특 집

통상: 통상 정책의 효율화 과제

이세재 · 현대경제사회연구원 연구위원
임병수 · 현대경제사회연구원 연구원

통상 정책 형성 과정의 문제

OECD 가입 후 우리의 통상 정책의 수립체제와 정책의 효율성, 일관성 면에서 문제가 노출되고 있다. 예로서, 한국 자동차 시장에 대한 슈퍼301조 발동은 미국이 상징적으로 일반301조를 사용하지 않고 최강의 응징을 가하겠다는 표적으로 슈퍼301조 부활 이후 최초로 적용 대상화했다는 점에서 주목되는데, 우리에게 그 대가로 어떤 실익이 있는지 분명하지 않다. 결과로 소위 공세적 통상 정책이란 명분을 내세우고 있으나, 분명한 실익이 없다는 점에서 우리의 통상 정책의 허점을 노출한 것으로 볼 수 있다.

그리고 정보 수집 및 평가에 있어서도 문제점이 지적될 수 있는데, 그 가운데 대표적인 것이 협상 대상국 정부의 정치적 입장에 대한 사전 정보의 정확성 문제라 할 수 있다. 미국 언론 등이 지난 9월 이후 계속적으로 한국의 슈퍼301조 지정을 예상하였으나, 우리측은 우리의 상당한 양보에도 불구하고 협상 결렬에 대해 놀라움과 배신감을 표명하였다. 클린턴 행정부는 의회에 신속협상권 확보를 위한 대가로 의회에서 요구하는 한국의 301조 지정을 승락하였고, 미국자동차협회에 대해 세계기후협약의 대가로 한국을 견제할 유인을 가졌다. 그런데 우리측은 슈퍼301조 지정에 놀라움을 표시하고 전반적으로 미국자동차협회와 의회의 결단에 대해 과소 평가했거나 미국 행정부의 정치적 동기를 과소 평가 했을 가능성이 큰 것으로 생각된다.

여론 수렴 문제도 통상 정책의 수립 과정에서 고려되어야 할 중요한 문제 가운데 하나인데, 공세적 통상 정책의 결과로 예상되는 기업측의 실익이나 손실에 대한 의견이 사전에 수렴되지 않았다는 의구심이 있다. 한국의 민간 자동차 산업의 입장에서는 소위 우리의 공세적 통상 정책이란 명분의 결과로 어떠한 실익이 있는지 불확실한 것이다. 한국의 슈퍼301 지정이 상당히 가능

하다는 보도가 미국에서 나올 때에도, 민간 기업의 입장에서 사전에 손익을 예측하고 심층적 의견 수렴이 없었던 것은 정책 차원과 기업 차원에서 문제점으로 지적될 수 있으므로, 향후 계속될 자동차 협상과 WTO 제소 과정에서는 이러한 사항이 지속적으로 상호 검토되고 협의되어야 할 것이다.

통상 협상 과정의 문제

우리의 통상 협상 과정의 대표적 문제점으로 지적될 수 있는 것이 첫째, 비효율적인 대외 정부 · 국민 · 언론 홍보로 통상 마찰시 상대국의 정부 · 언론 홍보 효과가 낮다. 한미 자동차 문제에서도 한국의 입장이 미국과 유럽 등 언론에 동조적으로 반영되지 않았으며, 이는 우리측의 홍보물의 내용과 설득력 면에서, 또 로비 능력 면에서 부진한 점을 반영하는 것이다. 미국내 의회 · 언론에 대한 홍보는 우리의 공보처, 외무부 등 내부 기능에만 의존하므로 효율성이 떨어지는 면이 있으며, 일본의 경우와 같이 현지제도와 문화를 잘 이해하고 홍보를 전문적으로 담당하는 기관에 외주를 줄 필요가 있다. 협상 당사자들도 외국 언론과 정부에 대해 협상 전후 적극적인 홍보 활동이 부족하여 우리의 입장이 잘 드러나지 않고 있는 면이 있다고 할 것이다.

둘째, 한국은 마지막까지 협상에 응하지 않고 버티다 막판에 양보하고 타결하는 경향이 있다. 이는 협상중 주로 우호적인 의견 교환과 점진적인 이해의 교환을 추구하는 서구적인 협상 문화에 비해 장기적인 관점에서는 부담스럽고 비생산적인 자세인 것이다. 협상이 당사자들의 인간적인 신뢰와 정보 교환으로 상호 이익을 보는 포지티브-섬(positive-sum) 게임이 되어야 하는 점에서 이것은 문제가 있는 전략이다. 이러한 전략의 반복은 또 결국은 아무런 협상의 진전이나 생산적인 의견 교환이 없다가 막판에 한국이 양보하는 경향이 있다는 기대를 주는 면에서도 잘못된 전략이다.

미국의 통상 정책 형성

미국 통상 정책의 결정 과정을 살펴보면, 우선 정책 결정권이 민주적으로 분산되어 있음을 알 수 있다. 행정부, 의회, 이익 집단간 또 행정부 내에서도 정책 결정권의 분산으로 민주적인 의견 수렴 및 형성이 미국 통상 정책 결정 과정의 특징이다. 즉, 국내 정치, 경제 상황, 국제 정치적 요소, 국제 경제의 효율성 등 다양한 요소가 고려되며, 행정부와 의회에 결정권이

분산되어 있어 정부가 대부분 관장하나 국회의 직접·간접적 간섭이 심하다. 또 정부는 무역 자유화를 더 강조하는 경향이 있고, 의회는 이익 집단과 국내 산업 보호 경향이 강하다.

그러나 통상 문제에 관련된 이익 집단의 1차적 소원 대상은 1934년 *Reciprocal Trade Agreements Act*에 의거할 때 정부이다. 그러나 정부가 정책의 주무 부처이면서도 對韓 자동차 협상의 경우처럼 의회의 집단적인 여론이 형성되면 정부가 이를 무시할 수 없다.

미국 통상 정책의 행정부내 최상급 결정 기관으로는 무역대표부(USTR)를 들 수 있는데, 무역대표부는 행정부내 인원 150 명 정도의 대통령 직속 기관으로서 통상 정책 형성의 중추적 기관이다. 반면, USTR은 외부의 의견을 수렴하는 '수동적인 정책 중재 역할'을 한다. 최고 결정권은 장관급 국가경제각료회의(National Economic Council)가 가지며 USTR은 이의 하부 기관이다.

미국 통상 정책의 행정부내 하부 결정 구조를 살펴보면, 외무성과 통산성이 주무 부서이고 최하부에 부처간 차관급 및 실무자협의회인 무역정책간부위원회(Trade Policy Staff Committee)와 통상정책검토그룹(Trade Policy Review Group)이 있다. 결정권의 분산과 상급 기관의 중재적 역할때문에 외무성과 통산성은 미상공회의소(AMCHAM), 산업협회 등을 비롯한 민간 기구의 직접 소원에 기초한 주된 정책 기관의 역할을 담당하고 있다. 그리고 재무성(Treasury Department)은 주로 인플레 억제로 국내 경제의 안정을 추구하여 수입품에 대한 제재에 반대하는 입장이고, ITC(International Trade Commission)는 수입 피해를 조사하며 행정부와 의회에서 독립된 기구이다.

미국의 경우 통상 정책 수립시 통산성은 업계와 긴밀히 협력하고 있는데, 통산성은 주요 통상 정책을 주관하며, 업계에 정부의 사업 정보 전달, 부처간 그룹에서 업계의 이익을 대표하고 USTR의 거시적 정책 목표 이외의 산업별 반덤핑, 상계 관세 등에 중추적 역할을 담당하고 있다. 수출 분야에서도 마케팅 데이터, 해외 사업에 주요 정보를 제공하며, 기업은 개별적 또는 협회를 통해 통산성과 외무성에 애로사항을 접수하나, 통산성은 주로 미시적 문제에 주목하고 있다.

외무성의 통상 외교와 업계와의 협력도 주목할 만한 사항인데, 현지 공관에서 당 정부의 통상 정책에 대한 감시 및 현지 기

업의 애로 사항을 수렴하는 비즈니스센터를 운영하고, 미상공회의소와 긴밀하게 협조하여 무역 장벽 보고서를 작성하고 있다. 대사관 내의 통산성 소속의 American Business Center를 통해 민간 기업 및 민간 단체인 미상공회의소와 협력을 강화하고 있다. 미상공회의소는 외무성·상무성과의 협조 하에 업계의 통상 불만 사항을 정리하여 해마다 통상 문제 보고서(*Trade Issues*)를 발간하는데, 통상 문제 보고서는 많은 부분이 수용되어 각국별로 현지 공관의 외무성에서는 국별 무역 장벽 보고서(*National Trade Estimates*)가 작성된다. 그리고 이는 워싱턴의 USTR, 외무성, 통산성의 변경을 거의 거치지 않고 종합하여 USTR이 의회에 종합 무역 장벽 보고서를 제출하고, USTR은 이에 의거하여 1 년간의 통상 협상의 우선 순위를 결정하는 것이다.

일본의 통상 정책 형성

일본의 경우에는 통산성 내의 통상 정책 기획·입안을 전담하는 통상정책국이 있다. 통상정책국은 통산성내 일곱 局 가운데 서열 2위이며, 통상 마찰시에 미국의 USTR과의 교섭 대표자는 통상정책국장, 또는 통상심의관이다.

정책 형성 과정은 관련 업계와의 정보 교환, 담당 課의 기안, 局에서 초안 작성, 총무과에서 종합적 조정, 관련 省廳 및 담당 의원(일명: 族議員)간의 절충, 省議, 각료회의 및 국회 상정순으로 진행된다. 이러한 통상 정책의 형성 과정에서 업계와 정보 교환, 관련 성청 및 담당 의원간의 절충 단계가 가장 실질적인 주요 단계이다.

일본 특유의 '官民 協助'란 정책 결정의 주도적 역할을 담당하는 部局인 통산성 '原局'과 각 산업 단체간의 긴밀한 협조를 상징하는 것으로, 한국에서 '정경 유착'처럼 부정적으로 표현되는 관 주도식의 정부·기업 관계를 의미하는 것이 아니다. 민간 주도의 대원칙 아래, 규제식 법규의 제도적 개입이 아닌 '행정 지도'와 명령보다는 권유 설득의 유도적 행정을 내용으로 하는 정부와 산업간의 긴밀한 내부협조체제를 상징하는 단어인 것이다.

심의회를 통한 업계와의 협조는 정책 결정의 실질적 내부 메커니즘으로 통산성은 정책 결정 과정에 省외의 국민 각층의 의견을 수렴한다는 명목 하에서, 하지만 실제적으로는 통산성의 原局과 그 카운터 파트너인 산업계의 갈등 해소 및 의견 조정을 위해 통산성 산하에 자문 기구로서

심의회를 설치하고 있다. 현재 법률로 지정한 심의회는 산업조정심의회, 섬유공업심의회 등 38 개로 각 해당 산업의 자문에 응하고 있다. 심의회 구성은 산업계 대표, 통산성 전직 관료, 학자, 언론인, 노동자 대표 등으로 임기는 평균 1~2 년이다.

통산성의 정책 입안은 물론, 모든 공공조직이나 민간 조직에서 정착되어 있는 공식적인 정책 결정 방식은 '전원 참가, 전원 일치식'의 稟議制이다. 이것은 모든 조직원이 정책 실현 전에 관련 정보를 공유하고, 서로간의 충분한 양해를 통한 만장일치식 의사 결정 방식이다. 이 방식은 시간이 걸리고 책임이 분산되는 결점이 있지만, 결정된 사항에 대한 전원 복종이 가능한 일본적 집단주의 문화에 가장 걸맞는 의사 결정 방식이다.

우리나라의 통상 정책 개선 과제

이상에서 본 바와 같이 우리의 경우 통상 정책 형성은 업계의 이익과 의견을 수렴 · 반영하는 기능이 우선되어야 한다. 정부는 그동안의 관행에서 벗어나 관 주도가 아닌 민간의 소원을 수렴하고 조정하는 민간 주도의 통상 정책 형성을 위한 사고의 전환이 필요하다.

이를 위해서는 우선 현지에 문제 수렴 기구를 두어야 하고, 통상 분쟁을 중재할 수 있는 전문가가 필요하며, 의원 외교도 강화되어야 한다. 현지 민간 기구, 재외산업협회, 상공회의소나 현지의 전경련 주도의 민간비즈니스협회 조직도 활성화되어 업계의 소원이 신속하게 발굴되고 연구되어야 한다. 그래야만 민간의 의견이 효율적으로 정부 정책에 반영될 수 있을 것이다. 또한 비즈니스 부수적 전문 서비스에 대한 지원 및 경제 범죄에 대한 사법공조 체제를 확립하여 현지 법인의 보호체제 강화도 필요한 과제라 할 수 있을 것이다. 또 재외 공관은 비즈니스센터를 운영하고, 이를 강화하여 정보 지원 및 현지 문제와 애로 사항 수렴 역할을 하고, 장기적으로 해결이 어려운 구조적인 통상 문제를 업계와 함께 확인해야 한다.

둘째, 통상 협상에서는 현지에 장기간 파견된 외무부 · 통산부 소속 관리의 직접 협상 기능과 문제 해결 기능이 제고되어야 할 것이다. 장기간 현지에 파견되어 현지의 문화와 정치를 잘 이해하는 정부 관리의 중재 기능이 신속한 문제 해결을 위해서 필요하다. 이와 아울러 경제 외교에 국회 차원에서의 의원 외교의 비중도 커져야 한다.

셋째, 통상 정책의 비중이 커지는 점을

감안하여 통산부 내에 무역국과 별도로 통상정책국의 신설을 고려할 수 있을 것이다. 특히, 이는 장기적인 통상 전략의 수립 및 통상 정책의 복잡화 등으로 규모의 증설 및 전문화 필요성에 부응해야 한다. 그동안 사후적 통상 마찰 해소에 중점을 두어온 통상 활동을 사전적 통상 마찰 방지와 전략에 초점을 두어야 한다. 그리고 전자상거래 정착을 위한 국제법 제정 및 표준화 작업 등의 새로운 분야가 속출하며 새로운 지역적 진출도 확대되고 있기 때문에 새로운 기구의 설치가 더욱 필요한 것이다.

넷째, 우리의 통상 정책을 일관성있게 운영하여 국내외적으로 신뢰를 심어주어야 할 것이다. 이와 관련한 대표적 사례는 수입품 억제 운동을 들 수 있다. 가령, 미국의 슈퍼301조 발동을 통한 한국 자동차 시장에 대한 문제 제기는 한국의 장래 수입차 시장 규모가 크고 한국 자동차 산업의 공급 능력(capacity) 확장 속도가 빠르다는 실리적 면뿐만 아니라, 한국의 수입차 시장 점유율이 미국의 입장에서 정치적으로 납득할 수 없는 정도의 수준이며, 우리의 수입 개방 정책 표방이 이면에서 역행되고 있다는 느낌에서 촉발된 자존심의 문제도 개입된 것이다.

따라서 反수입품 감정을 자극하는 운동에 대하여 정부의 입장은 시장 개방 강화의 입장임을 천명할 필요가 있다. 미국과 EU는 내년과 후년까지 진행될 자동차 협상과 WTO 제소 가능성에 대비해서 한국의 불공정 무역 사례를 지속적으로 수집하고 있는데, 개방을 역행하는 반수입품 운동 등은 불리하게 작용할 것으로 예상된다.

현재의 한국 경제 상황으로는 오히려 외제차의 수입 규모가 더욱 줄 수밖에 없는데, 이를 더욱 부추기는 수입품 불매 분위기 확산은 이미 미미한 규모의 수입차 시장에 크게 영향을 주는 실익보다는 미국과 EU에 대한 빌미를 제공할 것으로 생각된다.

마지막으로, 우리 통상 정책의 과제로 지적될 수 있는 것은 통상 현안에 대한 대외 홍보 기능의 활성화이다. 그런데 이러한 대외 홍보 기능은 외주 위주로 효율성을 제고시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 자동차 문제의 경우 우리 정부나 기업은 미국내 의회 · 언론에 대한 홍보 전문가와 로비 전문 법률 회사를 지정하여 한국 자동차 및 자동차 산업에 대한 부정적인 여론을 불식하는 데 조속한 활동을 개시해야 한다. 이는 특히 한국 자동차 산업의 과도한 팽창에 대해 부정적 시각을 가진 미국측의 입장에 조속히 대응할 필요가 있음이 감안되어야 할 것으로 본다. HRI