



No. 91

IIIRI Online Series

한국의 FTA 정책과 CPTPP 가입 전망

정 인 교

인하대 국제통상학과 교수

2021. 9. 8



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

한국의 FTA 정책과 CPTPP 가입 전망



정 인 교 | 인하대 국제통상학과 교수

우리나라의 FTA 정책

우리나라는 57개국과 17건의 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)을 발효시켜 전체 수출의 80% 내외가 FTA 체제 내에서 거래될 수 있을 정도로 FTA 네트워크를 폭넓게 확충했다. 현재 통상당국은 중남미, 중동, 아프리카에 위치한 개도국과의 FTA 체결에 협상력을 집중하고 있지만, 이들 개도국의 대부분은 FTA에 대한 관심 및 경험이 미흡해 협상 타결 전망이 낮다.

2021년 1월 조 바이든 미 대통령 취임 이후 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)이 세계적인 주목을 받았다. 2003년부터 우리나라 산업통상자원부는 TPP 가입을 검토해 왔으나 아직도 결론을 내리지 못하고 있다. TPP는 아·태지역 경제통합을 목표로 2015년 10월 미국 주도로 타결된 메가 FTA이다. 미국은 중국을 견제하기 위한 전략적 목적에서 TPP 협상을 주도했다. 그러나 2017년 1월 도널드 트럼프 대통령은 취임 직후 탈퇴를 지시했고, 이후 일본이 주도하여 일부 민감한 조항의 발효를 유보시키는 협상을 거쳐 미국을 제외한 11개 국가간 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)’을 2018년 12월 말 발효시켰다.

지난 8월 5일 취임한 여한구 통상교섭본부장은 모 일간지와와의 인터뷰에서 공급망, 기술패권, 백신, 디지털, 기후변화, 소재·부품·장비(소부장) 등에서 통상이 적극적 역할을 해야 하고, 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 다자주의 위상 회복 기여, ‘역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)’ 조기 발효, CPTPP 가입 적극 검토 등 향후 통상정책에 대해 밝혔다.

문재인 대통령도 2020년 12월 무역의 날 기념식에서 CPTPP 가입 검토를 언급함으로써 추진 가능성을 시사했다. 지난해 미 대선에서 승리한 바이든 대통령이 집권하면 CPTPP에 복귀할 수 있을 것이란 점을 의식한 발언이었지만, 여한구 통상교섭본부장의 언급과 같이 8개월이 지난 현 시점에도 여전히 검토 중이다. 미국이 CPTPP(TPP)에 가입(복귀)한다면 우리나라의 결정도 빨라질 것이지만, 현 상황으로 보면 단기적으로 미국이 가입할 가능성은 낮아 보인다.

바이든 행정부의 TPP 복귀 전망

2021년 5월 12일 미 상원 재무위원회 무역 소위원회 위원장인 톰 카퍼(민주당, 델라웨어) 상원의원은 미 통상정책을 책임지고 있는 캐서린 타이 무역대표부(USTR: United States Trade Representative) 대표를 상대로 TPP 복귀 여부를 질문했다. 이에 타이 USTR 대표는 불공정무역을 일삼고 있는 중국을 효과적으로 견제하기 위해 다방면의 조치를 강구하고 있다고 대충 얼버무렸다. 타이 대표의 답변에 실망한 카퍼 위원장은 오바마 행정부 시절 타결한 TPP 복귀로 아·태지역에서의 영향력을 행사해야 함을 주장했다.

미국의 경우, 헌법에 따라 의회가 통상정책 권한을 갖고 있다. 미국을 제외한 전 세계 어느 국가도 정책 권한을 의회에 부여하지 않는다. 예외적인 미국의 사례는 독립전쟁 배경과 연관이 있다. 20세기 들어 통상정책의 업무 영역이 의회 의원들이 감당할 수 없을 정도로 전문화되면서 의회는 USTR을 대통령 직속 기관으로 설치하여 의회의 지침 하에 행정부가 통상정책과 대외협상을 수행하는 체제를 구축했다. 상원에서는 재무위원회 무역소위가, 하원에서는 세입세출위원회가 무역대표부 업무를 관장하고 있다. 지금까지의 사례로 보면, 집권여당 소속이면서 상원 무

역소위 위원장인 카퍼 상원의원의 압박성 질문에 대해 USTR 대표가 명확한 답변을 내놓지 않은 것은 매우 이례적이다. 그만큼 미국의 TPP 복귀가 쉽지 않다는 점을 시사한다.

지난 1월 23일 조 바이든 대통령 취임 직후부터 전임자인 트럼프 정책 지우기에 나섰다. 특히 국제사회의 비난에도 트럼프가 탈퇴했던 파리협약에 복귀하도록 지시하는 행정명령에 서명함에 따라 TPP 복귀 가능성이 예상되기도 했다. 미 경제계와 학계에서도 트럼프의 정책 과오를 바로잡아야 한다는 주장이 많았다.

2020년 하반기 아·태지역 16개¹⁾ 회원국이 참여하는 RCEP 협상 타결 가능성이 높아지자 미국에서는 TPP 탈퇴에 대한 논란이 제기되었다. 중국이 RCEP 협상 타결을 주도한 것으로 보도되면서 트럼프의 TPP 탈퇴에 대한 비판이 부각되었기 때문이다. 하지만 2020년 11월 미 대선에서 TPP 탈퇴/복귀 문제는 이슈가 되지 않았다. 바이든 후보는 세계무역기구(WTO)에 대한 언급을 삼가는 대신 ‘다자주의(Multilateralism) 회복’을 두어 차례 밝혔다. 일부에서는 이를 WTO 체제 강화로 해석했고, 일부에서는 TPP 복귀로 받아들였다.

TPP에 복귀하지 않는 이유

바이든 행정부가 TPP에 복귀하지 않는 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다.

① 노동자를 위한 무역협정 추진

취임 직후 바이든 대통령은 노동자를 위한 무역협정 추진을 통상정책 기조로 내걸었다. 이는 노조의 반발과 개방적 통상정책에 대한 부정적인 인식과 관련이 있다. 지난 대선 캠페인 과정에서 트럼프 당시 대통령은 자신의 ‘미국 우선주의’ 통상정책을 대대적으로 홍보했지만, 바이든 후보는 통상정책 공약을 내지 않았다. 트럼프 정책과 사실상 차이가 없었기 때문이다.

1) 16개 회원국은 한중일 3국, 아세안 10개 회원국, 호주, 뉴질랜드, 인도로 구성. 단, 인도는 서명에 참여하지 않아 실제 서명국은 15개국임.

② 내년 중간선거

내년 중간선거와 차기 대선을 고려하면 개방적 통상정책보다는 보호 무역 정책이 정치적으로 유리하다. 비록 첨단기술 및 전략 분야를 대상으로 하고 있지만, 수조 달러를 투입하는 ‘미국 내 공급망’ 정책은 과거 사례를 찾아보기 힘든 보호무역 정책이고 산업에 정부가 직접 개입하는 방식이다. 바이든 행정부는 TPP 복귀보다는 보호무역주의 정책을 통해 지지층을 결집시키고자 할 것이다.

③ 낙후된 TPP 규범

TPP 협정 내용도 문제가 되고 있다. 미국은 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)을 업그레이드한 신NAFTA(USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement) 협정에서 첨단 무역통상 규범을 처음으로 대거 포함시켰다. 대표적으로 4차 산업혁명을 뒷받침하는 디지털통상 규범은 캐나다와 멕시코의 반대를 무릅쓰고 미국 구글, 아마존, 페이스북 및 애플(GAFA) 등 디지털 기업들이 요구했던 사항들이다. 타이 USTR 대표도 언급한 적이 있지만, USMCA에 비해 TPP 규범은 낙후되어 있다. 하지만 미국이 추구하는 신규 규범은 베트남을 비롯한 다수 CPTPP 회원국에게 매우 민감한 사항이고 협상 타결을 낙관할 수 없다.

④ 대중국 포괄적 견제

최근 들어 바이든 행정부가 추구하는 다자주의 개념이 뚜렷해지고 있다. 미국은 중국의 부상을 막고 국제질서의 주도권을 잡기 위해서는 자국의 입장을 지지하는 국가를 규합하고, 가치체계나 규범, 절차 등을 준수하도록 조율하는 포괄적 접근을 추구하고 있다. 미국의 다자주의는 무역 분야에 한정되지 않고, 무역정책을 외교, 안보, 인권, 환경, 기술표준 등과 연계시켜 중국에 대한 압박 강도를 높이는 것이다. 트럼프 행정부가 동맹국과 각을 세우는 ‘미국 독자주의’를 추구했다면, 바이든 행정부는 동맹국을 규합하여 전방위 대중국 포위망(스크럼)을 구축하는 것으로 해석된다.

이러한 미국의 전략을 간파한 동맹국들의 발걸음이 빨라지고 있다. 지난 6월 영국 콘월에서 개최된 주요 7개국(G7) 정상회의 직후 유럽연합(EU)이 미국에게 기술표준에 대한 협력 체제 구축을 제안한 것이다. ‘미

-EU 무역 및 기술 이사회'로 알려진 이 기구를 통해 미국과 EU는 앞으로 중국을 배제한 새로운 기술표준을 구축해 나가겠다는 것으로, 중국 견제에 실질적인 수단이 될 것이다.

바이든 행정부는 노조 반대 등 분란의 소지가 있는 TPP 복귀보다는 전략물자에 대한 수출통제를 강화하고 중국 기업의 자국 첨단기술 기업의 인수합병(M&A)을 차단하며, 중국식 규범 체제와 확연하게 구분되는 내용으로 새로운 통상질서 구축에 나서고 있다. 그 대표적인 시도가 디지털무역협정(DTA: Digital Trade Agreement) 추진이다. 지난 7월 미국은 아태지역 동맹국들과 DTA 체결 방안을 제시했다. 협정 내용에 대해서는 알려진 바 없으나, USMCA 상의 디지털 통상규범과 크게 벗어나지 않을 것이다. 이 경우 디지털 산업의 공급망에서 중국을 배제시키는 효과 외에 실질적으로 중국과의 디지털 통상을 차단하는 조치로 활용될 수 있다.

우리나라의 CPTPP 가입 전망

미·중 갈등 격화에 대비해 한국도 CPTPP에 가입해야 한다는 주장이 제기되고 있지만, 우리나라 통상당국은 수년째 검토하고 있을 뿐이다. 산업계에서 가입을 요구하는 목소리가 크지도 않고, 농업계 등 반(反)개방 진영의 반대도 강하지 않다. 바이든 행정부 출범에도 CPTPP(TPP) 가입에 대한 전반적인 국내외 환경이 사실상 2013년과 크게 다르지 않아 통상당국이 정책 결정을 할 모멘텀을 확보하지 못하고 있다.

TPP 참여 논리는 통상대국을 지향하는 국가로 아·태지역 메가 FTA 참여는 필수라고 하지만, 일본과 멕시코를 제외한 모든 회원국과 FTA를 체결한 우리나라가 기대할 수 있는 순이익에 대한 의문과 더불어 일본과의 협상이 쉽지 않을 것이란 우려도 적지 않다. 더구나 미국이 탈퇴한 상황에서 CPTPP 가입의 시급성이 약화되었고, 일본이 주도하여 만든 CPTPP 신규 회원국 가입 가이드라인은 우리나라가 부담해야 할 가입비를 높였다. 한마디로 현 협정 내용을 그대로 수용하고 기존 회원국이 요구하는 조건 하에 가입하라는 것이다.

따라서 독자적으로 가입하는 것은 불리할 수밖에 없다. 일본을 비롯한 CPTPP 회원국들은 미국의 복귀를 희망하고 있고, 영국, 태국, 대만 등

몇몇 국가들이 CPTPP 가입 의향을 밝히고 있다. 우리나라에게 가장 유리한 가입 전략은 미국과 동시 가입하는 것이다. 미국은 절대로 기존 회원국에게 휘둘리는 조건으로 가입하지 않을 것이기 때문이다. 다음으로는 영국 등과 동시에 가입 협상을 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 어떤 경우든 일본이 최대 걸림돌이 될 수 있다. 대통령의 공식적인 언급에도 불구하고 CPTPP 논의가 부진한 것은 현재의 한·일관계 부담이 크게 작용하고 있기 때문이다. 이유가 다르지만, 미국과 마찬가지로 단기적으로 우리나라가 CPTPP에 가입할 가능성 역시 낮은 것으로 볼 수 있다.

/끝/

저자 소개

정인교 교수는 1995년 미국 미시간주립대학(Michigan State University)에서 경제학 박사 학위를 받고 대외경제정책연구원(KIEP) 연구위원으로 봉직하였다. 한국의 FTA 정책에 대한 이론 및 정책 수립에 기여하였고, 한미 FTA 등 다수 통상협상에 정부 대표단으로 참여하였다. 2004년 인하대학교 교수로 이직하였고, 한국통상학회 회장(2010), 한국협상학회 회장(2011~2012), 국회 외교통상위원회 입법자문위원(2009~2013), 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 사외이사(2009~2012), 경제인문사회연구회 평가단장(2013.12~2015.9), 인하대 부총장(2015.7~2018.9), 정부 부처 자문위원(외교부, 통상교섭본부, 산업부, 기획재정부, 교육부)을 역임하였다. (Email: inkyoc@gmail.com)