

● 아베총리체제와 동아시아 FTA 추진 전망

(김양희 : 대외경제정책연구원 연구위원)

- I. 들어가는 말
- II. 아베 총리의 성향과 정책 기조
- III. 일본의 FTA 정책 기조
- IV. 아베총리체제이후 EPA 추진 전망
 - 1. 중국 견제를 위한 FTA 체결 가속화
 - 2. 국내 이해조정 곤란해 실현은 미지수
- V. 나오는 말

I. 들어가는 말

이 글에서는 일본의 FTA 추진 정책이 아베총리체제 이후 어떻게 변화할지 그 변화의 동인은 무엇인지 전망해 보고자 한다. 이하에서는 총리의 교체라는 정치적 변수가 물고 올 전망을 도출하기 위해 외교안보적 측면과 국내정치라는 두 측면에 주목해 정치경제학적으로 접근하기로 하자. 즉 현 시점에서 일본의 정치경제학적 측면을 살펴보고 그것의 향후를 전망하기로 하자.

첫째, 주지하는 바와 같이 오늘날의 EU로 발전하는 출발점이 된 ‘유럽석탄철강공동체(ECSC)’는 무엇보다도 전쟁재발을 막겠다는 절박한 필요에 의한 것이었다. 가깝게는 ASEAN의 출현에서 지역통합이 갖는 이러한 특성을 어렵사리 발견할 수 있다. Schiff and Winter(1998)는 지역통합이 적대적인 인접국 간의 충돌을 감소시키는데 기여하는 ‘안보의 외부성(security externalities)’이 있음을 실증적으로 보여주었다. 일본의 경우도 FTA는 비단 경제적 요인만이 아닌 복잡한 외교안보적 요인에 의해 수행된다. 따라서 아베 차기총리의 등장 이후 일본의 FTA 체결 향배를 파악하기 위해서는 일본의 외교안보정책에 대한 기본적인 이해가 매우 중요하다.

둘째, 일본의 EPA 추진 향방은 일본 정부가 표방하는 정책기조에 의해서만 결정되지 않는다. Putnam(1988)은 FTA와 같은 국제협상의 과정을 대외협상(level I)과 국내비준을 받기 위한 국내정치(level II)라는 두 단계 게임(two-level games)으로 설명한다. 이를 일본에 대비시켜 보면, 아베총리 이후의 일본 FTA 정책의 최종적인 향배는 FTA 정책에 관여하는 다양한 행위주체의 움직임 여하에 따라 크게 좌우된다. 이와 관련해 일본에서 막강한 힘을 가진 관료집단에 주목할 필요가 있다. 일본의 주요 정책은 성청간 합의에 기초하지 않으면 실행에 이르기 어렵다. 따라서 아베 총리가 과연 자신과 관료 사이의 역학관계에 변화를 몰고 올 수 있을지 여부가 관심의 대상이 된다.

이 두 가지 측면을 이해하기 위해 이하에서 아베의 성향과 정책기조를 살펴보는 한편 일본의 FTA 정책의 특성을 간략히 짚어보기로 하자. 이러한 검토를 토대로 아베총리 이후의 일본의 FTA 정책을 전망해 보기로 하자.

II. 아베 총리의 성향과 정책 기조

아베 신조 그는 누구인가? 전후 베이비붐 세대(단카이세대)인 그는 올해 51세로 역대 총리 중 최연소 총리가 될 전망이다. 그의 부친은 아베 신타로이며, 외조부는 역대 총리 중 강경 우파에 속하는 기시 노부스케다. 그는 자신의 정치적 스승은 아버지보다도 외조부라며 그에 대한 존경을 표해왔다. 북한의 요코타 메구미 납치사건 발생 당시 그는 북한에 대한 초강경입장을 고수해 대중적 지지기반의 발판을 마련하는데 성공했고 9월 18일 일본 단독의 대북 금융제재안을 각의에서 통과시키는데 앞장섰다. 이렇듯 그의 이념적 성향은 극우보수파이며 국내정책보다는 외교안보 분야에서 자신의 이미지 구축에 성공한 사람이다. 그는 어쩌면 북한의 메구미 납치사건의 최대 수혜자라 할 수 있다. 만일 그가 대북 초강경 노선에서 물러서는 순간 현재의 지지기반은 무너질 수 있다는 사실을 그는 잘 알고 있을 것이다.

그가 자신의 정책구상에서 전면에 내세운 것은 역시나 외조부의 염원이었던 헌법개정이다. 또한 그는 총리의 야스쿠니 신사참배는 당연하다고 생각한다. 다만 주변국을 자극할 것을 우려해 자신의 신사참배 여부에 대한 공식적 입장은 밝히지 않는 임시방편에 의존하고 있다. 한편 그는 한국 및 중국과는 ‘정경 분리’ 원칙을 고수하겠으며 악화될대로 악화된 일중관계 개선을 위해 조기에 일중 정상회담을 개최할 것이라고 밝혔다.

그러나 그는 일미동맹을 최우선가치로 내거는 정치가로서 아시아에 대해서는 ‘親美入亞’를 주장한다. 신임 총리의 공약집에는 ‘동아시아’는 물론 ‘아시아’도 사라지고 대신 그 자리를 ‘아시아·태평양’ 혹은 ‘열린 아시아’가 차지하고 있다. 언제나 미국과 아시아를 말하면서도 미국에 방점을 찍는 미국의 시각에서 아시아 정책을 수행하겠다는 의지의 표현이다. 그러니 ‘親美’와 ‘入亞’는 애초부터 상충할 가능성을 내포하고 있다. 대북강경노선 유지도 결과적으로는 중국과 충돌할 여지가 크며 평화헌법의 개정은 일중관계를 더욱 악화시킬 것이다. 결국 그는 ‘자유·민주주의·기본적인 인권 등의 가치를 공유하는 나라’와의 외교관계를 중시한다고 함으로써 일본의 속내가 미국 및 인도, 호주 등 친미 국가와 연대해 중국을 견제하는 것임을 드러내고 있다.

아베 차기총리의 정책구상에서 FTA에 관한 언급은 많지 않다. 공약의 경제·재정 분야에서 아시아의 발전 가능성을 활용하는 경제전략을 수립하고, 아시아·태평양지역의 나라들과의 FTA 체결 등을 통해 시장개방을 가속화하는 한편 이 지역의 공동체형성을 추진하겠다는 정도다.

III. 일본의 FTA 정책 기조

일본은 싱가포르, 멕시코, 말레이시아 등 3개국과 FTA를 맺었다. 현재는 주로 ASEAN 전체 및 개별 회원국과의 양자간 FTA에 중점을 두고 있다. 동북아에서는 유일하게 한국과 2003년 12월 FTA 협상을 개시했으나 일본측의 낮은 농수산물 양허안 제시에 한국측이 반발해 2004년 11월 6차 협상을 끝으로 현재까지 교착상태이다. 중국과의 FTA에 대해서는 아직까지 공식적인 입장 표명이 없다. 역외국과는, 멕시코를 제외하고는 ASEAN 개별국과의 협상이 대략 일단락된 2006년부터 협상을 개시했다.

일본의 FTA 추진 현황(2006년 9월 현재)

단계	대 상 국
발효	싱가포르(2002. 11), 말레이시아(2006. 7), 멕시코(2005. 4)
체결	필리핀(2006. 9)
협상중(개시)	태국(2004. 2), 인도네시아(2005. 7), 브루나이(2006. 2), ASEAN(2005. 4), 칠레(2006. 2), GCC(2006. 7), 한국(2003. 10, 현재 중단)
공동연구	인도(2006. 5 완료, 2008년 체결 목표), 베트남(2006. 2 개시, 2007년 체결 목표), 호주(2005. 11. 개시), 스위스(2005. 10 개시)
장기검토	ASEAN+3(2007년부터 정부간 검토 개시), ASEAN+3+3(일본이 2008년 협상개시, 2010년 체결 제안), 이밖에 캐나다, 대만, EFTA, MERCOSUR, 이스라엘, 남아공 등이 FTA 제안 혹은 관심 표명

주: 굵은 글씨는 ASEAN 회원국을 표시
 자료: 각종 자료를 토대로 필자 작성

일본은 지난 8월 기존의 ‘동아시아(ASEAN+3) 경제장관회의’에 새로이 인도, 호주, 뉴질랜드 3개국을 추가한 ‘ASEAN+3+3’ 간에 처음 말레이시아에서 개최된 16개국의 비공식경제장관회의에서 이들 16개국간의 확대 동아시아FTA(EAFTA)를 제안하였다. 이는 일본이 2005년 처음 개최된 동아시아정상회의(EAS)에 예정에도 없이 이들 3개국을 초청했을 때부터 예고된 수순이었는지 모른다. 일본은 이 자리에서 2008년 확대 EAFTA 협상을 개시해 2010년에 체결할 것을 제안하고 이를 위한 민간전문가회의를 2007년에 설치하자는 합의도 이끌었다. 이와는 대조적으로 동 시기에 개최된 ‘동아시아 경제장관회의’에서는 13개국간의 EAFTA 추진 로드맵이 제출되었으나 합의 도출에는 이르지 못했다. 이미 일본의 관심이 확대 EAFTA로 옮겨감에 따라, EAFTA는 점차 동력을 잃어가는 듯 보였다.

일본의 확대 EAFTA 제안에 대해 한국과 중국 및 ASEAN의 반응은 냉담했다. 이들은 아직 ASEAN+3의 로드맵도 불투명한 상태에서 일본이 실현 가능성도 낮은 제안을 해 온 이유가 역내 FTA 경쟁에서 중국을 견제하고자 ASEAN+3의 틀을 형해화시키려는 의도라고 봤기 때문으로 풀이된다. 사실 일본의 확대 EAFTA 제안은 중국이 1/3의 지분으로 참가하는 한중일 FTA은 물론 중국이 1/13로 참가하는 EAFTA도 불안해 ‘자유와 민주주의의 가치관을 공유’ 하는 3개국을 추가로 포함하는 확대 EAFTA속에 중국을 1/16로 약체화시키고 중국의 부상에 따른 경제적 이득은 이 틀에서 확보하고자 하는 의도라고 볼 수 있다. 일본은 중국견제에 매달리다 ‘동아시아 경제공동체 형성’이라는 스스로 내건 EPA의 목표가 무색하게도 지역적 정체성이 모호해 진 ‘확대 동아시아’ FTA를 주장하면서 경제대국으로서 역내에서 해야 할 리더십을 방기하는 무리수를 두고 있는 것이다.

이와 같은 일본 FTA 정책의 최근 동향을 통해 우리는 일본 FTA 정책의 특징을 다음과 같이 도출해 낼 수 있다.

첫째, 일본이 가장 중시하는 FTA 상대는 역내이며 특히 ASEAN이다. 일본의 ASEAN 중시전략은 복합적이고 실리주의적인 지역전략에 기초하고 있다. 일본에게 ASEAN은 상호 긴밀한 분업관계를 구축하고 있어 자신의 앞마당과도 같다. 그런 전략적 거점지역에 중국이 먼저 FTA 체결을 제시하고 나오자 일본은 당혹감을 감출 수 없었고 그 결과 이 지역 전체와의 더딘 FTA 체결과 동시에 개별 회원국과의

양자간 FTA 체결로 중국에 뒤쳐진 진도를 만회하고자 애쓰고 있다.

둘째, 일본은 농수산물 분야에서 자국의 경쟁력을 감안한 중간 수준의 FTA를 추진한다. 일본은 그간 체결한 FTA에서 공통적으로 농수산물 시장을 공산품에 비해 낮은 수준으로 개방하였다¹⁾. 이는 일본이 세계 제2의 경제대국이라도 미국이나 EU와 달리 농수산업과 서비스산업의 경쟁력이 취약해 이들 나라와의 FTA가 국내 이해관계자들의 반발에 부딪힐 가능성이 높기 때문이다. 일본은 농수산업 약체국인 한국과의 FTA조차 내부 반발에 직면한 나라다. 그렇다면 기존의 FTA에서는 이 난관을 어떻게 해소했을까?

세 번째 특성이 이를 설명해 준다. 일본은 자국 농수산물 시장의 개방을 소폭으로 하는 대신, 상대국의 지재권과 투자규범 강화를 전제로 상대국이 원하는 일본기업의 기술이전과 투자 유치 등의 협력으로 만회하는 것이다. 이렇게 해서 양측 모두 ‘높은 수준의 FTA’ 라는 명분보다는 서로 체결 가능하고 나름대로 서로를 만족시키는 실리를 쟁기는 것이다.

마지막으로 일본은 지역전략수단으로 FTA를 활용하고 있다. 일본은 정치·외교전략상 일본에 유리한 국제환경의 조성, 즉 ‘동아시아공동체 구축’에 최우선 순위를 두고 FTA 정책을 추진하고 있다. 일본 정부는 공식적으로 FTA보다 「經濟連携協定(Economic Partnership Agreement)」이라는 용어를 사용한다²⁾. EPA가 ‘상품무역의 자유화(협정의 FTA)’에 더해 주로 역내국과의 포괄적인 경제연계를 통해 역내 경제통합의 기반 형성을 중시한다는 점에서 FTA와의 차별성을 강조한다. 그러나 결국 핵심은 동아시아에서 중국을 견제하고 일본의 영향력을 확대하는 수단으로 FTA를 활용하겠다는 것으로 이해해도 무방하다.

IV. 아베총리체제이후 EPA 추진 전망

1. 중국견제를 위한 FTA 체결 가속화

누차 강조하거나 일본의 FTA는 경제통상수단이 아닌 복합적인 대외전략수단이기 때문에 그 향배를 점치는데 있어 현재 동북아의 외교안보지형 그리고 일본 국내의 정치지형과 분리해 사고하기 어렵다. 아베총리는 일미동맹 중시, 중국견제, 주변국과의 정경분리를 내세우고 있어 그가 등장하더라도 기본적으로 현재의 FTA 정책의 기조는 크게 바뀌지 않거나 오히려 강화될 것이다. 즉, 일본은 자국의 막대한 경제력을 바탕으로 중국과의 FTA 경쟁에서 뒤지지 않기 위해 다각적으로 움직일 것으로 예상된다.

첫째, 자신의 막강한 경쟁력을 배후로 ASEAN 개별국과 hub-spoke 방식의 FTA 체결을 가속화해 중국과 한국에 뒤쳐진 진도를 만회하는데 주력할 것으로 전망된다. 이와 더불어 확대 EAFTA에 대한 ASEAN 회원국의 지지기반 마련을 위해서라도 이들과의 경제협력 증대 등 연대강화에 나설 것으로 보인다.

1) 일본과 각국의 FTA에서 상품 전반 및 농수산품의 양허 결과에 대한 개요는 김양희(2006) 참조
2) 본래 EPA라는 용어를 처음 사용한 것은 EU로서, 2000년 이후 구식민지의 개발 촉진과 이들 사이에 체결된 경제통합체와의 연대 강화를 위해 맺은 협정을 EPA로 칭하였다. EU가 아프리카, 카리브 및 태평양 지역(ACP)의 구식민지국가들과 맺은 코토누(Cotonou) 협정이 대표적이다.

둘째, 아베 총리는 중국이 1/16에 불과해 그 영향력이 제한적일 수 밖에 없는 확대 EAFTA를 지속적으로 주장할 것으로 관측된다. 아베의 성향에 비추어 볼 때 중국을 견제할 수 있고 그로 인해 자신의 국내적 입지가 확고히 유지될 수 있다면 그것이 동아시아든 미국을 포함하는 아시아·태평양이든 개의치 않을 것이다.

셋째, 따라서 아베총리 체제하에서 일중 FTA나 한중일 FTA는 아마 기대하기 어려울 것이다. 아베 총리는 관방장관 당시 한 일간지와의 인터뷰에서 ‘중국과는 지재권 강화 등 중국측의 WTO의 규범 준수 노력이 우선’이라는 입장을 표명한 바 있다(NIKKEI 2월 20일자). 단, 점차 심화되어 가는 양국 경제간 상호 의존도 증대를 무시할 수 없는 일본으로서는 ‘정경분리’ 원칙에 따라 양국간 혹은 한중일 투자협정(BIT)을 제안하거나 한중일 FTA 공동연구를 지속하지 않을까 예상된다.

넷째, 그나마 가능성이 높은 것이 한일 FTA 협상재개다. 만일 내년 경부터 한중 FTA 논의가 진전된다면 아베 이후의 일본은 한일 FTA 체결에 더 적극적으로 나올 공산이 크다. 애초 한국과 FTA를 체결하려 했던 가장 중요한 배경은 중국견제였기 때문이다. 그러나 일본내 이해조정이 뒤따라 줄지는 미지수다. 바로 그 점 때문에 중국견제를 위해 시작된 한일 FTA 논의가 여전히 교착상태에 빠져있기 때문이다.

여섯째, 한미 FTA 논의가 급진전될 경우에는 일본내에서 일미 FTA 체결에 대한 여론이 확산될 수 있다. 아베의 정치적 성향을 감안할 때 그는 일미 FTA의 외교안보적 효과를 긍정적으로 평가할 가능성이 높다. 그러나 이 또한 관세수준이 낮고 농업과 서비스업 경쟁력이 높은 미국과의 FTA가 가져다 줄 경제적 실익과 국내 이해당사자들의 반발을 고려하면 이를 위한 내부적 합의를 도출해 내기까지는 결코 쉽지 않을 것이다³⁾.

2. 국내 이해조정 곤란해 실현은 미지수

일본 국내에서는 FTA 체결을 적극 주장하는 외무성이나 경제산업성에 비해 농림수산업 등 여타 성은 소극적이어서 성정간 이해조정이 곤요하다. 의회내에서도 각 이해집단을 대변하는 ‘族議員(농수족, 건설족, 우정족 등)’의 기득권을 깨트리는 것이 결코 용이하지 않다. 단적으로, 경제산업성이 처음 확대 EAFTA 구상을 발표했을 때 농림수산업 장관은 농업대국인 호주가 포함되는데도 농림수산업과 사전협의가 전혀 없었다며 노골적으로 불만을 표시하였다. 이러한 이해갈등요인은 여전히 풀리지 않은 채 잠복되어 있을 뿐이다.

Putnam(1988)이 지적하듯, 아베 총리가 FTA의 대상을 누구로 선정하든, 실제 FTA가 성사되기까지는 대외적 변수 못지않게 그가 최대현안인 농업시장 개방을 둘러싸고 부처간 갈등 조정 및 의회내 족의원 의 기득권 타파에 성공할 수 있느냐가 최대 관건이 될 것이다. 아베 신임총리는 농림수산업, 건설업 등을 전략산업으로 바꿔놓겠다는 공약에 비교역재 업종의 체질강화와 그를 바탕으로 한 개방 가속화를 함축시켰다. 그러나 이에 관한 아베총리의 능력은 아직 검증되지 않았다. 아니나 다를까 아사히(2006년 8

3) 지난 6월 미국에서 개최된 한 일미 공동 심포지움 이후 비공식 석상에서 일본측이 미국측(관료 및 AEI, IIE 연구자)에 한일 FTA 협상이 진행중인데 한국 다음 상대로 일본과 시작할 가능성은 있는가 하는 질문을 하였다. 이에 대해 미국측 인사는 한미 FTA는 정치적 목적이 크며, 농업시장 개방을 둘러싼 국내 갈등이 뿌리 깊은 일본과의 FTA는 실현 가능성이 낮다고 언급한 적이 있다(일본경제연구센터회보 2006. 7).

월 2일자), 요미우리(2006년 8월 25일자)를 위시한 일본내 여론은 일본의 확대 EAFTA 제안이 중국권 제용임을 서슴없이 드러내는 동시에, 그러나 일본이 그만큼 리더십을 발휘할지는 의문이라고 지적하고 있다.

V. 나오는 말

아베 신임총재는 선출즉시 한국과 중국에 정상회담을 제의했다. 그의 성향을 보건대 고이즈미 전 총리 만큼 주변국과 낯선 대립각을 세우진 않을 것이다. 그렇다고 자신의 오늘을 있게 한 강경노선을 바꾸는 정치적 모험을 감행하진 않으리라는 점 또한 예상된다. 결국 주변국과의 갈등 요인은 쉽사리 해소되기 어려울 것이다. 일본은 자신이 적극 제안한 애초의 EAFTA 구상을 확대 EAFTA로 바꿔놓는 악수를 돕으로써 동아시아 경제공동체 형성에 대한 진정성을 의심받는 상황에 처해 있다. 더욱이 복잡하게 얽힌 국내의 이해관계 조정이라는 난관도 가로놓여 있으나 이에 대한 전망도 불투명하다. 종합해 보자면 앞으로 일본이 의도대로 확대 EAFTA를 관철시킬 수 있을지는 회의적이다. 일본이 동아시아의 일원으로서 이 지역에서 신뢰받는 리더로 거듭날 수 있을까? 이에 대한 선택은 오롯이 일본의 몫이다. 다만, 아베 신임총재는 그가 추구하는 '아름다운 나라 일본(美しい国 `日本')'의 미래를 위해 냉정하게 두 가지를 유념해야 하지 않을까? 첫째, 한·중·일간의 관계회복, 특히 일·중간 회복이 없이는 일본이 바라는 확대 EAFTA도 결코 실현되기 어려울 것이다. 둘째, 동아시아 각국을 더 이상 유약한 나라들이 아니며 미국은 영원한 슈퍼파워일 수 없다. 늘 아시아를 미국 뒷전에 두는 일본의 전략이 언제까지 유효할 것인가. 그러다 언젠가 세계경제의 동력이 된 아시아에서 소외되고 아무리 발버둥쳐야 태평양 건너의 NAFTA나 FTAA에 속할 수 없는 일본은 쇠락하는 미국과도 자연 소원해지는 결과를 자초할지 모른다고 한다면 필자만의 기우일까. 진정 '아름다운 나라 일본'과 이웃하길 소망한다.한다.(2006/09/21) **KNSI**