



미 행정부의 TPA 갱신 요청과 한·미 FTA

이홍식 무역투자정책실 FTA팀장 (hslee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1200)

이경희 무역투자정책실 FTA팀 전문연구원 (khyi@kiep.go.kr, Tel: 3460-1083)

주요 내용

- ▣ 미 행정부가 지난 1월 29일 미 의회에 신속무역협상권한(Trade Promotion Authority: TPA)의 갱신(renewal)을 요청함에 따라, 현재 촉박한 일정에 따라 진행되고 있는 한·미 FTA 협상이 시간적 여유를 확보할 수도 있을 것이란 전망이 제기되고 있음.

 - 미 백악관에 따르면, 부시 대통령은 지난해 7월 이후 중단되었다가 최근 전면 재개 움직임을 보이고 있는 WTO DDA 협상을 연내에 타결하고 현재 진행 중인 한국 및 말레이시아 등과의 FTA 협상을 마무리 짓기 위해 TPA 연장이 필요하다고 판단하여 이를 의회에 요청함.
- ▣ 그러나 TPA의 연장 또는 갱신에 대해 미 의회가 선택할 수 있는 다양한 옵션들이 존재하며, 설혹 미 의회가 TPA 연장 또는 갱신을 수용한다 하더라도 TPA 연장에 어떤 조건을 붙이느냐에 따라 한·미 FTA에 미치는 영향이 달라질 수 있기 때문에, TPA 연장 여부가 우리에게 유리할지 혹은 불리할지를 판단하기는 현재로서는 매우 어려운 상황임.

 - 보호무역 성향이 강한 민주당이 다수석을 확보하고 있는 미 의회에서 TPA의 연장을 수용할 가능성이 많지 않을 뿐만 아니라, 설령 TPA의 연장을 인정하더라도 그에 대한 조건으로 노동, 환경 및 무역구제 관련 규제조항의 대폭 강화를 요구할 것으로 예상됨에 따라, 한·미 FTA 협상이 더욱 어려워질 가능성도 있음.
- ▣ 따라서 이와 같은 상황을 종합해볼 때, 한·미 FTA를 추진하는 데 있어서 미 TPA의 연장 여부와 무관하게 당초 일정대로 협상을 진행해 나가는 것이 최선의 전략으로 판단됨.

1. 미 행정부의 TPA 갱신 요청과 그 배경

- 미 행정부는 지난 1월 29일 미 의회에 신속무역협상권한(Trade Promotion Authority: TPA)의 갱신(renewal)을 요청함에 따라, 현재 촉박한 일정에 따라 진행되고 있는 한·미 FTA 협상이 시간적 여유를 확보할 수도 있을 것이란 전망이 제기되고 있어 미 의회의 최종 수용 여부에 관심이 모아지고 있음.
 - 미 백악관에 따르면, 부시 대통령은 지난해 7월 이후 중단되었다가 최근 전면 재개 움직임을 보이고 있는 WTO DDA 협상을 연내에 타결하고 현재 진행 중인 한국 및 말레이시아 등과의 FTA 협상을 마무리 짓기 위해 TPA 연장이 필요하다고 판단하여 이를 의회에 요청함.
 - 지난 2001년부터 추진된 다자간 무역협상인 DDA는 그동안 미국 및 EU 등 주요국간 농업분야에 대한 이견 등으로 지난해 7월 이후 중단되었으나, 최근 주요국간 합의가 어느 정도 이루어진 데다 지난 1월 27일 스위스의 다보스에서 개최된 세계경제포럼(WEF)에서 주요국 통상장관들간에 DDA 협상의 재개에 대한 합의가 이루어짐에 따라 그 어느 때보다 협상 재개의 분위기가 고조된 상태임.
 - 또한 지난 2006년 6월 개시되어 2007년 1월까지 총 6차례의 협상을 거친 한미 FTA 협상과 관련, 한국과 미국 양국은 미국의 현행 TPA가 오는 6월 30일 만료되며 만료 90일 전까지 FTA 협정문 서명 의사를 의회에 통고해야 한다는 점을 감안하여 동 협상을 3월 말까지 타결지으려고 하고 있으나, 농업, 섬유, 자동차, 의약품 및 무역구제 등 굵직한 핵심사안에 대한 의견 절충이 이루어지지 않아 협상일정이 촉박한 상태임.
- 물론 TPA 없이도 미 행정부가 DDA나 FTA 등 대외 협상을 추진하는 것이 가능하기는 하지만, 미 의회가 통상협상 이후 각 조문에 대해 수정할 수 있게 되면 막상 의회의 심의과정에서 협정문의 취지와는 전혀 다른 협정문이 될 수 있어 통상협상의 성과를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 협상 상대국의 신뢰와 협상의 추진력을 얻기가 어려움.

미국의 신속무역협상권(TPA)

신속무역협상권이란 행정부가 추진한 통상협상의 결과 즉 통상협정을 국내에서 입법하는 과정에서 의회가 동 협정의 내용을 수정하지 않고 단지 가부(可否)만을 단시일내에 신속하게 결정하도록 하는 절차(fast-track procedure)로서, 외국과의 통상협상 과정에서 행정부가 의회와 긴밀하게 협의하여 추진하되 대외적으로는 신뢰성과 추진력을 갖도록 하려는 제도임.

2. 미 의회의 선택 가능한 옵션과 TPA 갱신에 대한 전망

가. 미 의회의 선택 가능한 옵션¹⁾

1) TPA 연장 거부(No Action)

- 만약 미 의회가 TPA의 연장이나 갱신에 동의하지 않는다면, TPA는 예정대로 오는 6월 30일 만료됨.
 - 현재까지 많은 부분별(sector-specific) 및 특정 목적(narrowly targeted agreements)의 협정들이 TPA 없이도 체결된 바 있으나, TPA의 부재는 미국이 양자간, 지역 및 다자간 무역협정의 체결을 추진하는데 있어서 상당한 제한을 받게 될 것임.
 - 미국과 무역 협상을 하는 상대국들은 미 행정부가 TPA 없이 협상을 하게 될 경우 해당 협정이 일반적인 입법절차를 거치는 과정에서 의회에 의해 수정이 가해지게 될 것을 우려하기 때문에 미국과의 협상에 매우 소극적으로 나오게 될 가능성이 있음.
 - 따라서 미 의회는 동 옵션을 선택하기 전에 TPA의 연장(extension)이나 갱신(renewal)이 반드시 요구되는 현안 협정들이 있는지의 여부를 고려하게 될 것이며, 만약 절박한 현안 협정들이 없다면 굳이 연장을 하지 않을 수 있음.

2) TPA의 한시적·조건부 연장(Temporary and/or Limited Extension)

- 미 의회가 선택할 수 있는 또 다른 옵션은 미 행정부가 현재 추진하고 있는 특정 협상들을 마무리 지을 수 있도록 현행 TPA를 연장해 주는 것임.
 - 이러한 접근 방식은 TPA의 갱신에는 동의하지 않으나, 잠재적으로 미국에 이익이 될 것으로 예상되는 협정들의 체결 성사를 방해하지 않고자 하는 경우에 선호될 수 있는 옵션임.
 - 예를 들면 지난 1993년 신속협상권한(fast track authority)이 UR협상 타결 이전에 만료되었을 때, 의회는 동 권한을 UR 협상에 대해서만 10개월 동안 한시적으로 연장한 바 있음. 그러나 당시에는 무역협상권 부여에 대해 미 의회 내에서 보다 많은 지지가 있었던 것으로 알려지고 있음.

1) 미 행정부의 TPA 연장 요청에 대해, 미 의회가 선택할 수 있는 다양한 옵션들이 있을 수 있으며, 이하에서는 미 CRS 보고서 *TPA: Issues, Options, and Prospects for Renewal* (2006. 12. 5)에 제시된 사항을 중심으로 언급함.

- 그러나 미 의회가 특정 협정들만 대상으로 한다는 조건을 붙여서 동 옵션을 채택할 경우, TPA의 연장 대상에서 제외된 무역협상의 협상 상대국들로 하여금 미국이 자국과의 협상에 대한 의지가 별로 없는 것으로 해석하게끔 함으로써 해당 협상들에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

3) TPA의 갱신(Multi-year Renewal)

- 미 의회가 동 옵션을 선택하게 될 경우, 의회는 특정 협정을 위한 협상에 제한을 두지 않고 미 행정부에 새로운 TPA를 부여하게 됨.
- 이러한 선택은 현재 TPA 만료 시한을 염두에 두고 촉박하게 진행 중인 무역협상들에 시간적 여유를 부여하고 신규 협상들을 새로 개시할 수 있는 기회를 제공하는 등 미 행정부가 양자간 혹은 다자간 무역협상을 추진하는데 상당한 유연성을 부여하게 될 것임.
- 그러나 동 옵션이 채택되기 위해서는 의회내의 의원들 간에, 그리고 의회와 행정부 간에 미국의 대외 통상 목표 및 전략 등에 대해서 포괄적인 정치적 컨센션스가 이루어져야 함.

4) TPA의 영구적 부여(Permanent Authority)

- 미국의 일부 통상 전문가들은 의회가 미 행정부에 대해 영구적인 TPA를 부여해야 한다고 주장함.²⁾ 예를 들면 의회가 영구적인 신속승인 절차를 입법화하고, 특정 협상이 개시되기 전에 의회로부터 사전 승인을 득하도록 하는 절차를 두고 영구적인 TPA를 부여할 수 있다는 것임.
- 이와 같이 미 행정부가 미 의회로부터 영구적 TPA 권한을 부여 받을 경우, 미국의 무역 파트너 국가들에게 미국이 장기적으로 적극적인 무역자유화를 추구한다는 신호를 보냄으로써 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 그러나 아무리 의회의 사전 승인절차를 둔다 하더라도, 미 의회가 대외통상 협상권한을 영구적으로 행정부에 위임하는 이와 같은 옵션을 채택할 가능성은 매우 낮은 것으로 보임.

2) I. M. Destler (1997. 9), *Renewing Fast-Track Legislation*. Institute for International Economics. Washington.; Greg Mastel · Hal Shapiro. "Fast Track Forever?", *The International Economy*. (Summer 2006).

나. TPA의 갱신 여부에 대한 전망

- 미 행정부가 의회에 TPA의 갱신을 요청한 데 대해, 미 의회는 위에서 살펴본 바와 같이 다양한 옵션을 선택할 수 있으며 의회의 결정 사항은 향후 미국 무역정책의 방향과 의회·행정부간 관계의 재규정에 매우 중요한 영향을 미칠 것임.
- 그러나 현재 TPA를 둘러싼 다양한 논쟁과 의회의 결정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요소들이 상존하고 있어, 현재로서는 TPA의 연장 또는 갱신에 대해 구체적인 전망을 하기 어려운 상황이나, 무엇보다 아래에서 언급한 두 가지 사항은 TPA의 연장 여부에 주요한 영향을 미칠 것으로 판단됨.

1) 현재 TPA를 절실히 필요로 하는 무역협상들이 있는가?

- 미 의회내에서 TPA에 대한 지지를 얻기 위해서는 최소한 분명하고 절박한 무역 의제가 있어야만 하며, 이러한 측면에서 최근 본격적인 재개 움직임을 보이고 있는 WTO의 DDA 협상이나 한국 및 말레이시아 등과의 FTA 협상 추이가 중요한 판단의 기준이 될 수 있을 것임.
- 만약 이 협상들이 TPA 만료 시까지 타결되기는 어렵지만 약간의 시간적 여유가 주어질 경우 타결될 수 있는 여지를 보인다면, 의회는 한시적으로 TPA를 연장할 수 있을 것임. 그러나 이와 같은 기미가 보이지 않는다면 의회의 TPA 연장에 대한 관심은 축소될 수밖에 없을 것임.
- 최근 DDA 협상 동향을 보면, 그동안 쟁점이 되어왔던 사안에 대해서는 주요국간에 견해차가 줄어들고 있으며, 지난 1월말 개최된 다보스 포럼에서 세계 각국 통상장관들간에 DDA 재개에 대한 합의가 이루어짐에 따라 조만간 협상이 본격적으로 재개될 것으로 예상되고 있음.
- DDA 협상에서는 다뤄야 할 현안이 많은 반면 시간적 여유가 많지 않다는 점이 문제로 지적되고 있음. 그러나 TPA 갱신을 위해서는 연내 DDA 타결이 가시화되어야 하며, 이를 위해서는 우선 3월말~4월초까지 최대 쟁점인 농업보조금 및 관세인하에 관한 결정적인 돌파구를 마련해야 한다는 견해가 지배적임.
- 그런데 현재까지의 복잡하게 얽힌 이해관계를 감안할 때 과연 3~4월까지 돌파구가 마련될 수 있을지는 불투명한 상황임.

2) 미 의회내에서 TPA 연장에 대한 지지 분위기가 형성돼 있는가?

- 지난 2006년 11월 7일 미국에서 실시된 중간선거에서 민주당이 상하원 모두에서 다수석을 확보함.
 - 민주당은 하원에서 231석, 상원에서 51석을 확보함으로써 103차 회기(1993~95년) 이후 14년 만에 양원에서 다수당의 입지를 회복한데 반해, 공화당은 하원에서 196석, 상원에서 49석만 확보하는 데 그침.
 - 민주당은 기본적으로 노조와 환경단체들의 지지를 받아, 이들의 표를 의식하여 자유무역에 다소 부정적인 입장이며, 공화당은 친기업적 정책을 유지하면서 FTA 등 무역자유화를 추진해옴.
- 따라서 일부에서는 민주당의 승리로 미 의회가 보호주의적인 통상정책으로 회귀할 가능성이 클 것으로 예상하고 있으며, 이와 같은 미 의회내 상황을 고려해 볼 때 TPA의 연장 또는 갱신은 쉽지 않을 것으로 보임.
- ※ 현재의 TPA를 도입한 2002년 표결에서는 당시 공화당이 다수당이었으나 1표 차로 간신히 통과된 바 있음.
 - 그러나 이와 같은 미 의회내 상황에도 불구하고 앞에서 언급한 바와 같이 DDA 협상이 3~4월경에 돌파구를 마련하여 다시 급물살을 탈 경우, 민주당으로서도 무역자유화 문제를 외면할 수 없으므로 이 문제에 반대만 할 수는 없을 것으로 보임.
 - 다만 미 의회가 DDA 협상 분위기에 편승하여 초당적(bipartisan) 지지를 통해 미 TPA를 연장하더라도 민주당이 다수당인 현재의 상황을 고려할 때 노동이나 환경, 그리고 무역구제 등에 있어서 이전보다 더욱 강화된 조건이 부여될 가능성이 매우 높음.
- 결론적으로 미 의회가 미 행정부의 TPA 갱신 요청을 수용할지 여부는 물론, 수용하더라도 어떤 형태로, 어떤 조건을 달아 수용하고 언제부터 적용할지 모두 불확실한 상태임.

3. TPA 갱신(연장)이 한·미 FTA에 미치는 영향과 시사점

■ 표면적으로 보면 TPA가 연장될 경우 촉박한 일정 속에서 진행되고 있는 한·미 FTA 협상은 시간적 여유를 확보할 수 있다는 점에서 긍정적인 것으로 예상됨.

- 즉 여전히 굽직한 핵심 쟁점을 미해결의 상태로 남겨두고 있는 한·미 FTA와 관련하여, 미국의 TPA 만료 시점인 6월 말 이전 미 의회 통과를 목표로 오는 3월 말까지 정부간 협상을 마칠 필요 없이 좀 더 시간적 여유를 가지고 협상에 임할 수 있을 것으로 보임.

■ 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, TPA의 연장 또는 갱신에 관한 여러 가지 시나리오가 존재하며, 설사 TPA가 연장되더라도 미 의회에서 어떤 조건을 붙이느냐에 따라 한·미 FTA에 미치는 영향이 달라질 수 있기 때문에, TPA 연장 여부가 우리에게 유리할지 혹은 불리할지를 판단하기는 현재로서는 매우 어려운 상황임.

- 보호무역 성향이 강한 민주당은 TPA를 갱신하는 조건으로 노동, 환경 및 무역구제 관련 규제조항을 대폭 강화하고, 자유무역으로 인한 피해분야 보상 문제 등을 강화시킬 것을 요구할 것으로 예상되며, 부시 행정부는 TPA 연장에 대한 대가(Trade-off)로 불가피하게 이러한 요구조건을 반영할 수밖에 없을 것이란 전망이 지배적임.

- 이렇게 될 경우 한·미 FTA 협상과정에서 민주당이 중시하는 노동, 환경, 자동차 등 분야에서 추가 조건이 제기될 수도 있으며, 이 경우 협상은 더욱 힘든 과정이 될 가능성도 있음.

- 현재 한·미 FTA의 핵심 쟁점인 반덤핑 절차 개선이 어려운 이유도 미 의회가 지난 2002년 현행 TPA를 부여하면서 반덤핑법 등이 약화되지 않도록 해야 한다는 조건을 붙였기 때문임.

- 또한 TPA 갱신 시기와 관련해서도, 부시 대통령의 요청대로 의회가 현행 TPA 종료 전에 갱신을 할 수도 있겠지만, 일각에서는 2009년 새로운 정부가 들어선 이후에나 TPA 갱신이 가능할 것이라는 전망도 나오고 있음.

※ 참고로 현행 TPA가 2002년 갱신되기까지 8년이란 기간이 소요된 바 있음.

■ 이러한 상황을 모두 종합해볼 때, 결국은 한·미 FTA를 추진하는 데 있어서 TPA 연장 여부와 무관하게 당초 일정대로 협상을 이끌어가는 것이 최선의 전략으로 판단됨.