

TPP 협상을 둘러싼 외압 요인과 일본의 대외정책결정과정

- 무엇이 일본의 TPP협상을 주도하게 했는가 -

한아람 (도쿄대학)

1. 문제의식과 연구 질문

최근의 TPP 협상을 대표하는 움직임에서 일본의 대외통상정책결정과정은 새로운 전환점을 맞이하고 있는 것으로 보인다. 본디 자유도가 높은 무역협상에 대해 강한 우려감을 표하며 협상참가의 결정을 주저하고 있었던 일본 정부였으나, 자민당이 정권 복귀한 제2차 아베 정권에 들어서서 TPP 협상의 참가 결정부터 국내 비준까지 매우 신속한 움직임을 보였다. TPP 협상은 과거 민주당 정권 당시 노다 수상이 참가 의향을 밝힘으로써 협상에 돌입하기 위한 국내 체제를 정비하고 있었으나, 참가 결정까지는 이르지 못했다. 이후 이례적으로 농업 분야의 반대로부터 자유롭지 못한 자민당 정권하에서 참가 결정이 이루어졌다. 더욱이, TPP 참가국에 의한 협상 프로세스 과정 중에 미 대통령 선거에서 ‘아메리칸 퍼스트’ (자국 제일주의)를 내걸어 다자간 협정으로부터의 탈퇴나 양국간의 무역협상을 강하게 내세웠던 트럼프 대통령이 당선하여, 선거 공약이기도 했던 ‘TPP 탈퇴’가 실현되었다. 이후 일본은 미국의 리더십 역할을 이어받아 참가국 간의 협상을 주도해왔다. 이러한 사실관계로 미루어보아, FTA 등 통상협정에 소극적이었던 과거와는 달리, 일본 정부가 어떠한 연유로 TPP와 같은 자유도가 높은 통상협정에 참가, 그리고 협상을 주도하는 데까지 이르게 되었는가 하는 문제의식이 본 연구의 출발점이다. 또한, 이러한 TPP 협상에 대한 참가결정이 과거 ‘아시아 외교’의 중시나 ‘정치주도’를 내걸었던 민주당 정권하에서가 아닌, 무역 자유도가 높은 통상협정을 환영하지 않는 아베 자민당 정권하에서 결정이 이루어진 점에 주목하고자 한다. 본 연구에서는 아베 정권하에서 적극적으로 추진된 TPP 협상사례를 통해 본 일본의 대외통상정책결정과정의 정치적 결정 요인을 모색해보고자 한다.

2. 연구 주장

‘무엇이 일본의 TPP 협상을 주도하게 했는가’라는 본 연구의 물음에 대해 본 논문에서는 TPP 협상과정의 사례 분석을 통해 미국에 의한 ‘외압’ 요인이 일본이 TPP 협상을 참가하게 된 결정요인이며, 또한 ‘관저주도형’ 정책 결정과 농업 이해관계자들의 ‘아이디어 변화’가 미국의 탈퇴 후 외압이 사라진 TPP 협상 프로세스에서도 일본의 협상 주도를 가능하게 했다고 주장한다. 이러한 아베 정권기에서 나타난 외압의 영향과 국내정치의 변동 요인들은 일본의 대외정책결정모델에 있어서 뚜렷한 변화를 가져왔다.

본 연구에서는 TPP 협상참가의 결정요인인 ‘외압’의 유효성을 확인하는 데 있어서 외압에 대한 일본 국내의 수용 모델에 있어 관저주도의 정치 과정을 거친 정책 결과이므로, ‘반응형’이나 국내 행위자들의 ‘선호(반영)형’ 등의 기존의 외압을 둘러싼 정책결정패턴과는 다르다는 것이 확인되었다. 한편, 외압 요인이 소멸되었다고 보여지는 TPP11 이후의 협상 프로세스에서는 일본 국내 정치의 변동 요인의 영향에 대해서 밝혔다. 선행연구에서도 지적된 관저주도의 ‘툭다운형’ 정책 과정은 TPP협상 참가에 있어서 결정요인이 될 수 있지만, 미국이 배제된 TPP11 협상에서의 일본의 주도적인 역할에 대한 설명 요인으로서 불충분하다. 이에 따라 기존의 보호주의적인 입장이었던 농업 분야의 이해 집단의 ‘아이디어 변화’가 TPP 협상 주도의 결정요인이 되었음을 확인하고자 한다. 본 연구에서는 이러한 요인들을

토대로 일본의 대외정책결정과정에서는 새로운 전환점이 나타났다고 주장한다.

3. 연구 가설 및 분석 틀

본 연구의 한 가지 의의는 ‘외압’ 요인에 대한 재검토이라고 할 수 있다. TPP 협상과정과 맞물렸다고 볼 수 있는 미일 양국의 정권교체, 미일 동맹의 재강조, 메가 FTA의 진전 등의 국제적 및 국내적인 상황 요인으로 일본 국내에서 외압에 대한 태도에 변화가 생겼다는 점에서 외압에 대한 기존 분석이나 미국의 일방적인 외압에 대한 설명은 더이상 유효하지 않다. 따라서 본 논문에서는 선행연구에 대한 비판적 관점에서 ‘외압’을 둘러싼 일본의 정책결정모델의 개량적 연구로서, 외압을 둘러싼 일본의 대외정책결정모델을 재검토하고자 한다. 이를 위해서 퍼트넘(Putnam)의 양면게임이론(Two-level game theory)을 토대로, 국가간 협상을 뜻하는 ‘레벨 1’에서는 외압 요인이 국제협상의 윈셋에 미치는 영향을, 국내 이해관계자 간의 협상을 뜻하는 ‘레벨 2’에서는 국내 정치제도의 변화와 거부권 행위자(veto player)에 해당하는 국내의 정치참가자, 특히 이해관계자들의 아이디어 변화가 국내 협상의 윈셋(win-set)에 미치는 영향에 대해 검토한다. 연구 질문에 답하기 위해서 일본이 TPP 협상을 주도했다는 결과를 종속변수로 두고, 이를 가능하게 만든 각각의 요인을 독립변수도 지정하였다. 3개의 설명 요인의 구성 및 3개의 연구 가설은 다음과 같다.

첫 번째 설명 요인으로서, ①미국에 의한 ‘외압’ 요인에 대해 ‘외압이 존재하는 경우’ 또는 ‘외압이 존재하지 않는 경우’로 구분한다. 외압의 존재 여부는 정부간 협상에서 상대국 정상이나 정부 관계자에 의해 어떠한 요구가 있었는지를 통해 확인한다. ①의 설명 요인을 토대로 가설 1은 ‘미국에 의한 외압이 있었기에, 일본은 TPP 협상참가를 결정했다’라고 세운다. 두 번째 설명 요인은 ②‘국내정치제도’의 변화에 대해 ‘관저주도형’ 또는 ‘관료주도형’으로 구분한다. 여기에서는 아베 정권하에서 두드러지게 나타난 관저주도의 정치 과정에 대해 주목하고자 한다. 만일 관료주도형 정책 결정이었다면, 통상협상에서 농림수산성의 거부권 행위자의 영향력을 막지는 못했을 것이다. 그러므로, ②의 설명 요인을 토대로 가설 2는 ‘관저주도의 정책 결정에 의해, 일본은 TPP 협상을 주도할 수 있었다’라고 한다. 세 번째 설명 요인은 ③정부 외의 거부권 행위자에 해당하는 농업 분야의 이해관계자의 ‘아이디어’의 변화에 대해, 농업 관련 액터들이 시장 개방에 찬성하는 경우(‘자유무역’) 또는 시장 개방에 반대하는 경우(‘보호무역’)로 구분한다. ③의 설명 요인을 토대로 가설 3은 ‘농업 이해관계자들의 시장 개방에 대한 아이디어 변화로 인해, 일본은 TPP 협상을 주도할 수 있었다’로 세워 사례 연구를 통해 각각을 검증한다.

이러한 연구 가설에 더해 본 연구에서는 ‘외압’의 효과에 대한 조건을 둘러싼 두 개의 보조 가설을 세운다. 첫째로, 대외적인 조건을 검토하는 보조 가설 1은 ‘미일 동맹이 강조될 시에, 일본의 적극적인 대응이 요구된다’라고 한다. 여기서는 민주당 정권 시절에 비해 아베 자민당 정권에서 미일 동맹이 재강화된 사실에 주목한다. 다음으로, 대내적 조건을 검토하는 보조 가설 2은 ‘관저 주도형 정책결정하에서는 일본이 (외압에 대해) 대응하기 쉬워진다’라고 한다. 아베 정권하에서의 ‘톱다운형’ 정치 과정에서는 정치지도자의 정책적 선택의 범위가 넓어지기 때문에 국내 협상과정에서 정부가 대응하기 쉬워진다. 또한, 결과로서의 국제적 합의에 대해서도 국내 사회에 대한 책임 설명의 부담도 작아진다. 본 연구에서는 이러한 외압의 효과에 대한 조건을 밝혀내기 위해, 사례 연구를 통한 가설 검증을 실시한다. 일본이 TPP 협상 주도가 된 국내 정치의 결정요인을 알아내기 위해서 사례내 분석에 해당하는 과정추적(process-tracing)법을 이용한다. 사례 분석에는 대개 정성적 데이터를 바탕으로 사례 검증이 이루어지지만, TPP 협상 과정 속에서 일어난 사건을 단순 시계열적으로 서술하는

것이 아닌, 결정요인이 된 사실이나 증거 데이터를 활용한 보다 명확한 서술을 시도한다. 또한, 분석 대상인 행위자의 단위에 대해 협상 상대국에 대해서는 정부 레벨을, 일본 국내에 대해서는 총리 관저를 둘러싼 정부 레벨 및 이해관계자 레벨로 특징한다.

4. 주요 분석결과 및 결론

본 연구의 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 아베 정권기에 나타난 미국으로부터의 ‘외압’ 요인은 미일의 정부 전략에서 외교·안보 및 대외경제정책면에서의 ‘미일 동맹’으로서 받아들여진 것과 더불어, 그 외압에 대해 일본 정부가 적극적으로 대응할 것이 요구된 결과, 일본의 TPP 협상 참가가 결정되었다. 미일의 TPP를 둘러싼 정부 전략은 국내 협상에 있어서의 원샷(협상의 합의점)을 크게 하여, 일본의 TPP 협상 참가의 결정적인 요인이 되었음을 검증하였다. 둘째, 아베 정권기에 나타난 관저주도의 정책결정과정은 국내의 원샷 형성을 비교적 수월하게 하여 속도감 있게 국제 합의에 이를 수 있도록 한 것이 일본의 TPP 협상 주도의 결정적 요인이 되었다. ‘툼다운형’ 정책 과정에서는 정치지도자에게 그 책임과 권한이 대폭 주어지고 정책 선택의 범위가 넓어지기 때문에 국내 협상 차원에서의 이해 조정에 대응하기 쉬워진다. 이를 가능하게 한 ‘관저주도’형 정치적 요인이 국내 협상의 원샷 형성 과정에 작용하여, TPP 협상 참여의 주도라는 정책 전환이 가능해졌다. 셋째로, TPP 협상 프로세스에서 동시에 추진된 관저주도의 ‘농정(農政) 개혁’에 따라, 기존의 농업 이해관계자들의 농업시장개방에 대한 인식에도 일정 정도 변화가 생겨났다. 이러한 농정 개혁의 적극적 추진과 농업 이해관계자들의 아이디어 변화는 국내 협상 프로세스에서 거부권 행위자로서의 정치적 압력 가능성을 배제하고, 국내 원샷 형성을 용이하게 하여 국제 합의를 이끌어냈다. 이것이 미국이 제외된 TPP11, 일본의 TPP 협상 주도를 가능하게 한 제3의 결정 요인인 것이다. 이러한 농업분야의 이해관계자들의 아이디어 변화는 기존의 무역협상모델인 ‘철의 삼각형’ 정치가 수면 아래로 가라앉고 있다는 반증이기도 하다.

양면게임의 모델의 관점에서 보는 주요 분석결과로서, 첫째, 미국에 의한 외압 요인의 영향이 ‘관저주도’의 톼다운 방식의 정책 결정과 잘 맞아떨어져 TPP 참가라는 전면적인 정책 결정이 이루어졌음을 확인했다. 제2기 아베 정권에 들어서 미일 동맹이 재강화가 필요한 이유로 국제협상에서 일본은 적극적으로 외압에 적극 대응할 것을 요구받았다. 둘째, 관저주도의 정책 과정을 통해 TPP 참여가 가능해지는 국내 협상에서의 원샷이 형성되었다. 국내 협상과정에서 관련 이익집단 간의 이해충돌을 억제할 수 있었던 것이다. 셋째, 관저주도의 농정 개혁과 함께 특히 농업분야의 이해관계자들의 인식 변화가 기존의 ‘다원주의형’ 정책과정에서 나타났던 철의 삼각동맹을 해체시켜 국내 협상에서의 원샷을 키울 수 있었다. 이러한 변수들에 의해, 일본은 외압이 배제된 TPP 협상 프로세스에서도 키잡이 역할을 다할 수 있었던 것이다. 이상과 같이, TPP 사례를 통해서 국내 협상 과정에서 원샷을 형성하기 쉬운 환경을 조성함으로써, 일본이 협상을 주도하여 TPP11을 실현시켰다는 것을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 퍼트넘의 양면 게임의 분석틀을 토대로 TPP 협상사례를 통해 기존의 ‘외압’을 둘러싼 통상정책결정모델이 변화하여, 일본이 TPP 협상 주도를 가능하게 했음을 실증하였다. TPP 협상과정을 주도해 온 미국이 자국을 대신하여 일본에 요구하는 외압 요인에 주목하고 있으며, 여기서 외압 모델이란 과거 일본이 보여준 ‘수동적 또는 반응적 국가(reactive state)’를 의미하는 것이 아닌, 외압에 대한 일본의 적극적인 대응의 결과이기도 함이 가시화되었다. 즉, 과거와 같은 ‘외압반응형(gaiatsu-reactive)’ 결정이 아닌, ‘외압적극대응형(gaiatsu-proactive)’의 정책결정과정의 나타났음을 확인할 수 있었다.

참고문헌

- Calder, K. E. [1988]. "Japanese foreign economic policy formation: Explaining the reactive state." *World Politics*, 40(4), 517-541.
- Putnam, Robert D. [1988]. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Mulgan, A. G. [1997]. "The role of foreign pressure (gaiatsu) in Japan's agricultural trade liberalization." *The Pacific Review*, 10(2), 165-209.
- Schoppa, Leonard J. [1993]. "Two-level Games and Bargaining outcomes: Why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not others." *International Organization*, 47(3), Summer, 353-386.
- Schoppa, Leonard J. [1997]. *Why American Pressure Can and Cannot Do: Bargaining with Japan*. New York: Columbia University Press.
- Mulgan, A. G. [2014]. "Why the US struggle against Japan in TPP negotiations," In *East Asia Forum*, 27.
- 石黒馨 [2015], 「官邸主導のTPP交渉と政治経済改革—二レベルゲーム分析—」, 『國際政治』 第181号 (2015年9月) .
- 作山巧 [2015] , 『日本のTPP交渉参加の眞實—その政策過程の解明—』 東京: 文眞堂.
- 信田智人 [2004] , 『官邸外交: 政治リーダーシップの行方』 東京: 朝日新聞社.
- 信田智人 [2007] , 「強化される外交リーダーシップ—官邸主導体制の制度化へ」, 『國際問題』 第558卷, 1・2月号.
- 谷口將紀 [1997] , 『日米貿易交渉』 東京: 東京大學出版會.

(이상 생략)