

일본의 TPP 참여의 배경과 전망

대외경제정책연구원 세계지역연구센터 소장/일본팀장 김양희

I. 「포괄적 EPA 기본방침」의 개괄

일본정부는 2004년 12월 각료회의에서 FTA 정책을 「향후의 경제연계협정의 추진에 대한 기본방침」이란 제하에 공식화한 지 6년이 흐른 시점인 2010년 11월 9일 다시 새롭게 「포괄적 경제연계에 대한 기본방침」(이하 「기본방침」)을 결정하였다. 이 때 일본정부가 공개한 「기본방침」은 A4 두 장 분량의 짙막한 자료로서 그야말로 기본방침만 언급하고 있을 뿐이다. 이에, 이하에서는 「기본방침」과 함께 제공된 관련자료(内閣官房 2010)도 참고 삼아 일본정부의 「기본방침」의 주요 내용을 개괄하기로 한다.

표 1. 일본의 「포괄적 EPA에 관한 기본방침」의 주요 내용

상황 인식	신흥국 부상, 일본경제력의 추세적 저하, DDA ¹⁾ 전망 불투명, 주요국간 FTA 확대 등의 변화에 대한 일본의 대응이 지체되고 있어 성장기반 재구축 필요성이 절박하게 제기된다.	
목표	민감품목을 배려하되, 높은 수준의 FTA를 추진하며 동시에 이에 따른 경쟁력 강화를 위한 국내개혁을 선행	
FTA 추진 대상	아태지역	- TPP 참가여부에 대한 협의 개시 - 페루, 호주와의 협상 타결, - 한·일 FTA 협상재개 노력 가속화, - 일·몽골 FTA 조속 추진 - 한·중·일 FTA, 동아시아 FTA, CEPEA²⁾ 추진
	역외 주요국	- EU와의 협상개시 위한 국내조정 가속화 - GCC³⁾와의 협상 추진
	기타	- 경제·외교 안보적 관점에서 종합적 판단
국내 대책	농업	「농업구조개혁추진본부」설치, 2011년 6월까지 기본방침 결정, 이를 위해 재원 및 중장기 행동계획을 2011년 10월까지 책정
	인적 이동	「신성장전략」을 토대로 인적이동에 대한 기본방침을 2011년 6월까지 마련
	규제개혁	행정쇄신회의가 국내 비관세장벽 철폐를 위한 구체적 방침을 2011년 3월까지 수립

주: 1) DDA(Doha Development Agenda) : 지난 2001년 11월 14일 카타르 도하에서 개최된 제4차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서 새로이 출범시킨 다자간 무역협상으로서 9번째 다자간 무역협상 라운드.

2) CEPEA(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, 동아시아 포괄적 경제연계 구상) : 일본이 제안한 것으로, ASEAN+3(일본·중국·한국)에 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함한 16개국에서 성숙한 경제권 구축을 지향하는 지역경제전략.

3) GCC(Gulf Cooperation Council) : 페르시아만 연안의 산유국이 정치, 경제, 군사 등 각 분야에서 협력하여 종합적인 안전보장체제를 확립하기 위해 1981년 5월 설립한 기구.

자료: 内閣府(2010)

「기본방침」은 <표 1>에서 알 수 있듯이 신흥국 부상, 일본경제력의 추세적 저하, DDA 전망 불투명, 주요국간 FTA 확대 등의 변화에 대한 일본의 대응이 지체되고 있어 성장기반 재구축 필요성이 절박하게 제기된다는 상황인식에서 출발한다. 이에 민감품목을 배려하되, 높은 수준의 FTA를 추진하며 동시에 이에 따른 경쟁력 강화를 위한 국내개혁을 선행하는 것을 목표로 삼고 있다. 따라서 협상 중인 호주, 페루와의 FTA 조속 매듭, 한·일 FTA 협상의 조기 재개, 몽골, EU와의 협의 가속화 등도 담고 있다. 즉, △전 품목을 대상으로 높은 수준의 FTA 추구 △TPP 참가 여건 조성 △이를 위한 농업·규제 개혁 등의 선행이라는 세 요소를 주요 내용으로 한다. 이를 공표하는 자리에서 간 나오토 일본 총리는 「기본방침」이 ‘개국과 농업재생 양립으로 번영을 이루기 위한 대전략의 출발점’이라고 자리매김하였다.

금번 「기본방침」의 핵심은 무엇보다도 TPP 참가의지 표명이라 할 수 있다. 일본 정부는 TPP 참가의 목적으로 다음의 네 가지를 꼽았다.

첫째, 개방을 통한 경제 활성화다. 내각부(内閣府) 산하 경제사회총합연구소(ESRI)는 일본이 TPP에 참가할 경우 실질 GDP가 0.48% - 0.65%(약 2.4조 - 3.2조 엔) 증가하여 일·미 FTA, 일·중 FTA(일본의 민감품목, 중국의 자동차를 각기 비자유화), 일·EU FTA 각각에 비해 경제효과가 클 것으로 추산한다. ESRI는 동일한 시산에서 TPP에 일·중 FTA 및 일·EU FTA가 더해질 경우에는 GDP가 최대 1.23% - 1.39% 증가할 것으로 전망한다.

둘째, 높은 수준의 농업시장 개방이 요구되는 미국과의 양자간 FTA가 당분간 어렵다는 현실적인 여건을 감안할 때, 한·미 FTA 발효시 미국시장에서 불리해지는 일본기업에게 TPP 참가로 동등한 경쟁조건을 부여한다.

셋째, 일본은 TPP의 무역·투자 규범이 향후 이 지역의 실질적인 표준이 될 가능성에 대비하여 일본도 TPP에 참가하여 일본에 유리한 규범을 제정하여 APEC 회원국간의 경제통합체인 FTAAP(아시아태평양자유무역협정) 추진에 공헌하고 DDA에서의 규범 제정에서도 유리한 지위를 점하고자 한다.

넷째, 「기본방침」은 TPP에 캐나다, 한국, ASEAN 등도 참여하여 이것이 아태지역의 새로운 지역경제통합체로 발전할 경우에 이를 일본과 미국이 주도한다는 정치적 의의를 강조하고 있다.

「기본방침」은 그러나 TPP 참가 시 반대급부로 지불하게 될 기회비용도 명시하고 있다. TPP는 10년 이내 전 품목 관세철폐를 원칙으로 하므로 일본이 TPP 참가시 지금까지의 EPA 체결에서와 마찬가지로 민감품목을 일괄 제외하는 방식은 인정받지 못할 가능성이 높다. 그로 인해 일본의 TPP 참가에 반대하는 농림수산성은 현재와 마찬가지로 개방에 대한 국내대책이 부재한 상황을 가정할 때, 쌀, 밀 등 주요 농산물 19개 품목의 관세가 전 세계에 대해 즉시 철폐될 경우 농산물 생산이 연간 4.1조 엔 감소하고, 식량자급률(열량 기준)도 현행 40%에서 14%로 감소하며, 농업의 다면적 기능 상실에 따른 피해규모도 약 3.7조 엔에 이르며, GDP는 연간 1.6%(약 7.9조 엔)이 줄어드는 등의 부정적인 영향이 발생한다고 추산한다. 농림수산성은 또한 일본이 TPP에 참가한다면 다른 참가국들이 기존의 일본과의 양자 현안 해결을 요구할 가능성도 있으며 특히 미국은 쇠고기 시장 개방과 비관세장벽 해소를 제기할 가능성이 크다는 점에 대해 우려를 표하고 있다.

일본 정부의 새로운 FTA 정책에서 또 하나의 주목할 만한 사항은 국내 구조개혁의 로드맵 제시다. 일본 정부는 FTA 추진을 위해 농업분야에서 ‘경쟁력 향상과 해외수요 확대’ 등 일본 농업의 잠재력 제고를 위한 대담한 정책대응이 불가피함을 지적하였다. 이에 총리를 의장으로 가칭 ‘농업구조개혁 추진본부’를 설치하여 2011년 6월까지 농업대책의 기본방침을

마련하고, 그 전후로 TPP에의 참가 여부도 결정하기로 하였다. 이와 관련하여 카고노 미치히코(鹿野道彦) 농림수산업 장관은 2010년 11월 6일에 ‘호별소득보상제도(戸別所得補償制度)’를 향후 10년간 추진하려던 계획을 변경하여 5년간 추진할 방침이라고 밝힌 바 있다(時事通信 2010.11.6). 아울러 금융 및 의료분야의 비관세장벽 제거를 위한 규제개혁에 관해 2011년 3월까지, 간호사, 간병복지사 등의 외국인노동자 유입에 관해서는 2011년 6월까지 기본방침을 확정하기로 하였다.

애초에 일본정부는 「기본방침」 책정 후, 재원마련방안 등을 포함하여 2011년 10월에 중장기 행동계획을 확정할 예정이었다. 계획대로라면 11월 13일 일본에서 개최된 APEC 정상회담 시 간 나오토(菅直人) 일본총리가 「기본방침」의 핵심사항인 TPP 협상개시를 선언할 의향이였으나 국내 농수산업계의 예상치 못한 강한 반발에 직면해 무산되었다. 이에 따라 오바마 미 대통령이 2011년 11월 APEC 정상회담에서 TPP 협상을 타결하고자 하는 일정에 맞추어 일본이 참가하는 것도 현실적으로 어렵게 되었다.

한편, 동일본대지진의 발생으로 인해 일본 정부는 2011년 5월 17일 각료회의에서 당초 6월에 참가여부를 결정하기로 했던 방침을 가을쯤으로 연기하였다. 그러나 동년 11월까지 P9 협상이 예정되어 있어 여기에 합류하지 못하면 사실상 P9의 TPP 추진에는 참가가 어려워질 전망이다.

II. 「포괄적 EPA의 기본방침」의 수립 배경

일본정부가 공표한 「기본방침」의 배경에는 <표 1>에서도 보여주듯이 급변하는 외부적 환경에도 불구하고 내부개혁이 부진하여 FTA 체결도 더딘 탓에 일본이 글로벌 경제체제에서 불이익을 당하지 않을까 하는 조바심이 읽혀진다. 특히 일본과는 대조적인 한국의 빠른 행보에 대한 민감한 반응이 이목을 끈다. 이러한 「기본방침」의 수립 배경을 정부가 공개한 관련자료를 토대로 분석해 보자.

첫째, 한·일 FTA 논의가 부진하여 그 다음 단계로의 진전도 어려운 상황에서 한국의 FTA 체결속도에 가속도가 붙는 것에 대한 일본의 우려이다. 일본이 최초의 FTA 상대로 한국을 택한 것은 시장경제와 자유주의 가치를 공유하는 한국이 중국을 견제하며 역내 FTA 체결의 교두보를 구축할 전략적 파트너라고 인식했기 때문이다. 그러나 일본 농수산업계와 한국 제조업계의 반대로 한·일 FTA 협상이 장기 교착상태에 빠지게 되자 일본의 동아시아 FTA 추진 시나리오는 첫출발부터 차질을 빚게 되었다. 이후 동아시아 각국간에 양자간 FTA가 봇물을 이루는 것과는 대조적으로 동아시아 전체를 포괄하는 광역 FTA 논의가 더딘 가운데, 일본은 한국의 공격적인 FTA 체결 행보에 적잖은 충격을 받았다. 특히 한국이 일본의 3대 수출시장인 미국, EU, 중국 중 미국 및 EU와 FTA를 체결(EU와는 2011. 7. 1 발효)하고, 중국의 FTA 협상 개시가 오래지 않아 있을 것이란 전망이 제시되면서 이로 인해 일본이 입게 될 불이익 여하에 촉각을 곤두세우고 있다.

표 2. 주요국의 FTA 체결 현황

	체결 건수	무역 비율 (%)	일본	한국	중국	미국	EU	ASEAN	인도	호주	뉴질랜드	캐나다	멕시코	칠레	페루	스위스	GCC
일본 ¹⁾	11	16						◎	△	△			◎	◎	△	◎	△
한국 ²⁾	7	36				○	○	◎	◎	△	△	△	△	◎	○	◎	△
중국	8	21						◎		△	◎			◎	◎		△
미국 ³⁾	14	38		○						◎		◎	◎	◎	◎		◎ △
EU ⁴⁾	29	76		○				△	△			△	◎	◎	△	◎	△

주: 1) 인도와는 협상이 타결되어 서명·발효 위한 작업 중이다.

2) ASEAN 전체 및 싱가포르와도 발효, 스위스는 EFTA와 체결한 것이다. 체결단계의 미국 및 EU를 제외하면 FTA 비율은 14.4%.

3) ASEAN 중 싱가포르와 발효, 2개국과 협상 중이다. GCC 중 바레인 및 오만과 발효, UAE와 협상 중이다.

4) EU의 FTA 비율 76%는 역내무역을 포함한다. 역외무역의 FTA 비율은 30%이다. ASEAN 중 싱가포르와 협상 중이다.

5) 각 란의 △는 협상중, ○는 서명, ◎는 발효를 각기 의미

6) 무역비율: 무역총액 대비 FTA 상대(발효/체결)와의 무역액 비율.

자료: 内閣官房(2010)

표 3. 한·EU FTA 및 한·미 FTA 체결 후 일본기업의 경쟁조건 변화¹⁾

(단위: %)

시장	주요 고관세 품목	한·EU 및 한·미 FTA 체결후			
		대한 적용세율		대일 적용세율	
EU	승용차	10	→	0	10
	평면 TV	14	→	0	14
	액정 디스플레이 모니터	14	→	0	14
	복합기	6	→	0	6
	전자렌지	5	→	0	5
미국	승용차	2.5	→	0	2.5
	트럭	25	→	0	25
	베어링	9	→	0	9
	폴리스틸렌, 폴리에스터	6.5	→	0	6.5
	LCD 모니터, 칼라TV, 디지털 TV	5	→	0	5
	전기앰프, 스피커	4.9	→	0	4.9

자료: 内閣官房(2010)

1) 한국기업에 대한 관세철폐 일정은, 한·EU FTA에서는 발효 후 5년 이내, 한·미 FTA에서는 발효 후 10년 이내 모두 철폐한다.

일본의 이러한 우려가 기우만은 아닐 것이다. 가뜰이나 글로벌 금융위기 이후 일본의 주력분야(자동차, 전기전자 등)에서 한국의 선전이 이어지고 있어, 한국이 EU나 미국과 FTA를 발효시킨다면 자국기업이 이들 시장에서 한국에 비해 열세에 처할 것이란 판단 하에, 일본기업들은 특히 TPP나 일·EU FTA 체결을 원하고 있다.

內閣官房(2010)에 따르면 한·EU 및 한·미 FTA 발효시 한국에 대해 EU는 평면 TV(현행 14%), 승용차(현행 10%)의 관세를 5년 이내에, 미국은 트럭(현행 25%), 베어링(현행 9%)의 관세를 10년 이내에 철폐하게 된다([표 3] 참고). 특히 EU의 관세율이 미국보다 높아 일본은 한·EU FTA 체결이 압박해지기 시작하는 시점부터 자국 기업을 위한 대책 마련에 부심해 왔다.

중국에서도 승용차(3000cc 이상) 관세가 최대 25%이며 TV수신기는 최대 30%에 달해 한·중 FTA 마저 체결된다면 일본기업의 열세는 더욱 가속화될 것이다. 더욱이 글로벌 금융위기 이후 일본 내수시장은 더욱 정체되고 엔고추세로 수출경쟁력도 약화되자 일본에서는 FTA 체결로 일본을 맹추격하는 한국에 열위를 만회해야 한다는 위기감이 고조되고 있는 것이다. 경제산업성(經濟産業省)은 한국이 미국·EU·중국과 FTA를 체결하는 반면 일본은 TPP·EU·중국과 FTA를 체결하지 않을 경우, 2020년에 위 3대 시장에서 일본산 자동차, 전기전자, 기계제품의 점유율 저하로 같은 해 실질 GDP가 1.53%(약 10.5조 엔) 감소하고 그에 따라 고용도 81만 여명이 감소할 것이라며 경고하고 나섰다.²⁾

둘째, 향후 한국에 뒤쳐진 FTA 추진속도를 만회하기 위해서는 자국내 농업개혁이 불가피하다는 인식이 새로운 정책의 도입 필요성을 가중시켰다. 일본은 모든 기발효 FTA에서 쌀, 쇠고기, 유제품 등 약 450개 품목(농림수산물 400개, 공산품 55개)을 제외시켰고 약 360개 품목(농림수산물 320개, 공산품 40개)을 재협상의 혹은 현상유지(standstill)로 하였다. 현재 진행 중인 일·호주 FTA 협상도 일본이 민감품목으로 분류하여 제외를 주장해 온 쌀, 보리, 쇠고기, 유제품, 설탕의 5개 품목에 대한 호주 측의 개방요구가 강하여 난항을 겪고 있다. 그 결과 기발효 FTA의 상품양허 수준(품목수 기준)은 84.4%(일·싱가포르 FTA)~88.4%(일·필리핀 FTA)로 TPP 참가국 및 한국, 중국의 FTA 수준과 차이가 크다([표 5] 참고). 한국, 중국, EU 등이 TPP 참가국과 체결한 FTA의 양허수준은 모두 95%를 상회하기 때문이다.

II. TPP의 진화과정과 특징

1. 진화과정 -P4에서 P9까지-

일본의 2010년판 FTA 정책의 핵심요소인 TPP 참가의 배경을 이해하고 이것이 과거에 비해 어느 정도 다른지, 일본의 참가 가능성은 어느 정도 열려 있는 것인지를 알기 위해서는 TPP의 그간의 독특한 진화과정에 대한 이해가 불가피하다.

1994년 APEC 회원국들은 인도네시아 보골 회의에서 2010년까지 선진 회원국이, 2020년

2) 그러나 「기본방침」의 참고자료에서 경제산업성과 별개로 TPP 미참가시의 경제적 영향을 시산한 내각부 산하 경제사회총합연구소(ESRI)의 경우는 GDP 감소폭을 0.13-0.14%(약 0.6-0.7조 엔)로 추정하는데 그쳐, 경제산업성의 그것과 10배 이상 차이가 난다. 이는 제조업계의 이익을 대변해야 하는 경제산업성의 입장이 어느 정도 반영된 것이라 할 수 있다.

까지는 개도국이 무역 자유화를 달성하자는 소위 ‘보골선언(Bogor Declaration)’을 채택한다. 그러나 이후 1990년대 말 동아시아가 외환위기를 맞게 되고 미국이 2000년 9. 11 테러를 겪게 되면서 애초부터 추진의지가 미약했던 보골선언 달성이라는 목표를 향한 동력은 약화되고 말았다. 이후 아태지역의 한 축인 동아시아에서는 제각기 양자간 FTA 체결 붐이 조성되고 다른 한편 싱가포르와 뉴질랜드가 추동하는 TPP가 생겨나게 된 것이다.

TPP의 공식명칭은 ‘환태평양 전략적 경제연계협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)’으로서 첫 발판을 마련한 것은 싱가포르와 뉴질랜드간의 FTA 즉 NZSCEP였다. 이를 기점으로 2005년에 TPP 논의가 시작되어 2006년 싱가포르, 뉴질랜드, 칠레, 브루나이의 4개국간에 아시아와 대양주 그리고 남미 3개 대륙으로 넘나드는 FTA가 발효되었다. 이를 현재의 TPP 논의와 구분하고자 소위 ‘P4’로 통칭한다.

P4 참가국들은 공통적으로 소규모 경제로서 세계 GDP와 무역에서 각기 0.8%, 2.2%를 점하는데 불과하다(Claude Barfield and Philip Levy, 2009). 그럼에도 P4는 여타 FTA에 비해 독특한 두 가지 특징을 지니고 있었다.

첫째 P4는 상품무역분야에서 높은 수준의 개방을 요구한다. 칠레, 싱가포르 그리고 뉴질랜드는 전품목에 대해, 브루나이는 99%의 품목에 대해 관세를 철폐하였다. 또한 서비스, 정부조달, 지적재산권, 인적이동 등을 포함하는 포괄적(comprehensive)이다. 서비스 무역은 비개방 분야만 열거하는 네가티브 리스트(negative list) 방식을 취했다. 그 밖에도 위생검역(SPS), 기술장벽(TBT), 경쟁정책(Competition Policy), 지식재산권(Intellectual Property Rights), 정부조달(Government Procurement), 분쟁해결(Dispute Settlement) 등을 포함한다. 별도의 양해각서(MOU) 형태로 노동과 환경에 관한 조항도 포함시켰다. 단, 투자와 금융 서비스 개방은 포함하지 않는다. 이와 같이 P4는 미국이나 EU가 선호할 만한 높은 수준의 FTA이다.

두 번째 특징은 애초부터 참가범위의 확대를 목표로 하고 있다는 점이다. 이러한 특징은 EU의 확대방식을 제외하고는 그 선례를 찾아보기 힘든 독특한 형태이다. P4는 APEC 회원국을 대상으로 점진적인 추가 참여를 요청하며 그를 위한 모델 협정(template)로 스스로를 자리매김하였다. 그러나 이 특징은 후술하는 바와 같이 미국의 참가로 인해 약화되고 있다.

TPP는 P4의 확대판으로서 당연히 최종적으로 APEC 회원국 대상의 FTAAP를 지향한다. 미국은 ASEAN에 대해 개별국과의 협상이 아닌 TPP에서의 통합을 희망한다고 밝히고 있다. 그로 인해 말레이시아가 애초의 미-말레이시아 FTA 논의를 TPP로 흡수시켰고, 이에 따라 필리핀도 미국과의 FTA 체결을 위해 향후 TPP 참가를 희망하고 있다. 2008년 미국이 TPP 참가 의지를 표명한 이래 여타 APEC 회원국도 추가적으로 참가의사를 밝힘에 따라 2011년 2월 미국 몬테나에서 기존의 P4에 미국, 호주, 페루, 베트남, 말레이시아의 5개국이 추가되어 9개국이 6차 협상을 마쳤다. 이를 이전의 P4와 구분하여 ‘P9’으로 부르기도 한다. USTR의 보도자료에 따르면 현재 TPP 협상은 2011년 미국에서의 최종 협상까지 3회의 협상을 남겨 놓은 상태이다³⁾.

TPP도 기본적으로 높은 수준의 FTA를 추구한다. 이러한 맥락에서 지금까지 협상 이전단계부터 특정품목의 비자유화를 전제조건으로 요구하는 나라에 대해서는 참가자격을 부여하지 않고 있다(石川幸一, 2011. 4. 1). 일본정부조차 일본의 TPP 참가가 적지 않은 기회비용을 요구할 것이라고 판단하는 이유가 여기에 있다.

3) Joint Statement From Trans-Pacific Partnership Ministers Meeting on Margins of APEC in Big Sky, Montana(<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/may/joint-statement-trans-pacific-partnership-ministers-me>).

한편, 기존의 P4에 비해 P9에서는 회원국이 늘어남에 따라 각국간 이해관계 대립이 심화되어 협상의 진척이 더딘 것으로 알려지고 있다. (石川幸一, 2010. 11. 2)에 따르면 미국 낙농업계는 뉴질랜드로부터의 유제품 수입 급증을 우려하여 동 제품의 제외를 요구하고 있다. 말레이시아는 자국의 국민차 보호와 말레이인우대정책 유지에 높은 우선순위를 두고 있으며 베트남은 높은 관세수준을 어떻게 철폐시킬 수 있을지 우려되는 상황이다. 이뿐 아니라 미국과 현격한 경제격차가 있는 베트남에게 미국이 NAFTA를 통해 미 시장에의 접근성을 제공한 멕시코와 달리 추가적인 미국시장에의 접근성을 내주기가 쉽지만은 않다. 그로 인해 현재 TPP 협상 진척상황에 비추어 볼 때 과연 미국의 의지대로 미국 주도하에 TPP가 성공적으로 체결될 지 여부는 아직 불투명하다. 더 나아가 미국이 TPP를 궁극적으로 FTAAP로 확대시키고자 하는 의지가 있는지도 현재로서는 판단하기 곤란하다. 자국의 이해관계에 발목이 잡혀 한국, 콜롬비아, 파나마와의 FTA도 비준을 하지 못한 상태이기 때문이다 (Deborah Elms, 2009).

P9 대부분의 경우 이미 상호간에 양자간 FTA가 체결됐거나 협상이 진행 중이다. 가령 싱가포르의 경우 이미 나머지 8개국과 모두 FTA를 체결했으며 이 중 양자간 FTA 체결 건수가 가장 적은 페루의 경우 싱가포르, 칠레, 미국과 FTA를 체결한 상태이다. 그로 인해 TPP의 협상방식은 여전히 명확하지 않은 채이다(Deborah Elms, 2011). 현재는 기존에 양자협상이 존재한 경우 그대로 진행하는 것과 그렇지 않은 국가간에는 TPP 전체협상과정에 참여하는 방식이 동시에 이루어지고 있으나 후자보다 전자가 주종을 이룬다.

2. 미국의 TPP 참가 의도

2008년 3월 TPP에 금융 서비스 및 투자 협상이 추가되어 진행될 무렵 미국이 TPP 참가를 결정한다. 그에 따라 2008년 9월 부시 행정부 임기를 수개월 남기고 수전 슈워브 당시 무역 대표부(United States Trade Representative) USTR 대사가 TPP 참가를 공식 표명하기에 이른다. 그는 이 자리에서 세계경제에서 점하는 동아시아의 중요성을 감안할 때 동 지역과 미국의 관계를 강화하는 것이 중요하다고 역설하며 특히 미국이 참여하는 높은 수준의 TPP가 무역 및 투자의 자유화와 아태지역의 통합을 진척시키는 수단이 될 것이라고 주장한다(Claude Barfield and Philip Levy, 2009). 그러나 오바마 대통령은 취임직후 내각 핵심 인사의 임용전이라는 점을 들어 기존 통상정책의 검토가 필요하다며 TPP 참가여부에 대한 결정을 연기한다.

그러나 2009년 11월 일본을 방문 중이던 버락 오바마 미 대통령은 14일 도쿄에서 행한 연설에서 지역협정 추진을 위해 TPP 협상에 ‘관여(engage)’하겠다고 밝혔다. 그러나 ‘관여’라는 모호한 표현을 쓴 데에서 알 수 있듯이, 이때까지만 해도 오바마 대통령의 TPP 참여 의지는 명확하지 않아 미국 정부의 진의를 파악하기 어려웠다.

2009년 12월 14일 론 커크 USTR 대사는 의회에 제출한 서한에서 TPP 협상 참가 의향을 비로소 명확히 밝히며 TPP에서 미국이 얻어야 할 두 가지 목표를 제시한다. 첫째, TPP가 세계경제의 성장동력인 아시아에서 미국의 경제적 이익을 확장시키는데 기여하기 위해서는 환태평양 경제통합의 플랫폼이 되어야 한다. 또한 그 참가범위는 기존의 P4에 호주, 페루, 베트남이 추가되어야 추후의 APEC 회원국의 참가 기반이 형성된다. 나아가 캐나다와 멕시코, 일본, 한국, ASEAN 회원국 등으로 확대되어야 한다고 주장한다. 미국이 TPP 참여로

소기의 경제적 효과를 거두기에는 소규모 경제 위주의 추가적 확대로는 미약하다는 판단에 따른 것이다.

두 번째로, 그는 TPP가 미국의 노동자에게 경제적으로 유의미한 만큼의 시장 접근 기회를 제공하는 높은 수준의 21세기 협정이 되어야 한다고 주장한다. 여기서 21세기 협정이란 환경 보호와 유지, 투명성 확보, 노동자 권익 보호 그리고 경제개발 등을 담보하는 신시대의 협정이어야 함을 의미한다. 이러한 그의 발언은 왜 그가 취임 초기에 인사문제를 명분으로 내세우며 TPP 참가 여부에 대한 결정을 미루었는지를 짐작케 한다.

Bergsten and Schott(2010)도 USTR에 제출한 보고서에서 TPP가 다음과 같은 두 가지 이익을 제공하므로 미국이 이에 적극 참여할 것을 제안한다.

첫째, TPP는 미국에게 세계경제의 성장엔진인 아시아 지역에 대한 관여를 가능케 하며 무엇보다도, 동 지역내에 만연한 FTA 체결로 인한 미국 제품에 대한 차별을 만회시켜 준다고 강조한다. 이처럼 미국은 아시아내 지역주의가 ‘태평양에 선을 그어(draw a line down the Pacific)’ 미국을 배제시키는 것이 초래할 경제적 불이익에 민감하게 반응하고 있는 것이다. 저자들은 미국이 배제된 채 동아시아 FTA(EAFTA)가 체결될 경우 즉각적으로 미국의 연간 수출이 최소 250조 달러 줄게 되는데 이는 20만 명의 고소득 일자리가 사라지는 것을 의미한다고 추산한다(Bergsten and Schott, 2010, p2). 이는 2009년 12월 론 커크가 제시한 TPP 참가의 두 가지 목적 중 첫 번째를 더욱 구체화시킨 것이라 할 수 있다.

둘째, 일본, 한국 및 ASEAN이 부상하는 중국의 패권을 견제하는 균형자로서 미국이 아시아에 깊게 개입할 것을 지속적으로 요구해 왔다고 밝히며 미국은 TPP를 통해 아시아만의 경제통합을 막는 동시에 안보면에서 미국과 아시아를 잇는 제도적 연결고리가 필요하다고 제안한다. 이는 2008년 수전 슈워브의 견해에서 더욱 진전된 것으로 해석할 수 있다.

이상과 같은 두 가지 목적을 이루기 위해서는 두 저자(Bergsten and Schott(2010)) 또한 P4를 캐나다, 멕시코로, 나아가 일본과 한국, ASEAN 회원국 등으로 확대시켜야 한다고 주장한다. 일본과 관련하여 공저자(Bergsten and Schott(2010))들은 일본이 2010년에 APEC 의장국이 되므로 이를 계기로 TPP에 참가하는 것이 일본의 아태지역내 리더십 발휘의 실험대가 될 것이라고 한다. 그것이 일본이 주장해 온 ASEAN+6로 구성되는 동아시아 FTA에 대한 미 의회와 정부의 부정적인 인식을 타파하는 데 기여할 것이란 지적도 빠트리지 않고 있다.

이상과 같이 미국이 TPP에 참가하게 된 과정을 짚어보면 미국의 입장에서 TPP는 한 마디로 미국의 동아시아 개입전략의 결정판이라 할 수 있다. 미국은 APEC의 한 축인 동아시아에서 자국이 배제된 채 FTA 체결이 가속화되는 것을 견제하고자 TPP 참가를 결정한 것이라고 볼 수 있다. 미국의 이러한 의도를 Claude Barfield and Philip Levy(2009)는 미국에 의한 동아시아 경제통합의 ‘새판짜기(wholesale reconfiguration)’로 극명히 표현한다. 저자들은 싱가포르 전 총리 리관유(李光耀)의 발언을 인용, “미국이 아시아에 APEC과 여타 환태평양 기구들을 통해 더 개입하지 않으면 중국은 미국과 아시아국들의 국익을 해치는 지역 헤게모니로 냉혹하게 등장할 것이다”라고 경고하고 있다. 이어서 이들은 TPP가 아시아에서 미국의 역할을 둘러싼 논란을 잠재우고 다자간 무역자유화를 밑으로부터 실현하게 할 것이라고 주장한다. 실제로도 2010년 오바마 대통령은 일본, 한국, 말레이시아에 TPP 참가를 요청하였다.

III. 일본의 기존 FTA 정책의 현황과 성과

1. 일본의 FTA 추진 현황

일본은 FTA 체결 상대로 동아시아를 중시하여 최초로 한·일 FTA를 추진하였으나, 2004년 협상이 중단되고 중·ASEAN FTA 논의가 개시된 이후는 ASEAN 중시로 선회하였다. 2006년부터 일본은 기존의 'ASEAN+3(한국·중국·일본)'에 미국과 일본에 우호적인 나라들인 인도, 호주, 뉴질랜드를 추가한 'ASEAN+6(CEPEA)'를 '동아시아 FTA'의 대상으로 주장하기 시작하여, '동아시아 정상회의(East Asia Summit)'에도 이들 세 나라가 포함되었다. 일본은 당시 그 이유로 이미 한국·중국·일본이 ASEAN뿐 아니라 위 세 나라와도 각기 양자간 FTA를 체결 중이라는 점을 꼽았다. 그러나 그 이면에는 중국의 역내 FTA 주도를 다른 주변국들과 공동견제하고자 하는 심리가 적잖게 작용하고 있음을 부정하기 어렵다.

표 4. 일본의 FTA 추진 현황(2011년 5월말)

추진단계	체결순서	대 상	비고
발효	1	싱 가 포 르	2002. 11. 30 발효(2007. 9. 2 개정)
	2	멕 시 코	2005. 4. 1 발효(2007. 4. 1 개정)
	3	말 레 이 시 아	2006. 7. 13 발효
	4	칠 레	2007. 9. 3 발효
	5	태 국	2007. 11. 1 발효
	6	인 도 네 시 아	2008. 7. 1 발효
	7	브 루 나 이	2008. 7. 31 발효
	8	A S E A N	2008. 12. 1 발효
	9	필 리 핀	2008. 12. 11 발효
	10	베 트 남	2009. 10. 발효
	11	스 위 스	2009. 9. 발효
비준·체결	12	인 도	2011. 2. 16 비준
	13	페 루	2011. 5. 31 체결
협상중	14	호 주	2011. 2. 12차 협상
	15	G C C	2009. 3. 4차 중간협의
	16	한 국	2004. 11. 6차 협상

자료: 각종 자료를 토대로 필자 작성

2009년 집권한 당시 하토야마 총리도 'ASEAN+6'의 동아시아공동체 건설을 핵심 대외전략으로 제시하며 아시아 중시기조를 강조, 이때만 해도 TPP에 대한 언급이 없었다. 오히려 하토야마 전총리는 2009년 9월 방미 직전 동아시아공동체의 범위에 미국은 포함되지 않는다고 밝힌 바 있으며, 그간 일본정부는 FTAAP나 TPP가 ASEAN+3, ASEAN+6와 함께 아태지역의 광역 FTA 구상 중의 일부라는 입장을 유지해 왔다.

이러한 기조에 발맞춰 현재까지 일본은 ASEAN과의 FTA 체결에 주력해 온 게 사실이다. 일본은 2011년 5월말 현재 총 11건의 FTA를 발효하였는데 이 중 8건이 ASEAN 회원국 및 ASEAN 전체이다. 또한 인도와의 FTA를 비준하였으며 페루와의 FTA는 체결을 완

료하였다. 현재 FTA 협상을 진행 중인 나라는 호주이다. 한·EU FTA 체결과 한·중 FTA 논의 개시 이후, 일본은 한·일 FTA 협상재개를 더욱 희망하나 한국은 실익확보에 대한 확신이 부족하여 여전히 신중한 자세를 견지하고 있다.

한편 한·EU FTA 체결에 영향을 받은 일본은 G20 서울 정상회의를 계기로 개최된 일·EU 정상회담에서 2011년 봄 협상개시를 목표로 12월에 일·EU 고위급 협의 개최에 합의하기에 이르렀다. 이어서 2011년 5월 28일 일본과 EU는 정상회담에서 양자간 FTA 체결을 위한 사전협의를 개시에 합의하였다.

그러나 사전협의를 의의를 둘러싸고 일본과 EU간에 미묘한 온도차이가 감지된다. 일본 정부는 이를 본격협상을 위한 예비협의로 간주하며 이것이 「기본방침」에서 표방하는 「平成 개국」의 첫 성과로 이어지는 것에 고무된 분위기이다. 특히 간 총리는 지진수습과정에서 보여준 미흡한 리더십으로 인해 국내적으로 많은 비판에 직면한 상황에서 이를 만회할 수 있는 대외적인 치적으로 삼으려는 의도도 있는 것으로 파악된다. 따라서 일·EU FTA 사전협의를 본격협상까지 이어가고자 일본은 그간 EU측이 주장해 온 일본의 비관세장벽 해소를 목표로 「기본방침」에서 제시한 국내 구조개혁을 조기실시할 계획이다.⁴⁾ 그러나 일·EU FTA 이후 EU의 유제품 수입급증을 우려하는 일본 축산업계의 적지 않은 반발이 예상되어 협상개시 및 타결까지는 전망이 불투명하다. 특히 농업계는 가뜰이나 동일본대지진 및 원전 사고로 생우유가 출하 정지상태인 농가를 포함하여 낙농 및 축산업에 미칠 영향을 경계하고 있다(北海道新聞, 2011. 5. 31).

반면 EU측은 이것이 어디까지나 사전협의로 끝나는 것으로 본격협상으로 이어지는 것은 아니라는 점을 강조하며 지나친 확대해석을 경계하는 눈초리다. 그도 그럴 것이 EU측은 관세수준이 낮고 비관세장벽은 높다고 여겨지는 일본과의 FTA에서 가시적으로 이익을 기대하기 어렵다는 인식을 갖고 있다⁵⁾. 특히 EU의 대표적인 자동차 생산국인 독일, 프랑스, 이탈리아는 일본에 대한 현행 10%의 관세가 철폐되면 일본산 소형 자동차의 수입이 급증될 것이라는 이유로 일·EU FTA에 강하게 반대하고 있다. 이들을 의식한 EU 위원회는 사전협약에서 일본의 비관세장벽 조기해소 등 높은 수준의 조건을 제시할 전망이다. 그럼에도 불구하고 EU가 일본과의 사전협약에 이르게 된 배경에는 일본의 지진피해복구에 힘을 실어주겠다는 정치적 판단이 앞섰다는 관측이 우세하다(示唆通信, 2011. 5. 20).

2. 일본의 기존 FTA 정책의 추진현황과 성과

일본의 금번 FTA 정책이 과연 대대적인 방향전환인지 이해하기 위해서는 기존의 일본 FTA 정책에 대한 파악이 필요하다. 최근까지 일본 FTA 정책의 특징은 FTA 상대와의 경제연계 강화였다. 일본은 2004년 일본과 상대국간 상호 경제관계 강화를 통한 △경제적 이익 확보 △상호 구조개혁 촉진 △일본에 유리한 국제환경 조성을 골자로 하는 ‘향후 경제연계협정(Economic Partnership Agreement)에 대한 기본방침’을 정립하였다. 이 때 EPA란 상

4) 일본의 구조개혁 조기실시에 관해서는 『日本経済新聞』(2010.11.11), 「日·EU経済連携協定, 来春から交渉一首相提案へ, 年内にも非関税障壁の改善案」을 참고하라. 한편 EU가 주장하는 일본시장의 비관세장벽은 건축용 목재의 강도인증절차 간소화, 자동차나 의료기기의 안전기준 인증절차 간략화, 정부조달 정보공개 등으로 알려져 있다.

5) 일본의 대EU 수출품의 63%에 관세가 부과되는 반면, EU의 대일 수출품의 약 68%가 이미 무관세 혜택을 받고 있다(産経ニュース, 2011. 5. 28)

품·서비스·투자시장 개방 및 다양한 무역규범의 조화를 포함하는 NAFTA와 같은 ‘포괄적 FTA(Comprehensive FTA)’와 유사한 것으로서, 다만 다양한 협력의제를 포함한다는 점이 다소 다를 뿐이다⁶⁾. 그렇다면 일본의 기존 EPA정책의 성과를 일본정부의 공식문서가 아닌 결과로 드러나는 기체결 FTA의 협정문 분석을 토대로 살펴보자⁷⁾.

일본의 EPA정책은 세 가지 목표를 제시하고 있다. 첫째는 WTO 체제의 보완을 통한 대외경제관계의 발전 및 경제이익 확보이다. 이에 대해 협정문을 토대로 평가하자면 결과적으로는 현재까지 일정한 성과를 얻었다고 판단된다. 일본은 EPA의 무역규범 분야 중 지적재산권, 경쟁정책, 정부조달, 상호인증인정(MRA) 분야 등에서 일종의 일본 스탠더드를 세웠다. 그 결과 일본은 이들 분야에서 ‘WTO 플러스’(WTO plus)를 이루어, 향후 WTO의 다자간 교섭에서 발언권을 강화할 수 있는 발판을 만들었다. 단적으로 상호인증인정 분야에서 WTO의 TBT위원회에 자국이 새로이 고안한 역외지정형 MRA를 장려하는 일본 정부의 입장을 제기하였고, 이러한 내용의 일부가 WTO 보고서에 반영되기도 하였다. Boyer(2002)나 Schiff and Winters(2003)가 지적하듯이, 세계화의 파고 속에서 주요 선진국이 앞 다퉈 FTA 체결에 나서는 이유 중 하나는, 아직 WTO나 OECD 등의 다자무대에서 미확립되었거나 보완이 필요한 제반 무역규범 분야에서 소수국 간의 FTA를 통한 지역표준을 만들어 향후 다자무대에서 유리한 고지를 선점하고자 하는 의도 때문이다. 이 점에서 일본은 소기의 성과를 얻었다고 할 수 있다.

이것이 가능했던 이유는 일본의 기체결 EPA 상대국이 대체로 일본의 영향력이 크게 미치는 동아시아에서 더욱이 개도국이 주를 이루는 ASEAN이었으며, 한국과 중국이 ASEAN 전체와 FTA를 체결한 것과 달리 일본은 개별 회원국과 양자 간에 우선 체결했기 때문으로 풀이된다(김양희 2006). 이 과정에서 일본은 자국의 강력한 경제력을 바탕으로 둔 협상력의 우위에 기초해 미국과 같은 ‘경쟁적 자유화’⁸⁾ 전략을 구사할 수 있었던 것이다. 그러나 이러한 평가는 어디까지나 사후적으로 가능한 것일 뿐, 이를 염두에 두고 일본이 애초부터 의도적으로 개도국과의 양자간 FTA를 선호했다고 보기는 어렵다.

이러한 EPA 경험은 일본이 향후 한국뿐 아니라 중국 그리고 동아시아 경제통합 논의과정에서 자신의 모델을 지역표준으로 삼는데 유용한 밑거름이 될 수 있었다. 그러나 미국이 주도하는 TPP에서는 역내 FTA에 비해 일본의 입지가 약화된 것 쉬워도 강화되기는 어려울 것이다. 특히 미국이 TPP의 템플릿으로 삼고자 하는 것이 일본이 그간 주도면밀하게 축적해 온 ASEAN과의 FTA가 아닌 한미 FTA라는 점은 매우 아이러니하다. 그런 특성을 제대로 간파하지 못한 일본은 기본방침에서 TPP 참가의 주요한 목표로 일본과 미국이 주도하는 동아시아통합을 내걸고 있으나 이미 그 가능성은 설령 일본이 예정대로 6월에 TPP에 참가하더라도 멀어져 있었다고 할 수 있다.

일본이 그간 건수 면에서는 13개국과의 FTA 체결이라는 가시적 성과를 얻었으나 이들 나라와의 교역이 총교역에서 차지하는 비중이 16%에 불과하다. 그로 인해 일본 기업의

6) 일본정부는 EPA가 ‘상품무역의 자유화’ 뿐 아니라 투자와 서비스의 자유화, 지적재산권, 경쟁정책의 조화 등 다양한 규범의 조화, 인적 교류의 확대, 다양한 협력, 상대국의 개발 지원 등 포괄적인 경제연대를 통해 상대국과의 연대 강화와 동시에 역내 경제통합의 기반 형성을 중시하는 것이라고 주장한다(外務省經濟局 2008)

7) 일본의 EPA 협정문 분석의 주요 내용은 김양희(2008)를 참고하라.

8) 미국은 거대한 자국 시장과 자국 기업의 투자력을 바탕으로 주로 소규모 개발도상국과의 양자간 FTA를 통해 협정상대국(주로 개발도상국)간 무역자유화 경쟁을 유도한다. 이를 두고 이른바 ‘경쟁적 자유화’(competitive liberalization) 전략이라고 칭한다(Bergsten 1996). 이는 전형적인 바퀴-바퀴살(hub-and-spoke) 전략으로서 미국과 같은 거대 선진경제권만이 구사할 수 있는 전략이다.

FTA 특혜관세 활용률로 측정되는 FTA 활용도 또한 29%에 머물러 있다(ADB, 2009). 이는 그간의 FTA 정책이 무역창출효과란 점에서 아직 실질적인 성과를 냈다고 보기 미흡하다는 것을 방증한다. 일본이 무역창출효과라는 경제적 측면을 중시했다면 진작에 가장 중요한 경제 상대국인 중국 및 미국과 협상을 개시하였을 것이다. 이러한 측면이 바로 다음에 기술한 일본 국내의 장애요인과 연관을 갖는다.

일본과 상대국의 구조개혁 촉진이라는 일본 EPA정책의 두 번째 목표도 아직 가시적인 성과를 얻었다고 보기 어렵다. 그 이유는 구조개혁이 서서히 진행되는 특성 때문이기도 하나, 일본의 기체결 EPA 상대국이 대부분 동아시아 개도국이거나, 정작 일본의 농수산물 시장 개방은 보수적으로 이루어졌기 때문이라고 보는 것이 타당하다. 일본이 만일 농업이 지닌 환경보호, 식량안보 등의 비교역적 특성(Non-tradable Concerns) 등을 충분히 인식한 귀결로서 농업시장 개방에 신중한 것이라면, 이는 일국의 정책적 지향점에 관한 것으로서 타국으로부터 존중받아 마땅하다. 그러나 일본 국내에서 농산물 시장 개방에 대해 이 같은 합의가 충분히 이루어져 있다고 보기는 어렵다. 오히려 현실은 외무성이나 경제산업성이 농수성의 강력한 보호주의 기조에 선뜻 동조하지 못하나, 국내의 정책결정 시스템상 농수성의 반발을 무릅쓰고 개방을 강행하지 못할 뿐이다. 그로 인해 대외적으로는 농수산물만의 별도의 양허수준 제시를 꺼리는 반면 이율배반적으로 상대국 시장 공략에는 매우 공세적이었다.

일본의 EPA 정책의 세 번째 목표인 ‘정치외교적으로 일본에 유리한 환경 조성’이라는 목표도 절반의 성공에 그친다고 할 수 있다. 일본이 ASEAN과의 FTA에 주력해 이들과의 FTA가 일단락되었다는 점에서는 소기의 성과를 얻었다고 할 수 있다. 반면, 여전히 중국과의 FTA를 꺼리는 이면에는 국내 농산물 시장에 대한 보호기조라는 경제적 측면뿐 아니라 역내의 FTA 논의에서 중국에 주도권을 주지 않으려는 의도도 적지 않게 작용했다. 일본은 전후 일관되게 대미관계 중시전략을 대외전략의 기조로 삼아왔다. 일례로 40여 년간 외교관으로 복무했고 일본인 최초로 OECD 사무차장을 역임한 바 있는 다니구치(谷口 誠)는 일본의 아시아 외교가 지나친 대미의존과 미국에 대한 배려, 중국에 대한 과다한 대항의식과 반중감정에 지배되어 냉정함과 균형을 잃고 임시방편식으로 대응해 왔으며, 그것이 2000년대 들어 더욱 심화되고 있다고 비판한 바 있다(谷口誠 2004). 그러나 결과적으로 중국전체의 목적이 성과를 냈다고 보기는 어려운 상황이다. 중국전체의 의도가 강한 CEPEA 및 EAS 구상이 여전히 주변국의 지지를 받지 못하고 있기 때문이다.

일본은 한일 FTA 협상 당시부터 하토야마 총리의 등장 이후에 이르기까지 기회가 닿을 때마다 동아시아공동체 구축의 필요성을 언급하고 있다. 그러나 지금까지의 고찰을 통해 얻게 되는 바는 일본 정부가 강조하는 동아시아공동체의 표상(表象)이 잘 드러나지 않는다는 점이다. 그간 일본이 기체결한 EPA의 내용을 토대로 추론해 보자면, 일본의 EPA정책은 일본기업의 아시아 내 비즈니스 원활화를 위한 환경 조성에 최우선 순위가 놓여 있다고 판단된다. 일본의 동아시아 구상 혹은 동아시아공동체란 것도 이렇게 보자면 동아시아 생산 네트워크의 효율성 제고를 통한 거래비용 절감과 교역증대 및 산업 경쟁력 제고라고 이해할 수 있으며, 이 자체는 물론 동아시아 경제통합으로 가는 핵심적인 기반 조성이라 하겠다. 그러나 그 수혜를 일본기업이 주로 얻을 수 있도록 전력을 다한 반면 상대국에 대한 배려는 전자에 비해 미흡했다는 의구심을 씻기 어렵다.⁹⁾ 일본 입장에서 보자면, 자국의 민감 분야

9) 오이케(尾池 2007)는 일본이 EPA 협상을 막 시작한 초기단계에는 상대국을 공격하는 데 급급했으나, 협상 경험 축적되면서 상대국의 입장도 배려해야 한다는 점을 배워나가기 시작했다고 말한다. 일본 또한 시행착오를 겪은 것이다. 그러나 큰 틀에서 볼 때 히가시(Higashi 2008)는 일본이 자국의 이익확보를 중시하였고, 그

는 지키고 상대의 민감 분야는 높은 수준의 개방에 성공했다면 국익을 위해 탁월한 협상력을 발휘한 것이다. 그러나 이것이 과연 일본 정부가 강조하는 EPA인지, 역내 부국이 지녀야 할 태도인지, 그 결과 동아시아공동체 실현이 촉진될지는 회의적이다.

표 5. 일본의 EPA정책의 성과와 과제

구분	2004년판	기체결 FTA의 특징 (EPA정책의 사후적 검증)
목표	- WTO체제 보완을 통해 대외경제관계 발전 및 경제이익 확보	- 원산지규정 등 상품무역 관련 규범에서 일본형 확립 - 투자, 지적권, MRA, 경쟁정책 등 다자규범이 미확립된 분야에서 일본형 확립 시도 - 자국기업의 해외활동지원 위한 상대국 법제도 개선에 주력 - FTA를 통한 무역창출 효과는 성과 미흡
	- 일본과 상대국의 구조개혁 추진	- 상대가 주로 개도국이며 농산물 시장 보호기조를 유지하여 일본에 대한 구조개혁 효과 미진
	- 정치외교 전략상 일본에 유리한 국제적 환경 조성	- ASEAN과의 관계 강화를 통한 영향력 증대 및 중국 견제. 그러나 후자의 효과는 미미 - 동아시아공동체 구축 노력은 상대적으로 미약
전략	- 현재 진행 중인 동아시아 국가와의 교섭에 주력	- 동아시아의 주축이 되는 중국은 제외된 사실상 ASEAN 중시이며, 한국과의 논의는 중단상태
	- 역외국과의 협상은 상대국 선정기준과 상호여건을 고려해 추진	- 멕시코는 일본기업의 강력한 요구로 추진
	- 상대에 맞게 FTA 이외 방식 고려	- 캄보디아, 라오스와는 EPA가 아닌 투자협정 체결

자료 : 필자 작성

IV. 「기본방침」에 대한 평가와 향후 전망

일본의 TPP 참여 표명은 정치와 경제를 아우르는 동시에 국내외를 겨냥한 다목적용 포석이라 할 수 있다. 동아시아통합 논의와 대조적으로 TPP 논의가 활발해지자, 일본 정부는 그간의 부진한 FTA 진도를 만회하며 여러 현안을 동시에 타개할 수 있는 돌파구로서 TPP에 주목하게 된 것으로 풀이된다. 이러한 성격을 다음의 네 가지 측면에서 살펴보자.

첫째, 대한국 관계에서 일본은 한국의 미국, EU와의 FTA 체결에 대해 TPP 체결로 미국 시장에서의 경쟁열위를 만회하는 동시에 한국을 한·일 FTA 협상 테이블에 끌어내는 수단으로 삼고자 한다. 둘째, 대미국 관계에서는 일본이 한·미 FTA 체결에 따른 미 시장에서의 자국기업의 경쟁열위를 만회하는 한편, 후텐마기지 이전문제로 일미관계가 불편해진 상황에서 일·미동맹 강화에 TPP를 적극 활용하고자 하는 것을 보인다. 셋째, 대중국 관계에서는 중국의 역내통합 주도권을 견제하기엔 한국이나 ASEAN만으로는 역부족이며 더욱이 한·일 FTA가 지체되자 미국과의 FTA라는 강공 대응책을 마련한 것이라 하겠다. 마지막으로, 대EU 관계에서도 일·EU FTA에 소극적인 EU가 미국견제를 위해 일본과의 FTA 협상에 나서도록 하며, 협상 시에는 대EU 협상력 제고를 노리는 전략이라 할 수 있다. 그러나 TPP 참가 전략은 무엇보다도 일본이 2010년 11월 APEC 정상회의를 개최한 것에 때맞춰 일본의

결과 상대국의 반발도 적지 않았음을 솔직하게 토로한다.

개방의지를 대내적으로 과시하며 국내에서 그간 FTA 추진의 장애요인으로 지목되어 온 농업개혁의 명분으로 삼겠다는 의도가 강한 것으로 보인다.

그러나, 이러한 고도의 정치경제적 대외전략으로 해석 가능한 일본의 TPP 참가 목적과 수립배경은 가능성 및 규범성 양 측면에서 재고의 여지를 남긴다.

첫째, 일본이 개방을 통한 경제 활성화를 진정성을 갖고 추진할 의지가 있다면 가장 먼저 추진해야 할 FTA는 TPP가 아닌 한일 FTA일 것이다. 그럼에도 2004년 한일 FTA가 중단된 이래 6년이 넘도록 재협상이 곤란한 것은 일본의 개방의지에 대한 한국의 신뢰가 미흡하기 때문이며 이것이 비단 한국만의 문제라고 치부하기는 어렵다. 그것을 근본적으로 해결하지 못한다면 TPP, 일EU FTA는 물론 한일 FTA도 여전히 요원할 것이다.

둘째, 보다 근본적으로, 일본에게 시급한 과제는 TPP 등 높은 수준의 개방을 통한 수출확대가 아니라 침체일로인 내수확대를 위한 근본적인 대책 마련일 것이다. 지난 2003-07년간 일본의 GDP 대비 수출비중은 연평균 14.7%이나 장기간의 내수정체로 수출의 GDP 성장기여율은 62%에 달해 수출의존적 성장구도가 점차 고착화되고 있다. 따라서 그만큼 수출시장의 안정적 확보가 중요해졌으나 이러한 구도가 장기화된다면 일본경제는 더욱 난항을 겪을 수밖에 없다.¹⁰⁾

셋째, 일본은 미국, EU, 중국과 더불어 세계 4대 경제권을 이루고 있어 이들 간의 상호 FTA 체결은 자칫 다자간 무역자유화의 걸림돌이 되지 않을 지도 눈여겨 볼 대목이다. 한국은 어떤 점에서 경제대국이 아닌 중견국이며 내수규모가 상대적으로 적기에 이들 나라들과의 FTA 체결이 가능했었다.

표 6. 일본과 한국의 FTA 정책 비교

	일본의 FTA 정책		한국의 FTA 정책
	2004년 기본방침	2010년 「기본방침」	
목표	상호경제관계 강화(동아시아 공동체 형성)	높은 수준의 FTA 추진과 국내개혁 병행	선진통상국가 실현
주요대상	동아시아 중시(특히 ASEAN)	TPP, EU, 중국 등 거대·선진경제권 중시	미국, EU, 중국 등 거대·선진경제권 중시
포괄범위	상품무역 위주(선택적·탄력적)	TPP, EU와는 포괄적 FTA	선진경제권과는 포괄적
개방수준	제조업: 높음, 1차산업: 중간	전 산업에서 높은 수준	선진경제권과는 높은 수준
중국견제 수단	역내국(한국, ASEAN)과의 FTA 활용	미국이 주도하는 TPP 활용	

자료: 필자 작성

넷째, 일본은 한국과 다른 경제여건에 있음에도 한국의 약진에 자극받아 한국과 유사한 FTA 정책을 구사하는 것이 실현 가능하고 바람직한 지 냉정한 검토가 필요하다. 흥미롭게도, 「기본방침」 수립으로 상호 여러 면에서 상이한 여건에 처해 있는 한국과 일본의 FTA 정책이 유사해졌다. 목표를 살펴보면, 2004년판 FTA 정책목표인 ‘상호경제관계 강화’가 2010년에는 ‘높은 수준의 FTA와 국내개혁’으로 전환되어 한국의 그것과 유사해졌다. FTA

10) 이 기간 한국의 GDP 대비 수출은 39.4%이며 수출의 성장기여율은 152.0%이다(金良姬 2010). 일본의 수출주도형 성장패턴의 고착화에 대한 상세한 논의는 김양희·김은지(2009)를 참고하라.

체결대상도 동아시아 중시에서 거대선진경제권으로 바뀌어 한국과 거의 동일해졌다. 포괄범위나 개방 수준도 과거 상품무역 위주이며 선택적·탄력적이었던 것에서 한국처럼 포괄적·높은 수준으로 수정되었다.

이렇듯 자국이 처한 경제산업구조 및 세계경제상의 지위와 무관하게 FTA 정책노선을 급선회한 결과 일본의 새로운 FTA 정책은 기존정책과의 일관성과 연계성이 모호해졌다. 단적으로, 일본의 동아시아 공동체론이 사실상 포기된 것인지 유보인지 아직 불명확하다. 이러한 급선회의 배경에는 한편으로 그간의 FTA 정책의 성과가 미흡했다는 점에 대한 평가가 깔려 있으나 다른 한편 일본의 중국견제심리에 한국의 약진에 따른 조바심이 강하게 작용하고 있다. 그 결과, 미국의 이해관계와도 부합되어 미국의 동아시아 개입전략에 일본이 편승하는 양상이 되었다. 이제 2010년판 FTA 정책의 도입으로 복합적인 지역전략의 색채를 띠었던 기존 정책의 특성도 희석되었다. 이는 한국과 같이 주요 거대 선진국과의 EPA 체결이 가시화되면 될수록 보다 명확해 질 것이다. 즉 앞으로 일본의 EPA정책은 지역전략적 특성보다 통상정책적 특성이 더욱 부각될 전망이다. 그러나 이 또한 일본 정부가 의도하는 바인지 확인하기 어렵다.

현재의 여러 정황에 미루어 볼 때 단기간에 일본이 TPP에 참가할 가능성은 그리 높아 보이지 않는다. 단적으로, 민주당 정부의 리더십이 미약하여「기본방침」의 핵심인 TPP 참여의사가 이미 당 안팎의 반발로 원안에서 후퇴한바 있어 향후 이해관계 조정에도 난항이 예고된다. 정부 내에서도 TPP를 찬성하는 국가전략실, 재무성, 경제산업성과 반대하는 농림수산성 간에 이견이 드러나 있으며, 전국농업협동조합중앙회¹¹⁾와 전국어업조합연합회는 TPP 참가에 대해 명확히 반대의사를 표명하였다. 그 결과 애초「기본방침」의 초안은 TPP ‘참가여부를 포함한 정보수집을 위한 사전협의 개시(参加の可否を含め、情報収集のためにも事前の協議を始める)’로 명시하고자 했으나 ‘참가를 둘러싼 협의 개시(参加をめぐる協議を始める)’로 표현을 약화시켰다.

일본의 기발효 FTA에서의 농산물 취급실태, 농산물의 높은 관세수준 등을 감안하더라도 이를 실현하기 위해서는 상당한 수준의 농수산업의 구조조정이 필요할 전망이다.¹²⁾ 이 점에서 TPP보다 일·EU FTA나 한일 FTA의 실현 가능성이 더 높다고 말할 수 있다. 일본은 향후에도 현실적으로 현안이 가장 적은 한·일 FTA 체결을 희망할 것이므로 이에 대한 한국의 입장 정립이 필요하다. 한·일 FTA는 일본 농수산업계에 가장 부담이 적으며, 역내에서의 한·일 공조 필요성은 여전히 유효하므로 일본에게 한·일 FTA는 가장 현실적인 선택지라 할 수 있다.

향후 TPP가 미국의 의도대로 미국 동아시아 경제통합에의 적극적인 개입을 용인하게 되고 그로 인한 진정한 동아시아통합의 새판짜기가 될 지도 미지수다. 이와 관련해 주목해야 할 변수가 TPP의 템플릿이 무엇이 되느냐 하는 점과 향후 중국의 움직임일 것이다.

한국과 일본이 모두 TPP에 참가한다면 양국이 한·일 FTA를 동아시아 통합의 템플릿으로 삼고자 했던 전략적 의의는 상당히 희석될 것이다.

일본의 TPP 참가의사 표명에 이어 중국이 TPP 참가에 관심을 보였다. 주한 중국대사를 역임한 바 있는 청융화(程永華) 주일 중국대사는 니혼게이자이신문과의 인터뷰에서 TPP에

11) 2010년 3월에 ‘10년 후 식량자급률 50%로 증대’를 목표로 식량 · 농업 · 농촌 신기본계획을 책정하고 호별 소득보상제도 및 농업 · 농촌의 6차 산업화를 표명한 지 얼마 되지 않아 다시 이번 「기본방침」에서 농업개혁을 언급한 것에 대한 반감을 표시함(『日本農業協同組合新聞』, 2010. 11. 8).

12) TPP 참가국의 농산물 관세수준은 0.0%(싱가포르)~18.9%(베트남)이며 미국 4.7%, 호주 1.3%, 뉴질랜드 2.2%인데 비해 일본은 21.0%로 가장 높은 수준이다 (JETRO 2010).

대한 중국 방침에 대해 “관심을 갖고 연구하고 있다. 참가할지 여부는 연구단계로서 모든 가능성을 열어놓고 있다. 이미 TPP 협상 참가국과도 연락하고 있다”고 밝혔다¹³⁾. 이에 일본이나 미국은 내심 당혹해 하는 눈치이나, 현재까지 중국의 참가에 대해 긍정적인 신호를 보낸 바는 없으며 속내는 허용하지 않겠다는 분위기인 것으로 전해진다.

만일 중국이 TPP에 참가한다면 TPP 논의는 새로운 국면을 맞게 될 것이다. 이렇게 되면 동아시아 통합이 기존의 일·중 간 경쟁구도에서 미·중 간 경쟁구도로 전환되어 더욱 복잡한 양상으로 전개될 전망이다. 이는 어떤 점에서는 일본이 스스로 중국을 상대하기 버겁다는 현실인식 하에 미국의 개입을 용인한 것이라는 해석이 가능하다. 그로 인해 스스로의 역할을 어느 정도 방기하고 미국의 개입전략에 편승하기로 한 것이라고 한다면 과언일까. 이렇게 되면 향후 동아시아에서 미국과 중국 간 이해관계가 직접 충돌할 가능성도 없지 않으며 더 나아가 기존의 동아시아 통합 논의는 사실상 형해화될 수도 있다.

종합해 볼 때, 일본의 기본방침은 현 일본경제의 구조적 현안, 기존 FTA 정책 성과와의 일관성, 국내 이해관계 조정능력, 역내 경제통합의 궁극적인 지향점, 역내통합의 주도권 확보 능력, TPP의 추진 현실 등등을 감안할 때 매우 야심찬 전략이나 실현 가능성은 높지 않다고 보인다. 따라서 향후 일본의 FTA 정책은 위의 여러 여건들을 고려하여 지금보다 현실성을 가미한 결과로 구체화된 FTA 성과물이 도출될 가능성을 배제하기 어렵다.

참고문헌

- 조충제·최윤정·송영철, “인도·일본 FTA 타결 영향과 대응”(『오늘의 세계경제』 제10-27호, 대외경제정책연구원, 2010)
- 김양희, “일본 EPA의 산업별 상품양허 실태와 시사점”(『오늘의 세계경제』 제 09-06호, 대외경제정책연구원, 2009)
- 김양희·김은지, 『일본경제의 구조변화와 글로벌 금융위기』(대외경제정책연구원, 2009)
- 김양희 외, 『일본의 기체결 EPA의 분석과 한·일 FTA에의 정책 시사점』(대외경제정책연구원, 2008)
- 김양희, “일본의 FTA 정책의 특징과 전망”(한국동북아경제학회, 제61-90호, 2006)
- _____, “동북아경제공동체의 추진방향에 대한 일고찰: 공동번영의 기제 마련을 중심으로”(국제경제학회 동계학술대회 발표논문, 2004년)
- _____, “일본의 「포괄적 EPA 기본방침」에 대한 평가와 시사점”(『오늘의 세계경제』 제 10-29호, 대외경제정책연구원, 2010)
- Andrew Elek, “The Trans-Pacific Partnership: easy to conceive, harder to deliver”(East Asia Forum. December 4, 2009)
- Asian Development Bank Institute, Asian FTA: trends and Challenges(2009. 8)
- Barfield, Claude and Philip I. Levy, “Tales of the South Pacific: President Obama and the Transpacific Partnership”(AEI. 2009)
- _____, “Tales of the South Pacific: President Obama, the

13) 日本經濟新聞. 「“中国, TPPに関心”, 程永華 駐日中国大使 — APEC、安定成長を強調 レアアース規制, 環境対策の一環」 2010.11.9)

- Trans-Pacific Partnership and US leadership in Asia,” *VOX*, (2010.1.28)
- Bergsten, Fred. “Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century”, Working Paper 96~15, Institute for International Economics. (1996)
- Bergsten Fred and Jeffrey J. Schott, Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement(Peterson Institute for International Economics. 2010)
- Deborah Elms, “Trans-Pacific Partnership update”(East Asia Forum. April 16, 2011)
- _____, “U.S. trade policy in Asia: Going for the Trans-Pacific Partnership?”(East Asia Forum. November 26, 2009)
- Peter Drysdale, “Are there real dangers in the Trans-Pacific Partnership idea?”(East Asia Forum. April 18, 2011)
- Sebastián Herreros, *The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective*(UN ECLAC. 2011)
- 外務省経済局, ‘日本の経済連携協定(EPA)交渉 –現状と課題– ’ (2008)
- 内閣府, “包括的経済連携に関する基本方針” (2010)
- 内閣官房, “包括的経済連携に関する検討状況” (2010)
- JETRO, “環太平洋戦略的経済連携協定の概要” (2010.11.2)
- 金良姫, “グローバル経済危機と韓日・日韓経済協力の枠組みの再構築” (『東アジア経済経営学会誌』第3号, 2010)
- 時事通信, 2010년 11월 6일자
- 石川幸一, 『TPP交渉と論点(1)』(国際貿易投資研究所. 2011. 3. 23)
- _____, 『TPP交渉と論点(2)』(国際貿易投資研究所. 2011. 3. 29)
- _____, 『TPP交渉と論点(3)』(国際貿易投資研究所. 2011. 4. 1)
- _____, 『TPP(環太平洋戦略的経済連携協定)参加を巡る論点』(国際貿易投資研究所, 2010. 11. 2)
- 尾池厚之, 『東アジアを舞台とする各国の攻防—経済連携交渉をめぐる主導権争い—』 (『貿易と関税』9月号, 2007)
- 谷口誠, 『東アジア共同体—経済統合のゆくえと日本』(東京: 岩波親書, 2004)
- 永浜利広, 『震災で重要度を増すTPP参加の議論～7月の韓国—EU間FTA発効で大きく水をあけられる我が国の競争力～』(第一生命経済研究所, 2011. 4. 27)