

2002 전자산업 통상전략

※ 본고는 2002. 6. 14(금) ~ 15(토)에 본회 국제통상팀에서 개최한 2002 전자산업 통상전략 포럼의 내용을 요약한 것임.(편집자)

통상정책의 효율적 추진 방안에 대한 제언

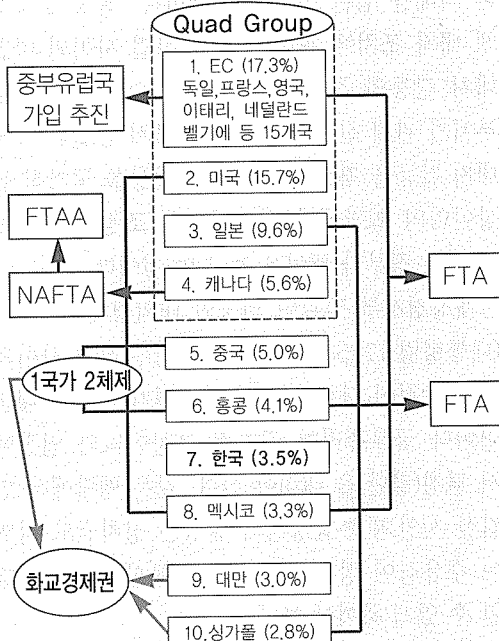
박노형

고려대학교 법학과 교수, 통상법연구센터 소장

I. 한국의 통상 좌표

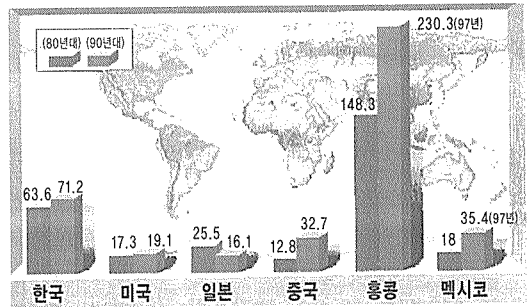
1. 한국은 세계 10위권 무역규모를 가진 통상 국가이다.

(세계 상품수출규모 및 지역경제통합)



[WTO, International Trade Statistics 2001 참조]

2. 한국은 GDP 대비 수출/수입의 비중이 70%인 통상국가이다.



II. 통상정책의 정의

통상정책이란 통상관계의 법(형식적) 주체인 정부가 통상관계의 이익(실질적) 주체인 기업이 통상이익을 극대화할 수 있도록 수립하는 정책이다. 통상정책은 기업을 위한 정부 정책이어야 한다.

대외경제의존도가 아주 높은 통상국가인 한국의 통상정책은 생존을 위한 가장 중요한 국가정책이어야 한다는데 그 의미가 있다.

한국 통상정책의 조건으로 WTO의 다자규범

체제하에서 통상규범의 경쟁력 제고가 필요한 것이고, 지정학적 영향으로 미국, 중국, 일본, 러시아 등 세계 강국들과의 세련된 관계 유지도 필요하다.

III. 통상정책의 효율적 추진 방안

WTO 출범 이후 특히, 통상교섭본부의 신설 이후 통상마찰의 대외적 대처능력이 크게 신장된 것은 사실이지만, 마늘분쟁, 한미BIT협상이나 한칠레FTA협상 등에서 드러나듯이 통상정책이 효율적으로 운영되고 있다고 보기는 아직도 어려움이 있다. 통상정책의 운영에 있어서 통상교섭본부의 지위가 문제되고 있으나, 이미 외교통상부에서 통상교섭본부는 자체의 전문인력을 중심으로 정무외교 부문과 사실상 독립된 양상을 보이고 있다. 보다 심각한 문제는 부처간 입장의 대립이 해소되지 않는 것이며, 궁극적으로는 대통령의 통상리더십의 부족이라고 볼 수 있다.

1. 정부 부처간 통상정책의 책임있는 조정 필요

[문제] 통상마찰의 해결을 포함한 통상정책의 수립에서 필연적으로 발생하는 국내 이익집단 사이의 대립에 있어서 정부 부처간 입장의 조정 능력이 아직 부족하다...

[마늘분쟁의 예]

마늘수입문제로 인하여 산자부, 농림부 및 통상교섭본부간의 긴장관계 형성

...산자부는 마늘수입의 불가피성을 강조하는 반면 농림부는 마늘농가피해 등을 이유로 들어 추가수입은 곤

란하다는 입장을 보이고 있다. 여기에 통상교섭본부는 한발 뻗 모습을 보여 정책혼선이 아니냐는 지적도 나오고 있다...

...장재식 산자부 장관은 2001년 4월 15일 “중국과의 관계를 감안할 때 마늘교역에서는 우리가 양보해야 한다”고 말했다...

...반면, 한갑수 농림부 장관은 “정부측에서 약속한 시장접근최소물량을 사졌기 때문에 민간부문의 수입분까지 책임질 수 없다”며 추가적인 마늘 수입의사가 없음을 시사했다.

...정작 책임자격인 통상교섭본부에서는 아무런 언급이 없다. 구체적인 진행상황에 대해서는 노코멘트로 일관하고 있다...

(매일경제, 2001년 4월 16일자 '산자부, 마늘분쟁 부처갈등 비화')

[대응] 통상관계에서 이익을 입는 산업은 물론 피해를 입는 산업이 존재한다. 특정 통상정책 내지 조치에 관하여 관련 산업 사이의 마찰 내지 갈등의 존재는 필연적이다. 그러나 정부 부처가 관련 산업과 동일 선상에서 동일한 마찰 내지 갈등을 겪으면서 이러한 갈등을 국가적 통상이익의 입장에서 효율적으로 조정하지 못하는 것은 정부가 책임을 져야 할 것이다.

재정경제부 장관이 의장인 대외경제장관회의(대통령령 17354호)에서 관련 정부 부처 사이의 입장 조정이 사실상 어려운 것이기 때문에 대통령이나 국무총리가 국가적 통상이익의 입장에서 결정(결단)을 내려야 한다. 같은 맥락에서 민감한 사안의 통상정책의 결정은 정치권도 기꺼이 수용하여 정부가 소신있게 통상정책을 수행할 수 있게 하여야 한다.



[참고자료: 대외경제장관회의규정 (대통령령17354호)]

제1조 (대외경제장관회의의 설치) 주요 대외 경제정책을 종합적인 관점에서 일관성 있게 수립·추진함에 있어서 정부부처간의 협의가 필요한 현안사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 재정경제부에 대외경제장관회의(이하 “회의”라 한다)를 둔다.

제4조 (회의의 구성 등) ①회의는 재정경제부장관·농림부장관·산업자원부장관·기획예산처장관·국무조정실장·통상교섭본부장·대통령비서실 경제수석비서관과 회의에 상정되는 안건을 제안한 부처의 장 및 그 안건과 관련된 부처의 장으로 구성한다.

② 회의의 의장은 재정경제부장관이 된다.

제6조 (의사 및 의결정족수) ①회의는 구성원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석구성원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제9조 (실무조정회의) ①회의의 심의를 효율적으로 지원하기 위하여 회의에 실무조정회의를 둔다.

② 실무조정회의는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 대외경제 관련 주요 외교정책에 관한 사항
2. 양자·다자·지역간 또는 국제경제기구와의 통상교섭과 관련된 주요 경제정책에 관한 사항

③ 실무조정회의의 의장은 통상교섭본부장이 되고, 위원은 재정경제부차관·농림부차관·산업자원부차관·기획예산처차관·대통령비서실 재정경제담당비서관·국무조정실 경제조정관과 심의안건과 관련된 부처의 차관급 공무원이 된다.

2. 정부 부처의 통상정책에 관한 권한과 책임의 부여 필요

[문제] 외교통상부가 설치된 이후 정부 부처 중에서 통상정책의 전문성이 통상교섭본부에 집중되고 산업자원부 등 통상정책에 깊은 영향을 주고 받는 소위 대내부처에는 박약하다.

[대응] WTO체제에서 통상에 관한 대외정책과 국내정책의 구분은 상실되고 있다. 통상교섭본부와 다른 부처 사이의 통상정책의 조정에 문제가 있는 부분적인 이유는 각 부처 담당자 사이의 통상에 관한 ‘동일한 언어’ 즉 통상의 전문성의 수준이 다르기 때문이다.

정부조직법에 따라 ‘외국과의 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄 및 조정’을 담당하는 통상교섭본부에 통상 관련 전문인력이 집중되는 것은 당연하지만, 산업자원부 등 통상정책에 관련된 다른 부처도 통상정책에 관한 권한과 책임을 부여받고 전문인력을 배치받아야 한다.

또한, 통상교섭본부와 산업자원부 등 다른 부처의 통상담당 관리들이 서로 교류함으로써 자칫 발생할 수 있는 부처의 배타성을 타파하여야 한다.

대선을 앞두고 통상교섭본부의 독립 여부의 문제가 잠재적으로 논의될 수 있는 바, 통상교섭본부는 외교통상부에서 이미 정부 부문과 인사 등에 있어서 사실상 독립된 것으로 보이며, 현재의 정부조직이 유지되어야 한다면, 외교통상부의 전통적인 소위 ‘온탕/냉탕’의 인사정책이 개선되어 통상교섭본부의 독립성과 전문성이 보장되어야 할 것이다.

3. 통상주체의 WTO 등 통상법 전문성의 제고 필요

[문제] 통상관계의 형식적 주체인 정부 부처 중에서 통상교섭본부 등 일부 부서를 제외하고 WTO 등 통상법제도에 대한 이해가 부족하다.

통상관계의 실질적 주체인 기업 중에서 철강과 전자 산업의 극히 일부 기업을 제외하고 WTO 등 통상법제도에 대한 이해 부족은 특히 심각하다.

[대응] 통상관계 내지 통상법의 전문성은 개인의 이익이 아닌 국가 전체의 이익인 ‘공익’(public interest)이라는 인식이 필요하다.

통상관계가 WTO의 다자법규범에 기초하는 사실을 고려할 때 정부와 기업에 통상법 전문가들이 다양하게 수용될 필요가 있다.

사법시험의 합격인원이 확대되면서 변호사들의 공급 수준이 높아짐에 따라 보다 많은 변호사들이 정부와 기업에 진출할 수 있게 됨을 고려할 때, 사법시험에 통상법(국제경제법)이 필수과목이 되어서 사법시험 합격자들이 통상법에 대한 기본적인 지식을 갖게 할 필요가 있다.

정부에서 통상을 담당하는 공무원들의 처우를 개선하여 훌륭한 인재가 통상 분야를 선호할 수 있도록 하여야 한다.

기업에서 통상법의 전문성은 극히 ‘전문적’이라는 인식에 따라 중역이 되는데 장애가 되고 있으나, WTO체제에서 기업의 경영전략에 통상관계가 고려되어야 한다면, 기업 중역들에게 통상법에 대한 지식과 경험이 요구되어야 한다.

결론적으로, 통상법의 전문성은 ‘제약’이 아니라 ‘기회’가 되어야 한다.

4. 통상문제의 탈(脫)정치화 필요

[문제] 통상문제는 자칫 국내외적으로 정치적 함의를 가지기 쉬우며, 종종 통상정책은 정치적 고려에 따라 집행되고 있다. 한국의 지정학적 위치를 고려할 때, 대외적으로 통상이익과 정부/군사이익이 상충할 경우가 많다. 한국의 통상정책의 중요성을 고려할 때, 대내적으로 통상이익이 정치논리에 좌우될 수도 있다.

[대응] 통상문제는 통상문제로서 접근하여야 한다.

5. 통상이익의 소외 산업(기업/근로자)에 대한 배려 필요

[문제] 통상정책의 수행에 있어서 소외되거나 피해를 보는 산업이 배려를 받지 못하여 관련 기업과 근로자들이 어려움을 받게 되고 궁극적으로 사회불안과 정치적 부담이 될 수 있다.

[대응] 통상정책의 수행에 있어서 피해를 입는 이익집단의 발생은 필연적이다.

예컨대, 특정 산업의 보호를 위하여 세이프가드 조치를 발동하거나 분쟁해결의 결과를 이행하지 않음으로써 보복조치를 수용하는 경우 다른 산업이 불의의 피해를 볼 가능성이 있다. 또 다른 예로써, FTA의 체결로 국내시장이 일반적으로 개방되는 경우 국가 전체의 통상이익은 제고될 것이나 일부 산업은 피해를 볼 가능성이 있다.

통상관계에서 국익의 추구를 위하여 피해를 입는 산업에 대한 사회적 구제를 위한 가치 ‘통상기금’의 적립 등이 고려될 필요가 있다. 또한 관



련 산업에 종사한 근로자들의 전직을 위한 직업 훈련도 필요하다.

6. 통상주체인 정부와 기업 사이의 의미있는 협력체제의 필요

[문제] 통상교섭본부와 산업자원부 등 정부 부처와 업계 사이의 협력을 위한 제도가 형식적이고 일방적이다.

[대응] 정부가 통상교섭 등 대외적인 통상정책을 적극적으로 수행하기 위하여 국내 산업의 현황 및 동 산업이 통상에 관하여 겪는 어려움 등에 관한 올바른 정보가 필수적이다. 정부는 산업 관련 정보의 획득을 위하여 노력하여야 하지만, 국내 업계도 AmCham과 같이 정부에게 올바른 정보를 적극적으로 제공하여야 한다. 예컨대, 통상교섭본부에 설치된 '통상교섭민간자문그룹'과 같은 정부와 기업 사이의 자문기관이 실질적이며 쌍방적으로 운영되면, 통상이익의 극대화를 가능하게 하는 보다 의미있는 협력체제가 구축될 것이다. 미국의 1974년 무역법 301조 및 EC의 무역장벽규칙 (TBR)에 상응한 정부와 기업 사이의 'mailbox'에 해당하는 제도의 대외무역법상 보장 및 적극적인 운용이 필요하다.

[참고자료: 대외무역법]

제5조 (무역에 관한 제한 등 특별조치) 산업자원부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 물품 등의 수출, 수입을 제한하거나 금지할 수 있다.

〈개정 1999.2.5, 2000.12.29〉

2. 교역상대국이 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에서 정한 우리나라의 권익을 부인할 때
3. 무역상대국이 우리나라의 무역에 대하여 부당하거나 차별적인 부담 또는 제한을 가할 때

7. 통상주체인 정부와 기업의 통상법 전문가의 양성 및 활용 필요

[문제] 쌀시장 개방 등 충격적인 우루과이라운드협상 종결 후 정부와 사회의 통상법과 협상 전문가의 필요성에 대한 '큰' 목소리의 메아리가 DDA협상에 있어서도 여전히 들리고 있다.

[대응] 우루과이라운드협상 종결 후 당시 김영삼 정부는 통상(법)전문가의 양성을 위하여 국제대학원을 설치하고 사법시험에 국제경제법 (처음에는 국제거래법으로 잘못 이해)을 도입하였으나, 국제대학원은 통상(법)의 전문가를 양성하는데 실패하였고, 사법시험의 국제경제법은 1차 선택과목에서 국제법의 일부로 편입되어서 작은 양의 과목을 원하는 수험생들로부터 환영받지 못하고 있다.

정부와 기업 및 협회는 공무원들과 직원들이 국내외 통상법교육기관에서 교육과 연수를 받을 기회를 적극적으로 제공하여야 한다. 정부와 기업 및 협회는 통상문제의 법적, 경제학적, 정치학적 측면을 고려하여 해당 전문가와 전문연구소가 해당 측면의 연구를 전문적으로 또한 학제간 수행할 수 있도록 하여야 한다. 정부와 기업은 통상법 전문연구인력의 양성에 지원을 하여야 한다.