2022 ISSUE REPORT

이슈보고서

지역연구팀

VOL.2022-지역이슈-10(2022.06)

인도-태평양 지역의 경제안보 변화와 한국의 대응

CONTENTS

Ⅰ. 경제-안보 관계의 재정립

Ⅱ. 인도-태평양 지역의 부상

Ⅲ. IPEF의 출범과 주요 내용

Ⅳ. 시사점 및 정책 제언

작성

책임연구원 이지혁 (6255-3614)

j.lee@koreaexim.go.kr

※본 보고서의 내용은 담당 연구원의 주관적 견해로, 한국수출입은행의 공식입장과는 무관합니다.

한국수출입은행 | 해외경제연구소

< 요 약 >

Ⅰ. 경제-안보 관계의 재정립

- 미-중 무역 갈등, 코로나19 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침공, 중국의 제로 코로나 정책에 따른 생산 차질 등으로 장기화되고 있는 글로벌 공급망 교란은 현재 각국의 국가안보에 매우 중요한 요소로 인식되고 있음. 최근 대두되고 있는 경제안보와 관련된 핵심 사안은 국가 간의 경제적 상호 의존 심화에 따른 취약성이 안보 리스크를 촉발한다는 것임. 우리나라처럼 대외개방형 경제를 추구하는 국가는 핵심 교역국이 상호 의존의 네트워크를 의도적으로 훼손할 때 크게 영향을 받을 수 있음.

- '상호 의존의 무기화'를 사용하는 것은 상대국뿐만 아니라 자국 기업에도 부정적인 영향을 미칠 수 있어, 이를 행사하는 국가는 정당성의 명분으로 타국의 위협을 강조하고 민족주의를 환기하며 전략적 목표를 강조하는 방법을 동원함. 즉, 경제제재를 경제안보라는 이름으로 정당화함.

Ⅱ. 인도-태평양 지역의 부상

- 인도-태평양(India-Pacific)은 지리적으로 인도부터 동남아, 동북아, 오세아니아, 미국을 포함하는 광활한 지역으로, 이전에 자주 사용되던 아시아-태평양(Asia-Pacific)이라는 지정학적 개념을 대체함. 인도-태평양(인-태)과 아시아-태평양(아-태)에서 태평양은 일반적으로 미국을 지칭하는 개념으로 사용됨.

- 올해 2월 미국 백악관은 '미국의 인도-태평양 전략' 보고서를 통해 인-태를 미국의 안보와 번영을 위한 핵심 지역으로 설정하고, 동 지역에 대한 미국의 역할과 위상 제고에 적극적인 노력을 기울일 것을 명확히 함.

Ⅲ. IPEF의 출범과 주요 내용

- 인-태 지역 전략보고서에서 미국은 동 지역에 경제적으로 관여하기 위한 구체적 방법으로 새로운 다자간 경제협력체인 'Indo-Pacific Economic Framework(IPEF)'를 제안함. 13개국이 회원국으로 참여한 IPEF는 5월 23일 일본에서 첫 정상회담을 가짐으로써 공식 출범하였으며, 동 회원국은 공동선언문을 통해 "우리 경제의 미래를 준비하기 위해, 번영을 위한 인도-태평양 경제 프레임워크 구축 절차에 착수"함을 선언함.

- IPEF는 디지털·공급망·청정에너지 등 신통상 아젠다를 다룰 포괄적 경제협력 플랫폼으로 간주될 수 있음. IPEF는 무역상대국에 대한 관세 인하와 시장 접근 혜택을 제공하는 기존 자유무역협정(FTA)과는 달리 참여국이 네 가지 분야(4 pillars) 즉 ①연결된 경제(connected economy), ②회복력 있는 경제(resilient economy), ③청정 경제(clean economy), ④공정한 경제(fair economy)에서 협력을 추구하고 공동 대응하는 유연하고 개방적인 경제협력체임.

Ⅳ. 시사점 및 정책 제언

- 공급망 안정화와 공정한 무역 질서의 확립에 초점을 두고 있는 IPEF는 우리나라에 새로운 기회를 제공할 것으로 기대됨. 우리 정부는 IPEF의 참여가 역내에서 중국을 견제하는 것과 무관함을 분명히 밝히고, 최근 공급망 문제로 경제안보가 심각하게 훼손되었던 경험을 근거로 안정적인 공급망 구축을 위해 한국이 IPEF에 가입할 당위성이 있음을 강조할 필요가 있음.

- 우리 정부는 IPEF 회원국에 적용될 규범이 무엇인지를 신속히 파악하고, 동 규범이 제정 및 적용될 경우 국내 경제에 초래될 변화에 대처할 방안을 구상해야 함. 아울러 중견국으로서 규범 수립에 우리의 의사를 관철시킬 수 있는 룰 메이커(rule-maker) 역할을 모색할 필요가 있음.

Ⅰ. 경제-안보 관계의 재정립

경제적 상호의존 심화에 따라 가중되는 안보 리스크

• 미-중 무역 갈등, 코로나19 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침공, 중국의 제로 코로나 정책에 따른 생산 차질 등으로 장기화되고 있는 글로벌 공급망 교란은 현재 각국의 국가안보에 매우 중요한 요소로 인식되고 있음. 우리나라는 글로벌 공급망과 관련하여 유독 취약한 모습을 보였는데, 이는 대외 무역의 존도가 높고, 수출이 제조업 중심이며, 지역 가치사슬(regional value chain)을 주도하거나 공급망에서 필수 불가결한 핵심 지위(hub)에 있지 못하기 때문임.

- 강제 징용 피해자 배상 문제를 놓고 벌어진 갈등의 결과 2019년 일본이 한국을 별도의 승인 없이 전략물자 수출이 가능한 백색국가 명단(white list)에서 제외하는 수출규제 조치를 취하자, 우리 기업들은 반도체와 디스플레이의 핵심소재인 불산(Hydrogen Fluoride, HF), 포토레지스트(Photoresist), 폴리이미드(Polyimide, PI) 확보에 어려움을 겪은 바 있음.

- 코로나19 팬데믹 발발 이후 지금까지 세계는 자동차 제조에 필요한 반도체를 제때 확보하지 못해 생산에 어려움을 겪고 있으며, 작년 하반기에는 베트남에 진출한 외국인투자기업들이 봉쇄 조치로 생산을 중단한 경험이 있음.

- 작년 말부터 올 초까지 약 3개월 동안 지속된 요소수[1] 대란은 중간재와 원자재를 특정 국가에 지나치게 의존해서 발생한 대표적 사례임. 작년 11월 초부터 중국이 석탄 부족을 이유로 석탄에서 추출되는 요소 수출을 중단하면서 국내에서 요소수 품귀 현상으로 디젤 차량 운행 중단 위기를 맞이함. 요소수 대란 이전에는 중국의 지방정부가 전력난을 이유로 광물과 희토류의 생산을 전방위로 통제함에 따라 광물의 공급망 쇼크가 발생했음.[2]

- 국내에 큰 타격을 주지는 않았지만 올 1월 인도네시아 정부가 석탄 수출을 전면 금지한 데 이어 4월에는 팜유(palm oil) 수출을 전면 금지하면서 전 세계 식용유 가격이 급등하는 현상이 발생했음.

• 최근 대두되고 있는 경제안보와 관련된 핵심 사안은 국가 간의 경제적 상호 의존 심화에 따른 취약성이 안보 리스크를 촉발한다는 것임. 우리나라처럼 대외개방형 경제를 추구하는 국가는 핵심 교역국이 상호 의존의 네트워크를 의도적으로 훼손할 때 크게 영향을 받을 수 있음.

경제안보 개념의 대두

• 경제안보라는 개념은 분석 차원에 따라서 다양하게 해석될 수 있는데, 개인적 차원에서 경제안보란 '경제적 필요를 지속적으로 충족시킬 수 있는 능력'을 의미하고, 국가적 차원에서는 '국가 경제를 위한 개발 목표를 추구할 수 있는 능력'을 의미하며, 외교적 측면에서는 '경제의 외교적 수단화'로 이해될 수 있음.

1) 요소수는 디젤 엔진 차량의 매연 저감에 필수적인 품목임.
2) 생산이 통제된 주요 광물로는 반도체 웨이퍼·태양광 패널 원료에 사용되는 규소(메탈실리콘), 반도체 낸드플래시 및 배터리 필수 소재인 황린(백린), 스마트폰·PC 및 항공우주·자동차·배터리 핵심소재인 마그네슘, 반도체 금속 배선 및 방산·기계공구의 핵심소재인 텅스텐 등이 있음.

- 현재의 국제 정세를 반영한 경제안보는 '국가의 경제적 이익과 발전을 위협하는 외부적 변화(경제적 공세)로부터 자국을 보호할 수 있는 능력을 갖추는 것'으로 정의될 수 있음.

- 정치와 경제가 상호 긴밀하게 연관되며 글로벌 리더십이 부재한 상황에서 국가 간 규범과 기준이 압력을 받는 경우가 빈번해지고 있음. 아울러 글로벌 가치사슬의 발달로 인한 국가 간 분업의 고도화로 무역의 상호 의존성이 높아지면서 특정 자원이 무기화되는 현상이 나타나고 있음.

- 스즈키 가즈토(鈴木一人) 도쿄대학 공공정책대학원 교수는 "경제안보는 자유무역이나 자본의 자유 이동으로 최적화된 공급망을 인위적으로 수정하겠다는 것으로, 지금까지의 질서와는 모순되는 부분이 많다"라고 주장함.

- 구소련의 붕괴로 인한 냉전 체제의 종식 이후 세계화와 자유무역 기조가 강조되면서 경제안보의 개념은 크게 주목받지 못했으나, 미국의 트럼프 행정부 동안 중요 개념으로 부상하면서 오늘날 주요국들의 대외정책 기조로 자리 잡음.

- 트럼프 행정부에서 무역 보좌관을 역임한 피터 나바로(Peter Navarro)는 2018년 전략국제연구센터(CSIS) 강연에서 '경제안보는 국가안보다(economic security is national security)'라는 표현을 사용함.

- 트럼프 행정부는 중국을 현 국제질서에 대항하는 '현상 변경 세력(revisionist power)'으로 규정하고, 중국에 대한 전방위적 견제를 목적으로 인도-태평양 전략을 추진함.

- 경제안보의 예로 미국은 2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act)에 기술 보호를 목적으로 중국에 대한 무역·투자 규제를 강화하는 내용을 포함했으며, 바이든 행정부에서는 대 중국 견제 패키지 법안으로 불리는 '미국혁신경쟁법(US Innovation and Competition Act, USICA)'을 제정하였음.

- 동 법안에는 미래 기술과 과학 등 10대 첨단기술 분야에 향후 5년 동안 국가 예산을 집중적으로 투자하는 것과 중국의 영향을 받기 쉬운 신흥 국가를 지원하고 중국에 대한 추가 제재를 장려하며, 인권 문제와 관련하여 수출통제 검토를 요구하는 등 대중국 견제 조항들이 포함되어 있음.

- 일본은 작년 4월 한국의 국가안전보장회의(NSC)에 해당하는 내각관방(총리실) 국가안전보장국에 경제안보 정책의 사령탑 역할을 하는 경제반을 구성한 데 이어, 동년 10월에는 기시다 내각 출범과 함께 내각관방에 경제안전보장담당 내각부특명담당대신(장관급)직을 신설함.

네트워크화된 세계 경제와 상호 의존의 무기화

- 양차 세계대전 이후 급속하게 진행된 글로벌화와 1990년대 경제 패러다임을 지배했던 신자유주의 및 IT 기술의 발달에 힘입어 다국적기업은 비용 절감과 생산 효율성 극대화를 위해 글로벌 가치사슬(global value chain, GVC)을 형성함. 기업뿐만 아니라 정부가 외국인투자기업 유치 경쟁에 적극적으로 참여하면서 GVC은 단순한 상호 의존성 수준을 넘어 세계 각국이 과거와 비교할 수 없을 정도로 긴밀하게 연결되는 현상을 초래함('simple GVCs'에서 'complex GVCs'로 변화).

- 그 결과 과거 최종재 위주였던 교역과는 차원이 다르게 많은 행위자가 국경을 넘어 촘촘하게 얽히면서 세계 경제의 네트워크화가 급속하게 진행됨. 이러한 상호 의존성은 관련 행위자들에게 경제적 이득을 가져다주는 동시에 의존의 비대칭성을 초래함.

- 네트워크 내 행위자들 사이의 연결 빈도와 강도가 증가함에 따라 특정 기업과 국가가 상대적으로 더 큰 영향력을 행사할 수 있는 상황이 조성됨. 다시 말해, 세계 경제의 네트워크화로 공급망 내에서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 국가가 상대 정부와 기업의 '급소(choke point)'를 공격할 수 있는 수단을 보유하게 됨.

- 비대칭적 네트워크를 이용하여 상대국보다 우월적 위치를 점한 국가는 강압적인 목적을 위해 구조적 이점을 무기화할 수 있음. 즉, '상호 의존의 무기화(weaponization of interdependence)'를 현실화함으로써 상대방의 급소를 공략할 수 있음.[3)]

- 상호 의존의 무기화의 대표적 사례로 2019년 5월 반도체 GVC의 설계 부문에서 절대적 우위를 지닌 미국이 중국의 화웨이와 68개 계열사를 거래 제한 기업 목록에 포함시키는 조치를 단행한 것과 동년 7월 일본이 반도체·디스플레이 핵심소재의 한국 수출허가 조건을 까다롭게 하고 8월에 한국을 백색국가 명단에서 배제한 것을 꼽을 수 있음.

- 상호 의존의 무기화를 사용하는 것은 상대국뿐만 아니라 자국 기업에도 부정적인 영향을 미치기 때문에, 이를 행사하는 국가는 정당성의 명분으로 타국의 위협을 강조하고 민족주의를 환기하며 전략적 목표를 강조하는 방법을 동원함. 즉, 경제적 제재를 경제안보라는 이름으로 정당화함.

경제 통치술을 통한 압박 강화

- '경제 통치술(economic statecraft)'은 국가 통치술의 한 부분으로서 국가의 경제 문제를 해결하고 경제적인 이익을 도모하기 위해 사용하는 다양한 정책 수단과 국가 행위를 포괄하는 의미로 사용됨.

- 신자유주의로 표방되는 국제경제 질서가 정착된 이후 선진국들은 국내 시장 질서나 경제 문제에 대해서는 철저하게 자율성을 중시하고 개입하지 않는 것을 원칙으로 하지만, 국제 시장에서는 자국민과 자국 기업의 이익을 극대화하는 방향으로 국제경제 체제를 구축 및 유지하거나 경제 활동에 개입하는 이중적인 모습을 보임.

- 경제 통치술은 수출통제, 경제제재 조치 같은 부정적인 수단뿐 아니라 관세 인하, 비차별대우(최혜국대우) 같은 긍정적인 수단도 있음.

- 미-중 무역전쟁 이후 경제 통치술은 기존의 수출통제 및 수입규제 조치 외에도 보조금 및 국내생산 우대를 통한 산업정책, 공급망 재편, 외국인투자 규제 등을 포함하여 다양한 형태로 변화하고 있음.

3) '상호 의존의 무기화'라는 개념은 헨리 패럴(Henry Farrell) 조지워싱턴대 교수와 아브라함 뉴먼(Abraham L. Newman) 조지타운대 교수가 2019년 공동 집필한 논문 'Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion'에서 사용되었음.

Ⅱ. 인도-태평양 지역의 부상

새롭게 주목받고 있는 전략적 지역 개념

- 인도-태평양(India-Pacific)은 지리적으로 인도부터 동남아, 동북아, 오세아니아, 미국을 포함하는 광활한 지역으로, 이전에 자주 사용되던 아시아-태평양(Asia-Pacific)이라는 지정학적 개념을 대체함. 인도-태평양(인-태)과 아시아-태평양(아-태)에서 태평양은 주로 미국을 지칭하는 개념으로 사용됨.

- 인-태라는 용어는 1920년대 독일의 지리학자인 카를 하우스호퍼(Karl Haushofer)가 처음으로 사용했지만, 2007년 아베 신조 당시 일본 총리가 인도 의회 연설에서 '자유롭고 번영하는 인도-태평양'이라는 주제로 양국 협력을 강조하면서 인-태가 주목받는 전략적 지역개념으로 사용되기 시작함. 2010년대부터 호주와 동남아에서도 이 용어가 사용되었고, 보다 최근에는 일본이 주도적으로 동 용어를 홍보하고 있음.

[그림 1] 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로

자료: Drishti IAS

- 아-태 지역 개념은 주로 미국과 일본을 포함한 아시아 국가들을 중심으로 중국을 견제하는 데 방점이 있으며, 대표적인 사례가 미국과 일본이 주도했던 TPP(Trans-Pacific Partnership)였음. 그러나 트럼프 행정부 시절 미국이 TPP에서 탈퇴하자, 일본은 현재 호주와 함께 인-태 지역 개념을 적극적으로 사용하고 있음.

- 2017년 11월 트럼프 대통령이 아시아 지역을 순방한 이후 인-태 전략(Indo-Pacific strategy, IPS)이 주목을 받았는데, 당시의 인-태 전략은 미국·일본·호주·인도 4개국이 유대를 강화하고 일대일로 전략을 견제하는 다소 제한된 개념이었음.

• 인-태 전략에 대한 바이든 행정부의 관점은 근본적으로 오바마 행정부의 재균형(rebalance) 전략과 트럼프 행정부의 '자유롭고 개방된 전략(free and open strategy)'과 맥을 같이 함. 특히 트럼프 행정부가 지역에서 중점을 두었던 지역 동맹 네트워크 강화, 외교적 참여 강화, 경제적 번영, 디지털 인프라 강화 등을 수용하고 있음.

• 바이든 행정부는 많은 부분에서 트럼프 행정부의 대외정책을 수용하고 있지만, 무역과 국방에 있어서 역내 주요 파트너 국가와 갈등을 초래한 트럼프 행정부의 '미국 우선주의(America First)'와는 분명한 차별화를 보임. 바이든 행정부의 인-태 전략은 역내 문제에 대해 적극적인 관심을 보이며 파트너 및 동맹국이 미국 주도의 프레임워크에 참여하도록 적극적인 노력을 기울임.

바이든 행정부의 인도-태평양 전략

• 미국 백악관은 올해 2월 발표된 보고서인 'Indo-Pacific Strategy of the United States'를 통해 인-태 지역을 미국의 안보와 번영을 위한 핵심 지역으로 설정하고, 동 지역에 대한 미국의 역할과 위상 제고에 적극적인 노력을 기울일 것임을 명확히 함.

• 미국은 중국을 인-태 지역의 가장 큰 위협으로 간주하고, 동 지역에서 중국의 영향력이 확산하는 것에 대응하기 위해 역내 동맹국 및 파트너국 간의 공조가 필요함을 강조함.

- 동 보고서에서 미국은 역내에서 강화되는 중국의 '강압과 공격성(coercion and aggression)'에 대한 우려를 언급했는데, 구체적으로 호주와의 무역 갈등, 인도와의 국경 분쟁, 대만 압박, 남중국해 영유권 갈등, 주변국에 대한 위협 행위, 인권 침해 등을 적시함.

- 아울러 미국은 인-태 전략을 통해 미국의 목적이 '중국을 바꾸려는 것이 아니라 중국을 둘러싼 전략 환경을 바꾸려는 것'이라고 강조하면서, 이는 미국, 동맹과 파트너, 그리고 이들과 함께 공유하는 이익과 가치를 위한 것이라고 밝힘. 이를 통해 궁극적으로 미국은 중국과의 경쟁을 관리할 것이라고 함.

- 한편 중국을 위협 세력으로 간주하면서도, 기후 문제 및 핵확산 방지 같은 특정 분야에서는 함께 협력을 모색할 것이라고 밝힘.

• 동 보고서에서 미국 정부는 역내 파트너 및 동맹과 함께 ①자유롭고 개방된 인도·태평양지역, ②역내·외 연계 구축, ③지역의 번영, ④인도-태평양 안보 강화, ⑤국경을 넘는 위협에 대한 지역 역량 구축이라는 5가지 목표를 추구할 것이라고 밝힘.

[표 1] 바이든 행정부의 인도-태평양 전략에 포함된 5대 목표

목표	주요 내용
자유와 개방성 (advance a free and open Indo-Pacific)	□ 자유롭고 개방된 인-태 지역은 각국 정부가 자신의 결정을 스스로 내릴 수 있고, 공유된 지역이 합법적으로 통치되는 것을 필요로 함. 다음을 통해 자유롭고 개방된 지역을 만들어 갈 것임. • 민주적 기관, 자유 언론, 활발한 시민사회에 대한 투자 • 인-태 지역의 재정 투명성 개선과 부패 근절을 포함한 개혁 추진 • 역내 국제법에 따른 해상로 및 항공로 운용 • 핵심적인 신기술, 인터넷, 사이버 공간에 대한 공동의 접근 방식 증진
연결성 (build connections within and beyond the region)	□ 인-태 지역과 그 외 지역에 대해 통합적인 역량을 강화할 것임. • 호주, 일본, 한국, 필리핀, 태국과의 동맹 강화 • 인도, 인도네시아, 말레이시아, 몽골, 뉴질랜드, 싱가포르, 대만, 베트남, 태평양 도서국을 포함한 선도적인 역내 파트너들과의 관계 강화 • 아세안의 권한 강화 및 통합에 기여 • 쿼드 강화 및 쿼드 약속 이행 • 인도의 지속적 성장과 역내 리더십 지원 • 태평양 도서국가의 회복력 강화를 위한 파트너십 맺기 • 인-태 지역과 유럽-대서양 간 연결 관계 구축 • 동남아와 태평양 도서국가 내 미국 외교관 수 증대
번영 (drive regional prosperity)	• 인-태 경제 프레임워크(IPEF)를 통해 다음의 목표를 실현 - 높은 노동 및 환경 기준을 충족하는 무역에 대한 새로운 접근 방식 개발 - 새로운 디지털 경제 프레임워크를 통해 개방된 원칙에 따른 디지털 경제와 국가 간 데이터 흐름 관리 - 다양하고, 개방적이며, 예측 가능하며, 회복력 있고, 안전한 공급망 강화 - 탈탄소화 및 청정에너지에 대한 공동 투자 • 2023년 미국이 주최할 APEC을 통해 자유롭고 공정하며 개방된 무역과 투자 촉진 • G7 파트너와 '더 나은 재건(Build Back Better)'을 통한 역내 인프라 격차 해소
안보 (bolster Indo-Pacific Security)	□ 모든 물리적 수단을 동원하여 역내 위협을 억지하고 강압에 대처하여 인-태 전략을 강화할 것임. • 통합된 억지력 강화 • 동맹 및 파트너와의 협력 심화 및 상호 운용성 강화 • 대만 해협의 평화와 안정 유지 • 우주, 사이버 공간, 급변화하는 위협 환경에서 작전을 수행하기 위한 혁신 추구 • 동맹국인 한국과 일본의 조율과 한반도의 완전한 비핵화 추구 • 오커스(AUKUS)의 지속적 이행 • 기타 초국가적 위협에 대항하기 위해 미국 해안경비대 주둔과 협력 확대 • 의회와의 협력을 통해 태평양 억지력 이니셔티브와 해상 안보 이니셔티브에 자금 지원
회복력 (build regional resilience to transnational threats)	□ 21세기의 초국가적 위협에 대항하기 위해 역내 회복력을 강화할 것임. • 글로벌 온도 상승치를 섭씨 1.5도로 제한하기 위한 목표·계획·정책 개발 • 기후변화 및 환경 오염에 대한 역내 취약성 보완 • 코로나19 팬데믹 종식 및 글로벌 보건 안보 강화

자료: Indo-Pacific Strategy of U.S.A.

[표 2] 미국의 대아시아 정책 변화

정부		주요 내용
오바마 행정부 (2009~2016)	정책 수립 및 실천	• 오바마 대통령은 취임 후 미국의 대외 전략이 지나치게 중동에 편중된 반면 아시아는 상대적으로 소홀하게 취급되고 있음을 인식(2009) • 오바마 대통령은 아시아가 미국의 우선순위임을 선언하고, 자신을 '최초의 태평양 대통령(first Pacific president)'이라고 언급(2009) • 동년 오바마 대통령은 호주 국회 연설에서 미국의 자원, 투자, 관심이 아-태 지역으로 전환(pivot)할 것이라고 선언(2009) *오바마 행정부의 對아시아 정책의 이름은 초기 'pivot to Asia'라고 불렸지만, 추후 'rebalance'로 변경 • 힐러리 국무장관은 '아시아-태평양이 글로벌 정치의 추진체(driver)'가 될 것이라고 언급(2012) • 동남아시아 우호협력조약(TAC) 가입(2009), 미국 대통령 최초로 동아시아 정상회담(EAS) 참가(2014) • 미 해군의 함대 재배치, 남중국해에서 중국과 영유권 갈등이 있는 동남아 국가 지지 • TPP를 통한 지역 내 경제 통합 추진(2009~2016), 한미 FTA 체결(2011)
	평가	• 아-태 지역의 중요성 인식 • 중동에서 진행됐던 전쟁과 러시아와의 갈등 등으로 아시아에 깊게 관여하지 못했으며, TPP를 완성하지 못했다는 점에서 기대에 부응하지 못한 결과 초래
트럼프 행정부 (2017~2021)	정책 수립 및 실천	• 틸러슨(Rex Tillerson) 국무장관이 미국-인도 관계에 대한 연설에서 '인도-태평양'이라는 개념 언급(2017) • 트럼프 대통령이 아시아 방문(APEC 정상회담) 기간 중 '자유롭고 개방된 인도-태평양(free and open Indo-Pacific)'을 천명하면서 인-태 전략이 미국 대외정책의 핵심 의제로 부상(2017) • 인-태 전략보고서(2019.06) 및 자유롭고 개방된 인-태 보고서(2019.11)를 통해 구체적 전략 공개 • TPP에서 탈퇴하고 양자간 무역 협정을 미국에 유리하도록 개선(한미 FTA 개정)(2017) • 중국에 대한 무역 제재로 미-중 갈등 초래(2018) • '태평양 사령부(Pacific Command)'를 '인-태 사령부(Indo-Pacific Command)'로 확대 개편(2018) • QUAD 결성(2018) 및 QUAD Plus 제안(2020)
	평가	• 아-태 지역 개념을 인-태로 확장함으로써 동 지역의 중요성과 인도와의 협력 강조 • 변덕스러운 태도와 일관적인지 못한 정책 방향으로 동맹국에 혼란 초래 • 역내 미국의 신뢰와 존속력에 대한 불확실성 증가 • 역내 민주주의와 인권 증진에 대한 일치된 노력 부재

자료: United States Studies Centre 2022

주요 국가별 대 인도-태평양 정책

- **[한국]** 우리 정부는 IPEF 출범 이전까지 인-태 지역 혹은 전략에 대한 공식적인 입장 표명이나 전략을 발표한 적은 없지만, 신남방 정책을 통해 인-태 전략과 협력 체계를 구축하려고 노력하였음. 다만, 인-태 전략과 일대일로로 대표되는 역내 미-중 패권 경쟁에 직접적으로 개입하는 것을 피하려는 자세를 취해 왔음.

- 문재인 정부는 신남방 정책[4]을 통해 인-태 지역 내 지역협력외교를 확장하고, 역내 정치·경제 경쟁 구도에서 한국의 입지와 영향력을 확보하기 위해 노력했으며, 개발협력을 주요한 외교 수단으로 활용하였음.

- 2019년 이후 우리 정부는 미국뿐 아니라 호주의 인-태 전략과 협력 체계를 구축해왔음. 2019년 우리 정부와 미국은 신남방 정책과 미국의 인-태 전략과의 협력에 합의하고, 2020년에는 동 합의를 재확인했으며, 2021년 5월 양국 외교 실무자 간 대화와 이어진 한-미 정상회담에서 동 합의를 다시 확인했음. 2021년부터 호주의 인-태 전략과도 구체적인 협력을 모색했으며, '인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on Indo-Pacific, AOIP)'에 대한 지지 의사도 여러 차례 밝혔음.

- **[중국]** 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative, BRI) 구상은 중국에서 중앙아시아, 동남아, 중동 등을 거쳐 유럽에 이르는 지역을 육로(一帶)와 해로(一路)로 연결하고 선상에 위치한 국가들과 경제협력을 강화하는 사업으로서 인-태 지역의 상당 부분을 포함하고 있음. 인-태 지역은 일대일로의 두 축 중 하나인 일로(一路)에 해당하는 '해상 실크로드' 연안 국가임. 따라서 사실상 인-태 전략은 일대일로 구상을 통해 역내의 영향력을 강화하는 중국에 대한 미국의 대응으로 해석될 수 있음.

- **[일본]** 일본은 아베 총리 시절 발표한 '자유롭고 열린 인-태 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)'을 통해 새로운 외교전략으로서 인-태 전략을 구체화하고 3가지 핵심 영역(①법치, 자유무역, 항행의 자유, ②경제적 번영, ③평화와 안정)을 제시함.

- 일본은 2021년 3월 '자유롭고 열린 인-태를 위한 일본의 노력(Japan's Efforts for a Free and Open Indo-Pacific)이라는 전략문서를 통해 일본이 역내 해양질서, 경제, 거버넌스, 연계성 등에 기여할 것을 명시함. 동 문서에서 중국을 직접적으로 언급하지 않고 역내에서 비전을 공유하는 어떤 국가와도 협력할 의지가 있음을 명시한 바, 중국을 배제하기보다는 우호적인 관계 유지에 노력하고 있음을 시사하였음.

- **[아세안]** 2019년 6월 아세안은 제34회 아세안 정상회의에서 '인도-태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)을 발표했는데, AOIP는 미국이 제안한 '인도-태평양'이라는 새로운 지정학적 명명을 수용하면서도 역내 협력에서 개방성과 포용성을 강조함으로써 중국 등 특정 국가를 배제하지 않는다는 내용을 담고 있음.

- 아울러 AOIP는 지역협력에서 ①아세안 중심성을 재천명하고 ②연계성의 연계라는 개념을 통해 현재 진행 중인 다양한 역내 협력 이니셔티브를 아세안 주도로 조율하고 통합하고자 하는 의지를 담고 있음.

---

4) 신남방 정책은 아세안과 인도 등 신남방 국가들과 정치·경제뿐만 아니라 사회·문화까지 폭넓은 분야에서 주변 4강(미국, 일본, 중국, 러시아)과 비슷한 수준으로 관계를 강화해 동아시아와 세계의 공동번영과 평화를 실천하고자 하는 문재인 정부의 핵심 외교정책으로서 사람(People)·평화(Peace)·상생번영(Prosperity) 공동체를 핵심 개념으로 설정하였음.

- 역내 미-중 패권 경쟁에 대한 아세안의 기본 입장은 미국에 대해서는 '확신 없는 협력', 중국에 대해서는 '신뢰 없는 협력'으로 정리될 수 있음. 아세안은 탈냉전과 9.11 테러를 거치며 동아시아에 대한 관여(engagement)를 축소했던 미국의 동 지역에 대한 참여 의지에 대한 의구심이 있는 반면, 중국에 대해서는 중국 정부의 화평굴기(和平崛起) 강조에도 불구하고 남중국해 영유권 갈등과 공세적 외교에 대한 불편한 감정이 있음.

• **[EU]** 2021년 9월 EU는 '인-태 지역에서의 EU 협력전략(EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific)'에 대한 공동성명을 통해 EU의 인-태 전략의 목표, 원칙, 방향 및 핵심 분야 등을 상세히 제시함. 올해 EU 의장국을 맡은 프랑스는 2월 58개국 외교부 장관을 초청하여 첫 인-태 협력에 관해 장관회의를 개최함.[5)]

- EU는 인-태 지역의 정치·경제적 중요성을 고려하여, 경제·안보 등을 포함한 다양한 분야에서 EU의 관여를 강화할 것을 시사함. EU는 인권 문제와 관련하여 중국에 대한 우려를 보였으나, 동시에 중국과의 협력 가능성을 제시함으로써 동 전략의 포용적인 성격을 강조함.

- EU는 '지속적이고 포용적인 번영', '녹색 전환', '해양 거버넌스', '디지털 거버넌스와 파트너십', '연계성', '안보와 방위', '인간 안보'를 우선하여 실천할 7개 분야로 꼽았음. EU는 작년 12월 중국의 일대일로에 대응하는 400조 원대 규모의 유럽 역외 인프라 건설투자 계획인 '글로벌 게이트웨이(Global Gateway)'를 발표함.

5) 회의 참석자는 한국, 인도, 일본, 호주, 인도네시아, 필리핀, 베트남 등 인태 지역 30개국과 EU 회원국의 외교부 장관, EU 기관들(유럽위원회·유럽의회·유럽투자은행), 동남아시아국가연합(ASEAN), 환인도양연합(IORA), 태평양도서국포럼(PIF) 등 인-태 지역 단체들의 관계자임. 미국과 중국은 회의에 초청되지 않음.

Ⅲ. IPEF의 출범과 주요 내용

새로운 개념의 다자간 경제협력체인 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF) 출범

- 인-태 지역 전략보고서에서 미국은 동 지역에 경제적으로 관여하기 위한 구체적 방법으로 새로운 개념의 다자간 경제협력체인 '인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)'를 제안함. IPEF는 역내 국가들을 대상으로 무역뿐만 아니라 다양한 의제를 포괄하는 프레임워크로, 동 지역에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국이 추구하는 경제적 동맹체계를 구축하는 것을 근본 목적으로 설정하고 있음.

- 2021년 10월 화상으로 진행된 동아시아 정상회의(East Asia Summit)에 참가한 바이든 대통령은 IPEF를 미국 정부의 경제 전략의 중심축으로 제시했으며, 이후 몇 달 동안 행정부 관리들은 이니셔티브의 내용을 구체화하기 위해 국내의 이해관계자 및 전문가뿐만 아니라 역내 동맹국 및 파트너와 함께 폭넓은 협의를 진행했음.

- 2018년 미국이 주도했던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)[6]에서 미국이 탈퇴하고 복귀하지 않은 사이 일본을 주축으로 하는 아-태 지역 11개국은 새롭게 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 추진했으며(2018년 12월 30일 발효), 이후 한·중·일, 아세안 10개국, 호주, 뉴질랜드가 참여하여 세계 교역규모의 3분의 1을 차지하는 자유무역협정인 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)이 2022년 1월 1일 발효되었음(우리나라는 2월 발효).

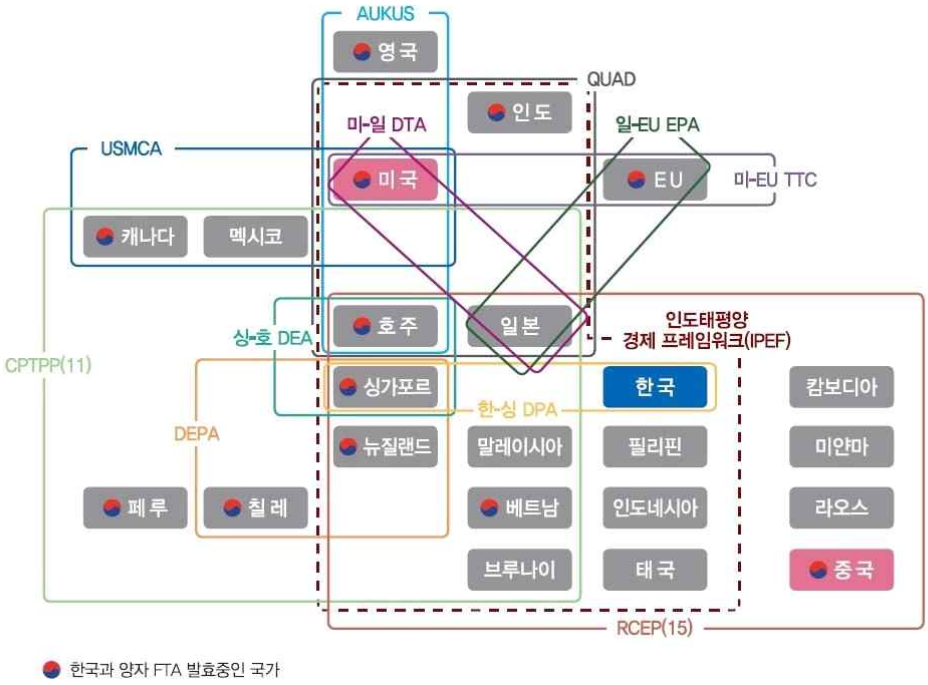
- 미국의 IPEF 제안은 역내에서의 경제적 영향력을 높이기 위해 CPTPP에 복귀하기보다는 IPEF를 통해 새로운 통상질서를 확립하려는 것으로 해석됨. 미국은 2017년 트럼프 행정부가 TPP에서 탈퇴한 이후 인-태 지역에서의 경제안보 리더십의 공백을 체감함.

- 5월 23일 13개국이 회원국[7]으로 참여한 IPEF는 일본에서 첫 정상회담을 가짐으로써 공식 출범하였음. 13개 회원국 정부들은 공동선언문에서 "우리 경제의 미래를 준비하기 위해, 번영을 위한 인도-태평양 경제 프레임워크 구축 절차에 착수한다"고 발표함. 아울러 "동 프레임워크는 탄력성, 지속성, 포괄성, 경제성장, 공정성과 경제의 경쟁력을 향상하기 위한 것"으로 이를 통해 "역내 협력, 안정, 번영, 발전, 평화에 기여하는 것을 목표로 한다"고 밝힘.

- 당시 미-일 정상회담과 쿼드(Quad) 정상회담 차 방일 중이던 바이든 대통령은 출범식에서 "우리는 21세기 경제를 위한 새로운 규칙을 작성하고 있다"고 선언하면서, 이 새로운 규칙이 "우리 모두의 경제가 더 빠르고 공정하게 성장하도록 도울 것"이라고 강조함.

6) TPP는 미국, 일본, 싱가포르 등 아-태 지역 12개국이 참여해 2015년 10월 타결된 다자간 자유무역협정이었지만, 오바마 행정부는 공화당의 반대로 국회에서 TPP에 대한 비준을 받지 못했음. 트럼프 대통령은 2017년 1월 TPP 탈퇴를 공식 선언하는 행정명령에 서명했음.
7) 13개 회원국들은 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도, 그리고 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 아세안 7개국임. 이후 5월 27일 남태평양의 피지가 참여 의사를 밝히면서 총 14개국으로 확대되었음.

[그림 2] 역내 주요 경제·안보 협의체 역학 구도



자료: 한국무역협회 통상지원센터(2022).

[표 3] IPEF와 인도-태평양 지역 주요 경제협력체 비교

구분	RECEP	CPTPP	IPEF
참가국	15개국(한국 포함)	11개국(한국 미포함)	13개국(한국 포함)
인구	22.7억 명(29.7%)	5.1억 명(6.7%)	25억 명(32.3%)
GDP	26.1조 달러(30.8%)	10.8조 달러(12.8%)	34.6조 달러(40.9%)
한국과의 교역규모	4,839억 달러(49.4%)	2,364억 달러(24.1%)	3,890억 달러(39.7%)

자료: 글로벌 공급망 분석센터(2022)
주) 인구 및 GDP: 2020년 기준 對세계 비중, 한국과의 교역규모: 2020년 기준 한국의 총 교역규모 대비 비중임.

네 개의 축으로 구성된 IPEF

- 기존의 자유무역협정(FTA)이 주로 시장 개방에 초점을 뒀다면, IPEF는 디지털·공급망·청정에너지 등 신통상 아젠다에 대한 역내 포괄적 경제협력 플랫폼으로 간주될 수 있음. IPEF는 무역상대국에 대한 관세 인하와 시장 접근(market access) 혜택을 제공하는 자유무역협정과는 달리 참여국이 네 가지 분야(4 pillars)에서 협력을 추구하고 공동 대응하는 것이 근본 목적임.

- 네 가지 필러(pillar)는 ①연결된 경제(connected economy), ②회복력 있는 경제(resilient economy), ③청정 경제(clean economy), ④공정한 경제(fair economy)임.[8)]

8) 네 가지 '필러(pillars)'의 명칭이 IPEF의 공식 출범(5월 23일)과 함께 변경됨. 이전에는 ①무역(fair and resilient trade), ②공급망(supply chain resilience), ③인프라, 청정에너지, 탈탄소화(infrastructure, clean energy, and decarbonization), ④조세와 반부패(tax and anti-corruption)가 사용되었으나 보다 포괄적이고 추상적인 명칭으로 변경됨.

- IPEF 참여국이 반드시 네 필러에서 요구하는 모든 기준을 충족할 필요는 없으며, 자국의 필요에 따라 협력 가능한 분야에 한정해 참여할 수 있음(모듈 방식). 아울러 행정협정(executive agreement)에 근거하고 있는 IPEF는 의회의 비준을 필요로 하지 않기 때문에 빠른 이행이 가능할 것으로 예상됨.

- 현재 각 분야에 대한 구체적인 규범 수준이나 협력 범위는 논의가 진행 중이며, 참여국이 어느 분야에 협력할지도 추가적인 논의가 필요한 상황임.

[표 4] IPEF 분야별(4 pillars) 주요 의제

분야	주요 의제	주관 기관
연결된 경제	• 디지털 경제에 관한 높은 수준의 국제표준 제정(ex. 국경 간 데이터 이동, 데이터 현지화에 관한 기준) • 디지털 경제 분야 협력 추구 및 문제 해결(ex. 디지털 콘텐츠의 불법 복제, 인공지능 사용에서의 윤리적 문제) • 노동, 환경, 기업 책임에 대한 강력한 기준 수립	미 무역대표부
회복력 있는 경제	• 공급망의 혼란을 사전에 방지하고 예측하기 위한 공급망 협약 구축 • △조기경보 시스템 구축, △주요 광물 공급망 지도 제작, △핵심 품목 이력추적 개선, △다양한 협력 조율	미 상무부
청정 경제	• 청정에너지, 탈탄소화, 인프라 관련 협약 구축 • 기후 위기를 극복하기 위한 노력 강화와 구체적인 목적 수립 • △재생 에너지, △탄소 제거, △에너지 효율성 기준, △메탄 배출 감소	미 상무부
공정한 경제	• 공정경제를 도모하기 위한 효과적인 세금 부과, 자금세탁 방지, 뇌물 방지 제도 제정 및 이행 • △조세 지식 공유, △유엔 기준에 부합하는 뇌물의 범죄화	미 상무부

자료: White House Fact Sheet(2022)

IPEF에 제기되는 문제점: 모호성, 약한 구속력 및 유인책, 지속 가능성

- IPEF는 기존의 자유무역협정과 달리 논의하려는 의제가 매우 광범위할 뿐만 아니라 모호하고 다양한 특성이 있음. 네 개의 영역에서 약 25개의 의제가 논의될 것으로 예상되는데, '필러 1'에서 다뤄질 내용은 제도나 규범이 중심이 되는 광의의 무역협정으로 간주될 수 있지만, '필러 2-3'에서 논의될 내용은 참여국 공동의 이행 약속이나 협력적 행동원칙으로 정리될 가능성이 큼.

- 따라서 이를 지키지 않는다고 해서 해당 국가를 처벌할 수 있는 제도적 장치가 마련되기 어려운 점이 있음. 효과적인 세금 부과, 자금세탁 방지, 뇌물 방지 등을 다루는 '필러 4'의 경우도 합의가 도출된다고 할지라도 합의의 성격상 이를 강제할 제도적 장치가 마련되기 어려운 측면이 있음.

- 전통적인 무역협정에 참여하는 국가들은 무엇을 제공(offer)하고 무엇을 요구(request)할 것인지에 대해 준비하고, 이견이 있을 시 제공될 혜택을 고려하여 타협점을 찾는 것이 일반적임. 그러나 CSIS의 보고서에 따르면 역내의 다수 국가는 IPEF와 관련하여 '미국이 요구하는 것은 많은 반면, 제공하는 것이 없는 제안(proposal)'이라고 평하고 있음.

- 아울러 동 국가들은 미국이 시장 접근이라는 인센티브를 제공하지 않는 점에 매우 실망하고 있으며, 아무런 인센티브가 없는 상황에서 미국이 요구하는 높은 수준의 기준에 부합하는 제도를 만드는 것이 사실상 어렵다는 의견을 피력함.

- 역내 국가들은 TPP에서 탈퇴할 때와는 달리 미국이 인-태 지역에 IPEF와 같은 경제적 관여 이상의 적극성과 의지를 보여줘야 함을 지적하면서 CPTPP, RCEP, BRI(일대일로)에 필적하는 유인책이 있어야 함을 강조함.

[표 5] 인도-태평양 지역의 경제협력 체제의 중첩성

Country	CPTPP Member	RCEP Member	DEPA Member	BRI Partner	U.S. FTA	U.S. TIFA	U.S. Tax Treaty
Singapore	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
New Zealand	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Republic of Korea	Interested	Yes	Interested	Yes	Yes	Yes	Yes
Japan	Yes	Yes	Interested	No	Yes	Yes	Yes
China	Interested	Yes	Interested	Yes	No	No	No
Vietnam	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Indonesia	Interested	Yes	No	Yes	Interested	Yes	Yes
Brunei	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Australia	Yes	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes
Malaysia	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Philippines	Interested	Yes	No	Yes	Interested	Yes	Yes
Thailand	Interested	Yes	No	Yes	Interested	Yes	No
Cambodia	No	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Laos	No	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Myanmar	No	Yes	No	Yes	No	Suspended	No
Bangladesh	No	Interested	No	Yes	No	Yes	Yes
Fiji	No	No	No	Yes	No	Yes	No
Maldives	No	No	No	Yes	No	Yes	No
Nepal	No	No	No	Yes	No	Yes	No
Papua New Guinea	No	No	No	Yes	No	No	No
Timor-Leste	No	No	No	Yes	No	No	No
Sri Lanka	No	No	No	Yes	No	Yes	No
India	No	Interested	No	No	Interested	No	Yes
Bhutan	No	No	No	No	No	No	No
Taiwan	Interested	No	No	No	Interested	Yes	No

자료: CSIS(2022)
주) DEPA: 디지털경제동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement), TIFA: 무역투자기본협정(Trade and Investment Framework Agreement), U.S. Tax Treaty: 미국조세조약

- 참여국에 주어진 필러 선택권도 불확실성을 가중시키는 요인인데, 현재까지 어떤 국가가 어느 필러에 참여할지 알 수 없을 뿐만 아니라 극단적으로 소수의 국가만이 참여하는 필러가 존재할 가능성도 배제할 수 없음.

- 한편, 비준과 관련하여 미국은 IPEF가 행정협정의 형태를 띠기 때문에 의회의 비준이 필요하지 않다고 밝히고 있지만, 실제에 있어 국내 정치 상황에 따라 IPEF에서 체결된 협약을 실행하기 위해 의회의 승인이 필요할 수도 있음. 신속한 협상과 빠른 이행은 IPEF의 장점이 될 수 있지만, 법제화가 필요하지 않은 만큼 현지 정치 상황에 따라 지속성이 손상될 수 있는 불확실성의 문제점이 제기됨.

- 정권이 바뀌면 합의된 협약의 지속성에 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없는데, 이미 역내 국가들은 오바마 행정부에서 적극적으로 추진됐던 TPP가 정권이 바뀐 후 미국의 탈퇴 선언으로 좌초된 경험이 있음.

• IPEF가 성공하고 역내 국가들의 의구심을 해소하기 위해서는 IPEF의 형태·기능·혜택, 포용성, 지속성에 대한 명확한 비전과 구체적인 내용이 제시되어야 함. 미국은 2023년 11월 APEC 정상회담에 맞춰 IPEF를 공식 발효할 것을 목표로 하고 있음.

- CSIS는 IPEF의 성공 조건으로 다음의 5가지를 제시함: ①더 의미 있는 인센티브 제공(offering more meaningful incentives), ②포용성 추구(aiming for inclusivity), ③디지털 협상을 독립된 필러로 분리(breaking out digital negotiation as a separate pillar of work), ④지속가능성 입증(demonstrating the framework's durability), ⑤중앙화된 조율(centralizing coordination).

IPEF 출범에 대한 중국의 태도

• 중국은 미국이 안보동맹인 오커스(AUKUS)와 안보 협의체인 쿼드(Quard)에 이어 경제 협의체인 IPEF를 통해 자국에 대한 압박을 강화한다고 판단하고, 우호적인 개도국을 중심으로 세력을 확장하려고 시도하고 있음.

• IPEF의 공식 출범이 있기 하루 전날인 5월 22일 왕이 중국 외교담당 국무위원 겸 외교부장은 "(미국이) 자유와 개방의 기치를 내걸고 있지만, 패거리를 지어 소그룹을 만드는 데 열중하고 있다"고 언급하며 "미국은 중국의 주변 환경을 바꾸겠다고 하는데, 목적은 중국 포위이며 아-태 지역 국가를 미국 패권주의의 앞잡이로 만들려는 것이다"라고 비판함.

• 한국의 IPEF 참여에 대해서도 중국은 비판적인 태도와 경고성 발언으로 불편한 기색을 내비쳤음. 5월 16일 윤석열 대통령이 국회 시정연설에서 방한이 예정된 바이든 대통령과 IPEF를 통한 글로벌 공급망 협력 강화 방안을 논의할 것이라고 밝힌 데 대해, 왕이 외교부장은 박진 외교부 장관과의 화상 통화에서 한-중 디커플링(탈동조화)에 대한 반대 견해를 분명히 밝히면서 "30년 전 양국은 냉전의 족쇄에서 벗어나 협력을 시작했으며", "신냉전의 위험을 방지하고 진영 대치에 반대하는 것은 양국의 근본이익에 관련된 것"이라고 말함.

• 한편, 중국은 IPEF에 대한 직접적인 비판과 함께 신흥국이나 남태평양 도서국을 규합해 미국에 대응하는 모습을 보임. 5월 19일 왕이 외교부장은 화상회의로 개최된 브릭스(BRICS)[9] 외무장관 회담에서 "신흥국과 개발도상국의 협력을 강화해 세계 평화와 발전에 더 큰 공헌을 해야 한다"고 말하면서 브릭스를 확대하는 브릭스 플러스(BRICS Plus) 모델을 제안했으며, 이에 대해 회원국은 브릭스 확대 방안에 대한 지지성명을 발표함.[10]

- 제14차 브릭스 정상회의가 6월 23일 화상회의로 개최되었으며, 중국은 올해 브릭스 의장국임. 전문가들은 이번 회의를 계기로 중국과 러시아의 관계가 더 돈독해질 뿐만 아니라 양국 무역 거래에서 달

9) 브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국 등 비서방권 경제 대국으로 구성된 다자간 경제 협의체로, 2009년 공식 출범했음.
10) 화상회의에는 브릭스 회원국뿐만 아니라 카자흐스탄, 사우디아라비아, 아르헨티나, 이집트, 인도네시아, 나이지리아, 세네갈, UAE, 태국이 참여함.

러 대신 위안화나 루블화 사용을 확대하는 방안이 본격 추진될 것으로 전망함.

• 5월 30일 피지에서 개최된 제2차 중국-남태평양 도서 10개국[11] 외교장관 회의(China-Pacific Countries Foreign Ministers' Meeting)에서 중국은 남태평양 10개 도서국과 안보·경제 협력을 획기적으로 확대하는 '포괄적 개발 비전'에 대해 협정을 체결하려고 했지만, 미-중 갈등이 격화해 남태평양 지역 안보가 불안정해질 것을 우려한 일부 국가의 반대로 합의에 이르지 못함.

[그림 3] 왕이 외교부장 남태평양 순방 행보

자료: 서울경제(2022)

- 회담에서 논의가 이뤄진 '포괄적 개발 비전'에는 중국이 태평양 도서 10개국에 수백만 달러를 지원하고, 중국과 태평양 도서국 간 자유무역협정(FTA)을 추진해 이들 국가의 중국 시장 접근권을 확대하는 내용이 담겨 있음. 아울러 중국 공안 파견을 통한 경찰 교육, 법 집행 협력, 어업 협력, 사이버 보안 문제를 포함한 네트워크 협력 강화, 정치적 관계 확대, 천연자원에 대한 접근권 확대 등이 포함되어 있음.

- AP통신에 따르면 데이비드 파누엘로(David W. Panuelo) 미크로네시아 대통령이 합의에 강하게 반대했는데, 그는 "(중국의 구상이) 불필요하게 지정학적 긴장을 고조시키고, 지역 안정을 위협할 것"이며, 이 협정이 "잘하면 신냉전 시대, 최악의 경우 세계대전을 불러올 위험이 있다"고 주장함. 아울러 피지는 왕이 부장의 방문 하루 전날 IPEF의 14번째 가입국이 되었음.

- 왕이 외교부장의 남태평양 순방 소식이 전해지자 호주는 피지에 외교부 장관을 급파했고, 미국도 피지의 IPEF 가입 사실을 전하며 중국을 견제했음.

우리 정부의 IPEF 참여

• IPEF의 참여에 대한 우리 정부의 기본 입장은 공급망 교란 등으로 국제경제 질서가 급변하는 상황에서 규범 형성 과정에 참여함으로써 국익을 도모하는 것임.

- IPEF 출범식에 화상으로 참여한 윤석열 대통령은 "IPEF 출범은 급변하는 경제 환경 속에서 역내 국가 간 연대와 협력의 의지를 보여주는 의미 있는 첫걸음이라고 생각하며, IPEF가 '개방성', '포용성', 그리

11) 솔로몬제도, 키리바시, 사모아, 피지, 통가, 바누아투, 파푸아뉴기니, 니우에, 쿡제도, 미크로네시아.

고 '투명성'의 원칙하에 추진되기를 기대한다"고 밝힘.

- 윤석열 대통령은 기자들과의 인터뷰에서 IPEF는 역내에서 경제 통상과 관련한 광범위한 룰(rule)을 만들어가는 과정임을 강조하면서, 룰을 만드는 과정에 한국이 빠진다면 국익에 피해가 클 것이라는 의견을 밝힘.

• IPEF가 '반중 연대'의 성격을 띠기도 하고 일각에서는 중국의 경제보복에 대한 우려를 제기하지만, 대체로 산업계와 학계는 IPEF의 가입이 한국의 산업 경쟁력 확보에 도움이 될 것이라는 긍정적인 태도를 견지함.

- 지금까지 IPEF에는 중국을 배제하는 구체적인 내용이 포함되어 있지 않지만, 미국은 인-태 전략보고서에서 동맹국 및 파트너국과 함께 중국을 견제하겠다는 태도를 명확히 밝히고 있으며 IPEF가 인-태 전략의 경제 분야 핵심인 만큼 IPEF 참여가 반중 연대로 인식될 가능성이 큼.

• 우리 정부는 IPEF 참여가 특정 국가를 배제하려는 것이 아닌 포용적 협력임을 강조하고 있음. 산업부는 "IPEF는 포용성과 개방성을 강조하고 있고, 정부도 역내 번영을 위해 IPEF가 포용적이고 열려있는 경제협력체가 돼야 한다는 입장"이라고 설명함. 아울러 "중국을 포함한 15개국이 참여하는 RCEP를 활성화하고 CPTPP 가입도 추진하는 등 다양한 협력 채널을 통해 중국과의 경제협력도 더욱 공고히 해 나갈 것"이라고 강조함.[12)]

- 6월 7일 산업부 주관으로 열린 대외경제장관회의에서 IPEF와 관련된 협상에 대응하기 위한 '원팀협상단'을 구성함. 대외 장관급 협의는 산업부 통상교섭본부장이, 고위급 협의는 산업부 통상교섭실장이 각각 수석대표를 맡아 총괄 대응할 예정임. IPEF의 4대 필러 중 '필러 1'은 산업부, '필러 2'는 산업부·외교부·기재부, '필러 3'은 산업부·외교부, '필러 4'는 산업부·기재부가 담당하기로 함.

12) 중국은 2021년 9월 CPTPP 가입 신청서를 제출했으며, 우리 정부는 올 4월 가입 신청을 결정했지만 새 정부 출범 후 아직 신청서를 제출하지 않고 있음(6월 말 기준).

Ⅳ. 시사점 및 정책 제언

경제-안보 개념의 재정립에 따른 공급망 다변화 계획 수립 필요

- 최근 '경제안보'가 '국가안보'로 등치되면서 경제 문제의 안보화(securitization)를 내세워 기존의 다자 무역체제에서 배제되거나 금지되었던 부정적 경제 통치술에 정당성을 부여하는 움직임이 나타나고 있음.
- 2000년대 이후 국가 간 분업을 통한 효율성 추구는 경제적 상호 의존의 심화를 낳았는데, 이는 글로벌 공급망에서 우월적 위치에 있는 국가가 의도적으로 상호 의존의 네트워크를 훼손할 때 공급망에 연결된 상대국에 큰 충격을 줄 수 있음.
- 우리나라는 상호 의존성의 무기화를 통한 경제적 강압(economic coercion)에 유독 취약한 모습을 보이는데, 이는 높은 대외무역 의존도, 제조업 중심의 수출, 공급망에서의 열악한 지위 등이 원인임.
- 코로나19 팬데믹과 러시아의 우크라이나 침공 등으로 글로벌 공급망의 문제점이 노출되면서 제조업 분야의 필수 소재인 반도체 및 주요 광물 등에 대한 공급 문제는 국가안보를 침해하는 요인으로 지목되고 있음.
- 공급망 교란과 관련하여 우리나라의 취약성은 크게 두 가지로 분류될 수 있는데, 첫 번째는 자연재해 및 공중보건 위기 같은 자연발생적 요인이며, 두 번째는 미-중 갈등 및 지정학적 갈등으로 인한 정치경제적 요인임.
- 전자의 경우 필수 원자재 공급원의 다변화, 핵심 원자재에 대한 추적 가능성 및 현황에 대한 투명성 제고를 위한 조기경보 시스템 구축 등이 고려될 수 있으며, 후자의 경우 상호 의존성의 무기화가 발생할 수 있으므로 필수 소재의 국내 생산 및 자립화 제고와 함께 특정 국가에 필수 자원을 과도하게 의존하는 것을 방지하기 위한 대책 수립이 필요함. 아울러 핵심 교역국과 글로벌 공급망 규범 수립에 적극적으로 참여할 필요가 있음.

인도-태평양 지역의 중요성 인식

- 미국은 오바마 행정부 시절부터 아시아에 대한 경제·안보에 대한 관여(engagement)를 강화하기 위해 노력했으며, 트럼프 행정부 이후 인-태 지역 개념을 강조하면서 역내에서 영향력을 확대하고 있는 중국을 견제하기 위해 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 강조하고 있음. 인-태 전략은 정권 교체와 무관하게 미국의 핵심 외교전략으로 지속될 전망임.

- 인-태는 정치·경제적 가치가 점차 증대하는 지역으로, 2020년 기준 경제규모(GDP)는 38조 1,570억 달러이고 무역 규모는 12조 701억 달러임. 아울러 우리나라 전체 수출 비중의 47.1%를 차지하며, 전 세계 FDI 대비 비중은 2010년 31%에서 2020년 46%까지 증가하였음.

- 미국은 올 2월 '인도-태평양 전략' 보고서를 통해 동 지역에서 미국의 영향력 확대, 동맹 및 파트너 국가와의 협력, 인태 지역의 경제 발전 및 안보 강화 방안을 포함한 기본 전략을 발표함.

- 동 보고서의 기본 골자는 '자유롭고 개방된(Free and open)' 인-태를 위해 역내 동맹국들과 '공조(Connectivity)'를 통하여 '번영(Prosperity)', '안보(Security)', '회복력(Resilience)'을 추구하는 것임.

- IPEF는 역내에서 미국이 추구하는 경제협력을 실현하기 위한 기본 프레임워크로, 추후 참여국과의 협의를 통해 내용을 구체화할 예정임. 다만, 11월에 예정된 미국 중간선거의 결과에 따라 IPEF에 대한 추진 동력과 미국의 리더십이 크게 좌우될 가능성이 있음.

• 우리 정부는 지금까지 주변 강대국(중국, 러시아)과의 관계를 고려하여 인-태 지역에 대한 전략적 모호성을 유지했지만, 국제사회에서 인-태 지역이 새로운 지리개념으로 인식되고 그 중요성이 가중됨에 따라 동 지역에 대한 외교적 노선과 정책을 수립할 필요가 있음.

IPEF에 대한 우리 정부의 명확한 원칙 수립

• 우리나라는 미국과의 양자 간 FTA 포함 58개국과 18건의 양자 및 다자간 FTA를 체결하는 등 이미 경제적으로 의미 있는 국가와 대부분 FTA를 체결했기 때문에 새로운 자유무역협정 체결로 제공되는 관세 인하와 시장 접근 혜택이 무역에 큰 변화를 초래하지는 않을 전망임. 공급망 안정화와 역내 공정한 무역 질서의 확립에 초점을 두고 있는 IPEF는 디지털 경제, 글로벌 공급망, 청정에너지 분야 등에서 우리나라에 새로운 기회를 제공할 것으로 기대됨.

- 미국이 첨단 분야에 대해 중국과 전략적 디커플링을 결정했으며 세계무역기구(WTO)가 무역 보복의 난무로 사실상 무력화된 상황에서, 우리 정부는 새로운 국제통상 질서를 확립하는 데 IPEF를 활용할 필요가 있음.

• 그러나 미-중이 인-태 전략과 일대일로 구상을 내세우며 대립하는 가운데 우리나라에도 양자택일을 강요받는 구도에서 현명하게 벗어날 외교적 역량과 강대국의 압박에 휘둘리지 않는 분명한 원칙 수립이 필요함.

- IPEF에 참여를 결정한 이상 과거에 주로 사용했던 전략적 모호함을 유지하는 것은 바람직하지 않으며, 창립 회원국으로서 IPEF가 중국을 배제하지 않고 포용적인 협력체제가 될 수 있도록 외교력을 발휘하는 것이 중요함.

- 우리 정부는 한국의 IPEF의 참여가 역내에서 중국을 견제하는 것과 무관함을 분명히 밝히고, 공급망 문제로 인해 심각한 경제안보 문제를 경험했던 한국이 안정적인 공급망 구축을 위해 IPEF에 가입할 당위성이 있음을 강조할 필요가 있음. 미국을 제외한 주요국의 인-태 전략은 중국과의 협력 가능성을 배제하지 않고 있으며, IPEF의 회원국은 IPEF의 성공 조건으로 '포용성'을 강조함.

• 우리 정부는 IPEF 회원국에 적용될 규범이 무엇인지를 신속히 파악하고, 동 규범이 제정 및 적용될 경우 국내 경제에 초래될 변화에 대처할 방안을 구상해야 함. 아울러 중견국으로서 규범 수립에 우리의 의사를 관철시킬 수 있는 룰 메이커(rule-maker) 역할을 모색할 필요가 있음.

[참 고 문 헌]

글로벌 공급망 분석센터. 2022. "글로벌 공급망 인사이트." Weekly 2022년 13호.

김석준. 2002.『국가 능력과 경제 통치술』. 이화여자대학교 출판부.

김양희. 2019. " 일본의 대한 수출통제 강화가 불러낸 '상호의존성의 무기화' " 해외문화홍보원.

대외경제정책연구원. 2022. "아세안 주요국의 IPEF 참여 배경과 전망." KIEP 세계경제 포커스.

매일경제. 2021. "30년 폐광까지 재가동할 판...삼성 하이닉스 K반도체 공급망 흔들." 10월 5일.

서울경제. 2022. "피지, 美주도 IPEF로...中 '남태평양 포섭' 삐거덕." 5월 29일.

서진교. 2022. "알쏭달쏭한 IPEF의 실체, 정확한 이해가 필요한 이유." 아주경제. 5월 26일.

손열. 2022. "신정부의 경제안보 책략: '경제 강압' 대응의 5대 과제." EAI 이슈브리핑.

송백훈. 2022. "IPEF의 성공 조건." 서울경제. 5월 25일.

송지선. 2021. "미국, 일본, EU의 인도태평양 전략 분석: 개발협력 분야를 중심으로. IFANS 2021-46.

오윤아. 2021. "일대일로 구상과 인도태평양 전략의 지정학적 경쟁과 동남아시아: AOIP의 의의와 한계." 국제·지역연구 30(1).

이승주. 2019. "미중 무역 전쟁의 동학: 외연의 확대와 상호의존의 역습." EAI 특별기획논평 시리즈.

이재현. 2022. "신남방정책과 인도-태평양 전략." 아산정책연구원.

이효영. 2022. "경제안보의 개념과 최근 동향 평가." IFANS 2022-08.

조선일보. 2022. "中왕이 "IPEF, 美 앞잡이 만드는 것...산업망안정 해치면 안돼" " 5월 22일.

한국무역협회 통상지원센터. 2022. "미국의 인도태평양 전략과 시사점: IPEF, 무역·투자를 중심으로." KITA 통상리포트 Vol. 5.

한국일보. 2022. "중국, 美 인·태전략 맞서 남태평양 공략 나섰지만...'협정 불발.'" 5월 30일.

VOA. 2022. "미한일 등 13개국 동참 IPEF 출범..."인도태평양 경제 번영 주도할 것" 5월 23일.

CSIS. 2018. "Economic Security as National Security: A Discussion with Dr. Peter Navarro."

CSIS. 2022. "Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework." CSIS Briefs.

Farrell, Henry and Newman, Abraham. 2019. "Japan and South Korea are Being Pulled Into a Low Level Economic War." Washington Post. August 1.

LAWFARE. 2022. "Water Wars: Biden Administration Releases New Indo-Pacific Strategy."

Li, Hansong. 2021. "The "Indo-Pacific": Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts." Modern Interllectual History.

Mollenkamp, Daniel T. 2022. "Economic Security." Investopedia.

Strangio, Sebastian. 2022. "Southeast Asian Nations Roll the Dice on Biden's Indo-Pacific Framework." Diplomat. May 24.

United States Studies Centre. 2022. "What To Expect From the Biden Administration's Indo-Pacific Strategy."

White House. 2022. "Indo-Pacific Strategy of the United States."