



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1345호 | 2017년 8월 1일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 한·미 FTA 개정 관련 절차적 쟁점과 시나리오별 적용 검토

정민정\*

### 1. 들어가며

지난 7월 12일 미 무역대표부는 8월에 워싱턴에서 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정」(이하 “한·미 FTA”) 개정협의를 위한 공동위원회 특별회기를 요청하였다. 현 시점에서 8월에 예정된 개정협약이 한·미 FTA 개정협상으로 이어질지 여부를 단정하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 대미교역이 한국 경제에서 차지하는 비중을 고려해 볼 때 한·미 FTA와 관련하여 정부 차원뿐 아니라 국회 차원의 체계적인 대응방안 모색이 필요하다.

이에 이 글에서는 8월 한·미 FTA 개정협약 이후 개정협상의 결과에 따라 상정해 볼 수 있는 여섯 가지 유형의 시나리오를 살펴보기로 한다. 그리고 각각의 시나리오별로 헌법상 국회의 동의 권한과 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(이하 “통상조약법”)의 적용 여부를 검토하기로 한다. 이를 위하여 먼저 한·미 FTA 개정과 관련된 통상조약법 규정부터 살펴보기로 한다.

### 2. 한·미 FTA 개정 관련 법규정과 쟁점

한·미 FTA의 개정에 관한 국제법으로는 「조약법에 관한 비엔나 협약」과 한·미 FTA가 있고, 국내법으로는 「헌법」과 통상조약법이 있다. 여기에서는 한·미 FTA 개정 관련 통상조약법 규정과 절차적 쟁점을 살펴보기로 한다.

#### (1) 한·미 FTA 개정 관련 통상조약법 개관

통상조약법의 적용대상과 통상협상의 각 단계에서 적용되는 절차는 다음과 같다.

##### ① 적용대상

통상조약법은 통상조약에 대해서만 적용된다. 통상조약법 제2조제1호에 따르면, 통상조약은 다음의 세 가지 요건을 모두 충족하여야 한다.

첫째, 한국이 체결하는 국제조약이어야 한다. 따라서 외교부장관이 체결하는 고시류조약과 외교부가 아닌 일반 부처가 체결하는 기관간약정 또는 양해각서(MOU)는 여기에 포함되지 않는다.

둘째, 「헌법」 제60조제1항에 따라 국회 동의 대상인 조약이어야 한다. 이는 원칙적으로 국회와 행정부간 협의와 법원 및 헌법재판소의 해석에 근거하여 결정된다.

마지막으로 세계무역기구(WTO), 자유무역협정(FTA) 등 포괄적 대외시장개방을 목적으로 하는 조약이거나 또는 시장개방으로 인하여 국민 경제에 중요한 영향을 미치는 조약이어야 한다. 특정 산업 영역만을 개방하는 조약은 통상조약법 제2조제1호가목 및 나목이 규정하고 있는 “포괄적 시장개방”에 해당하지 않는다. 그럼에도 불구하고 동조다목이 규정하고 있는 “시장개방으로 인하여 국민경제에 중요한 영향을 미치는 조약”에 해당할 수 있다.

\* 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관, 법학 박사, 788-4552, minjch@nars.go.kr

## ② 통상협상 개시 이전

통상조약법에 따르면 통상협상을 개시하기 전 정부의 선결작업은 크게 세 가지가 있다.

첫째, 이해관계자와 관계 전문가의 의견을 수렴하기 위한 공청회를 개최해야 한다(제7조).

둘째, 공청회에서 논의된 사항을 기초로 하여 산업통상자원부 장관은 통상조약체결계획을 수립하여 협상의 목표 및 주요 내용, 협상의 추진 일정 및 기대효과, 협상의 예상 주요 쟁점 및 대응방향, 협상과 관련된 주요국의 동향 등을 국회에 보고해야 한다(제6조).

셋째, 산업통상자원부 장관은 통상조약 체결의 경제적 타당성을 검토해야 한다(제9조).

## ③ 통상협상 진행 과정

일단 개시하여 진행 중인 통상협상과 관련하여 정부는 국회와의 협의, 국민의 의사반영, 가서명 후 영향평가를 해야 한다.

첫째, 최초 통상조약체결계획과 중요한 차이가 있는 내용이 교섭 대상으로 대두된 경우 정부는 이를 다시 국회와 협의할 의무가 있다(제10조).

둘째, 국회 뿐 아니라 누구든지 통상협상에 관한 의견 제출이 가능하다(제8조).

셋째, 통상조약의 문안에 대하여 가서명 등의 방법으로 상대국과 합의가 이루어지면 산업통상자원부 장관은 해당 통상조약의 국내경제·국가재정·국내산업·국내고용 등에 미치는 영향 등을 포함한 영향평가를 실시하여야 한다(제11조).

## (2) 한·미 FTA 개정 관련 절차적 쟁점

### ① 국회 동의 대상 여부

대한민국 헌법상 조약의 체결·비준에 관한 궁극적인 권한과 책임은 대통령에게 있는데 이에 대한 민주적 통제를 위하여 「헌법」 제60조제1항에서 일정 범주의 조약에 대한 동의 권한을 국회에게 부여하고 있다. 한·미 FTA는 동조에서 열거하고 있는 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당하여 국회의 동의를 받은 조약이다.

미 무역대표부의 특별 공동위원회 제안으로 한·미 FTA 개정협상 가능성이 높아지면서 국회의 동의를 받은 조약의 일부 내용을 개정하고자 할 때에 그러한 개정에 대하여도 국회의 동의를 받아야 하는지 여부를 살펴볼 필요가 있다.

지금까지의 관행에 비추어 보면, 원 조약이 국회의 동의를 받았다고 하여도 개정 대상이 되는 개별 조항이 「헌법」 제60조제1항에 해당하는 사항인 경우에 국회의 동의를 받게 하고 있다.

### ② 통상조약법의 적용 여부

통상조약법에는 통상조약의 신규 체결에 대해서만 언급하고 있을 뿐 개정에 관한 별도의 규정이 없다. 하지만 개정이 실질적으로 새로운 규정을 추가하거나 기존의 조항을 실질적으로 변경하여 당사국의 권리·의무에 변경을 초래한다면 통상조약법의 신규 체결에 관한 규정이 적용된다고 보는 것이 일반적이다.

## 3. 한·미 FTA 개정협의 이후의 예상 시나리오

한·미 FTA 개정 시나리오는 한·미 FTA 개정협상의 개시 여부, 개정협상 개시 후 합의 도달 여부, 개정 내용이 한·미 FTA의 본질적 내용인지 여부에 따라 달라질 수 있다. 이를 구체적으로 도식화([표] 참조)하면 다음의 여섯 가지 시나리오를 상정해 볼 수 있다.

### (1) 개정협상 미개시

먼저 개정협상이 개시되지 않을 경우 다음 두 가지의 시나리오를 생각해 볼 수 있다.

#### ① 시나리오 1: 개정협상 개시 차단

미국이 한·미 FTA 개정을 언급하는 이유는 한·미 FTA가 무역불균형의 원인이라고 보고 있기 때문인 것으로 알려져 있다. 따라서 8월 개정협의 과정에서 이러한 오해를 불식시킬 수 있다면 추후에 개정협상이 개시되지 않을 수 있다.

또한 법적으로 조약의 개정 요구뿐만 아니라 상대국의 개정 요구를 수용할지 여부 역시 주권

국가가 결정할 사항이다. 즉 한국이 개정협상을 수락하지 않을 경우에도 개정협상이 개시되지 않을 수 있다.

## ② 시나리오 2: 기술적 후속 합의 체결

한·미 FTA는 일반적·추상적 규정을 담은 기본조약(framework convention)의 성격을 가지고 있기 때문에 미국 측의 요구를 어느 정도 반영하는 것은 FTA 자체의 개정 대신 기술적 후속 약정의 체결로도 가능하다.

## (2) 개정협상 결과 합의 도달

개정협상이 개시되어 합의에 도달한 경우 다음 두 가지의 시나리오를 생각해 볼 수 있다.

### ① 시나리오 3: 한·미 FTA 본질적 내용 개정

개정협상이 개시될 경우 트럼프 행정부의 제조업 보호주의 성향으로 미루어 볼 때 미국은 자동차와 철강 분야의 무역수지적자 문제를 협상 의제로 제기할 가능성이 높다. 이 때 한국 측에서도 이해관계의 균형 차원에서 그동안 한·미 통상관계에서 불합리했던 점을 시정하기 위하여 미국의 비관세장벽 제거, 미국 서비스 시장의 진출, 투자챕터의 개선, 정부 정책의 자율성 확보 등을 협상 의제에 포함시킬 것을 미국 측에 요청하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우 한·미 FTA의 본질적 내용에 대한 개정이 이루어질 수 있다.

### ② 시나리오 4: 한·미 FTA 세부적 사항 수정

한·미 FTA 의무이행과 관련하여 양자의 시각 차이가 드러나는 분야가 있다. 예를 들어, 법률 시장 개방, 공정거래위원회의 조사 투명성, 의약품의 가격 산정 등에 대하여 한국은 FTA를 충실하게 이행하고 있다는 입장인 반면, 미국은 한국의 이행이 미흡하다는 입장이다. 이를 해결하기 위하여 한·미 FTA에서 약속한 개방수준 또는 양국의 권리의무 내용에 대한 실질적인 변경 없이 구체적으로 양측이 바라는 이행 내용을 명확하게 규정하기 위해 한·미 FTA를 수정할 수 있다.

## (3) 개정협상 개시 후 합의 미도달

마지막으로 개정협상이 개시되어 합의에 이르지 못한 경우로 두 가지의 시나리오를 상정해 볼 수 있다.

### ① 시나리오 5: 장기간 합의 지연

미국의 한·미 FTA 개정협상 요청 또는 양국 간 개정협상 개시는 간단한 일이지만 실제 양국이 개정협약에 도달하는 데에는 다음 두 가지 이유에서 장기간이 소요될 수 있다.

첫째, 한국은 원칙적으로 미국의 제조업 분야 무역적자의 원인이 한·미 FTA가 아니라고 보고 한·미 FTA 개정 없이 해결하는 것이 바람직하다는 입장이기 때문에 합의가 지연될 수 있다.

둘째, 한·미 FTA 개정협상은 2010년~2011년 추가협상과 비교해볼 때 한미동맹관계, 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사와 같은 경제외적 요인의 영향을 덜 받을 수 있다. 왜냐하면, 이미 발효한 FTA의 개정협상이기 때문에 협상기간이 얼마가 걸리든 동일한 사항에 관한 후(後)조약을 체결되기 전까지 기존의 한·미 FTA가 적용될 것이기 때문이다. 한편 2010년~2011년 추가협상은 연평도 사건 발발 즈음에 이루어졌는데 당시 정부가 2007년에 체결된 한·미 FTA의 공백이 장기화될 경우 정치, 군사, 외교, 안보적인 면에 미칠 수 있는 부정적 영향을 우려하여 서둘러 조급하게 밀어붙인 결과 미국 측이 요구하는 것을 상당부분 수용할 수밖에 없었다.

### ② 시나리오 6: 한·미 FTA 정지 또는 종료

트럼프는 한·미 FTA 종료를 위협하고 있는데 이는 개정협상과 관련하여 협상력을 높이기 위한 소위 '벼랑 끝 전술'의 구사인 것으로 해석되고 있다. 이에 한국도 한·미 FTA 개정협상 결과가 유리하지 않은 방향으로 전개될 경우 협정을 종료할 의사가 있음을 내비치는 전략을 활용할 수 있다. 문제는 양측이 벼랑 끝 전술을 고수한 결과 결국 합의에 이르지 못한 경우이다. 일방이 한·미 FTA 규정에 따라 통고 등의 조치를 취하

거나 또는 이를 정지 또는 종료시키려는 의도로 양국이 후조약을 체결하는 경우 FTA는 정지 또는 종료될 수 있다.

#### 4. 시나리오별 절차적 쟁점 검토

한·미 FTA의 이해관계를 조정하는 문제에 대해서는 정책적으로 다양한 선택지가 존재하며 한국 정부와 미 행정부가 어떠한 선택을 하는지에 따라 국내 절차가 달라질 수 있다. 이에 한·미 FTA 개정협 의 이후 시나리오별로 국회 동의 대상 여부와 통상조약법의 적용 여부를 검토하면 다음과 같다.

[표] 시나리오별 절차적 쟁점 검토결과

시나리오	개정협상	세부상황*		국회동의	법적용
1	X	개정협상 X		X	X
2		후속 이행약정		△	△
3	O	O	본질적 개정	O	O
4			세부적 수정	X	X
5		X	장기간 지연	X	X
6			정지·종료	X	X

\* 합의도달 여부, 개정내용 중요도 등

##### (1) 시나리오 1

시나리오 1의 경우에는 국내절차 논의의 전제가 되는 국가간 합의가 존재하지 않는다.

##### (2) 시나리오 2

시나리오 2는 국회의 동의와 통상조약법의 적용을 받아야 하는 시나리오 3과 국회의 동의가 요구되지 않고 통상조약법의 적용도 받지 않는 시나리오 4와 6의 중간지대 또는 회색지대에 있다.

한·미 FTA를 모조약으로 하여 특정 산업의 추가 개방 또는 시장접근의 억제를 내용으로 하는 이행협 의는 별도의 국제법적 합의로서의 성격이 불분명하고 엄밀한 의미에서 통상조약법의 통상조약에 해당하지 않는다. 하지만 국민경제에 미치는 중요한 영향 때문에 국회의 동의를 받고 통상조약법이 준용되는 경우가 있다

예를 들어, 2005년 쌀 관세화 유예 조치는 이

미 국회가 동의한 WTO 농업협정 부속서 5와 1995년 이행계획서 제4항의 이행을 위한 기술적 후속 합의의 성격이 강하였음에도 불구하고 국회의 동의를 받았다. 그리고 2015년 쌀 관세화를 위하여 WTO에 통보하는 수정이행계획서는 통상조약법 제2조제1호의 통상조약에 해당하지 않음에도 불구하고 통상조약법에서 규정하고 있는 절차를 준용한 바 있다.

##### (3) 시나리오 3

한·미 FTA의 실제적 내용을 개정한 조항이 「헌법」 제60조 제1항에 해당하는 사항인 경우 국내절차(법제처 심사→차관회의→국무회의→대통령 재가→국회의 비준동의)를 거쳐야 한다.

한·미 FTA 개정에 관한 합의문서는 개정의 정서 형태가 될 것이고, 이는 FTA 신규 체결에 준한다고 보아 통상조약법이 적용될 수 있다.

##### (4) 시나리오 4

세부적인 사항에 대한 수정 및 조정만 이루어지는 경우 그 합의문서는 헌법상의 조약이 아닌 고시류 조약으로 분류되어 국회의 동의를 받지 않으며 통상조약법의 적용도 받지 않는다.

##### (5) 시나리오 5

국내절차 논의의 전제가 되는 국가간 합의가 존재하지 않는다는 점에서 시나리오 1과 같다.

##### (6) 시나리오 6

국내적으로 조약의 정지와 종료는 대통령이 최종적인 권한을 가지며, 이러한 권한은 배타적인 성격을 가진다. 조약의 정지 또는 종료가 국내법에 저촉되거나 새로운 입법조치를 요구하지 않는 한 국회의 동의를 요하지 않는다. FTA가 정지 또는 종료되는 경우 그 합의문서는 시나리오 4와 같이 고시류 조약으로 분류되어 통상조약법의 적용을 받지 않는다.

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