

현안분석 2008-

통상협상 과정에 있어서의 국회의 역할에 관한 연구

The Role of the National Assembly
in the Process of Trade Negotiation

연구자 : 박창현(국회 파견연구원)
Park, Chang-Hyun

2008. 10. 30.

국문 요약

세계화에 부응하는 우리나라 시장 개방의 필요성과 통상정책 결정 과정에 대한 의회 및 시민의 참여요구가 높아지면서 이를 뒷받침할 국내 법·제도 마련의 필요성이 증대되고 있다. 특히 정부에 대한 민주적 통제의 핵심 주체로 인식되고 있는 의회의 역할은 그 어느 때보다도 중시되고 있다.

이에 본 연구는 우리나라와 미국, EU, 일본 등 주요 선진국들의 통상정책에 대한 비교분석을 통해 통상정책 결정과 협상과정에서 국회가 어떤 역할을 수행해야 되는지에 대해서 논의한다. 구체적으로 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다.

첫째, 우리나라의 통상협상에서의 제 문제점을 분석하였다. 이를 통해 밝혀진 문제점으로는 통상협상에서의 행정부 독점과 국회의 역할 부재, 국민 의견 수렴절차의 미정착, 정당체계의 모순, 중장기적 경제 통상전략의 부재, 통상정책의 불투명성, 부처간의 조정제도 미흡, 개방반대정서 등을 우리나라 통상정책 결정과 협상과정의 제 문제점으로 파악하였다.

둘째, 이 같은 문제점을 해결하기 위한 방안을 모색하기 위해 미국, EU, 일본의 통상정책 결정과 협상과정을 비교 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 퍼트남의 양면게임이론을 적용하여, 이들 국가들의 통상정책 결정과 협상과정에 참여하는 집단들 즉, 의회, 정당, 행정관료, 이익 집단의 이해관계, 이들 간의 역할관계 및 전략 등 갈등 조정 과정을 비교 분석하였다.

셋째, 이 비교분석을 통해 밝혀진 바로는 통상정책의 결정과정은 근본적으로 정치체제의 기본적 속성에 의해 좌우된다. 구체적으로 각국의 정치체제의 구조가 통상정책 결정과정의 기본 ‘틀’이 되고, 정치체제의 각 구성기관을 담당하고 있는 사람들의 기본적 이데올로기와

사고방식이 통상정책결정의 유형을 결정한다는 점이다.

넷째, 우리나라의 통상정책 결정 과정에서 개선되어야 할 사항으로는, 통상협상추진의 절차적 정당성 확보, 체계적 보상체계 및 국민 의견수렴 절차 마련, 새로운 정당체계와 정치구조 건설 등이다. 이와 함께, 이를 구체화할 수 있는 국회의 권한 강화가 될 것이다.

결론적으로 본 연구는 통상정책 결정과 실행에 있어서 국회의 역할 강화와 이를 바탕으로 한 국회와 행정부 상호간의 역할 분담과 협조 관계가 중요하다는 점을 강조하며, 이를 통해 우리나라 통상협상 과정에서 제기된 문제점이 해결될 수 있을 것으로 기대한다.

※ 키워드 : 통상협상, 통상정책, 통상조약, (통상)제도, FTA 조약체결, (통상)정책결정, 통상협정, 시장개방

Abstract

As the National Assembly and public claim their rights on participation in decision-making process of trade policies and the world economy highly demands opening Korean market, it is indispensable to prepare any supplemental laws and systems to meet these needs.

In accordance with its distinguished role as a legislative body, the National Assembly's active involvement in the decision-making process of trade policies is particularly important. Through the comparison of trade policies among other developed countries or any international organizations such as the U.S., Japan and EU, the report will discuss about the National Assembly's roles in the decision-making process of trade policies.

Technically, this report consists of following parts.

First, there are several problems in the process of making trade policies: the dominance of the administrative and the absence of parliament's involvement in the procedure, inexperienced public hearings, inconsistency of political party systems and insufficient conversation between the government and civil society, absence of intermediate and long-term economic trade strategies, intransparency of a trade policy, immature reconciliation process in the arbitration, an antipathy against opening markets.

Second, seeking a possible solution to the problems mentioned above, the report has clearly analyzed and compared the decision-making process of Republic of Korea with that of the U.S., Japan, and EU respectively. Robert D. Putnam's Two Level Game Theory was implemented for analysis and comparison of roles, strategies, and conflict arbitration procedures of major groups which are commonly referred to the National Assembly, political parties, administrative officials, and interest groups.

Third, the outcome has revealed that the decision-making process of a trade policy heavily depends on fundamental characteristics of a political system. That is, the political system of each country would become a “framework” of the decision-making process, and it can be divided into types by a dominant ideology and a way of thing by people in charge of each branch in the political system.

Fourth, there are several remaining points which need to be improved in the decision-making process of trade policies: containing a reliable step in proceeding a commercial treaty, developing a credible compensation system, setting a solid procedure for collecting public opinions, establishing a new political party system, and building a new political structure. In addition to this, it is necessary to strengthen authority of the National Assembly for the embodiment of the improvements.

In conclusion, emphasizing the National Assembly's active involvement, and the cooperation and share in responsibilities between the legislative and the administrative, this research insists that it is hopeful to resolve major difficulties in the decision-making process and for the implementation.

※ Key Words : trade negotiation, trade policies, national assembly's roles, political system, decision-making process

목 차

국문요약	3
Abstract	5
I. 서 론	11
1. 연구목적	11
2. 연구방법 및 논문구성	12
II. 이론적 분석틀	15
1. 협상의 개념	15
2. 양면게임 이론의 논리	17
III. 주요국의 통상협상	19
1. 미 국	20
가. 통상정책 개관	20
나. 통상협상 관련 기관 및 권한	26
다. 통상정책 결정과정	35
라. 통상관련 조약의 지위	38
마. 통상관련법	42
2. E U	49
가. 통상정책 개관	49
나. 통상협상 관련 기관	54
다. 통상정책 결정과정	58

라. 통상관련법	60
3. 일 본	63
가. 통상정책 개관	63
나. 통상협상 관련 기관 및 권한	68
다. 통상정책 결정과정	75
라. 통상관련 조약의 지위	76
마. 통상관련법	79
4. 평가 및 시사점	83
가. 의회와 행정부의 관계	83
나. 통상법률 체제의 차이	86
다. 이익집단의 의견 반영	87
IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점	89
1. 통상정책 개관	89
가. 통상정책의 목표	89
나. 통상정책의 특징	89
다. 통상정책 수단의 특징	91
2. 통상협상 관련 국회의 권한	92
가. 조약의 비준동의권	92
나. 입법에 관한 권한	94
다. 예산 심의·의결권	96
라. 국정감·조사권	97
마. 상임위원회 등에서의 질의	97
3. 통상협상 관련 행정기관 및 권한	101

가. 외교통상부	101
나. 지식경제부	104
다. 기획재정부	106
라. 관세청	107
마. 기타 통상관련기관	108
4. 통상관련 조약의 지위 및 관련법	110
가. 조약의 지위 및 체결 절차	110
나. 통상관련법	117
다. 기타 통상 법규	125
5. 통상협상 과정상의 문제점	127
가. 국회 역할의 부재	127
나. 국민 의견수렴절차 미정착	129
다. 정당체계의 모순	132
라. 중·장기적 경제·통상전략의 부재	137
마. 통상협상 과정의 불투명성	140
바. 부처간 조정제도 미흡	142
사. 통상조직의 탄력적 운용 노력 및 전문성 부족	148
아. 개방 반대 정서	152
V. 통상협상 과정에서의 역할 비교	157
1. 갈등조정자로서 의회의 역할	157
2. 정당의 역할	160
3. 행정관료의 역할	161
4. 이해 당사자로서 이익집단의 역할	164

VI. 결 론 : 국회의 역할 강화	169
참 고 문 헌	179
참 고 자 료	187
1. 미국, EU, 일본, 한국의 통상정책 특징 비교	187
2. 주요 선진국의 통상정책의 특징	189
3. 한·미 자유무역협정 이행 및 피해보전 법률안 내역	191
4. 우리나라의 FTA 추진 현황	193
5. 자유무역협정체결절차규정	195
6. 통상절차법안 비교(제17대국회)	203

I. 서론

1. 연구목적

수출주도형 경제시스템에서 성장해온 한국은 시간이 흐르면서 여러 형태의 개방 압력을 받게 되었다. 이는 한국의 경제성장이 가져온 일종의 책무로 이해할 수 있으며, 미래의 성장발판으로 이용해야 할 기회인 동시에 대응능력이 부족한 산업분야에서는 커다란 부담으로 작용하기도 한다. 이와 더불어 행정부가 일방적으로 주도하는 통상정책은 시민단체, 정치권의 강력한 반발에 직면하고 있고, 통상교섭본부로 협상권한은 집중되었지만 대내협상에서의 부처간 이해조정엔 난맥상을 노출하고 있다.

또한 세계적인 민주화 경향에 따라 정부권력에 대한 효과적인 민주적 통제를 위하여 의회의 역할이 증대되고, 세계화의 흐름 속에서 국제문제가 국내화(domestication)되는 추세에서 대내와 대외 문제의 구별이 분명하지 않게 되었으며, 본래 국제법규 정립작용인 조약의 체결이 국민의 권리·의무와 국가정책에 지대한 영향을 미칠 뿐만 아니라, 충돌하는 국내 법률을 변경시키거나 그렇지 않더라도 이행을 위해 국내 입법을 필요로 하므로 본래적 입법기관으로서의 의회 관여가 필요하다는 점 등에 비추어 전통적인 외교권의 귀속 주체에 대한 인식에 변화가 일어나고 있다.

최근 한·중 마늘분쟁, 한·칠레 FTA, WTO 쌀 관세화 유예협상, 특히 지난 봄 촛불시위의 원인이 된 미국 쇠고기협상과 한·미 FTA 국회 비준과정에서 보듯이 경제적 본질보다는 각 이해집단의 편파적 정치논리가 지배함으로써 소중한 공공자원의 낭비와 불필요한 비용이 지불되고 있는 실정이다.

1. 서론

따라서 한국이 고도의 통상국가로 도약하려면 지금과 같은 국제통상 환경속에서 이루어지는 통상정책이 효율적이기를 기대하는 것은 무리다. 더더욱 통상정책이 국가경제 전체의 경제운용에 대한 비전과 방향으로부터 유리되어 이루어진다면, 효율성도 없고 정치적 정당성도 찾기 어렵다. 미래를 내다보는 비전과 결단을 갖춘 정치적 리더십의 바탕 위에 정부 부처간 조정을 원활하게 하여 정책의 거래비용(transaction cost)을 줄이고, 통상정책 결정 각 단계에서 국회와 행정부간의 유기적 협조체계를 구축하여 정치비용(political cost)을 줄이는 방향으로 개선시켜 나아가야 한다. 효과적인 개방 친화적 통상인프라를 구축하고 효율적 통상정책 결정 및 운영체계를 정착시켜 나아가야 하는 것이다.

이와 같은 효율적 통상정책 결정체계의 정착을 위해서는 민간의 참여를 증대시키고 정책과정의 투명성을 높이며, 정부 부처간 조정권한을 강화하고, 국회가 행정부간의 통상교섭 협력절차를 확립하는 등 제 기능을 발휘해야만 한다. 특히 본 논문에서는 국내적, 국제적인 측면에서 국회의 역할에 대해 중점적으로 연구해 보고자 한다.

2. 연구방법 및 논문구성

본 논문에서는 문헌조사 등을 통하여 우리나라 통상정책의 현황을 분석 평가하여 문제점을 도출하고, 주요 선진국의 통상정책 현황과 비교함으로써 우리나라 통상정책 결정과정에서의 국회의 역할 강화 방안을 제시하고자 한다.

이를 위하여 제2장에서는 협상의 개념과 양면게임 이론의 논리를 분석의 틀로 정리하고,

제3장에서 미국, EU, 일본 각국의 통상정책 결정기구와 과정을 분석·평가하여 시사점을 도출하였으며,

제4장에서는 우리나라 통상정책과 관련한 제반사항 즉, 통상정책의 목표 등 개관과 통상관련 기관 및 권한, 체결된 통상조약의 국내법적 지위와 체결절차, 통상관련법 등을 분석하고 사례를 통해 문제점을 지적해 본다.

제5장에서는 통상정책 결정과정에서의 공식 또는 비공식 조직 간의 갈등조정과 역할을 비교하였으며,

제6장에서는 우리나라 통상정책 결정체제를 구성하는 다양한 하위 체제간의 협력과 상호 기능적 조화가 잘 이루어 질 수 있도록 국회의 역할 강화방안을 모색하였다.

II. 이론적 분석틀

1. 협상의 개념

인간의 여러 본능적 행위 중에는 교환의 본능이 있다. 이러한 인간의 교환 본능은 개인 간의 거래에서부터 집단 간의 거래, 국가 간의 거래로 확대되어 주고받기(give and take) 즉 협상(negotiation)이라는 형태로 발전하게 되었다.

협상은 독립된 의사결정력을 소유한 협상 상대를 전제로 하는 ‘공동의사 결정과정’이기 때문에 대안의 선택과정이 협상 주체간의 상호작용이라는 동태적(dynamic)인 성질을 띠게 된다.¹⁾ 여기에서는 학자들간의 견해를 통해 종합적으로 추출할 수 있는 협상의 개념을 생각해 보고자 한다.

우선 국가협상이론을 분석한 바 있는 이클레(Fred C. Ikle)는 “협상은 이해충돌이 있을 경우 공동이익의 교환 또는 실현에 관한 합의에 도달할 목적으로 분명하게 자기의 의사를 개진해 가는 과정”으로 정의하였으며²⁾, 자트만(Zatman I. Williams)은 “협상이란 복수주체의 공동사안이 교차되는 영역에서 일정한 합의에 도달하기 위해 교섭하는 과정을 의미하는 것”이라고 하여 협상을 ‘복수주체의 협상과정’으로 정의하고 있다. 그리고 커딩턴(Alan. Coddington)은 “다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 수용할 수 있는 특정대안을 찾아가는 동태적 의사결정”이라고 정의했으며, 쉘링(Thomas C. Schelling)은 협상이 효율적 측면과 분배의 측면을 모두 포함한다고 설명하고 있다.³⁾

1) 주용학, 협상이론에 관한 현대적 고찰, 공공정책연구, 제13권, 1995, pp.106-129.

2) Fred C. Ikle, How Nations Negotiate, 이영일 외 역, 협상의 전략, p.16.

3) 효율적 측면은 양자의 정책을 조정함으로써 양자 모두에 유리한 결과를 추구하는 경우이며, 분배의 측면은 이렇게 얻어진 이득을 어떻게 나누느냐의 문제로써 이 경

II. 이론적 분석틀

위와 같은 다양한 정의를 가진 협상은 그 범위에 의해 협상·광의의 협상으로 나뉜다. 협의(狹義)의 협상이란 목시적인 흥정이나 갈등을 통제하는 여타의 행동들과는 구별되는 과정이다. 목시적인 협상이 행위의 취지를 분명하게 말하지 않고서 서로의 의도를 파악해 가는 상호작용 과정이라 할 수 있지만 좁은 의미의 협상은 상호 충돌되는 이익이 있는 상황에서 ‘공통되는 이익’을 배분하기 위해 명시적으로 구체적인 제안을 교환하는 과정을 주요대상으로 한다. 일부의 학자들은 이러한 명시적 대립(confrontation)을 좁은 의미의 협상으로 보며, 명시적 범주 바로 앞에 있는 것을 협상 행마(negotiation move)라고 하는데, 이는 상대방의 입장을 약화시키고 자신의 입장을 강화시켜 협상결과에 영향을 미치려는 암행적(暗行的)인 행마(行馬)와 수순들을 뜻한다. 광의(廣義)의 협상은 이와 같은 일련의 협상 행마를 포함한 협상의 우회적 조치나 움직임을 의미한다. 그리고 이러한 협상이론과 관련하여 협상 테이블에 앉기 이전에 일어나는 협상을 위한 협상(negotiation on negotiation)과 사전협상(pre-negotiation)도 넓은 의미의 협상에 해당하는 활동이다.

또한 협상은 몇 가지 특징적 요소들을 가진다. 협상은 이러한 특징적 요소들을 통해서 다른 현상들과 구분되며 협상구조나 과정을 분석하여 처방적인 연구를 하는데 유용하게 이용되기도 한다.

협상의 특징적 요소들은 첫째, 협상은 둘이나 그 이상의 의사결정 주체나 당사자를 구성요소로 가진다. 둘째, 상호간의 가치, 이해, 요구 등의 사안들이 집단적으로 선택되는 성격을 갖는데, 보통 이해가 상반되는 것이 일반적이다. 셋째, 협상 주체들은 협상이 진행되는 동안 자발적으로 협상 상대와 잠정적인 협상관계를 이루게 된다. 즉, 협상에서 각자가 갖게 되는 협상결과는 상대방에 의존하는 결과 의존(outcome dependence)이라는 성질을 갖는다. 넷째, 협상과정은 불완전한 정

우 ‘일방의 득(得)은 곧 타방의 실(失)로’ 이어진다. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, 1980, p.21.

보 속에서 동시적으로나 순차적으로 상대의 입장을 탐색하는 상호 관계된 작용을 그 요소로 하는 정보의존의 특징을 가진다. 다섯째, 권력(힘)을 어떠한 자질이나 관계로만 보지 않고 인과관계에 관련된 능력으로 파악한다는 것이다. 즉 협상에서는 자신의 이해와 관련된 정보를 통제하면서 자신이 의도한 방향으로 상대방의 판단을 유도하는 힘이 필요하다.

이러한 여러 가지 점을 종합해 볼 때, 협상이란 “어떤 합의를 모색하기 위하여 쌍방 간에 주고받음으로써 공동문제를 교섭하거나 토론을 하는 행위”라고 정의할 수 있고, 협상의 상황이란 “합의에 도달하는데 공동의 이해를 가진 2인 이상의 행위자가 서로 협상의 결렬을 위협하거나 협상의 결과에 따르는 보상을 약속함으로써 가급적으로 합의의 조건을 서로에게 유리하도록 이끌어 내려는 상황”이라고 정의할 수 있다.

2. 양면게임 이론의 논리

협상에서 합의는 양국내의 어떤 집단에게는 이익을 주고 또 다른 집단에게는 기득권 상실이라는 비용을 초래한다. 따라서 협상을 둘러싸고 대립하는 국내 정치적 갈등을 발생시키기도 하고, 때에 따라서는 정부간 협상 자체가 현상 변경을 요구하는 국내 집단의 내압에 의하여 시작되는 사례도 드물지 않다.

이에 따라 협상과 국내 정치라는 서로 다른 차원간의 상호작용의 역동성을 하나의 이론구조 속으로 통합하고자 하는 시도 가운데 퍼트남(Robert D. Putnam)이 양면게임 이론(Two Level Game Theory)을 제안하였다.⁴⁾ 양면게임 이론은 다음의 세 가지 측면에서 기존의 이론과 구별된다. 첫째, 양면게임의 접근방법은 국제협상이론(International Bar-

4) Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, International Organization, Vol. 42., No. 3. (Summer 1988), pp. 427-460.

II. 이론적 분석틀

gaining Theory)이다. 둘째, 양면게임 이론은 기존의 이론과 달리 핵심적이며 전략적인 행위자로서 정치가를 강조한다. 셋째, 양면게임의 가장 중요한 특징은 정치가의 전략을 국내정치와 국제정치로부터 오는 제약요인과 기회를 동시에 계산하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 이론의 특징은 협상 상황에서 국내적 차원과 국제적 차원을 동시에 이용하는 전략에 초점이 맞추어져 있다는 데에 있다. 즉 퍼트남의 양면게임 이론은 국제요인이든 국내요인이든지 간에 상대방에 영향을 주고 있다는 단순한 관찰에서 벗어나 이의 인과관계를 밝히는 이론적 모델이다. 이는 다시 퍼트남의 표현을 빌자면, ‘일반균형이론(general - equilibrium theory)’의 출발점에 다름이 아니다.⁵⁾

퍼트남에 따르면, 국제적 협상의 과정은 잠정적 합의를 위한 국제협상 담당자간의 흥정이라는 흥정국면(bargaining phase: Level 1)과 내부 구성원들 사이에 잠정합의를 비준(ratification)할 것인가 말 것인가를 둘러싼 별개의 논의가 진행되는 비준국면(ratification phase: Level 2)으로 나눈다.

국제적 차원인 흥정국면에서는 외교상의 불리한 결과를 극소화하고 국내적 압력을 만족시키는 능력을 극대화하고자 하며, 국내적 차원인 비준국면에서는 국내의 여러 집단들이 자국 정부에 대하여 자신에게 유리한 정책을 채택하도록 압력을 행사함으로써 자기 이익을 추구한다. 한편 정치가는 그러한 집단간의 연합을 재편성함으로써 자신의 권력 확대를 추구하고자 한다. 이러한 구분은 논의 전개를 위한 편의상 전개이며 실제로는 ‘기대효과’(expectational effects)가 중요한데, 교섭자 혹은 정책결정자들은 협상과정에서 상대국과의 관계뿐만 아니라 협상결과에 대한 자국의 국내정치적 반향을 고려하면서 협상과정에 임한다는 것이다.⁶⁾

5) Id., p. 430.

6) Id., p. 436.

III. 주요국의 통상협상

일국의 통상정책은 대외 경제정책의 일부로서 외국과의 교역활동을 규제하는 제반 정부시책을 의미한다. 이러한 통상정책이 추구하는 궁극적인 목적은 고용증진, 산업발전, 국제수지균형 등을 통하여 자국의 경제적 이익을 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 국제무역의 형태가 다양해지면서 각국 정부는 국제경쟁력에서 우위를 차지하기 위해 교역에 대한 다양한 지원과 개입을 하고 있고, 자국의 이익을 위해서 불공정 무역거래를 하는 경우도 발생하고 있어 그에 따른 국가간 무역마찰도 빈번하다. 하지만 국제 통상정책은 합의 논리에 의하여 주로 미국과 EU 등의 선진국에 의해서 그 방향이 결정되어 진다고 해도 지나치지 않는다.

오늘날 세계경제는 상호의존도 심화와 생산의 국제화 추세가 확대됨에 따라 개별국가의 국내규범에 따른 자율적인 통상정책의 변화가 과거와는 달리 교역상대 국가들에게 매우 민감한 영향을 주고 있다. 또한 최근 선진국을 중심으로 상호협력을 강화하고, WTO의 뉴라운드 추진 등을 통한 자국 관심분야에 대한 국제적 규범을 마련하고자 노력을 경주하고 있다.

이러한 국제 통상환경의 변화에 따라 대응책 마련을 위해 필요한 것은 선진국, 특히 미국, EU 그리고 일본의 통상정책 관련 제도의 이해와 연구일 것이다. 여기에서는 미국, EU, 일본의 통상정책 결정기구와 과정을 분석하여 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 미국

가. 통상정책 개관

(1) 통상정책의 목표

미국 통상정책의 목표는 “해외시장에서 불공정하고 보호주의적인 무역장벽을 철폐함으로써 시장이 자유롭게 기능하도록” 하는 한편 “무역장벽의 감축과 그로 인한 국제무역의 확대를 통하여 경제성장 및 고용기회의 확충을 추구하는 것”이라고 할 수 있다. 이는 미국 통상정책의 목표가 궁극적으로는 미국의 경제이익을 최대한 확보하는데 있고, 이와 같은 미국의 통상이익 확보를 위한 정책목표를 추구함에 있어 해외시장 개방압력의 강화, 수퍼 301조 등의 일방적 무역정책수단의 사용, 지역무역협정 체결의 확대, 신통상의제 해결을 위한 뉴라운드 추진, 그리고 다자주의, 지역주의, 쌍무주의 등을 동시에 병행하여 추진하고 있다.

일례로, 미국의 비교우위산업인 금융, 보험, 통신 등의 서비스산업과 지적재산권 보호, 농산품에 대한 다자간 혹은 쌍무간 협상을 신축적으로 사용하여 외국시장의 개방을 적극적으로 추진하고 있다. 또한, 외국의 불공정무역이 자국산업에 영향을 미친다는 전제하에 다자간 통상협상에 무역과 연계된 환경, 투자, 노동, 전자상거래, 정부조달 등의 새로운 통상의제 등과 관련한 국제규범을 마련함으로써 미국의 의지대로 통상정책을 추진하려고 한다.

(2) 통상정책의 특징

최근 미국통상정책의 특징은 외국 시장개방 압력의 강화, 수출촉진 정책의 추진, 통상협정 이행 감시정책 추구, 지역무역협정 체결의 확대,

신통상의제 및 라운드의 추진, 그리고 의회중심형 통상정책의 결정 등이라 할 수 있다(<표1> 및 <참고자료1-2> 참조).

이를 자세히 살펴보면 첫째, 외국 시장개방 압력의 강화이다. 미국은 다자주의, 지역주의, 그리고 쌍무주의를 적절히 병행하여 실질적인 해외시장 개방을 유도하는 전략을 추진해 오고 있는데, 시장개방압력은 특정분야에 대해 구체적이고 세부적인 시장개방압력을 행사하고 있는 것이 특징이다. 미국의 통상압력은 주로 미국의 관심분야, 즉 지적재산권, 서비스, 농산품 등 다양한 분야에 집중되고 있으며, 선진국에 대해서는 통상협력을 강화하고, 신흥공업국에 대해서는 추가 개방압력을 추진하고 있다.

둘째, 수출촉진 정책의 추진을 들 수 있다. 미국은 수출촉진을 위해 1993년 이후 매년 국가수출전략보고서를 발간하고 있다. 미국수출증진의 핵심전략은 거대 신흥시장(Big Emerging Market: BEMs)의 무한한 성장가능성과 고도성장을 적극 활용하여 일본과 EU 등에 의해 잠식되었던 미국의 해외시장 점유율을 회복시켜 나가려는 전략을 추구하고 있다.

셋째, 통상협정 이행 감시정책 추구이다. 미국은 수출확대를 위한 통상협정과 아울러 이미 체결된 협정이 정상적으로 이행되도록 하기 위하여 통상협정의 이행을 감시하는 정책을 추진하고 있다. 1996년 초 미무역대표부(U.S. Trade Representative: USTR)는 무역협정의 이행 여부를 감시하고 무역협정과 미 통상법에 근거한 미국의 권익보호 등을 위해 USTR내에 무역협정 감시 및 강화기구(Monitoring Enforcement Unit: MEU)를 설치하였다.⁷⁾ MEU의 역할은 기존 협정에 대한 이행 여부를 감시하고 연례 국별무역보고서를 준비하며, 수퍼 301조 및 스페셜 301조의 적용대상국을 지정하는 역할을 수행하고 있다. 또한 1996

7) USTR은 매년 외국의 무역장벽과 관행을 평가한 보고서(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers: NTE)를 발간하고 있다.

III. 주요국의 통상협상

년 7월에는 외국의 무역협정이행 및 해외시장의 무역장벽발굴 등의 업무를 집중적으로 추진할 수 있도록 상무부 국제무역실(International Trade Administration: ITA)내에 무역협정이행센터(Trade Compliance Center: TCC)를 설치 운영하고 있다.⁸⁾

넷째, 지역무역협정 체결의 확대이다. 미국은 수출촉진을 위한 방안의 하나로 지역무역협정을 적극 추진하고 있다. 미국은 특히 NAFTA의 확대, 미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas: FATT)형성의 가속화,⁹⁾ APEC의 적극적인 주도 등이 자유무역정책의 중심이 되고 있다. 미국은 또한 태평양, 미주, 서대양지역 및 EU와 경제협력 강화도 모색하고 있다.

다섯째, 신통상의제 및 라운드의 추진이다. 미국은 지역통상협정 확대와 함께 최근에는 WTO, OECD 등 다자간 협력체를 통하여 환경, 투자, 노동기준, 경쟁정책, 전자상거래, 정부조달의 투명성 등과 관련된 이른바 ‘신통상의제’의 조기타결을 위해 WTO와 OECD에서의 역할을 강화하고 있다. 이는 외국의 불공정무역이 자국산업에 영향을 미친다는 전제하에 무역과 연계된 새로운 통상의제들을 다자간 통상협상에서 국제규범을 마련함으로써 미국의 의지대로 통상정책을 추진하려고 하고 있다.

여섯째, 의회중심형 통상정책의 결정이다. 미국의 통상정책의 규제에 권한은 의회에 있다. 이는 타국과 비교하여 통상결정에서 미국 의회의 역할이 지대함을 알 수 있다. 미국 의회는 통상정책의 수행과 통상문제에 관한 외국과의 협상권은 행정부에 위임하고 있지만 의회는 행정

8) TCC와 USTR은 통상현안에 있어 협력관계를 유지해 오고 있지만 그 조직에 있어서 서로 다른 임무와 법적권한을 지니고 있다. USTR은 통상협상을 실질적으로 주도하고 이를 통하여 타국의 시장개방을 유도하는 역할을 담당하고 있는 반면, TCC는 광범위한 정보수집 및 분석능력을 통하여 USTR의 활동결과가 미국 기업의 시장개방 기회로 연결될 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있다.

9) 최근 지역협정 중 미국은 쿠바를 제외한 미주 34개 국가들을 2005년까지 하나의 거대 경제권으로 형성하는 미주 자유무역지대를 추진하였다.

부의 통상정책 수립과 집행에 대한 감시와 견제기능을 수행하고, 입법 과정에서 통상정책 결정에 지속적으로 관여하고 있다. 따라서 미국의 통상결정의 중요한 역할을 수행하는 미무역위원회(USITC)와 미무역대표부(USTR)는 의회와 행정부의 상호견제와 균형에서 생겨난 제도적 방안이다. 또한 민간업계는 의회와의 로비와 행정부와의 접촉을 통해 그들의 입장을 반영하고 있다.

<표 1> 미국 통상정책의 특징

통상정책의 방향	특 징
실질적 열린경제	<ul style="list-style-type: none"> · 세계에서 가장 개방된 경제 · 세계에서 가장 FDI가 많이 이루어지는 경제
전략적 협력경제	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 높은 시장개방 상태를 정치적으로 지속가능하게 하기 위해 외국의 개방 적극 추진 · WTO의 다자협상, FTA를 전략적으로 활용하는 경쟁적 개방전략 · 미국이 경쟁력을 갖춘 농업, 서비스업, 지식재산권이 주요 협상의제
효과적 통상시스템	<ul style="list-style-type: none"> · 의회의 통상교섭권을 TPA를 통해 행정부에 위임, 통상협상과정에서 행정부는 의회와 긴밀한 협의 유지 · 무역조정지원법에 의거한 충격산업 지원

(3) 통상정책 수단의 특징

미국은 통상정책상의 목표를 성취하기 위하여 다양한 수출입 및 생산관련 통상정책수단을 활용하고 있으며, 이를 법조문에 근거하여 추진하고 있다. 통상정책 수단으로는 관세관련조치, 수입수량제한조치, 수출자율규제협정이나 시장질서협정과 같은 회색조치(Grey Area Measures), 반덤핑제도, 상계관세제도, 일방적 통상정책수단인 301조 등도 포함되어 있다. 최근 미국 통상정책 수단의 변화와 불공정 무역제재

III. 주요국의 통상협상

수단의 특징에 관해서 살펴보면 다음과 같다.

미국은 최근 통상정책 수단 사용의 변화를 보여주고 있다. 미국은 1980년대까지 수출자유규제(VERs), 물량규제, 시장질서협정(OMAs) 등 다양한 수입규제를 사용하였으나¹⁰⁾ 1990년대 이후 WTO 규범하에 인정되는 반덤핑과세, 상계관세, 원산지규정강화 등의 수입규제를 까다롭게 적용하고 있는 실정이다. 미국은 또한 특정국가 및 특정품목을 대상으로 하여 수출금지 혹은 수출통제 정책을 실시하고 있다.¹¹⁾

미국의 통상정책 수단 중 가장 큰 특징은 국내법의 적용에 의해 일방적인 무역규제 수단을 활용하고 있다는 점이다. 미국은 1974년 통상법 제301조를 제정하여 일방적으로 무역제제조치를 합리화하는 법적 근거를 마련하였는데, 이는 외국의 무역장벽과 불공정 무역관행을 시정함으로써 미국상품의 수출을 위한 해외시장 개방을 추구하고 있다. 이러한 목적을 실현시키기 위하여 USTR가 교역대상국과 불공정 무역관행 시정협상을 하고 이 협상에서 성과를 거두지 못하는 경우, 불공정 무역관행에 의해 피해를 받은 만큼 일방적으로 보복조치를 취하도록 하고 있다.¹²⁾

한편 수퍼 301조는 1988년 종합무역법 제1302조에 의하여 개정된 1974년 통상법 제310조를 지칭하는 것으로, 교역상대국의 불공정무역관행을 시정하기 위하여 USTR가 교역상대국의 광범위한 무역관행을 연례적으로 조사하여 우선협상대상국 및 관행 지정을 규정하고 있어

10) 이러한 미국의 VERs, OMAs, 물량규제 등은 국제무역법규를 위배하는 것임에도 불구하고, 형식적으로는 상대방 국가와 자발적인 협정을 체결하는 형태를 취하였다.

11) 미국은 쿠바, 이라크, 북한, 리비아, 그리고 유고연방에 대해서 상품 및 서비스 교역을 일절 금지하고 있다. 또한 미국정부는 국가안보와 밀접한 관련이 있는 품목들에 대한 수출을 통제하고 있다. 1979년 무역관리법의 규정에 따라 상무부의 수출관리국이 수출통제의 시행권한을 가지고 있다.

12) 외국의 불공정 무역관행에 대한 보복조치를 규정한 일련의 조항을 ‘미국 통상법 제301조’라고 지칭하는데, 관련 규정은 1988년 종합통상경쟁력법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)에 의해 더욱 광범위하게 개정되었고 ‘수퍼 301조’와 ‘스페셜 301조’가 신설되었다. 법무부(1996) p.479.

일반 301조 보다 더욱 강화되었다.¹³⁾

수퍼 301조가 기존의 301조 보다 강화된 점과 그 차이점에 대해서 살펴보면, 첫째, 일반 301조는 이해관계자의 제소가 있는 경우 USTR의 판단에 의해 조사가 개시되는 소극적인 면이 있는 반면, 수퍼 301조는 조사개시를 정해진 기일 내에 강제적으로 규정하고 있다. 둘째, 일반 301조는 제소된 개별품목에 대하여 조사가 진행되는 반면, 수퍼 301조에서는 우선협상국과 우선협상대상관행 지정을 통하여 조사가 이루어지므로, 상대국의 제도 또는 구조적 관행에 대해서 조사할 수 있다는 점이다. 셋째, 수퍼 301조는 지속적인 일반 301조와는 달리 1989-90년, 1994년 그리고 최근 1999년에 새롭게 부활한 한시적인 법률이다.

미국은 또한 일방적인 무역규제 수단으로 1988년 종합무역법에 근거하여 특정국가의 불공정 행위, 정책이나 관행에 어떤 분야를 막론하고 광범위하게 적용할 수 있는 수퍼 301조와는 다른 특별히 통신부문과 지적재산권의 특정분야를 목표로 스페셜 301조도 도입했다.¹⁴⁾ 스페셜 301조는 한시적 법률인 수퍼 301조와는 달리 지정철회제도를 두고 있지 않으며 지속적인 법률이라는 점에서 수퍼 301조와는 차이가 있다. 수퍼 301조나 스페셜 301조는 외국의 무역관행까지 문제 삼는다는 점에서 국제통상규범에 위반된다는 비판이 있다.

13) 수퍼 301조에 따르면 USTR은 매년 외국의 무역장벽과 관행을 적시한 보고서(NTE 보고서)를 매년 3월 31일까지 의회에 제출하고, 보고서 제출 후 30일 이내에 우선협상국(Priority Foreign Practices)과 그 나라의 우선 협상대상관행(Priority Foreign Practices)을 지정하고, 우선협상국 지정 후 21일 이내에 반드시 조사를 개시하여야 하며, 결과에 불만족할 경우 미국내법에 의해 일방적 무역제재 조치를 취할 수 있다. 법무부(1996).

14) 스페셜 301조는 미 무역대표부의 연례 국별무역장벽보고서(NTE)가 발표된 이후 30일 이내에 적절하고도 효과적인 지적재산권 보호를 부인하고, 공정하고 공평한 시장 접근을 부인하는 국가를 파악, 지적재산권 보호가 극히 미비된 국가를 우선협상대상국(PEC)으로 지정하고, 우선감시대상국(Priority Watch List), 감시대상국(Watch List) 등으로 분류하여 USTR은 일방적 무역조치를 위한 심사를 하도록 되어 있다. 법무부(1996).

나. 통상협상 관련 기관 및 권한

(1) 의회

미국의 헌법은 대외통상에 관한 모든 권한을 입법부인 의회에 있다고 규정한다. 즉, 헌법상 모든 입법권은 상원과 하원으로 구성되어 있는 의회에 있으며, 발의권은 하원이 가지고, 상원은 개정안을 제출하거나 양원 합동회의에서 이를 수정할 수 있다. 또한 미국의 의회는 조세, 관세, 수입세 및 소득세를 부과하고 징수할 권한을 가지며 외국과의 통상을 규제할 권한도 갖는다. 즉, 의회는 헌법상 관세 또는 여러 가지 형태의 조세를 부과할 수 있는 권한과 대외통상에 관한 권한을 갖고 있다. 따라서 법원은 대통령의 권한과 의회의 입법활동이 충돌할 경우 의회의 권한을 우위로 관시하였다.¹⁵⁾

의회는 각종 통상협정의 시행이나 수입제한조치는 물론 통상협상에 대해서 구체적으로 명시된 내용을 정하여 행정부에 권한을 위임하고 있으며, 그 결과에 대한 보고나 승인 등에 관해 매우 세부적인 규정과 절차가 마련되어 있다. 이와 함께 행정부에 이행권한을 부여한 통상관련 법률의 개정과 제도 운영지침을 통하여 통상관련 업무에 통제를 가하거나 행정부 고위관료 임명에 대한 인준과 예산배정을 통해 통상정책 운용 전반에 지대한 영향력을 행사하고 있다.

(가) 의회의 통상관련 권한

기본적으로 미국의 대외통상정책 규제에 관한 권한은 의회에 있다. 미국 헌법에 따르면 의회는 관세를 부과하고 징수하는 권한 및 외국과의 무역을 규제하는 권한을 가지고 있다. 이는 외국과의 통상을 규제하는 법률 제정권이 의회에 있으며, 의회가 행정부에 권한을 위임

15) 오영호, 미국 통상정책과 대응전략, 2004, pp.67-68.

하지 않는 한 대통령은 외국과의 통상에 관한 새로운 법률을 제안할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 규정 때문에 미국 통상정책의 최종적인 권한은 의회에 있으며, 의회가 전권을 행사한다. 또한 의회는 관세율을 정하는 법률을 스스로 발의하고 제정할 수 있다. 따라서 통상정책에 관한 한 의회의 권한은 헌법 제1조에서 부여받은 권한 이외에도 광범위한 권한을 가지고 있다.

의회가 통상정책의 결정권을 가지고 있지만 급변하는 통상환경에 부응하여 직접 통상정책을 결정하고 무역협상에 참여하는 것은 현실적으로 불가능하다. 선거를 통해 선출된 의원들보다는 전문적인 행정관료가 일관성 있고 효율적으로 통상정책을 운영하고 협상에 참여할 수 있을 것이다. 따라서 미 의회는 국제무역과 관련된 모든 정책 결정을 직접 수행하기보다는 권한의 일부를 행정부에 위임하고, 대신 행정부의 통상협상 수행에 대한 견제와 감독권을 강화함으로써 통상문제에 대한 의회의 권한을 유지해 왔다.

통상정책에 있어 의회의 이러한 막강한 권한이 행정부에 일부 위임되기 시작한 것은 1934년 호혜무역협정법(Reciprocity Trade Agreement Act: RTAA)이 제정되면서부터이다. 당시 의회는 대공황에서 벗어나고자 제한된 범위에서 관세인하 권한의 일부를 행정부에 위임하였다. 이후 의회는 1974년 무역법에서 대통령에게 각종 무역장벽을 제거 또는 감소하기 위한 협정의 교섭권을 광범위하게 부여하면서 신속처리절차도 도입하였다. 신속처리절차에 따라 의회는 단지 행정부의 통상협상 결과에 대해 승인여부만을 결정하였다. 신속처리절차는 최근 무역촉진 권한(Trade Promotion Authority: TPA)이라는 이름으로 다시 부여되었다.

의회가 대통령에게 대외무역협정의 교섭과 체결에 관한 권한을 부여한 이후 대통령의 역할이 확대되기는 하였으나 의회는 계속해서 대통령의 통상정책 수행을 감독하고 통제해왔다. 특히 의회의 동의에 의하여 대통령이 체결한 무역협정은 관세 및 비관세 무역장벽을 완화

III. 주요국의 통상협상

하는 등 국내에서의 후속조치가 필요한데, 이러한 조치의 대부분이 입법 사항에 해당된다. 따라서 미국이 체결 또는 참가한 양자적 및 다자적 무역협정이 이행되기 위해서는 다시 의회의 입법이 필요하다.¹⁶⁾ 예컨대 1988년 종합무역법은 대통령이 통상협정을 교섭·체결하고 의회가 이 협정의 이행법안을 심의·의결함에 있어서 신속처리 절차가 적용될 수 있도록 하였다. 그러나 협정을 위한 교섭의 개시가 의회에 통보된 후 60일 이내에 의회는 대통령이 의회와 협의하지 않는다고 판단할 경우 신속처리절차의 적용을 거부할 수 있다. 이러한 거부는 하원의 세입위원회나 규칙위원회, 그리고 상원의 재무위원회 중 어느 하나에서의 의결만으로도 효력을 가질 수 있었다.

의회는 통상입법을 통하여 행정부의 의사결정 구조나 절차를 변화시킬 수 있고, 이러한 형식적 절차의 변화가 정책의 내용에도 차이를 가져오기도 한다. 예컨대, 의회는 행정부 내에 의회의 관심과 기대에 부응할 것으로 기대되는 새로운 기관을 설립하거나 새로운 직책을 만들어 행정부의 의사결정에 새로운 참여자를 추가할 것을 의무화하여 의회가 선호하는 의사결정이 이루어지도록 하기도 한다.¹⁷⁾ 때때로 의회는 대통령에게 권한을 위임하면서도 대통령의 조치에 불만족하는 경우 의회의 단순결의나 동일결의를 통해 무효화하는 입법적 거부(legislative veto) 조항을 삽입하기도 하며, 행정부로 하여금 통상현안에 대한 보고서를 제출하도록 의무화하기도 한다. 의회가 통상입법과정에서 절차적 측면을 중시하는 이유는 절차적 변경이 중립적으로 간주되기 용이하고 사후적 치유보다는 사전 예방적 성격을 갖고 있기 때문이다.

16) 박찬욱, 미국 통상정책 결정과정에서 의회의 역할, pp.50-51.

17) 예를 들어 1974년 무역법은 행정부가 통상관련 교섭시 노동·기업·농업·소비자 단체 등 민간부분으로부터 전문기술적 자문을 받도록 하였고, 의원이 통상교섭의 공식적인 자문역으로 임명되도록 규정하여 실제 여러 의원들과 보좌관이 통상교섭에 참여하였다. ; 재인용, Lindsay, Congress and Foreign Policy: Avenues of Influence, 1994, pp.198-199.

현재에도 무역정책에 관한 의회의 헌법상 지위는 변함이 없지만 의회는 대통령에게 일정한 범위 내에서 통상관련 권한을 위임하면서 행정부와 견제 및 균형을 이루고 있다. 실제적으로 행정부와 의회는 시기에 따라 또는 법의 제·개정 에 따라 어느 한쪽의 권한이 더 강화되거나 약화되거나 하였다. 그러나 행정부가 의회에 대하여 상대적으로 우위를 점하는 경우라도 행정부는 의회의 반응을 예상하여 행위 하였다. 대통령은 행정부 제안이 의회에서 거부되는 것을 방지하기 위하여 의회의 분위기를 읽고 그 제안이 승인될 수 있도록 주의할 것이기 때문이다.

(나) 의회 내 위원회

미국의 상원과 하원은 업무량이 많아지고 복잡해지면서 여러 위원회를 두어 분담하고 있다. 상원과 하원은 비슷한 위원회제도를 두고 있으나 지침과 규칙은 각각 다르다. 미국 의회의 특징은 위원회가 의안에 대하여 강력한 권한을 갖는다는 점이다. 모든 입법활동이 상임위를 중심으로 전개되며 입법권이 사실상 상원이나 하원의 본회의가 아닌 상임위에 위임되어 있다.

미국 의회는 1970년대 의회재조직법에 의한 개혁이 이루어진 후 소위원회를 중심으로 정책활동을 해왔다. 당시 개혁의 내용은 선임 우선권을 완화하고 위원장의 권한을 약화시키는 대신에 소위원회의 수를 늘리고 그 권한을 강화하는 것이었다. 이러한 변화는 소위원회의 의안심의에 있어 정책영역별 전문성을 제고시키고 참여의식을 높이는 데 있었다. 소위원회의 증가로 보다 많은 의원이 전문적인 정책분야에서 영향력을 행사할 수 있게 되었고 권력은 더욱 분산되었다. 그리고 의원 개개인들은 자신의 전문정책분야에서 정책구상을 개발, 제안하고 입법화하여 정치적 이익을 추구하는 정책기업가의 역할을 부단히 실행하여 왔다.

의회 내의 위원회 중에서 무역과 관련한 논의가 이루어지는 위원회는 하원의 세입세출위원회(House Ways and Means Committee)와 상원

Ⅲ. 주요국의 통상협상

의 재무위원회(Senate Finance Committee)이다. 양 위원회 모두 대외무역과 관련된 관세 및 비관세 장벽을 관장하고 국세과세를 담당하고 있다. 하지만 하원의 세입세출위원회가 통상에 있어 좀 더 강한 권한을 가지고 있다. 이는 “모든 세입관련 법안은 하원에서 발의되어야 한다. 다만 상원은 다른 법안의 경우와 마찬가지로 하원이 발의한 법안의 수정안을 제시하거나 이에 동의할 수 있다.”라고 규정한 헌법 제1조 제7항 때문이다. 따라서 통상관련 입법도 세금과 관련 있는 관세를 다루는 경우가 많으므로 세입세출위원회에 먼저 제출되어야 한다.

세입세출위원회는 세금, 관세 및 무역협정에 관한 무역법안을 다루며, 담당 범위는 관세관련 규정을 포함하여 쿼타, 표준, 덤핑이나 보조금 같은 불공정무역 규정, 수입제한, 양자간 또는 다자간 무역협정, 무역법 및 관련 프로그램 이행 담당기관에 대한 감시 등 다루는 사안의 범위가 매우 넓다.

세입세출위원회의 실질적인 권한은 세입세출위원회 산하의 무역소위원회(Subcommittee on Trade)가 가지고 있다. 일반적으로 소위원회 위원장은 일반 위원회 의장보다 더 전문성을 갖고 있으며 특정 경제적 이익을 대표하는 것이 자신들의 역할이라고 믿고 있다. 무역소위원회는 무역과 관련된 모든 법안을 검토하고 그 결과를 다른 상위 위원회에 전달하는 역할을 하는데, 특정 이해단체에 불리한 입법에 대해서는 사실상의 거부권을 행사할 수 있다. 무역소위원회는 이 과정에서 청문회를 개최하기도 한다. 소위원회 청문회는 새로운 법안에 대해 의원들을 교육시키고, 정보를 전달하는 기회이기도 하며, 특정 이슈에 대한 일반 대중들의 관심을 알아볼 수 있는 자리이기도 하다.

한편, 상원 재무위원회는 관세, 무역협정 등과 관련하여 제안된 법안을 검토하며, 동 위원회 산하 국제무역소위원회(Subcommittee on International Trade)가 실질적으로 국제무역과 관련된 사안을 다룬다.

이밖에도 통상문제가 점점 복잡해지고 국가경제에 미치는 영향력이 확대됨에 따라 하원에는 금융재정서비스위원회(Committee on Financial Trade), 정부개혁위원회(Committee on Government Reform), 농업위원회(Committee on Agriculture) 등 점점 많은 위원회가 통상문제에 관여하고 있으며, 각 소위원회마다 의원의 보좌관들과 전문가로 구성된 보좌진들이 소속되어 있다.

의회의 보좌직원의 수는 1970년대 초 급격히 증가하여 의원의 정책 활동에 있어 전문지식을 얻는 것이 매우 용이해졌다. 의원 개인의 보좌요원, 입법지원기구의 직원 등 의원에게 정책적 조언을 제공할 수 있는 인적자원이 풍부해졌다. 특히 의원 개인 보좌요원들은 의원의 정책문제에 대한 이해를 증진하는데 도움을 줄 뿐만 아니라 분주한 일정에 얽매인 의원 대신 이익집단의 로비스트들을 접촉하고 있다. 이들은 “선출되지 않은 대표자”로서 공식적인 의원의 활동에 실질적인 영향력을 행사하는 것으로 평가된다.

(2) 행정부

헌법상 의회가 대외무역에 관한 원칙적인 권한을 보장받고 있지만, 미국의 통상정책을 직접 수립하고 집행하는 기관은 행정부이다. 의회가 통상협상에 직접 참여하기에는 조직력과 업무 장악면에서 사실상 불가능하기 때문이다. 따라서 의회는 전문적 지식과 조직력을 갖춘 행정부에 협상을 위임하면서 협상의 수행을 감독한다.

미국 행정부에서 통상을 담당하는 대표적인 기관으로 대통령 직속 기관이면서도 의회에 대한 의견통로 역할을 수행하는 무역대표부와 국제무역위원회, 정부부처인 상무부, 상무부 산하 국제무역청, 국토안보부 산하 세관, 민간 및 공공부문의 자문위원회 등이 있다.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

(가) 부처간 통상정책 협의체

통상정책은 경제활동에 광범위한 영향을 미치므로 일관성 있고 균형잡힌 통상정책의 수립과 시행이 매우 중요하다. 따라서 통상과 관련된 다양한 정부기관들은 통상정책에 대한 상충된 견해나 이익을 조정하기 위해 각 부처간 협의체를 구성운영하고 있다. 이에 따라 부처간 통상협정위원회(interagency trade agreement committee), 통상확대법자문위원회(trade expansion art advisory committee), 통상정책위원회(trade policy committee), 통상협상위원회(trade negotiation committee) 등 다양한 협의체가 구성되어 운영되고 있다.

(나) 미국 통상대표부(U.S. Trade Representative: USTR)

미 통상대표부는 원래 1962년 통상확대법에 따라 통상협상을 위한 특별대표부로 설립되었으나, 1979년 재조직계획에 따라 미 통상대표부로 확대 개편되었다. 미 통상대표부는 미국 통상정책의 결정에 주도적인 역할을 수행하는 대통령직속 기관이다.

미 통상대표부는 다음과 같은 업무를 수행하고 있다.

- ① 미국의 수출증대를 위한 정책의 개발조정
 - ② 국제무역정책에 대하여 대통령에게 자문
 - ③ WTO, UNCTAD, OECD에서의 미국 대표 선정
 - ④ 수출증대, 국제무역, 상품 및 서비스, 직접투자문제에 관한 정책 개발
- 한편, 미 통상대표부는 이와 같은 업무수행을 위해 부처간 무역정책위원회 및 하부 위원회의 자문을 구하고 있다.

(다) 농무성

농무성은 농업소득의 유지 및 증대 그리고 미국 농산물의 해외시장 개척 등을 주요업무로 하고 있으며, 특히 미국 농민의 이익을 대변하는 통상정책의 수립에 적극적으로 개입하고 있다. 농무성은 1978년의 농업통상법에 따라 각종 농산물에 대한 통상담당부서인 해외 농업국

을 설치하여 수출업자, 무역단체, 정부수출관계자들의 통상증대 노력을 도와주고 있으며, 1979년 통상협정법에 따라 농산물교역에 적용하는 기준문제에 대하여 외국정부와 조정협의하며 동 분야에 대하여 감독할 책임이 있다.

(라) 상무성

상무성은 미국의 국내 상업을 증진시키는 것이 주 임무였으나, 국가 경제 및 기술의 발달로 오늘날에는 다양한 업무를 수행하고 있다. 특히 산하의 국제통상국은 상무성의 비농업부문에 대한 국제무역상의 책임과 활동을 담당하고 있다. 이외에도 국제통상국은 다음과 같은 업무를 수행하고 있다.

- ① 수출증진
- ② 외국과의 상업문제에 있어서 미국대표
- ③ 반덤핑 및 상계관세의 관리
- ④ 기업 및 지역에 대한 무역조정 지도
- ⑤ 미국의 참여한 국제통상협정의 준수 등

(마) 노동성

노동성은 미국 임금소득자의 전반적인 복지를 증진시키는 것이 주요 업무이다. 특히 노동성 산하의 국제노동국은 미국 노동자에 영향을 미치는 국제경제정책 및 무역정책의 수립에 참여하고 있다. 또한 무역과 관련 고용에 대한 조사를 실시하며 국제노동기구(ILO)와 같은 국제기구에 미국의 대표로 참석한다.

(바) 국무성

국무성은 미국의 외교정책의 수립과 시행에 관해 대통령에게 자문하는 기관으로 무역정책 수립에 있어서 부처간의 협의기구에서 외교정책적인 측면의 의견을 개진한다. 특히 국무성 산하의 경제문제 담

Ⅲ. 주요국의 통상협상

당부서는 대외경제정책의 수립과 시행을 담당하고 있으며, 경제경영국은 해외투자를 비롯하여 천연자원, 식량, 국제무역, 국제금융 등 제반 국제경제문제를 담당하고 있다.

(사) 재무성과 관세청

재무성은 경제, 금융, 세제 및 재정정책의 수립, 시행, 통화의 제조 및 발권 등을 주요 업무로 하고 있다. 특히 재무성의 국제담당부서는 선진국 및 개발도상국의 경제금융정책을 분석하고 국제금융기관에 대한 미국의 정책을 조정하고 있다. 또한 재무성은 무역 또는 국내외 투자 등에 관련된 금융정책을 조정하고 관세정책을 수행하는 등 통상정책의 수립에도 적극 참여하고 있다.

한편, 미 관세청은 수입관세부과를 비롯하여 국제무역과 관련된 각종 통상법을 시행하고 있다. 즉 관세청은 수입품에 관련된 관세, 물품세, 수수료, 벌금 등 각종 과징금에 대한 평가, 적정수준의 부과금 징수, 불법적 상품의 밀수방지, 수입상품의 저작권, 특허, 상표의 관리, 감시 등의 업무를 수행하고 있다.

(3) 국제무역위원회(international trade committee: ITC)

국제무역위원회는 처음에는 1916년 의회법에 의해 미 관세위원회로 발족되었으나, 1974년 통상법에 의해 국제무역위원회로 개칭되었다. 국제무역위원회는 국제통상문제에 관하여 연구보고조사업무를 수행하여 대통령 및 의회에 필요한 조치를 권고하는 독립적인 준사법기구이다.

국제무역위원회는 다음과 같은 업무를 담당하고 있다.

- ① 통상협정이 국내에 미칠 영향에 관해 대통령에게 자문
- ② 일반특혜관세 시행이 국내경제에 미칠 영향에 대해 대통령에 자문
- ③ 수입증대에 따른 국내산업피해조사 및 대통령에게 대응조치 자문
- ④ 공산권국가와의 무역흐름에 대한 감시

- ⑤ 덤핑방지 및 상계관세 제소에 대한 피해판정
- ⑥ 불공정 무역관행에 대한 조사
- ⑦ 관세율표 발행

(4) 민간부문 자문위원회

민간부문 자문위원회는 1947년 통상법에 의해 통상정책에 대한 민간부문의 의견을 공식적으로 수렴하기 위해 설립되었다. 민간부문 자문위원회는 무역협상에 관한 자문위원회, 정책자문위원회, 부문별 자문위원회의 3단계로 구성되어 있다.

무역협상에 관한 자문위원회는 대통령이 임명하는 위원들로 구성되며, 제반 통상문제에 대하여 전반적인 지침을 제공한다. 그리고 정책자문위원회와 부문별 자문위원회는 미 통상 대표부 및 관련 기관장이 임명하는 위원들로 구성되며, 전자는 통상조치들이 해당 부문이 미치는 영향에 대해 정부의 자문에 임하며, 후자는 해당 통상분야에 대한 기술적이고 구체적인 정보를 제공하는 등 정부의 필요한 자문에 응한다.

다. 통상정책 결정과정

(1) 통상정책 결정구조

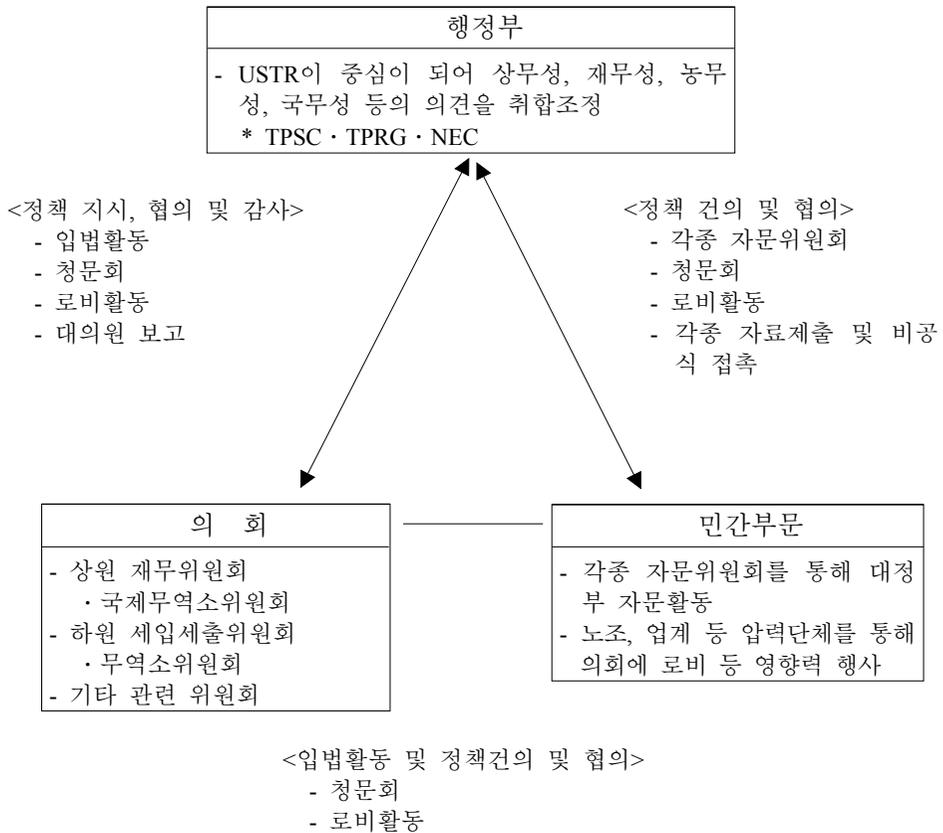
미국의 통상정책의 특징은 의회, 행정부 및 각종의 이익집단이 통상정책에 영향력을 행사하고 있으며, 이들이 통상정책 결정과정에 참여하는 채널이 매우 다양하게 형성되어 있다는 점이다.

미국헌법에 의하면 통상정책은 의회의 권한으로서, “외국과의 통상을 규제하는 권한은 의회에 속한다”고 제1조 제8항에 명시하고 있다. 따라서 행정부는 개념상으로 의회가 위임한 사항에 대한 권한을 가지지만, 현실적으로 대통령이 외교에 대한 폭넓은 권한을 보유하고 있고 행정부가 외국과의 협상을 직접 담당하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

III. 주요국의 통상협상

즉, 의회와 행정부가 때로는 주도적으로 경쟁을 하고 때로는 긴밀한 협력을 해가면서 통상정책을 수립 집행하여 온 것이다. <표 2>와 <표 3>에서 보여지는 바와 같이 생산자, 수출 및 수입업자, 소비자, 노동환경단체 등 다양한 이해집단은 의회의 청문회와 선거를 통해 자신들의 입장을 반영하고, 행정부에 대한 긴밀한 자문활동을 통해 정책수립이나 구체적인 통상현안 처리에 영향력을 행사하고 있다.¹⁸⁾

<표 2> 미국통상정책 결정과정



자료 : 강문성 · 나수염, 『미국부시행정부의 대외통상정책과 시사점』(2002), 대외경제정책연구원

18) 현정택, 홍진영, 주요국의 통상정책결정 과정과 한국통상정책의 효율과 방안, 통상법률, pp.15~16.

<표 3> 미국의 통상절차(TPA¹⁹)에 규정된 행정부의 의회에 대한 의무)

단계 구분	주요 절차내용
협상전 절차	○ 공식협상 개시 90일 전 의회에 협상 개시 의사 통보
협상중 절차	○ 공식 서명 180일 전 미 무역구제법에 영향을 미칠 가능성이 있는 사항을 의회보고 - 의회에 공식서명 의사 통보 - ITC에 영향평가보고서 요청 ○ 협상체결 90일 이전 대통령은 의회에 체결의사 통보 ○ 하원 세출입위원회, 상원 재무위원회, COG(Congressional Oversight Group)와 긴밀히, 적절한 시점에서 협의 ○ USTR는 COG 소속 위원, 실무자에게 협상자료 접근 보장
공식 서명	○ 최종협정문 공식 서명
공식 서명후 절차	○ 협정체결사유, 협정문 사본, 이행법안초안, 필요한 행정조치 등을 제출 ○ 서명 후 60일내 개정 법률 목록 제출 ○ 서명 후 90일내 ITC는 영향평가보고서 제출(대통령 · 의회)
이행법안 처리 절차	○ 이행법안 상 · 하원 동시 제출 - 최종협정문, 이행법안, 필요 행정조치 목록*등 * Statement of Administrative Action ○ 의회 심의 및 표결 (하기 일수는 USTR의 이행법안 제출일 기준) - 하원 세입위 : 45일내 - 하원 본회의 표결 : 60일내 - 상원 재무위 : 75일내 * 45일내, 또는 * 하원 통과된 이행법안의 상원 제출 후 15일내 중 긴 기간(하원 60일+15일) - 상원 본회의 표결 : 90일내 ○ 대통령 서명
협정 발효	○ 협정 발효규정에 따라 발효

19) Trade Promotion Authority

라. 통상관련 조약의 지위

(1) 국내법상 조약의 지위

미국의 국내법상 조약의 지위는 명확하지 아니하다. 다만, 미국이 당사자인 조약과 국내법이 상충할 때 국제법이 우위에 있고, 직접 적용될 수 있는지는 조약의 성격에 따라 다르다.

미국에서는 법원이 ‘조약체결자들이 조약의 체결만으로 국내 법원이 집행 가능한 규칙을 제정하려는 의도’가 있다고 판단하면 그 조약은 자기 집행적(self-executing)이라고 본다. 법원이 판단하기 전에 그것이 자기집행적인지의 여부는 조약문의 내용과 그 이행을 위한 제반 여건을 고려해서 판단할 수 있다.

미국의 자기 집행적 조약은 국내법상 효력이 발생하며 이와 충돌하는 모든 기존의 연방법과 주법, 그리고 향후에 제정될 주법에 우선한다. 그러나 자기 집행적 조약상의 국제의무가 국내법의 일부가 된다고 하더라도 특정 개인 당사자에게 이를 근거로 법정에서 주장할 수 있는 권리가 부여되는 것은 아니다. 반면 비자기집행적(non self-executing) 조약은 적어도 바로 미국법에 영향을 주지는 아니한다. 이러한 협정이 국내에서 효력을 갖기 위해서는 대통령의 포고(Presidential proclamation) 또는 의회가 제정한 법과 같은 후속조치가 필요하다.²⁰⁾

미국 법원은 과거 여러 사건에서 대표적인 통상관련조약인 관세및 무역에관한일반협정(GATT)을 직접 적용하였으나 최근에는 그 직접적인 효력을 인정하는데 인색해지는 경향을 보이고 있다. 미국에서는 GATT/WTO협정과 국내법이 직접적으로 충돌하는 경우 국내법이 우선한다는 것이 확립된 법원칙이다.²¹⁾ 또한 그 효력단계에 대하여는

20) Michael K. Young, 미국통상법과 대외정책분석, 왕상한 역, pp.39-40.

21) John Jackson, William Davey & Alan Sykes, Legal Problems of International Economic

명백히 법으로 규정하고 있다. 미국은 1994년 우루과이라운드의 협상 결과를 국내에 집행하기 위하여 UR협정법을 제정하였다. 동 법 제102조는 양자간 충돌이 있을 때에는 연방법률이 우루과이라운드협정에 우선하며, 개인은 우루과이라운드협정에 근거하여 소송을 제기하거나 소송상 항변을 하지 못하고, 연방 또는 주법 또는 정부의 행위나 부작위에 대하여 그것이 우루과이라운드협정에 위반한다는 이유로 소를 제기할 수 없다고 규정하고 있다.²²⁾

(2) 조약체결권과 조약관련 국내법규

다른 조약과 마찬가지로 통상관련 조약은 일반적인 조약체결절차를 따른다. 일반적인 조약체결절차는 국가마다 유사하지만, 국내적으로 조약체결과정에서 조약의 구속을 받겠다는 동의를 표시할 수 있는 기관이 어느 곳이며 동 기관이 권한을 갖고 있는가 여부는 헌법상의 문제가 된다. 따라서 각국의 국내법(헌법)에 따라 조약체결권자와 그 권한이 다를 수밖에 없다.

미국 헌법에 따르면 대통령은 상원의 조언에 따라 그 동의를 얻어 조약을 체결할 권한을 가진다. 이 경우 상원의 출석위원 3분의 2 이상의 동의를 요하는²³⁾ 규정을 두고 있어 원칙적으로 모든 조약에 대해 상원의 동의를 얻도록 하고 있다. 이와 같이 미국에 있어서는 조약체결에 상원만을 참여시키게 된 것은 미국 헌법 성립 당시의 특별한 사정에 의한 것이었다.

미국의 헌법 기초자들은 상원의 권한에 의하여 연방에 대한 주의 권익옹호를 기도하였으며, 이에 따라 당시 26인(13주에서 2인)으로 구성된 상원은 입법부의 일원으로서 입법작용을 할 뿐만 아니라, 대통

Relations, p.321.

22) Sec. 102 of Uruguay Round Agreement Act.

23) 미국연방헌법 제2조 제2절 제2항.

III. 주요국의 통상협상

령에 대한 고문(Privy Council)으로서 역할을 하도록 하여 대통령과 함께 조약체결을 담당하도록 하였다. 따라서 상원이 조약체결에 참여하는 것은, 독립적인 국민대표기관의 입장에서 대통령의 조약체결권한에 대한 민주적 통제로서가 아니라, 대통령의 조약체결권행사에 있어서의 일체화를 의미하는 것이었다.²⁴⁾

그 후 영토의 확대에 따라 상원의원의 수도 점차 증가하여 자문의 역할이 거의 소멸되어 조약체결에 있어서 사전적으로 자문하는 경우는 거의 없어지고, 실제 동의(consent)권만을 행사하게 되었다. 뿐만 아니라 국제관계의 발전으로 미국이 적극적으로 조약을 체결할 필요가 절실하게 되는데, 상원의 발전으로 미국이 적극적으로 조약을 체결할 필요가 절실하게 되는데, 상원의 3분의 2 이상의 동의 요구는 원활한 조약체결을 저해한다고 하는 비판을 받기도 하였다. 상원의 출석의원 2/3 이상의 찬성을 얻는다는 것은 미국의 양당제 정치현실에서 매우 어려운 조건이어서 조약이 비준되지 않는 경우가 많게 되었기 때문이다.

그 결과, 미국에서는 대통령이 그의 고유한 권한의 분야에서 상원의 동의를 얻지 아니하고 조약을 체결하는 헌법적 관행이 발생하게 되었다. 헌법에 의하면 상원의 조언과 동의를 받는 것은 모든 조약 체결에 필요한 절차이지만, 실제로는 일정한 범위의 국제적 합의가 정부의 책임하에 상원의 동의를 받지 않고 이루어지게 된 것이다. 이러한 조약을 ‘행정협정’(executive agreement)이라고 부른다.

대통령이 상원의 동의를 얻지 않고 행정협정으로 국제적 합의를 할 수 있는 경우에 관해 미국 헌법에 명문의 규정은 없지만 관행상 다음 세 가지 경우가 인정되고 있다. 첫째, 의회의 수권에 의하여 체결하는 경우이다. 이것은 의회수권행정협정(Congressional Executive Agreement)

24) 문준조, 조약의 체결절차와 시행에 관한 연구, p.64.

이라고 한다. 이 경우에 상원의 3분의 2의 동의를 아니라 상하 양원의 과반수 찬성에 의해 수권이 된다. 이러한 행정협정은 우편, 상표권, 저작권 등에 관한 것이지만, 금융·재정·통상·무기대여·경제원조 등에 관한 대외약속도 그 내용이 될 수 있다. 둘째, 대통령이 미국군 최고사령관으로서의 권한 및 대외권한의 행사로 체결하는 경우이다. 이것을 대통령 협정(Presidential Agreement) 또는 순수행정협정(Pure Executive Agreement)이라고 한다. 예컨대, 대통령은 군대의 사용, 전시동맹국과의 군사적 협정, 포로교환·휴전·전쟁중지 등에 관해서 국회의 동의 없이 행정협정을 체결할 수 있다. 셋째 기존 조약의 조항을 근거로 하여 체결되는 경우이다. 이것은 조약이행협정(Treaty Implementing Agreement)라고 한다.²⁵⁾

통상관련 조약은 관세 및 비관세 무역장벽을 완화하는 등 지속적인 조치를 요구하는데, 이러한 조치는 대부분의 경우에 입법사항에 해당되어 당사자인 양자간 또는 다자간 통상협정이 이행되기 위하여 다시 의회의 입법이 필요하며, 의회는 통상입법을 통해 행정부의 통상관련 조약체결 절차에 영향을 미칠 수 있다.

의회는 행정부 내에 의회의 관심과 기대를 반영해 줄 새로운 기관을 설립하거나 새로운 직책을 만든다. 행정부에 소속되지만 의회의 정책적 지시를 이행하여야 하는 USTR이 좋은 예이다. 또한, 의회는 행정부의 의사결정에 새로운 참여자를 추가할 것을 의무화하는 등 절차적 요건을 통해 행정부에 영향을 미친다. 예컨대 1974년의 무역법은 행정부가 통상에 관한 교섭시 노동·기업·농업·소비자단체 등

25) 형식적으로 상원의 동의를 얻어 체결되는 것이면 조약(treaty)이 되며, 상원의 동의 없이 체결되는 것이면 행정협정으로만 구별될 뿐이고, 내용을 기준으로 구별하기는 실제에서는 어렵다. 근래에 들어와 행정협정의 형식을 채택하는 빈도가 증가하고 있고, 대외관계의 처리에 관한 대통령(행정부)의 권한이 실질적으로 증대하는 경향을 보이고 있으며, 동시에 이에 대한 한 의회의 참여 내지는 통제를 강화시키는 경향도 보이고 있다.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

민간 부문으로부터 전문·기술적 자문을 받도록 하였다. 또한 의원이 통상교섭의 공식적인 자문역으로 임명되도록 규정하였다. 이에 근거하여 우루과이라운드 등 대외통상교섭에 여러 의원들과 보좌관들이 참여하였다.

마. 통상관련법

미국의 통상법은 단일화된 통상법이 존재하지 않기 때문에 매우 방대하고 복잡한 양상을 띠고 있다. 미국의 통상관련 입법행위는 국제통상과 관련된 정책기조가 통상법에 곧바로 반영되는 구조를 가지고 있으며, 미국이 성문법 체계는 아니지만 국제통상 분야에서 대외통상에 관하여는 위임입법의 필요에 의해서 여러 방면에 걸쳐 수많은 성문법을 제정하여 왔다. 이러한 통상관련법은 각기 다른 별개의 내용을 규정하고 있는 것이 아니라, 다른 통상법의 내용을 수정·보완함으로써 상호 연관된 법체계를 형성하고 있다.

이는 보호무역주의의 대표적인 법률이었던 1930년의 ‘관세법’(Smooth Hawley Tariff Act)을 비롯하여 1934년의 ‘호혜통상협정법’(Reciprocal Trade Agreement Act), 1962년의 ‘통상확대법’(Trade Agreement Act), 1974년의 ‘통상협정법’(Trade Agreement Act), 1984년의 ‘통상관세법’(Trade and Tariff Act) 그리고 가장 최근에 개정된 1988년의 ‘종합통상 및 경쟁력법’(Omnibus trade and Competitiveness Act) 등 많은 법률이 제정 또는 개정되었을 뿐만 아니라 (<표 4> 참조) 법 집행기관도 입법·사법·행정부 등 여러 기관에 분산되어 있기 때문이다. 다만, 미국의 법종류에는 우리나라의 대외무역법과 같은 통상에 관한 총괄적 단일 통상법이 없기 때문에 대외통상과 직·간접적으로 관련된 일련의 법률을 총칭하여 통상법이라 한다.

<표 4> 미국 통상관계법의 변천과정

통상법	주요내용 및 특징
1789년 관세법	<ul style="list-style-type: none"> • 최초의 통상법 • 보호무역주의 성격을 띤 법률로서 고관세를 부과
1916년 관세법	<ul style="list-style-type: none"> • 관세위원회를 설립
1930년 Smoot-Hawley 관세법	<ul style="list-style-type: none"> • 사상최고의 관세율을 규정 • 가장 보호무역주의 색채가 강한 법률
1934년 호혜통상 협정법	<ul style="list-style-type: none"> • 최혜국조항을 도입 • 대통령에게 관세인하에 대한 대외협상권을 위임
1962년 관세법 통상확대법	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령에게 케네디라운드 협상권을 위임 • 특별무역협상부(미통상대표부의 전신)가 신설 • 긴급수입규제조항 적용여건을 강화 • 조정지원조항을 도입
1974년 통상법	<ul style="list-style-type: none"> • 대외무역을 포괄적으로 다룬 유일한 법률 • 대통령에게 도쿄라운드 협상권을 위임 • 일반특혜관세(GSP) 실시 • 긴급수입규제조항 및 조정지원조항을 완화 • 대통령의 대외협상권을 비관세분야까지 확대: 반덤핑 및 상계관세부과권한 부여 • 외국의 불공정하고 비합리적인 수입 및 관세규제에 대한 보복조치 허용
1979년 통상협정법	<ul style="list-style-type: none"> • 도쿄라운드 비관세 코드를 국내법화 • 1930년 관세법의 반덤핑 및 상계관세 관련조항 개정
1984년 통상관세법	<ul style="list-style-type: none"> • 상호주의 및 보복조치조항 강화(행정부에 301조에 의한 보복조치권한을 부여) • 개발도상국에 대한 특혜부여 • 미국과 이스라엘 자유무역협정 체결 • 반덤핑, 상계관세제도, 긴급수입제한조치 규정 개정
1988년 종합통상 및 경쟁력법	<ul style="list-style-type: none"> • 불공정 무역관행에 관한 보복조치 강화 • 긴급수입제한조치 강화 • 반덤핑, 상계관세조항 강화 • 지적소유권보호 강화 • 환율협상 의무화 • 자동차생산국의 자동차수입장벽 조사 • 통신기기 관련조항
1994년 WTO 이행법	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 규정의 국내법화의 조항 • WTO 규정과 국내법 충돌시 국내법 우선 적용

Ⅲ. 주요국의 통상협상

미국의 통상법은 규율하고 있는 내용에 따라 크게 ① 관세 및 통관에 관한 법, ② 무역 규제에 관한 법, ③ 기타 수입규제법, ④ 수출규제에 관한 법, ⑤ 통상정책기구에 관한 법 등으로 대별될 수 있다. 그런데 미국의 국제통상활동에서는 무역규제와 관련된 법이 다른 통상관련법에 비해 매우 중요한 위치에 있다. 이는 오늘날 미국이 가장 빈번히 사용하고 있는 각종 통상규제조치들이 무역규제관련법에 토대를 두고 있기 때문이다. 특히 무역규제법은 반덤핑 및 상계관세, 지적소유권 침해, 외국의 불공정관행 등에 대한 불공정한 무역에 관한 법과 긴급수입제한조치, 공산권 국가로부터의 수입규제, 무역조정지원 등 공정한 무역을 위한 법으로 대별될 수 있다.

(1) 불공정무역에 관한 법

미국의 불공정무역에 관한 통상법규는 주로 응징적인 보복조치의 형태로 반덤핑관세법, 상계관세법, 불공정거래에 대한 규제, 불공정무역관행에 대한 규제 등이다.

(가) 반덤핑관세법

미국의 반덤핑법에 의하여 미국에서 수입품에 공정한 가격 이하로 판매되어 미국의 산업이 실질적으로 피해를 받거나(materially injured), 또는 실질적으로 피해를 받을 위협이 있거나, 미국내 산업의 설립이 지연되는 경우 반덤핑관세를 부과할 수 있다. 이때 부과되는 반덤핑관세의 크기는 정상가격과 수출가격 또는 추정된(constructed) 수출가격의 차액과 동일해야 한다. 반덤핑 조사를 청원할 수 있는 주체로는 국내 생산업체, 국내 산업노조, 국내 산업협회 또는 이들의 협력체이며, 조사를 담당하는 상무부가 자체적으로 조사를 시작할 수도 있다.

반덤핑관세가 부과하려면 덤핑사실이 입증되어야 하고 덤핑으로 인해 국내 산업이 피해를 입었다는 점이 입증되어야 한다. 덤핑조사는

기관별 상호견제가 가능하고, 중립성을 유지할 수 있도록 덤핑 유무 및 덤핑 마진 계산은 상무부가 담당하며, 국내산업의 피해 유무에 대해서는 ITC가 담당하도록 규정하고 있다.

미국의 반덤핑규정은 ‘1916년의 반덤핑법’(Antidumping Act of 1916)이 그 효시이지만, 1979년 통상협정법에 의해 수용된 GATT의 반덤핑협약이 주요한 근거규정이 되고 있다. 이후 미국의 반덤핑규정은 1984년의 통상관세법과 1988년의 종합무역법안에 의해 반덤핑관세 부과절차·우회덤핑방지조치 등의 변경이 이루어졌다.

(나) 상계관세법

상관관세에 관한 미국법도 반덤핑법과 마찬가지로 GATT에 제6조 그 부속헌장²⁶⁾에 기초를 두고 있으며 1984년 및 1988년에 일부 수정되었다.

상계관세 부과명령이 발동되려면 보조금 지급사실과 그 범위에 대한 상무부의 판정이 있어야 함은 덤핑의 경우와 마찬가지로 그로 인해 관련 미국 산업이 실질적 피해를 입어야하는가는 상대국 여하에 따라 달라진다.

만일 문제가 된 상품의 수출국이 GATT보조금 헌장의 수용국이거나, 그와 같은 동일한 내용의 쌍무협정을 미국과 체결하였거나 또는 GATT회원국으로 미국의 일반특혜관세 혜택을 받는 국가인 경우에는 보조금 지급외에 피해 여부도 판정되어야 상계관세가 부과되지만, 그 이외의 국가에 대하여는 보조금지급 사실만 확인되면 미국 산업이 피해를 입었느냐에 관계없이 상계관세가 부과된다.

미국의 상계관세 부과절차는 WTO 상계관세 부과절차 및 대부분 국가들의 부과절차와 다소 상이하다. 즉 미국을 제외한 대부분의 국가

²⁶⁾ The Agreement on Interpretation and Application of Article VI.XVI and XXIII of the GATT. H.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

및 WTO는 외국정부의 보조금 지급으로 국내산업이 실질적인 피해를 입을 경우 상계관세를 부과한다. 이에 반해 WTO의 보조금협약에 미가입한 국가나 미국에 대한 WTO보상금의 의무를 위반한 국가에 대해서는 보조금 지급사실만 확인되면 국제무역위원회의 피해조사 없이도 상계관세를 부과할 수 있다.

미국의 상계관세규정은 1897년 ‘상계관세법’이 효시를 이루나, 수정된 1930년의 관세법 제701조와 제303조는 1979년 통상협정에 의하여 수용된 WTO의 상계관세규정을 주요한 근거규정으로 하고 있다. 이후 상계관세규정은 1984년의 통상관세법과 1988년의 종합무역법안에 의해 법률조항의 명확화 및 절차상의 변경이 이루어졌다.

(다) 불공정거래의 규제

1930년 통상관세법 제377조는 불공정한 거래에 대하여 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

“외국제품이 미국으로 수입·판매되는 과정에서 불공정한 경쟁방법 및 불공정한 행위를 함으로써 효율적이고 경제적으로 운영되고 있는 미국 내의 기존 산업이 도산되거나 실질적인 피해를 입는 경우, 그리고 산업의 설립이 저해되거나 또는 미국의 무역과 상업이 제한·독점되는 효과 및 경향을 띠게 될 경우, 이를 불법적인 것으로 인정하여 국제무역위원회가 수입배제명령 또는 중지명령을 내릴 수 있다”라고 규정하고 있다.

이러한 불공정거래에 관한 규정에는 미국의 특허권, 상표권, 저작권 등의 침해와 위조품의 판매, 상품 외양의 모방, 거래비밀의 부당사용, 기만적 허위광고 등도 포함되어 있다.

뿐만 아니라 불공정한 행위에는 독점금지법에서 규정하고 있는 유형의 행위나 약탈적 가격차별 행위도 포함되어 있다. 이와 같이 제 337조 규정은 모든 공정관행에 대해 적용될 수 있으나, 실제로 동 조항은 지적소유권침해에 대해 발동되고 있다.

한편 불공정거래규제에 관한 1930년의 통상관세법 제337조는 1988년 종합무역법안에 의해 피해판정요건 및 효율적·경제적 운영요건의 삭제·규제조치 등의 변경이 이루어졌다.

(라) 불공정무역관행에 대한 보복조치

1974년 통상법 제301조는 불공정한 무역관행에 대하여 다음과 같은 내용을 규정하고 있다. 미국 무역대표부는 “무역협정의 규정과 불일치하거나 무역협정에 따른 미국의 혜택을 거부하거나 또는 미국의 통상에 부당하고 불합리하거나 차별적이며 또는 미국의 통상에 부담을 주거나 이를 제한하는 외국의 모든 법·정책 또는 관행을 제거하기 위해 모든 적절하고 가능한 조치를 취해야 한다”라고 규정하고 있다.

즉 외국정부가 미국(인)에 대해 내국민대우 및 최혜국대우를 위반하거나 기업설립권리 및 지적 소유권보호를 등한시하여 미국의 상품 및 서비스교역 그리고 해외직접투자·활동이 제약을 받을 경우 무역대표부는 무역협정상 양허의 중지, 철회 또는 관세부과 및 기타 수입규제 등의 보복조치를 취할 수 있도록 되어 있다.

1974년 통상법 제301조의 불공정무역관행에 관한 규정은 1988년 종합무역법안에 의해 보복조치 권한의 이전, 그리고 보복조치의 의무화 등의 변경이 이루어졌다.

(2) 공정한 무역을 위한 법

국제통상환경에서 국내시장을 보호하기 위한 도구는 반덤핑제도가 아니라 세이프가드제도라고 할 수 있다. 반덤핑제도는 시장경쟁을 보장하기 위한 조치이나, 세이프가드는 처음부터 시장을 보호하기 위한 산업구제조치이다.

그런데 미국의 경우 세이프가드조치보다는 반덤핑제도를 훨씬 더 많이 사용해 왔다. 세이프가드는 통상법 제201조에 의해 규정되어 있

III. 주요국의 통상협상

는데, 구체적인 조치로는 관세부과, 또는 관세와 쿼터의 혼용방식을 취할 수 있도록 되어있다. 1974년 통상법 제201조~제203조는 공정한 무역으로 인한 국내산업 피해에 대하여 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

어떠한 외국상품의 수입이 급격히 증가하여 동종 또는 직접적인 경쟁관계에 있는 제품을 생산하는 미국 내 관련 국내 산업에 심각한 피해를 주거나 줄 우려가 있을 경우에 동 상품 수입에 대해 국제무역위원회의 조사 및 결정에 따라 대통령이 일시적인 수입규제조치를 취할 수 있다. 이때 대통령은 국제무역위원회의 요청에 의하여 미국산업이 경쟁력을 회복할 수 있는 가장 최적의 관세부과·관세쿼터·물량제한·시장질서유지협정·산업구조조정조치·국제협상 등의 다양한 조치들을 실시할 수 있다.

한편, 수입증대로 인한 피해의 구제에 관한 1974년 통상법 제201조~제203조는 1984년의 통상관세법, 1988년 종합무역법안에 피해판정요건의 완화, 구제조치의 범위, 기간확대 등의 변경이 이루어졌다.

<표 5> 통상법 제201조

미국 통상법 제201조는 1974년 제정된 법률조항으로서 종전의 GATT 세이프가드(Safeguard: 긴급수입제한조치)조항에 입각하여 적용되어 왔다.

미국 통상법 제201조는 긴급수입제한조치로서 종전의 GATT관세양허(Tariff Concession)를 받고 있는 특정 상품의 수입이 급격히 증대되어 미국의 국내산업이 심각한 피해(serious injury)를 받거나 혹은 받을 우려성이 있는 경우에 ITC가 그 여부를 판정하여 미국 대통령에게 당해 상품수입제한요구를 건의하면 이를 심사하여 수입제한조치를 취할 수 있는 조항이다. 이를 면책조항이라고 하기도 한다. 대통령은 당해 품목에 대하여 최장 5년 내에서 일시적인 수입제한조치를 취할 수 있다.

그동안 여타 선진국과 마찬가지로 미국은 긴급수입제한조치에 대한 감시나 중재를 받지 않고 세이프가드를 자율적으로 발동해 왔을 뿐 아니라, 정치·경제적 우위와 외교적 패권을 이용하여 종전의 GATT규정을 위반하면서 교역상대국에 대하여 특정 품목에 대한 수출자율규제나 시장질서협정의 체결을 통하여 쌍무쿼터(Bilateral Quota: BQ)등 수입제한조치를 취해 왔다.

미국 통상법 제201조가 적용되는 경우에 고려되어야하는 경제적 요인은 다음과 같다.

- ① 심각한 피해는 ㉠ 생산시설의 중대한 유혹, ㉡ 다수산업의 적정이윤 수준에서의 가동불능, ㉢ 산업에의 심각한 실업 또는 불완전고용 등을 포함시키지만 반드시 이에 국한되지 않는다.
- ② 심각한 피해의 우려(threat of serious injury)는 ㉠ 생산물의 판매량의 감소, ㉡ 국내의 생산업자·수입업자·도매업자·소매업자의 재고품의 누적, ㉢ 생산·이윤·임금·고용의 하락 등을 포함하지만 반드시 이에 국한되지 않는다.
- ③ 실질적인 원인(substantial cause)은 ㉠ 실제적 또는 동 제품의 국내생산에 비하여 수입증가, ㉡ 국내생산업자의 국내시장점유율의 하락을 말한다.
- ④ 생산실의 중대한 유휴는 시설의 폐쇄 또는 생산시설의 불완전가동을 말한다.

2. E U

가. 통상정책 개관

(1) 통상정책의 목표

EU의 통상정책은 ECSC조약(1951년), EEC조약(1957년), 단일유럽의정서(Single European Act, 1986년), 그리고 유럽연합조약(The Treaty of European Union, 1991년) 등을 통해 발전하였다. 공동 통상정책은 1957년에 체결된 로마조약인 EEC조약 제110-제116조에 그 법적인 기초를 두고 있는데, 특히 제111조는 과도기간까지의 통상정책의 실시를 각각 명시하고 있다.²⁷⁾

EU 통상정책의 목표는 ECC조약(1957년) 제110조에 나타나고 있다. “조화로운 세계무역 발전과 국제무역에서의 무역제한조치의 점진적인 철폐와 관세장벽의 인하에 기여하는 것이다.”라고 규정하고, 제113조에 무역방어적 조항인 역내산업보호에 대해서도 규정하고 있어, EU의

27) 제113조는 관세율 수정, 역외관세율 결정, 관세협정 및 통상협정 체결, 수출정책, 반덤핑 및 보조금에 대한 통일규칙 등의 내용을 담고 있다.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

통상정책의 목표는 기본적으로 자유무역원칙을 기본으로 하고 있지만, 역내산업의 보호를 위해서 보호무역주의적 색채가 공존함을 알 수 있다.

(2) 통상정책의 특징

EU 통상정책의 특징은 공동통상정책의 시행, 다양한 특혜무역협정과 차별적 역외무역정책 수행, 비관세장벽의 선호, 지역협력체와의 협력 강화, 상호주의의 강조 등이 있다. 좀 더 자세히 보면 첫째, 공동통상정책의 시행이다. EU는 15개 회원국으로 구성되어 있으나, 경제통합의 일환으로 역외국가에 대한 회원국들의 대외통상관련 조치의 통일화를 통한 공동통상정책(Common Commercial Policy)의 수립을 지속적으로 추진하고 있다. EU 회원국은 현실적으로 독자적인 통상정책도 적용하고 있으나, EU의 대외통상정책은 원칙적으로는 공동통상정책의 형태로 시행되고 있다.

둘째, 다양한 무역특혜협정 체결 및 차별적 역외통상정책 수행이다. EU는 과거 식민지 국가, 지정학적 혹은 정치적 관계에 따라 다양한 무역특혜협정을 체결하고 교역상의 혜택을 부여하고 있다. 예를 들면 EU 가입을 희망하는 동구국가, EFTA 잔여국, 아프리카, 카리브 및 태평양(ACP) 연안국가, 지중해 연안국가 등에 대한 다양한 GPS 부여 등의 특혜 협정이나 혹은 특수관계를 유지하고 있다. 이에 따라 특혜무역협정을 체결하지 않은 역외 국가에 대해서는 차별적 무역관계가 유지될 수밖에 없다.

셋째, 지역협력체와의 협력강화이다. EU는 그동안 가장 진보된 형태의 공동체로 지속적으로 발전시키는 동시에, 다른 지역공동체나 역외국가와의 협력을 강화하고 있다. EU는 NATFA, APEC 등의 지역협력체에 대응하기 위하여 쌍무적 혹은 지역적 협력을 강화하고 있다. 1996년 한국, 중국, 일본, ASEN 회원국 및 EU 회원국이 참여하는 ASEM을 창설

하여 경제, 통상 등 다양한 분야의 협력을 강화하고 있다. 또한 북아프리카 및 중동국가와 함께 자유무역지대 창설을 추진하고, 미국과 남미의 경제공동체인 MERCOSUR와 각각 협력관계를 강화하고 있다.

넷째로, EU의 대외통상정책의 특징 중 하나는 상호주의 원칙의 고수이다. 이는 교역상대국과 다양한 분야에서 상호간의 이익과 기회 균등을 기본으로 시장개방을 추진한다는 것이다.²⁸⁾ 즉, EU가 역외국가에 제공한 수준만큼 우대와 시장개방을 해야 한다는 것이다. 하지만 EU의 상호주의는 보호무역주의적 성격도 내포하고 있다. 일례로, 지난 1988-1991년 사이 EU는 한국과의 지적재산권 분쟁으로 한국에 부여한 GSP 제도를 일시 정지하고 한국시장의 개방을 추진한 적이 있었다.

<표 6> EU 통상정책의 특징

통상정책의 방향	특 징
실질적 열린경제	<ul style="list-style-type: none"> · 개방정책기조의 유지 · 공동시장의 실현
전략적 협력경제	<ul style="list-style-type: none"> · 공동통상정책, 공동농업정책, 공동연구 및 혁신정책 추진 · TBR을 근거로 한 제3국 시장의 적극적 개방 추진 · 전략적 FTA 추진 · 개도국에 대한 EU 차원의 개발협력 지원 강화
효과적 통상시스템	<ul style="list-style-type: none"> · 회원국간 합의도출 체계를 활용하여 공동정책의 실효성 확보 · 각종 기금을 활용한 난후지역 구조조정 지원

28) “The Commission reserves the right to make access to the benefits of 1992 for non-member countries' firms, conditional upon a guarantee of similar opportunities (or at least non-discriminatory opportunities) in those firm's own countries”. EC Commission(1988b).

(3) 통상정책 수단의 특징

EU는 관세장벽보다는 반덤핑제도, 까다로운 원산지규정의 적용, 수입수량조치 등 다양한 비관세장벽을 활용하는 특징을 보여 주고 있다.²⁹⁾ 최근 EU 통상정책 수단 중 가장 빈번히 사용하는 것 중 하나는 반덤핑제도의 강화와 이의 활용이다. EU는 WTO 체제의 출범에 따라 자국의 특정산업이 무한경쟁에 노출되자, 이에 대한 대응책으로 각종 수입규제 조치를 적용하고자 하고 있으며, 이중 반덤핑 관세부과를 효과적인 수단으로 활용하고 있다(<표 7> 참조).

EU의 반덤핑법의 특징은 첫째, 역내 생산보호를 목적으로 한 신보호주의적 규제성격과 정치적 성격이 강한 것으로 나타나고 있다. EU의 반덤핑은 반덤핑 절차를 엄격한 사법절차의 일환으로 파악하고 있는 미국과는 달리 피해마진제도와 공동체이익을 동시에 추구하는 개념을 도입하고 있어 덤핑대상국의 가격인상의 약속에 의하여 반덤핑 조사 절차가 종결되는 경우가 많다는 점에서 유연성을 가지고 있다. 또한 반덤핑의 집행에서도 회원국의 개별적 이해를 반영하는 정치적 의사결정 과정을 거치게 되어 있어 미국보다는 상대적으로 정치적 성격이 강하다고 할 수 있다. 둘째, EU는 회원국의 산업보호를 위해 수량제한, 수출자율규제 및 쿼터제 등 다양한 수량제한 조치와 긴급수입제한 조치 및 각종 기술 및 표준화 정책을 비관세장벽으로 활용하고 있다. 또한 판정기준이 모호하고 자의적인 판단의 소지가 높은 원산지 규정과 이에 연관된 단순조립규정(Screwdriver Regulation)을 강화하여 EU 산업의 보호주의적 성격을 보여 주고 있다. 셋째, EU 통상정책수단 중에서 역외 국가들의 불공정 무역에 보다 강력하고 신속하게 대응할 목적으로 미국의 통상법 제301조와 유사한 무역장벽수단(Trade

29) EU를 포함한 선진국들은 다양한 비관세를 활용하여 수입규제를 하고 있는 것으로 나타났다. Laird and Yeats(1990), Salvatore(ed.) (1993)

Barriers Instrument: TBI)이 있다. EU는 1984년 신통상정책수단(New Commercial Policy Instrument: NCPI, EU Reg. 2641/84)을 채택하여 역외국의 불법적인 통상관행이 EU 산업에 중대한 피해 또는 피해의 위협을 가져오는 경우나 제3국 시장에서 EU의 권리를 최대한 확보하기 위한 경우에 발동될 수 있도록 규정하고 있다.

<표 7> 미국과 EU의 일방적 무역규제 수단의 비교

	통상법 301조 (미국) (수퍼 301조, 스페셜 301조 포함)	통상장벽 신규칙(NBR) (EU) (EU Reg. 3286/94)
목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제3국의 불공정 무역관행과 통상정책의 방지를 위한 일종의 보복 통상수단 (미국: 외국의 무역장벽과 불공정 무역관행을 시정함으로써 미국 상품의 수출을 위한 해외시장개장 추구 및 무역적자 해소 목적) (EU: 제3국에 의한 통상장벽으로 인하여 공동체내에서 피해가 야기되거나 혹은 제3국 시장내에서 공동체 기업에 대한 불리한 통상효과를 제거함으로써 EU의 완전한 권리행사 확보를 위한 이중의 목적) 	
공통점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적용대상: 상품, 서비스, 지적재산권 분야 등 전 분야에 대한 불공정 통상관행, 부정적인 무역장벽을 가진다고 판단되는 제3국의 모든 통상관행에 대해 제재를 가하는 일방적 통상수단 ○ 제소자격: 기업, 산업, 정부 모두에게 부여 ○ 보복수단: 양허조치 유해 및 철회, 관세인상, 수량규제 등 	
차이점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국무역대표부(USTR)가 제3국의 불공정 무역관행에 대해 국내법에 의해 일방적인 무역 제재를 가하는 일종의 통상무기로 제3국에 대해 암묵적인 강제력을 행사 ○ 수퍼 301조 : 전 분야 ○ 스페셜 301조 : 지적재산권 분야 ○ 국제분쟁해결절차를 이용하지 않음 ○ 필요시 수시로 사용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신통상정책수단(NCPI, EU Reg. 2641/84)을 1984년 처음 채택 ○ NCPI는 통상장벽신규칙(NBR, EU Reg.3286/94)에 의해 수정·보완 (개정이유 : 제3국의 통상장벽의 유효한 대처, WTO 범위 내 인정된 국제통상규칙에 의해 EU 권리행사의 보장을 위해서) ○ 특정조치의 채택은 국제규범(WTO)의 분쟁해결절차를 거친 후 시행되도록 명시되어 있어 미국 통상법 제301조와 차이 ○ 현실적 적용상 문제점 및 한계성으로 공동체 산업계에 의하여 거의 이용되지 않음

Ⅲ. 주요국의 통상협상

NCPI는 통상장벽신규칙(New Trade Barriers Regulation: NBR, EU Reg. 3286/94)에 의해 수정·보완되었다. 특정조치의 채택은 국제규범 특히 GATT나 WTO의 분쟁해결 절차를 거친 후 시행하도록 명시되어 있다는 점이 일반적인 조치가 가능한 제301조와 차별된다고 할 수 있다. 그러나 실제 운용에 있어서는 미국의 제301조와 거의 유사한 형태로 이루어지고 있는 상황이다.

나. 통상협상 관련 기관

(1) 성격상 분류

EU 각 기구는 그 구성이나 권한상의 성격에 따라 다음과 같이 구분하여 이해하는 것이 편리하다.

(가) 주요기구

‘로마조약’ 및 ‘통합조약’에서 규정하고 있는 EU의 최고기관으로서 각료이사회, 집행위원회, 유럽의회, 사법재판소 등 4개의 기구가 있다.

(나) 산하기구

최고기구의 업무를 보완하거나 특별 분야의 전문적인 임무를 수행하기 위한 상설 혹은 일시적인 기구들이 필요에 따라 조약 또는 각료이사회 결정에 따라 설립되고 있는데 중요한 것은 다음과 같다.

- 특별협의기구: 조약에 규정된 자문기관으로 EUSC 협의위원회, 경제사회위원회 등이 있다.
- 보조기관: 각료이사회나 집행위원회에 종속된 자문기관으로 주요한 것은 자문위원회, 상주대표회의, 113조 위원회 등이 있다.
- 전문기관: 특수전문분야에 대한 업무의 수행 및 자문기관으로서 3개의 특별기금, 농업지도보증기금, 구주투자은행 등이 있다.

(다) 해외기구

EU는 해외에 8개의 대표부와 15개의 공보관을 설치하고 있다.

(라) 유럽이사회

유럽이사회(European Council)는 1974년 12월 파리정상회의에서 채택되어 제도화된 EU정상회담으로서 조약상의 기구가 아니며, 따라서 그 결정사항의 구속력은 없지만 설립 이래 최고의 정치적 조정기구로서의 역할을 수행하고 있다.

(2) 국제통상 관련기구

경제통합체로서 EU는 공동시장, 관세동맹 그리고 경제통화동맹 등 여러 경제통합체의 속성이 복합되어 있을 뿐만 아니라 EU가 전 회원국을 대표하여 국제회의에 참석하고 역외국가 및 단체와 조약을 체결하며 또한 EU의 결정을 회원국들이 반드시 준수해야 하는 등 강력한 경제통합국가적인 특성도 지니고 있다. 이와 같이 중복적·다기능적인 성격을 띠고 있는 EU의 기구는 기존의 국제기구나 특정한 국가의 경우처럼 분명하고 명확하게 파악되기가 곤란하다.

EU의 기구는 구성이나 권한상의 성격에 따라 크게 로마조약, 파리조약, 통합조약 등 EU기본조약에서 규정하고 있는 각료이사회, 집행위원회, 유럽의회, 사법재판소 등의 주요기구와 주요 기구의 업무를 보완하거나 특별 분야의 전문적 임무수행을 위해 조약 또는 각료이사회 결정에 따라 설립되는 산하기구로 대별될 수 있다.

특히 산하기구에는 특별협의기구(조약에 규정된 자문기관인 ECS자문위원회, 경제사회위원회)와 보조기관(각료이사회와 집행위원회에 종속된 자문기관인 자문위원회, 상주대표회의, 113조위원회, 농업문제특별위원회), 그리고 전문기관(특수전문분야에 대한 업무수행 및 자문기관이 유럽사회기금, 지역개발기금, 농업지도보증기금, 원자력공동연

III. 주요국의 통상협상

구소, 유럽투자은행) 등으로 대별될 수 있다.

(가) 집행위원회

집행위원회는 EU의 집행기구로서 조약의 시행임무를 부여받고 있으며 각료이사회에 결정을 집행하고 각료이사회에 대한 각종 법안을 제출하는 권한을 행사하고 있다.³⁰⁾

집행위원회는 14명의 위원으로 구성되는데, 프랑스, 독일, 영국, 이탈리아의 4개 대국에서는 2인씩, 나머지 국가에서는 1인씩을 위원을 선출하며 집행위원회의 결정은 단순다수결로 한다. 집행위원회는 약 10,000명에 달하는 직원이 스태프로 일하고 있다. 이들은 Directorate-General(DGs)로 불리는 20개의 부서로 구성되어 있는데, 이 중에서 대외통상규제조치는 “자율적이고 전통적 통상정책수단, 덤핑, 상계관세, 긴급수입제한조치 그리고 일반적인 문제”를 취급하고 있는 Directorates Division I에서 담당하고 있다. 대외통상사건을 직접 관장하는 Division I은 10여명에 달하는 법률, 경제전문가와 12명의 회계전문가들로 구성되어 있다.³¹⁾ 집행위원회는 대외통상법의 집행에 있어서 주도적인 역할을 담당하고 있다. 즉 대외통상문제에 관하여는 집행위원회는 광범위한 재량권을 행사하고 있는데 조사절차의 개시와 중단이나 잠정 반덤핑, 상계관세의 부과, 가격인상 약속의 수락권한을 행사한다. 그리고 각료이사회에 의하여 취하여질 통상규제조치들을 제안하게 되는데, 각료이사회는 집행위원회가 제안한 내용을 수정 없이 그대로 승인하는 것이 보통이다.

(나) 각료이사회

각료이사회는 각 회원국 대표들로 구성되며 사안에 따라서 그 구성원을 달리하는데, 각 회원국은 6개월마다 순번으로 회장을 맡고 있다.

30) 실제로 각료이사회를 집행위원회의 제안이 있는 경우에 그에 따라서는 수동적으로 행동하는 것이 보통이다.

31) Vermulst, “European Community Anti-Dumping Law As Applies to Korea: 1980~1992.” 통상산업부 무역위원회창립 5주년기념세미나. 1992.7.2, p.2.

각료이사회는 집행위원회의 제안을 제한다수결방식(qualified majority vote)에 의하여 결정한다.

따라서 각료이사회는 EU의 입법기관임과 동시에 정책기관으로서의 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 각료이사회는 반덤핑상계관세문제에 관하여 최종 보복조치의 결정권을 가지고 있으며, 긴급수입제한조치에 관하여는 집행위원회의 결정에 대한 재심권을 가지고 있고, 신통상정책수단에 의한 보복조치 역시 각료이사회에 권한사항이다.

(다) 유럽의회

EU 회원국별로 직접선거에 의해 선출되는 유럽의회는 집행위원회가 각료이사회에 법규의 초안을 제출할 경우 초안을 검토하여 이에 대한 의견을 채택하며 집행위원회나 각료이사회가 제시하는 업무와 예산안을 심의하고 확정된 예산안을 시행 감독하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 유럽의회는 원칙적으로 다른 기관에 대한 자문감독기관의 기능을 수행하고 있다.

특히 유럽의회는 EU의 공동통상정책을 수립하는 집행위원회나 각료이사회에 구두 및 서면질의를 통해 의견을 개진하는 등 통상정책에 간접적으로 영향을 미치고 있다. 즉, 통상규제수단의 채택이나 강화 등에 관한 유럽의회의 의견은 집행위원회가 각료이사회에 제출하는 법안의 작성과정 및 법규의 시행과정에서 적극적으로 반영되고 있다.

(라) 사법재판소

룩셈부르크에 위치한 사법재판소는 EU공동체의 창설조약과 이를 토대로 제정된 각종 법규들에 대한 최종 유권해석을 내리고 EU기관들이 실행하는 조치의 적법성 여부에 대하여 판정하고 있다. 또한 사법재판소는 공동체창설 조약과 법규의 시행과 관련하여 EU역내의 개인, 법인, 기관 위원회 간에 발생하는 법적분쟁을 조정하는 임무를 수행하고 있다. 따라서 EU사법재판소는 EU조약의 해석 및 적용에 관하

Ⅲ. 주요국의 통상협상

여 최종적 판단의 기능을 수행하고 있다.

특히 사법재판소는 EU 공동통상정책의 수립 및 시행과정에 직접적으로 관여하지는 않으나, 이에 관련된 소송이 제기될 경우 법적 판단을 통하여 영향력을 행사할 수 있다. 이는 사법재판소 판결에 따라 EU 당국의 통상규제조치가 취소될 수도 있으며 집행위원회의 통상규제관행도 변경될 수 있기 때문이다.

(마) 경제사회위원회

로마조약에 의해 설립된 경제사회위원회는 이사회와 집행위원회에 대하여 권고 및 조언을 하는 자문기관이다. 즉 이사회 및 집행위원회는 공동체생활에 영향을 미치는 제반 문제에 대하여 경제사회위원회의 자문을 구하고 있다. 경제사회위원회는 경영자단체, 노동자단체 그리고 기타 이익단체들의 대표들로 구성되어 있으며 경제 및 사회관련 제 이익단체들을 공동시장의 형성에 참여하게 하고 제반 문제에 대한 그들의 견해를 이사회나 집행위원회에 전달하고 있다.

(바) 상주대표위원회

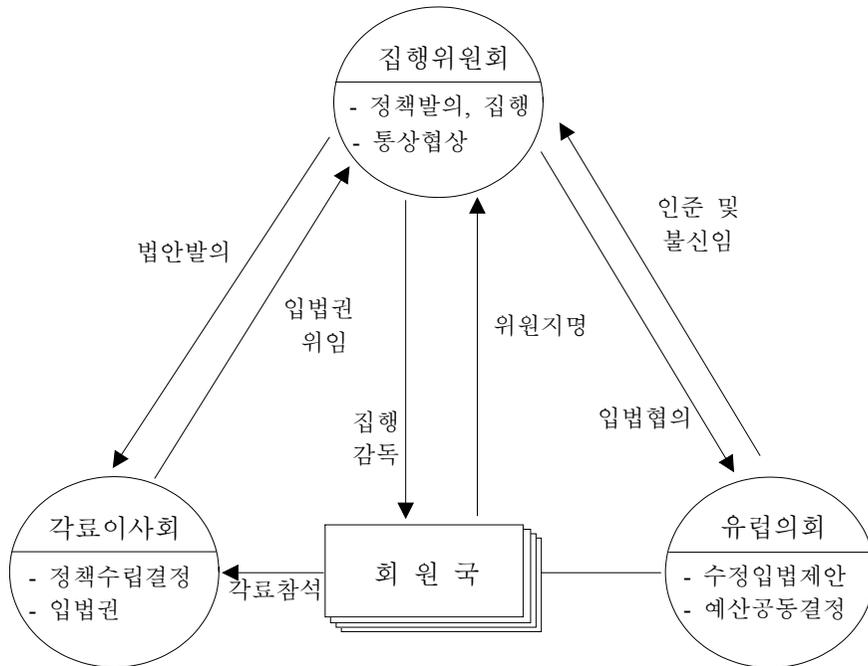
회원국의 EU주재 대사로 구성된 상주대표위원회는 집행위원회가 작성한 법규 초안을 전문적으로 검토하고 이에 대한 회원국들의 상반된 견해를 조정하여 각료이사회의 의결이 신속히 진행되도록 지원하고 있다. 그리고 상주대표위원회는 각료이사회의 작업을 준비하고 이사회가 위촉한 임무를 수행하고 있다.

다. 통상정책 결정과정

유럽연합(EU: European Union)은 세계 최대의 공동시장으로 미국, 일본과 함께 세계 3대 주요 교역주체로서 국제통상협상에서 중요한 역할을 하고 있다. EU의 통상정책은 각 회원국의 통상정책의 기초를

형성하여 역내 회원국 간의 무역은 물론 역외 국가와의 무역 및 투자에 지대한 영향을 미치므로 비록 개별국가가 아니더라도 분석의 대상에 포함시킬 필요가 있다. EU 통상정책은 규칙(regulation), 지침(directive), 결정(decision) 등의 입법형태를 통해 이루어지는데, EU 집행위원회(European Commission), EU 각료이사회(European Council of Minister), 유럽의회(European Parliament) 등 EU 각 기관 및 EU와 회원국 사이의 다면적(multifaced)이고 다차원적(multi-dimensional)인 의사결정과정 절차를 거쳐 수립·집행된다.³²⁾

<표 8> EU의 통상정책 결정과정



자료: 박중수, 『국제통상정책』(2007), 백산출판사

32) 김세원 외(1997), “EU의 지역주의 성격과 상호통합 전망”, 『EU학연구』, 한국EU학회, 제2권, 제2호

라. 통상관련법

(1) 통상관련법 체계

EU(European Union, 유럽연합) 통상법은 크게 EU 회원국 간 교역을 규율하는 역내통상법과 비회원국(역외국)과의 교역에 적용되는 대외통상법으로 대별된다. 역내통상법은 주로 역내교역에 대한 회원국들의 역내 통상장벽철폐 등 역내교역의 완전 자유화에 그 목적을 두고 있다. 반면 대외통상법은 역외국에 대한 통상규제조치를 규정하고 있으며, 이는 EU 통상당국의 공동규제조치와 EU 개별회원국의 독자적인 통상규제조치를 모두 포함하고 있으며, 역외국이 EU 회원국과 교역을 할 경우, EU의 공동통상법뿐만 아니라 EU 개별회원국의 통상법도 적용받을 수 있음을 말한다. 또 부분적으로 통일되어 실시되고 있는 EU의 대외통상법 관련 내용에는 불공정 무역을 위한 법으로서 반덤핑관세법과 상계관세법, 그리고 공정무역을 위한 법으로 긴급수입제한조치법 등이 있다.

(2) 국제통상 관련법

EU의 대외통상법은 현실적으로 EU공동체에 전권이 위임된 공동통상법과 개별 회원국가들의 독자적인 통상법으로 대별될 수 있다. 특히 EU의 공동통상법은 규율하는 내용에 따라 반덤핑 및 상계관세, 외국의 불공정관행 등에 대한 불공정무역을 규제하는 법과 긴급수입제한조치, 대외공동관세 등 거래의 공정성 여부와 관계없이 발동되는 법으로 구분될 수 있다.

(가) 불공정한 무역을 위한 법

EU의 불공정무역관행규정은 미국의 통상법 제301조처럼 외국의 불공정무역관행으로부터 EU의 통상이익을 보호하기 위하여 1984년에 제정

되었다. 그 내용으로는 EU집행위원회가 국제법 또는 일반적으로 용인되고 있는 규칙에 어긋나는 역외국의 무역관행이 있을 경우, 이러한 관행으로 EU산업이 실질적인 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우, 국제거래상의 EU권리의 확보가 필요하다고 인정되는 경우 등에는 EU집행위원회의 제안에 따라 EU 이사회는 여타 제재조치를 취할 수 있다.

이러한 조치들은 상대국과의 합의도출이 되지 않을 경우 보복적인 조치로 이어지고, 그 대표적인 것이 무역협정인 양허의 철회나 연기, 수입관세의 인상이나 수입과징금제도의 도입, 수출입조건의 변경이나 수량제한조치 등이고 반덤핑관세와 상계관세도 이 중에 포함된다.

1) 반덤핑관세법

반덤핑관세법은 외국기업의 반덤핑행위에 대하여 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

EU집행위원회가 EU 역외로부터 수입되는 상품의 수출가격이 유사제품의 정상가격보다 낮다고 판정(덤핑판정)하고 EU집행위원회가 동상품의 수입으로 관련 EU산업이 실질적인 피해를 받을 우려가 있거나 또는 EU사업의 확립이 실질적으로 지연되고 있다고 판정(피해판정)하고 EU공동체의 이익을 위해 보호조치를 시행할 필요가 있다고 판단되는 경우(공동체 이익판정)³³⁾ EU이사회는 EU집행위원회의 제의에 의해 동 상품에 대하여 통상적인 관세에 부가하여 정상가격과 수출가격과의 차액(덤핑 마진)을 초과하지 않는 범위 내에서 반덤핑관세를 부과할 수 있다.

2) 상계관세법

EU의 상계관세법은 외국정부의 보조금지급에 대하여 EU집행위원회가 EU역내로 수입되는 상품의 제조, 생산, 수출 또는 운송에 외국정

33) 공동체이익은 광범위한 요소들을 포함하거나, 가장 중요한 것은 수입품의 소비자 및 사용자의 이익과 공동체시장 내의 경쟁환경을 고려하고 있다.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

부가 직접 또는 간접적으로 보조금을 지급하고 있다고 판정(보조금판정)하고, EU집행위원회가 동 상품의 수입으로 관련 EU산업이 실질적인 피해를 받거나 받을 우려가 있거나 또는 EU사업의 확립이 실질적으로 지연되고 있다고 판정하고, EU공동체의 이익상 보호조치를 시행할 필요가 있다고 판단되는 경우, EU 이사회는 EU집행위원회의 제의에 의해 동 상품에 대해 통상적인 관세에 부가하여 보조금의 범위 내에서 상계관세를 부가할 수 있도록 하고 있다.

상계관세소송은 반덤핑소송과 동일하게 상계관세의 부과와 원산지 국가 또는 수출국 정부의 보조금 폐지 및 제한약속(정부약속)과 수출기업의 보조금으로 인한 피해 제거를 위한 수출가격조정 또는 수출중단약속(수출기업약속)을 통해 조사가 종결될 수 있다. 다만, 상계관세의 부과절차는 반덤핑관세와는 달리 수출기업이 약속한 경우라 하더라도 원산지국 또 수출국 정부의 동의가 요구된다.

조사 및 판정에서 우선 집행위원회는 직접 정보를 수집하거나 회원국에 대한 정보수집요청을 하고, 이해관계자의 요청에 따른 청문회 개최를 통하여 산업피해구제를 위한 보호조치 여부를 판정하여야 한다.

한편, 판정기준은 수입으로 인하여 EU산업에 실질적인 피해를 주거나 또는 줄 우려가 있을 때와 EU산업의 설립을 지연시키는 때로 정하여 WTO규정에 일치시키고 있다. 조사과정에서 약속이 제의되고 집행위가 자문위원회와 협의한 후 이를 수락한 경우에는 잠정 또는 확정반덤핑관세의 부과 없이 조사절차가 종결된다.

(나) 공정한 무역을 위한 법

공정무역거래에 따른 특정상품의 수입급등이나 전반적 경제여건이나 국내 경쟁산업에 피해를 주거나 또는 피해를 줄 외국제품에 대하여는 다음과 같은 긴급수입제한조치를 적용할 수 있도록 규정하고 있다.

EU집행위원회는 EU역내로 수입되는 특정상품의 수입급증 현상이나 전반적인 경제여건이 EU의 산업에 심각한 피해를 입히거나 입힐 우려가 있다고 판정되는 경우, 또는 EU공동체의 이익상 보호조치의 시행이 필요하다고 판단되는 경우에 각료이사회에 일련의 보호 또는 규제조치를 제안할 수 있고, 각료이사회는 이에 대한 결정을 내릴 수 있다. 이 경우 취해지는 조치들은 주로 수입규제의 변경, 수입서류의 유효기간 제한, 수입수량제한, 관세인상 및 신설, 긴급수입제한조치 등이다.

EU의 긴급수입제한제도(safeguards)는 수입감시제도 및 긴급수입제한조치의 최종 시행권한을 EU이사회가 아닌 EU집행위원회가 갖는다는 점에서 EU반덤핑법 및 상계관세법과 다르다. 다만, 위원회가 취한 모든 조치는 이사회와 관련 회원국들에게 통보되어야 하고, 모든 회원국은 통보 후 1개월 이내에 판정사항을 이사회에 회부한다. EU는 공동체의 이익을 위해 심각한 피해를 유발하거나, 그러한 위협을 줄 정도의 대량 및 조건으로 특정물품이 공동체로 수입되는 것을 방지하기 위하여 집행위원회의 제안에 따라 적절한 조치를 취할 수 있다.

긴급수입제한조치의 시행기간은 잠정조치의 기간을 포함하여 4년을 초과하여서는 안 된다.

3. 일 본

가. 통상정책 개관

(1) 통상정책의 목표

일본의 통상정책은 일본의 산업정책과 깊은 연관이 있다. 전후 일본의 통상정책은 산업의 부흥을 위한 경제자립기반의 확보였으며, 이는 ‘국제수지의 균형’, ‘수출에 의한 수입대금의 충당’, ‘경제성장에 필요

III. 주요국의 통상협상

한 공업원료와 해외시장의 확보'라는 세 가지 기본목표에 의한 강력한 수출지원과 이중적 관세 및 다양한 비관세장벽 유지를 통해 수입규제를 효율화함으로써 수입억제정책을 구축하였다. 이것이 오늘날 일본통상정책의 기본이 되었으며, 일본 국내시장의 폐쇄성을 형성해 온 주요 요인으로 간주되고 있다. 이러한 보호주의적 통상정책은 1970-80년대 막대한 무역흑자와 일본 국내시장의 개방요구에 따른 외국과의 무역마찰의 원인이기도 하였다. 결국 일본 통상정책의 목표는 국내시장개방의 소극적 대처와 해외시장의 적극적 개척을 통한 국내산업의 보호 및 육성이라는 '실리추구형 통상산업정책의 효율화 혹은 극대화'로 해석할 수 있겠다.

(2) 통상정책의 특징

일본 통상정책의 특징을 전문관료 중심의 통상정책결정, 긴밀한 민관협력체제의 구축, 산업정책 우위의 통상정책 추진, 배타적 비관세장벽 및 구조적 무역장벽 유지, 다자간 협력강화 및 다자주의를 통한 문제 해결 등이라 할 수 있다. 이를 자세히 보면 첫째, 일본은 정책과정과 결정에 있어서 행정부, 특히 전문관료가 절대적으로 영향력을 가지고 있다. 관료 중심적 정책 결정 메커니즘 및 긴밀한 관료협조체제로 통상정책은 국내산업정책과의 연계 하에 비교적 효율적으로 추진된다(<참고자료1-2> 참조). 둘째, 비공식적 채널을 통한 민관협력체제의 구축이다. 일본의 통상정책은 정부와 의회의 긴밀한 협조하에 입안되고 실행되면서, 그 과정에서 정부와 민간부문 간에는 자문기구를 통한 긴밀한 협조가 이루어지고 있다. 이러한 자문기구들은 소비자보다는 생산자와 무역업자들의 이익을 대변하는 경향이 있으며, 민관의 관계는 상당히 비공식적이면서도 일본 특유의 합의를 도출해 내는 데 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 비공식적 채널을 통한 통상정책의 결정과 시행이 일본시장을 상당히 폐쇄적으로 만든 주요

원인이 되고 있다. 셋째, 일본은 정경분리 원칙하에 산업정책에 우위를 둔 통상정책을 추진하고 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 일본 경제의 부흥기에 강력한 수출지원과 수입억제정책을 구축하였고, 이것이 오늘날 일본통상정책의 기본이 되었다. 그 결과 일본의 통상정책은 국내시장보호라는 소극적 자세를 취하는 등 산업정책에 우위를 둔 통상정책을 추진하고 있다. 넷째, 일본은 또한 이중적 통상정책을 유지하고 있는데, 일본은 자국의 산업구조조정을 위해서 보조금지급 등 상당히 적극적인 산업정책을 실시하기도 했지만, 개도국으로부터의 수입을 억제하기 위해 쌍무적인 협상을 통해 수출자율규제를 유도하여 이를 적극적으로 사용하는 것은 일본 통상정책의 이중성을 잘 보여 주는 사례이다. 또한 무역마찰 해소를 위해 선별적인 시장개방정책을 추진하고 있다. 마지막으로 일본은 최근 자국의 시장개방에 대해 상호주의적 조치는 피하고 다자주의를 통해 통상문제의 해결을 추진하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 대외적으로는 자유무역체제를 표방하면서도 자국 시장개방에 있어서는 외부의 통상압력에 맞추어 소극적, 형식적으로 추진되며, 선진국과의 통상마찰은 다자주의를 통한 문제 해결을 추진하고 있다.

(3) 통상정책 수단의 특징

일본통상정책 수단의 특징은 이중적 관세구조 유지, 수출자율규제의 적극적 활용, 배타적 비관세제도의 유지, 구조적인 무역장벽의 유지라고 할 수 있다(<표 9> 참조). 첫째, 일본은 이중적 관세구조를 유지하고 있다. 일본의 관세율은 다른 선진국에 비해 상대적으로 높지 않지만,³⁴⁾ 일부 품목은 고관세(Peak Tariff) 체제를 유지하고 있다. 이러한 관세구조는 선진국보다는 중진국 및 개발도상국에 불리한 구조여서

34) 일본은 평균 양허관세율을 UR 이전의 3.9%에서 WTO출범시 1.7%로 낮추었고, 무관세 비중도 35%에서 71%로 늘렸다.

III. 주요국의 통상협상

일본의 통상정책의도를 드러내는 일면이라 할 수 있다.³⁵⁾ 또한 제품에 따라서 자의적인 관세분류를 함으로써, 수입금지 또는 고관세부과라는 결과를 초래하고 있으며, 통관절차를 까다롭게 적용하여, 특정제도의 대상이 되는 제품에 대해서 수입승인을 요하고 있다. 둘째, 일본은 수출자유규제를 적극적으로 활용하고 있다. 일본의 수입수량규제는 다른 선진국에 비해서는 심한 편이 아니지만, 수출물량을 제한하는 수출자유규제를 다른 국가에 비해 상당히 적극적으로 활용해 왔다.³⁶⁾ 또한 일본은 지속적인 무역흑자로 인해 타국과의 통상마찰이 심화되자, 일방적 무역보복조치를 회피하기 위한 수단으로 쌍무적 협상을 통해 수출자유규제 등의 조치를 취함으로써 무역마찰문제를 해결해 왔다. 이처럼 통상마찰을 해결하기 위해 실용적인 해결책에 자주 의존함으로써 본이 오히려 회색지대조치(Grey Area Measures) 확대에 기여했다는 비난도 받고 있다. 셋째, 일본은 배타적 비관세제도를 유지하고 있다. 일본의 경우 관세정책이나 수량제한조치보다는 비관세정책을 통상정책의 실질적인 수단으로 적극 활용하고 있다. 전반적인 일본의 비관세제도의 특징은 미국, EU의 상계관세, 반덤핑부과 등 관세나 기타 가격 메카니즘을 이용한 수입규제를 사용하는 것과는 달리, 수량할당(수출자유규제), 수입허가제도등의 직접적인 양적 규제방식을 취하고 있다는 점이다. 이는 국내산업보호, 유망산업육성등의 산업정책상의 목표를 효율적으로 달성할 수 있기 때문이다. 일본은 이 밖에도 엄격한 행정지도, 규격 및 검사제도, 기준인증제도, 정부조달에서의 차별 등의 간접적인 수입규제를 동시에 사용하고 있다. 일본

35) UR 타결 후 일본의 평균관세율은 공산품의 경우 1.7%로 인하되었지만 한국으로부터의 수입품에 대해서는 여전히 5.6%의 상대적으로 높은 관세율을 유지하고 있는 실정이다.

36) 이러한 수출자유규제는 수출물량감소로 인한 지대를 전부 수출국이 차지하게 되기 때문에 일본입장에서는 가장 피해가 적은 무역마찰 해결 수단이었다.

<표 9> 미국, EU, 일본, 한국의 통상정책 수단 비교

	미 국	E U	일 본	한 국
주요통상정책수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세 관련 조치 (관세, 할당관세, GSP, 원산지 규정) ○ 수입수량제한조치 (수입금지, 201 조 (Safe-guard), 수입쿼타, 국가안보를 위한 수입규제) ○ 회색조치 (수출자율규제협정, 시장 질서유지협정) ○ 반덤핑 및 상계관세제도, 제337조 ○ 수출금지 및 수출통제, 수출진흥 프로그램, 제301 조 및 연관조치 ○ 무역조정지원 프로그램 및 기타생산활동지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세 (공동관세 및 GSP의 시행) ○ 수입수량규제 및 VERs (반덤핑 조치를 무역정책 수단으로 사용) ○ 반덤핑, 상계관세 ○ 긴급수입제한조치 ○ 무역관련 공동농업 정책 ○ 서비스교역 관련정책 ○ 무역관련 표준화 정책(역내 교역의 활성화를 위하여 기술조화 및 표준 관련 규정을 제정 및 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세정책 (선진국보다는 개발도상국에 불리한 구조유지) ○ 수량제한조치 (무역마찰해결 수단으로 적극 활용) ○ 기타 비관세장벽 (비가시적인 비관세제도 적극 사용 : 수입승인제도, 수입확인제도, 수입보고제도, 사후심사제도 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출입관련 제도(수량규제, 수입절차, 관세, 통관절차, 표준 및 기술규정, 원산지규정, 정부조달) ○ 공정 및 불공정 관련 제도(반덤핑조치, 세이프가드, 보조금 및 상계조치 관련제도) ○ 외국인 직접투자 관련제도 및 서비스시장 관련제도)
일방적무역규제수단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통상법 제301조 (외국의 무역장벽과 불공정 무역관행 제거를 위해 법제화함) ○ 슈퍼 301조(통상법 제301조와 동일하며 보다 강화됨) ○ 스페셜 301조 (지적재산권보호) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ NCPI(신통상방어 정책) - 불공정 무역관행 및 부정적 무역효과 제거 ○ NBR(통상장벽에 대한 신규칙) - NCPI를 수정·보완 및 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자의적(상황에 따른 대처) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자의적(상황에 따른 대처)
성격	매우 공격적	공격적	방어적(개도국에 대해서는 공격적)	방어적

Ⅲ. 주요국의 통상협상

은 또한 구조적인 무역장벽을 유지하고 있다. 일본의 경우 계열관계, 배타적 거래관행, 가격 메커니즘, 저축·투자 패턴, 토지의 이용, 복잡한 유통 시스템, 기업관행 등의 구조적 무역장벽이 존재한다. 이러한 구조적 무역장벽이 직·간접적으로 일본의 통상정책수립에 영향을 미치기도 하고, 반대로 통상정책의 집행 결과 이러한 이해가 일본 통상정책을 이해하는데 중요한 출발점이 된다고 할 수 있다.

나. 통상협상 관련 기관 및 권한

(1) 입법부

일본 의회는 헌법상 국가 권력의 최고 기관이며, 국가 유일의 입법 기관의³⁷⁾ 양원제로 헌법개정 발의권·제안권, 입법권, 조약체결 비준·승인권, 재정감독권, 내각 총리대신 지명권, 탄핵재판소 설치권 등의 권한을 갖고 있으며, 이 중에서 가장 중요한 의회의 권한은 입법권이다. 대부분의 법안은 양원을 모두 통과해야 법률이 될 수 있고, 법률안은 의원뿐 아니라 행정부도 직접 의회에 제출할 수 있다. 내각이 제출하는 법안은 모두 내각 총리대신이 대표하여 제출하도록 되어 있다.³⁸⁾

내각은 의회에 대하여 책임을 지고 의회는 국회의원 중에서 내각 총리대신을 지명하며, 내각 총리대신이 각 국무위원을 임명할 때는 그 과반수는 국회의원으로 해야 한다.

일본의회는 국제조약 체결의 승인권과 법률 제정권을 통해 국제통상정책의 승인과 집행에 영향을 미치고 있다. 즉, 국제 통상정책에 관한 집행 권한은 헌법에 의하여 행정 부서에 부여되어 있으나. 행정부

37) 일본 헌법 제41조

38) 이호철, 미국과 일본의 통상정책결정과정, 중의원 또는 참의원이 의안을 소속 의원에 제출하는 것을 발의라고 부르고 내각이 각 의원에 또는 어느 한 쪽의 의원이 다른 의원에 의안을 제출하는 것을 의안의 제출이라고 하여 이를 구별하고 있다.

서는 단지 의회의 사전 또는 사후의 승인 하에 국제통상 관련 조약을 체결할 수 있으며 의회에서 제정된 법률의 범위내에서 국제통상정책을 시행할 수 있다.

(가) 의회의 주요 권한

1) 입법권

일본의 의회는 입법권과 조약체결의 비준·승인권을 통하여 일본의 국제통상정책에 관여하고 있다. 먼저, 의회의 입법권과 관련하여, 통상관련 정책 중에서 행정부 소관 사항은 각의 의결로서 성립되고 입법사항은 의회로 넘겨지게 된다. 법률안은 의회뿐 아니라 행정부도 제출할 수 있도록 되어 있다. 양 의회에서 제출하는 법안보다 행정부에서 제출하는 법안이 월등히 많고, 법안 작성이 거의 관료 조직에 맡겨져 있다. 따라서 입법과정에서 행정부의 영향력이 매우 크다고 할 수 있다. 각 성청의 관료들이 종종 의회 법안 심의의 중심인 위원회, 법제국 등의 부서로 이동해 온 것은 행정부 성청에 의한 의회탈취로 불려지기도 한다.

정치권에서는 이러한 입법절차 외에 비공식적인 정책협의의 채널을 통해 통상정책에 영향력을 행사하고 있다. 하나는 정부와 여당 간 당정협의이며, 다른 하나는 정계 실력자의 물밑 외교이다.

구체적인 입안 작업은 성청의 담당과에서 시작되어, 과, 국, 성내의 조정 및 관계 성청간 거듭된 조정을 거치게 되며, 이 과정에서 집권 여당과의 협의 절차는 매우 중요하다. 예컨대, 자민당 시절 외교정책은 자민당 정무조사회의 상설기관인 외교조사회, 외교부회의 심의 승인을 거쳐 정무조사회심의회, 총무회의, 심의회 승인을 받아야 비로소 결정되었고, 각 정권은 정부-여당 간의 실질적인 정책 결정을 위한 조정기구를 두고 있다. 성청간 조정이 어려운 경우에는 관계 족의원에 게 원조를 구하기도 하기 때문에 족의원이 종종 조정역을 맡게 된

III. 주요국의 통상협상

다.³⁹⁾ 이와 같이 통상 문제에 있어서 통상 관련 행정 부서의 관료들과 통상 문제에 정통한 의원이나 지도자급 의원들과의 의견 조율이 매우 큰 중요성을 가지며, 대부분의 법안이 이러한 형식으로 형성되어 의회에 제출된다.

물론 이러한 과정의 예외적 상황으로서 의회가 다른 법안에 시간을 너무 많이 소진해서 당해 법안을 검토할 시간이 없게 된다거나 법안에 대한 논쟁에 있어서 야당이 강하게 반발하는 경우도 있다.

타협이 곤란한 안보 등의 체제 관련 문제에 관해서는 자민당이 기본적으로 여당의 의사를 관철시켜 왔지만, 한편으로는 이러한 문제에 관해서는 야당의 영향력도 커서 정부 여당의 의도가 종종 좌절된 것도 사실이다. 그러나 국제통상정책 분야에 대해서는 상대적으로 야당의 저항이 적었다고 볼 수 있는데 이는 이러한 분야가 너무 복잡하고 전문적이기 때문이다.

내각은 의회의 동의 없이 국제협정을 체결할 수 있으며 이러한 협정은 국제법상 일본 정부를 구속한다. 그러나 만약 위와 같이 국내적 대립 상황이 발생한다거나, 협정이 국민의 권리를 제한하는 것이라면 의회의 동의 없이는 일본에서 법적으로 효력을 발휘하지 못한다.

한편, 일본에서는 정계 실력자의 물밑 외교도 상당히 중요하다. 일부 정치 지도자들은 공식적인 의사결정절차나 외교채널과는 별도로 외국 정계 지도자와 개인적인 친분 관계를 이용하여 물밑에서의 막후 절충을 하기도 한다.

39) 족의원이란 행정부의 각 부처를 단위로 하여 그 분야의 정책 입안에 있어서 막강한 영향력을 행사하는 중견 의원들의 집단이라고 할 수 있다. 일본의 의원들은 몇 선이 되더라도 상임위원회를 바꾸지 않는 관례가 있는데 이로 인해 당선횟수가 거듭될수록 농림분야의 전문가나 건설분야의 전문가가 나타나게 되는데 이들이 바로 족의원들이다. 족의원들은 각 부회의 의사결정을 실질적으로 지배하면서 자신들이 가진 전문 지식을 토대로 행정부가 올린 법률안에 대한 심도 깊은 검토를 하게 된다. <http://www.assembly.re.kr/html/97-98limj.htm>,

① 조약체결의 비준 승인권

헌법은 조약체결권을 내각에 부여하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 조약을 체결하는 것은 사전에 의회의 승인을 받아야 하고, 경우에 따라서 사후에 의회의 승인을 받을 수 있다고 규정하고 있다.

조약이란 그 명칭 여하를 불문하고 체결 당사국에게 국제법상의 권리, 의무 관계가 발생하여 쌍방을 구속하게 되는데, 국민 생활에 크게 영향력을 가지고 있는 것은 공포 후에 국내법과 같이 국민에 대한 구속력을 가지게 되므로, 헌법은 국민의 대표기관인 의회에 ‘조약 승인권’을 부여하고 있다. 조약의 체결에 따른 의회의 승인은 중의원 우월 원칙이 인정되고 있다.⁴¹⁾

2) 의회의 통상관련 기관

위원회는 의회의 내부 기관이며 본회의 하부 기관이다. 많은 수의 의원이 본회의에서 복잡한 다수의 안건을 심의 의결하는 것이 사실상 곤란하므로 원칙적으로 모든 의안에 대해 본회의에 앞서 위원회에 회부하도록 하여 각 안건심의에 대한 전문성을 높이고 있다. 위원회에는 상임위원회와 특별위원회가 있다.

상임위원회는 국회법에서 규정한 상설기관이고 특별위원회는 회기 별로 각 의원에 따라 특별히 필요하다고 인정되는 때에 그 의원의 발의로서 설치되어 상임위원회에서 다루지 않는 특정 안건에 대해 심의한다.

위원회에는 분과회와 소위원회가 있다. 분과회는 위원회의 위원 전원을 몇 개의 분과로 분할하여 특정 안건 전체에 대하여 그 심의 또는 조사를 분담하게 하는 것이다. 다만 참의원은 예산과 결산에 대하여 분과회를 두고 있지 않지만, 중의원에서는 예산에 대하여 분과회를 두고 있다.

40) 일본 헌법 73조 2,3호.

41) 일본 헌법 61조; 阿部照哉, 現代憲法學, 2001, p.96.

III. 주요국의 통상협상

중의원에는 각각 20명에서 50명으로 구성되는 17개의 상임위원회가 있으며,⁴²⁾ 통상정책과 관련한 주요 위원회에 외무위원회, 재무금융위원회 및 경제산업위원회가 있다. 외무위원회의 주요 담당 업무는 외무성 소관에 속한 사무사항을 소관하고, 국제정세에 관한 사항에 대하여 국정조사를 실시한다. 재무금융위원회는 재무성, 금융청 관련 업무를 담당하고, 관세 및 외국위체에 관한 사항에 대한 국정조사를 실시한다. 경제산업위원회는 경제산업성 및 공정취인위원회 소관 사무를 담당하고, 경제산업의 기본시책 및 자원, 에너지, 특허 등의 사항에 대해서 국정조사를 실시한다. 참의원에는 내각, 총무, 법무, 외교방위, 재정금융, 문교과학, 후생노동, 농림수산, 경제산업, 국토교통, 환경, 국가기본정책, 예산, 결산, 행정감시, 의원운영 및 징벌의 17개의 위원회가 있다.

3) 양원 협의회

양원 협의회는 양의원 간 의안에 따른 의견 대립 시, 의사의 일치가 힘든 경우 양자간 상호조정 협의를 통한 타협안을 도출하기 위하여 설치하는 임시의 협의기관이다. 일본 헌법상 조약의 체결 비준의 승인에 대해서 양의원간에 의견 대립이 있는 경우 양원 협의회를 반드시 열도록 하고 있다. 또한, 법률안의 의결에 관한 입장이 대립되는 경우에도 중의원은 양원협회의의 개회를 요구할 수 있다.

(2) 내 각

(가) 재무성

재무성은 세입 및 세출에 대한 결정 그리고 경제계획의 수립과 집행 등을 주요 업무로 하고 있으며 특히 산하의 관세국을 통하여 관세

42) 참의원에도 명칭은 다르지만 10명에서 45명의 구성원을 가지고 있는 17개의 상임위원회가 있다.

행정 에 관한 제도 및 정책의 조사, 입안, 수출입, 화물관리, 지정보세 지역(창고)관리, 통관업의 허가 및 감독, 관세협정에 관한 조사, 입안 그리고 관세의 부과 및 징수의 업무를 수행하는 등 국제통상활동에 적극적으로 개입하고 있다.

또한 재무성은 수입급증으로 인한 국내산업의 피해를 방지하기 위해 상계관세, 반덤핑관세 그리고 긴급관세 등의 부과업무를 수행하고 있다.

(나) 경제산업성

경제산업성은 국내산업정책은 물론 통상정책, 에너지정책 등 광범위한 산업육성정책을 관장하고 있다. 특히 경제산업성은 통상행정을 담당하는 최고중앙기관으로 통상정책의 기본방향과 구체적인 운용지침을 작성시행하고 있다. 즉, 경제산업성은 산하의 통상정책국과 무역국을 통하여 통상정책의 수립 및 시행, 통상협정 체결, 국제통상 협력추진, 통상의 진흥 및 조정, 수출입업무 총괄, 통상관련 외환관리의 업무를 수행하는 등 국제통상활동에서 주도적인 역할을 수행하고 있다.

(다) 외무성

외무성은 대외경제정책의 수립 및 입안에 중요한 역할을 담당하고 있으며, 특히 통상관련 국제협상기구와 국제기구에 일본 대표로서 참석하는 등 국제통상활동에 적극적으로 참여하고 있다.

외무성은 산하의 경제국과 경제협력국을 통해 무역진흥단체에 관한 업무, 국제무역과 관련된 대외단체의 조정, 특정산업분야에 관한 국제협력, 대외경제 및 기술협력과 관련된 국제기구, 협정에 관한 업무를 수행하는 등 국제통상활동을 하고 있다.

(라) 각료회의

일본 정부는 중요한 경제통상관련 현안문제들에 대한 관련부처간의 상충된 견해나 이익을 조정하기 위해서 각 부처간 협의체인 각료회의

Ⅲ. 주요국의 통상협상

를 구성, 운영하고 있다.

(3) 기 타

(가) 각종 심의기구

일본 행정부서들은 국제통상 현안문제에 대해 민간부문과 긴밀히 협의하기 위해 관련분야의 관료, 업계 및 학계의 전문가로 구성된 각종 심의회를 설치운영하고 있다. 이와 같은 심의회는 독립된 민간기구로서 행정부의 의사결정을 심의하는 것이 아니라 행정부에 부속된 기구로서 관료집단의 의사결정에 정당성을 부여하거나 사실상의 효력을 보완하는 역할을 수행하고 있다.

그러나 각종 심의회는 행정부의 관련정책을 심의하고 이에 대한 의견을 제출하므로 국제통상정책의 수립 및 집행에 지대한 영향력을 행사하고 있다. 국제통상과 관련된 심의회에는 경제기획청 산하의 경제심의회, 산하의 관세율심의회, 외자심의회 그리고 산하의 산업구조심의회, 수출입거래심의회, 수출검사 및 디자인장려심의회 등이 있다.

(나) 기타 통상관련기관

이외에도 통상과 관련된 기관에는 수출검사법에 설립근거를 둔 수출검사기관, 표준 및 관련문제에 대한 외국수출업자 및 일본기업의 청원절차를 신속정확하게 처리하기 위해 정부기관으로 설립된 시장개방문제 불만사업본부, 관료기구와 의회 및 정당에 영향력을 행사하는 사업자, 농민노동조합 등 각종 민간압력단체 등이 있다. 그리고 해외의 경제무역동향에 관한 정보수집 및 제공, 수출촉진 등을 주요 목적으로 하는 일본무역진흥회(Japan External Trade Organization: JETRO)도 국제통상업무를 수행하고 있다.

다. 통상정책 결정과정

일본은 2001년 정부정책의 투명성을 높이고 조직을 간소화하는 대대적인 조직개편을 단행하여 부처간 정책 조율기능을 강화하였는데 조직의 개편과 명칭의 변경이 있었지만 통상정책의 책임소재에 대한 큰 변동은 없었다. 행정부에서는 외무성과 경제산업성이 통상정책에 대한 책임을 지며 분야별 통상현안에 대해서는 농림수산업, 문부과학성, 환경성, 재무성, 후생노동성, 법무성, 국토교통성 및 총무성도 관여를 한다(<표 10> 참조). 총리는 내각부를 통해 정부의 통상정책을 종합조정하고 이 과정에서 내각부 산하의 경제재정자문회의의 조언을 받는다. 행정부가 정책을 결정할 때에는 각 부처 산하에 있는 산업별·기능별 민간심의회 심의를 거치는 경우가 많으면 일본경제단체연합회 등 경제단체와 기업, 연구기관의 의견도 반영하기 위해 노력을 한다. 의회도 상임위원회 활동을 통하여 통상정책결정에 영향을 미치며, 일본 자민당과 같은 정당에서도 통상정책을 검토하여 의회 및 내각의 결정에 대한 지침을 제공한다.⁴³⁾ 일본은 관료가 경제를 주도하는 것으로 알려지고 있으나 민간과의 협의 채널이 폭넓게 구축되어 있으며, 그 협의과정이 단순한 자문활동이 아니라 실질적인 결정에 영향을 주는 내용이다. 또한 부처간 또는 기관 간에도 심층적인 토론이나 의견조정을 거치는 경우가 많으며, 따라서 중요한 통상정책 결정에 장기간이 소요되는 것이 보통이다.

43) 여당인 자민당 내 위원회에서는 내각의 심의 이전에 주요 정책을 토의하고 필요하다고 판단할 때는 유보를 요구할 수도 있다. WTO(2002), 『Trade Policy Review, Japan』, p.14.

부인하지 않은 사례가 있다. 1984년 교토넥타이사건에서 교토지방법원은 이러한 입장을 취했고, 최고법원도 이를 그대로 수용하였다.⁴⁵⁾

(2) 조약체결권과 조약관련 국내법규

일본 헌법 제73조 제3호에 의하면, 조약체결권은 내각에 있으며 내각이 모든 조약을 체결함에 있어서 사전에, 경우에 따라서는 사후에 의회의 동의를 받아야 한다. 그러므로 헌법규정에 의하면 체결되는 모든 조약이 의회에서 심의되고 동의되어야 하도록 규정되어 있다. 그러나 실제로는 의회의 동의를 받지 아니하고 체결되는 조약이 적지 않은 데, 어떠한 조약이 의회의 동의 없이 체결될 수 있는가의 기준은 명확하지 않다. 그런데 관행상 ① 조약(treaty, convention)의 명칭이 붙은 것, ② 기타의 명칭이 붙은 것이라 할지라도 그 내용이 중요한 것, ③ 비준조항이 있는 것 등은 의회의 동의를 받기 위하여 제출되어야 한다.⁴⁶⁾

그러나 실제로 의회의 동의를 필요한 조약인가 아닌가는 정부가 그때그때 판단하고 있다. 예컨대, 1952년 미·일 안전보장조약 제3조에 의하여 체결된 행정협정 및 교환공문은 의회의 동의를 받지 않고 체결되었다. 이에 관한 논의에서 정부는 동 행정협정이 의회의 동의를 받을 필요가 없는 두 가지 사유로서 ① 그 협정의 내용이 순전히 세부실시협정이며, ② 그 협정은 미·일 안전보장조약 제3조가 동의를 얻었기 때문에 동시에 포괄적으로 동의된 것으로 볼 수 있다고 답변하였다.⁴⁷⁾ 그러나 1960년 미일상호협력및안전보장조약 제6조에 의거한 시설 및 구역 그리고 일본국에 있어서의 미국군대의 지위에 관한 협정은 의회의 동의를 받았다. 이때에는 그 내용이 국민의 생활에 크

45) 최홍배 역, WTO 분쟁처리, p.101.

46) 문준조, 전게서, p.98.

47) Id.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

게 영향을 주는 것이므로 의회의 동의를 받는 것이 필요하다고 판단되었다.

조약의 승인에 있어서 별도로 법의 제정이 필요 없다는 점에서 법의 제정절차나 헌법 개정절차에 비하여 훨씬 용이하다. 이러한 차이점은 최근의 일본의 정치적 상황에 비추어 중요한 의미를 갖고 있다. 자민당이 중의원에서 다수를 차지하고 있으나, 참의원에서 그러하지 못하는 경우 특히 그렇다.

일본 헌법 제61조는 조약의 체결에 필요한 의회의 승인에 관하여는 제60조 제2항의 규정을 준용하도록 규정되어 있다. 제60조 제2항은 예산승인의 절차규정이기 때문에 조약체결에 있어서의 의회의 참여는 단순한 동의의 방식에 의한다고 할 것이다.

양원제를 채택하고 있는 일본에 있어서 조약체결에 대한 의회의 동의는, 미국에 있어서 상원만이 동의권을 갖는 것과는 달리, 하원에 해당하는 중의원의 우월성을 인정하고 있다.⁴⁸⁾ 일본 헌법이 조약 일반에 관하여 의회의 동의를 필요로 하고 있지만, 일본의 헌법적 관습에 의하면 집행명령적인 세부적 성질의 것이거나 위임명령적인 성질을 갖는 조약은 의회의 동의를 필요로 하지 아니하는 것으로 되어 있다.⁴⁹⁾ 즉, 일본은 미국과 마찬가지로 모든 조약을 의회의 승인을 거치도록 헌법상 규정하고 있으나, 실제로는 관행에 따라 일정한 기준에 의하여 중요한 조약만을 의회의 승인을 거쳐 체결하고 있다. 따라서 ① 법률사항을 포함하는 조약, 구체적으로는 조약의 체결로 새로운 입법조치를 요하거나 기존의 국내법의 개정을 요하는 것으로서 입법권을 포함하는 국가의 주권 전체에 직접 영향을 미치는 조약, ② 재정지출의무를 부담하는 조약, ③ 법률사항이나 재정사항을 포함하고 있지 아니하더라도 국가간 일반적인 기본적 관계를 법적으로 규정하

48) 일본 헌법 제60조-제61조.

49) Yuji Iwasawa, Implementation of international trade agreements in Japan, p.301.

는 중요한 정치적 조약, 즉 발효에 기준을 요건으로 하는 조약은 의회의 승인을 얻어야 하는 것으로 보고 있다.

물론 구체적으로 어떠한 조약이 의회의 동의를 받을 필요가 있는 것인가에 대한 결정은 행정부가 내리게 된다. 실제에 있어서 구(舊)미일 안전보장조약 제3조에 의하여 체결된 행정협정이 의회의 동의 없이 체결되어 논란이 있었다. 당시 행정부는 동 행정협정은 이미 의회의 동의를 받은 미일안전보장조약에 의하여 위임된 세부협정이기 때문에 의회의 동의를 받을 필요가 없는 것이라고 주장하였다. 1959년 12월 16일 일본최고재판소는 행정협정에 관하여 “특히 의회의 승인을 거치지 않았지만… 이미 의회의 승인을 거치 안전보장조약 제3조의 위임의 범위 내의 것으로 인정되어 이에 관해서 특히 의회의 승인을 거치지 않았다고 할지라도 위헌무효라고는 인정되지 않는다”고 판시하였다.⁵⁰⁾

일본 의회의 사후적 승인을 받은 사안으로는 11가지가 있는데, 특히 국제통상에서는 시급한 경우가 많기 때문에 종종 그런 일이 발생한다. 특히 11개의 예외 중 5가지는 GATT와 연관된 사안이었다.

마. 통상관련법

(1) 국제통상법

일본의 통상정책은 1950년대의 수출촉진 및 수입억제정책에서 1960년대의 수출고도화정책, 1970년대의 무역마찰회피정책, 그리고 1980년대 이후에는 자유무역주의에 입각한 국제분업의 추진정책 등으로 시대적인 상황에 대응되는 대외통상정책을 실천해 왔다. 이러한 정책의 추진과정에서 일본은 대외통상법으로 외환 및 대외무역관리법, 수출입거래법, 행정지도 등을 적용하였다. ‘외환 및 대외무역관리법’의 경우 1949년 12월 1일 제정된 후 1980년에는 대외거래에 한하여 필요한 최

50) Id.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

소한의 조정과 통제만을 할 수 있도록 자유화의 방향으로 전면적인 개정을 하였다. 다만, 국제평화와 안전유지, 그리고 국가경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 필요한 경우 특정제품의 특정지역으로의 수출에 대해서는 사전에 통상산업성장관의 허가를 받도록 하고 있고, 수입에 대해서도 필요한 경우 수입허가를 받도록 하고 있을 뿐이다.

‘수출입거래법’은 외국과의 불공정한 수출입거래를 방지하고 국내수입에 대한 시장질서를 유지하기 위한 목적으로 1952년 8월에 만들어졌다. 즉, 민간기업이 당사자가들 간에 상품의 가격, 수량, 또는 기타의 거래조건을 정한 수출입협정을 체결하고 이를 통상산업성장관에게 통고하거나 승인을 받도록 하고 있다.

일본에서의 관세는 구체적으로 체결된 조약이나 협정에 따르도록 하고 있고, WTO협정에 의거한 양허관세율 이상을 부과할 수 없도록 하고 있다. 이 밖에 ‘행정지도’란 국제무역이 정하는 범위 내에서 정부의 정책을 수립하고 집행하기 위하여 사용되는 행정적인 지도방법을 말한다. 물론 행정지도는 법적인 구속력이 있는 것은 아니지만, 정부가 통상관련 정책과 무역관리를 하는 데 있어서 효과적인 수단으로 사용되고 있다.

(2) 외국환 및 대외무역관리법

외국환 및 대외무역관리법은 우리나라의 대외무역법 및 외국환거래법과 유사한 성격을 띠고 있는 법으로 외국환·외국무역 등 대외거래의 자유화를 기초로 대외거래에 필요한 최소한의 관리·조정을 통해 대외거래의 정상적인 발전과 국제수지의 균형 및 통화의 안정을 도모함과 동시에 국가경제의 건전한 발전에 기여하기 위해 1949년에 제정되었으며,⁵¹⁾ 외국환 및 대외무역관리법은 목적 및 적용범위 등의 총칙과 대외

51) 외국환 및 대외무역관리법은 1949년 제정될 당시에는 외환과 대외무역 및 기타 거래의 경우 원칙적으로 금지되고, 예외적으로 인정되는 기본정책하에서 제정되었다. 이후 대외거래의 기본정책이 자유화추세로 전환됨에 따라 동법은 1980년에 대폭 수정되었다.

거래지급방법 및 통화의 지정·자본거래·용역거래·대내직접투자 그리고 외국무역 등의 내용으로 구성되어 있다.

한편, 외국환 및 대외무역관리법은 국제평화와 안전유지 그리고 국가경제의 건전한 발전을 도모하기 위해 필요한 경우 특정제품의 특정 지역으로의 수출에 대하여 통상산업성장관의 허가를 요구하는 등 수출을 통제하고 있다(수출무역관리령).

또한 외국환 및 대외무역관리법은 수입거래질서유지·국제의무수행·경쟁력이 취약한 국내산업보호, 그리고 국제수지관리 등을 위해 수입업자에게 통상산업성장관의 수입허가를 요구하는 등 외국으로부터의 수입에 대해서도 통제를 하고 있다. 특히 일본의 수입관리 및 통제는 외국환 및 대외무역관리법을 모범으로 물품수입을 관리하는 ‘수입무역관리령’⁵²⁾과 대금결제를 규정한 ‘외국환관리령’⁵³⁾을 통해 이루어지고 있다.

(3) 통관절차 및 관세에 관한 법

일본의 통관절차 및 관세에 관한 법으로는 ‘관세법’, ‘관세정률법’, ‘관세잠정조치법’ 등이 있다.

(가) 관세법

일본에 있어서 수출입관세는 세관법, 관세법 및 잠정관세조치법에 의거하여 부과되고 있다. 관세에 관하여는 국제적으로 체결된 조약이나 협정상에 특별히 규정하고 있는 경우에는 이를 따르도록 하고 있

52) 수입무역관리령에 따르면 외국으로부터의 수입은 수입공표와 타 법령에 의한 수입관리를 의해 관리·통제되고 있다. 전자는 수입할당을 받아야 하는 품목, 수입승인을 받아야 하는 품목, 그리고 사전수입확인 및 통관세관 확인품목 등에 대한 수입요령을 기재한 것이다.

53) 수입화물의 대금결제는 1980년 12월 1일 이후 원칙적으로 자유화되었으나 수입신고 전 2년을 초과하는 선지급, 통관 후 2년을 초과하는 후지급, 엔화표시의 수표나 약속어음으로 지급하는 경우 등 특수결제방법에 의한 화물수입은 통상산업성장관의 승인을 받아야 한다.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

으므로, 사실상 WTO협정에 의거하여 양허된 관세율 이상을 부과할 수 없다. 또 최혜국대우의 관세율을 적용하는 잠정관세율의 경우에도 대장성이 매년 다른 부처와 협의를 거쳐 관세율을 심의·조정하고 관세위원회의 자문을 얻어 이 법률을 집행하고 있다.

(나) 관세정률법

관세정률법은 관세율·과세표준·관세감면 그리고 기타 관세제도 등을 규정하기 위하여 제정되었다. 즉, 관세정률법은 과세표준 및 세율과세가격의 결정, 특수관세제도(편익관세·보복관세·상계관세·반덤핑관세·긴급관세·관세할당제도), 감세, 면세, 환급제도, 그리고 수입금지품목 등에 대하여 규정하고 있다.

관세정률법에 따르면 관세품목분류는 1998년 1월 1일부터 조화제도(HS)가 이용되고 있으며, 과세가격의 경우 현실적으로 지급했거나 지급해야 하는 해당 수입화물의 거래가격으로 산정되고 있다. 또한 관세정률법에서는 마취제, 위조통화, 공공질서를 저해하는 서적·특허 및 상표권을 침해하는 상품 등의 수입을 금지하고 있다.

한편, 관세정률법은 외국으로부터의 물품수입이 급격히 증가되어 국내산업에 피해를 줄 경우 국내산업보호를 위한 관세정책수단을 상계관세·반덤핑관세(부당염매방지관세) 그리고 긴급관세 등을 규정하고 있다. 즉, 불공정한 행위로 인한 수입급증의 경우에는 다음과 같은 관세정률법 제9조(제8조)의 반덤핑관세(상계관세)규정에 따른다.

이에 반해 공정한 행위로 인한 수입급증의 경우 관세정률법 제9조의 긴급관세규정에 따라 국내산업보호를 위해 대장성장관은 할증관세를 부과하거나 양허세율의 철회 또는 수정 등의 조치를 실시할 수 있다. 그러나 일본은 미국, EU 등 주요 교역당사자들과는 달리 이와 같은 조치들은 적극적으로 활용하고 있지 않는 실정이다.

(다) 관세잠정조치법

관세잠정조치법은 관세법 및 관세정률법에 대한 잠정적 특혜를 규정하기 위해 제정되었다. 그리고 관세잠정조치법에서는 잠정세율·특정물품에 대해 잠정적 면세·감세·환급 및 관세보복조치 그리고 특혜관세 등에 대해 규정하고 있다. 특히 특혜관세의 경우 특혜수혜국(지역)은 동법시행령에 규정되어 있는데, 이는 개발도상국가이며 국제연합 무역개발회의의 가맹국(관세 및 무역에 관한 고유의 제도를 구비하고 있는 지역)으로 일본의 특혜관세의 공여를 희망하는 국가(지역) 중에서 선정되고 있다.

(4) 수출입거래법

일본의 수출입거래법은 특허권의 침해, 원산지 규정의 위반과 같은 불공정한 수출입거래를 방지하고 수출입거래의 공정한 질서를 확립하는 것을 목적으로 하고 있다. 수출입거래의 질서유지를 위하여 민간 기업은 당사자 간에 상품의 가격, 수량 또는 기타의 거래조건을 정한 수출입협정을 체결하고 이를 통상산업성 장관에게 통고하거나 승인을 받도록 하고 있다. 이렇게 승인된 수출입협정은 독점금지법의 적용을 받지 아니한다.

4. 평가 및 시사점

가. 의회와 행정부의 관계

미국은 헌법 제1조에 “연방의회가 관세를 부과징수하고 다른 외국과의 통상을 규제하는 권한을 가진다”고 규정하여 통상정책에 관한 결정권은 원칙적으로 의회에 부여되어 있으나, 동시에 미국 헌법 제2조 제2항에 외국과의 대외관계(foreign relations)를 다루는 권한은 대통

III. 주요국의 통상협상

령이 가지고 있다고 규정하고 있어 대외관계에 무역협상진행 및 협정의 체결 등도 포함되는 것이므로, 결국 대외통상정책은 대통령의 소관사항이라고도 할 수 있다. 이처럼 통상정책에 관하여 미국 헌법은 다소 불명확하게 규정하고 있기 때문에 의회와 대통령의 국제통상문제를 둘러싼 책임 및 권한이 때로는 중복될 수 있다는 문제점을 내포하고 있었다.⁵⁴⁾ 현실적으로 미국 의회는 통상정책의 수행과 통상문제에 관한 외국과의 협상권을 행정부에 위임하고 있지만, 행정부의 통상정책 수립과 집행에 대한 감시와 견제기능을 보유하고 입법과정에서 통상정책 결정에 지속적으로 관여한다. 또한 의회와 행정부간 상호견제와 균형을 위해 제도적 장치로서 국제무역위원회나 무역대표부가 설치되어 있다.

일본은 내각책임제를 채택하고 있기 때문에 행정부의 최고 지도층이 의회의 다수당에 의하여 선출된다. 또한 내각은 의회에 대하여 책임을 지고 있기 때문에 의회의 뜻에 따라 언제나 내각이 바뀔 수 있다. 이렇게 공식적인 권한만을 보면 일본 의회가 미국이나 한국보다 가장 강력한 것으로 보인다. 그러나 실제의 정치 운영을 보면 과거 여당인 자민당의 지도자들의 합의에 의하여 내각이 구성되었고 내각의 주도에 의하여 주요 정책이 결정되었기 때문에 의회에서의 의원 활동은 자민당의 지도노선을 크게 벗어나지 못하는 모습을 보였다.

미국과 일본의 의회는 통상정책결정에 있어 행정부의 최고책임자인 대통령이나 수상만큼 위상이 높은 위치에 있는 반면, 한국의 국회는 대통령보다 훨씬 낮은 위치에 있다고 볼 수 있다. 또한 미국의 의회는 행정부와 완전히 독립되어 있으나, 일본의 의회는 의회 다수당의 중견간부들이 내각의 각료로 활동하기 때문에 행정부의 상층부와 의회가 완전히 중복되어 있다. 한국은 경우에 따라서 집권당의 간부가 입각하기 때문에 행정부의 상층부와 국회가 일부 중복되어 있다고 볼 수 있다.

54) 김정수, 미국 통상정책에 있어서의 USTR의 역할, p.2.

미국의 경우 의회의 의원들은 통상관련 사안에 있어서 소속 정당의 방침을 따르기보다는 독립적으로 활동하는 것으로 보인다. 즉, 의원이 소속된 주의 이해관계를 반영하여 통상정책 결정에 참여한다. 그러나 한국의 경우 국회의원들은 소속정당의 영향을 많이 받는 것으로 보인다. 특히 한국의 당-정 협의라는 제도적 장치는 정부가 추구하는 정책이 정치적으로 부담이 되거나 찬반이 명확하게 분리되는 정치적 쟁점이 될 수 있는 상황에서 더욱 중요하다. 이런 경우 당의 지원이 없으면 정부의 정책은 처리되기 어렵기 때문이다.⁵⁵⁾

미국은 의회와 행정부의 여러 담당 부처가 민간부문과 함께 상호균형과 견제를 통한 통상정책 결정과정에서 권력이 균형적으로 분산되어 있다. 이에 비해 일본은 행정부 내의 경제산업성을 주축으로 외무성 등의 담당부처가 주도적 역할을 하며, 내각의 수상은 각료회의 등을 통해 부처가 이견조정 역할 및 감독 등 제한된 역할을 수행한다. 행정부는 각종 심의기구를 통해 통상정책에 관한 심의와 의견을 제출받고, 경제대책각료회의와 각종 협의체를 통해 정책 자문을 받는다. 또한 각종 민간부문과 경제단체연합회, JETRO, 각종 연구소 등 주요 통상관련 기관으로부터 의견을 참조하고 있다. 따라서 통상정책 결정과정에서 일본은 미국에 비하여 대체로 관련 담당 행정부처를 통한 집중화된 통상정책을 수행하는 것으로 보인다. 한국은 미국과 일본과 비교하여 볼 때 통상정책의 결정과정에서 행정부가 절대적으로 주도적인 역할을 담당하여 상대적으로 의회의 기능이 약하다. 한국의

55) 유현석, 통상외교와 국회의 역할, pp.191-192. 한-칠레 FTA의 경우 그 추진 여부를 놓고 당-정간 협회가 있었다는 자료는 찾을 수 없다. 그러나 협상이 진행되면서 포도, 사과, 배 등의 농산물에 대한 관세철폐가 논의되면서 농민들의 반대가 가시화되었고, 정치권에 대한 압력 또한 가시화되었다. 제5차 협상을 앞둔 2001년 초에 와서야 정부와 야당은 당정협의회를 열었고, 재경, 외교통상, 농림분야 합동 당정협의회에서 한-칠레 FTA에서 포도, 사과, 배, 자두 등 과일을 비롯한 농산물을 제외할 것을 정부 측에 요청했고, 이러한 요구가 관철되지 않을 시에 국회에서 협정 비준안 처리에 반대할 것이라는 입장을 밝혔다.

Ⅲ. 주요국의 통상협상

경우 대통령이 정책 결정에 있어서 절대적 영향력을 가지며, 특히 통상정책의 결정과정은 외교통상부 및 경제관련 부처들 중심으로 이루어지고 있어 국회는 통상정책에서 그 역할이 미약하고, 산업계와 여론도 정책결정 과정에 영향력을 행사하고 있지만, 미국이나 일본에 비해 그 역할이 상대적으로 약하다고 볼 수 있다.

나. 통상법률 체제의 차이

미국, 일본, 한국은 각각 다른 법체계를 갖고 있다. 미국의 경우 기존의 법률을 개정할 때에 한국이나 일본처럼 당해 법률의 개정안을 의회에 상정하여 개정하지 아니하고, 기존의 여러 통상법 관련 규정들을 종합적으로 개정, 삭제, 추가하는 내용을 담은 별도의 단일 법률을 제정하는 입법체제를 가지고 있다. 반면, 한국과 일본은 특정법의 조항을 개정하는 체제이다. 즉, 미국처럼 개정에 따른 종합적인 무역법을 제정하는 것이 아니라 개별법의 개정안을 의회 또는 국회에 상정하는 형식이다.

다른 국가에서 쉽게 찾아볼 수 없는 일본 통상법 제도의 특징은 행정지도일 것이다. 행정지도는 법적·제도적인 원칙과 강제에 의하지 아니하고 정부가 제시하고 유도함으로써 정책적 목적을 달성하는 수단으로서 일본 사회의 관료적 구조의 전통이 반영되어 있다. 행정지도는 엄격하게 법으로 규정되지는 않았으나 일본의 유효한 정책수단으로 사용되고 있고, 한국에서는 행정절차법에 유사한 내용의 행정지도가 규정되어 있다. 일본의 행정지도의 영향력과 효과는 명확하게 알려지지는 않았으나, 정부와 업계 사이에 장기간 형성되어온 관계 속에서 정부가 업계의 활동에 상당한 영향력을 미치는 것으로 보인다.

미국은 물론 일본과 한국은 1990년대 초반까지도 다자주의에 의존한 통상정책을 유지해왔다. 그러나 일본과 한국을 둘러싼 다른 국가들의 지역주의가 점차 자신들의 수출에 영향을 미치면서 최근에는 적

극적으로 자유무역협정의 체결에 참여하고 있다. 따라서 일본과 한국은 향후 지속해서 체결하는 무역관련 양자협정으로 통상법체계가 확대되고 복잡해질 것으로 예상된다. 미국도 이전부터 다자주의협상을 지속하였지만, 지역주의나 양자주의에 반한 무역관련 협상에도 큰 관심을 가지고 있다. 최근에도 중남미 국가, 모로코 등을 비롯한 여러 국가와 자유무역협정을 체결하고 있어 관련 통상법 체계도 확대되어 가고 있다.

다. 이익집단의 의견 반영

통상과 관련한 정책은 국내산업에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이익집단의 활동이 활발하다고 할 수 밖에 없다. 특히 미국의 경우 이익집단이 국가의 정책에 대하여 의견을 반영할 수 있도록 여러 가지 제도적인 통로를 마련하고 있으며, 이익집단들은 활발하게 이를 이용하고 있다. 이익집단은 행정부와 의회에서 제공하는 간담회, 공청회에 참석하여 의견을 개진하기도 하고, 자문위원회에 참여하기도 한다. 이들은 공동의 이해관계를 가진 산업별 또는 부문별 협회를 설립하여 목소리를 높이는 한편, 수도인 워싱턴에 사무실을 마련하거나 대표자를 두어 적극적이며 지속적으로 로비활동을 하기도 한다.

미국은 한국이나 일본과는 달리 로비제도를 법적으로 보장하고 있으며, 로비는 다양한 집단들의 청원권으로 인식되어 엄격한 로비공개법을 통해 로비의 잘못된 관행과 부패를 규제하고 있다. 이와는 대조적으로 한국의 경우 로비는 부정적인 의미로 비춰지고 있으며 일본도 공무원윤리법만을 규정하고 있을 뿐 공식적인 로비제도는 없다.

로비제도는 미국에서 이익집단과 행정부 및 의회를 연결하는 교량 역할을 하기도 하며 원활한 정보교환이 이루어지도록 기능하기도 한다. 즉, 로비스트들은 관련 정보를 수집하고 분석하여 행정관료나 의

Ⅲ. 주요국의 통상협상

회 참모진에게 전달하기도 하는데, 관련 사안에 대하여 전문 지식이 부족한 의회 위원회 및 의원들이나 정보를 수집하거나 분석할 수 있는 시간이 부족한 행정 관료들에게 양질의 정보를 제공함으로써 효과적으로 이익집단의 이해를 대변한다.

한국은 정부가 주도하는 산업정책에 기반하여 경제발전을 이루었고, 따라서 통상정책을 결정하고 실행하는 과정에서 이익집단의 의견을 반영할 수 있는 통로가 제한적이었다. 그러나 국제적인 통상환경이 변화하고 국내적인 민주화의 영향으로 점차 이익집단이 정책결정과정에서 참여할 수 있는 제도적 환경이 마련되어 가고 있다. 일본은 어느 정도 효율적으로 이익집단의 의견을 반영하여 정책을 결정하는 것으로 생각되는데, 다소 폐쇄적인 경로를 통하여 이루어지고 있는 것으로 보인다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

1. 통상정책 개관

가. 통상정책의 목표

한국 통상정책의 목표는 시대별로 변화하였다. WTO 출범 이후 세계 경제통합이 심화되고 있는 시대적 상황에 적합한 통상정책을 추구하는바, 그 기본방향은 ‘개방된 통상국가’ 지향이라 할 수 있다. 즉, 대외적으로는 개방을 추구함으로써 세계경제 질서에서의 주도적 역할을 수행하며, 대내적으로는 자유경쟁, 공정성, 형평성에 바탕을 둔 경제구조의 개혁을 수행하려는 것이다.

따라서 한국의 통상정책의 목표는 선·후진국간, 한국 주변 국가간 통상조정자 역할을 지향하는 통상정책, 대내 개방 및 세계무역의 자유화를 지향하는 통상정책, 시장경제질서에 근거하는 통상정책, 세계의 모든 시장을 중시하는 전방위적인 통상정책 추구라고 할 수 있다.

나. 통상정책의 특징

한국 통상정책의 특징은 시기별로 다르나 1960년대 이래 경제발전의 주된 수단이었던 수출위주의 무역정책의 변화를 반영하고 있다. 즉, 무역확대형 산업구조적 특징, 세계경제환경의 변화, 그리고 경제규모의 확대에 따른 쌍무간 혹은 다자간 통상관계의 변화에 따라 변화되어 왔다. 이를 자세히 보면 첫째, 시대별 특징은 <표 11>에서 보여 지는 바와 같이 1970년대는 공업화의 추진과정에서 수반된 수출촉진 및 수입 대체정책, 오일쇼크, 그리고 중화학공업에 대한 대규모 투자로 인한 경제의 조정국면 등으로 인해 정책기조가 수입자유화를 추구하면서도 보호주의적 정책이 강화되었다. 1980년대는 물량위주의 수출로 인한 통

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

상마찰과 소극적 통상정책이 추구되었으며, 전반적인 시장 개방화의 일환으로써 수입자유화가 가속되었다. 1990년대 이후 WTO, OECD 및 APEC 가입으로 인해 국내의 각종 제도와 정책을 국제규범에 일치시키고, 서비스분야, 직접투자 등 시장개방이 더욱 확대되었으며, 2000년대에 들어서면서 양자간의 자유무역협정(FTA)등을 통하여 지역간·다자간 협력체제 다각화를 통한 통상문제의 해결을 추구하고 있다.

<표 11> 한국 통상정책의 시대별 변화 추이

구 분	1950년대	1960-1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
통상정책 기조	외자유입	무역확대	개방화 및 자유화	다자주의 추구	양자·다자간 지역주의 다각화
통상정책 기본방향: 국가이익 조정전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제기반 구축을 위한 외자도입 - 수입을 위한 수출 - 원조자금의 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중상주의적 정책 기조 - 경쟁위주의 통상정책 - 수출지원 및 수입규제 정책 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자유무역정책으로 전환을 모색 - 통상마찰 심각화 - 소극적 통상정책 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상호이익이 되는 positive-sum 전략추진 - 개방과 자유화 기조 유지 - 국제적 정책 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전방위적·전략적 FTA 추진 - 경제 선진화 및 대외신인도 향상 - 동아시아 FTA 허브 역할
통상정책 세부방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자원수출을 통한 소요 외자 확보 ○ 생필품 수입확대 ○ 다자협상에 무관심 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출을 통한 경제성장 전략 추진 ○ 수입규제 및 국내 산업보호 정책 추진 ○ 다자협상에 수동적 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무역 확대에 관심 - 수입의 긍정적 측면 인식 ○ 통상마찰 해소 초점 - 시장개방 확대 ○ APEC에 참여 - 양자협상에 치중 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 무역의 확대균형 - 수출과 투자를 통한 IMF 체제 극복 ○ 외국인투자 등 산업협력 활성화 도모 ○ 다자 및 지역협상에 적극 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세 및 비관세 장벽 제거 적극 추진 ○ FTA 간 연계 강화 ○ 지역경제 통합 능동적 대응 ○ 국제수지구성 서비스 및 소득부분 확대

자료 : 외교통상부, '중장기 통상정책'(1998.12) 및 '한미FTA 비준과 향후 FTA 추진 방향'(2007.10) 재정리

둘째, 다른 국가와 같이 행정부, 정당 그리고 이익집단이 정책결정에 참여하고 있으나, 대체로 행정부의 역할이 매우 강하며, 상대적으로 입법부의 기능은 미약하다. 이는 미국의 의회 중심형 통상정책 결정과 아주 상이하다 할 수 있다. 또한 1998년 이후 통상관련분야의 업무가 통상산업부에서 외교통상부로 이전됨에 따라 사실상 외교통상형으로 전환되었다.

셋째, 선진국의 공세적 통상압박에 대응한 방어적 통상정책의 특성을 지니고 있다. 특히 미국과의 통상관계에 의해 상당히 영향을 받아왔다. 미국 의존형 안보정책과 대미 수출의존도 심화 및 무역흑자로 인하여 미국의 한국에 대한 영향력을 극대화시키는 계기가 되었다. 이는 국내시장 개방요구, 교역규모 불균형 개선 등의 통상압력을 강화시켜 한국의 통상정책은 미국과의 불필요한 통상마찰 해소에 초점을 맞추어 왔으며 EU, 일본 등 선진국의 통상공세에 대해서도 대체적으로 방어적인 측면을 보여주고 있다.

끝으로 지역간, 다자간 협상에 적극적으로 참여하고 있다. 최근 한국은 대미 수출의존도의 감소, 국내시장 개방 확대, 무역불균형 해소, 그리고 WTO 체제의 출범 및 APEC, OECD의 가입에 따른 지역적, 다자간 협상에 적극적으로 참여하고 있다. 또한 WTO를 통한 다자간 통상분쟁의 해결을 추진하고 있으며, 그동안 축적한 통상분쟁 해결지식 및 경험 등으로 과거의 순응식 통상관계 및 정책의 수립에서 어느 정도 적극적 통상정책을 수립하고 있다.

다. 통상정책 수단인 특징

한국의 통상정책수단은 WTO 체제의 출범에 따라 국제수준에 맞게 많이 정비되고 있는 실정이다. 한국은 수입에 있어서 약간의 품목에 대한 수량규제를 실시하고 있으며, 수입제도의 투명성을 제고하고, 통

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

관절차 간소화를 위해 노력하고 있다.⁵⁶⁾ 원산지규정도 현재 WTO 및 국제관세기구(WCO)에서 추진 중인 원산지규정 제정작업에 적극적으로 참여하고 있고, 정부조달협정 역시 UR 정부조달협정에 가입함에 따라 1997년부터 적용 받고 있으며, 반덤핑법, 세이프가드, 보조금, 상계조치 등의 공정 및 불공정무역 관련 제도, 외국인 직접투자 및 서비스시장 관련 제도 등도 대폭 정비되었다. 이러한 통상관련제도의 정비는 WTO, OECD 등의 다자간 협상, 선진국, 특히 미국의 통상압력 등에 의해 진전되었다.

한국 통상정책수단의 특징으로 불공정 무역규제의 도입을 들 수 있는데, 이는 대외무역법 제4조에 외국의 불공정무역에 대하여 물품의 수출수입의 제한 또는 금지에 관한 특별조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 불공정무역의 유형으로서는 ‘교역 상대국이 국제협정에서 정한 우리나라의 권익을 부인할 때’, ‘부당하거나 차별적인 제한을 가할 때’, 그리고 ‘인간의 건강과 안전, 동식물의 건강, 환경보전 또는 국내자원보호를 위해 필요한 때’라고 명시하고 있다. 하지만 이러한 조치는 미국 통상법 301조와 같이 일방적인 보복수단으로서의 사용은 없으며, 상황변화에 따라 자의적으로 운영하고 있다.

2. 통상협상 관련 국회의 권한

가. 조약의 비준동의권

헌법 제60조 제1항은 “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.”고

56) UR 관세협상을 통하여 한국은 WTO에 상대방의 관세양허를 하였다. 통관절차도 1996년부터 수입면허제를 신고제로 전환, 신고가 적법하게 이루어진 경우 특별한 사유가 없는 한 대부분의 물품을 검사 없이 통관하고 있다.

규정하고 있다. 이 조항에 따르면 조약의 체결과 비준은 대통령의 권한이지만 법률의 효력을 가지는 조약의 체결비준에는 국회의 동의가 필요하며 국회의 동의는 ‘사전(事前)’동의이다. 조약이 서명과 동시에 효력을 발생하는 것이라면 ‘서명’전에, 서명 후 반드시 비준을 요하는 것이라면 ‘비준’전에 동의가 이루어져야 하는 것이다. 이런 조약에 대한 국회의 동의는 조약의 체결·비준에 국민의 대표기관인 국회를 관여시켜 조약을 국민의 의사(意思)인 법률로 보려는 ‘국민주권의 원리(principle of people's sovereignty)’를 배경으로 하고 있다. 즉 국회의 동의는 대통령의 전단을 방지하기 위한 ‘민주적 통제(democratic control)’의 의미, 대통령의 비준을 ‘정당화’시키고 조약의 국내법적 효력을 발생시켜주는 요건이 되는 것이다.⁵⁷⁾

법률을 만드는 국민의 대표기관인 국회의 ‘동의’라는 ‘국민의 간접적 관여’가 있었기 때문에, 이러한 조약들이 ‘법률’의 효력을 부여받게 되는 것이다. 따라서, 동의를 요하는 조약의 체결에 국회가 동의를 거부하면 그 조약은 비준될 수 없고 결국 조약으로 성립될 수 없다.

헌법학자들은 국회의 동의를 요하는 조약으로 현행헌법 제60조 1항이 나열하고 있는 8가지 조약들에 관해, 이를 국회 동의를 요하는 조약의 예를 보여주는 ‘예시적(例示的)인 조항’이 아니라 나열된 조약만 국회 동의를 요한다는 의미의 ‘제한·열거적(制限·列舉的)’인 것으로 파악한다. 따라서 헌법 제60조 1항에 열거되지 않은 조약은 그 체결·비준에 국회의 동의를 요하지 않는다. 국회의 동의가 없으므로 ‘국민의 간접적 관여’나 ‘민주적 통제’를 결하게 되어, 국민의 의사인 ‘법률’의 효력을 가지지 못하게 되고 보통 법률보다 하위의 규범인 ‘(행정부)명령’의 효력을 가지게 된다. 이것은 미국에서 행정협정이 법률에 위반할 수 없다고 하면서 행정명령과 법률의 효력을 달리 보는 것도 유사한 태도이다.

57) 임지봉, “조약의 국내법적 효력”, 『고시연구』 제29권 제8호, (2002. 7.)

나. 입법에 관한 권한

(1) 통상조약 체결과 관련한 절차법안

현재 우리나라는 경제협정 내지 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권을 보장하기 위한 법률이나 제도적 장치 및 조약체결의 전과정을 규율한 법률이 없는 상태일 뿐 아니라 법규명령의 효력을 갖지 않는 내부규율성격의 대통령 훈령인 『자유무역협정체결절차규정』만(참고자료 6 참조) 존재하고 있으며, 통상관련협정체결의 주무를 담당하고 있는 외교통상부는 외교기밀이라는 이유로 협정과정 및 조약 체결 과정을 국회에 제대로 보고하지 않고 있는 실정이다.

또한, 헌법 제60조 제1항이 국회동의를 받는 조약을 제한적으로 열거하고 있음에도 불구하고 그 기준에 따르지 않는 경우가 많이 발생하고 있다. 유사한 내용의 조약에 대해 어떤 것은 국회의 동의를 얻고 어떤 것은 국회의 동의를 얻지 않는 것이다. 차관협정의 경우, ‘대한민국과 미합중국간의 AID 차관협정’(1972년 6월 27일 서명, 1973년 1월 8일 공포)에 대해서는 1972년 7월 31일에 국회의 동의를 받았으나, 최근 ‘대한민국 정부와 필리핀 공화국 정부간의 대외경제협력기금 차관에 관한 협정’(2003년 6월 3일 서명, 6월 9일 공포)에 대해서는 국회의 동의를 구하지 않았다.

실무관행에서도 국회의 동의를 요한다고 보아야 하는 많은 조약들이 국회의 동의를 얻지 않고 공포되고 발효되는 예로는 2003년 2월에 공포된 ‘상표법조약’이 헌법 제60조 1항이 국회 동의를 요하는 조약으로 열거하고 있는 “입법사항에 관한 조약”에 충분히 해당되는 것임에도 동의 없이 공포·발효되었다.

이와 같은 실무적 관행이 발생하는 사유를 보면 첫째, 헌법 제60조 1항 자체에서 국회 동의를 요하는 조약으로 열거하고 있는 조약들이

지나치게 추상적이고 포괄적이라는 점이다. 제5공화국 헌법부터 “국제조직에 관한 조약”이 “중요한 국제조직에 관한 조약”으로 바뀌게 되었는데, “중요한”이라는 말의 주관성 내지 모호성 때문에 어떤 국제조직에 관한 조약에 국회 동의를 요하는지가 불명확하게 되었고, “국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약”도 상당히 추상적이고 막연한 개념이다. 어느 정도의 부담이 “중대한” 재정적 부담에 이르는지가 불명확하다.

둘째, 헌법 제60조 1항에 ‘국민의 권리·의무에 관한 사항을 규정하는 조약’과 ‘국가정책의 수립에 있어서 중요한 사항으로 간주되어 규정된 조약’이 혼재되어 있는 것도 국회 동의를 요하는 조약의 문제와 관련하여 많은 혼란을 야기한다. 국회의 동의를 얻은 조약이 ‘법률의 효력’을 발생시키므로 국회의 동의를 얻어야 할 조약인가는 기본적으로 ‘국민의 권리·의무에 관한 조약’인지 여부에 의해 결정되어야 할 것이다. 또한 헌법 제60조 1항이 열거하고 있는 조약 중 “상호원조조약” “안전보장에 관한 조약” “중요한 국제조직에 관한 조약” “우호통상항해조약”은 ‘국민의 권리·의무에 관한 조약’이라기보다는 ‘국가정책의 수립에 있어서 중요한 사항’이라고 생각되어지는 기준이다. 이렇듯 서로 성격이 다른 조약들이 헌법 제60조 1항에 혼재되어 있기 때문에 국회 동의를 요하는 조약인가를 결정하는데 있어 많은 혼란이 초래되고 있다.

셋째, 실무관행에서 국회 동의를 요하는 조약인가를 가르는 기준이 동요하고 있다. 위에서 본 바와 같이 차관협정의 경우 어떤 것은 국회의 동의를 얻고 어떤 것은 얻지 않는 것이 그 예이다. 이와 더불어 헌법 제6조 1항에 의해 체결된 조약 등의 국제법규도 국내법적 효력을 부여하고 있어 헌법 제60조 제1항에 열거된 조약의 경우 국내법률과 같은 효력이 있으므로 대통령의 조약체결권 등 외교권 행사에 대해 국민의 대표기관인 국회에 의한 조약체결 전반에 이르는 민주적 통제를

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

통해 적절하게 견제하는 것이 ‘견제와 균형’을 핵심가치로 하는 헌법상의 권력분립원리의 정신에도 부합하는 것이라 볼 수 있다.

한편, 통상조약체결로 국회의 입법권이 상당히 제한될 수 있기에 국민의 의견 수렴자 혹은 대정부 견제자의 지위에서 만이 아닌 헌법이 부여한 고유권한인 국회의 ‘입법권’을 침해받는(참고자료 1 참조) 직접적 당사자임에도 불구하고, 한·칠레 FTA, 한·미 쇠고기수입 및 한·미 FTA 추진과정에서 국회의 역할이 전무하였다. 국회는 최소한 이들의 추진에 대한 정부의 움직임을 파악하고, 국민의 의사를 수렴·조정하는 한편, 경제효과에 대한 계량연구 결과 등을 통해 객관성과 책임성을 담보하여야 할 필요가 있는 것이다. 국회의 이러한 기능 부재가 현재와 같은 정부 독단적 통상조약 추진의 주요한 요소로 보인다.

오늘날 통상협정의 체결이 국내적으로 미치는 경제적·규범적 영향력이 증대되고 있고, 이에 따라 통상협정체결에 대한 민주적 통제의 필요성과 요구가 커지고 있음을 고려하여 미래지향적·동태적 해석에 기초하여 우리 헌법이 규정하는 한계를 크게 벗어나지 않는 범위내에서 국회의 유의미한 협력 및 관여를 가능하게 하는 입법을 하는 것이 필요한 시점인 것이다.

국회의 동의권 행사를 통한 조약에 대한 민주적 통제는 대통령의 비준서명 직전 한번이 아니라 조약의 교섭개시, 교섭과정, 대통령의 비준 서명전등 조약체결의 전 과정에 걸쳐 행하여 질 수 있도록 구체화 하는 통상조약체결과 관련한 절차법안이 제정되어야 하는 것이다.

다. 예산 심의·의결권

헌법 제54조 제1항은 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”고 규정하고 있다. 따라서 예산의 심의·의결과정에서 조약과 관련한 정

부위원의 출석과 질의답변을 요구할 수 있다. 이와 관련하여 다음에서 보다 상세히 기술하기로 한다.

라. 국정감·조사권

국회는 헌법과 국정감사및조사에관한법률에 의거하여 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대해 조사할 수 있고, 필요시 서류의 제출을 요구하거나 증인의 출석과 증언이나 의견 진술을 요구할 수 있다.⁵⁸⁾ 국회는 이렇게 통상과 관련해 행정부의 통상정책에 대하여 감사와 조사를 할 수 있으며, 이와 관련해 정부위원의 출석과 답변을 요구할 수 있다.⁵⁹⁾ 이와 관련하여 다음에서 보다 상세히 기술하기로 한다.

마. 상임위원회 등에서의 질의

국회의 각 위원회는 본회의의 심의 전에 회부된 안건을 심사하거나 그 소관에 속하는 의안을 입안하는 국회의 합의제기관이다. 위원회는 국회의 예비적 심사기관으로서 회부된 안건을 심사하고 그 결과를 본회의에 보고하여 본회의의 판단자료를 제공하고 있다. 따라서, 위원회의 의결이 본회의의 심의 전에 행해지지만, 본회의의 의결을 법률적으로 구속하는 것은 아니다. 즉, 국회가 위원회를 중심으로 통상협상 내용이나 통상정책의 방향과 대강을 심의하는 과정에서는 정부의 예산·결산 심사나 법률의 제·개정과 관련하여 행정부의 통상정책을 평가 또는 대안을 제시하게 되는 것이다.

위원회에는 상임위원회와 특별위원회의 두 종류가 있다.⁶⁰⁾ 특별위원회는 수개의 상임위원회 소관사항과 관련되거나 특히 필요하다고 인

58) 헌법 제61조.

59) 헌법 제62조 제2항.

60) 국회법 제35조.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 설치되며,⁶¹⁾ 상임위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등을 심사하고 기타 법률에서 정하는 직무를 수행한다.⁶²⁾ 상임위원회는 구체적인 의안 심사를 위하여 상설로 설치되어 있다. 의안이 제출되고 청원 등이 접수되면 각 상임위원회의 소관사항에 따라서 해당 상임위원회가 심사하고 그 소관에 속한 의안의 입안과 입법자료의 수집을 한다. 통상과 관련된 상임위원회는 외교통상통일위원회, 기획재정위원회, 농수산식품위원회 등이 있다.

(1) 상임위원회

가) 상임위원회 구성

위원회는 위원회를 대표하고 의사를 정리하며 질서를 유지하고 사무를 감독하는 위원장과 위원장 유고·결위 시에 위원장의 직무를 대리하는 간사와 위원으로 구성되어 있다. 위원장 및 위원의 입법활동을 지원하기 위하여 위원회에 전문위원과 국회사무처 소속 공무원 등이 활동한다. 또한 특정한 안건의 심사를 위하여 위원회 의결로 소위원회를 설치·구성한다.

나) 상임위원회의 권한

상임위원회는 크게 의안과 관련된 권한, 국정감사·조사에 관련된 권한, 보고·자료제출·출석요구에 관련된 권한, 청문회·공청회에 관련된 권한 등을 갖는다.

상임위원회는 의안과 관련하여 의안을 심사할 수 있고 의안에 대한 수정안을 제출할 수 있다. 상임위원회는 그 소관 사안에 대하여 의안

61) 국회법 제44조 제1항.

62) 국회법 제36조.

을 스스로 입안하여 제출할 수 있는 의안제출권을 가지고, 의안동의에 대한 철회권과 번안권도 갖고 있다. 또한 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지·주요내용 등을 국회공보 등에 게재하는 입법예고권을 가진다.

국정감사·조사와 관련된 권한은 행정기관의 정책에 대해 조사하는 권한이다. 국정감사나 조사와 관련해서 본회의 또는 위원회가 일반안건을 심의하기 위해서 필요하다고 인정된 때는 정부 및 행정기관 등에 대해서 출석을 요구할 수 있다. 국정감사및조사에관한법률(이하 “국감법”이라 함) 제2조 제1항에 따르면 국회는 국정 전반에 관하여 소관 상임위원회별로 감사를 행한다고 규정하고 있다. 동법 제9조의 2에 따라 위원회는 국정조사를 하기 전에 전문위원, 기타 국회사무처 소속직원이나 조사대상기관의 소속이 아닌 전문가 등으로 하여금 예비조사를 하게 할 수 있다. 이렇게 위원회는 국정조사의 예비심사권을 가지면서,⁶³⁾ 청원권도 갖는다.

위원회에는 위원장 및 위원의 입법활동 등을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다. 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 국정감사, 국정조사 기타 소관사항과 관련하여 검토보고 및 관계자료의 수집·조사·연구를 행한다. 이러한 직무를 수행함에 있어 전문위원은 필요한 자료의 제공을 정부·행정기관 기타에 대하여 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청은 위원장의 허가를 얻어 위원장 명의로 하여야 한다.

63) 국감법 제15조의 2에 따라 위원회는 국정조사 시 그 기간이나 자격의 부족으로 국정조사에 영향을 주지 않기 위해 관계행정기관에 대한 지원을 요청할 수 있는 권한을 갖고 있다. 국회에서의증언·감정등에관한법률(이하 ‘증감법’이라 함) 제6조에 따라 위원회는 국정조사 시 증인 등에 대해 동행명령권을 갖고 불출석 및 위증 증인 등에 대한 고발권도 갖는다. 국정조사 시 감사와 조사의 방법으로서 보고 및 서류제출요구권을 갖고(국감법 제10조 제1항), 검증실시권(증감법 제10조), 청문회 개최권(국감법 제10조 제3항), 국정감사 및 조사의 비공개 진행권(국감법 제12조) 등을 국정감사 및 조사와 관련된 권한으로 갖는다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

위원회는 출석요구에 관련된 권한을 갖는다. 따라서 본회의뿐만 아니라 위원회에서 소관사항에 대한 질문 또는 안전심사 등을 위해 필요한 경우 국무위원 등의 출석요구권을 갖는다. 또한 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다.

위원회가 중요한 안전을 심사하거나 국정감사 또는 국정조사를 함께 있어 결정을 내리기에 앞서 그 판단의 기초가 되는 정보나 자료를 입수하기 위하여 증인 등을 출석시켜 증언을 청취하는 청문회를 개최할 수 있는 권한을 갖는다. 또한 위원회에서 특히 중요한 안전 또는 전문지식을 요하는 안전을 심사함에 있어서 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자로부터 의견을 청취하기 위한 공청회를 열 수 있는 권한도 갖는다.

이외에 상임위원회는 연석회의개최요구권, 회의공개관련권, 회의장 녹음·녹화 등 중계방송허가권, 행정입법검토권 등의 권한을 가지고 있다.

(2) 통상관련 상임위원회

가) 기획재정위원회

기획재정위원회는 재정·경제정책에 관한 국회의 의사결정기능을 실질적으로 수행하는 국회의 내부기관이다. 이 위원회는 조세법안 등의 심사소위원회, 금융 및 경제법안 등의 심사소위원회, 예산안 및 결산심사소위원회를 두고 있으며, 기획재정위원회는 기획재정부 소관에 속하는 사항과 한국은행 소관에 속하는 사항에 대한 의안과 청원 등의 심사, 기타 법률에서 정하는 직무(국정감사, 행정입법 검토 등)를 수행한다.

나) 외교통상통일위원회

외교통상통일위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등의 심사 및 기타 법률에서 정하는 직무를 수행하고 있으며, 소위원회로는 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회를 두고 있다.

다) 농림수산물위원회

농림수산물위원회는 농림부 소관 및 과거 해양수산부 소관중 수산과 식품에 관한 법률안, 예산안, 청원 등의 안건을 심사하고, 국정감사·조사 및 정책질의 등의 직무와 권한을 수행한다.

3. 통상협상 관련 행정기관 및 권한

통상정책의 결정 및 집행과 관련하여 행정부의 권한과 책임을 명백히 규정한 입법이 존재하지 않고, 대통령이 조약을 체결·비준한다고 규정한 헌법 제73조에 따라 행정부가 다른 정책분야와 같이 통상정책의 결정과 집행을 담당하고 있다.

통상과 관련한 주요한 행정부 기관은 외교통상부, 지식경제부, 기획재정부이다. 대외통상교섭은 외교통상부의 통상교섭본부가, 통상진흥은 지식경제부가, 국내정책조정은 기획재정부가 맡고 있다. 그 중에서 외교통상부는 대외적으로 통상교섭을 담당하는 부처로서, 외교통상부장관은 외교, 외국과의 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄조정, 조약 기타 국제협정, 재외국민보호 지원, 국제사정조사 및 이민에 관한 업무 등을, 지식경제부는 상업·무역 및 무역진흥·공업·에너지 및 지하자원에 관한 업무를, 기획재정부는 경제정책의 수립·총괄·조정, 화폐·금융·국고·정부회계·내국세제·관세·외국환·경제협력 및 국유재산에 관한 업무를 각각 담당하고 있다.

가. 외교통상부

외교통상부는 대외적으로 정부를 대표하여 외국 정부 또는 국제기구와 협상하며, 국제회의에 참석하고 국제조약의 서명 또는 가서명을

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

하는 권한이 있다. 1998년 3월 정부조직의 개편시, 통상교섭본부가 설치되어 외교통상부는 외교에 관한 업무를 다루는 외교일반부서와 대외통상에 관한 업무를 담당하는 통상교섭본부로 구성되어 있다.

(1) 통상교섭본부

1998년 3월 정부의 조직개편에 따라 기존의 외무부가 외교통상부로 개편되었으며, 통상교섭본부는 외교통상부 내에 장관급 정무직인 통상교섭본부장을 수장으로 설립되었다. 이 본부는 통상교섭기능의 일관성과 전문성 제고, 그리고 능동적인 통상정책결정 및 교섭기능의 수행체제 구축에 목적을 두고 있다.

통상교섭본부는 정부부처 간 의견을 총괄 조정하는 기능을 한다. 즉, 기획재정부, 농림수산식품부, 지식경제부 등 통상관련 정부 부처 간 의견을 조정하여 이를 바탕으로 외국과의 통상협상을 수행하고, 대외경제관련 외교정책의 수립·시행 및 종합·조정 기능을 수행한다.

가) 통상교섭본부의 구성

통상교섭본부는 통상대표로서 장관급 통상교섭본부장을 수장으로 그 밑에 통상부대표로서 외무관 또는 1급 상당 별정직 국가공무원급인 통상교섭조정관과 FTA 대표를 두고, 본부에는 다자통상국, 지역통상국, 국제경제국, FTA정책국, FTA교섭국을 둔다.

다자통상국은 통상홍보기획과, 통상정책총괄과, 세계무역기구과, 다자통상협력과, 지역협력과로 구성되며, 지역통상국은 동아시아통상과, 북미통상과, 유럽연합통상과, 통상투자진흥과로 구성되며, 국제경제국에는 에너지자원협력과, 경제협력과, 경제기구과, 기후변화환경과로 구성되며, FTA정책국은 통상법무과, FTA정책기획과, FTA협상총괄과, FTA 이행과로 구성되고, FTA교섭국은 FTA상품양허교섭과, FTA상품무역규

범과, FTA서비스·투자과, FTA신무역규범과를 두고 있다.

나) 통상교섭본부의 역할

통상교섭조정관은 통상에 관한 외교정책 및 통상교섭의 총괄·조정 업무, 대외경제관련 외교정책의 수립·시행 및 종합·조정 업무, 경제통상관련 정보·홍보·통계 업무와 법률자문서비스를 제공하는 업무와 관련하여 통상교섭본부장을 보좌하고 통상교섭본부장이 지정하는 사항을 처리한다.

다자통상국은 통상과 관련된 중장기적 외교정책과 통상협상을 총괄하며 조정하고 평가한다. 또한 다자통상국은 통상정책 자문기구의 운영과 통상정책 연구기관에 관한 업무를 담당하고, 세계무역기구와 관련된 외교정책의 수립·시행 및 총괄·조정, 다자간 통상협상 및 통상규범 제정협상과 협상의 총괄·조정, 통상분쟁 해결, 아시아·태평양경제협력체와 아시아·유럽정상회의에 관한 외교정책수립·경제협력 업무, 통상협상에서의 협상을 총괄하고 조정하는 업무를 담당한다.

지역통상국은 통상진흥지원과 교섭에 관한 시책을 수립하고 시행한다. 지역통상국은 해외시장의 개척활동 지원, 외국인 투자유치 지원과 국내투자환경 개선에 관한 대외 홍보, 해외투자정보수집과 국내기업의 해외투자지원에 관한 업무, 자유무역협정을 제외한 양자간 무역·투자에 관한 조약 또는 협정에 관한 업무, 양자간 통상에 관한 외교정책의 수립과 시행·총괄·조정하고 각국과의 통상에 관한 대외업무에 있어 국내 관계기관과 협조하는 업무를 담당한다.

국제경제국은 대외경제와 관련하여 외교정책의 수립·시행 및 종합·조정, 국제경제사정에 관한 조사 및 정보수집, 개발도상국과의 경제협력과 지역개발계획에 관한 외교정책의 종합조정, 남·북한 경제교류와 경제협력 관련 업무의 협조, 환경관련 국제협력에 관한 외교정책의 수립·시행 및 종합·조정과 관련된 조약의 체결교섭에 관한

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

사항의 업무를 수행한다.

통상교섭본부장 직속의 통상기획홍보팀은 중장기 통상정책을 연구하고 통상교섭의 총괄 및 조직을 위하여 각종 국내회의 업무 지원과 관련된 업무를 수행한다. 또한 통상관련 전문가 집단에 대한 홍보 및 여론 수렴에 관한 업무를 담당한다. 그 외에도 통상기획홍보팀은 국제통상환경 및 국제금융시장동향의 조사·분석, 경제통상정보의 수집 및 경제통상 홍보에 관한 업무, 경제통상 정보망의 구축 및 운영에 관한 업무, 경제통상관련 자료 및 통계에 관한 업무 등을 담당한다. 통상법률지원팀은 한국과 관련하여 다자간·양자간 통상분쟁의 해결을 위한 법적 자문을 한다. 또한 주요교역국의 통상법과 다자간 통상규범을 조사하고 연구하며, 국제경제·통상법에 관한 자문서비스를 제공하는 역할을 한다.

나. 지식경제부

지식경제부는 산업·무역·공업 및 외국인 투자, 정보통신사업, 산업기술연구개발정책, 에너지·지하자원, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 수행하기 위한 부처이다. 1998년 3월 통상행정조직 개편으로 대외통상기능이 외교통상부로 이관되었으나, 산업·대외무역·투자의 진흥 및 공정한 거래질서 확립과 같은 통상행정에 있어서 외교통상부와 이원체제를 이룬다.

지식경제부의 대외무역에 대한 권한은 법에 보장되어 있다. 무역에 관한 사항은 기본적으로 대외무역법이 정하는 바에 따르는데, 동 법에 따르면 지식경제부는 대외무역관리의 주무기관이다.

대외무역법은 무역거래를 하기 위한 주체의 인정 여부, 특정한 경우 수출입의 가능 여부, 사후관리 등 무역에 관한 주된 관리기능을 지식경제부 장관이 수행하도록 규정하고 있다. 또한 국내에서 무역거래를 하기 위해서는 내·외국인을 막론하고 지식경제부장관의 관리를 받아야 한다.

(1) 지식경제부의 통상관련 조직

지식경제부의 통상과 관련된 조직은 무역투자실로서 그 산하에 무역정책관, 통상협력정책관, 투자정책관을 두고 있다. 무역정책관에는 무역정책과, 무역진흥과, 수출입과, 전략물자관리과를 두고 있다. 통상협력정책관은 통상협력정책과, 구미협력과, 아주협력과, 중러협력과를 두고 있으며 투자정책관은 투자정책과, 투자유치과, 해외투자과, 남북경협정책과를 두고 있다.

(2) 지식경제부의 통상관련 권한

지식경제부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 무역의 진흥을 위해 물품의 수출입을 증대하기 위한 조치와 필요한 지원을 할 수 있다. 한국이나 교역상대국이 전쟁이나 자연재해가 있을 경우, 교역상대국이 국제법상 인정된 한국의 권익을 부인하거나 부당한 부담 또한 제한을 가할 경우, 국제법에 정한 국제평화와 안전유지 등의 의무이행을 위해 필요할 때, 국민의 생명·건강 및 안전, 동·식물의 생명·건강, 환경보전 또는 국내자원보호를 위해 필요할 때, 지식경제부장관은 물품의 수출·수입을 금지할 수 있는 권한이 있다. 무역법령에 관한 제·개정 시 지식경제부장관과 협의해야 하고, 관계행정기관의 장에 대해 수출·수입의 조정을 요청할 수 있다.

지식경제부는 통상진흥시책을 수립하기 위해 해외에 있는 기업에게 조사의 요청·지원조치 할 수 있으며, 통상·무역관련 단체가 교역상대국과의 협력활동을 추진하는 경우 필요하면 지원할 수 있고 무역거래자 중 종합무역상사를 지정할 수 있다. 또한 수출입행위를 제한하고 승인할 수 있는 권한은 지식경제부에 있다. 특히 헌법에 의해 체결되고 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 의한 의무이행이나, 생물자원의 보호 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

물품의 수출 또는 수입을 제한하거나 금지할 수 있다고 규정되어 있으며, 이와 같은 물품의 수출 또는 수입을 하고자 하는 자는 지식경제부장관의 승인을 얻어야 한다. 원산지표시에 관해서 관련서류를 검사할 수 있고, 원산지표시를 위반했을 시 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 있고, 필요시 수출·수입물품 등의 원산지 판정을 할 수 있다.

국내산업이 심각한 피해를 받거나 받을 우려가 있을 경우 불공정무역행위조사및산업피해구제에관한법률 제21조에 따라 세이프가드조치를 취할 수 있다. 또한 한국이 가입한 조약이나 국내법령에 의해 보호되는 특허권·실용신안권·의장권·상표권·저작권·반도체집적회로의 배치설계권·지리적표시등 지적재산권에 대한 침해금지에 관한 위반행위의 유형 및 기준을 정해 공고할 수 있고, 이에 대한 시정조치를 명하거나 과징금을 부과할 수 있다.

지식경제부는 무역거래자간 무역분쟁의 신속한 해결을 위해 당사자의 의견진술·분쟁관련 서류제출을 요구하고 사실조사를 할 수 있고, 분쟁조정이나 중재계약의 체결을 권고할 수 있으며, 선적전검사와 관련된 분쟁에서 수출자와 검사기관 간에 그 해결을 위해 필요한 조정을 할 수 있다. 다만, 무역에 관한 협정의 체결·준수를 위해 필요한 경우와 수출의 공정한 경쟁을 교란할 우려가 있거나 대외신용을 손상하는 행위를 방지하기 위해 필요한 경우 무역거래자에게 수출하는 물품 등의 가격·수량·품질 기타 거래조건 또는 그 대상지역 등에 관해 필요한 조정을 명할 수 있다.

다. 기획재정부

2008년 6월 공포된 정부조직법에 의해 기획예산처와 재정경제부가 통합 개편되었다. 이로 인해 기획재정부의 경제정책에 대한 조정기능

을 강화되었으나, 금융기관 인가사무는 금융감독위원회로, 외국인 투자유치기능은 지식경제부로 이관되었다. 따라서 기획재정부의 주요 업무는 경제발전을 위한 중장기정책의 수립 및 조정, 조세제도 및 관련 정책의 수립, 금융정책 및 제도에 관한 정책의 수립, 국고 및 국유 재산에 관한 사무 관리, 외환 및 외채관리 정책의 수립, 대외경제협력에 관한 정책의 수립 등이다.

기획재정부의 통상관련 산하조직은 국제금융국과 대외경제국으로 국제금융국 산하의 국제기구과는 국제금융기구와 관련된 국내정책을 총괄 조정과 국제금융기구와 관련된 업무 등을 담당하고, 대외경제국의 대외경제총괄과는 장·단기 대외경제정책의 개발·기획·입안과 경제정책과 전략을 수립하고, 새로운 국제경제질서에 관한 정책의 수립과 조정의 업무를 담당하며, 특히 미국과 일본과의 경제협력에 관한 업무를 담당하고 있다. 대외경제국의 국제경제과는 선진국과 경제협력에 관한 사항과 해외투자과 관련된 사항을 담당하고, 국제경제동향 및 정보의 수집과 분석을 수행한다. 경제협력국의 DDA대책반은 다자간 통상협상에 대한 대책을 총괄·조정하고, 이와 관련하여 대외경제장관회의 운영을 담당하고 있다.

라. 관세청

관세청은 대외무역질서의 확립을 위해서 수출입물품의 통관이 적법하게 이루어지도록 하고 수입되는 물품에 관세를 부과·징수하여 국가재정 수입을 확보하는 역할을 할 뿐만 아니라, 대외무역법과 외환거래관련 위반사항을 단속하고 원산지표시확인과 지적재산권 침해행위의 단속도 한다.

마. 기타 통상관련기관

(1) 무역위원회

1986년 12월 제정된 대외무역법 제38조의 규정에 의거하여 설립된 무역위원회는 설립 당시 수입이 국내산업에 미치는 영향에 대한 조사와 대외무역법 위반사항에 대하여 심의·의결하는 자문적 성격의 기능을 가지고 있었다. 그러나 1989년 12월 대외무역법의 개정으로 무역위원회는 산업피해의 조사개시 여부, 산업피해 유무의 판정과 구제조치 건의 여부 등을 자체적으로 결정할 수 있게 되었다. 이를 위해 무역위원회 명의로 관계 행정기관의 장에게 건의하는 합의체 행정기관으로 바뀌었고 반덤핑관세 및 상계관세제도와 관련된 산업피해를 조사하고 판정할 수 있는 권한을 갖게 되었다.

무역위원회의 역할은 2001년 1월 불공정무역행위조사및산업피해구제에관한법률이 제정되면서 더욱 강화되었다. 동 법은 그동안 무역위원회가 수행하였던 산업피해구제기능과 불공정무역행위 등에 대한 조사 및 시정 조치 등 제재조치를 강화하였다.

가) 무역위원회 구성

위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하고 상임위원수는 대통령령에 의한다. 위원은 법률·경영·행정분야에서 학식과 경험이 풍부한 자로 지식경제부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다. 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하고, 연임할 수 있다.

나) 무역위원회 권한

무역위원회는 불공정무역행위를 조사하고 판정한다. 조사결과에 따라 잠정조치 부과 여부를 결정하고, 불공정무역행위를 한 자에 대해

여 시정조치나 과징금을 부과한다. 또한 무역위원회는 불공정무역행위가 국내산업에 미친 피해에 대하여 조사하고 판정하고, 세이프가드 조치 또는 잠정 세이프가드조치의 건의 및 재검토를 한다.

무역위원회는 물품의 수입 또는 서비스의 공급이 국내산업의 경쟁력에 미치는 영향 등을 조사한다.

무역위원회는 덤핑방지관세의 부과를 위한 산업피해에 대한 조사개시 결정, 덤핑사실의 조사, 덤핑으로 인한 산업피해의 조사·판정, 덤핑방지조치의 건의, 재심사 등을 한다. 또한 상계관세의 부과를 위한 산업피해의 조사개시 결정, 보조금 등 지급사실의 조사, 보조금 등으로 인한 산업피해의 조사·판정, 상계조치의 건의, 재심사 등을 수행한다.

무역위원회는 국제무역에 관한 법규·제도 및 분쟁사례 등의 조사·연구를 하며, 기타 공정무역의 촉진 등 무역위원회가 필요하다고 인정하는 사항을 조사하고 건의할 수 있다.

(2) 대외경제장관회의

세계경제여건과 통상환경이 급격하게 변화하고 있는 상황에서 정부가 적절하고 신속한 대책을 마련할 필요성이 커짐에 따라 대외경제정책을 정부부처 간에 효율적으로 심의·조정·협의하기 위한 목적으로 대통령령을 통해 대외경제장관회의규정을 제정함으로써 대외경제장관회의를 설치하였다. 이 회의는 매월 1회 정례회의를 개최하고 필요시 수시회의를 개최한다. 기획재정부장관을 의장으로 기획재정부장관·농림수산식품부장관·지식경제부장관·국무조정실장·통상교섭본부장·대통령비서실 경제수석비서관과 안건을 상정한 부처의 장과 그 안건과 관련된 부처의 장이 동 회의를 구성한다.

동 회의는 대외경제 동향을 점검하고 대외경제정책의 방향을 설정하는 등 대외경제정책을 운영하는 데 있어 전반적인 사항을 심의·조

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

정하고, 국제경제기구와의 대외경제협력·대외개방과 통상교섭과 관련된 주요 경제정책에 관한 사항을 심의·조정할 뿐만 아니라 대외경제관계에 있어 국내경제정책이 미치는 영향과 그 밖의 효율적인 대외경제정책을 수립하고 추진하기 위해 필요한 사항에 대해 심의·조정한다.

(3) 실무조정회의

실무조정회의는 대외경제 관련 주요 외교정책에 관한 사항과 양자·다자·지역 간 또는 국제경제기구와의 통상교섭과 관련된 주요 경제정책에 관한 사항에 대해 대외경제장관회의의 심의를 효율적으로 지원하기 위하여 설치되었다. 통상교섭본부장을 의장으로 기획재정부 차관·농림수산식품부차관·지식경제부차관·대통령비서실 재정경제담당비서관·국무조정실 경제조정관과 심의안건과 관련되는 부처의 차관급 공무원이 위원이 된다.

4. 통상관련 조약의 지위 및 관련법

가. 조약의 지위 및 체결 절차

(1) 국내법상 조약의 지위⁶⁴⁾

헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있어 조약자체의 특성 때문에 불가능한 경우를 제외하고 조약은 국내법화되기 위한 특별한 입법조치 없이도 법적인 효력을 가지고 직접 적용될 수 있다. 대법원 판례에서도 GATT와 관련협정을 관세평가 등에

64) 이영진·장학수, “통상조약의 국내법체계상 효력”, 충북대 법학연구소 법학연구 제17권 제1호(2006).

직접 적용한 사례들이 있다.⁶⁵⁾ 다만, GATT협정과 관세법의 관계에 관하여 구 관세법 제43조의 14가 특별히 관세법보다 조약이 우선적으로 적용된다고 규정하였고 이에 관한 대법원 판결이 있다.⁶⁶⁾⁶⁷⁾

현행 헌법상 조약체결권은 국가원수인 대통령에게 있고,⁶⁸⁾ 대통령이 조약을 체결함에는 국무회의의 심의를 거쳐야 하며,⁶⁹⁾ 일정한 조약의 체결 기준에는 국회의 동의를 받아야 한다.⁷⁰⁾ 따라서 국회의 조약체결에 대한 동의권이 인정되어 있다. 여기에 해당하는 조약은 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가 또는 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약이다.⁷¹⁾(<참고자료 3>참조) 이처럼 한국의 헌법은 국회의 동의를 요하는 조약을 열거하고 있으나, 그 범위가 상당히 넓어서 실질적으로는 모든 조약이 국회의 동의를 얻어야 한다고 규정한 미국이나 일본의 헌

65) 대법원 1987.2.24. 선고, 1992.7.14. 선고, 92누10763, 판결 85누713; 1993.12.7 선고, 93누17881 판결 1993.12.14. 선고, 92주5264 판결.

66) 구관세법 제43조의 14(조약의 우선적 적용) ①조약에 이 법과 다른 규정이 있을 때에는 그 조약의 규정에 의한다. 다만, 다음 각호의 경우에는 조약에 의한 세율보다 이 법에 의한 세율을 우선하여 적용한다. ②조약을 이행하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.[본조신설 1978·12·5] [삭제 1993.12.31]

67) 대법원 1987.9.22. 선고, 85누413 판결 1987.11.24. 선고, 85누448 판결.

68) 헌법 제66조, 제73조.

69) 헌법 제89조 제3호.

70) 헌법 제60조 제1항.

71) 제헌헌법에서는 체결 기준에 대한 국회의 동의를 요하는 조약의 범위를 국제조직에 관한 조약, 상호원조에 관한 조약, 강화조약, 통상조약, 국가 또는 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약, 입법사항에 관한 조약으로 하였고(제48조), 5차 개정헌법(1962.12.26)에서는 안전보장에 관한 조약, 어업조약, 외국군대의 지위에 관한 조약을 추가하였으며(제56조), 8차 개정헌법(1980.10.27)에서는 통상조약을 우호통상항해조약으로 변경하고, 어업조약, 외국군대의 지위에 관한 조약을 이 범위에서 제외하고 주권의 제약에 관한 조약을 새로이 추가하였다. 또한 국제조직에 관한 조약과 국가나 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약 중에서 중요한 국제조직이나 중대한 재정적 부담을 지우는 조약만을 그 대상으로 하였다(제96조 1항). 현재 9차 개정헌법(1987.10. 29)에서는 8차 개정헌법에서와 내용은 같으며 조문의 순서만 바뀌었을 뿐이다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

법과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

조약의 체결은 교섭과정에 있어서 대외적 행정작용이지만, 동시에 국가의 의사결정 작용이며 국민의 권리의무에 영향을 미칠 뿐만 아니라 체결된 조약은 국내법과 동일한 효력을 갖는다. 따라서 대통령에 대한 민주적 통제로서 일정한 조약에 대해 국회의 동의를 요구하여 국민의 대표기관인 국회를 조약체결에 참여시키고 있는 것이다. 국회가 조약의 체결에 동의하는 때에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.

반면에, 조약의 위임에 의한 사항, 조약의 실시를 위한 사항 및 정부의 행정권에 관한 사항을 내용으로 하는 조약 등 기타의 조약에 대해서는 국회의 동의를 받지 않고 체결될 수 있다. 이렇게 우리나라에 있어서도 미국처럼 정부가 국회의 동의를 거치지 않고 행정협정을 체결할 수 있다고 할 수 있다. 그러나 미국의 헌법적 관행으로 인정된 행정협정의 경우처럼 광범위한 사항을 행정협정으로 체결할 수 있는 것은 아니다. 예를 들면 외국군대의 지위에 관한 사항은 미국에서는 행정협정으로 체결할 수 있으나, 한국의 경우에는 국회의 동의를 필요하다는 것이 헌법에 명시되어 있다. 이와 같이 일정한 조약에 한해서 국회의 동의를 필요로 하고 있는 것은 조약일반에 대해서 국회의 동의를 받아야 하는 미국, 일본과 다른 점이며 한국 헌법은 비준 또는 동의를 국내법상 조약의 발효요건으로 명시하지 않고 있다.

대통령은 헌법 제66조에 따라 국가원수로서 외국에 대하여 국가를 대표하고 행정수반으로서 헌법 제73조에 따라 조약을 체결, 비준하므로 헌법상 명실 공히 조약체결권자이다. 그러나, 이러한 조약체결권은 어느 때나 대통령에 의하여 직접 행사되고 있는 것은 아니고 외교통상부 장관 등이 법률에 의하여 전권위임 없이 조약에 서명할 수 있다.

즉, 정부조직법 제30조에 따라 외교통상부 장관이 외교와 조약 기타 국제협정 등의 사무를 관장한다. 조약체결 자격에 관한 법인 정부대

표및특별사절의임명과권한에관한법률에 의하면 외교통상부 장관은 정부를 대표하여 외국정부 또는 국제기구와 교섭하거나 국제회의에 참석하고, 대통령의 전권위임 없이 조약에 서명하는 권한을 가지며⁷²⁾ 서명에 의하여 그 조약에 대한 한국의 최종적 의사가 표명된다. 그러나 중요한 조약이나 국제협정을 외교통상부 장관이 서명할 경우 대통령의 재가를 미리 얻는 것이 행정적 관례이다.⁷³⁾ 중요하지 않은 내용의 조약으로 시간적 여유가 없을 때에는 서명 후 대통령의 재가를 받는 경우도 있다.

재외공관의 장은 신임장을 접수한 외국정부 또는 국제기구와의 교섭에 있어서 정부대표가 된다. 정부대표는 정부를 대표하여 외국정부 또는 국제기구와 교섭하거나 국제회의에 참석하거나 조약에 서명 또는 가서명하는 권한을 가진 대표를 말한다. 그러나 관련법률에 의한 수권절차 없이는 조약에 서명하는 정부대표가 될 수 없다. 특별사절도 특정한 목적을 위하여 외국정부 또는 국제기구와 교섭하고 국제회의에 참석할 수 있는 권한을 가지며, 이러한 사절은 외교통상부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

국무총리의 조약 서명권에 대하여는 현행법상 수권규정이 없으나 외교통상부 장관이 전권위임 없이 조약에 서명할 권한이 있다는 점과 행정의 합목적성에 비추어 볼 때 국무총리도 대통령의 전권위임 없이 조약에 서명할 권한이 있는 것으로 보는 것이 우리나라 행정관례이다.

외교통상부의 통상교섭본부는 정부조직법에 따라 기획재정부, 농림수산식품부, 지식경제부 등 국내의 통상 관련 부처의 의견을 총괄 조정하고, 이를 바탕으로 한국을 대표하여 외국과의 통상 교섭을 수행한다. 통상교섭본부는 통상 교섭 외에도 우리나라의 대외경제 관련 외교정책을 종합적으로 조정, 수립하여 시행하고 있으며, 통상관련조

72) 정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률 제3조.

73) 문준조, 전게서, p.34.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

약체결에 있어서의 정책결정에 관여하고 있다.

(2) 조약체결절차

(가) 조약안 작성

양자조약의 경우 상대국에 제시할 우리측 초안 또는 상대국으로부터 접수한 초안에 대하여 관계부처와 협의 후 우리측 의견을 확정하기 전에 관계국은 서면(조정문)으로 조약국의 의견을 조회하여야 한다.

조약국은 그 내용이 조약으로 취급하는 것이 적절한 것인지, 국제법상 적법한 내용인지, 어떠한 형태를 취하는 것이 적절한지⁷⁴⁾, 타 조약과 상충하거나 균형이 맞는 것인지, 국내법에 저촉되지 않는지, 적절한 용어를 사용하고 있는지, 조약문의 형식(formality)을 갖추고 있는지 등을 심사한다. 다자조약의 경우에는 관계국 및 관계부처와 협의하여 이미 제출된 초안에 대한 심사를 수행하고 개정안 등을 준비한다. 조약의 실질적인 내용에 관하여는 관계국(局)이 관계부처와 협의한다.

(나) 법제처 심사

외교통상부는 조약안을 국무회의에 상정하기 전에 조약안을 법제처에 송부하여 그 심사를 요청하고, 법제처는 조약안의 기존 국내법규와의 저촉 여부 또는 그 국내적 시행을 위하여 새로운 입법조치를 요하는지 여부 등을 심사하는 한편, 조약안의 국회 동의 필요 여부에 대한 의견을 제시할 수 있으며, 이러한 의견을 참조하여 외교통상부장관은 동의 필요 여부를 판단한다.

(다) 국무회의 상정

외교통상부는 법제처 심사가 끝난 조약안을 국무회의에 상정하도록 필요한 조치를 취한다. 조약안은 헌법 제89조에 의하여 국무회의의

74) 예컨대, 각서교환으로 할 것인지 협정으로 할 것인지 등을 의미한다.

심의를 거쳐야 하고, 국무회의에 상정하기 위한 절차로서 조약안을 국무회의 개최일 전에 개최되는 차관회의에 상정한다. 조약의 내용이 전문적이고 기술적인 사항인 경우 관계부처 장관과 공동으로 동 조약을 상정할 수 있다.

(라) 대통령의 재가

국무회의의 심의를 거친 조약안은 국회의 비준동의를 요하지 않는 경우에는 대통령이 재가함으로써 비준권자의 동의를 내부적으로 최종 확정한다. 국회의 비준동의를 요하는 조약안은 국회의 비준동의를 받은 후 대통령의 재가를 받은 때에 조약체결의사가 최종적으로 확정된다고 볼 수 있다. 비준동의를 요하는 조약의 경우 국무회의심의 후 대통령의 재가 행위를 정지조건부 최종의사 확정으로 볼 수 있으나, 대체적으로 서명과 비준동의 행위 간의 시차가 많으므로 대통령의 최종적인 의사결정은 국회 비준동의 후에 행하여진다고 봄이 타당할 것이다. 따라서 대통령의 재가행위는 조약의 체결에 필요한 국내절차의 완료를 의미하는 것이며, 이를 완료한 후에 조약에 대한 국가의 기속적 동의를 표시한다.

(마) 국회비준동의(필요시)

헌법 제60조 제1항에 따라 국회가 동의권을 갖는 조약안은 국회의 동의를 받아야 한다. 국회의 동의를 요청하는 공문은 대통령의 직인을 날인하고 국무총리와 국무위원인 외교통상부 장관이 부서한 후 행정자치부를 경유하여 국회에 제출한다.

(바) 공포, 공고 및 공시

헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”라고 규정하고 있다. 즉, 헌법 절차에 따라 체결된 조약은 공포(proclamation)를 거쳐

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

서 국내법으로 수용되어 국내법과 같은 효력을 갖는다. 다시 말해서 조약은 공포의 절차를 거쳐야 비로소 국내법과 같은 효력을 갖게 된다. 한국을 비롯한 많은 국가에서 조약이 발효되는 절차의 하나로서 공포 또는 공고될 것을 요구하고 있다.

다시 말해서, 공포란 이미 성립된 조약을 국민에게 단순히 주지시키는 선언적, 절차적 행위인 공포(publication)와 구별되며, 조약의 효력발생요건이므로 공포되지 아니한 조약은 실시될 수 없을 뿐만 아니라 법원이나 국민을 구속하지 못한다.⁷⁵⁾ 그러므로 공포하지 않았기 때문에 이행되지 않았다면 이로 인해 체결국은 국제책임을 지게 되겠지만, 비준이 되고 나서 대외적으로 발효된 협정이 국내적으로는 그 효력이 정지된 상태로 존재할 수 있다. 이 기간 동안 재판당사자도 이를 원용할 수 없을 것이고 법원 역시 이를 적용할 수 없게 될 것이다. 따라서 조약이 헌법에 따라 체결되었다고 할지라도 공포 또는 공고되지 않으면 국내법의 효력을 갖지 못하게 된다.

이와 같이 우리나라에서는 공포와 공고로 구분되고 있는데, 전자를 법률, 행정명령, 조약의 경우에 사용되고, 후자는 헌법개정안, 예산 및 예산외 국고부담계약에 한하여 사용된다.⁷⁶⁾ 예컨대, 외자도입법은 공공차관협정이 공포가 아니라 관보에 공고되어야 한다고 규정하고 있다.⁷⁷⁾ 전자는 법의 존재 및 그 집행력을 국가원수가 확인하는 행위이고, 후자는 법규 등을 대중매체를 통하여 국민에게 일반적으로 알리는 것이라 할 수 있다.

법령등공포에관한법률에 의하여 조약은 관보에 게재함으로써 공포한다. 그러나 공포의 의무 및 기한의 제한에 대하여 명시적인 규정이

75) 비준과 관보에의 공포에 대하여 이원론을 주장하는 자는 이를 변형절차로 보는 반면에, 일원론을 주장하는 자는 비준은 대외적 효력을 승인하는 행위이며 공포는 법적 안정성의 요구에 부응하는 행위로 보며 이를 변형절차로 보지 않는다.

76) 법령등공시에관한법률 제2조.

77) 외자도입법 제26조 제4항.

없다. 따라서, 우리나라에서 공포된 조약이 국내적으로 그 효력을 발생하려면 특별한 규정이 없는 한, 헌법 제53조 제7항을 준용하여 조약의 공포일 즉, 관보 발행일로부터 20일이 경과하여야 한다. 따라서 조약의 공포시기는 당해 조약의 국제법상 발효시점을 고려, 발효 20일 전이 바람직하다. 이미 발효중인 조약에 가입할 경우에는 이러한 배려가 필요하지 않다. 이러한 국내절차를 고려하여 많은 조약들이 그 발효 조항에 그 조약이 서명 또는 비준서 교환 후 일정기일이 경과한 후 발효한다는 취지의 규정을 두고 있다. 그러나 일정한 조약은 공시만으로 국내적으로 발효한다.⁷⁸⁾

공포(Proclamation)는 국내적 행위일 뿐 국제적인 행위는 아니다. 조약의 비준서가 교환되면 그 조약은 별단의 규정을 두고 있지 아니하는 한 효력이 발생한다. 조약의 발효일은 명시적 또는 묵시적으로 국제협정의 일부이므로 법적으로는 당사국 일방만의 행위에 의하여 변경될 수 없다. 따라서 조약의 공포 및 공포의 효력은 국내적으로 미칠 뿐이며, 국가는 조약의 발효일부터 그 구속을 받는다. 사실, 미국은 별도 합의가 없는 한 비준일을 발효일로 하고 있다.

나. 통상관련법

한국의 경제는 국제통상환경의 변화에 민감하기 때문에 통상정책은 국제환경을 고려하여 계획하고 시행하여야 했다. 1950년대 원조중심의 대외의존적인 경제에서 시작하여 정부주도로 대외지향적인 개발전략에 따라 경제발전을 이루어 왔는바, 특히 70-80년대를 통해 수출진흥체제가 강화되고 수출입관리가 정비되었으며, 그동안 추진해온 대외지향 경제개발 및 수출중심의 정책이 성과를 보이기 시작하였다. 또한 이

78) 예컨대, 외무부 공시 ‘대한민국정부와 미합중국 간의 과학기술협력협정의 연장을 위한 각서교환’ 등이 있다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

시기는 경제의 개방화, 자율화 및 국제화가 가속화된 시기이기도 하다. 1990년대 이후에는 UR협상 타결과 WTO의 출범으로 다자주의적 무역체제가 마련되고 한국은 이에 대응하여 수입자유화, 공정무역의 실시, 지역주의를 극복하기 위한 대외경제협력 강화, 수출입시장의 다변화를 모색하였다. 그러나 1997년 한국의 금융위기로 인해 IMF의 금융지원을 받게 되면서 IMF와의 합의에 따라 대폭적인 국내 개방이 이루어졌고, 정부의 대담한 개방·개혁 정책이 시행되었다. 한국의 통상법률체제는 이러한 국제통상환경의 변화를 반영하여 제정되었고 변경되었다.

(1) 헌 법

헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하고 있다. 즉, 국회의 동의를 얻어 비준된 조약은 국내법과 동등하게 직접적인 효력을 갖는다. 따라서 WTO협정은 다른 법적 절차 없이 국내에서 바로 효력을 갖는다. 조약은 국내 법률과 같은 지위를 갖는다.

헌법은 여러 가지 경제정책 분야를 다루고 있다. 대외무역과 관련하여 헌법 제125조는 “국가는 대외무역을 육성하고 규제, 조정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 규정에 근거하여 국가는 대외무역을 육성하고 규제, 조정할 수 있는 기구를 법률의 규정에 의하여 설립한다. 통상에 대한 주요법률로는 대외무역법, 관세법, 외국환거래법 등이 있다.

(2) 통상조약에 관한 기본법

통상에 관련된 기본법으로 대외무역업자와 대외무역행위에 관한 전반적인 대외거래사항을 종합적으로 관리하는 대외무역법이 있다. 대외무역법은 대외무역에 관한 기본법으로서 국제통상환경에의 적응과 통

상 확대를 목적으로 하는 법이다. 관세법은 수출입상품의 이동에 따른 관세의 부과, 징수, 면제, 보세제도 및 통관절차를 관리 규제하는 법으로서 관세사범에 대한 벌칙과 조사, 행정상의 쟁송제도, 운수기관 등에 대한 관세제도를 규율하고 있는 기본법이다. 외국환거래법은 외환거래의 자유화, 외국인투자환경의 개선, 금융기관의 건전성 강화 및 급격한 변동에 대처할 수 있는 안전장치의 마련 등을 위해 마련된 기본법이다.

(가) 대외무역법

대외무역법은 한국의 대외무역거래 전반을 기본적으로 관리, 조정하는 기본법으로 동법에서 위임된 사항과 시행에 대한 대외무역법시행령, 대외무역관리규정을 두고 있다.

대외무역법 제1조는 “대외무역을 진흥하고 공정한 거래질서를 확립하여 국제수지의 균형과 통상의 확대를 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하여 국민경제의 발전에 기여하는 방법으로서 무역을 진흥하고, 공정한 거래질서의 확립을 통한 국제수지의 균형과 통상의 확대를 도모한다.

또한 동법 제3조 제1항은 “우리나라의 무역은 헌법에 의해 체결, 공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 정하는 바에 따라 자유롭고 공정한 무역을 조장함을 원칙으로 한다.”라고 규정하여 자유롭고 공정한 무역의 원칙을 선언하였다. 이러한 공정무역거래를 확립하기 위해 대외무역법은 제23조에서 원산지표시, 제39조에서 불공정한 수출입행위 금지, 제40조에서 수출입상품의 가격조작금지, 제41조에서 무역분쟁의 신속한 해결 등을 규정하고 있다.

대외무역법은 대외통상에 있어 기본법이 된다. 동법 제6조 제1항은 ‘무역에 관하여는 이 법이 정하는 바에 의한다.’고 규정하여 한국의 무역거래는 대외무역법에 의할 것을 명시하고 있다. 또한 동법 제3조는 “헌법에 의해 체결·공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

된 국제법규가 정하는 바에 따라 자유롭고 공정한 무역을 조장한다.”고 규정하여 무역관련 국제규범을 인정하고 있다. 대외무역법은 제8조에서 무역과 통상의 진흥을 위해 통상진흥시책을 수립할 것을 규정하고, 제9조에서 무역통상과 관련한 민간활동의 지원을 규정하고 있어 대외무역법이 통상에 관한 기본법임을 보여주고 있다.

대외무역법은 무역 관련 사항에 있어 다른 법률에 우선 적용되는 특별법이기도 하다. 동법 제51조는 독점규제및공정거래에관한법률과의 관계에 있어 지식경제부장관의 조정명령의 이행에 대하여 대외무역법을 우선 적용할 것을 규정하고, 제52조에서 국가보안법과의 관계에 있어서도 대외무역법에 의한 무역행위에 있어 업무수행상의 정당성이 있는 범위에서는 동법의 적용을 우선한다고 규정하여 이들 법과의 관계에 있어서 대외무역법에 특별법적 지위를 부여하였다.

대외무역법은 외국과의 수출과 수입에 관하여 제3조 제2항에서 ‘정부는 이 법이나 다른 법률 또는 헌법에 의하여 체결 공포된 무역에 관한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에서 무역에 대한 제한을 정한 규정이 있는 경우에는 그 제한을 정한 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 이를 운영하여야 한다.’고 규정하여 정당한 국제·국내법적 근거에 따라 대외무역에 대한 통제를 허용한다.

(나) 관세법

국세에 관한 기본법에 따라 국세기본법이나 관세법에서 특별히 준용할 것을 규정하지 않는 경우 이외는 관세행정에서 관세법이 기본법으로 적용된다.⁷⁹⁾

관세법은 국민경제의 발전과 관세수입확보라는 궁극적인 목적에 따라 동법의 모든 규정은 적정한 관세의 부과, 징수 및 적정한 수출입

79) 국세기본법 제3조 제2항: “관세법 및 수출용원재료에대한관세등환급에관한특례법에서 세관장이 부과·징수하는 국세에 관하여 이 법에 대한 특례규정을 두고 있는 경우에는 동 법이 정하는 바에 의한다.”

통관을 목적으로 한다. 관세법은 관세에 관한 원칙과 관세법의 해석 기준 등 법적용원칙, 관세법상 기간과 기한, 거류의 송달, 관세심의위원회 등에 관한 규정을 포함하여, 과세가격과 관세의 부과 징수에 대한 규정으로 납세의무소멸, 납세담보, 과세가격신고 및 결정에 관한 규정과 관세의 부과 징수에 대한 규정을 두고 있다. 특히, 세율 및 품목분류에 관한 규정은 수입품의 덤핑가격으로 인한 국내산업보호를 위한 덤핑방지관세와 직·간접적인 보조금으로부터 국내산업보호를 위한 상계관세 그리고 한국의 무역이익침해에 보복하기 위한 보복관세의 부과대상, 실질적 피해조사, 잠정조치 등을 상세하게 규정하고 있으며, 기타 보복관세, 농림축산물에 대한 특별긴급관세 등을 규정하고 있다. 또한 기타 규정으로는 절차법적인 성격을 지닌 규정으로 납세자의 권리 및 불복절차, 운송수단 등에 관한 규정이 있다.

관세법은 관세의 부과, 징수 감면에 관해 규정하고 있고 징수를 확보하기 위해 보세제도, 운수기관에 대한 규제, 처벌 등을 규정하고 있는 것이 특징이며, 수출입물품의 통관도 포함하고 있다. 또한 관세징수와 통관을 적절하게 운영하기 위해 벌칙과 조사 및 처분에 관한 규정 등을 많이 포함하고 있어 형사법적인 특징도 있다.

(다) 외국환거래법

외국환거래법은 외국환거래 및 대외거래의 자유를 보장하고 시장기능을 활성화하여 대외거래의 원활화 및 국제수지의 균형과 통화가치의 안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.⁸⁰⁾ 종전의 외국환관리법은 외국환거래 및 기타 대외거래의 합리적인 조정 또는 관리를 입법목적으로 하였으나 현재의 외국환거래법은 대외거래의 자유보장을 입법목적으로 한다.⁸¹⁾

80) 외국환거래법 제1조.

81) 1961년 12월 31일 제정된 외국환관리법은 수차례 개정을 거치고, 1998년 9월 2일 외국환거래법이 제정되면서 폐지되었다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

외국환거래법은 유사시 외국환거래에 대해 긴급히 안전조치를 발동할 수 있는 요건을 국제규범에 맞게 조정하고, 규정에 정한 사항일 경우 외국환거래정지조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 외환위기시 외국으로부터 유입된 단기외화자금의 일부를 한국은행 등에 강제 예치시키는 가변예치 의무제도를 실시할 수 있도록 하였다.

또한 외국환업무의 취급기관을 모든 금융기관으로 확대하고 종전의 인가제 절차를 등록제로 전환하여 각 금융기관의 고유업무에 부수되는 업무는 모든 금융기관이 취급할 수 있도록 하였다. 환전업무도 종전에는 환전상에 대해 인가제였으나 일정한 시설만 갖추면 누구나 환전업무를 자유로이 영위할 수 있는 등록제로 전환하였다.

(라) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

미국의 반트러스트법을 모델로 하여 제정된 이법의 목적은 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 일반 소비자의 이익을 확보하고 국민경제의 민주적이고 건전한 발달을 촉진하는데 있다. 주요내용으로 사적 독점의 금지, 불공정한 거래방법의 금지, 국제적 협정 또는 국제적 계약에 관한 규제 등을 들 수 있다.

그 중에서 국제적 협정 또는 국제적 계약에 관한 규제와 관련하여 제32조 및 제33조에 “사업자 또는 사업자단체는 부당한 공동행위, 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위에 해당하는 사항을 내용으로 하는 국제적 협정 또는 국제적 계약을 체결하여서는 안되며 사업자 또는 사업자단체는 국제계약을 체결함에 있어 당해 국제계약이 부당한 국제계약의 체결제한에 위반되는지 여부에 관하여 공정거래위원회에 심사를 요청할 수 있다”고 규정하고 있다. 동법과 대외무역법의 관계를 볼 때 대외무역에 기초한 카르텔과 수출입 조정협정에 대하여 동법의 적용제외를 인정하고 있으나, WTO 체제하에서는 수출에 대한 제협정에 대하여도 동법의 엄격한 적용이 불가피할 것으로 보인다.

(마) 불공정무역행위조사및산업피해구제에관한법률

불공정무역행위조사및산업피해구제에관한법률(이하 ‘산업피해구제법’이라함)은 불공정무역행위 및 수입의 증가로 인한 국내산업의 피해를 조사하고 구제하는 절차를 규정하여 공정한 무역질서를 확립함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 한편, ‘세계무역기구설립을위한마라케쉬협정’ 등 무역에 관한 국제협약의 이행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.⁸²⁾ 기존의 대외무역법상 불공정무역행위조사규정은 실질적인 효력을 갖기에는 미흡한 측면이 있었고, 산업피해구제에 관한 규정이 분산되어 있음에 따라 일관성을 갖지 못한다는 문제가 대두됨에 따라 이를 해결하기 위한 방안으로 산업피해구제법이 제정되었다. 산업피해구제법을 이어 동 법의 시행령과⁸³⁾ ‘불공정무역행위조사절차등에관한규정’⁸⁴⁾이 제정되었다.

산업피해구제법은 지적재산권을 침해하거나 원산지를 허위로 표시한 상품의 수출입은 물론 기타 수출입질서를 해할 우려가 있는 행위를 불공정무역행위로 규정하고 이를 금지한다.⁸⁵⁾ 또한 동법은 무역위원회가 잠정조치와 시정조치를 부과하여 불공정무역행위를 예방할 수 있도록 과징금을 상향조정하고, 구제조치의 실효성을 확보한다.

또한 산업피해구제법은 수입증가로 인한 산업피해조사에 대하여 규정하고 있다. 즉, 특정물품의 수입증가로 인한 국내산업의 피해조사를 구체화하고 이에 대한 산업피해구제로 WTO 세이프가드협정의 주요 내용을 법률에 반영하고 세이프가드조치, 섬유·의류세이프가드조치, 서

82) 산업피해구제법 제1조.

83) 2001년 5월 10일 제정, 대통령령 제17222호.

84) 2003년 3월 13일 제정, 무역위원회고시 제2003-1호.

85) 산업피해구제법 제4조. 법률 문언상 정의에 따르면 현행 법률에서 규율하는 불공정무역행위는 단순한 지적재산권 침해행위뿐만 아니라 부정경쟁방지및영업비밀보호에관한법률에서 금지하는 행위들 중 국제무역상 의미를 갖는 원산지 허위표시행위와 기타 수출입질서저해행위를 포함하는 것으로 볼 수 있다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

비스에 관한 세이프가드조치에 대한 근거규정을 마련하였고, 덤핑 및 보조금으로 인한 산업피해조사는 관세법을 적용할 것을 명시하였다.

산업피해구제법은 불공정행위의 조사판정 및 수입증가덤핑보조금 등으로 인한 국내산업의 피해조사판정산업경쟁력 영향조사 등에 관한 업무를 수행하기 위해 지식경제부에 무역위원회를 둘 것을 규정하고 있다. 따라서 산업피해구제법은 무역위원회가 외국으로부터 수입되는 물품이나 서비스공급이 국내산업경쟁력에 미치는 영향을 조사할 수 있는 근거규정을 제공한다. 또한 불공정 무역행위와 국내산업피해조사를 할 수 있는 권한을 가진 무역위원회의 설치, 구성과 소관업무, 운영 등에 대한 구체적인 규정을 가지고 있고 무역위원회 위원의 자격요건도 규정하고 있고, 불공정무역의 금지행위에 대한 벌칙과 과태료에 대해서도 구체적으로 규정하고 있다.

(바) 지적재산관련법규

지적재산권관련법규로는 특허법, 상표법, 실용신안법, 의장법, 저작권법 및 부정경쟁방지법이 있고 컴퓨터프로그램보호법도 지적재산권을 보호하기 위한 법률이라 할 수 있다. 우리나라는 급변하는 국제통상 환경에 대처하고 지적재산권 보호를 적극적으로 요구하는 미국 등 선진국의 요청을 수용하기 위하여 종래의 특허법, 상표법, 실용신안법, 의장법, 저작권법 및 부정경쟁방지법을 1986년말 대폭 개정하고 컴퓨터소프트웨어 등을 보호하기 위해 컴퓨터프로그램보호법을 제정하였다. 또한 WTO체제가 출범하면서 TRIPs협정이 체결되고, 우리나라가 TRIPs협정을 포함한 각종의 지적재산권 관련 국제협정에 가입하여 이들 협정들도 국내법으로서의 효력을 갖게 되었다.

WTO회원국으로서의 의무를 이행하고 저작권분야의 국제규범이라고 할 수 있는 베른협약의 가입을 위해서 1995. 12. 6. 개정된 저작권법의 주요 개정내용은 첫째 외국인의 저작물 및 음반의 소급보호를 규정한 점, 둘째 공표된 저작물의 번역·발행에 관한 강제허락제도를

폐지한 점, 셋째 실연자의 권리를 강화한 점, 넷째 단체명의 저작물 및 영상저작물의 공표 유예기간을 10년에서 50년으로 연장한 점, 다섯째 무명 또는 이명 저작물의 보호기간을 정비한 점, 여섯째 대리 또는 중개만을 행하는 저작권위탁관리업의 수수료를 승인제도를 폐지한 점 등을 들 수 있겠다.

그러나 여전히 미국을 비롯한 선진국들로부터 우리나라는 아직까지 지적재산권을 침해하는 행위들에 대한 철저한 단속을 행하지 않는다는 비판을 받고 있어 지적재산 관련 법규의 법규정을 국제협정에 부합하도록 개정하는 것 못지않게 그 시행에 있어서도 감독기관의 철저한 조사 및 법집행이 요구된다.

다. 기타 통상 법규

(1) 대한민국정부와칠레공화국정부간의자유무역협정의이행을위한 관세법의특례에관한법률

한국과 칠레의 자유무역협정(이하 ‘협정’이라 함)이 2004년 2월 16일 국회의 비준 동의를 받으면서 한국과 칠레 간 자유무역협정의 이행에 따른 관세의 부과·징수 및 수출입물품의 통관을 적정하게 하기 위하여 관세법에 대한 특례로서 대한민국정부와칠레공화국정부간의자유무역협정의이행을위한관세법의특례에관한법률이 제정되었다.

동 법률은 양국간 협정관세에 관한 규정과 농산물에 대한 긴급관세 조치, 잠정긴급관세조치, 대항조치 등을 내용으로 하고, 원산지 확인 기준, 원산지증명서의 요건, 원산지확인과 원산지 등에 대한 사전심사 등 원산지에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 이 특별법과 관세법 및 협정과의 관계에서 동법에 규정되지 않는 사항은 관세법을 적용하며 동 법과 협정이 충돌할 시에는 협정이 우선한다고 규정한다.

(2) 자유무역협정체결에 따른 농·어업인 등의 지원에 관한 특별법

한·칠레자유무역협정에 따른 피해가 예상되는 농·어업인에 대한 보상을 위해 2004년 3월 2일 제정된 이 특별법은 자유무역협정을 이행함에 있어 농·어업 등의 경쟁력을 제고하고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농·어업인 등에 대한 효과적인 지원대책을 강구함으로써 농·어업인 등의 경영 및 생활 안정에 기여함을 목적으로 한다.

동법은 마라케쉬협정이 허용하는 범위 안에서 농·어업인을 지원하는 기본원칙을 정하고, 협정의 이행으로 피해를 입은 농·어업 등의 경쟁력을 제고하여 법률이 정하는 사항에 대해 보조 또는 융자를 지원할 수 있게 규정하고 있다. 또한 생산자단체나 농수산물가공업과 지방자치단체에 대한 지원도 명시하고 있다.

(3) 기타 법규

이 외에도 1995년 1월 WTO회원국으로서 한국의 권익을 확보하고 WTO협정의 이행으로 인해 발생할 수 있는 피해를 최소화하고자 제정된 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법이 있다. 동법은 WTO협정에 의한 국익침해 배제, 남북한 간 거래의 민족내부거래 간주, 상대국 보조금에 대한 대응조치, 국민건강 및 환경의 보호 등을 주요 내용으로 한다.

무역거래기반조성에 관한 법은 1999년 12월 7일 제정되었으며 무역거래기반을 효율적·체계적으로 조성하여 균형적인 무역거래의 확대와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 또한 무역전시산업의 육성, 전자무역거래기반의 확충, 무역정보의 유통촉진과 무역전문인력의 교육·훈련 등을 주요 내용으로 한다.

그 밖에도 수출용 원재료에 대한 관세, 임시수입부가세, 특별소비세, 주세 및 교통세 등의 환급을 적정하게 하여 능률적인 수출지원과 균형있는 산업발전을 목적으로 한 수출용 원재료에 대한 관세 등의 환급에 관

한특례법과 무역절차를 간소화하고 무역정보를 신속하게 취함으로써 무역업무의 처리시간과 비용을 절감해서 산업의 국제경쟁력을 높이려는 무역자동화촉진에관한법 등이 있다.

5. 통상협상 과정상의 문제점

가. 국회 역할의 부재

우리나라 외교통상정책 결정과정은 행정부 내의 정책결정과정의 비체계성과 국회의 역할부재 및 행정부의 결정권 독점성이다.

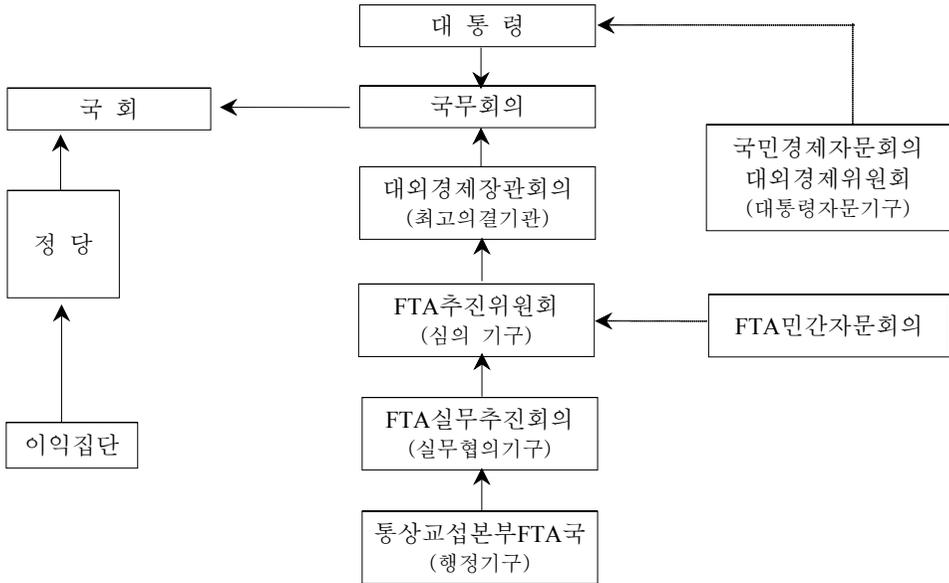
최근 정부는 외교통상정책의 핵심기조인 FTA를 추진함(<표 12> 및 <참고자료 4> 참조)에 있어 그 의사결정체계를 다층적으로 구성하여 부처간 혼선을 사전에 예방하고 아울러 최고정책결정자와 실무급에 설치된 자문기구를 통해 정책의 전문성을 함양하고자 노력하고 있으나, 문제는 이러한 정책결정과정의 설정을 통해 확보된 내용적·절차적 정당성이 철저히 행정부 내부에서만 환류되고 있다는 점이다. 다시 말해 FTA 정책에 대한 정당성 합의가 행정부 구성원 사이에서만 확보되어 있고 사회구성원 전체로 확산되지 못한 것이다. 그에 따라 한·미 FTA를 둘러싼 논란에서 행정부가 사회구성원 전체를 대상으로 하여 외로운 논쟁을 벌이고 있는 모습이 나타나고 있다. 이것은 행정부 주도와 국회의 역할 부재라는 종래의 문제점을 개선하지 않은 것이다.

FTA 등 통상조약체결 추진과정에서 국내이익집단의 견해와 이해관계를 수렴하는 것은 국회이다. 즉, 국제정치에서 체결 상대국과 협상하는 것은 행정부이지만 국내정치에서 이익집단과 협상하는 것은 국회이다. 그 이유는 첫째, 국회가 헌법 제60조 제1항에 의거하여 FTA 비준에 대한 최종적인 가부동의권을 가지기 때문이며 둘째, 국회가 국민의 의사를 상시적으로 청취하여 이를 기반을 행정부의 정책결정

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

과정에 개입하는 정당들의 활동무대이기 때문이다.

<표 12> 우리나라의 FTA 추진체계



자료 : 최태욱, “한국의 FTA 정책 결정과정”(2005), 미래전략연구원

그런데 ‘자유무역협정체결절차규정’(<참고자료 5> 참조)의 내용을 보면 FTA정책이 국회로 넘어오는 시기는 협상이 종료된 이후 국무회의 의결과 대통령 재가를 거치고 나서이다. 그러나, FTA에 관련한 국내 협상이 순차적으로 국제협상의 종료 이후에 개시되는 것은 아니다. 지금까지의 사례에서 확인할 수 있듯이 국내협상은 국제협상과 동시에 시작되고 있음에도 바로 이 시기에 국회는 행정부의 협상 추진을 감시·견제할 공식적 수단을 가지고 있지 않다.

이런 이유로 국내이익집단은 국회를 통하기 보다는 정부를 직접 상대하고 여기에 압력을 가하려고 한다. 그 방식은 비공식적·비합법적 통로, 즉 점거 농성이나 가두시위와 같은 극단적 수단에 호소하는 것이다. 이 단계에서 국회가 어떤 역할을 진행하려 하여도 이익집단

이 국회를 신뢰하지 않는다. 국회의 정보수집 또는 행정부에 대한 감시·견제가 법적 근거를 가진 것이 아니기에 공신력을 인정받지 못하는 것이며, 국회가 설치·운영하고 있는 각종대책특위가 사회구성원의 신뢰를 획득하지 못하는 이유가 바로 여기에 있다.

우리는 여태까지 행정부가 조약 체결의 전 과정을 주도하고 입법부가 체결·비준에 대한 동의권을 가지는 것을 당연하게 생각해왔다. 입법부와 행정부간 권력분립의 원리에 따른 것으로 이해하여 왔던 것이다.

외국의 경우 외교통상정책의 추진과정에서 행정부와 입법부간 분업이 존재한다는 것이다. 행정부가 상대국과의 국제협상을 책임지며 입법부는 이익집단과의 국내협상을 맡는다. 그리고 이러한 과정에서 시장개방에 따른 사회적 갈등이 제도적으로 흡수된다. 즉, 이익집단의 반발과 그로 인한 사회적 갈등이 행정부에 대한 입법부의 감시·견제라는 제도적 틀에서 관리되고 있는 것이다. 반면 우리의 경우 분립은 존재하나 분업은 존재하지 않는다. 실질적으로 협정의 비준 시점까지 외교통상정책에서 국회의 역할은 부재하다. 결국 이것은 행정부와 이익집단간 완충·여과장치의 부재로 이어지며 사회적 갈등은 격화된다.

나. 국민 의견수렴절차 미정착

통상정책 결정 및 협상의 원활한 추진을 위한 체계적 국내 의견수렴 절차가 미정착된 점을 들 수 있다. 다시 말하면 국회, 정당, 업계, 이익집단과의 사전 협의절차가 제도화되어 있지 못하다. 통상정책의 공급자를 행정부라 할 때, 통상정책의 수요자는 업계, 소비자 및 이들의 의견을 대변하는 의회라고 볼 수 있다. 정책의 공급자는 수요자의 의견을 충분히 청취하고 이들의 수요를 정책과정에 균형 있게 반영해 나가야 하는 것은 당연한 의무이다.

정부가 한·칠레 FTA 추진을 결정할 당시 업계, 소비자, 의회 등 정책 수요자의 의견을 사전에 적절히 수렴하지 못하고 즉흥적인 정치적

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

결단에 의존함으로써, 이는 결국 협상 도중에 국내 농민들의 극단적인 방식으로의 의견표출을 불러일으키는 데 일조를 하였고 협상의 장기화의 중요한 요인을 제공하였다. 또한 국회의 비준동의 과정에서 비로소의 사표시 기회를 얻은 국회의원들은 자신들이 전혀 결정과정에 참여하지 않은 정책에 대해 아무런 책임감을 느낄 필요 없이 개인적 이해관계에 따라 반대 입장을 정할 수 있었던 것으로 보여진다.

통상분쟁의 WTO에 의한 해결과정의 경우도 마찬가지다. 국내의 이해관계인이 외국의 무역장벽에 대해 WTO 분쟁해결 절차를 통해 해결할 것을 정부에 청원할 수 있는 절차가 마련되어 있지 못하다.⁸⁶⁾ 또한 정부가 WTO 제소를 결정하는 과정에서 관련 업계, 소비자 및 국회의 의견을 주도적으로 청취하는 것도 매우 드문 일이다.

이처럼 통상정책 결정을 위한 대내 의견수렴 문제를 분석할 때, 미국의 통상정책 수립과정을 참조하는 것은 의미 있는 일이다. 미국의 제도는 통상정책을 수립하는 과정에서 각계의 의견을 충분히 반영할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있다고 평가되고 있기 때문이다. 우선 주목해야 할 것은 통상정책과 관련하여 활발한 활동을 전개하고 있는 미국의 의회제도이다. 상원의 재무위원회(Senate Finance Committee)와 하원의 세입세출위원회(House Ways and Means Committee)는 산하에 각각 국제무역소위원회(Subcommittee on International Trade Committee) 및 무역소위원회(Subcommittee on Trade)를 비롯한 각종 분야별 소위원회를 두고 국제통상정책을 분야별로 전문적으로 분석하여 행정부에 각종 자문을 제공하고 있다. 또한 의원들의 보좌관제도가 잘 발달하여 전문적인 식견을 갖춘 유능한 보좌관들이 자신의 의원을 통해 행

86) 미국 통상법은 제301조 청원절차를 두고 있고 EU는 TBR 제도를 두고 있다. 한국 대외무역법은 특별조치제도를 두고 있으나, 해당 규정이 WTO 분쟁해결 절차와의 연관성에 대한 아무런 언급을 두고 있지 않아, 이 규정은 지식경제부장관의 재량 행위에 의한 보복조치를 규정하고 있음에 불과한 것으로 해석되고 있다. 대외무역법 제5조 및 동시행령 제4조 참조

정부의 통상정책에 다양한 영향력을 행사하고 있다.⁸⁷⁾

그리고 미국 통상정책 수립과정의 주요 참여자로서 업계 및 소비자집단을 빼놓을 수 없다. 이들은 정책의 결정과정에서 매우 조직적으로 영향력을 행사한다. 각 업계 및 직종을 대표하는 협회가 잘 조직되어 있고 이들의 의사를 정치권에 전달하는 기능을 수행하는 로비스트들이 합법적으로 조직화되어 있어 미국 정책의 수립에는 이들의 집합적인 의사가 결정적으로 고려된다.⁸⁸⁾ 로비스트는 업계와 정부, 또는 업계와 의회 간의 의사전달 및 정보제공을 통해 정부 및 의회 구성원들을 교육시키는 역할을 수행하므로 양자에게 모두 필요한 존재가 되고 있다.

또한 민간자문위원회나 연구소 등의 역할도 중요하다. 미국의 통상법은 정책결정 단계에서 민간자문위원들의 참여를 제도적으로 보장하고 있다.⁸⁹⁾ 일반적으로 민간자문위원회는 3단계로 구성되어 있는바, 가장 고위급인 무역정책및협상자문위원회(ACTPN)로부터 주요 정책별로 자문하는 정책별자문위원회(policy advisory committee) 및 기술별·산업별·기능별 자문을 위한 분야별 자문위원회가 그것이다. 민간 연구소들도 자발적으로 또는 업계 및 협회의 로비를 받아 통상정책의 분석 및 방향에 관한 연구 성과물들을 계속적으로 생산해 내고 있으며, 이러한 연구 결과물들은 정책결정 과정에 간접적인 영향을 계속적으로 미치고 있다.

한마디로 미국의 통상정책은 모든 이해집단 간의 압력과 견제 등 상호작용 속에서 탄생된다고 볼 수 있다. 따라서 각 집단의 의견이

87) 상원의원의 경우 수십 명의 보좌관을 두고 있으며 이들은 각 분야별로 전문적인 분석에 투입된다.

88) 미국에는 7,000여 개의 업계 협회가 있는 것으로 알려져 있으며, 2만여 명의 로비스트가 로비활동공개법(Lobbying disclosure Act of 1995)에 의해 합법적으로 등록되어 있다.

89) 1974년 통상법 제135조(19 USC §2155) 및 1988년 종합무역법 제1631조 등에서 노동, 기업, 농업, 소비자단체 등의 민간부문으로부터 의무적 자문을 받도록 규정하고 있다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

적절한 토의과정을 거쳐 잘 반영된 결과가 통상정책으로 수립되고 그만큼 이익의 균형과 정책의 안정성이 높아지는 것이다. 이러한 정책 결정 과정의 투명성과 다원성은 수립되는 정책의 객관성과 지지도를 높이는 역할을 한다.

우리나라의 경우 이러한 상호작용이 진행되지 못하는 이유 중 하나는 과거 한국의 권력구조가 권위주의적이고 행정부 중심의 통치체제였기 때문일 수 있다. 이러한 전통을 이어받은 현재의 한국의 통상정책이 결정되는 과정을 보면, 행정부의 역할이 지배적이라 해도 과언이 아니다. 외교통상부를 주축으로 한 행정부처의 전문 관료들이 주도적으로 통상정책을 기안하면, 이를 최고위급 조정기구에서 결정하여 대통령에게 건의하는 형식을 띠고 있다. 이때 행정 관료들이 정책을 수립하는 데 있어서 각종 이해집단들의 의견을 충분히 반영할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있으며, 이렇게 기안되어 올라온 정책안을 결정하는 데에 있어서도 행정부의 역할이 지배적이다. 의회의 행정부에 대한 사전 견제역할도 미약한 편이다.

다. 정당체계의 모순

민주국가에서 정당은 정부영역과 사회세력을 연결하는 핵심 고리이다. 정당은 사회의 제 세력들이 표출하는 다양한 이익과 요구들을 집약하여 그것을 정책대안으로 전환시키는 역할을 한다. 사회와 국가를 연결시켜주는 이러한 매개자 역할로 인해 정당은 사회통합의 유지기능을 담당하는 핵심 존재로 평가받는다.

외교통상정책과 관련해서도 정당이 자신의 역할을 제대로 수행한다면 이로 인한 사회갈등은 상당 부분 극소화되거나 제도적 틀 내에서 관리될 수 있다. FTA를 찬성하는 쪽이나 반대하는 쪽 모두 자신들의 이익을 대변해주는 정당을 통해 정책결정과정에 자기이익을 투사할 수 있으며, 이로 인해 시장개방에 의해 발생할 수 있는 사회적 갈등

은 제도적 공간에서 행정부와 입법부간 감시·견제, 정당과 정당간의 경쟁으로 치환된다.

하지만 우리의 정당들은 이러한 역할을 수행하지 못하고 있다. 정부-사회간 대화 부족으로 인해 우리는 극대화된 갈등을 경험해야 한다. 이는 인물과 지역 중시의 전근대적 정당체계라는 우리정치의 모순에서 비롯되는 문제이다. 다시 말해 정당이 이념과 정책, 노선에 의해 차별화되어 있지 못하기 때문이다. 일례로, NAFTA 체결·비준 당시의 미국 정치는 한·칠레 FTA 체결·비준 과정의 우리 정치와 극명하게 대조된다. 한·칠레 FTA가 양국 정부간에 체결된 이후 비준 동의까지는 약 1년여의 시간이 소요되었다. 2003년 2월 15일 체결되어 7월 8일 국회 통일외교통상위원회에 제출되었으나 4차에 걸친 연기 끝에 2004년 2월 16일에 가서야 비준동의안이 통과된다. 당시 한나라당은 친기업적 성향으로 인해 농촌 출신의 일부 의원을 제외하고는 한·칠레 FTA에 찬성하고 있었으며 이를 당론으로 확정된 후 압도적 다수가 비준안에 동의하였다. 호남을 지역기반으로 하는 민주당은 비교적 농촌에 근거한 지역구 의원들이 많았으며 한나라당에 비해서는 진보적 입장을 견지하고 있었다. 그런 이유로 지도부의 견해가 다소간 반대쪽으로 기울어 있었다. 하지만 당내합의에 실패하여 의원 자유투표에 맡기기로 결정한다. 그런데 흥미로운 것은 집권당이었던 열린우리당의 동향이었다(<표 13> 참조).

열린우리당은 이론적으로 가장 진보적인 정당이었으며 사회적 약자를 대변한다는 입장에서 FTA를 반대하는 의원들이 상당수를 차지하였다. 하지만 실제의 비준 동의안 처리과정에서는 미국 민주당과 달리 대통령의 의사에 따라 3명을 제외한 전원이 찬성표를 던졌다. 전체 표결 수에서 찬성표의 비중이 한나라당과 민주당에 비해 가장 높았던 것이다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

이 과정에서 주목할 것은 대통령이 비준안 통과를 설득하기 위해 적극적인 노력을 전개하지 않았다는 것이다. 노무현 대통령은 2차 동의안 처리가 무산되었을 때에도 국무총리가 나서서 처리를 추진할 것을 지시하는 수준에서 대처하였다. 열린우리당 의원들이나 다른 당의 비준을 반대하는 농촌 출신 의원들을 만나서 설득한 적도 없다. 또한 17대 총선을 앞두고 있는 상황에서 각 정당들도 대통령에게 비준 동의안 통과를 위해 더욱 적극적인 자세를 보여줄 것을 요구하지도 않았다. 그 결과는 이익집단의 폭주였다.

<표 13> FTA 비준에 대한 사회적 갈등

	한국(한-칠레 FTA)	미국(NAFTA)
찬성집단 (정당/사회집단)	한나라당(야당), 열린우리당(여당)/기업인	공화당(야당)/기업인, 라틴계
반대집단 (정당/사회집단)	민주당(야당)/농업관련 집단	민주당(여당)/ 노조, 흑인
보상책	농촌구조조정 180조 투자	환경과 노동자 인권보호 부속 조항 삽입
표결결과	한나라당 찬성 98, 반대 31 민주당 찬성 23, 반대 29 열린우리당 찬성 35, 반대 3	공화당 찬성 132, 반대 44 민주당 찬성 103, 반대 156
여론조사	찬성 50.2 : 46.8	찬성 43 : 반대 41

자료 : 이현우, 『한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교 : 자유무역협정비준의 경우』 (2005), 국제정치논총 제45집 제3호.

다시 말해 자신들의 이해관계를 대리해주는 정당을 가지지 못한 상태에서 이익집단은 ‘비정당적 채널’, 즉 행정부와의 직접적 접촉을 통해 자기견해를 표출하고 관철시키려 했다. 보상책의 논의에서도 행정부와 이익집단간의 직접협상이 더 큰 비중을 차지했으며 이 과정에서

정당과 국회는 상대적으로 소외된 측면도 있다. 하지만 문제는 사회적으로 약자였던 이들이 행정부와 직접 접촉할 수 있는 효과적인 채널을 확보하고 있지 못했다는 것이다. 즉 이러한 채널을 확보하기 위해서라도 이들의 행동은 극단적인 양상을 떨 수밖에 없었다.

물론 각 정당이 이익집단의 견해 표출과 그들과의 보상책 논의를 전혀 시도하지 않은 것은 아니었다. 하지만 이것은 이익집단들에 의해 거부되거나 평가절하 되곤 하였다. 당시의 FTA 국면에서 정당과 국회가 자신들에게 별로 해줄 것이 없는 존재라는 것을 그들 스스로 인식하였기 때문이다. 그들에게 있어 정당에 가해야 할 압력은 한·칠레 FTA의 내용수정이나 보상책이 아니라 그 자체에 대한 반대였다. 다른 어떤 이유에서가 아니라 유효성의 관점에서 그런 것이다. 정당과 국회를 협상창구로 활용하는 것보다는 이에 대한 압력을 통해 비준동의안 처리에 소극적인 입장을 견지하게 함으로서 협정부에 대한 협상력을 제고하는 것이 훨씬 낫다고 판단한 것이다. 그런 이유에서라도 이익집단은 보다 강압적인 행동양태를 노출시켜야 했다.⁹⁰⁾

정당 또한 형식적이라고 밖에는 평가할 수 없는 조치 외에 다른 어떤 행동도 취하지 않았다. 냉정히 평가한다면 책임회피라 할 수 있으며 이러한 태도는 한·미 FTA가 진행되는 현재에도 유의한 평가이다. 외교통상정책에 대한 국회의 권한 부재라는 현실을 한·칠레 FTA 협상에서 이미 경험했음에도 불구하고 우리 정당들은 이 문제를 해결하기 위한 입법 활동을 진행하지 않았다.

사실 한·미 FTA 특위만 잘 활용해도 국내협상에서 돌출하는 여러 문제들을 순조롭게 해결해 나갈 수 있다. 이 공간에서 정부의 대미협상과정을 감시·견제하고, 여기에서 취득한 정보를 토대로 국내이익집단들을 설득하고 그 의견을 수렴해간다면 현재 극단을 향해 달려가

90) 정당이 FTA를 반대하지 않는다 해도 이를 통해 행정부와 협상능력을 함양할 수 있기 때문이다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

고 있는 사회적 갈등을 제도권 내에서 관리할 수 있을 것이다.

또한 이러한 과정이 경로의존성(path dependency)을 발휘한다면 통상 정책에서의 국회 및 정책의 합법적 권한 확보로 이어질 수 있으며, 궁극에는 통상정책결정과정의 새로운 전기를 마련하게 될 것이다. 그러나 이 조차도 국회의원들의 소극적 참여로 인해 무용론에 시달리며 또 다른 논란만 생산해내고 있는 실정이다.

정당의 책임회피, 이것은 분명 변명의 여지가 없는 사실이다. 그러나 이를 도의적 관점에서만 비판할 수는 없다. 어떤 측면에서 이는 너무나 합리적 행동이다. 왜냐하면 FTA 등 외교통상정책과 같은 사회경제적 현안이 정당의 정치적 진퇴에 별 다른 변수가 되지 못하기 때문이다. 지금껏 유권자의 정당선호는 특정 인물에 대한 감성적 선호나 지역연고에 의해 좌우되었다. 또한 자신이 지지하는 정당에 대한 충성도가 미국이나 일본의 유권자들에 비해 상대적으로 높은 편이다. 그리고 이런 정치 풍토는 소선거구제의 일위대표제에 의해 담보되고 있다. 최근에 와서야 FTA와 같은 사회경제적 현안이 아닌 외교안보 분야에서 이탈과 항의의 메커니즘이 간혹 발견되곤 하는 수준이다.⁹¹⁾

이러한 조건은 우리 정당으로 FTA와 같은 외교통상정책의 현안을 효용도 비용도 높지 않은 판매영역으로 취급하게 만들고 있다. FTA에 찬성한건 반대하건 정당의 지지율 변화에는 큰 변동이 없기 때문이다. 또한 엄밀히 말한다면 비용이 효용보다 더 클 수 있다. FTA를 찬성할 경우 지금까지처럼 농민 등으로 구성된 이익집단의 강압적 반발에 시달릴 것이며 반대할 경우에는 정치자금의 가장 유력한 공급처인 기업의 시선을 의식하지 않을 수 없다. 이로 인하여 언제나 모호한 입장을 견지할 수밖에 없는 것이다. 다만 지역구 이해관계가 걸린 일

91) 이라크 파병 문제로 인한 노대통령과 집권당에 대한 지지 철회 등에서 발견된다. 또는 노대통령의 독도 문제에서의 강경한 입장 표출이 지지도 상승으로 이어지는 것도 하나의 사례이다. 신상품에 대한 구매반응인 것이다.

부 의원들만이 개별적 차원에서 움직일 뿐이다.

이러한 문제는 쉽게 해결되지 않을 것 같다. 하지만 이것의 해결이 없이 정당이 정부-사회관계에서 매개자 역할을 수행할 것을 기대하기는 힘들다. 이러한 역할을 수행하지 않는 정당에 대해서 지금까지는 도의적 비판으로 일관해왔던 것이 사실이다. 그러나 이는 제도의 개선과 함께 국민의 정치의식 변화를 꾸준히 유도해내면서 해결해야 할 문제이다. 만약 이러한 노력을 시행하지 않는다면 날이 갈수록 다원화되고 다종다양한 이익집단이 출현하는 우리의 현실에서 정부와 이익집단 간의 극단적 충돌과 갈등은 비단 외교통상정책에 국한되지 않은 않을 것이다. 아마도 우리 사회는 모든 사회경제적 현안에서 정부-사회간 단절과 의사소통의 단절을 경험하게 될 것이다.

라. 중·장기적 경제·통상전략의 부재

한국 통상체제의 환경을 종합적으로 살펴볼 때, 가장 큰 문제점은 중·장기적인 경제·통상전략의 미비로 정책적 우선순위에 따른 체계적 업무추진이 미흡한 점을 들 수 있겠다. 현행 제도상에도 통상정책 수립과정이 제도화되어 있다. 즉 대통령 연두보고시 각 관련 부처는 당해연도 통상정책 기본 계획을 확정·포함시켜 대통령에게 보고하고, 이와 별도로 통상정책은 전체 경제정책의 틀 안에서 상·하반기 경제운영계획에 포함하여 매년 2차례 발표되고 있다. 그러나 이러한 제도는 극히 형식적으로 운용되고 있으며 수립된 정책들도 추상적이고 정치적인 성격의 사안이 대중을 이루고 있어 실질적인 통상정책 운용에는 현실적인 지침을 주지 못하고 있다. 이는 급격히 변화하는 통상환경에 효율적으로 대처하기 위한 정책 기획기능이 미흡하고 정책 입안과 시행을 보조해 줄 수 있는 연구기관의 역할이 제한적인 데 따른 것이라 볼 수 있다. 결과적으로 현실적인 국민 전체의 후생관점에서 중

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

합적이고 중·장기적인 전략 및 정책수립이 이루어지지 못하고 있다.

한·중 마늘 분쟁 사건을 그 실례로 살펴보면 정부는 우루과이라운드 시 행해진 마늘에 대한 관세협상에서 냉동·초산제조마늘에 대한 수요증가를 예측치 못하고 냉장마늘을 포함한 보통마늘에 대한 국내 산업 보호에만 신경을 썼다. 양념류로서의 마늘의 속성상 냉동마늘과 냉장마늘이 얼마든지 상호 대체상품으로 수요될 수 있음에도 양 품목 간의 관세율의 차이를 커다랗게 인정함으로써 냉동마늘의 수입증가로 마늘 농가들이 심각한 피해를 입었다.

또한 이러한 피해에 대해 취해진 한국의 냉동마늘에 대한 관세인상은 중국에게는 대 한국 교역에 대한 대대적인 보복을 취할 수 있는 좋은 빌미⁹²⁾가 되기에 충분한 것이었다. 어차피 한국 정부가 중국의 보복조치에 굴복하여 마늘에 대한 관세인상을 조기에 철회하고 국내 마늘 농가에 대한 대대적 보상을 할 것이었다면, 차라리 애초부터 중국산 수입마늘에 대해 긴급 수입제한 조치를 취하지 않았거나 긴급 수입제한 조치를 국내 산업에 대한 보상의 형태로 취하는 것이⁹³⁾ 당시 상황하에서 종합적이고 전략적인 대 중국 통상정책에 입각한 적절한 정책적 선택이었을 것이나 한·중 마늘 분쟁 과정을 분석해 볼 때, 한국 정부가 이러한 고려를 행한 흔적을 찾아볼 수 없다. 사실 전체 국익차원에서 통상정책이 결정되지 못한 이유는 당시의 정치적인 상황에도 원인이 있을 수 있다. 즉 당시 총선과 관련하여 42만 농가의 표를 의식한 나머지 농민의 이익보호가 최우선적인 정책목표가 되었을 가능성이 크다. 또한 연이은 중국의 보복조치에 대해 정부가 결국 양보라는 선택을 한 것도 여러 가지 해석이 있을 수 있으나, 남북

92) 1999년 당시 기준으로 한국은 중국과의 교역에서 48억 달러로 무역수지흑자를 기록하였다. 한국의 대중 무역수지 흑자규모는 1995년 이후 계속하여 증가하여 1999년에 3배까지 증가해 오고 있었다.

93) 한국 불공정무역행위조사및산업피해구제에관한법률 제17조 제2항 및 동시행령 제18조에 따르면 긴급수입제한조치를 국내 산업 “구조조정 촉진 조치”의 형태로 취할 수도 있게 규정하고 있다(과거 관세법도 유사한 규정을 두고 있었다).

정상회담을 전후한 당시의 정황을 고려해 볼 때, 한국 정부의 대북정책 추진과 관련하여 중국의 협력이 필요했다는 사실이 한·중 마늘협상에 영향을 미쳤을 것이다. 이러한 정치적인 동기에 의해 서둘러 변경되는 통상정책에 따라 영향을 입는 국내의 이해관계 산업은 장기적인 예측 가능성이 결여된 상태에서 정부의 정책을 불신하게 되고, 이러한 불신은 이들의 입장을 더욱 강경하게 만들어 과도한 피해보상을 계속적으로 요구하는 일종의 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 낳았던 것이다. 정부의 ‘마늘산업종합대책’이라는 것도 장기적이고 종합적인 관점에서 부처간의 이해조정해 입각해 취해진 구조조정정책이라기보다는 문제가 터진 후 이를 무마시키기 위해 임기응변식으로 취해진 또 하나의 정치적인 대응이었던 것이다.

한국 통상정책의 근시안적 성격은 지역무역협정 추진정책에서도 뚜렷하게 드러난다. 최근에 중점적으로 추진되고 있는 지역무역협정 정책이 한국의 장기적인 지역주의 전략에 입각해서 추진되지 못하고 상황변화에 대한 즉흥적이고 수동적인 대응차원에서 추진되고 있는 것이다. 다자주의와 지역주의의 조화라는 대세 속에서 우리나라의 정치경제학적인 국가이익에 입각해 자유무역협정 추진전략을 세우고 체계적으로 지역무역협정체결을 추진해 나가야 함에도 사전의 종합적이고 전문적인 분석이 이루어지지 않은 상태에서 지역주의로의 선회 및 자유무역협정 체결 대상국 선정이 모두 정치인들에 의해 일방적으로 결정되었으며, 그에 따라 한·칠레 FTA 협상이 시작된 것이다.

이러한 통상정책 결정의 즉흥성은 한·칠레 FTA의 국회 동의과정에서 피해농민들에 대한 보상문제가 현실적인 최대 현안이 되면서 더욱 여실히 드러났다. FTA의 이행으로 인한 피해계층에 대한 보상방안 마련등 구체적 대책과 연구 없이 즉흥적으로 결정된 FTA 정책이 농민들로부터 거센 저항을 불러일으키자 정부는 대책마련에 급급한 나머지 보상의 수위를 점점 높임으로써 이를 무마하는 정치적 타협을

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

별였던 것이다. 이와 같은 즉흥적 대응은 향후 정부 정책결정에 커다란 부담으로 작용할 여지가 많다. 심지어 자원배분의 효율화를 통해 자유무역의 효과를 극대화하려는 취지에서 체결되는 FTA가 오히려 국내적 부담만 가중시키고 이에 대한 정치적인 고려가 행해져 오히려 대내적 자원배분을 왜곡시키게 될 가능성도 있는 것이다. 이러한 미시적인 대응이 계속되면 우리의 지역주의 통상정책의 전체적인 방향이 왜곡되어 버릴 염려도 배제할 수 없을 것이다.

이렇게 통상정책이 장기적인 안목에 입각해 추진되지 못하고 정치적인 동기에 따른 즉흥적 의사결정 방식을 취하게 되는 이유로는 한국의 상의하달식의 정치·관료 문화, 의회와 정당의 전문성 부족, 독립적 연구기관의 미발달 등의 여러 요인을 들 수 있다.

마. 통상협상 과정의 불투명성

정부의 통상정책 결정 및 시행에 있어서의 대 국민 정보공유 부족은 종종 통상협상 결과에 대한 불필요한 의혹과 불신을 초래해 왔다. 그 대표적인 사례로는 한·중 마늘협상을 들 수 있다. 사실 한·중 마늘협상은 협상의 내용 면에서만 볼 때는, 성공적인 협상이었다고 평가할 수 있다. 처음부터 중국은 마늘에 대한 세이프가드조치의 즉각적인 철회를 통한 원상회복조치가 없이는 한국산 폴리에틸렌 및 휴대전화기에 대한 금수조치를 해제하지 않겠다는 입장을 고수하였으나 결국은 협상을 통해 중국은 이러한 입장을 누그러뜨려, 한국의 세이프가드조치의 3년간 시행 용인과 더불어 중국 보복조치의 조기 해제에 합의하였던 것이다. 이러한 결과는 우리로서는 당초의 협상목표를 달성한 것이며, 중국의 강경한 입장으로 인해 매우 어려운 상황 하에서도 지켜야 할 국익의 우선순위를 고려하여 최선의 결과를 도출한 것이라 평가할 수 있다.

이렇게 한·중관계의 불균형을 고려하면 우리 입장에서 마늘협상은 성공적인 것이었다고 하더라도 그 협상과정에서의 투명성 부족은 협상전체에 대한 의혹과 불만으로 이어지고 말았다. 중국과의 마늘협상에서 2003년 1월부터 수입을 자유화한다는 합의가 미공개 부속서에 포함되어 있었다는 사실을 적절히 국민들에게 주지시키지 않은 것은 그 고의성 여부를 불문하고 문제가 있는 것이었다. 사실 이러한 문제가 발생한 데는 그동안의 정부의 관행이 일반적으로 대외협상의 결과를 국민들에게 상세하게 공개하지 않는 방향으로 정립되어 온 데 기인한 것이다. 대외협상의 결과를 공개해야 하는 의무가 법적으로 명시되어 있지도 않을뿐더러 협상부서나 관계부처의 책임자들이 협상결과를 국민들에게 설명하는 것에 대한 의무감이 결여되어 왔던 것이다. 협상 담당자들의 입장에서는 비밀주의가 편리한 도구일 수 있을 것이다. 그러나 대외협상의 결과가 국민생활과 이익에 직결돼 있다는 현실을 감안할 때, 협상결과를 비밀로 한다는 것은 있을 수 없는 일이다. 이러한 비밀주의로 인해 협상타결로 커다란 이익을 얻은 계층도 불만을 표하고 손해를 본 계층도 극단적인 반발을 하는 사태가 초래되었으며, 우리 통상협상 체제의 투명성 부족은 이러한 현상에 대한 좋은 빌미를 제공했던 것이다.

물론 정부간 협상의 진행과정에서 때로는 민감한 이슈를 비밀에 부쳐야 할 경우가 있다. 정부간 협상의 본질은 한 나라가 모든 것을 쟁취하기보다는 서로 양보가 필요한 곳에서는 양보를 통해 상호이익의 균형을 찾아가는 것이다. 따라서 끊임없이 양보 안을 산출하여 상대방과 교환해야 하는 것이다. 일정한 비밀성을 보장하지 않는다면 이익집단들의 끊임없는 저항에 직면하여 대안의 고려 자체가 불가능하게 된다. 따라서 필요한 한도 내에서의 비밀유지는 협상의 본질상 불가피한 것이다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

그러나 문제는 필요한 정도를 벗어나서 협상의 투명성을 저해한다든지, 협상결과의 시행으로 통상협상의 수요자인 국민의 이익이 직접적인 영향을 받게 되는 데도 이를 상세히 공포치 않는다든지 하는 행태에 있는 것이다. 이렇게 행정편의주의적 관행이 지속될 때 국민은 통상정책에 대한 예측 가능성을 잃게 되고 그만큼 생활은 불안정하게 된다. 또한 특정집단의 압력이 정책에 개입되는 데 대한 국민과 국회의 견제력 또는 통제력이 상실하게 된다는 것이다.

그동안 한국 정부가 외국과 합의해 온 많은 통상합의에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못하는 악순환이 되풀이된 것은 그 내용을 제대로 공표하지 않는 행정편의주의 관행에 힘입은바 크다고 볼 수 있으며, 결국은 이에 대한 국민적 불만이 한·중 마늘 사태등을 통해 촉발되었던 것이다.

바. 부처간 조정제도 미흡

우리나라는 부처간의 업무한계가 명확하지 않아 그때그때의 세력관계에 따라 실질적 업무처리 권한이 좌우되는 경우가 많다. 따라서 특정한 기능이 특정한 부처의 전권사항이라는 의식이 약하며, 회의의 주도권을 쥐는 부처가 결국은 동 회의의 논의사항에 대한 권한을 주도하게 된다. 한국 주세 분쟁 WTO 협의시 우리 측이 양보안을 제시한 예에서와 같이 회의의 수석대표를 어느 부처에서 맡느냐가 중요하며, 이를 둘러싼 관계 부처간의 갈등이 종종 전개되고 있다. 전통적으로 외교통상부는 WTO 분쟁해결 절차도 대외교섭의 연장으로서 우리 입장 관철을 위한 협의라는 측면에서 통상교섭권을 보유하고 있는 외교통상부가 협상을 주도해야 한다는 입장에 있는 반면, 기획재정부 등 관계 부처들은 WTO 분쟁해결의 결과에 대한 이행책임을 강조하면서, 최소한 WTO 협의(consultation) 단계를 통상교섭 과정으로 보지 않는다는 해석아래, 자신이 주

도권을 쥐려는 경향을 보이고 있다. 특히 기획재정부는 자신이 보유하고 있는 국내 부처간 이견 조정권 및 정부예산권을 활용하여 통상정책 활동을 주도하려는 것이다.

이러한 입장차이가 WTO 협의시 정부 정책결정 및 동 협의 수석대표 임명 등과 관련하여 표출되는 경우가 많았던 것이다. 정부의 통상교섭 조직이 통상교섭본부로 일원화되면서 이러한 문제점들이 많이 해소는 되었으나⁹⁴⁾ 아직도 통상정책 및 조정기능이 여러 부서에 혼재되어 있어 부처간의 갈등관계가 완전히 해소되지 못하고 계속 잠재해 있다고 보아야 한다. 사실 이러한 문제점은 협력과 타협 위주의 풍토에 기인하는 것이기도 하지만 대외통상협상 기능의 전문적 성격이 발달하지 못해 통상교섭 기능과 국내산업정책(또는 경제 부처간 이해조정 기능)과의 경계선이 불분명하다는 점에도 그 요인이 있다.

한·중 마늘 분쟁의 경우, 당초 중국으로부터의 보복이 우려되는 상황에서 중국산 마늘에 대한 긴급수입제한조치를 취한 것 자체가 농림수산물식품부, 지식경제부, 외교통상부 등 관련 부처간의 합리적인 이해관계 조정이 결여되었음을 보여주는 것이다. 이렇게 국내 산업간 또는 부처간 이해가 첨예하게 대립하는 사안의 경우에는 부총리가 나서도 조정이 어려운 것이 현실이다. 이는 특정 산업부문 또는 이익집단의 목소리가 높고, 실물경제 담당부처들이 소관 산업부문의 이익과 특정이익 집단·비정부단체의 목소리를 지나치게 의식하는 경향이 있음에 그 일차적인 요인이 있는 것이다. 또한 부처이기주의, 집단이기주의, 폐쇄적인 국민의식 구조 등 우리사회의 문화적 요인과 정치권

94) 일원화 과정에서도 통상기능 중 더 많은 부분을 차지하려는 치열한 다툼이 주로 외교통상부와 지식경제부(구 산업자원부)간 진행되었다. 그 일례로 지식경제부는 일종의 양해각서(“대외통상업무의 효율적 수행을 위한 외교통상부와 지식경제부간 양해각서”)를 외교통상부와 체결하여 양부처간 업무 한계를 정하고 업무 한계가 불명확한 분야는 양기관간 협의회를 통해 결정하도록 하자라는 제안을 하였으나 외교통상부가 제안을 거절하였다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

의 리더쉽 부족 등이 복합적으로 작용한 결과라 평가할 수 있다. 그 결과 통상교섭본부라는 조직적 기반에도 불구하고 이러한 갈등관계를 효율적으로 조정할 수 있는 메커니즘이 부재하게 되었으며, 한·미 투자협정 체결 협상에서의 스크린쿼터 문제 및 한·칠레 FTA 협상에

<표 14> 주요국의 통상정책 결정과정 및 담당 부처 비교

구 분	미 국	E U	일 본
○ 대외통상 결정권한	- 의 회	- 각료이사회	- 행정부 (전문관료)
○ 반덤핑 및 상계관세	- 상무부(덤핑 조사 및 결정) - ITC(피해판정)	- 각료이사회(최종 보복 조치 결정) - 집행위원회(통상규제 조치 제안 및 조사 담당)	- 재무성(MOF) - 경제산업성(METI) - 관련부처
○ 통상정책 개발 및 집행, 조정	- USTR	- 집행위원회	- 경제산업성
○ 통상협상 주관	- USTR	- 집행위원회	- 외무성
○ 관련 부처간 이해조정	- NEC, TPRG, TPSC	- 각료이사회	- 각료회의
○ 수입상황, 통상문제연구 및 조사	- ITC(연구기능)	- 직행위원회	- 일본무역진흥공사(JETRO)
○ 자문 및 감독	- ITC(자문) - 민간자문위원회(자문) - USTR(자문) - 의회(감독)	- 유럽의회(자문, 감독) - 경제사회위원회(자문)	- 경제대책 각료회의(자문) - 수상(감독)

자료 : 변재용, “미국, EU, 일본 통상정책 결정과정에 관한 비교연구”(2001), □□무역학회□□ 제26권 제3호.

서의 농산물 분야 포함의 범위 및 금융 부분 개방의 범위를 둘러싼 부처간의 이견대립은 이러한 문제점을 단적으로 보여주고 있다. 특히

농산물 문제를 둘러싼 부처간의 이견 조정의 실패는 한·칠레 FTA 협상을 3년 이상의 장기간의 협상으로 지연시켜, 우리나라의 지역주의를 중국 및 일본보다 뒤처지게 한 주요인이 되고 말았다.

우리는 통상정책을 조정하기 위하여 부총리 주재의 대외경제장관회의와 통상교섭본부장 주재의 실무조정회의를 설치하였다. 따라서 그동안 외교통상부 주재 부처간 대책회의에서 1차적으로 통상정책 관련 업무조정을 하고, 대외경제장관회의 실무조정회의에서 2차 조정을 거친 후, 대외경제 장관회의에서 3차 조정을 하여 문제를 조정해 왔다. 이는 겉으로 보기에는 미국의 통상조정 과정과 유사한 것처럼 보인다. 그러나 우리의 제도는 3단계(외교통상부 실무회의→대외경제장관회의 실무조정회의→대외경제장관회의)인데 반해, 미국의 제도는 5단계(USTR의 실무급 회의→TPSC⁹⁵)→TPRG⁹⁶)→NEC⁹⁷)차석회의→NEC회의)에 이른다는 점이 우선 지적될 수 있다(<표 14> 참조).

즉 미국의 제도는 더욱 다양한 수준의 관계자들이 통상문제의 다양한 단계에서 조정을 함으로써 다양한 고려가 행해질 수 있도록 하고, 통상정책관련 부처간의 조정문제가 불필요하게 고위 정치문제화 되는 것을 미연에 예방하는 데 강점이 있다고 볼 수 있다. 즉 TPRG라는 차관보급회의 이전에 TPSC라는 국장급회의를 설치하여 충분히 실무적으로 논의함으로써 통상문제의 정치문제화를 최대한 방지하고 있는 것이다. 이에 반해 우리 제도는 외교통상부 실무회의를 거쳐 곧바로 차관급의 실무조정회의로 이행함으로써 중간 단계의 실무조정을 위한 회의 채널이 충분히 마련되어 있지 못하다. 외교통상부 실무회의라는 것도 국·과장급의 실무책임자를 대상으로 회의를 소집하고 있으나, 실제로는 관계 부처에서 사무관급의 실무담당자들이 형식적으로 참석

95) 통상정책실무위원회(Trade Policy Staff Committee)

96) 통상정책검토그룹(Trade Policy Review Group)

97) 국가경제위원회(National Economic Council)

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

하여 자신의 실무적 견해를 밝히는 형식으로 진행되는 경우가 많다. 따라서 부처간 실무적 이견이 제기되는 경우에도 참석한 사무관들이 결정 권한이 없으므로 단지 이견을 자신의 소속 부처에 추후 보고하는 역할밖에 수행하지 못하게 된다. 이들이 자신의 부처로 돌아가서 보고 후 결정된 새로 수정된 의견을 가지고 차기 외교통상부 회의에 참석하더라도 또다시 다른 부처와 다소나마 이견이 제기되는 경우 통상조정 문제는 그 자리에서 해결되지 못하고 본부 보고 후 의견수정이라는 지루한 과정을 반복하게 되는 것이다. 이러한 악순환이 반복되는 원인으로서는 다음과 같은 점들을 들 수 있을 것이다.

첫째, 중앙부처 실무책임자들이 담당하는 업무가 과다하다. 이들은 잦은 국내외 출장과 상부에 대한 업무보고에 많은 시간을 할애하는 경향이 있으므로 정작 타 부처와의 협의에 투입할 시간이 부족하다.

둘째, 잦은 보직 변경으로 인해 업무파악에 소요되는 기간이 길며, 자신이 현재 직위에서 결정할 사항에 대한 애착심이 떨어진다.

셋째, 경제부처와 외교통상부(통상교섭본부) 간의 물리적 거리가 먼 점도 외교통상부 주최 실무회의에 경제부처의 국·과장들이 참석을 꺼리는 이유이다.

넷째, 우리 중앙부처의 관행이 업무책임은 실무책임자에 돌아가나 업무결정 권한 자체는 실무책임자에 위임되어 있지 못하기 때문에 실무책임자들이 자신이 직접 결정을 하지 않고 결정 자체를 상부에 미루는 경향이 있는 점도 그 중요한 원인으로 들 수 있다. 즉 외교통상부 회의의 자리에서 직접 실무책임자들 간에 논의를 전개하여 의견을 좁혀나갈 수 있는 유인 및 환경이 마련되어 있지 못한 것이다.

그러므로 우리의 경우는 형식적으로 실무회의가 개최되어 각 부처간의 이견을 상호 확인하는 정도로 회의가 진행되는 경우가 많으므로 대부분의 통상 정책업무가 대내적으로 조정되지 못한 채 대외경제장관회의 실무조정회의로 이행하게 된다. 이 단계에서는 차관급의 고위 정치

인들이 회의에 참석하게 되므로 자신의 부처의 이익 또는 그 배후에 있는 이익집단들의 요구에 배치되는 양보를 교환하는 것은 더욱 어려워진다. 대외경제장관회의에서 이러한 경향이 더욱 심화됨은 물론이다.

또 하나 미국의 제도와 우리의 제도를 비교해 볼 때 도출되는 커다란 차이점은 미국의 경우는 궁극적으로 대통령이 통상문제에 직접 개입하여 부처간 이견을 조정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는데 반해 우리의 경우는 그렇지 못하다는 점이다. 즉 미국 대통령은 NEC의 의장으로서 NEC회의를 주재함으로써 전체적인 국가이익에 입각해 조정이 필요한 중요 통상문제에 대한 결정을 직접 내리게 된다. 반면에 우리나라의 경우는 대외경제장관회의에서 경제장관들이 각 부처의 입장을 제기하여 협의를 벌이게 되나, 이것이 형식적인 의견개진의 수준에 머무는 경우가 많다. 즉 의장인 경제부총리의 경우에도 굳이 최종 결정을 하여 반대세력의 비난을 무릅쓸 유인이 없으며 장관들도 타 부처의 입장을 허심탄회하게 비판하여 자신의 정치적인 입지를 좁힐 이유가 없는 것이다. 단지 통상교섭본부장의 경우는 외국과의 통상교섭을 타결시켜야 할 임무가 있으므로 우리 정부의 최종 입장을 도출해 내기를 바라는 경우가 많으나, 통상교섭본부장의 위상이 명실공히 타 경제부처 장관의 위상에 미치지 못하는 측면이 있고, 자신이 의장도 아닌데, 회의 자체의 분위기를 거스르면서까지 정부안을 도출하기에는 무리가 따르는 것이다. 그러므로 대부분의 대외경제장관회의는 결론 없이 종결되는 경우가 많다.

물론 궁극적으로 국무회의 안건으로 상정하여 대통령이 조정권을 행사할 수도 있다. 그러나 대외통상 안건이 국무회의에 상정되는 경우는 드물며, 상정되더라도 국내정치적 안건의 비중에 밀려 충분히 논의되지 못하게 된다는 문제점이 있다. 사실 그 동안 우리나라의 대통령 자체가 대외통상문제에 대한 결정권을 자신이 행사하여 정치적인 부담을 안는 것을 꺼려왔다고 보는 것이 옳은 분석일 것이다. 이

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

렇게 대외통상문제에 대한 형식적인 조정만 거치고 뚜렷한 결론이 없이 종결된 대외경제장관회의 기록을 가지고 그동안 한국의 협상대표는 외국과 통상협상에 임해야 했던 것이다. 따라서 우리 협상대표는 협상안에 대한 결정권은 부여받지 못했으면서도 협상의 성패에 대한 모든 책임은 자신이 부담하게 되는 상황에서 외롭게 대외협상을 진행해야 하는 딱한 처지에 놓여 있었던 것이다. 바로 이러한 문제점들이 우리의 대외통상협상의 지연과 비효율을 자아냈던 것이다.

미국의 제도가 거의 모든 문제를 실무적으로 해결하고 극소수의 중요한 사안만을 각료급 회의에 올려 국정의 최종책임자인 대통령이 정치적 권한과 책임하에 최종 결정을 내리는 체제임에 반해, 한국의 제도는 실무적 조정과정이 미흡하여 많은 통상현안들이 정치 문제화되어 각료급 회의에 상정되나, 정치적 결단은 내려지지 못하는 악순환을 반복해 온 것이다.

이상과 같은 우리의 통상정책 조정체제의 결함들이 작용하여, 그동안 한·칠레 FTA 체결시의 예외품목의 범위, 스크린쿼터 문제 등과 같이 정치적으로 민감한 사항에 대한 부처간 이견조정체제의 한계를 노정하고, 대외협상의 불필요한 지연을 초래해 왔던 것이다.

사. 통상조직의 탄력적 운용 노력 및 전문성 부족

그동안 정부조직의 대대적인 개편에도 통상조직을 개방적이고 신속적인 조직으로 운영하고, 양적·질적 측면에서의 인력확충을 위한 범정부적 차원에서의 지속적 노력이 실질적으로 부족했다고 볼 수 있다. 이는 정부내 통상담당 조직과 인력이 급증하는 대외통상업무 수요를 감당해 내기에는 절대적으로 부족한 데도 일차적인 요인이 있지만, 부족한 인력이나마 신속적으로 운영하려는 의지와 유인이 결여되어 있는 데에도 그 원인이 있는 것이다.

우선, 실물경제에 대한 통상조직의 전문성 강화를 위한 제도적 보완 장치가 미흡했다. 부처간 인사교류, 민간전문가 채용을 정착시키고 보다 활성화하기 위한 인사상 우대 및 채용제도의 획기적 개선방안 강구, 업계 전문가의 파견근무제 확대, 민간자문기구의 활용도 제고 등의 실질적 노력이 부족했다.

둘째, 통상교섭본부의 조직이 지역 중심의 편제와 기능별 편제가 혼재하고 있고 이들 간의 유기적 업무협조가 이루어지고 있지 않다. 이러한 편제는 광범한 지역과 산업에 걸쳐 발생하는 이슈(cross-cutting issues)에 대한 효율적 대처에 부적합하다. 일례로 투자협정 체결 협상의 경우 미국 및 일본과의 협상은 지역통상국(각각 북미통상과 및 아태통상과)에서 담당하고, 여타 국가와의 협상은 경제협력국(경제협력과)에서 담당해 오고 있는 점을 들 수 있다. 이러한 경우 투자협상을 병행적으로 담당하고 있는 주무담당관이 최소한 3명, 담당과장이 3명, 국장이 2명이 되는 셈이 된다. 결국 투자협상 관련 업무의 경험을 8명이 나누어 갖게 되고, 이러한 환경하에서 심도 있는 전문성이 쌓일 수 없음은 물론이다. 현재의 통상체제는 누구나 중요한 업무들을 조금씩 담당해 봄으로써 거의 모든 분야에서 실무경험을 쌓아가는 것이 자연스럽게 받아들여지고 있는 체제이며, 한 특정 분야에 대해 특화를 하면 할수록 점점 자신의 승진의 한계로 작용하게 되는 체제인 것이다. 즉 누구나 소위 ‘장·차관이 되기 위한 수업’을 받고 있는 체제 하에서 우리의 통상정책은 수립되고 집행되어 온 것이다.

셋째, 민간 전문인력을 채용하여 전문성을 보강하기 위한 취지의 통상교섭 본부의 통상전문관제도는 보수 등 처우문제로 인해 아직 정착되지 못하고 있다. 통상전문관은 최초 12명으로 충원되었으나 낮은 보수, 조직과의 융화의 문제, 전문성 부족 등으로 인해 이직이 잦은 것으로 알려져 있다. 우선 보수수준을 일반 공무원 수준으로 맞추다 보니, 자격이 있고 경험이 있는 법률가들이 통상전문관으로 지원하는

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

경우가 적게 된다. 따라서 외국 변호사의 경우 통상분야의 경험이 적은 초임 변호사들이 통상전문관으로 충원되는 경우가 많고 이들은 대부분 적은 보수에도 불구하고 공공부문에서의 실무경험을 쌓기 위해 우리 정부에 들어오게 된다. 따라서 이들의 전문성이 통상교섭본부의 계선조직에서 업무를 담당해 온 공무원들보다 오히려 떨어지는 경우가 많게 되고 이러한 상태에서 계선공무원들의 업무추진과 통상전문관들의 자문이 상호 보완효과를 거두기를 기대하는 것은 무리이다. 오히려 계선조직은 참모조직의 전문성을 불신하게 되고 참모조직은 계선조직의 비협조적 태도에 실망하여 보수수준이 높은 민간 부문으로 이직하게 되는 악순환이 되풀이되고 있는 것이다.

넷째, 한국의 통상정책 환경이 통상전문가를 양성하기 어렵다는 점이다. 정부 중앙부처가 단기간의 순환보직제도를 원칙으로 하고 있다 보니, 통상 담당자들이 한 분야에 오랫동안 머물면서 해당 분야의 통상전문가로 성장하기가 어렵다. 마늘 분쟁의 경우 2003년 1월부터 마늘 수입을 자유화한다는 합의 조항의 미공개에 대한 책임을 묻는 과정에서 불과 2년 전 한·중 마늘협상을 담당했던 사람들이 다른 부서나 지역으로 뿔뿔이 흩어져 근무하고 있는 사실이 드러났다. 이러한 체제는 전문가 양성도 어렵게 하고 책임감을 갖고 협상에 임하는 것도 방해한다.

다섯째, 정부내 유능한 통상전문 변호사(in-house lawyer)의 확보가 이루어지고 있지 못하다. 한국 주세 분쟁의 WTO 패널절차에서 한국 측이 외부 민간 변호사에 의존해 분쟁해결 절차를 수행하다 보니, 민간 변호사의 패널절차 공식 참석 여부가 절차상의 중요한 이슈가 되었다. 이에 전술한 바와 같이 한국 정부는 민간 변호사를 참석시키기 위해 무단한 노력을 전개했던 것이다. 물론, 오늘날에는 상소기구 절차뿐만 아니라 패널절차에도 외부 변호사의 참여가 허용되는 것이 일반적 경향으로 확립되었다. 이는 패널절차에 참여할 대표단 선임권은

전적으로 해당 정부에 있으므로, 참여하는 민간 변호사들이 패널절차의 비밀준수를 서약하고 당해 정부와 계약하고 동 민간 변호사들의 행동에 대한 책임을 당해 정부가 지는 경우 이를 불허할 근거가 없다는 인식이 확산되었기 때문이다. 흥미로운 점은 이러한 인식의 일반화에 우리나라의 경험이 기여한 바가 크다는 것이다. 상기와 같은 소주 분쟁을 제외하고서라도, 우리나라는 1989년 쇠고기 분쟁시 민간 변호사의 참여가 거절된 경험을 겪은 후, 1998년 4월 2일 한·미 DRAM 분쟁 시에는 패널위원장 및 WTO 규범국(Rules Division) 국장 앞으로 민간 변호사의 패널절차 참여에 대한 정당성을 기술한 입장서를 송부하고 이에 대한 패널의 공식적 결정을 요청하기까지 하였다. 이 당시 미국이 이 문제에 대한 명시적인 반대표명을 하지 않는다는 선으로 입장을 변경하였고, 우리 요청을 패널위원장이 비밀보호 의무를 포함한 DSU 및 표준절차(Standard Working Procedure) 규정 준수를 조건으로 공식적으로 승낙하였는 바, 이러한 일련의 한국 관련 분쟁에서의 패널의 결정들은 민간 변호사의 패널절차 참여를 위한 중요한 선례가 되었던 것이다.

이러한 소위 패널절차의 ‘민간화’에 대한 우리나라의 ‘기여’는 사실 불명예스러운 점도 없지 않은 것이었다. OECD 국가에다가 대외무역의 존도가 매우 높은 우리나라가 WTO 분쟁을 자체 해결하지 못하고 번번이 외국인 변호사를 고용하여 대응하는 것은 장기적으로 볼 때 그리 바람직한 것은 아니다. 사실 WTO 분쟁해결절차를 통한 국제통상소송은 국내소송과는 달라서 치밀한 법적 대응 및 엄정한 소송절차가 요구되는 것은 아니다. WTO 협정의 규정들도 정치적 협상의 결과물이므로 상당히 모호하게 규정되어 있으며 각 조항들의 해석이 상당부분 건전한 상식과 논리력에 의해 좌우되는 경우가 많다. 따라서 반드시 몇몇 저명한 법률 전문가를 통해 분쟁을 진행할 필요는 없는 것이며, 경험이 부족하고 법률지식이 부족하더라도 법적 사고력과 어학능력이 뒷받침되는 신

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

진인사들에 의해 분쟁해결을 진행할 수 있는 여지가 적지 않다. 외국 변호사를 고용하여 분쟁을 진행할 때 야기되는 제반 문제점들인 정서상의 차이 및 특수사정의 몰이해, 복잡한 국내법 규정의 번역부담, 시차에 따른 문제 등 시간과 자원의 낭비를 초래하는 경우가 많다. 무엇보다도 외국 변호사의 경우 언제든지 우리나라의 이해와 상반되는 국가를 대리할 가능성이 있으므로 당해 건과 관련하여 제공된 각종 정부 비밀문서 및 정보가 철저하게 보호되리라는 보장이 없는 것이 큰 문제점이다. 따라서 오히려 신진 국내 인력들에 의해 분쟁을 진행하여 이러한 문제점 없이 분쟁을 효율적으로 진행하는 것이 바람직한 경우가 많을 것이다. 사실 미국 USTR 및 EU Commission에서 WTO 분쟁해결을 담당하고 있는 내부 변호사(in-house lawyer)들도 유명 로스쿨(law school)을 졸업한 지 얼마 안 되는 자국의 신진 변호사들을 중심으로 구성되어 있다. 우리나라의 경우 그동안 예외 없이 외국의 권위 있는 변호사들을 중심으로 WTO 분쟁을 해결해 왔으며, 그로 인해 국내의 전문인력 양성은 그만큼 뒤처지게 되었다. 그 결과 오늘날 외국의 대형 로펌(law firm)들에게 한국 정부는 커다란 고객으로 알려져 있는 것이 사실이다. 개개 분쟁이라는 전투(battle)는 그때그때 잘 대처해 왔으나, WTO 분쟁해결이라는 전쟁(war) 자체에 대한 충분한 대비가 부족하였던 것이다.

현재 통상교섭본부의 법률지원팀에는 몇몇 내부 변호사들이 근무하고 있다. 그리고 통상관련 경제부처에서도 소수의 변호사들을 계약제 공무원으로 임용하는 사례가 있다. 그런데 이렇게 임용된 변호사들은 위에서 설명한 통상전문관제도와 같은 문제점에 봉착하는 경우가 많아 원래의 목적을 달성하지 못하고 있다.

아. 개방 반대 정서

한국 경제가 그간의 성장일변도, 수출지상주의 정책에 의해 경제의 외형은 커지고 공업화는 어느 정도 달성했으나 통제 위주의 경제운용

의 부작용, 국내 경제의 경쟁구조의 취약함에서 비롯되는 자원배분의 왜곡을 더 이상 방치해서는 한 단계 높은 경제로의 도약을 이룰 수 없는 것이다. 그러나 이러한 당위적 인식에도 불구하고 실제로는 대외 개방과 대내 구조조정에 의해 영향을 받게 되는 국내 산업 및 이러한 국내 산업을 관장하는 부처에 의한 조직적인 개방 반대활동이 전개되어 왔다. 그 결과 1980년대 중반까지 실제 추진된 자유화 정책은 단계적인 관세인하와 수립제한 품목의 완화가 전부였다. 실제 개장에 의한 경쟁도입과 경쟁을 통한 효율성 제고가 필요한 최종 소비재, 농산물에 대한 관세·비관세장벽은 여전히 높았고 서비스 분야는 자유화 논의의 대상조차 되지 못했다. 한국 경제의 GDP의 절반가량을 생산하는 서비스 산업은 철저한 정부의 규제와 통제·보호 아래에 놓여있었고, 소비자보다는 생산자인 시장진입 기업의 이해를 대변하는 주관부처의 논리가 개방의 논리를 압도했다.⁹⁸⁾ 대외개방을 통한 이들 분야의 효율성 제고를 위한 경쟁촉진정책은 논의조차 생소한 것이었으며, 특히 농산물의 자유화 논의는 ‘비애국적’인 것으로 매도되기 쉬운 분위기였다.

이런 와중에서 1986년 출범한 우루과이라운드 협상은 한국 경제에 구조조정을 위한 중요한 외부적인 압력을 제공했다. 한국경제가 더 이상의 발전을 이루기 위해서는 비교우위의 논리에 충실한 방향으로 구조조정을 행해야 했고 국내 산업의 경쟁촉진을 통한 생산성 향상이 필요했다. 특히 농업분야의 근본적인 구조조정과 서비스 산업의 효율성 제고는 절대적으로 필요한 정책과제였다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 대외개방으로 인한 대규모의 구조조정의 경험이 없는 한국의 농업은 개방에 대한 반대 입장을 형성해 가고 있었으며, 이는 그동안의 공업 부분 위주의 성장전략에 대한 반발심리도 작용한 것이었다. 이러한 반개방정서가 농업부문을 중심으로 본격적으로 표출된 것은 우루과이라운드의 타결 가능성이 높아지기 시작한 1990년 이후

98) 최병일·모종린, “다자간 시장 개방 : UR 농산물 협상 사례”, 1999, pp.4-5.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

로 보인다. 우루과이라운드협상의 전반기 기간에는 우루과이라운드를 둘러싼 갈등이 국내에서 심각한 문제로 대두되지는 않았다. 당시에는 주로 양자관계에서의 특정사안에 대한 통상압력에 대해 보호무역주의적 입장에서 이에 반대하는 정도의 반응이 제기되는 경향을 보임에 불과하던 시기였다. 즉 이 당시의 국내의 반개방 정서는 주로 미국산 쇠고기, 자몽 등의 수입통관 문제와 결부되어 반미감정의 대두와 관계가 있는 것이었다. 그러나 1990년 7월 우루과이라운드 협상이 후반기로 접어들게 되고 모든 농산물의 궁극적인 완전개방을 표방한 드류 의장 초안⁹⁹⁾이 발표됨에 따라 우루과이라운드의 최대 이슈였던 농산물 개방문제가 서서히 윤곽을 잡아가게 되었다. 이에 따라 농산물 협상의 영향에 대한 위기감이 농민들 사이에 고조되기 시작했고 농민단체의 반대도 조직적이고 적극적으로 변해갔다. 농업 개방 문제는 급기야 8월부터는 전국적인 농민운동으로 확산되었다.

한국의 대표적인 농민단체는 농민의 이익을 대변하는 농업협동조합(농업, 수협, 축협), 업종별, 지역별 생산자단체 및 협회(한국낙농육우협회, 한국농어민후계자연협회, 군 단위 농민회 등), 그리고 농민운동단체(전국농민회 총연맹) 등을 들 수 있다. 이들의 활동은 전국농민회 총연맹(전농)이 결성된 1990년을 시작으로 본격적으로 전개되었다. 농협중앙회는 드류 안이 채택될 경우 농업기반이 붕괴될 것을 우려하여, 선진국 주도로 제시된 협상안은 단호히 거부한다는 공식입장을 천명하고 주요 농가소득품목의 자유화를 절대 반대하며 농업과 농촌

99) UR 협상시 농산물분야 협상의 골격합의가 늦어지자, 당시 드류 농산물협상의장은 TNC 회의 보고시한에 맞추기 위해 그동안의 공식 논의사항 및 주요국과의 비공식 논의사항을 기초로 합의초안을 직권으로 작성하여 GATT 사무국(1990.6.27) 및 휴스턴 G7(1990.7.9)에 제출하였다. 이 안을 드류 의장 초안이라 하며, 그 내용은 모든 농산물의 궁극적인 자유화(포괄적 관세화)를 추구하고 있다. 이에 대해 한국, 일본, 스위스 등은 농업의 비교역적 기능이 반영되지 않았기 때문에, 그리고 EC는 포괄적 감축안이 반영되지 않았기 때문에, 각각 의장 초안을 반대했다. 이에 불구하고 드류 의장 초안은 UR 농산물 협상 타결의 내용 골격을 제시한 것으로 그 후 협상에 지대한 영향을 미치게 된다.

에 대한 투자를 획기적으로 늘릴 것을 정부에 촉구했다. 농협은 곧이어 전국대의원 조합장들이 참석하는 “UR 농산물 결의대회”를 갖고 대정부 건의문을 채택했다. 농협은 관변단체라는 한계가 있기에 시위나 집회보다는 농협대표단 파견, 대정부 및 국회 건의, 성명서 발표, 서명운동 전개 등 제도권 내에서 농산물 개방을 막기 위한 활동에 주력했다고 볼 수 있다. 이에 반해 전농의 경우는 시민단체, 지식인, 재야단체, 운동권과 연합하여 범국민비상대책위원회를 구성하고 주로 집회나 투쟁 등의 활동을 적극적으로 전개하였다. 전농은 “UR로 인해 식량수입국의 농업은 완전히 파괴되고 소수 곡물매니저의 수중으로 떨어지는 한편, 한국 농업의 미국 경제예속을 가져와 신식민지 지배가 강화되어 농촌은 물론 한국 경제 전체가 무너질 것”이라는 극단적인 주장을 하여 농민 사이에 불안감을 증폭시키는데 주요 역할을 했다. 전농은 재야단체로서의 성격을 지니고 있었으므로 정부 부처와의 공식채널이 부족하였으며 주로 국회 농림수산식품위를 통해 이익을 대변하려고 노력했다. 이들의 활동이 중심이 되어 비로소 농민단체들이 농축산물 수입저지 범국민대회, 전국농민결의대회, 농민단체연대회의 등을 열면서 통일된 이익단체로서의 모습을 갖추어 갔던 것이다.

이에 다수의 공익, 시민단체는 저소득층인 농민에게 경제적 피해를 주는 농산물 개방을 사회복지 및 정의 차원에서 적극적으로 반대하였고, 농산물 개방 저지를 민주화 운동의 연장선으로 간주한 민주화, 운동권 세력도 이에 합세하게 되었다. 농민단체와 연계하여 농업 개방에 반대활동을 전개한 시민, 종교 및 재야단체들로는 경제정의실천시민연합회, 소비자보호단체협의회, 쌀수입 개방반대와 제값받기를 위한 농촌 목회자대책위원회, UR 협상 기독교 공동대책위원회, 전국대학생협의회, 민주학생운동연합, 우리 쌀 지키기 범국민대책회의 등이었다. 민주화 과정에서 큰 공헌을 한 이들 단체들은 민주화가 시작된 이후에도 언론과 지식층에 적지 않은 영향력을 행사하게 되었다.

IV. 한국의 통상협상 현황과 문제점

따라서 이 시기의 국내 여론도 농산물 개방 반대쪽으로 급격히 기울어 갔다. 당시 여론조사에는 쌀 시장 개방에 반대하는 비율이 70%에 육박하는 것으로 나타나기도 했다.¹⁰⁰⁾ 이와 같은 여론의 경향은 정치권에 반영되어 정치권은 여야에 관계없이 개방에 소극적이었다.

이러한 농업부분 개방에 대한 반대운동은 우루과이 협상의 종료 이후에도 사회운동 또는 재야운동의 일종으로 존속하였다. 그리고 이미 조직화된 농민단체들이 자신들의 존재이유인 이슈들을 찾아나서는 관료주의적 행태까지 가세하여, 농업 개방 이슈가 제기될 때마다 그 위력을 발휘한 것은 당연한 것이었다. 이러한 조직력이 한·중 마늘 분쟁, 한·칠레 FTA 협상, 한·미 쇠고기 협상 및 한·미 FTA 등의 국회 비준동의에 있어서 농민들의 조직적인 반개방 운동의 형태로 이어졌다.

100) 한국개발조사정보 및 뉴스위크 한국판(1993.10.27).

V. 통상협상 과정에서의 역할 비교

통상정책의 결정과 협상은 근본적으로는 정치체제의 기본적 속성에 의하여 좌우된다. 한국·미국 및 일본이 지니고 있는 정치체제의 구조가 1차적으로 통상정책 결정과정의 기본 “틀”이 되고, 정치체제의 각 구성기관을 담당하고 있는 사람들의 기본적 이데올로기와 사고방식이 통상정책결정의 유형을 좌우하게 된다. 따라서, 상대국의 통상정책 결정과 협상과정을 정확하게 이해하는 것이 협상에서 유리한 전략 수립과 미래의 상황전개예측 및 대응전략수립이 가능할 것이다. 여기서는 주요국(EU제외)의 통상협상에 참여하는 집단들의 이해관계, 이들 간의 역할관계 및 전략 등을 상호 비교하여 우리의 대응력을 높이는 방안을 강구하는데 참고로 삼고자 한다.

1. 갈등조정자로서 의회의 역할¹⁰¹⁾

통상정책에서 국회의 역할은 그 나라의 특수성과 정치체제의 특성에 따라 차이가 있다. 일반적으로 미국 의회는 미국 통상정책에 있어서 절대적 권한을 가지고 있다고 알려져 있다. 그에 반해서 한국의 경우는 제도적으로 매우 제한적인 역할만을 할 수 있을 뿐이다. 이것은 한국의 통상정책에 대한 권한이 행정부에 있기 때문에 불가피한 일이다.¹⁰²⁾

미국의 경우 의회의 통상정책에 있어서의 권한은 헌법에 명시되어 있다. 미국 헌법은 의회의 대외무역에 대한 통제권을 인정하고 있다. 미 헌법 1조는 “외국과의 통상을 규제하는 권한은 의회에 속한다.”라

101) 유현석, 통상외교와 국회의 역할: 한-칠레 FTA와 한미 FTA의 사례

102) 그럼에도 불구하고 대외정책의 민주화라는 측면에서 대외정책의 결정과 수행에 있어 행정부와 대중, 의회와 정당이 참여하는 대의제적 외교정책이 한국의 외교정책 모델이 되어야 한다는 주장도 있다.

V. 통상협상 과정에서의 역할 비교

고 규정함으로써 무역정책에 대한 궁극적 권한과 책임이 의회에 주어
져 있음을 명백히 하고 있다. 따라서 미 행정부의 각종 무역협정의
이행이나 관세의 부과를 비롯한 모든 수입제한조치는 의회가 주도적
으로 입법한 각종 무역관련법에 기초하여 그 범위 내에서 또는 의회
로부터 명시적으로 위임된 권한에 입각하여 수행하지 않으면 안된다.
의회는 행정부의 법 적용과 무역정책 권한의 행사가 의회의 의도에
맞게 이루어질 수 있도록 보장하기 위해 각종 무역법 속에 행정부에
의한 위임된 권한의 적용을 제한하는 규정, 행정부에 대한 의회의 효
과적인 감독을 확보하기 위한 규정, 무역정책에 대한 궁극적 권한보
유자로서 무역정책과 제도를 필요에 따라 적절히 변경하고 수정하기
위한 규정 등 각종 법적 요건을 상세하게 규정하고 있다.

실제적으로도 1930년대 까지는 미국의회는 무역정책에 관한 전권을
행사하였다. 그러나 1934년 미국에서 상호무역협정법(Recciprocal Trade
Agreement Act)라는 법안이 제정되면서 의회는 무역정책 결정권한의
일부를 행정부에 위임하게 된다.¹⁰³⁾ 이 법안 이후 행정부의 통상정책
및 무역협상에 대한 권한은 계속적으로 확대되어 왔다. 특히 주목할
만한 것은 1974년 무역법에 5년의 기한으로 처음 도입된 신속처리권
한과 협정 이행 법안에 대한 권한 위임을 공식화하고 있는 동시에 통
상정책에 있어 행정부의 권한을 점차로 강화시키는 의미를 갖는다.

퍼트남의 양면게임 이론에 따르면 국내협상과 국가간 협상이 동시에
이루어지면 각 협상의 결과는 다른 협상에 영향을 미치게 된다. 국내
협상의 결과는 국가간 협상에 임하는 협상대표의 전략과 목표에 영향
을 미치게 된다. 국내 이해집단이 받아들일 수 있는 협상결과를 얻어
내야 되기 때문이다. 따라서 양면게임의 논리를 충실히 받아들인다면
협상담당자는 국내이해집단의 의견에 의해 협상의 재량권을 상당 부분
제한받게 되는 것이 사실이다. 그러나 현실에서 국내협상이 국가간 협

103) 이 법안은 대표적인 보호무역 법안이었던 1930년의 스무트-홀리 관세법(Smoot-Hawley
Tariff Act)에 대한 대응의 성격에 갖는다.

상에 얼마다 영향을 미치냐는 논쟁적이다. 국내협상의 내용이 단순히 이해집단의 의견을 국가간 협상의 내용과 전략을 결정하는데 반영하는 게 아니라 국내집단을 설득하고 잠재적 피해에 대한 보상을 약속하는 내용을 포함하기 때문이다. 국가이익을 위한 국제협상에서 특정 이해집단의 이익이 협상의 성패에 결정적인 영향을 미치는 것은 바람직하지 않기 때문에 현실에서의 국내협상은 이해의 반영은 물론 타협과 설득, 보상에 대한 논의가 더욱 중요한 부분일 수밖에 없다.

양면게임에서 국내협상은 실제 협상담당자가 이해당사자들과 같은 테이블에 앉아 이해집단의 의견을 듣고 논의하는 공식적 협상만을 의미하는 것은 아니다. 국가간 협상에 잠재적 이해당사자들의 견해를 청취하는 공청회에서부터 업계의 의견을 청취하는 각종 협의회, 찬반단체의 대중집회 등 넓은 의미에서 국내협상으로 볼 수 있다. 이 모든 형태의 국내협상이 제도화되기는 어렵지만 적어도 통상협상에서 협상의 목표와 전략을 마련하는 과정에서 이해집단의 의견을 청취하는 메커니즘이 존재해야만 하는 것은 이론의 여지가 없다.

통상협상에서 국내협상이 중요한 이유는 통상협상이 비준의 과정을 거쳐야 하고 이 비준과정이 순조롭게 이루어지기 위해서는 국내협상이 성공적으로 이루어져야하기 때문이다. 국내협상은 기본적으로 국내의 이해당사자와 협상주체 간에 이뤄지기 때문에 이해당사자들의 의사를 파악하고 이익을 반영한 협상안을 만들고 협상을 벌여나가야만 성공적인 국내협상이 될 수 있고 결과적으로 비준의 과정에서 문제점을 발생시키지 않을 것이다.

국회의 역할은 포괄적 의미의 국내협상 즉 FTA와 같은 국내정치에서 매우 중요하다. 국내협상을 담당하는 다른 기관이나 부서가 있지만 국회는 의견의 수렴이나 보상책의 마련 등에서 다른 부서들이 할 수 없는 중요한 역할을 하게 된다. 한국의 경우 국회는 미국처럼 통상정책에 대한 직접적 권한을 가질 수 없다. 비준동의와 관련해서도

V. 통상협상 과정에서의 역할 비교

상정된 안에 대한 수정을 요구할 수도 없다. 그렇기 때문에 FTA 정책이나 협상에 있어서 한국 국회의 역할은 국민의 의견의 수렴과 공론화 그리고 이해당사자들의 견해를 취합하여 행정부에 전달하는 것 그래서 정책의 정치적 비용을 줄이는데 집중될 수 밖에 없다. 또한 행정부의 일방적 독주를 견제하는 기관으로서 행정부의 협상방향에 대한 감시와 의견제시를 통해 바람직한 협상이 이뤄질 수 있도록 해야 하는 것도 국회의 수행해야 할 역할이다.

2. 정당의 역할

의회와 행정부의 실질적 관계를 좌우하는 것이 정당의 특성이다. 이런 측면에서 좀 더 구체적으로 보면, 미국과 일본의 의회가 서로 비교된다. 공식적으로 보면, 미국의 대통령은 국민의 선거에 의하여 선출되고 국민에게 직접 정치적 책임을 지고 있기 때문에 의회에 대하여 어느 정도 독립적일 수가 있고, 일본의 수상이나 내각은 의회에 의하여 구성되고 의회에 대하여 책임을 지기 때문에 의회가 행정부의 상위에 위치하게 된다. 그러나 실제에 있어서는, 미국의 대통령은 통상정책만이 아니라 중요한 모든 정책에서 의회의 동의를 얻지 않으면 정책을 결정·추진할 수가 없는데 비해서, 일본의 수상 및 내각은 의회의 다수당(자민당)에 의하여 구성되기 때문에 내각의 결정이 의회의 동의를 쉽게 얻을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다.

일본의 내각이 중요한 통상정책을 결정할 때는 의회 다수당인 자민당 의원들 특히 자민당의 중견의원들의 의견을 충분히 반영한다. 그러므로, 자민당 의원들(즉 국회의원들)의 의견은 행정부가 정책을 결정하기 전에 반영되는 것이며,¹⁰⁴⁾ 일단 내각의 정책이 행정부의 정책

104) 일본의 자민당은 정부조사회를 통하여 행정부의 정책결정에 영향을 미친다. 정부조사회는 의회의 상임위원회와 동일한 분과위원회제도를 지니고 있으며 4~5선 의원이 분과위원장을 맡아 있다. 여기서 분야별 전문지식을 갖춘 “족의원”들이 포

안으로 결정된 후에는 자민당 의원들은 이를 의회에서 지지하게 되어 있다. 이 측면에서 한국과 같이 대통령이 강력한 체제에서의 당정협 의회를 통한 행정부 정책안의 결정에서 여당의 의견이 약하게 반영되는 경우와 차이가 있다. 또한, 미국도 대통령과 의회가 상호 독립적이기 때문에 여당위원의 요구 사항이 일본과 같이 반영되지 않는다. 한국의 여당은 전통적으로 대통령의 강력한 지도력에 종속되어 왔기 때문에 대통령에게 약하며(최근에 와서는 변화되고 있지만), 미국은 대통령이 여당의 간부나 지도자가 아니라 전국적 인물로서 당선 되는 경우가 많고 여당위원도 대통령의 지지보다는 독자적 선거운동에서 선출되기 때문에 대통령으로부터 비교적 독립되어 있다.

이러한 이유 때문에 일본과 한국의 경우는 행정부에서 일단 결정이 되면 의회에서는 큰 변동 없이 통상정책이 결정되지만, 미국에서는 행정부와 의회가 대립되는 경우가 많다. 그러므로, 일본은 행정부의 결정이 실질적인 결정이고, 미국은 의회와 행정부의 움직임을 모두 이해해야만 통상정책의 결정과정을 이해할 수 있다.

3. 행정관료의 역할

행정부 내부의 결정을 보면, 한국의 경우는 대통령이 중심이 되고, 행정부 각 부처의 전문관료들이 주도적인 역할을 하며, 여당은 통상

진하고 있어서 행정부정책안의 결정이전에 상호협의과정에서 실질적인 결정권을 행사한다. 이 때문에 Charlmers Johnson식의 관료권우월론이 1970년대 중반 이후 퇴색하기 시작한 것이다.

I.M. Destler, Priscilla Clapp, Hideo Sato, Haruhiro Fukui, *Managing an Alliance* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1976) (*일본, 미국의 통상정책결정 비교). ; Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*(Stanford: Stanford University Press, 1982). ; Daniel I. Okimodo, *Between MITI and the Market*(Stanford: Stanford University Press, 1989). ; 田原總一朗, 平成 日本の 官僚 (東京 : 文藝春秋, 1989) ; 佐高信, 日本官僚白書 (東京 : 講談社, 1987) ; 中邨章, 竹下讓(편저), 日本の政策過程 (千葉縣松戸市 : 梓出版社, 1987). ; 村川一郎, □□政策決定過程□□(東京 : 教育社, 1979).

V. 통상협상 과정에서의 역할 비교

정책에서 큰 영향을 발휘하지 못한다. 1980년대 후반부터는 변화되고 있지만, 아직도 일본 미국과 비교하면 상대국가의 움직임에 대한 정보가 수시로 요구되기 때문에 행정관료가 주도적인 역할을 수행한다. 이것은 한국과 일본, 미국이 모두 비슷하지만, 특히 한국과 일본에서 이러한 경향이 두드러진다.

일본이나 한국에서는 과거부터 전통적으로 전문지식과 시기적절한 정보의 수집 및 관리가 전문관료의 소관일 뿐만 아니라, 적어도 부처의 차관까지(일본의 경우는 사무차관까지)는 전문관료가 당연히 차지하게 되어 있기 때문에 관료권이 막강하다. 미국의 경우는 장관, 차관만이 아니라 심한 경우 국장, 과장급에 이르기까지 정치적으로 임명되는 경우가 많기 때문에 행정부의 전문관료의 통상정책에서의 영향력은 상대적으로 약하다. 물론 통상정책의 집행의 경우는 전문지식과 상대국에 대한 정보가 더욱 절실히 요구되므로 전문관료의 영향력은 미국에서도 어느정도 강하지만, 본인이 조사한 수퍼 301조, 반도체, TV, 쇠고기 협상의 모든 부문에서 미국의 전문관료는 일본이나 한국에 비해서 아주 약하다.

일본의 행정부 결정은 전문지식과 정보의 힘을 배경으로 한 관료와 정치적 힘을 지닌 여당(자민당)이 통상정책의 결정에서 주도적 역할을 하고 있다. 일본의 자민당은 의회에서가 아니라 행정부 내에서의 정책결정에 직접 영향을 미친다. 한국이나 미국과 비교가 되지 않을 정도로 일본 여당은 행정부의 정책결정에 영향력이 강하다.

또한, 일본의 자민당은 행정부 통상정책결정의 정치적 고려를 담당한다. 자민당의 재집권을 위해서 선거구민(농산물에서는 농촌지역)의 이익을 대변하고, 기업체들(선거자금제공)의 요구를 반영시킨다.¹⁰⁵⁾ 미

105) Daniel I. Okimodo, *Between MITI and the Market* (Stanford: Stanford University Press, 1989). ; 中邨章, 竹下讓(편저), □□日本の 政策過程□□(千葉縣松戸市: 粹出版社, 1987). ; 村川一郎, □□政策決定過程□□(東京: 教育社, 1979).

국이나 한국의 행정부에서는 대통령과 그 보좌역인 장관이나 차관들이 통상정책에서의 정치적 고려를 담당한다.

그러나 행정부 지도자들의 정치적 고려는 의회의원들의 그것과는 크게 다르다. 행정부 지도자들(미국이나 한국의 대통령, 일본의 수상 및 각료들)은 전문관료들의 의견에 자신들의 정치적 지지 획득을 위한 고려를 가미시키는 반면, 의원들은 자신들의 재선(reelection)을 위한 정치적 지지만을 고려한다. 그래서 선거구민이나 이익집단의 요구를 가장 중요하게 생각한다.

미국 행정부 내부에서도 상무성, 농무성, USTR은 경제적 이익을 강조하는 데 비해서 국무성, 국방성 등은 국가안보나 국제정치적 우호관계를 중시하고 있으며, 대통령은 이를 모두 고려하여 통합·조정 역할을 수행한다. 한국이나 일본에서도 마찬가지로 현상이 나타난다.

경제적 이익과 비경제적 이익이 모순·충돌하고 관료의 기술적·전문적 의견과 정치인들의 정치적 고려가 대립될 때, 이를 통합하는 위치에 있는 사람은 행정부 지도자이다. 다만, 미국은 대통령이 의회를 통제하기가 어렵게 되어 있어, 일반여론의 변화에 따라 자유무역주의적(상대국의 경제적 이익을 고려하고, 이에 따라 우방의 국가안보와 외교면에서 상대국의 협조를 얻는)인 경향이 우세하면 대통령이, 보호무역주의적(미국의 경제적 이익을 중시하는)인 경향이 강해지면 의회가 보다 강한 힘을 지니고 통상정책을 결정한다. 일본이나 한국은 행정부와 의회관계에서의 문제가 아니고 행정부의 정책결정과정에서 통합·조정이 중요하다.

한국은 통합·조정과정에서 대통령의 힘이 미국이나 일본의 행정수반보다 월등히 강하다. 다만, 부처들 간의 의견 조정은 대통령의 전문기술 부족으로 부처들 간의 협의가 중요하고 이 점에서는 미국과 비슷하지만, 미국에 비해서 특히 일본에 비해서는 대통령의 통합 조정권이 강하다.

4. 이해 당사자로서 이익집단의 역할

정치체제 내부의 권력구조는 정치체제와 사회와의 관계에서도 반영된다. 정치체제의 권력구조가 다원적인 경우에는 여론이나 이익집단의 힘이 강하므로, 전체적으로 다원적인 통상정책 결정과정도 등장한다. 이 측면에서 보면, 미국이 가장 다원적이고, 일본이 중간이며, 한국은 가장 비다원적이다. 다원적인 정책결정체제는 체제 내부를 지배하는 통상 Ideology에서 여론이나 이익집단의 영향이 강하다.¹⁰⁶⁾

미국은 이익집단의 천국이다. 미국의 민주주의는 개별이익의 보호를 중시하는 개인주의적 철학에 기초하고 있기 때문이다. 그러나 일본과 한국은 전체이익을 중시하는 정치문화를 지녀왔기 때문에 통상협상에서도 여론은 중시하지만 개별 기업들의 요구는 미국만큼 고려하지 않는다. 한국이나 일본에서는 이익집단 중에서 여론에 쉽게 호소할 수 있는 농민들의 이익은 정치인들이 공개적으로 논의하고 주장한다. 쇠고기 수입문제에 대한 일본 자민당의원들이나 한국의 국회의원들에서 볼 수 있는 현상이다. 반면에 국내 기업들에게 직접적 피해를 주는 TV, 반도체, 통신부분 등에서는 부분적 이익이라는 측면이 고려되어 여론에 호소하거나 정치문제화 되지 않는다. 일본의 경우는 특히, 돈이 많은 이들 기업을 위하여 의원들이 움직이는 것이 오해를 받을 염려도 있다.

106) 미국의 통상 Ideology 변화에 대해서는,

I.M. Destler, *American Trade Politics* (New York: The Twentieth Century Fund, 1986). Paul R. Krugmann(ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (Cambridge: The MIT Press, 1988); Cary C. Hufbauer, Diane T. Berliner, Kimberly A. Elliott, *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies* (Washington D.C.: Institute for International Economics) ; Richard J. Whalen and R. Christopher whalen, *Trade Warriors* (Washington D.C.: The Whalen Company, 1990) ; Clyde V. Prestowitz, Jr., *Trading Places* (New York: Basic Books, 1989) ; James Fallows, *More Like Us* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1989) ; Ira Magaziner and Mark Patinkin, *The Silent War* (New York: Vintage Books, 1990) ; Richard Kosecrance, *The Rise of the Trading State* (New York: The Basic Books, 1986)

일본이나 한국에서는 대미 통상문제를 정치문제화하지 않으려는 노력이 나타난다. 특히 일본에서는 농산물의 경우에도 과거와는 달리 최근에 와서 이런 경향이 뚜렷하다. 이유는 정치적으로 인기있는 정책대안을 정치인들이 제시할 수 없다는 데 있다. 즉 국가 전체의 입장에서 보면 농산물 시장개방이 어쩔 수 없다고 많은 전문가들이 인식하고 있으며, 수상을 비롯한 자민당의 간부들은 이를 잘 알고 있으므로 농민측에서는 자민당 의원들을 설득하고 있다. 이런 상황에서 농산물 수입반대를 하는 것은 전체적 안목이 없는 지방 정치인(local politician)으로 낙인찍히게 되고, 그렇다고 미국의 요구에 따라 개방하자고 주장하면 농민들의 강력한 반발에 부딪힌다. 그러므로 해결책이 없는 문제를 정치이슈화하지 않으려고 하는 것이다.

다른 부분에서도 마찬가지이다. 농산물의 경우에도 일본 자민당의원들은 선거구민을 의식해서 겉으로는 움직이는 듯 보이면서 실제로는 조용히 있게 된다. 한국에서는 농산물 문제를 공식적으로 거론하는 정치인들이 많이 있지만, 일본과 비슷한 상황이다. 그러므로 대미 통상에서 일본이나 한국은 가능한 대로 문제를 정치화 하지 않으려는 경향이 나타날 수밖에 없다. 문제가 정치화되지 않으면 이익집단이나 정치인들의 새정부에 대한 영향력 행사는 비공개적으로 은밀하게 추진된다. 내부접근적(内部接近的 - inside access) 통상체제가 등장하는 것이다. 그리고 통상정책에서의 실질적 결정권은 행정부의 손에 들어오게 된다. 특히 미국과의 통상협상에서는 더욱 그렇다. 한국은 일본보다도 이 경향이 더욱 크게 나타나고 있는데, 행정권의 강화 때문에 이익집단들이 행정부에 직접 호소·주장하는 경향이 강해지기 때문이다. 그러나 이 경향은 한국에서 의회의 강화와 더불어 점차 약화되고 있다.

미국의 경우에는 한국, 일본과 다르다. 원래 이익집단의 요구를 받아들이는 정치체제를 갖추고 있는 미국에서 최근 보호무역주의가 수정주의적이고 전략적인 정책적 Ideology로 전환되면서 외국시장의 개방

V. 통상협상 과정에서의 역할 비교

을 명분으로 내걸고 있기 때문이다. 외국시장의 개방을 위한 수출정치(Export Politics)는 Positive-sum game의 논리를 지니고 있으므로 통상문제가 정치문제화 되어도 정치인들이 피해를 볼 가능성이 훨씬 감소되었기 때문이다. 그러므로 정치의 무대인 의회가 통상에 대하여 더욱 영향력을 강화하고 있다. 이러한 경향은 미국의 무역 적자가 상당히 감소하지 않는 한 계속 될 것이다. 그러므로 통상이익만이 아니라 국가안보적·국제정치적 이익을 고려해야 하는 대통령과 행정부는 통상문제에서 계속 수동적, 소극적, 방어적 자세를 취할 수밖에 없다. 통상부문에서의 이익집단도 행정부보다는 의회에 더욱 접근하게 되고, 외부주적(外部主導的-Outside Initiative) 통상체제가 지배하게 되는 것이다. 이런 경향은 미국의 對한국, 對일본 통상협상에서도 그대로 나타난다.

전체적으로 보면 통상정책의 결정에서 미국이 가장 다원적이고 한국이 가장 비(非)다원적이다. 미국은 이익집단의 요구, 의회의원들의 요구, 의회의 법안 심의, 행정부의 의회에 대한 대응 등이 통상과정에서 모두 중요한 역할을 한다. 따라서 정책의 결정은 상당히 시간을 필요로 한다. 일본은 미국 정도로는 아니지만 한국보다는 월등하게 이익집단의 영향력이 강하고 수상의 의원 통제력이 약하다. 그리고 정부 부처들 사이의 이해대립을 조정할 수 있는 수상의 통제력이 한국의 대통령에 비교할 수 없을 정도로 약하여 대미통상에서도 내부적 의사결정을 위해 많은 시간을 소모한다. 미국이 통상압력을 가해도 일본 정부의 반응은 극히 느리다. 처음에 이를 몰랐던 미국은 일본 정부가 고의적으로 시간을 끄는 것으로 오해하였으나 이제는 어느 정도 일본 통상정책 결정체제를 이해하고 있다. 따라서 미국이 일본을 상대로 통상협상을 하는 경우 행정부처의 통상실무 책임자, 행정부처의 고위층(장관, 차관 등), 수상 등과 회담을 다발적으로 추진하는 경우가 많다. 쇠고기, TV 및 반도체, 전기 통신분야의 어느 경우이나 그

런 식으로 나타난다. 물론 이러한 현상이 나타나는 것은 한국보다는 일본의 국력이 월등하기 때문이기도 하지만 한국보다 일본의 정책결정권이 분산되어 있기 때문이기도 하다.

VI. 결 론 : 국회의 역할 강화

선진국가들의 통상정책이 수준 높은 개방을 유지하고 있는 바, 우리나라와 같이 부존자원의 절대 빈곤국가는 이러한 경제개방을 성장잠재력을 극대화하는 훌륭한 수단으로 활용할 수 있다.

시장개방이란 중장기적으로는 경제의 효율성을 증대시키고 모든 사회구성원들에게 더 큰 혜택을 줄 가능성이 크지만, 단기적으로는 개방의 충격을 감당하기 어려운 산업과 계층이 생겨나기도 한다. 따라서 국민적 합의와 지지가 전제되는 통상정책이 가장 바람직한 것이다. 성공적 협정 체결을 위하여는 행정부와 국회, 행정부처간, 국회내의 정당간의 각각의 협조 또는 협력이 필요하다. 특히, 국회가 통상협상의 내용을 파악하여 의견을 제시하는 등 조정역할을 하는 것은 국민의 알권리를 충족하고 국민적 합의를 바탕으로 통상조약협상을 진행하는데 필수 불가결한 것이라 할 수 있다. 그러나 우리나라의 통상협상과 관련한 기능적 분화체계가 행정부 위주로 편향되어 있어 국민의 참여욕구와 국회의 통상정책 조정 또는 견제요구가 충분히 수용되지 않아 대부분의 경우 정책의 절차적 정당성에 대한 시비로 정상적인 정책집행을 방해하고 있다.

따라서 통상정책 결정과 실행에 있어서 국회와 행정부간 상호긴밀한 협력을 유지하고, 각각의 역할 분담을 통해 경제개방에 따른 구조조정의 부담에도 불구하고 사회적 저항의 수위를 조절해 나아갈 수 있다.

이러한 관점에서 우리나라 통상조약 추진과정에서의 제 문제점의 개선방안을 제시해 보고자 한다.

1. 통상협상 추진의 절차적 정당성 확보

한·미 FTA와 같은 통상협상과 관련한 논쟁에서 반대집단이 정부를 공박하는 첫 번째 논거는 그것의 졸속적 추진에 대한 것으로 이것

VI. 결 론 : 국회의 역할 강화

이 겨냥하는 것은 한·미 FTA 정책결정과정의 절차적 정당성이다. 이러한 논쟁은 ‘4대 선결조건’¹⁰⁷⁾의 양보 문제에서부터 비롯되었다. 물론 정부는 이와 관련한 의혹을 적극 부인하고 있다. 하지만 우리 정부가 스크린쿼터 축소 등의 민감한 정책사안을 국민적 공감대를 형성하지 않은 상태에서 급작스럽게 처리했음은 부정할 수 없는 사실이며, 이렇게 시작된 논란은 정부 스스로 제정한 ‘자유무역협정체결절차규정’의 위반 문제와 타당성 영향 평가의 부실성 및 자료조작 의혹으로 번져갔다.

지난 연초 한·미 쇠고기 협상과 한·미 FTA 등에 대한 급증하고 있는 국민의 반대여론은 절차적 정당성에 대한 문제제기가 결정적 영향력을 행사했다고 보아도 크게 무리가 없다. 만약 이와 관련된 논란이 진행되지 않은 상태에서 내용적 정당성에 대한 시비가 붙었다면, 반대여론이 그 정도로 급속하게 확산되었을 지 의문시 된다. 비단 한·미 FTA만이 아니라 최근 우리 사회를 달구었던 민감한 정책사안들의 경우, 그것의 절차적 정당성이 우선적으로 공박된 후, 내용적 정당성에 대한 시비로 옮겨갔다.

2003년 방사능 폐기장 부지선정 문제로 인해 발생했던 불안사태도 절차적 정당성의 결여에서 비롯된 것이다. 이러한 주장은 2005년 경주시가 포항시, 영덕군, 군산시와의 치열한 경쟁을 뚫고 방사능 폐기장 유치에 성공했던 과정에 근거한다. 당시 경주가 유치경쟁에서 성공할 수 있었던 것은 주민투표에서 89.5%의 지지를 획득했기 때문이다. 즉, 경주와 부안의 차이는 주민투표라는 민주적 승인절차를 거쳤는가 아닌가에서 기인하는 것이었다. 어차피 내용적 측면에서는 동일한 사안이었다. 경주나 부안이나 방사능 폐기장의 위험성을 감수해야 한다는 점에서는 하나도 다르지 않았다.

107) 스크린쿼터 축소, 미국산 쇠고기 수입 재개, 건강보험 약가 현행 유지, 자동차 배기가스 기준 적용 유예를 가리킨다.

우리나라의 민주주의가 공고화되면서 모든 정책 사안이 국민의 동의를 기반으로 할 때에 비로소 정당성을 획득하고 추진의 동력을 확보할 수 있게 되었으며, 정책결정과정에서도 예전에 비해 현격히 높은 수준의 공개성과 투명성이 요구되고 있다. 다시 말해 내용의 옳고 그름은 2차적인 문제가 되고 있다는 것이다. 절차주의적 편향은 정책결정과정의 효율성을 침해할 수 있다.

물론 국민들이 진정으로 이를 원한다면 효율성의 희생은 불가피하다. 하지만 우리 국민들은 절차적 정당성과 동시에 효율성도 요구하고 있다. 즉, 두 가지 모두를 원하고 있다. 국민들의 이러한 요구는 결코 지나친 것이 아니다. 정책결정과정의 절차적 정당성과 효율성은 양자선택이 아닌 조화의 과제이며 이것이 담보되었을 때, 내용적 정당성이 확보될 수 있다.

이는 지금까지 우리 정부가 노정해온 통상정책결정과정의 일원성 문제를 극복할 때 해결될 수 있을 것이다. 다시 말해 행정부와 국회가 분업의 원리를 구현해야 하는 것이다. 시장개방정책에 대한 국민적 공감대의 저변확대라는 측면에서 현재의 ‘자유무역체결절차규정’은 본질적 한계를 안고 있다. 그것은 어디까지나 행정부 내 의사결정체계일 뿐이며 전 사회적 파급효과를 기대하기는 힘들다. 그런 점에서 통상관련절차법 제정(참고자료 7 참조)에 대한 각계의 전향적 검토와 개선이 요구되어진다.

2. 체계적 보상체계

통상협정에 따른 보상은 반대집단을 민주적 방식으로 설득·포용할 수 있는 가장 강력한 수단이다. 그런데 우리 정부가 지금까지 제공해왔던 것은 직접적·금전적·단기적 손실보전의 성격을 가지는 보상책 뿐이었다. 그리고 이러한 보상은 시장개방의 추진과정에서 문제가 발

VI. 결 론 : 국회의 역할 강화

생활 때마다 사후적·개별적으로 특별법규를 제정하는 방식으로 전개되어 왔으며, 우리는 사실상 이것이 보상의 전부라고 생각해 왔다.¹⁰⁸⁾

하지만 간접적·비금전적·장기적 성격의 중장기적 지원대책도 보상의 범주에 속한다. 이러한 방식의 보상은 FTA 등 특정사안에 국한되지 않고 세계화의 전 과정과 단계에서 일어날 수 있는 모든 형태의 시장개방에 대비하여 마련된 체계적이고 종합적인 보상법안에 의해 제공되어야 한다. 그 대표적 사례가 미국의 무역조정지원법(Trade Adjustment Assistance)과 일본의 ‘산업재생활력특별조치법’이다. 또한 이들뿐만 아니라 FTA를 추진하고 있는 대다수 국가들이 이와 유사한 법안을 구비하고 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 ‘종합법제화 방안’이 구체적으로 의도하는 것은 취약산업 혹은 기업의 경쟁력 강화를 위한 구조조정과 업종전환 및 시설 현대화를 위한 지원, 그리고 노동자·농민의 생산성과 경쟁력 향상을 위한 재교육과 직업 재훈련 및 업무재배치훈련 등이다. 즉, 여기에서 보상 개념은 피해집단(=반대집단) 구성원의 경쟁력 제고와 국력의 증대를 위한 중장기적 투자를 의미하고 있다.

현재 우리에게 요구되는 것이 바로 이러한 방식의 보상책이라 할 수 있다. 이는 근본적으로 구조조정의 효율적 촉진과 지속가능한 시장개방을 목표로 하는 정책이다. 아무런 대책 없이 경제적 약자들을 시장개방의 사회경제적 충격에 노출시킬 경우, 구조조정은 고사하고 그 과정에서 야기된 사회분열로 보호주의가 득세하여 시장개방정책 자체가 철회될 수 있다는 점에서 더욱 그러하다. 진정 우리 정부의 통상정책 추진이 ‘개방을 통한 경쟁력 강화’를 의도하고 있는 것이라면 관련 법제의 신설 및 보완이 시급하게 진행되어야 할 것이다.

108) 개별법제화 방안은 여러 가지 측면에서 문제를 안고 있다. 단적인 예로 이런 방식의 보상을 계속할 경우, 향후 예상되는 FTA의 확산과정에서 매 협정 체결시마다 따로 그에 대한 보상책을 강구해야 할 것이고, 그에 따른 예산낭비는 짐계조차 불가능 할지도 모른다(최태욱 2006/07/04).

3. 국민 의견수렴

보상책의 효율적 집행을 위해서는 피해의 범위 및 그 액수를 미리 예측하고 그에 적합한 보상의 방식과 정도 및 대상 등을 효율적으로 결정해야 한다. 이와 같은 정책결정은 정확한 정보를 취득하는 것이 선행되어야 가능하며, 이를 위해서는 관련 대상자들과의 상시적 대화통로가 구축되어 상시적으로 가동되었을 때에야 비로서 성취될 수 있는 과제이기도 하다. 지금까지 우리 정부의 보상책이 실효성을 거두지 못하고 있는 이유가 대부분의 경우 보상책이 정부 일방에 의해 당시 정치 상황에 따라 임시 방편적으로 그때 그때 마련되고 있다는 점이다.

그렇다면 시장개방의 피해집단과의 상시적 대화통로는 어떻게 구축될 수 있는가. 이와 관련하여 우리는 아일랜드 사례에 주목할 필요가 있다. 1987년 이후 현재까지 아일랜드 정부는 사회협약(social pacts)을 주도적으로 형성하고 합의적 노사관계를 유지해옴으로서 경제성장을 위한 사회적 토대를 마련해왔다.

아일랜드에는 노동자, 사용자, 농업부문의 대표들로 구성된 ‘국가경제사회협의회’(National Economic Social Council : 이하 NESCC)라는 사회협약체가 존재하고 있었다. 동 기관은 1980년대 경제위기에 직면하여 각 부문별 사회적 파트너들과 ‘국가경제재건프로그램’(The Program for National Recovery : 이하 PNR) 협약을 체결한다. 그 주요내용은 노동자의 임금억제와 구조조정 과정에서 조기퇴직제도의 도입, 그리고 그에 상응하여 퇴출 노동자의 직업훈련 및 취업알선 등의 보상책 제공과 사회안전망의 확충 등으로 구성되어 있다.

PNR의 효과는 그것이 가동되었던 1987년에서 1990년 사이 임금 인상률은 연평균 2.5%에 묶여있던 반면 사회보장제도는 더욱 확충되었고 경제성장률은 유럽국가로서는 최고라고 할 수 있는 연평균 3.6%를

VI. 결 론 : 국회의 역할 강화

기록했다는 것으로 요약되고 있다. 이 PNR은 일회적 사건으로 끝나지 않았으며 이후 사회적 협약 체결 방식은 아일랜드의 국정운영을 위한 기본방식으로 자리잡게 되었다. 1990년대이후 아일랜드는 자본시장을 대폭 개방하여 외국인 직접투자를 과감하게 확대시켜 세계화와 시장 개방 압력을 적극적으로 수용한다. 그럼에도 불구하고 주로 노동 등 사회경제적 약자들로부터 촉발되는 심각한 사회적 혼란과 갈등상황 없이 안정적인 경제성장을 지속하고 있다.

사실 우리에게도 이런 기회가 있었다. 1998년 IMF 위기를 맞이하여 결성된 노사정위원회가 그것이다. 하지만 이는 실패했다. 이 공간에서의 합의 내용이 국회에서 비대칭적으로 입법화된 것이다. 다시 말해 노동자 측의 합의 내용이 기각된 채, 사용자 측에 유리한 방향으로 처리되었던 것이다. 이로 인해 상호신뢰라는 사회적 자본이 급격히 축소되었음은 구태여 재론할 필요도 없을 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 다시 한번 시도해야 한다.

사회적 자본감소의 악순환은 축적의 선순환을 통해 극복될 뿐이다. 새 정부 들어 그 위상이 다소 격하되기는 하였지만 다행히 노사정위원회가 현재에도 잔존하고 있다. 한·미 FTA라는 강도 높은 시장개방을 앞두고 있는 지금, 이것의 기반을 농업과 서비스업 등 제반 산업의 부문별 대표를 참여시키며 확충해나가야 한다. 또한 정당과 국회가 여기에서 합의된 내용을 일점일획의 가필 없이 대칭적으로 입법화시키겠다고 국가 구성원에게 공식적으로 천명할 필요가 있으며, 각 정당은 여기에 주도적으로 참여하는 것 또한 고려해보아야 한다. 권한 없는 책임은 존재하지 않기 때문이다.

사회적 협의체의 건설, 그것의 의의는 단순히 효율적인 보상책의 강구에만 머무르지 않는다. 시장개방은 우리에게 경제적 번영의 기회를 제공하기도 하지만 사회통합에 심각한 문제를 야기하기도 한다. 본래 시장이란 것은 사회라는 기반위에서만 존립할 수 있다. 시장 자유의

무분별한 확대는 결국 그 기반의 붕괴와 함께 스스로를 파괴할 뿐이다. 현재와 같은 국제경제 환경하에서 진정한 시장의 자유와 지속가능한 시장의 개방을 원한다면 그것이 야기하는 문제를 보완할 수 있는 사회적 협의체 건설에 전 국가적으로 노력해야 할 것이다.

4. 새로운 정당체계와 정치구조 건설

정당 및 국회가 1998년 노사정위원회 합의사항의 비대칭적 입법화를 감행할 수 있었던 것은 그것이 자신들의 정치적 진퇴에 큰 영향을 미치지 않기 때문이다. 우리의 선거가 이와 별도의 변수, 즉, 특정 정치인에 대한 감정적 선호나 지역적 연고에 의해 결정되기 때문이다. 그런 반면에 각 정당의 입장에서 대기업집단의 영향력은 결코 무시할 수 없는 변수였다. 당시의 정치현실에서 대기업집단은 정치자금의 가장 유력한 공급자였다. 결국 모든 문제의 궁극적 귀결점은 인물과 지역 중시의 전근대적 정당체계라 할 수 있다.

현재와 같이 자신들의 이해관계를 대리해 주는 정당을 갖지 못한 이익집단은 ‘비정당적 채널’, 즉 행정부와 직접 접촉을 통해 자기들의 견해를 표출하고 관철시키려 한다. 보상책 논의에서도 행정부와 이익집단간의 직접협상이 더 큰 비중을 차지하며 이 과정에서 정당과 국회는 상대적으로 소외되는 측면도 있다. 하지만 문제는 사회적 약자인 이들이 행정부와 직접 접촉할 수 있는 효과적인 수단을 확보하지 못하고 있다는 사실이다. 즉 이러한 수단을 확보하기 위해서라도 이들의 행동은 극단적인 양상을 띠 수밖에 없다.

물론 각 정당이 이익집단의 견해 표출과 그들과의 보상책 논의를 전혀 시도하지 않은 것은 아니지만 이러한 노력들은 이익집단들에 의해 거부되거나 평가 절하되곤 한다. 과거의 경험에서 정당과 국회가 자신들에게 별로 대변해 줄 것이 없는 존재라는 것을 그들 스스로 인식하

고 있기 때문이다. 그들에게 있어 유효성의 관점에서 정당에 가해야 할 압력은 통상협상의 내용이나 보상책이 아니라 그 자체에 대한 반대인 것이다. 정당과 국회를 협상창구로 활용하기보다 이에 대한 압력을 통해 비준동의안 처리에 소극적 입장을 견지하게 함으로서 정부에 대한 자기들의 협상력을 제고하는 것이 훨씬 유리한 것으로 판단한 것이다. 그런 이유에서 이익집단은 보다 강압적이고 극단적인 행동 양태를 노출시키려 하고, 정당 또한 형식적이라고 밖에는 평가할 수 없는 조치 외에 다른 어떤 조치도 취하려 하지 않는다. 이것은 분명 정당의 책임 회피이다. 그러나 어떤 측면에서 이는 너무나 합리적인 행동이다. 왜냐하면 FTA 등 통상정책 같은 사회경제적 현안이 정당의 정치적 진퇴에 별다른 변수가 되지 못하고 있는 현실이기 때문이다.

따라서 이러한 문제들의 해결이 전제되지 않는다면 통상협정의 국내협상에 대한 정당의 책임회피를 저지할 수 있는 방법은 없으며, 이러한 현실 개선 없이는 통상절차법도 부차적인 문제라 할 수 있다. 동 법이 통과된다 하더라도 이것의 내실 있는 시행을 기약할 수 없는 것이다. 그렇다면 이것은 어떻게 해결될 수 있는가? 선거구제 개혁이 그 방법의 하나일 수 있다. 현재 정당체계를 제도적으로 뒷받침하는 것이 소선거구제의 일위대표제이다. 지금의 소선거구제는 거대정당이 유리하며 소수자의 이익이 대변되지 않고 정치과정은 타협보다 대결의 양상을 띠게 될 위험성이 있다. 그리고 이 체제는 정당이 가능한 많은 지지자들을 겨냥한 느슨한 형태의 다중정당으로 발전하게 된다. 결국 소선거구제의 이러한 특성은 시장개방, 구조조정 문제가 해결이 어려운 가운데 소수자들은 ‘거리의 정치’에 의존하게 되는 것이다.

반면 중·대선거구제와 비례대표제는 소수의 응집력 있는 집단의 표가 당선에 결정적 영향력을 발휘할 수 있다. 즉, 정당이 이익집단의 이해관계를 집약하고 표출시켜야 하는 제도적 유인이 되는 것이다. 유럽의 소국들에게서 발견되는 시장개방, 사회적 타협, 사회복지체제

의 공존은 해당 국가들의 정당체제와 선거제도에 기인한 것으로도 볼 수 있다. 중·대선거구제 및 비례대표제가 소수당에 유리하고, 사회의 다양한 집단들의 목소리를 정치과정에 반영시킬 수 있으며, 소수 정당간의 연립과 이러한 과정을 통하여 사회적 타협의 가능성과 필요성이 증가할 수 있기 때문이다.

그러나 중·대선거구제나 비례대표제도 그 나름의 단점이 있을 수 있으며, 선거구제 개혁이 통상협상에서의 국가경쟁력 강화를 위한 만병통치약은 더더욱 아니다. 이것이 당장의 대안은 아니라 할지라도 선거구제라는 것은 해당 정치공동체의 현실에 따라 얼마든지 창조적으로 디자인 할 수 있는 것으로, 세계화·개방화 시대에 개인과 국가가 생존과 번영의 기로에 서있는 지금, 국가경쟁력 강화를 위해서는 국회를 중심으로 한 정치권의 다양한 창의적·적극적 노력이 요구된다.

5. 통상협상 과정에서의 국회 역할 강화

국회를 통한 이해당사자의 참여는 제도적 미비로 인해 현재 한계가 있는 상황이다. 이러한 상황에서 통상문제에 있어 국회의 권한 강화를 통해 국회를 통한 이해당사자의 참여를 강화하려는 시도들이 나타나고 있다. 한-미 FTA과정에서 나타난 새로운 움직임은 시민단체가 정당이나 국회의원에 대한 압박을 통한 영향력을 행사하는 것에서 벗어나 국회의 역할 강화 모색을 통해 통상문제에 대한 이해당사자를 포함한 시민사회의 의견 반영을 강화하려는 것이다. 시민단체에서는 미국처럼 의회가 각계의 의견을 조정하고 민간이 참여하는 가장 중요한 통로로서 기능해야 한다고 주장하지만 몇 가지 측면에서 국회권한의 강화로 민의반영 증대라는 결과를 얻기는 어려워 보인다.

그렇다면 한국에서의 통상협상에 대한 국회역할의 강화는 어떤 방향으로 이뤄져야 하는 것인가?¹⁰⁹⁾

109) 유현석, 통상외교와 국회의 역할: 한-칠레 FTA와 한미 FTA의 사례

VI. 결 론 : 국회의 역할 강화

첫째, 국회의 통상에 대한 기능강화를 통상정책에 영향을 미치는데서 찾을 것이 아니라 국민의 의견의 수렴을 통한 정치적 비용을 감소하는 역할 그리고 적절한 보상시스템에 대한 지원을 제공하는 역할에 집중시키는 것이 바람직하다. 둘째, 국회의 통상협상에서의 역할은 통상정책방향에 대한 감시와 견제에 초점을 맞추어져야 한다. 따라서 한국의 의회가 통상에 관한 중요한 기능을 갖기 위해서는 의회의 전문성이 강화되어야 할 것이다. 또한 외교통상통일위원회 등 통상과 관련된 여러 위원회에 소속된 위원들로 구성된 상설 특별위원회의 설립도 필요하다. 셋째, 국회의원들의 통상문제에 대한 전문적인 보좌를 지원하기 위한 입법조사처 및 예산정책처 등 입법지원부서의 활발한 활동이 필요하다. 현재의 보좌진의 규모나 수준으로는 전문적인 입법 활동을 기대하기 어렵다. 마지막으로 국회가 통상문제에 있어 영향력을 행사하기 어려운 또 하나의 이유는 한국의 정당구도가 이념이나 정책기조가 불분명한 지역기반 정당들로 이뤄졌다는 점이다. 이러한 정당 구도는 정당들이 통상이슈에 대한 일관된 입장을 가지는 것을 불가능하게 하고 있다. 이러한 정당 구도하에서는 통상이슈에 대한 당 차원의 입장이나 대책을 기대하기 어렵고, 의원 개개인의 차원에서 통상협상에 대한 입장이 정해질 수밖에 없으며 이것이 결국 한국 국회의 통상협상에서의 미미한 역할의 중요한 원인으로 볼 수 있다.

통상협상의 과정에서 국회가 제 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 이러한 제도 개선 노력이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강인수 외, 2007, 『국제통상론』, 박영사.
- 국회통일외교통상위원회, 2007, 『조약의 체결·비준에 대한 국회 동의 절차에 관한 법률안』에 대한 공청회.
- 권영길 의원실, 2004, 『통상법 입법 추진 공청회』 자료집.
- 권영민, 2004, 『한국의 개방정책진단과 향후통상정책방향』, 한국경제연구원.
- 김경한, 2006, 『정보공개 및 의견수렴<한·미FTA논쟁, 그 진실은?> (정인교 편)』, 해남.
- 김대순, 2005, 『국제법론』, 삼영사.
- 김선택, 2006, 『헌법상의 외교권한 배분과 구체화 입법의 헌법적 한계 -조약체결에 있어서 의회관여권을 중심으로』, 한국헌법학회, 한국국제경제법학회 공동 학술대회 발표논문, 2006. 11. 18.
- _____, 2007, 『헌법상의 외교권한 배분과 구체화 입법의 헌법적 한계 -조약체결에 있어서 의회관여권을 중심으로』, 헌법학회 헌법학연구 제13권 제3호.
- _____, 2007, 『헌법상의 외교권한 배분과 구체화입법의 헌법적 한계』, 헌법학 연구 제13권 제3호.
- 김세걸, 2001, “한·일 노동정치적 비교분석”, □□한국정치학회보□□ 35집 4호 211-228.
- 김수동, 2008, 『미국이 체결한 FTA의 의회비준 과정과 시사점』, 산업연구원.

참고문헌

- _____, 2008, “미국이 체결한 FTA의 의회비준과정과 시사점”, 산업경제(2008. 3)
- 김영한, 2006, 『한·미FTA관련 농업분야 무역조정지원제도』, 한·미FTA를 연구하는 교수모임 주최 FTA무역조정지원 워크샵 발표논문, 2006.11. 22.
- 김홍률, 2002, □□미국의 통상정책 결정메커니즘과 한국에의 시사점□□, 대외경제정책연구원.
- 모종린 외, 2004, “우루과이라운드 쌀 협상”, 모종린·최병일 편저, □□한국의 통상협상: 쌀에서부터 스크린쿼터까지□□, 39-110, 서울: 오름.
- 문준조, 2005, 『우리나라의 FTA 체결을 위한 체계적 연구』, 한국법제연구원.
- 미래전략연구원, 2007, 『한국의 새로운 외교비전과 중기전략 보고서』
- 박종수, 2007, 『국제통상정책』, 백산출판사.
- 배종하, 2006, 『한·칠레 FTA 추진과정의 갈등과 해소방안』 □□현장에서 본 농업통상 이야기(배종하 편)□□, 지니릴레이션.
- 백창재, 2000, “미국의 패권과 자유주의 질서”, 국제정치경제연구회 편, □□20세기로부터의 유산□□, 43-64, 서울: 사회평론.
- 변재용, 1999, “국제통상환경 변화에 따른 미국, EU, 일본, 한국의 통상정책의 특징 및 수단에 대한 차이에 관한 비교연구”, 『통상정보연구』 제1권 제2호, 219-242.
- _____, 2001, “미국·EU·일본 통상정책 결정과정에 관한 비교연구”, □□무역학회지□□ 제26권 제3호, 219-242.
- 사법연수원, 2008, 『국제통상법 I, II』, 사법연수원

- 손기윤, 2005, “한·미 자유무역협정 협상전략 연구: 효과적인 국내협상 전략”, □□협상연구□□ 제11권 제1호, 93-116.
- 신동면, 2006, “각국의 사회적 협의기구 V: 아일랜드 사회협약체제”, □□국제노동브리프□□, 제4집 제7호, 55-69.
- 안세영, 2003, “자유무역협정(FTA)에 대한 국내이해집단의 반응에 관한 연구: 한-칠레 FTA 협상사례를 중심으로”, □□무역학회지□□ 제28권 제2호, 55-79.
- 엘리슨 그레이엄·김태현 역, 2005, □□결정의 엡센스□□, 서울: 모음박스.
- 앨버트 O, 허쉬만·강명구 역, 2005, □□떠날 것인가 남을 것인가□□, 서울: 나남출판.
- 양정대, 2006, “與 ‘통상절차법’추진…선진국 사례는”, □□한국일보□□(6월 22일)
- 유석진, 2004, “현실주의 국제정치경제 이론”, 우철구·박건영 편, □□현대국제관계이론과 한국□□, 221-254, 서울: 사회평론.
- 유진수 외, 2006, 『선진경제의 통상정책과 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 유현석, 2003, “한·칠레 자유무역협정 협상의 국내정치: 국내협상의 이해집단과 국내제도를 중심으로”, □□한국정치학회보□□ 36집 3호, 175-197.
- 이승주, 2007, “한국 통상정책의 변화와 FTA”, 한국정치외교사학회 한국정치외교사논총 제29집 제1호.
- 이영진·장학수, 2006, “통상조약의 국내법체계상 효력”, 충북대 법학연구소 법학연구 제17권 제1호.
- 이현우, 2005, “한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교: 자유무역협정 비준의 경우”, 『국제정치논총』 제45집 제3호, 105-126.

참고문헌

- _____, 2006, 『외국의 무역조정지원제도』, 한·미FTA를 연구하는 교수 모임 주최, FTA무역조정지원 1차 워크샵 발표 논문, 2006. 9. 28.
- 임지봉, 2004, “헌법적 관점에서 본 ‘국회의 동의를 요하는 조약’”, 한국 공법학회 공법연구 32집 제3호.
- 외교통상부, 2008, 『2008 외교백서』
- 정인교, 2003, “한·칠레 FTA 이후 FTA 추진방향과 정책적 시사점”, 한국응용경제학회 응용경제 제5권 제2호.
- 정정길, 1993, “통상정책결정의 미국·일본·한국의 비교”, □□행정논총□□ 제31권 제1호, 175-190.
- 정진영, 2004, “시장개방, 구조조정, 사회적 보상의 정치경제: 한국통상정책의 경우”, 『국제정치논총』 제44집 제4호, 170-195.
- 조소영, “한미 FTA에 대한 헌법적 쟁점의 검토” 공법학연구 제8권 제3호
- 조재현, 2008, 『한·미 FTA체결과 조약의 통제방법』, 고시계
- 채 옥 외, 2006, 『선진통상국가실현을 위한 중장기 통상전략연구』, 대외경제정책연구원
- 최병선, 1996, “미국의 통상정책 결정과정”, 김기수 편, □□미국 통상정책의 이해□□, 95-148, 서울: 세종연구소.
- 최병일, 2004, “문화와 무역의 충돌: 스크린쿼터와 한·미 BIT 협상”, 모종린·최병일 편저, □□한국의 통상협상: 쌀에서부터 스크린쿼터까지□□, 299-340, 서울: 오름.
- _____, 2004 a, b, 『문화와 무역의 충돌: 스크린쿼터와 한미BIT협상』 □□한국의 통상협상: 쌀에서부터 스크린쿼터까지(모종린, 최병일 편)□□, 오름.
- 최병일 외, 2006, 『통상거버넌스』, 대외경제정책연구원.

- 최선영 외, 2000, 『국회의 통상기능의 강화방안』, 한국의회발전연구회.
- 최원목, 2006, 『한국 통상절차법안의 문제점과 대안연구』, 한국헌법학회, 한국국제경제법학회 공동학술대회 발표논문, 2006. 11. 18.
- 최창규, 2006, 『서비스분야 무역조정지원제도』, 한·미FTA를 연구하는 교수모임 주최 FTA무역조정지원 2차 워크샵 발표 논문, 2006. 11. 22.
- 최태욱, 2005, “한국의 FTA정책 결정과정”, □□미래전략연구원 개인칼럼□□ (9월 21일), <http://www.kifs.org/new/Dbview.htm>
- _____, 2006, “한국의 FTA 정책과 이익집단정치Ⅲ: 의사소통채널의 제도화 필요성”, □□미래전략연구원 개인칼럼□□(3월 29일).
- _____, 2006, “한국의 FTA 보상책 I: 보상의 중요성”, □□미래전략연구원 개인칼럼□□(4월 29일).
- _____, 2006, “한국의 FTA 보상책Ⅳ: 신 보상체계의 구축”, □□미래전략연구원 개인칼럼□□(7월 31일).
- M. 올슨·윤여덕 역, 2003, □□집합행동의 논리□□, 서울: 한국학술정보(주).
- Choi, Byung-il and Soo An Choi. 2006. “Delaying the Inevitable: Foreign Rice in Korea”. *Korea and International Conflicts: Case Studies*, Volume 2, edited by Byung-il Choi, July 2006. Seoul: Institute for International Trade and Cooperation.
- Choi, Byung-il 2005a. “Mad for Garlic: Domestic Politics of Trade Dispute”. *Korea and International Conflicts: Case Studies*, Volume 1, edited by Byung-il Choi, December 2005. Seoul: Institute for International Trade and Cooperation.

참 고 문 헌

- Choi, Byung-il 2005b. "When Culture Meets Trade: Screen Quota Conundrum". *Korea and International Conflicts: Case Studies*, Volume 1, edited by Byung-il Choi, December 2005. Seoul: Institute for International Trade and Cooperation.
- Choi, Byung-il and Kong Jin Lee. 2005. "A Long and Winding Road: Ratification of Korea's First FTAs". *Korea and International Conflicts: Case Studies*, Volume 1, edited by Byung-il Choi, December 2005. Seoul: Institute for International Trade and Cooperation.
- Grossman, Gene and Elhanan Helpman. 2002. *Interest Groups and Trade Policy*. Princeton University Press.
- Grossman, Gene and Elhanan Helpman. 2001. *Special Interest Politics*. MIT Press.
- Irwin, Douglas A. 2002. *Free Trade Under Fire*. Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988).

참 고 자 료

참 고 자 료

1. 미국, EU, 일본, 한국의 통상정책 특징 비교

구 분	미 국	EU	일 본	한 국
통상정책의 유형	의회 중심형	절충형	전문관료 중심형	외교통상형 (행정부 중심)
통상정책의 주요특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해외시장 개방 압력 강화 (대 선진국 협력 강화 및 신흥공업 국에 대한 추가 개방압력) ○ 수출촉진 정책 추진 ○ 통상협정이 행정 중심 정책 추구 ○ 다자주의, 지역 주의, 쌍무주의 병행추진 (지역 무역협정 체결 확대) ○ 신통상분야(노동, 환경, 경쟁, 정부조달, 전자상거래, 기타 서비스 및 지적재산권 분야 등)의 입장 강화 및 규범화 추진 ○ 공정무역, 상호주의 강조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동통상정책 운용(역내 장벽 완화 및 역외 장벽유지) ○ 차별주의 및 선별주의 정책 유지(개도국에 다양한 특혜무역 협정 제공, 쌍무적·부문별 협상 선호) ○ 개방주의 및 보호주의정책병행 ○ 지역협력제와의 협력 강화 ○ 상호주의 강조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정경분리 원칙 하의 산업정책 위주의 통상정책 추구 ○ 실리주의 정책 (소극적 시장 개방 및 적극적 해외시장 개척 정책) ○ 비공식 민관협조체제 유지 ○ 구조적 무역장벽 유지 및 비관세장벽의 선호 ○ 상호주의보다 다자주의 지향 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통상환경 변화에 따른 방어적 대처 ○ 수출촉진, 수입 규제 및 국내 산업 보호정책 추진 - 다자간 협상 수동적 참여 (1960-70년대) ○ 외국의 개방압력에 따른 시장개방, 자유화 추진 - 소극적 통상정책(1980년대) ○ 개방화, 자유화 추진 다자간, 지역간 협상 적극참여 - 적극적 통상정책 추구 (1990년대) ○ 양자·다자간 지연주의 다각화 - 지역경제통합 능동적 대응 (2000년대)

* 박중수, 『국제통상정책』(2007) 재정리

2. 주요 선진국의 통상정책의 특징

구분	열린경제	협력경제	통상거버넌스
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 목표지향적 외국인 투자 유치 전략 · 원스톱(one-stop)서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업진흥청을 통한 국내기업의 해외시장 진출지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부, 기업 및 노동자 3자간 파트너십(3년마다 사회연대협약 체결)
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> · 개방을 통한 경쟁 · 전략 자원, 기업 및 자본의 적극 유치 	<ul style="list-style-type: none"> · 인접국들과 공동의 경쟁력 제고를 위한 협력관계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 합의에 기초한 정책 추구 · 정부의 효율성과 사회적 신뢰 구축
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> · 동아시아 최고의 비즈니스 허브(금융허브) · 외국인투자 적극 유치 · 고급인력 양성 유치 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 FTA의 추구 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업의 글로벌 역량 강화 및 활동 지원
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인직접투자의 적극적 유치, 자본시장 개방 · 세계시장을 겨냥한 대기업 우대정책 	<ul style="list-style-type: none"> · EU 가입을 통한 지역협력 체제 구축 · 쌍무적 개발원조 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 세계적 수준의 사회안전망 구축 · 대학교육 보조금 지원으로 청년실업 흡수
영국	<ul style="list-style-type: none"> · 개방과 혁신을 통한 경쟁적 시장 형성 추구 · 자유무역정책의 고수 	<ul style="list-style-type: none"> · 미국과 함께 세계통상질서 구축 주도 · 유럽지역통합에 적극 참여 	<ul style="list-style-type: none"> · 인력개발, 지역균형발전, 기술개발 등 지원 · 혁신친화적 정부 역할
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 유럽의 물류 중심지화 · 외국인투자친화적 환경조성과 전략적 유치 · 금융허브 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 유럽통합과 FTA 적극 추진 · ODA 확대 · 공격적 해외직접투자 통한 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 노·사·정 사회적 대타협 · 기업활동 적극 지원 · 사회복지제도와 직업교육 확충을 통한 구조조정
호주	<ul style="list-style-type: none"> · 적극적 대외개방 추진 통한 고도성장 실현 · 외국인직접투자 적극 유치 	<ul style="list-style-type: none"> · 다자주의와 지역주의 동시 추진 · 전략적 FTA 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 대외개방과 대내개혁의 동시 추진 · 노동시장개혁
미국	<ul style="list-style-type: none"> · 개방도 세계 1위 · FDI 유치 세계 1위 	<ul style="list-style-type: none"> · WTO의 다자협상과 FTA 전략적 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 의회의 통상교섭권을 행정부에 위임 · 무역조정법에 의거한 충격산업 지원
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> · 개방적 투자환경 제공 · 과학기술·교육을 통해 경쟁력 있는 대기업·중소기업 보유 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 접근 선호(유로화 도입 유보) · DAC 권고를 능가하는 활발한 ODA 	<ul style="list-style-type: none"> · 고도의 복지사회 구축 · 지식기반경제 및 기업형 경제로 이전 지원
독일	<ul style="list-style-type: none"> · 세계적 수준의 중소(중견)기업 다수 보유 · 박람회·전시회 유치로 기업 정보 효율적 수집 	<ul style="list-style-type: none"> · 유럽통합 견인 · 보다 비중 있는 '국제적 역할' 추구 	<ul style="list-style-type: none"> · '사회적 시장경제' 통해 사회경제 안정 확보 · 통독이후 양극화, 실업증가 해결 적극 추구
EU	<ul style="list-style-type: none"> · 개방정책기조 유지 · 공동시장 실현 	<ul style="list-style-type: none"> · 공동통상정책, 공동농업정책 및 공동연구·혁신정책 추진 · TBR을 근거로 한 제3국시장의 적극적 개방 추진 · 전략적 FTA 추진 · 개도국에 대한 EU 차원의 개발협력 지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 회원국간 합의를 바탕으로 한 공동정책의 실효성 확보 · 각종 기금을 이용한 나후 지역 구조조정 지원

3. 한·미 자유무역협정 이행 및 피해보전 법률안 내역

◆ 이행을 위한 법률안(24건)

구분	법률	주요 내용
조세관련 (4개)	관세법	저작권 침해 물품에 대한 직권 통관보류제도 도입
	FTA 관세특례법	통관절차의 신속·간이화를 위한 특례 마련
	개별소비세법	승용차에 대한 개별소비세 세율 조정
	지방세법	승용차에 대한 세율구간 조정, 세율인하
지적재산 관련 (7개)	저작권법	저작권의 보호기간 연장(50년→70년)
	컴퓨터프로그램보호법	프로그램의 일시적 저장을 복제의 범위에 포함
	특허법	특허 등록지연에 따른 특허권 존속기간 연장
	실용신안법	특허 등록지연에 따른 특허권 존속기간 연장
	디자인보호법	디자인권 등의 소송에서 비밀유지명령제도 도입
	상표법	증명표장제도 도입
	부정경쟁방지법	관련 소송에서 비밀유지명령제도 도입
법률 회계 등 전문직 서비스 (3개)	공인회계사법	외국 회계법인에 대한 단계적 개방
	세무사법	외국 세무법인에 대한 단계적 개방
	외국법자문사법	외국 로펌에 대한 단계적 개방
금융방송 통신 서비스 (4개)	우체국 예금·보험법	금감위의 우체국 보험에 대한 감독기능 강화
	방송법	일부 업종에 대한 외국인 간접투자 제한 완화
	전기통신기본법	정보통신기기 인증 관련 상호인정 제도 도입
	전기통신사업법	기간통신 사업자에 대한 외국인지분제한 완화

참 고 자 료

구 분	법 률	주요 내용
기타제도 선진화 (6개)	범죄수익은닉의 규제 및 처벌등에 관한 법률	저작재산권 침해죄 등을 중대 범죄로 규정
	행정절차법	법령 입법예고기간을 20일→40일로 확대
	불공정무역행위 및 산업 피해 구제에 관한 법률	FTA 체결국에 대한 세이프가드 조치 적용 배제
	우편법	국가가 독점하는 우편사업의 범위 축소
	약사법	의약품의 품목허가와 특허 연계 제도 도입
	공정거래법	동의명령제 도입

◆ 국내 피해 보전을 위한 법률안(3건)

구 분	법 률	주요 내용
피해부분 지원확대	농어업인 등의 지원특별법	FTA 기금 조성 규정 보완 및 지원사업 범위 확대
	제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률	무역조정 지원을 받을 수 있는 서비스업 범위 확대
고용안정	고용보험법	구직급여 수급자에 대한 직업능력개발 훈련연장급여금액 인상

4. 우리나라의 FTA 추진 현황

기 체결 FTA (발 호)	협상 중 FTA (개 시)	공동연구 · 검토 중 FTA
<ul style="list-style-type: none"> · 칠 레(2004. 4.1) · 싱가포르(2006. 3.2) · EFTA(2006. 9.1) · ASEAN(2007.6.2 상품협정발효,서비스등협상 중) · 미국(2007. 4. 2 타결) 	<ul style="list-style-type: none"> · 일 본(2003. 12.) · 캐나다(2005. 7.) · 인 도(2006. 3.) · 멕시코(2006. 2.) · E U(2007 5.) 	<ul style="list-style-type: none"> · 중 국 - 2007. 3 - 산 · 관 · 학 공동연구 개시 · MERCOSUR - 2005. 5 이후 - 공동연구 진행 · 호주, 뉴질랜드 - 2007. - 공동연구 개시 · GCC - 대통령 순방시 타진

- ※ 1) MERCOSUR : 남미공동시장
 - 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라
- 2) GCC (Gulf Cooperation Council) : 걸프협력회의
 - 사우디, 쿠웨이트, UAE, 바레인, 오만, 카타르간 체결된 관세동맹 형태의 경제협력체

5. 자유무역협정체결절차규정

[제정 2004.6.8 대통령훈령 121호]

제 1 장 총 칙

제 1 조 (목적) 이 규정은 자유무역협정 체결과 관련된 추진기구의 구성·운영, 체결절차 등을 규정함으로써 자유무역협정 체결을 효율적으로 추진하고 그 과정에서 국민의 이해와 참여를 제고함을 목적으로 한다.

제 2 조 (적용범위) 자유무역협정 체결절차에 관하여는 법률·조약 그 밖의 법령에서 달리 규정하는 경우를 제외하고는 이 규정이 정하는 바에 의한다.

제 2 장 자유무역협정 추진기구 등

제 3 조 (자유무역협정추진위원회의 설치) 자유무역협정 체결에 관한 사항을 심의하기 위하여 외교통상부에 자유무역협정추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 둔다.

제 4 조 (추진위원회의 기능) 추진위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 자유무역협정 정책의 기본방향 및 추진전략
2. 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결의 타당성
3. 자유무역협정 협상안
4. 자유무역협정 체결이 국내 관련 산업에 미치는 영향 및 보완대책
5. 자유무역협정 체결에 대한 대국민 공감대 형성을 위한 홍보대책

6. 그 밖에 자유무역협정 체결과 관련하여 추진위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 회의에 부치는 사항

제 5 조 (추진위원회의 구성) ①추진위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 외교통상부 통상교섭본부장이 된다.

③위원은 재정경제부·외교통상부·농림부·산업자원부·해양수산부·국무조정실·기획예산처·국정홍보처 및 관계 중앙행정기관의 장의 추천에 의하여 위원장이 위촉하는 1급 또는 1급 상당 공무원이 된다.

④위원장은 추진위원회를 대표하고 추진위원회의 직무를 통할한다.

⑤위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

⑥추진위원회의 사무를 처리하기 위하여 추진위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 외교통상부 통상교섭조정관이 된다.

제 6 조 (추진위원회의 회의 및 의사) ①위원장은 제4조 각호의 사항을 심의하기 위하여 추진위원회 재적위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정하는 때에는 추진위원회 회의를 개최하고, 그 의장이 된다.

②추진위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③추진위원회의 심의결과는 공개한다. 다만, 출석위원 과반수의 찬성이 있는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

제 7 조 (관련기관 등의 협조요청) 위원장은 위원회의 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관 또는 관계 기관·단체의 장에 대하여 필요한 자료의 제출을 요청하거나 의견을 수렴할 수 있다.

제 8 조 (추진위원회의 실무추진회의) ①추진위원회의 심의를 효율적으로 지원하기 위하여 추진위원회에 실무추진회의를 둔다.

②실무추진회의의 의장은 외교통상부 통상교섭조정관이 되고, 위원은 재정경제부·외교통상부·농림부·산업자원부·해양수산부 및 관계 중앙행정기관의 장의 추천에 의하여 의장이 위촉하는 국장급 공무원이 된다.

③실무추진회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 의장이 정한다.

제 9 조 (자유무역협정민간자문회의) ①자유무역협정 체결과정에서 관련 업계 및 관계 전문가의 의견을 청취하고 그 청취결과를 자유무역협정 체결과정에 반영하기 위하여 자유무역협정민간자문회의(이하 “민간자문회의”라 한다)를 추진위원회에 둔다.

②민간자문회의는 다음 각호의 사항에 관하여 위원장의 자문에 응한다.

1. 자유무역협정 정책의 기본방향
2. 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결의 타당성
3. 자유무역협정 체결이 국내 관련 산업에 미치는 영향 및 보완대책
4. 자유무역협정 체결에 대한 대국민 공감대 형성을 위한 홍보대책
5. 그 밖에 자유무역협정 체결과 관련하여 위원장이 자문을 요청하는 사항

제10조 (민간자문회의의 구성) ①민간자문회의는 의장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성한다.

②민간자문회의의 의장(이하 “의장”이라 한다)은 위원장이 된다.

③민간자문회의의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 위원장이 위촉하는 자로 한다.

1. 대외경제분야에 있어 학식과 경험이 풍부한 자

2. 자유무역협정 체결과 관련하여 업계 및 단체의 의사를 대변할 수 있는 자

3. 그 밖에 관계 중앙행정기관의 장의 추천을 받은 자

④위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 잔여임기로 한다.

제11조 (민간자문회의의 운영) ①의장은 자유무역협정의 체결과 관련하여 추진위원회 재적위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 의장이 자문이 필요하다고 인정하는 때에는 민간자문회의를 개최한다.

②의장은 제1항의 규정에 의한 민간자문회의 개최 외에 서면·면담 그 밖의 통신에 의한 방법으로도 자문을 요청할 수 있다.

③의장은 심도있는 자문이 필요하다고 판단하거나 민간자문회의의 요구가 있는 때에는 위원을 지명하여 특정 과제에 대한 조사·연구를 수행하게 하고 그 결과를 민간자문회의에 보고하게 할 수 있다.

④민간자문회의의 운영에 관한 세부적인 사항은 의장이 정한다.

제12조 (공청회 등의 개최) ①위원장은 자유무역협정의 체결에 대한 관련 업계 및 관계 전문가의 의견을 듣기 위하여 공청회 또는 토론회를 개최할 수 있다. 다만, 위원장은 제16조 본문의 규정에 의하여 대외경제장관회의에 자유무역협정을 추진하고자 하는 국가 또는 지역과의 협상 개시에 대한 심의·의결을 요청하고자 하는 때에는 미리 공청회를 개최하여 그 결과를 대외경제장관회의에 제출하여야 한다.

②행정절차법 제38조 및 제39조의 규정은 제1항의 규정에 의한 공청회에 관하여 준용한다.

제 3 장 협상전 절차

제13조 (자유무역협정 추진에 관한 기본전략의 수립) 위원장은 추진위원회 회의를 개최하여 자유무역협정 추진에 관하여 기본전략을 심의한 후 대외경제장관회의에 동 전략에 대한 심의·의결을 요청하여야 한다.

제14조 (자유무역협정 체결의 타당성 검토 등) 위원장은 제13조의 규정에 의하여 심의·의결된 기본전략에 따라 실무추진회의 및 민간자문회의에 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결의 타당성에 대한 검토를 요청하여야 한다. 이 경우 위원장은 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결의 경제적 타당성 등에 대한 연구를 미리 정부출연연구기관을 포함한 전문연구기관에 의뢰하고 그 연구결과에 대한 검토를 실무추진회의 및 민간자문회의에 요청할 수 있다.

제15조 (자유무역협정의 추진 심의) 위원장은 제14조의 규정에 의한 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결의 타당성에 대한 검토 결과 자유무역협정을 추진하는 것이 타당하다고 인정되는 때에는 추진위원회 회의를 개최하여 해당 국가 또는 지역과의 자유무역협정 추진의 타당성 및 필요성과 구체적인 추진방향 등 관련 제반 문제를 심의하도록 하여야 한다.

제16조 (자유무역협정 체결협상의 개시 의결 요청 등) 위원장은 제15조의 규정에 의한 심의결과에 의하여 자유무역협정 체결의 타당성이 인정되는 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결협상의 개시에 관한 심의·의결을 대외경제장관회의에 요청하여야 한다. 다만, 자유무역협정을 추진하는 국가 또는 지역과 제17조제1항 각호의 사항에 관하여 협의할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 해당 국가 또

는 지역과의 공동연구 등 협상전 논의 개시 및 그 추진방안에 관한 심의·의결을 대외경제장관회의에 요청할 수 있다.

제17조 (협상전 논의 개시 등) ①위원장은 대외경제장관회의에서 제16조 단서의 규정에 의하여 공동연구 등 협상전 논의 개시를 의결하는 경우에는 자유무역협정을 추진하고자 하는 국가 또는 지역과 다음 각호의 사항에 대하여 협의하여야 한다.

1. 자유무역협정의 효과 및 범위
2. 자유무역협정 체결 원칙 및 협상방안
3. 자유무역협정 체결 협상에 참고가 되는 양국의 제도
4. 그 밖에 자유무역협정에 관련된 사항

②위원장은 자유무역협정을 추진하고자 하는 국가 또는 지역과 제1항 각호의 사항에 대하여 협의한 결과 자유무역협정 체결을 위한 협상의 개시가 필요하다고 인정되는 때에는 대외경제장관회의에 특정 국가 또는 지역과의 협상 개시에 관한 의결을 요청하여야 한다.

제 4 장 협상 절차

제18조 (협상 대표단) ①위원장은 제16조 본문 및 제17조제2항의 규정에 의하여 대외경제장관회의에서 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결을 위한 협상 개시에 대한 의결이 있는 경우에는 정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률에 의하여 관계 중앙행정기관의 장의 추천을 받아 협상대표단을 구성하고 상대국과의 자유무역협정 체결을 위한 협상을 개시하여야 한다.

②협상대표단의 수석정부대표는 정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률에 의하여 다른 정부대표를 지휘·감독하며, 필요하다고 인정되는 때에는 협상분과를 편성하여 협상분과장을 지명하고 그 밖에 협상대표단의 운영에 필요한 사항을 정할 수 있다.

제19조 (협상안의 심의 등) ①위원장은 자유무역협정 체결을 위한 협상개시가 결정되면 추진위원회 회의를 소집하여 중요 협상안에 대하여 심의하고, 필요하다고 인정되는 때에는 대외경제장관회의에 심의·조정을 요청할 수 있다.

②위원장은 제1항의 규정에 의한 추진위원회의 심의 전에 민간자문회의를 개최하여 협상안에 대한 의견을 수렴하고 자문을 요청할 수 있다.

제20조 (협상의 진행) ①위원장은 제19조제1항의 규정에 의한 협상안과 구체적 협상전략을 포함한 훈령을 협상 대표단에 시달하는 등 협상을 총괄·지휘한다.

②위원장은 협상 진행상황을 추진위원회 및 대외경제장관회의에 보고하고, 최종 협상안에 대한 심의·의결을 대외경제장관회의에 요청하여야 한다.

제21조 (협상진행상황 보고 및 설명) ①위원장은 협상의 중요 진행상황을 국회에 보고하여야 한다.

②위원장은 관련 이해당사자 및 국민에게 적절한 방법으로 협상의 중요 진행상황을 수시로 설명하고 그에 대한 의견을 수렴하도록 노력하여야 한다.

제22조 (가서명) 수석정부대표는 정부대표및특별사절의임명과권한에관한법률에 의하여 대외경제장관회의에서 의결된 제20조제2항의 규정에 의한 최종 협정안에 대하여 협상상대국과 합의가 이루어지는 때에는 협정문에 가서명하고 협상을 실질적으로 종료한다.

제 5 장 협상 후 절차

제23조 (협상결과 보고) 위원장은 협상이 타결된 때에는 국회에 협상결과(이하 “자유무역협정안”이라 한다)를 보고하고 국민에게 적절한

참고자료

방법으로 이를 알려야 한다.

제24조 (보완대책) 위원장은 자유무역협정 체결에 따라 필요하다고 인정되는 때에는 추진위원회 회의를 개최하여 협상결과에 따른 국내 보완대책의 필요성에 대하여 심의하고, 보완대책이 필요한 경우에는 대외경제장관회의에 보완대책의 수립에 대한 심의·조정을 요청하여야 한다.

제25조 (국내절차) ①외교통상부장관은 헌법 제60조제1항·제73조 및 제89조의 규정에 의하여 자유무역협정안을 국무회의에 상정하고 대통령의 재가를 얻어 자유무역협정안에 서명한 후 국회에 자유무역협정안에 대한 비준동의를 요청하여야 한다.

②외교통상부장관은 국회에 자유무역협정안 비준동의를 요청하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 제24조의 규정에 의한 보완대책을 동시에 제출하도록 요청할 수 있다.

제26조 (시행준비) 위원장은 자유무역협정의 발효에 앞서 관련 이해당사자들에게 확정된 관세철폐계획·원산지기준 등 협정시행의 중요사항에 대한 설명회를 개최하여 관련 이해당사자들이 협정 발효에 적절히 적응해 나갈 수 있도록 지원하여야 한다.

부 칙 <제121호,2004.6.8>

이 훈령은 발령한 날부터 시행한다.

6. 통상절차법안 비교(제17대국회)

구 분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
적용 대상 조약	- 사실상 모든 통상 조약에 적용 - 국회 동의 필요 여부는 국회가 판단	- 헌법 제60조 제1항의 규정에 의해 국회의 비준동의를 필요한 통상조약 (이상경 의원안의 경우 국회의 비준동의를 필요한 조약을 열거)	
정부내 조정 체계	국무총리 직속 통상위원회 설치		규정없음
	- 통상조약정책에 대한 중요사항 심의·의결 - 통상위원회 산하에 부문별 소위원회 및 협상별 위원회 설치(의무)	- 통상조약정책에 대한 중요사항을 심의·조정 - 통상위원회 산하 부문별 소위원회 및 협상별 위원회 설치(재량)	
대 국회 자료 제출	○ 모든 통상협상 정보의 국회 제출 - ‘국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률’ 제4조 제1항에 따른 주무부 장관의 소명을 통해 통상협상 정보의 비공개가 불가능	○ 현행 법령에 따른 자료 제출 - 국회의 자료제출 요구가 있는 경우, 정부는 현행 법령에 자료 제출 의무 ○ 비공개 자료의 열람 - 국회 제출요구 자료 중 비공개 자료는 국회법상 특위 또는 상임위원과 협의 후 그 소속의원, 동 위원회 소속 전문위원, 공무원 및 위원이 지정하는 보좌관 1인에 한해 열람하게 할 수 있음.	

참 고 자 료

구 분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
보안 유지 규정	규정 없음	<ul style="list-style-type: none"> ○비밀 누설시 형사 처벌(형법 제127조) -2년 이하 징역(금고) 또는 5년 이하 자격정지 	
대국민 정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> ○정보의 공개 원칙 -협상 상대국, 제3국, 국제기구와의 약속, 국제관례, 통상협상의 진행을 이유로 통상협상 정보의 공개 거부 불가 		<ul style="list-style-type: none"> ○정보 공개 원칙 - ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 따라 신속투명하게 통상협상 정보를 공개
	<ul style="list-style-type: none"> ○비공개 가능 정보 -상대국 등의 중대이익 직결 정보로서 상대국이 비공개 요청한 사항 -협상의 핵심전략 관련 사항 - ‘공공기관의정보공개에관한법률’ 제9조상 개인 및 법인 관련 비밀에 관한 사항 		<ul style="list-style-type: none"> ○비공개 가능 정보 - 정보 공개법 및 기타 법령에서 비공개 규정한 경우 - 공개시 협상에 지장을 줄 수 있는 사항
	<ul style="list-style-type: none"> ○민간자문위의 자료제출 요청시 거부 불가 	<ul style="list-style-type: none"> ○민간자문위가 정부에 자료제출을 강제할 수는 없음. 	자료제출을 강제할 수
	<ul style="list-style-type: none"> -협상안에 대한 가서명 후 협상 관련 모든 정보 공개 의무 	<ul style="list-style-type: none"> -협상 타결시 협상 결과에 대한 대국민 통보 의무 	<ul style="list-style-type: none"> -협상 타결시 설명회 등 개최하여 이해당사자들이 협정 발효에 적응할 수 있도록 노력
민간 자문위	<ul style="list-style-type: none"> ○국무총리 소속 ‘대표자자문위원회’ 설치 -통상관련 국민·이해당사자 의견 반영 -국회 및 통상위원장(국무총리)이 각각 1/2 위촉 	<ul style="list-style-type: none"> ○민간자문위원회 설치 -국회 및 통상위원장(국무총리)이 각각 위원의 1/2씩 위촉 	<ul style="list-style-type: none"> ○외교통상부 산하 민간자문위원회 설치 -의장(통상교섭본부장)이 위원을 선임

6. 통상절차법안 비교(제17대국회)

구 분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘소관별 자문위원회’ 및 ‘전문가 자문위원회’ 설치 (의무) - 국회가 위원 1/2 위촉 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소관별·부문별 자문위원회 설치 가능(재량) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협상별·분과별 자문단 설치 가능(재량)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자문위원회 회의 공개 - 원칙적으로 공개 - 출석위원 2/3의 의결로 비공개 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자문위원회 회의 공개 - 원칙적으로 공개 - 출석위원 과반수 의결로 비공개 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자문위원회 회의 공개 - 정보공개법 및 관련 법령 규정 준수
<p>가서명된 조약안의 국회 동의</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가서명된 조약안에 대한 국회 동의권 - 정부는 조약추진계획과 가서명된 조약안이 부합되는지 여부에 대해 국회에 보고 	<p>규정없음</p>	<p>규정없음</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획 및 조약추진계획과 부합되지 않는 경우 - 협상 진행상황에 대한 보고와 조약안이 중대한 차이를 보이는 경우 - 각 산업에 미치는 영향 또는 조약 이행 비용이 과도한 경우 - 국내법의 제·개정이 이해당사자들의 경제적 이익을 과도하게 제한하는 경우 		

참 고 자 료

구 분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
영향 평가 실시 규정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조약의 기본계획·조약 추진 계획 수립시 산업영향평가, 고용영향평가, 지역경제영향평가 실시 의무 - 산업영향평가는 각 산업과 기본업종 및 세부 업종에 미치는 영향으로 세분화하여 평가 - 지역영향평가는 직접 및 간접 파급효과로 세분화하여 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영향평가 실시 항목 <ul style="list-style-type: none"> - 통상협상이 국내 경제에 미치는 거시적·총괄적 영향 - 통상협상이 관련 산업에 미치는 영향 ○ 의무적 영향평가 대상 <ul style="list-style-type: none"> - FTA 협상과 관련, 협상 개시 전 의무적으로 영향평가 실시 	
조약의 비준 동의 요청	규정없음	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비준 동의 요청 <ul style="list-style-type: none"> - 외교통상부 장관은 협상이 타결된 조약안을 국무회의에 상정하고 대통령의 재가를 얻어 서명한 후 국회 비준동의를 요청 ○ 비준 동의 요청 <ul style="list-style-type: none"> - 외교통상부 장관은 협상이 타결된 조약안을 국무회의에 상정하고 대통령의 재가를 얻어 서명한 후 국회 비준동의를 요청 - 국내 경제·사회에 미치는 거시적·총괄적 영향 - 산업영향평가, 고용영향평가, 지역경제영향평가 - 국내대책, 무역조정비용추계 - 국내법령의 제·개정 방향 	

6. 통상절차법안 비교(제17대국회)

구 분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
조약의 심의 거부권	- 정부의 동법 규정 위반이 중대하다고 국회가 판단시 국회는 조약동의안 심의를 거부 가능	규정 없음	규정 없음
시행일 및 적용례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공포한 날부터 시행 ○ 시행 당시 협상중인 국제협상에도 적용 		
기본 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부는 통상조약 추진에 관한 기본계획(매 3년) 및 실천계획(매년) 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부는 통상조약 추진에 관한 기본계획 수립 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본계획 및 실천계획의 내용 - 기본계획의 목표, 내용, 타당성, 추진전략 등 - 기본계획에 따른 개방수준 - 계획 이행이 국내 경제·사회에 미치는 거시적·총괄적 영향 - 각 산업에 미치는 산업영향평가, 고용영향 평가 및 지역경제영향평가 - 국내 대책 및 무역조정비용추계 - 법령의 제·개정 방안 - 계획에 대한 이해당사자들의 입장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본계획의 내용 - 통상조약 추진의 목표 및 방향 - 통상조약이 국내 경제·사회에 미치는 영향 - 그 밖에 통상조약과 관련된 주요정책 	규정없음

참고자료

구분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
통상조약추진에 대한 국회 동의권	<ul style="list-style-type: none"> ○국회는 통상조약 추진에 대한 동의권을 보유 ○국회는 조약추진계획에 대한 변경을 요구하거나 조건을 부과할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○국회는 통상조약추진계획에 대한 변경을 요청할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○협상 진행 전 협상의 주요목표 및 추진 일정에 대해 국회 통외통위에 보고
통상조약추진계획보고	<ul style="list-style-type: none"> ○통상조약 추진 계획의 국회 보고 의무 - 조약추진의 목표, 방향, 일정, 조약의 범위, 협상의 기본전략, 조약상대국의 관련제도 - 조약이 국내 경제·사회에 미치는 거시적, 총괄적 영향에 관한 2개 이상의 연구보고 - FTA 체결시 협정상대국과의 공동연구보고 - 유사한 성격의 조약에 일반적으로 적용될 수 있는 조약의 문안 - 산업영향평가, 고용영향평가, 지역경제영향평가 - 국내대책 및 무역조정비용추계 - 조약 체결시 중대한 영향 또는 피해가 예상되는 품목 등에 대한 대처방안 - 조약의 이행을 위한 관련 법 제·개정 방안 - 민간자문위 및 이해당사자의 입장 		규정 없음
협상전 조약안 마련	<ul style="list-style-type: none"> ○협상 전 조약문안을 마련할 의무 - 유사한 성격의 조약에 일반적으로 적용될 수 있는 조약문안 및 통상협상별 조약문안 등 		
통상협상대표단구성	<ul style="list-style-type: none"> ○국회는 협상단의 일부를 추천하거나 협상 참관을 요청할 수 있는 권한 보유 - 정부는 중대한 사정이 있는 경우를 제외하고는 거부 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○정부는 관계 법령에 따라 정부대표 및 통상협상단 구성 - 정부대표는 국회가 요청한 사항이 있는 경우 이를 반영하도록 노력해야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○‘정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률’ 및 관련 법령에 따라 정부대표단 및 통상협상단 구성

6. 통상절차법안 비교(제17대국회)

구 분	권영길 의원 통상절차법안	이상경 의원 통상절차법안	송영길 의원 통상절차법안
협상 진행중 국회 보고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정기적인 대국회 보고 의무 ○ 즉시 국회 보고 의무 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 조약 범위에 중요한 변경이 예상되는 경우 - 조약안 혹은 양허안의 중요한 변경이 예상되는 경우 - 예상되지 못한 국내법의 제·개정이 요구되는 경우 - 협상 진행과 관련 중대한 변화가 발생한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 쟁점 및 진행사항에 대해 소관위원회에 보고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협상 진행 중 주요 쟁점 및 진행사항에 대해 국회 소관위원회에 보고