



역내포괄적경제협정 (RCEP) 등장의 외교안보적 의미

2021-07

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2021.2.15

2020년 한 해 동안 코로나 19가 전세계를 휩쓸고, 북반구 국가에서는 코로나의 2차, 3차 폭발이 일어나고 있는 와중에 11월 화상회의를 통해 모인 동아시아 15개국 정상은 역내포괄적경제협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)에 최종 서명했다. 이로써 GDP 총합만 해도 26.3조 달러에 달하는 거대 통합시장이 탄생했다. 가까이는 2011년 아세안 국가들이 RCEP의 추진을 선언한지 9년만에, 멀게는 아세안+3 (ASEAN+3)과 동아시아정상회의 (East Asia Summit, EAS)가 유사한 자유무역협정을 추진한지 근 20년만에 동아시아 지역 메가 FTA가 결실을 맺은 것이다. 이제 향후 1~2년 사이 개별 국가들의 비준을 거쳐 RCEP은 본격적으로 효력을 발휘하게 될 것이다.

RCEP이라는 거대한 실체가 가지는 다양한 경제적 의미도 있지만 그에 못지 않게 외교안보적 함의도 따른다. 여전히 진행중이지만 지난 몇 년간 미국과 중국 사이 전략 경쟁도 무역전쟁이라는 측면을 가지고 있었다. 강대국들이나 중소국들 모두 경제적 합의인 자유무역협정에 외교안보적 의미를 투영해 이중으로 활용 혹은 해석한다. 강대국들은 경제적 통합을 정치적, 안보적 영향력 투사의 수단으로 활용하려 하고, 중소국가들은 이런 강대국의 의도에 대해 민감하게 반응한다.

RCEP이 가지는 외교안보적 함의를 이해하기 위해 이 글에서는 다음의 몇 가지 질문을 던지고 답을 구하는 형식을 취하려 한다. 그렇게 오래 끌던 동아시아 지역 다자무역협정은 왜 2019년 (최종 타결) ~ 2020년 (서명)이라는 시점에 와서 급 물살을 탔을까? 과연 RCEP은 많은 사람들이 지적하듯 중국의 경제적 영향력, 나아가 외교안보적 영향력 투사의 도구가 될 것인가? 한국에 대한 RCEP의 외교안보적 함의는 무엇이고 한국은 RCEP, 그리고 RCEP과 흔히 같이 언급되는 CPTPP를 어떻게 접근해야 할까?

RCEP, 거대 지역 FTA 의 탄생

2012 년부터 본격적으로 추진되기 시작한 RCEP 은 협상 초기 16 개 국으로 시작을 했다. RCEP 의 원 협상은 동아시아정상회의 (East Asia Summit, EAS)의 16 개 회원국을 대상으로 했다. 이 16 개 국에는 동북아의 한국, 중국, 일본, 아세안 10 개국, 그리고 호주, 뉴질랜드, 인도가 포함된다. 2011 년부터 EAS 의 참가국인 미국과 러시아는 이 협상에 초기부터 참여하지 않았고 지금도 제외되어 있다. 7 년간의 협상 끝에 2019 년 인도를 제외한 15 개국이 협정문 합의에 이르게 되었고 이 협정문에 2020 년 EAS 정상회의 계기에 화상회의로 만난 정상들이 서명을 했다. 이로써 동북아, 동남아, 그리고 오세아니아에 이르는 15 개국의 지역 FTA 가 탄생했다.

RCEP 의 규모는 지금까지 형성된 지역 FTA 중에서 가장 큰 편에 속한다. IMF 의 통계를 바탕으로 한 산업통상부의 자료에 따르면 RCEP 회원국의 명목 GDP 총합은 2019 년 기준 26.3 조 달러에 달하며,¹ 전 세계 GDP 비중의 30%를 차지한다. 물론 26.3 조 달러에서 중국(약 14.8 조 달러)와 일본 (4.9 조 달러), 한국 (1.5 조 달러), 호주 (1.3 조 달러), 인도네시아 (1 조 달러) 등 경제 규모 상위 5 개국이 차지하는 비중이 23.5 조 달러로 약 90%를 차지한다. 무역 역시 RCEP 에 참여한 15 개국의 무역을 모두 합하면 5.4 조 달러로 전 세계 무역에서 차지하는 비중이 28.7%에 달한다. 인구 역시 15 개국 인구의 합이 22.6 억명으로 전 세계 인구의 약 30%를 차지한다. 몇 개의 경제지표 (GDP, 무역, 인구)에서 볼 때 RCEP 은 세계 경제의 약 30%를 설명한다.

이런 RCEP 의 규모는 주변의 몇몇 유사한 지역 자유무역협정과 비교할 때 더욱 커 보인다. 비교 가능한 주변의 지역 자유무역협정으로는 애초 환태평양경제협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)로 추진되다가 미국이 빠지고 2018 년 새로 형성된 '포괄적.점진적 환태평양경제협정'(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP), 그리고 트럼프 행정부에서 북미자유무역협정 (North America Free Trade Agreement, NAFTA)을 개정해 2018 년 새로 등장한 '미국-멕시코-캐나다 협정'(US-Mexico-Canada Agreement, USMCA)이 있다. RCEP 은 규모면에서 다른 협정들을 크게 앞선다. GDP 에서는 USMCA 가 24.4 조 달러로 RCEP 과 비슷하지만 무역 규모에서는 RCEP 이 다른 두 다자 FTA 를

거의 두배 정도 앞선다. 중국을 포함한 RCEP 은 인구 규모에서도 다른 두 개 협정을 네 배정도 앞선다.

한편 RCEP 은 이미 지역 내에 매우 복잡하게 존재하는 기존 양자 무역협정을 하나로 묶었다는 의미도 지닌다. '부록 1'에서 보는 것처럼 이미 RCEP 에 참여하고 있는 15 개 국가 사이에는 1980 년대부터 시작해서 가장 최근에는 2018 년까지 양자간 매우 복잡하게 FTA 들이 형성되어 왔다. 인접한 특수 관계인 호주와 뉴질랜드는 매우 높은 수준의 FTA 를 1980 년대부터 발전시켜왔다. 한국 역시 일본을 제외한 다른 참여국가들과는 이미 FTA 를 체결했다. 그러나 일본의 경우 한국, 중국과 FTA 가 없고, 아세안, 호주와는 경제협력협정 (Economic Partnership Agreement, EPA)으로, 그리고 뉴질랜드와는 양자협정 없이 CPTPP 라는 다자자유무역협정 관계만을 가지고 있어 촘촘한 양자 협정 그물에서 빈자리로 남아 있다. 이런 의미에서 RCEP 은 한-일, 일-중, 그리고 한-중-일을 엮는 첫 FTA 라는 의미도 가진다.

RCEP 등장 배경

최근 몇 년 사이 RCEP 을 주도하는 아세안 의장국 마다 협정을 마무리를 짓겠다는 것이 단골 공약이었다. 그러나 몇 년을 지나면서 RCEP 이 여전히 추진되는지, 최종합의는 가능한지에 관한 의문이 많았던 것이 사실이다. 15 개 국가를 포괄하는 RCEP 은 2012 년 공식 협상을 시작해 2019 년 타결, 그리고 2020 년 서명까지 8 년의 시간이 걸렸다.² 15 개 국이라는 많은 참여 국가를 생각해보면 8 년이란 기간은 그리 길지 않을 수도 있다. 양자 FTA 협상의 경우에도 이 보다 더 오랜 기간이 걸린 예도 많다. 예를 들어 한-중 FTA 의 경우 2004 년 민간공동연구에 합의해 2015 년 서명을 하기까지 11 년이 걸렸다. 한-호주 FTA 의 경우 2007 년 민간공동연구를 시작해 2014 년에 서명까지 7 년이 넘는 기간이 걸렸다.

반면 앞서 언급한 바와 같이 아세안 외 5 개 참여국가가 모두 아세안과 기존에 FTA 를 가지고 있고, 나머지 5 개 국가 사이에도 촘촘한 FTA 망이 형성되어 있다. 이런 기존 FTA 를 기반으로 그 위에 협상을 진행할 수 있는 RCEP 이란 점을 감안하면 8 년이란 시간이 오래 걸렸다고 볼 수도 있다. 그보다 더 중요한 점은 과거 지역 FTA 추진의 역사를 보면 사실 RCEP 에 포함된 국가들을 대상으로 하는 지역 자유무역협정의 역사는 2020 년 RCEP 이 서명된 시점으로 부여

15년 전으로 거슬러 올라간다는 사실이다. 실질적으로 RCEP은 15년간의 긴 협상 끝에 나온 지역 자유무역협정이라고 보아야 한다.

동아시아지역협력의 두 축을 이루는 아세안+3과 EAS는 자체적으로 자유무역협정을 추진해왔다. 아세안+3은 아세안 10개국과 한, 중, 일 등 13개국을 회원으로 하는 '동아시아자유무역협정'(East Asia Free Trade Agreement, EAFTA)을 2004년부터, 그리고 EAS는 EAFTA에 호주, 뉴질랜드, 인도를 추가한 16개국을 회원으로 하는 '동아시아포괄적경제협정'(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA)을 2007년부터 추진해왔다. 그러나 수년간의 지루한 협의에도 불구하고 중국이 주도하는 EAFTA와 일본이 주도하는 CEPEA가 큰 진전을 이루지 못했다. 더 나아가 EAFTA와 CEPEA가 서로 경쟁하면서 서로의 진척을 어렵게 하는 제도간 균형(inter-institutional balancing) 현상도 나타났다. 이런 정체를 타계하기 위해 2011년 아세안이 기존 EAFTA와 CEPEA를 넘어서 새로운 자유무역협정의 틀로 제안한 것이 RCEP이다.

그러나, RCEP의 진전 역시 쉽지 않았다. RCEP도 지역 강대국간 힘겨루기, 지역 헤게모니를 놓고 벌이는 경쟁으로부터 완전히 자유로울 수는 없었기 때문이다. 매년 RCEP의 진전과 타결에 관한 기대가 있었으나 최종 합의는 계속 미뤄졌다. 그러던 RCEP이 2019년 급 물살을 타게 되고 그해 말 협정문 타결, 이듬해 코로나-19 위기 속에도 서명이 이루어진 이면에는 지역 국가들이 가졌던 보이지 않는 위기 의식, 즉 미-중 경제갈등과 전략경쟁에 따른 지역국가들의 위기 의식, 그리고 코로나-19가 가져온 경제 위축과 위기에 대한 우려가 있었다.

무엇보다 2017년 미국에서 트럼프 행정부가 들어서면서 본격화된 중국과 기술경쟁, 무역전쟁, 그에 따른 지역내 경제-무역질서를 포함한 지역 질서 전반의 약화가 크게 작용했다. 트럼프 대통령은 취임하자마자 일부 동남아 국가들이 그나마 기대를 걸었던 TPP에서 탈퇴했다. 지역 국가와 다자 경제 관여를 약화시키는 것을 넘어 중국과 무역 전쟁을 시작했다. 미국의 중국에 대한 무역 보복, 지역 공급체계(supply chain)의 혼란, 무엇보다 지역 자유무역의 훼손에 대한 위기감이 증가했다. 나아가 트럼프 행정부 하의 미국은 지역 국가들에게도 무역 문제를 통한 압박을 가해왔다.³ 오랫동안 지역 자유무역 체계를 지탱하던 자유주의 국제질서가 미국에 의해서 흔들리고, 그 반대 편인 중국에는 신뢰가 부족한 상황에서 지역 국가들은 지역 자유무역질서를 지속시키기 위한 제도적 안전판이 필요했던 것이다.

코로나-19로 인한 경제위기는 지역국가들이 최종 합의를 하는데 시점상 결정적인 역할을 하지는 않았다. 지역국가들이 RCEP에 합의한 것은 2019년 말이고, 코로나-19는 2020년 초부터 영향을 미쳤기 때문이다. 그럼에도 불구하고 RCEP의 합의서부터 서명까지 RCEP에 대한 지역 국가들의 기대, 그리고 RCEP의 최종 서명을 지켜보는 관심이 매우 컸는데, 여기에는 코로나-19가 가져온 경제위기가 크게 작용했다. 아시아개발은행(Asia Development Bank)의 통계에 의하면 아세안 전체로 2020년 경제성장은 -3.8%를 기록할 것으로 보인다. 마찬가지로 한국(-1.0%), 중국(1.8%), 일본(-5.4%), 호주(-1.2), 뉴질랜드(-5.0%) 등 RCEP에 포함된 국가들이 모두 큰 경제적 어려움을 겪을 것으로 전망되었다.⁴

코로나-19로 인한 경제적 어려움 속에서 RCEP과 같은 지역 자유무역 협정은 경제적 어려움을 극복하기 위한 중요한 수단으로 인식될 수 있다.⁵ RCEP 서명 직전 아세안 정상들은 “RCEP이 아세안의 코로나-19 대응에 매우 중요하며 포용적이고 지속가능한 팬데믹 이후 경제 회복 과정을 통해 지역 복원력 강화에 중요한 역할을 할 것”이라고 의견을 모았다.⁶ 이 뜻 같은 기대가 RCEP 서명 직후 발표된 짧은 RCEP 정상 공동 선언문에서도 반복되고 있다.⁷ 코로나 위기 극복과 회복을 위해 2020년 말 아세안정상회의에서 합의된 ‘아세안종합회복계획’(ASEAN Comprehensive Recovery Framework, ACRF)도 RCEP이 경기회복에 대한 기대를 지역과 글로벌 경제의 성장과 안정에 기여해 코로나 이후 사회경제적 회복의 촉매제가 될 것이라고 보고 있다.⁸ 즉, 코로나-19는 RCEP 타결의 결정적 배경이나 촉진 요인은 아니었을지 몰라도 향후 코로나-19 극복을 포함한 지역 협력 촉진의 중요한 촉매제가 될 수 있다.

이미 아세안과 동북아의 한, 중, 일 세 국가는 심각한 지역적 경제위기에 대한 대응으로 지역 다자협력을 촉진했던 경험을 가지고 있다. 1997년 아세안 국가들은 한, 중, 일 동북아 3국을 초청해 처음으로 아세안+3 비공식 정상회의를 개최했다. 곧 이어 지역 국가들이 하나 둘 경제위기를 맞게 되고, 동남아에서 시작된 경제위기가 동북아로 전염되면서 아세안+3 국가들은 지역 다자협력을 통한 경제위기 극복을 꾀하게 되었다.⁹ 이런 인식을 바탕으로 1998년 부터 아세안+3 협력이 시작되었고, 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative) 등 경제위기 극복 혹은 재발 방지를 위한 경제협력이 아세안+3 협력을 주도하게 되었다.

향후 1~2년 사이 개별 국가들이 RCEP을 비준하고 본격적으로 효력을 발생하면 그에 따라 크든 작든 참여 국가에게 경제적 이익이 돌아갈 것이다. 또한 RCEP으로 인해 지역 경제통합, 자유무역도 촉진될 것으로 보인다. 무엇보다 과거 경제위기 때 새로운 제도를 통해서

위기극복을 했던 지역의 경험을 통해 볼 때 코로나-19 로 인한 경제적 어려움을 극복하는데도 일정한 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 RCEP 에 대한 기대는 여기에 그칠 것으로 보인다. RCEP 이 지역의 무역질서, 경제질서를 새로 바꾸는 정도 역할을 할 것이라 기대하기는 어려울 것이다.

아세안이 주도한 RCEP

RCEP 에 포함된 중국이라는 변수는 RCEP 의 최종 타결 및 서명이 가지는 외교안보적 함의에 있어 가장 흥미로운 요소다. 많은 언론보도와 전문가 의견에 따르면 RCEP 은 중국이 주도한 지역 FTA 이고, RCEP 의 서명은 미국에 대한 중국의 승리이며, 이로써 지역 경제에서 중국의 영향력은 더욱 커질 것이고, 그 연장선상에서 지역에 대한 중국의 영향력은 경제를 넘어 외교안보적인 부분으로 확장될 것이라는 전망을 한다.¹⁰ 물론 향후에 전개될 일에 대해서는 명확한 답을 하기는 어렵지만, 이런 관찰에 대해서 의문을 제기할 여지가 많다. RCEP 의 의미를 제대로 이해하기 위해서 여기서는 다음과 같은 구체적인 질문에 답을 할 것이다. 먼저 RCEP 은 아세안 주도인가, 중국 주도인가? RCEP 의 타결은 지역에서 중국의 경제적, 그리고 정치안보적 영향력 확장에 기여할 것인가?

RCEP 내에서 중국의 경제력 규모가 다른 국가들에 비해서 압도적인 것은 사실이지만, RCEP 협정을 주도한 것은 아세안이다. 2011 년 기존 EAFTA 와 CEPEA 가 지지부진한 사이 지역 자유무역협정을 되살리기 위해 주도권을 쥔 것은 아세안이었다. 아세안은 2011 년 인도네시아 발리에서 열린 아세안 정상회의에서 RCEP 의 구상을 밝혔다. 2019 년 참여 국가들이 모여서 기본 협정에 합의한 것도, 2020 년 정상들이 화상으로 서명식을 행한 것도 모두 아세안이 주도해 열리는 아세안, 아세안+3, 동아시아정상회의에서였다.¹¹ 2012 년 캄보디아에 모인 RCEP 16 개국 정상은 협상을 개시하고, "RCEP 협상을 위한 기본 원칙과 목표"(Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership)라는 기본 원칙을 채택했다.¹² 이 문서는 명확하게 RCEP 협상은 새로 등장하는 지역 경제 아키텍처, 즉 RCEP 이 아세안 중심성 (ASEAN Centrality) 인정한다고 명시적으로 못박고 있다. 아세안 중심성이란 원칙을 통해 아세안이 협상의 주도하는 중심이며 아세안의 방식 (ASEAN Way)가 협상에 준용될 것이라는 원칙을 확인한 것이다.

문서상으로 뿐만 아니라 역내 힘의 구조를 통해서도 아세안의 주도는 쉽게 이해된다. 만약 아세안이 전체 협상과정을 주도하지 않았다면 RCEP의 타결은 매우 어려웠을 것이다. 지역 내에서 헤게모니를 쥐거나 보다 큰 영향력을 행사하려는 중국과 이를 저지하려는 일본, 호주, 인도 등의 서로 다른 이해 관계가 경제협력을 포함한 모든 지역협력의 제도의 진전을 가로막고 있다. 가장 대표적인 예를 다름이 아니라 앞서 본 중국 주도의 EAFTA와 일본 주도의 CEPEA 사이에 발생한 제도간 균형으로 인한 정체 현상이다. 만약 지역 강대국 간 이런 주도권 싸움과 그에 따른 제도 발전의 지체가 일어나지 않았다면 EAFTA나 CEPEA는 이미 오래전 타결되었을 것이고, 아세안 주도의 새로운 RCEP이라는 지역경제 통합을 위한 제도는 필요 없었을 것이다.

역으로 이야기하면 중국이나 일본 혹은 다른 지역 강대국이 아닌 아세안이 RCEP 협상을 주도했기 때문에 다른 지역 강대국들이 이를 반대하거나 진전을 고의적으로 방해하기 어려웠다.¹³ 더욱이 지역내에서 영향력 경쟁을 하는 중국과 일본은 아세안의 지지를 얻어야만 하고 따라서 아세안 주도의 RCEP 협상에 성실하게 참여할 수밖에 없었다. 이런 차원에서 RCEP의 타결과 서명은 “중국 주도”가 아닌 “아세안 중견국 외교(middle-power diplomacy)의 승리”라고 평가할 수 있다.¹⁴

무엇보다 아세안 주도의 RCEP 추진과 형성은 아세안의 대 강대국 전략, 지역 전략의 일부이며, 전통적으로 아세안이 견지해 온 전략과도 부합한다. 아세안의 지역전략, 대 강대국 전략은 아세안과 주변 강대국의 명백한 힘의 차이에서 출발한다. 현실주의적 힘의 차이를 극복하고 아세안의 자율성을 보장하는 방법 중 하나로 아세안이 채용한 것은 강대국을 제도 안으로 끌어들이고 제도의 규칙과 규범으로 강대국을 통제하는 동시에 제도 내에 속한 강대국 사이 힘을 상쇄시키고 이런 제도들의 중첩을 통해서 특정 강대국이 지역에서 행사할 수 있는 힘을 ‘희석’(dilute) 시키는 것이다.¹⁵ 전 인도네시아 외교장관 마르티 나탈레가와(Marty Natalegawa)가 아세안의 전략으로 제시한 ‘동적 균형’(dynamic equilibrium)은 정확하게 이런 아세안의 구상을 반영한다.¹⁶ 뿐만 아니라 아세안 주도로 아세안의 방식 (ASEAN Way)이 적용된 제도를 하나 더 덧붙임으로써 아세안 중심성 (ASEAN Centrality)에 아세안을 핵심으로 도는 제도적 동심원을 하나 더 추가하게 되었다.

아세안의 방식을 적용해 아세안을 중심에 놓고 지역에 형성된 아세안+3, EAS, 아세안안보포럼 (ASEAN Regional Forum, ARF), 아세안확대국방장관회의 (ASEAN Defence

Ministers' Meeting Plus, ADMM+) 등은 모두 이런 아세안의 전략이 적용된 사례다. 지역의 모든 국가에게 열려 있고 특정 국가를 배제하지 않는다는 아세안의 인도-태평양 관점 (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)이 강조하는 '포용성' (inclusiveness)도 그 연장선상에 있다.¹⁷ 아세안은 안보, 전략적인 측면뿐만 아니라 경제적으로도 지역 국가들과 FTA 를 이용한 연계를 극대화한다. '부록 1'에서 보는 것처럼 아세안은 이미 RCEP 에 포함된 모든 국가/지역과 양자 FTA 를 비교적 일찍 성사시켰다.¹⁸ 나아가 RCEP 과 같은 지역 FTA 를 통해 주변의 아세안 보다 큰 경제들과 관여하는 동시에 RCEP 이란 제도 안에서 아세안보다 큰 경제들의 힘을 서로 상쇄, 중화하는 것이 아세안의 이익에 부합한다.

RCEP 의 타결과 서명은 아세안 입장에서는 작지 않은 성취다. 아세안 주도로 이루어진 RCEP 은 아세안이 지역에서 강대국이나 보다 큰 국가를 상대하는 전통적인 아세안 전략의 문법을 충실히 따르고 있다. 다양한 지역 다자 제도를 아세안 중심으로 만들고 여기에 아세안의 협상력을 이용해 강대국을 참여시킨다. 이 제도의 규칙과 규범을 통해 강대국을 제어하고, 그 안에서 강대국간 균형을 맞추어 강대국의 힘을 상쇄, 중화하는 전략이 RCEP 형성과정에도 그대로 맞아 들어간다. 아세안은 RCEP 을 통해 강대국을 상대하고 아세안 중심성을 강화하는 도구상자 (toolbox)에 좋은 도구를 하나 더 추가한 셈이다.

RCEP 은 중국의 도구가 될 것인가?

RCEP 이 아세안의 지역전략, 강대국 전략에 부합하는 것과는 별개로 RCEP 이 궁극적으로 중국이 활용할 수 있는 플랫폼이 될 것이라는 전망이 많다. 이런 논의는 크게 두 가지 부류로 나뉜다. 먼저 RCEP 은 지지부진했던 지역적 자유무역 논의에 큰 진전을 가져옴으로써 미래 아시아 지역의 무역 질서, 경제질서를 형성할 수 있는 플랫폼을 마련했다는 평가다. 문제는 이 플랫폼에서 중국이 차지하는 압도적 영향력이다. RCEP 은 중국 주도 하에 미래 아세아 경제질서를 형성하게 될 것이라는 우려다.¹⁹ 두번째로 미국은 트럼프 행정부를 거치면서 TPP 탈퇴, 미국 우선주의 등 일방주의적 정책을 보여주었다. 그에 반해 RCEP 에 힘을 보태는 등 중국은 다자주의에 충실했다는 주장이 가능하다. 미국과 전략 경쟁을 하고 있는 중국은 이를 통해 아시아 지역에서 미국에 대한 신뢰를 더욱 약화시키고 중국에 대한 신뢰를 높이는 수단으로 RCEP 을 사용할 수도 있다.²⁰

이런 우려는 논리적으로 설득력이 있지만 몇 가지 사실들을 종합해 보면 RCEP 을 통한 중국의 영향력 확대는 제한적일 수도 있다. 먼저 그동안 지지부진했던 지역 FTA 의 형성이라는 측면에서 분명 RCEP 은 의미를 가지지만, 사실 RCEP 은 기존 다양한 양자 FTA 의 합이기도 하다. 특히 '부록 '1 에서 보는 것처럼 RCEP 에 포함된 회원국들은 일본을 제외하고 모두 중국과 양자 FTA 를 가지고 있다. RCEP 을 통한 개별 국가에 대한 중국의 경제적 영향력 확대에 관한 추가적 우려가 크지 않을 수도 있다는 의미가 된다. 뿐만 아니라 RCEP 이 추구하는 지역 경제통합의 수준 역시 그리 높은 편은 아니며 따라서 지역 무역질서, 경제질서 형성에 가지는 의미 역시 그만큼 제한적이다.

단적인 예로 RCEP 에 포함된 국가 중 거의 절반인 7 개국이 동시에 참여하고 있는 CPTPP 와 비교해 볼 때 RCEP 이 지역 경제통합에 관련해 미칠 수 있는 영향은 제한적인 것으로 보인다. RCEP 에서 전자 상거래, 지식재산권 등을 포함한 것은 한-아세안 FTA 는 물론이고 지역 양자 FTA 일반에 비해 진화한 모습이다. 그럼에도 불구하고 RCEP 이 경쟁 상대인 CPTPP 를 넘어 지역 경제질서, 무역질서 전반에 영향을 주기는 미흡해 보인다. 이 두 자유무역협정은 포함하는 항목에서부터 큰 차이를 보인다.

예를 들어 CPTPP 협정문은 RCEP 보다 10 개 많은 30 개 항목으로 구성되어 있다. CPTPP 는 RCEP 에서 포함하지 않은 섬유 및 의류, 국영기업, 노동, 환경, 경쟁력과 산업 촉진, 투명성과 반부패, 규제조화 등의 항목을 추가로 포함하고 있다. 또 RCEP 에서 다루는 서비스, 투자, 전자상거래도 CPTPP 에 비해 덜 포괄적이다. CPTPP 는 국영기업, 노동, 환경, 투명성, 반부패 등 규범과 사회적 가치에 관한 내용까지 담고 있어 단순 무역과 서비스 규정에서 벗어나지 못하는 RCEP 에 비해 지역 무역, 경제질서에 미치는 잠재적 영향이 더 크다.²¹

마지막으로 중국이 가진 다자주의 제도와 협력에 대한 진정성에 상관없이 트럼프 행정부의 미국이 아시아 방면에 대해서 펼친 정책은 미국에 대한 아시아 국가들의 신뢰를 떨어뜨리기에 충분했다.²² 중국에 대한 신뢰가 높아지지 않아도 미국의 추락으로 인해 중국의 상대적 위치는 높아졌다. 그러나 RCEP 을 통해 중국이 다자주의에 관한 한 미국 보다 나은 강대국이라는 점을 드러내려 했다면 이런 담론의 유통 기한은 그리 길지 않아 보인다. 새로 등장하는 바이든 행정부는 많은 면에서 이전 트럼프 행정부와 다른 정책 방향을 예고하고 있다. 특히 국내적 여건이 쉽지는 않겠지만 바이든 행정부는 TPP 를 포함해 경제 방면에서 과거 오바마 행정부의

아시아 관여를 강화하고 지역 질서를 형성하는데 적극 참여하겠다는 의지를 여러 차례 드러냈다.²³

뿐만 아니라 모습이 하나씩 드러나고 있는 바이든 행정부의 외교안보 진용도 TPP 를 추진했던 오바마 행정부의 인사들이 속속 포진하면서 오바마 행정부의 아시아 정책, 아시아에 대한 경제적 관여, 그리고 지역 국가들과 지역 FTA 를 통한 무역질서 구축의 방향으로 움직이고 있는 것으로 보인다. 특히 백악관 국가안전보장회의(National Security Council)에서 아시아 정책 전반을 담당할 인도-태평양 조정관(Coordinator for the Indo-Pacific Affairs)으로 지명된 커트 캠벨(Kurt Campbell)의 경우가 대표적이다. 오바마 행정부의 '아시아 피봇' 정책을 지휘한 최고위 실무선으로 알려진 캠벨은 TPP 를 아시아에서 경제적 미래 질서를 규정하고 "21 세기 자유무역체제를 만드는 도구"라고 한다.²⁴ 중국에 대한 대응이든, 미국 주도의 지역 경제질서를 위해서든 바이든 행정부는 경제적으로 아시아 지역에 강하게 관여할 것으로 보이고, 그에 따라 RCEP 을 통해 다자주의에서 중국의 우위를 주장하는 것은 그리 오래 가지 않을 것이다.

RCEP 의 타결은 미국에서 트럼프 행정부가 나가고 바이든 행정부가 들어오는 시점과 겹친다. 많은 사람들의 예상처럼 바이든 행정부는 오바마 행정부의 선례를 따라 아시아 국가와 전략적, 경제적 거리를 좁히는 관여를 들고 나올 것이다. 동시에 중국에 대해서는 원칙과 가치를 기반으로 지역 국가들을 규합하여 제도적으로 중국을 압박할 것으로 보인다. CPTPP 에 미국이 참여하든 아니면 과거 TPP 와 같은 미국의 독자적 제도를 새로 추진하든 바이든 행정부는 지역의 경제와 무역 질서 형성에 관여할 태도를 취하고 있다. 따라서, RCEP 을 미흡한 자유무역 질서로 규정하고 보다 진화된 무역질서, 경제질서를 미국이 제시한다는 태도를 보일 것이다. 지역 경제를 규정하는 제도와 원칙을 둘러싼 미국과 중국의 경쟁은 지속될 것으로 보인다.

결론 - 한국에 대한 함의는?

RCEP 이 비준을 남겨 놓고 있기는 하지만 참여국가들이 모두 서명한 만큼 국가들 사이 정부차원의 작업은 일단락되었다. RCEP 에 대한 서명이 끝나고 미국의 새 행정부가 출범하는 시기가 맞아 들어가면서 국내외의 관심은 CPTPP 로 쏠리고 있다. 국내에서 RCEP 서명 이후

CPTPP 가입에 관한 논의들이 자주 등장한다. 마침 정부도 2021년 초 CPTPP 가입을 적극 검토하고 CPTPP 회원국들과 가입을 위한 비공식 논의를 하겠다는 기획재정부의 입장을 내놓았다.²⁵ 한국의 RCEP과 CPTPP 가입에 따른 경제적 효과와 그에 따른 한국의 이익은 이 분야에만 초점을 맞춘 별도의 논의가 필요하다. 한편 경제적 효과에 따른 논의 못지 않게 RCEP과 CPTPP는 외교안보 및 전략적 함의도 크다.

RCEP과 CPTPP에 대해서 고려할 때 미국과 중국의 대결, 그 속에서 미국을 선택할 것인가, 중국을 선택할 것인가라는 양자택일의 관점을 넘어서야 한다. RCEP과 CPTPP를 중국과 미국 사이 선택이라는 단순한 사고 방식에서 접근할 것이 아니라 중견국인 한국의 지역에 대한 공헌이라는 관점에서 접근해야 한다. RCEP을 통해서는 주도 세력인 아세안과 함께 미-중 갈등과 코로나-19로 인해 위축된 개별 국가의 경제 상황과 지역 내 무역을 어떻게 회복시킬 것인가 고민하는 것이 바람직하다. 아세안과 함께 RCEP을 통한 역내 무역의 확대, 가치사슬의 재활성화를 주도적으로 이끈 한국이라는 위상을 세우는 것이 전략적인 관점에서 한국에 이익이 된다. 나아가 RCEP이 흔히 인식되는 것처럼 중국 주도로 지역에서 중국의 경제적, 전략적 영향력 확장을 위한 무대가 되지 않도록 회원국들과 공동의 노력으로 바람직한 방향설정을 위해 노력해야 한다.

CPTPP를 통해서는 미국의 대 중국 견제 전략에 한국이 동참한다는 관점을 벗어나야 한다. 뒤늦기는 했지만 한국이 CPTPP를 통해서 해야 할 일이 많다. 단순 무역 문제에 보다 집중하는 RCEP에 비해서 노동, 환경, 투명성, 반부패 등 규범과 가치 문제까지 포괄하는 CPTPP를 통해 한국이 지역의 바람직한 경제질서, 무역질서 나아가서는 지역질서를 세우는데 공헌한다는 전략을 취하는 것이 맞다. 한국은 수년전부터 글로벌 중견국임을 주장해왔다. 최근에는 비교적 성공적인 코로나 방역으로 상대적으로 덜 경제적 타격을 입으면서 일인당 국민소득이 G7 국가인 이탈리아를 추월할 것이고 GDP 역시 세계 10위권 안에 들 것이라는 예측도 나온다. 이런 한국의 위상은 자랑할 만하지만 그에 따르는 책임도 있다는 점을 명심해야 한다. CPTPP 등을 통해 지역의 경제, 무역질서와 지역 질서 전반을 세우고 주도해 나가는 역할도 이런 책임에 포함될 것이다.

부록 1. 지역 양자 FTA 현황 (서명 연도)

	아세안	한국	중국	일본	호주	뉴질랜드
아세안		한-아세안 FTA 2007 년	중-아세안 FTA 2004 년	일-아세안 EPA 2008 년	AANZ FTA 2009 년	AANZ FTA 2009 년
한국	한-아세안 FTA 2007 년		한-중 FTA 2015 년	-	한-호주 FTA 2014 년	한-NZ FTA 2014 년
중국	중-아세안 FTA 2004 년	한-중 FTA 2015 년		-	중-호주 FTA 2015 년	중-NZ FTA 2008 년
일본	일-아세안 EPA* 2008 년	-	-		일-호주 EPA 2015 년	CPTPP 2018 년
호주	AANZ FTA 2009 년	한-호주 FTA 2014 년	중-호주 FTA 2015 년	일-호주 FPA 2015 년		ANZ CERTA 1983 년
뉴질랜드	AANZ FTA 2009 년	한-NZ FTA 2014 년	중-NZ FTA 2008 년	CPTPP 2018 년	ANZ CERTA** 1983 년	

* EPA: Economic Partnership Agreement

** CERTA: Closer Economic Relations Trade Agreement

¹ 산업통상자원부 보도자료. “세계 최대 자유무역협정(FTA)인 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 최종 서명” 2020년 11월 13일자.

² 실제로 RCEP 협상을 위해 만들어진 “RCEP 협상을 위한 기본 원칙과 목표”(Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership)을 보면 당초 참여한 16개 국가들 사이에 협상은 2013년 초에 시작해 2015년 말 끝나기로 되어 있다. ASEAN. 2012. “Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership” (<https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>) 참조.

³ Nikkei. 2019. “New Trump tariff hits Asian exporters dependent on US consumers” *Nikkei Asia*. August 3.; Ralph Jennings. 2019. “After Trump Rebuke, Vietnam Scrambles to Avoid US Trade Dispute” *Voice of America*. November 22.

⁴ Asia Development Bank. 2020. *Asian Development Outlook 2020 Update*. Asia Development Bank: Manila.

⁵ 예를 들어 Heng Swee Keat. 2009. “The global financial crisis – impact on Asia and policy challenges ahead,” Proceedings. Federal Reserve Bank of San Francisco. October. pp. 272-273.

⁶ Chairman’s Statement of the 37th ASEAN Summit, Ha Noi, 12 November 2020. (<https://asean.org/storage/43-Chairmans-Statement-of-37th-ASEAN-Summit-FINAL.pdf>)

⁷ ASEAN 웹사이트. 2020. “Joint Leaders’ Statement on The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)” (<https://asean.org/joint-leaders-statement-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-2/>)

⁸ ASEAN. 2020. *ASEAN Comprehensive Recovery Framework*. P. 32.

⁹ Ralf Emmers and John Ravenhill. 2011. “The Asian and global financial crises: consequences for East Asian regionalism.” *Contemporary Politics*. 17:2. pp. 134-135.

¹⁰ 예를 들어 Ian Bremmer. 2019. “How Trump Gave China a Win on Trade in Southeast Asia” *Time*. November 7.; Julie McCarthy. 2020. “Asia-Pacific Nations Sign Huge Trade Deal With China While U.S. Sits It Out” *NPR*. November 17.; Keith Bradsher and Ana Swanson. 2020. “China-Led Trade Pact Is Signed, in Challenge to U.S.” *The New York Times*. November 24.;

Robert Ward. 2020. "RCEP Trade Deal: a geopolitical win for China" *IJSS Analysis*. 25 November.; Salvatore Babones. 2020. "Cutting Through the Hype on Asia's New Trade Deal" *Foreign Policy*. December 2.

¹¹ 이후로 계속 아세안, 아세안 의장국이 RCEP 협상을 챙기고 주도해왔다. 2012 년 RCEP 협상 개시도 당시 아세안 의장국인 캄보디아의 수도 프놈펜에서였다. 개시부터 협상 타결까지 8 차에 걸친 장관회의 중 1 차례 (2020 년 화상회의)를 제외하고 모두 아세안 국가에서 열렸으며, 2017 년과 2018 년의 1, 2 차 RCEP 정상회의 역시 모두 아세안 국가에서 개최되었다.

¹² ASEAN. 2012. "Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership" (<https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>) 참조.

¹³ Rocky Intan. 2020. "What RCEP can tell us about geopolitics in Asia" *The Interpreter*. 1 December.

¹⁴ Peter A. Petri and Michael Plummer. 2020. "RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics" *Brookings Institution – Order from Chaos*. November 16. 또 Mari Pangestu and Peter Drysdale. 2019. "RCEP leverages political security through economic security" *East Asia Forum*. 6 October 와 Lavender Au and Benjamin Wilhelm. 2020. "RCEP Is More of a Win for Southeast Asia Than China Alone" *World Politics Review*. November 18 도 볼 것.

¹⁵ 이재현. 2012. "전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계" 『동아연구』 31:1. 69-73 쪽.

¹⁶ Marty Natalegawa. 2018. *Dose ASEAN Matter? A View from Within*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. Pp. 85-108.

¹⁷ ASEAN. 2019. "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific" (https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf)

¹⁸ RCEP 참여 국가들 사이 다른 양자 FTA 들이 대개 2010 년대 이후 형성된 것에 비하면 아세안과 양자 FTA 는 2010 년대 이전이다. 중국-뉴질랜드 FTA 와 호주-뉴질랜드 사이 CERTA 를 제외하면 아세안이 관여되지 않은 나머지 양자 FTA 는 모두 2010 년대 이후에 형성되었다.

¹⁹ 예를 들어, Robert Ward. 2020. "RCEP Trade Deal: a geopolitical win for China" *IJSS Analysis*. 25 November.; Oba Mie. 2020. "Signing of the RCEP and the Future Asian Order" *The Diplomat*.

December 30.; The Economist. 2020. "Who gains from RCEP, Asia's new trade pact?" *The Economist*. November 21.

²⁰ 예를 들어, Joshua Kurlantzick. 2020. "The RCEP Signing and Its Implications" *Council of Foreign Relations -Asia Unbound*. November 16.; Wendy Cutler. 2020. "RCEP Agreement: Another Wake-up Call for the United States on Trade" *Asia Society Policy Institute*. November 15.

²¹ 정민정, 김예경. 2020. "역내 포괄적경제동반자협정(RCEP) 주요 특징과 향후 과제" 『NARS 현안분석』 제 183 호. 13 쪽과 오수현, 라미령, 연원호. 2020. "역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 주요 내용과 시사점" 『KIEP 세계경제 포커스』 3:36. 17 쪽.

²² Byron Chong. 2020. "The Trump administration's record on Southeast Asia" Observer Research Foundation. September 23.; Ian Storey and Malcolm Cook. 2020. "The Trump Administration and Southeast Asia: Half-time or Game Over?" *ISEAS Perspective*. 2020-112. 7 October. 이런 신뢰의 추락은 비단 아시아에서만은 아니다. Pew Research Center. 2020. "Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable." January.

²³ BBC. 2020. "Biden vows to set 'rules of the road' on trade" *BBC*. 17 November.

²⁴ 커트 캠벨 지음. 이재현 역. 2000. 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래』 서울: 아산정책연구원. 267-273 쪽.

²⁵ 기획재정부. 2021. "2021 년 기획재정부 업무보고 보도자료-기획재정부 업무보고"
(https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156432601&call_from=rsslink)