
통상 거버넌스 분석 - 한국의 국내 사례를 중심으로

고보민

가톨릭대학교 국제학부 국제통상트랙 조교수

Analysis on the Trade Governance – a Focus on Korea’s Domestic Case

Bomin Ko^a

^aAssistant Professor in the Department of International Studies at Catholic University of Korea

Received 18 November 2019, Revised 18 December 2019, Accepted 18 December 2019

Abstract

This study investigate the concept and type of Korea’s trade governance by theories related to network governance. Korea’s domestic trade policy-building system a ‘network trade governance’ utilizing Minister for Trade as a network administrative organization. This governance has four major trade stakeholders: G(Government), I(Industry), A(Academia), and C(Civil groups). Korea has five types of committees for internal consultation between domestic stakeholders, all G-I-A-C groups. Korea’s trade governance can be if it fixes its administrative redundancy, communication formality, stakeholder exclusiveness. This topic calls for further research such as social network analysis as well as international comparison analysis.

Keywords: Trade Governance, Network Governance, Network Trade Governance, Trade Stakeholders
JEL Classifications: F13

^a Sole Author, E-mail: bomingo@catholic.ac.kr

I. 서론

2017년 대외경제정책연구원에서 발간한 한 보고서에 따르면 한국은 최근 국제통상환경 변화에 따른 새로운 통상정책 방향이 필요하다고 한다. 이에 따라 제안된 5대 정책 과제 중 첫 번째가 바로 ‘통상 거버넌스의 효율화’이다. (Park, Sung-hoon et al (2017) pg139-144) 이를 위해 통상 조직 및 기능 조정, 통상 관련 기관의 역할 재설정, 주요 교역 상대국의 통상정책 결정과정에 대한 영향력 제고 등이 구체적으로 제시되었다. 통상 조직 및 기능 조정과 관련해서는 산업통상자원부 내 통상교섭본부 역할에 대해서 “분야별 통상 분쟁에 대한 수요가 증가할 가능성이 높은 상황”을 염두에 두고 타 부처와의 업무에 있어 재조정이 필요하다고 주장하였다. (Park, Sung-hoon et al (2017) pg 142) 또한 통상 관련 기관의 역할 재설정에 있어서 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 역할이 단순히 수출 지원을 넘어 다양한 형태의 정책 과제 분석 및 새로운 정책수단 발굴이 필요하다고 역설하였다. 마지막 주요 교역 상대국의 통상정책 결정과정에 대한 영향력 제고와 관련해서는 특히 미국 통상 관련해서 ‘대미통상협의 회’를 언급하며 이러한 민관협의체가 대체로 요식행위에 그치는 경우가 많으므로, 분야별 전문성 확보와 전문가 네트워크 형성, 그리고 교역 상대국 현지 로비력 확보가 필요하다고 한다. 하지만 정작 국내의 통상 거버넌스가 실체가 무엇인지, 어떻게 소통 주체 및 소통 경로가 구성되어 있는지 등이 제대로 소개되지 않았다. 한편 2018년 초부터 펼쳐진 트럼프 행정부의 자국중심적 보호무역 조치들을 대처함에 있어 한국이 이른바 ‘감감이 통상의교’를 한다는 여론도 존재한다. (Maeil Business News Korea (2018.03.05.)) 즉, 공무원 순환보직에 따른 통상전문가 부족, 본부장에 집중된 대미 통상 네트워크, 민간인 전문가에 대한 높은 진입장벽, 외교와 통상 분리 대응, 국회 산자위의 전문성 부재 등이 언급되었다. 본고는 우선 행정학 분야의 거버넌스 개념과 주요 이론들을 살펴보고, 그 중 네트워크 거버넌스 이론에 집중하여 한국의 통상 거버넌스 유형을 도출해 보고자

한다. 이어 통상학 분야에서 거버넌스 관련 논의를 간략히 살펴보고, 한국의 통상 거버넌스의 현황 및 특징을 분석한 후, 그 시사점 및 대안을 제시하고자 한다.

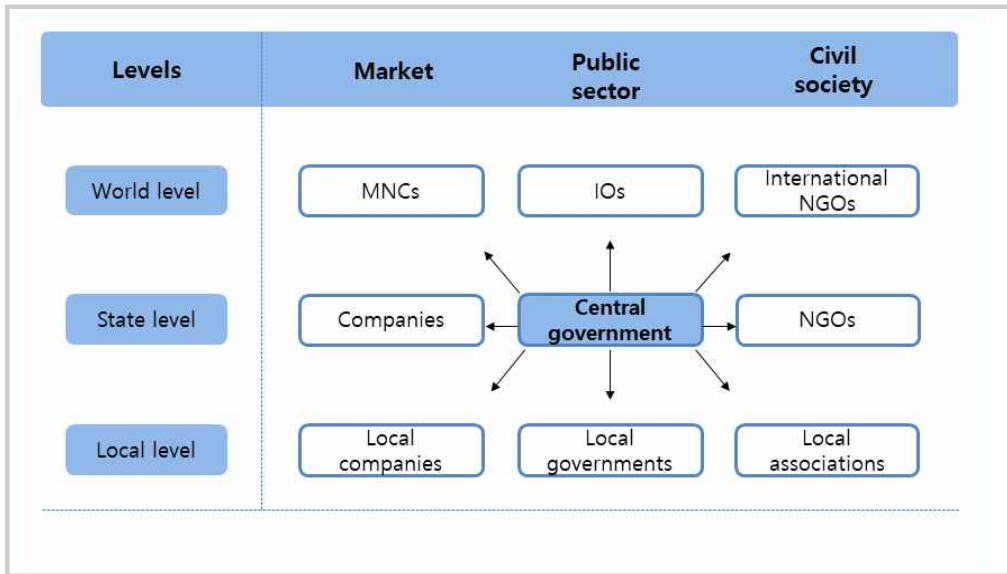
II. 이론적 검토

1. ‘거버넌스’ 개념과 통상

거버넌스는 ‘정부보다 광범위한 무엇인가를 포함하는 조종과 통치방식(mode of governing)에 관한 것’이다. (Nam, Gung-gun(2017) pg297-312, Eun, Jae-ho and Kwang-hi Lee(2009) pg27-42) 이는 정부와 사회조직 간의 새로운 상호작용의 형태이며, 중앙 및 지방정부 등 정부조직과 함께 정치 및 사회 단체, NGO, 민간 기업 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 통한 정부 업무처리 방식을 강조하는 개념이다. 그러므로 거버넌스 개념은 정부와 민간 부문이 과업과 책임을 공유하고, 공적이 문제를 정부가 단독으로 해결하기보다는 함께 해결하는 쪽으로 이동한 것을 지칭하는 것이다. 한편 통상과 관련하여 한국을 포함한 각국 중앙정부는 (Figure 1) 과 (Figure 2)처럼 시장, 공공, 시민사회 부문 각각 세계 수준, 국가 수준, 지방 수준의 거버넌스 확산을 경험하고 있으며, 이는 새로운 형태의 통상 거버넌스 구축이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

20세기 거버넌스가 중앙정부를 중심으로 하는 중심력이 지배적이었던 21세기의 거버넌스 활동은 중앙정부에서 분리되는 원심력이 더욱 크게 작용하는 방향으로 그 중심이 변화하고 있다. 대부분 국가에서 분권화를 통하여 지방정부 기능이 크게 강화되었으며, 지방정부가 독자적으로 국제교류를 추진하는 등 지방 수준의 거버넌스가 활발해지고 있다. 한편 국제기구의 역할과 초국적 기업의 활동도 경제활동의 세계화와 정보 시대의 도래에 따라 크게 강화되었다. 또한 국내에서 활동하는 기업은 물론이고 시민사회 조직의 역량도 두드러지게 성장하였다. (Nam, Gung-gun(2017) pg298) 따라서 이러한 국내외적환경에서는 어느 한 주체에

Fig. 1. The Role of the Central Government in 21st century



Source: Nam, Gung-gun(2017) pg299 <Figure 4-2>

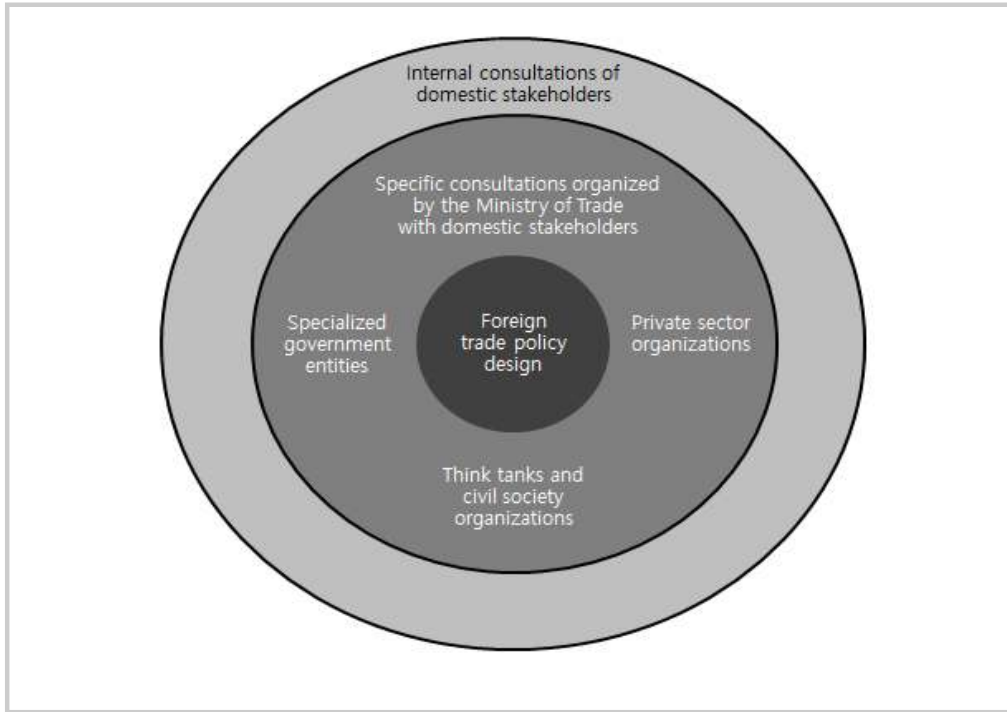
집중된 거버넌스가 아니라 국가, 시장, 시민사회가 협력하는 거버넌스가 구축되어야 한다. (Eun, Jae-ho and Soo-gil Oh(2009) pg 23) 즉, 다양하고 복잡한 행정수요를 충족시키기 위해 새로운 국정 운영 기제로 정부, 시장, 비영리기구(시민단체 등)가 자율적으로 협력하여 공공의 문제를 해결하는 네트워크 형태의 국정운영 방식을 추구해야 한다. (Eun, Jae-ho and Soo-gil Oh(2009) pg 34)

Kooiman(2003, pg4)에 따르면 거버넌스는 '통치(governing)'에 관한 모든 이론적인 개념의 총합이며, '통치(governing)'는 사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출할 목적으로 공공부문과 민간부문 행위자들이 참여하는 상호작용의 총체이다. 오늘날 대부분의 통치활동은 사회의 모든 행위자들에게 확산되고 있고, 이들 사이의 관계도 끊임없이 변화하고 있으므로 복잡하고 다양한 문제들을 해결하는데 필요한 모든 지식과 정보를 가진 단일 행위자는 없으므로 특정한 정책영역의 모든 행위자들은 서로가 서로를 필요로 한다. (Nam, Gung-gun(2017) pg304) Kooiman(2003)은 이같이 사회부문의

행위자와 정치부문의 행위자들 사이의 상호작용을 요약하여 사회-정치적 거버넌스(socio-political governance)라고 한다. 이는 상국가-시장-시민사회가 일련의 책임을 공유하는 것을 말하며, 이때 통치(governing) 능력은 참여자간 상호작용의 질에 의해 결정된다. (Eun, Jae-ho and Soo-gil Oh(2009) pg 25) 이러한 거버넌스의 유형으로는 자율 거버넌스(self-governance), 공동 거버넌스(co-governance), 그리고 계층적 거버넌스(hierarchical governance)가 있다. (Nam, Gung-gun(2017) pg307) 이 중 공동 거버넌스의 핵심 요소로는 당사자들이 함께 추구하는 '공통점' 존재와 이에 대한 '자율성과 정체성의 이해관계'라고 할 수 있다. (Nam, Gung-gun(2017) pg208) 한편 공동 또는 협력적 거버넌스의 유형으로는 의사소통적 거버넌스(communicative governance), 민관협력 거버넌스(Public-private partnerships: PPPs), 공동관리(co-management), 네트워크(network), 레짐(regime) 등이 있다.

한편 협력적 거버넌스(collaborative governance)는 수평적인 협력을 통하여 사회문제를 해결한다는 점에서 '조직간 협력'이 협력적 거버넌스

Fig. 2. International Trade Policy Mechanism



Source: Kireyev, Alexei and Chiedu Osakwe(2017) pg372 (Figure 18.1)

를 구성하는 핵심 개념이라고 할 수 있다. (Seo, Jeong-wook(2015) pg 23) 이는 국가, 시장, 시민사회 3대 주체를 중심으로 다양한 행위 주체들의 참여를 통해 사회적 이해관계의 조정과 공공서비스 공급을 수행하는 체계이다. 이때 협력에 있어서 상호호혜성(mutuality)이 중요하며, 이들 간의 교류는 지속적이고 쌍방향적이다.

2. ‘네트워크 거버넌스’ 개념과 통상

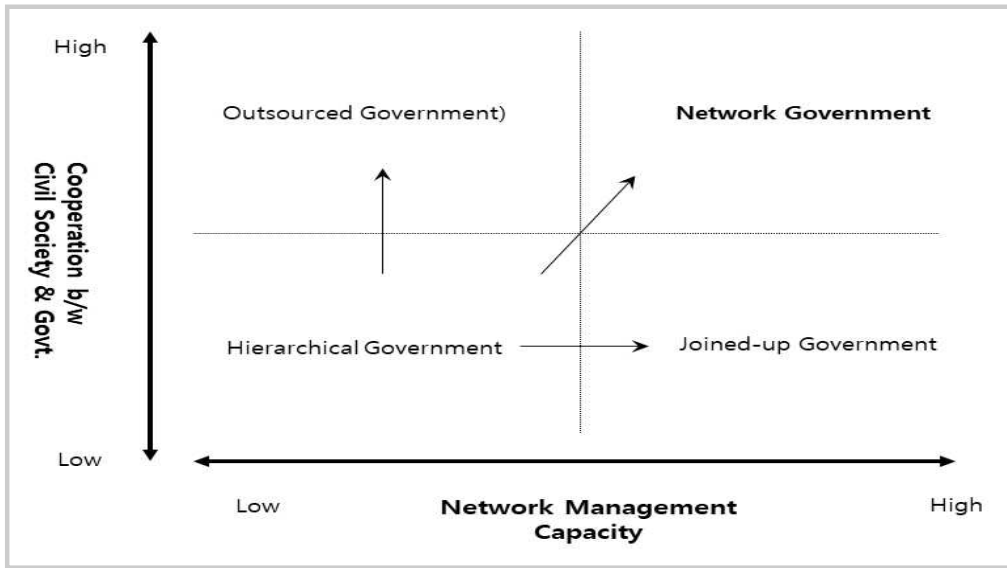
네트워크(network)는 행위자(actor 또는 node)와 관계(tie 또는 relation)로 구성되어 있다. (Cho, Kyung-ho et al(2016) pg266, Provan and Kenis(2008)) 여기서 행위자는 조직 또는 국가가 될 수도 있고, 어떤 사건이나 행사가 될 수도 있다. 관계는 행위자를 연결시키는 다양한 형태의 목적이나 연결 관계의 방향을 의미한다. 이 개념을 통상정책에 응용해

본다면 ‘통상 네트워크’라 함은 행위자를 국가(행정부), 산업분야, 시민사회 및 학계를 포함한 민간분야로 하고, 민주적이고 합리적인 통상정책 도출을 위해 모인 행위자 사이에 형성된 연결 관계 내지는 소통 구조라고 할 수 있다.¹⁾ 이는 곧 ‘통상정책 네트워크’라고도 할 수 있는데, 이는 정책 도메인(policy domain)과 하위(subsystem) 사이에 존재하는 행위자의 관계와 소통에 관한 것이다. 이러한 정책 네트워크 종류로는 수직적 네트워크와 수평적 네트워크가 있다. (Cho, Kyung-ho et al(2016) pg270)

행정학 연구에서 네트워크 이론은 단순히 분석기법만으로 사용되는 것이 아니라 정책 네트

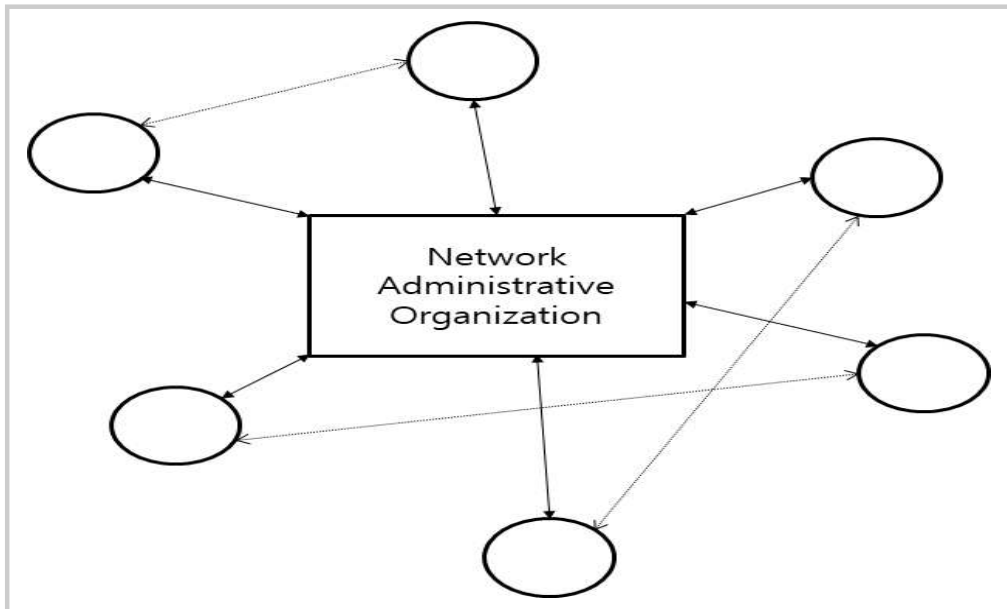
1) 공공조직과 정책과정 관련하여 ‘정책 네트워크 모델’ 관련해서는 정우일의(2011) pg151-153 참고. 이러한 모델 내에는 하위정부, 공공서비스산업, 정책하위체계 혹은 정책공동체 등의 개념이 있다고 소개되어 있고, 사조직과는 달리 공공조직의 정책과정은 대단히 복잡하고 그들의 상호작용은 예측하기 어렵다.

Fig. 3. Shifts in Government Models



Source: Ra, Hui-moon(2009) pg76 <Figure 1>

Fig. 4. Network Governance by Network Administrative Organization

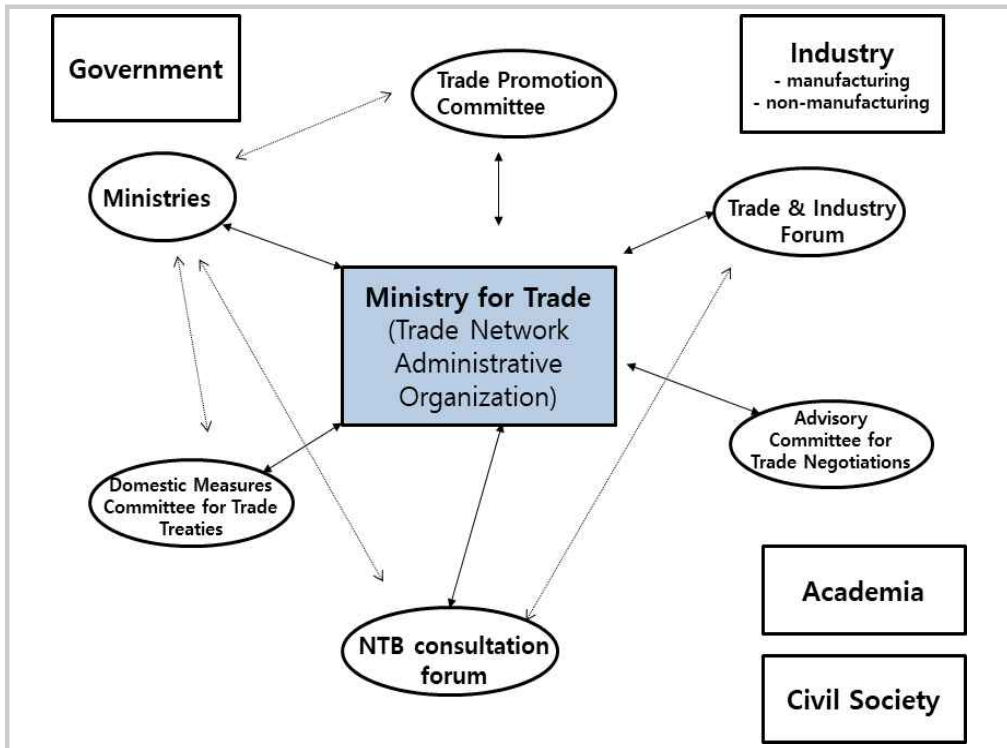


Source: Cho, Kyung-ho et al(2016) pg275 <Figure 15-1>

위크나 거버넌스 등 행정 현상을 기술하는 이론으로 쓰이고 있다. 통상정책 네트워크는

<Figure 3>에서 볼 수 있듯이 민·산·관·학 협력의 수준이 높고, 정부의 네트워크 관리 능

Fig. 5. Network Administrative Organization in Korea' s Domestic Case



Source: Author' s Analysis

력이 높다는 면에서 ‘네트워크 정부 모델’의 한 사례라고 할 수 있다.

네트워크 거버넌스 종류는 참여자에 의한 네트워크, 주도조직에 의한 네트워크, 그리고 네트워크 운영조직에 의한 네트워크가 있다. (Cho, Kyung-ho(2016) pg273-280, Provan and Kenis(2008)) 참여자에 의한 네트워크는 별개의 독립된 거버넌스 운영체가 존재하지 않고, 네트워크 참여자들에 의해 운영 및 조정되는 네트워크 구조이다. 주도조직에 의한 네트워크는 주요 네트워크 활동과 의사결정 및 조정이 주요 행위자로 네트워크에 참여하는 주도조직에 의해 수행된다. 이러한 주도 행위자에 의해 네트워크는 집권화되고 조정되며, 참여자 간 불균형적인 권한을 지닌 거버넌스 형태를 가지게 된다. 마지막으로 네트워크 운영조직에 의한 네트워크는 (Figure 4)와 같이 네트워크 운

영과 조정을 위해 별개의 독립된 운영조직이 설립되고, 이 조직이 네트워크 운영 및 관리에 주된 역할을 하게 된다. 네트워크 운영조직은 네트워크 촉진자 및 조정자로서 어떤 참여자 그룹이라도 그 역할을 담당할 수 있다.

〈Figure 5〉을 보면 한국 통상정책 수립체제 내에 ‘통상교섭본부’이라는 이른바 ‘네트워크 운영 조직’이 존재한다. 이 조직은 관으로만 이루어진 네트워크인 ‘통상추진위원회’, 관과 산으로 이루어진 ‘통상산업포럼’ 및 ‘비관세 장벽 협의회’, 그리고 관·산·학·민이 모두 참여하는 ‘통상조약 국내대책위원회’ 및 ‘통상교섭 민간자문위원회’를 모두 관장하며 통상 네트워크 운영 및 관리에 주된 역할을 한다. 한편 효과적인 네트워크 거버넌스 운영을 위해 각 네트워크 유형은 〈Table 1〉에서 볼 수 있듯이 신뢰(trust), 네트워크 규모 (또는 참여자의 수), 목표에 대

Table 1. Types of Network Governance

types	Trust	Number of participants	Consensus on the goal	Task complexity
Network by Participants	High	Small	High	Low
Network by Leading Organization	Low	Middle	Low - Middle	Middle
Network by Network Administrative Organization	Middle	Middle - Large	Middle - High	High

Source: Cho, Kyung-ho et al (2016) pg280 <Table 15-2>

한 합의(goal consensus), 네트워크 역량의 필요성(과제의 성격, 복잡성) 등 네 가지 차원에서 구조적·관계적 정합 조건이 제시될 수 있다. 통상 네트워크 거버넌스의 경우 네트워크 내 참여자가 중간 수준이 신뢰라고 할 수 있고, 네트워크 운영조직인 ‘통상교섭본부’는 네트워크 참여자들이 중간 수준의 신뢰 수준으로 협력적으로 감시하고 있다고 할 수 있다. 또한 통상 네트워크 거버넌스는 참여자의 수가 많은 편이며, 목표에 대한 합의 즉, 무역개방에 대한 합의 수준은 중간이상이고, 이에 따른 과제의 복잡성 또는 네트워크 역량의 필요성은 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 통상 네트워크 거버넌스는 ‘통상교섭본부’라는 네트워크 운영조직에 의한 네트워크 거버넌스의 한 사례라고 할 수 있다. (Provan et al(2008) pg236-241.)

3. ‘네트워크 통상 거버넌스’ 분석

1) 선행연구

‘통상 거버넌스’라는 용어 사용은 1990년대 후반 한국이 본격적으로 자유무역협정(또는 FTA)흐름에 참여하는 가운데, 2003년에 노무현 정부에서 ‘FTA 로드맵’을 작성한 것을 계기

로 등장하게 되었다. (Myung, Jin-ho (2014), Ko, Bo-min 2014), Ko, Bo-min (2015)) 이는 다시 네트워크 통상체제의 등장과 한국의 전략, 통상 거버넌스의 성격 논의 (즉, 결합력 있는 통상 거버넌스 또는 cohesive trade governance), 통상 거버넌스 효율화 논쟁 등으로 그 논의가 심화 되었다. (Choi, Byung-il, (2018), Park, Sung-hoon et al (2017)) 특히 기존의 미국 주도의 범태평양 파트너십(또는 TPP)에 있어서 내부협상에 관한 범정부적 거버넌스 체제를 확립도 제안되었다. (Kim, Jeong-sook, et al (2016) pg178-180) 이렇게 통상분야에서 ‘통상 거버넌스’ 용어의 빈번한 사용과 인용에도 불구하고 이에 대한 체계적인 소개 없이 학문적 관심사나 필요에 의해 단순한 용어 차용에 머물고 있다. 더 나아가 이 개념이 현재 한국 통상체계 내 존재하는 소통 구조의 구체적인 사례 분석이나 논의 없이 쓰인 것도 사실이다. 따라서 ‘통상 거버넌스’의 정확한 정의 및 현황 분석이 선행되어야 한다.

2) 정의 및 구성

네트워크 통상 거버넌스는 통상정책 참여자를 관(행정부), 산(산업계), 학(학계), 그리고 민

(국회, 소비자 및 시민사회)으로 하고, 민주적이고 합리적인 통상정책 도출을 위해 참여자들이 자율적으로 협력하여 통상관련 문제를 해결하는 네트워크 형태의 국정운영 방식이며 초국가적 개념이다. 각 주체는 특유의 특징을 갖고 있다. 우선 관은 그 수가 제한적이며, 사안에 따라 부처 및 부서 간 입장 차이 존재한다. 의사소통 구조는 부처내부는 계층적이나 부처간은 (일부 예외도 존재하나) 수평적이다. 한편 산은 그 수가 많고 사안에 따라 산업간 입장 차이 상당히 크다. 회사 내부는 계층적이나 회사간은 수평적이다. 또한 학은 수가 제한적이며 사안 및 전공분야에 따라 입장 차이가 존재한다. 학 내부의 참여자들 사이는 비교적 수평적, 독립적이다. 또한 참여자 소속에 따라 관 또는 산 또는 민 입장을 대변하기도 한다. 마지막으로 민은 그 수가 많고 사안, 소속기관, 산업간 입장 차이가 상당히 크다. 민 내부의 참여자들 사이는 학과 같이 수평적, 독립적이라고 할 수 있다. 또한 민의 참여자들은 사안에 따라 그룹 내 일부 주체 간 연대를 하기도 한다.

한국의 통상 거버넌스는 네트워크 통상 거버넌스의 한 유형으로 '통상교섭본부'라는 네트워크 운영조직에 의한 네트워크 거버넌스이다. 네트워크 통상 거버넌스는 참여자 사이의 수평적 소통을 전제로 하지만, 경우에 따라서 참여자 내에서는 (특히 행정부 부처인 산업통상자원부라는 관) 계층적 또는 수직적 소통 네트워크 체계를 갖기도 한다. 따라서 네트워크 통상 거버넌스는 '다층적 네트워크 거버넌스'의 한 사례라고도 볼 수 있다. 또한 그 상호작용 내지는 의사소통의 방식은 협력적 거버넌스의 형태라고도 할 수 있다. 민주주의 국가인 한국에서 시장개방에 따른 국내의 갈등과 혼란을 잘 최소화하여 국민의 관점에서 최선의 '민주적 통상 거버넌스'가 필요하다. (Ko, Bo-min (2017) pg 162) 즉, 네트워크 통상 거버넌스는 민주적 방식으로 통상정책의 제 문제를 해결하려는 협력적 거버넌스라고 할 수 있다.

이러한 네트워크 통상 거버넌스의 핵심 참여자는 관, 산, 학, 민으로 압축된다. 관은 행정부 내 통상전담 부처 및 기타 통상관련 주요 중앙부처이다. 이를 좀 더 세분화해보면 산업부와

같이 통상관련 주무부처 및 산하기관, 통상관련 기타 중앙부처 및 산하기관, 통상 관련 국제연구기관, 그리고 지방정부의 통상관련 부서가 있을 수 있다. 산은 산업계이며, 이에는 제조업과 서비스업계, 그리고 농축산식품업계가 있다. 같은 제조업이나 서비스 업계 내에서도 비교우위 확보 업계와 미확보 업계로 나뉠 수 있고, 이들은 시차개방에 대해 다른 입장을 취한다. 한편 산에는 기업 산하 민간 연구소들도 해당 기업의 이익을 대변한다는 면에서 속한다. 한편 학은 학계와 각종 민간연구소들과 학계가 대표적이다. 이 참여자 그룹은 관이나 산, 또는 민의 목소리를 간접적으로 대표하기도 한다. 또한 참여자 그룹 간에는 비교적 수평적인 소통 기제가 존재한다. 마지막으로 민은 가장 광범위하면서도 관이나 산에 비해 상당히 다양하고 분산된 입장들을 지닌 참여자 그룹이다. 이에는 시민단체 및 비정부기구, 소비자단체, 언론 등이 존재하며, 이 모두를 아우르는 국회나 의회 같은 입법기구 및 정당이 포함된다. 그리고 산에서 언급한 3대 주요 업계가 생산 및 무역에 참여하는 회사 측을 대변한다면, 노동조합은 노동자 측을 대변하는 조직이며 무역개방에 대해 조직 자체의 사안 별 관점을 지니고 있다. 이들은 때때로 민에 속한 시민단체 및 비정부기구들과 함께 관(행정부)에 대해 연대를 형성하기도 한다.

Ⅲ. 한국 사례 분석

1. 현황

한국의 통상 거버넌스는 네트워크 통상 거버넌스라고 할 수 있다. 즉, 통상정책 참여자들 관(정부부처들), 산(산업계), 학(학계), 그리고 민(국회, 소비자 및 시민사회)으로 하고, 민주적이고 합리적인 통상정책 도출을 위해 참여자들이 자율적으로 협력하여 통상관련 문제를 해결하는 네트워크 형태의 국정운영 방식이다. 한국의 네트워크 통상 거버넌스는 통상 주무부처인 산업통상자원부 내에 '통상교섭본부'이라는 이른바 '네트워크 운영 조직'이 존재한다.

Table 2. Major Entities in Korea' s Network Trade Governance

		G	I	A	C	Total
1.Trade Promotion Committee	sub-total	24 (100%)	0	0	0	24 (100%)
2. Trade & Industry Forum	sub-total	3 (7%)	37 (93%)	0	0	40 (100%)
3. NTB consultation forum	sub-total	16 (43%)	21 (57%)	0	0	37 (100%)
4.Domestic Measures Committee for Trade Treaties	sub-total	20 (50%)	13 (32%)	5 (13%)	2 (5%)	40 (100%)
5.Advisory Committee for Trade Negotiations	sub-total	3 (10%)	13 (43%)	13 (43%)	1 (4%)	30 (100%)

Source: www.fta.go.kr & antidumping.kita.net (last visited on Nov. 9, 2019)

〈Table 2〉를 보면 네트워크 통상 거버넌스는 관으로만 이루어진 ‘통상추진위원회’, 관과 산으로 이루어진 ‘통상산업포럼’ 및 ‘비관세 장벽 협의회’, 그리고 관·산·학·민이 모두 참여하는 ‘통상조약 국내대책위원회’ 및 ‘통상교섭 민간자문위원회’를 모두 관장하며 통상 네트워크 운영 및 관리에 주된 역할을 한다. 한국은 특히 1990년대 후반부터 FTA추진 및 협상 과정에서 업계와 정부의 의사소통을 정부 주도의 탑다운(Top-down) 방식의 의사소통에서 민관 합동기구의 출범을 통한 ‘상시 소통’의 관계로 진화시킨 바 있다. (Meong, Jin-ho (2014) pg16-18)

한국 네트워크 통상 거버넌스 운영 조직인 ‘통상교섭본부’는 현재 1차관보 3실, 9국·관, 1단 31과, 총 351명의 인력이 투입되어 있다. (www.motie.go.kr 사이트 내 조직도 참고) 통상추진위원회는 산업통상자원부 장관을 위원장으로 한, 총 24명의 통상 관련 주요 부처 차관급들이 모이는 관들만 참여하는 회의체이다. 이 위원회의 효율적 심의를 지원하기 위해 실무회의를 두고, 의장은 산업부 통상차관보(위원장 간사)로, 위원은 관계부처 국장급으로 구성한다. 통상산업포럼은 산·관 협의체인데,

총 40명의 위원으로 있으며 정부에서는 산업통상부장관이, 업계에서는 무역협회장이 공동위원장으로 존재한다. 위원으로는 경제5단체 대표, 제조업 12개 분야 협회 대표, 중소기업 2개 분야 대표, 농림축산식품 2개 분야 대표, 수산 2개 분야 대표, 의료·바이오 4개 분야 대표, 서비스 10개 분야 대표, 마지막으로 관 지원기관인 대한무역투자진흥공사(또는 KOTRA)와 중소기업진흥공단이 속한다.

통상산업포럼은 산업부 내 통상정책국 내 통상정책총괄과가 담당하는 업무이기도 하지만, 사무국은 산으로 분류되는 무역협회 통상협력실에 두고 있다. 즉, 무역업을 하는 회사들이 회원인 무역협회가 정부 대신에 관과 산 사이의 협의 채널의 운영주체의 역할을 하고 있다. 통상산업포럼은 산하에 세부 논의를 위한 산업별 24개의 분과위원회를 두고 있다. 한편 무역에서 비관세장벽(또는 Non-tariff Barriers)의 중요성이 점차 커지면서 산업부 통상차관보를 위원장으로 하고 무역협회가 역시 또 사무국을 담당하며, 총 37명의 관(국장급)과 산(이사급)이 참여하는 비관세장벽 대응 공동 협의체인 비관세장벽 협의체가 설치되었다. 상기한 통상

산업포럼이 통상협상·정책수립·대책마련 전 과정에 대한 장관 및 대표급의 관·산 간 소통 협의체라면, 비관세장벽위원회는 실무급 협의체로서 기업들에게 해결이 시급한 사례들을 우선 논의 후 관·산 간 공동 대응전략을 마련하는 취지이다.

한국의 네트워크 통상 거버넌스 내에는 2개의 관·산·학·민 협의체가 존재한다. 우선 통상조약 국내대책위원회는 산업부 장관을 위원장으로 하여 총 18명의 정부위원(차관급)과 21명의 민간위원(업계인 경우 회장급)이 존재한다. 여기서 정부위원들은 산업부에서 뿐만이 아니라 기재부, 과기부, 교육부, 외교부 등 범부처적 구성이다. 또한 민간위원은 경제계, 언론계, 학계, 노동계, 소비자 등 민에서 통상관련 학식과 경험이 풍부한 자가 위촉이 된다. 이 협의체는 통상협상의 결과인 통상조약이 국민적 지지를 바탕으로 원활히 체결 및 비준될 수 있도록 지원하고, 통상조약 관련 국내 보완 대책 등에 관한 사항을 심의한다. 즉, 대국민 정보 제공, 국민 의견 수렴, 사회적 갈등 조정, 통상조약과 관련된 국회 활동 지원, 국내 보완 대책 마련 등과 관련하여 협의한다. 한편 통상교섭 민간자문위원회는 통상정책수립 및 통상협상 과정에서 산업부 장관의 자문에 응하기 위해 국회, 학계, 업계, 및 관계부처의 추천을 받아 대외경제 및 통상분야 전문가 30인으로 구성된다. 이 위원회도 통상정책 및 협상의 기본 방향, 특정 통상조약의 추진 및 체결의 타당성, 국내 보완대책, 대국민 홍보 전략 등을 논의한다. 결론적으로 한국은 모두 5개의 서로 다른 급의 네트워크 통상 거버넌스 협의체를 가지고 있으며, 그 중 관·산·학·민이 모두 참여하는 것은 2개뿐이다.

2. 시사점 및 제안

한국의 통상정책은 현재의 산업부 중심의 네트워크 통상 거버넌스 구축을 통해 보다 더 효율적이고 효과적인 소통과 정책 집행 및 홍보를 꾀 하고 있다.

특히 산업부 장관이 통상추진위원회, 통상정책포럼 및 통상조약 국내 통상조약 국내대책위

원회의 위원장을 동시에 담당함으로써 거버넌스 내 3개 조직이 소통구조 상으로 산업부와 직접 연결된다. 여기서 지적할 부분은 '네트워크 운영조직'인 통상교섭본부의 장은 통상교섭본부장이나, 정작 통상정책의 중요한 의사결정을 하는 통상 거버넌스 주체인 '통상추진위원회', '통상산업포럼', '통상조약국내대책위' 등은 산업통상자원부 장관이 의장이 되어 개최되는 논의체이다. 이는 통상교섭본부가 기존의 협상, 교섭에 집중된 좁은 의미의 역할에 치중했다는 증거이다. 또한 산업부 장관은 정부의 산업정책, 통상정책, 에너지정책을 모두 관장하기 때문에, 산업부가 가장 최선의 통상정책 과정과 결과에 집중하고 대외 및 대내 협상에서 최대한의 국익을 위해 나아가는 것에 제약이 따른다.

한편 통상교섭 민간자문위원회는 그 법적근거가 '통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률(또는 통상절차법)'에 있는데도 불구하고 오히려 대통령령을 설치근거로 하는 통상조약 국내대책위원회에 비해 관이 3명, 즉 국책연구원 실장급 인사가 참여함으로써 산업부나 통상관련 주요 부처와의 직접 소통 연결성이 떨어질 우려가 있다. 또한 기능 면에서도 중복된다. 통상조약 국내대책위원회는 통상조약 관련 대국민 정보 제공, 국민 의견 수렴, 사회적 갈등 조정, 통상조약과 관련된 국회 활동 지원, 국내 보완대책 마련 등과 관련하여 협의하는데, 통상교섭 민간자문위원회도 통상정책 및 협상의 기본 방향, 특정 통상조약의 추진 및 체결의 타당성, 국내 보완대책, 대국민 홍보 전략 등을 논의한다. 즉, 국내 보완대책이나 대국민 홍보 등에 대해서는 기능이 중복되면서 오히려 그 소통구조 상 통상교섭 민간자문위원회의 의견이 소외될 가능성이 높다.

각 위원회의 위원들의 소속기관도 겹친다. 예컨대 무역협회, 대한상공회의소, 중소기업중앙회 같은 경우 협회 회장급은 통상조약 국내대책위원회의 위원이 되고, 부회장급은 통상교섭 민간자문위원회 소속이다. 같은 기관에서 급이 다를 뿐이다. 또한 통상조약 국내대책위원회에도 학계를 대표하여 총 5명의 통상 및 기타 분야 교수들이 위원으로 위촉되었다면, 통상교섭 민간자문위원회에도 통상, 법학, 경영, 농

업경제 등을 망라하는 총 13명의 교수들이 존재한다. 중요한 것은 각 위원회에 소속된 학계 참여 위원들이 해당 위원회에서 의견을 자문하더라도, 서로 다른 의견들이 존재하여 산업부나 통상교섭본부 입장에서 자문 의견 수렴이 힘들 수 있고, 두 위원회 소속 학계 위원들 간에도 별도의 공식적 소통기재가 없는 상태이다.

이같이 기능이 중복되며 위원들의 소속기관이 겹치는 가운데 두 위원회 업무를 관장하는 산업부 내 통상산업본부의 행정력 중복도 존재한다. 즉, 이 국내대책 및 대국민 정보제공과 관련된 두 위원회들이 산업부 통상교섭본부 내 각각 다른 과에서 담당 중이다. 통상조약 국내대책위원회는 무역투자실 내 통상국내대책관 내 '총괄기획과'가 담당하고 있고, 반면 통상교섭 민간자문위원회는 통상정책국 내 '통상정책총괄과'에서 담당한다. 통상정책정책과가 통상교섭본부의 전체 총괄과 역할을 하고 있다고 한다면, 오히려 본부 내에서는 통상교섭 민간자문위원회가 상급 보고체계 상 더 중요한 부서에서 담당하고 있는 셈이다. 쉽게 말하면 산업부 장관은 통상교섭 국내자문위원회에 참석하여 예컨대 학계나 협회 의원들의 의견을 직접 청취하는 반면, 네트워크 운영조직의 수장이자 차관급인 통상교섭본부장은 통상교섭 민간자문위원회의 의견을 더 우선순위로 보고받을 확률이 높은 것이다. 이는 통상주무부처인 통상교섭본부가 현재 그 기능상 정부 부처 중 하나인 산업부 내에 속해 있으면서 네트워크 통상 거버넌스 내의 어떤 협의체가 장관급 선에서 의견이 수렴되어야 할지, 또는 차관급인 통상교섭본부장 선에서 의견이 수렴되어야 할지가 모호하기 때문에 벌어진 일이다. 이는 또한 각 위원회의 전 단계조직의 형성과정 과정에서도 원인을 찾아볼 수 있다. (Ko, Bomim (2017) pg 175)

이러한 기능 및 행정력의 중복을 방지하기 위해 현재 대통령령을 법적근거로 하는 통상조약 국내대책위원회는 과감하게 없애고, 법적근거가 있는 통상교섭 민간자문위원회로 일원화하되, 이 위원회에 산업부 장관을 참여시킬 필요가 있다. 또한 기존의 통상조약 국내대책위원회 위원 중 정부위원들(현재 19명)은 통상

산업포럼에 새로 배속이 되어 다양한 부처의 차관급 위원들이 업계가 참여하는 가장 높은 급 관·산 협의체의 일원이 되어야 한다. 물론 통상교섭 민간자문위원회 구성도 협회인 경우 기존의 부회장급에서 회장급으로 격상시키고, 산업부 장관의 참여를 통해 그 논의를 더 심도 있게 일원화하여 진행할 필요가 있다. 이밖에도 이 민간자문위원회에서 민의 구성을 다양화하고 그 수와 비율을 높일 필요가 있다. 현재의 민 구성은 통상조약국내대책위원회에서 2명(5%), 통상교섭민관자문위원회에서 1명(4%)뿐이다. 또한 네트워크 통상 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 통상관련 주요 위원회 내 민의 참여 비율을 높여 실제적인 시민 참여 역량을 강화할 필요가 있다. 즉, 거버넌스 논의가 실질적인 시민참여나 시민참여의 제도화를 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정부와 개인 사이의 매개적 공간이라고 할 수 있는 각 단계별 협의체를 활성화하여야 한다. 이러한 매개집단들이 활성화되고, 그 역량이 강화될 때 시민참여는 제도화될 수 있다. 이를 위해 이러한 협의체에 민에 속한 주요 이해관계자들을(각 소속 조직 내 합의된 대표성을 전제로) 적극적으로 초대하는 방식 등이 가능할 것이다. 국내 이해관계자들의 통상역량 강화는 곧 네트워크 통상 거버넌스의 민주주의적 운영과 직결되며, 이는 한국의 대외통상협상 참여 시에도 순기능으로 작용할 것이다.

IV. 결론

본고는 일단 행정학 분야의 거버넌스 개념과 주요 이론들을 살펴보고, 그 중 네트워크 거버넌스 이론에 집중하여 한국의 통상 거버넌스 개념과 유형을 도출하였다. 한국의 통상정책수립체계는 '네트워크 통상 거버넌스'라고 정의될 수 있으며, 이는 '통상교섭본부'라는 네트워크 주도조직을 중심으로 여러 단계의 상·하위 의사결정 및 협의체를 구성하고 있는 '다층적 네트워크 거버넌스'이다. 이 거버넌스에는 관·산·학·민이라는 주요 참여자 유형이 있으며, 이들의 소통 구조는 부수적으로 '협력적 거버넌

스'라고 할 수 있다. 결론적으로 한국은 모두 5개의 서로 다른 급의 네트워크 통상 거버넌스 협의체를 가지고 있으며, 그 중 관·산·학·민이 모두 참여하는 것은 두 개뿐이다. 즉, '통상조약 국내대책위원회'와 '통상교섭 민간자문위원회'의 경우 관·산·학·민이 모두 참여하기는 하나 두 위원회의 기능과 참가자 소속 등의 면에서 중복이 존재하며, 산업부와의 의사

소통 구조도 형식적이다. 따라서 한국은 거버넌스 내의 행정적 중첩성, 의사소통의 형식성, 이해관계자 배제성 등을 보완할 필요가 있다. 본 연구는 한국 통상 거버넌스의 유형과 특징, 그리고 현황을 규명해 본 첫 시도이나, 향후 소셜 네트워크 분석(social network analysis) 방법론을 통한 심층 분석, 국제적 비교 분석 등이 추가로 필요하다.

References

- Cheong, Woo-il, Jae-ryong Ha, Young-gyon Lee, Sun-kyong Park, Seung-beom Yang (2011), *Theories in Public Organization*, Seoul: Pakyoungsa.
- Cho, Kyung-ho, Suk-whan Lee, Jeong-wook Lee, Yoon-jik Cho, Hyo-jin Choo, Sang-ok Choi and Sung-wook Choi (2016), *Behavior of Public Organizations*, Seoul: Daeyong Publications.
- Choi, Byung-il (2018), *Northeast Asia in 2030: Forging Ahead or Drifting Away?*, Seoul: Asiatic Research Institute.
- Eun, Jae-ho and Kwang-hi Lee (2009), *Research on State Governance*, Seoul: Bopmunsa.
- Eun, Jae-ho and Soo-gil Oh (2009), *Korea's Cooperative Governance*, Seoul: Daeyong Publications.
- Je, Hyun-jung. (2016), *An Analysis of Public-Private Relationships in Trade Policy-making* (Doctoral Dissertation), Seoul: Seoul National University
- Kim, Jung-Suk·Bo-min Ko, Yoon Heo and Jee-Hoon Lee. (2016). "Reshaping institutional arrangements for TPP ratification in Korea", *Journal of Korea Trade*, 20(2).167-185.
- Kireyev, Alexei and Osakwe, Chiedu. (2017), *Trade Multilateralism in the Twenty-First Century: Building the Upper Floors of the Trading System Through WTO Accessions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ko, Bo-min. (2014), "From Road Map 2003 to the New Road Map 2013: Two-level" Game Analysis of Korea's FTA Policy", *Journal of International Trade and Commerce*, 10(6), 83-102.
- Ko, Bo-min (2015), "Korea's Strategies for Becoming an Advanced Trading Nation - A Focus on Trade Legislation and Trade Administration", *Legislation and Policy* 7(1), 439-458. NARS.
- Ko, Bo-min (2017), "Stakeholder Analysis on Korea's Trade Negotiation", *Korea Trade Review*, 42(5), 161-182. the Korea Trade Research Association.
- Kooiman, Jan. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- Maeil Business News Korea (2018.03.05.), "US 20-year vs Korea 2-year"
- Meong, Jin-ho, Hye-sun Jeong, Hyung-jung Je and Sul-gi Moon (2014), Korea's 10 Years of Its FTA History, (IIT Trade Focus, 13-18), KITA.
- MOTIE (2018.03.20.) Reform of Trade Organization, Sejong-si, Korea
- Nam, Gung-gun (2017), *Policy: Theories and Empirical Research*, Seoul: Bopmunsa.
- Park, Seong-hoon, Hong-yeol Han, Yoo-chul Song, Moon-sung Kang and Baek-hoon Song (2017), Korea's

New Trade Policy under Recent International Trade Environment (Trade Strategy Research 17-04), KIEP.

Provan, K.G. and Kenis, P.N. (2008), “Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness”, *Journal of Public Administration. Research and Theory*. 18(2), 229-252.

Ra, Hui-moon, Yeol Shin, Sang-mi Lee and Mi-ae Lee (2009), “Case Study on Network Governance - A Focus on Doja-Viennalae in Geonggi Province”, *Education and Policy for Public Officials I*, 71-101. Ministry of Personnel Management.

Seo, Jeong-wook (2015), Research on the Society's Level of Trust for Effective Governance Management (KIPA Research Report, 2015-16), KIPA.