

한미FTA 1,2차 협상 평가

민경우 한미FTA 범국민 조사연구팀



1,2차 협상을 평가하기에 앞서 지적할 것은 정부가 각종 자료를 철저히 비공개로 하고 있다는 점이다. 심지어 모든 협상이 영어로 진행되고 합의문이 영어로만 되어 있다.(한글로 된 합의문은 아예 없다) 이런 조건에서 이 글은 각종 신문 자료를 토대로 작성할 수밖에 없었다.

한미FTA는 한국의 모든 분야, 모든 사람들에게 이전의 어떤 협상과도 비교할 수 없을 큰 영향을

미칠 것이다. 따라서 협상 내용이 국가기밀에 해당하는 중요한 것이 아닌한 최대한 공개되어야 한다.

또한 한미FTA로 영향을 받게 될 모든 국민들은 협상 내용의 공개를 강력히 요구해야 한다. 협상 내용을 모르면 협상에 개입할 수 없고 자신을 방어할 수 없다. 본고는 그 중요성을 특별히 강조하고자 한다.

1. 한미FTA 협상이 진행되기 이전

1) 한미FTA의 배경

2차대전 이후 성립된 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)는 공산품의 관세인하를 중심으로 자유무역체제를 구축했다. 반면 95년 출범한 WTO(세계무역기구) 체제는 농업, 서비스업 등 여타의 체제를 무역 대상으로 삼아 GATT 체제를 확대·재편하려 하였다. 그러나 95년 출범한 WTO는 미국과 유럽연합, 개도국간의 입장이 엇갈려 소기의 성과를 보지 못하였다. 여기에 더해 날이 갈수록 신자유주의 체제에 대한 비판적인 여론이 확산되면서 WTO를 통한 문제 해결이 어렵게 되었다. 상황이 이렇게 되자 미국은 WTO 대신 미국에 우호적인 나라들을 중심으로 FTA를 체결함으로써 자신의 이

익을 관철하려 하였다. 미국이 그동안 체결한 FTA는 이스라엘, 호주, 칠레, 니카라과, 과테말라 등 친미 동맹국이거나 군소국가들이 대부분이다. 이는 미국에 우호적인 나라와 FTA 협상을 체결하여 이들 나라들과 공고한 경제적 관계를 맺거나 협상력이 약한 나라들을 선별하여 자국의 이익을 극대화하려 하기 때문이다. 한미FTA의 경우 단순히 경제 분야에 한정된 협정이 아니라 한국의 경제 체도를 미국식으로 변화시켜 한미 동맹을 강화하려는 정치적 목적을 가지고 있다. 이는 미일군사동맹을 강화하고 여기에 한국을 결합하여 북한과 중국에 맞서려는 미국의 동북아시아 정책을 실현하기 위해서는 한국과 미국 사이의 경제 구조가 밀접히 결합되어 있는 것이 유리하기 때문이다.

가지 조건을 수용한 것으로 보인다. 당초 미국은 한국과의 FTA 추진에 미온적이었는데 한국정부가 4가지 조건을 수용하겠다는 의사를 밝힘으로써 전격 추진되게 되었다고 밝히고 있다. 4가지 조건을 한국정부가 수용한 것은 미국 정부가 놀랄 정도로 파격적인 것이었다. 4가지 선결조건이란 첫째, 스크린 쿼터의 축소, 둘째, 광우병 소고기의 수입 재개, 셋째, 자동차 배출가스 기준 완화, 넷째, 약가 적정화 방안이다. 위 네가지 조건은 대단히 중요하므로 하나하나 살펴 보도록 하자.

스크린쿼터는 영화관에서 영화상영 시 반드시 한국영화를 146일 이상 상영해야 하는 제도이다. 미국은 즐기차게 이의 철폐를 요구해 왔고 정부는 이를 수용하여 146일을 73일로 줄여 버렸다. 스크린쿼터 문제는 2005년 문화다양성협약에서도 인정된 문제로 국제적 추세를 거슬러 미국의 요구에 굴복한 사례이다. 광우병 파동으로 중지되었던 미국산 소고기 수입 재개는 국민건강과 식품 안전에 관한 문제를 미국의 요구에 따라 처리한 대단히 무책임한 조치이다. 자동차 배기 가스 문제는 미국산 자동차를 한국에서 잘 팔리도록 하기 위함인데 미국의 요구에 따라 한국의 제도 자체를 바꾸게 되는 것이다. 앞으로도 미국은 자국의 이익을 위해 한국의 법률, 제도를 문제삼을 것으로 보인다는 점에서 위험한 선례를 남겼다고 볼 수 있다. 보건복지부가 추진한 약가 적정화 방안은 건강보험에서 사용하는 약을 효과에 비해 약값이 낮은 약을 선택하여 건강보험에서 약값의 비중을 낮추려는 것으로 세계적으로 보편적으로 시행하는 바람직한 제도이다. 미국의 입장은 이럴 경우 미국의 비싼 신약이 제외되어 미국 제약업체가 손해를 입을 수 있기 때문에 이를 시행하지 말라는 것이다. 미국은 자국의 이익을 위해 한국민의 건강과 관련된 문제마저 바꾸라고 요구하고 있는 것이다.

위 4대 조건은 하나하나가 중요한 문제이면서 협상을 잘 하기 위해서도 반드시 남겨두어야 할 문제였다. 그럼에도 불구하고 한국정부는 협상도 하기 전에 4가지 조건을 미국측에 양보해 버림으로써 스스로 협상의 여지를 좁히고 말았다.

조삼모사



2) 1차 협상 준비 과정

2.3 협상개시를 선언한 이후 한미 양국은 협상 초안을 작성하여 교환하고 협상분과에 합의했다. 협상을 하려면 협상을 하기 전에 기본 안이 있어야 하고 모든 분야를 한꺼번에 협상을 할 수 없으므로 농업은 농업대로, 제조업은 제조업대로 협상 분과를 나누게 된다. 그런데 한국 정부는 협상 초안의 작성과 협상분과를 구성하는 과정에서 많은 부분을

미리 양보해 버렸다.

협상 초안의 경우 첫째, 서비스·금융·투자 부분 등에서 능동적으로 개방하되 피해가 큰 분야만 선택적으로 보호한다는 입장을 취하였다. 이는 외부 충격에 의해 한국 산업을 선진화한다는 발상과도 통하는 것이다. 따라서 한국 정부의 입장은 사실상 미국이 원하는 서비스·금융·투자·지적재산권 등에서 개방을 하는데 너무 피해가 크다고 생각하는 부분은 개방하지 않겠다는 내용이 중심을 이루었다. 이렇게 되면 결국 협상은 미국의 요구를 어디까지든 수용하고 어디까지든 수용하지 않는다는 수세적인 입장에 설 수밖에 없는 것이다.

둘째로는 미국이 약한 부분을 적극적으로 협상안에 담지 않았다. 가령 미국 농산물의 경우 대부분이 막대한 보조금으로 운영된다. 이는 WTO 규정 위반으로 한국 정부가 이를 공박할 경우 협상에서 유리한 위치에 설 수 있는 문제였다. 그러나 이러한 내용을 협상 초안에 담지 않으므로 해서 한국은 미국을 수세로 몰아갈 수 있는 내용 자체가 부재했다. 그리고 협상 분과 구성에서 사실상 미국의 요구를 100% 수용하였다.

3) 1차 협상

① 1차 협상에서 가장 중요한 것은 투자와 지적재산권 분야에서 합의를 한 점과 서비스/투자 분야에서 네거티브 방식을 취한 점이다. 투자와 지적재산권 분야는 미국이 가장 중시하는 분야이다. 따라서 정상적이라면 갑론을박이 벌어지고 최종 단계에서나 타결이 되는 것이 정상이다. 그럼에도 불구하고 1차 협상에서 “한미 양측은 투자 부문의 구조 및 항목에는 대체로 의견이 접근”했고 지적재산권 분야에서도 “상당한 입장차이에도 협정문 통합에 합의”했다고 발표했다. 이것이 사실이라면 한국 정부

가 미국의 요구를 대부분 그대로 수용한 것으로 판단된다. 이중 특히 문제가 되는 것은 미국의 투자자가 한국정부를 제소할 수 있는 <투자자-정부 중재> 제도이다. 이는 NAFTA(미국·캐나다·멕시코가 맺은 FTA)에 포함되어 물의를 일으켰던 제도인데 1차 협상에서 이를 한국정부가 이를 수용했음을 밝히고 있다.

서비스/투자 분야에서 네거티브 방식을 취한 것 또한 문제이다. 네거티브 방식이란 금지해야 할 품목만 정하고 나머지는 자동 개방하는 개방 방식이다. 그런데 서비스/투자 분야는 워낙 품목이 많을 뿐만 아니라 새로운 품목이 새로 생겨나기도 한다. 따라서 네거티브 방식을 취할 경우 선부른 개방에 따른 위험을 방지할 시간과 장치를 잃게 될 수 있다. 미국이 한미FTA를 통해 얻고자 하는 부분이 1차 협상에서 별 논란도 없이 그대로 수용된 것이다.

② 1차 협상에서 중요한 또 다른 내용은 미국의 요구가 대단히 강경했다는 점이다. 미국 정부는 1차 협상에서 한국에 이익이 될 수 있는 모든 분야를 거부했다. 가령 농업과 개성공단 문제는 물론 반덤핑 발동 요건을 강화하는 문제 등 모든 영역에서 한국의 요구를 거부했다. 이것은 협상 과정에서 당연한 일이다. 오히려 협상개시 단계에서부터 미국의 요구를 수용한 한국정부의 태도가 이상한 것이다. 따라서 대부분의 쟁점이 한국의 요구가 아니라 미국의 요구를 중심으로 형성되었다. 특히 위험한 것은 1차 협상 단계에서부터 쌀과 개성공단 문제 등 한국정부로 보면 거의 정권을 걸어야 할 문제를 미국 정부가 공공연히 압박하는 굴욕적인 상황이 벌어지고 말았다는 점이다.

쌀은 WTO 재협상 과정에서 관세 유예화를 연장

하는 대신 미국 등에 수입 쿼터를 늘리는 방향으로 해결된 문제로 애초부터 한미FTA에서 논의될 성질의 문제가 아니었다. 따라서 쌀은 아예 논의의 대상이 아님을 명확히 하고 이를 거론하는 것 자체를 봉쇄해 버려야 했다. 그럼에도 이를 쟁점화하는 것을 초동 단계에서부터 제압하지 못하고 미국의 고위 관료, 학자들이 공공연히 쌀을 가지고 한국정부를 압박하는 것을 그대로 방치하고 말았다.

이러한 현상은 개성공단의 경우에도 마찬가지이다. 상황이 이와 같이 발전할 경우 한국 정부는 막판에 가서 도저히 수용할 수 없는 문제인 쌀과 개성공단을 두고 심각한 선택에 직면하는 그야말로 막다른 골목에 몰릴 수 있다. 더욱 위험한 것은 쌀과 개성공단 문제를 부각시키는 이유가 한국, 미국 정부 모두 정작 중요한 서비스·투자·지적재산권·금융·쌀 이외의 농산물 등에서 미국 정부의 요구를 대부분 수용하는 것을 염두에 두고 이에 대한 국민적 반발을 무마하기 위해 의도적으로 쌀과 개성공단 문제를 부각시키고 있는 것이 아닌가하는 점이다.

앞서 지적했던 것처럼 1차 협상에서 나타나야 할 정상적인 모습은 쌀과 개성공단 문제는 아예 압박에도 꺼내지 못하도록 미국 정부를 강하게 압박하고 미국 정부가 관심이 있는 서비스·투자·지적재산권 등에서 미국 정부의 요구를 거부하고 한국정부가 관심이 있는 섬유 분야에서의 관세 철폐, 반덤핑 발동 요건의 강화 문제를 쟁점화하는 것이다. 1차 협상에서부터 쌀과 개성공단 따위가 거론되는 것은 향후 전망을 어렵게 하는 위험한 사태였다.

③ 1차 협상은 순조롭게 끝난 것처럼 보도된 바 있다. 이는 양자가 순조롭게 의견 교환을 해서 의견 접근이 이루어졌기 때문이 아니라 한국 정부가 대부분의 내용을 먼저 양보해 버리고 협상 막바지에

가서 쟁점이 될만한 내용이 부각되도록 방치했기 때문이다. 나라와 나라 사이의 협상이건, 집을 팔고 사는 부동산 거래이건 처음에는 기세 싸움을 하면서 옥신각신하는 법이고 그 과정에서 서로 언성을 높이고 싸우기도 하는 법이다. 그리고 그러한 과정을 거치고 나서 일정 단계에 오르면 본격적으로 서로 주고받을 것을 교환하며 협상이 마무리되는 법이다. 1차 협상의 문제는 당연히 있어야 할 '옥신각신' 하는 모습 자체가 없었다는 점이다. 이것이 의미하는 바는 한국정부가 대부분 알아서 양보해 버렸기 때문인 것으로 보인다.

3) 2차 협상

서울에서 진행된 2차 협상의 특징은 한국 내에서 한미FTA에 대한 비판적인 여론이 급속히 확산되는 과정에서 열렸다는 점이다. 이로 인해 1차 협상과는 사뭇 다른 양상이 벌어졌다.

① 1차 협상 기초의 유지

1차 협상의 연장선에서 상품분야의 경우 무엇을 어떤 식으로 개방할 것인가를 5단계로 나누어 작성하기로 하였고 농업 분야에서도 8월 중에 개방안을 교환하기로 하였다. 서비스/투자 분야의 경우에는 네거티브 방식을 취했으므로 어떤 품목을 개방하지 않을 것인가를 교환했다.(네거티브 방식이므로 이때 포함되지 않는 품목은 자동 개방이다) 그 외 금융 분야 등에서도 일정한 합의가 있었다. 2차 협상 또한 1차 협상과 비슷한 양상이 벌어졌다. 역시 미국은 한국 정부가 요구하는 모든 분야에 대해 거부 입장을 명확히 했다. 심지어는 의약품 분야에서 한국정부가 미국의 요구를 수용하지 않자 한국정부가 관심이 높은 무역구제(가령 미국 정부가 한국 철강 제품을 덤핑이라며 규제하곤 하는데 미국 정부가 이러한 조치를 내리는 조건을 강화하면 한국 제품의 수출에 큰 이익이 된다. 이러한 문제를 논의하는 분과

가 무역구제 분과이다) 분과 협상을 거부해 버렸다.

② 약가적정화 방안

2차 협상에서 핵심 쟁점이 되었던 것은 약가적정화 방안이었다. 미국 정부는 한국정부의 약가 적정화 방안을 문제 삼아 협상 자체를 파행으로 몰아갔고, 7.10~14로 예정된 회담 중 7.12~14 회의가 예정대로 열리지 않았다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있다.

첫째는 위에서 지적했던 것처럼 약가적정화 방안은 한국정부가 협상 개시의 전제로 이를 수용한 것인데 뒤늦게 이를 고수하는 한국정부에 대한 강한 불만의 표시일 수 있고 둘째는 약가적정화 방안을 양보하는 대신 가령 미국의 비싼 신약의 특허 기간을 연장하여 이익을 챙기려는 의도적인 협상 전략일 수도 있다. 주목할 점은 한국 내에서 비판적인 여론이 고조되면서 보건복지부가 약가적정화 방안 고수라는 완강한 입장을 고수했고 이 점이 미국 정부의 요구와 갈등을 빚으면서 협상 전체를 어렵게 했다는 점이다. 이와 유사한 사례가 SAT와 서비스 분야에서 개방 불가 품목이 늘어난 점이다.

SAT는 미국 내에서 학력을 평가하는 시험 제도이다. 만약 이것이 도입되면 미국 정부가 큰 이익을 보게 될 뿐만 아니라 초중등학교 교육 과정이 SAT를 대비하는 형태로 바뀌어 우리나라 교육과정에 큰 변화가 올 것이다. 가령 대학시험 평가 방법이 바뀌면 연쇄적으로 고등학교 교육 과정이 바뀌는 것과 같은 이치이다. 1차 협상 과정에서 미국 정부는 교육·의료 부분에는 관심이 없다고 밝히고 한국정부도 이를 선전하며 한미FTA 추진에 대한 불안을 해소하려 했으나 2차 협상에서 미국 협상단이 SAT를 공개적으로 거론하면서 미국이 교육 분야에 관심이 없다는 것이 사실이 아님이 확인되었다. 상황이 이렇게 되자 교육부가 뒤늦게 SAT를 개방 불

가 품목에 삽입하였는데 이 또한 한국내에서 조성된 비판적인 여론과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 서비스/투자 분야에서 당초부터 개방하지 않는 품목을 늘린 것으로 알려지고 있다. 김종훈 수석대표도 '보수적으로' 안을 마련했음을 밝히고 있는데 이 또한 한국내 비판적인 여론에 영향을 받은 것으로 보인다.

3. 글을 맺으며

몇가지 점을 언급하는 것으로 글을 마치겠다.

첫째, 농업분야에 관한 것이다.

한미 양국 정부가 쌀을 부각시키는 것은 여타 부분을 상당 부분 양보했을 때 생길 반발을 사전에 차단하기 위함일 수 있다. 즉 애초에 협상이 될 수 없는 분야를 마치 중요한 협상 쟁점인 것처럼 부각하여 여타 부분을 상당 부분 양보했지만 쌀은 지키지 않았느냐며 여론을 호도할 수 있다는 것이다. 이럴 경우 낙농 분야 등은 치명타를 입을 수 있다. 정부의 협상 태도와 언론의 보도 형태를 세밀하게 관찰해야 하는 이유가 여기에 있다. 터놓고 말하면 농업 분야는 한미FTA로 얻을 것은 전무하고 체결되는 순간 심각한 피해가 예상된다. 농업, 농민, 농촌의 입장에서는 한미FTA 전체를 막는 것이 유일한 대안일지 모른다.

둘째, 2차 협상에서 보듯 우리가 무엇을 하느냐에 따라 상황은 달라질 수 있다. 국민 여론 또한 이전 시기 한·칠레FTA 등에 비하면 크게 달라져 있다. 이는 그 만큼 한미FTA가 합의없이 줄속으로 추진되고 있으며 이에 대한 비판적인 여론이 광범위하게 형성되어 있음을 보여 주는 것이다. 특히 미국의 요구가 대단히 난폭하고 공격적인 조건에서 최대한 정신을 차리고 마지막까지 지킬 것은 최대한 지켜내야 한다. ☹