인민폐 평가절상, 두 가지 모두 정치적 요인으로 인해 난관에 부딪힐 가능성이 크다. 조정과정에 대해 중국과 미국 간에 정책협의가 이루어지더라도, 조정에 대한 압력이 사라지는 것은 아니며 경상수지 개선효과에도 한계가 있기 때문이다. 어쨌든 이 과정에서 직면하게 될 정치적 문제들은 계속해서 중미간 갈등요인으로 남아있을 것이다. 양국간 협력의 가능성도 배제할 수 없다. 중국과 미국 모두 세계경제가 침체되는 것을 원하지 않기 때문이다.

중국의 지속적 경제성장과 시장

제 9 장 계층별로 구분해 본 중국시장은 얼마나 큰가
김부용 · 이 근

제 10 장 중국 내수시장은 얼마나 개방될 것인가
송인영

제 11 장 중국은 미국시장에 계속 의존가능한가
나타니엘 스탠카드

제 11 장

중국은 미국시장에 계속 의존가능한가

나타니엘 스탠카드

1. 서 론

중국 경제성장에 무역, 특히 중미 무역관계는 대단히 중요하다. 국내 소비가 중국의 경제규모에 비해 여전히 부족하기 때문에 중국은 다른 곳에서 수요를 찾아야 하는데, 다행히 해외상품에 대한 미국의 지칠 줄 모르는 소비력이 중국 상품수요를 위한 주원천이 되고 있다. 세계무역기구(WTO) 가입으로 중국 국내총생산(GDP)에서 차지하는 무역비중이 급상승하고 있고, 중국 수출시장에서 미국의 비중 또한 늘어나고 있다. 그러나 중국으로부터의 수입은 여전히 전체적인 미국 무역적자에서 작은 비중을 차지한다. 여기서는 중국의 미국시장 의존도, 미국이 외국과 벌인 무역분쟁사례(특히 일본사례), 그리고 미국보호무역주의에 관한 가능한 시나리오들 및 보호무역주의에 영향을 줄 수 있는 여러 변수들을 분석하여 중미 무역관계에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

미국-일본 무역관계 사례와 비교하면서, 여기서는 역사적으로 보호무역주의 논리를 강화하는 변수와 그 반대변수들을 모두 검토한다. 그

러한 분석을 행한 후에는 보호무역조치가 예상되는 분야와 조치내용들도 검토한다. 끝으로 보호무역에 대한 양자 및 다자간 시나리오를 정리하고 보호무역에 관한 예상들이 어떻게 중미관계에 영향을 줄 것인가를 정리하면서 분석을 마무리하겠다.

2. 역사적 관점에서 본 중미 무역

중미관계에 관한 전반적 평가는 일반적으로 네거티브한 정치적 이해관계가 증가할 것이라는 쪽으로 결론이 내려진다. Gill and Tay(2004)에 따르면 중국 경제성장은 경쟁과 동반자적 관계의 공존으로 받아들여지고 있으나, 최근 10년간에는 언론매체와 미 의회 모두에 의해 네거티브한 이해관계라는 입장이 대세를 이룬다(Shambaugh, 2003; Liss, 2003; Lubman, 2004). 무역—특히 미국시장으로 향하는 중국 수출품의 증가—은 향후 중미관계를 결정하는 주된 결정요인이다. 미국 정치경제학 관련 연구들은 미국의 대중국 상품교역적자가 크게 존재하는 한 중국에 대한 네거티브한 정치적 입장은 지속될 것이라는 점을 강조한다(이에 대한 자세한 논의는 Destler 2005 참조).

중국에 대한 미국 내 이러한 국내정치적 흐름이 갖는 중요성을 이해하기 위해, 미국과 이루어지는 중국 무역관계 규모를 파악하는 것이 중요하다. 더 폭넓게 볼 때, 중국 경제성장을 촉진시키는 데 있어서 세계무역이 차지하는 역할을 조망해 보는 것도 필요하다. 상세한 분석을 단지 몇 페이지로 요약하는 것은 불가능하지만, 네거티브한 미국의 정치적 입장이 중국에 미치는 잠재적 영향은 자료를 개괄적으로 설명하여 쉽게 알아볼 수 있다.

1) 미국시장의 중요성

중국은 경제성장을 위해 무역에 의존하는 바가 크다. 특히 세계무역기구(WTO) 가입 이후, 국내총생산(GDP)에서 차지하는 무역비중은 놀라운 속도로 증가하였다. 중국 내수수요가 커지지 않는 한 무역은 중국의 향후 경제성장을 위해서 필수적 요소이다.

수출부문에서 보면, 미국시장은 지난 10년 동안 중국상품의 주요 수출대상지역이었다. 일본에 대한 수출비중은 15% 이하로 감소하였고 여전히 중요한 수출대상지역인 유럽연합 25개 국가에 대한 수출비중은 미국보다는 낮지만 여전히 20% 이상을 차지한다. 중국상품 수출은 증가하는 추세지만, 수출대상지역 국가별 구성은 거의 변화하지 않고 있다. 이와 대조적으로 서비스 부문에서 미국시장에 대한 중국의 의존도는 최근 몇 년 동안 줄어들었으며, 특히 세계무역기구(WTO) 가입 이후 이러한 감소현상이 두드러진다.

중국상품의 수출시장은 소수의 몇 개 국가에 집중되어 있어서, 중국은 무역특혜협정(PTAs: Preferential Trade Agreements) 네트워크를 형성하기 위해 애쓰고 있다. 중국은 우선 아시아 이웃국가들에 집중하고 있다. 호주, 뉴질랜드, 그리고 아세안 국가와는 이미 특혜무역협정을 위한 기본협의체제가 체결되어 있는 상태이다. 또한 인도와도 신중한 논의가 진행되고 있다(Antkiewicz and Whalley, 2004; Killion, 2005). 그러나 이러한 무역협약은 아직까지 미국시장을 대체하지 못한다. 중-아세안 무역협약이 세계무역시장에서 가장 큰 특혜무역협정이지만, 현재까지는 그 협정이 중국의 무역협상 특징을 설명해 주는 좋은 사례에 불과하다. 즉, 중국이 아세안 국가에 내보내는 수출보다 중국이 아세안 국가로부터 수입하는 규모가 훨씬 크다는 특징을 갖는 무역협정이다(Killion, 2005). 한 연구(Lee et al., 2004)에서는 "규모가 작은 역내 지역시장으로 중국무역을 증가시키는 자유무역협정(예를 들면, 중-아세안

자유무역협정)은 중국의 증대하고 있는 수출역량을 흡수하기 위해 필요한 충분한 규모의 시장을 제공하지 못하며, 중국의 다양한 수요를 충족시켜줄 수 없을 것"이라고 지적한다. 따라서 적어도 중국과 인접한 국가들과의 무역협정은, 미국시장을 일부 대체할 수는 있으나 미국시장을 완전히 대체할 수는 없을 것이다.

2) 일본의 경험으로부터 얻을 수 있는 교훈

미일 무역관계는 중미 무역관계에 시사하는 바가 크다. Hufbauer and Wong(2004)은 일본과 중국에 대한 미국의 반응을 비교하고, 그 차이점을 도출한 뛰어난 논문을 집필하였다. 네거티브한 정치적 시각을 반영하면서 비롯된 일본에 대한 미국의 무역조치는 1950년대에 시작되어, 1990년대 일본 경제침체기까지 지속되었다. 역사적 경험을 고려해 볼 때, 미국은 중국과도 이와 비슷한 장기적 무역분쟁을 예상하고 있는 것으로 보인다.

일본과 유사한 점은 미국 내 총 수입규모에 대한 국가별 점유율을 살펴볼 때 특히 두드러진다. 1980년대 이후, 중국과 일본은 미국 수입시장의 점유율 측면에서 서서히 그 현상이 반대방향으로 변화하였다. 일본으로부터 들어오는 수입이 미국 전체수입에서 차지하는 비중은 1989년에 20%에서 2005년에는 10% 이하까지 떨어졌고, 중국의 비중은 3% 이하에서 15%에 근접할 만큼 증가하였다. 일부의 분석가들은 중국으로부터의 미국 수입비중은 조만간 유럽연합 15개국으로부터 미국이 수입하는 규모를 초과할 것이라고 예측한다.[1]

1) 2004년의 경우, 캐나다와 멕시코가 합하여 미국 수입비중의 거의 30%를 차지하였다. 미국의 단일한 가장 큰 수입대상국가로서는 중국이 캐나다를 능가할 예정이다. 캐나다의 경우 2004년 미국 수입의 18%가량을 차지하고 있으나, 그 비중은 중국에서 미국으로 수입되는 점유율 변화 속도처럼 상승하고 있는 것은 아니다.

〈표 11-1〉 중국과 일본의 역사적 비교

국 가	해당국가로부터 미국 수입규모 (10억 달러)	해당국가에 대한 미국 수출규모 (10억 달러)	미국의 수출대비 수입(수입/수출) 비율	국내총생산 대비 무역비율 (%)	해외 직접투자 스톡 (10억 달러)	국내총생산 대비 해외 직접투자 스톡비율 (%)
중 국						
1986	4	4	1.0	25	0.1	0
2003	152	27	5.7	56	447.9	35
일 본						
1986	82	27	3.0	17	44.0	3
2003	118	49	2.4	11	59.6	2

출처: Hufbauer and Wong(2004).

3. 미국의 예상되는 보호무역조치

일본과의 비교를 다루는 Hufbauer and Wong(2005)의 연구는 중국 무역의 특징을 파악하는 데 유용한 변수들을 보여준다. 일반적으로 이러한 변수들은 무역분쟁이 상당히 지속될 것이며, 또한 아마도 조정가능할 것이라는 점을 지적한다. 그들은 논문에서 다음과 같이 말하고 있다. "몇십 년 동안 중미 무역분쟁이 지속될 것으로 예상하지만, 만일 중국이 위안화를 재평가한다면 무역분쟁이 한창이었던 미일 분쟁 때보다 중미 무역분쟁 정도는 훨씬 낮은 수준에 불과할 것이다". 이러한 예상은 수많은 다른 연구에서도 유사하게 나타난다(예를 들어 He, 2002b; Bergsten, 2005; CRS, 2005; Gill and Tay, 2004). 그러나, 중미 무역분쟁이 지속되지만 조정가능할 것이라고 예측하기 위해서는 좀더 상세한

구도를 갖추어 설명할 필요가 있다. 일본과 무역분쟁을 겪었을 때와 마찬가지로, 미국 내에서 보호무역주의가 대두될 것이라고 보는 가장 큰 이유는 미국의 무역적자 규모이다. 중국과 미국 사이에는 미일과 같은 안보적 협력관계도 없기에 더욱 그렇다. 미일간의 안보적 협력관계가 중요하다는 이유에서 몇몇 논자들은 미일 무역분쟁이 우호적으로 해결되어야 한다고 주장한 바 있다. 미국의 보호무역주의자들은 국내에서 상당한 정치적 지지를 끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 중국의 미약한 환경 및 노동기준 때문에 미국 보호무역주의자들은 인권관련 NGO 단체로부터 쉽게 지지를 확보할 것이다. 한편, 중국은 20세기 후반 일본이 미국과 무역분쟁을 겪었을 때에 비해 훨씬 더 개방된 경제체제를 갖고 있다. 중국은 전후 일본에 비해 훨씬 더 많은 해외투자와 수입을 허용하고 있다. 게다가 세계무역기구(WTO)의 각종 제도적 장치들은 중국이 미국의 보호무역주의에 저항해야만 하는 상황이 발생할 경우, 중국에 도움이 될 수 있을 것이다. 이러한 모든 변수들을 아래에서 좀더 상세히 검토한다.

1) 무역분쟁을 유발할 수 있는 요인들

무역적자 규모

Bergsten (2005)이 지적하였듯이, 역사적으로 볼 때 양자간 무역불균형 규모는 미국으로 하여금 무역보호주의를 들고 나오게 하는 가장 중요한 요인이다(Destler, 2005; Bottlier, 2003). 중국과의 거래에서 미국의 무역적자규모는 2004년 1억 1천 달러에 이르러, 일본과의 무역적자가 가장 극심했던 2000년의 850억 달러보다 훨씬 더 큰 규모이고 향후 크게 줄어들 징후가 보이지 않는다. 무역적자 규모가 크다는 것뿐만 아니라, 중국에 대한 미국의 수출량이 너무 작다는 것도 문제가 된다. 이러한 점은 양자간 무역불균형이 당분간 지속될 것임을 시사한다.

Bergsten (2005)이 지적하였듯이, 중국에 대한 미국의 수출규모는 수입보다 6배 빨리 증가해야 현재 불균형을 해소할 수 있을 정도이다.

일부 분석가들은 미국달러의 과대평가가 무역적자나 미국 보호무역주의 경향을 악화시킨다고 강조한다. 그러나 중국위안화 재평가가 무역불균형을 없애줄 것을 입증할 만한 학술적 근거는 희박하다. 그럼에도 불구하고 많은 정책결정자들은 미국 무역적자 원인을 달러에 대해 저평가된 중국위안화로 돌리고 있다.[2] 가장 대표적인 예가 뉴욕 상원의원 찰스 슈머(Charles Schumer)라고 할 수 있다. 이러한 시각을 가진 보호무역주의자들이 달러가치 절하를 주창했다. Bergsten (2005)은 금본위제를 폐지한 닉슨의 정책 뒤에는 보호무역주의가 있었고, 1985년 플라자 합의의 경우에도 마찬가지라고 주장한다. 따라서 달러가치 절하가 양자간 무역적자 해소에 중요한 영향을 주든지 그렇지 않든지 간에, 세계무역 불균형은 중국에 대한 보호무역주의자들의 압력을 증가시킬 것이 확실하다.

각 부문 차원의 갈등악화 요인들

현재 중국경제의 발전경로를 고려할 때, 미국의 보호무역주의적 기류나 중미 무역분쟁은 매우 광범위하고 심화될 것으로 보인다. Hufbauer and Wong (2005)이 지적하였듯이, 중국의 경제성장은 모든 산업부문에서 광범위하게 이루어지는 특징을 보인다. 일본의 수출이 섬유와 같은 저가품시장에서 시작되어 중급단계 소비재, 그리고 고급기술 분야로 확산되면서 매우 순차적으로 발전했던 반면, 중국의 수출은 여러 분야에서 동시에 발생하고 있다. 게다가 중국의 수출은 미국 국내정치에 상당

2) 무역적자는 또한 종종 일자리손실로 직접 연결되기도 한다. 그러나 그러한 연관관계를 보여주는 경제학적 이론구조는 다소 모호하다. 그러한 주장에 대한 한 예로는 Scott (2000)을 참조하라.

한 영향을 주는 미국 내 산업분야와 중첩된다. 어떤 산업부문들은 정치권과의 연결이 강하다는 이유로 종종 더 보호되기도 한다. 대표적 예가 철강, 농업, 섬유산업들인데(Wolf, 2005), 바로 이러한 산업들 모두 노동집약적 상품을 생산한다는 점에서 중국이 비교우위를 갖는 분야이다.

무역과 관련된 노동환경 등의 쟁점

Hufbauer and Wong(2004)은 일본과 중국의 상이한 사회경제정책을 강조하면서, 미국정치가 이런 측면을 중시함도 언급하였다. 가령, 환경과 노동문제에 관한 미국사회의 인식수준은 1980년대 이후 대폭 상승했다. 대표적 예로 클린턴 행정부는 북미자유무역협정이나 요르단과의 양자간 자유무역협정에 노동이나 환경관련 조항을 포함시켰다. 환경과 노동문제와 관련하여 중국의 기준과 관련법 시행이 미흡하다는 점을 고려해 볼 때, 이런 문제가 미국 보호무역주의적 조치를 정당화하는 또 다른 이유가 될 수 있음을 뜻한다. 이 경우 친보호무역주의적 정치동맹이 산업계와 NGO를 포괄하는 차원에서 형성될 수도 있다.

중미 안보동맹 부재

무역분쟁이 확산될 수 있다고 보는 네 번째 요인은 Hufbauer and Wong(2004)이 지적하였듯이 중국과 미국 사이에 안보동맹이 없다는 점이다. 중국과 미국 간에는 더 큰 정치적 목적을 위해서 경제적 분쟁을 완충시킬 만한, 상호 안보에 관한 미일 협약(the U.S. - Japan Treaty of Mutual Cooperation and Security, 1960)과 유사한 형태의 협약이 전혀 없다. 미일 무역분쟁에서 이러한 동맹관계가 실제로 어떤 역할을 했는지는 불확실하나, 어쨌든 중국과 미국 간에는 중미 무역분쟁을 완화시키는 방향으로 작용할 다른 상쇄적 힘이 존재하지 않는다.

2) 갈등을 완화시킬 요인들

무역 및 투자개방

무역이 증가했던 기간 내내 상당한 규모의 경상수지 흑자가 지속되었던 일본과는 달리, 중국의 경우는 수출과 수입이 모두 증가하고 있으나 종종 무역수지 적자를 겪는 경우도 있다. 게다가 1980년대의 일본이나 한국과는 달리, 중국은 해외투자를 개방적으로 받아들인다(Hufbauer and Wong, 2004).

이러한 개방성은 미국 보호무역주의자들의 압력을 일정 정도 완화시키는 효과를 발휘할 수도 있다. 실제로 미국기업들이 잠재적 분쟁대상국가 내에 직접투자를 하여 사업을 운영하게 되면, 철강부문처럼 전통적으로 정치권과 깊은 로비관계가 형성되는 부문에서도 무역불균형으로 인한 긴장관계는 많이 완화되는 경향이 있었다(Wolf 2005, Dooley et al., 2004). 따라서 일본시장의 폐쇄성이 미국의 "일방적인" 불평을 초래했던 것에 비해, 미국기업과 투자에 대한 중국의 개방은 미국 내에서 무역보호를 반대하는 정치적 지지층을 형성하는 데 도움이 될 수 있다.

제도적 완충장치들

미일 분쟁과는 달리, 중국이 미국 보호무역주의를 완화시킬 수 있는 또 다른 요인은 세계무역기구이다. 덤핑방지수단과 같은 미국의 양자간 무역분쟁 해결방안들은 세계무역기구 체제 아래 이미 여러 번 불법적인 것으로 판명된 바 있다. 그러나 미국은 세계무역기구 체제를 벗어날 징후를 보이지 않고 세계무역기구 판정에 대체로 승복하려 한다(Destler, 2005). 이러한 제도상의 완충장치들은 적어도 장기적 측면에서 볼 때 극단적 보호무역주의로부터 중국에 은둔처를 제공해 주는 것으로 작용할 수 있다. 게다가 다른 국가, 특히 개발도상국가들이 종종 분쟁에서 양자간 보호장치를 사용했다는 점은 중국도 비슷한 수단을 써서 자신을

방어할 수 있다는 점을 시사한다. 세계무역기구가 보장하는 수단이든 일반적 양자간 무역협정에서 사용되는 수단이든 간에, 무역관련 규정과 무역분쟁 해결방안 모두가 점차 제도화되고 법제화되는 추세는 미국식의 극단적 보호무역주의 조치를 견제하는 중요한 방패가 된다.

3) 갈등악화 - 완화가 애매한 요인들

미일 무역분쟁경험을 통해 볼 때 Hufbauer and Wong(2004)이 개괄한 요소들이 중미 무역관계를 분석할 때 상당히 유용한 측면이 있다. 그러나 가장 중요한 하나의 변수는 분쟁을 악화시킬지, 완화시킬지 애매하게 남아있다. 바로 두 국가 모두 WTO 회원이라는 점이다. 자율규제조항(*Voluntary Restraint Agreements*)처럼 미일관계에서 적용되었던 다수의 안전장치들은 이제 WTO체제 아래서는 활용될 수 없으며, 그 결과 잠재적으로 더 많은 대결과 갈등의 가능성이 점쳐진다(Lawrence, 2003). 반면 세계무역기구 분쟁해결협정(*Dispute Settlement Understanding*)은 구조화된 절차라는 면에서, 무역분쟁 해결을 위한 체계적이고 제도적인 기회로 활용할 수 있다. 이러한 제도는 정치적 분쟁을 합법적 토론의 장으로 이동시켜, 지나친 보호무역주의 기세를 조금이라도 완화할 수 있다. 이처럼 반대방향으로 작용할 수 있는 가능성 중에 어떤 쪽이 훨씬 더 강하게 작용할 것인지를 예측하는 것은 어려운 일임에 분명하다. 특히 중국과 미국 사이에는 세계무역기구의 분쟁해결협정 체제 아래서 지금까지 특별한 분쟁이 없었기 때문에 예측의 어려움이 더해진다.

4. 미국의 무역보호형태와 부문

중미 무역관계에서 분쟁이 발생한다면 분쟁의 구체적 형태에 대해 생각해 보는 것은 매우 중요하다. 여기에서 다음과 같은 몇 가지 중요한 질문을 던질 수 있다.

① 어떤 정책분야나 어떤 산업부문에서 중미 분쟁이 일어날 것인가?
② 그러한 분야나 부문들이 시간이 흐름에 따라 어떻게 달라질 것인가?
③ 무역분쟁이 전반적인 중미관계에 대해 어떤 장기적 영향을 미칠 것인가?

이 장은 앞의 두 문제에 대한 해답을 찾아내기 위한 시험적 시도에 초점을 맞추기로 한다. 이 경우, 실제로 무역분쟁이 진행될 만한 가장 가능성이 높은 시나리오를 전제로 한다.

분석을 단순화하기 위해, 중국의 대미 수출은 주로 다음과 같은 세 가지 장애물에 영향을 받는다고 상정하자. 첫째, 미국 주도에 의해 이루어진 각종 배타적 무역협정, 둘째, 덤핑방지수단이나 긴급수입제한조치와 같은 양자간 분쟁해결수단, 셋째, 세계무역기구 내에서 제기된 각종 다자간 불평들. 이러한 장애물들 각각은 대개 미국의 국익 계산과 어떤 형태로든 관련되어 있는 경우가 대부분이다. 예를 들어, 쌍무적 무역협정은 종종 국제적 정책공조를 유도하기 위한 전(前)단계의 성격을 띠기도 한다. 다른 예에서는, 국내 철강산업으로부터 외국산 철강의 급속한 수입을 막아야 한다는 압력 때문에 영향력 있는 상원의원들에 의해 양자간 무역분쟁 해결수단이 채택되기도 한다. 나아가 이러한 수단들 각각은 정치적, 경제적 차원 모두에서 중미 무역관계에 특정한 영향을 미친다.

1) 양자간 무역분쟁 도구들

분쟁의 수단

중국과의 무역관계에서 미국이 사용할 수 있는 양자간 분쟁해결방안은 덤핑방지관세, 긴급수입제한조치, 그리고 지적재산권관세나 상계관세 등으로 정리해 볼 수 있다. 이러한 수단들은 모두 세계무역기구 원칙하에서 대체로 합법적이다. 그러나 이 모든 수단들은 국내정치적 과정의 결과에 불과하다. 다시 말하자면, 양자간 협상을 시작하기 위해서 국제기구 개입 등이 필수적으로 요구되지는 않는다.

① 덤핑방지관세

"시장가격 이하"로 팔리는 수입품을 "보상"하기 위해 부과하는 관세인 덤핑방지관세는 미국 보호무역주의자들이 가장 선호하는 첫 번째 분쟁해결방안이다(Mankiw and Swagel, 2005). 덤핑방지관세의 역할과 경제적 파장은 다른 종류의 양자간 정책도구의 효과보다 훨씬 크다. 중국 수출업자들은 현재 덤핑방지관세를 적용받는 가장 빈번한 대상이며, 그들은 높은 관세를 지불해야 할 입장에 처해 있다. 미국법은 덤핑방지조치를 취하는 것을 상대적으로 쉽게 허용하기 때문에, 무역분쟁관련 이의제기나 소송은 빈발하며 대개 관세부과로 결론이 난다. 덤핑방지와 관련된 이런 조치가 가까운 장래에는 줄어들 것 같지 않다. 미국의 보호무역주의자들은 중국상품에 대응하는 가장 효과적 수단으로서 여전히 덤핑방지관세를 고려하고 있다. 만일 협정에 명기한 대로 미국이 중국에 시장경제국 지위를 부여한다면, 덤핑방지관세는 2016년 이후에는 다소 줄어들 것이다(Ikenson, 2005).

② 긴급수입제한조치

미국 보호무역주의의 두 번째 양자간 조치수단은 긴급수입제한조치로, 이는 국내산업이 외국경쟁자에 "적응"할 시간을 허용하기 위해 수출국가에 부과되는 관세이다. 일반적인 "201조"(Section 201) 긴급수입제한조치 이외에(Mastel, 1999), 중미간에 WTO 가입협상의 일부로서 합의된 두 종류의 특별조치도 중국을 겨냥하고 있다. 첫째, 중미간 세계무역기구 가입협정의 일부로서, 중국은 "421조"(Section 421) 긴급수입제한조치에 동의하였다. 이와 같이 중국에만 해당되는 특별 긴급수입제한조치는 일반적 수단에 비해 훨씬 융통성 있게 사용될 수 있다. 지금까지 단지 5개 소송만이 제기되었고 그들 중 어떤 것도 관세가 부과된 것은 없으나, 421조 긴급수입제한조치는 여전히 강력한 잠재력을 갖는 정치적 도구이다(Gill and Tay, 2004). 중국에만 적용되는 두 번째 독특한 수단은 오텍사(OTEXA) 긴급수입제한조치이다. 적어도 2008년에 그 조치가 만료될 때까지, 중국만 적용받는 섬유와 의류부문의 긴급수입제한조치는 미국 제조업자들이 경쟁력 있는 중국 수입품으로부터 자국 상품을 보호하기 위해 매우 쉽게 적용할 수 있는 정책도구로 존재할 것이다. 이 조치와 관련하여 2003년에는 단지 3건의 소송이 제기되었으나, 2004년에는 27건으로 늘어났다.

③ 상계관세 등 기타 다른 수단들

미국은 양자간 무역보호수단들을 만들어내는 데 일종의 천재성을 보이고 있는데, 덤핑방지관세와 긴급수입제한조치 법안에만 국한되는 것은 아니다. "특별조치 301조"(Special 301 action)와 "337조"(Section 337) 조사권과 같이 지적재산권을 보호하기 위해 특별히 고안된 수단들도 있다. 이러한 수단들은 지적재산권을 침해하는 외국 생산업자들에게 발동될 수 있다. 지적재산권 보호는 중미 무역관계에서 지속적으로 우선시된 분야이며, 이러한 양자간 도구들은 덤핑방지관세나 긴급수입제한조

치를 요구하는 산업이 아닌 경우에도 보호무역주의의 위협과 무역분쟁이 여전히 존재할 수 있다는 것을 입증한다. 할리우드 영화산업과 같이 상대적으로 무역관계에서 경쟁력을 갖는 미국 내 산업들은 지적재산권 규제로 인해 상당한 영향력을 발휘할 수 있다.

또 다른 양자간 수단이 상계관세(*countervailing duty*)이다. 이것은 수출국 국가에 의해 수출상품 생산자에게 부여된 보조금을 "상쇄하기" 위해 수출업자에게 부과되는 관세로, 미국 보호무역주의 역사에서 흔히 찾아볼 수 있는 수단이다. 특이한 점은 높은 수준의 보조금에도 불구하고, 중국산업은 상계관세와 관련하여 주된 관찰대상국이 되지는 않았다는 점이다. 1980년부터 2004년까지 상계관세와 관련된 419건의 소송 중 중국을 대상으로 한 사건은 단지 2건에 불과하다.

무역마찰의 대상이 될 부문들

양자간 보호무역조치들은 대부분 상품무역 부문을 대상으로 한 것이어서 실제로 미국산업들이 많이 이용하기에는 적당치 않다. 이러한 양자간 조치들은 미국이 경쟁력을 가지고 있는 서비스 부문을 효과적으로 보호하기에는 적절하지 않기 때문이다. 그렇다고 해서 양자간 분쟁해결방안이 중미 무역관계에서 별 역할을 하고 있지 않다는 것은 아니다. 예를 들어, WTO의 다자간 섬유협정(*Multi fiber*) 조약이 최근에 만료됨에 따라, 정치적으로 민감한 섬유부문이 새 무역분쟁의 근간이 되고, 섬유부문에서 무역분쟁은 한동안 지속될 것이다(USTR, 2005).

향후 중국 수출의 부문별 추세에 따라 가변성이 있겠지만, 섬유와는 달리, 다른 제조업 부문에서 분쟁은 특정 분야로 제한될 가능성이 높다. 철강산업처럼 계속해서 반복적으로 보호하려고 하는 산업이 있는 반면, 대부분의 분쟁은 전체 제조업 분야라기보다는 특정 상품에 한정되는 경우가 많다. 경쟁이 강화됨에 따라 컬러텔레비전 외장 케이스와 같은 부문에서 더 많은 무역분쟁이 제기될 것이다(Hufbauer and Wong, 2004).

미국이 요구하는 수준의 지적재산권 보호를 중국이 실행하지 않는 한, 지적재산권 관련 분야에서 무역분쟁은 계속해서 발생할 것으로 예상된다. 이런 "분야"는 거대한 기술부문에서부터 큰 규모를 갖는 미국 영화산업에 이르기까지 다양한 사업부문을 포괄한다. 미국 내 지적재산권 관련 부문들은 슈퍼 301조를 통해 중국에게 지속적인 압력을 가할 것이고, 만일 중국이 지적재산권을 침해하는 행위를 하거나 지적재산권을 침해하는 상품을 미국에 수출한다면 337조에 의해 심지어 소송으로도 연결될 수 있을 것이다.

2) 다자간 무역분쟁 도구들

정책 도구

① WTO 제소

다자간 보호를 위한 핵심기구는 WTO이다. 세계무역기구 규정들은 덤핑방지관세와 긴급수입제한조치 수단을 포함하여 대부분의 양자간 분쟁해결방안을 다루는 것을 목적으로 하고 있다. 만일 무역분쟁이 일어난 사안에 대해 세계무역기구 중재가 실패한다면, 해당 소송은 세계무역기구의 무역분쟁 해결기구로 보내질 수 있다. 규정을 어긴 무역당사국은 세계무역기구가 내리는 결정에 순순히 따라야 한다. 만일 규정을 어긴 무역당사국이 순응하지 않을 경우 보복관세가 허용될 수 있다. 미국은 WTO 제소를 빈번하게 활용하고 있지만, 일반적으로 이 방법이 양자간 분쟁해결수단으로 선호되는 것은 아니다. 법적 절차가 번거롭고 상대국가가 맞소송을 제기할 가능성이 높으며, 소송에서 패했을 경우 관련비용을 제소국이 부담해야 하기 때문이다. WTO 제소는 승소판정을 받을 것이 거의 확실한 경우이거나 국내산업 부문이 양자간 무역제재수단에 의해서 적절한 변상을 받을 가능성이 없을 때 추진되는 것이 일반적이다.

② 특혜무역협정

특혜무역협정은 때에 따라 자유무역협정이나 지역무역협정이라는 용어로도 불린다. 특혜무역협정이 항상 보호무역주의적인 것은 아니지만, 경제학에서 경고하는 부정적 효과를 간과할 수는 없다. 예를 들어, 특혜무역협정은 비교우위에 기반한 무역체계를 왜곡할 가능성이 크다. 특혜무역협정에 따라 무역장벽이 낮아질 경우 효율적인 비교우위를 갖는 비회원 교역당사국들은 비교우위가 없는 회원 교역당사국에 비해 불리해지기 때문이다. 특혜무역협정은 해당 협정대상국들에게는 바람직한 성과를 줄 수 있으나, 전세계적 차원에서 항상 최선인 것은 아니다. 지역차원에서 결과와 전세계적 차원에서 결과 사이에 존재하는 이러한 차이점은 특혜무역협정이 무역의 이점을 파괴시킨다는 주장의 핵심을 이룬다. 따라서 미국이 중국을 대체할 목적으로 다양한 자유무역협정을 주변국가들과 추진할 경우, 중국이 직접적 불이익을 받지는 않을지 몰라도 전세계적 차원에서는 경제적 효율성이 떨어지므로 중국도 이로부터 간접적 불이익을 당할 것이다.

무역분쟁 대상 부문들

세계무역기구를 통한 무역분쟁 해결방안은 양자간 협정보다 훨씬 더 많은 부문에 적용할 수 있다. 특히 중국이 WTO 가입시 중미 협정에서 이를 광범위하게 정한 것과도 관련이 있다. 서비스 부문이 포함된다는 점이 양자간 해결방안과 가장 큰 차이점이다. 미국 서비스 부문이 규모가 크다는 점과 중국이 자유주의 시장경제로 전환하겠다는 공약을 제시한 바 있기 때문에, 세계무역기구 체제에서 향후 제기될 수 있는 무역분쟁은 중국의 서비스 부문에 집중될 것이다. 농업부문과 함께, 서비스 부문은 미국이 우선시하는 분야 중 하나다(Schaffer, 2005; USTR, 2004).

무역분쟁이 제기될 훨씬 더 광범위한 분야는 중국의 산업정책이다. 중국은 이제 세계무역기구협정에 구속되기 시작했고, 따라서 중국의 많은 산업육성정책들이 WTO 자국민대우조약이나 최혜국대우협약(MFN)을 위반하는 셈이 되었다(USTR, 2004). 특히 중국 국무원에 의해 주요 육성산업으로 지정된 분야에서 무역분쟁이 발생할 가능성이 높다. 반도체 부문이 대표적인 예로서, 중국을 대상으로 미국이 제소한 유일한 분야이다. 중국은 2000년 20억 달러에서 2010년에는 240억 달러 규모로 반도체 생산을 증가시키기 위한 5개년 계획을 설정해 두고, 국내 반도체 부문에 세제특혜를 준다(Krause, 2005). 무역분쟁을 촉발시킬 수 있는 또 다른 분야는 중국에서 사업을 운영하는 미국의 다국적기업들이다. 중국에 대한 미국의 투자가 계속해서 상승하는 추세이고, 이들 기업들은 중국이 국가소유산업이나 지역산업에 특권을 주기 위해서 설치해둔 각종 내부적 장치들과 종종 충돌한다. 최근 미국은 해외 직접투자시 중국이 기술이전을 요구하는 것에 관해 크게 우려하고 있다(Krause, 2005; USTR, 2004).

마지막으로, 양자간 분쟁해결방안과 마찬가지로, 세계무역기구에서 활용하는 무역분쟁수단들은 무역관련 지적재산권 부문에 대한 협정(TRIPS) 전반에 걸친 지적재산권을 포괄한다. 서비스 부문과 마찬가지로, 지적재산권은 현대 미국경제의 근간을 이룬다. 무역관련 지적재산권 부문에 대한 협정은 특별조항 301조가 포괄하지 못하는 무역분쟁을 해결하기 위한 다자간 분쟁해결방안이므로, 추가대안이 될 수 있다(Gomez and Hu, 2005; USTR, 2005).

5. 중미 무역분쟁 시나리오

이러한 다양한 무역정책수단들이 중미관계에 어떻게 작용할 것인지 정리하는 것은 쉽지 않지만, 무역분쟁확산 가능성을 예측하기 위해서는 다음을 고려해야 한다:

① 각 수단들이 정치적 이해관계를 집약적으로 반영해낼 수 있는 정도와 가능성
② 무역분쟁 확산이 가지는 위험과 이때 누가 그 부담을 질 것인가 하는 점

1) 양자간 시나리오

양자간 무역분쟁은 중국과 미국의 비경제적 관계까지 위협이 될 정도의 대결구도로 이어질 수도 있다. 양자간 무역분쟁 해결조치는 다양한 미국 내 이해관계나 정치적 계산에 대한 논의과정을 거치지 않고 즉각적으로 발동되곤 하기 때문이다. 세계무역기구를 통한 제소와는 달리 일부의 양자간 무역조치들은 거의 자동적으로 발동된다. 무역분쟁은 대부분 별도의 정치적 통제 없이 발생하는 경우가 많다. 이러한 이유 때문에 미국에 의한 양자간 분쟁해결방안의 사용은 국제정치사회에서 정당성이 약한 것으로 여겨진다. 이러한 무역조치들은 세계무역기구 내에서 "이기적"이고 "차별적"이라는 이유로 비난대상이 되고 있다(Mankiw and Swagel, 2005). 게다가 양자간 무역분쟁해결방안의 "자동적" 특성이 반복적인 무역분쟁을 초래한다. 중국이 양자간 무역분쟁으로 인한 해결방안에 일단 "동의"하거나 세계무역기구에 제소한 소송에서 승소한다고 할지라도 미국의 조치는 상대방으로부터 상응하는 조치들을 유발한다. 철강부문이 대표적 사례라고 할 수 있다(Barringer and Pierce, 2000).

만일 중국이 양자간 분쟁해결방안에 "순응"하지 않는다면, 그때는 두 가지 경로의 대결구도로 가게 된다. 첫 번째가 미국 수입품에 대해 중국도 덤핑방지관세를 부과하는 쌍방보복관세이다. 많은 나라들은 세계무역기구 절차에 따르기보다는 그들 스스로 덤핑방지수단을 취하는 "정당방위"를 대부분 선호한다(Bown, 2005). 두 번째 가능한 시나리오가 다자간 보복조치이다. 그동안 미국이 취한 쌍무적 무역분쟁조치들은 거의 대부분 WTO 규정과는 맞지 않는 것으로 파악되고 있다(Lawrence and Stankard, 2004). 중국이 미국의 조치를 WTO에 가져가면 우호적인 다자간 조치를 끌어낼 수 있는 판정을 받을 가능성이 상당히 높다.

요컨대, 향후 전개될 갈등은 대부분 중국의 반응에 달렸다. 미국의 무역정책에서 별다른 변화가 예상되지 않기 때문에, 양자간 무역분쟁 해결조치는 계속적으로 경직적이고 기계적일 것으로 생각된다. 따라서 발생할 수 있는 무역분쟁의 폭과 범위는 중국의 반응에 따라 결정될 것이다. 첫 번째 선택은 분쟁요인을 적정수준에서 '관리'하는 것이다. 미국시장에 대한 의존성을 감안할 때, 중국은 정치적 협상, 제한적 보복관세, 그리고 다른 국가들과 공동으로 WTO에 제소하는 방법을 통해 분쟁요인을 관리할 가능성이 있다.[3]

두 번째 선택은 무역분쟁을 확산시키는 것이다. 대미 의존도가 줄어들거나 혹은 미국이 사용하는 수단들이 과하다고 판단되면, 중국은 호전적 방식으로 대응하려 할 것이다. 한 가지 가능성은 미국이 취한 무역조치를 다른 무역이슈와 연결시키는 것이다. 중국은 미국이 일방적 무역조치를 남용할 경우 미국의 또 다른 우선순위 분야인 지적재산권 분야 협상에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있음을 시사한 바 있다(Ikenson,

3) 사실, 미국의 철강 긴급수입제한조치에 관한 중국의 WTO 제소가 정확히 이러한 경우에 해당한다. 이때 중국은 브라질, 캐나다, 대만, 쿠바, 유럽연합, 일본, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 태국, 터키, 그리고 베네수엘라를 포함하는 다수의 국가들과 같은 편에 섰다.

2005). 쌍무적 무역조치의 과다한 사용은 오히려 사태를 후퇴시키거나 "관련 없는" 다른 무역문제 분야에서 WTO 제소를 낳을 수 있다. 무역분쟁확산 시나리오의 극단적 경우는 무역분쟁이 전략적 안보분야로까지 연결되는 상황이다. 가령, 미국의 무역보복조치가 중국을 자극하여 중미간 분쟁이 자원이나 안보와 같은 비무역 부문으로 확산될 가능성이 있는지 추가적 검토가 필요하다.

2) 다자간 시나리오

다자간 시나리오에서는 당사국간 협조의 여지가 훨씬 더 크다. 국제관계이론에서는 세계무역기구가 국가간 이해관계를 조정할 수 있다고 보는 것이 일반적이다(Krasner, 1982). 양자간 무역보복수단과는 달리 세계무역기구 제소는 행정부가 직접 진행하기 때문에, 국가간 수평적 이해관계(예를 들어, 원유, 안보부문)와 국가 내 수직적 이해관계(예를 들어, 수입업자, 중간재 사용자) 모두를 조정하며, 이해당사국간 갈등을 줄일 수 있다.

WTO 절차가 가진 또 다른 이점은 여러 부문간 이해관계 조정도 가능하다는 것이다. WTO 제소와 협상들은 "단일한 조직" 내에서 이루어지는 것이기에, 여러 부문 차원에서 보복관세나 양보를 배분 및 조정할 수 있다. 예를 들어, 서비스 부문에서 미국의 이해는 섬유부문에서 중국의 이해와 상호연결·교환될 수 있다. 국가간 이해관계의 결집 또한 가능하다. 대부분의 국가들은 세계무역기구에 단독으로 소송을 제기하는 것을 부담스러워 하는 경향이 있다. 따라서 미국이 제소한 건에 대해 여러 관련당사국들이 공동보조를 취할 수 있다(Bown, 2004).

양자간 해결방안과는 달리, 다자간 차원에서 중국이 취할 수 있는 대안들은 훨씬 양분되어 있다. 최근 미국-유럽 무역관계에서 알 수 있듯이(Lawrence, 2003), 무역분쟁은 곧 해소되거나 아니면 몇 년 동안 시간을 끌게 된다. 중국은 무역분쟁을 관리하는 데에 별다른 선택재량이 없다. 즉, 불리한 판결에 순응하거나, 아니면 미국에 대항하는 것이다. 보복관세는 일정 정도 무역분쟁을 확산시킬 수밖에 없다. 따라서 대부분의 경우에서 중국이 일대일 대응식의 보복전략으로 가는 것은 쉽지 않다.

결론적으로 WTO 아래서는 상호협조가 권장된다. 이 경우, 무역분쟁이 전반적인 중미관계에는 별다른 위험요인이 되지는 않는다. 중국이 강경 대응하는 경우 더 큰 규모로 무역분쟁이 확산될 가능성이 있다는 점과, 미국 내 이해관계의 조절이 가능하다는 점은 분쟁해결에 있어서 협력적 해결로 가는 것이 바람직함을 시사한다.

6. 요약 및 결론

미국시장을 향한 중국의 수출이 급증하고 있다. 현재 중국의 대미 시장 수출규모는 미국 총 수입물량의 15%에 이르면서 일본의 수출물량보다 훨씬 더 큰 비중을 차지한다. 중국의 대미 수출물량은 유럽연합의 비중을 초과하기에 이르렀으며, 향후 중국의 대미 수출비중이 북미자유무역연합(NAFTA)의 대미 수출물량을 능가할 것이라고 예견된다. 또한 1998년 이후로 중국 총 수출의 20% 이상이 미국으로 향할 정도로 미국시장은 단일한 지역으로서는 가장 큰 중국의 수출대상지역이다. 한편, 무역은 중국의 경제성장에 가장 큰 역할을 하고 있으며, 실제로 2000년에 중국 국내총생산(GDP)의 50%를 차지하고 있던 총 무역량은 이제 국내총생산의 75%에 이르고 있다.

이와 같은 중미 무역관계는 기본적으로, 첫째, 미국시장이 중국의 경제성장에 얼마나 중요한가, 둘째, 미국이 중국상품의 지속적 유입에 어떻게 반응할 것인가 하는 두 가지 과제를 제시한다. 첫 번째 질문에 대

한 답은 중국에서의 내수(국내 수요)와 다른 지역으로의 수출시장 상황이 어떠한가에 달렸다. 현재까지는 유럽연합 25개국(대략 18% 내외)과 동아시아지역(일본과 일본 외 지역에 대해 각각 12% 내외)만이 중국 수출시장에서 미국과 비슷한 규모를 차지하고 있다. 지난 10년간, 일본에 대한 중국의 수출비중은 지속적으로 감소하고 있으며 다른 지역에 대한 수출비중은 여전히 비슷한 수준에 머물러 있다.

현재의 중미 무역흐름에서 상당한 정도의 재조정이 없는 한, 향후 중미 무역관계는 분쟁가능성이 높다. 중국의 경제성장에 대한 미국시장의 중요성을 고려해 볼 때, 적어도 내수나 다른 대외시장이 커져서 수출에서 차지하는 미국시장의 역할을 대체할 수 있기 전까지는 중국은 미국의 보호무역주의자들을 일단 수용하면서 적정선에서 진정시켜야 할 것이다. 한편 무역균형을 위한 시도는 미국과의 협조가 더 용이한 다자간 무역협상이나 WTO 차원에서 진행하는 것이 훨씬 더 효율적일 것이다. 양자간 협상구도로 가면 중미관계가 경색될 가능성이 큰데, 그 이유는 미국의 쌍무적 무역조치가 국내의 다양한 이해관계를 조정하지 않고 바로 발동되는 경향이 있기 때문이다.

중국 위안화가치 절상만이 무역분쟁조정에 기여할 수 있을 것이라는 잘못된 믿음과 더불어, 현재 전세계적으로 나타나고 있는 세계적 차원의 무역불균형현상은 중국의 국제수지 균형노력을 더 어렵게 만들 것이다. 일본이 그랬던 것처럼 중국은 중국 위안화가치 절상이 미국의 엄청난 규모의 무역적자를 해소시켜 줄 것이라는 미국 내 정치적 분위기를 직시해야 한다. 그러나 일본과 마찬가지로 위안화가치 절상이 적절하게 이루어지지 않을 경우, 중미간에 존재하는 무역불균형수준이나 질을 의미 있게 올바른 방향으로 개선시키지 않고 오히려 자산가격 거품만을 형성시킬 수 있으며, 결국 중국의 디플레이션을 초래할 수도 있다.

성장의 지속성과 자원

제 12 장 중국경제는 석유로부터 얼마나 자유로운가
배진석

제 13 장 중국에 13억 인구가 먹을 식량은 있는가
배진석

제 14 장 중국의 성장과 환경은 양립가능한가
나타니엘 스탠카드