



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2007년 6월 25일

제07-30호

한·미 FTA 비준에 대한 미 의회의 움직임과 그 시사점

성한경 무역투자정책실 FTA팀 부연구위원 (hsung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1181)

주요 내용

- ▣ 2007년 5월 10일 신통상정책이 미국 의회와 행정부 사이에서 합의되고 이를 한·미 FTA 협정문에 반영하고자 하는 미국의 제의에 의해 2007년 6월 21일 추가적인 협상이 시작됨.
- ▣ 신통상정책 외에 민주당의 유력 대선주자들과 주요 상임위원장들은 한·미 FTA에서 한국 시장의 개방이 미흡하다고 지적하고 미국산 쇠고기에 대한 한국 시장의 추가적인 개방을 요구하는 등 한·미 FTA 협정에 대해 불만을 제기하고 있음.
- ▣ 공화당이 다수당이었던 지난 109번째 의회(2005~06년)에서 세 개의 FTA 비준안 중 두 개가 비교적 박빙으로 통과된 것을 볼 때, 현재 민주당이 의회를 장악한 상황에서 한·미 FTA의 미 의회 내 비준이 순탄하지 않을 가능성이 있음.
- ▣ 그러나 과거 미국 의회에 상정된 모든 FTA 비준안들은 통과되었음. 한·미 FTA에 대한 일각의 반대도 정치적인 고려에 의한 것으로 풀이됨. 특히 민주당 유력 대선주자들이 속한 상원은 FTA 비준에 대해 비교적 호의적임.
- ▣ 미 의회가 한·미 FTA 협상 결과에 대해 불만의 목소리를 표출한 것에 비추어 한·미 FTA 협상이 한국 측에 굴욕적인 협상이었다는 주장은 설득력이 떨어짐. 한·미 FTA 발효 이후에도 발생 가능한 대미통상 현안에 대한 대비가 필요함.

1. 미국의 신통상정책(The New Trade Policy)과 한·미 FTA 추가협상

- 2007년 5월 10일 미국 의회와 행정부 사이에서 신통상정책이 합의됨.
- 미국 행정부가 민주당의 신통상정책 요구안을 상당 부분 수용하여 초당적인 합의안을 발표함.
- 신통상정책은 크게 노동, 환경, 지적재산권, 정부조달, 항만안전, 투자, 전략적 노동자 지원과 훈련의 7가지 분야로 이루어져 있고, 이를 한국, 페루, 콜롬비아와의 FTA 협정문에 반영하기로 의회와 행정부가 합의함.
- 합의된 신통상정책의 주석에는 한·미 FTA를 통해 한국 시장의 충분한 개방이 이루어지지 않았고, 미국 행정부가 한국 시장을 개방시키기 위해 지속적으로 노력할 것이라고 표시하고 있음.
- 2007년 6월 16일 미국 측이 신통상정책에 합의된 사항들을 한·미 FTA 협정문에 반영하기 위해 추가적인 협상을 공식적으로 요청하였고, 이번 추가협상은 2007년 6월 21일 서울에서 시작함.
- 미국은 다음의 사항들을 협정문에 반영하도록 추가협상을 요구해 왔음.
- 양국이 국제적 노동기준을 준수함.
- 협정 상대국이 7개항 준수를 위한 다자환경협정을 채택하도록 요구함.¹⁾ 그리고 양국간 무역 및 투자에 영향을 주면서 환경법상 보호를 약화·저하하는 방법으로 환경법 적용을 면제·이탈할 수 없음을 명시하고,²⁾ 환경 chapter 규정을 위반할 시 여타 FTA 항목과 동일한 일반 분쟁절차를 활용함.³⁾
- 양국은 협정문에서 지적재산권 보호와 아울러 공중보건을 위한 약품에 대한 접근성도 적절히 유지하고 있음을 확인함.

1) 7개 협약은 멸종위기 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약, 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서, 해양오염협약, 전미열대참치위원회의 설치에 관한 협약, 습지보존협약, 국제포경규제협약, 남극해양생물자원 보존에 관한 협약을 말하고, 동 협약은 양측 합의하에 변경이 가능함.

2) 단, 관련 다자환경협약상 의무와 불합치되지 않고, 국내법에 면제·이탈을 허용하는 규정이 있는 경우, 동 조항에 따른 조치는 허용함.

3) 단, 양국은 해당 다자환경협약상 협의절차가 있으면, 불합리한 지연이 없는 한 동 절차를 먼저 활용할 것을 의무화함.

- 해상운송서비스 및 미국선박 운영, '투자자 대 국가간(Investor-State Dispute Settlement: ISD)' 및 '국가 대 국가간' 분쟁해결 패널을 구성하는 것에서 '필수 안보'의 적용과 관련된 행위는 예외로 인정함.
- 미국 내 외국인 투자자들이 미국 투자자들보다 더 많은 권리를 부여받지 않는 것을 협정문에 포함함.
- 당사국이 WTO 정부조달협정(GPA)에 따라 근본적인 노동권 및 산업 안전보건, 근로시간, 최저임금과 관련해 수용가능한 근로조건 충족을 정부조달 참여 기업에 요구할 수 있도록 규정함.
- 신통상정책의 합의는 의회가 행정부에 무역촉진권한을 재부여하는 것과 연계되어 있는 것으로 관측됨.

2. 한·미 FTA 비준과 관련된 미 의회의 움직임과 과거 FTA 비준안 표결 결과

가. 유력 대선주자들과 주요 상임위원장들의 과거 FTA 비준에 대한 투표결과

- 신통상정책에 따른 추가협상 외에 한·미 FTA를 둘러싼 미 의회 의원들의 여러 움직임이 나타나고 있음.
- 2007년 6월 9일 미국의 유력 대선주자이자 뉴욕 주의 연방 상원의원인 민주당 힐러리 로담 클린턴이 미국노동총동맹-산업별회의(AFL-CIO)와의 모임에서 한·미 FTA 자동차 협상의 문제점을 지적하면서 한·미 FTA 비준에 반대하는 입장을 공식적으로 표명함.
- 힐러리 클린턴 상원의원은 2001년 임기를 시작한 이래로 FTA 비준안 표결에 총 8번 참가하였는데,⁴⁾ 민주당 소속임에도 불구하고 미·도미니카 공화국-중앙아메리카 FTA(DR-CAFTA)를 제외한 모든 FTA에 대해서 찬성 표결했음.⁵⁾

4) 미국은 2년마다 정기적으로 선거를 함. 미국 하원의원의 임기는 2년으로 매 선거에서 모든 하원의원들이 선출되고 상원의원의 임기는 6년으로 매 선거에서 1/3의 상원의원들이 선출됨.

5) 미·도미니카 공화국-중앙아메리카 FTA는 미국과 중앙아메리카 6개국(과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 코스타리카, 도미니카 공화국)간의 FTA임. 미국과 도미니카 공화국을 제외한 5개국간의 FTA가 먼저 타결된 후에 도미니카 공화국도 FTA에 합류함.

- 한·미 FTA 비준안이 처음 거치게 되는 미 하원 세입세출위원회(The Committee on Ways and Means)의 위원장 찰스 랑겔(뉴욕 주, 민주당)은 한·미 FTA 비준과정에서 자동차 협상의 결과가 최대 쟁점이 될 수 있음을 언급함.
- 찰스 랑겔 위원장 역시 과거 FTA 비준 표결에서는 대체로 찬성의 입장을 보였음. 한·미 FTA에 대해 공식적인 찬반 의견을 보이지는 않았으나, 지난 4월 국제경제연구소(Institute of International Economics) 세미나에서 한·미 FTA에서 자동차 협상이 갖는 중요성을 강조함.⁶⁾
- 한·미 FTA 비준안이 하원 통과 후 필수적으로 거쳐야 하는 상원 재무위원회(The Committee on Finance) 위원장인 맥스 보커스(몬태나 주, 민주당)는 미국산 쇠고기의 전면적 개방 없이는 한·미 FTA 비준이 힘들 것이라고 주장하고 있음.
- 맥스 보커스 위원장 역시 과거 FTA 비준에 대체로 찬성하는 입장이었음. 그러나 미국산 쇠고기의 문제가 한·미 FTA와 별개의 사안임에도 전면적인 수입 재개가 없으면 재무위원회에서 한·미 FTA 비준안이 논의되기 어렵다고 강조하였음.
- 민주당의 또 다른 유력 대선주자인 바락 오바마 연방 상원의원(일리노이 주, 민주당)도 과거 표결에서는 FTA에 대해 대체적으로 찬성하는 입장을 보였으나, 2007년 2월 한·미 FTA가 타결되기 전 대변인을 통해 한·미 FTA에 대해 부정적인 의견을 표명함.
- 오바마 상원의원은 지난 109번째 의회에서 세 번의 FTA 비준안 투표 중 두 번 찬성 표결하였음.

표 1. 민주당 유력 대선주자들과 주요 상임위원회 위원장들의 FTA 비준안 투표 성향

의회	자유무역협정 효력발생법안	표결 찬성 - 반대	민주당 유력 대선주자		하원 세입세출 위원회 위원장	상원 재무위원회 위원장
			바락 오바마	힐러리 클린턴	찰스 랑겔	맥스 보커스
109번째 의회	오만	하원: 221 - 205 상원: 62 - 32	찬성	찬성	반대	찬성
	바레인	하원: 327 - 95 상원: 만장일치 찬성	찬성	찬성	찬성	찬성
	도미니카 공화국 - 중앙아메리카	하원: 217 - 215 상원: 55 - 45	반대	반대	반대	반대
108번째 의회	모로코	하원: 323 - 99 상원: 만장일치 찬성	의원 아님	찬성	찬성	찬성
	오스트레일리아	하원: 314 - 109 상원: 80 - 16	의원 아님	찬성	투표 안함	투표 안함
	싱가포르	하원: 272 - 155 상원: 66 - 32	의원 아님	찬성	찬성	찬성
	칠레	하원: 270 - 156 상원: 65 - 32	의원 아님	찬성	찬성	찬성
107번째 의회	요르단	하원: 구두투표 찬성 상원: 만장일치 찬성	의원 아님	찬성	찬성	찬성

자료: Thomas Library; Washington Post.

6) 이 세미나에서 샌더 레빈 무역 소위원회 위원장은 한국 자동차시장의 비관세장벽에 대한 불만을 표시함.

나. 최근 미국 하원의 본회의 FTA 비준안 표결 결과

■ 109회 의회(2005~06년)는 세 개의 FTA 비준안을 통과시킴.⁷⁾

- 미국의 상원의원들은 주를 대표하기 때문에 지역구의 이해관계보다는 주나 국가의 전체적 이익을 우선시하여 FTA에 비교적 우호적인 입장인 데 반해, 하원의원들은 지역구의 경제적 이해관계와 FTA를 연계시키는 편임.⁸⁾

- 세 개의 비준안 중 미·바레인 FTA는 상하 양원의 압도적인 찬성으로 통과된 데 반해, 미·도미니카 공화국-중앙아메리카 FTA(DR-CAFTA)와 미·오만 FTA는 하원에서 박빙으로 통과됨.

■ 미·도미니카 공화국-중앙아메리카 FTA는 109번째 의회에서 최초로 통과시킨 FTA 비준안임.

- 하원법안 3045(HR 3045)로 하원에 상정이 되었으며, 상하원을 통과하고 대통령에게 승인을 받은 후 공법 109-53으로 공포됨.

- 2005년 7월 28일 미국 하원 표결에서 단 2표 차이로 통과됨.

표 2. 미·도미니카 공화국-중앙아메리카 FTA(DR-CAFTA) 비준안 미 하원 표결 결과

	찬성	반대	투표 안함
공화당	202	27	2
민주당	15	187	-
무소속	-	1	-
총계	217	215	2

자료: Thomas Library.

- 미국 내 노조와 섬유업계를 대변하는 공화당 의원들의 반발과 환경 및 노동 문제를 우려했던 민주당 측의 반대가 거센 편이었음.⁹⁾

- 109번째 의회 하원에 상정된 556개의 법안 중에서 세 번째로 박빙의 투표 결과를 보여준 것임.

7) 현재는 110번째 의회로 2007년 출범하였는데 아직 FTA 비준안이 의회에 상정된 적이 없음.

8) 연방 상원의원의 임기가 6년인 데 반해 하원의원들의 임기가 2년이라는 점도 지역구의 이해에 민감하게 반응하는 이유로 해석됨.

9) 협정 당사국들은 대미 수출용 섬유제품에 미국 원재료 이용을 증대하도록 한 부속협정을 이용해서 섬유 산업 보호를 주장하던 공화당 의원들의 반발을 어느 정도 무마시켰고, 설탕 수입의 일시적 제한, 중미 노동환경 개선 지원금 약속 등으로 민주당 측의 반대를 어느 정도 무마시켰.

- 미·오만 FTA는 가장 최근에 통과된 FTA 비준안임.
- 하원법안 5684(HR 5684)로 상정되었고, 입법절차를 마무리한 후 공법 109-283으로 공포됨.
- 미 하원에서 2006년 7월 20일 통과됨.

표 3. 미·오만 FTA 비준안 미 하원 표결 결과

	찬성	반대	투표 안함
공화당	199	28	4
민주당	22	176	3
무소속	-	1	-
총계	221	205	7

자료: Thomas Library.

- 미·도미니카-중앙아메리카 FTA만큼 표결이 박빙은 아니었지만, 당시 하원의장 Hastert가 직접 투표할 정도였고, 2000년 이래 미·도미니카-중앙아메리카 FTA를 제외하고 가장 박빙의 표결 결과를 보여줌.
- 미·도미니카 공화국-중앙아메리카 FTA와 비교해 볼 때 공화당 소속 하원의원들의 투표 성향은 거의 비슷하게 나타나지만, 민주당 소속 의원들의 찬성투표가 다소 높게 나타났음.

3. 한·미 FTA 비준안의 미 의회 내 비준절차¹⁰⁾

- 한·미 FTA의 미국 내 비준절차는 2002년 법제화된 「초당적 무역촉진권한(2002 Bipartisan Trade Promotion Authority: TPA)」을 따르게 됨.¹¹⁾
- 2007년 7월 1일 이전에 서명된 협정문이 2002년 TPA에 규정된 절차를 따를 경우, 의회는 행정부가 의회에 상정한 협정문에 대해 수정을 가할 수 없음.
- 한·미 FTA 협정문에 대한 서명은 2007년 6월 30일로 예정되어 있음.

10) 미국에서 FTA 비준안은 발효를 위한 법안의 형태로 의회에 상정됨. 상정된 후 다른 일반 법안이나 결의안들보다 시간적 제약을 가지고 의회와 대통령의 승인을 받은 후 공법(public law)으로 확립됨.

11) 2002년 초당적 무역촉진권한은 의회 통과 후 미국 대통령의 승인을 거쳐 공법 107-210(Public Law 107-210)으로 공포됨.

- FTA로 인해 미국 내 법률을 개정해야 할 경우에는 FTA 협정문 서명 후 60일 이내에 개정할 관련법들의 리스트를 제출해야 함.
- FTA 협정문 서명 후 90일 이내에 한·미 FTA의 경제적 효과에 관한 미국 국제무역위원회(United States International Trade Commission: USITC)의 보고서가 의회에 제출되어야 함.
- 그 후 어느 시점에서 미국 대통령이 한·미 FTA 협정문의 효력발생을 위한 법안을 하원에 제출함.
 - 만일 하원이 열리고 있는 회기 중에 미국 대통령이 그 법안을 제출하면 하원의 다수당 원내대표는 제출받는 날 의회에 법안을 발의해야 함.¹²⁾ 만일 회기 중이 아니면 회기가 열리는 첫날에 하원 원내대표가 법안으로 발의해야 함.¹³⁾
- 법안은 소개된 후 하원 세입세출위원회에 상정됨.¹⁴⁾ 세입세출위원회에서는 45일 이내에 그 법안을 통과시켜서 하원 본회의로 보고해야 하고, 그렇지 않으면 자동적으로 폐기됨.
- 법안이 하원 본회의에 보고되면 보고 후 15일 내에 통과시켜야 하고, 표결에 붙여지면 20시간 이상 그 법안에 대해 토론할 수 없음.
- 상원에서는 하원에서 통과된 법안을 받은 후 재무위원회(The Committee of Finance)로 넘기고 재무위원회는 15일 내로 상원 본회의에 보고해야 함.
 - 상원 본회의에서 보고된 후 15일 내에 그 법안을 통과시켜야 함.
- 상원 본회의 참석의원 과반수의 동의에 의해 법안이 통과됨.
 - 상원에서 표결에 붙여지면 20시간 이상 그 안에 대해서 토론할 수 없음.¹⁵⁾

12) 소수당 원내대표와 함께 발의해도 되고, 원내대표들이 지정한 하원의원이 발의할 수도 있음.

13) 한·미 FTA는 관세조정에 대한 내용을 담고 있기 때문에 미국 헌법 1조 7항에 의거하여 하원 세입세출위원회를 거치게 됨. 만일 세입에 영향을 주지 않는다면 상하원에서 동시에 법안으로 소개됨.

14) 만일 미국 법률을 개정해야 하는 경우에는 법사위원회(The Committee on the Judiciary)에도 동시에 상정되어야 함.

15) 특히 미 상원의원들의 고유한 권한인 의사진행방해권한(filibuster)을 행사할 수 없음.

- 그러므로 하원에 FTA 협정문의 발효를 위한 법안이 접수된 후 의회에서 걸리는 시간은 최장 90일임.
- 상원을 통과한 법안이 백악관에 전달되고 미국 대통령이 그 안에 승인함으로써 법률(public law)이 됨.
- 한·미 FTA 협정은 양국의 국내법적 절차가 마감되고 이를 증명하는 서면통보를 상호 교환한 날로부터 60일 후 혹은 양국이 정한 날짜에 발효됨.

4. 한·미 FTA 비준에 대한 전망 및 시사점

- 109번째 의회는 자유무역을 전통적으로 지지하는 입장인 공화당이 행정부와 의회를 모두 장악하고 있었음에도 불구하고 DR-CAFTA와 미·오만 FTA가 미 하원에서 비교적 어렵게 통과되었는데, 현재는 자유무역을 상대적으로 유보적인 입장을 보이는 민주당이 의회를 장악하고 있다는 점에서 우려되는 상황임.¹⁶⁾ 그리고 민주당의 유력 대선후보들과 주요 상임위원들이 한·미 FTA 비준에 긍정적이지 않은 태도를 보이는 것도 사실임.
 - 그러나 지금까지 미 의회에서 상정된 모든 자유무역협정(FTA)은 통과되었고, 힐러리 상원의원이 AFL-CIO에서 한·미 FTA에 대해 반대의사를 표명한 것과 오바마 상원의원이 대변인을 통해 한 발언은 대선을 의식한 정치적 전략으로 보이기 때문에, 의회 내의 분위기를 그대로 반영한다고 보기는 힘들. 그리고 한국이 미국산 쇠고기 수입을 사실상 재개하고 있기 때문에 보커스 상원의원의 주장도 힘이 약해질 가능성이 큼.
 - 특히 대선 유력주자들이 속해 있는 상원에서는 하원보다 FTA에 대해 찬성여론의 표시가 더 많았고, 2000년 이후 총 8건의 FTA 비준 중 세 번은 만장일치로 통과시켰음.
- 비록 하원에서는 공화당이 민주당에 31석 차이로 뒤지고 있으나 상원에서는 2석밖에 차이가 나지 않기 때문에 공화당의 상원 장악력은 크게 약하지 않음. 뿐만 아니라, 상원에서 표결 결과가 동률을 이루었을 때는 상원의장인 공화당 소속 부통령이 캐스팅 보트를 쥐게 됨.¹⁷⁾

16) 하원에서 표결에 대해 낙관적이었을 때는 당시 하원의장이었던 데니스 헤스터트(Dennis Hastert)가 표결에 참석하지 않았고 정족수에도 포함되지 않았으나, 비교적 박빙이었던 두 번의 FTA 비준안 표결에는 참여하여 찬성여론을 표시했음.

17) 과거 2기 클린턴 행정부의 중간선거 이후 상원의석 배분은 10석의 차이가 났던 것에 비해, 부시 행정부가 직면한 현재 상원의석의 배분은 행정부에 그리 불리하지는 않은 상황임.

- 현재 무역촉진권한에 의하면 행정부가 작성한 협정문이 일정한 절차를 준수하는 경우, 의회 상정 이후에는 의회에 의한 수정이 불가함. 그러므로 미 의회 의원의 한·미 FTA에 대한 입장 표명은 한국에 대한 압박이라기보다 대선을 앞두고 공화당 행정부를 겨냥한 정치적 수사로 간주됨.
- 초당적 신통상정책 합의안 내 주석에서 한국의 자동차, 제조업, 농업 및 서비스 시장에 장벽이 존재하고, 특히 미 행정부가 한국의 자동차시장 개방에 실패했음을 인정하고 노력을 지속하겠다고 한 것은 한·미 FTA 발효 이후에도 자동차시장 개방 등이 대미통상 현안으로 여전히 남을 수 있음을 암시하므로 이에 대한 대비가 필요함.
- 이러한 신통상정책의 주석이나 미 의회 및 업계가 자동차 협상 결과에 대한 불만을 표출한 것을 볼 때, 한·미 FTA 협상이 한국의 굴욕적 졸속 협상이라는 주장은 신빙성이 떨어짐.