

이슈브리프 367호  
(2022. 6.17)

## 한미 정상회담과 IPEF: 미국의 의도와 한국의 전략적 과제

### 제367호

김태주 외교전략연구실 · 김종원 한반도전략연구실



## 국문초록

미국 바이든 대통령이 지난달 21일부터 2박 3일간의 일정으로 한국을 공식 방문했다. 이번 바이든 대통령 공식방문의 핵심 내용 중 하나는 인도태평양 경제프레임워크(IPEF)의 출범과 한국의 동참이었다. 이번 한미 정상회담의 핵심의제이기도 한 미국 주도의 IPEF 출범은 우리에게 세 가지 측면에서 중요한 의미를 갖고 있다. 첫째, 장기적으로 미국은 이번 정상회담에서 한국의 IPEF 참여를 통한 보다 확대된 글로벌 역할을 요구하고 있으며 그 핵심은 민간의 역할을 강화한 새로운 경제안보 프레임이다. 바이든 행정부는 IPEF를 통해 민간의 역할을 지속적으로 확대하고 이를 군사적 억지전략과의 균형을 통해 잠재적 안보 위협에 대처하고자 한다. 둘째, 단기적으로 미국 경제의 활력과 안정적인 성장은 지속 가능한 미국의 정치, 경제, 군사적 리더십에 필수적이다. 그런 의미에서 바이든 정부는 IPEF를 통한 민간 교류와 열린 자유무역을 통해 해외 기업들의 대규모 투자를 확대하기를 기대하고 있다. 이는 일자리 증가와 저성장의 위험을 헤징하여 인플레이션 가능성을 줄이고 악화하는 지지율을 회복해서 11월 중간선거에 대비할 필요성이 커졌기 때문이다. 셋째, 이번 IPEF 출범은 윤석열 정부 출범 이후 한일관계 개선을 위한 계기가 될 수 있지만 동시에 한중 관계에 있어서는 새로운 도전을 관리할 다각적 노력이 필요할 것으로 보인다.

**핵심어:** 한미정상회담, 인도태평양 경제프레임워크(IPEF), 중간선거, 한미동맹, 한일 관계개선, 한중 관계, 스마트 파워

미국 바이든 대통령은 지난달 21일부터 3일간 한국을 공식 방문했다. 바이든 대통령은 미국 주도의 국제질서를 강화하기 위해 IPEF(Indo-Pacific Economic Framework, 인도태평양 경제 프레임워크)를 출범시키고 한국의 적극적인 역할과 참여를 이끌어냈다. 특히, 대중국 견제와 북핵 문제 해결을 위한 한미 협력과 파트너십을 강화했을 뿐만 아니라 미래 투자유치와 사이버, 과학기술 협력, 공급망 안정화 그리고 이를 통한 대중국 견제 등에서 많은 성과를 거둔 것으로 보인다.

심화하는 미중 갈등과 러시아-우크라이나 전쟁 그리고 높아지는 글로벌 불확실성 속에서 선제적으로 행동에 나서고 있는 미국이 이번 한미, 미일 정상회담에서 자신들이 주도하는 IPEF를 출범시키면서 미국 주도의 국제질서와 협력을 위한 새로운 경제 프레임의 서막이 올랐다고 할 수 있다. 이러한 장기적인 국제질서의 방향을 이해하고 한국의 전략적 대응을 모색하기 위해 이번 한미정상회담에서 핵심 의제였던 IPEF에 나타난 미국의 장·단기적 의도와 목적 그리고 IPEF가 한국 정부에게 단기적으로 어떠한 새로운 전략적 위치를 부여하고 있는지 세 가지 측면에서 평가해 보고자 한다.

### IPEF 출범을 통한 미국의 장기적 국제연대와 리더십 전략

이번 정상회담에서 미국은 장기적으로 한국의 IPEF 참여를 통한 보다 확대된 글로벌 역할을 요구하는 것으로 보인다. 그 핵심은 민간의 역할을 강화한 새로운 경제안보 프레임이다. 이번 IPEF 공동성명에서 참여국들은 자유롭고, 열린, 공정한, 포용적인, 상호 연결된, 탄력적인, 안전한 그리고 번영된 인도태평양 지역과 지속 가능한 성장과 발전이라는 목표를 공유하였다. 바이든 대통령은 2018년 포린 어페어스(Foreign Affairs)에 기고한 글에서 미국의 국가적 목표와 안보를 군사력뿐만 아니라 민주적인 제도와 동맹 규합의 민간 역할을 강

화하여 지속가능하면서도 조용한 회복력을 통해 진전해 나가야한다고 역설한 적이 있다. 그런 의미에서 이번 정상회담과 IPEF 창설의 의미는 공유된 민주주의 가치를 통해 한국이 동북아시아에서 한미, 한일 그리고 역내 국가들과 더욱 통합된 민간 경제와 협력을 통해서 북핵, 중국견제 등 시급한 역내 문제 해결뿐만 아니라 기후, 에너지, 부정부패, 사이버, 공공보건 등 비전통적 분야에서 한국의 역할 확대이다. 이를 통해 우리 정부가 지역문제뿐만 아니라 글로벌 문제 해결의 중심축으로 활동하기를 기대한다고 볼 수 있다.

바이든 행정부는 IPEF를 통해 민간의 역할을 지속적으로 확대하고 이를 군사적 억지전략과의 균형을 통해 잠재적 안보 위협에 대처하고자 한다. 이번에 출범한 IPEF의 가장 핵심적인 부분이 바로 역내 국가들 간의 자유롭고 열린 경제적 교류와 연대 그리고 민주적 통합과 안정을 촉진하는 것이다. 다시 말해서 러시아와 중국, 북한 등을 염두에 둔 미국 주도의 안정적이고 지속 가능한 그리고 탄력적인 글로벌 공급망 협력 시스템(Supply Chain Eco-System)의 구축이 그 한 축이다. 미국은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아에 대한 제재를 강화하고 러시아산 에너지에 대한 동맹국 간의 공동 수입제한 조치를 강력하게 실행하고 있다. 악화된 글로벌 인플레이션 상황에서 민주주의 가치 동맹의 중요성을 강조하고 러시아의 일방적인 우크라이나 침공을 규탄한 것은 안정적이고 지속 가능한 에너지 공급망의 결속을 통해 대러·대중 수출규제 등 “비폭력적인 갈등 해소”와 전략적 우위를 확보하기 위한 의도라고 볼 수 있다.

바이든 대통령은 군사적인 힘은 위협에 대한 대응능력을 구성하는 조그마한 일부일 뿐이라는 가정을 하버드 대학 교수 조셉 나이와 공유한다. 바이든과 나이는 미국의 대외정책 실행에 있어 소프트 파워와 하드 파워의 상호 유기적인 결합과 구성을 통하여 다른 행위자들이 자발적으로 미국의 국익을 극대화하는 역할에 참여하도록

록 하는 스마트 파워 전략이 필요하다고 역설한다. 즉, 경제안보를 제재와 압박의 수단으로 활용하여 미국 주도의 국제정치경제 질서의 안정을 도모하고 러시아와 중국 그리고 잠재적 적대세력을 민간과 군사전략적 수단들의 균형을 통해 압박하고 통제, 관리하려 하고 있음을 알 수 있다.

### IPEF에 담긴 단기적 미국 국내 정치적 함의: 인플레이션과 중간선거

장기적으로 민간의 역할과 군사적 수단들의 균형을 통한 미국의 리더십과 힘을 확보해 나가기 위해서 단기적으로 미국 경제의 활력과 안정적인 성장은 지속 가능한 미국의 정치, 경제, 군사적 리더십에 필수적이다. 그럼에도 불구하고 현재 미국 경제는 대내외 인플레이션 우려로 단기적인 성장과 안정에 대한 믿음이 훼손되고 있으며 세계은행은 올해 세계 경제 성장률을 4.1%에서 2.9%로 그리고 미국의 성장률 전망치를 3.7%에서 2.5%로 낮췄다. 이는 11월 중간선거에 앞서 인플레이션과 저성장에 대한 공포가 바이든 대통령의 지지율 하락의 가장 커다란 원인 중 하나가 되고 있다.

최근 미국 여론조사에 의하면 바이든 대통령의 지지율은 40% 이하로 저조하다. 그가 80대 노령임에도 불구하고, 출범한 지 10여 일밖에 되지 않은 한국 신정부와 다급하게 마주 앉아야 했던 이유는 중국, 러시아 문제와 연관성이 짙다. 그런데 다른 한편으로는 미국 중간 선거를 앞두고 더 복잡해진 미국 내 정치적 풍향과도 관련이 있다. 바이든 정부는 트럼프 전 대통령 시절부터 시작된 대중국 관세 인상을 통해 중국 때리기를 지속해 왔다. 하지만 인플레이션 확산 우려에 격화된 미중 갈등 속에서도 관세 인하 카드를 꺼내 들어 값싼 중국 제품의 수입을 늘려 인플레이션을 해소해야 할 필요성이 증가하고 있다. 하지만 중간선거를 앞두고 대중국 견제가 충분하지 않다고 여기는 미국 중도 유권자들에게 역풍을 맞을 수 있다는 것이 바이든 행정부가 직면한

딜레마이며 중국산 수입관세 인하를 정당화하기 위한 노력도 생각보다는 쉬워 보이지 않는다.

특히, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 러시아산 원유 수입에 대한 제재로 인해 치솟는 유가, 천연가스, 곡물 가격 등은 인플레이션을 부채질하고 금리 인상을 더욱 압박하고 있다. 이를 해소하기 위한 동맹국들의 증산과 원유 수입처의 대체도 곧 겨울철 원유 수요 증대로 더욱 힘들어질 수 있다. 미 연방준비제도는 앞으로도 몇 차례 더 기준 금리를 0.5% 포인트씩 올릴 것을 시사하고 있다. 결국 금리 인상은 시간문제일 뿐 그 속도에 따라 미국 경제의 경착륙을 앞당길 수 있고 저성장과 부동산 경기 침체, 증산층의 대출 금리 부담을 가중시킬 수밖에 없다. 결국 경기 하강은 미국 중간선거에서 민주당 승패의 핵심 요소로 작용할 가능성이 매우 크다. 그런 의미에서 바이든 정부는 금리 인상의 속도 조절과 동시에 IPEF를 통한 민간 교류와 열린 자유무역을 통해 해외 기업들의 대규모 투자를 확대하여 일자리를 늘리고 저성장의 위험을 헤징하면서 인플레이션 가능성으로 불안한 민심을 달래고 악화하는 지지율을 회복할 필요성이 커졌다.

현대자동차가 투자를 결정한 미국 조지아주는 지난 대통령 선거에서 0.2% 차이로 바이든 대통령이 선거인단을 확보했고 이번 중간선거 최대 격전지 중의 하나이다. 삼성전자가 투자를 확정된 텍사스주 역시 전통적 공화당 텃밭이지만 2000년 이후 꾸준히 민주당 지지층이 증가하는 추세 (2000년 38% → 2016년 43% → 2020년 46.5%)이며 지난 대통령 선거에서 바이든(46.5%)이 트럼프 (52.1%)와의 차이를 기대 이상으로 줄였던 지역이다. 이러한 추세에 발맞춰 최근 미국 정부는 안정적 공급망 확보 차원에서 한국의 삼성, 현대, 기아, LG, SK뿐만 아니라 도요타, 폭스바겐 등 다른 외국 기업들의 대규모 미국 투자를 이끌어 내고 있다.

## IPEF와 한국의 새로운 전략적 과제

이번 IPEF 출범은 한편으로는 더욱 강화된 민간의 역할, 특히 경제를 통한 한미일, 다른 역내 국가들과 장기적 안보 협력 (즉, 글로벌 포괄적 전략동맹)의 확대 강화를 목표로 하고 있다. 여기서 주목할 점이 바로 이번 IPEF 출범이 한일관계 개선을 위한 중요한 계기가 될 수 있다는 것이다. 일본은 그동안 트럼프 정부가 TPP(Trans-Pacific Partnership, 환태평양경제동반자협정)에서 탈퇴하고 난 후 지속적으로 미국의 TPP 재가입을 원했다. 그런데 이번 IPEF의 출범으로 일본이 주도하는 경제 프레임의 역할과 영향력이 훨씬 더 줄어들었다고 볼 수 있다. 한국은 문재인 정부 말부터 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정)에 가입하기로 했지만, 한편으로는 한국의 가입에 대해 일본의 거부권 행사 가능성을 우려해 왔던 것도 사실이다. 일본 정부는 자신들이 주도하는 CPTPP의 자생력을 확보하기 위해서라도 한국의 CPTPP 가입을 환영하는 기류가 증가할 것으로 보인다.

이미 일본과 함께 IPEF 참여를 공식화함으로써 인도태평양 전략에서 적극적 역할을 모색하고 있는 우리 정부는 악화된 한일관계를 고려할 때 이번 기회에 CPTPP 가입을 지속적으로 추진해서 IPEF 기반의 한미일 글로벌 경제안보 프레임뿐만 아니라 일본과 공통의 지역적 이익을 형성하는 정치 경제적 기반의 안보 프레임으로 활용할 필요가 있다. 한일 간 열린 공급망의 지역적 협력 모델은 일본의 수출규제 해제를 위한 명분을 제공할 뿐만 아니라 반도체 소재와 장비, 에너지, 동남아시아 개발, 기후변화, 북핵문제, 사이버 안보 등에서 전략적 동반자 관계로 이끌어 줄 수 있다. 또한, 강화된 한일 경제안보 협력 프레임은 차제에 사드 보복과 같은 중국의 한국에 대한 부정적 혹은 보복적 조치의 가능성을 줄일 수 있는 레버리지가 될 수도 있다. 그러므로 IPEF 이후의 전략적 기회를 한일관계에서 어떻게 활용할지는 한국 정부의 새로운 과제이다.

이번 한미IPEF 협력 강화는 중국에 주는 신호도 명확하다. 사드로 대표되는 중국의 보복적 국제경제 외교는 한국 보수층의 중국 사드 보복 이후 반중 정서를 더욱 강화해 왔고, 동시에 대중 레버리지를 확보하기 위해 미국과의 동맹 강화를 열망해 왔다. 미국은 이를 놓치지 않았고, 바이든 대통령은 방한 이틀째 현충원 방문으로 일정을 시작했다. 이는 국가적 추모 의식과 공간을 공유함으로써 한국전쟁 이후 오랜 동맹의 복귀를 연상시켰고, 한국 보수 사회에 주는 의미 또한 남달랐다고 할 수 있다. 이번 바이든 대통령 방한과 IPEF를 통한 한미 글로벌 공급망 동맹, 북핵 확장억제 협력 등 다차원적인 협력 모델은 한미동맹을 전방위적으로 강화할 것으로 보인다. 반면에 왕이 외교부장은 미국 주도의 IPEF 출범과 한미동맹 강화를 냉전식 진영논리, 즉 대결 정치의 유산으로 규정하고 “결국은 실패할 전략”이라고 맹비난하였다.

결과적으로 격화하는 미중 갈등은 우리 정부에게 국가이익 차원에서 중국과의 관계에서 새로운 도전을 감수해야 할 과제들을 안겨주고 있다. 예를 들면 강화된 한미협력을 기반으로 미국 정부는 중국-대만 양안 문제에 더 강한 한국의 목소리와 역할, 즉 유사시 주한 미군의 전략적 활용 또는 한국의 지원 등 중국견제 역할을 보다 구체화할 것으로 보인다. 이로 인한 중국과의 갈등 심화 가능성과 남북문제에 악영향을 어떻게 관리할 것인가? 또한 우리 정부의 메모리 반도체, 바이오, 전기차 배터리 등에서 미국 그리고 다른 IPEF 구성원들과의 공급망 협력은 이들 산업에서 한국의 독보적인 위치를 강화할 수도 있지만 동시에 중국은 이를 글로벌 공급망에서 중국 배제를 통한 더 광범위한 차원에서 경제 군사적 안보 위협으로 인식할 것이다. 세계 최대 규모의 중국 시장에서 우리 기업들은 이러한 전략적 산업들에서 중국 기업들과의 심각한 경쟁에 노출되어 있다. 그 과정에서 중국 정부의 가능한 보복적 차별 조치들, 즉 한국 전기차 보조금 지급 제외 혹은 우리 반도체 기업들의 M&A 과정에서 반독점 기업결합 금지로 몽니 부리기 등이 현실화 될 가능성이 있다.

이러한 새로운 도전 과제들에 직면한 우리 정부는 이를 효과적으로 관리하고 국익을 극대화하기 위하여 다각적인 고민과 노력으로 일관성 있고 지속 가능한 원칙과 대안을 수립할 필요가 있다. 그러기 위해서 첫째는 복합적인 사고를 통한 공간성의 확보가 시급하다. 구체적으로 우리 정부는 정치와 경제를 분리한다는 원칙을 세우고 이를 다자외교의 틀 속에서 공감대를 이끌어내야 한다. 이는 진영화 된 정치적 긴장과 갈등 속에서도 기업들의 활동에 주는 악영향을 최소화하고 자본 활동의 자율성과 공간을 넓혀줄 수 있을 것이다. 일본은 이미 이를 극단적인 냉전의 대립구도를 극복하는 핵심 수단으로 활용했었다. 둘째는 연결성이다. 우리 정부는 이번 한미정상회담을 통해서 IPEF에 참여하기로 결정했다. 이를 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전시켜 나가면서도 일본 주도의 CPTPP를 포함해서 중국 주도의 국제기구에 참여하고 한중 FTA도 조속히 재개할 필요가 있다. 이러한 다각적 협력 모델은 정치적 긴장과 갈등이 고조되는 시기에 상호연결성을 통해 소통과 교류를 유지하고 갈등을 헛징 혹은 방지, 해결, 공동 변형하는 안보네트워드로 활용할 수 있다. 셋째는 유연성과 포용성이다. 한미협력 강화를 지향하는 과정에서도 지난 정부가 만들어 온 중국과의 소통 채널과 유대를 손상시키지 않도록 신중하고도 유연한 한미동맹 강화를 추진해야 할 필요가 있다. 이는 사실 때때로 기회주의적인 모습 혹은 전략적 모호성으로 비칠 수도 있다. 지금이 바로 미중의 진영논리가 우리의 이익구조 속에서 포괄적으로 양립할 수 있도록, 즉 한반도의 평화와 안정 그리고 통일이 미중일 모두의 이익이 될 수 있는 대전략을 고민해야 할 시기이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.