

한국 차기 정부의 통상정책 수행체계 재설계: 장관급 전담부서 설치안

손열 · 이재민 · 구민교 지음

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고
개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영되고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.



는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

"한국 차기 정부의 통상정책 수행체계 재설계: 장관급 전담부서 설치안"
ISBN: 979-11-87558-54-5 93340

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax. 02 2277 1684

한국 차기 정부의 통상정책 수행체계 재설계: 장관급 전담부서 설치안

책임 연구원: 손 열 (연세대학교 국제학대학원)
공동 연구원: 이재민 (서울대학교 법학전문대학원)
구민교 (서울대학교 행정대학원)

2017. 4

차 례

I. 서 론 (Executive Summary)	1
II. 새로운 통상환경의 도전	5
1. 미국발 통상압력의 증대	5
2. 대형 통상교섭의 동시적 대응	5
3. 전략적 통상정책 경쟁에 대처	6
4. 새로운 무역규범과 협상 전개	6
5. 통상협상의 대상 및 범위 확대	6
III. 새로운 통상정책 수행체계의 필요성	7
1. 기존 통상정책 수행체계의 문제점	7
2. 통상정책 수행체계 재설계의 기본목표	8
3. 신 통상조직의 형태와 핵심 임무(core element)	10
IV. 과거 통상교섭 모델의 평가	10
1. 외교부처 주도형 모델 평가	11
2. 산업부처 주도형 모델 평가	13
3. 독립기관형 국외사례: 미국의 USTR	15
4. 통상조직 운용에 대한 비교표	17
V. 전담조직 설치안	25
1. 제 1 안과 제 2 안	25
2. 신 통상조직의 추진	26
3. 조직도(안)	31
4. 독립 부처 설치	32
5. 신설 부서의 "Core Element"	32
6. 신설 부서의 조직도 작성	32
7. 청와대 보좌직 설치	32



I. 서론 (Executive Summary)

한국의 통상정책이 기로에 서 있다. 무역이 GDP의 90%를 상회하는 이른바 ‘통상국가’ (trading state)인 한국은 지난 십 수년간 자유무역협정(FTA) 체결의 숫자를 비약적으로 늘리면서 자유무역지대(혹은 ‘경제영토’)를 확장하여 경제적 이득을 확보하고자 노력해 왔고 많은 성과를 거두었다. 그러나 2017년 대외 통상환경은 다방면에서 거대한 파고가 형성되면서 대한민국을 뒤덮을 기세이다. 그간 공들여 체결한 거대 FTA(한미, 한-EU, 한중)의 재협상 혹은 업그레이드 협상에 임해야 하고, 트럼프 행정부의 공정무역(fair trade)을 명분으로 한 무역압력과 중국의 무역 보복 등에 상시적이고 신속하게 대처해야 하며, 아시아 태평양 지역에서 전개되고 있는 메가 FTA 추진 경쟁에 능동적으로 참가해 국익을 수호해야 한다. 기존의 통상정책을 답습하다가가는 난파의 가능성이 있다. 한국호는 급변하는 환경에 적합한 통상정책 패러다임을 정립하고, 이를 위한 정책수행 체계를 재설계해야 할 시점에 있다.

지난 통상정책의 역사를 돌이켜 보면 정부교체와 함께 통상정책 수행체계가 수 차례 변화해 왔다. 특히 2013년 박근혜 정부는 출범과 함께 1998년 이래 15년간 유지해 온 통상교섭본부부를 해체하고 이 기능을 산업부로 이관하는 결정을 단행하였으나, 지난 4년의 경과를 평가해 보면 실질적인 개편 효과는 긍정적이지 않다. 이제 신 정부 출범을 맞이하여 또다시 정치적이고 즉흥적인 결정, 폐쇄적인 추진방식, 부처간 단편적 기능조정의 우를 범하지 않으려면 대외환경의 변화를 정확히 읽고 국내적 수요에 부응하는 통상정책의 방향을 설정한 후 조직설계도를 조심스럽게 마련해야 한다.

1. 2010년대 통상환경의 변화

2017년 한국이 마주하고 있는 거대한 파고는 다음과 같이 다섯 방향에서 밀려오고 있다.

(1) 미국 발 통상압력의 증대: 미국의 트럼프 행정부는 미국 제조업과 중산층 부활의 핵심 수단으로 보호주의적 통상정책을 사용하고 있다. 한국 등 대미 무역흑자를 내고 있는 국가들에게 무역수지 교정을 향한 강력한 압력을 공언하면서, 무역구제조치를 강화하고 농산물 시장 등 시장개방 압력, 국경조정세(border adjustment taxes) 도입 등을 천명하고 있어 한국은 미국의 다면적 공세에 만반의 수비태세를 갖추어야 한다.

(2) 대형 통상교섭의 동시적 대응: 미국은 한미 FTA 재협상을 공언해 왔다. 한미 FTA는 격렬한 국내정치적 논란과 소동을 겪고 비준된 과거 경험에 비추어 볼 때, 향후 재협상 역시 상당한 국내정치 및 경제적 파장을 야기할 것으로 전망된다. 특히 쇠고기 시장의 추가 개방, 쌀 시장 개방 등 정치적으로 매우 민감한 사안이 제기될 가능성이 높으므로 면밀한 협상 전략과 대내적 조정조치를 마련하지 않으면, 또 한차례 국가적 혼란을 야기할 수 있다. 한편, 브렉시트에 따른 한-EU FTA 추가 협상과 한영 FTA 추진, 중저수준의 자유화인 한중 FTA를 고도화하는 업그레이드 협상도 당면한 과제이다. 즉, 차기 정부는 2-3년 내에 세계 3대 경제권과 FTA 재협상을 준비해야 한다.

(3) 전략적 통상정책 경쟁에 대비: 미국, 중국, 일본 등 주요 강대국들은 통상을 국가안보와 직결되는 전략적 사안으로서 위상을 제고하고 있다. 이들은 국가전략 차원에서 아태 지역의 무역질서 주도권을 놓고 RCEP, 한중일 FTA 추진, TPP-11과 미일 FTA 모색 등 숨가쁜 경쟁을 전개하고 있는 바, 한국이 국익을 지키기 위해서는 국제 정세의 동향을 면밀히 추적하면서 보다 전략적이고 기동적인 정책결정 태세를 갖추어야 한다.

(4) **새로운 무역규범과 협상 전개:** 통상교섭의 내용도 커다란 변화를 보이고 있다. 21세기 새로운 글로벌 통상환경 하에서 통상정책의 방향은 관세조치와 같은 20세기 정책이 아니라, 초국경적 무역-투자-서비스의 결합을 돕는 제도환경 즉, 재산권 보장, 원산지 규정, 자본이동, 인력이동, 경쟁정책, 인프라 서비스 등 다자적 무역규칙과 규범을 제정하는 방향으로 확대되고 있으며, 환율문제에 대한 규제 강화, 수산자원 보호를 위한 규제 강화 등 새로운 규범의 도입으로 이어지고 있다. 이러한 규범들은 주로 선진국들이 관심을 갖는 어젠다로서 한국을 비롯한 후발국들에게 상당한 부담을 초래하고 있다.

(5) **통상협상의 대상 및 범위 확대:** 통상이슈는 여타 이슈영역과 연계(issue linkage)됨에 따라 통상협정을 위한 교섭의 범위도 확대되고 있다. 가령 최근 상황을 살펴보면 환율, 공정거래, 금융위기 문제 등 영역이 무역과 연계되어 통상협정에 적용되고 있는 양상을 보이고 있으며, 중국과 사드(THAAD)관련 갈등처럼 본래 경제문제가 아닌 사안이 통상문제화되는 경우도 증가하고 있다. 트럼프의 미국은 중국에 대해 북핵압박과 무역협정을 연계하는 게임을 보여주고 있기도 하다. 따라서 통상교섭은 전통적 무역이익 뿐만 아니라 금융, 통화, 노동, 환경, 외교, 안보 이익을 종합적으로 고려, 판단해야 하는 단계에 이르렀다.

이러한 도전과제에 적절히 대응하려면, 차기 정부의 통상조직은 올라운드 플레이어라 되어야 한다. 과거 외교통상부/통상교섭본부체제가 FTA 체결 경쟁에서 선발국 따라잡기(catch up)를 위한 공격적 태세를 보여주었다면, 산업통상자원부 체제는 통상교섭과 산업과의 연계에 중점을 두면서 수비적, 반응적 교섭에 치중했다고 할 수 있다. 그 결과, 전자의 경우 FTA 체결 실적에 경도되어 경제효과를 상대적으로 경시하였다는 비판을 불러왔던 반면, 후자의 경우 수비적 패러다임으로 인해 TPP 교섭 참여에 실기(失機)하고 RCEP 등 다자 교섭에서 존재감을 부각시키지 못했다는 비판이 제기되었다. 현재 한국은 한편으로는 미국과 중국의 무역압력에 상시적으로 노출되고 한미 FTA 재협상 등의 수비적 과제를 안고 있는 반면, 다른 한편으로는 포스트-TPP 시대의 메가 FTA 경쟁에 적극적 참여하고, 새로운 무역규범 제정에 능동적으로 대응해 가야 할 시점에 와 있다. 요컨대, **공격과 수비에 함께 가담하면서 공수를 조율하는 미드필더 역할도 아우르는 올라운드 플레이어 역할을 하는 신 조직의 설계가 절실하다.**

2. 신 통상조직 설계의 기본 목표

새로운 조직의 설계도를 마련하기 위해서는 우선 몇 가지 기본 목표를 세워야 한다.

(1) **국가전략의 핵심 과제로서 통상 개념을 정립한다.** 한국은 통상 개념을 단순히 상품교역의 문제로 간주하는 것을 넘어서 국가의 안위에 직결되는 사안으로 확장하고, 전략적 과제라는 인식 하에 대통령과 내각이 상시적 관심을 기울일 수 있도록 제도설계를 모색해야 한다.

(2) **통상의 컨트롤 타워 기능을 강화한다.** 통상이슈는 다양한 분야를 포괄하고 광범위한 이슈 연계가 이루어지는 만큼, 특정 부처의 이해관계나 산업의 이해관계가 아닌 우리 정부 전체 내지 국가 전체의 입장에서 다양한 의견을 조율하고 확정할 수 있는 조정기능 및 메커니즘을 확보하는 것이 시급하다.



(3) **새로운 통상환경과 통상이슈에 적극적으로 대응한다.** 기왕의 통상정책은 FTA 체결 성과에 초점을 맞추어 왔던 반면, 향후 통상 패러다임은 다자 틀을 통한 새로운 무역규범과 규칙 제정, 이슈 연계에 따른 다양한 통상이슈 확산, 그리고 보호주의 및 수입규제에 따른 무역마찰 확산 등 보다 포괄적인 사안으로 전환하고 있으므로, 전문성을 바탕으로 통상현안에 능동적으로 대응하는 전담조직을 갖추어야 한다.

(4) **장관급 전담부서를 조직한다.** 국제적 통상장관 회의에 참석하고 교역국의 장관급 상대와의 협의 및 협상을 수행하는 동시에, 컨트롤 타워로서 여타 이해관계 부처와의 업무 조율 능력을 확보하고 최종 의사결정자(대통령)에게 현안의 종합 및 판단의 근거를 효과적으로 제공하려면 장관급 수장을 임명해야 한다.

(5) **국회와의 관계를 강화한다.** 대외협상에 책임성을 실현하고 민주적 정당성을 부여하기 위해서는 대내협상에서 입법부의 역할을 제고하여 대외경제정책 추진의 여러 단계에서 협의를 강화할 수 있어야 한다.

3. 기존 체제의 문제점

이상의 관점에서 볼 때 기존 통상정책 수행체계는 여러 문제점을 안고 있다.

(1) **컨트롤 타워 역할의 미흡:** 통상 기능이 특정 현업부처 산하에 위치할 경우, 그 부처의 이해당사자 혹은 고객(client)의 이해관계에 영향을 받기 마련인 바, 현행 산업부처 모델은 산업 이익과 연계되어 있기 때문에 정책 조정에 있어서 역부족인 측면이 있다. 한편, 과거 외교부처 모델은 반대로 경제적 실익보다는 FTA 숫자 늘리기란 외교적 성과에 집착했다는 유사한 비판에서 자유롭지 못한 바 있다.

(2) **통상업무의 분절화:** 기존 체제는 양자무역협정 체결에 중점을 두어온 까닭에 새로운 통상규범의 등장, 통상이슈 대상의 확대, 무역마찰의 급증으로 통상 현안이 폭증하고 있음에도 불구하고 이 문제를 전담하여 파악하고 처리하는 데 한계를 보였다. 2013년 통상업무의 이합집산을 통해 통상업무가 부처간 분절화되어 업무 중복과 혼란, 지연을 가져오는 경우가 종종 발생하고 있다.

(3) **통상업무의 위상 저하:** 현행 체제에서 산업통상자원부 장관은 여러 주요 국가적 업무를 담당하고 있어 국제사회에서 상시적으로 진행되는 통상업무를 파악하고 국제통상장관회의에 수시로 참가하는 데에는 물리적 한계를 보여 왔다. 또한 장관급이 아닌 차관보급 등 통상 담당자의 지정만으로는 외국의 통상장관과 직접적인 논의와 협의를 진행하기에 기본적인 한계가 존재하며, 즉각적인 의사결정이 필요한 상황에서 지체되는 모습이 지속적으로 노정되고 있다.

(4) **최고의사결정자 보좌기능 약화:** 정부 부처 내 통상담당 주무자가 차관보급으로 하향조정되면서 정부의 최고의사결정자인 대통령이 통상문제에 관한 관심이 저하되거나 혹은 통상문제에 연관되는 의사결정이 지연되는 경우가 나타나고 있다. 청와대 보좌진에도 통상현안의 현황과 그 파급효과에 대한 정확한 정보와 자료를 제공하고 조언할 수 있는 메커니즘이 약화된 상태이다.

(5) **통상전문 인력풀의 동요:** 2013년 조직개편에 따라 통상업무가 산업통상자원부로 이관되면서 과거 외교통상부 체제 15년간 축적된 통상전문인력의 상당수가 외교부로 복귀한 반면, 산업통상자원부 인력은 산업 및 자원 업무에 집중되고 상대적으로 이질적인 통상업무를 기피하는 현상이 나타나고 있다. 업무 이관에 따른 조직적 동요는 항시 있는 일이지만 현재 조직 형태로는 향후 통상전문인력의 축소가 나타날 가능성이 크다.

4. 대안: 장관급 전담부서 설치

본 보고서가 제안하는 통상정책 수행체계는 제 1 단계로 전략기획, 부처간 사전적 정책 조정과 융합(ex ante), 제 2 단계로 교섭대표단 지휘부(control tower)에 의한 교섭 주도(interim), 제 3 단계로서 협정의 일관되고 효율적인 이행(ex post) 등 3 단계를 일체화한 조직(streamlined organization)을 지향한다.

이러한 시스템 구축을 목표로 현행 산업부처형(산업통상자원부 산하 통상교섭실)과 외교부처형(외교통상부 산하 통상교섭본부) 모델의 장단점을 분석한 결과, 각각 장단점을 보유하고 있으나 통상이슈의 다기화와 연계·복합화, 국가안보 이슈화 추세에 적절히 대처하기 위해서는 장관급 전담조직의 설치가 적절하다고 판단된다.

통상업무 전담조직은 ① 컨트롤 타워로서 특정 부처와 시민사회의 이해관계를 넘는 중립적 이견 조율과 융합이 가능하며, ② 각 부처에 분절화되어 있는 통상관련 업무의 통합적 운영을 담당할 수 있고, ③ 내각의 일원으로서 최고의사결정자와 연계를 강화하여 국익의 다면성을 고려한 전략적 접근이 가능하며, ④ 통상분쟁 등 새로운 통상 환경에 신속한 대응이 가능하고, ⑤ 통상 전문 인력풀을 최대한 활용하고 양성하는 시스템을 갖추 수 있다.

통상 전담조직을 어디에 존치(housing)할 것인가에 대해서 미국의 무역대표부(USTR) 모델을 고려할 수 있으나 이를 한국에 직접 적용하기에는 몇 가지 한계가 있다. 의회민주주의가 확립된 미국에서 통상정책과 관련한 의회의 헌법적 권한을 제어하기 위해 백악관 내에 USTR을 설치한 경우와는 달리, 한국의 상황에서는 굳이 통상 전담 부서를 대통령실 내에 둘 필요성은 없다. 또한 대통령실 권능 축소라는 시대적 요청에 부합되지 않는 측면도 있다. 그 대안으로 국무총리 직속기관으로 설립할 수 있으나, 대통령제 중심의 헌법 체계에서 국무총리가 갖는 제도적 모호성으로 인해 총리실 직속기관의 한계도 분명하다. 따라서 본 보고서는 **제 1 안으로 내각에 신규 부처(가칭 통상부) 설치**를 제안한다.

새로운 부서를 도입함에 있어 여러 행정적, 실무적, 정치적 부담이 수반되는 것은 사실이며, 특히 대통령직 인수위원회의 준비 작업 없이 5월 10일 바로 출범하게 되는 신 정부의 경우, 그러한 부담은 더욱 증폭될 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 상술하였듯이 국제통상환경의 급변과 함께 통상 패러다임이 변환되면서 통상문제가 국가이익의 핵심적 부분을 차지하고, 통상분쟁이 국가 관리의 주요한 부분을 차지하게 된 현 상황을 감안하면 백년대계 차원에서 독립 신규부처 설치가 바람직하다.

당면한 정치일정과 새 부처를 신설하는 데 따른 행정적, 재정적, 시간적 여력이 부족할 경우, 차선책으로서 **제 2 안은 기존 부처(외교부 혹은 산업부)에 부속된 별도 조직으로 도입하는 방안**이다. 이 경우, 기존 부처 조직으로부터 통상 전담조직의 자율성을 최대한 보장해 주는 방법을 고려해야 한다. 또한 부서의 장은 장관급으로서 최고의사결정자인 대통령에 대한 접근성이 보장되고 신속히 업무협의를 진행할 수 있는 지위와 체제가 보장되어야 한다. 특히 통상문제에 관한 한, 타 부처와 업무조정과 조율을 수행할 수 있는 명실상부한 지위가 보장되어야 할 것이다. 이 경우 이해관계자로부터 상대적 자율성을 가질 수 있는 외교부 부속안이 일정한 장점을 가질 수 있다. 요컨대, 신규 부처 설치안과 기존 부처 부속안 두 방안 모두 장단점이 있고, 제도적 한계나 정치적 현실과 부합하는지 여부도 살펴보아야 할 필요가 있으나 일단 가닥을 잡고 추진한다면 여러 세부적 난관은 능히 조정 내지 극복할 수 있을 것이다.



II. 새로운 통상환경의 도전

2017년 한국은 지구적으로 전개되고 있는 새로운 변화에 대응하는 통상정책 추진체계를 정비해야 한다. 한국 정부가 마주할 거대한 파고는 다음과 같은 네 방향에서 밀려오고 있다. 새로운 무역규범과 협상 전개, 이슈 연계에 따른 통상협상의 대상 확대, 전략적 통상정책 경쟁의 격화, 미국 트럼프 행정부의 통상압력, 대형 통상교섭의 동시적 발생이 그것으로, 이는 가히 통상정책 패러다임의 대 변환이라 할 것이다. 게임의 룰이 바뀌는 가운데 기존의 방식으로 대응하다가가는 국가경제적 손실과 사회적·정치적 혼란을 초래할 가능성이 높다.

1. 미국 발 통상압력 증대

2008년 리만사태 이후 세계 경제가 정체국면에 진입하면서 선진국과 거대 경제권을 중심으로 보호주의적 무역 조치가 빈발하고 있다. 특히, 미국의 트럼프 행정부는 국제무역에 의해 탈산업화(deindustrialization)가 일어나 제조업 분야의 좋은 일자리가 축소되고 서비스 분야의 나쁜 일자리가 양산되면서 상대적으로 저임금, 저교육, 저소득 계층이 소외되고 있다고 주장하면서 미국 제조업과 중산층 부활의 핵심 수단으로 통상정책을 사용하고 있다. 지난 3월 발표된 미 무역대표부(USTR)의 “2017년 무역 어젠다”(2017 Presidential Trade Agenda)는 ‘미국 우선’(America First)이란 기본 원칙 하에서 (1) 무역정책에서 국가 주권의 수호, (2) 미국 통상법의 엄격한 적용, (3) 모든 가용 수단(레버리지)을 동원한 해외시장 개방, (4) 새롭고 더 낫은 무역협정의 체결이란 네 가지 우선 순위를 제시하며 자유주의적 다자규범 보다는 보호주의적 관리무역을 강조하고 있다. 트럼프 통상정책은 중국, 일본, 대만, 한국 등 대미 무역흑자를 내고 있는 국가들에게 무역수지 교정을 향한 강력한 압박을 공언해 왔다. 자국 기업 보호와 일자리 확대를 위해 무역구제조치를 강화하고 농산물 시장의 추가 개방을 요구하며 국경조정세(border adjustment taxes) 등 다양한 법적 수단을 동원할 것인 바, 특히 대외무역의존도가 높은 한국은 미국의 공정 무역(fair trade) 공세에 따른 한미 FTA의 충실한 이행 요구와 시장개방 압력, 수입규제 등 다양한 무역조치에 대해 총체적 전략을 마련하고 사안별로 상시적 대응을 해 나가야 한다.

2. 대형 통상교섭의 동시적 대응

한국은 세계 3대 경제권인 미국, EU, 중국과 각각 기존 FTA의 업그레이드 협상 혹은 재협상을 앞두고 있다. 트럼프 행정부는 기존 무역협정의 재협상을 공언하면서 NAFTA와 함께 한미 FTA 재협상을 직접적으로 거론하고 있다. 한미 FTA는 과거 2006년 협상 타결, 후속 조치로서 2008년 쇠고기 협상, 2010년 재협상 등 세 차례 격렬한 국내정치적 논란과 소동을 겪고 비준한 경험에 비추어 볼 때, 향후 재협상 역시 상당한 국내정치 및 경제적 파장을 야기할 것으로 전망된다. 특히 쇠고기 시장의 추가 개방, 쌀 시장 개방 등 정치적으로 민감한 사안이 제기될 가능성이 높으므로 면밀한 협상전략과 대내적 조정조치를 마련하지 않으면 또 한차례 국가적 혼란을 야기할 수 있다. 또한 브렉시트에 따른 한 EU FTA 추가 협상과 한영 FTA 추진, 중저수준의 자유화인 한중 FTA를 고도화하는 업그레이드 협상도 당면한 과제이다. 다시 말해서 차기 정부는 세계 3대 경제권과 FTA를 재협상하는 험난한 과제를 맞이하고 있는 것이다.

3. 전략적 통상정책 경쟁에 대처

주요 강대국들은 통상을 국가안보와 직결되는 전략적 사안으로 다루고 있다. 미국은 아시아-태평양 지역질서를 주도하기 위한 주요 수단으로 TPP의 위상을 설정하고 추진해 왔으며, 이에 대항하여 중국은 RCEP을 추진함과 더불어 '일대일로' 구상을 국가 전략의 중심축으로 삼아 자국의 번영과 지역적 영향력 확대를 꾀하여 왔다. 일본 역시 TPP를 중국의 점증하는 영향력을 견제하기 위한 수단으로 추진해 온 바 있다. TPP를 잘못된 협정으로 간주하고 탈퇴를 선언한 트럼프 행정부이지만 백악관 산하에 국가무역위원회(National Trade Commission)를 신설하여 국가안보위원회(NSC), 국가경제위원회(NEC)와 협력 체제를 구축함으로써 트럼프 행정부의 "군사력과 경제력을 통한 평화" 비전의 실현을 약속하고 있다. 미국은 종합 국력(America's comprehensive national power)의 회복과 국제적 영향력 확보란 국가적 목표 추진 수단으로 통상정책 활용을 천명하고 있다.

이렇듯 강대국들이 국가 전략의 우선 순위에서 통상정책을 상향조정하면서 아시아-태평양 지역의 무역질서를 놓고 RCEP, 한중일 FTA 추진, TPP 11과 미일 FTA 모색 등 전략적 경쟁을 숨가쁘게 전개하는 상황에서 한국이 국익을 지키기 위해서는 국제 정세의 동향을 면밀히 추적하면서 Post-TPP 통상질서 건축을 위해 RCEP, 한중일 FTA, 한일 FTA, FTAAP 등 추진과 관련한 새로운 로드맵을 마련할 수 있도록 전략·기획 태세를 갖추어야 한다.

4. 새로운 무역규범과 협상 전개

통상교섭의 내용도 커다란 변화를 보이고 있다. 20세기형 교역이 한 국가의 공장에서 생산된 상품을 다른 국가의 소비자에게 파는 것이라면, 21세기형 교역은 공장과 사무소가 국경을 넘는 생산 공정의 분업체계를 구축하고 그 안에서 거래하는 것이라 할 수 있다. 아시아-태평양 지역의 경우도 국제분업은 비교우위에 입각한 산업단위의 분업으로부터 생산 공정 또는 태스크 단위의 국제분업으로 크게 변모하면서 생산네트워크(production network) 혹은 공급사슬(supply chain)의 구축이 활발히 이루어져 왔다. 이러한 21세기적 생산 환경 아래 교역 당사자들은 양자협정에 의한 상품양허 특혜 보다는 각국 국내(behind the border)의 비즈니스 환경, 그리고 생산 블록을 연결하는 서비스 링크가 원활하게 작동하도록 국제규칙 혹은 규범의 제정이 더욱 중요해지고 있다.

따라서 21세기 새로운 글로벌 통상환경 하에서 통상정책의 방향은 관세조치와 같은 20세기형 정책이 아니라 초국경적 무역·투자·서비스의 결합을 돕는 제도환경 즉, 재산권 보장, 원산지 규정, 자본이동, 인력이동, 경쟁정책, 인프라 서비스 등 다자적 무역규칙과 규범을 제정하는 방향으로 확대되고 있으며, 환율문제에 대한 규제 강화, 수산자원 보호를 위한 규제 강화 등 새로운 규범의 도입으로 이어지고 있다. 이러한 규범들은 주로 선진국들이 관심을 갖는 어젠다로서 한국을 비롯한 후발국들에게 상당한 부담을 초래하고 있다.

5. 통상협상의 대상 및 범위 확대

통상이슈는 여타 이슈영역과 연계(issue linkage)됨에 따라 통상협정을 위한 교섭의 범위도 확대되고 있다. 가령 최근 상황을 살펴보면 환율, 공정거래, 금융위기 문제 등 영역이 무역과 연계되어 통상협정에 적용되고 있는 양상을 보이고 있으며, 이러한 상황이 통상부문에서 국가간 갈등을 증폭시키는 효과를 초래하고 있다. 비근한 사례로, 미국이 무역수지 적자를 교정하기 위해 중국, 한국 등 교역국들에게 환율조작 이슈를 연계하는 전략을 들 수 있다. 나아가 본래 통상문제가 아닌 사안도 통상문제화 되는 경우가 증가하고 있다. 최근 중국과의 사드배치



와 관련한 갈등은 원래 통상문제가 아닌 사안이 통상문제로 비화하고, 통상협정의 규범에 합치성을 검토하는 단계로 이행하고 있다는 점에서 이슈 연계의 대표적 사례라 할 수 있다. 따라서 통상교섭은 전통적 무역이익 뿐만 아니라 금융, 통화, 노동, 환경, 외교, 안보 이익을 종합적으로 고려, 판단해야 하는 단계에 이르렀다.

III. 새로운 통상정책 수행체제의 필요성

1. 기존 통상정책 수행체제의 문제점

(1) 컨트롤 타워 부재

21세기 통상환경이 전통적인 상품 관세조치를 넘어서 새로운 통상규범의 등장과 이슈 연계에 의한 통상교섭 범위의 확장을 가져옴에 따라 통상업무에 있어서 다양한 이해당사자와 이익을 총괄, 조정하는 기능이 대단히 중요해지고 있다. 산업, 금융, 농업, 어업, 환경, 노동, 외교, 안보 등 다면적으로 확대되어 있는 통상이익을 확보하기 위해서는 확장된 통상 이익의 관점에서 다양한 의견을 조율하고 조정하는 컨트롤 타워의 역할이 사활적이다. 통상 기능이 특정 현업부처 산하에 위치할 경우 그 부처의 이해당사자 혹은 고객(client)의 이해관계에 영향을 받기 마련인 바, 현행 산업통상자원부 체제는 산업 이익과 연계되어 있기 때문에 정책 조정에 있어서 역부족인 측면이 있다. 통상문제가 주요 국가정책과 깊이 연계되어 있음에도 불구하고 국가적 현안과의 연계 및 상호작용을 파악하고 대처하는 데 여러 부족한 점이 노출되었던 것이 사실이다. 한편 과거 외교통상부 체제는 반대로 산업적 이해관계보다는 외교, 전략적 고려를 중시해 왔다는 유사한 비판에서 자유롭지 못한 바 있다. 사실 통상은 정부 전 부처에 걸친 일종의 메타(meta)적 성격을 띠는 관계로, 각 부처가 현행 대외 통상업무를 유지하는 것은 지극히 당연한 일이다. 통상교섭에 필요한 것은 부처간 사전적 정책 조정과 융합(ex ante), 부처 대표로 구성된 교섭 대표단에 대한 지휘부(control tower)의 교섭 주도(interim), 협정의 일관되고 효율적인 이행(ex post) 등 3단계의 일체화된(streamline) 통상교섭시스템이다.

(2) 새로운 통상환경 하에서 신속한 대응에 한계

현 통상교섭 체제가 갖고 있는 또 하나의 커다란 문제점은 새로운 통상규범의 등장, 통상이슈 대상의 확대, 무역 마찰의 급증으로 통상 현안이 폭증하고 있음에도 불구하고 이 문제를 전담하여 파악하고 처리할 부서가 부재하다는 점이다. 산업통상자원부에 통상업무가 이관이 되어 있으나 통상업무는 산업통상자원부의 방대한 업무 중 하나로 취급되고 있으며, 따라서 국가정책 차원에서 통상문제를 전담하여 핵심적 과제로 처리하기에는 조직적으로 미흡하다.

또한 전담조직이 부재하기 때문에 본질적으로 동일한 업무가 여러 부처에 산재하여 적지 않은 비효율성을 초래하고 있다. 예컨대, 동일한 “투자” 이슈가 현재 여러 부처에 분절되어 처리되고 있다. 현재 투자협정은 외교부 소관사항이나 동일한 내용이 FTA 투자 챕터에 포함되면 산업통상자원부가 소관하게 되며, 이 문제가 투자분쟁으로 비화되면 법무부의 소관이 되고, 실제 투자분쟁 시에는 해당 정책집행부서(가령 국제청, 금융위원회 등)가 이를 담당하고 있다. 이와 같이 부처간 분절화되어 업무 중복과 혼란, 지연을 가져오는 통상업무를 일관된 프로

세스로 전담하는 조직이 만들어지지 않는다면 다양한 통상 현안이 발생하여도 이에 신속하고 즉각적인 대응을 전개하는 데 내재적 한계를 보일 수밖에 없다.

(3) 통상담당 주무장관 부재

현행 체제에서는 통상문제를 전담하는 주무장관이 부재한 결과 국가간 통상장관 회의 및 업무협약에서 근본적인 문제점을 노정하고 있는 상황이다. 산업통상자원부 장관은 여러 주요 국가적 업무를 담당하고 있어 국제사회에서 상시적으로 진행되는 통상업무를 파악하고 국제통상장관회의에 수시로 참가하는 데에는 물리적 한계를 보여 왔다. 또한 장관급이 아닌 차관보급 등 통상 담당자의 지정만으로는 외국의 통상장관과 직접적인 논의 및 협의를 진행하기에 기본적인 한계가 존재하고 있으며, 즉각적인 의사결정이 필요한 상황에서 지체되는 모습이 지속적으로 노정되고 있다.

(4) 최고의사결정자 보좌기능 취약

정부 부처 내 통상담당 주무자가 차관보급으로 하향조정되면서 정부의 최고 의사결정자인 대통령이 통상문제에 관한 관심이 저하되거나 혹은 통상문제에 연관되는 의사결정이 지연되는 경우가 나타나고 있다. 청와대 보좌진에도 통상 현안의 현황과 그 파급효과에 대한 정확한 정보와 자료를 제공하고 조언할 수 있는 메커니즘이 약화된 상태이다. 통상을 담당하는 청와대 경제수석비서관의 업무에서 통상업무는 부차적인 업무에 불과하여 의미 있는 정보의 취합과 융합 및 분석이 어려운 것으로 판단된다.

(5) 통상전문인력의 약화

2013년 조직개편에 따라 통상업무가 산업통상자원부로 이관되면서 과거 외교통상부 체제 15년간 축적된 통상전문인력의 상당수가 외교부로 복귀한 반면, 산업통상자원부 인력은 산업 및 자원업무에 집중되고 상대적으로 이질적인 통상업무를 기피하는 현상이 나타나고 있다. 업무 이관에 따른 조직적 동요는 항시 있는 일이지만 현재 조직 형태로는 향후 국가적으로 중차대한 통상업무의 인적 공백이 야기될 가능성이 존재한다. 앞서 언급하였듯이, 21세기 통상교섭이 다양한 무역규칙과 규범을 제정하는 방향으로 확대되고 있어, 전문적인 통상교섭 인력의 양성이 이루어지지 않으면 향후 교섭에서 여러 난관에 봉착할 것이며 국익을 지키기 어려울 것이다.

2. 통상정책 수행체계 재설계의 기본 목표

(1) 국가전략 과제로서 통상 개념의 확장, 재정립

강대국들이 통상정책을 국가 전략의 핵심 사안 중 하나로 규정하고 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 트럼프 행정부는 통상정책을 단순히 무역역조 시정이나 기업의 편익 확대를 위한 수단이 아니라 자국 노동자 보호, 일자리 창출을 통한 위대한 미국의 부활을 추구하는 국가 전략의 일환으로 삼고 있고, 중국도 '일대일로'에서 보듯이 통상 외교와 경제외교를 국가 전략의 한 축으로 삼아 자국의 번영과 지역적 영향력 확대를 꾀하고 있다. 일본 역시 일본 경제 희생의 세 가지 화살 중 하나로 TPP 실현을 통한 개혁과 성장에 매진해 왔으며, 통상정책 기능 확대를



위한 조직개편 작업에 돌입하였다. 이러한 추세에 발맞추어 한국도 통상 개념을 단순히 상품교역의 문제로 간주하는 것을 넘어서 국가의 안위에 직결되는 사안으로 확장하고, 전략적 과제라는 인식 하에 대통령과 내각이 상시적 관심을 기울일 수 있도록 제도설계를 모색해야 한다.

(2) 컨트롤 타워 기능 강화

국가 전략의 차원에서 통상과 관련된 여러 관련 부처의 이견을 종합하고 조정할 수 있는 기능을 정부 내에 제도적으로 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 특정 부처의 이해관계나 산업의 이해관계가 아닌 우리 정부 전체 내지 국가 전체의 입장을 조율하고 확정할 수 있는 조정기능 및 메커니즘을 확보하는 것이 시급하다. 현재에도 이견조정 메커니즘이 없는 것은 아니나 그 조율 기능은 취약하여 신속하고 효율적인 의사결정에는 한계를 보이고 있다. 컨트롤 타워로서 정책조정과 융합 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다 전문성을 갖춘 조직이 필수적이다. 특정 이해관계를 관장하는 현업관청이 통상기능을 겸무할 때 중립적인 컨트롤 타워 기능을 수행하기는 어렵다.

(3) 새로운 통상환경과 통상이슈에 대응

기왕의 통상정책은 FTA 체결 성과에 초점을 맞추어 왔다. 현행 산업통상자원부 체제는 통상과 산업을 긴밀히 연계하여 통상협정의 경제적 효과를 극대화한다는 목표 하에 운영되어 왔으나, 주요 성과는 한중 FTA를 비롯한 양자 FTA 추진으로 경제영토를 확대한다는 과거의 추세로부터 벗어나지 못하고 있다. 그러나 앞서 지적한 대로 통상 패러다임은 양자 FTA를 통한 상품양허보다는 다자 틀을 통한 새로운 무역규범과 규칙 제정, 이슈 연계에 따른 다양한 통상이슈 확산, 그리고 보호주의 및 수입규제에 따른 무역마찰 확산 등 보다 포괄적인 사안으로 전환되고 있다. 따라서 다양하고도 전문적인 통상 현안에 능동적으로 대응하는 제도적 준비가 이루어져야 한다.

(4) 장관급 부서 조직

새로운 통상정책 수행조직이 컨트롤 타워로서 기능하려면 장관급 조직이어야 한다. 국제적 통상장관 회의에 참석하고 교역국의 장관급 상대와의 협의 및 협상, 여타 이해관계 부처(농식품부, 해양수산부, 보건복지부, 기획재정부 등)와의 업무 조율 능력을 확보하고 최종 의사결정자(대통령)에게 현안의 종합 및 판단의 근거를 효과적으로 제공하려면 장관급 수장을 임명해야 한다. 강대국들이 국가 정책 순위에서 통상정책을 상향조정하고 있는데 조응하여 내셔널 어젠다로서 대통령과 내각이 상시적 관심을 기울일 수 있도록 장관급 부서를 설치해야 한다.

(5) 올라운드 플레이어 추구

신 조직은 올라운드 플레이어이어야 한다. 과거 통상교섭본부체제가 FTA 체결 경쟁에서 선발국 따라잡기(catch up)를 위한 공격적 태세를 보여주었다면, 산업통상자원부 체제는 통상교섭과 산업과의 연계에 중점을 두면서 수비적, 반응적 교섭에 치중했다고 할 수 있다. 그 결과, 전자의 경우 FTA 체결 실적에 경도되어 경제 효과를 상대적으로 경시하였다는 비판을 불러왔던 반면, 후자의 경우 수비적 패러다임으로 인해 TPP 교섭 참여에 실기(失機)하고 RCEP 등 다자 교섭에서 존재감을 부각시키지 못했다는 비판이 제기되었다. 현재 한국은 한편으로는 미국과 중국의 무역압력에 상시적으로 노출되고 한미 FTA 재협상 등의 과제를 안고 있는 반면, 다른 한편으로는 포

스트-TPP 시대의 메가 FTA 경쟁에 적극적으로 참여하여 주도력을 확보해야 할 시점에 와 있다. 따라서 신 조직은 공격과 수비에 함께 가담하면서 공수를 조율하는 미드필더 역할도 아우르는 올라운드 플레이어이어야 한다.

3. 신 통상조직의 형태와 핵심 임무(Core element)

이상의 기본 목표를 담은 새 조직의 미션은 한국의 산업 경쟁력을 제고하고 일자리를 확대하며 국가적 위상을 고양하기 위해 통상교섭에서 혁신적 전략을 수립하고, 관련 부처와 원활한 정책 조정을 통해 전문적이고 통합적이며 일관된 통상교섭 능력을 갖추며, 교섭의 결과를 홍보하고 유기적으로 관리해 나가는 데 있다. 그 핵심 업무는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ▶ 통상사안의 통합적 대응체계 구축
- ▶ 컨트롤 타워 기능 수행
- ▶ 전략적 기능 강화
- ▶ 통상환경 변화에 기민한 대응
- ▶ 수입규제, 통상마찰과 분쟁에 대응하는 상시적 대응체계
- ▶ 최고의사결정자의 신속한 의사결정 확보
- ▶ 국회와 긴밀한 소통 추진
- ▶ 국내외 민간 이해관계자와의 소통 증진
- ▶ 통상규범 국내도입 및 이행전략 수립
- ▶ 복수의 대형 교섭 동시적 대응
- ▶ 전문인력 확보 및 전문성 강화 방안 도입

IV. 과거 통상교섭 모델의 평가

2017년 5월 9일 조기 대선을 전후하여 신 정부 조직 개편 문제가 다시 주요 현안으로 대두될 것이다. 특히 급변하는 통상환경에 대응하기 위하여 통상정책 수행체계를 재설계하기 위해서는, 일차적으로 2013년 3월까지 통상업무를 담당하였던 외교통상부/통상교섭본부 모델과 그 이후 통상업무를 이관 받은 산업통상자원부 모델을 면밀히 검토할 필요가 있다. 이상에서 기술한 조직 개편의 기본 목표와 핵심 업무를 기준으로 하여 두 조직에 대한 입체적/종합적 검토를 통하여 합리적인 대안을 모색하여야 한다.



1. 외교부처 주도형 모델 평가(외교통상부/통상교섭본부)

1998년 2월에 출범한 김대중 정부에서 외교통상부가 출범한 이래 2013년 2월까지 15년간 우리나라는 외교부처 주도형 통상조직을 운영한 바 있다. 그리고 이러한 체제 하에서 여러 성과를 거양하기도 했다. 아래에서는 먼저 이 체제의 장점과 단점을 한번 살펴보고자 한다.

(1) 외교부처 주도형 체제의 장점

1) 외국 정부와 효율적 소통 가능

외교부처 주도형의 가장 큰 장점은 다양한 통상 현안의 주요 이해관계자인 외국 정부의 입장을 정확하게 이해하고 이들의 요구를 청취하고 필요한 조치를 취할 수 있다는 점이다. 외무 공무원들은 외국 정부의 주장과 요청을 정확하게 이해하고, 이를 토대로 우리 국내 관련 부서와 협의하여, 우리 입장을 외국 정부에 신속하게 전달하고 조율하는 데 상당한 성과를 보여 왔다. 언어, 문화 등 다양한 측면에서 외국 정부 담당관과 협의를 진행하는 데 크게 어려움이 없는 것이 주요한 이유 중 하나이며, 국내 관련 산업과 직접 연관되지 않아 비교적 중립적 입장에서 제반 통상 현안을 바라볼 수 있다는 점도 또 다른 이유 중 하나이다. 2013년 산업통상자원부가 통상업무를 담당한 이후 외국 정부 담당관의 접근성과 소통 가능성에 있어 상당한 애로에 직면하였고, 특히 산업통상자원부가 세종시로 옮긴 이후에는 이러한 문제는 더욱 증폭된 것으로 평가되고 있다.

2) 통상분쟁 관리 및 격화 방지

외교부처 주도형의 또 다른 장점은 외국 정부 등 이해관계자와 소통가능성 측면이다. 외국 정부와 효율적 소통을 유지함에 따라 불필요한 통상분쟁이 발생하거나 또는 오해에 기초하여 통상분쟁이 발생하는 상황을 가급적 줄여나갈 수 있었다. 또한 외국 정부의 입장을 일단 이해하고 만약 그러한 입장이 합리적이란 이를 수용하기 위하여 다양한 노력을 경주하는 우리 정부의 입장을 일단 보여줌으로써 외국 정부가 성급히 공식적인 분쟁해결 절차(공동위원회든 WTO 분쟁해결절차이든)로 이행하는 것을 상당부분 제어할 수 있었던 것으로 보인다.

3) 관련 부처에 대한 객관적 입장 유지

또한 외교부처 주도형은 국내 다양한 관련 부처(보건복지부, 농림축산식품부, 관세청, 특허청 등)와 여러 현안을 조율함에 있어서도 특정 산업영역에 치우치지 않은 객관적인 입장을 유지하여 적절한 타협안을 도출하는 데에 기여하였다. 특히 새로운 무역규범 체제 하에서는 통상협정의 체결과 이행 과정에서 국내 이해관계 그룹의 의견 수렴이 그만큼 복잡하고 또 적지 않은 시간이 소요될 수밖에 없는 실정이다. 게다가 각 이해관계자간 입장 대립도 첨예하여 지고 있다. 이러한 상황에서 특정한 이해관계집단의 영향으로부터 비교적 자유로운 외교통상부가 국내 부처간 발생하는 갈등을 중립적 위치에서 조정할 수 있는 여지가 존재하였다. 반면, 현 체제 하에서는 국내 산업의 이해관계자인 산업통상자원부가 통상업무 주무부처로서 또 다른 이해관계자인 농림축산식품부(이하 농식품부) 및 해양수산부와 협상전략 등을 두고 경쟁을 벌이는 상황이 전개됨에 따라 컨트롤 타워 역할을 수행하기 어려운 측면이 나타나고 있다.

4) 외교적 함의에 대한 고려

현재 우리 외교의 핵심 현안 중 하나가 경제외교라는 측면에서 통상업무는 외교업무와 분리할 수 없는 속성을 내포하고 있다. 이러한 맥락에서 통상업무를 국가 전체의 외교 전략 차원에서 살펴볼 수 있도록 보장한다는 측면에서 외교부처 주도형 통상조직은 중요한 장점을 갖고 있다. 특히 주요 강대국들은 통상을 전략적 레버리지로 활용하고 있는 바, 최근 사드 배치문제로 갈등이 증폭되자 결국 통상문제와 WTO 제소문제로 이어지는 것은 이러한 부분을 잘 보여주고 있다.

5) 해외 공관과의 유기적 협조 도모

통상문제의 경우 우리나라의 재외공관과 다양한 이슈에 대하여 협의 및 협조가 필요한 부분이 많은 바, 외교부처 주도형은 이러한 작업을 구조적으로 용이하게 하는 측면이 있다. 현재 산업통상자원부에서 여러 부처에 주재관을 파견하고 있으나 해외공관의 충분한 협조를 얻는 데에는 여전히 내부적 제약이 있는 상황이다.

6) 국제분쟁 및 조약체결/이행 절차의 일관성 도모

대부분의 국가에서 기본적으로 국제 분쟁은 외교부서에서 담당하고 있다. 미국, 캐나다, 호주, 일본 등도 국제 분쟁은 기본적으로 외교부서에서 담당하고 있다. 통상업무는 국제 분쟁으로 이어지는 경우가 많아 외교부서에서 이를 담당하는 것은 여러 측면에서 자연스러운 부분이 있다. 원칙적으로 국내 부처의 소관 담당 업무와 이로 인하여 발생하는 국제 분쟁을 어느 부처가 담당할 지의 여부는 별개 사안이다. 업무 담당 부처에서 관련 국제 분쟁도 담당한다는 것은 일단 이례적이다. 이는 룩스타 투자분쟁을 국제청에서, 독도 분쟁을 해양수산부에서, 쇠고기 분쟁은 농식품부가 국제분쟁해결절차에서 담당하여야 한다는 것으로 현실과 유리된 측면이 있다. 국제통상 분쟁이란 결국 “조약의 해석 및 적용”에 관한 분쟁이며, 이는 외교부 본연의 업무와 직접 맞닿아 있다. 따라서 외교부처 주도형 모델의 경우 국제 분쟁에 대한 대응이라는 측면에서 일관성 있는 대응이 가능하다는 장점이 있다.

나아가 기본적으로 조약의 체결 이행 업무는 대부분의 국가에서 외교부 고유의 업무로 지정되어 있다. 이 부분에서는 우리나라의 경우도 예외는 아니었다. 2013년 통상업무 이관과 상관없이 “조약의 해석 및 적용”과 관련된 문제는 (개정) 정부조직법 하에서도 여전히 외교부 소관 사항이다. 따라서 외교부처 주도형은 조약의 체결과 이행이라는 통상업무의 주요 영역에서 일관성을 유지할 수 있다는 장점을 보유하고 있다.

(2) 외교부처 주도형 체제의 단점

1) 산업 현실과 유리

무엇보다 외교부처 주도형의 경우 산업 현장의 목소리를 직접 청취하고 이를 협상 과정에 반영하는 데에는 내재적 한계가 있다. 실제 산업계와 한 단계 떨어져 있으므로 감정적, 비이성적으로 해당 문제를 보지 않고 객관적 시각을 확보한다는 장점은 있으나, 다른 한편으로는 산업현장과 유리된 통상정책이나 협상 전략을 수립할 위험성도 있다고 할 수 있다. 특히 이러한 한계는 다른 부처 혹은 국내 이해관계 그룹을 설득함에 있어 중요한 문제로 대두되고 있다. 2013년 3월 통상업무를 이관하게 된 배경에도 외교통상부가 국내적 갈등을 제대로 조정 및 봉합하지 못하였다는 고려가 상당히 내재하고 있었던 것으로 알려지고 있다.

그러나 이러한 문제는 산업통상자원부가 통상업무를 전담하더라도 마찬가지로 대두되는 문제인 바 (금융서비스, 투자분쟁, 농산물 시장 등에 대하여는 산업통상자원부도 현실과 유리), 어떠한 부서가 통상업무를 담당하느냐의 문제보다는 어떻게 하면 산업 현장의 목소리가 협상 담당자에게 전달될 수 있도록 보장하는지의 문제로 볼 수 있을 것이다.



2) 외교적 이해관계와 통상 이해관계의 혼동

외교통상부 체제 하에서는 외교적 이해관계의 확대를 위하여 통상측면에서의 이해관계를 부분적으로 희생하거나 또는 제한하는 상황이 발생할 수 있다. 외교부에서 외교관계와 통상관계를 모두 총괄하게 되면 양자가 혼합되거나 하나가 다른 하나를 위하여 희생되는 상황은 피하기 어려울 수 있는 것이다. 통상문제가 경제외교의 중요한 한 축이고, 경제외교가 우리 외교의 주요 구성요소인 것은 타당하나, 통상문제가 외교문제가 서로 혼재되어 결국 통상현안이 외교적 고려에 종속되는 것은 적절한 통상정책을 수립, 집행하는 데 부정적 효과를 초래할 것으로 보인다. 따라서 외교부처와 별도의 부처가 통상업무를 담당하는 것이 적절한 대안일 수도 있을 것이다.

3) 컨트롤 타워 역할에 한계

외교부처의 경우 국내 특정 부처의 시각에 매몰되지 않고 통상 현안을 객관적으로 바라볼 수 있다는 장점이 있으나, 해당 산업의 구체적 상황을 정확하게 이해하거나 수치화할 수 있는 역량은 부족하여 결국 첨예한 대립이 지속될 경우 국내 이해관계 그룹간, 그리고 관계부처간 대립을 해소할 만한 능력과 리더십은 발휘하기가 곤란한 상황이다. 특히 외교부처의 경우 인사, 예산, 규제권 등과 같이 여타 부처를 통제하거나 국내 이해관계 그룹을 통제할 수 있는 현실적 수단이 거의 부재하여 결국 도덕적 리더십 이외에 현실적인 조정 능력과 수단이 없다는 현실적인 측면도 간과할 수 없다.

4) 외국정부 불만사항의 집중

또한 외교부처 주도형의 경우 외국 정부와 원활한 소통을 진행한다는 측면에서는 장점이 있는 반면, 이들의 요구와 불만이 하나의 창구로 그대로 집중되어 전달되어 우리 정부가 전반적으로 수세에 몰리게 된다는 부정적 효과도 아울러 존재한다. 외국 정부 입장에서는 외교부처가 일종의 one-stop service 와 같이 작용하는 측면이 있기 때문이다.

반면, 현재 체제 하에서는 각각 해당 부처에 외국 정부가 직접 문의를 하고 방문을 하는 구조인지라 문제의 제기, 전달, 논의에 상당한 시간이 소요되고 있는 실정이다. 이는 해당 외국 정부 입장에서는 중요한 불만사항이나, 통상분쟁의 방어적 측면에서 본다면 외국 정부 및 기업의 주장을 회피할 수 있는 장점도 아울러 갖고 있다.

2. 산업부처형 모델 평가 (산업통상자원부)

2013 년에 집권한 박근혜 정부는 외교통상부/통상교섭본부가 담당했던 통상교섭 권한을 신설된 산업통상자원부 내 통상교섭실로 이관함으로써 산업과 통상의 연계를 강화하여 경제적 실익을 확대하고자 하였다. 통상교섭 권한을 제조업과 에너지 산업을 전담하는 부처로 옮김으로써 대내적으로 이해관계자들의 목소리를 보다 적극적으로 수용하겠다는 의지로 평가되기도 한다.

(1) 산업부처 주도형 모델의 장점

1) 대내적 이해관계자들의 니즈 반영

통상교섭 권한을 제조업과 에너지 산업을 전담하는 부처로 옮김으로써 대내적으로 이해관계자들의 목소리, 특히 우리나라의 주요 수출품을 구성하는 제조업의 이해관계를 보다 적극적으로 수용하고 보호할 수 있게 되었다. 전술한 바와 같이 외교부처주도형 체제 하에서 가장 큰 논란은 주요 고객집단을 갖고 있지 않은 외교통상부의

특성 상 교역 상대국과의 외교적인 관계만을 강조한 나머지 국내 기업 및 산업집단의 이해관계를 소홀히 한다는 점이었다.

2) 무역진흥 정책과 통상교섭 기능의 시너지 효과

수출에 대한 의존이 큰 우리나라 경제구조의 특성 상 산업 및 무역진흥 정책과 통상교섭이 같은 부서에서 이루어질 때 더 큰 시너지 효과를 낼 수 있다. 외교통상부는 아무래도 국내 기업들의 구체적인 사정에는 어두울 수밖에 없고, 기왕에 산업진흥정책은 산업부서에서 담당하고 있었던 만큼 통상교섭 기능을 산업부서로 통합시켜야 한다는 논리가 설득력을 얻게 되었다. 또한 통상진흥, 외국인 투자 등을 포함하는 ‘광의의 통상기능’ 수행에 있어 통상과 무역의 개념 구분 자체가 모호함에 따라 과거 통상교섭본부와 지식경제부 내 무역투자실의 기능이 중복되는 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다.

(2) 산업부처 주도형 모델의 단점

1) 분절적 기능 배분에 따른 부처 간 협업 곤란

상기 장점에도 불구하고 산업부처 주도형 모델은 유관 기능의 여러 부처 간 분절적 통합 및 배분으로 인해 부처 간 협업을 더욱 어렵게 만들었다. 2013년 정부조직법 개편에 따라 현행 경제·통상 기능은 대외적인 협상 기능(통상교섭 제외, 외교부)과 대내적인 조정기능(기획재정부), 통상진흥 및 교섭(산업통상자원부)을 분리·운영하는 체제이다. 즉, 외교부는 대외경제에 관한 외교정책 수립·시행 및 총괄·조정을 담당하고 기재부는 경제·재정정책 수립 및 총괄, 협상에 따른 국내 대책 총괄 등을 담당한다. 산업통상자원부는 무역 및 무역진흥, 통상진흥, 외국인 투자 등을 담당하고 농식품부, 미래창조과학부 등 소관 부처 역시 통상 업무에 직간접적으로 관여한다. 2013년 이전의 통상협상 및 정책과 관련된 권한이 여러 부처에 걸쳐 이합집산이 되는 과정에서 부처 간의 골은 더 깊어진 것으로 평가된다. 또한 앞서 기술하였듯이 “투자”이슈 업무가 외교부, 산업통상자원부, 법무부, 국세청 등에 분절화되어 적지 않은 비효율성을 초래하고 있다.

2) 정부대표 임명 및 통상교섭에 관한 지휘·감독체계 혼란

통상조약 체결을 위한 교섭 시의 정부대표 임명 및 통상교섭에 관한 지휘·감독 권한의 일부를 산업통상자원부장관에게 부여한 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률[법률 제 11687 호, 2013.03.23., 일부개정]에도 불구하고 동법상 정부 대표는 여전히 외교부 장관이 임명하고(제 5조 1항), 정부대표에게 발급하는 전권(全權) 위임장 또는 신임장에는 외교부장관이 서명하도록 함으로써(제 5조 3항) 산업통상자원부 입장에서는 외교부의 협조를 얻기 위한 거래비용이 컸다. 동법 제 6조는 정부 대표가 진행하는 외교교섭은 외교부 장관이 지휘·감독하도록 하고 있다. 이로 인해 산업부 내에서는 산업부가 실질적인 정부 대표 역할을 하지 못한다는 불만이 지속적으로 제기되었다.

3) 컨트롤 타워 역할 어려움

산업통상자원부는 대기업과 제조업 중심의 자부처 이기주의로 인해 부처 간 이해관계를 효과적으로 조정하는 데는 한계가 있었다. 아울러 산업계의 여러 고객 집단을 갖는 부처인 만큼 특수이해관계자 그룹에 의해 포획될 개연성이 높고, 따라서 자유주의 기조가 쇠퇴했다는 비판에 직면했다. 같은 맥락에서 국가 전체 차원에서의 전략적, 외교적 고려는 뒷전으로 밀리고 국내 산업계의 이해관계만 우선시 되었다는 평가를 받았다. 한중 FTA 타



결, 뒤늦은 TPP 참여 협상, 그리고 지지부진한 한중일 FTA 협상 과정에서 산업부가 보여준 수동적이고 방어적인 태도가 이를 반증한다. 기체결 협정의 이행과 관리 역시 국내 업계의 이해관계에 휘둘러 수동적, 미온적으로 대응함으로써 FTA 상대 국가와의 외교문제를 야기한다는 비판도 존재한다.

4) 재외 공관 네트워크 활용 어려움

외교부가 가지고 있는 재외 공관 네트워크를 활용할 수 없다는 점도 협소한 통상 전략 수립 및 수행의 원인이 되었다. 앞서 언급한 바와 같이 통상문제의 경우 재외공관과 다양한 이슈에 대한 협의 및 협조가 필요하지만 외교부와 산업부 간의 오래된 알력과 갈등으로 인해 원활한 협의와 협조가 이루어지지 못했고, 결국 산업부의 대외적 위상과 정보 수집능력이 낮아지는 결과를 초래했다.

5) 격화된 제도적 위상에 따른 대내외적 정책 입안능력 퇴보

차관보급으로 격화된 제도적 위상 때문에 통상정책 입안능력은 오히려 퇴보했다는 평가를 받는다. “일개 부처의 결가지 조직에 맡겨진 총괄·조정 기능은 약할 수밖에 없다”는 과거의 경험을 되풀이 한 셈이었다. 또한 통상교섭의 제도적인 수장인 산업통상자원부 장관의 정책우선순위가 산업진흥, 통상, 에너지 등으로 분산됨에 따라 국내 협상, 특히 대국회 관계 및 국제협상 과정에서 교섭 대표의 존재감이 낮아지는 경향이 있다. 예를 들어, 박근혜 정부 초기에는 국내의 전력대란 문제로 인해 산업통상자원부 장관의 대부분의 관심과 노력이 에너지 정책에 집중되어 통상 이슈는 상대적으로 소홀했다는 평가를 받는다. 또한 정기적, 부정기적으로 열리는 국제 통상관계 장관 회의에서도 산업통상자원부 장관의 위상과 존재감은 낮았던 것으로 평가된다.

6) 통상전문인력 양성의 어려움

1·2 차관, 본부(1 차관보, 6 실, 2 국, 18 관, 2 단, 77 과)로 구성된 산업통상자원부 체제 하에서 통상기능은 제 2 차관 및 통상차관보 산하에 통상정책국, 통상협력국, 통상교섭실 체제로 이루어져 있다. 2016 년 말 현재 총 860 명의 본부 직원 중 20%에 해당하는 172 명의 직원들로 구성된다. 그 중에서도 통상교섭을 전담하는 통상교섭실의 규모는 1 정책관, 1 교섭관, 1 담당관 7 과 체제로 근무 인원은 82 명에 불과한 소규모 조직이다. 산업통상자원부 내에서 상대적으로 낮은 위상으로 인해 경력관리에 어려움을 느낀 직원들의 통상업무 기피현상이 늘어났다. 이는 다시 통상전문 인력의 축적을 어렵게 하는 악순환으로 이어졌다.

3. 독립기관형 국외 사례: 미국의 USTR

특정 부처에 소속된 통상조직 체계가 각기 상당한 단점을 안고 있다면 독립기관형 모델을 적극 고려할 필요가 있다. 그 주요 사례로 미국과 유럽연합을 들 수 있다. 미국의 경우 대통령 직속기구인 무역대표부(USTR, 장관급)가 국제통상, 해외직접투자 정책수립과 조정 및 외국과의 통상협상은 물론 통상정책의 집행 관련 부처간 조정도 총괄한다. 유럽연합의 경우 EU 집행위원회의 통상총국(Directorate General for Trade)이 공동통상정책(common commercial policy)을 입안하여 통상교섭을 실시한다. 이하에서는 미국의 USTR 체계에 대해 살펴본다.

(1) 의회중심주의

미국 헌법 제 1 조는 “외국과의 통상을 규제하는 권한(power to regulate commerce with foreign nations)은 의회에 속한다”고 규정함으로써 무역정책에 대한 궁극적 권한과 책임이 의회에 부여되어 있음을 명백히 하고 있다. 이와 같이 의회가 무역정책의 궁극적 권한과 책임을 갖고 있는 것은 미국만의 독특한 제도라 할 수 있다. 따라서 미행정부의 각종 무역협정 프로그램의 이행이나 관세 부과를 비롯한 모든 수입제한조치는 각종 무역관련법의 범위 내에서 또는 의회로부터의 명시적으로 위임된 권한의 범위 내로 제한되고 있다. 의회는 행정부의 법 적용과 무역정책 권한의 행사가 의회의 의사와 괴리되지 않도록 보장하려는 뜻에서 각종 무역법 속에 행정부에 대한 권한 위임의 내용과 범위, 의회에 대한 행정부의 보고 및 승인 등과 관련된 매우 세부적인 규정과 절차를 두고 있다.

(2) 무역대표부의 위상 강화

미의회는 <1974년 무역법> 제정을 계기로 무역대표부를 한층 강화시켰다. 동 무역법 Section 141에 의거 무역대표부를 대통령실 내의 법적 기관(statutory agency)으로 승격시키고, 특별무역대표(Special Trade Representative, STR)의 임무도 <1930년 관세법>, <1962년 무역확대법>, 그리고 <1974년 무역법>에 기초한 모든 무역협상 프로그램으로 확대하는 한편, 직급을 각료급으로 격상시킴과 동시에 STR이 대통령과 의회에 직접적으로 책임지도록 하였다. 1980년초부터 특별무역대표부는 미 무역대표부(Office of United States Trade Representative)로, 특별무역대표(STR)는 미 무역대표(USTR)로 각각 개칭되었고, 미 무역대표는 항구적으로 무역정책의 개발 및 조정 전반에 걸쳐 폭넓은 권한을 행사하고 책임지는 최고의 무역정책 담당자, 무역정책에 관한 대통령의 최고참모와 대변인(principal advisor and chief spokesman)으로서의 위상을 확립할 수 있게 되었다.

(3) USTR 권한과 책임 요약

<1988년 종합무역법> Section 1601에 규정된 현행 미 무역대표의 권한과 책임을 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 미 무역대표는 ① 미국의 국제무역정책을 개발하고, 그것의 집행을 조정하는 최우선적 권한을 가지며, ② 무역과 관련한 대통령의 최고 참모로 봉사함과 동시에 무역에 대한 여타의 정부정책의 영향에 대해 대통령을 자문하고, ③ 상품무역과 직접투자 협상을 포함하는 모든 국제 협상에서 미국을 대표하여 협상을 주도하며, ④ 여러 기관에 걸친 무역정책을 조정하고, ⑤ 무역문제에 관한 대통령의 최고 대변인으로 기능하며, ⑥ 모든 무역협상 프로그램의 이행과 관련해 대통령과 의회에 보고함과 동시에 모든 책임을 지고, ⑦ 최고의 무역정책조정기구인 무역정책위원회(Trade Policy Committee)를 주재한다. 여기에 더하여 미 무역대표는 미국의 반덤핑법 및 상계관세법, 관세법 Section 337, 종합무역법 Section 301 등에 의거 외국의 불공정 무역행위(unfair trade practices)를 조사하고 보복 조치를 취할 수 있는 권한과 책임을 부여 받고 있으며, WTO, OECD, UNCTAD 등 모든 국제기구의 무역·상품·직접투자 관련 정책문제나 협상을 주관한다.

(4) 한국에 대한 시사점: 통상전담 부처의 의의

이러한 맥락에서 통상협상 권한의 소재를 비롯하여 통상협상 전반을 둘러싼 정치적, 경제적 및 관료조직 간의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 한국무역대표부(KTR)와 같은 통상전담 부처 설립에 대한 논의가 꾸준히 이루어지고 있다. 아래에서는 USTR이 한국적 맥락에서 통상전담 부처 설립에 대해 갖는 시사점을 살펴본다.



1) 통상권한의 집중에 따른 우려

우선 USTR의 체제는 미국에만 존재하는 방식으로 한국과 같은 중견국의 사정에는 맞지 않다는 지적이 있다. 공격적인 통상 어젠다를 상대국에게 요구하는 경우가 많은 미국과는 달리, 협상력의 제한으로 인해 방어적 전략에 의존하는 경우가 많은 한국의 경우에는 주요 통상권한을 한 곳에 집중시키는 것이 반드시 바람직한 것은 아니라는 주장이다. 하지만 USTR의 ‘공격적 전략’은 앞서 언급한 외국의 불공정 무역행위를 조사하고 보복 조치를 취할 수 있는 권한과 책임을 부여 받은 USTR의 일부 기능을 확대 해석한 결과이다. USTR은 정치적 논리에 따라 지나치게 공격적이고 보호무역주의적으로 흐를 수 있는 의회가 그러한 부작용을 막기 위해 자신의 헌법적 권한을 행정부로 위임하는 과정에서 탄생하고 발전한 제도이기 때문이다.

2) 입법부와 행정부의 가교 역할 및 이해관계 조정

USTR체제의 가장 큰 의의는 대통령 직속기관이자 통상협상의 대표기관으로 의회와 행정부 간 의견을 주고받는 통로 역할을 한다는 것이다. USTR은 외국 정부와의 통상협상을 주도하고, 통상정책 결정 과정에서 행정부 내 각 부처 간, 행정부와 이해단체들 간의 조정 역할을 한다. 통상협상을 둘러싸고 벌어지는 다양한 이해관계의 충돌을 조정하는 것은 대단히 중요하다. 미국뿐만 아니라 EU의 경우도 EU 집행위원회가 EU 출범 초기부터 회원국으로부터 독립하여 공동통상정책에 관한 전적인 권한을 행사해온 분야임에도 불구하고 1998년부터 ‘시민사회대화제도’(Civil Society Dialogue)를 시행하여 회원국 내 각계각층의 다양한 의견을 수렴하기 위해 노력하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 일본의 경우 의원내각제의 특성상 통상정책 결정과정에서 정부와 의회의 긴밀한 협조가 강조된다. 그러나 입법부와 행정부의 관계가 상대적으로 단절적일 수밖에 없는 대통령 중심제 하에서는 USTR과 같은 독립된 부처가 아니면 양자 간 가교 역할을 하기 어렵다.

3) 한국에의 적용 가능성

의회민주주의가 확립된 미국에서 통상정책과 관련한 의회의 헌법적 권한을 스스로 제어하기 위해 백악관 내에 USTR을 설치한 미국의 경우와는 달리 한국적 상황에서는 굳이 통상전담 부서를 대통령실 내에 둘 필요는 없다. 그 대안으로 국무총리 직속기관으로 설립해 분명한 권한을 주고 외교부와 산업부, 기획재정부, 농림수산부 등이 적절한 지원을 하도록 통상체제를 짜는 것이 바람직하다는 주장도 있다. 그러나 대통령제 중심의 헌법 체계에서 국무총리가 갖는 제도적 모호성으로 인해 총리실 직속기관의 한계도 분명하다.

4. 통상조직운용에 대한 비교표

[정부 내 통상조직 운용 비교표]

항목	외교부처 주도형		산업부처 주도형		독립 부처형	
<p style="text-align: center;">외국정부 및 이해관계그룹과 접촉 및 소통</p>	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 통상현안 관련 외국정부 및 외국 이해관계자의 입장 및 요구사항을 상대적으로 신속하고 정확히 파악 가능 ◆ 필요한 조치 신속하게 채택 가능 ◆ 언어나 문화 이해도에서 강점을 보유하여 외국 정부 담당관과 의사소통 및 협의의 상대적으로 원활 ◆ 우리 정부 입장을 외국 정부에 신속하게 전달하고 이견 조율도 가능 ◆ 국내적 이해관계로부터 독립되어 비교적 중립적 입장에서 객관적인 시각 견지 가능 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외국 정부 및 이해관계 그룹의 주장과 공세가 집중되는 것을 차단 ◆ 국내관련 부처간 이견 수렴 및 조정을 위한 충분한 시간 확보 ◆ 외국 정부 등의 요청 및 요구에 대하여 국내 산업계의 입장 반영한 대응 가능 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독립부처 설립으로 통상현안 관련 외국정부 및 외국 이해관계자의 입장 및 요구사항을 상대적으로 신속하고 정확하게 파악 가능 ◆ 정부간 이견조정을 효율적으로 진행하여 필요한 조치 신속히 채택 가능 ◆ 전문인력 확보 시 외국 정부 담당관과 의사소통 및 협의의 원활한 추진 가능 ◆ 독립부처 설립으로 국내적 이해관계로부터 독립되어 중립적·객관적 시각 견지 가능 ◆ 최고의사결정자와 효율적인 의사소통으로 외국정부의 문제제기 등에 대한 신속한 입장 정립 및 전달가능
	단 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외국 정부의 통상 관련 요구와 불만이 one-stop service와 같이 단일 창구에 집중 우려 ◆ 집중적 통상공세에 대하여 우리 정부가 수세에 처할 가능성 존재 ◆ 국내적 이해관계 그룹의 불만 초래 가능 ◆ 외국정부 및 이해관계자그룹의 의견에 호의적인 입장 견지하는 것으로 오해 초래 가능성 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외국정부 및 이해관계 그룹과 소통 및 접촉 가능성 저하 ◆ 접촉 빈도 저하에 따른 불필요한 오해와 분쟁 초래 가능 ◆ 신속한 답변 내지 절차적 정당성을 강조하는 FTA 협정 등 측면에서 불리한 상황 형성 ◆ 외국정부 등 요구사항에 대한 평가 시 국내적 상황에 경도된 주관적 평가 가능성 증가 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 적절한 조직과 인력이 확보되지 않을 경우 오히려 외국정부 등 입장 전파의 창구로 전락 우려 ◆ 외교적 측면, 산업적 측면에서의 외국 정부 등을 다루던 장점마저 약화될 우려 ◆ 독립부처가 단독부처가 아닌 대통령실 등에 직속될 경우 외국정부 등의 공세에 최고 의사결정자가 직접 노출될 가능성



<p>통상분쟁 대응</p>	<p>장 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외국 정부 등과 효율적인 의사소통으로 불필요한 통상분쟁 예방 및 대처가능 ◆ 외국 정부 등의 합리적 입장은 수용하여 분쟁의 격화 방지 ◆ 특히 공식적 분쟁해결 절차(공동위원회, WTO 분쟁해결절차 등) 회부 가능성 제어 ◆ 절차적 정당성 측면에서의 협정 조항에 대한 저촉 문제 회피가능성 제고 	<p>장 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 통상 분쟁 시 산업계의 의견 및 현실 효율적 반영 ◆ 통상 분쟁의 결과에 민감하게 반응할 수밖에 없어 총력 대응 가능 ◆ 통상 분쟁 전개 시 산업계와 유기적·체계적 협조 및 대응 가능 	<p>장 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독립 부처 도입 시 외국 정부 등과 효율적 의사소통가능성 제고로 불필요한 통상분쟁 예방 및 대처 가능 ◆ 외국 정부 등의 합리적 입장은 수용하여 분쟁의 격화 방지 ◆ 독립부처 도입으로 절차적 정당성 측면에서의 상대적으로 효율적인 대처 가능 ◆ 국내 산업계의 입장을 한 단계 필터링(filtering)하여 객관적으로 전달 및 전파가능 ◆ 국내 산업계와 효율적 협력/협조체제 구축 가능
	<p>단 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 실제 통상분쟁이 산업계의 현실에 대한 심도 있는 이해를 요구함에 따라 분쟁에 효율적 대응에 한계 ◆ 통상 분쟁 전개 시 산업계 이해관계 반영에 한계 ◆ 공식적 분쟁해결 절차 진행 시 다양한 의사결정(협의 및 타협)에 한계 ◆ 공식적 분쟁해결절차 회부 시 그 결과에 상대적으로 초연 	<p>단 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내 산업계의 이해관계와 밀접하게 연관되어 객관적/중립적 법리 및 주장 제시에 한계 ◆ 국내 산업계와 밀접한 연관성으로 외국 정부 등과 일단 분쟁 발생 후 확대(escalate)될 가능성 존재 ◆ 국제분쟁에 대한 경험이 상대적으로 일천하여 관련 절차 및 협의 등에 한계 	<p>단 점</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 전문성 확보 담보되지 않을 경우 국제분쟁경험과 산업계 현장경험도 담보되지 않은 분쟁 대응 우려 ◆ 오히려 통상분쟁 대응이 일원화되지 않고 “삼원화”될 가능성 존재 (국제분쟁을 담당하는 외교부, 산업계 현장을 담당하는 산업부, 신설 통상부처 3자간)

국내관련 부처간 이견 조정 및 조율	장	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내의 여러 통상 관련 부처(보건복지부, 농식품부, 관세청, 특허청 등)와 현안 조율 시 특정 산업 영업에 치우치지 않아 객관적인 타협안 도출에 기여 ◆ 신 무역규범 체제 하 통상협정은 국내 이해관계자 간 의견수렴에 난점을 제시하고 있는 바, 이러한 문제 대처에 장점 보유 ◆ 통상업무를 산업정책의 맥락에서만 파악하는 한계 극복 가능 ◆ 국내 부처간 이견 조율 시 객관성·중립성 확보 가능 	장	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 우리 산업 및 수출의 핵심을 이루는 제조업 등 중심의 의사결정 가능 ◆ 국내 산업정책적 측면에서 통상정책 및 대응 수립을 염두에 둔 국내 부처간 이견수렴 및 조정에 강점 ◆ 국내 산업 부처간 수평적 관계에서 종합적인 대응책 모색 가능 	장	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 환경, 인권, 노동, 투자, 서비스 등 특정 부처의 영역을 넘어서는 새로운 통상의제에 효과적으로 대응하는데 장점 ◆ 특정 부처의 이해관계에 경도되지 않은 객관적·중립적 입장에서 이견조율 및 타협안 도출 가능 ◆ 통상정책의 파편화 현상 극복 및 종합적 정부 입장 도출에 장점 ◆ 통상정책의 “일면화” 현상 (외교정책화 내지 산업정책화) 극복
	단	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 해당 산업의 구체적 상황에 대한 이해 및 수치화 역량이 부족하여 관련 부처에 대한 의미 있는 설득작업에 한계 ◆ 타 부처에 대한 의미 있는 조정 능력 및 권한이 부재하여 민감한 사안에 대한 의견조율 실패 가능성 상존 ◆ 외국정부 등 이해관계 그룹의 이해에 경도된 타협안 도출 시도라는 비판에 노출 	단	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 제조업 중심 전문성으로 여타 산업(농업, 수산업 등)에 대한 전문성 부족으로 적절한 타협안 도출에 한계 ◆ 제조업 중심 이해관계에 경도되어 객관성·중립성 확보한 설득작업에 한계 ◆ 정부 내 통상업무의 파편화 촉진 (보건복지부, 해양수산부, 환경부 등 관련 부처가 각자 통상업무를 수행토록 유도) 	단	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 전문성 확보가 부진할 경우 그간 진행되어 온 일면적인 고려(외교적 측면 내지 산업적 측면)마저도 형해화될 가능성 ◆ 여타 부처의 협조 미흡 시 오히려 정책결정에 혼선을 초래할 가능성 ◆ 신설 부처와 통상정책 주도권을 두고 오히려 부처간 이견과 갈등이 고조될 가능성
통상정책의 외교적·전략적 측면 고려	장	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외교 핵심 현안 중 하나인 경제외교 측면에서 통상업무를 국가 외교 전략 차원에서 수행 가능 ◆ 주요 강대국과의 관계에서 레버리지로 통상문제 활용 가능 	장	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 산업정책 측면에서의 통상정책 추진으로 오히려 통상문제가 외교 문제 등에 종속되는 현상 차단 ◆ 외교적 고려요소를 최소화한 형식적으로 차단하여 국내적 이해관계 	장	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 새로운 통상환경 하에서 여러 국가적 과제를 종합적/포괄적으로 고려하는 데 유리 ◆ 특히 최고 의사결정자와 유기적으로 연계되어 독립부서가 도입될 경우 국익을 종합적으로



		<p>(일례로, 사드 배치문제와 WTO 제소 문제)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 통상정책의 국가안보적 측면에서의 접근 및 대응 가능 ◆ 통상문제가 국가 생활로 이어지는 우리나라의 현실을 적절히 반영하는데 기여 		<p>그룹의 설득과 이해를 도모하는데 장점</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 외교적 고려 가능성 차단하여 갈등 발생시 상대국에 대한 우리 정부의 협상 카드화에 유리한 측면 		<p>고려한 외교적/전략적 고려 가능성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 외교적 측면, 산업적 측면 뿐 아니라 다양한 측면에서의 평가 가능
	단점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외교적 이해관계와 통상적 이해관계의 혼재 및 혼동 가능 ◆ 외교관계에서의 이익을 위하여 통상관계에 대한 희생 가능 ◆ 외교적 고려로 인한 산업부분에서의 국내적 갈등 확대 초래 가능 	단점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 통상정책 관련 전략적·외교적 고려 능력 상대적으로 취약 ◆ 단기적 이해관계 확보에 치중하고 장기적 국익 관점에서의 평가에는 상대적으로 취약 ◆ 통상 현안을 산업적 관점에서 파악하는 일면적 접근법의 한계 	단점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독립 부서의 역할이 제대로 수행되지 않을 경우 외교적 고려 및 산업적 고려와도 유리된 “갈라파고스”적 통상정책 도입 ◆ 신규 부서의 존재 이유 정당화 위한 통상정책 수립 및 이행 가능성 ◆ 여타 부서의 견제가 지속될 경우 통상정책 자체도 효율적으로 이행하는 것이 곤란하여질 가능성
재외공관과 협조	장점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 재외공관과 통상이슈 관련 협의 및 협조가 구조적으로 용이 ◆ 재외공관을 통한 외국 정부 및 이해관계그룹과 협의 및 조율이 상대적으로 용이 ◆ 필요 시 외교적 역량 동원에 효율적 	장점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 관련 부처의 주재관 파견 확대하여 국내산업 정책과 유기적 측면에서 재외공관 업무 수행 지원 가능 ◆ 국내 산업현장의 의견 및 현실을 재외공관에 전파하는데 유리 ◆ 장기적으로 산업과 외교의 양 측면을 이해하는 통상관료 양성에 도움 	장점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독립 부서 도입 후 최고 의사결정자에 대한 접근성 확보 시 재외공관을 통한 신속한 의견 전달 및 조율 가능 ◆ 외교적 측면뿐 아니라 여러 측면의 국내적 상황을 종합하여 재외공관과 협의하는데 유리 ◆ 장기적으로 입체적 시각을 보유하는 정부 내 통상관료 양성에 유리
	단점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외교부의 여타 이해관계 및 업무 우선순위에 복속될 우려 ◆ 외교부처 주도형 통상 정책으로 진행될 가능성 구조적으로 고착화 	단점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 외교부 조직과 통상담당조직이 이원적으로 움직이는 구조적 한계 극복 곤란 ◆ 재외공관과의 협조체제 유지에 상대적으로 어려움 	단점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독립부서 도입 시 외교부를 관여케(engage) 하는데 구조적 한계 노정 ◆ 외교부 조직과 통상부서가 이원적으로 움직이는 구조적 한계 노정

		<ul style="list-style-type: none"> 주재국과 갈등을 가급적 해결하려 하는 재외공관의 입장이 영향을 초래할 가능성 		<ul style="list-style-type: none"> 주요 현안에 대한 외교적 역량 동원에 난관 존재 		<p>가능성</p> <ul style="list-style-type: none"> 주요 현안에 대한 외교적 역량 동원에 난관 존재
조약체결 및 이행	장점	<ul style="list-style-type: none"> 통상업무는 통상협정으로 이어지고, 통상협정은 조약체결 및 이행 문제로 귀결되어 외교부처 담당 시 효율적 업무 수행 가능 현행 정부조직법 하 “조약의 체결 및 이행” 관련 업무는 외교부 소관 관련 부처 및 국회와의 관계에서 여타 조약업무와 일관성 유지 가능 	장점	<ul style="list-style-type: none"> 산업계 현실을 반영한 조약 체결 및 이행 가능 국회 상임위 등 국회업무에서 효율적이고 실질적인 질의 및 답변 상대적으로 유리 통상절차법 도입 등 국내 다양한 산업계의 목소리를 반영하고자 하는 최근의 추세에 상대적으로 부합 	장점	<ul style="list-style-type: none"> 독립부서 도입시 조약 체결 및 이행관련 대국회 업무 등에서 효율적으로 대처 가능 (소관 상임위 일원화 등) 국내 다양한 상황과 현실을 반영한 조약 체결 및 이행 가능 통상절차법 도입 등 국내 다양한 의견을 반영하고자 하는 국내 분위기에 대체적으로 부합 일반조약과 상이한 통상협정의 특성 반영한 절차 및 제도 운용에 유리
	단점	<ul style="list-style-type: none"> 국내적 갈등을 초래하는 경우가 상대적으로 드문 여타 조약의 경우와 통상협정을 동일한 선상에서 취급할 경우 국내적 갈등에 효율적 대응 곤란 장기간에 걸쳐 범정부적 차원의 관여를 필요로 하는 통상협정의 현실과 유리된 측면 국내 산업계 현실과 유리된 조약 체결 및 이행의 실무적 측면에만 집중될 가능성 	단점	<ul style="list-style-type: none"> 조약 체결 및 이행 실무에 대한 경험 및 전략이 상대적으로 부족 여타 조약 체결 및 이행 관련 국제법·국내법과 유리될 가능성 통상협정의 교섭·체결과 국내절차 추진 부서가 이원화될 경우 정부내 책임의 구조적 분산 가능성 (현재는 외교부와 산업부로 이원화) 	단점	<ul style="list-style-type: none"> 독립부서 모델에서도 결국 조약 체결 및 이행 실무에 대한 경험 및 전략이 상대적으로 부족할 가능성 통상조약만 별도로 취급할 경우 결국 여타 조약 체결 및 이행 관련 국제법·국내법과 유리될 가능성 통상협정의 교섭·체결과 국내절차 추진 부서가 이원화될 가능성 (현행 정부조직법 하에서는 조약관련 업무는 외교부 고위업무)
산업 현장과 연계성		<ul style="list-style-type: none"> 산업현장의 현황을 객관적/중립적 시각에서 외국정부 및 국제기구에 설명/전파 가능 		<ul style="list-style-type: none"> 산업현장의 현실과 의견 반영한 협상 및 대응 가능 상대 측 주장에 대한 		<ul style="list-style-type: none"> 다양한 국내 산업계 및 이해관계 그룹의 의견 수렴 및 반영에 유리 최종 협상결과 및 타협



	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내시장 보호가 아닌 국제적 기준에서 산업현장의 상황 파악과 우리 정부 입장 정립 가능 ◆ 협정요건과 국제적 기준에 기초한 산업계 현장 설명 및 설득에 유리 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 신속한 반응 및 타협안 모색 가능 ◆ 국내 산업계 설득 가능한 협상 전략 지속적 추진 가능 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 안에 대한 국내적 설득력 확보에 유리 ◆ 산업현장의 의견을 객관화·체계화하는데 유리
	단 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 산업현장의 의견 청취에 내재적 한계 보유 ◆ 통상협정 협상과정에서 산업현장의 목소리 반영에 내재적 한계 ◆ 산업현장과 유리된 통상정책이나 협상전력을 수립할 위험성 잔존 ◆ 국내 이해관계 그룹 설득에 한계가 있어 국내적 갈등 조정 및 봉합에 미흡 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내 산업계 이해관계 보호에 집중할 경우 여타 국내 이해관계 그룹에 대한 설득력 확보에는 한계 ◆ 적절한 객관성 확보에 노력하지 않을 경우 산업적 측면에 경도된 협상 및 논의 가능성 ◆ 통상협정 협상 상대방에 대한 지속적인 회의적 시각 유발에 구조적으로 취약 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내 산업현장에 대한 유리 가능성은 지속적으로 존재 ◆ 독립 부서가 산업현장과 유리될 경우 국내 산업현실이 제대로 반영되지 않은 통상협상 및 정책수립 가능성 ◆ 독립 부서가 최고 의사결정자에 부속된 조직으로 도입될 경우 최고 의사결정자가 국내 산업계 의견 조율에 직접 노출될 가능성 우려
정부조직 운영의 전반적 방향	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 소규모 조직을 외교부처에 통합하여 운영함으로써 “작은 정부” 기조에 부합 ◆ 외교 인력과 통상 전문 인력을 통합 운영하여 시너지 효과 추구 가능 ◆ 재외공관 기능과 통합적으로 운용하여 효율적 정부조직 운영 가능 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 소규모 조직을 산업부처에 통합하여 운영함으로써 “작은 정부” 기조에 부합 ◆ 산업 담당인력과 통상 전문인력을 통합 운영하여 시너지 효과 추구 가능 ◆ 협회 및 국책 연구기관 등 다양한 국내 연구 인프라와 통합적으로 운용하여 효율적 정부조직 운영 가능 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 각 부처에 흩어져 있어 파편화된 통상 업무의 통합적 운영 가능 ◆ 각 부처의 통상관련 업무의 조정 및 조율을 위한 조직 운영 가능 ◆ 최고 의사결정자의 의사결정을 지원하고 보좌하기 위한 효율적 조직 운영에 기여
		<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독자적 통상업무 이행에 내재적 한계 ◆ 외교부 조직의 목표를 추구하는 통상조직 자리매김 가능성 		<ul style="list-style-type: none"> ◆ 독자적 통상업무 이행에 내재적 한계 ◆ 산업부처 조직의 목표를 추구하는 통상조직 자리매김 가능성 		<ul style="list-style-type: none"> ◆ 새로운 부서 도입 시 정부 조직 확대 및 방안운영 비판에 노출 ◆ 새로운 부서 도입 시 기본적으로 수반되는 인

	단 점	<ul style="list-style-type: none"> 최고 의사결정자에 대한 접근가능성 및 협의에 내재적 한계 최근 급변하는 통상환경 및 새로운 이슈 대응에 한계 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> 최고 의사결정자에 대한 접근가능성 및 협의에 내재적 한계 최근 급변하는 통상환경 및 새로운 이슈 대응에 한계 	단 점	<p>력운용 및 재정적 부담 가중</p> <ul style="list-style-type: none"> 새로운 조직 도입 시 조직 자체가 가지는 스스로의 존재 정당화 가능성 확보 위한 업무 도입 및 추진 가능성
전문인력 양성	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 외교적 식견을 보유한 통상전문관료 육성에 기여 외국 정부 등과 효율적 업무 및 교섭 가능 장기적으로 국제기구 및 국제사회에서 활동 가능한 전문인력 양성에 유리 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 산업분야에 대한 식견을 보유한 통상전문관료 육성에 기여 국내 산업계와 효율적 의사소통 가능한 통상전문관료 양성에 기여 장기적으로 국내 업계 및 협회와 교류 가능한 통상전문관료 양성에 기여 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 국가적 과제에 식견을 보유한 통상전문관료 양성에 기여 독립부처 도입으로 전문인력이 심적 및 조직적 안정성을 갖고 업무에 매진할 수 있는 환경 확보 국내외 통상관련 기관으로의 진출 및 인력교류 가능한 조직 확보에 유리
	단 점	<ul style="list-style-type: none"> 점차 세부적·전문적 역량을 강화하는 추세인 통상전문인력 양성에 한계 특히 통상분쟁에 요구되는 법적·산업적 부분에서의 전문가 양성에 한계 외교업무의 핵심인 안보 및 양자외교에 복속되는 제한적 전문가 양성 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> 점차 다양한 영역에 대한 입체적 시각을 요구하는 통상전문인력 양성에 한계 특히 통상분쟁에 요구되는 법적·기술적 부분에서의 전문가 양성에 한계 장기적으로 국내산업진흥정책에 주안점을 두는 제한적 전문가 양성 	단 점	<ul style="list-style-type: none"> 다른 부처와 교류 없이 독립적인 부처 운영 시 통상정책을 위한 통상정책 도입 및 운영 가능 다른 영역에 대한 이해도 역시 피상적 파악에만 국한될 가능성 오히려 외교적 식견, 산업적 식견, 학문적 식견 등이 얕은(shallow) 조직으로 유지될 가능성
국내 설득 및 홍보	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 국제사회의 객관적 시각에서 우리 정부의 입장과 조치를 국내적으로 설명하는 데 유리 장기적으로 국제사회의 신뢰를 구축하는 통상정책을 도입하고 국내적으로 홍보하는 데 유리 국내적 갈등 발생시 합리적인 대안 모색에 상대적으로 유리 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 국내 산업계의 현실에 대한 충분한 이해를 토대로 타협안 모색 등이 가능하여 국내적 갈등 해소에 기여 산업계와 다양한 소통 채널이 있어 문제 발생 시 신속하고 효율적인 의견 조율 및 전파 가능 국내 갈등의 원인을 신속히 파악하고 맞춤형 대응 상대적으로 가능 	장 점	<ul style="list-style-type: none"> 독립부처 도입 후 전문성이 확보될 경우 국제사회의 객관적 시각에서 우리 정부의 입장과 조치를 국내적으로 설명하는 데 유리 장기적으로 국제사회의 신뢰를 구축하는 통상정책을 도입하고 이를 토대로 국내적으로 홍보하는 데 유리 최고 의사결정자와의 접근성을 확보할 경우



						국내 갈등 발생 시 합리적인 대안 모색에 상대적으로 유리		
단	점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내 산업계의 현실에 대한 이해가 충분치 않아 타협안 모색 등에 대한 오해 및 국내적 갈등 촉발 가능성 ◆ 외교담당 부서 속성상 국내 홍보에는 익숙치 않아 내재적 한계 보유 ◆ 외교담당 부서 속성상 국제사회의 시각 및 외국 정부의 입장에 보다 민감할 가능성 	단	점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국내 산업계와 밀접한 연관성으로 인해 국제사회의 객관적 시각에서 우리 정부의 입장과 조치를 국내적으로 설명하는 데 구조적으로 한계 ◆ 장기적으로 국제사회의 신뢰를 구축하는 통상정책을 도입하고 이를 토대로 국내적으로 홍보하는 데에는 한계 ◆ 다양한 부처와 관련되는 국내적 갈등 발생 시 합리적인 대안 모색에 한계 ◆ 산업담당 부서 속성상 국내 홍보에는 익숙치 않아 내재적 한계 보유 	단	점	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국제사회의 현실에 대한 충분한 이해가 보장되지 않아 국제적 시각에서 객관성이 부족한 정책 및 대책 도입 가능성도 존재 ◆ 국내 산업계의 현실에 대한 이해가 충분치 않아 타협안 모색 등에 있어 국내 갈등 촉발 가능성 ◆ 별도의 조직 강화가 수반되지 않는다면 국내 홍보 분야에서는 여전히 문제점 노정할 가능성

V. 전담조직 설치안

1. 제 1 안과 제 2 안

상기 도표에서 검토 비교한 사항을 종합적으로 평가하면 외교부처형, 산업부처형, 독립부처형 통상조직이 각각 장단점을 보유하고 있으나, 현 시점에서는 제 1 안으로서 독립부처형 통상조직(가칭 통상부)을 적극 추진하는 것이 적절하리라고 판단된다. 현재 부상하는 통상업무 중에는 정책 조정과 융합을 필요로 하는 업무가 대부분이며, 이를 위해서는 특정 고객의 이해관계로부터 벗어나 중립적 지위에서 컨트롤 타워 역할 수행이 대단히 중요하다. 따라서 독립적 지위의 전담조직을 갖는 단독 부처가 유용할 것으로 결론 내릴 수 있다.

새로운 부서를 도입함으로써 초래되는 여러 행정적, 실무적, 정치적 부담이 수반되는 것은 사실이며, 특히 대통령직 인수위원회의 준비작업 없이 5월 10일 바로 출범하게 되는 새로운 정부의 경우 그러한 부담은 더욱 증폭될 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 부담에도 불구하고 현재 국제통상 환경이 급변하고 있고 통상 패러다임이 변환되면서 우리 정부의 통상정책 결정의 전문성, 복합성, 신속성을 요구하고 있다는 점에서, 또한 통상문제가 국가 이익의 핵심적 부분을 차지하고 통상분쟁이 국가 전략의 주요한 부분을 차지하고 있는 현 상황을 감안하면 차제에 독립부처 모델을 도입하는 것이 바람직하다.

이러한 독립부처의 수장은 내각의 일원인 장관급으로 보임하여 외국과의 협상에 권위를 갖고 신속히 임할 수 있는 기제를 도입하여야 한다. 통상문제를 여러 업무 중 하나의 요소로만 파악하는 형태로 추진하여 온 지난 실험은 이제는 더 이상 효율적으로 적용되기 곤란한 상황이 되었다. 독자적 지위를 갖는 장관급 부처장이 우리 정부를 대표하여 통상협상에 나시고, 국회업무에 직접 대응하며, 국내 설득작업도 책임지고 나서는 구조를 도입하는 것이 필요하다.

독립 전담 조직안의 모델로 미국 백악관에 부속된 USTR 안을 고려해 볼 수 있으나, 전술한 대로 USTR 은 통상정책 결정의 헌법적 권한이 의회에 있으나 교섭은 행정부가 행하는 구조 안에서 효율성을 높이기 위해 이 조직을 백악관에 존치시킨 미국적 맥락이 있다. 따라서 우리의 경우 굳이 대통령실에 방대한 조직을 부속시킬 필요는 없을 것이다. 통상전문인력의 안정적, 장기적 양성과 순환을 지향하는 전담조직을 정치적 풍파를 타는 대통령실에 존치할 경우 파생될 부작용, 또한 대통령실의 권능 축소라는 시대적 분위기와도 연결하여 고려할 필요가 있다. 따라서 내각에 독립부처를 설치하는 안이 바람직하다.

만일 조기대선과 인수위원회가 없는 새 정부 구성이란 정치 일정과 새 부처를 신설하는 데에 따른 행정적, 재정적, 시간적 여력이 부족할 경우, 제 2 안으로 전담조직을 기존 부처(외교부 혹은 산업부)에 부속하되 그 조직적 자율성을 최대한 보장해 주는 방법도 고려해 볼 수 있다. 이 경우, 부서의 장은 장관급으로서 최고 의사결정자인 대통령에 대한 접근성이 보장되고 신속히 업무협의를 진행할 수 있는 지위와 체제가 보장되어야 한다. 그리고 통상문제에 관한 한 다른 부처와 업무조정과 조율을 진행할 수 있는 적절한 지위가 보장되어야 할 것이며 이런 점에서 특정 산업적 이해관계로부터 상대적으로 독립적인 부처로의 부속이 바람직하다.

요컨대, 제 1 안으로서 새로운 통상조직을 독립된 정부부처로 도입하거나, 혹은 그것이 여의치 않다면 제 2 안으로 기존 부처에 부속된 별도의 조직으로 도입하는 방안을 각각 검토할 수 있다. 두 방안 모두 장단점이 있고, 제도적 한계나 정치적 현실과 부합하는지의 여부도 살펴볼 필요가 있다. 그러나 일단 이러한 방향으로 가닥을 잡고 추진해 본다면 여러 세부적 난관은 조정 내지 극복할 수 있을 것이다.

2. 신 통상조직 추진

(1) 새로운 독립 부처 업무의 “Core Element”

1) 통상환경 변화에 따른 국가적 시각 형성 및 이행

단지 최근의 보호무역주의 움직임이 아니라 DDA 교섭 실패에서 보이는 바와 같은 기본적인 흐름 자체의 변화 움직임은 새로운 통상환경의 전개로 인식될 수 있으며, 이에 대한 우리나라의 국가적 시각 재조정 기획 및 이행이 심도 있게 논의되어야 한다. 해당 논의는 현재의 특정 부처에서 처리하기 곤란한 사안이며 독립 부처에 의해 수행될 수 있으리라 판단된다.

2) 통상기조 및 정책 변화에 대한 적시 대응

보호무역주의 및 수입규제 조치에 대한 신속한 대응은 현재의 체제 하에서 처리하기에는 곤란하다고 봐야 할 것이다. 이를 전담하는 독립부서의 주요 업무영역이 되어야 할 것이다.

3) 통상분쟁 발생 및 격화 관리



현재의 특정 부처 처리 체계는 통상분쟁의 증가 및 격화에 대한 대응방안을 제시함에 있어 여러 한계를 드러내고 있는 실정이다. 분쟁을 전담하고 관리하는 부서를 도입하여 불필요한 분쟁을 차단하고 필요한 분쟁에는 역량을 집중하여 대응하는 것이 필요하다. 신설 통상부서의 주요 업무영역이라 할 수 있을 것이다.

4) 새로운 통상협정 업무 수행 틀 설립

새로운 형태의 통상협정을 모색하고, 해당 협정의 구성 및 이행을 주도하기 위해서는 범정부적 업무 추진이 요구된다. 이를 고려할 때, 기존 협정의 반복적 작업이 아닌 새로운 틀을 짜는 것이 요구되는 상황이라고 분석할 수 있다. 이 역시 새로운 독립부서의 주요 업무영역이라고 할 수 있을 것이다.

5) 통상규범 국내 도입 및 이행전략 수립

새로운 통상규범의 도입에 적극 대응함과 동시에 향후 국내적 이행 전략을 세우기 위해서는 환경, 경쟁, 노동 등 새로운 규범 도입에 대한 국제적 흐름을 파악하고 국내 부처간 이해관계를 조정할 수 있는 능력이 요구된다. 이 역시 새로운 통상부서의 주요 업무 중 하나이다.

(2) 기존 개별 부처 내 통상업무 조직 활용 방안 검토

한편, 통상업무를 조정함에 있어 개별 부처의 통상기능을 모두 무력화시키는 것은 지양해야 할 개편안이다. 예를 들면, 각 부처의 통상협력과 등은 여전히 유지가 필요한 인력이라고 볼 수 있다. 또한 외교부의 경제외교 기능은 기본적으로는 유지해야 하는 체제로 이해해야 한다. 현재 통상업무를 담당하는 인력은 각 개별부처에 산재해 있고, 이들은 각자의 부처의 이해관계를 위하여 노력하며 이들간 시너지 효과는 발생하지 않고 있는 상황이다. 새로운 부서 도입으로 이러한 한계를 극복하자는 것이지, 이들의 기여와 역할을 모두 정리하자는 것은 아니다. 각 부처의 기본적 통상업무는 지속될 수밖에 없으며 정부차원에서는 이들의 역량과 전문성을 통합하여 운용할 수 있는 새로운 조직을 확보하는 것으로 방향을 설정하는 것이 필요하다. 새로운 통상부서가 도입되더라도 개별 부처의 기본적인 통상업무 수요는 계속 잔존하고, 또한 이는 유지되어야 한다. 개별 부처의 통상전문인력과 통상부처의 전문인력간 체계적인 협조와 교류가 필요할 것이다.

(3) 최고 의사결정자 보좌관 신설

별도의 통상부처·부서 설립과 함께 최고 의사결정자인 대통령을 통상문제 측면에서 즉각적으로 보좌할 수 있는 직책의 신설이 필요하다. 현재 청와대 내 통상담당 비서관은 사실상 부재한 상황이며 경제정책을 담당하는 비서관이 자신의 업무의 일환으로 통상업무를 관장하고 대통령에게 보고하는 소극적 역할을 담당하고 있는 상황이다. 새로운 직책을 신설하여 통상문제를 총괄하고 종합하여 대통령에게 보고하고 의사결정을 도출할 수 있는 역할을 담당하도록 하는 것이 필요하다.

(4) 전문인력 확보 방안 도입

무엇보다 통상전문인력을 어떻게 확보하고 교육할 것인지에 대한 장기적인 로드맵이 필요하다. 단지 외부 인력이나 민간인력을 충원한다는 방침만으로는 부족하고 통상전문인력을 양성하기 위한 구체적인 계획이 수립되어

야 한다. 특히 통상전문인력으로 선발된 인원이 그로부터 인센티브와 자긍심을 가질 수 있는 제도적 보완이 필요한 상황이다.

(5) 전문성 강화 방안 도입

통상전문인력들이 각각의 다양한 통상영역에서 전문성을 확보할 수 있도록 조직과 인력의 운용을 계획하는 것이 필요하다. 통상분야의 전문성이 단지 통상협정의 여러 기술적 측면만을 이해하는 ‘기술자’(technician)가 아니라 전체적인 국가정책과 경제상황을 이해하는 배경에서 국제적인 시각을 겸비하여 외국과의 교섭과 논의에 참여할 수 있는 능력을 배양할 수 있도록 제도를 도입하는 것이 필요하다.

(6) 협의 및 조정기구로서의 대외경제장관회의 개선

조직은 곧 전략에 부합하는 전문화를 의미하며 전문화가 존재한다는 것은 협력이 반드시 필요하다는 의미이다. 전문화는 조직설계의 필수적인 요소이지만, 조직의 성장의 가장 큰 장애요인이 되기도 한다. 대표적인 전문화의 폐·단점은 부서간의 수평적 대화의 단절이며 동시에 정책과 정책 간의 조율을 불가능하게 만들어 정책목표 달성을 방해한다. 또한 조직 전체 관점에서 우선순위에 입각한 자원 배분의 효율성을 떨어뜨려 결국 조직이 환경 변화에 대응하지 못하게 하는 원인이 되기도 한다. 전문화에 입각한 부서관리는 기존에 잘 이뤄져 왔으나, 이렇게 관리된 부서의 목표의 합이 조직 전체의 목표로 이어지지 못하는 문제를 가져올 개연성이 높다.

통상 유관 부서 간의 전체적인 관점에서의 의견 조율이 이뤄지지 못해 급변하는 글로벌 통상환경에의 대응을 어렵게 한다. 이는 부서와 부서 간 협력과 조정을 의미한다. 많은 경우에 조직의 목표를 달성하게 위해 여백 관리가 필요한데, 이러한 여백에 해당되는 업무에 인력과 예산, 부서가 할당되어야 한다.

각 부처 기능 간 연계·융합되어 있는 경제 및 통상 외교의 특성 상 부처 간 긴밀한 협조가 필수적인 반면, 업무 중복 및 갈등 소지가 여전히 잠재되어 있는 대표적인 분야이다. 무엇보다 통상은 ‘통상교섭, 통상정책 조정, 통상진흥’ 등 각 업무영역에서 연계가 중요한 분야이다. 통상정책 등의 조정기능은 직제 등 법규정상 엄격히 구분하기도 곤란하다. 따라서 각 부처 기능간 연계·융합 방안 및 대외경제장관회의를 통해 정부의 조정된 통상협상(안) 등을 실질적으로 주도할 수 있는 방안 마련이 요구된다.

대외경제장관회의는 FTA 등 통상이나 수출 등 중요한 대외 경제정책에 관해 관련부처 장관들이 협의하는 자리다. 의장은 부총리 겸 기획재정부 장관이 맡고, 미래창조과학부, 외교부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부 장관과 국무조정실장, 청와대 경제수석 등이 참석한다.

지난 3년 간 대외경제장관회의에서 논의된 통상관련 주요 이슈들은 다음과 같다.

- 글로벌 보호무역주의 강화에 대응하기 위해 한·멕시코 FTA, 한·중·일 FTA 체결 가속화
- 우리 경제와 매우 밀접한 미국·중국 관련 사안들은 대외경제장관회의를 중심으로 범부처 합동대응전략 긴밀히 추진
- 대미(對美) 교역 구조 개선을 위해 미국산 항공기와 항공기 부품 등 수송 장비를 비롯해 반도체 제조 장비 등 산업용 기기의 국내 수입 확대
- 다각적인 차원에서 현지·국내, 민·관의 협업을 통해 현지 진출기업의 애로사항을 해결하기 위해 노력
- 한미 FTA 성과에 대한 공감대 확산
- 메가 FTA 시대에 뒤처지지 않기 위해 환태평양동반자협정(TPP) 로드맵 연내 수립



- FTA 를 활용한 투자유치 활성화 방안
- 대 중국 교역 확대방안
- 한-중 FTA 협상결과 및 향후 계획

대외경제장관회의는 통상 이슈만을 다루는 회의가 아니다. 각국과의 경제협력 방안이나 대외경제 정책의 방향설정 등 다양한 논의가 이루어진다. 무역과 통상 관련 이슈는 대외경제장관회의뿐만 아니라 경제관계장관 회의나 무역투자진흥회의 등 다양한 곳에 안건으로 올릴 수 있다. 그럼에도 불구하고 현 체제 하에서 대외경제 장관회의가 통상 이슈와 관련된 가장 중요한 협의체임은 분명하다.

대외경제장관회의는 그 중요성에도 불구하고 여러 비판에 직면해 있다. 통상 관련 안건 상정 및 논의 횟수도 많지 않을뿐더러 상정된 안건이 논의되더라도 매우 추상적인 언급에 그치거나 실효성 있는 대책을 내놓는 경우가 드물기 때문이다. 간혹 부처간 불협화음이 대외적으로 알려지기도 한다.

예를 들어 2017년 1월 26일 기획재정부는 대외경제장관회의 결과를 발표하면서 미국산 수입을 늘리기 위해 ‘산업용 기기, 수송 장비 등 교역 활성화 방안 검토’라는 문구를 넣었다가 회의가 끝난 뒤 삭제하는 소동을 벌였다. 정부 차원에서 이미 셰일가스, 석탄, 항공기 등의 미국산 수입을 늘리겠다고 밝힌 상황에서 통상 주무부처인 산업통상자원부가 강력히 반발했기 때문이다. 부처 간 협의과정에서 민감한 내용이 조정되지 않았기 때문에 발생한 일이었다.

경제부처 장관들의 잦은 교체도 대외경제장관회의의 걸림돌이 된다는 지적이다. 김영삼 정부부터 최근 박근혜 정부까지 기획재정부와 금융위원회, 산업통상자원부, 국토교통부, 농림축산식품부, 해양수산부 등 6개 주요 경제부처 장관을 지냈던 이는 모두 121명으로 이들의 평균 임기는 416일, 1년 2개월에 채 못 미치는 것으로 집계됐다. 이처럼 경제부처 수장들이 불과 1년 남짓한 ‘단명 장관’에 그치면서 경제정책의 일관성·연속성이 떨어지는 것은 물론 위기 대응에도 한계가 있을 수밖에 없다는 지적이 나온다. 우여곡절 끝에 청문회를 통과해 임명되더라도 조직이나 정책 등 업무를 파악하다 보면 교체시기에 이르러 제대로 된 정책을 만들기도 전에 물러나는 경우가 많다는 것이다.

(7) 국회와의 관계 강화

앞서 살펴본 바와 같이 한국은 2000년대 들어 동시다발적으로 추진한 FTA 정책을 통해 통상전략을 성공적으로 변신시켰을 뿐만 아니라 제도적 관점에서 볼 때 매우 독특한 통상교섭본부라는 정부조직을 중심으로 통상관료들의 대외협상력도 비약적으로 향상시켰다는 점에서 대외적으로는 매우 성공한 사례로 평가 받는다.

그러나 대내적으로는 2008년 한미 FTA와 쇠고기 협상을 거치면서 “통상관료들의 고삐 풀린 독주를 막아야 한다”는 우려의 목소리가 커지기도 했다. 때문에 대외협상의 대내적 민주성을 확보할 수 있는 통상정책 결정 시스템을 바꿔야 한다는 지적이 계속되어 왔다. 이러한 주장의 요지는 이해 당사자들과 국민의 의견수렴을 거쳐야 협상 후유증이 최소화될 수 있고, 부처 간 의견수렴도 더 원활히 이뤄질 수 있다는 것이다. 통상교섭본부를 탄생시킨 1998년 정부조직개편의 기본적 취지는 대외협상과 대내협상을 분리함으로써 대외협상의 효율성과 효과성을 높이자는 것이었다.

정부조직 구조상 통상교섭본부에게 대외협상의 대내적 민주성 확보의 책임을 전가하는 것은 논란의 여지가 있다. 사실상 FTA 추진에 따른 대내협상은 그간 기획재정부 산하 무역협정 국내대책본부에서 담당하도록 되어

있었다. 그럼에도 불구하고 대외협상 부문에서 통상교섭본부가 거둔 눈부신 성공으로 인해 무역자유화와 관련된 모든 대내적 불만과 비난의 화살이 통상교섭본부로 향했던 것이다.

따라서 통상교섭본부를 견제하기 위한 제도적 장치가 마련되었다. 2011년에 제정된 <통상조약의 체결 절차 및 이행에 관한 법률>(일명 ‘통상절차법’)에 따르면 정부는 통상조약 체결을 위한 계획을 수립하고 이를 국회에 지체 없이 보고해야 하며, 누구든지 정부에 대하여 통상협상 또는 통상조약에 관한 의견을 제출할 수 있고 그 의견에 상당한 이유가 있다고 인정되면 정부는 이를 정책에 반영해야 한다. 또한 정부가 통상조약 체결 계획의 중요 사항을 변경하는 경우와 국내산업 등 경제적 파급 효과에 중대한 변화가 예상되는 통상협정 등은 국회에 보고하도록 규정하고 있다. 그밖에 통상협상 개시 전 경제적 타당성의 검토, 통상조약 서명 후 산업통상자원부 장관의 국회 보고 의무화, 공청회 개최, 통상교섭민간자문위원회 설치, 통상 관련 공무원의 재직 중 및 퇴직 후 비밀엄수, 통상조약이 국내법과 같은 효력이 발생하는 시기는 국회가 통상조약의 이행에 필요한 법률을 제정 또는 개정할 이후로 한다는 내용도 포함되어 있다. 아울러 국회 동의를 필요한 조약인지 여부에 대한 판단 권한을 실제로는 행정부가 행사했는데, 동 법은 “국회는 서명된 조약이 통상조약에 해당한다고 판단할 경우 정부에 비준동의안의 제출을 요구할 수 있다”고 규정함으로써 통상협상 전반에 관한 국회의 견제와 감시 기능을 강화하였다.

우리의 경우와는 달리, 헌법이 무역정책에 대한 궁극적 권한과 책임이 의회에 부여되어 있음을 명백히 하고 있는 미국의 경우를 보면 미 의회는 행정부가 관세인하 협상을 추진하고 그 결과를 공표할 수 있도록 하면서도, 협상대상 품목의 범위나 관세 인하폭, 협상 관세율의 적용기간 등을 정하여 협상 권한을 위임하는가 하면, 국내산업의 이익을 보호하기 위해 협상개시 이전에 민간부문과 협의하고 자문을 거쳐야 하는 협상 전 절차(pre-negotiation procedures)를 규정하고 있다. 또한 미의회는 연방정부기관에 수입구제제도(import relief mechanisms), 무역조정지원제도(trade adjustment assistance) 등의 시행 권한을 부여하고 있으면서도, 관련 법률을 수시로 개정하고, 기관의 제도운영 지침을 심사하고 있으며, 이들 기관의 고위관리의 임명에 대한 승인 및 예산배정(appropriations)을 통해 기관의 정책 방향에 지대한 영향력을 행사하고 있다. 미 의회는 성격상 행정부가 수행할 수밖에 없는 무역협상 업무를 통제하고, 무역제도의 운영 전반에 대한 의회의 궁극적 권한과 책임을 적절히 행사하기 위해 각종의 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 우선 <1974년 무역법>과 <1988년 종합무역법>을 통해 미 무역대표부의 권한과 기능을 대폭 강화시킨 의회는 USTR 과 의회 간의 협의·자문·통제관계를 좀더 긴밀히 하기 위해 상하원으로부터 각각 5명의 의원을 의회자문관(Congressional advisors)으로 임명하도록 하고 있으며, 특별한 무역정책 이슈나 협상과 관련해 추가로 특별자문관을 임명할 수 있도록 하고 있다. USTR 에게는 의회자문관들과 그 보좌관들에게 행정부의 무역정책 목표나 무역협상의 진전 상황을 수시로 보고하도록 하고 있다.

우리나라에서의 통상협상 절차와 결과에 관한 일련의 제도화 과정은 ‘효율성’뿐만 아니라 ‘민주성’ 확보 역시 중요한 시대적 흐름(trend)이 되었음을 시사한다. 한국의 통상절차법이 입법부와 이해관계자 집단의 적절한 역할 수행이 대외협상 과정에서 국익을 보다 적극적으로 추구하도록 하고, 국내적으로는 사회의 요구를 협상 내용에 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련했다는 측면에서 매우 중요하다. 민주주의의 핵심인 책임성을 실현하고 대외협상에 민주적 정당성을 부여하기 위해서는 대내협상에서 입법부의 역할이 보다 강화되어야 함은 자명하다. 한국의 국회가 무역협정의 마지막 단계인 비준단계에서 대외협상의 거부권자로서 역할에 치중하는 기존의 소극적 기능에서 벗어나, 정책 형성 초기 단계부터 더욱 적극적인 역할을 하는 것은 일견 바람직한 변화이다. 국회의 적극적인 역할은 대외경제정책이 최종단계에서 정치적 저항에 직면하여 좌초될 가능성을 감소시켜 정책 결정과정에 투입되는 시간과 자원의 낭비를 방지하는 데에 기여할 수 있기 때문이다.

그러나 통상절차법의 구체적인 내용과 범위에 관해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 또한 주요국들의 사례를 볼 때 통상협상 전 과정에 걸쳐 입법부의 권한이 지나치게 커질 경우 입법부 내에서의 당파적 투쟁이 대외협



상을 볼모로 나누어 먹기식(pork barreling) 대내협상을 조장할 뿐만 아니라 대외적 통상협상의 문제가 대내적으로 지나치게 정치화 될 가능성도 적지 않다. 무역개방의 비용을 지불하는 보호무역집단의 조직적 로비에 행정부 내의 관료집단이 포획될 수 있는 것처럼 입법부도 정치적으로 큰 목소리를 내는 집단의 이익만을 대변하고 분산된 다수의 이익을 방치하는 오류를 범할 수 있다. 특히 한국의 국회와 같이 주요 정책결정 과정에서 주변부적 위치에 머물러 있고, 사회 구성원들의 이익을 집약하여 정책결정에 반영하고 정책의 형성과 집행 과정에서 따르는 갈등을 제도권 내에서 조정하는 역할이 대단히 미흡한 경우에는 더욱 그러할 개연성이 크다.

그간 대외 협상력이 떨어진다는 이유로 정보를 독점해온 한국의 행정부도 문제이지만, 무역협정과 관련된 비준 동의권을 합리적이고 체계적으로 행사하기보다 이를 정쟁의 수단으로 삼으려 한 입법부도 민주적 정당성의 논란으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 향후 통상절차의 민주성 확보 논쟁의 핵심은 행정부의 대외 협상권 한에 민주적 정당성을 부여하면서도 입법부에 의한 각종 보호무역주의적 압력과 정치적 이해득실에 따른 근시안적 통제를 최소화시킬 수 있는 제도적 안전장치를 마련하는 것이다.

3. 조직도(안) [별첨참조]

(1) 신설 독립 부서의 조직도(안)

1) 조직도(안) 검토 시 주요 고려사항

a. 전담 실국수 조직

통상정책 관련 행정적 부담 및 기본 목표를 감안하여 독립된 부서에 필요한 기본적인 실국수를 확보하는 것이 필요하다.

b. 대상 통상업무 분류 체계화

다자통상과 양자통상 업무의 구조적인 성격의 차이점을 토대로, 부서 내 다자통상·양자통상을 다루는 담당인력을 구분하여 업무 효율성을 제고하는 것이 필요하다.

c. 통상전략 수립 조직 보강

통상을 협상의 문제에만 국한된 것이 아닌 전략적 판단의 문제로 승화시킬 수 있는 조직 및 기구를 도입하는 것이 필요하다.

d. 통상 관련 법무 인력 강화

독립 부처에는 법무 및 분쟁담당 고위직 인력을 배치하여 통상분야의 법적 분쟁해결 전문성을 겸비해야 한다. 또한 통상협상에서 법적인 지원을 가능하게 하는 제도적 보완이 필요하다.

e. 타 부처 통상문제 지원인력 충원

여타 부처에의 통상문제에 대한 서비스 제공과 지원조치 수요는 이를 전담하는 통합적인 성격의 조직을 통해 해결한다.

f. 자발적인 통상전문인력 확보

현재 통상정책 수립 시 외부 의존도가 높은 수준임을 감안할 때, 향후 불필요한 또는 위험성을 내포한 아웃소싱(outsourcing) 대신 자체 통상전문인력을 지속적으로 확보하고 양성할 수 있는 기획 전담 조직도 운용해야 할 것이다.

(2) 통상담당부서 조직개편 기본방향

1) 교역 상대국의 대응 상대(counterpart, 주로 장관직)와의 협의 및 협상 가능성 확보

- 2) 통상관련 국제회의에의 참석 가능성 확보
- 3) 여타 이해관계 부처(농식품부, 해양수산부, 보건복지부, 기획재정부 등)와의 업무 조율 능력 확보
- 4) 최종 의사결정자(대통령)을 위한 현안 종합 및 판단 근거 제공
- 5) 국내 client (이해관계자) 및 해외 client (외국 정부 및 기업)에 대한 접촉, 의견수렴 가능성 확보

4. 독립 부처 설치

- (1) 이러한 점을 감안하면 독립 부처로 새로운 통상조직을 도입하는 것이 적절
- (2) 독립 부처로 도입하더라도 외교부, 산업부 등 특정 부처 산하로 도입하는 것은 지양
 - 1) 통상업무는 이제 융합과 의견조율을 필요로 하는 것이 대부분
 - 2) 특정 부처는 자신의 client 의 이해관계에서 벗어나기 곤란
 - 3) 결국 국내적 갈등을 증폭시키거나 협정 위반 및 미 이행 주장을 강화시킬 가능성
 - 4) 따라서 특정 client 에 얽매이지 않는 통상 자체 업무를 본업으로 삼는 부처가 유
- (3) 독립 부처와 별도로 청와대 내 통상업무를 전담할 비서관 확보도 필요
- (4) 개별 부처의 통상기능을 모두 무력화시키는 것은 지양
 - 1) 예를 들어 각 부처는 여전히 통상협력과 등은 유지 필요
 - 2) 외교부의 경제외교 기능은 기본적으로는 유지 필요

5. 신설 부서의 “Core Element”

- (1) 새로운 통상환경의 전개(최근 보호무역주의 움직임이 아니라 DDA 교섭 실패에서 보이는 바와 같은 기본적인 흐름 자체의 변화)로, 이에 대한 우리나라의 국가적 시각 재조정 기획 및 이행 - 현재 특정 부처에서 처리하기 곤란
- (2) 보호무역주의 및 수입규제 조치에 대한 신속한 대응 - 현재의 특정 부처에서 처리하기 곤란
- (3) 통상분쟁의 증가 및 격화에 대응 - 현재의 특정 부처에서 처리하기 곤란
- (4) 새로운 형태의 통상협정 모색, 구성 및 이행 주도 - 범 정부적 업무 추진 필요, 기존 협정의 반복적 작업이 아닌 새로운 틀을 짜는 것이 요구되는 상황
- (5) 새로운 통상규범의 도입에 적극 대응 및 국내적 이행 전략 - 환경, 경쟁, 노동 등 새로운 규범 도입에 대한 국제적 흐름 파악 및 국내 부처간 이해관계 조정

6. 신설 부서의 조직도 작성

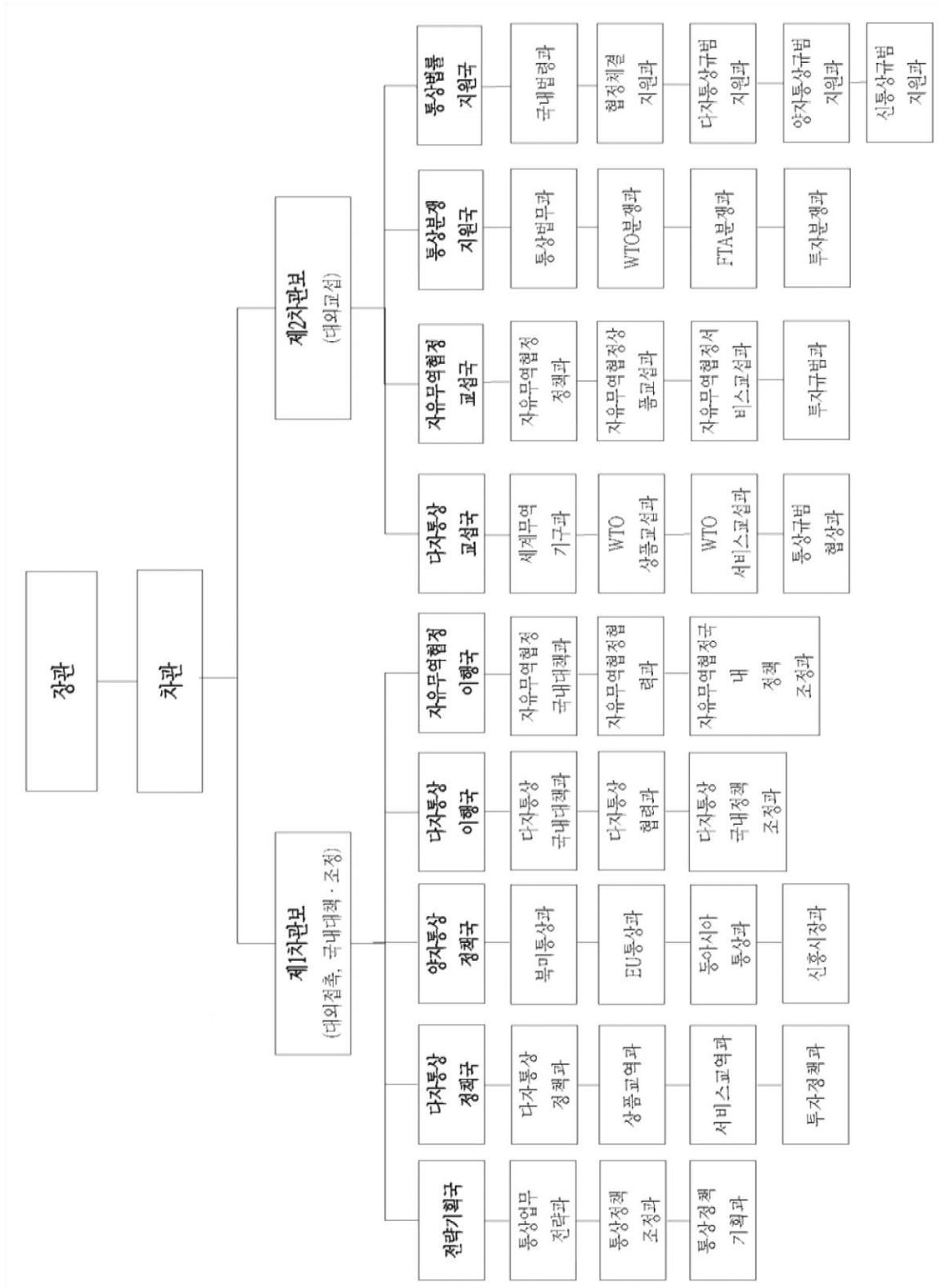
- (1) 기본적인 실국수 확보
- (2) 다자통상과 양자통상의 구분
- (3) 통상을 협상의 문제에만 국한된 것이 아닌 전략적 판단의 문제로 승화시킬 수 있는 조직 및 기구 도입
- (4) 법무 및 분쟁담당 차관보(내지 차관보 직위) 신설
- (5) 여타 부처에의 통상문제에 대한 서비스 제공과 지원조치도 담당
- (6) 불필요한 또는 위험성을 내포한 아웃소싱(outsourcing) 지양 - 현재의 외부 의존도 심각

7. 청와대 보좌직 설치

통상정책 특별보좌관: 대통령 보좌, 통상정책 자문, 대외경제조정위 참석, 국가안전보장회의 참석 ■



[별첨] 가칭 통상부(Ministry of Trade) 조직도(안)



저자약력

손열 연세대학교 국제학대학원 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. EAI 일본연구센터 소장과 지구넷 21 회장, 연세대학교 지속가능발전연구원장과 국제학 연구 소장으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치경제, 일본정치경제, 통상정책의 정치경제 등이며, 최근 논문으로는 "The Role of South Korea in the Making of a Regional Trade Architecture," "The Abe Effect on South Korea's Trade Policy," "Regionalization, Regionalism and the Double-Edged Public Diplomacy in East Asia" 등이 있다.

이재민 서울대학교 법과대학·법학전문대학원 교수. 보스턴 칼리지 법학 대학원(Boston College Law School)에서 법학 박사학위(Juris Doctor)를 취득하였다. 미 워싱턴 D. C. 소재 Willkie Farr & Gallagher LLP에서 변호사로 활동했으며, 한양대학교 법과대학·법학전문대학원에서 교수로 재직한 바 있다. 주요 연구 분야는 국제통상법이며, WTO 분쟁해결패널 국가별 패널위원 후보(national indicative list) 및 한-칠레, 한-EU, 한미 FTA 분쟁해결절차 패널위원 후보를 역임하였다.

구민교 서울대학교 행정대학원 교수 겸 국제처 부처장. 미국 주립 캘리포니아 버클리대학교(University of California, Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 국제행정과 통상정책이며, 저서로는 *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus, Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations* 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 보고서는 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [[EAI 출판](#)] 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
최수이 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 105) schoi@eai.or.kr

