
한·미 FTA협상의 문제점과 대응방안

한·미 FTA 협상 현황과 전망

(2006. 5. 30. 현재)

목 차

1. 한·미 FTA 협상 일정 및 준비현황 개관
2. 미 TPA 관련 일정
3. 우리측 협정문 초안 주요 내용
4. 주요 예상 쟁점

외 교 통 상 부

한·미 자유무역협정기획단장 이 혜 민

1. 한·미 FTA 협상 일정 및 준비현황 개관

□ 금년 중 5회의 한·미 FTA 공식협상 개최 예정

- 5.19 양측 협정문 초안 교환
- 6.5~9 제1차 공식 협상(워싱턴), 7.10~14 제2차 공식 협상(서울), 9·10·12월 추가협상 개최

□ 정부대표단 구성

- 외교부에 「한·미 FTA 기획단」 설치
- 25개 부처 145명의 정부 대표단 구성

□ 『한·미 FTA 추진 및 점검체계』 구축

- 한·미 FTA 관련 대외경제장관회의의 격주 단위 운영
 - 추진상황 점검, 협상쟁점 조정, 국내 보완대책 검토 등
- 「한·미 FTA 주간점검회의」 운영
 - 재경부 제2차관(주재), 관계부처 1급

□ 일반 국민 및 이해단체를 대상으로 의견 수렴 및 홍보

- 한·미 FTA 협상 관련 일반 국민 및 이해단체들의 의견 제출 요청 (제출기간 : 3.9~5.5) 및 각 부처별 소관분야 업계 및 단체 의견 수렴 추진
 - 192건의 의견 수렴, 가능한 범위 내 협상 준비에 반영
- 한·미 FTA 전문가 자문단 운영(총 210여 명, 17개 분과)
 - 분과별 회의 개최 또는 서면을 통한 자문 제공

□ 분과 구성(총 17개 분과, 2개 작업반)

분 과	내 용
상품무역	상품(농산물 제외) 관세 인하/철폐 - 자동차, 의약품/의료기기 작업반 포함
무역구제	반덤핑, 보조금 상계관세 및 세이프가드 등
농업	농산물 관세인하/철폐 및 농산물 세이프가드
섬유	섬유/의류 분야, 섬유 원산지 규정 등
원산지/통관	품목별 원산지기준 설정 및 통관절차 간소화 등
Sanitary & Phytosanitary (SPS)	위생 및 검역조치
Technical Barriers to Trade(TBT)	기술장벽 및 표준인증
투자	투자 자유화 및 보호
서비스	서비스(금융 제외) 자유화, 서비스 양허, 인력이동 자유화 등
금융 서비스	금융서비스 문제
통신/전자상거래	통신, 전자 상거래 분야
경쟁	경쟁조치, 경쟁당국간 협력방안 등
정부조달	정부조달 자유화 방안, 양허하한선, 양허기관 확대 문제 등
지적 재산권	특허권, 저작권, 상표권 등 지적 재산권 문제
노동	노동 관련 문제
환경	환경 관련 문제
분쟁해결/ 투명성/총칙	- 협정의 해석 등 분쟁해결절차 - 행정절차의 투명성 강화 등

2. 미 TPA 관련 일정

- 2002.8월 TPA 부활
 - 현 TPA는 2007.7.1 종료 예정
- 행정부는 FTA 협상 개시 90일 이전에 의회에 보고하여야 하며, 협정 체결 90일 이전에 의회에 서명 의사 통보 필요
 - 2006.2.2 미 행정부, 미 의회에 한미 FTA 협상 개시 계획 통보
 - * 2007.3월 말까지 미 의회에 서명 의사 통보 필요
- TPA 종료(2007.7.1) 전 서명된 협정에 대해서는 TPA 절차 적용
 - 단, 이행법안의 제출시한은 불명시
 - * TPA의 연장 가능성은 높지 않은 것으로 평가

3. 우리측 협정문 초안 주요 내용

상품무역 분야

□ 상품(농산물 포함)에 대한 내국민 대우 및 시장접근

- 상품교역 관련, 양국간 내국민대우 원칙을 적용하고, WTO 협정에서 인정하는 것 외의 수출입관련 제한의 도입 또는 유지 금지
- 부속서상의 양허표에 따라 상대국 상품에 대해 관세를 즉시 또는 점진적으로 철폐
- 무역을 과도하게 저해하지 않는 범위내 부속서상 양허표에 따라 관세 할당제도(TRQ : Tariff Rate Quota)를 관리
- 농산물 수입가격이 기준가격 이하로 하락하거나, 수입물량이 일정 수준 이상으로 증가하면 관세를 추가부과하는 “농산물 특별긴급관세”를 도입
- 미국의 물품취급 수수료 및 항만유지 수수료 철폐 규정

□ 원산지 / 통관절차

- 상대국 상품에 FTA협정상 특혜관세 혜택을 부여하기 위한 원산지기준을 규정
- 개성공단 생산제품에 대하여 특혜관세를 부여할 수 있는 근거조항을 별도로 규정
- 상품의 수출입 과정에 수반되는 통관절차적 내용을 규정
 - 원산지 자율증명제, 원산지 사전판정제, 원산지 검증제도, 양국 관세당국간 협력방안

□ 무역구제

- 양국간 교역과정에 수입급증으로 인한 산업피해시 무역구제 수단으로 양자 및 다자 세이프가드 조치를 규정
 - 복수국을 대상으로 하는 다자 세이프가드의 경우 일정 요건하에 상대국을 발동대상에서 제외할 수 있도록 규정
- 미측의 반덤핑 발동을 억제하기 위해, 발동요건을 강화하는 특례조항을 다수 포함

□ SPS (위생검역) / TBT (기술장벽)

- 위생 및 식물검역 조치 적용에 대하여 WTO SPS 협정상의 권리와 의무를 재확인하고, 양국간 SPS 논의를 위한 접촉선(contact point) 지정
- 상품교역에 장벽이 될 수 있는 표준 및 시험검사 제도 운영관련 상호협력 방안을 규정하고, 시험검사 결과에 대한 상호 수용 촉진을 규정

서비스/투자 분야

□ 투자

- 양국간 투자 및 투자자에 대해 내국민대우를 부여하고, 투자관련 이행 의무 부과를 금지
 - 단, 특정 분야에서 차별조치가 필요한 경우 부속서상 유보목록에 기재하여 허용
- 중대한 국제수지 위기의 예외적인 상황에서 국경간 자본거래 및 송금을 제한하는 긴급제한조치 발동가능한 권리 규정

- 투자관련 분쟁이 발생할 경우, 국내 사법절차 또는 국제 중재를 이용한 적법 분쟁해결절차를 보장

□ 국경간 서비스 무역 / 일시입국

- 서비스 교역 관련 일반적인 의무사항인 내국민대우, 최혜국대우를 부여하고, 시장접근 제한을 금지
 - 단, 상기 의무사항에 불합치 하는 조치는 부속서 유보목록에 명기
- 전문직 서비스 자격 상호인정을 위한 작업반 구성
- 기업인(Business person)의 이동 원활화
- 우리 전문직 종사자의 대미진출을 위해 별도의 전문직 비자쿼터를 설정

□ 금융서비스 / 통신서비스 / 전자상거래

- 금융산업의 경쟁력 강화, 금융허브 달성을 위해 상업적 주재 금융서비스의 경우 개방하지 않을 분야만 유보안에 열거 (negative 방식)
- 금융서비스의 국경간 거래는 소비자 보호 및 금융감독 등에 미칠 영향을 고려, 기존의 개방방식을 유지(positive 방식)
 - 소비자 보호 강화를 위한 내용을 반영
- 통신서비스의 경우, WTO 관련 규정상의 내용 위주로 구성
 - 상대국 통신망에 대한 비차별적 접근 및 이용 보장, 지배적 통신사업자의 의무, 공정한 정책결정을 보장
- 전자상거래를 통한 전자적 전송물에 대한 무관세 관행을 유지하되, 향후 WTO 결정에 변경이 있는 경우 재검토

기타 분야 (경쟁, 정부조달, 지적재산권, 노동, 환경)

□ 경쟁 / 정부조달

- 무역자유화의 효과 제고를 위해 경쟁법 및 소비자보호법 협력을 규정
- 미국 정부조달 시장에 접근을 개선하기 위해 입찰참가 조건의 합리화, 조달정보 상호 교환, 조달기관간 협력을 규정

□ 지적재산권

- 지적재산권 관련 국제규정(TRIPS 및 관련 협약)에 따른 지적재산권 보호원칙 확인 및 상대국 권리자에 대한 내국민대우 규정
- 지적재산권 관련 권리내용 및 보호내용의 명확화(국내 관련 법령 내용을 감안하여 규정) 및 지적재산권 침해행위에 대한 구제절차 규정

□ 노동 / 환경

- 무역·투자 촉진을 위해 노동 및 환경 기준을 저하하지 않도록 노력 규정
- 국제적으로 인정된 노동기준의 법제화 노력 및 자국 노동법의 충실한 이행을 규정
- 자국 환경법의 충실한 이행을 규정하고, 환경보호를 위한 협력사업의 추진 근거를 설정

일반사항 분야 (분쟁해결, 투명성, 최종조항)

- 협정이행을 위한 제도적 장치로서 “공동위원회” 설치 및 협정관련 양국간 분쟁발생시 분쟁해결절차를 규정
- 협정에 관련되는 국내 제도 및 절차의 투명성 보장
- FTA 협정의 발효 및 개정에 필요한 사항을 규정
 - 국내 절차 완료후 60일 이후에 발효

4. 주요 예상 쟁점

가. 상품(농산품 포함) 관세

나. 무역 구제

다. 원산지

라. 투자 / 서비스 / 금융서비스

마. 통신

바. 지적권

사. 기 타 / 끝 /

한·미 FTA에 대한 비판적 고찰

한신대학교 국제관계학부

이 해 영 교수

한미 FTA에 대한 비판적 고찰¹⁾

이해영(한신대 국제관계학부 교수)

I. 들어가면서

스크린쿼터의 반동강과 함께 2004년까지만 해도 ‘중장기과제’로 치부되던 한미FTA가 정세의 한 복판에 자리잡고 있다. 미국의 이른바 ‘무역촉진권한(TPA)법’이 2007년 6월 만료되기 때문에 미국의 ‘시간표’에 따라 1년안에 협상을 마무리 짓겠다고 한다. 물론 한국의 통상협정은 반드시 미국내법에 따라야 한다는 우리 국내법상 관련 규정이 없음은 당연하다. 하지만 이로부터 벌써 한미FTA의 성격을 미루어 짐작할 수 있을 것이라는 점은 확인해 두자. 사실 한칠레FTA 이래 통상문제가 우리 사회의 핵심의제로 부각되었음에 의문을 제기할 사람은 없을 것이다. ‘상거래를 통하다’는 뜻 정도로 번역될 통상이라는 개념은 19세기에서 유래되는 사실 매우 촌스럽고 전근대적이다. 그래서 많은 경우 그것의 진정한 ‘현대적’, 현재적 의미를 놓치기 십상이다. 아마 이와 관련된 우리 사회의 평균담론은 ‘수출의존도가 70%가 넘는데 자유무역은 곧 수출이고 또 그것은 불가피하지 않냐’는 정도가 될 것으로 보인다. 그래서 FTA 곧 자유무역 자체는 어쩔 수 없으며, 우리 경제에 보탬이 되는 것 아닌가라고 말한다. 개발독재시절 ‘수출입국’을 외치던 시절의 이런 담론이 또한 사안의 심각성을 놓치고 나아가 신모델 FTA에 내장된 고도의 위험성을 바로 보지 못하게 하는 데 단단히 일조하고 있다.

사정이 이렇게 된 데에는 자유무역협정이라는 용어가 갖는 모호성 역시 한몫하고 있다고 할 수 있다. 원래 FTA란 2차대전 직후 세계전쟁의 원인으로 지목된 보호무역주의에 반대, 회원국 간의 내국민대우 및 최혜국대우(MFN)를 규정한 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)체제에서의 일종의 예외조항에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 당시 개도국과 특히 프랑스를 비롯한 선진자본주의국 일부에서 미국주도 GATT체제를 견제하고자 하는 의도에서 제안되어, 이후 GATT 1947 즉 1947년 GATT 조약문 24조에 도입된 것이다.²⁾ 이 GATT 1947 24조 제8항(b)에서 규정된 ‘자유무역지대’란 그 회원국을 원산지로서 하는 상품에 대해 회원국들 간에 관세 및 ‘기타 제한적인 통상규제’를 철폐하여 역내무역을 자유화하겠다는 것이다. FTA는 관세철폐

1) 이 글은 현재 집필중인 <한미FTA:지옥의 묵시록?>(가제, 근간)의 일종의 proceeding이다. 따라서 내용적으로나 체계상으로도 완성된 글이 아님을 밝혀 둔다.

2) FTA와 더불어 GATT1947은 미국영화의 세계시장 독점을 견제하기 위한 장치로 스크린쿼터를 명문화하고 있다. GATT1947은 1994년 WTO 출범과 더불어 효력갱신되어 지금의 WTO의 몸통을 이루는 협약체계 가운데 하나이다. 흥미로운 것은 GATT/WTO내에 FTA의 근거 조항과 아울러 스크린쿼터의 근거조항이 나란히 존재한다는 사실이다. 참고로 GATT/WTO 제4조 영화필름에 관한 특별규정 “채약당사자가 노출영화필름에 관한 내국의 수량적 규정을 설정하거나 유지하는 경우 이러한 규정은 다음 요건에 합치되는 스크린쿼터의 형식을 취한다.” 다시 말해 FTA도 스크린쿼터도 모두 GATT/WTO에 법적 근거를 두고 있다.

의 결과 수입선이 기존 교역국에서 새로운 FTA가입국으로 전환되는 이른바 무역전환(trade diversion)효과를 낳기 때문에 역외국가에 대한 사실상의 차별을 포함한다. 그러므로 예컨대 유럽국가들로서는 미국의 주도하 자유무역에 대한 일종의 견제장치로서 FTA를 구상했다고 볼 수 있다. 유럽통합에 맞서 1994년 북미FTA를 창설한 것을 제외하고 미국이 최근에 이르기까지 FTA에 소극적이었던 이유도 바로 여기에 있었다. 그렇지만 자국이 주도해 만든 WTO에서의 다자협상이 자국 의도대로 진행되지 않으면서 특히 2002년 칸쿤 WTO각료회의의 실패이후 미국은 GATT/WTO 24조에 명시된 FTA를 적극 활용 기존 다자주의에서 양자주의로 통상전략의 대전환을 시도하고, 이 양자들을 통해 자신의 일방주의적 통상전략을 관철시키고 있다.

양자 내지 지역들이야 말로 미국의 일방주의적 이해를 관철시키기에 더 없이 유리한 조건임에 의문의 여지가 없다. 그런데 여기서 유의할 대목은 GATT 1947에 규정된 FTA의 경우 기본적으로 '관세'를 중심으로, 그 대상인 '상품무역'을 자유화했다는 점이다. 즉 '무역' 혹은 '통상' 둘 다로 번역되는 trade의 대상은 어디까지나 상품인 것이다.

반면 1990년대 GATT/WTO체제에서 상황은 전혀 다르다. 이미 WTO협정에서 이른바 '무역관련(trade-related)'이란 신종 개념을 통해 투자(TRIMs:무역관련 투자조치협정)와 지재권(TRIPs:무역관련 지재권협정)이 여기에 포함되었고, 또 당연히 농산물도 이에 포함되었다. 따라서 WTO체제하 신세대 FTA는 고전적 FTA와 달리 그 규율대상이 상품에 대한 관세에 그치지 않고, 경제활동의 전 영역을 포괄하게 된다. 예를 들어 2004년 7월 미국이 호주와 체결한 FTA의 경우를 보면 신모델FTA의 포괄범위가 어디까지인지를 알 수 있다. (1)상품에 대한 시장접근, (2)농산물: 미국산 농산물에 대한 관세 즉각 철폐, 호주산 농산물에 대한 관세는 4-18년에 걸쳐 철폐, (3)제약, (4)초국경적 서비스: 광고, 회계, 시청각, 컴퓨터, 교육, 훈련, 에너지, 특급우편, 금융업, 전문직, 텔레콤, 관광 등 모든 분야에 대해 내국민 대우(NT) 및 최혜국 대우, (5)금융서비스: 미국계 은행, 보험, 증권 나아가 생보사에 대한 영업허가, (6)전자상거래(e-commerce): 소프트웨어, 음악, 비디오, 문서를 포함한 디지털 제품에 대한 비차별적 대우, (7)투자: '모든' 종류의 투자에 대한 보호, (8)지재권: 미국내법수준의 지재권 보호, (9)정부조달: 정부조달에 대한 비차별적 대우, (10)경쟁정책: 반경쟁적 관행금지 및 법적 제재, (11)분쟁해결 절차 규정, (12)노동, (13)환경 등 그것이 포괄하고 있는 범위는 국민경제의 거의 모든 것이라고 보아도 무방하다.

즉 GATT/FTA가 주로 위의 (1)에 관한 것이었다고 한다면, WTO/FTA는 여기에 최소 10여 가지 부문이 합쳐진 것이다. 특히 IMF이후 한국사회에서 논란이 되어 온 것이 한미투자협정(BIT)라고 할 수 있다. 위와 관련 미국은 기존의 BIT모델 즉 BIT1994를 최근 대폭 개정해서 BIT 2004모델로 업그레이드했는데, 그 내용은 위 항목 가운데 (7)투자와 (5)금융서비스를 합한 것과 사실상 동일하다. 즉 한미FTA는 BIT를 포함한다.

이런 의미에서 그것은 GATT/FTA 즉 자유'무역'협정이라기보다, 포괄적 '경제통합'협정이라고 보는 것이 현실에 부합된다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 그것이 미칠 영향은 현재로서는 측정 가능한 범위를 넘어선다.

II. 왜 한미FTA인가

미국이 자신의 이익을 위해 한미FTA를 체결하고자 한다는 점은 매우 상식적인 이야기로서 긴 설명이 필요치 않다. 그렇다면 왜 미국은 한미FTA를 원하는 것일까.

부시 정부의 대아시아 전략의 중심이 한국이 아니라 중국이라는 것은 당연하다. 미국의 입장에서 중국이 아시아의 실질적 패권국가로 등장하는 것은 결코 바람직하지 않다. 그래서 미국의 대중 견제전략은 군사안보적 측면 뿐만 아니라, 경제적 측면을 동시에 가지고 있다. 이 과정에서 미국이 한국에서 향유해온 국제정치적 기득권은 대중 견제의 교두보역할을 하기에 매우 적절한 것이다. 특히 미국의 입장에서 볼 때, 중국이 한국의 최대 교역국이자 투자국으로 부상하고 있는 경제환경에서 한국내의 반미정서 나아가 노무현정부하 한미동맹구조의 균열동향 등은 사실 새로운 도전으로 인식되어 왔다. 흔히 한미 양국 공히 언급하듯 FTA는 경제협정이면서도 동시에 군사안보적 협정임에 분명하다. 따라서 한편으로 군사안보적으로 한국을 대중 견제의 전초로 삼고, 경제적으로 한국을 대중 진출의 교두보로 인입할 수 있다면 미국으로서는 매우 소망스러운 결과라 하겠다. 지난 미 무역대표부 대표의 언급처럼 6자회담이후 한미FTA논의가 급격히 진전되고, 동시에 전략적 유연성, PSI관련 한국의 대미 양보(?)가 2개의 트랙을 따라 동시에 진행되어 왔다는 점에서도 이는 확인되고 있다. 아울러 이와 관련 한미FTA와 노무현 정부의 대북 빅딜과의 연관성에 대한 추측이 제기되는 것도 무리는 아닌 것으로 보인다.

물론 이러한 거시 정치경제적 요인과 더불어 한미FTA 그 자체의 경제적 실익도 결코 무시할 수 없다. 아래 미 의회조사국(CRS) 보고서에서 말하듯 미국의 가능한 국가별, 지역별 FTA 경제효과 시뮬레이션이 보여 주듯, 한미FTA는 APEC과 아직도 협상이 진행중인 전미주FTA등 초대형 프로젝트를 제외한, 양자간 FTA가운데 약 300억 달러에 달하는 가장 높은 경제적 실익을 가져다 줄 것으로 예상되고 있다.

<표1> 미국의 국가별, 지역별 FTA의 예상 경제효과

(단위 10억달러)

APEC	ASEAN	전미주 (FTAA)	미-칠레 FTA	미-싱가폴 FTA	한-미 FTA	미-남아공 FTA	미-중미 FTA	미-호주 FTA	미-모로코 FTA
244.25	12.98	67.59	4.41	17.5	30.1	9.61	17.26	19.39	5.97

(자료 : J.K.Jackson, *Trade Agreements: Impact on the U.S. Economy*, CRS Report for Congress, April 20, 2005 재인용)

반면 한국의 입장에서 볼 때, 한미FTA가 예상 가능한 각종 FTA가운데 가장 실익이 되는 것이 아님은 자명하다. 아래 2004년 말 전경련 보고서에서 보듯이, 한국은 한일FTA가 체결되지 않은 조건에서, 한중FTA를 통해 가장 높은 사회후생효과와 산업생산효과를 거둘 것이라 전망

된다. 반면 한미FTA의 경우 거대 경제권과의 가능한 FTA가운데 -27.37%로 가장 낮은 산업생산효과가 기대되는 것으로 조사되고 있다. 즉 산업생산효과만을 기준으로 볼 때, FTA우선순위 국가는 중국, EU, 미국, 일본이라는 것이다.

<표2> 주요 FTA상대국별 기술력 격차 및 양자간 FTA의 효과*

	FTA상대국의 기술수준**	사회후생효과	산업생산효과
한-중 FTA	51.7	22.99%	27.78%
한-일 FTA	90.8	3.17%	-25.41%
한-EU FTA	90.1	2.97%	-25.03%
한-미 FTA	94.9	4.73%	-27.37%

* FTA상대국간 양자간 FTA가 가장 먼저 체결될 경우의 효과추정치임.
 ** 최고기술 보유국 기술지수 100으로 기준으로 산정. (15개 부문별 산업기술지수의 평균치, 한국의 기술지수는 72.1; 한국산업기술평가원 조사결과(2003)에 근거)
 *** 상기 추정결과는 한국과 FTA상대국별 산업구조 및 수출경합도가 대칭적이라는 가정하에서 기술력 격차만의 효과를 고려한 추정치임.
 (자료 : 전국경제인연합회, <우리나라 FTA로드맵과 보완과제>, 국제경제 이슈페이퍼 -6, 2004.11.)

한미FTA는 분명 경제적 요인으로만 설명되기 어려운 측면이 있다. 그것은 경제협정이면서도 동시에 고도의 (국제)정치적 의미를 가진 협정이기 때문이다. 지난 우리 현대사를 되돌아 볼 때, 한미관계가 기타의 국제관계와 구분되는 특별한 지위를 갖고 있음은 주지의 사실이다. 한미 관계가 우리 현대사에서 그리고 한국 사회의 전부분에 걸쳐 행사해온 압도적 규정력으로 볼 때, 최근 특히 1990년대 이후의 변화는 분명 새로운 것이었다. 한국사회의 '절대적 친미'로부터 '상대적 친미'로의 진화는 지배블록 내지 지배엘리트 내 전통적 친미파 혹은 '한미동맹파'의 지위변경을 요구하는 것이었고 이는 나아가 정치권력과 경제권력의 재편과 적응을 강제하는 조건이었다. 특히 김대중정권-노무현 정권으로 이어지는 정세전개는 한미동맹파의 계도화까지 요구되는 위기징후였음에 분명하다. 부시정부내 네오콘의 시각으로 북핵문제를 둘러싼 한미공조의 균열은 한미동맹 구조 자체의 와해로 과대 선전될 만한 사안이기도 하였다. 이러한 국내 정치 경제적 조건에서 포괄적 정치경제적 협정으로서 한미FTA는 위축된 한미동맹파의 지위를 복원하는 매우 유리한 환경이 되고, 또 미국의 입장에서 보더라도 미국/재벌/관료 복합체의 재공고화를 기획함에 가장 바람직한 조건이기도 하다. 그런 의미에서 한미FTA는 한국사회내 지배블록내 한미동맹파의 총반격의 성격을 가질 수 있음에 주의해 둘 필요가 있다. 아울러 한미FTA, 전략유연성, PSI등의 어젠다와 남북관계상의 모종의 프로젝트를 두고 한미간 빅딜이 실현된다면 그것은 미국과 한국사회 신주류와의 대타협을 의미할 수도 있을 것이다. 하지만 이러한 '새로운' 한미동맹으로 인해 '새로운 양시앙 레짐'이라는 역사적 기형아가 그것도 조산될지 여부는 아직 지켜 볼 일이다.

III. 한미 통상4대 현안: ‘압력’인가, ‘주도’인가

사실상 가장 체계적인 한미FTA 경제효과 보고서라 할 미국제무역위(USITC) 2001년 보고서의 줄거리는 이렇다. 한미 공히 GDP나 고용등에 그렇게 큰 영향은 없지만 적어도 FTA 체결 4년후면 미국이 대한 무역흑자국으로 된다. 다시 말해 미국에 훨씬 더 큰 실익이 있다는 말이다. 그렇다고 이 보고서이후 미의회가 한미FTA를 위해 당장 나서지는 않았다. 오히려 ‘대테러전쟁’에 몰두하였고, 이후 논공행상차원에서 미국은 싱가포르, 호주, 칠레등 경제적으로만 보자면 그다지 실익이 없는 FTA와 덩치가 훨씬 큰 전미주FTA(FTAA)에 집중을 하고 있었다.

그런데 위 미의회조사국 보고서에 따르면 2004년 초부터 한국이 미국에 FTA를 먼저 제안했고 그해 하반기에 당시 미무역대표부 대표를 통상교섭본부장이 만나서 FTA와 관련한 설명회를 한 것으로 되어 있다. 이후 2005년 1월에서 6개월간 ‘한미FTA사전 실무점검회의’를 한다. 그런데 이 대목을 한국정부가 2월21일 ‘관계부처합동’ 명의로 작성한 <한미FTA추진과 협상전망>이라는 문건에서는 이렇게 설명한다. “05.7월과 9월 통상교섭본부장이 방미하여 미 의회와 업계를 설득하는 등 우리측이 적극적인 노력을 전개하여 미국과 FTA 체결을 희망한 25개국 중 최우선적으로 미국과 FTA 협상을 하게 된 것”(강조는 원문).

그런데 이 똑같은 과정을 미국에서는 어떻게 보고 있을까. “2005년 6월 양국간 검토가 끝난 뒤, 보도에 따르면 무역대표부 대표 로버트 포트만은 핵심쟁점이 해결되지 않는다면 실제 협상을 개시하는 것은 시기상조라고 김현중 통상장관에게 말했다. 이 쟁점에는 한국의 자동차 및 의약품 수입장벽, 미국산 소고기 수입금지 그리고 외국영화상영을 제한하는 스크린쿼터가 포함된다.” 미국은 이 4대분야에 대한 한국의 조치야 말로 한국 정부의 정치적 능력을 시험하는 “리트머스 시험지”로 간주하였고, 이후 “2006년 1월 말, 한국은 4개 부문 모두를 양보”한다고 제안하였다(Manyin(2006), 29쪽). 그 결과는 <한겨레신문>이 보도한 대로 아래와 같다.

<그림 1>



(한겨레신문 2006년 3월 4일)

‘관계부처합동’측은 이를 “한미FTA는 정부가 오랜기간 심사숙고 끝에 내린 결정이며 누구의 압력에 의해서가 아니라 우리가 주도적으로 여건을 조성하고 제안해서 성사시킨 것”(강조는 원문)이라고 설명한다.³⁾ 결국 이는 미국의 “압력”때문이 아니라 한국 정부가 “주도”해서 4대 현안 모두를 내 주었다는 말이다. 이 것이 사실이라면 문제는 더 심각하다. 왜냐 하면 미국의 압력때문이라면 단순히 미국을 비난하면 될 일이지만, 한국정부가 자발적으로 자국민의 건강과 이해에 직결되는 사안을 외국정부에 ‘팔아’ 넘겼다고 할 때 스스로를 이른바 ‘사대매국’ 정권으로 인정한 꼴이 되어버리기 때문이다. 반면 미국은 오히려 솔직하다. “한미간 경제규모와 의존도상의 불균형을 놓고 볼 때, 대개 미국이 한미 통상협상의 의제를 결정한다는 점은 놀라운 일이 아니다. 1997년 외환위기이래 미국의 불만은 한국의 보건복지부, 식약청 그리고 환경부등 전통적으로 외국 정부나 기업과 거의 접촉이 없는 ‘국내용(domestic)’ 관계부처를 겨냥하고 있다. 미국의 대한(韓) 전략의 한 요소는 이러한 현안에 한국의 내각이 나서게 만들어, 해당부처에 압력을 행사하게끔 하는 것이었다.”(위의 글, 16쪽) 쉽게 말해 미국의 통상전략은 몇 몇 ‘촌스러운’ 부처가 미국의 요구를 듣지 않을 때 국무회의 전체 안건으로 만든 뒤 해당 부처를 고립시켜 미국의 요구가 관철되게끔 압력을 넣는다는 말이다. 아마 스크린쿼터가 미국의 이런 전략에 말려든 전형적 사례라 할 수 있을 것이다. 설사 문광부가 진정성을 가지고 쿼터축소에 반대했다 하더라도 이미 국무회의내에서는 특히 경제부처 연합군의 십자포화속에서는 ‘집단지기주의’ 그 이상도 이하도 아니다. 미국이 요구한 4대 핵심쟁점은 이렇게 아예 협상테이블에 올라보지도 못한채 명을 다하고 만다.

IV. 한미FTA와 한국경제와 사회

그러면 아래에 한미FTA로 예상되는 한국경제와 사회에 대한 득실을 따져 보기로 한다.

1. 거시경제적 효과

3) 이러한 주장이 얼마나 허황된 것인지 다음 문서 역시 잘 보여주고 있다. 2005년 11월 17일자 미 의회는 대통령 조지 부쉬에게 관련 의원이 연서명한 공식서한을 보내 한국과의 포괄적 FTA가 미국의 경제적 이익에 득이됨을 강조하고 있다. 덧붙여 “우리는 대한국 교역에 있어 시장접근상의 어려움과 장벽과 관련된 미국 농업, 자동차, 영화 그리고 제약업계의 우려를 청취한 바 있습니다. 이러한 우려에 공감하는 우리는 그러므로 한국이 FTA로 가는 길을 정지하기 위해서는 이러한 쟁점들을 처리할 필요가 있다고 믿는 바입니다. 최근 방미기간동안 한국의 통상장관은 이러한 우려들이 적절한 시점에(in a timely manner) 처리될 것이라고 우리에게 확인해 주었습니다. 이 사안과 관련 우리는 당신과 협력하게 되기를 기대하고 있습니다.”(Letter from Congress to President George W. Bush, Nov 17, 2005) 다시 말해 4대 현안은 미업계, 의회, 미 행정부의 압력이 명백히 작용하였고, 여기에 대해 통상교섭본부장은 2005년 11월 이전 현안 처리를 이미 약속했었다는 말이다.

1) 대미 무역수지: USITC vs KIEP

한미FTA의 경제효과와 관련해서는 이미 10여개의 분석결과가 나와 있다. 그 가운데 한국정부가 애용하는 대외경제정책연구원(KIEP)의 최근 자료와 2001년 미 상원 재경위의 위촉으로 미국제무역위원회(USITC)에서 발표한 자료가 가장 공식성이 높은 것이라 할 수 있다. 특히 미국측의 이 분석은 이미 국내 언론이 FTA홍보를 위해 수차례 보도한 바 있고 또 최근까지도 가장 자주 인용되는 자료이기도 하다. 그러나 일반균형모델(CGE)라는 동일한 분석모형을 통해 제시된 두가지 분석은 한미FTA 동태효과에 대한 거시경제 추정치에서 상당한 차이를 보이고 있다.

<표3>한국경제에 대한 FTA 경제효과 비교

	한국(KIEP)	미국(USITC)
무역수지	-50억불	-90억불
GDP	최대 1.99%	0.7%
고용	10만개	...

KIEP의 자료가 한국경제에 상당히 희망찬 그림을 그리고 있는 반면, USITC의 추정은 그렇지 않다. 두가지 자료뿐만 아니라 대부분의 경제효과 분석은 한국의 무역수지상 흑자감소, 적자 증가에는 유사한 경향을 보인다. 특히 미무역위에 따르면 2001년 다음 해 FTA가 체결되었다고 가정할 때, 협정체결 4년 뒤 미국의 대한 수출은 54% 즉 192억달러, 한국의 대미 수출은 21% 즉 103억달러 증가할 것이라 보고 있다. 물론 한미간 기술력격차(한국 71, 미국 95, 한국은 미국의 약 75%수준, 위 표2참조)를 반영할 수 없는 분석모형(CGE) 자체의 한계를 감안한다면, 이 격차가 더 벌어질 가능성도 배제하지 못한다. 아무튼 한국 정부의 말처럼 대미 수출이 증가하는 것은 당연하다. 그런데 수입은 2배이상 증가한다. 그래서 이 수치를 2002년 한미 무역수지에 대입해 보면 이렇다.

<표4> FTA체결 4년 뒤 한미 무역수지 (단위: 억불)

	2002	FTA체결 4년 뒤
수입①	230	422
수출②	328	431
무역수지(②-①)	98	9

(자료: 미국제무역위원회)

한국의 대미 무역흑자 98억 달러는 9억달러로 감소하고, 이 추세가 계속된다면 우리가 대미 무역적자국이 될 것이라고 예측하는 것은 충분한 근거가 있어 보인다. 그렇다면 정부측 주장처럼

럼 수출로 먹고 살기 때문에 FTA를 한다 하더라도, 대미 무역적자국이 되기 위해 FTA를 할 수는 없을 것이다. 수출만 알고 수입을 모른다면 덧셈만 알고 뺄셈을 모르는 것과 다를 바 없다.

2) KIEP CGE 모형 분석의 문제점

FTA의 확산과 함께 최근 국제적으로분야에서 가장 각광을 받고 있는 것이 바로 이 CGE모형이다. 신고전과 경제학의 기본가정에 입각 설계된 이 분석모형은 그 유용성이 부정될 수는 없지만 그 예측력은 제한적임에 주의를 요한다. 이 모형은 첫째, 가상현실에 불과한 완전시장경제를 상정하고 있기 때문에 수요와 공급이 항상 완전 일치된다고 가정한다. 둘째, 교역당사국은 완전고용상태임을 전제한다. 즉 한 산업부문에서의 실업은 자동적으로 다른 산업부문에서의 고용에 의해 상쇄될 것임을 가정한다는 말이다. 셋째, 투자와 관련해 이 모형은 B국의 투자증가가 A국 국내투자의 전환에서 비롯된 것이 아님을 가정한다. 다시 말해 협정이 없다면 국내에 투자되었을 자본이 B국으로 유출된 것이 아니라는 것이다. 넷째, 이 모형은 A국의 소비자가 A국의 제품을 무조건 선호할 것이라고 가정한다. 그결과 무역자유화와 더불어 그 비중이 급증하고 있는 예컨대 A에 소재한 다국적기업의 본사와 B국 자회사간의 이른바 ‘기업내(intra-firm) 무역’이 전적으로 간과된다. 다섯째, 이 모형은 또한 직접투자와 투기성 간접투자를 구분하지 않는다. 대개의 경우 증권투자의 비중이 훨씬 더 크다고 할 때 이는 심각한 착시현상을 초래할 수 있다. 여섯째, CGE는 체결국들간에 엄존하는 기술격차를 포착하지 못한다. 결국 CGE모형을 통해 도출된 결론은 잘 해야 ‘참고용’ 이상의 가치를 가지기 어려움에도, 한국을 비롯한 대부분의 나라에서 마치 이것이 ‘사실’ 혹은 ‘증거’처럼 원용되고 정책판단의 근거로 사용되는 것은 심각한 문제를 야기할 소지가 다분하다.⁴⁾

이상을 염두에 두면서 그렇다면 이미 국회에서의 경제효과 조작 논란을 통해 광범위하게 공론화된 바 있는 국책연구소 대외경제정책연구원(KIEP)의 FTA효과분석을 보자. 일반적인 CGE 분석이 시기별로는 단기와 장기, 형태별로는 정태와 동태(자본축적모형)으로 나뉘는 데 반해, KIEP측은 장기 혹은 동태분석에다 다시금 “생산성 1%” 즉 생산성요소를 투입해 처음 발표이후 약 1달후 처음과는 다른 결과를 도출해 내고 있다. 즉 한미FTA의 자본축적모형에 따른 경제효과가 실질GDP 7.75%, 고용 55만증가, 후생 281억달러에 달한다는 것이다.

그리고 부문별로 나누어 보았을 때도 생산이 12.8조- 56.7조 증가하고 특히 농업생산의 감소는 대폭 축소되어 9천억-2.4조에 그치는 것으로 분석되었다. 아울러 고용 역시 8.2천-55.1만 증가한다고 한다. 이중 농업부문 일자리 감소폭은 4만7천-8만8천에 불과하다.<표 5>참조

4) 이와 관련한 논의로 Jeff Faux, Thea Lea, The Effect of George Bush's NAFTA on American Workers: Ladder Up or Ladder Down, Economic Policy Institute, Briefing Paper 1992 참조.

<표5 > 한미FTA의 경제효과(거시경제)

구 분	CGE 정태모형 (KIEP)	CGE 자본축적모형 (KIEP)	
		생산성 증대효과 미고려	생산성 증대효과 고려
실질 GDP	0.42% (29억 달러)	1.99% (135억 달러)	7.75% (352억 달러)
고 용	△0.51% (△85천명)	0.63 (104천명)	3.30% (551천명)
후생수준	0.61% (24억 달러)	1.73% (68억 달러)	6.99% (281억 달러)

나아가 CGE모형에서 구체적인 시기를 명시하는 것이 기술적으로 불가능함에도, 한달사이에 GDP가 3배이상 증가한 수치가 제시되면서 초래된 일반의 오해를 감안 KIEP측은 <한미FTA의 경제적 효과 해설>이라는 자료를 통해 이 실질GDP 7.75%의 의미에 대해 자세한 해설을 내놓고 있다. 즉 GDP 7.75%의 의미는 “정확한 기간은 명시할 수 없지만 자본축적모형에 의한 FTA효과는 FTA발효 후 약 10년간에 걸쳐 일어나는 것으로 이해해도 별 무리가 없”다는 뜻이라 한다. 즉 7.75%는 다년 누증치를 전부 합한 것으로, FTA 체결하면 매년 7.75%가 증가한다는 의미는 아니라는 말이다. 한 해 GDP성장율이 5%라고 한다면, 7.75%를 10으로 나눈 0.775%의 추가 성장요인이 발생한다는 말이되어, 결국 5.775%의 성장이 가능해 진다는 의미이다.

그러나 이러한 해설에도 불구하고 여전히 문제는 남는다.

첫째, 위에서 언급한 것처럼 CGE모형이란 일련의 - 다분히 비현실적인 - 가설과 가정의 바탕하에 설계된 분석모형이다. 그 중 동태분석에 해당될 자본축적모형에는 관세, 비관세장벽의 철폐라는 충격에 따른 경쟁격화등 말하자면 생산성 요인이 이미 반영되어 있는 것임에도 여기에 생산성 1%라는 또 다른 가정에 기초한 가중치를 준다는 것은 ‘가정의 가정’식의 덧칠하기라는 지적을 모면하기 어렵다. 그리고 생산성1% 증가라는 가정을 제조업 뿐만 아니라 서비스에 도 적용함으로써 위 <해설>도 지적하고 있는 것처럼 “서비스 교역장벽은 국경에서의 관세가 아니라 국내에서의 규제형태를 띠고 있는 경우가 대부분이므로, 이를 수량화하여 CGE모형에 반영하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없음”에도 불구하고 이 모든 것을 계량화하는 것은 분석 결과의 설득력에 의문을 제기하게 만드는 요인이 된다.

<표 6 > 한미FTA의 경제효과(부문별)

구 분	CGE 자본축적모형 (KIEP)			
	생 산		고 용	
	생산성 증대 효과 미고려	생산성증대 효과 고려	생산성증대 효과 미고려	생산성증대 효과 고려
농 업	△3.5% (2.4조원 감소)	△1.4% (0.9조원 감소)	△3.5% (88천명 감소)	△1.9% (47천명 감소)
제 조 업	1.4% (5.9조원 증가)	5.4% (22.9조원 증가)	1.1% (32천명 증가)	4.6% (135천명 증가)
서비스업	1.9% (9.3조원 증가)	7.1% (34.7조원 증가)	1.2% (137천명 증가)	4.1% (463천명 증가)
합 계	1.3% (12.8조원 증가)	5.7% (56.7조원 증가)	0.5% (82천명 증가)	3.3% (551천명 증가)

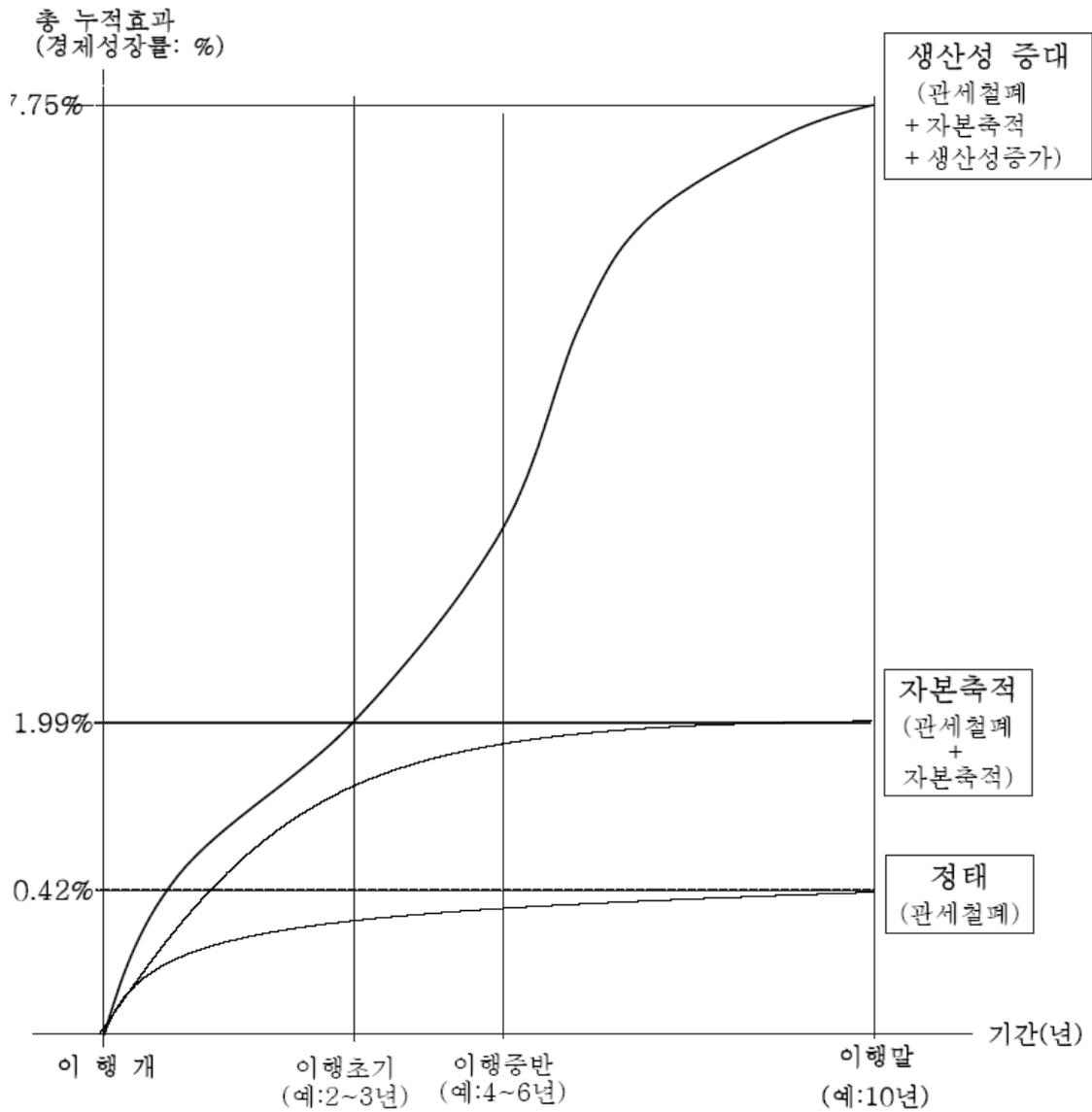
- 주: 1) 시장개방 시나리오는 제조업 전면 개방, 농산물 80% 개방(한국만), 서비스 교역장벽 20% 감축하는 것임(단, 농업에서 쌀은 제외)
 2) 생산성 증대 시나리오는 제조업과 서비스 각 부문에 1%의 생산성 증가를 가정
 3) 추정결과는 모형에서 새로운 균형점에 도달할 때의 증분임(Multi-year가 소요되나 모형에서 구체적 기간은 명시 불가)
 4) 고용효과는 CGE분석 결과(세부 산업별 생산증가율)를 사용, 산업연관표(2000년)의 고용표로 추계한 값임.
 5) 생산액은 환율(1달러=1,000원) 적용

둘째, KIEP의 분석에 따르면 실질 GDP 증가율은 1.99% - 7.75%에 달한다. 이것이 10년간 총증분을 의미하므로 매년 약 0.2% - 0.8%의 추가 성장이 가능하다는 말이다. 이를 금액으로 환산하면 매년 13.5억달러 - 35.2억 달러의 증가가 한미FTA로 가능하다는 말이다. 물론 실제 GDP증가가 이 범위에 있을 지, 아니면 그 보다 적을지 많을지는 이 분석의 범위를 넘어 가는 문제이다. 아니면 미국제무역위의 추정처럼 GDP증가가 4-5년 즉 다년간에 걸친 누계치가 0.7%에 불과할지 역시 마찬가지이다. 그런데 여기서 이해를 돕기 위해 룬스타가 외환은행 인수 후 3년동안 매년 1조5천억 즉 15억달러의 차익을 챙겼다는 사실을 놓고 볼 때, 과연 이 정도의 GDP 증가액을 놓고 오히려 이를 초과할 지도 모를 '대내적 협상'비용 혹은 사회적 갈등비용을 지불하면서 한미FTA를 추진해야할 지에 대한 판단은 차라리 정치적인 문제라고 해야 겠다.

셋째, 그나마 이러한 추정치가 제대로 시현되기 위해서는 처음 언급한 것처럼 일련의 조건이 충족되어야 한다. 그런데 CGE모형에 투입된 변수 가운데 환율이 매우 중요하다. 예를 들어 KIEP분석은 1달러=1000원의 환율을 전제한 것이다. 이와 관련 2006년 1월 산업연구원에서 발표한 분석에 따르면 원/달러 환율이 5% 하락할 때 GDP는 -0.35%, 경상수지는 29억달러

하락한다(<표7>). 다시 말해 1달러당 1,000원에서 환율이 10% 하락해 1달러당 900원이 되면 GDP는 -0.7% 감소된다는 것이다. 그렇다고 한다면 FTA보다 차라리 환율방어가 훨씬 효과적인 정책 수단이라는 결론이 나올 수밖에 없다.

<그림2> 개별 모형별/효과별 파급영향 구현기간



<표7> 원/달러 환율 5% 하락에 따른 거시경제 충격효과(단위 %포인트)

GDP	소비자물가지수	수출물량	수입물량	경상수지(억달러)
-0.35	-0.5	-1.6	1.7	-29

(출처: 산업연구원, <산업경제정보> 제285호 2006.1.17)

넷째, KIEP의 분석은 농업 그 중 쌀을 제외하고 나왔다는 점에 유의할 필요가 있다. 설사 쌀

에 대한 10년의 관세화유예가 협상을 통해 인정된 다 하더라도 그것이 생산과 고용에 미칠 영향에 대한 분석은 별도의 시나리오를 구성해 재분석되어야 한다는 것이다.

3) 고용도 성장도 없는 수출?

그러나 이 모든 것에도 불구하고 한미FTA의 전망을 우울하게 만드는 것은 한국경제의 구조 변동이다. 즉 수출증가와 성장, 생산, 고용, 투자등 거시경제의 여타 부문과의 선순환 구조 다시 말해 수출이 생산을 증가시키고, 고용을 확대하고, 성장을 촉진하고 투자를 유인한다는 기본 가정에 의문이 제기된다는 점이다. 최근 몇 년 사이 한국경제의 구조 진단과 더불어 제기되는 문제가 고용정체형 성장 혹은 ‘고용없는 성장(jobless growth)’ 나아가 ‘고용없는 수출’ 현상이다. 다시 말해 수출은 증가함에도 고용은 정체되고, 성장은 한계에 봉착하고, 투자는 지체되는 그런 현상과 관련 정부가 주장하는 것처럼 한미FTA가 과연 ‘고용없는 수출’ ‘고용없는 성장’에 대한 올바른 처방으로 기능할 수 있을 가 하는 점이다.

현재 한국 경제의 잠재성장률은 4.8%수준이며 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 여기서 특기할 만한 것으로 성장잠재력의 약화와 관련 자본의 기여도가 1%정도 하락하여 가장 높은 하락률을 보이고 있다는 점이 될 것이다. 여기에 2014년까지의 시나리오별 잠재성장률을 본다면 중립적 전망의 경우 4.6%, 낙관적 전망 5.2%, 비관적 전망의 경우 4.0%까지 떨어질 것으로 예측되고 있다.⁵⁾

<표 8 > 우리나라의 잠재성장률 및 요인별 기여도 추이

	(%)		
	1991~2000	2001~2004	2005~2014(중립적)
잠재성장률	6.1	4.8	4.6
노 동	1.0	0.9	0.8
자 본	3.3	2.3	2.1
생산성	1.8	1.6	1.7

그렇다면 이러한 성장 잠재력 약화의 원인은 무엇인가.

첫째, 여기에는 무엇보다 한국경제에서 전기, 전자업종이 차지하는 비중이 1990년 6.8%에서 2004년 11.2%로 크게 증가하여 수출을 주도하게 되면서부터 발생하는 산업연관관계가 1990년에 비해 크게 약화되었다. 특히 소재부품산업의 발전이 동반되지 못한 조건에서 조립가공위주의 IT산업의 급성장은 수출이 생산 및 고용의 증대로 이어지던 과거와는 달리 산업연관관계가 미미한 수준이다. 아래 <표 9>에서 보듯 제조업 전업종과 비교해 IT산업의 생산유발효과가 가장 낮음을 알 수 있고, 마찬가지로 고용유발 효과 제조업 평균에 미달하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이 <표 10 >는 IT분야의 국산화율 개선을 통해 이러한 고용효과를 대폭 개선할 수 있음

5) 박양수/문소상(2005), 우리 경제의 성장잠재력 약화원인과 향후 전망, 보도참고자료, 한국은행, 2005년 8월.

을 나타내고 있다. 특히 IT분야는 기타 제조업과 비교해 수입유발효과가 매우 높는데, 일본의 약4배 수준으로 조사되고 있다.⁶⁾ 이는 주로 중소기업이 담당하는 소재부품산업의 낮은 경쟁력에 주로 기인한다. 이 말은 결국 고용과 성장보다는 수입을 유발하는 수출은 기본적으로 한국의 산업구조재편에 그 중요한 원인을 두고 있다는 것이다.

<표 9 > 산업별 생산유발계수 추이

	1985	1990	1995	2000
제조업	2.021	2.056	1.946	1.959
소비재업종	2.149	2.135	1.968	2.074
기초소재업종	1.859	1.993	1.933	1.887
조립가공업종	1.903	2.039	1.943	1.970
(전기,전자기기)	(1.846)	(1.929)	(1.767)	(1.712)
(수송장비)	(2.039)	(2.170)	(2.132)	(2.361)

주 : 1) 2000년 산업연관표의 산출액 기준

<표 10> 산업별 취업유발효과

(단위 : 명/10억원)

	취업계수 ¹⁾ (2000년) A	2000년		국산화율 10%p 개선		노동개선효과	
		취업유발인원 X=(A+B)	(간접효과) B	취업유발인원 Y=(A+C)	(간접효과) C	(Y-X)	(Y-X)×100/X, (단위: %)
농림어업	58.2	67.7	9.5	67.7	9.5	-	-
광업	7.2	12.1	4.9	12.1	4.9	-	-
제조업	4.9	14.4	9.5	14.7	9.8	0.3	-
(전기·전자)	(3.9)	(10.1)	(6.2)	(11.5)	(7.4)	(1.4)	-
전력·가스·수도	2.3	5.7	3.4	5.7	3.4	-	-
건설	12.6	20.8	8.2	20.9	8.3	0.1	-
서비스업	18.2	24.3	6.1	24.3	6.1	-	-
전산업	12.2	20.1	7.9	20.3	8.1	0.2	1%

주 : 1) 취업계수 : 산출액 10억원 생산을 위해 종사하는 취업자수

둘째, 기업들이 성장성보다는 수익성 위주로 경영전략을 전환하면서 영업이익이 생기더라도 신규투자보다 단기유동자산으로 운용, 글로벌 경쟁의 심화는 섬유, 의류 등 경공업관련 산업은 생산기지의 해외이전을 선호하게 되었고 그 결과 2000년 이후 중국 등 저임금 국가에 대한 한국의 해외직접투자가 급격하게 증가하게 된다.⁷⁾ 이는 곧 투자의 위축과 회피를 초래하고 성장에 대한 자본기여도를 하락시키는 원인이었다.

셋째, IMF위기 이후 금융서비스부문의 대대적 구조조정 이후 성장가능성보다는 수익성위주 경

6) 위의 글.

7) 같은 글.

영전략이 전환하게 된다. 따라서 금융기관들이 소매위주 가계대출은 크게 늘리는 데 반해, 리스크가 높은 산업대출에 소극적인 태도를 보임에 따라 투자가 부진해지고, 금융중개기능자체가 크게 약화되었다. 또한 외환위기 이후 금융 개방에 따른 외국금융자본의 국내 진출은 은행의 수익성 개선에는 일정 도움이 되었으나 산업자본의 기능은 약화시킨 것으로 평가된다.

<표 11 > 금융기관의 산업대출금 추이 (십억원)

결국 이렇게 본다면, 현단계 한국경제의 구체적 조건에서 보자면, 한미FTA로 인해 자동적으로 고용이 확대되고 성장이 촉진된다고 예단할 근거는 희박해 보인다. 설사 FTA로 인해 총교역량(수입+수출)이 증가한다고 하더라도, 이것이 성장, 고용 그리고 투자로 이어지기 보다 수출증가가 오히려 더 많은 수입을 유발하는 그래서 수출부문이 전체 경제연관으로부터 자립화되는 즉 일종의 비지(飛地, enclave)화 내지 '마킬라도라(maquiladora)화'될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

2. 한미FTA와 제조업

업종별, 품목별로 보더라도, 한미FTA의 수출증대 효과는 매우 불균등하게 분포되어 있다. 아래 무역협회가 2004년 발표한 자료를 보면 한미FTA의 편익은 3대 업종 자동차, 전자, 섬유의류에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그나마 이 자료는 쌀을 제외하고 있는 반면 미국제무역위 조사는 미국산 쌀의 수출이 약200%증가할 것으로 예측하고 있다. 그리고 한국의 섬유의류 분야의 대미 수출이 약 18%증가할 것으로 예측한다. 미국의 쌀, 한국의 섬유의류 이 양국의 최대 수혜업종으로만 보자면 한미FTA는 결국 “옷팔아서 쌀 사먹는” 모양이다. 그런데 무역협회 자료에 근거 3대 수혜업종의 업종별 무역수지를 분석해 볼 때 약6억불의 흑자를 보는 반면, 최대 피해업종인 농산물부문의 적자만 약 -9억9천불임을 알 수 있다. 이는 한미FTA로 인한 있을 수

있는 수출증가로 인한 ‘득’은 4대 재벌에 집중되고, ‘실’은 농업에 집중됨을 의미한다.

<표12>한미FTA의 교역확대효과

품목	수출(백만달러)			수입(백만달러)		
	관세율(%)	대미수출	수출증가액	관세율(%)	대미수입	수입증가액
농산물	9.8	233	18	52.2	2,568	1,005
수산물	2.0	63	1	16.8	150	19
석유	2.5	456	14	5.8	72	1
광물	3.7	318	14	6.0	865	10
목재	1.2	534	4	3.7	884	28
섬유	9.9	2,838	194	9.8	370	43
가죽고무	7.1	666	32	8.9	610	47
금속	2.2	1,387	45	5.2	1,380	62
화학제품	4.0	1,131	71	7.0	3,397	183
수송기계	2.6	9,441	410	6.0	919	98
기계	1.3	5,033	18	6.1	3,821	242
전자	2.0	11,161	397	5.5	7,397	293
제조품	3.2	952	20	6.4	2,381	133
계		35,888	1,239(3.6%)		24,814	2,165(8.7%)

자료:무역협회(2004)

3. 한미FTA와 투자금융

3.1. 한미투자관계

1) 투자관련 FTA조항의 국제비교

이미 알려진 것처럼 한미FTA는 투자, 서비스, 지적권 분야가 포함된다. 아래 표에서 보듯 이 부분과 관련 세계의 FTA는 미국형, EU형, 남남(南南)형, 기타로 대별됨을 알 수 있다. 상품무역의 확대를 주목적으로 하는 남남형이 국가와 지역별로 투자와 관련한 규정들이 통일성이 약한 반면, 미국형과 EU형은 서비스, 투자 부문에서 강한 보장과 자유화를 요구하고 있다. 이 중에서도 미국형은 EU형과 비교해 가장 강력한 투자자 보호와 자유화수준을 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우선 이 장에서는 투자만을 놓고 볼 때, (1)도착한 투자에 대한 내국민대우(NT)와 최혜국대우(MFN)이 분명히 보장되고, (2) 외국인 소유제한과 관련해서도 미국은 네거티브방식 곧 안되는 것만 예외로 열거하는 방식을 취하고 있고, (3) 투자의향을 신고만 한 단계 즉 설립전 단계에서의 소유제한 역시 네거티브방식을 취하면서 예외를 제외한 모든 분야에

FTA의 적용을 요구한다. (4)이행의무부과 금지와 관련해서도 미국형은 투자자에 대한 일체의 의무 예컨대 현지생산품(local contents, 예를 들어 한국의 스트린 쿼터), 현지조달, 현지인 고용, 기술이전, 현지 연구개발, 무역수지 균형과 관련된 현지 정부의 정책개입의 여지를 봉쇄하고 있다. 이는 WTO하 TRIMs(무역관련투자조치협정)을 훨씬 넘어서는 즉 'TRIMs +' 투자자에 대한 사실상 무제한적인 보장을 허용하는 것이 된다. (5) 다음 가장 논란이 되어 온 부분인 투자분쟁해결절차로서 EU형과는 달리 미국형은 오직 미-호주 FTA만을 제외하고 투자자의 투자유치국 정부에 대한 제소권을 부여한다.⁸⁾

8) WTO는 분쟁해결메카니즘을 제대로 갖추고 있지 않았던 GATT에 대한 문제제기에서 출발하여, NAFTA의 사례를 참고하면서 <분쟁해결에 관한 규칙 및 절차에 대한 양해(DSU)>등과 같은 별개의 분쟁해결제도를 갖추고 있고, 이는 대다수 양자간 통상협정에서도 원용된다. 그런데 여기서 특기할 것으로는 NAFTA의 경우 분쟁의 유형에 따라 다원적인 분쟁해결메카니즘을 갖추고 있다는 점이다. 즉 첫째로 통상적인 분쟁의 경우와 관련 정부대 정부간 차원에 적용되는 규정이다. 둘째는 반덤핑 및 상계관세와 같은 특정 조치나 투자 및 금융서비스와 같은 특정 부문에 적용되는 분쟁해결 절차를 들 수 있다. 셋째는 정부조달, 지재권, 원산지결정등의 경우에는 체약국의 국내분쟁해결절차를 '우선' 이용하도록 하는 것을 들 수 있고 마지막으로 환경 및 노동과 관련한 분쟁해결 절차를 들 수 있다.¹⁾ 여기서 오랫동안 국제사회에서 치열한 논란이 되어 온 부분이 위 두 번째 투자분쟁 해결 메카니즘과 관련된 NAFTA 11장이다. '국제법상의 '반혁명'이라 할 NAFTA 제11장(투자)은 이후 1990년대 후반 이 NAFTA 11장의 세계화를 의도한 '다자간 투자협정(MAI)'반대 캠페인 당시 국제시민사회의 격렬한 반발을 야기시킨 원인이자 하나였다. 투자자 대 투자유치국 국가사이의 분쟁해결절차가 문제였다. 다시 말해 UN인권헌장을 제외하고 역사상 최초로 개인이 상대국 정부를 상대로 소송을 제기할 수 있는 자격을 부여했다는 것이다. 물론 이때의 개인은 투자자를 의미한다.

이미 과거 미 BIT의 표준안(BIT 1994)에서 성문화되어 양자간 투자협정에도 적용된 이 조항은 나아가 미 BIT 신 표준안(BIT 2004)에 와서 더욱 확장되고 체계화되기에 이른다. 이미 한국에서도 과거 BIT논란과정에서 한국 검찰 실무진의 반대에 직면하기도 했던 이 조항은 분쟁발생 후 일정한 기간 경과뒤에도 분쟁해결이 되지 않을 경우, 제3심급 특히 세계은행 산하 <국제투자분쟁조정센터(ICSID)>에 제소할 수 있는 길을 열어, 사실상 투자유치국의 현지법원을 우회하여 즉 이를 무력화시키는 문을 열었다.

그러므로 끊임없이 투자유치국 국가와의 재판관할권(jurisdiction) 논란을 야기시키고 있는 이 사안이 한미FTA의 경우 어떻게 처리될지 각별히 유의해야 할 대목이다. 흥미로운 점은 미-칠레 FTA, 미-싱가폴FTA의 경우와 미-호주FTA 경우를 비교해 볼 때 투자자 대 투자유치국 국가사이의 투자분쟁해결절차가 상당한 차이를 보인다는 점이다.

(a) 미-호주FTA 협정문 제11장 16절 '투자자 대 국가의 분쟁해결 협의'에 따르면 그 1항에서 체약국 일방의 투자자는 본 장의 범위내에서 제기된 문제에 대한 이의와 관련 중재(arbitration) 회부를 허용"한다는 되어 있다. 그리고 이 경우 협정문 제21장에 규정된 합동위원회(Joint Committee)의 협의와 다음으로 정해진 '절차규칙'에 따른 중재 패널(panel)을 통해 분쟁을 해결하도록 명시되어 있다. 여기에 ICSID등을 통한 분쟁해결은 언급되어 있지 않다.

(b) 미-싱가폴FTA의 경우는 제15장에 별도의 투자관련 장을 설치하고, 이 장의 Section C '투자자대 국가간 분쟁해결'에서 사건발생후 6개월이 지나면 투자자는 ICSID에 제소할 수 있음을 분명히 하고 있다(협정문 제15장14절5조)

(c) 미-칠레FTA의 경우에는 협정문 10장의 SectionB '투자자대 국가간 분쟁해결'에서 투자분쟁이 협의(consultation)와 협상(negotiation)을 통해 해결되지 않고 6개월이 경과했을 경우, 투자자는 ICSID를 통해 중재재판에 회부할 수 있음을 명시하고 있다(협정문 제10장 15절5조)

실제 ICSID에 제소된 중재건의 상당수가 재판관할권에 대한 치열한 공방으로 전개된다는 점에서 투자자 즉 사적 당사자에 대한 투자유치국 정부에 대한 제소권의 인정여부는 상당히 심각

<표13 > FTA와 서비스, 투자, 지적권:국제비교

Agreements	Services					Investment					Intellectual Property
	National and MFN/Treatment Market Access ^a	Rule of Origin (Nonrestrictive) ^b	Pre-establishment & Limitations Market Access Exceptions	Right to Provide Services w/o establishment ^d	Ratchet Mechanism ^e	National Treatment/MF Post-establishment	Ownership Limitations ^f	Pre-establishment Limitations	Ban on Performance Requirements	Investor-State Dispute Settlement	Intellectual Property
U.S.											
U.S.-Jordan	Yes	Yes	Negative-list	No	No	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	Yes	Yes ^h
U.S.-Chile	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	Yes	TRIPS+
U.S.-Singapore	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	Yes	TRIPS+
U.S.-Australia	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	No	TRIPS+
U.S.-CAFTA	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	Yes	TRIPS+
U.S.-Morocco	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	Yes	TRIPS+
NAFTA	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes	Yes	Negative-list	Negative-list	TRIMS+	Yes	TRIPS+
EU											
EU-South Africa	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No ⁿ	Yes ⁱ
EU-Mexico	Yes	Yes	Standstill ^f	No	No	No	No	No	No	No ⁿ	Yes ⁱ
EU-Chile	Yes	Yes	Positive-list	No	No	Yes	No	Positive-list	No	No ⁿ	Yes ⁱ
South-South											
MERCOSUR	Yes	Yes	Positive-list	No	No	Yes	No	Negative-list	TRIMS+	Yes	No ^j
Andean Community	No	Yes	Positive-list	No	No	-	No	Positive-list	TRIMS+	No	No ^k
CARICOM	Not specified	Yes	Negative-list	No	No	No	No	Positive-list	No	Yes	No
ASEAN	Yes	Yes	Positive-list	No	No	Yes	Yes	Positive-list	No	No	No ^l
SADC	No	No				No	No	None	No	No	TRIPS
COMESA	Yes	No	Positive-list			No ⁸	No	Positive-list	No	No	No ^m
Other											
Japan-Singapore	No	Yes	Positive-list	No	No					Yes	Yes
Canada-Chile	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes					Yes	
Chile-Mexico	Yes	Yes	Negative-list	Yes	Yes					No	

- 공정, 공평한 대우를 포함
- 이익의 부정은 가입국중 하나에서 '실질적 비즈니스'를 수행하지 않는 법인에만 적용
- 향후 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)에 따라 양허협상을 제공
- 비설립권 즉 서비스공급을 위해 필수적인 설립이 없는 것
- 자발적 자유화조치는 협정에 자동 포함
- 설립전 제한에서 배제된 부문에서의 기업의 주식 지분소유의 제한
- COMESA는 비회원국을 제외한 회원국에게 공정, 공평한 대우를 제공한다.
- 지재권조항은 TRIPS Plus로 간주된다. 그러나 이 장은 기타 이후에 체결된 미국의 FTA보다 덜 구체적이고 포괄적이다.
- 국제협약의 준수만을 필수로 한다,
- MERCOSUR 협정은 IP를 포함하지 않지만 의회간 위원회로 하여금 지적권법의 공조를 위한 작업을 개시하게끔 하고 있다.
- ANDEAN공동체는 모든 특허를 규제한다.
- ASEAN은 프레임워크협정을 갖고 있다.
- 법률128(e)호는 신특허법의 채택을 요구한다.

한 결과를 초래할 수 있다. 아무튼 미국이 최근 체결한 3개의 FTA를 놓고 보더라도 협상국에 따라 미국은 매우 다른 분쟁해결절차를 채택하고 있음을 알 수 있다. 위 칠레, 싱가포르의 FTA 상의 투자분쟁해결은 미국의 BIT 2004의 그것과 거의 차이가 없다.

n. EU의 양자간투자협정에서는 투자자-국가 분쟁해결절차가 규정되어 있다.

Sources: Legal treaties; Mattoo and Sauve 2004; te Velde and Fahnbulleh 2003; Mann and Cosbey 2004; Szepesi 2004a, 2004b; Abbott 2004a and 2004b; OECD 2003; information provided by governments.

(IBRD/WB, *Global Economic Prospects, Trade, Regionalism and Development* 2005, Washinton 2005, p.99 재인용)

2) 대한(韓) 외국인투자의 구조

투자의 완전 자유화 역시 FTA의 가장 중요한 목표 가운데 하나이다. 더군다나 그간 한미투자협정(BIT)를 둘러싼 한국사회의 내적 갈등과 관련해, 특히 론스타의 사례가 보여주는 것처럼 약 4조5천억원 가량의 M&A를 통한 투기이익에 대해서도 사실상 과세전망이 불투명하다는 것은 사안의 심각성이 어떠한지를 잘 보여주는 사례라 하겠다.⁹⁾ 물론 투기자본 규제에 대해서는 이미 국민적 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다. 이미 미국은 그간 한국사회내에서 논란이 되어온 BIT 표준안 즉 BIT 1994를 2003년 대대적으로 수정, 보완해서 BIT 2004라는 신모델을 마련한 바 있다. 기존의 BIT 1994에다 금융서비스를 포함시켜 대부분의 규정들을 대폭강화한 안이다. 한미FTA는 바로 이 BIT 2004를 사실상 거의 그대로 포함하고 있기 때문에, 이미 투기자본문제와 관련해 제기되어 온 수많은 문제들은 거의 유효하다고 볼 수 있다.

그렇다면 먼저 대한 외국인투자의 구조적 문제점을 지적해 둘 필요가 있다. 2004년 시가총액 기준 외국인 국내주식보유는 40.1%로서 명실상부 세계최고수준이다. 또한 그 외국인투자의 구성을 보더라도 2004년 말 기준 직접투자가 21%에 불과한 데 반해 대부분 투기성이 강한 증권투자가 51%의 비중을 차지한다.(<표14>) 즉 한국에 대한 외국인투자시장은 직접투자는 과소한 반면, 투기적인 간접투자는 과다한 구조적 기형성을 띠고 있다.

9) 산자부는 <2003년 외국인직접투자 실적(잠정)>이라는 보도 자료를 통해 다음과 같이 밝히고 있다 “◇ 2003년은 외국인투자유치의 제도약을 위한 기반을 다진 한 해로 평가할 수 있음 ○ 조세입지·현금보조 등 인센티브의 확대, 경제자유구역 및 Invest KOREA의 출범 등 외국인투자 정책과 제도를 대폭 확충 ○ 세계적인 경기침체 및 이라크 전쟁 등으로 전세계 FDI가 전반적으로 위축된 상황에서도 한국의 도착기준 FDI는 증가세를 시현”(1쪽) 그리고 “외환은행(!), 하나로통신, SK전력 등 대형 프로젝트의 투자실적이 4/4분기에 집계됨을 감안할 때, 금년 전체 도착기준 외국인투자는 전년 대비 30% 내외 증가할 것으로 전망됨”(7쪽, 강조는 인용자) 밝히면서 이러한 외국인투자의 증가는 “한국의 투자환경에 대한 외국인투자자의 인식 개선 및 신고 프로젝트를 실제 투자로 연결하기 위한 집중적인 노력에 기인”했다고 자평하면서 “천만불 이상 신고 프로젝트에 대해서는 Invest KOREA 내 전담인원을 지정, 실제 투자 실행까지 모니터링 및 애로사항 해결 등을 통해 도착률을 제고”(7쪽) 하겠다고 하였다. 여기서 미국기업중 “Lone Star(외환은행 및 극동건설 경영권 인수), e-Bay(옥션 증액투자), NewBridge(하나로통신 지분참여), Lehman Brothers(우리엘비오차 증액투자), Lear Automotive(한일 증액투자) 등”(4쪽, 강조는 인용자)을 언급한다. 결국 이 말은 산자부를 비롯한 정부의 “집중적인 노력”의 결과, 론스타와 같은 투기자본을 FDI라는 명목으로 적극 유치했음을 의미한다. 론스타 사례는 현정부의 외국인투자 유치가 어떤 결과를 초래했는지 너무나 잘 보여주는 사례라 하겠다.

<표14>외국인투자 현황

단위: 억달러, %

	2002말	2003말	2004말	2004년중		
				증감액	거래요인	기타요인
직접투자	626.6 (22.4)	660.7 (19.2)	877.7 (21.0)	217.0	81.9	135.1
증권투자	1,175.8 (42.0)	1,687.1 (49.0)	2,138.7 (51.1)	451.7	167.8	283.8
기타투자	998.4 (35.6)	1,094.0 (31.8)	1,167.2 (27.9)	73.3	44.3	29.0
계	2,800.7 (100.0)	3,441.7 (100.0)	4,183.6 (100.0)	741.9	293.9	447.9

주 : ()내는 구성비

(자료: 한국은행, <2004년말 국제투자대조표(IIP) 편제결과(잠정)>, 2005.9)

아울러 외국인 직접투자라 하더라도 그것을 투자형태별로 볼 때 그나마 건전성 FDI라 할 공장설립형(Greenfield)보다는 M&A의 비중이 IMF 이후 급속히 증가 2005년 현재 45.6%에 달한다.<표8>여기서 산자부의 M&A비율 산출은 구주취득을 기준으로 하고 있기 때문에¹⁰⁾, 외국인에 의한 자국기업의 자산이나 사업부문 취득까지를 포함하는 일반적 M&A기준을 적용할 때 실제 M&A 비율은 이보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

<표15>투자형태별 외국인직접투자 동향(백분율)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
M&A	10.0	16.7	15.7	14.1	16.9	23.2	31.3	48.2	45.6
Greenfield	90.0	83.3	84.3	85.9	83.1	76.8	68.7	51.8	54.4

(자료: 산업자원부)

10) 아래 표 <투자유형별 외국인 투자 현황>이라는 산자부 자료에서 보듯이 구주와 신주의 비율은 10배 정도로 신주가 많은 실정이다. (단위 : 건, 백만불)

구분	2001		2002		2003	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
신주	3,016	8,775	2,128	8,191	2,262	4,630
구주	290	1,901	259	714	277	1,758
장기차관	34	616	15	196	22	79
합계	3,340	11,292	2,402	9,101	2,561	6,467

아래 UN무역개발회의(UNCTAD)의 <세계투자보고서2005>에서 보듯이 한국기업에 대한 M&A는 금액에 있어 2004년 56억달러에 달하고 싱가포르의 5배 수준이며, 규모에서 우리와 비교되지 않는 중국의 67.6억달러에 육박하는 수준임을 알 수 있다.

<표 16> 국경간 M&A(1990-2004) (단위: 백만달러)

	Sales					Purchases				
	1990-1995 (Annual average)	2001	2002	2003	2004	1990-1995 (Annual average)	2001	2002	2003	2004
Korea, Republic of (Memorandum)	217	3 648	5 375	3 757	5 638	378	175	98	882	409
China	339	2 325	2 072	3 820	6 768	280	452	1 047	1 047	1 125
Singapore	602	4 871	556	1 766	1 190	703	10 510	2 040	5 018	11 038
East Asia	2 749	18 828	9 991	14 105	16 743	3 014	3 800	6 280	6 730	5 207
Asia and Oceania	4 757	34 395	17 293	21 654	24 820	5 531	25 205	13 840	18 533	20 004
Developing economies	12 561	85 755	44 410	40 166	54 700	9 128	55 087	27 540	31 000	39 800
World	117 889	593 960	369 789	296 988	380 598	117 889	593 960	369 789	296 988	380 598

Source: UNCTAD, *World Investment Report 2005*; www.unctad.org/wir or www.unctad.org/fdistatistics

For details, see "Methodological notes: definitions and sources" in annex B and annex tables B. 4 in WIR05

3) 미국의 대한 FDI

외국인 직접투자를 국가별로 볼 때 미국이 차지하는 비중은 부침이 있지만 2004년 37.0%를 차지(표17), 미국은 여전히 한국에 대한 최대 투자국의 지위를 갖고 있다. 반면 수출입은행에 따르면 2004년 한국의 대미 직접투자액수는 2003년 약 10억달러에서 30%가량 증가한 825건, 약 13억 달러로 같은 시기 미국의 대한 직접투자 약 47억 달러의 1/3에도 미치지 못하고 있다.

<표17>지역별 외국인직접투자 동향

(단위: 백만불, 비중 %)

	2002	2003	2004
미국	4,500(49.4)	1,240(19.2)	4,725(37.0)
일본	1,404(15.4)	541(8.4)	2,249(17.6)
EU	1,680(18.5)	3,062(47.3)	3,005(23.5)
중국	249(2.7)	50(0.8)	1,165(9.1)
기타	1,269(13.9)	1,575(24.4)	1,626(12.7)
전체	9,102	6,468	12,770

(자료:산업자원부)

4) 미국의 대한 포트폴리오

다음 간접투자를 보자. 매년 급속히 증가하고 있는 외국인 증권투자자금 총유출입규모로 볼 때 그것은 2005년 기준 약3,000억불에 달하고 있다. 그것을 순유입규모로 본다면 매년 심한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.<표18> 이는 유입되는 외국인 포트폴리오투자가 갖고 있는 투기적 속성을 잘 보여준다. 특히 2005년의 경우 2002년 -8.3억 달러 순유출을 기록한 이래 처음으로 -24.3억 달러 순유출을 나타내고 있다.

<표18>외국인 증권투자자금 유출입추이¹⁾

(억달러)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년 ^P				
					1/4	2/4	3/4	4/4	연중
순유입	75.1	△ 8.3	135.2	93.1	△ 0.9	△ 11.4	6.0	△ 18.0	△ 24.3
유 입	439.8	653.8	815.7	1,160.4	345.9	313.1	392.0	429.8	1,480.8
유 출	364.7	662.1	680.5	1,067.3	346.8	324.5	386.0	447.8	1,505.1
환율 ²⁾	1,290.8	1,251.2	1,191.9	1,144.7	1,022.5	1,008.0	1,029.2	1,037.0	1,024.3
KOSPI ³⁾	693.7	627.6	810.7	895.9	965.7	1,008.2	1,221.0	1,379.4	1,379.4

주 : 1) 비거주자 증권투자전용 대외계정 입출금 실적 기준

2) 기간평균, 원/달러환율(매매기준율)

3) 기말기준

자료 : 외환전산망

특히 간접투자라 하더라도 여기서 주식 대 채권의 비중이 1719억 달러 대 30.7억달러 아예 비교가 불가능한 수준이라는 것이다.(표19) 나아가 주식소유비중에 있어서도 외국인이 차지하는 비중이 40%임에도 불구하고, 채권의 그것은 0.5%에 불과하다. 다시 말해 한국의 외국인 투자는 직접투자의 경우 M&A, 포트폴리오투자의 경우 주식 즉 손쉽게 단기차익을 노릴 수 있는 부분에 집중되어 있고 또 더욱 집중되는 경향을 보이고 있다고 할 수 있다.<표19>외국인 증권투자 잔액 및 비중 추이

한국에 대한 외국인 포트폴리오 투자자를 국가별로 볼 때 미국이 6,946명(37.5%) 국이 1,491명(8.1%)으로서 전체의 45.6%를 차지한다.

<표19>외국인 증권투자 잔액 및 비중 추이

(억달러, %, %p)

	2001말	2002말	2003말	2004말	2005 ^P				2005년중 증감
					1/4말	2/4말	3/4말	4/4말	
주 식	754.2	818.5	1,240.4	1,719.3	1,902.6	1,932.1	2,339.8	2,667.5	948.2
	(32.1)	(32.8)	(37.7)	(40.1)	(39.6)	(38.6)	(39.0)	(37.2)	[△2.9]
(거래소) ¹⁾	713.3	785.4	1,195.2	1,672.9	1,849.8	1,873.0	2,266.0	2,572.8	899.9
	(36.6)	(36.0)	(40.1)	(42.0)	(41.9)	(41.0)	(41.3)	(39.7)	[△2.3]
(코스닥) ¹⁾	40.9	33.1	45.2	46.4	52.7	59.1	73.8	94.7	48.3
	(10.4)	(10.5)	(14.4)	(15.4)	(13.5)	(13.4)	(14.2)	(13.5)	[△1.9]
채 권	3.3	5.5	14.8	30.7	41.7	38.6	42.6	43.5	12.8
	(0.1)	(0.1)	(0.3)	(0.5)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	[0.1]
계	757.5	824.0	1,255.2	1,750.0	1,944.3	1,970.7	2,382.4	2,711.0	961.0

주 : 1) 상장주식중 직접투자에 따른 보유분 포함(시가총액 기준)

2) ()내는 외국인 보유비중, []내는 2005년중 증감

자료 : 금융감독원

<표 20 > 외국인투자자등록현황

(단위 : 명)

	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
미 국	5,001	5,430	5,814	6,394	6,946 (37.5)
영 국	1,130	1,228	1,320	1,424	1,491 (8.1)
일 본	1,066	1,151	1,243	1,323	1,480 (8.0)
캐 나 다	610	716	835	934	1,018 (5.5)
대 만	577	597	615	641	669 (3.6)
말레이시아	509	535	549	560	586 (3.2)
아일랜드	364	402	445	491	532 (2.9)
기 타	3,603	4,069	4,514	5,132	5,777 (31.2)
소 계	12,860	14,128	15,335	16,899	18,499 (100.0)

주 : () 내는 비중 (%)

(출처:금융감독원, 2005년중 외국인투자자의 증권매매동향, 2006.3)

마찬가지 국적별로 증권시장에서의 2005년 매매동향을 보면 사실상 미국, 영국계 자본이 시장의 매수, 매도를 주도하고 있음이 확인된다.

<표 21 >국적별 유가증권시장 매매동향(2005년)

(단위 : 억원, 결제기준)

	매수 (a)	매도 (b)	순매수 (a-b)
미국	420,654	391,202	29,453 (△99.6)
사우디	15,661	7,177	8,484 (△28.7)
룩셈부르크	98,546	90,086	8,460 (△28.6)
캐나다	22,033	17,187	4,847 (△16.4)
호주	24,616	19,956	4,660 (△15.8)
프랑스	25,101	21,471	3,630 (△12.3)
노르웨이	15,618	12,141	3,477 (△11.8)
버진아일랜드	15,572	20,902	△5,330 (18.0)
독일	72,817	80,627	△7,810 (26.4)
말레이시아	23,048	33,842	△10,794 (36.5)
네델란드	49,559	61,060	△11,501 (38.9)
싱가폴	76,809	96,832	△20,023 (67.7)
영국	367,632	396,960	△29,328 (99.2)
기 타	373,475	381,258	△7,783 (26.3)
소 계	1,601,142	1,630,701	△29,559 (100.0)

주 : ()는 외국인 순매수 총액 대비 해당국가 순매수 비중 (%)
(출처:금융감독원)

한국의 유가증권 국가별 보유현황을 보더라도 미국 투자자가 전체시가의 50.0%를 차지하고 있으며, 영국(11.1%), 룩셈부르크(6.6%), 싱가포르(5.1%) 투자자 등의 순을 보이고 있다.

<표 22 >국적별 유가증권시장 상장주식 보유현황
(’05년말 기준)

(단위 : 만주, 억원)

국 가	주식수	시 가
미국	195,476	1,221,337 (50.0)
영국	50,943	270,078 (11.1)
룩셈부르크	29,545	160,970 (6.6)
싱가폴	18,303	125,805 (5.1)
케이만아일랜드	22,821	80,707 (3.3)
네델란드	12,439	66,828 (2.7)
아일랜드	11,345	52,985 (2.2)
벨기에	32,837	47,591 (1.9)
캐나다	8,243	44,637 (1.8)
호주	6,683	31,666 (1.3)
기타	80,694	340,787 (14.0)
소 계	469,329	2,443,391 (100.0)

주 : 1) 주식투자기준 (직접투자분 제외)

2) ()는 외국인보유주식 시가총액 대비 해당국가 보유비중 (%)

5) 한미간 포트폴리오 투자의 비교

한미간 직접투자부문에 있어서의 과도한 분균형은 포트폴리오투자과 관련하여 그 격차가 더욱 확대되어 드러나고 있다. 아래 <표23>에서 보듯이 2003년 기준 미국의 대한 포트폴리오투자는 534억달러에 달하는데 반해, 동기간 한국의 대미 포트폴리오투자는 79억달러에 약 8배의 차이가 난다.(표24) 그러나 미국의 대한 포트폴리오투자가 압도적으로 주식에 집중되어 있는 반면, 한국의 대미 포트폴리오투자는 장기채권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이 모든 것이 보여주는 것은 결국 미국계 금융자본이 한국 자본시장의 구조적 문제점을 심화시키는 경향을 주도하거나 아니면 최소한 주요한 당사자 가운데 하나라는 점이다.

<표23> 미국의 대한(對韓) 포트폴리오 투자(미국 자료로부터 IMF가 산출한 액수 기준)
(기준: 백만 달러)

주식		장기채권		단기채권		총계	
1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
4,425	49,121	10,760	4,217	..	91	15,185	53,429

출처: IMF, Coordinated Portfolio Investment Survey(CPIS)에서 필자가 정리.
(.. 액수 없거나 50만불 이하 의미, ... 자료 부재 의미)

<표24> 한국의 대미 포트폴리오 투자 (한국 정부가 IMF에 보고한 액수 기준)
(기준: 백만 달러)

주식		장기채권		단기채권		총계	
1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
125	961	1,182	6,963	749	38	2,055	7,961

출처 : IMF, Coordinated Portfolio Investment Survey(CPIS)에서 필자가 정리.

한미경제관계는 최근 들어 기존의 전통적인 제조업중심에서 자본거래와 서비스산업을 중심으로 새롭게 재편되고 있다. 그런 점에서 한미FTA의 주요한 부분을 이루게 될 투자는 앞으로 그 중요성을 더해 갈 전망이다. 그런 점에서 한미투자관계가 과도하게 FDI 보다는 포트폴리오에, FDI중에서도 그린필드보다 M&A에, 포트폴리오중에서도 채권보다는 주식에 편중되어 있다는 사실은 한미FTA가 '제2의 IMF'를 초래할 수 있다는 가상시나리오가 단순한 기우가 아닐 수 있음을 보여주고 있다. 이와 관련해 1994년 NAFTA발효후 멕시코를 덮친 폐소화 위기¹¹⁾시 포트폴리오 자금과 FDI자금의 흐름을 보여주는 아래 표는 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다. 아래 표에서 보듯 1991년, 1992년, 1993년 각 당해연도의 대멕시코 포트폴리오 투자 비중은 총 유입자금의 63%, 76%, 85%를 차지한다. 그리고 그 중 60%는 채권투자였다. 오직 1994년 NAFTA가 발효되는 해에 한해서만 FDI가 포트폴리오를 능가하였다. 1995년 대부분의 포트폴리오자금은 멕시코에서 빠져 나갔음을 알 수 있다.

11) 폐소화위기에 대한 자세한 설명은 S. Polaski, Jobs, Wages and Household Income, in: NAFTA's Promise and Reality, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.을 참조.

<표 25 > 멕시코 포트폴리오와 FDI(단위 백만달러)

년	포트폴리오	FDI
1990	3,369	2,549
1991	12,741	4,742
1992	18,041	4,393
1993	28,919	4,389
1994	8,185	10,972
1995	-10,140	6,963

(출처: IMF, International Financial Statistics, October 1996)

<표25>에서 볼 수 있듯이 외국인들이 한국의 증권시장에 투자하여 얻은 평가차익은 1998년부터 2002년 11월 27일까지 약 6년간 89조 5천억원에 이르는 것으로, 이러한 액수는 한국 일년 예산의 75%에 이르는 천문학적인 액수임을 알 수 있다. 특히, 1992년 4.9%에 불과하던 상장기업의 외국인 지분율이 외국인 지분제한 철폐 이후 현재에 이르러서는 시가총액 기준으로 약 40%에 이르고 있음은 우려를 자아낼 만한 상황이라고 할 수 있다¹²⁾

<표26 > 외국인 포트폴리오 투자자의 주식 평가차익(기준: 억원)

연도	전년말 시가총액	연도말 시가총액	증감(a)	순매수(b)	평가차익(a-b)
1998	103,580	256,334	152,754	57,586	95,168
1999	256,334	765,905	509,571	15,162	494,409
2000	765,905	565,585	-200,320	113,871	-314,191
2001	565,585	936,982	371,397	74,470	296,927
2002	936,982	931,607	5,375	28,986	23,611
2003	931,607	1,356,300	424,693	125,490	299,203

출처 : 증권거래소. 『한겨레신문』 2003년 12월 1일에서 재인용.

외국인의 한국 금융시장에 대한 이와 같은 과도한 잠식은 다양한 문제점을 야기시키고 있다. 첫째, 경제위기 이후 구조조정 과정에서 헐값에 기업과 은행의 주식을 구입한 외국자본이 구조 조정의 일정 성과를 고스란히 앗은 자리에서 받아먹고 있는 것이다. 예를 들어, 과거 한미은행의 주주가 된 칼라일이나 제일은행을 인수한 뉴브리지 캐피탈은 각각 5천억원과 4천억원의 평가차익을 얻은 것으로 평가되고 있고, 최근 외환은행 매각에 나선 론스타는 4조5천억에 달하는 평가차익을 거둘 예정이다.

둘째, 은행산업에 대한 외국자본의 과도한 지배구도가 국민경제에의 심각한 위협으로 등장하고 있다는 점이다. 한국은행의 보고서에 의하면¹³⁾, 한국 은행산업에 대한 외국자본의 점유율을

12) 주요국의 상장주식 중 외국인 주식보유 비중(시가총액 기준)을 살펴보면 다음과 같다. 미국(11.0%), 일본(19.0%), 영국(32.0%), 독일(14.0%), 스웨덴(39.0%), 멕시코(46.0%), 대만(20%). 따라서 한국의 40.1%는 스웨덴과 멕시코와 더불어 세계 최고 수준이라고 할 수 있는 것이다. 『조선일보』 2003년 12월 29일 참조.

30%(총자산 기준)에 이르고 있는데, 이러한 비율은 아시아 최고수준이며 선진국의 평균 20% 이하보다도 월등하게 높은 수준이다¹⁴⁾. 외국자본은 기업금융보다는 소매금융에 주력하고 있으며, 외국자본이 인수한 은행의 수익성도 국내은행과 별 차이가 없다는 점에서, 외국자본의 유입이 기대와는 달리 국내 은행산업의 경쟁력 강화로 귀결되지도 못하고 있으며, 기업의 투자자금 창구로서의 은행의 본연의 기능도 제대로 수행하고 있지 못하다고 평가할 수 있는 것이다.

또한 은행산업에 대한 외국인 지분의 확대는 LG카드문제와 같은 금융위기 가능성의 여파 속에서도 자기의 이익만을 추구하는 무임승차(프리라이더) 문제를 야기하고 있어서 크나 큰 비판에 직면해 있다. 과거 LG카드에 대한 채권 은행 중에서 외국인 지분이 많은 외환은행과 한미은행이 정부의 지원정책에 반기를 들고 지원을 거부한 것이다. 물론 국가가 나서서 개별기업들에게 이래라 저래라 지시하는 발전주의 국가 시기는 끝났지만, 금융당국이 금융계를 관리하고 규제할 수 없는 상황은 거버넌스의 부재라고 할 수 있는 것이다. 거버넌스의 부재는 무정부상태나 혼란을 의미한다는 점에서 은행산업에서 외국인 지분의 확대는 명확한 문제점을 내포하고 있는 것이다.

그러나 가장 심각한 문제점은 외국인 포트폴리오 투자의 확대로 인하여, 한국기업은 외국인 투자자로부터의 경영권 방어에도 신중하게 대처해야 하고, 외국인 투자자의 단기배당요구에도 민감하게 대응해야 하는 상황에 직면해 있다는 것이다. 외국인 투자자에게 기업의 경영권이 넘어갈 수도 있는 최악의 상황에도 대응해야 하고, 단기 배당 요구에 부응하는 경영을 하다보면, 한국기업이 장기적인 안목과 전략에 기반한 투자를 추진하기는 너무나 어려운 상황이라는 것이다.

한마디로 증권시장에 대한 외국인 투자자의 지분확대는 한국기업의 경영권 보호노력과 단기 이익을 쫓는 경영으로 귀결되어, 기업의 투자위축과 장기적인 성장전략의 부재로 귀결되고 있는 것이다. 따라서 어찌 보면, 신자유주의식의 투자자유화가 외국인투자의 확대로 귀결되어 한국의 경제성장에 이바지 했다고 보다는 한국기업의 투자위축과 장기 전략 부재 상황이라는 상당히 우려되는 상황을 초래한 것이라고도 볼 수 있는 것이다. 현재 한국의 성장잠재력의 고갈되어 가는 근본원인 중의 하나가 바로 한국 증권시장에 대한 외국인투자의 과대 성장과 과도한 점유율이라고 할 수 있는 것이다.

우리가 이미 살펴본 바와 같이 미국형 FTA 즉 한미FTA의 투자조항은 해외직접투자만 자유화시키고 보호하는 것이 아니라 포트폴리오 투자 또한 자유화하고 보호한다. 따라서 위에서 살펴본 외국인 포트폴리오 투자의 문제점을 염두에 둘 때, 한미FTA가 어떤 결과를 초래할지 현재로서는 예측조차 어려운 실정이다. 만일 한미FTA가 발효되면, 정부가 외국인 포트폴리오 투자를 관리하거나 규제할 수 있는 여지는 더욱 협소하게 줄어들게 자명하다. 이러한 요인들을 모두 고려해볼 때, 한미FTA의 투자조항은 한국 외국인 포트폴리오 투자에서 최대의 구성비율을

13) 한국은행, “외국자본의 은행산업 진입영향,” 2003년 12월 21일 보고서.

14) 한국은행의 동 보고서에 의하면 외국 자본의 은행산업 점유율은 다음과 같다. 우선 아시아국은 한국(30%), 말레이시아(19%), 필리핀(15%), 일본(7%), 중국(2%)순이며, 선진국은 영국(46%), 미국(19%), 스위스(11%), 캐나다(5%), 독일(4%)순이다.

차지하고 있는 미국의 대한 포트폴리오 투자의 악영향과 문제점을 개선하고 극복하기 위한 정책이라기 보다는 오히려 보호하고 조장하는 측면이 강한 정책이라고 평가할 수도 있는 것이다.

3.2. 한미FTA 투자 조항의 문제점

그러면 아래에서는 한미FTA의 투자 및 금융서비스장에 포함될 가능성이 매우 높은 미국의 BIT표준안 즉 BIT1994와 BIT2004의 각 조항을 중심으로 문제점을 살펴보자.

1) 투자의 정의

먼저 BIT 1994에서 말하는 투자의 정의부터 보자. 제1조 (d)항에는 이렇게 나와 있다.

“(d) 국민 혹은 기업에 의한 "투자"는 모든 종류(every kind of)의 투자를 의미하며, 그 투자는 그 국민 혹은 기업에 의하며 직접 혹은 간접적으로 소유 혹은 통제되는 것이며, 다음과 같은 형태를 띠는 투자를 포함한다.

- (i) 기업
- (ii) 기업 내에서의 지분, 주식 및 다른 형태의 지분 참여, 채권, 회사채 및 다른 형태의 채권 상 권리
- (iii) 토크 계약(건물 같은 것을 바로 사용할 수 있도록 완전히 준비하여 인도하는 계약), 건설 혹은 경영 계약, 생산 혹은 이윤 분배 계약, 면허, 혹은 유사한 형태의 계약 하의 권리와 같은 계약상의 권리
- (iv) 부동산과 같은 유형의 자산, 리스 및 저당, 유치권, 질권과 같은 권리를 포함하는 무형의 자산
- (v) 저작권 및 이에 관련된 권리, 특허권, 식물의 다양성에 대한 권리, 산업 디자인, 반도체 설계디자인에 관한 권리, 노하우 및 기업비밀 정보를 포함하는 사업비밀, 상표권 및 상호권을 포함하는 지적재산권
- (vi) 면허 및 허가와 같이 법에 따라 부여되는 권리“

이렇게 본다면 사실상 경제적 가치를 가지고 있거나 가지게 될 유무형의 거의 모든 것이 무제한적으로 ‘투자’개념에 포함되는 것이다. 이미 여기서부터 투자와 투기(speculation)의 구분은 사실상 불가능해진다. 명백히 투기적 목적을 가진 해외 단기성 자금이 국내에 유입되더라도 그것을 통제할 수 있는 방법이 법적으로 원천봉쇄된다는 말이다. 한국경제는 이로써 만성적 불안요인을 안을 수밖에 없다. 뿐만 아니라 여기서 언급된 지적재산권은 당장 문제가 된다. 1957년 제정된 우리의 저작권법에 따르면 57년이후의 저작물만 보호대상이 되는 데, 미국은 96년 자국법 개정을 이유로 46년 저작물부터 소급 적용할 것을 요구하고 있다. 심지어 미국은 TRIPs + 즉 사후50년이 아니라 사후70년을 한미FTA에서 요구할 예정이다.

반면 BIT 2004는 먼저 “선물, 옵션 그리고 기타 파생상품”을 투자에 포함시키면서 그 폭을 더욱 확장하고 있다. 나아가 투자의 정의에 있어서도 “투자자가 직접 혹은 간접적으로 소유 혹은 통제되는 모든 자산(every asset)”이라 규정함으로써 “자산”개념을 여기에 적극 도입하고 있다. 나아가 BIT 2004는 BIT의 적용 범위와 대상(2조)에서 이전과는 달리

“(a) 국영기업 혹은 계약국 일방이 국영기업에 과격한 모든 규제, 행정 혹은 정부 권위를 행사

하는 기타 인물, 그리고

(b) 계약국의 정치적 하부단위(subdivisions)"

다시 말해 공기업, 공기업 근무직원, 지자체에도 투자조항이 적용됨을 명시함으로써 그 범위와 대상을 대폭 확장하고 있다.

2) 내국민 대우/최혜국 대우

한미BIT가 이전의 투자보호협정과 비교해 갖는 결정적인 차이 가운데 하나는 그것이 예를 들어 투자를 목적으로 기업을 설립하거나 취득하는 투자전 단계(pre-establishment)에서부터 ‘내국민대우’가 적용된다는 점이다. 이와 관련 BIT 1994 2조 1항을 보자.

“1. 적용투자자의 창설, 취득, 확장, 경영, 관리, 운용, 매각, 및 다른 형태의 처분에 관하여 각 계약국은, 동일한 상황에서, 자국민 혹은 자국 기업에 의한 자국 영토에서의 투자에 대해서 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여하는 것 (이하 “내국민대우”라고 한다)과 제3국의 기업 혹은 국민에 대하여 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여하는 것 (이하 “최혜국 대우”라 한다) 중 가장 유리한 대우를 부여하여야 한다. (이하 “내국민 및 최혜국 대우 (national and most favored nation treatment)”라 한다.) 각 계약국은 자신의 국영기업이 재화와 용역을 공급함에 있어 적용투자자에 대해서 내국민대우 및 최혜국 대우를 부여하도록 하여야 한다.”

“동일한 상황에서, 동일한(no less favorable) 대우” 원칙이라는 내국민대우/최혜국 대우에 대한 규정은 BIT 2004에서는 그 기본 골격은 그대로 유지된 채, 그 적용 대상에 있어, 1. 투자자, 2. 적용투자, 3. 지자체로 체계화, 세분화되어 별도로 규정되고 있다.(3조, 4조) 특이한 것은 제5조 최소대우기준(minimum standard of treatment)로서 일반적인 “관습국제법”에 따른 외국인에 대한 “공정·공평한 대우”를 별도로 규정함으로써 “외국인의 경제적 권리와 이익”에 대한 보호를 보다 철저히 보장하고자 한다는 점이다.

물론 과거에도 한국과 다른 나라와의 BIT 체결시 내국민 및 최혜국 대우는 존재하였다. 그러나 한미BIT의 경우와는 달리 투자는 어디까지나 정부의 ‘허가’사항이었다. 그러므로 이 조항은 한국 국가의 경제주권에 대한 심각한 ‘제약’이라 할 만하다. 국가는 거시경제적 관점에서 자국 경제의 균형발전을 위해 투자가 요구되는 부문이나 지역등을 선택할 권리가 박탈되어 버리는 것이다, 이런 각도에서 볼 때 한미BIT는 분명한 위헌 소지도 포함하고 있다. 예를 들어 한국의 헌법 제120조 제1항에 따르면 “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 규정하고 있으며, 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 규정하고 있다. 다시 말해 BIT에서 사용하는 투자개념에 따라 경제적 가치가 있는 유무형의 모든 것이 투자의 대상이 된다고 할 때, 헌법 120조 1항에서 규정하고 있는 “지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력” 또한 그러한 투자의 대상이 된다. 그러므로 이에 대한

외국자본의 투자에 대해 국가는 특허권을 행사할 수가 없다. 그런데 여기서 헌법 120조 2항에서 규정하고 있는 것처럼 “국토와 자원”에 대한 “균형있는 개발과 이용”에 대한 국가의 “계획”은 필요에 따라 국내자본은 물론이고 외국 투자자본에 대해 일정한 의무와 조건을 부과하는 것을 의미한다. 이 때 국가의 이러한 조치는 필연적으로 BIT 제6조의 의무부과 금지조항과 충돌할 수밖에 없고, 그렇다면 BIT 1994 6조는 그 자체로 위헌적일 수밖에 없다는 결론이 도출된다.¹⁵⁾

또한 이 조항은 예컨대 G5나 G7과 같이 비슷한 발전 수준에 있는 국가의 기업간 경쟁에서는 그나마 공정할 수지도 모른다, 그러나 경제력의 수준에서 현격한 차이가 있는 2개 국가의 기업이 동일한 대우를 받는다는 것은 이미 그 자체로 불공정을 내포하는 것이라는 데에 문제가 있다.

BIT 1994 15조는 이 조약이 체약국의 지자체와 같은 하위 정치단위에도 적용됨을 규정하고 있다. 여기서 또한 문제가 되는 것이 1항 (b)의 내주민(內州民) 대우문제이다.

“(b) 미합중국의 주, 준주 혹은 속령에 의하여 부여되는 대우와 관련해, 내국민대우란, 동일한 상황에서, 미합중국에 거주하는 국민 혹은 미합중국의 주, 준주 혹은 속령의 법률 혹은 규칙하에서 적법하게 구성된 기업의 투자에 대해서 부여되는 대우와 동일하다는 것을 의미한다.”

즉 연방국가로서의 미국의 특성을 고려해 볼 때, 예를 들어 A주와 B주 또는 A주와 속령이 투자자에게 부여하는 대우가 다를 수 있다. 만일 A주가 B주에 비해 투자보장의 정도가 낮을 경우, A주에 투자한 한국 기업은 B주에 투자한 한국 기업에 비해 열등한 대우를 감수할 수밖에 없을 것이다. 그러므로 표준안에서 미국이 의미하는 내국민 대우란 결국 내주민(內州民)대우에 불과한 것이다. 이 조항은 한미BIT가 담고 있는 또 하나의 전형적인 불평등성을 여실히 보여주는 대목이다.¹⁶⁾

15) BIT 1994 부속문서 제4항에서는 이렇게 규정하고 있다. 조약 적용의 예외에 관한 “4. 제3항에도 불구하고, 각 체약국은 다음 영역에서 적용투자에 대해서 내국민대우를 부여하기로 합의한다.

정부소유 토지의 광업권에 대한 임차 혹은 정부소유토지를 경유하는 파이프라인의 임차” 즉 한미BIT는 지하자원의 광업권을 한국측 예외조항에서 원천적으로 배제하고 있다. 그러나 현행 한국법률에 따르면 외국인 또는 외국법인에 대해서는 광업권을 향유할 수 없도록 되어 있고, 특히 필요하다고 인정될 경우 “국회의 동의”하에 상공부장관이 이를 허락할 수 있는 것으로 되어 있다. 만일 여기에 대해 국회가 동의하지 않을 경우 BIT의 논리에 따른다면 내국민 대우에 관한 협정위반이 되어 국가는 미국 투자자에게 막대한 보상금을 지급해야 할 수도 모른다. 그러나 광업법 6조의 관련 조항은 99년 2월 법개정을 통해 삭제되었다.

16) 외교통상부는 2004년 7월 <BIT개관>이라는 자료를 통해 주로 그간 필자에 의해 제기되었던 문제점들을 ‘반박’하면서 이 부분에 대해서는 아래와 같이 답변하고 있다. □ 미국의 내국민 대우란 내주간(內州間) 대우로서 불평등성을 내포한다는 주장 ○ 연방제 국가의 특성에서 비롯되는 것으로, NAFTA협정 및 MAI에서도 동일 내용이 나타나고 있으며, UR/GATS 협상과정에서도 협상그룹 의장 선언문에 의해 이를 공식 인정 ○ 미국의 경우, 미 연방헌법 제1조 제8항에 따라 외국과의 무역, 투자 등 통상과 관련되는 사항은 미 연방의회의 권한으로서 주로 연방법 적용 대상 - 따라서 각 주정부가 타 주 출신기업을 차별할 수 있는 경우는 그 조치

3) 고위경영자 및 이사회

먼저 BIT 1994 에서 규정된 ‘투자자’ 의 지위는 어떠한가를 보자 (제7조).

“1. (a) 외국인의 입국 및 체류에 관한 법에 관하여, 각 계약국은 투자의 창설, 발전, 관리 혹은 투자의 운영에 관한 조언을 위하여 그들 혹은 그들을 고용하는 타방 계약국의 기업이 상당한 양의 자본 혹은 여타 자원을 책임지고 있거나 책임지고 있는 중에 있는 경우, 다른 계약국의 국민을 자국의 영토에 입국시키고 체류하도록 허가하여야 한다.

(b) 각 계약국은 제1항(a)하의 입국허가를 부여함에 있어 노동검정테스트나 이에 동일한 효과를 갖는 절차를 요구하거나, 인원의 수를 제한해서는 아니 된다.

2. 각 계약국은 적용투자자 국적에 관계없이 최상위경영자를 그들의 선택에 따라 고용할 수 있도록 하여야 한다.“

반면 BIT 2004는 아래와 같이 국적조항을 규정한다. (제9조)

“1. 각 계약국은 적용투자국 기업의 고위경영진이 특정 국적의 자연인을 지명하도록 요구하지 못한다.”

2. 이러한 의무는 투자자가 자신의 투자에 대한 통제권을 행사할 수 있는 권리를 실질적으로 방해하지 않는 한에 있어서, 계약국의 일방은 적용투자국 기업의 이사회 다수, 혹은 그 위원회에 특정 국적 혹은 그 계약국 영토내 거주민임을 요구할 수 있다.”

위에서 이미 언급한 것처럼 BIT는 최고경영진에 대한 국적조항을 무효화함으로써, 예컨대 특정 국가기간 산업 관련 공기업의 장이나, 신문, 통신, 잡지등 현행 <정기간행물의 등록등에 관한 법률>, <방송법>등에서 규정하고 있는 국적조항은 별도로 유보리스트에 명기되지 않을 경우 사문화되어야 한다.¹⁷⁾ 이는 미국의 초국적 자본의 이해를 정확히 반영한 것에 다름 아니며, 나

의 효과가 해당주의 경계를 벗어나지 않는 미미한 범위에 불과하며, 만약 지방정부가 경제적 중요성이 있는 외국 또는 다른 주와의 경제활동(무역, 투자)에 관해 차별조치를 하는 경우, 미연방 헌법 제1조 제8항 위반 ○ 외국인 투자자에게 in-state 대우를 부여하면서 타주 출신 내국인에게 out-of-state 대우를 부여하면 타주 출신 내국인에 대한 역차별 결과”(외교통상부 2004) 결국 이 말은 미국 헌법이 그러하니 우리가 양해하자는 말일까?

17) <정기간행물의 등록등에 관한법률>

제2조 (용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 91.12.14, 95.12.30>

1. "정기간행물"이라 함은 동일한 제호로 연 2회이상 계속적으로 발행하는 신문, 통신,잡지, 기타간행물을 말한다. <시행일 96.7.1>

제9조 (결격사유등)

1) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 될 수 없다. <개정 95.12.30>

1. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자
2. 대한민국에 주소를 두지 아니한 자

<방송법>

아가 투자자와 그에 고용되어 있는 외국인 즉 핵심인력에 대해 입출국과 체류여부에 대한 제한을 완전 제거함으로써 이 들에게 사실상 외교관에 맞먹는 면책특권을 부여하고 있다.

특히 현행 전기통신사업법은 KT등 국내 기간통신 사업자의 외국인 지분이 49%를 넘지못하게 규정하고 있는 데, 유보리스트에 포함되지 못한 공기업의 경우 BIT에 따른 '내국민대우'로 이러한 지분제한역시 이 철폐되어야 한다.

4) 이행의무(performance requirements) 강제금지

이행의무 강제의 금지 조항(6조)이 문제가 된다. 먼저 BIT 1994를 보자.

“ 각 계약국은 적용투자의 창설, 취득, 확장, 경영, 관리, 운용의 조건으로서 다음과 같은 어떤 조건(정부의 허가 혹은 인가를 받는 것과 관련된 의무 혹은 약속도 포함된다.)도 명령하거나 강제해서는 안된다.

(a) 어떠한 수준 혹은 비율의 내국 생산량을 달성하도록 하거나 혹은 국내에서 생산되거나 어떠한 형태로든지 국내에서 비롯된 상품 또는 용역을 구매하거나, 사용하거나 다른 형태로 특혜를 주도록 하는 조건

(b) 생산, 수출의 특정한 양 및 가치 또는 외화의 획득과 관련하여, 재화 혹은 용역의 투자에 의한 수입을 제한하는 조건

(c) 일반적으로 혹은 특정한 시장지역을 정하여 재화 혹은 용역의 일정한 종류, 수준, 비율을 수출하도록 하는 조건

(d) 생산, 수출의 특정한 양 및 가치 또는 외화의 획득과 관련하여, 상품 혹은 재화에 의한 판매를 제한하는 조건

(e) 선언 혹은 판단된 경쟁법 위반행위를 시정하기 위하여 법원, 행정법원, 혹은 경쟁당국에 의하여 집행되는 명령, 조건, 약속에 따르는 경우를 제외하고 기술, 생산공정 혹은 다른 독점적 지식을 계약국의 영토 내에 있는 국민 혹은 기업에게 이전하라는 조건

(f) 계약국의 영토 내에서 특정한 유형, 수준 비율의 연구개발을 이행하라는 조건

이러한 조건은 일시적 혹은 계속적으로 이익을 제공받고 부가되는 조건은 포함하지 않는다.”

BIT가운데 가장 논란이 되는 문제점 가운데 하나인 이행의무 강제금지 조항은 마찬가지로 BIT 2004에서도 이전 보다 훨씬 자세하게 규정되어 있다.(제8조) 즉 이전과 마찬가지로 의무의 투자의 조건과 관련된 “명령, 강제”는 마찬가지로 금지될 뿐만 아니라, 투자에 따른 의무로 인해 “혜택의 수용 혹은 혜택의 지속적 수용”을 “제약(condition)”하는 것도 금지된다. 그렇지만 다른 한편으로는 “기술, 생산공정, 특허이전”(8조 1항 f)은 지재권협약(TRIPS), 경쟁법, 환경, 수출장려, 대외원조, 정부조달과 관련한 이행의무 요구는 부분적으로 용인된다.

그러나 흔히 FDI의 경제적 기대효과로 정부당국에 의해 가장 자주 언급되는 선진 기술, 첨단경영기법의 전수 등은 사실상 BIT를 전혀 이해하지 못한 데서 비롯되는 발상에 불과하다. 나아가 해당 국가는 자국의 발전 전략에 입각한 여러 정책수단, 예컨대 기술이전, 현지 생산품

제2조 【용어의 정의】

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 91.12.14>

1. "방송"이라 함은 정치.경제.사회.문화.시사 등에 관한 보도, 논평 및 여론과 교양.음악.오락.연예등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신을 말한다.

제9조 【결격사유】

다음 각호의 1에 해당하는 자는 방송국의 장이나 편성책임자가 될 수 없다. <개정 90.8.1>

1. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자

(local content) 사용 의무, 구 수출자유지대 경우처럼 국내생산물의 전략 수출 의무 등은 완전히 금지된다. 그리고 바로 이 6조에 근거해 문제가 되는 것이 스크린쿼터제다.¹⁸⁾ 즉 극장업에 투자한 투자자에게 한국 정부가 <영화진흥법>에 의거 영화산업 보호를 위해 부과한 국산영화 의무 상영 일수라는 현지 생산품(local content) 사용 의무를 부과할 수 없다는 것이다. 또한 제지회사를 인수한 외국 투자자는 한국의 <재활용촉진법>에 입각한 원료 55%이상의 폐지 사용 의무 역시 사라진다. 그런데 이행의무금지와 관련 사회복지부문과 노동부문에 미칠 영향은 더욱 심각하다. 인수합병된 국내기업의 실업 및 노동조건의 경우, 국내기업을 인수한 외국자본은 이 조항에 따라 ‘고용승계의무’, ‘내국인 일정비율고용’, ‘노동기본권 보장’ 그리고 ‘환경기준’ 등의 의무로부터 사실상 자유롭다. 이는 특히 한일BIT 협상당시 소위 ‘진지(眞摯)조항’을 통해 일본측에서 정리해고관련 노동법을 문제삼는 것이나, 주한 미 상공회의소가 한국 노동법상의 정리해고 요건인 ‘경영상의 불가피한 사유’ 조항에 시비를 거는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다.

5) 수용과 보상

지나치게 넓게 설정된 해당국 정부의 투자자산에 대한 수용(expropriation)과 그에 대한 보상 규정 역시 우려를 낳고 있다. BIT 1994 제3조의 1조와 2조를 보자.

“1. 계약국은 공익 목적을 위해서가 아니고는 수용 혹은 국유화와 거의 동등한 조치를 통하여 직접 혹은 간접적으로, 적용투자를 수용하거나 국유화하여서는 아니 된다. 그 수용은 비차별적 방법으로 행해져야하고, 즉각적이고 충분하며 유효적절한 보상이 주어져야 하며, 적법절차 및 제2조 제3항에 규정된 대우의 일반원칙에 부합하여야 한다.

2. 보상은 지체없이 이루어져야 한다. 그 보상액은 수용행위가 이루어지기 바로 직전 수용 투자의 공정한 시장가격과 동등하여야 하고, 완전히 현금화할 수 있으며 자유로이 송금할 수 있어야 한다. 공정한 시장가격은 수용일 이전에 수용행위가 알려졌기 때문에 일어난 가치의 변동을 반영해서는 결코 안 된다.”

여기서 이른바 ‘공익적 목적’의 범위와 내용이 불확실하기 때문에, 이 조항은 해당국 정부의 직접 수용뿐만 아니라, 간접적 수용까지도 포함하는 사실상의 외국인 투자자산에 대한 수용금지라 할 만하다. 이로 인해 해당국 정부나 지방 자치 정부에 의한 사회적 또는 환경보호적 이유에서의 외국인 투자자산에 대한 어떠한 조치도 간접적 수용으로 해석될 위험을 감수해야 하고, 따라서 국내 투자자산은 거의 신성불가침적인 것으로 변할 우려가 제기된다. 이와 관련 대표적인 사례가 1997년 4월 캐나다의회가 미국의 <에틸사(Ethyl Corporation)>가 생산한 벤진 첨가제 MMT가 환경 및 건강유해적으로 판정, 이의 수입과 운송을 금지시킨 조치에 대한 에틸

18) 흔히 오해되고 있는 것처럼 BIT가 문제삼는 것은 단지 스크린쿼터제가 아니라 쿼터제 일반이다. 여기서 당장 문제가 제기되는 것이 방송쿼터제이다. <방송법시행령>에 따르면 지상파의 경우 월방송시간 전체의 80%, 그 외 방송사업의 경우에는 50%범위내에서 국산 프로그램을 방영하여야 한다.(시행령 57조) 또한 매월 전체방송시간의 40%이내에서 외주제작 방송프로그램을 방영하여야 한다.(시행령 58조) BIT의 6조 (a)항의 의무이행강제 금지조항에 따르면 스크린쿼터제뿐만 아니라 방송쿼터를 포함한 일체의 쿼터제는 금지된다.

사의 대 캐나다 제소사건이다. 에틸사는 이러한 조치가 <북미자유무역협정(NAFTA)>에 의거 향후 예상 이득에 대한 수용이자 기업 명망성에 대한 훼손이라고 캐나다정부를 상대로 2억5천만 달러의 손해배상을 청구, 결국 1998년 6월 캐나다 정부는 수입금지 조치를 철회하고 천만 달러의 배상금을 지급해야만 하였다. 마찬가지로 한국정부가 환경보호라는 공익적 목적으로 외국인 투자 부동산에 대해 그린벨트를 설정한다든지, 투기억제라는 공익적 목적으로 토지거래허가제를 실시할 경우¹⁹⁾, 이 모든 조치는 BIT에 따라 간접 수용에 해당되어 한국 정부는 막대한 손해배상금을 지급해야 하고, 결국 이는 국민의 세금으로 전가될 것이다. 따라서 위 에틸사 대 캐나다 사례가 명백히 보여주는 것처럼, 수용에 대한 포괄적 정의는 앞서 언급한 투자에 대한 지나치게 넓은 정의와 더불어 국가의 공익적 목적을 실현하기 위한 공적 기능을 제한할 수밖에 없다.

특히 BIT 2004와 관련 가장 주목을 끄는 대목이 바로 이 수용과 관련된 부분이다.(제6조) BIT 1994와 마찬가지로 “공익적 목적”을 제외한 직접적 혹은 간접적 수용을 사실상 금지한다는 점에서 신모델도 큰 차이는 없다. 그러나 BIT 2004는 제6조 수용고 보상조항에 대한 별도 부속서(부속서 B)를 마련 지금까지 애매하게 남겨져 있던 “간접 수용”에 대해 적극적인 개념규정을 시도하고 있다.

“4. 제6조 수용과 보상에 언급된 두 번째 상황은 간접수용이다. 이는 계약국 일방에 의해 형식적 명의이전이나 명백한 점거는 없지만 직접수용에 준하는 효과를 가진 조치나 일련의 조치들을 말한다.

(a) 특정한 사실적 상황에서 계약국 일방의 조치나 일련의 조치들이 간접수용에 해당되는 지 여부를 결정하기 위해서는 다른 여러 요소들 가운데 무엇보다 아래에 대한 사안별, 사실에 기초한 심사가 요구된다.

(i) 계약국 일방의 조치 혹은 일련의 조치가 투자의 경제가치에 역행하는 효과를 미쳤다는 사실 하나만으로는 간접수용이 발생했다는 점을 입증하지 않는다 하더라도, 정부조치의 경제적 영향

(ii) 정부조치가 명백하고 합당한 투자 기대에 개입한 범위

(iii) 정부조치의 성격

(b) 예외적 상황을 제외하고, 공중보건, 안전 그리고 환경등과 같은 정당한 공공복지의 목적으로 계획되고 적용된 계약국 일방의 비차별적 규제조치는 간접수용을 구성하지 아니한다.”

일반적으로 수용은 직접수용과 간접수용으로 대별된다. 여기서 특히 문제가 되는 것이 간접수용인데 이는 다시 ‘점진적 수용(creeping)’과 ‘규제적 수용’으로 나누어 볼 수 있다. 규제적 수용이란 환경, 공공질서등과 같은 공익적 목적으로 행해지는 정부당국의 규제조치를 의미하는 것인데 반해 ‘점진적 수용’이란 이와 달리 규정하기가 사실 애매하다. 그렇지만 흔히 이 점진적

19) 국제연대정보정책센터, <한미BIT 자료집> 1998.

수용으로 들 수 있는 것이, 기업의 강제적 주식매각, 경영에 대한 간섭, 규제당국에 의한 경영진의 임용, 노동력이나 원자재등에 대한 접근거부, 자의적이거나 과도한 조세부과등이 여기에 해당된다.²⁰⁾ 규제적 수용이 일반 국제규범적으로 용인되는 것이라 할 때 문제가 되는 것은 역시 점진적 수용이라 할 수 있다.²¹⁾ 예컨대 정부투자 공기업에 대한 정부의 경영진교체는 경우에 따라 얼마든지 점진적 수용으로 해석될 여지가 있고, 이 경우 투자분쟁조정 절차에 회부될 가능성도 결코 배제할 수 없다. 수용에 대한 이러한 폭넓은 해석과 특히 BIT 2004는 정부조치의 경제적 영향, 그 조치의 범위, 성격등에 대한 광범위한 심사 가능성을 규정해 놓고 있다. 따라서 <부속서 B>는 결국 외국인투자자에게 여기서는 미국투자자에게 한국정부의 경제정책에 대한 심사권한을 백지위임한 것과 다를 바 없는 대표적인 독소조항이 될 우려가 있다.

아울러 BIT의 현금보상 원칙은 “재정형편상 부득이한 경우” 채권 지급도 가능한 것으로 규정하고 있는 국내법상 <토지수용법>과 <징발법>과도 충돌함을 지적해 둘 필요가 있다.²²⁾

6) 투자분쟁해결절차

앞서 언급한 것처럼 BIT에 따르면 투자자는 일종의 치외법권적 지위를 갖는다. 마찬가지로 BIT는 특히 투자분쟁시 이 들에게 놀라운 권한을 부여하고 있다. 우선 BIT 1994 제9조 1항을 보자.

“1. 이 조약의 목적실현을 위하여, 투자분쟁은 이 조약에 의하여 적용투자에 관하여 창설되고 인정된, 투자인가, 투자합

20) 장경섭(2000) 참조.

21) 외통부는 이 문제를 여전히 안이하고 아전인수격으로 해석하고 있다. “□ 양자 투자협정 문안의 수용 등에 따른 보상 규정으로 인해 채약국이 광범위한 의무를 부담한다는 주장 ○ 미국이 현재 추진중인 양자투자협정 표준 문안 개정안에서는 공중보전, 환경 등 정당한 목적을 추구하기 위한 규제조치는 일반적으로 수용에 해당하지 않는다고 규정하는 등 수용의 범위를 축소함으로써 향후 동 개정문안이 채택되는 경우 환경 규제 등과 관련하여 정부가 조치를 취하더라도 투자자가 수용으로 주장, 보상청구를 할 수 없게 될 것으로 예상“(강조는 인용자)(외교통상부 2004)

22) <토지수용법> 제45조 【손실보상】

4)제1항의 규정에 의한 보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급한다.<신설 91.12.31>

5)제4항의 규정에도 불구하고 기업자가 국가, 지방자치단체, 한국토지공사 기타 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체인 경우로서 다음 각 호의 1에 해당되는 경우에는 당해 기업자가 발행하는 채권으로 지급할 수 있다.<신설 91.12.31, 95.12.29>

1. 토지소유자 및 관계인이 원하는 경우

2. 대통령령이 정하는 부채부동산소유자의 토지 또는 비업무용 토지로서 보상금이 대통령령으로 정하는 일정금액을 초과하는 경우 그 초과하는 금액에 대하여 보상하는 경우

<징발법>

제22조의 2 【보상금의 지급】

1)징발재산에 대한 보상금은 현금으로 지급하되 국가의 재정형편상 부득이한 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 징발보상증권(이하 “증권”이라 한다)으로 지급할 수 있다. 다만, 보상금액 또는 그 단수가 증권의 액면가 미만인 경우에는 현금으로 지급한다.

의 혹은 부여된 어떠한 권리에 대한 주장된 침해와 관련하여서 또는 이로부터 생겨나는, 계약국과 다른 계약국의 국민 혹은 기업(a national or company) 사이의 분쟁을 의미한다.

한미BIT는 기본적으로 국가간(inter-state) 즉 국가 대 국가의 관계를 규율하기 위한 국제법적 효력을 갖는 조약이다. 그런데 이 BIT는 이처럼 계약국 국적을 가진 개인(a national) 또는 사기업에 상대편 국가를 제소할 수 있는 국제법적 권능을 부여하고 있다. 바로 이 점이 BIT에 내포된 전형적인 신자유주의의 표현이라고 볼 수 있는 대목이다. 기존의 국제관계는 절대주권으로 무장한 국가간 관계에 기초하고 있다. 마찬가지로 국제법 역시 극히 예외적인 경우에 한해, 즉 <국제인권규약 B규약>, 그것도 해당국가가 개인청원절차에 관한 의정서에 서명한 경우에 한해서만 개인의 국제법적 인격성을 인정하고 있다. 그러나 BIT는 개인이 투자자적 개인인 한에 있어 개인의 국제법적 주체성을 광범위하게 인정하고 있다. 개인은 투자자인 한에 있어 국가와 동등한 권리를 가진다는 것이다. 투자는 이로써 인권이 갖는 보편성을 획득하게 되고, 근대 주권 국가의 위상은 투자자로서의 개인의 그것으로 급락하고 있다. 어떤 의미에서 BIT에서 규정되어 있는 투자자로서의 개인은 신자유주의의 국제법적 완성 시도라 할 만한 것이다.

투자자 개인 또는 사기업은 분쟁발생시 상대편 계약국을 2항 (a) 계약국의 법원 혹은 행정법원 (b) 적용가능하고 사전에 합의된 분쟁해결절차에 의하여 제소할 수 있다. 그러나 여기까지는 일반적인 국제관행에 해당된다. 문제는 다음에 있다. 즉

“(a) 관련 국민 혹은 기업이 제2항(a) 혹은 (b)에 의하여 제소하지 않고, 분쟁 발생 시로부터 3개월이 지났으면, 관련 국민 혹은 기업은 다음 방법에 의하여 구속적 중재절차에 분쟁해결을 구할 수 있다.” (i) 1965년 워싱턴 조약에 의해 설립된 상설 <국제투자분쟁중재센터(ICSID)>, (ii) 분쟁의 일당사자가 위 조약에 가입하지 않았을 경우 위 센터 부속기관 (iii) <국제연합 국제통상법 위원회(UNCITRAL) 중재규칙> (iv) 분쟁의 양 당사자가 합의하였다면, 다른 중재기관이나 다른 중재규칙“

BIT 1994와 비교해 BIT 2004의 가장 큰 차이는 바로 이 투자분쟁조항이다. BIT 2004는 위의 내용과 골격을 유지한 채 아예 별도로 <2장(Section B)>을 별도로 분리해 제23조부터 36조에 걸쳐 투자분쟁 조정 및 중재 절차의 매 단계를 처음 협의와 협상에서 마지막 중재판정에 이르기까지 그 가장 세세한 부분까지 규정하고 있다. 그리고 <3장(Section C)>(제37조)에서는 2장 즉 투자자 대 국가에서 규정되지 않은 국가 대 국가사이의 투자분쟁해결절차를 규정한다.

그런데 문제는 특히 천문학적인 비용을 요구하는 ICSID 투자분쟁 사례들이다.²³⁾ 60년대 창

23) 홀워드-드리미어는 특히 최근의 고비용 ICSID소송사례로 미국 에틸사 대 캐나다의 1300만 달러, 메타넥스사 대 미국의 9억7천만달러, 로원사(캐나다) 대 미국의 5억달러, 미 메타클래드사 대 멕시코 1600만달러등을 들고 있다. 여기서 홀워드-드리미어는 지금까지 ICSID소송사례가 압도적으로 초국적기업이 개도국을 상대로 제소한 것이었던 반면, 최근에는 초국적기업이 선진국 정부를 상대로 하는 소송이 발생하고 있음을 들어 BIT의 비용에 관심을 환기시킨

립된 이래 2004년 11월 까지 ICSID에 의해 처리된 투자분쟁건수는 총 86건이며, 현재 계류중인 사건은 2004년 11월 말 현재 총 85건이다. 그런데 현재 계류중인 사건을 연도별로 보면, 1997년 2건, 98년 2건, 99년 1건, 2000년 2건, 2001년 8건, 2002년 14건, 2003년 30건, 2004년(11월말) 25건등 2000년까지 매년 1-2건에 불과했던 투자분쟁이, 매달 1-2건으로 폭증하고 있음을 알수 있다.²⁴⁾ 그리고 특히 흥미로운 것은 피소국 대부분이 제3세계의 개도국들이라는 점이다. 특히 총 85건중 32건이 아르헨티나 정부를 상대로 한 것이며, 멕시코정부를 상대로 한 소송은 5건, 칠레 3건, 콩고 3건, 그 외 몽고, 이집트, 엘살바도르, 파키스탄, 가봉등 아시아, 아프리카, 라틴아메리카의 3세계 국가와 루마니아, 헝가리, 폴란드, 우크라이나등 구소련과 동구권의 체제전환국들이 그 대상들이며, 청구자들은 거의 예외없이 초국적 기업들이다. 이 중 미국이 피소국인 경우는 단 1건인데 그것도 캐나다 기업(Loewen사)에 의해서였다.

이처럼 ICSID자료를 통해 확인되는 것은 BIT의 투자분쟁 해결절차는 대부분 초국적 기업의 경영상의 실패를 제3세계 투자유치국 정부 및 해당국 민중들에게 전가시키는 메카니즘으로 기능하고 있다는 점이 될 것이다.

한미BIT는 이처럼 투자자로서의 개인이나 사기업이 국가를 제소할 수는 있지만, 반대로 국가가 해당 투자자와 기업을 제소할 수는 없다.²⁵⁾ 또한 국내기업보다 해외기업이 명백히 우위에 있다. 이는 국내기업이나 국내투자자가 국가를 상대로 위에서 언급된 국제중재절차에 회부하는 것이 원칙적으로 불가능한 반면, 해외 기업은 언제든지 위에서 규정된 절차에 따라 상대방 국가를 제소할 수 있는 것이다. 즉 한미간에 엄연히 존재하는 경제력의 격차를 감안하였을 때, 한국 국가에 대해 미국기업은 - 혹은 미국 투자자는 - 한국기업 혹은 한국 투자자와 비교해 명백한 우위에 서게 되는 것이다.²⁶⁾

중재판정은 그 자체로 “최종적이며 구속적(final and binding)”(9조 6항)이다. 즉 재심의 여지가 없으며, 따라서 지체없이 집행되어야 하고 국가는 이에 대해 사전 준비의 의무가 있다. 그리고 투자자가 입은 손실에 대해 국가는 설사 투자자에 대해 채권이 있다 하더라도 부분적이 아닌 전면적인, 보증이나 보험 등을 통하지 않은 직접적인 보상의 의무가 있다.

다.(Hallward-Dreimeier 2003)

24) www.worldbank.org/icsid/cases. 외교통상부의 상황인식이 얼마나 안이하고 부정확한 지는 아래 언급에서도 여실히 드러난다. "○ ICSID에 중재재판을 청구하는 것은 분쟁의 마지막 단계에서 취하는 조치로서, 실제로 65~2000년 기간중 투자자가 투자협정에 근거하여 ICSID에 국가를 상대로 소송을 제기한 건수는 40건 정도에 불과할 뿐 아니라 우리의 경우에는 사례가 전무하며 전 세계적으로 양자 투자협정이 2,000개 이상인 현실에 비추어 볼 때 중재재판 회부는 극히 드물게 활용중." "중재재판 회부는 극히 드물게 활용중"이라는 외교통상부의 주장과는 전혀 달리, 2001년 이후 ICSID회부는 특히 초국적기업에 의해 가장 빈번하게 활용중인 투자분쟁 “해결”절차라 볼 수 있다.

25) 이 경우 가능한 방법은 오직 계약국 정부를 상대로 제소할 수 있는 데, BIT 2004는 이를 위해 제38조 국가대 국가의 분쟁해결 절차를 별도로 마련하고 있다.

26) 대표적인 ‘투자자 대 국가’ 소송사례로 UPS 대 캐나다, 에틸사 대 캐나다, Azurix사 대 아르헨티나, 백텔 대 볼리비아 건을 들 수 있다. 자세한 것은 Choudry(2003),

이처럼 미국형 FTA의 투자조항은 특히 투자분쟁에 대한 중재의 국제법적 구속력을 대폭 강화하였고, 또한 그 절차에 있어서도 해당국 법원보다는 해외 국제기구를 통한 최단기간내의 중재를 명백히 선호하고 있다. 그 결과 BIT는 투자영역에 대한 법치국가의 재판관할권을 박탈함으로써 국가주권의 공동화를 가속화시키는 결과를 가져온다.

7) 예외 혹은 “비상응조치(non-conforming measures)”

BIT 1994 14조는 BIT 적용의 예외를 다루고 있다.

“1. 이 조약은 체결국이 국제 평화 및 안전의 유지, 회복, 자국의 필수적 안전의 보호에 관하여 그 의무를 수행하기 위한 필요한 조치를 취하는 것을 방해하지 않는다.”

마찬가지로 BIT 2004 역시 “핵심적 안보”(제18조)에서 국가안보, 국제평화 및 안보, 안보이해의 보호를 위한 조치에 예외를 인정한다.

그렇다면 여기서 문제가 되는 것이 한미간 협상과정에서 가장 논란이 많은 문제중 하나인 이른바 일시적 외환거래 제한 조치 즉 세이프가드(safeguard)문제이다. 위에서 보듯이 미국 표준안은 국제평화, 국가안보 즉 군사적 측면에 대한 예외를 제외하고, 예컨대 IMF등 참여한 외환위기나 경제위기 상황에서 국가의 일시적 외환거래 제한 조치를 전혀 인정하고 있지 않다. 반면에 마찬가지로 미국이 주도하고 있는 다자간 투자협정(MAI)의 경우는 이와는 달리 심각한 지불불능상황이나, 또는 “예외적 상황에서 자본 흐름이 거시경제적 조정이나 특히 통화 및 환율정책상에 심각한 어려움을 초래하거나 또 초래할 수 있을 때”에 한해, 그리고 IMF의 허락과 계약국들의 동의, 6개월 간격의 심사를 조건으로 한시적으로 자본거래 제한이 인정된다.²⁷⁾ 물론 다자간 투자협정의 경우에도 그 자체로 볼 때 지극히 불충분한 예외의 인정이라고 할 수 있다. 그러나 그나마 이러한 미미한 예외마저 한미BIT에서는 인정되지 않는다는 것이 문제이다.

그렇지만 우리가 주목해야 할 것은 이 세이프가드제라는 것도 현재와 같은 온라인을 통해 전 세계 주식시장이 리얼타임으로 연결되어 있는 현실에서, 환투기에 대응하기 위한 해당 국가의 유일한 정책수단인 세이프가드 조차 투기성 단기자본의 반응속도를 따라 잡기에는 터무니없다는 점이다. 이미 자본유출이 종결된 뒤 발동된 세이프가드라면 사실상 아무런 실효를 거두기가 어렵다. 그러므로 문제의 핵심은 이러한 위기상황뿐만 아니라, 평상시에 투기자본의 진출입을 통제할 수 있는 환안전망을 구축하는 데에 있다.

BIT 1994 부속문서에는 우선 미국측의 예외조항이 적시되어 있다.

“1. 미합중국 정부는 다음에 열거된 사업분야 및 사안에 대해서 적용투자에 대한 내국민대우의 예외를 채택하거나 유지할 수 있다.

원자력, 관세사, 방송, 일반통신망, 무선국 허가, 통신위성, 국가가 지원하는 대부, 보증 보증을 포함한 보조금; 북미자유

27) S. Welzk, “Visionen der MAI. A Brave New Corporatist World?”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1/99.

무역지대 협정 1102조, 1108조에 의한 국가적 혹은 지방적 조치에 의한 예외, 해저케이블 개설

최혜국대우는 위에 열거된 사업영역 및 사안에 대해서 부여될 수 있다.

2. 미합중국정부는 아래 열거된 사업영역 및 사안에 대하여 내국민대우 및 최혜국 대우에 대한 예외를 채택하거나 유지할 수 있다.

수산업, 항공 및 해운 운송업 및 이에 관련된 활동, 은행업* 보험업* 증권업* 및 다른 금융업*

*주 : 만약 조약 상대방이 모든 혹은 특정한 금융서비스에 대한 받아들일만한 약속이행에 착수 하면, 미합중국정부는 예외를 그에 따라 제한하고, 예를 들면 북미자유무역지대협정과 동일한 조건의 대우에 상응하는 특정한 의무를 고려 할 수 있다. “

다자간 투자협정에 준거해서 볼 때 예외조항은 협정 체결시점까지 신청된 것에 한하고, 이후의 추가 등재는 불가능하다 ('stand-still' 원칙). 그리고 일정기간이 경과한 뒤 가능한 사후변경은 이 예외 리스트를 첨가하는 방식이 아니라, 오직 삭제하는 방식으로 가능하다 ('roll-back' 원칙).²⁸⁾ 그러므로 조약이 체결되고 난 뒤의 재협상은 원칙적으로 있을 수 없으며, 따라서 이 예외조항의 리스트를 작성하는 일은 실무적으로 극히 중요하다. 이 예외조항과 관련하여 BIT2004는 상당한 형식상의 변화를 보인다. 우선 '비상응조치'라는 명칭(제14조)으로 이를 규정하고 있는 데 이전과는 달리 첫째 내국민대우, 최혜국대우, 이행의무, 고위경영진 및 이사가 각각의 항목을 세분해서 체결국이 각각에 대해, 둘째 중앙정부, 지자체 각각 수준에서 '비상응조치' 곧 예외를 들 수 있고 이를 별도의 부속서에 명기하는 훨씬 복잡한 방식을 채택하고 있다.

대개의 통상협상의 경우, 이 예외조항은 언제나 가장 논란이 되는 부분중 하나이다. 그런데 EU와는 달리 미국은 미-요르단FTA를 제외하고 모든 나라와의 FTA에 '미늘톱니(ratchet)' 곧 역진방지 메카니즘을 도입하고 있다. 쉽게 말해 예외에 일단 등재된 부문은 사후에 이전보다 더욱 규제적 방식으로 재규제할 수 없다는 말이다. 위에서 언급한 스탠드-스틸이나 롤백과 유사한 메카니즘이라고 보면 되겠다.

아무튼 과거 한미간 BIT실무협상에서 가장 논란이 된 것중 하나는 공공부문 즉 한국의 공기업문제이다. 한국측 입장에서는 아무튼 가능하면 이 예외조항에 많은 것을 포함시키기를 원한다.²⁹⁾

그렇다면 우선 BIT 1994에 들어 있는 공기업 관련 조항을 보자.

“각 체결국은 자신의 국영기업이 재화와 용역을 공급함에 있어 적용투자에 대해서 내국민대우 및 최혜국 대우를 부여하도록 하여야 한다. (2조1항)”

28) Welzk (1999), 위의 글, 46쪽.

29) 한국 정부측은 미국측의 예외조항이 사실상 공개되어 있음에도 불구하고 BIT협상당시 한국측 예외조항공개를 거부한 바 있다. 대표적인 행정편의주의이자 비밀주의 사례이다. 그런데 미국측 자료에 따르면 한국의 투자 완전 제한품목은 라디오 및 TV 방송, 부분제한은 벼, 보리재배, 육우사육업 및 도매업, 연근해어업, 신문발행업, 뉴스제공업, 잡지 및 정기간행물 발행업, 핵원료처리, 발전, 송전, 배전, 정기항공운송, 부정기항공운송, 기간통신사업, 국내 상업은행, 투자신탁회사, 케이블 네트워크, 케이블 및 기타 프로그램 배급, 위성 방송업, 방사성폐기물처리등이다. www.buyusa.한/korea/en/investmentclimate.html

“2. 이 조약 상의 계약국의 의무는 그 계약국에 의하여 국영기업에 위임된 어떠한 규제적, 행정적 혹은 다른 정부기관의 권한을 행사함에 있어 그 국영기업에도 적용된다.(16조 2항)”

한마디로 미국측은 공기업에 대해서도 BIT의 내국민 대우가 적용되어야 한다고 못박고 있다. 시장성이 아니라 공공성을 목표로 하는 공기업이 외국자본에 인수될 때 그 사회적 역기능은 자명한 일이다. 기업으로서의 이윤추구와 그것의 공공성이라는 이중성에서 볼 때, 공기업은 단순히 시장 논리만으로 설명되지 않는 측면이 있다. 만일 공기업 민영화가 특히 외국 자본에 의한 민영화로 귀결될 때, 그 결과는 대단히 우려할 만 한 것이다. 먼저 미국 자본은 경제자유구역의 사례가 말해 주듯 규제완화 특권을 향유할 것이며, 나아가 공공서비스의 질적 저하와 요금 인상은 당연히 예상되는 수순이다. 이것은 단순히 경제적 문제만은 아니다. 공기업에 의해 제공되는 각종의 서비스는 한국 민주주의의 물질 기초의 역할을 하고 있다. 그렇다고 할 때 공기업 민영화로 초래되는 공공영역의 축소와 위기는 한국 민주주의의 동요로 그리고 실업으로 인한 사회적 불안정과 연동될 가능성이 높다. 한국 국가기능의 공동화와 사회적 해체, 그것은 공기업 민영화로 예상되는 최악의 결과이다.

8) 투자협정의 유효기간

한미BIT는 10년간 효력이 지속되고, 이 기간 중의 투자에 대해서는 다음 10년간 유효하다. 또한 조약이 발효되는 시점에 기투자된 부분에 대해서도 조약은 적용된다. 한미FTA의 경우 별도의 유효기간이 적용될 것이지만 일단 여기서는 투자협정의 사례를 참고해 둘 필요는 있을 것이다.

“1. 이 조약은 비준서를 교환한지 30일 후에 그 효력이 발생한다. 이 조약의 효력은 10년간 지속되며, 제2항에 의하여 종료되지 않는 한, 효력이 계속 지속된다. 이 조약은 발효이후에 창설되거나 취득된 적용투자뿐만 아니라 발효 당시에 이미 존재하던 적용투자에 대해서도 적용된다.

2. 계약국은 서면통지를 보냄으로써 이 조약을 처음 10년이 끝날 무렵에 종료시킬 수 있으며, 그 후에는 1년간을 유효기간으로 하여 종료시킬 수 있다.

3. 조약 종료 후 10년 동안, 이 조약의 모든 다른 조항은 종료일 전에 취득 혹은 창설된 적용투자에, 적용투자의 창설 및 취득에 관하여 이 조항들이 연장되는 경우를 제외하고는 적용된다.”

BIT 2004 역시 여기에 대해서는 거의 아무런 차이를 보이지 않는다. 아무튼 대부분의 투자자본이 단기간에 회수된다는 점에서 볼 때, 이 최소 20년 규정은 투자자본에 대한 과잉보호라는 점에서 납득하기 어려운 조항이다.³⁰⁾ 이 말은 결국 한국국가에 대해 미국의 투자자본이 20년 동안에 걸쳐 규정력을 발휘한다는 의미로 이해될 수밖에 없다.

30) 다자간 투자협정(MAI) 역시 20년에 걸쳐 유효한 데, 그러나 BIT와는 달리 ‘5년/15년’ 조건이다.

9) 금융서비스

BIT 2004의 가장 두드러진 특징은 금융서비스(제20조)가 완전히 새롭게 추가된 점이다.

“1. 본 조약의 여타 조항에도 불구하고, 각 체약국은 투자자, 예금자, 정책입안자 및 금융서비스 공급자가 신용상의 의무를 지고 있는 개인의 보호를 포함한 건전성(prudential) 사유로 혹은 금융시스템의 통합성과 안정성을 확보하기 위해 금융서비스와 관련된 조치를 취하거나 유지하는 것을 방해받지 아니한다. 이러한 조치들이 본 조약의 여타조항과 일치하지 않을 시, 이 조치들은 본 조약하에서 발생하는 체약국의 약속 혹은 의무를 회피하기 위한 수단으로 사용되어서는 아니된다.”

아울러

“5. 본 조약의 제11조 2항 (투명성과 공개)에도 불구하고, 각 체약국은 실행가능한 범위에서 (a) 금융서비스와 관련 일반적으로 적용될 모든 시행예정인 규제를 사전에(in advance) 공표하여야 하며

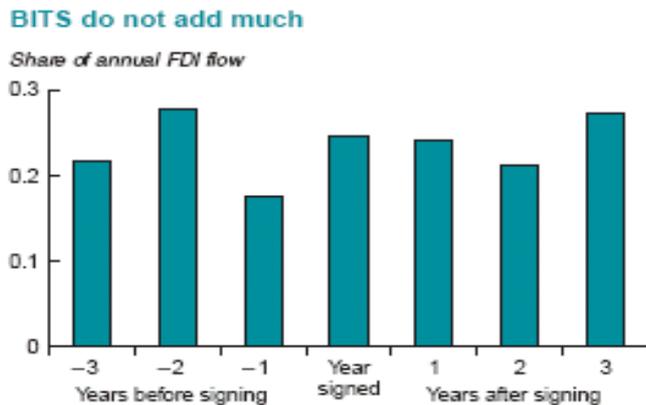
(b) 시행예정인 그러한 규제에 대해 발언(comment)할 수 있는 합당한 기회를 이해당사자와 상대국에 제공하여야 한다.”

외환위기를 경험한 바 있는 한국경제의 입장에 볼 때 금융시스템의 붕괴를 막기 위한 ‘건전성 규제조치’의 필요성은 오래전부터 지적되어 온 것이다. 나아가 금융투기화의 위협에 직면한 국제금융시장의 현실에서 볼 때, 투기자본을 그 근원에서 통제할 수 있는 새로운 구조를 마련하는 일은 마찬가지로 시급한 과제라 볼 수 있을 것이다. 그런점에서 BIT 2004에서 언급하고 있는 금융서비스 부분에서의 건전성 규제조치의 인정은 새롭지도, 또 실효성이 있을 것으로 보이지도 않는다. 다시 말해 이미 투기성 투자마저도 BIT의 적용대상이 되어 있는 조건에서 규제당국이 취할 ‘건전성 규제’마저 ‘투명성’이라는 미명하에 ‘사전에 공표’해야할 의무를 진다면 그 규제조치의 정책적 실효성은 사실상 담보되지 못한다. 즉 잘해야 사후약방문식의 규제가 과연 어떤 효과를 가지겠는가 하는 점이다.

3.3. 소결: 한미FTA와 투자금융

한미FTA를 통해 부과될 과도한 투자자 보호가 과연 외자유치에 어떤 경제적 효과를 가져다 줄 것인가. 이와 관련해서 이미 나와 있는 경험적 연구결과는 “미미하거나 거의 없다”는 수준이다.

<그림 3 > 투자자 보호의 경제효과



Source: World Bank Global Economic Prospects 2003.
(IBRD/WB(2005), ibid, p.107 재인용)

위 그림에서 보듯이 홀워드-드리미어는 OECD가입국과 31개의 개도국사이에 체결된 BIT에 대한 분석을 통해 BIT가 과연 추가적인 FDI를 유발했는지를 조사한 결과를 제출한 바 있다. 즉 BIT체결 3년전과 3년후를 비교해 보았을 때, 협정체약국에 그 어떤 의미있는 FDI증가가 확인되지 않는다는 것이다.³¹⁾

그렇다고 할 때 한미FTA를 체결했을 경우 과연 정부가 주장하는 것처럼 FDI가 그렇게 증가할 것이라고 볼 충분한 경험적 근거는 여전히 불확실하다는 것이다. 오히려 한미FTA의 투자조항은 사실상 미국이 주도하는 한국자본시장의 투기화를 가속화시키고, M&A 아니면포트폴리오의 비중을 초래할 가능성이 더 높아 보인다. 이 경우 한미FTA는 FDI가 아니라 이들 투기성 자본의 보호장벽만을 강화시키는 결과가 될 것이다.

그렇다고 할 때 한미FTA를 통해 그나마 유지되는 대미 상품수지상의 흑자기조가 무너지고, 투자금융부문의 투기화가 가속화되고, 나아가 이것이 아래에 보게될 대미 서비스교역상의 적자누적이 서로 맞물려 오히려 예상가능한 최악의 시나리오가 연출될 가능성도 배제할 수 없다는 결론이 나온다.

IV. 한미FTA와 서비스부문

31) (IBRD/WB(2005), Global Economic Prospects 2005. Washinton, p. 107

4.1. 한미FTA와 서비스수지

현재 미국은 전서비스부문에 걸쳐 한국에 대해 고강도 자유화 요구가 제출될 전망이다. 아래 표에서 보듯이 미국은 지금까지 체결한 FTA를 통해 상대국에 따라 서로 다른 추가서비스시장 개방을 요구해 왔다. 하지만 한국의 경우 아래 대상이 되는 거의 모든 분야가 협상의 대상이 된다는 점에서 이른바 미국의 새로운 FTA ‘골드 스탠다드’가 될 가능성이 높다.

<표 26 >미국형 FTA에서 추가적 서비스개방

	Chile	Australia	Bahrain	CAFTA	Morocco	Singapore
Banking			◆		◆	◆
Insurance	◆		◆	◆	◆	
Telecommunication	◆		◆	◆	◆	◆
Broadcasting & Audiovisual	◆	◆				
Financial Advisory Services and Data			◆			
Retail/Wholesale Distribution				◆		
Restrictions on Foreign Directors & Managers				◆		◆
Express Mail Delivery						◆
Real Estate						◆
Legal Services						◆

Source: Legal treaties.

(IBRD/WB(2005), ibid, p.100, 재인용)

그런데 한국무역협회는 최근 한 <서비스무역 현황과 시사점>이라는 보고서를 통해 사상 처음 한국의 서비스무역적자가 100억 달러가 넘어 서고 있음을 지적한 바 있다. 적자폭은 연말까지 140억 달러를 넘어설 전망이다. 이에 따라 2000년 28억달러 적자에서 최근 5년사이 적자폭이 5배로 확대될 것이라고 지적한다. 다시 말해 상품수지의 흑자가 서비스수지의 적자로 인해 상당부분 상쇄되고 있다는 것이다.

<표27> 서비스무역 부문별 교역규모 및 비중(2004년)

(억달러, %)

	서비스무역	사업서비스	여행서비스	기술무역	운수서비스	기 타
수 출	414	84	57	18	224	31
수 입	502	135	120	45	179	24
수 지	-88	-51	-63	-27	45	7
교역규모	916	218	177	62	403	55
교역비중	100.0	23.8	19.3	6.8	44.0	6.0

(출처 : 무역협회)

위에서 언급한 것처럼 미국은 최근 들어 더 이상 전통적인 제조업 상품보다는 투자와 서비스 산업을 중심으로 새로운 수익구조를 창출해 왔다. 아래 <표28>에서 보듯 한미서비스무역은 정부서비스와 기타서비스를 제외한 운수, 여행, 통신, 보험, 특허권등 사용료, 사업서비스등 거의 전부문에서 대미 적자를 보이고 있고, 그 폭은 2003년 기준 33억달러에 달하고 적자폭은 지속적으로 확대되고 있는 추세를 알 수 있다. 그런 점에서 그 최상의 시나리오에 따라 설사 한국이 자동차, 전자부품에서 일정한 비교우위를 관철한다고 하더라도, 농업과 투자 및 서비스산업에서의 명백한 비교열위에 의해 한미FTA가 전체 국민경제에 미치는 결과는 결코 장밋빛이 아니라는 추정을 가능케 한다.³²⁾

<표28>한미서비스무역 (단위 백만달러)

		총서비스무역액			대미서비스무역		
		2000	2003	연평균	2000	2003	연평균
		금액	금액	성장률	금액(비중)*	금액(비중)*	성장률
서비스전 체	수출	30,534	32,957	2.6	9,269(30.4)	9,333(28.3)	0.2
	수입	33,381	40,381	6.6	12,060(36.1)	12,665(31.4)	1.6
	수지	-2,848	-7,424	37.6	-2,791(98.0)	-3,332(44.9)	6.1
운수	수출	13,687	17,180	7.9	3,569(26.1)	4,065(23.7)	4.4
	수입	11,048	13,613	7.2	3,543(32.1)	4,112(30.2)	5.1
	수지	2,639	3,567	10.6	26(1.0)	-47(-1.3)	-221.8
여행	수출	6,834	5,358	-7.8	1,068(15.6)	728(13.6)	-12.0
	수입	7,132	10,103	12.3	1,854(26.0)	2,170(21.5)	5.4
	수지	-29.8	-4,745	151.7	-786(263.8)	-1,442(30.4)	22.4
통신	수출	387	341	4.1	173(44.7)	130(38.1)	-9.1
	수입	623	693	3.6	218(35.0)	210(30.3)	-1.2

32) ‘특허권등 사용료’에는 상표권, 저작권, 특허권 등 무형자산의 사용에 따른 대가를 계상한다. 주로 지적 재산권에 관련된 부분이다.

‘사업서비스’에는 상품중개인 및 대리인의 상품 및 서비스거래, 승무원이 동반하지 않은 선박, 항공기 등 수송장비의 임대, 법률·회계·경영컨설팅, 광고 및 시장조사, 각종 공사의 기획 및 감독 등에 따른 서비스 수수료를 계상한다.

‘정부서비스’는 정부와 비거주자간의 서비스거래를 계상하며 해외의 대사관, 영사관, 군대등이 주재하고 있는 경제권의 거주자와 행한 모든 거래를 포함한다.

‘기타서비스’는 거주자와 비거주자간의 금융서비스, 컴퓨터 및 정보서비스, 개인, 문화 및 오락 서비스, 건설서비스를 포함한다. 이중 특히 금융서비스에는 수출신용장(L/C), 금융리스, 외국환 거래 등과 관련된 금융중개수수료와 유가증권거래관련 수수료를 계상하며, 컴퓨터 및 정보서비스는 소프트웨어의 구축, 하드웨어관련 자문, 컴퓨터 및 주변기기의 유지·보수, 통신사의 뉴스서비스, 신문 등 정기간행물의 구독료를 포함한다. 개인, 문화 및 오락서비스에는 영화제작, TV 프로제작 등과 관련된 서비스료, 대중매체 배급권료, TV 중계권료 및 문화, 스포츠, 오락 활동과 관련된 서비스를 계상하며 건설서비스에는 통상 1년 이내에 외국에서 수행되는 건설 및 설비공사를 계상한다.

	수지	-235	-352	14.4	-45(19.1)	-80(22.7)	21.1
보험	수출	68	34	-20.7	-3(-4.4)	-24(-70.6)	100.0
	수입	146	390	38.8	12(8.2)	39(10.0)	48.1
	수지	-78	-356	66.1	-15(19.2)	-63(17.7)	61.3
특허권등 사용료	수출	688	1,311	24	38(5.5)	428(32.6)	124.2
	수입	3,221	3,570	3.5	1,913(59.4)	1,951(54.6)	0.7
	수지	-2,533	-2,259	-3.7	-1,875(74.0)	-1,523(67.4)	-6.7
사업서비 스	수출	7,200	6,687	-2.4	3,421(47.5)	2,708(40.5)	-7.5
	수입	10,328	11,049	2.3	4,144(40.1)	3,788(34.3)	-2.9
	수지	-3,128	-4,362	11.7	-723(23.1)	-1,080(24.8)	14.3
정부서비 스	수출	787	1,203	15.2	670(85.1)	1,033(85.9)	15.5
	수입	425	453	2.1	161(37.9)	161(35.5)	0.0
	수지	363	751	27.4	509(140.2)	872(116.1)	19.7
기타서비 스	수출	881	842	-1.5	333(37.8)	265(31.5)	-7.3
	수입	459	510	3.6	215(46.8)	234(45.9)	2.9
	수지	422	332	-7.7	118(28.0)	31(9.3)	-36.0

* 비중은 총서비스무역중 대미 서비스무역의 비중을 말함

(출처:한국은행)

(Jinkyu Lee/Hongshik Lee, Feasibility and Economic Effects of a Korea-U.S. FTA, Seoul: KIEP 2006, p. 96 재인용)

4.2. 공공서비스

물론 위 한미 서비스무역상의 적자는 금융은 별개로 하더라도 보건의료, 교육, 통신·방송, 법률·회계·컨설팅·설계등 전문직 서비스, 시청각서비스, 에너지등 공공부문등이 완전개방되지 않은 상태에서 이 부문의 예상 피해는 거의 반영되지 않은 결과이다. 따라서 한미FTA가 서비스 시장의 개방을 핵심 타겟으로 설정하고 그것이 현실로 될 경우 서비스부문에 있어서 대미 적자 폭은 당연히 급증할 것이다. 이와 관련 KIEP보고서에서 조차도 미국의 서비스 산업 비교우위로 인해 한국의 대미 서비스 교역수지 적자폭을 약 18억달러로 추정하고 있는 점은 눈여겨 볼 대목이다.

이미 외국자본에 의한 은행산업 점유율이 30%에 달하고(미국은 19%), 98년 증권시장이 완전개방된 이후 한국 금융시장은 이미 외국자본 그 중 미국계 자본에 의해 사실상 장악되었다고 보아도 과언이 아니다. 그리고 한미은행의 주주가 된 칼라일이나 제일은행을 인수한 뉴브리지 캐피탈이 천문학적인 평가차익을 얻은 것은 그 당연한 결과이기도 하다.

이미 언급한 것처럼 한미FTA는 특히 투자, 금융서비스를 비롯한 서비스산업 전반을 포괄한다. 그 중 공공서비스산업에 대한 '민영화'는 무엇보다 심각한 문제를 야기할 전망이다. 이와 관련 한미FTA협상은 과거 한미 BIT협상의 틀을 크게 벗어날 것으로 보이지 않는다. IMF직후 한미BIT 협상과정에서 드러난 공기업 관련 부분은 이미 오래전 시중 월간지(월간 <말>지 2001년 5월호 참조)를 통해 당시 한국정부와 협상대표간의 비밀전문이 공개되어 그 전모가 거의 알

려져 있다. 아래 그 기사중 일부를 인용해 본다.

"정부는 98년 협상 초기 전기업을 내국민대우 유보대상에 포함시켜 외국인 소유지분을 제한 하였고, 정부투자기관인 한전 또한 유보대상에 포함시켰다. 하지만 정부는 협상과정에서 미국의 요구에 굴복해 유보대상을 삭제·축소하는 방향으로 나아갔다.

98년 8월 24일자로 산자부가 외통부에 보낸 [한미BIT 유보안] 공문을 보면, 산자부는 한전이 독점사업으로 운영하고 있는 전기사업(발전사업, 송배전사업, 변전사업, 방사성폐기물관리사업, 핵연료주기사업)을 유보대상에 유지시키겠다는 의지를 외통부에 전했다.

그런데 98년 12월 17일자로 주미한국대사관이 산자부에 보낸 문서를 보면, 미국은 "공기업의 민영화의 최초단계의 정부지분 10%에 대해서만 내국민에게 우선 배정하고, 잔여분은 내외국민 차별을 없애며, 그 이후 단계에서는 외국인에 대한 차별적 요소를 완전 폐지하라"고 요구했다. 또한 미국은 "이러한 방식으로 민영화 대상이 되어야 할 기업명단을 5개미만으로 정해 미국에 제시할 수 있어야 한다"고 요구했다.

99년 1월 27일 주미한국대사관이 산자부에 보낸 문서에는 1월 25일에 진행된 한미 비공식 협의의 내용이 담겨있는데, 미국의 주장이 고스란히 반영된 것을 알 수 있다.

정부는 "세이프가드, 스크린쿼터 등 주요쟁점에 대한 일괄합의 이루어야 함을 전제로 '민영화와 독점해제' 항목의 유보안을 수정·축소"할 것을 제시하였다.

즉 유보대상을 한전, 포철, 담배인삼공사, 가스공사 등 4개 기업과 핵발전, 송전분야 등 2개 사업분야로 한정할 것을 적극 검토하겠다고 약속한 것이다. 이로써 20여 개 정부투자기관과 배전 및 변전사업, 그리고 천연가스도매업이 정부보호의 울타리에서 제외되었다."

아마 미국은 한미FTA협상에서도 한국측에 유보대상 공기업을 대폭 축소할 것을 요구할 것이고, 과연 여기에 한국측이 어디까지 버틸 지는 미지수이다.

제2금융권을 포함 금융공공성의 포기과 공공부문 특히 의료보험을 비롯한 의료 및 교육부문의 '민영화'는 공공서비스의 질적 저하와 보험료인상, 사교육비 인상등 사회양극화를 가속화시킬 것이다. 이런 각도에서 볼 때 한미FTA와 관련 흔히 언급되는 미국제품 관세철폐로 인한 소비자 후생효과는 일방적인 낙관론에 불과하다. 왜냐 하면 여기에는 공공서비스의 민영화로 인한 추가 부담과 방금 말한 보험료, 의료비, 교육비등 부문에서의 지출증가로 후생효과는 거의 미미하거나 아니면 반대가 될 가능성도 있다.

한미FTA의 효과와 관련 흔히 언급되는 것이 제도개선, 경제구조 고도화, 글로벌 스탠다드 한마디로 구조조정효과이다. 특히 열린우리당내 노대통령 측근 의원모임인 <의정연구회>는 2004년 국정감사자료집을 통해 아예 노골적으로 이렇게 밝히고 있다. "무역장벽제거로.....효율적 기업은 생존하여 생산규모를 확대하고 경쟁력이 취약한 기업은 도태되고, 회원국간 비교우위에 따라 산업과 기업의 재편이 발생하며, 정치적 효과도 중요하여, 소국이 대국과 FTA를 체결함으로써 정치적 안전보장 효과를 누리기도 하고, 국내의 취약한 개혁기반을 강화하기 위해 FTA라

는 외부충격 혹은 압력을 이용할 수도 있음”(강조는 인용자), 즉 소위 ‘개혁’을 위한 외부충격으로서의 FTA, 경쟁력 없는 부문의 “도태”를 유도하기 위한 장치로의 FTA를 “동태적인 정치적 효과”라고 말하고 있는 것이다. 이는 결국 외환위기 당시 IMF를 지렛대로 구조조정을 관철하였고, 이번에는 FTA를 지렛대로 구조조정하겠다는 발상에 다름 아닌 것이다. 하지만 이러한 외압을 통한 구조조정이야말로 한국사회 사회양극화의 주된 원인이었다. 한미 FTA를 통해 이제 그 효과는 제조업일반을 넘어 공기업을 비롯한 서비스산업 전반에까지 확산될 것으로 기대된다. 당장 고용 불안과 비정규직 확대는 불가피해 보인다.

4.3. 전문직서비스: 법률시장 개방과 ‘외국법자문역’

(FLC: foreign legal consultants)문제의 경우

한미FTA는 법률, 회계, 컨설팅등 전문직서비스(professional services) 시장에 상당한 충격을 줄 것으로 예상된다. 특히 전문직 고소득자에 대한 일반 대중의 ‘국민정서법’적인 반감을 적절히 활용하면서 그리고 서비스산업 경쟁력 강화를 명분으로 법률시장 개방의 폭과 수준에 대한 상당한 준비가 미리부터 진행되어 온 것으로 보인다. 이미 미국의 경우 NAFTA 부속서 1210.5규정(전문직 서비스) B조에 따라 양허안을 제출하고, 미,캐나다,멕시코 3국은 이후 1996년 관련된 모델규칙안을 제안한 바 있다. 여기서는 3가지가 특히 쟁점이 되었다. 첫째, 외국법자문역의 업무범위문제이다. 위 모델규칙안은 이와 관련 ‘소송’업무와 관련해서는 주재국법이 허용하는 경우를 제외하고 법정에서 의뢰인을 대리할 수 없다. 일반업무 및 법률‘자문’과 관련해서는 허가 범위내에서 자문을 할 수 있고, ‘중재’업무와 관련해서는 그 활동이 배제되지 아니하는 것으로 되어 있다. 둘째, 주재국에서의 ‘체휴’문제이다. 즉 외국법자문역이 1)다른 외국법자문역에 고용되는 것이나, 주재국의 법률가와 로펌에 고용되는 것 2)이 자문역의 출신국 소장(junior) 법률가를 고용하는 것을 허용하고 있다. 물론 NAFTA 3국이 연합의 형태에 대한 다른 주요한 규정에 합의하는 것에는 실패하였지만, 미국의 경우 외국법 자문역은 현지 변호사협회에 가입된 법률가로 간주되어, 자유롭게 현지 법률가를 고용하거나, 다른 법률가에 의해 고용되거나 또는 이들과 동업을 할 수 있게 한다는 점이다. 한미FTA협상시 미국은 아마 이 기준을 적용하도록 요구할 것으로 보인다. 셋째, 법률시장 개방을 애초부터 반대해 온 멕시코에게만 해당되는 규정으로 멕시코 법률가에서 외국법 자문역을 허가하는 나라에게만 멕시코도 활동을 허가하는 상호주의 규정을 들 수 있다.³³⁾

결국 이렇게 본다면 사실 법률시장을 비롯한 전문직 서비스 시장의 개방은 실제 이해당사자의 교섭력과 발언권이 적지 않게 영향을 미친다고 볼 수 있고, 그런 만큼 이해당사자 자신들의 명확한 입장정리와 합의가 무엇보다 중요할 것으로 판단된다.

4.4. 영화산업을 비롯한 문화산업의 위기

33) 같은 책, 230쪽 이하.

한국정부는 50%이상의 점유율을 자랑하는 한국영화는 스크린쿼터 없이도 충분히 경쟁력이 있다고 말한다. 그러나 바로 이 점유율의 신화가 말로 허다한 착시현상을 유발하는 가장 큰 요인이다. 1997년과 비교해 한국영화 시장의 규모는 약 3배 가까이 증가한다. 동기간 한국영화의 매출은 약 5배 증가하였고, 마찬가지로 동기간 외국영화의 매출 역시 2배가량 증가한다. 쉽게 말해 파이가 커짐으로써 한국영화, 외국영화의 매출이 동시성장했다는 말이다. 우리가 지은 ‘죄’가 있다면 단지 커진 파이의 많은 부분을 미국영화가 아니라 한국영화가 ‘먹었다’는 점이다.

그런데 이 점유율의 신화는 80년대 이래 미국영화의 한국내 수익이 준 적이 단 한 번도 없다는 사실, 한국영화의 실제 수익률이 형편없고 겨우 세편중 한 편만이 손익분기점을 넘기며, 점유율의 대부분을 한 해 몇 편에 불과한 이른바 대박영화에 의존하고 있다는 중요한 사실을 못 보게 한다. 나아가 더욱 중요한 것은 이 신화가 미국영화의 세계시장 점유율이 약 85%인데 비해, 한국영화의 세계시장 점유율이 고작 1.5%를 좀 넘는 수준이라는 사실을, 한국 영화가 매년 70편가량 생산되는 데 미국영화는 매일 한 편씩 상영해도 2년이 걸리는 양을 생산한다는 사실을 은폐하고 있다는 점이다.

멕시코의 사례는 스크린쿼터 축소가 어떤 결과를 초래하는 지 아주 잘 보여준다.

<표29> 멕시코의 연도별 영화제작 편수

연도	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
제작 편수	107	101	98	32	45	53	46	14	16	13	10	22	27	17	14

※ 멕시코의 스크린쿼터 일수 변천 : 1993~1994년 30%, 1995년 20%, 1996년 10%, 1997년 5%, 1998년 폐지

(자료 : 외교통상부)

위의 <표16>이 보여주는 것처럼 멕시코의 영화제작 편수는 1990년 98편에서 91년 32편으로 격감하다 어느 정도의 회복세를 보인다. 북미FTA가 발효된 94년 이후 멕시코 정부의 ‘자발적’(?) 자유화 조치로 매년 10% 축소하다가 완전 폐지되는 98년 이후 거의 빈사상태에 빠져 들 수 있다. 다시 말해 스크린쿼터 축소가 위기 징후를 보이는 멕시코 영화산업의 몰락을 결정적으로 가속화시켜 결국 사망 직전으로 몰고 가고 있다는 사실이다. 반면 현 정부에 의한 20%(73일)로의 스크린쿼터 축소는 북미FTA 당시 미국이 멕시코에 인정한 30%(106일)에도 미치지 못하는 것으로, 더군다나 위기징후를 보이던 당시 멕시코 영화산업과는 달리 유치산업단계에서 이 제 막 비상하고자 하는 한국영화에 대한 20%로의 축소는 국가권력에 의해 자행된 사실상 역사상 유례가 없는 폭력적인 자국산업 탄압조치와 다를 바 없다. 필자가 참여한 스크린쿼터 경제효과 분석팀의 분석에 의하면 146일이 유지될 경우 한국영화의 시장점유율은 약 48%대를 유지할 것으로 예상되었고, 50일 축소할 경우 약 20%의 점유율 감소효과를 가져 올

것으로 분석된 바 있다. 146일을 기준으로 할 때 그것은 금액으로 따져 1조 7천억에 상당하는 것이다. 물론 이는 실제상영일수가 146일 이하로 줄어 들기 시작할 때 적용가능하다.

당장 1-2년안에 스크린쿼터의 축소효과가 나타날 것으로 보이지는 않는다. 그러나 지금과 같은 대미 ‘피주기’외교의 결과, 만에 하나 FTA협상이 타결될 경우, 미국은 스크린쿼터 73일을 일단은 예외로 인정하겠지만 멕시코의 사례처럼 이후 완전폐지에 이를 때까지 단계적인 추가 축소 프로그램을 요구할 가능성이 높다. 만에 하나 한국영화가 “쿼터 축소 - 투자 감소-제작 편수 감소 - 상영일수 미달 - 쿼터 추가 축소 ...”식의 악순환의 고리에 맞물려 들어갈 때 그 결과는 누구도 예측하기 어렵다. 물론 정부측에서 행, 재정적 지원책을 언급하고 있지만, 이 또한 미국식 FTA에 내장된 각종의 독소조항 특히 내국민대우조항에 근거 오히려 미국측의 제소의 대상이 될 가능성도 배제하기 어렵다.

V. 한미FTA와 농업

1. 한미농업부문 비교

최근 4월 13일 미 무역대표부 농업담당 선임협상관 리차드 크로우더(R. Crowder)은 한미 FTA란 곧 한국 쌀시장 개방을 의미한다고 못박고, 한미FTA에서 어떤 품목도 제외되지 않는 ‘포괄적인’ 것이 될 것임을 밝힌 바 있다.³⁴⁾ 반면 통상교섭본부는 4월 24일자 국회 한미FTA 토론회에서 제시한 <한미FTA 경과보고>라는 문건을 통해 농업분야 협상 기본방향과 관련 아래와 같이 언급하고 있다.

“우리 농업의 민감성이 충분히 고려되어야 한다는 기본입장에서 품목별 민감도를 감안하여 차별화된 협상전략으로 대응

- 초민감 품목은 관세철폐 대상에서 제외 노력
- 소수 고관세 민감품목은 장기간(10년이상) 이행기간 확보
- 국내수요를 수입에 의존하는 품목은 수입쿼터 설정등을 활용하여 다양한 방식으로 개방
- 별도의 세이프가드 장치 도입 추진”

여기서 말하는 “초민감품목”이 쌀이라고 본다면, 한미간의 입장은 정면 배치된다. 현재로서 한국의 쌀 ‘제외’ 입장이 액면대로 관철될 가능성은 높아 보이지 않는다. 이미 매년 20만톤의 의무수입물량대로 미국산 밥짓기용 쌀이 도입되고 있는 마당에,³⁵⁾ 만에 하나 비농산품 분야에

34) Asia in Focus April 12,2006. <http://www.tmcnet.com>

35) 이와 관련 아래 <농민일보> 2005년 6월 10일자 기사를 참조.

강기갑 민주노동당 의원은 “쌀 개방협상 과정에서 미국의 요구로 세계무역기구 규정에도 어긋나는 시장점유율 보장을 인정해줬을 뿐만 아니라, 새롭게 수입하는 쌀에 대해서도 시장점유율

대한 대규모 양보를 통해 쌀시장을 한미FTA의 적용대상에서 제외한다 하더라도 의무수입물양에서의 대규모 양보는 불가피할 것이기 때문이다. 그리고 통상교섭본부의 협상 방향이란 것은 농산품에 대한 세이프가드를 비롯해 이미 미국이 농산품분야 멕시코(NAFTA), 호주, 칠레등과의 FTA협상과정에서 품목별, 기간별로 매우 다양한 접근을 하고 있기 때문에 새로운 것도 전혀 아니며, 자신들이 말하듯 ‘차별화된’ 접근도 될 수 없다.³⁶⁾

한미FTA에 대한 농업분야의 피해는 흔히 말하듯 ‘뜨거운 감자’ 수준을 훨씬 넘어선다. 그것은 상황에 따라 정부측이나 통상교섭본부가 기대하는 농업에 대한 ‘구조조정’이 아니라, 아예 농업 구조파괴의 가능성마저 배제할 수 없어 보인다. 아니 어쩌면 농업에 대한 국가폭력이라고 부르는 것이 사정에 더 적합할는지 모른다.

먼저 2004년 기준 한국의 농가수 및 농업인구를 보자. 1994년과 비교 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 2004년 농가수는 124만가수 비중은 8%이며 농가인구는 340만, 인구 역시 매년 감소하는 추세로 전체인구중 농가인구가 차지하는 비중은 7.1%에 불과하다.

<표 > 한국의 농가수 및 농가인구

↓	1994↓	2000↓	2001↓	2002↓	2003↓	2004↓
총가수(천가수) ↓	-	14,312	14,834	15,064	15,298	15,539
농가(천가수) ↓	1,558	1,383	1,354	1,280	1,264	1,240
농가 증감률(%) ↓	-22	0.1	-2.2	-5.4	-1.3	-1.9
농가 비중(%) ↓	-	9.7	9.1	8.5	8.3	8.0
↓						
총인구(천명) ↓	44,642	47,008	47,354	47,615	47,849	48,082
농가인구(천명) ↓	5,167	4,031	3,933	3,591	3,530	3,415
농가인구증감률(%) ↓	-44	-42	-2.4	-8.7	-1.7	-3.3
농가인구 비중(%) ↓	11.6	8.6	8.3	7.5	7.4	7.1

(자료: 통계청)

한미간 농업의 비중을 비교해 보자. 농업인구는 2002년 기준으로 미국이 610만, 한국은 370만, 호당 농경지면적을 보더라도 미국이 178헥터, 한국은 1.5헥터로 아예 비교가 불가능한 실정이다. 마찬가지로 농업부문 GDP를 볼 때 1,280억달러 대 200억달러로 6배의 차이를 보이고

을 보장했다“고 주장했다.

강의원은 9일 국회 경제 분야 대정부 질문에서 “미국에는 해마다 한국이 수입하는 쌀 20만톤에 대해 약 25%의 쿼터를 보장했을 뿐만 아니라 추가로 수입하는 20만톤 중에서도 해마다 쿼터를 0.3%씩 늘려 10년 뒤에는 쿼터가 28%가 되도록 보장했다”고 밝혔다.

그는 “미국이 지난해 7월 주한 미대사관을 통해 지난 1993년 우루과이라운드 협상 당시 허신행 전 농림부 장관이 합의해 줬다는 ‘미국 쌀 50% 허용 보장’ 메모까지 제시하며 한국 쪽에 압박을 가했다”며 “정부는 미국의 부당한 압력에 밀려 애초 정부 방침을 수정해 국별 쿼터를 허용했다“고 지적했다.

36) 미국의 농산품에 대한 협상방식에 대해서는 최세균 외, 「미국의 FTA 농산물 양허방식과 시사점」, 『KREI농정연구속보』 (한국농촌경제연구원)제31권, 2006.4.11를 참조.

있다. GDP전체에서 농업이 차지하는 비중은 미국이 1.3%, 한국이 3.6%이다. 모든 부문에서 농업은 한미간에 거의 비교가 불가능한 수준임을 알 수 있다.

한미간 농산품 무역수지를 보자. 2004년 기준 수출은 2억 7천만 달러, 수입은 25억달러로 22억5천만달러의 적자를 보이고 있다. 전체 농산품분야 적자중 약 31%가 한미교역에서 발생하고 있다. 다시 말해 농업분야는 전형적인 대미 적자산업이라는 것이다.

<표 >한미 농축산물 교역동향

(단위: 백만달러, %)

구분		1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
수출	전 체	952	1,424	1,391	1,277	1,370	1,473	1,683	1,921
	대 미국 (%)	85 (9.0)	101 (7.1)	106 (7.6)	134 (10.5)	160 (11.7)	203 (13.8)	214 (12.7)	275 (14.3)
수입	전 체	5,426	8,152	5,420	6,783	6,792	7,650	8,328	9,200
	대 미국 (%)	1,557 (28.7)	3,565 (43.7)	1,968 (36.3)	2,239 (33.0)	2,187 (32.2)	2,292 (30.0)	2,556 (30.7)	2,534 (27.5)
부역수지	전 체	△4,474	△6,728	△4,029	△5,506	△5,422	△6,177	△6,645	△7,279
	대 미국	△1,471	△3,464	△1,862	△2,105	△2,027	△2,089	△2,342	△2,259

주 : 1. 농산물과 축산물의 합계 실적임

2. (%)는 우리나라의 농축산물 교역에서 미국이 차지하는 비중임

(자료 : 농수산물유통공사 농수산물무역정보(www.kati.net))

<표 >한-미 농업 관련지표 비교

주 : 1. 인구, 면적, 농축산물교역 자료는 국제연합식량농업기구(FAO)의 통계자료를 활용

2. 농업인구는 생계를 농업에 의존하는 개인으로, 농업경제활동인구와 그 부양가족이 포함됨

3. 농업경제활동인구는 농업, 임업, 수렵, 어업에 종사하는 모든 경제활동인구를 포함

4. 토지면적(Land area)은 내수면을 제외한 총 면적

5. 경지면적(Arable land)은 단기재배작물의 재배지역, 일시적 목초지, 텃밭, 일시적 휴경지(5년 이하) 포함

6. 다년생작물 재배면적(Land under permanent crops)은 장기적으로 토지를 점유하고 있으며, 코코아, 커피, 고무 등과 같이 수확 후 재파종이 필요없는 작물이 재배 되는 면적으로 관목, 과수, 유실수, 포도나무 등의 재배면적이 포함됨

7. 농가 호수와 농가 호수당 농경지면적은 농림부와 미국 농무부 통계자료를 활용

8. GDP는 UN의 통계자료를 활용하였으며, 농업부문 GDP는 수렵, 임업, 어업을 포함

자료 : 국제연합식량농업기구(www.fao.org). 농림부, 농림업 주요통계 2004.

미국 농무부, 2004 Agricultural Statistics (www.usda.gov/nass). UN Statistics Division (unstats.un.org/unsd).

구 분		미 국			한 국		
		1995	2000	2002	1995	2000	2002
인구 (백만명)	총인구	269.9	285.0	291.0	45.0	46.8	47.4
	농업인구	7.0	6.3	6.1	5.4	4.1	3.7
	농업인구 비중	2.6	2.2	2.1	12.0	8.8	7.7
	경제활동인구	137.1	145.6	148.5	21.8	24.0	24.6
	농업경제활동인구	3.3	3.0	2.9	3.0	2.4	2.2
	농업경제활동인구 비중	2.4	2.1	2.0	13.5	10.0	8.8
면적 (백만ha)	총면적	962.9	962.9	962.9	9.9	9.9	9.9
	토지면적(A)	915.9	915.9	915.9	9.9	9.9	9.9
	농지면적(B)	420.1	412.9	411.9	2.0	2.0	1.9
	경지면적	182.1	176.8	176.0	1.8	1.7	1.7
	다년생작물재배면적	2.1	2.1	2.1	0.2	0.2	0.2
	목초지	236.0	234.0	233.8	0.06	0.06	0.06
	농지면적 비중(B/A)	45.9	45.1	45.0	20.7	20.0	19.6
농가 (천호,ha)	농가호수	2,196	2,167	2,135	1,501	1,383	1,280
	농가 호당 농경지면적	177.4	176.6	178.2	1.3	1.4	1.5
GDP (명목, 10억달러)	GDP	7,342	9,765	10,435	517	512	547
	농업GDP	114	136	128	30	22	20
	농업 비중	1.5	1.4	1.3	5.7	4.3	3.6
농축산물 교역 (10억달러)	수출	62.3	56.5	55.6	1.7	1.5	1.7
	수입	33.8	45.0	45.0	9.7	8.3	9.0
	무역수지	28.4	11.5	10.6	△8.0	△6.8	△7.3

한미간 농산품의 가격경쟁력을 비교해 보아도 이미 그 격차는 비교대상이 되지 못한다. 2002-2004년 3개년 미국산 쌀의 수입가격은 같은 기간 한국쌀 가격의 22.5% 즉 5배 차이가 난다. 옥수수의 경우 미국산이 kg당 213원인데 반해, 한국산은 632원으로 3배가량 싸다. 오직 양배추를 제외하고 전품목에서 심지어 콩(대두)의 경우 10배가 넘는 가격차를 보이고 있다. 마찬가지로 미국산 쇠고기의 경우 자국산 가격의 27.9-45.1%에 불과하다.

한미간의 식량 자급률 역시 비교의 대상이 되지 못한다. 2002년 기준 쌀, 밀, 옥수수등 곡물류의 자급률을 보면 미국이 118.9%인데 반해, 한국의 경우는 26.6%에 불과하다. 쌀의 경우 미국이 183.6%, 한국은 100.3%이다. 한국의 농산물 가운데 쌀, 양파, 고구마 만이 100% 수준이고 나머지 밀, 옥수수, 완두등은 거의 0% 수준에 불과한 자급률을 보인다. 특히 여기서 한국산 쌀의 자급률이 100%수준이고 가격 경쟁력이 1/5이라고 할 때, 쌀시장의 개방이 무엇을 의미하는지 여실히 드러난다. 농업부문에 대한 미국제무역위원회 추정은 한미FTA체결 4년뒤 쌀의 생산액 감소가 3억달러, 미국산 쌀의 수입이 1026.93%증가할 것이라 보고 있다. 물론 이것은 한미FTA와 더불어 쌀시장이 전면개방된 상황을 가정한 것이기는 하지만, 현재의 조건에서 쌀시장 개방이 어떤 결과를 초래할지 아주 잘 보여주는 시나리오이다. 쌀시장의 개방이 한국농업에 의미하는 바는 단순히 피해정도가 아니라, 가히 파국을 의미한다는 말이다. 경제적인 의미에서 해외 재화나 서비스의 수입은 국내생산량이 내수에 미치지 못하거나, 해외 생산품의 가격이 저렴하고 품질이 우수한 경우에 일어나는 것이 일반적이다. 그러나 이미 국내 쌀시장이 공급과

잉인 상태에서 도입된 미국산 쌀은 가격경쟁력이 없는 국내산 쌀생산의 퇴출을 의미하는 것에 다름없다. 이는 국가에 의한 쌀생산농가에 대한 사실상 강제 구조조정이라 할 수 있는 것이다. 역사적으로 볼 때 ‘쌀값’은 단순히 신자유주의라는 편협한 시각에서 논의할 수 없는 고도의 정치경제적, 사회적 의미를 갖는 사안이다. 한국의 국가는 과거 고속, 압축성장을 가능케했던 살인적 저임금구조를 유지하기 위해 노동자 생계비의 가장 중요한 구성요소인 쌀값을 억제, 통제 해왔다. 말하자면 현재의 쌀값은 결코 단순한 비용이 아니라 농민들의 강제된 희생에 대한 역사적 보상이자 ‘정치적 임금’이다. 또한 그것은 6월 항쟁이후 수립된 이른바 ‘1987년체제’에 기반한 사회적 합의이기도 하다. 따라서 현재의 WTO체제와 신자유주의 틀내에서는 대안이 있을 수 없는 쌀개방은 이러한 1987년 체제에 기반한 농민과 한국사회 여타부문과의 일종의 ‘사회계약’의 일방적 파기이자 기만에 다름아니다.

그렇다면 그 외 주요 미국산 농산물의 수입현황을 보자. 현재 미국산 농산물 가운데 가장 많은 수입액을 차지하는 품목인 옥수수를 2004년 7억8천만 달러, 대두는 3억7천만 달러, 과일류 중에는 오렌지가 가장 많이 수입되고 있는 데 그 액수는 1억4천만 달러이다. 반면 쇠고기는 2003년 8억9천만 달러 가량 수입되다, 광우병과동으로 수입액이 격감 2004년에는 1억달러어치를 수입하였다.

<표 >한국의 대미 주요 농산물 수입현황 (단위: 천 달러)

	2001	2002	2003	2004
쌀	4,523	17,463	7,883	32,768
밀	225,930	209,744	260,469	274,353
옥수수	369,274	113,452	41,782	782,110
대두	259,781	271,399	322,949	374,317
오렌지	87,068	100,526	124,942	142,855
쇠고기	361,689	655,876	886,778	103,233

(자료: 농수산물 유통공사)

FTA는 우선 농산품에 대한 관세인하 혹은 철폐를 통해 가격에 직접적인 영향을 미친다. 그리고 관세는 품목별로 매우 다양하다. 쇠고기의 경우 관세가 40%에 달하기 때문에 관세가 철폐될 경우 수입가격이 29%정도 저렴해 질것으로 예상되어 기존 호주, 뉴질랜드산 쇠고기에 대한 상당한 수입대체가 예상되고, 아울러 쇠고기 소비증가는 국내 돼지고기등의 소비감소로 이어져 돼지사육 농가의 간접피해도 예상된다. 오렌지의 경우 현행 50%의 관세가 인하될 경우 국내 감귤농가의 피해가 예상된다. 대두의 경우 쿼터초과물량에 대해 487% 고율관세가 적용되는 데 2004년 기준 4,300억원을 생산하는 국내 대두 생산농가에 대해 직접적인 피해가 예상된다.³⁷⁾

37) 권오복, 한미FTA의 농업부문 파급 영향, <한미FTA의 의의와 영향> 2006년3월 3일 정책세미나 자료집

표 6. 한-미 주요품목 가격 비교

(단위 : 원/kg, %)

품목	미국산 수입가격				한국산 도매가격				(A/B)*100
	2002	2003	2004	3개년 평균(A)	2002	2003	2004	3개년 평균(B)	
쌀	404	472	546	474	2,072	2,117	2,138	2,109	22.5
옥수수	159	258	220	213	632	632	632	632	33.7
맥주보리	239	269	204	237	1,043	1,039	1,013	1,032	23.0
감자	825	467	432	575	725	1,072	1,441	1,079	53.3
고구마	831	1,010	869	903	1,603	2,062	2,093	1,919	47.1
콩(대두)	282	353	399	345	2,835	3,557	5,353	3,915	8.8
팥	884	760	708	784	3,283	4,985	4,703	4,324	18.1
땅콩	1,027	1,134	1,077	1,079	3,632	4,029	5,785	4,482	24.1
참깨	1,491	1,779	1,197	1,489	11,135	16,321	18,336	15,264	9.8
건고추	2,500	2,306	2,316	2,374	6,453	7,732	9,691	7,959	29.8
마늘	1,766	1,918	1,594	1,759	1,961	2,155	2,473	2,196	80.1
양파	292	733	630	552	402	921	637	653	84.5
당근	705	805	848	786	751	974	963	896	87.7
양배추	631	641	597	623	339	571	615	508	122.6
상추	1,244	1,370	878	1,164	2,495	2,871	2,450	2,605	44.7
시금치	1,105	1,255	1,553	1,304	2,263	2,141	2,292	2,232	58.4
오이	761	801	696	753	1,746	1,805	1,847	1,799	41.9
토마토	1,183	1,328	1,197	1,236	1,825	2,344	2,435	2,201	56.2
딸기	2,507	2,787	2,673	2,656	4,577	5,534	5,714	5,275	50.4
수박	375	379	291	348	1,081	1,308	1,351	1,247	27.9
참외/멜론	690	801	598	696	2,261	2,691	2,807	2,586	26.9
포도	2,020	2,226	2,391	2,212	2,685	3,400	4,132	3,406	64.9
사과	832	867	888	862	3,236	2,788	4,251	3,425	25.2
배	799	812	797	803	2,013	1,856	3,224	2,364	34.0
복숭아	1,201	1,179	1,106	1,162	2,521	3,358	3,704	3,194	36.4
오렌지/귤	1,029	932	924	962	1,223	1,019	1,478	1,240	77.6
키위	2,116	2,184	2,038	2,113	2,972	3,390	3,606	3,323	63.6
쇠고기(냉장)	4,612	6,700	6,944	6,085	13,349	14,508	12,655	13,504	45.1
쇠고기(냉동)	3,297	4,100	3,909	3,769	13,349	14,508	12,655	13,504	27.9
삼겹살	2,932	2,892	2,667	2,830	10,282	10,055	11,451	10,596	26.7
닭고기	1,005	864	985	951	2,149	1,854	2,481	2,161	44.0
달지분유	0	0	2,128	2,128	8,718	8,718	8,718	8,718	24.4
꿀	7,220	7,236	4,403	6,286	9,450	11,020	13,120	11,197	56.1

- 주 : 1. 대미 달러환율(한국은행 매매기준율)은 2002년 1,200원, 2003년 1,198원, 2004년 1,044원을 적용
2. 미국산의 3개년 평균가격은 2002~2004년의 원화 환산가격을 산술 평균함
3. 미국산 쌀 수입가격은 중·단립종(미국 HS 1006309020, 1006309030)의 전체 수출단가에 1.1을 곱하여 산출한 후 연도별 대미 달러환율을 적용하여 산출하였으며, 국산 쌀 가격은 농수산물유통공사에서 조사한 일반계 상품기준 도매가격임
4. 다음 품목의 미국산 수입가격은 미국의 HS 10단위상의 전체 수출단가에 1.1을 곱하여 산출한 후 연도별 대미 달러환율을 적용하여 수입가격을 추정

<표 > 한국의 농산품 수입관세(2004)

(%)

품 목	실행 관세
쇠고기 및 부산물	8-40
돼지고기 및 부산물	18-30
닭고기	18-27
탈지 및 전지분유	176*
유장	49.5
치즈	36
신선감자	30
견과류	8-45
오렌지	50
사과, 포도, 배, 체리	45
신선포마토	45
팥콘	630*
사료용 옥수수	328*
감자 플레이크와 전분	304*
대두	487이상 또는 956/Kg *
땅콩	230.5
과일주스	30-54
과자	8-40

주: *는 쿼터초과 물량(over-quota)에 대한 관세 (자료: 미농무성(USDA))

2. 한미FTA가 농업에 미치는 영향분석

그렇다면 한미FTA가 농업에 미치는 충격은 어떠한 지를 보자. 이미 여기에 대해서는 논란이 되고 있는 CGE모형에 입각한 연구들이 제출되어 있다. 먼저 권오복은 쌀제외하고, 곡물관세를 50%이하 시나리오에 기초 국내 농업부문 생산액이 -6.2%감소하고 액수로는 2조880억 감소할 것이라고 추정한다.

<표 7> 한-미 FTA 체결시 우리나라 농축산물의 생산 변화

구 분	관세 완전철폐 효과 (쌀 제외, 곡물 관세 50% 인하)	
	국내 생산액 변화(억원)	국내 생산액 변화율(%)
곡물류	△3,545	-23.4
과일, 채소류, 견과류	△3,628	-4.0
축산물	△7,835	-6.4
우유 및 낙농제품	△2,042	-4.6
계	△20,888	-6.2

자료 : 권오복(2005)

그러나 쌀을 포함했을 경우 그 결과는 매우 극적이다. 미 국제무역위원회에서 조사한 로고스키

표 5. 한-미 주요품목 자급률 비교

(단위 : %)

분류	품목	미 국				한 국			
		1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002
곡물류	전체	141.5	127.3	133.0	118.9	40.3	25.5	29.2	26.6
	쌀	158.7	152.6	152.9	183.6	107.5	93.9	104.6	100.3
	밀	204.8	182.1	169.5	145.6	0.0	0.3	0.1	0.1
	옥수수	130.4	117.6	127.3	114.6	1.9	0.8	0.7	0.8
	보리	115.1	107.3	108.1	92.9	86.8	64.6	54.1	56.1
	수수	134.3	146.1	172.3	161.4	2.1	2.9	49.8	36.0
서류	전체	96.9	99.8	103.2	96.0	25.0	54.3	43.4	50.2
	감자	100.6	100.9	104.6	97.2	98.2	69.5	63.6	61.1
	고구마	99.6	100.3	101.7	103.0	98.1	99.1	100.0	99.9
두류	전체	183.2	158.5	119.4	138.9	73.5	19.2	34.2	34.4
	강낭콩	181.6	144.1	117.3	133.1	65.9	41.4	29.4	27.8
	완두	200.6	217.0	148.5	137.7	97.3	10.5	0.0	0.0
유지 작물	전체	140.9	128.6	144.4	138.8	20.2	13.4	9.9	8.3
	대두	147.8	136.9	156.3	147.0	18.7	10.6	7.7	7.2
	땅콩	133.3	113.0	115.3	121.6	65.6	56.9	17.2	19.1
채소류	전체	99.2	99.7	98.1	96.4	99.1	98.6	97.5	97.1
	양파	100.2	103.2	104.4	101.2	100.0	101.1	99.5	100.0
	토마토	96.8	97.6	98.2	97.1	65.0	74.0	80.6	72.5
과실류	전체	71.1	86.1	80.2	81.8	87.1	73.6	75.7	79.3
	포도	106.6	109.0	101.6	103.5	84.1	91.6	93.1	91.1
	사과	71.2	85.5	77.1	72.4	101.3	100.7	100.1	98.4
	오렌지, 귤	67.4	100.0	94.5	101.8	69.5	50.8	53.3	68.9
	자몽	148.6	160.7	210.9	249.9	0.0	0.0	0.0	0.0
	바나나	0.2	0.2	0.4	0.3	55.6	0.0	0.0	0.0
	파인애플	24.3	17.3	17.3	16.3	26.5	6.3	4.2	2.0
육류	전체	99.1	106.5	108.3	106.9	87.4	83.5	75.4	71.2
	쇠고기	94.4	99.8	99.1	97.6	51.4	52.8	50.6	34.0
	돼지고기	95.7	100.1	101.6	102.0	99.8	95.7	85.4	86.7
	가금육	106.3	117.8	121.2	118.4	98.0	91.8	84.6	81.5
기타	우유	95.6	96.2	98.4	97.1	97.1	90.6	88.2	88.2
	버터	119.1	107.6	98.6	101.6	99.7	99.1	98.3	98.3
	계란	101.0	102.8	102.0	101.8	98.6	99.1	99.5	99.4
	꿀	75.5	75.9	54.0	46.8	99.7	97.6	98.5	98.3
	견과류	114.6	107.4	106.1	116.7	116.6	97.8	94.8	82.2

자료 : 국제연합식량농업기구(www.fao.org)
 (2004)의 조사에 따르면 FTA 발효 4년 후 미국으로부터의 농축산물 수입액이 104억 달러(약 10조 4천억원) 증가하는 것으로 나타나고 있다. 종류별로 보자면 쌀 50만 달러 미만(증가율 1,026.93%), 육류 7억 1천 6백만 달러(증가율 120.70%), 과일류 및 채소류 6천 9백만 달러

(108.73%), 낙농제품 2억 7백만 달러(954.62%) 등임

<표 > 한-미 FTA 발효 4년 후 미국산 농축산물의 수입 변화

구 분	미국산 수입액 변화(백만달러)	미국산 수입액 변화율(%)
쌀	0.5미만	1,026.93
육류	716	120.70
과일 및 채소류	69	108.73
낙농제품	207	954.62
기타 농산물	9,432	216.00
계	10,424	

자료 : Robert A. Rogowsky(2004)

그 결과 한국의 농축산물의 생산액이 총 88억달러 (8조8천억)감소하고 그 중 쌀은 3억달러, 육류는 2천4백만달러, 과일 및 채소류는 1억3천만 달러 감소한다는 것이다.

<표 > 한-미 FTA 발효 4년 후 우리나라의 농축산물 생산 변화

구 분	생산액 변화(백만달러)	생산액 변화율(%)
쌀	△300	-0.82
육류	△24	-2.97
과일 및 채소류	△136	-0.78
낙농제품	△137	-2.32
기타 농산물	△8,222	-8.44
계	△8,819	

자료 : Robert A. Rogowsky(2004)

따라서 위 2개의 시뮬레이션 결과만을 놓고 보면 한미FTA가 농업부문에 미칠 영향은 2조 - 8조8천억에 달한다. 물론 쌀을 제외하는 가 여부가 관건이 된다. 물론 현재 다른 조건이 불변이라면 쌀이 FTA에서 완전 제외될 가능성은 거의 없고, 아울러 즉각 완전개방될 가능성도 높지 않다. 즉 미국이 다른 국가와 체결한 FTA의 선행사례에서처럼 일정 기간동안의 유예 가능성이 있기 때문에 한미FTA의 결과 한국농업은 급사(急死)시나리오보다 고사(枯死)시나리오가 현실성이 높아 보인다. 그런 점에서 비록 경제규모와 발전단계상으로 비교하기 어려운 차이가 있지만 멕시코농업의 NAFTA 10년 경험은 향후 한국농업의 전개방향과 관련 시사하는 바가 상당하다 하겠다.

3. 한미FTA이후 한국농업의 전망

첫째, 정부에 의한 농업보조금의 감축으로 농가소득의 감축이 예상된다. 현재 90%의 정부보조금이 쌀 수매에 투입되고 있고, 쌀이 농가소득의 50%이상을 차지한다는 점에서³⁸⁾ 소득 감소

38) 이영수, WTO체제 아래 한국농업의 대안은 없다, <진보평론> 2005년 봄호, 43쪽.

와 농가부채 증가는 불가피해 보인다. 즉 사회양극화가 심화된다는 말이다. 도농간의 소득 격차 또한 더욱 벌어질 전망이다.

아래 표에서 보듯 도농간의 상대소득격차는 1990년 97.4%에 달하던 것이 2001년 72.6%로 10년간에 걸쳐 약 25%가량 악화되고 있음을 알 수 있다. 금액으로 볼 때도 1990년 농가소득이 1천1백만원에서 10년뒤인 2001년 2천4백만원인데 비해, 도시가구 소득은 1990년 당시 농가소득과 비슷한 1천1백만원에서 2001년 3천4백만원으로 증가하여 농가소득과의 격차를 확연해 지고 있다.

<표 >농가소득의 추세

(단위: 천원)

구분	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	'96/'90	'01/'96
농가소득(A)	11,025	23,298	23,488	20,494	22,323	23,072	24,311	2.11배	0.96배
농외소득비율(%)	25.8	32.1	36.9	34.0	31.5	32.2	32.8	-	-
도시가구(B)	11,320	25,832	27,488	25,597	26,697	28,643	33,509	2.28	1.3
상대소득(A/B, %)	97.4	90.2	85.4	80.1	83.6	80.6	72.6	-	-

(출처 : 이영수(2005) 재인용)

마찬가지로 농가부채 역시 WTO출범이전인 1993년 680만원에 불과하던 것이 10년뒤인 2003년에 가서는 2천7백만원으로 4배가량 급증했음을 보여준다.

<표 >UR협정 전후 농가부채 증가 현황

(단위: 천원)

구분	1993	1994	2000	2002	2003
농가부채	6,828	7,885	20,207	19,898	26,971
생산성부채	5,256	6,191	15,159	15,024	21,200

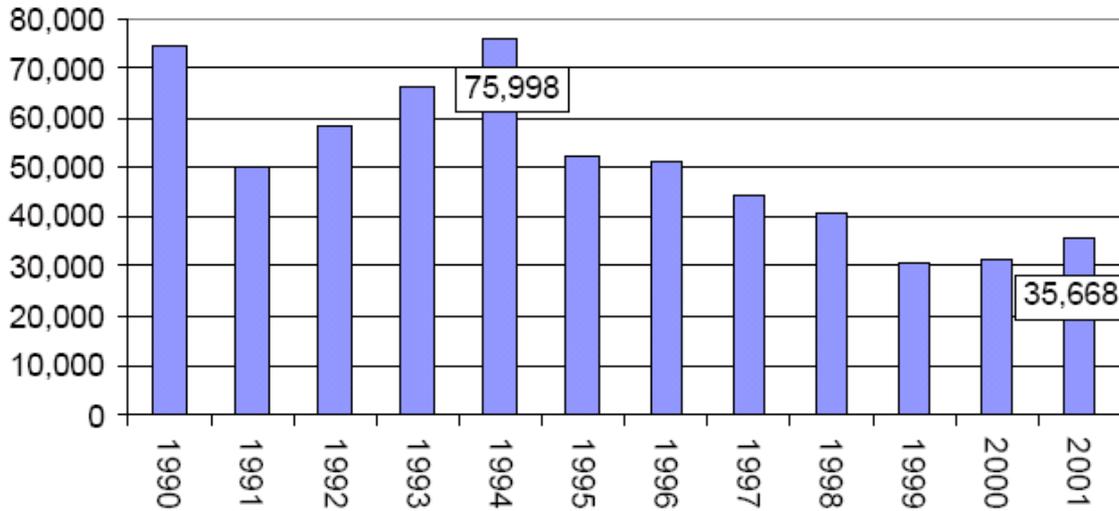
(출처: 통계청)

FTA체결이후 농업부문 정부예산이 감소할 것이라는 것은 멕시코의 사례가 잘 보여준다. FTA체결당시 760억페소에 달하던 정부예산은 2001년 그 절반에도 미치지 못하는 360억페소로 격감한다. 아울러 아래 <표 >는 1994년이후 농업생산자에게 지불된 가격 곧 농가소득이 최저임금수준에 머물고 있으며, 1994년 FTA체결당시 농가소득과 식품가격이 거의 같은 수준이었던 데 비해 2002년에 와서 식품가격이 농가소득을 훨씬 웃돌고 있음을 보여준다. 다시 말해 이는 FTA체결이후 식품가격 인상분이 농가소득 증가분보다 오히려 더 많아 진다는 것을 의미한다. 적어도 NAFTA가 멕시코 농민에게 가져다 준 것은 FTA의 체결당시 약속된 소비자후생의 증가가 아니라 그 반대인 소비자후생의 감소라는 것이다.

둘째, 위에서 언급한 것처럼 한미FTA는 한국의 식량자급률을 현재의 26% 수준보다 훨씬 감소시킬 전망이다. 이미 농산품의 전품목에 걸쳐 현저한 비교열위에 있는 한국농업이 한미FTA로 인해 관세보호막이 제거될 경우 이는 어쩌면 자연스런 결과라고도 볼 수 있을 것이다.

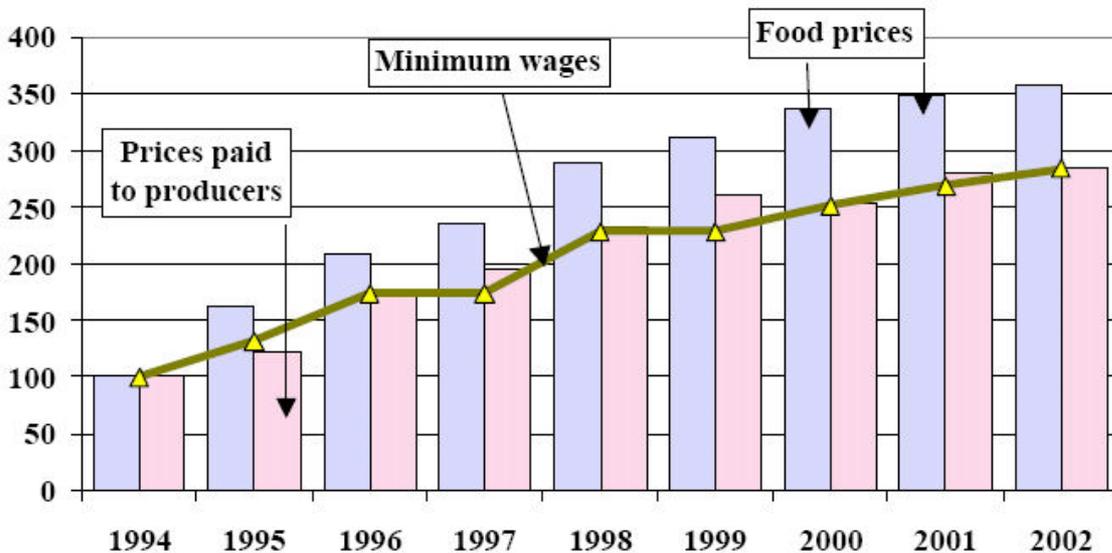
<표 >NAFTA이후 멕시코의 농업부문 정부예산(1990-2001)

(단위: 백만페소)



(자료:Agrobusiness, October 2002, No. 119, p. 1.)

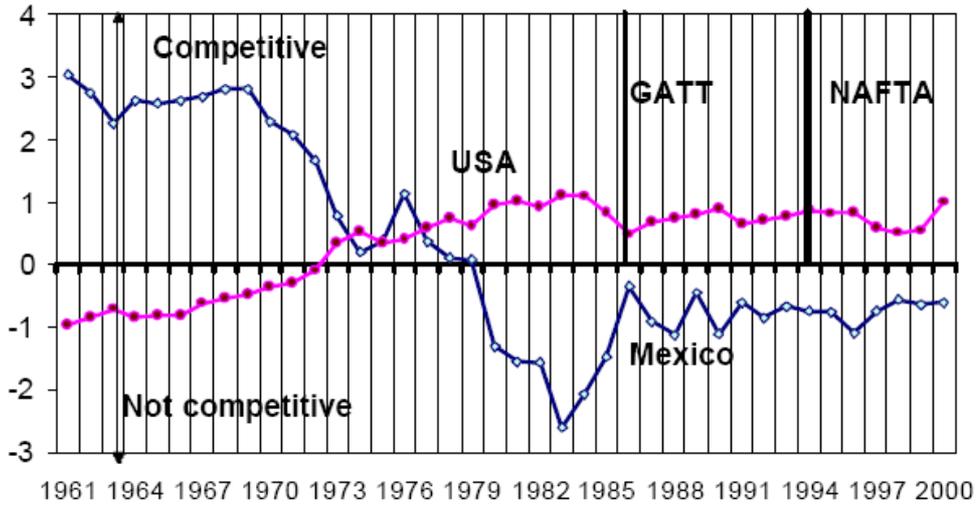
<표 > 멕시코 식량가격지표, 생산자 지불가격 및 최저임금 1994-2002(1994=100)



(자료: Authors' calculations based on: Presidencia de la República, 2?Informe de Gobierno, 2 de septiembre de 2002. Anexo, p. 210 y 309.)

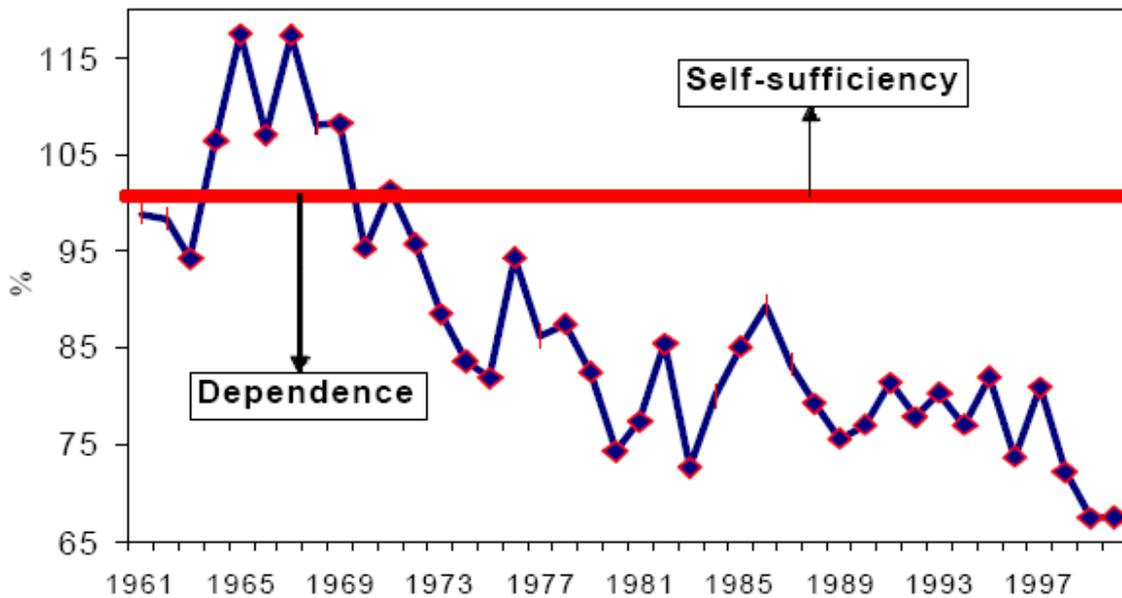
아래 표에서 보듯 멕시코 농업은 대략 1970년대까지는 미국산 농산품에 대해 경쟁력을 유지하고 있었음을 알 수 있다. 1985년 멕시코가 GATT에 가입하는 시점에서 그 이전 극히 악화되었던 멕시코-미국간 농산품 교역조건이 일시 개선될 조짐을 보이다가 이후 1994년 NAFTA가 입이후 현재는 그 격차가 다시금 벌어지고 있다. 식량자급률 또한 1970년대 이후 지속적으로 하락하다가 FTA체결이후 돌이킬 수 없을 정도로 자급률이 하락하고 있다.

<표 >멕시코-미국간 농산품 및 식품 경쟁력(1961-2001)



Source: Authors' calculations based on Index of Vollrath,⁵⁴ based on data from FAO, <http://apps.fao.org>.

<표 >멕시코의 식량자급률(1961-2000, %)

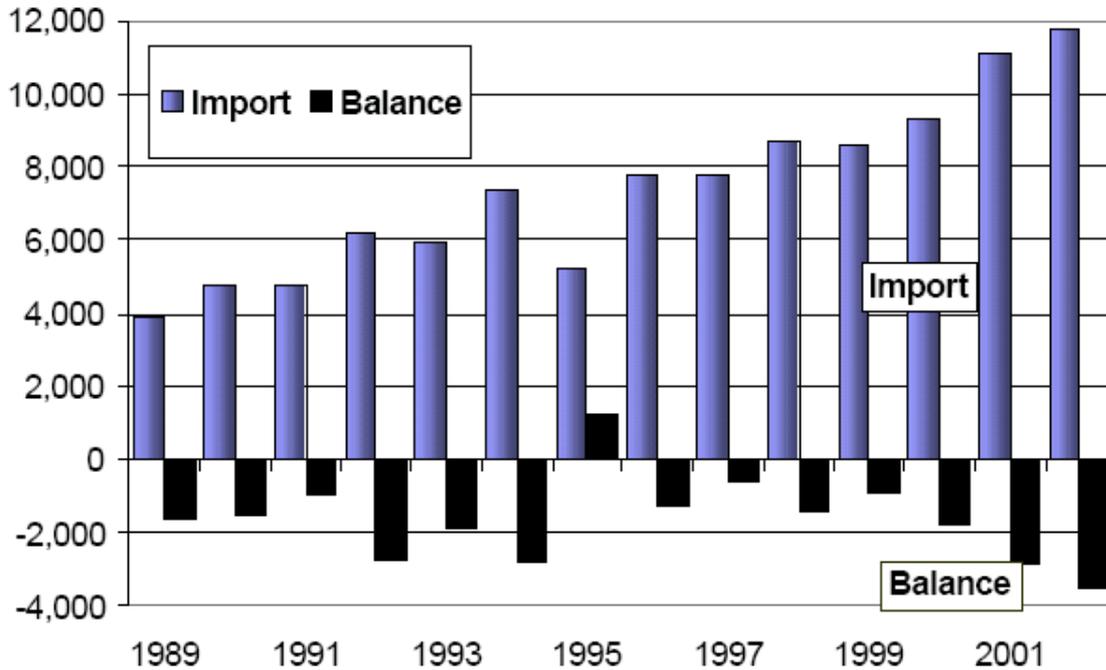


(자료: Authors' calculations based on: FAO, <http://apps.fao.org>.)

셋째, 농업부문은 전형적인 대미 무역수지분야이다. 2004년 현재 약25억달러 적자인 한미간 농업분야 수지는 한미FTA로 참여한 무역수지 적자가 예상되는 부문이다. 멕시코의 경우 예상대로 FTA체결이후 미국산 농산품의 수입이 지속적으로 증가 2002년 현재 체결당시와 비교해 약 2배가량 증가하였다. 이와 비례해 농산품의 무역수지는 크게 악화되었다.

<표 >멕시코 식량수입 및 무역수지(1989-2002)

(단위 백만달러)



(출처: INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>)

미국의 민간NGO인 <농업통상정책연구소(IATP)>는 2005년 12월 발표한 자료를 통해 미국이 수출하고 있는 주요곡물이 대규모 덤핑수출되고 있음을 밝히고 있다.³⁹⁾ 즉 밀의 경우 28%, 대두 10% 그리고 쌀의 경우 덤핑률은 26%에 달한다.

<표 >미국산 주요곡물의 덤핑률(2003년, %)

	밀	대두	옥수수	면화	쌀
덤핑률	28	10	10	47	26

(출처: IATP)

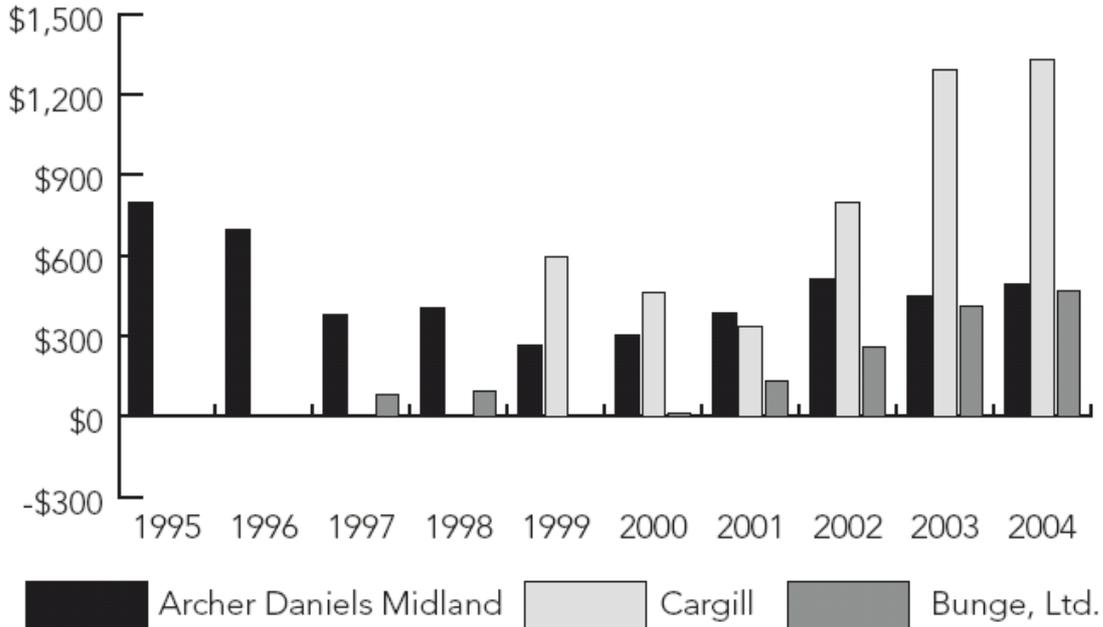
미국 농업의 경우 농업에 대한 자유무역의 결과 1997년에서 2002년사이 2천 에이크이하 규모 농가 9만개가 사라진 반면, 2천에이크이상 농가는 3,600개가 증가하는 전형적인 양극화현상이 나타나고, 지속적인 공급과잉은 농산물가격을 하락시켰다. 미국의 <농업법(Farm Bill2002)>은 미국농업의 위기에 대한 대응으로 미국산 농산품 가격의 33%, 헥터당 120달러에 달하는 막대한 규모의 보조금을 지급하고 있다. ⁴⁰⁾ 그러나 이로 인한 덤핑수출은 전세계 빈곤계층의 70%의 생계를 위협할 뿐만 아니라, 국제시장질서를 심각하게 교란할뿐만 아니라 실제 미국 중

39) IATP, WTO Agreement on Agriculture: A Decade of Dumping, United States Dumping on Agricultural Markets, Minneapolis 2005)(www.iatp.org)

40) M.A.G.Cruz/R.S.Rindermann, NAFTA's Impact on Mexican Agriculture: An Overview, ibd., p.26.

소농민으로부터 헐값에 사들인 농산물을 수출하여 전세계 곡물거래의 80%를 장악하고 있는 초대형 국제곡물메이저의 이윤만을 보장해 줄 뿐이다. 아래 표는 한국 수입농산물의 60%를 장악하고 있는 특히 미 카길(Cargill)사의 최근 순이익이 폭증하고 있음을 보여준다.

<표 > 주요 초국적 곡물기업의 순이익(1995-2004) (단위:백만달러)



(출처:IATP)

6. 군사안보적 대미 종속의 항구화

마지막으로 한미FTA와 관련 양념처럼 제기되는 것이 한미동맹강화론이다. 1980년대 미국과 FTA를 체결한 이스라엘의 사례가 제시되기도 한다. 당연히 드는 의문은 그래서 과연 이스라엘에 평화와 번영이 찾아 왔는가. 대미 군사안보적 영구종속이 현재와 같은 중미(中美)쟁패기의 동아시아 정세에서 과연 참여정부의 구호처럼 ‘평화번영’의 시대와 통일을 앞당기는 길인지, 아니면 중미간 헤게모니 싸움을 활용 실익을 극대화하는 것이 한국의 총외교노선으로 적합한 것인지 국제정치적 색맹이 아니라면 답하기 어렵지 않을 것이다.

V. 한미FTA 예상초안: 2006년2월2일자 미무역대표부(USTR) 의회서한

지난 2월 2일 미무역대표부는 미무역촉진법(TPA)에 의거 한미FTA협상개시 선언에 앞서 미

상하양원에 서한을 보내협상자체의 전체틀과 협상의 구체적인 목표를 명시하고 있다. 이 서한에 따르면 한미FTA는 대략 20개 전후의 장으로 구성될 것으로 보이고, 그 자체로 이는 미국이 싱가포르, 호주, 칠레등과 최근 체결한 FTA의 내용 및 구성과 크게 다르지 않다. 그러면 그 내용을 간략히 짚어 두자.

1) 상품무역: 가능한 모든 관세 및 비관세장벽의 철폐. 여기에는 당연히 농산품에 대한 각종의 수출보조금, 관세율쿼터(TRQ)등도 포함되어 있다.

2) 통관업무, 원산지증명, 집행협조: 미국제품이 신속하고 적기에 통관되게끔 한국 통관절차의 투명성, 효율성, 예측가능성을 제고한다. 특히 원산지증명문제는 연간 10억불에 달하는 개성공단 생산제품에 대해서도 FTA를 적용할 것인가를 둘러싸고 아주 심각한 쟁점이 될 것으로 예상된다.

3) 위생 및 검역조치: WTO “위생 및 검역조치에 관한 협정”에 의거 동식물에 대한 위생 및 검역조치가 무역장벽이 되지 않게끔 한다.

4) 무역에 대한 기술장벽: WTO “무역에 관한 기술협정에 관한 협정”에 의거 기술 표준이 무역장벽이 되지 않도록 한다.

5) 지적 재산권: 미국내법과 WTO "무역관련지재권협정"의 기준에 맞게 지적 재산권 보호수준을 끌어 올리도록 한다.

6) 서비스무역: 정보통신, 금융서비스, 전문서비스와 기타 부문에 대한 포괄적인 시장개방을 추진하고 이 분야에 대한 한국의 투명성과 예측가능성을 제고시키며 필요하다면 금융서비스에 대한 특별규정과 정보통신분야에 대한 추가 규정을 요구한다.

7) 투자: 미투자자에게 미국내법 원칙과 관행에 상응하는 권리를 보장하고 각종의 투자장벽을 축소 혹은 제거한다.

8) 전자상거래: 전자상거래에 대한 부당한 차별과 디지털 상품에 대한 관세적용의 면제등을 요구한다.

9) 정부조달: WTO "정부조달협정"에 의거, 한국 정부가 발주하는 소규모 공사를 포함한 모든 공사와 관급계약에 미국 기업이 더 많은 기회를 얻도록 한다.

10) 투명성/반부패/규제개혁

11) 경쟁: 한국의 사업관행, 특정 독점기업, 공기업에서의 경쟁제한을 제거한다.

12) 무역구제: 한국산 제품의 수입증가가 미국내 산업에 심각한 피해 혹은 심각한 피해위험의 실질적 원인이 될 때 관세특혜의 일시적 폐지와 같은 세이프가드 조치를 확보하고, 한국이 문제제기해 온 미국의 반덤핑, 상계관세법은 변경하지 않는다.

13) 환경: 통상과 환경정책이 상호지지할 수 있게끔 한다.

14) 노동: 한국이 무역 및 투자장려책의 일환으로 노동법상의 보호조치를 약화 및 축소하지 않게끔 보장하도록 한다. 물론 위 환경과 노동조항은 한국이 아니라 미국의 환경과 노동을 대상으로 하는 것이다.

15) 국가대 국가의 분쟁해결절차: 별도의 분쟁해결절차를 마련한다.

다른 조건이 불변이라면 방대한 양에 달하는 위의 각 조항들은 한미FTA를 통해 조문화될 전망이다. 아울러 각 조항이 갖는 경제적 효과와 한국사회 각 부문에 미칠 자세한 영향분석은 당장 여기서 가능하지는 않다. 분명한 것은 미국은 지금까지 자신이 체결한 거의 모든 통상협정 중 가장 엄격하고 ‘높은 수준의’ 신자유주의를 요구할 것이라는 점이다. 한국 경제와 사회의 사실상 전부문을 포괄하게 될 이러한 협정이, 명실상부 단군 이래 최대규모의 경제통합협정이 한일 합방과도 비교되지 않을 정도로 신속하게 체결되리라는 점 역시 분명하다. 아울러 각 조항의 협상과정에서 한국의 입장이 관철될 가능성은 높아 보이지 않는다. 과거 한미BIT협상 당시 미국의 BIT표준안을 한미협상의 텍스트로 그저 묵수했었던 전례로 볼 때, 그 당시에도 정부측은 “BIT는 우리가 요구한 것이기 때문에” 불평등협정이 아니라고 강변했던 경험으로 볼 때, 이번에도 “우리가 주도적으로 성사시킨 것”이기 때문에 협정을 체결해 “주는” 것 만해도 감지덕지 해야 할 노릇이 될 것이다. 아울러 고도의 전문성을 갖춘 미국의 협상전략, 치밀한 계획과 준비, ‘국익’에 대한 명료한 이해, 미의회-업계-미무역대표부사이의 유착에 가까운 공조, 복핵문제를 비롯한 풍부한 압박카드, 탁월한(?) 영어구사능력(!) 이 모든 것에 한국의 협상팀은 정치적으로나 실무적으로나 족달불급이다. 바둑으로 치자면 초단이 9단에게 4점을 깔아 주고 대국을 시작하는 형국이다. 그래서 미국은 비록 시간에 쫓기는 불리한 처지에서 출발해 이미 협상에서 압도적 우위를 선점하고 있다.

VI. 한미FTA의 위헌소지와 통상절차법의 문제

2005년 대통령 훈령으로 제정된 <FTA체결절차규정>과 이 규정이 원용하고 있는 <행정절차법>이 엄존함에도, 현재 한미FTA는 사실상 공청회 한 번 없이 일방적으로 진행되고 있다. 아래 이 절차규정의 12조를 보자.

제12조(공청회 등의 개최) ①위원장[FTA추진위원회 위원장 즉 통상고섭본부장을 말함-인용자]은 자유무역협정의 체결에 대한 관련 업계 및 관계 전문가의 의견을 듣기 위하여 공청회 또는 토론회를 개최할 수 있다. 다만, 위원장은 제16조 본문의 규정에 의하여 대외경제장관회의에 자유무역협정을 추진하고자 하는 국가 또는 지역과의 협상 개시에 대한 심의·의결을 요청하고자 하는 때에는 **미리 공청회를 개최하여 그 결과를 대외경제장관회의에 제출하여야 한다.** (강조는 인용자)

②행정절차법 제38조 및 제39조의 규정은 제1항의 규정에 의한 공청회에 관하여 준용한다.

이 규정을 그대로 원용하자면 한미FTA는 사실상 국민 의견 수렴을 위한 공청회의 개최없이

즉 규정을 위반한 상태에서 진행되고 있는 셈이다. 또 2월 2일 오전에 공청회를 개최하고 오후에 소집되었다는 대외경제장관회의에서 과연 그 결과가 어떻게 보고되었는지도 확인할 길이 없다. 이와 관련 참여정부가 추진하는 한미FTA는 상당한 절차상의 흠결을 갖고 있는 것으로 보인다. 다시 말해 절차민주주의적 최소조건에 하자가 있다는 말이다.

통상조약 체결 절차에 대한 법률이 불비하다는 것은 3권분립이라는 헌법정신에도 걸맞지 않은 일이다. 이런 이유로 이미 2004년 11월부터 약 1년여에 걸쳐 <통상절차법 제정 시민사회단체 연석회의>는 그 관련 법 초안을 만들었고 이를 민주노동당안과 통합해 지난 2월 민주노동당 권영길의원이 대표발의를 한 상태이다.

이와는 별개로 위에서 언급한 대로 아래로부터의 실질적 동의없이 마구잡이식으로 진행되는 현정부의 FTA정책이 헌법적 문제를 비롯하여 심각한 사회정치적 문제를 내포한다. 또한 이는 한미FTA의 민주적 ‘정당성 결여’(legitimation deficit)를 의미하기도 한다. 이런 차원에서 ‘통상절차법’의 헌법적 근거와 아울러 한미FTA의 위헌가능성에 대해서도 분명히 짚어 두지 않으면 안된다.

먼저 그 헌법적 근거를 따지자면 FTA는 헌법60조 1항의 “국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항”에 해당된다.⁴¹⁾ 현행헌법상 대통령이 ‘조약의 체결·비준권’을 행사(헌법73조)하고, 국회는 헌법60조1항에 의거 여기에 대한 ‘동의권’을 행사할 수 있다. 물론 현행 헌법은 통상조약과 관련 행정부에 과도한 권한을 위임하고 있는 문제가 있지만, 현재로서는 일단 국회의 ‘동의권’을 활용해야 할 필요가 있다고 본다. 흔히 일반적으로 생각되는 것처럼 헌법 60조 1항은 조약의 ‘**체결 자체에 대한 비준**’에 대한 국회동의라기 보다 **체결 ‘과 (and)’ 비준** 그 각각에 대한 동의권이라는 의미 즉 자구 그대로 “**체결 · 비준에 대한 동의권**”이라고 해석되는 것이, 헌법의 정신과 조문에 합치되는 것이라고 본다. 다시 말하지만 헌법 60조 1항에 표현하고 있고, 헌법통설이 인정하는 것처럼, ‘체결’과 ‘비준’은 법률적으로 서로 다른 행위이다.⁴²⁾

또한 <조약에 관한 비엔나협약> 제2부 제1절 조약의 체결에 나와 있는 것처럼, 조약의 체결이란 전권대표의 임명에서 조약의 발효에 이르기까지의 모든 외교행위를 일컫는 것으로 볼 수 있지만(광의의 체결), 현행 헌법에 ‘비준’과 관련해 명시적으로 구분되어 있는 ‘체결’이란 전권대표의 임명, 조약문의 채택, 정본인증(서명), 조약문에 대한 기속적 동의(서명, 조약문의 교환, 비준·수락·승인, 가입)중에서 전권대표의 임명에서 협상, 협상완료 및 서명(조인)까지의 과정을 체결이라고 보는 것이 합당하다 하겠다. 그럼에도 국회동의권에 대한 현재의 관행은 조약에 대한 서명(기명조인)이 완료된 이후 즉 ‘사후적’인 행위로 이해되고 있는 문제점을 안고 있다.⁴³⁾

41) 헌법 第60條 “①國會는 相互援助 또는 安全保障에 관한 條約, 중요한 國際組織에 관한 條約, 友好通商航海條約, 主權의 制約에 관한 條約, 講和條約, 國家나 國民에게 중대한 財政的 負擔을 지우는 條約 또는 立法事項에 관한 條約의 체결·批准에 대한 同意權을 가진다.”

42) “헌법 제 73조가 ‘체결’, ‘비준’을 구분해서 규정하고 있기 때문에 이 경우의 ‘체결’은 그것을 좁은 의미로 해석해서 전권대표의 지명·과견, 조약내용에 대한 기본방침지시 등의 뜻으로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 넓은 의미의 ‘체결’에는 마땅히 ‘비준’이 포함되는 것이기 때문이다.”(허영, <한국헌법론>, p.172)

그렇다고 할 때 국회동의권과 관련된 현재의 관행과 헌법이해는 1) 국회의 동의권이란 것이 체결과 비준 **각각에 대한** 동의권을 의미함에도 실제로는 후자 곧 비준에 대한 동의권 즉 ‘반쪽’ 동의권으로 이해되어 협상과정에 대한 입법부의 동의권이 전적으로 간과되고 있고, 2) 그나마 ‘반쪽’ 동의권도 조약 체결 이전에 다시 말해 ‘기명조인전(記名調印前)’에 행사되어야 하는 것임에도 사실상 사후적 승인으로 전도됨으로써 그 위상은 더욱 약화되어 있으며, 3) 그 당연한 결과로서 국회동의권의 입법취지라할 대통령의 외교행위에 대한 입법부의 ‘민주적 통제’가 실질적으로 행사되고 있지 않다는 심각한 문제를 안고 있다는 점에서 위헌논란으로부터 자유롭지 못하다.

‘국제통상조약 체결절차에 관한 법률’의 대상과 관할범위는 협상전권대표의 임명, 협상, 서명, 조약문의 교환 즉 조약에 대한 국가의 기속적 동의이전 단계까지의 외교에 대한 일종의 입법불비상향을 타개하는 의미를 지니며, 나아가 국회동의권제의 원래취지에 맞게 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 의무를 지우는 조약’(헌법60조1항)과 관련 행정부에 대한 입법부의 ‘민주적 통제’를 확보강화한다는 것이 기본 취지이다.

정부에서 주장하듯 진정 FTA의 이른바 “투명성과 신뢰성”을 제고하고 더불어 협상팀의 전문성을 강화하며 나아가 통상정책의 실패러다임을 만들어 내기 위해서도 ‘국제통상조약 체결절차에 관한 법률’은 매우 긴박한 요구이다.

과거 참여정부의 4대 개혁입법과 같은 ‘도덕적 이슈’와 비교해 국제통상 문제는 그 장기적인 파급력과 충격이 비교할 수준이 아니라는 점에서, 시민사회 진영 역시 통상문제와 같은 하드코어 이슈에 좀 더 적극적으로 대응할 필요가 제기된다. ‘국제통상조약 체결절차에 관한 법률’이 신자유주의에 대한 포괄적 대안이 아님은 자명하다. 그러나 비민주적인 FTA추진 절차에 대한 정정을 통해 지불하지 않아도 될 사회갈등 비용을 줄일 수 있다면 적어도 최선은 아니지만 실행가능하고 합의가능한 차선이자 출발점가운데 하나임은 분명하다.

지금까지 신자유주의가 국가규제로부터 시장의 분리 곧 탈규제에 전략적으로 집중해 왔다면, FTA를 매개로 신자유주의는 국가에 대한 시장의 규제 곧 역규제를 지향한다. 더욱이 문제가 되는 것은 시장의 공동화가 아니라 이제 국가의 공동화이다. 더군다나 WTO라는 다자틀에서 개도국들이 ‘수의 논리’에 힘입어 그나마 틈새를 노릴 수 있었던 반면, 양자간 내지 지역간 FTA 체제 속에서 해당 국가는 그런 자유가 없다. 그래서 아래로부터의 동의에 뿌리박은 새로운 국제통상 절차법의 마련이 의미 있는 방과제가 될 것으로 보는 것이다.

43) “조약의 체결에 대한 국회의 동의는 사전동의라야 한다. ‘사전’이라 함은 기명조인전이라는 뜻이다. 조인전일 때에만 대통령의 외교행위에 대한 민주적 통제라고 하는 국회동의제의 원래의 목적이 달성되기 때문이다.”(권영성, <헌법학원론>, p. 838)

VII. 맺는 말

엄밀히 말해 한미FTA가 한국사회에 미칠 충격은 사실 계량화가 불가능하다. 하지만 이미 제출된 그 효과분석만을 놓고 보더라도, 한미FTA는 '경향적으로' 무역수지적자, 금융투기화와 증속, 서비스산업 적자심화, 공공부문의 민영화와 질적 저하, 농업공황, 영화를 비롯한 문화산업위기, 대미 군사안보 증속의 항구화등의 전망을 가능케 한다. 아울러 일정한 경제적 효과가 있다 하더라도 그 편익이 배타적으로 4대 재벌에 집중될 것이라는 점에서 사회양극화는 명실공히 한국사회 모든 부문으로 확산될 것이다.

사실상 협상의 포기에도 다름 아닌 스크린쿼터문제의 처리와 관련 현재 한국정부가 보인 졸속성, 국민다수의 합의는 고사하고 이해당사자의 최소 동의조차도 부재하다는 점, 나아가 현재 발의중인 <통상절차법>, <무역조정지원법>등 최소한의 안전판 조차도 불비하다는 점, 미국내법상의 시간표와 2007년 12월 대선을 앞둔 정권말기라는 한국측 정치일정 여러 정책환경은 이러한 우려가 현실이 될 수 있음을 시사한다.

이 모든 것을 고려해 볼 때, 현재의 한미FTA는 원점에서부터 재고되어야 하며, 아울러 포괄적인 그리고 새로운 통상전략의 바탕에서 재배치되는 것이 옳다. 또한 통상 관련 제도정비와 통상절차법, 무역조정지원법등 통상관련 양대 신입법과 같은 안전판 정비는 이것의 필수조건이다.

2003년 5월 현재 GATT/WTO에 통고된 FTA는 총 126건이며 이중 미국과 체결한 FTA는 10%정도에 불과하다. 이미 양적으로 한국정부가 말하는 FTA의 글로벌 스탠다드는 사실 미국식 스탠다드 이상은 아니다. 질적으로 보더라도 FTA는 체결 국가의 구체적인 조건과 사정에 따라 그 내용과 형태는 지극히 다양하다. 미국이 체결한 최대의 FTA인 NAFTA만 놓고 보더라도, 미국은 캐나다에 대해 문화산업과 농산물에 대한 예외를 인정하고 있다. 반면 최근에 체결한 FTA에서 미국은 모든 예외의 극소화를 요구하는 경향을 보인다. 아마 다른 조건이 불변이라면 미국은 한국에 대해 지금까지 자국이 체결한 FTA가운데 가장 '모범적인' 즉 가장 '포괄적'이며 '높은 수준의' FTA를 요구할 가능성이 높고, 우리의 입장에서 이는 최악의 결과가 될 수 있음을 의미한다.

어떤 '다른' FTA가 우리 경제에 도움이 될 수 있다는 점을 나는 부인하지 않는다. 하지만 우리 사회를 통합이 아니라 해체의 벼랑으로 내 몰아갈 그런 미국식 스탠다드에 입각한 한미FTA는 분명 우리의 길이 아니다. '시간이 없다, 일단 하고 보자'는 식의 FTA와 통상정책은 우리 모두에게 재앙이 될 뿐이다. 단군 이래 최대 규모의 경제협정을 최대 졸속으로 - 1년(!)만에 - 처리하고자 하기에 더욱 그렇다.