

미국이 추진하는 환태평양제휴협정에 대하여

조선대학교
박재훈

1. 앞말

위대한 령도자 김정일대원수님께서서는 다음과 같이 지적하시였다.

《오늘 자본주의세계의 모순은 더욱 격화되고있으며 제국주의는 정치경제적으로 심각한 위기에 처하여있습니다.》

2007 년, 미국의 서브프라임대부(신용도가 높지 못한 사람들을 대상으로 한 대부)문제를 기화로하여 2008 년의 대규모금융기관(리먼브러더스회사)의 파산으로 나타난 미국발 금융위기는 세계 금융위기로 삼시에 퍼져나갔다.

2008 년에는 2 차대전후 처음으로 《선진국》이 모두 마이너스성장을 기록하였으며 그로부터 5 년이 지난 오늘까지도 아직 그 위기에서 완전히 벗어나지 못하고있다.

미국은 최근 자기가 처한 경제위기에서 벗어나기 위한 정책으로 수출을 확대하여 고용을 확보할데 대한 정책을 새롭게 내놓았으며 그 구체적방도로서 환태평양제휴협정(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)체결을 강력하게 추진하고있다.

본 논문에서는 미국이 주도하는 TPP 의 내용과 그 배경에 대해서 보기로 한다.

2. 환태평양제휴협정(TPP)의 추진경위와 내용

TPP 란 미국의 주도하에 아시아-태평양지역의 나라 9 개국이 역내 관세의 완전철폐 및 금융, 서비스 등의 자유화를 실현할것을 목적으로 하는 《고도》하고 《포괄적》인 《21 세기의 무역협정》¹이다.

TPP 는 원래 2005 년에 부르네이, 칠레, 뉴지랜드, 싱가포르가 서명하여 2006 년에 발효한 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)을 모체로 하고있다.

P4(Pacific 4)로 불리웠던 이 협정은 제 1 조에서 협정의 목적을 아시아태평양경제협력회의(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)의 자유화목적을 공유하고 보다 넓은 자유화를 이룬다고 밝혔다.

P4 는 물건의 무역 및 서비스무역의 자유화만이 아니라 정부조달이나 경쟁정책등의 넓은 분야를 포함하며 물건의 무역에 대해서는 기본적으로 완전철폐를 목표로하는 FTA 였다.²

이 P4 협정에 2008 년에 미국, 오스트랄리아, 페루, 웰남이, 그리고 2010 년에는 말레이시아가 참가를 표명하면서 오늘에 이르고있으나 이것은 그전의 협정과는 그 규모에 있

¹ 2009. 12 미통상대표부 카크대표의 의회에서의 발언

² 渡邊頼純『忍び寄る「新保護主義」と国際通商体制—WTO, FTA/EPA, そして TPP の役割—』p107

어서도 내용에 있어서도 구별하여야 한다.

그전의 TPP 가 아시아-태평양지역의 무역에 의존하는 소국들간의 소규모적인 협정이였다면 현재 협상이 벌어지고있는 TPP 는 세계최대의 경제규모를 가진 미국의 주도하에 《21 세기의 무역협정》을 만들자는 목적아래서 맺어지는 협정이기때문이다.

부쉬정권시기에 참가를 표명하고 오바마정권출범후에 본격적으로 논의되기 시작한 TPP 는 2010 년 3 월부터 2012 년 5 월까지의 2 년동안에 총 12 번에 걸친 협상을 진행하였다.

TPP 에서는 모두로 24 개작업부회, 21 개분야로 나누어 협상이 진행되고있으며 2011 년 11 월에는 참가국수뇌자들이 모여 회의를 진행하고 수뇌자성명 및 TPP 룰판에 관한 문서를 발표하였다.

수뇌자회의에서 합의된 문서에서는 TPP 의 특징을 다음 5 가지로 정리하였다.

첫째로, 포괄적인 시장접근. 즉 관세와 함께 물건,서비스무역및 투자에 대한 장벽을 철폐한다.

둘째로, 지역전역을 포함하는 협정. 즉 참가국간의 생산과 공급연쇄(Supply chain)의 발전을 촉진한다.

셋째로, 분야횡단적인 무역과제. 즉 4 가지의 새로운 분야횡단적인 과제를 설정한다.

넷째로, 새로운 무역과제. 즉 디지털경제, 녹색기술과 관련된 혁신적인 제품 및 서비스의 무역, 투자를 촉진한다.

다섯째, 《살아있는 협정》. 즉 무역과제 및 신규참가국과 동반된 협정의 갱신을 가능케 한다.

수뇌자회의에서는 TPP 를 앞으로의 다른 무역협정의 모델로 될것이라고 하면서 이협정을 같은 지역의 다른나라에도 확대할데 대한 문제에 대하여 깊은 관심을 공유하고있음을 표명하였다.

TPP 의 확대에서 주목된것은 이 지역에서 가장 큰 경제력을 가지고있는 일본의 동향이다.

표를 보면 아다싶이 현재 TPP 협상에 참가하고있는 나라들을 보면 9 개국중 미국만이 그 경제력이 돌출하고있다. 여기에 일본이 들어가면 미국과 일본으로 TPP 참가국의 91%, 여기에 오스트랄리아를 포함하면 95%를 차지하게 된다.

표 TPP 참가국의 GDP

나라명	GDP(억달러)	구성비(%)
부르네이	115	0.05
칠레	1,636	0.78
뉴질랜드	1,267	0.60
싱가포르	1,822	0.87
말레이시아	1,932	0.92
오스트랄리아	9,248	4.40
페루	1,393	0.66
월남	972	0.46
미국	141,190	67.15
일본	50,690	24.11
합계	210,264	100

일본은 2010 년에 당시 수상이었던 간나오도가 TPP 참가를 선언하였으나 농업분야에 대한 시장개방을 경계하는 여론이 강하게 일면서 참가여부를 가지고 나라를 이분하는 논쟁이 벌어졌다.

그러나 결국 2011년 11월에 진행된 APEC에서 국내여론의 역풍에도 불구하고 TPP 참가를 선언함으로써 TPP는 사실상 미-일 FTA의 양상을 띠게 되었다.

앞으로 TPP협상은 미국에 의한 일본의 농산물 및 의료부문등의 서비스분야에 대한 시장개방압력이라는 성격을 강하게 보이면서 진행될것이 예상된다.

3. 미국의 TPP 추진전략의 배경

미국에 의하여 적극적으로 추진되고있는 TPP 전략은 한마디로 말하여 자기가 처한 위기적상황을 어떻게 모면해보려고 발악을 하는 미국의 세계전략의 일환이라고 말할수 있다.

구체적으로 말하면 최근에 추진되는 TPP 전략의 배경은 첫째로, 2008년의 금융위기이후 미국경제의 회복을 위한 대책이라는것이다.

미국은 금융위기이후 심각한 경제침체에 허덕이고있다.

특히 실업자수는 2008년이후 계속 9%를 오르내리는 수준에 있으며 이문제의 해결은 대통령선거를 앞둔 오바마에게 있어서는 사활적인 문제로 제기되고있었다.

오바마미국대통령은 지난 2010년 1월 27일에 발표한 일반교서연설에서 앞으로 5년동안에 수출을 2배로 늘여 200만명의 고용을 창출할것을 목표로 하는 《국가수출전략》을 내놓았으며 3월에는 그 개요를 발표하였다.

이것은 2008 년의 금융위기에 의한 경제침체를 벗어나기 위해 내놓은 방책으로써 경제 성장의 동력을 이제까지의 탈라화의 람발에 의한 소비주도형으로부터 수출주도형으로 전환할것을 선언한것이라고 할수있다.

미국은 어째서 경제를 추켜세우는 동력으로 수출의 확대라는 새로운 정책을 내놓게 되었는가.

미국의 수출을 보면 2000 년대 후반이후 계속 확대하였으나 금융위기에 의한 세계경제의 침체로 하여 2008년 3.4분기부터 2009년 2.4분기 사이에 GDP대비 3%에 달하는 4,194 억달러감소하였으며 2009 년에는 1 조 5,637 억달러를 기록하였다.

수출의 대 GDP 비율은 2009 년 11%로서 세계평균인 28%, OECD 고소득국의 평균 24%에 비해 낮은 수준에 있다.

또한 세계수출에서 미국의 수출이 차지하는 비율은 1999 년의 14%를 정점으로 2008 년에는 9.3%까지 저하하고있다.

이것은 현재 미국경제가 상대적으로 수출의존도가 낮은 구조를 가지고있음을 말해주는 것이며 바꾸어말한다면 수출확대여지가 크다는것을 말해주는것이다.

통계에 의하면 2008 년도 수출관련고용은 약 1000 만명으로써 민간고용자수전체(1 억 4536 만명)의 약 7%에 해당한다.

미국은 더 많은 제품을 만들어 외국에 팔면 더 많은 고용을 유지할수 있다는 판단아래 수출확대에 의한 고용의 창출과 그를 통한 경제침체로부터의 탈출이라는 정책을 내놓은 것이다.

미국이 내놓은 《국가수출전략》의 개요를 보면 금후 5 년간에 수출을 배가하여 국내고용 200 만명창출한다는 목표아래 ① 높은 급의 수출촉진정책조정, ② 수출기업에 대한 금융지원, ③ 정부횡단적인 수출지원, ④ 장래적인 수출후보기업에대한 자료제공, ⑤ 자유롭고 공정한 시장접근의 확보, ⑥ 수출관리제도개혁이라는 6 가지대책으로 정리할 수 있다.

여기서 주목할것은 6 가지 대책중 유일한 대외정책인 《⑤ 자유롭고 공정한 시장접근의 확보》이다.

《⑤ 자유롭고 공정한 시장접근의 확보》란 구체적으로는 새로운 수출시장의 확보와 그를 보장하는 통상법의 집행강화를 의미한다.

미국은 새로운 수출시장의 확보를 위해서는 관세와 비관세장벽의 경감이 중요하다는것을 강조하였다.

미통상대표부는 이와 관련하여 현재 답보상태에 있는세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 다각적통상협상을 지지하면서도 동시에 신흥국시장 및 기존의

무역상대국과의 관계를 2 국간관계, 지역적관계로 깊어나감으로써 이를 추진할것을 표명하였다.

결국 이것은 자기나라의 수출을 늘이며 고용을 확보하기 위하여 다른 나라에 새로운 수출시장을 개방할것을 요구한다는 정책인것이다.

이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 대책으로 기존에 있던 TPP(P4)를 리용하여 거기에 참가하는 형식으로 새로운 시장을 개척하는 정책을 적극 추진하게 된것이다.

배경은 둘째로 미국의 《아시아중시》정책이다.

미국의 통상정책과 관련하여 주목해야하는것은 미국의 아시아중시정책이다.

금융위기이후 오랜기간 세계경제를 이끌어 오던 《선진국》들이 엉거주춤을 하는 속에서 세계경제를 이끄는 새로운 견인차로 나선것은 BRICS(브라질, 로씨아, 인디아, 중국, 남아프리카)로 대표되는 신흥국들이다.

그중에서도 특히 아시아지역은 세계경제 2위로 상승한 중국, 인디아, ASEAN 등 높은 경제성장을 보이는 나라들이 존재하는 세계경제의 견인지역이다.

이들 아시아신흥국의 특징은 세계인구의 약50%를 차지하는 한편 1인당 GDP수준이 낮다는것이다 (싱가폴등 제외). 이것은 앞으로 이 지역의 경제발전에 따라 새로운 거대시장이 생긴다는것을 의미한다.

기존의 《선진국》에서의 급격한 경제성장을 기대못하는 조건에서 앞으로의 세계경제는 동아시아시장에 크게 의존할것이라는것은 타당성이 있는것이라고할수 있을것이다.

이런속에서 현재 아시아에서는 미국을 제외한 경제공동체의 움직임이 나타나고있다.

특히 중국이 이 지역에서 정치, 경제적 영향력을 강화하게 됨으로써 중국을 중심으로 하여 ASEAN+3³, ASEAN+6⁴과 같은 미국을 제외한 동아시아나라들의 련계가 현실적인 문제로 나타나고있는것이다.

이러한 움직임에 대항하여 미국은 수출배가정책을 발표한 같은해 오바마와 클린톤이 아시아, 태평양지역을 순방함으로써 아시아중시정책을 공개적으로 표명하였다.

클린톤은 2011년에 발표한 논문에서⁵ 《정치의 장래를 결정하는것은 ... 아시아이며 미

³ 중국, 일본, 남조선

⁴ 뉴지랜드, 오스트랄리아, 인디아

⁵ 힐러리 클린톤 《미국의 태평양의 세기》, Foreign Policy, 2011, 11

클린톤은 2010년 9월에 외교문제평 의회에서 한 연설에서 미국이 세계에서 지도권을 발위할 새로운 시대가 왔다고 하였다. 또한 그해 10월에 아시아지역은 앞으로 세계의 모든 부문에 변화를 가져올정도로 최대의 경제성장을 이룩하는 중요지역이라고 평가하면서 앞으로 미국은 해당지역에서 주도권을 발위할수

국은 그 활동의 중심에 있다》고 하면서 《금후 10 년간의 미국의 국정에서 가장 중요한 목적의 하나는 외교, 경제, 전략 등의 면에서 아시아태평양지역으로의 투자의 대폭적인 증가를 확실하게 하는것이다》라고 아시아태평양중시를 선언하였다.

이것은 정치, 군사와 함께 경제분야에서도 아시아의 성장력을 동력으로 리용하여 자신의 경제발전을 이룩하려는것과 함께 이지역에서의 중국의 영향력을 견제하고 자신의 기득권을 다시한번 강화하려는 의도가 숨어져있다.

배경은 셋째로, 무역의 자유화를 물건무역의 좁은 틀이 아니라 더 폭넓은 분야에 걸쳐 추진하려는 의도가 있다는것이다.

TPP 에서 특징적인것은 물건의 무역과 함께 정부조달, 지적재산권, 경쟁정책, 환경, 노동 등에 대한 자유화도 중요한 내용으로 협상의 대상으로 되어있다는것이다.

특히 이제까지 미국이 맺어온 2 국간 FTA 에서는 검토되지 않았던 분야횡단적인무역과제가 협상내용으로 들어간것은 주목할만하다.

미국은 1986 년부터 시작한 GATT 우르파이라운드에서 자신의 주도하에 《서비스무역》, 《지적재산권》, 《무역관련투자조치》의 3 가지 새로운 분야에 대한 협상을 제기하고 해당분야에서의 규범화를 시도하였으며 그 결과에 대한 수락을 조건으로 WTO 에로의 가맹을 허용하였다.

이번에 TPP 에서 제기하게 된 새로운 분야도 GATT 우르파이라운드이후 미국이 추구해온 선점정책-자국에 유리한 분야를 선점하여 자기주도하에 규범화를 함으로써 자국에 유리한 환경을 만들려는 정책-을 계속 답습하고있음을 보여준다.

배경은 다섯째로, WTO 도하라운드의 사실상의 결렬이다.

1995 년 1 월에 설립된 WTO 는 설립이후 선진국과 발전도상국들간의 첨예한 대립이 계속되고있다.

미국과 EU 가 합의를 하면 그에 맞게 전체적인 협상이 이루어졌던 GATT 시기와는 달리 신흥국들의 발언력이 강화된 WTO 에서는 선진국과 발전도상국간의 이해관계의 대립으로하여 2001 년부터 시작한 도하라운드는 끝내 결착을 보지 못한채 사실상 결렬되었다.

이러한 환경속에서 미국은 2 국간 또는 지역적 FTA 를 리용하여 자기의 이익을 추구하는 쪽으로 정책을 전환한것이다.

미국은 이러한 정책전환의 결과 2001 년에는 NAFTA (메히꼬, 캐나다)와 이스라엘-미국 FTA 의 3 개국, 2 개의 FTA 를 체결한데 지나지 않았으나 그후 2007 년까지 17 개국,

있도록 경제및 안전보장을 포함한 여러 문제에서 동맹국만이 아니라 새로운 협조국, 지역기관과도 편제를 강화할것임을 강조하였다.

11 개의 FTA 를 체결하였다.

TPP 도 그런 정책전환의 일환으로 지역적인 FTA 로서 강하게 추진되고있다.

이러한 흐름은 앞으로도 계속될것이다.

2010 년 4 월에는 미국이 FTA 를 체결안하고있는 214 개나라와의 제조품(공업품)무역은 3,458 억달러의 적자를 내고있는것에 반해 FTA 를 체결한 17 개나라와의 제조품무역은 2008 년에는 212 억달러, 2009 년에는 261 억달러의 흑자를 내었다는 자료가 발표되었다.

수출확대정책과 더불어 FTA 체결에 박차가 가해질것이 예상된다.

4. 맺음-앞으로의 전망

이상 본것처럼 미국의 TPP 추진전략을 통해서 보여오는것은 미국을 비롯한 《선진국》의 힘의 약화이다.

미국의 TPP 추진을 통해서 보이는것은 제2차세계대전후 미국을 중심으로 재편되어 반 세기를 훨씬 넘게 지속되어온 세계경제체제(질서)는 오늘 중대한 전환기에 들어서고있다는 사실이다.

제2차세계대전이후 압도적인 경제력과 군사력을 배경으로 미국은 세계경제재건구상을 내놓았으며 《자유, 무차별, 다각》의 원칙하에 새로운 세계경제체제를 구축하였다.

미국이 구상한 새로운 세계경제체제는 1929 년공황을 기화로 세계적으로 확산한 경제의 불려화가 또한번의 세계대전으로 이어졌다는 《반성》에 기초하여 《자유롭고 차별없는》 자유무역체제를 꾸릴것을 표방하여 만들어진것이였다.

GATT 는 1948 년의 발족이래 《자유》원칙의 구현으로서 관세의 경감과 수량제한의 원칙적금지, 《무차별》원칙의 구현으로서 《최혜국대우(최혜주의)》, 《내국민대우》의 추구, 《다각》원칙의 구현으로서의 다각적무역협상을 실시함으로써 자유무역을 강력히 추진하였다.

그러나 미국이 자국의 시장개방을 담보로 서유럽과 일본의 경제성장이 두드러지게 나타난 70 년대이후 미국의 절대적인 경제적우위는 무너졌으며 80 년대에 들어서면서 미국은 자유무역을 말하면서도 한편으로는 《수출자주규제》등을 요구하는 등 자유무역보다는 보호무역, 관리무역적인 정책으로 전환하였다.

그러한 흐름이 크게 전환된것이 앞서 서술한 우르파이라운드였다.

미국은 자국에 유리한 분야, 무역의 새로운 분야에서 새로운 규범을 자기에게 유리하게 만듦으로써 새로운 분야에서 다른 나라에 비한 상대적우위성을 유지, 확대하는 방향으로 정책전환을 하였다.

이번 TPP 는 이러한 흐름의 연장선상에 있으면서도 이제까지와는 다른 문제점을 내포하고있다.

그것은 자유무역을 표방하고 《자유, 무차별, 다각》을 원칙으로 하는 WTO 와 FTA 의 정합성문제문제이다.

원칙적으로 따지면 FTA 는 WTO 리념과 모순된다. WTO 가 무차별 즉 모든 가입국에 대하여 똑같은 혜택을 줄것을 원칙으로 하고있는 반면에 FTA 는 말그대로 그 협정에 속한 나라에 한해서 혜택을 주며 그것은 다른 나라에 대한 차별화를 의미하는것이기 때문이다.

물론 WTO 는 GATT1994 제 24 조 제 8 항에서 일정한 조건을 충족하면 FTA 를 인정할 수 있다고 정해져있다.

그러나 앞서 서술된것처럼 WTO 라운드가 가동하지 못하는 형편속에서 미국스스로가 WTO 의 원칙과 모순되는 TPP 를 비롯한 2 국간 및 지역 FTA 를 적극적으로 추진해나가고있는 현실은 제 2 차대전 이후 미국이 구축했던 세계무역체제가 결정적전환점을 맞이하고 있다는것을 시사한다고 할수있을것이다.

이것은 미국의 힘이 강화되는 길이 아니며 그 쇠퇴몰락을 촉진하는 길일것이다.