

우리나라의 自由貿易協定の 推進過程과 法的 課題

崔 源 穆 *

차 례

- I. 서 론
 - II. 우리나라의 자유무역협정 추진과정 분석
 - III. 우리의 자유무역협정 추진의 법적 과제와 해결 방안
 - 1. 통상정책 결정 기구의 권한과 정책결정 절차의 법제화
 - 2. 정보의 적절한 공개와 이익집단들의 의견 표출에 관한 사항의 법제화
 - 3. FTA 보상 입법의 체계화 및 합리화
 - 4. 한국의 FTA정책의 장기적 추진 방향에 대한 원칙의 법제화
 - IV. 결 론
- 【참고문헌】**

* 梨花女大 法大 教授, The Journal of International Economic Law (Oxford) 편집위원,
The Indian Journal of International Economic Law (National Law School of India
Univ.) 편집위원.

I. 서론

그동안 우리나라가 추진해온 자유무역협정(FTA)은 체결 성과에도 불구하고 많은 문제점을 낳았으며, 이들은 향후 통상정책 전반의 추진에 있어 적지 않은 부담을 지우고 있다. 다른 OECD국가와는 달리 경제규모에 비해 지나치게 큰 대외무역의존도를 구조적으로 지니고 있는 우리 경제가 효율적이고 민주적인 FTA 추진을 통해 개방의 효과를 장기적으로 누리기 위해서는 FTA 체결 수를 늘리는 것뿐만이 아니라 이러한 문제점들을 제도적으로 해결해나가는 일이 시급하다.

따라서 본 논문에서는 그동안 우리나라가 추진해온 FTA정책의 과정을 비판적인 시각에서 분석해보고 그 문제점들을 도출한 다음, 이를 제도적으로 해결할 수 있는 방안을 국내법제 정비 차원에서 살펴보기로 한다. 아울러 점점 지역주의화 되고 있는 국제환경에 능동적으로 대처하기 위해 우리나라가 주도적으로 시행해나갈 수 있는 장기적 법제화 방안도 제시하기로 한다.

II. 우리나라의 자유무역협정 추진과정 분석

2003년 2월 15일 서명된 한-칠레FTA는 우리 역사상 최초의 FTA라는 역사적 의의를 지니지만, 다분히 실험적이고 모험적인 성격의 시도였다. 지구반대편에 위치해있고 교역구조상 우리 경제에 제한적 영향을 미칠 뿐인 칠레를 대상으로 FTA실험을 진행함으로써 지역주의에 대한 최초의 학습효과를 거두려 했던 것이다. 이러한 실험이 성공을 거두어 최초의 FTA가 탄생하기는 했으나, 그 과정에서 지불한 학습비용과 시행착오는 실로 막대했다. 공식 협상 기간만 3년, 준비과정까지 포함하면 4년여에 걸쳐 협상이 진행되면서, FTA에 대한 국내의 찬반논쟁이 본격화되었고, FTA 반대진영의 세력은 더욱 확대되고 조

직화되었다. 국내 열위산업의 보호에 최우선 가치를 부여하는 ‘수입대체지향집단’이 직접적 피해집단인 농민을 구심점으로 결집하여 반개방운동의 핵심이슈로 반FTA 운동을 확산시켜나갔던 것이다.

사실, 한-칠레FTA가 국내 농가에 미치는 영향은 그리 큰 것은 아니었다. 실제로 한-칠레FTA 협상의 결과 쌀, 사과, 배 등 초민감품목은 관세철폐 대상에서 제외되었고, 포도의 경우에도 계절관세가 도입되었으며, 대부분의 과수품목들이 이미 미국이나 뉴질랜드 등에서 수입되고 있어 칠레와 제3국으로부터의 수입간의 대체효과만이 주로 발생하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 2001년에 들어서면서 협상의 타결이 예측되자 농민단체들은 한국정부가 추진하고 있는 일련의 FTA가 점차 국내 농업시장을 개방시켜 농업의 몰락을 급격히 촉진할 것으로 인식하였다. 그러하기에 한국이 최초로 맺는 한-칠레FTA를 무산시켜 FTA정책 자체의 후퇴를 유도하는 것이 중요하다고 보았다.¹⁾ 이러한 ‘반FTA 운동’은 한국포도전국협의회, 전국양돈협회 등 주로 품목별 협회 중심의 21개 단체로 구성된 전국농민단체협의회를 중심으로 전개되었으며, WTO협상범국민연대, 전국민중연대, 경제정의실천시민연합 등의 시민단체와의 연계활동도 전개되었다. 특히 전국농민회총연맹과 WTO국민연대 등은 한-칠레FTA를 신자유주의적 세계화 음모와 직접 연결된 성질의 시도로 규정짓고 이를 저지하는 것이 시민운동의 핵심이 되어야 함을 강조하였다. 또한 경제실천국민연합, 전국민중연대, 노조 등이 반FTA 운동에 점차로 합류하게 되어 이제는 전국규모의 NGO운동으로까지 그 성질이 변화되어 갔던 것이다.

이와 같이 한-칠레FTA 협상이 진행되는 동안 ‘수입대체지향집단’의 FTA반대운동이 격렬하게 진행된 반면 ‘수출지향집단’의 FTA 지지운동은 미미하였다. 우리 정부가 칠레를 첫 번째 FTA상대국으로 선정하

1) 이점에 대해서는 “정인교, 정재화, 한-칠레FTA협정의 평가와 교훈 및 향후 FTA추진에 대한 정책시사점, 대외경제연구 8-1 (2004)” 참조.

여 적극적으로 협상타결 노력을 전개하던 터였으므로 우리 수출기업들은 자신들이 직접 적극적으로 나설 필요를 느끼지는 않았다. 또한 당초에 한-칠레FTA가 국내 농업에 미치는 피해가 크지 않았으므로 FTA 반대진영의 반발정도가 크지 않을 것이라 판단되었기에 찬성진영은 별다른 대응준비를 갖추지 않았던 것으로 보인다. 더구나, 칠레시장의 규모가 우리 제조업 수출에서 차지하는 비중이 크지 않으므로 우리 대기업으로서는 대대적인 FTA 지지운동을 전개해나갈 당장의 실익이 적었던 것이 사실이었다.

이러한 상황하에서 우리 정부가 이미 조직화되고 정치화된 반대진영의 세력을 무마하기 위해서는 반대진영 중 온건세력의 무리한 요구를 수용하는 수밖에 없었고 이는 결국 피해집단에 대한 과도한 보상의 약속으로 나타났다. 정부는 당초 한-칠레FTA에 따른 농업부문 피해 대책으로 7년간 1조원(지방비 2천억원 포함) 규모의 특별기금 조성을 제시하였었다. 아울러 FTA와 함께 도하개발어젠다(DDA) 등 추가 농산물 시장 개방에 대비하는 측면에서 기존 정책자금 금리인하를 중심으로 연간 1천 600억원대의 부채 경감안도 내놓았다. 그러나 한-칠레 FTA 비준 추진과정에서 FTA기금은 1조 5천억 원(지방비 3천억 원 포함)으로 늘었고 부채 경감을 위한 지원예산도 7천억 원대로 증가하였다. 그 결과 한-칠레FTA 이후 10년간 발생하는 농업부문의 피해는 5천 860억으로 추정되었으나,²⁾ FTA 비준 당해연도의 해당예산만 1조 2천억원대에 달하는 결과를 낳게 되었다. 이러한 과도한 보상의 선례는 향후의 FTA추진과정에서 도덕적 해이와 과도한 보상요구를 촉발시키게 되어 우리 FTA정책 전체의 적지 않은 부담으로 작용하게 되었다.³⁾ 더구나, 보상의 목적이 비교열위 산업의 기술경쟁력 제고 및

2) 당초 정확한 피해산정을 위해 한국농촌경제연구원, 대외경제정책연구원 및 한양대학교 등 3개 기관에 용역을 의뢰하였는바, 이중 가장 큰 수치인 5,860억(한양대)를 기준으로 피해액 기준이 수립되었다. (대외경제정책연구원은 140억, 한국농촌경제연구원은 3,030억원 추정) 재정경제부, FTA 우리경제의 생존전략입니다 (재정경제부홍보자료, 2003년 11월).

3) 동일한 견해로는 최태욱, 한국의 FTA정책과 이익집단정치 II: 한-칠레FTA 사례

비교우위 산업으로의 업종전환에 초점이 주어져야 함에도 불구하고, 재래식 단순농업 부문을 존속시킴으로서 상대적으로 더 많은 현금성 소득보전이 주어지게끔 구조화된 것은 오히려 비교열위의 단순농업 부문의 존속을 조장함으로써 중장기적인 농업부문의 구조조정을 저해하는 것이었다.⁴⁾ 결국 우리 정부는 일시적으로 문제를 회피하기 위해 근시안적인 금전지원적 보상 방식을 동원함으로써 한-칠레FTA 비준을 쟁취하는 길을 선택했던 것이다.

이러한 반FTA 연대의 압력은 그 이후 체결된 싱가포르(2005년 8월), EFTA(2005년 9월) 및 ASEAN(2006년 8월 상품분야협정 서명)과의 FTA협상과정에도 그대로 이어졌다. 그 결과로 한국정부는 국내 반대 집단의 관심품목을 FTA 관세철폐 대상품목에서 제외함으로써 이들의 요구사항을 수용하는 데 협상의 주안점을 두었으며, 갈수록 이러한 예외품목의 범위는 증폭되었다. 당초 한-칠레FTA의 결과로서 21개 농산물(쌀, 쌀제품, 사과, 배 등 HS 10단위 품목 21개)이 예외품목으로 지정되고, 포도는 계절관세를 적용받아 출하기 동안은 현행관세가 그대로 유지되며, 392개 품목은 DDA라운드이후 관세철폐여부를 논의하는 것으로 규정되었으며, 12개품목은 16년 이상의 장기철폐에 합의하였다. 이에 비해, 한-싱가포르FTA에서는 전체품목의 91.6% 만이 10년 이내의 관세철폐 대상으로 합의되었고, 대부분의 주요 농산물(쌀, 사과, 배, 양파, 마늘, 쇠고기 등)과 주요 수산물이 관세철폐의 예외품목으로 지정되었다. 한편, EFTA와의 협상의 결과는 더욱 후퇴했다. 공산품의 86% 그리고 수산물의 88.9%만이 관세철폐품목으로 지정되었고 기초 농산물은 EFTA 개개 회원국들과 별도의 양자협정에 의해 현

(미래전략연구원, 2006.3.29), p. 24 <<http://www.kifs.org>>, 정인교, 정재화, 전개논문 1 등 참조.

4) 김영한, 한미FTA관련 농업분야 무역조정지원제도 (FTA 무역조정지원제도 Workshop 발표자료, 이화여대 국제통상협력연구소, 2006). 당시 지원대책의 기본방향은 직접 피해 품목인 시설포도, 키위, 복숭아 등 과실류에 대한 경쟁력 제고 지원을 최우선적으로 추진한다는 것이었음을 볼 때, 그 문제의 심각성을 느낄 수 있다.

재 거래되고 있는 품목들에 한해 관세철폐의무가 규정되게 되었다. 이러한 무역자유화 후퇴경향이 ASEAN과의 상품분야협정에서 절정에 달한 것은 물론이었다. 우리측이 주요 농산물을 FTA대상에서 제외하자는 입장을 고집하자, 이에 대항하여 ASEAN국가들은 자동차, 자동차부품, 전동기, 기계류, 금속류, 담배 등 한국의 주요수출품목을 협정대상에서 제외시키는 것으로 대응하였으며, 태국은 상품분야협정 자체를 서명하는 것을 거부하기에 이르렀다.

이처럼 우리의 초기 FTA 추진정책은 사전 준비 없이 체계적으로 추진되지 못한 관계로 반대진영의 강력한 저항을 극복할 정책수단을 확보하지 못했다. 따라서, 점차로 무역자유화의 수준을 후퇴시키고 과도한 보상을 제공함으로써 정책적 성과물을 취하는 양식을 띄었던 것이다. 이러한 과정에서의 가장 근본적 문제점 중의 하나는 수출지향집단과 수입대체지향집단간의 대립구도가 대칭적으로 형성되지 못했다는 것이다. 과수분야 등 우리가 경쟁력이 미약한 분야에서 세계적인 경쟁력을 가진 칠레를 FTA의 첫 상대국으로 삼았기에 수입대체지향집단의 반발은 극단적이었고 이것을 농민단체나 시민단체들이 농업분야의 장기적인 개방문제로 연결시켜 전국적인 반개방이슈로 정치이슈화 시키게 되었다. 반면, 수출지향집단은 한-칠레FTA 체결에 따른 이익을 일부 품목의 수출증대라는 경제적 의미로 좁게 규정해버림으로써 강한 목표의식과 높은 지향점을 가진 반대세력과 달리 명분싸움에서 불리한 입장에 처하게 된 것이다. 2003년 하반기 한-칠레FTA 국회비준동의가 불투명해져서야 비로소 사태의 심각성을 깨닫기 시작한 FTA지지세력들은 조직적인 지지운동을 전개하기 시작하였다. 이들은 한국무역협회, 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회, 한국경영자총협회 등 소위 재계5단체를 중심으로 FTA지지 운동이 전개되기 시작하였으나, 이미 정치이슈화된 문제를 해결하는데에는 커다란 대가가 요구되었던 것이다.

이러한 문제점은 한-미FTA 협상에도 그대로 드러났다. 반대진영의 조직적이고 대중적인 선전과 협상중단을 위한 캠페인에 정부의 협상 노력은 번번이 위기에 봉착하였다. 이데올로기적인 반미감정까지 자극하여 대중적인 인기를 구가하는 수입대체지향집단이 중심이된 지속적인 반FTA 운동의 위력이 다신 한번 입증된 것이다. 그러나, 이전까지의 FTA협상에서는 결집된 목소리를 내지 않았던 수출지향집단들이 우리 최대의 교역시장이자 투자상대국인 미국과의 FTA를 맞아서는 본격적인 대응에 나서 경제5단체를 중심으로 조직적 로비를 진행하였다. ‘수출로 먹고 사는 나라’에서 수출의 주역들이 FTA체결을 강력히 요구하는 상황이 전개되고 주요 언론서들이 이들의 입장과 논리를 대서특필하기 시작함에 따라 한-미FTA 체결의 당위성이 부각되는 방향으로 여론이 형성되어 갔다. 그에 따라 수입대체지향집단과 수출지향집단간의 세력의 균형이 형성되었고, 정부는 좀더 자유로운 환경에서 협상이슈들간의 이익형량에 따라 미국과의 협상을 진행할 수 있었다. 그결과, 농산물을 제외한 상품분야에서는 10년내 100%품목에 대해 관세를 철폐하고, 수입액 기준으로는 양국 모두 전체의 94% 수준의 수입량에 대해 관세를 조기철폐(3년이내 철폐)하기로 합의하는 등 상당히 높은 수준의 경제통합을 달성할 수 있었던 것이다. 물론 농수산물은 반대진영의 입장을 어느 정도 수용하여 민감도를 반영한 결과, 쌀 및 쌀 관련 제품, 성출하기의 오렌지, 식용대두, 식용감자, 탈지·전지분유, 연유, 천연꿀 등을 관세철폐의 대상에서 제외하고 수확기의 포도에 대해서 17년간의 장기간의 관세철폐를 규정하였으며, 사과와 배에 대해서는 20년, 인삼은 18년, 고추, 마늘, 양파에 대해서는 15년의 장기 관세철폐 기간을 설정하게 되었다. 민감 수산물(명태, 민어, 넙치, 고등어 등)의 경우에도 10년 이상의 관세철폐 기간을 설정하였다.

이러한 정책적 성과에도 불구하고 한-미FTA 협상 전과정에 걸쳐 공청회가 무산되고, 졸속협상이라는 비난이 끊이지 않았으며, 협상정보의 미공개로 인해 불필요한 오해와 비판이 확산되었으며, 국회와 정

당을 통한 이익집약 기능의 부재로 인해 이익집단들이 대중적인 저항의 형식으로 의견을 표출하는 일이 일반화 되었다. 아래에서는 이러한 문제점들을 체계적으로 분류하여 그 원인을 분석해보고 이를 해결하기 위한 법제화의 방향을 제시하기로 한다.

Ⅲ. 우리의 자유무역협정 추진의 법적 과제와 해결 방안

1. 통상정책 결정 기구의 권한과 정책결정 절차의 법제화

통상협상 이슈와 관련한 주요 정책결정 집단인 정부, 국회 및 정당의 기본적인 기능은 국내 이익집단들의 정책 통로를 제공하고 합리적인 이익집약 기능을 수행하는 것이다. FTA체결이라는 계기가 각 이익집단의 다양한 의견수렴을 통해 국익전체에 기여하도록 협상을 진행하기 위해서는 이러한 통로들이 제 역할을 수행할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 정책과 이념의 차이에 기반한 정당 구조화가 이루어져 각 정당이 제 기능을 발휘할 수 있고 국회의 이익집약기능이 제대로 수행되어야만 이익집단들의 근시안적인 이익표출과 집약이 보다 중장기적 안목에서 체계적으로 이루어질 수 있다. 애초에 국회를 통해 평소 이익집단과의 긴밀한 접촉을 통해 우리 농업의 발전방향에 대한 정책 토론과 연구가 진행되고, 이러한 결과를 바탕으로 FTA에 대한 입장이 정해졌더라면, 단순한 정치적 힘겨루기와 소비성 보상의 결과물로 한-칠레FTA를 탄생시키는 일은 발생하지 않았을 것이다.

우리 정당정치는 정책정당과 이념정당으로서의 역할이 부재한 상태에서 여·야 원내총무간의 합의가 중요하며, 정당 지도자의 당론설정과 이를 통한 정당내부에서의 설득이 강력하게 작용하게 된다. 따라서 국회의원의 개인적인 이념에 따라 소신에 입각한 투표성향을 보이는 일은 드문 일이다. 의원들 개개인의 이념성향이 모두 다르지만 결

국 정당에 대한 소속감은 총선에서 소속정당의 공천을 얻고자 자기 소신을 포기하도록 하는 요인이 되고 있는 것이다. 실제로 한-칠레 FTA가 결국 체결되게 된 과정을 보면, 한나라당 최병렬대표가 공천카드를 들이밀어 반대파 의원들을 압박한 것으로 알려졌다. 농민들은 국회 밖에서 항의 시위를 하였지만 농촌출신 국회의원들도 비준에 동의할 수밖에 없었던 것이다.⁵⁾ 결국, 당론이 정해지지 못한 상황하에서는 각자의 이념과 출신지역 성향에 따라 국회의원 과반수가 농업단체의 반대서명운동에 동참하였으나, 막판에 비준동의 쪽으로 당내부에서의 압력이 작용하자 다수의 의원들은 이념보다는 당의 위계질서에 복종하는 태도를 보였던 것이다.⁶⁾

지금까지의 FTA체결 과정을 보면, 국회와 정당의 역할이 대부분 비준동의에 대한 논의보다는 피해보상 입법 문제에 국한되어 있는 것을 알 수 있다. 이는 우리 FTA협상 추진 과정이 행정부에 의해 독점되고 있고, 국회의 역할은 실질적으로 차단되어 있어서, 조약에 대한 국회의 비준동의권한이 형식적으로 행사되고 있음을 의미한다. 뒤 늦게 한-미FTA 협상 막바지에 국회에서 한미FTA특별위원회를 구성하여 쟁점이슈에 대한 평가작업을 진행하기는 하였으나, 이러한 졸속대응이 한계가 있음은 물론이다. 그러므로, FTA 협상과정 자체에 국민의 대표기관인 국회의 의견이 상시적으로 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 FTA체결과정에 있어서의 국회 참여의 활성화는 행정절차의 민주화와 투명성 제고라는 현대 행정의 목표와도 합치할뿐더러, 국회의원들로 하여금 자신들이 참여하여 체결한 FTA에 대해 그 비준동의 과정에서 무책임한 정치적 행동을 취하는 것을 방지하는 의미도 있다. 즉, 외교행위인 FTA의 체결이 이루어진 후 그 내용에 대한 찬반논란을 벌임으로써 비준과정을 어렵게 해서는 안되

5) 세계일보, 막오른 FTA시대 - 비난여론 의식 '농촌당 의원'들 저지 포기, 2004.2.17.

6) 한-칠레FTA 비준동의안 찬성투표를 던진 의원 162명중 58명이 애초 반대서명운동에 참여하였다. 전국농민회총연맹, 한-칠레FTA 저지 투쟁백서 (2004), pp.466-471.

고, FTA 계획수립이나 협상 단계에서 의견을 제출하고 이를 수렴할 수 있는 통로를 마련해야 하는 것이다.

이를 위해서는 정부가 FTA정책 및 국내대책을 수립하는 단계에서 국회에 보고하고, 국회는 이에 대한 의견을 표명할 권한을 부여받아야 한다. 또한, FTA협상이 진행되면 정부는 그 진행상황을 정기적으로 국회에 보고해야 하며, 관련 상임위원회와의 긴밀한 접촉하에 협상을 추진해야 한다. 협상관련 정보의 대 국회 공개와 관련하여서는 협상전략에 중대한 지장을 초래하지 않는 한 관련 국회의원의 열람을 허용하는 한편, 비밀 자료에 대한 국회의원들의 비밀준수 의무를 엄격히 부과함으로써 상호간 균형을 이루어야 한다. 물론 모든 국회와 정부간의 권한의 재조정은 우리 헌법상의 국회와 행정부간의 기본 기능구조와 조약체결 권한에 관한 배분체계와 합치되도록 이루어져야 한다.

이 문제와 관련, 최근 통상협상 과정에서의 국회의 기능 강화를 골자로 한 ‘통상절차법안’ 수개가 여야 의원들로부터 발의된 바가 있다.⁷⁾ 이들 법안은 현재 국회에 계류 중이나, 한-미FTA 협상이 타결되고 비준동의안이 국회에 상정되기 전에 통상절차법이 제정되게 되면 당장 한-미FTA 비준동의 사안에 대해 동 법의 규정들이 적용되게 될 것이다. 따라서, 이들 통상절차법안의 내용에 대한 검토가 이루어져야 하고 그 문제점이 지적되어야 한다.

우선, 통상절차법안의 내용 중 국회의 권한을 합리적으로 강화시키는 것들은 적극적으로 수용할만하다. 그러나, 지나치게 국회의 권한을 강화하여 대통령의 조약 체결권한의 본질적 내용을 침해하거나 삼권분립의 원칙에 반하는 제안사항들은 채택되어서는 안된다. 이와 관련하여, 현재 한가지 논란이 되고 있는 문제는 국회가 정부의 FTA체결

7) 2006년 2월 민주노동당 권영길 의원을 비롯한 40명의 의원들이 ‘통상협정의 체결 절차에 관한 법 제정안’을 공동발의한 바가 있으며, 9월과 11월에 각각 열린우리당 이상경 의원과 송영길 의원이 중심이 된 ‘통상조약의 체결절차 등에 관한 법률안’과 ‘통상 협상 절차법 제정안’이 발의되어 있다.

과 비준에 대해 이중동의권을 행사할 수 있는지의 여부이다. 2006년 2월 권영길의원을 비롯한 40명의 의원들이 공동발의한 ‘통상협정의 체결절차에 관한 법 제정안’은 우리 헌법이 “조약체결·비준”에 대한 동의권을 국회에 부여하고 있음에도 불구하고 그동안 국회는 비준에 대한 동의권만 행사해왔음을 비판하고 대통령의 조약 “체결” 행위 자체에 대한 동의권을 국회가 추가적으로 행사해야 한다⁸⁾는 전제하에 법안을 구성하고 있다. 이에 더 나아가 이 법률안에 따르면 정부가 FTA협상에 들어가기 전에 그 “추진”에 대한 동의를 국회로부터 받을 것을 의무화하고 있다.⁹⁾

판단컨대, 이러한 FTA “추진”을 위한 동의권은 통상조약 체결을 위한 협상에 들어가는 것 자체를 국회의 허가사항으로 규정하고 있으므로, 헌법상 대통령에게 부여된 조약 체결·비준권의 본질을 훼손하고, 국회의 권한을 지나치게 강화하게 되어 3권간의 견제와 균형 원칙을 훼손하는 것이라 볼 수 있다. 다만, 국회가 FTA “비준”과는 별도로 “체결”에 대한 동의권을 보유하고 있다는 주장은, 그 비효율성이나 정치적 문제점은 별론으로 하고, 현행 헌법 규정에 국회의 권한으로 명시되어 있는 것이므로 ‘위헌적’ 주장이라고 까지 볼 수는 없는 것이다.¹⁰⁾

따라서, 일반적으로 조약의 ‘체결’ 행위가 ‘서명’이라 본다면, 향후 한-EU FTA, 한-캐나다FTA 협상 등이 타결되는 경우 대통령이 협정에

8) ‘통상협정의 체결절차에 관한 법 제정안’ 제39조.

9) ‘통상협정의 체결절차에 관한 법 제정안’ 제28조.

10) 헌법 제60조 제1항 (“국회는 상호 원조 또는 안전 보장에 관한 조약, 중요한 국제 조직에 관한 조약, 우호 통상 항해 조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화 조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법 사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.”) 특히 이 조항은 “대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.”는 헌법 제73조와 대구를 이루고 있으므로 대통령이 보유한 조약의 체결과 비준권에 대해 각각 국회가 동의권을 보유함으로써 견제기능을 행사하도록 규정되어 있다는 주장이 제기될 수 있다. 최원목, 한국 통상절차법안의 문제점과 법 제정방향, 통상법률 2006-12, pp.21-25 참조. 입법론적으로는 이러한 국회의 이중동의가 불필요하므로 “체결·비준”이라는 말을 헌법 개정을 통해 수정하여야 한다는 주장도 제기된다. 상세논문.

서명하기 전에 국회의 동의를 받아야 한다는 주장이 제기될 가능성은 상존하고 있다. 만일 이러한 주장이 수용된다면, 국회가 이러한 FTA 협상의 타결과정에 적극적으로 개입하여 그 내용에 대한 실질적 평가 작업을 진행할 수 있을 것이다. 결국 정부는 국회가 동의할 수 있는 수준으로 협상을 타결시켜야 하는 부담을 지니게 되는 것이다. 물론 일단 이렇게 국회의 적극적 개입을 통해 FTA 체결동의를 획득했으면, 비준과정은 훨씬 쉬어지게 되는 장점이 있고, 국회자체가 비준동의 과정에서의 실질적 심사를 생략할 수도 있을 것이다.¹¹⁾

앞으로 구체적인 통상절차에 관한 사항들이 입법화되어 제도화된 틀 속에서 정부와 국회간의 합리적 권한배분 원칙에 입각하여 적극적인 역할 수행이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 비단 FTA체결 및 비준과정에 대한 문제일 뿐만 아니라 우리나라 통상정책의 전반에 걸친 제도적인 문제점이 아닐 수 없다.

2. 정보의 적절한 공개와 이익집단들의 의견 표출에 관한 사항의 법제화

그동안의 FTA 추진과정을 어렵게 한 결정적 요인은 협상과정 및 정보에 대한 적절한 단계에서의 사전 공개와 의견수렴 과정을 무시한 결과, 대내 협상의 주체와 사안을 지나치게 확대시킨데 있다고 볼 수 있다. 당초 정부가 예상한 대로 한-칠레FTA는 피해를 입는 계층이 일부 과채류 농가에 국한되어 있고 피해규모가 크지 않은 협상이었다. 그러나 내부집단들에 미치는 영향의 비대칭성이 큰 결과 커다란 손해를 보는 소수의 집단들은 극단적인 반발을 하고 점점 조직화되어 갔다. 이러한 경향은 그 이후에도 마찬가지로 한-미FTA 협상과정에서 그 절정을 이루게 되었다. 우리정부 차원에서 이러한 가능성은 사전

11) 조약 체결·비준에 대한 국회의 동의권은 권리이지 의무가 아니므로 체결동의를 비준동의에 갈음할 수도 있다고 판단된다. 상계논문.

에 충분히 예측되어야 마땅하며, 우리 수출기업 및 상대적으로 적은 이익을 얻는 개개 소비자들이 적극적인 지지를 표명하지 않고 무임승차하려는 경향을 보일 것에 대한 적극적인 대응방안이 아울러 마련되었어야 했다. 이러한 종류의 내부협상의 관건은 협상사안이 얼마나 정치이슈화 되느냐의 여부에 달려있는바, 협상사안이 지나치게 정치이슈화 되면, 뚜렷한 이익이 없거나 손해가 없는 소비자단체, NGO 등과 같은 중립적 집단들도 협상과정에 참여하여 정치적 영향력을 행사하려 들 것이기 때문에, 정책결정자의 정책재량권의 범위가 급속히 축소되게 된다.

따라서 정부는 사전에 내부협상의 상대방을 확정하고 협상사안의 범위를 분명히 하는 노력을 기울였어야 했다. 한-칠레FTA로 인해 직접피해를 입을 것이 예상되는 과채류 생산 농민들의 대표단체를 중심으로 이들의 의견을 지속적으로 수렴하고 보상방안을 협의해 나갈 수 있는 협상채널을 사전에 마련했어야 했다. 한-칠레FTA 협상이 추진되는 과정에서 사실상 정부와 이들 단체간의 사전 협상은 찾아보기 어렵고, 대부분 비준단계에서의 사후 대책에 관한 논의만 이루어졌으며, 이 또한 직접적인 의견수렴이 아니라 이익집단들이 시위를 통해서 또는 국회의원들을 압박하는 우회적 수단이 동원되었다. 그러므로, 이슈 자체가 지나치게 정치문제화 되어서, 정작 피해의 당사자인 포도 농가 등은 오히려 정부의 보완대책 발표 이후 비준 찬성 쪽으로 선회한 반면, 다른 대부분의 농민단체, 시민단체, NGO 등이 정치적 연대를 하여 비준 반대 투쟁을 끝까지 전개하는 요인이 된 것이다. 즉, 내부협상의 상대가 포도 농가 중심에서 전국의 농민집단과 시민단체로 급격히 확대된 것이며, 협상의 대상 사안도 차후에 진행될 DDA협상까지 연계되어 농업개방이라는 매우 이념적이고 정치적인 사안으로 증폭되었던 것이다.

결국, 정부가 FTA를 추진하기로 결정을 하고 첫 상대국을 선정한 단계에서부터 적극적으로 정보를 공개하고 대내협상 주체와의 의견수

럼과정을 거쳤더라면 이들의 극단적 반발을 약화시킬 수 있었고 사안이 지나치게 정치이슈화 되는 것을 차단할 수 있었다는 이야기가 된다.

또한, 내부협상에서 무엇보다도 중요한 것은 협상진행 시기인데, 협상의 사안이 되는 대외협상이 이미 상당부분 진행된 상황에서는 관련 이해집단들은 이미 정부에 대하여 신뢰를 잃기 마련이고 이러한 상태에서 이들을 설득한다는 것은 매우 어려워진다. 따라서 FTA 협상을 대외적으로 추진하기 전 계획 단계에서부터 정부가 국익적 측면에서 비밀로 해야 하는 내용을 제외하고는 정보를 공개하고, 관련 이해집단들과 대화와 타협을 통해 협상을 진행해나가는 것이 중요하다. 이를 위한 절차를 마련하고 담당 기관을 설치하는 등 상호 의사소통 채널을 만들어 나가는 것이 바람직할 것이다.¹²⁾

한-미FTA와 같은 대규모 협상의 경우 대내 협상 주체와 사안은 광범위할 수밖에 없다. 따라서 광범위하게 의견을 수렴하고 이익을 조정해 나가기 위해서는 국내 이익집단 대표들로 구성된 자문위원회를 구성하여 협상 초기단계부터 제도화된 의견수렴을 해나갔어야 했다. 이러한 자문위원회에는 이익집단 대표들은 물론이고 중립적인 전문가들의 참여도 보장되어야 한다. 자문위원회에서 이익집단간의 의견차이만 확인하게 되고 아무런 결론이 나지 않게 되면, 자문기능이 오히려 협상에 도움이 되지 않고 정치적인 분쟁만 증폭시키게 되기 때문이다.¹³⁾ 따라서 국익전체적인 차원에서 가치판단을 내릴 수 있는 집단이 필수적으로 자문위원회에 참여하여 적극적인 역할을 수행해야 한다. 우리나라는 아직 소비자 집단이 이익집단화 되지 못한 것이 현실이므로 이러한 중립적 자문의 필요성은 더욱 강조되어야 한다. 따라서 학자를 비롯한 전문가들이 민간자문위원회에 참여하여 중립적 입장을 개진할 수 있도록 제도화해야 할 것이다.¹⁴⁾

12) 최태욱, 「한국의 FTA정책과 이익집단정치Ⅲ: 의사소통 채널의 제도화 필요성」(미래전략연구원, 2006). <<http://www.kifs.org>>

13) 최원목, 전계논문 10.

14) 상계논문.

한-미FTA 추진과 관련하여 ‘한-미FTA 전문가 자문단’¹⁵⁾과 ‘자유무역협정민간자문회의’¹⁶⁾가 구성되어 각각 2006년 4월말과 2004년 8월부터 자문역할을 수행한 바가 있다. 전자의 경우는 각 협상 세부분야별로 18개 분과에 걸쳐 230여명이 참여하는 실무형 자문기구로 협상의 진행단계에서 수시로 자문을 제공했으며, 후자의 경우는 통상교섭본부장을 의장으로 10명의 학자와 14명의 업계(경제단체, 협회 포함) 대표로 구성되었다. ‘자유무역협정민간자문회의’는 업계 대표와 전문가들을 혼합하여 구성함으로써 이익표출 기능과 중립적 자문 기능의 조화를 꾀한 장점이 있다. 그러나, 업계, 경제단체 및 협회를 합해 14명에 불과한 인원이 이익집단 대표로 참여하고 있어, 다양한 국내집단의 이익이 대변될 수 있는 제도라고는 볼 수 없다. 실제로 그 운영이 형식화하여 2004년 8월부터 2006년 말까지 5차례 자문회의가 개최됨¹⁷⁾에 불과한 것으로 알려지고 있다. 또한, 이러한 최고위급 민간자문기관을 통상교섭본부라는 통상협상 실무부처에 설치하고 통상교섭본부장이 자문위원을 구성하여 위원회를 주재하는 것은 바람직하지 않다고 평가할 수 있다. 그 실무적인 장점에도 불구하고 자문 내용의 폭에 있어 한계가 있기 때문이다. FTA의 추진은 협상교섭 측면뿐만 아니라 국내부처간의 조정, 국내산업에의 영향 등 다각적인 분석과 대책이 필요한 분야이다. 따라서, 통상교섭본부 보다는 상위기관 중 이러한 다각적인 대책을 추진할 수 있는 권한이 있는 기관에 자문위원회를 설치하여 종합적인 이슈에 대해 자문기능을 수행하게 하는 것이 타당할 것이다.¹⁸⁾

이상의 정보공개 시점, 범위 및 정도에 관한 사항이 체계적으로 법제화되어야 한다. 아울러 자문기구의 구성 및 활동에 관한 사항들

15) ‘통상교섭민간자문그룹규정’((98.7.7. 외교통상부훈령 제3호)에 의거해 설치된 ‘통상교섭민간자문그룹’을 확대·개편하여 2006.4.27 발족.

16) ‘자유무역협정체결절차규정’(통상교섭본부 내부규정)에 의거해 설치.

17) 관계부처 담당자와의 인터뷰.

18) 최원목, 전제논문 10.

이 종합적으로 법제화되어야 하며, 자문이 형식화되지 않고 그 내용을 정책결정에 적절히 반영할 수 있는 법률적 장치가 도입되어야 한다.

3. FTA 보상 입법의 체계화 및 합리화

그동안의 FTA추진 과정에서의 드러난 사후 보상과 정치적 보상의 문제점은 시급히 해결되어야 한다. FTA는 필연적으로 보상과 구조조정 문제를 야기시키게 되므로, FTA비준안과 그 보상방안이 연계되어서 국회 상임위나 본회의에서 논의되는 것은 어쩔 수 없는 현실이다. 그러나 문제는 정부가 사전에 합리적인 기준과 원칙에 입각한 보상방안을 수립하지 못했기에, FTA 비준과 관련하여 보상안이 FTA비준동의의 불모로 계속 수정되는 문제점이 반복되어 왔다는 점이다. 한-칠레FTA 비준과정에서도 세 번에 걸쳐서 추가적으로 보상안이 제의되는 결과를 가져왔는데, 비준동의안을 국회에 제출하기 전인 2003년 7월 6일 발표한 ‘한·칠레 FTA지원 대책’, 비준동의안을 제출한 이후 11월 11일에 발표한 ‘4대 지원법 및 119조 투융자계획’, 그리고 본회의에 상정된 이후인 2004년 2월 23일에 발표한 ‘농업·농촌 종합대책’이 그것이다.

물론 협상의 진행되고 구체적 합의내용이 변경됨에 따라 피해규모에 대한 수정작업은 이루어져야 하고 그에 따른 보상방안은 변경되어야 한다. 그러나, 당시 정부는 이러한 수정차원에서 보상안을 제공한 것이 아니라, 뒤늦게 이익집단으로부터의 압력에 의해 보상방안을 수립하여 발표하고, 그에 대한 비난과 추가요구를 수용하여 다시 추가적인 보상을 약속하는 행태를 되풀이했다. 그 결과 1조 2000억원까지 지원금의 규모가 증폭되어 비효율적인 보상의 결과를 낳았을 뿐 아니라, FTA 반대세력에게는 계속적인 저항이 경제적인 이익을 최대화시킨다는 그릇된 선례를 남기게 되었다. 이러한 문제점은 한-미FTA 비준과정에서도 되풀이되려 하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 FTA체결에 따른 보상의 원칙과 기준이 사전에 명확히 수립되어야 하며, 이에 따른 보상의 규모가 엄밀하게 산출되어 그 보상안이 비준안과 함께 국회에 제출되어야 한다. 물론 이러한 객관적 기준에 입각한 심의가 이루어져야 하며, 과도한 보상요구는 철저히 배제되어야 한다. 이러한 의미에서 한-미 FTA를 추진하는 과정인 지난 2006년 4월 자유무역협정이행으로 인해 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 제조업 및 제조업 관련 서비스업 기업에 대한 무역조정지원을 골자로 한 ‘제조업등의무역조정지원에관한 법률’이 뒤늦게나마 제정되어 2007년 4월부터 시행된 것은 매우 바람직하다.¹⁹⁾ 이 법에 따라 정부는 2007년부터 10년간 FTA로 인해 피해를 입은 기업에 2조 6,400억원, 근로자에게 2,073억원 등 모두 2조 8,473억원을 지원할 계획인 것으로 알려지고 있다.

이 법률의 제정은 환영할 만한 일이나, 그 내용상 형평성과 효율성 측면에서 문제점을 지니고 있는 것으로 평가된다. 우선, 동 법의 적용 대상이 “자유무역협정 체결”의 경우에 한정되어 있어 기타 무역협정 체결에 따른 피해지원 문제에 있어서의 형평성 문제가 필연적으로 제기될 수밖에 없는 문제점을 지니고 있다.²⁰⁾ 또한 제조업의 경우와는 달리 서비스 기업 및 근로자에 대한 지원의 경우는 제조업관련 서비스업인 운송업 및 사업지원서비스업 중 일부 업종에 한해 한정적으로 지원신청 자격이 부여되고 있어²¹⁾ 제조업과 서비스업간의 형평성 논란도 야기될 것으로 보인다. 더구나, 동 법의 지원요건의 해석상, 매

19) 이 법은 미국의 무역조정지원제도(Trade Adjustment Assistance), EU의 유럽구조기금(European Structural Fund) 등의 예를 참고하여 제정된 것으로 한-미FTA 체결에 따른 보상문제의 기본법으로 기능할 것이다. 우리 무역조정지원제도는 FTA 이행으로 피해를 받는 무역조정 기업이 제공 받는 지원 중, 업종전환을 위한 각종 정보제공 및 상담지원, 근로자 전직관련 정보제공 및 각종 전직 지원조치 등 구조조정을 위한 지원조치는 물론 경영안정 및 경쟁력확보를 위한 각종 지원조치를 취할 수 있게 규정하고 있다.

20) 제조업등의무역조정지원에관한법률 제1조 참조.

21) 제조업등의무역조정지원에관한법률 시행령안(2006.10,입법예고), 별표 ‘대통령령이 정하는 제조업 관련 서비스업’.

지역협정 체결시마다 피해자는 신청을 통해 지원을 요구할 수 있으므로,²²⁾ 몇몇 지역협정에 의해 피해를 보는 산업의 종사자는 다른 지역협정에 의해 자신이 얻게 되는 이익을 고려할 필요 없이 보상을 신청할 수 있는 점도 일종의 ‘도덕적 해이(moral hazard)’를 제도적으로 용인하는 것이라 볼 수 있다.

또한, 무역조정지원제도의 경제적 효율성 측면에서도 문제점이 발견된다. 우리나라는 향후 10년간 대부분의 예산인 약 92%를 기업에, 8% 미만을 근로자에게 배정할 계획으로 알려져 있는바, 이는 이 제도가 피해산업 경쟁력 강화 정책으로 활용될 가능성이 많다는 것을 의미한다. 그러나, 미국의 예를 보더라도²³⁾ 무역조정지원제도의 본래의 의미는 근로자 직업전환을 위한 지원에 초점을 맞추어 효율적인 부문으로 자원이 재배분 되는 것을 촉진하는데 있다. 따라서, 근로자에 대한 지원을 대폭 증액하여 효과적인 교육프로그램을 통해 직업전환을 촉진하고 그 과정에서의 소득을 보전해주는 데 초점을 맞추어야 하며, 기업지원의 경우 폐업을 포함한 사업전환 관련 컨설팅에 대한 지원의 비중을 확대하도록 노력함으로써 경제적 효율성이 높은 구조조정이 진행되도록 해야 할 것이다.

앞으로 한-미FTA 비준과정에서 보상 및 구조조정에 관한 시행기준이나 원칙이 검토되고 수정될 때, 이상의 점들이 적극적으로 고려되어 입법과정에 반영되어야 할 것이다.

22) 비록 제조업등의무역조정지원에관한법률 시행령(안) 제6조 제2항에 의하면 무역위원회는 무역조정지정여부를 검토함에 있어서 매출액 또는 생산량 감소 이외에 “영업이익률, 고용 등 기타 피해지표를 종합적으로 검토”하여 심각한 피해여부를 판정하도록 되어 있으나, 제조업등의무역조정지원에관한법률 자체가 “정부가 체결한 자유무역협정을 이행”함에 있어 발생한 피해를 조정하는 것을 목표로 설계되어 있으므로, 기본적으로 무역조정지정여부는 특정한 FTA체결의 이전과 이후의 상황을 비교하여 판단하게 될 것이다. 그러므로 이러한 판단시에 서로 다른 지역협정의 손해와 이익을 항상 종합적으로 판단하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

23) 미국의 경우 연 10억 달러의 전체 예산 중 약 1% 내외를 기업에, 9%를 농민에, 그리고 나머지 90%를 근로자에게 배정하고 있는 것으로 알려져 있다.

4. 한국의 FTA정책의 장기적 추진 방향에 대한 원칙의 법제화²⁴⁾

우리나라가 추구하는 지역주의(regionalism)의 장기적인 방향은 궁극적으로는 다자주의(multilateralism)로의 통합에 주어져야 한다. 다자주의가 활성화되어 전세계적인 무역자유화의 혜택을 누릴 수 있다면, 경제의 대외무역의존도가 높은 한국경제로서는 최선의 국제교역환경에서 교역활동을 전개해나갈 수 있을 것이다. 그러나 현실은 지역주의의 심화가 전개되고 있고, 이러한 현상은 돌이킬 수 없는 대세로 자리 잡았다. 수많은 지역무역협정들이 복잡하게 얽히며 속속들이 등장하고 있고, 이들 각각의 교역자유화의 정도와 범위도 각양각색이다. 이러한 지역주의의 팽창으로 인한 국제무역체제의 편단화(fragmentation) 현상은 장기적으로 바람직하지 않다. 편단화된 지역주의는 기본적으로 다자주의보다 안정성이 떨어지며, 한국은 해외시장에서 차별당하지 않도록 끊임없이 FTA체결 노력을 기울여야 하기 때문이다.

그러므로 한국은 확산되고 있는 지역주의의 하에서 가급적 편단화되는 FTA들을 상호 연결하여 FTA간의 상응성을 높이고 경제블력간의 공통분모를 넓혀가는 노력을 장기적이고 체계적으로 기울여나가야 한다. 그렇게 하는 것만이 지역주의의 확산에 따른 우리 경제의 비용을 최소화할 수 있는 길이기 때문이다. 서로 상이한 지역무역협정들이 상이한 정치경제적 동기 하에서 급속히 확산되고 있는 아시아지역에 위치하고 있는 한국경제로서는 이러한 지역무역협정간의 연결의 필요성이 더욱 커짐은 물론이다.

이러한 FTA간의 연결의 최적 고리로 고려할 수 있는 것이 원산지규정이다. 사실 지역주의의 편단화의 폐해가 특히 극심하게 드러나는 분야가 원산지규정이다. 원산지규정(rules of origin)은 국가단위로 교역

24) 동 내용은 “최병일, 최원목, 허윤, 중장기 FTA 추진전략연구 (2007.8. 외교통상부)” 보고서 내용중 필자가 집필한 부분중 일부를 기초로 법제화 과제에 초점을 맞추어 작성한 것임.

이 이루어지고 있는 현재의 국제무역체제에서 제품의 원산지를 판정하는 것이 필수적이므로 없어서는 안 될 교역규칙이다. 특히 특혜원산지규정(preferential rules of origin)은 지역경제통합의 이익을 역내 국가들이 향유하는 것을 보장하고 역외 국가들이 부당하게 경제통합의 이익에 무임승차(free ride)하는 것을 방지하는 역할을 수행한다는 점에 그 존재의의가 있다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 지나치게 복잡한 원산지규정은 그 자체로 교역장벽을 형성하게 되어 교역에 장애요인이 되고 있다. 일반적으로 원산지규정으로 인한 행정비용은 매선적분가치의 2-6%에 달하는 것으로 추산되고 있다. 최근 아시아 국가들이 지역무역협정 체결에 적극적으로 나섬에 따라 복잡한 특혜원산지규정 체제가 급속히 확산되고 있다. 아시아지역은 서구지역에 비해 통관절차가 복잡한 경향을 지니고 있으므로, 이는 복잡한 원산지규정과 결부되어 더욱 교역의 장애요인으로 작용하게 된다. 이는 또한 상대적으로 재료의 국내조달(local sourcing) 능력이 제한된 작은 나라들에게는 더욱 불리한 요소로 작용한다.

대부분의 생산자원을 해외에 의존하고 있으며 해외 수출주도형 구조를 지니고 있는 한국경제는 편단화되고 있는 교역체제 하에서 상호 얽혀있는 원산지규정으로 인해 수입재료의 획득 및 완제품의 수출에 있어 적지 않은 경제적 손실을 입고 있다. 그러므로 한국이 맺는 FTA 간에 원산지규정을 일정한 기준에 입각하여 상호 연결함으로써 이러한 손실을 최소화하려는 노력이 필요하다. 원산지규정이 상호 통일되게 되면, 공통 원산지규정으로 연결된 국가간 ‘대각선 누적평가제도(diagonal cumulation)’²⁵⁾를 적용할 수 있어 경제통합이 활성화되게 된

25) ‘대각선 누적평가제도’란 어떤 FTA 당사국 이외의 국가가 원산지인 재료에 대해서도 FTA 당사국 상호간에 마치 상대국에서 생산된 재료인 것으로 간주하여 FTA 상의 특혜원산지 혜택을 부여하는 제도이다. EU를 비롯한 EEA국가들은 이미 이 제도를 도입하여 EFTA, 중부 및 동부 유럽, 발칸제국들을 대상지역으로 한 ‘diagonal cumulation’을 상호 적용(Pan-European Area of Cumulation)하는데 합의한 바가 있다. 최근 EEA국가들은 diagonal cumulation의 대상지역을 이집트, 요르단, 모로코, 이스라엘 등의 지중해연안 국가들까지 확대 적용하는 제도(Pan-Euro-Med diagonal cumulation)를 도입중이다. EU는 또한 일반 특혜관세(GSP) 맥락에서도 일종의 diagonal cumulation

다. 최근 아시아 각국이 자국을 중심으로 복수의 국가와 지역무역협정을 체결함으로써 지역무역협정망('hub & spoke' system)을 형성하려는 노력이 보편화하고 있다. 이러한 "hub & spoke"체제 하에서는 장기적으로 경제활동이 중심(hub)에 집중되게 됨에 따라 대부분의 교역이 중심(hub)과 주변(spokes)들 사이에서 발생하고, 결국 주변(spokes)간에는 교역이 퇴보하는 경향을 보이게 된다. 이러한 문제점들을 완화하고 주변간에도 상호교역 및 재료조달을 활성화 할 수 있는 방법이 바로 원산지 누적평가 제도인 것이다.

최근 우리나라는 미국과의 FTA에 이어 캐나다 및 멕시코와의 FTA 체결도 적극적으로 고려하고 있다. 향후 한-캐나다, 한-멕시코 FTA를 체결함에 있어, 가급적이면 한-미FTA의 원산지 기준과 일치하도록 규정하고 그에 따라 파생되는 문제점들은 원산지 기준 자체 보다는 다른 수단을 동원하여 해결하는 접근이 필요하다. 그래야 나중에 한국과 NAFTA 국가들 간에 맺은 FTA들의 원산지규정을 통일하는 작업의 부담을 덜 수 있을 것이다. 이러한 점들은 한-중-일 FTA를 추진해나가는 과정에 있어서도 그대로 적용됨은 물론이다.

APEC이나 ASEAN+3 회의체를 통한 의견수렴 과정은 이러한 모든 노력을 지역단위로 기울여나가는데 도움이 될 것이다. APEC차원에서 중장기적으로 추진되고 있는 아태자유무역지대(FTAAP)는 기본적으로 아시아와 미주지역을 연결하려는 우리의 정책방향과 일치하므로 우리 정부도 이러한 노력에 적극적으로 참여하여야 할 것이다. 이러한 의미에서 WTO와 같은 다자기구에서 특혜원산지 기준에 대한 통일화작업을 신속하게 진전시킬 필요가 있다. 이러한 작업의 진전과 병행하여 우리나라의 경우에도 나름대로의 지역무역협정간의 원산지규정 통일화 작업을 진행하여 나가야 한다. 기존에 체결된 FTA의 원산지 규

을 도입하고 있는데, ASEAN, CACM, the Andean Community 및 SAARC를 그 대상 지역으로 하고 있다. 이렇게 대각선 누적평가제도가 도입되면 누적평가의 대상국인 국가간에 상호 재료의 이용 및 투자가 획기적으로 활발해져서 경제통합이 가속화 되게 된다.

정을 통일화하는 것은 물론이고 앞으로 체결될 협정의 원산지 기준을 가급적이면 동일하게 유지하도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 우리 국내법규나 정부업무지침의 형태로 모델 원산지규정을 제정하여 이를 기준으로 점차로 개별 원산지규정들을 통일화하는 작업을 진행해나가는 것이 바람직하다.

아울러, 세관절차의 통일, 통관의 원활화, 통관과정에서의 투명성 증대 등에 대해 FTA들 간에 공통성을 증대시켜 나가는 것도 중요하다.²⁶⁾ 우선 NAFTA와의 연결을 위해 한-미간의 통관 및 세관 업무에 관한 협력을 강화해나가고 통일된 기준을 개발하고 적용시켜나가야 한다. 이러한 협력과 기준은 캐나다와 멕시코에도 확대 적용하여 궁극적으로는 한-NAFTA간 세관 및 통관분야에서의 통합이 이루어져야 할 것이다. NAFTA이외에, 한국과 FTA를 체결하였거나 체결할 국가들과의 세관·통관협력도 강화되어야 한다. 싱가포르, 아세안, 일본, 중국 등의 아시아 국가들과의 협력을 강화해나가는 한편, EFTA 및 EU와의 협력도 강화해야 한다. 아시아지역에서의 협력 강화를 위해서는 APEC이나 ASEAN+3의 협의체를 적극 활용하여 모델 통관절차를 개발하여 제시함으로써 각국이 공통적으로 채택해나가도록 유도할 수 있을 것이다. 특히 한국은 NAFTA와의 통관절차 협력과정을 아시아 국가들과 연결시키는데 있어 중심적 역할을 수행해나가야 한다. 즉, 이러한 노력이 궁극적으로는 한국-NAFTA FTA와 범아시아FTA(Pan-Asian FTA)를 연결시키는 중간단계로 작용하도록 유도해야 하는 것이다. 아울러 APEC의 활성화를 통한 아시아-태평양FTA(FTAAP) 창설 노력과 결부하여 아시아와 미주지역간의 연결노력을 적극적으로 진행해야 할 것이다.

이러한 세관·통관분야에서의 협력증진의 효과와 경험을 바탕으로 무역구제, 지적권, 경쟁, 노동 및 환경규범, 투명성, 투자규범, 전자상거래, 위생 및 기술규정(SPS/TBT), 분쟁해결 체제 등의 제도화 관련 분

26) 필자와 중국 사회과학원 아주태평양연구소장 장윤링(Zhang Yunling, ylzhang@cass.org.cn)과의 면담(2007.7.25)에서도 장소장은 한-중-일FTA의 달성을 위해서는 통관 및 원산지 분야에서의 상호 협력과 통합이 선행되어야 함을 매우 강조하였음.

야에서의 협력과 통합의 노력을 기울여나가야 한다. 미주국가들과 반덤핑 및 보조금 관련 국내적 규범실행의 통일성을 증진시켜나가고, 지재권 및 투자관련 규범 및 그 실행체제의 공통분모를 넓혀나가야 한다. 분쟁해결 분야에서도 FTA간의 분쟁해결절차를 통일시켜나가는 작업을 진행할 필요가 있다. 이와 관련하여 한가지 주목할 점은 최근 미국이 맺는 FTA상에는 예외 없이 분쟁패널 판정의 이행을 위해 법규를 개정·폐지하거나 정부조치를 철회해야 하는 일이 발생 했을 때, 이를 금전배상(monetary assessment)으로 갈음할 수 있도록 하는 혁신적인 규정이 삽입되고 있다는 점이다. 한-미FTA 협정문에서도 이러한 규정이 삽입되었는바,²⁷⁾ 향후 이를 NAFTA와 아시아지역과의 FTA 연결시에 분쟁해결에 관한 모델 제도로 채택할지 여부에 대한 검토를 진행하여야 할 것이다. 노동 및 환경관련 분쟁의 해결에 있어 위반과징금에 관한 특칙을 규정하는 NAFTA 방식의 보편적 적용가능성에 대한 검토도 진행해야 할 것이다.²⁸⁾

요약하자면, 장기적으로는 원산지규정의 통일을 위한 모델화를 위한 법제화가 진행되어야 하며, 세관절차, 통관, 무역구제, 지재권, 경쟁, 노동 및 환경규범, 투명성, 투자규범, 전자상거래, SPS/TBT, 분쟁해결 등 분야에서의 통일 법제화 작업이 순차적이고 체계적으로 진행되어야 할 것이다.

27) 한-미FTA 최종협정문 제22.13조 제5항.

28) 한-미FTA 협상에서 양국은 당초 노동·환경 장(chapter)과 관련된 분쟁의 해결을 위한 특칙을 규정하는데 합의하였다. 즉, 피소국이 패널판정을 이행하지 않는 경우 연간 건당 1,500만불 이하의 위반과징금을 부과할 수 있으며, 이 과징금은 제소국이 아닌 위반국의 관련 제도 개선을 위해 사용하도록 하였다. 그러나 한-미FTA의 재협상과정을 거치면서 위 합의사항은 수정되었으며, 결국 최종 문안에서는 위반과징금에 관한 특칙 조항이 삭제되고, 패널제소 사안의 범위에 대한 제한(지속적·반복적으로 작위 또는 부작위를 통해 노동법 집행의무를 이행하지 않는 경우 및 환경법의 효과적 집행의무 위반에 한해 제소가능) 조항도 삭제되었다. 이와 아울러 양측은 “무역 또는 투자 효과가 존재함을 입증할 수 있는 경우”(where trade or investment effects can be established)에 한해 분쟁해결절차에 제소하기로 합의하였다. 한-미FTA 최종협정문 제22.13, 19.7, 20.9조, Letter(Dispute Settlement for Labor/Environment).

IV. 결 론

우리나라의 FTA 추진은 초기의 실험적 단계를 거쳐 본격적인 거대 경제권과의 통합 단계로 이행하고 있다. 그러나, 그동안의 FTA 추진 과정에서 제기된 제반 문제점들이 그대로 존속하고 있다. 즉, 소수 피해집단의 이익표출 기능의 극대화, 줄속협상의 관행, 협상 정보의 미공개로 인한 불필요한 오해와 비판의 확산, 국회와 정당의 이익집약 기능의 부재, 전문적인 민간자문기능의 미약, 사후적이고 정치적인 보상 관행 등이 반복되고 있는 것이다. 산업피해에 대한 보상 원칙을 사전에 제시하고 합리적 구조조정을 위해 새로 마련된 제조업등의무역조정지원에관한법률의 경우에도 그 내용상 형평성과 효율성 측면에서 적지 않은 문제점을 지니고 있는 것으로 평가된다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 FTA협상을 비롯한 통상정책 결정 절차에 관한 사항들이 법제화 되어야 한다. 제도화된 틀 속에서 정부와 국회간의 합리적 권한배분 원칙에 입각하여 상호 적극적인 역할 수행이 이루어질 수 있도록 해야 하는 것이다. 또한, 협상관련 정보의 적절한 공개와 이익집단들의 의견 표출에 관한 사항을 법제화하여야 한다. FTA협상 이슈와 관련한 의견을 광범위하게 수렴하고 이해관계를 조정해 나가기 위해서는 국내 이익집단 대표들로 구성된 자문위원회 및 중립적인 전문가들로 구성된 민간자문위원회를 적극적으로 활용하여 협상개시 이전단계부터 제도화된 의견수렴을 해나가야 한다. 아울러, 그동안의 FTA추진 과정에서의 드러난 사후 보상과 정치적 보상의 문제점은 시급히 해결되어야 한다. 현행 제조업등의무역조정지원에관한법률의 시행에 있어서도 근로자에 대한 지원을 대폭 증액하여 효과적인 교육프로그램을 통해 직업전환을 촉진하고 그 과정에서 소득을 보전해주는데 초점이 맞추어져야 한다. 아울러 기업지원의 경우 폐업을 포함한 사업전환 관련 컨설팅에 대한 지원의 비중

을 확대하여 경제적 효율성이 높은 구조조정이 진행되도록 해야 할 것이다. 대외의존성이 높고 지정학적 특수성을 지니고 있는 우리경제의 장기적인 이익을 위해서는 FTA정책의 장기적 추진방향과 원칙과 관련한 법제화 노력도 병행되어야 한다. 즉, 편단화되는 FTA들을 상호 연결하여 FTA간의 상응성을 높이고 경제블럭간의 공통분모를 넓혀가는 노력을 체계적으로 기울여나가야 하는 것이다. 이를 위해서는 FTA간의 원산지규정의 통일을 위한 모델화를 위한 법제화가 진행되어야 하며, 세관절차, 통관, 무역구제, 지적권, 경쟁, 노동 및 환경규범, 투명성, 투자규범, 전자상거래, 위생 및 기술규정(SPS/TBT), 분쟁해결 등 분야에서의 통일 법제화 작업이 순차적이고 체계적으로 진행되어야 한다. 이러한 여러 문제점 및 그에 대한 대응방안들은 우리 정부가 최근 국무위원급 공무원 및 민간위원으로 구성된 FTA국내대책위원회의 활동을 중심으로 철저하게 분석되고 제시되어야 한다. 늦게나마 민관 합동의 기구가 탄생해 FTA와 관련된 정보의 제공, 의견수렴, 갈등 조정, 국회 지원, 보완대책 지원 등의 업무를 본격적으로 진행할 태세를 갖추게 된 점은 환영할 만한 일인바, 앞으로 그 활동이 홍보위주로 흐르거나 형식화되지 않도록 노력해야 한다.

우리나라가 1998년 12월 한-칠레FTA추진위원회를 구성하여 FTA체결 정책에 첫발을 내디딘 지 어언 10년이 가까워오고 있다. 이제는 민주적으로 법제화된 절차를 통한 이성적인 설득과 협의에 의해 FTA에 대한 국민적 합의를 형성해나가고 그에 따라 과생되는 문제점들에 대한 합리적 해결방안을 모색해나가는 것만이 우리 FTA정책을 포괄리즘적 정치적 질곡으로부터 해방시켜 올바른 방향으로 자리잡게 하는 길일 것이다.

주제어 **자유무역협정(FTA), 한국의 통상정책, 개방과 국내법제 정비, FTA의 의의, 한미FTA, 통상절자법**

【참고문헌】

- 최원목, 한국 통상절차법안의 문제점과 법 제정방향 (통상법률 2006-12)
- 정인교, 정재화, 한-칠레FTA협정의 평가와 교훈 및 향후 FTA추진에 대한 정책시사점 (대외경제연구 8-1, 2004)
- 안세영, 자유무역협정(FTA)에 대한 국내이해집단의 반응에 관한 연구 - 한·칠레 FTA 협상 사례를 중심으로(무역학회지 제28권 제2호, 2003)
- 김한수, 주요국과 전략적 자유무역협정 추진 (나라경제 2월호, 1999)
- 정인교·이경희, 한·칠레 자유무역협정의 추진배경, 경제적 효과 및 정책적 시사점 (대외경제정책연구원 정책연구 00-07, 2000)
- 정인교, 한·칠레 FTA 협정의 평가와 교훈 및 향후 FTA 추진에 대한 정책시사점 (대외경제연구 제8권 제1호, 2004)
- 한국농촌경제연구원·대외경제정책연구원, 한·칠레 FTA 백서 (2004)
- 이철기, 한·칠레 자유무역협정에서의 농민단체 영향력에 관한 연구 - 대내협상과정을 중심으로 (중앙대학교 석사학위논문, 2005)
- 전국농민총연맹, 한-칠레 자유무역협정 저지 투쟁백서 (2004)
- 최태욱, 한국의 FTA정책과 이익집단정치 II: 한-칠레 FTA 사례(미래전략연구원, 2006)
- 최태욱, 한국의 FTA정책과 이익집단정치 III: 의사소통 채널의 제도화 필요성 (미래전략연구원, 2006)
- 최병일, 최원목, 허윤, 중장기 FTA 추진전략연구 (2007.8. 외교통상부)
- 최원목, Korea-Chile Free Trade Agreement and Chile's Accession to MERCOSUR - What is the problem from the perspective of WTO jurisprudence? (통상법률, 2001년 2월호)

최원목, 남북한 경제협력 정책과 한국의 자유무역협정 추진과의 관계
- 국제통상법적 접근(국제법학회논총, 제47권 제3호, 2002년 12월)

Choi Won-Mog, "Regional Economic Integration in East Asia: Prospect and Jurisprudence" (Journal of International Economic Law, Oxford University Press, March 2003)

Choi Won-Mog, "Making a Better Dispute Settlement Mechanism for Regional Trade Agreements: Lessons of Integration Efforts in East Asia" (in WTO and East Asia, edited by Mitsuo Matsushita et. al., CameronMay, 2004)

Schott, Jeffrey J., "FTAs and United States Trade Policy: Past, Present, and Future Prospects", Presented to the Economic and Social Research Institute Cabinet Office, Government of Japan, Tokyo, Japan, March 16, 2005

Choi Won-Mog, "Legal Problems of Making Regional Trade Agreements with Non-WTO-Member States" (Journal of International Economic Law, Oxford Univ. Press, October 2005)

Choi Won-Mog, "Legal Analysis of Korea-ASEAN Regional Trade Integration" (Journal of World Trade, v. 41 -3, Kluwer Law International, 2007)

Putnam. Robert D., Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game (International Organization 42, 3, Summer 1988)

Milner, Helen, Interests, Institutions, and Informations: Domestic Politics and International Relations (Princeton N.J., Princeton University Press. 1997)

Terry M. Moe., 'The New Economics of Organization (American Journal of Political Science 28, November, 1984)

FTA Experiences of Korea and Legislative Issues

Choi, Won-Mog *

After an initial stage of the experimentation of FTAs, the FTA policy of Korea is moving towards a large-scale economic integration with major trading partners. Despite this policy shift, the following problems identified during the experimental stage still persist: (i) a small number of domestic industries whose business interests are adversely affected by the market liberalization as a result of an FTA are heavily overrepresented in the policy process; (ii) FTA negotiations are launched without a sufficient amount of preparation; (iii) unnecessary misunderstandings and criticisms are amplified due to the lack of disclosure of information about FTA negotiations; (iv) the basic role of channeling interest groups' opinions by the Congress and political parties is absent; (v) advisory function by private experts is not in operation; and (vi) discussions about compensation for injured industries tend to proceed in an ex post basis and in a political manner.

In order to resolve these problems, a statute prescribing trade policy decision-making procedures needs to be enacted. Based on provisions of allocating trade policy authorities between the administration and congress under the statute, each decision-making body may be able to play its active role without a mutual conflict of authorities. Also, what need to be enacted are how to guarantee an adequate degree of disclosure of information on trade negotiations and ways to preserve legitimate channels for expressing opinions by interest groups. Advisory committees

* Professor of Law, Ewha Womans University.

comprising representatives of interest groups and private experts should be established and be actively used as the official procedure to gather comprehensive opinions from various interest groups and to make constructive adjustment among them, even prior to entering into negotiations. Problems of overcompensation and inefficient management of compensatory resource must be given priority for their solution. The current statute and regulations on trade adjustment for manufacturing industries must be amended so as to allocate more resources to assist damaged employees and to focus on the policy purpose of enhancing overall efficiency of entrepreneurship in the Korean business community. In parallel with these efforts, principles and goals of the long-term FTA policy of Korea must be spelled out in the form of governmental regulations or guidelines. As one of such principles and goals, harmonization of rules of origin under various FTAs to which Korea is, or will be, party may be explored given that such harmonization reduces economic costs generated by the proliferation of fragmented FTAs. Any legislation of model rules of origin will facilitate this effort. In addition, efforts to harmonize rules on customs procedure, trade remedies, intellectual property rights, competition, labour and environment, transparency, investment, electronic commerce, sanitary or technical regulations, and dispute settlement will contribute to the long-term interest of Korean business community. Therefore, any legislative drive in this light deserves to pursue on a long-term basis.

KEY WORDS Free Trade Agreement (FTA), Trade Policy of Korea, Trade Liberalization and Legislative Issues, Necessity of FTA, Korea-US FTA, Trade Policy Decision-making Procedure Act