



중미자유무역협정(CAFTA)의 주요 내용과 시사점

이준규 세계지역연구센터 미주팀장(junkyul@kiep.go.kr, Tel: 3460-1128)

김진오 세계지역연구센터 미주팀 전문연구원(jokim@kiep.go.kr, Tel: 3460-1085)

나수엽 세계지역연구센터 미주팀 전문연구원(syna@kiep.go.kr, Tel: 3460-1072)

주요 내용

- 미국 하원에서 7월28일 217대 215로 중미 6개국(코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과아, 도미니크 공화국)을 포함하는 중미자유무역협정(CAFTA)이 최종 통과되었고, 8월 2일 부시대통령이 이를 서명하였음.
- CAFTA 체결 중미 6개국의 2004년 대미 총수출액은 약 177억 달러로 멕시코의 2004년 대미 수출액(1559억 달러)의 약 11%, 중국의 대미 수출액(1966.8억 달러)의 약 9%에 불과함에도 불구하고 의회비준과정은 난항을 거쳤음.
- CAFTA 협상의 주요 이슈는 (i) 설탕, 옥수수, 콩 등 농산물 관련 이슈(특히 미국 설탕생산농가 강력 반대), (ii) 섬유관련 이슈(미국 섬유생산업자들은 CAFTA 국가의 미국산 직물 사용 섬유제품의 무관세 대미 수출에 강력 반대), (iii) CAFTA 체결 중미국가의 노동조건 악화, 환경 파괴, 이로 인한 불공정 무역행위 등이었음.
- 세계화의 속도와 영향에 대한 우려가 미 의회에서 비준 난항으로 나타났고, 특히 민주당 내에서 자유무역에 대한 지지가 급격히 줄어들고 있으며 미국 의회의 보호무역 성향은 더욱 강화될 것으로 예상됨.
- 미국 의회의 보호주의 성향이 강화됨에 따라 한·미 FTA 추진시 (i) 미국 민주당 의원들을 겨냥한 한국의 대미 의원외교, (ii) 미행정부가 한·미 FTA 추진시 대의회 설득에 필요한 정치적 비용을 최소화하기 위한 포괄적인 한·미 FTA 추진, (iii) 정교한 한국의 협상력 등이 더욱 중요할 것으로 예상됨.

1. 머리말

- 미국 하원에서 7월 28일 217대 215로 중미 6개국(코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 도미니크 공화국)을 포함하는 중미자유무역협정(Central American Free Trade Agreement: CAFTA)이 최종 통과되어, 상원통과(6월 30일)에 이어 의회비준을 완료하였고, 부시대통령은 8월 2일 협정에 서명하였음.
- 미국이 중미 6개국과 맺은 CAFTA는 NAFTA(1993, 북미자유무역협정) 이후 미주지역에서 개도국과 맺은 두 번째 자유무역협정으로서, 미국은 현재까지 이스라엘(1985), 캐나다(1989, 1994), 멕시코(1994), 요르단(2002), 싱가포르(2004), 칠레(2004), 모로코(2004), 호주(2004)와 FTA를 발효 중이며, 현재 바레인(2004년 체결)과의 FTA가 의회 승인을 기다리고 있음.¹⁾
- 2004년 현재 미국은 전체 상품무역의 35%인 7,500억 달러 규모를 FTA체결국과 거래하고 있고, FTA의 추가 체결에 따라 미국의 무역총액에서 FTA체결국이 차지하는 거래 비중은 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- CAFTA 체결 총 6개국의 2004년 대미 총수출액은 약 177억 달러로 멕시코의 2004년 대미 수출액(1,559억 달러)의 약 11%, 중국의 대미 수출액(1966.8억 달러)의 약 9%에 불과함에도 불구하고 의회비준과정이 난항을 겪었음에 유의해야 함.
- 섬유 및 설탕생산업자, 노조, 민주당 등이 CAFTA 비준을 강력히 반대하였고, 특히 노조는 CAFTA 비준으로 인해 중미체결국의 불공정무역행위가 증가할 것이고 이로 인해 미국 노동자의 일자리에 부정적인 영향을 줄 것이라는 우려를 적극 표명하였음.
- CAFTA 체결에서 비준까지 논란이 되었던 주요 이슈는 (i) 설탕, 옥수수, 콩 등 농산물 관련 이슈(특히 미국 설탕생산농가 강력 반대), (ii) 섬유관련 이슈(미국 섬유생산업자들은 CAFTA 국가의 미국산 직물 사용 섬유제품의 무관세 대미수출에 강력 반대), (iii) CAFTA 체결 중 미국가의 노동조건 악화, 환경 파괴, 이로 인한 불공정 무역행위 등이었음.

1) 이밖에 남아프리카 관세동맹(SACU) 5개국, 태국, ANDEAN국가(콜롬비아, 에쿠아도르, 페루, 볼리비아), 파나마, UAE(United Arab Emirates), 오만 등과 FTA협상이 진행 중임.

표 1. 미 하원의 CAFTA비준 표결 결과

	찬성	반대
공화당	202	27
민주당	15	188
전체 표수	217	215
NAFTA와의 찬성표 비교	1993년 NAFTA 비준시 100명 이상의 민주당 하원의원이 NAFTA를 지지하였고, 2005년 CAFTA 비준시 20명 이하의 민주당 하원의원이 CAFTA를 지지하였음	

자료: The Library of Congress(2005. 7)

2. CAFTA의 주요 이슈 및 내용

가. 협정의 주요 이슈

1) 농산물 관련 이슈

- 농산물 협상은 가장 중대한 이슈였고, 주요 입장차이는 중미의 경우 미국의 농업 보조금으로부터 농가를 보호해야 한다는 점이었으며, 미국의 경우 CAFTA를 통해 전면적 농업개방을 요구하면서도 민감 품목인 설탕 등 특정 농산물을 보호해야 한다는 것이었음.
- CAFTA 협상일정이 구체화되자 중미 협상단은 농업협상 3대 제안을 함: (i) 미국-칠레 FTA의 특징(농업 관련사항 별도 규정)인 별도의 농업협상 진행, (ii) 민감품목 협상 제외, (iii) 미국 농업보조금 협상의제 포함 등을 제안하였으나 미국에 의해 거부당함.
- ▽ 돼지고기, 가금육, 쇠고기, 과일, 야채 등의 시장개방 확대 ▽ 민감농산물 고관세 유지 및 시장개방 유예기간 장기화를 조건으로 하는 중미농산물 특별대우(SDT)라는 수정제안이 일부 수용 타결되었으나, 기존 무역특혜제도(CBTPA)²⁾하의 각종 특혜는 폐지되고, CAFTA 최대 수출품목인 설탕의 경우에도 최대 15년에 걸친 관세율쿼터제(Tariff Rate Quota;TRQ)체제 부여, 옥수수, 쌀 등 미국의 주요 곡물수출품에 대한 중미국가의 시장보호가 전면 해제되는 결과를 낳았음.

2) 카리브해 무역파트너십 법(Caribbean Basin Trade Partnership Act)에 의해 특정상품에 한해 무관세 적용을 하는 제도를 말함.

2) 섬유 관련 이슈

- 섬유 및 의류산업은 중미 역내에서 150만 명을 고용하고 있고, 전후방 연계효과가 큰 산업이어서 협상의 주요 이슈중 하나로 등장하였음.
- 중미는 완전한 시장개방으로 인한 생산 및 대미 수출체제 확장 목적과, 미국은 보호를 요구하는 국내 섬유생산업체의 압력 반영 및 완전한 시장개방이라는 서로 상충하는 목표 달성을 추구하였음.
- 중미경제에서 차지하는 산업의 중요성이 감안되어 섬유 및 의류의 시장접근 규정은 별도(제 3장/G절)로 마련됨.
- 관련 품목의 대부분은 이미 무관세 대상이어서 관세철폐 문제(5년내 완전 철폐)는 주요 이슈가 되지 못하였음.
- 협상의 최대쟁점은 원부자재의 원산지규정과 중미 수출가공지대(EPZ) 인센티브제도였음.
- 중미 협상국들은 미국과 특혜무역협정을 체결하지 않은 제3국으로부터의 아웃소싱을 허용하는 유연한 원산지규정을 제안하였으나, 협상결과 브라, 파자마, 반바지 등 3개 품목에 대해서만 유연한 원산지 규정을 적용³⁾하고 전체적으로는 엄격한 원산지규정을 적용하는 것으로 타결되었음.

3) 노동 및 환경관련 이슈

- 최근 미국의 FTA정책에서 노동 및 환경조항을 부속서가 아닌 협정 본문에 포함시키는 새로운 형태의 FTA 체결이 이뤄지고 있고, 미국 의회(특히 민주당) 및 노동계는 CAFTA 체결 중미 국가들이 국제노동기구(ILO)의 핵심적인 노동조항인 노조결성의 자유, 단결권 및 단체교섭권, 강제노동 금지, 아동 노동 금지, 고용의 비차별 적용 등을 소홀히 하고 있다는 이슈를 협상단계에서부터 제기하였음.
- 최근 미국이 체결한 FTA 환경규정의 핵심은 환경보호 수준 향상, 환경법 적용의 효율적 강

3) 공급이 원활하지 않은 품목에 대한 단기적인 아웃소싱 허용(미국과 특혜무역협정을 체결하지 않은 제 3국)

화 의무, 무역 및 투자촉진을 위해 환경규정 약화를 반대하는 것이며, 이러한 핵심내용은 CAFTA의 환경규정 협상에서도 주요 논의대상이었음.

4) CAFTA 의회통과를 위한 미 행정부와 의회의 give-and-take 거래

- 지난 6월 30일 미국 상원을 통과(찬성 54, 반대 45)한 CAFTA는 7월 말 하원 본회의 표결을 앞두고 거센 논란을 거쳤으며, 개별 의원 설득을 위해 부시 대통령을 비롯 고위각료들이 직접 설득에 나섰다, 이러한 설득과정에서 그동안 CAFTA 의회통과에 논란을 제기한 의원들의 여러 요구사항이 CAFTA에 찬성표를 던지는 조건으로 美 행정부에 제시되었음.

가) 쿠바에 대한 농산물 수출제한 완화요청

- 2005년 2월 美 재무부의 해외자산통제국(OFAC)은 미국의 對쿠바 농산물 수출업자들에 대해 농산물 수출의 선적이전에 이를 수입하는 쿠바 수입업자로부터 수출대금을 미리 현금으로 수령해야 한다는 새로운 규정을 마련함으로써 對쿠바 제재조치를 강화하였음.
- 이에 대해 의회는 강력한 반대의사를 표명하였고 특히 Max Baucus 민주당 상원의원은 쿠바에 대한 농산물 수출제한 조치로 인해 미국 농업수출이 타격을 받을 것을 우려하여 미 재무부에 이 조치를 철회할 것을 요구했었으며, 농업지역 주 출신 의원들은 CAFTA 통과를 지지하는 조건으로 美 행정부에 대해 쿠바에 대한 농산물 수출 제한조치 완화를 요구하였음.

나) 비시장지위국에 대한 수출 상계관세 부과법안 거래

- Bill Thomas(공화당) 美 하원 세입위원회 의장과 Phil English 하원 공화당 의원이 공동으로 제안한 비시장지위국에 대한 수출 상계관세 부과법안 이 2005년 7월 14일 하원에 상정되었으며, 동 법안은 불공정무역관행으로 야기된 미국제품의 가격 경쟁력 약화 해소를 목적으로 하며, 중국을 비롯해 미 상무부로부터 비시장경제국(Non-Market Economy Countries)으로 지정된 국가들의 수출품에 대해 상계관세를 부과하도록 하고 있음.
- 동 법안에 대해 美 행정부는 유보적인 입장을 취해왔으나, Thomas 의원의 CAFTA찬성을 전제로 공화당 지도부의 동의하에, CAFTA 하원통과 하루 전인 7월 27일 찬성 225, 반대 168의 표결로 하원을 통과하였음.

나. CAFTA 협정의 주요 내용

1) 상품시장 접근

■ 농산물

- 미국의 농산물 시장은 일부 관세율쿼터제(Tariff Rate Quota:TRQ) 품목을 제외하고 발효 즉시 전면 자유화되고, 15년간 TRQ를 적용하는 품목은 쇠고기, 낙화생, 낙화생 버터이고 20년 적용 품목은 낙농제품임.
- 중미국가의 대미 설탕수출의 경우 단계적인 관세인하 없이 15년간 연 2%씩 수입량이 증가하고, 이후 5년간 수입량이 고정됨. 단, 엘살바도르의 경우 15년간 설탕수출량을 두 번에 걸쳐 추가적으로 늘일 수 있음.
- 설탕(미국 수입), 감자 및 양파(코스타리카 수입), 옥수수(엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과 수입) 등 민감품목인 TRQ 적용품목을 제외한 전체 농산물의 관세가 철폐 예정이고, 품목별 자유화 및 TRQ 적용 기준은 양자협상의 결과로 중미 국가별로 상이함.

글상자 1. 관세철폐기간

- 중미의 농산물 시장은 즉시 철폐에서 18-20년 후(쌀, 낙농제품 등) 철폐에 이르기까지 18개 관세목록(CAFTA 부속서 3.3)를 통해 단계적으로 자유화됨. 예로, 쌀의 관세철폐기간은 코스타리카(20년)를 제외하고 18년이고, 옥수수의 경우 과테말라(10년)를 제외하고 15년, 콩의 경우 대부분 15년임.
- 중미생산자들은 미국보다 더 긴 관세 철폐기간과 더 큰 후년가중철폐(back-load) 품목비중을 협상에서 얻어내 농가보호를 적극적으로 달성하였음.

■ 공산품

- 시장접근 분야에서 주요 논쟁은 상품별 관세철폐프로그램보다는 수출특혜제도와 할당관세 등의 비관세 조치 및 원산지규정, 세이프 가드에 집중되었음.
- 공산품 관세철폐일정에 따르면 미국의 對중미 수출품의 약 80%에는 출범 즉시 무관세가 적용되고, 나머지 20%는 5년 및 10년 기간에 걸쳐 단계적으로 개방되며, 중미의 對美 수출품은 거의 완전히 무관세화됨.

글상자 2. 농산물 및 공산품 세이프 가드

- CAFTA는 민감 농산물 품목의 급격한 수입증가에 대한 특별 세이프가드를 규정하고 있음. 농산물 수입량이 사전에 정한 양을 초과하는 경우 자동으로 세이프가드가 작동하도록 합의하였고, 세이프가드는 4년 이상 지속할 수 없음.
- 공산품의 세이프가드는 협정 발효 후 10년 내에 취할 수 있으나, 다만 섬유 및 의류의 경우는 첫 5년 내에만 사용할 수 있도록 제한하고 있음. 미국과의 경제적 불균형을 감안하여 부문별 구조조정을 추진할 수 있는 여유를 보장받으려는 중미의 입장이 반영된 세이프가드 규정(제8장/A절)이 채택되었음.

2) 서비스시장 접근

- 국경간 서비스교역(제11장)의 경우 negative list하에서 거의 전 서비스산업이 개방 대상에 포함되었고, 딜러보호체제로 이루어진 중미지역의 유통 장벽이 제거되는 결과를 가져왔음.
- 금융서비스의 경우 은행 및 보험회사의 자회사, 공동회사, 지점의 설치와 각종 영업활동(재보험, 재보험 중개, 해상항공교통보험 등) 등이 자유화됨.
- 통신 및 보험서비스의 경우 CAFTA 협상 초기 코스타리카의 협상 거부로 CAFTA 체결 지연의 주요 원인으로 작용했는데, 코스타리카가 국가독점산업인 同 부문들의 개방을 약속함으로써 CAFTA 서비스산업 개방수준이 한층 제고되었음.

3) 기타 주요 내용: 정부조달 및 지적권 보호

■ 정부조달(Government Procurement)

- CAFTA 제9장은 WTO 정부조달에 관한 협정에 의거하여 정부조달과정에 있어 내국민대우를 기본원칙으로 설정하고 공정하고 투명한 조달 절차를 규정하고 있음.
- 이를 위해 양측은 정부조달에 관한 법률, 규제, 조치 등의 변화가 있을 때에는 서로에게 공개해야 하며, 조달에 관한 정보를 미리 공지해야 한다는 규정도 포함시킴.

■ 지식재산권(Intellectual Property Rights)

- 지적권 보호 강화를 위한 의무조항은 3가지를 포함하고 있음: (i) CAFTA 중미 국가들이 세계지식재산권기구(WIPO)등 지식재산권을 보호하는 국제조약이나 기구에 가맹해야 함, (ii) 상표, 원산지 표시의 최소 규정 수립과 50년에서 70년으로의 저작권 보호 연장(특히 미국의 다국적 제약회사에 유리), (iii) 지적권 보호를 위한 법집행 적용 강화.

글상자 3. 민감품목인 의약품에 관한 IPR예외

CAFTA는 IPR 강화라는 최근 FTA 추세를 잘 반영하고 있음에도 불구하고, 공공보건을 위해 의약품의 강제 라이선싱(compulsory licensing)이나 병행수입을 허용하고 있어 중미정부로 하여금 어느 정도 유연성을 확보할 수 있도록 하고 있음.

3. CAFTA의 경제적 효과

■ 일반균형분석에 의한 정태적 효과(CGE Analysis)

- 미국무역위원회(USITC)는 GTAP 데이터 베이스 6.0을 기본 데이터로 일반균형분석(CGE Analysis)을 시도하여 CAFTA가 미국의 후생과 요소소득, 무역에 미칠 정태적(Static) 영향을 분석하였음.

표 2. 관세 및 쿼터 자유화에 따른 미국의 후생과 GDP에 미치는 영향

분류	정태적 영향: 100만 달러	정태적 영향: %, 증가율
후생	166.3	0.00
요소소득		
토지	106.0	0.18
비숙련 노동자	352.1	0.01
숙련 노동자	217.5	0.01
자본	395.3	0.01
총 GDP 효과	227.6	0.00

주: 0.01%이하의 효과는 0.00%으로 소수점 표시
 자료: USITC 2004. 8

- <표 2>의 분석에 따르면 CAFTA 체결로 인해 미국은 CAFTA 실시 이전과 비교해 매년 1억 6천 6백만 달러의⁴⁾ 후생 증가효과가 발생하는 것으로 제시되나, CAFTA로 인해 미국이 누

4) 미국무역위원회(2004. 8)는 이를 매년 발생하는 효과로 분석하고 있고, 일반균형 분석 결과는 전면적 무역 자유화를 가정한 모델로부터 발생한 것으로 해석에 유의해야 함.

리게 될 GDP 증가효과나 규모는 매우 작음을 알 수 있음.

- 미국의 대CAFTA 수출변화 분석 결과에 의하면, 섬유, 의류, 가죽제품이 15.01% 증가(803백만 달러), 석유, 석탄, 화학제품, 고무제품, 플라스틱제품이 12.90% 증가(406백만 달러), 기계 및 장비류 수출이 19.93% 증가(400백만 달러), 자동차 수출이 48.37% 증가(180백만 달러)하는 것으로 나타났음.
- 중미 6개국은 섬유·의류·가죽제품의 수출증가효과가 3,066백만 달러(26.08% 증가)를 보였고, 기타 대부분의 산업은 수출 증가율이 부(negative)의 효과를 보여 최종 총 수출증가효과 2,776백만 달러가 섬유·의류·가죽제품의 수출증가효과보다 오히려 줄어드는 분석 결과가 도출되었음.
- 결과적으로 CAFTA로 인한 정태적 효과는 미국의 입장에서 보면 소규모에 불과하며, 중미 국가의 경우 정태적 효과보다는 중·장기에 걸친 동태적 효과로 인한 무역·투자 증가의 효과가 클 것으로 기대되고, 미국과의 자유무역협정체결을 바탕으로 국내의 각종 제도개혁을 더욱 적극적으로 추진하고 생산요소를 더욱 효과적으로 배분할⁵⁾ 수 있는 계기가 마련되었다는 점이 중요함.

4. 향후 FTA 추진 전망 및 시사점

- 미국 의회의 CAFTA 비준 절차는 부시대통령이 추진해온 자유무역정책에 대한 국민투표(Referendum)적 성격을 띠고 있음.
- CAFTA 체결의 경제적 이익이 소규모임에도 불구하고 부시대통령의 자유무역정책에 대한 반대 여론이 노조와 민주당을 통해 강력한 목소리를 내었고, 이는 CAFTA의 미국 의회통과를 어렵게 만든 결과를 가져왔음.
- 부시정부는 CAFTA가 경제적 이익뿐만 아니라 민주적인 개혁을 가져와 장기 독재와 내전으로 인해 피폐한 중미지역에 도움을 줄 수 있으며, 중미지역의 안정이 장기적으로 미국의 이익에 부합한다는 논리를 함께 전개하여 대의회 및 대국민 설득작업을 하였음.

5) FTA체결도 중요하지만, FTA체결을 통한 무역 및 투자 이익의 극대화 여부는 생산요소의 효율적 배분과 생산구조를 이에 맞게 변형할 수 있는 경제의 능력에도 달려 있음.

■ 미국 의회의 보호무역주의 성향이 더욱 강해짐.

- 세계화(Globalization)의 속도와 영향에 대한 우려가 미의회에서 비준 난항으로 나타났고, 특히 민주당내에서 자유무역에 대한 지지가 급격히 줄어들고 있는 것에 주목해야 함. 민주당의 FTA반대는 노동과 환경 조항의 악화라는 표면적 이유 외에 미국 노조의 조직적인 반대와 같은 국내 이익집단의 표를 의식한 정치경제학적 선택의 결과이고 이러한 민주당의 보호무역주의 성향은 강화될 것으로 전망됨.

■ 미국 정부가 추진하는 향후 FTA 협상에 부정적인 영향을 끼칠 것임.

- 난항을 겪은 217대 215의 표결결과는 미국 의회의 자유무역지지 의지에 대한 부정적인 영향을 FTA체결 준비국들에 확산시키는 결과를 가져와 미국과의 자유무역 협상 개시에 대해 소극적인 태도를 취하게 할 가능성이 있음.

- 미국이 추진하던 FTAA(미주자유무역지대)의 탄력이 더욱 약화될 가능성이 있으며, FTAA 참가국들의 양보를 얻어내는 것이 더욱 어려워질 것으로 보임.

■ 미국 정부는 FTA보다 DDA에 역량을 집중할 가능성이 있음.

- 난항을 겪은 CAFTA 의회통과로 인해 미국의 기본 자유무역전략 중 하나인 경쟁적 자유화(competitive liberalization)에 대한 재검토 요구가 발생할 가능성이 있고, 미국이 그동안 취해왔던 3면 방식의 양자적·지역적·다자적 Multi-Track 무역협상 전략에 대한 우선순위 변경 가능성이 있음.

■ 미국을 제외한 여타 지역에서 지역무역통합(RTA) 움직임이 더욱 가시화될 가능성이 있음.

- 미국의 자유무역지지 의지의 약화는 미국을 제외한 아시아권에서의 지역 무역통합을 증가시킬 가능성이 있고, 아시아지역의 무역통합이 미국보다는 중국에 의해 주도될 가능성이 있음.

■ 한국의 FTA정책에 주는 시사점

- 난항을 겪은 CAFTA로 인해 미국 정부는 향후 경제적 이익이 매우 큰 국가와 FTA정책을 적극 추진할 것으로 보이지만, 이견이나 논란이 많은 국가와의 FTA는 소극적으로 임할 것임.

- 따라서 한국과의 FTA의 경우 경제적 이익은 CAFTA국가에 비해 크나, 농산물, 스크린 쿼터, 지재권, 의약품 등 논란이 많은 FTA로 분류되어 있어, 한국과의 FTA에 대한 미국정부의 적극적인 의지를 끌어내는 것이 더욱 어려워질 것으로 예상됨.
- 한국이 한·미 FTA를 추진하는 경우 한·미 FTA에 반대의견을 내는 미국의 이익단체에 대응해서 한국과의 무역에 이익이 걸려 있는 미국 비즈니스 업계를 적극적으로 활용하도록 하는 방안에 대한 검토가 필요함.
- 미국 의회의 보호주의 성향이 강화됨에 따라 한·미 FTA 추진시 (i) 미국 민주당 의원들을 겨냥한 한국의 대미 의원외교, (ii) 미행정부가 한·미 FTA 추진시 대의회 설득에 필요한 정치적 비용을 최소화하기 위한 포괄적인 한·미 FTA 추진, (iii) 정교한 한국의 협상력 등이 더욱 중요할 것으로 예상됨.