



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1229호 | 2016년 11월 18일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

트럼프의 통상 정책과 한·미 FTA의 향방

정민정*

1. 들어가며

자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)이란 회원국 간 상품, 서비스, 투자, 지적재산권, 정부조달 등에 대한 관세·비관세 장벽을 완화함으로써 상호간 교역 증진을 도모하는 특혜무역협정이다.

한국과 미국은 2007년 FTA 원 협정문안을 확정 후 2010년 그 일부를 수정하기 위하여 추가 협상을 타결하였다. 이와 같은 두 차례의 진통 끝에 마침내 대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정(이하 “한·미 FTA”)이 체결되었다. 동 협정은 2011년 10월 12일에 미국 의회의 승인을 받았고¹⁾ 2011년 11월 22일에 한국 국회의 동의를 받은 후 2012년 3월 15일에 발효하였다.

동 협정은 미국에서는 물론이고 국내에서도 자주 재협상을 하거나 폐기하겠다는 선거 공약의 대상이 되곤 하였다. 그러다가 이번 미국 대선에서 공공연히 한·미 FTA 재협상 또는 폐기를 약속한 도널드 트럼프가 2016년 11월 9일 대통령으로 당선되면서 트럼프의 집권 이후 한·미 FTA 폐기까지는 아니어도 적어도 재협상은 가시화되는 것이 아니냐 하는 우려가 제기되고 있다.²⁾ 한·미 FTA의 재협상을 우려하는 이유는 동 협정이 표면적으로는 경제와 무역에 관한 협정이지만 정치, 군사, 외교, 안보적인 측면에서도

중요한 의미를 가지고 있기 때문이다.

이에 이 글에서는 한·미 FTA 재협상 또는 폐기에 대한 우려가 기우(杞憂)에 불과한지 아니면 향후 현실화될 수 있을 것인지를 예측하기 위하여 한·미 FTA의 ‘개정 및 종료’³⁾와 관련된 규정을 검토해본 후 한·미 FTA를 포함한 미국의 FTA 체결 사례를 살펴보고자 한다. 그리고 트럼프의 당선으로 한·미 FTA가 재협상의 기로에 선 이 시점에서 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(2012년 7월 18일 시행, 이하 “통상조약법”)⁴⁾에서 해결방안을 찾아보고자 한다.

2. 관련 규정

한·미 FTA의 개정 및 종료에 관한 국제법으로는 「조약법에 관한 비엔나 협약」(Vienna Convention on the Law of Treaties, 이하 “비엔나 조약법 협약”)과 한·미 FTA가 있고, 국내법으로는 양국의 헌법과 통상절차법이 있다.

(1) 국제법 관련 규정

① 조약법에 관한 비엔나 협약

한·미 FTA는 「비엔나 조약법 협약」의 적용대상이 되는 조약에 해당하므로(제2조 제1항(a)호), 우선 동 협약의 개정과 종료에 관한 규정의 적용을 받는다. 동 협약 제39조에 따르면, 한·미

1) 엄밀히 말하면 한·미 FTA이행법안이 미의회의 상하원을 통과하였음

2) 「트럼프 행정부, TPP 탈퇴·한미 FTA 재협상 가능성 높다」, 『한국경제』, 2016.11.10.

3) 소위 한·미 FTA의 ‘재협상과 폐기’에 대응할 수 있는 법적 용어는 ‘개정과 종료’임. 그리고 2016년 최근 논의되고 있는 ‘재협상’과 2007년과 2011년 사이에 논의된 ‘추가협상’은 구별할 필요가 있음

FTA는 개정 조항에 따른 방식에 따라 개정할 수 있다. 그리고 동 협약 제54조에 따르면 조약은 그 조약의 규정에 따라 그 효력이 종료될 수 있다. 한·미 FTA는 조약 스스로가 그 개정과 종료에 관한 규정을 두고 있으므로 이에 따르면 된다.

② 한·미 FTA

한국과 미국은 한·미 FTA 개정 조항에 따라 서면으로 개정 합의를 할 수 있다. 특히 한·미 FTA에서는 양국간 통상장관을 의장으로 하는 “공동위원회”를 설치하여 필요하면 협정의 개정 여부를 검토할 수 있게 하고 있다(제22.3조 제3항다호).⁴⁾ 동 위원회의 정기 회기는 매년 양 국가의 영역에서 교대하여 개최되고, 특별 회기는 어느 한 쪽 당사국의 요청 후 30일 이내에 개최된다(제22.3조 제4항).

한·미 FTA는 일방적인 종료 통고와 일정한 기간(180일)의 경과로 종료될 수 있다(제24.5조 제2항). 다만 미국이 협정 종료 의사를 통보한 후, 한국이 협의를 요청할 수 있게 되어 있다(제24.5조 제3항).

(2) 국내법 관련 규정

대부분의 나라가 헌법에서 조약 일반에 대한 국회의 관여(동의 혹은 승인)를 규정하고 있을 뿐, 별도로 법률 차원에서 통상조약의 체결절차에 대하여 규율하고 있지는 않다.⁵⁾ 즉 대부분의 국가에서 행정부의 대국회 보고 의무는 행정부와 입법부의 관행에 의하여 이루어지고 별도의 입법 조치를 통하여 이를 강제하는 경우는 드문 것으로 알려져 있다.

그런데 한·미 FTA의 양 당사국인 한국과 미국에는 그러한 통상절차법이 존재한다. 한국에는 「통상조약법」이 있고, 미국에는 「무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)이 있다. 그러나 두 법률의 제정 취지에는 큰 차이가 있다.

① 미국

미국에서 한·미 FTA와 같은 통상조약은 관행

4) “공동위원회는 이 협정의 개정을 검토하거나 이 협정상의 약속을 수정할 수 있다.”

5) 통상절차법의 제정을 앞두고 2011년 외교통상부가 한국의 주요교역 대상국 등 총 30개국을 대상으로 조사를 해 본 결과, 당시 통상조약절차법을 가지고 있는 나라는 미국밖에 없는 것으로 확인되었음

상 상원과 하원 각각의 과반수의 동의를 요하는 의회-행정협정(Congressional-Executive Agreement)의 형태로 체결된다.

미국은 독립 직후 아직 연방체제가 제대로 자리 잡지 못한 상황에서 각 주들이 대외통상보다는 주간(州間) 교역에 더 큰 관심을 가지고 있었던 당시에 통상조약의 체결권한이 대통령이 아니라 각 주 대표들로 구성된 의회에 부여되어 있었다. 그 결과 미국의 「무역촉진권한」은 의회의 권한을 강화하기 위한 것이라기보다는 통상조약의 체결을 용이하게 하기 위하여 의회가 행정부에게 상당한 권한을 위임하는 내용을 담고 있다.

② 한국

반면에 한국의 「통상조약법」은 「헌법」 제62조에서 인정하고 있는 국회의 대정부출석요구 및 질문 권한을 구체화하고 「국회법」 제119조 내지 제122조의3에서 정하고 있는 절차를 상대적으로 간소화함으로써 통상조약의 체결에 관한 국회의 권한을 강화하였다.

한·미 FTA는 헌법 제60조 제1항⁶⁾에서 열거하고 있는 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당하여 국회의 동의를 받은 조약이다. 트럼프의 당선으로 한·미 FTA의 재협상 가능성이 시사되면서 국회의 동의를 받은 조약의 일부 내용을 개정하고자 할 때에 그러한 개정에 대하여도 국회의 동의를 받아야 하는지 여부를 짚고 넘어갈 필요가 있다. 지금까지의 관행에 비추어 보면, 원 조약이 국회의 동의를 받았다고 하여도 개정 대상이 되는 개별 조항이 헌법 제60조 제1항에 해당하는 사항인 경우에 국회의 동의를 받게 하고 있다. 따라서 기(既)발효한 한·미 FTA의 실제적 내용을 변경하는 개정 조항이 헌법 제60조 제1항에 해당하는 사항인 경우 국내절차(법제처 심사→차관회의→국무회의→대통령 재가), 서명, 국회의 비준동의 절차를 거쳐야 한다.

「통상조약법」에는 통상조약의 신규 체결에 대해서만 언급하고 있을 뿐 개정에 관한 별도의 규정이 없다. 하지만 만약 한·미 FTA 개정이 실질

6) 대한민국 헌법상 조약의 체결·비준에 관한 궁극적인 권한과 책임은 대통령에게 속하지만 이러한 대통령의 권한에 대한 민주적 통제를 위하여 동조에서 일정 범주의 조약에 대한 동의권을 국회에 부여하고 있음

적으로 새로운 규정을 추가하거나 기존의 조항을 실질적으로 변경하여 당사국의 권리·의무에 변경을 초래한다면 한·미 FTA 신규 체결에 준한다고 보아 「통상조약법」이 적용될 수 있다. 한편 그 본질적 내용에 대한 변경 없이 세부적인 사항에 대한 수정 및 조정만 이루어지거나 종료시키는 경우 그 합의 문서는 헌법상의 조약이 아닌 고시류 조약으로 분류되어 「통상조약법」의 적용을 받지 않는다고 볼 수 있다.

3. 관련 사례

위에서 본 것처럼 한·미 FTA의 개정과 종료에는 어떠한 법적 제한도 없을 뿐 아니라 실제로 이를 가능하게 하는 메커니즘도 갖추어져 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 개정 가능성은 희박해 보인다.⁷⁾ 아래 미국의 FTA 체결 사례에서 알 수 있듯이 미국은 FTA의 구속을 받겠다는 동의를 표시하기 전에는 의회의 승인을 받기 직전까지 끊임없이 합의 내용을 수정하여 왔다. 하지만 일단 발효한 FTA를 개정 또는 종료한 적은 없다.

(1) 한·미 FTA

한·미 FTA는 이미 체결 과정에서 미국의 요구에 따라 협정문이 두 차례 수정된 바 있다.

① 2007년 4월 협상 타결 선언 이후

양국은 제8차 협상(2007.3.8~12, 서울)과 수석대표간 협의(2007.3.19~22, 워싱턴)를 거쳐 고위급 협상(2007.3.26~4.2, 서울)에서 (가서명 없이) 자동차, 농산물, 섬유, 개성공단 등 핵심 쟁점 분야를 포함하여 전 분야의 협상 타결을 선언하였다. 그러나 이후 미국의 신통상정책에 따라 두 차례(2007. 6. 21~22 및 2007. 6. 25~26)의 추가협의를 거쳐 협정문안을 수정하였고 2007년 6월 30일 이를 반영한 최종 협정문안에 서명하였다. 2007년 6월 30일 서명 이후에도 한·미 FTA의 비준과 발효는 장기간 지연되었다.

② 2007년 6월 서명 이후

2007년 6월 30일 양국은 한·미 FTA에 서명하여 조약문을 확정하였다. 일반적으로 조약문안

을 확정하면 교섭 당사자간의 실제적 내용에 대한 교섭은 종료하는 것이고 문안 확정 이후의 단계는 원칙적으로 수용 또는 거부라는 선택만 남아 있게 된다. 이에 한국에서는 2009년 4월 22일 한·미 FTA 비준동의안이 외교통상통일위원회에서 통과되기도 하였다.

하지만 조약 문안의 확정은 아직 조약의 구속을 받겠다는 동의를 표시(비준서의 교환)하기 전의 절차이고, 이 단계에서 양국이 비준을 해야 할 국제법상 의무가 없기 때문에 필요에 따라 협상이 계속 진행되는 경우도 있다. 실제로 새로 취임한 오바마 행정부가 국내 경기 회복을 위하여 자국 산업 및 일자리 보호 중심의 통상·무역 정책을 추구하면서 한·미 FTA 추가협상이 시작되었고, 2011년 1월 26일 추가협상 결과에 대한 조문화 작업이 종료되었다. 당시 추가협상이 이루어진 분야는 자동차, 의약품, 돼지고기 등이었다.

(2) 미국·페루간 무역촉진협정

2006년 4월 페루 정부는 미국과 체결한 무역촉진협정에 서명하였고, 2006년 6월 페루 의회는 미국과 체결한 무역촉진협정(Trade Promotion Agreement: TPA)을 비준동의하였다. 그런데 2007년 5월 ‘미국 신통상정책’⁸⁾을 반영하기 위하여 양국간 재협상이 이루어졌고, 2007년 6월 재협상 결과가 반영된 개정의정서(Protocol of Amendment)에 대하여 의회가 비준동의를 하였다.

(3) 미국·콜롬비아간 FTA

2006년 11월 22일 콜롬비아 정부는 미국과 체결한 FTA에 서명하였고, 2007년 6월 14일 콜롬비아 의회는 미국과 체결한 FTA를 비준동의하였다. 페루와 마찬가지로 2007년 5월 ‘미국 신통상정책’을 반영하기 위하여 양국간 재협상이 이루어졌고, 2007년 10월 30일 재협상 결과가 반영된 개정의정서에 대하여 의회가 비준동의를 하였다.

만약 한·미 FTA의 실질적 내용에 대한 개정이 이루어진다면 페루나 콜롬비아의 사례를 보건대 개정 의정서⁹⁾ 형태가 될 가능성이 높을 것으로

7) 「<트럼프 당선> 한미 FTA 재협상 현실화? “원점 재협상·폐기 가능성 희박”」, 『연합뉴스』, 2016.11.9.

8) 2007년 5월 10일에 부시 행정부와 민주당 지도자들이 강화된 노동·환경 기준을 페루, 콜롬비아, 파나마 그리고 한국과 체결하는 FTA에 반영하기로 합의하였음

9) 의정서는 기본적인 문서에 대한 개정이나 보충적인 성격을 띠는 조약에 주로 사용됨

로 보인다.

(4) NAFTA

북미자유무역협정(NAFTA)의 경우 미국 클린턴 대통령은 NAFTA에 대한 지지의 선결조건으로서 노동과 환경에 관한 부속 협정(side agreement)의 체결을 약속하였다. 그 결과 미국 클린턴 정부는 NAFTA에 대한 양원의 승인을 받는 데에 성공하였고(1993년 11월), 이에 캐나다 수상 장 크레티앙(Jean Chrétien)도 의회의 승인을 받을 수 있었다(1993년 12월).

NAFTA의 부속 협정 역시 페루와 콜롬비아 사례에서의 개정 의정서와 마찬가지로 한·미 FTA와는 독립된 별개의 조약 형태로 체결된다. 하지만 미국의 국내법적 처리 절차에 있어서 차이가 있으니, 부속 협정은 개정 의정서와는 달리 의회의 승인을 받지 않아도 된다.

4. 시사점

한·미 FTA의 개정 및 종료와 관련하여 그 실현 가능성이 희박하다고 점쳐지는 근거는 앞서 본 바와 같이 과거 미국의 FTA 체결 사례에서 찾을 수 있다.

하지만 국제법과 국내법 규정 어디에도 이에 대한 법적인 한계는 찾아볼 수 없으며 오히려 한·미 FTA에는 그 개정을 제도화하는 메커니즘이 구비되어 있다. 그럼에도 불구하고 FTA 개정이 이루어지지 않았던 이유는 다음 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 아직 FTA의 역사가 짧고 미국 대통령이 연임하였을 때의 임기는 8년이기 때문에 이미 발효한 FTA의 내용을 일방 당사자의 통상정책의 중대한 변경을 이유로 개정할 만큼 충분한 시간이 경과하지 않았기 때문이다. 둘째, FTA는 구체적인 개방 약속만을 내용으로 하는 조약이 아니라 향후 양국이 교역의 자유화를 위하여 국내 경제체제의 효율성을 증진시킬 의사가 있다는 점을 확인하고 그 운영방식의 골격에 대하여 합의하는 조약이기도 하다. 이와 같은 골격 조약은 합의문 자체의 개정 대신 별도의 이행 약정 체결만으로도 소기의 성과를 거둘 수 있다.

따라서 관련 법규정과 사례를 검토해 보건대 트럼프의 집권 이후 한·미 FTA 재협상이 가시

화될 것인지 여부를 단정적으로 말하기는 어렵다. 그러나 법적으로는 주권국가에게 당연히 허용되는 옵션(option)이므로 이에 대한 대비책을 강구할 필요가 있다.

5. 정부와 국회의 대응방안

「통상조약법」 제15조에 따른 이행평가가 미국의 한·미 FTA 개정 요구에 대비하는 첫걸음이 될 수 있을 것이다. 동조에 따르면 산업통상자원부장관은 상대국 정부인 미국의 조약상 의무 이행상황 등 한·미 FTA의 공동위원회에서 논의될 사항을 평가하고 그 결과를 국회 산업통상자원위원회에 보고하며 필요한 개선방안을 모색하게 되어 있다. 제정 당시 동 규정의 운용을 두고 국내적으로 통상조약을 이행하는 과정에서 각 계층의 부담이 공평하게 배분되었는지, 보상조치는 적절하게 진행되었는지 평가하는 데에 의의를 둘지 아니면 한걸음 더 나아가 통상조약의 재협상을 제도화·공식화하는 기제로까지 활용할 수 있는지에 대하여 의견이 나뉘었다. 그런데 트럼프의 당선으로 한·미 FTA가 재협상의 기로에 선 이 시점에서 통상조약의 재협상 및 주요 조항의 재협의를 공식화하는 방향으로 동조에 대한 운용의 묘를 발휘할 수 있다.

한·미 FTA는 2012년 3월 15일에 발효하였고, 「통상조약법」은 2012년 7월 18일부터 시행되었다. 즉 한·미 FTA 체결 과정에서는 「통상조약법」이 적용되지 않았다. 이 때문에 국회에서 어렵게 「통상조약법」이 통과한 이후에도 만개지탄(滿開之嘆)의 목소리가 높았는데 한·미 FTA 재협상은 이를 만회할 수 있는 기회일 수도 있다. 정부와 국회는 「통상조약법」에서 설계한 거버넌스에 따라 양자간의 합리적 권한배분 원칙에 입각하여 상호 적극적인 역할을 수행하고, 민주적으로 법제화된 절차를 통하여 이성적인 설득과 협의에 의해 한·미 FTA 개정 여부에 관한 국민적 합의를 형성할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.