

**연속 정책토론 : ‘진보와 미래’**  
**한미FTA에 대한 진보개혁진영의 선택**

2011. 3. 7.  
국회도서관 4층 대회의실

| 민주정책연구원 | 상상연구소 | 새세상연구소 |  
| 참여정책연구원 | 한겨레경제연구소 |



## 연속 정책토론 : '진보와 미래'

- ◎ 제 목 : '한미FTA에 대한 진보개혁진영의 선택'
- ◎ 일 시 : 2011. 3. 7(월) 14 : 00 ~ 17 : 00
- ◎ 장 소 : 국회도서관 4층 대회의실
- ◎ 주 최 : 민주정책연구원, 상상연구소, 새세상연구소, 참여정책연구원, 한겨레경제연구소
- ◎ 토론회 순서

### [1부] 각 당 대표급 인사말

- 사 회 : 홍일표 (한겨레경제연구소 수석연구원)

### [2부] 토론회 본행사

- 사 회 : 박순성 (민주정책연구원 원장)
- 발 제 : 금융위기 이후의 한미 FTA  
정태인 (새로운 사회를 여는 연구원 원장) ..... 1
- 토론자(가나다 순)
  - 토론문 1: 한미 FTA 재협상 결과에 대한 입장  
노항래 (국민참여당 정책위의장) ..... 39
  - 토론문 2: 한미 FTA, 더 이상의 복지는 없다  
우석균 (보건의료단체연합 정책실장) ..... 47
  - 토론문 3: 자본에 의한, 자본을 위한, 자본의 한미FTA  
이재영 (진보신당 정책위의장) ..... 63
  - 토론문 4: 속지 말자! 한미FTA, 다시보자! 한미FTA  
정희성 (민주노총 부위원장) ..... 69
  - 토론문 5: 종속적 경제동맹으로서의 한미 FTA  
최규엽 (새세상연구소 소장) ..... 79
  - 토론문 6: 한·미 FTA 민주당 대응방안  
홍영표 (민주당 국회의원) ..... 99



발제

# 금융위기 이후의 한미 FTA

정 태 인 | 새로운 사회를 여는 연구원 원장 |







## 목 차

I. “금융위기 이후의 한미 FTA”가 왜 중요한가 .....	4
II. 세계금융위기와 한미 FTA .....	7
1. 세계금융위기와 G20 .....	7
2. 경제위기와 한미 FTA - 거시건전성 규제를 중심으로 .....	10
3. 경제위기와 FTA - 아르헨티나와 나프타의 사례 .....	14
(1) 아르헨티나 경제위기와 ISD .....	14
(2) 나프타 사례 .....	16
III. G2체제와 한미 FTA - 동아시아공동체와 새로운 RTA의 원리 .....	27
1. G2 체제와 한미 FTA .....	27
2. 달러체제의 위기와 동아시아 공동체 .....	29
3. 대안 - 최소한의 개정과 대안적 경제협력협정의 원리 .....	30
(1) 최소한의 개정 방향 - 금융위기 관련 사항 .....	30
(2) 대안적 지역협력방안 .....	34
IV. 결 론 .....	37

## I. “금융위기 이후의 한미 FTA”가 왜 중요한가

- “세계금융위기 이후의 역사”라는 관점에서 한미 FTA를 어떻게 볼 것인가에 초점
  - \* 1930년대 대공황이 경제사회정책의 기조와 국제경제질서를 바꾸었듯이 현재의 금융위기도 그런 역사적 역할을 할 가능성
  - \* 한미 FTA는 80년대 이래 30년간 계속된 시장만능론의 구현체이므로 새로운 경제사회정책기조와 모순될 가능성
  - \* 한미 FTA는 사회주의 붕괴 이래 미국 일극주의의 흐름 속에서 추진되었으므로 이후의 G2체제와 모순될 가능성
  
- 재협상 후 논란은 자동차 산업의 득실에 집중. 그러나 한미 FTA의 핵심(한미 양국 정부와 초국적기업들의 의도)은 서비스, 지적재산권, 투자 등 이른바 신이슈에 있음
  - \* 제조업에서의 논란은 협정에 따른 수출입의 증감이라는 자본간 경쟁을 반영하지만(이른바 “국익” 관점), 신이슈는 사회공공성과 관련된 것으로 양국 자본 대 민중, 또는 시장국가 대 복지국가라는 구도를 반영
  
- cf) 주류경제학에 입각한 자유무역 주장이라면 “일방적 개방”이 올바른 전략. 주로 자본간 경쟁을 반영하는 실제의 협상은 사실상 중상주의적 지향과 게임이론의 틀 내에 있음. 반대론자들의 비판에 대해 자유무역이론(예컨대 비교우위론과 소비자후생 증대)으로 한미 FTA 찬성론을 구성하는 것은 그 자체로 모순(이른바 Johnson paradox, Krugman, 1994, 1996 참조). 그 논리대로라면 모든 나라에 대한 일방적 개방이 최선의 정책이기 때문.
  - \* 지역무역협정이 무역자유화의 디딤돌(building block)인가 걸림돌(stubling block)인가에 관해서는 모델을 어떻게 세우느냐에 따라 다양한 견해 존재(가장 일반적인 모델을 구축하려 했던 시도로는 Aghion et.al., 2006 참조)
  
- 한미 FTA를 찬성하느냐, 반대하느냐는 한국의 미래상과 직결. 특히 국제경제체제, 그리고 동아시아 안보체제의 변화 속에서 한국의 미래 전략을 어떻게 설정하느냐와 관련이 있으므로 장기적인 시야에서 한미 FTA를 재검토할 필요
  - \* 지배삼각동맹(재벌-경제관료-보수언론)의 구도대로 서비스업 위주(금융허브)의 시장국가를 지향

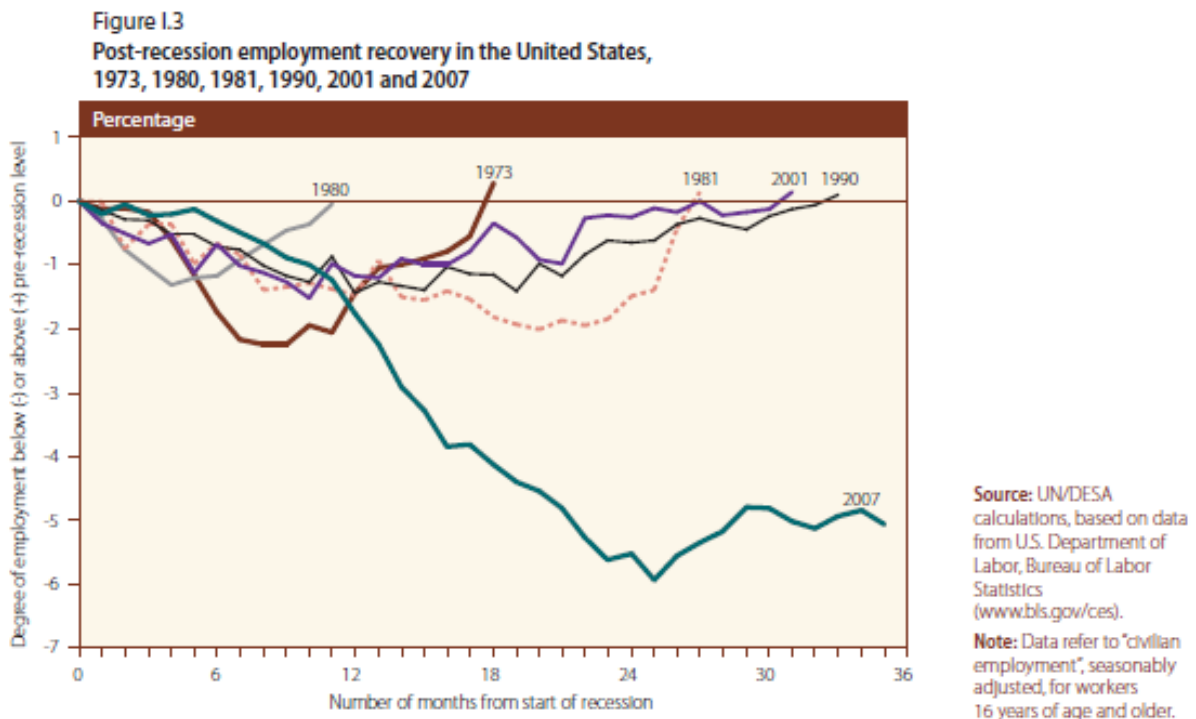


한다면 한미 FTA는 장기적으로 올바른 방향일 수 있음. 그러나 이 방향이 옳다고 주장하려면 이번 금융위기가 시장국가(그리고 영국 등 일부 사회투자국가)의 근본적 한계(즉 더욱 큰 규모로 되풀이될 위기)를 보여준 것이 아니라 일반적 경기순환의 한 국면임을 증명해야 함.

cf) 일반적 경기순환이 아닐 가능성

\* 과연 시장국가가 올바른 방향인가?

“(발전도상국 중에서 몇 안 되는 성공한 나라인) 중국, 베트남, 인디아 세 중요한 나라는 더 시장지향적인 쪽으로 움직였다 하더라도 신자유주의 가이드북의 거의 모든 규칙을 어겼다”(Rodrik, 2002). 즉 일본과, 한국 등 아시아의 4용을 포함하여 모든 성공한 나라는 비교우위의 논리에 따라 경제를 운용하지 않았다는 것은 명백한 역사적 사실(Rodrik, 2010, Chang, 2009)

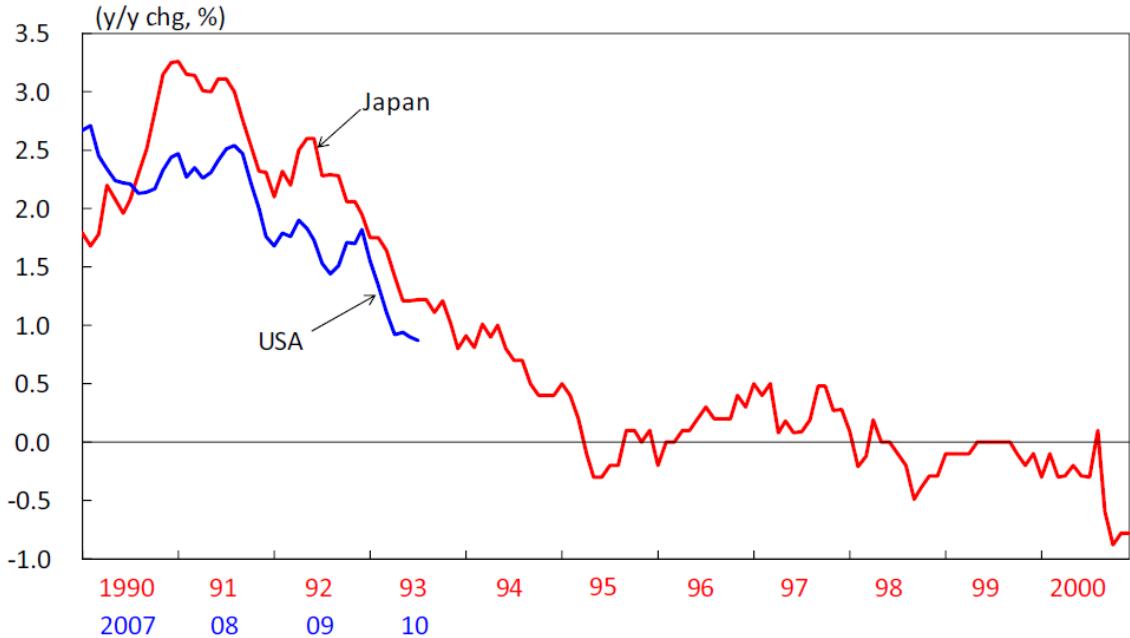


〈출처〉 UN/DESA 2011년 경제전망

(그림 1) 미국이 위기 후 고용회복에 걸린 시간

# Core CPI Inflation

Inflation developments after the bubble burst look similar so far.



Notes: Core CPI in Japan is computed by excluding perishables from headline CPI. Figures for Japan are adjusted for the changes in the consumption tax rate from 3 to 5 percent in April 1997. US data start from January 2007.  
Sources: Ministry of Internal Affairs and Communications, *Consumer Price Index*; Bureau of Labor Statistics, *Consumer Price Index*.

〈출처〉 Shirakawa, Uniqueness or Similarity? - Japan's Post-Bubble Experience in Monetary Policy Studeis, 2010.  
(그림 2) 거품 붕괴 후 인플레이션의 전개

- 한미 FTA는 사실상 초헌법(supra-constitutin), 외부의 헌법(external constitution) 또는 비밀헌법(secret constitution)을 구성하여 국가의 경제정책기조의 범위를 한정(Clarkson, 2002)
- \* 미국의 FTA 전략, “경쟁적 자유화”를 입안한 줄릭은 미국의 FTA가 상대국의 민영화, 규제완화를 목표로 한다고 명시. 김현종은 “낡은 일본의 법과 제도를 버리고 미국의 법과 제도를 도입하는 것”이 한미 FTA의 목표라고 청와대 브리핑(제1호)에서 공언
- \* 마찬가지로 현재 한국의 지배집단, 즉 재벌-고위관료-보수언론은 한미 FTA를 시장국가 지향 “외부 개혁”의 강력한 수단으로 상정
- \* 복지국가 시스템이 갖춰지고, 특히 금융시스템이 안정 지향으로 짜여져 있는 경우 FTA의 위기 감염 효과는 적을 수 있음(본문 중 캐나다의 사례). 그러나 한국의 지배계급은 최소의 복지와 시장지향형 금융시스템을 추진 중(자본시장통합법, 의료 민영화 정책). “한미 FTA와 자발적 민영화의 이중주”

- 한미 FTA는 외교안보적으로도 G2의 상황에서 어떤 전략을 취할 것인가에서 중요

- 1) 우리의 주관적 의지와 관계없이 미국 FTA는 군사동맹과 함께 동맹의 두 축이라고 아미티지 리포트는 규정 (Nye, 2007)
- 2) 과연 평화적 남북관계와 동아시아 공동체를 지향한다고 할 때 미중의 대립 속에서 한미 FTA가 어떤 역할을 할 것인가에 관해 근본적 성찰 필요

cf) 미국(Zollick)의 “경쟁적 자유화” 결과 FTA의 폭증이 세계경제 전체의 후생에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는 이 글에서는 제외. 단

- \* 경쟁적 자유화는 “최수의 딜레마”를 이용. 한국과 같은 나라를 자극하여 성공을 거뒀다고 평가할 수 있음.
- \* 현실적으로 볼 때 허브 전략은 강대국이 아니고선 취할 수 없는 전략. 예컨대 현재 멕시코가 FTA의 허브(한국 정부의 허브 정의)인데 성공을 거뒀는가? 한국이 미국과 EU, 그리고 중국 등 3대 거대경제권과 동시에 FTA를 맺는 경우 허브로서 성과를 거둘 것인가, 아니면 3대 경제권의 동시 스포크로서 가혹한 구조조정을 겪을 것인가?(“스포크 함정”, Baldwin, 2009) 볼드윈은 한국이 제2의 멕시코가 될 수 있다고 경고

## II. 세계금융위기와 한미 FTA

### 1. 세계금융위기와 G20

- 주류경제학은 효율시장이론에 입각해서 버블의 존재 불인정. 그러나 금융위기는 최소한 일시적으로 버블이 존재할 수 있고 이것이 세계경제 자체를 뒤흔들 수 있다는 사실 인정

- \* 버냉키 : “버블은 존재할 수 없고, 존재하더라도 미리 알 수 없으니 예방할 수 없고, 사후에 수습하는 게 낫다” : Fed의 기본 입장
- \* 경기중폭성(procyclicality)의 인정, 거시불안정성에 대한 예방

- G20은 시스템 위기를 인정. 이는 세가지 의미를 가지고 있는데

- 1) 금융을 이윤추구의 산업(뿐?)이 아니라 시스템으로 인정

- 2) 시스템 위기를 막기 위한 정책적 방안 강구, 특히 은행의 규모를 규제하는 방안과 경기증폭성의 완화와 거시안정성을 위한 정책 강구(Battiston et.al., 2009, Miller and Stiglitz, 2009, Stiglitz, 2010)
- 3) 각국의 특성에 따라 대응을 하기 위한 정책공간의 필요성 인정

- 무역/투자체제에 대한 금융위기의 함의(Hoekman et. al., 2009, Public Citizen, 2010)

- \* 무역/투자의 국제규범과 국가의 정책공간 간의 조화는 오랜 문제였음. 그러나 1980년대부터 IMF와 세계은행의 대출 조건(conditionality), 원조에 따라 붙는 조건에 따라 개도국의 정책공간이 협소해지다가 WTO 이래 급격하게 정책공간을 제한했으며 발전 수준이 다른 모든 나라에게 하나의 텍스트에 사인하려다 실패한 것이 도하라운드(Rodrik, 2004, Chang, 2009).
- \* 이후 미국은 그보다 더 강한 텍스트를 양자간 협정으로 추진했는데, 한미 FTA가 그 절정에 해당. 그러나 금융위기 이후 다시 정책 자율성을 강조하는 경향이 강화되고 있는 것(Evenett et. al., 2009).
- \* 위기의 전염을 막기 위해서는 외환가변유치제나 무이자 증거금의 부과 등 자본의 이동, 특히 자본의 유입을 제한하는 정책(이른바 “과속 방지턱”)을 각국의 특성에 맞게 신중적으로 사용할 수 있어야 함. 특히 개발도상국의 경우 이런 정책 공간의 확보는 대단히 중요(Stiglitz, 2010, Stiglitz Committee, 2009, Epstein, 2009) 자본 이동의 속도를 얼마간 늦출 수 있는 금융 거래세(토빈세와 케인스세)도 보완적 수단

cf) 원론적으로 무역자유화, 자본자유화가 효율적이라면 충족되어야 하는 기술의 볼록성(convexity) 가정이 현실에서는 충족되지 않음. 정보구조, 학습과 R&D, 외부성 등이 그 요인. 특히 금융의 경우 파산의 위험은 곧바로 헐값매각과 담보가치감소를 초래하여 위기를 전염시키는데 이것도 볼록성이 충족되지 않는 중요한 사례. 따라서 금융자유화에도 주식시장과 마찬가지로 회로차단기(circuit breaker)가 필요. 이것이 최근 논의되고 있는 거시건전성규제, 자본통제의 원론적 기초임(Allen&Gale, 2000, Andrew, 2009, Stiglitz, 2010b 참조)

“미국의 무역협정은 상대국을 넓고 깊게 구속함으로써 상당히 강한 제약을 가한다”(Trasher & Gallagher, 2008)

“많은 양자간, 지역 무역협정은, 각국이 적절한 규제와 구조적이고 거시적인 개혁과 경기 패키지에 의해 현재의 위기에 대응할 능력을 제한하는 합의를 담고 있다”(Stiglitz Committee, 2009)

“위기는 구속력있는 무역 협정이 정부 행위에 가하는 제약의 비용과 편익을 검토하는 또 하나의 프리즘을 제공했다”(Evenett, et. al., 2009)

#### 〈참고〉 정태인, 스티글리츠 보고서 서평에서 일부 수정, 발췌

현재의 금융위기는 “신자유주의, 또는 시장근본주의(Market Fundamentalism, 우리는 시장만능론이라고 흔히 부른다)의 파탄”을 의미한다. 그 중에서도 효율적 자본시장 이론에 입각한 금융자본자유화, 증권화가 불러온 파탄이다. 미국 재무성과 IMF 등 국제기구에 가득찬 경제학자와 관료들이 빚어낸 명백한 “인재”이다.

#### 〈중략〉

G20의 논의에서 발전의 면모를 찾을 수 없는 것은 아니다. 내 생각에 가장 큰 발전은 경기증폭성에 대한 인식이다. 그동안 주류 경제학은 민스키와 그 제자들(주로 포스트 케인지언)의 주장을 간단히 무시했다. **첫째, 버블의 존재는 증명할 수 없으며, 둘째 존재한다고 해도 터질 때까지는 알 수 없으며, 셋째 사전에 터뜨리는 것보다는 터진 뒤 수습하는 쪽이 비용이 덜 든다는 것이 주류경제학자어나 국제기구 학자들의 주장이었다.**

#### 〈중략〉

이제 IMF도, 그리고 G20도 이 점을 인정하고 여러 가지 대안을 내놓고 있다. 〈중략〉

이들과 스티글리츠보고서의 결정적인 차이는 자본의 이동에 관한 견해에서 나타난다. **보고서는 외환가 변유치제나 무이자 증거금의 부과 등 자본의 이동, 특히 자본의 유입을 제한하는 정책(이른바 “과속방지턱”)을 각국의 특성에 맞게 신축적으로 사용할 수 있어야 한다고 주장한다. 특히 개발도상국의 경우 이런 정책공간의 확보는 대단히 중요하다.** 보고서는 자본이동의 속도를 얼마간 늦출 수 있는 금융거래세(토빈세와 케인스세)도 보완적 수단으로 제시하고 있다.

또 하나의 차이는 대형금융기관에 대한 것이다. “너무 커서 실패할 수 없는 too big to fail” 상황, 즉 대마불사에 이른 금융기관은 당연히 도덕적 해이에 빠진다. 스티글리츠 보고서는 글로벌 외부성을 특히 강조한다. 이들 기관에게 구제금융을 제공해서 살려 놓으면 세계의 돈은 다시 미국으로 향한다. 바로 2008년말 상황이다. 건실한 정책을 사용하던 개발도상국들은 아무 잘못도 없이 피해를 입는다. 따라서 위기의 재발을 막기 위해서 각 금융업무는 엄격히 구분되어야 하고 특히 예금보험이라는 국가보증

을 받는 은행에 대해서는 위험 감수 행위를 엄격하게 규제해야 하며 규모에 따라 규제는 더 강해져야 한다. 보고서는 규제의 범위가 포괄적이고 일관된 것이어야 한다고 강조한다. 예컨대 CDS(신용부도스왑)는 파생상품이지만 사실상 보험의 기능을 하므로 보험감독위원회에서도 규제를 해야 한다.

## 2. 경제위기와 한미 FTA - 거시건전성 규제를 중심으로

- 한국정부는 최근 선물환 포지션 한도 규제, 외국인 채권 구입에 대한 면세 환원, 거시건전성 부담금(Bank Levy) 등 일련의 거시건전성 규제 정책을 발표
  - \* 한미 FTA가 발효된 이후 이런 정책들이 가능했을까?
  - \* 정부는 한미 FTA 내의 건전성 규제 허용 조항을 들어 문제 없음을 강조
  - \* 수량규제는 기본적으로 거시건전성규제와 모순
  - \* 물론 G20에서 이런 규제의 한도가 결정되면 ‘최소기준대우’의 범위가 상향 조정될 것은 확실하지만 거시건전성 조항에는 자기취소(self cancelling)가 붙어 있어 분쟁의 소지를 안고 있음. 한미FTA 각 조항의 확인은 밑의 인용문, 수정 방향은 III-3(p26) 참조.
  - \* 현재의 미미한 자본규제를 넘어 자본이동을 통제하는 강력한 수단이 강구될 경우 한미 FTA는 심각한 분쟁을 야기할 것. 아르헨티나 ISD 사건(다음 절 참조)은 이를 증명
- 일반적으로 “WTO GATS에 의한 금융시장 자유화 체계, 더욱이 양자간 무역협정의 유사한 조항은 정부가 금융안정, 경제성장, 그리고 취약한 소비자와 투자자의 복지를 지지하기 위해 규제구조를 변화시킬 수 있는 능력을 제한한다”(Stiglitz Committee, 2009)

### 〈참고〉 정태인, 한미 FTA 긴급토론회 발표문 일부 수정 발췌

한미 FTA 금융분야에는 G20에서 논의되고 있는 재규제, 또는 규제강화를 가로막는 조항들로 가득차 있다. 우선 한미 FTA 금융 분야의 각 조항은 양국에서 일어나는 모든 금융거래에 적용된다. 13.1조 3항에 공적퇴직연금제도와 법정 사회보장제도는 예외로 하고 있지만 위의 “모든 활동 및 서비스를 공공기관 또는 금융기관과 경쟁하여 수행하도록 허용하는 한도”에서는 금융챗터의 각 조항이 적용된다. 결국 “민간 의료 보험의 확대”처럼 정부가 자발적으로 민영화하면 바로 그 만큼 미국 금융기관이 참여가 당연히 보장되고 이에 따라 한미 FTA의 적용대상이 넓어지는 것이다.

제13.4조(금융기관에 대한 시장 접근)는 G20의 논의 중 대마불사를 막기 위한 “시스템적으로 중요한 은

행” 규제와 경기증폭성(procyclicality)을 완화하기 위한 조치를 원천적으로 무력화할 수 있다. 즉 수량 쿼터, 독점, 배타적 서비스 공급자, 또는 경제적 수요 심사의 요건과 관련없이 금융기관의 수, 거래 또는 자산의 총액, 금융서비스 영업 총수, 금융서비스의 총 산출량, 금융서비스 공급에 필요하고 직접 관련되는 자연인의 총수, 서비스 공급 수단에 대한 여하한 규제도 금지하고 있다. 원칙적으로 한미 FTA는 모든 수량규제를 금지하고 있다. 물론 G20에서 어떤 수준의 합의를 하느냐에 따라 “최소기준대우”(한미 FTA 11.5조)의 해석이 달라지겠지만 이를 넘어서는 조치를 포함하여 사실상 모든 규제가 투자자 국가 제소권의 대상이 된다.<sup>1)</sup>

네가티브(예외목록) 방식 개방(p1023), 외환보유조건 추가 자유화, 예외(금융건정성 등을 목표로 한)의 제한(p990) 등도 모두 문제가 될 수 있다. 예컨대 현재 G20에서 광범하게 논의되고 있는 건전성 사유 규제<sup>2)</sup>의 경우 “... 건전성 사유로 조치를 채택하거나 유지하는 것이 금지되지 아니한다. 그러한 조치가 이 항에서 언급된 이 협정 상의 규정과 합치되지 아니 하는 경우, 이러한 조치는 그러한 규정상 당사국의 약속 또는 의무를 회피하는 수단으로 이용하여서는 아니된다”(p.990)고 규정되어 있다. 이는 대표적인 “예외의 제한”, 자기취소(self cancelling)으로 투자자 국가제소권이 발동할 수 있는 여지를 만든다. 특히 기축통화를 보유하고 있는 미국과 달리 외환시장이 협소한 한국의 경우 긴급한 자본통제를 할 수 있어야 하지만 아르헨티나의 2002년 자본통제 조치가 현재까지 무려 47건의 소송에 휘말린 것처럼 분쟁의 소지를 다분히 안고 있다.<sup>3)</sup>

정부는 금융분야의 일시적 세이프가드조치를 유보받은 것이 가장 큰 성과라고 자랑하지만 이미 잘 알려져 있는 것처럼 이 세이프가드는 구멍이 송송 뚫려 있어 언세이프가드(unsafeguard, 불안한 보호)라고 할 만하다. 예컨대 이 조항에 의거하여 위기 시의 자본통제를 실시할 경우 “미합중국의 상업적, 경제적 또는 재정상의 이익에 대한 불필요한 손해를 피할 것”(부속서 11-사 송금 마항), 또 “모든 제한된 자산에 관하여 대한민국에서 시장수익율을 획득할 수 있는 투자자의 능력을 달리 방해하지 아니할 것”(부속서 11-사, 송금 라항) 등의 조건을 충족해야 한다. 뿐만 아니라 “1) 경상거래를 위한 지급 또는 송금 2) 외국인 직접투자자와 연계된 지급 또는 송금”은 “일시적 세이프가드의 예외사항”이다. 이에 대해 미국의 산업무역자문위원회 보고서(ITAC 10)는 세이프가드와 ‘수용’ 상의 “미미한 제약”은 이러한 조항을 이용

- 1) 이러한 수량규제의 금지는 WTO의 원칙 중 하나이다. 그러므로 아무 문제가 없다고 생각하면 오산이다. 첫째 G20의 합의가 실패하거나 낮은 수준의 합의에 이를 경우 한미 FTA는 근본적인 제약으로 작용한다. 둘째 G20가 높은 수준의 합의에 이르고 WTO의 룰마저 개정한다 해도 현재의 한미 FTA는 법률적 효력을 발휘할 것이다. G20의 합의가 “최소기준대우”의 적용에 영향을 미칠지라도 3명의 중재부(tribunal)가 어떤 판정을 내릴지 알 수 없기 때문에 한국 정부의 규제강화는 지극히 어려울 것이다. 더 현실적으로는 이런 규정을 들어 재정부 공무원들이 규제강화를 거부하게 될 것이다(이른바 “chilling effect”).
- 2) 대표적인 건전성 규제에 관해서는 말미의 <참조>를 보라.
- 3) 최근 정부가 발표한 건전성부담금(은행제)도 자본통제의 일종이다. 이 경우는 한미 FTA 금융분야의 수량규제 외에도 “내국민대우”를 위반한 것으로 해석될 소지가 충분하다. 국내의 자본에 서로 다른 규제를 하기 때문이다.

하여 투자자국가제소권(ISD)에 의해 손해배상을 받을 수 있다고 밝히고 있다.

또 금융분야에도 비합치조치 조항이 있다(제13.9조). 다항은 비합치조치의 개정이 그 직전에 존재했던 합치성을 감소시킬 수 없다는 규정이다. 즉 현재 한미 FTA에서 유보된 사항이라고 할지라도 그 이전보다 규제를 강화하는 경우 한미 FTA 위반이라는 것이다. 따라서 현재 G20에서 논의되고 있는 규제강화는 현재 유보 사항이라고 할지라도 한미 FTA를 위반하게 된다.

이명박 정부는 참여정부에서부터 추진됐던 자본시장통합법과 보험업법 개정을 완수했다. 자본통합법은 현재 금융위기의 원인 중 하나로 지목되는 1999년의 그램-리치-브릴리 법(Gramm-Leach-Bliley Act)의 한국판이며 보험업법 개정은 미국식 의료제도를 확산하기 위한 것이다. 세계금융위기와 미국 의료법 개정의 실패를 보면서도 이러한 시대착오적 정책을 추진한 것이다. 이런 ‘자발적 민영화’ 와 한미 FTA가 만나게 되면 지난 지방선거에서 확인된 복지에 대한 열망은 헛된 꿈이 되고 만다.



〈참조〉

(표 1) 주요 거시건전성 정책 수단

규제 영역	규제 수단	주요 내용	비고
자본 규제	경기대항적 완충자본 (capital buffer)	- 경기호황시 추가자본을 적립토록 하여 과도한 신용확장을 억제시키고 금융위기시 동 자본을 손실보존, 대출재원 등으로 사용	G20,BIS 논의
	레버리지규제	- 위험가중자기자본규제의 단점을 보완하기 위해 위험가중치를 부여하지 않은 자기자본(Tier1) 대비 레버리지 총량을 규제(난외거래 포함)	”
	시스템리스크 추가 자본규제 (system risk surcharge)	- 시스템적으로 중요한 금융기관에 대해 추가적인 자기자본 적립의무를 부과	”
	동태적 총당금규제	- 미래의 예상되는 손실에 대해 총당금 적립의무를 부과함으로써 과도한 신용확장을 억제	”
신용 규제	LTV 규제	- 특정대출유형에 따라 담보인정비율(LTV), 담보가치할인율(haircut ratio), 담보요구(margin call) 등을 신중적으로 부과함으로써 주택담보대출 등의 과도한 확장을 억제	각국의 전통적 규제수단
	DTI 규제	- 부동산대출 등 특정대출에 소득대비 대출한도를 부과함으로써 주택담보대출의 과도한 확장을 억제	”
	위험가중치 부과	- 특정대출에 위험가중치를 다르게 부여하여 대출한도 등을 설정하거나 규제자본을 부과함으로써 특정부문의 과도한 신용확대를 억제	”
유동성 / 시장 위험	LCR(Liquidity Coverage ratio)	- 위기시 순현금유출액 만큼 자산의 가치손실이 적은 상태로 쉽게 현금화할 수 있는 자산(현금, 중앙은행예치금, 국채 등)을 보유하도록 규제	G20,BIS 논의
	NSFR(Net Stable Funding Ratio)	- 필요시 자금조달액 만큼 안정적으로 가용할 수 있는 자금조달 금액을 사전에 충분히 마련토록 규제	”
	외화대출 규제	- 과도한 외화자금의 유입 및 국내 신용의 확산을 억제하기 위해 외화대출의 용도를 해외사용 등으로 규제	신흥시장국의 외환건전성 규제
	통화불일치 규제	- 통화불일치 문제가 발생하지 않도록 외화차입, 대외자산 운용 등을 규제	”
	외환포지션 규제	- 환율변동의 시장위험을 제거하기 위해 순외화자산의 매입 또는 매도초과가 과도하게 발생하지 않도록 외환포지션을 규제	”

자료 : CGFS(2010)을 일부 수정 보완

### 3. 경제위기와 FTA - 아르헨티나와 나프타의 사례

- 미국-아르헨티나 BIT 및 NAFTA(미국, 캐나다, 멕시코)와 경제위기의 관계를 검토
  - \* 법률이나 계약은 언제나 추상적이고 따라서 불완전할 수 밖에 없음. 결국 과거의 판례를 보아 사후적으로 협정의 문구가 어떻게 해석되는지 정해지고 이에 따라 한국에서 어떤 일이 벌어질 수 있는지를 유추해야 함.
  - \* 한미 FTA에 있는 예외 조항을 들어 아무 문제도 없다는 정부의 태도는 지극히 불성실. 이들은 공공성 훼손의 현존하는 위협을 당사국 정부의 잘못 때문이라고 단순하게 판단
- 미국-아르헨티나 케이스는 BIT가 위기시의 정책, 특히 자본통제를 어떻게 판결했는가를 보여 주고 NAFTA 케이스는 1) FTA가 경제위기의 전파 경로가 될 수 있는지 2) 각국 사회경제제도 및 정책기조에 따라 충격의 정도가 어떻게 달라지는 지를 보여 줌.

#### (1) 아르헨티나 경제위기와 ISD

- 아르헨티나 경제위기와 긴급조치
  - \* 2001년 아르헨티나는 파국적 금융위기를 맞음. 폐소화의 가치가 40% 절하되고 1인당 GDP는 7000달러 수준에서 3500달러로 떨어지고 실업율은 25%에 달함.
  - \* 2001년 겨울에는 폭동이 일어나 하루에 30명이 숨지고 페르난도 대통령 사임. 이후 “단 열흘 동안 5명의 대통령이 바뀌는 희비극 연출”
  - \* 아르헨티나는 코랄리토(Corralito)라는 긴급조치를 취함. 통화위원회(currency board)를 폐지하고 폐소를 절하하는 한편 모든 금융지불의무를 폐소화로 전환하고 은행 계정을 동결시킴.
  - \* 아르헨티나가 80-90년대에 맺은 BIT들에 입각해서 각국이 ISCID에 2007년까지 최소 43건 제소. 아르헨티나의 잠재적 보상금은 최소 80억 달러에 이를 것으로 추정(Burke-White, 2008).
  - \* UNCTAD(2008)에 따르면 2007년 한 해 동안 5개의 중재부가 6억 1500만 달러의 보상금을 판결 (Aaken, et. al, 2009 참조)
- 아르헨티나-미국의 BIT에 따른 투자자국가제소
  - \* 2009년 현재 알려진 것만 47건 진행

\* 현재까지 아르헨티나 정부가 3건 패소, 1건 승소. 문제는 동일 사안에 대해 정반대의 판결이 내려지고 심지어 동일인이 서로 다른 판결을 하는 등 불안정성이 심하다는 데 있음. 이런 현상은 라우더 사건(체코)에서도 발생한 바 있음.

- 아르헨티나 ISD의 쟁점

\* 핵심은 예외조항(Non Precluded measure, NPM, 한미 FTA 제23장, 특히 23.2조)의 적용범위, 법리에 관한 논쟁, 즉 2001년 금융위기와 그에 따른 조치들이 NPM 발동요건이 되는가 여부.

(표 2) 아르헨티나의 엇갈린 ISD 판결 사례

Case	President	Claimant's Appointee	Respondent's Appointee	Denial of Fair Equitable Treatment	Expropriation	Necessity Defense	Unanimous
CMS	Francisco Orrego Vicuña	Marc Lalonde	Francisco Rezek	Yes	No	No	Yes
LGCE	Tatiana B. de Maekelt	Albert Jan van den Berg	Francisco Rezek	Yes	No	Yes	Yes
Enron	Francisco Orrego Vicuña	Pierre-Yves Tschanz	Albert Jan Van den Berg	Yes	No	No	Yes

출처 : Schneiderman, 2008, judicial politics and international investment arbitration seeking an explanation for conflicting outcomes.

- 1) NPM 발동은 자기판단(self judging)인가, 아닌가. 즉 당사국이 안보 및 공공질서의 위기라는 판단을 하는가 여부인데 패소한 3건은 국가에 있지 않다고 판정. 과연 그걸 누가 판단하느냐의 문제 발생
- 2) 그 조치가 위기를 해결하는데 필수불가결한 것(necessary)이었던지의 입증(nexus requirement). 세 중재부는 비용이 더 들고 불편하더라도 효과가 유사한 다른 조치가 존재한다고 판단하여 아르헨티나의 조치는 필수불가결한 것이 아니었다고 판정
- \* 과연 3인의 법률가(대부분 사적 중재 전문가)로 이뤄진 중재부가 거시경제전문가들의 판단을 판정할 수 있는가의 문제 발생
- \* 현재까지 필수불가결성에 대해 부정적인 판결을 내린 중재부도 다른 대안을 제시한 적은 없음.
- 3) 공정하고 동등한 대우(fair and equitable treatment, 한국 정부는 “공정하고 공평한 대우”로 번역했으며 한미 FTA 11.5조에 해당)의 해석을 둘러싼 수많은 법리 논쟁 (생략)

- 미국발 금융위기 이후 G20 등의 합의는 금융위기 시 각 나라의 정책 대응의 공간을 확보해야 한다는 것인데 아르헨티나건은 이런 필요에 정면으로 배치
- \* 한미 FTA 비판자들의 지적에 대해 정부가 언제나 내거는 예외조항은 이렇게 위기 시에도 ISD에 의해 무력화될 수 있음. 따라서 평시라면 ISD는 훨씬 더 큰 위력을 가지고 있다고 보아야 함(아래 NAFTA 사례 참조).
- \* 금융위기 때 미국이 취한 조치, 예컨대 공적자금 투입에 의한 AIG 구제, Buy America 들도 엄밀하게 말하면 ISD의 제소 대상이 될 수 있음. 다만 그럴 용기가 있는 기업이 없을 뿐

## (2) 나프타 사례

### 1) 경제위기와 나프타

- FTA가 위기의 전염경로가 될 수 있는가?(Stiglitz, 2010)
- \* 이미 이 문제는 멕시코의 1995년 위기 때 제기되었으나 한국정부는 멕시코가 당시에 빠르게 회복된 것이 NAFTA 덕이라고 주장
- \* 이러한 주장을 2007년 이래의 세계금융위기의 맥락에서 재검토. 미국의 상황은 생략

“IMF에 의해서 떠밀렸을 뿐 아니라 특정 통상 협정으로 실행한 자본자유화와 금융시장 자유화는 발전도상국이 더 큰 위협에 노출되도록 했고 위기가 빠르게 세계로 확산되도록 했다”(Stiglitz Committee, 2009)

### ○ 멕시코

- 금융위기 발발 이후 멕시코의 경제성장률은 2008년 1.3%, 2009년 -7.1%(브라질은 각각 5.1%, 0.1%)로 멕시코 경제는 “깊은 침체”(deep recession, economist, 2010. 10.28)에 빠짐. 2010년 해외 자본 유입, 그리고 소형차 수출증가로 5% 정도의 성장 회복 예상. 그러나 수출의 80% 정도를 미국에 의존하고 있으므로 앞으로 미국의 경제상황과 환율변동에 멕시코 경제는 좌우될 것.

가. 수출지향 성장 모델과 금융구조

- \* 은행 민영화와 외국 은행의 지배(외국인 소유 자산이 80% 이상). 미국 금융위기 시 달러 유출.

‘원죄’(Eichengreen)에 의한 통화불일치가 정책에 의해 극단적으로 추진된 결과. 그러나 정부가 달러 부채를 적극적으로 통제할 결과 외화 익스포저가 억제되어 외환위기로 발전하지는 않음 (Skelton & Quintin, 2009).

- \* NAFTA로 인해 자본 통제 회피(←아르헨티나의 경험)
- \* 국영기업의 민영화와 외국 거대 은행으로부터의 자금 조달, 파생상품 취급 등 기업의 금융화는 2008년 금융위기 때 기업의 파산으로 이어짐. 멕시코 정부는 민간 기업의 외국은행에 대한 부채를 갚은 데 외환보유고의 1/3 사용
- \* 멕시코의 외국계 은행은 자본이동의 통로로서 경기증폭성을 강화하는 데 결정적 역할. 즉 나프타는 멕시코의 은행을 인수합병시키고 월스트리트식 금융기법이 활용될 수 있도록 규제완화를 함으로써 경제위기의 전파 및 증폭 경로가 됨.

#### 나. 버블 경제

- \* 미국의 서브프라임 모기지 사태가 일어날 때 멕시코의 리오그란데 지역은 더 큰 버블이 붕괴
- “멕시코는 신자유주의적 경제모델의 한계를 보여준다. 수출주도 성장, 무역과 금융개방, 외국으로부터의 자금 조달, 경제행위에서 국가 역할의 축소, 금융 지배의 모든 조건이 그것이다”(Correa et al., 2010)
- \* NAFTA는 그 자체의 금융 및 투자 조항으로 정책공간을 축소하고 외부헌법적 성격 때문에 정책 기조를 민영화, 금융화로 만들었음. 이것은 외국은행의 지배, 공기업 민영화, 대기업의 외부 자금조달, 기업 행위의 금융화를 초래했음. 미국 유수 대학의 경제학박사인 멕시코 경제장관과 대통령의 신념도 중요한 요인
- \* 또한 NAFTA의 투자 조항은 위기 시의 적절한 정책 대응 공간을 제약해서 위기가 심화되는 데 일조
- \* 이코노미스트(2009a, b) 등 보수 언론은 멕시코 위기의 진단은 유사하지만 석유 등 공기업 민영화와 규제완화를 대책으로 제시. 개방과 자유화 → 위기 → 더많은 개방과 자유화라는 악순환을 대안으로 제시

#### o 캐나다

- 캐나다는 미국발 금융위기에 큰 충격을 받지 않은 것으로 평가됨.

가. 자산 부채 구조

- \* 미국발 금융위기는 미국의 은행이 도매시장에서 자금을 조달해서 MBS와 그 파생상품에 투자한 데서 비롯. 반면 캐나다 은행은 예금으로 자본을 조달했으며 멕시코와 달리 파생상품에도 노출되지 않았음. 즉 캐나다는 chartered bank로서 전통적인 예금 및 대출 업무에 종사함으로써 위험감수 행위를 하지 않았음(Ratnovski et al., 2009).
- \* 금융위기와 관련해서 은행의 자산-부채구조가 매우 중요. 상대적으로 강한 예금 조달비율은 부실 자산에 대한 노출과 자본 조달의 안정성 보장

나. 바젤보다 강한 자본규제와 유동성 규제

- \* 캐나다 은행은 바젤II 협약보다 강한 minimum risk-based capital requirement 비율 부과. Tier1에는 7%, 전체 자본에 10%. 또한 tier1 자본의 75%가 common equity로 구성되도록 하였으며 혁신상품의 비율이 15%를 넘지 못하도록 규제
- \* 자산 자본 multiple = 총 자산/자본(tier1+tier2) 규제.
- \* 도매 시장에서 조달한 유동성이 높은 자산에 대한 규제

다. 6개 은행이 전국 체인망을 가진 프랜차이즈형 은행 구조

라. 일부 지역을 제외하고는 주택가격의 버블도 존재하지 않았음(Tsounta, 2009).

- 즉 전통적 금융구조와 정책으로 인해 캐나다는 미국발 금융위기의 피해를 상대적으로 적게 받았음.
- \* 한국 지배집단의 정책기조는 멕시코 유형인가, 아니면 캐나다 유형인가라는 질문에 대답하여야 함.

2) 나프타의 경제성과와 정책공간 - 미국식 FTA와 복지국가는 양립 가능한가

- 세 나라 모두 경제성장을 저하. 특히 2000년 이후는 경제성장률이 더욱 낮아짐
- \* 특히 2000년 경부터 세 나라의 모든 경제지표가 저조한 성적으로 보이는 데 중국의 부상이 가장 큰 요인. 동아시아 생산시스템이 나프타 생산시스템보다 우월하다는 것을 증명

(표 3) 캐나다, 멕시코, 미국의 실질 GDP와 1인당 GDP

Period	Average annual GDP growth rate (%)		
	Canada	Mexico	United States
1980-89	3.0	2.4	3.1
1990-99	2.4	3.4	3.2
2000-09	2.1	1.9	1.8
Period	Average annual growth rate of GDP per capita (%)		
	Canada	Mexico	United States
1980-89	1.9	-0.5	2.5
1990-99	1.3	1.7	1.9
2000-09	1.1	0.9	0.8

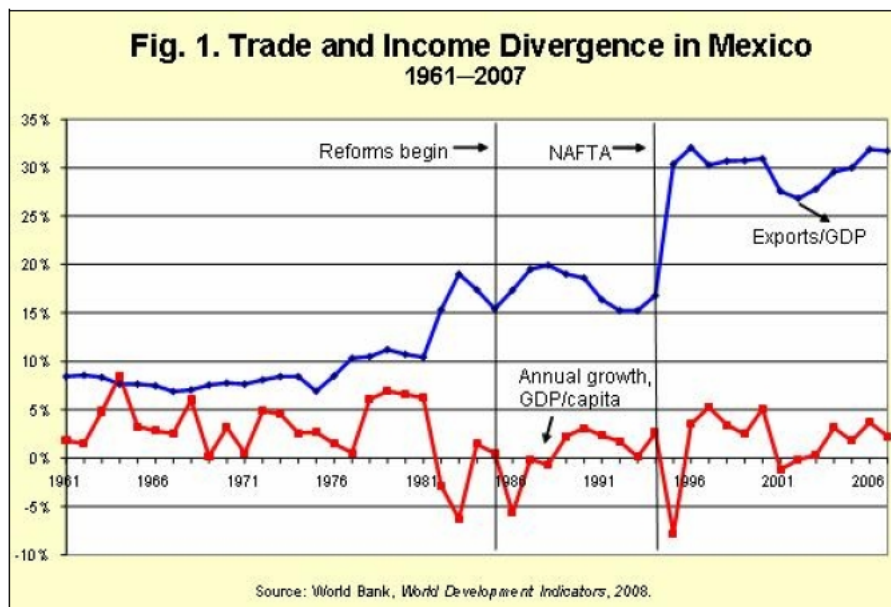
Source: IMF World Economic Outlook Database.

(출처) Deblock, C et.al, (2010), Nafta - A Model Running out of Breath, CESifo.

\* 물론 이런 저조한 경제성고가 나프타 때문이라고 말할 수는 없지만, 나프타 협상 시 약속한 장밋빛 전망이 실현되지 않은 것은 분명

○ 수출, 투자와 경제성장

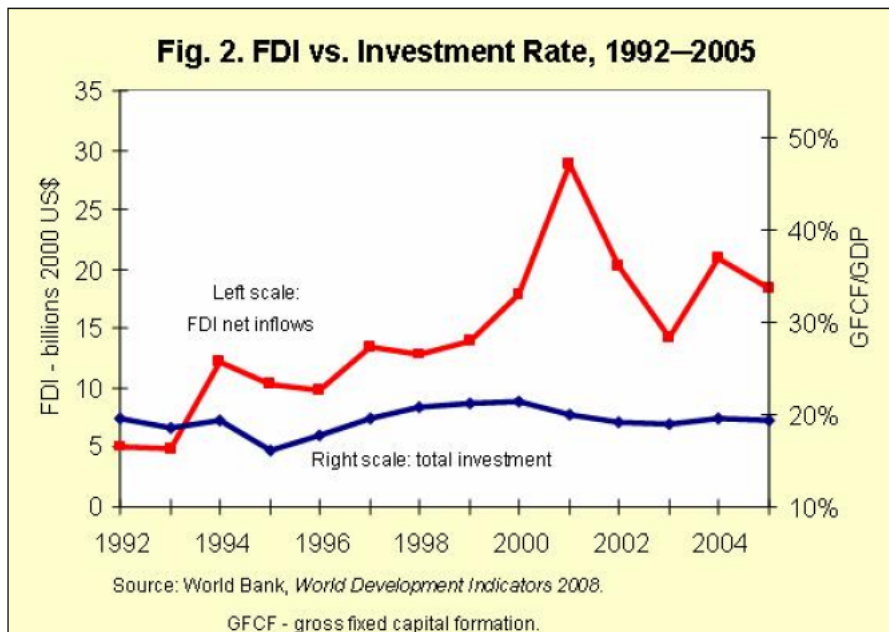
(그림 3) 멕시코의 수출과 1인당 GDP



Note: The exports to GDP ratio jumped in three occasions, around 1976, 1982, and 1995. All three of them were periods of crisis and sharp devaluations. The jumps are explained by the simultaneous occurrence of an increase in exports, a reduction of GDP, and a sharp change in the dollar value of the peso.

Zepeda et. al (2009), Rethinking Trade Policy for Development: Lessons from Mexico Under NAFTA, Carnegie endowment for international peace, p.6

- 그림에서 보듯이 수출은 1993년에서 2007년까지 311%(비석유 283%)로 대폭 증가
- \* 외국인직접투자(FDI) 역시 1992년에서 2006년까지 세배로 증가
- \* 수출이 급증한 해인 76, 82, 95년은 경제위기 직후로 수출의 급증은 환율의 대폭 절하에도 기인
  
- 반면 1인당 경제성장률은 1993년에서 2007년까지 연평균 1.6%에 불과
- \* 이러한 성장률은 동아시아 국가들은 물론 브라질 등 미국과 FTA를 맺지 않고 비정통적(시장주의가 아닌) 경제정책을 사용한 중남미 나라들보다도 낮은 성과
- \* 수출이 마킬라도라의 제조업과 미 멕시코 국경부근의 대규모 농장에 집중된 반면 국내 중소기업과 농업이 몰락한 결과. 제조업의 고용 증가보다 농업에서의 고용 감소가 더 커서 실업은 오히려 증가
- \* 또한 수입도 동시에 급증했으므로(마킬라도라의 경우 부품 85% 정도를 미국에서 수입)수출과 투자의 급증이 GDP에는 별 영향을 미치지 못함(NAFTA 이후 무역수지 적자 지속적 확대). 멕시코의 특혜관세가 최고조에 이르고 미국의 장기 경제성장 기간에 이 정도의 성과밖에 거두지 못한 것은 앞으로 상황이 더욱 악화되리라는 것을 시사. 특히 마킬라도라 제품도 중국과의 경쟁에서 패퇴하는 경향을 보이고 있으며 그것이 2000년대 이후 FDI의 감소에 일부 반영



<출처> 위와 동일

(그림 4) 멕시코의 FDI와 투자율



\* 초국적 기업의 대규모투자는 국내 제조업의 산업구조조정을 통해 국내 투자를 구축하여 멕시코 전체의 투자율은 미미하게 증가하다가 정체

- FTA와 FDI에 관한 세가지 사실(Rodrik, 2004)

- 1) ISD나 세금 특혜가 FDI를 늘린다는 증거는 지극히 미약하다. 거대한 소비시장을 가진 미국과 국경을 맞댄 멕시코의 사례는 지극히 예외적이다.
- 2) FDI가 기술의 흘러넘침을 통해 유치국의 생산성을 높일 것이라는 가정도 일반적으로 실증되지 않는다.
- 3) FTA에 의해서 FDI에 주어진 혜택(유치국의 비용)과 유치국이 얻은 수익을 비교한 실증 결과는 유의미하지 않다.

\* 일반적으로 “외국인 투자자들을 보조하는 것은 특별히 바보같은 것이다. 가난한 나라 납세자로부터 부자 나라 주주의 주머니로 소득을 이전하는 것이기 때문이다. 그만큼 대가도 없으면서 말이다”(Rodrik, 2004, p30, Hanson, 2000 참조)

- 반면 BIT가 FDI를 촉진한다는 계량 연구 결과도 상당 수 존재(Busse et al., 2010, Tobin et.al., 2006 등 참조)

\* 그러나 이들도 BIT의 증가에 따라 FDI의 한계증가율은 체감하며(Fratiani&Oh, 2008, Busse et.al., 2010)

\* 국내의 정치경제 환경의 중요성, BIT의 증가에 따른 고유 정책공간의 협소화를 동시에 지적

- 결국 BIT의 개수가 중요한 것이 아니라 그 내용, 그리고 유치국의 정치경제적 환경, 산업정책을 동시에 판단하여야 하므로 현재의 연구 수준으로는 비결정적(inconclusive)이라는 것이 일반적 견해

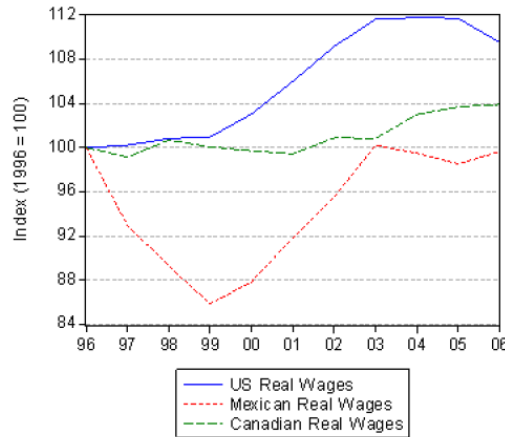
\* 예컨대 NPM(또는 공권력 면제 조항)이 약하다면(국가의 입증 책임) 규제위험을 국가에 넘기는 것이므로 투자에 따른 국가의 기대이익이 적어져서 국가는 투자프로젝트를 거부할 수도 있음 (Aisbett et al., 2010). 투자자의 권리가 너무 강하면 투자액이 늘어난다 해도 나라 전체의 후생은 줄어들 수도 있음.

o 실질임금, 고용, 생산성 - 양극화

- 미국의 실질임금은 1996년에서 2006년까지 10년 동안 10% 가량 증가했을 뿐이며 캐나다는 4%, 멕시코는 96년 수준에 머무르고 있음.

\* 이는 금융자본주의 하에서 자산 수익률이 높아진 반면 실질 임금의 정체가 나타난 현상

**Figure 1: Evolution of Real Wages in the Manufacturing Sector in the NAFTA Countries, 1996-2006** (Wages were calculated in their National Currencies and Deflated by their Respective CPIs)

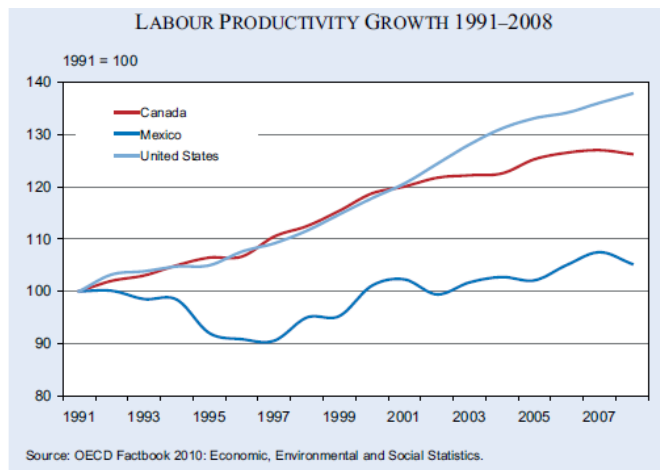


Source: U.S. Bureau of Labor Statistics; Statistics Canada; and Banco de Mexico

〈출처〉 Cprrea et al., 2008, The US Financial Crisis & NAFTA Linkage, Robinson Working Paper 08-02.

(그림 5) 나프타 국가들의 제조업 실질 임금

- 나프타 협상시 캐나다 정부의 선전과 달리 미국과 캐나다 간의 생산성 격차는 축소되지 않았고 2000년 이후에는 격차가 오히려 벌어지는 양상을 보이고 있음.

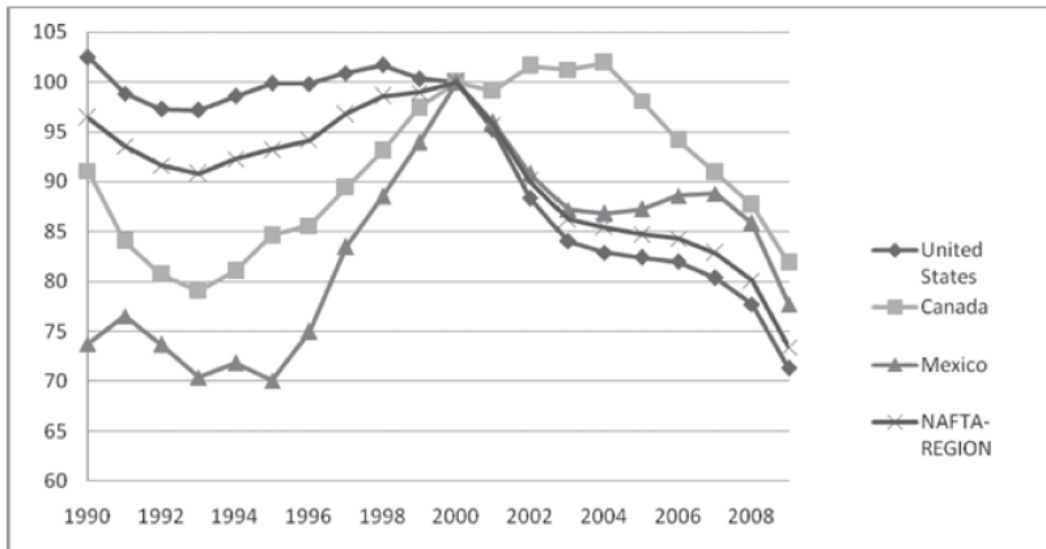


〈출처〉 Deblock, C et.al, (2010), Nafta - A Model Running out of Breath, CESifo.

(그림 6) 나프타국가들의 노동생산성

- 제조업 고용 역시 2000년 이후 현격하게 감소하는 현상을 나타내고 있음. 마킬라도라의 고용은 2000년경에 정점을 찍은 뒤 완만하게 하락하여 현재는 정체 상태

**Figure 1. Manufacturing Employment, NAFTA Region: 1990-2009/03 (2000=100)**

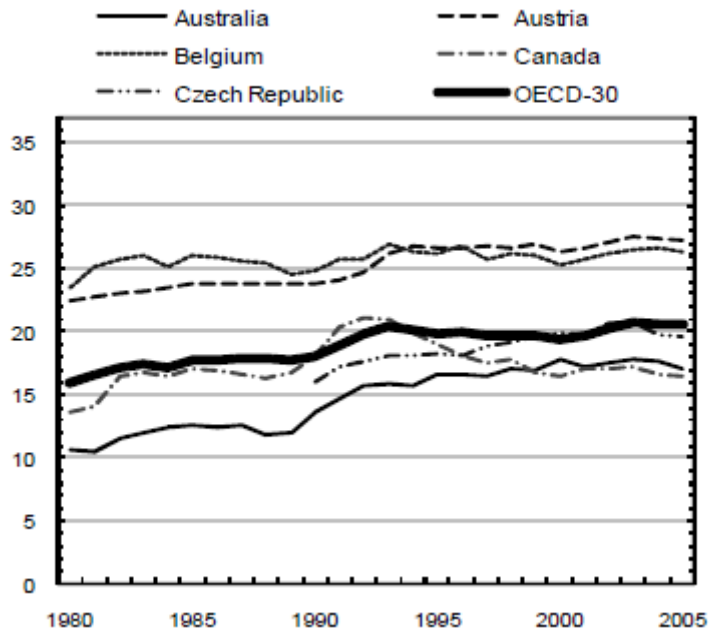


Source: Department of Labor (United States); Statistics Canada (CANSIM); and Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Mexico).

〈출처〉 Peters, 2009, Manufacturing Competitiveness: Toward a Regional Development Agenda, The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA, p28

(그림 7) 나프타국가들의 제조업 고용

- 실질임금의 정체 내지 미미한 상승, 제조업 고용의 감소 등으로 나프타의 소득불평등은 심각한 상황에 이름.
- 나프타의 효과는 아메리카의 복지국가라고 평가받는 캐나다의 국내정책에도 강한 영향을 미침.
  - \* 캐나다는 에스핑 앤더슨의 분류에 따르면 자유주의 유형에 속하지만 미국에 비해서는 상대적으로 강한 복지 전통이 있으며 정치권도 캐나다 국민들의 요구를 크게 벗어나는 정책을 사용하지 못함. 나프타 이후의 캐나다 복지정책은 논자에 따라 워크페이(Peck, 2000), 의무국가(duty state, Bashevkin, 2002), 사회투자국가(Jenson & Martin, 2003) 등으로 묘사됨.
  - \* 캐나다에서 공공사회지출이 GDP에서 차지하는 비중은 나프타 이후 계속 감소. 특히 실업급여 제도가 미국식으로 바뀌면서(수급자격의 강화, 급여의 축소, 수급기간 축소) 복지의 축소가 나타남.

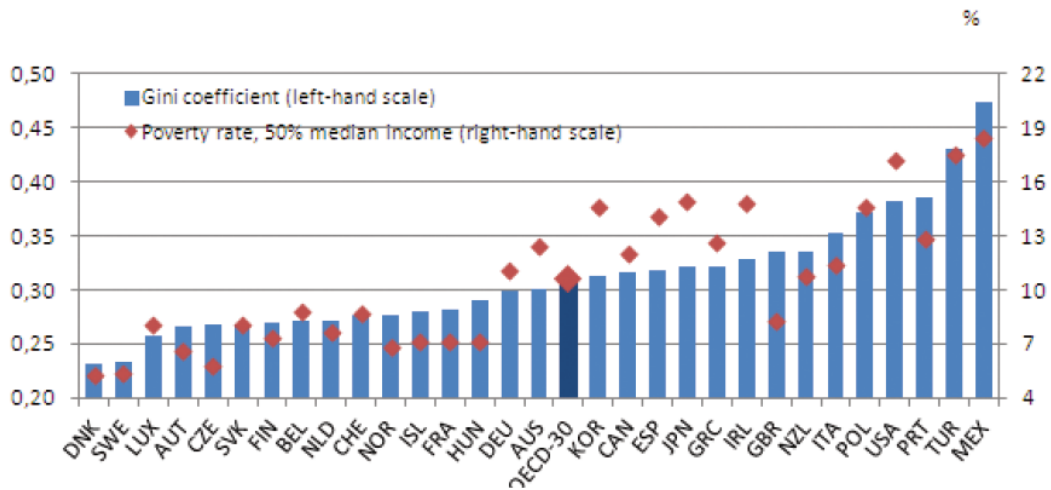


〈출처〉 Adema et.al., 2009, How expensive the welfare State?, OECD Social, Employment, Migration Working Papers No. 92.

(그림 8) 캐나다의 공공지출이 GDP에서 차지하는 비율

\* 그 결과 NAFTA 3국, 심지어 캐나다도 한국보다도 소득 불평등이 심하다는 사실을 알 수 있음. 다만 기본 복지제도가 갖춰져 있는 캐나다의 빈곤율이 한국보다 낮을 뿐

Levels of income inequality and poverty in OECD countries in the middle of the 2000-2010 decade



Source: OECD Growing Unequal? 2008; figures based on OECD income distribution questionnaire.

〈출처〉 OECD 2011년 경제전망

(그림 9) OECD 국가들의 소득불평등과 빈곤 수준

3) 나프타와 ISD - 공공성의 해체 메커니즘

- 2010년 7월까지 알려진 NAFTA ISD 현황

(표 4) 2010년 7월까지 알려진 NAFTA ISD 현황

피제소국	사건의 개수	제소 내용	총 피해보상금	사건의 처리 현황
캐나다	28	10 자연자원 7 환경보호 2 우편 서비스 2 건강 또는 약품 1 문화정책 1 농업 5 기타	1억 5700만 CAD	2 캐나다 정부 패소(보상금) 3 법정 외 해결(2 보상금) 4 기각 3 중재 진행 중 12 유예 또는 무활동(inactive) 4 제소자의 취하
미국	19	5 자연자원 5 건강, 식품 안전 또는 약품 3 환경보호 3 주 법정 판결 1 정부 조달 2 기타	0	7 기각 1 중재 진행 중 9 유예 또는 무활동 2 제소자의 취하
멕시코	19	6 부동산 또는 개발 4 환경보호 4 농업과 식품 2 금융 또는 조세 1 도박 2 기타	1억 8710만달러	5 멕시코 정부 패소(보상금) 6 기각 8 유예 또는 무활동

〈출처〉 Sinclair, 2010, Nafta Chpter 11 Investor-State Dispute, CCPA

- 공공 영역은 제외했으므로 문제 없다는 정부 주장과 달리 총 66건 중 환경보호 14건, 자연자원 15건, 건강 및 식품 7건, 부동산 6건, 조세 2건을 포함하고 있음. 이는 예외조항이 다른 조항에 의해 얼마든지 무력화할 수 있다는 것을 보여주고 있음.

\* 유독물질 금지, 벌목 규칙, 유독물질 쓰레기장 법안 관련만 양국 정부가 6900만 달러 지급 (Tucker, 2009)

- ISD는 공적 영역에 대해 사적 소송이 이뤄진다는 근본적 문제를 안고 있음 (Burke-White et.al, 2008, 2010). 미 연방대법원 판사 샌드라 오코너는 ISD가 “사법권 침해로 위헌”이라고 비판했으며 스티글리츠는 자신이 경제자문위원회에 있었을 때 이 사실을 알았다더라면 결코 NAFTA를 통과시키지 않았을 것이라고 후회
- 중재자의 선임은 중재 재판에서의 명성에 의해서 결정되는데 이들은 대부분 상업중재의 경력자들로서 “마피아” “클럽” “엘리트군단”(Dezalay & Garth, 2000)을 형성. 이들은 “발전도상국에는 외국인 투자가 필요하고 이는 오로지 개별 투자자에게 고도의 법적 보호를 제공할 때만 확보될 수 있다는 신념을 공유”(Schneidermann, 2008). 이들은 공공 문제의 상업적 해결에 대한 뚜렷한 편향을 지닌 귀족들(Walde, 2005)
- \* 로우언 사건(Loewen case)의 미크바(Mikva) 중재인(전 연방순회법원 판사)의 경우 “만일 미국 정부가 진다면 나프타가 날아갈 것”이라는 미국 법무부 관료의 말에 따라 편법의 전략적 해법을 찾았다고 고백(Schneidermann, 2008).
- \* 메타넥스 사건(Methanex case)의 경우 다른 중재사건과 달리 나프타의 수용규칙을 “공공이익을 위한 비차별적 규제”로 한정(투자자에게 한 특수한 약속을 배제)하여 “수용에 관한 대부분의 국제관습법 전문가를 당혹스럽게 만들었다”(Weiler, 2005). 이 경우도 중재단이 미국 의회와 정부, 여론을 의식해서 전략적 판결을 한 사례로 볼 수 있음. 이런 전략적 결정은 미국정부가 현재까지 단 한번도 패소하지 않은 이유를 설명하며(Schneidermann, 2008) 정부의 주장과 달리 투자자국가제소권이 국가간 비대칭적이라는 것을 보여줌.

〈소결〉

- 이상으로부터 NAFTA라는 “외부헌법” 또는 ‘초헌법’(이상 Clarkson 2002, 2003)이 시장국가형 거시정책기조를 새로 도입하거나 강화하도록 만들었다는 사실을 확인할 수 있음. 즉 자본이동과 금융민영화/규제완화에 따른 자산버블의 발생, 복지정책의 정체 및 축소, 양극화의 심화, 고용없는 수출 등의 현상이 나타남.
- \* FTA를 맺기 이전의 사회경제시스템과 정책기조(사회세력의 역관계를 반영한)에 따라 상이한 정도의 문제를 낳았다는 것도 확인할 수 있음
- \* 특히 FTA가 성장을 촉진하고(FDI에 의한 투자증가와 생산성 증가) 이를 재원으로 복지국가를

만들 수 있다는 약속은 어떤 나라에서도 실현되지 않았음.

- 물론 한국에서 이러한 현상이 그대로 반복되지는 않을텐데 예컨대 한국과 미국은 거리가 멀고 임금 등 노동조건 역시 멕시코와는 비교할 수 없으며 대미 수출의존도도 80% 대 11% 정도로 한국에서는 마킬라도라 현상이 벌어지지 않을 것이며 농산물 수출 역시 한국에서는 일어나지 않을 현상
- \* 한미 FTA 발효 후 한국이 어떤 지향을 가지느냐에 따라 상이한 결과를 낳을 수 있는데 현재의 정책기조는 멕시코형으로 귀결될 가능성이 대단히 높음.
- \* 특히 한나라당이 집권하는 경우 한미 FTA의 각종 독소조항이 역진불가능한 상황을 초래할 가능성 농후

### III. G2체제와 한미 FTA - 동아시아공동체와 새로운 RTA의 원리

#### 1. G2 체제와 한미 FTA

- G2체제에서 한미 FTA를 발효시키는 것은 어떤 의미를 가질 것인가
- \* 미국의 아시아 FTA 전략은 우리의 주관적 판단과 관계없이 아미티지 리포트(Nye, 2007)가 밝혔듯이 대중 봉쇄정책의 일환이. 특히 FTA가 MD와 같은 군사전략과 결합한다면 중국이 심각한 위협으로 인식할 것이 분명.
- \* 이를 막기 위해 한중 FTA까지 맺자고 하는 것은 한국을 “스포크함정”(Baldwin, 2009)에 빠지게 할 것. 이중, 삼중의 구조조정으로 인해 중소기업과 서민의 삶이 피폐해질 것이 명약관화
- \* 한반도의 평화와 아시아 공동체의 형성을 위해서는 절대 중립을 지키는 것이 중요
- 남북관계에 대한 영향
- \* 안보 딜레마에 빠진 남북, 미국에 더욱 의존하게 된 한국. 한미 FTA 재협상은 천안함, 연평도로 이어진 남북관계 악화와 미국의 공조에 대한 보상의 성격을 띠고 있으며 한미 FTA는 이런 기조

가 지속될 것임을 국회가 인준하는 것.

\* 평화적 남북관계를 위해서는 G2라는 환경 속에서 치킨 게임을 사슴 사냥 게임으로 바뀌어야 함.

〈참고〉 정태인, “한반도 그 역사로서의 현재”에서 발췌

“기존 패권은 무너지고 있지만 신흥 패권은 아직 확립되지 않은 상태, 신자유주의는 무너졌지만 새로운 축적의 원리는 발견되지 않은 상태... 미국은 어떤 선택을 할까? 아마도 1980년대 중반의 플라자협정, 그리고 미일반도체협정을 떠올리며 만만한 나라에 비용을 치르게 하는 단기 해법을 들고 나올 것이다. 다만 이제 그 상대가 일본이 아니라 중국이라는 사실이 미국의 고민일 테고 훨씬 만만한 상대로 한국이 자동차 등에서 먼저 시험대에 오를 가능성이 높다. 목숨을 건 환율전쟁, 금리전쟁, 통상마찰., 심지어 군사적 전쟁.. 그 한 복판에 한반도가 있다”(정태인, 경향신문, 2009. 1.12).

현재 남북은 정확히 안보 딜레마에 빠졌다. 월러스틴이 “남한도 핵무기를 보유하게 될 것”이라는 음울한 예측을 한 것도 이 때문일 것이다.

〈중략〉

그러나 우리를 둘러싼 국제상황은 ‘미친 짓’의 전제를 결코 용납하지 않는다. 작년의 서울 G20에서 현실로 드러났듯이 미국과 중국은 만만치 않은 기세로 경쟁하고 또 대결할 것이다. G2의 이 대립은, 우리가 어떤 게임을 선택한다 해도 그 뒤에서 엄청난 힘을 발휘하는 절대적 환경이다.

〈중략〉

미국 사정은 훨씬 더 어렵다. 내부 개혁으로 위기를 돌파하려던 오바마 대통령의 시도는 좌절됐다. 내부의 합의를 끌어내지 못하는 정권이 항용 그러하듯 오바마 정권은 칼끝을 외부로 돌렸다. 수출을 50% 증가시키기 위해 통화 증발(양적 완화 2)을 단행하고 심지어 “공정무역을 위한 통화개혁법”이라는 지극히 보호주의적인 법안까지 통과시켰다. 다오위다오(센카쿠 열도)에서 간단하게 일본을 제압하는 등 예상을 넘어서는 중국의 급부상은 미국의 아시아 개입을 강요하고 있다. 별 여력이 없는 미국이 택할 길은 ‘동맹국’의 일방적 희생일 수 밖에 없다.

〈중략〉

한국은 천안함, 연평도, 한미 FTA로 이어지는 연쇄 속에서 일관되게 ‘대미 퍼주기’에 골몰하고 있다. 안



보 딜레마는 미국 무기 수입의 급증을 초래할 것이다. 남북 양쪽이 찢어져서 미중의 앞잡이 노릇을 계속한다면 경제적 실리를 넘겨 주는 것을 넘어서 최악의 경우 민족적 비극을 되풀이하게 될 지도 모른다.

〈중략〉

현실적으로도 남북간 게임의 성격을 바꿀 수 있는 것은 남한이다. 문제는 정권의 단기 이익과 대기업의 단기 이익이 버무려져 탄생한 근시안이다. 일반 국민 뿐 아니라 자본 전체의 장기 이익은 명확히 평화와 협력에 있다. 물론 한반도만으로 더 큰 틀을 좌지우지할 수는 없다. **우리 주변의 모든 나라는 중국의 패권도, 미국의 패권도 원하지 않는다. 아세안은 물론 러시아나 일본도 그렇다. 양대 강국이 한반도의 영구평화를 받아들이도록 하기 위해서는 이들 나라와의 협력이 필수적이다. 공동의 이익을 위한 사업을(예컨대 환경문제의 해결, 공동의 정보 인프라 구축, 유라시아 철도 건설 등) 진척시키면서 이런 합의를 강화해 나가는 것, 나아가서 아시아의 공동체를 만드는 것은 결코 꿈이 아니다.**

## 2. 달러체제의 위기와 동아시아 공동체

- 현재의 글로벌 불균형은 달러 본위 국제통화체제를 바꾸지 않고서는 해결될 수 없음.
- \* 현재 제시된 전략은 IMF의 SDR을 국제통화로 삼는 방안과 EU권의 유로, 아메리카의 달러, 그리고 아시아의 새로운 통화 등 지역통화체제(그리고 세 통화 사이의 고정환율제)로 가다가 통합되는 길
- \* 전자가 더 바람직할 수 있지만 현실적으로는 후자의 길을 밟게 될 것으로 보임.
- \* 이런 상황에서 한국이 중국에 절상압력을 가하는 등 미국의 입장에 서는 것은 아시아의 통화체제, 또는 그 이전 단계의 금융협력에서 배제되는 결과를 초래할 수도 있음.

〈참고〉 정태인, 스티글리츠 보고서 서평 중 발췌

서울 G20의 최대 쟁점은 환율문제이다. 스티글리츠 보고서는 이 문제를 어떻게 보고 있을까? 다만 말한다면 고정환율제든, 변동환율제든, 아니면 관리환율제든, 소프트 달러페그든 환율제도는 각국이 택할 일이다. 자본이동과 변동환율제가 시장근본주의자들의 처방이지만 이 둘을 택한다고 해서 ‘트릴레마의 공식’처럼 국내 금융정책의 자율성이 보장되는 것은 아니기 때문이다. 현재의 중국이 변동환율제를 택해서 어느 순간 버블이 붕괴하고 급격한 경기위축을 겪는다고 상상해 보라. 그것은 더 끔찍한 상황을 초래할 것이다.

〈중략〉

따라서 “새로운 국제통화시스템 고안에 착수해야 한다는 것은 시대적 사명”이다. 현재의 미국처럼 기축통화를 가진 나라가 글로벌 총수요와 유동성 수요를 감안하지 않고 자국 경제를 위한 금융정책을 사용하면 세계 금융시스템은 불안정해질 수 밖에 없다. 어느 한 나라의 통화가 아닌 글로벌 기축 통화를 만들어내야 한다. “국제통화증서”(ICC, Internation Currency Certificates)를 새로 만들든 아니면 기존의 SDR을 대폭 확대하고 새로운 기능을 부여하든 케인스가 제안했던 국제청산동맹과 유사한 기능을 하는 구상이다. 이것이 총수요를 유지하거나 늘리면서 불안정성을 제거하는 근본적인 방향이라는 것이다.

물론 미국이 달러의 특권을 포기해야 하기 때문에 이 구상이 실현되려면 우여곡절을 겪어야 할 것이다. 보고서는 지역통화시스템의 확대를 또 하나의 가능한 경로로 보고 있다. 예를 들어 치앙마이협정을 확대해서 새로운 준비금제도를 만든다면 아시아에 새로운 통화체제가 생기는 셈이다.. 그리고 이런 지역통화체제가 다시 새로운 국제통화시스템으로 모이는 ‘진화적 경로’를 밟을 수 있다는 것이다.

### 3. 대안 - 최소한의 개정과 대안적 경제협력협정의 원리

- 일단 현재의 한미 FTA 인준을 보류하고 위에서 제시한 여러 상황을 고려하여 새로운 지역협력 방안의 틀을 마련하는 것이 중요

“이번 위기를 통해 얻은 교훈에 비춰보면, 국가의 권한을 제한하는 (한미FTA와 같은, 인용자)협정들은 반드시 바뀌어야 한다... 특히 WTO의 금융서비스협정 아래서 가능한 합의들이 강제된다면 각 국가들이 성장,공평성, 안정화를 증진시키는 방향으로 규제체계를 개선하는 것을 방해할 것이다... 일반적으로 말하자면 모든 무역협정들을 재검토해야 한다.”(스티글리츠 보고서)

#### (1) 최소한의 개정 방향 - 금융위기 관련 사항

- 민주당의 “독소조항 포함 재협상”과 미국 민주당의 미 대통령 선거공약에 비추어 가장 문제가 될만한 부분을 최소한 개정하는 방향

“우리는 다음과 같은 자유무역협정을 협상하지 않을 것이다. 첫째, 정부의 환경, 시민의 식품안전 및 건강 보호 정책을 가로막는 협정, 둘째 미국 투자자보다 외국인 투자자에게 더 많은 권리

를 부여하는 협정, 셋째, 필수적인 공공서비스의 민영화를 요구하는 협상, 넷째, 발전도상국이 구명(life-saving) 약품에 대한 접근을 개선하기 위해 인간적 면허(humanitarian licencing) 정책을 채택하지 못하도록 하는 협정이 그것이다. 우리는 이러한 중요한 준거를 달성하는 데 실패한 협정에 강력하게 반대한다”(The 2008 Democratic Party Platform)

\* 이는 한국법과 미국법 사이의 어떤 선에서 한미 FTA의 핵심 독소조항을 개정한다는 것을 의미

### 1) 금융분야의 개정 방향

- \* 네거티브 리스트 방식을 포지티브 방식으로 전환 - 이는 서비스 분야 전체에 해당
- \* 시장접근 분야(13.4조, 이하 모두 한미 FTA)의 절대적 수량제한 금지 완화 - 이 구절이 존재하는 한 G20에서 논의되고 있는 “시스템적으로 중요한 금융기관의 규제”, 즉 대마불사의 문제 해결을 방해하며 고도로 위험한 금융상품에 대한 규제도 불가능
- \* 거시건전성 규제(한미 FTA 13.10조)의 “자기 취소”조항들(1항, “그러한 조치가 이 항에 언급된 이 협정상의 규정과 합치되지 아니 하는 경우, 이러한 조치는 그러한 규정 상의 당사국의 약속 또는 의무를 회피하는 수단으로 이용되어서는 아니된다”, 4항 “그러한 조치가 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별의 수단을 구성하거나... 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되어서는 아니된다”) 삭제.
- \* 신금융서비스(13.6조)의 제한. 특히 “인가는 건전성 사유로만 거절될 수 있다”는 구절 삭제
- \* 비합치조치(13.9조)의 폐지 또는 완화 - 이 구절은 금융규제 강화를 불가능하도록 만듦.
- \* NPM 관련 분쟁 소송 제기자에게 입증 책임(예컨대 금융조치가 소비자, 투자자, 예금 등을 보호하는 것이 아니며 금융시스템의 통합과 안정을 위한 것이 아니라는 것을 증명하도록) 부여
- \* “필수”(또는 “필요”, necessary) 용어가 들어가 있는 조항에 대해 구체적인 규정. 앞에서 보았듯이 그 조치 외에 더 비효율적인 조치라도 가능하다면, 더 정확히는 어떠한 조치도 ISD에 걸릴 소지가 다분한 항목
- \* 도하라운드 포함, 현재의 과도한 탈규제의 모라토리엄 선언은 “재규제”(reregulation, Stiglitz, 2010참조)의 전제 조건

### 2) 투자분야의 개정 방향

- \* 투자의 정의(11.28조) 대폭 축소 - 기본적으로 투자란 실제의 물리적 자본의 현존을 의미하는 것으로 축소하여야 함. 특히 “이득 또는 이윤에 대한 기대, 또는 위험의 감수와 같은 특징을 포함

하여”라는 구절 삭제(ex. 미국-파나마 FTA에는 없음). 분쟁이 발생했을 때 중재부의 주관적 판단 개입 소지가 다분함.

- \* “최소기준대우”(11.5조, “대우의 최소기준”)의 명확화 - 양국 시민에게 부여되는 것보다 더 많은 실질적 권리와 절차적 권리(due process rights)를 허용하지 않음을 규정. 많은 ISD 사례에서 보듯이 “공정하고 동등한”(fair and equitable)이라는 구절은 내재적으로 주관적.
- \* 간접수용의 정의(부속서 11-나)를 명확화. 최소한 “정부행위가 분명하고 합리적인 기대를 침해하는 정도” 삭제. 나아가서 “단순히 재산의 가치를 감소시킬 뿐, 전 재산의 모든 가치를 항구적으로 파괴하지 않는 정부 행위는 간접수용이 아니다”라는 구절 추가. 또한 부속서의 간접수용 구성에서 “극히 심하거나 불균적인 때와 같은 드문 상황을 제외하고는”(이른바 “예외의 예외”)을 삭제.
- \* 보상(11.6조 및 부속서 11-나) 대상의 제한. 한국법 상 수용과 미국법 상 수용의 정의를 종합하여 “보상은 유형 재산의 직접 수용의 경우에만 해당한다”고 규정.
- \* 송금(11.7조 및 부속서 11-사)의 내용이 위기 시 자본통제를 허용할 수 있도록 개정. 특히 “(부속서 11-사의)라. 모든 제한된 자산에 관하여 대한민국 영역에서 시장 수익률을 획득할 수 있는 투자자의 능력을 달리 방해하지 아니할 것”, “(마. 미합중국의 상업적, 경제적 또는 재정상의 이익에 대한 불필요한 손해를 피할 것”은 삭제.

### 3) ISD의 개정방향

- \* ISD는 이미 “합법성 위기”(Franck, 2005, Aisbett et. al., 2010))에 빠졌음.
- \* Burke-White(2009, 2010)는 ISD에 유럽 인권법에 적용되는 margin of appreciation과 good faith review를 적용하여 각 국가의 공적 영역에 대한 사적 소송의 문제를 교정해야 한다고 주장
- \* Kingsbury와 Schill(2009)은 투자자국가중재가 앞으로 국제행정법으로 발전해야 하므로 공공성, 투명성, 책임성, 항소심 등을 보완하여 사적 중재를 공법으로 발전시켜야 한다고 주장
- \* Van Harten(2009)은 다음과 같이 대안적 협정을 향한 개정방향을 제시

(표 5) 투자자 국가 제소권의 개정 방향

개혁 방향	관련 원칙	논평/논리	개정의 필요성	참조 사례
투자자-국가제소권을 삭제하고 이를 정부간 또는 국가간 분쟁 해결절차로 대체	동등한 (equitable) 가버넌스-외국 투자자의 특혜	투자자와 비투자자를 동일하게 취급. 많은 무역협정은 투자자국가제소권을 갖추고 있지 않는데 이는 미국의 협정 목표를 만족시키는 다른 방법이 있다는 것을 의미	있음	특히 미국-오스트레일리아 FTA, 미국-이스라엘 FTA
투자자-국가 재판에 그들의 이익이 직접 달려 있는 지방정부나 사적 당사자의 참여	동등한 가버넌스 - 외국투자자의 특혜	재판과정의 일방 독주를 제한. 더 넓은 범위의 직접 이해당사자를 결정과정에 완전하게 참여시킴.	있음	CAFTA 10.20조(3), 미국-칠레FTA 10.19조(3), 미국-르완다 BIT 28조(3), 캐나다 모델 BIT 39조(이들 조항은 비투자자에게는 참조인 자격을 부여하지만 직접적인 참여는 보장하지 않음)
투자관련 분쟁을 판정할 지역 재판부(regional adjudicative body)의 설립	동등한 가버넌스 - 재판부의 독립성과 비편향성(impartiality)	이 재판부는 기존 중재 과정을 대체하거나 항소절차를 맡을 수 있음. 중복을 피하고 중재산업(arbitration industry)*의 역할을 제거하여 독립성을 보장한다는 점에서 전자가 더 나음.  이 기구는 관련 국가의 동의 아래 다른 무역협정이나 투자협정도 맡을 수 있도록 설계되어야 함.	있음	CAFTA 10.20조(10), 미국-칠레FTA 10.19조(10), 미국-콜롬비아 FTA 10.20조(10), 미국-페루FTA 10.20(10), 미국형 BIT 28조(10), 한미 FTA 부속서 11-라(이들 조항은 항소심의 전망을 언급)  IISD형 국제투자협정(2005), 40조
지역재판부 구성원에게 재판 공개, 독립성, 그리고 책임성의 원칙에 따라 투자자-국가 분쟁을 처리하는 규칙을 발전시킬 권한 부여  대안적으로 자유무역위원회에 그런 규칙을 만들 권리 부여	동등한 가버넌스 - 공개와 의사결정과정의 공정성	나프타형에서 사용하는 중재 규칙은 상업 중재 모델에 기초하고 있으므로 고도의 공정성에 관한 결정에는 적합하지 않음	있음	CAFTA 10.21조, 미국-칠레 FTA 10.20조, 미국-페루 FTA 10.21조, 미국-우루과이 BIT 20조, 캐나다-페루 FTA 835조, 캐나다-콜롬비아 FTA 830조, 캐나다형 BIT 38조, 노르웨이형 BIT 초안 19조(이들 조항은 나프타 자유무역위원회의 2001년 7월 해석에 비해 더 강한 공개를 규정)  캐나다형 BIT 27조(2)(중재부를 조약에 구속하는 중재규칙을 제정할 권리를 가진 위원회 허용. 나프타 자유무역위원회에 해당)
미래의 더 진전된 개혁을 위한 일시적 조치로 중재자의 명단을 작성하고 거기에서만 중재자 선임. 이미 NAFTA에 존재.	동등한 가버넌스 - 재판부의 독립성과 비편향성	나프타 위원회에 이런 권한을 부여하는 것은 중재자 선임에 따른 투자채터 중재의 신뢰성을 높임.  중재자는 윤번(또는 다른 객관적 방식)으로 선임. 명단의 숫자는 이상적으로는	없음(나프타의 경우)	나프타 1124조(3), (4), 1126조(5)  IISD 모델 국제투자협정(2005), 40조(E)

개혁 방향	관련 원칙	논평/논리	개정의 필요성	참조 사례
		45명을 넘지 않는 것이 좋음 (나프타 1124조). 독립성을 보장하기 위해 명단 구성원은 국제법의 경험이 있는 현역 판사이며 국내 법정의 객관적인 독립성 보장을 반영하여야 함.		
분쟁당사자, (중재자)선임 당국은 그들이 선임한 모든 중재자가 관련 규제분야에 전문성을 지녔다는 것을 피제소국가가 확인하도록 보증해야 함.	지속가능한 발전 - 적절한 정책공간	중재자가 단순히 국제법이나 투자에 전문성을 가진 것이 아니라 관련 정부 규제에 관한 전문성을 가지도록 보증	있음	미국형 BIT 20조(2), (c),(i) 그리고 (5) (이 조항들은 금융관련서비스 제외일 경우 전문성을 보장하도록 되어 있음)
투자자-국가 재판부가 특별히 공공성을 지닌 투자자-국가 분쟁에 책임을 지도록 하는 행위 코드 개발	동등한 가버넌스 - 재판부의 독립성과 비편향성	투자자-국가 중재에서 독립성과 비편향성의 결여를 어느 정도 완화	없음	캐나다-페루 FTA 826조(2)(c), 캐나다형 BIT 29조(2)(c)

\* 사적 중재의 일정한 집단이 판결을 좌지우지하면서 이익을 추구하는 것을 의미(본문 참조)

〈출처〉 Van Harten, 2009, “Reforming the NAFTA Investment Regime” in The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA, Pardee Center Task Force Report 한미 FTA를 고려하여 일부 수정

- 금융위기와 직접 관련이 없으므로 여기서는 제외하지만 이 외에도 한미 FTA에서 꼭 개정해야 할 부분은 다음과 같음

\* 한미 FTA에는 건강이나 자원과 관련한 서비스 분야 예외 조항이 존재하지 않음. GATT의 상품 분야 예외 조항처럼 공공도덕, 생명과 건강, 유한한 자원의 보존을 위한 서비스 분야의 예외 조항을 추가할 필요가 있음.

\* 글로벌 환경문제나 국내 환경문제의 해결을 제약하는 조항들의 검토

\* “필수불가결성 검증“(necessity test)이나 비례성 원칙(proportionality rule)의 명확화

## (2) 대안적 지역협력방안

- 더 적극적으로 새로운 국제경제체제와 동아시아의 지역통합을 고려하여 기존의 FTA/RTA를 뛰어 넘는 새로운 경제협력협정(CEA) 모델을 작성할 필요

- \* 역내 국가간 격차를 줄이고 역내 민중의 삶의 질을 높여야 한다. 예컨대 다음과 같은 형식을 생각해 볼 수 있다. 아시아의 진보학계부터 시작해서 국가 간에 진지한 논의가 시작되어야 할 것이다.
- \* (1)에서 제시한 최소한의 개정을 넘어 시장실패를 치유하기 위한 산업정책의 공간을 마련하는 것도 중요. cf. Tharsher와 Gallagher(2009)는 미국식 FTA가 이러한 정책공간을 가장 심각하게 제약한다고 주장

(표 6) 미국식 FTA와 CEA의 비교

USA type FTA	Asian CEA(Cooperative Economic Agreement)
<p>- (목적) 기본적으로 FTA는 경제3총위(국제네트워크)의 경쟁규범 확립을 목적으로 하며 결국 강대국 초국적기업의 이익을 반영</p>	<p>- (목적)CEA는 시장경제의 공정경쟁 확립 뿐 아니라 전구네트워크들(특히 공사 등 공공기관)이 초기에 참여하는 국제 공공재 건설, 그리고 사회경제의 ‘유무상통’ 원리에 입각한 공정무역 및 교류 협력을 우선으로 함. 역내 민중의 삶의 질 향상이 가장 중요한 목적(일본의 EPA, 중국의 대 아세안 FTA, EU FTA, 중남미 경제협력협정 등을 비교하여 위 목적을 달성하기 위한 새로운 표준 마련)</p>
<p>* 이러한 FTA의 특징을 가장 잘 보여주는 것은 미국형 FTA - 경쟁적 자유주의, 미국형 자본주의의 이식(미국적 가치의 확산)</p>	<p>* EU, 베네수엘라-쿠바 등의 민중연대협정, 메르코수르 등의 공동체형 경제협력협정의 아시아적 형태 - 동아시아의 호혜협력을 바탕으로 새로운 형태의 사회경제체제 지향</p>
<p>* 미국형 자본주의가 가장 우월한 사회경제형태, 즉 글로벌 스탠더드로 가정</p>	<p>* 동아시아 어느 국가의 사회경제형태도 선형적으로 우월하지 않으며 동아시아의 협력과정에서 새롭게 구성되는 경제가 글로벌 스탠더드가 될 것으로 가정</p>
<p>* 특히 금융조항은 완전한 자본시장 개방을 목표로하고 있어서 현재의 금융상황에서 대단히 위험하며 아시아 통화체제의 출범에도 걸림돌이 될 가능성 농후</p>	<p>* CEA는 현재의 금융위기 상황을 반영하여 치앙마이 협정을 확대/강화하는 아시아 통화협정을 지향하며 장차 지역통화의 형성 가능성에도 대비</p>
<p>* 투자자-국가 소송권 및 위반 제소는 초국적 기업 및 강대국이 상대방 국가의 주권(사회권, 사법권, 평등권 등)을 침해할 소지 다분</p>	<p>* 투자자의 이익을 자의적으로 침해하는 경우는 국가 차원에서 해결하는 것을 원칙으로 함(기타 투자자권리의 보완은 위의 금융조항 수정을 참조)</p>
	<p>* CEA는 국내외 기업이 각국의 공공성을 파괴하는 것을 막기 위한 공동의 사회적 규범 설정(Asian Social Chapter) - 역내 기술격차에 따른 삶의 질 간 격차를 줄이기 위해 선진국은 관</p>

USA type FTA	Asian CEA(Cooperative Economic Agreement)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- (공공재 건설) FTA는 정부조달 항목 등에서 공공사업의 발주에 외국기업이 참여하는 것을 목적으로 함</li> <li>- (가치재 등 서비스 공급) FTA는 교육(보육), 의료 등의 행위를 민영화하여 외국 기업의 참여와 경쟁을 고취하나 역내 양극화 및 국내 지역간 양극화를 초래하는 경향</li> <li>* 에너지 확보 경쟁 및 민영화로 에너지 가격 상승과 환경 악화</li> <li>- (생산성 향상) 비교우위 원리에 입각하여 시장 확대 및 경쟁 확대로 기업의 경쟁력을 향상시키려 하지만 '아래로 향한 경쟁' 을 통해 각국 서민이 삶을 악화시키는 경향</li> <li>- (산업정책과 정책공간) 미국식 FTA는 산업정책의 정책공간을 가장 많이 제약하는 협정</li> <li>- 사회문화교류에 관한 별도의 항이 없음</li> <li>- FTA 노동 챕터의 내용은 기본권의 보장과 동시에 선진국 노</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>련 기술을 제공할 의무. 특히 사회경제와 공공경제는 위는 항상적 협의체를 통해 기술 및 노하우 이전</li> <li>- (공공재 건설) CEA는 국제공공재(대륙간 철도, 파이프라인 건설 등)건설에 공동으로 참여하여 공동의 이익을 도모하는 표준적 방식을 설정하는 것을 목적으로 함</li> <li>- (가치재 등 서비스공급) CEA는 가치재 공급을 각국의 지역공동체 단위로 사회경제 방식으로 공급하는 것을 원칙으로 하고 부족한 점을 기술교류 및 인력교류로 보충하여 지역의 가치재 공급이 균등하게 향상되는 것을 목적으로 함</li> <li>* 에너지의 공동개발과 이용, 대체 에너지 공동개발 등으로 환경 보호(특히 아시아 개스 및 석유 파이프라인 건설이 가장 중요한 목표)</li> <li>- (생산성 향상) 공동체적 협력의 원리에 입각하여 네트워크를 구성하여 네트워크 외부성, 근접 외부성에 근거하여 전체의 이익을 증가시킴.</li> <li>- (산업정책과 정책공간) CEA는 각국의 사회경제상황의 차이를 충분히 고려하여 각국이 고유의 산업정책을 사용하는 데 필요한 정책공간을 제약하지 않음</li> <li>- 공동체 의식이 중요하므로 사회문화교류를 별도의 장으로 설정하여 평등과 연대라는 기초적 가치 외에 지역에 특수한 공동의 가치를 정립하는 데 주력</li> <li>* 특히 동아시아에서는 공동의 역사 기술, 청년, 학생의 교류에 의해 아시아 공동의 가치 창출에 주력</li> <li>* CEA는 사회문화협력과 동시에 각국 사회문화의 고유성을 보호하고, 역내 사회문화유산을 공동으로 보호하기 위한 조항 설정</li> <li>* CEA는 역내 교육을 최상위 가치 중 하나로 상정. 동아시아 공동의 대학교 등 설립</li> <li>- CEA의 노동챕터는 역내 각국 노동자의 기술교육 및 취업 보</li> </ul>



USA type FTA	Asian CEA(Cooperative Economic Agreement)
<p>동계급의 고용보장을 위한 성격</p> <p>- 환경챕터는 각국의 환경기준을 정하고 감시하는 것으로 되어 있으나 나프타 등의 예에서 보는 바와 같이 유명무실화</p> <p>- FTA는 산업구조조정으로 인한 국내 격차를 해소하기 위한 각국 별 구조조정기금 마련(미국의 TAA, 한국의 무역조정지원제도 등)</p> <p>* FTA는 역내 개발에 대한 별도의 규정 없음</p>	<p>장 등 역내 적극적 노동시장정책의 내용을 포함</p> <p>- CEA는 역내 환경보호의 기준을 강화하고 각국이 기준을 달성하게 하기 위해 기술협력을 강화하는 한편 역내 바우처 제도 등을 통해 환경보호의 인센티브 제공</p> <p>* CEA는 역내 희귀생물의 종다양성 보호를 위한 각종 조치를 포함</p> <p>- CEA는 역내 및 각국 내 격차 해소를 위한 사회기금을 각국의 경제규모에 비례하여 조성하고 이를 가장 효율적으로 사용하기 위해 상설적으로 협의</p> <p>* CEA는 역내 저개발 지역의 개발을 위해 공동의 사업을 설정하고 필요하면 별도의 기금 설립, 또는 역내 은행의 활용</p> <p>*CEA는 역내 통화통합을 목표로 AMF, 역내 채권시장 설립을 주요한 목적으로 명시</p>

## IV. 결 론

- 세계금융위기는 한미 FTA를 근본적으로 재고하도록 요구
- \* 시장국가를 지향한다 하더라도 경제위기에 대한 대응을 할 수 있는 정책공간을 확보하여야 함. NAFTA를 맺은 멕시코의 경우는 FTA가 위기의 전파 경로가 될 수 있음을 보여줌.
- \* 사회투자국가의 경우 위 시장국가에 필요한 수정에 더해 복지 확대를 가로막는 독소조항 (ISD, 래칭, 서비스 시장 중 의료관련 조항)의 삭제 및 수정이 필수. 캐나다의 경우와 같이 상당한 정도의 복지국가지향(자유주의적 복지국가 유형에서도 캐나다는 조금 더 복지 지향적)의 경로를 밟은 나라도 외부 헌법적 작용으로 복지 확충이 어려워짐.
- \* 복지국가를 지향하는 정당이라면 한미 FTA를 근본적으로 재검토하여 원점에서 재협상하거나 폐기하여야 함. 특히 복지국가를 가로막고 경제위기에의 대응을 가로막는 독소조항은 철폐하거나 아주 구체적인 수준에서 수정해야 함.

- G2체제와 남북관계 역시 한미 FTA를 근본적으로 재고하도록 요구
  - \* 동아시아를 둘러싼 중-미의 대립에서 어느 한 쪽 편에 서는 것은 대단히 위험
  - \* 평화로운 남북관계를 원한다면 기존의 한미 동맹을 동결하고 동아시아 공동체의 관점에서 바라보아야 함.
  - \* 달러체제가 다극 체제로 바뀌는 것이 확실할 때 한국은 동아시아 통화체제 창설에서 주도적 역할을 하여야 함. 예컨대 중국의 위안화가 더 강해지기 전에 호혜적 틀을 만들어야 함. 이런 상황에서 한국이 미국 쪽에 서게 된다면 동아시아 통화체제의 수립에서 발언권이 약화되고 심지어 (일본과 함께) 제외되는 결과를 초래할 수도 있음.
  
- 정세적으로 볼 때 현재 위기의 진행상황과 G20의 결론이 날 때까지 한미 FTA를 비준할 이유가 전혀 없음
  - \* 새로운 국제경제/안보체제의 성격에 맞추어 국내 정책기조와 대외 협력 방향을 정하는 것이 국민의 삶의 질을 보장하는 올바른 방향
  - \* 특히 차기에 시장국가 지향 정부가 들어섰을 때 확대한 시장영역(민영화, 규제완화)은 지속적으로, 그리고 역진 불가능하게 복지국가의 가능성을 축소시킬 것이 확실함.
  - \* 한미 FTA가 발효되지 않는다면 이후 민주정부가 복지공간을 확대할 수 있지만 발효된다면 거의 불가능
  - \* 세계사적 전환기에 정부의 태도는 가능한 한 정책공간을 확대한 상태에서 미래의 흐름을 면밀하게 검토하여 신중하게 중요한 결정을 내리는 것. 한미 FTA는 그런 결정 중 가장 중요한 정책. 만일 우리가 당장 합의에 이르지 못한다면 현재 상태의 동결이 최선
  
- 야4당은 각자의 입장의 차이에도 불구하고 외교주권을 상실한 재협상, 남북관계의 악화(천안함 사건의 보상 차원도 결합되어 있다는 점에서), 정부가 대부분의 협상이익을 보았다고 주장한 자동차 분야 이익의 상실, 금융위기 이후의 상황 변화, 특히 위기관리를 위한 정책공간의 확보, 한미 FTA와 복지국가의 상충 가능성을 들어 최소한 한미 FTA 비준 저지에는 합의 가능
  - \* 야4당과 시민사회의 한미 FTA의 전면 재검토 후 더욱 구체적인 대응 방향을 제시할 수 있을 것.

## 토론문 1

# 한미 FTA 재협상 결과에 대한 입장

노 항 래 | 국민참여당 정책위의장 |





## ■ 참여정부의 선진통상국가 전략

- 시장개방을 확대하고, 더 많은 시장을 추구하는 것은 국민경제의 당연한 선택이고, 2000년대 세계적 추세
  - WTO 틀을 통한 다자간 협정의 한계가 뚜렷하고 진전이 없는 상황에서 각국은 양자협정 방식의 FTA를 확대함.
  - 참여정부는 우리 경제의 성장 및 산업구조 혁신 전략 차원에서 FTA 확대 대책을 마련.
- 동시다발적 FTA 추진을 통해, 시장개방을 확대하고, 산업활성화의 토대 구축
  - 제조업 활성화를 위한 계기 마련, 외국인 투자 증대, 서비스분야 경쟁력 강화 등을 위한 선택
  - 한-칠레, 한-싱가포르, 한-ASEAN 등과 FTA 협상을 체결하였고, 2005년부터 한-미 FTA를 시작

## ■ 참여정부가 추진한 한미 FTA

- 90년대 이후 노동집약적 기업형태에서 자본집약적 형태로 변화하는 경제구조에 따라 일자리 창출저하와 높은 실업률이 발생
  - 또한 후발공업국인 중국과 인도의 추격으로 기존 시장에서의 점유율이 낮아지고, 세계 최대시장인 미국에서의 전망마저 불투명한 상황이 도래함
- 참여정부는 한·미 FTA를 경제성장의 계기로 삼아, 기존 서비스 산업의 혁신을 통한 일자리 창출과 세계최대 시장인 미국시장을 선점하고자 한·미 FTA를 추진함
  - 참여정부는 '선진형 통상국가 구현'이라는 정책목표를 수립하고, 그 수단으로 2003년 8월 대외경제장관회의와 국무회의를 거쳐 'FTA 추진 로드맵'을 확정함

- 여기에서 단기적 대상국(일본, 싱가포르, 아세안, 멕시코 등)과 중장기적 대상국(미국, EU, 중국)을 구분함
- 한국의 FTA정책은 자유화 효과 극대화를 위해 거대선진 경제권과 포괄적(상품무역뿐 아니라 투자와 서비스시장 개방도 포함하며 무역규범과 다양한 정책조율도 망라)이고 높은 수준(고강도 개방)의 FTA를 추진하는 것을 핵심으로 함
  - 그 정점에 위치하는 것이 한미 FTA이며, 시장개방을 통한 안정적인 수출시장 확보를 중시하는 정책적 의미를 가짐
- 2005년 세 차례의 사전 실무점검회의 등 FTA 체결의 현황과 기대효과 등에 대한 면밀한 검토 작업을 거침
- 한미 FTA는 양국 간 오랜 협의를 통해 2007년 참여정부 마지막 해에 양국 정상이 서명하는 합의에 이르렀음
  - 2005년 2월 3일 제1차 한·미 FTA 사전실무점검회의 개최 이후, 2006년 6월 5일 미국 워싱턴에서 제1차 공식협상이 시작되어 2007년 3월까지 8차례의 공식협상이 개최됨
  - 2007년 4월 2일 한·미 양국통상장관 회담에서 한·미 FTA 협상타결 공식 선언

## ■ 2007년 한미 FTA의 주요내용

- 한·미 FTA의 협상결과, 양국은 상품 전 품목에 대한 관세를 연차적으로 철폐하되, 수입액 기준 약 94%의 품목에 대하여 조기철폐(3년 이내)에 합의함
  - 우리나라의 주력 수출품인 3,000cc 이하 승용차의 관세는 즉시 철폐하기로 합의하고 수산물 및 임산물에 대해서는 장기철폐, 비선형 관세철폐, 관세율 쿼터(TRQ: tariff rate quotas, 정부가 허용한 일정 물량에 대해서만 저율 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과) 등을 도입
  - 또한 대미 수출품에 의무적으로 부과되는 물품취급 수수료 철폐에 합의하여 연간 4,700만 달러 규모의 수수료 절감 예상
  - 소고기, 돼지고기, 인삼, 고추, 마늘, 양파 등의 농산물에 대해서는 긴급수입제한조치(세이프가드)를 도입

- 섬유분야도 관세를 100% 철폐하되, 대미 수출품의 61%는 즉시 철폐하기로 합의하였으며, 이에 대한 완충장치로 섬유 세이프가드를 도입
  - 개성공단과 관련하여 역외가공지역 지정을 통한 특혜관세 부여를 원칙적으로 인정하고 원산지 판정기준으로 품목별 특성에 따라 세번변경기준, 부가가치기준 또는 주요 공정기준 등을 규정하는 한편, 한-미 간 <한반도 역외가공위원회>를 설치, 운영기로 함.
  - 지적재산권을 침해하는 수입물품의 반출정지 요청을 합의함
- 이와 같은 한·미 FTA 체결은 미국시장에서 미국의 FTA 체결국인 캐나다, 멕시코와는 동등한 입장에서, 미체결국인 일본, 중국에 비해서는 유리한 입장에서 경쟁할 수 있는 기반을 조성함
- 대미수출 주력품목의 시장 점유율 확대 및 잠재적 품목의 시장진입 가능성을 제고
- 단기적으로는 미국 관세철폐로 인한 가격경쟁력을 제고하고, 장기적으로는 기술유입 등 생산성 제고로 대미수출이 지속적으로 증가할 것으로 예상
- 통관절차가 신속화·간소화되어 화물반출이 빨라짐에 따라 기업의 물류비용이 절감될 것으로 예상되며, 9.11 이후 까다로워진 미국 내 현지통관 문제 해결 기대
  - 또한 원산지 현지실사 제도의 도입에 따라 원산지 불성실 증명자에 대한 특혜관세 배제조치를 명문화함으로써, 이를 악용한 불법·부정무역을 차단함
- 한편, 임기 중 ‘한미 FTA 비준’을 추진한 노무현 전 대통령은 퇴임 후, \* 양국 정권교체, \* 미국 발 국제금융 위기 사태 등 예상하지 못한 ‘사정변경’을 감안하여, 금융시스템의 안전성 제고 등을 보완하는 ‘재협상’이 검토될 수 있다는 의견을 밝힌 바 있음.

## ■ 한미 FTA 재협상, 미국의 패권적 행태와 이명박 정부의 굴복

- 미국 오바마 정부는 부시 정부가 체결한 한미 FTA 수정, 추가협상을 요구
- 기존의 주요 합의 중 일부(자동차 관세 규정 등)를 수정하는 것으로, 국제적 통상협상의 원칙에 반하고, 자국 내 이해집단의 요구를 추가로 반영하기 위한 패권적 행태
- 이명박 정부, 미국의 패권적 요구에 굴복, 추종함.
- 국민에게는 “추가협상, 재협상 없다”며 거짓으로 일관, 밀실협상 진행
  - 패권적 행태에 굴복하고, 전임 정부가 체결한 협정결과를 뒤집는 회답에 추종함으로써 통상협

상의 신뢰성을 스스로 훼손함.

○ 2010. 12. 3 재협상 타결

- 자동차 관세 철폐 5년 간 유예, 픽업트럭 미국시장 개방 시한 연장
- 특별 세이프가드 설치
- 미국 자동차의 국내 환경기준 적용 예외 인정 등에 합의

■ FTA에 대한 참여당의 입장

1. 국민참여당은 대한민국 정부의 대외 시장개방 노력을 옹호하며, 일관성 있는 통상개방 정책을 촉구함

- 시장개방은 대한민국 경제의 기회를 확대하고 새로운 가능성에 도전하는 국민경제 혁신 노력의 일환이라는 점을 일관성 있게 옹호함
- 국민경제의 개방 확대는 각 경제주체들에게 기회를 확대하고 위험을 최소화하기 위한 노력은 물론,
  - 각 계층 간 성과와 손실의 공정한 분담을 위한 노력이 병행되어야 함

2. 한-미 FTA 졸속적 재협상안에 반대함.

- 특별하고 정당한 수정제외가 아닌 한, 양 국 정상 간 합의한 사항은 수정 없이 비준되어야 함
  - 양국 정부수반의 합의로 체결된 것인 만큼 이를 부정하는 수정은 원칙적으로 국제협상의 원칙에 반하는 것이며, 협상의 내용 중 일부 조항에 한정하여 시비하는 것은 협상안 전체의 통합성, 균형원칙을 왜곡하는 것이라는 점에서 지지할 수 없음
- 보완은 명백한 사정변경의 사항(금융 안전성 제고 방안 보완 장치 마련 등)이나
  - 애초 합의를 구체화하는 사항(예 - 〈한반도 역외가공위원회〉 설치, 운영에 관한 사항 등)에 한정되어야 했으며
  - 기타 협의의 경우에도 양국 간 이해관계의 균형과 교환의 원칙이 준수되어야 함.
- 한-미 FTA 합의 내용을 국민적 동의 없이 임의로 수정하고 굴욕적 재협상을 추진한 이명박 정부의 행태를 규탄하며,
  - 국제적 통상협상의 투명성 제고, 국민적 합의절차의 존중 노력을 거듭 촉구하는 한편, 자국



또는 일부 정치세력의 정파적 이익을 앞세우면서 잠정합의안을 훼손하는 미국 정부의 패권적 행위를 규탄하고 경계함

- 재협상 결과의 비준은 향후 대한민국 정부의 통상협상 전반에 신뢰의 위기를 자초할 것인 바, 통상협상의 원칙을 확고히 한다는 점에서 ‘국민적 반대, 재협상 결과 폐기’를 관철해야 함.

### 3. 통상개방 확대, 선진통상국가 비전을 구현하기 위한 일관성 있는 노력 필요

- 사회통합의 토대인 민주주의의 실질화, 일관성 있는 복지 확대 정책, ‘시장개방 피해산업 및 계층에 대한 보상 및 이익의 공유’를 위한 대책이 마련되어야 함.
- 또한 통상외교 실무역량의 강화, 다양한 이견을 통할하고 통합하기 위한 협치체제의 구현 노력 등 필요

## ■ 2011년 현재 필요한 논의

- 이명박 정권의 굴욕적 재협상안 비준 반대
  - 원칙적으로 미국의 패권주의적 요구로부터 재개된 재협상은 국제통상 협상의 원칙(합의 존중, 호혜의 원칙)을 일탈한 것이며, 손실의 과다 여부로 셈할 수 없는 부정적 선례를 남긴 대한민국 통상외교의 졸작..
  - 야 5당 및 시민사회단체가 함께 확고한 반대전선 구축 필요
- 통상정책에 대한 보다 전문적인 정책대안의 모색 지속
  - FTA 찬/반 논란은 부적절
  - 통상협상의 원칙, 사례 분석, 향후 전략 등을 마련해야 함.
- 선진통상국가 비전을 계승하기 위한 전략의 모색 필요
  - 한미 FTA에 한정하지 않고, 한-일, 한-중, 한-중동제국가 등과의 FTA, 한-중-일 동북아 지역경제 공동체 구상 등을 구체화하고,
  - 남북 FTA를 통한 민족경제공동체, 평화정착 및 통일기반 구축을 위한 전략을 마련하고, 집권 이후 이를 추진할 수 있는 준비에 만전을 기해야 함.

〈끝〉



## 토론문 2

# 한미 FTA, 더 이상의 복지는 없다

우 석 균 | 보건의료단체연합 정책실장





## 한미 FTA, 더 이상의 복지는 없다

- 한미 FTA와 건강보험, 한국의 복지제도의 미래<sup>1)</sup> -

우 석 균 | 보건의료단체연합 정책실장 |

야 4당 정책토론회는 정책연합이나 연대를 그 목표로 삼는 토론회인 것으로 알고 있다. 한미 FTA에 대해서는 민주노동당과 진보신당은 분명한 반대입장을 표명하고 있으나 민주당은 일부 의원은 한미 FTA 폐기를 이야기하지만 당론은 한미 FTA 재협상에 대한 반대만이 확정되었고 국민참여당은 아직 명확한 입장이 없는 것으로 알고 있다.

정도의 차이가 있을 뿐 모든 야당이 복지관련 공약을 중심정책의 하나로 제출하고 있고 복지관련 정책 또는 복지국가가 중요한 연대의 디딤돌로 거론되고 있음은 주지의 사실이다. 그러나 한미 FTA의 폐기 없이는 복지 또는 복지국가는 사실상 불가능에 가까워진다. 이러한 점에서 한미 FTA 범국민 정책위원회는 각 정당의 복지관련정책의 진정성을 한미 FTA에 대한 입장을 기준으로 가름하고자 한다.

한국정부는 한미 FTA를 관세장벽을 허무는 무역협정처럼 말하지만 한미 FTA는 단지 관세부문만의 협정이 아니라 사회정책 전반에 걸친 무역협정이기 때문이다. 한미 FTA가 발효되면 기업에 대한 직접적 규제는 물론 공공정책의 강화로 기업에 간접적인 피해를 주는 저책의 입안과 실행도 사실상 불가능해진다. 한미 FTA가 이루어지면 더 이상의 복지는 없다는 것은 이 때문이다.

예를 들어 SSM 규제 관련 법안이 여야합의로 국회통과를 앞두고 있다가 한-EU FTA에 의해 제동이 걸렸던 것만 보더라도 알 수 있다. 홈플러스에 투자한 영국의 테스코사가 WTO 제소를 할 경우 SSM 규제가 한 EU FTA 위반이 될 수 있다는 김종훈 통상교섭본부장의 말 한마디에 의해 SSM 규제 관련 법안의 국회통과는 다시 재 논의되기에 이르렀다.

한-EU FTA는 투자자 정부 제소제도를 규정하고 있지 않고 단지 정부가 기업을 대리하여 정부간 소송을 할 수 있는 제도가 있을 뿐이다. 그러나 만일 한미 FTA에 의한다면 한국에 진출해 있는 미국기업이나 한국기업에 투자한 미국(법)인이 직접 한국정부를 제3국의 재판정에 세울수 있게 된다. 한미 FTA는 한국 정부의 사회정책 전반에 걸쳐 심각한 장애를 초래할 것이 분명하다. 한마디로 기

1) 건강과 대안 이슈페이퍼 〈한미 FTA 재협상과 지적재산권, 의료 및 사회공공정책〉 2010.12.14에서 필자가 쓴 의료 및 공공정책 부분을 일부 수정한 글이다. [http://www.chsc.or.kr/xe/?mid=issue&document\\_srl=45917&listStyle=&page=](http://www.chsc.or.kr/xe/?mid=issue&document_srl=45917&listStyle=&page=)

업에 대한 직접적 규제는 물론 공공성의 강화를 통해 기업에 손해가 갈 수 있는 정책의 입안도 힘들어지게 된다.

이 글은 한미 FTA가 건강보험분야에 미치는 영향을 서술하고 이어 사회복지 정책 전반에 미치는 영향을 서술하도록 하겠다.

## 1. 한미 FTA가 국민건강보험에 미치는 영향

### (1) 건강보험 보장성 강화 또는 ‘복지국가’가 가능할까?

현재 민영의료보험의 규모에 대해서는 앞서 서술한 바 있다. 이러한 민영의료보험의 거대한 규모는 한국의 건강보험의 보장성이 60% 수준에 머물고 있는 것에 기인하는 바 크다. 다시 말하자면 한국의 건강보험 보장성이 강화되면 한국의 민영의료보험상품의 시장은 크게 줄어든다.

현재 한국에서는 복지국가에 대한 논의가 한창이고 여야의 주요한 차기대권 주자들이 복지국가를 자신의 정치공약의 핵심으로 내세우고 있다. 여기에서 가장 중요하게 거론되는 것이 바로 건강보험 보장성을 획기적으로 강화하겠다는 것이다. 민주당은 무상의료를 당론으로 채택했다.

그러나 한미 FTA 협정이 통과되었을 경우 건강보험보장성 강화가 과연 가능할까? 건강보험의 보장성 강화는 민영의료보험시장을 축소시키는 것이다. 암에 대한 보장성을 대폭강화하면 암 보험 시장이, 중대상병에 대한 보장성을 강화하면 이른바 중대상병 보험(CI 보험)의 시장이 대폭 축소된다. 이 경우 한미 FTA 협정에 따르면 보험회사들은 이러한 시장 축소를 정부의 간접수용으로 간주하여 투자자-정부제소 제도에 호소하여 보장성 강화를 막고 손해배상 청구를 요구할 수 있다.

한국정부는 보건이나 환경관련 내용은 미래유보 조항으로 제외되어 있으므로 이는 불가능하다고 주장한다. 실제로 한미 FTA 협정문은 “대한민국은 (중략) 다음의 서비스가 공공의 목적을 위하여 설립 또는 유지되는 사회서비스인 범위내에서 그 서비스의 제공에 대하여 어떤 조치를 채택하거나 유지할 권리를 유보한다. : 소득보장 또는 보험 사회보장 또는 보험, 사회복지, 공공훈련, 보건, 그리고 보육”이라고 규정하고 있다. 그러나 미국이 맺은 다른 모든 FTA에서도 이러한 규정은 존재하지만 미국이 FTA를 맺은 다른 나라에서 보건이나 사회보장, 환경에 대한 사회정책에서의 문제는 실제로 일어나고 있다.

예를 들어 캐나다의 뉴 브런즈윅을 보자. 뉴 브런즈윅 의회는 2004년 4월 공적 자동차 보험을 도입할 것을 지자체 정부에 권고했다. 더 효율적이고 보험료를 220 달러에서 993달러까지 줄일 수 있다는 것이 그 이유였다. 이러한 제도는 이미 브리티쉬 콜럼비아나 사스캐치완, 마니토바 등에서 시

행중이었다. 그러나 이 제도는 온타리오와 마찬가지로 투자자 국가제소제에 의해 소송을 당할 수 있다는 이유 때문에 포기되었다. 사적 기업의 시장지분을 정부가 잠식하는 것은 공공기관에 의한 간접 수용에 해당하기 때문이다.

다시 말하면 미래유보로 되어있는 보건의료관련 서비스에 대해 정부가 건강보험 보장성 강화조치를 취할 방도가 아예 없는 거슨 아니다. 그러나 이러한 조치는 투자자-정부제소제의 대상이 된다. 따라서 민영의료보험의 시장지분에 대한 막대한 규모의 손해배상을 할 것을 각오해야만 건강보험 보장성을 강화할 수 있다. 아무리 미래유보로 규정해도 실제로는 투자자-정부제소 제도에 의해 현재 이상으로 보장성을 강화하는 것은 어려워지거나 사실상 불가능하게 된다. 캐나다에서 발생한 공적 자동차 보험도입도 FTA에 의한 위축효과다.

한국의 건강보험에서 이와 같은 일이 일어나지 말라는 보장은 전혀 없다. 오히려 이러한 일이 일어나리라고 보는 것이 더 타당한 예상이다. SSM 규제법안에 대한 여야 합의가 있었으나 한미 FTA 보다 훨씬 약한 한 EU FTA 위반이라는 김종훈 통상교섭본부장의 한 마디에 의해 이 여야합의는 무산될 가능성에 처했다. 실제 위반일지 아닐지는 소송을 해보아야 알 수도 있으나 투자자-정부 제소제에 의한 소송의 위협만으로도 건강보험 보장성 강화계획은 위축효과를 가져올 것이 분명하다.

한미 FTA 협정이 체결되면 건강보험 보장성 강화계획은 심각한 위협을 받게된다. 이는 동일한 시장을 놓고 경쟁하는 모든 사회보험과 사회정책에도 동일하게 적용된다. 예를 들어 국민연금도 마찬가지라는 이야기다. 복지국가를 내세우는 정치인들의 공약도 모두 공문구가 될 가능성이 크다는 것이다.

## (2) 민영의료보험 규제 불가능

한국의 민영의료보험은 현재 약 12조원으로 추정되며 약 30조원의 국민건강보험의 30% 이상의 거대한 규모로 성장하였다. 20세 이상 성인의 경우 53.2%가 민영의료보험에 가입해있다고 응답하였고<sup>2)</sup> 한 가구당 평균 3.38개의 민영의료보험에 가입한 것으로 나타나고 있으며 가구당 월 평균 보험료는 20만원이 넘는다<sup>3)</sup>. 다른 한편 민영의료보험의 규모가 더 크다는 주장들도 있는데 진보신당이 추정한 바에 따르면 민영보험의 규모는 2008년 주계약 만으로도 이미 22.3조~28조원에 달해 국민건강보험규모와 비슷하거나 그 규모를 넘어섰다는 분석도 있다<sup>4)</sup>.

문제는 이러한 거대한 규모로 성장한 민영의료보험에 대해 일반적인 보험상품 규제외에 어떠한

2) 김태일 등 국민건강보험과 개인의료보험에 대한 연구 2008

3) 한국의료패널 기초분석 보고서. 2008

4) 진보신당, 민영의료보험의 규모와 문제, 2011.1.11

규제도 존재하지 않는다는 점이다. 민영의료보험의 규제가 가장 약하여 민영의료보험의 천국이라 불리는 미국조차도 민영의료보험에 대해서는 그 공공성을 인정하여 지급률규제와 상품표준화를 규정하고 있다. 유럽이나 다른 선진국은 말할 것도 없이 민영의료보험상품의 형태나 지급률을 엄격하게 규제하고 있다. 그러나 한국에서는 아예 민영의료보험에 대한 규제법률이 존재하지 않는다.

한미 FTA 협정은 금융서비스 협정을 통해 민간보험상품에 대한 허용을 포괄적 허용(네거티브 리스트)방식으로 규정한다. 민영의료보험상품에 대한 규제가 애초에 불가능하게 되는 것이다. 또한 기존 보험상품에 대해서는 기존의 신고제조차 운영하지 않게됨으로서 새로운 상품의 출시에 대해 어떠한 규제도 할 수 없다. (협정문 13.9)

현재 한국의 민영의료보험은 지급률(보험료대비 보험지급액) 규제가 없고, 상품 표준화가 되어있지 않으며, 고 위험군에 대한 보험가입거절이나 보험금 지급거절 사유에 대한 명확한 규정이 없어 소비자들의 불만이 끊임없이 제기되고 있다. 보험가입시 정보제공이나 보험상품에 대한 비교도 제대로 할 수 없는 것은 물론이다. 이 때문에 이를 규정하는 민영의료보험법을 제정하여 국민건강보험의 보충적 역할에 충실하도록 해야할 시점이며 이에 대한 법률제정에 대한 시민사회의 합의도 존재한다<sup>5)</sup>.

한국의 민영의료보험의 경우 정부는 이를 국민건강보험의 보충보험이라고 규정한다. 그러나 건강보험과 민영의료보험이 어떻게 보충할 지에 대한 제도 자체가 없다. 미국의 공적 건강보험인 메디케어(Medicare)의 보충형 건강보험인 메디갭(Medigap)은 법률에 의해 그 내용이 엄격하게 구성되어있다. 정부에서 정해놓은 표준형 상품을 팔도록 규정하고 있다(그림 1). 또 집단계약의 경우 그 지급률의 하한선을 70%로 규정하고 있다<sup>6)</sup>.

그러나 한국의 민영의료보험은 상품 표준화는 전혀 되어있지 않고 그 지급률도 최근 진보신당이 몇 개의 상품의 지급률을 계산한 바에 따르면 30% 정도로 폭리를 취하고 있다<sup>7)</sup>. 따라서 한국은 국민건강보험의 운영을 위해서도 또 민영의료보험에 대한 소비자 보호를 위해서도 민영의료보험에 대한 규제가 매우 시급한 상태다.

그러나 한미 FTA 협정이 체결되면 현재 무규제상태에 놓여있는 민영의료보험에 대한 규제가 사실상 어려워 질 것이며 이는 한국 건강보험제도의 발전에 제약적 요소로 발전할 가능성이 크다.

5) 보충적 민영의료보험법 제정을 위한 공청회, 2010.10.12

6) Centers for Medicaid and Medicare Services, <Choosing a Medigap Policy: A Guide to Health Insurance for People with Medicare> 2011

7) 진보신당, 이전 자료



Medigap Plans										
How to read the chart:										
If a check mark appears in a column of this chart, the Medigap policy covers 100% of the described benefit. If a row lists a percentage, the policy covers that percentage of the described benefit. If a row is blank, the policy does n't cover that benefit. <b>Note:</b> The Medigap policy covers coinsurance only after you have paid the deductible (unless the Medigap policy also covers the deductible).										
	Medigap Plans									
Medigap Benefits	A	B	C	D	F*	G	K	L	M	N
Medicare Part A Coinsurance and hospital costs up to an additional 365 days after Medicare benefits are used up	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Medicare Part B Coinsurance or Copayment	✓	✓	✓	✓	✓	✓	50%	75%	✓	✓***
Blood (First 3 Pints)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	50%	75%	✓	✓
Part A Hospice Care Coinsurance or Copayment	✓	✓	✓	✓	✓	✓	50%	75%	✓	✓
Skilled Nursing Facility Care Coinsurance			✓	✓	✓	✓	50%	75%	✓	✓
Medicare Part A Deductible		✓	✓	✓	✓	✓	50%	75%	50%	✓
Medicare Part B Deductible			✓		✓					
Medicare Part B Excess Charges					✓	✓				
Foreign Travel Emergency (Up to Plan Limits)			✓	✓	✓	✓			✓	✓

\*Plan F also offers a high-deductible plan. If you choose this option, this means you must pay for Medicare-covered costs up to the deductible amount of \$2,000 in 2011 before your Medigap plan pays anything.

\*\*After you meet your out-of-pocket yearly limit and your yearly Part B deductible (\$162 in 2011), the Medigap plan pays 100% of covered services for the rest of the calendar year.

\*\*\*Plan N pays 100% of the Part B coinsurance, except for a copayment of up to \$20 for some office visits and up to a \$50 copayment for emergency room visits that don't result in an inpatient admission.

Out-of-Pocket Limit**	
\$4,640	\$2,320

(그림 1) 미국 공적건강보험 메디케어의 민영보충보험인 메디갭(Medigap)의 상품 표준유형

### (3) 경제자유구역 및 제주도의 영리병원 허용 고착화

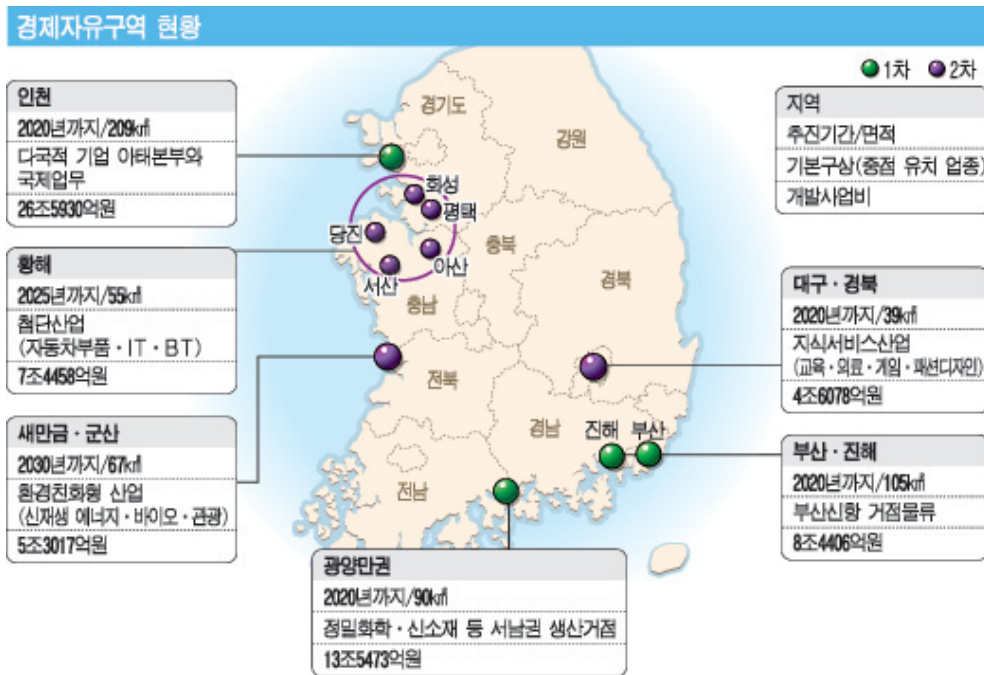
한미 FTA 협정이 서명된 후 3년이 지나 3 곳의 경제자유구역은 다시 3곳이 늘어 전국적으로 6곳이 되어있고 대구, 부산 및 인천, 경기도 화성 및 평택 등의 수도권을 포함하여 사실상 전국적으로 분포하고 있다. 또한 경제자유구역의 영리병원 설립은 그 설립의 제한이 크게 완화되어 국내영리병원화가 진행중이며 제주도에서는 제주도 특별자치법에 의해 현재 국내영리병원 허용 내용이 포함된 법률안이 국회에 계류 중인 상황이다.

한미 FTA 협정이 통과되면 경제자유구역과 제주도의 영리병원과 약국 등에 대한 규제조치는 되돌릴 수가 없다. 한번 개방하면 어떤 부작용이 발생하던 되돌릴 수 없게 된다.

한미 FTA는 한국의 의료서비스를 미래유보조항에 포함시키면서도 경제자유구역과 제주도의 영리

병원 허용 및 약국관련 부분은 이의 예외로 해놓았다. 즉 이미 허용되었거나 앞으로 허용할 경제자유구역 및 제주도에서의 영리병원은 어떠한 부작용이나 문제가 발생해도 이를 되돌릴 수 없다.

보건의료제도의 내용 중 한국의 보건의료제도가 한미 FTA에서 예외라는 것이 정부의 주장이지만 실제로 한국의 보건의료제도의 가장 중요한 제도 중 하나인 영리법인 병원의 규제가 한미 FTA로 되돌릴 수 없게된 것이다. 또한 추후 경제자유구역이 추가로 지정되거나 경제자유구역이나 제주도에 서 규제가 완화되면 이로인한 영리병원 허용은 자동적으로 다시 되돌릴 수 없는 내용이 된다.



(그림 2) 전국적 경제자유구역의 분포

영리병원은 비영리병원에 비해 그 비용이 높고 고용인원이 적을 뿐만 아니라 비정규직 비율이 높으며 고소득을 유발하는 서비스만 선택적으로 제공하여 응급실 등의 필수적 서비스를 제공하지 않는 경향이 크다는 점은 여러 논자들이 자세히 지적한 바 있으므로 여기에서는 더 이상 논의하지 않겠다.

#### (4) 의약품 및 의료기기 규제 불가능

한미 FTA는 한국의 지금까지의 의약품 정책의 방향을 근본적으로 바꾸는 조치이다. 첫째 한미 FTA 협정이 통과되면 특허의약품의 가격을 높이는 정책이 중심이 된다.

둘째 한미 FTA 협정은 투명성을 명목으로 제약회사에 대한 규제조치를 엄격하게 제한하고 있다. 정부가 내세운 경제성 평가나 포지티브 리스트 등 약값을 절감하기 위한 여러 정책은 백지화 될 것이다.

셋째 한미 FTA는 의약품 특허 및 자료독점권을 크게 강화하고 있어 의약품 가격을 크게 상승시킬 것이다.

현재 한국의 건강보험재정 중 약 30%, 즉 연 10조원 정도가 의약품 비용으로 지출되고 있다. 이는 다른 나라들에 비해 약 10%가 많은 지출이다. 건강보험재정의 악화의 상당부분이 의약품 가격 때문에 일어나고 있는 것이다. 이러한 상황에서 한미 FTA는 의약품 비용의 상승을 가져와 이것 하나만으로도 한국의 건강보험 보장성 강화를 실제로 매우 어렵게 만들 것이다. 하물며 무상의료는 말할 것도 없다. (상세 내용은 보론 참조)

한미 FTA 협정은 이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 비영리법인병원 제도 등의 의료공급체계, 건강보험제도와 민영의료보험규제, 의약품 및 의료기기 관련 제도 등 전반에 걸친 계산하기 힘든 악영향을 미치게 된다. 한국의 보건의료제도와 건강보험제도는 한미 FTA로 인해 그 발전가능성에 심각한 타격을 받을 것이다. 한미 FTA가 체결된 이후 미국의 다국적 제약회사협회(PhRMA)와 미국보험협회(AIA, ACLI)는 한미 FTA 협정에 전적인 환영과 지지를 보낸 바 있다. 빠짐 없이 보험회사를 가지고 있는 한국의 대기업들도 한미 FTA 협정에 찬성을 하고 있다. 한미 FTA 협정이 누구를 위한 협정인가를 물어야 한다.

## 2. 한미 FTA와 사회복지 정책

한미 FTA는 보건의료정책에만 관련되는 것이 아니다. 보건의료와 직접적으로 관련되어 있는 것과 똑같이 마찬가지로 사회서비스의 모든 분야에 관련된다. 이는 공기업이나 금융서비스, 교육, 환경 등 모든 분야에 적용된다.

한미 FTA가 단지 관세장벽을 허무는 협정이 아님은 이미 4대 선결조건에서 명확해졌다. 4대 선결조건 즉 미국산 쇠고기 개방, 자동차 환경관련 및 특소세 관련 세제 개편, 스크린 쿼터 축소, 약값절감정책 도입 불가 등은 관세장벽과 무관한 것이다. 이것들은 각각 검역정책, 환경 및 보건정책, 문화정책 등으로 공공성을 지키려는 사회정책들이다. 그런데 한미 FTA는 애초에 시작도 되기 전부터 이러한 사회정책을 ‘비관세장벽’으로 지목하여 사전조건으로 내걸었고 사실상 모든 부문에서 이를

관철하였다.

사회정책은 기본적으로 사적 이익이나 경제적 이익을 사회공익적 목적으로 제한하기 위한 정책이다. 그런데 한미 FTA는 이러한 사적이익과 경제적 이익을 제한하는 모든 법률과 제도를 사실상 ‘무역장벽’으로 보는 협정이다. 이를 위한 강력한 제도가 바로 한미 FTA 협정의 서비스의 포괄적 개방, 역진방지(래칫), 투자에 대한 광범위한 정의 및 투자자-정부 제소 제도이다.

### (1) 서비스분야 포괄적 개방

한미 FTA를 시작한 노무현 정부나 현 이명박 정부나 서비스산업 선진화를 강조하면서 내세웠던 것이 바로 이 서비스 상품의 포괄적 허용(네거티브 리스트)이다. 현재 협정문에 유보조항으로 명문화된 내용 이외에는 새로운 상품규제를 할 수 없게 한 조항이 이것이다.

미국 정부는 의회보고서를 통해 한미 FTA가 체결되면 한국에 대한 수출이 97억~109억 달러 정도 증가될 것이라고 밝혔고 또 “이와는 별도로” 같은 규모 정도의 서비스 상품 수출 증대를 기대한다고 밝혔다. 미국이 노리는 바는 상품수출만이 아니라 서비스부문의 개방을 통한 이익이다. 이는 교육이나 의료, 공기업 민영화를 노리고 있는 한국의 기업에게도 이러한 서비스 분야의 민영화가 커다란 이익이 되는 것은 마찬가지다.

한미 FTA에서 말하는 “서비스”는 사회정책의 모든 분야를 말한다. 철도, 가스, 전기, 물, 교육 및 의료, 교도소 및 국방, 연금, 부동산 등 모든 분야가 서비스 상품이다. 흔히 상상하기 힘든 분야도 서비스분야로 포함되는데 호주의 경우 혈액공급 ‘서비스’를 개방하였다가 미국이 이 부분을 독점하는 결과를 초래했고 이 기업의 운영에 문제가 생겨 이에 따른 혈액공급 부족사태로 큰 사회문제가 발생한 바도 있다.

한미 FTA 협정에 규정되지 않은 모든 서비스는 개방되며 더 이상 규제할 수도 없다. 예를 들어 금융서비스의 경우 새로운 규제를 할 수 없게 된다. 2008년 금융위기를 일으킨 직접적 계기가 된 금융 파생상품에 대한 규제는 어떻게 할 것인가? 금융상품에 대한 새로운 규제는 한미 FTA 협정 위반이다. 앞서 말한 민영의료보험상품에 대한 새로운 규제도 한미 FTA 협정 위반이 된다. 연금상품에 대한 소비자 보호조치를 새롭게 취하려 해도 이른바 ‘건전성 조치’외에는 더 취할 방법이 없게 된다. 심지어 그린벨트와 같은 부동산관련 규제조치 새로운 규제조치를 실행할 수 없게 될 수도 있다. 멕시코의 메탈클래드 사건이 이러한 예를 보여준다.

## (2) 역진방지

래칫조항으로 불리는 조항으로서 한번 개방된 조치들은 다시 되돌릴 수 없다는 규정이 한미 FTA의 핵심적인 문제중 하나다. (이른바 ‘낙장불입조항’). 현재유보조항에 열거된 내용들은 이러한 개방 조치를 되돌릴 수가 없게된다. 앞에서 언급한 경제자유구역내의 영리병원 허용이라든지 교육서비스에서의 외국인학교 설립규정의 내용 등은 되돌릴 수 없다. 이는 한미 FTA 위반이다. 이러한 서비스는 현재에도 매우 많은데 이미 양허된 분야들 예를 들어 하수처리관련 내용이나 여러 환경서비스들, 가스나 전기분야의 개방된 분야들이나 철도분야의 개방된 분야들 중 현재유보조항에 해당되는 부분들은 다시 이를 규제하거나 재국유화 할 수 없다.

## (3) 투자에 대한 매우 넓은 규정과 투자자 정부 제소 제도

한미 FTA에서는 다른 FTA와 달리 투자를 매우 폭넓게 규정했다. 예를 들어 한미 FTA 한미 FTA 11.28에는 기업의 민영화관련 사업권을 ‘투자 계약’이라는 내용으로 독립적으로 포함시킨 바 있다. 다른 FTA에는 없었던 내용이다. 이 내용은 다음과 같이 한미 FTA가 보호해야할 사업권을 규정한다.

“투자자가 전력 생산과 배전, 상하수도 및 통신과 같이 국가를 대신하여 대중에 서비스를 공급하는 권리, 또는 대중이 이용하는 도로, 교통, 운하의 건설과 같은 기반 시설 사업권”

간단히 말하면 공공 서비스 사업을 한번 민영화하면 이를 투자의 내용으로 확실히 보호하겠다는 것이다. 이미 민영화된 부분은 되돌릴 수 없다. 물론 공기업이 앞으로 민영화 할 부분을 재국유화하려 할 경우 미래유보조항에 포함되어 있는 부분의 경우 가능은 하다. 그러나 이러한 재국유화조치는 투자자-정부 제소의 대상이 된다. 여기에 해당하는 것은 한미 FTA가 지적하고 있듯이 전기, 상하수도, 통신과 그 외 국가가 국민에게 제공하는 도로, 교통, 운하 등 모든 공공서비스 일반이다.

여기에 한미 FTA는 투자의 내용에 사실상 서비스 상품을 판매하기 위한 투자에 대한 이익을 포함하기 때문에 사실상 ‘시장점유율’까지 포함되는 것으로 보아야 한다. 이렇게 되면 국민연금을 강화하여 연금상품의 시장지분이 삭감되면 투자자 정부제소대상이 되며 건강보험을 강화하여 민영의료보험의 시장이 잠식되면 이 또한 투자자-정부 제소대상이 된다. 한마디로 공기업을 민영화하고 사회서비스를 민영화하는 것 외에 다시 공공성을 강화할 길이 없어지거나 지극히 어렵게 되는 것이다. FTA를 왜 사유화(privatization) 또는 민영화나 상업화로 가는 편도차편(one way ticket)이라고 부르는가가 여기에서 설명이 된다.

여기에서 주의할 점은 이 투자지는 단지 미국기업만이 아니라는 것이다. 한국의 SSM 규제가 한 EU FTA 때문에 난관에 봉착했을 때 이는 홈플러스라는 기업 때문이었다. 홈플러스는 한국의 대기업과 영국의 테스코가 합작해서 벌인 기업이다. 한국기업의 경우 웬만한 대기업은 미국인을 포함한 외국인 투자자가 상당수 지분을 차지한다. 결국 한미 FTA를 통해 이익을 보는 기업은 단지 미국기업만이 아니라 외국인 투자지분이 있는 수많은 국내의 대기업들이다. 즉 자본과 기업에 대한 규제가 어려워지는 것은 미국기업에 대한 규제만 어려워지는 것이 아니라 한국기업도 마찬가지다. 또한 결국 기업의 경제적 이익에 대한 규제가 어려워진다는 것은 미국기업뿐만 아니라 대부분의 한국 기업에도 해당한다. 한국 기업들이 한미 FTA에 적극적으로 찬성하는 이유가 바로 여기에 있다. 그들은 수출을 일부 늘이는 것에 관심이 있다기 보다는 기업의 권력강화에 대해 더 관심이 많다. 한마디로 자본에게는 최대한의 권력을 주고 한국 국민에게는 사회정책의 공공적 강화의 가능성을 박탈하고 따라서 사회적 권리의 박탈을 의미하는 것이 한미 FTA다. 사익을 제한하고 공익을 강화하는 것을 그 요체로 하는 사회정책의 시행 자체가 어려워지는 것이다.

이외에도 한미 FTA에는 사회정책의 집행을 방해하는 직접적 요소들이 일일이 열거하기 힘들 정도로 많이 존재한다. 다른 국가와 무역협정을 맺었을 때 이를 미국 측에도 적용해야 하는 미래 최혜국 대우 조항도 있어서 한 EU FTA의 경우 조금이라도 미국에 유리한 조항이 있으면 이를 한미 FTA에도 곧바로 적용해야 한다. 이 외에도 금융 세이프가드를 엄격한 전제조건을 붙여 사실상 불가능하게 만들어 놓은 점, 공기업 상업적 운영 원칙 도입, 지적재산권에 대한 대폭 강화, 유전자조작식품에 대한 규제완화 등 독소 조항 몇 가지가 문제가 아니라 협정 전체가 재앙인 협정이 바로 한미 FTA다.

한미 FTA는 한국사회의 현재과제인 공공성 추구를 사실상 어렵게 만드는 협정이다. 복지국가로의 발전은 말할 것도 없다. 한미 FTA 협정이 맺어지면 복지국가로 가는 길은 가로막힌다. 한미 FTA의 폐기 없이 복지를 이야기하는 모든 정치인과 정당은 거짓말을 하는 것이다. 한미 FTA 협정에서 말하는 무역장벽은 바로 사회정책과 민주주의다. 따라서 한미 FTA 협정의 폐기만이 한국사회가 복지사회로 나아가는 길이며 공공성과 민주주의를 발전시켜나가는 길이다.

## 〈보론〉 한미 FTA와 의약품 정책

### 가) “경쟁적 시장도출가격”, 즉 ‘선진국 평균약값’ 도입의 명문화

한-미 자유무역협정은 세계적으로 의약품의 보험 적용과 가격결정을 어떻게 할 것인지를 규정한 두번째 자유무역 협정에 해당한다. 첫 번째 사례인 오스트레일리아에서도 이 규정 때문에 호주의 의약품제도(PBS)가 특허의약품 가격을 높이는 방향으로 재편되었다는 평가를 받고 있다.

한국 정부가 약제비 적정화 방안, 약값절감방안을 마련하면서 폐기했던 〈혁신적 의약품에 대한 선진 7개국 평균약가〉 지불규정이 한미 FTA협정으로 다시 약가제도에 포함될 수 있는 근거조항이 생겼다. “경쟁적 시장 도출가격(competitive market-derived price)”이라는 말이 협정문에 포함된 것이 그것인데 이 경쟁적 시장 도출가격은 선진국 시장의 평균가격을 뜻하므로 악명높은 선진7개국 평균약가의 부활이라고 밖에 볼 수 없다.

정부는 경쟁적 시장 도출가격과 정부가 결정하는 가격을 병행표기 하였으므로 한국정부는 약값을 정부가 결정할 것이라고 주장하고 있다. 그러나 오스트레일리아의 경우 이와 유사하게 두가지 약값 결정 근거를 병렬적으로 나열한 협정문을 가지고 있지만 그 결과 약가결정과정에서 이원화되어 특허 의약품과 제네릭 의약품의 가격결정이 별도로 산정되게 되어 약가 상승이 유발되었다.

### 나) 모든 특허의약품의 혁신성 인정

한미 FTA 협정은 협정문 5.2 “혁신에의 접근”의 장에서 특허의약품의 적절한 가치를 인정한다고만 규정함으로써 모든 특허의약품이 혁신성을 가졌음을 인정하였다. 이는 미-호주 FTA에서 “혁신적 의약품에 대한 시의성 있고 조달가능한 접근을 촉진한다”고 규정하여 호주 정부가 혁신적 의약품을 제한할 수 있는 근거로 사용하였던 것과 달리 모든 특허의약품을 혁신성을 가지는 것으로 규정할 수 밖에 없는 독소 규정으로 작용할 것이다.

이렇게 혁신성을 인정하게 되면 이는 앞서 지적했듯이 특허의약품은 연구개발비용을 인정하여 선진국 평균약값으로 규정하고 복제의약품은 별도로 약값을 규정하게 되는 2원적 의약품 가격구조를 형성하게 될 근거가 될 것이다. 이는 당연히 약가 상승을 의미한다.

### 다) 보험등재 및 약제비 결정과정에 대한 다국적 제약회사의 개입 허용

협정문 5.3 “투명성”에서는 다국적 제약회사 및 국내제약회사가 의약품의 보험등재과정과 약가결정과정의 모든 단계에 개입하는 것을 투명성이라는 이름으로 허용할 것을 규정하고 있다.

또한 다른 분야와 마찬가지로 의약품 및 의료기기 분야에서 양국간 위원회 설치를 한미 FTA 협정에서 명문화 하였다. 이 위원회는 한국의 의약품 정책을 심의하는 기구로서 작동할 것이다. 지금까지 근거가 없었던 임의기구인 한미 의약품 워킹그룹이 가졌던 영향력도 매우 커서 이태복 전 복지부 장관이 미국의 영향력이 커서 장관 역할 수행하지 못했다는 퇴임사를 남길 정도였는데 양국간 위원회가 한미 FTA 협정으로 공식적으로 근거를 가지게 되면 그 권한은 매우 커질 것이라는 점은 충분히 예상가능하다.

뿐만 아니라 한미 FTA 협정은 부속서한을 통해 별도의 독립적 이의제기기구를 설치하도록 규정한다. 미-호주 FTA에는 “독립적 검토절차를 둔다”라고만 규정되어 있으나 한미 FTA에는 독립적 이의제기를 위한 별도의 ‘기구’(independent review body)를 규정함으로써 제약회사의 하고 이 기구를 정부와 별도로 둘 것을 상세히 규정함으로써 제약회사가 정부의 결정에 대해 반복할 수 있는 상시적 기구를 둘 수 있게 되었다.

한국 정부는 이에 대해 원심번복권한이 없다고 주장하지만 이러한 기구의 존재가 한미 FTA 협정에 그 근거를 두고 있으므로 이 이의제기기구는 정부의 약값결정이나 보험적용 결정과정에 지속적인 영향력을 가지는 기구가 될 것이다. 물론 이는 정부의 결정에 대해 제약회사가 지속적인 개입을 할 권한과 거부권을 가지게 되는 것을 의미한다.

### 라) 의료기기분야의 포함

한미 FTA는 위에 지적한 모든 내용을 의료기기까지 적용될 수 있도록 하였다. 이 내용은 한미 FTA가 최초이고 이에 따라 한 EU FTA에서도 의료기기가 FTA 협정에 포함되었다.

의료기기 분야는 현재 의약품 분야처럼 건강보험재정에 큰 부분을 차지하지는 않지만 지속적으로 그 중요성이 증대하고 있다. 예를 들어 난청수술에 쓰이는 인공와우관은 2천만원이 넘는다. 또한 CT, MRI 등의 첨단 의료기기 등은 건강보험이 적용될 때 그 가격을 의료기기의 가격에 준하여 책정하게 된다.

최근 PET/CT나 다빈치 로봇수술기기 등의 첨단 의료기기가 전세계에서 한국에 가장 빨리 도입되고 있다. 다빈치 로봇수술 기기는 현재 아시아 전체에 32대인데 한국에만 29대가 있다. 의료기기 도입이나 설치에 대한 규제가 시급히 필요하다. 이에 대한 규제를 하지 않는다면 건강보험에 등재되지 않더라도 의료비를 높이는 역할을 하게되고, 건강보험이 적용된다면 의료기기에 대한 의료기기 회사들의 정부결정과정의 개입은 건강보험 적용과 그 수가책정에 영향을 미쳐 의료비 상승에 악영향을 미치게 될 것이다. 앞으로 의료기기가 발전할수록 의료기기를 한미 FTA 협정에 포함시킨 이 조항의 악영향은 더 커지게 될 것이다.



### 마) 의약품 허가-특허연계 등 특허강화 및 자료독점권 강화

한미 FTA 협정 중 의약품 관련조항에서는 가장 큰 독소조항으로 불릴 만한 것은 다름아닌 허가-특허연계조항이다. 이 부분은 지재권 분야에서 설명하였으므로 여기서는 몇가지 점만 서술하도록 하겠다.

첫째 이 조항은 미국 민주당과 부시 행정부가 2007년 5월에 합의한 “신통상정책(New Trade Policy for America)”에서 독소조항으로 규정되어 있다<sup>8)</sup>. 따라서 미국이 맺은 페루, 콜롬비아, 파나마 등에서 이 조항은 삭제된 바 있다. 따라서 한미 FTA 협정에 이 조항이 남아있는 것 자체가 문제다.

둘째 이 허가특허연계 조항은 한 EU FTA에 포함되지 않았으나 한 EU FTA의 미래 최혜국대우조항에 의해 유럽의 제약회사에 대해서도 동일하게 적용된다. 한 EU FTA에는 이 허가특허 연계조항이 ‘EC law’와 상충된다는 지적 때문에 포함되지 않았다. 그러나 EU 집행위원회는 한 EU FTA와 관련하여 ‘허가특허 연계조항이 EC law와 상충되지 않은가’라는 EU 의회에서의 질의에 “다른 국가가 FTA로 인해 얻는 이익을 EU가 포기할 수 없다”는 취지로 답변하였다. 즉 한미 FTA에서의 허가특허 연계조항은 한 EU FTA에 포함되지 않았음에도 불구하고 유럽제약회사에도 적용될 것이고 이는 한미, 한 EU FTA의 상호 악화작용의 하나의 예다.

(자료독점권 부문 생략)

8) 노동기준, 환경, 제네릭 의약품, 정부조달, 항만안보, 투자, 노동자 지원 및 교육 등의 7가지 항목으로 이중 제네릭 의약품에 관련된 항목은 다음과 같다. “제네릭 의약이 시장에 더 빨리 들어갈수 있게 ‘data exclusivity’ (데이터독점성) 조항 개정; FTA에 예외 (exemption)를 추가함으로써 ‘data exclusivity’ 조항이 FTA국가가 WTO의 건강조항을 활용하고 국민의 보건의 보호를 막지 못하게 함; 의약조정기구가 제네릭약품이 특허를 위반하지 않는다는 것을 확인 할 때까지 허가를 보류할 수 있는 조건의 철폐; FTA국가가 특허 연장과정에서 지연된다고 특허를 연장하는 조건의 철폐. 빠른 특허연장 과정 확보”. 이중 밑줄친 부분이 허가특허연계조항의 금지내용이다.



토론문 3

# 자본에 의한, 자본을 위한, 자본의 한미FTA

이재영 | 진보신당 정책위의장 |





# 자본에 의한, 자본을 위한, 자본의 한미FTA

- 반복지, 반서민 한미FTA -

이 재 영 | 진보신당 정책위의장 |

## ■ 자본을 위한 한미FTA

한미FTA의 본질은 '제도선진화'라는 미명하에 미국식 시장근본주의를 국내에 이식하는 협정이다. 다시 말해 한미FTA 협정은 단순한 상품의 '자유무역' 협정이 아니라 일국의 공공성을 파괴하고, 국가의 정책권한을 위축시켜 '시장'을 팽창시키고, 이를 기반으로 국내·외 금융자본의 극대화된 수익 창출을 구조화하는 협정이다.

이른바 동북아 금융허브론은 단순히 '금융산업 발전 방안'이 아닌 일종의 국가발전 모형으로서 고부가가치 서비스업을 주력산업으로 하는 '개방형통상국가'를 상정한 것이다. 노무현, 이명박 정부는 한국투자공사(KIC)를 설립하고, 간접투자자산운용법 제정, 재벌그룹의 지주회사로의 전환, 보험회사 상장, 자본시장통합법 등 일련의 정책들을 관철시킴으로써 국가발전모형의 기반을 닦았다. 이들 정책은 한미FTA, 한EU FTA 등 대경제권과의 FTA를 관통하며 일관되게 진행되고 있는 것이다.

미국의 FTA 전략을 성안한 로버트 줄리(현 세계은행 부총재)의 말대로 미국의 FTA는 단순한 관세 협상이 아니라 상대 국가의 규제완화, 민영화를 되돌릴 수 없는 대세로 만드는 것을 목적으로 한다. 이는 한미 FTA 협상 개시 직후 발표된 미의회의 CRS 리포트에도 정확히 기술되어 있다. 이를 그대로 받아들여 김현종 당시 통상교섭본부장은 한미 FTA 청와대 브리핑(1호)에서 '한미 FTA는 미국의 선진적인 법과 제도를 받아들이는 것'이라고 주장한 바 있다.(정태인, 세계금융위기, G20과 한미FTA)

## ■ 반복지정책으로서의 한미FTA

이러한 이유로 한미FTA 협상안에는 네가티브 리스트 방식의 개방, 후퇴방지 조항(래칫), 투자자

국가 제소제도(ISD), 비위반제소 등 이른바 한 국가의 경제주권을 무력화시키는 독소조항으로 가득 차 있다. 이들 독소조항은 사실상 초헌법(supra-constitutin)을 구성하여 한 국가의 경제정책을 사실상 무력화시킨다.

네가티브 리스트 방식의 개방은 소위 ‘유보리스트’에 포함되지 않은 정책영역에 대해서는 현세대 및 미래 세대는 정책권한이 상실되게 된다. 또한 ‘현재유보’에 기재된 분야 역시 ‘역진금지’에 따라 심각하게 정책주권을 제약하게 된다. 예를 들어 스크린쿼터 일수가 70일로 현재유보에 기재되고, 다음 정권이 40일로 대통령령을 개정하면 영원히 40일 이상으로 확대할 수 없는 것이다. 따라서 미래 세대는 점차 정책권한의 범위가 축소되는 상황에 직면하게 된다.

투자자 국가제소권(ISD)은 외국인 투자자에게 제소권을 부여하여 외국인 투자자의 권리를 강화하는 것이다. 이는 헌법과 관계에서 사법주권 침해, 재산권, 평등권, 경제조항과 충돌의 문제가 발생하게 된다. 분쟁의 위협, 분쟁의 비용과 패소 위험, 구체적 사안에 대해 정책권한 위축 등으로 말미암아 정책주권이 심각하게 위협 받는다.

이렇게 한미FTA 협상안 내부에 설치된 독소조항은 한 국가의 정책주권에 심각한 위축을 가져올 뿐만 아니라 최근 정치권에서 논의 되고 있는 ‘복지국가’로의 이행에 있어 결정적인 걸림돌로 작용할 것이다.

한미FTA가 복지국가와 관련하여 충돌되는 지점은 교육, 의료 등 사회복지와 철도, 가스, 상수도 등 공공서비스 분야이다.

이미 많이 알려져 있듯이 한미FTA로 인해 건강보험제도는 커다란 위협에 처해져 있다. 정부는 보건의료분야가 예외 조항이라고 강변하고 있지만, 이는 손바닥으로 해를 가리는 짓에 불과하다. 협정에 의해 민영의료보험에 대한 규제를 사실상 할 수 없게 되기 때문이다. 또한 정부 여당의 일각에서 추진되고 있는 경제자유구역의 지정과 영리병원 허용이 되면 건강보험체계는 크게 흔들릴 수밖에 없다. 그러나 이러한 정책으로 부작용이 크게 발생한다 하더라도 한미FTA에 의해 한번 개방하면 그 이전으로 되돌릴 수 없게 된다.

미국과의 맺은 FTA를 ‘민영화로 가는 편도차편(one-way ticket)’이라고 한다. 지금 이명박 정부와

한나라당의 시장주의자는 공공연히 공기업에 대한 민영화 의지를 드러내고 있는 상황에서 공기업의 한번 민영화 되면 다시 되돌리기 어려운 상황에 직면한다.

한미 FTA는 보호해야할 사업권으로 “투자자가 전력 생산과 배전, 상하수도 및 통신과 같이 국가를 대신하여 대중에 서비스를 공급하는 권리, 또는 대중이 이용하는 도로, 교통, 운하의 건설과 같은 기반 시설 사업권”이라고 정의는 하고 있지만 공공 서비스 사업을 한번 민영화하면 그 사업이 정부가 보기에 제대로 운영되지 않아 다시 국영 내지 공영사업으로 되돌리려 해도 이것이 불가능하다는 것이다.

물 민영화에 따른 수질 악화로 인해 정부가 물 기업과 계약을 파기하는 일은 전 세계적으로 흔한 일이고 영국은 철도를 민영화했다가 재국유화했다. 그러나 한미 FTA가 체결되면 이것이 사실상 불가능해진다. 이렇듯 한미FTA 협정은 전체 국민의 후생을 증대시킬 산업정책 추진은 물론, 복지국가로의 이행을 어렵게 만든다. 따라서 한미FTA는 반복지 정책 다름 아니다.

## ■ 반서민 정책으로서의 한미FTA

FTA 협정은 반도체, 자동차 등 ‘수출 잘하는 대기업’에 자원배분이 집중되는 반면 경쟁력 없는 농업, 서비스업 등에는 사형선고를 내리는 협정이다.

한미FTA 협정안은 쌀을 제외하고 어떠한 예외를 두고 있지 않고 있다. 쌀을 제외한 한국의 농업은 10년 혹은 15년 내에 소멸을 가져오게 될 것이다. 한미FTA 협정에 따르면 소고기 관세는 15년 안에 완전철폐 되고, 돼지고기와 닭고기는 10년 안에 관세철폐가 이루어진다. 과일과 채소류도 모두 관세철폐 대상인 것이다. 결국 농민들은 쌀의 과잉생산과 가격폭락의 이어져 한국농업이 연쇄적으로 몰락되고 말 것이다. 아무리 한미FTA가 성공한 들 350만명(전국민의 8%에 해당하는 농민의 수)에 대한 일자리가 창출될 수는 없을 것이다.

또한 한미FTA는 대기업 유통업체의 대형마트 SSM을 보호하고 영세 자영업자의 몰락을 가속시키는 협정이다. 최근 재개정된 SSM 관련 법안은 우르과이라운드 양허 후에도 남아있는 식품업에 대한 규제권에 근거한 입법이었다. 하지만 한미FTA는 식품업을 완전 자유화를 규정(서비스 양허)하고 있어, 대형유통점 뿐만 아니라 SSM 규제법에 대해 대기업의 규제철폐의 근거로 작용할 수 있다.

즉 FTA 협정은 농민, 영세상인 등의 몰락을 부추기는 ‘반서민 협정’인 것이다. 외국인 투자의 증대와 국내기업 가치의 상승 등 수치상으로는 경제적 효과가 발생할 것이나, 국민의 삶의 질은 더욱 악화될 것이다.

■ 국민의 복지를 높이고 경제발전에 더 필요한 대안 개방화가 필요하다.

한미FTA 협정은 단순히 경제적 편익의 문제를 넘어 한국의 미래상과 직결되어 있다. 2008년 세계 금융위기가 미국식 금융자본주의의 한계를 보여주고, 세계체제의 전환을 예고하고 있는 가운데, 원안이든 재협상안이든 한미FTA 협정을 승인하는 것은 우둔한 짓일 수밖에 없다. 우리보다 먼저 미국식 시장체제를 따랐던 멕시코를 비롯하여 아일랜드, 아이슬란드 등 개방형통상국가의 몰락에서 한시라도 빨리 교훈을 찾아야 할 것이다.

한국경제를 안정시키고, 국민의 삶의 질을 높이기 위해서는 FTA와 같은 방식 아닌 보다 대안적인 상상력이 요구된다. 동아시아 국가간의 새로운 통화체제 또는 공동 외환준비금 제도로 천문학적인 외환을 생산적 투자에 활용해야 한다. 한반도 평화체제에 대한 투자로 에너지 수급의 다변화, 새로운 물류체제를 구축하는 것이 더 생산적이고 바람직하다.



## 토론문 4

# 속지 말재! 한미FTA, 다시보재! 한미FTA

정 희 성 | 민주노총 부위원장 |





## 속지 말자! 한미FTA, 다시보자! 한미FTA

정희성 | 민주노총 부위원장 |

동네골목 어귀에서, 대학교 교정에서 심심치 않게 볼 수 있는 것이 취업축하 현수막이다. 예전에 비해 일자리를 구하기 힘들다는 현실을 반영한 것이다. 정부는 일자리에 목말라 있는 국민의 정서를 교묘하게 이용하여 한미FTA 체결의 당위성을 홍보하고 있다. 한미FTA협정이 체결만 되면 수출이 증가되고 33만여 개의 일자리가 생긴다고 한다. 과연 그럴까?

정부는 관세철폐에 따른 수출 증가를 이야기 하지만 사실은 정반대로 적자의 폭만 늘어날 뿐이다. 평균 관세율이 한국측은 11.9%, 미국측은 4.9%이다. 그리고 한국측은 관세율이 5~10%에 달하는 고 관세율 품목이 61%를 차지한 반면 미국측은 무관세 품목이 45%로 절반에 가까우며 관세율이 5%이 하인 품목이 70%에 달한다. 양국의 관세철폐로 인해 무역흑자폭이 대폭 늘어나는 것은 한국이 아니고 미국인 것이다. 국제연구기관인 대외경제정책연구원의 보고서 마저 한미FTA 발효 15년 후 대미 무역수지는 71억 달러의 적자가 발생할 것이라고 했다. 정부의 수출증가에 따른 무역흑자 주장은 조작된 숫자놀음에 불과하다.

한발 양보해서 한미FTA가 수출을 증가시킨다고 하더라도, 이것이 자연스럽게 일자리 증가로 이어질 것이라는 주장은 '고용 없는 성장' 시대라는 오늘날의 경제 현실에 적합하지 않다. 실제 수출의 고용유발계수는 2000년 10억 원(약 90만 달러) 당 10.6명에서 2007년 7.1명으로 8년 동안 3분의 1 정도가 감소하였다. 이는 수출대기업이 해외 아웃소싱을 증가시켜, 수출이 늘어나도 그에 따른 고용 증가 효과는 급감하고 있다는 의미이다.

지식경제부에 따르면 1998년부터 2005년까지 매년 수출량은 평균 14%씩 증가했고 올해(2월기준)도 작년보다 17.9% 수출이 증가했다. 정부의 주장대로라면 수출증가 효과로 일자리는 계속 늘어나야 한다. 하지만 우리의 현실은 참혹하기만 하다. 대학 졸업후 6년 동안 취직을 못한 29살 청년, 졸업을 앞둔 23살 대학생, 실직한 가장 등 하루 평균 42명에 달하는 사람이 자살을 하고 있다. 이들 대부분

은 실업에 의한 생활고 때문에 자살을 했다. 수출이 늘어나면 일자리가 늘어난다는 정부의 주장 앞에 OECD 국가중 자살률1위라는 수치는 정부 논리가 얼마나 모순되는지를 그대로 말해주고 있다.

고용 없는 성장을 노동자는 피부로 절감하고 있다. 현대자동차는 수출량이 계속 증가해도 정규직의 확대는 없다. 오히려 불법파견 노동자를 정규직 전환하라는 법원의 판결조차 묵살하고 비정규노동자들의 정당한 요구를 무자비하게 탄압할 뿐이다. 또한 수출대기업들이 중소기업체들과 '동반' 성장하기 위해 원하청 불공정거래의 해소를 위해 노력했다는 소리도 들어본 적이 없다. 오직 수출량 증가에 따른 이득은 소수 재벌과 주식배당금을 두둑히 챙기는 외국인 투자자만 가져간다. 노동자 입장에서 보면 이명박 정부가 말하는 경제 성장은 '빛 좋은 개살구'에 지나지 않는다. 한미 FTA는 열악한 노동자의 현실을 더욱 깊은 심연의 나락으로 빠뜨리고, 초국적기업에게만 더 큰 이익을 안겨다 줄 뿐이다.

## 한미 FTA와 고용, 노동권

### ■ 한미자유무역협정(FTA)의 ‘조작된 경제효과’ 비판과 민주노총의 기본입장<sup>9)</sup>

한미 FTA는 북미자유무역협정(NAFTA)을 모델로 하는 신자유주의적 형태의 FTA로, 관세철폐를 통한 ‘자유’무역을 목표로 하는 협정이라기 보다는, 오히려 신자유주의적 체제와 제도를 이식하고 완성시키는 것을 목표로 하는 협정이다.

정부는 한미 FTA가 체결되면 향후 10년간 실질 국내총생산(GDP)을 약 6% 증가시키고, 대미 무역흑자를 46억 달러 확대시키며, 약 33만 5천개의 일자리를 창출할 것이라고 주장하고 있다. 하지만, 이러한 주장은 숫자 부풀리기를 넘어 사실상 조작에 가깝다.

정부의 한미 FTA 경제효과 분석은 ▽ 검증되지 않은 경제효과 분석방법론을 사용하였다는 점 ▽ 실증적으로도 명확한 근거 없이 수치를 부풀렸다는 점 ▽ 현실 경제를 반영하기에는 많은 이론적·실증적 한계를 갖고 있는 분석모형의 예측결과를 국가정책을 추진하는 결정적 근거로 사용했다는 점에서 심각한 문제를 안고 있다.

한미 FTA의 ‘실제’ 경제효과는 정부 주장과는 달리, FTA 발효에 따른 경제성장률 증가치는 사실상 ‘제로(0)’에 가까우며, 대미 무역수지는 발효후 15년이 지났을 때 총 70억 7,785만 달러의 적자를 기록할 것으로 예측되고 있다.

또한 한미 FTA는 영세한 국내 제조업체, 대기업·중소기업간의 불리한 하도급 체제 및 생산성 격차 확대가 구조화되어 있는 국내 경제 현실을 더욱 악화시켜, 중소기업의 영세화와 제조업의 양극화를 심화시킬 것이다. 이는 일시적인 무역역조를 넘어 중소기업 도산 및 기간산업 대량 구조조정 등 제조업 전반에 궤멸적인 영향을 미칠 것이며, 이는 대규모 구조조정과 고용불안을 증대시킬 것이다.

한미 FTA는 무상의료 정책의 추진을 사실상 불가능하게 만든다. 한미 FTA가 ‘무상의료’에 영향을 미치는 경로는 ▽ 민간의료보험 포괄적 허용과 규제 불가에 따른 공적 건강보험 침해 ▽ 투자자-국

9) 이창근(2011), 「한미FTA의 ‘조작된 경제효과’ 비판과 본질적 문제점」, 민주노총 정책보고서

가 분쟁해결절차에 따른 손해배상소송 피소 가능성 ▽ 투자자-국가 분쟁해결절차의 존재 자체로 인한 정부 규제 위축 효과 ▽ 경제자유구역법 및 제주특별자치도법에 따른 영리병원 허용은 한미FTA가 이행될 경우 되돌릴 수 없어 경제자유구역 추가지정을 통해 전국적으로 확산될 가능성 등이다. 특히, 보험회사가 정부를 상대로 손해배상청구소송을 진행할 수 있는 투자자-국가 소송제도는 획기적인 건강보험 보장성 강화 정책을 사실상 어렵게 만들 것이다.

한미 FTA는 미국식 금융자유화 시스템을 모델로 한 것이어서, 파생상품 등 2007-09년 세계금융위기를 불러온 위험한 금융상품의 판매를 허용하고, 금융규제를 사실상 금지하여, 제 2, 3의 금융위기를 예방할 수 있는 정책 추진을 제약할 것이다.

한미 FTA는 자본의 권리를 노동자, 민중 심지어 일국의 주권보다 우선시하여 보장한다. 정부의 다양한 규제와 국회의 정당한 입법권 조차 국제중재의 대상이 될 정도로 한미 FTA는 자본의 이익을 체계적으로 보장한다.

한미 FTA는 지정학적 측면에서 한국이 미국에 대해 상대적으로 자립성을 지닌 아시아경제권의 형성에 기여할 수 있는 길을 막고, 아시아 경제권을 미국권과 중국권으로의 분열을 촉진시킬 것이다. 나아가 한미 FTA는 미국과의 확고한 정치·군사적 동맹체제 구축을 촉진하여, 한-미-일 동맹과 중국-(러시아)-북한 동맹간의 대립을 심화시켜, 아시아 지역의 군사적 불안정성을 높이고, 남북한 평화체제의 구축과 자주적 평화통일에 심대한 위협을 가할 것이다.

## ■ 한미 FTA는 제조업과 고용에 심각한 피해를 입힐 것

한미 FTA는 체계적으로 초국적기업의 권리와 이익을 최우선으로 보장하고 있기 때문에, 한미 양국 모두에서 중소기업 제조업체에 큰 충격을 가해, 제조업 기반 전체를 위협에 빠뜨리고 고용불안을 심화시킬 가능성이 크다. 특히, 한국의 경우, 국내 제조업체의 영세성, 대기업-중소기업 간의 불리한 하도급 체제 및 생산성 격차 확대가 구조화되어 있는 경제 현실을 더욱 악화시켜, 취약한 국내 중소기업 소재기업에 충격을 가함으로써 중소기업의 영세화와 제조업 양극화를 심화시킬 위험성이 대단히 크다. 이는 일시적인 무역역조를 넘어 중소기업 도산 및 기간산업 대량 구조조정 등 제조업 기반 전체에 궤멸적 피해를 입힐 수 있다.

## ■ 해외 아웃소싱을 조장하여, 제조업 기반 파괴

한미 FTA의 원산지 규정(rule of origin), 투자, 정부조달 협정 등은 (초국적) 대기업의 해외 아웃소싱(offshoring)을 촉진하는 반면, 국내 고용창출 혹은 유지 의무를 부과할 수 없도록 강제하고 있기 때문에, 고용효과는 부정적이다.

예를 들어, 자동차의 경우 순원가법(Net Cost Method)에 따라 65%까지 해외부품을 사용할 수 있기 때문에, 완성차 대기업은 중국, 멕시코 등 저임금국가에서 부품을 생산·수입하는 글로벌 아웃소싱(Global Outsourcing) 추세를 더욱 강화할 것입니다. 이는 한미 양국 모두에서 부품소재 부문 중소기업체의 붕괴와 일자리 불안을 가져올 것이다. 여기에 덧붙여, 한미 FTA는 제조업 뿐만 아니라, 금융 부문의 후선업무(Back-office) 기능 역시 해외 위탁을 허용하고 있어서, 전체적으로 고용불안을 심화시킬 것으로 전망된다.

또한 한미 FTA 투자 협정에는 ‘이행의무부과금지’(Prohibition of Performance Requirement) 조항이 포함되어 있는데, 이는 기술이전, 현지생산품 사용의무, 고용승계, 단체협약 승계, 내국인 일정비율 고용 등의 의무 부과를 금지하고 있다. 이는 한미 FTA로 인해 외국인직접투자가 증가한다고 하더라도, 국내 고용에 긍정적으로 작용하도록 유도하는 정책수단의 실행을 불가능하게 하여, 고용증대효과를 거의 기대하기 힘들다는 점을 의미한다.

더욱이 최근 세계적인 외국인투자의 추세는 고용을 창출하는 형태의 사업장 설립형 해외직접투자(FDI)보다는 M&A형 혹은 증권투자 등 포트폴리오 투자가 대부분이어서, 실제 고용창출효과는 대단히 미미하다. 오히려 M&A로 인한 대규모 구조조정이 일상적으로 벌어지고 있어 고용감소효과가 더 크다고 할 수 있다.

## ■ 수출증대는 고용증대로 이어지지 않아

이명박 정부와 미국 정부는 “FTA 체결로 무역장벽이 사라지면 교역량, 특히 수출이 늘어나고 자연스럽게 고용도 늘어날 것”이라고 주장하고 있으나, 이러한 논리는 ‘고용 없는 성장’ 시대라는 오늘날의 경제 현실에 더 이상 적합하지 않는 명제이다.

신자유주의 시대의 핵심적인 특징은 금융자본의 우위 하에 모든 전략이 국민경제적 고려에 따른 사회적 책임 즉 고용이나 지속가능한 성장보다는 주주배당을 위한 주가상승에 초점이 맞춰진다. 이는 인건비 등 비용을 줄이기 위한 상시적인 구조조정으로 이어지고 있다. 실제로, FTA가 고용에 미치는 효과는 북미자유무역협정(NAFTA) 사례에서 확인할 수 있다. 나프타가 출범할 때만 하더라도, 약 17만 개의 일자리가 새롭게 창출될 것이라고 전망되었지만, 실제 1993년에서 2004년까지 미국에서만 약 1백만 개의 일자리가 사라졌다.

한국에서 수출의 부가가치 유발계수는 1993년 0.71에서 2007년 0.6으로 지속적으로 감소하였고, 수출의 고용유발계수도 2000년 10억 원(약 90만 달러) 당 10.6명에서 2007년 7.1명으로 8년 동안 3분의 1 수준이나 큰 폭으로 감소하였다. 이는 수출대기업이 해외 아웃소싱을 증가시켜, 수출이 늘어나도 그에 따른 국내산업의 전후방연관효과 및 고용 증가 효과가 급감하고 있다는 의미이다. 나아가 수출이 늘어나면 부품 및 소재 부문의 수입의존도가 높아짐에 따라, 수입도 함께 증가하여 고용감소 요인이 발생한다는 사실을 고려해야 한다. 한국의 경우, 수출의 수입유발계수는 2000년 0.367에서 2007년에는 0.4로 증가하였다. 이는 수출이 늘어나면 동시에 수입도 늘어나는데, 고용은 늘어나지 않는다는 의미이다. 결국 수출이 늘고 경제가 성장해도, 일자리는 늘어나지 않는 ‘고용 없는 성장’의 굴레를 벗어나지 못하고 있다.

결론적으로 한미 FTA는 고용을 창출한다기 보다는 고용을 파괴하는 협정(Job-killing pact)이다. “고용 없는 성장” 시대에, 일자리는 남의 나라에 더 많은 상품을 내다 팔는 것으로 해결될 수 없다.

## ■ 자동차 부문 재협상의 내용과 문제점

2010년 12월 타결된 자동차부문 재협상의 핵심 내용은 ▽ 한국산 승용차에 관해 미국의 2.5% 관세 철폐를 4년간 유예하고, 화물차 관세 25% 역시 7년 동안 유지하는 반면, 한국의 화물차 관세 10%는 즉시 철폐하고, 전기차의 경우, 한국은 발효 즉시 현행 관세 8%를 4%로 감축하고, 이후 4년간 단계적으로 철폐한다는 것이다.

2007년 협정 체결 당시 정부는 자동차 분야 수출증가액을 연간 8.1억 달러(약 1조원)로 추산했는데, 만약 이 계산을 단순 적용하면, 한국 자동차산업은 이번 재협상으로 거의 4조 원에 육박하는 기대이익의 손실을 보았다. 또한 미국 관세 2.5%가 4년간 유지된다면, 한국 자동차산업은 약 6억 3천



만 달러의 손실을 추가로 입게 된다.

나아가 한미 FTA를 통해, 미국산 수입차는 관세 인하 및 철폐, 자동차세율 인하, 특별소비세율 인하 등으로 약 9% ~ 13%를 상회하는 가격인하효과를 누릴 것으로 전망되는데, 이는 대형승용차 및 화물차를 중심으로 한 미국산 자동차의 수입을 상당히 증가시킬 것이다.

또한 한미 FTA는 미국산 자동차에 대해 환경 및 안전기준을 완화시켜주는 특혜를 주었다. 연간 한국내 판매량이 25,000대 이하까지는 국내 안전기준의 적용을 유보시켜주었으며, 이는 추후 판매대수를 더 늘릴 수 있는 여지까지 남겨두었다. 연비와 온실가스배출허용기준 역시 미국산 자동차에 대해서는 한국내 판매대수 4,500대까지는 19%완화된 기준을 적용하기로 하였다. 이처럼 미국산 자동차에 대한 국내 안전·환경기준의 적용을 유보하거나 완화하는 것은 그 자체로 문제일 뿐만 아니라, 한미 FTA의 환경조항과도 배치된다. 즉, ‘무역 및 투자를 증진할 목적으로 환경보호수준을 저하할 수 없다’고 합의하였음에도, 한미 양국 정부는 자동차 배출가스 허용 기준과 연비/이산화탄소 배출 허용 기준을 미국산 자동차 수출증진을 위해 완화시켜주었기 때문이다.

이번 재협상으로 새롭게 도입된 자동차 관련 세이프가드는 발동 요건이 명확하지 않아서 오남용의 가능성이 다분하다. 여기에 한미 FTA 협정문 원안에 포함되어 있는 신속분쟁해결절차와 스냅백 조항(자동차 관련 양허 위반시 또는 기대이익의 무효화 및 침해시의 경우 2.5% 관세철폐를 회수할 수 있다는 조항) 등이 결합되면, 한미 FTA는 초국적기업의 권리를 전방위적으로 보장해주는 완벽한 체제가 될 것이다.

## ■ ‘자유’무역에 앞서 노동기본권 보장해야 - ILO 결사의자유 핵심협약도 비준 안해

어떠한 무역과 경제협정에 앞서 노동기본권은 인류의 보편적 인권으로서 반드시 보장되어야 한다. 이는 무역과 경제교류를 통한 잠재적 이익을 공평하게 분배받기 위한 기본적인 전제조건이다. 하지만, 한국 노동자들은 가장 기본이라 할 수 있는 노동권조차 부정당하고 있다는 점에서, 문제가 심각하다.

공무원과 교원 노동자들의 단결권이 부정되고 있고, 노동자들의 파업권은 형법상 업무방해죄로 처벌되고 있다. 실제 2008년 1월 1일에서 2009년 10월 28일까지 334명의 노동자들이 업무방해죄로 구

속당했다. 이러한 심각한 상황 때문에, ILO도 한국 정부에 업무방해죄를 결사의자유 원칙에 부합하게 개정할 것을 권고했지만, 아직도 이행하지 않고 있다. 더욱 심각하게는 현재 전체 노동력의 55%에 달하는 임시 비정규직 노동자들에 대한 보호 문제이다. 정부는 비정규직 노동자들의 권리를 보장하기 보다는, 오히려 비정규직을 확산시키고 정당한 권리 행사를 탄압하고 있을 뿐이다. 안정적인고 적절한 임금의 일자리가 임시 비정규직으로 급속히 대체되고 있음에도, 이들에 대한 노동기본권 보장 등의 문제해결 노력은 등한시되고 있다.

양국 노동자들의 노동조건은 더욱 악화되고 있다. 덜 받고 더 많이 일하는 현상이 보편화되고 있으며 더 많은 노동자 가족들이 빈곤에 처해지고 있다. 또한 이주노동자들의 권리는 적절하게 보호되지 못하면서, 광범위한 착취로 이어지고 있다. 특히 ILO 결사의자유 관련 핵심협약인 87호와 98호를 한미 양국 정부가 아직도 비준하지 않았다는 점은 양국의 노동기본권 보장상황을 상징적으로 보여준다. 양국 노동자들이 노동기본권을 행사하고 무역에 따른 잠재적인 이익을 공평하게 공유할 수 있도록 교섭권, 파업권을 포함한 노동기본권을 전면 보장하는 방향으로 양국 노동법이 개정되어야 한다.

### ■ 최악의 협정, 한미 FTA 반드시 저지해야

결론적으로 한미FTA는 ▽ (초국적)기업의 이익을 우선시하여, 정부의 공공·사회정책을 제약하는 불평등·불공정 협정이며, ▽2007~09년 세계금융위기의 진원지인 미국식 금융자유화시스템을 모델로 하기 때문에 제2 제3의 금융위기를 조장할 수 있고, ▽ 심각한 일자리 문제를 해결하기는커녕 오히려 악화시키는 “고용파괴적인 협정”이며, ▽ 2010년 12월 타결된 재협상안(추가협상)은 그동안 제기된 “독소조항”들을 해결하거나 “이익의 균형”을 실현했다기 보다는, 추가적인 “독소조항”을 도입하고 ‘이익의 불균형’을 더욱 악화시킨 ‘더 이상 나쁠 수 없는’ 최악의 협정이다.

토론문 5

# 종속적 경제동맹으로서의 한미 FTA

최 규 엽 | 새세상연구소 소장 |





## 목 차

1. 한미 FTA를 어떻게 볼 것인가?	
- 종속적 경제동맹으로서의 한미 FTA .....	82
2. 재협상 결과 더욱 분명한 경제적 손실 .....	83
3. 미 의회 FTA 비준 절차 .....	87
4. 한미FTA 체결 이후 한국에서는 복지국가는 없다. ....	89
5. 한미FTA가 체결되면 부동산안정을 위한 어떤 정책도 불가능하게 된다. ....	93
6. 개성공단과 한반도 평화 .....	96

1) 본 토론문은 한미FTA저지범국민운동본부의 “국민보고서 1”, “국민보고서 2”와 “한미FTA 분야별 평가보고서(1차)”를 참고하였음을 밝힌다.

## 1. 한미 FTA를 어떻게 볼 것인가?

효순·미선양 추모 촛불집회는 미국에 대한 비판여론을 형성하면서 2002년 대선에서 무시할 수 없는 바람으로 작용하였다. 이는 보수적 정치평론가도 인정한 사실이다. 노무현 대통령의 당선은 이러한 민심에 힘입은 결과였다. 그래서 그는 미국과 당당히 맞설 수 있는 대통령이 되겠다고 공언하였다. 그러나 노대통령은 당선 후 미국의 압력과 한미동맹과의 강력한 힘에 굴복하여 자신의 입장을 '탈미'에서 '한미동맹' 강화로 변경시켰다.

그 결과 노무현 정부는 미국의 요구를 받아들여 이라크에 한국군을 파병하고 주한미군의 전략적 유연성을 인정함과 아울러서 한미자유무역협정을 우선적으로 추진하게 된 것이다. 즉 겉으로는 노무현 정부의 전략적 선택의 결과로 한미FTA를 추진한 것처럼 보이지만 실질적으로는 한미동맹 강화를 요구하는 강력한 구조적 힘에 굴복한 것이다.

당시 관변보고서들의 내용을 봐도 한미FTA가 한국경제에 직접적인 경제적 실익을 안겨줄 것이라고 자신 있게 주장하는 보고서는 거의 없었다. 무역협회나 산업자원부의 일부 자료들의 경우 FTA 체결 4년 후에는 한국의 무역수지 규모가 98억달러에서 9억달러로 오히려 감소할 것이라고 주장하였다. 이미 미국계 초국적 자본들과 융합되어 있는 4대 재벌들과 일부 수출산업들은 한미FTA로 인해서 이윤 증대의 새로운 기회를 가질 수 있을지도 모르나 노동자, 농민, 자영업자, 중소기업자 등 절대 다수의 국민들은 IMF 시기 이상의 대재앙을 맞게 될 수도 있는 것이다.

한미FTA는 IMF이후 한국경제 전반에 지배력을 대폭 강화하고 있는 미국계 초국적 금융자본에게 막대한 투자-투기 이득을 안겨 주게 되고, 결과적으로 미국의 신자유주의체제가 급속히 이식되면서 한국사회 전반에 신자유주의 개편을 더욱 가속화할 것이다. 이리하여 정리해고와 비정규직의 비가역적인 강화, 공공서비스의 사유화와 해체, 4대보험 등 복지체계의 붕괴, 수많은 중소기업의 도태, 빈사상태에 있는 농업과 농민층의 확인사살, 국토의 난개발과 환경재앙 등이 닥쳐 올 것이다.

이것도 모자라 미국은 한미동맹에 한국의 운명을 의탁하고 있는 이명박 정부를 강박해서 미항공모함 조지워싱턴호가 서해에서 작전 하고 있는 중에 유례를 찾아보기 힘든 굴욕적인 '한미FTA 재협상'을 벌였고, 결국은 좀 유리하다고 한 자동차조차 손해를 보게 되었다. 그 다음 차례는 미국소고기 전면개방이 기다리고 있다는 것은 이제 삼척동자도 다 안다.

2008년 미국 금융공황이 일어나자 한국경제가 요동을 쳤고, 노무현 대통령은 한미FTA를 재검토해야 한다는 의중을 비쳤었다. 미국을 마지막으로 지탱해 주고 있는 달러체제가 붕괴하고 있는 소리가 들리는 마당에 우리가 미국에게서 기대할 것이 도대체 뭐가 있단 말인가? 한미 FTA 반대를 외치며 분신으로 항거하며 산화해 간 허세욱 열사는 우리에게 제대로 싸우라고 주문하고 있다. 결전의 시기가 다가오고 있는 것이다.

## 2. 재협상 결과 더욱 분명한 경제적 손실

한미FTA 재협상의 문제는 첫째, 협상 타결이라고 정부가 직접 발표 까지 했던 협정을 뒤집었다는 점이다. 이는 국제협상의 관례에 전적으로 벗어난 행위이다. 둘째는 무엇보다 재협상 결과 기존 협상 보다 더 많은 부분을 미국 측에게 양보하여 ‘갈수록 태산인 한미FTA 협상’이 된 꼴이다. 경제적으로 얻은 것은 하나 없고 추가로 3조 4천억원에 달하는 손실을 가져온 협상이다. 또 쇠고기 같은 남은 쟁점은 기존 행태를 보았을 때 다시 한 번 더 양보할 수 있다는 것이 전문가들의 중평이다. 세 번째, 자동차협상은 미국 요구를 일방적으로 수용하였으며 금융세이프가드 전제조건, 투자자국가제 소제 등 문제조항은 그대로 남은 최악의 재협상이라는 점을 지적하지 않을 수 없다. 마지막으로 이번 재협상은 국회의 동의 절차와 국민들에게 공표했던 사안을 전적으로 뒤집는 초법적 후안무치 행위라고 할 수 있다.(자유무역협정체결절차규정(대통령훈령 제121호)에 따르면, 통상교섭본부장은 협정 체결을 위한 협상을 할 때 중요 진행사항을 국회에 보고해야 하고, 관련이해당사자와 국민에게 중요 진행사항을 수시로 설명하고 의견을 수렴하도록 노력해야 한다.)

<2010년 한미FTA 재협상 경제효과 비교표1)2)\_이해영>

	한국	미국	
미관세 2.5% 즉시철폐 연장	-4조원*		* 2.5% 즉시철폐 경제효과 8.6억불 (약1조) (산업연구원, 2007년) 2007년 산업연구원
돼지고기 관세철폐 2년연장		-3.4억불(4,100억원) (1.7억불* x 2 = 3.4억불)	*대미 돼지고기 수입 총액중 관련품목의 2007 - 2008년 평균치 1.7억불 (출처: 통상교섭본부, <한미 FTA관련 추가협상결과 상세설명자료>)
허가특허 연계 3년 유예		-1,740억원 (580억원* x 3 = 1,740억원)	*한미FTA 경제효과 11개 국책연구기관 분석(2007년), 허가특허 연계로 인한 제약업계 손실 연 367 - 794억원의 평균값
계	-4조원	- 5,840억원	한국측이 3조4천억 손해

- 1) 이 표에는 한국측의 비관세장벽 해체 특히 환경 및 안전기준으로 인한 미국 자동차업계의 경비절감효과, 관세 환급으로 인한 부품업체 피해액 및 미국측의 자동차 특별세이프가드의 경제효과를 포함하고 있지 않음. 이 수치를 포함할 때 한국측의 경제적 피해는 훨씬 늘어날 것으로 보임.
- 2) 이 표에는 쇠고기관련된 경제효과를 포함하고 있지 않음. 2003년 광우병으로 수입금지 되기 직전 미국의 대한 쇠고기 수출량은 약 20만톤, 8.5억불 수준이었음. 미 축산업계는 한미쇠고기 재협상을 통해 30개월이상, 급장(소장), 가공품 수출등으로 10억불, 현행 40%관세 축소로 20억불 총 20억불(약2조4천억원)의 경제효과를 예상하고 있음.

정태인 새사연 소장은 이번 재협상을 다음과 같이 평가하고 있다. 한미 FTA에서 한국 정부가 가장 성과를 거뒀다고 자랑하는 자동차 분야 역시 미국의 요구를 거의 100% 들어 준 것이었다. 3,000cc 미만 자동차의 2.5% 미국 관세 철폐를 얻어낸 대가로 한국이 약속한 것은 8%인 자동차 관세 인한 뿐 아니라 세계개편, 환경기준 완화, 자동차 표준협력반 설치, 그리고 스냅백 조항이다. 스냅백이란 “협정위반 또는 관련 이익을 무효화하거나 침해하고 심각하게 판매, 구입, 유통에 영향을 미친다고 판정할 경우” 6개월 내에 관세 장벽을 다시 세울 수 있도록 했으며 정부의 비위반제소도 가능하도록 만들었다.

이번 재협상은 정부가 자화자찬했던 3,000cc 이하 자동차에 대한 미국측 관세 2.5%의 즉각 철폐를 4년 후로 미뤘다. 뿐만 아니라 촛불이 겨우 막아 놓은 30개월 이상 쇠고기 수입도 자유화할 가능성이 높다. 2010년 2월에 발간된 미의회의 CRS 리포트((Cooper et. al., The Proposed U.S.-South Korea FTA : Provision and Implication)는 앞으로의 쇠고기 수출은 “한국 소비자의 신뢰 회복”과 “경제위기 속에서 한국 소비자의 구매력”에 달려 있다고 요약하고 있다. 즉 이미 민간 수출자유규제 형태로 되어 있는 현재 협약 내용을 별도로 고칠 필요는 없다. 소비자의 신뢰 회복을 이유로 더 풀라고 요구하면 그만이며 따라서 한국 정부 역시 규제를 푸는 방식(예컨대 곱창의 검사 방식)으로 미국의 요구를 조용히 수용할 것이다.

한편 남은 문제로서 쇠고기협상은 한미FTA와 관련하여 언제든지 개악 될 수 있는 사안으로 되었다. 이는 이번 재협상이라는 형식을 취한 협정문 개정에서 볼 수 있듯이 앞으로 또 어떤 납득할 수 없는 방식과 절차로 진행될지 아무도 모르는 것이다. 쇠고기 의제는 다음의 4가지 정도가 핵심인데, (1) 15년 균등 철폐로 되어있는 40% 미국산 쇠고기 수입관세의 즉시 철폐 (2) 30개월이하 월령 제한 철폐 (3) 소장(곱창)등에 대한 검역조건 (4) 쇠고기 가공식품 등이다.

쇠고기 의제 중 관세문제는 관세양허표를 수정해야 하는 사안이므로 직접적으로 FTA 사안이다. 재협상 이전 국면에서 맥스 보커스를 설득하기 위해 30개월령 문제에 대한 대안으로 미국내에서 논의된 것으로 보이지만, 이 번 재협상 합의에서 제외되었고, 따라서 재차 제기될 가능성은 낮다. 그래서 30개월 이상, 곱창 등에 대한 검역방법, 쇠고기 가공식품 등이 현재 확인된 쇠고기 관련 의제라 보면 되겠다. 30개월 이상에 대한 국민거부감을 감안할 때, 검역방법, 가공식품등에서의 추가 양보가 우선 예상되고, 결국 30개월 이상에 대한 처리 문제가 관건이 될 것으로 보인다. 다시 말해 한편으로 오바마 대통령이 재협상 직후 말한 바 있는 “미국산 쇠고기에 대한 한국시장의 완전개방



(full access)”과 다른 한편으로 한국 국민의 30개월 이상 수입반대 곧 이를 가능케 했던 촛불 시민과의 싸움에서 모든 것이 결정될 것이라는 말이다.

## 재협상이란 표현의 성립가능성 여부

다음으로 한미FTA 재협상에 대한 법적 적실성 여부를 판단하기 위해 몇 가지 인용문을 살펴보도록 하자.

첫째, 통상교섭본부측은 〈상세설명자료〉에서 이번 ‘서한교환(Exchange of Letters)’과 한·미FTA 原협정문과의 관계를 놓고 양자는 ‘형식적으로...독립된 별도 조약’이다. 그리고 이 번 ‘서한교환’은 ‘그 자체로 완전한 일체를 구성’한다.

둘째, 한나라당도 주요당직자회의에서 “최근 확정된 한미 FTA 추가협정문은 법적으로 분명히 별도의 조약”이라고 밝혔고, 당 정책위의장 역시 “이번 추가협정문의 성격은 부록 형태가 아닌 독립적 서한의 형태인 만큼 국제법적으로 별개의 조약, 독립적 형태로 100% 인정받는 것”이라고 밝혔다.

셋째, 국회 입법조사처는 “기존 한미 FTA와 별개의 합의 조약으로 볼 수 없으므로 협정문 전체에 대해 비준동의 절차를 밟아야 한다”고 밝힌 바 있다. 이는 작년 11월 민주당 천정배의원의 의뢰로 국회 입법조사처에서 보내 온 검토보고서에 명시된 내용이다.

넷째, 국회 소관 상임위원자인 남경필의원은 이미 작년 12월 14일 한 인터뷰에서 “한미FTA 추가 협상안을 기존 비준안과 분리해 국회에 제출하는 것은 받아들일 수 없다”고 말한 바 있다. ‘

다섯째, 2004년 7월 미국과 몽골은 ‘무역투자기본협정(TIFA)’에 서명했다. 그리고 2년 뒤 2009년 6월 미 무역대표부는 몽골과 ‘투명성’ 관련 협상을 시작하면서 아래와 같은 보도자료를 낸다. “몽골과의 협상 개시는 미국이 처음으로 투명성에 대한 별개협정(stand-alone agreement) 체결을 모색하기 시작했음을 의미한다. 지금까지 미국은 투명성에 대한 약속을 FTA와 같은 좀 더 포괄적인 협정의 한 부분으로만 협상했다.”

이번 재협상과 관련된 합의문서는 공개된 바와 같이 서한교환과 배출 가스, 그리고 전근자 비자와

관련된 2건의 합의의사록으로 구성되어 있다. 만약 이 문서들이 별개 합의문서라고 하면 그것은 원협정문과 내용상으로 별개로 구성된 내용이어야 할 것이다. 따라서 이상을 종합해 볼 때 이번 한미 FTA 재협상을 정부와 여당의 주장대로 별개협상이라고 부를 수 있다면 그것은 거짓말을 작심한 사람의 입에서나 나올 수 있는 경우라고 할 수 있다.

### 재협상의 전체적 평가

국제통상연구소 이해영 소장이 정리한 바에 따르면 이번 재협상은 다음의 여섯 가지로 요약해 볼 수 있다.

“알려진 것처럼 2007년 협상 타결이후 정부측은 시기마다 말을 바꾸었다. 협정문에서 접하나 못 바꾼다고 말한 것은 통상교섭본부장이었다. 하지만 결과는 예상한 것 가운데 최악인 협정문 개정(re-open)방식이었다. 이것이 첫째다.

둘째는 2008년경 정부측은 미국의 재협상요구를 ‘차단’하기 위해 우리가 먼저 비준동의해야 한다고 주장했고, 결국 국회 통의통위는 비준동의안을 날치기 통과시켰다. 그 결과 ‘차단’은 커녕, 더 없어 쥐야했다.

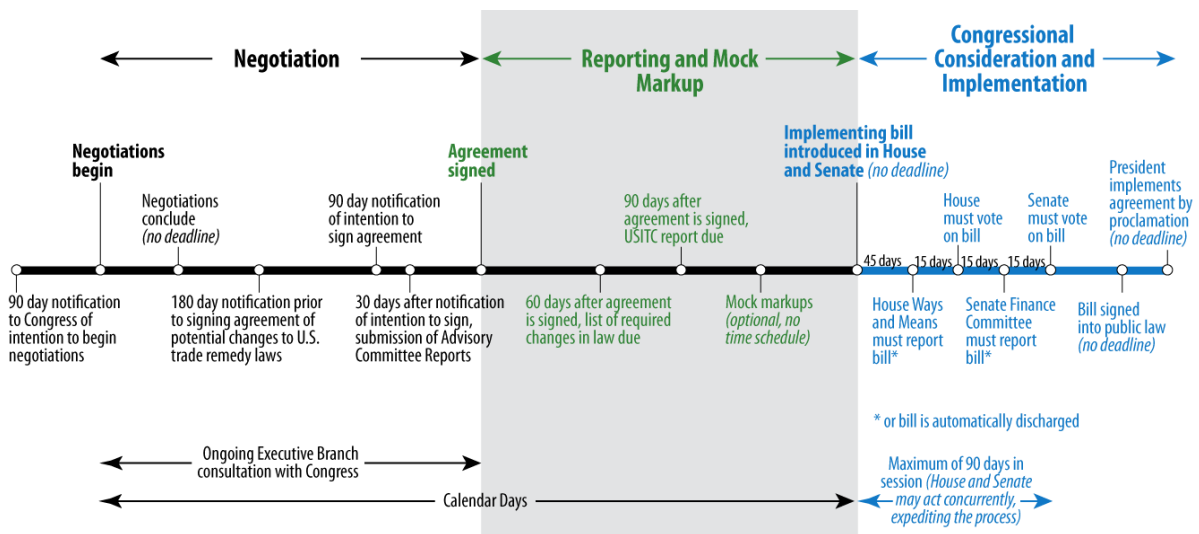
셋째, ‘재’협상이 아니라 ‘추가’협이라고 했다. 하지만 정부측의 주장이 역설에 불과했음은 그 결과가 증명하고 있다.

넷째, 쇠고기는 협상대상이 아니라고 끊임없이 주장했다. 하지만 지난 11월 G20 기간중 쇠고기 협상에 대한 구체적인 정황들이 속출했다. 그리고 이 번 재협상 타결직후 미국측 언론에는 앞으로 수주내에 양국이 쇠고기 관련 ‘대화화 협의’를 계속하기로 합의했다는 보도가 등장했고, 오바마대통령의 성명에도 그런 맥락의 언급이 포함되어 있었다.

다섯째, 한미FTA에는 ‘독소조항’이 없다고 했다. 이런 말은 이제 허무맹랑하다. 지금껏 미국이 체결한 모든 FTA가운데 한미FTA에 가장 많은 독소조항이 들어 있다. 그리고 일방의무조항 곧 체약국 어느 일방만 지게 되는 의무조항의 비율이 한미 간 8:1 비율이다. 미국이 체결한 어떤 FTA도 이렇게 많은 일방의무를 상대국에 강제한 조약은 없었다.

여섯째, 정부측은 처음부터 ‘전문직 비자쿼터’를 받아 오겠다 호언장담해 왔다. 그러나 그 결과는 어떤가. 우리 보다 대미 교역규모가 훨씬 적은 호주가 만개 가량의 비자쿼터를 받았지만, 현재까지 우리는 0개다. 이 번 재협상을 통해 전근자 비자 연장을 받았다 말하지만, 눈가림용일 뿐이다.”

### 3. 미 의회 FTA 비준 절차<sup>2)</sup> (TPA: Trade Promotion Authority<sup>3)</sup> 적용을 전제로)



의회 통보: 협상 개시 90일 전 의회 통보.

의회 통보: 협정문안 서명 180일 전 무역구제법 개정 가능성에 대한 의회 통보.

의회 통보: 협정문안 서명 90일 전 서명 여부 통보.

보고서 제출: 협정문안 서명 여부 통보 후 30일 후 자문위원회 보고서 제출.

협정문안 서명.

의회 보고: 서명 60일 내에 국내법 개정이 필요한 사항에 대한 보고(3805(a)(1)(B)).

보고서 제출: 서명 90일 이내에 미국무역위원회 영향 평가 보고서 제출.

2) 이하의 내용은 다음을 참고하였다. 남희섭, “미 의회 내 한미 FTA 평가와 향후 과제”. 2011.

3) 무역촉진권한(TPA)은 미 통상법(the Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, P.L. 107-210, 116 Stat. 993, 19 U.S.C. § 3801 et seq.)에 따라 미 행정부에 부여된 통상협상 권한으로 2007년 7월 1일 이전에 완료된(enter into) 협상에만 적용 (한미 FTA는 2007년 6월 30일 서명). TPA 적용을 받는 협정의 경우 의회 절차가 신속하게 이루어지고, 심의가 제한되는데(의회는 이행법안을 수정할 수 없고, 90 회기일 이내에 찬반 여부에 대해서만 표결할 수 있음), TPA의 목적은 3가지: (1) 신속한 의회 비준 절차를 마련하여 의회 지도부의 입장과 무관하게 표결이 이루어지도록 함. (2) 이행법안 표결이 의사진행방해(filibuster) 등으로 인해 지연되는 것을 방지. (3) 협정문 수정으로 인한 재협상 방지.

모의 법안심사(mock markup): TPA에 따르면 이행법안이 의회에 제출되고 나면, 상하 양원 어디에서도 수정을 할 수 없기 때문에, 해당 상임위에서 미리 이행법안 초안을 보고 의견을 내거나 수정안을 제시하는 절차를 가지고, 상하 양원의 의견을 절충함. 그러나 행정부는 모의 법안심사에서 요구된 내용을 수용하지 않을 수도 있음. 미국-오만 FTA 이행법안의 경우 상원 재무위에서 만장일치로 제시한 수정안을 부시 행정부가 수용하지 않았지만 의회에서 비준된 바 있음. 모의 법안심사는 2002년 통상법에 정해진 절차는 아니지만, TPA 이전에 하원 세입세출위와 상원 재무위에서 모의 법안에 대한 표결을 하였던 관행에 따라 진행되는 절차.

이행법안 제출: 대통령이 의회에 협정의 최종 법률 문서(final legal text of the agreement), 이행법안(a draft of the implementing bill), 협정 이행을 위한 행정부의 조치에 대한 선언(a statement of administrative action) 및 supporting information<sup>4)</sup>을 의회에 제출. 제출 기한은 정해져 있지 않으나, 상하 양원이 모두 회기 중인 날 제출해야 함(3805(1)(1)(3)). 행정부가 제출한 이행법안은 상하 양원에서 다수당 지도부 및 소수당 지도부 또는 이들이 지명하는 의원들에 의해 발의되어야 함(제2191(c)(1)조).

상하원 상임위 회부: 발의된 이행법안을 관련 상임위로 회부(제2191(c)(1)조). 상임위는 하나 이상일 수 있음.

이행법안 수정 금지: 의회는 이행법안에 대해 수정을 할 수는 없고 찬반투표만 할 수 있으며, 이러한 수정불가 조항에 대한 적용유예를 발의하는 것도 금지됨(제2191(d)조). 그러나 행정부가 의회에 대한 통지 절차 또는 협의 절차를 준수하지 못했다고 판단하면, TPA 절차의 적용을 배제할 수는 있음(제3805(b)(1)조). 미국-콜롬비아 FTA가 이행법안 제출 후 TPA 절차 배제된 사례.

하원 상임위 심의: 이행법안 제출일로부터 45 회기일 이내에 관련 상임위에서 이행법안에 대한 보고서 채택. 45 회기일이 경과할 때까지 보고서 채택을 못하면 자동으로 다음 절차로 넘어감(제2191(e)(1)조).

하원 표결: 이행법안 제출일로부터 최장 60 회기일 이내에 표결(관련 상임위의 보고서 채택일로부터 15 회기일 이내). 찬반 토론은 20 시간을 넘을 수 없음(찬성토론과 반대토론에 같은 시간 배분, 제2191(f)조). 이행법안의 하원 통과는 단순 다수결(simple majority).

상원 상임위 심의: 하원을 통과한 이행법안(이를 'implementing revenue bill'이라 함)과 상원에서 발의한 이행법안을 관련 상임위로 회부. 하원에서 접수된 날로부터 45 회기일 또는 상원 이행법안 발

4) supporting information에는 다음 사항이 포함되어야 함(3803(a)(2)). 이행법안과 행정조치가 미국 현행법에 어떤 영향을 미치는지에 관한 설명, 통상법의 목적을 달성한다는 선언 및 그 이유 등.

의일로부터 75 회기일 이내에 관련 상임위에서 보고서 채택을 못하면 자동으로 다음 절차로 넘어감.

상원 표결: 이행법안 제출일로부터 최장 90 회기일 이내(관련 상임위 보고서 채택일로부터 15 회기일). 찬반 토론은 20 시간을 넘을 수 없음(찬성토론과 반대토론에 같은 시간 배분, 제2191(g)조). 이행법안의 상원 통과는 단순 다수결(simple majority).

\* 회기일: 상하 양원이 3일 이상 휴회하기로 결의하여 의회의 회기일이 아닌 날과, 하원 또는 상원이 회기 중이 아닌 토요일과 일요일을 제외한 회기일만을 말함.

#### 4. 한미FTA 체결 이후 한국에서는 복지국가는 없다.

한미FTA 한국의 제도 전반에 관한 것이지 결코 무역에 국한된 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 무역에 따른 국익의 창출을 주장하고 있다. 정태인 소장이 인용하고 있는 클락슨의 2002년 글에 따르면 한미FTA는 사실상 초헌법적이며 또는 헌법외부에 놓여 있는 것이며 또한 비밀헌법을 구성하여 국가의 경제정책 기조의 범위를 한정하려고 한 것이라고 한다. 김현중 역시 최근 출간한 책에서 “넓은 일본의 법과 제도를 버리고 미국의 법과 제도를 도입하는 것”이 한미FTA의 목표라고 청와대 브리핑(제1호)에서 공언하였다는 것을 밝히고 있다. 정태인 소장이 밝힌 것처럼 현재 한국의 지배집단, 즉 재벌-고위관료-보수언론은 한미 FTA를 시장국가 지향 “외부 개혁”의 강력한 수단으로 상정하고 있다. 물론 복지국가 시스템이 갖춰지고, 특히 금융시스템이 안정 지향으로 짜여져 있는 경우 캐나다처럼 FTA의 위기 감염 효과는 적을 수 있으나 한국의 지배계급은 최소의 복지와 시장지향형 금융시스템을 추진 중인 것을 감안한다면 이들은 “한미 FTA와 자발적 민영화의 이중주”를 WMF기고 있는 것으로 생각할 수 있다. 한미FTA 협정문에 이러한 내용들이 어떻게 들어가 있는지 구체적으로 살펴보기로 하자.

한미FTA는 서비스무역에 영향을 미치는 국가의 모든 조치에 제한을 가한다. 이는 제12.1조 제1항에 명시되어 있다. 여기서 말하는 조치란, 모든 법, 규정, 절차, 요건 또는 관행(제1.4조)로서 국가가 취하는 법령 제·개정, 지방자치단체의 조례 제·개정, 행정적 결정 및 관행 등 국가의 모든 공식 및 비공식적 행위를 포함한다. 믿기 어렵지만 사실이다. 그러나 여기서 그치지 않는다. 한미FTA는 국가라고 하는 추상적인 정체(body politic)를 의미하는 것으로 그치지 않고 구체적이며 명시적으로 행위의 주체를 명문화하고 있다. 제12.1조 제2항에 따르면 한미FTA로 제한의 대상이 되는 조치를 시행하는 주체는, 중앙·지역 또는 지방정부 및 그로부터 위임받은 기관이다. 따라서 국가의 모든 기관을 총 망라하는 이 같은 정의로부터 예외란 있을 수 없다.

한미FTA를 무역을 통한 국익이라는 차원에서 보았을 때 논쟁은 둘로 나뉠 수 있다. 즉 이익이 더 많다는 측과 손해가 막심하다는 측으로 나뉘어 모두 국익이라는 틀 속에서 각자의 정의(justice)를 외치는 것이다. 그러나 문제를 보는 관점을 조금 달리해 앞으로 법과 제도 그리고 심지어 행정적 결정과 관행을 우리의 의사대로 하지 못하는 것에 약속하는 것이 한미FTA라고 한다면 논점은 분명 달라진다. 현재 한국은 한참 복지 논쟁 중이다. 모두다 복지를 하겠다는 것이고 이를 통해서 국민에게 자신의 정당만이 복지를 이행 할 수 있는 진심과 노력 그리고 합리적인 비전을 가지고 있음을 설과 하는데, 한미FTA가 체결되고 이를 준수하려면 제 정당이 말하는 합리적인 비전과 정책의 실행가능성이란 그 자체로 꿈 속에서나 가능한 일이 된다. 한마디로 한국은 한미FTA 때문에 복지국가가 되는 것이 불가능하게 되는 것이다.

민주당은 무상의료를 주장하였다. 물론 다른 정당들 역시 이와 유사한 입장이다. 그러나 한미FTA는 이를 결코 허용하지 않는다. 무상의료 등의 주장은 현행 건강보험보장성 강화로 요약되는 국민건강보험체계의 확장이다. 다른 말로 하면 민영의료보험에 대한 강력한 규제이자 민영의료보험시장의 축소라고 할 수 있다. 즉 복지국가로 가기 위해서는 민영의료보험 시장의 축소 더 정확하게 말하면 이를 주장하는 세력들이 추진하고 있는 법, 제도, 행정적 결정 및 관행을 원천적으로 막아야 하는 것이다. 그러나 이는 한미FTA를 정면으로 위반하는 조치이므로 투자자국가제소제도의 대상이 된다. 정부는 이를 보건과 환경에 대해서는 미래유보로 조치해 놓았으니 문제가 될 것 없다는 입장인데 실제 현실은 전혀 그렇지 못하고 번번히 정부가 당하는 것이 다반사이다. 보건의료단체연합 정책실장인 우석균에 따르면, “캐나다의 뉴 브런즈윅을 보자. 뉴 브런즈윅 의회는 2004년 4월 공적 자동차 보험을 도입할 것을 지자체 정부에 권고했다. 더 효율적이고 보험료를 220 달러에서 993달러까지 줄일 수 있다는 것이 그 이유였다. 이러한 제도는 이미 브리티쉬 콜럼비아나 사스캐치완, 마니토바 등에서 시행중이었다. 그러나 이 제도는 온타리오와 마찬가지로 투자자 국가제소제에 의해 소송을 당할 수 있다는 이유 때문에 포기되었다. 사적 기업의 시장지분을 정부가 잠식하는 것은 공공기관에 의한 간접수용에 해당하기 때문이다.”

한미 FTA 협정은 금융서비스 협정을 통해 민간보험상품에 대한 허용을 포괄적 허용(네거티브 리스트)방식으로 규정한다. 민영의료보험상품에 대한 규제가 애초에 불가능하게 되는 것이다. 또한 기존 보험상품에 대해서는 기존의 신고제조차 운영하지 않게됨으로서 새로운 상품의 출시에 대해 어떠한 규제도 할 수 없다. (협정문 13.9)

마지막으로 건강보험과 영리법인허용 그리고 민영의료보험에 대해서 살펴보도록 하자.

## 건강보험예외, 영리병원 허용

한미 FTA 협정에서 경제자유구역에서의 건강보험 당연지정제(어떤 의료기관이든 건강보험 적용 강제규정) 예외 병원 허용과 영리병원 허용(병원 주주 또는 채권소유주에 대한 이윤배당 허용)을 한미 FTA에 명문화함으로써 사실상 의료부문에서의 공적 건강보험의 기본적 구도를 허무는 조치를 취하였다. 현재 경제자유구역은 인천, 광양, 부산 등 3지역에 지정되어 있다. 인천에서는 600병상 규모의 뉴욕 기독교장로회병원(NYP Hospital-세브란스 병원)이 지어지고 있다. 이 병원은 모두 1인실로 지어지고 있으며 이 병원은 국내의 다른 병원과 달리 마음대로 병원비를 결정할 수 있는 병원이다(건강보험당연지정제 예외). 이 병원은 현재 국내 건강보험지정 의료비의 6-7배의 의료비를 책정할 것으로 알려지고 있다. 즉 이 병원은 건강보험증이 통하지 않는 병원이다. 또한 이 병원은 국내 모든 의료기관이 법인 형태의 비영리병원으로 지정되어 있어 의료기관내에서 번 돈을 병원의부로 이윤배당을 할 수 없도록 규정되어 있는 것과 달리 이윤을 병원의 주주나 채권소유자에게 이윤배당을 할 수 있게 된다.

이러한 경제자유구역내의 건강보험증이 안통하고 병원 외 이윤배당 허용을 허용하는 영리병원의 허용은 국내의 취약한 공공성을 그나마 지키고 있는 3대 기본제도, 즉

- 건강보험 당연지정제
- 모든 병원의 비영리병원 규정 제도
- 전국민 건강보험 강제가입제도

를 근본적으로 뒤흔드는 것이다.

정부는 경제자유구역에서의 병원설립에 대해 건강보험예외 영리병원 허용제도 시행에 대해 이러한 지도의 지역지정 시행 후 그 결과를 평가하여 제도도입의 전국화나 폐지 등의 정책추진방향을 결정하겠다고 하였다. 그러나 이번 한미 FTA 협정에서는 서비스개방분야에서 경제자유구역내의 의료부문의 제도변화를 FTA 조항으로 명문화 함으로서 한미 FTA가 무효화되지 않는 이상 서비스개방의 래킷조항(역진방지조항)에 근거하여 이를 되돌이킬 수 없는 제도로 강제하였다. 이러한 한미 FTA의 규정은 경제자유구역의 건강보험예외 영리병원 허용을 되돌이킬 수없는 제도로 만들어 국가

의 정책결정을 제한한 것이다. 더욱이 앞으로 경제자유구역이 2 지역 이상 확대되는 계획에 따라 제주를 포함한 6 지역에서 건강보험예외 영리병원 허용이라는 제도시행을 불가역적인 제도로 만들게 되었다. 이는 건강보험지정-비영리병원 제도의 한국 의료제도를 건강보험적용 비영리병원 시스템과 건강보험비적용 영리병원 시스템의 1국 2의료제도를 고착화시키는 결과를 낳게 되는 것이다.

건강보험을 적용하지 않고 국내 건강보험수가의 6-7배를 받게 되는 병원은 예를 들어 맹장수술의 경우 현재 약 40만원의 수술비가  $40 \times 7 = 280$ 만원, 건강보험비적용에 따른 비용으로 280만원의 약 2배 비용을 부담하게 되어 약 560만원이 들게 된다. 여기에 약 1주일간 입원했을시 1인실 1일 입원비용  $40\text{만원} \times 7 = 280\text{만원}$ 을 더하면 약 840만 원 이상이 들게 된다. 정부는 “맹장염 1000만원”이라는 주장이 한미 FTA의 결과라는 것을 한미 FTA 반대진영의 대표적 괴담이라고 이야기하지만 한미 FTA는 정부의 경제자유구역내의 건강보험예외 영리병원허용을 역진불가능하게 만들어 “맹장염수술 1000만원”을 괴담이 아닌 현실로 만들고 있을 뿐 아니라 이를 영구 고착화시키는 결과를 낳았다. 이러한 경제자유구역의 서비스 역진방지 원칙 적용은 교육부문에다 마찬가지이다. 즉 성인 및 대학교육에서의 개방에 대해 역진방지 조항이 적용되어 의료부문의 폐해와 유사한 결과를 낳게 된다.

### 민간의료보험 규제 불가능

한미 FTA에서는 금융서비스를 허가제로 규정한 듯이 보이나 현재 법률에 어긋나지 않는다는 금융기업의 서류 제출시 신규금융서비스를 자동적으로 허가하도록 하여 사실상 신규 금융상품을 허가제에서 신고제로 즉 포지티브시스템에서 네가티브 시스템으로 바꾸었다. 이는 금융서비스상품으로 취급되는 민간의료보험상품의 출시에 영향을 미칠 수 있다. 민영의료보험은 1996년 연 1조 5천억 원의 규모에서 2005년 현재 약 7조 5천억원 규모로 성장하여 전체 건강보험재정 16조 9천억 원의 약 44%를 차지하는 규모로 성장하였다. 즉 매년 매출액이 20%씩 성장하는 초고속 성장을 보이고 있다. 이는 민영의료보험이 특별한 규제 없이 보험료대비 지급률이 다른 나라에 높은 약 40%정도였던 것에 기인한다. 따라서 소비자 보호를 위해 민간의료보험상품의 규제가 시급한 상황이며 이를 적절히 규제하지 못할 경우 공적 건강보험을 위협하는 방향으로 민간의료보험시장이 성장하게 될 거의 분명한 상황이다. 이는 민간의료보험업계가 건강보험적용범위의 축소를 공공연히 주장하고 있는 것에서 명확히 드러나고 있다.

한미 FTA는 공적 건강보험을 확대하고 이를 건전화하기 위해 현재 과포화상태에 있는 민간의료보험을 규제하는 조치를 사실상 금지함으로써 민영의료보험의 사회적 규제를 불가능하게 어렵게 하는 경향을 가진다. 이는 필연적으로 공적 건강보험의 축소와 민영의료보험의 확대를 불러오고 이는 사



회적으로 불필요한 의료비의 부담을 증대시킬 것이다. 전국민 건강보험이 없는 미국에서는 전체 GDP의 14%를 의료비로 쓰면서도 전체인구의 약 14%인 4,800 만 명이 의료보험사각지대에 놓여있다. 민간의료보험의 규제가 불가능하게 되면 한국의 건강보험 및 의료체계가 미국식 의료체계, 즉 고비용, 저효율, 의료양극화의 의료체계로 귀결될 가능성이 커지고 있다. 한미 FTA는 이미 공적 건강보험을 위협하고 과포화 상태에 놓여있어 그 사회적 규제가 시급한 민영의료보험의 규제를 불가능하게 하여 한국의 공적 건강보험체계를 위기에 빠뜨릴 가능성을 크게 높이는 협정이다.

## 5. 한미FTA가 체결되면 부동산안정을 위한 어떤 정책도 불가능하게 된다.<sup>5)</sup>

노무현 정부가 협정문에 명기했다는, ‘저소득층을 위한 주택정책 등 우리의 부동산 가격안정화 정책’은 원칙적으로 간접수용에 해당하지 않는다는 조항은 실제 소송에서 얼마나 효과가 있는지 살펴 보도록 하자. 미국은 자국의 수용법 판례에 맞춰, 싱가포르와 FTA를 체결할 때부터 직접 수용(direct

5) 한미FTA는 투자자-국가간 분쟁해결(Investor-State Dispute Settlement, 이하 ISD)을 “투자유치국 정부가 제11장 제1절 (Section A)의 협정상 의무, 투자계약(investment agreement) 및 투자인가(investment authorization)를 위반하여 투자자에게 손실이 발생하는 경우, 투자자가 투자유치국 정부를 상대로 국내법원 제소 또는 국제중재를 요청할 수 있는 권리”로 정의하고 있다.

이 가운데 협정의 적용범위는 협정 발효 이전에 발생한 사건 및 행위, 발효 이전에 종료되는 상황에 대해서는 적용 되지 않음. 중앙, 지역, 지방정부 및 그 정부로부터 위임 받은 비정부기관에 적용(제11.1조)하는 것으로 되어있다. 협정상 의무는 내국민대우, 최혜국대우, 최소기준대우, 수용 및 보상, 송금보장, 이행요건 부과금지, 고위경영자 및 이사회 국제제한 금지로 세분화되고, 이러한 협정사무의 예외(제11장 제3절)로 “투자자와 환경, 혜택의 부인, 불합치 조치, 대위변제”가 규정되어있다. 한편 중재신청의 대상(제11.16.조)은 “투자유치국 정부의 협정상 의무, 투자계약, 투자인가 위반” 세 가지로 나뉜다.

중재신청의 주체(제11.16.조)는 투자자가 직접 또는 투자기업을 소유, 통제하는 투자자가 기업을 대신하여 중재신청할 수 있으며, 중재신청 기간(제11.16조, 제11.18조)은 사건이 발생한지 6개월 경과 이후 중재신청할 수 있고, 중재신청서 제출 90일 이전에 피청구국에 서면통보하여야 한다. 다만 투자자는 손실발생 사실 인지한 날로부터 3년 경과 되면 중재신청을 할 수 없다. 중재기관(제11.16조)은 국내법원에 제소할 수도 있으나 미국 투자자의 경우는 당연히 국제투자분쟁해결센터(ICSID), 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL), 국제상업회의소(ICC) 중 하나, 특히 국제투자분쟁해결센터에 중재 신청할 것이다. 국제중재판정의 효력(제11.26조)은 단심제로 확정력, 기속력을 가지며, 금전적 손해배상 판정으로 보전방법은 제한된다. 중재기관이 판단하게 되는 준거법(제11.22조, 제11.23조, 제22.2조)은 세 가지 경우로 나뉘어지는데, 우선 협정상 의무위반의 경우는 협정문과 국제법이 준거법이 되며, 투자계약 또는 투자인가 위반의 경우, 해당 투자인가, 투자계약에 명시된 법규칙이나 분쟁당사자들이 달리 합의할 수 있는 바가 있으면 그 법규칙이나 합의한 바에 따르며, 법규칙이나 합의된 바가 없으면, 피청구인의 법과 국제법이 준거법이 된다. 이에 더하여 준거법(제11.22조), 부속서의 해석(제11.23조) 등 협정 규정에 대한 해석권은 공동위원회에 있고(제22.2조 제3항 라호), 피청구인의 법과 국제법, 협정규정에 대한 공동위원회 해석은 중재 판정부를 구속한다. 결국은 특정한 투자유치국 정부의 행위가 협정상 의무, 투자계약, 투자인가를 위반한 것인지에 대한 해석에 따라 중재판정이 내려질 것이므로 그 위반에 대한 해석이 가장 결정적이다. 그런데 그 해석의 준거법이 협정문, 국제법 또는 공동위원회의 해석에 따른 피청구인의 국내법과 국제법이 되므로 그 준거법을 어떻게 정하느냐에 따라 중재 판정결과는 180% 달라질 수 있다.

expropriation)과 간접 수용(indirect expropriation)의 개념을 별도로 정의했다. 직접 수용에는 국유화(nationalization), 즉 사유 재산의 공식적인 소유권 양도나 명백한 몰수 등이 해당한다. 간접 수용은 이런 직접적인 수용은 아니지만 실질적으로 이와 동등한 효과를 내는 것을 의미한다. 또한 미국은 미-싱가포르 FTA에서부터, 국가가 국민 건강(public health), 안전(safety), 환경(environment)을 위한 적법한 공공복지 목적을 보호하기 위한 규제를 비차별적으로 시행할 경우, ‘드문 경우를 제외하고는(except in rare circumstances)’, 간접수용에 해당하지 않는다는 내용의 부속서를 두었다. 미국은 이런 내용을 미-호주 FTA, 미-칠레 FTA, 미-페루 FTA 등에서 관철시켜 왔으며, 한미 FTA에서도 마찬가지였다.

한국 정부는 한미 FTA에서는 이 부속서에 저소득층을 위한 주택정책 등 우리의 부동산 가격안정화 정책을 추가했다고 한다. 물론 이런 문구나마 추가된 것은 일부 진전이라고 할 수 있다. 그러나 실제 소송에서 한국의 승소를 보장하는 역할을 하는 데는 한계가 많다. 첫째, 한국의 광범위한 국토정책, 즉 그린벨트를 포함한 토지 계획이 부동산 가격안정화 정책에 해당된다고 인정받기 어렵다. 둘째, 이 조문이 효력을 발휘하기 위해서는 일부 부동산 가격 안정화 정책이 차별적 정책이어서는 안 된다. 그러나 세계무역기구(WTO) 판례는 ‘사실상의(de facto) 차별’, 즉 서로 다른 경쟁 환경이 조성되는 경우도 차별에 해당한다고 규정했다. 북미자유무역협정(NAFTA, 나프타)의 마이어스(Myers) 사건에서도 캐나다 정부는 환경 호르몬 물질(PCB) 배출을 금지하는 조치를 국적을 가리지 않고 모두에게 적용했다. 그럼에도 불구하고 나프타 중재인단은 이 조치로 인해 나타난 실제적인 효과를 따졌을 때 미국 기업과 캐나다 기업 사이의 이익이 서로 균형이 맞지 않는 결과가 발생했으므로 이 조치는 차별에 해당한다고 판정했다. 이런 판례로 볼 때, 한국이 부동산 가격안정화 정책을 차별 없이 시행한다고 하더라도, 그로 인한 효과가 차별적이라고 미국인 투자자가 주장할 때는 이에 대한 보상을 해야만 한다. 셋째, ‘드문 경우를 제외하고는’라는 문구가 있기 때문에 특정 부동산 정책이 예외에 해당하면 아예 위 조문이 적용되지도 않는다. 한국 정부는 이런 예외 상황에 대해 ‘극히 엄격하거나 비례성이 없는 경우(extremely severe and disproportionate)’라는 주석을 단 것으로 전해졌다. 여기서 비례성이란 정부가 어떤 정책을 통해 달성하려는 공공의 목적에 필요한 만큼의 규제를 의미한다. 한국은 국토가 좁은 특수성 때문에 광범위한 토지 규제 정책이 존재하고, 헌법도 이를 인정하고 있다. 영미법의 국제법적인 관점에서는 한국의 부동산 정책이 지닌 이런 특수성을 고려되지 않고 오히려 비례성이 없는 과잉 규제로 인식될 가능성이 있다.

정부는 부동산 정책은 원칙적으로 수용을 구성하지 않는다고 명시하였는데 문제는 실효성이 없다는데 있다.

한미 FTA에 투자자-국가 제소제가 도입된 이상, 미국인 투자자의 제소를 막을 수는 없다. ‘수용’은 제소의 여러 가지 사유 중 하나에 지나지 않으므로, 미국인 투자자는 수용이 아닌 다른 사유로도 한국을 제소할 수 있다. 그렇다고 수용을 이유로 한국을 제소할 수 없는 것도 아니다. 한국 정부의 특정 부동산 정책이 수용에 해당하는지 아닌지 여부는 한국 정부가 아니라 국제중재기관에서 판단하기 때문이다. 이는 한국이 제소 당한 다음 단계의 문제이다. 부동산 정책은 ‘아예 제소의 대상(subject)이 되지 않는다’는 규정을 두더라도 제소 자체를 막을 수 없는데, 하물며 단지 ‘해석상 수용을 구성하지 않는다’는 조항을 두었다고 해서 제소를 막을 수는 없다.

그럼에도 불구하고 미국인 투자자는 한국 정부의 ‘부동산 정책’을 국제중재기관에 제소할 수 있다.

미국인 투자자가 한미 자유무역협정(FTA)의 투자자-국가 제소제를 이용해 한국의 부동산 정책을 제소할 수 있는 방법은 여러 가지다. 미국인 투자자는 부동산 정책으로 인해 투자의 설립, 인수, 확장, 경영, 영업, 운영 및 판매 등에서 한국인 혹은 제3국인에 비해 차별을 당했다고 판단할 때 한국을 제소할 수 있다. 또 미국인 투자자는 한국의 부동산 정책이 ‘공정하고 공평한 대우(fair and equitable treatment)’, ‘완전한 보호 및 안전(full protection and security)’, 국제관습법 상 외국인에게 제공되어야 할 ‘최소대우 기준(minimum standard)’을 위반했다는 이유로 한국을 제소할 수 있다. 이뿐만이 아니다. 미국인 투자자는 한국의 부동산 정책이 투자 이익이나 배당금, 투자 부동산 매각 대금의 자유롭고 지체 없는 송금을 방해했다는 이유로 한국을 제소할 수 있다. 또한 미국인 투자자는 투자 자산이 보상 없는 수용(expropriation)을 당했다는 이유로도 한국을 제소할 수 있다. 누구도 이를 막지 못한다.

‘투자자가 스스로 수용이라고 판단한 과세 조치를 국제중재에 회부할 수 있는 길이 원칙적으로 열려 있다’

정부가 강조하고 있는 “과세는 일반적으로 수용을 구성하지 아니한다(the imposition of taxes does not generally constitute expropriation)”라는 조항은 한-싱가포르 FTA에도 들어가 있는 규정이다(주석 21-1). 정부는 한미 FTA에서는 이 주석을 별도의 부속서 형식으로 두기로 했다. 그런데 이 규정은 과세 조치가 수용을 구성하는지 여부를 평가할 때 고려사항들(considerations) 가운데 하나일

뿐이다. 이 조항을 놓고 ‘모든 과세 조치는 수용에 해당하지 않는다’고 해석하는 법률가가 있다면, 그 실력을 의심할 필요가 있다. 우선 이 조항은 ‘일반적 차원’에서 과세가 수용이 아니라는 것일 뿐, 구체적이고 특수한 상황에 놓여 있는 과세의 경우는 다르다.

또한 이 조항에서 사용한 ‘do not’은 ‘shall not’보다 훨씬 구속력이 약한 개념이다. 한국 정부가 이 조항이 넣었으니 안심해도 좋다고 말한다면, 이는 미국 변호사들의 실력을 매우 우습게 아는 것이다. 이들 변호사가 지목할 진짜 핵심은 ‘투자자가 스스로 수용이라고 판단한 과세 조치를 국제중재에 회부할 수 있는 길이 원천적으로 열려 있다’는 것이다.

## 6. 개성공단과 한반도 평화

전통상교섭본부장이었던 김현중에 따르면 개성공단이 한미FTA에 들어가게 된 이유는 자신의 표현대로 “전쟁을 방지하고 평화통일을 이루기 위해서도 개성공단 같은 프로젝트가 동시다발적인 FTA에 포함되어야 한다고 판단”했던 것 같다. 개성공단은 한국전쟁 당시 서울진군의 교두보로서 북측의 탱크가 주둔해있던 군사적인 요충지였다고 한다. 따라서 개성공단 설치는 주요 군사시설을 군사분계선 10km 북쪽으로 후방 이동조치한 것으로도 볼 수 있다. 이런 근거에 따라 김현중은 “불의의 사태에 우리 측 인명과 재산 피해를 최소화하는 역할도 하게 된다. 그만큼 전쟁 발발 시 피해를 줄이고 국가 신용도 도움이 되는 것이 개성공단이다”고 한 것이다.

최근 방미투쟁을 전개하고 돌아온 이해영 소장은 진보적인 미국 민주당 의원들 까지도 개성공단의 정치지군사적 중요성에 대해서 주목하고 있다고 전했는데 김현중과는 전반대의 입장으로 개성공단 얘기를 꺼낼 경우 한미FTA 반대에 같이 하는 것은 힘들다는 취지의 일방적 약속취소를 경험하고 오셨다. 개성공단 문제는 이처럼 경제적 이익만으로 해명되지 않는 중요한 사안이라고 할 수 있다.

한미FTA에서 개성공단에 관한 협상 결과는 다음과 같다.

1. “개성공단관련, 역외가공지역(OPZ) 지정을 통한 특혜관세 부여를 원칙적으로 인정
2. “양국간 ‘한반도역외가공지역 위원회’에서 일정 기준\*하에 OPZ를 지정할 수 있는 별도 부속서 채택
  - \* 한반도 비핵화 진전, 남북한 관계에 미치는 영향, 환경기준, 노동기준 및 관행등”
3. “협정발효 후 동 위원회의 심사결정을 통해 개성공단 또는 여타 지역을 OPZ로 선정 가능”

개성 문제 아직 해결된 쟁점 아니다. 조문 상으로만 보면 한미 FTA협정문 (다)항은 ‘양국은 한반도역외가공지역위원회’(Committee on Outward Processing Zones on the Korean Peninsula)를 설치하여 한반도 비핵화 진전 등 일정 요건 하에 원칙적으로 역외가공지역을 지정할 수 있는 근거를 협정문에 명시하고, 실제 지정은 추후 실행기로 하였다. 정부는 개성공단과 같은 남북경협지역에서 생산되는 제품을 한국산으로 인정받을 수 있는 중요한 토대를 마련하였다’고 홍보하고 있으나 조문 상으로만 보면 OPZ에 대한 언급은 있으나, ‘추후실행’이라는 부대조건이 붙어있음을 확인할 수 있다. 미국 측(한미FTA 미국측 협상대표인 카란 바티야 무역대표부(USTR) 부대표는 개성공단과 관련 합의된 것은 없다고 공식 발언)은 추후 협상 과제로 개성공단 원산지 문제를 제시하는 등 상호 다른 이견을 보이고 있다.

합의에 따르면 개성공단 관련, 역외가공지역(Outward Processing Zone : OPZ) 지정을 통한 특혜 관세 부여를 원칙적으로 인정하되, 생산품에 대한 특혜관세 부여를 협의할 장치를 마련하며, ‘한반도역외가공지역 위원회에서 일정 기준 하에 OPZ를 지정할 수 있는 별도 부속서를 채택하고, 위원회는 협정발효 후 1년 후 그 구성회의를 개최한다. 그러나 OPZ 위원회는 한반도 비핵화 진전, 남북한 관계에 미치는 영향, 노동·환경 기준 충족 등의 부속조건 달성 하에서만 가능하므로, 비핵화, 남북 환경 영향, 노동·환경기준이라는 애매한 조건이 충족되지 않는다면, 위원회는 물론 구성되지 않는다. 결국 미국측이 주장해온 ‘빌트인 방식’이 관철된 것으로 해석된다.

문제는 여기서 역외가공의 수준에 대한 어떤 분명한 합의도 도출되지 않았다는 것이다. 합의된 바 없다. 더욱이 미국이 싱가포르와의 FTA에서 인정한 ‘역외가공(Outward Processing)’ 방식은 “싱가포르 이외의 지역에서 부가적 또는 중요하지 않은 공정(subsidiary or minor process)을 거친 섬유 제품에 적용”하는 것으로 한정하고 있어 한국과 미국이 합의 가능한 역외가공의 수준이 어떤 수준의 것일지를 두고 한미간 논란이 이어질 수 있고 이는 남북간 논란으로 확대될 수 있다.

여기서 우리는 두 가지 문제점을 지적 할 수 있는 데, 다름 아닌 한반도 역외가공지역 위원회의 결정 방식과 ‘노동기준 및 관행’에 대한 것이다. 결론부터 말하면 이 두 가지 사안의 진정한 의미는 북에 대한 미국의 개입을 직접적으로 거명하고 있다는 점이다. 다른 말로 하면 개성공단에 대한 결정은 만장일치로 하게 되어 있는데 이때 미국측의 고려 사안이 순수하게 무역적인 것만 될리 없기 때문이다. 즉 미국의 국익에 부합하는 한반도안보 이슈가 항상 끼어들게 된다는 것이다. 만에 하나 위원회의 결정이 안보이슈의 방향과 별개로 결정되었다 하더라도 위원회의 결정사항의 위상은 단지 양국에 대한 권고사항에 지나지 않기 때문에 결국 양국의회가 결정할 사안으로 되는 것이다. 미국 의회의 승인에 관해서는 한미FTA 부속서 22-B 5항에 다음과 같이 규정되어 있다.

Decisions reached by the unified consent of the Committee shall be recommended to the Parties, which shall be responsible for seeking legislative approval for any amendments to the Agreements with respect to outward processing zones.

역외가공지역 위원회가 만장일치로 판정을 하면, 이 내용은 한미 양국에 권고되며, 양국은 역외가공지역에 관한 이 협정의 개정을 위한 입법적 승인을 구할 책임을 진다.(한미 FTA 서명본 부속서 22-B 5항)

다른 한편 노동충복 조건 또한 상당한 문제가 될 수 있다. 즉 이 말이 의미하는 바는 북측 노동자들에 대한 임금 직접지불과 노동권보장과 관련된 문제이다. 이는 북한체제와 그리고 개성공단의 설립에 따른 남북간의 역사적 타협의 맥락을 전혀 고려하지 않는 미국의 일방적인 입장이 그대로 관철된 것으로 볼 수 있다. 한반도 경제의 미래를 고민하고 남북간의 화해가 그 어느 때 보다도 절실한 현시점에서 볼 때 한미FTA에서 개성공단은 그 자체로 매우 위험한 발상인 것이다.

토론문 6

# 한·미 FTA 민주당 대응방안

홍영표 | 민주당 국회의원 |









## ■ 한·미 FTA 주요 동향

### 1. 주요 경과

- 2007.6.30 협정서명
- 2007.9.7 한·미 FTA 비준동의안 17대 국회 제출(회기만료로 자동폐기)
- 2008.10.8 한·미 FTA 비준동의안 제18대 국회 제출
- 2008.12.8 한·미 FTA 비준동의안 외통위 상정
- 2009.4.22 한·미 FTA 비준동의안 외통위 통과  
(본회의 상정 대기중)
- 2010.12.3 한·미 FTA 재협상 타결

### 2. 미국측 동향

- 미 행정부는 한-EU FTA가 발효되는 7월 전 의회비준을 원하고 있으나 미의회에서 한·미 FTA 협정 비준문제가 난항에 처할 가능성이 매우 높음
  - 현재 미 의회가 2011회계연도 예산안의 처리 문제를 놓고 치열한 기싸움을 벌임에 따라 FTA 이행법안을 제출하기가 곤란한 상태
  - 또한 공화당이 콜롬비아, 파나마와의 FTA와 일괄 처리를 고집하고 있어 교착국면에 빠지고 있음
- 미국은 3월4일까지 2011회계연도 예산안이 통과되지 않으면 연방정부가 폐쇄되는 사태도 배제할 수 없는 형편
  - 공화당의 하원지도부는 선거공약 이행을 위해 예산삭감 주장, 반면 민주당은 성장동력과 사회

- 안전망을 훼손을 우려 예산삭감 반대
- 미 행정부는 공화,민주 양당이 첨예하게 대립하고 있는 국면에서 FTA 이행법안 제출시기를 예산안 처리 이후로 늦출 전망이 높음
- 공화당이 한·미 FTA와 콜롬비아, 파나마 등의 FTA 일괄타결을 주장하는 가운데 민주당이 콜롬비아, 파나마와의 FTA를 반대하고 있어 한·미 FTA 미 의회 비준이 꽤 오랜기간 교착국면에 빠질 수도 있음
- 콜롬비아는 노조활동 보장 등에 관한 문제, 파나마는 세제 불균형 등에 관한 문제로 미국 의회에서 FTA 비준이 수년째 지연 상태

### ■ 한·미 FTA에 대한 민주당의 입장

- 2007년 체결된 한·미 FTA 협정안에 대해서는 先대책 後비준 이라는 기존의 당론을 유지
- 2010년 타결된 재협상안은 연평도 사태 외중에 일방적으로 국익을 미국에 양보한 굴욕협상이며, 우리 국회에 제대로 보고조차 하지 않았던 밀실협상인 동시에, 본문내용의 한점, 한획도 고치지 않겠다고 정부의 거짓말이 드러난 대국민기만 협상이며, 국내시장은 대폭 개방하고 미국시장은 빗장을 걸어 잠근 불평등, 찌르기 협상으로 정의하고 이를 즉각 폐기하자는 입장
- 재협상안 폐기 후 향후 절차에 대해서는 당론을 정한 바 없음
- 현재의 재협상 안 폐기 후 우리가 주장하는 독소조항(ISD(투자자 국가 소송제도), 서비스 분야 네거티브리스트, 역진불가조항 등)을 포함한 전면재협상 요구
- 또는 현재의 재협상 안 폐기 후 2007년 체결한 원안 비준 요구

### ■ 향후 한·미 FTA 국회비준 전망

- 정부·여당은 2007년 본협상과 2010년 추가협상안을 분리처리하자는 입장
- 추가협정이 2007년 협정문의 수정을 가져왔기 때문에 국회비준을 받기 위해서는 2007년 협정문은 폐기하고 전체 협정문을 다시 심의의결해야하는게 올바른 절차임

- 한나라당 김무성 원내대표가 한·미 FTA 비준을 강행처리 하지 않겠다고 발언한 바 있으므로, 정부·여당이 비준안을 무리하게 서둘러 처리하지는 않을 것으로 전망
  - 그러나 미 의회의 비준절차가 시작되어 상반기 미의회 비준이 확실해지면 정부·여당도 상반기 중 강행처리를 시도할 가능성이 매우 높음
  
- 한·미 FTA에 대해서 이미 야 4당은 공동으로 대응하겠다는 입장을 발표한 바 있음
  - 비준안 처리문제에 있어 여야의 입장차가 분명하고, 그 차이가 좁혀질 수가 없는 만큼 상정시부터 불가피하게 여야간 충돌이 발생할 수 밖에 없음
  - 국회 절대다수를 여당이 차지하고 있는 상황에서 야당만의 힘으로 비준안 처리를 막기는 어려운 상황
  - 야4당의 공동대응과 더불어서 시민사회 등과 긴밀하게 연계하여 국민여론을 움직일 수 있는 여러 가지 방안을 강구해야 할 것임