

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)의 전략적 의미와 쟁점

- 경제적, 지정학적, 규범적 분석

산업통상자원부 부이사관 김 호 철*

*논문접수 : 2022. 3. 23. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 6.

— < 목 차 > —

I. 서론	III. 가입 신청의 타당성 쟁점
II. CPTPP의 전략적 이해	1. 가입절차와 조건
1. 논의 기초	2. 경제적 득실
2. 단계적 발전과정	3. 지정학적 전략
3. 우리나라 가입 논의	4. 통상규범 영향
4. 평가	5. 평가
	IV. 결론 및 시사점

I. 서론

정부가 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(이하 ‘CPTPP’)¹⁾ 가입 신청을 위한 국내절차에 착수하였다. 정부는 지난 12월부

터 여론 수렴과 사회적 논의를 진행했고, 금년 3월 25일 공청회를 시작으로 국내절차를 거쳐 가입 신청서 제출을 완료하겠다는 계획이다.²⁾

* 산업통상자원부 부이사관, 서울대 법학전문박사, 미국변호사(버지니아); 본고는 개인적인 견해이며 정부의 공식적인 입장과는 무관합니다; 초고를 읽고 훌륭한 고견을 보내주신 유명희 前 통상교섭본부장님과 익명의 심사자 분들께 지면을 빌어 감사드립니다.

1) 정식명칭은 ‘Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership’이며, 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르 등 아시아·태평양 지역 11개국이 참여한 자유무역협정이다. 국문명은 일반적으로 ‘포괄적 점진적 환태평양경제동반자협정’으로 번역하고 있으나 본고는 영문명을 그대로 반영하여 ‘경제’를 제외하기로 한다.

이에 따라 국내적으로 가입 타당성 여부를 둘러싼 찬반 논란이 거세지고 있다. 대다수 전문가들은 무역의존도가 높은 통상국가로서 수출시장을 확보하고 새로운 통상질서 논의에 주도적으로 참여하며 미-중 갈등과 글로벌 공급망 재편 등에 대응하려면 CPTPP 가입이 전략적으로 시급하다는 의견인 반면³⁾, 농축수산 업계는 우리나라가 이미 CPTPP 회원국들과 양자 FTA를 체결하고 있어 가입에 따른 뚜렷한 실익이 없고 추가 시장개방과 SPS 규범수용 등으로 인한 농축수산 분야 피해가 크다며 강하게 반대하고 있다.⁴⁾

사실 정부는 2013년부터 환태평양동반자협정(TPP) 참여에 관심을 표명하고 검토를 진행해 왔다. 아직 가입 신청을 제출하

지 않은 것은 회원국들과 개별적인 양자 FTA를 체결하면서 적절한 시기를 보아온 것으로 생각된다. 문재인 정부 들어서도 CPTPP에 대해 원 회원국이 아니라 ‘을’의 입장에 가입 협상을 해야 하므로, 11개 회원국들이 무엇을 요구하게 될지 사전에 파악하고, 그러한 요구사항이 우리가 감당할 수준인지 따져보면서, 서두르지 않고 우리 국익에 가장 적합한 시기와 방식으로 추진한다는 입장을 보였다.⁵⁾ 그러다가 2020년 11월 미국 바이든 대통령이 당선되고 중국 시진핑 주석이 CPTPP 적극 검토 의사를 밝히자 우리도 CPTPP 가입을 서둘러야 한다는 의견이 제기되었고, 2021년 1월부터 가입 적극 검토 입장을 밝히며 본격적인 대내외 준비에 다시 나선 상황이다.⁶⁾

- 2) 산업통상자원부 보도자료, “메가 FTA, 현장의 목소리를 듣는다”, 2021.12.16.; “포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP) 가입신청 관련 공청회 개최”, 2022.3.25.
- 3) 산업통상자원부 보도자료, “CPTPP 가입, 각계 전문가 의견 듣는다”, 2021.12.28.; “통상교섭본부장, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 전문가 간담회 개최”, 2021.10.21.; 정인교, “한국 CPTPP 가입, 필요할 때”, 한경비즈니스, 2021.10.27.; 최병일, “초읽기 들어간 한국의 CPTPP 참여”, 한국경제, 2021.10.22.; 정철, “CPTPP의 역설과 한국의 선택”, 파이낸셜뉴스, 2021.10.21.; 강문성, “CPTPP 가입 서둘러야 한다”, 한국경제, 2021.10.20.
- 4) 전국농민회총연맹 성명, “CPTPP 가입을 위한 대외여건 조성이란 명목으로 진행 중인 검역주권 포기 행위를 중단하라! 자본의 이익보다 국민의 건강할 권리가 우선이다”, 2021.9.28.; 한국종합농업단체협의회 성명, “먹거리 주권 위협, CPTPP 가입 당장 철회하라! - 250만 농업인 의견 무시, CPTPP 가입 추진 시 대대적인 투쟁에 나설 것”, 2021.12.13.; 수협중앙회 보도자료, “전국 수산산업인, 정부의 일방적 CPTPP 가입 결정 방침에 강력 반발, 102만 수산산업인 결의로 반대 행동 돌입”, 2022.1.19.; 농민신문, “두 달 남은 ‘CPTPP 가입 신청’ 물밑 신경전 팽팽”, 2022.2.7.
- 5) 이데일리, “김현종 “CPTPP 가입, 정무적 결정 안돼... 철저히 실익 따져야””, 2019.2.13.; 한국경제, “‘한미 FTA 주역’ 김현종은 왜 CPTPP에 반대했을까?”, 이지훈의 통상리서치, 2022.1.5.
- 6) 동아일보, “文대통령 “CPTPP 가입 전향적 검토”... 통상정책 재편 지시, 2020.12.8.; 연합뉴스, “통상전문가들 “CPTPP 등 새로운 통상질서에 적극 대응해야””, 2020.12.29.

본고는 두 가지 목적에서 출발한다. 첫째 CPTPP가 가지는 의미와 성격을 어떻게 이해해야 하는지 정리해 보고자 한다. 이를 위해 CPTPP가 어떠한 전략적 배경에서 출범하였고 지금은 어떤 성격을 가지고 있는지, 우리의 가입이 지연된 본질적 이유는 무엇인지 지난 10여 년의 발전과정을 돌아보면서 짚어보고자 한다. 둘째 우리가 CPTPP 가입 신청을 왜 제출해야 하는지 밝히고자 한다. 가입을 추진하려면 국내적으로 충분한 설명과 공감대 형성이 필요하다. 반대 주장과 우려도 협상과정에 고려되어야 한다. 그런데 지금은 찬반 주장이 각기 다른 관점에서 제기되고 오해와 갈등이 고조되고 있다. 그간 제기된 주장과 분석들을 경제적, 지정학적, 규범적 측면으로 구분하여 가입 추진의 타당성을 종합적으로 평가해 보고자 한다. 이를 토대로, 자국우선주의 확산, 기술공급망 경쟁, 통상의 안보화 등에 대응하는 우리의 경제통상안보 국가전략으로 CPTPP를 어떻게 활용할지 사견을 더해보고자 한다.

II. CPTPP의 전략적 이해

II장에서는 CPTPP가 가지는 의미와 다

양한 성격을 개괄하고, 기존 연구와 문헌을 바탕으로 TPP 태동부터 10여 년에 걸친 발전과정을 시기별로 구분하여 당시 상황과 주요국 전략을 살펴본 후에, 우리가 그간 가입 논의를 진전시키지 못했던 이유와 배경을 밝혀보고자 한다.

1. 논의 기초

CPTPP는 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르, 베트남 등 아시아·태평양 지역의 11개국이 체결한 자유무역 경제블록이다. 당초 미국을 포함한 12개국이 타결한 ‘환태평양동반자협정(TPP)’에서 유래하였고, 미국이 탈퇴한 11개국간 협정으로 출범하면서, ‘TPP’에 ‘C’와 ‘P’를 추가하여 CPTPP로 명명하였다. ‘포괄적(Comprehensive)’은 상품·서비스 시장개방과 함께 디지털 등 새로운 무역의제도 폭넓게 다루고 있다는 의미이며, ‘점진적(Progressive)’은 기존 무역협정의 교역 비용절감 문제를 넘어 높은 수준의 노동·환경 기준 보호 등도 담았다는 의미로 이해된다.⁷⁾

법적 형식은 참가국 간 교역과 관련한 관세 및 비관세장벽을 특혜적으로 완화하

7) 국내적으로 ‘Progressive’를 회원국 간 다양한 개발수준을 감안했다는 의미로 이해하여 ‘점진적’이라고 번역하고 있으나, 뉴질랜드 측 설명에 따르면 노동·환경 기준 등 사회적 의제도 다루었다는 의미로 ‘혁신적’이나 ‘진보적’에 가까운 것으로 보인다.

는 ‘자유무역협정(FTA: free trade agreement)’이며, WTO에 GATT 제24조 및 GATS 제5조에 따른 FTA로 통보하였다.⁸⁾ 일반적인 양자 FTA와 달리 복수 회원국이 경제블록을 형성하여 공동 행위규칙을 합의한 것이므로 ‘메가 FTA’, ‘小다자주의’ 등으로 불린다. 메가 FTA는 역내 통일된 원산지기준 적용으로 글로벌 공급망이 재편되는 과정에서 역내 공조 대안으로 주목된다.

경제적 측면에서, CPTPP는 RCEP, USMCA, EU 등과 더불어 거대 규모 무역블록 중 하나이다. 2020년 기준으로 CPTPP 11개국은 인구 5.1억 명(세계 인구

의 6.6%), 국내총생산(GDP) 10.7조 달러(세계 GDP의 12.7%), 교역규모 5.2조 달러(세계 교역의 15%)에 달한다.⁹⁾ 회원국 경제수준은 싱가포르, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 일본 등 선진국과 말레이시아, 베트남 등 개도국을 폭넓게 아우르고 있다.¹⁰⁾ 우리나라의 對CPTPP 교역규모는 우리 전체 교역의 24%를 차지하고 있으며, 일본, 베트남, 호주 순으로 교역이 많다.¹¹⁾ 따라서 CPTPP는 기본적으로 경제적 성격을 가지며, 가입 타당성 논쟁에서 경제적 영향이 중요한 고려사항이다.¹²⁾

정책적 측면에서, CPTPP는 메가 FTA로서 통상정책인 동시에 경제안보를 위한 국

8) WTO CRTA, ‘Notification of Regional Trade Agreement: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership’, WT/REG305/N/1, 20 December 2018: “The CPTPP establishes a free trade area for trade in goods and services within the meaning of GATT 1994 Article XXIV and GATS Article V.”

9) CPTPP의 경제적 위상(2019년 기준, KIEP 집계)

경제권	인구	GDP	수출	수입	FDI(순유입)
CPTPP	6.6%	12.8%	14.6%	14.3%	33.4%
RCEP(인도 제외)	29.5%	29.4%	25.9%	24.9%	39.2%
USMCA	6.4%	27.8%	14.3%	17.3%	23.4%
EU27	5.8%	17.8%	31.0%	29.5%	20.8%

10) CPTPP 회원국별 GDP(조불), 1인당GDP(천불), 교역액(십억불), 역내수출 비중(%)

	호주	브루나이	캐나다	칠레	일본	멕시코	말련	뉴질랜드	페루	싱가포르	베트남
GDP	1.68	0.016	2.19	0.35	5.38	1.37	0.41	0.27	0.23	0.39	0.41
1인당	51	27	43	13	40	8	10	41	6	59	2.7
수출액	286	9	409	76	622	401	243	26	45	371	265
역내비중	25.3	66.8	4.8	16.4	12.6	5.1	29.0	26.8	14.2	22.8	15.0

11) 우리나라의 對CPTPP 국가별 교역(십억불)

	호주	브루나이	캐나다	칠레	일본	멕시코	말련	뉴질랜드	페루	싱가포르	베트남
수출	7.89	0.07	5.56	1.21	28.42	10.92	8.84	1.39	0.74	12.76	48.17
수입	20.59	0.40	5.72	3.96	47.58	6.16	9.28	1.30	2.31	6.66	21.07

12) 송백훈, “CPTPP 확대가 한국의 교역에 미치는 효과 연구”, 국제통상연구 26:4 (2021); 정재원, “TPP의 한

가전략의 성격을 가지며, 아태지역 통상질서를 놓고 각국이 경쟁과 연합의 대외전략을 펼쳐왔다. 당초 TPP는 미국이 아태시장 변화에 전략적으로 개입하고 중국의 역내 영향력 확대를 견제하기 위한 정책수단으로 추진되었고, 자유롭고 공정한 무역질서 확산을 기치로 미국과 일본 두 경제대국 간 전략적 연합의 상징이었다. CPTPP로 출범하면서 일본 아베노믹스 대외전략의 핵심이 되었으며, 작년 9월 중국이 CPTPP 가입신청을 제출하고 미국이 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 추진을 제시한 이후에는 또 다른 국면을 맞고 있다. CPTPP는 역내 지정학적 변화와 각국의 대외전략을 반영하고 있으며, 그러한 관점의 전략적 연구와 주장이 제기된다.¹³⁾

통상규범 측면에서 ‘21세기 무역협정’으로 표현된다. CPTPP는 총 30개 챕터에 걸

쳐 상품무역뿐 아니라 원산지, 위생검역(SPS), 기술무역장벽(TBT), 서비스, 투자, 전자상거래, 국영기업, 지재권, 노동, 환경 등 다양한 분야를 포괄하고 있다. WTO DDA 협상 좌초로 다자규범이 글로벌 교역환경 변화에 뒤처졌고, 미국은 복수국간 메가 FTA를 중심으로 전자상거래, 국영기업, 노동, 환경 등에서 진전된 규범을 도출하였다. CPTPP에 반영된 이들 新통상규범은 향후 글로벌 통상질서의 유용한 방향성이 되는 동시에 국내 제도에의 영향이 논란이 되기도 한다. 따라서 CPTPP로 새롭게 도입되는 통상규범을 둘러싼 규범적 연구와 논의가 활발하게 이루어져 왔다.¹⁴⁾

위에서 보듯이, CPTPP는 경제적, 지정학적, 규범적 측면이 복잡하게 얽혀있고 각기 다른 시각에서 다양한 주장이 가능한 사안이다. 우리 통상정책 검토에 있어서는

국 산업별 영향 분석”, KERI 정책연구 18-02 (2018); 조정란, “CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구”, 무역학회지 45:1 (2020); 김바우, “CPTPP 제조업 분야의 상품양허 현황과 대응과제”, 대한상의 제2차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021.4); 문한필·조성주·이수환·염정완·김경호, “CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점”, KREI 농정포커스 제174호 (2018) 등.

13) 손열, “TPP의 국제정치경제”, 국제정치논총 제56집1호 (2016); 이승주, “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상”, 국가전략 제26권2호 (2020); 최은미, “일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정체성과 지역구상의 관점에서”, 동아연구 제37권1호 (2018), Robert Blackwill and Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press (2016) 등.

14) 이재민·장창익, “TPP 협상과 수산보조금 문제의 재등장: ‘포괄적 금지조항’을 통한 보조금 협정 확대 적용”, 통상법률 (2014.2); 이재민, “정당한 정부지원조치의 외연: TPP 국영기업 챕터 ‘예외조항’ 실험과 WTO 보조금 협정에의 시사점”, 국제법학회논총 제61권4호 (2016); 고준성·이현희, *글로벌 신통상 규범의 법제이슈 연구*, 글로벌법제전략 연구 19-17 (2019); 박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총 제63권4호 (2018); 이재민, “디지털 교역과 통상규범”, 국제경제법연구 제16권2호 (2018); Colin Picker, “The Coherent Fragmentation of International Economic Law: Lessons from the Transpacific Partnership Agreement”, in Julien Chaisse et al., *Paradigm Shift in International Economic Law Rule-Making: TPP as a New Model for Trade Agreement?*, Springer (2017) 등.

어느 한 측면으로 치중되지 않고 균형적인 시각에서 종합적으로 분석하고 평가하는 것이 중요하다.

2. 단계적 발전과정

가. TPP 태동

2000년대 들어, 동아시아 국가들은 국부 증진과 외교전략 차원에서 FTA 협상에 경쟁적으로 나섰고, 아세안+3 정상회의, 한중일 정상회의 등을 통해 아태지역 경제통합에 대해서도 다양한 구상과 논의가 본격화되고 있었다. 아세안 10개국은 2003년 AFTA를 출범시키면서 경제공동체 창설을 목표로 설정하였으며, 중국과 일본은 아세안과의 FTA 체결을 모색하고 동아시아 경제통합 구상에서 주도권 경쟁을 벌였다. 미국은 동아시아 국가들의 배타적 경제통합으로 자국의 역내 위상 약화와 중국의 부상을 우려하였으며, APEC 차원에서 보고르목표, FTAAP 등으로 진전 방안을 모색하고 있었다.¹⁵⁾

이러한 추세에 발맞춰, 태평양 연안의 소규모 개방경제 국가들도 유사입장국 규합에 나섰다. 싱가포르와 뉴질랜드가 2001

년 P2(Pacific 2)에 합의하였고, 2005년에는 칠레와 브루나이가 합류하여 4개국간 P4(Pacific 4)를 타결하고 2006년에 정식 발효하였다. P4는 환태평양전략경제파트너십(TPSEP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)으로 정식 명명하고, 상품 관세 철폐는 물론 서비스 교역, 정부조달, 경쟁 등 광범위한 분야에서 높은 수준의 자유화를 규정하였으며, 미타결 쟁점인 금융서비스와 투자챕터에 대해서는 2년 내 협상 개시를 명시하였다. 다만 이들 경제규모가 작아 국제적으로 크게 주목받지는 못하였다.

미국은 WTO 다자협상 진전에 우선순위를 두면서도, TPSEP의 금융서비스 및 투자 개방 진전에 관심을 가졌다. P4는 2008년 2월 금융서비스 및 투자 협상을 시작하면서 회원국 확대를 모색하였으며, 미국이 논의에 참여한데 이어, 호주, 페루, 베트남도 새로운 규범 작업에 동참하였다. 2008년 WTO DDA 협상의 7월 합의(July package) 실패를 계기로 다자적 자유화 합의가 불가능함이 명확해지고 미국이 배제된 동아시아 경제통합 논의도 활발해지자 미국은 전략적 대안으로 TPSEP를 주목하기 시

15) John Ravenhill, "The 'new East Asian regionalism': A political domino effect", *Review of International Political Economy* 17-2 (2010); Richard Baldwin, "Asian Regionalism: Promises and Pitfalls" in Choong Young Ahn, Richard Baldwin and Inkyo Cheong, *East Asian Regionalism - Feasibilities and Challenges*, Springer (2005); 정인교, *아태지역 거대무역블록 추진에 대한 대응방안 연구*, 외교통상부 용역보고 (2011).

작했다. 이에 부시 행정부는 그해 9월 미 의회에 TPSEP에 참여하여 그룹을 확대하는 것이 아태지역 미국의 영향력 확장에 효과적인 대안이라고 표명하였다.¹⁶⁾

2009년 오바마 정부로 교체되고 나서 기존 전략에 대한 재검토 과정이 있었으나 동일한 결론을 내고 11월 APEC 정상회의에서 TPP 추진 의사를 밝혔다.¹⁷⁾ 미국이 금융위기 극복을 위해 수출 확대를 통한 경제회복과 일자리 창출이 필요한 상황에서 TPP 구상은 “아태지역 경제통합을 위한 강력한 수단”이며 “세계에서 가장 빠르게 성장하는 지역과 미국을 연결해주는 고리”라고 평가하였고, 중국의 부상에 대해 안보 아키텍처와 TPP 경제협력의 2가지 축으로 대응하려는 미국의 아시아 재균형 전략(pivot to Asia)과도 부합하였다.¹⁸⁾ 이에 따라 미 행정부는 12월 미 의회에 TPP 협상 개시를 공식 통보하였다. 당시 무역 촉진권한(TPA)이 2007년 만료된 이후 아직 갱신되지 않았지만 미 행정부는 TPA에

따른 절차를 진행하면서 최종 타결 전까지는 의회가 TPA 갱신을 통과시키도록 설득하고자 하였다.¹⁹⁾

2010년 3월 호주 멜버른에서 8개국이 모여 제1차 TPP 협상을 개최하였다. 협상이 시작되자 미국은 P4 템플릿이 아니라 자국의 최근 FTA 모델인 한-미 FTA에 기초하여 포괄적이고 높은 수준의 무역협정 작업에 착수하였다. 그 해 10월 제3차 협상에서 말레이시아가 추가되고, 2012년에는 멕시코와 캐나다도 참여하면서 11개국으로 늘었다.

나. 일본 합류와 TPP 타결

일본의 전후 대외전략은 미국과의 군사 안보 협력을 기반으로 자국 경제발전에 역량을 집중하는 요시다 독트린 기초를 이어왔고, 역내 경제통합에 대해서도 미-일 협력 하에 느슨한 형태의 지역경제구상을 펼쳐왔다. 통상 분야에서도 미국과의 공조 아래 WTO 무역자유화를 옹호하였지만,

16) C. L. Lim, Deborah Elms and Patrick Low eds., *The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a 21st Century Trade Agreement*, Cambridge University Press (2012); Sheryl Tibung, “A Primer on the Trans-Pacific Partnership Agreement” (2012).

17) President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, November 14, 2019: “As an Asia-Pacific nation, the United States expects to be involved in the discussions that shape the future of this region and to participate fully in appropriate organizations as they are established and evolve.”

18) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy* (Oct 2011); Amitendu Palit, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and political implications*, Routledge (2014).

19) Ian Fergusson et al., “The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress”, CRS Report for Congress (Aug 21, 2013).

농수산업 민감성과 경직된 칸막이 이익정도로 인해 FTA 협상에는 공세적으로 나서지 못하는 모습을 보였다.²⁰⁾

2000년대 후반 한-미 FTA, 한-EU FTA 등이 타결되는 것을 지켜보면서 한국과의 FTA 경쟁에서 뒤처지고 있다는 위기감이 팽배했고, 미국 주도의 TPP 협상이 개시되자 일본 경제단체 중심으로 TPP 참여 요구가 강하게 제기되었다. 2009년 54년 만에 정권을 잡은 민주당 내각은 대외정책 차별화를 시도하면서 신성장전략의 일환으로 FTA 전략에 관심을 가졌다. 2010년 10월 간 나오토 수상은 국회 연설에서 “TPP 교섭 참가를 검토”하겠다고 선언하고, 11월에는 ‘포괄적 EPA에 관한 기본방침’을 각의 결정으로 발표하여 거대경제권 FTA 정책 기초를 본격화하였다.²¹⁾

하지만 2011년 일본 동북지역을 휩쓴 3.11 동일본대지진이 발생하고, TPP 찬반 논쟁은 대지진 이후 경제회복과 맞물려 가열되었다. TPP 참가를 통해 일본의 국제경쟁력을 높이고 경제체질을 개선하는 제3의 개국으로 삼아야 한다는 찬성 주장과 지진 피해로 어려워진 농수축산업에 심각한

한 타격과 실업 증가를 우려하는 반대 주장이 대립하였다. 2011년 9월 들어선 노다 요시히코 총리는 TPP 참여를 경제분야 최대 과제로 삼았고, 11월에 “TPP 참가를 목표로 관계국과의 협의를 개시”한다고 선언하고 APEC 정상회의 계기 미-일 정상회담에서 입장을 전달하였다.²²⁾

2012년 12월 자민당의 중의원 선거 승리로 정권이 교체되었다. 당초 아베 총리는 중의원 선거 과정에서 농수산품 이탈을 우려하여 TPP 협상 참가에 반대 공약을 내걸었지만, 자민당이 재집권에 성공한 이후에는 민주당의 정책기조를 이어받아 2013년 3월 TPP 협상 참가를 공식 선언하였다. 농업분야가 일본 보수주의의 기원이자 정치적 성역으로 인식되어 왔음에도 불구하고, 아베 총리가 과감하게 TPP 참여를 결정한 것은 국내적으로 잃어버린 30년을 넘어 일본경제의 돌파구 마련이 절실하였고 대외적으로 미일동맹의 강화와 대중국 견제라는 지정학적 전략에 부합했기 때문이다. 특히 아베 총리는 영문 기고문에서 미국과의 TPP, EU와의 EPA 등을 일본 경제가 환태평양 중심축으로 도약하려는 ‘제2

20) 김규판 외, 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책, KIEP 연구보고서 17-25 (2017); 윤덕민, “중국의 부상과 일본의 대중전략”, 전략연구 59 (2013); Ravenhill (2010), *supra* note 15; Baldwin (2011), *supra* note 15.

21) 김양희, “일본의 포괄적 EPA 기본방침에 대한 평가와 시사점 - 일본의 TPP 참가는 실현될 것인가”, KIEP 오늘의 세계경제 10(28): 1-10.

22) 김영근, “일본 민주당의 대외경제정책: 정권교체하의 변용과 지속”, 일본연구논총 38 (2013).

의 개항'이라고 표현하였다.²³⁾ 일본이 통상전략에서 자국 이익에 따라 무역자유화 수준과 범위를 조정하려던 기존 방식에서 벗어나, 역내 통상질서 재편, 21세기 신규 범 주도 등 전략적 요인을 보다 적극적으로 투사한 것으로, 전략적 다자주의로 평가하기도 한다.²⁴⁾

일본은 TPP 실무협상 막바지였던 2013년 7월 제18차 라운드부터 참여하였다.²⁵⁾ 당시 TPP는 통합협정문안을 대부분 마무리하였으나, 상품 민감품목 개방과 개별양허 여부, 원산지 누적 예외, 지재권 의약품 특허 보호규정, SPS 분쟁절차, 서비스투자유보, 국영기업 챗터, 환경 챗터 등에서 첨예하게 대립하고 있었다. 일본 합류 이후에는 미-일 양자적으로 일본의 5대 민감품목(쌀, 유제품, 설탕, 밀, 쇠고기/돼지고기) 양허, 자동차 관세 및 원산지 등이 현안으로 제기되었다.²⁶⁾

2013년 하반기부터는 실무협상 라운드가 아닌 양자 협상과 TPP 각료회의 중심으로 최종 타결을 위한 작업에 돌입하였다. 미 의회도 2014년 1월 TPA 법안을 상

원 재무위에 제출하였다. 4월 오바마 대통령 방일, 11월 APEC 정상회의 등에서도 TPP 협상이 핵심 현안이었다. 오바마 정부는 임기말 외교성과로 TPP 타결에 적극적이었고, 공화당이 중간선거 승리도 의회 주도권을 가지게 되자 TPA도 의회를 통과하면서 TPP 협상에 힘이 실렸다. 12개국은 10월 각료회의에서 실질적 타결에 이어 2016년 2월 총 30개 챗터의 협정문에 서명함으로써 세계 GDP 약 40%의 거대 경제통합체 TPP 출범을 목전에 두었다.

다. 미국 탈퇴와 CPTPP 출범

오바마 정부는 임기 내 TPP 비준까지 마무리하고자 노력하였으나, 차기 대선 정국으로 들어서고 경합지역인 러스트벨트 중심으로 반무역정서가 확산되면서 의회 비준처리가 미루어졌다. 공화당 대선 후보로 나선 트럼프는 캠페인 과정에서 러스트벨트 표심을 얻기 위해 TPP를 “끔찍한 협상(horrible deal)”이라 평가하며 전면 재협상을 공약하였고 결국 대선에 승리한다. 2017년 1월 트럼프 대통령은 임기를 개시하자 자신의 약속대로 TPP 탈퇴 행정지침

23) Abe, Shinzo, “The Second Opening of Japan”, Project Syndicate (Apr 21, 2014).

24) 이승주 (2020), 전개 논문; 최은미 (2018), 전개 논문.

25) USTR, “Statement on the 18th Round of Trans-Pacific Partnership Negotiations in Kota Kinabalu, Malaysia.”

26) Deborah Elms, “The Trans-Pacific Partnership negotiations: Some Outstanding Issues for the Final Stretch”, Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy 8:2 (2013); Deborah Elms, “The Origin and Evolution of the Trans-Pacific Partnership Trade Negotiation”, Asian Survey 56:6 (2016).

에 서명하고 기탁국에 탈퇴를 정식 통보하였다.

미국이 탈퇴하자 여타국들은 대응책을 논의하였다. 호주, 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르 등은 11개국 TPP 추진을 주장한 반면, 캐나다, 멕시코 등은 미국 없이는 TPP가 의미 없다며 회의적 반응을 보였다. 이때 일본이 리더십을 발휘하여 호주, 뉴질랜드 등과 함께 미국 없이 TPP를 발효시키고 나서 미국의 복귀를 설득한다는 분위기를 이끈 것으로 알려져 있다. 일본의 아베 정부는 미국의 탈퇴에도 불구하고 CPTPP 출범이 자국의 경제적, 지정학적 이익에 부합한다고 보았다. 경제적 측면에서 11개국 경제통합으로도 이득이 되고 장기적으로 미국의 복귀도 기대하고 있어 아베노믹스 성공의 상징이었으며, 지정학적 측면에서 RCEP에 더해 보다 높은 수준의 CPTPP 경제블록을 통해 역내 경제통합 주도권을 확보하고 아베 정부의 외교 리더십을 보여줄 수 있겠다는 계산이었다.²⁷⁾

2017년 11월 APEC 정상회의 계기에 11개국은 각료회의 공동선언문을 통해 CPTPP 협상을 공식 출범시켰다. 기존 TPP의 상품양허는 수정 없이 그대로 유지하고

협정문 중 미국 관심 22개 조항만 적용 유예한다는 원칙을 정하고, 4차례의 수석대표 회의를 거쳐, 2018년 1월 최종 합의하고, 3월 칠레에서 11개국이 CPTPP에 정식 서명하였다. 2018년 12월 30일 멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 캐나다, 호주의 6개국 비준을 완료되자 CPTPP가 정식 발효하였다.²⁸⁾ 2019년 1월 베트남, 2021년 9월 페루가 비준을 완료하여 현재 8개국에서 발효 중이다. 그 외, 칠레는 지하철 요금 인상으로 촉발된 시위 여파로 상원 비준이 중단되었으며, 말레이시아는 마하티르 총리의 유보적 입장으로 비준 여부가 불투명하고, 브루나이도 별다른 진전이 없다.

출범 이후, 2019년 1월 CPTPP 최고 의사결정기구로 장관급 위원회가 설치되어 매년 1~2차례 회의를 통해 각료 성명과 각종 결정문을 채택하고 있다. 의장국은 일본, 멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드 순으로 정했으며, 2022년은 싱가포르가 의장국이다. 이외에 회원국 수석대표 회의, 부대표 회의, 분과별 실무회의 등을 수시로 운영한다.

27) 이승주 (2020), 전개 논문; 박철희, “국제정치이론으로 본 한일의 동아시아 전략: 유사성과 편차”, *한국과 일본의 지역전략과 한일협력에 대한 함의*, 서울대 한일관계세미나 발표자료, 2017.11월.

28) CPTPP 제3조 제1항에 따라 적어도 6개국 또는 적어도 협정 서명국 수의 50% 중 작은 수가 비준 완료를 서면으로 기탁국에 통지한 날로부터 60일이 경과한 시점부터 발효.

라. 회원국 신규가입

첫 가입 신청국은 영국이다. 영국은 2016년 브렉시트 국민투표 직후부터 EU 탈퇴에 대비하여 EU의 FTA를 영국과의 협정으로 대체하여 연속성을 확보함과 동시에 신규 FTA도 적극 나서는 것으로 방향을 잡았다. EU와의 기체결 FTA 승계 작업을 우선 마무리하고, 2018년 7월에 CPTPP 가입 검토 입장을 발표하고 8월부터 국내 의견수렴 절차를 개시하였다.²⁹⁾ 2021년 2월 1일 영국이 CPTPP 신규가입 신청서를 기탁국에 정식 제출하였고, 6월 CPTPP 위원회에서 영국의 CPTPP 가입 협상을 위한 작업반 설치를 결정하여 협상이 개시되었다. 시장개방 협상은 마무리 단계에 있으며 2022년 말까지 최종 타결을 목표하고 있다.³⁰⁾

영국은 지리적으로 아태지역에 속해있지 않으나 브렉시트 결정 과정에서 보수당이 내세운 ‘글로벌 브리튼’ 대외성과로서 CPTPP 가입이 유용하고 회원국 중 9개국과는 이미 FTA 체결 또는 막바지 협상 중에 있어 가입에 따른 추가적인 시장개방

부담이 크지 않다.³¹⁾ 또한 영국의 가입 검토 초기 단계부터 일본의 적극적인 지원이 있었다. 2018년 영국의 가입 검토 선언 직후 모테기 장관이 환영 의사를 표명하고 10월에는 아베 총리가 환영 입장을 발표하였다. 2020년 영국의 EU탈퇴 이후에는 일본 모테기 장관이 트러스 장관을 수차례 만나고 9월 CPTPP 11개국과의 다자협의를 주선하는 등 본격적으로 나섰다.

두 번째는 중국이다. 당초 중국은 TPP를 중국 봉쇄전략으로 인식하여 비판적이었으나, 2013년 6월 미-중 정상회담 이후부터는 다소 중립적 입장에서 검토해왔다. 왕이 외교부장은 “중국에게는 미국 주도의 TPP와 같은 무역협정 참여에도 길이 열려 있다”고 하였고, 2014년 보아오포럼에서 리커창 총리도 “중국은 TPP에 대해 열린 입장을 가지고 있다”고 하였다. 중국 학계는 더 나아가 TPP 참여가 경제적으로 도움이 된다는 연구결과를 제시하였다.³²⁾ 2020년 11월 미국 대선에서 바이든 후보가 당선되고 RCEP이 최종 타결되자 시진핑 주석이 APEC 정상회의에서 CPTPP 가입

29) UK DIT, *An Information pack for the Consultation relating to the UK potentially seeking accession to the CPTPP*, August 2018.

30) UK IOE&IT, “UK takes another step closer to entry into CPTPP trade bloc ahead of trade minister’s visit to Aisa”, 18 February 2022.

31) UK DIT, *UK Accession to CPTPP: The UK’s Strategic Approach*, April 2021.

32) 2013년 10월 베이징대 국가발전연구원 연구결과: (중국의 TPP 불참 시) GDP 0.14% 감소, (중국의 TPP 참여 시) GDP 0.68% 증가.

도 긍정적으로 검토하겠다고 발언하였다.³³⁾ 시 주석이 CPTPP를 직접 언급한 것은 처음이었고, 전문가들은 중국이 CPTPP의 시장개방 및 규범 수준을 맞추기 어렵다고 보고 있어, 실제 가입을 의도하기보다는 미국의 다자주의 참여를 압박하고 중국의 시장개방 의지를 홍보하려는 것으로 인식되었다. 시 주석 발언 이후 중국 상무부는 회원국들과 개별적으로 비공식 협의를 통해 가입 조건과 절차, 협정문 예외 적용 등에 대한 실무 검토를 진행하였고, 2021년 9월 16일 전격적으로 CPTPP 가입 신청서를 제출하였다. 중국이 비공식 협의를 진행해 오기는 했지만 회원국들에게 사전 예고 없이 이루어진 갑작스러운 신청이었다.

과거 미국의 ‘중국 봉쇄’ 전략이라고 반발하던 중국이 CPTPP 가입신청을 제출한 이유는 무엇일까? 바이든 정부가 동맹국과 연대하여 다방면에서 중국을 견제하는데 대응하여 고립을 피하기 위한 수단으로 CPTPP를 활용할 수 있고 국내적으로도 필요한 제도개혁 성과를 거둘 수 있기 때문으로 추정된다.³⁴⁾ 미국이 아직 복귀하지

않은 상태에서 자국의 경제력을 토대로 유리한 지위에서 협상이 가능하고, 노동, 국영기업, 디지털 등 까다로운 규범에서 의무면제를 얻어낼 수 있다는 계산도 있었을 것이다.³⁵⁾ 당시 언론에서는 미국의 오커스 안보동맹 발표 직후라서 중국의 신청 제출이 다분히 정치적 메시지라는 의구심을 제기하기도 하였다.

중국의 가입협상 전망은 아직 불투명하다. 중국이 높은 수준의 CPTPP 규범을 그대로 수용하기 어렵고, 호주, 일본 등과 복잡한 외교적 갈등현안이 걸려있다. 더구나 USMCA에는 당사국이 비시장경제(사실상 중국 겨냥)와 FTA를 체결하는 경우 타당 당사국이 협정을 종료할 수 있다는 조항이 포함되어 있어 캐나다와 멕시코가 중국의 CPTPP 가입을 동의하기 어렵다.³⁶⁾ 싱가포르가 제시한 대로 CPTPP의 높은 수준을 충족시킬 능력과 의지가 있는 국가의 가입 신청은 환영한다는 원칙에서 회원국 논의가 시도되었지만 전체 회원국 동의를 확보하기는 만만치 않다.

세 번째는 대만이다. 중국의 가입신청

33) 시 주석 발언: “China welcomes the signing of the RCEP that forms the world’s largest free trade area, and will favorably consider joining the CPTPP.”

34) 정철, “CPTPP의 역할과 한국의 선택”, 파이낸셜뉴스 서초포럼, 2021.10.21.

35) CPTPP 회원국의 대중 교역의존도를 보면, 호주 33%, 칠레 28%, 페루 27%, 뉴질랜드 24%, 베트남 23%, 일본 21% 등 상당히 높은 편이다.

36) 김호철, “미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)의 新통상규범 검토”, 통상법률 (2020.5).

다음날인 2021년 9월 22일 대만도 가입신청을 제출하였다. 중국은 ‘하나의 중국’ 원칙을 내세우며 대만의 외교관계 및 국제기구 참여를 막아왔고, 대만은 미국이 주도하는 TPP에 참여하여 돌파구를 마련하고자 하였다. 하지만 TPP 참여가 불발되고 중국의 반대로 RCEP에도 참여할 수 없었다. 역내 경제통합에서 소외될 우려가 점증하면서, 대만은 일본이 주도하는 CPTPP 참여에 상당한 공을 들여왔다.

대만의 CPTPP 가입은 단순히 경제적 득실을 넘어 미-일-대만 경제동맹을 구축하여 경제자주성에 대한 역내 지지를 확보하겠다는 안보적 의미를 가진다. 이를 위해, 대만 정부는 일본과 비공식 접촉을 오래전부터 진행하면서 물밑작업을 해왔고, 가입신청 이후에는 지난 2월 일본 관심 현안인 식품 수입규제를 11년 만에 완화하는 성의를 보였다. 다만 일본의 지지 만으로 가입진전이 가능한 것은 아니며, 대만의 가입시도에 대해 중국이 강하게 반대하고 있어, 향후 절차에서 적지 않은 진통이 예상된다.

현재 CPTPP 회원국들은 첫 가입신청국인 영국과의 협상에 집중하고 있으며 중국과 대만의 신청에 대해서는 아직 검토하지

않고 있다. 회원국 간 논의를 하더라도 컨센서스 의사결정구조상 어느 회원국도 반대하지 않아야 가입협상 작업반 설치가 가능하고, 회원국 내부에서 정치적 관계에 따라 중국과 대만의 가입에 대한 입장이 크게 엇갈리기 때문에 복잡한 사안이다. 회원국 이견이 있는 상태에서 선불리 논의하기 어렵고 이들 가입이 당장 시급한 것도 아니어서 영국과의 가입협상을 마무리한 이후 본격적으로 검토할 것으로 전망된다.

3. 우리나라 가입 논의³⁷⁾

가. TPP 협상 당시

2009년 11월 오바마 대통령이 TPP 구상을 밝힐 당시 미국은 한국도 참여 대상으로 고려하고 있었다. 하지만 당시 미국 오바마 행정부가 부시 정부에서 서명한 한-미 FTA에 대해 자동차, 쇠고기 등 추가 협상이 필요하다고 제기해왔고, 우리나라는 광우병 촛불시위 여파와 한-미 FTA에 대한 국내 논란이 여전한 상황에서 미 측 요구에 대한 대응책 마련에 분주하던 시기였다. 미국은 오바마 대통령의 TPP 구상 실현을 위해 한국, 일본, 말레이시아 등 아시아 핵심 교역국들이 적극 참여해 주기를

37) 비공개 사항인 정부 내부의 고민과 대외협의 내용은 배제하였고, 공개된 문헌과 언론 보도를 중심으로 우리가 왜 여기까지 왔는지, 어떠한 전략적 판단이었는지 구성해 보았다.

바랐지만, 우리는 정치적으로 민감한 미국과의 협상범위를 최소화하고 조기 타결하여 한-미 FTA를 성공적으로 안착시키는 것이 급선무였던 것이다.³⁸⁾

2010년 12월 한-미 FTA 추가협상이 타결되고, 이에 당황한 일본은 미국과의 TPP 비공식 협의에 서둘러 나섰다.³⁹⁾ 말레이시아 참여에 이어 일본, 멕시코 등과도 사전 협의가 시작되면서 판이 커지자 2011년 하반기 우리 정부도 참여 여부를 검토하였으나, 외교통상부는 한-EU FTA 번역 오류로 혼란을 겪던 상황이었고, 대선과 총선이 얼마 남지 않아 TPP 참여가 정치적으로 버거웠으며, 내부적으로 좀 더 기다려도 될 거리는 낙관론이 우세하여, TPP 참여보다는 한-미 FTA 양국 비준의 조기 완료에 매진하였다.⁴⁰⁾ 일본이 참여한 뒤로는 미국도 더 이상 우리 참여를 아쉬워하지 않았으며, 우리로서도 수년에 걸친 힘든 협상과 정치적 혼란을 겪으며 어렵게 봉합했던 한-미 합의결과를 TPP로 다시 펼치고 싶지 않았다. 우리는 미국, EU와의 FTA에 이어

중국과의 FTA로 눈을 돌리고 있었고, 2011년 12월 신임 본부장도 한-중 FTA 협상 개시에 역점을 두었다.⁴¹⁾

2013년 3월 박근혜 대통령의 정부조직 개편으로 통상기능이 외교부에서 산업부로 이관되고, 장관급 통상교섭본부가 통상차관보 조직으로 축소되었다. 외교부 국과장이 그대로 산업부에 2년간 파견되어 업무구조를 유지하였으며, 한-중 FTA 협상이 최대 현안이었다. TPP는 당시 일본 아베 총리의 참여 선언을 마지막으로 회원국 확대보다는 협상 타결을 위한 막바지 작업을 준비하고 있었다. 일부에서 2013년 조직개편으로 우리가 TPP 참여를 실기했다고 주장하는데, 필자가 보기엔 2010년부터 문이 열려있었으나 우리의 전략적 우선순위에서 낮았던 것이며 박근혜 정부 출범 이후에는 당시 대내외 정황상 이미 늦은 시점이었던 것으로 생각된다.

2013년 11월 우리 정부는 TPP 참여 관심을 공식 표명하고 회원국과의 예비 양자

38) 내일신문, ‘미 FTA, 한국 대신 환태평양에 주력’, 2009.12.16.; 연합뉴스, ‘미, 한-일-말련, TPP 조기 동참시켜야’, 2010.3.11.: 2019.12월 WITA 세미나에서 커크 USTR은 오바마 대통령이 제기한 TPP에 한국, 일본, 말레이시아 등 핵심 무역파트너가 참여하기를 희망한다고 밝혔고, 미 싱크탱크들도 동일한 의견을 보였다.

39) 연합뉴스, ‘일, 미국과 내달 TPP 협의’, 2010.12.23.

40) 서울신문, “[실패에서 배운다 아차차!] <1> 박재완 전 기재부 장관”, 2016.1.17; 파이낸셜뉴스, “李대통령 “일본과 대만이 TPP 서둘러 하려하는데...”, 2011.11.17.: 이명박 대통령, “일본과 대만이 TPP를 서둘러 하려는데 우리는 어떻게 하려고 하는지 안타깝고 답답하다”고 하면서 “지금처럼 국내 경제가 어려울 때 한미 FTA가 살 길”이라고 말했다.

41) 연합뉴스, “박태호 “한중 FTA로 글로벌 허브국가 완성”, 2012.1.29.

협약에 나섰으며, 2014년 2월에는 범부처 TPP 대책단을 설치하여 추진조직도 정비하였다. 하지만 그때까지도 우리는 참여 입장을 정하지 못한 상태였고 TPP는 각료 회의로 최종 타결을 시도하는 단계였기 때문에 우리가 참여하기에는 무리가 있었으며, 일본이 우리의 참여를 달가워하지 않았고 미국도 적극적으로 나서지 않은 것으로 알려져 있다.⁴²⁾

2015년 10월 TPP 협상이 타결되어 협정문이 공개되고, 2016년 들어 학계와 언론을 중심으로 우리가 세계 최대 경제블록에서 제외되면 안 된다는 지적이 강하게 제기되었다. 사실, 당시 오바마 대통령 임기 말 미 의회 비준이 가능할지 여부가 미지수였고, 우리가 원한다고 TPP에 참여 가능한 상황도 아니었다. 국내적으로도 한-중 FTA 비준 조건으로 정부가 합의한 농어촌 상생기금 이행 문제가 불거져 TPP 시장개방을 관철시킬 정치적 여력이 부족했다. 정부는 TPP 로드맵을 수립하겠다고 밝히고 국책연구기관을 통해 세부계획을 작업

하였다.⁴³⁾ 그러나 하반기 촛불 정국으로 혼란하고 미국 트럼프 당선으로 TPP 상황도 급변하면서 확정하지 못하였다.

나. CPTPP 출범 시기

2017년 트럼프 집권 초반, 국내는 탄핵 정국을 넘어 대선으로 넘어가고 있었으며, 정부는 TPP 대책단을 해체하고 당장 시급한 현안인 한-미 FTA 폐기 압박 대응에 집중하였다. 2017년 5월 들어선 문재인 정부는 통상교섭본부를 부활시키고 7월 김현중 본부장을 임명하였다. 통상교섭본부는 시급한 현안이었던 트럼프 정부의 한-미 FTA 폐기를 막고 미국과의 압축적인 협상을 거쳐 2018년 3월 개정협상을 신속하게 타결시켰다. 그러던 와중에, 일본 주도로 CPTPP 11개국간 협상이 2017년 11월 출범하여 2018년 1월 타결되고 3월 정식 서명하게 되었다.

CPTPP가 타결되자 우리 정부도 가입 여부를 논의하였다. 2018년 3월 김동연 부총리가 대외경제장관회의에서 “CPTPP 가입

42) 중앙선데이, “한국이 TPP에 가입 않는건 결코 득이 될 수 없을 것”, 2016.2.21.: 웬디 커틀러 前 USTR부 대표는 국내언론과의 인터뷰에서 “TPP가 이미 5년반 동안이나 논의돼 왔다는 사실을 잊어서는 안된다. 마지막 참여국인 일본, 캐나다, 멕시코 등 3개국도 4년차부터 협상에 참여했다. 현재 전체 회원국 사이에 선 이제는 TPP 확대보다 협정을 마무리하는게 중요하다는 공감대가 있다. 협상 자체가 몹시 까다롭기 때문이다. 따라서 한국 가입 허용 여부는 미국 단독이 아닌 전체 회원국의 판단에 의해 결정되는 것이다”, “한국은 일본이 들어오기 전에 가입을 권유받았는데도 참여하지 않았다. 한국이 선택한 상황 아닌가”라는 의견을 보였다.

43) 한국경제, “[TPP 가입 속도내는 정부] 주형환 “TPP 로드맵 연내 수립”... 개방수준은 한미 FTA급”, 2016.2.1.

여부를 상반기 안에 결정”하겠다고 제시하고, 관계부처와 세부추진방안 준비에 착수하였다. 통상교섭본부는 4월 신통상전략을 발표하여 상반기까지 CPTPP 가입 여부에 대한 부처 간 합의를 도출하고 미국이 TPP에 복귀하는 경우 한국도 적시 가입하도록 공조하겠다는 방향을 제시하였다. 농식품부도 CPTPP 가입에 대비한 상품협상 전략과 규범 영향을 검토하기 위한 용역을 발주하였다.⁴⁴⁾ 하지만 아직 CPTPP 회원국들이 신규가입 조건과 절차를 정하지 않아 우리의 가입 득실의 정확한 계산이 불가능했고 부처 간 합의 도출도 어려웠던 것으로 보인다.⁴⁵⁾

관계부처 간 협의과정은 부처별 관점에서 의견을 제시하기 때문에 국내 논쟁의 축소판이다. 일례로, 기재부는 미국이 없더라도 거시경제 효과와 경제구조 측면에서 높은 수준의 CPTPP 가입이 도움이 된다는 시각이고, 외교부는 자유무역 진영이 주도한 CPTPP에 우리도 동참해 국제신뢰

를 확보하고 미국 복귀를 유도한다는 시각인 반면, 농식품부는 쌀, 고추, 마늘, 사과, 쇠고기 등 민감품목 추가 양허나 SPS 완화를 통한 수입 증가는 불가하다는 입장을 제기한다. 협상 주무부처인 산업부는 내주는 만큼 얻을 게 있는지 협상 실익과 전략을 고민한다. 우리가 이미 11개국 중 9개국과 FTA를 체결했기 때문에 CPTPP로 인한 영향이 크지 않고, 우리만 가입을 서두르면 협상이 불리해지고 가입비용이 올라가므로, 가입조건이 명확해진 이후에 전략적으로 가입 여부와 시기를 결정해야 최선의 결과를 얻는다는 생각인 것이다.⁴⁶⁾

2019년 1월 CPTPP 위원회는 신규가입 절차와 조건을 결정하여 공개하였다.⁴⁷⁾ 기존 회원국에 유리한 절차와 조건으로 설정되자, 2월 정부는 가입 여부를 전제하지 않고 상반기 중에 CPTPP 회원국과의 비공식 예비협의를 진행해 보고 그 결과를 토대로 다시 검토하기로 하였다.⁴⁸⁾ 그런데 3월 법원의 강제징용 배상 판결 이후 한일

44) 이데일리, “美관세폭탄, 아웃리치 총동원-CPTPP 가입 ‘투트랙’ 대응 나선다”, 2018.3.12.; 헤럴드경제, ““보호무역 파고 넘자” 정부, 이달 CPTPP 가입 결정 앞두고 준비작업 재걸음... 美 동시 가입은 ‘글썸’”, 2018.6.7.

45) 한국경제, “CPTPP 출범 7개월... 5년째 검토만 하는 정부”, 2018.10.23.; 뉴시스, “김동연 부총리 “보호무역 심화에 CPTPP 가입 깊이 검토””, 2018.10.10.

46) 이데일리, “김현종 “CPTPP 가입, 정무적 결정 안돼... 철저히 실익 따져야””, 2019.2.13.; 서울경제, “김현종 “CPTPP 가입 시 日 강제징용 배상 철회 요구할 수도””, 2019.2.13.

47) CPTPP, Decision by the Commission of the CPTPP regarding Accession Process of the CPTPP, CPTPP/COM/2019/D002, 19 January 2019.

48) KBS, “홍남기 “CPTPP 가입전제 않고 비공식 예비협의 진행””, 2019.2.14.

관계가 악화되었고 일본 언론에서 ‘한국의 CPTPP 가입을 막겠다’는 기사가 보도되고 일본 정부도 이를 부인하지 않으면서 가입을 추진할 대외 여건도 쉽지 않게 되었다.⁴⁹⁾

다. 바이든 당선 이후

2020년 11월 바이든 후보가 당선으로 국 제공조 복원이 전망되고, 동아시아 역내 경제통합인 RCEP이 정식 서명되자, CPTPP가 다시 주목을 받게 되었다. 시진핑 중국 주석이 CPTPP 가입을 우호적으로 검토하겠다고 APEC 깜짝 선언을 내놓았고, 문재인 대통령도 12월 8일 무역의 날 축사에서 CPTPP 가입을 계속 검토하겠다고 밝혔다.⁵⁰⁾ 통상교섭본부도 미국 대선 이전부터 바이든 당선에 대비한 CPTPP 전략을 점검하였으며 12월에는 전문가 의견수렴과 관계부처 협의에 나섰다.⁵¹⁾

2021년 1월 문재인 대통령은 신년사에

서 “CPTPP 가입도 적극 검토”하겠다고 표명한데 이어, 홍남기 부총리는 대외경제장관회의에서 “CPTPP 가입을 적극 검토하고 회원국들과 비공식 협의를 본격화”하고, 상반기 중 위생검역(SPS), 수산보조금, 디지털통상, 국영기업 등 4대 분야에서 제도 개선 방안도 마련하겠다고 발표하였다.⁵²⁾ 정부의 가입 검토가 공식화되자 농축수산 단체들은 농수산업 분야의 막대한 피해가 예상된다면 즉각 중단을 촉구하고 규탄대회에 나서기 시작했다.⁵³⁾ 당시 CPTPP 가입을 위한 대내외 여건은 대일 제조업 및 농수산분야 추가 개방에 대한 민감성, 한미 FTA 플러스 규범 수용의 어려움, 불편한 한일관계 지속 등으로 여전히 걸림돌이 많았다. 하지만 미국이 아태지역 공조 복원을 위해 TPP2 또는 유사한 모델을 추진할 가능성을 감안하여 우리가 새로운 통상 질서 형성에 소외되거나 뒤처지지 않도록 미리 국내 제도를 개선하고 대외 협의도 준비할 필요가 있었다.⁵⁴⁾

49) 서울경제, “‘韓, CPTPP 가입 거부’... 日, 징용판결 보복하나”, 2019.3.22.

50) 대한민국 정책브리핑, “문 대통령 “FTA 네트워크 더욱 넓혀야... CPTPP 가입 검토””, 2020.12.8.

51) 동아일보, “문대통령 “CPTPP 가입 전향적 검토”... 통상정책 재편 지시”, 2020.12.8.; 연합뉴스, “통상전문가들 “CPTPP 등 새로운 통상질서에 적극 대응해야””, 2020.12.29.

52) 연합뉴스, “정부, CPTPP 참여 적극 검토... 가입대비 제도개선안 상반기 마련”, 2021.1.11.

53) 한국농업신문, “농업 희생 전제된 CPTPP 가입검토 즉각 중단”, 2021.1.13.; 한국농촌경제신문, “농축산업 희생 강요하는 CPTPP 가입논의 즉각 중단하라”, 2021.1.13.; 한국농정신문, “농민의 길, 문 대통령 ‘CPTPP 가입 검토’ 발언에 “논의 중단하라””, 2021.1.20.

54) 이데일리, “KDI “바이든 취임후 GVC 재편... CPTPP 가입으로 대응해야””, 2021.1.19.; 이데일리, “韓, 美보다 먼저 CPTPP 가입해야... 바이든 정부, 연말 재가입 검토”, 2021.2.18.

미국의 TPP 복귀 여부를 우리의 CPTPP 전략에 어떻게 반영할지에 대해서는 다양한 견해가 있었다. 한쪽은 미국의 복귀를 기다리며 시간을 허비하다가 가입 기회를 놓치기보다는, 미국 동향과 무관하게 가입 협상에 우리가 먼저 나서야 한다고 주장한다. 미국이 없더라도 메가 FTA는 당연히 가야 할 길이라는 시각이다. 다른 한쪽은 미국이 없으면 CPTPP 가입 실익도 크지 않으니 굳이 서두르기보다는 대내외 준비를 진행하면서 시기를 보자고 주장한다. 현재 까다로운 가입조건과 절차가 제시된 만큼 무리하게 협상에 나서기보다는 미국이 짜는 새로운 판을 보자는 것이다. 한편, 미국 바이든 대통령은 후보 시절부터 중산층을 위한 일자리 창출과 경제 재건을 강조하였으며 취임 초기부터 TPP와 같은 시장개방을 수반하는 무역자유화 협정은 추진하지 않겠다는 입장을 분명히 하였다. TPA도 7월 만료됨에 따라 바이든 4년 임기 내 TPP 복귀는 더욱 어려워졌다. 통상 전략 측면에서, 신임 USTR은 노동자 중심 통상정책(worker-centric trade policy)과 대 중국 불공정무역 견제를 전면에 내세웠고, 바이든 대통령은 공급망과 기후변화를 강조하였다. 이에 따라, 미국이 새로운 인태

통상전략으로 TPP 보다는 공정무역, 공급망, 디지털, 기후변화 등이 제시될 것으로 예상되었다.⁵⁵⁾

2021년 상반기에는 RCEP 발효를 추가로 반영하여 CPTPP 경제적 영향평가를 업데이트하고, 농업과 수산업 분야도 개별적으로 생산효과 피해규모를 산정하는 작업을 진행하였다. 통상교섭본부 중심으로 회원국과 비공식 협의를 진행하였으며, 관계부처 공동으로 위생검역, 수산보조금, 디지털통상, 국영기업 등 4대 분야 제도개선 방안도 순차적으로 마련하였다.⁵⁶⁾ 이러한 과정에서 부수적인 성과도 있었다. 뉴질랜드와의 비공식 협의에서, 뉴질랜드 측이 상-뉴-칠 디지털협정(DEPA) 가입을 제안해왔다. 우리로서는 디지털통상 전략의 외연을 확장하고 CPTPP 디지털 규범을 미리 수용하면서 국내 제도개선을 앞당기고 대미 아웃리치 공조에 참여할 좋은 기회가 되었다.

2021년 하반기 들어, 대내외 준비는 마무리되고 미국 동향도 윤곽이 잡혔으며 가입 특실은 별반 다를 것이 없었기 때문에, 정부가 가입 추진 여부와 일정을 결정할 시기가 되었다. 특히 9월에 중국과 대만이

55) 서울신문, “바이든, 다자협력 우선 CPTPP 가입 안 할 것”, 2021.1.21.

56) 기획재정부 보도자료, “제221차 대외경제장관회의 개최”, 2021.3.15.; “제223차 대외경제장관회의 개최”, 2021.7.5.

전격 가입신청을 제출하면서 국내 분위기도 가입 신청 방향으로 흘렀다.⁵⁷⁾ 정부는 대외경제장관회의, 대외경제안보전략회의, 통상추진위원회 등을 통해 부처 간 의견 조율에 들어갔고 당청과도 다양한 협의를 가졌다. 정부가 가입 추진 일정을 쉽게 내놓지 못하자 언론에서 우리의 가입신청 결정이 임박했다는 추측보도를 내며 혼선도 있었다.⁵⁸⁾ 그런데, 가입신청을 제출하려면 통상절차법상 협상 전 절차인 공청회, 협상계획 수립, 국회 보고를 거쳐야 하기 때문에, 당시 정부가 가입신청 여부를 결정하고 제출하는 단계가 아니었으며 그러한 국내절차를 언제 어떻게 진행할지가 쟁점이었다.

2021년 12월 정부는 임기 내 가입신청 제출을 목표로 CPTPP 가입을 위한 ‘사회적 논의’를 개시하겠다고 발표하였다. 11

월 총궐기대회 등 농수산단체 반발이 거세졌고 자칫 선거정국과 맞물려서 부정적 여론이 고착될 우려도 있었기 때문에 먼저 폭넓은 대화와 여론 수렴을 통해 사회적 공감대 형성에 노력한 이후에 공청회 등 절차를 개시한다는 것이다.⁵⁹⁾ 이에 따라, 관계부처 합동 지역순회 간담회(부산, 인천, 춘천, 제주, 대전, 광주), 소관부처 주관 분야별 협의회, 각종 전문가 간담회 등 다양한 방식으로 의견수렴을 진행하였다.⁶⁰⁾ 이 과정에서 농식품부 주관 협의회(1.12)가 농수산단체의 반대 기자회견 및 회의장 점거로 무산되고, 제주지역 현장간담회(1.17)가 화상으로 대체되는 등 정치적 반발에 부딪히기도 하였다. 3월 대선이 끝나자, 산업통상자원부는 가입 신청을 위한 국내절차로서, CPTPP 가입신청 공청회를 개시하였고⁶¹⁾ 4월 협상계획 대경장 의결을 거친 후 국회 보고를 남겨두고 있다.

- 57) 조선비즈, “홍남기, 첫 대외경제 녹실회의 주재... 경제안보 CPTPP 논의”, 2021.9.17.; 서울경제, “CPTPP 노크에... 韓 “美복귀 무산되나” 협정 가입 고민”, 2021.9.17.; 헤럴드경제, “韓, CPTPP 가입 공식 선언 카운트다운?... 美도 복귀 가능성”, 2021.9.20.; 조선일보, “중국이 신청해서?... 정부 “CPTPP 가입 결정 막바지””, 2021.10.20.
- 58) 연합뉴스, “정부 이르면 이달말 CPTPP 가입여부 결정... 홍남기 “결정 막바지””, 2021.10.18.; 중앙일보, “CPTPP 가입 결정 다음달 초로 연기 “부처간 막판 조율””, 2021.10.22.; 조선일보, “속도전 할 것 같던 CPTPP 가입 신청 또 연기”, 2021.11.1.
- 59) 기획재정부 보도자료, “제226차 대외경제장관회의 개최”, 2021.12.13.; “제3차 대외경제안보전략회의 개최”, 2021.12.27.; 한국경제, “‘농민 票心’ 눈치만 보는 與... CPTPP 가입 시점은 오리무중”, 2021.12.13.
- 60) 산업통상자원부 보도자료, “메가 FTA, 현장의 목소리를 듣는다”, 2021.12.16.; “CPTPP 가입, 각계 전문가 의견 듣는다”, 2021.12.28.; “중소기업과 함께하는 메가 FTA 설명회, 대전 개최”, 2022.1.27.; “산업부, 제6차 메가 FTA 간담회 광주 개최”, 2022.2.11.
- 61) 산업통상자원부 보도자료, “포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP) 가입신청 관련 공청회 개최”, 2022.3.25.

4. 평가

CPTPP는 시장개방 통상협정을 넘어 지
정확적 대외전략을 실현하는 핵심 수단으
로 인식되어야 한다. 미국 오바마 대통령
이 중국의 확장을 견제하는 아시아 재균형
전략으로 TPP를 시작하였고 일본 아베 총
리가 자국 경제 부활을 꿈꾸는 아베노믹스
의 핵심 축으로 CPTPP를 완성하였다.
2005년 한-미 FTA 추진 당시 김현종 본부
장이 ‘제2의 개항’ 보고서를 들고 노무현
대통령을 설득했던 장면과 2014년 아베 총
리가 오바마 방일을 앞두고 미국 언론에
‘제2의 개항’ 기고문을 게재하며 TPP를 내
세운 장면이 묘하게 교차하는 건 우연이
아닐 것이다. 우리가 한-미 FTA로 일본과
의 경쟁에서 앞섰지만 일본은 CPTPP 출범
으로 반전을 이룬 것이다.

우리가 CPTPP에 가입하지 않은 것은 국
내적 공감대가 형성되지 못하였기 때문이
지만 가입을 추진할 정치적 리더십이 충분
했는지도 돌아봐야 한다. 통상교섭본부
가 외교부에서 산업부로 이관되면서 기회
를 놓쳤다는 일부 주장은 맞지 않다. 외교통
상부 시절 한-미 FTA 타결 이후 중국으로
눈을 돌렸고 산업부 이관 과정에서도 동일
하였다. 더 중요한 부분은 노무현 정부는

한-미 FTA 추진으로 정치적 여력이 소진
되었고, 이명박 정부는 미완의 과제였던
미국산 쇠고기 문제로 촛불시위를 겪으며
서 TPP에 참여할 여력이 없었다는 점이다.
박근혜 정부 당시 TPP 참여가 이미 늦었
고 한-중 FTA로 농수산 진영의 저항이 컸
으며, 문재인 정부도 농수산 진영의 저항
을 넘어서지 못하였다. 아베 총리가 협상
을 직접 챙기고 국내 설득을 위해 정치적
리더십을 발휘했던 일본의 경우와는 차이
가 있었다.

지금 우리는 어떠해야 하는가. 우리 세
대의 선택과 전략을 미래 세대가 평가할
것이다. 하지만 CPTPP 가입 추진에 대한
국내 갈등이 여전하고 경제적 관점만으로
는 뚜렷한 가입 명분을 제시하기도 쉽지
않은 것이 현실이다. 어느 때보다 경제, 통
상, 안보를 아우르는 종합적 사고와 국론
을 모아가는 정치적 리더십이 절실한 시점
이다.⁶²⁾

III. 가입 신청의 타당성 쟁점

III장에서는 CPTPP 가입 신청의 타당성
에 대해 살펴보고자 한다. 지난 8년간 가
입을 검토하면서 상당한 논란이 되어왔고

62) 필자의 양해 하에 본고 초안 일부가 다음 기사에 인용: 한국경제, “아.태의 부상과 CPTPP... 가입 시기 놓
쳐 비용 높은 한국”, 이지훈의 통상리서치, 2022.4.11.

다양한 관점에서 많은 연구가 있었다. 그럼에도 여전히 이견이 좁혀지지 않고 있는 것은 각기 다른 관점에서 바라보기 때문일 것이다. 먼저 가입절차와 조건을 살펴본 후, 경제적 득실, 지정학적 가치, 통상규범 영향 등 3가지 측면에서 논란이 되는 쟁점들을 종합해보고 가입 추진의 타당성을 설명해 보고자 한다.

1. 가입절차와 조건

가. 가입절차

CPTPP 위원회는 2019년 1월 가입절차규정⁶³⁾을 결정하여 발표하였다. 이에 따르면, 가입절차는 크게 4단계로 구분된다.

첫째, 가입신청 통보 단계이다. 가입 희망국(aspirant economy)은 자국의 참여 관심에 대해 모든 서명국들과 사전에 비공식 접촉(engage informally)을 하도록 권장되며, 기탁국에 신규가입 요청(accession request)을 공식 제출하면 기탁국이 이를 다른 서명국들에게 통보하는 방식이다. 사전 비공식 접촉은 의무사항이 아니며 가입의 진정성과 필요한 절차를 확인하는 수준에서 이루어진다. 각국별 사정에 따라 접촉 방식과 수준도 차이가 있다. 다만 사전 협의를 충실히 할수록 신청 이후 가입협상

개시가 빨라질 것이다.

둘째, 가입절차 개시(commence accession process) 단계이다. 가입희망국이 신규가입 요청서를 제출한 날로부터 합리적인 기간 내에 CPTPP 위원회가 컨센서스로 가입절차 개시 여부를 결정하고 공표한다. 가입희망국은 각 회원국의 질문 또는 관심현안에 대해 개별 협의를 가지도록 권장된다. 위원회는 가입절차 개시를 결정하는 경우 가입희망국과의 협상을 위한 작업반을 설치한다. 위원회가 가입절차 개시에 컨센서스를 이루지 못하더라도 가입희망국은 회원국들과 협의를 지속하면서 위원회가 작업반 설치 여부를 결정할 수 있도록 하였다.

셋째, 가입작업반(accession working group) 단계이다. 작업반은 회원국 정부대표로 구성되며 의장은 컨센서스로 정한다. 위원회는 가입희망국 별로 개별 작업반을 설치할지 아니면 단일의 가입작업반으로 통합할지 정한다. 가입희망국은 첫 작업반 회의에서 CPTPP 규범에 합치하기 위한 국내적 노력과 추가적 제도개선 사항을 제시해야 하고, 첫 작업반 회의 후 30일 이내에 상품, 서비스, 금융, 투자, 일시입국, 정부조달, 국영기업 분야의 시장접근 양허제안서와 비합치조치를 제출해야 한다. 가입희망국의 양허제안서가 회원국이 정한 가입조

63) CPTPP/COM/2019/D002, 19 January 2019.

건 기준(benchmark)에 맞는다고 간주되면 회원국들도 자국의 시장개방 양허를 제출하고, 가입희망국은 가입작업반 또는 양자적으로 자국 양허에 대해 협상한다. 협상이 타결되면, 가입작업반은 해당국 가입조건에 대한 서면보고서를 컨센서스로 승인하여 위원회에 제출한다.

넷째, 위원회 승인(Commission's approval) 단계이다. 위원회는 작업반이 제출한 가입조건을 승인할지에 대해 컨센서스로 결정한다. 위원회가 가입조건을 승인하면, 가입희망국이 가입조건에 동의한다는 가입문서를 기탁국에 통보하도록 한다. 가입희망국이 가입문서를 통보한 날 또는 모든 회원국이 국내절차 완료통보를 통보한 날 중 늦은 날로부터 60일이 지난 후에 회원국이 된다.

나. 가입조건 기준

상기 가입절차규정 제5항은 신규가입국의 가입조건 기준(benchmark)에 대해 아래와 같이 제시하고 있다.

5.1 Aspirant economies must:

(a) demonstrate the means by which they will comply with all of the existing rules contained in the CPTPP; and

(b) undertake to deliver the highest

standard of market access offers on goods, services, investment, financial services, government procurement, State-owned enterprises and temporary entry for business persons. These must deliver commercially-meaningful market access for each Party in a well-balanced outcome that strengthens the mutually-beneficial linkages among the aspirant economy and the Parties, while boosting trade, investment and economic growth, and promoting efficiency, competition and development.

우선 규범과 관련하여, CPTPP 협정문에 포함된 기존 규범 전체(all of the existing rules)를 수용하고 국내 제도를 합치시켜야 한다. 양자 통상협상에서는 서로 문안을 조율하여 규정하지만 기존 다자협정에 가입하는 것이므로 원 회원국이 정한 규범을 따라야 하는 것이다. 다만 WTO 가입협상 사례에 비추어볼 때, 모든 회원국이 합의한다면, 개별국에 적용되는 가입 의정서를 통해 추가적인 의무나 권리를 규정하는 시나리오도 배제할 수 없다.

다음으로 양허 수준과 관련하여, CPTPP는 가입신청국에게 가장 높은 수준의 양허안(the highest standard of market access offer)을 제출하도록 요구하고 있다. 비교집

단에 대해 명시된 바는 없으나, 해당국의 기체결 FTA 양허 중에 가장 높은 수준을 의미하는 것으로 이해되며, 우리의 경우 한-미 FTA 양허가 참고가 될 것이다. 하지만 이는 절대적 수치가 아니라 상대적 잣대이며 해당국이 협상의 이익균형과 납득할만한 사유를 들어 합리적인 범위에서 양허안을 제시하고 회원국과의 협상을 시도하는 것이 일반적이다.

다. 협상 여건과 시나리오

가입절차에서 한 단계씩 넘어갈 때마다 컨센서스 의사결정을 요구하고 있기 때문에, 반대하는 회원국이 있으면 통과가 어렵고 가입요청국이 해당국을 직접 설득해야 하는 불리한 구조이다. 다시 말해서, 가입절차 개시 결정, 가입작업반 보고서 채택, 위원회 최종 승인 등 컨센서스가 필요한 단계에서 각종 양자현안이 제기될 가능성이 열려있다.

상품양허는 높은 수준을 지향하고 있으나, 미리 정해진 것이 아니고 가입협상을 거치면서 구체화된다고 봐야 한다. 가입협상에서 회원국의 양허와 우리 기체결 FTA 사례가 참고기준이 될 것으로 보인다. 회원국 양허를 보면, 가장 낮은 일본의 양허 수준⁶⁴⁾과 가장 높은 싱가포르의 양허

수준이 검토범위가 될 것이며, 우리의 기체결 FTA 중에는 한-미 FTA 양허가 가장 높은 수준이므로 그보다 낮게 협상영역을 모색할 것으로 보인다.

한편, 중국과의 가입협상이 개시되는 경우 중국이 가입조건을 그대로 수용하기보다는 자국의 거대 경제규모를 내세워 상품양허 민감성 반영 및 각종 규범상 예외를 요구할 것으로 예상된다. 이는 우리의 가입협상 여건에도 영향을 미칠 수 있으므로, CPTPP 회원국들이 어떤 관행을 쌓게 될지도 지켜봐야 할 것이다.

2. 경제적 득실

CPTPP 가입의 타당성을 검토하는 데 있어, 경제적 득실 분석이 가장 첫 번째 잣대라고 할 수 있다. 찬성 진영에서는 관세 및 비관세 장벽 완화에 따라 우리 경제 및 수출에 긍정적 효과가 있다고 설명하는 반면, 반대 진영에서는 가입에 따른 혜택은 적고 농어민 피해는 한-미 FTA와 맞먹는다고 반박한다. 거시경제 효과, 산업 부문별 효과에 대한 기존 분석 결과를 소개하고, 반대진영 논리를 중심으로 반론해 보겠다.

64) 일본 상품 양허율: 품목수 기준 95.7%(농축수입 85.1%), 수입액 기준 97.6%(농축수입 83.9%).

가. 거시경제 효과

통상절차법 제9조는 통상협상을 개시하기 전에 경제적 타당성을 검토하도록 의무화하였고,⁶⁵⁾ 정부는 국책연구기관인 대외경제정책연구원(이하 KIEP)에 거시경제 효과 분석을 의뢰하는 것이 일반적이다. 그러면 KIEP는 일반균형분석(CGЕ) 모형을 통해 경제적 타당성 분석을 수행한다.⁶⁶⁾

지난해 KIEP가 수행한 CPTPP 경제효과 분석에 따르면, 우리나라가 CPTPP 가입 시 실질 GDP는 0.33~0.35% 높아지고 소비자 후생은 30억 불 증가할 것으로 전망되었다.⁶⁷⁾ 그 외에도, 국내 학계에서 CGE 모형을 이용하여 경제적 효과를 분석한 각종 연구에서도 결과 수치의 차이는 있지만 우리 경제에 혜택이 된다는 점은 일관된 평

가이다.⁶⁸⁾ 따라서 CPTPP 가입이 우리나라 경제 전반에 득이 된다는 부분은 반론의 여지가 없다고 본다.

나. 산업 부문별 효과

CPTPP는 상품 분야에서 품목수 기준 95~100% 수준의 자유화에 합의하였다. 국별 민감성은 최장 21년의 장기철폐, 부분 감축, 관세율할당(TRQ) 설정 등 방식으로 반영하였다. 회원국별 자유화 수준을 보면, 일본이 가장 낮은 95%, 베트남이 97.9%, 멕시코, 칠레, 페루, 캐나다, 말련, 호주가 99% 이상, 뉴질랜드, 브루나이, 싱가포르가 100% 양허하였다.⁶⁹⁾

(1) 공산품

공산품의 경우, 자유화 수준이 99.8%에 달하여, 전품목 관세 철폐를 원칙으로 극

65) 통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률 제9조:

“① 산업통상자원부장관은 통상협상 개시 이전에 통상조약 체결의 경제적 타당성 등을 검토하여야 한다. (이하 생략)

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 경제적 타당성 등의 검토를 관계 중앙행정기관의 장에게 요청하거나 정부출연연구기관을 포함한 관계 연구기관에 의뢰하여 실시할 수 있다. 이 경우 요청 또는 의뢰를 받은 관계 중앙행정기관 및 관계 연구기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.”

66) 김영귀 외, FTA의 경제적 효과추정 방법론 개선에 관한 연구, KIEP 연구보고서 13-05 (2013): KIEP가 사용하는 CGE 모형은 생산, 소비, 투자 등 경제 내부의 상호의존적인 개별 부문과 수출입 등 대외부문을 통합한 모형으로, 초기 균형 상태에서 특정 충격이 가해지면 새로운 균형 상태에 도달하게 되는데, 이때 균형 간의 주요 변수 수치 변화를 바탕으로 파급효과를 분석하는 방식이다.

67) 산업통상자원부 공청회 발표자료 (2022.3.25.).

68) 정재원 (2018), 전개 논문; 이요셉, “CPTPP 타결 의미와 시사점”, KITA통상리포트 (2018); 김대중, “TPP 가입이 한국경제에 미치는 파급효과 분석”, 한국산업경제학회 2014년도 춘계국제학술발표대회 논문집 (2014).

69) KOTRA, CPTPP 발효에 따른 국가별 반응 및 영향, Global Market Report 18-039 (2018).

히 일부 품목에 대해서만 부분 감축 또는 예외를 허용하고 있다. 우리가 CPTPP에 참여할 경우, 멕시코, 베트남, 일본 등과의 시장개방 효과가 예상된다. 멕시코의 경우, 회원국 중 유일하게 우리가 FTA를 체결하지 못한 국가이며, 자동차(승용차 20%, 타이어 15%), 석유화학(합성수지 5%), 비철금속(알루미늄 15%), 기계류(보일러 15%), 전기전자(전동기 5%) 등에서 관세 철폐로 인한 우리의 수출 확대가 기대된다. 베트남의 경우, 기발효 FTA가 있지만 자동차 고관세(70% 이상) 등이 남아있다. 한편 일본의 경우에는 우리가 무역적자이고 RCEP 이상의 추가적인 시장개방 및 관세 철폐기간 단축에 따른 산업계 우려가 제기되고 있다. 우리가 RCEP에서는 대일본 수입액 기준 24% 가량의 품목에 대해 양허 제외하고 양허한 품목도 10년 이상에 걸쳐 관세를 철폐하기로 합의하여 당장 부담이 되는 수준이 아니었으나, CPTPP에서는 양허제외가 드물고 장기철폐도 최소화될 것으로 보인다.⁷⁰⁾

자동차 부문에 대해서는 신중한 분석이 요구된다. CGE 모형을 통한 이론적 분석

에서는 단순 관세율만 보기 때문에 긍정적 효과가 크다고 분석된다. 그런데 정작 자동차 업계는 가입에 따른 실익이 없다며 유보적인 입장이다.⁷¹⁾ 캐나다, 호주, 페루, 칠레, 싱가포르, 브루나이 등은 기발효 FTA하에서 자동차 관세가 이미 철폐되었거나 무관세이다. 일본, 말레이시아, 멕시코, 베트남이 관세 철폐를 기대해 볼만한 국가인데, 일본에 대해서는 자동차 분야에서 일방적인 무역적자를 보이고 있으며, 말레이시아는 국민차 정책으로 시장개방을 유예했고, 멕시코와 베트남에 대해서는 각각 동남아와 북미 생산구조를 이미 갖추고 있어 실질적 효과가 크지 않다고 보기 때문이다.⁷²⁾

(2) 농축산물

농축산물의 경우 CPTPP 회원국의 평균 자유화 수준이 품목수 기준 96.3%이고 즉시 철폐되는 품목 비중도 81.1%이다. 회원국별 관세철폐 자유화 수준을 보면, 호주, 뉴질랜드, 페루, 브루나이, 싱가포르는 100%이고, 베트남과 말레이시아 99%, 멕시코 95.6%, 캐나다 93.2%이며, 일본이

70) 김바우, “CPTPP 제조업 분야의 상품양허 현황과 대응과제”, 대한상의 제2차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021), www.korcham.net.

71) 서울신문, “세계 “CPTPP, 긍정효과 기대... 車, 화학 등은 전략적 협상 필요””, 2021.12.13.; 한국산업연합포럼 보도자료, “제18회 산업발전포럼, 제23회 자동차산업발전포럼 개최-규제와 규범위주 새로운 통상환경에 효과적 대응해야”, 2022.3.4.

72) 조정란, “CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구”, 무역학회지 45(1) (2020).

76.2%로 가장 낮다. 우리가 CPTPP 회원국과 체결한 양자 FTA에서 농축산물 자유화율 수준이 호주 88.2%, 캐나다 85.2%, 베트남 75.0%, 뉴질랜드 85.3%, 칠레 71.2%, 말레이시아 63.2% 등에 그치고 있음을 감안하면, CPTPP 가입협상 과정에서 추가 개방 압박이 적지 않을 것으로 예상된다.⁷³⁾

일본의 농축산물 자유화율 수치에 대해서는 추가 설명이 필요하다. 2018 HS코드 기준으로 전체 1,915개 세번이며, 부분감축, TRQ, 양허제외 등을 제외하고 관세를 철폐하는 품목은 1,459개 세번으로 76.2%이다. 1,915개 세번 중에 1,821개 세번은 단일양허로 기재하였지만, 8개 세번은 계절관세로 특정 기간을 구분하여 양허하였으며, 86개 세번은 용도, 규격, 대상국가 등에 따라 216개로 세번을 분리하여 양허하였다. 216개 세번 중에 151개는 추가 개방하였으나 65개는 개방하지 않았다. 1,915개 세번 중에 CPTPP에서 어떤 형태로든 추가 개방한 품목을 계산하면 단일양허 1,633개, 계절관세 8개, 세번분리 86개를 합하여 90.2%(188개 제외)이고, 세번분리 품목을 216개로 계산하면 87.6%이다. 따라서 일본의 농축산물 관세철폐 비중으로 보면 전체의 76.2%이고, CPTPP로 추가 개방

된 품목 비중으로 보면 90.2%이다.

우리나라의 對CPTPP 농축산물 수입은 약 130억 불로 전체의 1/4 수준이며, 호주, 캐나다, 베트남, 뉴질랜드, 칠레, 말레이시아 순으로 많다. 호주로부터 쇠고기, 사탕수수당, 밀, 양고기, 보리를, 캐나다에서는 펄프, 원목, 돼지고기, 유채유, 밀을, 뉴질랜드에서는 원목, 쇠고기, 치즈, 키위, 기타 축산조제품을, 베트남에서는 톱밥, 합판, 칩, 커피, 기타 과실을, 칠레에서는 펄프, 포도, 돼지고기, 제재목, 포도주를 주로 수입한다. 따라서 CPTPP 가입협상 결과에 따라 이들 농업강국의 주요 수출품목에 대한 우리 관세가 추가로 철폐되는 경우 수입이 증가하고 국내 생산에의 영향이 예상된다.⁷⁴⁾

한편, 관세가 철폐되었다고 하더라도 위생검역(SPS) 조치로 인해 수입이 되지 않는 경우가 다수 있다. 특히 사과, 복숭아, 배, 단감, 자두 등 신선과일 대부분 품목은 기체결 FTA에서 개방했다라도 국내에 존재하지 않는 병해충을 근거로 주요 수출국을 수입금지지역으로 지정하고 있는 상황이다. CPTPP 가입협상 과정에서 또는 구획화 등 새로운 SPS 규범 도입으로 인해

73) 문한필 외, “CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점”, KREI 농정포커스 제174호 (2018).

74) 문한필, “CPTPP 농축산 분야 양허 대응과제”, 대한상의 제3차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021), www.korcham.net.

회원국 요청 품목에 대한 SPS 절차가 빨라지거나 완화되면 추가적인 관세 철폐가 없이도 해당 품목의 수입이 확대될 여지가 있다. 이에 일부에서 이러한 SPS 효과도 경제영향 평가 및 피해규모 산정에 포함되어야 한다고 주장한다. 하지만, 이는 SPS 절차를 국제 기준에 맞춰 합리화하는 것이고 국내 제도 개선으로 보아야지, 관세가 이미 철폐된 품목에 SPS 조치를 관세상당치로 환산하여 관세가 있다고 의제하고 경제적 피해를 주장하는 접근은 납득하기 어렵다.

(3) 수산물

수산물의 경우, CPTPP 회원국은 베트남 소금 TRQ, 일본 해초류 부분감축을 제외하고는 거의 100% 관세를 철폐하였다. 우리의 기체결 FTA상 수산물 양허가 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 칠레, 페루와는 99~100% 수준이지만, 베트남 91.3%, 말레이시아 87.0%, 일본 47.9% 등에 머물고 있어 이들 국가와의 추가적인 시장개방 폭과 그로 인한 효과가 관건이다. 수산물은 해당 품목 수가 적고⁷⁵⁾ 우리나라의 對CPTPP 수산물 교역규모가 수출 10억 불, 수입 15억 불 내외에 불과하다. 그러다 보니 CPTPP 가입

에 따른 수산물 시장개방 영향을 별도로 분석한 체계적인 자료가 드물다. 다만 수출입 통계에 비추어 볼 때, 우리가 베트남, 말레이시아, 일본 등으로부터 새우, 오징어, 돔, 멧게, 명태, 가리비 등을 주로 수입하고 있기 때문에 이들 품목에서 추가 개방 효과를 예상해 볼 수 있다. 일본의 경우 우리와 수출입 규모가 비슷하지만, 우리 주력 수출품목인 김을 일본이 CPTPP 양허에서 제외했기 때문에 수세적으로 본다.

일부에서는 CPTPP 가입이 확정되면 면세유 등 수산보조금이 중단된다고 주장한다. 면세유는 WTO DDA 수산보조금 협상 과정에서 금지보조금 항목에 명시적으로 열거되어 논란이 되었고, CPTPP에서는 그러한 열거목록 없이 과잉어획상태에 있는 어족자원에 부정적 영향을 미치는 보조금을 금지한다는 포괄적인 접근을 취하고 있다.⁷⁶⁾ 다시 말해서 CPTPP에서는 면세유 자체를 직접 금지하기보다는 자원관리를 어떻게 운영되는지에 따라 다르게 해석될 여지가 있지만, 오히려 WTO 다자협상에서 지속 문제 될 것이기 때문에 제도 개선을 중장기적으로 검토하는 것이 타당하다.

75) 수산물은 HS코드상 어패류(03류), 해초류(12류 일부), 어패류 조제품(16류 일부), 기타 조제식품(21류 일부)이 해당된다.

76) 정명화, 안지은, “제11차 각료회의 이후 WTO 수산보조금 협상 동향과 전망: CPTPP와 USMCA의 수산보조금 비교 연구를 중심으로”, 해양정책연구 35(2) (2020).

다. 신규가입 확대 영향

영국이 CPTPP 가입을 협상 중이고, 중국, 대만 등이 신규가입을 신청했으며, 미국의 복귀 여부도 관심의 대상이기 때문에, 경제적 타당성 논의 시 신규가입 확대에 따른 영향 문제도 종종 제기된다. 아직 이들 신규가입국의 가입협상이 타결되지 않았고 양허협상 결과도 나오지 않아 공식적으로 제시된 분석결과는 없고, 학계의 기존 연구를 중심으로 CPTPP 신규가입 확대의 경제적 영향을 가늠해 볼 수 있다.

일례로, 송백훈(2021)은 CPTPP에 영국, 중국, 대만이 참여하는 경우(시나리오 1-1), 영국, 중국, 대만, 미국, 한국이 참여하는 경우(시나리오 2-1), 여기에 콜롬비아, 태국, 필리핀, 인도네시아까지 참여하는 경우(시나리오 3-1)를 상정하고, 각각 중국이 제외될 경우(시나리오 1-2, 2-2, 3-2)를 추가한 6가지 시나리오에 대해 CGE 분석을 통해 우리 경제에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 우리가 참여하지 않은 시나리오 1의 경우, CPTPP가 영국, 중국, 대만으로 확대되면 우리 GDP가 0.04% 감소하는 부정적 영향이 있다. 우리가 참여하는 시나리오 2에서는 미국과 동시에 가입할 경우(시나리오 2-1) GDP가 0.23%로 가장 크게 증가하고 중국이 배제되면(시나리오

2-2) GDP 증가도 0.04% 증가로 줄어든다. 여타 관심국이 모두 참여하는 시나리오 3의 경우는 시나리오 2와 분석결과가 유사하다.⁷⁷⁾

상기 분석에서 도출되는 시사점은 다음과 같다. 첫째 우리가 CPTPP 참여를 미룬 채 다른 국가로 확대되는 경우 우리 경제가 뒤쳐질 수 있다. 우리가 조속히 가입신청을 제출해서 중국, 대만과 함께 검토되도록 해야 하는 이유이기도 하다. 둘째 우리가 미국과 동시에 CPTPP에 가입하는 것이 가장 바람직하다. 이는 다른 연구에서도 마찬가지이고, 국내 업계와 연구기관 모두 동일한 견해를 보인다. 셋째 중국이 가입하는 경우에도 우리가 참여하는 것이 경제적 이득이 되고 참여하지 않으면 손해이다.

라. 반대 논리에 대한 검토

(1) 경제적 혜택 부족

반대 진영은 CPTPP 가입에 따른 경제적 혜택이 충분히 입증되지 않았다고 주장한다. 정부가 제시한 ‘GDP 0.33%’ 증가 수치는 상품 개방수준이 보다 낮고 국내 민감성도 덜했던 RCEP의 경제적 타당성 분석 시 제시된 GDP 0.38~0.68% 성장, 소비자 후생 89~138억 불 증가에 비해서도 낮은

77) 송백훈, “CPTPP 확대가 한국의 교역에 미치는 효과 연구”, 국제통상연구 26:4 (2021).

수준이기 때문이다.⁷⁸⁾

사건으로, 거시경제에의 긍정적 효과가 입증되면 충분한 것이지, 수치의 높고 낮음에 너무 의미를 둘 필요는 없다고 본다. 첫째 협상 개시 전 경제적 타당성 평가는 협상 시나리오를 가정하여 이득이 될지를 미리 가늠해보고 협상전략 수립 시 감안하려는 것이기 때문에 그 수치가 정확한 것은 아니고 우리가 어떻게 협상하는지에 따라 달라진다. 협상이 타결되면 그에 따른 경제적 영향평가와 피해산정을 하게 되며 그 수치가 유의미하다. 둘째 CGE 분석은 관세철폐 효과에 따른 정량적 분석에 의존하기 때문에 실제 체결국간 교역·투자가 활발해지면서 가져올 긍정적 변화를 충분히 반영하지 못한다. 특히 다자간 경제블록인 메가 FTA의 경우 역내 단일 원산지 적용으로 기업의 공급망 변화와 수출부가 가치에 가져오는 효과가 중요하나, 현재 모형에는 반영되지 못한다.⁷⁹⁾ 셋째 KIEP 자체가 경제적 타당성 수치를 보수적으로 제시하는 경향이 있다. 2006년 한-미 FTA

출범 당시 KIEP가 거시경제효과 수치를 부풀렸다는 국회 및 언론의 집중 지적이 있었다.⁸⁰⁾ 그 이후로는 관세철폐 효과 분석에 교역 현실을 반영하기 위한 조정을 최소화하여 결과치가 과소 추정되고 있다. 일례로 한-미 FTA 이행상황평가 보고서를 보면, 당초 양국간 관세율 차이로 인해 FTA 체결 시 대미 무역수지 적자가 발생할 것으로 분석되었으나, 실제 교역은 발효 후 5년간 발효 전 대비 연평균 147억 불의 순수출이 증가하였다.⁸¹⁾

(2) 가입비용 과다

CPTPP에 가입하려면 규범을 전부 수용하고 한-미 FTA 수준 이상의 개방을 우리가 허용해야 하므로 득보다 실이 크다는 것이다.⁸²⁾ 특히 우리가 CPTPP 회원국 중 멕시코, 일본을 제외하고는 양자 FTA를 체결했기 때문에 CPTPP는 실질적으로 한-일 FTA 체결을 의미하고, 아직 대일 경쟁력이 열위인 중소 제조업과 소재부품장비 품목에서 수입 증가로 국내 생산기반이 취약해진다는 것이다. 또한 호주, 뉴질랜드,

78) 산업통상자원부 FTA 홈페이지, “RCEP의 경제적 타당성 평가 결과”, www.fta.go.kr; 오수현 외, “역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 잠정 타결: 의미와 시사점”, KIEP 오늘의 세계경제, 2019.11.19.

79) 최낙균·박순찬, *글로벌 가치사슬에서 수출부가가치의 결정요인 분석과 정책 시사점*, KIEP 연구보고서 15-05 (2015); 한석호 외, *메가 FTA의 경제효과 분석 방법론 개선방향을 위한 기초연구*, 경제인문사회연구회 협동연구총서 17-18-01 (2016).

80) 프레시안, “KIEP 자료조작 논란, 그 거짓과 진실”, 2006.4.28.

81) 산업통상자원부 보도자료, “한미 FTA 발효 5년간 이행상황평가 결과”, 2018.4.10.

82) 서울경제, “김현종 “CPTPP 가입 시 日 강제징용 배상 철회 요구할 수도””, 2019.2.13.

캐나다 등 농업강국과 양자 FTA에서 우리 농축산물 개방 예외를 어렵게 확보하였는데, CPTPP 가입으로 우리가 크게 얻는 것도 없이 민감품목을 내어주어야 하고, 이러한 추가 개방에 따른 국내 생산 피해는 한-미 FTA와 맞먹는 엄청난 수준이라는 것이다. CPTPP 가입으로 국가경제 전체적으로 혜택이 된다고 하더라도, 수입이 늘어 국내 생산이 재분배되는 과정에서 피해가 크다면 가입에 신중해야 한다는 것이다. 더구나 가입 협상이 신규가입국에게 불리한 구조이기 때문에 그러한 피해를 감수할만한 혜택이 가능할지 의문을 제기한다.

사건으로, CPTPP 가입이 우리에게 쉬운 협상은 아니며 제대로 협상하지 못하면 시장개방 부담이 적지 않을 것이라는 점에는 동의한다. 하지만 미리부터 최악의 결과를 염려하여 협상을 해보지도 않고 경제적 타당성이 없다고 예단하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 가입협상에서 협상의 이익 균형을 보아가며 우리 산업의 기반인 소부장 품목, 식량주권을 위한 필수 농수산업에 대해서는 민감성을 제기하여 충분한 유연성을 확보하고, 그 결과를 가지고 나중에 국내적으로 가입 여부를 결정해도 늦지 않다.

(3) 중국 가입 영향

농축수산단체는 중국이 가입하면 중국산 저가 농산물의 수입으로 국내 농업이 붕괴된다고 주장한다. 특히 수산부문은 우리 어선이 중국과 동일한 어장에서 작업하고 있어 그 피해가 더욱 심할 것이라고 강조한다.

사건으로, 중국 가입에 대한 문제 제기는 지나친 기우라고 생각한다. 우선 중국 가입절차가 단시일 내 진전될 가능성이 낮다. 중국의 CPTPP 가입에 대해 정치적 민감성을 가진 회원국이 다수 있어 가입절차 개시에 대한 컨센서스 형성이 쉽지 않다. 가입 협상이 개시되더라도, 전문가들은 중국이 높은 수준의 시장개방과 규범을 그대로 수용하기 어려울 것으로 보고 있다. 또한 중국이 가입하고 한-중 양국이 CPTPP 양허 협상을 하게 되더라도 양자 FTA 이상의 추가적인 시장개방은 상호 주고받기이며 중국도 FTA 미개방 공산품 관세를 양허해야 하므로 대폭적인 변화는 쉽지 않다. 오히려 중국과의 상호 높은 수준 양허는 우리 경제 전반에 득이 된다.

3. 지정학적 전략

CPTPP 가입은 단순히 수출시장 확대를 넘어 역내 다자적 공조를 확보하고 새로운 통상질서 형성에 주도적으로 참여하는 전

략적 가치가 있다. 미국, 일본, 중국 등도 지정학적 전략의 일환으로 메가 FTA를 추진해왔다. 하지만 이러한 전략적 가치가 다소 막연하고 설명이 어렵다 보니 거대담론으로 치부되는 경향이 있다. 자유무역 공조, 공급망 재편 대응, 新통상질서 대비로 나누어 전략적 가치를 풀어보고, 반대 진영 주장에 대해 반론해 보겠다.

가. 자유무역 공조와 경쟁

첫째, 글로벌 통상환경 불확실성이 지속되는 상황에서 무역에 의존하는 개방형 통상국가인 우리가 나갈 방향은 메가 FTA를 통해 자유무역 원칙과 기초를 견지하면서 역내 공조를 형성하여 수출시장을 안정적으로 확보하는 것이다.⁸³⁾

지금 세계 경제는 무역 자유화와 비차별 원칙의 자유주의 국제질서 기반이 약해지고 자국 이익을 우선한 중상주의 사고에 기초한 전략적 보호무역조치가 확산되는 혼란기에 있다. 글로벌 교역에서 미국의 주도적 지위가 흔들리고 중국의 굴기가 본격화되면서 미-중 패권경쟁 단계에 들어섰고, 미국이 무역불균형의 원인을 중국 국가자본주의와 불공정무역에서 찾으면서 대중국 견제에 초당적으로 나서고 있다. 이러한 국제 정세 혼란기에 우리는 ‘자유

무역’ 원칙과 가치를 확고히 하면서 주변국 공조를 통해 통상환경을 안정시켜야 한다. CPTPP는 ‘자유무역’이라는 동일한 가치를 공유하는 경제블록이므로, 우리에게도 원칙에 기초한 국제 공조로서 전략적 가치가 크다.

둘째, 각국은 외교안보 전략과 연계하여 치열한 통상 공조와 경쟁을 펼치고 있다. 주변 열강의 각축 양상을 보면서 누구를 선택할지 눈치 보는 수동적 자세에서 벗어나, 우리도 국가 대계와 동북아 안보를 고려한 지정학적 전략을 품고 능동적인 통상 외교에 나서야 한다.

오바마 행정부는 아시아 재균형 전략(pivot to Asia)의 일환으로 TPP를 추진하였고, 아베 정부가 참여한 것은 중국의 부상과 맞서는 미-일 동맹 차원이었다. 일본은 미국의 탈퇴에도 보호주의 역풍이 거셀수록 자유무역 발판이 필요하다는 전략적 판단으로 CPTPP를 출범시켰고, 최근에는 영국의 가입을 적극 지원하면서 영-일 동맹의 부활을 준비하고 있다. EU도 개방된 전략적 자율성을 기치로 자국 경쟁력 확보 차원에서 인태 전략을 준비하고 있다. 개혁개방에 미온적인 중국마저 CPTPP 협상 테이블에 앉아 새로운 역내 통상질서에 관여하겠다고 전략적으로 나서고 있다.⁸⁴⁾

83) 정인교, “신통상전략의 핵심, CPTPP 가입”, 서울경제 정인교칼럼, 2018.4.10.

우리는 과거 2000년대 동시다발적 FTA 추진을 통해 글로벌 FTA 선도국으로 자리매김한 바 있다. 우리 기업들이 특혜관세 혜택을 누리면서 글로벌 시장에서 유리하게 경쟁할 수 있었다. 그런데 지금은 RCEP과 CPTPP를 양손에 거머쥐고 미일 합의와 일-EU EPA마저 확보한 일본에 추월당한 양상이다. 한국과 일본의 FTA 발효국 GDP 비중을 보면, 2017년 한국 72%와 일본 21%에서 2022년에는 양국이 85%로 비슷해졌다. 동남아 진출 사례에서 보듯이 FTA 선점 경쟁에서 뒤처지고 시장지배적 지위가 고착되면 우리 기업의 경쟁력에 부담이 되고 후발주자로서 신규 진입하는데 어려움이 따른다. 단기적 대안으로 FTA 미체결 국가와의 양자 협상을 서둘러 체결하여 경쟁력 부담을 최소화할 수는 있지만 그것만으로 상황을 근본적으로 역전시키기 어렵다.

셋째, 중국과 대만의 가입신청으로 상황이 급변하고 있다. 정치적으로 민감한 양안관계가 대두되면서 CPTPP를 둘러싼 정치적 역학관계도 불투명한 상황이다. 이러한 변화의 시기가 우리에게 기회이다.⁸⁵⁾

한국은 무역규모가 크고 폭넓은 FTA 네트워크를 갖추고 있어 가장 적합한 CPTPP

후보국으로 간주되어 왔다. 회원국 입장에서든 전후 자유무역을 통한 성공신화를 쓰고 있는 한국의 참여는 CPTPP 위상을 높이는데 도움이 된다. 그럼에도 우리는 2013년 관심 표명 이후 비공식 협의에 머물면서 불리한 협상지위에 따른 과도한 가입비용을 우려하여 발걸음을 떼지 못하고 있다. 하지만 아직 기회는 있다. 우리가 가입신청을 조기에 제출해서 중국, 대만과 동일선상에서 가입협상이 검토될 수 있다면 상황이 다르다. 기존 회원국과 신규가입국의 경제규모가 역전되고 가입협상의 다이내믹이 달라질 것이며, 미국이 당초 TPP로 목표했던 아시아태평양 FTA (FTAAP) 구상으로 이어지는 모멘텀이 될 수 있을 것이다. 지금 이 시점에 우리의 전략적 선택이 동북아 경제지형에 매우 중요한 셈이다. 역으로 우리가 지금 시기를 놓치고 중국과 대만의 가입 논의가 시작된다면 향후 여건은 훨씬 불리해질 것이다.

나. 역내 공급망 재편 대응

첫째, 다자는 단순히 양자 FTA의 합이 아니다. 점과 점을 연결하면 선이 되지만, 여러 점을 연결하면 평면이 탄생한다. 선에서 평면으로 차원이 달라지고 역내 공급망을 통해 새로운 경제적 기회를 만들어내

84) 최병일, “초읽기 들어간 한국의 CPTPP 참여”, 한국경제 다산칼럼, 2021.10.22.

85) 강문성, “CPTPP 가입 서둘러야 한다”, 한국경제 시론, 2021.10.20.

는 것이다.⁸⁶⁾

과거에는 기업이 효율성에 기반하여 공급망을 구축하고 정부는 무역투자 장벽을 완화하는데 초점을 두었으나, 지금은 기술 경쟁에 대비한 자국 내 생산역량 확충과 위기 상황에서 필수품목 공급망 복원력 확보가 중요한 화두가 되었고 이를 위한 정책적 개입이 노골적으로 이루어지고 있다. 이제 공급망은 기업 간 경쟁을 넘어 각국 경제안보와 통상전략의 핵심 사안이다.

메가 FTA는 역내 시장을 단일 원산지료 묶고 안정적 교역환경을 제공하기 때문에 기업의 공급망 재편에 중요한 고려요인이다. RCEP 원산지 규정에 도입된 원산지 자율증명, 단일 품목별 원산지기준, 재료 누적 등에 대해 수출기업의 행정 비용이 경감되고 역내 교역·투자가 확대될 것으로 기대된다. CPTPP의 경우에는 단일 원산지 기준과 함께 원산지 완전누적⁸⁷⁾을 인정하여 통합이 보다 진전되었고 중장기적으로 기업들의 역내 공급망 활용을 촉진할 것으로 예상된다. 일례로 미국이 USMCA에서 자동차용 철강에 대해 역내에서 제강을 거치도록 원산지 기준을 엄격하게 도입함에 따라, 한국에서 제강을 거쳐 현지에서 도

금하던 국내 철강회사는 USMCA 원산지 충족을 위해 현지 제강공장 인수를 경영전략 차원에서 검토하고 있다.

둘째, 미-중 갈등, 코로나 팬데믹 이후 글로벌 통상지형이 세계가 아닌 지역 중심으로 빠르게 진화하고 있다. 우리가 닫힌 시각으로 경제적 손익을 따지며 시간을 허비하다가는 주변국의 공급망 연대 흐름에서 뒤처질 수 있다.

인도-태평양 지역에서 중국의 팽창 위협에 대응한 자유민주 진영의 다자 협의체가 빠르게 움직이고 있다. 미국·일본·호주·인도의 4자 협의체인 쿼드(Quad)에 이어 미국·호주·영국의 안보동맹 오커스(AUKUS)가 출범하였다. 영국의 쿼드 참여와 일본의 오커스 참여도 관측된다. 일본 언론이 “일본은 태평양에서, 영국은 대서양에서 각각 미국과 동맹 관계”라며 새로운 영일동맹이 향후 인태 지역에서 영미일 3국 동맹으로 발전할 것으로 전망한 부분은 섬뜩하다.⁸⁸⁾ 한편 대만은 일본과의 반도체 동맹을 강화하면서 CPTPP 합류로 세계 흐름에 참여할 기회를 엿보고 있다. 반도체, 가전 등 주력 산업이 우리와 겹치는 대만의 경제블록 참여와 중국을 견제하는 미국-일본-대만 공

86) 최병일, “초읽기 들어간 한국의 CPTPP 참여”, 한국경제 다산칼럼, 2021.10.22.

87) 상품의 원산지 판정 시 해당 제품이 생산되기까지 역내에서 발생한 모든 부가가치와 생산공정을 누적하여 인정하는 방식을 말한다.

88) 매일경제 2021.10.15.일자, “119년 만에 부활하는 영일동맹... 요동치는 동북아 정세.”

급망 연대의 완성은 우리 기업에게 적지 않은 부담이 될 것이다.⁸⁹⁾ 공급망 불안, 통상의 안보화, 디지털 전환 등 패러다임 전환 시기에 주변국이 모두 참여하거나 참여를 신청한 협상에서 계속 경기장 밖에서 방관하자는 주장은 설득력이 없다.⁹⁰⁾

다. 新통상질서 대비

첫째, 우리의 달라진 경제적 위상에 맞게 새로운 통상질서 형성에 주도적으로 참여하면서 국익을 반영해야 한다. 이를 위해서는 높은 수준의 규범을 가진 CPTPP 가입으로 우리 통상 수준을 질적으로 한 단계 발전시켜야 한다.⁹¹⁾

대표적인 분야가 디지털 통상이다. 각국은 유사한 입장을 주변국과 연합하여 복수국 협정 방식으로 디지털 통상질서를 수립해가고 있다. 한-미 FTA 플러스 수준의 디지털 통상규범이 TPP에서 제시된 후, CPTPP, USMCA, 미-일 디지털협정, 상-뉴질 DEPA 등을 거치면서 데이터 자유화를 넘어 인공지능, 디지털 표준, 인프라 등을 포함하는 형태로 빠르게 진화하고 있다. 그런데 우리는 아쉽게도 통상규범 수준이 아직 한-미 FTA를 벗어나지 못하고 있다.

다행히 작년 한-싱 DPA 타결에 이어 DEPA 가입도 협상 중에 있으나, 여기에 안주해서는 안 되고 CPTPP 가입을 징검다리하여 USMCA 수준 이상으로 디지털 통상 역량을 빠르게 갖추어야 한다.

둘째, 우리가 지금 선제적으로 CPTPP 회원국과의 공조에 나서는 것이 향후 미국이 주도할 글로벌 통상질서 재편 움직임에 대응하는데 유리하다. 역내 주변국들도 바이든 정부의 움직임을 기다리지 않고 CPTPP를 중심으로 연대하여 적극적인 대미 아웃리치를 펼치고 있다.

바이든 대통령은 ‘미국의 재건’을 슬로건으로 ‘미국 중산층을 위한 일자리 및 경제 회복’에 역점을 두고 있으며, 통상에서도 ‘노동자 중심 통상정책’을 강조하면서 시장개방을 수반하는 무역협정은 추진하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 친 무역 성향이었던 미국 민주당의 변화는 무역협정을 통한 시장개방이 상대적으로 열위에 있는 제조업 노동계층에 불평등 문제를 심화시켰고 이로 인해 정치적 지지 계층이 이탈하였다는 반성에서 비롯되었다. 따라서 미국이 TPP 복원에 나서기는 어려울 것이라는 전망이 우세하다. 그럼에도

89) 김윤경, “한국의 CPTPP 가입: 쟁점과 전략”, 동아시아재단 정책논쟁 (2021).

90) 정철, “CPTPP의 역할과 한국의 선택”, 파이낸셜뉴스 서초포럼 2021.10.21일자.

91) 박태호, “CPTPP 가입 신청, 빠를수록 좋다”, 중앙일보 중앙시평 2021.4.16일자.

불구, CPTPP가 시장개방뿐 아니라 노동, 환경 등을 포함한 선진적 21세기 통상규범을 담고 있어, 미국 싱크탱크 중심으로 TPP의 전략적 유용성이 지속적으로 제기되고 있고⁹²⁾ 인태지역 우방국 공조를 만드는데 있어 지금으로선 무역협정을 대체할 만한 다른 구속력 있는 장치가 마땅치 않은 상황이다. 또한 미국 정치의 분열상에도 불구하고 중국의 부상에 대해서는 초당적인 합의가 형성돼 있고, 인권, 환경, 노동기준을 부각시킨 대중국 무역공조를 도모하고 있다. 따라서 지금 당장은 아니더라도 미국이 어떠한 형태로든 TPP 플러스를 검토할 가능성이 언제든 열려있다는 것이 전문가 의견이다.⁹³⁾

라. 반대 논리에 대한 검토

(1) 일본과의 정치적 갈등

CPTPP 가입에는 일본의 동의가 필요하다. 일본은 후쿠시마 수산물 수입제한조치 철폐를 강하게 요구하고 있고, 내년 4월 오염수 방출을 목표로 준비를 진행하고 있다. 이에 대해 우리가 아직 국민의 안전을 지키고 국가경제에 이로운 대응 방안을 내

부적으로 합의하지 못한 상황에서, CPTPP 가입을 신청하면 일본의 입지만 높이고 우리 내부가 분열될 것이라는 우려이다.⁹⁴⁾

우리나라는 2013년 후쿠시마 주변 8개 현의 수산물에 대해 전면 수입금지 조치를 시행하였고, 2015년 일본이 동 조치를 WTO 분쟁으로 제소하였으나 상소기구에서 우리가 승소한 바 있다. 하지만 우리의 조치가 가장 엄격한 수준이고 패널 결정의 절차적 하자로 인해 상소기구에서 번복된 것이므로 일측의 추가적인 소송 제기는 열려있다. 더구나 지난 2월 히로카즈 관방장관은 한국 측에 일본산 수산물 수입규제 조기 철폐를 계속해서 강하게 요구하겠다고 밝힌 바 있고, 대만 정부는 지난 11년간 유지해온 일본 5개현 식품에 대한 전면 수입금지 조치를 조건부 수입 허용으로 완화하면서 일본과의 우호적 협상 여건을 만들려 노력하고 있다. 따라서 CPTPP 가입 과정에서 일본의 현안 제기가 있을 것이라는 점은 부인할 수 없다.

이에 대해서는, 우리 정부가 CPTPP 가입과 일본산 수산물 수입규제 조치는 별개이고 후쿠시마 수산물 수입 허용 문제는

92) Jeffrey J. Schott, "Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better", PIIE, November 30, 2020, <https://www.piie.com>.

93) 최병일, "한국, 다시 CPTPP 고민에 빠지다", 한국경제 다산칼럼, 2020.11.27.; 강문성, "CPTPP 참여 검토의 의미", 한경비즈니스 강문성의 경제 돋보기, 2021.1.22.

94) 송기호, "일본에 TPP 가입 동의 구할 때 아니다", 경향신문 정동칼럼, 2022.1.26.

검역 관련 국제규범을 존중하면서 국민의 건강과 안정을 최우선으로 고려하여 대응한다는 방침을 명확하게 밝혔다.⁹⁵⁾ 정부가 CPTPP 가입과 연계하지 않겠다고 분명한 입장을 정한 사항에 대해 아직 내부적인 입장이 정해지지 않았고 협상 과정에서 양보할 것이라고 미리 단정하여 가입 반대의 논거로 삼는 것은 적절치 않다.

사건으로, 그보다는 CPTPP 가입에 필요한 일본 정부의 동의를 어떻게 확보할 것인지가 핵심 관건이다. 일본을 제외한 CPTPP 회원국들 모두 한국의 가입을 반기는 분위기이고, 강제징용 판결 이전까지는 일본도 우리 가입에 우호적이었는바, 새 정부 들어 한일 관계에 대한 큰 그림을 구상하면서 매듭을 풀어가야 할 것으로 생각된다.

(2) FTA의 전략적 한계

거대시장이 아닌 우리가 FTA 방식으로 통상현안에 대응하는데 한계가 있고, 미국의 마음속에도 더 이상 FTA에 쓴 ‘자유무역’이 없는 시대이므로, CPTPP가 한국 통상의 중심이 될 수 없다는 주장이다. 더구나 미국 정부가 TPP 복귀가 아니라 중국

을 배제하는 ‘인도태평양 경제 프레임워크(이하 IPEF)’을 통해 완전히 새로운 통상질서를 도모하고 있다면서, 지금 시점에 CPTPP 가입은 미국이 새로 구상하는 IPEF에 대한 근본적 대응이 될 수 없으므로 통상전략을 수정해야 한다고 주장한다.⁹⁶⁾

바이든 대통령은 지난해 10월 동아시아 정상회의(EAS)에서 미국 주도의 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’ 추진을 선언하였고, 11월에는 러만도 상무장관과 타이 무역대표가 일본, 말레이시아, 싱가포르, 한국을 순회 방문하여 아웃리치를 전개하였다. 미국 정부는 조만간 이니셔티브 출범을 준비 중에 있으며, 의회보고서(CRS)에 따르면 전통적인 무역협정 형태를 취하지 않을 것이며, “공정하고 회복력 있는 무역, 공급망 복원력, 인프라와 탈탄소화, 조세와 반부패”를 포함한 다양한 모듈로 구성될 것이라고 한다.⁹⁷⁾

사건으로, CPTPP와 IPEF가 ‘대체’가 아니라 서로 ‘보완’ 관계로 발전해나갈 여지가 크다고 본다. 둘 다 미국이 설계를 주도하였고, 지향하는 가치와 기본적인 접근에서 크게 다르지 않기 때문이다. 일례로

95) 연합뉴스, “日언론 “대만의 후쿠시마산 수입 허용, 韓·中 규제 철폐 기회””, 2022.2.12.

96) 김양희, “RCEP, CPTPP, 인태경제프레임워크(IPEF)-지역질서의 분절화·진영화 우려와 대응과제, 외교안보연구원 IFANS Focus (2022.2.8.).

97) US Congressional Research Service, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework”, Updated February 25, 2022.

IPEF의 첫 번째 모듈인 ‘공정하고 회복력 있는 무역’에는 CPTPP에 포함되고 USMCA에서 진전된 디지털, 환경, 노동, 국영기업 등 규범들이 기초가 될 것으로 예상된다. 더구나 IPEF 이니셔티브가 우방국에 아무런 당근 없이 미국이 원하는 규범을 강요만 하는 형태라고 한다면 성공을 장담하기 어렵다. 당장 바이든이 IPEF를 내세우고 있지만 아직은 초기 단계이고 CPTPP가 수명을 다해 역사의 유물로 사라지는 것은 더욱 아니다.

4. 통상규범 영향

우리는 한-미 FTA 발효 계기에 국내 제도 수준을 선진화하였으나, CPTPP는 한-미 FTA 보다 진전된 통상규범을 다수 포함하고 있고, 우리가 가입하려면 기존 협정문을 그대로 수용해야 하므로, 이들 새로운 규범이 국내 제도에 어떤 영향을 미치고 얼마나 부담은 있는지가 타당성 검토에서 논란이 되기도 한다. CPTPP 규범이 방대하고 기존 문헌에서 이미 자세히 다루고 있는바, 본고는 가입 타당성을 평가하는 차원에서 위생검역, 수산보조금, 국영기업, 디지털 통상 등 4개 분야를 중심으로

로 국내적 영향을 간략히 짚어보고, 반대 주장의 논리와 반론을 살펴보기로 한다.

가. 위생검역(SPS)

CPTPP 제7장 위생검역 챕터는 18개 조항으로 구성되어 있으며, WTO SPS 협정, RCEP 및 기체결 FTA 수준을 넘어, 위생검역 절차가 본래의 취지와 다르게 비관세 장벽으로 작용하지 않도록 수입국에게 추가적인 의무를 부과하고 분쟁해결절차를 강화하였다.⁹⁸⁾

간략히 소개하면, 첫째 지역화에 ‘구획’이 추가되어, 지리행정구역에 따른 지역 단위에서 동일한 방역체계를 갖춘 농장, 가공공장까지 하나의 구획으로 인정범위를 보다 세분화하고, 수출국의 지역화 요청이 접수되면 수입국은 합리적 기간 내에 절차를 개시하고 수출국에 통보하는 등 절차적 의무를 구체화하였다.⁹⁹⁾ 둘째 동등성 인정을 개별조치 차원에서 검역시스템 전반으로 확장하여 적용토록 하고, 수입국이 동등성 평가를 합리적 기간 내에 개시하고 수출국에게 결정 이유를 제공하는 등 절차적 의무를 강화하였다.¹⁰⁰⁾ 셋째 위험분석 절차 관련, 수입국은 절차가 지연되지 않

98) 문한필 외 (2018), 전개 논문; 최윤영·배정생, “최근 아태지역의 Mega FTA 추진과 대응과제: 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)의 위생 및 검역 챕터를 중심으로”, 전북대 법학연구 (2019).

99) CPTPP Article 7.7: Adaptation to Regional Conditions, Including Pest- or Disease- Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence.

도록 노력하고 수출국 요청 시 절차 진전 상황과 지연 사유를 알려주도록 하였다.¹⁰¹⁾ 넷째, SPS 조치와 관련하여 양자 협의를 통한 해결에 실패할 경우, 협력적 기술협약(CTC)을 도입하여 180일 내에 사안 해결을 논의하도록 하였고, 이를 통해서도 해결되지 않으면 분쟁해결절차에 회부하도록 하였다.¹⁰²⁾

우리나라는 신선과일 및 열매채소 품목에 대해 국내에 존재하지 않는 병해충이 없다고 인정되는 국가지역 외에는 수입금지지역으로 지정하고 있다. 이로 인해 사과, 복숭아, 배, 단감, 자두 등은 신선상태로 수입되기 어려웠고 FTA 발효에도 불구하고 수입이 크게 늘지 않았다. 현재도 100여 개 동식물 품목에 대해 각국의 수입허용 요청이 접수되어 국가별로 품목 우선순위에 따라 8단계에 걸친 위험분석절차를 수행하고 있지만, 인력과 인프라 부족으로 절차에 상당한 시일이 소요되어 빈번하게 통상현안으로 제기된다. CPTPP SPS 조항에 따라 검역당국이 조치의 신속한 통보, 위험분석 적기 완료, 조치의 타당성 증

명, 협의 및 분쟁절차 대응을 수행하려면 위생검역 담당 조직 및 인력의 확충과 시설·설비 보강이 필요한 상황이다. 이에 정부는 정당한 검역주권을 확실하게 확보하는 한편 국제 기준에 부합하는 국내 SPS 인력, 인프라를 확충하고 관련 법령을 정비하겠다고 밝힌바 있다.¹⁰³⁾

나. 수산보조금

CPTPP 제20장 환경 챕터는 수산보조금 규율을 처음으로 반영하였다. 수산보조금 규율은 환경에 유해한 보조금을 금지하려는 취지에서 WTO DDA 협상의제로 논의되어 왔고 UN 지속가능개발목표에 의거하여 지금도 핵심 개혁과제이다. CPTPP는 WTO에서 진전된 규율을 간소한 형태로 반영하였다.¹⁰⁴⁾

간략히 소개하면, 첫째 과잉어획된 상태(overfished condition)의 어종에 대해 부정적 영향을 미치는(negatively affect) 수산보조금 지급이 금지된다. WTO 협상에서 면세유를 포함한 세부 금지목록 논의가 있었으나, CPTPP에서는 그러한 목록 없이 포

100) CPTPP Article 7.8: Equivalence.

101) CPTPP Article 7.9: Science and Risk Analysis.

102) CPTPP Article 7.17: Cooperative Technical Consultations; Article 7.18 Dispute Settlement.

103) 기획재정부 보도자료, “제223차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.7.5.

104) 이재민·장창익 (2014.2), 전개 논문; 정명화·안지은, “제11차 각료회의 이후 WTO 수산보조금 협상 동향과 전망: CPTPP와 USMCA의 수산보조금 비교 연구를 중심으로”, 해양정책연구 35:2 (2020).

괄적인 금지 규정만 두었다. 이때 과잉어획 어종이란 어업 제한이 없을 시 최대지속가능생산량까지 회복되지 않을 정도로 자원량이 낮은 상태이거나 연안국 등이 과잉어획으로 판정한 경우를 말한다. 둘째 기국 또는 지역수산관리기구가 작성한 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 목록에 등재된 선박에 대한 보조금 지급이 금지된다. 셋째 유류보조금에 대해서는 금지 대상에 포함되지 않더라도 가능한 범위에서 회원국에 통보하도록 규정하였다.¹⁰⁵⁾

우리나라 어업분야 직간접 지원 규모는 약 3조 원이고 특히 면세유가 7천억 원 내외에 달한다. 이 중 면세유 금지 여부가 우리에게 가장 관건이다. WTO 협상에서 면세유가 금지보조금 중 하나로 지목되었으나, CPTPP에서는 명시적인 문구가 없어 금지 여부가 명확하지 않다. 효과적인 수산자원관리 제도를 병행하여 과잉어획상태 및 부정적 영향을 해소하고 있다고 주장할 여지도 있다. 그럼에도 불구하고, 면세유가 지난 20년간 각종 통상협상에서 환경에 유해한 보조금으로 지목되어 왔고 한국이 협상의 흐름을 가로막고 있는 형국임을 감안할 때, 국제규범 추세에 맞추어 어업용

면세유 지원을 포함하여 수산보조금 전반을 합리적으로 개선해나갈 필요가 있다. 이에 정부는 과잉어획에 따른 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 관련 제도를 정비하고 총허용어획량 관리 등 수산자원 관리 시스템을 강화해 나가는 한편, 어선감축, 바다목장 조성 및 바다숲 확대 등 수산자원 회복사업도 병행해 나가겠다고 하였다.¹⁰⁶⁾

다. 국영기업

CPTPP 제17장 국영기업 챕터는 이 협정에서 최초로 도입된 새로운 규범으로, 국영기업이 정부와 민간의 경계선에서 WTO 규범을 우회하여 시장경쟁을 왜곡하는 행위를 규율하려는 것이다. TPP 협상 당시 미국은 중국의 국가자본주의 체제와 국영기업 운영이 자유무역과 공정경쟁을 저해하는 주된 원인으로 보고 국영기업에 대해 경쟁중립성 원칙에 입각한 규율 도입을 주장하였고 TPP 합의 결과가 CPTPP에 반영되었다.¹⁰⁷⁾

간략히 소개하면, 첫째 ‘국영기업’ 범위를 상업적 활동에 주로 참여하는 기업으로 정부가 소유 또는 통제하는 경우로 구체화

105) CPTPP Article 20.16 Marine Capture Fisheries, para.5 to para.11.

106) 기획재정부 보도자료, “제221차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.3.15.

107) 이재민 (2016), 전개 논문; 고준성·이현희 (2019), 전개서; US Department of State, State Capitalism and Competitive Neutrality (2 March 2012).

하였다. 둘째 국영기업이 상품과 서비스의 구매 및 판매 시 다른 회원국에게 비차별 대우를 부여하고, 상업적 고려에 따라 활동할 것을 규정하였다. ‘상업적 고려’는 민간 기업의 상업적 결정에 일반적으로 반영되는 제반 조건들을 의미한다. 셋째 국영기업에의 비상업적 지원을 통한 상품 생산과 판매, 서비스 공급으로 다른 회원국에 부정적 효과나 피해를 초래하지 않도록 하였다. ‘비상업적 지원’은 정부나 국영기업이 국영기업을 대상으로 과도하거나 차별적인 지원을 제공하는 경우를 말한다. 정부가 직간접적으로 국영기업에 지원하는 경우와 국영기업을 통해 지원하는 경우가 모두 포함된다.

우리나라 공공기관 중 금융, 에너지, 인프라, 레저 등 분야에서 일부만 국영기업 정의에 해당된다. 상업적 활동을 주된 목적이 아니거나 매출액 기준 미달 등 예외 사유로 대다수 공기업에는 적용되지 않는다. 우선 정부의 공공기관에 대한 채무상환보증, 손실보전 등을 비상업적 지원으로 볼 여지가 있으나, 경제위기 대응을 위한 일시적 조치로 운영된다면 예외로 허용된다. 다음으로 일부 공기업의 수의계약 관

행이 특혜로 비취질 소지가 있으나, 이에 대해서는 개별 사안별로 검토하고 판단해야 한다. 이에 정부는 적용대상 공공기관에 대해 정부보증, 손실보전 등 정부의 정책적 기능은 현행제도를 유지하고, 타국기업에 대한 차별 소지가 있는 수의계약 등 일부 사안은 관련규정을 개정하여 경쟁위반 요소를 해소해 나갈 계획이라고 밝혔다.¹⁰⁸⁾

라. 디지털 통상

CPTPP 제14장 전자상거래 챕터는 18개 조항으로 전자전송물 무세화, 디지털제품 비차별, 데이터 이동 자유화, 설비 현지화 요구 금지, 소스코드 공개요구 금지, 온라인 플랫폼 면책 등에 걸쳐 TPP 협상 당시 최신 규범들을 담았다. 다만 이후의 USMCA, 미-일 디지털협정, 싱-뉴-칠 DEPA 등을 통해 디지털 통상 규범이 계속 발전하고 있는 추세이다.¹⁰⁹⁾

간략히 소개하면, 첫째 협정적용 대상의 사업 수행을 위한 경우 전자적 수단에 의한 개인정보 등의 국경 간 이전을 허용하도록 하였고,¹¹⁰⁾ 당사국 영역 내 컴퓨팅

108) 기획재정부 보도자료, “제223차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.7.5.

109) 박노형·정명현 (2018), 전계 논문; 이재민, “디지털 교역과 통상규범”, 국제경제법연구 16:2 (2018); 이승주, “디지털 무역질서의 국제정치경제: 디지털 무역 전략의 차별화와 갈등 구도의 복합성”, 한국동북아 논총 25:2 (2020); Daniel Runde and Sundar Ramanujam, “Digital Governance: It Is Time for the United States to Lead Again”, CSIS (Aug 2, 2021).

설비의 사용 또는 설치 요구를 금지하였다.¹¹¹⁾ 다만 금융서비스는 적용대상에서 배제되며, 정당한 공공정책목적 달성을 위한 예외규정을 두었다. 둘째 상대국 소프트웨어의 수입·유통·판매·사용의 조건으로 소프트웨어의 소스코드 이전·접근 요구를 금지하였다.¹¹²⁾ 상용 소프트웨어에 적용되며, 중요 기반시설에 사용되는 경우는 예외이다. 한-미 FTA에는 없었던 새로운 규정이다. 셋째 온라인 플랫폼 서비스에 의해 저장·처리·전송·배포 또는 공개된 정보와 관련한 피해에 대한 책임 결정 시 플랫폼 서비스 공급자 또는 이용자를 정보 콘텐츠 공급자로 간주하지 않도록 규정하였다.¹¹³⁾

우리나라는 한-미 FTA를 통해 디지털 통상 규범을 국내 제도에 상당부분 반영하였고, CPTPP 규범도 적용범위, 예외규정 등을 감안할 때 전반적으로 수용에 문제가 없는 수준이다. 다만, 국내 개인정보보호 법제를 국제 규율에 맞게 보다 명확화하고, USMCA 등에서 추가적으로 도입된 디지털 통상규범의 추세를 반영하여 선제적

인 검토작업이 필요하다. 이에 정부는 개인정보 국외이전 요건 보완 등 데이터 보호와 활용 간 균형 도모, 온라인 동영상 서비스(OTT), 온라인 플랫폼 등과 같은 뉴미디어 산업의 활성화 차원에서 접근하겠다고 밝혔다.¹¹⁴⁾

마. 반대 논리에 대한 검토

(1) 규범 영향 평가 미흡

CPTPP 규범이 국민경제에 어떤 영향을 미칠지를 보려면 발효 10년 차를 맞이하는 한-미 FTA 규범에 대한 평가가 우선되어야 한다고 주장한다. 특히 한-미 FTA 투자자중재 회부권한 때문에 추진하지 못한 국내 공공정책이 무엇인지, 국민건강보험 약값에 어떤 영향을 주었는지, 이행을 위해 개정된 84개 국내 법령이 어떤 효과를 가져왔는지 정부가 FTA 이행상황평가를 통해 객관적으로 밝혀야 한다는 것이다.¹¹⁵⁾

우리나라는 한미 FTA 이행을 위해 상품 및 서비스 시장개방을 비롯하여 지재권, 공정거래, 행정절차 등에 걸쳐 총 84개 법령을 개정하여 국내 제도를 개선하였다.

110) CPTPP Article 14.11: Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means.

111) CPTPP Article 14.13: Location of Computing Facilities.

112) CPTPP Article 14.17: Source Code.

113) CPTPP Article 18.82: Legal Remedies and Safe Harbours.

114) 기획재정부 보도자료, “제221차 대외경제장관회의 개최”, 부총리 모두발언, 2021.3.15.

115) 송기호, “일본에 CPTPP 가입 동의 구할 때 아니다”, 경향신문, 2022.1.26.

주요 개정 법령에는 관세법, 세무사법, 외국법자문사법, 공인회계사법, 약사법, 우편법, 공정거래법, 저작권법, 특허법, 상표법, 행정절차법 등이 포함된다. 이러한 국내 법령 개정의 영향을 수치로 계량화하기는 어렵지만, 지식재산권 보호, 투명성 제고 등에서 글로벌 기준에 맞추어 국내 제도를 선진화한 성과가 있었고, 다자 및 양자 무대에서 교역 상대국들도 한국의 통상수준과 리더십을 높게 평가하고 있다. FTA 규범 영향 평가를 주장하는 것은 그로 인한 피해를 경제적 타당성 평가에 포함해야 한다는 취지로 보인다. 그러나 이는 대외 협상을 통한 국내 제도 변경이 우리 경제체질을 개선하고 산업경쟁력을 높여 국민경제 전반에 도움이 된다는 보편적인 시각과는 괴리가 있다. 더구나 이미 국제적으로 USMCA, 미-일 디지털협정 등을 통해 선진 규범들이 활발하게 진전되는 상황에서 우리가 15년 전에 협상한 오래전 규범을 가지고 성과를 논하는 것이 무슨 의미인지 의문이다. 오히려 우리 제도가 국제적 동향에 뒤처지지 않도록 CPTPP를 넘어 USMCA 규범에 맞추어 국내 제도를 점검하는 자세가 요구된다.¹¹⁶⁾

(2) 국영기업 해외진출 지장

CPTPP 국영기업 규율이 중국의 국영기업을 통한 시장질서 교란행위를 겨냥한 것이지만, 한국의 경우에도 정부가 50% 이상의 지분을 보유한 공기업이 많은 터라 취약하다는 지적이다. 예를 들어 정부 지원을 받은 광물자원공사가 해외 자원개발에 뛰어들거나 한국전력이 해외 원자력발전 수주에 나서면서 무역보험공사, 수출입은행 등 정책금융기관으로부터 우대금리 등 혜택을 받는다면 협정에 저촉될 소지가 높다는 것이다.¹¹⁷⁾

국영기업 챗터가 CPTPP에서 처음 도입되고 강화되었지만, 국영기업 규율은 이미 GATT, WTO, OECD 등에서 경쟁중립 원칙하에 발전되어 왔고 우리 공기업도 그러한 국제적 원칙과 규율에 따라 운영된다. 일례로 수출입은행의 대출보증이 OECD 수출신용협약을 준수하면서 민간금융기관과 유사한 조건에서 이루어지고 있고, 한전이 수은으로부터 해외사업 자금조달을 받을 때 시중금리 수준이 적용되기 때문에 비상업적 지원에 해당될 소지는 희박하다. 경제위기나 비상상황에서 공기업 채무상환보증 등을 상정해 볼 수 있으나, 현행 예외규정으로도 상당부분 허용된다. 따라서 국영기업 챗터에 대한 국내적 우려는 다소

116) 김호철 (2020), 전계 논문.

117) 서울경제, “바이든 시대... 공기업 해외사업 참여 제동 걸린다”, 2020.12.14.

과장된 측면이 있다.

(3) 개인정보 보호와의 충돌

CPTPP는 개인정보를 포함한 데이터의 자유로운 국경 간 이동을 허용하도록 규정하고 있으나, 현행 개인정보보호법에 따르면 소비자의 개인정보를 국외로 옮길 때는 사전에 고지하고 동의를 받도록 하고 있어 상충될 소지가 크다는 지적이다. CPTPP가 ‘원칙적 허용, 예외적 제한’을 규정하는데 우리는 ‘원칙적 제한, 예외적 허용’으로 접근하고 있다는 것이다.¹¹⁸⁾

개인정보 보호수준에 대해 미국과 EU가 입장 차이가 있다. 미국은 데이터 이동 자유화를 우선하여 개인정보 보호가 교역장벽으로 흐르지 않도록 규범화하고 있는 반면, EU는 ‘일반개인정보보호규칙(GDPR)’을 도입하여 개인정보 보호수준을 보다 강화하는 추세이다. 한편 중국은 인터넷 주권을 내세우며 폐쇄정책으로 독자시장을 육성하고 있다. 우리 법제가 EU GDPR 동등성 확보에 치우치다 보면 미국이 주도하는 데이터 이동 자유화와 충돌할 여지는 분명히 있다. 하지만 국제적으로 서로 다른 접근을 조화시키려는 다자 및 복수국 간 협상이 진행 중에 있고, 시장이 협소한 우리로서는 개방된 디지털 시장에 방점을

두면서 새로운 규범 형성에 참여하는 것이 바람직하다. 이를 감안, CPTPP 가입이 회원국과의 공조 아래 개인정보 보호와의 균형을 찾아가고 국제규범 형성 과정에서 우리 목소리를 내는데 오히려 유용할 것으로 생각된다.

5. 평가

CPTPP 가입 추진의 타당성을 경제적, 지정학적, 규범적 측면으로 나누어 살펴보았다. 경제적 측면에서 시장개방을 통한 교역투자 확대가 국가경제 전반에 혜택이 된다는 점은 분명하다. 다만 대일 제조업 경쟁열위, 농축수산업 추가개방 부담에 대해서는 고려가 필요하다. 지정학적 측면에서 글로벌 통상환경 불확실성과 역내 전략적 경쟁에 대응하려면 자유무역 가치를 공유하는 경제블록을 통한 국제공조가 반드시 필요하다. 규범적 측면에서도 우리가 CPTPP의 진전된 통상규범을 수용할 국내 역량이 충분하며 IPEF 등 새로운 경제질서 대응에도 도움이 된다고 판단된다.

한반도 주변 정세가 급변하고 있어 우리가 현실에 안주할 여유가 없다. 가입 신청을 하더라도 당장 가입하는 것이 아니라 가입조건에 대한 협상을 시작하는 것이며, 가입협상 과정에서 우리가 도저히 수용하

118) 서울경제, “갈길 바쁜 CPTPP 가입, ‘개인정보 이전 문제’ 변수 되나”, 2021.12.19.

기 어려운 불리한 조건이 제시되면 중단할 수 있다. 하지만 주변국이 개방과 자유무역 원칙을 지키려 국제공조를 형성해 나가는데 통상에 의존하는 우리가 공동 가치에 대한 공감대 없이 경제적 득실만 보면서 협상 자체를 회피한다면 달라진 국격에 맞지 않고 국제사회 신뢰도 받지 못할 것이다. 국내적으로 다소 진통이 따르더라도, 대외전략 차원에서 한 단계 올라서기 위해서는 과감한 결단과 신속한 행동에 나서는 것이 바람직하다.

가입협상이 매우 중요하고 상당히 어려운 대내외적 난관을 돌파해야 한다. 이를 성공적으로 이끌려면 고도의 전략적 판단과 정치적 리더십, 회원국과의 협상수행능력, 농축수산 피해분야와의 소통능력이 동시에 요구된다. 일본은 개방이 어려운 품목에 대해 세번을 쪼개어 상대국 관심사항에 한하여 개방하고 나머지는 양허 제외하여 국내를 설득하기도 했다. 우리도 주어진 조건을 수동적으로 받아들이는 자세로는 협상 타결이나 국내 수용이 불가능하고, 아주 좁은 합의가능영역을 정확하게 진단하고 창의적 해법을 동원하여 기회를 만들어가야 한다. 새 정부에서 통상조직이 그러한 국가적 소명과 역할을 감당하게 되기를 기대한다.

IV. 결론 및 시사점

지금까지 살펴본 CPTPP의 전략적 배경과 가입 타당성 검토를 토대로 다음과 같은 몇 가지 결론과 시사점을 제시해 볼 수 있다.

첫째 CPTPP는 단순히 무역자유화 협정이 아니라 경제통상안보 대외전략을 실행하는 핵심 수단으로 접근해야 한다. 미국이 중국의 확장을 견제한 아시아 재균형 전략의 일환으로 일본과 함께 역내 경제블록을 주도하였으며, 아베 총리는 동북아 FTA 경쟁을 의식하여 제2의 개항을 내걸며 TPP 성공을 아베노믹스의 핵심 축으로 삼았다. 따라서 우리가 CPTPP를 검토하면서 양자 FTA에서 해왔듯이 경제적 영향평가, 농수산 피해대책 등 과거 시각과 접근에만 머문다면 메가 FTA의 성격과 전략적 가치를 놓치는 것이다. 가입 타당성을 논의할 때도 경제적 측면에 지나치게 의존하기보다는, 지정학적 전략과 규범적 영향을 종합적 시각에서 고려해야 한다.

둘째 우리가 CPTPP 가입신청을 추진할 타당성은 이미 충분하다. 가입국이라는 불리한 지위, 가장 높은 수준의 시장개방 요구, 기 합의된 규범의 전면 수용 등 협상여건이 녹록지 않은 것은 사실이지만, 최악의 시나리오를 예단하여 협상을 시도조차

해보지 않는 것은 적절치 않다. 오히려 개방을 통한 경제 전반의 혜택이 분명한데다 전략적 가치와 규범적 효과까지 고려하면 지금 가입을 신청하는 것이 타당함을 부인하기 어렵다고 생각된다. 따라서 국내적 타당성 논쟁은 이쯤에서 마무리하고 가입 협상 단계로 신속하게 넘어가서 지난해 가입 신청을 제출한 중국, 대만과 동일한 선상에서 검토되도록 하고 협상테이블에서 국익을 반영하는데 역량을 결집해야 한다. 농수산분야 先보완대책 요구에 대해서는 산술적 피해규모 계산에 따른 미시적 접근보다는 장기 비전을 제시하고 개방을 설득하는 종합대책이 필요해 보인다.

셋째 가입협상에 대비한 전략적 사고와 실무적 준비가 시급하다. 영국에 이어 중국 또는 대만의 가입 절차가 진전된다면 CPTPP 협상 구도에도 적지 않은 변화가 예상된다. 우리로서는 다양한 시나리오를 상정하여 협상 목표와 전략을 마련하고 1차 작업반 회의에서 제출할 우리 최초 양허안 수준과 예외품목 선정부터 협상을 치밀하게 준비해야 한다. 국내에는 중국 가입에 따른 농축수산 피해 확대 우려에 집착하는 경향이 있으나, WTO 중국 가입 사례에서 보듯이 거대한 국가주도경제인 중국 가입에는 상당한 시간에 걸친 가입조건 조율이 필요하기 때문에 지금 단계에서 중국 가입을 전제할 검토가 필요하지 않다.

오히려 중국이 가입하는데 우리가 들어가 있지 않으면 진퇴양난에 처하고 나중에 더욱 불리한 조건을 감수해야 하므로 그러한 최악의 상황을 만들지 않는 것이 당장 필요한 전략이다.

넷째 RCEP, IPEF와 연계하여 CPTPP의 전략적 활용방안에 대해 폭넓게 고민해야 한다. 기존 정부가 제시해온 글로벌 FTA 허브국가 전략을 넘어 미중 패권경쟁 사이에서 경제안보와 통상실리를 구현하는 경제통상안보 新전략으로 탈바꿈해야 한다. 대외전략 측면에서 한-미-일 공조, 동북아 안정, 아태 경제통상 리더십 확보가 핵심이고, 내용적으로 시장개방을 넘어 공급망, 기술안보, 디지털통상, 탄소중립에 초점을 맞춰야 할 것이다. CPTPP는 시장개방 이상의 전략적·규범적 가치를 가지고 있으며, 그러한 차원에서 CPTPP와 IPEF는 별개가 아니라 궁극적 목표가 연결되어 있다. 이를 감안, 우리 통상전략도 양자 FTA 보다는, WTO 다자체제 개혁과 회복을 목표로 CPTPP, IPEF 등 소다자주의로의 과감한 전환이 필요하다. 이 과정에서 국내적으로 필요한 개방과 개혁에 대해서는 눈앞의 손익보다는 글로벌 흐름 관점에서 검토해야 한다.

다섯째 경제통상안보 국가전략을 실현해 나가는 데 있어 정치적 리더십과 그에

맞는 정책결정구조가 수반되어야 한다. 아베 총리는 통상협정을 직접 지휘하기 위해 총리 직속의 'TPP등 종합대책본부'를 설치하여 부처를 통솔하였고 TPP 협상 당시에는 TPP관계장관회의를 주재하면서 농수산 부문 설득에 직접 나섰다. 우리의 경우에도 2000년대 중반 동시다발적 FTA 성공의 이면에는 노무현 대통령이 통상교섭본부장으로부터 직접 보고를 받고 의사결정을

내렸던 정치적 리더십이 있었으며, 한-미 FTA 출범 시에는 대통령이 직접 관계장관 회의를 주재하면서 미국이 요구한 현안에 대해 일일이 담당 장관과 토론했던 경험이 있다. CPTPP 가입의 경우도 국내 정치적 부담과 대외관계 함의가 적지 않은 현안이므로 그에 부합하는 리더십과 조직을 설계해야 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 고준성·이헌희, *글로벌 신통상 규범의 법제이슈 연구*, 글로벌법제전략 연구 19-17 (2019)
- 김바우, “CPTPP 제조업 분야의 상품양허 현황과 대응과제”, 대한상의 제2차 CPTPP 통상포럼 발표자료 (2021.4)
- 김양희, “RCEP, CPTPP, 인태경제프레임워크(IPEF): 지역질서의 분절화·진영화 우려와 대응과제”, 외교안보연구원 IFANS Focus (2022.2.8.)
- 김영귀·배찬권·금혜윤, *FTA의 경제적 효과추정 방법론 개선에 관한 연구*, KIEP 연구보고서 13-05 (2013)
- 김호철, “미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)의 신통상규범 검토”, 통상법률 (2020.5)
- 문한필·조성주·이수환·염정완·김경호, “CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점”, KREI 농정포커스 제174호 (2018)
- 박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총 제63권4호 (2018)
- 손열, “TPP의 국제정치경제”, 국제정치논총 제56집1호 (2016)
- 송백훈, “CPTPP 확대가 한국의 교역에 미치는 효과 연구”, 국제통상연구 26:4 (2021)
- 이승주, “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상”, 국가전략 제26권2호 (2020)
- 이재민, “정당한 정부지원조치의 외연: TPP 국영기업 챕터 ‘예외조항’ 실험과 WTO 보조금 협정에의 시사점”, 국제법학회논총 제61권4호 (2016)
- 이재민·장창익, “TPP 협상과 수산보조금 문제의 재등장: ‘포괄적 금지조항’을 통한 보조금 협정 확대 적용”, 통상법률 (2014.2)
- 정재원, “TPP의 한국 산업별 영향 분석”, KERI 정책연구 18-02 (2018)
- 조정란, “CPTPP 가입이 국내 자동차산업에 미치는 영향 연구”, 무역학회지 45:1 (2020)

최은미, “일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정체성과 지역구상의 관점에서”, 동아
연구 제37권1호 (2018)

2. 외국문헌

Abe, Shinzo, “The Second Opening of Japan”, Project Syndicate (Apr 21, 2014)

Blackwill, Robert and Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*,
Belknap Press (2016)

Chaisse, Julien et al., *Paradigm Shift in International Economic Law Rule-Making: TPP as
a New Model for Trade Agreement?*, Springer (2017)

Clinton, Hillary, “America’s Pacific Century”, Foreign Policy (Oct 2011)

Elms, Deborah, “The Trans-Pacific Partnership negotiations: Some Outstanding Issues for the
Final Stretch”, Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy 8:2
(2013)

_____, “The Origin and Evolution of the Trans-Pacific Partnership Trade Negotiation”, Asian
Survey 56:6 (2016)

Hosoya, Yuichi, “FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy”,
Asia-Pacific Review 26:1

Lim, C. L., Deborah Elms and Patrick Low eds., *The Trans-Pacific Partnership: A Quest
for a 21st Century Trade Agreement*, Cambridge University Press (2012)

Palit, Amitendu, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and political
implications*, Routledge (2014)

Ravenhill, John, “The new East Asian regionalism: A political domino effect”, Review of
International Political Economy 17:2 (2010)

Runde, Daniel and Sundar Ramanujam, “Digital Governace: It is Time for the United States

to Lead Again”, CSIS (Aug 2, 2021)

Schott, Jeffrey, “Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better”, PIIE (Nov 30, 2020)

Solis, Mireya and Shujiro Urata, “Abenomics and Japan’s Trade Policy in a New Era”,
Asia Economic Policy Review 13 (2018)

Tibung, Sheryl, “A Primer on the Trans-Pacific Partnership Agreement” (2012)

UK Department of International Trade, UK Accession to CPTPP: The UK’s Strategic
Approach, DIT (April 2021)

US Congressional Research Service, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific
Economic Framework”, updated Feb 25, 2022

US National Security Council, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, The White House
(Feb 2022)

[국문초록]

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)의 전략적 의미와 쟁점
- 경제적, 지정학적, 규범적 분석

김 호 철

본고는 두 가지 목적에서 출발한다. 첫째 CPTPP가 가지는 의미와 성격을 어떻게 이해해야 하는지 정리해 보고자 한다. CPTPP가 어떠한 전략적 배경에서 출범하였고 지금은 어떤 성격을 가지고 있는지 지난 10여 년의 발전과정을 돌아보면서 짚어보았다. 둘째 우리가 CPTPP 가입 신청을 추진하는 것이 타당한지 밝히고자 한다. 국내적으로 가입 관련 찬반 주장이 각기 다른 관점에서 제기되고 오해와 갈등이 고조되고 있다. 그간 제기된 주장과 분석들을 경제적, 지정학적, 규범적 측면으로 구분하여 가입 신청의 타당성을 종합적으로 평가해 보았다.

CPTPP는 단순히 통상협정을 넘어 경제통상안보 대외전략을 실현하는 핵심 수단으로 인식되어야 한다. 미국 오바마 대통령이 중국의 확장을 견제하는 아시아 재균형 전략으로 TPP를 시작하였고 일본 아베 총리가 자국 경제 부활을 위한 아베노믹스의 핵심 축으로 CPTPP를 완성하였다. 따라서 우리가 CPTPP 가입 타당성을 논의할 때도 경제적 측면에만 의존하기보다는, 전략적 가치와 규범적 영향을 포함한 종합적 검토가 필요하다.

우리나라가 CPTPP 가입신청을 추진할 타당성은 충분하다. 가입국이라는 불리한 지위로 협상여건이 녹록치 않은 것은 사실이지만, 가입조건은 협상으로 정해지기 때문에 미리 예단하여 협상을 시도조차 해보지 않는 것은 적절치 않다. 오히려 개방을 통한 경제 전반의 혜택이 분명한데다 전략적 가치와 규범적 효과까지 고려하면 가입 신청 타당성을 부인하기 어렵다. 따라서 국내적 타당성 논쟁을 마무리하고 가입협상 단계로 신속하게 넘어가서 협상테이블에서 국익을 반영하는데 역량을 결집해야 한다.

주제어

포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP), TPP, RCEP, IPEF, 메가 FTA, 위생검역, 수산보조금, 국영기업, 디지털통상

[Abstract]

The Evolving History of CPTPP and the Korea's Accession: Economic, Geopolitical and Legal Analysis

Hocheol Kim

This article has two purposes. First, it looks into the geopolitical background and national strategies of CPTPP through reviewing the evolving history over a decade. Second, it tries to examine comprehensively the discussion on the Korea's accession, putting all relevant arguments and analysis into three categories: economic impact, geopolitical strategy and regulatory value.

It suggests that the CPTPP should be regarded as a key policy tool to accomplish the national economic and geopolitical strategic goals for participating countries. For example, America put forward the TPP idea as a strategy for the pivot to Asia, and Abe led the completion of CPTPP as an important agenda of Abenomics to restore its economy. Hence, when we deal with the acceding issue, the strategic analysis must be carried out, together with economic assessment.

There are sufficient strategic values under pursuing the CPTPP accession. Although the negotiation position of new applicant may not be well-disposed, it is worthwhile exploring the opportunities rather than turning away even without negotiations. It is evident that free trade through CPTPP can bring economic benefit, and its strategic value strongly supports the logic of accession. Thus, Korea is recommended to get over domestic political backlash and step forward the accession process at the earliest possible, so as to concentrate on advancing national interests at the negotiation table.

Key-words

CPTPP, TPP, RCEP, IPEF, Mega FTA, SPS, Fishery subsidy, State-owned enterprise, Digital trade