

통상행정체제의 개편방안

崔 炳 善*

〈目 次〉	
I. 서 론	III. 현행 통상행정체제의 구조와 운영실태
II. 통상행정체제 개편논의의 이론적 기초	IV. 현행 통상행정체제의 문제점
	V. 통상행정체제의 개편방안

〈요 약〉

통상행정체제의 개편문제는 오래된 행정개혁 이슈 가운데 하나이다. 그만큼 많은 문제점이 지적되어 왔다. 그러나 대부분의 경제정책 분야의 행정개혁 이슈가 그러하듯이 이 문제 역시 조직측면에서 문제가 제기되고 개편방안이 제시되고 부분적으로 수용되었으나 아직도 불만은 여전하다. 본 논문은 우선 우리나라의 통상행정체제에 대한 문제의식이 조직개편의 차원에서만 제기되는 것은 적절하지 않다는 점을 지적한다. 이어서 이 글은 통상행정체제에 대한 향간의 문제의식이 이론적 기초가 박약하다는 관점에서 통상조직과 체제를 진단할 수 있는 이론적 기초를 먼저 검토하고 있다. 이러한 이론적 토대 위에서 본 논문은 통상정책 조정기능의 미약성을 현행 통상행정체제가 안고 있는 가장 핵심적인 문제로 파악하였다. 이에 따라 본 논문은 먼저 통상행정체제의 개편방안으로서 흔히 제시되고 있는 통상전담부서 설치안이 현실적으로 타당성이 없음을 밝히고 있다. 이어서 본 논문은 현행 대외경제조정위원회를 중심으로 한 통상정책 종합조정체제를 대폭적으로 개편하여 조정력을 일층 강화시키는 것이 여러 가지의 현실적인 제약요인을 고려할 때 현시점에서 가장 바람직한 대안임을 주장한다.

I. 序 論

우리나라에서 통상행정체제의 개편문제는 행정개혁의 단골메뉴 가운데 하나이다. 또한 UR 협상과 같은 굵직한 다자간 통상이슈에 대응해 나가는 과정에서나 미국 등 주요국과의 통상마찰 해소를 위한 쌍무협상이 진행되고 난 후에는 반드시

* 서울大學校 行政大學院 부교수

이 문제가 재부상하곤 하였다. 그러나 넓게는 통상정책 전반, 좁게는 통상행정체제 및 조직에 대해 제기된 문제의식은 언제나 상당한 편향성을 내포하고 있음을 쉽게 엿볼 수 있다. 외국과의 협상에서 지나치게 많이 일방적으로 양보함으로써 국익이 손상되고 국가체면이 깎이게 되었다는, 이러한 결과가 나오게 된 것은 우리의 협상능력의 부재 및 부족 때문이라니, 통상문제에 대한 전문성이 부족하다니, 통상협상 관련정보의 수집 및 분석능력이 너무 취약하다니, 부처간에 손발이 맞지 않아 혼선이 초래되었다는... 이러한 지적에 일리가 없는 것은 아니지만, 우리가 통상정책과 관련하여 당연히 가져 보아야 할 의문과는 상당한 거리가 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

통상정책이 추구하는 목적은 무엇인가? 통상정책에 대한 가치판단 기준이나 평가기준은 무엇인가? 이 문제는 그리 쉽게 답할 수 있는 성질의 문제가 아니다. 통상정책은 보통의 국가정책과는 달리 여러 측면에서 양면성을 지니고 있고, 이 각각의 측면은 상충적인 관계(trade-off)에 처하는 경우가 많다. 우선 자유무역의 확대에 따라 국부(national wealth)가 증가한다고 해서 그것이 반드시 국력(national power)의 신장을 초래하는 것은 아니다. 지나친 무역의존은 국제정치·안보면에서 국가의 취약성(vulnerability)을 심화시킬 수 있다. 그런가 하면 중상주의자(mercantilist)들이 흔히 그렇게 생각하고 있는 것과는 달리 국내생산자의 이익이 곧바로 국부의 증가(더 나아가서 국력의 증가)로 이어지는 것도 아니다. 한편 보호주의적 정책이 국민후생을 감소시킨다는 점은 이론적으로 규명되어 있다. 그러나 보호주의적 정책을 수행하지 않는 한 산업의 발전을 피하기 어려운 경우가 있는 것도 사실이다. 이와 같이 다양한 측면을 지니고 있고, 따라서 다양하고 복잡한 이해관계(interests)와 정치적 상호작용을 유발시키는 통상정책이 추구해야 할 목적을 일의적으로 정의하기는 불가능하다. 사실 통상정책에 대한 많은 연구들이 탐구의 대상으로 삼고 있는 것이 바로 이러한 주제들이다.

이런 점을 감안하여 필자는 우리나라의 통상행정조직 및 체제의 바람직한 개편 방안을 모색하기에 앞서서 현행의 통상행정조직과 행정체제가 안고 있는 문제를 명확하게 그리고 다각적으로 파악하는 것이 급선무라고 생각한다. 이런 뜻에서 필자는 우선 통상정책 및 통상행정체제와 조직의 적정성을 판단해 볼 수 있는 이론적 기초로서 통상정책 분야에서 주로 사용되고 있는 세가지 이론적·분석적 시각(Ikenberry, Lake, and Mastanduno, 1988) - ① 체제중심적 모형 또는 체제수준 이론(system-centered approach or systemic-level theories), ② 사회중심적 접근 방법(society-centered approach), ③ 국가중심적 접근방법(state-centered ap-

proach) — 을 먼저 간단하게나마 소개하면서 논의의 실마리를 마련해 보려고 한다. 다음으로 이러한 이론적 논의에 기초하여 우리나라의 통상행정조직 및 행정체제가 안고 있는 문제점을 다각적으로 조명한 뒤, 가장 핵심적인 문제가 바로 미약한 통상정책 조정체제에 있음을 지적하면서 이를 보완하기 위한 조직적·제도적 방안을 제시해 보려고 한다.

II. 통상행정체제 개편논의의 이론적 기초

1. 조직개편 논의의 일반적 한계

행정체제 및 조직의 ‘개편’ 논의는 말 그대로 이미 존재하고 있는 조직의 개편을 위한 논의로서 기존 조직의 역할 및 기능을 확대·축소·통합·재정비함으로써 조직의 효율성을 증진시키는 데 초점을 맞추는 것이 일반적이다. 조직개편의 필요성도 주로 어떤 행정기능이 여러 조직에 산재해 있어서 권한 및 책임관계가 불명확하고 정책의 전문성과 일관성이 확보되지 않고 있다든가, 기존 조직과 유사 및 관련기관간에 기능과 업무가 심하게 중복되어 있어서 정책조정이 원활하지 못하다는 등의 문제의식에서 비롯되는 것이 일반적이다. 한마디로 말하여 기능주의(functionalism)적 사고에 강하게 지배되고 있는 것이다.

이처럼 기능주의에 입각하여 조직문제를 진단하고 해결책을 강구하려는 시도의 한계는 자명하다(김영평·최병선, 1993: 255-64). 행정조직은 사회의 축소판(microcosm of society)이라 할만큼 복잡하다. 그것은 불가피하게 다원적 사회의 가치, 갈등, 경쟁적 세력을 대변한다(Seidman, 1986: 15). 조직도표상에 나타나는 선들로서는 도저히 파악할 수 없는 복잡한 세력관계가 조직에 내재해 있다. 행정조직은 진공상태에서 조직된 것이 아니다. 행정조직과 사회의 관계는 항상 상대적이고 상호의존적이며 쌍방적이다(March and Olson, 1984: 738). 조직은 그야말로 “살아 움직이는 역동적 존재(living dynamic entity)”이다. 따라서 조직을 둘러싸고 있는 여러 세력 및 집단과 이들 사이의 복잡한 정치적 상호작용, 그 조직과 직간접적으로 연관을 맺고 있는 상위 또는 하위조직과의 자원의존관계(resource dependence relationship)의 유형 및 성격, 변화하는 여건에 대한 조직의 자생적 적응력 및 대응성(responsiveness) 등 조직의 유기체적 속성과 동태적 성격을 충분히 고려하지 않은 조직개편은 성공하기 어렵다.

더 나아가서 조직개편을 통하여 정책결정 및 조정과정을 개선해 보려는 시도 역

시 문제가 있다(최병선, 1993; 김영평·최병선, 1993: 264-7). 이러한 시도는 정작 문제는 정책이나 사업 그 자체의 내용이나 성격에 있음에도 불구하고, 이 정책이나 사업을 결정, 조정, 집행하는 과정에 문제가 있는 것으로 보는 경우가 많고(Brown, 1977: 164), 그것은 다시 관련 행정조직에 문제가 있는 것으로 보는 경향에서 비롯된다. 한마디로 말한다면 이것은 실질적인 문제(substance)를 조직형식(form)을 빌어 해결해 보려는 발상이라 할 수 있으나 여기에는 논리비약의 오류가 있다. 물론 조직구조나 의사결정절차는 전략적으로 정치와 지위와 권력의 수단(instrument of politics, position, and power)으로 사용될 수 있고, 또한 그렇게 사용되고 있다(Seidman, 1986: 15, 23-27). 그러나 조직개편을 마치 만병통치약인 양 인식하는 것은 정책이나 사업의 내용, 방향, 정책이나 사업이 결정되는 정책 과정에 개재되어 있는 실제문제(real problems)의 복잡성을 잘 이해하지 못하거나 문제를 충분히 진단하지 못하고 있음을 반증하는 것이다(*ibid.*: 330).

정책결정과 조정상의 문제를 조직개편을 통해 해결해 보려는 발상은 기존정책의 방향이나 내용에 불만을 가지고 있거나, 과거와는 전혀 다른 차원에서 새로운 정책을 추진해야 할 필요성이 인식될 때 흔히 제기된다. 예를 들면 중소기업을 좀더 잘 육성하기 위하여 중소기업청을 신설해야 한다든가, 산업기술개발을 촉진하기 위해서 과학기술처와 통상산업부 간의 유사업무를 어느 쪽으로 통합해야 한다든가, 여성정책을 추진하기 위하여 여성부를 설치하여야 한다는 등의 개혁안이 그것이다. 이러한 경우에 조직개편을 처방으로 들고 나오는 것은 현재의 행정조직구조 하에서는 ‘바람직한’ 방향과 내용의 정책을 수립하거나 추진할 수 없다고 보기 때문일 것이다. 또는 현재의 행정체제 속에서는 새로운 정책이나 사업을 추진하기 위한 충분한 자원을 확보하기가 어렵다고 보기 때문일 것이다. 또는 현재의 행정조직이 갖추고 있는 정도의 전문성이나 능력으로는 적절한 정책수행이 불가능하다고 보기 때문일 것이다.

그러나 이 모든 경우에 조직개편이 문제를 해결해 줄 수 있을 것으로 생각한다면 그것은 잘못이다. 예를 들면 국가정책의 우선순위는 조직개편을 통해서가 아니라 궁극적으로 대통령을 위시한 정치지도자들의 정책에 대한 관심(attention)의 변화에 따라 달라진다. 비록 조직개편을 통하여 특정정책의 우선순위를 제고시키는 것이 가능하다고 할지라도 그것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 국가정책의 우선순위를 조정하고 재확정하는 일이라면 그것은 당연히 정치적 과정(political process)의 개선 - 다시 말하면 경제사회집단의 규모, 성격, 영향력의 변화를 잘 반영할 수 있는 방향으로 정책문제가 올바르게 정의(define)될 수 있도록 하고, 새로

운 정책가치(policy value)가 도입될 수 있게 하는 것—을 통해 해결되어야 할 문제이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 행정조직의 개편을 통해 이런 문제를 해결해 보려 한다면 이것은 궁극적으로는 누군가에 의해 권위적으로 설정된 국가정책 우선순위를 받아들여야 하겠다는 것으로써 정치적인 문제를 행정적으로 같음하려는 편법적인 사고를 반영하는 것에 다름아니다.

마찬가지로 조직개편을 통해 기존정책의 방향이나 내용에 대한 불만을 해소해 보려는 시도 역시 한계가 있다. 예를 들면 통상행정기능이 여러 부처에 산재하고 있어 통상정책의 일관성과 전문성을 확보하기 어렵기 때문에 어느 부처에 통합하여야 한다는 주장이 흔히 제기되고 있다. 그러나 이러한 주장은 타당성이 약하다. 왜냐하면 통상산업부의 통상문제, 농림수산부의 통상문제, 재정경제원의 통상문제, 보건복지부의 통상문제는 각각 다르고, 해당부처에 의해 수행될 경우에만 정당성을 부여받을 수 있다. 각각의 부처만이 산하집단의 이해관계를 정당하게 조정하고 보완책을 마련하여 추진할 수 있는 입장에 있기 때문이다. 또한 동일한 통상기능이라 하더라도 각 부처가 수행하고 있는 다른 기능과의 관련속에서 그것이 수행될 때 보다 높은 효과성을 발휘할 수 있는 경우도 많이 있다.

2. 통상정책의 결정요인

앞에서의 논의는 통상행정체제 및 조직의 개편에 앞서서 ① 통상행정조직이 처하고 있는 조직환경의 특성, ② 통상행정조직을 둘러싼 정치경제체력의 편성과 이들간의 관계, ③ ‘바람직한’ 통상정책이 갖추어야 할 본질적 요소, ④ 이러한 통상정책을 효율적으로 생산해 내고 효과적으로 집행해 나가게 하기 위해 필요한 조직능력(organizational competences) 등이 먼저 명백히 규정되어야 할 필요성이 있음을 시사해 주고 있다. 이런 의미에서 아래에서는 통상정책의 결정요인을 세가지 측면—즉 1) 국제체제 혹은 국제경제구조의 특성, 2) 통상정책 관련 이해관계집단의 분포(configuration), 3) 통상행정조직의 위상과 구조—에서 고찰하면서 이 각각이 바로 통상행정조직의 개편에 있어서 중요하게 고려되어야 할 사항들임을 강조하려고 한다.

(1) 국제체제와 통상정책

통상정책에 대한 체제중심모형 또는 체제수준이론(system-centered approach

or systemic-level theories)¹⁾에 의하면 일국의 통상정책은 국제체제(international regime) 내에서 그 국가가 차지하고 있는 구조적 지위(structural position)와 상대적 특성(relative attributes)에 의해 제약된다고 본다. 요컨대 국제체제는 한 국가가 선택할 수 있는 통상정책의 폭과 범위에 대한 제약요인(constraints)이라는 것이다. 이 이론의 대표적 주창자인 Krasner(1976: 317-23)는 국제체제(혹은 국제경제구조)의 한 척도로서 세계시장의 개방도(degree of openness)는 국가간의 잠재적 경제력(potential economic power) - 국가의 상대적 크기와 경제발전의 수준 - 의 분포에 따라 결정되며, 이것이 패권적인 분포(hegemonic distribution)를 보일 때 높은 수준의 개방도가 시험된다고 주장한다.

이러한 주장의 전제로서 Krasner는 국가가 무역과 관련하여 추구하는 이익(혹은 국제무역구조에 의해 영향을 받는 국가이익)을 ① 총국민소득, ② 사회적 안정, ③ 정치적 힘, ④ 경제성장의 4가지 측면에서 파악한다. 여기에서 특히 우리의 관심을 끄는 것은 ②와 ③이다.²⁾ 먼저 ②에 대해서 보면, 개방은 일반적으로 사회적 불안정성을 야기한다. 그러나 사회적 불안정성의 수준은 소국(상대적 경제 규모면에서) - 후진국(경제개발단계면에서)의 경우가 대국 - 선진국의 경우보다 훨씬 높게 나타난다. 이것은 소국일수록 개방에 따른 생산요소의 이동이, 그리고 후진국일수록 생산요소의 이동(특히 노동)에 따른 마찰이 상대적으로 크기 때문이다. 다음으로 ③은 개방도(openness)와 정치적 힘(political power)간에 상관성이 있다는 것으로, 양자의 관계는 갑작스런 무역중단(closure)이 무역상대방에게 미치는 상대적 기회비용의 크기를 기준으로 분석해 볼 수 있는데, 무역중단에 따

1) 일반적으로 체제중심적 접근방법은 무역정책을 패권(hegemony)과 종속(dependence)이라는 국제체제의 거시적 구조 속에서 고찰토록 한다. 세계무역체제의 속성이나 지향성을 패권국가의 존재 여부와 관련시켜 보는 Charles Kindleberger (1973), Robert Gilpin(1971), Stephen Krasner(1976) 등의 패권안정이론(hegemonic stability theory)이나, 이것의 일반모형이라 할 수 있는 David Lake(1988)의 국제경제구조(international economic structure) 이론, 국가의 무역정책(혹은 국제경제정책)을 국제자본주의체제의 속성과 운동원리의 함수로 보는 Immanuel Wallerstein의 세계체제이론(world systems theory)은 이러한 접근방법의 대표적인 예들이다. 또한 패권과 종속이 이 접근방법에서 중심개념이 되고 있는 만큼 이 접근방법은 선진강국이나 후진제국의 무역정책과 패턴 그리고 그것의 역사적 변화를 설명하기 위한 연구에서 특히 많이 사용되고 있다.

2) 우선 ①은 자유무역이 국부를 증진시킨다(이러한 무역이득은 소국일수록 더 크다)는 확립된 국제무역이론에 비추어 하등의 이론의 여지가 없다. ④에 대해서는 소국의 경우에는 분명히 자유무역이 경제성장을 촉진하는 것으로 알려져 있고, 대국의 경우에는 그것이 기술적 우위를 유지할 수 있는 한 역시 경제성장에 유리하게 영향을 미치는 것으로 되어 있으나, 다만 중간규모의 국가의 경우에는 의견이 분분하다.

른 상대적 기회비용(국민소득의 상실분+생산요소의 재배분에 따른 조정비용)이 높으면 높을수록 그 국가의 정치적 힘은 약하다는 것이다.³⁾ 이 기회비용은 상대적으로 무역의존도가 낮고, 생산요소의 이동이 용이한 대국-선진국일수록 작다. 이것은 대국-선진국은 국제무역이 개방적일수록 정치적 힘이 증가한다는 것을 말해 준다.

이상의 국제체제에 대한 분석은 국가의 상대적 지위와 구조적 특성에 따라 국제체제의 영향을 받는 정도가 각기 다를 것을 보여준다. 사실 Lake(1988: 66)는 국민국가의 무역전략은 국제경제구조(international economic structure)상의 제약요인과 기회(constraints and opportunities)에 대체로 잘 부응(conform)하고 있다고 평가한다. 이런 면에서 국가가 무역전략 및 통상정책을 추구함에 있어서 그것이 국부와 경제성장에 미치는 영향만이 아니라, 사회적 안정과 국제정치 및 안보에 미치는 영향을 충분히 검토하고 음미할 필요성이 있음을 시사해 주고 있다. 특히 우리나라와 같이 국가규모가 상대적으로 작고, 아직 선진국 수준에 미치지 못하는 개발단계에 있는 국가들에게 이러한 측면에서의 통상정책적 고려의 중요성은 대단히 크다고 말할 수 있다.

(2) 이해관계집단과 통상정책

통상정책에 관한 사회중심적 접근모형(society-centered approach)은 통상정책의 설명변수로서 특정 통상정책에 따라 차별적인 영향을 받는 경제사회적 이익집

3) 국제무역을 정치적 힘과 연결시켜 본 최초의 학자는 Hirshman(1945)이다. 그는 개인간에 있어서와 마찬가지로 국제무역에 있어서도 불가피하게 무역에 따른 상호의존의 불공평한 분배(unequal distribution of the mutual dependence arising from trade)가 이루어지며, 이런 의미에서 국가간에 착취와 복종의 관계가 생겨나게 된다고 본다. 이것은 무역의 두 가지 효과-공급효과와 통제효과-때문이다. 먼저 공급효과는 어떤 상품의 공급을 풍부하게 하거나, 좀 덜 필요한 상품을 좀더 필요(세력의 관점에서)로 하는 상품으로 대체함으로써 무역은 국가의 잠재적 군사력을 증강시키는 측면을 가리킨다. 다음으로 통제효과(influence effect)는 무역은 전쟁과 마찬가지로 그 자체로 힘의 원천이 될 수도 있는 것으로서 국가사이의 의존과 통제관계(relationships of dependence and influence)를 만들어 내는 것을 말한다. 바로 여기에서 Hirshman은 무역중단(stoppage or interruption of trade)은 우선 자신에게 피해를 주기도 하지만 상대국이 대체적인 시장이나 원료공급원을 찾게 만들거나, 이것이 불가능한 경우에 경제적 조정이나 빈곤화를 강요하게 된다는 점을 중시한다. 또한 무역과 관련하여 전략적 지위를 최대로 활용하고자 하는 국가는 무역중단이 자신보다 무역상대국에게 더 심각한 우려(graver concern)가 되게 만드는 여건(conditions)을 창출해 내려고 노력한다는 사실을 1920~30년대의 독일의 무역정책 분석을 통해 밝히고 있다.

단(interest groups)과 이들의 상대적 역학관계의 형성 및 변화에 주목한다.⁴⁾ 다시 말하면 국내의 경제사회적 집단(또는 이들의 연합)은 자신의 이익을 극대화하기 위하여 통상정책 결정과정에 조직적으로 참여하고 다양한 방법으로 정치적 영향력을 행사하게 되는데, 통상정책은 이들 사이의 경쟁, 타협, 다툼(struggle)의 산물이라고 보는 것이다. 따라서 이 이론적 시각에서 볼 때 국가(관료와 기관)는 통상정책의 형성 및 시행과 관련하여 자율적인 또는 현저한 역할수행자가 아니라, 집단이 상호경쟁하는 장(arena for group competition)이라는 수동적 존재로서의 의미를 지닐 뿐이다.

Rogowski(1989)의 거시적 무역정치이론은 이러한 접근방법의 전형적인 예에 속한다. 그의 이론은 스톨퍼-사무엘슨 정리(Stolper-Samuelson theorem)에 입각하고 있는데, 이에 따르면 자유무역(무역의 증가)은 국가가 (타국에 비하여) 상대적으로 풍부하게 보유하고 있는 생산요소의 소유자 및 그 생산요소를 집약적으로 사용하는 생산자에게 이득을 주나(이러한 생산요소에 대한 수요가 증가하고 따라서 그 요소의 상대소득이 증가하므로), 희소한 생산요소의 소유자 및 희소한 자원을 집약적으로 사용하는 생산자는 손해를 보게 된다(보호무역 혹은 무역의 축소는 이와 반대의 결과를 초래한다). 여기에서 한 걸음 더 나아가 Rogowski는 무역상황의 변화(무역의 증가 혹은 감소)에 따라 이득을 보는 세력은 자신에게 유리한 상황의 지속 및 확대를 추구하며, 이러한 변화에 따라 손해보는 세력은 그러한 변화를 늦추거나 반전시킬 수 있는 정책을 추구한다는 주장을 전개한다. 이 과정에서 각각의 세력은 자신의 정책선호에 따라 유사한 선호를 지닌 세력끼리 연합(coalition)을 형성하며, 이 연합의 구조에 따라 정치적 균열(political cleavage)의 특성이 결정된다는 것이다.

예를 들면 노동에 비하여 토지와 자본이 풍부한 선진국의 경우는 지주와 자본가가 자유무역을 선호하는 반면에 노동은 보호주의를 선호함으로써 계급간(자본-

4) 사회중심적 접근방법은 이익집단정치모형(interest-group politics)이라 불리우기도 하는 것으로서 David Truman, Robert Dahl, Theodore Lowi, Charles Lindblom 등 전통적인 다원론자들이 채택해 온 분석모형으로서 “정책은 정책결정에 영향을 미치기 위해 이해관계를 지닌 집단들이 경쟁적으로 벌이는 다툼의 산물(policy is the outcome of a competitive struggle among affected groups for influence over a policy decisions)”이라는 것이 이 모형의 핵심이다. 이 분석방법은 대체로 다원주의적이고 자유주의적인 전통이 강한 선진국, 특히 영미국가의 무역정책 연구(Schattschneider(1935), Gourevitch(1986), Baldwin(1985) 등)에서 가장 빈번하게 사용되어 왔다. 이것은 다양한 이익집단의 활동을 추적하고 각 집단의 정치적 영향력의 크기를 파악하고 비교할 수 있을 만큼 정책결정과정이 투명하고 공개적인 국가가 아니고서는 적용하기 어려운 이 접근방법의 한계 때문이라고 볼 수 있다.

노동간) 균열의 양상을 보인다고 그는 주장한다. 이에 비하여 토지는 풍부하나 자본과 노동이 모두 부족한 후진국의 경우는 지주가 자유무역을 선호하는 반면에 자본가와 노동은 보호무역을 선호하는 도시-농촌간 균열양상을 나타내게 된다고 본다.

Magee(1980), Caves(1976), Pincus(1975), Ray(1981) 등은 위 이론과는 전혀 다른 가정에서 출발하여 전혀 다른 결론을 제시한다. 소위 특정요소 무역이론(specific factors theory of trade)이라고 불리는 이들의 이론은 생산요소의 완전 이동성(mobility)을 전제하고 있는 Stolper-Samuelson이론과는 달리, 생산요소는 이동성이 낮고 용도별로 특정성(specificity)을 지니고 있어서 상당한 손해를 보지 않고서는 한 기업(부문)으로부터 다른 기업(부문)으로 이동하기 어렵다는 가정을 채택하고 있다. 이와 같이 상반된 가정 위에서 출발하여 IBM이나 자동차 산업과 같은 단일 기업 또는 단일 산업부문(sector)을 연구대상으로 삼은 이들은, Gourevitch의 이론과는 전혀 다르게, 무역정책과 관련하여 자본가와 노동자는 정책목적을 공유하고 있고 이러한 목적을 달성하기 위하여 같은 입장을 취한다는 사실을 밝히고 있다.

한편 Gourevitch(1986)는 무역정책에 대한 여러 사회집단(societal actors)의 반응은 ① 국제 및 국내경제에서 각 집단이 처해 있는 상황, ② 이들의 정책선호, ③ 이들과 다른 세력간의 잠재적 연합 및 갈등의 기초, ④ 이들 사이에 형성되는 연합(coalitions)에 의해 결정된다고 본다. 그가 중점적으로 고찰하고 있는 집단은 기업, 농업, 노동과 그 하부범주(subcategories)의 넷이다. 먼저 기업의 경우는 그들의 ① 국제경쟁력 수준, ② 수요변동에 대한 취약성, ③ 노동수요의 특성(노동 집약 대 자본집약)과 그것의 중요성, ④ 수요의 원천(source of demand), ⑤ 자본시장의 구조가 이들의 무역정책에 대한 입장을 결정하는 중요한 요인이 된다고 본다. 이에 비하여 농민들은 ① 구매자와 시장의 특성, ② 생산조직과 시장변화에의 적응성(adaptability)을 중요시한다고 본다. 끝으로 노동은 ① 기업체와 작업장의 성격과 규모, ② 국제경제에서의 기업이 처하고 있는 상황을 중요시한다고 본다.

정치적 과정 그 자체를 암묵적 시장(implicit market)으로 보고, 특정 정책산출에 대한 수요자와 공급자가 있는 것으로 보는 다수의 공공선택이론가들은 소수의 집중된 이익(concentrated interests)이 다수의 분산된 이익(diffuse interests)을 압도하는 경향이 있음을 강조한다. 즉 후자는 조직비용, 유인의 크기, 무임승차의 문제 등으로 인해 전자에 대적하기 어렵다는 것이다. 이러한 모델에 입각한다면

보호주의를 선호하는 정치적으로 강한 국내생산자 집단이 항상 승리한다는 결론에 도달하게 된다.

그러나 최근 이러한 주장에 대한 비판도 만만치 않게 제기되고 있다. 예를 들면 Destler and Odell(1987)은 기존의 이론들이 국내생산자 집단이 한결같이 보호주의를 선호하고, 자유무역의 이득을 기대할 수 있지만 정치적으로 무기력한 상태에 있는 집단은 최종수요자와 일반소비자만 있는 것으로 단순하게 가정하고 있으나, 기업행동은 하나의 일치된 행동으로 보기 어려우며 지극히 복잡한 이해관계를 드러내고 있다고 주장한다. 즉 ① 수입은 많은 경우 타산업의 중간재이기 때문에 수입중간재를 사용하는 산업은 중간재의 비용을 증가시키는 보호정책에 반발하고, ② 수출지향적 산업은 상대국의 보복을 염려하는 나머지 자국의 보호무역정책에 저항하며, 이들 산업이 지니고 있는 성장잠재력이 수입경쟁산업의 조정비용을 상쇄시킬 수 있을 만큼 크기 때문에 무역자유화에 대한 정치적 저항을 감소시키는 역할을 담당하고 있으며, ③ 수입업자-판매상, 대규모 소매상 등은 자유무역을 선호하는데 이들 역시 보통의 경우에는 생산자집단의 한 부분으로 간주되고 있다는 것이다. 또한 ④ 소비자들은 투표라는 기업이 가질 수 없는 무기를 소유하고 있고, ⑤ 기업들 사이의 복잡한 경쟁적 이해관계, 예를 들면 다국적 기업의 전략적 행동을 고려할 때 기업들이 일사분란한 입장을 견지하리라고 기대하는 것은 비현실적이라는 것이다.

Baldwin(1985)은 미국의 수입정책 연구를 통해 보호무역정책은 ① 경제주체와 정치행위자의 장기적 사익추구, ② 관료의 자율성, ③ 수입경쟁에 따른 피해집단에 대한 이타주의(altruism)의 영향을 받는 것이 사실이지만, 산업의 집중도, 지리적 집중도, 산업의 크기(고용규모), 노동집약도, 노조구성비율 등이 보호주의적 정책선택에 상당한 영향을 미치고 있다고 주장한다. 또한 다른 많은 경험적 연구의 검토를 통해서 저임금-저숙련산업이 보호주의적 정책의 주된 수혜자라는 사실을 밝히고 있다.

이상에서 사회중심적 시각에서 이루어진, 통상정책에 대한 다양한 연구결과를 고찰하였다. 이들이 공통적으로 보여주고 있는 것은 통상정책에 대한 입장은 각 집단의 이해관계에 따라 나뉘이며, 각자가 선호하는 정책을 관철시키기 위해 때로는 연합하고 타협하며, 때로는 다투고 경쟁하는 데 어느 집단이 지배집단(혹은 연합)이 되는가에 따라 통상정책의 방향과 내용이 결정된다는 사실이다. 특정시점에서 특정정책이 채택된 것은 특정집단의 지배적인 정치적 영향력 행사에 따른 것이라고 주장하는 이 이론에서 어느 집단이 과연 지배집단인지를 사전에 가려내기는

곤란하다. 이것은 다만 사후적으로 확인될 수 있을 뿐이다. 따라서 이 이론은 최종 결정된 정책을 요구한 집단을 지배집단으로 간주하는 동의반복(tautology)의 논리적 오류를 범할 위험성이 있다. 또한 이런 면에서 정밀성과 예측력이 약하다는 비판을 받고 있기도 하다.

그럼에도 불구하고 이러한 연구들이 강력하게 시사하고 있는 것은 통상정책에 대한 정치적 영향력은 자유무역을 선호하는 집단보다는 보호주의적 정책을 선호하는 집단의 경우가 단연 강하다는 점이다.⁵⁾ 그 이유는 반드시 이들 집단의 이해관계가 (개별 기업이나 개인의 입장에서 볼 때) 상대적으로 더 크고 집중적이기 때문에 훨씬 조직적으로 영향력을 규합하고 효과적으로 행사할 수 있다는 사실에만 있지 않다.

한 사회의 경제사회집단이 통상정책과정에 영향력을 행사할 수 있는 정도나 방법은 사실상 국가관료나 기관, 제도의 영향을 강하게 받고 있기 때문이다. 다시 말하면 국가가 대면하고 있는 사회집단은 경직적이거나 사전적으로 정해진 것이 아니고, 마치 진흙과 같아서 상대적으로 자율적인 국가기관이 원하는 방향으로 조형할 수 있다는 것이다. 또한 국가기관은 정책결정과정에 대한 집단의 참여나 접근(access)을 제도적으로 조절할 수 있다. 잠재적 집단을 동원하는 등의 방법으로 지배집단의 영향력을 제한하고 자신의 자율성을 강화할 수도 있고, 사회집단의 이해관계(interests) 그 자체에 영향을 미칠 수도 있다. 바로 여기에 국가중심적 관점에서 통상정책관련 국가기구, 구조, 관료, 정책결정과정 등의 역할과 기능을 면밀하게 분석해 보아야만 할 필요성이 있다.

(3) 통상행정조직의 구조와 통상정책

통상정책에 대한 국가중심적 접근방법(state-centered approach)에서는 국가(state)를 통상정책 결정의 중요한 독립변수로 취급한다. 국가는 국내 경제사회세력의 단순한 대변자가 아니라, 국제체제와 국내이익집단의 중간에서 있는 조정자로서 독자적인 정책선호를 정책에 반영시키는 존재라고 본다.⁶⁾ 물론 국가가 항상

5) 이에 비하여 보호주의는 보호에 강력한 이해관계를 갖고 있는 소수의 잘 조직된 집단이 다수의 분산된 비조직화된 이익을 희생시키면서 사익을 추구하는 것으로 규정하고, 정치가들이 이러한 사익추구적 보호주의를 용인하는 것은 자유무역이라는 목표에 충실하려고 하지도 않고 그럴 능력이 없기 때문에 발생하는 정치적 실패(political failure)로 보는 일반적 경향을 강하게 비판하는 견해도 있다(Lake, 1988: 1-3).

6) 이와 같이 국가를 자율적인 존재(autonomous entity)로 보는 시각은 사회중심적 시각이 지배적인 파라다임이 되어 온 미국에서는 1970년대 이후에 들어서서 비로소 각광을 받기 시작하였지만 동양과 유럽에서는 오랜 전통을 갖고 있다.

합리적, 통일적 존재(rational, unified entity)로 행동한다고 가정하지는 않는다. 그러나 국가가 중심적인 위치에서 중요한 역할을 수행하는 경우가 많으며, 정치가와 고위관료 등 국가행위자(state actor)의 선호는 일반 사회집단 또는 특정 부처의 할거주의적 관심과는 어느 정도 구분되며, '국가이익(national interest)' 또는 사회적 후생의 극대화라는 관념에 연결되어 있다는 것이 이 이론의 기초적 가정이다.

통상정책을 결정하고 운용함에 있어서 국가관료들이 얼마나 중요한 역할을 수행할 수 있고 어느 정도의 정통성을 부여받을 수 있는가는 국가마다 다르다. 이런 맥락에서 통상정책에 대한 대표적인 국가중심적 접근방법으로서 '국내구조' 모형('domestic structure' approach)을 제시한 Katzenstein(1978)은 국가와 사회의 전통적 관계, 중앙집권화의 수준, 관료들이 통상정책(및 국제경제정책) 수행과정에서 사용할 수 있는 정책수단의 범위, 국가의 자율성(state autonomy) 등 제도적 특성(institutional characteristics)은 국가마다 달라 강한 국가와 약한 국가의 구분이 가능하고 이것이 국가간 통상정책의 차이를 유발하는 중요한 요인임을 강조한다.

여기에 더하여 국가중심적 접근시각을 취하는 학자들은 통상정책과정에 있어서 국가관료가 자신들의 역할을 증대시키기 위하여 다음과 같은 전략을 유효적절하게 사용한다고 본다(Ikenberry et al., 1987; Lake, 1988). ① 국가관료는 보완적(상쇄적) 이해관계(complementary or offsetting interests)를 가진 사회집단을 동원하거나 이의 형성을 조장함으로써 정책과정에 참여하는 집단간의 세력분포를 변화시키기도 하고, 특정 목적 달성을 위해 새로운 제도(혹은 기관)를 형성하기도 한다. 1930년대초 미국무성이 유럽국가와의 쌍무협상 체결 필요성을 들어 종래 의회에 속해 있던 관세책정 권한을 국무성으로 이관한 것은 좋은 예이다. ② 국가는 국내와 국제정치경제의 접점(intersection)에 위치하고 있고 안보와 외교를 수행하는 책임을 맡고 있는 주요한 행위자라는 독특한 지위를 갖고 있는 바, 이러한 지위는 국가관료들이 자기의 뜻에 따라 통상정책(국제경제정책)을 형성하고 집행할 수 있는 특별한 정당성을 부여한다. 따라서 이들은 전에는 국내적이었던 이슈를 대외정책문제로 재정의함으로써 자신들에게 좀더 큰 정책결정 역할을 부여하고 이를 정당화할 수도 있고, 자신들의 독특한 지위를 이용하여 초국가적 연합(transnational coalitions)을 추구할 수 있으며, 이를 통해 정치적 논의의 쟁점과 결과를 변경시킬 수 있다.

통상정책의 결정 및 수행과 관련된 국가기구를 Lake(1988)는 두 가지 범주로

나누어 본다. 하나는 代議的 기능을 수행하는 부문(the representative element)이다. 여기에는 의회와 농림수산부, 통상산업부, 노동부 등 소위 특정산업부처('constituent' agencies)가 속한다. 이들은 국가와 사회를 연결하는 기본적인 연제로 기능하며, 우선적으로 지역 또는 직능별 이해관계(regional or functional societal interests)를 반영한다. 따라서 이들은 국가기구 가운데 자율성이 가장 적은 부분으로서, 그 기관이 봉사해야 할 대상인 특정산업에 쉽게 포획(captured)되는 경향이 있다. 이러한 사회집단적 이익은 좁게 정의되기 마련이기 때문에 그것이 국가무역 이익(national trade interest)으로 집약될 수 없다. 특히 사회 안에서의 집단행동의 문제가 크면 클수록 양자는 더 크게 괴리되는 경향이 있다.

국가기구의 다른 한 범주를 Lake는 대외정책기관(the foreign policy executive)이라 부른다. 여기에는 전체국민(national electorate)을 자신의 봉사대상으로 간주하는 대통령과 외무부, 국방부 등의 고위 관료가 이에 속한다. 이들은 이익집단으로부터 상대적으로 고립되어 있고, 따라서 자율성이 높다. Lake는 이들을 무정부적이고 경쟁적인 국제관계 속에서 국력과 국부(national power and wealth)를 보존하고 증진시키는 역할을 부여받은 유일한 국가적 행위자(only national actor)이며 유일한 권위있는 대외정책결정자로 본다. 바로 이러한 이유로 이들은 국제경제구조의 제약요인과 기회에 특히 민감하다. 또한 이들은 이러한 체계적 유인이 국내정치 영역에 전달되는 통로(conduit)로서의 역할을 수행하며, 국제경제구조의 제약요인과 기회를 무역전략으로 전환시키는 대단히 중요한 연결고리(critical link)이자 수행자(agent)이다. 다만 이러한 기관은 그 자체로서 높은 수준의 자율성을 지니고 있기는 하지만 그렇다고 일방적으로 행동할 수는 없으며, 정치적으로 동원된 사회집단이나 代議的 국가기관과 협상해야만 한다. 따라서 이러한 협상과정에서 이들은 국가구조 그리고 집권자(대통령)의 지도력에 영향을 받게 된다는 것이다.

이상에서의 논의에 비추어 볼 때 통상정책의 결정과 수행에 있어서 국가구조를 어떻게 형성하며, 통상정책 담당기관에 어느 정도의 자율성을 부여하고 의사결정의 집권화 수준을 어느 정도로 유지하는가는 통상정책의 방향과 내용에 지대한 영향을 미친다는 사실을 알 수 있다. 또한 代議的 성격을 지닌 국가기관과 대외정책기관적 성격을 띠고 있는 국가기구를 적절하게 조화시킬 필요성이 있으며, 경우에 따라서는 좀더 큰 자율성을 확보하고 있는 대외정책기관적 기구의 영향력을 증대시키는 것이 국가무역이익을 좀더 정확하게 정의하고 이에 부합되는 방향으로 통상정책을 결정하고 수행하는 데 유리할 수도 있다는 사실을 이해할 수 있다. 특히

보호주의적 성향이 농후하고 다원주의적인 정책결정이 일반화되어 있는 사회일수록 상대적으로 중립적인 위치에 있는 이들 기관이 국가전체적 차원에서 국가무역이익을 확보할 수 있도록 보장해야 할 필요성이 크다고 말할 수 있을 것이다.

III. 현행 통상행정체제의 구조와 운영실태

1. 통상정책의 종합조정기구와 구조

우리나라에서 통상정책의 조정은 크게 3가지 차원에서 이루어지고 있다.

(1) 全政府的 차원의 공식적 종합조정기구: 對外經濟調整委員會

1994년 5월 종전의 대외협력위원회에서 현재와 같은 모습으로 개편된 대외경제조정위원회는 현재 재정경제원 장관을 위원장으로 하고, 외무부·농림수산부·통상산업부·정보통신부·환경부·건설교통부·보건복지부·노동부·과학기술처 장관과 국무총리, 행정조정실장 그리고 기타 심의안전관련 부처의 장 등 약 11명 내외의 인사로 구성되어 있다. 대외경제조정위원회가 수행하는 기능은 ① 대외경제정책의 조정, ② 대외협력·대외개방 및 대외진출전략에 관한 중요정책의 조정, ③ 정상회담의 경제분야 의제의 선정 및 기본입장의 조정, ④ 쌍무간 및 다자간 대외경제현안문제에 관한 기본입장의 조정, ⑤ 대외경제 홍보활동의 조정, ⑥ 기타 위원회가 필요하다고 인정하는 사항으로 규정되어 있다. 대외경제조정위원회의 사무국 기능은 재정경제원 대외경제국이 담당하고 있다.

위원회 산하에는 실무위원회를 두고 있는데, 이것은 재정경제원 제2차관보를 위원장으로 하고, 본위원회 해당부처 및 공정거래위원회, 국가안전기획부의 국장급 등 13명의 인사와 재정경제원 장관이 위촉하는 통상 및 법률분야 민간전문가 5인 등 총 19인으로 구성되어 운영되고 있다. 현재의 실무위원회는 1994년 4월 22일 이전에 설치운영되고 있던 4개 분야별 실무위원회(OECD 가입준비, UR 대책, EC 통합대책, 대개도국 경제협력 실무위원회)를 폐지하여 단일화한 것으로서, 기본적으로 관계부처의 협의요청 안전에 대하여 협의하되, ① 정상회담 경제분야 의제발굴 및 후속조치 계획, ② OECD 가입준비 대책, ③ 미국 등 주요 교역상대국과의 주요통상현안, ④ WTO 등 다자간 협상관련 주요대책, ⑤ 경제국제화 추진과제 중 대외경제 관련분야 등에 대한 현안과제를 주로 협의하는 기구로 기능하고 있다. 실무위원회는 특정분야와 관련하여 지속적이고 체계적인 대응이 필요한 경우 실무위원회의 의결에 따라 한시적, 신속적으로 소위원회를 구성하여 운영할 수

있도록 되어 있다.

(2) 部處 차원의 準公式의 종합조정기구

이것은 부처차원의 행정조직이기는 하나, 동 조직이 수행하고 있는 기능과 업무가 해당부처에 국한되지 않고 잠재적으로 정부의 모든 부처(또는 일부 부처)의 업무에 미칠 수 있는 부처행정조직 및 기구를 말한다. 여기에는 재정경제원, 통상산업부, 외무부가 있다.

먼저 재정경제원은 대외경제국과 국제협력관을 두고 있는데, 먼저 대외경제국에는 대외경제심의관 외에 대외경제총괄과, 국제경제과(대선진국 대외경제정책 업무), 국제투자과, 경제협력과(대개도국 경제협력 업무), 지역협력과(북방정책업무) 등 5개과가 있다. 국제협력관 산하에는 국제협력담당관과 해당부처 파견직원 등으로 구성되는 ① 농림수산반 ② 통상산업반 ③ 보건복지반 등 3개 반이 편성되어 있다. 한편 1994년 12월 정부조직 개편이후 재정경제원내 통상행정조직은 과거 경제기획원 대외경제조정실과 비교해 축소된 규모와 체제를 갖고 있었는데, 1996년초 국제협력관을 신설하게 됨에 따라 현재 조직규모면에서는 과거의 대외경제조정실과 거의 비슷한 수준에 이르고 있다.⁷⁾ 다음으로 통상산업부는 통상무역실 산하에 통상정책과, 무역정책과, 수출과, 수입과, 무역협력과 등 5개과를 두고 있으며, 통상무역심의관 산하에는 세계무역기구 담당관, 다자협상담당관, 지역협력담당관, 미주통상·아주통상1·아주통상2·아중동통상·구주통상·국제기업담당관 등 9개 담당관이 있다. 한편 외무부는 통상국 산하에 통상심의관 외에 통상1과(아주, 중동, 기타지역), 2과(미주지역), 3과(구주지역), 통상기구과 등 4개과가 있고, 국제경제국 산하에 국제경제심의관 외에 경제협력1과(대선진국), 2과(대개도국), 환경협력과, 환경기구과, 과학자원과 등 5개과를 두고 있다.

단일부처 차원의 통상행정조직 및 기구가 수행하고 있는 기능은 다음 두 가지로 유형화해 볼 수 있다. 하나는 통상관련 정보의 수집 및 분석평가 기능이다. 이 기능은 재정경제원의 대외경제국, 통상산업부의 통상무역심의관실(세계무역기구담당관, 다자협상담당관, 지역협력담당관, 각 지역별 통상담당관 등), 외무부의 통상국과 국제경제국이 담당하고 있다. 다음은 통상협상기능이다. 이것은 재정경제원의 국제협력관, 통상산업부의 통상무역심의관실, 외무부의 통상국이 관장하고 있다.

7) 대외경제조정실은 대외경제조정실장(1급), 대외경제협력관(2-3급), 대외경제총괄과, 국제경제과, 협력정책과, 통상조정 1·2·3과, 북방경제 1·2·3과 등 1협력관 9개과로 편성되어 있었다.

이들 3개부처 차원의 통상행정조직은 각 부처 산하기관 및 연구기관의 조력과 자문에 거의 절대적으로 의존하고 있다. 재정경제원은 대외경제정책연구원(KIEP)과 한국개발연구원(KDI) 등에, 통상산업부는 대한무역진흥공사(KOTRA), 한국무역협회, 산업연구원(KIET), 대외경제정책연구원(KIEP) 등에, 외무부는 재외공관 및 대표부, 외교안보연구원, 세종연구소 등에 의존하고 있는 것이 그것이다.

(3) 개별부처 단위의 부문별 정책결정 및 조정

극히 예외적이라고 할 수 있으나, 산발적으로 제기되는 경미한 통상이슈에 대해서는 재정경제원, 통상산업부, 농림수산부, 정보통신부 등 개별부처 단위에서 자기부처 소관산업의 통상문제와 관련하여 단독으로 정책을 결정하여 수행하고 있다. 어떤 부처의 경우에는 일반행정조직과는 별도로 개별부처 단위에 통상행정 특화조직을 두어 양조직이 공동협력하에 부처소관 통상문제를 다룸과 동시에 정부차원에서의 정책조정의 창구역할(liason)을 담당하도록 하고 있다. 이러한 예에 속하는 조직은 농림수산부의 국제농업국, 정보통신부의 정보통신협력관실, 환경부의 국제협력관 등이 있다. 그러나 대부분의 부처는 일반행정조직이 통상문제를 부수업무로 다루고 있는 형편이다. 이러한 조직들은 부분적으로 다른 부처의 의견을 참고해야 할 필요가 있는 경우에는 그 부분에 한하여 관계부처간 협의를 통하여 직접 조정을 시도하기도 한다.

2. 통상협상

통상협상과 관련된 사항은 성격상 명문규정이 제대로 갖추어져 있지 못한 상태에 있다. 우선 통상협상대표권 문제와 관련해 보면 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제5조 및 6조에 의거하여 대외협상시 외무부가 정부대표를 임명하고 훈령의 제정하여 시행하도록 되어 있다. 여러 부처가 관련되는 경우, 관련부처 공무원으로 대표단을 구성하되, 수석대표는 외무부 공무원으로 임명한다. 그러나 특정부서의 단독적 협상사항에 대해서는 해당부처가 직접 협상에 임할 수 있도록 되어 있다. 통신채널은 「재외공무원 복무규정」 제15조에 의거 재외공관과 본국정부간의 모든 공식적 업무연락은 외무부를 경유하도록 되어 있다.

우리나라에서 통상협상은 1986년초 해외협력위원회 기획단이 해체되면서 각 부처에 분산된 이래 현재에 이르기까지 기본적으로 이 패턴을 그대로 유지해 오고 있다. 즉 개별 산업 및 부문에 관계되는 통상사안의 경우는 해당부처가 협상을 주도하고, 다자간·지역체간 통상문제 등 여러 가지의 통상현안이 복합되어 있는 포

괄적 협상의 경우에는 경제기획원(1995년 이후 재정경제원), 통상산업부, 외무부가 사안의 성격에 따라 협상을 주도하여 왔다.

3. 기타의 통상관련조직과 정책결정과정 참여자

우선 여타의 통상관련 행정조직으로서는 무역위원회와 관세청이 있다. 먼저 무역위원회는 통상산업부 소속기관으로 운영되고 있으며, 모든 산업부문에서 야기되는 산업피해구제(import relief) 업무를 전담하고 있다. 다음으로 관세청은 관세분류와 평가, 관세의 부과징수, 통관업무, 원산지 규정 등의 업무를 관장한다.

다음으로 통상정책 결정과정의 여타 주요 참여자로서 먼저 국회와 정당을 들 수 있다. 국회는 자체적으로 통상정책 문제에 관하여 사전적으로 논의하는 장을 가지고 있지 못하고 그런 관해도 수립하지 못하고 있다. 최근 국회내에 임시적 성격을 띤 무역소위원회가 구성되어 운영된 바 있으나 형식적 수준에 그치고 있다. 또한 행정부가 주도하는 주요 통상정책 결정과정에 사전적으로 참여하여 명확한 정책입장을 표명하거나, 그들의 정치적 입장을 관철시키기 위한 정치적 요구나 압력을 가하는 등의 투입기능(input function)은 무시할 만한 수준이라고 해도 과언이 아니다. 국회와 정당의 기능은 이미 이루어진 행정부의 통상정책 결정사항과 관련하여 피해산업의 정치적 불만을 사후적으로 대변하거나, 정부의 정책결정사항에 대한 여론이 악화되어 있는 경우에 행정부의 일방적 의사결정 또는 통상정책 결정과정에 대한 입법부 배제를 성토하는 사후적(reactive) 대응에 머물고 있다. 이와 같이 사후적으로 국회가 적극성을 보이는 경우에도 국회가 대안을 제시하는 경우는 거의 없다.

민간경제단체로서 경제5단체가 구체적인 통상정책문제에 대하여 직접적으로 입장을 표명하거나, 특정산업의 입장을 지지하는 일은 거의 없다. 이것은 통상문제의 성격상 산업간에 이해관계가 엇갈리는 경우가 대부분이기 때문으로 보인다. 따라서 경제5단체는 통상정책의 큰 방향—즉 전반적 보호의 강화 또는 무역·외환·자본자유화의 불가피성 등—이나 관세행정상의 문제 등에 대해서만 일반적 입장을 표명하는 정도의 역할을 수행하고 있을 뿐이다. 이에 비하여 업종별 단체는 자기산업의 피해를 막기 위해 또는 이익확보를 위해 로비활동을 활발히 전개하고 있다.

한편 우리나라에서 노총 등 전국단위의 노동단체가 통상정책에 대하여 공식적 입장을 표명하는 경우는 거의 없다. 업종별 또는 기업별 노동조합의 경우에는 자

기의 이해관계에 따라 시위 등을 통해 적극적으로 자기들이 선호하는 정책(거의 모든 경우에 해당산업의 보호강화) 입장을 표명하고 있다.

선진국의 경우 통상정책결정과정에 참여하여 일반소비자의 이익을 대변하는 것과는 달리, 우리나라의 소비자단체는 아이러니컬하게도 소비자의 이익이 아니라 결과적으로 국내생산자의 이익을 옹호하는 보호주의적 입장을 지지하는 경향을 강하게 보이고 있다. 우리나라의 언론의 입장은 주요일간지와 방송의 경우 대체로 보호주의적 지향성이 대단히 강하다. 이에 비하여 경제신문의 경우에는 통상정책 문제에 대한 다양한 시각을 다소나마 전달하고 있는 것으로 보인다.

개별부처 단위에 주로 설치되어 있는 민간 정책자문기구들은 대체로 해당산업과 직간접적 이해관계를 갖고 있는 인사들로 구성되어 주로 보호주의적 입장을 선호하거나 지지하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 한편 현재 통상정책과 직접적 관련을 갖고 있는 정부 또는 민간 연구기관은 극소수라고 할 수 있고, 이들의 연구방향이나 자문내용은 소속부처의 성격에 따라 크게 좌우되고 있다. 즉 재정경제원 등과 같은 '초개별부처'적 성격을 강하게 지니고 있는 부처 산하의 연구기관(예: 대외경제정책연구원, 한국개발연구원, 외교안보연구원 등)은 비교적 국가경제 전체적 관점을 갖고 비교적 객관적이고 중립적인 입장에서 정책문제를 분석하고 대안을 제시하고 있다. 그러나 소관산업(constituent industries)을 거느리고 있는 부처 산하에 설치되어 있는 연구기관(예: 산업연구원, 농촌경제연구원 등 거의 모든 부처 산하의 연구기관)들은 해당부처가 보유하고 있거나 설정한 정책입장을 합리화시켜 주어야 하는 부담을 안고 있는 경우가 많다. 순수 민간연구기관(예: 세계경제연구원)은 연구기관의 운영책임자에 따라 정책성향과 지향성을 달리하나, 최근의 연구기관들은 비교적 자유무역 지향적인 노선을 추구하고 있는 것으로 보인다.

IV. 현행 통상행정체제의 문제점

1. 통상정책 종합조정체제와 능력의 미약성

우리나라의 통상정책 결정 및 조정과정은 통상정책방향에 대한 국민적 합의가 정당한 방법과 절차에 따라 형성되지 못한 상태에서 여론은 거의 모든 경우에 문제가 되는 산업부문의 생산자집단의 입장에서 형성되고 그 결과 신중상주의적, 보호주의적인 방향으로 경사(bias)되는 경향이 강하다는 중대한 문제점을 드러내고

있다. 또한 통상정책에 대한 국민적 합의를 무시한 채 단기적 시각에서 또한 임기응변적(ad-hoc)으로 통상정책문제에 대한 정책결정이 성급하게 이루어지는 경향이 있어서 대내적으로 모든 통상정책문제가 항상 원점에서 재론되거나 집행단계에서 수정되는 경향이 강하고, 대외적으로는 외국정부나 기업의 불신을 조장하는 경향이 있다. 좀더 구체적으로 우리나라의 통상정책 조정과정상의 문제를 분석해 본다면 아래와 같다.

(1) 대외경제조정위원회

우리나라에서 최상의 통상정책 종합조정기구로 볼 수 있는 대외경제조정위원회는 非常設기구로서 체계성과 일관성을 갖춘 정책수립 및 조정기구로서 위상을 정립하지 못하고 있다. 기본적으로 개별사안적 접근방식(ad-hoc approach)을 취하고 있고, 잦은 인사교체 등으로 경제각료들이 통상정책에 대한 공통적 이해나 입장을 공유하거나 유지하기 곤란한 형편이다. 또한 기구운영이 형식주의에 빠지거나 상징성에 치우치는 경향이 있다. 또한 상충적인 시각의 조정이 이루어지기 보다는 정치적으로 민감한 정책이슈에 대한 책임의 분산 또는 회피수단으로 이용되는 경향도 강하게 나타나고 있다. 참고로 대외경제조정위원회의 운영실태를 분석해 보면 <표 1>내지 <표 4>와 같다.

<표 1> 대외경제조정위원회 회의개최 실적

연 도	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	계
회 수	1	1	1	5	4	5	7	9	8	41

1) 1987년 개최실적 없음

<표 2> 부처별 의결 및 보고안건 제출건수(1986~1995. 12)

기 관 별	기획원	재무부	재경원	통산부	외무부	농수산	기타부처	연구기관	계
제안건수	53	6	11	11	8	7	3	2	101

- 1) 기타부처: 체신, 노동, 복지부 각 1
- 2) 연구기관: KDI, KIEP
- 3) 기획원 + 재경원 = 64건(전체의 64%)

〈표 3〉 안전의 처리상황별 분류(1986~1995. 12)

(총 99건)

보 고 안 건		의 결 안 건		
원안접수	수정접수	원안의결	수정의결	유 보
39	1	48	10	1
40		59		

〈표 4〉 안전의 의제별 분류(1986~1995. 12)

(총 103건)

다자 협상 (UR, GATT)	OECD	북방 정책	정상 회담	韓美 협상	韓日 협상	EC	개도국	亞太 지역 (APEC)	조정위 운 영	기 타 (외국인 투자, 정책방향)
41	12	7	11	4	5	4	4	5	5	5

대외경제조정위원회가 안고 있는 또 다른 문제점은 그것에 대한 정치적 授權 (political mandate)이 지극히 미약하다는 데 있다. 법률이 아니라 대통령령(對外經濟調整委員會規程)에 근거하여 설치된 행정위원회로서의 성격을 지니고 있고, 이 위원회에서의 결정사항의 법적 효력과 그것의 구속력(binding effect)이 불분명하다. 실제적으로 대단히 중요한 역할을 수행하는 대통령 경제수석비서관의 참석 또는 그의 공식적·비공식적 역할에 대한 아무런 규정도 없다. 국회 등 정치권의 의사(sense of the National Assembly)가 정책조정과정에 투입되거나 전달될 수 있는 통로도 부재한 상태이다.

통상과 관련한 국가이익(national trade interest) 또는 “최선의” 무역전략 (“best” trade strategy)을 모색하는 통상정책 종합조정과정에서 이익투입의 불균형(imbalance)이 존재한다는 것은 대단히 심각한 문제이다. 여기에서 국가무역이익은 다소 막연하기는 하지만 “국가에 가장 큰 보상(가장 낮은 벌)을 주는 정책대안(Lake, 1988: 60-66)”으로 정의되고 있다. 통상정책결정 및 조정과정에서 단기적인 경제적 효과(short-term, economic impact)만이 크게 부각되는 반면에 다음 세 가지 측면에서의 국가무역이익에 대한 고려는 거의 무시되거나 소홀히 다루어지는 경향이 강한 것이 문제의 핵심이다.

첫째, 국력(national power)이라는 측면에서의 고려가 거의 결여되어 있다고 해도 과언이 아니다. 무역은 국가간의 상대적 힘의 분배(relative power distribution)에 영향을 미친다. 따라서 특정 통상정책 사안에 대한 정책대응이 국제역학관

계(international power relations)에 미치게 될 장단기적 영향에 대한 평가가 통상정책 결정과정에 체계적으로 반영될 수 있어야 하나, 현실적으로 이 부분에 대한 검토가 대단히 미약하다는 것이다.

둘째, 부문별 효과와 경제전체적 효과의 구분 측면에서도 불균형이 존재한다. 통상정책은 각 산업부문 및 시장에 대하여 차별적 효과(differential effect)를 유발한다. 따라서 반드시 勝者와 敗者(winner and loser)를 만들어 낸다. 이런 측면에서 통상정책 결정과정에서 특정 통상정책의 효과는 문제가 된 산업부문 또는 시장에 대해서만이 아니라 연관산업 및 소비자 일반을 포함하는 경제전체적 시각에서 파악될 수 있도록 되어야 함에도 불구하고, 우리나라에서는 각각의 정책영역에서의 부분적 합리성만을 추구하는 나머지 국가무역이익이라는 측면에서 최적이 아닌(sub-optimal) 정책을 선택하는 경우가 많다. 이러한 문제점은 전통적 조직원리에 따라 그리고 대외지향성이 문제되지 않던 시대에 만들어진 부처행정조직체제로 인하여 더욱 심화되고 구조화되는 경향을 보여 주고 있다. 요컨대 대부분의 개별부처는 자기부처가 추구하는 정책이 어떤 대외정책적 함축성을 갖고 있는지에 대하여 무관심하거나 무지한 상태에 있다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 국내정치(domestic politics)와의 연결 측면에서도 문제가 있다. 통상정책이 만들어내는 차별적 효과로 인하여 통상정책문제는 단순한 대외협상 차원의 문제가 아니다. 이보다는 통상정책이 결과적으로 국내의 여러 경제사회집단과 계층에 대하여 미치는 차별적인 효과와 영향을 어떻게 정치경제적으로 조정하는가의 문제가 좀더 핵심적인 문제라 할 수 있다. 특히 시장개방으로 인한 피해집단에 대한 구조조정 차원에서의 지원이나 보상(compensation)의 제공은 자유무역체제의 유지에 필수적인 사항이 아닐 수 없다. 만일 이런 문제의 해결을 위한 국내정치가 잘 작동하지 않는다면 피해집단의 정치적 저항에 의해 자유무역적 통상정책의 유지나 확대는 벽에 부딪치게 된다. 보다 근본적으로 통상정책 문제가 이와 같은 정치경제적 효과를 갖고 있는 한 통상정책과 관련하여 이해관계를 갖고 있는 모든 집단의 이해관계가 고루 반영될 수 있는 통상정책 결정체제의 구축은 정치행정의 민주화를 위해서도 필수적이다.

이상과 같은 이유로 우리나라에서 통상정책의 결정 및 조정환경은 일반국민의 후생의 증진에 기여하는 자유무역적인 정책선택보다는 중상주의적 또는 신중상주의적(neo-mercantilist)이고 보호주의적인 통상정책에 유리하게 조성되어 있다고 볼 수 있다. 요컨대 자유무역 옹호세력(free trade interests)과 보호주의 옹호세력(protectionist interests) 간의 불균형 문제가 심각하다는 것이다. 한편 간단없이

불어닥치는 미국 등 선진각국으로부터의 대외적 개방압력의 파고에 시달리는 가운데 어느 정도 경제자유화가 진전된 것도 사실이다. 이러한 대외 개방압력의 수용은 주로 상층부의 소수의 정책엘리트에 의해 주도되어 왔다.

그 결과 우리나라의 통상정책 결정 및 조정과정은 비민주적이고 권위주의적이며 관료적인 방식으로 정책결정이 이루어지는 전형적인 영역으로 간주되고 있다. 이러한 이유로 통상정책 결정 및 조정과정에 대해 한편으로는 막연한 정치적 불신이 자리잡고 있는 반면에, 다른 한편으로는 지나친 신증상주의적인 정책기조에서 벗어나지 못하고 있는 데 대하여 불만스럽게 생각하는 자유무역지향적 집단과 세력이 증가하는 등 전반적으로 통상정책 결정 및 조정과정을 둘러싼 문제의식이 팽배해 있는 실정이다. 한편 세계화 추세에 따라 날로 증가하고 있는 개방 및 자유화 압력에 효과적으로 대처하는 데 있어서도 현재의 종합조정기구로서는 역부족임이 명백하다. 또한 우리나라의 국력의 증가 및 선진국권 진입에 따라 경제외적인 측면에서 통상정책의 국제정치, 국가안보적 차원에서의 함축성이 충분히 분석평가되고 정책결정과정에서 비중있게 검토되어야 할 필요성이 크게 증가하고 있다.

(2) 上·下位 정책조정기구간 연계성(linkage)의 결여

현재 우리나라는 3가지 차원에서 통상정책에 대한 조정이 이루어지고 있다고 볼 수 있으나, 이들간의 상호연계는 명확하게 수립되어 있지 못한 상태이다. 또한 각 차원의 조정기구간에는 적절한 역할분담이 이루어지지 못하고 있어서 끊임없이 관할권 분쟁(jurisdictional conflict)이 야기되고 있다.

(3) 개별부처 단위의 정책조정 관행의 미숙

개별부처 단위에 설치운영되고 있는 통상행정 전문조직은 부처내부적 업무에 국한하고 있고 부처외적 관계를 형성하지 못하고 있다. 또한 부처내의 다른 현업조직과도 권한과 책임한계가 명확하게 설정되지 못한 상태에 있어서 대외적 정책결정과정에서 현업조직을 대신하여 정책결정을 결정할 수 있는 주도적인 역할과 기능을 확보하거나 수행하지 못하고 있는 실정이다. 그 결과 해당산업의 통상관련 정보의 수집과 전달, 통계의 작성과 유지업무 정도의 초보적인 수준에 머물고 있는 실정이다.

2. 통상정책방향과 전략에 대한 국민적 합의형성(national consensus-building) 및 설득(홍보) 측면에서의 문제점

(1) 정책결정의 비공개성·불투명성

우리나라에서는 통상 및 대외경제정책 결정과정의 공개성과 민주성을 확보하기 위한 규칙(rules)이나 적법 절차(due procedure and process)가 전혀 확립되어 있지 못한 상태이다. 그 결과 통상정책 결정이 충분히 민주적인 방식으로 이루어지지 못하고 있다는 문제인식이 강하고 이에 따라 불필요한 오해와 불신을 조장하고 있다. 이 문제는 더 나아가서 극히 예외적인 경우를 제외하고는 특정 통상문제의 직접적 당사자가 아닌 수요자집단, 소비자, 일반 국민의 관심도를 떨어뜨림으로써 이들의 통상정책결정과정에서의 참여가능성과 이를 통한 통상정책결정의 정통성 확보에 지장을 주고 있다.

(2) 중상주의적(mercantilist)/신중상주의적(neo-mercantilist) 사고와 편견

우리나라에서 일반국민들은 통상정책 측면에서 막연한 피해의식과 함께 “수출은 좋고 수입은 나쁘다”는 중상주의적 사고와 케인즈(Keynes) 경제학의 영향으로 “수출의 경제성장 촉진효과를 강조하면서 수입의 간접적 성장촉진효과 또는 국민 후생증진 효과는 경시하는” 신중상주의적(neo-mercantilist) 사고와 편견에 지나치게 치우치고 있다. 특정 통상정책이 내포하고 있는 다양한 집단의 이해관계에 미치는 영향이나 함축성에 대한 객관적인 분석과 평가가 보편화되지 못함에 따라 국민들의 이러한 편견은 더욱 심화되고 있다. 특히 보호무역에 수반되는 후생손실(welfare loss)을 집중적으로 부각시키지 못함으로써 개방대상 경제사회부문의 부담과 고통만이 부각되는 경향이 있다. 또한 적절하고 시의성있는 구조조정지원(trade adjustment assistance) 정책의 부재는 일반국민들이나 직접적 이해당사자 집단의 반발을 정당화시켜 주는 경향이 있다. 반면에 자유무역으로 인하여 득을 기대하는 수요자집단 및 일반소비자의 분산된 이해관계(diffuse interest)는 거의 고려되지 않고 있다.

(3) 경제민족주의(economic nationalism)의 지배

우리나라의 언론과 지식인들은 일반국민들이 갖고 있는 보호주의적인 또는 신중상주의적인 정책지향성을 자극하고 고무하고 있는 형편이다. 한편 정부는 이러한 언론의 영향을 받는 여론에 지나치게 민감하게 대응하고 있다. 그 결과 전반적으로 보호주의적이거나 중상주의적인 색채가 강한 통상정책이나 전략의 선택이 지배적일 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

3. 통상정책 관련정보의 수집과 분석평가(information gathering and assessment) 등 투입기능(input function)의 취약성

이와 관련하여 우리나라에서는 현재 외무부 재외공관이 통상정책 정보의 주원천으로 기능하고 있다. 그러나 이들은 대체로 통상정책 문제에 대한 비전문가들이라 할 수 있으며, 유용한 정보에 대한 접근성(access) 및 정보의 적절한 분석평가능력이 미약하다. 각 부처의 외무부 재외공관 파견공무원은 소속부처를 위한 정보수집 및 전달과정에서 재외공관의 간섭마저 받고 있는 실정이다. 해외시장 정보는 주로 대한무역진흥공사(KOTRA)가 수집배포하고 있다. 그밖에 KIEP 산하의 Korea Economic Institute(워싱턴 소재), 한국무역협회, 국가안전기획부 등에서 자기 필요에 따라 정보를 수집하기도 하나 정보의 공유는 거의 이루어지지 못하고 있다. 민간기업의 해외주재상사들이 수집한 각종 정보의 활용을 위한 제도적 장치 또한 부재한 실정이다. 민간차원의 국가 및 지역간 경제협력위원회의 기능도 상징적이거나 의례적인 차원에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 대내외적으로 통상정책 결정 및 조정과정에서 정치적 압력의 전달통로로 기능하지 못하고 있어 주한 미국상공회의소(AMCHAM) 등과 커다란 대조를 보이고 있다.

4. 통상협상 수행의 비효율성

먼저 통상협상의 대표권 문제와 관련하여 관련부처가 끊임없는 분쟁을 야기하고 있다. 통상협상의 포괄성·기술적 복잡성의 증가에 따라 협상대표의 선정 등이 부처의 이해관계에서 떠나 전정부적 차원에서 모색되어야 할 필요성이 증가하고 있음에도 불구하고, 통상협상의 주도권 경쟁이 끊이지 않아 협상대표들간에 원활한 업무협조관계가 구축되지 못하고 있다. 특히 경제 및 산업분야에 대한 기술적 전문성이 약할 수밖에 없는 외무부가 수석대표를 맡아 포괄적 협상을 주도하는 경우가 많아, 관계부처나 관련업계가 애로를 호소하는 일이 잦은 편이다.⁸⁾

통상협상에 대한 평상시의 사전대비능력도 대단히 부족한 것으로 평가된다. 실

8) 1980년대말 냉전체제가 와해되기 시작한 이래 외무부는 경제외교에 지대한 관심을 보이고 시작하였고, 이에 따라 경제부처와의 갈등이 심각해지고 있다. 본 논문과 직접 관련된 사항은 아니나, 외무부의 이러한 태도는 바람직하지 않은 것으로 보인다. 왜냐하면 외무부가 해야 할 일은 굳이 경제외교가 아니더라도 통일외교, 지역안보협력체 구성 등 여전히 많기 때문이다. 다만 우리나라에서 당연히 외교에 속해야 할 통일에 관한 업무가 통일원이라는 별도의 정부조직에 주어져 있기 때문에 외무부가 불가피하게 업무영역이 축소되어 있다는 사실은 앞으로 외무부 업무범위의 적정화와 관련하여 반드시 지적되어야 할 사항이 아닐 수 없다.

제 협상개시 이전에 사전적으로 협상의제의 선정 및 협상방향의 대강 등을 결정하는 국제기구나 회의체에 대한 참여를 통한 사전대비도 미흡한 형편이다. 이에 따라 충분한 정보를 갖지 못한 채 시간에 쫓겨 중요정책을 결정하는 경향이 높게 나타나고 있다. 평상시 대외통상정책 방향에 대한 우리 정부의 입장이나 시장개방 노력에 대한 대외적 홍보 노력이 부족한 실정이다. 민간차원에서의 한국무역협회, KOTRA 등의 역할에는 한계가 있기 때문이다. 그 결과 우리의 정책노력에 대한 정당한 평가가 결여되고 있을 뿐만 아니라, 협상시의 다각적인 설득노력이 기대한 만큼의 효과성을 거두지 못하고 있다. 이와같은 문제들은 통상협상을 일회적이고 간헐적인 문제로 간주하는 결과 체계적인 통상협상 능력의 제고를 위한 노력이 이루어지지 않고 있기 때문이라 할 수 있고, 그 결과 통상협상의 효과성(efficacy)이 낮게 평가되고 있다.

5. 통상정책문제에 대한 전문성 취약

통상관련 전문성과 관련해서는 이 문제에 대한 인식이 지나치게 狹小하다는 점을 먼저 지적하지 않을 수 없다. 통상정책문제를 균형있게 다루어 나가기 위해서는 최소한 ① 국제관계(international power relations), ② 국내정치적 함축성(domestic politics implications), ③ 특정국 및 지역에 대한 전문지식(regional knowledge and expertise), ④ 통상정책문제와 직접 관련된 경제적·기술전문적 지식, ⑤ 통상법(trade laws and regulations), ⑥ 협상전략 및 기술(negotiation strategy and skills)의 각 측면에서 전문적 지식과 경험의 축적이 요구되나 이에 대한 인식 자체가 결여되어 있다는 것이다.

정부 및 민간부문 통상정책분야의 인적 자원(human resources)의 절대부족도 심각한 문제이다. 중앙부처 공무원 중 통상업무 담당인력의 비율은 5%미만이며, 지방자치단체 공무원 중 통상업무 담당인력의 비율은 이보다 훨씬 더 낮다. 국내 정치·행정학자 중 통상전문가의 비율은 약 1%를 넘지 않으며, 국내경제학자 중 통상분야 전공자의 비율도 15%를 넘지 않는 것으로 보인다. 국내의 통상관련 연구기관 등에 대한 지원도 대단히 미약하다. 부처의 단기적 정책보조 수요에 응하는 경향이 지나치게 크며, 연구과제가 단기과제화하는 경향이 높고, 연구기관에 근무하는 데 따르는 보상이나 유인이 적어서 연구진의 순환이 지나치게 빠르게 이루어지고 있어서 전문성이 제대로 축적되어 나가지 못하고 있고, 전문인력 양성기관으로서 기능수행에도 한계를 보이고 있다.

통상전문가 양성이 대단히 어렵다는 점도 문제로 지적되어야만 한다. 정부인사 제도면에서 아무런 유인 및 보상체계(incentive or reward system)가 없는 상태에서 통상전문가의 확보와 양성이 대단히 어려운 실정이다. 대개의 부처에서 통상전문가로 지목되는 것을 기피하는 경향도 여전히 강하게 남아 있다. 협상의제 및 협상진행과정에 대한 지식과 경험의 축적이나 傳受가 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 주원인은 통상협상에 참여하는 사람의 전문성이나 계속성의 결여에 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 이런 면에서 외부전문가의 특별채용을 고려해 볼 법도 하지만, 외부특채에 대한 관료적 저항, 관련부처의 치열한 주도권 분쟁(경쟁)으로 인하여 외부전문가의 활용기회는 극도로 제약되고 있는 실정이다. 그 결과 주요 협상대상국에 대한 전문적 지식과 경험의 축적, 담당자의 계속성이란 측면에서 볼 때 우리나라는 절대적인 열세에 처해 있다.

IV. 통상행정체제 개편방향

우리나라의 통상행정체제의 여러 가지 문제점 가운데 가장 핵심적인 문제는 역시 통상정책의 조정체제의 미약성에 있다는 사실을 고찰하였다. 여기에서는 이 점에 초점을 맞추어 개편방향을 모색하되, (1) 통상전담부서를 설치하는 방안과 (2) 정책조정체제를 합리화하는 방안으로 나누어 논의를 진행시키려고 한다.

1. 통상전담부서 설치방안에 대한 검토

우리나라의 통상정책 결정 및 조정과정, 그리고 통상협상 과정에서 발생하는 제반 문제점을 해소하기 위해서는 통상전담부서를 설치하는 것이 최선이라는 견해가 자주 제시되고 있다(김광웅, 정정길, 방석현, 1992; 이수철, 1993). 통상업무가 여러 부처에 산재해 있고, 이들간의 기능상 중복이 대단히 심하여 통상정책 조정이 대단히 어렵다는 것, 통상정책 및 통상협상의 일관성과 전문성 확보를 위해서는 전담부서를 설치하는 것이 바람직하다는 것 등이 그 논거로서 제시되고 있다.

그러나 통상전담부서의 설치안은 아래와 같은 이유로 결코 바람직하지 않다고 생각된다. 첫째, 우리나라는 과거에 이와 유사한 기구를 설치하여 운영하여 보았으나 실패한 경험이 있다는 점이다. 1980년대 초반에 설치되었던 해외협력위원회 기획단은 여기에서 말하는 통상전담부서에 근접한 기구로 볼 수 있다. 이 기구는 1983~85년의 기간에 한·미간 쌍무협상을 주관하면서 국가경제전체적 차원에서

바람직한 통상정책방향을 모색하고 통상협상을 비교적 성공적으로 마무리지었음에도 불구하고, 이 기구가 취했던 비교적 개방적인 입장에 대한 관계부처·정치권·관련업계 등의 강한 적대감과 “미국 개방압력의 창구”라는 언론의 매도 속에서 동협상이 마무리된 직후인 1986년초 급기야 해체되고야 말았다(Choi, 1995).

둘째, 우리나라에서 통상전담부서의 설치는 협상전략적 측면에서도 바람직하지 않다. 통상전담부서 설치안에서 모형으로 삼고 있는 것은 미무역대표부(USTR)라 할 수 있는데, 주지하다시피 이 기구가 담당하고 있는 대부분의 업무는 외국 정부를 상대로 한 시장개방의 압력 등 공격적 성격을 띠고 있음에 주목할 필요가 있다. 이런 면에서 볼 때 앞으로도 상당기간 수세적 입장에서 벗어나기 어려운 입장에 있는 우리나라에서 과연 미무역대표부와 같은 기구를 설치하는 것이 협상전략 측면에서 과연 타당성이 있는가에 대하여 의문이 있다는 것이다.

셋째, 통상정책문제가 본질적으로 안고 있는 정치적 부담의 측면에서 볼 때에도 전담부서 설치안은 적절하지 않다. 통상전담부서 설치가 필요하다는 주장의 가장 강력한 논거는 통상정책 결정 및 통상협상의 수행과 관련하여 강력한 조정력이 확보되어야 할 필요성에 있다. 이런 측면에서 본다면 전담부서는 가급적 대통령 직속으로 또는 가급적 대통령의 직접적 통제가 어느 정도 가능한 주변에 설치되어야 한다. 그러나 우리의 처지에서 거의 모든 통상정책문제는 대통령에게 정치적 부담을 안겨 줄 공산이 크다. 이를 전제로 한다면 대통령은 정치적으로 민감한 통상정책문제에 직접 개입하기를 결코 원치 않을 것임을 쉽게 짐작해 볼 수 있다. 좋은 예로서 USTR의 역사는 이 기구에 대한 대통령의 양면성(ambivalence)을 잘 보여주고 있다(Destler, 1995; 최병선, 1996; Cohen, 1977). 한편 대통령이 안게 될 정치적 부담을 염려하여 가급적 대통령의 직접적 통제력이 미치는 선 밖에 전담부서를 설치한다면 이 부서가 조정력을 발휘하기는 대단히 어려울 것이다.

넷째, 통상전담부서의 설치는 시대적 요청에 역행하는 것이다. 오늘날 통상문제는 어느 한두 부처에 국한된 문제가 아니다. 모든 부처가 통상과 직간접적으로 연관되어 있다. 따라서 모든 부처가 이제 통상정책문제를 고유업무의 중요한 한 부분으로 인식하고 본격적으로 다루어 나갈 수 있도록 제도적으로 준비해 나가야 할 필요성이 증가하고 있다. 날이 갈수록 복잡해지고 있는 통상문제에 대한 전문성을 강화하기 위해서는 관계부처가 통상문제를 계속적으로 추적(follow-up)해 나가도록 하는 것만큼 확실하고 효과적인 방법이 있을 수 없을 것이기 때문이다.

다섯째, 통상협상 권한은 해당부처에 분산시킴이 타당하다. 통상전담부서 설치의 필요성은 많은 경우 통상정책의 조정을 원활하게 한다는 측면에서보다는 통상

협상의 전문성과 효과성을 확보해야 한다는 측면에서 주장되고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 개별부문·산업과 관련된 통상협상은 역시 현재와 같이 해당부처가 담당하는 것이 바람직하다. 이것이 전문성과 일관성의 확보 측면에서는 물론이고, 협상결과의 충실한 이행이나 관련 이해관계집단에 대한 구조조정 차원에서의 무역지원 등을 통한 정치적 설득이라는 측면에서도 효과적이라고 생각된다.

2. 통상정책 종합조정체제 강화방안

위에서 검토한 바와 같이 우리나라의 통상행정체제가 안고 있는 문제의 해결책으로서 통상전담부서를 설치하는 방안의 현실적 타당성은 대단히 미약하다. 이를 전제로 놓고 볼 때 현실적 방안은 역시 현행의 통상정책 조정체제, 과정, 절차를 합리화하는 방향에서 모색되어야 할 것으로 생각된다.

현행의 통상정책 조정체제를 대폭적으로 강화하는 방안의 장점으로서는 ① 우선 대폭적인 조직개편으로 인한 행정상 혼란과 불확실성을 최소화할 수 있고, ② 국가경제 전반적인 관점에서 균형있게 국익을 모색하고 일관성있게 통상정책을 수행해 나가는 데 크게 도움을 주며, ③ 국내경제(산업)정책과 통상 및 대외경제정책 간의 상호연계를 강화시킬 수 있고, ④ 통상협상의 수행에 있어서 일관성을 확보할 수 있고 부처간의 갈등을 최소화할 수 있다는 것 등을 들 수 있다. 한편 부정적 측면으로서는 우선 ① 다수 부처가 관련되는 통상정책문제에 있어서 책임소재가 불분명해질 우려가 있고, ② 실제적으로 각종 분야별 조정위원회의 설치운영이 불가피할 것인바, 이 위원회의 비상설화에 따른 전문성과 일관성 확보상 한계가 예상되며, ③ 긴급을 요하는 통상사안에 대한 신속한 대처가 어렵게 될 가능성이 있다는 것 등을 거론해 볼 수 있다.

통상정책 조정체제를 강화하기 위한 구체적 방안으로서 정부는 ① 통상정책 조정을 전담할 수 있는 기구를 설치하고, ② 이 기구가 실질적인 조정력을 발휘할 수 있도록 하기 위한 통상정책 조정체제 및 절차를 법제화할 필요가 있다.

(1) 통상정책 조정기구의 강화

현재의 재정경제원 중심으로 운영되고 있는 대외경제조정위원회는 앞에서 지적한 바와 같은 문제들로 인하여 충분한 조정력을 발휘하지 못하고 있다. 여기에서 특히 강조되어야 할 사항은 1994년 12월의 정부조직 개편으로 경제기획원과 재무부가 전격적으로 통합된 이래, 대외경제조정위원회의 조정기능은 더욱 위축되는 현상을 보이고 있다는 점이다. 이것은 경제정책의 종합조정이라는 측면에서 평가

할 때 현재의 재정경제원이 경제정책 조정기관으로서 과거의 경제기획원이 누리 온 만큼의 권위와 정통성을 누리지 못하고 있다는 사실에서 비롯된다.

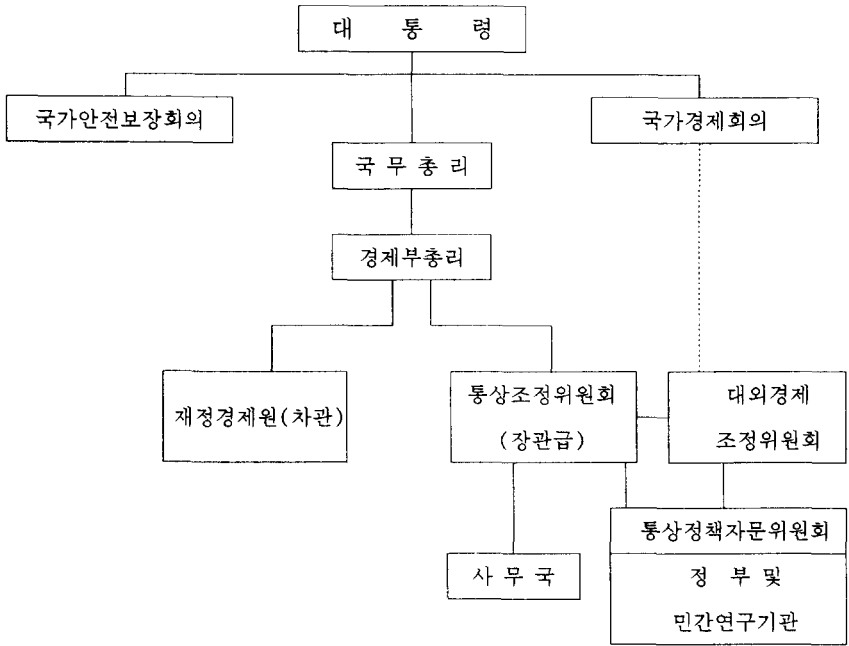
사실 경제기획원은 다른 어떤 경제부처와도 다르게 기관적 자율성(institutional autonomy)이 높고, 경제전체의 성과에 대하여 책임을 져야 하는 광범위한 기관적 사명(institutional mission)을 바탕으로 경제정책의 조정 및 경제개혁의 추진체로서 적격성을 확보할 수 있었고, 실제로 지난 30여 년간 비교적 성공적으로 운영되어 왔다(최병선, 1990). 대단히 아쉽게도 1994년말의 정부조직개편은 이러한 경제기획원의 제도적 특성을 무시한 나머지 경제기획원을 중심으로 구축되어 온 우리나라의 경제정책 조정체제의 전통을 일시에 허물어 버리고 말았다. 이것은 통상정책의 조정체제에 대해서도 대단히 중대한 의미를 지니고 있다. 만일 경제기획원이 현재까지 존속해 있다면 통상정책 조정체제의 강화방안은 좀더 쉽게 강구될 수 있었을 것이다. 다시 말하면 경제기획원 시절의 대외경제조정실을 한층 보강하는 선에서 조정체제의 강화 효과를 충분히 얻을 수 있었으리라는 것이다. 아무튼 경제기획원이 사라진 지금, 통상정책의 조정은 부득이 모든 대내외경제정책을 총괄하는 재정경제원과 분리하여 생각하는 곤란하다.

이런 제약조건 하에서 현행의 대외경제조정위원회의 위상과 영향력을 대폭적으로 강화하기 위해서는 통상정책 조정을 전담하는 장관급 부서(이하 가칭 「통상조정위원회」라 한다)를 설치하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이 기구는 경제부총리가 통할하는 기관으로 설치하되, 기존의 재정경제원 조직과는 독립적인 지위를 갖도록 해야 하고, 이를 위해 경제부총리는 재정경제원 장관의 지위에서가 아니라 전 경제부처의 首長인 경제부총리의 지위에서 통상조정위원회 위원장을 지휘하도록 한다는 것이다.

여기에 더하여 대외경제위원회의 정치적 위상과 조정력을 일층 강화할 수 있는 방안으로서 미국의 「국가경제회의(National Economic Council: NEC)」에 준하는 최고의 경제정책 조정기구를 대통령 직속으로 설치함으로써, 국익에 중대한 영향을 미치는 통상 및 대외경제정책 사항에 대해서는 대통령이 회의를 직접 주재하고 조정력을 행사할 수 있게 하는 길을 제도적으로 열어 두는 방안을 신중히 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다.⁹⁾(그림 1 참고).

9) 미국의 국가경제회의는 1993년 클린턴 대통령이 미국정부의 국가안보에 관한 책임은 기업과 산업의 영역으로 확대되어 나가지 않을 수 없다는 생각에서 국가안보회의((National Security Council: NSC)에 상응하는 “경제안보회의(Economic Security Council)”로서 국가경제회의를 구상하여 대통령 직속기관으로 설치한 행정부내

〈그림 1〉 새로운 통상정책 결정 및 조정체제의 구상



대외경제조정위원회는 현재와 같이 경제부총리, 경제부처 장관과 외무부 등 통상관련 기관의 장, 그리고 통상조정위원회 위원장으로 구성하되, 이 위원회의 실질적 운영은 경제부총리의 지휘 아래 통상조정위원회 위원장이 책임지도록 한다. 또한 대외경제조정위원회에는 대통령 경제수석비서관, 국무총리실 행정조정실장, 공정거래위원회 위원장이 반드시 참석하도록 한다. 통상조정위원회 위원장을 보좌하는 사무국은 현재 재정경제원의 대외경제국을 전환하되 100명 내외의 통상전문인

최고의 부처간 무역정책 조정기구이다. 국가경제회의는 대통령, 부통령, 국무장관, 재무장관, 농무장관, 상무장관, 노동장관, 주택도시장관, 교통장관, 에너지장관, 환경청장, 경제자문회의(Council of Economic Advisors) 의장, 관리예산국(OMB) 국장, 미무역대표, 경제정책담당 및 국내정책담당 대통령보좌관, 국가안전특별보좌관, 과학기술보좌관, 기타 대통령이 그때그때 필요에 따라 지명하는 기관의 장으로 구성되며, 대통령이 직접 회의를 주재하거나, 그의 지시에 따라 부통령, 경제담당 보좌관 등이 의장을 맡도록 되어 있다. 이 기구는 ① 국내 및 국제경제정책과 관련한 경제정책결정과정의 조정, ② 대통령에 대한 경제정책에 관한 자문의 조정, ③ 국가경제정책 및 프로그램의 대통령 의도와 의 부합성 및 그것의 효과적 집행 확보, ④ 경제정책과 관련한 대통령 공약사항의 집행상황 점검 등의 기능을 주로 담당한다. 이밖에 미국의 부처간 무역정책협의 및 조정기구에 대해서는 최병선(1996) 참고.

력으로 편성한다.¹⁰⁾ 대외경제조정위원회의 전문성과 정통성을 강화하기 위하여 정책자문위원회를 설치하여 운영하도록 한다. 정책자문위원회는 원칙적으로 산업별, 특수과제별 위원회로 구성하되, 필요에 따라 탄력적으로 개편운영할 수 있도록 한다. 또한 통상정책 조정과 관련하여 각종 민간단체(경제단체, 노동단체, 소비자단체, 환경단체 등)가 참여하고 건의할 수 있도록 한다.

또한 통상조정위원회의 부족한 인력과 전문성을 보완하기 위한 방안으로서 정부 산하(또는 경우에 따라 민간부문) 통상관련 연구기관이 이 기구에 항시적으로 자문을 제공할 수 있도록 하는 것도 중요하다. 특히 통상정책 조정과정이 정통성과 전문성을 확보할 수 있도록 하기 위해 통상정책의 다양한 측면과 시각에서 국가이익을 면밀히 파악할 수 있도록 관련 연구기관의 자문영역과 기능을 특성화하는 것이 좋을 것이다. 예를 들면 대외경제정책연구원은 국민경제적 차원에서 통상정책 방향을 종합적으로 검토하게 하고, 외교안보연구원은 통상정책의 국제정치 및 안보적 측면을 주로 검토하게 하며, 산업연구원, 농촌경제연구원, 교통개발연구원, 통신개발연구원 등 개별산업 관련 또는 개별 부처 산하의 연구기관은 해당산업에 대한 파급효과, 경쟁력 강화 효과 등을 주로 조사연구하도록 하며, 소비자보호원은 통상정책의 소비자후생 측면을 집중적으로 부각시키도록 하자는 것이다.

(2) 통상정책 조정체계 및 절차의 법제화 추진

- 가칭「대외경제정책 조정에 관한 법률」제정

전정부적 차원에서의 통상정책 조정의 효과성과 실질성을 확보하기 위해서는 통상정책과 관련한 신규 및 기존 행정조직 및 기관의 권한과 책임, 조정체계의 운영방법과 절차를 명백히 규정함으로써 새로운 통상정책 조정체계를 공식화·제도화시켜 나갈 필요가 있다. 물론 정책조정 과정은 계속적이고 진화적인 과정(continuing and evolving process)인 것이 사실이다. 그러나 언제까지나 바람직한 정책조정의 관행이 수립되고 정착되기만을 기다리고 있을 수도 없는 일이다. 이런 면에서 우리나라에서는 최초의 시도가 되겠으나, 통상정책의 결정과 조정에 관한 규칙과 절차를 법제화하는 것은 지금까지 비공식적으로, 임기응변적으로, 예측가능성이 낮게 그리고 불투명하게 운영되어 온 통상정책의 조정과정을 바로잡는 데 중요한 계기를 마련해 줄 수 있게 될 것이다.

10) 이와 동시에 재정경제원의 국제협력관은 재정경제원 고유의 국제통상업무만을 담당하는 조직으로 전환해야 할 것이다. 요컨대 통상조정위원회가 설치되게 된다면 재정경제원은 통상정책 조정부처로서의 성격을 잃게 되며, 통상산업부 등과 같은 위치에 서게 되어야 한다는 것이다.

통상정책 조정과정에 대한 다양한 이해관계집단의 참여기회를 균등하게 보장함으로써 통상정책조정 과정의 민주성과 효율성 확보해야 할 당위성의 측면에서도 법제화의 필요성이 인정된다. 통상정책이 국민경제 전체적 차원에서 국가이익을 극대화할 수 있는 방향으로 수립 또는 모색될 수 있도록 다방면의 전문적 지식과 경험을 총동원할 수 있는 유기적인 의사결정 체제를 항구적으로 구축하고, 통상정책에 대한 국민적 합의형성에 기여할 수 있도록 통상정책 조정 및 결정과정의 공개성·투명성을 확보한다는 측면에서도 통상정책 조정체제 및 절차의 법제화가 크게 도움이 될 것이다.

법률의 주요내용으로서는 우선 대외경제조정위원회의 조정력을 실질적으로 강화시키기 위해서 위원회의 권한과 직무, 소관사항을 명백히 규정하여야 하고, 대외경제조정위원회 결정사항의 법적 구속력 및 적용에 관한 사항을 규정해 두어야 한다. 또한 대외경제조정위원회의 對의회관계 및 역할에 관한 사항도 규정해 둘 필요가 있을 것이다. 특히 통상정책조정과 통상협상의 관계에 관해서는 통상정책의 조정권한(책임)과 협상권한(책임)의 귀속을 분명히 하고, 중요한 통상협상 이슈가 제기된 경우에는 수석대표(부처)의 임명(지정), 협상대표단의 구성과 임무, 훈령의 제정과 시행 등에 관하여 대외경제조정위원회가 심의결정하도록 하는 것이 좋을 것이다. 이밖에 통상관련 전문인력의 채용과 활용에 관한 특례에 관한 규정으로서 대외경제조정위원회 및 통상조정위원회 사무국의 인력의 특채, 보수, 전직 등에 관한 특례 사항을 규정하고, 통상관련 해외정보의 수집, 분석, 활용과 관련하여 관련행정기관 및 단체간 업무분담, 입수 또는 분석된 정보의 공동이용을 촉진하기 위한 제도적 장치에 대한 규정이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김광웅, 정정길, 방석현(1992), 「새 정부의 행정조직 개편방향」, 서울대학교 행정대학원.
- 김영평, 최병선, “행정개혁의 신화와 점진적 개혁의 지혜,” 김영평·최병선(공편), 「행정개혁의 신화와 논리」, 나남.
- 이수철(1993), 「통상행정체제 개편에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 최병선(1990), “한국의 경제정책 결정구조와 특성: 경제기획원의 위상과 전략적 역할을 중심으로,” 안청시(편), 「한국정치경제론」, 법문사.
- _____ (1993), “부처간 정책조정 개선: 경제정책분야를 중심으로,” 김영평·최

병선(공편), 「행정개혁의 신화와 논리」, 나남.

_____ (1996), “미국의 통상정책 결정과정,” 세종연구소(편), 「미국 통상정책의 이해」, 세종연구소.

Baldwin, Robert E.(1985), *The Political Economy of U. S. Import Policy* (Cambridge, Mass.: MIT University Press).

Caves, Richard E.(1976), “Economic Models of Political Choice: Canada’s Tariff Structure,” *Canadian Journal of Economics*, IX (2), May, pp. 278-300.

Choi, Byung-Sun(1995), *The Economic Policy-Making Process in Korea*(Seoul: Nonmuncharyosa).

Cohen, Stephen D.(1977), *The Making of United States International Economic Policy* (New York: Praeger Publishers).

Destler, I. M.(1995), *American Trade Politics*, 3rd ed. (Washington, DC: Institute for International Economics).

_____ and John S. Odell(1987), *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics* (Washington, DC: Institute of International Economics).

Gilpin, Robert(1971), “The Politics of Transnational Economic Relations,” *International Organization*, Special Issue, 25, Summer, pp. 398-419.

Gourevitch, Peter(1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca: Cornell University Press).

Hirshman, Albert O.(1945), *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press).

Ikenberry, G. John, David A. Lake, and Michael Mastanduno(1987), “Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy” in Ikenberry, G. John, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds), *The State and American Foreign Economic Policy*, Special Edition of International Organization, Vol. 42, No. 1, Winter.

Katzenstein, Peter J.(1978), “Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy,” in Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial Countries* (Wisconsin: University of Wisconsin Press).

Kaufman, Herbert(1976), *The Limits of Organizational Change* (Alabama, The

University of Alabama Press).

- Kindleberger, Charles(1973), *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press).
- Krasner, Stephen D.(1976), "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, XVIII, April, pp. 317-47.
- Lake, David A.(1988), *Power, Protection, and Free Trade* (Ithaca: Cornell University Press).
- Magee, Stephen P.(1980), "Three Simple Tests of the Stolper-Samuelson Theorem," in Peter Oppenheimer (ed.), *Issues in International Economics* (London: Oriel Press), pp. 138-53.
- March, James G. and Johan P. Olson(1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78.
- Pincus, J. J.(1975), "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs," *Journal of Political Economy*, 83(4), August, pp. 757-78.
- Ray, Edward John(1981), "The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restrictions in the United States," *Journal of Political Economy*, 89(1), Feb., pp. 105-21.
- Rogowski, Ronald(1989), *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments* (Princeton: Princeton University Press).
- Schattschneider, E. E.(1935), *Politics, Pressures, and the Tariff* (New York: Prentice-Hall).
- Seidman, Harold(1986), *Politics, Position, and Power* (New York: Oxford University Press).