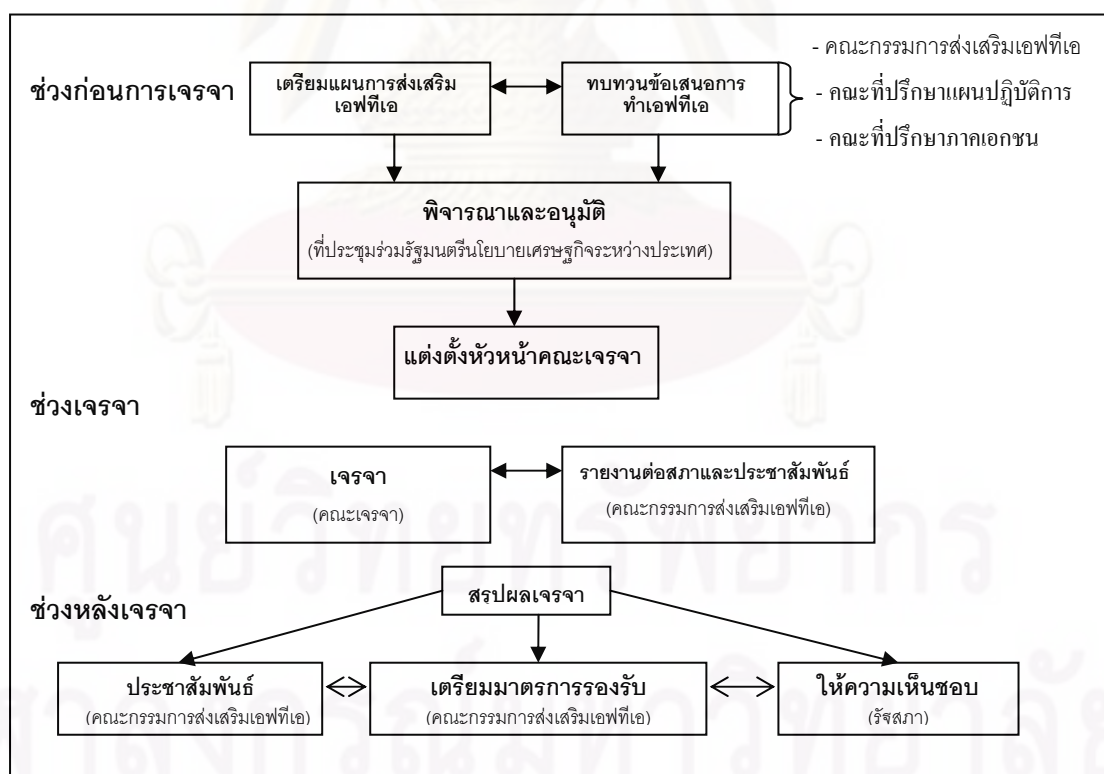
แผนภาพ 6.3 โครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเอฟทีเอ



ที่มา: ประมวลจาก Daetongryong Hunyong Jayumuyokhyomjeong Chekyol Jongcha Kyujeong (Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of FTAs).

เนื้อหาสำคัญประการที่สองคือ การกำหนดขั้นตอนการเจรจาเอฟทีเอ โดยได้ จำแนกออกเป็นสามช่วงได้แก่ ช่วงก่อนการเจรจา ช่วงระหว่างการเจรจา และช่วงหลังการเจรจา ในช่วงก่อนการเจรจาคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอ ร่วมกับคณะที่ปรึกษาได้รับมอบหมายให้ เตรียมแผนการส่งเสริมเอฟทีเอ และทบทวนประเทศคู่เจรจา ร่างแผนการส่งเสริมเอฟทีเอจะถูก ส่งต่อไปยังที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อทำการพิจารณา และ อนุมัติอย่างเป็นทางการ หลังจากที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อนุมัติประเทศที่จะทำการเจรจาแล้ว ที่ประชุมจะทำการแต่งตั้งหัวหน้าคณะเจรจา ซึ่งหัวหน้าคณะ จะต้องทำการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอในการร่างแผนการเจรจา และยุทธศาสตร์การเจรจา ก่อนที่จะส่งให้กับที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศเพื่ออนุมัติเป็นขั้นตอนสุดท้าย ในขณะที่การเจรจาเอฟทีเอดำเนินไปนั้น ประธานของ คณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอมีหน้าที่ในการรายงานความคืบหน้าให้กับรัฐสภา และเผยแพร่ ข้อมูลเอฟทีเอให้กับสาธารณชนรับทราบ

แผนภาพ 6.4 ขั้นตอนกระบวนการนโยบายเอฟทีเอ



ที่มา: ประมวลจาก Daetongryong Hunyong Jayumuyokhyomjeong Chekyol Jongcha Kyujeong (Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of FTAs).

ในช่วงสุดท้าย ภายหลังจากที่การเจรจาได้ข้อสรุป ประธานคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอจะต้องรายงานตรงกับรัฐสภา และในกรณีที่เอฟทีเออาจส่งผลกระทบต่อในทางลบกับภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ คณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอจะต้องเตรียมแผนการและมาตรการรองรับผลกระทบ ก่อนที่จะส่งให้กับที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พิจารณานุมัติ และระหว่างกระบวนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา คณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอจะต้องทำการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลกับผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายเพื่อให้รับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงในกฎระเบียบด้านการค้า อัตราภาษีศุลกากร โอกาสทางธุรกิจ รวมทั้งผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นหลังข้อตกลงมีผลบังคับใช้

ภายหลังจากที่ข้อเสนอแนะของประธานาธิบดีมีผลบังคับใช้ เป็นที่น่าสังเกตว่าได้เกิดความเปลี่ยนแปลงบางประการขึ้นภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเอฟทีเอ ความเปลี่ยนแปลงประการแรกและมีความสำคัญมากที่สุดคือการตั้งสำนักเอฟทีเอ (FTA Bureau) ขึ้นใน OMT หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอ เมื่อแรกก่อตั้งสำนักเอฟทีเอประกอบไปด้วยสี่แผนกได้แก่ แผนกนโยบายเอฟทีเอ แผนกการเจรจาระดับภูมิภาค แผนกการเจรจาเอฟทีเอด้านการค้าสินค้า และแผนกการเจรจาเอฟทีเอด้านการค้าบริการ โดยมีจำนวนข้าราชการทั้งหมดประมาณ 30 คน ต่อมาภายหลังจากที่เกาหลีใต้เข้าสู่การเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอใน OMT ได้ขยายเป็นสามสำนักได้แก่ สำนักเอฟทีเอ สำนักเจรจาเอฟทีเอ และสำนักงานเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ และจำนวนแผนกทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอได้ขยายจากสี่แผนกเป็นแปดแผนก นอกจากนี้กระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอยังได้ทำการก่อตั้งสำนักหรือแผนกเอฟทีเอขึ้นภายในกระทรวงดังเช่น สำนักส่งเสริมและจัดเตรียมมาตรการรองรับจากเอฟทีเอ ในกระทรวงเศรษฐกิจการค้า (กระทรวงเศรษฐกิจความรู้ในปัจจุบัน) และฝ่ายข้อตกลงการค้าระดับภูมิภาคในกระทรวงเกษตร และป่าไม้ เป็นต้น

นอกจากการขยายโครงสร้างองค์กรและบุคลากรเพื่อรองรับกับภาระงานที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอที่จะเพิ่มขึ้นแล้ว การดำเนินการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลคือการแต่งตั้งบุคคลสำคัญในตำแหน่งหลักที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอ ที่สำคัญคือการแต่งตั้ง ดร.คิมฮยอนจงในตำแหน่งรัฐมนตรีการค้า ซึ่งถือเป็นตำแหน่งหลักในการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอ ทั้งในแง่ของการเจรจา หรือการกำหนดทิศทางนโยบาย และการแต่งตั้ง ดร.ฮันดุกซู ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประสานงานนโยบายรัฐบาล (Minister of Government Policy Coordination) ให้มารับตำแหน่ง

ที่ถือได้ว่าเป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล นั่นคือตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง สำหรับตำแหน่งของดร.ฮันนั้นมีความสำคัญกับกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะต้องเป็นประธานการประชุมร่วมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นที่ประชุมที่จะชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้ายของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอ (ดูแผนภาพที่ 6.4) นอกจากนี้ด้วยสถานะของหัวหน้าทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล ตำแหน่งของดร.ฮันจึงเข้าไปกำกับดูแลการเจรจาภายในประเทศ ทั้งเรื่องการวางมาตรการรองรับผลกระทบ การประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่าประธานาธิบดีโนมอบหมายภารกิจด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศให้กับดร.คิม ฮยอนจง และมอบหมายภารกิจด้านการเจรจาภายในประเทศให้กับดร.ฮันดุกซู

การดำเนินการวางโครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับกระบวนการนโยบายเอฟทีเอ ในช่วงนี้ของประธานาธิบดีโน ตามความเห็นของบักแทโฮ มองว่าเอื้อประโยชน์เป็นอย่างมากต่อการควบคุมและรวมศูนย์กระบวนการนโยบายเอฟทีเอของประธานาธิบดีโนและชองวาเด อย่างไรก็ตามผลของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจได้ทำให้ในระยะเวลาต่อมา กลไกหรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะประธานาธิบดีแทปไม่มีบทบาทสำคัญในแง่ของการถกเถียงเชิงนโยบาย เนื่องจากแนวทางและทิศทางทั้งหมดได้ถูกกำหนดมาแล้วโดยประธานาธิบดีและชนชั้นนำทางนโยบาย³⁵²

การก่อตัวของเครือข่ายสนับสนุนเอฟทีเอในปริมนทลทางสังคม

ในช่วงเวลาเดียวกับที่ภาครัฐเริ่มวางโครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการนโยบายเอฟทีเอ ได้เกิดการรวมตัวของเครือข่ายสนับสนุนเอฟทีเอในปริมนทลทางสังคมขึ้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในช่วงสมัยประธานาธิบดีคิม กลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ประโยชน์จากนโยบายเอฟทีเอแทบจะหายไปจากกระบวนการนโยบาย และเริ่มรวมกลุ่มกันเคลื่อนไหวเป็นครั้งแรกในช่วงปลายสมัยประธานาธิบดีคิม จากนั้นได้รวมตัวอย่างจริงจังในระหว่างกระบวนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อย่างไรก็ตามการรวมตัวดังกล่าวยังไม่มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการเข้ามารองรับเป็นเพียงการรวมตัวแบบเฉพาะกิจเท่านั้น

³⁵² Bark Taeho, "Jiyokjueui kyongjejilsowa hanguki jayumuyokhyopjeong jonbchak" (Regionalism and Korea's FTA Policy), Paper presented at the Hankuk kukje kyeongje Hakhwei. (Korean International Economy Academic Meeting). June 11, 2007. p. 14.

จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวดูเหมือนว่าองค์การสมคมธุรกิจเริ่มที่จะตระหนักในความจำเป็นของการรวมตัวกันเพื่อแสดงการสนับสนุนในนโยบายเอฟทีเอ และเพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ภายหลังจากที่เอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีลีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อย สมคมธุรกิจขนาดใหญ่ที่เคยออกมาเคลื่อนไหวร่วมกันได้รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการภาคเอกชนเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเอฟทีเอ (FTA Private Countermeasure Committee) คณะกรรมการภาคเอกชนดังกล่าว นอกจากเกิดจากความตระหนักในความจำเป็นของการรวมกลุ่มผลักดันเอฟทีเอของภาคเอกชนแล้ว ยังเกิดจากร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย กล่าวคือ ในแง่หนึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นผลจากความตกลงร่วมกันระหว่างสมคมธุรกิจกับ MOFAT ดังในกรณีของ FKI ที่ได้เจรจากับ MOFAT ตั้งแต่กลางปีค.ศ. 2003 และได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันในวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่กลุ่มธุรกิจได้ตกลงที่จะตั้งคณะกรรมการภาคเอกชนเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเอฟทีเอ

เนื้อหาสำคัญของบันทึกความเข้าใจระหว่าง FKI และ MOFAT คือการที่ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะพัฒนาช่องทางเชิงสถาบันเพื่อที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นระหว่างกัน โดย MOFAT จะจัดการประชุมเพื่อชี้แจง หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่ออธิบายนโยบายการค้าของรัฐบาลให้กับ FKI พร้อมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะจาก FKI นอกจากข้อกำหนดดังกล่าว FKI ตกลงที่จะสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอของรัฐบาลผ่านการตั้งคณะกรรมการภาคเอกชน รวมทั้งส่งผู้เชี่ยวชาญจาก FKI เพื่อร่วมในการประชุมระดับเตรียมการ และปฏิบัติการที่ MOFAT³⁵³ นอกจากการทำบันทึกความเข้าใจกับ FKI แล้ว MOFAT ยังทำบันทึกความตกลงในลักษณะเดียวกันกับองค์กรธุรกิจที่สำคัญอื่นๆ ด้วย

สำหรับการทำงานของคณะกรรมการภาคเอกชนเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับเอฟทีเอ นั้น จะมีการแบ่งออกเป็นแปดกลุ่มเศรษฐกิจ และคณะทำงานอีกหนึ่งคณะที่พิจารณาภาพรวม ทุกครั้งที่มีการจัดการประชุม คณะกรรมการดังกล่าวจะเชิญตัวแทนจากกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ สื่อมวลชน หรือกระทั่งสหภาพแรงงานและเอ็นจีโอให้เข้ามาร่วมสังเกตการณ์ พร้อมทั้งให้ความคิดเห็น และในช่วงที่รัฐบาลกำลังเจรจาเอฟทีเอกับญี่ปุ่น คณะกรรมการภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจเกาหลีใต้ และภาค

353
FKI Newsletter, Vol. 12, April 10, 2004.

ธุรกิจญี่ปุ่น ตลอดจนมีการตั้งกลุ่มศึกษาเอฟทีเอร่วมกับภาคธุรกิจญี่ปุ่น ทั้งยังได้ล๊อบบี้กระทรวงพาณิชย์เพื่อให้มีมาตรการรองรับผลกระทบก่อนที่เอฟทีเอกับญี่ปุ่นจะมีผลบังคับใช้

นอกจากสมาคมธุรกิจจะร่วมมือกันตั้งคณะกรรมการขึ้นมาผลักดันนโยบายเอฟทีเอร่วมกันแล้ว แต่ละครึ่งก็ยังได้ตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาศึกษา และประสานงานเกี่ยวกับนโยบายเอฟทีเอ หนึ่งในตัวอย่างของการตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวคือการตั้งคณะกรรมการการค้าใน FKI โดยพันธกิจขององค์กรนั้นค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นการผลักดันนโยบายเอฟทีเอ ซึ่งนี่เห็นได้จากหัวข้อการประชุมในครั้งแรกของคณะกรรมการดังกล่าวที่ตั้งชื่อว่า “สถานการณ์เอฟทีเอเกาหลีใต้-ญี่ปุ่น และการกำหนดท่าที”³⁵⁴

การเจรจาภายในประเทศ: การกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบ

แนวคิดเรื่องการกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากเอฟทีเอที่มีผลบังคับใช้เกิดขึ้นเป็นแนวคิดที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของภาครัฐ หากแต่เกิดขึ้นจากข้อเสนอของนักวิชาการ และสมาคมธุรกิจ ในด้านหนึ่งแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อเสนอของ ดร. ฮยอน ที่ปรึกษาของกระทรวงพาณิชย์ และ MOFAT³⁵⁵ ในอีกด้านหนึ่ง สมาคมธุรกิจหลักซึ่งขณะนั้นค่อนข้างมีความเป็นกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเอฟทีเอเกาหลีใต้-ญี่ปุ่น (ขณะนั้นรัฐบาลกำลังเจรจาเอฟทีเอกับญี่ปุ่น) ได้ร่วมกันออกแถลงการณ์ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004 เรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาออกกฎหมายพิเศษก่อนหน้าเอฟทีเอกับญี่ปุ่นจะมีผลบังคับใช้ เพื่อช่วยปกป้องผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคเอกชนของเกาหลีใต้³⁵⁶

จากข้อเสนอของนักวิชาการ และข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจ ทำให้กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การนำของดร.อีฮีบอม (Lee Hee-Beom) ได้ตอบรับแนวคิดดังกล่าว และได้ร่วมมือกับภาคธุรกิจ และนักวิชาการเพื่อช่วยกันร่างมาตรการรองรับผลกระทบให้แล้วเสร็จก่อนหน้าเอฟทีเอกับประเทศขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่นจะมีผลบังคับใช้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในร่างกฎหมายฉบับแรก นั้นมีขอบเขตของความช่วยเหลือที่ไม่ได้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากในขณะที่ยังร่างกฎหมายไม่มีตัวแทนจากสหภาพแรงงานนั่นเอง สำหรับ

³⁵⁴ FKI Newsletter, Vol. 13. May 10, 2004.

³⁵⁵ Interview with Heo Yoon, August 5, 2008.

³⁵⁶ Park Chung-A, "Protective law demanded ahead of Korea-Japan FTA", *The Korea Times*, October 18, 2004.

เหตุผลที่ไม่มีตัวแทนจากสหภาพแรงงานนั้น ดร.ฮอยยูน หนึ่งในผู้มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย ได้ชี้แจงว่า กลุ่มแรงงานไม่มีความเชื่อถือในมาตรการช่วยเหลือของรัฐบาล จึงไม่ประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างมาตรการช่วยเหลือ³⁵⁷ ในทำนองเดียวกันคิมอึว (Aehwa Kim) สมาชิกของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเกาหลีใต้ต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ และผู้อำนวยการด้านวิเทศสัมพันธ์แห่งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเกาหลีในขบวนการเคลื่อนไหวหัวก้าวหน้า (Korean Alliance of Progressive Movement) ได้อธิบายว่า แม้ว่ากลุ่มแรงงานบางกลุ่มจะรู้ว่าภาครัฐกำลังออกมาตรการช่วยเหลือในการปรับตัวหลังจากเปิดเสรีทางการค้า แต่พวกเขาไม่ต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมาย เนื่องจากพวกเขาไม่คิดว่ามาตรการเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อพวกเขา³⁵⁸

เหตุผลประการที่สองดังที่ดร.ฮอยยูนตั้งข้อสังเกตไว้คือ กลุ่มสหภาพแรงงานในเกาหลีมักมีพฤติกรรมหรือแสดงบทบาทในลักษณะของ “กลุ่มทางการเมือง” มากกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานมักจะขับเคลื่อนจาก “อุดมการณ์ทางการเมือง” เช่น การต่อต้านอเมริกา หรือการต่อต้านเสรีนิยม มากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มแรงงาน นี้จะเห็นได้ชัดจากกรณีการเคลื่อนไหวต่อต้านเอฟทีเอกับสหรัฐฯ ที่หากพิจารณาในแง่ของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว กลุ่มแรงงานจัดเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีกับอเมริกา แต่ด้วยอุดมการณ์ของการต่อต้านอเมริกา ทำให้สหภาพแรงงานออกมาเรียกร้องในสิ่งที่ขัดกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่ม³⁵⁹

แม้ว่าในร่างมาตรการช่วยเหลือฉบับแรก ที่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 โดยมีกระทรวงพาณิชย์ และสมาคมธุรกิจหลักห้าองค์กรร่วมกันเป็นเจ้าภาพนั้น ไม่ได้วางกรอบความช่วยเหลือให้กับกลุ่มแรงงาน แต่ด้วยความสำคัญทางการเมืองของกลุ่มแรงงาน และความต้องการที่จะลดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อการทำเอฟทีเอของรัฐบาลทำให้อันที่ประชุมร่วมรัฐมนตรี้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้มีมติให้เพิ่มความช่วยเหลือให้กับกลุ่มแรงงาน และให้กระทรวงแรงงานเป็นผู้ดำเนินการศึกษาและกำหนดขอบเขตความ

³⁵⁷ Interview with Heo Yoon, August 5, 2008.

³⁵⁸ Interview with Kim Aehwa, August 13, 2008.

³⁵⁹ Interview with Heo Yoon, August 5, 2008.

ช่วยเหลือ³⁶⁰ ในที่สุดร่างกฎหมายฉบับแก้ไขได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีกระทรวงแรงงาน และกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เสนอร่วมกัน และผ่านรัฐสภาไปเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2006 ก่อนการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐจะเริ่มขึ้น

กฎหมายความช่วยเหลือด้านการปรับตัวทางการค้าฉบับเป็นก้าวแรกของการเจรจาภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอเท่านั้น หลังจากทีเกาหลีใต้เริ่มเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ ได้มีข้อเรียกร้องจากกลุ่มธุรกิจอีกครั้งเพื่อให้ขยายขอบเขตความช่วยเหลือให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเศรษฐกิจทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ จากเดิมที่ครอบคลุมเพียงแค่ 51 กลุ่มธุรกิจเท่านั้น และภายหลังจากการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐได้ข้อสรุป รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการกิจการด้านการเจรจาภายในประเทศและการกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบในภาพรวม

ภาพรวมและข้อสังเกตจากการวางโครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับเอฟทีเอ

ในภาพรวมผู้วิจัยมีข้อสังเกตสามประการจากกระบวนการวางโครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับนโยบายเอฟทีเอ ประการแรกตัวแสดงเบื้องหลังกระบวนการคือประธานาธิบดีโนและชองวาเด หลังจากทีประธานาธิบดียอมรับในความจำเป็นของการทำเอฟทีเอ ได้เกิดการผลักดันนโยบายอย่างจริงจังของรัฐบาลโดยมีชองวาเดเป็นศูนย์กลาง จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบาย หรือการริเริ่มนโยบายที่สำคัญเกิดขึ้นที่ชองวาเด ในที่ประชุมที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นศูนย์รวมของชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากนโยบายถูกขับเคลื่อนมาจากเบื้องบนทำให้ปัญหาความขัดแย้ง หรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานดังที่เคยเกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดีคิมนั้นแทบจะไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นน้อยมาก

ประการที่สองเป็นครั้งแรกที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในนโยบายเอฟทีเอ ช่องทางที่เชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงทั้งสองนั้นมีอยู่หลายระดับ ในระดับสูงสุด ประธานขององค์กรธุรกิจหลักๆ ของเกาหลีใต้ทุกคนล้วนแล้วแต่เป็นกรรมการในกลุ่มที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศประจำชองวาเด และมีโอกาสพบปะกับประธานาธิบดีรวมทั้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ในสมัยประธานาธิบดีโนเรายังเห็นถึงการแลกเปลี่ยน

³⁶⁰ แม้ว่า จะเพิ่มขอบเขตความช่วยเหลือกับกลุ่มแรงงาน และระดับความช่วยเหลือแรงงานยังค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือที่ให้กับภาคธุรกิจ โดยสัดส่วนของกองทุนช่วยเหลือทั้งหมด 3 ล้านล้านวอน ร้อยละ 92 จัดสรรสำหรับความช่วยเหลือภาคธุรกิจ มีเพียงร้อยละ 8 เท่านั้นที่จัดสรรให้กับแรงงาน ดู Heo Yoon, Op., cit. p. 145.

เปลี่ยนบุคลากรระดับสูงระหว่างชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย และองค์กรธุรกิจหลัก ในกรณีของดร. อีฮ็อบอม โดยระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ดร.อีดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน ภายหลังจากที่ลงจากตำแหน่งรัฐมนตรี ดร.อีได้รับ เลือกลงให้ดำรงตำแหน่งประธานของสมาคมการค้าระหว่างประเทศเกาหลี (KITA) ทันที³⁶¹

ในระดับกลาง คณะกรรมการเฉพาะด้านที่ตั้งขึ้นภายในสมาคมธุรกิจ ดังเช่น คณะกรรมการด้านการค้าใน FKI ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว นับว่าเป็นเสมือนเครือข่ายนโยบายการค้า แบบไม่เป็นทางการเชื่อมโยงระหว่างข้าราชการระดับปฏิบัติการ และเจ้าหน้าที่ระดับกลางของ สมาคมธุรกิจการค้า ในการประชุมภายในของสมาคมธุรกิจแทบทุกครั้งมักจะมีการเชิญข้าราชการ หรือผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาลเพื่อชี้แจงนโยบาย หรือเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลจากกลุ่ม ธุรกิจ

ประการสุดท้ายการวางโครงสร้างเชิงสถาบันของกระบวนการนโยบายเอฟทีเอ ในช่วงนี้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความเปลี่ยนแปลงในดุลอำนาจระหว่างเครือข่ายนโยบาย ไปใน ทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อเครือข่ายนโยบายสนับสนุนเอฟทีเอ บทบาทของ OMT ในฐานะของหัว หอกในการผลักดันนโยบายเอฟทีเอได้รับการเกื้อหนุนอย่างเต็มที่ ทั้งในสถานะของประธานและ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมเอฟทีเอ และคณะกรรมการที่ปรึกษาแผนปฏิบัติ การเอฟทีเอ รวมทั้งในฐานะของศูนย์กลางการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันการ รวมอำนาจการตัดสินใจและการริเริ่มนโยบายไว้ที่ของวาคเด ทำให้บทบาทของฝ่ายต่อต้านภายใน ระบบราชการนั้นค่อนข้างจำกัด การแต่งตั้งผู้มีจุดยืนสนับสนุนเอฟทีเอในตำแหน่งสำคัญ และการ ขยายโครงสร้างหน่วยงานเอฟทีเอ ยิ่งทำให้ระบบราชการมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และมุ่งไปใน ทิศทางเดียวกันมากขึ้นนั่นคือการสนับสนุนเอฟทีเอ

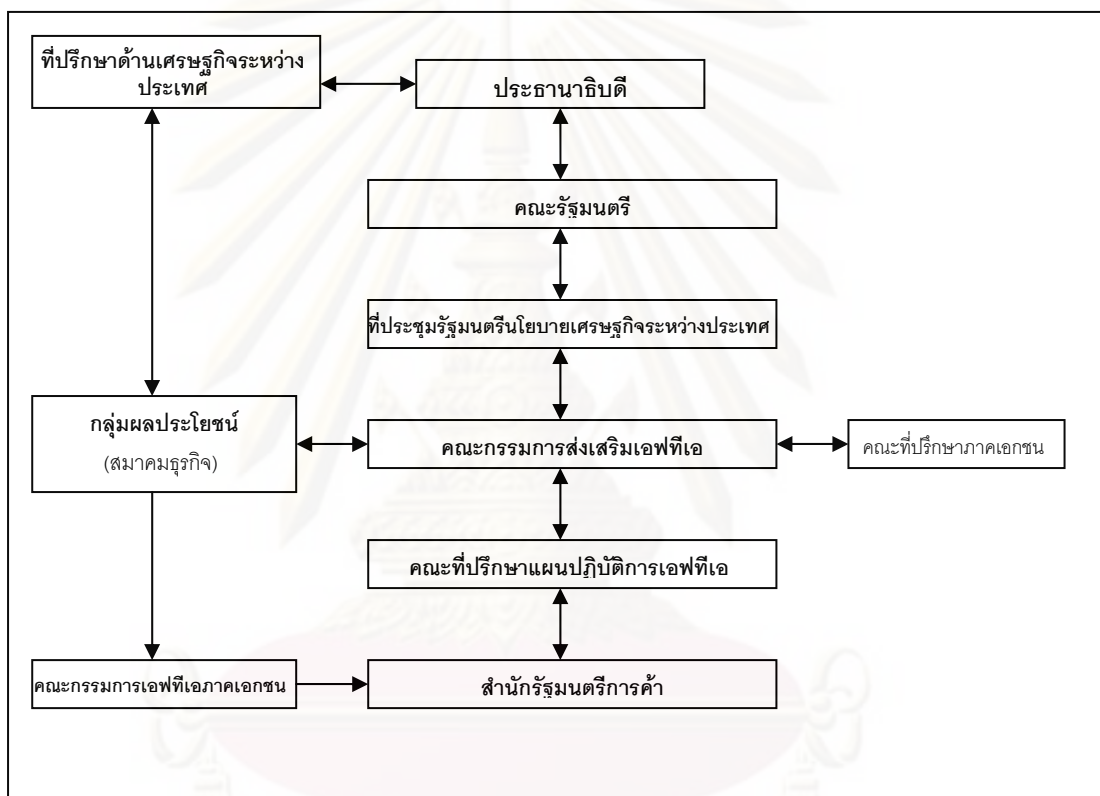
ทั้งนี้ดูเหมือนว่าบทบาทของกระทรวงเกษตรฯในด้านการต่อต้านการทำเอฟทีเอดู จะลดน้อยลงไปอย่างเห็นได้ชัด ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กลุ่มเกษตรกรหันเหจุดมุ่งเน้นจากการล็อบ บี้กระทรวงเกษตรฯ ไปมุ่งเป้าที่ส.ส. และพรรคการเมืองมากขึ้น เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรมองว่า กระทรวงเกษตรฯ นั้นไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะหยุดยั้งเอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีได้ และจากการ ที่กระบวนการเจรจาได้สิ้นสุด และกำลังอยู่ในขั้นตอนของการให้สัตยาบันของรัฐสภา 362

³⁶¹ Yoo Soh-Jung, "Former Commerce Minister Lee to head Trade Association", *The Korea Herald*, February 23, 2006.

³⁶² Lee and Lee, Op.,cit. p. 17.

นอกจากนี้ จากทิศทางนโยบายที่ชัดเจนของประธานาธิบดีในที่ต้องการส่งเสริมการทำเอฟทีเอทำให้เป้าประสงค์เชิงนโยบายของกระทรวงเกษตรฯ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอจะเปลี่ยนแปลงไป จาก “การปกป้องเกษตรกรโดยการชดเชยการทำเอฟทีเอ” กลายเป็น “การปกป้องเกษตรกรโดยการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเอฟทีเอให้น้อยที่สุด”

แผนภาพ 6.5 ภาพรวมโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายเอฟทีเอ



ที่มา: ปรับปรุงจากตารางที่ 3 ใน Bark Taeho, “Jiyokjueui kyongjeilsowa”, p. 13.

6.5 การเมืองว่าด้วยเรื่องเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐอเมริกา

การเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐนับได้ว่าเป็นจุดสูงสุดของการดำเนินนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้ เนื่องจากการทำเอฟทีเอกับประเทศที่ทรงอิทธิพลด้านการค้ามากที่สุด ทั้งยังมีขนาดตลาดที่ใหญ่ที่สุดในโลกย่อมนำมาซึ่งผลกระทบที่มากที่สุดเช่นกันต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้การเจรจากับสหรัฐจึงมีความซับซ้อน และสร้างความยากลำบากเป็นอย่างมาก ทั้งในการเจรจา ในการประนีประนอมผลประโยชน์กับตัวแสดงต่างๆ

และการเผชิญหน้ากับกระแสต่อต้านจากหลายฝ่าย ในการชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของการเมือง ในการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐนั้น ผู้วิจัยจะแบ่งเป็นสองช่วงคือช่วงเตรียมการเจรจา และ ช่วงเจรจา

จุดเริ่มของการเจรจา

ทางเลือกเชิงนโยบายที่จะทำเอฟทีเอระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐนั้นได้รับการศึกษาและเสนอมาอย่างยาวนานทั้งในฝั่งเกาหลีใต้และสหรัฐ นับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 แต่ยังไม่มีความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจข้อเสนอในการทำเอฟทีเอระหว่างสองฝ่ายได้รับการหยิบยกขึ้นมาพูดอีกครั้งหนึ่งในฝั่งสหรัฐ โดยในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 วุฒิสมาชิกแมกซ์ เบาคัส (Senator Max Baucus) ซึ่งได้รับแรงสนับสนุนจากภาคธุรกิจในสหรัฐที่ต้องการผลักดันการเปิดตลาดเกาหลีใต้ ได้เสนอร่างข้อตกลงเอฟทีเอ เกาหลีใต้-สหรัฐต่อรัฐบาลบิล คลินตัน อย่างไรก็ตามสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐในขณะนั้นให้ความเห็นว่า การทำเอฟทีเอกับเกาหลีใต้เป็นสิ่งที่แทบจะไม่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากอิทธิพลของกลุ่มต่อต้านในเกาหลีใต้ที่ยังคงมีมาก³⁶³

สำหรับในเกาหลีใต้แนวคิดที่จะทำเอฟทีเอกับสหรัฐปรากฏอย่างเป็นทางการในแผนการทำเอฟทีเอฉบับแรกในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 ในแผนฉบับนั้นสหรัฐเป็นประเทศเป้าหมายระยะยาวของเกาหลีใต้ โดยเกาหลีใต้วางแผนที่จะเริ่มเจรจาทันทีหลังจากที่ได้เจรจาเอฟทีเอกับแคนาดาเป็นผลสำเร็จ หลังจากนั้นไม่นานในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2003 OMT ได้มอบหมายให้ KIEP ทำการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางการเจรจากับสหรัฐ ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวได้แล้วเสร็จในช่วงปลายปีค.ศ. 2004

ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 เมื่อแผนการทำเอฟทีเอได้รับการปรับแก้ และการทำเอฟทีเอกับประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้ากลายเป็นเป้าหมายระยะสั้นของรัฐบาล หลังจากนั้น OMT ได้เริ่มกระบวนการทาบตามประเทศหรือกลุ่มประเทศขนาดใหญ่ โดยเริ่มจากสหภาพยุโรป (แต่ได้รับการปฏิเสธเนื่องจากสหภาพยุโรปไม่เชื่อมั่นว่าเกาหลีใต้จะสามารถเปิดเสรีได้ตามที่สหภาพยุโรปต้องการ) ในขณะเดียวกันการเจรจากับญี่ปุ่น ซึ่งได้เริ่มไปแล้วประสบกับอุปสรรคสำคัญในประเด็นสินค้าเกษตรที่ญี่ปุ่นไม่ยินยอมเปิดตลาด และในท้ายที่สุดทำให้การเจรจาต้อง

³⁶³ ประเด็นดังกล่าวได้รับการเสนอโดยแจ็ค พริทชาร์ด (Jack Pritchard) อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐประจำกรุงโซลใน Seoul-Washington Forum 2007, p. 339.

หยุดชะงัก ในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้ตัวเลือกสุดท้ายของเกาหลีใต้คือสหรัฐอเมริกา³⁶⁴ กระบวนการทบทวนได้เริ่มต้นขึ้นในการประชุมสุดยอดเอเปคปีค.ศ. 2004 ที่ประเทศชิลี ในครั้งนั้นเกาหลีใต้ได้ขอสรุปเบื้องต้นกับสหรัฐ แคนาดา และกลุ่ม Mercosur ที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอ

หลังจากนั้นทั้งสองฝ่ายได้จัดการประชุมเตรียมการสามครั้งในเดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายน ค.ศ. 2005 โดยฝ่ายเกาหลีใต้มีเจ้าหน้าที่ระดับอธิบดีประจำ OMT เป็นหัวหน้าคณะ และมีตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจการคลัง และกระทรวงเกษตร รวมทั้งตัวแทนจาก KIEP เข้าร่วมประชุม หลังจากการประชุมเตรียมการ ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นถึงหกครั้งตลอดปีค.ศ. 2005 ดร.คังมุนซอง (Kang Moonsung) ซึ่งในเวลานั้นดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาประจำของวาทะ และ MOFAT และเป็นหนึ่งในผู้มีส่วนร่วมเตรียมการเจรจาให้ข้อมูลว่า ในความเป็นจริงเกาหลีใต้ตั้งใจที่จะประกาศการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐในที่ประชุมสุดยอดเอเปค ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองพูซาน (พฤศจิกายน ค.ศ. 2005) แต่ผู้แทนการค้าสหรัฐยังไม่เห็นด้วย และกล่าวว่ายังคงเร็วเกินไปที่จะรีบประกาศ³⁶⁵

เหตุที่ฝ่ายสหรัฐไม่เห็นด้วยที่จะให้เกาหลีใต้ประกาศการเจรจา เนื่องจากยังคงคลางแคลงใจในความตั้งใจจริงของรัฐบาลเกาหลีใต้ และเกรงว่าหากรีบเร่งประกาศโดยที่ฝ่ายเกาหลีใต้ยังไม่มีความพร้อม หรือยังไม่สามารถจัดการกับกระแสต่อต้านภายในประเทศ อาจส่งผลทำให้การเจรจาอาจจะยากที่จะได้ข้อสรุป ด้วยเหตุนี้เพื่อทดสอบความตั้งใจจริงของผู้นำเกาหลีใต้ สหรัฐจึงได้ตั้งเงื่อนไขสี่ประการก่อนที่จะเริ่มเจรจา ได้แก่ ประการแรกการยกเลิกคำสั่งห้ามการนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐ หลังจากที่รัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศห้ามในช่วงที่เกิดโรควัวบ้า (Bovine Spongiform Encephalopathy: BSE) ระบาดในสหรัฐในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 ประการที่สอง ยกเลิกกฎเกณฑ์การกำหนดราคาเวชภัณฑ์ ประการที่สาม ผ่อนคลายกฎระเบียบที่เข้มงวดในเรื่องการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรถยนต์นำเข้า ประการสุดท้าย ปรับลดโควตาการฉายภาพยนตร์เกาหลีได้จาก 146 วันต่อปีเหลือ 73 วันต่อปี เงื่อนไขทั้งสี่ประการนี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองที่สูงมากในเกาหลีใต้ และรัฐบาลเกาหลีใต้ที่ผ่านมามักจะหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามแรงกดดันของสหรัฐ ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง เพียงแค่ความ

³⁶⁴ Interview with Dr. Lee Junkyu, August 14, 2008.

³⁶⁵ Interview with Dr. Kang Moonsung, Assistant Professor at the Graduate School of International Studies, Korea University, October 29, 2008.

ขัดแย้งในเรื่องการปรับลดโควตาฉายภาพยนตร์เพียงเรื่องเดียวได้ทำให้การเจรจาข้อตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaty: BIT) ระหว่างสองฝ่ายต้องจบลงอย่างไร้ข้อยุติ มีพักต้องกล่าวถึงประเด็นเรื่องเนื้อวัว ซึ่งเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายมานานกว่าสองทศวรรษ

เป็นที่น่าสนใจว่าประธานาธิบดีโนสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งสี่ประการ ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างสองฝ่ายมานานับทศวรรษได้ในเวลาเพียงไม่กี่เดือน โดยในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2005 รัฐบาลโนได้ยกเลิกกฎเกณฑ์การกำหนดราคาเวชภัณฑ์ และในเดือนถัดมารัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายมาตรฐานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรถยนต์นำเข้า ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 รัฐบาลโนได้อนุญาตให้มีการนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐฯ (เฉพาะเนื้อวัวที่มาจากวัวอายุไม่เกิน 30 เดือนและห้ามนำเข้าเนื้อวัวติดกระดูก) เช่นเดียวกับการลดโควตาการฉายภาพยนตร์เกาหลีใต้เหลือครึ่งหนึ่ง

กระบวนการทาบตาม และปฏิบัติตามเงื่อนไขของฝ่ายสหรัฐฯเกิดขึ้นจากการสั่งการโดยตรงของชองวาคเด และการดำเนินการของ OMT โดยที่สาธารณชนแทบไม่รับรู้ จนกระทั่งประธานาธิบดีโนได้แจ้งต่อสาธารณชนเป็นครั้งแรกจากคำกล่าวในโอกาสปีใหม่ถึงความตั้งใจของรัฐบาลที่จะเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐฯ ภายหลังจากการประกาศของประธานาธิบดีเพียงสองสัปดาห์ รัฐบาลโนได้จัดให้มีการประชาสัมพันธ์โดยมี KIEP, KITA และสถาบันเศรษฐกิจชนบทแห่งเกาหลี (KREI) ร่วมกันเป็นเจ้าภาพ และในบ่ายวันเดียวกับที่มีการจัดทำประชาสัมพันธ์ ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้จัดการประชุมขึ้นมาและอนุมัติการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐฯ และเพียงไม่กี่ชั่วโมงหลังจากการประชุม รัฐมนตรีการค้าคิมฮยอนจงได้ไปปรากฏตัวที่แคปิตอลฮิลส์ในงานแถลงข่าวกับผู้แทนการค้าสหรัฐฯถึงการประกาศเริ่มการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ

จากขั้นตอนที่รีบเร่ง และกระบวนการที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะนี้เองที่ทำให้คิมซุงฮุน (Kim Sunghoon) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ และเป็นสมาชิกของพันธมิตรพลเมืองเพื่อความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Citizens' Coalition for Economic Justice: CCEJ) หนึ่งในสองขององค์กรพัฒนาสังคมที่ใหญ่ที่สุดในเกาหลีใต้ ได้เรียกการดำเนินการดังกล่าวว่าเปรียบเสมือน “ปฏิบัติการทางการทหาร” ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้เคยเกิดขึ้นในช่วงเผด็จการอำนาจนิยม³⁶⁶ แน่นนอนว่าการเร่งรีบของรัฐบาล ในด้านหนึ่งทำให้ฝ่ายต่อต้านยังไม่สามารถรวมตัวขัดขวางการ

³⁶⁶ Kim Sunghoon, Op.,cit. p. 303.

ริเริ่มของรัฐบาลได้ และทำให้รัฐบาลสามารถริเริ่มการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐได้เป็นผลสำเร็จ แต่ในอีกด้านหนึ่งพฤติกรรมดังกล่าวได้กลายเป็นตัวจุดชนวนความไม่พอใจในกลุ่มผู้ต่อต้าน หรือผู้เสียประโยชน์จากนโยบาย และทำให้กลุ่มต่างๆ ทำการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการเจรจา ในช่วงแรกนี้เนื่องจากข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่เปิดเผยทำให้กลุ่มต่อต้านตีความพฤติกรรมของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับเงื่อนไขการ หรือการเร่งรีบดำเนินการว่าเกิดจากแรงกดดันเชิงบังคับของสหรัฐ³⁶⁷

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่ากระบวนการริเริ่มการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐนั้นเกิดจากข้อเสนอของเกาหลีใต้ที่ต้องการเร่งเจรจาเอฟทีเอให้เร็วไปกว่าเดิมตามที่วางแผนเอาไว้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากระบวนการเตรียมการแทบทั้งหมดเกิดขึ้นใน “กล่องดำ” ของระบบราชการเกาหลีใต้ โดยในระดับนโยบาย การที่กระบวนการทั้งหมดรวมศูนย์ที่ชองวาเด ทำให้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายนั้นจำกัดเฉพาะคนบางกลุ่มที่ได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจแห่งชองวาเด อาทิ เทคโนโลยี นวัตกรรม ผู้เชี่ยวชาญ และผู้นำสมาคมธุรกิจ อย่างไรก็ตามการที่ผู้นำทางการเมืองเข้ามามีบทบาทผลักดันโดยตรงทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนของการถกเถียง และลดทอนปัญหาความขัดแย้งทั้งภายในระบบราชการได้เป็นอย่างดี ในระดับปฏิบัติการ ดร.อีซึงจู (Lee Seungjoo) ซึ่งว่าการที่ OMT ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้าง “เป็นอิสระจาก” (insulated) แรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการเจรจาพหุภาคีกับสหรัฐนั้นถือเป็นการผลักดันให้การริเริ่มเจรจากับสหรัฐเป็นผลสำเร็จ³⁶⁸

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ากลุ่มธุรกิจจะไม่มีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ ในความเป็นจริงแล้วภาคธุรกิจมีบทบาทในหลายลักษณะ ทั้งการมีส่วนร่วมผ่านการเข้าประชุมที่ปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแห่งชองวาเดแล้ว และการออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลหรือฝ่ายการเจรจาข้อตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน ก่อนที่จะทำการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ พร้อมกับเสนอที่จะเป็นตัวกลางในการเจรจากับอุตสาหกรรมภาพยนตร์เกาหลีใต้เพื่อให้ยอมรับการลดโควตาการฉายภาพยนตร์เกาหลีใต้ อันจะทำให้การเจรจาสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้³⁶⁹ นอกจากนี้ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีโนประกาศถึงเจตนารมณ์ที่จะเจรจา

³⁶⁷ Korean Alliance against Korea-US FTA, Op.,cit.

³⁶⁸ Interview with Dr. Lee Seungjoo, July 3, 2008.

³⁶⁹ Seo Jee-Yeon, "KITA urges resumption of BIT talks with US", *The Korea Times*, February 25, 2005.

เอฟทีเอกับสหรัฐอย่างเป็นทางการ ประธาน FKI คังชินโฮ (Kang Shin-Ho) ได้ออกมาแสดงท่าทีสนับสนุนโดยทันที โดยในคำกล่าวในที่ประชุมประจำปีครั้งที่ 45 ของ FKI ประธานคังได้ออกมากล่าวว่าเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐเปรียบเสมือนโอกาสใหม่สำหรับเกาหลีใต้ที่จะพัฒนาไปสู่ประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า³⁷⁰

การก่อตัวของพันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ

ความเร่งรีบในกระบวนการก่อนการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ ประกอบกับการที่รัฐบาลยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ประเทศที่สหรัฐกำหนดไว้ ได้สร้างความไม่พอใจในวงกว้างให้กับหลากหลายกลุ่ม เพียงหนึ่งเดือนหลังจากการประกาศการเจรจา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน พรรคการเมือง สมาคมชาวนา สหภาพแรงงาน สมาพันธ์นักเรียนนักศึกษา ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย สมาคมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ กลุ่มวิชาชีพ และองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคมกว่า 282 องค์กรได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายพันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ (Korean Alliance against Korea-US FTA: KoA) คิมอีวา หนึ่งในสมาชิกของ KoA กล่าวว่า KoA นับเป็นการรวมตัวครั้งใหญ่ที่สุดขององค์กรต่างๆ ในเกาหลีใต้นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980³⁷¹

แม้ว่า KoA จะก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2008 แต่ในความเป็นจริงแล้ว รากฐานของ KoA เริ่มมานับตั้งแต่ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจจากขบวนการต่อต้านการปฏิรูปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ขบวนการต่อต้านการเปิดเสรีข้าว ขบวนการต่อต้านการเจรจาข้อตกลงทวิภาคีด้านการลงทุนกับสหรัฐ ขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ และขบวนการต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-จีน เป้าประสงค์ในการเคลื่อนไหวห้าประการของ KoA คือ ประการแรกการระดมมวลชนเพื่อต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ และโลกาภิวัตน์ ประการที่สองเพื่อประสานงานและสร้างความเข้มแข็งให้กับการรวมกลุ่มของเครือข่ายองค์กรต่างๆ เพื่อร่วมต่อต้านเอฟทีเอ ประการที่สาม เพื่อให้การศึกษาและขยายขอบเขตการต่อต้านเอฟทีเอและโลกาภิวัตน์ ประการที่สี่ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ผลการวิจัยและการวิเคราะห์การเจรจาเอฟทีเอ

³⁷⁰ FKI Newsletter, Vol. 135, March 9, 2006.

³⁷¹ Interview with Kim Aehwa, August 13, 2008.

ประการสุดท้ายเพื่อสร้างเครือข่ายในระดับระหว่างประเทศกับขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านองค์การการค้าโลกและเอฟทีเอในประเทศอื่นๆ³⁷²

จากการที่ KoA เป็นองค์กรเครือข่ายที่มีหลายองค์กร หลายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเข้าร่วม ทำให้เหตุผลเบื้องหลังการเคลื่อนไหวนั้นมีหลากหลาย ตั้งแต่การปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การต่อต้านอเมริกา การต่อต้านโลกาภิวัตน์ และการเปิดเสรี จนไปถึงชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ยูโซจุง (Yoo Soh-Jung) ผู้สื่อข่าวอาวุโสแห่งหนังสือพิมพ์โคเรียเฮรัลด์ (The Korea Herald) ตั้งข้อสังเกตว่าเหตุผลที่แท้จริงของการเคลื่อนไหวของ KoA น่าจะมาจาก “ปัจจัยอเมริกัน” (American factor) มากกว่าตัวข้อตกลงการค้าเสรีเอง โดยชี้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหภาพยุโรป ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจเกาหลีใต้น้อยไปกว่าเอฟทีเอกับสหรัฐฯ แต่กลับดำเนินไปอย่างค่อนข้างราบรื่น และประสบความสำเร็จที่น้อยกว่ากรณีการเจรจากับสหรัฐฯ³⁷³ หากมองในแง่ปัจจัยของการต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯไม่น่าจะอยู่บนฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์จากการเจรจาแต่เพียงด้านเดียว หากแต่อยู่บนฐานของอุดมการณ์และความคิด

การเคลื่อนไหวของ KoA เริ่มต้นตั้งแต่การเจรจาแรก โดยครั้งนั้น KoA ได้ส่งนักเคลื่อนไหวชาวเกาหลีใต้กว่า 100 คนไปทำการประท้วงที่กรุงวอชิงตันดีซี เมื่อการเจรจาจบที่สองได้กลับมาจัดที่กรุงโซล จำนวนผู้เข้าร่วมการประท้วงได้เพิ่มขึ้นอย่างมากถึงกว่า 50,000 คน³⁷⁴ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 KoA ได้เริ่มขบวนการ “มวลชนต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ” (Mass people’s resistance against KORUS FTA) ซึ่งเป็นการระดมมวลชนครั้งใหญ่เพื่อแสดงพลังต่อต้านการเจรจา การเคลื่อนไหวในลักษณะของการชุมนุมประท้วงของ KoA ยังดำเนินต่อไปอย่างเข้มข้นตลอดแปดรอบของการเจรจา และดูเหมือนว่ายิ่งการเจรจากำลังใกล้จะได้ข้อสรุปเมื่อใด ระดับความเข้มข้นของการชุมนุมจะมากขึ้นเท่านั้น

นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวผ่านวิธีการชุมนุมประท้วงแล้ว KoA ยังใช้วิธีการอื่นๆ เพื่อชักจูงให้สาธารณชนเข้าร่วมการต่อต้านเอฟทีเอ ทั้งการจัดการบรรยายสาธารณะ หรือการจัดกิจกรรมในที่สาธารณะอื่นๆ ที่น่าสนใจคือ KoA ได้ใช้สื่อในการส่งผ่านข้อมูลไปยังประชาชน

³⁷² Korean Alliance against Korea-US FTA, Op.,cit. p. 52.

³⁷³ Interview with Yoo Soh-Jung, July 31, 2008.

³⁷⁴ The Korean Alliance against KORUS FTA Newsletter, No. 1. August 2, 2006.

ที่หลากหลายตั้งแต่การซื้อโฆษณาโทรทัศน์ วิทยุ และอินเทอร์เน็ต โดยในช่วงการเจรจาพยายามได้เกิดสิ่งที่มีมูลค่าขึ้นเรียกว่า “สงครามโฆษณา” ระหว่าง KoA และรัฐบาล โดยทั้งสองฝ่ายพยายามใช้วิธีการซื้อโฆษณาผ่านโทรทัศน์เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อดี และข้อเสียของการทำเอฟทีเอในลักษณะต่างๆ และในหลายกรณีโฆษณาของ KoA ได้ถูกสั่งห้ามออกอากาศโดยคณะกรรมการตรวจสอบการโฆษณาแห่งเกาหลี³⁷⁵

เมื่อ KoA ไม่สามารถเคลื่อนไหวเพื่อสกัดกั้นการเจรจาได้เป็นผลสำเร็จ ได้มีการเปลี่ยนยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว ไปใช้ยุทธวิธีดั้งเดิมที่เคยได้ผลสำเร็จมาก่อนนั่นคือการลอบบี้เชิงบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คิมอีวาได้ระบุว่า KoA ได้ใช้วิธีส่งแบบสอบถามไปยังว่าที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเพื่อสอบถามจุดยืนเกี่ยวกับเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ หากว่าที่ผู้สมัครคนใดแสดงจุดยืนสนับสนุนเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ ผู้สมัครคนนั้นจะถูกลงบัญชีดำ และรายชื่อจะถูกแจกจ่ายไปยังเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั่วประเทศเพื่อรณรงค์ให้ประชาชนไม่เลือกผู้สมัครดังกล่าว จากผลการเลือกตั้งในเดือนเมษายนค.ศ. 2008 พบว่าวิธีการดังกล่าวยังคงได้ผลเป็นอย่างดีในเขตเลือกตั้งในชนบท แต่ไม่ค่อยได้ผลมากนักในเขตเลือกตั้งในเมือง³⁷⁶

ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับ KoA คือแนวร่วมหลายคนเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับ KoA นั้นเป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมรุ่น 386 และหลายคนเคยเป็นผู้สนับสนุนประธานาธิบดีโน รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา และตำแหน่งสำคัญอื่นๆ ในรัฐบาล ดังกรณีของซุงแทอิน (Jun Tae-in) ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจแห่งของวาเดมาก่อน และเคยเรียกร้องให้ประธานาธิบดีโนออกรายการโทรทัศน์เพื่อได้วาทีในกรณีเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ มาแล้ว

ในภาพรวมหากประเมินจากกิจกรรมและการเคลื่อนไหวของ KoA จะพบว่า KoA เป็นองค์กรที่มีศักยภาพอย่างมาก ในทำนองเดียวกับสมาคมธุรกิจขนาดใหญ่ KoA มีหน่วยงานวิจัยภายในองค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยอาจารย์มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ คอยผลิตงานวิจัยเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนไหว นอกจากนี้ KoA ยังมีบทบาทเชิงรุกในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย จากการร่วมเคลื่อนไหวกับขบวนการต่อต้านคอร์รัปชัน และต่อต้านเอฟทีเอในประเทศอื่นๆ

³⁷⁵ Kim Yon-Se, "Pros and cons waging ads war on FTA", *The Korea Times*, February 5, 2007.

³⁷⁶ Interview with Kim Aehwa, August 13, 2008.

จากเครือข่ายระหว่างประเทศนี้เองที่ทำให้ KoA ได้แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และประสบการณ์ในการต่อสู้กับเอฟทีเอจากหลากหลายประเทศ และในการเคลื่อนไหวต่อต้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ KoA ยังได้ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในสหรัฐ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีจุดยืนต่อต้านเอฟทีเอกับเกาหลีใต้ เพื่อให้ช่วยกับล๊อบบี้รัฐบาลสหรัฐ และสร้างแรงกดดันกับรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

บทบาทใหม่ของพรรคการเมือง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ห้า ที่ผ่านมาพรรคการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติมักจะไม่มียุทธศาสตร์หรือเป้าหมายในการกำหนดนโยบายการค้า บทบาทของพรรคการเมืองมักจะจำกัดเพียงแค่การให้สัตยาบันกับข้อตกลงการค้า หรือการเรียกร้องให้มีมาตรการรองรับผลกระทบกับกลุ่มชนวนาเท่านั้น ซึ่งนี่เป็นบทบาทที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่การเจรจาเสร็จสิ้นไปแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตามในกรณีของการทำเอฟทีเอกับสหรัฐ พรรคการเมืองได้พยายามแสวงหาพื้นที่ใหม่ๆ ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการค้า ในเบื้องต้นหลังจากที่รัฐบาลประกาศที่จะเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากต่างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า รัฐบาลรีบเร่งมากเกินไป และขาดการเตรียมความพร้อมและการสร้างฉันทามติภายในชาติก่อนการเริ่มเจรจา³⁷⁷

การเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองและส.ส. ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐสามารถจำแนกได้ออกเป็นสามลักษณะ การเคลื่อนไหวในลักษณะแรกเป็นการเคลื่อนไหวแบบไม่เป็นทางการภายนอกรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่ผ่านมาส.ส.จำนวนหนึ่ง ส่วนมากมาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยเฉพาะจากพรรคประชาธิปไตยแรงงาน (Democratic Labor Party) ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวกับ KoA นอกจากนี้ในช่วงระหว่างการเจรจารอบสุดท้าย ส.ส.กลุ่มหนึ่งจากพรรคประชาธิปไตยแรงงาน และพรรคคูรีบางคนที่ไม่พอใจในนโยบายการทำเอฟทีเอของรัฐบาล ได้ทำการอดอาหารประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยุติการเจรจา หรือให้ทำประชามติก่อนที่จะลงนามในร่างข้อตกลง เป็นที่น่าสนใจว่ากลุ่มส.ส.ที่ร่วมอดอาหารประท้วงในครั้งนี้รวมถึงอดีตรัฐมนตรี คิมกึนแท (Kim Guen-Tae) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ชุงจุงแบ (Chung Jung-Bae) และหัวหน้าพรรคประชาธิปไตย

³⁷⁷ Cho Chung-Un, "Korea unprepared for US FTA", *The Korea Herald*, August 10, 2006.

แรงงาน มุนซุงฮุน (Moon Sung-Hyun)³⁷⁸ ในระหว่างการอดอาหารประท้วง ส.ส.คนหนึ่งจากพรรคคูรีถึงกับประกาศว่า “หากจะลงนามในเอฟทีเอ ต้องข้ามศพผมไปก่อน”³⁷⁹

เพียงไม่กี่วันก่อนที่การเจรจาจะได้ข้อยุติ ส.ส.จากกลุ่มต่างๆ ทั้งที่มีจุดยืนที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยกับเอฟทีเอได้ออกมาเคลื่อนไหวอย่างเต็มที่ ในส่วนของฝ่ายต่อต้าน ส.ส.จำนวน 48 คนจากพรรคการเมืองต่างๆ จำนวนห้าพรรคได้ร่วมกันออกแถลงการณ์หน้ารัฐสภา ประกาศเตือนรัฐบาลว่า “เราพร้อมที่จะทำทุกอย่างเพื่อต่อต้านร่างข้อตกลง”³⁸⁰ ในฝ่ายที่มีท่าทีค่อนข้างสนับสนุนเอฟทีเอ ดังเช่นกลุ่มส.ส.จากพรรคคูรีจำนวน 42 คนได้รวมตัวกันประกาศชื่อเรียกร้องสิทธิประการต่อรัฐมนตรีการค้า ชื่อเรียกร้องที่สำคัญ อาทิ การผลักดันให้สหรัฐยอมรับสินค้าที่ผลิตในเขตอุตสาหกรรมเกษตรว่ามีถิ่นกำเนิดในเกาหลีใต้³⁸¹ แม้ว่าส.ส.จากหลายพรรคจะรวมตัวกันเคลื่อนไหว แต่ในส่วนของผู้บริหารพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคคูรี หรือพรรค GNP ต่างยังสงวนท่าทีที่จะประกาศจุดยืนของพรรคที่มีต่อเอฟทีเอ โดยระบุเพียงว่า พรรคฯ จะทำการตั้งคณะกรรมการพิจารณาพิเศษขึ้นภายในเพื่อศึกษาเนื้อหาของข้อตกลงก่อนที่จะประกาศทำที่อีกครั้ง³⁸²

การเคลื่อนไหวในลักษณะต่อมาเป็นการเคลื่อนไหวแบบเป็นทางการ ผ่านทางการใช้อำนาจตามที่กฎหมาย และรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ นั่นคือการตั้งคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ (Special Committee on the Korea-US FTA) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่รัฐสภาใช้อำนาจดังกล่าว เพื่อจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระหว่างการเจรจา เป้าประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมาก็คือเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา ทั้งการติดตามการเตรียมการเจรจา ความคืบหน้าของการเจรจา และผลของการเจรจาในแต่ละรอบ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะร้องขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงเอกสารหรือรายงานแก่รัฐบาลในรอบหนึ่งปีของการปฏิบัติงาน (ระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2006 ถึงมิถุนายน ค.ศ. 2007) คณะกรรมการได้จัดประชุมรวมทั้งหมด 25 ครั้ง³⁸³

378 Jin Hyun-Joo, “Lawmakers intensify FTA protest”, *The Korea Herald*, March 28, 2007.

379 Lee Jin-Woo, “38 lawmakers opposed to FTA with US”, *The Korea Times*, March 16, 2007.

380 Lee Jin-Woo, “FTA faced uphill battle at Assembly”, *The Korea Times*, March 30, 2007.

381 Jin Hyun-Joo, Op.,cit.

382 Ibid.

383 MOFAT, 2007 Diplomatic White Paper, p. 199.

แม้จะดูเหมือนว่าคณะกรรมการการชู้ตนี้จะตั้งขึ้นมาเพื่อสะท้อนความเห็นและความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการเจรจาการค้า แต่ในความเป็นจริงแล้ว ดร.อีซึงจู ตั้งข้อสังเกตว่าเป้าหมายที่แท้จริงของส.ส.คือการขัดขวางกระบวนการเจรจา เพื่อแสดงให้ประชาชนและกลุ่มฐานเสียงเห็นว่าพวกเขาได้ทำทุกวิถีทางเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องเงินชดเชยให้กับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงของ ส.ส.เหล่านี้³⁸⁴ ในส่วนของเป้าหมายเพื่อรบกวนการเจรจานั้นเห็นได้จากกรณีการลักลอบนำเอกสารการประชุม ซึ่งระบุถึงยุทธวิธีการเจรจา ออกจากห้องประชุมและเผยแพร่ต่อสื่อมวลชนที่มีจุดยืนต่อต้านการทำเอฟทีเอ³⁸⁵ ขณะเดียวกันกรรมการบางคนที่เป็นสมาชิกของ KoA มักนำเอาข้อมูลมาเปิดเผยต่อ KoA เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว³⁸⁶

การเคลื่อนไหวในอีกลักษณะหนึ่งของส.ส. คือการใช้กลไกศาลรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 2006 ภายหลังจากการเจรจาเริ่มต้นขึ้นไม่นาน ส.ส.จำนวน 23 คนจากหลายพรรค รวมทั้งพรรครัฐบาลได้ร่วมกันยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้เหตุผลว่ารัฐบาลดำเนินการอย่างรีบเร่งโดยขัดต่อเจตจำนงของประชาชนโดยรวม และไม่ได้แจ้งต่อรัฐสภาล่วงหน้าถึงแผนการที่จะเจรจากับสหรัฐ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐเป็นสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลกระทบต่อกรดำเนินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ในท้ายที่สุด ศาลได้วินิจฉัยว่ารัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐหรือกับประเทศอื่นๆ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อผลการเจรจาของรัฐบาล³⁸⁷

หากพิจารณาบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนโยบายเอฟทีเอจะเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นตัวแสดงในกระบวนการอย่างเต็มตัว จากเดิมที่บทบาทจะจำกัดแค่เพียงหลังกระบวนการเจรจาเสร็จสิ้นไปแล้วเท่านั้น บทบาทที่มากขึ้นของฝ่าย

³⁸⁴ See Seungjoo Lee, "Kukhweiba Taehweikyongjeongchak: FTA Jongchakjungsimmuro" (The National Assembly and foreign economic policy: The case of FTA policymaking in South Korea), *Euijong Yonku* (Journal of Korean Legislative Studies), 12:2 (2006): 81-107.

³⁸⁵ Kim Yon-Se, "Probe starts on leakage of FTA Memo", *The Korea Times*, January 22, 2007.

³⁸⁶ Interview with Kim Aehwa, August 13, 2008.

³⁸⁷ The Constitutional Court, Republic of Korea, "Kukhweieuiwonkwa Daetongryong deung kan-a Kwonhanjangeui" (Quarrels between the National Assembly and President), (2006 Hon-ra5 jonwon jaepanbu), October 25, 2007.

นิติบัญญัติได้ทำให้ชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบายต้องประสบกับอุปสรรคไม่มากนักน้อย เนื่องจากเป้าประสงค์หลักของการเคลื่อนไหวคือการชะลอกระบวนการเจรจาให้ช้าลง ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในบทที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีโนกับฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างเป็นไปอย่างไม่ค่อยราบรื่นนัก แม้กระทั่งความสัมพันธ์กับพรรครัฐบาลเองยังค่อนข้างเต็มไปด้วยความตึงเครียด ส.ส. พรรครัฐบาลหลายคนหันไปวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาลเพื่อสร้างความนิยมให้กับตนเอง เป็นที่น่าสนใจว่าท่ามกลางแรงต่อต้านจากทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล ประธานาธิบดีโนได้พยายามเข้าหาพรรคฝ่ายค้านนั่นคือ พรรค GNP เพื่อขอความร่วมมือและการสนับสนุนการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ³⁸⁸

การปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงเกษตรและนงฮยอบ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในช่วงต้น ทั้งกระทรวงเกษตรฯ และนงฮยอบต่างเป็นตัวแสดงสำคัญในการต่อต้านเอฟทีเอในช่วงระหว่างการเจรจากับประเทศซีดี อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ประธานาธิบดีโนมูฮยอนเข้ามารับตำแหน่ง เราจะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในจุดยืนของตัวแสดงทั้งสองที่มีต่อเอฟทีเอ โดยในระหว่างกระบวนการให้ความเห็นชอบข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ซีดี ตัวแสดงทั้งสองหันไปมุ่งเน้นเรื่องการลดผลกระทบจากการเปิดเสรี มากกว่าการต่อต้านการเปิดเสรี สาเหตุของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากอิทธิพลของประธานาธิบดีโนที่ได้สั่งการโดยตรงไปยังกระทรวงเกษตรฯ ให้มุ่งเน้นเรื่องการปรับโครงสร้างภาคเกษตรในระยะยาว มากกว่าการแสวงหาพันธมิตรทางการเมืองในการปกป้องภาคเกษตร³⁸⁹

สิ่งที่บ่งชี้ถึงความเปลี่ยนแปลงในท่าทีของกระทรวงเกษตรฯ ในสมัยประธานาธิบดีโนคือ บทบาทของคิมยงจิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรคนแรกในสมัยรัฐบาลโน รัฐมนตรีคิมได้รับการตั้งสมญานามจากสื่อมวลชนเกาหลีใต้ว่าเป็น “ผู้สนับสนุนการปกป้องตลาดเกษตรตลอดกาล” (diehard advocate of agricultural protection) เนื่องจากในช่วงการเจรจการค้ารอบอุรุกวัย รัฐมนตรีคิม ซึ่งขณะนั้นเป็นส.ส. ได้ทำการโกนศีรษะ และอดอาหารประท้วงการเปิดเสรีภาคการเกษตร อย่างไรก็ตามในช่วงระหว่างการพิจารณาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีดีของรัฐบาล รัฐมนตรีคิมกลับแสดงบทบาทที่ขัดกับภาพลักษณ์และจุดยืนของเขาคือเคยเป็นมาอย่างสิ้นเชิงด้วย

³⁸⁸ Jung Sung-Ki, "Opposition backs FTA with US: President Roh, GNP leader agree to introduce Law School Bill", *The Korea Times*, February 9, 2007.

³⁸⁹ Presidential Secretariat, Republic of Korea, *Cheongwadae Buriping* (The Blue House Briefing), No. 104. July 29, 2003, p. 1.

การร้องขอให้รัฐสภารีบผ่านร่างข้อตกลงโดยเร็ว และยังเป็นผู้ผลักดันให้มีการออกมาตรการรองรับผลกระทบในภาคเกษตร³⁹⁰ ฮุนซางมัน (Hun Sang-Man) ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯต่อจากคิมยงจิน ก็เช่นกัน ได้แสดงจุดยืนที่ชัดเจนในการสนับสนุนเอฟทีเอ ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์โคเรียไทมส์เมื่อเข้ารับตำแหน่งว่า “เอฟทีเอเป็นแนวโน้มของโลก ที่เกาหลีใต้จำเป็นต้องดำเนินตาม และผมให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการสนับสนุนผลประโยชน์ของชาติ”³⁹¹

ดร.ออมยงกิน (Eor Myong-Keun) ผู้อำนวยการอาวุโสด้านการวิจัยการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ แห่งสถาบันเศรษฐกิจชนบทแห่งเกาหลี (Korea Rural Economic Institute) ซึ่งนับเป็นสถาบันคลังสมองที่ทำงานร่วมกับกระทรวงเกษตรฯ แสดงความคิดเห็นว่า ผู้กำหนดนโยบายด้านการเกษตรของเกาหลีใต้ยอมรับว่าการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรเป็นแนวโน้มที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในระยะยาว ด้วยเหตุนี้จึงได้ปรับเปลี่ยนท่าทีจากการต่อต้านการเปิดเสรีเพิ่มเติมจากในระดับที่เป็นอยู่ เป็นการแสวงหาแนวทางในการลดผลกระทบในระยะยาวจากการเปิดเสรีให้น้อยที่สุด โดยมุ่งเน้นการแทรกแซงเพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตรให้สามารถปรับตัวได้ท่ามกลางกระแสการเปิดเสรี และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากรในภาคเกษตร³⁹²

นอกจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกระทรวงเกษตรฯแล้ว เรายังสามารถสังเกตเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในจุดยืนของโงฮยอบ นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 จนถึงช่วงระหว่างการเจรจาเอฟทีเอกับซีลี โงฮยอบในฐานะขององค์กรที่เป็นตัวแทนขององค์กรเกษตรกรเกาหลีใต้ที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการเปิดเสรีมาอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีโนประกาศอย่างชัดเจนว่าจะทำการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐฯ หลายฝ่ายได้คาดหมายว่าโงฮยอบจะเข้าร่วมการต่อต้านกับ KoA อย่างไรก็ตามโงฮยอบไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มกับ KoA และไม่ได้เคลื่อนไหวอย่างอิสระเพื่อต่อต้านเอฟทีเอกับสหรัฐฯ ในทางกลับกัน โงฮยอบกลับเข้าร่วมกลุ่มกับเครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรม (สนับสนุน) เอฟทีเอเกาหลีใต้-อเมริกา (Korea-US FTA Industry Alliance) โดยได้เป็นหนึ่งในสมาชิกร่วมก่อตั้ง และดำรงตำแหน่งประธานเครือข่ายร่วมอีกด้วย กระนั้นก็ดีการรวมกลุ่มกับเครือข่ายสนับสนุนเอฟทีเอไม่ได้

³⁹⁰ Lee Chang-Sup, “Contrasting approaches toward market opening”, *The Korea Times*, June 18, 2003.

³⁹¹ “Agricultural Minister inaugurated”, *The Korea Times*, July 25, 2003.

³⁹² Interview with Dr. Eor Myong-Keun, September 19, 2008.

หมายความว่า โกงฮยอบจะเคลื่อนไหวสนับสนุนเอฟทีเอกับอเมริกาอย่างเต็มที่ ในทางกลับกัน อี โทงบก (Lee Dong-Bok) ผู้จัดการทั่วไปแผนกองค์การการค้าโลกและเอฟทีเอ แห่ง KITA ซึ่งเป็นผู้ประสานงานของเครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรมเอฟทีเอ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าจะดำรงตำแหน่งประธานร่วม แต่ โกงฮยอบแทบไม่เคยมีบทบาทในการร่วมผลักดันการเปิดเสรี แต่ได้เข้าร่วมเสมือนเป็นผู้สังเกตการณ์มากกว่า³⁹³

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในบทบาทของกระทรวงเกษตรฯ และ โกงฮยอบ คือความเปลี่ยนแปลงในดุลอำนาจภายในกระบวนการกำหนดนโยบายการค้าในทิศทางที่เอื้อต่อกลุ่มสนับสนุนเอฟทีเอ เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลโนพยายามที่จะลดการต่อต้านการเปิดเสรีภาคเกษตรภายในกระทรวงเกษตรฯ ด้วยการแต่งตั้ง มินดงซอก (Min Dong-Seok) อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและการค้าให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีเกษตรฯ เพื่อดูแลในเรื่องการเจรจาการเปิดเสรีภาคเกษตรในเอฟทีเอกับสหรัฐเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้บทบาทของกระทรวงเกษตรฯ ในคณะกรรมการ คณะที่ปรึกษา หรือที่ประชุมร่วมรัฐมนตรี ยังคงค่อนข้างถูกจำกัด หรือกลายเป็นเสียงข้างน้อยในที่ประชุม และหากมีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเกษตร การตัดสินใจจะไม่ได้อยู่ที่กระทรวงเกษตรฯ แต่อยู่ที่ชองวาเด และประธานาธิบดีโน ดังจะเห็นได้จากกรณีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสหรัฐให้ยกเลิกการห้ามนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐ ซึ่งแม้กระทรวงเกษตรฯ จะไม่เห็นด้วย แต่ไม่อาจคัดค้านการตัดสินใจของประธานาธิบดีโนได้

จากการที่ดุลอำนาจในเครือข่ายนโยบายการค้าเอเซียงเข้าหาเครือข่ายสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ ทำให้ในระหว่างกระบวนการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ บทบาทของกระทรวงเกษตรฯ เป็นไปในลักษณะที่ค่อนข้างตั้งรับ ซึ่งนี่สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ของปักฮงซอ (Park Hong-Soo) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ที่ให้ไว้กับผู้สื่อข่าวของหนังสือพิมพ์โคเรียเฮรัลด์ที่ว่า “เอฟทีเอเป็นสิ่งที่ดีสำหรับประเทศชาติ แต่เราเชื่อว่าสินค้าที่อ่อนไหวบางรายการจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาในการเจรจาทุกครั้ง”³⁹⁴ และในกรณีของเอฟทีเอกับสหรัฐสินค้าอ่อนไหวที่สำคัญที่สุดที่จะต้องสงวนไว้จากรายการลดภาษีนั่นคือข้าว และคณะเจรจารวมทั้งรัฐบาลดูจะยอมรับและเห็นด้วยกับจุดยืนดังกล่าวของกระทรวงเกษตรฯ

³⁹³ Interview with Lee Dong-Bok, September 8, 2008.

³⁹⁴ Yoo Soh-Jung, “Minister vows to protect farmers”, *The Korea Herald*, February 14, 2006.

บทบาทของกระทรวงเกษตรเริ่มต้นชัดเจนขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 เมื่อประเด็นเรื่องการนำเข้าเนื้อวัวถูกหยิบยกขึ้นมา โดยวุฒิสมาชิกสหรัฐจำนวน 31 คนได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อประธานาธิบดีโนฮอให้ยกเลิกการสั่งห้ามนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐ มิเช่นนั้นอาจส่งผลต่อการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐได้³⁹⁵ แม้ว่าในเบื้องต้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรยืนยันกรานว่าจะไม่ยกเลิกการสั่งห้ามนำเข้า แต่ด้วยแรงกดดันทั้งจากสหรัฐ และจากประธานาธิบดีโนฮอทำให้หลังจากนั้นไม่นานกระทรวงเกษตรได้ประกาศอนุญาตให้มีการนำเข้าเนื้อวัวอีกครั้งหนึ่ง หากผู้นำเข้าสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนด 53 ประการเกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัย ทั้งกำชับว่าหากมีการพบเศษกระดูกในเนื้อวัวที่มีการนำเข้าจะสั่งห้ามการนำเข้าทันที³⁹⁶

อย่างไรก็ตาม ดังที่หลายฝ่ายพอจะคาดหมายได้ ในเดือนตุลาคมหลังจากที่เรือขนส่งเนื้อวัวนำเข้าจากสหรัฐเที่ยวแรกเข้าเทียบท่าที่เกาหลีใต้ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ปฏิเสธที่จะให้ลำเลียงเนื้อวัวเข้าสู่เกาหลีใต้เนื่องจากพบเศษชิ้นส่วนกระดูกติดมากับเนื้อวัว ปัญหาเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นในเรือสินค้าที่ขนส่งเนื้อวัวรอบถัดมา ท้ายที่สุดในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ประกาศห้ามการนำเข้าเนื้อวัวอีกครั้งหนึ่ง³⁹⁷ ในเดือนถัดมาวุฒิสมาชิกสหรัฐจำนวน 11 คนจากมลรัฐต่างๆ ที่มีการทำฟาร์มปศุสัตว์ได้ยื่นคำขาดว่าพวกเขาจะไม่ให้การสนับสนุนร่างเอฟทีเอกับเกาหลีใต้ จนกว่ารัฐบาลเกาหลีใต้จะหันกลับไปใช้มาตรฐานการนำเข้าก่อนที่จะมีการพบเชื้อโรควัวบ้าในสหรัฐ วุฒิสมาชิกไบรอัน ดอร์แกน (Senator Brian Dorgan) กล่าวว่า “สหรัฐควรจะส่งคืนรถยนต์ฮุนไดกว่า 7 แสนคันที่นำเข้ามายังสหรัฐ หากปัญหาการนำเข้า (เนื้อวัว) ยังคงเกิดขึ้น”³⁹⁸

แม้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องการนำเข้าเนื้อวัวจะไม่เกี่ยวข้องกับการเจรจา แต่ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเนื้อมายังการเจรจาเอฟทีเอ โดยหลังจากนั้นไม่นานผู้แทนการค้าสหรัฐได้กดดันรัฐบาลเกาหลีใต้ด้วยการปฏิเสธที่จะเจรจาในระดับคณะทำงานในเรื่องมาตรฐานสุขอนามัยในข้อตกลงเอฟทีเอ และยืนยันว่าจะเจรจาในระดับสูงเท่านั้น³⁹⁹ ประเด็นปัญหาเรื่องเนื้อวัวยังคง

³⁹⁵ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ประกาศชะลอการนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐหลังได้รับรายงานเชื้อวัวบ้าระบาดในสหรัฐอีกครั้งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 หลังจากอนุญาตให้มีการนำเข้าในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006

³⁹⁶ Yoo Soh-Jung, “Korea to resume imports of US beef”, *The Korea Herald*, September 8, 2006.

³⁹⁷ นิธิ เนื่องจำนงค์, อ้างแล้ว, หน้า 269.

³⁹⁸ Thomas Kim, *Policy Brief on the Proposed US-Republic of Korea Free Trade Agreement*, Korea Policy Institute, February 7, 2007, p. 7.

³⁹⁹ Cooper et.al., *Op.,cit.* p. 48.

ดำเนินต่อไปโดยไม่มีข้อยุติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ปักของชู ถึงกับประกาศว่า “แม้ว่าเกาหลีใต้จะต้องยอมตามข้อเรียกร้องกับสหรัฐฯ (ในเรื่องการเจรจา) แต่จะต้องไม่มีการยอมอ่อนข้อในประเด็นเรื่องเนื้อวัว”⁴⁰⁰ ความตึงเครียดในประเด็นเรื่องเนื้อวัวยังดำเนินต่อไปจนกระทั่งการเจรจาเอฟทีเอรอบสุดท้ายที่ประธานาธิบดีโนได้เข้ามาแทรกแซงในเรื่องนี้ หลังจากที่มีรัฐมนตรีออกมาประกาศอย่างแข็งกร้าว ไม่นานนักประธานาธิบดีโนออกมาพูดกับกลุ่มชาวนาว่า “พวกคุณเชื่อจริงๆหรือว่าพวกอเมริกันจะหยุดเรียกร้องให้เราเปิดตลาดเนื้อวัว?” พร้อมทั้งกล่าวเสริมว่า “หลายคนกำลังพยายามดิ้นรนในสิ่งที่รู้อยู่แล้วว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง”⁴⁰¹ หลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลเกาหลีใต้ได้ออกมาประกาศการยกเลิกการสั่งห้ามนำเข้าเนื้อวัวจากสหรัฐฯ และตกลงที่จะเริ่มเจรจาเพื่อกำหนดมาตรการการนำเข้าเนื้อวัวในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007⁴⁰²

ในท้ายที่สุด ดูเหมือนว่าผลการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐฯ ในสินค้าเกษตรจะสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระทรวงเกษตรฯ ในการปกป้องข้าวจากการเปิดเสรี เช่นเดียวกับการยืดระยะเวลาการเปิดเสรีในสินค้าที่อ่อนไหว ทั้งเนื้อหมู ไก่ (10 ปี) เนื้อวัว (15 ปี) แอปเปิล (20 ปี) เป็นต้น อีกหนึ่งความสำเร็จของกระทรวงเกษตรคือการผลักดันมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเกษตรกร โดยได้มีการขยายมาตรการการจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้ครอบคลุมหลากหลายกลุ่มมากขึ้นจากเดิมที่ครอบคลุมเพียงแค่เกษตรกรผู้ปลูกกีวี่ องุ่น และลูกพีช

บทบาทผู้ประสานงานนโยบายของชองวาเด

ในทางทฤษฎี ประธานาธิบดีโนในฐานะผู้นำทางการเมือง และประมุขของรัฐไม่ได้มีบทบาทอันใดมากนักในกระบวนการเจรจาการค้า และมักจะปรากฏตัวในกระบวนการสุดท้ายของพิธีการลงนามข้อตกลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประธานาธิบดีโน และชองวาเดมีบทบาทสำคัญแทบในทุกขั้นตอนของการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ ทั้งการริเริ่มการเจรจา การวางโครงสร้างองค์กรเพื่อเกื้อหนุนการเจรจา การแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และความชะงักงันในการเจรจา รวมทั้งการออกมาแสวงหาการสนับสนุนจากสาธารณะ ในภาพรวมเราอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของประธานาธิบดีโนและชองวาเดนั้นเปรียบเสมือน “ผู้ประสานงานนโยบาย” ที่คอย

⁴⁰⁰ “Agriculture Minister expresses opposition to US bone-in-beef imports”, March 17, 2007. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=15804&menu_code=A [July 27, 2008]

⁴⁰¹ Ryu Jin and Kim Yon-Se, “Import of US beef inevitable”, *The Korea Times*, March 20, 2007.

⁴⁰² “Korea, US will renegotiate beef imports rules in June: Agriculture Minister”, April 2, 2007. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16092&menu_code=A [July 27, 2008]

อำนวยความสะดวกให้กับตัวแสดงต่างๆ เพื่อร่วมมือในการผลักดันนโยบาย และ “ผู้ชี้ขาดนโยบาย” ที่เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเมื่อประสบกับปัญหา หรือความไม่สะดวกในกระบวนการ

บทบาทในฐานะของผู้ประสานงานนโยบายเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการธิการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการอำนวยความสะดวกในการหาข้อสรุปเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ (Presidential Committee on Facilitating the Korea-US FTA Finalization) จุดเริ่มของแนวคิดที่จะตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากการสิ้นสุดการเจรจารอบที่สองที่กรุงโซล ระหว่างวันที่ 10-14 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 ในช่วงขณะนั้นรัฐบาลในถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากกลุ่มต่อต้านเอฟทีเอ ทั้งประเด็นเรื่องการขาดความพร้อมการเจรจา ผลเสียของการทำเอฟทีเอกับสหรัฐฯ และกระบวนการเจรจาที่ไม่เปิดโอกาสให้กับการมีส่วนร่วม ที่สำคัญคือสาธารณชนเกาหลีใต้เริ่มมีความเห็นอินเอียงเข้ากับกลุ่มผู้ต่อต้าน ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวในวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 ประธานาธิบดีได้ออกคำสั่งประธานาธิบดีให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวขึ้นมา โดยมี ดร. ฮันดุกซู ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลังมาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และที่ปรึกษาพิเศษประจำประธานาธิบดีในกิจการเรื่องเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ

พันธกิจสำคัญสองประการของคณะกรรมการชุดนี้คือ การรวบรวมความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ในสังคม และการสร้างความเข้าใจให้กับคนในชาติถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากเอฟทีเอกับสหรัฐฯ⁴⁰³ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคณะกรรมการดังกล่าวถูกตั้งขึ้นมาเพื่อสร้างฉันทามติภายในสังคมเกาหลีใต้ หรืออย่างน้อยที่สุดชักจูงให้คนเกาหลีใต้เชื่อในประโยชน์และความจำเป็นในการดำเนินนโยบายเอฟทีเอของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวบุคคลจากหลายภาคส่วนได้ถูกเชิญให้เข้าร่วมเป็นกรรมการไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการระดับสูง ผู้นำสมาคมธุรกิจการค้าที่สำคัญ ประธานสถาบันวิจัย รวมไปถึงตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน

ความสำคัญที่ประธานาธิบดีโนให้กับคณะกรรมการชุดดังกล่าวเห็นได้จากขนาดของสำนักเลขานุการกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานระดับกองสองหน่วยงาน และคณะทำงานแปดคณะ โดยมีข้าราชการที่ดึงตัวมาจากกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการต่างประเทศและการค้า นักวิจัยจากสถาบันวิจัยต่างๆ และผู้เชี่ยวชาญจากสมาคมธุรกิจ รวม

⁴⁰³ Presidential Secretariat, Republic of Korea, *Cheongwadae Buriping* (The Blue House Briefing), July 24, 2006.

ทั้งหมดกว่า 55 คน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คณะกรรมการสิทธิการทูตนี้เป็นคณะกรรมการประจำสำนักประธานาธิบดีที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีการจัดตั้งมา⁴⁰⁴ ตัวอย่างการทำงานหรือบทบาทของคณะกรรมการสิทธิการทูตนี้ อาทิ การจัดการประชุมชี้แจงในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 โดยได้เชิญตัวแทนองค์กรชาวเกาหลีเข้ามาแสดงความคิดเห็นและรับฟังนโยบายเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ ในภาพรวม พร้อมทั้งแผนการเปิดเสรีภาคการเกษตรของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การเจรจาเพื่อปกป้องภาคการเกษตร และแผนการรองรับภายหลังจากการเปิดเสรี⁴⁰⁵

ฮองยองเพียว (Hong Young-Pyo) เลขาธิการประจำคณะกรรมการได้อธิบายการทำงานของคณะกรรมการว่า คณะฯ ได้วางแผนที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอฟทีเอ ดังเช่น วาระการเจรจา และผลการเจรจาในแต่ละรอบ โดยจะจัดส่งข้อมูลโดยตรงไปยังบุคคลสำคัญในสังคมที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชน ดังเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สื่อมวลชน นักวิชาการ ซึ่งคณะกรรมการมุ่งหวังว่าข้อมูลที่ถูกต้องจะนำไปสู่การถกเถียงที่สร้างสรรค์ และไม่บิดเบือนเกี่ยวกับเอฟทีเอ⁴⁰⁶ นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นบุคคลสำคัญในสังคมแล้ว คณะกรรมการยังได้ดำเนินโครงสร้างประชาสัมพันธ์ในภาพรวม โดยภายในระยะเวลาหกเดือนของการปฏิบัติงาน คณะกรรมการได้ใช้งบประมาณถึง 2,700 ล้านบาทในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การซื้อโฆษณาโทรทัศน์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต และหนังสือพิมพ์⁴⁰⁷

นอกเหนือจากบทบาทการรับฟังและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการเจรจาแล้ว คณะกรรมการยังเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาอีกด้วย ดังเช่น การร่วมวางยุทธศาสตร์การเจรจา และการกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะกรรมการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในแทบทุกกระบวนการของนโยบายเอฟทีเอ ยกเว้นก็แต่เพียงการเจรจากับสหรัฐฯ เท่านั้น และเนื่องจากกรรมการในคณะประกอบไปด้วยชนชั้นนำทางนโยบาย และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทำให้ในแง่หนึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนที่ประชุมร่วม

⁴⁰⁴ Yoon So-Jung, "Korea-US FTA Facilitating Committee leader committed to building support", August 23, 2006. Access from http://www.korea.net/news/News/NewsView.asp?serial_no=20060822038&part=104&SearchDay [July 27, 2008]

⁴⁰⁵ "Special committee on KORUS FTA supports negotiations", October 19, 2006. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=13891&menu_code=A [July 27, 2008]

⁴⁰⁶ Yoon So-Jung, Op.,cit.

⁴⁰⁷ Kim Yon-Se, "Pros and cons waging ads war on FTA", *The Korea Times*, February 5, 2007.

รัฐมนตรียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นอกจากนี้การที่กรมการยังรวมถึงผู้นำภาคธุรกิจ ทำให้คณะกรรมการสะท้อนโครงสร้างการกำหนดนโยบายการค้าแบบ “ภาครัฐและสังคม” (corporatist trade policymaking) ข้อได้เปรียบของโครงสร้างดังกล่าวคือการเอื้อต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดง ซึ่งจะช่วยให้เสริมสร้างความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างกัน ทั้งยังเอื้อต่อการที่ชนชั้นนำทางนโยบายจะระดมการสนับสนุนจากภาคเอกชน

สำหรับบทบาทในฐานะของผู้ชี้ขาดนโยบายของประธานาธิบดี เป็นที่ทราบกันดีและดังที่กล่าวไปแล้วว่า ในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูงมากดังเช่นนโยบายการค้าคณะเจรจา หรือกระทั่งคณะรัฐมนตรีไม่อาจตัดสินใจได้โดยลำพัง และมีเพียงผู้เดียวที่สามารถตัดสินใจได้นั้นคือประธานาธิบดี ที่ผ่านมากการตัดสินใจสำคัญๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่การเจรจากับสหรัฐ หรือการยอมรับปฏิบัติตามเงื่อนไขประการของสหรัฐล้วนแล้วแต่มาจากประธานาธิบดีในแทบทั้งสิ้น⁴⁰⁸ บทบาทดังกล่าวของประธานาธิบดีในยิ่งเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นเมื่อการเจรจากับสหรัฐเริ่มใกล้จะได้ข้อสรุป และยังคงมีหลายประเด็นที่ยังไม่ได้ข้อยุติในการเจรจา

ภายหลังจากการเจรจารอบที่แปด (8-12 มีนาคม ค.ศ. 2007) และการเจรจา ระดับสูงเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง (10-21 มี.ค.) และครั้งที่สอง (26 มี.ค.) ยังไม่ได้ข้อยุติ และเส้นตายของการเจรจากำลังใกล้เข้ามา⁴⁰⁹ ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 29 มีนาคม ประธานาธิบดีใน ซึ่งขณะนั้นอยู่ระหว่างการเยือนกลุ่มประเทศตะวันออกกลางได้โทรศัพท์พูดคุยกับประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) โดยประธานาธิบดีในยังให้คำมั่นสามประการกับประธานาธิบดีบุช ประการแรกรัฐบาลเกาหลีได้ยืนยันในความปรารถนาและความจริงใจที่จะเจรจา ประการที่สอง รัฐบาลเกาหลีได้จะยอมรับข้อเสนอแนะขององค์การสุขภาพสัตว์โลก (World Organization for Animal Health) ในเรื่องมาตรฐานการนำเข้าเนื้อวัว และยืนยันความตั้งใจที่จะเปิดตลาดนำเข้าเนื้อวัว ประการที่สาม รัฐบาลเกาหลีได้จะปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยกระบวนการนำเข้าเนื้อวัว

⁴⁰⁸ Interview with Dr. Choe Wongi, Assistant Professor at the Institute of Foreign Affairs and National Security, July 25, 2008.

⁴⁰⁹ เส้นตายของการเจรจา คือ 12.00 นาฬิกา (ตามเวลาของกรุงวอชิงตันดีซี) ของวันอาทิตย์ที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2007 ซึ่งถือเป็นวันสุดท้ายที่ฝ่ายบริหารของสหรัฐจำเป็นต้องยื่นแสดงความจำนงไปยังสภาคองเกรส เนื่องจากข้อกำหนดของกฎหมายที่กำหนดอำนาจการเจรจาการค้าของฝ่ายบริหาร (Trade Promotion Authority Act) ซึ่งจะหมดอายุลงในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 ระบุว่าฝ่ายบริหารจะต้องส่งร่างข้อตกลงการค้าเสรีให้กับสภาคองเกรสเพื่อพิจารณา และสภาคองเกรสจะต้องพิจารณาภายใน 90 วัน ด้วยเหตุนี้หากนับย้อนไป 90 วันจากวันที่กฎหมายจะหมดอายุ จะตรงกับวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2007

ภายในกรอบระยะเวลาที่สมเหตุสมผล⁴¹⁰ จากใจความในการสนทนาระหว่างประธานาธิบดีทั้งสอง จะเห็นได้ว่าอุปสรรคสำหรับการเจรจาคือประเด็นเรื่องการนำเข้าเนื้อวัวนั่นเอง คิมจองฮุน หัวหน้าคณะเจรจาของเกาหลีใต้เปิดเผยในการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่เว็บไซต์ korea.net ซึ่งเป็นเว็บไซต์อย่างเป็นทางการของรัฐบาลเกาหลีใต้ ว่าการสนทนาทางโทรศัพท์ครั้งดังกล่าวช่วยคลี่คลายปัญหาที่ยังไม่ได้ข้อยุติ ในช่วงเวลาที่มีการเจรจาเอฟทีเอกำลังใกล้จะถึงทางตัน⁴¹¹

ก่อนการเจรจาครั้งสุดท้าย ประธานาธิบดีโนได้เสนอแนะกับคณะเจรจาของเกาหลีใต้ให้ “ยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯบ้าง เพื่อที่จะช่วยให้การเจรจาสามารถหาข้อยุติได้”⁴¹² และในวันที่ 30 มีนาคม ประธานาธิบดีโนได้เรียกประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเพื่อกำกับเนื้อหาของข้อตกลง หลังจากการเจรจาเสร็จสิ้น ประธานาธิบดีโนได้หันเหความสนใจไปที่การเจรจาภายในประเทศ โดยหนึ่งวันหลังจากได้ข้อสรุปการเจรจาประธานาธิบดีโนได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีโดยทันทีเพื่อวางแผนมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดกับกลุ่มต่างๆ หลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีในช่วงเช้า ในช่วงบ่ายประธานาธิบดีโนได้เป็นประธานในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ที่มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่า 140 คนเข้าร่วมประชุมเพื่อร่วมกันวางแผนการประชาสัมพันธ์ประโยชน์จากเอฟทีเอ และแผนรองรับผลกระทบจากเอฟทีเอ⁴¹³

หลังจากนั้นประธานาธิบดีโนได้สั่งการให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมา แทนที่คณะกรรมการชุดเดิมที่มีภารกิจเพียงการสนับสนุนการทำเอฟทีเอกับสหรัฐฯเท่านั้น โดยคณะกรรมการชุดใหม่มีนายกรัฐมนตรี และตัวแทนจากภาคเอกชนร่วมกันเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ ประธานสมาคมธุรกิจขนาดใหญ่ ตัวแทนจากภาคเกษตร และองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันเป็นกรรมการ (จะกล่าวต่อไปในส่วนถัดมา)

⁴¹⁰ Roh Moo-Hyun, “Address to the nation by President Roh Moo-Hyun on the successful conclusion of the KORUS FTA negotiations”, in Office of the President, Op.,cit.

⁴¹¹ “Korea’s chief KORUS FTA negotiator relieve talks”, April 27, 2007. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16451&menu_code=A [July 27, 2008]

⁴¹² “Roh says he is committed to sealing FTA with US by weekend deadline”, March 29, 2007, Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16018&menu_code=A [July 27, 2008]

⁴¹³ “President Roh instructs cabinet to be fully prepared for FTA”, April 3, 2007. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16107&menu_code=A [July 27, 2008]

ความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและเอกชน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในช่วงต้น ภายหลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ชิลี ภาคธุรกิจได้เริ่มต้นตั้งเครือข่ายสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ โดยในเบื้องต้นมีเฉพาะสมาคมธุรกิจขนาดใหญ่เท่านั้นที่เป็นสมาชิกเครือข่าย ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีโนได้ประกาศถึงความตั้งใจที่จะเริ่มเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐฯ เพียงสองสัปดาห์ ภาคธุรกิจเริ่มเห็นความจำเป็นของการแสดงจุดยืนที่ชัดเจนในการสนับสนุนนโยบายของภาครัฐ จึงได้ขยายเครือข่ายพันธมิตรออกไปจากเดิม และตั้งเป็นเครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรม (สนับสนุน) เอฟทีเอเกาหลีใต้-อเมริกา (Korea-US FTA Industry Alliance) ในครั้งนี้สมาชิกของเครือข่ายไม่ได้จำกัดเฉพาะสมาคมธุรกิจขนาดใหญ่เท่านั้นหากแต่รวมถึงองค์กรต่างๆ 52 แห่ง ได้แก่สมาคมธุรกิจขนาดใหญ่ 4 องค์กร (KITA, FKI, KCCI, KFSB) สมาคมการค้าในภาคอุตสาหกรรมการผลิต 14 องค์กร สมาคมด้านการเกษตร 5 องค์กร สมาคมการค้าในอุตสาหกรรมภาคบริการ 13 องค์กร องค์กรพัฒนาเอกชน 1 องค์กร และสถาบันวิจัย 5 สถาบัน⁴¹⁴

แนวคิดในการจัดตั้งเครือข่ายสนับสนุนการทำเอฟทีเอในครั้งนี้มีที่มาจากการจัดตั้งเครือข่ายพันธมิตรธุรกิจสนับสนุนเอฟทีเอ (FTA Business Coalition) ในสหรัฐฯ ที่มีบทบาทเป็นองค์กรเครือข่ายเชื่อมโยงภาคธุรกิจกับคณะเจรจาการค้า รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ผลการเจรจาสอดคล้องหรือสะท้อนกับผลประโยชน์ของภาคธุรกิจให้มากที่สุด พันธกิจสามประการของเครือข่ายดังกล่าวในเกาหลีใต้ได้แก่ ประการแรก เพื่อรวบรวมความคิดเห็นในภาคธุรกิจ และร่วมกันผลักดันเพื่อให้บรรลุผล ประการที่สอง เพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นการเจรจาที่สำคัญ และกำหนดท่าทีในประเด็นเหล่านี้ ประการที่สาม เพื่อเป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรสมาชิก⁴¹⁵

เครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรม (สนับสนุน) เอฟทีเอเกาหลีใต้-อเมริกา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรม (สนับสนุน) เอฟทีเอ” (FTA Industry Alliance หรือ FTA *minkandaechak wiwonhoe*) ประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการสี่คณะ ได้แก่ คณะประสานงาน คณะสินค้าอุตสาหกรรม คณะสินค้าเกษตรและประมง และคณะกรรมการบริการ โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบในแต่ละคณะคือ KITA, FKI, โนงฮยอบ และ KCCI ตามลำดับ แต่ละคณะจะ

⁴¹⁴ FTA Industry Alliance Booklet, 2008.

⁴¹⁵ Ibid and www.yesfta.or.kr [September 22, 2008]

ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากสมาคมการค้าที่เกี่ยวข้อง และมักมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับกระทรวงหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เครือข่ายนี้มีประธานร่วมกันหกคนได้แก่ ประธานของ FKI, KITA, KCCI, KFSB, โนงฮยอบ และสมาคมธนาคารเกาหลี (Korea Federation of Banks) และจะมีการจัดประชุมทุกๆ เดือน และในทุกครั้งที่มีการจัดประชุมจะมีการเชิญเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าเข้าร่วมประชุมด้วย ดังเช่น การเชิญ ดร.ฮันดุกซู ประธานคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการอำนวยความสะดวกในการหาข้อสรุปเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐฯ ให้เข้าร่วมประชุมด้วยตนเองถึงสองครั้ง ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา

ในช่วงระหว่างการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐฯ บทบาทของเครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรมนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเกื้อหนุนกับทิศทางนโยบายของรัฐบาล โดยเครือข่ายพันธมิตรได้ร่วมมือกับคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดี กระทรวงการต่างประเทศและการค้า และหน่วยงานอื่นๆ ในการประชาสัมพันธ์ประโยชน์ของเอฟทีเอ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างชุมชนเอฟทีเอไซเบอร์ (cyber FTA community) การผลิตการ์ตูนเอฟทีเอ การรณรงค์ตามท้องถนน การผลิตสื่อโฆษณาโต้แย้งกับกลุ่มพันธมิตรต่อต้านเอฟทีเอ การสนับสนุนให้นักวิชาการร่วมผลิตงานเกี่ยวกับเอฟทีเอ การผลิตรายการโทรทัศน์เกี่ยวกับเอฟทีเอ เป็นต้น⁴¹⁶ นอกจากนี้ยังช่วยเตรียม “ตัวแบบธุรกิจเพื่อรับมือกับเอฟทีเอ” (FTA business model) การช่วยการจับคู่ธุรกิจ การสนับสนุนการเจรจาตลาดการค้าในต่างประเทศ เป็นต้น⁴¹⁷

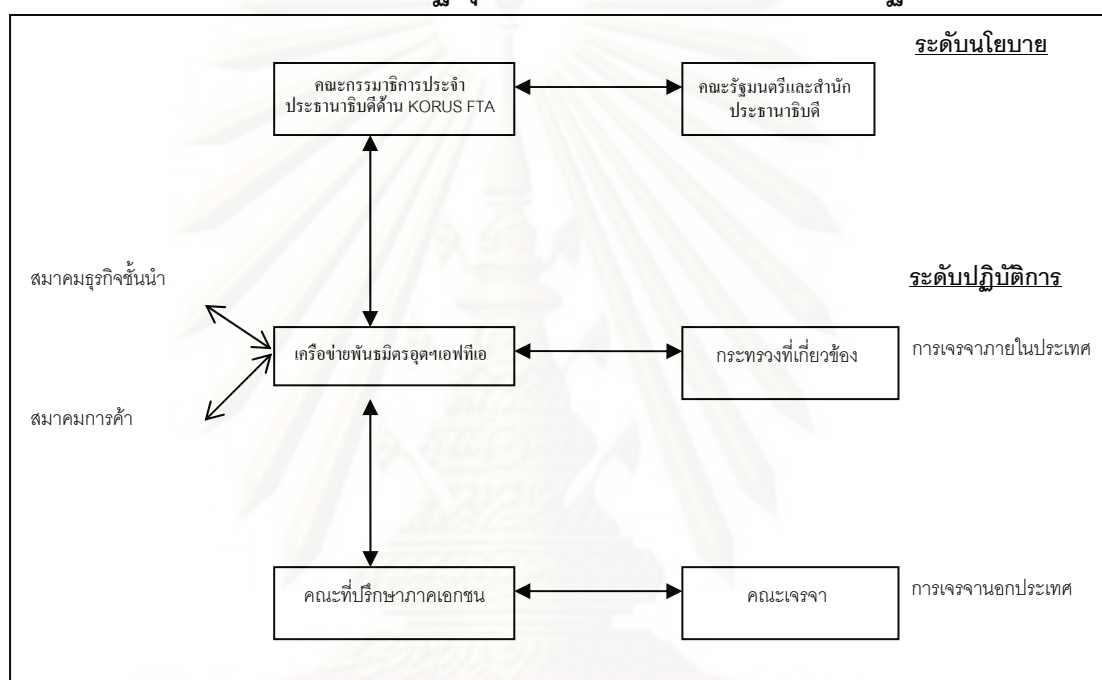
นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะร่วมเคลื่อนไหวกับเครือข่ายพันธมิตรแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ส่วนมากยังมักแสวงหาช่องทางในการแสดงจุดยืนหรือความต้องการของกลุ่มไปยังรัฐบาลโดยตรงอีกด้วย โดยแต่ละกลุ่มมักจะมีหน่วยงานหรือคณะทำงานพิเศษเกี่ยวกับเอฟทีเอเพื่อประสานงานกับภาครัฐ หรือกับเครือข่ายพันธมิตร ดังกรณีของสมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งเกาหลี (Korea Automobile Manufacturing Association: KAMA) ซึ่งผู้อำนวยการคิมแท-นยอน

⁴¹⁶ Interview with Jeong Jae-Hwa, Director of WTO and FTA Department, Korea International Trade Association, October 22, 2008.

⁴¹⁷ FTA Industry Alliance Booklet, 2008, www.yesfta.or.kr and interview with Dong-Bok Lee, September 8, 2008.

ได้กล่าวว่า KAMA ได้ใช้ยุทธวิธีการล๊อบบี้ในสองระดับ กล่าวคือในระดับแรกจะทำการล๊อบบี้โดยตรงกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งผ่านทางช่องทางที่เป็นทางการที่รัฐสร้างขึ้นมา หรือความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และในระดับที่สองสมาคมจะร่วมกันเคลื่อนไหวร่วมกับสมาคมอื่นๆ ดังเช่นการเคลื่อนไหวผ่านเครือข่ายพันธมิตร

แผนภาพ 6.6 ความเชื่อมโยงภาครัฐ-ธุรกิจในการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ



สำหรับช่องทางที่ภาคเอกชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาเอฟทีเอ นั้น ดร. อีจุงกู หนึ่งในผู้แทนของฝ่ายเกาหลีใต้ในคณะเจรจากับสหรัฐ กล่าวว่าคณะเจรจามักจะทำการปรึกษาหารือ หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาคเอกชนผ่านทางช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ดังเช่น การโทรศัพท์หารือ หรือเชิญเข้ามาให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาในการวางยุทธศาสตร์การเจรจา และรายการ “ร้องขอ-เสนอเปิดเสรี” (request-offer list) เป็นต้น ทั้งนี้คณะเจรจาในแต่ละด้าน มักจะมีความเชื่อมโยงกับสมาคมธุรกิจที่แตกต่างกัน⁴¹⁸ ในบางกรณีตัวแทนจากภาคธุรกิจจะได้รับโอกาสในการเข้าร่วมในคณะเจรจาในฐานะของผู้สังเกตการณ์ ดังเช่น ในการเจรจาเปิดเสรีภาคการเงิน ตัวแทนจากสมาคมประกันภัยแห่งเกาหลี (Korea Non-Life Insurance Association)

418 Interview with Dr. Lee Junkyu, August 14, 2008.

จำนวน 5 คนได้รับโอกาสให้เข้าร่วมสังเกตการณ์ รวมทั้งคอยสนับสนุนข้อมูลในระหว่างรอบการเจรจากับสหรัฐ⁴¹⁹

สำหรับช่องทางที่เป็นทางการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา ได้นั้นมีหลายช่องทางด้วยกัน ช่องทางหลักที่รัฐสร้างขึ้นนั้นคือการตั้งคณะที่ปรึกษาภาคเอกชน (Committee of Non-governmental Delegates) ขึ้นทำหน้าที่เสมือนผู้แทนคณะเจรจาที่ไม่ใช่ภาครัฐ คณะที่ปรึกษาชุดดังกล่าวตั้งขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2006 พร้อมกับ การแต่งตั้งคณะผู้แทนเจรจา มีจำนวนทั้งหมด 227 คนประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิจัย ตัวแทนสมาคมธุรกิจสาขาต่างๆ เป็นต้น โดยในโครงสร้างคณะที่ปรึกษาจะจำแนกออกเป็น 17 คณะทำงานตามโครงสร้างของคณะเจรจา และจะทำงานร่วมกับคณะเจรจาอย่างใกล้ชิด

นอกจากช่องทางดังกล่าวแล้ว ในหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเอฟทีเอ ยังได้มีการสร้างช่องทางเฉพาะเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน ดังเช่นกรณีกระทรวงพาณิชย์ ที่ได้ตั้ง เวทีเอฟทีเอสำหรับภาคธุรกิจ (FTA Business Forum) ไว้สำหรับแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นกับกลุ่มธุรกิจเป็นการเฉพาะ เวทีดังกล่าวถูกตั้งขึ้นก่อนหน้าการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ และมักจะจัดการประชุมก่อนการเจรจาในแต่ละรอบ เพื่อที่จะรวบรวมความต้องการของภาคธุรกิจ ในการกำหนดเป็นท่าทีสำหรับการเจรจา และการประชุมหลังการเจรจาเพื่อให้ข้อมูลกับภาคธุรกิจ พร้อมทั้งความคิดเห็นต่อผลการเจรจาเพื่อใช้ในการปรับปรุงท่าทีในการเจรจารอบถัดไป สำหรับกระทรวงพาณิชย์ การตั้งเวทีดังกล่าวนับเป็นครั้งแรกของกระทรวงที่ได้มีการตั้งโครงสร้างเชิงสถาบันทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างกระทรวงฯ และภาคธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านเกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้า⁴²⁰

ความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจในระดับสุดท้ายดังที่แสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 6.6 คือความเชื่อมโยงในระดับนโยบาย ในเวทีคณะกรรมการการค้าประจำประธานาธิบดีเพื่อการอำนวยความสะดวกในการหาข้อสรุปเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในช่วงต้น คณะกรรมการการค้าชุดดังกล่าวจะประกอบไปด้วยประธานสมาคมธุรกิจหลักทุกองค์กร

⁴¹⁹ "Korean delegation, all set for the KORUS FTA talks in Seattle", September 2, 2006. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=13357&menu_code=A [July 27, 2008]

⁴²⁰ Interview with Jang-Hee Kim, August 26, 2008.

เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการที่ส่วนหนึ่งมาจากสมาคมธุรกิจต่างๆ ความเชื่อมโยงในระดับสูงสุดดังกล่าวเอื้อต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และสร้างความเข้าใจร่วมกันในทิศทางของนโยบาย

การก่อตัวของโครงสร้างเชิงสถาบันที่สนับสนุนเอฟทีเอในระบบราชการ

หลังจากการประกาศที่จะเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐของประธานาธิบดีโน ดู เหมือนวาระบบราชการเกาหลีใต้จะได้รับอาณัติที่ชัดเจนจากผู้นำทางการเมืองว่าเอฟทีเอกับสหรัฐ นับเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายสูงสุดในวาระที่เหลือในตำแหน่งประธานาธิบดี ด้วยเหตุนี้ในช่วงก่อนการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ เราจึงเห็นถึงความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันภายในระบบราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการเจรจาเอฟทีเอ ในเวลานี้จากกล่าวได้ว่า โครงสร้างการจัดแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยงานราชการมีความชัดเจนมากขึ้น โดยสำนักเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ภายใน OMT นั้นเป็นหน่วยงานหลักในฐานะของสำนักเลขานุการการเจรจา ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในภารกิจ การเจรจาการค้ากับสหรัฐ โดยในการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐนั้นประกอบไปด้วยคณะทำงานย่อยๆ 19 คณะ จำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 250 คนจาก 26 หน่วยงาน ในแต่ละหน่วยงานมักจะมีการตั้งคณะทำงานพิเศษในการเจรจา มีหน้าที่ในการประสานงานกับสำนักเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ รวมทั้งภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแต่ละหน่วยงาน

รัฐมนตรีการค้าคิมฮยอนจงกล่าวว่า ในการเตรียมการในแต่ละรอบการเจรจาจะ เริ่มจากการเตรียมแผนการเจรจาโดยแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้การเตรียมแผนการเจรจานั้นแต่ละหน่วยงานมักมีการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ ดังเช่นในเวทีเอฟทีเอสำหรับภาคธุรกิจในกระทรวงพาณิชย์ แผนการเจรจาที่แต่ละหน่วยงานเตรียมมาจะนำมาพิจารณา ทบทวน รวมทั้งปรับแก้ภายในคณะเจรจา หลังจากนั้นร่างแผนการเจรจาที่ได้รับการพิจารณาแล้ว จะถูกส่งต่อไปยังที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งจะจัดประชุมแทบทุกสัปดาห์เพื่ออนุมัติก่อนการเจรจา⁴²¹ นอกจากบทบาทการอนุมัติแผนการเจรจาแล้ว ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีฯยังมีหน้าที่ในการประเมินความก้าวหน้าของการเจรจา การให้คำแนะนำที่จำเป็นเกี่ยวกับการเจรจา และการทบทวนมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจ

⁴²¹ Kim Hyun-Chong, "The special planning on the KORUS FTA: The door to the world, the proceeding strategy", July 19, 2006. Access from www.cwd.pa.go.kr. [July 27, 2008]

เกิดขึ้นภายหลังจากที่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้หากภายในคณะเจรจามีความเห็นที่แตกต่างกันจนไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ จนอาจทำให้การเจรจาประสบกับความชะงักงัน (ดังเช่นที่เกิดขึ้นระหว่างการเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซิติ) ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีฯจะมีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ย และแสวงหาข้อยุติ อย่างไรก็ตามในบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง ดังเช่นการพิจารณาการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีฯมักไม่อาจตัดสินใจได้โดยลำพัง และมักต้องนำเรื่องเข้าสู่การตัดสินใจโดยตรงของประธานาธิบดี

ดร.อีจุงกุงตั้งข้อสังเกตว่า ในกรณีของการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐกว่าร้อยละ 90 ของภาระงานในการเจรจาคือการเจรจาภายในประเทศ มีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่เกี่ยวกับการเจรจากับสหรัฐ⁴²² เราจะเห็นได้ว่าในแทบทุกขั้นตอนของการเตรียมการเจรจากับสหรัฐนั้นเกี่ยวพันกับการเจรจาภายในประเทศ โดยการเตรียมยุทธศาสตร์การเจรจาของแต่ละหน่วยงานนั้นเกี่ยวข้องกับการเจรจาระหว่างหน่วยงานราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ว่าจะผ่านช่องทางที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ในขั้นตอนต่อมาเราจะเห็นถึงการเจรจาในระดับปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองในคณะเจรจา ซึ่งมีหัวหน้าคณะ และเลขานุการคณะมาจากสำนักรัฐมนตรีการค้า หากยังมีความแตกต่างในจุดยืนของแต่ละหน่วยงานในระดับปฏิบัติการเหลืออยู่ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีฯ ที่มีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลังดำรงตำแหน่งเป็นประธาน จะรับหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยในระดับนโยบาย หากยังคงมีปัญหาอยู่ผู้ชี้ขาดขั้นสุดท้ายคือผู้นำทางการเมือง

นอกเหนือจากการเจรจาภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนการเจรจากับภายนอกประเทศแล้ว การเจรจาภายในประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเจรจาเพื่อกำหนดแผนการรองรับผลกระทบหรือเพื่อการปรับแก้กฎระเบียบภายในประเทศ จุดเริ่มต้นของแผนดังกล่าวมักเกิดขึ้นจากภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงเกษตรฯ หรือในบางกรณีอาจมีที่มาจากการสนับสนุนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับแต่ละหน่วยงาน เช่น โฆษก อบ สมาคมเกษตรกร หรือสมาคมธุรกิจ เป็นต้น หลังจากทีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมร่างแผนการรองรับผลกระทบหรือแผนการปรับแก้กฎระเบียบภายในประเทศแล้ว จะต้องส่งต่อมายังกระทรวงเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะประธานและฝ่ายเลขานุการของที

⁴²² Interview with Dr. Lee Junkyu, August 14, 2008.

ประชุมร่วมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาและตัดสินใจเชิงนโยบาย

ตาราง 6.4 ความชอบและบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ

ตัวแสดง	ความชอบเชิงนโยบาย	บทบาท
MOFAT และ KIEP	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งหาข้อสรุปในเอฟทีเอ - เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ - เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐ - เพื่อพัฒนาอำนาจต่อรองในภูมิภาค 	<ul style="list-style-type: none"> - นำการเจรจากับสหรัฐ - ประชาสัมพันธ์ผลประโยชน์จากเอฟทีเอ
กระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งหาข้อสรุปในเอฟทีเอ - เพื่อกระตุ้นการปฏิรูปเศรษฐกิจ - เร่งหาแรงสนับสนุนนโยบายภายในประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - ประสานนโยบายกับหน่วยงานต่างๆ และกลุ่มผลประโยชน์ - ประชาสัมพันธ์ผลประโยชน์จากเอฟทีเอ
กระทรวงพาณิชย์	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งหาข้อสรุปในเอฟทีเอ - เร่งวางมาตรการรองรับผลกระทบ 	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมมือกับภาคธุรกิจในการเจรจาและจัดเตรียมมาตรการรองรับผลกระทบ
ชองวาเด	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งหาข้อสรุปในเอฟทีเอ - เร่งสร้างแรงสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอภายในประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - อำนวยความสะดวกในการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ - แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณะ
สมาคมธุรกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - เร่งหาข้อสรุปในเอฟทีเอ - เร่งแสวงหาโอกาสทางธุรกิจและการรองรับผลกระทบ 	<ul style="list-style-type: none"> - ลobbieภาครัฐเพื่อให้เกิดตลาดในสหรัฐในบางกลุ่มสินค้า - ร่วมมือกับภาครัฐในการจัดมาตรการรองรับ - ตั้งพันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ
พรรคการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - หลีกเลี่ยงการถูกวิจารณ์จากผู้มีสิทธิออกเสียงและกลุ่มผลประโยชน์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ต่อต้านการเจรจา (ส.ส.ในเขตชนบท และพรรคประชาธิปไตยแรงงาน - หลีกเลี่ยงการแสดงจุดยืนโดยตรง (พรรค GNP)
กระทรวงเกษตรฯ และ โนงฮยอบ	<ul style="list-style-type: none"> - ลดผลกระทบทางลบในภาคเกษตรให้น้อยที่สุด - กันข้าวออกจากรายการลดภาษี 	<ul style="list-style-type: none"> - เตรียมมาตรการรองรับ
KoA	<ul style="list-style-type: none"> - ต่อต้านการเปิดเสรี โลกาภิวัตน์ และอเมริกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ประท้วงตามท้องถนน - ประชาสัมพันธ์ผลเสียของเอฟทีเอทางสื่อต่างๆ

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ภายหลังจากที่ข้อตกลงเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐได้ข้อสรุป ประธานาธิบดีโนได้ตั้ง คณะกรรมการแสวงหามาตรการรองรับผลของเอฟทีเอภายในประเทศ (Committee on Domestic Measures for FTAs หรือ FTA *kuknaedaechak wiwonhoe*) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย กรรมการจำนวนทั้งหมด 30 คน โดย 15 คนมาจากผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาลทั้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการประธานาธิบดีด้านเศรษฐกิจ และกรรมการอีก 15 คนจะมาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐบาล ทั้งนักวิชาการ สหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และสมาคมธุรกิจ⁴²³ เป้าหมายของคณะกรรมการชุดนี้คือการระดมการสนับสนุนในนโยบายเอฟทีเอของรัฐบาลจากสังคม (เพื่อช่วยให้สามารถผ่านความเห็นชอบในร่างข้อตกลงในกระบวนการรัฐสภา) นอกจากนี้เป้าหมายดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการยังมีบทบาทในการทบทวน และพิจารณาเสนอมาตรการรองรับผลกระทบ การร่วมมือกับรัฐสภาในเรื่องข้อกฎหมาย และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับเอฟทีเอให้แก่สาธารณชน⁴²⁴

คณะกรรมการแสวงหามาตรการรองรับผลของเอฟทีเอจะตั้งขึ้นมาแทนที่ คณะกรรมการประจำประธานาธิบดีเพื่อการส่งเสริมเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นโครงสร้างถาวรทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับเอฟทีเอ เป็นที่น่าสนใจว่าโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้ในหลากหลายมิติสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างการ กำหนดนโยบายในลักษณะของภาครัฐและสังคม

6.6 บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเราสามารถตั้งข้อสังเกตจากปรากฏการณ์ได้สอง ประเด็นดังต่อไปนี้ ประการแรก โครงสร้างเชิงสถาบันส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย ไม่ว่าจะ เป็นในทางเกื้อหนุน หรือในทางที่เป็นอุปสรรค ในด้านหนึ่งทั้งโครงสร้างการปกครองและโครงสร้างการ กำหนดนโยบายในเกาหลีใต้นั้นข้างเกื้อหนุนให้ประธานาธิบดีแสดงบทบาทนำในการผลักดัน นโยบาย ดังจะเห็นได้ว่าแทบทุกครั้งที่ประธานาธิบดีออกมาผลักดันนโยบายเอฟทีเอด้วยตนเอง การผลักดันนโยบายมักประสบกับสัมฤทธิ์ผลเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง

⁴²³ Committee on Domestic Countermeasures for FTA. Op.,cit.

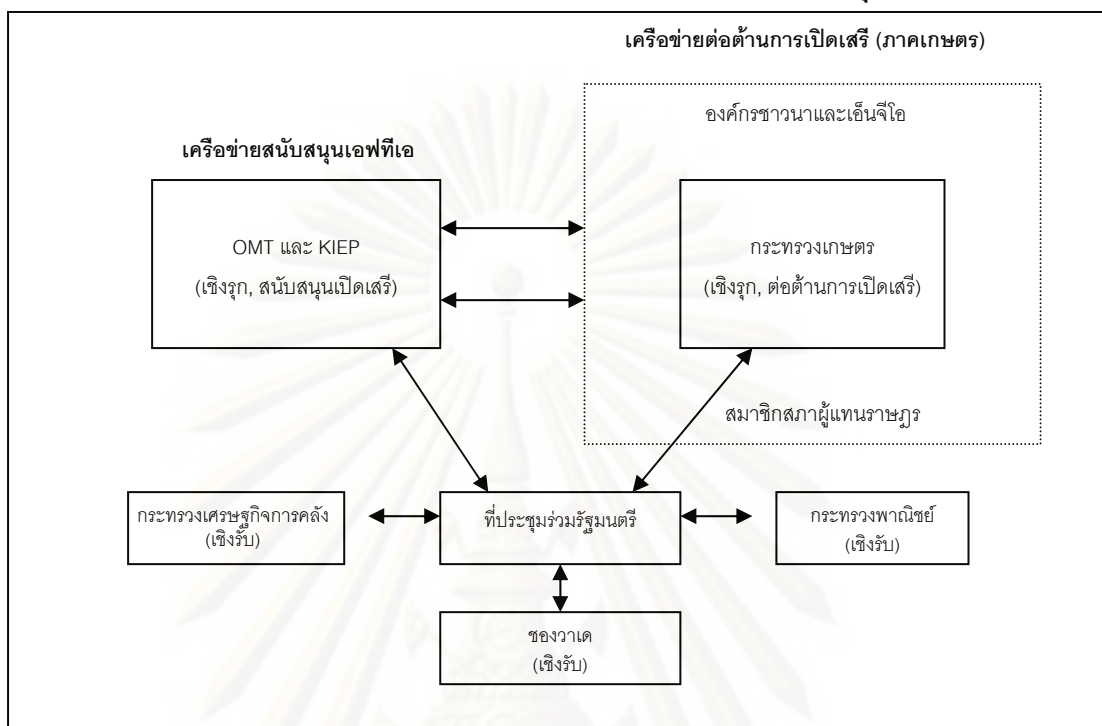
⁴²⁴ Choi He-Suk, "Cabinet to establish standing FTA Committee", *The Korea Herald*, May 16, 2007.

ที่ช่วยคลายความขัดแย้งภายในและทำให้การเจรจาข้อยุติได้ หรือในสมัยประธานาธิบดีโนมุฮยอนที่ผลักดันจนทำให้สามารถผ่านร่างข้อตกลงเอฟทีเอกับซีดีจากรัฐสภาได้เป็นผลสำเร็จ และสามารถเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐจนสามารถได้ข้อยุติภายในเวลาหนึ่งปี

แต่ในอีกด้านหนึ่ง เราจะเห็นถึงอุปสรรคจากโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งในโครงสร้างการปกครองและในโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ในส่วนของโครงสร้างการปกครองนั้นจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่เกาหลีได้เปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย รัฐสภาได้พัฒนาบทบาทมากขึ้น และได้สถาปนาจนกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายการค้า และจากโครงสร้างการเลือกตั้งที่ให้น้ำหนักกับคะแนนเสียงในชนบท ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ค่อนข้างอ่อนไหวต่ออิทธิพลของกลุ่มเกษตรกรในชนบทที่ต่อต้านนโยบายเปิดเสรีทางการค้า ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีการให้ความเห็นชอบกับข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ซีดี ที่รัฐบาลต้องใช้ความพยายามถึงสี่ครั้งจึงจะประสบผลสำเร็จ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งในโครงสร้างการปกครองคือปัญหาการเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย หรือยอโชยาเด ซึ่งแทบทุกรัฐบาลตั้งแต่เปลี่ยนการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยเป็นต้นมาต้องเผชิญ ปัญหานี้ทำให้รัฐบาลต้องประสบกับอุปสรรคในการผ่านความเห็นชอบในข้อตกลงการค้าจากรัฐสภาอย่างมาก และทำให้ผู้นำทางการเมืองจำต้องปรับเปลี่ยนยุทธวิธีในการผลักดันนโยบายโดยต้องพึ่งพาการเจรจา และการแสวงหาความร่วมมือกับพรรคฝ่ายค้านมากขึ้น

ในส่วนของอุปสรรคในโครงสร้างการกำหนดนโยบายนั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือความแตกต่างในจุดยืนด้านนโยบายการค้าระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทั้งภายในระบบราชการและนอกระบบราชการ ดูเหมือนว่าในประเด็นนโยบายการค้า โครงสร้างการกำหนดนโยบายของเกาหลีใต้จะแบ่งออกเป็นสองกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด คือเครือข่ายนโยบายที่สนับสนุนการเปิดเสรี ที่ประกอบไปด้วยกระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจการคลัง และสมาคมธุรกิจ และเครือข่ายนโยบายที่ต่อต้านการเปิดเสรีที่ประกอบไปด้วยกระทรวงเกษตรฯ โฆษกฯ สมาคมเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน ในช่วงหลังวิกฤตดูเหมือนว่าอิทธิพลของเครือข่ายต่อต้านการเปิดเสรีจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก และผลของวิกฤตการณ์ได้ทำให้สมาคมธุรกิจ ที่ถูกมองว่าเป็นสาเหตุของวิกฤต หลีกเลี้ยงที่จะแสดงท่าทีสนับสนุนการเปิดเสรี ผลที่ตามมาก็คือดุลอำนาจระหว่างเครือข่ายสนับสนุนการเปิดเสรีและเครือข่ายต่อต้านการเปิดเสรีได้เอนเอียงไปสู่ฝ่ายหลัง

แผนภาพ 6.7 เครือข่ายนโยบายเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง

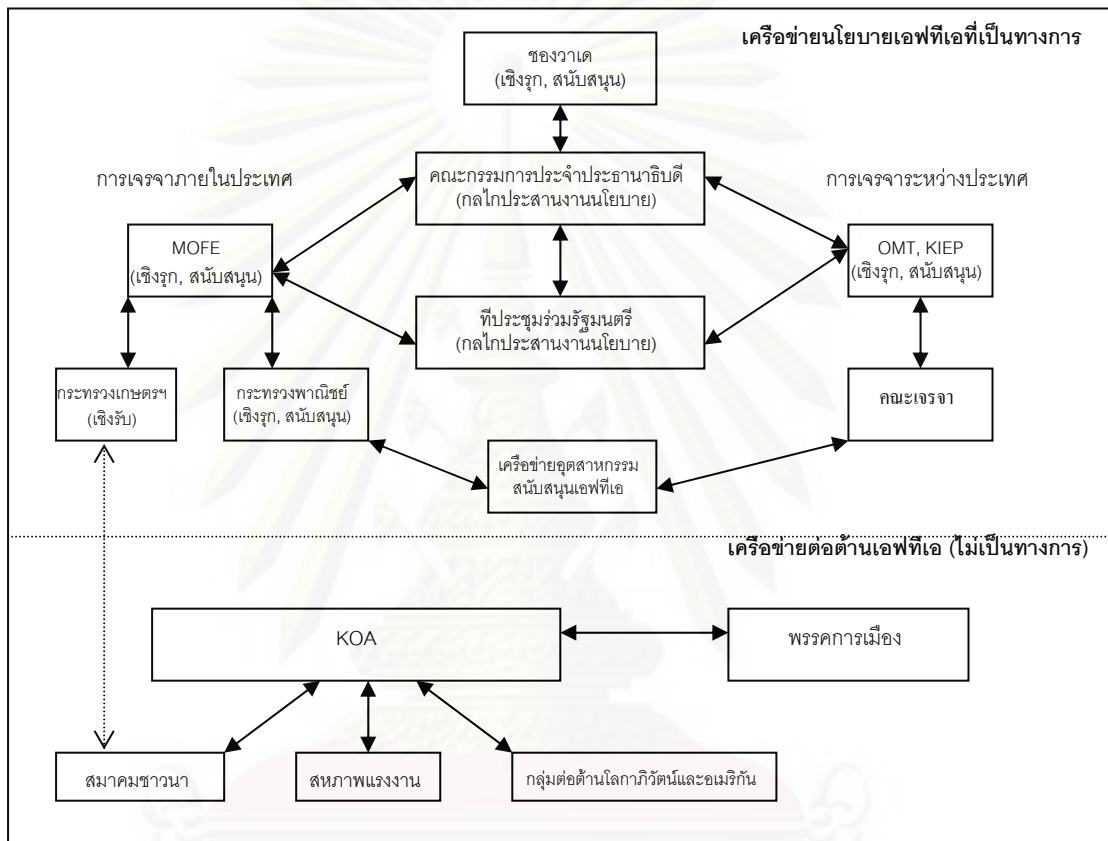


ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง ดังที่แสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 6.7 จะเห็นได้ว่า อุปสรรคสำคัญในการผลักดันนโยบายเอฟทีเอคือ ความโดดเด่นในการผลักดันนโยบายของ OMT และ KIEP โดยขาดการสนับสนุนจากตัวแสดงอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ ชองวาเด กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเศรษฐกิจการคลังที่ยังคงมีบทบาทเชิงรับ หรือพยายามหลีกเลี่ยงที่จะแสดงจุดยืนที่ชัดเจน หลังจากที่เครือข่ายต่อต้านได้รวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง ในขณะเดียวกันตัวกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความแตกต่างในจุดยืนดังเช่นที่ประชุมร่วมรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นมีนายกรัฐมนตรี (ที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาล) เป็นประธาน ยังค่อนข้างขาดอำนาจที่จะตัดสินใจโดยลำพัง ผลที่ตามมาคือโครงสร้างการกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวคือความชะงักงันในการเจรจาเอฟทีเอกับซีดี

ข้อสังเกตประการที่สองคือ ตัวแสดงมีขีดความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีต หรือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และผลจากการเรียนรู้ดังกล่าวอาจนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในความคิด และความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเชิงสถาบันตามมา ในกรณีของนโยบายเอฟทีเอในเกาหลีใต้ เราจะเห็นได้ว่าหลังจากที่ประธานาธิบดีโนได้เผชิญกับอุปสรรคในการผ่านความเห็นชอบเอฟทีเอกับซีดีจากรัฐสภา รัฐบาลได้พยายามขจัดอุปสรรคต่างๆ ด้วยการ

วางโครงสร้างเชิงสถาบันให้เอื้อต่อการผลักดันนโยบาย รวมทั้งการแสวงหาการสนับสนุนจากตัวแสดงต่างๆ ทั้งสมาคมธุรกิจ และสาธารณชน

แผนภาพ 6.8 เครือข่ายนโยบายเอฟทีเอในสมัยประธานาธิบดีโนมุฮยอน



ความเปลี่ยนแปลงสำคัญสามารถเห็นได้จากแผนภาพ 6.8 ในแผนภาพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบาทของตัวแสดงหลายตัวได้เปลี่ยนแปลงไปทั้งของวาท กระทรวงเศรษฐกิจการคลัง และสมาคมธุรกิจ ที่ได้แสดงบทบาทเชิงรุกในการสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลได้ปฏิรูปโครงสร้างการกำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นแก้ปัญหาการประสานงานระหว่างตัวแสดงในโครงสร้างการกำหนดนโยบายที่เคยเป็นอุปสรรคสำคัญ และการระดมการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ในการดำเนินนโยบาย ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงเกษตรและนงฮยอบ จากเดิมที่เคยเป็นตัวแสดงนำในการต่อต้านการเปิดเสรีภาคเกษตร ได้ถูกลดทอนและปรับเปลี่ยนบทบาทไปอย่างมาก ผลของการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงเกษตรและนงฮยอบไปมุ่งเน้นเรื่องการรองรับผลกระทบจากการเปิดเสรี ทำให้

เครือข่ายนโยบายต่อต้านการเปิดเสรีได้ถูกผลักดันออกจากเครือข่ายนโยบายที่เป็นทางการ และต้องอาศัยพื้นที่การเคลื่อนไหวแบบไม่เป็นทางการในการผลักดันข้อเรียกร้องมากขึ้น



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

นัยของความเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่อรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

7.1 ความนำ

ที่ผ่านมาผู้วิจัยได้พยายามวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเด็นคำถามสำคัญประการแรกในการวิจัย ในบทนี้ผู้วิจัยจะอาศัยฐานของการวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาเพื่อพยายามตอบคำถามสำคัญอีกประการหนึ่งนั่นคือความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้ามีนัยสำคัญอย่างไรต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ทั้งในแง่ของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง ในการตอบคำถามนี้ ผู้วิจัยจะเริ่มต้นจากการสำรวจแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และพัฒนาการของแนวคิดโดยสังเขป จากนั้นจะทำการประเมินแนวคิดดังกล่าวผ่านทางกรณีศึกษาในนโยบายการค้า ก่อนที่ในช่วงท้ายจะทำการวิเคราะห์นัยของความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้

7.2 รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และพัฒนาการของแนวคิด

แนวคิดเรื่องรัฐที่ขับเคลื่อนพัฒนานับเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการ และข้อถกเถียงรวมถึงกรณีศึกษามากมายต่อเนื่องจากจุดแรกเริ่มที่ซาลเมอร์ส จอห์นสัน ได้นำเสนอไว้เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างระบบเศรษฐกิจเมืองญี่ปุ่นที่เป็น “ทุนนิยมที่รัฐเข้าขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ” (capitalist developmental state) กับระบบเศรษฐกิจเมืองของสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะ “ทุนนิยมที่รัฐทำหน้าที่กำกับดูแลและกฎเกณฑ์” (capitalist regulatory state)⁴²⁵ ทั้งนี้องค์ประกอบสำคัญของระบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่จอห์นสันนำเสนอามีสามประการ นั่นคือ ประการแรก ระบบการเมืองหรือกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า “นักการเมืองครองอำนาจ แต่ข้าราชการปกครอง” (politicians reign and the

⁴²⁵

ดู Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982) และ Chalmers Johnson, *Japan: Who Govern?* (New York: W.W. Norton, 1995).

bureaucrats rules) ประการที่สอง การปกครองประเทศดำเนินไปโดยมีเป้าหมายร่วมกันนั่นคือ การพัฒนาเศรษฐกิจ และประการสุดท้าย ระบบสังคมที่เกื้อหนุนนั่นคือความสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและธุรกิจ⁴²⁶

หลังจากงานของจอห์นสันได้มีการประยุกต์แนวคิดในการศึกษาประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออก ในกรณีของเกาหลีใต้ อลิซ อัมสเดน (Alice Amsden) ได้ชี้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจเกาหลีใต้ขยายตัวอย่างรวดเร็วไม่ใช่ “การทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตเป็นไปตามกลไกที่ถูกต้อง” (getting prices right) ตามที่นักวิชาการในสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเสนอ หากแต่เกิดจากการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงทำให้ “กลไกราคาบิดเบือน” (getting prices wrong) กล่าวคือ รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจแทนตลาดว่าเอกชนควรจะผลิตสินค้าอะไร เมื่อไร และในปริมาณเท่าใด ผ่านนโยบายต่างๆ เช่น การให้เงินอุดหนุน (subsidy) กับอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ หรือการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าอัตราตลาด สำหรับเอกชนที่ลงทุนในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ เป็นต้น⁴²⁷

กลจักรสำคัญของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออก รวมถึงในเกาหลีใต้ที่จะผลักดันเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศคือหน่วยงานราชการนำ (pilot agency) ที่มีศักยภาพและความสามารถในการผลักดันเป้าหมายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ โดยการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวจะอยู่เหนือจากแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ระยะสั้นเฉพาะกลุ่ม อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระของหน่วยงานราชการนำจากกลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้หมายความว่าตัวแสดงทั้งสองจะแยกจากกันอย่างสิ้นเชิง ในทางกลับกันภาครัฐได้วางโครงสร้างเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อทำหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสานความร่วมมือในการวางแผน และนำนโยบายไปปฏิบัติ⁴²⁸ ในกรณีของเกาหลีใต้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งลินดา ไวส์ (Linda Weiss)⁴²⁹ ชี้ว่า หน่วยงานดังกล่าวเปรียบเสมือนอภิมন্ত্রী (superministry) มีบทบาทใน

⁴²⁶ Johnson, *MITI and Japanese Miracle*, pp. 305-320.

⁴²⁷ ดู Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford: Oxford University Press, 1989), pp. 143-144.

⁴²⁸ Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationships in Japan, South Korea and Taiwan", in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, ed. Frederic Deyo (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 152-156.; Linda Weiss and John Hobson, *State and Economic Development* (Cambridge: Polity Press, 1995), pp. 149-150; Ziya Onis, "The Logic of the Developmental State: Review Article", *Comparative Politics*, 24:1 (October 1991): 113-114.

⁴²⁹ Linda Weiss, *The Myth of Powerless State* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 52-53.

การกำกับดูแลแผนเศรษฐกิจ และงบประมาณในระดับมหภาค รวมทั้งการวางแผนคลังในระดับจุลภาครายอุตสาหกรรมและการกำกับติดตามการดำเนินงานของแจบอล (*chaebol*)

จากจุดเริ่มต้นกล่าว แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างจากนักวิชาการหลากหลายด้านอาทิ นักประวัติศาสตร์ที่วิพากษ์แนวคิดดังกล่าวว่าขาดมิติทางประวัติศาสตร์ดังเช่นงานของอตุล โคห์ลี (Atul Kohli) ที่วิพากษ์งานที่ศึกษาว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีได้ว่าขาดรากฐานทางประวัติศาสตร์ของการที่เกาหลีได้ตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น⁴³⁰ นักสังคมวิทยา เช่น ปีเตอร์ อีแวนส์ (Peter Evans) ที่ตั้งข้อสงสัยต่อรากฐานของความเข้มแข็งของรัฐ และชี้ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนานอกจากต้องการความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ยังต้องอาศัยความเชื่อมโยงที่แน่นแฟ้นกับตัวแสดงเหล่านี้ด้วย⁴³¹ นักวิชาการด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เช่น สตีเฟ่น แฮกการ์ด (Stephen Haggard) ที่พยายามถอดช่องว่างของคำอธิบายแนวรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐกับระบบระหว่างประเทศ⁴³² ในทำนองเดียวกันกับงานของจุงเอน วู (Jung-En Woo) ที่นอกจากชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในการใช้นโยบายการเงินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นบทบาทนำในภูมิภาคของญี่ปุ่น หรือบทบาทนำในระดับโลกของสหรัฐที่เอื้อต่อการพัฒนาอย่างรวดเร็วในเกาหลีได้⁴³³

นอกเหนือจากนี้ยังมีงานที่พยายามตั้งข้อถกเถียงหรือต่อยอดแนวการวิเคราะห์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานของเคนท์ คาลเดอร์ (Kent Calder)⁴³⁴ แดเนียล โอกิโมโตะ (Daniel Okimoto)⁴³⁵ ริชาร์ด ซามูเอลส์ (Richard Samuels)⁴³⁶ หรือคิมอีมี (Kim Eun Mee)⁴³⁷ ซึ่งทั้งหมด

⁴³⁰ ดู Atul Kohli, "Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's 'developmental state'", *World Development* 22:9 (1994): 1269-1293. และบทที่หนึ่งของ Atul Kohli, *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

⁴³¹ ดู Peter Evans, *Embedded autonomy: State and industrial transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

⁴³² ดู Stephen Haggard, *Pathways from the periphery: The politics of growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

⁴³³ ดู Jung-En Woo, *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization* (New York: Columbia University Press, 1991).

⁴³⁴ ดู Kent Calder, *Strategic capitalism: Private business and public purpose in Japanese Industrial Finance* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

⁴³⁵ ดู Daniel Okimoto, *Between MITI and market: Japanese industrial policy for high technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

นี้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในบทบาทของ “ภาคเอกชน” ที่นอกเหนือจาก “ระบบราชการ” ในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐพัฒนาการ หรืองานของนักรัฐศาสตร์ที่มองว่านักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองไม่ได้มีแค่การครองอำนาจเท่านั้น แต่รวมถึงการปกครองด้วย ดังเช่นงานของฮาห์ม ซึงดึก และแอล. คริสโตเฟอร์ โพลน์ (Sung-Deuk Hahm and L. Christopher Plein) ที่ชี้ถึงบทบาทนำของประธานาธิบดีเกาหลีใต้ในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนา⁴³⁸ หรือในงานของออเรเลีย จอร์จ มัลแกน (Aurelia George Mulgan) ที่ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของรัฐพัฒนาการไม่ได้จำกัดแค่ “ภาคเศรษฐกิจที่นำการพัฒนา” (developmental sectors) หากแต่ยังรวมไปถึง “ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาการประเทศ” (non-developmental sectors) เช่นภาคเกษตรอีกด้วย⁴³⁹ เป็นต้น

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากจุดมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน และส่วนหนึ่งดังที่จอห์นสันได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่าเกิดจากการที่นักวิชาการได้ศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในช่วงเวลาที่ต่างกันออกไป⁴⁴⁰ นัยที่สะท้อนให้เห็นจากข้อสังเกตของจอห์นสันคือความเป็นพลวัตของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และดูเหมือนว่าหลังจากที่เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออก ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ต่อเนื่องมายังต้นทศวรรษที่ 1990 ทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยในเกาหลีใต้และไต้หวัน การล่มสลายของระบบค.ศ. 1955 ในญี่ปุ่นในปีค.ศ. 1993 การก้าวขึ้นมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของเกาหลีใต้และไต้หวัน วิฤตเศรษฐกิจฟองสบู่แตกในญี่ปุ่นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 และวิกฤตการณ์ทางการเงินในปีค.ศ. 1997 นักวิชาการได้เริ่มยอมรับใน “ความเป็นพลวัต” หรือพัฒนาการของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามากขึ้น

⁴³⁶ ดู Richard Samuels, *The business of the Japanese state: Energy markets in comparative and historical perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

⁴³⁷ ดู Eun Mee Kim, *Big business, strong state: Collusion and conflict in South Korean economic development, 1960-1990* (Albany: State University of New York Press, 1997).

⁴³⁸ ดู Hahm and Plein, *After Development*.

⁴³⁹ ดู Aurelia George Mulgan, “Japan’s interventionist state: Bringing agricultural back in”, *Japanese Journal of Political Science* 6:1 (2005): 29-61.

⁴⁴⁰ Chalmers Johnson, “The developmental state: Odyssey of a concept”, in *The developmental state*. Meredith Woo-Cuming (ed.). (Ithaca: Cornell University Press, 1999). p. 56.

สิ่งนี้เห็นจากข้อสังเกตของโจเซฟ หว่องที่มองว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเป็น
 ผลิตผลของกาลและเทศะเฉพาะ และชี้ว่าในบริบทปัจจุบันรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้แปลง
 สภาพจนกลายเป็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว⁴⁴¹ ในการศึกษาของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา
 แบบใหม่นั้นลินดา โลว์ (Linda Low) ชี้ว่าจำเป็นต้องตระหนักในความแตกต่างของระดับการ
 พัฒนาเศรษฐกิจ ที่ในปัจจุบันสถานะทางเศรษฐกิจของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออก
 ได้พัฒนาจนกลายเป็นประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้า⁴⁴² ในประเด็นนี้โจเซฟ หว่องได้ขยายความว่า
 ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีมากขึ้นของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทำให้ตรรกะของการแทรกแซง
 ของรัฐเปลี่ยนแปลงไป จากการศึกษานโยบายส่งเสริมเทคโนโลยีชีวภาพของไต้หวัน หว่องชี้ว่า
 แม้ว่ารรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี แต่ลักษณะของการแทรกแซง
 เปลี่ยนไปเป็นการมุ่งเน้นแทรกแซงด้านอุปทานมากขึ้น⁴⁴³ ซึ่งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของอลิซ อัม
 สเดน และวันเหวิน ชู (Alice Amsden and Wan-Wen Chu) ที่ชี้ว่าบทบาทของรัฐบาลไต้หวันใน
 การพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงมีสามประการคือ การวิจัยและพัฒนา และการกระจาย
 องค์ความรู้ไปสู่ภาคเอกชน การริเริ่มโครงการวิจัยร่วมกับภาคเอกชน และการให้เงินอุดหนุนการ
 วิจัยและพัฒนาในภาคเอกชน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการแทรกแซงในด้านอุปทานทั้งสิ้น⁴⁴⁴

ในกรณีของเกาหลีใต้ก็เช่นเดียวกันรัฐมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา
 อุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง โดยอานฮยอนจู และมาใจ (Ahn Hyeon-Ju Ahn and Mah Jai S.)
 ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การกำหนดอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงเป็น
 เป้าหมายของการพัฒนา การให้เงินอุดหนุนโดยตรง การช่วยเหลือด้านเงินทุน การให้มาตรการจูงใจ
 ทางภาษี การตั้งสถาบันวิจัยของรัฐเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ และมาตรการอื่นๆ เช่น การยกเว้นการ
 เกณฑ์ทหารสำหรับนักวิจัย เป็นต้น⁴⁴⁵ จากบทบาทในลักษณะดังกล่าวทำให้นักวิชาการให้
 คุณลักษณะของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังเช่นที่ จูยอง โจ

⁴⁴¹ Wong, "The adaptive developmental state". p. 352.

⁴⁴² Linda Low, "Introduction and overview", in Linda Low (ed.), *Developmental states: Relevancy, redundancy, or reconfiguration?* (New York: Nova Science Publishers, 2004), p. 6.

⁴⁴³ Joseph Wong, "Re-making the developmental state in Taiwan: The challenges of biotechnology", *International Political Science Review* 26:2 (2005): 186.

⁴⁴⁴ Alice Amsden and Wan-Wen Chu, *Beyond late development: Taiwan's upgrading policies* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2003), p. 112.

⁴⁴⁵ Hyeon-Ju Ahn and Jai S. Mah, "Development of technology-intensive industries in Korea", *Journal of Contemporary Asia* 37:3 (August 2007): 367-368.

แอน โซ (Juyeong Joanne Cho) ซึ่งศึกษาบทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้ให้คำจำกัดความแก่รัฐเกาหลีใต้ว่าเป็น “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอิเล็กทรอนิกส์” (e-developmental state)⁴⁴⁶ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนานั้นมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการศึกษาในแต่ละช่วงเวลา และความแตกต่างในจุดมุ่งเน้นของการศึกษา ในแง่พัฒนาการของคำอธิบายน่าจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา อย่างไรก็ตามท่ามกลางพลวัตของคำอธิบาย เราจะเห็นถึงสิ่งที่ริชาร์ด สต๊อบบส์ (Richard Stubbs) เรียกว่า “ความเหนียวแน่น” (stickiness) ของคำอธิบายที่ยังคงอยู่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนานัปการ สาเหตุสำคัญเนื่องจากการที่แนวคิด และคุณลักษณะเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้ “ฝังรากลึก” ในระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม⁴⁴⁷

7.3 รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ และนโยบายการค้า

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่สอง การศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองผ่านทฤษฎีนโยบายการค้ามีข้อดีที่สำคัญคือสามารถให้ภาพของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทั้งภาคเศรษฐกิจทั้งที่มีขีดความสามารถในการแข่งขัน และภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน ในขณะที่การศึกษาผ่านนโยบายอุตสาหกรรม ดังที่งานวิชาการในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนพัฒนามักจะใช้เป็นกรณีศึกษา สามารถสะท้อนภาพได้เพียงด้านเดียวนั้นคือบทบาทของรัฐในภาคเศรษฐกิจที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะประเมินแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาใหม่ ผ่านทางกรณีศึกษานโยบายการค้า เพื่อใช้เป็นจุดตั้งต้นในการประเมินความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 โดยกรณีศึกษาเฉพาะที่จะใช้คือการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์ในปี ค.ศ. 1967 และการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย

⁴⁴⁶ J.J. Cho, Op.,cit.

⁴⁴⁷ Richard Stubbs, “What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate”, *The Pacific Review* 22:1 (March 2009): 12-13.

ในกรณีของการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์นั้น สามารถสรุปบทเรียนเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวกับแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในเกาหลีใต้ได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก ผู้นำทางการเมืองนั้นคือประธานาธิบดีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบาย การวางโครงสร้างการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการผลักดันให้นโยบายผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีปักเป็นผู้เสนอให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นสมาชิกในที่ประชุมการสนับสนุนการส่งออกประจำเดือน ซึ่งมีชนชั้นนำนโยบายและภาคธุรกิจเข้าร่วมประชุม นอกจากนี้ยังจัดตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่พิจารณา และการผลักดันร่างข้อตกลงแกตต์ให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยใช้เวลาเพียงไม่กี่วันเท่านั้น

บทบาทในลักษณะดังกล่าวของผู้นำทางการเมืองมักไม่ค่อยได้รับการมุ่งเน้นในงานวิชาการที่เกี่ยวกับรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ผู้นำทางการเมืองของญี่ปุ่นมักไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญมากนัก แม้กระทั่งงานวิเคราะห์ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งได้ชื่อว่ามีกรอบแบบเผด็จการอำนาจนิยม งานส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นที่บทบาทของระบบราชการ ในแง่นี้ในการศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยเฉพาะในเกาหลีใต้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำบทบาทของประธานาธิบดีเข้ามาไว้ในการวิเคราะห์ด้วย

ประการที่สอง นโยบายการค้าเป็นไปเพื่อตอบสนองเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศ โดยในช่วงขณะนั้นการส่งออกนับเป็นเส้นเลือดใหญ่ของการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกแกตต์ก็เพื่อต้องการขยายตลาดการส่งออกให้กว้างที่สุด ในขณะที่เดียวกันการเข้าเป็นสมาชิกแกตต์จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแทรกแซงของรัฐเพื่อยกระดับการแข่งขันของภาคธุรกิจในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้แม้ว่าจะเข้าเป็นสมาชิกของระบอบระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นเรื่องการค้าเสรีทางการค้า แต่ลักษณะของนโยบายการค้าในช่วงแรกยังคงมีลักษณะของการปกป้องทางการค้ามากกว่าการค้าเสรี ประการที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นเป็นที่ชัดเจนว่ามีทิศทางจาก “บนลงล่าง” นั่นคือจากผู้นำทางการเมืองไปสู่ระบบราชการ แม้ว่าตัวแทนภาคธุรกิจจะมีส่วนร่วมรับรู้ และสามารถเสนอแนะความคิดเห็นได้ในที่ประชุมการส่งเสริมการส่งออกประจำเดือน ซึ่งเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันหลักที่เชื่อมโยงภาครัฐและภาคเอกชนเข้าด้วยกัน แต่ทิศทางของนโยบายได้ถูกกำหนดมาแล้วอย่างชัดเจนจากผู้นำทางการเมือง

ทั้งนี้เนื่องจากสถานะของการเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้ความแตกต่างระหว่างภาคเศรษฐกิจภายในประเทศยังมีไม่ค่อนมากนัก ทุกกลุ่มเศรษฐกิจมีความชอบเชิงนโยบายไปในทิศทางเดียวกันนั่นคือการแสวงหาการสนับสนุน และการปกป้องเชิงนโยบายจากรัฐบาล จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้รัฐบาลไม่ต้องประสบกับปัญหาการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มที่มีความชอบเชิงนโยบายที่ต่างกัน และทำให้สามารถดำเนินนโยบายที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของแทบทุกกลุ่มได้ในเวลาเดียวกัน

ในกรณีของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยนั้น บริบททั้งภายในและภายนอกประเทศแตกต่างจากช่วงที่เข้าเป็นสมาชิกแกตโตอย่างสิ้นเชิง ในช่วงนี้ระบบการเมืองเกาหลีใต้เริ่มพัฒนาเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่โครงสร้างเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง การที่เกาหลีใต้ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ได้ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจเกาหลีใต้แยกออกเป็นสองส่วนอย่างชัดเจนระหว่างภาคเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันระดับโลก และภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขันและต้องการการปกป้อง ในขณะเดียวกันภายนอกประเทศ เกาหลีใต้ถูกกดดันอย่างหนักจากประเทศที่พัฒนาแล้วให้เปิดตลาดภายในประเทศ ท่ามกลางความแตกต่างในบริบทแวดล้อม เราจะเห็นได้ทั้งความเปลี่ยนแปลง และความต่อเนื่องในโครงสร้างการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้นำทางการเมืองยังคงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบาย แม้ว่าบทบาทในการริเริ่ม และการขับเคลื่อนกระบวนการจะไม่ค่อยเด่นชัด แต่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง บทบาทของผู้นำทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับการเจรจาต่อรองเพื่อแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองกับกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมือง และกลุ่มชาวนา แม้ว่าบทบาทของผู้นำทางการเมืองจะยังคงมีความสำคัญ แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัดคือลักษณะของการใช้อำนาจ ที่แต่เดิมมีลักษณะของการควบคุมและสั่งการ ได้เปลี่ยนเป็นการเจรจาต่อรอง และประนีประนอมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลต้องเจรจาต่อรองกับรัฐสภาให้สนับสนุนร่างข้อตกลง โดยมีการให้เงินชดเชยแก่ภาคเกษตรเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน

ประการที่สองเป้าหมายของการดำเนินนโยบายการค้ายังคงเป็นเช่นเดิม นั่นคือการเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่ด้วยเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งสถานะทาง

เศรษฐกิจของประเทศ และแรงกดดันจากภายนอกประเทศ ทำให้เกาหลีได้มีข้อจำกัดมากขึ้นในการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายการค้าเพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ อย่างไรก็ตามรัฐบาลเกาหลีได้พยายามแสวงหาช่องทางภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่เพื่อปกป้องกลุ่มที่อ่อนไหวทางการเมืองผ่านทางวิธีการต่างๆ เช่น การดิ้นรนเพื่อให้ได้สถานะของการเป็นประเทศกำลังพัฒนาแล้วในการเจรจาด้านการเปิดตลาดภาคเกษตร หรือการปรับเปลี่ยนวิธีการให้เงินอุดหนุนภายในประเทศ เป็นต้น

ประการที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายนั้น แม้ว่าในกระบวนการส่วนมากจะมีทิศทางจาก “บนลงล่าง” แต่จะเห็นได้ว่าเริ่มเกิดกระแสของนโยบายในทิศทางตรงกันข้าม นั่นคือจาก “ล่างขึ้นบน” จากกลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนขึ้นมายังระบบนโยบายสาธารณะ ผลจากการเกิดข้อเรียกร้องเชิงนโยบายจากกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแสดงในภาคสังคม ได้ทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบราชการเริ่มปรากฏความแตกแยกกันมากขึ้น จากการทำพื้นที่เชิงนโยบายได้เปิดกว้างสำหรับกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น ทำให้หน่วยงานราชการต่างๆ มีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์เริ่มมีความแตกต่างอย่างชัดเจนในความชอบเชิงนโยบายการค้า ระหว่างกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนให้รัฐบาลเปิดเสรี เพราะไม่ต้องทำให้เกาหลีใต้ถูกตอบโต้ทางด้านการค้าจากตลาดสำคัญ และกลุ่มเกษตรกรที่ต่อต้านการเปิดเสรีภาคเกษตร ทำให้จุดยืนของหน่วยงานราชการต่างๆ มีความแตกต่างกันด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสนใจว่า แม้ว่าความชอบเชิงนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์จะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แต่กลุ่มธุรกิจยังคงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะล๊อบบี้หรือแสดงจุดยืนอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ เนื่องจากไม่ต้องการถูกต่อต้านจากกลุ่มเกษตรกร และภาคประชาสังคม

การประเมินแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาผ่านทางกรณีศึกษาในนโยบายการค้า ได้สะท้อนถึงข้อจำกัดบางประการของแนวคิด ประการแรก การมุ่งเน้นที่บทบาทของหน่วยงานราชการนำดังเช่นคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจในเกาหลีใต้ หรือกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมแห่งญี่ปุ่น ทำให้มีแนวโน้มที่จะมองว่าโครงสร้างรัฐนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่สามารถเห็นภาพของพลวัต ความซับซ้อน ความแตกต่างขัดแย้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเมืองภายในโครงสร้างรัฐนั่นเอง การศึกษาการเมืองในนโยบายการค้าแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและฝ่ายบริหาร ที่ไม่จำเป็นว่า “ฝ่ายบริหารเป็นผู้ครองอำนาจแต่ข้าราชการเป็นผู้ปกครอง” เสมอไป ดังจะเห็นได้ว่า หากนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองมีอำนาจครอบงำในระดับสูง เช่นในสมัยประธานาธิบดีปักจุงฮี ความเป็นอิสระของระบบราชการดู

จะลดลงตามลำดับ ในแง่นี้ฝ่ายบริหารอาจจะทั้งครองอำนาจและปกครองด้วยในช่วงเวลาเดียวกัน ประการที่สอง การมุ่งเน้นศึกษาที่ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและตัวแสดงในภาคเศรษฐกิจที่เป็น เป้าหมายของการพัฒนา อาจทำให้ไม่เห็นภาพความสัมพันธ์ในแง่มุมอื่นระหว่างรัฐกับตัวแสดง หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ หรือกระทั่งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเอง การศึกษาพลวัตของการเมืองว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ทำให้เห็นว่า ในหลายกรณีระบบราชการไม่ได้เป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์เสมอไป หากแต่มีความเชื่อมโยงกันในหลากหลายระดับทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

7.4 ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าและนัยที่มีต่อรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้

ในการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าไปสู่การทำเอฟทีเอในช่วง หลังวิกฤตเศรษฐกิจค.ศ. 1997 เพื่อพิจารณานัยที่มีต่อการทำงานและโครงสร้างของรัฐที่ขับเคลื่อน การพัฒนาเกาหลีใต้นั้น ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นทดสอบในสามประเด็นหลัก ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา นั่นคือ เป้าหมายเชิงนโยบายของรัฐ ที่นโยบายการค้ามีไว้เพื่อ ตอบสนอง บทบาทของผู้นำทางการเมืองและโครงสร้างเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบาย และ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนด และผลักดันนโยบาย การค้า ในการทดสอบประเด็นต่างๆ เหล่านี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ทั้งมิติของความเปลี่ยนแปลงและ ความต่อเนื่อง

เป้าหมายในเชิงโครงสร้างของนโยบาย

การดำเนินนโยบายเอฟทีเอของรัฐบาลเกาหลีใต้ ไม่ได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อเปิด เสรีทางการค้าหรือแสวงหาโอกาสในการส่งออกในตลาดสำคัญเท่านั้น เอฟทีเอถูกมองว่าเป็นตัว แบบของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ในสมัยประธานาธิบดีโน เอฟที เอไม่ได้เป็นเพียงแค่เครื่องมือเชิงนโยบายการค้าอีกต่อไป หากแต่เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา เศรษฐกิจ ที่จะนำมาซึ่ง “การทำลายอย่างสร้างสรรค์” (creative destruction) ให้กับโครงสร้าง เศรษฐกิจของเกาหลีใต้ เพื่อจะช่วยยกระดับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองของชนชั้นนำ เกาหลีใต้ เอฟทีเอนี้เทียบได้กับตัวแบบการพัฒนาแบบญี่ปุ่นที่ประธานาธิบดีปักจุงฮีเคยใช้ในการ พัฒนาเศรษฐกิจยุคแรก ในสภาวะการณที่เปลี่ยนแปลงไป และด้วยความต้องการที่จะแข่งขัน ำ ญี่ปุ่น ทำให้ชนชั้นนำต้องการหาตัวแบบใหม่ที่จะสามารถก้าวข้ามพ้นตัวแบบเดิม

การดำเนินนโยบายเอฟทีเอแบบครอบคลุม แม้ว่าจะนำมาซึ่งการเปิดเสรี และการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบภายในประเทศอย่างครอบคลุมเช่นกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้บทบาทในการแทรกแซงของรัฐสูญสลายไป ในทางกลับกันยิ่งรัฐเปิดเสรีมากขึ้นเท่าใด ดูเหมือนว่าบทบาทของรัฐจะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ทั้งบทบาทในแง่ของการสนับสนุนภาคธุรกิจให้สามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันได้ และบทบาทในแง่ของการดูแลไม่ให้เกิดการเปิดเสรีส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจที่ยังขาดความพร้อม ในแง่นี้ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านทางเอฟทีเอจึงสะท้อนให้เห็นความต่อเนื่องในการวางรากฐานการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุงที่ได้ประยุกต์ใช้ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเยอรมันในลักษณะของ “เสรีนิยมแบบออโด” (Ordo-liberalism) ที่มองว่าการเปิดเสรีไม่ได้หมายถึงการสิ้นสุดบทบาทของรัฐเสมอไป ในทางกลับกันรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานของระบบเศรษฐกิจที่สามารถกำกับขอบเขตอำนาจของกลุ่มธุรกิจ⁴⁴⁸

ในแง่ที่หากพิจารณาจากเป้าหมายในเชิงโครงสร้างของนโยบายเอฟทีเอ เราจะเห็นได้ถึงทั้งความเปลี่ยนแปลงและต่อเนื่องจากในอดีต ในแง่ของความเปลี่ยนแปลง ลักษณะของเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อตอบสนองเป้าหมายในเชิงโครงสร้างจะเห็นได้ว่าเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ชนชั้นนำเชิงนโยบายยอมรับการเปิดเสรีทางการค้า แม้กระทั่งในภาคเศรษฐกิจที่แต่เดิมรัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเสรีมาโดยตลอด ซึ่งนี้อาจเป็นครั้งแรกที่ชนชั้นนำในเกาหลีได้ยอมรับการเปิดเสรีทางการค้าโดยสมัครใจ จากที่แต่เดิมการเปิดเสรีทางการค้ามักเกิดขึ้นจากแรงกดดันจากภายนอก และด้วยความรู้สึกที่ค่อนข้างจำยอม ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่การเปิดเสรีถูกมองว่าเป็นตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจ จากเดิมที่ถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือเชิงนโยบายเท่านั้น

ในแง่ของความต่อเนื่อง เป้าหมายในเชิงโครงสร้างของนโยบายยังคงเป็นเช่นเดิมนั้นคือการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เอฟทีเอถูกมองว่าเป็นพลังสำคัญที่ทำให้เกาหลีใต้สามารถยกระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวไปอยู่ในระดับ 30,000 เหรียญสหรัฐ จากเดิมที่ช่วงวิกฤตลดลงต่ำกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ในขณะที่เดียวกันในเชิงคุณภาพ เอฟทีเอถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการเพิ่มขีด

⁴⁴⁸ MOFE, *DJnomics*, p. 33.

ความสามารถในการแข่งขัน และเป็นตัวเร่งให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เป็นไปในลักษณะเดียวกับประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าของโลก

โครงสร้างเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบาย

คำอธิบายในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ศึกษานโยบายอุตสาหกรรมมักมุ่งเน้นที่บทบาทของหน่วยงานราชการนำ ที่ประกอบไปด้วยเทคโนโลยีที่มีความสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นอิสระจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามในนโยบายการค้าโครงสร้างเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบายจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือหน่วยงานราชการนำเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น กลไกที่สำคัญนอกเหนือจากหน่วยราชการนำในการขับเคลื่อนนโยบายการค้าคือกลไกที่ประสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ทำหน้าที่ประสานงานและไกล่เกลี่ย

นับตั้งแต่แรกเริ่มในความพยายามที่จะผลักดันนโยบายเอฟทีเอของเกาหลีใต้ โครงสร้างเชิงสถาบันที่ขับเคลื่อนนโยบายได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุงที่มีหน่วยงานราชการนำคือ OMT ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้ตั้งขึ้นมาใหม่ และมีภารกิจเกี่ยวพันกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งต้องติดต่อประสานงานกับตัวแสดงภายนอกประเทศมากกว่าตัวแสดงภายในประเทศ และมีกลไกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่สำคัญคือที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อแรกเริ่มมีนายกรัฐมนตรี ที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาลเป็นประธานในที่ประชุม ต่อมาภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการอีกครั้งหนึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการคลังดำรงตำแหน่งประธานในที่ประชุม

ความล่าช้าในการเจรจากับซีอีพีทีกว่าหนึ่งปีครึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาสำคัญภายในโครงสร้างการขับเคลื่อนนโยบาย ที่สำคัญคือ ประการแรกการที่หน่วยงานราชการนำขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากผู้นำทางการเมือง ทำให้แม้ว่าจะสามารถปลอดจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ แต่กลับต้องเผชิญอุปสรรคภายในระบบราชการ ประการที่สอง การที่กลไกประสานงานไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากการที่นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคร่วมรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้นำทางการเมืองไม่ทำการผลักดันนโยบายอย่างจริงจัง ประการที่สาม การที่มีเครือข่ายนโยบายการค้าที่ขัดแย้งกันอยู่สอง

เครือข่ายในโครงสร้างการกำหนดนโยบาย นั่นคือเครือข่ายนโยบายการค้าที่สนับสนุนเอฟทีเอ และ เครือข่ายนโยบายการค้าที่ต่อต้านการเปิดเสรีภาคเกษตร

ในสมัยประธานาธิบดีโอบามายอนได้มีการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันในการ ขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอในทุกๆ ด้าน เป้าหมายสำคัญของการดำเนินการเพื่อปรับโครงสร้างครั้งนี้ เห็นได้ชัดคือต้องการลดความขัดแย้งภายในโครงสร้างการกำหนดนโยบาย และทำให้ระบบราชการทำงานไปในทิศทางเดียวกันนั่นคือการสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ จากเป้าหมายดังกล่าว ทำให้หน่วยงานราชการนำได้รับการสนับสนุนบทบาท และขยายขนาดองค์กร เทคโนโลยีที่ สนับสนุนนโยบายเอฟทีเอได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในกระบวนการนโยบาย ประธานาธิบดีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในแทบทุกกระบวนการ ทั้งการริเริ่มนโยบาย การวาง โครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย การประสานกับตัวแสดงต่างๆ เพื่อแสวงหาการ สนับสนุนนโยบาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประธานาธิบดีได้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ ประสานงานนโยบาย และผู้ชี้ขาดนโยบาย

หากพิจารณาจากโครงสร้างเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนนโยบายเอฟทีเอ เราจะ เห็นได้ทั้งความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง ในแง่ของความต่อเนื่องจะเห็นว่าบทบาทของ หน่วยงานราชการนำ ที่ปลอดภัยจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ ยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญใน การผลักดันนโยบาย ในจำนวนหน่วยงานราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้า ดูเหมือนว่า OMT จะเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์มากที่สุด และการ ตัดสินใจที่สำคัญทุกครั้ง มักเกิดขึ้นใน “กล่องดำ” ภายใน OMT ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเจรจา เอฟทีเอกับซีดี หรือกับสหรัฐ ทั้งนี้การมีหน่วยงานราชการนำไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่ สัมฤทธิ์ผลเชิงนโยบายแต่อย่างใด สิ่งสำคัญควบคู่กับการมีอยู่ของหน่วยงานราชการนำคือการ สนับสนุนของรัฐบาล และผู้นำทางการเมือง

ความต่อเนื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความสำคัญของบทบาทประธานาธิบดี ในฐานะผู้ริเริ่มนโยบาย วางโครงสร้างที่เอื้อต่อการผลักดันนโยบาย รวมทั้งการผลักดันให้นโยบาย ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ในแทบทุกครั้งที่ประธานาธิบดีออกมาผลักดันนโยบายด้วยตนเอง นโยบายดังกล่าวมักจะประสบความสำเร็จ เป็นที่น่าสังเกตว่าหากผู้นำทางการเมืองเข้ามามี ส่วนผลักดันนโยบายมากขึ้นเท่าไร บทบาทของระบบราชการจะมีน้อยลงเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา ที่การถกเถียงเชิงนโยบายภายในระบบราชการนั้นมีค่อนข้างจำกัด และ

กลไกที่ดัดขึ้นมามีหลายกลไกไม่ได้มีบทบาทมากเท่าใดนัก เนื่องจากทิศทางนโยบายถูกกำหนดมาอย่างชัดเจนจากของวาระ

อย่างไรก็ตามท่ามกลางความต่อเนื่องในแง่ของความสำคัญของบทบาทประธานาธิบดี เราจะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงบางประการ ความเปลี่ยนแปลงประการแรกที่เราเห็นได้ชัดคือ ลักษณะของการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ในช่วงเผด็จการอำนาจนิยม รูปแบบของการใช้อำนาจมักมีลักษณะของ “การสั่งการและควบคุม” แต่ในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายเอพีที่เอโนสมัยประธานาธิบดีโน จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจจะเป็นไปในลักษณะของ “การเจรจาต่อรอง ประนีประนอม” เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากนโยบายมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือตัวแสดงที่มีมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่เดิมตัวแสดงที่สำคัญมีเพียงข้าราชการและฝ่ายบริหารเท่านั้น ในสมัยประธานาธิบดีโนจะเห็นได้ว่าได้มีตัวแสดงเพิ่มขึ้นมา อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย นอกเหนือจากบทบาทการให้ความเห็นชอบในร่างข้อตกลง และกลุ่มผลประโยชน์ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์

ในการเมืองว่าด้วยเรื่องของเอพีที่เอ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อผลลัพธ์เชิงนโยบาย ตลอดช่วงเวลาของการผลักดันนโยบายเอพีที่เอ นับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง เรื่อยมาจนสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในสมัยประธานาธิบดีคิม ช่องทางการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ค่อนข้างจำกัด และขึ้นอยู่กับความต้องการของภาครัฐเป็นหลัก บทบาทที่มีของกลุ่มผลประโยชน์ในช่วงเวลาดังกล่าวคือ บทบาทของกลุ่มเกษตรกรที่ต่อต้านการเปิดเสรี แม้ว่าจะไม่มีช่องทางการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ แต่กลุ่มเกษตรกรสามารถใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการในการมีส่วนร่วม นั่นคือผ่านการประท้วงตามท้องถนน และการลือขบปีแสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ บทบาทในลักษณะดังกล่าวของกลุ่มต่อต้านได้ทำให้การเจรจาเอพีที่เอครั้งแรกของเกาหลีใต้ประสบกับปัญหาอย่างมาก

เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนการทำเอพีที่เอเริ่มเคลื่อนไหว ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการร้องขอความร่วมมือจากภาครัฐ ได้ทำให้รัฐบาลโนสามารถผ่านร่างข้อตกลงการค้าเสรีกับซีอีจากรัฐสภาได้เป็นผลสำเร็จ ความสำเร็จที่เกิดจากความร่วมมือในช่วงนี้ได้ทำให้รัฐบาลโนเล็งเห็นความสำคัญของการเปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์

โดยเฉพาะกลุ่มที่สนับสนุนการเปิดเสรี ในช่วงเวลาต่อมา รัฐบาลโนจึงสร้างช่องทางความร่วมมือไว้ในหลายระดับ ทั้งระดับนโยบาย ที่เชื่อมโยงโดยตรงระหว่างผู้นำสมาคมธุรกิจหลักกับของวาระระดับปฏิบัติการ ที่เชื่อมโยงสมาคมธุรกิจโดยตรงกับคณะเจรจา และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายและเจรจาเอฟทีเอนี้ ทำให้ทิศทางของนโยบายไม่ได้ดำเนินไปในลักษณะ “บนลงล่าง” แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีลักษณะของ “สองทิศทาง” คือทั้งจากบนลงล่าง และล่างขึ้นบน

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นอกจากการให้ข้อมูลที่จำเป็นกับภาครัฐ เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ในการเจรจาการค้าแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในหลายหลายลักษณะ ทั้งการประชาสัมพันธ์ข้อดีของนโยบาย เพื่อชักจูงให้สาธารณชนหันมาสนับสนุน การช่วยเหลือภาครัฐในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับการเปิดเสรี เป็นต้น ทั้งนี้ช่องทางที่เป็นทางการสำหรับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ ยังคงค่อนข้างจำกัดเฉพาะกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ แม้ว่ารัฐบาลจะเปิดช่องทางให้กับกลุ่มต่อต้านให้เข้ามามีบทบาท แต่ด้วยเป้าหมายที่ต่อต้านการเปิดเสรี ทำให้กลุ่มต่อต้านเลือกที่เคลื่อนไหวผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ นั่นคือการเดินขบวนเรียกร้องหรือการเคลื่อนไหวในลักษณะอื่นๆ ในพื้นที่สาธารณะมากกว่า

แม้ว่ารัฐบาลจะมุ่งมั่นผลักดันนโยบายเอฟทีเอ ที่อาจนำมาซึ่งผลกระทบในทางลบกับกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะละเลย หรือมองข้ามผลประโยชน์ของกลุ่มนี้ จากความสำคัญของภาคเกษตรทั้งในด้านความมั่นคงทางอาหาร และในทางการเมือง ทำให้แม้ว่ารัฐบาลจะยอมรับถึงความจำเป็นที่ไม่สามารถปกป้องภาคเกษตรได้ในระยะยาว แต่รัฐบาลพยายามในทุกวิถีทางที่จะยืดระยะเวลาการเปิดเสรี หรือการกันออกจากรายการลดภาษีในรายการสินค้าเกษตรที่สำคัญ เพื่ออาศัยช่วงเวลาดังกล่าวในการเตรียมความพร้อมรองรับการเปิดเสรี เป็นที่น่าสังเกตว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านนอกจากมุ่งเป้าไปที่รัฐบาลโดยตรงแล้ว ยังมุ่งเน้นไปที่รัฐสภาอีกด้วย ซึ่งนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่มีมากขึ้นของรัฐสภาในกระบวนการนโยบายการค้า ในฐานะของสถาบันที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและสังคม

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ และความสัมพันธ์กับภาครัฐในลักษณะดังกล่าว สะท้อนให้เห็นทั้งมิติของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในอดีต ในแง่ของความเปลี่ยนแปลง อาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่กลุ่มผลประโยชน์มีช่องทางเชิงสถาบันที่เป็นทางการที่เชื่อมโยงกับภาครัฐในกระบวนการเจรจาการค้า แม้ว่าที่ผ่านมา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างในลักษณะดังกล่าว แต่โครงสร้างที่มีมักเกี่ยวข้องกับนโยบายอุตสาหกรรมที่ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงสำคัญในการดำเนินตามนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาล โครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกระบวนการเจรจาการค้านั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน

นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของบทบาทของภาคเอกชน จะเห็นได้ว่านับเป็นครั้งแรกที่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนการเปิดเสรีแสดงออกและเรียกร้องอย่างเป็นทางการและเปิดเผยตามความชอบเชิงนโยบายของตน นั่นคือการสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอ ที่ผ่านมา แม้ว่าภาคธุรกิจเอกชนจะสนับสนุนการเปิดเสรี แต่ได้พยายามหลีกเลี่ยงที่จะแสดงจุดยืนอย่างชัดเจน เนื่องจากการกระทำเช่นนั้นจะนำมาซึ่งการต่อต้านอย่างรุนแรงของกลุ่มเกษตรกร องค์กรผู้บริโภค และชนชั้นกลางในเมือง ดังที่เคยเกิดขึ้นแล้วในระหว่างการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย และการเจรจาเอฟทีเอกับชิลี นอกจากนี้ออกมาแสดงท่าทีอย่างเปิดเผยแล้ว บทบาทของภาคเอกชนนับได้ว่ามีความสำคัญในความสำเร็จของนโยบายเอฟทีเออย่างมาก กิจกรรมต่างๆ ของภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งพันธมิตรอุตสาหกรรมส่งเสริมเอฟทีเอ การโฆษณาผลประโยชน์ของเอฟทีเอตามสื่อต่างๆ การจัดการเอฟทีเอเอ็กซ์โป (FTA Expo) เพื่อเผยแพร่ความรู้ การใช้ประโยชน์ และการปรับตัวจากเอฟทีเอ ฯลฯ ล้วนแล้วแต่เป็นบทบาทที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในอดีต

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ที่ผ่านมามีแต่ได้ยกตัวอย่างไปบ้างแล้ว ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงทั้งสองจะมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียม กล่าวคืออำนาจของภาครัฐจะค่อนข้างมีมากกว่าภาคเอกชนอย่างเห็นได้ชัด และจากความอสมมาตรในอำนาจนี้เองที่ทำให้ทิศทางของนโยบายดำเนินไปจากบนลงล่าง ในสมัยประธานาธิบดีโน บทบาทและความสำคัญที่มีมากขึ้นของภาคเอกชน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองเป็นไปในลักษณะของ “การเป็นหุ้นส่วน” ซึ่งทำให้ทิศทางของนโยบายเป็นไปในลักษณะ “สองทาง” มากขึ้น

อย่างไรก็ตามท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง เราจะสังเกตเห็นความต่อเนื่องบางประการ นั่นคือรัฐยังมีบทบาทและอิทธิพลเหนือกลุ่มผลประโยชน์ การริเริ่มนโยบายแทบทั้งหมดเกิดจากรัฐ ไม่ได้เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ แม้ว่าภาคเอกชนจะมีบทบาทมากขึ้น แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าภาคเอกชนยังเป็น “หุ้นส่วนน้อย” (junior partner) ของรัฐ ช่องทางการมีส่วนร่วมทั้งหมดเกิดจากการสร้างขึ้นของรัฐ แม้กระทั่งการรวมกลุ่มของสมาคมธุรกิจเพื่อสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอเอง ส่วนหนึ่งยังเกิดขึ้นจากบทบาทของรัฐ เพื่อที่จะทำให้การเคลื่อนไหวของภาคเอกชนเป็น

ประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ รัฐบาลโนได้ผลักดันให้ดร.อีฮีบอม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เข้าไปเป็นประธานของ KITA หนึ่งในสมาคมธุรกิจที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดในเกาหลีใต้ และเป็นแกนกลางของภาคเอกชนในการสนับสนุนนโยบายเอพีทีเอของรัฐ

7.5 บทสรุป

ในการศึกษาความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ เราจะเห็นถึงนัยบางประการที่มีต่อรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ประการแรก เช่นเดียวกับที่นักวิชาการในช่วงหลังได้ตั้งข้อสังเกตไว้ รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไม่ได้เป็นสิ่งที่หยุดนิ่ง ตายตัว และปราศจากความเปลี่ยนแปลง ในทางกลับกันรัฐที่ขับเคลื่อนพัฒนานั้นมีความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตแม้กระทั่งในระบบราชการ ที่เป็นจุดมุ่งเน้นสำคัญของแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในอดีต และน่าจะเป็นส่วนที่มีความเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด เรายังสามารถสังเกตได้ถึงความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงบทบาทหน้าที่ และโครงสร้างองค์กร ที่มาของพลวัตในรัฐที่ขับเคลื่อนพัฒนานั้นมีทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก

ในส่วนของปัจจัยภายในนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางการเมือง ได้สร้างผลสะท้อนตามมาต่อการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่มากขึ้นทำให้ตัวแสดงหลายตัวมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันทำให้ความชอบเชิงนโยบายของตัวแสดงภายในประเทศมีความแตกต่างกันมากขึ้น ในขณะที่ระดับการพัฒนาการเมืองที่มากขึ้นได้เปิดพื้นที่เชิงนโยบายให้กับกลุ่มผลประโยชน์ในการเคลื่อนไหวตามความชอบเชิงนโยบายของตน ซึ่งในหลายกรณีขัดกับการดำเนินนโยบายของภาครัฐ นอกจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงสร้างการกำหนดนโยบายแล้ว เราจะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างการปกครอง ความเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยนอกจากนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเชิงสถาบันที่กำกับการแสดงบทบาทของตัวแสดงต่างๆในทางการเมืองแล้ว ยังช่วยให้รัฐสภาที่แทบจะไม่เคยมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายสามารถสถาปนาจนกลายเป็นตัวแสดงวิได้ได้

ในส่วนของปัจจัยภายนอก ความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศได้ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงที่ระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศอยู่ในยุคที่เรียกว่า “เสรี

นิยมที่ถูกตรึง” รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้มีอิสระที่จะใช้เครื่องมือทางนโยบายได้ทุกประเภท โดยแทบไม่มีข้อจำกัด ต่อมาเมื่อกระแสการกีดกันทางการค้าภายนอกประเทศเพิ่มสูงขึ้น แรงกดดันจากภายนอกไม่ว่าจะในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีให้เกาหลีใต้เปิดเสรีทางการค้ามีมากขึ้นตามลำดับ จากการศึกษาที่เกาหลีใต้เป็นประเทศที่พึ่งพาการส่งออกเป็นอย่างมาก ทำให้เกาหลีใต้ไม่มีทางเลือกมากนักนอกจากต้องยอมตามแรงกดดันดังกล่าว ในแง่ของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศแม้ว่าจะไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา แต่ได้ส่งผลโดยอ้อมทำให้ทางเลือกเชิงนโยบายมีจำกัดมากยิ่งขึ้น

จากการผสมผสานของปัจจัยทั้งภายในและภายนอก แม้ว่าจะไม่ได้ทำให้รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาต้อง “ถอยห่าง” หรือกระทั่งสิ้นสุดจากบทบาทของการขับเคลื่อนการพัฒนา แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้สร้างความยากลำบากในการทำงานของรัฐเป็นอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไม่สามารถดำเนินบทบาทได้ดั้งเดิมหรือสามารถใช้เครื่องมือเชิงนโยบายดังที่เคยใช้ในอดีต ดังที่ได้ชี้ให้เห็นไปแล้ว ความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศได้ทำให้ระดับของ “ความเป็นอิสระ” (autonomy) ของรัฐจากกลุ่มผลประโยชน์ลดลงเป็นลำดับ รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบันต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดนานัปการทั้งในเชิงสถาบัน และภายนอกสถาบัน อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ดังที่ปรากฏในระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบพหุนิยม หากยังคงมีความเป็นอิสระอยู่บ้าง ในระดับที่สามารถผลักดันนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาตามความชอบของชนชั้นนำทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้ทำให้อาจกล่าวได้ใหม่ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบันต้องทำงานภายใต้ “ความเป็นอิสระภายใต้ข้อจำกัด” (constrained autonomy)

ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งระดับความเป็นอิสระของรัฐ ได้ส่งผลตามมาต่อความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เดิมโครงสร้างการกำหนดนโยบายการค้ำมีลักษณะแบบรัฐนิยมที่บทบาทของรัฐครอบงำแทบทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ แม้ว่าภาคธุรกิจจะมีบทบาทอยู่บ้างในฐานะผู้ให้ข้อมูล ความคิดเห็น และสะท้อนปัญหาที่เกี่ยวกับการค้าก็ตาม โครงสร้างการกำหนดนโยบายเอพีทีเอในสมัยประธานาธิบดีโนมีลักษณะที่เปิดกว้างมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์ส่วนมากเคลื่อนไหวเรียกร้องตามความชอบเชิงนโยบายของตนซึ่งอยู่บนฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มจะยังคงเคลื่อนไหวบนฐานของอุดมการณ์ โดยเฉพาะกลุ่มต่อต้าน

อย่างไรก็ตามช่องทางความร่วมมือในกระบวนการนโยบายยังถูกกำกับและอยู่ภายใต้การบริหารจัดการอย่างเคร่งครัดของภาครัฐ กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจมีช่องทางความร่วมมือที่จำกัด ขณะเดียวกันรัฐยังเข้าไปมีบทบาทในการระดมการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์เพื่อช่วยผลักดันนโยบายอีกด้วย ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการกำหนดนโยบายเอพีเอมีลักษณะแบบ “พหุนิยมภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ” หนึ่งลักษณะของโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการที่มีตัวแสดงทั้งฝ่ายการเมือง เทคโนโลยี และกลุ่มผลประโยชน์ (บางกลุ่ม) เข้าไปมีบทบาทสำคัญ ทำให้อาจมองได้ว่าโครงสร้างการกำหนดนโยบายมีลักษณะแบบ “ภาครัฐและสังคมแบบใหม่”

ประการที่สอง ท่ามกลางสภาวะการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เราจะเห็นได้ถึงความเปลี่ยนแปลงในความต่อเนื่อง ในองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา นั่นคือเป้าหมายในการขับเคลื่อนการพัฒนา แม้จะมีการพูดถึงว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาก่อนจะเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในความเป็นจริง ในมุมมองของชนชั้นนำทางนโยบายการพัฒนาไม่ได้เป็นสิ่งที่ “สัมบูรณ์” (absolute) หากแต่เป็นสิ่งที่ “สัมพัทธ์” (relative) กล่าวคือตราบดีที่ประเทศคู่แข่งยังคงมีระดับการพัฒนาที่มากกว่า ตรานั้นการพัฒนา ยังคงต้องดำเนินต่อไป ในกรณีของเกาหลีใต้ จากสภาพทางภูมิเศรษฐศาสตร์ที่แวดล้อมไปด้วยประเทศมหาอำนาจทั้งญี่ปุ่น และจีน ได้ทำให้ความต้องการที่จะยกระดับทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องได้ฝังรากลึกอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของชนชั้นนำเชิงนโยบายของเกาหลีใต้มาโดยตลอด

นโยบายเอพีเอในสมัยประธานาธิบดีโนเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงภาพของความเปลี่ยนแปลงในความต่อเนื่องของเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี คุณค่าของนโยบายเอพีเอไม่ได้มีแค่เพียงการเปิดเสรีทางการค้าเท่านั้น หากแต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่จะแข่งขันญี่ปุ่น และทั้งห่างประเทศจีน ทั้งยังทำให้เกาหลีใต้กลายเป็นประเทศที่อยู่แถวหน้าของโลกในทางเศรษฐกิจ ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวการแทรกแซงของรัฐไม่ได้มุ่งหวังที่จะ “บิดเบือนกลไกราคา” (getting prices wrong) ดังเช่นเดิม หากแต่เพื่อ “กระตุ้นหรือขยายตลาด” ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าพลังขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้จึงเป็นการผสมผสานกันระหว่างมือที่มองไม่เห็นของกลไกตลาด และมือที่มองเห็นจากการแทรกแซงของรัฐ โดยพลังในการแข่งขันของกลไกตลาดในระดับโลกจะเป็นตัวกระตุ้นให้ภาคเศรษฐกิจภายในประเทศพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง และการแทรกแซงโดยมือที่

มองเห็นของรัฐจะช่วยเกื้อหนุนและเสริมพลังให้กับภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันยังช่วยลดผลกระทบจากพลังทำลายล้างของกลไกตลาด

ในภาพรวม ลักษณะของความเปลี่ยนแปลงทั้งในเนื้อหา และในกระบวนการนโยบายเอพีทีเอในเกาหลีใต้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงนัยของการปรับตัวของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการปรับตัวนี้ได้เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาที่มากกว่าทศวรรษ นับตั้งแต่ช่วงการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยเป็นต้นมา ในช่วงนั้นเราจะเห็นได้ว่าชนชั้นนำเกาหลีใต้เริ่มรับยุทธศาสตร์นโยบายเศรษฐกิจการค้าของประเทศ และเริ่มแสวงหาหนทางที่จะบริหารจัดการกับกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิมไปสู่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่มีการปรับตัว นอกเหนือจากความเปลี่ยนแปลงในแง่ของความคิดและยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำเชิงนโยบายแล้ว เราจะเห็นถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันและการทำงานของรัฐบาลที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นบทบาทที่มีมากขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ ความเป็นอิสระที่มีน้อยลงของระบบราชการ และบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของประธานาธิบดี ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ตกผลึกในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน จึงทำให้อาจกล่าวได้ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนของการเป็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว แล้วอย่างเต็มตัว

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 8

บทสรุป

8.1 ความนำ

ในส่วนของบทสรุป ผู้เขียนจะทำการทบทวนภาพรวมทั้งหมดของวิทยานิพนธ์และสิ่งที่ค้นพบจากการศึกษา ในส่วนแรกผู้เขียนจะทบทวนประเด็นคำถามสำคัญของการวิจัย และข้อค้นพบหลังจากการศึกษาเชิงประจักษ์ในแต่ละประเด็นคำถาม ในส่วนถัดมาผู้เขียนจะชี้ถึงนัยเชิงทฤษฎีของข้อค้นพบที่มีสาขาวิชาต่างๆที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งข้อจำกัดในงานวิจัย และข้อเสนอสำหรับงานวิจัยในอนาคตเพื่อพัฒนารากฐานทางทฤษฎี

8.2 บทสรุปข้อค้นพบ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้ตั้งประเด็นคำถามสำคัญไว้สองประการนั่นคือเราจะทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินปีค.ศ. 1997 ได้อย่างไร? และความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนัยเช่นไรต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้?

มองความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าผ่านกรอบการวิเคราะห์สามระดับ

ในการทำความเข้าใจนโยบายการเปิดเสรีของเกาหลีใต้ผ่านกรอบการวิเคราะห์สามระดับที่อยู่บนฐานของรัฐนั้น เราจะเห็นถึงความเชื่อมโยงของตัวแปรในระดับต่างๆเห็นได้ชัด โดยในระดับมหภาคปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับโลกาภิวัตน์นับได้ว่าเป็นบริบทในเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อทางเลือกเชิงนโยบายของชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด ในระดับกลาง โครงสร้างเชิงสถาบันภายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้กลายเป็นบริบทที่สำคัญที่ทั้งจำกัดทางเลือก และเอื้อต่อการผลักดันนโยบายของชนชั้นนำ และในระดับจุลภาคชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะเป็นผู้ตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินนโยบายการค้าภายใต้ช่องทางหรือ

ข้อจำกัดของบริบททั้งสองระดับข้างต้น และการตัดสินใจของชนชั้นนำอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของบริบททั้งสองได้เช่นกัน

ในส่วนของการทำงานของบริบทในระดับมหภาค จากข้อเท็จจริงที่ว่าระบบเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ค่อนข้างผูกพัน หรืออาจกล่าวได้ว่าพึ่งพากับระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศค่อนข้างมาก และจากสภาพภูมิเศรษฐศาสตร์ของเกาหลีใต้ที่ถูกโอบล้อมจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยในด้านหนึ่งเกาหลีใต้ต้องเผชิญกับแรงกดดันด้านการแข่งขันจากประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าดังเช่นญี่ปุ่น และในอีกด้านหนึ่งต้องเผชิญกับแรงกดดันจากประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ทั้งยังขยายตัวอย่างรวดเร็วดังเช่นจีน ความเปลี่ยนแปลงใดๆที่เกิดขึ้นทั้งที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของจีนและญี่ปุ่น ย่อมจะสร้างแรงสั่นสะเทือนตามมายังเกาหลีใต้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่าบริบทที่สำคัญทั้งสองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นความชะงักงันของกรอบการเจรจาการค้าพหุภาคีที่เกาหลีใต้ยึดถือเป็นหลักในการดำเนินนโยบายการค้ามาโดยตลอด และการขยายตัวของกระแสการทำเอฟทีเอ โดยเฉพาะการเข้าสู่การแข่งขันการทำเอฟทีเอระหว่างจีนและญี่ปุ่น

ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ส่งผลต่อ “ทางเลือกเชิงนโยบายการค้า” ของเกาหลีใต้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามคงจะเป็นการด่วนสรุปหากจะกล่าวว่าบริบทภายนอกประเทศเหล่านี้ “เป็นตัวกำหนด” ให้เกาหลีใต้ต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การเปิดเสรีทางการค้า และทำให้บทบาทของรัฐหมดสิ้นไป ผู้ที่ “กำหนด” ว่าเกาหลีใต้จะดำเนินนโยบายอย่างไรท่ามกลางบริบทดังกล่าวคือชนชั้นนำภายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ โดยคนกลุ่มนี้มองว่าความเปลี่ยนแปลงในบริบทดังกล่าว “เป็นโอกาส” สำคัญที่เกาหลีใต้จะทำการ “ก้าวกระโดด” ทางเศรษฐกิจครั้งใหม่เพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศให้เทียบเท่าประเทศที่อยู่หน้าหน้าดังเช่น ญี่ปุ่นและสหรัฐ และทั้งหวังประเทศที่กำลังตามมาดังเช่นจีน และมองว่าการเปิดเสรีทางการค้าในลักษณะที่เรียกว่า “เอฟทีเอแบบพหุวิถี” เปรียบเสมือนกับ “ตัวแบบทางเศรษฐกิจ” ที่จะนำพา “การทำลายอย่างสร้างสรรค์” เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ และเพื่อให้กระบวนการเปิดเสรีเป็นไปในทิศทางที่ “สร้างสรรค์” มากกว่าที่จะ “ทำลายล้าง” ชนชั้นนำเหล่านี้มองว่าการเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลยังเป็นสิ่งที่จำเป็นทั้งเพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้กับภาคเศรษฐกิจที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ และเพื่อปกป้องและช่วยให้อุตสาหกรรมที่ยังขาดความพร้อมในการแข่งขัน สามารถปรับตัวและแข่งขันได้ในระยะยาว

ในแง่นี้ เราจะเห็นถึงการทำงานของบริบทในระดับมหภาคจะอยู่ภายใต้ตรรกะสองประการนั่นคือ ตรรกะที่จำกัดทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐ และตรรกะที่เอื้อต่อการแสดงบทบาทในการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐ ในขณะที่เดียวกันเรายังเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างบริบทระดับมหภาค และบริบทระดับจุลภาคอีกด้วย กล่าวคือ ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะเป็นตัวแสดงสำคัญที่จะต้องเป็นผู้ตัดสินใจ “ภายใต้บริบท(ระดับมหภาค)” ดังกล่าว โดยตัวแสดงเหล่านี้จะเป็นผู้ “ตีความหมาย” ของการเปลี่ยนแปลงในบริบท และตัดสินใจออกมาเป็นนโยบาย ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ การเปลี่ยนแปลงในบริบทภายนอกเปรียบเสมือนเป็น “นาฬิกาปลุก” ที่ทำให้ชนชั้นนำในเกาหลีใต้ต้องทำการทบทวนไม่แต่เฉพาะนโยบายการค้าเท่านั้น แต่รวมถึง “ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจ” ในอนาคตอีกด้วย และนำมาซึ่งการตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบาย “เอฟทีเอแบบพหุวิถี” ประกอบกับการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ หรือแผนนโยบาย “การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ” นั่นเอง

อย่างไรก็ตามในกระบวนการผลักดันนโยบายดังกล่าว ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ไม่ได้ทำการตัดสินใจภายใต้สภาวะสุญญากาศ หากแต่ต้องดำเนินไปภายใต้ “โครงสร้างเชิงสถาบัน” เราจะเห็นได้ว่าการทำงานของโครงสร้างเชิงสถาบันในฐานะบริบทระดับกลาง ได้ส่งผลทั้งในแง่ของการ “เป็นอุปสรรค” และในแง่ของการ “เอื้อ” ต่อการดำเนินนโยบายของชนชั้นนำ ในแง่ของการเป็นอุปสรรคนั้นจะเห็นได้ว่าชนชั้นนำต้องเผชิญกับทั้งปัญหาความขัดแย้งภายในระบบราชการ การขาดกลไกในการประสานงานภายในระบบราชการ การต่อต้านจากกลไกการกำหนดนโยบายแบบไม่เป็นทางการของกลุ่มเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน อุปสรรคภายในในโครงสร้างการปกครองทั้งจากสถาบันตุลาการ และนิติบัญญัติ ในแง่ของการเอื้อต่อการดำเนินนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่าสถานะเชิงอำนาจที่เข้มแข็งของประธานาธิบดีเปิดช่องทางในการดำเนินการในลักษณะต่างๆ เพื่อระดมการสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการวางโครงสร้างเชิงสถาบันภายในระบบราชการ การคัดสรรบุคคลที่จะเข้ามาช่วยผลักดันนโยบาย เป็นต้น

ความเชื่อมโยงระหว่างบริบทระดับกลางและระดับจุลภาคได้ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ความเป็นอิสระภายใต้ข้อจำกัด” กล่าวคือแม้ว่าชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดจากโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งโครงสร้างการปกครอง และโครงสร้างการกำหนดนโยบาย แต่ชนชั้นนำเหล่านี้ยังคงมี “ความเป็นอิสระ” ในระดับที่สามารถผลักดันนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาตามความชอบของตนได้ หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่ง การที่ชนชั้นนำต้องมีปฏิสัมพันธ์กับบริบททั้งในระดับมหภาคและระดับกลางส่งผลต่อ “ความชอบเชิงนโยบาย” ของ

ชนชั้นนำเช่นเดียวกัน ในกรณีของประธานาธิบดีคิมแดจุง จากอุปสรรคในโครงสร้างการกำหนดนโยบายส่งผลทำให้รัฐบาลคิมให้ความสำคัญกับ “การลดต้นทุนทางการเมือง” ในการดำเนินนโยบายการเปิดเสรีอย่างมาก ดังจะเห็นจากการเลือกประเทศชิลีเป็นประเทศแรกในการเจรจาเอฟทีเอ เพื่อลดผลกระทบในทางลบที่อาจจะเกิดขึ้น และการชะลอการเจรจา รวมทั้งการตัดรายการสินค้าเกษตรออกจากรายการลดภาษีตามที่กลุ่มต่อต้านเรียกร้อง

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าเสรีของเกาหลีใต้ ในช่วงหลังวิกฤตสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความชอบของชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ที่มองว่า “เอฟทีเอแบบพหุวิถีส” เป็นตัวแบบทางเศรษฐกิจที่จะสามารถนำมาซึ่งการก้าวกระโดดทางเศรษฐกิจครั้งใหม่ของเกาหลีใต้ โดยการตัดสินใจดำเนินนโยบายดังกล่าวอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริบททั้งในระดับมหภาค และระดับกลาง ซึ่งมีส่วนในการกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายแทรกแซงเพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรี ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ตัวแปรที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าได้มากที่สุดคือตัวแปรในระดับจุลภาค ในที่นี้คือบทบาทของชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา เนื่องจากเป็นตัวแสดงที่เป็นผู้ตีความบริบท และเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ส่วนโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนานั้นมีบทบาทที่สำคัญรองลงมาเนื่องจากจะทำหน้าที่หลักในการเป็นบริบทที่จะ “เกื้อหนุน” หรือ “เป็นข้อจำกัด” กับการดำเนินนโยบายของชนชั้นนำ ในขณะที่บริบทระดับมหภาคแม้ว่าจะทำหน้าที่เป็นจุดตั้งต้นของการเปลี่ยนแปลงแต่อิทธิพลที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงยังคงค่อนข้างน้อยกว่าตัวแปรในระดับอื่น ๆ

นัยของความเปลี่ยนแปลงต่อรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตได้สะท้อนให้เห็นถึงนัยหลากหลายประการต่อโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ และรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ที่สำคัญที่สุดคือ ความเปลี่ยนแปลงจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว หรือรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าที่เกิดขึ้นในลักษณะของ “การเปิดเสรีภายใต้การบริหารจัดการ” สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐเกาหลีใต้เพื่อรับมือกับตรรกะสองประการของโลกาภิวัตน์ หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือเป็นความพยายามของรัฐเกาหลีใต้ที่จะเข้าไป “บริหารจัดการกระแสโลกาภิวัตน์” ภายใต้เป้าหมายสูงสุดนั่นคือการรักษาก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงนี้เองที่ทำให้รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาต้อง “ปรับตัว” จากเดิมที่มุ่งเน้นการปกป้องตลาดเพื่อพุ่มพอกอุตสาหกรรมภายในประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก มาเป็นการมุ่งเน้นการเปิดเสรีเพื่อใช้ประโยชน์จากพลังของการแข่งขันในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ทำให้ในแง่หนึ่งจึงอาจเรียกรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบันได้ว่า “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่” อย่างไรก็ตามการมุ่งเน้นการเปิดเสรีทางการค้า ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้บทบาทของรัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจยุติลง หากแต่หมายถึงบทบาทในการแทรกแซงของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป⁴⁴⁹

รัฐยังเป็นตัวกลางในการกำกับกรเข้ามของพลังกลไกตลาดภายในระบบเศรษฐกิจการเมือง ดังนั้นในแต่ละภาคเศรษฐกิจ พลังของกลไกตลาดจึงเข้ามา และส่งผลในระดับที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับบทบาทการแทรกแซงของรัฐ โดยในภาคเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่แล้ว และจำเป็นที่จะต้องยกระดับการแข่งขันและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มักจะมีระดับการเปิดกว้างที่ค่อนข้างมาก ในขณะที่เดียวกันการแทรกแซงของรัฐมักจะมุ่งเน้นที่การแทรกแซงเชิงอุปทาน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน ในทางกลับกัน ในภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน และจะได้รับผลกระทบในทางลบอย่างมากหากเปิดรับกระแสการแข่งขันในตลาดโลก รัฐมักจำกัดการเข้ามาของกลไกตลาด และการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือหรือปกป้องยังคงเป็นสิ่งที่ยังคงจำเป็น

หากพิจารณาถึงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการค้า เราจะเห็นได้ถึงนัยที่สำคัญหลายประการในการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ประการแรก รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไม่ได้เป็นสิ่งที่หยุดนิ่ง ตายตัว และไม่มีเปลี่ยนแปลง ในทางกลับกันเราจะเห็นถึงพลวัตภายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้วิจารณ์ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเป็นสิ่งที่หยุดนิ่งอาจจะเพราะการที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาให้ความสำคัญกับบทบาทของระบบราชการ ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จึงเสนอให้มองรัฐเป็นสามระดับ และแทนที่จะมองตัวแสดงหลักก็คือระบบราชการ ผู้วิจัยเสนอว่าควรมองที่ “ชนชั้นนำในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา” ซึ่งหมายรวมทั้งผู้นำฝ่ายบริหาร และตัวแสดงในระบบราชการ

⁴⁴⁹ Amornsak Kittananan, “Developmental states and global neoliberalism”, in Patricia Kennett (ed.). *Governance, globalization and public policy* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), p. 97.

ประการที่สอง หากพิจารณาที่โครงสร้างการกำหนดนโยบายเราจะเห็นได้ถึง ความเปลี่ยนแปลงในความต่อเนื่อง กล่าวคือจากเดิมที่เป็นโครงสร้างแบบสามเหลี่ยมหลักที่ตายตัว ได้เปลี่ยนเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเราอาจให้คำจำกัดความกับโครงสร้างแบบใหม่ว่า “พหุนิยมภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ” หรือ “ภาครัฐและสังคมแบบใหม่”⁴⁵⁰ ประการที่สาม หากพิจารณาที่โครงสร้างทางการปกครอง เราจะเห็นได้ว่าภายหลังจากที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ประชาธิปไตย รูปแบบการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาของชนชั้นนำต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองแบบใหม่นี้ด้วยเช่นกัน จากเดิมที่ชนชั้นนำมักใช้วิธีการ “ควบคุมและสั่งการ” ในการขับเคลื่อนนโยบาย ต้องเปลี่ยนมาเป็น “การประนีประนอม และประสานประโยชน์” เพื่อแสวงหาการสนับสนุนในการผลักดันนโยบายจากกลุ่มต่างๆมากขึ้น ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่าในมิติทางการเมือง รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบันกลายเป็น “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบประชาธิปไตย”

ข้อค้นพบและนัยที่มีต่อข้อถกเถียงทางทฤษฎีต่างๆ

ข้อค้นพบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงนัยบางประการที่มีต่อสองข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีที่สำคัญในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ ข้อถกเถียงแรกเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์และรัฐชาติ ที่ฝ่ายหนึ่งชี้ว่ากระบวนการของโลกาภิวัตน์จะทำให้บทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจจะลด และสิ้นสุดลง ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เชื่อในข้อสังเกตดังกล่าวและชี้ว่ารัฐยังเป็นตัวแสดงสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และฝ่ายที่สามชี้ว่าโลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่ส่งผลให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ ข้อค้นพบสำคัญในการศึกษานี้สนับสนุนข้อถกเถียงของฝ่ายที่สาม โดยกรณีศึกษาของเกาหลีใต้ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้แสดงถึง “การปรับตัว” ของรัฐชาติต่อกระแสการเปิดเสรีไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐ “บริหารจัดการ” การเปิดเสรี เพื่อใช้ประโยชน์จากพลังของการแข่งขันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และเพื่อลดผลกระทบในทางลบให้น้อยที่สุด ที่ผ่านมานางานที่ศึกษาสหสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีและบทบาทของรัฐ มักมุ่งเน้นศึกษาในเชิงปริมาณ โดยพิจารณาที่ความเปลี่ยนแปลงในงบประมาณของรัฐ ภายหลังจากการเปิดเสรี แต่ยังขาดงานที่ศึกษาในเชิงคุณภาพ ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงลักษณะการปรับตัวของรัฐ และการบริหารจัดการการเปิดเสรีในแต่ละภาคเศรษฐกิจ ดังนั้นงานชิ้นนี้จึงมุ่งหวังว่าจะสามารถอุดช่องว่างดังกล่าวผ่านกรณีศึกษาของเกาหลีใต้

⁴⁵⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจางนงค์. อ้างแล้ว.

ประการที่สอง ข้อถกเถียงระหว่างทฤษฎี convergence และ non-convergence โดยฝ่ายแรกชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของระบบตลาดที่จะขับเคลื่อนให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่างๆ ปรับตัวไปในทิศทางเดียวกัน และฝ่ายหลังชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐ และปัจจัยเชิงการเมืองในระดับชาติที่จะส่งผลทำให้ระบบทุนนิยมในประเทศต่างๆ มีความแตกต่างหลากหลายที่ผ่านมากาเหาลีได้มักเป็นประเทศที่หลายฝ่ายชี้ว่าเป็นกรณีของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัวไปในทิศทางของรัฐเสรีนิยมใหม่ ซึ่งหากพิจารณาโดยผิวเผินการดำเนินนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจจะตอกย้ำข้อถกเถียงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่ารูปแบบการปรับตัวของรัฐกาเหาลีได้ค่อนข้างมีความซับซ้อนเกินกว่าที่จะสรุปว่ากาเหาลีได้กลายเป็นรัฐเสรีนิยมใหม่แล้ว

ในด้านหนึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าการดำเนินนโยบายการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในครั้งนี้อยู่สะท้อนให้เห็นถึง “การปรับนโยบาย” ไปในทิศทางเดียวกับกระแสของระบบตลาดเสรี แต่ในอีกด้านหนึ่งบทบาทและการทำงานของรัฐบาลเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการเปิดเสรี ทั้งการที่รัฐเข้ามามีบทบาทนำในการ “บริหารจัดการ” การเปิดเสรี รวมทั้งการแทรกแซงเพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจที่ขาดขีดความสามารถในการแข่งขัน หรือกระบวนการกำหนดนโยบายที่รัฐมีบทบาทเหนือกลุ่มผลประโยชน์ และควบคุมช่องทางการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ได้สะท้อนว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองของกาเหาลีได้ยังคงมีลักษณะที่แตกต่างจากระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศในแถบแองโกล-อเมริกัน และชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม

งานวิจัยชิ้นนี้เสนอว่าเราสามารถทำความเข้าใจกับการปรับตัวในลักษณะดังกล่าวของรัฐกาเหาลีได้ผ่านแนวคิด “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัว” ซึ่งจะแตกต่างจากทั้งตัวแบบรัฐเสรีนิยมใหม่ และรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม โดยอาจกล่าวได้ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัวอยู่กึ่งกลางในเส้นสเปกตรัมของระดับการมีบทบาทของกลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐ ในปลายสุดด้านหนึ่งคือรัฐเสรีนิยมใหม่ ที่ระดับของกลไกตลาดในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง และปลายสุดอีกด้านหนึ่งคือรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม ที่ระดับของการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สูง ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าในโลกแห่งความเป็นจริง รัฐเสรีนิยมใหม่จะปราศจากบทบาทการแทรกแซงของรัฐโดยสิ้นเชิง หรือรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม จะปราศจากบทบาทของกลไกตลาดโดยสิ้นเชิงเช่นกัน พลังทั้งสองมีบทบาทในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจในระดับที่แตกต่างกันออกไปเท่านั้น

นอกเหนือจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัวจะมีความแตกต่างจากรัฐแบบอื่นๆ ในแง่มุมมองของพลังที่เข้ามาบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจแล้ว เรายังเห็นความแตกต่างหากพิจารณาจากมิติอื่นๆ อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย ทิศทางนโยบาย และตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 2.2) จากการพิจารณาระบบการกำหนดนโยบายเอพีทีเอ เราจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการกำหนดนโยบายมีลักษณะที่ผสมผสานระหว่างพหุนิยมดังที่พบในรัฐเสรีนิยมใหม่ และรัฐนิยม หรือภาคีรัฐและสังคมนิยมแบบเดิม ที่พบในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม ลักษณะของโครงสร้างการกำหนดนโยบายรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ปรับตัวนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นแบบ “พหุนิยมภายใต้การจัดการโดยรัฐ” หรือภาคีรัฐและสังคมนิยมแบบใหม่ ที่ตัวแสดงสำคัญคือผู้นำทางการเมือง ข้าราชการเทคโนโลยี และกลุ่มผลประโยชน์ โดยที่ทิศทางการกำหนดนโยบายเป็นไปแบบสองทิศทางทั้งจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน

ในภาพรวมคงเป็นการยากที่จะชี้ว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ยังคงยืนหยัดอย่างไม่เปลี่ยนแปลง และระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ได้เปลี่ยนแปลงจนเป็นรูปแบบเดียวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศในกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ข้อค้นพบในงานชิ้นนี้ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “การปรับตัวจนเป็นรูปแบบเดียวกันในแง่นโยบายการเปิดเสรี” แต่ในอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “ความแตกต่างในเชิงสถาบันที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้” ดังนั้นงานชิ้นนี้จึงแสดงให้เห็นถึงนัยที่ว่าการศึกษากระบวนการเศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่างๆ โดยแบ่งเป็นช่วงตรงข้ามระหว่างทฤษฎี convergence และ divergence น่าจะไม่เพียงพอ ดังนั้นการศึกษาที่เปิดพื้นที่กึ่งกลางระหว่างแนวคิดทั้งสองจึงน่าจะเป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนภาพความเป็นจริงในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม

8.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย และข้อเสนอสำหรับการวิจัยในอนาคต

ดังเช่นงานวิจัยทั่วไป วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้มีข้อจำกัดบางประการในการศึกษาและข้อค้นพบ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก การวิเคราะห์เพียงแค่กรณีศึกษาเดียว แม้ว่าอาจทำให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ลงลึกในรายละเอียด แต่คงเป็นการยากที่จะสรุปผลข้อค้นพบและกล่าวเป็นการทั่วไปในกรณีของประเทศอื่นๆ แม้กระทั่งประเทศในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันเองก็ตาม ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบกับหลายประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชียตะวันออก จึงน่าจะช่วยพัฒนาหรือปรับแก้สมมติฐานให้มีความหนักแน่นและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้ที่ได้หยิบยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา เป็นเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาในช่วงสงครามเย็น ดังนั้นข้อค้นพบหรือคำอธิบายที่ได้จากการศึกษาชิ้นนี้อาจไม่สามารถประยุกต์ใช้กับประเทศอื่นๆ ที่มีลักษณะพื้นฐาน หรือระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นประเทศในละตินอเมริกา แอฟริกา หรือกระทั่งในส่วนอื่นๆ ของทวีปเอเชีย

ประการที่สามในแง่ของวิธีวิจัย แม้ว่าผู้ให้ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายในหลากหลายบทบาท แต่ผู้ให้ข้อมูลส่วนมากยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ชนชั้นนำทางนโยบาย” มุมมองที่ได้จากเหล่าชนชั้นนำ หรือผู้นำทางการเมืองมักมาจากเอกสารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคำกล่าวสุนทรพจน์ หรือบทสัมภาษณ์ในโอกาสต่างๆ ซึ่งยังอาจไม่ลึกซึ้งและตรงประเด็นเท่ากับการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์โดยตัวเอง ในแง่นี้การที่ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลสำคัญจากชนชั้นนำนโยบายจึงอาจทำให้ขาดมุมมองที่สำคัญบางประการ ดังนั้นหากงานวิจัยในอนาคตสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเหล่านี้ได้ น่าจะช่วยพัฒนาสมมติฐานของงานวิจัยให้มีความหนักแน่น และสะท้อนแง่มุมที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ เนื่องจากการศึกษาจำกัดเพียงช่วงประธานาธิบดีคิมแดจุง และโนมูฮยอน ซึ่งแม้ว่าความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าจะมีความก้าวหน้าไปอย่างมาก แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้ายังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และไม่ได้ยุติเพียงแค่นั้น ในช่วงวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีทั้งสองท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ข้อตกลงการค้าเสรีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดหลายข้อตกลง เช่น เอฟทีเอกับสหรัฐ และเอฟทีเอกับสหภาพยุโรป ยังคงรอการบังคับใช้อยู่ ซึ่งหากข้อตกลงเหล่านี้มีผลบังคับใช้ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ น่าจะเรียกร้องการแทรกแซงของรัฐเพื่อลดผลกระทบมากขึ้น ดังนั้นการศึกษาต่อเนื่องภายหลังจากที่ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว จึงน่าจะช่วยให้เห็นมิติของการแทรกแซงของรัฐที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ไชยวัฒน์ คำชู. 2550. *ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น.

ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์, กำลังตีพิมพ์. “พลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (developmental states): ศึกษากรณีญี่ปุ่นและเกาหลีใต้”.

นิธิ เนื่องจำนงค์. 2551. “การเมืองว่าด้วยเรื่องของ (เนื้อ) จิวในเกาหลีใต้: โดกาภิวตันและชาตินิยม”. *วารสารสังคมศาสตร์* 39:1 (มกราคม-มิถุนายน): 248-282.

วศิน ธีรเวชยันต์. 10 เมษายน 2551. เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี. *สัมภาษณ์*.

ภาษาเกาหลี

Bark Taeho, 2007. *Jiyokjueui kyongjejilsowa hanguki jayumuyokhyopjong jonbchak* (Regionalism and Korea's FTA Policy). Paper presented at the *Hankuk kukje kyeongje Hakhwei*. (Korean International Economy Academic Meeting). June 11, 2007.

Cheong, I. 2001. “*FTA Sitae-a authodke taejohal kodinka?* (How to cope with the expansion of FTAs?). *KIEP FTA Research Series No. 01-01*. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy.

Committee on Domestic Measures for FTA. 2008. *Han-Mi FTA Kwanryon Juyonaeyong Mit Kuknaepowontaechak* (Korea-US FTA: Key Texts and Domestic Measures). Seoul: Committee on Domestic Measures for FTA.

Constitutional Court, Republic of Korea, 2007. *Kukhweieuiwonkwa Daetongryong deung kan-a Kwonhanjangeui* (Quarrels between the National Assembly and President), (2006 *Hon-ra5 jonwon jaepanbu*), October 25, 2007.

Daetongryong Hunyong et Jayumuyokhyomjong Chekyol Jongcha Kyujong (Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of FTAs), June 8, 2004.

Lee, S.J. 2006. *Kukhweuiwa Taehweikyeongjejongchak: FTA Jongchakjungsimmuro* (The National Assembly and foreign economic policy: The case of FTA policymaking in South Korea). *Euijong Yonku* (Journal of Korean Legislative Studies) 12: 81-107.

Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea and Korea Institute for International Economic Policy. 2003. *Han-Chile FTA Juyonaeyong* (An introduction of Korea-Chile FTA). Seoul: MOFAT.

Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea and Korea Institute for International Economic Policy. 2005. *Han-EFTA FTA Juyonaeyong* (An introduction of Korea-EFTA FTA). Seoul: MOFAT.

Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea and Korea Institute for International Economic Policy. 2005. *Han-Singapore FTA Juyonaeyong* (An Introduction of Korea-Singapore FTA). Seoul: MOFAT.

Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea and Korea Institute for International Economic Policy. 2007. *Han-ASEAN FTA Juyonaeyong* (An Introduction of Korea-ASEAN FTA). Seoul: MOFAT.

Presidential Secretariat, Republic of Korea. 2003. *Cheongwadae Buriping* (The Blue House Briefing), No. 100.

Presidential Secretariat, Republic of Korea. 2003. *Cheongwadae Buriping* (The Blue House Briefing), No. 104.

Presidential Secretariat, Republic of Korea. 2004 *Cheongwadae Buriping (The Blue House Briefing)*, No. 217.

Presidential Secretariat, Republic of Korea. 2006. *Cheongwadae Buriping (The Blue House Briefing)*.

ภาษาอังกฤษ

Agriculture Minister expresses opposition to US bone-in-beef imports. 2007, March 17.

Access from

http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=15804&menu_code=A [July 27, 2008].

Agricultural Minister inaugurated. 2003, July 25. *The Korea Times*.

Ahn, Byong-Man. 2003. *Elites and political power in South Korea*. Cheltenham: Edward Elgar.

Ahn, Chung-Si. and Hoon, Jaung. 1999. "South Korea". In I. Marsh, J. Blondel and T. Inoguchi (eds.), *Democracy, governance and economic performance: East and Southeast Asia*, pp. 137-166. Tokyo: United Nations University Press.

Ahn, Hyeon-Ju and Mah, Jai S. 2007. Development of technology-intensive industries in Korea, *Journal of Contemporary Asia* 37 (August): 364-379.

Ahn, Se-Young. 2006. The US new Trans-Pacific Initiative: Geopolitical implications of the US-Korea FTA. East-West Center Working Paper, Politics, Governance and Security Series No. 18.

Ahn, Se-Young. 2007. Dealing with domestic conflicts in FTA negotiations: Lessons from the Korea-Chile FTA and NAFTA. In Korean National Committee for Pacific

Economic Cooperation (KOPEC) (ed), *Broadening the horizon for pacific economic cooperation: Korean perspectives*, pp. 44-70. Seoul: KOPEC.

Amornsak Kittananan. 2007. Developmental states and global neoliberalism. In P. Kennett (ed.). *Governance, globalization and public policy*, pp. 77- 103. Cheltenham: Edward Elgar.

Amsden, A. 1989. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Amsden, A. and Chu, Wan-Wen. 2003. *Beyond late development: Taiwan's upgrading policies*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

An, Yong-Heun. 2003. Politicians, electoral law and international bargaining approaches: A case study of Korea-US agricultural trade negotiation. *Pacific Focus* 18 (Spring): 151-173.

Ann Elliott, K. 1996. From Super 301 to DEC: The evolution of US-Korea trade relations. In Y.M. Yoon and R. McGee (eds.), *Korea's turn to globalization and Korea-US economic cooperation*, New Jersey: Seton Hall University.

Arrigoni, G. 2005. Visions of the future US-Korean security relationship. In A. Mansourov (ed.), *A turning point: Democratic consolidation in the ROK and strategic readjustment in the US-ROK alliance*, pp. 207-226. Honolulu: The Asia-Pacific Center for Security Studies.

Bae, Keun-Min. 2003, July 14. CEOs appeal for FTA ratification. *The Korea Times*.

Bae, Ki-Chan. 2007. *Korea at the crossroads: The history and future of East Asia*, Translated by Kim J. Seoul: Happy Reading.

Balassa, B. 1982. *Development strategies in semi-industrializing economies*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Baldwin, R.E. 1999. A domino theory of regionalism. In J. Bhagwati, P. Krishna and A. Panagariya (eds.), *Trading blocs: Alternative approaches to analyzing Preferential Trade Agreements*, pp. 479-502. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Baldwin, R.E. and Venables, A. 1995. Regional economic integration. In G.M. Grossman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of international economics. Vol. 3*, pp. 1597-1644. Amsterdam: North Holland.
- Bang, Annie. 2006, June 5, "Uri faces new factional rift", *The Korea Herald*.
- Bark, Taeho. 2007. Multilateral trading environment and Korea's external economic strategy for future. *Journal of International and Area Studies* 14: 1-16.
- Bark, Taeho. 2008, August 11. Dean of the Graduate School of International Studies, Seoul National University and Member of the Committee on Domestic Countermeasures on FTA. *Interview*.
- Barrett, R. and Chin, S.M. 1987. Export-oriented industries states in the capitalist world system: Similarities and differences. In F. Deyo (ed.), *The political economy of the new Asia industrialization*, pp. 23-43. Ithaca: Cornell University Press
- Barfield, C. 2003. *Korea in Asia: Korea's development, Asian regionalism and US-Korea economic relations*. Washington D.C.: The Korea Economic Institute.
- Bhagwati, J. 1993. Regionalism and multilateralism: An overview. In J. De Melo and A. Panagariya (eds.), *New dimensions in regional integration*, pp. 22-51. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhagwati, J. and Panagariya, A. 1999. Preferential trading areas and multilateralism—strangers, friends, or foes?. In J. Bhagwati, P. Krishna and A. Panagariya (eds.), *Trading blocs: Alternative approaches to analyzing Preferential Trade Agreements*, pp. 33-100. Cambridge: The MIT Press.

- Bong, Youngshik and Jung, Heoun-Joo. 2005. The South Korea-Chile Free Trade Agreement: Implication for regional economic integration in East Asia. *International Journal of Korean Studies* 9 (Fall/Winter): 143-165.
- Bridge, B. 2001. *Korea after the crash: The politics of economic recovery* London: Routledge.
- Burmeister, L. 1990. South Korea's rural development dilemma: Trade pressure and agricultural sector adjustment. *Asian Survey* 30 (July): 711-723.
- Business Week. 1977, August 1, "Korea, Inc.—Volcano with the lid on". Cited in L. Jones and I. Sakong. 1980. *Government, business and entrepreneurship in economic development: The Korean case*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. p. 67.
- Calder, K. 1993. *Strategic capitalism: Private business and public purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton: Princeton University Press.
- Canes-Wrone, B., Howell, W. and Lewis, D. 2008. Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis. *The Journal of Politics* 70 (January): 1-16.
- Cerny, P. 1997. Paradoxes of the competition State: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition* 32: 251-274.
- Cerny, P. 2008. Embedding neoliberalism: The evolution of a hegemonic paradigm. *The Journal of International Trade and Diplomacy* 2 (Spring): 1-46.
- Cha, Jae-Kwon. 2008. "Lee set to restore party-government relations". In The Korea Herald and Korean Political Science Association (eds.), *Political change in Korea: Insight into Korea series Vol. 3*. Seoul: Jimoondang.
- Cheng, Tun-Jen. 1990. "Political regimes and development strategies: South Korea and Taiwan". In G. Gereffi and D. Wyman (eds.), *Manufacturing miracles: Paths of*

industrialization in Latin America and East Asia, Princeton: Princeton University Press.

Cheong, Inkyo. 2002. *East Asian economic integration: Recent development of FTAs and policy implications*. Seoul: Korea Institute for International Economics Policy.

Cheong, Inkyo. 2004. A strategic approach toward US-Korea FTA. In Institute of Foreign Affairs and National Security (ed). *Coping with Korea's security challenges: Vol. II. future of ROK-US alliance*, pp. 169-188. Seoul: Institute of Foreign Affairs and National Security.

Cherry, J. 2005. Big deal or big disappointment? The continuing evolution of the South Korean developmental state. *The Pacific Review*. 18:3 (September): 327-354.

Chibber, V. 2002. "Bureaucratic rationality and the developmental state", *American Journal of Sociology* 107 (January): 951-989.

Cho, Chung-Un. 2006, August 10. Korea unprepared for US FTA. *The Korea Herald*.

Cho, Hee-Yeon. 2006. The Korea-US FTA and rush-to neoliberalism, The Korean Alliance against KORUS FTA Statement, September 6, 2006, Access from <http://nofta.jinbo.net/en/entry/Korea-US-FTA-and-Rush-To-Neoliberalism>. [Sep 18, 2008].

Cho, Joanne Juyeong. 2003. The e-developmental state and the rise of e-commerce in Korea. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31 2003.

Choe, Wongi. 2007a. The political economy of Korea-Japan bilateral FTA and regional economic cooperation in East Asia. *IFANS Review* 15(1): 5-16.

- Choe, Wongi. 2007b. The legacies of developmental state and postcrisis financial reform in Korea. Paper presented at the Seventh Korean-Thai Political Scientists' Dialogue, October 19, 2007, Phuket.
- Choe, Wongi, 2008, October 23. Assistant Professor, Institute of Foreign Affairs and National Security, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea. *Interview*.
- Choi, Byung-II. and Lee, Kong-Jin. 2005. "A long and winding road: Ratification of Korea's first FTA". In Byong-II Choi (ed.). *Korea and International Conflicts: Case Studies Vol. 1*. Seoul: Institute for International Trade and Cooperation, Ewha Womans University.
- Choi, He-Suk. 2007, April 16. Korea-US FTA (14): Roh's leadership key to sealing FTA with US. *The Korea Herald*.
- Choi, He-Suk. 2007, May 16. Cabinet to establish standing FTA Committee", *The Korea Herald*.
- Choi, Inbom. and Schott, J. 2001. *Free trade between Korea and the United State?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Choi, Inbom. and Schott, J. 2004. Korea-US free trade revisited. In J. Schott (ed.), *Free Trade Agreements: US strategies and priorities*, pp. 173-196. Washington D.C.: the Institute for International Economics.
- Choi, Nakgyoon. 2002. Korea's trade policy regime in the development process. *KIEP Discussion Paper No. 02-06*. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy.
- Chon, Bum-Soo, Duschesne, E. and Kim, Sun-Hyuk. 2004. Transformation of the South Korean state: Structural changes of the state after the 1997 financial crisis. EPRI Working Paper Series No. 2004-2 (May).

- Chung, Chung-Kil. 1997. Presidential decision-making and bureaucratic expertise in Korea. In S.Y. Choi (ed.), *Democracy in Korea*, pp. 387-418. Seoul: Korean Political Science Association.
- Chung, Moon-Soo. 2006, July 18. The special planning on the KORUS FTA: The door to the world, the proceeding strategy. Access from http://16cwd.pa.go.kr/cwd/en/archive/archive_view.php?meta_id=en_infocus&category=159&navi=infocus&id=7ef5f5d8dbc63c4b3d57ec7 [July 27, 2008]
- Chung, Sungchul and Suh, Joonghae. 2007. Harnessing the potential of science and technology. In Joonghae Suh and Direk Chen (eds.) *Korea as a knowledge economy: Evolutionary process and lesson learned*. pp. 135-165. Washington D.C.: The World Bank.
- Coalition of Service Industries. 2007. Coalition of Service Industries express strong support for US-Korea FTA: Urges swift Congressional passage. *Press Release*, June 30, 2007, cited in W. Cooper et al., *The Proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications*, CRS Report for Congress No. 34330, January 2008, p.32.
- Cohen, B. 1990. The political economy of international trade: Review. *International Organization* 44 (Spring): 261-281.
- Cooper, W. et al. 2008. The proposed US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and implications. CRS Report for Congress No. 34330 (January).
- Crotty, J. and Lee Kang-Kook. 2006. The effects of neoliberal reforms on the post-crisis Korean economy, *Review of Radical Political Economics* 38: 381-387.
- Dent, C.M. 2002. *The foreign economic policies of Singapore, South Korea and Taiwan*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Dent, C.M. 2004. The new international political economy of East Asia and the developmental state. In L. Low (ed.), *Developmental states: Relevancy, redundancy, or reconfiguration?*, pp. 79-99. New York: Nova Science Publishers.
- Destler, I.M. and Balint, P. 1999. *The new politics of American trade: Trade, labor and the environment*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Drezner, D.W. 2003. Introduction: The interaction of domestic and international institution. In D.W. Drezner (ed.), *Locating the proper authority: The interaction of domestic and international institution*, pp. 1-22. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- East Asian Vision Group (EAVG). 2001. *Towards an East Asian community: Region of peace, prosperity and progress*.
- Eor, Myong-Keun. 2008, September 19. Senior Director, International Agriculture and Trade Research Center, Korea Rural Economic Institute. *Interview*.
- Evans, P. 1995. *Embedded autonomy: State and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evenett, S. 2007. Five hypotheses concerning the fate of Singapore Issues in the Doha Round. *Oxford Review of Economic Policy* 23: 393-414.
- Fields, K.J. 1995. *Enterprise and the state in Korea and Taiwan* Ithaca: Cornell University Press.
- FKI Newsletter*. 2004a. Vol. 12.
- FKI Newsletter*. 2004b. Vol. 13.
- FKI Newsletter*. 2006. Vol. 135.

- Freiden, J. 1999. Actors and preferences in International Relations. In D. Lake and R. Powell (eds.), *Strategic choices and international relations*, pp. 39-76. Princeton: Princeton University Press.
- FTA Industry Alliance Booklet*, 2008.
- Garret, G. 1996. Capital mobility, trade and the domestic politics of economic policy. In H. Milner and R. Keohane (eds.), *Internationalization and domestic politics*, pp. 79-107. Cambridge: Cambridge University Press.
- George Mulgan, A. 2005. Japan's interventionist state: Bringing agricultural back in, *Japanese Journal of Political Science* 6: 29-61.
- Gilpin, R. 2001. *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, P. 2002. Domestic politics and International Relations. In W. Carlsnaes, T. Risse and B.A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, pp. 309-328. London: Sage Publications.
- Government of the Republic of Korea. 2004. *Dynamic Korea: A nation on the move*. Seoul: Ministry of Finance and Economy, Government of the Republic of Korea.
- Grossman, G. and Helpman, E. 1995. The politics of Free-Trade Agreements. *The American Economic Review* 85 (September): 667-690.
- Grossman, G. and Helpman, E. 2002. *Interest groups and trade policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S. 1990. *Pathways from the periphery: The politics of growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

- Haggard, S. and Collins, S. 1994. The political economy of adjustment in the 1980s. In S. Haggard et al. (eds). *Macroeconomic policy and adjustment in Korea, 1970-1990*, pp. 75-107. Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development and Korea Development Institute.
- Haggard, S. and Moon, C.I. 1990. Institutions and economic policy: Theory and a Korean case study. *World Politics* 42 (January): 210-237.
- Hahm, Chaihark. and Kim, Sung-Ho. 2005. "Constitutionalism on trial in South Korea", *Journal of Democracy* 16 (April): 28-42.
- Hahm, Sung-Deuk. 2002. The institutional development of The Blue House in the Park Chung Hee Presidency. *Asian Perspective*. 26:2: 101-130.
- Hahm, Sung-Deuk and Plein, L.C. 1995. Institution and technological development in Korea: The role of the presidency. *Comparative Politics* 28 (October): 55-76.
- Hahm, Sung-Deuk and Plein, L.C. 1997. *After development: Transformation of the Korean presidency and bureaucracy*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Hahm, Sung-Deuk and Lee, Dong-Seong 2008. "Leadership quality and political contexts: Evaluation of the Roh Moo-Hyun Administration in South Korea, 2003-2008", *Korea Observer* 39 (Summer): 181-213.
- Hall, R.B. 2003. The discursive demolition of the Asian development model. *International Studies Quarterly* 47: 71-99.
- Han, Seung-Mi. 2004. "The New Community Movement: Park Chung Hee and the making of state populism in Korea", *Pacific Affairs* 77 (Spring): 69-93.
- Held, D. and McGrew, A. 2002. *Globalization / Anti-Globalization*. Cambridge: Polity Press.

- Helmke, G. and Levitsky, S. 2004. Informal institutions and Comparative Politics: A research agenda. *Perspectives on Politics* 2 (December): 725-740.
- Heo, Uk. and Stockton, H. 2005. "The impact of democratic transition on elections and parties in South Korea", *Party Politics* 11: 674-688.
- Heo, Yoon. 2007. Trade adjustment assistance in Korea: Theory and practice. In M.J. Tcha (ed.), *The Korean economy in the era of globalization: issues and policy implications*, pp. 133-152. Seoul: Korea Development Institute.
- Heo, Yoon. 2008, August 4. Associate Professor, Graduate School of International Studies, Sogang University. *Interview*.
- Hirst, P. and Thomson, G. 1999. *Globalization in question*, 2nd edition. Cambridge: Polity Press.
- Hobson, J. and Ramesh, M. 2002. Globalization makes of states what states make of it: Between agency and structure in the state/globalization debate. *New Political Economy* 7: 5-22.
- Hoekman, B and Kostecki, M. 2001. *The political economy of the world trading system*, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Hundt, D. 2005. A legitimate paradox: Neoliberal reform and the return of the state in Korea. *The Journal of Development Studies* 41 (February): 242-260.
- Hwang, Doo-Yun. 2003, Nov 4, Korea left out in global FTA race. *The Korea Time*.
- Hwang, Eui Duck. 2008, August 26. Deputy Director, Trade Policy Division, Ministry of Knowledge Economy, Republic of Korea. *Interview*.
- Ikenberry, G.J., Lake, D.A. and Mastanduno, M. 1988. Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy. *International Organization* 42 (Winter): 1-14.

- Ikenberry, G.J. 1989. Manufacturing consensus: The institutionalization of American private interests in the Tokyo Trade Round. *Comparative Politics* 21 (April): 289-305.
- Il, Sakong. 1993. *Korea in the world economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Im, Hyuk-Baek. 2004. "Faltering democratic consolidation in South Korea: Democracy at the end of the 'Three Kims' era", *Democratization* 11 (December): 179-198.
- Isolation from Free Trade accords seen reducing Korea's export. 2002, March 2, *The Korea Herald*.
- Jang, Bo-Moon. 2004. The dynamics of opening the market and domestic politics: Korea-Chile Free Trade Agreement Case. *Dong-a-si-a yongu (Journal of East Asian Studies)* 8: 291-311.
- Jang, Jiho and Shin, Doh-Chull. 2008. "Democratizing economic policymaking in South Korea: Painfully slow progress toward an Executive-Legislative balance of power", *International Review of Public Administration* 13 (May): 59-70.
- Jaung, Hoon. 2005. Foreign policy and South Korean democracy: The failure of party politics. *Taiwan Journal of Democracy* 1(2): 49-68.
- Jaung, Hoon. 2008, July 11. Professor, Department of Political Science, Chung-Ang University. *Interview*.
- Jayasuriya, K. 2005. Beyond institutional fetishism: From the developmental to the regulatory state, *New Political Economy* 10: 381-387.
- Jeong, Jae-Hwa. 2008, September 8. Director, WTO&FTA Department, Institute for International Trade, Korea International Trade Association. *Interview*.

- Jeong, M.S. 2006. Korea-US FTA: Unavoidable choice in the age of globalization.
Access from
http://16c wd.pa.go.kr/cwd/en/archive/archive_view.php?meta_id=en_infocus&category=159&navi=infocus&id=82ac1239ca6e6b32045dee75 [July 20, 2008].
- Jessop, B. 1990. *State theory: Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. 2001. Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environmental and Planning* 33: 1213-1235.
- Jessop, B. 2003. The future of the state in an era of globalization. *Internationale Politik und Gesellschaft* 3: 30-46.
- Jin, Hyun-Joo. 2007, March 28. Lawmakers intensify FTA protest. *The Korea Herald*.
- Jin, Young-Jae. 2008. "Lee brings back strong presidentialism", In The Korea Herald and Korean Political Science Association (eds.), *Political change in Korea: Insight into Korea series Vol. 3*. Seoul: Jimoondang.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, C. 1987. Political institutions and economic performance: the government-business relationships in Japan, South Korea and Taiwan. In F. Deyo (ed.), *The political economy of the new Asian industrialism*, pp. 136-164. Ithaca: Cornell University Press.
- Johnson, C. 1995. *Japan: Who govern?*. New York: W.W. Norton.
- Johnson, C. 1999. The developmental state: Odyssey of a concept. In M. Woo-Cumings (ed.), *The developmental state*, pp. 32-60. Ithaca: Cornell University Press.

- Jones, L and Il, Sakong. 1980. *Government, business and entrepreneurship in economic development: The Korean case*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jung, Sung-Ki. 2007, February 9. Opposition backs FTA with US: President Roh, GNP leader agree to introduce Law School Bill. *The Korea Times*.
- Jung, Taik Hyun. 2003. Free Trade Agreements and Korea's trade policy. *Journal of International and Area Studies* 10(2): 21-37.
- Jung, Young-Tae. 1996. Politics of free trade in South Korea: Focusing on import liberalization of agricultural products. *Pacific Focus* 11 (Fall): 5-42.
- Jwa, Sung-Hee. 2001. *A new paradigm for Korea's economic development: From government control to market economy*. London: Palgrave.
- Jwa, Sung-Hee. and Yoon, Yong. 2004. A New look at development economics through Korea's experience: The paradox of economic development. Paper presented at the 2004 KDI-KAEA Conference on "Current Economic Issues of Korea", August 10, 2004.
- Kang, D.C. 2002a. *Crony capitalism: Corruption and development in South Korea and the Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kang, D.C. 2002b. Bad loans to good friends: Money politics and the developmental state of South Korea. *International Organization* 56 (Winter): 177-207.
- Kang, Moonsung. 2008, October 29. Assistant Professor, Division of International Studies, Korea University. *Interview*.
- Kaplan, E. 1972. *Japan—The government-business relationship*. Washington: Department of Commerce. Cited in T.J. Pempel, The unbundling of 'Japan Inc.': The changing dynamic of Japanese policy formation, *Journal of Japanese Studies* 13:2 (Summer 1987), FN 16, p. 279.

- Katzenstein, P.J. 1977. Conclusion: Domestic structure and strategies of foreign economic policies. *International Organization* 31 (Autumn): 879-920.
- Kim, Aehwa. 2008, August 13. Director, International Affairs Committee, Korean Alliance of Progressive Movement. *Interview*.
- Kim Chul-Kyoo. 2006. The rise and decline of statist agriculture and the farmer movements in South Korea. *Korea Observer* 37 (Spring): 129-147.
- Kim, Choong-Nam. 2007. The Korean presidents: Leadership for nation building. Newalk: Eastbridge.
- Kim Chulsu. 2005. Korea. In P. Macrory, A. Appleton, and M. Plummer (eds.), *The World Trade Organization: Legal, economic and political analysis Vol.III*, pp. 183-214. New York: Springer.
- Kim Dae-Jung. 1985. *Mass-Participatory economy: A democratic alternative for Korea*. Washington D.C.: University State of America.
- Kim, Dae Jung. 1999. Foreward. In Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea. *DJnomics: A new foundation for the Korean economy*, p. v-vii. Seoul: Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea.
- Kim Dae Jung. 1999. Dark clouds will dissipate: Address at the APEC Business Summit, November 16, 1998. In Office of the President, Republic of Korea (ed.). *Government of the people: Selected speeches of President Kim Dae Jung* Seoul: Office of the President, Republic of Korea.
- Kim, Dongho. 2007. A clear case of bounded awareness: Kaesong industrial complex. *The Korean Journal of Defense Analysis* 19 (Summer): 47-62.
- Kim, Eun Mee. 1994. Weakening of a developmental state and challenges from democratization in South Korea. In H.Y. Lee and D.J. Chang (eds.), *Political authority and economic exchange in Korea*. Seoul: Oruem Publishing House.

- Kim, Eun Mee. 1997. *Big business, strong state: Collusion and conflict in South Korea*. Albany: State University of New York Press.
- Kim, Eui-Young. 2008 "NGOs: A powerful force for political reform", In The Korea Herald and Korean Political Science Association (eds.), *Political change in Korea: Insight into Korea series Vol. 3*. Seoul: Jimoondang.
- Kim, Hyun-Chul. 2004, February 11, Businesses criticize legislature for FTA fiasco. *The Korea Herald*.
- Kim, Han-Soo. 2005. Korea's FTA policy: Present situation and future prospects. Paper presented at the 2005 Korea-US Policy Forum, December 12, 2005, Seoul.
- Kim, Jang Hee. 2008, August 26. Deputy Director, FTA Division, Ministry of Knowledge Economy, Republic of Korea. *Interview*.
- Kim, Jong-Hoon. 2007. KORUS FTA and the future of the Korea-US relationship. Speech given at the luncheon meeting of the American Chamber of Commerce in Korea, November 27, 2007, Access from <http://www.mofat.go.kr/index.jsp> [Feb 8, 2008].
- Kim, Jong-Wan. 2004. *The failure of presidential leadership in Korean democracy*. Seoul: The Sejong Institute.
- Kim, K.H. 2002, October 24, "Government under attack for poor preparation in FTA talks", *The Korea Herald*.
- Kim, Linsu. 2001. The dynamics of technological learning in industrialization. *International Social Science Journal* 53 (June): 297-308.
- Kim, Pan-Suk. 2002. "The development of Korean NGOs and governmental assistance to NGOs", *Korea Journal* 42 (Summer): 279-303.

- Kim, Samuel. 2007. Nationalism and globalization in South Korea's foreign policy. *New Asia* 14 (Autumn): 5-48.
- Kim, Song-Min. 1996. The political economy of rice market liberalization in Korea. *Pacific Focus* 11 (Spring): 91-117.
- Kim, Song-Min. 1999. *The politics of the two-level game: US-Korea agriculture trade negotiations* Seoul: Yonsei University Press.
- Kim, Sung-Ho, 2008. "The constitutional soul of Korea's democracy". In The Korea Herald and Korean Political Science Association (eds.), *Political change in Korea: Insight into Korea series Vol. 3*. Seoul: Jimoondang.
- Kim, Sunghoon. 2007. Panacea or pandora box. *Conference Proceedings of the Seoul-Washington Forum 2007*, Co-hosted by The Sejong Institute and The Brookings Institution, pp. 303-312. Seoul. May 14-15 2007.
- Kim, Sung-Jin. 2005, March 15. Over 12,000 fruit growers apply for shutdown. *The Korea Times*.
- Kim, Sunhyuk. 2002. Politics of economic recovery in South Korea: A comparative perspective. *Pacific Focus* 17 (Spring): 29-45.
- Kim, Sunhyuk and Shin, Doh Chul. 2004. *Economic crisis and dual transition in Korea: A case study in comparative perspective*. Seoul: Seoul National University Press.
- Kim, Sunyoung. 2002. A strategy for the successful conclusion of the South Korea-Chile Free Trade Agreement. Master's thesis, Monterey Institute of International Studies, Middlebury College.
- Kim, Tae-Nyen. 2008, August 28. Director, International Cooperation Team, Korea Automobile Manufacturers Association. *Interview*.

- Kim, Thomas. 2007. *Policy Brief on the Proposed US-Republic of Korea Free Trade Agreement*, Korea Policy Institute.
- Kim, Tong. 2008, February 24. Irony of Roh Moo-Hyun. *The Korea Times*.
- Kim, Yon-Se. 2007, January 22. Probe starts on leakage of FTA Memo. *The Korea Times*.
- Kim, Yon-Se. 2007, February 5. Pros and cons waging ads war on FTA. *The Korea Times*.
- Kim, Young Sam. 1995. No choice but to join the world trade web: address on the Uruguay Round of Trade Talks, Dec 9, 1993. In The Presidential Secretariat, Republic of Korea (ed.). *Korea's quest for reform and globalization: Selected speeches of President Kim Young-Sam*. Seoul: The Presidential Secretariat, Republic of Korea.
- Kim, Yun Tae. 1998. Capitalist development, the state and big business in Korea: A sociological study of Korean *chaebol*. Ph.D. Dissertation, London School of Economics and Political Science, University of London.
- Kim, Yun Tae. 1999. "Neoliberalism and the decline of the developmental state", *Journal of Contemporary Asia* 29: 441-461.
- Kim, Yun Tae. 2005. "DJnomics and the transformation of the developmental state", *Journal of Contemporary Asia* 35: 471-484.
- Kim, Yun Tae. 2007. "Korean elites: Social networks and power", *Journal of Contemporary Asia* 37: 19-37.
- Kitti Prasirtsuk. 2001. *Reluctant liberalization: Domestic networks and trade policy demands in Japan*. Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.

- Kiyota, K. and Stern, R. 2007. *Economic Effects of a Korea-US Free Trade Agreement*. Washington D.C.: Korea Economic Institute of America.
- Kohli, A. 1994. Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's 'developmental state', *World Development* 22: 1269-1293.
- Kohli, A. 2004. *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kong, Tat Yan. 2000. *The politics of economic reform in South Korea: A fragile miracle*. London: Routledge.
- Korea Development Institute. 1986. *Korea year 2000: Prospects and issues for long-term development*. Seoul: the Korea Development Institute.
- Korea Institute for International Economic Policy (KIEP). 1993. *Shifting towards the new economy: Korea's five year economic plan, 1993-1997*. Seoul: KIEP.
- Korea's chief KORUS FTA negotiator relieve talks. 2007, April 27. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16451&menu_code=A [July 27, 2008]
- Korea, US will renegotiate beef imports rules in June: Agriculture Minister. 2007, April 2. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16092&menu_code=A [July 27, 2008]
- Korean Coalition against KORUS FTA Newsletter*, 2006. No. 1.
- Korean delegation, all set for the KORUS FTA talks in Seattle. 2006, September 2. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=13357&menu_code=A [July 27, 2008]

- Korean Alliance against Korea-US FTA. 2008. The struggle against neoliberalism in South Korea: History and lessons, in bilateral.org, BIOTHA1 and GRAIN (eds.), *Fighting FTAs: The growing resistance to bilateral Free Trade and Investment Agreements*, pp. 49-54. E-book downloaded from www.fightingftas.org [July 2008]
- Krasner, S.D. 1976. State power and the structure of international trade. *World Politics* 28 (April): 317-347.
- Krasner, S.D. 1984. Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics: Review. *Comparative Politics* 16 (January): 223-246.
- Krueger, A.O. 1978. *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Krueger, A.O. 1982. *The developmental role of the foreign sector and aid*. Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Study, Harvard University.
- Krueger, A.O. 1997. Korean industry and trade over fifty years. In D.S. Cha, K.S. Kim and D. Perkins (eds.), *The Korean economy 1945-1995: Performance and vision for the 21st century*, pp. 293-338. Seoul: Korea Development Institute.
- Kwon, Okyu. 2007. Domestic compensation measures in light of the conclusion of the KORUS FTA. Speech delivered by Deputy Prime Minister and Minister of Finance and Economy, Seoul, April 2, 2007.
- Lake, D.A. 1988. The state and American trade strategy in the pre-hegemonic era. *International Organization* 42 (Winter): 33-58.
- Lall, S. 2000. Selective industrial and trade policies in developing countries: Theoretical and empirical issues. Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 48, August.

- Lall, S. and Teubal, M. 1998. Market-stimulating technology policies in developing countries: A framework with examples from East Asia. *World Development* 26: 1369-1385.
- Lam, P.E. 2006. Japan's FTA with Singapore: The China factor and regionalism. *Japanese Studies* 26 (September 2): 211-220.
- Lee, Chang Jae et al. 2005. *Rationale for a China-Japan-Korea FTA and its impact on Korean economy*. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy.
- Lee, Chang-Sup. 2003, June 18. Contrasting approaches toward market opening. *The Korea Times*.
- Lee, Chang-Sup. 2003, October 15, Symbolism of ROK-Chile FTA. *The Korea Times*.
- Lee, Dong Bok. 2008, September 8. General Manager, WTO&FTA Department, Institute for International Trade, Korea International Trade Association. *Interview*.
- Lee, Dong-Hwi. 2004. The diplomatic and security significance of the ROK-US FTA. *IFANS Policy Brief*, No. 2006-4 (June).
- Lee, Hong-Yung. 2004. South Korea in 2003: A question of leadership?. *Asian Survey* 44 (January/February): 130-138.
- Lee, In-Sung and Lee, Tae-Jeong. 2006. The collision of local interests and globalization: The case of Korean rice market. Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Philadelphia, August 31-September 3, 2006.
- Lee, Jin-Woo. 2007, March 16. 38 lawmakers opposed to FTA with US. *The Korea Times*.
- Lee, Jin-Woo. 2007, March 30. FTA faced uphill battle at Assembly. *The Korea Times*.

- Lee, Junkyu and Lee, Honshik. 2005. *Feasibility and economic effects of a Korea-US FTA*. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy.
- Lee, Junkyu. 2008, August 14. Head of the Americas Team, Korea Institute for International Economic Policy. *Interview*.
- Lee, Kang-Kook. 2004. Korea, Northeast Asian economic hub country?: A critical study on the new government strategy. *Ritsumeikan International Affairs* 2: 1-25.
- Lee, Seungjoo. 2008, July 3. Associate Professor, Department of Political Science, Chung-Ang University. *Interview*.
- Lee, Seungjoo. and Koo, Min Gyo. 2006. South Korea's multi-track FTA strategy: Moving from reactive to proactive. Paper presented at the American Political Science Association Annual Conference 2006, Philadelphia, August 31-September 3, 2006.
- Lee, Seungjoo and Moon, Chung-In. 2009. South Korea's regional economic cooperation policy: The evolution of an adaptive strategy. In V. Aggarwal, Min Gyo Koo, Seungjoo Lee and Chung-In Moon (eds.). *Northeast Asia: Ripe for Integration?*. pp. 37-61. New York: Springer.
- Lee, Sook-Jong and Han, Taejoon. 2006. The demise of 'Korea. Inc.': Paradigm shift in Korea's developmental state", *Journal of Contemporary Asia* 36: 305-324.
- Lee, Suil. 2008. The development of venture capital industry and the role of government in Korea: Venture boom vs. post-boom", *KDI Journal of Economic Policy* 30: 211-246.
- Lee, Wonkyoo. 2000. "Discontinuity of Korean politics and supremacy of administration over politics: Authoritarian rule and importance of President's will in Korean politics", *Sahweikwahak Yonku* (Social Science Research Journal) 26: 13-37.

- Lee, Yeon-Ho. 2005. "Participatory democracy and chaebol regulation in Korea: State-market relations under the MDP governments, 1997-2003", *Asia Survey* 45 (March/April): 279-301.
- Lee, Youngjae. 2005. "Law, politics and impeachment: The impeachment of Roh Moo-Hyun from a comparative constitutional perspective", New York University Public Law and Legal Theory Working Paper No. 4.
- Lim, Philip Wonhyuk. 2001. The evolution of Korea's development paradigm: Old legacies and emerging trends in the post-crisis era", ADB Institute Working Paper No. 21, (July).
- Lim, Su-Hwan. 2007. "Saemaul movement and rural development", *Nonghyupsayongu*. (History of Agricultural Research Journal) 6: 129-149.
- Little, D. 1998. *Microfoundations, method and causation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Low, L. 2004. Introduction and overview. In L. Low (ed.), *Developmental states: Relevancy, redundancy, or reconfiguration?*, pp. 3-27. New York: Nova Science Publishers.
- Mah, Jai.S. 2006. Export promotion and economic development: The case of Korea. *Journal of World Trade* 40: 153-166.
- Mansfield, E.D. 1998. The proliferation of preferential trading arrangements. *Journal of Conflict Resolution* 42 (October 1998): 523-543.
- Mansfield, E.D. and Milner, H. V. 1999. The new wave of regionalism", *International Organization* 53 (Summer): 589-627.
- Mansfield, E.D., Milner, H. V., and Pevehouse, J.C. 2005. Vetoing cooperation: The impact of veto players on international trade agreement", Paper presented at

the 2005 International Studies Association Conference, Hawaii, March 3-5, 2005.

Mansfield, E.D., Milner, H. V., and Rosendorff, B.P. 2000. Free to trade: Democracies, autocracies and international trade", *The American Political Science Review* 94 (June): 305-321.

March, J and Olsen, J. 2006. Elaborating the new institutionalism. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*, pp. 3-20. Oxford: Oxford University Press.

Marsh, D. and Smith, M. 2000. Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies* 48: 4-21.

Mason, E. et al. 1980. *The economic and social modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Study, Harvard University.

McGillivray, F. 2004. *Privileging industry*. Princeton: Princeton University Press.

McGrew, A. 1998. The globalization debate: Putting the advanced capitalist state in its place. *Global Society* 12: 299-321.

Milner, H.V. 2002. International trade. In W. Carlsnaes, T. Risse, and B. Simmons (eds). *Handbook of International Relations*, pp. 448-461. London: Sage Publications.

Milner, H.V., and Keohane, R. 1996. Internationalization and domestic politics: An introduction. In H.V. Milner and R. Keohane (eds.), *Internationalization and domestic politics*, pp. 3-24. Cambridge: Cambridge University Press.

Milner, H.V. and Kubota, K. 2005. Why the move to free trade? Democracy and trade policy in the developing countries. *International Organization* 59 (Winter): 107-143.

- Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea. 1999. *DJnomics: A new foundation for the Korean economy*. Seoul: Korea Development Institute.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea. 2007. *2007 diplomatic white paper*. Seoul: Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea. 2008. *2008 diplomatic white paper*. Seoul: Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea.
- Ministry of Science and Technology, Republic of Korea. n.d. Science and technology policy for the 21st century, Policy paper, Access from www.most.go.kr [Jan 2003].
- Mo, Jongryn. 1995. Domestic institutions and international bargaining: The role of agent veto in two-level games. *American Political Science Review* 89 (December): 914-924.
- Mo, Jongryn. 2001. "Political culture and legislative gridlock: Politics of economic reform in pre-crisis Korea", *Comparative Political Studies* 34 (June): 467-492.
- Moon, Chung-In. 1988a. Complex interdependence and transnational lobbying: South Korea in the United States. *International Studies Quarterly* 32 (March): 67-89.
- Moon, Chung-In. 1988b. Irony of interdependence: Emerging trade frictions between South Korea and the US. In C.I. Moon, M Lee and R. McLauri (eds.), *Alliance under tension: The evolution of South Korea-US relations*, pp. 47-77. Seoul: Kyungman University and Westview.
- Moon, Chung-In. 1999. Democratization and globalization as ideological and political foundation of economic policy. In J. Mo and C.I. Moon (eds.), *Democracy and the Korean economy*, pp. 1-34. Stanford: Hoover Institution Press.

- Moon, Chung-In. and Prasadi, R. 1994. Beyond the developmental state: Networks, politics and institutions”, *Governance: International Journal of Administration* 7 (October): 360-386.
- Moskovitch, I. and Kim, Dong-Jae. 2008. Building an entrepreneurial economy: The case of Korea, 1998-2005. *Global Economic Review* 37 (March): 63-73.
- Nanto, D. and Manyin, M. 2008. The Kaesong North-South Korean industrial complex”, CRS Report for Congress Code RL34093 (February).
- National Statistic Office, Republic of Korea. 2000. Cited in Jang, Bo Moon, “The Dynamics of opening the market and domestic politics: Korea-Chile Free Trade Agreement case”, *Dong-a Shi-a Yonku* (Journal of East Asian Studies) 8 (2004) p. 306.
- Nelson, L. 2000. *Measured excess: Status, gender and consumer nationalism in South Korea*. New York: Columbia University Press.
- Nithi Nuangjamnong. 2009. Korean regionalism: Characteristics and implications for East Asian economic integration. In I. Trebuil (ed.). *The update on ASEAN and Korean Studies: 2008*. Bangkok: ASEAN University Network.
- Noland, M. 1991. The origin of US-Korea trade frictions. Paper prepared for the Hoover Institution Conference on “United States-Korea Economic Relations”, December 5-7, 199.1
- Odell, J. 1985. The outcomes of international trade conflicts: The US and South Korea, 1960-1981. *International Studies Quarterly* 29 (September): 263-286.
- Donghoon Oh. 2009, August 13. Overview basic characterization of the research system: Republic of Korea. European Research Area Watch. Access from <http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=ri.content&countryCode=KR&topicID=5&parentID=4> [Sep 19,2009].

- Oh, Nae-Won. 2008. Overview of Korea's agricultural policy. In Korea Rural Economic Institute (ed.), *Agriculture in Korea*, pp. 330-346. Seoul: Korea Rural Economic Institute.
- Okimoto, D. 1989. *Between MITI and market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Onishi, Y. 2000. Politics by mass media?: Changes in the Korean policies toward APEC Early Voluntary Sectoral Liberalization, The IDE APEC Study Center Working Paper Series 99/00 No. 5.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2007. *Agricultural policies in OECD countries – Monitoring and evaluation 2007*. Paris: OECD. Cited in World Trade Organization. 2008. *Trade Policy Review: Republic of Korea* Geneva: World Trade Organization, p. 96.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2008. *Evaluation of agricultural policy reforms in Korea*. Paris: OECD.
- Office of the United State Trade Representative. 2007. Trade facts: Free trade with Korea, summary of KORUS FTA. April 2007, Access from www.ustr.gov [April 13, 2008].
- Ohmae, K. 1995. *The end of nation state: The rise of regional economics*. New York: The Free Press.
- Okimoto, D. 1989. *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Onis, Z. 1991. The logic of the developmental state: Review article. *Comparative Politics* 24 (October): 109-126.

- Park, Chung-A. 2004, October 18. Protective law demanded ahead of Korea-Japan FTA. *The Korea Times*.
- Park, Chung-Hee. 1970. *The country, the revolution and I*. Seoul: Hollym, p. 31. Cited in L. Jones and S. Il. *Government, business and entrepreneurship in economic development: The Korean case*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. p. 43.
- Park, Chan-Wook. 1996. The organization and workings of Committees in the Korean National Assembly. *Pacific Focus*, 11(Fall): 57-77.
- Park, Chan-Wook. 2001. The National Assembly in the newly democratized Korean polity. *The Korean Journal of Policy Studies* 15: 25-42.
- Park, Chan-Wook and Koo, Se-Jin. 2007. The national leader goes public in democratized Korea: An institutional analysis of the rising public presidency. Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Las Vegas, March 8, 2007.
- Park, Jae-Yoon. 1996. Inaugural ministerial conference of the World Trade Organization. In Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea and Korea Development Institute (eds.), *Economic bulletin, Republic of Korea, December 1996*. Seoul: MOFE and KDI.
- Park, Hun-Joo. 2001. Small business in Korea, Japan and Taiwan: Dirigiste coalition politics and financial policies compared. *Asian Survey* 41 (Sep-Oct): 846-864.
- Park, Sung-Hoon. and Koo, Min Gyo. 2007. Forming a cross-regional partnership: The South Korea-Chile FTA and its implication. *Pacific Affairs* 80 (Summer): 259-278.
- Park, Yung-Chul, Urata, S. and Cheong, Inkyo. 2005. *The political economy of the proliferation of FTAs*. Seoul: Korean Economic Research Institute.

- Pei, Minxin. 1998. "Constructing the political foundations of an economic miracle". In H.S. Rowen (ed.), *Behind East Asia growth: The political and social foundation of prosperity*, pp. 39-59. London: Routledge.
- Pinkston, D. 2007. "The evolution of South Korea's rural institutions: The political economy of export promotion and market protection", *Journal of East Asian Studies* 7: 61-92.
- Pirie, I. 2005. The new Korean state, *New Political Economy* 10: 25-42.
- Pirie, I. 2007. *Korean developmental state: From dirigisme to neoliberalism*. London: Routledge.
- Prandy, K. 2002. Ideal types, stereotypes and classes. *British Journal of Sociology*. 53 (December): 583-601.
- President Roh instructs cabinet to be fully prepared for FTA. 2007, April 3. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16107&menu_code=A [July 27, 2008]
- Presidential Committee on Northeast Asian Cooperation Initiative, Republic of Korea. 2005. *Toward a peaceful and prosperous Northeast Asia*. Seoul: Office of the President.
- Putnam, R. 1988. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization* 42 (Summer): 427-460.
- Rodrik, D. 1998. Why do more open economies have bigger governments?. *Journal of Political Economy* 106: 997-1032.
- Roh says he is committed to sealing FTA with US by weekend deadline. 2007, March 29. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=16018&menu_code=A [July 27, 2008]

- Roh, Moo-Hyun. 2008. Korea's progressives must change: Flexibility and responsibility needed to realize progressive values. In Office of the President, Republic of Korea (ed.), *Participatory government: Selected speeches of President Roh Moo-Hyun. Vol. II*. Seoul: Office of the President, Republic of Korea.
- Roh, Moo-Hyun. 2008. Address to the nation by President Roh Moo-Hyun on the successful conclusion of the KORUS FTA negotiations. In Office of the President, Republic of Korea (ed.), *Participatory government: Selected speeches of President Roh Moo-Hyun. Vol. II*. Seoul: Office of the President, Republic of Korea.
- Roh, Moo-Hyun. 2008. Address on the 61st anniversary of national liberation, Aug 15, 2006. In Office of the President, Republic of Korea (ed.), *Participatory government: Selected speeches of President Roh Moo-Hyun. Vol. II*. Seoul: Office of the President, Republic of Korea.
- Roh, Moo-Hyun. 2008. State of the nation address at the 262nd regular session of the National Assembly (Nov 6, 2006). In Office of the President, Republic of Korea (ed.), *Participatory government: Selected speeches of President Roh Moo-Hyun. Vol. II*. Seoul: Office of the President, Republic of Korea.
- Ruggie, J.G. 1982. International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization* 36 (Spring): 379-415.
- Ryu, Jin. 2004, January 8. ROK-Chile ratification delayed again. *The Korea Times*.
- Ryu, Jin. and Kim, Yon-Se. 2007, March 20. Import of US beef inevitable. *The Korea Times*.
- Samuels, R. 1987. *The business of the Japanese state: Energy markets in comparative and historical perspective*. Ithaca: Cornell University Press.

- Sanger, D. 1998. Greenspan sees Asian crisis moving world to Western capitalism. *New York Times*, (13 February 1998). Cited in Robert Wade. *Governing the market*, 2003 paperback edition. Princeton: Princeton University Press, 2003. p.xxiii.
- Schaede, U. and Grimes, W. 2002. Introduction: The emergence of permeable insulation. In U. Schaede and W. Grimes (eds.), *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century*, pp. 3-16. New York: M.E. Sharpe.
- Schott, J. 2007. The Korea-US Free Trade Agreement: A summary assessment", *Policy Brief*, No. PB 07-7, Peterson Institute for International Economics, August 2007.
- Seo, Jee-Yeon. 2003, November 29. Korea-Chile FTA must be approved. *The Korea Times*.
- Seo, Jee-Yeon. 2005, February 25. KITA urges resumption of BIT talks with US. *The Korea Times*.
- Seo, Soo-Min. 2003, November 11. FTA inevitable: President tells farmers", *The Korea Times*.
- Shim, Jae-Yun. 2003, November 28. Roh vow active pursue of FTA with Japan, Singapore. *The Korea Times*.
- Shim, Jae-Yun. 2004, February 12, "Power shifts from '386' to technocrats", *The Korea Times*.
- Shin, Doh-Chull and Park, Chan-Wook. 2002. "Democratization, economic policymaking, and parliamentary accountability in the Republic of Korea", Research monograph, UNRISD Project on Economic Policymaking and Parliamentary Accountability.

- Shin, Roy W. 1991. The role of industrial policy agents: A study of Korean intermediate organization as a policy network. *Pacific Focus* 6 (Fall): 49-64.
- Sohn, Chan-Hyun. 2001. Korea's FTA developments: Experiences and perspectives with Chile, Japan and the US. Paper presented at the Trade Policy Forum on "Regional Trading Arrangements: Stocktake and Next Steps", June 12-13, 2001.
- Sohn, Chan-Hyun, Yang, Junsok and Yim, Hyo-Sung. 1998. Korea's trade and industrial policies: 1948-1998, why the era of active policy is over?", Korea Institute for International Economic Policy Working Paper No. 98-05.
- Sohn, Chan-Hyun and Yoon, Jinna. 2001. Korea's FTA policy: Current status and future prospects. KIEP Discussion Paper No. 01-01 (September).
- Special committee on KORUS FTA supports negotiations. 2006, October 19. Access from http://www.korea.net/News/Issues/issueDetailView.asp?board_no=13891&menu_code=A [July 27, 2008]
- State-led R&D investment going well. 2006, December 5. Access from http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial_no=20061204031&part=107&SearchDay= [March 17, 2009].
- Steinberg, D. 1994. "The political economy in microcosm: The Korean National Livestock Cooperative Federation", *Korean Studies* 18: 158-170.
- Steinberg, D. and Shin, M. 2005. "From entourage to ideology? Tensions in South Korean political party in transition", East-West Center Working Paper Politics, Governance and Security Series No. 9 (August).
- Steinmo, S. 2001. The new institutionalism. In B. Clark and J. Foweraker (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge.

- Stern, J.S. Et al. 1995. *Industrialization and the state: The Korean heavy and chemical industry drive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Strange, S. 1996. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stubbs, R. 2009. What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate, *The Pacific Review* 22 (March): 1-22.
- Suh, Joonghae. 2007. Overview of Korea development process until 1997. In J.H. Suh and D.H.C. Chen (eds.), *Korea as a knowledge economy: Evolutionary process and lessons learned*, pp. 17-46. Washington D.C.: The World Bank.
- Uttam, J. 2006. Korea's new techno-scientific state: Mapping a strategic change in the 'developmental state'. *China Report* 42: 257-268.
- Viner, J. 1950. *The Custom Union issues*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Vogel, S.K. 1996. *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vogel, S.K. 1999a. When interests are not preferences: The cautionary tale of Japanese consumers. *Comparative Politics* 31 (January): 187-207.
- Vogel, S.K. 1999b. Can Japan disengage?: Winners and losers in Japan's political economy, and the ties that bind them. *Social Science Japan Journal* 2 : 3-21.
- Weiss, L. and Hobson, J. 1995. *State and economic development*. Cambridge: Polity Press.
- Weiss, L. 1998. *The myth of powerless state*. Ithaca: Cornell University Press.

- Weiss, L. 1999. Globalization and national governance: Antinomy or interdependence. *Review of International Studies* 25 (December): 59-88.
- Weiss, L. 2005. The state-augmenting effects of globalization. *New Political Economy* 10 (September): 345-353
- Weiss, L. 2006a. Michael Mann, state power, and the two logics of globalization. *Millennium—Journal of International Studies* 34: 529-539;
- Weiss, L. 2006b. Infrastructural power, economic transformation, and globalization. In J. Hall and R. Schroeder (eds.), *An anatomy of power: The social theory of Michael Mann*, pp. 167-186. Cambridge: Cambridge University Press.
- Westphal, L. and Kim, K.S. 1977. Industrial policy and development in Korea. World Bank Staff Working Paper No. 163 (August).
- Wildavsky, A. 1966. The two presidencies. *Trans-Action* 4 (December): 7-14.
- Wong, J. 2004. The adaptive developmental state in East Asia. *Journal of East Asian Studies* 4: 345-362.
- Wong, J. 2005. Re-making the developmental state in Taiwan: The challenges of biotechnology, *International Political Science Review* 26: 169-191.
- Woo, Jung-En. 1991. *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*. New York: Columbia University Press.
- Woo, M. Jung-En. 2007. A century after the unparalleled invasion: East Asia after the crisis. In B. Muchhala (ed.), *Ten years after: Revisiting the Asian financial crisis*, pp. 53-62. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- World Trade Organization. 1995. *Regionalism and the world trading system*. Geneva: WTO Secretariat.

- World Trade Organization. 2000. *Trade policy review, Republic of Korea*. Geneva: World Trade Organization.
- World Trade Organization. 2008. *Trade Policy Review, Republic of Korea*. Geneva: World Trade Organization.
- Yoo, C.M. 2002, February 2, Free trade accord with Chile likely shelved until 2005, *The Korea Herald*.
- Yoo, D.H. 2003, December 30. Assembly passes 118.3 trillion won budget. *The Korea Times*.
- Yoo, Soh-Jung. 2006, February 14. Minister vows to protect farmers. *The Korea Herald*.
- Yoo, Soh-Jung. 2006, February 23. Former Commerce Minister Lee to head Trade Association. *The Korea Herald*.
- Yoo, Soh-Jung. 2008, July 31. Senior Reporter, Korea Herald. *Interview*.
- Yoon, Dae-Kyu. 2001. "The Constitutional Court system of Korea: The new road for constitutional adjudication", *Journal of Korean Law* 1: 1-16.
- Yoon, So-Jung. 2006, August 23. Korea-US FTA Facilitating Committee leader committed to building support. Access from http://www.korea.net/news/News/NewsView.asp?serial_no=20060822038&part=104&SearchDay [July 27, 2008]
- Yoon, Young-Man and Yeo, Taek-Dong. 2006. Northeast Asian economic cooperation and strategy for the business and financial hub in Korea. *Kyeongche Yonku* (Journal of Economy) 24 (September): 241-268.
- Yu, Hyun-Seok. 2003a. Domestic politics of Korea-Chile Free Trade Negotiations: Institutions and the strategy of interest groups, *Korean Political Science Review* 37(4): 343-360.

Yu, Hyun-Seok. 2003b. The role of Korea in East Asian regional economic cooperation. *East Asia* 20 (December): 77-98.

Yu, Hyun-Seok. 2006. Political institutions and protectionism in Korea: The case of Korea-Chile FTA ratification process. *Korea Observer* 37 (Winter): 643-673.

Yu, Hyun-Seok. 2008, June 23. Professor, Department of Political Science, Kyung Hee University. *Interview*.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าในสมัยประธานาธิบดีคิมแดง

วัน-เวลา	เหตุการณ์สำคัญ	
	ภายในประเทศ	ภายนอกประเทศ
- ก.พ. 1998	- ปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านการค้าและตั้ง OMT ภายใต้ MOFAT	
- ต.ค.1998		- ปธน.คิมเสนอสึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอกับญี่ปุ่น
- 5 พ.ย.1998	- ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเลือกซิดีเป็นประเทศคู่เจรจาและวางกรอบแนวทางนโยบายเอฟทีเอ	
- พ.ย. 1998		- เกาหลีใต้-ซิดีตกลงเริ่มการเจรจาเอฟทีเอระหว่างการพบปะกันในที่ประชุมสุดยอดเอเปคที่กัวดาลัมเปอร
		- เกาหลีใต้-ไทยตกลงที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอ
- ธ.ค. 1998	- รัฐบาลตั้งคณะทำงานพิเศษด้านเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซิดี	
- เม.ย. และ มิ.ย. 1998		- การประชุมระดับสูงระหว่างเกาหลีใต้-ซิดี
- ก.ย. 1999		- ประกาศเริ่มเจรจาเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซิดีอย่างเป็นทางการในที่ประชุมสุดยอดเอเปคที่นิวซีแลนด์
		- เกาหลีใต้และนิวซีแลนด์ตกลงที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอร่วมกัน
- พ.ย. 1999		- ความล้มเหลวในการประชุมองค์การการค้าโลกที่ซีแอตเติล
- ธ.ค. 1999		- การเจรจาเอฟทีเอกับซิดีรอบแรก
- ก.พ. 2000		- การเจรจาเอฟทีเอกับซิดีรอบที่สอง

- พ.ค. 2000		- การเจรจาเอฟทีเอกับซีดีรอปที่สาม - การประชุมร่วมระหว่างเกาหลีใต้-ญี่ปุ่น ในเรื่องเอฟทีเอ
- ธ.ค. 2000		- การเจรจาเอฟทีเอกับซีดีรอปที่สี่ (หลังจากนั้นการเจรจาหยุดชะงัก) - สิงคโปร์เสนอที่จะทำเอฟทีเอกับญี่ปุ่น
- มิ.ย. และ ต.ค. 2001		- รัฐมนตรีการค้าเกาหลีใต้และรัฐมนตรี ต่างประเทศซีดีตกลงที่จะกลับสู่เวทีเจรจา
- พ.ย. 2001		- จีน-อาเซียนตกลงที่จะทำเอฟทีเอ
- ม.ค. 2002		- เอฟทีเอญี่ปุ่น-สิงคโปร์ลงนาม
- ก.พ. 2002	- รัฐมนตรีเกษตรฯกล่าวว่าให้ชะลอการ เจรจากับซีดีจีนกว่าจะได้ข้อยุติในเวที องค์การการค้าโลก - โฆษกบอกแถลงการณ์เรียกร้องให้ เลื่อนการเจรจากับซีดี	- การประชุมคณะทำงานเกาหลีใต้-ซีดีที่ ลอนดอนเจดิสเพื่อฟื้นการเจรจา
- มี.ค. 2002	- KIEP, KCCI, FKI, KITA ร่วมกันออก รายงานเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มความ พยายามในการทำเอฟทีเอเป็นสองเท่า	
- มิ.ย. 2002		- ปธน.คิมส่งตัวแทนพิเศษไปยังซีดีเพื่อ ฟื้นการเจรจา
- ส.ค. 2002		- การเจรจาเอฟทีเอกับซีดีรอปที่ห้า
- ก.ย. 2002		- การเจรจาเฉพาะกับซีดีที่กรุงเจนีวา
- ต.ค. 2002	- ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีนโยบาย เศรษฐกิจระหว่างประเทศพิจารณา ข้อตกลงเป็นครั้งสุดท้าย	- การเจรจาเอฟทีเอกับซีดีรอปที่หก
- 24 ต.ค. 2002		- การเจรจากับซีดีได้ข้อยุติ
- ธ.ค. 2002	- การเลือกตั้งประธานาธิบดี	
-15 ก.พ. 2003		- ลงนามเอฟทีเอเกาหลีใต้-ซีดี

ที่มา: ประมวลจากหนังสือพิมพ์ The Korea Herald, The Korea Times, Hankyoreh และเว็บไซต์ของกระทรวง
การต่างประเทศและการค้า และชองวาเด

ภาคผนวก ข

ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าในสมัยประธานาธิบดีโนมุฮยอน

วัน-เวลา	เหตุการณ์สำคัญ	
	ภายในประเทศ	ภายนอกประเทศ
- 25 ก.พ. 2003	- ปธน.โนสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง	
- มี.ค. 2003	- กระทรวงเกษตรฯประกาศแผนการตั้งกองทุนชดเชยเอฟทีเอ 8 แสนล้านบาท	
- เม.ย. 2003	- ปธน.โนแถลงต่อสภาเรียกร้องให้สภาให้ความสนใจในการร่างแผนการรองรับผลกระทบในภาคการเกษตรหลังการเปิดเสรี	
- มิ.ย. 2003	- รัฐบาลตกลงที่จะไม่เร่งเสนอร่างเอฟทีเอต่อรัฐสภาจนกว่าจะร่างแผนการรองรับผลกระทบแล้วเสร็จ - เ็นจีโอเริ่มการล่ารายชื่อส.ส.คัดค้านการให้สัตยาบันแก่ร่างเอฟทีเอ	- ปธน.โนเสนอที่จะทำเอฟทีเอระหว่างการเยือนญี่ปุ่น
- 8 ก.ค. 2003	- รัฐบาลส่งร่างเอฟทีเอไปยังรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ	
- ก.ค. 2003	- คณะที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของปธน.พิจารณาแผนการทำเอฟทีเอ - สมาคมธุรกิจยื่นจดหมายเรียกร้องให้รัฐสภาเร่งผ่านความเห็นชอบร่างเอฟทีเอ	
- ส.ค. 2003	- ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเห็นชอบแผนการทำเอฟทีเอ (FTA Roadmap)	
- 26 ส.ค. 2003		- เอฟทีเอเกาหลีใต้-ซิดีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซิดี

<p>- ก.ย. 2003</p>	<p>- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในแผนการทำเอฟทีเอ</p> <p>- ปธน.โนและผู้สนับสนุนแยกตัวจากพรรค MDP</p> <p>- ปธน.โนร้องขอการสนับสนุนจากประธานรัฐสภาในช่วยผ่านร่างเอฟทีเอ</p>	<p>- ความล้มเหลวในการหาข้อยุติในการประชุมองค์การการค้าโลกที่แคนคูน</p> <p>- เกาหลีใต้และสิงคโปร์พูดคุยในความเป็นไปได้ที่จะทำเอฟทีเอ</p>
<p>- ต.ค. 2003</p>	<p>- สมาคมธุรกิจชั้นนำร่วมกันออกจดหมายเปิดผนึกไปยังรัฐสภาเรียกร้องให้เร่งผ่านร่างเอฟทีเอ</p>	
<p>- 13 ต.ค. 2003</p>	<p>- ปธน.โนกล่าวสุนทรพจน์ที่รัฐสภาเรียกร้องให้เร่งผ่านร่างเอฟทีเอ</p>	
<p>- พ.ย. 2003</p>	<p>- ปธน.โนกล่าวในวันชานาแห่งชาติว่าเกาหลีใต้ไม่สามารถล่าช้าในการทำผ่านความเห็นชอบเอฟทีเอจากสภา</p> <p>- ปธน.โนเข้าร่วมประชุมกับคณะกมธ.การรวมชาติ การต่างประเทศและการค้าเรียกร้องให้รีบพิจารณาและส่งร่างเอฟทีเอให้กับที่ประชุมใหญ่รัฐสภา</p> <p>- ปธน.โนกล่าวเตือนในวันส่งออกแห่งชาติว่าเกาหลีใต้จะถูกโดดเดี่ยวในสังคมโลกหากไม่รีบผ่านร่างเอฟทีเอและย้ำว่าเอฟทีเอเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกาหลีใต้เพิ่มระดับรายได้ ประชาชาติต่อหัวให้ถึง 20,000 เหรียญต่อคนต่อปี</p> <p>- พรรคคูรีได้รับการก่อตั้ง</p>	
<p>- 26 ธ.ค. 2003</p>	<p>- ร่างเอฟทีเอผ่านการพิจารณาของกมธ.</p>	
<p>- 29 ธ.ค. 2003</p>	<p>- ร่างเอฟทีเอล้มเหลวที่จะผ่านสภาเป็นครั้งที่หนึ่ง มีเพียงร่างกองทุนเอฟทีเอเท่านั้นที่ผ่านความเห็นชอบ</p>	
<p>- ม.ค. 2004</p>	<p>- ปธน.โนชักจูงตัวแทนสมาคมชานาให้</p>	<p>- เกาหลีใต้เริ่มเจรจาเอฟทีเอกับสิงคโปร์</p>

	ลดการต่อต้านเอฟทีเอ	
- 8 ม.ค. 2004	- ปธน. โนเอนเยือนรัฐสภาเรียกร้องให้ผ่านความเห็นชอบในการพิจารณาครั้งที่สอง แต่ในที่สุดรัฐสภาไม่สามารถผ่านความเห็นชอบได้	
- 9 ก.พ. 2004	- รัฐสภาล้มเหลวที่จะผ่านความเห็นชอบเป็นครั้งที่สามหลังจากมีชวามากกว่า 15,000 คนประท้วงหน้ารัฐสภา	
- 16 ก.พ. 2004	- เอฟทีเอเกาหลีใต้-ชิลีได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา	
- พ.ค. 2004	- รัฐบาลปรับแก้แผนการเอฟทีเอโดยให้ความสำคัญกับการทำเอฟทีเอกับประเทศที่พัฒนาแล้ว	
- มิ.ย. 2004	- รัฐบาลออกคำสั่งประธานาธิบดีเรื่องกระบวนการทำเอฟทีเอ	
- ก.ค. 2004	- ดร. คิมฮยอนจงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรมว. การค้า และดร. ฮันดุกซูได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองนายกฯ และรมว. เศรษฐกิจการค้า	
- พ.ย. 2004		- ปธน. โนเอนเยือนประเทศกลุ่มละตินอเมริกา และตกลงกับกลุ่ม MERCOSUR ที่จะตั้งคณะศึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอ
		- ในที่ประชุมเอเปค เกาหลีใต้และแคนาดาตกลงที่จะประชุมหาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอ
		- เกาหลีใต้-สหรัฐอเมริกาประชุมเตรียมการศึกษาความเป็นไปได้ในการทำเอฟทีเอ
- ธ.ค. 2004	- ปธน. โนเอนเรียกร้องให้หน่วยงานต่างๆ เพิ่มความพยายามในการทำเอฟทีเอ	
	- สำนักเอฟทีเอถูกตั้งขึ้นใน OMT	

- ก.พ. 2005		- เกาหลีใต้-อาเซียนเริ่มการเจรจาเอฟทีเอ
- ก.พ.-เม.ย. 2005		- เกาหลีใต้-สหรัฐประชุมเตรียมการเจรจาเอฟทีเอรวมสามรอบ
- ก.ย. 2005		- ปธน.โนเอียนเม็กซิกโกและตกลงที่จะเจรจาเอฟทีเอกับเม็กซิกโก
- 18 ม.ค. 2006	- ปธน.โนซึ่งถึงความจำเป็นในการทำเอฟทีเอกับสหรัฐในคำกล่าวในวันปีใหม่	
- 2 ก.พ. 2006	- KIEP, KITA, และ KREI จัดประชาพิจารณ์เรื่องเอฟทีเอเกาหลีใต้-สหรัฐ	
	- ที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีนโยบายเศรษฐกิจจะหว่าประเทศไทยเห็นชอบเปิดการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐ	
- 3 ก.พ. 2006		- เกาหลีใต้-สหรัฐประกาศการเจรจาเอฟทีเออย่างเป็นทางการ

ที่มา: ประมวลจากหนังสือพิมพ์ The Korea Herald, The Korea Times, Hankyoreh และเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศและการค้า และชองวาเด

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายนิธิ เนื่องจำนงค์ เกิดเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2523 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปีพ.ศ. 2545 และเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโทเมื่อปีพ.ศ. 2548 ด้วยทุนผลิตและพัฒนาอาจารย์จากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามความต้องการของมหาวิทยาลัยนเรศวร ในระหว่างที่ศึกษาระดับปริญญาโท ได้รับทุนการศึกษาให้ไปทำการวิจัยในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จากโครงการแลกเปลี่ยนทางวิชาการระหว่างอาเซียน-สาธารณรัฐเกาหลี (ASEAN-Republic of Korea Academic Exchange Program) ในปีพ.ศ. 2550 และจากมูลนิธิเกาหลี (Korea Foundation) ในปีพ.ศ. 2551 ในระหว่างนี้ยังได้ทำการวิจัยในฐานะของผู้ช่วยวิจัย และนักวิจัยในโครงการต่างๆ นับสิบโครงการ และมีโอกาสนำเสนอและตีพิมพ์ผลงานวิจัยในรายงานการวิจัย หนังสือ และวารสารวิชาการ ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ อาทิ วารสารสังคมศาสตร์ เอเชียปริทัศน์ ASEAN University Network เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย