

아베 정부와 전략적 다자주의의 부상: TPP/CPTPP 전략을 중심으로*

이 승 주**

❖ 요약 ❖

이 연구는 아베 정부에서 진행된 일본 통상 정책의 변화를 '전략적 다자주의'의 부상이라는 맥락에서 설명한다. 아베 정부의 전략적 다자주의는 국내적 제약을 극복함으로써 'FTA 따라잡기'의 계기를 제공하고, 수준 높은 메가 FTA를 적극적으로 추진함으로써 역내 주요 국가들의 '경쟁적 조정'(competitive adjustment)을 유발하여 지역 경제 질서의 재편을 촉진하는 다자 수준의 통상 전략을 의미한다. TPP 협상에서 대두되기 시작한 일본의 전

략적 다자주의는 트럼프 행정부 등장 이후 CPTPP의 추진·타결·발효 과정에서 업그레이드되었다. 트럼프 행정부의 TPP 탈퇴 결정 이후 일본은 미국의 복귀를 지속적으로 설득하는 한편, CPTPP 협상을 신속하게 진행하는 양면 전략을 구사하였다. 일본은 상반된 입장을 가진 역내 국가들을 설득하여 CPTPP 협상 타결을 이끌어내는 등 아시아태평양 지역에서 미국 리더십의 공백을 메우는 전략적 다자주의의 모습을 보였다.

핵심어: 전략적 다자주의, TPP, CPTPP, RCEP, 아베

I. 서론

2012년 재집권에 성공한 아베 신조(安倍晋三) 총리는 2013년 3월 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 협상 참가를 공식 선언하였다. 아베 정부가 2011년 민주당 정부의 TPP 정책을 폐기하지 않고(김영근 2013), 대외 협상 과정에서도 민주당 정부보다 전향적 자세를 보였다는 점에서 주목의 대상이 되었다. 일본의 TPP 참여는 일본 통상 정책의 전환을 알리는 신호탄이 되었을 뿐 아니라, 2010년 협상 개시 이후 부진하던 TPP 협상이 2015년 10월 타결될 수 있는 결정적 계기를 제공하였다.

DOI: 10.35390/sejong.26.2.202005.004

* 이 논문은 2016년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (2016S1A3A2924409).

** 중앙대학교 정치국제학과 교수

일본 정부는 2017년 12월 일본-EU EPA 협상에 합의한 데서 나타나듯이 변화된 FTA 정책 기초를 유지하였다. 더 나아가 일본은 트럼프 행정부가 TPP를 탈퇴한 이후, 2017년 5월 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP) 협상 개시에서 2018년 1월 협상 타결에 이르기까지 전 과정을 주도하는 등 지역 경제 질서를 재편하는 데 있어서 리더십을 행사하였다(Mehelin 2018; Mulgan 2018a; Shin 2018; Terada 2019).¹⁾

이 연구는 아베 정부에서 진행된 일본 통상 정책의 변화를 ‘전략적 다자주의’의 부상이라는 맥락에서 설명한다. 아베 정부의 전략적 다자주의는 국내적 제약을 극복함으로써 ‘FTA 따라잡기’의 계기를 제공하고, 수준 높은 메가 FTA를 적극적으로 추진함으로써 역내 주요 국가들의 ‘경쟁적 조정’(competitive adjustment)을 유발하여 지역 경제 질서의 재편을 촉진하는 다자 수준의 통상 전략을 의미한다(Solis and Katada 2015). 아베 정부의 TPP 협상 참여 결정에서 시작된 일본의 전략적 다자주의는 트럼프 행정부 등장 이후 CPTPP의 추진·타결·발효 과정에서 업그레이드 되었다. 트럼프 행정부의 TPP 탈퇴 결정 이후 일본은 미국의 복귀를 지속적으로 설득하는 한편, CPTPP 협상을 신속하게 진행하는 양면 전략을 구사하였다. 일본은 상반된 입장을 가진 역내 국가들을 설득하여 CPTPP 협상 타결을 이끌어내는 등 아시아태평양 지역에서 미국 리더십의 공백을 메우는 전략적 다자주의의 모습을 보였다.²⁾

이 글은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 일본 통상 정책에 대한 선행 연구에 대한 검토를 바탕으로 전략적 다자주의의 성격을 이론적 규명한다. III장에서는 전략적 다자주의의 부상을 가능하게 하였던 요인들을 아베 정부가 실행한 정책 결정 구조의 변화와 전통적인 보호주의 집단에 대한 대응의 관점에서 검토한다. IV장에서는 전략적 다자주의의 부상과 전개 과정을 일본 정부가 TPP와 CPTPP 추진 과정에서 활용한 전략을 중심으로 고찰한다. 마지막으로 결론에서는 이 연구로부터 도출되는

1) 미레야 솔리스(Mireya Solís)와 사오리 카타다(Saori N. Katada)는 이러한 측면에서 일본을 ‘예상 외의 추축 국가’(unlikely pivotal state)로 명명하였다(Solis and Katada 2015).

2) 요시마츠는 일본 통상 정책의 변화를 일본의 역할 개념(role conception)의 변화라는 관점에서 아베 정부의 대외정책을 설명한다. 아베 정부가 미국의 추종자라는 전통적 역할을 유지하는 가운데, 지역 내 자유롭고 개방적인 해양 레짐을 유지해야 할 필요성이 증가함에 따라 주도적 역할을 추구하는 역할 개념의 변화가 발생했다는 것이다(Yoshimatsu 2018).

이론적 시사점과 정책적 함의를 토론한다.

II. 일본 통상 정책의 변화

1. 선행 연구 검토

일본 통상 정책의 변화를 설명하는 연구들은 대체로 일본의 메가 FTA 추진과 연관시켜 설명한다. 대외적 차원에 초점을 맞춘 연구들 가운데 일부는 일본 통상 정책의 변화를 메가 FTA의 경제적 효과에 주목한다(Solis and Urata 2018). 아베 정부가 TPP를 포함한 메가 FTA를 적극적으로 추진하였던 것은 일차적으로 메가 FTA의 경제적 효과가 양자 FTA에 비해 크기 때문이다. 일본 국내에서 양자 FTA가 따라잡기의 수단으로서 효과는 있었으나, 경제적 효과에 대한 의문이 제기되기 시작하였다. 그러나 일본은 국내 농업계에 대한 보호의 필요성 때문에 무역 자유화의 수준과 범위를 조절하는 경향이 있었다(Ravenhill 2010). 그 결과 일본은 21세기 무역의 현실을 반영하지 못하는 20세기형 FTA에 머무르는 한계를 노정하였다(Baldwin 2011). 일본이 FTA를 체결하였음에도 낮은 정합성 때문에 FTA의 효과를 극대화하지 못하는 ‘국수 그릇 효과’(noodle bowl effect)가 발생하였다(Kawai 2009; Takahashi and Urata 2008; Kawai and Wignaraja 2010). 이러한 시각에 따르면, 아베 정부가 메가 FTA를 적극 추구한 것은 양자 FTA의 문제를 일거에 해결해야 할 현실적 필요성이 증대한 결과이다.³⁾

FTA의 전략적 성격에 주목하는 연구들은 중국의 부상에 대한 견제 수단으로서 메가 FTA에 주목한다. 아베 정부가 메가 FTA를 추진한 것은 부상하는 중국에 대한 일종의 균형 행위(balancing act)라는 것이다(Terada 2019). 2010년 일본과 중국의 경제력 역전이 발생하자 중국에 대한 위협 인식이 일본 내에서 광범위하게 공유되면서, 일본이 양자주의에서 탈피하여 지역 차원의 연합 형성을 위한 수단으로써 메가

3) 예를 들어, 일본 정부가 메가 FTA를 성공적으로 체결할 경우, 일본의 FTA 무역의 비중이 62%로 증가한다. 주요국의 메가 FTA 교역의 비중은 다음과 같다: 한국 83.2%, EU 58.1%, 미국 64.9%(Solis 2017: 18-19).

FTA를 적극적으로 추구하게 되었다는 것이다(Terada 2014). 이러한 시각에 따르면, 일본의 메가 FTA 추진은 부상하는 중국이 지역 경제 질서의 재편을 주도하는 데 대응하는 연성 균형의 수단이라는 의미가 있다(Lee 2016).

한편, 통상 정책의 변화를 국내적 차원에서 설명하는 시도는 국내 보호무역 세력과 의 관계 재설정과 FTA 정책 결정 구조의 제도화에 주목한다(Mulgan 2018b). 일본이 FTA 경쟁에서 뒤처지고 무역 자유화의 수준이 낮은 FTA를 체결하게 되었던 원인은 집권 자민당과 긴밀하게 연계되어 심도 깊은 무역 자유화를 저지하는 농업계 등 보호주의 세력이 과대 대표되고, FTA 정책 결정 구조 역시 파편화되어 과감한 무역 자유화를 추진하기 어려웠던 것과 관련이 있다(이승주 2009). 이러한 시각에 따르면, 통상 정책의 근본적 변화는 아베 정부가 정책 결정 체제의 개혁, 더 나아가 이러한 정책 결정 체제의 내구력을 뒷받침한 국내 정치적 이해관계를 재편하였기 때문에 가능한 것이었다(Winter 2016).

일본 통상 정책의 변화를 국내 경제 정책과 연계하여 설명하는 연구들도 있다(김석수 2015). 일본은 1990년대 중반 버블 경제가 붕괴된 이후 장기 불황 국면에서 벗어나는 데 어려움을 겪었다. 아베 정부는 경기 침체에서 벗어나기 위해 과감한 양적 완화 정책을 상당히 오랜 기간 유지하는 가운데, 구조 개혁을 병행하였다. 아베 정부는 이를 위해 국내적 차원에서는 규제 완화, 노동 개혁, 신성장 동력의 발굴 등을 위해 노력하는 한편, 대외적 차원에서는 경제 성장 활력이 높은 아시아태평양 국가들과의 연계를 강화하는 전략을 추구하였다(이승주 2018). 이러한 측면에서 아베 정부의 통상 정책 변화는 경제의 활성화를 위한 국내 정책의 연장선에서 역내 국가들과의 경제 협력을 강화하는 과정에서 발생한 것이라는 설명이 가능하다(Solis 2017).

2. 전략적 다자주의

전략적 다자주의는 2010년대 이후 일본 통상 정책에서 새롭게 부상한 현상이다. 전통적으로 일본 통상 정책은 다자주의에 높은 우선순위를 부여하였다(Kono 2001). 메가 FTA 정책에 나타난 전략적 다자주의는 아베 정부가 다자주의를 추구하는 과정에서 일본의 전략적 이익을 보다 적극적으로 투사하고 있다는 점에서 전통적 다자주의와 차별성이 두드러진다(外務省 2018).⁴⁾ 대외적 차원에서 일본 정부는 메가 FTA를 추진

하는 데 있어서 경제적 이익의 실현을 위한 무역 자유화의 수준과 범위를 조정하는 기존 경향에서 탈피하여, 규칙 설정, 지역 경제 질서의 재편, 리더십 공백 메우기 등 전략적 요인들을 투사하였다. 아베 정부가 전자상거래, 정부 조달, 경쟁 정책, 지적재산권, 중소기업 등 21세기 무역 규칙을 포함하는 TPP, 일본-EU EPA, CPTPP를 신속하게 추진하였을 뿐 아니라, 부상하는 중국에 대응하는 차원에서 규칙에 기반한 자유롭고 공정한 경제 질서의 구축이라는 통상 정책의 목표를 과감하게 실천에 옮겼다는 데서 전략적 다자주의의 한 단면이 드러난다(官邸 2020: 69). 전략적 다자주의는 중국의 부상을 제도적으로 견제하고, 트럼프 행정부 등장 이후 발생한 리더십 공백을 메우는 역할을 일본이 주도하는 과정에서 역내 다른 국가들의 변화를 이끌어냄으로써 지역 경제 질서의 재편의 동학을 변화시키는 체제적 결과를 초래하였다는 점에서 일본의 전통적 다자주의와 차별화된다.

이 연구는 특히 아베 정부가 미국의 지역 다자 전략에 대한 양면 대응을 하는 과정에서 전략적 다자주의를 공고화한 데 주목한다. 일본의 전략적 다자주의는 중국의 부상 에 대한 대응인 동시에, 미국의 지역 전략에 대한 협력이라는 전략적 성격을 내포하고 있다. 아베 정부의 메가 FTA에 나타난 전략적 다자주의는 미국의 지역 전략에 대한 협력을 근간으로 하면서 트럼프 행정부의 정책 변화에 탄력적으로 대응하는 가운데 리더십을 추구하였다. 이러한 측면에서 볼 때, 전략적 다자주의는 미국과의 동맹이라는 양자주의에 기반한 ‘다자주의적 지역 전략’(multilateral regional strategy)이다 (Oba 2018b).⁵⁾ 일본은 이러한 정책 기조에 입각하여 역내에 규칙 기반의 질서를 수립하기 위한 다자주의를 추진하였다.⁶⁾ ‘자유롭고 열린 인도태평양’(Free and Open Indo-Pacific: FOIP)과 CPTPP는 전략적 다자주의의 사례이다. CPTPP는 전략적 다자주의의 관점에서 볼 때, 일본 외교에서 전통적으로 나타나는 실리 외교를

4) 일본 정부가 FTA를 추진하는 데 있어서 경제적 기준, 지리적 기준, 타당성 기준, 시간 기준에 더하여 정치외교적 기준을 제시하는 데서 FTA 정책의 전략적 성격을 읽을 수 있다(“Japan’s FTA Strategy(Summary),” <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html>).

5) 아시자와 쿠니코(Ashizawa Kuniko)는 탈냉전기 일본 외교에서 지역 다자주의(regional multilateralism)의 기원을 APEC과 ARF에서 찾는다(Ashizawa 2013). 아시자와는 또한 지역 차원의 다자주의뿐 아니라 삼자전략대화(Trilateral Strategic Dialogue)와 같은 소다자주의를 병행하는 데서 나타나듯이, 일본의 다자주의가 다양한 형태로 진화하고 있다고 지적한다(Ashizawa 2013).

6) 이러한 시각은 일본의 다자주의 외교의 강화가 중국에 대한 봉쇄에 초점을 맞춘 현실주의적 외교와 구분될 필요가 있다고 지적한다(Hosoya 2013; Oba 2018a).

넘어, 가치를 공유하는 동지 국가들과의 협력을 한층 강화함으로써 역내 자유로운 경제 질서를 수립을 지향한다는 점에서 전략적이다(Hosoya 2013).

한편 국내정치적 차원에서 볼 때, 아베 정부의 전략적 다자주의는 전통적 이익유도 정치의 틀을 탈피한 ‘최초의 전략적 이니셔티브’라는 의미가 있다(이정환 2018; Terada 2019). 농업과 자영업 등 자민당의 전통적 지지 집단을 정치적으로 고려하던 일본 정부의 기존 전통적 통상 정책과 달리, 아베 정부는 전략적 다자주의를 추진하는 가운데 피해 집단의 반발을 약화시키기 위해 과감하면서도 체계적인 대응을 하였다. 아베 정부가 전통적인 이익유도정치에서 탈피함으로써 전략적 다자주의를 안정적으로 추진할 수 있는 국내적 기반을 확보한 것이다.

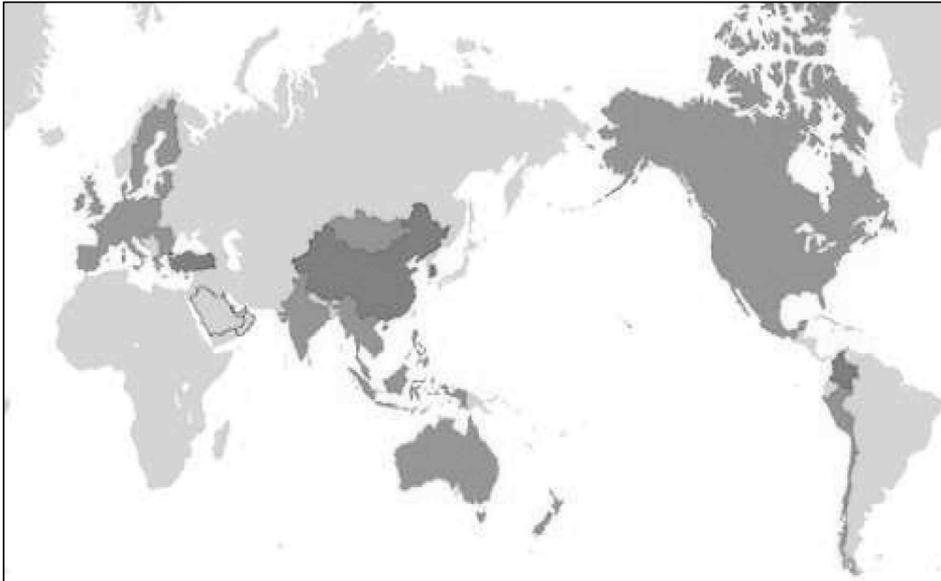
III. 아베 정부의 통상 정책 전환: 배경과 기원

1. FTA 따라잡기

일본은 2000년 싱가포르와 FTA 협상을 타결한 이래 다수 국가들과 FTA를 추진하였으나, 아베 정부가 재출범한 2012년까지 그 성과는 기대에 미치지 못하였다. 타결된 FTA 수가 적었을 뿐 아니라, 미국, 중국, EU 등 주요국과 FTA를 체결하지 못하였다. 일본이 FTA 경쟁에서 뒤처지게 된 데는 무엇보다 포괄적이고 수준 높은 자유화에 대한 정치적 저항이 강했기 때문이다. 강력한 영향력을 가진 보호무역 세력의 반대 때문에 수준 높은 FTA를 체결하는 데 정치적 부담이 가중되었다. 일본의 FTA 정책은 아베 정부의 재출범과 함께 근본적인 변화를 겪게 되었다. 2019년 12월 기준 일본이 체결하였거나 발효 중인 FTA는 18개에 달한다(〈그림 1〉 참조). 일본은 이외에도 ASEAN과 서비스 및 투자 챕터 협상을 진행 중이고, 콜롬비아, 한중일, 터키와 FTA 협상을 진행 중이다.⁷⁾ FTA 따라잡기에 가시적 성과를 달성하였다.

7) Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2019. “Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement(EPA).” <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html> (검색일: 2020년 3월 9일).

〈그림 1〉 일본의 FTA 체결 현황(2019년 12월 현재)



- 타결·발효: 싱가포르, 멕시코, 말레이시아, 칠레, 태국, 인도네시아, 브루나이, 아세안, 필리핀, 스위스, 베트남, 인도, 페루, 호주, 몽골, TPP12(서명), TPP11(비준 발효), EU(서명)
- 협상 중: 일본-ASEAN EPA(서비스 및 투자 챕터; 실질적 타결), 콜롬비아(협상 중), 한중일 FTA, RCEP, 터키(협상 중)

출처: 일본 외무성 홈페이지.

2. 전략적 다자주의와 국내 전략

1) 정책결정구조 개혁

아베 정부는 FTA 전략 변경의 장애 요인을 제거하기 위해 TPP 협상을 위한 국내 정책결정구조를 개편하였다. 제도적 차원에서 볼 때, 과거 일본 정부가 FTA 협상에 소극적일 수밖에 없었던 이유는 분산된 정책 결정 구조를 갖고 있었던 것과 관련이 있다. ‘4성 체제’는 분산적 정책 결정 구조의 상징이었다(이승주 2009). 외무성, 경제산업성, 재무성, 후생노동성 등 4개 부처가 FTA 협상 과정에서 자신의 이해관계를 투영하면서 정부 부처 간 조정이 용이하지 않았을 뿐 아니라, 이견이 부처 간 갈등으로 이어지는 경향마저 있었다. 국내정치적으로 강력한 영향력을 행사하던 농업 등 일부

산업 분야에 대한 보호 논리가 인정되고, 농림수산성이 FTA 협상에서 거부권자의 역할을 할 수 있었던 것은 이러한 제도적 특징에 기인한다. 따라서 미국, 호주, 캐나다 등 농축산물 수출 대국이 포함되어 있는 TPP 협상에 참여하는 것은 당시로서는 자민당의 정치 기반을 재설정하는 지난한 작업이었다.⁸⁾

아베 정부에서 전략적 다자주의가 부상할 수 있었던 것은 관저 주도의 정책 결정을 제도화한 것과 관련이 있다. 아베 정부의 차별성은 부처 간 회의에서 더 나아가 2013년 관저 주도의 통상 정책을 제도화하기 위하여 단일화된 정부대책본부를 내각관방에 설치하였다는 점이다(〈그림 2〉 참조). 정부대책본부의 상위에는 ‘TPP에 관한 주요 각료 회의’가 설치되어, 기존 4개 부처에 더하여 정책 전반을 조정하는 관방장관 등 7개 부처의 장관이 정부 정책의 조율 및 여당과의 협의를 담당하도록 하였다. 이 회의는 일본경제재생본부 및 산업경쟁력회의와 협의도 함께 담당함으로써 국내 대책과의 연계도 강화하였다.

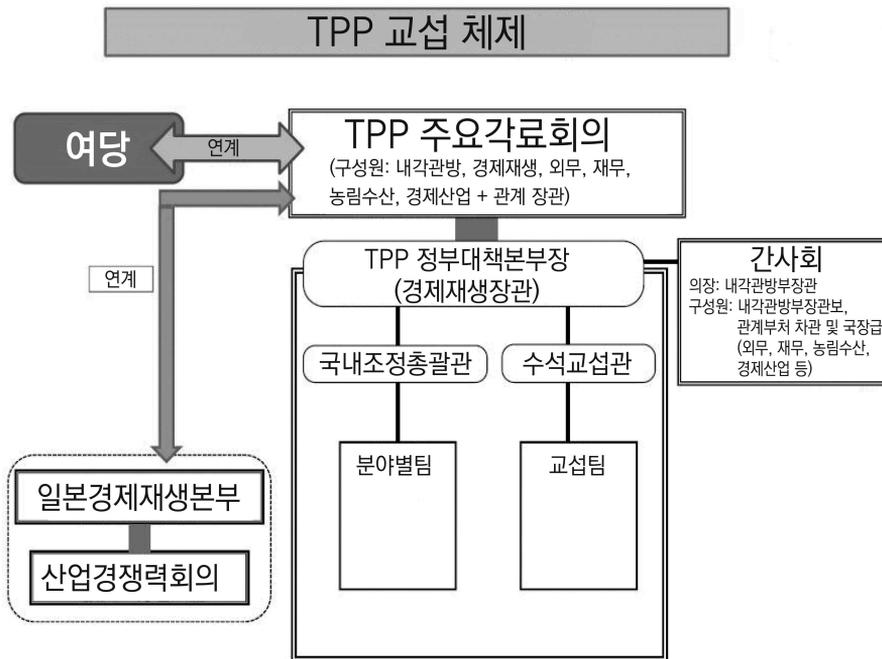
아베 정부가 취한 정책 결정 구조 개혁의 핵심은 ‘정치인과 관료의 연계를 강화하고, 산업 부문을 횡단하며, 부처 간 조정을 가능하게 하는 시스템(political-bureaucratic, cross-sectoral, cross-agency system)’을 수립하는 것이었다(Mulgan 2016). 보호주의 집단의 이해관계를 반영하는 정치인과 관료들이 특정 이슈에 배타적 관할권을 가져 협상 전체에 과도한 영향력을 미치지 못하게 하기 위함이다. 대외 협상을 추진하는 과정에서 농업 등 특수 이익이 과도한 영향력을 행사할 수 있는 통로를 차단하는 한편, 피해 집단에 대한 국내 대책도 효과적으로 수립할 수 있게 되었다.

제도 변화는 특히 무역 자유화를 반대하는 데 강력한 영향력을 행사하였던 농업 세력의 정치적 영향력을 효과적으로 관리하는 데 기여하였다. 정부대책본부의 설치는 농림수산성을 주변화함으로써 과거 정책 결정의 고질적 병폐였던 파편화된 시스템의 한계를 극복할 수 있도록 하였다. 제도 개혁은 대내적으로는 정책 조정 능력의 획기적 향상, 대외적으로는 신속한 대외 협상의 추진이라는 두 가지 효과를 낳았다. 아베 정부가 농산물 수출국인 호주와의 FTA는 물론, 가장 높은 수준의 무역 자유화를

8) 이와 관련, 요시마츠는 일본의 통상정책결정구조가 이원적으로 구성되어 있다고 주장한다. 통상 정책에 대한 일본 정부의 기본 목표가 주요 사회 집단과 정치인들의 이해관계를 반영하는 ‘기본 프레임워크(primary framework)’와 변화하는 대외 환경 속에서 일본의 외교안보적 이해관계를 유지하려는 정치 리더십의 선호를 고려하는 ‘부가적 프레임워크(supplementary framework)’를 기반으로 형성되었다는 것이다(Yoshimatsu 2016).

목표로 한 TPP 협상에 참여할 수 있었던 것은 제도 개혁의 결과라고 할 수 있다(Choi and Oh 2017).

〈그림 2〉 일본 정부의 TPP 정책결정구조



출처: 内閣官房(2013).

2) 반대 세력의 약화

전략적 다자주의를 추진하기 위해서는 무역 자유화에 반대하는 집단의 정치적 영향력을 약화시키는 것이 선결 과제였다. 이는 아베 정부가 전통적인 이익유도정치로부터 탈피하여 구조 개혁을 통해 중간층 유권자의 지지를 확보하려는 전략적 선택의 결과이다(이정환 2018). 아베 정부는 이를 위해 정조합원 430만 명, 준조합원 620만 명을 거느리고 보호무역을 지지하는 세력을 결집하는 데 선도적 역할을 한 전국농업협동조합중앙회(全国農業協同組合中央会: JA全中)를 개혁하는 작업에 착수하였다(JA全

中 홈페이지).⁹⁾ JA全中の 개혁은 TPP 참여를 포함한 통상 정책 전환의 성패를 결정짓는 시금석이였다. 아베 정부는 농업협동조합법을 개정하여 JA全中을 일반사단법인(一般社団法人)으로 전환시키고, 지역 협동조합에 대한 JA全中の 감사권을 박탈하며, 수익성이 높은 도매 부문을 공사화하는 일련의 조치를 취하였다.¹⁰⁾

한편 정책 결정 방식 면에서 아베 정부는 정책 결정의 신속성과 개방성이라는 일견 상충되는 두 목표를 조화시키기 위해 노력하였다. 아베 정부는 보호주의 세력을 고립·배제하기보다는 협의와 설득하는 모습을 보였다(Jakobsen 2014). 아베 정부의 정책 결정 방식을 ‘협의를 과단성’(negotiated decisiveness)으로 규정할 수 있는 이유는 여기에 있다(Solis 2017). 아베 정부는 이를 위해 농림쪽 가운데 무역 자유화에 우호적인 입장을 가진 정치인과 관료를 중요한 직위에 임명하여 보호무역 세력을 설득하도록 하는 전략을 취하였다. 사이토 켄(齋藤健)을 자민당 농림부회회장과 농림수산성 장관에 임명하고 하리하라 히사오(針原寿朗)를 농림수산성 심의관에 임명한 것이 대표적 사례이다. 이는 ‘철의 삼각’에 기반하여 정치인과 관료가 농업계의 이해관계를 정책에 반영하는 데 주력하였던 기존의 정책 결정 방식과 대조적이다(Mulgan 2005).

JA全中 개혁과 무역 자유화를 위한 보호주의 세력의 설득을 위한 노력은 TPP에 대한 반대를 조직적으로 동원할 수 있는 JA全中の 역량을 대폭 제한하는 결과를 낳았다. JA全中을 포함한 보호무역 세력이 적극적 반대자에서 소극적 반대자로 선회하도록 하는 데 일정한 효과를 거둔 것이다. 2011년 노다 정부 당시 1,170만 명이 TPP에 반대하는 서명한 것과 비교할 때(Terada 2019), 2015년 아베 정부의 TPP 협상 참여 결정에 대한 반대는 상대적으로 온건했던 것이 이러한 변화를 상징적으로 보여준다. 이로써 일본 정부는 TPP 협상에서 농업 부문의 자유화에 대하여 유연한 자세를 취할 수 있게 되었다(Winter 2016).

9) 一般社団法人 全国農業協同組合中央会. 2019. “JA全中.” <https://www.zenchu-ja.or.jp/organization/>(검색일: 2020년 3월 9일).

10) 아베 정부는 이와 함께 농지뱅크(農地バンク)를 창설하는 개혁 조치들을 과단성 있게 실행하였다(Sasada 2015). 농지중간관리기구(農地中間管理機構)로도 불리는 농지뱅크는 2014년 ‘휴경 농경지 입차,’ ‘이용권 교환을 통한 분산된 농지의 대규모화,’ ‘신규 농민의 농경지 입차’ 등의 업무를 원활하게 하기 위해 설립되었다(농림수산성 홈페이지. https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/kikou_ichran.html).

IV. 전략적 다자주의의 부상과 전개

1. 양면 전략: CPTPP의 신속한 추진과 미국의 복귀 설득

일본이 과거 역내 무역 질서를 새롭게 형성하는 데 리더십을 행사하기 어려웠던 이유는 무역 자유화에 대한 국내 반대를 극복하지 못함으로써 대외 협상에서 신뢰를 얻는 데 한계를 드러냈기 때문이다(Solis and Katada 2015). 아베 정부는 TPP 협상 참여를 선언한 이래 농업계 등 피해 집단의 반대에도 불구하고 TPP 협상 타결을 위해 비교적 일관성 있게 노력하는 모습을 보여주었다. 뿐만 아니라 아베 정부는 TPP 협상 과정에서 농업 부문의 보호를 우선 추구하였던 과거와 달리, 농업 부문 개방을 대가로 투자와 서비스 분야에서 공세적인 자세를 취하는 변화된 모습을 보이기도 하였다.

이러한 변화는 일본 통상 정책에 대한 신뢰를 제고함으로써 일본이 지역 경제 질서를 재편하는 과정에서 리더십을 행사하는 데 긍정적 요인으로 작용하였다. 일본은 트럼프 행정부가 TPP 탈퇴를 공식화하자 전략적 다자주의를 추진하는 데 중대한 장애물에 직면하였으나, 이를 오히려 기회로 활용하였다. 아베 정부가 CPTPP, RCEP, 일본-EU EPA, 미일 경제 대화(The US-Japan Economic Dialogue) 등 '4대 통상 전략'(four-pillar trade strategy)을 추진함으로써 전략적 다자주의의 기초를 일관성 있게 유지한 것이 이를 뒷받침한다(Terada 2018).

일본의 전략적 다자주의가 잘 드러난 대표적 사례는 미국의 TPP 탈퇴에 대한 대응과 그 이후 CPTPP 협상과 출범 과정이다. 아베 총리 자신이 미국이 빠진 TPP는 '의미 없다(meaningless)'는 의중을 드러낸 데서 나타나듯이, 미국의 탈퇴는 TPP의 존폐 자체를 위협하기에 충분하였다(Pesek 2018). 그만큼 미국의 탈퇴는 TPP의 경제적 효과를 둘러싸고 협상 참가국들의 손익 균형을 근본적으로 바꾸어 놓을 수 있는 폭발성을 가진 쟁점이었다. 아베 정부는 이처럼 불확실성이 증대된 상황에서 TPP의 전략적 가치를 강조하여 미국의 복귀를 지속적으로 설득하는 한편, 미국을 제외한 CPTPP를 신속하게 추진하는 양면 전략을 구사했다. 아베 정부는 일차적으로 미국의 TPP의 복귀와 발효를 위해 TPP의 전략적 가치를 부각하는 데 주력하였다. 미국이 제외된 TPP의 경제적 효과가 반감된 것은 부인하기 어려운 현실이었기 때문에

(Takenaka 2016), 아베 정부는 협상 참가국뿐 아니라 트럼프 행정부에 대하여 TPP의 전략적 가치를 재조명하였다. 그 논거는 미국과 일본이 지역 질서에 수립하고 향후 중국이 참여하게 될 경우, 미일 양국뿐 아니라 아시아태평양 지역의 안정과 번영에 기여한다는 것이다.¹¹⁾ 아베 정부는 TPP를 신속하게 비준하고 다른 참여국들에게도 TPP 비준을 신속히 추진하도록 요청하는 등 미국에 대한 우회적인 압박 방식도 동원하였다. 2016년 12월 일본은 TPP를 비준함으로써 협상 참가국들에게 TPP에 대한 결연한 의지를 보임으로써 미국의 복귀를 압박하는 한편, 이후 있을 CPTPP 협상에 임하는 일본의 태도에 대한 신뢰를 얻기 위해 노력하였다(The Japan Times 2016/12/14).

일본의 전략적 다자주의는 CPTPP의 체결과 발효 과정에서도 나타났다. 일본 정부는 TPP의 근간을 유지하며 CPTPP 협상을 종결시키는 데 주도적 역할을 하였다. 일본이 다자 협상에서, 그것도 미국이 부재한 다자 협상에서 예외적 리더십을 발휘하였다는 점에서 전략적 다자주의의 단면이 드러난다(Mulgan 2018).¹²⁾ 아베 정부는 미국 탈퇴 이후에도 CPTPP가 세계 경제의 13.5%를 차지하는 세계 최대의 다자 무역 체제로서 경제적 효과가 1,470억 달러에 달하는 경제적 효과가 있을 뿐 아니라, 아시아태평양 지역의 새로운 무역 규칙을 제도화하는 전략적 가치가 크다는 점을 부각시킴으로써 CPTPP에 정당성을 부여하고자 하였다(Kim 2018).¹³⁾

한편, CPTPP 협상 개시에 앞서 아베 정부는 부처 간 이견을 조정하는 작업에 착수하였다. 미국의 복귀 문제에 대해서는 일본 정부 내에서도 부처 간 이견이 상당하였기 때문이다. 재무성은 미국이 포함될 경우 일본 농업 부문의 자유화와 시장 개방이 불가피할 것이라는 이유를 들어 상당히 신중한 자세를 견지하였다. 아소 타로(麻生太郎) 재무장관은 미일 양자 협상이 개시되더라도 일본이 TPP에서 합의한 수준 이상의 농업 자유화를 허용하지 않을 것이라고 공언함으로써 재무성의 우려를 불식시켰다(Terada 2018). CPTPP 협상을 개시하기에 앞서 부처 간 이견을 신속하게 조정한

11) 아베 정부는 2015년부터 TPP의 전략적 가치를 강조하였다(Sieg and Kaneko 2015/10/6).

12) 트럼프 대통령이 당선자 시절 TPP 협상 탈퇴를 강력하게 시사하자 아베 총리는 TPP의 전략적 의미를 부각하고, 국내적으로 TPP 비준을 신속하게 처리하는 등 오히려 미국을 압박하는 모습을 보이기까지 하였다.

13) TPP의 경제적 효과에 대해서는 일본 내에서도 과대 추정된 것이라는 비판이 제기되었다(Japan Times 2016/12/14)

것이다. 이는 4성 체제 하의 통상정책에서는 기대하기 어려운 것이었다.

그럼에도 CPTPP 협상의 출범 과정은 지난하였다. 아베 정부는 트럼프 행정부를 조기에 설득하는 작업이 용이하지 않다는 점을 확인하자, 협상 참가국들 사이의 분열 가능성이 커지고 있는 상황을 고려하여 2017년 4월 미국을 제외한 11개국과의 새로운 협상을 개시할 의사를 표명하였다(Gramer 2017). 이제 쟁점은 미국의 복귀 자체보다는 미국의 탈퇴로 인해 발생한 협상의 균형을 어떻게 조정할 것인지에 모아졌다. CPTPP 협상 참여국들은 기존 협상을 최소한으로 수정하여 조기 출범시키지는 즉과 미국의 탈퇴로 인해 TPP의 경제적 효과가 반감되었을 뿐 아니라 이익의 균형을 위해 협상을 대폭 수정해야 한다는 측으로 나누어져 있었다. 말레이시아 등 일부 동남아시아 국가들은 미국 탈퇴 이후 CPTPP의 조기 출범에 다소 유보적 태도를 취하면서, RCEP 협상의 조기 타결을 위해 노력하는 정책의 선회를 추구하기도 하였다(Johnson 2018).

이때 일본은 수정을 최소한의 수준에 그치도록 하여 CPTPP를 조기 출범시키는 것이 협상의 신속성과 효율성을 높일 수 있을 것이라는 전략적 판단을 하였다. 이러한 판단에 기초하여 아베 정부는 미국의 복귀를 위해 여전히 노력하되, CPTPP 협상을 신속하게 추진하는 양면 전략을 추구하였다. 이러한 전략적 전환은 트럼프 행정부의 보호주의 성향에도 불구하고 미국의 탈퇴로 인해 경제적 효과가 반감되었기 때문에, CPTPP 참여국들 가운데 상당수 국가들은 미국의 복귀에 대해 긍정적인 반응을 보인데 따른 것이었다.

CPTPP 협상 과정에서 일본 정부는 트럼프 행정부에게 복귀 필요성을 반복적으로 설득하였다. 2016년 11월 페루에서 개최된 APEC 정상회의에 참가하기 전 미국 뉴욕에서 트럼프 당선자와 가진 회담에서 아베 정부는 미국의 대일 안보 공약을 재확인하는 한편, 아베 총리는 미국의 TPP 복귀 필요성을 역설하였다(Green 2016). 이후에도 아베 정부는 미국이 무역 불균형 문제를 해소하고, 아태 지역의 새로운 지역 경제 질서를 수립하기 위해서는 다자들로 복귀할 필요가 있다는 점을 반복적으로 제시하며, 미국의 TPP 복귀를 설득하였다.

미국을 복귀시키는 데 성공하지는 못하였으나, 아베 정부의 일관성 있는 태도는 일본에 대한 협상 참가국들의 신뢰를 제고하는 결과를 낳았다. 일본이 CPTPP 협상에 진지하게 임하고 있다는 긍정적 시그널로 작용한 것이다(Fensom 2017). 이를 바탕으로 아베 정부는 협상의 최종 단계인 다낭 회의에서 협상의 최종 타결에 이르지

못하자, 일본 정부는 미국의 복귀 필요성을 트럼프 행정부에 설명할 것이라는 점을 다시 강조하고 오히려 CPTPP의 조기 타결 필요성을 역설하였다.

2. 역할 분담을 통한 미국의 리더십 공백 메우기

메가 FTA는 통상 정책인 동시에 외교 정책이라는 점에서 경제-안보 연계를 위한 지경학적 수단으로서 잠재력을 갖고 있다(Blackwill and Harris 2016). 아베 정부는 중국과 대비시키며 TPP와 CPTPP가 아시아태평양지역에서 권력 기반의 질서가 아니라 규칙 기반의 질서(rules-based order)를 형성하는 데 유용한 수단이 될 것으로 기대하였다(Wilson 2015). 아베 정부는 아시아 무역 및 경제 질서를 형성하는 규칙을 제정하기 위해 역내 국가들과의 협력을 강조하는 한편(Mulgan 2016),¹⁴⁾ 중국이 이러한 지역 경제 질서에 참여할 수 있는 역내 환경을 조성하기 위해 노력하였다. 아베 정부가 역내 국가들과의 연합 형성(coalition building)을 통해 아시아태평양지역의 새로운 아키텍처를 선제적으로 수립하려는 데서 이러한 전략적 다자주의의 모습이 드러난다.

트럼프 행정부의 등장은 일본이 아시아태평양지역에서 미국의 리더십 공백을 잠정적으로나마 메워야 하는 새로운 전략적 환경을 제공하였다. 아베 정부가 CPTPP 협상을 신속하게 추진한 것은 아시아태평양 지역에서 미국의 리더십을 보완하는 의미가 있다. CPTPP 협상을 주도한 우메모토 카즈요시(梅本和義) 수석대표가 일본이 미국이 다자 무역 협상의 테이블에 복귀할 때까지 ‘한시적’ 리더십을 행사하였다고 밝힌 것은 이러한 맥락이다(*The Japan Times* 2018/2/21). 아베 정부가 미국의 TPP 복귀를 염두에 두고 TPP의 주요 내용을 유지하기 위해 노력하는 과정에서 미국이 CPTPP 협상에 참여하지 않았음에도 미국의 존재감이 유지, 확대되고, 제도적으로 중국을 견제하는 결과가 초래되었다. 또한 2018년 3월 트럼프 행정부가 미중 무역 전쟁을 개시한 데서 나타나듯이, 일본이 주도적으로 아시아태평양지역의 새로운 다자질서의

14) 아베 정부가 추진하고 있는 ‘자유롭고 열린 인도태평양’(自由で開かれたインド太平洋; Free and Open Indo-Pacific: FOIP)도 ‘국제 협조 주의’에 기반한 규칙 기반의 질서의 수립을 강조하고 있다는 점에서 아베 정부가 TPP 및 CPTPP와 유사한 전략적 목표를 갖고 추진하는 외교 이니셔티브라고 할 수 있다. 外務省(2019). 자유롭고 열린 인도태평양의 변화 과정에 대해서는 Hosoya(2019) 참조.

형성을 주도하는 가운데 미국은 지역 아키텍처 경쟁에서 벗어나 중국을 상대로 양자 차원에서 미국의 이익을 우선 추구할 수 있게 되었다(Pempel 2019). 미국과 일본 사이에 암묵적인 역할 분담이 이루어진 셈이다.

다만, 아베 정부는 미일 협력을 양자 수준에 국한하지 않고 다자 수준으로 끌어올리는 데 우선순위를 부여하였다. 트럼프 행정부가 미일 무역 불균형을 거론하며 미일 FTA 협상을 추진할 의사를 공식화하자, 일본 정부는 미일 무역 불균형을 해소하는 데도 득과 실을 상쇄시키기 용이한 다자틀이 더 효과적임을 역으로 강조한 데서 전략적 다자주의가 드러난다. 이후에도 아소 장관이 “일본은 다자 무역 프레임워크를 증진하는 세계적 추세를 지지하며, 양자 협상을 원하지 않는다”는 점을 명확히 하는 등 (Kajimoto 2018) 아베 정부는 CPTPP와 같은 다자주의에 대한 선호를 명확히 하였다.¹⁵⁾ 일본의 다자주의에 대한 선호는 미일 FTA 협상이 개시될 경우, 트럼프 행정부가 비대칭적 협상력을 활용하여 농산물 자유화를 포함하여 일본 시장을 개방하기 위해 강력한 공세를 가할 것이라는 점도 작용하였다(Kihara 2018).

3. 협상 타결을 위한 리더십

분열된 협상 참가국들을 설득하여 신속한 협상 타결을 이끌어내는 것이 용이한 일은 아니었다. 아소 장관이 2017년 11월 베트남 다낭에서 개최된 APEC 정상회의 기간 중에도 멕시코 및 베트남과 해결해야 할 과제가 남아 있기 때문에 최종 합의가 도출될 수 있을지 미지수라고 밝힌 데서 나타나듯이, CPTPP 협상은 최종 단계에서도 난항을 거듭하였다(The Reuters 2017/11/10). 실제로 2017년 11월 협상 과정에서 베트남 대표가 협상장에서 나오는가 하면, 캐나다의 쥐스탱 트뤼도(Justin Trudeau) 총리는 정상 모임에 불참함으로써 불만을 우회적으로 표시하는 등 협상 막바지까지 타결을 확신할 수 없는 분위기였다(Smith 2017).¹⁶⁾

15) 미일 경제 대화를 이끄는 아소 장관은 2018년 일본 참의원 회의에서 미일 FTA와 같은 양자 협상은 ‘강한 쪽이 더 강해지고, 약한 쪽은 불필요한 고통을 겪는 상황이 초래’되기 때문에 가능한 한 회피해야 한다고 역설하였다(Kihara 2018).

16) 트뤼도 총리는 협상 타결 직전 캐나다의 이익에 반하는 협정에 서둘러 합의할 필요가 없다고 발언하는 등 매우 강경한 입장을 고수하였다(Fenson 2017). 이 과정에서 아베 총리는 20분으로 예정되었던 면담을 한 시간으로 연장하는 등 트뤼도 총리를 설득하기 위해 적극적인 노력을 기울였다(Nikkei Asian Review 2017/11/11).

일본은 협상 참가국들의 입장이 충돌하는 가운데 협상 결과를 신속하게 도출해야 하는 이중의 과제에 직면하였다. 2017년 3월, 5월, 8월, 11월에 연이어 협상을 개최한 데서 알 수 있듯이, 일본 정부는 과감하게 협상의 속도를 높였다. 또한 아베 정부는 일본에서 개최된 2017년과 2018년 세 차례의 협상에서 조직위원장을 맡아 협상의 주도권을 행사하였다. 협상 전술의 측면에서 일본 정부는 호주와 뉴질랜드를 협력의 파트너로 삼아 다른 협상 참가국들을 설득하기 위해 노력하였다. 아베 정부는 협상 참가국들에 대한 개별 설득에도 적극성을 보였다. 이를 위해 아베 정부는 TPP 정부대책본부의 인원을 확대하는 국내적 조치를 병행하였다. TPP 정부대책본부의 확대·강화를 계기로 아베 정부는 TPP 협상 대표와 부대표를 10개국에 파견하여 일본의 협상 목표에 대한 이해를 구하는 등 CPTPP의 조기 타결을 위해 적극적인 노력을 기울였다 (Terada 2018). 그 결과 일본은 협상 참여국들이 CPTPP의 조기 실행과 미국의 TPP 복귀 촉진을 위한 대안을 다양하게 검토한다는 합의를 이끌어내는 데 성공했다 (菅原淳一 2017).

아베 정부는 또한 협상의 타결 자체뿐 아니라, 협상 내용에 대한 합의를 이끌어내는 과정에서 리더십을 행사하였다. 모테기 토미시즈(茂木敏充) 경제산업성장관이 CPTPP가 TPP의 높은 수준을 유지하였다는 점을 강조하였듯이, 협상 과정에서 일본 정부의 목표가 상당 부분 관철되었다(*The Japan Times* 2018/10/31). 협상 참가국들이 미국 시장에 대한 접근이라는 이점이 제거된 상황에서도 국내정치적으로 부담이 될 수 있는 분야의 자유화에 합의했다는 데 의의를 부여할 수 있다. 구체적으로 일본을 포함한 11개국은 CPTPP가 높은 수준, 전체적 균형, TPP와의 일체성 유지 등을 지향한다는 원칙의 기초 하에 8,000페이지 달하는 TPP 합의 내용의 기본 골격을 유지하는 한편, 50개에 달했던 기존 동결 항목을 20개로 축소하는 데 성공하였다(『日本農業新聞』 2017/11/2).

또한 협상 참여 11개국은 동결 조항을 제외한 대다수 TPP 규정을 수용하고, 상당한 진전이 이루어졌으나 아직 합의되지 않은 4개 분야를 별도로 표기하는 유연한 방식을 취하였다(Takenaka and Tostevin 2017). 국영기업(Annex IV-말레이시아), 서비스 및 투자 미이행 조치(Annex II-브루나이), 분쟁 해결(무역 제재: Article 28.20), 문화적 예외(캐나다) 등이 여기에 해당한다. 구체적으로 말레이시아의 국영기업, 브루나이의 석탄, 베트남의 분쟁 해결 및 무역 제재, 캐나다의 문화 예외 적용 등 민감한

쟁점들이 다수 있었는데(Helbe and Xie 2017), 일본은 CPTPP 협정문을 부록 1(Annex 1) 협상 개요와 부록 2(Annex 2) 동결 조항 리스트로 나누어진 이중 구조를 취하는 방식으로 이 문제를 해결하였다(内閣官房TPP等政府対策本部 2017).

4. 지역 경제 질서 재편의 ‘게임 체인저’(game changer)

TPP 협상 참가 결정에서 CPTPP 협상 타결과 발효에 이르는 과정에서 나타난 일본의 전략적 다자주의는 아시아 지역 질서 재편 과정에서 중국, 한국, 동남아 국가의 통상 전략의 변화를 연속적으로 촉진하는 ‘게임 체인저’(game changer)가 되었다(Sohn 2015). 게임 체인저로서 일본은 특히 중국에 미치는 영향이 적지 않았다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 중국은 전세계에서 TPP의 부정적 영향을 가장 크게 받는 국가로 분류되었다(Petri et. al. 2012).¹⁷⁾ 그럼에도 중국이 TPP 협상에 참가하지 않았던 것은 미국이 역내 국가들과 협력하여 지역 경제 질서를 재편을 주도하고, 더 나아가 자신에게 유리한 무역 및 경제 표준을 설정하고, 중국에게 이를 수용할 것을 요구하는 상황이 전개될 것 가능성에 대한 우려 때문이었다. 중국이 TPP를 미국이 주도하는 중국 포위 전략이라고 비판한 것이 TPP에 대한 중국의 인식을 잘 보여준다(Solis and Wilson 2017). TPP 협상이 출범하자 중국은 대응 수단으로 RCEP의 가치를 인식하기 시작하였다(Lee 2016). 지역 경제 질서 재편 과정에서 미중 경쟁 구도가 형성된 것이다.

한편, 중국은 일본이 주도한 CPTPP에 대해서 신중하지만 비판의 수위를 조절하는 모습을 보였다. 중국은 미국이 제외된 상태에서 추진된 CPTPP가 중국을 포위하는 전략이라는 의구심을 완화할 수 있게 되자, RCEP 협상을 추진하는 데 있어서 이전에 비해 포용적 자세를 보이기 시작하였다. CPTPP 추진 과정에서 중국은 경쟁 구도에 초점을 맞추던 기존 입장에서 벗어나, CPTPP으로 인해 발생하는 무역 전환 효과를 최소화하기 위해서는 RCEP의 조기 타결이 필요하다는 점을 인식하고 협상에 적극적이고 신축적인 태도를 보였다(Mathieson 2017). 일본 역시 TPP 타결 이후 RCEP에

17) 페트리 등에 따르면 TPP가 중국에 미치는 이익의 감소 효과는 157억 달러인 반면, RCEP 등 아시아 국가들 사이의 FTA로부터 중국이 얻을 것으로 기대되는 경제적 이익은 848억 달러에 달할 것으로 예측되었다(Petri et. al. 2012).

대해 새로운 접근을 시도하였다. 일본은 중국과의 협상 쟁점에 대해 상당히 유연한 자세를 보임으로써 협상 조기 타결을 원하는 중국에 타협적 자세를 보였다.

일본이 수준 높은 FTA를 실현한다는 명분으로 RCEP 협상 자체를 지연시키기보다는 전자상거래 등 새로운 무역 현실을 반영하는 규정을 포함시키기로 합의하는 등 신축적인 자세를 보인 것은 일본의 RCEP에 대한 접근이 새로운 단계로 변화하였음을 보여준다(Kim 2018). 일본이 RCEP 협상 참여국 가운데 TPP11 참여국들과 긴밀하게 연대하여 RCEP을 수준 높은 FTA로 만들어야 한다는 입장을 고수할 수 있었음에도, RCEP 협상의 타결에 신축적인 자세를 보였다는 점에서 전략적 다자주의의 모습이 드러난다. 최종 협상 타결에 인도가 불참하고, RCEP이 중일 FTA의 효과가 있으며, 전자상거래 관련 규정을 구체화해야 하는 산적한 현안이 있었음에도 RCEP 협상 타결을 선언할 수 있었던 것은 중국과 일본의 타협 없이는 불가능한 일이었다(Karina 2019). 일본이 RCEP의 출범에 동의한 것은 CPTPP 출범 이후 중국을 규칙 기반의 지역 경제 질서의 틀 속에 끌어들이는 데 자신감을 갖게 된 결과이다.

V. 결론

지금까지 2013년 TPP 협상 참가 선언 이후 대두된 일본 통상 전략의 전환을 전략적 다자주의의 맥락에서 검토하였다. 아베 정부가 의욕적으로 추진한 전략적 다자주의는 과거 소극적이고 점진적인 FTA 전략에서 탈피하여 FTA 추격을 가능하게 하였을 뿐 아니라, 지역 경제 질서 재편 과정에서 리더십을 행사할 수 있는 계기를 제공하였다. 이 글은 특히 일본이 양자 차원이 아닌 다자 차원에서 예외적 리더십을 행사하였다는 점에 주목하였다. 아베 정부는 전략적 다자주의는 미일 관계의 강화, 새로운 지역 경제 질서의 수립, 아베노믹스의 추진 동력 강화 등을 동시에 추구하는 과정에서 부상하였다. 아베 정부는 또한 정책 결정 구조의 변화와 보호주의 집단에 대한 과거와 차별화 대응 등 국내적 차원의 보완책을 실행에 옮기는 등 전략적 다자주의의 효과적 추진을 위한 국내적 환경의 조성을 위해 노력하였다. 그 결과 일본은 트럼프 행정부의 TPP 탈퇴 이후 발생한 지역 차원의 리더십 공백을 메우고, CPTPP 협상의 타결과 발효를 주도할 수 있게 되었다. 일본은 CPTPP의 경제적·전략적 가치를

부각하고, 미국의 복귀를 위해 노력하는 모습을 보임으로써 협상 참가국들의 협력을 이끌어 냈다. 일본은 또한 CPTPP에 참여하지 않은 중국 등 역내 국가들의 통상 전략의 변화를 촉진하는 게임 체인저의 역할을 하는 전략적 다자주의의 모습을 보였다.

2016년 이후 세계 무역 질서는 격변기에 접어들었다. 이 과정에서 세계 주요국들이 경쟁적으로 추진해왔던 메가 FTA 시대를 넘어 '포스트 메가 FTA 시대'로 이동하고 있다. 포스트 메가 FTA 시대란 미국, EU, 중국, 일본 등 주요국들이 메가 FTA 추진을 일단락하고, 21세기 세계경제질서를 수립하기 위해 다양한 수단을 동원하고 다양한 층위를 유기적으로 연계하는 가운데 상호 경쟁과 협력의 양면 전략을 추구하는 상황을 말한다. 이러한 측면에서 볼 때, 아베 정부의 전략적 다자주의는 두 가지 도전 요인에 직면하고 있다. 첫째, 지역 경제 질서의 변화 과정에서 미국과 중국은 물론, 역내 주요국들이 경제와 안보를 긴밀하게 연계하는 경향이 강화되고 있다. 아베 정부는 TPP 협상 참가와 CPTPP 체결 과정에서 보여주었던 리더십을 유지할 것인지, 아니면 강대국들의 경제-안보 연계 현상에 편승할 것인지를 기로에 놓여 있다. 2019년 7월 한국을 화이트리스트에서 삭제하는 결정을 한 데서 나타나듯이, 아베 정부가 양자 차원에서 경제를 안보화하는 현상을 보이고 있는 것은 전략적 다자주의의 지속가능성을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 미국과 중국은 양자 FTA 또는 메가 FTA를 중심으로 핵심적인 통상 전략을 형성하는 데서 탈피하여, 다자주의, 메가 FTA, 양자주의 등 다양한 쟁점들을 서로 다른 수준에서 연계하고 있다. 미국과 중국을 포함한 주요국들이 세계 경제 질서를 재편하기 위해 메가 FTA에서 다루어지던 주요 쟁점들을 새로운 방식으로 재구성하는 한편, 경제적 이익과 전략적 이익의 선택적 연계를 통해 양자 사이의 상승효과를 추구하는 경향을 강하게 드러내는 중대한 변화가 발생하고 있는 것이다. CPTPP를 포함한 메가 FTA와 같은 지역 차원의 장에 초점을 맞추어 온 일본이 양자 및 다자 수준과의 연계를 어떻게 구축할 것인지는 아베 정부의 또 하나의 숙제이다.

투 고 일: 2020. 03. 12.

심사완료일: 2020. 04. 13.

계 재 일: 2020. 05. 30.

참고문헌

- 김석수. 2015. “미국의 환태평양 경제동반자 협정과 일본의 역할.” 『글로벌정치연구』. 8(2): 5-28.
- 김영근. 2013. “일본 민주당의 대외경제정책: 정권교체하의 변용과 지속.” 『일본연구논총』. 38권: 165-203.
- 이승주. 2009. “일본 FTA 정책의 형성과 변화: 행위자와 제도의 상호작용을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 25(3): 65-97.
- 이승주. 2018. “아베노믹스의 정치경제: 정책적 차별성의 정치적 기원.” 『사회과학연구』. 25(4): 95-118.
- 이정환. 2018. “일본 농업 이익유도정책의 쇠퇴: 아베 정권, 자민당 농림축, 농업개혁.” 『현대정치연구』. 11(2): 43-72.
- 최은미. 2018. “일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정체성과 지역구상의 관점에서.” 『동아연구』. 37(1): 193-231.
- Asihizawa, Kuniko. 2013. “Japan and Regional Multilateralism in Asia: The Case of the Trilateral Strategic Dialogue as a New Institutional Choice.” Prantl, Jochen, ed. *Effective Multilateralism: Through the Looking Glass of East Asia*. Springer: 109-131.
- Baldwin, Richard. 2011. 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. World Trade Organization. Economic Research and Statistics Division. Staff Working Paper ERSD-2011-08.
- Blackwill, Robert D. and Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Belknap Press.
- “CPTPP: A victory for reason in trade.” 2018. *The Japan Times*. March 13.
- Fensom, Anthony. 2017. “TPP Survives After Canadians ‘Screwed Everybody’.” *The Diplomat*. November 14.
- Gramer, Robbie. 2017. “Japan Wants to Revive the Trans Pacific Partnership Even Without the U.S.” *Foreign Policy*. April 24. <<https://foreignpolicy.com/2017/04/24/japan-wants-to-revive-trans-pacific-partnership-even-without-uni>>

- ted-states-asia-trade-agreements/).
- Green, Michael J. 2016. "Donald Trump's Meeting With Shinzo Abe: First Test on Asia." *Foreign Policy*. November 15. <<https://foreignpolicy.com/2016/11/15/donald-trumps-meeting-with-shinzo-abe-first-test-on-asia/>>.
- Hosoya, Yuichi. 2013. "Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy." *Asia-Pacific Review* 20(2): 146-156.
- Hosoya, Yuichi. 2019. "FOIP 2.0: The Evolution of Japan's Free and Open Indo-Pacific Strategy." *Asia-Pacific Review* 26(1): 18-28.
- Johnson, Jesse. 2018. "TPP takes back seat as Malaysia sets sights on early conclusion to RCEP trade deal." *Japan Times*. October 17.
- Kajimoto, Tetsushi. 2018. "Japan finance minister Aso says must avoid bilateral FTA with U.S." Reuters. March 30. <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-japan/japan-finance-minister-aso-says-must-avoid-bilateral-fta-with-u-s-idUSKBN1H604W>>.
- Kariana, Eva Novi. 2019. "The Risk of E-Commerce Provisions in the RCEP." *The Diplomat*. April 4. <<https://thediplomat.com/2019/04/the-risk-of-e-commerce-provisions-in-the-rcep/>>.
- Kawai, Masahiro. 2009. The Asian "Noodle Bowl": Is It Serious for Business? ADBI Working Paper Series No. 136. ADB Institute.
- Kawai, Masahiro and Genashan Wignaraja. 2010. "Asian FTAs: Trends, Prospects, and Challenges. ADB Economics Working Paper Series No. 226. Asian Development Bank.
- Kihara, Leika. 2018. "Japan's Aso rules out bilateral trade deal with U.S." Reuters. March 29. <<https://www.reuters.com/article/us-japan-us-trade/japans-aso-rules-out-bilateral-trade-deal-with-u-s-idUSKBN1H50B7>>.
- Kim, Eunseo. 2018. "The CPTPP and Its Implications for Japan." *The Diplomat*. May 4.
- Kono, Yohei. 2001. Myth and Reality: Why Japan Strives For Multilateralism. <<https://www.mofa.go.jp/announce/fm/kono/speech0101.html>>.
- Lee, Seungjoo. 2016. "Institutional Balancing and the Politics of Mega FTAs in East

- Asia.” *Asian Survey* 56(6): 1055-1077.
- Mathieson, Rosalind. 2017. “Agreeing on RCEP — China’s favorite trade deal — set to drag into 2018.” *The Japan Times*. November 14.
- Mehelin, Nalifa. 2018. “CPTPP: Japan’s long overdue shot at leadership.” November 09. <<https://thefinancialexpress.com.bd/views/cptpp-japans-long-overdue-shot-at-leadership-1541776899>>.
- Mulgan, Aurelia George. 2005. “Where Tradition Meets Change: Japan’s Agricultural Politics in Transition.” *The Journal of Japanese Studies* 31(2): 261-298.
- _____. 2016. “Securitizing the TPP in Japan: Policymaking Structure and Discourse.” *Asia Policy* 22: 193-221.
- _____. 2018a. CPTPP a boost for Japan’s regional trade leadership. February 27.
- _____. 2018b. *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*. Routledge.
- Oba, Mie. 2018a. “Japan’s Contribution to Fostering Multilateralism in Asia.” Christen Echle, et. al. *Multilateralism in a Changing World Order*. Konrad Adenauer Stiftung.
- _____. 2018b. “Japan’s Multi-Layered, Multilateral Strategy.” *The Diplomat*. April 18.
- Pempel, T. J. 2019. “Right target; wrong tactics: the trump administration upends East Asian order.” *The Pacific Review* 32(6): 996-1018.
- Pesek, William. 2018. “How Abe can make TPP great again.” *Nikkei Asian Review*. October 22.
- Sasada, H. 2015. “The “third arrow” or friendly fire? The LDP government’s reform plan for the Japan agricultural cooperatives.” *The Japanese Political Economy* 41(1-2): 14-35.
- Shin, Ito. 2018. Japan’s Critical Leadership Role on Free and Fair Trade. CSIS Japan Chair Platform. March 15. <<https://www.csis.org/analysis/japans-critical-leadership-role-free-and-fair-trade>>.
- Sieg Linda and Kaori Kaneko. 2015. “Japan’s Abe says TPP would have strategic significance if China joined.” *Reuters*. October 6. <<https://www.reuters.com/article/us-trade-tpp-abe/japans-abe-says-tpp-would-have-strategic-signi>>

- ficance-if-china-joined-idUSKCN0S004920151006).
- Smith, Marie-Danielle. 2017. "We don't know what Canada wants': Japanese chorus of confusion grows over Trudeau's TPP position." *National Post*. December 21. <<https://nationalpost.com/news/politics/we-dont-know-what-canada-wants-japanese-chorus-of-confusion-grows-over-trudeaus-tpp-position>>.
- Sohn, Yul. 2015. "The Abe Effect on South Korea's Trade Policy." *Asian Perspective* 39: 461-481.
- Solís, Mireya. 2017. *Dilemmas of a Trading Nation: Japan and the United States in the Evolving Asia-Pacific Order*. The Brookings Institution.
- Solís, Mireya and Saori Katada. 2015. "Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan's Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration." *New Political Economy* 20(2): 155-177.
- Solís, Mireya and Shujiro Urata. 2018. "Abenomics and Japan's Trade Policy in a New Era." *Asia Economic Policy Review* 13: 106-123.
- Solís, Mireya and Jeffrey D. Wilson. 2017. "From APEC to mega-regionals: the evolution of the Asia-Pacific trade architecture." *The Pacific Review* 30(6): 923-937.
- Takahashi, Katsuhide and Shujiro Urata. 2008. On the Use of FTAs by Japanese Firms. RIETI Discussion Paper Series 08-E-002. Research Institute for Economy, Trade and Industry.
- Takenaka, Kiyoshi. 2016. "Japan PM says TPP trade pact meaningless without U.S." *New York Times*. November 22.
- Takenaka, Kiyoshi and Matthew Tostevin. 2017. "UPDATE 1-TPP countries agree to keep trade deal alive, much work remains." *The Reuters*. November 10.
- Terada, Takashi. 2014. "Japan's Asian Policy Strategy: Evolution of and Prospects for Multilateralism in Security, Trade and Financial Cooperation." *Public Policy Review* 10(1): 227-252.
- Terada, Takashi. 2018. How and Why Japan Has Saved the TPP: From Trump Tower to Davos. The Asan Forum. February 18.

- _____. 2019. "Japan and TPP/TPP-11: opening black box of domestic political alignment for proactive economic diplomacy in face of 'Trump Shock'." *The Pacific Review* 32(6): 1041-1069.
- Wilson, Jeffrey D. 2015. "Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and RCEP?" *Journal of Contemporary Asia* 45(2) 345-353.
- Winter, Markus. 2016. "Abe and the Bureaucracy: Tightening the Reins." *The Diplomat* June 16.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2016. "US-Japan Negotiations on the Trans-Pacific Partnership: Domestic Societal Interests and International Power Developments." *Asian Survey* 56(6): 1145-1167.
- _____. 2018. "Japan's role conception in multilateral initiatives: the evolution from Hatoyama to Abe." *Australian Journal of International Affairs* 72(2): 129-144.
- 外務省. 2018. "日EU経済連携協定の効力発生のための外交上の公文の交換." <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000310.html>.
- _____. 2019. 自由で開かれたインド太平洋(Free and Open Indo-Pacific).
- 菅原淳一. 2017. 大筋合意に至った TPP11. みずほインサイト. みずほ総合研究所. 11月. 13日.
- 内閣官房TPP等政府対策本部. 2017. TPP11協定の合意内容について. 11月 11日.
- 一般社団法人 日本経済団体連合会、日本商工会議所、公益社団法人 経済同友会、一般社団法人 日本貿易会. 2017. "11カ国による T P P の早期実現を求める." <<http://www.keidanren.or.jp/policy/2017/085.html>>. 10월 23일.
- 『日本農業新聞』. 2017/11/2.

The Emergence of Strategic Multilateralism in Japan: The Abe Administration's TPP and CPTPP Strategy

Seungjoo Lee

The study explores the changes in Japan's trade policy under the Abe administration in the context of the rise of "strategic multilateralism." By effectively overcoming domestic constraints, the Abe administration's strategic multilateralism has provided Japan with an opportunity to complete FTA catch-up, promote a high-quality mega-FTAs, and prompted "competitive adjustment" of major regional countries, which facilitated the redesigning of regional economic order. Japan's strategic multilateralism, which began with the Abe government's decision to participate in TPP negotiations, has been upgraded in the course of the CPTPP's negotiations since the inauguration of the Trump administration. After the Trump administration's decision to leave the TPP, Japan pursued a two-pronged strategy: Japan continued to persuade the U.S. to return to TPP while expediting the CPTPP negotiations. The Abe administration demonstrated strategic multilateralism by filling in the leadership gap voided by the U.S. in the Asia-Pacific and encouraging regional countries with potentially conflicting interests to reach a conclusion of the CPTPP negotiations.

Keywords: Strategic Multilateralism, TPP, CPTPP, RCEP, Abe

