

● 미국 중간선거 이후의 한미FTA

이해영 (한신대학교 국제관계학부 교수)

- I. 한미FTA 협상과정 평가
- II. 미국 통상정책 결정과정과 메커니즘
- III. 미 중간선거 이후의 한미FTA 전망과 과제

I. 한미FTA 협상과정 평가

미 민주당의 압승으로 끝난 중간선거 이후 한미FTA의 향방과 관련 각종의 전망이 나오고 있다. 별 영향이 없을 것이라는 정부 측의 설명이 있는가 하면, 상당한 영향을 미칠 것이라는 분석도 있다. 이 글에서는 미국판 ‘여소야대’ 국면이 한미FTA에 어떤 영향을 미칠 것인지를 구체적으로 살펴보기로 한다.

본격적인 논의에 앞서 5차 협상을 앞두고 있는 지금까지의 한미FTA 협상 과정과 관련 몇 가지를 짚어 둘 필요가 있다.

첫째, 연말을 목표로 한 정부 측의 한미FTA 타결일정은 일단 실패하였다. 해를 넘길 것이라는 조짐은 이미 지난 9월을 전후해 포착되었고, 알려진 바로는 9월 한미정상회담시 노대통령이 부시대통령에게 그와 같은 의사를 전달했다고 한다. 물론 이 일정 자체는 어디까지나 미 무역촉진법(TPA)의 만기가 내년 6월 말이라는 즉 미 국내법의 일정에 맞추는 데에서 비롯되었다. 지난 2월 초부터 이에 대한 수많은 그리고 끊임없는 문제제기가 있었음에도 정부 측은 말로는 ‘일정에 구애받지 않겠다’ 고 하면서도 실제로는 곳곳하게(!) ‘TPA없으면 한미FTA 못한다’ 는 터무니없는 판단착오하에 이를 밀어붙여왔다. 정부 측의 처음 논리만 놓고 보자면 이제 미 민주당이 TPA를 연장할 가능성이 거의 없으니 만큼, 한미FTA는 불가능해 졌는데 무어라 변명할 지 향후 귀추가 주목된다.

둘째, 애당초 무리한 일정선택은 광범위한 국민적 저항과 항의를 불러왔고, 한미FTA저지 범국민운동본부라는 최근 현대사에서 보기 힘든 광범위한 반대 전선을 결속시키는 효과를 낳았다. 범국민은 한국사회운동내 저 해묵은 노선갈등을 일단 봉합하면서 나름대로의 결속력을 유지하고 있고, 시민운동 역시 초기국면에서의 우려와는 달리 헌신적인 연대를 이루고 있다. 최근 광우병논란에서의 소비자단체의 대응은 경제문제와 같은 하드코어 이슈에 있어서도 신사회운동이 전략적 단위로 기동할 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 정부관료측을 보자면 시간이 지날수록 부처간 이견이 속출하고, 사실상 ‘대통령의 뜻’ 이외에 실질적인 추진 구심이 없는 조건에서, 대통령의 얼핏 모순적인 이중메세지 - 즉 ‘협상을 타결하라’ 와 ‘손해보는 협상은 안한다’ -로부터 강력한 추진동력을 계속적으로 공급받기 어려운 상황이 초래되고 있다.

넷째, 대부분 반노 내지 비노세력으로 충원된 한미FTA저지 세력은 정치적 반노를 유지하면서, 한미

FTA를 지지해야 하는 데 그것은 본질상 일정 수준이상 발전하기 어려운 조건이었다. 기본적으로 한미 FTA를 지지하지만, 결사적 반노 입장을 견지해 온 조, 중, 동의 보도 역시 말만의 지지를 넘어 대중적 동원력을 확보하는 데까지 나갈 수 없는 것이었다. 이러한 태도는 한나라당 역시 마찬가지이다. 집나간 “10대가 애를 뺐 것”이라는 한나라당 모의원의 냉소적 표현에서 알 수 있듯이, 특히 대선국면을 앞두고 한나라당이 한미FTA에 대해 ‘냉담한 동의’ 이상의 포지션을 취하기는 어려울 것이다.

다섯째, 국내사회적 힘관계뿐만 아니라, 협상자체의 성과부재가 한미FTA 지지여론이 강력한 탄력을 받는 것을 방해하고 있다. 정부입장에서 볼 때 사실 협상 성과의 적절한 과시야말로 가장 강력한 협상동력임에 분명하다. 그러나 4차 협상까지 한국의 협상단이 거둔 협상성과는 거의 전무하다시피하다. 한미 FTA의 추진 근거로 정부가 내세운 대부분 막연하고 뜬구름 잡는 FTA효과는 당장 가시화, 계량화될 수 없는 것이었다고 이해하더라도, 19개 분과 및 작업반의 세부 쟁점에서조차도 대국민홍보용으로라도 내놓을 만한 것이 없다는 것은 처음부터 협상 전략이 잘 못 되었음을 반증해 주는 것이다. 이는 협상의 출발이 과학적 타산과 치밀한 전략대신 임기 말의 업적주의와 한미동맹이라는 과도한 정치논리에 압도된 그 당연한 결과이자 동시에 자업자득이다.

여섯째, 그 정당성 결함은 물론이고 케케묵은 행정지침따위 관료주의를 제외한 국내동력의 부실에도 불구하고, 한미FTA는 어디까지나 미국과의 협상이기 때문에 부족한 부분은 언제나 미국이 총당할 수 있다고 보아야 한다. 미국이 한국 내에서 동원할 수 있는 풍부한 자원으로 볼 때 그것이 단순한 추론이 아님은 과거의 한미관계사가 여실히 보여준다. 하지만 바로 이 지점에서 미중간선거는 중요한 상황변화를 의미하는 것이다. 다시 말해 손에 잡힐 듯 다가온 2007년 대권탈환의 문턱에서 한나라당이 한미FTA에 보이는 태도 비슷하게, 2008년 대선을 앞두고 미 민주당이 거둔 의회장악이라는 것이다. 한나라당이 ‘노무현 좋은 일은 절대 할 수 없듯이’, 미 민주당 역시 ‘부시 좋은 일은 결코 할 수 없는’ 상황이 만들어진 것이다. 물론 한미FTA가 2007년 한국 대선과 2008년 미국 대선에 미칠 영향이 비교할 수 없다고 하더라도, 경향적으로 유사한 상황이 연출되고 있음은 부정할 수 없을 것이다.

II. 미국 통상정책 결정과정과 메커니즘

미국의 통상정책의 결정과정과 그 메커니즘과 관련 다음을 확인해 두는 것이 중요하다.

첫째, 미 헌법 II조2항 “대통령은 상원의 자문과 동의(advice and consent)를 받고 상원의원 2/3의 찬성에 의해 조약을 체결할 권한을 갖는다.” 쉽게 말해 미 의회의 동의가 없이는 한미FTA의 비준은 실제 불가능하다. 이는 우리 헌법 61조에 조약의 ‘체결·비준’에 대한 국회의 동의권이 명시되어 있음에도, 사실상 사후추인으로 그것도 ‘체결동의권’은 온데간데없고 오직 ‘비준동의권’만 행사되고 있는 우리의 법현실과 매우 큰 차이를 보인다.(현재 헌법재판소에 권한쟁의심판청구 소송이 제기된 이 사안에 대해서는 다른 기회에 자세히 다루기로 하자.)

둘째, 미 의회는 흔히 fast track이라는 이름으로 자신의 교섭권을 대통령에게 한시 위임할 수 있는데, 이 문제는 거의 20세기전체를 아울러 의회 대 대통령 권력의 가장 첨예한 쟁점가운데 하나였다. 부시행정부하에서 이 fast track은 무역촉진권한(TPA)이라는 이름으로 불린다. 그러나 TPA는 흔히 알려진

것처럼 미 의회가 자신의 권한을 대통령에게 포괄적으로 위임하고 의회는 단지 가부만을 표결하는 것은 결코 아니다. 여기에는 먼저 그 시한이 제한되어 있고, 또 의회의 상시적 개입이 가능한 조건이 붙어 있다. 즉 TPA 2102조 (d)는 의회와 미무역대표부간의 ‘협의(consultations)’와 관련 매우 자세한 규정을 두고 있다. 협상개시전(2102조 (d)(2))과 협상과정(2102조(d)(1)) 모두에서 미 무역대표부는 미 상원 재경위와 하원 세입세출위, 그리고 의회감독그룹(Congressional Oversight Group)과 “긴밀히(closely)” 그리고 “때시기마다(on a timely basis)” 협의해야만 하며, 협상의 내용을 “완전히(fully) 통고” 해야만 한다. 민주당의 의회는 이 규정에 근거 미 협상팀을 실질적으로 통제하고자 할 것이다.

셋째, 한미FTA를 비롯한 미 통상법의 제정과 통상정책의 결정과정에서 미 하원 세입세출위, 상원 재경위 혹은 산하 소위원회의 권한은 실로 막강하다. 따라서 누가 소관 상임위 위원장에 임명되고, 또 이들의 지역구 이해관계가 어떤 것인지는 매우 중요해 진다.

먼저 상원 재경위원장으로 내정된 맥스 버커스(Max Baucus) 상원의원의 경우 과거 2차례에 걸쳐 한미FTA법안을 미 의회에 제출한 바 있는 몬타나주 출신의원이다. 쇠고기문제를 해결하기 위한 그의 주선으로 5차 한미FTA협상이 12월 몬타나에서 개최되기로 되어 있다. 알려진 것처럼 쇠고기 문제에 대한 전미육우협회(NCBA)의 요구는 다음 3가지이다. (1) 미쇠고기 수입재개 (2) 완전한 관세철폐 (3) 위생검역(SPS)문제해결. 이미 (1)은 해결되었고, 현재 (2), (3)이 협상중이다. 한우가격과 비교 1/2 -1/3수준인 미 쇠고기가 아무런 제한없이 수입될 때 그것이 국내 축산농가에 치명적인 타격을 가할 것임은 자명하다. 그런데 이와 관련 버커스의 입장은 “미국경제의 경쟁력을 진정으로 제고 하기 위해서는, 한국의 뼈조각 쇠고기(bone-in beef) 수입금지와 같은 미 수출업체가 직면한 실질적인 장벽을 철폐해야만 한다”는 것이다. 이미 그는 지난 6월 한국의 주미대사와의 토론에서 기타 사안에 대해서도 분명한 입장을 밝히고 있다. 특히 개성공단 원산지 표기와 관련해서 “이 사안만으로도 한미FTA를 침몰시킬 잠재력을 가지고” 있고, 무역구제완화와 관련해서는 “의회는 행정부가 (반덤핑, 상계관세, 세이프가드등 무역구제법-인용자)에서 벗어나는 것을 좌시하지 않을 것이라고 나는 확신한다”고 밝히고 있다. 아울러 그는 한국의 자동차수입 장벽 철폐 그리고 의약품정책의 투명성제고등을 요구하고 있다

마찬가지 한미FTA가 타결될 경우 가장 먼저 심의를 하게 될 하원 세입세출위원회 산하 무역소위 위원장 내정자인 샌더 레빈(Sander Levin)은 지난 9월 5일 3차 협상을 앞두고 보도자료를 통해 공개적으로 자동차산업 관련 입장을 밝히고 있다. “부시행정부는 한국이 이러한 불공정 비관세장벽(NTBs)이 어떤 협상에서도 철폐되어야 한다는 점을 명확히 하는 데 실패함으로써 아주 잘못된 방향으로 가고 있다. 한국과의 성공적인 무역협정은 미제조업계에 결정적인 중요성을 지닌 자동차산업과 같은 부문에서의 공허한 약속과 수사를 넘어서는 무엇이 필요하다.”

하원 세입세출위원장 내정자인 찰스 랭글(Charles Rangel) 역시 대표적인 전통적 민주당원에 포함된다. 그런 점에서 그가 지난 4월 보도자료를 통해 타결된 미-페루FTA의 노동조항의 변경을 요구하고 나선 것은 당연하다. “이 협정을 좀 더 나은 것으로 개선하기에 아직은 늦지 않았다. 행정부는 이 협정이 의회를 통과하고 법률로 되기 전에 FTA협정문의 개정을 협상할 수 있다. 만일 부시대통령이 미-페루FTA에 대한 의회의 광범위한 지지를 원한다면, 미 무역대표부는 협정문에 노동기본권을 포함하자는 틀레도 페루대통령이 제안을 수용해야 한다.” 그가 언급하는 ILO기준에 따른 노동기본권에는 사용자의 노조활동 개입 금지, 노조원 차별 금지, 유아노동 보호, 사용자의 일방적인 단체협약 변경, 파업요건 강

화, 중재비용의 노조 전가 등을 말한다. 노동기본권 포함요구는 하원 에너지·상무(Energy and Commerce)위원장인 디트로이트 출신이자 하원 최연장 의원인 존 딩겔(John Dingell)도 마찬가지이다. 한미FTA 노동챕터와 관련 미국은 이미 '무역과 투자 촉진을 목적으로 노동자 보호수준을 낮출 수 없음'을 요구한다. 반면 한국 정부는 자국 노동자가 국제기준으로 볼 때 '과보호'(!)되고 있기 때문에 이를 '조정'할 수 있어야 한다고 주장한다. 그 대표적인 사례가 인천, 광양, 부산 등에서 노동관계법의 예외를 인정한 <경제자유구역법>인 데, 과연 미 민주당이 이를 용인할 것인지 예의 주시할 필요가 있다.

현재로서 설사 한미FTA가 미TPA일정에 맞춰 타결되더라도 미 의회를 통과할 가능성은 불확실해 보인다. <삼성경제연구소>가 밝힌 것처럼 미 재선 의원중 한미FTA찬성 188, 반대 186으로 찬성이 2표 더 많다고 하더라도, 하원 전체 435석중 새로 의회에 진출한 61명이 비준 여부를 좌우할 것이 분명하다. 그것은 첫째, 가장 최근의 중미자유무역협정(CAFTA)에 찬성한 민주당 의원이 15명에 불과했고, 둘째, 미-페루FTA의 비준동의 여부가 매우 불투명하며, 셋째, 대개 통상협정이 매우 근소한 표차이로 의회를 통과하였고, 넷째, 중간선거를 통해 공화당의 '자유무역론자'들이 대거 탈락하고, 민주당의 보호무역론자 혹은 '공정무역론자'들이 대거 의회에 진입했기 때문이다.

III. 미 중간선거 이후의 한미FTA 전망과 과제

새로 의회에 진출한 미 의회 61명의 향방과 관련해 무역협회측은 한미FTA에 별다른 영향을 미치지 않을 것이며 또 이 번 중간선거에서 통상문제는 핵심 쟁점도 아니었다는 다분히 희망적인 관측을 내놓고 있다. 하지만 이와 관련해 미 시민단체의 분석은 전혀 다르다. 미국의 대표적 시민단체인 퍼블릭 시티즌(Public Citizen)의 분석에 따르면 이번 중간선거에서 통상문제가 전통적으로 선거에 큰 영향을 미치지 못한 과거와는 달리, 상당수의 선거구에서 NAFTA-WTO 모델의 확산과 해외 아웃소싱으로 인한 일자리 손실(offshoring)등 통상이슈는 이라크전 및 부패스캔탈과 더불어 핵심적인 선거쟁점이었다. 특히 자유무역 대 '공정무역'(fair trade)을 축으로 선거개입을 시도해 온 퍼블릭 시티즌의 평가에 따르면 통상이슈가 선거전의 핵심쟁점이었거나 승패에 영향을 미친 변수로 작용한 결과 '공정무역론자'들이 상원 7석, 하원 29석에서 추가 혹은 신규 진출한 성과를 보였다. 통상이슈가 정치쟁점화되는 것은 미국내 여론의 일반적 동향과도 깊은 상관성을 보인다. 2004년 미 메릴랜드대학 국제정책대도프로젝트(PIPA)팀의 조사결과에 따르면, 연봉 십만달러 이상 고소득 미국인 가운데 3/4가량이 자유무역이 미국에 손해를 가져 왔다고 보고 있고, 이 결과는 1999년 절반이상이 NAFTA에 지지를 보낸 것과 매우 대조적이다. 다시 말해 미국내에서 조차 여론 주도층을 중심으로 자유무역에 대한 회의론과 반대론이 급증하고 있다는 말이다.

결국 미 중간선거의 의미는 자유무역에 대한 미 상류계층의 충성도가 현저히 약화되고, 특정 지역구에 따라 자유무역에 따른 고용불안등의 사회적 불만이 확산되는 가운데 이라크전쟁, 부패스캔들 등의 민감한 이슈들이 서로 맞물리면서 나타난 결과로 해석될 만하다. 따라서 미 민주당 지도부로서는 한미FTA

협상과정에서 최대의 성과를 확보하도록 미행정부를 최대한 압박하고자 할 것이다. 그렇지 않을 경우 민주당은 한미FTA 비준에 동의하지 않을 것이다. 그 압력은 특히 농산품, 쇠고기, 자동차, 의약품에서 집중, 가시화될 전망이다. 다른 한편으로 무역구제, 개성공단등에서의 미국의 양보는 원천 배제하고자 할 것이다. 그리고 미국법의 개정을 요하는 미 연안해운서비스 부문의 존스법과 서비스분과에서의 전문직 비자쿼터를 미 의회가 수용할 가능성도 매우 낮다. 한국정부가 3차 협상이후 입장을 바꾼 바 있는 수용에 대한 투자자-정부제소권 배제도 2004년 미 의회를 통과한 양자간투자협정 표준안(BIT 2004 prototype)와 배치되므로 결코 수용하지 않을 것으로 보인다. 대부분의 FTA에서 미 민주당이 비준동의의 전제로 내세워 온 노동, 환경조항의 기준강화는 반드시 관철시키고자 할 것이다.

특히 이 번 중간선거의 결과 28개 주정부를 민주당이 장악하는 대승을 거두었다. 이는 한미FTA와 관련 민주당의 상하양원 장악에 못지않게 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐 하면 한미FTA의 체결 여부는 미연방정부의 관할이라고 하더라도, 주정부는 이에 가입여부를 선택할 수 있기 때문이다. 예컨대 1994년 WTO 정부조달협정에 37개주가 서명한 반면, 2005년의 중미자유무역협정(CAFTA)에는 단지 19개주만이, 특히 가장 최근의 페루와 컬럼비아와의 FTA 정부조달부문에는 단지 9개주만이 동의했을 뿐이다. 나아가 FTA는 정부조달뿐만 아니라 서비스부문에 있어서도 미 민주당이 추진하는 저소득 보험미가입자에 대한 의료보장체계의 확대정책과 WTO의 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)이 충돌할 수 있고, 투자자-정부제소권 역시 주정부 관할권을 침해할 수 있다. 따라서 예컨대 2005년 메릴랜드주의회는 오직 주의회 승인하 정부조달 조항의 양허가 가능한 입법조치를 하였고, 기존의 의회승인없는 양허를 철회해줄 것을 미무역대표부에 요구하고 있다. 따라서 한미FTA협상과정에서 미측은 주정부의 '비합치조치'에 대한 포괄적 유보를 한국으로부터 확보한 뒤, 이후에 각 주정부가 선별적으로 이에 가입하는 방식이 될 가능성이 높다. 그렇게 될 경우 중앙정부의 통상 협상 결과에 즉시, 자동 구속되는 한국의 지방정부 현실에서 명백한 불균형이 발생하게 된다. 지역간의 불균형발전이 엄연히 존재하는 한국의 현실에서 예컨대 전남의 농업과 경기도의 IT산업 각각에 한미FTA가 미치는 영향은 다를 수밖에 없다. 즉 한미FTA는 지역간 불균형을 오히려 심화시킨다는 말이다. 이런 점에서 그것이 무슨 뜻인지도 모른 채 한미FTA 홍보에 나서는 지방공무원들이 그저 안쓰러울 따름이다. 최악의 경우, 미국의 주정부 대부분이 한미FTA 서비스, 투자, 정부조달에 유보를 제기해 빠지고, 한국의 지방정부 전부는 '영문도 모르고' 한미FTA 모든 조항에 구속되는 희대의 글로벌 코메디가 연출될 가능성도 배제할 수 없게 된다.

결국 문제는 이러한 조건, 즉 미국형 FTA 표준안의 사실상 예외 없는 관철을 현 정부가 수용할 것인가 하는 데 핵심이 있다. 정부는 한미FTA협상의 목표를 '이익의 균형'이라고 말한다. 그러나 그것은 오직 '이익의 완전 불균형'을 통해서만 달성될 수 있다. 이제 어쩔 것인가?(2006/11/20) **KNSt**