

미중 무역전쟁 연구 : 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로

US-China Trade War: An Anlysis of Hegemonic Stability Approach

저자 (Authors)	김관옥 Kim, Kwanok
출처 (Source)	국제정치연구 21(1), 2018.6, 57-79(23 pages) THE JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS 21(1) , 2018.6, 57-79(23 pages)
발행처 (Publisher)	동아시아국제정치학회 The East Asian Association Of International Studies (Eaais)
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07482177
APA Style	김관옥 (2018). 미중 무역전쟁 연구 : 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로. 국제정치연구, 21(1), 57-79
이용정보 (Accessed)	이화여자대학교 211.48.46.*** 2020/01/08 16:25 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

미중 무역전쟁 연구: 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로

김 관 옥 | 계명대학교

■ 차례 ■

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 시진핑 중국정부의 무역정책 |
| II. 이론적 접근 | V. 미중 무역전쟁의 전개 |
| III. 트럼프 미국정부의 무역정책 | VI. 결론 |
| | 참고문헌 |

• Abstract •

US-China Trade War: An Anlysis of Hegemonic Stability Approach

Kim, Kwanok (Keimyung University)

As China is strongly resisting the Trump administration's unprecedented retaliatory trade policy toward China, the trade conflict between the two countries goes beyond the level of trade conflict and deteriorated into a 'trade war'.

Why has the Trump administration initiated a trade war by imposing a large tariff on China? Why has China strongly resisted against the pressure and demand of the U.S., not like Japan did in the past? To what extent does the trade war between the U.S. and China develop and ultimately turn into a protectionist international trade order?

The study results showed that the US-China trade disputes resulted from both the United States ` protective trade policy and China's strong retaliatory measures toward each other were more than just aimed at creating a favorable trade balance.

It was confirmed that the trade war between the U.S. and China showed signs of economic power competition, technological competition and production competition as part of the hegemony competition. In other words, the trade war between the U.S. and China is a

competition to secure superior economic power, which is the condition of the hegemonic power, as the hegemonic stabilization approach argued.

The declining U.S. has pushed for a mercantilist trade policy to protect its industries and increase exports in order to regain its dominant economic power, on the other side, China has to secure control over capital, market and technology in order to emerge as a hegemonic power.

Key Words : US-China Trade War, Trump Government's Trade Policy, Xi Jinping Government's Trade Policy, Hegemonic Stability Approach

I. 서론

최근 시진핑 중국주석은 아시아판 다보스포럼인 ‘보아오포럼’에서 직접 중국을 ‘자유무역의 수호자’로 규정했고 중국상무부도 중국과 미국의 무역전쟁을 ‘다자주의 대 일방주의, 그리고 자유무역 대 보호무역의 대결’로 강조함으로써 시진핑 주석의 주장을 뒷받침하고 있다.¹⁾ 그러나 중국의 자유무역에 대한 강조는 최근 전개되고 있는 미중 간 무역갈등의 책임을 미국에 돌리고 자국의 정당성을 확보하려는 의도에서 비롯된 것으로 보인다. 이에 대해 트럼프 미국대통령은 미국은 매년 약 4000억 달러의 대중국 무역적자를 보고 있다고 주장하며 특히 미국은 중국산 자동차에 단 2.5%의 관세를 부과하는데 반해 중국은 미국산 자동차에 대해 25%의 관세를 부과하고 있다고 강조함으로써 중국무역의 ‘불공정성’을 부각시켰다.²⁾

‘미국우선주의’를 앞세워 당선된 트럼프 미국대통령은 2018년 3월 미국 무역법 301조를 기반으로 중국산 수입품 1300개에 대해 일방적으로 600억 달러 규모의 관세 부과와 미국 기술기업에 대한 중국의 투자 제한을 선언했다.³⁾ 아울러 트럼프대통령은 로버트

1) 『이데일리』, 2018년 4월 8일. (2018/04/08 검색)

http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=02804406619174480&mediaCodeNo=257

2) 『한국무역신문』, 2018년 4월 10일. (2018/04/10 검색)

<http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=39382>

『SBS』, 2018년 4월 6일. (2018/04/08 검색)

http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004700978&plink=ORI&cooper=NAVER

라이트하이저 미국무역대표부(USTR) 대표에게 중국을 자국기업에 우호적인 사업허가 관행을 이유로 세계무역기구(WTO)에 제소할 것을 명령했다. 특히 트럼프정부가 고관세 부과를 결정한 중국산 수입품에는 중국정부가 집중적으로 육성하고 있는 첨단기술 산업제품들을 포함하고 있다. 이에 트럼프정부 대외무역정책 결정에 핵심적 인사인 피터 나바로 백악관 무역제조업정책국장은 미국의 고관세 부과 대상 수입품들은 중국정부가 『중국제조 2025』에 적시한 인공지능(AI), 양자컴퓨터, 차세대 정보기술, 전기차, 반도체, 의료장비 등과 같이 중국이 차세대 발전산업으로 육성하고 있는 최첨단 기술품목을 겨냥하고 있다고 시인했다.⁴⁾

이러한 미국의 중국산 수입품에 대한 ‘관세 폭탄’에 대해 중국공산당 기관지 ‘인민일보’의 자매지인 ‘환구시보’는 미국과의 무역갈등을 단순한 경제적 갈등이 아닌 ‘패권경쟁’의 일환으로 규정하고 과거 ‘6.25전쟁’과 같이 결연히 맞서야 한다고 주장했다.⁵⁾ 이러한 중국 언론의 강경한 대응기조는 중국정부의 보복조치에도 그대로 반영되었다. 중국국무원 관세세칙위원회는 미국산 대두와 자동차, 항공기, 화공품 등 14개 분야 106개 품목에 대해 25% 관세 부과를 결정했다. 중국은 미국산 농산물을 세계에서 두 번째로 많이 수입하는 국가이며 대두의 경우 미국생산량의 3분의 1(14조 9천억원 규모)을 수입하고 있으며 자동차 역시 두 번째 수입국으로서 11조원의 수입 규모를 보이고 있다. 특히 미국의 농산물과 자동차 수출 산업은 트럼프대통령에게 정치적으로 매우 중요한 지역에 위치하고 있기 때문에 중국의 이번 보복조치는 ‘트럼프 맞춤형’의 성격이 크다. 그러나 중국의 대규모 보복 관세 부과조치는 미국의 ‘관세 폭탄’에 대해 ‘이에는 이, 눈에는 눈’ 식의 대응을 하겠다는 것을 의미하며 같은 맥락에서 왕서우원 중국 상무부 부장은 “누군가 싸우겠다고 우리는 끝까지 간다. 그러나 담판을 위한다면 대문은 열려있다”고 강조함으로써 양보의 의사가 없음을 분명히 했다.⁶⁾

트럼프정부의 보호주의적 대중국 무역정책이 불러온 미중 무역갈등은 트럼프정부가 추진하고 있는 다른 국가들에 대한 보호무역정책과 결합되면서 국제무역질서의 불확실성을 높이고 있다. 특히 미국의 압박에 대한 중국의 저항이 과거 미국에 대한 주요 무역 흑자국가들이 취했던 행태와는 다르고 매우 강력하다는 점에서 두 경제대국간의 무역

3) 『머니투데이』, 2018년 3월 23일. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018032303113529529> (2018/04/04 검색)

4) 『중앙일보』, 2018년 3월 30일. <http://news.joins.com/article/22493716> (2018/04/04 검색)

5) 『KBS』, 2018sus 4월 8일. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3631117&ref=D> (2018/0408 검색)

6) 『중앙일보』, 2018년 4월 4일. <http://news.joins.com/article/22507961> (2018/04/04 검색)

갈등은 분쟁의 수준을 넘어 ‘무역전쟁’⁷⁾의 양상을 보여줌에 따라 국제무역질서의 근본적 변화를 가져올 가능성을 더욱 크게 하고 있다.

왜 트럼프 미국정부는 중국을 특정해서 대규모 관세를 부과하는 무역전쟁을 시도하는 것인가? 중국은 과거 일본 등과는 달리 미국의 압박과 요구를 수용하지 않고 정면으로 반발하는 것인가? 미중 간 무역전쟁은 어느 수준까지 전개되고 궁극적으로 보호무역질서로 전환되는 것일까?

본 연구는 최근 전개되고 있는 미국과 중국 사이의 무역전쟁을 단순한 무역적자국가와 흑자국 간의 무역수지개선 차원에서 전개되는 갈등 이상으로 간주한다. 즉 미중무역전쟁은 양국 간 패권경쟁의 일환이며 ‘쇠퇴하는 패권국’과 ‘부상하는 도전국’의 경제패권 경쟁의 부분이라는 것이다. 특히 이러한 미중 간 경제적 패권경쟁은 양국 시장에 경제적 의존도가 높은 한국에 불가피하게 직간접적 영향을 줄 수밖에 없다는 점에서 최근 전개되고 있는 미중무역 갈등의 내용과 방향에 대한 이해는 중요하다.

이런 맥락에서 본 연구는 우선 미중 무역전쟁에 대한 이론적 접근에 대한 소개로 시작한다. 다수의 패권에 대한 연구학자들은 물질적 자원들에 대한 압도적 우위 또는 통제력 확보를 패권국 형성의 필요조건으로 제시하고 있다. 이 이론가들에 따르면 미국의 물질적 자원들에 대한 통제력 약화가 패권의 쇠퇴를 가져왔고 이를 회복하기 위해 미국은 잠재적 도전국인 중국의 경제적 성장을 견제하는 정책들을 취함으로써 패권을 유지하려 한다는 것이다. 반면 ‘잠재적 도전국’ 중국은 압도적인 물질적 역량의 확보 없이 패권국이 될 수 없기 때문에 미국의 압박에도 불구하고 이를 수용할 수 없다는 것이다. 둘째, 이론적 접근을 바탕으로 본 연구는 트럼프 미국정부의 무역정책을 살펴본다. 특히 자유무역정책을 유지했던 오바마정부와는 달리 왜 트럼프정부는 보호주의 무역정책을 추진하는지에 집중함으로써 정책 결정요인 규명을 시도한다. 이를 위해 2017년 및 2018년 ‘대통령 무역정책 의제(President’ Trade Policy Agenda)’ 보고서를 중심으로 트럼프정부의 무역정책을 조사한다. 셋째, 본 연구는 시진핑 중국정부의 미국에 대한 무역보복 조치를 중심으로 중국의 무역정책을 살펴본다. 아울러 중국이 최근 제시한 ‘중국제조업 2025 (MIC 2025)’보고서를 중심으로 중국의 경제역량 발전 계획을 살펴보고 미중 무역 갈등에 어떤 영향을 미치는지 파악한다. 넷째, 이런 미국과 중국의 무역정책에 대한 이해를 바탕으로 현재 전개되고 있는 미중무역전쟁의 실상을 살펴보고 향후 전개될 방향에 대해 전망한다.

7) 국가들이 상품과 서비스의 흐름을 제한하는 수단을 사용하여 자국의 무역상품과 관련된 경제적 목표를 달성하기 위해 벌이는 갈등을 무역전쟁으로 정의한다. John Conybeare, “Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot Conflicts, World Politics, Vol. 38, 1985, pp. 147.

II. 이론적 접근

패권국의 쇠퇴를 불러온 미국발 경제위기는 다시 오래된 이론서를 활용하는 계기를 만들어 줬다. 패권국의 형성과 쇠퇴 그리고 이에 따른 국제정치 및 국제경제적 효과는 오랜 기간에 걸쳐 국제정치학의 주요 연구 대상이었다. 따라서 패권국의 형성 조건과 행태에 대한 연구와 주장들은 다양하게 전개되어 왔다.⁸⁾ 대부분의 패권안정이론가들은 패권국의 필요조건으로 압도적인 군사력의 보유를 강조하지만 동시에 이를 뒷받침할 수 있는 경제적 역량에 대한 주장도 함께 제기하고 있다. 이에 본 연구는 트럼프 미국정부의 대중국 보호무역정책이 미중 간 무역전쟁을 유발했으며 이는 패권을 유지하기 위해서는 부상하는 중국에 대해 경제적 우위를 확보해야 하고 중국의 ‘상대적 이익’을 방지해야 하는 필요성에서 전개되었다고 주장한다. 즉 상대적 쇠퇴를 경험하고 있는 트럼프 정부는 무역보복조치를 통해 미중 간 무역불균형을 개선하여 경제역량 우위를 유지하려는 것이다. 특히 본 연구는 트럼프정부가 보복대상 품목에 중국의 대표적 하이테크 상품들을 포함시킨 것은 중국산업의 미래경쟁력에 대한 견제를 통해 패권적 경제력을 유지하려는 의도라고 주장한다.

로버트 길핀(Robert Gilpin)에 따르면 패권국은 국제경제에서 가장 압도적인 경제적 역량을 보유해야 하기 때문에 자국의 경제적 이익 극대화를 가장 높은 우선순위로 규정하고 있다고 주장한다.⁹⁾ 로버트 코헨(Robert Keohane)도 자원, 자본, 시장 등에 대한 통제력과 고부가가치 상품에서의 경쟁적 우위 등을 패권국이 반드시 확보해야 할 네 가지 경제적 역량으로 규정했다.¹⁰⁾ 이런 자본과 시장 그리고 자원을 통제하는 국가는 우방국들에게는 낮은 금리의 자본과 필수적 자원 그리고 판매할 시장을 제공할 수 있으며 반대로 적대국들에게는 자본, 자원 그리고 시장의 접근을 차단함으로써 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 특히 자국의 시장의 규모가 크면 클수록 다른 국가들의 수출의존도는 증가하게 되어 시장 접근 허용 여부가 경제적 무기가 되기 때문에 시장 통제권은 패

8) Susan Strange, 2nd, ed., *States and Markets*, London: Pinter, 1994, pp. 24-25; Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp. 32-33; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1981, pp. 173-175; Charles Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rider,” *International Studies Quarterly*, Vol. 25, 1981, p. 247.

9) Robert Gilpin, *Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987, p. 89.

10) Robert Keohane, *ibid.*, p. 32.

권국의 필수적 역량이라는 것이다.¹¹⁾ 유사한 맥락에서 가장 이윤비율이 높은 상품들의 기술적 우위도 패권국의 필요조건으로 강조되고 있다. 국가들의 미래 경제력은 첨단 상품들과 서비스를 생산하는 능력에 달려있기 때문에 패권국은 반드시 첨단기술에 대한 통제력도 확보해야 한다는 것이다.

패권국의 조건으로 상대적 권력보다 구조적 권력을 확보해야 한다는 주장도 제기되었다. 수잔 스트레인지(Susan Strange)도 패권국은 ‘구조적 권력’을 확보해야 한다고 주장하며 그 요인들로 안보, 금융, 지식, 생산 등의 권력들을 지목하고 있다.¹²⁾ 즉 패권국은 구조적 권력으로 국제시장과 국제무역을 지배함으로써 타 국가들의 안보와 경제적 생존에 치명적 영향을 미친다는 것이다. 찰스 킨들버거(Charles Kindleberger)는 자유무역질서를 패권국이 제공하는 ‘공공재’로 간주하고 패권국의 쇠퇴는 자유무역질서의 쇠퇴를 의미한다고 주장한다.¹³⁾ 따라서 킨들버거는 1920-30년대의 대공황은 기존 패권국인 영국의 무능력과 잠재적 패권도전국인 미국의 무의지의 결과라고 주장하고 자유무역질서와 같은 공공재가 유지되기 위해서는 하나의 패권국의 존재가 필수적 요소임을 강조했다.¹⁴⁾ 이렇듯 패권안정이론은 압도적 군사력과 자본, 자원, 시장, 기술 등에서 우월한 경제력을 보유하는 국가를 패권국으로 규정하며 이런 패권국의 존재가 자유무역질서를 유지하는 요인으로 주장하고 있다. 따라서 기존 패권국의 쇠퇴는 자유무역질서의 퇴보와 연동되어 있다고 강조한다.

이런 패권안정이론의 주장들은 미중무역전쟁에 적용할 경우 두 가지 의미를 제공한다. 첫째, 최근 미국과 중국 사이에서 벌어지고 있는 무역전쟁은 패권국의 조건인 우월한 경제력을 확보하기 위한 경쟁이라는 것이다. 경제적으로 쇠퇴하는 미국은 패권적 경제력을 회복하기 위해 자유무역질서와 같은 공공재 제공을 기피하고 자국의 산업을 보호하고 수출을 늘리기 위한 중상주의적 무역정책을 추진한다는 것이다. 로버트 길핀(Robert Gilpin)이 쇠퇴하는 패권국은 급격한 쇠퇴를 방지하고 패권의 역량을 회복하기 위해 자국의 이익증진을 위해 타 국가들의 이익을 추출하는 ‘약탈적 패권(predatory hegemony)’로 전환된다고 주장한 바와 같이 쇠퇴하는 미국은 ‘미국우선주의’를 기반으로 하는 중상주의적 무역정책을 추진하고 있다는 것이다.¹⁵⁾

11) Timothy McKeown, "Hegemony Stability Theory and 19th Century Tariff Level in Europe", *International Organization*, Vol. 37, 1983, p. 78

12) Susan Strange, *Op.Cit.*, pp. 24-28.

13) Charles Kindleberger, *Op. Cit.*, p. 247.

14) Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1973, p. 304.

반면 잠재적 도전국인 중국은 패권국으로 부상하기 위해서 자본, 시장, 자원, 기술 등에 대한 통제력을 확보해야 하기 때문에 강화된 힘을 바탕으로 미국의 압박에 대해 강력히 대항하는 것이다. 즉 중국은 쇠퇴하는 미국이 강제하기 어려운 경제적 역량을 확보하고 있으며 이를 바탕으로 미국의 제재에 대해 보복조치를 취하는 무역전쟁을 수행하는 것이다. 따라서 패권안정이론은 미중무역전쟁을 패권국의 쇠퇴와 도전국의 부상에서 나타나는 불가피한 패권경쟁의 부분으로 이해하는 것이다.

둘째, 앞서 언급한 바와 같이 패권안정이론은 세계경제의 안정과 자유무역질서의 유지를 위해서는 하나의 ‘안정자(stabilizer)’가 있어야만 한다고 주장한다. 이러한 패권안정이론의 주장은 미중무역전쟁을 미국의 쇠퇴와 중국의 부상으로 하나의 ‘안정자’가 두 개의 ‘경쟁자’로 전환되는 상황에서 발생하는 구조적 결과로 해석하는 것이다. 킨들버거는 하나의 패권국만이 ‘공공재(public goods)’를 제공하여 안정된 국제경제질서를 형성할 수 있다고 주장한다. 이는 두 개 이상의 국가들은 집합적 책임을 기피하기 때문에 ‘공공재’를 제공하는 협력에 실패하고 결과적으로 안정된 국제경제질서를 형성할 수 없다는 것이다.¹⁶⁾ 따라서 ‘하나의 안정자’가 쇠퇴하는 상황에서 자유무역질서는 훼손되고 세계경제의 불안정성도 증가할 수밖에 없다는 것이다. 역량이 풍부한 상태의 패권국은 일방적으로 공공재를 제공함으로써 세계경제질서의 안정이 기여하지만 쇠퇴하는 패권국은 역량 부족으로 다른 국가들에게 부담을 전가하는 강압적 패권으로 전환되면서 경제적 갈등과 불안정성이 커진다는 것이다.¹⁷⁾ 특히 기존 패권국의 경제적 쇠퇴는 다른 국가로의 권력 이동을 가져오기 때문에 패권국은 자유무역질서에 무임승차하는 국가들 또는 더 많은 이익을 취하는 도전국들에 대해 우려하고 불만을 가지게 된다는 것이다.¹⁸⁾

쇠퇴하는 미국은 패권유지를 위해 중국의 경제적 부상과 ‘상대적 이익’에 대한 견제의 필요성이 컸던 것이고 이에 트럼프정부는 미국국익을 극대화하는데 걸림돌이 되고 있는 다자적 접근보다는 남아있는 힘의 우위를 바탕으로 ‘비용 대비 이익 접근의 양자적 접근’에 기반하는 중국과의 무역전쟁을 시도한 것이다.¹⁹⁾ 특히 트럼프정부는 최근

15) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987, p. 79.

16) Charles Kindleberger, *Op.Cit.*, pp. 299-300.

17) Beth Yarbrough and Robert Yarbrough, *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach*, Princeton: Princeton University Press, 1992, p. 50.

18) Franz Kohout. "Hegemonic Stability Theory," *International Political Science Review*, Volume 24, Number 1, January 2003, pp. 55-56.

19) Doug Stokes, "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order," *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 137-139.

미국이 경제적 호황기를 회복하는 단계에 있음에도 불구하고 굳이 중국의 하이테크상품을 중심으로 고관세 보복조치를 취하는 무역전쟁을 벌이는 것은 중국의 미래산업에 대한 전제를 통해 미국의 경제적 패권을 유지하려는 의도가 큰 것이다.²⁰⁾

따라서 본 연구는 미중무역전쟁을 쇠퇴하는 패권국과 부상하는 도전국의 패권경쟁의 일환으로 파악하며 동시에 패권국의 ‘공공재’ 제공거부와 다른 국가들에 대한 부담전이 등의 압박으로 자유무역질서의 불안정성은 높아질 것이라고 주장한다. 이런 측면에서 패권국의 쇠퇴 이후에도 국제제도를 통한 국제협력이 가능하다는 국제제도이론가들의 주장도 적실성을 갖기 어렵다고 판단한다. 국제제도이론은 패권국이 국제협력을 촉진할 수는 있지만 필요조건도 충분조건도 아니며 패권국 쇠퇴 이후의 경제위기 상황에도 세계무역기구(WTO) 등과 같은 국제제도의 기능을 통해 자유무역질서를 유지할 수 있다고 했다.²¹⁾ 하지만 본 연구는 WTO와 같은 국제제도도 결국 패권국이 자유무역질서를 형성하고 유지하려는 목적에서 제공한 ‘공공재’이기 때문에 미중무역전쟁을 방지하고 자유무역질서를 유지하는 데는 한계가 있다고 주장한다.

III. 트럼프 미국정부의 무역정책

트럼프대통령은 선거과정에서부터 ‘미국우선주의’를 강조하며 미국의 경제적 쇠퇴가 타 국가들과의 무역에서 비롯되었음을 반복적으로 주장했다. 트럼프대통령의 이런 경제적 민족주의는 일본의 대미 무역흑자가 치솟고 미국의 경제적 쇠퇴가 본격화되기 시작한 1980년대 말부터 시작되었다. 1987년 9월 2일, 트럼프 당시 트럼프기업대표는 뉴욕 타임스에 “일본은 미국의 희생 위에 전무후무한 흑자를 구가하고 있다”는 비난의 전면 광고를 사비로 게재한 바 있다.²²⁾ 이러한 트럼프대통령의 경제 민족주의적 성향은 경제 위기로 가속화된 미국의 쇠퇴와 맞물리면서 더욱 강화되었다. 이런 맥락에서 트럼프대통령은 2016년 미국대통령선거 과정에서부터 대규모 미국 일자리 손실은 잘못된 무역

20) 『연합뉴스』, 2018년 6월 24일 (2018/0624 검색)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/06/23/0200000000AKR20180623003500072.HTML?input=1195m>

21) Robert Keohane, Op. Cit, p. 12

22) Eduardo Porter, “Why the Trade Deficit Matters, and What Trump Can Do About It?” Oct. 17, 2017, New York Times. (2018/04/20 검색)

<https://www.nytimes.com/2017/10/17/business/economy/trade-deficits-nafta.html>

정책과 자유무역협정에 기인한다고 주장했으며 중국과 멕시코에 대한 고관세 부과를 강조했다.²³⁾ 트럼프 당시후보의 보호주의적인 무역정책 공약은 ‘러스트 벨트(rust belt)’로 불리는 미국동북부의 쇠락한 제조업지역 시민들로부터 강력한 지지를 받으며 당선에 기여했다.

따라서 트럼프정부의 무역정책은 집권 초기부터 일자리를 회복하고 적자를 축소하며, 제조업 경쟁력을 강화하는 등 미국의 경제력을 재건하는데 초점이 모아졌고 중국에 대해서는 가장 공격적인 무역정책들이 제시되었다. 이는 미국의 경제적 손실의 원인이 다른 국가들, 특히 중국과의 무역에서 비롯되었다는 인식이 전제되었기 때문이다.

트럼프정부는 2017년 3월 1일에 미국무역대표부(USTR)가 발표한 ‘대통령 무역정책 의제’ 보고서에서 미국의 경제력 회복을 위한 보호주의적 무역정책을 제시했다. 트럼프 대통령이 강조하는 ‘미국 우선주의’의 핵심은 미국의 경제력 회복이다. 따라서 대외무역 정책도 이를 달성하는 전략의 일환으로 구성되었고 미국의 경제력 쇠퇴에 크게 작용했다고 간주하는 중국에 대한 보호무역정책도 다수 포함되어 있다. 트럼프정부는 이 보고서에서 10가지 주요 목표를 설정하고 있다: ① 미국기업과 노동자들에게 미국 국내 및 세계 시장에서 공정경쟁의 기회 제공, ② 세계시장에서 미국상품(특히 농산물) 수출을 방지하는 불공정한 무역장벽 철폐, ③ 제조업, 농업, 서비스업, 중소기업 등을 포함하는 미국경제의 모든 부분의 이익을 보장하는 균형감 있는 정책 유지, ④ 지적재산권의 완벽하고 공정한 기회 보장, ⑤ 덤핑과 보조금 지원을 받는 수입품에 의해 피해 방지를 위한 미국 통상법 강화, ⑥ 기존 협정의 노동조건 규정 강화와 강제노동으로 제조된 상품 수입금지 집행, ⑦ WTO 회원국 또는 다른 국가들이 무역협정에서 미국의 권리와 이익을 약화하고 의무를 부가하는 노력들에 대한 거부, ⑧ 시기적 변화와 시장조건을 반영하는 목적에서의 현행 무역협정 개정, ⑨ 미국 안보, 경제력, 그리고 제조업 강화에 기여할 수 있는 무역정책 추진, ⑩ 미국시장과 세계 다른 시장에서 미국의 이익이 공정하게 대우받을 수 있도록 미국 노동자, 농민, 기업 등의 이익 대변²⁴⁾

트럼프정부는 이러한 10가지 경제적 목표 달성을 위해 4가지 최우선 정책과제를 제시하고 있다. 첫째, 국가주권 보호는 무역정책보다 우선한다. 이는 WTO 등의 국제통상체제가 미국의 국익에 상반될 경우 트럼프정부는 미국통상법의 적용을 통해 공격적으로 미국의 주권을 보호하겠다는 것이다.²⁵⁾ 둘째, 미국무역법의 엄격한 집행을 한다는

23) CNN Money, Sep. 27, 2016. (2018/04/20 검색)

<http://money.cnn.com/2016/09/27/news/economy/donald-trump-nafta-hillary-clinton-debate/index.html>

24) USTR, The President' 2017 Trade Policy Agenda, March 1, 2017, pp. 1-2.

것이다. 트럼프정부는 덤핑 또는 보조금 지원받은 수입품에 의한 불공정관행으로 미국 시장을 보호하기 위해 1974년에 제정된 미국무역법 201조 및 301조 등을 적극적으로 발동하겠다는 것이다. 특히 이런 불공정관행으로 미국노동자, 농민, 그리고 중소 상인 등이 피해를 볼 경우 묵과하지 않고 미국무역법을 통해 공격적으로 대응한다는 것이다. 세 번째 추진과제는 외국시장의 개방을 위한 역량 강화이다. 트럼프정부는 많은 외국 시장에서 높은 관세와 보조금 지급 그리고 환율관행 등의 심각한 무역장벽으로 미국 수출품이 제약을 받고 있다고 주장하고 이를 개선하기 위해 모든 수단을 사용하겠다는 것이다.²⁶⁾ 마지막으로 기존 무역협정 등에 대한 새로운 협상을 전개하겠다는 것이다. 트럼프정부는 WTO와 NAFTA 그리고 한미FTA 등이 미국의 무역적자를 심화시키고 있다고 주장하고 이를 개선하기 위해 재협상 등 다양한 조치들을 추진하겠다는 것이다. 특히 중국과의 무역적자는 중국의 WTO 가입 이후 심화되었고 그 결과로서 820억 달러의 2000년 대중국 무역적자가 2015년에는 3340억달러로 급증했다고 강조했다.²⁷⁾

이러한 트럼프정부의 무역정책 기조는 ‘대통령의 2018 무역정책 의제’ 보고서에서 보다 구체화되고 명확해졌다. 2017년 보고서와의 차이점은 무역정책이 보다 중상주의적 성격이 강해졌다는 것이다. 보고서 요약문은 “미국무역정책은 실용적이며 유연하고 항상 미국국익에 집중해야 한다”고 규정하고 있다.²⁸⁾ 2018년 보고서는 2017년 보고서에서 채택되지 않았던 ‘주요 경제 경쟁국에 대한 적극적 대응’과 ‘기술의 중요성’을 강조하고 있다. 첫째, 이 보고서는 중국과 러시아를 미국의 힘과 영향력 그리고 이익에 도전하여 미국안보와 번영을 약화시키는 도전국으로 규정하고 이들의 도전은 무역정책 영역까지 확대되었다고 강조하고 있다.²⁹⁾ 특히 중국은 정부가 자국의 이익을 위해 경제행위에 직접 개입함으로써 세계시장을 왜곡하고 있다고 비난하고 있다. 둘째, 동 보고서는 중국의 도전에 대한 대응과 더불어 기술과 연구 분야에서의 우위를 지키는 것이 경쟁국으로부터 자국의 경제를 보호하는 길이라고 주장하고 있다.³⁰⁾ 따라서 트럼프정부는 미국의 고급기술과 지적재산권에 대한 중국의 침해 또는 차별에 대해서 무역법 301조를 통해 보다 적극적으로 조사하고 제제할 것임을 분명히 했다.

트럼프정부의 무역정책은 기존의 미국정부들과는 달리 보호주의적 성격을 명확히 보여주고 있으며 WTO와 같은 다자주의무역체제 보다 자국의 통상법을 우선하는 경제적

25) Ibid, pp. 2-3.

26) Ibid, pp. 4-5.

27) Ibid, p. 5.

28) USTR, The President' 2018 Trade Policy Agenda, Feb. 2, 2018, p. 1.

29) Ibid., p. 4

30) Ibid.,

주권주의를 강조하고 있다. 기존의 보호주의적 무역정책이 경쟁력을 상실한 산업 또는 피해를 보는 산업들에 의해 요구되었다면 트럼프정부는 정부가 미국의 무역적자와 경제적 쇠퇴를 방지하는 전략차원에서 보호무역정책을 주도하고 있다는 점에서 신중상주의적 성격이 강화되었다고 평가된다. 특히 무역정책의 결정에 있어 안보 사안에 대한 고려를 포함하여 중국과 러시아를 패권 도전국으로 규정했으며 이런 맥락에서 중국에 대한 기술적 우위의 중요성을 강조하고 있다.

IV. 시진핑 중국정부의 무역정책

중상주의적 보호무역정책을 추진하고 있는 트럼프정부와는 달리 시진핑 중국주석은 다보스포럼에서 중국을 자유무역질서의 ‘수호자’로 규정했다.³¹⁾ 특히 세계 제 1의 무역대국을 강조하며 자유무역의 중요성을 주장했다. 이런 시진핑 중국정부의 자유무역기조에 대한 강조는 이미 2017년 전국인민대표자대회에 제출된 <정부업무보고>에 적시되어 있다. 동 보고서는 중국의 경제목표를 ‘안정적 성장(중고속 성장)’, ‘성장동력 확충’ ‘경제의 글로벌화’ 등으로 설정했으며 이런 맥락에서 대외무역관련 정책으로 대외개방 확대와 다자주의 보호를 주장했으며 반대로 반글로벌화와 보호무역에 대한 적극적 반대를 강조하고 있다.³²⁾

2018년 중국 양회에서 제시된 경제정책에서도 유사한 정책기조가 유지되고 있다. 중국은 2017년과 같은 대외무역정책 기조를 유지하면서 대외개방확대, 국제협력 및 영향력 확대 지속추진을 목표로 설정했으며 이를 추진하기 위한 수단으로 ‘일대일로’를 통한 통관 및 생산협력 확대, 투자개방 확대, 무역개방 확대정책을 제시했다.³³⁾ 특히 4월 10일 보아오포럼에서 시진핑 중국주석이 강조한 금융, 자동차 등 투자제한 대폭완화와 중국내 투자환경 개선, 지적재산권 보호, 자동차수입관세 인하 등 적극적 개방 확대정책

31) Pankaj Mishra, “The Rise of China and the Fall of ‘Free Trade’ Myth“, Feb. 7, New York Times Magazines, (2018/04 23 검색)

<https://www.nytimes.com/2018/02/07/magazine/the-rise-of-china-and-the-fall-of-the-free-trade-myth.html>

32) KOTRA 중국사업단, “2017년 중국의 경제정책과 진출 시사점: 전인대 <정부업무보고>를 중심으로,” Global Market Report, 17-004, 2017년 4월, pp. 15-16.

33) KOTRA, “양회에 나타난 중국의 2018년 경제정책과 시사점,” 2018년 5월 2일.
<http://kcci.co.kr/221261747352> (2018/05/09 검색)

을 재확인 했다. 아울러 중국은 양회에서 2017년과 같이 자유무역 옹호와 보호주의 반대를 명백히 했다.

이렇듯 시진핑 중국정부는 시장개방 확대 등 자유무역정책 기조를 천명하고 있지만 동시에 국가가 주도적으로 추진하는 성장동력 확대전략을 제시하고 있다. 국가주도형 성장동력 확대정책은 2017년 전인대와 2018년 양회에 제시된 경제정책에 포함된 내용이지만 이미 2015년 5월에 중국 국무원이 ‘중국제조 2015’ 전략을 제시하면서 적극적으로 추진되고 있다.

시진핑 중국주석은 시장이 중심이 되는 자유무역질서를 강조하고 있지만 국가가 주도적으로 시장에 개입해 산업을 육성하는 중상주의적 산업정책을 동시에 추진하고 있는 것이다. 즉 중국은 ‘중국제조 2025’라는 정부가 주도하는 새로운 산업발전전략을 제시하여 고도의 기술 상품을 스스로 공급하는 ‘내재적 혁신’을 통해 중국을 무역강국으로 발전시킴으로서 경제적 역량을 강화시킨다는 것이다.³⁴⁾ ‘중국제조 2025’는 3단계로 구성되어 있는 계획으로서 1단계인 2025년까지 제조강국으로 부상하는 것이며 2035년까지인 2단계에는 전체 제조분야에서 초강대국 수준으로 부상하고 ‘신중국’ 설립 100주년이 되는 3단계인 2049년에는 제조강국 선두의 위상을 확보함으로써 경제적 초강대국으로 부상한다는 계획인 것이다.³⁵⁾ 특히 중국 공업정보화부의 마오웨이부장은 정부가 “어떤 산업을 단순히 지원하는 것이 아니라 동원 가능한 모든 역량을 동원해 혁신을 촉진함으로써 국가경쟁력을 제고하기 위한 것”이라고 주장함으로써 제조업 강화의 주체가 국가임을 명확히 했다.³⁶⁾

시진핑 중국정부는 ‘중국제조 2025’를 수행하기 위해 10대 산업을 선정했다. 10대 산업은 미래의 성장동력인 4차산업 중심으로 구성되어 있고 이에선 차세대 정보기술, 고정밀 수치제어 및 로봇, 항공우주장비, 해양장비 및 첨단기술 선박, 선진 궤도교통설비, 에너지절약 및 신에너지 자동차, 전력설비, 농업기계장비, 신소재, 바이오의약 및 고성능 의료기기 등이 포함되어 있다.³⁷⁾ ‘중국제조 2025’는 미래 IT산업과 전자산업의 주도권을 확보할 목적으로 차세대정보 역량을 강화하고 생산의 효율성을 증대시키기 위해 로봇산업을 육성하며 그 외에도 주요 산업분야를 발전시키는데 역점을 두고 있다. 이를

34) 国务院, 国务院关于印发《中国制造2025》的通知, 2015.5.18.

35) 강지연, “중국제조 2025,” 대외정책연구원, 2015년 5월. pp. 29-30.

36) 주한중국대사관, “중국제조 2015 제조강국 로드맵 제시,” 2015년 5월 20일.

<http://www.chinaemb.or.kr/kor/xwxx/t1265417.htm> (2018/0420 검색)

37) “「중국제조 2025」 전략: 2049 제조업 세계최강을 겨냥한 그랜드 플랜,” 『산업경제분석』, 산업경제연구원, 2015년 6월, pp. 66-69.

위해 중국정부는 해당 기업들에 대해 대출과 채권발행 등을 지원하고 투자를 집중하는 등 금융지원을 제공하고 아울러 재정지원과 세수 부담 대폭 경감 등 재정 및 조세 지원도 병행한다는 것이다.³⁸⁾

이러한 중국의 성장동력 확대전략은 자유무역을 확대하기 보다는 기존의 수입에 의존하던 고급기술 상품들의 생산을 국가가 개입하여 자급하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 중상주의적 성격이 농후하다. ‘제조중국 2025’ 등에서 나타난 중국의 경제정책은 미국 등 주요 국가들과의 경쟁에서의 우위 확보에 초점이 맞추어져있다는 점에서 경제적 패권에 대한 도전의 의미가 있다. 특히 시진핑 중국주석의 중국이 자유경제질서와 자유무역의 ‘수호자’라는 주장은 이미 과거부터 반복되어 왔고 아직 의미 있는 수준에서 검증되지 않고 있다고 평가되고 있다.³⁹⁾ 즉 중국은 자유무역정책을 추진하고 있다고 주장하지만 의약품, 자동차, 지적재산권 등 다양한 분야에서 비관세장벽 및 높은 관세를 통해 자국시장을 보호하고 수입품들을 차별하고 있다는 지적이 있는 것이다.⁴⁰⁾

시진핑 중국주석은 자유무역을 강조하고 보호무역을 반대한다고 주장하지만 트럼프 미국대통령과 같이 기존의 보호무역정책을 폐기하지 않고 있으며 오히려 국가가 개입하여 중국의 무역경쟁력을 강화하는 성장동력산업 육성을 주도하고 있다. 이러한 시진핑 중국정부의 무역정책은 1980년대 미국과의 무역에서 유사한 수준의 이익을 얻었던 일본의 대응과는 매우 다르다. 1980년대 미국무역적자의 60%를 만들어 냈던 일본은 미국의 무역보복과 압력을 피하기 위해 미국의 요구를 일부 수용한 반면 중국은 패권의 ‘전략적 경쟁국’으로서 기존 무역정책을 유지하고 강력한 대응을 전개하고 있다.⁴¹⁾

38) KOTRA, “중국제조 2025: 전략과 시사점,” 『KOCHI 자료 15-007』, 2015년 9월 15일, p. 8.

39) *The Guardian*, April 11, 2018. (2018/04/23 검색)

<https://www.theguardian.com/world/2018/apr/11/xi-strikes-conciliatory-tone-on-trade-but-offers-few-concessions>

40) *GOP*, April, 12, 2018. <https://gop.com/chinas-trade-policy-cheat-and-repeat-rsr/> (2018/04/23 검색)

41) *New York Times*, March 22, 2018. (2018/04/04 검색)

<https://www.nytimes.com/2018/03/22/world/asia/donald-trump-tariffs-china.html>

Wall Street Journal, April 8, 2018. (2018/04/14 검색)

<https://www.wsj.com/articles/in-trade-fight-china-today-differs-from-1980s-japan-1523202722>

V. 미중 무역전쟁의 전개 과정

미국과 중국의 경제역량의 격차는 최근 급속히 축소되고 있다. 2005년 미국의 GDP가 13.1조달러인데 반해 중국은 2.3조달러에 머물러 약 5.7배의 차이를 보였지만 2017년 미국은 19.4조달러, 중국은 12조달러로 그 격차가 1.6배로 급격히 축소되었다. 1996년 미국의 무역규모가 1조5천억 달러였고 중국은 3천9백억달러로 그 차이가 4배에 달했으나 2017년 현재 미국은 3조 8천억 달러였으며 반면 중국은 4조 2천억달러로 이미 무역규모는 역전된 상태에 있다.⁴²⁾

이러한 미중 간 경제역량의 비대칭성의 축소의 상황에서 미국의 경제이익을 최우선시하는 트럼프정부는 과거의 미국정부들과는 달리 역사상 최대의 무역흑자를 보고 있는 중국에 대해 보다 공격적이고 강력한 보호무역정책을 추진하고 있다. 첫째, 트럼프대통령은 선거기간 중 이미 중국을 최대의 환율조작국으로 규정하며 그 피해를 미국국민이 보고 있다고 비난했다.⁴³⁾ 이런 맥락에서 미국 재무부는 2018년 4월에 제출한 ‘주요 대상국 환율정책보고서’에서 중국, 일본, 독일, 인도, 스위스, 그리고 한국을 ‘관찰대상국’으로만 지정했지만 트럼프대통령은 미국재무부의 결정에 불만을 표시하며 여전히 중국과 러시아가 환율평가절하 게임을 하고 있다고 경고하고 있다.⁴⁴⁾ ‘환율조작국’ 지정을 모면한 중국은 트럼프정부와의 대결적 장면을 피하고 외무성 화춘잉대변인 명의로 미국의 메시지는 혼돈스럽다고 지적하면 중국은 환율시장을 적극적으로 개혁하고 있다는 선에서 정리했다.⁴⁵⁾ 즉 중국이 위안화 가치를 의도적으로 떨어뜨려 수출을 늘리고 있다는 트럼프 대통령의 주장과는 달리 미국정부는 중국의 환율조작국 지정에는 신중한 접근을 하고 있는 것이다.

둘째, 트럼프정부는 중국수입품을 포함한 수입세탁기와 태양광제품에 세이프가드 등을 통한 보호무역정책을 적용했다. 미국무역대표부는 수입품에 의해 미국산 상품이 심각한 피해를 봤다는 무역위원회의 조사결과에 근거하여 수입산 세탁기와 태양광제품에

42) Bloomberg, May 24, 2018. (2018/05/25 검색)

<https://www.bloomberg.com/graphics/2016-us-vs-china-economy/>

43) The Conversation, June 13, 2016. (2018/0420 검색)

<http://theconversation.com/does-china-manipulate-its-currency-as-donald-trump-claims-60148>

44) 『이투데이』, 2018년 4월 17일. <http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1614380> (2018/04/20 검색)

45) VOV, April 17, 2018. (2018/04/20 검색)

<https://www.voanews.com/a/china-respond-to-trump-currency-manipulation-charges/4351470.html>

대해 고관세를 부과하는 세이프가드를 발동한 것이다.⁴⁶⁾ 무역대표부는 중국 태양광제품들이 세계시장을 압도하고 있고 시장의 70% 점유를 목표로 급격히 확장하고 있기 때문에 미국상품이 심각한 피해를 보고 있다고 강조하며 이런 고관세를 부과한 것이다.

중국은 미국의 중국산 태양광 수입품에 대한 세이프가드 발동에 대해 정면으로 대응했다. 중국은 트럼프대통령이 수입세탁기와 태양광제품에 대해 세이프가드 발동을 발표하고 하루도 되지 않아 미국산 사탕수수 수입품에 반덤핑 및 반보조금 조사를 시작했다. 사탕수수는 미국이 중국에 수출하는 주요 품목 중 하나이며 매년 10억불 이상의 수출량을 보이고 있다.⁴⁷⁾

셋째, 트럼프정부는 수입산 철강과 알루미늄이 미국안보에 침해를 주고 있다고 주장하며 반덤핑 처분을 내렸다. 트럼프대통령은 미국 상무부가 제안한 3가지 제재 방안에서 모든 철강 수입품에 25% 일괄관세 부과와 알루미늄 수입품에 일괄적으로 10% 관세 부과를 결정했다.⁴⁸⁾ 미국은 덤핑과 보조금 지급을 이유로 중국산 알루미늄 수입품에 상계관세를 부과했다.⁴⁹⁾ 이는 수입품에 의해 미국의 안보가 침해되는 경우 일방적으로 보복조치를 가능하게 하는 1962년에 제정된 무역확장법 232조를 적용한 것으로서 트럼프정부의 무역정책이 경제적 요인만으로 결정되지 않고 안보적 요인이 함께 작용하고 있음을 보여주는 것이다.

이러한 트럼프정부의 반덤핑 제재에 대한 대응으로 중국은 미국수입품에 대해 즉각 보복조치를 취했다. 중국은 와인, 과일, 건조과일, 돼지고기 등을 포함하는 미국산 수입품에 대해 약 30억달러 규모의 보복관세를 부과하며 중국공산당 영문기관지인 『The Global Times』를 통해 중국은 “미국이 무역전쟁을 시작한다면 결코 항복하지 않을 것”

46) 수입산 세탁기에는 1년차에 20%, 2년차, 18% 그리고 3년차 16%의 관세를 부과하고 태양광 제품에는 1년차 30%, 2년차 25%, 3년차 20% 4년차 15%의 관세를 부과하는 내용이다. USTR, “President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers,” January 2018.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us> (2018/04/20 검색)

47) South China Morning Post, Feb. 4, 2018. (2018/04/25 검색)

<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2131940/china-launches-anti-dumping-probe-us-sorghum-imports>

48) White House Office of Communication, Presidential Proclamation on Adjusting Imports on Steel into the United States, March 8, 2018.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/> (2018/03/011 검색)

49) Reuters, Feb, 28, 2018. (2018/03/011 검색)

<https://www.cnn.com/2018/02/27/chinas-strong-dissatisfaction-with-u-s-duties-on-aluminum-foil.html>

임을 명확히 했다.⁵⁰⁾

이렇듯 미국과 중국의 무역분쟁은 2018년 초반부터 급속히 전개되었지만 미국이 중국만을 대상으로 한 보호무역 조치는 아니었다. 그러나 트럼프대통령이 3700억 달러 상회하는 대중국 무역적자의 막대한 피해를 강조하며 미국무역법 301조를 근거로 중국수입품에 대해 600억달러 규모의 25% 관세인상을 발표하면서 양상은 본격적인 미국과 중국의 무역전쟁으로 비화되었다.⁵¹⁾ 트럼프대통령은 2018년 3월 22일 중국산 수입품 1300개 품목에 대해 최대 25% 관세 부과 및 기술이전 제한을 골자로 하는 ‘중국의 경제침략을 겨냥한 대통령각서 (Memorandum Targeting China's Economic Aggression)’에 서명했다. 그러나 트럼프대통령이 내세운 중국수입품에 대한 ‘관세폭탄’ 부과의 이유를 ‘미국 국익에 가해지는 중국의 위협에 대처하기 위함’ 또는 2017년 3750억 달러에 이르는 대규모 무역적자를 감당할 수 없기 때문이라고 하지만 1300개에 달하는 고관세 부과 대상품들에는 무역적자에 크게 기여하지 않는 상품들도 다수 포함되었다.⁵²⁾ 즉 트럼프 정부의 중국산 수입품에 대한 고관세 부과 대상에는 중국정부가 미국과 유럽의 선진 제조국들을 추월하기 위해 적극적으로 지원하는 반도체, 첨단기계 및 전자제품 등 ‘중국제조 2025’의 10대 첨단산업 상품들이 포함되어 있고 같은 맥락에서 미국 국내 기술 및 혁신 기업에 대한 중국의 투자도 제약하는 방안도 준비 중에 있다.⁵³⁾ 이는 이번 트럼프정부의 대중국 무역보복조치가 단순히 무역수지개선의 목적으로 그치는 것이 아니라 급속히 부상하는 중국의 경제력을 견제하기 위한 목적도 함께 있음을 보여주는 것이다. 중국이 강력히 추진하는 미래 중국의 성장동력산업을 견제하고 약화시키지 않고서는 미국의 경제적 우위가 유지될 수 없다는 인식에 근거한 것이다. 트럼프 대통령이 중국에 대해 지속적으로 지적재산권 침해를 거론하는 것도 ‘중국제조 2025’에서 제시된 하이테크산업과 관련성이 크기 때문이다.⁵⁴⁾

50) NBC News, April 2, 2018. (2018/04/011 검색)

<https://www.nbcnews.com/news/us-news/china-imposes-additional-tariffs-response-u-s-duties-steel-aluminum-n861916>

51) USA Today, April 6, 2018. (2018/04/011 검색)

<https://www.usatoday.com/story/money/nation-now/2018/04/06/trade-war-trump-us-china-tariffs/492616002/>

52) CNN, April 3, 2018. <http://money.cnn.com/2018/04/03/news/economy/us-tariffs-china/index.html> (2018/04/18 검색)

53) New York Times, April 3, 2018. (2018/04/18 검색)

<https://www.nytimes.com/2018/04/03/us/politics/white-house-chinese-imports-tariffs.html>

54) 『머니투데이』, 2018년 4월 17일. (2018/04/18 검색)

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018041709395185155&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net>

이러한 트럼프정부의 의도는 미국과 중국이 2018년 5월에 2일 동안 베이징에서 전개된 무역갈등 해소를 위한 최고위급 협상 내용에서도 확인되고 있다. 미중무역협상에서 스티브 므누신 재무부장관, 윌버 로스 상무부장관, 로버트 라이트하이저 무역대표부대표 등 미국의 통상관련 최고위인사들은 3750억 달러의 이르는 현재 대중국무역적자를 2020년까지 2000억달러로 감소시킬 것으로 요구했으며 동시에 중국이 국제경제적 우위를 점유하기 위해 추진하고 있는 ‘중국제조 2025’의 핵심산업에 대한 대규모 보조금 지원 등 중국공산당의 경제개입 중지를 요구했다.⁵⁵⁾ 특히 미국대표단은 지적재산권에 대한 중국의 ‘즉각적이고 검증 가능한’ 보호와 상업분야에서의 사이버절도에 대한 규명을 요구함으로써 하이테크분야에서의 중국의 부상을 견제했다.

중국은 이러한 미국의 중국수입품에 대한 ‘관세폭탄’ 부과결정에 대해 강력한 비난과 더불어 하루 만에 반격했다. 시진핑 중국정부는 미국산 대두, 자동차, 항공기, 화공품 등 106개 수입품에 대해 500억 달러 규모의 25% 관세 부과를 결정했다. 중국은 미국산 농산물을 세계 두 번째로 많이 수입하는 국가로서 대두는 미국 전체 생산량의 3분의 1을 중국이 수입하며 그 금액은 140억달러에 이른다. 이와 더불어 중국은 자동차도 미국으로부터 100억달러 규모를 매년 구매하고 있으며 2017년 보잉사항공기 전체 인도량의 26%에 해당하는 130억 달러 규모의 항공기도 수입했다.⁵⁶⁾ 즉 중국은 미국에 대한 보복대상 품목에 트럼프대통령의 지지기반인 ‘팜벨트(농축산지역)’의 농축산물과 더불어 2016년 대선승리의 견인차 역할을 했던 ‘러스트 벨트’지역의 자동차 등도 포함함으로써 트럼프대통령의 정치적 취약지점을 집중 공략하고 있다.

왕서우원 중국상무부 부부장은 ‘무역전쟁에서 승자는 없기 때문에 원하지 않는다면 서로 피하지는 않는다’라고 언급함으로써 일방적인 양보는 없을 것임을 명확히 했다.⁵⁷⁾ 특히 트럼프대통령이 이미 결정한 600억 달러 규모의 보복조치에 이어 1000억 달러 추과관세 부과방침을 시사하자 중국의 대응은 격화되어 『환구시보』와 『The Global Times』는 ”어떠한 희생이나 손실에도 불구하고 항미원조전쟁(한국전쟁)의 의지로 맞서자”라고 주장하고 나서며 강경한 대응 기조를 유지할 것임을 분명히 했다.⁵⁸⁾ 이러한 중

55) Washington Post, May 4, 2018. (2018/05/10 검색)

https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/china-says-big-differences-remain-after-trade-talks-with-us-team/2018/05/04/401d78da-4f7a-11e8-b966-bfb0da2dad62_story.html?utm_term=.f7efe011d98c

56) 『세계일보』, 2018년 4월 4일. <http://www.segye.com/newsView/20180404005831> (2018/04/10 검색)

57) 『연합뉴스』, 2018년 4월 4일.

국의 입장은 최고위급 미중무역협상에서도 반복되었다. 최고위급 미중무역협상에서 중국대표단은 미국의 중국 IT기업에 대한 재제를 비판하며 강경한 입장을 견지했다. 중국 협상단은 중국이 미국상품에 대한 수입을 늘리고 자국 상품의 대미수출을 줄이는 협상에 대해서는 가능성을 열어두었지만 중국이 핵심이익으로 간주하는 '중국제조 2025'에 대한 미국의 간섭은 주권침해로서 '마지노선'을 넘는 요구라고 주장했다.⁵⁹⁾ 아울러 1980년대 대규모 무역적자를 빚미로 미국으로부터 강력한 무역압박을 받던 일본이 보복조치를 취하는 대신 미국의 요구를 수용함으로써 '잃어버린 30년'을 경험했다고 인식하는 중국은 일본과는 달리 미국에 대해 같은 수준에서 보복조치를 취하고 있는 것이다.⁶⁰⁾

미국과 중국의 상반된 주장과 강경한 입장은 1차 미중 고위급무역협상에서 양국 모두 아무런 성과를 얻지 못하는 결과를 만들었고 최근 워싱턴 DC에서 개최되고 있는 2차 협상도 난항을 거듭하고 있다. 심지어 트럼프대통령은 미중무역협상에 대해 “과연 그게 (무역협상) 성공할까? 중국은 너무 버릇이 없다”라고 주장함으로써 미국의 입장을 바꿀 용의가 없음을 분명히 했다.⁶¹⁾

이렇듯 미국과 중국은 무역전쟁을 방불케 하는 양보 없는 갈등을 전개하고 있다. 트럼프정부는 대중국 무역적자 급격한 개선은 물론 중국의 미래성장동력 확대 저지를 목적으로 강력한 보호무역정책을 추진하고 있으며 중국도 미래 경제패권을 위해 추진하는 '중국제조 2025'에 대한 미국의 간섭을 원천적으로 거부하고 1980년대 일본의 경험을 반복하지 않기 위한 목적에서 강력한 저항을 유지하고 있다. 이러한 양국의 제로섬 게임의 무역전쟁은 미국의 쇠퇴와 중국의 부상에서 나타나는 구조적 현상이라는 점에서 불가피성이 있지만 무역전쟁이 결국 양국에게 가장 직접적인 피해를 준다는 점에서 양국이 갈등과 경쟁의 속도를 조절할 가능성은 있지만 패권과 도전국의 세력전이의 과정에서 양국 간 무역전쟁은 심화 및 유지될 가능성이 더욱 크다.

58) 『아주경제』, 2018년 4월 8일. <http://www.ajunews.com/view/20180408131439832> (2018/04/11 검색)

59) 『뉴시스』, 2018년 5월 4일. (2018/05/10 검색)

http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180504_0000300048&cID=10111&pID=10100

60) Wall Street Journal, April 8, 2018. (2018/04/14 검색)

<https://www.wsj.com/articles/in-trade-fight-china-today-differs-from-1980s-japan-1523202722>

61) 『연합뉴스』, 2018년 5월 18일. (2018/05/19 검색)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/18/0200000000AKR20180518080552083.HTML?input=1195m>

VI. 결론

본 연구는 2차대전 이후 자유무역질서를 추동해온 미국이 왜 보호무역정책을 추진하는가 그리고 왜 중국에 대해 대규모 보복 조치를 부과하는 ‘무역전쟁’을 주도했는가에 대한 질문에서 시작되었다. 아울러 본 연구는 왜 중국은 과거 1980년대의 일본의 사례와는 달리 미국의 압박과 요구에 대항하여 강력한 보복 조치를 채택하는 ‘무역전쟁’에 뛰어 들었는지를 규명하는데 연구의 초점을 맞추었다.

연구결과는 미국의 보호무역정책과 중국의 이에 대한 강력한 보복 조치 그리고 이로 인한 양국 간 무역분쟁은 단순히 무역수지를 유리하게 조성하려는 목적 이상의 요인들이 작용했음을 보여주고 있다, 우선 ‘미국우선주의’를 강조하며 집권에 성공한 트럼프정부는 미국의 경제적 쇠퇴가 과거의 정부들의 잘못된 자유무역정책에서 비롯되었다고 비판하면서 보호무역정책을 채택하고 있다. 트럼프 미국대통령은 WTO, NAFTA, 한미 FTA 등 자유주의적 다자 및 양자무역체제도 미국의 경제적 이익에 불리하게 작동되어 왔고 미국의 경제주권을 침해했다고 비판하며 미국무역법의 우위성과 적용의 필요성을 강조했다. 특히 미국에 대해 3700억 달러 이상의 무역흑자를 보고 있는 중국은 미국의 경제이익을 장기적으로 훼손해 왔다고 주장하며 중국에 대한 무역전쟁을 주도했다. 즉 트럼프정부는 미국의 경제력 회복과 일자리 창출 등을 위해서 다수의 국가들에 대해 보호무역정책들을 채택하고 있지만 특히 중국에 대해서는 1300개 중국수입품에 600억 달러 규모의 ‘관세폭탄’을 집중적으로 부과함으로써 ‘무역전쟁’의 대상이 중국임을 명확히 했다.

그러나 트럼프정부의 보호무역정책 결정은 그 과정과 결정요인에 있어 과거정부와 차이를 보여주었다. 기존의 보호무역정책들이 통상 피해기업 또는 피해산업들에 의한 문제제기로 채택되었었다면 트럼프정부는 자율적으로 목표를 설정했고 중국에 대한 보복조치들도 독자적으로 추진했다. 특히 보복조치의 근거로 미국의 안보에 위협을 주는 수입품에 대해 보복조치를 허용하는 무역확장법 232조와 무역법 301조 등을 활용했다는 점은 정치 및 안보적 요인이 ‘무역전쟁’의 요인으로 작용했음을 보여주는 것이다. 더욱이 트럼프정부가 보복 대상으로 선정한 중국수입품들에 시진핑 중국정부가 경제적 우위를 확보할 목적으로 추진하는 ‘중국제조 2025’의 핵심사업들이 포함되어 있다는 점에서 트럼프정부가 주도하는 보복 조치는 양국 간 경제적 우위를 확보하려는 경제적 패권경쟁의 일환의 성격이 있는 것이었다. 즉 트럼프정부가 미국의 무역수지적자에 크게 기여하지 않는 ‘중국제조 2025’ 핵심산업들을 보복 조치에 포함시켰다는 것은 미래 하

이테크산업의 발전을 통해 중국의 경쟁력이 확보되는 것을 방지할 목적이 존재한다는 것을 의미한다. 특히 중국의 미래성장산업 확대를 방지하기 위한 전략을 트럼프정부가 주도적으로 추진하고 있다는 점에서 트럼프정부의 중국에 대한 보호무역정책은 패권유지를 위해 자국 시장을 보호하고 타국과의 경쟁에서 우위를 확보하는데 집중하는 신중상주의적 성격이 강한 것이다.

시진핑 중국주석은 중국을 세계 제 1의 무역대국으로서 자유무역질서의 ‘수호자’로 규정하며 보호주의 반대를 천명했지만 동시에 투자개방, 무역개방 등 대외개방 확대의 필요성도 인정하고 있다. 특히 시진핑 중국주석은 보아오포럼에서 트럼프대통령의 요구에 대해 자동차관세를 인하하고, 금융시장을 개방하며, 지적재산권 보호에 적극 나설 것이라고 약속했지만 획기적인 무역장벽 완화의 현실화는 더디게 전개되고 있다. 반면 2015년부터 시진핑 중국정부가 적극적으로 추진하고 있는 ‘중국제조 2025’는 하이테크 수입상품을 자국산으로 대체하고 이를 바탕으로 세계 최고의 경제적 역량을 확보하려는 목적이라는 점에서 자유무역과는 거리가 있는 전략인 것이다. 특히 시진핑정부가 제조산업의 세계패권을 추구하며 강력히 지원하고 있는 ‘중국제조 2025’ 전략은 중국정부가 직접 기획하고 보조금을 포함한 다양한 조세 및 재정정책을 통해 주도한다는 점에서 자유무역정책 보다는 중상주의적 성격이 크다. 즉 시진핑 중국정부는 최첨단 기술산업들의 진흥을 통해 부상하는 중국이 경제패권을 확보할 수 있는 역량으로 강화하려는 의도인 것이다.

이러한 연구결과는 미중무역분쟁이 단순한 무역수지 사안을 두고 벌이는 갈등이 아니라 패권경쟁의 일환인 경제력 경쟁, 기술경쟁, 생산경쟁의 양상을 보여주고 있음을 확인하는 것이다. 즉 본 연구가 채택한 패권안정접근법이 주장하는 바와 같이 미중무역전쟁은 패권국의 조건인 우월한 경제력을 확보하기 위한 경쟁이라는 측면이 강하다. 쇠퇴하는 미국은 패권적 경제력을 회복하기 위해 자국산업을 보호하고 수출을 늘리기 위한 중상주의적 무역정책을 추진했고 반면 잠재적 도전국인 중국은 패권국으로 부상하기 위해서 자본, 시장, 기술 등에 대한 통제력을 확보해야 하기 때문에 강화된 힘을 바탕으로 미국의 압박에 대해 강력히 대항함으로써 ‘무역전쟁’이 발생한 것이다. 따라서 미중 무역전쟁은 패권국의 쇠퇴와 도전국의 부상에서 나타나는 불가피한 패권경쟁의 부분이기 때문에 양국 간 경제력의 비대칭성이 감소된 상황에서 무역분쟁은 지속될 가능성이 높고 국제무역질서의 불안정성도 함께 높아질 것이다.

미국과 중국이 서로에 대해 대규모 보복관세를 부과하고 있는 미중무역분쟁은 양국에 경제적 의존도가 높은 한국경제에 부정적인 효과를 발휘하고 있다. 즉 미국과 중국

미중 무역전쟁 연구 : 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로

은 보복 대상품목에 한국의 상품을 포함시킴으로서 한국은 양국으로부터 중요한 경제적 손실을 보고 있다. 더 나아가 미중무역분쟁은 북한핵 문제 해결을 위해 협력해야 하는 미중관계를 악화시킨다는 점에서도 부정적 의미가 크다는 점에서 한국경제는 물론 한반도안보에도 구조적 제약을 줄 수 있다고 평가된다.

❖ 참고문헌 ❖

- 강지연, “중국제조 2025,” 대외정책연구원, 2015년 5월.
- 주한국중국대사관, “중국제조 2015 제조강국 로드맵 제시,” 2015년 5월 20일.
<http://www.chinaemb.or.kr/kor/xwxx/t1265417.htm> (2018/0420 검색)
- 「중국제조 2025」 전략: 2049 제조업 세계최강을 겨냥한 그랜드 플랜, 『산업경제분석』, 산업경제연구원, 2015년 6월.
- KOTRA 중국사업단, “2017년 중국의 경제정책과 진출 시사점 : 전인대 <정부업무 보고>를 중심으로,” Global Market Report, 17-004, 2017년 4월.
- KOTRA, “양회에 나타난 중국의 2018년 경제정책과 시사점” 2018년 5월 2일.
<http://kccl.co.kr/221261747352> (2018/05/09 검색)
- KOTRA, “중국제조 2025: 전략과 시사점,” 『KOCHI 자료 15-007』, 2015년 9월 15일.
- Conybeare, John, “Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley- Smoot Conflicts, World Politics, Vol. 38, 1985.
- Gilpin, Robert, War and Change in World Politics, New York: Cambridge University Press, 1981.
- Gilpin, Robert, The Political Economy of International Relations, Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Kindleberger, Charles, The World in Depression 1929-1939, Berkeley : University of California Press, 1973.
- Kindleberger, Charles, “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rider,” International Studies Quarterly, Vol. 25, 1981.
- Koehane, Robert, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Kohout. Franz, “Hegemonic Stability Theory,” International Political Science Review, Volume 24, Number 1, January 2003.
- McKeown, Timothy, "Hegemony Stability Theory and 19th Century Tariff Level in Europe", International Organization, Vol. 37, 1983.
- Mishra, Pankaj, “The Rise of China and the Fall of ‘Free Trade’ Myth“, Feb. 7, New York Times Magazines, (2018/04 23 검색)

<https://www.nytimes.com/2018/02/07/magazine/the-rise-of-china-and-the-fall-of-the-free-trade-myth.html>

Porter, Eduardo, "Why the Trade Deficit Matters, and What Trump Can Do About It?" Oct. 17, 2017, New York Times. (2018/04/20 검색)

<https://www.nytimes.com/2017/10/17/business/economy/trade-deficits-nafta.html>

Stokes, Doug, "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order," International Affairs, Vol. 94, No. 1, 2018.

Strange, Susan, 2nd, ed., States and Markets, London: Pinter, 1994.

Yarbroigh, Beth and Robert Yarbrough, Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach, Princeton: Princeton University Press, 1992,

USTR, The President' 2017 Trade Policy Agenda, March 1, 2017,

USTR, The President' 2018 Trade Policy Agenda, Feb. 2, 2018,

USTR, "President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers," January 2018.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us> (2018/04/20 검색)

White House Office of Communication, Presidential Proclamation on Adjusting Imports on Steel into the United States, March 8, 2018.

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/> (2018/03/011 검색)

国务院, 国务院关于印发《中国制造2025》的通知, 2015.5.18.

논문투고일: 2018.05.20

논문심사완료일: 2018.06.18

논문게재확정일: 2018.06.29