



## 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)와 우리의 대응 방향

2022-18

연원호 박사

대외경제정책연구원 경제안보팀장

2022.07.08.

지난 5월 21일 개최된 한미 정상회담의 가장 큰 성과는 한미 동맹을 '글로벌 포괄적 전략동맹'으로 격상시켰다는 데 있다. 우리의 국제적 위상에 부합하도록 한미동맹의 지리적 외연을 '글로벌' 범주로 확대하고, 공동 대응 이슈도 군사안보는 물론 공급망, 신형 첨단기술 등을 포함한 경제안보, 팬데믹과 기후변화와 같은 신형안보 이슈까지 포괄한 것이다. 이는 한반도를 넘어서 국제사회에서 우리나라의 역할과 기여를 더욱 확대해 나간다는 글로벌 중추국가(GPS: Global Pivotal State) 구상과도 밀접하게 연계되어 있다.

그리고 그 구체적 수단이자 중심에는 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF: Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity) 참여가 있다. 우리로서는 포괄적 역내 경제협력체 구축을 통해 공급망 안정화 등 우리 기업 실익의 극대화, 전략산업의 경쟁력 제고, 공급망·디지털 경제·탈탄소 등 신통상 의제에 있어 글로벌 규범을 선제적으로 주도할 수 있는 기회다.

## 1. IPEF 개요

### 배경

2017년 트럼프 정부가 환태평양경제동반자협정(TPP, Trans-Pacific Partnership) 이탈을 표명한 이후, 미국은 인도-태평양 지역에 대한 경제적 관여에 관한 명확한 전략을 표명한 바가 없었다. 중국은 이 '공백'을, 역내포괄적 경제동반자 협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership) 발효나 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)에의 가입 신청 등으로 메우려 하고 있었다.<sup>1</sup> 게다가 중국은 2021년 11월 싱가포르 등이 주도하는 DEPA(Digital Economy Partnership Agreement, 디지털 경제 파트너십 협정)에 가입 신청도 정식으로 실시하는 등 아시아 태평양 지역에서 디지털 경제 분야의 주도권을 취하려는 움직임까지 보이고 있는 상황이다.

이러한 중국의 역내 움직임에 대한 경계심이 미국 내와 인도-태평양 지역에서 퍼지는 가운데, 미국의 이 지역내 경제적 관여에 관한 조속한 전략 수립이 요구되고 있었다. 이에 부응하기 위해 2022년 2월 바이든 정부는 미국의 구체화된 '인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)'을 공표하였다. 이 전략에서 인도-태평양 지역에서의 안전보장 전략과 함께 경제적 관여 전략으로서 IPEF를 제시하고, 이 지역에서의 미국의 역할 강화와 동맹국·파트너국과의 연대 강화를 강조했다.

이어서, 2022년 5월 13일 미국 주최로 개최된 미국-ASEAN 정상회의와 5월말 바이든 대통령의 한국 및 일본 방문을 통해 동지역에서 미국이 리더십을 발휘하겠다는 강력한 의지를 표명했다. 인도-태평양 지역에서 미국의 경제적 리더십을 재건하는 구체적인 작업은 향후 가속화될 것이며, 그 중심에 IPEF가 자리잡을 것으로 전망된다.

## IPEF의 출범 과정

IPEF는 2021년 10월 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS)에서 바이든 대통령이 처음 그 구상을 밝혔다. 바이든 대통령은 인도-태평양 국가들과의 확실한(solid) 경제적 관계 강화를 희망하였다. 이후 지나 러몬도(Gina Raimondo) 미국 상무장관은 2021년 11월 싱가포르에서 열린 블룸버그 포럼(Bloomberg New Economy Forum)에서 IPEF 구축을 위한 공식적인 작업을 2022년부터 개시하겠다고 밝혔으며, 같은 달 캐서린 타이(Katherine Tai) 미국 무역대표부(USTR) 대표도 일본, 한국, 인도를 방문하며 IPEF에 대한 계획이 구체화될 것임을 밝혔다.

이후 6개월간 역내 국가들 간 논의를 거쳐 2022년 5월 23일 IPEF가 출범하였다. 출범식에는 한국, 미국, 일본, 호주, 싱가포르, 뉴질랜드, 베트남, 태국, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이, 필리핀, 인도 등 13개국이 참여하였으며, 5월 26일 피지가 14번째로 출범국 대열에 합류하였다. 이로써 전 세계 GDP의 40%를 담당하는 거대한 경제협력체가 탄생했다.

IPEF는 공식 출범을 먼저 선언하고, 이후 12~18개월에 걸쳐 세부적인 내용을 멤버국가들과 만들어 나아가는 구조로 설계되었다. 해결 메카니즘을 먼저 제시하고 문제를 논의하는(the solution first and the problem later) 방식의 접근은 전통적인 미국의 접근법이 아니라는 점에서 상당히 낯설다. 그만큼 미국이 사안의 시급성을 중요시하고 있다는 방증이다. 12~18개월의 기한은 미국이 아시아태평양 경제협력체(APEC)을 개최하는 2023년 11월까지 그리고 2024년 미국 대선이 본격적으로 가열되기 전에 IPEF 체결을 마무리하기를 희망하기 때문으로 보인다. 절차상 14개국은 7월부터 본격적인 협상에 들어갈 전망이다.

IPEF는 '미국의 인도-태평양 전략'에서 동 지역의 인프라 정비 지원을 추진하는 B3W(Build Back Better World) 이니셔티브와 함께 미국의 인도-태평양 지역 경제전략의

기둥으로 자리매김할 것으로 보인다. 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보 담당 대통령 보좌관은 2022년 5월 방한 이후 일본으로 가는 비행기 안에서 이뤄진 기자간담회에서 IPEF의 출범이 '미국의 인도-태평양 지역 관여의 중요한 이정표(a significant milestone)'가 될 것이라고 언급하기도 했다.

## IPEF의 내용과 특징

현재 미국 상무부와 USTR이 IPEF 논의를 공동으로 이끌고 있지만, 기본적으로 IPEF 아이디어와 근본적인 설계는 백악관 NSC에서 인도-태평양 조정관을 맡고 있는 커트 캠벨(Kurt Campbell)과 국무부를 중심으로 이뤄진 것으로 보인다. IPEF가 미국의 인도-태평양 전략의 한 축이라는 점에서 이것은 일견 당연해 보인다. 그러다 보니 자연스럽게 2021년 구상 초기 단계에서 IPEF는 중국 견제 성격이 강조되었다. 그러나 2022년 5월 출범시 발표된 내용을 확인하면, 2021년 11월 최초 구상 당시 하나의 독립적인 필러(pillar)로 이야기되던 수출통제 및 외국인투자심사 강화, 그리고 이에 대한 유관국간 연대 의제가 약화된 것을 확인할 수 있다. 이를 통해 중국 견제가 중심이 되기보다 중국과의 경쟁에서 우위에 서기 위해 신통상 의제 중심의 협력체 구축으로 논의가 발전된 것을 간접적으로 알 수 있다.

IPEF는 관세인하와 같은 시장접근 조항을 다루지 않는다는 점에서 전통적인 자유 무역 협정(FTA)이 아니다. 그대신 IPEF는 신통상 의제를 중심으로 한 4개 필러로 구성되어 있다. 첫 번째는 디지털 경제, 노동, 환경을 포함한 공정하고 탄력적인 무역 규범을 만드는 것, 두 번째는 공급망 탄력성 구축을 위한 협력, 세 번째는 인프라와 녹색 기술 협력, 네 번째는 공정 경쟁을 위한 조세 및 반부패 제도 구축이다. 첫 번째 필러는 USTR이 주도하고, 나머지 필러는 상무부가 주도한다.

IPEF의 독특한 특징은 참여국의 경우 위에 제시된 4개 필러에 모두 가입할 의무를 지고 있지 않다는 점이다. 미국은 4개 필러 모두에 참여할 것을 권장하고 있지만, 최소 1

개 필러에만 참여해도 되는 것으로 알려져 있다.<sup>2</sup> IPEF가 경제 규모와 발달 정도가 다른 국가들의 집합체라는 점에서 필러별 접근이라는 유연성을 의도적으로 확보한 것이다.

또한 IPEF는 미국의 입장에서 RCEP이나 CPTPP와 같이 회원국들이 모두 동의할 수 있는 하나의 다자체제를 만들기보다는 인도-태평양 지역에서 기존의 동맹 및 양자관계를 강화함과 동시에 그것을 하나의 네트워크로 묶는 전략으로 보인다. 현재 미국이 주장하는 '자유주의 질서(liberal order)'는 예전과 그 의미가 다르다. 모두를 아우르는 자유주의 질서가 아닌 마음이 맞는 국가들만 함께하는 블록화된 질서를 의미한다. 러몬도 장관이 싱가포르에서 언급한 "프렌드쇼어링(friendshoring)"이라는 단어는 미국의 이러한 시각을 단적으로 보여준다. 이를 바탕으로 조금 더 생각을 확장하면, IPEF의 필러별 접근은 결국 필러별로 생각을 공유하는 그룹을 형성하고 유대를 강화하는 전략이며, 전체 네트워크를 아우르는 플랫폼으로서 IPEF가 존재하는 것이다. 따라서 향후 필러별 논의가 IPEF의 핵심이 될 것으로 전망된다.

IPEF에 대한 가장 큰 오해는 IPEF가 환태평양경제동반자협정(CPTPP)와 같은 메가 FTA가 될 것이라는 기대다. 미국이 의도하는 IPEF는 관세 철폐를 통해 시장접근을 개선하는 것을 목적으로 하지 않는다. 이것은 미국이 IPEF를 구축하려는 당초의 배경을 생각해 보면 이해된다. 중국의 부상과 일대일로 구상 등으로 인도-태평양 지역에서 미국의 경제적 리더십과 신뢰가 위태로워지고 있는 가운데, 바이든 행정부는 이 지역에서 미국 주도 경제전략의 시급성을 인식했다. 즉, 미국으로서는 내용보다는 타이밍이 중요했던 것이다.

미국은 IPEF가 TPP의 길을 걷기를 원하지 않는다. 문제 해결의 시급성을 고려하여 의회 승인이 필요한 조약이 되는 것을 의도적으로 피하고 있는 것이다. 미국은 2010년 TPP 협상에 참여했고 2015년 다른 11개국과 협상타결을 이끌었다. 그러나 결국 오바마 정부 말기 의회 비준을 받는데 실패하고, 트럼프 대통령 당선 이후 TPP를 탈퇴했다. 국

내 정치적 제약은 협상 참여에서 협상 타결까지 5년이나 걸리게 했을 뿐만아니라 궁극적으로 미국의 TPP 탈퇴로 이끌었다. 중국과의 경쟁에서 우위에 서기 위한 조치들이 시급한 가운데 최종 마무리가 될지도 모르는 협상에 5년 이상 끌 여유가 없는 미국으로서 지금 할 수 있는 최선의 형태가 IPEF인 것이다.

## 2. IPEF 전망

### 혜택

IPEF에서 관세의 삭감·철폐는 다루지 않는다는 것을 미국은 명확히 하고 있다, 참여국들, 특히 개발도상국에게 이것은 IPEF의 협정에 적극적으로 임하는 인센티브를 줄이고 있는 것이 사실이다. 많은 전문가들은 미국이 시장 접근을 약속하지 않는다면 이를 상쇄할 수 있는 다른 충분한 혜택을 제공하는 방법을 찾아야 한다고 지적한다. 미국이 선호하는 규칙 및 표준에 대한 구속력 있는 약속과 파트너 국가들의 적극적 참여를 원하는 것에 비해 기대할 수 있는 혜택이 현시점에서는 선명히 보이지 않는다고 이야기할 수도 있다.

그러나 △신통상 의제에 대한 불확실성 제거 △무역에 관한 규제·표준 등 비관세 장벽 개선 △인프라 정비 지원 및 기술 협력 등은 여전히 IPEF가 참여국들에게 제공하는 큰 혜택이다. 예를 들어, 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)는 관세가 이미 "0"이었던 NAFTA의 재협상만으로도 참여국들에게 경제적 이익을 제공할 수 있다는 것을 보여줬다. 이러한 경제적 이익의 큰 부분은 디지털 무역과 같은 새로운 통상분야에서 USMCA가 제공하는 무역 정책의 확실성에서 비롯된다. 시장접근 개선이 목적인 CPTPP가 지금 이 순간을 위한 협정이라면 새로운 통상의를 다루는 IPEF는 다가올 새로운 질서에 확실성을 불어넣기 위한 플랫폼으로 이해해야 한다. 따라서 신통상 의제를 선도적으로 다룰 수 있는 절호의 기회를 제공한다는 점에서 IPEF는 참여국들에게 가시적인 혜택을 담보하고 있다.

## 우려

IPEF가 의회 비준이 수반되지 않는 행정협정으로 추진되고 있다는 점에서 지속가능성에 대한 일부 우려의 목소리가 존재한다. 바이든 대통령은 대통령 선거 유세 기간때부터 대외무역협정보다 국내산업 경쟁력 강화 및 국내경제 문제에 주력할 것임을 피력하였다. 실제로 2021년 취임 이후 TPA(Trade Promotion Authority, 무역촉진권한)를 갱신하지 않음으로써, 임기내 의회 비준이 필요한 일체의 자유무역협상에 나서지 않을 것임을 재확인했다. 따라서 IPEF는 2019년 서명된 미국일본디지털통상협정(USJDTA: US-Japan Digital Trade Agreement)과 같이 원칙과 예외만을 나열한 방식의 대통령 행정협정(presidential executive agreement, 이하 "행정협정")이 될 가능성이 커 보인다. 행정협정이라는 점에서 정권교체 후 미국의 이탈 가능성도 배제할 수 없는 이유다.

그러나 △인도-태평양 지역의 중요성, △신통상의제 주도권 경쟁, △초당적인 반중정서 등을 감안하면 IPEF 탈퇴와 같은 일은 발생하지 않을 것으로 전망된다. 트럼프 행정부 때부터 인도-태평양 지역에서 추진했던 경제번영네트워크(EPN, Economic Prosperity Network), 블루닷 네트워크(Blue Dot Network)<sup>3</sup> 등을 감안하면 공화당 정권이 들어서더라도 비슷한 성격의 IPEF에서 탈퇴할 이유가 없는 것이다. 또한 디지털 경제, 공급망 강화, 청정에너지 관련 인프라 구축 등 신통상 의제는 향후 더욱 중요해질 전망이다. 가운데 이미 구축을 위해 노력을 기울인 IPEF 플랫폼에서의 이탈은 미국으로서도 시간 및 자원 낭비이기도 하다. 게다가 IPEF가 행정협정으로 추진된다는 것은 구속력이 강한 내용보다는 선언적인 내용들이 주가 될 수 있는 가능성이 크다는 것이며, 이 경우 굳이 미국이 이탈할 이유는 더욱 없어진다. 미중경쟁의 첨예화·장기화를 고려하면 바이든 정부는 IPEF에 대한 초당적 지지를 얻기 위해 노력할 것으로 보이고, 미국 의회에서도 중국의 부상을 지연시킬 수 있다면 초당적으로 IPEF를 지원할 것으로 전망된다.

또 다른 우려는 IPEF에 참여한 국가들의 다양성에 기인한다. 현재 IPEF에는 경제 규모와 발달 정도가 다른 다양한 국가가 참여하고 있다. 이들 국가들이 IPEF를 통해 기대하

는 점들도 각기 다르다는 점에서 향후 IPEF의 성공 여부는 이를 어떻게 조율할지에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 예를 들어, 미국은 첨단기술 분야에서 중국 견제를 위한 수출통제나 외국인투자심사 강화를 강조할 가능성이 있는 반면, 여타 국가들은 긍정적인 경제적 기회창출에 관심이 더 크다. 호주와 일본은 미국의 CPTPP 복귀를 최우선적으로 바라는 가운데, IPEF의 규범 수준을 최대한 CPTPP 수준으로 구축하는데 힘을 기울일 것이다. 싱가포르, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남 등 ASEAN 7개국 과 인도는 이에 반해 협력 이슈에 주목하며 IPEF에 참여한 선진국들의 기술지원과 인프라 지원에 관심을 갖고 있다.

따라서 IPEF 협상의 진전과 가시적인 성과 도출을 위해서는 협력과 규범의 균형 잡힌 접근이 필요해 보인다. IPEF에 참여한 선진국에는 디지털 경제 분야를 비롯해 인도-태평양 지역에서 공통의 규범이나 표준을 만들어 투명성과 예측 가능성을 향상하는 것이 IPEF 참여의 인센티브로 작용하겠지만, 준비가 부족한 개도국에게 새로운 규범 및 표준의 형성은 부담으로 작용할 것이다. 반대로 개도국에는 인재 육성, 기술지원, 인프라 정비 지원 등의 협력이 IPEF 참여의 인센티브이지만 기술이전 및 자금조달의 문제는 선진국에는 부담이다. 따라서 이 두 가지를 어떻게 병행할 수 있을지 향후 논의에 따라 IPEF의 성공 여부가 달려있다.

IPEF가 지역의 경제질서에 있어 의미 있는 틀이 되기 위해서는 참가하는 각국이 필요로 하는 분야에서 가능한 것부터 조기에 구체적인 성과를 내는 것이 중요할 것이다. 또한 IPEF의 틀 내에서 △기술 협력이나 △인프라 정비 지원을 IPEF 협상과 병행하여 진행해 나가는 것은 IPEF에 참가하는 개발도상국에 있어서 구체적인 결정에 참가하는 인센티브를 높일 것이다. 따라서 미국 시장에 대한 접근 개선을 대체할 정도의 인센티브를 제공하기 위해서는 우선적으로 미국뿐만 아니라 한국, 일본, 호주, 싱가포르 등 선진국들의 협력이 특히 중요해 보인다.

## 중국 문제

현재까지 중국은 IPEF의 성공가능성을 낮게 전망하고 이에 대한 강한 비난보다는 지정학적 분열과 대립을 피하는 것에 대해서 원론적인 우려를 표하고 있다. 상술한 바와 같이 IPEF의 구체적 내용이 아무것도 결정되지 않은 가운데 중국이 IPEF를 경제보복의 근거로 삼을 명분조차 없는 상황인 것이다. 현재까지 중국이 표한 강한 수사(rhetoric)는 역내 국가들의 적극적인 IPEF 참여를 막기 위해서라기 보다는 IPEF 참여국들로 하여금 향후 협상에 임함에 있어 중국과의 경제협력 관계를 감안하도록 압박하는 차원일 가능성이 커 보인다.

이러한 가운데 IPEF 가입으로 인한 중국의 경제보복 가능성에 대해 국내에 여전히 우려의 시각이 존재하고 있다. 그러나 중국의 경제보복 가능성이 낮은 이유는 다음과 같은 네 가지로 요약해서 제시할 수 있다.

첫째는 수단의 한계다. 2017년 사드(THAAD) 사태 이후 이미 중국이 손쉽게 취할 수 있는 조치들을 모두 취한 것으로 보인다. 중국은 손익 계산을 통해 가시적이고 화려하지만 자국에 최소한의 피해가 가는 방향으로 경제보복 조치를 실행해 왔다. 사드 사태 이후 중국은 단체관광객 방문 제한, 한류 콘텐츠 수입 금지, 화장품을 포함한 소비재 수입규제 강화 등을 활용하여 경제보복을 취하였다. 5년이 지난 지금, 코로나19로 인해 중국인 관광객은 현재도 없으며, 한류 콘텐츠 수출도 전무한 수준이고, 5년전 중국내 시장에서 타격을 받은 한국 소비재 상품들의 시장 점유율도 회복되지 못했다. 따라서 또다시 중국이 경제보복을 취한다면 한국 경제에 타격을 줄 수 있는 다른 수단을 찾아야 하는 상황이다. 그러한 점에서 가능성 차원에서는 원자재나 중간재 관련 중국의 제재를 떠올릴 수 있으나, 이는 중국에게도 큰 경제적 피해를 유발할 수 있다는 점에서 중국은 보복 수단의 한계를 지닌다.

둘째, 한중 교역 구조의 변화다. 한중 간 교역구조는 그동안 중간재-중간재 교역 중심

으로 발전해왔다. 2021년 우리나라 대중국 수출품의 80%, 대중국 수입품의 64%가 중간재였다. 자본재를 포함할 경우에는 대중국 수출품의 90%, 대중국 수입품의 80%까지 그 비중은 올라간다. 이렇듯 양국간 산업구조가 고도로 분업화된 상황 속에서 선불리 중국이 경제 공세를 펼칠 경우, 중국도 공급망 교란의 피해자가 될 가능성이 크다. 예를 들어, 중국이 의도적으로 요소(尿素) 수출을 제한할 경우, 한국내 물류 교란을 야기하며 경제적 타격을 줄 가능성은 크지만, 이는 한국의 대중국 수출용 중간재 생산 및 운송에도 지장을 초래하며 중국도 궁극적으로 막대한 경제적 피해를 입을 가능성이 큰 것이다.

셋째는 미중 갈등의 첨예화다. 사드 사태가 발생했던 2016~2017년과 달리 2022년 지금 우리는 첨예한 미중 간 갈등을 목격하고 있다. 따라서 향후 중국이 경제보복을 가한다면, 과거와 달리 미국이 동맹국인 한국을 어떤 형식으로든 적극 지원할 가능성이 크다. 이는 최근 대만과의 관계 강화로 중국의 경제적 보복을 받은 리투아니아에 대한 미국의 지원 등에서 사례를 찾을 수 있다. 미중 경쟁에 있어 장기전을 노리는 중국도 시간을 벌기 위해서는 상호의존도가 높은 한국과 같은 나라를 당장 자극해서 얻을 것이 없을 것이며, 중국의 경제보복은 오히려 한미 동맹의 깊이·폭·방향성을 중국이 원하지 않는 쪽으로 발전시킬 가능성이 크다.

마지막으로, 중국 국내정치 일정도 고려 사항이다. 10월 시진핑 주석의 3연임이 예상되는 가운데 중국의 2022년 핵심 키워드는 국내외 정세 안정이다. 이러한 상황 속에서 미국과 한국, 나아가 IPEF 가입국 14개국 전체를 적으로 돌리는 경제보복 조치는 불가능할 것으로 전망된다.

오히려 향후 IPEF 논의가 구체적으로 진행됨에 따라 중국이 이슈별로 공식 입장을 피력하고 대응해나갈 가능성이 커 보인다. 먼저 IPEF의 필러3과 필러4와 관련성이 큰 일대일로 사업(BRI: Belt and Road Initiative)의 수정·보완 작업에 나설 가능성이 크다. 또한 IPEF에 대항하여 중국이 새로운 경제프레임워크를 제안해올 가능성도 염두에 둘 필요

가 있다. 그러한 점에서 2022년 4월 중국의 시진핑 주석이 보아오포럼(Boao Forum)에서 제안한 '글로벌 안보 구상(GSI: Global Security Initiative)'에 주목할 필요가 있다. 당시 시진핑 주석은 '안보 불가분의 원칙(the principle of indivisible security)'를 언급하며, "균형 잡히고, 효과적이며, 지속가능한 안보 프레임워크를 구축하길 원하고 타국의 불안을 바탕으로 자국의 안보를 쟁취하는 것을 반대한다"고 강조했다. 중국의 경제보복보다는 오히려 중국이 경쟁적으로 중국판 IPEF를 제안해올 경우 우리가 어떻게 대응해야 할지 지금부터 준비해야 할 때다.

### 3. 우리의 대응 방향

아시아태평양경제협력(APEC) 참가국의 국내총생산(GDP) 합계가 세계총생산의 약 60%를 차지하는 가운데, 일본이 CPTPP를 주도하고, 중국은 RCEP을 이끌고 있지만, 미국이 주도권을 쥔 다국간 체제가 없는 상황이다. 미국이 IPEF 구축에 적극적으로 나선 이유는 인도-태평양 지역에서 미국이 참가하는 다국간 경제협정이 없는 상황을 만회하려는 목적이 있다. IPEF는 국내의 강한 반대로 TPP로 복귀할 수 없는 바이든 정권에 의한 인도-태평양 지역에서의 경제적 관여를 위한 대체 수단으로 파악된다.

IPEF는 TPP와 같은 '전통적인 자유무역협정(FTA)'과는 다른 '21세기 경제적 과제를 다루기 위한 21세기형 경제적 협정'으로 평가할 수 있다. IPEF 논의에 전통적인 FTA의 핵심 요소인 관세 자유화 등의 시장접근은 포함되지 않았다. 반면, 신통상 의제인 포괄적 무역 협력, 공급망 강화, 청정에너지·탈탄소·인프라, 조세·반부패의 4개 필러(pillar)로 구성되어 있다. IPEF에 참가하는 것은 미국과 중국 중 어느 한 국가에 대한 선택을 의미하는 것이 아니라, 4개 필러에서 다루는 새롭고 중요한 문제에 대해 해결책을 찾고자 하는 것이다. 제이크 설리번은 IPEF를 "새로운 도전에 대응하기 위한 새로운 협상(it is a modern negotiation designed to deal with modern challenges)"이라고 묘사했다. 따라서 향후 신통상 규범의 제정, 정책조정, 협력·지원을 위한 내용이 중심이 될 것으로 보인다.

5월 23일의 「IPEF 출범에 관한 정상회의」에는, 미국, 한국, 일본, 인도를 포함한 13개국이 참가하였으며, 26일에는 피지가 합류해 IPEF 참가국은 14개국이 되었다. 중국에 대한 우려로 미국 주도의 틀에 참가하는 데 신중한 자세를 보인 ASEAN 국가들은 사전 전망보다 많은 7개국이 참여했다. 이는 IPEF의 개방성을 나타냄과 동시에, 중국에 대한 대항이라는 색채가 열어짐을 의미한다. 또한 IPEF에 참가를 희망했던 대만을 초기 참가국으로 초대하지 않은 것도 IPEF가 과도하게 정치화되는 것을 막고 중국을 자극하지 않으려는 의도로 보인다. 미국 시장에 대한 접근을 개선하는 내용이 결여되었다는 점이 IPEF의 문제점으로 지적되고 있지만, 반대로 생각하면, 미국은 중국 시장을 대체하기 위해 개발도상국에게 미국 시장을 전략적으로 제공할 것이라는 생각까지는 아직 없는 것으로도 해석할 수 있다. 결국, IPEF 구축의 목적은 중국의 완전 배제가 아니라, 중국 리스크 관리이자 중국과의 공정한 경쟁을 위한 환경 조성이라고 이해할 수 있다.

### 효율성에서 안정성으로

글로벌 통상 패러다임은 효율성 추구에서 안정성 확보로 변화하고 있다. 이제는 더 이상 글로벌화와 자유경제를 구가하던 시대의 방식이 그대로 통용되지 않으며, 새로운 시대의 거버넌스 체제를 필요로 하고 있다. 이러한 차원에서 IPEF를 이해할 필요가 있다.

2021년 2월 바이든 대통령은 미국 내 주요 산업의 공급망 상황을 조사하는 행정명령에 서명하는 자리에서 “국가 비상사태시 국민을 보호하고 국민에 필요한 것을 공급하려면 우리의 이익과 가치를 공유하지 않는 나라에 의존해서는 안된다.”라고 언급했다. 미국에서는 최근 경제안보도 기업의 새로운 사회적 책임(CSR)이라는 논의마저 나오고 있는 실정이다.

신뢰를 바탕으로 한 안정성 확보라는 의미에서 새로운 세계 경제질서를 규정하는 키워

드는 '프렌드쇼어링(friendshoring)'이라고 할 수 있다. 2022년 2월 발간된 미국 정부의 공급망 보고서에서는 US-EU 무역기술위원회(TTC: Trade and Technology Council)와 함께 IPEF를 '프렌드쇼어링(friendshoring)'의 2대 사례로 명시했다. IPEF는 인도-태평양 지역 내 프렌드쇼어링 구축을 위한 토대를 마련할 것으로 기대된다. 미국 정부는 IPEF의 4개 필러에서 US-EU TTC에서 논의되는 내용과 유사한 요소를 담아 유럽과도 연계가 가능한 인도-태평양 경제프레임워크 추진을 목표로 하고 있는 것으로 보인다. 궁극적으로는 지역별로 가치와 규범에 기반한 소다자체제를 구축하고 이들의 연계를 통한 다자주의의 확대를 시도하려는 것으로 이해된다.

우리는 세계경제 패러다임 및 글로벌 질서가 급변하고 있음을 인식하고 기존의 틀이 아닌 완전히 새로운 틀에서 2022년과 그 이후를 대비할 필요가 있다.

### 단선적 시각이 아닌 복합적 시각의 필요성

코로나19와 같은 글로벌 위기와 함께 디지털 전환, 녹색 전환, 미중 전략 경쟁의 심화 같은 글로벌 대전환기를 맞이하여, 주요국들은 자국 우선주의로 대응하기 시작했다. 나아가 올해 벌어지고 있는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 가치, 규범, 신뢰를 기반으로 한 블록화가 더욱 가속화되고 있는 상황이다. 그러나 이를 '냉전'이라고 묘사하는 것은 적절하지 않다. 현 국제 정세의 한 단면을 대중에게 쉽게 묘사하는 데는 효과적일지 모르지만, 현 상황을 포괄할 수 있는 단어는 아니다. 과거 미소 냉전기와는 다르게, 진영 간 또 미중 간에는 높은 상호의존관계와 협력 속에서 대결이 일어나는 등 우리가 이제껏 경험해보지 못한 국면이 진행되고 있다.

'냉전' 또는 '신냉전'이라는 단어는 중국이 주로 사용하고 있다. 최근 우리 정부의 IPEF 가입에 대해 중국은 "신냉전을 유도하지 마라", "신냉전을 피하기 위해 노력하라" 등의 공식 입장을 내놓았다. 그간 중국은 미국과의 각종 회담에서도 "냉전적 사고를 버려야 한다"고 지속적으로 주장했다. 이에 대해 미국 정부는 공식적으로 미중 관계를 "냉전"

또는 “신냉전”으로 묘사한 적이 없다. 2022년 5월26일 블링컨 국무장관의 대중국 정책 발표에서도 나타났듯이, 바이든 정부의 대중국 정책은 3C(Cooperation, Competition, Confrontation)로 묘사된다. 협력할 부분에 있어서는 협력하고, 경쟁하는 부분에서는 공정한 경쟁을, 그리고 양보할 수 없는 가치를 지키기 위해서는 대립도 불사하겠다는 것이다. 그러나 이것은 기본적으로 중국과의 공존(co-existence)을 전제로 하고 있다.

우리도 ‘신냉전’과 같은 단선적인 시각이 아닌, 현 글로벌 정세를 보다 정밀하고 복합적인 시각에서 바라볼 필요가 있다. ‘신냉전’과 같은 이분법적 시각에서 국제관계를 바라본다면 복합적인 상황을 이해하기도 어려울 뿐만 아니라 해법도 지극히 제한적일 수밖에 없다. 이렇게 복잡하고 불확실성이 높은 시기에는 자체역량 강화가 중요하다. 현 단계에서는 맹목적으로 특정국을 배제하는 배타적인 접근보다는 국제 규범에 입각한(rules-based) 사안별 접근과 최대한 포용적인 접근을 통해 우리의 역량 강화에 나서며 미래를 준비해야 할 것이다. 불확실성이 높은 상황일수록, 정부는 최대한 우호적인 통상환경을 조성하는데 외교적 노력을 다함과 동시에 우리의 산업역량을 제고하며 힘을 비축해야 한다.

## 우리나라의 역할

따라서 우리의 역량 강화를 위해 IPEF를 적극 활용할 필요가 있다. IPEF의 구체적 내용을 정하는데 있어 우리 역할과 비중의 정도는 우리정부의 의지와 전략에 달려 있다. 그러한 점에서 이번 IPEF 출범과 향후 개시될 협상은 우리의 미래경쟁력을 좌우할 중요한 논의의 장일 뿐만 아니라 한국이 국제사회에서 규범 제정자(rule-maker)로서의 역할을 수행할 수 있을지 시험 받는 첫 무대가 될 전망이다. 새로운 역내 협의체를 만들어가는 초기 작업부터 세부적 협상까지 적극 참여하여, 우리의 역할·비중·중요성을 높이고, 우리의 경제적 이해를 반영 가능해야 할 것이다.

현재 4개 필러의 주제만 결정된 상태에서, 이후 본격 논의를 통해 포스트 코로나 시대

의 새로운 의제에 대한 규범 형성 작업이 진행될 것이다. 우리 정부는 책임있는 글로벌 중추국가로서 한반도 이슈를 넘어서 IPEF를 플랫폼으로 활용하여 국제적 도전과제 대응에 기여해야 할 것이다. IPEF를 우리의 인도-태평양 지역 전략을 업그레이드하고 보완하는 수단으로 삼아보는 것도 생각해 볼 수 있다. 미국이 제시하는 것에 대해 수동적 대응만 할 것이 아니라 우리가 새로운 아이디어를 제시하고 미국의 참여를 유도할 수 있는 시점이 왔다고 생각된다. 특히 인도-태평양 지역내에서 공유되는 한국의 긍정적 이미지는 큰 자산이다. 아세안 등 역내 국가와 오랜 기간 구축해 놓은 개발·인프라 네트워크와 연계하여, 우리 기업들의 인도-태평양 지역 시장진출을 촉진하고, 상시화되고 있는 공급망 교란에 대비하여 IPEF 참여국들과 회복력 있는 공급망 구축에 나서야 한다. 우리가 참여했거나 참여 예정인 RCEP 및 CPTPP 등 인도-태평양 지역의 시장접근 개선을 위한 기존 자유무역협정들과 상호보완적으로 구성될 수 있도록 추진할 필요도 있다.

IPEF가 미국의 인도-태평양 전략의 일환으로 추진되는 만큼, 경제·통상뿐만 아니라 우리 정부의 외교·안보적 비전을 반영할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 우리 정부가 추진하는 對인태, 對아세안 정책과 유기적으로 연계될 수 있도록 준비해야 한다. 인도-태평양 지역의 번영을 위해 개방성, 투명성, 포용성 원칙에 기반하여 IPEF 참여국 및 그 밖의 주변국들과 긴밀히 협의해야 할 것이다. IPEF가 특정 국가를 배제하는 협력체가 아니며, 국제 규범과 가치를 기반으로 개방적이고 투명한 플랫폼임을 강조할 필요가 있다. 특히 미국도 중국을 완전 배제할 의사가 없는 가운데 IPEF 협의를 해 나가는 과정에서 한중 협력을 고려한 내용들이 반영될 수 있도록 노력할 것임을 중국에 적극적으로 알릴 필요도 있어 보인다. 공급망 안정화를 위해 중국 의존도가 지나치게 높은 분야에서 중국의존도를 낮추는 것은 필요하지만 맹목적이거나 완전한 중국과의 디커플링은 바람직하지 않다.

향후 중국 이슈를 다룸에 있어서도 중국은 정치와 경제를 분리하지 않는 국가라는 점을 인식해야 한다, 단순히 경제 논리만으로 중국을 설득하는 것은 불가능하다. 정치 논

리도 필요한 가운데, 중국을 설득하기 위해서는, 우선 우리만의 가치와 원칙에 대한 정의를 내릴 필요가 있다. 다시 말하면, 우리만의 레드라인 설정을 하고 일관성있는 적용을 통해 사례들을 축적하는 것이 필요해 보인다. 원칙을 지키기 위해 약간의 비용은 감수해야 할지도 모른다. 중국은 대만문제, 티베트문제, 사회주의체제 등 국가핵심이익과 관련해서 레드라인을 설정하고 있다. 그에 반해 우리의 핵심이익은 무엇인지 불분명해 보인다. 지금까지 우리 외교가 우리만의 레드라인을 설정하고 일관성있는 대응을 해왔다고 보기 힘들기 때문에 이제라도 우리 핵심이익에 대한 정의를 내리고 대응할 필요가 있다. 이는 한중 관계에 있어 장차 우리 운신의 폭을 넓히고 대중국 협상의 레버리지 확보로도 이어질 가능성이 크다.

일단 가치와 규범중심의 연대가 강화된다면 전략적 신중성은 필요하겠지만 전략적 모호성 유지는 위험하다. IPEF 협상이 본격화되면 우리의 정체성과 원칙을 확실히 할 필요가 있다는 것이다. 매 순간 국가이익 극대화를 위한 치열한 고민은 필요하지만, 임기응변식 눈치 보기는 안 된다. 자유·민주주의 등 보편적 가치를 증진하고, 글로벌 현안 해결 기여를 위해 글로벌 중추국가로서의 역할과 책임을 다하겠다는 우리의 믿음과 의지를 행동으로 보여줄 때다. 그러한 점에서 이번 IPEF 참여와 한미 정상회담의 성과는 큰 의의를 지녔다.

<sup>1</sup> CPTPP는 일본·캐나다·호주·브루나이·싱가포르·멕시코·베트남·뉴질랜드·칠레·페루·말레이시아 등 11개국이 참여하는 아시아-태평양 지역 대규모 자유무역협정이다. 2015년 미국을 포함한 12개국이 TPP에 협상 타결을 보았으나, 2017년 1월 미국의 TPP 탈퇴 선언 이후 일본 주도로 11개 회원국 간 논의를 지속하여 1년 만인 2018년 1월 CPTPP 협정이 타결되고 그 해 12월 발효됐다. CPTPP는 세계 최대 규모의 FTA인 RCEP보다 높은 시장 개방 수준을 보이고 있다.

RCEP은 아세안 10개국과 非아세안 5개국(호주·중국·일본·한국·뉴질랜드) 등 총 15개국이 참여하여 무역 규모, GDP, 인구 측면에서 전 세계 약 30%를 차지하는 세계 최대의 FTA다. 약 8년간의 협상을 거쳐 2020년 11월 타결된 RCEP은 2022년 2월 1일 우리나라에서 정식 발효되었다.

<sup>2</sup> White House(2022.5.23) "On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework," Press Briefings.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/>.

<sup>3</sup> EPN(경제번영 네트워크)은 트럼프 행정부 시기 제안된 경제협력 이니셔티브로, 신뢰를 기반으로 다음의 세가지 목표를 추구했다: (1) 모든 파트너 국가의 지속가능한 경제 성장과 번영을 보장 (2) 신뢰 원칙에 기반한 상호 경제 협력 (3) 청렴성, 상호성, 책임성, 투명성 및 공정성을 기반으로 공정한 경쟁의 장을 만드는 것 (출처: Keith Krach (2020. 6.25) "Under Secretary Keith Krach Briefs the Press on Huawei and Clean Telcos," Department of State Special Briefing. <https://2017-2021.state.gov/telephonic-briefing-with-keith-krach-under-secretary-for-economic-growth-energy-and-the-environment/index.html>).

블루닷 네트워크(Blue Dot Network)는 2019년 11월 미국 주도로 인프라 투자 프로젝트에 국제적인 인증(certification)을 부여하기 위해 출범하였다. 미국 국제개발금융공사(DFC), 일본국제협력은행(JBIC), 호주 외교통상부가 합작하여 아시아-태평양 지역에 진출하는 기업들을 지원한다. 2021년 6월 G7은 중국의 일대일로(BRI)에 대응하기 위해 B3W(Build Back Better World) 이니셔티브의 채택을 발표했고, Blue Dot Network는 B3W 이니셔티브의 일부로 채택되었다.



### 연원호

대외경제정책연구원 경제안보팀장

연원호 박사는 미중 통상 및 경제안보 전문가로 현재 대외경제정책연구원(KIEP) 경제안보팀장을 맡고 있다. 연세대학교에서 영어영문학/동양사학을 전공 후, 미국 UC San Diego School of Global Policy and Strategy에서 국제관계학 석사를, Stony Brook University에서 경제학 박사 학위를 받았다. 최근 연구로는 "중국 통상환경 변화와 국가별 상품 간 수출 대체가능성 연구"(KIEP, 2021), "How the U.S.-China Technological Competition Impacts Korea"(Korea on Point, 2021), "미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점"(KIEP, 2021), "미중 간 기술패권 경쟁과 시사점"(KIEP, 2020), "Is China's Innovation a Threat to the South Korea-China Economic Relationship?"(KEI, 2020) 등이 있다. 2022년 4월 윤석열 대통령 당선인의 한미 정책협의 대표단에 경제안보 담당으로 참여했으며, 외교부, 산업통상자원부, 과학기술정보통신부 등 정부 여러 부처 자문위원으로 활동하고 있다.