

한미FTA, 자신감의 문제가 아니다.

정세은

(충남대학교 경제무역학부 교수)

호주의 경우 투자자-국가소송제가 협상을 깨뜨릴 정도로 문제가 되자, 어떻게든 협상을 타결시키기 위해, 투자자-국가소송제를 협정문에서 제외하는 대신 호주가 미국 측에 농업 등 다른 분야를 많이 양보하는 빅딜을 하였다. 그러나 호주 내부에서조차 예외를 인정받기 위해 너무 많은 양보를 했다는 비판이 나오고 있다. 만일 우리도 그와 같이 많은 것을 양보해 한미FTA를 타결한다면, 그 부담은 이후 국민들이 고스란히 져야 할 것이다. 따라서 고위급회담에서의 목표는 타결이 아닌 국익우선이 되어야 하며, 국익을 위해서는 수용해서 안 될 것은 협상이 결렬되더라도 끝까지 양보하지 말아야 할 것이다.

작년 2월 3일 한미FTA 협상이 공식적으로 시작된 이후 1년 동안 유례가 없을 정도로 빠르게 8차례 공식협상이 진행되었다. 협상단은 협상 개시 당시 모든 협상은 끝까지 가 봐야 하는 것이며, 우리에게 유리한 협상결과를 이끌어내겠다고 약속했다. 그리고 정부는 협상을 유리하게 이끌어가기 위해 서라는 이유를 내세워 그동안 협상진행과정에 시민단체와 국민의 참여를 극도로 배제하고, 또한 국민과 국회에 제대로 된 정보공개나 보고도 하지 않았다. 중요한 쟁점들만을 고위급 회담에서 타결하도록 남겨 놓은 현재, 협상단은 여전히 “한미 양국 모두에 이익이 되는” FTA의 적기 타결을 낙관하고 있다. 그러나 지금까지의 합의 내용과 미합의 쟁점들, 즉 향후 빅딜로 처리될 쟁점들을 살펴보면 어떤 점에서 한미 양국 모두에게 이익이 되는 FTA라고 자신하는지 이해하기 어렵다.

이미 서비스 시장은 네거티브 방식으로 개방하기로, 미국산 신약의 특허기간은 연장해 주기로 합의하였다. 또한 농산물 개방대상 예외품목도 대폭 줄이고 간접수용도 투자협정에 포함시키기로 합의를 본 것으로 알려지고 있다. 나아가 디지털 콘텐츠를 비롯한 전자상거래도 거의 미국안대로 정리되어 가고 있다. 이와 같이 미국에게 상당히 유리한 조항들로 합의를 이룬 분야는 많은 반면, 섬유 분야, 무역구제 분야 및 개성공단 문제에서 아직 우리에게 유리한 결과를 이끌어내지 못했다. 또한 농업, 투자자-국가소송제, 방송통신시장개방, 자동차 세제변경, 지적재산권 강화, 쇠고기 검역 기준 완화, 스크린쿼터 축소 등에서 미국은 어느 하나 양보하려 하지 않고 있다. 예를 들어 자금이동을 일시적으로 제한할 수 있는 단기세이프가드 도입에 대해서도 미국은 투자자-국가소송제를 도입한다면 이를

수용할 수 있다고 맞서는 것으로 알려지고 있다.

그런데도 정부는 몇 분야에서 개방의 정도가 원래 의도했던 것보다 미흡하다는 점에서 한미FTA가 낮은 수준으로 다결될 것 같다고 아쉬워하고 있는 것으로 보인다. 그러나 한미FTA는 무역 관련 모든 분야를 개방대상으로 하는 ‘전방위에 걸친 급진적인 경제통합협정’이다. 예상보다 다소 소극적으로 개방되는 서비스 시장의 경우도 개방원칙 유보허용 방식으로 개방하고 래치(ratchet) 조항(자유화 후퇴 방지 장치, 계약국의 자발적 자유화 조치는 자동적으로 협정을 적용받음)을 도입하기 때문에 미래유보(향후 규제가 강화될 가능성이 있거나 전혀 새로운 제한조치가 채택될 수 있는 분야를 나열한 목록)로 지정해 두지 않은 분야의 경우 회귀적인 조치는 불가능하다. 스크린쿼터제가 미국의 주장대로 현재유보(의무에 합치하지 않는 현재의 비합치 조치를 나열한 목록, 래치조항이 적용됨)로 정해진다면 만일 한국영화산업이 위기를 맞게 된다고 하더라도 스크린쿼터제를 현재보다 강화하는 것은 불가능하게 된다. 미국이 몇몇 공산품을 제외하고는 모든 면에서 우리보다 경쟁력이 강한 국가라는 점을 상기해 본다면, 결국 우리는 얼마 되지 않는 관세를 낮추어 미국시장에서 이 몇몇 공산품의 가격경쟁력이 미미하게 올라가는 이득을 얻기 위해 국민의 안전과 건강, 문화주권과 심지어 행정 및 사법 주권까지도 일정 정도 포기해야만 하는 것이다.

이러한 상황에 이르게 된 것이 협상단원들이 의도적으로 한국의 국익을 저버렸기 때문이라고 생각하지는 않는다. 아마도 한미FTA를 주도한 정부는 한미FTA야말로 현재의 어려움을 타개해 줄 유일한 대안이라고 생각하고 있을 수 있다. 개방의 이점이 있는 만큼 개방 자체에 반대할 사람은 없을 것이다. 경제성장을 위해서는 경쟁력 강화가 중요하다는 점에도 모두 공감할 것이다. 그러나 경쟁력을 강화시키기 위해서 미국과 ‘전방위적이고 급격한’ 경제통합을 맺어야만 한다는 논리는 경제학적인 지식이 없는 사람이라도 받아들이기 어려울 것이다. 한미FTA의 긍정적 효과가 전혀 없다고 말하는 것은 아니다. 무관세화는 분명히 수출기업이나 수입품 사용업체, 소비자들에게는 이득이 될 것이다. 경쟁이 강화되기 때문에 기업들은 이전보다 더욱 치열하게 노력할 것이다. 또한 경쟁력 없는 기업들이 퇴출되어, 산업구조조정이라는 효과도 있을 것이다. 개인적 차원에서 본다면 월급 많이 주는 다국적기업들이 들어오고 여기에 취직할 수만 있다면야 이전보다 더욱 높은 임금을 받을 것이기 때문에 그다지 나쁜 것만은 아니다. 그러나 이런 긍정적인 효과만 나타날 것인가?

우리 정부는 오랫동안 부품 및 소재산업의 국산화를 추진해 왔으며 일본으로부터의 무역수지 적자 축소를 중요한 정책적 과제로 삼아왔다. 이번 한미FTA를 추진하는 이유 중 하나로 제시된 것도 부품 및 소재 산업의 경쟁력 강화이다. 그러나 외환위기 이후 무역자유화는 더욱 진전되고 규제도 많이 완화되었는데, 수출과 내수기업들 간의 연관이 점점 약해지는 현상이 나타나고 있다. 만일 개방이 경쟁력을 높이는 주요 수단이라면 국내기업들의 경쟁력이 향상되었어야 할 것이다. 그러나 경쟁압력은 강하게 작용하지만 우리 기업들의 경쟁력은 쉽게 향상되지 않는 것처럼 보인다. 이런 상황에서 미국으로부터 수입품들의 가격이 크게 낮아진다면 한국의 부품 및 소재기업들의 어려움은 가중될 것이고

몇몇 기업은 살아남을 수 있을지 모르지만 많은 기업들이 몰락할 수 있다. 물론 경쟁력이 부족한 산업과 기업을 언제까지나 보호해야 한다는 것은 아니다. 문제는 충격요법을 쓴다고 해서 산업구조 고도화가 순조롭게 이루어지는 것은 아니라는 사실이다. 자신감을 가지고 열심히 한다고만 해서 되는 것은 아니다. 일본의 예를 보면, 세계적으로 경쟁력 있는 중소기업들은 대기업과의 상생협력을 바탕으로 존재하고 있다. 따라서 우리 중소기업들의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 무엇보다 대기업과의 상생협력의 발판을 마련해주는 것이 우선되어야 할 것이며, 개방을 추진할 때에는 경쟁력이 부족한 부분이 빨리 새로운 산업으로 전환할 수 있도록 지원하는 정책이 함께 실행되어야 할 것이다. 그럴 때에만 개방의 이득을 누릴 수 있을 것이다.

제조업의 경우에는 비록 어렵다고 하더라도 위와 같이 일정한 조건 하에서는 개방의 이득을 누릴 수 있겠지만, 농업과 서비스업의 경우에는 국민의 안전, 건강, 문화, 공공성을 담보하고 있기 때문에 단순논리에 기초한 개방과 경쟁의 강화가 돌이킬 수 없는 결과를 가져올 수도 있다. 농업부문의 예외 없는 개방, 서비스부문의 개방은 이 산업들이 담보하고 있는 긍정적인 외부성, 혹은 공공성을 해치는 결과를 가져옴으로써 단순한 화폐적 이득을 압도하는 피해를 낼 가능성이 높다. 농업, 농촌이 발휘하는 다양한 공익적 기능의 가치를 제대로 평가하지 못하기 때문에 농업을 경쟁력 없는 산업, 미래 전망이 없는 산업으로 치부하는 분위기가 강하다. 그러나 국내 농업, 농민, 그리고 농촌이 피폐하게 된다면, 지금까지 우리 사회가 농업과 농촌의 유지를 통해 부수적으로 달성해 온 국토의 균형발전, 그를 통한 사회 및 정치 안정, 홍수조절, 대기정화 및 환경보호, 식량안보 등 다양한 공익적 가치가 훼손될 수밖에 없을 것이다. 농업 부문의 개방을 단순한 경제논리로 평가하고 추진하는 것은 이와 같은 긍정적인 사회적 외부성을 제대로 평가하지 못한 결과이다.

서비스업의 경우 회계, 법률 등 사업서비스와 금융서비스 등 일부 분야에서는 개방과 경쟁강화의 논리가 어느 정도 적용될 수 있을 것이다. 제조업을 직접적으로 지원하는 분야이니 제조업의 경쟁력 강화를 위해 경쟁요소를 도입하는 것이 나쁘지만은 않을 것이다. 그러나 전기·가스·수도, 방송·통신, 의료·교육, 금융 등 대부분의 서비스업에서는 시장의 논리도 중요하지만 국민들의 기본적 생활권, 방송주권, 의료권, 교육권, 문화주권 등이 더욱 중요하다. 사실 한국 경제는 이미 WTO 기준에 맞추어 상당한 수준의 서비스시장 개방을 단행했고, 내부적으로도 민영화 및 규제완화가 매우 빠르게 진행되고 있다. 현재 우리의 서비스시장을 매우 폐쇄적이라고 말할 수는 없는 것이다. 대표적으로 2008년 자본시장통합법의 개시를 앞두고 있는 금융 분야는 현재도 외국금융기관이 국내에 진출하는데 거의 어려움이 없는 상황이다. 이런 상황에서 규제완화 및 개방의 속도를 더욱 높이는 것은 과도한 개방이 될 가능성이 매우 높다. 게다가 서비스 시장의 개방이 경쟁력을 향상시켜 생산성을 높인다고 하는데, 그 의미가 무엇인지도 따져볼 필요가 있다. 예를 들어 수도사업에 뛰어들어 외국기업이 수도사용료를 인상한다고 하자. 동일한 서비스를 제공하더라도 수도산업에서 생산되는 부가가치는 증가하게 된다. 이 경우 이 산업에 종사하는 노동자 1인당 생산성이 상승되었다고 이야기될 것이다. 그

렇지만 개방의 실질적 내용은 단지 사용료가 올라가는 것에 불과하다. 한편 전기·가스·수도 사업은 네트워크 산업이기 때문에 경쟁을 강화시켜도 경쟁력이 향상되기 힘들다. 민영화하여 경쟁하게 해도 독점산업이 되기 쉬우며 그 경우 사용료만 올라갈 가능성이 높다. 따라서 이 산업에서 생산성을 높이고자 하고 공기업의 폐해를 줄이기 원한다면 다른 방식의 개혁을 모색하는 것이 나을 것이다. 방송·통신 시장이나 의료·교육 서비스의 개방이 가져올 공공성의 파괴는 너무나 분명하므로 길게 이야기하지 않도록 하겠다. 물론 그렇다고 해서 이 산업들에서 완전히 폐쇄적인 시스템을 유지하자는 것도 아니다. 현재도 방송·통신의 경우 완전히 폐쇄적인 시스템은 아니며, 따라서 한미FTA는 단지 국가 공공정책의 근간을 흔들 정도의 개방을 야기할 가능성이 높다는 것이다.

마지막으로 투자협정의 간접수용, 투자자-국가소송제와 지적재산권 강화가 우리경제에 장기적으로 미칠 악영향도 문제이다. 지적재산권을 예로 든다면, 미국이 다른 분야에서 자신들의 요구를 강력하게 주장하지 않더라도 다자주의적 수준을 넘는 지적재산권의 보호를 확보하게 된다면 그것만으로도 한미FTA는 미국에게 남는 장사일 가능성이 높다. 의약품 분야에서의 합의내용을 보자. 우리 정부는 의약품 건강보험 선별등재 방식(포지티브 방식)을 도입하려다가 미국측의 강한 반대에 부딪혔으나 결국 이를 도입하는 것을 허용받는 대신, 약제비 적정화 방안의 시행과정에서의 투명성을 높이기 위한 절차를 도입하고, 특허 존속기간을 연장해 주기로 약속하였다. 더 나아가 미국은 미국 제약업체들이 약가 책정에 대한 불만이 있을 때 이의를 신청할 수 있는 절차까지 마련해 줄 것을 요구하고 있는데 미-호주FTA의 경험에 비추어본다면 이 요구도 관철될 가능성이 높다. 즉 미-호주FTA의 의약품 협상에서도 미국은 포지티브 방식을 허용하되 미국 다국적 제약사들에 신약 특허보호 기간을 기존 20년에서 3~5년 더 연장해 주기로 양보를 얻어냈으며, 보험 적용 약값 등에 대한 제약업체의 이의 제기를 보장하는 독립적 이의기구 설치에 합의한 바 있다. 문제는 이러한 모든 장치들이 도입된다면 선별 등재 방식을 도입하더라도 미국 제약업체의 요구가 강하게 반영될 수밖에 없어 약제비를 감소시키는 효과는 크지 않을 것이라는 점이다. 특허기간 연장으로 인해 로열티 지급이 더욱 늘어나고 소비자들의 값싼 카피약에의 접근은 제한될 수밖에 없다.

더욱이 ‘전방위적이며 급진적인’ 한미FTA는 그 영향이 우리 경제에만 한정되지는 않을 것이다. 즉 한미FTA는 동아시아 지역 차원뿐 아니라 세계경제 차원에서도 다자주의적 틀을 파괴하고 미국의 일방적인 신자유주의적 세계화를 확산시키는 데에 결정적 계기로 작용할 가능성이 높다. 정부는 “한미FTA를 활용함으로써 중국 및 일본과의 FTA를 촉진하고 이 국가들과의 협상과정에서 한미FTA를 지렛대로 활용할 수 있다. 또한 이와 같은 FTA네트워크 구축 및 글로벌 스탠더드의 구비로 우리나라가 명실상부하게 ‘동아시아 비즈니스 허브’로 자리매김하게 될 수 있다”고 주장하고 있다. 우리가 미국과 FTA를 맺게 된다면 미국 시장을 선점할 뿐만 아니라 동아시아 국가들이 앞다투어 우리와 FTA를 맺으려 할 것이고 이를 통해 우리는 동아시아 경제중심이 될 수 있다는 것이다. 그러나 우리가 미국과 FTA를 맺게 된다면 미국시장 선점 기회를 빼앗겼다는 위기의식을 느낀 주변국들이 우리와

FTA를 맺으려 하기보다 오히려 앞다투어 미국과 ‘전방위적이며 급진적인’ FTA를 맺으려 하게 될 가능성이 더욱 높다. 결국 동아시아 모든 국가들이 고전적인 죄수의 딜레마와 같은 상황에 빠져 미국과 각자 FTA를 맺게 된다면 한미FTA는 한국이 동북아 허브가 되는 결과가 아니라 미국에게 ‘동아시아에서의 해게모니’를 장악하게 해주고 ‘경쟁적 자유화’ 정책을 실현시켜 주는 결과를 가져오게 될 것이다. 차별적 대우를 우려한 동아시아 국가들이 미국식 FTA를 맺게 됨으로써 미국식 자유무역체제에 모든 나라가 동참하게 되는 것이다. 세계적 차원에서 본다면 이렇게 동아시아지역에서 미국식 FTA가 확산됨으로써 WTO차원에서 논의가 진행되고 있는 서비스, 투자, 지적재산권, 경쟁, 환경 분야에서 미국과 다국적 기업에게 유리한 규범이 이후 채택될 가능성이 더욱 높아지는 결과를 가져올 수 있다.

따라서 국가, 동아시아 지역, 전 세계적 차원에서 상충하는 이해들의 균형과 조화를 생각한다면 한미FTA는 중지하는 것이 마땅할 것이다. 이미 많은 국가들이 미국과의 FTA를 시도했다가 중지한 바 있다. 2006년 1월에는 스위스가 농업 분야 전면 개방을 요구하는 미국과의 FTA 협상을 중단했고, 2006년 3월에는 아랍에미리트가 미국과의 FTA 협상을 무기한 연기하겠다고 발표한 바 있다. 그런데 최근 정부의 태도를 보면 어떻게든 타결하려고 결심한 듯하다. 정부는 “양국 협상팀이 핵심 쟁점 타결을 위해 최선책을 추구하고나 차선책을 간과하는 실수를 범하지 말아야 한다”, “한미 양측 모두에게 도움이 되는 FTA 체결이 목표인 만큼 서로 자국의 입장만을 사수하다 협상이 결렬되는 것보다는 조금씩 양보해 협상을 타결하는 것이 국익에 도움이 된다”고 밝히고 있다. 이번 고위급회담에서 미합의 쟁점에 대해서 빅딜을 함으로써 협상을 타결시키겠다는 것이다.

문제는 이로 인해 양보해서는 안 될 것까지도 양보하면서 낮은 수준의 한미FTA라고 포장한 채 넘어가려 할 가능성이 매우 높다는 점이다. 호주의 경우 투자자-국가소송제가 협상을 깨뜨릴 정도로 문제가 되자, 어떻게든 협상을 타결시키기 위해, 투자자-국가소송제를 협정문에서 제외하는 대신 호주가 미국 측에 농업 등 다른 분야를 많이 양보하는 빅딜을 하였다. 그러나 호주 내부에서조차 예외를 인정받기 위해 너무 많은 양보를 했다는 비판이 나오고 있다. 만일 우리도 그와 같이 많은 것을 양보해 한미FTA를 타결한다면, 그 부담은 이후 국민들이 고스란히 져야할 것이다. 따라서 고위급회담에서의 목표는 타결이 아닌 국익우선이 되어야 하며, 국익을 위해서는 수용해서 안 될 것은 협상이 결렬되더라도 끝까지 양보하지 말아야 할 것이다. 결국 한미 FTA의 적용 범위와 수준을 우리 사회가 수용할 수 있을 정도로 제한할 수 없다면 협상을 중지하는 것이 옳다. 한미FTA는 ‘하면 된다’는 자신감을 가지고 어떤 어려움이러도 헤치고 나아가야 할 ‘좁지만 옳은 길’이 아닌 것이다. (2007/03/18)

