자료집

치명적 독, 한미FTA
비상 국민 토론회

일시: 2011년 11월 22일(화) 오후 1시 30분

장소: 참여연대 느티나무

주최 : 한미FTA저지범국본 정책자문위

자료집 순서

사회

정태인 (한미FTA저지범국본 정책자문위원)

총론발제	- 이해영 (한신대 교수, 범국본 정책자문위원)
발제1	**국가재정과 한·미 FTA** - 신범철 (경기대 교수)
발제2	**한미FTA, 공공부문 민영화와 요금인상** - 송유나 (사회공공연구소 연구위원)
발제3	**문화다양성협약 충돌문제와 전자상거래** - 양기환 (문화다양성포럼 상임이사)
발제4	**한미FTA, 농업과 먹거리의 위기** - 장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장)
발제5	**한미 FTA 국회 비준이 한국의 건강 정책에 미칠 영향** - 이상윤 (연구공동체 건강과대안 책임연구원)
발제6	**투자자_국가 분쟁 도입 이후에도 토지 공개념은 가능한가?** - 이태경 (토지정의연대 사무처장)
발제7	**한미FTA의 입법 및 사법주권 침해 문제** - 김행선 (민주사회를위한변호사모임)
발제8	**네티즌 이용자에 대한 자본의 해적질, 한미FTA** - 오병일 (정보공유연대 대표)
발제9	**광우병위험 미국산 쇠고기 수입 추가 개방** - 박상표 (수의사, 범국본 정책자문위원)

질의응답 및 종합토론

[총론발제]

그래도 한미FTA에 반대해야만 하는 열한가지 이유

이해영 (한신대 교수, 범국본 정책자문위원)

지난 2006년 이후 한미FTA를 반대할 수 밖에 없는 이유를 드물지 않게 밝혀왔다. 하지만 강행처리를 앞둔 이 시점에서, 아무리 생각해도 반대할 수밖에 없는 이유로 나는 다음을 들겠다.

첫째, 한미FTA는 심각하게 '잘못된 협상'이기 때문이다. 지금까지 협상에 참여한 관료들은 이를 두고 '이익의 균형'운운하고 또 '잘 된' 협상이었다고 말했다. 하지만 협상개시직후 정부측이 국회에 제출한 협상목표와 일년뒤의 협상결과를 비교대조해서 전수조사해 본 결과로는 심각한 '이익의 불균형'협상이었다. 백개가 훨씬 넘는 쟁점가운데 우리측 협상목표가 관철된 비율은 약 7%, 미국측은 약 82%, 나머지는 대략 나눠가졌다. 여기에다 작년 12월의 재협상 결과까지를 감안하면 이익 불균형은 훨씬 심각해 진다. 게다가 최근 폭로된 <위키리크스>를 살펴볼 때, 우리측 협상대표들이 과연 이른바 '국익'을 위해 협상했는지에 대해 의문을 가질 수밖에 없다. 이들 중 '경제 저격수(hitman)'이 없는지 따져 볼 일이다.

둘째, 한미FTA는 불평등협정이기 때문이다. 국회통외통위 수석전문위원이 펴낸 한미FTA 비준동의안 검토보고서를 참조해 보면, 협정문내 한미간 일방의무조항의 개수가 국제적으로 비교되어 있다. 일방의무라 함은 말 그대로 체약국의 어느 일방만 준수해야할 법적 의무를 말한다. 한미간 비율은 8:1이다. 우리와 함께 이행법안이 미의회에 같이 제출된 파나마의 경우 1.5:1, 콜롬비아의 경우 3.5:1 이다. 이미 발효중인 호주의 경우는 오히려 미국이 더 많은 0.8:1이다. 한미FTA는 미국이 지금까지 체결된 모든 FTA를 통털어 미국에 가장 유리한 협정이다. 더군다나 미 행정부가 이번에 의회에 제출한 '한-미 자유무역협정 이행법안'을 보면, 제102조 c항에 '미국 정부를 제외하고는 누구도 한-미 자유무역협정을 근거로 청구권이나 항변권을 갖지 못한다. 미국 정부의 조처에 대해 한-미 협정 위반이라는 이유로 소송을 제기할 수 없다'고 명시돼 있다. 반면 미국 투자자는 한국정부를 상대로 투자자-정부제소제에 따라 마음껏 제소할 수 있다. 협정의 국내법적 지위도 우리의 경우 기존 법에 우선하지만, 미국 이행법안 제102조 a항에서 '미국 연방법과 충돌하는 한-미 협정의 규정이나 적용은 효력이 없다', '협정과 어긋난다고 주법의 규정이나 적용을 무효로 선언할 수 없다'고 규정하고 있다. 주법을 포함 미국내법이 우선하는 것이다. 반면 우리의 경우 23개의 법률이 개폐되어야 하고, 얼마나 많은 지방조례가 여기에 해당되는 지 알 수도 없다.

셋째, 한미FTA의 경제효과는 없거나 있다 해도 매우 미미하기 때문이다. 정부측은 한미FTA 경제효과가 최대 GDP 5.66%에 달하고, 일자리가 35만개 증가하고, 외국인 투자가 늘어나며,

우리 무역수지흑자가 증가할 거라고 했다. 지난 수년간 이를 놓고 정부측과 셀 수 없는 논쟁을 한바 있다. 하지만 나로서는 정부측의 이 추정치가 조작에 가까울 정도로 심하게 과장되어 있다는 판단을 여전히 하고 있다. 정부측과 동일한 프로그램을 가지고 우리측이 추정해 보았을 때, 한미FTA 경제효과는 연 GDP 0.008% - 0.013% 수준에 불과하다. 한국경제 규모에서 볼 때 거의 무시할 수준이라는 말이다. 여기에 연동된 고용효과는 마찬가지 없거나 무시할 만한 양이며, 외국인 투자증대 효과 역시 기대하기 어렵다. 특히 무역수지가 끊임없는 논란거리였다. 분명한 한 가지는 대미무역수지 흑자가 감소할 것이라는 점이다. 정부측과 우리측이 같이 사용하는 CGE모형으로 추정했을 때 거의 의문의 여지가 없다. 이를 감추기 위해 정부측은 무역수지를 추정하기 위해 CGE 모형을 사용하는 데도, 대신 '산업별 합산'이라는 꼼수를 사용해 무역수지흑자 증가를 억지로 그리고 '정치적으로' 만들어 내었다.

넷째, 2010년 12월의 한미FTA 재협상으로 인해 한미FTA는 더욱 더 잘못된 협상이 되었기 때문이다. 수년동안 정부측은 '재협상은 없다', '점하나도' 못바꾼다고 말해왔다. 결과적으로 대국민 사기극을 연출한 셈이다. 이 재협상조차도 처음에는 '잘 된 협상'이라고 말하다 여론의 질타를 받고 말을 바꾸었다. 재협상의 핵심은 미국의 자동차산업의 경쟁력강화를 위해 4년의 시간을 유예해 주고, 미국의 자동차 비관세장벽을 대폭 강화한 데 있다. 그 댓가로 받아 온 것은 있으나 없어나 별반 차이가 없는 것이거나 눈가리고 아웅하기 위한 것들 뿐이다. 미국 자동차관세 2.5% 즉시 철폐 댓가로, 완벽하게 털어 내 주었던 우리의 비관세 장벽해체는 전혀 보상 받지 못했다. 아니 오히려 재협상을 통해 한국 자동차 비관세장벽의 해체는 더욱 완벽해 졌을 뿐이다.

다섯째, 한미FTA는 대미 경상수지 흑자기조를 불안하게 만들고 이는 금융위기의 원인이 될 수 있기 때문이다. 대미 상품수지 흑자가 감소하고, 서비스수지 적자가 현재의 속도대로 악화된다면, 대미 경상수지는 낙관할 수 없게 된다. 2010년 기준 대미 경상수지는 약 64억불 흑자를 기록하고 있다. 이는 상품수지가 126억불 흑자를 기록하고, 서비스수지는 123억불 적자인데 대미 투자배당금을 의미하는 본원소득수지가 약70억불흑자를 나타낸 결과이다. 여기서 상품수지흑자는 10년전인 2001년 약100억불과 비교해 별 차이가 없는 반면, 서비스수지 적자는 2001년 -25억불과 비교해 약5배증가해 매우 빠른 속도로 증가하고 있다는 점에 각별히 유의해야 한다. 한미FTA의 최대 피해산업중 하나가 지적재산권을 포함한 서비스산업이라고 볼 때, 이는 미래 한국경제의 성장동력을 위태롭게 할 것이다.
그런데 경상수지 적자는 금융위기와 불가분의 관계다. 지난 미신용등급 하락이후 증시폭락 당시 금융위관계자가 이렇게 말한 바 있다. "경상수지가 적자로 돌아서면 외국 투자자들은 곧바로 우리나라의 외채 상환능력을 의심하기 시작하고, 결국 은행 부문의 외환건전성을 문제 삼아 외화유동성 부족 사태가 벌어지곤 했다"며 "1997년, 2003년, 2008년 모두 경상수지가 적자를 기록했던 때"였다. (연합뉴스, 2011년 8월 7일)

여섯째, 한미FTA는 수출의존도를 더욱 심화시키고, 과도한 금융시장 개방을 돌이킬 수 없게 만들기 때문이다. 한국을 외국계 투기자본의 현금인출기(ATM Korea)라고 한다. 이렇게 된 그 이유는 한국경제가 수출의존도가 지나치게 높고, 주식시장에서 외국인비중이 30% 이상을 차지해 아시아에서도 가장 높다는 데에 있다. 금융시장이 과도하게 개방되어 있다는 말이다. 한미FTA는 이 경향을 불가역적인 것으로 만든다. 단적으로 투자자-정부 제소제나 역진방지 메

카니즘(래칫조항)등으로 인해 ATM Korea는 항구화될 위험에 처하게 되고, 한국의 주식시장은 '글로벌 호구'가 될 뿐이다.

일곱째, 한미FTA는 양극화를 심화시켜 사회통합을 저해하고 이는 궁극적으로 정치적 불안의 원인이 되기 때문이다. 한미FTA가 없이도 현재 전체수출에서 중소기업이 차지하는 비중은 2001년 43%에서 2009년 32%로 빠르게 감소하는 추세이다. 또한 최근 보고서에 따르면 연간 100만 달러 미만 수출업체 비중(금액기준)도 2000년 2.8%에서 2009년 1.5%로 낮아졌다고 분석되고 있다. 한미FTA는 수출기업 대 내수 기업, 대기업 대 중소기업의 양극화를 현저하게 심화시킬 것이다. 이 때 중소기업과 대기업간의 하청계열화는 더욱 심화될 것이고, 소위 '동반성장'은 전혀 구호로만 그칠 것이다.
한미FTA를 통해 독점재벌이 가장 큰 이익을 보게 됨은 너무나 당연하다. 사실 한미FTA의 거의 모든 것은 자동차에 집중되어 있다고 해도 과언이 아니다. 말하자면 '계란을 한바구니에 담는 우'를 범한 셈이다. 그런데 이는 고도성장기의 정경유착과는 다른 세계화시대 재벌과 국가사이의 새로운 유형의 정경유착에 다름 아니다. 이로써 한국사회의 경제적 불평등은 더욱 공고하게 구조화될 것이다.

여덟째, 한미FTA는 정의롭지 못한 협정이기 때문이다. 자동차산업을 위해 농업은 말할 것도 없고, 상당수의 중소 제조업체, 대부분의 서비스업, 지적 재산권, 의약품산업등이 FTA의 희생양이 되었다. 보상은 어음으로 주어졌고, 결제일은 아무도 모른다. 가장 심각한 문제는 자동차를 위해 희생해도 된다고 생각하는 바로 그 발상이다. 그리고 그 자동차산업의 기대이익도 한국차의 미국 현지생산비율이 이미 절반에 달하는 조건에서 그저 불확실하거나 급격히 감소하고 있다. 그리고 이로 인한 일자리의 해외유출도 감안해야 한다. 이런 점에서 한미FTA는 자유주의의 관점에서 보더라도 전혀 '정의롭지'않은 협정이다.

아홉째, 한미FTA 협정문에 내장된 독소조항 때문이다. 한미FTA 협정문은 한마디로 독소조항의 보고이다. 그 수많은 독소, 문제조항중 으뜸은 투자자-정부 제소제이다. 물론 여기에 역진방지조항(래칫), 네카티브리스트, 허가-특허연계조항, 미래의 최혜국대우(MFN), 자동차부문에 스냅백조항, 인터넷 사이트 폐쇄, 금융세이프가드조항, 개성공단조항, 투자부문 입증책임조항 등등도 그 중요도에 있어 뒤지지 않는다. 이 하나 하나 다 설명되어야 하지만 지면이 아쉬울 따름이다.[1] 이 모두가 궁극적으로 우리 정부의 이른바 '정책공간(policy space)'를 제약, 위축시켜 공공성의 구현에 장애를 발생시킬 것이다.

열 번째, 한미FTA는 '복지국가'라는 시대정신에 정면으로 배치되기 때문이다. 복지국가는 이미 하나의 '시대정신'이 되었다. 진보정당은 말할 것도 없고, 민주당 역시 일지감치 '보편적' 복지국가를 당론으로 추진하고 있고, 가장 유력한 대권주자가운데 한사람인 박근혜 한나라당 전대표 조차 오래전부터 복지를 강조해 왔다. 하지만 누가 뭐래도 한 가지만은 확실하다고 할

1) 한미FTA는 현대 FTA에 있어 독소조항의 교과서라 할만하다. 별도의 첨부 글을 참조하기 바란다.

수 있다. 복지에는 돈이 든다는 점이다. 그래서 세수가 중요하다. FTA를 체결하면 관세가 없어지거나 대폭 줄어든다. 그 결과 관세로 인한 국가의 조세수입은 감소하기 마련이다. 정부측의 엉터리 국내용 수치가 아니라, 국제표준 모형에 의거 국제통상연구소에서 한미FTA의 비용을 추계해 본 결과 정부 주장과 달리 FTA 발효시 10년간 연간 조세수입이 9천315억~2조1천320억원 가량 줄어든다. 마찬가지로 한-EU FTA에 대해서도 분석해본 결과 연평균 5천29억~1조6천670억원씩 세수가 감소하는 것으로 추계됐다. 결국 2개의 FTA만으로 연 1조4천억 - 3조8천억정도의 세수가 줄어든다.
우리나라의 2009년 기준 GDP 약 1,000조중 복지관련 지출은 그 9% 약 90조 가량된다. 그리보면 2009년 복지예산의 약 1.6% - 4.2%정도가 사라지는 셈이다. 반값등록금에 소용되는 예산이 연 약 6조라고 했을 때, 최대 그 절반이 넘는다. FTA와 복지국가, 더 이상 멀리 있는 문제가 아니다. 진정 복지국가를 원한다면, FTA정책을 바꿔야 한다.

열한 번째, 한미FTA를 통한 '중국견제'가 결국 동아시아의 역내 안정과 통합에 걸림돌이 되기 때문이다. 지난 6월 보수적 연구재단인 헤리티지재단은 연구 보고서에서 한국 등 3개국과의 FTA는 미국의 국가안보를 증진하는 차원에서도 하루빨리 의회에서 비준돼야 한다고 밝힌바 있다. 이 보고서에 따르자면 한미 FTA의 경우 기존의 군사적 동맹을 넘어선 양자적 관계를 강화할 수 있을 뿐 아니라 최근 동아시아에서 존재감이 줄어들고 있는 미국의 입지를 확대하는 데도 크게 기여할 수 있을 것이며, 특히 최근 한국은 중국의 호전적인 태도와 아시아 국가들에 대한 압박 강화를 우려하고 있다면서 한미 FTA 비준은 동아시아에서 중국의 경제, 정치적 영향력 확대를 억제할 수 있다고 주장한 바 있다. 이 비슷한 주장을 이명박대통령 역시 2010년 4월 방미중에 한 바 있다. 당시 이대통령은 "한미 FTA는 단순한 양국간 경제협력 차원을 벗어나 미국의 대(對) 아시아 전략에 큰 영향을 미칠 수 있다고 강조"했다. 아울러 "특히 중국이라는 변수를 염두에 둬야 한다며 앞으로 한국과 중국의 통상 규모는 미국에 비해 더 커질 수 있다고 지적"했다. 한마디로, 빨리 한미FTA를 비준해서 한국을 통해 중국을 견제하라는 말이다.

결국 애초 절차정당성조차도 충족하지 못한 채 출발한 한미FTA는 '국익'을 어떻게 정의한다고 하더라도 그 국익에 부합되지 않는다. 그 핵심에 있어 전형적인 '이익의 불균형'협상이다. 따라서 '지금과 같은 조건에서, 지금과 같은 형태의' FTA는 디폴트상태에서 재검토하거나, 재재협상을 요구하는 것이 가장 소망스러운 대안이 될 것이다. 그리고 이와 더불어 우선 통상절차법을 제정하고, 통상이 가지는 그 막대한 비중에 비추어, 지금과 같은 '급진시장주의적'이며 신자유주이적이지 않은, 국민적 합의에 기반한 새로운 사회통합적이고 '복지친화적인 통상정책 패러다임을 마련해야 한다. 그 과정에서 통상교섭본부등과 같은 통상정책결정 과정도 재검토해야 하며, 이에 대한 제도적 대안도 제시되어야 할 것이다.

한미FTA 투자·금융챕터, 월가의 권리장전?

한미FTA 협정문을 통털어 가장 논란이 되고 또 복잡하고 이해하기 어려운 부분이 투자·금융 챕터가 아닌가 싶다. 저 시끄러운 ISD (투자자-국가 중재제도)가 제11장 투자챕터의 제2절에 들어있고, 금융서비스 챕터는 13장에 배치되어 있다. 제12장이 서비스챕터인데 특히 금융만을 분리시켜 제13장에 배치한 것만으로도 미국이 금융서비스 산업을 어떻게 보고 있는 지를 잘 보여 준다.

공익을 대표해야할 국가를 기본적으로 사인들간의 분쟁해결방식인 중재에 '강제' 회부하는 것을 통해 국가를 사익 추구자인 투자자(사기업)의 지위로 격하시키는 것이 ISD의 본질이라 부를 만하다. 여기서 이 과정이 '강제'인 이유는 한미FTA상의 ISD의 경우 국가는 이미 중재절차에 '사전동의' 또는 '자동동의' (11.17조)되어 있기 때문에, 그 어떤 선택권이 없이 투자자가 걸면 무조건 세계은행 중재법정에 끌려가야 하는 것이다. 그리고 세계은행이 중립적이며, 공정하고 투명한 제3의 기구라고 정부는 말한다. 아니 그렇게 믿고 싶어 한다. 세계은행은 미국의 지분이 17%를 차지하는 사실상 미국이 대주주다. IMF총재는 언제나 유럽이 돌아가면서 맡듯이, 세계은행 총재는 언제나 미국 차지다. 세계은행은 IMF와 더불어 제3세계 나라들에 자금지원을 댓가로 구조조정을 강요해왔고, 이렇게 강요된 신자유주의는 글로벌 양극화를 심화시킨 주범중 하나였다. 더군다나 그 산하 기관인 국제투자분쟁해결센터(ICSID)는 기본적으로 투자자의 이익을 보장하기 위해 설립된 것이지, 공익을 수호하기 위해 만든 기구가 아니다. 더군다나 한미FTA상의 ISD는 중재인3인 가운데 의장이 되는 중재인을 한미 양국이 합의에 도달하지 못할 경우, 센터의 사무총장이 지명하게끔 되어 있다. 문제는 이 사무총장이 센터의 운영위원회 의장 곧 세계은행 총재의 지휘하에 있다는 것이다.

한미FTA상에는 2가지 방식의 분쟁해결절차가 규정되어 있다. 첫째는 SSD (State to State Dispute, 국가 대 국가 분쟁해결절차)가 제22장에 정의되어 있다. 또 자동차에 대해서는 별도의 특별분쟁 해결절차를 적용한다. 당연 이 또한 우리에게 불리한 조항이다. 둘째가 바로 ISD다. 그런데 SSD의 경우 협의를 통해 분쟁해결에 도달하지 못한 경우 3인의 분쟁해결패널이 설치된다. 그런데 의장이 되는 3번째 패널위원이 합의되지 않을 경우 '추첨'으로 선정한다 (22.9조). 즉 사실상 주심이 되는 의장중재인을 ISD는 미국 영향하에 있는 ICSID사무총장이 지명하고, SSD는 추첨으로 선정하는 것이다. 어느 쪽이 유리할지는 불문가지다. SSD의 당사자인 미국투자자는 결국 월가의 다른 이름이다. 사실 ISD는 그 어떤 협정문상의 특정 조항이라기 보다는 하나의 절차규율이자 시스템으로 간주되어야 한다. 미국의 투자·금융에 관계되는 모든 것이 ISD의 대상이 되기 때문이다. 투자 곧 돈이라는 것이 결국 우리 경제의 혈관을 따라 움직이는 것이라 할 때, ISD는 보편적 지위를 갖는 경제법이자 사실상 헌법위에 군림하는 또 다른 절차법인 셈이다.

다행히 한미FTA 발효전에 론스타에 대한 대법원판결이 내려 졌기에 망정이지, 만에 하나 한미FTA체제하에서 이런 판결이 내려 졌다면 론스타는 십중팔구 이 대법원판결을 ISD에 따라 제소했을 것이다. 더군다나 한국정부가 론스타의 막대한 투자이익의 송금을 제한한 것은 협정문 부속서11-사 송금 곧 '금융세이프가드조항' 제2항 나호에서 금지하고 있는 "외국인직접투자와 연계된 지급 또는 송금" 바로 거기에 정확히 해당된다. 이런 자금에 대해서는 협정문은

어떤 송금 제한 조치도 취할 수 없도록 하고 있다. 사모펀드인 론스타는 투기성 자금이지만, 법률상으로는 외국인 직접투자로 분류되고, 심지어 한미FTA 투자개념에는 사모펀드도 당연히 포함된다. 따라서 사모펀드에 대해서도 우리 정부는 모든 협정상의 의무를 이행해야 하며, 그렇지 않을 경우 ISD의 대상이 되는 것이다.
ISD가 논쟁의 중핵이 되면서 정부측의 변명 역시 치열(?)하다. 그 과정에서 책임질 수도 없는 과도한 주장들이 남발되고 있다. 특히 세간의 우려가 집중되고 있는 공공부문에 대한 미래의 정책주권에 대해서도 마찬가지다. 예를 들어 아래 정부 주장을 보자.[2)]

o 우리 공공정책상 필요한 사항은 협정의 적용배제, 예외설정, 개별분야 정책권한 확보, 현재. 미래 유보 등을 통해 우리 공공정책의 자율성을 충분히 확보해 두었으므로, 이들 분야에서는 ISD 제소 근거가 없음
o 협정적용이 처음부터 배제되는 분야는 말할 것도 없고, 부속서I(현재 유보)과 부속서II(미래 유보)에 기재된 사항에 대한 조치는 협정상 의무 위반이 아니므로 ISD 제기 근거가 없음.

과연 그럴까? 아래 <표1>을 보자. 전력등 필수공공부문에 대한 한미FTA협정문상 유보현황이다. 정부측 주장과는 달리 최혜국대우(전력, 가스, 수도), 최소기준대우, 수용및 보상, 송금등과 관련해서는 아무런 유보도 되어 있지 않다. 그리고 상수도와 관련해서는 고위경영진 및 이사회 관련 의무가 유보되어 있지 않다. 쉽게 말해 미국의 사업자가 한국에서 상수도사업을 운영해도 아무런 국적제한이 없다는 말이다.

<표1> 전력등 4개 공공부문 미래유보 현황

	전력	가스	수도	보건의료
내국민대우(11.3, 12.2조)	o	o	o	o
최혜국대우(11.4, 12.3조)	x	x	x	o
최소기준대우(11.5조)	x	x	x	x
수용 및 보상(11.6조)	x	x	x	x
송금(11.7조)	x	x	x	x
이행요건(11.8조)	O	O	O	O
고위경영진/이사회(11.9조)	o	o	x	o
현지주재(12.5조)	O	O	O	O

2) 외교통상부(통상교섭본부), “투자자-국가간 분쟁해결절차 (ISD), 공정한 글로벌 스탠다드”(2011.11), 15쪽

그리고 이어서 <표2>를 보자. 이 표는 법무부가 만든 자료에서 가져온 것이다,

<표2> 규범유형별 ISD현황[3)]

분류	건수	인용율	기각율	각하, 합의등
간접수용	69	14%	41%	41%
직접수용	13			
최소기준대우	70	28%	21%	21%
내국민대우	36	9%	31%	31%
최혜국대우	11	9%	9%	9%
우산조항	9			
이행요건 부과금지	7			
자유로운 송금보장	2			

어떤가, ISD제기 근거가 없다는 정부주장과는 달리, 위 <표1>상으로 유보되지 아니한 그러한 협정상의 의무에 대한 ISD 제소 건수가 최혜국대우 11건, 수용 82건 (그중 간접수용이 69건), 최소기준대우 70건, 송금 2건으로 총 165건을 차지한다. 이는 <표2>의 총 ISD 제소건수 217건의 76%에 해당된다.

그저 전력, 가스, 수도, 보건의료 4개 공공부문만을 점검해 보았을 때, 정부가 유보하지 않은 협정상의 의무가 ISD 제기 총건수의 76%를 차지한다. 그럼에도 '공공정책의 자율성'이 충분히 확보되었다고 할 수 있을 건가. 여기에 대해 정부측은 이렇게 말한다. "최소기준대우(제11.5조), 수용 및 보상(제11.6조), 송금(제11.7조) 등은 그 성격상 유보 대상이 되지 않는 기본적 의무임".[4)] 즉 유보가 안되는 '기본적 의무'라고 한다. 쉽게 말해 70%가량은 어차피 '기본적 의무'라서 유보를 할 수 없고, 따라서 나머지 약 30%에 유보를 했으니 '충분'하다고 말하는 꼴이다. 우리 헌법에는 있지도 않은 '간접수용'도, 론스타의 투기수익 송금보장도 이렇게 보면 다 '기본적 의무'인 셈이다. 언제부터 한국의 통상관료들이 마음대로 헌법도 바꾸고, 투기자본의 대변자 역할을 자임하는 것인지 참으로 안타까울 따름이다.
정부측 '괴담'은 여기서 그치지 않는다. 아래 자료를 보자.[5)]

협정의 적용배제
❒공공퇴직제도.법정사회보장제도(제13.1조제3항가호)(330쪽1))
o 공공퇴직제도(예:국민연금) 및 법정사회보장제도(예:국민건강보험, 고용보험,산재보험)
…
❒국책금융기관(제13장 서한의 "일정 정부 기관")(360쪽)
o 국책금융기관(총 8개: 예금보험공사, 정리금융공사, 수출입은행, 한국수출보험공사, 기술보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사, 한국투자공사)

위에서 보듯 정부측은 아예 '협정의 적용배제'라는 이름으로 예컨대 국민연금등 4대보험과 8개 국책금융기관을 들 고 있다. 과연 이 '대담한' 주장은 사실일까. 아래 그 해당 조문인 금융

3) 법무부, 『알기쉬운 국제투자분쟁 가이드』, 2010, 75쪽
4) 통상교섭본부, <한·미 FTA의 공공정책 자율권 확보 현황 (예시)> http://www.fta.go.kr/pds/fta_korea/usa/kor/111107_ 공공정책_배너광고.pdf , 4쪽.
5) 외교통상부(통상교섭본부), "한·미 FTA의 공공정책 자율권 확보 현황 (예시)" (2011.11), 1쪽.

챕터 제13.1조 제3항을 보자.

3. 이 장은 다음에 관하여 당사국이 채택하거나 유지하는 조치에 대해서는 적용되지 아니한다.
가. 공적퇴직연금제도 또는 법정사회보장제도의 일부를 구성하는 활동이나 서비스,
…
다만, 당사국이 자국의 금융기관에게 가호 또는 나호에 언급된 모든 활동 또는 모든 서비스를 공공기관 또는 금융기관과 경쟁하여 수행하도록 허용하는 한도에서는 이 장이 적용된다.

예컨대 국민연금등에 대해서는 '이 장' 곧 협정문 제13장 금융서비스만 적용되지 않을 뿐이다. 그리고 두 번째 아래에 달려 있는 단서를 잘 보자. 이해하기가 쉽지는 않다. 그런데 아래 <표3>을 보자.[6] 국민연금이 연기금 16조 4,630억을 자산운용사에 위탁운용한 결과 그 수익률이 5.6%에 불과해서 직접 투자한 수익률 8%에 많이 미달함을 비판하고 있는 내용이다. 나아가 인용한 의원실 자료에 따르면 수익률이 떨어짐에도 기금운용본부가 해외채권 위탁운용 비중을 현행 40%에서 60%로 증액한 부분에 문제가 있음을 지적하고 있다. 그 결과 연기금의 국내외 주식, 채권등 금융부문 총 위탁운용 비중이 약 30%로 되어 있다.

<표3> 2007년~2010년 국민연금 해외채권투자 현황 (단위: 억원, %, %p)

	2007년 ~ 2010년 해외채권			
	총 투자액	평균수익률	**평균수익률 차이**	총수익액
직접(A)	339,192	8.04	**-2.45**	28,046
위탁(B)	**164,630**	**5.60**		**9,700**

※1) 평균수익률: 각년도 수익률을 합한 단순평균
※2) 총수익액: 각년도 수익액의 합
※국민연금공단 제출자료, 원희목의원실 재구성

결국 이런 말이다. 국민연금이 국내외 여러 자산운용사에 위탁운용한 자금 곧 경쟁이 허용되는 그 범위에 대해서는 당연히 ISD를 포함한 제13장 금융챕터의 각종 의무가 적용된다는 말이다. 따라서 협정이 '적용배제'되었다는 말은 과장된 잘못된 주장이다. 마찬가지 8개 국책금융기관에 대해서도 협정이 '적용배제'되었다는 주장 역시 황당하기 매일반이다. 그 8개 기관이 열거된 해당 13장의 부속서한을 보면 이렇게 되어 있다.

일정 정부 기관
양 당사국은 현재 조직된 대로의 다음 기관이 제13장의 적용을 받으나 그 장의 목적상 금융기관으로 간주되지 아니함을 확인한다: 예금보험공사, 정리금융공사, 한국수출입은행, 한국수출보험공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사 및 한국투자공사

8개 기관이 "금융기관"은 아니지만 제13장의 적용을 받는 다는 말의 의미가 도대체 무엇인지 제13.1조에 규정된 13장의 적용범위를 살펴보자.

6) 국회의원 원희목 의원실 2011년 9월 16일자 보도자료.

1. 이 장은 다음에 관하여 당사국이 채택하거나 유지하는 조치에 적용된다.
가. 다른 쪽 당사국의 금융기관
나. 당사국의 영역에 있는 금융기관에 대한 다른 쪽 당사국의 투자자와 그러한 투자자의 투자, 그리고
다. 국경간 금융서비스 무역

여기서 보듯 위 부속서한의 의미는 8개 국책금융기관이 13.1조 1항 가호에 규정된 '금융기관'은 아니지만, 이 들이 향후 주식상장된다거나 특히 민영화될 경우에는 13장은 물론이고, 위 나, 다호에 따라 11장 투자, 12장 서비스의 적용을 받게 된다는 말이다. 따라서 엄연한 협정문상의 규정을 제쳐두고, 8개 국책금융기관에 대해 협정이 '적용배제'되었다고 주장하는 것은 매우 과장된 것이다. 위에서 든 몇 가지 사례에서 보듯이 정부측이 주장하는 상당수의 '적용배제', '유보', '예외'등에 관련된 것들은 사실에 정확히 부합되지 않거나, 다분히 과장된 것들이다. 나아가 의도적으로 단서조항들을 언급하지 않거나 누락하고 있다. 특히 공공부문을 비롯 미래유보에 포함된 분야가 ISD 대상이 아니라는 주장은 근거가 없을뿐더러, 충분한 대응책 마련을 가로막는 다는 점에서 위험하기조차 하다.
그리고 정부측은 우리 대미 투자자를 보호하기 위해 협정문 11장과 같은 투자자 보호가 필요하다고 말한다. 그러면서 주로 직접투자만을 언급하고 주식, 채권등과 같은 간접투자 통계는 의도적으로 제외시킨다.

<표4>한미간 투자대조표(IIP)(단위: 억달러)

연도	대미투자	직접투자	증권투자	파생	기타	대한투자	직접투자	증권투자	파생	기타
2002	245.7	56.1	57.3	1.8	130.6	847.8	120.3	595.6	0.8	131.1
2003	269.6	68.8	90.7	1.7	108.4	1,046.6	150.2	763.6	1.3	131.5
2004	371.4	86.3	152.4	1.7	131.0	1,327.0	213.7	966.0	1.4	146.0
2005	473.4	100.7	248.3	1.9	122.5	1,819.7	238.3	1,422.4	2.9	156.0
2006	620.4	116.5	381.0	3.2	119.6	1,886.3	247.7	1,459.7	6.6	172.2
2007	751.4	127.9	469.6	6.4	147.4	2,064.3	242.8	1,623.1	16.0	182.4
2008	662.7	172.4	258.7	37.7	193.9	1,281.7	223.0	739.4	50.4	268.8
2009	758.6	188.1	321.4	76.8	172.3	1,805.7	255.5	1,285.2	96.1	168.9

(자료: 한국은행)

<표4>에서 보듯 2010년 우리의 대미 직접투자가 2002년과 비교해 4배 가까이 증가한 반면, 같은 기간 미국의 대한 직접투자는 2배 정도 증가했다. 마찬가지 우리의 대미 증권투자 는 6배정도 증가한 반면, 미국의 대한 증권투자는 3배에 못미치는 정도로 증가했다. 그래서 한미간 직접투자 규모는 상당히 근접하고 있지만, 간접투자는 그 규모에 있어 2010년 기준 5배정도 미국이 더 많다. 그런데 문제는 ISD를 필두로 한미FTA 투자·금융챕터는 이 모든 부문에 적용된다는 것이다. 직접투자라 하더라도 예컨대 KT에 투자한 영미계 사모펀드나 론스타등도 다 직접투자로 분류된다는 점에서 문제의 소지가 다분하다. 하물며 투기성이 강한 미국의 대한 증권투자가 대한 전체투자액의 약 75% (2010년기준)를 차지하고 있는 현실에서 투자·금융챕터가 우리에게 유리하게 작용할 가능성은 아주 낮다. 심지어 현대기아차의 경우처럼 이른바 공장설립형 (그린필드형)으로 진출한 대미 직접투자가 미국경제의 선순환을 지지하는 것과 큰

대조를 이룬다. 그런데 막상 현대기아차가 진출한 미국의 알라바마, 조지아주의 경우 지금까지 미국이 체결한 FTA를 승인한 예가 거의 없다. 다시 말해 주법상의 투자자 보호를 현대기아차가 받을 가능성이 낮다는 말이다. 설사 그렇다 하더라도 미국측은 예컨대 협정문 서문등에 자국에 유리한 조항을 심어 놓거나 이행법상에 안전장치를 만들어 놓았다. 무방비로 노출된 우리와는 다른 조건이라는 말이다.

한·미FTA는 수출의존도를 더욱 심화시키고, 과도한 금융시장 개방을 돌이킬 수 없게 만들것이다. 한국을 '외국계 투기자본의 현금인출기(ATM Korea)'라고 한다. 이렇게 된 이유는 한국경제의 수출의존도가 지나치게 높고, 주식시장에서 외국인 비중이 30% 이상을 차지해 너무 높다는 데에 있다. 금융시장이 과도하게 개방되어 있다는 말이다. 한·미FTA는 이 경향을 불가역적인 것으로 만든다. 단적으로 ISD나 역진방지 메커니즘(래칫조항) 등으로 인해 ATM Korea는 항구화될 위험에 처하게 되고, 한국의 주식시장은 '글로벌 호구'가 될 판이다.
최근 월가에 대한 점령시위는 1%도 안 되는 월가 금융귀족들이 미국을 점령하고 있는데 대한 일대 반격이 아닌가 한다. 한국은 어떨까. 시중은행 대부분이 영미계 외국자본으로 넘어간지는 오래되었다. 그리고 상위 50대기업의 외국인주식 비중을 보더라도 KT&G, NHN, 포스코는 50%를 넘고, SK텔레콤, 삼성전자, KT는 거의 50%에 육박한다. 그리고 예를 들어 KT같은 경우 자사주 비율을 제외하면 사실상 50%를 넘는다. 이렇듯 한국경제의 주도권은 사실상 월가가 쥐락펴락한다고 해도 과언이 아닌 것이다. 한미FTA는 한국경제에 대한 월가(=초국적 금융자본)의 지배권을 더욱 공고화하고 나아가 '역진불가능한' 것으로 확정하는 효과를 낳을 뿐이다.

[발제 1]

국가재정과 한•미 FTA : 정부 비용추계 방식의 비판

신범철 (경기대 교수)

□ 한미 FTA로 인한 관세인하 혹은 철폐효과

(1) 정부는 수출 증가로 인한 국내생산 및 고용 증가를 주장하나

- 국내 제조업 공동화 진행으로 장기적으로 보면 예상 보다 생산 및 고용 효과가 낮을 수 있음.

- 예컨대, 국내기업의 부품 수요 증가보다는 미국 생산의 부품 수입이 증가하거나 대기업의 자본 확충에 의해 생산을 확대할 경우 고용유발효과 축소될 수 있음.

(2) 한미 FTA로 인해 수입이 증가되고 국내 생산 감소 및 고용 감소를 예상할 수 있음.

- 특히 국내 내수시장 공급자인 중소기업에 타격이 예상

- 상대적으로 품질이 우수한 미국 생산재 수입이 관세철폐가 가격하락으로 인해 증가하고 이에 따라 관세부과로 가격경쟁력을 유지해오 국내 중소기업에 타격이 예상됨.

- 미국의 하이텍 상품의 수입은 주로 자본력이 풍부한 대기업이 독점적 지위를 확보할 것으로 예상되며 이로 인해 높은 독점가격이 형성되고 소비자가 높은 가격에 매입할 수 있음.

- 이로 인해 수출 대기업과 수입 중소기업체간 양극화 심화

(3) 무역 확대로 인한 소비자 후생증가

- 한미간 무역량(양국의 수출과 수입의 합)은 증가하나 한국의 대미 수출보다 한구의 수입 증가가 더 크게 나타나 한국의 무역수지 흑자가 오히려 감소될 것임.

- CGE 결과나 현재의 수입관세 수준으로 판단해 보면 한국의 무역수지 증가한다는 KIEP의 주장보다 미국의 대한국 무역수지가 개선된다는 USITC 주장이 더 합당한 것으로 보임.

- 한미 FTA에 따른 한국의 무역수지 악화는 일자리가 오히려 축소될 수 있음을 시사함.

● 수입시장이 대기업 중심으로 재편되고 독점적 경쟁시장 구조가 강화되면서 소비자 후생이 정부의 예상보다 낮을 것임.

★ 예를 들면 칠레산 포도주 가격

(4) 관세수입 감소로 인한 재정정책의 재원감소

● FTA로 인한 관세철폐는 소비자 후생을 증가시킬 수 있지만 관세수입의 축소로 인해 정부의 재정을 악화시킬 수 있음.

● 관세수입 감소에 따른 재원의 감소는 복지정책 등 정책의 제약이 될 수 있음.

□ 정부의 한·미 FTA 비용 추계

● 정부가 2011년 제출한 한·미 FTA 비준동의안 비용추계서(p.1)에 따르면 한·미 FTA로 한국의 수입 관세 철폐가 이루어지면 純조세수입은 10년간 연 평균 최대 6.3조원 증가를 예상하고 있음.

- 관세의 철폐, 자동차 특소세율 인하 등으로 연평균 2.2조원 세수가 감소(직접감소효과)되나,

- 생산성 제고 등에 따른 성장 확대로 연평균 8.5조원 수준 세수 증가(간접증대효과) 예상

- 정부는 FTA 발효후 자본축적과 함께 생산성 증대효과가 실현될 경우 연평균 최대 6.3조원의 조세수입 증가를 기대하고 있음.

<표 1> 한·미 FTA 에 따른 정부의 세수 추계

(단위 : 조원)

	연평균	1~5년	6~10년
· 전체효과(A+B)	**6.3**	0.2	12.3
- 직접감소효과(A)	**△2.2**	△1.9	△2.4
(관세 등)	**△1.4**	△1.3	△1.6
(자동차개별소비세 등)	**△0.5**	△0.4	△0.6
(자동차세 등)	**△0.2**	△0.2	△0.3
- 간접증대효과(B)	**8.5**	2.1	14.8

* 표상의 수치는 반올림한 것임

자료) 대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정 비준동의안 비용추계서(2011)

(1) 정부가 제출한 의안서에서 (표 2), 관세철폐로 인한 세수는 연평균 1.4조원 감소(직접감소효과)

<표 2> 한미 FTA체결로 인한 직접적인 세수 변화

(단위: 조원)

	관세철폐 효과	자동차 관련 세율인하 효과	합계
1~5년차	-1.3	-0.6	-1.9
6~10년차	-1.6	-0.9	-2.4
연평균	-1.4	-0.8	-2.2

주 : 한미 FTA가 2012년부터 발효된다는 전제아래 모든 수치를 2010년 불변가격 기준으로 산출하였음.
자료) 조세연구원(2011.6) p.2

(2) 2007년 정부 보고서(KIEP, 2007)의 다음 결과에 따라 한·미 FTA로 인한 GDP 증가율이 0.32~5.97%p 상승할 것으로 예상(표 3).

<표 3> 한미 FTA가 실질 GDP에 미치는 효과(KIEP, 2007)

(단위 : %p)

정태모형(단기)	자본축적모형(장기)	
	생산성 증대효과 미고려	생산성 증대효과 고려
0.32	1.28	5.97

출처:KIEP, 2007

(3) 아래 같은 가정 아래 정부는 <표 4>에서처럼 생산성 제고 등에 따른 성장확대로 발효 후 5년차까지 2.1조원, 6년차부터 10년차까지 연평균 14.8조원, 10연간 연평균 8.5조원 수준의 세수 증가(간접증대효과)를 예상.

- KIEP(2007)에서 제시한 생산성 증대효과 고려 모형(5.97%p)을 기본으로 단기적으로는 정태모형 감안
- 발효 초기부터 3년차까지는 정태모형에 의한 GDP 성장률(0.32%p)이 매년 균등하게 0.11%p 발생한다고 가정
- 한미 FTA에 따른 생산성 증대효과는 단기적으로 나타나기 어렵기 때문에 정태모형(단기)의 GDP 상승률 감안
- 그 이후 4년차부터 10년차까지는 생산성 증대 고려 효과(5.97%p)가 발생한다고 가정하여 3년차까지 발생한 효과(0.32%p)를 차감한 효과가 매년 균등하게 0.81%p

씩 발생한다고 가정

<표 4> 한·미 FTA 체결로 인한 간접적인 조세수입 변화

(단위: 조원)

	GDP 증가에 따른 조세수입 증가 효과
1~5년차	2.1
6~10년차	14.8
연평균	8.5

주 : 1) KIEP(2007)에서 자본축적과 함께 생산성 증대효과를 고려한 GDP 성장률 5.97%p를 이용하여 추정
2) 한미 FTA가 2012년부터 발효된다는 전제아래 모든 수치를 2010년 불변가격 기준으로 산출하였음.

자료) 조세연구원(2011.06), <표 5> p.3

□ 한·미 FTA 비용 추계 방식의 문제점

● 한·미 FTA로 인한 관세수입 감소효과 추계 방식은 다름대로의 합리성을 갖고 있으나 다음과 같은 문제점을 갖고 있음.

1. 관세수입 손실(즉, 한·미 FTA에 따른 직접감소효과)이 10년 혹은 15년 까지만 발생하고 그 이후에는 손실이 소멸되는지에 대한 적절한 설명이 없음.

● 관세가 일단 철폐된다면 10년 이후에도 세수가 매년 2.2조원만큼 지속적으로 기간 제한 없이 발생할 수 있다는 가정이 더 합리적임.

- 즉, 관세철폐로 인한 GDP 증가효과가 10년 혹은 15년 동안 완결되더라도 관세수입은 10년 혹은 15년 이후에도 매년 2.2조원의 감소가 계속적으로 이루어진다는 것임.

2. 연산가능일반균형(CGE) 정태모형에 의한 GDP 증가율을 3년차까지 적용하고 생산성 증대를 고려한 자본축적모형의 결과를 5년차 이후에 적용한 것은 CGE 모형을 오용한 것임.

● KIEP가 활용한 CGE모형은 GTAP모형(즉, 표준모형, 자본축적모형, 생산성 증대 고려 모형 등)으로 관세철폐 이전과 이후인 두 개의 일반균형을 비교하여 경제효과를 추계하는 정태모형이지, 시간흐름에 따라 단기와 장기의 균형을 비교하여 경제효과를 추계하는 동태모형이 아님.

● 따라서 정부와 조세연구원이 국회에 제출한 의안서에서, 정태모형을 단기모형으로 간주하고, 생산성 증대모형을 장기로 분류하여 적용한 것은 GTAP의 CGE 모형의 결과를 잘못 해석한 것으로 보임.

- 즉, GTAP의 표준모형, 자본축적 모형, KIEP의 생산성증대 고려 모형 모두 정태모형으로 그 경제효과를 단기와 장기로 나누어서 세수추계에 적용할 수 없음.

- 이러한 이유로 한·미 FTA에 따른 조세수입은 각각의 모형의 결과에 따라 그 변화를 개별적으로 계산해야 함.

● 또한 GTAP의 CGE 모형에서 2개 균형간의 기간, 즉 관세철폐 완결기간을 편의상 FTA 협정문에서의 실제 관세철폐 기간과 동일하게 10년으로 전제하고 있으나 이론적으로 이 기간이 얼마인지 정확하게 알 수 없음.

□ 한·미 FTA의 재정추계: 2010년도 기준

1. CGE 모형에 의한 한·미 FTA에 따른 예측된 경제효과는 표준(정태)모형에서 GDP 증가율이 0.32%p, 자본축적모형에서 1.28%p, 생산성 증대고려 모형에서 5.97%p로 나타나고 있으나 정부는 주로 최대 경제 효과만을 홍보해 왔음.

2. 우선 정부가 홍보하는 경제효과를 기초로 한·미 FTA의 세수효과를 각각의 모형에 따라 다음과 같은 가정과 산정방식으로 추계하고 이 결과가 <표 5>에 제시되어 있음.

- 정부의 주장대로 관세철폐 완결기간은 10년으로 가정하였음.

- 정부가 제시한대로 관세수입(즉, 한·미 FTA에 따른 세수의 직접감소효과)은 매년 2.2조원이 감소하고 2010년 GDP를 기준으로 계산하였음.

★ 2010년도 명목GDP는 1026조원(한국은행 ECOS 통계자료: <부표 1> 참조)임.

★ 하지만 2010년도를 기준으로(불변가격으로) 간주한다면 2010년 실질GDP는 명목GDP는 동일하게 됨.

- 조세부담율(%) = 조세총액/명목GDP*100

★ 2010년도 국민의 조세부담률은 20.7%(213조원/1026조원) (한국은행 ECOS 통계자료: <부표 1> 참조).

◆ 10년 동안 세수증가 예상 총액(즉, 한·미 FTA에 따른 세수의 간접증대효과) = (2010년 명목GDP)*(FTA의 실질GDP 증가율 효과)*조세부담률(20.7%)

★ 정부 보고서(KIEP, 2010)에 따르면 한·미 FTA에 따른 GDP 증가율 효과는 정태모형(표준모형)에서 0.32%p, 자본축적모형에서 1.28%, 그리고 생산성 증대 효과를 고려한 모형에서는 최고 증가율인 5.97%로 모형에 따라 달리 나타나고 있음.

- 10년 동안 연 평균세수 증가 예상액 = 세수증가 예상총액/10년

<표 5> 정부의 한·미 FTA 경제효과 추계와 이에 따른 비용추계: 2010년 기준

	표준모형	자본축적모형	생산성증대 효과 고려 모형
FTA의 실질GDP 증가율 효과(A)	0.32%p	1.28%p	5.97%p
FTA로 인한 명목GDP 증가 총액(B=A*1026조원)	3조 2846억원	13조 1386억원	61조 2792억원
10년간 세수 증가 예상 총액(C=B*20.7%)	6799억원	2조 7197억원	12조 6848억원
10년 동안 연평균 세수 증가 예상액(D=C/10년)	680억원	2720억원	1조 2685억원
연평균 관세수입(E)	-2조 2000억원	-2조 2000억원	-2조 2000억원
10년 동안 연간 조세수입효과(D+E)	-2조 1320억원	-1조 9280억원	-9315억원
11년차부터 연간 조세수입 효과(=E)	-2조 2000억원	-2조 2000억원	-2조 2000억원

3. 2010년 기준 재정추계의 결과를 보면 한·미 FTA가 비준되고 발효된 후 10년 동안, 매년 평균세수가 **모든 모형에서 감소하는 것으로 나타나고 있음.**

- 표준모형에서는 매년 약 2조1320억원, 자본축적모형에서는 1조9280억원, 생산성증대 모형에서는 9315억원의 **감소**가 예상됨.

★ 정부의 생산성 증대 고려 모형은 유일하게 한국 정부만 공식적으로 사용할 뿐 국제적으로 활용되지 않고 있는 모형이며(국제통상연구소, 2009) 추계방식에 오류가 있는 모형이라고 비판되고 있음(신범철, 2008).

★ 미국은 한·미 FTA 경제효과를 추계함에서 있어서 GTAP의 표준모형과 유사한 모형을 활용하고 있음(USITC 보고서, 2007).

◆ 2006년를 기준으로 할 때 표준모형에서는 매년 약 1조3427억원, 자본축적모형에서는 1조1709억원, 생산성증대 모형에서는 3259억원의 **감소**가 예상됨(부표 5 참조).

◆ 2009년 기준으로 한EU FTA의 경우 표준모형에서는 매년 약 1조6791억원, 자본축적모형에서는 1조5660억원, 생산성증대 모형에서는 5230억원의 **감소**가 예상됨.

4. 정부가 주로 홍보하고 있는 생산성 증대를 고려한 모형의 한·미 FTA의 경제효과, 즉 최고의 GDP증가율 **5.97%p**를 적용한다고 하더라도

- 조세수입이 정부예상과는 달리 매년 6조3천억원이 증가하는 것이 아니라, 오히려 매년 약 9천억원이 **감소**된다는 것임.

5. 10년 동안 관세철폐기간이 완결되고 FTA로 인한 경제효과 종결된다면(전제 조건) 10년 이후에는 한·미 FTA로 인한 조세수입의 간접적인 증대효과가 **발생하지 않을 것이기 때문에**

- 10년 이후에는 매년 관세수입 감소액과 동일한 금액인 약 2조2천억원의 조세수입의 **감소**가 예상됨.

□ USITC 모형에 의한 재정추계

<표 6> USTR모형에 의한 한·미 FTA 경제효과와 비용추계: 2010년 기준

	GTAP 표준모형(하한)	GTAP 표준모형(상한)
FTA의 실질GDP 증가율 효과(A)	0.20%p	0.31%p
FTA로 인한 명목GDP 증가 총액(B=A*1026조원)	2조 0529억원	3조 1820억원
10년간 세수 증가 예상 총액(C=B*20.7%)	4250억원	6587억원
10년 동안 연평균 세수 증가 예상액(D=C/10년)	425억원	659억원
연평균 관세수입(E)	-2조 2000억원	-2조 2000억원
10년 동안 연간 조세수입효과(D+E)	-2조 1575억원	-2조 1341억원
11년차부터 연간 조세수입 효과(=E)	-2조 2000억원	-2조 2000억원

- USITC(2007) 모형과 유사한 GTAP의 표준모형(신범철, 2008b)에 의한 한미 FTA 경제효과 추계결과는 한·미 FTA의 경제효과가 실질GDP 증가율로 0.20~0.31%p임.

  ★ 표준모형(상한)은 GTAP의 아밍턴탄력성(대체탄력성) 값의 +2*표준편차를 사용한 결과이고 표준모형(하한)은 아밍턴탄력성(대체탄력성) 값의 -2*표준편차를 사용한 결과임.

  ★ 아밍턴탄력성은 국내생산재와 수입재의 대체탄력성(ESUBD)과 수입재들간의 지역복합재 대체탄력성(ESUBM)을 의미함.

- 이를 기초로 계산된 재정추계 결과를 보면, 10년 기간 동안 연간 조세수입은 약 2조1341억원~2조 1575억원의 **감소**가 예상되고, 10년 이후에는 2조2천억의 감소를 예상할 수 있음.

◆ 2006년 기준 재정추계 결과를 보면, 10년 동안 연간 조세수입은 약 1조3445억원~1조3642억원의 **감소**가 예상되고, 10년 이후에는 1조4천억의 감소가 예상됨(부표 6 참조).

  ★ 2010년 조세총액이 213조원이라는 점을 감안해 보면 한·미 FTA에 따른 약 2조1천억원의 조세감소액은 조세총액의 약 1%에 해당함.

★ 2010년 보건복지부 총 세출예산 20조8천억원이므로(부표 4 참고) 복지 총예산 중 조세감소액이 약 10%에 해당

□ 정부의 한·미 FTA 경제효과에 따른 비용추계 방식의 비판의 문제점

1. 정부는 위와 같은 재정추계는 다음과 같은 문제점이 있다고 비판하고 있음

① **'10~'21년간의 GDP 정상 증가분을 고려하지 아니함**

○ **경제는 장기적으로 성장하는 것이 일반적***이므로 발효 후 10년간의 **GDP 정상 증가분을 반영하여 계산**했어야 하나

- 과거 10년간('01～'10) 평균 경상GDP증가율 : 6.9 %

- 민간연구(통상연구소) 결과는 **GDP 정상증가분을 반영하지 않고 '10년 명목 GDP를 활용**함으로써 **세수효과를 과소추계**

● 정부의 주장과는 반대로, GDP 정상 증가분은 한미FTA와 직접적으로 상관없는 한국의 자연성장률(즉, FTA체결 없이도 이루어지는 평균 경제성장률)이기 때문에 한미 FTA 체결에 따른 순(net)재정효과 추계에는 당연히 제외되어야 함.

- 다시 말해, GDP 자연증가분이 아닌 순FTA에 의한 GDP 증가효과만을 계산해야 한다는 의미임.

● 다만 GTAP모형을 근간으로 KIEP가 추계한 경제효과(즉, GDP증가율로 0.31%, 5.97% 등)가 2001년도 기준이므로 이를 2011년에서 2021년까지 환산(예측)할 필요성이 있음.

- 이 경우에도 정부가 주장하는 것처럼 GDP자연 증가분이나 혹은 누적효과를 계산하는 것이 아니라

- 한국의 GDP뿐만 아니라 미국을 포함한 모든 주요 국가의 거시지표(예컨대, 미국의 GDP, 한미 양자간 무역흐름, 한미간 상품 가격, 양국의 인구 증가, 그리고 주요 교역국의 거시 및 무역지표 등등)를 2021년까지 projection(예측) 혹은 시뮬레이션 값을 구하여 이를 update하고 매년 일반균형점을 구하여 그 균형점간의 변화율을 재추계해야 함(USITC보고서(2007.09)의 Appendix F 참조).

★ 이러한 예측 거시지표의 경우도 통상적으로 특정 연구자의 자료가 아닌 세계은행과 같은 공식력이 있는 기관이 발표하는 예측자료를 매년 update하여 사용함

- 이와 같은 미국 USITC 보고서(2007.09)의 projection 방식은 한국 정부가 주장하는 누적효과 추계 방식과는 전혀 다름.

② **발효 10년차가 되는 마지막 해의(마지막 해가 5.97% ????) GDP증가 예상액을 단순히 10으로 나누어 연평균 증가액 도출함**

○ 발효후 10년간, **각 년도 GDP 증가의 누적효과를 고려하지 않음**으로써 **세수효과를 과소추계***

- 성장률 증가효과 5.97%p가 **10년간 균등분배된다고 단순가정**할 경우 **세수효과는 발제자료의 5.5배** ** **수준**이 되어야 함
  ** 5.5 = 55(=1+2+3+4+5+6+7+8+9+10) ÷ 10 ????

● KIEP가 GTAP 모형을 활용하여 추계한 한미FTA의 경제효과가 GDP증가율로 5.97%라고 함은 관세부과 시점(초기균형)에서 관세철폐 후까지(최종균형)의 누적효과가 아니라 두 균형(관세철폐 전 후) 간 총FTA효과를 의미함.

- 다시 말해, 초기균형(관세철폐 이전)과 최종균형(관세철폐 이후) 간의 차이가 GDP변화율로 5.97%라고 하는 것임.

- 그래서 5.97%를 10년으로 나누어서 누적으로 재추계하는 것이 아니라 단순히 매년 평균 GDP로 환산하여 0.597%의 GDP 증가효과가 발생한다는 것임.

- RunGTAP의 'results'를 보면 이를 분명히 이해할 수 있는데, 이 5.97%는 'GDP quantity index'(KIEP 등이 실질GDP로 해석함)로 그 단위는 누적변화(cumulative %change)가 아닌 두 균형 간 단순 '[%-change]'임.

★ KIEP 외(2007)의 정부보고서에서도 GDP와 같이 유량(flow)개념인 산업별 부가가치의 경우는 누적변화가 아닌 단순 변화로 해석하였음.

★ 예컨대, 한미 FTA 체결로 인한 전자산업의 (관세철폐 전후의)생산 증감은 3290백만달러 혹은 30590억원인 반면 전산업의 생산증감은 53683백만달러(499145억원)으로 분석였음.

- 이 경우 10년간의 누적효과를 어떻게 계산할 수 있나??

- 정부의 계산방식대로 GDP증가율을 누적효과로 계산하게 되면, 10년 동안 한미 FTA 효과는 5.97%가 아니라 약 13%가 됨.

- 따라서 정부가 5.97%를 정태효과가 아닌 동태효과로 잘못 해석하여 FTA에 따른 GDP 증가효과를 과대추계한 것임.

2. 정부의 10년간 세수증가 예상액(85조원) 산출근거

□ 정부는 **FTA가 발효되는 경우와 발효되지 않는 경우**의 향후 10년간 조세수입을 전망한 후 양자 간 **차이를 계산**

○ **FTA가 발효되지 않는 경우**의 연도별 조세수입 전망

- '10년: '10년 세수실적

- '11~'14년: '10~'14년 국가재정운용계획상 세입전망

- '15년 이후: 국민연금재정재계산('08년)상의 GDP 성장률 전망치만큼 국세수입이 증가한다고 가정

○ **FTA가 발효되는 경우**의 연도별 조세수입 전망

- '10년: '10년 세수실적(FTA 미발효시와 동일한 수치)

- '11년 이후: 다음 수식으로 연도별 조세증가율을 구하여 추계

* (FTA 발효시 국세증가율) = (FTA 미발효시 국세증가율) + (FTA로 인한 경상GDP 성장률) × (조세탄성치)

● 그러나 정확한 산식을 제시하지 않아 정부가 보고한 GDP 증가에 따른 연평균 8.5조원의 조세수입 값의 복제가 불가능함.

● FTA에 의한 세수의 증가액은 복리식으로 계산하였으나 관세수입 철폐에 따른 세수감소는 단순 계산으로 산출하여 세수증가액만 부풀리고 있음.

참 고 문 헌

대외경제정책연구원, 2006a, “한.미 FTA의 의의와 경제적 효과”, 세미나 자료.

대외경제정책연구원, 2006b, “한.미 FTA의 경제적 효과 분석 - 설명자료”.

대외경제정책연구원.노동연구원·산업연구원.농촌경제연구원·해양수산개발원·정보통신정책연구원·방송위원회·한국문화관광연구원·금융연구원·보건산업진흥원·한국개발연구원, 2007, 『한.미 FTA의 경제적 효과 분석』.

신범철, 2008a, “CGE에 의한 한.미 FTA 경제적 효과의 비판적 평가”, 국회 통일외교통상위원회 공청회 자료집.

신범철, 2008b, “CGE에 의한 한·미 FTA의 거시경제효과 분석: 비판적 검토와 협정문에 따른 추계,”『사회경제평론』제30호, 한국사회경제학회, pp. 81-127.

신범철·서준섭, 2006,『한.미 FTA 경제적 효과 추계를 위한 이론 및 실증 연구 검토』, 국회사무처, 국회 연구용역 보고서.

Ackerman, F., 2002, "Still Dead after all these years: Interpreting the Failure of General Equilibrium Theory," *Journal of Economic Methodology*, Vol. 9, No. 2, pp. 119-139

Ackerman, F., 2005, "The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projection," *Global Development and Environment Institute Working Paper*, 05-01, Tufts University

Adams, P., Huff, K. M., McDougall, R., Pearson, K. R. and Powell, A. 1997, "Medium- and Long-run Consequences for Australia of an APEC Free-Trade Area: CGE Analyses using the GTAP and MONASH Model," *Asia-Pacific Economic Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 19-42

Baldwin, R. E., 1992, On the Growth Effects of Import Competition," *NBER Working Paper*, No. 4045

Baldwin, R. E. and E. Seghezza, 1996, "Trade-induced Investment-led Growth," *NBER Working Paper*, No. 5582

Bandara, J., 1991, "Computable General Equilibrium Models for Development policy Analysis in LDCs," *Journal of Economic Survey,* Vol. 5, No. 1, pp. 3-69

Bchir, M. H., Decreux, Y., Guerin, J. and Jean, S. 2002, "MIRAGE, a Computable General Equilibrium Model for Trade Policy Analysis," CEPII, *Working Paper* 2002-17

Center for International Economics, 2004, *Economic Analysis of AUSFTA: Impact of the Bilateral Free Trade Agreement with the U.S.,* Report for the Department of Foreign Affairs and Trade, Canbera & Sydney

Choi, I. and Schott, J. 2004, "Korea-US Free Trade Revisited," Schott, J., ed, *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington DC

Deardorff, A. and R. Stern, 1990, *Computational Analysis of Global Trading Arragement*, University of Michigan Press, Ann Arbor

Debreu, G. and Rapport, P. 1974, "Excess Demand Functions," *Journal of*

Mathematical Economics, Vol. 1, pp. 15-21

DeRosa, D. and Gilbert, J. 2004, "Technical Appendix: Quantitative Estimates of the Economic Impacts of US Bilateral Free Trade Agreement," Jeffrey J. Schott, ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington DC

Dimaranan, B., 2006, *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 6 Data Base*, Center for Global Trade Analysis, Purdue University

Francois, J., McDonald, B. and Nordstrom, H. 1996, "Liberalization and Capital Accumulation in the GTAP Model," *GTAP Technical Paper*, No. 7

Glaeser, E., LaPorta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. 2004, "Do Institutions Cause Growth," *NBER Working Paper*, No. 10568

Harrison, G. W., Rutherford, T. F. and Tarr, D. G. 1997, "Quantifying the Uruguay Round," *Economic Journal,* Vol. 107, pp. 1405-1430

Hertel, T.W., 1997, *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press, New York

Ianchovichina, E. and McDougall, R. 2001, "Theoretical Structure of Dynamic GTAP," *GTAP Technical Paper*, No. 17

Itakura, K., Hertel, T. and Reimer, J. 2003, "The Contribution of Productivity Linkages to the General Equilibrium Analysis of Free Trade Agreements," *GTAP Technical Paper,* No. 23

Kirman, A., 1992, "Whom or What Does the Representative Individual Represent?" *Journal of Economic Perspective*, Vol. 99, pp. 117-136

Kiyota, K. and Stern, R. 2007, *Economic Effects of a Korea-U.S. Free Trade Agreement*, Korean Economic Institute of America, Washington DC

Lee, J. and Lee, H. 2005, Feasibility and Economic Effects of a Korea-U.S. FTA, *NRCS Joint Research Series on FTA Issues 05-05-02*, KIEP

Levine, R. and Renelt, D. 1992, "A Sensitive Analysis of Cross-Country Growth Regressions," *American Economic Review*, Vol. 82, pp. 942-963

Lewbel, A., 1989, "Exact Aggregation and a Representative Consumer," *Quarterly Journal of Economic*s, Vol. 104, pp. 622-633

Mandtel, R., 1974, "On the Characterization of Aggregate Excess Demand," *Journal of Economic Theory*, Vol. 7, pp. 348-353

McKitrick, R., 1998, "The Econometric Critique Computable General Equilibrium Modeling: The Role of Functional Forms," *Economic Modelling*, Vol, 15, pp. 543-573

Saari, D. G., 1995, "Mathematical Complexity of Simple Economics," *Notices of the American Mathematical Society*, Vol. 42, pp. 222-230

Schott, J., Bradford, S. C. and Moll, T. 2006, "Negotiating the Korea-United States Free Trade Agreement," *Policy Brief,* Number PB06-4, Peterson Institute for International Economics, Washington DC

Sonnenschein, H., 1972, "Market Excess Demand Functions," *Econometrica*, Vol. 40,

pp. 549-563

Taylor, L. and R. von Arnim, 2006, Modelling the Impact of Trade Liberalization, *Oxfam International Research Report*

The Allen Consulting Group, 2003, *The Australian-United States Free Trade Agreement*, Report to the Department for Business Manufacturing and Trade

USITC, 2001, *U.S.-Korea FTA: The Economic Impact of Establishing a Free Trade Agreement Between the United States and the Republic of Korea*, Investigation No. 332-425, USITC Publication 3452

USITC, 2007, *U.S.-Korea FTA: Potential Economy-Wide and Selected Sectoral Effects*, Investigation No. TA-2104-24, USITC Publication 3949

van der Mensbrugghe, D., 2005, "LINKAGE Technical Reference Document," Development Prospects Group, World Bank, Washington DC

van Meijl, H. and van Tongeren, F. 1999, "Endogenous International Technology Spillovers and Biased Technical Change in the GTAP Model," *GTAP Technical Paper*, No. 15

Zhuang, R. and Koo, W. 2007, "Implication of the U.S.-Korea Free Trade Agreement: A General Equilibrium Approach," Korea Economic Institute of America, ed., *Static and Dynamic Consequence of a KORUS*

<부표 1> 명목GDP와 조세부담률

연도	GDP(억원)	조세총액(억원)	조세부담률(%)
1990	1,866,909	332,148	17.8
1991	2,260,076	383,549	17
1992	2,575,254	446,806	17.3
1993	2,906,756	502,867	17.3
1994	3,402,083	604,926	17.8
1995	3,988,377	720,905	18.1
1996	4,485,964	823,549	18.4
1997	4,911,348	883,334	18
1998	4,841,028	849,474	17.5
1999	5,294,997	942,442	17.8
2000	6,032,360	1,135,353	18.8
2001	6,514,153	1,224,577	18.8
2002	7,205,390	1,354,935	18.8
2003	7,671,137	1,477,971	19.3
2004	8,268,927	1,519,974	18.4
2005	8,652,409	1,634,431	18.9
2006	9,087,438	1,793,380	19.7
2007	9,750,130	2,049,834	21
2008	10,264,518	2,127,857	20.7
2009	10,630,591	2,097,094	19.7
2010	10,264,518	2,127,857	20.7

출처: 한국은행 ECOS 통계자료

<부표 2> 미국을 포함한 국가별 수출입.

연도	수출(FOB) 미국 백만달러	수입(FOB) 미국 백만달러	수출(FOB) 중국 백만달러	수입(FOB) 중국 백만달러	수출(FOB) EU 백만달러	수입(FOB) EU 백만달러
1998	23,205.1	19,987.9	12,092.7	6,170.7	19,827.1	10,531.9
1999	30,362.0	24,417.6	13,684.4	8,669.2	21,428.6	12,227.7
2000	38,572.9	28,783.5	18,534.7	12,612.3	25,642.6	15,393.0
2001	32,047.4	22,001.7	18,272.6	13,434.9	22,869.0	14,515.9
2002	33,237.7	22,674.0	24,051.0	17,060.7	22,087.5	16,730.8
2003	35,047.8	24,824.4	35,442.0	21,434.2	27,061.6	18,997.5
2004	44,267.5	29,174.9	50,369.0	29,240.8	40,263.3	23,788.5
2005	43,368.4	31,055.5	63,032.4	37,727.7	47,392.2	26,615.8
2006	44,846.2	34,080.9	70,930.2	47,277.0	57,250.4	29,583.9
2007	47,183.9	37,932.0	84,951.7	61,851.7	68,333.1	36,484.5
2008	47,786.7	38,888.2	93,392.6	74,222.3	65,857.7	39,838.3
2009	39,693.3	29,274.5	89,321.8	52,349.9	49,629.1	32,286.2

출처: 한국은행 ECOS 통계자료

<부표3> 2011년 소관별 세입예산(일반회계)

(단위:백만원)

소관구분	본예산	최종예산
총계	209,930,268	209,930,268
감사원	366	366
경찰청	928,737	928,737
고용노동부	13,044	13,044
공정거래위원회	408,221	408,221
관세청	21,841	21,841
교육과학기술부	374,888	374,888
국가보훈처	2,407	2,407
국가인권위원회	20	20
국가정보원	1,008	1,008
국방부	92,237	92,237
국세청	550,368	550,368
국토해양부	84,481	84,481
국회	1,040	1,040
금융위원회	10,710	10,710
기상청	2,153	2,153
기획재정부	204,001,210	204,001,210
농림수산식품부	20,283	20,283
농촌진흥청	6,024	6,024
대법원	371,280	371,280
대통령실	84	84
문화재청	26,939	26,939
문화체육관광부	39,195	39,195
민주평화통일자문회의	1	1
방송통신위원회	311,565	311,565
방위사업청	63,651	63,651
법무부	1,805,210	1,805,210
병무청	333	333
보건복지부	388,367	388,367
산림청	110,589	110,589
소방방재청	11,083	11,083
식품의약품안전청	8,311	8,311
여성가족부	2,740	2,740
외교통상부	133,487	133,487
중소기업청	13,689	13,689
중앙선거관리위원회	789	789
지식경제부	90,254	90,254
통계청	2,977	2,977
통일부	565	565
해양경찰청	2,495	2,495
행정안전부	27,621	27,621

<부표 4> 2011년 소관별 세출예산		
		(단위:백만원)
소관	본예산	최종예산
총계	209,930,268	209,930,268
감사원	101,007	101,007
경찰청	7,623,111	7,623,111
고용노동부	1,295,779	1,295,779
공정거래위원회	78,843	78,843
관세청	417,290	417,290
교육과학기술부	44,171,493	44,171,493
국가보훈처	3,687,781	3,687,781
국가인권위원회	22,078	22,078
국가정보원	496,398	496,398
국무총리실	477,142	477,142
국민권익위원회	61,325	61,325
국방부	21,709,575	21,709,575
국세청	1,421,191	1,421,191
국토해양부	21,526,705	21,526,705
국회	517,490	517,490
금융위원회	1,555,631	1,555,631
기상청	278,244	278,244
기획재정부	15,860,276	15,860,276
농림수산식품부	3,313,701	3,313,701
농촌진흥청	598,806	598,806
대법원	1,184,178	1,184,178
대통령실	161,881	161,881
문화재청	445,927	445,927
문화체육관광부	1,360,098	1,360,098
민주평화통일자문회의	24,317	24,317
방송통신위원회	305,017	305,017
방위사업청	9,693,546	9,693,546
법무부	2,430,428	2,430,428
법제처	24,431	24,431
병무청	176,856	176,856
보건복지부	20,736,845	20,736,845
산림청	1,211,240	1,211,240
소방방재청	515,673	515,673
식품의약품안전청	225,070	225,070
여성가족부	169,670	169,670
외교통상부	1,744,398	1,744,398
중소기업청	1,531,092	1,531,092
중앙선거관리위원회	253,265	253,265
지식경제부	3,441,707	3,441,707
통계청	280,185	280,185
통일부	555,620	555,620
특임장관실	9,408	9,408
해양경찰청	995,772	995,772
행정안전부	33,780,487	33,780,487
행정중심복합도시건설청	611,216	611,216
헌법재판소	31,450	31,450
환경부	2,816,602	2,816,602

<부표 5> 정부의 한·미 FTA 경제효과 추계와 이에 따른 비용추계:

2006년 기준

	표준모형	자본축적모형	생산성증대 효과 고려 모형
FTA의 실질GDP 증가율 효과(A)	0.32%p	1.28%p	6.0%p
FTA로 인한 명목GDP 증가 총액(B=A*909조원)	2조9080억원	11조6319억원	54조5246억원
10년간 세수 증가 예상 총액(C=B*19.7%)	5729억원	2조2915억원	10조7414억원
10년 동안 연평균 세수 증가 예상액(D=C/10년)	573억원	2291억원	1조741억원
연평균 관세수입(E)	-1.4조원	-1.4조원	-1.4조원
10년 동안 연간 조세수입효과(D+E)	-1조3427억원	-1조1709억원	-3259억원
11년 이후 연간 조세수입 효과(=E)	-1.4조원	-1.4조원	-1.4조원

<부표 6> USTR모형에 의한 한·미 FTA 경제효과와 비용추계: 2006년 기준

	GTAP 표준모형(하한)	GTAP 표준모형(상한)
FTA의 실질GDP 증가율 효과(A)	0.20%p	0.31%p
FTA로 인한 명목GDP 증가 총액(B=A*909조원)	1조8175억원	2조8171억원
10년간 세수 증가 예상 총액(C=B*19.7%)	3580억원	5550억원
10년 동안 연평균 세수 증가 예상액(D=C/10년)	358억원	555억원
연평균 관세수입(E)	-1조 4천억원	-1조 4천억원
10년 동안 연간 조세수입효과(D+E)	-1조3642억원	-1조3445억원
11년 이후 연간 조세수입 효과(=E)	-1조 4천억원	-1조 4천억원

[발제 2]

한미 FTA, 공공서비스 민영화와 요금인상

송유나 (사회공공연구소 연구위원,
에너지노동사회네트워크정책연구실장)

1. 공공부문은 개방의 대상이 아니다?

정부는 공공부문과 관련하여 “한·미 FTA가 체결되더라도 공기업 민영화와 관련해서는 우리 정부가 권한을 행사한다. 일부 공기업에 대해선 외국인 지분 제한도 명시돼 있다. 또 가스, 전력, 상수도 등 공공분야는 개방 대상이 아니다.”는 말로 일축하고 있다. 지난 5~6년여에 걸친 협상과정에서 일관되었던 정부의 태도이다. 그러나 미국 측은 한미 FTA 협상 전에도 공공부문 민영화를 강력히 요구했고, FTA 협상과정에서도 ‘전력과 가스의 유지·보수 분야의 개방, 철도망의 시설과 운영 개방’ 등 상당히 구체적인 요구를 한 바 있다. 정부는 전력의 발전부문 30%, 가스의 40%로 외국인 지분제한, 내국민대우, 이행요건, 현지주재 등을 유보 조항으로 명시했다고 자언한다. 그러나 수도의 경우에는 상업적 운영 -민간위탁 및 민영화- 가능성이 높은 상황임에도 명확한 정부 소유 관련 언급조차 없다. 철도는 2005년 7월 1일 이전에 건설된 철도 노선의 운영만을 한국철도공사의 역할로 한정했을 뿐이며, 통신은 KT와 SK를 제외하고 100% 외국인 지분소유를 허용하고 있다.

한미 FTA 이전, 그리고 협상과정, 나아가 협상이후에 대해 우리 또한 ‘포괄적’으로 조망해보자. 공공부문은 정부 스스로 적극 문호를 여는 ‘자발적’ 개방 대상이지, 협상에서 지켜낸 대상이 아니다. 공공부문 관련 조항의 모호성과 포괄성만큼 공공부문의 개방 정도의 해석, 실내용, 이를 둘러싼 분쟁, 분쟁이 결국 나아갈 투자자의 제소 권한은 열려 있다. 공공서비스를 포함한 서비스 개방의 범위는 모든 분야이며, 내국민대우·최혜국대우·시장접근제한조치도입 금지·현지주재 의무부과금지가 포괄적으로 적용된다. 또한 네거티브 방식의 협상이기 때문에 예외라고 명시하지 않은 모든 분야가 개방 대상이다. 현재 유보에는 래쳇이 적용되며, 미래유보 조항에 공공서비스 분야를 더욱 구체적으로 명시하지 않는다면 역시 개방 대상으로 해석할 수 있다. 또한 경쟁력 제고가 필요한 분야에 대해 단계적·부분적 개방을 추진할 의사를 정부 스스로도 밝히고 있다. 이러한 점에서 전력, 가스, 수도, 철도 등은 기 개방 대상이기도 하며 단계적·부분적 개방의 수순을 밟고 있다고 보아야 한다. 결국 한미 FTA 협상에서 제외된 영역이 아니다.

전력산업은 민영화 정책에 따라 발전부문만 분할·경쟁하고 있지만, 현재 발전 설비 중 15%

이상이 국내외 자본에게 개방되어 있는 상황이다. 특히 발전의 화력 부문 5개사는 경쟁력 제고라는 명목으로 언제든지 매각 추진이 가능하다. 5개 발전회사 중 2~3개, 또는 발전원별 통폐합을 통해 특정 전원 혹은 지역 분할 매각이 가능하다. 지역난방공사의 열병합발전부문 역시 일정 부문·지역별 매각도 가능하다. 전력의 배전·판매 부문의 민영화는 작년까지도 도마에 올랐던 정책이며, 발전부문의 매각 정책보다 판매 부문의 경쟁 도입이 우선 필요하다고 주장하고 있다. 한미 FTA 협상에서 판매 부문의 50%는 외국인 지분 소유가 가능하게 되었다. 다만 판매 부문의 특성상 정부의 요금 규제가 풀려야 경쟁이 가능하기 때문에, 정부는 서둘러 요금체계개편을 시도하고 있다. 최근 정부는 기후변화 대응으로서 저소비·수요관리 정책이 필요하여 요금체계 개편이 필요하다고 주장한다. 그러나 실제로는 스마트그리드 도입 등 자본의 이해관계에 부응하고, 전력산업에 경쟁이 가능하게 하기 위한 선 조치로서 요금체계 개편을 시도하는 것으로 보아야 한다. 현재의 용도별 요금체계에서 전압별 체계로 전환하고, 실시간 요금제, 지역간 요금 차별제 등을 도입하게 되면 고압 사용가(즉 산업자본 등)에게 우선 유리한 요금체계로 개편되게 된다.

가스산업은 도입·도매 분야 경쟁 도입을 위해 '가스산업 선진화 법안'이 국회에 계류되어 있다. 소매 분야인 도시가스는 전국 30여개 지역독점 민간기업이다. 이미 도시가스 산업은 SK와 GS가 과점하고 있는 조건이기도 하다. 이러한 상황에서 도매·도입 분야를 개방하게 되면, 도-소매를 포괄하는 민간 독점 기업이 성장할 가능성이 크다. 또한 도입 분야에 외국 자본의 개입이 본격화될 것이다. 40%의 외국인 소유지분 제한은 가스산업 도매의 40%와 동시에 소매 부분에까지의 수직계열 통폐합을 충분히 시도할 가능성을 주는, 허울뿐인 제한 조치이다. 가스산업 도입·도매 부문에서부터의 요금규제 완화는 겨울철 도시가스 요금 폭등을 초래할 것이다.

이렇듯 전력·가스 등은 자발적 개방 정책이 선행되어 있기도 하지만, 향후 FTA를 통해 직·간접수용과 투자자 제소의 대상이 될 가능성이 높다. 간접수용은 '외국인 투자자의 재산권을 박탈 혹은 국유화하는 것은 아니지만, 특정 정부 조치로 인하여 투자자가 사실상 영업을 할 수 없게 되어 투자의 가치가 직접 수용과 동등한 정도로 박탈되는 경우'를 말한다. 전력과 가스에 대한 요금 규제, 공공적 제반 의무 -환경규제, 에너지복지 정책 시행, 발전소 주변지역에 대한 지원, RPS 의무조항[7] 등- 는 투자자의 경제적 이익을 침해하고, 투자자의 기대를 벗어난 정부 정책이며, 개인(투자자)에 대한 특별한 희생을 낳아 간접수용에 해당될 것이다. 이는 곧바로 투자자의 국가제소로 이어질 수 있는 침해조항이 된다. 전력의 40%, 가스의 30%라는 외국인 지분제한은 그야말로 '외국인 지분' 제한이지, 민영화 제한이 아니다. 전력과 가스, 철도 수도 등은 '외국인 지분 제한'을 넘어 엄격하게 공공부문으로 남아야 한다. 그러나 이 역시 한미 FTA 상 투자자의 위상을 심각하게 위축시키고 경쟁을 제한할 가능성이 있다는 점에서 향후 제소거리로 전락할 가능성이 크다. 이렇듯 공공부문과 관련한 정부 주장, FTA 협상 내용은 '말을 아낀만큼' 하지 않은 말이 많은 내용이다.

---

7) Renewable Energy Portfolio System. 이산화탄소 배출 감소를 위해 발전6개사와 일부 공기업이 의무적으로 발전설비의 일정 비중(2%)를 재생가능에너지(태양력, 풍력, 소수력 등)에 투자하도록 한 제도이다.

이 글은 우선 한미 FTA까지를 관통하였던 미국 등 초국적 자본의 민영화 요구 및 정부 민영화 정책 부응의 역사를 되짚어볼 것이다. 이 과정에서 전력, 가스 등을 중심으로 한 민영화 요구가 상당히 컸음을 확인할 수 있을 것이다. 다음으로 정부의 주장처럼 공공부문의 소유·운영이 안전하지 않다는 점을 정부의 민영화 정책의 과정, 내용 속에서 살펴볼 것이다. 바로 여기에서 왜 우리가 공공부문을 '자발적 개방' 영역으로 보고 있는가를 이해할 수 있을 것이다. 마지막으로 개방의 '선' 조치로서의 규제완화, 요금체계 개편의 내용에 대해 살펴볼 것이다. 한미 FTA 협상에서 공공요금 정책 등은 정부 권한이라고 명시했다고 하지만, 에너지 복지 혜택, 저소득층에 대한 지원 정책, 산업내 교차보조, 각종 할인혜택, 지역간 요금 균등, 제반의 환경 정책 등은 경쟁 제한 조치에 해당한다. 더욱이 정부 스스로 국내외 자본의 이해에 따라 요금 현실화를 위한 규제완화 및 요금체계 개편을 시도하고 있다는 점에서, 개방의 '선' 조치로 보아 무방하다는 사실 역시 확인할 수 있을 것이다.

2. 한미투자협정에서 한미FTA로 이어지는 공공부문 민영화 정책

한미 FTA 협정과 관련하여 최근 4~5년의 협상과정과 그 내용만이 주된 관심 대상이다. 그러나 한-미 간 투자협정은 비단 현재의 FTA만의 문제가 아니다. 일찍이 한미투자협정 과정에서도 논란이 되었던 바는, 투자와 서비스 분야 즉 공공부문이었다. 1998년 당시, 김대중 정부는 외환위기를 기점으로 공기업 민영화 즉 매각 정책을 적극 추진하였다. 그런데 한미 투자협정 또한 1998년 초부터 수차례 공식·비공식 실무협상을 갖는 등 공기업 민영화 정책 추진과 시간적으로 적확히 일치하고 있다. 당시를 돌아보자. 미국 측은 매우 구체적이고 강압적인 요구를 내세웠고 한국 정부 -당시의 기획예산처, 산업자원부를 중심으로- 는 미국측 요구에 의해 정책의 부침을 거듭하였다. 우선 이를 확인하기 위해 과거사를 간략히 돌아보자.

● 1998년 3월 24일 : 「민자발전에대한외국인투자전면개방」 선언 및
「민자발전사업기본계획」 발표[8)]

● 1998년 7월 3일 : 기획예산처 공기업 민영화 발표
〈한국전력, 석유개발공사 등 13개 정부투자기관과 한국통신, 담배인삼공사, 가스공사 등 19개 정부출자기관, 남해화학, 신세기통신 등 정부투자출자기관의 자회사 123개 등 155개 민영화>

● 1998년 7월 13일 : ***산업자원부, 한미투자협정(안)에 대한 검토***
〈전기사업 및 천연가스 도매업에 대한 즉각적인 시장개방에 대한 미국측 요구에 대한 유보를 요청〉

8) 현대건설이 최초로 발전사업 부문에 뛰어들어 율촌 발전소를 설립하였으나 트렉터빌, 현대중공업에 이어 2001년에는 미국의 미란트사로 소유권이 이전되었다. 이후 홍콩 MPC 그룹이 인수하여 현재의 메이야 율촌민간발전소가 되었다. 전력 부문의 공적 독점이 최초로 개방되는 계기가 민자발전 시장개방 정책이었다. 현재 민자발전 영역은 전체 발전 설비 부문의 15%를 넘고 있다.

● 1998년 8월 24일 : *주미한국대사관, 〈공기업의 민영화 최초 단계의 정부 지분 10%에 대해서만 내국민에게 우선 배정하고 잔여분은 내외국민 차별을 없애며, 그 이후 단계에서는 외국인에 대한 차별적 요소를 완전 폐지해야 하며 이러한 방식으로 민영화 대상이 되어야 할 기업 명단을 5개 회사 미만으로 제시할 것 요구[9]〉*

● 1998년 9월 : 석유사업법 개정으로 천연가스의 공적 독점 해제[10]

● 1999년 1월 21일 : 「전력산업구조개편기본계획」 확정 발표

● 1999년 2월 3일 : *산업자원부, 외국인 지분 제한에 대한 기존 입장 철회 〈발전자회사의 해외매각과 천연가스 도매업 분야에서 미국의 입장을 받아들여 해외개방 시 내외국인 동등 대우하겠다[11]고 발표〉*

● 1999년 5월 1일 : *주미한국대사관 산자부에 요청 사항 〈가스공사 등의 외국인 지분제한에 대해 미국기업이 관심이 많고 공익성 확보를 위해 차별의 필요성이 없다고 함〉*

● 1999년 9월 : 한전의 발전부문 분할 방침 발표, 원자력 1개사와 화력 5개사

● 1999년 11월 12일 : 「가스산업구조개편기본계획」 발표

● 1999년 12월 : 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 국회 상정

● 2000년 9월 1일 : 한전과 지역난방공사 민영화 계획에 따라 안양·부천 열병합발전소 LG 파워에 헐값 매각

● 2000년 10월 : 포항제철(현재의 포스코) 소유분산 방식으로 매각

● 2000년 11월 : 대한송유관공사, 정유 4사에 1,669억 원에 매각

● 2000년 12월 : 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 국회 수정 의결 및 가스산업 구조개편 관련 3개 법안 국회 상정

● 2000년 12월 14일 : 가스공사 외국인 국내주식취득한도를 5%에서 15%로 확대

● 2000년 12월 23일 : 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 공표와 전력산업구조개편관련 「전기사업법」 전면 개정, 발전 6개사 분할의 근거 마련

● 2001년 2월 : 한국중공업(현재의 두산중공업) 지분매각 방식으로 완전 민영화, 4,290억 원 헐값 매각

● 200년 3월 : *주한미상공회의소, 가스공사 등 조속한 민영화 요구*

● 2001년 4월 1일 : 한전 발전부문 6개 자회사 분할, 전력거래소 및 전기위원회 설립

● 2001월 9월 : 가스공사 도입·도매 부문 3개사 분할 계획 확정(에너지경제연구원 연구용역)

● 2001년 11월 7일 : 한전배전부문 분할[12]에 관한 공청회(에너지경제연구원 연구용역)

---

9) 전력, 가스 등 에너지, 통신, 중공업 등이다. 통신과 중공업은 즉각 완전 민영화되었다.

10) 천연가스는 석유제품류로 분류된다. 1998년 석유사업법 개정으로 가스공사가 독점적으로 도입·도매 공급하였던 체계에서 일정 요건을 갖추어 신고만 하면 민간기업도 도입이 가능하게 되었다. 2004년 포스코와 SK 합작으로 광양에 LNG 인수터미널을 건설하여 민간 최초로 직도입하게 된다.

11) 한미 FTA의 내국민 대우, 최혜국 대우 조항에 대해 미국 측이 집착하는 이유는 이 때문이다. 공기업, 공공정책은 일국의 독립적이자 주권에 가까운 권한이다. 굳이 복잡하고 난해한 협정을 만들어 일국의 독자적 권한까지 위협하고자 하는 것이 투자협정의 실내용이다.

12) 현재 한미 FTA에 판매 부분의 50% 개방이 되려면, 우선 한전의 배전(판매를 포함하는) 부분이 분할되어 완전 경쟁 체제로 전환해야 가능하다. 당시 배전 분할이 중단되었다가 2010년 정부 선진화 계

● 2001년 12월 :「철도산업발전및구조개혁에관한법률안」,「한국철도시설공단법」,「한국철도주식회사법」국회 상정을 통해 시설과 운영의 분리 및 운영부문의 분할매각 방침

● 2002년 4월 15일 :「한국가스공사법중개정법률안」, 도시가스사업중개정법률안」,「에너지위원회법」 등 가스산업구조개편관련 3개 법안 국회 계류(2005년 5월 16대 국회 임기 만료와 함께 자동 폐기)

● 2002년 7월 : 경쟁체제도입에 따른 전기요금 개편방안 발표(에너지경제연구원 연구용역)

● 2002년 10월 : 담배인삼공사 소유분산방식 정부지분 완전매각, 39.7%, 국내 41.9%

● 2004년 7월 1일 : 포스코와 SK 연간 115만톤 직도입 계약 체결

● 2005년 7월 1일: 「철도사업법」,「철도안전법」개정[13]
철도 산업의 기능분화와 제 3자 진입 허용, 기관사 면허제도 도입

● 2008년 3월 27일 : 「도시가스사업법 시행령」과 시행규칙 개정안 입법 예고[14]

● 2008년 10월 10일 : 제 3차 공기업 선진화 방안을 통해 전력의 일부, 가스공사 등 민영화 계획추진

● 2009년 7월 : 전력산업 판매 경쟁 도입을 중심으로 한 정부 정책 수립

공기업 민영화와 관련한 과거사는 청산해야할 역사가 아니라 현재를 되돌아보는 각정의 계기이다. 지난 10여 년이 넘는 민영화 정책 중 극히 일부의 내용만을 보더라도 민영화 정책의 추진이 국내외 자본, 한미투자협정 등에 의해 부침을 거듭했다는 사실을 확인할 수 있다. 1990년대 후반 이후 IMF 외환위기, 한미투자협정 등에 의해 강제된 민영화의 역사는 한국통신, 한국중공업, 포항제철 등 알짜배기 공기업을 시장에 헐값에 매각하여 통제 불능한 상태로 내몰았다. 높은 주주배당 성향, 유명무실한 규제정책, 환경정책에 대한 규제 불가 등이 현재의 조건이다.

98년 7월 13일 산자부는 "한미투자협정(안)에 대한 검토" 라는 문서를 외교통상부에 보냈다. 이 내용은 전기사업 및 천연가스도매업에 대한 즉각적 시장개방 요구에 대한 유보를 요청하는 내용이었다. "전기사업과 방사성 폐기물 관리사업, 핵연료주기사업 및 그 부대사업을 유보하고, 천연가스 도입과 인수기지 운영, 가스수송, 발전용 연료 공급 등의 천연가스 도입과 인수기지 운영, 가스 수송, 발전용 연료 공급 등의 천연가스 도매사업을 유보하되, 2003년 전국 공급 사업을 위한 기본인프라가 구축된 이후 민영화를 검토하겠다" 고 하였다. 또한 98년 8월 24일 다시 산자부가 외교통상부에 보낸 "한미투자협정 유보안" 을 통해 유보의 의지를 재차 확인하였다. 그러나 98년 12월 17일 주미한국대사관은 미 국무부 및 무역대표부 등 미국정부의 한미투자협정 담당자를 접촉하여 파악

획을 통해 배전 분할 정책이 추진될 뻔하였다. 현재 진행되는 전력산업 전반의 구조개편 내용에 대해서는 후술한다.

13) 기존에 철도청으로 존재하였던 철도산업을 철도공사(코레일)과 철도시설관리공단으로 전격 분리하는 근거이다. 바로 이 법에 의해 철도산업은 매각정책은 피했으나 2005년 6월 30일 이전까지의 시설의 운영만을 담당하고 이후 시설에 대해서는 개방 가능하다는 현재 한미 FTA 조항이 완성된 것이다.

14) 가스산업의 도입·도매 개방을 위한 선 개방 조치이다. 가스산업 설비 혹은 주식의 40% 제한 조치는 이미 소매도시가스가 민간독점으로 운영되고 있는 상황에서 가스산업에 수직계열화된 민간 거대 자본의 자유로운 진입을 가능하게 한다. 자세한 바는 후술한다.

15) 국회의원 안영근, 2001.4, "한미투자협정과 무원칙한 공기업 민영화" 정책자료집 참조.

한 미국입장을 산업자원부 미주협력과에 보내었다. 이 내용은 "공기업의 민영화의 최초단계의 정부 지분 10%에 대해서만 내국민에게 우선 배정하고, 잔여분은 내외국민 차별을 없애며, 그 이후 단계에서는 외국인에 대한 차별적 요소를 완전 폐지하라. 또한 이러한 방식으로 민영화 대상이 되어야 할 기업명단을 5개미만으로 정해 미국에 제시할 수 있어야 한다" 고 요구하였다. 결국 99년 2월 3일 산업자원부는 공공 발전 사업에 대한 외국인 지분을 제한하겠다던 종전의 입장을 철회하였다. 발전자회사의 해외 매각과 천연가스 도매업 분야에서 이 같은 미국의 입장을 받아들여 해외 개방시 내외국인을 동등하게 대우하겠다고 밝힌 것이다. 재차 주미한국대사관은 산업자원부체 99년 5월 1일 문서를 보냈는데, "가스공사 등의 외국인 지분을 제한하겠다는 정부 입장에 대해 미국 측은 미국 기업이 관심이 많고 공익성 확보를 위해 차별의 필요성이 없다" 고 주장하여 외국인 지분제한을 폐지할 것을 요구하였다.[15]

공기업 매각의 필요성에 대해 한국정부는 시장경쟁 필요성, 효율성 논리를 내세웠지만 결국 매각 대금으로 부채를 상환하겠다는 것이었고, 미국 등 투자자의 입장에서는 헐값 매입을 목표로 한 정책이었다. 한국통신, 포항제철, 한국중공업 등은 국민주 방식으로 혹은 헐값에 매각되었다. 전력·가스·철도 등은 노동조합의 강력한 저항, 민영화에 대한 국민적 반감, 공공성 훼손에 대한 사회적 우려 등으로 인해 아직까지 공공부문으로 존치하고 있다. 그러나 한미 FTA와 더불어 제 2라운드 매각정책이 시작될 가능성이 높다. 매각이 아니라도 높은 주주배당 성향을 가진 외국자본에 의해 -자유로운 송금에 대한 유보 조치는 없다- 유린당할 가능성 역시 높다.

당시 전경련은 진정한 공기업 민영화 촉진과 경쟁개념 도입을 위해서는 대통령 직속의 민영화 추진위원회 설치 등을 골자로 하는 '공기업 민영화 촉진 특별법' 의 신속한 제정을 주장하였다. 기존의 '공기업 경영구조개선 및 민영화 법률' 은 거대 공기업 민영화에 장애 요인이 되고 있기 때문에 특별법을 통해 대통령직속 민영화 추진위원회를 설립하고, 민영화추진위원회 자문기구 신설, 1대 지배주주의 지위를 상실하는 수준까지의 지분매각 의무화, 독점상태의 민영화 기업에 대한 규제를 위한 공익산업위원회 설립 등의 내용을 갖추어야 한다는 것이다. 특히 한국전력과 한국통신 그리고 가스공사 등의 경우 사업영역의 독점성, 즉 자연독점성을 보장받아왔기 때문에 시장진입과 가격, 물량, 품질 등에 대해 각종규제를 받고 있어 사기업이 진출하기 어렵다면서 이들 규제를 하루빨리 폐지할 것을 거세게 요구하였다. 이렇듯 당시 민영화는 IMF 구제금융 프로그램에 따른 국제기구의 압력과 함께 미국을 중심으로 한 초국적 자본의 요구, 그리고 국내 자본의 이해관계가 복합적으로 결합되어 진행되고 있었다. 더욱이 공기업을 조속히 매각하여 이 자금을 기업구조조정 기금에 활용한다는 정부 방안 역시 주목할 만하다. 김대중 정부는 공기업 지분의 직접적인 해외매각을 추진하겠다고 발표하면서 "향후 2년간 공기업을 매각해 1백억 달러 정도의 외자를 유치할 예정이다. 그 과정에서 외국인 투자자들을 적극 유치할 것" 이라는 발표를 하기도 하였다. 심지어 공기업 매각 대금으로 추경예산을 마련하겠다는 식의 발상이 나오기까지 한다. 그야말로 굶어죽어도 팔지 않아야 할 씨앗을 국내외 자본의 압력에 의해 매각하기에 급급했다. 당시 매각 양상을 보아도 경영권 매각이 용이하지 않으면 주식시장에서 해소했고, 아니면 외자유치라는 명목으로 해외 DR을 발행하는 방식으로 마구잡이로 진행되었다.

3. 한미 FTA 협상과 공공부문 민영화

이 글에서 공공부문은 전력, 가스, 열(난방) 부문을 중심으로 살펴볼 것이다. 향후 민영화 및 매각 가능성이 가장 높은 분야이기 때문이기도 하지만, 이들 산업에 대한 한국 정부의 구조개편 정책이 지속되고 있기 때문이다. 철도와 수도 역시 간략하게 검토해 보겠다.

FTA협정문 제16.2조(지정독점)[16]와 제 16.3조(공기업)[17]는 "모든 민간 소유 독점과 정부 독점 상품 또는 서비스(공기업 포함)는 협정상의 의무(진입 장벽과 규제 철폐)를 준수하여야 하며, 어떠한 차별도 있어서는 안된다."는 요지의 내용이다. 즉, 전력, 가스, 철도, 수도 등의 정부 독점을 개방하라는 내용이다. 이렇게 되면, 예를 들어 전력의 발전소 부지선정 문제를 볼 때 외국자본에 대해서는 환경적 규제, 지역 주민에 대한 지원 정책 등은 상업적 조치가 아니며 차별적 대우이기 때문에 강제하기 어렵다. 가스는 도입·도매 경쟁이 시작되면 연료비 연동제를 피할 수 없게 되어 가스 요금의 변동성이 커지게 된다. 가스 소매 부분에 외국자본이 들어올 경우 이들 기업은 지자체의 요금규제를 받아들일 이유가 없다. 한미 FTA 조항대로라면 서울시와 경기도 학교급식에서 우리 농산물 사용조차 의무화할 수조차 없는 조건에서, 민간독점으로 존재하는 -이미 비독점 경쟁영역인데- 도시가스 회사에 대한 지차체의 권한은 무용지물이 된다. 철도의 PSO 제도 역시 경쟁제한, 비합치 조치에 따른 제소거리가 될 가능성이 높다. 경부선을 제외한 비경쟁적 노선에 대한 교차보조는 없어지게 될 것이며 무궁화, 새마을 등 적자 운영 노선은 가격 인상이 되지 않는다면 폐지되기 쉽다. 수도는 노후관망 보수, 유수율 제고 사업에 대한 비용을 소비자에게 직접 청구하거나 아니면 공공적 공급 확대 의무를 회피할 것이다. 바로 이러한 것들이 "어떠한 규정도 당사국이 공기업을 설립하거나 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되

16) 1. 각 당사국은 자국이 이 협정의 발효일 이후에 지정하는 모든 민간 소유 독점과 자국이 지정하거나 이미 지정한 모든 정부 독점이 다음을 준수하도록 보장한다.
가. 그러한 독점이 당사국이 독점 상품 또는 서비스와 관련하여 자신에게 위임한 것으로서 수입 또는 수출 면허의 부여, 상업적 거래의 승인이나, 쿼터·수수료 또는 그 밖의 부과금의 부과와 같이 규제적·행정적 또는 그 밖의 정부 권한을 행사하는 경우에는 **항상 이 협정상의 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식으로 행동할 것**
나. 관련 시장에서 독점 상품 또는 서비스의 구매나 판매 조건에 대한 것을 포함하여 **상업적 고려에 따라서만 행동할 것.** 다만, 다호 또는 라호에 불합치하지 아니하는 지정 조건을 준수하기 위한 경우는 제외한다.
다. 관련 시장에서 독점 상품 또는 서비스의 구매나 판매에 있어, 적용 대상투자, 다른 쪽 당사국의 상품, 그리고 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 **비차별적 대우를 제공할 것**, 그리고
라. 자신의 독점 지위를 이용하여, 모회사, 자회사 또는 공동 소유의 그 밖의 기업과의 거래를 포함하여, 직접적 또는 간접적으로, 자국 영역의 비독점 시장에서, **적용대상투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 관여하지 아니할 것**
2. 이 장의 어떠한 규정도 당사국이 독점을 지정하거나 지정 독점을 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.
3. 이 조는 정부 조달에는 적용되지 아니한다.
17) 1. 각 당사국은 자국이 설립하거나 유지하는 모든 공기업이 다음을 준수하도록 보장한다.
가. 그러한 공기업이 당사국이 자신에게 위임한 것으로서 수용, 면허부여, 상업적 거래의 승인이나, 쿼터·수수료 또는 그 밖의 부과금의 부과와 같이 규제적·행정적 또는 그 밖의 정부권한을 행사하는 경우에는 **항상, 이 협정상의 당사국의 의무에 불합치하지 아니하는 방식으로 행동**할 것, 그리고
나, **자신의 상품 또는 서비스를 판매함에 있어 적용대상투자에 대하여 비차별적 대우를 부여할 것**
2. 이 장의 어떠한 규정도 당사국이 공기업을 설립하거나 유지하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 않는다.

지 않는다"는 지정독점 및 공기업 조항의 실체이다. 그러나 정부는 이러한 우려에 대해 유보조항을 내세워, 아무 문제가 되지 않을 것인 양 주장한다. 협정문의 유보 조항 내용과 정부의 공공부문 개방 및 민영화 정책의 실내용을 비교하면서 좀 더 구체적으로 FTA 협상이 불러올 위험성에 대해 검토해보자.

1) 전력부문

<표 1> 전력부문의 현재 및 미래 유보 내용

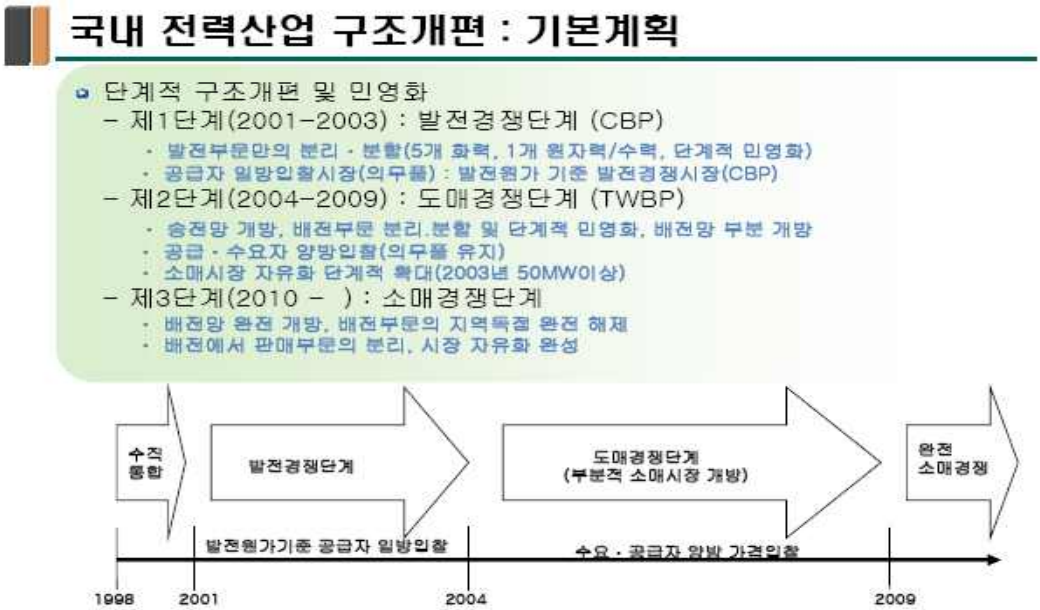
현재유보	분야	에너지산업-핵발전을 제외한 발전, 송전, 배전 및 판매
	관련의무	내국민대우(제11.3조)
	유보내용	**투자** ▶한국전력공사의 지분에 대하여 외국소유지분비율의 총합은 발행주식의 100분의 40을 초과할 수 없으며 외국인은 한국전력공사의 최대주주가 될 수 없다. ▶발전설비 용량에 대한 외국소유지분비율의 총합은 지역난방용 열병합발전 설비를 포함한 대한민국 전체 발전설비 용량의 100분의 30을 초과할 수 없다. ▶송전, 배전 및 판매사업에 대한 외국소유지분비율의 총합은 100분의 50 미만이어야 한다. 외국인은 최대주주가 될 수 없다.
미래유보	분야	□ 원자력에너지-원자력 발전, 핵연료의 제조 및 고이급, 핵물질, 방사성 폐기물 처리 및 처분(사용·조사된 핵연료의 처리 및 처분을 포함한다), 방사성동위원소 및 방사선발생장치, 방사선 모니터링 서비스, 핵에너지 관련 서비스, 설계·유지 및 보수 서비스 □ 에너지서비스-핵발전을 제외한 발전, 송전·배전 및 전력 판매, 전력산업
	관련의무	내국민대우(제11.3조 및 제12.2조), 이행요건(제11.8조) 고위경영진 및 이사회(제11.9조), 현지주재(제12.5조)
	유보내용	**국경간 서비스무역 및 투자** ▶대한민국은 원자력 에너지 산업과 관련하여 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.

전력산업은 내국민대우가 적용된다. 한국전력공사의 40%, 발전설비 용량의 30%, 송전, 배전·판매부문의 50% 미만으로 외국소유지분제한이 가능하도록 되어 있다. 미래유보를 볼 때 내국민대우, 이행요건, 고위경영진 및 이사회, 현지주재 등이 유보가능하다. 그렇다면 현재 진행되고 있는 국내 전력산업 구조개편 동향은 어떠한가.

한국의 전력산업 구조개편 즉 민영화는 전력의 발전부문을 분할하여 경쟁하고, 소매 즉 배전-판매 분할을 하여 양방향 경쟁을 통한 완전 민영화 방식이었다. 다만 송전부문만을 국가가 유지한다는 내용으로 영미식 민영화 방안을 그대로 답습한 것이다. 이러한 민영화 정책에 따라 2001년 4월 1일 한전의 발전부문 화력 5개사와 원자력 1개사로 6개사가 분할되었지만 현재까지는 100% 한전이 소유하는 자회사이다. 2003년 중반까지 남동발전회사를 우선 매각하려는 조치, 2004년까지 배전 분할 및 경쟁 체제 도입을 위한 시도가 이어졌지만 정부 정책은 실패하였다.

이는 전력과 같은 네트워크(망) 산업의 민영화 정책 실패가 세계적 수준으로 증명되었기 때문이다. 민영화 정책에 편승하여 특혜를 누렸던 미국의 엔론사 부도사태 등 부도덕한 자본의 이윤논리가 증명되었고 이 과정에서 캘리포니아의 블랙다운, 영국의 에너지빈곤층 확장 등이 이어졌다. 2003년 이후 전세계적으로 전력산업의 분할 경쟁 정책은 일정정도 후퇴하여 오히려 국가소유, 공공적 소유 형태로 전환하였다. 한국 역시 2004년 배전 분할 정책 중단 이후 전력산업 구조개편 즉 민영화 정책은 상당 기간 정체하였다. 그러나 발전의 일정 부문의 매각 및 배전-판매 부문의 분할 경쟁을 위한 정책 검토는 계속되었다.

<그림 1> 전력산업 구조개편 기본계획 안



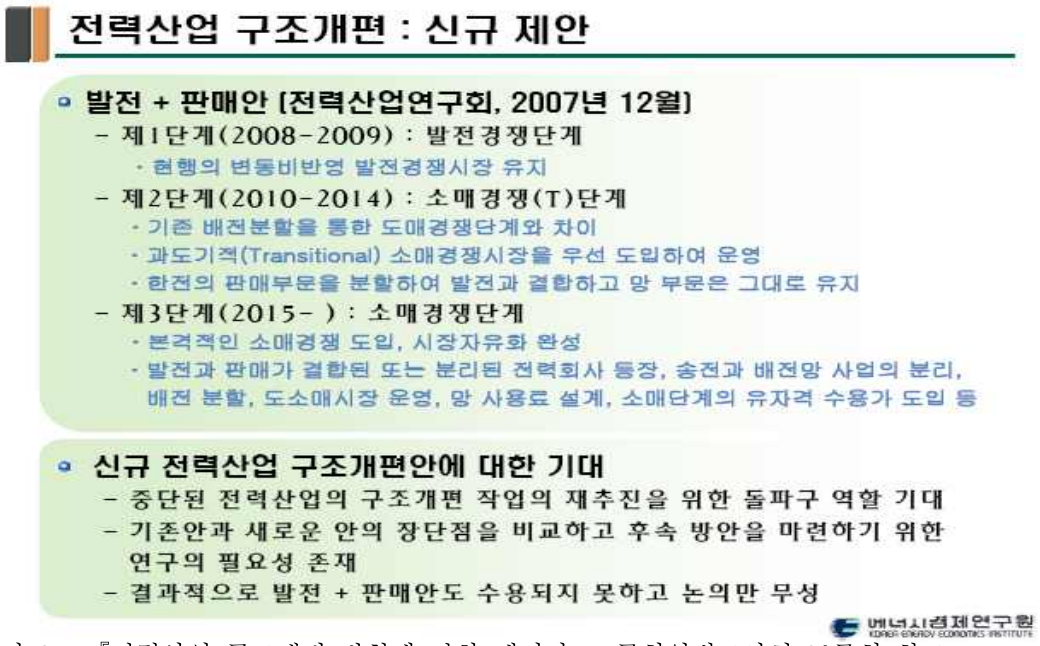
자료: 『전력산업 구조개편 방향에 관한 세미나』, 국회입법조사처 토론회 참조

발전 분할로 인한 경쟁체제의 문제점[18]이 속속 드러나고 있는데도, 정부는 '한전, 송배전망 운영과 판매기능 독점 수행, 한수원과 화력 5사 발전설비 86%, 발전량 94% 점유'로 독점 체제가 유지되고 있는 것이 여전히 문제라는 지적을 계속하였다. 또한 '한전이 송·배전망 운영과 판매기능을 독점 수행'하고 있는 것 역시 독점의 폐해라고 주장한다. 이에 따라 2010년 정부의 구조개편 제안 내용은 발전-판매를 결합하여 실질적인 경쟁을 유도하고 완전한 소매경쟁체제로 가

18) 2011년 9월 15일 한국사회는 유례없는 정전사태를 맞이하였다. 100년 만에 찾아온 가을철 폭염으로 수요관리 능력을 상실한 전력산업의 폐해였다. 그러나 이번 정전사태의 주요 원인은 화력 5개사와 원자력 1개사로 분할된 체제 자체에서 비롯된 문제이다. 6개사가 다른 회사로 경쟁하는 조건에서 보령, 삼천포, 하동 화력에서 각각 발전소에 문제가 생겼다는 사실을 사전에 감지하고 각 발전소가 능동적으로 대처하는 체제가 붕괴했다. 전력 피크 시간에 대비해야 하는 양수발전이 오전 8시부터 가동한 이유가 무엇인지도 해명하지 않고 있다. 정부는 이번 정전사태를 기화로 공급능력을 늘려야 하고, 혹한·혹서 피크 조절을 위해 전력요금을 인상해야 한다고 주장한다. 그러나 발전소를 더 짓고, 요금을 인상하는 해법은 환경적·공공적 측면에서 올바른 정책이 아니다. 우선적으로 전력산업의 유기적 체계가 붕괴하여 전력산업의 수급조절 능력이 해체된 이유에 대해 해명해야 하고 이에 대한 근본대책을 찾아야 한다. 금번 사태는 바로 캘리포니아 등의 블랙다운 사태와 어느 정도 유사하다. 전력산업의 분할·경쟁 체제가 문제인 것은 이 때문이다.

야 한다는 내용이었다. 즉 발전과 판매를 결합한 방식의 민간자본 참여를 허용하겠다는 것이다. 이는 발전의 일정한 매각, 판매 경쟁 유도를 통해 발전과 판매가 연계된 수직계열화된 민간전력산업을 육성하겠다는, 민영화 정책을 의미한다.

<그림 2> 전력산업 구조개편 신규 제안



자료 : 『전력산업 구조개편 방향에 관한 세미나』, 국회입법조사처 토론회 참조

위 <그림 2>는 2010년 정부 측 구조개편 방안의 일부이다. 배전-판매 부분을 우선 경쟁하여 발전부문과 결합하여 본격적인 도·소매 경쟁체계로 가겠다는 것이다. 결과적으로 10여년전의 완전 민영화 방식과 경로가 다를 뿐 결론은 같다. 현재 전력산업 구조개편 방안은 여전히 잠재적이지만, 한미 FTA 협정이 발표되면 급물살을 탈 가능성이 높다. 1) 한전의 외국인 지분 확대 40%와 배당송금의 자율성 확보 : 주주배당 성향의 강화 2) 발전 설비부문 30%는 발전 2~3개사의 완전 매각 가능 3) 판매 부분의 개방을 통해 50%의 매각 및 경쟁 돌입 가능 등을 전망할 수 있다.

<표 2> 한국전력공사 지분현황(2011년 9월 기준, 한국전력공사 홈페이지 참조)

정부	한국정책금융공사	외국인	기타	합계
21.17	29.94	23.71	25.18	100

우선 한미FTA 협정이 유보한 전력산업 설비비중 제한은 어떠한 의미를 가지고 있는지 살펴보자. 아래 <그림 3>을 보자. 한미FTA 협정의 유보조항에 속한 원자력은 설비용량이 23.7%이나, 2010년 5개 발전사에서 이관된 양수부문[19]과 신재생[20]을 포함하여 29.9%에 이른다. 발전 5

19) 제 3차 공기업 선진화 방안에 따라 5개 발전소에 속해 있던 양수발전소가 한국수력원자력으로 이관되었다. 양수발전은 피크조절을 위해 존재하는 발전소로 원자력 발전과 밀접한 관계를 가진다.

20) 정부는 기후변화 대응과 관련하여 발전회사와 일부 공기업들에게 신재생에너지의무할당제를 시행하

개사를 보자. 남부발전이 11.7%로 설비용량이 가장 높고 중부 발전이 10.1%로 가장 낮다. 그렇다면 발전설비용량 기준 30%의 외국지분제한은 최소 2개 발전회사, 최대 3개 발전회사를 매각 가능하다는 것을 의미한다. 지역난방공사 등 열병합발전 비중은 더욱 낮아 발전 2개사와 함께 패키지 매각이 가능하다. 현재 전력의 발전 비중 중 민자발전 비중은 15.7%를 차지한다. 민자발전 주식 비중 중 외국지분을 고려하더라도, 투자협정상 제한 조치는 '외국지분비율'이기 때문에 지금대로라면 50% 가까이가 민간영역으로 쉽게 전화할 수 있다.

<그림 3> 전력설비 현황(2011년 9월 기준)

자료 : 전력거래소 계통운영처, 2011.10, 『2011년 9월 전력계통 운영실적』

전력 중 열병합발전으로 분류된 집단에너지에 대해 간략히 살펴보자. 집단에너지는 열병합발전시설을 통해 회수된 열을 난방으로 공급하는 사업이다. 80% 정도의 집단에너지 사업을 한국지역난방공사, 지체가 소유하여 운영하고 있다. 그러나 열병합발전의 전체 발전설비용량 대비 비율은 낮고 한미 FTA 협정 상 열(난방) 에너지에 대한 규정이 없어 발전설비 매각과 더불어 매각 가능성이 존재한다. 아래 <표 3>를 보면 전체 집단에너지 중 60%를 점유하는 한국지역난방공사의 소유 지분을 알 수 있다. 그런데 열(난방)의 경우 도시가스 소매부문과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 전력의 발전부문 지분 즉 설비 용량 대비 정부 지분을 고려하더라도 또한 가스산업 개방 정책에 의한 도·소매 경쟁체제에 따라 영향을 받게 된다.

<표 3> 한국지역난방공사 지분현황(2011년 4월 8일 기준)

정부	한전	에너지관리공단	서울시	우리사주	소액주주	합계
34.55%	19.55%	10.53%	10.37%	4.84%	20.16%	100%

자료 : 2011년, 한국지역난방공사 투자설명서

이렇듯 전력산업 전반은 협상에서 지켜낸 영역이 아니라 충분히 민영화 과정을 밟을 수 있는 영역이다. 발전의 2~3개 매각, 지역난방공사의 매각이 가능하며 배전-판매 분할 경쟁이 가속화되어 50%의 외국지분이 형성되어 발전-판매가 결합하는 거대 민간발전회사가 생겨날 가능성이 높다.

2) 가스산업

가스산업 역시 1990년대 후반 이후 민영화의 주요 대상이었다. 도입·도매 부문을 3개로 분할하고 배관망만을 자회사로 존치하는 3분할 매각 방식이 채택되었다. 인천·평택·통영 등 3개 인수기지별 혹은 도입내용에 따른 분할 방식 등이 그것이다. 그러나 가스산업의 도입·도매 부문의 -전력산업보다 더욱 복잡한 국제적 이해관계- 특수성으로 인해 분할 매각 정책은 유보되었다. 그러나 2004년 포스코와 SK의 직도입 등으로 개방 정책이 시작된 상황이다. 특히 전력의 발전부문 분할 이후 매각이 중단되자 배전-판매 부문의 민영화 정책이 오히려 앞서 추진된 것과 비

고 있다. 전체 발전설비 용량의 2%를 신재생에너지로 의무 할당하는 제도이다.

□ 발전원별 및 회사별(월말 기준)

(단위 : 만kW, %)

구 분	대수	설비용량	비율
원자력	21	1,871.6	23.7
석 탄	57	2,367.5	30.0
국내탄	6	112.5	1.4
유 류	208	580.5	7.3
LNG	164	2,174.0	27.6
양 수	15	430.0	5.5
신재생 (수력포함)	2,891	345.3	4.4
합 계	3,362	7,881.3	100.0

회 사 별		대수	설비용량	비율
한전자회사	수력원자력	70	2,355.9	29.9
	남동발전	49	839.6	10.7
	중부발전	49	794.9	10.1
	서부발전	40	840.4	10.7
	남부발전	75	923.8	11.7
	동서발전	42	881.3	11.2
민자발전	수자원공사	60	102.5	15.7
	포스코파워	29	322.0	
	GS 파워	10	90.5	
	GS EPS	7	103.6	
	메이야	9	99.6	
	케이파워	6	98.9	
	한전	174	17.6	
	지역난방공사	13	133.8	
	기타	2,729	276.9	
합 계		3,362	7,881.3	100

급전방식	대 수	설비용량	비율
중 앙	329	7,607.9	96.5
비중앙	3,033	273.4	3.5
합 계	3,362	7,881.3	100

<원별 및 회사별 설비 현황>

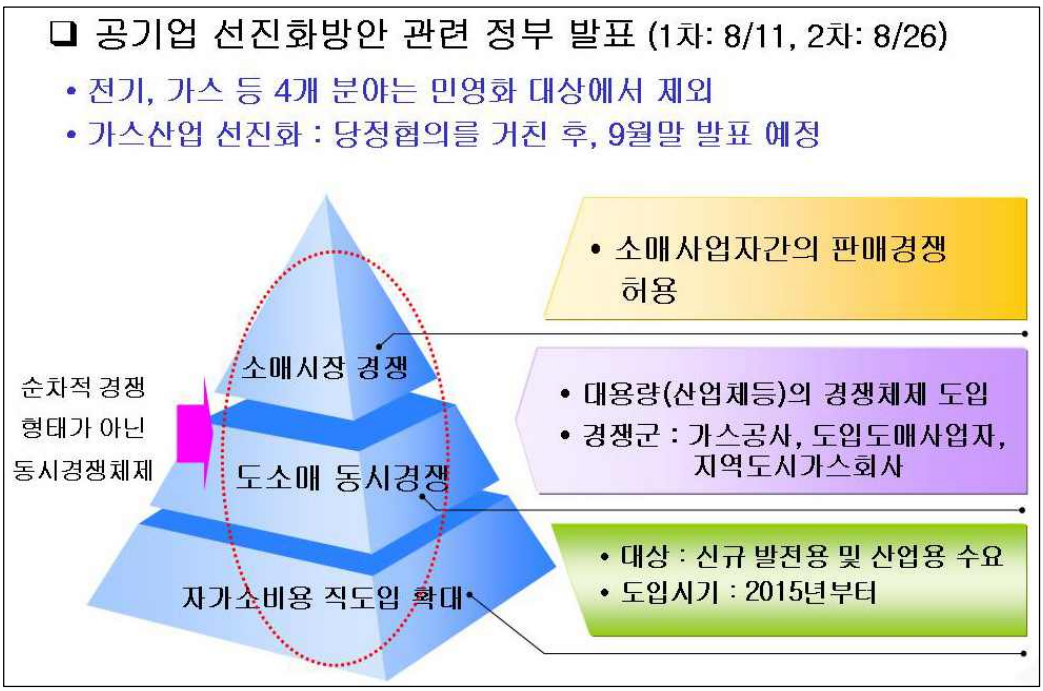
※ 전월 대비 설비용량 감소 : 43.3만kW(보령#4C/C폐지 등)

슷하게, 가스부분도 2008년 이명박 정부의 선진화 계획에 따라 도입·도매의 시장개방 즉 민간진입 허용이 우선되었다. 즉 현재 소매민간독점으로 존재하는 도시가스부문과 도입·도매가 결합하는 식의 수직 통합된 형태의 민영화 추진으로 가닥을 잡게 되었다.

아래 <그림 4>를 보면, 가스공사가 독점적으로 도입·도매 공급하였던 부문에 대해 신규발전용 및 산업용 수요부터 자가 직도입을 확대하겠다는 것이다. 도입·도매 공급에 나설 수 있는 사업자는 천연가스 트레이더, 천연가스 생산부문을 장악하고 있는 초국적 자본, 한국의 소매가스

산업에 진출해 있는 기존 기업 등이다. 도입·도매 부문을 우선 개방하고 소매부문까지 수직계열화하는 방식으로 가스산업 역시, 전력산업과 마찬가지로 도·소매를 아우르는 민간자본이 진입할 수 있도록 허용하겠다는 것이다. 가스산업 선진화 관련 법안은 2008년 8월 국회에 상정되어 계류 중이다. 가스산업 민영화 정책이 현재진행형인 조건에서 한미 FTA 협정이 발효되는 것은 어떠한 의미를 갖는가.

<그림 4> 가스산업 구조개편 시나리오



자료 : 사단법인 한국도시가스 협회, “가스산업 선진화 방안 세미나”, 2008년 9월 11일

<표 4> 가스부문의 현재 및 미래 유보내용

현재유보	분야	에너지산업-가스산업
	관련의무	내국민대우(제11.3조)
	유보내용	**투자** 외국인은 총합하여 한국가스공사 지분의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.
미래유보	분야	에너지서비스-가스산업
	관련의무	내국민대우(제11.8조), 이행요건(제11.8조), 고위경영진 및 이사회(제11.9조) 현지주재(제12.5조)
	유보내용	▶국경간 서비스무역 및 투자 ▶대한민국은 천연가스의 수입과 도매, 그리고 인수기지와 전국고압 주배관망의 운영과 관련된 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.

		▶그러한 조치는 대한민국의 부속서 I상의 에너지산업(가스산업)과 관련된 유보에 의하여 허용되는 가스산업에서의 외국소유 수준을 감소시키지 아니한다.

가스부문의 현재 및 미래의 유보내용 <표 4>을 보면, 한국가스공사 지분의 30%에 한해서만 외국지분을 허용하였고, '천연가스의 수입과 도매, 그리고 인수기지와 전국고압 주배관망의 운영과 관련된 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보'한다고 한다.

그런데 문제는 현재 가스산업 민영화와 관련한 국내 조치이다. 앞서 언급했듯이 이명박 정부의 가스산업 선진화 정책은 도입·도매 부문의 민간진입을 허용하고 도시가스 소매 부문과의 통폐합 가능성을 열어두고 있다. 도시가스 소매부문은 한국의 천연가스 도입이 시작되었던 1983~5년부터 민간독점으로 발전하였다. 현재 전국 30여개의 사업자가 존재하고 서울 및 수도권 지역에 7개 사업자가 있다. 이들 소매도시가스 사업자는 기존의 석탄 공급사업자가 특혜를 받아 지역독점 사업을 이관하는 형태였다가 1990년대 후반 이후 에너지 산업에 진출한 SK, GS 계열이 과점하는 형태이다. 가스산업의 선개방 조치로 2004년 이후 직도입이 허용되어 SK는 포스코와 함께 연간 115만톤을 직도입하고 있는 사업자이다. SK와 GS는 각각 민간발전 시장에도 진출해 있다. SK 에너지는 2000년대 초반 미국의 ERRON사와 합작하여 지주회사를 만든 바 있으며, GS 칼텍스는 GS와 미국의 쉐브론 텍사코가 50:50 지분출자를 한 회사이다. 이들이 소매도시가스에 진출하여 시장을 과점하고 있는 경향은 국내 자본+외국자본(미국)의 결합에 의한 가스산업 선점 계획이었다고 볼 수 있다. 향후 FTA 협정이 발효되면 가스산업은 급속한 변화에 노출될 가능성이 크다. 우선 도매·도입 부문에서 30% 외국지분소유는 30%의 매각 조치로 이해할만하다. 그런데 30%의 도입·도매 지분을 소유한 자본이 소매도시가스에 진출하여 도·소매 수직계열화를 이룬다면, 가스산업 전반에 대한 민간자본의 지배와 과점은 30%의 효과를 훨씬 상회하게 될 것이다.

<표 5> 가스공사 주식보유 현황(2010년 12월 31일 기준, 가스공사 홈페이지 참조)

공공소유(60.91%)			일반소유(39.09%)			
정부	한전	지자체	우리사주	자사주	외국인	기타
26.86%	24.46%	9.59%	3.39%	6.05%	7.10%	21.98%

3) 철도

철도산업에 대한 민영화 정책은 철도의 시설과 운영의 분리, 시설에서의 망소유, 운영 부문의 노선별 또는 수송별(화물·여객 운송) 분할이었다. 운영 부문의 분리에서 노선별 분할은 경부선을 제외하고는 적자이기 때문에 분할의 경쟁력이 높지 않았고 화물·여객 운송의 분할 여건이 여의치 않아 역시 분할 매각이 중단되었다. 그러나 2005년 7월 1일 철도시설공단과 철도공사로 분할되면서 시설과 운영의 분리가 진행되었다. 현재 한미 FTA 유보조항의 2005년 6월 30일 이전 건설 노선에 관한 국가독점 지정은 바로 시설과 운영이 분리 시점에서의 제한 내용이다. 2005년 7월 1일 공단과 공사로 분할된 이후 철도는 기존 노선과 더불어 KTX 운영과 관련하여

건설·투자가 활발하다. 현재 철도 운송 서비스는 철도공사만이 아니라 서울지하철인 메트로와 도시철도공사, 인천지하철, 대전·대구·부산 지하철 역시 운영 중이다.

<표 6> 철도부문 유보 내용

현재유보	분야	운송서비스-철도운송 및 부수서비스
	관련의무	시장접근(제12.4조)
	유보내용	**국경간 서비스무역** ▶한국철도공사만이 2005년 6월 30일 이전에 건설된 철도 노선의 철도운송서비스를 공급할 수 있다. ▶경제적 수요심사에 따라 건설교통부장관의 면허를 받은 법인만이 2005년 7월 1일 이후에 건설된 철도 노선의 철도운송서비스를 공급할 수 있다. ▶국가, 지방자치단체 또는 한국철도시설공단만이 철도건설 서비스를 공급할 수 있고 정부소유 철도시설(고속철도 포함)을 유지 및 보수할 수 있다. 다만, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법의 기준을 충족하는 법인은 철도건설서비스를 공급할 수 있다.
미래유보	분야	운송서비스-철도운송서비스
	관련의무	최혜국대우(제11.4조 및 제12.3조)
	유보내용	**국경간 서비스무역 및 투자** ▶대한민국은 이 협정 발효일 이후 발표되거나 체결되는 철도 운송 분야에 관한 양자간 또는 다자간 국제협정에 따라 당해 협정 당사국에 대하여 차등 대우를 부여하는 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.

위 <표 6>의 현재유보 조항에 따르면, '사회간접자본시설에 대한 민간투자법의 기준을 충족하는 법인은 철도건설서비스를 공급할 수 있다'라고 되어 있어 국가, 지방자치단체만이 철도건설 서비스를 공급할 수 있다는 조항은 유연하다. 이미 최근 개통된 서울시 지하철 9호선, 인천공항철도 등은 민간에 개방되어 있다. 그런데 지하철 9호선의 경우 서울시는 2009년 최소운임수입 보장금 131억 4,000만원 및 무임승차 승객에 대한 손실 지원액 11억 3,000만원 등 142억 7,000만원을 지원하였다. 2011년 7월, 최소운임 수입 보장금 292억원과 무임승차 지원금 30억원 등 322억원을 지급하기로 이미 합의하였다. 이렇듯 민간에 개방된 노선이 공급을 회피하지 않게 하기 위한 자구책으로 최소수입보장 등을 근거로 수익성을 내지 않더라도 국가 차원에서 보장해주는 '기이한' 운영이 진행되고 있다.

4) 상수도

상수도 사업은 전력, 가스 등 에너지와 철도산업에 비해 민영화 및 개방의 대상이 아니라는 사회적 '편견'이 존재하였다. 그러나 2001년 수도법이 개정되면서 상수도 사업의 민간위탁 등 민영화 정책이 급물살을 타게 되었다. 2003년 이후 한국수자원공사를 중심으로 위탁이 진행되었

다. 2006년 이후 수도사업구조개편로드맵, 물산업 육성 5개년 계획 등을 통해 물 시장 개방, 물 상품화 정책이 본격적으로 진행되었다. 이명박 정부 들어 상하수도서비스개선 및 경쟁력강화를 위한법률 등을 통해 물산업의 개방, 공사화를 전제한 광역화 추진, 민간위탁, 병입수돗물 판매 등의 형태로 지속되었다. 물산업 사유화의 폐해는 그 무엇보다 세계적인 추세로 증명되었고 촛불국면에서 드러난 국민들의 명확한 반대의사로 민영화 정책 자체는 유보 중이다. 그러나 여깃 한미 FTA 협상 내용은 물산업 민영화 정책이 안심할 단계가 아님을 보여준다.

<표 7> 수도사업 유보의 내용

미래유보	
분야	환경서비스-**음용수 처리·공급서비스**, 생활폐수 수집·처리서비스, 생활폐기물 수집·운반·처리서비스, 위생 및 유사서비스, 자연 및 경관보호서비스(환경영향평가 서비스는 제외한다)
관련의무	내국민대우(제11.3조 및 제12.2조), 이행요건(제11.8조), 현지주재(제12.5조)
유보내용	**국경간 서비스무역 및 투자** ▶대한민국은 다음의 환경 서비스에 대하여 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다. **음용수의 처리 및 공급**, 생활폐수의 수집 및 처리, 생활폐기물의 수집·운반·처리, 위생 및 유사서비스, 그리고 자연 및 경관보호 서비스(다만, 환경영향평가 서비스는 제외한다.) ▶이 유보항목은 관련 법 및 규정에서 상기 서비스에 대하여 사적공급을 허용하고 있는 경우 민간 당사자간 계약에 의하여 공급되는 해당 서비스에는 적용되지 아니한다.

위 <표 7>의 유보 내용을 보면, 수도와 관련하여 '음용수 처리·공급서비스'에 대한 국가의 권한 채택이 가능하다. 그런데 '상기 서비스에 대하여 사적공급을 허용하고 있는 경우 민간 당사자 간 계약에 의하여 공급되는 해당 서비스에는 적용되지 아니한다'는 단서 조항이 있다. 현재 수도사업에 사적공급은 하수도일 경우 광범위하게 이루어져 있다. 또한 상수도의 경우 공사화 형태를 통한 민간 개방이 정부 정책으로 열려 있다. 향후 공사화되었을 경우 또한 민간개방이 되었을 경우에 대한 제한조치가 없다면, 결국 현 체제를 변화시키지 않는 한, 수도 서비스에 대한 제한 조치는 역시 무력화된다. 상수도 부문에 대한 명확한 국가소유 및 운영의 지속을 규정하지 않는 한 이 조항의 범위는 한정적이다.

2011년 1월 외교통상부는 『쉽게 풀어쓴 소위 "한미 FTA 독소조항 주장"에 대한 반론』을 통해 『가스, 전력, 상수도 등에 대해서는 우리 정부가 포괄적인 권한을 행사할 수 있도록 규정하였고, 한국전력공사 및 한국가스공사에 대해서는 외국인 지분 제한도 추가로 명시되어 있다. 그러므로 한국의 알짜 공기업들을 미국의 거대한 투기자본들에게 맛좋고 수월한 사냥감으로 던져주는 일은 없을 것이며, 각종 공공요금이 대폭 인상됨으로써 서민경제가 파탄나게 되는 일도 없을 것』이라고 주장하였다.

그 동안 내외국 자본의 압력에 의해 한국 정부가 얼마나 집요하게 공기업 민영화를 추진해 왔는지와 잠재적 위험에 대해서는 충분히 입증되었다. 그런데도 정부가 FTA반대에 대한 대응논리로 '미래 유보'라는 막연한 조항만을 내세워 "민영화 하지 않을 수도 있으니, 일단 믿고 FTA를 비준시켜 주세요"라고 하는 것은 손바닥으로 하늘을 가리는 일이다.

5. 한미 FTA와 공공요금

1) 한미 FTA 상 공공요금 관련 내용

공공요금과 관련하여 한미 FTA 조항에 대해 살펴보자. 제 16.2조 지정독점 중 각주에 "지정독점이 당사국의 규제당국에 의하여 승인된 특정 요금이나 그 당국에 의하여 수립된 그 밖의 조건에 따라 독점 상품 또는 서비스를 공급하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다. 다만, 그러한 요금 또는 그밖의 조건은 다호 또는 라호와 불합치하여서는 아니된다"라고 규정한다. 그렇다면 다호와 라호의 규정은 무엇인가. 앞서 살펴본 내용이지만, "다. 관련 시장에서 독점 상품 또는 서비스의 구매나 판매에 있어, 적용 대상투자, 다른 쪽 당사국의 상품, 그리고 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 비차별적 대우를 제공할 것, 그리고 라. 자신의 독점 지위를 이용하여, 모회사, 자회사 또는 공동 소유의 그 밖의 기업과의 거래를 포함하여, 직접적 또는 간접적으로, 자국 영역의 비독점 시장에서, 적용대상투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 관여하지 아니할 것"이다. 결국 국가의 공공요금과 관련한 정책은 비차별적 대우를 하는 조건하에서 운영 가능하다. 그리고 '자국 영역의 비독점 시장에서 적용대상투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위에 관여하지 않을' 정도로 국가의 공공요금 정책이 허용된다. 그렇다면 유보라고 명시된 전력과 가스시장에 적용해보면 어떠한가.

전력의 15% 이상이 민간영역이며, 발전부문에 국한되어 있어 전력 요금 체계와 직접적인 연관을 갖고 있지는 않다. 민간발전부문은 '비차별적' 이라기보다 오히려 특혜를 누리고 있다. 전력거래시장에서 첨두부하에 적용되는 SMP 적용을 받아 수익성을 충분히 보장받는다. 향후 전력의 배전-판매 부문이 분할·경쟁 체제로 돌입하고 발전의 일부가 민영화될 경우, 독점 영역에서 해방되어 투자가 입장에서 자유롭게 운영할 수 있는 영역이 된다. 이들 사업자들에게 공공요금 정책 -에너지 복지 차원에서의 감면정책, 유가 상승 시기 요금 인상 억제 등-을 전혀 강제할 수 없다. 비차별적 대우와 함께 비독점 시장에서의 반경쟁 행위에 대해 정부가 관여할 수 없기 때문이다.

가스의 소매부문은 민간영역으로 지자체의 요금 규제 권한이 있어도 충분히 수익성을 내고

있다. 이미 가스 소매 부문은 투자가 입장에서 비독점 시장이므로 지자체의 권한은 적용대상투자에 부정적 영향을 미치는 반경쟁적 행위이다. 향후 에너지복지 정책, 저소득층에 대한 감면 정책, 지자체의 요금 인상 규제 정책 등은 적용되기 어렵게 될 수 있다.

철도의 경우 2005년 7월 1일 이후 신설된 노선인 KTX 호남선 노선 등이 개방된다면 수익성 논리에 따라 요금인상을 피할 수 없다. 상수도도 마찬가지이다. 공사화와 민간위탁 등으로 독점 지정에서 자유롭게 된다면, 서울과 같은 인구밀집 도시보다 인구가 낮고 배관거리에 따라 비용이 많이 드는 중소도시 및 도서·산간 지역 주민들은 더 높은 수도 요금을 내야 한다.

<표 8> 에너지복지 지원제도: 가격 및 해당 기관별 지원 내용

전력	▸전기요금 가격 지원 ① 주택용 누진요금체계 ② 주택용 복지할인제도 : 기초생활수급자, 사회복지시설 20% 전기요금 할인 ▸단전유예 : 혹서기(7~8월), 혹한기(12~2월) 주거용 전기제한 공급대상 가구 ▸전류제한장치 220w 설치 : 주거용 체납가구 - 지원근거 : 전기공급약관 또는 한전 업무처리규정
가스	▸가격 지원 : 2001년부터 사회복지시설에 대해 산업용 요금 적용 ▸공급중단유예 : 2005년 동절기 이후 기초생활수급자를 중심으로 10월~3월 공급중단유예
지역난방	▸가격지원 : 85㎡형 이하 임대아파트 및 사회복지시설 기본요금 전액 감면 - 지원근거 : 한국지역난방공사 열공급 규정 제 32조의 2 등, 기타 열공급사업자의 자발적 참여

<표 9> 기타지원

고효율 조명기기	▶저소득가구와 사회복지시설에 2004년부터 에너지효율개선 및 에너지비용 절감을 위해 저소득층가구 및 사회복지 시설 조명기기를 무상교체 ▶2007년 53000가구, 약 7000억원 지원 ▶한국전력공사, 한국에너지재단
가스안전기기	▶수급가구 대상으로 가스안전을 위해 노후 LP 가스 호스를 금속배관으로 개선, 노후·고장 가스레인지 교체 및 무상설치 ▶2008년 26억원, 50만가구 가량 ▶한국가스안전공사, 지방자치단체
난방시설보급	▶국민기초생활보장 수급자와 차상위 계층 대상 보일러 설치 및 교체, 단열 및 창호공사, 난방매트(온수·전기) 등을 가구당 100만원 범위 내에서 현물로 지원, 이외 스피드 콜, 도시가스공급배관 건설 등 ▶전국적으로 8만 가구, 서울은 그 중에 6.6%

	▶한국에너지재단, 에특회계 2007년부터 신규사업으로 100억원 투여 -사업근거 : 에너지기본법 제 4조제5항 및 제 1차국가에너지위원회보고(06.11)

위 <표 8~9>는 에너지복지 지원 제도 내용이다. 국가 차원의 법적·제도적 지원 체계가 거의 없어 한전, 가스공사, 지역난방공사 등 공기업에 의한 지원 내용이 주를 이루고 있다. 이 조차도 한계적인데, 한미 FTA 협정이 발효될 경우 공기업의 사회적 역할, 공공성을 위한 제반 조치는 곧바로 무력화될 것이다.

2) 전력 요금

공공요금 인상 관련 논란의 핵심이 되는 에너지 요금에 대한 한국 정부 정책 방향에 대해 구체적으로 살펴보자. 아래 <표 10>을 통해 「국가에너지기본계획」상 전력, 가스 요금체계 개편 방향에 대해 이해할 수 있다. 전반적으로 요금의 '합리화'에 초점이 맞추어져 있다. 즉 요금 현실화를 그 내용으로 한다. 전력 요금은 주택용, 일반용, 산업용, 농사용, 교육용, 가로등 6개 용도별로 구성되어 있고 주택용에 누진제가 적용된다. 주택용과 일반용이 산업용 등 원가 이하의 요금에 대해 교차보조해주고 있다.

<표 10> 국가에너지기본계획에서의 전력, 가스 요금체계 개편 방향

전기요금	▶현행 용도별 요금체계를 공급원가에 기초한 전압별 요금체계로 단계적으로 이행하여 교차보조 해소 및 가격왜곡 시정 * 1단계 : 주택용과 일반용 요금에 의한 산업용, 농사용, 교육용 등에 대한 교차보조를 축소하면서 주택용 누진체계를 단순화 * 2단계 : 용도간 교차보조가 해소되는 시점에서 일반용, 교육용, 산업용 요금을 전압별 요금제로 통합 ▶전력시장의 가격신호 기능을 강화하고, 소비자 선택요금제 및 시간대별 차등요금제 등 탄력적 수요관리형 요금제도 강화
천연가스 요 금	▶원가주의 원칙을 견지하면서, 다양한 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있는 요금메뉴의 다양성 확보 * 수요특성별 요금제 도입 검토 : 지속수요와 중단가능수요의 요금차별화 등 ▶저장시설, 배관망 등 필수 설비의 공동이용제에 대비한 공정하고 투명한 설비이용 요금체계를 구축하여 공정경쟁기반 조성 ▶발전용 및 도시가스용 매매계약 구조의 합리화(약정물량 초과/미달분에 대한 가격책정 등) 추진 ▶집단에너지의 열요금제도 합리적 개선으로 민간의 집단에너지 보급 확대에 대한 역할

현행 전력 요금체계의 핵심적 문제는 산업용 요금이 지나치게 낮다는 점이다. 전체 전력 소비의 60% 이상을 소비하는 산업용 요금이 낮아 전력의 과소비를 부추기고 있다. 이러한 점에서 산업용 전력 요금의 인상은 반드시 필요하다. 그런데 현행 전기요금 개편의 내용은 산업용 요금 인상 만에 초점을 두고 있는 것으로 보기 어렵다. 우선 현행 용도별 요금 체계에서 전압별 요금 체계로의 개편이 의미하는 바를 보자. 산업용 요금이 인상되어야 한다고 하면서도 전압별 요금 체계로 개편한다면 결과적으로 고압 수용가 즉 대규모 전력을 사용하는 수용가인, 사업체에 혜택을 주게 된다.

다음으로 주택용 누진제 완화의 문제점이다. 현재 주택용 요금은 100kw~500kw 구간별 누진제가 적용된다. 최소 필요 사용 구간인 200kw 이상일 경우 원가이상의 누진 요금을 지불하고 있다. 이러한 누진제는 기본 필요 이상을 사용할 경우 원가 이상으로 지불해야 하지만, 그 이하일 경우 에너지기본권을 보장해줄 수 있는 나름 합리적인 체계이다. 오히려 향후 전력 등 에너지 소비를 억제하기 위해 기본 필요 구간 이상일 경우 누진제를 강화해야 한다. 그런데 주택용 누진제를 완화 혹은 폐지한다는 것은 결국 주택용 요금 체계 개편이 에너지기본권을 전제로 수요관리를 위한 정책이라기보다, 수요탄력성이 낮은 전력을 상품제로 취급한다는 것을 의미한다. 특히 '시간대별·지역 간 차별 요금제'를 도입하여 주택용에 적용할 경우 발전소 인접 지역이 아닌 지역 주민은 송전비용 및 손실을 더 크게 부담해야 한다. 인구밀집 지역이 아닐 경우 또한 높은 배전 비용 부담을 안게 된다. 시간대별 요금 격차는 현재 시범사업 중에 있는 스미트그리드 사업을 통해 확인할 수 있다. 방송 광고에 '똑똑하고 스마트한' 제도로 소개되고 있는 스마트그리드는 실시간 요금 체계로 개편하기 위한 방편이다. 전력 사용이 높은 시간대에는 높은 요금을, 낮은 시간대에는 낮은 요금을 부과한다는 것으로 상당히 합리적으로 보인다. 그러나 그 '스마트한' 시간대별 전력량을 체크하기 위해 엄청난 IT와 통신 자본이 결합하여야 한다. 가정마다, 건물마다 수십만원에 달하는 '스마트한' 계량기를 부착하여야 하고 이를 실시간 체크하기 위해 정보통신 기술에 엄청난 자금을 쏟아부어야 한다. 스마트한 전력사용을 위해 '배보다 배꼽이 더 큰' 상황이 초래된다.

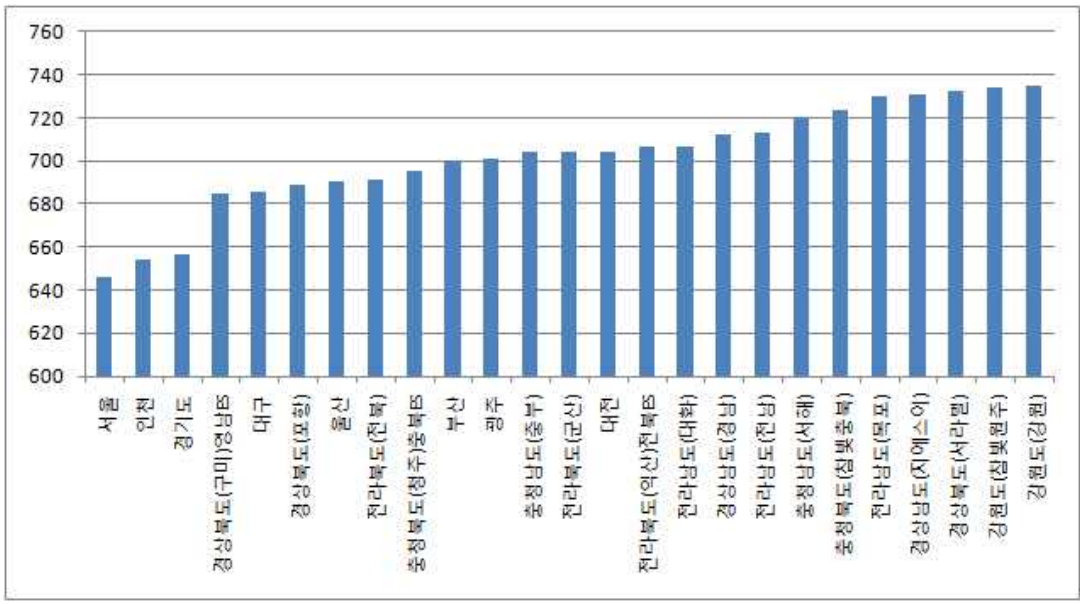
3) 가스 요금 : 열(난방) 요금

전국의 도시가스 보급률은 70% 이상이며, 지역난방은 가구수 대비 11% 정도 보급되고 있다. 도시가스와 지역난방의 중소도시 및 농어촌 보급률은 아직까지 낮다. 그런데 서울의 경우 97~8% 정도 도시가스가 보급되어 있음에도 실제 사용하는 가구는 80%대이다. 높은 요금을 감당하지 못하기 때문에 겨울철 도시가스를 잠그고 사는 저소득층이 많아, 열(난방)의 대체에너지로 전력에 의존할 수밖에 없다. 겨울철 전력 피크가 우려되는 것도 이 때문이다. 현재 한국의 에너지 빈곤층은 12%에 달한다. 그런데 정부의 가스요금 정책의 기본 내용은 '원가주의 원칙'이다. 이는 연료비 연동제를 의미한다. 도시가스와 지역난방의 연료인 천연가스는 100% 수입에 의존한다. 천연가스 국제 시장은 유가에 연동되어 있어 유가 인상에 따라 천연가스의 요금이 결정된다. 2007~8년 이후 급격한 유가인상으로 천연가스 가격 역시 급상승하였으나, 정부는 천연

가스 도매 공급 비용을 동결시켜 왔다. 유가연동제에 따른 변동성을 낮추기 위해서였고 또한 겨울철 난방비의 급속한 인상을 막기 위해서였다. 가스 관련 업계에서의 반발이 만만치 않아 정부 역시 연료비 연동제를 시행할 전망이다. 특히 한미 FTA 협정이 발효되고 가스의 도입·도매 부문에 외국자본이 진출할 경우 연료비 연동제 시행은 피할 수 없게 될 것이다.

무엇보다 문제는 도시가스 요금 규제와 관련해서이다. 전국의 도시가스 사업자는 30여개에 달하고 민간독점 체제로 존재한다. 도매공급 비용은 전국 동일하지만 인구규모, 배관망에 따라 전국의 도시가스 요금의 차이가 크다. 수도권 등 인구밀집지역은 보급률도 높지만 더 싼 요금을 내고 있다. 중소도시 등은 보급률이 낮으면서도 높은 요금을 지불한다.

<그림 5> 시도별 주택난방용 도시가스 요금(2007년 말 기준)



자료 : 사회공공연구소, 2009, 소매도시가스산업의 공공성 및 노동조합의 발전전략 수립

위 <그림 5>를 보면 서울시 요금이 가장 낮고, 인천·경기 등 수도권이 낮은 요금 분포를 보이고 있음을 알 수 있다. 인구밀도가 낮고 배관거리가 긴 강원도, 경상북도 등은 상당히 높은 요금을 내고 있다. 향후 지역간 불평등을 해소하고 도시가스 사업자들의 높은 이윤을 에너지복지제도로 흡수하기 위한 지자체의 역할이 절실하다. 그러나 한미 FTA 협정이 발효되어 가스산업 도·소매 산업에 외국자본이 진출하게 되면, 지자체의 요금 규제 정책은 불가능하게 된다.

4) 철도의 PSO

철도에는 PSO(Public Service Obligation)라는 제도가 적용되고 있다. 공공서비스 의무보조금인 PSO는 원래 1969년 유럽위원회를 통해 최초로 채택된 제도이다. 이 제도는 "철도 운영자가 상업적 관점에서 제공하지 않을 수송서비스 또는 그러한 조건에서 제공되기 어려운 수송서비스

를 제공할 의무가 있고 정부가 국민을 대표하여 철도 운영자에게 운행 손실분을 재정보조(grant)하는 것으로 정의"한다. 한국은 1995년 제정된 "국유철도운영에 대한 특례법"에 공공철도 운영에 대한 정부의 재정보상원칙을 명시하였다. 현재는 "철도산업발전기본법" 제 32조 공익서비스 비용의 부담항목에서 공공할인, 적자선 유지, 특수목적 사업 등으로 구분하여 정부재정 보상을 명시하고 있다. PSO 보상금은 정부지원금이 아니라 법정 의무금이다. 이에 따라 철도공사는 PSO를 영업수익으로 계상하고 있다. 현재 PSO에 따라 저소득층이나 일반 서민들이 많이 이용하는 새마을호와 무궁화호 등에 대략 40% 정도의 요금 할인 혜택이 적용되고 있다.

철도산업은 KTX를 중심으로 수익성 논리 위주로 재편되고 있다. 아직까지 새마을, 무궁화 등 고속철도 구간이 아닌 경우 PSO 등에 의해 요금감면 혜택이 존재하지만, 2005년 7월 1일 이후 건설·운영되는 노선에 외국자본이 진출하게 되면 PSO는 무력화된다. 원가 이하로 운영하는 서울 메트로, 도실철도공사, 대전·대구·부산 지하철 역시 낮은 요금을 부과하게 되면, 경쟁에 비합치한다는 이유로 제소되기 쉽다.

5) 수도

한국은 물부족 국가로 분류되면서도 아직까지 '물쓰듯 펑펑쓰는' 나라이다. 그만큼 상수도 요금이 낮다는 것이다. 향후 환경문제를 고려하여 현재와 같은 소비 형태는 반드시 지양되어야 한다. 그러나 환경과 지속가능성에 기반하여 물을 아끼는가, 물의 상품화와 자본논리에 의해 아낄 수밖에 없는가는 분명히 다르다. 볼리비아 등 남미에서 물사유화로 인한 분쟁, 필리핀의 가격 폭등 등은 대표적인 사례이다. 한국의 물이라는 공공재는 향후 국내적 시장보다 물을 상품화하여 해외 시장을 겨냥하는 병입수돗물 판매 및 수출 시장으로 변모할 가능성이 크다. 서울시 상수도사업본부의 아리수, 대전의 순수 등이 중국 시장을 겨냥하여 물을 상품화하여 수출하고자 한 사례가 있었다. 향후 수도사업의 위탁과 공사화, 공사화를 통한 민간진출 등이 진행된다면, 물의 상업화를 위한 제반 정책이 추진될 가능성 역시 높아질 것이다. 특히 한미 FTA 협정이 오히려 물과 관련하여서는 언급되지 않은 만큼 더 광범위한 개방을 의미할 수 있기 때문에 수도 즉 물과 관련해서는 더 큰 위기가 올 수 있다.

[발제 3]

문화다양성협약 충돌문제와 전자상거래

양기환 (문화다양성포럼 상임이사)

11월15일, 대통령이 국회를 다녀갔다. 미국과 재협상을 하라고 했더니 야당과 거래를 했다. 국회비준 후 미국과 ISD 재협상을 하겠단다. 그러자 지구 반대편 오바마도 힘을 실어줬다. 여당은 강행처리시점이 됐다고 물타기를 하고 있다.

우리는 새삼 2010년2월25일을 떠올린다. 지금의 18대 국회는 문화다양성협약을 비준했고 이로써 우리는 110번째 비준국가가 되었다. 문화다양성협약은 2005년10월 유네스코총회에서 사실상 만장일치로 채택되어 2007년3월18일 발효되었고, 2011년5월 기준으로 117개 국가가 가입한 강력한 구속력을 가진 국제협약이다.

한미FTA가 풍전등화인데, 왜 우리는 문화다양성협약을 말하는가?

동협약 제20조 제1항의 규정 때문이다. “당사국은 이 협약을 다른 어떤 조약에도 종속시키지 않으면서 자신들이 당사국인 다른 조약들을 해석, 적용하거나 다른 국제적인 의무를 부담할 때 이 협약의 관련 규정들을 고려(shall take into account)한다”가 그것이다.

그러나 한미FTA가 협상되어온 과정과 국회 비준을 앞둔 협정문들은 완벽히 문화다양성협약을 한미FTA에 종속시키고 있으며, 문화다양성협약의 목적과 지도원칙, 적용범위, 당사국의 권리와 의무, 다른 조약과의 관계 등 모든 것을 통째로 부정하고 말았다. 오직 한미FTA만을 위해 넋 나간 짓을 한 것이다.

문화다양성협약은 지극히 일반적인 가치와 상식에 기반하고 있다. 즉, 문화가 일반상품과 똑같은 기준으로 취급되어 이윤창출을 위한 도구로 전락해서는 안 되고, 인류의 문화생태계를 복원하고 문화 본연의 가치를 회복해야 하며, 이를 위한 각국의 제도적 노력은 무조건 존중되어야 하고, FTA와 같은 무역협상에서 반드시 문화의 특수성을 인정하자는 것이다.

그러면 정부, 그리고 대한민국 국회는 어찌하여 한미FTA에 앞서 문화다양성협약을 비준 하여 스스로 자가당착에 빠졌는가? 2006년 문화다양성협약이 채택된 다음 해에 정부는 한미FTA 4대 선결조건 중 하나로 스크린쿼터를 146일에서 73일로 축소했다. 그리고 한미FTA 협상은 일사천리 속전속결로 처리되었다. 그러던 중 한미FTA는 소고기협상에서 뜻밖의 촛

불을 만나 주춤했다.

이러한 상황에서 다른 한편으로 한-EU FTA를 협상하던 정부는 체결을 앞두고 심각한 고민에 빠지게 되었다. EU는 '문화다양성협약을 비준한 국가와만 FTA를 체결한다'는 원칙 때문에 한국 정부를 향해 문화다양성협약을 비준하라고 압박하고 나선 것이다. FTA만이 살길이라는 정부는 결국 차일피일 미루던 문화다양성협약을 서둘러 비준할 것을 요청했고, 18대 국회는 비준하게 된 것이다.

이제 정부는, 한미FTA 비준을 밀어붙이려 한다. 정부가 취하는 태도는 문화다양성협약의 의무 규정을 모른 체하거나 아전인수격으로 해석해 무시하는 것이다. 이러한 정부의 태도 이면에는 문화다양성협약을 국민들이 잘 모르니 구렁이 담넘어 가듯 대충 넘어 가도 될 수 있다는 생각을 바탕에 깔고 있다. 분명히 밝히건데, 한국의 문화예술인들은 문화다양성협약을 이끈 견인차였고 유네스코의 공적 파트너인 문화다양성국제연맹(IFCCD)의 중요 회원국으로서 유네스코 정부간위원회와 당사국 총회에 한국 상황에 대한 보고서를 제출할 권리와 의무가 있다는 것이다. 만약 문화다양성협약과 정면 충돌하는 한미FTA를 강행한다면, 우리는 대한민국 정부와 입법기관인 국회가 국제법상 심각한 법리적 오류를 범하고 있다는 것을 만천하에 고할 것이고 문화다양성협약을 만장일치로 채택한 국제사회는 결코 묵과하지 않을 것임을 밝힌다.

4대강의 침전물이 밑바닥에 쌓이고 있다. 한미FTA가 야기할 사회 각 분야의 쟁점들, 결국은 서민과 국가 경제를 살리는 핵심 요소들이 4대강 밑바닥으로 가라앉고 있는 것이다. 4대강에 가라앉는 침전물도 원래는 생명력이 넘치는 살아 있는 자연의 일부였으리라. 이와 같이 우리는 지금, 살아 있는 우리 문화의 내일을 보는 것 같아 소름이 끼친다. 지금이라도 늦지 않았다. 우리는 한미FTA 국회 비준을 한 게 아니다. 그래서 최대한, 최대한 할 말을 하려고 한다.

첫째, 한미FTA는 투자자국가소송제(ISD)라는 독소조항 하나만 뺀다고 해서 설계된 기본 본질이 달라지지 않는다는 점이다.

초국적 기업의 소유권을 보호한다는 본질은 변하지 않는다. 일례로 역진방지 조항이 그것의 하나다. 또한 94년 서비스협상(GATS)과 2001년 WTO도하라운드에서 채택한 방식, 즉 개방분야만 명시하는 포지티브 방식이 있음에도 불구하고, 한미FTA는 거꾸로 개방하지 않을 분야를 명시하고 나머지는 모두 개방한다는 네거티브 방식을 취하고 있다. 문화가 포함된 서비스 시장의 이러한 개방 방식은 쉽게 선택할 성질의 것이 절대 아니다. 개방해선 안 될 분야에 대한 우리의 예측? 그건 현 시점에서 가능한 정부의 예측일 뿐이다. 정부가 더 많은 사회적 합의에 바탕해야 할 이유가 여기에 있다.

둘째, 협약 제6조 당사국의 권리를 포기한 문화 분야에 있어서의 심각성이다.

지난 11일 방송통신위원회가 방송법시행령 일부개정안과 방송프로그램 등의 편성에 과한 고시 일부개정안을 의결했다. 정부·여당 추천 위원들끼리 의결한 방송법시행령 개정안은 외국 제작물 1개 국가의 편성 비율을 현행 60%에서 80%로 완화하는 내용을 담고 있다. 또한 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시 일부개정안은 종합유선방송사업자(SO)와 위성방송사업자, 방송채널사용사업자(PP)의 국내제작 영화 편성비율을 현행 25%에서 20%로, 국내제작 애니메이션 편성비율을 현행 35%에서 30%로 축소하는 내용을 담고 있다. 이런 상황에서 한미FTA가 발효되면 결과가 어떨까? 특정 국가의 프로그램, 정확히는 미국 프로그램에 대한 의존도는 높아진다. 국내 콘텐츠 제작기반을 무너뜨릴 것이다.

우리가 한미FTA는 태생적으로 균형추가 기울어져 있었다고 강변하는 이유, 마치 위키리스크의 폭로처럼 2006년 당시 김현종 통상교섭본부장이 한국 정부의 약가적정화방안 발표를 미리 미대사에게 알리며 FTA 의약품 작업반에서 협상할 수 있도록 “필사적으로 싸웠다”는 것처럼, ‘친미주의자와 한국인의 싸움’이라는 저의를 다시 떠올리지 않을 수 없는 이유다. 이렇게 손발이 착착 맞아 돌아가는 것을 보고 의심하지 않는 게 바보 아닌가? 역진방지 조항에 걸려 이 비율은 다시 되돌아올 수 없는 강을 건넌 것이 되기 때문이다.

게다가 한미FTA 비준안이 통과되면 협정 발표시점부터 3년 유예기간을 거쳐 외국인에게 종합편성·보도전문·홈쇼핑 채널을 제외한 일반채널에 대해 간접투자가 현50%에서 100% 허용되게 된다. 한미 FTA 비준안 통과 이후, 이 또한 폭스채널 등과 같은 미국의 거대 방송사업자들이 한국법인을 설립, 직접적인 국내 시장 공략을 가능하게 한 발판에 다름아니다. 절망적으로 생각하고 싶지 않아도, 우리 콘텐츠 산업, 영화와 방송의 몰락은 예견된 일이다. 이 말의 뜻은 영화와 방송 분야가 존재하지 않는다는 게 아니라, 콘텐츠 제작산업은 미국에 대항할 수 있는 자본을 갖춘 극소수의 국내 대기업만이 살아남고, 이들의 전략은 시간이 갈수록 글로벌로 흐르고 이 속에 담기는 문화는 더 이상 우리의 것이라고 말하기 어렵게 된다는 뜻이다. 한 마디로 영화와 방송 분야의 수많은 군소 제작사는 끼어들 자리가 없다. 종편에 대한 특혜일 뿐이란 말이 떠돈다. 정말 적절하고 극단적인 사례다. 자체 콘텐츠 제작능력이 떨어질 수밖에 없는 종편이 의지할 것은 외국, 그것도 세계적 유행이 되고 있는 미국 콘텐츠일 수밖에 없다. 종편은 남지만 국내 제작산업은 없는 것이다.

셋째, 문화콘텐츠가 전자상거래로 분류되어 막대한 미래의 부를 견인할 동력을 잃게 된다는 점이다.

정보통신기술의 융합과 디지털 기술의 발전으로 전자상거래라는 새로운 개념의 광범위한 시장이 이미 형성돼 있다. 그 범위는 점점 확대돼 가고 있는 바, 영상, 출판은 물론 순수예술 분야까지도 디지털로 전송 배포되는 모든 것은 전자상거래라는 개념으로 분류되는 상황에서

한미FTA의 발효 이후에는 적절한 보호조치(시장진입금지)를 제한 받는다. 디지털 제품의 온라인전송에 대한 무관세, 디지털 제품의 오프라인 전송의 관세폐지 등 디지털 제품에 대한 완벽한 비차별대우(대국민대우, 최혜국대우)를 보장하게 된다. 또한 이것이 미치는 영향은 그나마 유보조치된 항목마저도 '종이 없는 무역(paperless trading)'의 활성화 목적 하에 끊임없이 장벽 제거 대상이 돼 압력에 시달리게 될 것이다.

따라서 지금의 상상력으로는 그 규모를 파악할 수조차 없는 미래의 황금시장을 통째로 넘겨줄 수도 있다. 정부로서는 한미FTA로 인해 국내 산업에 대한 어떠한 진흥이나 육성, 보호대책을 취할 수 없게 되는, 주권국의 문화정책의 자주권이 포기되는 초유의 사태를 맞이할 수도 있는 뜻이다.
이게 무슨 말인가? 단순히 문화가 아니다. 문화는 산업화되고 있고 미래 세계를 이끌 성장동력의 핵심 콘텐츠다. 당장의 일자리가 아닌 미래의 일자리란 뜻이다. 당장의 먹거리가 아닌, 우리 서민들이 미래의 먹거리를 떳떳하게 구할 수 있는 무궁무진한 자산이란 뜻이다.

우리는 오늘, 한미FTA와 관련해 문화예술 분야에 대해 이야기하기 위해 모였다.
할 말은 아직도 많다. 그래서 시간을 달라는 것이다. 그 시간 동안 우리의 주장을 책임 있는 분들을 모시고 분석해 보라는 것이다. 그럼으로써 사회적 합의를 이루라는 것이다. 그렇다면 누가 한미FTA를 반대하겠는가.

정부 역시 한미FTA로 인해 피해를 보게 될 분야들을 인정하고 있다. 거기에 대해서는 대책을 강구하고 있단 말로 대체한다. 결국 선대책이 아닌 후대책으로 야기될 문제를 해결하겠다는 뜻이다. 결국 이렇다. 정부가 하려 하는 것 중에 선대책이란 것은 하나도 없다. 야당에게 협상으로 던진 ISD조차 후협상 즉, 후대책이다. 적어도 이런 건 정부가 진심으로 나라와 경제와 서민을 위하는 길이 아니다. 후대책이 선거철 쏟아지는 공약과 무슨 차이가 있겠는가? 우리 서민의 눈에는, 그간 말로 떠벌이고 행동해온 정부의 모습에서 그 이상을 발견하기 어렵다.

마지막으로 우리는, 한미FTA 국회 비준 동의가 강행될 시, 문화다양성협약을 비준한 당사국의 시민으로서, 유네스코로부터 공식적인 지위를 부여받은 시민단체로서 취할 수 있는 모든 행동을 다할 것이다.

지금이라도 늦지 않았다. 대한민국 국회는, 당당히 국제법적으로 보장된 문화주권을 행사할 수 있으며 '비준되지 않은 한미FTA'도 문화다양성협약에 위배되지 않도록 논의를 확장시켜야 한다. 국회가 할 수 있는 일은 오직 하나다. 국회가 오직 하나, 국민만을 생각해 주길 간절히, 간절히 바란다.

[발제 4]

한미FTA, 농업과 먹거리의 위기

장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장,
건국대 경제학과 겸임교수)

1. 한미FTA와 농업의 위기

1) 한미FTA, 농업의 완전개방이다

○ 쌀을 비롯한 일부 품목을 제외한 모든 품목에 대해 사실상 예외없는 관세철폐를 수용하였고, 위키리스크 폭로 등을 고려한다면 쌀의 경우에도 안전지대라고 판단하기 어려움

○ 쌀 이외의 4개품목(식용감자, 식용대두, 천연꿀, 분유)에 대해 현행관세를 유지하여 관세를 철폐하지 않았다고 하지만 '무관세쿼터'를 허용함으로서 사실상 관세철폐 효과 발생함

2) 과거 FTA에 비해 관세철폐 규모가 가장 크다

○ 관세철폐 예외품목은 가장 적고, 관세즉시 철폐품목은 가장 많음

<과거 FTA 협상과의 비교>

	한-칠레	한-싱가폴	한-EFTA	한-아세안	한-미
관세철폐예외	412(29%)	484(33.3%)	956(65.8%)	448(30.9%)	30(1.9%)
관세즉시철폐	224(15.6%)	232(16.0%)	204(14.1%)	533(36.8%)	576(37.6%)

3) 사상최대의 농업피해도 과소추정되었다

○ 정부는 농업분야의 피해예상 규모를 약 12.8조원 규모로 추정하였으나 이는 관세철폐 효과에 따른 농업생산액 감소만을 고려한 것임
  - 생산감소에 따른 농가의 직간접적인 소득감소 여부는 발표되지 않았음

○ 수입개방 확대에 따른 작목전환과 이에 따른 연쇄적 가격불안 및 소득감소 효과, 농업생산과 직접 관련된 전후방 산업에 미치는 효과 등은 누락되었음

○ 정부의 피해예상 추정이 타당한지, 가격과 소득 및 전후방산업 등을 포함한 종합적인 피해는 얼마가 될 것인지 등에 대해 국회 조차도 한번도 검증하지 않았음

4) 농산물 세이프가드는 실효성이 없다

○ 세이프가드는 관세철폐기간이 종료되면 발동할 수 없게 되거나 불과 2~3년 더 지속될 뿐이므로 결국 길게 보면 발동할 수 없도록 되어 있음

- 그나마 농산물 세이프가드조치가 가능한 품목은 30개 품목(실품목수)에 불과함.

쇠고기, 돼지고기, 마늘, 양파, 고추, 녹두·팥, 고구마, 서류, 사과, 녹차, 생강, 맥주, 보리, 옥수수(팝콘용), 옥수수(가공용), 메밀, 기타가공곡물, 감자분, 옥수수전분, 감자전분, 매니옥전분, 고구마전분, 기타전분, 낙화생, 참깨, 참기름, 인삼, 설탕, 발효주분, 변성전분

○ 게다가 세이프가드 조항을 발동요건을 보면 사실상 주요 품목에 대해서는 세이프가드 자체를 유명무실한 것으로 만들고 있음

- 쇠고기분야에서 세이프가드를 발동하기 위해서는 쇠고기가격이 하락하더라도 물량기준을 충족해야 함. 1년차에는 27만톤을 넘어야 하며 가능한 물량은 매년 복리로 3%씩 증가하여 15년차에는 36만톤을 넘어서야 함. 우리나라 국민의 연평균 전체 쇠고기 소비량은 35만 8천톤임.
- 돼지고기는 1차년도에 8,250톤에서 10차년도 13,938톤으로 너무 높아 실제 발동될 가능성이 없음.(역사적으로 가장 많이 수입된 물량도 7,527톤에 불과함.)
- 고추는 미국에서 평균 8톤정도 수입됐는데 발효 첫해에 세이프가드가 발동되려면 수입물량이 100배 이상인 827톤을 넘어야 함.
- 양파도 발효첫해 기준으로 2,000톤이 되어야 함(대미평균 수입량은 500톤에 불과)
- 사과는 현재 수입물량이 없는데도 발동기준이 9천톤으로 정해졌음.

5) 농산물과 섬유의 세이프가드 조항은 불평등하다

○ 한국이 요구한 농산물세이프가드는 4.8%에 불과한 75개 품목인 반면에 미국의 요구로 도입한 섬유세이프가드는 전체품목 모두에 발동 가능하게 되어 있음.

<농업 및 섬유 세이프가드 비교>

	섬유	농업
적용품목	전 품목	30개 품목(실품목)
발동기준	물량기준, 가격기준 모두 가능	물량기준만 가능
존속기간	관세철폐 후 10년	관세철폐 후 최장 3년

6) TRQ(저율관세물량)는 미국 요구에 일방적으로 양보했다

○ TRQ물량의 수입방식에 대해서 미국의 요구에 굴복하여 WTO체제에서도 허용되어 지금까지 유지되어 왔던 국영무역 방식을 포기함.
- 국영무역 방식의 장점인 수입이익부담금제도를 포기하여 수입원가와 판매가격의 차이에 따른 수입이익금의 일부를 국내 피해산업부분에 대해 쓸 수 있는 제도를 포기함.

○ TRQ물량 역시 미국에 일방적으로 양보하여 대폭 증가하였음

<TRQ물량 협상 과정>

	제 2차 회담시 우리 정부 입장	최종 협상결과
탈지분유	180톤→235톤(10년)	탈지, 전지, 연유: 5,000톤(매년 3%복리증량)
치즈	3,000톤→3,914톤(10년)	7,000톤(매년 3%복리증량)
천연꿀	100톤→130톤(10년)	200톤(매년 3%복리 증량)
유장(식용)	1,000톤→1305톤(10년)	3,000톤(매년 3%복리 증량)
변성전분	10,000톤(매년 복리 3% 증량)	14,000톤→18,267톤(10년차)

2. 한미FTA 농업피해 보전대책의 허구성

1) 피해규모 전망이 부실하고, 검증되지도 않았다

○ 정부가 제시한 약 12.8조원 수준의 생산손실추정치가 적정하고 타당한 것인지에 대해 국회 차원에서 제대로 검증되지 않았음
- 정부가 생산손실추정치 관련 모든 자료를 공개하고, 국회가 전문가를 위촉하여 치밀하게 검증하는 과정이 필요함

○ 생산손실로 인한 농어민의 직간접적인 소득손실 규모에 대해서는 아예 자료 자체

가 없어 피해전망이 부실함
- 생산손실로 인한 소득손실을 정확히 추정해야만 농어민에 대한 직접적인 피해보전대책 적정성 여부를 판단할 수 있음
- 현재 정부가 제시하는 약 1.3조원 규모의 직접적인 피해보전대책은 그 근거 자체가 부실하거나 아예 없는 상태임

○ 예상되는 피해를 가능한 정확히 예상하기 위해서는 한미FTA에 포함된 각종 독소조항으로 인한 농어업 분야의 예상되는 피해도 고려해야 하지만 이 부분은 아예 고려조차 되지 않음
- 정부는 관세철폐 위주로 피해예상을 분석했지만 ISD, 비위반제소, 래칫조항, 정부입증책임, 공기업 민영화 등 독소조항으로 인한 피해예상을 지금이라도 치밀하게 연구해야 함

2) 피해보전대책이 대단히 기만적이다

○ 종래에 정부가 발표한 약 22조원이 넘는 규모의 농어업피해보전대책은 기만적일 뿐만 아니라 국민과 농민을 우롱하는 것임
- 22조원이 넘는 대책 가운데 약 1.3조원의 직접피해보전대책을 제외한 나머지는 모두 한미FTA와 직접적인 관계가 없는 것임. 한미FTA 이전부터 정부가 시행해 오던 정책이며, 앞으로도 한미FTA와 상관없이 정부가 시행해 나갈 정책임
- 10.31 여야합의문에 포함된 13개항의 추가대책 역시 1개 항목을 제외한 나머지 모두 한미FTA와 직접 관련이 없는 대책임
- 결국 한미FTA와 직접 관련이 있는 대책은 약 1.3조원에 불과하며, 이는 생산손실 및 소득손실에 따른 피해보전으로는 턱없이 부족한 규모임

<한미FTA 농어업분야 피해보전대책과 기존대책 비교>

한미FTA피해보전대책	기존 정부농업대책	비고
축산시설현대화지원	-축사시설현대화	2008년부터 시작한 사업으로 정부지원은 5,000억원 증액에 불과함. 특히 축산업등록제 등 농민들의 반발이 많은 축산업선진화 정책과 맞물려 진행하는 사업임.
과수고품질시설현대화	-과수생산시설현대화	2004년부터 중앙추진사업과 지방자율계획사업으로 구분하여 추진되었던 사업
생명공학기술개발	-농림바이오 기술산업화지원 -농림기술개발사업	-2008년 FTA기금으로 진행되었던 사업 -2006년부터 농특회계로 진행되었던 사업
축산브랜드육성지원	브랜드육 타운설립	위와 동일
밭작물, 원예작물 브랜드육성	-밭작물 브랜드육성 -원예작물브랜드 육성	-2008년 농안기금으로 진행되었던 사업 -2007년부터 진행되었던 사업
조건불리 밭농업직불제 (지방비분다뮬 30%~20%로 축소)	조건불리지역 직접지불사업	2004년, 2005년 시범사업 실시 후 2006년부터 전국 확대시행했던 사업
과수거점산지유통센터	거점산지유통센터(과수 등)	2006년부터 진행되었던 사업이나 부실운영 등 문제점들이 시작되고 있는 사업

○ 22조원이 넘는 대책규모라고 하지만 실제로 2015년까지의 정부중기재정계획에 의하면 22조원은 추가적인 예산증액으로 반영되어 있지 않고, 종래의 예산수준에 포함되어 있음. (아랫돌 빼서 윗돌 막는 식)

- 정부대책은 돈 몇 푼 더 주는 식이며, 농민들이 요구하는 가격과 소득에 대한 근본적인 대책은 철저히 외면하고 있음. 돈을 몇 푼 더 주기 보다는 농민들이 안심하고 농사를 지을 수 있도록 만드는 가격안정 및 소득보장 대책이 가장 중요함.
- 예를 들면 현장 농민들이 가장 크게 요구하는 “기초농산물 국가수매제도”와 같은 핵심적이고 근본적인 대책은 정부대책에서 아예 빠져 있음
- 정부의 대책은 가격안정과 소득보장을 중심으로 전체적으로 새로 마련되어야 할 것이며, 이를 위해 여야정은 물론 농민단체와 시민사회단체가 모두 참여하는 기구를 통해 심도있게 논의하는 과정과 절차가 반드시 필요함

3. 한미FTA 독소조항, 먹거리에 대한 영향평가가 필요하다

1) 먹거리 관련 독소조항들

래칫조항 / 미래의 최혜국대우조항 / 투자자-국가제소권 / 비위반제소 / 정부의 입증 책임

공기업 완전 민영화&외국인 소유지분 제한 철폐 / 지적재산권 직접 규제조항 / 금융 및 자본시장의 완전 개방 등

2) 식량주권의 포기

○ 농업개방으로 농업이 초토화되고 식량이 무기화되는 상황이 와도, 국제곡물가격의 폭등으로 인한 애그플레이션(agflation)이 발생해도 래칫조항 때문에 개방수준을 되돌리는 것이 불가능함

- 게다가 미래의 최혜국대우 조항 때문에 향후 다른 나라와의 협상에서 미국보다 더 많은 개방을 약속할 경우 자동적으로 한미FTA에도 적용하게 됨

○ 식량의 무기화 및 곡물의 투기에 대응하여 국내 식량자급률을 높이기 위해서는 생산자 농민에 대해 가격 및 소득정책을 비롯한 지원대책이 필요한데, ISD 및 비위반제소 등은 효과적인 지원대책을 시행하지 못하게 만드는 장해요인이 될 수 있음

- 미국의 농산물수출업자 및 한국의 농산물수입에 투자한 자본이 피해를 보았다고 제소할 수 있고, 패소할 경우 정부가 배상해야 함

○ 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 지역농업 정책에 대해서도 중앙정부를 상대로 제소하고, 패소할 경우 중앙정부가 지방정부를 상대로 구상권을 청구할 수 있기 때문에 지방자치단체의 농업정책에도 장해요인으로 작용함

- 지역산 농산물을 우선 사용하는 학교급식을 비롯한 다양한 지역먹거리(local food)에 대한 지방자치단체의 정책을 제약하는 요인이 될 수 있음

3) 먹거리의 위험성 증가

○ 세계식량체계(glocal food system)는 미국의 곡물메이저를 중심으로 종자, 농약, 비료, 식품유통, 식품가공 등의 초국적 독점자본이 중심이 된 농식품복합체(agri-complex)가 지배하고 있음

- GMO종자, 대규모 화학농업, 공장식 축산, 장시간·장거리 보관·운송에 따른 화학처리, 각종 식품 첨가물 등 먹거리 안전을 위협하는 요소들은 이들의 이윤과 직접 관련이 있는 사항들임

○ ISD, 비위반제소, 정부입증책임 등은 먹거리 안전을 책임지는 국가의 규제정책을 무력화시킬 수 있으며, 수입 먹거리의 위험성을 높이게 될 것임

- 먹거리의 안전과 위험 사이에는 현재의 과학기술수준으로 명백히 입증하기 어려운 회색지대가 광범위하게 존재하고, 먹거리 안전과 관련한 대부분의 논란은 회색지대에서 빈번하게 벌어지고 있음
- 국민의 건강과 안전을 위해 '사전예방의 원칙'을 적용하여 먹거리에 대한 규제수준을 결정하게 되는데, 대체로 미국, EU, 일본 등은 강하게 적용하고 있고, 한국은 느슨하게 적용하고 있음
- 그런데 독소조항들은 이러한 느슨한 규제정책 조차도 무력화시킬 수 있음

- 국제협약에 따른 GMO의 이동제한 조치를 강화하거나 표시제를 강화하는 국가의 규제정책이 제약되어 소비자가 GMO 위험에 더 많이 노출될 수 있음
- 미국은 자국으로 수입되는 농산물의 안전기준과 자국이 해외로 수출하는 농산물의 안전기준을 서로 다르게 적용하고 있음. 수확후 처리, 잔류농약기준, 식품첨가물 등.
- 광우병 위험 쇠고기에서 나타났듯이 미국의 이중기준과 한국의 안전기준 사이에 논란이 발생할 때 한국의 검사·검역 주권은 심각하게 훼손될 수 있고, 먹거리의 위험도 높아지게 될 것임

※ 생산자 농민의 경제협동체인 농협의 경제사업이 위축됨으로써 결과적으로 농민에게 피해가 발생할 수 있음
- 농협은 원래 경제적 약자인 생산자 농민이 대형 유통자본에 대항하여 거래교섭력을 높일 수 있도록 제한적이기는 하지만 독점적 지위가 허용되는데, 한미FTA는 농협의 독점적 지위 자체를 인정하지 않고 있음
- 또한 2012년부터 농협의 금융사업이 금융지주회사로 분리되는데, 이 경우 자기자본비율및 사업경쟁력이 취약한 농협의 금융사업이 초국적 금융자본이나 투기자본의 먹이감으로 전락할 수 있음

[발제 5]

한미 FTA 국회 비준이 한국의 건강 정책에 미칠 영향

이상윤 (연구공동체 건강과대안 책임연구원,
직업환경의학 전문의)

금연 정책 제한

1. 한국의 금연 정책 현황
가. 수입 담배에 대해 관세 부과 : 40%
나. 광고 제한, 판매 제한, 경고 문구 표시 등 - 국민건강증진법 제9조, 9조의 2, 3, 4

2. 한미 FTA 중 금연 정책 관련 조항
가. 관세 철폐 - 제2장 부속서 2-나 1조 아항
○ 관세양허항목 H에 해당 : 이 협정의 발효일을 시작으로 15단계에 걸쳐 매년 균등하게 철폐되어, 이행 15년차 1월 1일부터 그 상품에 대하여 무관세가 적용

나. 담배 도소매업에 대한 유보 내용
○ 담배 도매업자(담배 수입판매업자 포함) 또는 소매인은 대한민국 내에 사무소를 개설하여야 한다.
○ 지정된 담배소매인만이 소비자에게 담배를 판매할 수 있다.
○ 우편판매 및 전자거래의 방법으로 소비자에게 담배를 판매하는 것은 금지된다.
○ 담배소매인의 영업소간 거리는 최소한 50미터를 유지하여야 한다.

3. 금연 정책에 미칠 영향
○ 수입 담배 관세 철폐로 담배에 대한 가격 정책 수단 중 하나를 상실
○ 현재 시행되고 있는 정책 외에 추가적인 금연 정책 도입시 제한 존재
 - 경고 그림 도입, 광고 및 판매에 대한 더 엄격한 제한 조치, 금연구역 확대 등
○ 2005년에 한국 정부가 비준한 세계보건기구(WHO, World Health Organization) 담배규제기본협약(FCTC, Framework Convention on Tobacco Control)과 충돌

4. 실제 사례

○ 캐나다의 담배 광고 규제 정책 포기 사례(1994년)
- 로고나 트레이드마크를 달지 않고 표준화된 포장으로 담배가 판매되도록 하는 캐나다의 “단순 포장” 법안에 대항해서 NAFTA 투자 조항에 따른 제소로 정부를 위협
○ 필립모리스사의 우루과이 정부 제소 사례(2010년)
- ① 각 브랜드 아래에 한 가지 이상의 담배 제품을 마케팅하지 않도록 요구하는 “single presentation” ② 담배 포장지에 흡연이 건강에 비치는 결과(폐암 같은)에 대한 그래픽 이미지와 함께 통계 그래프를 포함하도록 하는 요건 ③ 담배 포장지의 앞뒷면 80%를 건강 경고로 커버하라는 지시에 대해 제소
○ 필립모리스사의 호주 정부 제소 사례(2010년)
- 표준화 포장 규제에 대해 제소

기업을 규제하는 공중보건 정책 도입 제한

1. 한미 FTA 중 관련 조항
○ 간접수용, 정부조달 관련 조항의 불명료함
- 제11.6조 1항 -
1. 어떠한 당사국도 다음을 제외하고 수용 또는 국유화에 동등한 조치(수용)를 통하여 적용대상투자를 직접적 또는 간접적으로 수용하거나 국유화할 수 없다.
가. 공공 목적을 위할 것
나. 비차별적 방식일 것
다. 신속하고 적절하며 효과적인 보상을 지불할 것, 그리고
라. 적법절차와 제11.5조제1항 내지 제3항을 따를 것

- 부속서 11.나 -
3. 제11.6조제1항에 다루어진 두 번째 상황은 간접수용으로서, 당사국의 행위 또는 일련의 행위가 명의의 공식적 이전 또는 명백한 몰수 없이 직접수용에 동등한 효과를 가지는 경우이다.
가. 당사국의 행위 또는 일련의 행위가 특정의 사실 상황 하에서 간접수용을 구성하는지 여부의 결정은 다음을 포함하여 그 투자에 관한 모든 관련 요소를 고려하는 사안별, 사실에 기초한 조사를 필요로 한다.
1) 정부 행위의 경제적 영향. 그러나, 당사국의 행위 또는 일련의 행위가 투자의 경제적 가치에 부정적인 효과를 미친다는 사실 그 자체만으로는 간접수용이 발생하였

음을 입증하는 것은 아니다.
2) 정부 행위가 투자에 근거한 분명하고 합리적인 기대를 침해하는 정도, 그리고
3) 그 목적 및 맥락을 포함한 정부행위의 성격. 관련 고려사항은 정부행위가 공익을 위하여 투자자 또는 투자가 감수해야 할 것으로 기대되는 것을 넘어선 특별한 희생을 특정 투자자 또는 투자에게 부과하는지 여부를 포함할 수 있을 것이다.
나. 예컨대, 행위 또는 일련의 행위가 그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인 때와 같은 드문 상황을 제외하고는, 공중보건, 안전, 환경 및 부동산 가격 안정화(예컨대, 저소득층 가계의 주거여건을 개선하기 위한 조치를 통한)와 같은 정당한 공공복지 목적을 보호하기 위하여 고안되고 적용되는 당사국의 비차별적인 규제 행위는 간접수용을 구성하지 아니한다.

2. 공중보건 정책에 대한 영향
○ 기업을 규제하는 공중보건 정책의 도입시 기업의 투자자 제소 이루어질 수 있음
○ 예를 들어 유해물질 규제, 정크 푸드, 주류 규제 등에 어려움을 겪을 수 있음

3. 실제 사례 - oxfam 보고서(2011년 출판)에서 인용

가. Ethyl Corporation vs. 캐나다

배경
Ethyl사는 MMT라는 연료 첨가제를 생산, 보급하는 Ethyl Canada Inc가 단독 주주인 미국 회사이다.

정부 조치
1997년 캐나다 정부는 공중 보건 및 환경적인 고려하에 MMT의 주(州)간 이송과 수입을 금지시키는 규제안을 냈다. MMT는 high dose에서 건강에 심각한 악영향을 미친다는 연구 결과가 있었다. MMT의 장시간 low dose에 대한 영향은 알려지지 않았지만 캘리포니아에서는 70년대부터 금지된 물질이었다.

투자자 대응
1997년 Ethyl사는 캐나다의 'MMT 법령'이 NAFTA의 chatper 11에서의 3가지 캐나다의 의무를 위반했다고 주장하며 NAFTA에 중재를 요청했다. 회사의 이러한 요구는 MMT가 인체에 해가 될 증거가 없다는 몇몇 보고서에 바탕을 둔 것이었다.

결과

1998년 7월 캐나다 정부는 금지를 철회하는 데에 동의했다. 몇 달 전과는 달리 캐나다 정부는 MMT가 환경이나 건강에 위험이 되지 않는다고 공식 입장을 바꿨고, Ethyl사에 비용과 이윤손실을 보상해주기 위해 1천9백만 달러를 배상해주었다.

교훈

이 사례는 캐나다 정부가 공중보건과 환경에 대한 예방적 조치를 취하면서 시작되었다. 사실 이 케이스는 이 법이 아직 의회에서 논의 중이라 법령이 강제력을 가지기도 전에 Ethyl사가 중재요청을 제출한 것이었다. 캐나다의 조치는 공공의 이익을 고려한 관점에서 미국 연방법과 국제법의 '예방의 원칙'에 기반을 둔 것이었지만 Ethyl은 NAFTA 조항 덕에 도전해볼 수 있었다. 과학적인 컨센서스가 이뤄진 것은 아니지만 MMT와 관련된 환경과 건강 위험은 여전히 남아있어서 결과적으로 캐나다의 주요 정제회사들은 자발적으로 MMT 사용을 중단했다. 향후에도 개발도상국이 이 경우와 동일한 '예방적 접근'으로 농업부문이나 수자원 등에 대한 관리를 한다면 외국 투자자들과의 갈등에 직면하게 되리라는 것을 쉽게 예상할 수 있다.

나. Cargill Incorporated vs. 멕시코

배경

카길사는 식품과 농산물을 생산, 유동하는 미국 베이스의 다국적 기업이다. 2004년 카길사는 고과당시럽(HFCS)의 주요 수입업자 중 하나였다. HFCS는 옥수수에서 만들어지는 감미료이다. 옥수수 생산은 미국에서 매우 높은 보조금을 받으며 인위적으로 경쟁력을 갖추고 있었다. 멕시코에서는 HFCS부문에서 7천명의 일자리가 있었던 반면 사탕수수 부문에서는 40만 일자리가 있었다.

정부조치

2004년 멕시코 정부는 사탕수수가 아닌 감미료를 사용하는 소프트드링크에 20퍼센트의 세금을 부과했다.

투자자 대응

2005년 카길사는 멕시코의 세금 조치가 NAFTA의 내국민대우 조항을 어겼다고 주장하며 ICSID에 중재를 걸었다.

결과

2009년 중재는 미국 투자자가 '서로 얼굴을 맞대고' 경쟁하고 있기 때문에 멕시코의 투자자와 '같은 환경'에 있다고 주장하는 카길사의 손을 들어주었다. 손배액은 7천7백만 달러로 그때까지 NAFTA 분쟁 손배액 중 가장 큰 액수였다. 이 사례는 대중에게 공개되지 않았다.

교훈

이 사례는 우선, 한 국가가 자신들의 전략적인 경제 부문들을 돕기 위해 국내적인 조치를 세울 때 국제 교역 시스템은 몇 가지 서로 다른 기전으로 한 국가의 정책을 제한한다는 것을 보여준다. 또 한 가지는, 이 시스템이 선진국이 더 크게 의존하고 있는 왜곡된 농업 보조금을 지속하도록 허락한다는 것이다. 멕시코의 '소프트드링크 세금'은 카길의 도전만 받은 것이 아니었다. 2004년 미국 정부는 WTO의 무역분쟁 해결기구에 항의했다. 다시 멕시코 정부는 '내국민 대우' 의무를 위반한 것으로 보여졌다. 예견된 대로 개발도상국의 농업과 토지, 물 부문에서의 외국인 투자자들의 출현이 증가한다면, '내국민 대우'조항은 매우 심각한 문제가 될 수 있다. 이 조항은 넓게 해석되면서 국내적 조치들이 그 목적이 무엇이든 간에 금지될 수 있다.

□ 참고자료

1. 한미 FTA는 의약품 및 의료기기 가격을 인상시킬 협정

- 현재 한국의 건강보험재정 중 의약품 비용이 차지하는 비중은 약 30%로서 이 비중은 정부의 노력에도 불구하고 줄어들지 않고 있다. 2005년부터 2009년까지 5년간 62.5%의 약제비 증가가 있었고 연 12~13%의 증가율이다. (그림 1 참조)

- 국민의료비 중 약제비가 차지하는 비중은 OECD 평균이 17.7%인 것에 비해 보였고 우리나라는 23.9%로 나타나 우리나라가 OECD 평균보다 35%나 높은 것으로 드러났다 (OECD 2010).

- 대부분의 나라들이 건강보험재정 절감 정책 중 가장 주요한 정책으로 삼고 있는 것이 약제비 절감정책이며 가장 효과적인 정책 영역으로 간주되고 있다.

- 한미FTA 협정은 한국의 약제비를 줄이려는 노력을 저해하는 것은 물론 약제비를 늘리는 협정이다. 한미 FTA는 한국의 지금까지의 의약품 정책의 방향을 근본적으로 바꾸는 협정이 될 것이다.

- 첫째 한미 FTA 협정은 특허의약품의 가격을 높이는 정책이 중심이 되며 둘째 한미 FTA 협정은 투명성을 명목으로 제약회사에 대한 규제조처를 엄격하게 제한하고 있어 경제성 평가나 포지티브 리스트 등 약값을 절감하기 위한 여러 정책은 무력화 될 가능성이 크다. 셋째 한미 FTA는 의약품 특허 및 자료독점권을 크게 강화하고 있어 의약품 가격을 대폭 상승시킬 것이다.

그림 1 건강보험 진료비 중 약제비 비율

1) 의약품 허가-특허 도입에 따른 약가상승

- 미국에만 존재하는 제도, 다른 나라들은 미국과의 FTA 등을 통해 도입(호주, 싱가폴 등)

- 다른 상품에는 존재하지 않는 제도임. 자동차나 화장품 등 어떠한 제품도 기술적 기준과 안전 및 환경기준을 통과하면 시판이 허가됨. 즉 어떠한 제품도 특허권자의 <특허권 주장 유무>를 기준으로 시판허가를 자동정지 시키지 않음.

- 즉 의약품 허가-특허연계제도는 효능과 안전성만으로 시판허가를 허가했던 기존제도에 더해 의약품분야에 대해서만 특허권자가 특허가 있다고 주장을 하면 특허를 자동으로 연장해주는 제도임.

- 이 제도를 도입하여 발생하는 이익은 전적으로 특허권을 가지고 있는 제약회사에게 귀속되지만 그 손해는 환자와 국민이 약가인상과 건강보험재정부담 증가로 이어짐. 기존에는 기업간에 발생하던 손해가 이 제도 도입이후에는 공적 영역에서 발생하게 됨.

- 또한 허가-특허연계제도의 도입은 주로 특허가 만료된 복제약 생산에 의존하는 국내 제약산업의 기반을 취약하게 하여 R&D 생산 기반조차 취약하게 할 것임

- 에버그리닝, 즉 "기존의 의약품에 대해 제약회사들의 특허기간을 연장하려는 목적으로 기존의 의약품에 대해 사소한 변화를 가하여 이를 통해 제네릭 의약품 시장을 억제하고 의약품 가격을 높은 상태로 유지하려는 행위"[21]은 현재 의약품 가격인하에 가장 큰 문제가 되고 있음. 허가-특허 연계제도는 특허를 연장하는 다국적 제약회사의 주요한 제도적 장치임

- 이 때문에 의약품 당 특허출원이 매우 많으며 분쟁이 되는 특허소송의 경우 특허권자의 패소율이 미국은 73% 한국은 77%(2003~2008)가 되는 등 실효성이 의심스러운 특허가 많음.

- 또한 이 조항은 미국 민주당과 부시 행정부가 2007년 5월에 합의한 "신통상정책(New Trade Policy for America)"에서 독소조항으로 규정되어 있음[22]. 이 때문에 미국이 맺은 페루, 콜롬비아, 파나마 등에서 이 조항이 삭제됨.

---

21) Section 3(d) of India's Patents Act, 1970

22) 노동기준, 환경, 제네릭 의약품, 정부조달, 항만안보, 투자, 노동자 지원 및 교육 등의 7가지 항목으로 이중 제네릭 의약품에 관련된 항목은 다음과 같다. "제네릭 의약이 시장에 더 빨리 들어갈수 있게 'data exclusivity' (데이터독점성) 조항 개정; FTA에 예외 (exeption)를 추가함으로써 'data exclusivity' 조항이 FTA국가가 WTO의 건강조항을 활용하고 국민의 보건의 보호를 막지 못하게 함; 의약조정기구가 제네릭약품이 특허를 위반하지 않는다는 것을 확인 할 때까지 허가를 보류할 수 있는 조건의 철폐; FTA국가가 특허 연장과정이 지연된다고 특허를 연장하는 조건의 철폐. 빠른 특허연장 과정 확보". 이중 밑줄친 부분이 허가특허연계조항의 금지내용이다.

- 허가특허연계제도는 한-EU FTA에 포함되지 않았으나 법개정을 통해 모든 나라에 동일하게 적용하게되므로 이는 유럽의 제약회사에 대해서도 동일하게 적용됨. 또한 EU에 속하지 않은 스위스 의약품이나 일본의 의약품에도 동일하게 적용되는데 이에 대한 정확한 영향평가가 EU와의 FTA 때도 이루어지지 않았고 현재도 이루어지지 않고 있음. (자료독점권 생략)

2) 독립적 검토기구 등 약가 결정과정에 다국적 제약회사의 개입 허용

- 협정문 5.3 투명성에서는 다국적 제약회사 및 국내제약회사가 의약품의 보험등재과정과 약가결정과정의 모든 단계에 개입하는 것을 투명성이라는 이름으로 허용할 것을 규정함.
- 의약품 및 의료기기 분야에서 양국간 위원회 설치를 한미 FTA 협정에서 명문화 함. 이 위원회는 한국의 의약품 정책을 심의하는 기구로서 작동할 것임.
- 한미 FTA 협정은 부속서한을 통해 별도의 독립적 검토기구를 설치하도록 규정하고 있음. 미-호주 FTA에는 "독립적 검토절차를 둔다"라고만 규정되어 있으나 한미 FTA에는 독립적 이의제기를 위한 별도의 '기구'(independent review body)를 규정하고 이 기구를 정부와 별도로 둘 것을 상세히 규정함.
- 결국 제약회사가 정부의 결정에 대해 번복할 수 있는 상시적 기구를 둘 수 있게 됨.
- 이 기구는 현재 의약품의 보험약가와 보험등재여부를 결정하는 한국의 건강보험공단과 심사평가원의 기능을 심각하게 훼손할 것임.
- 한국 정부는 이에 대해 원심번복권한이 없다고 주장하지만 이러한 기구의 존재가 한미 FTA 협정에 그 근거를 두고 있으므로 이 독립적 검토기구는 정부의 약값결정이나 보험적용 결정과정에 지속적인 영향력을 가지는 기구가 될 것임.

3) 모든 특허의약품의 혁신성 인정

- 한미 FTA 협정은 협정문 5.2 "혁신에의 접근"의 장에서 특허의약품의 적절한 가치를 인정한다고만 규정함으로서 모든 특허의약품이 혁신성을 가졌음을 인정함. 미-호주 FTA에서 "혁신적 의약품에 대한 시의성 있고 조달가능한 접근을 촉진한다"고 규정함으로서 호주 정부가 혁신적 의약품을 특허의약품과 동일하지 않은 의약품으로 취급할 수 있는 근거로 사용하였던 것과 달리 모든 특허의약품을 혁신성을 가지는 것으로 규정할 수 밖에 없는 독소 규정으로 작용할 것임.
- 특허의약품은 연구개발비용을 인정하여 선진국 평균약값으로 규정하고 복제의약품은 별도로 약값을 규정하게 되는 2원적 의약품 가격구조를 형성하게 될 근거가 될 것임. 이는 당연히 약가 상승을 의미함.

4) “경쟁적 시장도출가격”, 즉 ‘선진국 약가’ 도입 구절 포함

- 한-미 FTA는 세계적으로 의약품의 보험 적용과 가격결정을 어떻게 할 것인지를 규정한 두번째 FTA임. 첫 번째 사례인 오스트레일리아에서도 이 규정 때문에 호주의 의약품제도(PBS)가 특허의약품 가격을 높이는 방향으로 재편되었다는 평가를 받고 있음.
- 한미 FTA 협정문 의약품 및 의료기의 장에 “경쟁적 시장 도출가격(competitive market-derived price)”이라는 말이 협정문에 포함되었는데 이는 선진국 시장의 평균가격을 뜻하게 되므로 미국정부는 이를 근거로 한국에 미국이나 선진국 평균가격을 도입하도록 지속적으로 요구할 근거를 마련하게 됨.

5) 의료기기 포함

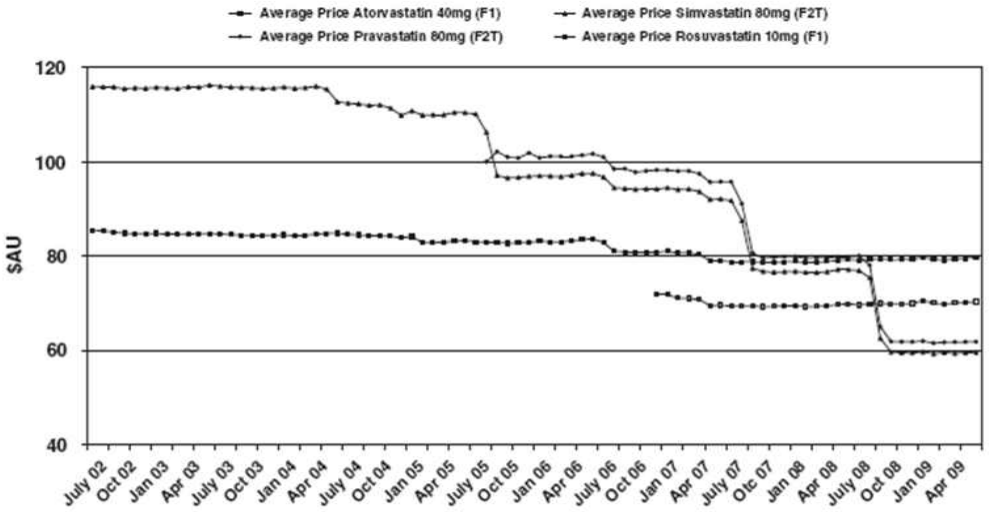
- 한미 FTA는 위에 지적한 상당부분의 내용들을 의료기기까지 적용될 수 있도록 함. 이러한 의료기기의 포함은 한미 FTA가 최초이며 이에 따라 한 EU FTA에서도 의료기기가 FTA 협정에 포함됨.
- 의료기기 분야는 현재 의약품 분야처럼 건강보험재정에 큰 부분을 차지하지는 않지만 지속적으로 그 중요성이 증대하고 있음. 예를 들어 난청수술에 쓰이는 인공와우관은 2천만원이 넘는 고가임. 또한 CT. MRI 등의 첨단 의료기기 등은 건강보험이 적용될 때 그 가격을 의료기기의 가격에 준하여 책정하게 됨.
- 최근 PET/CT나 다빈치 로봇시술기기 등 첨단 의료기기가 전세계에서 한국에 가장 빨리 도입되고 있음. 이는 의료비를 상승시키는 가장 큰 요인중의 하나임. 의료기기 도입이나 설치에 대한 규제가 시급히 필요함.
- 한미 FTA 협정은 의료기기 기업들의 정부결정과정의 개입을 초래하여 건강보험 적용과 그 수가책정에 영향을 미쳐 의료비 상승을 초래하는 큰 요인이 될 것임. 앞으로 의료기술이 발전할수록 의료기기를 한미 FTA 협정에 포함시킨 것의 악영향은 점점 더 커지게 될 것임.

6) 오스트레일리아의 예

- 미-오스트레일리아 FTA에는 2005년 한국과 유사한 내용의 의약품 협정이 체결되었음
- 이후 다국적 제약회사의 무덤이라 불렸고 한국의 약가적정화방안이 그 모델로 삼았던 호주의 공공약품정책(PBS)이 붕괴되다시피 했음. 호주에서는 2008년 의약품 제도가 바뀌었는데 특허약품에 대한 새로운 약가결정기준을 도입하게 되었음. 간단히 말하면 ‘비용 대비 효과를 따져 기존의 약값과 비교하여 책정하는 약가 제도를 새로운 약의 약값을 책정할

때 새로운 신약에 대해서는 적용하지 않겠다'는 제도로 바뀌어 신약에 대해서는 별도의 약가책정 제도를 신설하였음(F1/F2 Track 분리)[23].

- 이 때문에 특허약품 가격은 떨어지지 않아 불필요한 국민부담이 증가하였고, 국내제약산업 기반이 위축되어 국내 제약산업의 R&D 기반이 약회되었다고 평가됨. 이는 한국정부의 한미 FTA 이후의 국내제약산업 전망과 정확히 반대되는 결과임. 예를 들어 호주의 고지혈증 치료제의 가격변화는 다음과 같은데 특허약품(F1)의 가격은 떨어지지 않는 것이 관찰됨.



Q9 **Figure 1**: Lipids average price, 10–14 July 2002 to 10–14 June 2009.

그림 10 미-오스트레일리아 FTA 체결이후 특허약품 가격유지 효과 (고지혈증 치료제)

7) 한미 FTA의 약값 상승효과

- 정부의 제약산업 피해추산액은 10년간 1조원 정도의 예상인데 이는 부정확한 것임

- 정부의 피해추산 방법도 특허소송기간을 9개월로 한 계산을 바꾸지 않았다는 점, 특허소송 분쟁증가율로만 계산했다는 점, 특허소송 분쟁율 증가도 국내제약사 담당자들을 대상으로 한 설문조사만을 근거로 한 부정확한 추산이라는 점, 2007년 계산을 2011년에 그대로 연장했다는 점 등 여러 가지 면에서 지나치게 축소된 추계임.

- 정부의 피해추계액은 허가특허연계 피해만 계산했음. 그러나 실제 약값상승은 약가적정화방안의 무력화를 더하여 계산하여야 함. 따라서 장기적으로 정부의 정책목표인 OECD 평균 약가비중을 기준으로 본다면(1.35배에 달하는 현재 약가비중을 1로 낮추는 것이 정부목표) 약가적정화방안의 무력화로 인한 한미 FTA 약값상승을 35%로 보는 것이 상식적인 계산임

23) Thomas Faunce, Drug price reforms: the new F1/F2 bifurcation, Aust Prescr 2007;30:138-40

2. 경제자유구역 및 제주도의 영리병원 허용 고착화로 인한 의료비 상승

- 현재 경제자유구역은 전국적으로 6지역임. 대구, 부산 및 인천, 경기도 화성 및 평택 등의 수도권을 포함하여 사실상 전국적으로 분포하고 있다(그림 2 참조). 또한 경제자유구역 및 제주도의 영리병원 설립은 그 설립의 제한이 크게 완화되어 국내영리병원화가 추진중임.

- 한미 FTA 협정이 통과되면 경제자유구역과 제주도의 영리병원과 약국 등에 대한 규제조처는 되돌릴 수가 없게됨. 한미 FTA의 미래유보조항 중의 예외로 경제자유구역 및 제주도의 영리병원을 예외로 해놓았기 때문임. 즉 한국정부의 자율적 정책결정권 바깥에 놓이게 됨.

- 현재 한국 정부의 영리병원에 대한 입장은 경제자유구역 및 제주도의 영리병원을 시험적 성격으로 규정하고 있음. 즉 경제자유구역에 영리병원을 설치해보고 이 장단점을 평가하여 추후 영리병원에 대한 정책의 자료로 삼자고 하는 것임. 그러나 한미 FTA협정이 비준되면 일단 한번 영리병원이 허용된 경제자유구역 법 및 제주도 특별자치법은 이를 되돌릴 수 없게 됨.

- 한국의 보건의료제도가 한미 FTA에서 예외라는 것이 정부의 주장이지만 실제로 한국의 보건의료제도의 가장 중요한 제도 중 하나인 영리법인 병원의 규제가 한미 FTA로 되돌릴 수 없게됨.

그림 11 전국적 경제자유구역의 분포

- 영리병원은 비영리병원에 비해 의료비를 상승시키고 고용인원이 적을 뿐만 아니라 비정규직 비율이 높으며 고소득을 유발하는 서비스만 선택적으로 제공하여 응급실 등의 필수적 서비스를 제공하지 않는 경향이 큼. 한미 FTA는 약가만 높이는 것이 아니라 영리병원 허용을 고착화시켜 의료비 상승을 초래하는 협정임

- 영리병원의 경우 건강보험이 적용되지 않으므로 의료비의 가격을 자율 결정할 수 있음. 이 때문에 경제자유구역의 영리병원은 한국의 건강보험수가의 4배 이상을 받을 것으로 알려지고 있음. 이 경우 '맹장염 수술비 900만원'이라는 것은 현재 단순 대학병원의 건강보험 의료비가 170~214만원(본인부담금 30~50만원) 정도이며 영리병원의 병실이 모두 1인실로 설계되어있다는 점에서 경제자유구역의 영리병원에서는 과장이나 괴담이 아님. (단순 맹장염 : 150만원*4=600만원, 병실료 40만원*5=200만원. 합계 800만원. 복잡 맹장염 : 175*4=700만원 병실료 40만원*7=280만원. 합계 980만원)

- 더욱이 의료의 경우 의료비는 파급효과(이른바 뱀파이어 효과)를 가지므로 경제자유구역 바깥의 병원에도 상승 요인이 됨.

- 또한 정부는 경제자유구역을 충북 및 강원도 등 3곳을 더 지정할 계획을 가지고 있어(제 3차 경제자유구역 지정) 경제자유구역은 지속적으로 확대될 것으로 보임. 즉 경제자유

구역의 영리병원 허용의 고착화 만으로도 영리병원의 전국화의 효과를 가질 수 있게 됨.

3. 건강보험제도가 ISD(투자자 정부제소제도) 대상이 될 수 있는 문제

- 건강보험제도나 정책도 투자자-정부 제소제도의 대상이 됨. 한국정부는 보건의료제도는 예외라고 주장하고 있으나 이는 한국정부의 주장일 뿐임. 보건의료제도에 속하는지 아니면 다른 협정문에 속하는지는 한국정부가 규정하는 것이 아니라 <자동동의>에 의해 국제중재재판에 의해 결정되는 것임
- 또한 한국정부가 사회공공서비스를 유보했다고 해도 이는 최소기준대우에도 적용되는 것이 아님. ISD에서 가장 흔히 사용되는 것이 바로 최소기준대우임.
- 2009년 미국의 영리병원 기업인 <센츄리온>(centurion health) 기업을 대표하여 멜빈 호워드(Melvin Howard)는 캐나다정부가 자신의 기업이익을 침해했다고 캐나다 정부를 북미FTA(NAFTA)의 ISD를 통해 국제중재재판에 제소.
- 센츄리온 기업은 캐나다 연방법이 캐나다 정부가 국민들의 의료서비스에 대한 보편적 접근과 무상인 건강보험서비스를 시행하도록 규정함으로서 캐나다 연방정부가 센츄리온사의 정당한 기업이익을 침해하고 있다고 주장함[24]. 캐나다는 정부가 결정한 의료비외에 환자에게 별도의 의료비를 받지 못하도록 규정하고 있는데 이는 한국의 건강보험 당연지정제도와 동일한 것임. 즉 건강보험 당연지정제도도 ISD의 대상이 될 수 있음. 현재 한국의 건강보험제도의 핵심적 제도이며 헌법재판소가 합헌으로 판정했던 건강보험 당연지정제도 ISD로 해소될 수 있다는 것임.

4. 건강보험 보장성 강화의 민영보험 상품에 대한 간접 수용문제

- 건강보험 보장성 강화도 금융상품의 영업이익을 침해하게 됨으로서 ISD의 대상이 될 수 있음.
- 현재 민영의료보험은 한국에서는 보장성 보험만 하더라도 국민건강보험의 30%가 넘는 규모를 가질 정도로 그 규모가 큼. 이러한 민영의료보험의 거대한 규모는 한국의 건강보험의 보장성이 60% 수준에 머물고 있는 것에 기인함. 최근 여러 정당들이 핵심공약으로 주장하는 복지국가 정책 중 가장 핵심적인 것이 건강보험 보장성 강화임. 그러나 이렇게 되면 한국의 민영의료보험상품의 시장은 대폭 줄어듬.

---

24) Centurion Health Corporation v. Government of Canada, NAFTA - Chapter 11 - Investment
Cases Filed Against the Government of Canada. 2008

- 암에 대한 보장성을 대폭강화하면 암 보험 시장이, 중대상병에 대한 보장성을 강화하면 이른바 중대상병 보험(CI 보험)의 시장이 대폭 축소됨. 이 경우 한미 FTA 협정에 따라 보험회사들이 이러한 시장 축소를 정부의 간접수용으로 간주하여 투자자-정부제소 제도에 호소하여 보장성 강화를 막고 손해배상 청구를 요구할 수 있음.

- 한국정부는 공공적 사회서비스가 포괄적 예외이므로 건강보험정책은 한미 FTA의 예외라고 주장하지만 앞서 말했듯이 이는 한국정부가 결정하는 것이 아님. 미래유보조항에서 사회보장서비스나 건강보험은 미래유보로 되어있지만 최소기준대우와 수용•보상에 대해서는 미래유보로 되어있지 않음.

- 예를 들어 캐나다의 경우 공적 자동차 보험은 브리티쉬 콜럼비아, 마니토바, 새스카촨 등 주요 주정부가 도입한 중요한 공공적 사회서비스임. 뉴브런즈윅 의회는 2004년 4월 공적 자동차 보험을 도입할 것을 주정부에 권고했음. 더 효율적이고 보험료를 220 달러에서 993달러까지 줄일 수 있다는 것이 그 이유였음. 그러나 이 제도는 자신의 시장이 줄어들 것을 우려한 보험기업들의 ISD 제소위협에 의해 포기됨. 온타리오에서도 이와 유사한 일이 발생함. 이는 ISD 의 존재자체만으로 위축효과(chilling effect)가 일어난다는 것을 사례들임.

- 한국의 건강보험 보장성 강화에도 이와 같은 일이 일어나지 말라는 보장은 전혀 없음. 이와 같은 일이 SSM 규제법안에도 이미 일어났음. 공익을 위한 기업규제 법안임에도 이 정책이나 법률은 한 EU FTA 위반이라는 것이 통상교섭본부의 입장임.

- 따라서 한미 FTA 협정이 체결되면 건강보험 보장성 강화계획은 ISD 제소나 제소위협으로 심각한 위협을 받게될 가능성이 있음. 이를 결정하는 것은 한국정부가 아니라 미국보험회사이며 또 국제중재기구가 됨.

5. 민영의료보험 규제가 어려워지는 문제

- 한국의 민영의료보험은 현재 약 12조원으로 추정되며 약 30조원의 국민건강보험의 30% 이상의 거대한 규모로 성장하였음. 20세 이상 성인의 경우 53.2%가 민영의료보험에 가입해있다고 응답하였고[25] 한 가구당 평균 3.38개의 민영의료보험에 가입한 것으로 나타나고 있으며 가구당 월 평균 보험료는 20만원이 넘고 있음[26].

- 문제는 이러한 거대한 규모로 성장한 민영의료보험에 대해 일반적인 보험상품에 대한 규제외에 어떠한 규제도 존재하지 않는다는 점. 의료보험의 천국인 미국조차도 공적보험의 보충보험인 민영의료보험에 대해서는 그 공공성을 인정하여 지급률이나 상품표준화를 규정

25) 김태일 등 국민건강보험과 개인의료보험에 대한 연구 2008
26) 한국의료패널 기초분석 보고서. 2008

하고 있음. 유럽이나 다른 선진국은 말할 것도 없이 민영의료보험상품의 형태나 지급률을 엄격하게 규제하고 있음. 그러나 한국에서는 민영의료보험에 대한 직접적 규제법률이 없는 상황임.

- 한미 FTA 협정은 금융서비스 협정을 통해 민간보험상품에 대한 허용을 포괄적 허용(네거티브 리스트)방식으로 규정하고 있음. 보험상품에 대한 새로운 규제나 신보험상품에 대한 규제가 어려워지게 됨. (협정문 13.9)

- 현재 한국의 민영의료보험은 지급률(보험료대비 보험지급액)규제가 없고, 상품 표준화가 되어있지 않으며, 질병 위험가입자들에 대한 보험가입거절이나 불명확한 보험금 지급거절 등으로 소비자들의 불만이 끊임없이 제기되고 있음. 보험가입시 정보제공이나 보험상품에 대한 비교도 제대로 할 수 없음. 이 때문에 이를 규정하는 민영의료보험법을 제정하여 국민건강보험의 보충적 역할에 충실하도록 해야할 시점임[27].

- 한미 FTA 협정이 체결되면 현재 무규제상태에 놓여있는 민영의료보험에 대한 규제가 건전성관련 조치외에는 어려워지므로 지급률규제나 표준화규제등이 매우 어려워 질 것임. 이는 한국 건강보험제도 발전에 심각한 위협적 요소가 될 가능성이 큼.

6. 유해물질 규제가 어려워지고 금연정책 실현이 어려워지는 문제.

- 1996년 9월 미국의 에틸(Ethyl)사는 망간함유 휘발유첨가제(MMT)를 수입금지한 캐나다 정부를 북미자유무역협정(NAFTA) 중재기구에 제소함. 이 중재에서 캐나다 정부가 패소하여 캐나다 정부는 MMT를 금지하지 못하게 됨.

- 이와 거의 동일한 일이 MTBE 규제에도 마찬가지로 일어났음.

- 유해물질의 인체위험에 대한 규제의 경우 이를 입증하여야할 책임이 규제당국에 존재하는데 이는 인체실험을 통해서만 가능하므로 쉽지 않을 일임. 이 때문에 사전예방법칙에 따른 규제가 필요하나 한미 FTA는 이를 사실상 불가능하게 하거나 어렵게 만듬

- 금연정책도 마찬가지 임. 캐나다 정부가 마일드라는 말을 담배에 쓰지 못하도록 규제하려 하자 마일드세븐을 생산하는 필립모리스 회사가 캐나다 정부를 제소하려 위협함. 이 때문에 캐나다 정부의 '순한 맛' 담배가 폐암 등의 질병을 덜 일으킬 것 처럼 오해할 수 있게 만드는 오해를 줄 수 있는 것을 피하고자 하는 금연정책을 실현할 수 없게 됨.

- 호주 정부나 우루과이 정부는 WHO 권고사항인 담배갑에 상표없이 담배이름만을 적어넣도록 하는 'plain package' 정책을 적용하려 하였으나 이러한 정책이 현재 각각 ISD 중재에 회부되어 실현이 되지 못하고 있는 상황임.

---

27) 보충적 민영의료보험법 제정을 위한 공청회, 2010.10.12

7. 결론에 대신하여

- 한미 FTA가 체결된 후 미국의 다국적 제약회사협회(PhRMA)와 미국보험협회(AIA, ACLI)는 한미 FTA 협정에 환영과 지지를 보낸 바 있으며 현재도 가장 큰 지지기반중의 하나임. 현재 대부분 보험회사를 보유하고 있는 한국의 대기업들도 한미 FTA에 찬성하고 있음.

- 간단히만 살펴보았음에도 한미 FTA는 약값을 대폭 상승시키며 영리병원 허용을 고착화시킴으로서 의료비를 상승시킬 협정임. 또한 건강보험 당연지정제를 포함한 보건의료제도나 보장성강화 정책도 ISD 대상이 될 수 있어 복지국가를 향한 정책의지를 저해할 수 있는 제도임. 또한 민영의료보험 규제를 어렵게 함.

- 따라서 한미 FTA는 국민을 위한 의료정책을 실현시키기 어렵게 하며 특정 기업의 수익성 창출을 최대한 보장하는 방향으로 한국 보건의료제도를 바꾸는 기능을 할 것임. - 한미 FTA는 그 효과가 즉시 나타나지는 않을지 몰라도 한국의 건강보험제도와 보건의료제도 전반에 걸쳐 장기간에 걸친 심각한 의료민영화 효과를 미칠 것이 분명한 협정임.

- 삼성경제연구소에서도 지적한 바와 같이(<한미 FTA의 정치경제학>) 한미 FTA는 한국정부의 자발적 자유화조치와 결부될 때 그 민영화 효과가 극대화됨. 한국정부가 자발적으로 의료민영화조치를 시행할 때, 예를 들어 건강보험을 조합으로 다시 분리하는 조치와 같은 건강보험공단 약화조치를 시행하면 한미 FTA는 이를 되돌릴 수 없게 하므로서 강력한 결합효과를 드러낼 것임.

- 한미 FTA는 2006년 2월 청와대 브리핑에서 김현종 통상교섭본부장이 지적한 것 처럼 미국의 선진경제제도를 한국에 이식하는 것임. 그러나 의료제도는 경제제도가 아니며 미국의 의료제도는 선진적인 것이 아니라 GDP의 18%를 쓰면서도 5,000만명 이상이 보험증이 없는 후진적 제도임.

- 영리병원의 고착화, 약값의 제약회사 결정과정 참여, 건강보험 보장성의 약화, 건강보험 당연지정제도에 대한 공격으로 인한 전국민 건강보험제도에 대한 위협, 민영의료보험상품에 대한 강력한 보호 등은 미국의료제도의 특징임. 한미 FTA는 미국의료제도의 특징 중 주요부분을 한국에 도입하려는 협정임. 즉 한미 FTA는 의료민영화의 또다른 이름임.

[발제 6]

ISD도입 이후에도 토지공개념은 가능한가?

이태경 (토지정의연대 사무처장)

1. ISD괴담의 실체를 찾아서

청와대와 여당이 국회비준에 힘을 쏟고 있는 한미FTA의 최대현안으로 투자자-국가소송제(Investor-State Dispute Settlement: ISD, 이하 “ISD”라 한다)가 급부상하고 있다. 오죽하면 대통령이 국회에서 한미FTA를 비준시켜주면 3개월 이내에 미국과 ISD 재협상을 하겠다는 공약(空約)을 했겠는가?

정부는 ISD관련 괴담이 심각한 수준이며 사실이 아니라고 천명하고 있다. 정부는 ISD로 인해 공공정책이나 공익목적의 입법들이 훼손되거나 침해되는 일은 발생하지 않을 것이라고 호언하고 있다. 정부가 내세우는 근거는 한미FTA 부속서 제11 - 나 '수용' 부분 제3의 나.항에 명시된 “공중보건, 안전, 환경 및 부동산 가격안정화(예컨대, 저소득층 주거여건을 개선하기 위한 조치를 통한)와 같은 정당한 공공복지 목적으로 보호하기 위하여 고안되고 적용되는 당사국의 비차별적인 규제 행위는 간접수용을 구성하지 아니한다”라는 조문이다. 즉 정부는 ISD의 최대 위험요소라 할 ‘간접수용’으로 인한 공공정책이나 공익입법들의 형해화를 명문의 규정에 의해 예방하고 있다는 것이다.[28)]

이에 본 발제문은 한미FTA가 비준될 경우, ISD가 공공정책 그 중에서도 부동산 정책 및 법제에 미칠 영향을 살펴보고 더 나아가 ISD가 대한민국 부동산 정책의 철학적 기반이라 할 토지공개념에 미칠 효과에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 통해 정부가 말하고 있는 ISD괴담의 허실이 조금이나마 드러날 것이다.

---

28) 정부의 장담과는 달리 정부도 ISD가 공공정책이나 공익목적의 입법을 크게 위협하고 위축시킬 것이라는 판단을 했던 것 같다. 알려진 바에 의하면, 정부 또한 2006. 6. 협정문 초안에 대하여 아무런 이의를 제기하지 아니하다가 부동산 정책이 투자자-국가소송제(ISD)에 의하여 제소 대상이 될 수 있다는 점을 뒤늦게 깨닫고, 미국과의 협상에서 그 위험성을 감소시키기 위한 일련의 협상안을 제시한 바 있다. 즉, 정부는 제2차 협상에서 수용 관련 분쟁은 투자자-국가소송제가 아니라 국내 사법절차로 해결할 것을 제안하였다가 미국으로부터 거절당하고, 2006. 9. 열린 제3차 협상에서는 간접수용의 예외사유로 부동산 계획, 조세, 반독점, 소비자보호 추가를 제안하였다가 역시 미국으로부터 거절당하고, 2006. 11. 열린 제4, 5차 협상에서는 토지관리와 이용, 일반적인 조세, 반독점을 추가하고자 하였으나 역시 거부되었으며, 결국 2007. 4. 최종 협상안 발표에서 간접수용의 예외로서 부동산가격 안정화 정책, 일반적인 조세를 추가하였다고 발표하였다. 김성진, “한미FTA 투자자국가소송제가 부동산 정책에 미치는 영향”, 「한미FTA가 부동산 정책에 미치는 영향과 ISD 분쟁가능성: 한미FAT토론회 자료집」, 2011. 9-10면 참고

2. 한미FTA 협정문(이하 '협정문') 중 부동산정책과 관련된 내용[29)]

1) 협정문 제11장 '투자' 중 제 11.6조 '수용 및 보상' 제1항 및 제2항

(1) 협정문 제11.6조 제1항은 i) 공공목적을 위해 ii) 비차별적인 방법으로 iii) 적법절차 및 최혜국대우 조항 등을 준수할 경우에는 투자자의 재산을 수용할 수 있다고 명시하고 있는데, 여기서, 수용의 개념에 적용대상투자를 직접적으로 수용하거나 국유화하는 '직접수용' 이외에 간접적으로 수용하거나 국유화 하는 '간접수용'의 개념을 인정하고 있다.

(2) 그리고, 제11.6조 제1항은 위와 같은 정당한 직접수용 또는 간접수용이 되기 위해서는 신속·적절·효과적으로 수용 당시의 공정한 시장가격으로 보상해야 함을 규정하고 있는데, 이에 따라 제2항에서는 보상은 i) 지체없이 ii) 수용일 직전의 수용된 투자의 공정한 시장가격과 동등하되 iii) 수용 의도가 미리 알려졌기 때문에 발생하는 가치의 변동은 반영하지 않고 iv) 실현가능하고 자유로운 송금이 가능하도록 해야 한다고 규정하고 있다.

2) 부속서 제11 -나 '수용' 부분

(1) 간접수용의 성립요건

부속서 제11 - 나 '수용' 부분 제3의 가.항에서는 투자자에 대한 유형, 무형의 재산권 침해가 간접수용에 해당하는가의 기준으로 i) 정부행위의 경제적 영향 ii) 정부행위가 투자자의 합리적인 기대이익을 침해하는 정도 iii) 정부행위가 '특별희생'(정부행위가 투자자에게 공익을 위해 수인해야 할 범위를 초과하는 '특별한 희생'을 강요하는가의 문제)을 발생시키는지 여부의 3가지를 제시하고 있다.

(2) 간접수용의 예외

29) 김성진, "한미FTA 투자자국가소송제가 부동산 정책에 미치는 영향", 「한미FTA가 부동산 정책에 미치는 영향과 ISD 분쟁가능성: 한미FAT토론회 자료집」, 2011. 11-12면 인용

부속서 제11 - 나 '수용' 부분 제3의 나.항에서는 간접수용의 성립요건을 갖추었다 하더라도 간접수용의 예외가 되는 경우로 정당한 공공복지 목적을 보호하기 위하여 고안되고 적용되는 비차별적인 규제를 들고 그 예시로, '공중보건, 안전, 환경, 부동산 가격안정화(예컨대, 저소득층 주거여건을 개선하기 위한 조치를 통한)'를 들고 있다.

(3) 간접수용의 예외의 예외

다시, 공중보건, 안전, 환경, 부동산 가격안정화 정책 등에 해당하여 간접수용의 예외가 되더라도 정부조치가 "그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인 때와 같은 드문 상황"에는 예외의 예외가 되어 '간접수용'에 해당한다고 규정하고 있다.

3) 제23장 '예외' 제23.3조 '과세' 부분

(1) 제23장 제23.3조 '과세' 부분 제6의 나.항에서는 제11.6조(수용 및 보상)은 과세조치에 적용된다고 규정하여 조세조치가 원칙적으로 직접수용 또는 간접수용에 해당된다고 밝히고

(2) 다만, '수용'이 아니라고 판정되면 제11.6조에 따라 보상을 청구할 수 없다고 규정하고 있다.

4) 부속서 제11- 바. '과세 및 수용' 부분

(1) 위 제23.3조와 같이 과세조치는 원칙적으로 직접수용 또는 간접수용에 해당하기 때문에 조세가 직접수용 또는 간접수용에 해당하지 않게 되는 요건(해제요건)을 부속서 제11-바 '과세 및 수용' 부분에서 규정하고 있다.

(2) 위 부속서 제11- 바 '과세 및 수용'의 가.항에서는 조세부과는 일반적으로 수용을 구성하지 아니한다고 규정하고

(3) '수용'을 구성하지 않는 요건으로 i) 새로운 과세조치의 단순한 도입 ii) 국제적으로 인정된 조세정책·원칙 및 관행에 합치 iii) 비차별적으로 적용되는 과세 iv) 투자 당시 이미 과세조치가 발효 중이었고 그 조치에 대한 정보가 공개된 경우 등을 들고 있다.

3. 한미FTA 협정문에 포함된 ISD 관련 문제점들

1) 협정문상 투자의 개념문제[30)]

협정문 제11장(투자)의 목적상 제반용어를 정의한 제11.28조에서는 투자란 투자자가 직·간접적으로 소유 또는 지배하는 모든 자산으로서 자본 또는 그 밖의 자원의 약속, 이득 또는 이윤에 대한 기대, 또는 위험의 감수와 같은 특징을 포함하여 투자의 특징을 가진 것으로 투자가 취할 수 있는 여덟 가지 형태(가호 내지 아호)를 포함한다고 규정하고 있다. 이에 의하면 협정문상 투자의 개념은 상당히 넓고 포괄적인 의미로서, 그 형태는 면허·인가·허가와 국내법에 따라 부여되는 유사한 권리를 포함한다.

우리 국내법은 행정청의 행정행위로서 통상적인 면허·인가·허가를 받은 상태를 재산권에 포함하지 않고 있으나 협정문상 투자의 개념은 이를 포함하여 국내의 재산권개념보다 더 넓은 외연을 갖고 있다. 이러한 점에서 국내법상 면허·인가·허가가 추후 사정변경 등의 사유로 취소되는 경우도 협정문상의 수용에 해당될 수 있다. 따라서 협정문에 의하면 투자자는 이런 경우까지 보상을 청구할 수 있게 되어 우리 실정법과 충돌함은 물론 현행법제가 보상대상으로 보지 않는 부분까지 미국 투자자에게 보상해야 하는 사태를 예상할 수 있다.

또한 투자의 정의에 따르면 투자자는 그가 직·간접적으로 소유 또는 지배하는 투자에 대하여 수용에 해당하는 경우 보상을 청구할 수 있는데, 여기서 투자형태가 주식일 경우 미국 투자자에 의한 국내기업의 주식취득은 그것이 투자에 해당함을 알 수 있다. 따라서 국내기업의 주식을 취득한 미국투자자는 당해 기업의 주가하락의 원인이 된 정부조치에 대하여 우리 정부를 상대로 해당 기업의 이해와 일치하는 방향으로 중재신청을 할 수 있다.

그러나 우리 국내법에 의하면 국내기업 소유의 재산권이 직접 수용된 경우 보상에 관한 소송을 제기할 수 있는 자격이 법인격 주체인 해당 기업에만 주어지며 그 기업의 주주는 정부를 상대로 소송을 제기할 자격이 없을 뿐 아니라 간접수용에 대해서는 해당 기업·주주 모두정부에게 보상을 요구할 수 없다. 따라서 이러한 소송 내지 중재 제기 자격의 차이는 결국 국내 소송법 질서를 흔들고 내국인을 차별하는 결과가 된다.

---

30) 지대식, "부동산부문에 미치는 영향과 대응전략:FTA시대의 국토전략", 「국토」, 국토연구원, 2007. 29-30면 인용

2) 직접수용과 관련된 문제[31)]

제11장 투자 상의 직접수용은 일응 국내 법이 정하고 있는 '수용'과 비슷한 의미를 갖는다고 판단된다. 직접수용은 '투자가 국유화되거나 공식적인 권리이전, 또는 공공연한 몰수를 통해서 직접적으로 수용'되는 것으로 이해되기 때문이다.

그러나, 국내 법 상 '수용'은 재산권을 대상으로 하고, 협정문 상의 수용은 '투자'를 그 대상으로 하고 있는데, '투자'의 외연이 국내법이 인정하고 있는 재산권보다 넓다는 점이 큰 차이점으로 지적될 수 있을 것이다. 이러한 차이에 따라 국내법 상 보상이 불필요한 부분이 협정문 상 투자로서 보상의 대상이 될 수 있는 문제가 발생할 것이다.

헌법 제23조 제1항 본문은 "모든 국민의 재산권은 보장된다."고 규정하여 재산권을 기본권으로 보장하고 있으나, 동 항 단서는 "그 내용과 한계는 법률로 정한다."고 하여 법률로 재산권을 규제할 수 있음을 명백히 하고 있을 뿐만 아니라, 동 조 제2항은 "재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다."라고 규정하여 재산권 행사의 사회적 의무성도 강조하고 있다. 이러한 재산권행사의 사회적 의무성의 정도는 재산의 종류, 성질 등에 따라 달라진다 할 것인데, 특히 토지는 자손만대로 함께 살아가야 할 생활터전으로서, 그 공공성 등의 특성에 비추어 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철할 것이 요구된다. 그래서 토지에 대하여서는 헌법 제122조가 명문으로 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다."고 별도로 규정하고 있는데, 이것이 '토지공개념'의 기초가 되는 것으로서, 토지에 관한 각종 규제법률이 이를 근거로 하여 토지소유자 등에게 여러 가지 의무와 부담을 과하고 있다. 그러나 이러한 토지소유자 등에 대한 여러 가지 의무의 부과와 제재도 헌법 제37조 제2항에 의하여 그 한계가 있음은 물론 재산권의 본질적인 내용을 침해할 수도 없는 것이다 .

헌법 제23조 제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다"라고 하여 재산권 행사의 사회적 의무성의 한계를 넘는 재산권의 수용·사용·제한과 그에 대한 보상의 원칙을 규정하고 있다. 따라서 공공필요에 의한 재산권의 공권력적, 강제적 박탈을 의미하는 공용수용은 헌법 제23조 제3항에 명시되어 있는 대로 국민의 재산권을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득해야 할 공익적 필요성이 있을 것, 수용과 그에

31) 김성진, "한미FTA 투자자국가소송제가 부동산 정책에 미치는 영향", 「한미FTA가 부동산 정책에 미치는 영향과 ISD 분쟁가능성: 한미FAT토론회 자료집」, 2011. 15-16면 인용

대한 보상은 모두 법률에 의거할 것, 정당한 보상을 지급할 것의 요건을 갖추어야 한다(헌재 1994. 2. 24. 92헌가15등 참조).

이러한 헌법의 규정을 구체화하는 법이 '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률'이다. 동법에 의하면, 보상의 방법은 현금보상이 원칙이고(제 63조 제1항), 토지투기가 우려되는 지역의 부재부동산소유자의 토지에 대한 보상금 중 일정액을 초과하는 부분은 채권으로 지급하여야 함을 알 수 있다(제63조 제3항).

3) 간접수용과 관련된 문제[32)]

협정문 상의 간접수용이 무엇을 의미하는지는 일률적으로 명확하지 아니하다. 다만, 간접수용과 관련한 기준은 미국 판례가 '규제적 수용'으로 인정하는 기준을 반영한 것이라는 점에서 미국 법 상 규제적 수용 개념의 발전과정을 정리하여 볼 필요가 있다.

미국연방 수정헌법 제5조에서는 "사유재산은 정당한 보상 없이는 공적이용을 위하여 수용 당하지 아니한다."라고 규정하여 침해의 유형을 구분하고 있지 아니하고 있다. 이에 미국 법원은 미국 수정헌법 제5조는 공적부담(public burden)의 공평부담을 규정한 것이므로, 정부의 규제에 의하여 재산권이 제한될 뿐 재산권의 박탈에까지 이르지는 아니 하여도 보상을 요하는 수용으로 인정하고 있는바, 이를 규제적 수용(regulatory taking)이라 한다. 미국 판례는 규제적 수용을 판별하는 기준으로 규제의 경제적 영향, 투자에 기초한 기대, 정부조치의 성격 등을 제시하고 있는바, 미국 법원은 이러한 기준을 구체적인 사안에 적용하여 보상여부를 판정하고 있다. 그러나, 지금도 어떠한 정부의 규제가 규제적 수용에 해당하여 수정헌법 제5조가 적용되는 것인지 분명하게 정리되지 아니한 실정이다.

미국은 NAFTA 체결 이후, 미국 국내에서조차 투자자국가소송이 지닌 위험성에 대한 문제제기가 이어지게 되었고, 이에 미국 의회에서 논란 끝에 FTA표준안을 만들면서, 간접수용의 판정 시에는 ① 정부 조치가 가져오는 경제적 충격의 정도, ② 정부 조치가 명백하고 합리적인 투자 기대이익을 침해한 정도, ③ 정부 조치의 성격을 고려하여야 하고, 극히 예외적인 경우를 제외하고는 공중 보건, 안전, 환경 등 정당한 공공후생을 보호하기 위한 비차별적인 규제행위는 간접수용에 해당하지 아니한다고 규정하기에 이르게 된 것이다.

이와 같이 간접수용이라는 개념이 비록 미국 판례법상의 규제적 수용의 법리가 반

32) 김성진, "한미FTA 투자자국가소송제가 부동산 정책에 미치는 영향", 「한미FTA가 부동산 정책에 미치는 영향과 ISD 분쟁가능성」: 한미FAT토론회 자료집, 2011. 18-24면 참고

영된 것이라고 할 수 있지만, 미국 판례상 규제적 수용이 문제된 경우는 주로 도시계획(zoning)과 관련된 경우인 반면, 실제로 간접수용이 국제 중재에서 문제된 사안을 살펴보면, 도시계획과 같이 직접적인 재산권 제한에 국한되지 않고 나아가 어떤 조치의 간접적, 반사적 효과로서의 재산권 제한까지 문제삼고 있음을 알 수 있다.

이러한 사례를 종합하면, 간접수용이나 규제적 수용 양자 모두 정부의 조치(규제 또는 제한)으로 인하여 사인의 재산권이 침해(손실)되었다는 점은 유사하나, 규제적 수용은 '침해되는 재산권 자체에 대한 규제 또는 제한으로 경제적 가치가 감소되는 것'임에 반하여, 간접수용은 '규제적 수용에서 더 나아가 정부의 조치의 반사적 효과로서 투자자산의 경제적 가치가 저하되는 것까지 포함하는 것'으로 이해할 수 있다.

이러한 이유 때문에 간접수용 개념을 도입한 미국에서조차 간접수용의 도입은 ①규제적 수용에 비하여 보다 넓은 보상이 가능하게 되어 정부의 재정부담이 증대할 가능성이 있고, ②정당한 정부의 규제를 위축시킬 수 있으며, ③광범위한 영향에 비하여 민주적 정당성이 담보되어 있지 못하다는 지적이 나오고 있는 것이다.

간접수용이라는 개념은 우리 법이 인정하지 아니하는 개념이다. 이러한 간접수용과 유사한 논쟁이 국내 행정법학계에 제기된 적이 있었는데, 그것은 개발제한구역으로 지정된 토지에 대하여 손실보상이 가능한가의 문제였다.

학설은 대체로 손실보상이든 손해배상이든 금전적 청구가 가능하다는 입장이었으나, 대법원과 헌법재판소는 이에 대하여 부정적이었다. 결국 국내법의 현실에서는 법률에 별도의 보상규정이 없는 경우 금전적인 배상이 불가능하다 할 것인데, 이는 간접수용의 법리와는 반대임을 알 수 있다.

이와 관련하여 국내법에서는 아주 예외적으로 강한 제한을 받게 되는 경우라 할지라도 금전적인 보상을 구할 수는 없고 다만 토지매수청구권을 규정하고 있는 사례가 있는바, 그 대표적인 사례가 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제16조 제1항에 의한 개발제한구역안의 토지 매수 청구와 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제47조에 의한 도시계획시설부지의 매수청구다.

간접수용의 문제점은 첫째, 국내법제와 조화될 수 없는 제도라는 점이다. 도시계획에 따른 용도지역, 용도지구, 용도구역 등 도시계획지구의 지정에 따라 건축, 토지형질변경, 토지분할, 공작물설치 등의 각종 개발행위 자체의 허용이 제한되거나 용적율, 건폐율, 건축용도 등의 제한으로 개발행위의 범위가 제한되는 등 토지의 이용에 관하여 일정한 규제가 뒤따른다. 이러한 규제에 따라 발생하는 기대되었던 개발

이익의 손실에 대하여 우리 법제에서는 이를 보상대상으로 하고 있지 않다. 미국의 경우에는 이를 소위 '규제적 수용'이라 하여 이러한 토지이용에 관한 규제에 대하여도 직접수용과 마찬가지로 보상이 가능한 법제를 가지고 있다. 한미 FTA 또한 미국의 이러한 규제적 수용의 법리를 받아들이고, 이에서 더 나아가 간접수용에 이르기까지 보상이 가능하도록 규정하고 있는 것이다.

우리 행정법학계에서도 다수설은 이를, "收用類似侵害(수용유사침해)" 라는 개념으로 개념규정하고 법률에 보상규정이 없더라도 헌법을 유추적용하여 보상해야 한다고 주장하고 있으나 우리 법원 판례는 이러한 간접수용의 법리를 인정하고 있지 않다. 결국, 한미 FTA 협정에서는 국내법이나 국내 판례법에서는 인정하고 있지 않은 간접수용이라는 법리를 내국인이 아닌 미국인 투자자에게는 인정하는 새로운 제도를 도입하는 것이고 이 부분에서는 우리 헌법 내지 법률과 충돌하는 부분이 발생하고 있다.

우리 헌법 제23조 제3항은 공공필요에 의한 수용 및 그에 대한 보상은 법률에 의하도록 하고 있고, 이에 따라 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 제정되어 보상이 되는 경우를 정하고 있는데, 위 법은 이른바 직접수용의 경우만 보상대상으로 하고 있다. 그러므로, 협정문에 의하면 우리 법률에서 보상대상으로 정하지 않고 있는 간접수용의 경우에 대하여도 보상을 해야 하는 것이다.

물론, 한미 FTA 협정문이 국내법의 효력을 갖게 되므로, 새로운 보상규정이 신설된 것과 같이 보면 된다는 주장이 가능할 수 있다. 하지만, 미국의 법제에서는 단지 행정협정에 불과하여 미국 국내법에 저촉되는 부분은 무효가 되어 미국 국내법이 개폐되는 효과는 없는 반면, 한국에서는 국내법인 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 반하여 효력을 갖게 되어 실질적으로 헌법의 보상규정 자체를 개폐하는 효과가 발생한다는 문제가 있다. 미국인의 간접수용에 대하여 보상하여야 한다면, 내국인은 그 보상대상이 아니게 되고, 결국 내국인과 미국인 투자자가 정부정책의 규제에 따른 경제적 손실에 관한 보상에서 차별을 받는다는 점에서도 헌법상의 평등의 원칙에 반한다.

둘째, 간접수용이라는 개념 자체가 미국 판례 상으로도 명확히 정의될 수 없다는 점이 지적되어야 한다.

앞서 본 바와 같이, 협정문 부속서 11-나 수용 제3조 가항 각호 소정의 간접수용에 대한 판단기준은 그 판단기준이 미국 판례에 따라 인정되는 '규제적 수용'에 대한 판단기준에서 유래한 것으로서, 규제적 수용에 대한 판단기준 자체가 명확하지 아니하여 판례가 그 이론을 도입한 이후 100년이 넘는 시간이 흐른 미국 국내에서조

차 그 예측가능성이 떨어진다는 비판이 지속되고 있는 부분이다.

그리고 동조 나항에 의하면, "조치가 그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인 때와 같은 드문 상황(rare circumstances)을 제외하고는, 공중보건, 안전, 환경 및 부동산 가격안정화(예컨대, 저소득층 주거여건을 개선하기 위한 조치를 통한)와 같은 정당한 공공복지 목적을 보호하기 위한 규제는 간접수용을 구성하지 아니한다"라고 규정하고 있어, 이 경우에도 '드문 상황'에는 보상을 요하는 간접수용이라고 볼 수 있게 된다. 그런데, 그 '드문 상황'이라는 것이 어떤 경우인지 도대체 알기가 어렵다. 이런 불확정 개념을 우리 법제로 이해하자면, '상당한 정도의 비례의 원칙 위반'정도로 이해할 수 있을 것인데, 이러한 예외적인 상황에 대한 판단은 판단 주체에 따라 달라질 수 있고, 판단 기준에 따라서도 달라질 수 있다. 이러한 예외에 대한 판단은 모두 세계은행 산하의 국제투자분쟁조정센터(ICSID)의 결정에 좌우될 것인데, 문제는 국제투자분쟁조정센터에서는 헌법을 포함한 국내 토지공법 등 국내실정법 및 정책의 필요성을 고려할 수는 없고, 오로지 협정문과 국제법을 판단 기준으로 삼아 투자자의 이익이 침해되었는지 여부를 판단할 수밖에 없다는 것이다(제11.22조 제1항). 그러므로 우리 헌법재판소나 대법원이 적법한 것으로 판단한 사안도 투자자-국가소송에서는 여기서의 뒤집어질 수 있는 것이다. 여기서의 승패는 누구도 장담할 수 없는 것이다.

마지막으로, 위 3가지 예외사유 외에 어떠한 사유가 '공공복지'에 해당하는지 단정하기 어렵다는 점 등의 문제점이 있다. 공공복지(public welfare)란 개인의 건강, 행복, 생활상태 및 경제적 수준의 향상을 의미하는 개념으로서, 이러한 개념에 우리 부동산 공법이 도모하는 체계적 도시계획이나 개발이익의 환수 및 정당한 조세정책을 통한 조세수입의 확보 등의 개념이 포함된다고 단정하기 어렵다.

요컨대, ① 규제적 수용에 대한 판단기준, ② '드문 상황'의 의미, ③ '공공복지'의 의미가 불명함에 따라 무엇이 보상을 요하는 간접수용인지 여부에 대하여 여전히 논란의 여지가 많다고 할 수 있고, 이러한 측면에서 간접수용에 해당하는지 여부를 판정하기가 쉽지 않고, 그만큼 예측가능성 및 법적 안정성이 떨어지는 문제를 안고 있다 하겠다.

이에 따라 정부의 조치로 손해를 입었다고 생각하는 미국 투자자는 얼마든지 우리 정부를 중재에 회부할 수 있고, 그 중재에서 승소할 것인지 여부는 어느 경우에나 불투명하게 될 것이다.

5. 국내 부동산 정책수단들이 ISD 대상이 될 가능성 예시[33)]

첫째, 규제수용의 전형으로서 토지이용규제는 국토의계획및이용에 관한 법률에서 많이 찾아볼 수 있는데, 흔히 도시계획에 따른 용도지역·지구·구역 등의 지정에 따라 건축·토지형질변경 등의 각종 개발행위 자체가 제한되거나 용적률·건폐율 등의 제한으로 개발행위의 범위가 제한되는 등 토지이용에 관하여 일정한 규제가 뒤따르게 된다.[34)]

이 경우 미국인 투자자는 이러한 용도지역 등의 지정·변경에 따른 행위제한 등에 의하여 합리적으로 기대한 토지이용 및 관리행위가 제한되어 기대한 수익을 얻지 못함으로써 사실상 직접수용과 마찬가지로 경제적 손실을 입었다는 이유로 우리 정부를 상대로 중재를 신청할 가능성이 있다.

둘째, 부동산 가격 안정화조치는 간접수용을 구성하지 않는 예로서 협정문 부속서에 규정됨으로써 국내 부동산 정책이 간접수용으로 문제될 가능성은 축소되었다. 그러나 부동산 가격안정화를 목적으로 하더라도 그 조치가 목적 및 효과에 비추어 극심하거나 불균형적인 때에는 간접수용을 구성할 수 있는 바, 예컨대 주택법에 의한 분양가상한제와 분양가공개제도와 국토계획법에 의한 토지거래허가제 등은 미국인 투자자가 지나친 규제라고 문제삼을 가능성이 있다.

셋째, 조세조치로서 투기과열지구에서의 양도소득세 중과를 비롯한 종합부동산세, 수도권과밀지역에서의 취득세·등록세 중과 등은 간접수용으로 간주될 우려가 있다. 특히 세목 신설이나 세율조정을 통한 조세정책의 강화는 기존 미국 투자자의 기대이익을 해칠 경우 간접수용으로서 보상의 대상이 될 수 있다.

---

33) 지대식, "부동산부문에 미치는 영향과 대응전략":FTA시대의 국토전략",「국토」, 국토연구원, 2007. 33면 인용

34) 부동산 계획(Planning) 및 이용에 대한 규제 관련 법률은 아래와 같다.

① 국토계획및이용에관한법률의 광역도시계획(제10조), 도시기본계획(제11조), 도시관리계획(제24조 내지 제30조)의 수립 및 변경, ② 국토의계획및이용에관한법률 제36조에 따른 용도지역의 지정(주거·상업·공업·녹지)·변경과 그에 따른 건축제한(제76조, 제79조), 용적율과 건폐율 제한과 완화, 강화(제77조, 제78조), ③ 국토의계획및이용에관한법률 제37조에 따른 용도지구(경관·미관·고도,방화·방재·보존·시설보호·취락·개발진흥·특정용도제한·위락·리모델링)의 지정·변경과 그에 따른 건축제한(제76조), ④ 국토의계획및이용에관한법률에 따른 용도구역{개발제한구역 (제38조), 도시자연공원구역(제38의2), 시가화조정구역(제39조), 수산자원보호구역(제40조)}의 지정·변경과 그에 따른 건축제한 및, 입목의 벌채.조림.육림. 토석의 채취 등의 행위제한(제80조, 제80의2조, 제81조), ⑤ 국토의계획및이용에관한법률 제43조에 따른 도시계획시설(공원, 저수지, 장례식장, 종합병원, 방송.통신시설, 문화시설, 체육시설, 도시관, 연구시설 .....등)의 설치·관리와 그 실행을 위한 토지의 이용제한과 수용(제95조), ⑥ 국토의계획및이용에관한법률 제56조에 따른 개발행위 허가와 제63조에 따른 개발행위허가 제한에 따른 건축, 공작물설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등의 허가와 제한, ⑦ 국토의계획및이용에관한법률 제66조에 따른 개발밀도관리구역의 지정과 용적율 강화, ⑧ 도시및주거환경정비법 제4조에 의한 정비계획의 수립·변경 및 정비구역지정과 이에 따른 건축제한(제5조)

넷째, 개발사업 관련 각종 부담금은 준조세로서 간접수용의 구성여부가 문제될 수 있다. 특히 개발이익의 환수를 주된 목적으로 하는 개발부담금과 재건축초과이익부담금은 공중보건·안전·환경 등의 공공복지 목적의 조치로 볼 수 있을지 의문이다. 그 밖에 광역교통부담금·기반시설부담금 등 각종 부담금이 대부분 개발단계의 미실현 개발이익에 대하여 중복 부과되고 있으며 일정한 개발사업에 대해서는 부담금을 경감하는 등 차별적인 규제의 양태를 띠는 점은 문제 삼을 만하다.

다섯째, 지방자치단체의 개발사업에 관한 인·허가 처분 및 기부채납의 관행을 문제 삼을 수 있다. 각종 개발사업에 대한 인·허가를 담당하는 지방자치단체는 그 처분을 지연시킴에 따라 간접수용으로 제소될 가능성이 있다.

또한 지방자치단체는 통상 개방사업계획의 승인처분을 하며 각종 조건 내지 부담을 부과하는 것이 일반적인데, 특히 과도한 기부채납 조건부 행정처분은 보상을 요하는 간접수용으로 판정될 개연성이 높다.

한편 김성진(2011)은 주택법 제41조 제1,2항에 의한 투기과열지구의 지정과 주택법 제41조의2에 의한 전매제한제도, 주택담보대출규모를 투자자의 소득수준에 따라 제한하는 DTI 제도(법률이 아니라 금융감독정책에 의한 규제), 주택공급에관한규칙에 의하여 무주택자에게 청약자격의 우선권을 주는 청약가산점 제도 등도 ISD의 대상이 될 수 있다고 주장한다.

6. 토지공개념의 꿈은 사라지고?

지금까지 살펴본 것처럼 한미FTA가 국회에서 비준되면 '부동산 가격 안정화'조치들을 포함한 부동산 정책 전반(토지이용규제, 각종 부담금, 개발이익환수제, 부동산 관련 각종 세금, 지자체의 개발사업에 대한 인·허가권, 기부채납, 분양제도 등)이 투자자-국가제소제(ISD)의 위협에 놓이게 된다. 한미FTA에 포함된 투자자-국가제소제(ISD)관련 문제점 중 대표적인 것은 협정문에 정의된 '투자'의 범위가 대한민국 법체계상의 '재산권'[35] 보다 훨씬 넓다는 점, 제소의 자격 범위가 대한민국 현행 법체

35) 현행 헌법이 보장하고 있는 재산권이란 경제적 가치가 있는 모든 공법상·사법상의 권리를 말한다. 그러므로 헌법 제23조에서 보장하고 있는 재산권은 민법상의 소유권 뿐만 아니라 재산적 가치 있는 사법상의 물권, 채권 등 모든 권리를 포함하며, 또한 국가로부터의 일방적 급부가 아닌 자기 노력의 대가나 자본의 투자 등 특별한 희생을 통하여 얻은 공법상의 권리도 포함한다. 상속권에 대하여 헌법은 명문으로 규정하고 있지 않으나 판례는 재산권에 포함된다고 본다. 이와 같이 헌법상 보호되는 재산권은 "사적 유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산가치 있는 구체적 권리"이므로 단순한 이익이나 재화획득의 기회 등은 재산권의 보장대상이 아니다. 헌재 1996. 8. 29, 95헌바36, 판

계보다 넓어진다는 점, 대한민국 헌법이 예정하고 있지 않고 따라서 헌법의 해석상 도입이 불가능[36]한 '간접수용'이 본격적으로 도입될 것이라는 점 등이다.

주지하다시피 협정문 제11.17조을 보면 "각 당사국은 이 협정에 따라 이 절에 따른 중재에 청구를 제기하는 것에 동의한다"라고 명시되어 있기 때문에 정부의 부동산 정책으로 인해 손실을 입었다고 주장하는 미국인 혹은 머리 검은 외국인 투자자의 제소를 사전적으로 예방할 정책수단이 없다. 따라서 투자자-국가제소제(ISD)는 그 존재만으로도 정부의 공공정책과 규제를 현저히 위축시키는 효과를 발휘한다. 어떤 정부와 국회가 투자자-국가제소제(ISD)의 제소대상이 되어 거액의 배상을 해 줄 수도 있는 정책을 입안하고 입법하며 집행할 수 있겠는가?

이를 달리 해석하면 대한민국에서 토지공개념의 꿈이 사실상 사라진다는 뜻이기도 하다. 토지는 다른 재화와는 다른 특성을 지니고 있는데, 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있다. 이렇게 토지 공급은 비탄력적이며, 수요가 공급을 초과하는 경향을 가지고 있다. 이러한 비탄력적인 토지에 대한 국민들의 수요 증가는 토지가격을 급등시키는 요인이 된다. 이러한 토지에 대한 투기를 근절하고 왜곡된 자금의 흐름을 방지하기 위해 국가의 토지정책실현의 한 수단으로 활용되는 것이 조세이다.

또한 토지는 강한 공공성을 가지고 있다. 토지는 인간의 생존에 필수적인 각종 산물의 생산원천이자, 경제활동의 원천인 자본으로서의 기능을 가지고 있다. 그런데 토지는 부증성(비생산성), 비대체성 등 때문에 토지소유권을 남용하거나 소수인이 독점하게 되면, 부의 분배의 왜곡을 초래할 뿐 아니라, 국가경제 전체에도 커다란 지장을 초래할 수 있다. 그리하여 헌법은 토지 등 재산권의 공공복리적합의무를 선언하고, 필요한 범위 내에서 토지의 취득, 이용 등에 대한 규제를 허용하고 있는 것이다. 우리나라의 가용토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로서 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그

례집 8-2, 103;헌재 2000. 7. 20, 99헌마452, 판례집 12-2, 151;헌재 2002. 12. 18, 2001헌바55, 판례집 14-2, 819

36) "우리나라 법체계상 손실보상의 구성요건을 요약하면 ①공공필요에 의해 특정의 재산권에 대하여 공용침해를 할 것, ②공용침해는 반드시 법률에 근거하여 할 것, ③공용침해가 특별한 희생을 초래할 것 등이다. 따라서 국가 또는 공공단체가 공공필요에 의해 특정의 재산권을 물리적으로 박탈하거나, 특정의 재산권을 일시적으로 강제사용하거나, 특정의 재산권에 대하여 규제 또는 제한을 과하여 당해 재산권이 본래의 효용을 방해받아 재산적 가치가 감소된 경우에는 법률이 정하는 바에 의해 손실 보상을 하는 것이 우리나라 헌법이념이다. 그런데 간접수용은 공용필요에 따라 특정의 재산권(투자자산) 자체에 대한 공용침해를 처음부터 의도한 것이 아니라 정부가 특정의 조치 또는 일련의 조치를 발동하다보니 그 반사적 효과로서 외국인 투자자 재산권의 가치감소를 초래한 것으로서 이는 우리나라 헌법의 해석상 "수용"의 법리로 보기 어렵다. 다시 말해서 우리나라 헌법상 손실보상은 피침해 재산권 자체에 대한 공용침해를 전제로 한 것이지, 정부조치의 효과(영향)에 의한 간접적 손실을 예정하고 있지 않다. 결론적으로 간접수용은 우리나라 헌법의 해석상 도입이 불가능하다." 김민호, "간접수용 법리의 합헌성 연구", 「저스티스」통권 제96호, 한국법학원, 2007. 2. 93-94면 인용

사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 더 강하게 관철될 것이 요구된다고 할 것이다.[37] 따라서 헌법 제122조는 토지가 지닌 이와 같은 특성을 감안하여 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다"고 규정함으로써, 토지재산권에 대한 광범위한 입법형성권을 부여하고 있는 것이다.[38]

헌법과 각종 법률, 헌법재판소의 결정들은 일관되게 토지공개념의 정신을 지지하고 옹호한다. 하지만 투자자-국가제소제(ISD)라는 사나운 물결에 토지공개념을 위한 정책수단들인 '토지공공임대제', '보유세 현실화', 각종 개발이익환수장치, '토지임대부 주택분양방식'의 공급방식이 송두리째 떠내려갈 지경에 놓인 마당에 무슨 수로 토지공개념을 관철시킬 수 있을 것인가? 가뜩이나 부동산 불패신화가 만연한 대한민국에서 한미 자유무역협정(FTA)의 비준으로 인해 투자자-국가제소제(ISD)까지 들어온다면 토지공개념은 역사책 속에서나 찾아 볼 수 있는 존재로 전락할 가능성이 높다.

뿐만 아니라 투자자-국가제소제(ISD)는 현행 헌법체계와도 배치된다. 대한민국 헌법은 '간접수용'을 예상하지 않았기에 그에 대한 대비를 전혀 하지 않았다. 또한 투자자-국가제소제(ISD)는 공익 혹은 공공복리 목적 달성을 위한 국가의 시장개입을 강력히 억제하는 역할을 할 가능성이 높다. 대한민국 헌법 제119조 제2항을 보면 "국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다."고 명시되어 있다.

이 조문은 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하는 헌법 119조 1항의 규정과 짝을 이뤄 대한민국의 경제질서를 '사회적 시장경제'질서로 자리매김하고 있다. 즉 대한민국 헌법은 대한민국의 경제질서를 '자유시장경제'를 기본으로 하되 공익목적의 국가 개입을 강하게 긍정하는 '사회적 시장경제질서'로 규정하고 있는 것이다. 그런데 투자자-국가제소제(ISD)가 활성화된다면 대한민국 헌법이 예정하고 있는 경제질서에서 "사회적'이라는 성격이 탈각될 상황이 도래할 수도 있다.

결론적으로 투자자-국가제소제(ISD)는 대한민국 헌법과 사법체계를 교란시키고, 공익 목적의 정부개입을 옥죄며, 각종 부동산 정책들을 후퇴시키거나 형해화시키고,

---

37) 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 357, 372; 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214등, 927,945-946 참조
38) 헌재 1999. 4. 29. 94헌바3, 289, 303-304면

토지공개념의 이상을 물거품으로 만들 위험성이 매우 크다. 다소의 과장을 무릅쓰고 비유하자면 투자자-국가제소제(ISD)는 토지공개념의 반대말이고, 투기공화국의 유의어이다.

[발제 7]

한미FTA의 입법 및 사법주권 침해 문제

김행선 (민주사회를위한변호사모임)

I. 서론

한미FTA는 단순히 우리 경제구조만 변경시키는 것이 아니라 입법, 사법, 행정 등 국가전체의 구조와 체계, 근본 틀을 모두 바꾸는 체제변혁적 협정이다. 그 효력과 파급효과는 너무나 강력하고 광범위해서 과연 기존의 헌법정신과 건국이념마저도 뿌리부터 흔들리는 것은 아닌지 의심하게 된다.

이러한 한미FTA가 우리 경제와 산업기반에 미치는 폐해와 개별 조항의 문제점은 이루 다 헤아릴 수 없이 많지만, 그 중에서도 가장 큰 문제점이라 할 수 있는 우리 입법 및 사법주권이 침해되는 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

한미FTA협정 내용 중 입법, 사법주권의 침해를 초래하는 가장 큰 요인으로 다음 세 가지 사항을 들 수 있다. 첫째, 한미FTA의 효력이 한미 양국 법체계상 불균형적인 위치로 인해 오는 문제점이고, 둘째, 한번 개방하면 다시 이전으로 되돌릴 수 없는 역진방지조항의 문제, 셋째, 투자자가 직접 국가를 상대로 손해배상을 청구할 수 있는 투자자-국가 중재권인 ISD 문제라 하겠다.

그럼 각 침해유형별로 이러한 조항들이 어떻게 우리 헌법이 상정하고 있는 입법주권과 사법주권을 침해하는지에 대해 살펴보기로 하겠다.

II. 입법주권의 침해

미국의 경우 한미FTA는 미연방헌법이 국내법적 효력을 인정하는 국제조약이 아니고, 미국행정부(대통령)가 체결한 일개 '행정협정'에 불과하여 연방의회가 별도의 이행입법을 하지 않는 한, 미국 국내법적으로는 아무런 효력을 갖지 못한다. 이 점에 대해 미 이행법은 '한미FTA와 미국 국내법(연방법과

주법 모두)이 충돌할 경우 국내법이 우선하며, 연방정부를 제외한 어떠한 자도 한미FTA위반을 이유로 미국내 법원에 소를 제기할 수 없다'고 분명히 밝히고 있다.

이에 반해 우리나라는 한미FTA가 조약에 해당하고, 따라서 이것이 비준·발효되면 헌법 제6조에 의하여 국내 법률과 동일한 효력을 가지게 된다. 이 경우 신법우선의 원칙에 따라서 국회의 별도의 입법절차 즉, 법률의 제·개정 없이도 자동으로 기존의 법률을 개폐하는 효력을 갖게 된다. 다시 말해 한미FTA가 우리 국회가 입법·제정한 법률을 대체하는 효력을 갖게 되어, 한미FTA와 충돌하는 법률은 바로 그 효력을 잃게 된다.

그런데, 한미FTA의 내용을 보면, 자유무역을 위한 단순한 관세철폐로 그치는 것이 아니고, 의료, 의약품 등 보건 분야, 교육, 환경, 보험, 금융 등 각종 서비스산업, 농수축산업, 어업, 유통업, 음악, 영상문화사업, 광고, 방송산업, 전기, 수도, 건설, 통신, 지적재산권, 전자상거래 등 경제·사회 전반을 대폭 개방하여, 이에 대한 공공규제나 공공정책 입안을 상당 부분 제약하고 있다.

설사 우리가 공공정책을 시행하고 공익을 위해 규제를 할 수 있는 분야로 한미FTA 적용대상에서 유보한 부속서I, II의 유보조항은 네가티브 방식으로 되어 있어, 기재되지 아니한 부분에 대해서는 무조건 개방하여야 하며, 이에 대해서는 한미FTA에 반하는 일체의 규제나 제한을 가할 수 없도록 되어 있고, 그나마 기재되어 있는 내용 역시도 대부분 '대한민국 내에 사무소를 둔다'는 최소한의 설치기준에 그치고, 그 운영과 실질이 공익에 적합하도록 감시·감독하는 규제나 공공정책은 실시할 수 없도록 되어 있어, 이러한 입법은 사실상 할 수 없게 되어 있다.

더군다나, 한미FTA는 역진방지조항이 있어, 일단 개방하고 규제를 철폐한 부분에 대해서는 뒤에 미처 예상치 못한 중대한 사회문제가 발생하였어도, 이를 해결하기 위해 새로운 공공정책의 시행이나 규제를 가하는 입법을 할 수 없도록 되어 있기 때문에 한미FTA는 현재의 입법주권뿐만 아니라 미래의 입법주권 마저도 제약되게 되어 있다.

따라서 아무리 대기업이나 외국기업의 전횡으로 인하여 중소기업이나 민생이 파탄이 되어도 국회는 한미FTA가 유보한 사항 이외에는 여하한 규제나 정책을 법률로 입안할 수 없게 된다. 이러한 것이 입법주권의 침해가 아니면 다른 무엇이 입법주권의 침해인가 생각지 않을 수 없다.

일례로 인천공항을 민영화한 경우와 수도와 전기를 민영화한 경우, 지나친 요금인상이나 질 저하, 국부유출의 문제, 보건위생상의 문제가 발생하여도 요금인상 억제 정책이나 품질규제, 나아가 재공영화를 할 수 없게 된다. 또 키코와 같은 신종 파생금융상품이 발매되어 재차 외환위기가 닥치거나 우리 기업이나 국민들이 큰 피해를 입게 되어도 한미FTA에 의해 법률로 이러한 상품의 출시를 제한하거나 제재할 수 없게 되어 우리 정부는 그저 수수방관 할 수밖에 없게 된다.

실제로 재래시장이나 소규모 영세상인 보호를 위해 이마트 등 대규모 슈퍼마켓의 무분별한 확산을 방지하는 SSM법안 역시도 통과되지도 않은 한미FTA위반 소지가 있다는 것만으로 국회입법이 저지된 적이 있다.

이러한 한미FTA의 입법권 침해를 적나라하게 보여주는 일례로, 한미FTA 제18.10조 27항 가목은 지적재산권 침해자에 대한 처벌에 대해 "장래의 침해를 억제하기에 충분한 벌금형뿐만 아니라 징역형 선고를 포함하는 형벌"을 부과하도록 규정하고 있다는 사실이다. 우리 헌법은 모든 범죄와 형벌은 법률로써 정하도록 하는 **죄형법정주의**를 채택하고 있어, 어떠한 것이 범죄이고 어떠한 형벌로 어떻게 처벌할 것인가는 전적으로 국회가 정하도록 하고 있다. 그런데 한미FTA라는 일개 통상조약이 국회의 전속 입법사항인 범죄와 형벌을 규정하는 것은 우리 입법권의 중대한 침해라 아니할 수 없다.

한미FTA는 단순히 우리 법률만 개폐하는 것에 그치지 않고 나아가 헌법정신 및 헌법규정과도 정면충돌하는 조항을 다수 포함하고 있다. 우리 헌법이 인정하지 않는 간접수용을 허용하고 있을 뿐만 아니라, 노동자, 농어민, 중소기업 등 경제적 약자를 보호하는 경제민주주의를 지향하는 우리 헌법정신에 반하는 다수의 한미FTA의 규정 역시도 우리 헌법을 정면으로 위반하고 있어 일개 조약이 우리 헌법보다 우위에 서게 되는 초헌법적 내지 위헌의 문제를 초래한다는 점에서 가장 큰 비판을 받고 있다.

Ⅲ. 사법주권의 침해

사법주권을 침해하는 대표적 한미FTA 조항은 요즘 여야간 가장 문제가 되고 있는 투자자-국가 중재권(ISD)이라 할 수 있다.

투자자-국가중재제도(ISD)는 미국의 투자자가 우리나라 법률이나 규제, 공공

정책 으로 인해 기대이익의 침해 등 손해를 입은 경우 우리나라 정부를 상대로 거액의 손해배상금을 청구할 수 있도록 하는 제도로서, 이는 한미FTA의 입법, 행정주권 침해를 다시 원상태로 되돌릴 수 없도록 우리 정부에 재갈을 물리는 가장 강력한 무기이다.

이러한 투자자-국가 중재권(ISD)의 문제점으로는 협정체결 자체만으로 중재에 대해 무조건적인 사전동의를 해주는 사전동의조항의 문제, 협정을 위반하지 않아도 투자자의 기대이익이 침해되면 마찬가지로 우리 정부를 상대로 손해배상을 청구할 수 있는 비위반제소까지 허용하는 문제, 실제 투자도 하지 않은 단순한 투자예정자까지도 제소권을 인정하는 점, 간접수용의 경우에도 ISD제소권을 허용한다는 점 등 많은 문제점이 있으나 이중 가장 큰 문제는 이러한 투자자 국가 중재제도가 우리의 사법주권을 현저히 침해한다는 점이다.

한미FTA는 그 위반여부에 대해 투자자의 선택에 따라 우리 법원 등 사법부의 심사를 받지 않고 사적 기구인 국제중재심판의 심사를 받을 수 있도록 규정하고 있어, 우리 사법주권의 행사를 배제하고 있으며, 이러한 사법주권 행사가 제한되는 한미FTA 적용대상이 너무나 광범위하여 대다수의 산업, 경제 분야 대부분이 우리 사법주권이 아닌 국제중재심판의 대상이 되도록 규정하고 있다.

우리 헌법은 제27조 1항에서 "모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다."고 규정함으로써, **'법관에 의한 재판을 받을 권리'**를 명시하고 있다. 또한 제101조는 **"사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다."**고 천명함으로써, 법원이 사법주권의 행사주체임을 분명히 하고 있다.

그러나 한미FTA가 그 위반여부에 대한 분쟁해결절차로 상정하고 있는 투자자국가중재심판은 우리 헌법이 인정한 법원 등 국내 사법부가 행하는 재판절차가 아니라 사적 분쟁해결절차에 불과하고, 이를 판정하는 중재인 역시 우리 헌법과 법률이 정한 법관이 아닌 중재판정부를 구성하는 사적 구성원(私人)에 불과하다. 이 점에서 투자자-국가 중재 자체는 우리 헌법상 법관에 의한 재판을 받을 권리와 법원에 부여한 사법주권 조항을 위반하고 있다. 즉, 법률(비준・동의될 경우)에 불과한 한미FTA가 헌법보다 우위에 서게 되

는 매우 불합리하고 위헌적인 결과를 초래하게 된다는 점에서 비판을 면할 수 없다.

더군다나 중재심판은 특별한 경우를 제외하고는 재심이나 항소가 허용되지 않는 단심제적 속성을 가지고 있다. 이러한 단심제적 속성과 위와 같은 광범위한 투자자-국가 중재(ISD)의 관할범위로 인하여 국내 법원에서 재판을 받을 기회 및 국내의 사법절차가 적용될 여지가 현저히 줄어들어 우리 사법주권이 유명무실화될 위험성을 내포하고 있다.

이러한 사법주권 침해의 위해를 보여주는 일례로, 한미FTA 제18.10조 제27항 가목은 '각 당사국의 사법당국은 지적재산권의 형사적 침해가 상업적 이익이나 사적인 금전적 이득을 목적으로 발생하는 때에는 장래의 침해를 억제할 수 있도록 실형을 포함한 중형을 내리도록 권고' 하고 있다. 형사재판에 있어 유무죄인정과 양형은 사법부의 고유권한이다. 그럼에도 불구하고 위 한미FTA규정은 실형선고를 권장하는 등 사실상 형벌과 양형의 가이드라인까지 제시함으로써 우리의 구체적 사법주권까지 침해하고 있다.

실제로, 많은 투자자국가중재심판 사례를 보면, 중재판정부가 피소된 국가의 국내 사법재판절차까지도 중단시킨 사례(요르단)가 있으며, 피소국의 국내 사법부의 판결마저 무시하고 다시 중재신청하는 사례 및 투자자가 고소한 피의자를 피소국 검찰이 기소하지 않았다는 이유로 ISD제소를 한 경우(멕시코) 등과 같이 많은 사법권 침해의 사례가 있다.

Ⅳ. 결론

이상 살펴본 바와 같이, 한미FTA는 우리의 입법주권과 사법주권을 침해하고 있을 뿐만 아니라 헌법규정마저 무시하는 초헌법적이고도 위헌적 위력을 가지고 있다. 또한 한미FTA체결 이전으로 돌아가고자 하여도 역진방지조항으로 인하여 다시 개방이전의 상태로 돌아갈 수도 없고, 우리의 입법주권과 사법주권을 다시 회복하고자 하여도 투자자-국가 중재제도로 인하여 미국투자자에게 국가경제가 파탄날 정도의 거액의 손해배상금을 물어줄 것을 감수해야 하는 이러한 위험천만한 협정을 입법권과 행정권을 갖고 있는 국회와 정부는 왜 체결·비준하려는지 이해할 수 없다.

또한 우리 주권을 제약하고, 헌법마저 개폐하는 강력한 효력을 지닌 한미 FTA를 일개 조약의 비준·동의의 절차로 시행한다는 것은 위법이고 위헌이라 하겠다. 이는 우리의 주권사항을 변경하는 개헌과 마찬가지이기 때문에 대통령이나 국회재적의원의 과반수의 발의를 거쳐야 하고, 국회재적의원의 2/3의 동의를 거친 후 국민투표를 실시하여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 하는 중대한 사안임에 틀림이 없다.

이러한 중대한 사안을 국민의 대의기관도 아닌 외교통상부 산하의 일개 기관인 통상교섭본부가 이러한 무소불위의 협정을 체결하고 국회가 과반수의 찬성으로 통과시키는 것은 헌법위반이고 위법한 권한남용이다. 따라서 국민과 헌법이 부여하지도 않은 권한을 행사하여 주권마저 침해하는 이러한 불법적, 위헌적 한미FTA협정은 당장 폐기하여야 마땅하다.

[발제 8]

네티즌 이용자에 대한 자본의 해적질, 한미FTA

오병일 (정보공유연대 대표)

1. 한미 FTA 지재권 협상, 미국에 대한 일방적인 양보 밖에 없었다!

○ 의약품 품목 허가와 특허 연계, 소리/냄새 상표 인정, 저작권 보호기간 연장, 일시적 저장의 복제권 인정, 접근통제 기술적 보호조치의 인정, 지적재산권 집행의 강화 등 지적재산권 협정의 대부분의 내용이 미국의 요구가 관철된 것이다. 한국은 저작인격권 인정 등 요구사항도 몇 개 없었지만, 미측의 수용 거부로 협상문에 반영된 것이 없다.

○ 미국의 요구를 대폭 수용한 결과, 한국은 특허법, 실용신안법, 상표법, 저작권법, 컴퓨터프로그램보호법, 인터넷주소 자원에 관한 법률, 관세법, 민사집행법/민사소송법, 약사법, 농약관리법 등 최소한 10개의 법률을 개정해야 한다. 반면, 미국은 단 한개의 법률도 개정할 필요가 없다.

○ 부속서한에서 한국의 일방적인 양허만을 규정하고 있는 불공정한 협상이다. 부속서한 2는 대학가에서 불법 복제, 배포에 대한 단속을 강화하는 내용을 담고 있는데, 이는 미국이 다른 나라와 체결한 자유무역협정에는 없는 내용일 뿐만 아니라, 한국의 일방적인 양허만을 담고 있다. 부속서한 3은 “저작물의 무단 복제, 배포 또는 전송을 허용하는 인터넷 사이트”를 폐쇄할 수 있도록 하고 있는데, 이 역시 미국이 다른 나라와 체결한 FTA에서는 전례가 없는 내용일 뿐만 아니라, 부속서한의 관련 내용을 구성하는 8개 문장 중 7개 문장은 모두 한국만 이행하기로 되어있는 불공정한 내용이다.

2. 한국의 공공정책은 통상 관료들이 만드나?

○ 정부는 지적재산권 분야의 협상 결과를 제도의 선진화로 포장하고 있다. 그러나 협상 결과는 사실 미국의 법제도를 그대로 수용한 것일 뿐, 선진화와는 전혀 무관하다. 한국의 지재권 제도는 관련 국제 협정을 준수하고 있으며, 전혀 낮은 수준이 아니다.

○ 일시적 저장이나 접근통제적 기술조치 등은 국제 협정에서도 논란이 되어 수용되지 않은 것이며, 국내에서도 논란이 되고 있으나 도입 필요성에 대해 공감대를 얻지 못하고 있는 사안들이다. 또한 지적재산권 집행 규정은 법정손해배상제도 등 우리 법체계와 맞지 않는 제도까지 도입하고 있다. 국제 조약에서도 논란이 되고 있고 한국의 문화적, 산업적 현실과 법체계

와도 맞지 않는 제도가 선진 제도라는 것은 어불성설이다.

○ 백번 양보해서 설사 일부 우리가 도입할 필요가 있는 부분이 있다 하더라도 이는 국내에서 충분한 논의과정을 통해 도입되어야 한다. 법 하나 바꾸기 위해 수년동안 국회에서 논의하기도 한다. 그러나 한미 FTA는 한국의 지재권 법제도를 완전히 뜯어고치는 수준임에도 불구하고, 다양한 이해관계자와 전문가들의 충분한 논의를 거치지 않고 있다. 언제부터 한국의 공공정책이 통상 관료들의 협상에 의해 만들어졌는가?

3. FTA에 이용자의 권리와 공공의 이익은 고려되지 않는다.

○ 저작권, 특허 등 지적재산권은 권리자의 이익만을 보호하는 것이 아니다. 권리를 강화해서 기술 혁신과 문화 발전이 이루어진다면, 권리를 무한정 강화하면 될 것이다. 그러나 지재권은 문화와 산업의 발전을 위해 권리자와 이용자(공공의 이익)의 균형을 추구한다. 그러나 한미 FTA에서는 권리의 강화만 존재할 뿐, 이용자의 권리와 공공의 이익에 대한 고려는 찾아보기 힘들다.

○ FTA와 같은 국제협정에서는 각 국 권리자 사이의 손익계산, 혹은 산업간의 손익계산만이 고려된다. 예를 들어, 한 국가의 저작권 보호기간이 더 길다면, 다른 국가의 권리자 이익을 보호해야 한다는 명분으로 그 국가의 보호기간이 연장된다. 그러나 보호기간 연장은 양 국가의 이용자에게는 공공영역(Public Domain)의 축소를 가져올 뿐이다. 더구나 WTO 무역관련지적재산권협정(TRIPs)를 비롯하여, 한미 FTA 역시 협정 이상의 권리 강화만이 가능할 뿐, 공공의 이익을 위해 권리를 약화시키는 것은 불가능하다. 국가간 지재권 협정에서 이용자의 권리와 공공의 이익이 들어설 자리는 없다.

4. 피해 분석도 없이 어떻게 이익의 균형을 논하나?

○ FTA로 인한 이익 균형을 논하기 위해서는 협정으로 인한 이익과 피해가 정확하게 산출되어야 한다. 그러한 분석도 없이 어떻게 이익의 균형을 논할 수 있겠는가? 그러나 지재권 협상으로 인한 피해로 정부가 내어놓은 것은 저작권 보호기간 연장으로 인한 피해 연간 100억원, 허가-특허 연계로 인한 피해 연간 1,497~3,843억원에 불과하다. 이 수치조차 신뢰하기 힘들지만, 여타 피해는 고려조차 되지 못했다.

○ 저작권 보호기간 연장으로 인한 피해액의 근거는 한국저작권법학회가 수행한 정부용역보고서다. 그러나 이는 일부 저작물(출판물, 음악, 캐릭터)만을 분석의 대상으로 하고 있으며, 정확한 통계가 없는 상황에서 저작권료를 추정하여 결론을 도출하였기 때문에 정확성을 신뢰하기 힘들다. 더구나 저작물을 상업적으로 판매하는 업자의 추가 손실만을 분석의 대상으로 한 것으로, 정작 중요한 공공영역의 축소와 저작물 이용의 위축 효과는 고려하지 않았다. 이용자의 비영리적 이용 권리의 제한은 차치하고라도, 2차 3차 생산의 위축으로 인한 경제적 손실을 고려하면 피해는 더욱 커질 수 밖에 없다.

○ 일시적 저장의 복제권 인정, 접근통제 기술적 보호조치의 도입 등으로 인한 피해와 효과,

집행 규정 강화를 통해 민사소송절차와 형사소송절차를 변경하여 생기는 사회, 경제적 효과에 대해서는 아무런 검토도 없다. 정부는 저작권을 준수하면 되기 때문에 이와 관련해서는 아무런 경제적 피해가 없다고 주장하고 있다. 그러나 한미 FTA로 인해 권리와 의무의 정도가 변화하고, 저작물 이용 위축과 2차 생산 저해가 예상되는데 어떻게 경제적인 영향이 없을 수 있는가?

5. 한미 FTA가 체결되면 어떻게 될까?

1) 이용할 수 있는 저작물이 줄어든다.

예를 들어, 어니스트 헤밍웨이(1899~1961)의 저작권은 2011년으로 만료가 된다. 그러면 <노인과 바다>, <무기여 잘 있거라>, <누구를 위하여 종은 울리나> 등 그의 저작들을 이제 인터넷을 통해 볼 수도 있을 것이며, 그의 작품을 자유롭게 영화나 연극으로 만들 수도 있을 것이다. 보호기간이 20년 연장되면 이 모든 것들이 20년 유예된다.

2) 기술혁신이 저해되고, 표현의 자유가 침해될 수 있다.

미국의 시민단체 전자개척자재단은 미국에서 기술적 보호조치로 인해 어떠한 결과가 초래했는지 매년 사례를 모아놓고 있다. (https://www.eff.org/wp/unintended-consequences-under-dmca) 그들은 미국의 디지털 밀레니엄저작권법(DMCA)가 표현의 자유와 과학 연구를 위축시키고, 공정이용을 저해하며, 경쟁과 혁신을 막는다고 분석하고 있다. 예를 들어, 예를 들어 DVD에는 지역코드가 포함되어 있어 미국에서 산 DVD 타이틀을 한국에서 생산된 DVD 플레이어로는 재생할 수 없다. 이때 정당하게 구입한 DVD 타이틀을 정당하게 구입한 DVD 플레이어로 보기 위해 지역코드를 깬다면, 접근통제형 기술적보호조치의 우회 행위에 해당하여 저작권법으로 처벌을 받을 수 있다. 똑같은 현상이 한국에서 반복될 것이다.

3) 무단 복제나 전송을 허용한 사이트가 폐쇄될 수 있다.

부속서한 3은 “저작물의 무단 복제, 배포 또는 전송을 허용하는 인터넷 사이트”를 폐쇄할 수 있도록 하고 있다. 저작권 침해 사이트에 대한 지금까지의 법원의 판결은 일부 서비스에 대한 중단 명령(즉, 방조 책임을 져야하는 범위 내에 있는 일부 저작물의 복제, 전송이 가능하도록 하는 서비스의 중단)에 불과하다. 그러나 FTA가 체결되면, 단지 저작물의 무단 복제, 배포가 이루어졌다는 이유로 웹하드나 P2P 뿐만 아니라, 모든 인터넷 사이트가 폐쇄의 대상이 될 수 있다.

4) 대학가에 대한 불법복제 단속이 강화될 것이다.

부속서한 2에서는 FTA 체결 후에 한국정부가 대학가에 대한 불법복제 단속을 더욱 강화할 것을 명시하고 있다. 이는 정당한 범위 내의 복제(사적이용을 위한 복제, 시험문제로서의 복제, 대학도서관의 복제) 행위까지 위축시킴으로써, 학문과 연구의 발전을 저해할 것이다.

5) 극장에서 스마트폰을 꺼내들면 처벌받는다?

한미 FTA는 극장에서 녹화장치를 '사용하려고 시도하는 자'에 대해서도 형사처벌할 수 있도록 하고 있다. 이제 대부분의 사람들이 소지하고 있는 스마트폰은 대표적인 녹화장치이다. 이제 극장 안에서 스마트폰을 꺼내들면, 불법복제 미수범으로 처벌될 수 있다.

6) 경미한 저작권 침해에도 손해배상 소송이 남발할 것이다.

권리자가 피해액을 입증하지 않아도 법적손해배상액을 청구할 수 있으므로, 경미한 저작권 침해에도 권리자는 소송을 쉽게 제기할 수 있을 것이다. 인터넷 환경에서는 경미한 저작권 침해가 일어날 가능성이 높은데, 타인의 침해행위를 유도하고 법적손해배상액을 청구하는 제도 남용도 우려된다.

[발제 9]

광우병 위험 미국산 쇠고기 수입 추가개방

박상표 (수의사, 범국본 정책자문위원)

“미국산 쇠고기 문제는 FTA와는 무관하다“는 정부 주장은 진짜 괴담

● 괴담 : “미국산 쇠고기 문제는 FTA와는 무관하다“
● 진실 : 2003년 12월 미국의 광우병 발생으로 수입이 중단된 미국산 쇠고기 수입재개는 2006년 한미FTA 협상 개시의 4대 선결조건이었으며, 2007년 이후 한미FTA 미국 의회 비준의 전제조건이었다. 노무현 전 대통령과 이명박 대통령도 한미FTA와 미국산 쇠고기 수입이 연관되어 있음을 스스로 인정한 바 있다.

형식 논리 상으로는 한미FTA 협정문에 미국산 쇠고기 수입위생조건에 관한 내용이 들어 있지 않다. 한미FTA 협정문에는 쇠고기 관련 내용이라고 해봐야 제2장 상품에 대한 내국민 대우 및 시장접근의 부속서 2-나 대한민국 양허표에 쇠고기 관련 상품들의 관세 기준세율, 양허유형, 긴급수입제한조치, 제3장 농업의 부속서 3-가 농업 긴급수입제한조치 제1절 대한민국 양허표에 15년에 걸친 쇠고기 관련 긴급수입제한조치 관세율이 규정되어 있을 뿐이다. 제8장 위생 및 식물위생조치에는 쇠고기라는 단어도 등장하지 않는다.

그러나 광우병 관련 미국산 쇠고기 수입위생조건은 한미FTA의 4대 선결조건이었으며, 미국 의회의 한미FTA 비준 전제조건이었다.

유전자조작식품(GMO)과 관련한 내용도 마찬가지로 형식 논리 상으로는 한미FTA 협정문에 관련 내용이 없지만, 한미FTA 협상에서 섬유분야의 원산지 규정 현안과 밀실에서 맞바꾼 사실이 있다.

형식 논리로 따진다면 광주민중학살을 통해 집권한 전두환 치하의 한국사회는 ‘정의사회구현’을 기치로 내건 민주공화국이었고, 이명박 대통령이 집권한 대한국민은 ‘공정사회’가 이루어진 민주공화국이라고 해야 할 것이다.

그러나 실질적인 내용을 따지지 않고 이와 같은 터무니없는 주장을 한다면 지나가는 개가 웃을 일이다.

따라서 한미FTA와 미국산 쇠고기 및 GMO의 연관성은 한미FTA 협정문 문구를 따질 것이

아니라 실질적인 내용을 따져봐야 한다.

1. 한미FTA 4대 선결조건 : 쇠고기, 자동차, 약가재조정, 스크린쿼터

● 2006.4.24 - 김종훈 수석대표, "4대 선결조건이 한미FTA와 관련 있다는 게 '정부 문건'에서 나오면 책임지겠다."(한미FTA 첫 국회 토론회 국회방송, 2006.4.24)
(http://www.assembly.go.kr/brd/formation/last_pro_vw_detail.jsp?programId=86&infoId=1808&index=189&gotopage=1)
●2006.07.19 - 외교통상부 통상교섭본부, [PD수첩에 말한다] 4대 선결조건은 없다 (공감코리아, 2006.07.1)
(http://korea.kr/newsWeb/pages/brief/sectionNews2/view.do?newsDataId=148603285&category_id=null&section_id=pm_sec_4)
●2006.7.21 - 김종훈 "스크린쿼터 축소는 FTA협상 분위기용" 발언 논란(동아일보, 2006.7.21)

● 2005.9.12 - 노무현 정부 대외장관회의, 4대 선결조건 명시 문서 확인. "스크린쿼터 축소와 쇠고기 수입재개는 완전해결, 자동차 배출가스 허용기준과 의약품 관련 투명성제고는 상당한 진전"
● 2006.9.12 - 미 의회조사국 보고서, USTR 대표 "4대 선결조건에 대해 한국이 양보하지 않았다면 한미FTA 협상은 시작될 수 없었다" 발언 기록.
● 2006.9.7 - 미국 국제무역위원회(USITC) '무역의 해 2005' "올해(2006) 초 한국이 쇠고기와 스크린쿼터 문제에서 양보하고 양국이 한미FTA 협상개시를 발표했다"

미국, 환태평양경제동반자협정(TPP) 협상 참여 선언한 일본에도 선결조건 요구 - 론 커크 미 무역대표부(USTR) 대표, 2011년 11월 11일 "미국은 (쇠고기·보험·자동차) 3개 분야에 특히 관심이 있다"면서 "향후 환태평양협정 협상을 진척시키기 위해 이 문제를 중점 논의하겠다"고 밝힘. - 3대 선결조건 : 미국산 쇠고기 수입 제한, 자동차시장의 진입장벽 개선, 일본우정 보험의 우대조치 재검토

2. 진실이 담겨 있는 위키리크스 폭로 주한미대사관 비밀문서

● 2008년 1월 16일, 이노우에 및 테드 스티븐스 상원의원, 버시바우 대사와 면담에서 "(이명박) 대통령 당선자는 쇠고기 문제가 양국 간의 쟁점에 대한 발전을 멈추게 하고 있는데, 특히 자유무역협정의 비준이 그렇다고 하면서, 쇠고기 시장이 빨리 개방될 필요가 있다고 말했다." (08SEOUL102)

● 2008년 3월 25일, 버시바우 미대사가 라이스 국무장관에게 보낸 2급 비밀보고 "국무장관

당신께서 한 달 전 방문이래로, 우리는 이대통령과 그의 내각에 쇠고기 시장을 빨리 다시 개방하라고 계속 압력을 가했습니다. 한국정부의 고참 정책입안자들이 이해하는 것은 만일 이명박의 방문이 올해 한미 자유무역협정의 의회 비준을 끌어낼 필요한 동력을 만들려면, 한국이 국제수역사무국의 방침에 의거해 이대통령의 4월 16일 워싱턴에 도착할 쯤에는 쇠고기 시장이 다시 개방될 필요가 있다는 것입니다. 이대통령 일행은 미국측과 한국의 4월 9일 총선 이전에 협상하는 것은 정치적으로 불가능할 것이라고 우리 측에 말했습니다. 쇠고기문제가 농촌지역 선거구에 정치적으로 지나치게 민감한 사안입니다. 동시에 한국의 무역협상단이 무대 뒤에서 열심히 일하고 있는데, 우리 측의 요구에 부합하는 거래를 트고, 이명박의 방문에 맞춰 발표하려는 것입니다."고 보고. (08SEOUL592)

● 이명박 대통령은 2008년 6월 19일 발표한 대국민담화에서 "미국산 쇠고기 수입을 계속 거부하면 우리 경제의 경쟁력을 높일 수 있는 지름길인 한미 FTA가 연내에 처리될 가능성이 거의 없다고 봤습니다"라며 한미FTA와 쇠고기의 관계를 스스로 인정함.

3. 선불제에서 후불제로 바뀐 쇠고기 수입

미국 상원 재무위원장인 맥스 보커스 민주당 의원은 2011년 10월 "한미FTA가 발효되고 6개월 안에 한국의 쇠고기 시장 개방을 위한 재논의가 있을 것"이라고 밝혔다. 그는 "한국과의 협상은 론 커크 미 무역대표부 대표가 주도할 것이며, 매우 영향력이 세고, 한국은 사실상 동의했다"고 밝혔다.

론 커크 미 무역대표부 대표는 2010년 8월 4일 상원 농림식량위 청문회에 출석하여 "국제수역사무국(OIE)의 검역 기준에 부합하는 쇠고기가 제한 없이 수출되도록 노력할 것"이라며 "이는 한미 FTA의 2가지 핵심쟁점 중 하나"라고 답변했다.

그가 말한 핵심쟁점 2가지는 자동차와 쇠고기를 말한다. 자동차 문제는 2010년 12월 한미 FTA 재협상을 통해 미국측의 요구가 전면적으로 관철되었다. 이제 남은 것은 쇠고기 문제. 미 행정부는 한미 FTA 미 의회 비준을 요청하기에 앞서 30개월 이상 쇠고기, 내장 등의 개방 요구를 한국 정부에 요청하지 않는 대신, 한국 정부가 이러한 목표를 향해 한 발짝 더 다가가도록 '확실한 약속(secure commitments)'을 하도록 만들겠다고 밝혔다. 쇠고기를 선불로 요구했다가는 다시 촛불시위가 일어나 한미FTA 비준 자체가 물 건너갈 수 있다는 인식을 하고 후불제로 요구하기로 바꾼 것이다.

미 의회조사국은 2011년 3월 3일 <한-미 쇠고기 분쟁 : 이슈와 현황> 보고서를 통해 미국산 쇠고기 전면 개방을 위한 5가지 꼼수를 제시했다. 미국 농무부는 한국 소비자들이 미국산 쇠고기를 더 많이 소비하여 미국산 쇠고기 수입량이 증가하고, 미국 내 광우병 전파를 차단하는 미국 정부의 조치가 효과적이라는 확신이 선다면 다음 몇 가지 아이디어와 유인책을 통해 한국의 협상팀을 강력하게 밀어붙일 수 있다고 밝혔다.

미국산 쇠고기 전면 개방을 위한 5가지 꼼수

첫째, 30개월 이상 쇠고기의 전면 수입개방은 현행 '민간 자율 규제(voluntary arrangement)' 방식으로 해결이 가능하다고 보았다. 미국육류수출협회(USMEF) 한국 지사는 2009년 12월부터 '신뢰 회복 캠페인(Trust Campaign)'을 TV와 신문 광고를 통해 진행 중이다. 미국 육류수출협회는 이러한 광고를 통해 현행 미국산 쇠고기 수입 위생 조건에 명시된 대로 민간 자율적인 방식으로 2008년 4월 졸속적으로 체결된 미국산 쇠고기 수입 위생 조건으로 복귀하려고 호시탐탐 기회를 엿보고 있다.

둘째, 현행 자율 규제와 2008년 4월 합의한 완전한 시장 개방 사이의 잠정적 조치를 마련하여 한미 정부가 합의함으로써 30개월 이상 쇠고기의 전면 수입 개방이 가능하다고 보았다. 미 의회조사국 보고서는 다음과 같이 보다 세부적인 4가지 잠정 조치 방안을 제시하고 있다.

(1) 미래의 특정 기간(예를 들면, 3년, 5년, 10년 등) 동안 미국 내에서 추가적인 광우병이 발생하지 않는다는 조건을 통해 쇠고기 전면 수입 개방을 요구한다.

(2) 일정 기간 동안 수입 검역 조건 위반이 발생하지 않는다는 조건이나 '민간 자율적' 규제를 시행하는 기간을 일정기간으로 합의하는 조건을 통해 쇠고기 전면수입 개방을 요구한다.

(3) 미국 쇠고기 수출업자들이 한국 수입 시장에서 일정 정도의 시장 점유율에 도달할 경우 한국 소비자의 신뢰가 회복된 것으로 간주하고 쇠고기 전면 수입 개방을 요구한다.

(4) 미국이 국제수역사무국(OIE)으로부터 '통제된 광우병 위험국(controlled risk)'보다 한 단계 더 높은 '무시해도 될 만한 위험국(negligible risk)'이라는 '광우병 청정국' 등급을 받을 경우 쇠고기 전면 수입 개방을 요구한다.

미 의회조사국 보고서는 이렇게 5가지 꼼수 중 하나를 한국 정부가 합의해줄 경우 2008년 4월 협정문 본문을 그대로 둔 채 '서한 교환(exchange of letters)' 방식을 통해 기술적으로 처리하는 방안까지 제시했다. 미국 정부는 한미 FTA 재협상에서도 이와 같은 꼼수로 재미를 톡톡히 본 적이 있다. 또한 김종훈 통상교섭본부장은 지난 2007년에도 수전 슈왑 미 무역대표부 대표와 밀실에서 30개월 연령 제한과 사료금지조치 공표시점과 이행시점을 연계한 미국산 쇠고기 수입 조건 협상을 위한 여러 가지 꼼수들을 논의한 바 있다.

4. 한미FTA 비준 이후 미국산 쇠고기 추가 개방

머랜티스 미국 무역대표부 부대표는 2011년 4월 7일 미 하원 세입위원회 무역소위 청문회에서 한-미 자유무역협정(FTA)의 조속한 의회 비준을 촉구하면서 쇠고기 문제와 관련해 “국제적 과학기준에 부합하게, 한국을 포함한 아시아에서 쇠고기 시장의 추가적인 개방을 추진할 것”이라고 말했다.

론 커크 무역대표부 대표는 2011년 5월 4일 막스 보커스 의원에게 서한을 보내 다시 한 번 후불제 쇠고기 개방을 약속했다. 그는 “한국 측에 공식적으로 쇠고기 수입위생조건 협의를 요청한 후 7일 이내에 한국 측이 협상에 응하도록 하겠다”고 밝혔다.

미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입위생조건
25. 한국정부나 미국정부는 본 위생조건의 해석이나 적용에 관한 어떠한 문제에 관하여 상대방과 협의를 요청할 수 있다. 달리 합의하지 않으면, 협의는 요청을 받은 국가의 영토 내에서 요청일로부터 7일 이내에 개최되어야 한다.

이후 2011년 5월 12일 미 하원 농업위원회 청문회에서 미 농무부장관과 무역대표부 대표가 쇠고기 개방 후불제를 다시 한 번 확인했다. 톰 발색 미 농무부장관은 “한미FTA 발효 후 공격적 쇠고기 마케팅”을 약속했고, 론 커크 미 무역대표부(USTR) 대표는 “한미FTA 발효 후 추가적인 쇠고기 시장 개방”을 약속했다.

차기 상원의원 선거를 염두에 둔 보커스 의원은 뭔가 반대급부를 받아낸다. 그는 미 행정부에 한미 FTA를 우선적으로 처리해주기로 양보를 하면서 미국 정부가 대한국 쇠고기 수출을 촉진하기 위한 캠페인 비용으로 100만 달러를 미국육류수출협회(UNMEF)에 지원하는 성과를 올렸다.

5. LMO와 섬유 분야 원산지 규정 현안 빅딜

- 한미 FTA 협상 막바지인 2006년 3월 31일 작성된 정부의 대외비 문건에 의하면 쿠젠베리 미 섬유협상관의 요구에 따라 유전자 변형생물체(LMO) 규제완화 관련 6가지 요구와 섬유분야의 원산지 규정 현안 몇 가지를 빅딜한 것으로 확인됨. 미국생명공학산업협회(BIO)는 4월 16일 “몇 가지 농업분야 생명공학(LMO) 이슈에 대해 별도의 양해서(separate understanding)를 협상한 농업협상단 수석인 리차드 크라우더(Richard Crowder)와 그의 참모진들을 축하한다”는 성명 발표. 미국은 한국의 카르타헤나 바이오안전성의정서(CPB) 비준 . 이행을 무력화시키기 위해 별도의 양해서(Understanding) 작성을 요구했음.

미국의 유전자조작 곡물 재배 비율

출처 : 미농무부 경제조사국(http://www.ers.usda.gov/Data/biotechcrops/)

	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년	2010년	2011년
콩	54%	75%	85%	89%	92%	93%	94%
옥수수	25%	34%	47%	61%	80%	86%	88%

2007년을 기준으로 유전자조작 옥수수는 전 세계 교역량의 77%를 차지하고 있으며, 유전자조작 콩은 전체 교역량의 91~94%톤에 이른다.
2010년 기준으로 전 세계 경작지 14억 4500만ha의 69%에서 유전자조작 작물을 재배하

고 있다. 22010년 전 세계 GMO 재배면적은 10억ha에 이른다. 011년 미국에서 재배되는 콩의 94%, 옥수수의 88%가 유전자조작 종자이다. 미국 내 유전자조작 곡물 재배 비율이 2000년에 콩의 54%, 옥수수의 25%이었음을 고려할 때, 지난 10년 동안 유전자조작 곡물은 엄청난 속도로 늘어났다.

우리나라는 사료용 곡물의 자급율이 1% 미만이기 때문에 99% 이상을 수입에 의존하고 있다. 사료용으로 수입되는 유전자조작 옥수수는 2007년을 기준으로 국내 사료용 옥수수 수입량의 약 66%를 점유했다. 또한 미국, 아르헨티나, 브라질 등의 주요 수출국은 대부분 유전자조작 곡물과 비유전자조작 곡물을 구분해서 관리를 하지 않는다. 아르헨티나는 유전자조작 곡물과 비유전자조작 곡물의 구분관리가 거의 없으며, 미국에서도 비유전자조작 구분 관리 물량은 5~7%에 불과하다.

더욱 우려스러운 점은 유전자조작 종자는 농약, 살충제, 제초제를 패키지로 판매되고 있다는 점이다. 예를 들면, '라운드업'이라고 불리는 독성이 강한 제초제인 글리포세이트를 뿌리는 농부라면 반드시 '라운드업 레디'라고 불리는 제초제에 내성이 강한 유전자조작 콩 종자를 심어야 한다. 왜냐하면 다른 콩 종자는 제초제에 모두 말라 비틀어져 죽어버리기 때문이다. 미국유기농센터는 미국에 처음 상업적으로 유전자조작 작물이 도입된 1996년부터 2008년까지 13년 동안 제초제 사용량이 가파르게 상승했음을 미 농무부 자료를 통해 밝혀냈다. 특히 옥수수, 콩, 면화 등 3가지 유전자조작 작물 경작에 사용된 제초제 사용량은 2008년 들어 2007년에 비해 48%나 증가했다. 농약사용량도 2007년 20%, 2008년 27% 증가했다. 이렇게 유전자조작 작물의 농약사용량이 엄청나게 증가한 이유는 글리포세이트(라운디업, 근사미 등의 상품명으로 판매 중) 내성 잡초가 급격하게 많이 출현했기 때문이다. 1996년 이후 글리포세이트 사용량은 면화 농장에서 3배씩, 콩 농장에서 2배씩, 옥수수 농장에서 39%씩 증가했다. 따라서 유전자조작 곡물엔 독성이 더 강한 농약이 잔류할 가능성이 높다.

- 한국은 유기농으로 표기된 가공 제품에는 유전자조작제품(biotechnology products)이 포함되어서는 안 된다는 입장이지만 미국은 유기농 인증 제품에 일정 수준의 유전자조작제품이 포함되는 것을 허용해야 한다고 주장.

- 한국은 유전자조작 옥수수, 콩, 콩나물, 생감자 및 유전자조작 옥수수와 콩을 포함한 가공식품에 대한 표시를 의무화하고 있으며, 미국은 이를 지나친 규제라며 문제를 제기함. 이에 따라, 2007년 한국 농수산부는 유전자조작 생감자에 대해 표시 의무 면제 의사를 미농무부에 표명하는 한편, 기준 부합 사실을 '자가 표시(self-declaration)'한 뒤 공증을 받은 경우에도 표시 의무를 면제해 줌.

- 2006년 11월 21일, 수전 필립 주한미대사관 농무참사관이 "유기농 가공 식품에 대한 GMO 검사 방법"을 문의하는 공문 보냄.(식약청 문서번호 14378)

11월 28일, "유기가공식품에 대한 별도의 유전자재조합식품 검사방법은 없으나, 「식품등의표시기준」에 의하면 유기가공식품의 경우 유전자재조합식품을 사용하거나 검출되어서는 아니된다고 규정하고 있음에 따라 식품의기준및규격에 의한 '유전자재조합식품 시험법(식품의약품안전청고시 제2005-3호)'을 사용하고 있다"고 답변

2006년 12월 13일 미국 농무성(USDA) 해외농업서비스(FAS)의 데이빗 코트렐(David Cottrell)이 식약청을 방문하여 "「식품등의 표시기준」에서 '유가공식품에는 유전자재조합 식품이 검출되어서는 아니된다'라고 개정한 것과 관련하여 과학적으로 GMO 0%는 불가능하다고 주장하며, 유기가공 식품에 비의도적으로 혼입되는 GMO의 허용치를 설정하여 줄 것을 요구" 했다. 또한 미국 측은 "유기가공식품의 '원재료명 및 함량'표시에 있어서 개별 원재료별로 유기농산물 함량을 표시하도록 부분에 대하여 통합하여 전체 유기농산물의 함량으로 표시할 수 있도록 하는 문제에 대하여 논의"

- 2006년 6월《미 농무부(USDA) 한국의 농업.생명공학 관련 보고서》

"한국은 2007년에 카르타헤나 바이오안전성의정서(CPB)를 비준 . 이행할 것으로 생각된다. (…) CPB가 이행될 때 생명공학산물 교역에 혼란이 일어나지 않으려면 CPB와 이행 규칙이 발효되기 전에 환경위해성평가를 완료하는 것이 중요하다. 지금까지 27개 생명공학작물 중에서 18개 작물이 환경위해성평가를 마쳤다. 후대교배종의 처리는 아직 후대교배종에 대한 환경위해성평가 정책이 정해지지 않았기 때문에 문제가 될 수 있을 것이다. CPB가 시행되면 생명공학작물 의 판매와 수입은 환경위해성평가가 완료되지 않는 한 허용되지 않을 것이다."고 예상

6. 결론

- 한미FTA는 미국산 쇠고기 추가개방, GMO 관련 규제 완화 등으로 건강과 안전수준을 하향시켜 99% 민중들에게 피해를 입힐 것이며, 카길과 몬산토 같은 1% 부자에 속하는 다국적 농식품 거대기업의 이윤을 극대화시켜 줄 것이다.

"사람들에게 영양분을 공급한다는 식량의 본원적인 목적은 종자(씨앗)에서부터 대규모 유통망까지 식량 생산의 모든 과정을 독점하고 있는 한줌의 다국적 기업의 경제적 이익에 종식되는 처지에 놓이게 되었습니다. 이들 다국적 기업들은 세계적 위기의 최고의 수혜자들입니다. 전 세계적으로 식량위기가 시작된 2007년 통계를 보면, 곡물시장을 통제하고 있는 몬산토나 카길 같은 기업들은 이윤이 각각 45%와 60%나 증가했습니다. 카길의 자회사인 화학비료업계의 선두기업 모자이크(Mosaic Corporation)의 경우 한 해의 수익이 2배로 증가했습니다."(2008년 10월 25일 UN 밀레니엄 개발목표(the Millennium Development Goals)에 참석한 세계 각국의 정상들에게 제63회 유엔총회 의장 미구엘 데스코토 부로크만(H. E. M. Miguel d'Escoto Brockmann)이 한 연설)

- 99%의 건강과 안전을 위해 치명적 독인 한미FTA는 폐기되어야 마땅하다.

참고 : 김종훈 통상교섭본부장의 한미FTA 및 쇠고기 관련 거짓말 리스트

●2006.4.24 - 김종훈 수석대표, "4대 선결조건이 한미FTA와 관련 있다는 게 '정부 문건'에서 나오면 책임지겠다."(한미FTA 첫 국회 토론회 국회방송, 2006.4.24)
(http://www.assembly.go.kr/brd/formation/last_pro_vw_detail.jsp?programId=86&infoId=1808&index=189&gotopage=1)

●2006.6.14 - 청와대 훈령 위반, "김종훈대표가 정부로부터 개성공단을 초기제안에 포함시키라는 강한 지시를 받았다고 했다. 그러나 그는 개성공단 문제를 협상의 전면이나 중심에 놓으려는 의도는 없다고 조태용과장이 말했다." (위키리크스 주한 미 대사관 외교전문 기밀문서 06SEOUL1972)

●2006.07.19 - 외교통상부 통상교섭본부, [PD수첩에 말한다] 4대 선결조건은 없다 (공감코리아, 2006.07.1)
(http://korea.kr/newsWeb/pages/brief/sectionNews2/view.do?newsDataId=148603285&category_id=null&section_id=pm_sec_4)

●2006.7.21 - 김종훈 "스크린쿼터 축소는 FTA협상 분위기용" 발언 논란(동아일보, 2006.7.21)

●2007.3.31 - 김종훈, 한미FTA와 유전자조작(GMO)는 관련이 없다고 수 차례 주장 → 산업자원부에서 작성한 "한미 FTA 연장 1일차 협상계획", "한미 FTA 위생.검역 관련 LMO(유전자변형생물체) 협상 현황" 문건 : "어제 쿠젠베리 미 섬유협상관은 LMO(유전자변형생물체)에 대한 우리 측 입장 개선 여부에 따라서 섬유 양허개선을 할 수 있다는 입장을 표명"했으며, "산업자원부는 … LMO 관련 우리 측 입장을 미국 측에 전달"했다. "한미 FTA 위생.검역 관련 LMO 협상 현황"이라는 문서에도 "금일(20073.31) 아침 11:00 김호원 본부장이 김종훈 수석대표와 면담"하여 "LMO 핵심쟁점에 대한 협상전략"을 수립했음이 확인됨.

●2008.3.25 - 김종훈, 한미FTA 쇠고기는 무관하다고 수차례 주장 → "국무장관 당신께서 한 달 전 방문이래로, 우리는 이대통령과 그의 내각에 쇠고기 시장을 빨리 다시 개방하라고 계속 압력을 가했습니다. 한국정부의 고참 정책입안자들이 이해하는 것은 만일 이명박의 방문이 올해 한미 자유무역협정의 의회 비준을 끌어낼 필요한 동력을 만들려면, 한국이 국제수역사무국의 방침에 의거해 이대통령의 4월 16일 워싱턴에 도착할 쯤에는 쇠고기 시장이 다시 개방될 필요가 있다는 것입니다. 이대통령 일행은 미국측과 한국의 4월 9일 총선 이전에 협상하는 것은 정치적으로 불가능할 것이라고 우리측에 말했습니다. 쇠고기문제가 농촌지역 선거구에 정치적으로 지나치게 민감한 사안입니다. 동시에 한국의 무역협상단이 무대 뒤에서 열심히 일하고 있는데, 우리측의 요구에 부합하는 거래를 트고, 이명박의 방문에 맞춰 발표하려는 것입니다."(위키리크스 주한미대사관 비밀문서, 08SEOUL592)

●2008.5.2 - 외교통상부 국회 설명자료에서 30개월령 미만 소라 하더라도 도축검사에서 합격하지 못한 소의 경우 , 돼지 사료용 등으로 사용을 금지하는 게 미국의 강화된 사료금지조치라고 거짓 자랑

●2008.5.13 - 외교통상부, 사료조치 오역이 실수라고 발표. → 주미한국대사관에서 2008년 4월 24일자로 외교통상부에 보고한 '미식약청 사료금지 조치 규정 공시' 내용에는 정확한 번

역이 되어 있는 것이 확인되었음. “금지대상물질 정의는 당초 안에서 일부 변경되었음. - BSE 양성반응을 보인 소 전체가 금지대상에 추가 - 뇌와 척수의 제거여부에 관계없이 30개월령 미만으로 보이는 소는 금지물질로 보지 않는 것으로 변경”

●2010.4.19 - 국회 법사위에서 김종훈, “프랜차이즈는 15년 전 WTO에 가입을 하면서 아무런 조건없이 아주 깨끗하게 개방을 했기 때문에” 대기업 프랜차이즈를 사업조정대상에 포함시켜서는 안 된다며 상생법 통과에 강경하게 반대 → 1994년 WTO GATS 양허안을 보면 식품 소매의 경우 과일, 야채, 생선 등에 한정되어 있음.

●2010.6.30 - 김종훈, 외교통상부 정례브리핑에서 한미FTA 협정문의 개정 가능성에 대한 질문에 “마침표나 쉼표를 넣고 빼는 것도 개정인데, 그런 일은 없을 것” 답변(연합뉴스 2010.06.30) → 2010년 12월 3일 타결된 한미FTA 재협상에서 미국 쪽 요구를 받아들여 한국산 승용차의 미국 관세 2.5% 폐지기한을 4년간 연장하고 자동차 분야 세이프가드(긴급수입제한조처)를 도입하는 등 협정문을 대폭 수정