

www.eai.or.kr

EAI 스페셜리포트

[인수위 외교안보팀에 바란다] 5

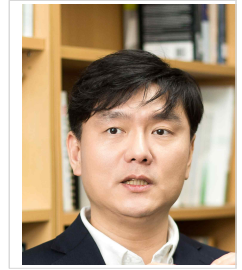
통상의 컨트롤 타워를 재편하라

박형준(성균관대학교)

[인수위 외교안보팀에 바란다] ⑤

통상의 컨트롤 타워를 재편하라

박형준
성균관대학교 교수



I. 통상분야의 환경변화와 도전 과제

통상정책은 국가 간 상품과 서비스, 자본과 노동의 이동, 기술과 투자 등과 연관된 것으로 국제규범 및 제도 정립과 관련 국제협상 전략을 포괄하는 정책으로 자국의 통상이익을 극대화하기 위한 모든 정책을 포괄한다. 최근 여러 국가는 미중 기술패권과 글로벌 공급망의 변화, 코로나 범유행으로 인한 글로벌 인플레이션의 확산 등 급격한 경제환경의 변화와 기후변화 대응의 강조, 디지털 경제 확산, 자국 우선주의와 경제 안보의 강화 등 과거와 달라진 신통상 이슈¹⁾에 대응하기 위해 새로운 통상전략 모색과 거버넌스의 변화를 논의하고 있다. 최근 기존의 미중 갈등을 비롯하여 우크라이나의 나토 가입 추진을 두고 러시아와 미국 등 서방국가와의 갈등이 고조되는 등 다양한 국제관계의 변화가 발생하고 있다.

이와 같은 급변하는 환경하에서 수출을 통해 경제성장을 추진하였으며 대외의존도가 높은 한국 경제에는 효과적인 통상정책이 대단히 중요하다. 이는 단순한 국가 간 통상 관련 협상만이 아닌 대외적으로 국가 간 외교 관계에서부터 국내 산업부문 간 이해 불균형의 시정문제, 담당 부서 간 협력 및 조정 문제, 이해관계자의 조정 등 다층적 거버넌스의 효과적인 재설계와 정책역량 배양이 중요하다. 신정부에서는 이러한 급격하고 불안정한 국제관계의 변화와 그린, 디지털 통상환경 변화를 선제적으로 파악하여 전략적이고 능동적으로 활용하는 것을 가능하게 해줄 예견적(anticipatory)이고 민첩한(agile) 통상거버넌스의 재설계가 필요한 시점이다.

1. 대외경제의 복합이슈 증대에 통합적 국익 극대화의 전략적 대응 전략 수립 요구

통상을 둘러싼 이슈들이 수출과 투자 등 전통적 영역을 넘어 미중 기술패권 경쟁, 글로벌 공급망(Global value chain: GVC) 재편, 기후변화 대응 등 환경 이슈, 나아가 인권 문제까지 복합되는 다차 방정식의 모습을 갖추면서 다각적인 분석과 종합적인 대응이 요구된다. 또한, 이러한 사안들이 단순히 각 경제면 경제, 안보면 안보 등의 각각의 영역에만 머무는 것이 아니라 경제와 안보가 동전 양면처럼 긴밀하게 연

1) “산업통상자원부와 대한상공회의소 주최 ‘2022 글로벌 통상환경 전망 포럼’에서 2022년 통상 3대 핵심 이슈가 공급망·디지털·기후변화로 제시되었다(최영지 2022).”

결된 사안들이 점차 증가함에 따라 통상 대응 포지셔닝에 안보와 환경, 인권 등 다양한 관점이 함께 고려된 국가적 차원에서 고도의 전략적 판단의 필요성이 요구되고 있다. 따라서 이러한 글로벌 대외경제 복합의 통상 이슈에 대해 다양한 관점에서 더욱 치밀한 대응 전략 및 방안 마련을 통해 “국익의 극대화”를 도모해 나갈 필요가 있다.

2. 자국 우선주의 및 경제 안보 강화, 지역화·블록화에 대응하는 탄력성(Resilience) 높은 네트워크 구축

90년대 무역 자유화 진전 이후 공급망의 효율성을 증시하는 “적시 공급체계(Just in time: JIT)” 확산으로 글로벌 가치사슬이 발달했으나 최근, 일부 지역·품목의 불안요인이 전체 공급망의 생산 차질을 초래하면서 “만약에 대비하는 공급체계(Just in case: JIC)”가 대두되었다. 우리나라도 2021년 요소수 부족 사태를 겪으면서 이에 대한 중요성이 강조되었다. 또한, 반도체 부족에 따른 자동차 산업 등 각 생산에 차질을 겪으면서 이에 대한 대비가 요구되면서 안정적 공급망확보와 공급망의 회복탄력성이 강조되고 있다.

이는 결국 경제효율과 국제분업보다는 “경제 안보” 증시로 변화하였다. 즉 과거의 글로벌 공급망 구축에 따른 세계의 분업체제가 지역화·블록화 및 자국 우선주의로 전환되었고 안보, 가치, 무역, 경제적 이익 등에 따라 등 갈등이 심화 되고, 경쟁국은 공급망에서 배제 시도가 나타나고 있다. 바이든 정부도 자국 내 리쇼어링(reshoring) 촉진 정책과 더불어 중국에 의존하고 있는 공급망을 중국을 배제하는 동맹국 위주로 재편하는 프렌드쇼어링(friendshoring) 전략을 펼칠 것이다. 이에 우리 정부는 첫째, 핵심 통상 국가들과 강한 연결망 네트워크 구축(Strong Tie)을 통해 외부적 충격에 쉽게 흔들리지 않는 전략적 협력체가 필요하다. 더불어 가외성을 가진 네트워크 관리가 요구된다. 즉, 이에 대응하는 통상전략과 거버넌스체제가 필요하다.

3. 디지털 경제와 그린 경제로의 전환과정에 신통상 규범 대응

디지털전환과 그린 경제로의 전환을 위한 각국의 정책은 통상분야에 변화를 가져오고 있다. 최근의 다자 무역체제가 약화하면서 개별국가들이 관련 법률의 제정으로 일방적 타국에 적용하는 현상이 발생하였다. 다자적 양자적 합의 없이 제정된 자국법 일방주의는 국가 간 통상마찰을 가져올 것이다. 우선 코로나 범유행 이후 비대면 문화의 확산에 따라 글로벌 경제구조도 디지털 대전환에 맞추어 변화하고 있다. 글로벌 쇼핑 플랫폼을 주축으로 한 전자상거래의 변화와 국가 간 디지털 상품 및 서비스의 거래급증이 발생하고 있다. 이와 같은 디지털 경제와 디지털 무역이 확산됨에 따라 각국은 디지털 경제의 중요한 재화인 데이터와 관련 국제규범을 자국에 유리하게 하는 디지털 통상의 중요성이 커지고 있다. 개인정보와 관련하여 이미 시행 중인 유럽연합(European Union: EU)의 일반개인정보보호법(General Data

Protection Regulation: GDPR), 유럽 국가들이 도입했던 디지털세 등이 보호 장벽으로 작동하고 있고, 새롭게 정립되고 있는 디지털 통상분야에서 우리나라에 유리한 국제규범이 확립해야 하는 도전에 직면해 있다. 최근 미국과 일본이 디지털 무역협정을 체결 발효(2020년 1월)한 것을 비롯하여 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA), 디지털경제동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement: DEPA) 등 디지털 경제 선도를 위해 양자, 지역 간 다자 협정체결이 발생하고 있다.²⁾ 이에 디지털 산업이 강점인 한국에게도 디지털 통상 관련 양자와 다자간 협력을 통해 자국에게 유리한 국제규범 확립이 시급하게 요구된다.

또 다른 도전 과제는 기후변화 대응에 따른 그린 통상분야이다. 유럽연합이 금년에 공개한 탄소 국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) 입법안은 국가 간 통상에 큰 영향을 미치는 시발점이 되었다. 이에 영향을 받는 타 국가들이 보복 조치를 취하거나 각국도 자국 위주의 탄소 중립 목표를 위해 각각의 환경정책을 수립할 경우 국가 간 충돌이 발생할 수도 있다. 또한, 최근 기후이행 목표를 위한 각국의 탄소 중립선언과 이를 달성하기 위한 다양한 국가 간 규제와 더 나아가 애플(Apple), 아마존(Amazon) 등 글로벌 기업들도 재생에너지 100% 사용을 선언한 RE100 등이 통상에서도 중요한 문제로 다가왔다. 이와 더불어 그린산업 급성장, 탄소 국경 조정 등 다양한 통상환경의 변화와 갈등을 야기할 것이기에 효과적인 대응 전략이 필요하다.

II. 현행 통상 거버넌스의 문제점

1. 부처 간 중복적 기능과 칸막이 존재로 인한 분절화로 신속하고 체계적 대응 한계

미중 기술패권을 둘러싼 경쟁과 글로벌 공급망 재편과 자국 우선주의의 강화로 통상환경에서도 안보의 중요성이 강화되고 있다. 통상분야도 이러한 변화와 흐름에 효과적으로 대응할 수 있는 정부의 거버넌스 체계가 필요하다. 현재 우리 정부의 경우 통상분야의 총괄은 산업통상자원부 내 통상본부가 맡고 있다. 김대중 정부 들어오면서 외교부 산하 외교통상부가 통상업무를 수행했지만, 이명박 정부 임기 동안에는 지식경제부로 산업과 통상 부분의 통합이 있었고, 박근혜 정부로 들어오면서 통상교섭과 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 기능이 산업통상부로 이관되면서 산업통상부가 전체 통상을 총괄하는 부서가 되었다. 어느 부서가 총괄을 맡아야 하는지 관련해서는 지속적인 논의가 있었다. 전통적으로 통상을 산업부에서 맡게 되면 국내 산업을 중심으로 하는 수출과 수입규제 대처 등의 무역업무가 더욱 효율적으로 이루어질 수 있게 되고, 반면 통상을 외교부에서 맡게 되면 해외국가와의 교섭과 외교, 안보 등

2) “우리나라도 싱가포르와 21년 12월 한-싱 디지털동반자협정(KSDPA)체결 글로벌 디지털통상규범 구축을 위한 노력을 수행했다(최원엽 2021).”

다른 대외적 요인들을 종합적으로 고려할 수 있다는 이점이 있다(구민교, 최병선 2019; 정병화, 박형준 2016; 고보민 2018).

통상조직은 업무의 특수성과 중요성으로 하나의 본부조직으로 해당 부처에서 독립적 영역으로 존재하였다. 현재 통상업무는 100% 산업통상자원부 내 통상교섭본부장 내에 있는 것이 아니라, 30% 정도는 외교부³⁾에 남아있고, 기재부도 대외경제국과 관세정책관 아래 통상의 기능을 수행하고 있다. 이에 각 부처 간의 업무 중첩이 발생하고 있다. 기획재정부의 경우 현재 대외경제국 산하 6개 과가 있으며, 산업부에도 동시에 존재하는 “통상정책과”도 위치한다. 한편, 외교부의 경우 다자경제조정관과 경제외교조정관이 있고, 양자 경제외교 국가 존재하며 산하에 동아시아 경제외교과 및 북미유럽경제외교과가 위치하며, 이는 산업부 내 신통상전략실 내 다자통상과, 통상정책국 내 미주통상과와 구주통상과, 통상협력국 내 동북아통상과와 신평남방통상과와 업무가 중첩된다. 더불어 디지털 통상, 그린 통상 등 통상환경의 복잡화에 따라 각 부서 간 업무가 중첩되는 경우도 많아졌다. 최근 기후변화와 그린통상 관련해서는 역시 산업통상부와 기획재정부, 환경부 등의 업무가 모두 중첩된다. 또한, 디지털 통상 관련해서도 산업통상부와 외교부, 기획재정부, 관세청과 특허청, 과학기술 정보통신부, 문화체육관광부 등 많은 부서가 서로 관련된 업무를 수행하고 있다.

이러한 통상 관련 부서 업무의 중첩과 총괄조직의 부재는 하나의 목소리와 조정이 필요한 통상 분야에서 높은 거래비용을 발생으로 인한 비효율을 초래하고 있다. 더불어, 이러한 분절적 처리는 업무중복과 지연 등, 새로운 통상현안에 대한 신속한 대응에 한계를 보인다.

2. 신통상 환경에 예견적으로 대응할 상설화된 총괄조정조직 필요

앞서 언급한 경제 안보, 디지털 통상, 기후변화와 그린통상, 메가 FTA 도래 등에 대한 국가적 대응을 위해서는 분권화된 부서 간의 긴밀한 협력과 업무의 조정이 필요하다. 그러나 여전히 부처 간 칸막이가 존재한다. 복합적 요인들은 통상에 영향을 미친다. 더불어, 상호협력과 전체적 통상교섭은 전체 국익 극대화의 관점에서 수행할 필요가 있지만, 한국의 경우 여전히 부처 간 파워 게임에 의해 조정이 잘 되고 있지 않다. 다양한 관련 위원회와 이를 조정하기 위한 대외경제장관회의가 있으나 외교부와 경제부처 간의 협력이 미비하다. 이에 최근 중요시되는 각종 경제, 안보 이슈에 대한 종합적이고 전략적 대응을 위해 2021년 부총리를 포함하여 주요 경제부처와 외교, 안보부처, 국가정보원과 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)와 청와대 양 실장과 핵심수석을 주 구성원으로 하는 대외경제안보전략회의를 출범시켰다. 하지만 상설 지원조직과 정례화된 회의가 없다는 문제점이 있다. 또한, 대외경제장관회의와 대외경제안보전략회의와의 역할 및 관계설정도 잘 되어있지 않다.

3) 외교부의 국제법률국, 국제경제국, 양자경제외교국, 기후환경과학외교국에서 통상업무 수행

통상 관련 네트워크 거버넌스와 관련하여, 산업부장관이 위원장을 하는 통상조약 국내대책위원회, 통상교섭 민간자문위원회, 통상추진위원회, 통상정책 포럼이 대표적이다. 하지만 문제점은 “네트워크 운영조직”인 통상교섭본부의 장은 통상교섭본부장이나, 정작 통상정책의 중요한 의사결정을 하는 통상거버넌스 주체인 “통상추진위원회,” “통상산업포럼,” “통상조약국내대책위” 등의 의장은 산업통상자원부 장관이다. 이는 통상교섭본부장의 역할이 한정적이고, 또한 산업부가 통상 부분의 결과에 초점을 맞추기에 통협상에서 최대한의 국익을 위한 협상을 하는 것에 한계가 있다. 더불어 위원회 간 기능의 중복이 발생하고 이런 위원회 업무를 관장하는 산업부 내 통상산업본부의 행정력 중복도 존재하고 있는 현실이다.

3. 통상전문 인력의 전문역량 강화 및 글로벌 네트워크의 단절성 극복 필요

통상부처는 국제와 국내의 다양한 산업계의 이해관계자와 중앙과 지방정부 등의 대상 집단과 업무를 추진해야 한다. 이들을 위한 통상행정인 소통 메커니즘(mechanism)의 다각화를 통한 부처 내, 부처 간, 부처와 이해관계자와 각각 협의 및 의견 조율이 필수적이다(고보민 2018). 이를 위해 통상행정의 전문성이 요구되고, 이러한 전문성에는 기본적 직무 역량 외에도 직무 일관성과 보직의 전문성 유지가 중요하다. 하지만 현재 우리나라의 공무원 체제는 기본적으로 순환보직을 기반으로 한다. 따라서 산업통상부 내에서도 산업과 에너지 통상으로 순환보직이 발생하고, 부처의 경우는 순환보직으로 인해 통상전문가가 양성될 수 없는 현실이다. 통상직은 요구되는 전문성과 업무의 강도⁴⁾가 큰 것에 비해 공무원 보상체제에서는 특별한 보상을 제공하지 못하고 있어서 공무원의 선호도가 낮은 분야이다. 현재 통상본부에서는 전문직 공무원제와 민간경력자 채용제도를 통해 통상전문분야의 전문성을 증대시키려고 하지만 그 보상수준이 민간에 비해 낮고⁵⁾ 승진의 인센티브가 적어 우수한 인재의 충원이 어렵고 이직을 또한 높은 편이다. 이렇듯 한 직위에 지속성이 낮고, 또한 보직 이동이 잦기에 해당 국가 내 네트워크가 경쟁 국가에 비해 약한 현실이다. 따라서, 통상인력 전문화와 지속적 한 업무의 장기 근무를 가능하게 하는 새로운 인사관리체제와 보상구조의 설계가 필요한 현실이다. 최근 삼성이 리퍼트(Mark Lippert) 전 주한미국대사를 삼성전자 북미법인 대관업무 총괄을 위해 부사장으로 임명한 사실과 포스코가 미국법인에 비건(Stephen Biegun) 전 장관이 속한 컨설팅회사와 자문 계약을 맺고 네트워크를 강화한 사례는 통상정책에 자국 내 네트워크 관리의 중요성을 보여주는 예이다.

4) “현재의 통상업무는 국제업무 등 언어나 전문성이 특히 요구된다. 반면 갖춰야 할 역량에 비해 담당 공무원 입장에서 그리 크게 선호되는 업무라고도 볼 수 없다. 대외협상에서 기본 이상의 통상행정 역량이 필요하고, 국회나 타 부처 및 이해관계자와 이루어지는 대내협상은 더욱 복잡하고 고되다. 실제로 국내에서 국회, 협회 등 관련 이해관계자들에게 시달리고, 동시에 언론의 논란 대상(target)이 되고, 또한 해외에서 교역국 협상가들에게도 업무적으로 압박을 받는 등 통상행정 현장은 밖에서 보는 것과는 달리 안에서 애로사항이 많다(고보민 2018, 36).”

5) 주로 국제변호사와 변호사들이 민간경력자 채용에 요구되는 타 로펌 등에 비해 낮은 보수 수준이다.

III. 통상 정책 거버넌스 재설계 방향

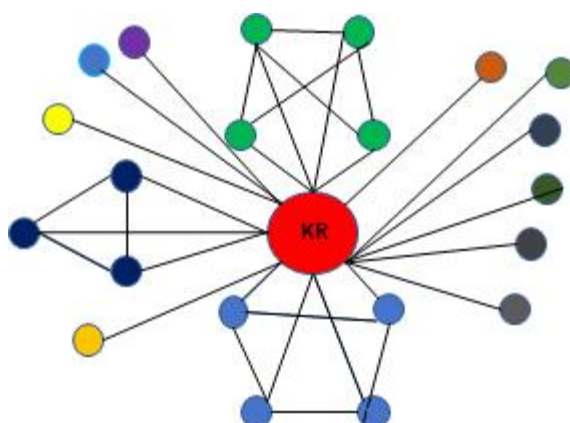
1. 신통상 정책의 전략방향

“신통상환경에서 국제기준과 규범의 제정자(Global Standards and Rules Setter)”

“국제통상 관계 네트워크에서 조정자와 중재자로서 중심 허브(Hub) 역할”

글로벌 공급망의 변화 자국중심주의에 따라 국제 통상관계는 기존의 국제적 다자협정에 의한 관계보다는 자원의존성(resource dependence)과 전략적 선택에 의한 철저한 호혜적 관계에 의한 양자 협정 위주의 통상과 핵심 동맹국 간의 다자협정을 통해 안보와 연관된 경제동맹체제 내에서 공급망을 구축하려는 프렌드쇼어링(Friendshoring) 전략이 주를 이룰 것이다. 통상 분야뿐 아니라 외교의 영역까지 국가 간의 관계는 네트워크이고 이러한 네트워크상의 위치와 역량은 중요한 힘을 가질 수 있다. 이는 단순히 어떠한 자원을 가지고 있는 것이 아닌 네트워크 구조 내에서 어떤 위치를 가지고 있는지의 위상이다. 더불어 이러한 전략적인 관계망 구축은 우선적으로 다양한 충격에서 회복탄력성을 높이는 가외성 높은 연결구조로 진행되어야 할 것이다. 둘째로 양자 관계의 강도가 강해 특별한 충격에도 끊어지지 않는 강한 연결망을 구축한 형태로 진행되어야 할 것이다. 이는 변화하는 급격한 환경에서 불확실성을 완화와 각종 리스크를 관리할 수 있게 해준다. 더 나아가서는 이러한 중심자와 조정자로서의 역할은 신통상세계에서 기준과 질서를 제정하는데 우리에게 유리하게 만드는 역할을 가능하게 할 것이다.

〈그림 1〉 한국의 글로벌 통상협정 네트워크



이를 위해서는 대한민국은 기본적으로 모든 국가가 필요로 하는 초선도기술을 핵심자원으로 많은 양자관계의 구축을 통한 연결 중심성이 높은 스타네트워크(Star Network)의 구성을 통해 많은 국가에 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있어야 한다. 위의 그림에서 중심의 빨간색이 한국으로서 다양한 국가와 양자협약을 맺고, 또한 강력한 연결의 스몰월드식의 네트워크를 구축해야 할 것이다. 그림에서 오각형의 집합이 쿼드안보대화(Quadrilateral Security Dialogue: Quad, 쿼드)나 아세안(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 같은 스몰월드형태의 네트워크이다. 즉 글로벌 공급망 개편에 따라 새로운 글로벌 가치사슬에 안착하기 위해서는 미국 중심의 쿼드에 가입해야 할 것이다. 현재의 쿼드플러스(Quad Plus)를 쿼드를 대체하는 다자협력체제로 변환과정에서 참여의 실리를 최대한 취할 수 있도록 해야 한다. 더불어 아세안 등과 같은 네트워크에도 가입하여 각 동맹국 네트워크 간의 중개국가가 되어야 할 것이다. 이러한 네트워크의 선제적 구축전략을 통해 전략적 네트워크 내 포지셔닝과 자원을 배분할 경우 달라진 한국의 국격을 활용한 신통상분야 기준 제정자(Rule Setter) 역할을 수행하여 우리에게 유리한 국제규범을 확립할 수 있을 것이다. 이는 최근 그린통상, 디지털통상, 과학기술과 신산업표준 등에도 국제규범제정이 요구가 증대되는 분야에서 효과를 가져올 것이다. 더불어 이를 바탕으로 신시장 FTA 네트워크 확대와 국익 극대화 조건에서 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정 가입 추진이 가능할 것이다.

2. 통상정책 거버넌스 재설계의 원칙

최근의 복합적 통상 이슈에 대응하기 위해서는 경제 안보의 정책조정을 총괄하는 조직이 필요하다. 현재 정부는 경제·외교·안보 부처 장관과 국가안보실 상임위원이 참여하는 경제부총리 주재 “대외경제안보전략회의”를 신설한 데 이어 청와대 국가안보실도 관련 기능을 추가하고 있다. 하지만 사건 발생 후 사후적 대응보다는 종합적이고 선제적 전략적 대비가 필요하다. 최근의 통상 관련 환경과 패러다임 전환에 체계적으로 대응하기 위한 새로운 통상정책의 설계도를 마련하고 이에 따라 대응을 해야 한다(손열, 최수이 2018).

“일본의 경우 관련 대응 체제를 정비해 통합적이고 전략적 대응을 수행하고 있다. 2020년 4월 총리실 국가안전보장국(우리의 NSC와 유사)에 경제반을 설치해 경제안보 조직과 인력을 확충했고, 2021년에는 기시다 내각부에 경제 안보담상을 신설하고 경제안보 총괄조직으로 운영 중이다. 일본 경제의 취약 분야에서 “전략적 자율성”을 높이고 우위 분야에서는 “전략적 불가결성”을 강화한다는 목표 아래 작년 6월 자민당 정무조사회 산하에 신설된 “신국제질서창조전략본부”가 마련한 경제안보전략 청사진을 수립하기도 하였다. 우리의 경우도 신통상질서를 대비하고 선도하기 위해 중장기적 전략수립이 필요하다. 현재의 대외경제안보전략회의는 비상설위원회이고 현안 위주 대응이므로 경제안보와 신통상변화에 선제적 전략수립과 국제 네트워크 관리를 위한 조직이 필요하다.

특히 이를 위해서는 과학적 근거에 의한 전략이 수립되어야 하고, 이를 위해서는 다양한 통상과

해외국가 관련 데이터베이스의 구축을 통한 빅데이터와 인공지능(Artificial intelligence: AI)를 활용 가능한 통상 디지털 플랫폼의 구축과 전담관리와 활용할 수 있는 조직이 요구된다. 단기적으로는 현재 각 부서에서 수행되는 국제통상 관계를 넘어 모든 조약과 협약정보를 데이터베이스화 하고, 관련 국내외 정보 역시 데이터베이스화 하는 시스템이 필요하다. 외부망을 활용한 플랫폼 구축이 보안상 이유로 힘들 경우 정부 내부망으로 구축하여 통상전략에 활용될 수 있어야 할 것이다. 각 부처는 디지털 플랫폼 정부에서는 모든 정부의 업무를 클라우드에 올려놓고 활용하여야 한다. 이러한 외교통상 플랫폼 구축은 네트워크 관리의 효율성을 올릴 것이고 총체적 관리가 가능하다. 현재의 외교와 통상, 기타기관에 분산된 기능을 효과적으로 활용 관리할 수 있을 것이다. 이는 앞서 언급한 국제 통상과 협약 네트워크 관리에 중요한 자산과 근거로 활용될 수 있을 것이므로 이러한 조직의 신설이 요구된다.

이를 종합해보면 다음과 같은 신정부의 통상 거버넌스 설계의 원칙이 제시될 수 있다.

- 1) 선제적 대응을 위한 예견적(anticipatory)이고 전략적 조직 구축
- 2) 신통상환경에 신속하고 상시적인 대응을 위한 민첩한(agile) 조직 구축
- 3) 실질적 정책조정과 융합기능 수행 가능한 컨트롤 타워기능 강화
- 4) 대내외 통상 충격에 회복력(resilience) 강한 조직 구축
- 5) 복합적 통상 이슈에 국가 전체의 이익 차원 접근하는 통합적 대응체계 구축
- 6) 국내외 이해관계자와 원활한 소통과 이해도 높은 거버넌스 체제 구축

3. 신 통상담당 조직설계 방안

새정부의 통상 정부조직 설계 원칙을 구현하기 위해서는 현행 통상 관련 부처를 어디로 할 것인가의 문제가 있다. 통상교섭 업무가 산업과 외교적 측면이 혼재되어 정부 출범 때마다 통상 기능을 어느 부처에 논의의 대상이었다. 첫째는 현재와 같이 산업부 산하에 통상본부를 배치하여 산업 관련 전문성을 가지고 통상교섭에 나서야 한다는 것이다. 이는 통상을 산업부에서 맡게 되면 실제 통상의 콘텐츠인 산업에 대한 지식과 전문성을 바탕으로, 통상의 영향력을 면밀하게 파악하여 시장 확대, 수입규제 대처 등의 업무가 더욱 효율적으로 이루어진다는 이유이다.

두 번째는 과거 외교통상부와 같이 외교부가 통상에 대한 총괄 권한을 가지고 통상을 단순한 무역 차원이 아닌 안보와 국가전략 차원에서 교섭해야 한다는 것이다. 외교부가 외국과의 협상과 교섭역량에 전문성이 있고, 통상이 외교, 안보 등 다른 대외 주제들과 유기적으로 다루어질 수 있다는 이점이 있기 때문이다(구민교, 최병선 2019; 김윤권 2017; 고보민 2018). 이는 각 부처가 가지고 있는 전문성과

네트워크의 차이에서 발생하는 주장들이다. 국내 산업 네트워크의 강점인 산업부와 국외 네트워크의 강점인 외교부가 통상에서 어떠한 네트워크가 더 중요한 것이냐의 논리로 부딪히고 있지만, 실제로적으로는 두 네트워크를 어떻게 연결하여 시너지를 낼 것이냐를 사실 더 고민해야 하는 부분이다. 셋째로는 이러한 두 부처의 갈등의 대안으로 미국과 같이 독립적인 무역대표부를 설치하여 실제 외교부 장관이나 산업부 장관이 통상이 관련 기구의 최종 대표자가 아닌 통상대표부 장관이 통상 거버넌스의 최고 책임자이자 조정자로서 통상정책을 총괄해야 한다는 독립기구형의 주장도 있다(손열 외 2017). 이는 더 나아가 실제 최근의 통상 변화의 이슈를 볼 때 실질적인 조정기능과 즉각적 대응을 위해 대통령 또는 국무총리 산하 조직으로 들어가야 한다는 주장도 존재한다. 이를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 통상업무 조직유형별 장단점

조직예시	외교부처 주도형 외교통상부	산업부처 주도형 산업통상자원부	독립형 통상교섭부(독립부서) 통상교섭처(총리실산하)
장점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국익 극대화 전략에 따른 외교·안보와 통상의 유기적 연계를 통한 국가전략 차원 통상 2. 외국 정부와의 효율적 소통 가능 3. 통상분쟁 관리 및 격화방지 관련 부처에 대한 객관적 입장 유지 4. 해외공관과의 유기적 협조 가능, 국제정세 변화에 빠르게 정보수집 5. 외교관의 협상경험과 역량, 조약 체결 권한 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대내적 산업 관계자들의 니즈 반영과 주요 산업에 대한 이해와 전문성 2. 무역 진흥 정책과 통상교섭 기능의 시너지 효과 3. 국내기업과 산업의 보호가 일차목표로 적극적 협상 참여 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 통상장관으로서 통상정책에만 집중 가능 2. 타 부처의 통상업무 일원화로 의사결정 신속성과 신뢰성 획득 3. 부처 간 현안 이슈의 객관적 조정 가능 4. 환경, 인권, 노동, 투자, 서비스 등 특정 부처의 영역을 넘어서는 새로운 통상의제에 효과적으로 대응하는 데 장점
단점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산업 현실에 대한 구체적 전문성 부족과 기업과 소통의 한계 2. 통상 측면의 부분적 희생 발생(외교 관계 악영향 우려, 이익 얻기 위한 강한 협상보다는 외교 관계 고려 입장 조절) 3. 통상의제의 특수성과 전문성이 과소평가됨 4. 각 부처 이해관계 조정 등 컨트롤 타워 역할의 한계 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국익 차원 전략적 통상활용의 한계 2. 산업계 우선으로 부처 간 조정과 협업의 한계 3. 컨트롤 타워의 한계 - 산업 외 분야 협상 시 각 부서가 수행으로 통상 총괄 협상 범위의 한계 4. 재외공간 네트워크 활용의 한계 5. 통상전문 인력양성 어려움과 타 전문부서 순환보직 6. 문화와 환경 등 비제조업 의제 소외 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현실 운영에서 산업부와 외교부와의 관계가 존재함. 두 기관주도 운영의 장점이 다 약화할 수 있음 2. 실제적 인력보강과 최고위층의 조정 권한이 주어지지 않을 경우, 부처 간 의견 조율기능 미흡과 혼선 초래 발생 가능

〈표 1〉에서 제시된 것처럼 장단점을 고려해볼 때, 각각의 방식에 장단점이 존재하고 어떠한 방향이 정답이라고 하기에는 어려움이 존재한다. 조직설계의 핵심은 두 체제의 장점을 살리고 약점을 줄이는 방식으로 조직설계가 이루어져야 할 것이다. 더불어 앞서 이야기한 신정부 통상 거버넌스 설계 원칙을 반영할 수 있는 거버넌스 체제가 구축되어야 할 것이다. 새로운 통상 거버넌스는 기존에 통상정책과정이 가지는 전문성과 복잡성과 더불어 민첩성과 예견적 역량, 회복력이 강한 조직이 되어야 할 것이다.

앞서 이야기한 모든 원칙이 구현되는 새로운 독립적 통상조직의 설계를 통한 신설이 이상적일 수 있다. 하지만 현실적으로 새로운 독립 통상조직 신설의 경우 급변하는 신통상환경에 신속한 대응을 요구됨에 있어서 조직 공고화에 시간이 걸리고, 산업형과 외교형의 장점은 적어지고 단점만 커지는 문제를 가져올 수 있다는 불확실성이 존재한다. 또한, 현실적으로 독립부서 설치 시 장관급으로 현재 통상교섭본부보다 더 많은 전문인력과 조직이 필요하다. 이에 따라 정부 규모의 무작정 늘릴 수 없으므로 현실적인 제약이 존재한다. 다음으로 현행 산업부 주도의 체계는 경제안보의 중요성과 대응의 문제점으로 변화가 요구된다. 하지만 전면적으로 현재 산업통상자원부 내 통상교섭본부를 외교부로 이동시켜 과거와 같이 외교통상부로 전환되는 것 역시 공무원의 화학적 융합에 시간이 소요되고, 전문화된 인력이 양성되어 확보된 상태가 아니라서, 앞서 야기된 전문성의 문제가 해결되는 것이 아니다. 따라서 새 정부는 전략적, 단계적 접근을 통한 기능의 연계와 협력적 관리가 필요하다. 더불어 모든 부서가 관련된 업무에서 경제안보관련 인력증원을 통한 역량 강화와 부서 신설을 통해 관련 전문성을 높일 필요가 있다.⁶⁾

이를 위해서는 첫째, 현재 기획재정부의 대외경제 총괄기능이 외교부로 이동하여 외교부가 관련 총괄 컨트롤 타워로서 역할을 해야 할 것이다. 미국 국무부의 경제차관(경제성장, 에너지, 환경 총괄)의 역할은 최근 신통상과 연계되어 있다. 2차관 아래 경제와 비즈니스(Bureau of Economic and Business Affairs: EB), 에너지(Bureau of Energy Resources: ENR), 해양과 환경(Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs: OES)외에 과학과 기술(Office of Science and Technology Advisor: STAS)과 경제분석실(Office of the Chief Economist: OCE)을 두고 있다. 우리의 외교부도 핵심 외교대상국인 미국과의 협력과 대응을 위해서는 매칭되는 부서로의 개편이 필요하다. 현재의 2차관실은 경제외교조정과와 다자외교조정관, 기후변화대사 등으로 구성되어 있지만, 실제 신통상관련 분야에 대처역량이 부족한 현실이다. 이에 경제, 기후와 환경, 에너지, 과학기술, 디지털 전환, 공공문화외교 등 최근의 신통상관련 부처의 신설을 통한 역량보강이 필요할 것으로 보인다. 둘째, 외교부 내 관련 근거 기반 외교통상정책을 수행할 수 있는 디지털 외교통상 플랫폼을 총괄 관리하고 활용할 수 있는 조직의 신설이 요구된다. 즉 앞서 이야기한 모든 대외조약과 대외 관련 정보들이 본 플랫폼에 모여서, 총괄 분석되고 협상과 통상정책에 활용될 수 있도록 관련 조직을 만들어야 할 것이다. 셋째, 현재 대외경제장관회의와 대외경제안보전략회의를 일원화하여 대외경제안보전략회의로 통합하여 운영할 수 있도록 한다. 이의 사무국도 통상을 총괄하는 외교부에 두고 지원할 수 있도록 한다. 넷째, 민관

6) 일본의 정부 부처들은 2022년도 예산요구에서 경제안전보장을 전담하는 인력을 증원하거나 경제안전보장 관련 부서 신설을 요구하고 있음. 경제산업성은 기존 수출통제제도의 강화와 지재권 강화 등에 63명의 증원을 요구하였고, 재무성은 외환법 개정에 따른 외자규제 심사 및 사후 모니터링 강화 관련 인력증원을 요구, 외무성은 민감기술 유출 방지를 위한 정보수집·분석, 사이버보안 구축, 문부과학성은 대학·연구기관과의 기술 유출 감시협력체계 구축, 총무성은 해저 케이블이나 5G에 관한 공급망 분석에 각각 증원을 요구, 금융청은 “경제안전보장실”을 신설하여 시스템 관련 기기의 조달처, 기간제 시스템에 대한 사이버 공격 대책, 금융거래정보의 관리체계 등 안전보장 관점에서 금융기관에 대한 감독체제를 강화한다는 방침처럼 한 부처로의 통합이 아닌 전방위 모든 관련 부처의 역량 강화를 우선적으로 시도하고 있다(김규판 2021).

과 전문가와 핵심부처가 참여하는 통상전략위원회 또는 대외경제안보전략위원회를 대통령 소속으로 신설할 필요가 있다. 다양한 관련 전문가와 산업계가 소통하고 지식공유와 상호이해를 통해 현안 해결서부터 미래대비 종합적 통상전략을 마련하는 조직이 되어야 할 것이다. 위원장은 대통령 경제안보특보 또는 통상정책특보로 역할을 부여하여, 적극적 관련 문제와 대책을 종합하여 대통령에 보고하고 의사결정을 도출할 수 있는 역할을 담당할 필요가 있다.

이러한 신정부의 통상 관련 거버넌스 설계 원칙은 현재 난립하고 체계화되어 있지 않고, 분절적 역할을 하는 조직과 위원회를 폐지 또는 재설계하여 효율적이고 효과적인 통상 거버넌스 체계를 구축하는 것이다. 하지만 가외성의 원칙 역시 매우 중요한 원칙이므로, 부처 간의 적정한 중복과 경쟁은 회복력 높은 조직을 만들 수 있으므로, 이 역시 고려할 필요가 있을 것이다. ■

〈참고문헌〉

- 강경주. 2022. “신냉전시대 삼성전자 배지 단 외교관들 존재감이 커졌다.” 〈한국경제〉. 2월 20일.
- 고보민. 2018. “한국 통상행정조직 변천사 분석.” 『국제통상연구』. 23집 4호, 23-42.
- 고보민. 2019. “통상거버넌스 분석-한국국내사례를 중심으로.” 『무역학회지』. 44집 6호, 55-67.
- 김규판. 2021. “일본의 경제안보보장전략 추진 현황과 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 21집 20호.
- 김윤권. 2017. “행정환경 및 행정수요의 변화에 따른 정부기능과 정부조직의 정합성에 관한 연구.” 『KIPA 연구보고서 2017-11』. 한국행정연구원.
- 관계부처 합동. 2022. “대외경제장관 2022년 대외경제정책 추진전략.” 1월 25일.
- 구민교, 최병선. 2019. 『국제무역의 정치경제와 법』. 서울: 박영사.
- 기획재정부. 2021. “제1차 「대외경제안보 전략회의」 개최 및 주요 논의결과.” 10월 18일.
- 기획재정부. 2021. “제2차 「대외경제안보 전략회의」 개최 및 주요 논의결과.” 11월 7일.
- 기획재정부. 2021. “제3차 「대외경제안보 전략회의」 개최 및 주요 논의결과.” 12월 27일.
- 기획재정부. 2022. “제4차 「대외경제안보 전략회의」 개최 및 주요 논의결과.” 2월 14일.
- 김현주. 2021. “대외경제안보 전략회의 ‘깍두기’ 외교부… 제대로 기능할 수 있나.” 〈서울Pn〉. 10월 25일.
- 손열, 이재민, 구민교. 2017. “한국 차기정부의 통상정책 수행체계 재설계: 장관급 전담부서 설치안.” 동아시아연구원. 4월 19일.
- 손열, 최수이 역음. 2018. “확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로?: 새로운 패러다임에 기초한 통상정책 설계도 마련 필요.” 동아시아연구원. 8월 8일.
- 오세경. 2021. “일본의 경제안보보장전략 추진 현황과 시사점.” 『오늘의 세계경제』. 대외경제정책연구원.
- 정병화, 박형준. 2016. “통상교섭 조직의 국가 간 비교사례 연구: 퍼지셋 이념형 분석방법의 적용.” 『현대사회와 행정』. 26집 4호, 119-140.
- 조태열. 2021. “[글로벌포커스] 경제안보전략 큰 그림이 안 보인다.” 〈매일경제〉. 12월 21일.
- 최영지. 2022. “내년 통상 3대 핵심이슈는 공급망·디지털·기후변화.” 〈이데일리〉. 12월 20일.
- 최원엽. 2021. “우리나라 최초의 디지털 통상 협정인 한-싱 디지털동반자협정(Digital Partnership Agreement, DPA) 타결 선언.” 산업통상자원부 보도자료. 12월 15일.

■ **저자: 박형준** 성균관대학교 행정학과, 국정전문대학원 교수. 미국 플로리다주립대학교에서 행정학 박사를 취득하였으며, 성균관대 국정평가연구소 소장과 아시아행정학회(AGPA) 사무총장을 맡고 있다. 세계행정학회(IIAS) 연구위원회 위원, 미국행정학회 국제화분과 선출위원 및 연구위원장, 아시아 태평양 정책네트워크(AP-PPN) 운영위원, 한국행정학회 국제협력위원장, 한국정책학회 연구위원장과 국제화위원장, 동아시아연구원 거버넌스 센터장을 역임하였다. 전공분야는 정책평가, 정책변동분석, 정책설계, 협력적거버넌스, 규제정책, 정부혁신이다. 미국행정학회 최우수 논문상인 Mosher Award를 수상하였다. 최근 저서로는 《Collaborative Governance in East Asia: Evolution Towards Multi-stakeholder Partnerships》(공저. 2020), 《2020 한국인의 정체성》(공저 2020), 《함께 풀어가는 사회문제: 갈등과 협력사례》(공편 2019), 《2017 대통령의 성공조건》(공편 2017), 《한국정치와 정부》(공저. 2020) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 이승연** EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) slee@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2022년 3월 22일

"[인수위 외교안보팀에 바란다] 5: 통상의 컨트롤 타워를 재편하라" 979-11-6617-365-3 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr