

FTA 정책의 굿 거버넌스:
지표개발과 한미FTA의 평가

유 현 석 (Yu, Hyun-seok) *

(E-mail : hsyu@khu.ac.kr)

논문접수일 : 2011년 6월 30일

논문심사일 : 2011년 7월 16일

게재확정일 : 2011년 8월 13일

* 학위취득대학 : Northwestern University

현재: 경희대학교 교수

FTA 정책의 굿 거버넌스: 지표개발과 한미FTA의 평가^{2)*}

<국문요약>

이 연구는 한국의 FTA정책의 굿 거버넌스 지표를 모색해보는 시도이다. 한국적 맥락에서 FTA협상이 어떻게 결정되고 추진되고 또 후속조치가 이루어지는 것이 바람직한 방향인지 그 지표를 만들어보는 것이다. 참여성이나 투명성의 관점에서 볼 때 한국의 FTA 거버넌스는 적어도 제도적으로는 2004년 FTA체결절차규정이 마련되면서 잘 보장되고 있다. 이해당사자의 협상과정에서의 의견수렴과 이익 반영 제도도 FTA를 반대하는 측에서 주장하는 바와는 달리 잘 갖추어져 있다. 한국의 FTA 추진경험에서 볼 때 가장 부족한 것이 효율성이라는 요소이다. 추진체제의 업무분담이나 영역중복, 이견으로 인해 여러 가지 비효율이 발생하고 있으며 FTA협상과 비준과정은 정치화되어 장기화되는 비효율성을 보이고 있다. 전문성의 측면에서 볼 때 FTA 추진과정에는 다양한 공식적, 비공식적 자문제도 및 자문네트워크가 존재하는 것으로 보인다. 국회 역시 비준과정에서의 전문성을 확보하기 위한 여러 가지 장치가 마련되어 있다. 문제는 국내협상에 있어서도 복잡한 통상협상 문제를 이해당사자나 국민들에게 이해시키기 위한 전문성 제고 장치가 있어야 할 것이다.

이 논문은 또 한국의 FTA 정책의 굿 거버넌스 지표를 바탕으로 한국 FTA 정책과 또 사례로서 한미 FTA에서의 거버넌스를 평가하였다. 전반적으로 제도적 차원에서는 바람직한 거버넌스를 확보할 수 있다고 볼 수 있지만 실제 정책이 추진되는 현실에서는 훨씬 낮은 평가를 받았다. 다시 말해 제도가 의도한 기능을 하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

특히 협상 추진단계에 있어 민주성, 효율성, 전문성 등의 측면에서 제도적인 장치는 상대적으로 높은 차원이지만 실제 한미 FTA 사례에서는 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 또 굿 거버넌스의 측면에서 민주성이나 전문성의 확보를 위한 제도는 장치는 존재하지만 효율성을 확보할 수 있는 장치는 부족한 것으로 보인다. 특히 비준과정을 효율적으로 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다.

[주제어] 굿 거버넌스, FTA, 한미FTA, 한칠레FTA, 거버넌스

I. 서론

한국의 통상정책의 핵심은 FTA이다. WTO 중심의 통상정책에서 벗어나 한국의 주요 통상 파트너들과의 동시다발적 FTA를 통상정책의 주요 전략으로 삼고 있다. 한-칠레 FTA를 시작으로 이미 많은 자유무역협정이 체결되었고 미국과의 FTA가 국내비준을 기다리고 있다. FTA정책의 중요성에도 불구하고 FTA가 체결되는 과정은 대체로 매끄럽지 못하다. 한국의 첫 FTA이었던 한-칠레FTA도 협상과정에서 많은 혼란을 겪었고 반대 진영의 의사를 대변하는 정치권의 반대로 비준을 받는데 만 2년 이상 걸렸다. 한미 FTA는 협상의 개시 때부터 협상과정 내내 찬반을 둘러싼 논쟁과 혼란에 휩싸였고 2010년 말, 사실상 추가협상을 통해 협상이 마무리 된 이후에도 국내 비준 절차 역시 진통이 예상되고 있다. FTA 정책을 둘러싼 이러한 혼란과 그 동안 치러왔던 유형무형적 비용은 한국에서의 FTA정책이 적절히 관리되지 못하고 있다는 것을 반증하고 있다.

*이 논문은 한국연구재단 2008년 기초연구지원 인문사회(창의주제연구) B00003 ‘한국적 굿 거버넌스의 모색: 정책 분야별 사례분석과 지표개발’의 지원을 받은 논문임.

이 연구는 한국의 FTA 정책의 굿 거버넌스를 모색하는 작업이다. 좀 더 정확하게는 협상 상대의 선정, 협상 준비, 협상 그리고 국내비준 절차를 포괄하는 FTA정책이 어떻게 실행되어야 하는가를 모색해보는 것이다. FTA 정책도 다른 국내정책처럼 정책의 수립에서부터 정책의 소비자의 의사나 이익이 반영되어야 하고 참여가 보장되어야 한다. 협상의 과정에서도 이해당사자들의 요구가 반영되고 전문성 있는 협상이 되어야 할 것이다. 국내적 비준 역시 매우 정치적인 사안이기 때문에 고도의 전략적 노력이 필요한 사안이다. 이 글에서는 FTA 정책을 단계별로 구분하고 각 단계마다 어떻게 정책추진이 관리되어야 하는 가를 제시해볼 것이다. 이 작업에서는 일반적인 FTA 정책이 아니라 한국적 상황에서 바람직한 굿 거버넌스의 모색이라는 점에 초점을 맞추게 될 것이다. 또한 이러한 FTA 정책의 굿 거버넌스를 평가하는 한국적 지표를 가지고 한국의 FTA 관련 제도적 측면의 굿 거버넌스와 한미FTA 추진 과정을 평가해 볼 것이다.

II. 굿 거버넌스에 대한 논의

거버넌스 논의 중 ‘바람직한,’ ‘좋은,’ ‘건전한,’ 혹은 ‘참된’ 거버넌스라고 번역되고 있는 굿 거버넌스(good governance) 개념은 원래 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조가 잘 집행되도록 관리하는 방안을 도출하는 과정에서 나타난 개념이다. 거버넌스를 문제를 관리하거나 정책집행을 관리하는 메커니즘이라고 이해한다면 여러 가지 요소들이 바람직한 정책관리나 문제해결에 중요하게 작용할 것이다. 원조를 관리하는 영역에서는 원조가 낭비나 누수 없이 잘 전달되어 의도된 목적에 따라 사용되는 것이 가장 중요한 요인이 될 것이다(World Bank 1992; IMF 1997). 따라서 원조기관들이 생각하는 원조의 굿 거버넌스에서는 효율성이 강조되었고 공여국들인 선진국들의 가치관이 반영될 수밖에 없다. 따라서 굿 거버넌스는 신자유주

의적 경제개혁, 기술관리주의적 행정개혁, 서구 자유민주주의적 정치 개혁 등 특정 가치 및 목표를 지향하는 개념으로서 인식되어 왔다 (Harrison 2005).

그러나 이러한 굿 거버넌스 개념은 서구중심주의와 효율 만능주의라는 비판 이외에 특정 사안에만 적용될 수 있는 개념이기 때문에 바람직한 굿 거버넌스의 정의라고는 볼 수 없다. 사실 굿 거버넌스라는 개념은 말 그대로 ‘잘 관리 한다’는 의미로서 그 자체가 어떠한 내용을 담고 있지는 않다. 따라서 굿 거버넌스는 사안 마다 그 요소와 각 요소의 중요성 등의 다르게 규정되어야 하는 틀 정도로 이해하는 게 옳을 것이다. World Bank와 같은 기구에서 사용하는 굿 거버넌스는 개발원조의 사안에 집중되어 있기 때문에 바람직한 거버넌스가 되는데 중요한 많은 요소들에 대해서 관심을 기울이지 못하고 있다. 먼저 정치적 이슈를 단순히 기술적인(technocratic) 혹은 관리적(managerial) 문제로 처리하여 사회 전반의 정치사회적 이익은 무시하게 된다. 예를 들면 굿-거버넌스의 확산이 가져오는 사회 경제적 파급효과, 즉 구조조정으로 인한 승자와 패자에 대한 분석이 필요함에도 불구하고 이를 도외시키고 있다(Kiely 1998). 둘째, 정부나 권력구조가 얼마나 정당한가, 정책결정과정, 즉 정책입안, 정책 실행 등의 과정이 민주적인가, 혹은 경제체제가 얼마나 공평 한가 등의 문제에 대해 무관심하다(Nanda 2006).

이러한 문제의식에 기반 하여 많은 기관과 학자들이 다양한 굿 거버넌스의 요인들을 제시하고 있다. 형평성과 효율성, 참여성과 책임성, 민주성, 등등이 혼하게 제시되는 굿 거버넌스의 요인들이다 (UNESCAP). 이러한 가치들은 그 자체로 모두 중요하고 바람직한 거버넌스가 지향해야 될 가치들이다. 그러나 이러한 요인들이 역시 모든 사안에서 굿 거버넌스의 요인이 되는 것은 아니다. 또 각 요인들의 중요성 역시 사안에 따라 다를 것이다. 많은 사안에서 효율성은 매우 중요한 가치일 것이지만 특정 사안에서는 효율성 보다는 정책 수립과정에서 이해당사자들의 참여가 보장되는 참여성의 측면이 더

중요할 수도 있다. 다시 말해 굿 거버넌스의 문제는 사안별로 탐색되어야 할 사항이며 국가적 맥락에서 그리고 특정한 시점 즉, 역사적 맥락에서 이해되어야 할 문제이다. 이러한 인식이 한국적 굿 거버넌스의 모색이라는 필요성을 만들어냈다고 볼 수 있다.

과연 어떤 정책분야에서 굿-거버넌스가 이루어지고 있는지를 판단하기 위해서는 적절한 지표를 개발해야 하며 그 지표들은 정책사안의 특수성은 물론 그 국가의 문화, 관습, 가치관 등을 반영하고 있어야 한다. 한국적 굿-거버넌스 개념의 정착과 굿-거버넌스의 정책적 가치를 높이기 위해서는 평가 지표를 개발하는 노력이 필요하며 이 연구는 그러한 작업의 일환이다.

Ⅲ. FTA정책에 있어서 굿 거버넌스 요소들

일반적으로 제시된 굿 거버넌스 요소들은 매우 다양하다. 일반적으로는 자율성, 전문성, 참여성, 책임성, 효율성, 응답성, 투명성 등의 요소들이 중요하게 제시되고 있다. 그러나 이 모든 요소들이 모든 정책 사안에서 의미를 갖는 것은 아니다. 우선 굿 거버넌스의 일반적 요소들에 대한 내용들을 알아보자. 자율성은 거버넌스에 참여하는 각 행위자들이 자율성을 가지고 있고 독립적으로 행동할 수 있는가? 비정부 행위자들의 정부에 대한 독립성(재정적 독립성을 포함)을 확보하고 있는가? 가 중요한 지표이다. 전문성이란 거버넌스에 참여하는 각 행위자들이 전문성을 가지고 있어서 해당 사안에 대한 적절한 관리를 할 수 있는가의 문제이다. 전문성은 각 행위자의 지식의 보유일 수도 있고 전문적 자문을 받을 수 있는 제도적 장치가 있는 경우에도 가능하다. 참여성은 문제의 관리에서 주요 이해 당사자의 참여가 보장되고 있는가가 가장 중요한 부분이다. 참여성은 참여를 확보하는 제도적 장치의 존재여부, 비공식 참여 통로의 존재여부가 중요한 지표이다. 책임성은 정책행위에 대한 책임을 물을 수 있는 장치가 존재

하는 가에 관한 것이다. 주로 정부의 정책행위에 대해 책임을 물을 수 있는 장치 여부가 중요하다. 책임성이 결여될 경우 정책결정을 담당하는 행위자들은 자신들의 잘못된 정책행위에 대한 책임을 질 필요가 없기 때문에 문제가 적절히 관리되지 않을 가능성이 커진다. 효율성은 정책 사안이 효율적으로 관리되고 있는가의 문제이다. 정책의 수립이나 집행이 효율적으로 이루어져서 불필요한 시간이 낭비되거나 불필요한 정치적, 사회적 비용이 발생하지 않고 또 애초에 정책에 의도했던 정책 목표가 잘 달성되었는가가 중요하다. 응답성은 거버넌스의 과정에서 이해당사자의 문제제기나 불만 등 다양한 형태의 투입(input)에 대해 응답하는 장치가 있는가가 중요하다. 마지막으로 투명성은 거버넌스를 위한 여러 결정들이 얼마나 투명한 과정을 거쳐 결정 되는가 그리고 그러한 과정들을 외부에서도 알 수 있는가의 문제이다.

FTA정책에서 특히 중요한 거버넌스의 요소는 정책이 민주적으로 이루어졌는가와 얼마나 효율적으로 이루어졌는가 그리고 각 과정에서 전문성이 확보 되었는가 이다. 여기서 민주성은 참여성과 투명성, 반응성, 책임성 등 민주적 관리의 요소들이 거버넌스 과정에서 확보되고 있는가의 문제이고 효율성은 FTA정책의 각 단계에서 정책이 효율적으로 집행되었는가의 문제이다. 전문성은 FTA의 정책결정에서 정책결정자들의 전문성을 가질 수 있는 자문제도나 연구의 결과 등과 같은 지식이 존재하였느냐 그리고 전문가들이 참여할 수 있는 통로가 존재 하는가 등이 중요하다.

IV. 한국의 FTA 정책의 굿 거버넌스

1. FTA 정책의 이해

FTA 정책은 매우 예민하고 복잡한 정책 사안이다. 첫째로 FTA는

매우 다양한 이해당사자들이 개입된 사안이다. 기본적으로 관세를 철폐하는 문제, 서비스를 포함한 시장을 개방하는 문제는 수많은 이해당사자들이 개입된 문제이고 국내이해당사자는 물론 협상 대상이 되는 상대 국가와의 관계 나아가서 상대 국가의 이해당사자들과도 연결된 사항이다. FTA 정책의 중요한 부분인 FTA 협상은 협상주체와 국내 이해당사자들과의 국내협상과 상대국의 협상주체와 벌이는 국가간협상이 동시에 진행되며 서로의 결과가 서로에게 영향을 미치는 양면게임적 성격을 가지고 있다(Putnam 1988). 둘째는 FTA이 추구하는 시장개방은 또 단순한 경제적 문제가 아니라 매우 복잡한 정치적 문제이기도 하다. 시장개방에 대한 반대는 때로는 정치적 성격을 띠고 있기도 하며 정치적 목적을 위해 이용되기도 한다. 한일FTA에 대한 논의가 시작되었을 때 경제적 사안과는 관계없는 민족주의적 단체들이 한일FTA를 반대하는 성명을 낸 것이 좋은 예이다. 한미 FTA 역시 단순한 경제적 사안이기 보다는 반미감정, 반 신자유주의 등이 혼합된 이념적, 정치적 문제이기도 하다. 세 번째로 FTA 정책은 전문성을 요하는 매우 복잡한 사항이다. 일반적으로 FTA 협정안은 원산지 규정, 관세철폐의 대상에 관한 복잡한 규정(예를 들어 껌질 칸 냉동새우가 무관세 혜택을 받기 위해서는 밀폐용기에 담겨 수입되어야 한다) 등을 담고 있는 매우 전문적인 사안이다. 이러한 이유로 FTA 협상의 상대방을 정하는 문제, 경제적 영향을 평가하는 문제, 실제 협상의 수행 등은 고도의 전문성이 요구된다.

2. FTA 정책의 단계

FTA정책의 굿 거버넌스 지표를 개발하기 위해서는 FTA가 여러 단계로 이루어진 정책 사안임을 이해해야 한다. FTA 대상자를 선정하고 협상을 추진하기로 결정하는 단계, 협상단계 등이 중요하며 나아가서는 비준단계도 다른 방식으로 관리 되어야 한다. 따라서 FTA 정책 자체로서의 굿 거버넌스는 의미가 없고 각 단계마다 굿 거버넌

스의 지표가 마련되어야 한다.

1) FTA 추진단계

이 단계는 FTA 추진을 결정하는 단계로서 실제로 협상이 시작되기까지의 단계이다. 이 과정에서 협상 상대국의 선정, 자유무역협정의 경제적 영향 평가 등이 이루어져야 한다. 협상 상대국의 결정에서는 경제적 측면뿐만 아니라 국제정치, 외교적 측면도 작용한다. 한미FTA의 추진 역시 그러한 비경제적 차원의 고려가 중요하게 고려하였다고 볼 수 있고 미국과 같은 경우도 FTA를 추진하는 동기가 대외정책적 동기가 강하게 작용하는 경우가 많다. 미국과 이스라엘간의 FTA, 미국과 요르단 간의 FTA가 대표적인 예이다. 협상대상국이 선정되면 곧 FTA의 협상 추진의 가능성을 타진하는 공동 연구가 시작된다. 상호간의 무역구조, 무역형태, 민감한 분야 등에 대한 조사를 통해 FTA 협상이 추진될 수 있는지를 분석해 보는 과정이다. 보통 정부와 업계, 전문가들이 참여하는 공동연구가 추진된다. 이 단계에서는 또 FTA의 정치적 가능성을 확인하기 위한 여론청취 작업이 이루어지기도 한다. 여론의 청취는 생산자들인 산업계, 농, 어업관련 생산자단체 그리고 소비자, 전문가 등 다양한 여론을 청취하게 된다.

2) FTA 협상단계

FTA의 협상은 양면게임의 성격을 갖는다. 따라서 협상은 국내 이해당사자와의 국내협상이 국제협상과 동시에 이루어진다. 따라서 국내이해당사자들과의 의견교환과 의견반영이 매우 중요한 부분이다. 협상단계에서는 이해당사자의 이익을 반영하는 각 부처 간의 의견갈등이 존재한다. 이러한 부처 간 갈등을 조정하는 일도 매우 중요한 부분이다. 이해당사자들을 포함한 국민들은 협상의 진행과정과 결과에 대해서 알 권리를 갖는다. 따라서 협상의 진행과정을 공개하는 것

도 필요하다. 협상과정에 대한 공개는 비준과정에서 핵심적인 당사자가 되는 국회에게도 해야 한다. 이러한 과정이 잘 이루어지지 못하면 비준과정에서 국회의 동의를 얻는 과정에 부정적인 영향을 미치게 된다.

3) 비준단계

FTA는 국가 간에 맺은 협정이기 때문에 효력을 발휘하기 위해서는 국내비준이 필요하다. 이 비준의 과정은 협상의 과정만큼이나 어렵다. 협정에 반대하는 이해당사자들은 비준을 반대하게 되고 정치권은 선거정치를 위해 이해당사자들의 이익을 대변하게 된다. 비준은 공식적으로는 국회에서 일어나기 때문에 국회가 비준의 주요 행위자이지만 현실에서의 비준은 국민의 여론이 매우 중요하게 작용하며 이러한 의미에서 비공식적 비준이 비준과정에서 중요성을 갖게 된다. 비준의 단계는 또 잠재적 피해자에 대한 각종 보상책이 마련되는 단계이기도 하다. 이러한 지원책 역시 법적 근거가 필요하기 때문에 국회에서의 정당간의 협상과 타협이 중요한 과정이 된다.

3. FTA의 행위자

FTA 정책의 수립 및 집행에는 많은 기관들이 참여하게 된다. 여기에는 FTA를 시행하는 국가기관들(외교통상부, 좀 더 정확히는 통상교섭본부, 재정부 등)과 비준을 담당하는 국회, 그리고 이해당사자를 대표하는 각종 단체들이 포함된다. 각종 산업단체, 생산자단체 그리고 전경련 같은 이익대표단체들이 여기에 해당한다. 여기에서는 실제로 FTA정책을 수립하고 집행하는데 참여하는 국가기관들을 중심으로 한국에서 FTA 행위자들에 대해서 알아보겠다.

● 통상교섭본부

통상교섭본부는 FTA의 정책을 수립하고 협상을 주관하는 주관부서이다. 통상교섭본부의 FTA정책국과 FTA교섭국이 FTA 업무를 담당하고 있다.

● 자유무역협정추진위원회

자유무역협정 체결에 관한 사항을 심의하기위한 기구로서 외교통상부 산하에 자유무역협정추진위원회(이하 추진위원회)가 있다. 위원장은 통상교섭본부장이며 위원은 FTA와 관련한 정부부처의 차관보 또는 실장급 공무원들이다. 추진위원회 산하에는 국장급 공무원들로 구성된 실무추진위원회가 있으며 실질적인 부처 간 의견 조정이 이루어진다.

● 자유무역협정민간자문위원회

추진위원회 산하에 관련 업계 및 관련 전문가들의 의견을 청취하고 그 결과를 체결과정에 반영하기 위한 자유무역협정민간자문위원회가 있다. 이 자문위원회는 자유무역정책의 기본방향, 특정 국가 또는 지역과의 자유무역협정 체결의 타당성, 국내관련 산업에 미치는 영향 및 보완대책, 대 국민 홍보대책 등에 대해 위원장의 자문에 응하도록 되어 있다.

● 대외경제장관회의

FTA에 관련한 의결권을 가지고 있는 조직으로서 추진위원회의 의결 요청에 따라 자유무역협정 추진에 관한 기본전략, 대상 국가 혹은 지역과의 공동연구 등의 협상 전 활동, 그리고 특정 국가 또는 지역과의 협상 개시 등을 의결할 수 있다.

● FTA 국내대책위원회

FTA 국내협상 및 보완대책 등을 담당하는 조직으로서 기획재정부 산하에 있다. 민간위원 13명과 정부위원 13명으로 구성되며 민간위원

들은 시민단체 2명, 관련 산업에서 2명 노동계에서 1명 등 이해당사자들의 의견을 반영하도록 구성되어 있다. 국내대책위원회 산하에는 국내대책본부가 있어 실질적으로 국회활동, 이해단체와의 갈등조정, 대국민 홍보 등의 업무를 담당한다. 통상교섭본부가 대외협상을 관장한다면 기획재정부의 국내대책위원회가 국내협상을 담당한다고 볼 수 있다.

● FTA 민간대책위원회

FTA 추진과정에 있어서 업계 의견을 반영하고, 정부와 의견을 교환할 수 있는 통로 역할을 하기 위해 민간차원에서 2006년 출범하였다. 민간대책위는 경제4단체와 자동차 등 제조업 14개 업종별 단체와 농협, 수협 등 농수산단체 4곳, 금융 법률서비스 등 12개 단체와 연구소에서 참여하고 있으며 주로 분야별, 산업별 의견을 반영하는 역할을 한다.

4. 각 단계에서의 굿 거버넌스 지표

1) FTA 추진단계

FTA 정책에 있어서 출발은 특정 국가와의 FTA 협상을 시작하는 결정을 내리는 것이다. 이러한 결정은 다양한 차원에서 이루어질 수 있다. 최고정책결정자의 결단에 의해서 이러한 결정이 내려질 수 있으며 통상부처의 판단에 의해서 협상상대와 협상 개시가 결정될 수도 있다. 이러한 과정에서 이해당사자인 생산자들과 소비자들의 의견이 수렴되었는가는 FTA 굿 거버넌스의 참여성의 핵심이다. 이해당사자들의 참여는 공청회나 설명회, 업계 관계자들과 정부부처의 간담회, 관련 전문가 자문회의 등을 통해서 이루어질 수 있다.

투명성 역시 이해당사자의 참여와 관계가 있다. FTA 협상 추진결

정이나 상대국의 선정과정이 공개되는 가의 문제이다. 이러한 과정은 법적 장치를 통해서 공개되기도 하고 정부의 정보공개 혹은 홍보 차원에서 미디어 브리핑이나 기자회견 등을 통해서 이루어질 수도 있다. 투명성의 문제에서 쟁점은 이러한 과정이 입법부에게 공식적으로 보고하도록 되어 있는지의 문제이다. 미국과 같이 통상법에 따라 의회가 협상의 목표에서부터 권한을 갖는 것이 아닌 경우 이러한 보고 절차의 법적 근거는 찾기 어렵다. 국정감사나 대정부질문의 과정에서 이러한 보고가 이루어질 수 있을 것이다.

그러나 보다 바람직한 체계는 행정부에 의해서 수립된 FTA 추진을 비롯한 통상정책이 의회에 통보되고 관련 위원회와 협의하는 것이다. 여기에서도 정보공개와 부정적 측면에 대한 고려가 있어야 한다. 과도한 그리고 무조건적 정보공개는 투명성의 확보라는 장점에도 불구하고 통상협상 전략의 노출과 그에 따른 협상에서의 어려움이라는 문제를 낳을 수 있기 때문이다.

이러한 협상 추진개시 시점에서의 참여성과 투명성이 확보되었다면 바람직한 거버넌스는 반응성과 책임성을 확보하는 것이다. FTA 추진결정이나 상대에 대한 결정에 대한 이의제기나 문제제기를 할 수 있는 통로가 있는가가 중요하다. 물론 이러한 제도적 장치는 논의 과정에서 작동할 수 있어야 의미가 있을 것이다. 따라서 FTA 정책의 투명성이 확보되어야만 반응성 역시 의미 있는 곳 거버넌스의 요소가 될 것이다.

반응성과 관련하여 국회가 국회에 보고된 통상조약 추진계획을 검토하여 부적절하다고 판단한 경우 추진변경을 요구할 수 있는 제도는 반응성의 측면에서는 긍정적이지만 그러한 제도가 바람직한 것인가에 대해서는 헌법과의 합치문제, 통상정책의 효율성 차원에서 책임성은 FTA 정책의 추진에 대한 정책성공 평가와 그것에 대한 책임을 물을 수 있는 장치가 존재하는 것의 문제가 될 것이다. 그러나 통상 FTA정책의 성공 여부는 상당한 시간이 지나야 알 수 있고 실질적으로 그 책임을 물을 수 있는 대상이 명확치 않기 때문에 책임성의 확

보는 쉽지 않다. 다만 통상정책을 다루는 국회 상임위에서 국정감사를 통해 어느 정도의 책임성을 확보할 수 있을 것이다.

		내 용
민주성	참여성	FTA의 추진결정이나 상대의 결정 등에 이해당사자의 참여했는가?
	투명성	FTA 추진이나 상대의 결정과정이 투명하게 이루어졌는가? 국회에 보고하는 절차가 있는가? 언론이나 국민에게 알리는 절차가 있는가?
	반응성	FTA 추진이나 상대의 결정에 관한 옴부즈맨, 신문고 등이 있는가?
효율성	조정 메커니즘 여부	정부 각 기관의 의견이 조정되는가?
	추진조직의 효율성	추진결정을 담당하는 범정부차원의 조직이 존재하는가?
전문성	자문제도	FTA 추진, 상대 결정 등을 위한 자문제도나 조직이 있는가?
	연구제도	사전연구제도(산관학연구 등)가 존재하는가?
	사전 연구제도	사전 준비작업을 통한 협상 사안에 대한 이해도를 높이는 절차가 존재?

통상정책의 효율적인 추진은 관련 부처 간의 사전 조율과 조정을 통해 불필요한 갈등이나 마찰을 줄이는 조정 메커니즘의 존재가 중요하다. 미국의 통상정책실무위원회(Trade Policy Staff Committee: TPSC)나 통상정책검토그룹(Trade Policy Review Group)과 같은 조직을 통해 통상정책의 조정이 이루어지는 것은 통상정책의 효율성에 매우 긍정적이다. 협상의 추진과 상대를 결정하는 과정이 사안마다 다른 방식으로 이루어지는 것이 아니라 제도화 되어 일관성과 효율

성을 확보하는 것도 중요하다. 이것 역시 법적으로 제도화되어 전담 기구가 설치되어 있는 경우가 많다. 관료들과 전문가들 간의 공식, 비공식 네트워크의 존재, 관료들 사이의 네트워크의 존재들도 FTA 정책의 효율성에 영향을 미치게 된다.

전문성은 FTA 정책이 전문적인 지식과 정보에 의해 합리적으로 결정되고 추진되는 가를 의미한다. 관료들의 전문성을 보완할 수 있는 전문가들의 자문이 제도화 되어 있는지 그리고 협상추진 결과에 대한 예측 등을 할 수 있는 연구들이 이루어지는지, 사전준비회의들이 제도화 되어있는지가 전문성의 중요한 요소들이다.

2) FTA 협상단계

		내 용
민주성	참여성	협상과정에서 국내이해당사자와의 협상이 이루어지고 있는가?
	투명성	국가 간 협상과정은 공개되고 국회에 보고되는가, 협상내용이 언론에 공개되는가?
	반응성	협상과정에서 이해당사자들의 의견제시가 반영되는가?
효율성	조정 메커니즘 여부	협상과정에서 정부부처간의 이견 조정 메커니즘이 존재하는가?
	협상조직의 효율성	협상을 총괄하는 조직이 있는가?
전문성	자문제도 여부	협상과정에 전문가들의 자문 메커니즘이 존재하는가?
	전문가 참여가능 여부	협상과정에 전문가들이 참여할수 있는가?

FTA협상은 전형적인 양면게임이기 때문에 국가 간 협상과 이해당

사자들과의 협상인 국내협상이 동시에 진행되는 특성을 갖는다. 이때 국내협상을 통해 도출된 의견이 국가 간 협상과정에 반영이 되는 것은 FTA협상에의 참여성에 중요한 요건이다. 이러한 의견을 전달할 수 있는 제도적 장치가 있는가의 여부가 참여성의 중요한 요건이 될 것이다. 투명성은 협상과정이 공개되느냐의 여부인데 통상협상의 성격상 협상의 내용이 공개될 수는 없고 행정부가 국회(해당 상임위, 특위 등)에 보고하는 방식으로서 협상 과정을 공개하는 경우가 많다. 한미FTA의 경우에서도 한미FTA 3차 협상이 시작된 2006년 9월 국회의원 23명이 ‘참여연대’와 ‘민주사회를위한변호사모임’과 함께 정부가 협정문 초안 및 1,2 차 협상결과 등 일체의 정보를 공개하지 않는 것은 위헌이라며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다.

FTA정책의 경우 협상이라는 특수한 상황 때문에 정책과정의 공개가 적어도 협상과정 중에는 굿 거버넌스의 지표가 될 수 없다고 판단할 수 있다. 협상과정에서 반응성과 책임성은 협상 전 단계와 마찬가지로 협상 방향에 대한 의견이나 제안 등이 얼마만큼 반영되는가와 협상주체들이 협상 결과에 대해서 책임을 질 수 있는 메커니즘이 존재하느냐의 문제이다.

효율성의 협상을 총괄하는 조직이 존재하는가가 중요하다. 통상교섭본부장과 협상대표가 각 정부부처의 의견을 조율하고 조정하여 국가 간 협상에서 일관된 협상을 이끌어갈 수 있느냐의 문제이다. 협상의 과정에서 전문가들의 자문을 받을 수 있는 네트워크의 존재도 FTA 협상 주체의 전문성에 큰 영향을 미치게 된다. 전문성의 경우 협상과정에 전문가들이 참여할 수 있는가 그리고 자문체도가 존재하는가가 중요한 지표가 될 것이다.

3) FTA 비준단계

협상 후 비준단계에서 중요한 것은 타결된 협상안에 대해 의견을 개진하고 그러한 의견들이 반영될 수 있는 가능성이 존재하느냐가

중요하다. 그러나 이러한 참여성 역시 현실에서는 간단한 문제가 아니다. 미국의 경우 의회가 타결된 협정에 대해서 수정을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 제도는 국민의 대표가 국익에 미치는 협상의 결과에 대해 영향을 미칠 수 있는 권한을 부여하게 하는 의도로 만들어진 것으로 보인다.

		내 용
민주성	참여성	비준과정에서 이해당사자들의 후속조치에 대한 의견을 제시할 수 있는 장치가 존재하는가?
	투명성	비준과정에 대한 정보가 공개되는가?
	합법성	비준과정이 합법적으로 진행되는가?
효율성	신속성	비준과정에 대한 시한이 있는가?
	비준제도의 효율성	비준 교착 상태를 대비한 제도적 장치가 존재하는가?
전문성	협정내용 설명제도	비준과정에서 의원들에게 협정의 내용이 충분히 설명되는가?

그러나 이러한 제도는 미국의 통상협상의 큰 장애물로 인식되고 있고 따라서 미국은 신속처리절차(fast-track)를 도입하여 의회의 체결된 협정에 대한 의회의 수정권한을 제한하고 있다. 현실적으로 보면 체결된 협정에 대한 평가를 문서화 하여 향후 FTA협정의 업그레이드 작업에 자료로 사용하는 것이 가능할 것이다. 비준단계에서 민주성의 측면에서 가장 중요한 것은 이 과정이 합법적, 민주적으로 진행되어 비준과정 자체가 정치적 비용을 수반하거나 협상상대국과의 외교관계에 부담을 주어서는 안 된다는 것이다. 비준에 관한 절차는 법적으로 제도화 되어 있기 때문에 이 절차를 잘 이행하는 것이 비준단계의 민주성과 효율성을 동시에 확보하는 길일 것이다.

비준단계에서의 효율성은 비준절차에 대한 시한이 정해져 있을 때 보다 효율적일 수 있을 것이다. 마지막으로 비준과정에서는 의원들에게 충분히 협정 내용이 공개되고 설명되어서 의원들이 전문성을 가지고 비준에 임할 수 있어야 한다. 보통 FTA협정문은 엄청난 분량이기 때문에 의원들이 이 협정문을 다 읽고 이해할 수는 없다. 따라서 주요 내용을 정확하게 의원들에게 전달하는 노력도 중요하다.

V. 굿 거버넌스 평가와 한국적 맥락의 지표 개발

이 연구의 서두에서 밝힌 문제의식은 굿 거버넌스는 맥락적 개념이고 사안에 따라 또 같은 사안이라도 각 국가들의 맥락적 상황이 반영되어야 한다는 것이었다. 미국에서의 FTA정책의 굿 거버넌스가 한국의 굿 거버넌스가 될 수는 없다. 한국에는 한국만의 특수성이 있기 때문이다. 첫째, 한국은 정책과정에서의 이해당사자의 참여가 매우 왜곡되어 나타나는 문화적 특성이 있다. 공청회는 이해당사자의 여론을 수렴하는 기능을 하는 것이 아니라 정부는 FTA 정책 추진의 요식 행위로 생각하고 FTA 추진을 반대하는 사람들은 자신들의 반대를 표출하는 장으로 이용한다. 이러한 문화에서 공청회라는 제도가 존재하는 것이 의견수렴 채널이 존재하는 것으로 긍정적으로 평가할 수 없다(유현석 2008a). 둘째, 대결적 정치문화와 당파성이 강한 정치문화에서 통상정책에서 의회의 역할을 강화하는 것은 긍정적인 것 많은 아니다. 다른 정책에서와 마찬가지로 의회가 FTA정책에 대한 절대적 영향력을 가질 경우 한국에서는 어떠한 FTA도 체결되지 못할 것이다. 이러한 부정적 예측은 한칠레, 한미FAT의 비준과정에서 보여준 정치권의 행태를 보면 그다지 틀린 것은 아닐 것이다(유현석 2008b). 마지막으로 한국에는 적어도 제도상에서는 FTA정책에서 효율성에 대한 고려보다는 민주성에 대한 고려가 더 많이 반영되어 있

는 것으로 보인다. 이러한 특성은 FTA 협상 때마다 국민의 의견 수렴, 이해당사자의 의견 수렴이 부족하다는 비판이 터져 나오는 한국의 현실을 볼 때 아이러니 하다. FTA 정책의 특성상 피해자가 발생할 수밖에 없는 사안이기 때문에 이해당사자의 의견수렴이 FTA 정책 거버넌스에 강조되는 것으로 볼 수 도 있다. 그러나 실제로 이해당사자의 의견의 수렴하는 요소가 강한 것은 아니라고 할 때 한국에서는 제도적인 면과 실제적인 면이 반드시 일치 하지 않는 특성이 있다는 것을 보여준다. 이러한 특수성 속에서 FTA정책에 대한 굿 거버넌스는 제도적인 면 보다는 실제 내용의 측면에서 접근해야 할 것이다. 사실상 2004년 6월 제정되고 2008년 8월에 일부 개정된 『자유무역협정체결절차규정』은 한국의 FTA정책이 굿 거버넌스의 이념형에 가까울 정도로 완벽한 제도적 장치들을 규정해 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 향후의 FTA 추진이 순조롭고 비판이 없으리라고 예상할 수는 없다. 체결절차규정에 포함된 제도들이 실제로 가능하다는 것을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

이러한 한국적 특수성을 고려하면서 한국에서 FTA정책의 굿 거버넌스를 모색해 보자.

1. 추진단계에서의 FTA 굿 거버넌스 지표

민주성관련

- 추진위원회의 FTA 상대국 및 협상 타당성 결정에 민간자문위원회의 자문이 의무화 되어있는가?(현행 체결절차규정과 동일)
- 추진위원회의 심의 내용은 공개되는가?(현행 체결절차규정과 동일하나 현 규정은 제적 과반수의 찬성으로 공개하지 않을 수 있음)
- 이해당사자들의 의견 수렴 절차가 있는가?(추진자체나 대상에 대한 의견이 아닌 추진위원회가 결정한 대상과의 협상에 관한 세부적 의견의 수렴)

효율성관련

- FTA 추진관련 조직 간의 역할 분담이 명확하게 되어 있는가?
- 정부 부처 간 조정 메커니즘이 존재하는가?
- FTA 추진을 총괄하는 조직이 조정역할을 할 수 있는 권위를 가지고 있는가?

전문성관련

- 추진위원회의 전문성이 확보되어 있는가?
- 사전연구(타당성 연구)는 제도화 되어있는가?

2. 협상과정에서의 FTA정책의 굿 거버넌스 지표

민주성관련

- 협상과정에서 이해당사자들의 의사전달 채널이 존재하는가?
- 협상과정은 공개되는가?

효율성관련

- 협상과정에서 부처 간 이견 조정 기능이 존재하는가?
- 협상을 총괄하는 조직이 충분한 권위를 가지고 있는가?
- 대내협상과 국가간협상이 통합적으로 관리되고 있는가?

전문성관련

- 협상과정에서 전문가들이 참여할 수 있는가?
- 협상에 활용할 수 있는 전문가 네트워크 또는 자문조직이 존재하는가?

3. FTA 비준과정에서 FTA정책의 굿 거버넌스 지표

민주성관련

- 이해 당사자들이 협정의 보완대책을 요구할 수 있는 채널이 존재하는가?
- 비준과정이 합법적으로 진행되는가?(비준과정에서는 이미 협정이 타결된 상태이기 때문에 이에 대한 반대의견을 낼 수 있는 절차의 존재 여부는 굿 거버넌스의 지표로는 적절치 못하다. 비준과정에서 중요한 것은 협정의 예상 피해자들에 대한 후속조치에 대한 의견을 제시할 수 있고 그러한 요구들이 수용되는 장치가 존재해야 한다)

효율성관련

- 비준에 대한 절차가 법적으로 제도화 되어 있는가?
- 비준 교착 상태를 대비한 제도적 장치가 존재하는가?

전문성관련

- 국회의 통상정책에 대한 전문성이 확보되는가?
- 비준과정에서 의원들에게 협정의 내용에 대한 설명 제도가 존재하는가?

VI. 한국의 FTA 정책 굿 거버넌스 평가

한국의 FTA정책의 거버넌스는 한국 최초의 FTA협정인 한-칠레 FTA 이후 매우 긍정적인 발전을 해왔다. FTA 체결절차규정이 제정되어(2004년 6월 제정) FTA정책 추진이 제도화되었고 의견수렴제도도 많이 개선되었다. 따라서 FTA정책의 한국적 굿 거버넌스라는 지표에 상당히 부합되어가고 있다고 생각된다. 그러나 더욱 중요한 것은 현재의 제도가 실질적으로 내용적으로 굿 거버넌스를 담보해낼 수 있는냐에 대한 고민이다.

1. FTA 추진단계에서의 굿 거버넌스 평가

1) 민주성(참여성, 투명성, 반응성)

(1) 추진 및 대상국 선정에서의 참여 보장

평가: 기본적으로 FTA의 추진 및 대상국의 결정은 top-down 방식으로 이루어지고 있다. 대외경제장관회의에서 결정된다. 그러나 FTA체결절차규정이 마련된 뒤부터 추진 및 대상국 선정에서 민간의 자문을 받도록 되어있다. 외교통상부의 FTA민간자문회의에서 FTA의 기본방향, 특정 국가, 지역과의 FTA 체결의 타당성 등을 심의하도록 되어 있다. 그러나 민간자문회의가 단순히 심의 기능만을 가지고 있고 그 구성 역시 이해당사자들의 참여를 보장한다고 보기에는 어려운 구성으로 보인다. 이해당사자들의 의견 수렴 제도로서 공청회가 제도화 되어 있고 이 결과를 의결기관인 대외경제장관회의에 보고하도록 되어 있으나 한국에서 공청회의 성격을 볼 때 이 절차 역시 의견수렴이 실제로 이루어지고 있다고 보기는 어렵다.1)

(2) 추진 및 대상국 선정의 투명성

평가: FTA체결절차규정에 의해 FTA추진위원회가 특정국가와의 FTA 체결 타당성, 국내 산업에 미칠 영향 및 대책 등의 심의를 맡기 때문에 이 과정은 제도화 되어있고 또 공개적으로 이루어진다. 또 협상 전 FTA 효과, 협상원칙, 양국의 법. 제도 등에 대한 공동연구 등을 추진위원장이 대외경제장관회의에 심의. 의결을 요청할 수 있다. 투명성과 관련하여 협상 개시 전 국회에 보고하는 절차는 없다. 참고로 미국의 경우 협상 개시 90일 전에 의회에 협상 개시 의사를

전달해야 한다.

(3) 추진 이전 이해당사자들의 의견 수렴 절차가 존재하는가?

평가: 한미FTA의 경우 FTA의 추진 이전에 이해당사자들의 의견을 수렴하는 절차는 존재하지 않았다. 협상 개시 이전에 연구기관 등에 연구 용역을 발주하여 타당성이나 경제적 영향 등을 검토하였으나 이해당사자들의 의견을 수렴하지는 않았다. 또 한미FTA의 경우에는 협상추진의 결정이 급박하게 이루어졌기(협상개시 선언 당일) 때문에 그 사안에 대한 의견을 수렴하거나 하는 경우는 없었다. 기본적으로 대외경제장관회의에서 의결된 이후에는 이해당사자의 의견을 청취하거나 그것을 반영하는 제도적 절차는 존재하지 않는다.

2) 효율성

(1) 정부 부처 간의 이견의 조정 메커니즘의 존재

평가: FTA체결절차규정에 의해 추진위원회의 실무위원회에서 정부부처 간 의견이 조정되도록 되어있다. 그러나 국장급 차원에서 이러한 이견 조정이 이루어지지 않기 때문에 실제로는 대외경제장관회의가 정부 부처 간 이견을 중재하는 기능을 하도록 되어 있다.

(2) 추진결정 및 대상 선정 등의 절차가 제도화 되어 있는가?

평가: FTA 체결절차규정이 마련됨에 따라 이러한 절차 등이 법적으로 진행될 수 있는 기반이 마련되어 효율적으로 추진될 수 있게 되었다.

3) 전문성

(1) 협상주체와 전문가 집단 간의 네트워크 존재

평가: FTA 체결절차규정에 FTA 민간자문위원회의를 설치하고 추진위원장이 자문을 구하도록 되어 있다. 따라서 추진위원회의 심의 전에 민간자문위원회를 개최하여 협상안에 대한 의견을 수렴할 수 있도록 되어 있다. 이러한 민간자문위원회의가 협상의 주체인 통상교섭본부 산하에 존재하기 때문에 이 둘 간의 네트워크가 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 공식적인 자문네트워크 이외에 전문가 집단(예: FTA 연구교수모임)과 통상교섭본부 간의 비공식적 네트워크도 작동된다. 간담회 형식 등을 통해 추진을 계획 중인 FTA에 대한 자문 등이 이루어지고 있다.

(2) 사전 연구제도의 존재

평가: FTA 체결절차규정에 추진위원회가 대외경제장관회의에 공동연구 등에 대한 심의, 의결을 요청할 수 있게 되어 있다. 한미FTA의 경우 사전공동연구는 이루어지지 않았다.

(3) 사전준비작업을 통한 협상 사안에 대한 이해도를 높이는 절차의 존재

평가: 이러한 절차가 법으로 규정되어 있지는 않지만 연관 부처들의 업무 매뉴얼에 따라 사전실무점검회의 통상장관회의들이 이루어지고 있다. 한미FTA의 경우에도 협상 개시 이전 사전실무점검회의가 이루어졌다.

2. 협상과정에서의 FTA정책의 굿 거버넌스

1) 민주성(참여성, 투명성, 반응성, 책임성)

(1) 협상과정에서 국내이해당사자와의 협상 존재 여부

평가: 한미FTA 과정에서는 국내협상을 담당하기 위한 한미FTA 체결지원위원회가 협상 도중인 2006년 8월 1일 설치되었다. 실무적인 작업은 체결지원단이 수행하였다. 체결지원단은 협력 1팀이 국회특위에 관한 활동을 협력 2팀이 반대세력에 대한 대응 및 관리, 협력 3팀이 생산자단체들과의 대화 및 관리를 맡았다. 한미FTA 이후 기존의 국내협상을 담당하던 조직을 확대, 개편하여 FTA 국내대책위원회와 그 산하의 국내대책본부가 국내협상을 담당하였다. 이 조직은 대국민 홍보와 이해집단과의 갈등 조정 등을 담당하고 있으며 실질적인 국내이해당사자와의 협상은 각 해당부처 차원에서 생산자단체와의 간담회, 협의회들을 통해 이루어졌다.

민간차원에서는 FTA 민간대책위원회가 구성되어 업종별 단체로부터 의견 수렴 및 통로 역할을 하였다.

(2) 협상과정의 공개여부와 국회보고여부, 언론에 공개여부

평가: FTA 체결절차규정에 의해 협상의 중요한 진행사항이 국회에 보고되어야 하고 이해당사자 및 국민에게도 적절한 방법을 통해 수시로 설명하도록 되어 있다(21조). 실제로 한미FTA 협상개시 후 특위를 통해 매 협상 종료 시 주요 경과를 또 차기 협상 개시 전 대응방향 등을 국회에 보고하였다.

(3) 협상과정에서 이해당사자들의 의견제시가 반영되는가 여부

평가: 협상내용에 대한 이해당사자의 의견을 청취하고 이를 반영하는 간담회, 협의회 등이 열리고 있고 여기서 수렴된 의견들이 차후

협정에 반영되는 사례가 많이 있다. (예를 들어 제주지역 감귤 관련 간담회에서 나온 제주지역 감귤을 수입대상에서 제외해달라는 의견을 반영해 협상안에 오렌지, 감귤을 예외적 취급 대상인 미정(U)로 분류하여 미국 측에 제시)

2) 효율성

(1) 협상과정에서 정부부처 간 이견 조정 메커니즘의 존재 여부

평가: 현 제도에서는 대외경제장관회의가 조정 기능을 수행하도록 되어 있다. 그러나 아직도 정부 직제상 통상정책 및 조정기능이 여러 부서에 혼재되어 있는 것이 기본적인 한계이다. 2) 협상주도권은 통상교섭본부가 가지고 있으나 정부 부처 간 이견 조정 메커니즘은 FTA 체결절차규정에도 명확하게 규정되어 있지 않다.

(2) 대외협상과 국내협상이 통합적으로 관리되고 있는가의 문제

평가: 한미FTA 도중에는 대통령 산하에 한미FTA체결지원위원회가 구성되었고 한미FTA가 끝난 후에는 재정부 산하에 FTA 대책위원회로 개편하였다. 그러나 두 경우 모두 대외협상주체(통상교섭본부)와 국내협상 주체(기획재정부)가 분리되어 있고 이 두 부처사이에 는 유기적인 협력체제가 존재하지 않았다.

(3) 협상총괄조직의 존재 여부

평가: 협상에 대한 총괄조직은 통상교섭본부이고 통상교섭본부장,

2) 이러한 문제를 해결하기 위해 몇몇 통상절차법안에서는 국무총리가 직접 주재하는 통상위원회 설치가 대안으로 제시되고 있다.

교섭대표 등이 핵심적 역할을 하고 있다. 그러나 통상교섭본부장이 직급상 부처 간의 갈등을 조정하기 어렵기 때문에 대외경제장관회의의 총괄 기능을 부여하고 있다. 그러나 대외경제장관회의는 재정경제부 장관이 의장을 맡고 있어 분리된 대내협상과 대외협상을 조정하고 부처 간 이견을 조정할 총괄기능이 약한 상태이다.

3) 전문성

(1) 협상과정에서 전문가들의 자문 메커니즘이 존재하는가?

평가: FTA 체결절차규정에 의해 자유무역협정 민간자문회의가 설치되어 있다. 그리고 체결절차규정에 의해 추진위원회가 자문을 받도록 되어 있다. 그 외에 한미FTA 경우에는 223명의 전문가 자문단을 발족하여 협상 내용에 대한 자문을 구하였다

(2) 협상단과 전문가 사이의 네트워크가 존재여부

평가: 협상단은 수시로 전문가 집단과 자문회의를 열었다. 공식적 자문단 이외에도 FTA연구교수모임과 같은 비공식적 자문그룹들이 협상 담당자들과의 비공식네트워크를 통해 자문을 수행하였다.

3. FTA 비준과정에서 FTA정책의 굿 거버넌스

1)민주성

(1) 비준과정에서 이해당사자들의 후속조치에 대한 의견을 제시할 수 있는 장치가 존재하는가?

평가: FTA체결절차규정에 협정 안에 대하여 국회에 비준동의를 요청하는데 이대 관계부처가 보완대책을 제출할 수 있다(25조)는 규정이 존재하다. 비준과정에서 협정안을 수정할 수 있는가의 여부는 한국적 상황에서 굿 거버넌스의 요소가 될 수 없다. 이러한 가능성은 효율성의 측면에서 부정적이다.

(2) 비준과정이 합법적으로 진행되는가?

평가: 비준과정이 법에 정해진 절차에 따라 적법하게 이루어지는가에 대한 평가는 상당히 어렵다. 상임위원에서의 통과가 과행적으로 이루어진 것이 합법적 절차에 따라 이루어진 것인지에 대한 판단이 어렵기 때문이다. 다만 비준과정은 법률에 정해진 절차가 존재하기 때문에 그 절차를 어겼을 경우 합법적으로 이루어졌다고 판단하기 어려울 것이다.

2) 효율성

(1) 비준과정의 절차가 법적으로 제도화 되어 있는가?

평가: 비준절차는 법적으로 규정되어 있다. 그러나 이러한 절차가 법에 의해 이루어지는가의 문제는 제도적 문제가 아니라 현실의 문제이다. 한미FTA의 경우 상임위 통과 과정에서 여야 모두에서 비합법적 행태들이 나타났다.

3) 전문성

(1) 국회의 통상정책에 대한 전문성이 확보되는가?

평가: 현재 통상문제를 외교통상통일위원회에서 다루도록 되어 있는데 이것은 통상문제를 전문적으로 다루는 위원회가 존재하지 않기 때문이다. 국회입법조사처가 국회의원들의 전문성을 제고할 수 있는 지원조직이지만 외교안보팀에서 국제법을 담당하고 있을 뿐 통상에 대한 전문적인 지원을 할 수 있는 능력을 보유하고 있지 못하다.

(2) 비준과정에서 의원들에게 협정의 내용에 대한 충분한 설명이 이루어지는가?

평가: 현재 체결절차규정에는 통상조약이 체결된 때 협정의 주요 사항(확정된 관세철폐계획, 원산지 기준 등)에 대한 설명회를 개최하도록 되어 있다. 한미FTA의 경우 협정 체결이후 국회에 대한 설명이 이루어졌다.

4. 한국의 FTA 정책의 굿 거버넌스 평가: 한미 FTA의 사례

아래의 표는 한국의 FTA 정책의 굿 거버넌스를 지표로 바탕으로 한국 FTA 정책과 또 사례로서 한미FTA에서의 거버넌스를 평가해본 것이다. FTA 정책에서는 주로 FTA 정책의 제도화 측면에 초점을 맞추어 FTA 정책을 잘 관리할 수 있는 제도적 장치들이 확보되었는가에 대한 평가를 한미FTA에 대한 평가에서는 실제 FTA 협상에서 그 협상의 계획, 실행, 비준의 단계에서 전 과정이 실제적으로 잘 관리되고 있는가를 평가한 것이다.

한미FTA의 경우 전반적으로 제도적 차원에서는 바람직한 거버넌스를 확보했다고 볼 수 있지만 실제 정책이 추진되는 현실에서는 훨씬 낮은 평가를 할 수밖에 없다. 다시 말해 제도가 의도한 기능을 다 하지 못하고 있는 것이다. 특히 협상추진단계에 있어 민주성, 효율성,

전문성 등의 측면에서 제도적인 장치는 상대적으로 높은 차원이지만 실제 한미FTA 사례에서는 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 또 굿 거버넌스의 측면에서 민주성이나 전문성의 확보를 위한 제도는 장치는 존재하지만 효율성을 확보할 수 있는 장치는 부족한 것으로 보인다. 특히 비준과정을 효율적으로 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다.

<표 1> FTA 관련 제도와 한미FTA의 굿 거버넌스 평가

FTA 관련 제도	민주성	효율성	전문성
협상추진단계	중	중	상
협상과정	상	중	상
비준과정	중	하	중
한미FTA	민주성	효율성	전문성
협상추진단계	하	중	하
협상과정	상	중	중
비준과정	중	하	중

VII. 결론

이 연구는 한국의 FTA정책의 굿 거버넌스 지표를 모색해보는 시도이다. 한국적 맥락에서 FTA협상이 어떻게 결정되고 추진되고 또 후속조치가 이루어지는 것이 바람직한 방향인지 그 지표를 만들어보는 것이다. FTA 협상은 협상의 대상을 선정하고 협상을 개시하는 과정에서부터 협상과정에서 이해당사자들의 참여를 보장하는 장치들이 존재해야 한다. 그러나 이 참여의 정도는 단계마다 달라야 한다. 협상 대상을 선정하고 협상을 개시하는 문제에 있어서는 이해당사자들이 가질 수밖에 없는 단기적 이익의 관점, 그리고 독점적 이익의 관점으로 인해 이들의 참여는 의견을 개진하는 제한적인 범위에서 이루어지는 것이 바람직한 거버넌스에 기여할 수 있을 것이다. 참여

성이나 투명성의 관점에서 볼 때 한국의 FTA 거버넌스는 적어도 제도적으로는 2004년 FTA체결절차규정이 마련되면서 잘 보장되고 있다. 이해당사자의 협상과정에서의 의견수렴과 이해반영도 잘 이루어지고 있다고 판단된다. 우리가 혼돈하지 말아야 할 것은 FTA가 기본적으로 시장개방을 전제로 하고 있기 때문에 이해당사자들이 시장개방에 반대하는 의견을 가지고 있더라도 그 요구를 다 수용할 수 없고 따라서 이해당사자들이 원하는 대로 시장이 보호되지 않는다고 해서 이해당사자들의 의견이 수렴되고 반영되지 않은 것으로 보아서는 안된다는 것이다. 의견을 수렴하는 장치가 존재하고 세부적 요구(시장개방 거부가 아닌) 등이 협정 안에 반영되는 사례들이 많이 존재한다면 참여성이나 반응성의 면에서 충분히 굿 거버넌스로 볼 수 있는 것이다. 한국의 FTA정책에서 참여성이나 반응성은 높은 점수를 받을 수 있을 것이다. 이것은 한-칠레, 한미FTA를 겪으면서 많은 제도적 개선이 이루어졌기 때문으로 볼 수 있다. 예를 들어 국내협상을 담당하는 별도의 조직을 설치한 것들은 모두 학습효과의 결과일 것이다.

FTA 거버넌스에서 민주적 추진만큼 중요한 것은 효율성이다. 사실 한국의 FTA 추진경험에서 볼 때 가장 부족한 것이 효율성이라는 요소이다. 추진체제의 업무분담이나 영역중복, 이견으로 인해 여러 가지 비효율이 발생하고 있으며 FTA협상과 비준과정은 정치화되어 장기화되는 비효율성을 보이고 있다. 현재의 제도적 측면에서 볼 때 대외경제장관회의가 조정기능을 가지고 있는 것으로 보이고 실무적 조정은 추진위원회에서 담당하고 있는데 현재의 조정 및 통합 능력에 대해서는 아직까지 개선의 여지가 있어 보인다. 효율성의 측면에서 또 부족한 부분은 비준에 대한 절차가 효율적으로 이루어질 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요할 것으로 보인다. 한미FTA 비준과정에서 보이는 극단적인 대립과 무질서, 불법행위들은 이러한 비효율성을 극복하기 위한 제도적 장치가 필요함을 명백히 보여주고 있다.

전문성의 측면에서 볼 때 FTA 추진과정에는 다양한 공식적, 비공

식적 자문제도 및 자문네트워크가 존재하는 것으로 보인다. 국회 역시 비준과정에서의 전문성을 확보하기 위한 여러 가지 장치가 마련되어 있다. 문제는 국내협상에 있어서도 복잡한 통상협상 문제를 이해당사자나 국민들에게 이해시키기 위한 전문성 제고 장치가 있어야 할 것이다. 이것은 국내협상을 원활하게 하고 일부 정치인들과 학자들의 정보의 왜곡이 만들어내는 비효율을 사전에 차단한다는 측면에서 중요한 부분이다.

마지막으로 이 연구에서는 민주성의 차원에서 다루고 있지만 FTA는 잠재적 피해자가 생기기 때문에 이들에 대한 적절한 대책을 마련해 주는 것이 굿 거버넌스의 핵심적 부분이 되어야 한다. 이러한 반응성의 측면은 현재에는 비준과정에서 중요한 요소로 나타나고 있지만 좀 더 바람직한 것은 이러한 논의가 FTA 추진단계에서부터 민주성의 중요한 요소로 자리를 잡아야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 유현석, 2008a, "한미FTA와 통상거버넌스: 의견수렴 및 이해반영 제도의 모색", 박인휘 편, 『한미FTA와 한국의 외교전략』, 서울: 새사회전략정책연구원, pp. 138-186.
- _____, 2008b, "통상외교와 국회의 역할: 한-칠레FTA와 한미FTA의 사례", 『한국정치외교사논총』, 29집 2호 pp. 439-464.
- 임성학, 2010, "한국적 굿거버넌스(Good Governance)의 모색: 정책분석을 중심으로", 『동서연구』, 제22권 1호 pp. 47-77.
- Harrison, Graham, "The World Bank, governance and theories of political action in Africa," *British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 7, No. 2, pp. 240-260.
- IMF, 1997, *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, D.C.: IMF.
- Kiely, Ray, "Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention," *Capital & Class*, Vol. 6, No. 4, pp. 63-88.
- Nanda, Ved P, "The "Good Governance" Concept Revisited," *AN-NALS, AAPSS*, Vol. 603, No. 1, pp. 269-283.
- Putnam, D. Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- UNESCAP, "What is Good Governance?" UNESCAP.
<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington, D.C: World Bank.

A Good Governance of FTA Policy: Developing Indicators of Good Governance and the Evaluation of Korea-U.S. FTA

Yu, Hyun-seok
(Kyung Hee University)

Abstract

This study has two major purposes. One is to develop indicators of good governance of FTA policy. The other is to evaluate FTA policy for Korea-U.S. FTA with indicators of good governance of FTA policy. Four major indicators are developed. Those are participation, transparency, efficiency and expertise. In terms of institutions, Korea's FTA policy is relatively close to good governance. In particular, participation and transparency are well guaranteed by the FTA Conclusion Process Rule prepared in 2004. However, efficiency is not satisfactory in terms of institution as well as in the process of FTA negotiations. A lack of efficiency is especially notable in the ratification process.

An institutional upgrade for improving efficiency in the process of ratification is necessary. In terms of expertise, there are various consulting mechanism which guarantee expertise. Expertise is very important in the sense that it can prevent unnecessary conflict during both the negotiation and ratification

processes.

Keywords : good governance, FTA, Korea-U.S. Free Trade Agreement, Korea-Chile FTA, governance