

확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로?:

새로운 패러다임에 기초한 통상정책 설계도 마련 필요

손열 · 최수이 엮음

최병일 · 이승주 · 정철 · 이재민 지음

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고
개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.



는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2018 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

"확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로?: 새로운 패러다임에 기초한 통상정책 설계도 마련 필요"

ISBN: 979-11-88772-34-6 95340

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax. 02 2277 1684

확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로?: 새로운 패러다임에 기초한 통상정책 설계도 마련 필요

손열 · 최수이 엮음
최병일 · 이승주 · 정철 · 이재민 지음

2018. 8

차 례

I. 서 론 (Executive Summary)	1
II. 미중 무역전쟁: 성격과 전망	4
1. 과거와 어떻게 다른가?	4
2. 트럼프 통상정책의 본질	5
3. 미국과 중국의 의도는 무엇인가?.....	7
4. 향후 무역전쟁 전개 방향과 도전 요인	8
III. 미중 무역 갈등과 아태 질서 변화의 동학	10
1. 들어가며.....	10
2. 미중 무역 갈등: 양상과 특징	10
3. 아태 지역 질서 미래	12
4. 한국의 대응 방향	13
IV. 미중 무역전쟁이 한국에 미치는 경제적 영향	15
1. 들어가며	15
2. 미중 무역전쟁의 경과와 배경	15
3. 미중 무역전쟁의 경제적 영향	15
4. 미중 무역전쟁의 전망과 함의	17
5. 과제와 대책.....	18
V. 패러다임 바뀌는 국제교역체제, 우리의 對美 ·對中 통상전략은?.....	19
1. 들어가며.....	19
2. 미중의 한국에 대한 시각	19
3. 한미·한중 간 통상현안과 한국의 대응전략	20



I. 서론 (Executive Summary)

손 열 EAI 원장
최수이 EAI 연구원

EAI는 2017년 2월 탄핵정국을 넘어 탄생할 새 정부 5년의 신통상정책 과제와 전략을 제시한 바 있다([“향후 5년 한국의 신통상정책 제언: 트럼프 정부의 공격적 일방주의 파고 넘기”](#)). 당시 보고서에서 “트럼프 3대 리스크”로 꼽은 한미 무역갈등, 미중 무역갈등, 아태지역질서 공백 중 1년 6개월이 지난 현 시점에서 한미 무역갈등은 한미 FTA 재협상을 거치면서 일단락 되었지만, 가장 크게 우려하였던 미중 무역갈등과 이에 따른 지역질서 혼란은 이제 본격적으로 전개되는 형국이다.

2018년 5월 27일 중국산 수입품에 대한 미국의 대규모 관세부과 계획 발표로 촉발된 미중 무역갈등은 중국의 보복 관세부과와 미국의 잇따른 맞대응으로 점차 격화되고 있다. 물론 그간 양국 간에 무역마찰이 없었던 것은 아니다. 2001년 중국의 WTO 가입 이후, 미중 양국은 수시로 무역구제 및 분쟁해결절차 등을 통해 서로를 견제해 왔다. 다만, 과거에는 WTO 체제 아래 통상적인 수준에서 견제가 이뤄졌다면, 이번 갈등은 기존의 무역규칙과 규범을 넘어서 보복의 악순환이 전개되는 “무역전쟁”의 양상을 보이고 있다.

세계 양대 경제대국이 본격적 갈등 국면에 접어들면서 세계무역질서에 격랑이 일고 있다. 한국처럼 대외의존도가 극도로 높은 국가에게 이러한 현실은 위협적이다. 한국의 1, 2위 교역상대국이 상호 긴장의 수준을 높이게 되면 한국경제 전반에 닥치는 파고는 상상외로 클 수 있다. 또한 무역갈등으로 미중관계가 전반적으로 악화되어 전략적 경쟁이 고조되면 양국 사이에 낀 한국의 안보 이익은 크게 위협받을 수 있다. 과연 미중 무역갈등은 어떻게 전개될 것이며 어디까지 갈 것인가. 지역질서와 한국경제에 주는 영향은 어느 정도이며 한국은 어떻게 대응해야 하는가.

미중 무역전쟁의 성격

본래 경제의 세계는 윈윈(win-win)하는 비영합(non zero-sum) 게임의 장이다. 따라서 상호 손실을 보게 마련인 무역전쟁은 비경제 논리가 작용하고 있다고 보아야 한다. 예컨대, 트럼프 대통령은 국가안보(national security) 측면에서 철강과 알루미늄 수입을 억제하겠다는 무역법 232조에 근거하여 수입규제를 단행하고, 양국 간 무역적자를 교정하기 위해 관세장벽을 설치하겠다는 경제이론에 반하는 정책을 밀어붙이고 있다. 이 스페셜 리포트에 참여할 필자 모두 현 상황은 경제 논리를 넘어 국내정치 및 국제정치 논리가 복합적으로 작용하는, 이승주 교수의 표현에 따르면 “다차원적 복합게임”이 전개되는 무대로 진단하고 있다.

최병일의 글에 따르면 트럼프 대통령의 공세적인 통상정책의 밑바탕에는 대내적으로는 자신의 지지세력을 결집시켜 정치적 입지를 공고히 하려는 의도가 담겨져 있다. 특히, 트럼프 대통령이 이러한 정책을 통해 대중 무역적자

폭을 크게 축소할 경우, 이는 그가 처한 정치적 난관에 대한 타개책이 될 뿐만 아니라 대선가도를 밝히는 청신호가 될 것이라 전망한다.

대외적으로는 세계 제 2 위 경제대국으로 성장한 중국을 경계하고, 향후 세계경제질서를 좌우할 첨단산업 분야에서 우위를 점하려는 의도가 자리하고 있다. 트럼프 행정부가 이번 무역전쟁에서 중국의 첨단산업 육성책인 ‘중국 제조 2025’를 겨냥하고 있는 이유는 중국이 경제 규모 면에서 미국을 추월하는 것은 어쩔 수 없다 할지라도, 기술 혁신이 핵심인 질적인 측면에서는 선도적 지위를 내주지 않겠다는 데 있다. 본 기획 필진 모두가 강조하듯이 이번 미중경쟁의 숨겨진 본질은 기술패권을 둘러싼 경쟁이다.

따라서 중국 역시 ‘중국 제조 2025’에 대한 미국의 공세에 민감하게 반응하고 있다. 기술 강국으로의 도약을 위한 중국의 산업정책으로 국가 핵심이익과 직결되는 문제이기 때문이다. 중국은 숫자에 대해서는 조율이 가능하나, 시스템 자체는 협상의 대상이 아니라는 입장을 취하고 있다.

또한 중국이 과거 도광양晦(韜光養晦: 빛을 감추고 힘을 기른다)의 노선을 걷던 모습과 달리, 미국의 거센 공세에 ‘선언 대 선언, 행동 대 행동’의 패턴을 보이면서 당당히 맞서는 이면에는 중국몽과 중국굴기를 앞세우며 1 인 지배체제를 다져온 시진핑 체제의 정치논리가 작용하고 있다.

문제는 시진핑 체제의 민족주의적 강경노선이 미국과의 무역갈등을 심화시켜 경기침체로 이어지고 국제적 위상에 손상을 입게 되면 체제 안정성에 위협을 가하게 될 수 있다는 점이다. 마찬가지로 트럼프 역시 경제적 상호의존이 심화되어 있는 중국과 갈등을 증폭시켜 본격적인 전략적 경쟁의 단계로 진입하기에는 정치적으로 여러 난관이 도사리고 있다. 따라서 양국은 갈등을 관리하고 출구전략을 끊임없이 모색할 것이다. 이렇게 보면 미중 무역 갈등은 서로 마주보고 달리는 전면적 대결 양상 혹은 극적인 타결로 이를 가능성은 공히 낮은 반면, 설치된 장벽을 넘고 달리기를 반복하는 장거리 장애물 경주의 모습을 보일 것이다.

아태지역질서의 미래

이승주의 글은 트럼프 정부의 통상정책이 자유주의와 다자주의에 기반한 아태 무역질서를 교란하고 있음을 보여주고 있다. 트럼프 정부는 WTO 나 TPP 등 다자주의 질서가 ‘공정한 자유무역’을 보장하지 못한다고 보고 힘의 우위에 바탕을 둔 양자주의적 접근이 국익을 관철시키는데 유리하다고 판단한다. 트럼프 행정부가 출범 직후부터 한미 FTA 개정에 착수하고, 아베 정부에게 미일 FTA 협상을 요구하는 등 전통 우방에 대해서도 양자주의에 기반하여 ‘공정하고 균형 잡힌’ 관계를 형성하고자 한다. 나아가, 트럼프 정부는 아시아 지역에 대한 재균형 정책을 구사했던 오바마 행정부와 달리, 지역 질서의 중심축을 서진시켜 인도-태평양으로 확대하면서 중국을 겨냥한 지역 네트워크를 포괄적으로 형성하겠다는 전략을 추진하고 있다. 양자관계에 기반한 네트워크의 허브에 미국을 위치시키겠다는 구상이라는 점에서 ‘허브-앤-스포크 2.0’이라고 할 수 있다.

이승주는 미중 무역갈등이 상황 전개에 따라서는 세계무역질서에 근본적 변화를 초래할 계기가 될 수 있다는 점을 염두에 두고, 구조적 대응의 방향을 수립할 필요가 있음을 강조한다. 자유주의적 국제질서에 긴밀한 이해를 가



진 국가들 사이의 협력의 토대를 강화하는 전략을 추구해야 하며, 특히 RCEP, 한중일 FTA, 한일 FTA 등 한국이 추진했던 기존 FTA 와 최근 타결된 CPTPP 에 대한 가입 여부 등을 사안별로 대응하기보다 큰 그림 하에서 상호 연계하여 전략적으로 추진하는 거시적·통합적 접근법을 요청하고 있다.

한국경제에 미치는 영향과 대응

미중 무역전쟁은 한국처럼 대외의존도가 높은 국가에게는 치명적이다. 게다가 이 두 국가가 한국의 1, 2 위 교역상 대국이라는 점에서 더욱 위협적이다. 정철의 글에 따르면 미중 무역전쟁이 단기적으로 한국에 미치는 영향은 상대적으로 제한적이나, 미중 무역전쟁의 전선이 확대되고 장기화되는 경우, 실물부문의 영향은 물론이고 금융부문으로 확대될 가능성이 있다. 현재 관세전쟁의 형태로 전개되고 있는 무역전쟁의 전선이 환율조작국 지정 등 환율전쟁으로 확대될 경우, 국내 외환시장은 물론 실물부문을 포함한 국내 경제 전반에 영향을 미칠 가능성이 높다. 그는 첨단 기술 패권 경쟁 속에서 정부차원에서 첨단기술 유출을 막기 위한 선진국 들의 외국인 투자정책 변화를 분석하여 제도적 보완책을 강구하고, 환율전쟁 가능성에 선제적으로 대비하며, 외국인 자금 이탈과 환율 및 금리에 미칠 영향 등에 대비하여 외환시장 안정화조치, 통화스와프 확대, 가계부채 관리 등 국내 금융시장 건전성 확보 노력 등을 주문하고 있다.

끝으로 이재민의 글은 미중 양국 사이에서 거친 대응을 감수하고 있는 한국이 추구해야 할 통상외교를 제시한다. 사드(THAAD) 보복조치를 계기로 중국은 강하게 압박하면 한국을 자신의 뜻대로 움직일 수 있다는 인식을 갖게 되었고, 미국은 한국이 중국에 양다리를 걸치고 대미교역에 참여하고 있다는 점에 불만을 표시하며 동맹국 지위가 무색할 정도로 일련의 무역 압박을 가해 왔다. 이러한 상황을 타개하기 위한 방책으로 필자는 강대국 눈치를 살피고 선처를 바라는 소극적 대응을 탈피하여, WTO 나 기존 통상협정에 기초하여 당당한 원칙적 대응, 객관적이고 균형감 있는 대응을 주문하는 한편, 뜻을 같이 하는 국가들과 공조체제를 강화해 나가는 중견국 외교 추진을 역설하고 있다.

끝으로 이 리포트의 필자들은 한 목소리로 통상 환경의 거대한 변화를 지적하고 있다. 힘에 의한 무역정책, 양자주의, 보호무역주의, 안보·통상 연계, 신흥이슈 등장 등 패러다임 전환이 일어나고 있으므로 이를 “뉴 노멀”(New Normal)로 받아들이고, 체계적으로 대응하는 새로운 통상정책 설계도가 마련되어야 한다. ■

II. 미중 무역전쟁: 성격과 전망

최병일
이화여대 국제대학원

1. 과거와 어떻게 다른가?

2018 년 7 월 초, 트럼프 미국 대통령은 500 억 달러의 중국 수입품에 25% 관세를 부과하는 조치를 단행했다. 이는 그의 집권 첫째 여름에 시작된 중국의 지적재산권(IPR) 위반 조사결과에 따른 조치였다. 시진핑 주석이 이끄는 중국도 즉시 500 억 달러어치의 미국 수입품에 25% 관세부과로 맞섰다. 중국이 맞대응하면 더 강력한 관세 폭탄을 투하하겠다고 공언했던 트럼프 대통령은 2,000 억 달러의 중국 수입품에 대한 10% 추가 관세를 지시했고 이를 다시 25%로 상향하겠다고 압박의 강도를 높였다.

세계 경제규모 1, 2 위 국가가 이 정도의 관세조치를 동시에 주고 받는 것은 사상 초유의 일이다. 중국의 대미 수출이 5,000 억 달러 규모, 미국의 대중 수출이 1,300 억 달러 규모인 점을 생각한다면, 중국의 대미수출의 10%, 미국의 대중수출의 39%를 목표로 삼는 관세 핵폭탄을 서로 투하하는 것은 ‘무역전쟁’(trade war)이라는 단어 외에는 달리 설명할 적절한 표현이 없다. 트럼프의 공언대로 추가 관세조치가 이루어진다면 중국의 미국 수출품의 절반이 보복관세의 대상이 된다. 전쟁은 확산된다. 중국은 어떻게 대응할 것인가? 미중 무역전쟁은 어디까지 갈 것인가?

미중 무역마찰은 새삼스러운 일은 아니다. 중국이 2001 년 WTO 에 가입한 이후, 미국은 중국을 상대로 반덤핑, 상계관세, 세이프가드 등 ‘무역구제’(trade remedy)를 수시로 발동해 왔다. 중국은 그때마다 미국을 WTO 분쟁절차에 회부하여 그 조치의 타당성에 의문을 제기해 왔다. 이런 형태의 무역마찰은 양국의 교역규모의 지속적인 확대를 고려할 때 놀랄만한 일은 아니다. 무역구제는 WTO 협정에서 허용된 자국 산업을 보호할 수 있는 공정경쟁 확보 장치이고, 세계 최대의 공산품 수입국인 미국은 주요 수출국인 아시아 국가들을 상대로 무역구제 조치를 적극적으로 운용해 왔다. 통상적인 무역마찰의 차원을 넘어선 미중 무역갈등은 오바마 행정부 때부터 본격화됐다.

2008 년 미국발 금융위기가 발생한 와중에 집권한 오바마 대통령은 중국의 급부상을 견제하기 위해 아시아 재균형(Pivot to Asia) 정책을 채택했다. 오바마 대통령이 심혈을 기울였던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)이 그 대표 작품이다. 미국과 일본을 포함한 태평양 연안 12 개국을 FTA 로 연결하는 TPP 의 추진 명분을 오바마 대통령은 “21 세기 세계 무역질서를 중국이 주도하게 나둘 수는 없다.”는 것에서 찾았다. 그러나 오바마 대통령이 주도한 TPP 는 미완성으로 끝났다. TPP 협상에 세계 3 위 경제 대국인 일본을 탑승시키고 타결까진 갔지만, 국내 비준에는 실패했기 때문이다.

오바마 집권 8 년 동안, 중국 경제는 더욱 커지고 더욱 강해졌다. 미국과 중국의 격차는 더욱 좁혀졌다. 2014 년 국제통화기금(IMF)은 구매력(PPP)으로 환산한 중국의 GDP 가 미국을 추월했다고 발표했다. 미국의 경제 혁신을 주도하고 있는 인터넷 기반 기업인 페이스북(Facebook), 애플(Apple), 아마존(Amazon), 구글(Google)은 글로벌 선두 기업이지만, 유독 중국에선 설 자리가 없다. 중국은 이들의 자국 시장 진입을 차단하고, 대신 바이두, 알리바바, 텐센



트 등 중국판 인터넷 기반 국가대표 기업들을 길러냈다. 중국은 이제 양적 성장에서 질적 성장(from quantity to quality)으로의 변신을 시도하고 있다. 그 변신의 핵심에는 ‘중국제조 2025’라는 기술굴기의 청사진이 있다.

세상은 새로운 기술변화의 변곡점에 서 있다. 빅데이터와 디지털 기술이 온라인과 오프라인으로 융합되면서 상상이 현실로 변하고 있다. 4차 산업혁명으로 명명된 역사적 변곡점에서 중국은 가속 페달을 있는 힘을 다해 밟고 있다. 중국은 이 기회를 결코 놓칠 수 없다. 중진국 수준에 도달한 13억 중국시장의 빗장을 단단히 걸어 잠그고, 중국기업에게만 활동 공간을 허용한 디지털 산업에서 중국은 세계 최대규모 기업, 세계 최고의 창업 기업을 키워내는데 성공했다. 중국은 더 이상 짝퉁, 싸구려를 만들어 내던 그 중국이 아니다.

19세기 후반 ‘서세동점’(西勢東漸)의 거센 물결 속에 삼켜졌던 중국의 ‘150년 굴욕’의 세월을 끝낼 수 있는 순간을 잡았다고 중국의 지도자들은 판단하고 있다. 1978년 개혁개방 이후 지금까지의 경제 실험이 ‘추격전’(따라잡기)이었다면, 역사의 커브 길로 접어든 이 순간, 중국은 추월하여 전세를 뒤집으려고 한다. 최근 임기제한을 철폐한 시진핑 주석은 2035년까지 ‘사회주의 현대화 국가’ 건설이란 로드맵을 제시했다. 이는 중국인민공화국 건국 백주년이 되는 2050년까지 세계 최강 선진국을 실현한다는 ‘중국몽’(中國夢)의 중간 단계로, 이 목표를 실현하기 위한 핵심은 바로 기술대국으로 올라서는 것이다. 중국은 ‘중국제조 2025’란 목표를 설정하고, 기술 자립화를 시도하고 있다. 미국의 입장에서 ‘중국제조 2025’는 외국기업을 각종 불법적, 초법적인 방법으로 배제하면서 핵심 산업분야에서 중국 대표기업 만들기로 인식되고 있다.

기술변화의 변곡점에서 강력한 추진체제를 갖춘 중국은 미국의 견제를 뚫고 기술굴기를 할 수 있을 것인가? 기존의 미중 통상마찰은 경제적인 측면에 국한된, 제한적인 성격을 띠었다면 지금 트럼프가 이끄는 미국과 시진핑이 이끄는 중국 간의 통상마찰은 경제적인 측면을 뛰어넘어, 기술패권경쟁의 양상을 보여주고 있다.

2. 트럼프 행정부 통상정책의 본질

트럼프 통상정책의 시작이자 끝은 무역수지 적자해소이다. 트럼프 대통령에게 “무역수지 적자는 미국 일자리를 뺏는 나쁜 것”이다. 무역수지 적자 해소를 위해 트럼프 대통령은 ‘상호호혜적이고 공정한 무역’(Reciprocal and Fair Trade)을 내세우며, 상대국에게 ‘미국산 구매-미국인 고용’(Buy American, Hire American)이라는 정책으로 압박한다. 이런 공세적 통상정책을 통해 자신의 지지기반인 미국 중서부 ‘러스트 벨트’(Rust Belt) 지역에 일자리를 창출하여 재집권의 길을 열겠다는 것이 트럼프의 의중이다.

미국 무역수지 적자의 절반은 중국, 나머지 절반은 동맹국인 EU, 캐나다, 멕시코, 한국, 일본과의 무역에서 발생한다. 트럼프는 기존 양자간 무역협정의 재협상, 전면적인 통상압박, 분야별 통상제재의 방식을 동원하여 무역수지 적자를 해소하려 한다. 미국이 체결했던 가장 큰 FTA 협상이었던 NAFTA와 한미 FTA 모두 재협상을 추진하고, 중국과는 전면적인 통상전쟁을 시작했다.

트럼프 행정부 이전의 미국 역대 행정부에서도 무역수지 불균형 해소를 위해 공세적인 통상 압력을 행사해 왔다. 1980년대 레이건 행정부를 시작으로 부시, 클린턴 행정부 모두 ‘슈퍼 301 조’를 내세워 미국 기준의 ‘불공정 무역 국가’와 ‘불공정 무역관행’을 지목하고, ‘시장개방 아니면 통상보복’을 강요했다. 트럼프 대통령에게 슈퍼 301 조

는 바로 1962 년에 제정된 무역확장법 232 조이다. 국가안보를 이유로 무역제한 조치를 발동할 수 있는 232 조는 냉전시대의 산물이다. 트럼프 대통령은 자신의 지지기반인 ‘러스트 벨트’의 쇠락한 제조업과 연계된 철강, 알루미늄, 자동차 등에 대해 232 조를 꺼내 드는 것을 주저하지 않는다.

지난 3 월 트럼프는 결국 232 조 카드를 꺼냈다. 모든 수입철강에 25% 관세를 부과하면서 글로벌 통상질서의 시계추를 냉전시대로 회귀시켰다. 이제 232 조는 세계무역에서 가장 큰 비중을 차지하는 자동차로 향하고 있다. 트럼프는 232 조를 적용함에 있어서 동맹국과 비동맹국을 구분하지 않는다. 동맹국으로부터 수입이 왜 국가안보에 위해가 되는지에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 트럼프 대통령은 개의치 않는다. 트럼프 대통령은 집권 초부터 제조업 분야에서 수입을 줄이는 한편, 외국 기업들의 대미 투자를 늘리겠다는 점을 분명히 해 왔다. “미국 산 물건을 더 많이 구매하고, 미국인을 더 많이 고용하라”(Buy American, Hire American)는 것이 그의 핵심 공약이었다. 232 조가 겨냥하는 것은 외국 기업들이 미국에 더 많은 공장을 건설하도록 함과 동시에 그들의 대미 수출물량을 자발적으로 줄이도록 하는 것이다.

2016 년 대선 과정에서 트럼프는 “중국이 미국의 일자리를 강탈해 가고 있다.”고 날을 세웠다. 그의 통상분야 공약은 대중국 통상전쟁 선언이었다. 미국 전체 무역수지 적자의 거의 절반을 차지하는 중국을 외국제품의 수입을 제한하고, 자국 기업에게 유리하도록 외국 기업을 차별하고, 지적재산권을 도용하며, 기술이전을 강요하고, 통화 가치를 조작하는 ‘불공정한 강패국가’로 치부하며 맹렬히 공격했다. 강경한 대중 무역공세는 미국 중서부의 쇠락한 공업지역 (Rust Belt)의 ‘앵그리 화이트’(Angry White: 저학력, 저숙련 백인 노동자)들의 지지를 이끌어 내어 트럼프의 백악관 입성을 가능케 했다.

오바마 집권 8 년 동안, 미국은 중국을 더 개방시키는데 실패했다. 미국 시장에 비해 중국은 ‘닫힌 시장’이다. 농산물, 공산품 등 주요 소비재들의 수입관세가 높을 뿐만 아니라, 중국의 명시적·암묵적 비관세 장벽도 악명 높다. 세계 투자자들은 중국의 지속적인 성장과 시장규모에 홀려 중국행을 선택하지만, 중국 정부는 그런 외국인 투자자들에게 중국 기업과 동등한 대우를 보장해 주지 않는다. WTO 가입 협상에서 중국은 많은 분야에서 지속적인 자유화를 약속했지만, 이미 WTO 에 자리를 확보한 중국에게 그 약속 이행은 그들의 의무가 아닌 후속 협상의 대상일 뿐이다. 이러한 중국의 변심은 미국 정가에 중국을 손 봐야 한다는 강경기류를 만들어 냈다. 지난 2016 년 대선에서 공화, 민주 양당 모두 초강경 대중 무역정책을 천명했다. 중국 손보기에 관해서는 초당적인 합의가 형성되어 있다. 트럼프의 대중국 전면공세는 미국 국내정치의 투영인 동시에 자신의 대선 공약 실천이다.

트럼프 대통령의 통상정책은 기존 미국의 통상정책과는 확연히 다르다. 그는 WTO 출범 후 WTO 체제 안에서 불공정 무역에 대처해 오던 미국의 전통적 접근법과 결별했다. 트럼프는 철저하게 미국의 힘의 우위를 신봉하고, 시간이 걸리고 효력도 의심스러운 WTO 다자체제는 불신한다. 대신 양자적인 접근을 선호한다. 무역수지에 관해서라면 동맹과 비동맹의 구분도 그에게는 무의미하다. 트럼프 대통령의 통상정책에서 WTO 와 동맹, 규범은 없다. 그는 그런 신사적인 방법으로는 미국의 막대한 무역수지 적자와 중국의 질주를 막을 수 없다고 확신한다. WTO 를 통한 분쟁해결보다는 양자관계에서의 압박을 선호하고, 이 과정에서 냉전시대의 유산인 232 조는 이제 그의 무기가 되었다. 동맹국들과의 연합을 통해 중국과의 불공정 무역 문제를 해결하는 것이 더욱 효과적이고 명분도 있다는 논리는 트럼프 대통령에겐 그저 약자의 논리에 불과하다. 미국이 가장 힘이 센 나라인데 그냥 맞 상대하는 편이 더 낫다고 믿는다. 동고동락의 기억을 가진 동맹, 미국이 주도해 온 다자규범과 제도는 트럼프 대



통령에게는 의미가 없다. 트럼프 대통령에게 동맹이란, 막대한 무역수지 적자를 안겨주고, 방위비 분담금도 제대로 내지 않는 무임승차꾼일 뿐이다.

3. 미국과 중국의 의도는 무엇인가?

트럼프 대통령은 무엇을 노리는가?

중국과의 무역전쟁을 불사하는 트럼프 대통령의 의중에는 경제적, 정치적, 전략적 세가지 동기가 복합적으로 뒤엉켜 있다. 첫째, 하루 10 억 달러 규모의 기록적인 대중 무역수지 적자를 획기적으로 해소하는 것이다. 둘째, 미중 통상문제를 해소하여 정치적 입지를 강화하는 것이다. 셋째, 미국의 패권을 위협하는 중국의 도전을 극복하여 미국의 위상을 강화하는 것이다.

트럼프 대통령이 관세 핵폭탄이라는 초강수를 둔 것은 중국 정부가 직접 나서서 무역수지 적자를 획기적으로 줄이라는 요구의 거친 표현이다. 지난 5월 고위급 협상에서 미국은 향후 2년간 2000억 달러 규모의 미국산 제품을 추가 구매할 것을 요구한 바 있다. 이는 현재 미국의 대중 수출을 뛰어 넘는 규모이다. (협상은 결렬되었지만, 중국은 1000억 달러 규모는 수용 가능함을 시사한 바 있다. 항공기, 농업분야의 미국산 구매 증가, 금융시장 개방 등이 그 방안으로 제시되었다.)

트럼프 대통령이 대중 무역수지를 획기적으로 축소한다면, 그 자체만으로도 역대 어느 대통령도 해내지 못했던 일이 될 것이다. 국내 정쟁으로 난관에 봉착한 트럼프 대통령에게 돌파구가 생기는 셈이다. 자신을 최고의 협상가라고 치켜세우는 트럼프 대통령이 그의 지지계층을 결집할 명분이 생기는 것이다. 무기력하고 나약했던 전임 대통령들의 대중국 전략과는 선명하게 대비되는 트럼프의 문제해결 능력은 이번 중간선거는 물론, 그의 재선거 도에도 청신호가 될 것이다.

시진핑 집권 이후의 중국은 이전의 중국과 자신감, 공세적 적극성 측면에서 확연히 다르다. ‘도광양회’(韜光養晦)에서 벗어나 적극적으로 중국의 영향력을 투사하고 패권을 추구하는 ‘신형 대국관계’를 내세우면서, “태평양은 미국과 중국이 양분할 만큼 넓다.”라며 야심을 숨기지 않고 있다. 21세기 판 실크로드인 ‘일대일로’와 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB) 설립 등 대담한 구상을 선언하고 실행을 위한 거침 없는 행보를 보인다. ‘일대일로’(一帶一路)구상은 미국이 주도하는 TPP에 대응하는 중국의 서진전략이며, AIIB는 미국이 주도하는 세계은행(World Bank), 일본이 주도하는 아시아개발은행(ADB) 등 기존 국제개발금융시스템에 대한 대항인 셈이다. 이러한 중국의 거대전략이 가능한 이유는 중국 경제의 눈부신 부상 때문이다.

미중 무역전쟁이 지속된다면 미국 경제에도 상당한 피해가 있겠지만, 중국 경제는 더욱 심각한 피해를 입을 수 밖에 없다. 미중 무역전쟁 국면에서 시진핑의 중국은 무엇을 원하는가?

첫째, 중국은 이번 통상전쟁에서 미국의 강압에는 당당하게 맞서는 모습을 보여주려고 한다. 19세기 서세동점의 제국주의 시대, 서구 열강의 요구에 무기력하게 자국영토와 주권을 유린당했던 그런 중국이 아님을 중국인민들에게 보여주어야 하는 역사적 의무를 시진핑 국가주석은 잘 알고 있다.

둘째, 중국은 미국과의 통상마찰이 전면적인 통상전쟁으로 확대되는 것을 원하지는 않는다. 왜냐하면 미국 시장은 너무나 크고, 중국 경제의 지속적인 발전을 위해 미국과의 협력관계 구축이 당분간은 필요하기 때문이다. 지금으로서는 “공장은 시장을 이길 수 없다.”는 것이 중국의 판단이다. 중국은 미국과의 협상을 통한 합의를 원한다.

셋째, 중국은 자국의 핵심이익에는 타협이 없다는 것을 분명히 하려고 한다. 중국의 기술굴기를 표방하는 “중국제조 2025”는 정당한 산업정책이며, 미국의 지나친 간섭은 결코 용납할 수 없다고 선을 긋고 있다. 중국은 “숫자는 조정가능하지만, 시스템은 협상의 대상이 아니다.”라는 입장을 취하고 있다.

4. 향후 무역전쟁 전개 방향과 도전 요인

미중 무역전쟁은 어떻게 전개될 것인가?

미국과 중국의 의도를 꿰뚫어보면, 타협의 영역은 존재한다. 그 영역은 바로 무역수지 적자축소와 중국 시장의 추가 개방이다. 다만, 악마는 범위(scope)와 시간(time frame)에 있다. 트럼프 대통령은 2020년 그의 임기 전까지 상당한 규모의, 확실한 무역수지 적자 축소를 원하고 있으며, 중국은 그의 기대에 쉽게 부응하지 않을 것이다. 정치적인 이유로 트럼프 대통령이 중국이 내민 타협안을 수용할 수 밖에 없는 상황으로 국면을 전개하려는 것이 중국의 협상전략임을 알고 있는 상황에서, 트럼프 대통령은 확전도 불사하는 강경한 카드를 내보일 것이다., 반면, 중국은 트럼프 행정부의 공세를 피하면서 중국의 자존심을 살리는 대응방안을 모색할 것이다. 시간 싸움에서 미국은 중국을 이길 수 있을까?

중국은 시간은 중국편이라고 생각한다. 지금 트럼프 행정부의 공세가 거세지만 길어도 6년 후면 트럼프 대통령은 역사 속으로 퇴장하는 반면, 임기제한을 철폐한 시진핑 주석은 중국몽의 실현을 위해 모든 힘을 쏟아 부을 수 있을 것이라고 생각한다. 분열적인 미국 정치보다 강력한 리더십의 중국 정치가 패권경쟁에서 유리하다는 것이 중국의 판단이다. 반면, 미국은 지금이 아니면 중국의 패권 야욕을 저지할 수 있는 기회는 없다고 생각한다. 트럼프 대통령이 설령 중국의 타협안을 수용한다 해도, 중국의 기술굴기는 계속될 것이고, 기술주도권 경쟁은 지속될 것이다. 중국은 미중 무역전쟁을 경제적인 측면에 국한시키려고 하지만, 본질인 미중 패권경쟁은 이어질 것이다. 따라서 미중 무역전쟁은 이러한 긴 싸움의 시작에 불과하다.

미중 통상전쟁과, 트럼프의 통상정책, 그리고 중국의 기술굴기는 세계무역질서가 질서에서 혼돈으로, 규범에서 힘의 논리로, 자유무역에서 관리무역으로 급격하게 이동했음을 의미한다. 미국과 중국이 자신의 목표를 위해 기존의 규범과 제도를 무시하고 힘으로 상대국을 몰아 부치는 ‘뉴 노멀’(New Normal)의 시대로 이미 들어섰다. 미국에서는 대중영합적인 보호주의 강풍이 불고, 중국에서는 ‘중화민족주의’의 역풍이 거세다. 양국의 정치지형을 살펴볼 때, 보호주의와 민족주의 강풍이 언제쯤 사그라들지 쉽게 가늠할 수조차 없다.



이런 세계무역질서의 뉴 노멀은 중국을 최대 무역상대국으로, 미국을 안보동맹이자 최대의 시장으로 두고 있는 한국이 과거의 패러다임에 안주한다면 더 이상 미래의 생존이 불투명함을 의미한다. 정치체제는 다르지만, 경제적인 동기에서 의기투합했던 한중 무역관계는 중국이 한국을 필요로 하는 관계에서 중국이 한국을 추월하려는 경쟁관계로 변화했다. 동맹을 넘어 혈맹이기 때문에, 아무리 통상관계에 불협화음이 있어도 동맹관계는 튼튼하다는 한미관계는 이제 과거의 기억이 되었다.

한국이 통상대국으로 질주할 수 있었던 기반이 되었던 WTO 체제, FTA 로 맺은 통상 네트워크는 트럼프 대통령의 배신과 시진핑 주석의 위선에 흔들리고 찢겨지고 있다. 세상은 뉴 노멀로 이미 판이 바뀌었는데, 한국은 여전히 ‘올드 노멀’(Old Normal)에 머물러 있다. 보호주의와 경제민족주의라는 거센 쓰나미가 밀려오고 있음에도 한국의 방어벽은 너무나 낮고 취약하다. 통상 폭탄이 한국의 주력 산업인 핵심 제조업에 계속 투하되고 있는데, 한국의 방어 전략은 구태의연하다. 핵심 이익을 확보하려는 국가 전략은 아직 보이지 않는다. 한국은 뉴 노멀 시대에 트럼프 리스크(Trump risk)와 차이나 리스크(China risk)를 어떻게 감당할 것인가? ■

III. 미중 무역 갈등과 아태 질서 변화의 동학: 다차원적 복합 게임

이승주
중앙대학교

1. 들어가며

트럼프 행정부의 중국산 수입품에 대한 관세 부과 결정으로 시작된 미중 무역 갈등은 확산 양상을 보이고 있다. 이번의 미중 무역 갈등은 여러 면에서 파격적이다. 관세 부과 대상이 되는 제품의 품목 수와 액수 면에서 유례를 찾기 어려울 뿐 아니라, 무역 갈등이 매우 신속하게 전개되고 있다는 점에서 그렇다. 트럼프 행정부가 무역확장법(Trade Expansion Act) 232 조 등 과거 행정부에서 좀처럼 사용하지 않던 무역 제재 수단을 과감하게 동원하고 있다는 점에서도 파격적이다. 이러한 파격 못지않게 우리가 주목해야 할 것은 미중 무역 갈등을 초래한 근본 요인과 그로 인해 초래될 결과일 것이다. 구체적으로는 미중 무역 갈등은 과연 무역 전쟁으로 치달을 것인지, 미중 무역 갈등이 미중 경쟁의 양상에 어떤 영향을 미칠지, 미중 무역 갈등이 아태 지역 질서에 미치는 영향은 무엇이며, 미중 무역 갈등에 대한 한국의 대응 방향은 어떻게 설정되어야 할 것인가와 같은 문제는 미중 무역 갈등을 본질적으로 이해하고 대응의 원칙을 모색하기 위해 검토되어야 할 사항이다.

2. 미중 무역 갈등의 양상과 특징

미중 무역 갈등의 특징은 ‘다차원적 복합 게임’이라고 할 수 있다. 사안이 매우 중대하기 때문에 특정 측면이 부각되고 있을 뿐, 미국과 중국이 전개하는 게임의 양상은 전혀 일면적이지 않다. 첫째, 좁은 의미의 전술적 측면에서 보면, 미중 무역 갈등은 미국이 공세를 취하고 중국이 수세적으로 대응하고 있는 것처럼 보인다. 미국과 중국이 마치 창과 방패와 같은 공방을 벌이고 있는 것처럼 보이기도 한다. 그러나 내면을 들여다보면 미국이 공세를 취하고 있는 것은 사실이나 중국이 수세적으로만 대응하고 있지는 않다는 것을 쉽게 알 수 있다. 미국이 2018년 3월 23일 30억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 관세를 부과하자, 중국은 4월 2일 같은 규모의 관세 부과로 즉각 대응하였다. 이에 미국이 4월 3일 460억 달러 규모의 중국산 수입품에 대한 관세 부과를 발표한 데 대해 중국은 곧바로 4월 4일 500억 달러 규모의 미국 제품에 대한 관세 부과를 발표해버렸다. 이어 미국은 6월 15일 500억 달러 상당의 중국 제품에 대한 관세 부과를 발표하였고, 중국 역시 같은 규모로 맞대응하였다. 7월 6일 미국은 500억 달러 중 340억 달러 규모 818억 품목에 25% 관세를 부과하였고, 중국은 같은 날 같은 액수로 대응하였다. 미국이 나머지 160억 달러 규모의 수입품에 대해서는 추가 검토를 위해 관세 부과를 2단계로 나누어 진행하는 것에 대해 중국도 같은 방식으로 대응하였다. 미중 무역 갈등이 일종의 ‘작용-반작용’의 양상을 보이고 있는 데서 나타나듯이, 미국의 공세에 대해 중국이 수세로 일관한 것은 아니다. 미국의 관세 부과 발표 선언에는 같은 내용의 선언으로, 실제 관세 부과에 대해서는 같이 관세를 부과하는 전략을 비교적 일관성 있게 구사하고 있다. 미중 무역 갈등은 ‘이에는 이, 눈에는 눈’(tit-for-tat), 심지어 ‘선언 대 선언, 행동 대 행동’의 패턴을 보이고 있으며, 중국이 일방적으로 수세에 놓여 있는 것이 아니라 매우 정교하게 대응하고 상황을 관리하고 있는 것으로 판단된다.



미중 무역 갈등이 복합 게임이라고 볼 수 있는 이유는 확대일로에 있는 것처럼 보이는 갈등의 와중에 미중 양국이 출구를 함께 모색하고 있기 때문이다. 게리 콘(Gary Cohn)에 이어 취임한 래리 커들로(Larry Kudlow) 백악관 국가경제위원회(National Economic Commission: NEC) 위원장이 시진핑 주석을 직접 언급하며 비판하는 등 갈등 수위를 올리며 미중 무역 갈등은 급격한 확전 양상을 보인 것이 사실이다. 그러나 2018년 7월 12일 중국 국무원은 미국산 제품에 대한 수입 확대를 대외적으로 공표하는 등 출구 전략에도 신경을 쓰는 모습을 보였다. 국무원은 상무부가 작성한 ‘수입 확대와 대외무역의 균형 발전 촉진에 관한 의견’을 공표하고 향후 수입 확대를 시사하였다. 수입 확대 목록에 의약품, 기술장비, 농산품 등이 포함되어 있는 것을 감안하면 다분히 미국을 향한 메시지라고 할 수 있다. 또한 미국과 중국 정부가 2018년 7월 말 므누신(Steven Mnuchin)과 중국 부총리 류허(劉鶴) 사이의 협상이 재개될 것으로 알려진 것도 같은 맥락이다. 미중 무역 갈등이 빠른 속도로 확대된 것은 사실이나, 이를 관리하려는 이면의 노력이 작동하고 있다는 점에서 복합적이다.

둘째, 협상 전술을 넘어 미중 양국이 추구하는 전략적 목표 역시 복합적이다. 이번 무역 갈등은 일견 미중 사이의 무역 불균형을 시정하는 데 초점이 맞추어져 있는 것으로 보인다. 그리고 무역 불균형을 해소하는 수단으로 관세 부과가 활용되고 있다. 무역 적자의 감축은 트럼프 대통령이 대통령 선거 캠페인부터 일관되게 공표한 목표이기도 하다. 그러나 트럼프 행정부가 중국과 무역 갈등을 서슴지 않고 전개한 데는 무역 갈등을 감축하려는 현재의 목표만을 가지고 있는 것은 아니다. 트럼프 행정부가 미국 기업에 대한 중국의 지적재산권 침해 및 탈취를 반복적으로 언급하고 있는 데서 나타나듯이, 미국과 중국은 향후 미중 경쟁의 향방을 결정할 수 있는 첨단산업 분야의 경쟁력을 선점하기 위한 이면의 게임을 함께 벌이고 있는 것이다. 현 시점의 무역 불균형을 완화하기 위한 관세 부과가 농산물과 철강 등 전통 제조업을 중심으로 이루어지고 있지만, 어쩌면 게임의 핵심은 첨단 산업 분야에 있다고 하겠다. 트럼프 행정부가 ‘중국 제조 2025’에 대해 문제 제기를 하는 것이 미중 무역 갈등의 한 단면을 그대로 보여주는 것이라고 하겠다. 현재의 문제 해결과 미래의 경쟁력 확보라는 복합 게임인 셈이다.

미국은 중국 정부가 첨단 산업 분야에서도 보조금 지급 등 기존의 산업정책을 지속하고 있을 뿐 아니라, 보다 포괄적인 차원에서 정부와 기업의 특수 관계를 기반으로 첨단 산업을 육성하는 불공정 행위를 거듭하고 있다는 비판을 가하고 있다. 2018년 4월 미국 통상대표부(United States Trade Representative: USTR)는 1,300개 품목에 대한 관세 부과를 발표하면서 중국 제조 2025를 통해 중국 정부의 지원을 받는 품목을 선별하여 포함시켰다고 발표한 바 있다. 중국 정부는 관세 부과 등에 대해서는 강경 대응과 유화적 대응의 자세를 보이면서도 중국 제조 2025에 대해서는 유독 민감하게 반응하고 있다. 중국제조 2025는 차세대 정보기술, 로봇, 항공 우주, 해양 공학, 고속 철도, 고효율·신에너지 차량, 친환경 전력, 농업 기기, 신소재, 바이오 등 미래 핵심 10대 산업을 육성하려는 중국 정부의 시도로, 그동안 노동집약산업 위주로 성장하였던 중국 경제를 고부가가치 산업 중심으로 재편하겠다는 계획이다. 한마디로 과거의 양적 성장에서 탈피하여 질적 성장으로 전환하겠다는 것이다. 미국 정부는 중국이 경제 규모 면에서 미국을 추월하는 것은 불가피하더라도 기술 혁신과 시장 선도 능력 등을 유지하는 것이 향후 미중 경쟁의 관건이 될 것으로 내다보고 있다. 미국 정부가 오바마 행정부 시절부터 기술 표준을 선점하려는 노력을 기울인 것도 이 때문이다. 트럼프 행정부가 비록 TPP를 탈퇴하기는 하였지만, 향후 디지털 무역과 관련 규칙은 TPP 조항을 그대로 원용할 것으로 예상되고 있다. 또한 21세기 경제 질서는 개별 기술의 우위를 확보하는 것 못지않게, 다양한 기술들을 탑재할 수 있는 플랫폼 선점을 위한 경쟁이 될 가능성이 높다는 점에서 미중 무역 갈등은 미래 먹거리를 위한 치열한 이면의 싸움이라고 할 수 있다. 미국 정부가 첨단 산업 분야의 경쟁을 향후

세계경제질서를 재편하는 데 핵심으로 인식하고 중국제조 2025에 대한 문제 제기를 하고 있기 때문에, 중국 정부가 이에 대해 매우 민감하게 대응하는 것은 어쩌면 예상된 결과라고 할 수 있다.

3. 아태 지역 질서의 미래

미중 무역 갈등은 향후 아태 지역 질서에 어떤 영향을 미칠 것인가? 미국과 중국은 지역 질서를 구성하는 데 있어서도 양자주의와 다자주의를 결합하는 복합 게임을 전개하고 있다. 트럼프 행정부가 통상 협상과 분쟁을 진행하는 데 있어서 양자주의를 선호한다는 것은 널리 알려진 사실이다. 트럼프 대통령은 WTO와 TPP 등 다자주의에 대한 불신을 여러 차례 드러낸 바 있다. 므누신 재무장관이 부인하기는 했지만, 2018년 6월 트럼프 대통령이 WTO가 미국에게 재앙적이라고 주장하면서 탈퇴 가능성을 검토하라는 지시를 내렸다는 보도가 있을 정도로 트럼프 대통령의 WTO에 대한 불신은 매우 팽배하였다. 트럼프 대통령은 중국, EU 등 다른 국가들이 WTO를 자국의 이익을 보호하는 데 활용하고 있는 상황에서 미국이 자유무역만을 고수하는 것은 매우 불공정하다는 것이다. 트럼프 대통령의 다자주의에 대한 불신은 수사만이 아니었다. 미국이 '21세기 무역 규칙'이라는 평가를 받은 TPP가 미국의 이익을 충분히 반영하고 있지 않다는 이유로 탈퇴 결정을 한 데서 나타나듯이 트럼프 행정부는 기존의 다자주의가 미국에게는 자유무역을 요구하는 반면, 다른 국가들이 자국의 이익을 위해 활용할 수 있도록 방치하였다고 주장한다. 트럼프 행정부는 따라서 미국 통상정책의 목표는 '자유무역을 위한 자유무역'이 아니라 '공정한 자유무역'이 되어야 한다는 것이다.

트럼프 행정부의 양자주의에 대한 선호는 다자주의에 대한 불신의 이면이다. 트럼프 행정부가 기존의 다자주의를 비난했던 것은 다른 국가들이 미국의 자유무역을 악용하고 있다는 비판적 인식에서 비롯된 것이기도 하지만, 다자주의가 미국이 자국의 이익을 관철하기에 유리하지 않은 의사결정구조를 갖고 있다는 문제의식 때문이기도 하다. 트럼프 대통령은 실제로 WTO 심판관들이 미국에 매우 불공정한 판정을 내린다고 비난하면서 분쟁해결 메커니즘(Dispute Settlement Mechanism: DSM)의 문제점을 강하게 비판하였다. 트럼프 대통령이 2018년 6월 WTO 상소기구 심판관의 임명을 저지한 것은 바로 이러한 맥락에서다.

이에 반해 트럼프 행정부가 양자주의를 선호하는 이유는 명확하다. 양자주의는 우세한 국력을 바탕으로 미국이 원하는 '공정한' 결과를 이끌어내는 데 유리하다는 것이 트럼프 행정부의 계산이다. 트럼프 행정부가 출범 직후부터 한미 FTA 개정에 착수하고, 아베 정부에게 미일 FTA 협상을 요구하는 등 양자적 접근을 적극 추구한 것이 대표적 사례이다. 트럼프 행정부는 전통 우방에 대해서도 양자주의에 기반하여 '공정하고 균형 잡힌' 관계를 형성하려는 시도를 포기할 것 같지는 않다. 한편, 트럼프 행정부가 양자주의를 전면으로 내세우고 있기는 하지만, 양자주의 자체가 문제 해결의 수단이 될 수 없다는 것은 스스로 잘 인식하고 있는 듯하다. 트럼프 대통령이 집권 초기부터 인도-태평양전략을 수립·추진하는 데서 알 수 있듯이, 양자관계를 강화하는 가운데 미국 중심의 지역 네트워크를 형성하기 위해 노력하고 있다. 아시아 지역에 대한 재균형 정책을 구사했던 오바마 행정부와 달리, 지역 질서의 중심축을 서진시켜 인도-태평양으로 확대하면서 중국을 겨냥한 지역 네트워크를 포괄적으로 형성하겠다는 전략이다. 양자관계에 기반한 네트워크의 허브를 미국이 점하겠다는 구상이라는 점에서 '허브-앤-스포크(Hub and Spoke) 2.0'이라고 할 수 있다.



지역 경제 질서와 관련해 일본의 역할에 주목할 필요가 있다. 트럼프 행정부의 TPP 탈퇴 결정 이후 아베 정부는 미국의 TPP 복귀를 위해 노력하는 한편, 미국을 제외한 11 개국이 참여하는 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자 협정’(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: CPTPP)의 타결 과정에서 상당한 리더십을 보여주었다. 1990년대 후반 이후 FTA 경쟁에서 뒤떨어졌던 일본의 모습을 생각하면 CPTPP 타결 과정에서 아베 정부는 ‘예외적 리더십’을 행사하였다. 일본의 이러한 역할은 미국의 리더십 부재를 적어도 일시적으로 메운 효과를 가져왔다. 미국의 리더십 부재 상태에서 아태 지역의 지역 경제 질서를 중국이 주도하는 것을 방지하였을 뿐만 아니라, 미국의 TPP 복귀 가능성을 열어두었다는 점에서 커다란 의미가 있다.

과거 TPP 타결 당시와 비교할 때 중국이 완화된 반응을 보였다는 것은 일본의 리더십이 가져온 보이지 않는 효과 가운데 하나라고 할 수 있다. 2016년 10월 TPP가 타결되자, 시진핑 정부는 중국 포위 의도라고 비난하면서 지역 경제 질서를 분열시키는 결과가 초래될 것이라고 경고한 바 있다. 반면, CPTPP의 타결 이후 무역전환효과와 대만 가입 문제 등 매우 걸끄러운 쟁점이 있기는 하나 중국 정부는 한층 정제된 반응을 보이고 있다. 미국 주도의 TPP에 비해 중국 포위 효과가 제한적이라는 판단을 하고 있기 때문이다. 이러한 면에서 CPTPP 타결은 다소 퇴색되기는 하였지만 21세기 무역 규칙의 수립이라는 원래의 목표를 어느 정도 유지하는 가운데 아태 지역 질서 차원에서 미국과 중국의 경쟁 구도가 형성되는 것을 지연시키는 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 다만, 이러한 결과는 잠정적 성격이 강하기 때문에 지역 질서의 근본적 재편을 위한 미중 경쟁은 머지않아 재개될 가능성이 있다.

4. 한국의 대응 방향

미중 무역 갈등이 고조되는 상황에서 한국은 어떻게 대응해야 할 것인가? 한국이 변화하는 환경에 효과적으로 대처하기 위해서는 미중 무역 갈등의 복합적 성격에 대한 이해가 선행되어야 한다. 미중 무역 갈등은 무역 불균형의 완화와 향후 첨단 산업의 경쟁력을 선제적으로 확보하기 위한 현재와 미래 경쟁의 양상이 뒤섞여 있다. 따라서 현상 추수적인 단기 대응책을 넘어서 보다 구조적인 접근이 필요하다. 미중 무역 갈등으로 인해 한국이 부수적인 이익을 얻을 것이라는 식의 해석은 단견에 불과하다. 미중 양국의 무역 갈등이 상황 전개에 따라서는 세계무역질서에 근본적인 변화를 초래할 계기가 될 수 있다는 점을 염두에 두고 구조적 대응의 방향을 수립할 필요가 있다. 미국발 관세 부과로 시작된 무역 분쟁이 상대국의 보복을 초래하고, 이어 연쇄적인 반응으로 확산될 경우 한국과 같이 대외 의존도가 높은 국가들에게는 심각한 영향이 초래될 수 있다. 따라서 자유주의적 국제질서에 긴밀한 이해를 가진 국가들 사이의 협력의 토대를 강화하는 전략을 추구할 필요가 있다. 이를 위해서는 세계 주요국들이 자국 우선주의에 몰두할 경우 세계경제 시스템의 균형을 유지할 수 없다는 점을 환기시키고, 이에 대한 공감대를 넓혀 나가는 체계적인 노력이 필요하다.

미국의 한국에 대한 공세는 양자 차원에서도 전개될 수 있다. 미국의 요구에 대해 한미 양국 간 무역 불균형이 감소하고 있고, 한미 FTA가 양국의 경제 관계를 확대하는 데 기여하고 있다는 점을 강조하는 것은 원칙적으로 올바른 대응 방향이다. 그러나 원칙적 대응만으로는 한계가 있는 것 또한 명확하기 때문에 미국 정부가 반복적으로 제기하는 문제에 대한 정확한 이해와 구체적인 대응이 필요하다. 미국 정부의 요구사항 중 한국 정부의 규제

완화 부분이 차지하는 비중이 적지 않다는 점을 감안할 때, 이 가운데 일부는 한국 경제를 업그레이드할 수 있는 수단으로 활용할 필요가 있다.

마지막으로 미중 무역 갈등은 아태 지역 질서에 미치는 영향이 적지 않다는 점에서 이에 대한 대응 전략 역시 필요하다. 최근 CPTPP 타결을 계기로 아태 지역 질서의 재편 과정에서 일본이 리더십을 행사한 사례에서 알 수 있듯이, 최근 지역 질서의 변화에 대한 수동적 대응보다는 미국의 리더십 공백을 메우기 위한 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역 RCEP, 한중일 FTA, 한일 FTA 등 한국이 추진했던 기존 FTA와 최근 타결된 CPTPP에 대한 가입 여부 등을 사안별로 대응하기보다 통합된 통상정책의 틀 속에서 연계하여 대응하는 접근이 필요하다. ■



IV. 미중 무역전쟁이 한국에 미치는 경제적 영향

정철

대외경제정책연구원(KIEP)

1. 들어가며

한국 경제가 직면한 대내외 상황이 녹록치 않다. 최근 통계청과 한국은행 등이 발표한 경제지표에 따르면 올해 들어 취업자 증가 폭이 10만 명 안팎에 머물며 기대에 못 미치는 가운데 설비투자 감소세를 보이고 2분기 경제성장률은 전 분기 대비 0.7% 증가하는데 그쳤다. 당장 위기 국면이라고 할 수는 없지만 지표상으로 보이는 국내경제의 어려움이 어느 정도인지 가늠케 한다. 한편 대외적으로는 세계 각국의 보호무역주의 확산과 미중 무역전쟁의 심화로 인해 글로벌 통상환경의 불확실성이 커지고 있다. 무역이 중요한 한국 경제에 부담이 아닐 수 없다. 본고에서는 미중 무역전쟁의 현황과 배경을 살펴보고, 미중 무역전쟁이 한국경제의 실물부문과 금융부문에 미치는 영향을 고찰한다.

2. 미중 무역전쟁의 경과와 배경

2018년 5월 27일 트럼프 대통령이 같은 달 17일의 2차 미중 무역협상 합의를 번복하고 중국산 수입품에 대한 관세부과 계획을 발표하면서 미중 무역전쟁의 본격적인 서막이 올랐다. 6월에 3차 무역협상이 있었음에도 불구하고 관세부과에 대한 최종 결정이 내려지면서 중국도 이에 상응하는 보복 관세부과 계획을 발표하였다. 이러한 중국의 보복 관세에 대해 미국이 첨단산업에 대한 투자제한을 추진하는 한편, 추가 관세 계획을 발표함으로써 무역전쟁이 상승작용을 타는 모양새다. 중국은 미국을 WTO에 제소하고 미국의 관세부과에 즉각 보복하는 등 겉으로는 강경하게 대응하는 것처럼 보이지만 개혁개방의 일환으로 자동차, 의약품 등 소비재의 관세를 대폭 인하하고 금융시장 개방 일정을 공개하는 한편 미국과의 협상을 통해 해결책을 모색하고 무역전쟁의 수위를 조절하기 위해 애쓰고 있다.

2016년 미국 대선 유세에서 트럼프 당시 대통령 후보가 환태평양경제동반자협정(TPP), 북미자유무역협정(NAFTA), 한미 FTA 등 미국이 체결했거나 서명한 기존의 통상협정을 비판하고 특히 중국의 불공정 무역행위를 강하게 비난하면서 미중 무역전쟁이 예견된 바 있다. 게다가 이미 오바마 대통령 시절인 2015년 ‘무역특혜연장법’(TPEA) 개정과 함께 통상협정의 성실하고 공정한 이행을 강조하면서 미국의 통상정책 기조는 강경하게 변하고 있었다. 실제로 트럼프 대통령이 2017년에 취한 반덤핑과 상계관세 등 수입제한 조치는 오바마 대통령이 개정된 법에 근거하여 AFA(불리한 가용정보), PMS(특별시장상황) 등을 적용한 것이다.

3. 미중 무역전쟁의 경제적 영향

미중 무역전쟁이 한국경제에 미치는 영향을 추정한 국내 연구기관의 분석에 따르면, 단기적으로는 그 영향이 크지 않은 것으로 보인다. 먼저 실물부문의 영향을 살펴보자. 무역전쟁의 1 단계로 미국이 340 억 달러에 달하는 중국 제품에 25% 관세를 부과하고 중국도 이에 대해 상응하는 보복 관세를 부과하는 경우, 우리나라의 중국에 대한 수출은 연간 1.9 억 달러 감소하고 미국에 대한 수출은 5 천만 달러, 국내생산은 약 5.7 억 달러 감소하는 것으로 나타났다. 미국과 중국이 한국의 최대 교역상대국이고 이들 국가에 대한 우리의 수출 규모나 국내총생산(GDP)에 비추어 무역전쟁의 영향은 기껏해야 0.1%에 불과한 수준이다. 2 단계로 160 억 달러의 수입에 대해 미국이 관세를 부과하고 그에 따른 보복이 이루어지는 경우에도 한국의 수출과 생산 감소는 약 0.2%와 0.04% 감소하는 데 그친다. 이러한 분석결과는 먼저 미국의 중국산 수입품에 대한 관세 부과와 중국의 보복관세 조치로 인해 양국 제품에 대한 수요가 감소하고, 이는 다시 우리나라의 양국에 대한 중간재 수출 감소와 관련 산업의 생산 감소로 이어지는 파급경로를 따라 추정한 것이다. 반면, 미중 무역전쟁에 따른 무역전환 효과는 한국의 수출과 생산을 증가시키는 방향으로 작용할 것이다. 일부에서는 이 무역전환 효과에 기초하여 미중 무역전쟁이 한국에 새로운 기회를 제공할 수 있다고 주장한다. 그러나 국내 업계에서는 양국 시장에서 한국 제품이 이러한 대체효과를 누릴 가능성이 낮다는 견해가 우세하다.

이처럼 현재까지 진행된 미중 무역전쟁이 한국경제의 실물부문에 미치는 단기적인 영향이 제한적으로 분석되는 반면, 더 많은 품목과 교역액을 대상으로 점차 전선이 확대되고 무역전쟁이 장기화될 경우 그 파급영향에 대해서는 전반적으로 우려의 목소리가 크다. 이는 미중 양국 간의 무역만이 아니라 세계 교역의 위축과 국제금융시장의 불안이 확대될 것으로 예상하기 때문이다. 2008 년 글로벌 금융위기 이후 경기 침체와 무역이 둔화되는 시기에 보호무역주의 조치가 급증하는 현상을 경험한 바 있듯이, 미중 무역전쟁의 심화는 글로벌 통상환경과 국제금융시장 등 세계경제 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

미중 무역전쟁은 그 영향이 실물부문에만 그치지 않고 금융부문에 파급될 우려가 있다. 이러한 무역전쟁에 따른 불안감은 기대심리가 중요한 변수로 작용하는 금융시장에 먼저 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 미중 무역전쟁으로 불확실성이 높아지면 이는 금융시장에서 안전자산 선호 현상으로 반영된다. 통상 분쟁이 달러화 약세 및 주요국 통화 강세 현상으로 이어진 2017 년 하반기와 달리, 2018 년 상반기에는 미중 통상 분쟁이 급격히 확대되면서 달러화 강세와 중국 및 신흥국 통화 약세로 반전되었다. 통상 분쟁 외에도 미국 금리인상과 일부 신흥국의 위기 가능성에 대한 우려가 커지면서 안전자산 선호 경향이 강해졌기 때문이기도 하다. 원화의 경우, 5 월까지 안정세를 보였으나, 6 월 이후 미중 무역전쟁의 심화가 북한 비핵화 장기화 우려와 겹치면서 급격하게 그 가치가 절하되었다. 세계 주요국의 주식시장을 보면 통상 분쟁에도 불구하고 안정세를 유지했던 2017 년 하반기에 비해 2018 년 상반기에는 전반적인 주가지수의 하락과 함께 주식시장의 변동성이 커진 것으로 나타났다. 올해 들어 통상 분쟁이 무역전쟁으로 비화하고 그에 따른 불안심리가 금융시장에 더 민감하게 반영된 것으로 해석할 수 있다.

미중 무역전쟁은 단기적으로 국내 금융시장에 불안 요인으로 작용했으나 여타 신흥국에 비해 양호한 편으로 아직까지 그 영향이 제한적인 것으로 보인다. 물론 무역전쟁 외에도 미국 금리인상과 신흥국 위기 발생 우려 등 다른 요소가 복합적으로 작용했을 것이다. 문제는 미중 무역전쟁이 심화되고 장기화되면서 국내 금융시장은 물론 글로벌 금융시장에서 불안 요인이 커지는 경우이다. 특히 현재 관세전쟁으로 나타나고 있는 미중 무역전쟁의 전



선이 환율조작국 지정 등 환율전쟁으로 확대된다면 우리 외환시장에도 리스크가 커질 뿐 아니라 이는 다시 실물 부문을 포함한 국내 경제 전반에 걸쳐 영향을 줄 것이기 때문이다.

4. 미중 무역전쟁의 전망과 함의

미국이 중국에 대해 관세부과의 포문을 연 일차적인 목적은 무역수지 불균형 해소이다. 미국의 엄청난 대중 무역수지 적자(2017년 3,750억 달러)를 개선하기 위해 미국은 중국 수입품에 관세를 부과하는 한편 중국에 대해 시장개방을 요구하고 있다. 표면적으로 현재의 무역전쟁은 관세전쟁이다. 그러나 실제로 무역수지 적자문제가 해결된다고 해서 미중 무역전쟁이 종결될 것으로 예상하는 이는 많지 않다. 미국은 명실상부한 2대 경제대국으로 성장한 중국을 경계하고 미래 먹거리인 첨단기술 분야의 경쟁에서 우위를 점하고자 한다. 이 경우 무역 자체보다는 지식재산권과 투자가 더 중요해진다. 미국이 중국에 대해 기술탈취와 지적재산권 침해 등을 불공정무역관행에 포함시켜 신랄하게 비판하는 이유다. 미국은 최근 퀄컴(Qualcomm) 사례와 같이 중국의 투자에 적극적으로 제동을 걸고 있다. 이에 따라 미국과 캐나다로 들어간 중국의 투자 규모는 2018년 상반기에 20억 달러에 불과하며 전년 동기대비 92%나 급감하였다. 이러한 투자 제한의 이면에는 중국의 시장경제지위(market economy status) 인정 여부 논란이 있다. 중국은 2001년 WTO에 가입하면서 15년 이후에 시장경제지위를 획득하는 것으로 합의했다고 하나, 미국과 EU 등 선진국은 이러한 해석에 동의하지 않고 있다. 중국은 여전히 시장경제가 아니라 국가경제(state economy)이며, 미국과 유럽 기업들이 정부가 소유하거나 직접적인 지원을 받는 중국 기업과의 경쟁에서 불리하고 불공정한 조건에 처해있다는 것이다.

중국 국영기업의 불공정성을 문제 삼고 국부펀드가 주도하는 해외투자에 대한 경계심을 높이는 것은 미국만이 아니다. 라스무센(Anders Fogh Rasmussen) 전 덴마크 총리는 2017년 11월 21일자 파이낸셜 타임즈 기고에서 유럽 내 중국의 투자에 대해 경종을 울린 바 있다. 문제의 핵심은 기술유출과 국가안보에 대한 우려다. 제도적 정비가 필요하다는 얘기다. 최근 영국과 독일을 중심으로 유럽 국가들도 중국의 투자를 무조건 환영하기보다 더 세밀하게 검토하고 적극적으로 제한하는 정책과 제도적 보완책을 마련하고 있다. 이는 첨단 제조업 분야의 해외기업 인수를 통해 기술 강국을 꺾는 ‘중국제조 2025’ 전략에 대한 선진국들의 위기의식이 커졌음을 의미한다. 중국 정부가 주도하는 투자에 대한 선진국의 거부감이 커지고 국가안보에 위협이 될 수 있다는 인식 하에, 시장의 공정한 규칙을 따르지 않는 중국의 산업전략에 제동을 걸기 위해 선진국 정부가 개입해야 한다는 것이다.

최근까지 많은 통상 전문가들과 정책담당자들은 트럼프 대통령의 협박과 미국 정부의 일방주의적 통상정책이 단순히 미국의 대규모 무역적자 해소를 위한 협상 전술(negotiating tactic)에 불과하며 실리를 챙기기 위한 포퓰리즘 정책으로 치부해왔다. 미국이 통상 협상에서 이익을 충분히 취하고 나면 이러한 협박과 전술은 단순히 말 잔치로 끝날 것이라고 보는 견해가 많았다는 얘기다. 그러나 이러한 예상을 깨고 미국은 더 강하게 무역전쟁의 수위를 높이고 있다. 미중 무역전쟁의 심화와 장기화 가능성이 높아지면서 당사자인 미국이나 중국은 물론 세계경제 전체에 암울한 그림자를 드리울 것에 대한 우려가 커지고 있다.

5. 과제와 대책

미중 무역전쟁의 끝이 언제일지, 또 어디로 향할지에 대해 세계의 이목이 집중되고 있다. 그러나 현 시점에서 명쾌한 답변을 얻기는 어렵다. 일각에서는 11 월에 있을 미국의 중간선거를 분기점으로 지목한다. 미중 무역전쟁의 의도가 다분히 정치적이기 때문이라는 것이다. 그러나 이는 선부른 예측이 될 수 있다. 아이러니하게도 거의 완전고용 상태로 호황을 구가하는 미국의 현 경제상황은 무역전쟁 측면에서 보면 악재다. 미국 입장에서 무역전쟁을 세계 밀어붙일 여력이 충분하기 때문이다. 그나마 다행스러운 것은 최근 미국과 EU 가 통상 분쟁을 잠정적으로 중단하기로 합의한 점과 미중 간에 협상을 재개한다는 소식이다.

이 시점에서 우리는 역사가 주는 교훈을 다시 되새겨 볼 필요가 있다. 1930 년대 대공황과 함께 세계 각국은 관세 및 환율 전쟁에 경쟁적으로 뛰어들었고, 제 2 차 세계대전을 치르고 난 후에야 비로소 1948 년 GATT(관세 무역일 반협정) 체제를 수립하여 국제무역 규범을 제정하고 무역자유화와 다자무역체제의 원칙에 합의하였다. 피터슨 국제경제연구소의 페트리(Peter Petri) 교수와 존스홉킨스 대학의 플러머(Michael Plummer) 교수는 최근 진전을 보이는 일본-EU EPA, RCEP, CPTPP 등이 트럼프 행정부의 일방적 통상정책에 대한 다자 차원의 효과적인 대응의 출발점이 될 수 있다고 한다. 이제 다시 규범과 원칙에 입각한(rules-based) 통상질서를 복원하려는 국제사회의 노력이 시급하다.

한국도 미중 무역전쟁의 본질을 정확히 파악하여 그에 대한 정책적 대응방안을 마련하고, 무역전쟁의 장기화에 따른 경제적 영향에 미리 대비해야 한다. 무엇보다 미중 무역전쟁의 본질이 첨단기술에 대한 패권경쟁의 양상을 보인다는 점에서 우리 기업들도 기술력을 높이는 데 역점을 둘 필요가 있다. 이는 4 차 산업혁명시대를 대비하는 차원에서도 필요한 과제다. 정부 차원에서는 첨단기술의 유출을 막기 위해 미국과 유럽 등 선진국들의 외국인 투자정책 변화를 분석하여 국가안보와 첨단기술 분야의 국익을 고려한 제도적 보완책을 강구해야 한다. 무역전쟁이 환율전쟁으로 확대될 가능성에도 선제적으로 대비할 필요가 있다. 특히 외국인 자금이탈과 환율 및 금리에 미칠 영향에 대비하기 위해 외환시장 안정화 조치, 통화스왑 확대 추진과 함께 가계부채 관리 등 국내 금융시장의 건전성 확보를 위한 노력이 필요하다. ■



V. 패러다임 바뀌는 국제교역체제, 우리의 對美·對中 통상전략은?

이재민

서울대 법학전문대학원

1. 들어가며

미중 통상분쟁이 8월 들어서도 연일 격화되고 있다. 우리의 가장 큰 교역 상대국인 두 나라의 정면충돌의 파편은 우리 면전에 오롯이 쏟아진다. 미중이 서로의 목줄을 죄면 시간의 문제일 뿐, 결국 미국으로, 중국으로 향하는 우리 수출이 줄어들 수밖에 없다. 겉으로는 미중 분쟁이지만 거기에 이미 우리 허리 반 정도는 들어가 있다. 최근 몇 년간 여러 조짐으로 이러한 날이 올 것을 알고는 있었지만, 막상 당하니 혼돈스럽다. 일단 숨을 죽이고 그 진행상황을 살펴볼 수밖에 없다. 그러나 머지 않아 어떤 식으로든 우리 입장을 정립하여야 하는 “진실의 순간”(moment of truth)이 올 수밖에 없을 것이다.

2. 미중의 한국에 대한 인식

G2 간 작금의 충돌은 단순히 특정 품목이나 산업에서 자국 이기주의의 발현으로 촉발되곤 하였던 기존의 보호무역주의 상황과는 그 궤를 달리한다. 올해 들어 격화되는 양국의 충돌은 기존의 국제교역체제에 대한 불만이 그 기저에 깔려 있다. 그렇다면 미중을 제외한 다른 국가들은 현 교역체제에 만족하고 있는가? 그렇지 않다. 이들 역시 정도의 차이는 있을지언정 기존체제의 한계를 절감하며 새로운 대안을 모색하기 위한 노력에 여념이 없다. 요컨대 최근 국제사회의 일련의 움직임은 이제 기존의 국제교역의 기본 틀이 바뀌며 새로운 차원의 교역환경이 펼쳐지고 있음을 보여 주고 있다. 단순히 사안별 보호무역주의 조치 발동과 이로 인한 관련 국가 간 갈등이라는 ‘소소한’ 차원을 넘어 이제 기존의 패러다임 자체가 흔들리는 시대로 접어들었다. 미중 갈등은 이러한 변화를 가장 극명하게 보여주는 대표적인 사례이다.

이러한 부분을 인식하고 미중 갈등에서 앞으로 우리가 어떠한 입장을 취할지 신중하게 고민하여야 한다. 이 과정에서 먼저 필요한 것은 우리 시각이 아니라 이들 두 국가의 시각에서 우리나라를 바라보는 것이다. 국제교역이라는 측면에서 이들 눈에 한국은 어떤 나라로 비칠까?

먼저 중국의 눈으로 들어가 보자. 중국 입장에서 한국은 중요하고 필요한 파트너이다. 한국은 주요 산업에서 ‘적절히’ 앞선 기술수준을 갖고 있고, 중국에 대한 기술이전에도 그렇게 야박하지 않다. 지리적·문화적으로도 가까워 활용가치가 높다. 특히 커다란 중국 시장의 매력에 빠진 한국 기업들이 이제 상당 부분 중국에 의존하게 되었다. 한중 FTA 체결 이후 이러한 환경은 더욱 가속화되어 최소한 교역측면에서는 한국은 이제 중국의 영향권으로 상당 부분 편입되었다. 또 필요할 때 강한 압박을 가하면 자신들의 뜻에 따라 한국을 어느 정도 제어하거나 움직일 수 있다는 것도 알게 되었다. 사드(THAAD) 보복 조치 및 그 이후의 행보가 단적인 예다.

특히 이 과정을 거치며 한국이 중국에 대하여는 상대적으로 관대하고 이해심이 많다는 것도 알게 되었다. 아마 그 기저에는 역사적, 문화적 배경이 자리잡고 있을 것이다. 중국 입장에서는 큰 수확이 아닐 수 없다. 지난 수년간의 대한(對韓) 실험으로 한국의 입장과 전략, 그리고 그 장단점을 대충 파악하고 있다. 무엇보다 중국 입장에서는 향후 여러 분야에서 촉발되는 미중 갈등에서 한국이 미국 편에 서는 것을 적극적으로 막으려 할 것이다. 어느 정도의 노력으로 이를 달성할 수 있는 가능성을 감지하였다.

그렇다면 미국의 눈에 비친 한국은 어떻게? 통상문제에서 미국은 한국에 대해 애증(愛憎)이 교차하는 복잡한 심경이다. 한국은 미국이 가장 자랑스러워 하는 성공사례이다. 주요 강국과 선진국을 제외하고 한국은 미국이 구축한 전후 질서에 가장 성공적으로 뿌리를 내리고 발전한 모범생이다. 그러나 이제는 ‘미국의 모범생’ 지위를 벗어나 여러 산업영역에서 미국과 경쟁하는 국가가 되었다. 자동차, 철강 등에서 미국 기업과 끊임없이 경쟁하며, 반도체, 전자제품 등에서는 미국과 격차를 더욱 벌려가고 있다. 한 때 세계를 석권한 조선산업을 거쳐 항공기 산업에도 이제 관심을 보이고 있다. 단순히 청출어람(靑出於藍)의 기세를 넘어 이제 일부 영역에서는 미국 기업과 산업을 위협하는 단계로까지 발전하였다. 2012년 3월 발효한 한미 FTA로 미국은 이러한 위협을 더욱 실감하게 되었다.

이 와중에 미국의 심기를 더욱 불편하게 하는 것은 한국 기업들이 여러 형태로 중국과 연결되어 미국과의 교역에 나선다는 점이다. 한국 기업들이 중국 내 공장을 건설하여 대미 수출에 나서는 한편, 한국제품이 중국으로 가고, 중국제품이 한국으로 와 여러 가지 형태로 가공되어 다시 미국으로 향한다. 한국과 중국 간 지리적 인접성과 문화적 유사성, 그리고 양국 산업의 상호보완성을 감안하면 자연스러운 결과이다. 그러나 미국은 한국의 이러한 행보가 영 탐탁지 않다. 중국에 대한 본격적인 무역분쟁을 염두에 두고 있는 상황에서 자신과 가장 가까운 한국이 절반 정도 중국에 다리를 걸치고 있으니 곤혹스럽기도 하고 야속하기도 하다. 지금 미중 갈등이 본격화되는 상황에서 미국은 한국의 도움이 절실하다. 이제 머지 않아 한국에 대하여 명확한 입장 표명과 미국 편에 설 것을 요구할 수밖에 없는 상황이다. 미국도 이제 중국과 물러설 수 없는 일전을 준비하고 있는 지라 한국의 여러 입장을 고려하여 줄 수 있는 여유가 더 이상 없다.

이런 복잡한 생각을 가진 두 나라가 이제 전례 없는 갈등의 길로 들어섰다. 양국 간 문제가 워낙 구조적이라 당장 이러한 갈등이 해결될 기미도 보이지 않는다. 이제 눈치 보지 않고 미국과 중국은 교역부분에서 한국을 자신들의 편에 묶어 두기 위하여 사력을 다할 것이다. 우리 입장에서는 양국의 이러한 상황을 잘 파악하여 앞으로 현명하게 대처하여야 한다.

3. 한미·한중 간 통상현안과 한국의 대응전략

이러한 점을 염두에 두고 최근 우리나라와 양국간 통상현안을 한번 돌아보면 여러 시사점을 찾을 수 있다. 먼저 중국과는 사드(THAAD) 배치를 둘러싼 일련의 보복조치가 지금도 여전히 현안으로 남아 있다. 돌이켜보면 2017년 상반기 중국의 보복조치가 구체화되는 시점에 이를 WTO 분쟁해결절차에 회부하고 국제적으로 공론화하는 것이 옳았다. WTO 분쟁해결절차의 한계와 단점을 논하고 세세한 법적인 쟁점에 집착하며 큰 그림을 보지 못하는 우(愚)를 범하였다. 이제는 실기(失機)하여 이 문제를 국제사회에서 논의하는 것도 어렵게 되었다. 특히 빼아



픈 것은 한국의 이러한 소극적, 수세적 모습을 주변국가들이 모두 지켜보았다는 것이다. 미국이 한미 FTA 에도 불구하고 대한(對韓) 통상압박을 강화하고, 일본이 이례적으로 한국에 대한 WTO 소송을 최근 이어가고 있는 것도 이에 영향 받은 바가 적지 않다. 중국은 우리 기업과 상품에 대하여 앞으로 필요하다면 더욱 공격적인 조치를 취할 공산이 크다. 처음부터 원칙대로 처리하였더라면 그 당시 불편함은 있었겠지만, 한중 관계는 오히려 지금 좀 더욱 안정적이 되었을지도 모른다.

미국과의 통상 현안으로 옮겨가 보자. 미국은 최근 한국 상품에 대한 반덤핑 관세, 상계관세, 세이프가드 조치를 연이어 발동하고 있다. 이들 수입제한 조치는 최소한 해당 분야에서는 한미 FTA 를 사실상 무력화하고 있음에도 우리 정부는 속수무책인 상황이다. 이에 더하여 ‘국가안보’를 이유로 한 새로운 수입제한 조치가 철강에서 자동차로 확산되었고, 머지않아 반도체와 가전제품으로 이어질 분위기다. 2018 년 초 한미 FTA 개정협상 과정에서 이 문제가 충분히 논의되었다면 최소한 당분간 한국에 대해서는 국가안보를 이유로 한 수입제한조치를 부과하지 않거나 또는 그 과정에서 특별한 대우를 한다는 약속을 끌어 낼 수도 있었을 것이다. 이러한 부분을 간과하고 철강제품에 대한 수입제한조치만을 다루어 우리 스스로 대미 수출제한을 인정하는 쿼터를 받아들인 것은 아쉬운 결과라 하지 않을 수 없다.

이와 같이 최근 통상부문에서 우리나라에 대한 미중 양국의 거친 모습을 우리는 목도하였다. 다시 생각해 보면 우리에게서 좋은 예방주사다. 이를 토대로 앞으로의 대미, 대중 통상정책을 한번 생각해 보자. 무엇보다 중요한 것은 통상협정에 기초한 ‘원칙적’ 대응이다. 우리 스스로 통상협정의 효용성과 정당성을 의심하는 듯한 자세는 현명하지 않다. 양국간 FTA 가 있다면 그리고 WTO 협정이 적용된다면 문제의 수입제한조치가 발생하는 순간 이들 협정에 기초하여 우리 입장과 권리를 최대한 적극적으로 제시하여야 한다. 우리 기업과 산업에 대한 피해가 일정 수준을 넘어서면 해당 협정이 채택하고 있는 공식적인 분쟁해결절차를 거치는 것도 필요하다. 이러한 공식적인 절차를 뒤로하고 수입제한조치가 발동되지 않기를 바라고만 있는 ‘천수답형’, 그리고 문제발생 이후 상대국에 부탁하는 ‘선처형’ 접근법으로는 한계가 있다.

그 다음으로 필요한 것은 균형감과 객관성에 기초한 대응이다. 균형감과 객관성을 담보하기 위해서는 우리나라가 생각하는 국제교역질서와 체제를 염두에 두고, 이에 터잡아 미중의 요구에 응대하여야 한다. 단지 불편한 상황을 모면하고자 또는 단기적인 이익만을 생각하여 한쪽 입장을 수용하거나 또는 다른 한쪽 편을 들게 되면 우리에게서 큰 실책이 될 것이다. 그간 여러 주요 통상이슈에서 우리나라의 입장은 때로는 미국의 입장에 가깝기도 하며, 때로는 중국의 입장에 호의적이기도 하였다. 사안별로 나름 객관성을 유지하였다는 의미이다. 때로는 아쉬운 점도 있지만 대체로 현명한 처신이었다. 앞으로도 이러한 입장을 견지하는 것이 필요하다. 당부당이 명백한 사안에 대하여는 우리 입장을 분명히 밝히고, 올바른 입장에서 서 있는 국가의 입장을 지지하는 것이 옳다. 그 길이 장기적으로 우리에게도 이득이다.

단기적으로는 미국 또는 중국이 자국의 입장을 전적으로 지지하지 않는 한국에 대하여 여러 가지 견제나 제재조치를 취할 수도 있을 것이다. 그러나 미중 갈등은 EU, 일본 등 모든 주요 국가들이 관심을 갖는 사안이므로, 이들의 눈초리가 부담이 되어서라도 미국이나 중국도 우리나라에 대하여 일방적인 요구를 장기적으로 이끌어 가는 힘들다. 이들 여러 국가들의 심정적 지지를 확보하기 위해서라도 우리는 나름의 균형감과 객관성을 견지하는 것이 필요하다.

그 다음으로 다른 나라와의 공조체제를 강화해 나가는 것이 필요하다. 예컨대 미국 및 중국과 전개되고 있는 최근 일련의 문제들은 우리 스스로 혼자 움직이는 것보다 여러 나라와 연대하여 대응하는 게 현명하다. 우리 혼자 가는 것이 편할 수는 있으나, 문제를 그나마라도 해결하려면 EU, 일본, 인도, 브라질 등 여러 국가들과 사안별로 공동대응의 차를 함께 타고 가는 것이 낫다. 아마 우리 처지상 운전석에 앉기는 힘들 것이다. 그래도 뒷자리에라도 앉아 현명한 의견을 내며 함께 움직이는 것이 낫다. 그래야 우리 목소리에 힘이 실린다. 반드시 우리가 원하는 정확한 목적지가 아니더라도 대충 우리가 지향하는 방향으로 이동할 수 있을 것이다. 우리 혼자만 독자적으로 움직일 때의 한계를 지난해 사드(THAAD) 관련 분쟁에서, 그리고 올해 미국발 국가안보 수입제한조치 분쟁에서 여실히 목도하였다. 통상외교의 중요성은 여기에서 여실히 드러난다.

마지막으로 국제통상체제의 패러다임 변화에 발맞추어 우리 통상정책도 새로운 ‘로드맵’을 마련하는 것이 필요하다. 과거 우리나라 FTA 추진전략이 성공을 거둔 데에는 여러 교섭 상대국과 현안들을 입체적으로 고려하고 우리가 가진 여러 카드를 적극 활용한 ‘로드맵’이 크게 기여하였다. 그 로드맵에 따른 전략을 진보·보수 정권을 거치며 10년 넘게 일관되게 밀어붙여 FTA 강국으로 자리잡을 수 있었다. 이제는 새로운 로드맵이 필요한 시점이 되었다. WTO 체제가 그 근간에서부터 흔들리고 보호무역주의 조치가 상수화되었으며 이전에 보지 못한 새로운 형태의 수입제한조치가 등장하고 있다. 환율, 금융, 경쟁, 환경 등 새로운 이슈들이 교역체제의 핵심으로 등장하고 있다. 이러한 변화를 반영한 새로운 로드맵을 마련하고 이에 기초하여 다양한 현안에 대응하여야 한다.

앞으로의 대미, 대중 통상정책도 이러한 새로운 로드맵에 연동하여 수립되고 실행되어야 한다. 돌이켜보면 우리가 새로운 상황변화를 인식하고 큰 그림과 시각을 갖고 임하였더라면 미국 및 중국과의 최근 몇몇 현안들에 보다 현명하게 대처할 수 있지 않았을까 하는 아쉬움이 든다. 무엇보다 미국에 대해서는 우리가 중국을 이용하여 미국 시장을 활용한다는 인식을 불식시켜야 한다. 그리고 중국에 대해서는 우리가 미국의 대중 포위전략의 한 축을 담당한다는 인식을 역시 주지 말아야 할 것이다.

지난해와 올해에 걸친 미국 및 중국과의 무역분쟁은 우리에게 큰 어려움을 주었다. 그러나 동시에 이들 분쟁은 우리에게 중요한 교훈과 함의를 제시하여 주기도 하였다. 앞으로 이를 토대로 우리나라의 교역상 이익을 최대한 보호할 수 있는 방향으로 양국과의 양자통상정책, 그리고 이를 토대로 한 다자통상정책을 이끌어 가야 할 것이다.



저자 약력(가나다 순)

손열 EAI 원장 · 연세대학교 국제학대학원 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 연세대학교 지속가능발전연구원장, 외교부 정책 자문위원으로 활동하고 있으며, 한국 국제정치학회 차기 회장이다. 주요 연구 분야는 국제정치경제, 일본정치경제, 통상정책의 정치경제 등이다. 최근 논문으로는 "The Role of South Korea in the Making of a Regional Trade Architecture," "The Abe Effect on South Korea's Trade Policy," "Regionalization, Regionalism and the Double-Edged Public Diplomacy in East Asia" 등이 있다.

이승주 중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 캘리포니아 주립대학교 버클리에서 정치학 박사학위를 취득했다. 주요 연구분야는 동아시아 정치경제, 동아시아 지역주의, 글로벌 FTA 네트워크, 동아시아 국가들의 제도적 균형 전략 등이다. 주요 저서 및 편저로는 *Northeast Asia: Ripe for Integration?* (공편), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (공편) 등이 있다.

이재민 서울대학교 법과대학·법학전문대학원 교수. 서울대학교 법과대학에서 법학사, 법학석사, 법학박사를 취득하였고, 미국 보스턴 법대(Boston College Law School)에서 법학박사(Juris Doctor), 조지타운 법학전문대학원(Georgetown Law Center)에서 법학석사(LL.M.) 학위를 취득하였다. 제 26 회 외무고시를 거쳐 외교부에서 근무하였다. 미국 워싱턴 D.C. 소재 Willkie Farr & Gallagher LLP 에서 변호사로 활동했으며, 한양대학교 법과대학·법학전문대학원에서 교수로 재직한 바 있다. 주요 연구분야는 국제법(국제통상법, 국제투자법)이다.

정철 대외경제정책연구원(KIEP) 부원장. 서강대학교 경제학과를 졸업하고 미시건 대학교(University of Michigan at Ann Arbor)에서 국제무역을 전공하여 경제학 박사학위를 받았다. 미국 조지아공대(Georgia Tech) 경제학부 조교수를 역임했으며, 2009~2012 년 간 한국무역협회 수석이코노미스트로 미국 워싱턴에서 한미 FTA 비준을 위해 활동하였다. 서울대학교 국제대학원 겸임교수와 산업통상자원부 통상자문관, 국제통상연구 편집위원장을 역임했고, 현재 EAER 편집위원장을 맡고 있다. 주요 연구 분야는 국제무역과 경제통합(APEC)이며, 이에 관한 다수의 학술 논문과 정책연구 보고서를 집필하였다.

최병일 이화여대 국제대학원 교수. 미국 예일대학교(Yale University)에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 한국경제연구원 원장, 한국협상학회 회장, 한국국제통상학회 회장을 역임했고, 한국국제경제학회 차기 회장이다. 주요 연구 분야는 국제협상, 통상정책, 동아시아 정치경제, 자본주의의 미래이다. 최근 논저로는 "Saving KORUS from Trump," "Reversed Asymmetry in Japan's and Korea's FTAs: TPP and Beyond," "Whither the TPP?: Political Economy of Ratification and Effect on Trade Architecture in East Asia," *Northeast Asia in 2030: Forging Ahead or Drifting Away?* (2018) 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 보고서는 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [[EAI 출판](#)] 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
최수이 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 105) schoi@eai.or.kr

