

제5호

KU-GSIS
Policy Brief

미·중 무역전쟁과
글로벌통상거버넌스

박 성 훈

고려대학교
국제대학원 교수

2018. 12



고려대학교 국제대학원
GRADUATE SCHOOL OF INTERNATIONAL STUDIES

박 성 훈
(고려대 국제대학원 교수)
<shpark@korea.ac.kr>

1. 서론

2017년 2월 미국의 제35대 대통령으로 취임한 도널드 트럼프는 선거유세 기간에 그랬던 것처럼 취임 후에도 일종의 ‘기행’을 이어 가고 있다. 외교 안보 측면에서는 북한의 비핵화를 달성하지 못한 전 대통령들을 비난하면서 자신은 할 수 있다고 공언하고 급기야는 김정은과 역사상 처음으로 미북 정상회담을 개최하였다. 경제 측면에서도 미국의 주도 하에 이미 협상이 종결되었던 범태평양경제동반자협정(TPP)에 대한 서명을 철회하고, NAFTA 및 한미FTA에 대한 재협상을 관철하는 등 위밍업을 하더니 미국의 경제안보를 위협하는 요인을 제거한다는 핑계로 중국 및 주요 산업국가에 대한 관세 폭탄을 들고 나왔다. 철강, 알루미늄 등 전통적으로 미국의 통상정책으로부터 보호받고 있던 산업분야에 대해 종전보다 훨씬 강한 보호무역 조치를 일방적으로 도입하면서, 선거유세 당시 공약했던 ‘미국 우선주의’, ‘일방적 양자주의’를 본격적으로 실행에 옮기고 있다.

특히 미국은 최근 중국으로부터 수입하는 약 2,500억 달러 상당의 제품에 대해 고율의 관세를 부과하는 세이프가드 조치를 도입하였는데, 이에 대응하여 중국도 미국산 제품들에 대해 보복장벽을 설치하면서 가히 ‘미중 무역전쟁’이라고 칭할만한 양국 간의 긴장이 수 개월간 지속하고 있다. 세계 최대의 경제대국인 미국이 2013년부터 세계 최대의 수출 대국으로 부상한 중국을 대상으로 무역전쟁을 일으키고 있는 형국이다. 지난 12월 2일 아르헨티나의 부에노스아이레스에서 개최된 G20 정상회의 기간 중 미중 양국은 양자간 정상회담을 개최하여 90일의 협상 기간을 갖기로 합의하고, 미국은 2019년 1월 1일을 기하여 예정되었던 10%에서 25%로의 관세인상을 유보하기로 결정하였다. 그러나 무역전쟁은 아직 끝나지 않았고, 글로벌경제 거버넌스에는 아직도 불확실성과 불안정성이 팽배해 있다. 본 글에서는 미중 무역전쟁의 본질을 분석하고, 향후 글로벌통상질서를 전망해 보기로 한다.

2. 미중 무역전쟁의 본질

미국이 중국을 상대로 무역전쟁을 감행하는 정책적 의도에 관해서는 다양

한 분석이 가능하다. 첫째, 트럼프 행정부는 그동안 쇠퇴한 미국의 제조업을 부흥시키고 이를 통해 일자리를 지키려는 정책 의도가 있는 것으로 판단된다. 즉, 보호주의(Protectionism)의 일환이라는 시각이다. 이는 트럼프 대통령이 선거 기간 중 계속 제시한 ‘미국우선주의’의 대표적인 목표이자, 중국이 추구하는 ‘제조 2025’ 및 인도가 최근 수년간 추진하고 있는 ‘인도에서의 제조’ 장려책과도 그 궤를 같이한다고 하겠다. 둘째, 미국은 중국에서 제조된 상품에 대한 관세 인상을 통해 중국에 투자한 미국 기업들이 미국 본토로 회귀하여 생산활동을 영위하도록 유도하는 이른바 reshoring 전략도 함께 추진하고 있다. 셋째, 이미 세계 최대의 수출 대국으로 부상하였고, 세계 정치무대에서도 미국에 버금가는 힘을 행사하고 있는 중국에 대해 미국의 전반적인 영향력을 위협하는 수준에 이르기 전에 그 싹을 잘라 내자는 의도로도 해석이 된다. 이른바 전략적 또는 헤게모니적 정책 방향이라고 할 수 있다. 평가하건대, 트럼프 행정부의 전략적 방향은 이 세 가지 모두를 아우르는 것으로 이해할 수 있다.

문제는 이러한 미국의 전략이 과연 의도대로 열매를 맺을 수 있는가 하는 점이다. 벌써부터 미국 내에서도 현재의 정책 노선에 대한 비판이 나오고 있다. 우선 최근 세계 최대의 자동차회사인 GM이 북미지역의 7개 공장을 폐쇄할 것이라는 결정을 공표한 데서도 드러난다. 미국 내에서 생산하라는 reshoring 정책이 주효하기는커녕 미국에서 생산하고 있는 미국기업조차도 보호무역주의가 초래한 폐해(철강제품에 대한 관세인상에 따른 원가 상승 압력)를 견디지 못해 문을 닫으려는 결과가 구체적으로 나타나고 있다. 수개월 전 할리 데이비슨 모터사이클 회사가 미국을 떠나 유럽으로 생산기지를 옮기겠다고 천명한 사실도 이와 맥락을 같이 하고 있다. 물론, 미국의 관세인상이 중국 정부와 많은 중국기업에 부담으로 작용하기 때문에 중국 정부는 무역 분쟁을 해결하기 위한 강은 양면정책을 실시하고 미국의 정책을 전환하기 위한 최대한의 노력을 기울이고 있다. 또한 중국 정부는 미국정부가 제기하는 지재권 침해, 기술침탈 등에 대해 열린 자세로 협상에 임하겠다는 방향을 제시하였다. 이처럼 미국의 압박정책이 주효하였다는 점이 없지는 않으나, 미국 또한 많은 비용을 치르고 있는 것도 엄연한 사실이다.

3. 글로벌통상거버넌스의 과거와 현재

한편, 미중 무역전쟁의 최대 희생양이 될 수 있는 글로벌 통상거버넌스를 살펴보자. 현재의 글로벌통상거버넌스는 1947년 GATT 출범 이후 70여 년 동

안 미국의 리더십에 의해 운영되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 물론, 미국과 함께 GATT/WTO 체제를 이끌어 온 유럽연합(EU), 캐나다, 일본 등 전통적인 4대 무역대국(Quad)들의 기여도 컸으나, 기본적으로는 미국이 매우 낮은 무역장벽을 바탕으로 세계 각국에서 생산된 제품들을 빨아들이는(absorber) 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다. 이는 동시에 미국의 소비자들이 자신들의 능력 이상으로 소비하는 결과를 가져 왔으며, 미국이 당연하고 있는 거대한 규모의 무역적자의 가장 커다란 원인이 되기도 하였다. 즉, 미국의 소비자들은 행복하였으나, 미국 전체로 보아서는 일종의 희생을 감수하였다. 이러한 희생이야말로 미국의 세계경제적 리더십의 원천이었다.

그런데, 트럼프 행정부는 장기간에 걸쳐 형성된 이러한 국제경제관계가 지속되는 것을 거부한다는 인상을 주고 있다. ‘미국우선주의’의 가치를 내세우고 더는 희생을 하려 하지 않기에 미국의 리더십도 커다란 손상을 입고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 상황에서 미중 무역전쟁과 글로벌통상 거버넌스와 관련하여 다양한 질문들이 제기되고 있다. 우선, 미중 양자 관계에 관해서는 다음과 같은 점들을 점검해 보아야 한다. 첫째, 미중 간에 확대일로에 있는 거대한 규모의 무역불균형이 과연 건전한 것이냐는 점에 대해 주도면밀한 학문적 및 정책적인 분석이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 미국이 주장하는 것처럼 이러한 무역불균형의 중요한 원인을 중국의 지적재산권 침해에서 찾을 수 있는가 하는 점이다, 아니면, 글로벌가치사슬(GVC) 등 최근에 관찰되고 있는 다양한 경제현상에 중대한 원인이 있는가도 검토의 대상이 된다. 셋째, 많이 언급되지 않지만 미중 양국 간에 이루어지는 서비스무역에서 미국은 어떠한 이득을 얻고 있는지와 과연 중국의 서비스 시장이 폐쇄적으로 운영되어 미국 기업들이 설 땅이 없는 상황인가 등의 질문도 무역전쟁의 해결과 글로벌통상 거버넌스의 건전성 회복을 위해 매우 중요하다고 하겠다. 넷째, 중국이 수년 전 천명한 내수시장 중심의 경제운용정책이 일관성있게 추진되고 있으며 이 정책이 미중 간의 무역관계에는 어떻게 작용하고 있는가도 면밀하게 점검해 볼 필요가 있다.

글로벌통상거버넌스의 관점에서 다음과 같은 질문들이 대두된다. 첫째, 미국, EU, 캐나다 및 일본 등이 형성했던 Quad가 과연 지난 수십 년간 지속해 왔던 통상거버넌스에서 지도력을 유지할 수 있는가 하는 점이다. 세계 최대의 수출 대국으로 부상한 중국과, 100여 개로 확대된 개발도상국들의 이해관계를 대변하는 브라질 등 무역강국들을 포함한 새로운 지도부의 구성 논의가 필요한 것으로 평가된다. 만약, 미국과 중국이 일종의 WTO의 지도부라

할 수 있는 Quad에서 공식적으로 함께 활동한다면, 지금과 같은 무역전쟁 등의 파국적인 전개는 피할 수 있는 접점이 마련될 수도 있다. 둘째, 현재 거의 궤멸한 상태에 있는 도하개발어젠다(DDA) 협상에 새로운 동력을 투입할 수 있는 기제의 마련이 가능한가 하는 점이다. 이는 다자간 무역협상을 강화함으로써 미중 무역전쟁에 대한 과도한 관심을 축소하는 한편 다자체제의 복원력을 과시할 수 있다는 점에서 향후 무역전쟁의 전개 방향에 중요한 의미가 있을 것이다. 셋째, 일괄타결방식과 전원합의를 중심으로 운영되는 의사결정 구조를 포함하여 WTO 체제의 거버넌스 구조를 개혁할 필요성과 이의 바람직한 방향에 대한 논의도 필요하다.

4. 미중 무역전쟁 및 글로벌통상거버넌스의 향후 시나리오

세계통상질서에서 나타나고 있는 다양한 문제점들에도 불구하고 원활하게 작동하는 다자간 통상질서야말로 우리가 선택할 수 있는 최선의 정책 방향이고 과거에 그래 왔던 것처럼 세계경제의 성장과 발전에 지속적으로 이바지할 것이라는 점을 인정해야 한다. 이러한 기본인식에 기초하여 미중 무역전쟁의 전개 과정을 분석해 보면, 최근의 양자 정상회담을 통해 합의된 ‘90 일간의 휴전’에도 불구하고 여전히 불확실성과 불안정성이 잠재해 있다고 하겠다. 미중 무역전쟁 및 글로벌통상거버넌스의 향후 전개방향과 관련하여 다음과 같은 네 가지의 시나리오를 제시하고자 한다.

제1시나리오: ‘미국우선주의’에 입각한 보호무역정책의 지속적 추진

이 시나리오는 가장 최악의 시나리오이다. 이 시나리오가 전개될 경우 미국은 전선을 대폭 확대할 가능성이 크다. 중국 외에 미국에 대해 대규모의 무역흑자를 시현하고 있는 EU, 일본, 한국 등의 국가들에 대해서도 대대적인 무역전쟁을 선포할 가능성을 점쳐 볼 수 있으며, 대상 품목도 자동차 등 미국의 핵심산업들을 포함할 가능성이 있다. 특히 최근 불거진 GM의 공장폐쇄계획 발표 등 여건변화는 자국 산업의 보호를 강화하는 ‘미국 우선주의’에 입각한 일방적 무역전쟁의 확대에 빌미를 제공할 가능성이 있다. 과거 1980년대 일본산 자동차에 대한 수출자율규제(VERs)를 관철시킨 경험은 여러 가지의 시사점을 던져 주고 있다. 당시 미국의 압력에 의해 일본 정부가 굴복

하여 일본기업들의 수출을 자율적으로 규제하도록 유도했는데, 이는 EU에서도 유사한 정책을 도입하는 근거를 제공하였고 결국 도미노 현상을 초래하였다. 1930년대 미국의 보호주의는 세계 대공황을 촉발하는 요인이 되기도 했다는 점을 상기하면, 이 시나리오가 가져올 파괴력은 현재로서는 상상할 수 없을 정도로 매우 크다고 할 수 있다. 자칫 미국이 이른바 ‘투키디데스의 함정’ 과 같이 미래 권력으로서의 중국의 부상에 두려움을 느낀 나머지 조급하게 무역전쟁을 일으키고 이를 다른 나라까지 확산함으로써 장기간의 전화에 휩싸이게 되는 최악의 시나리오가 전개된다면 미중 뿐만이 아니라 세계경제 전체가 최악의 상황에 빠지게 될 것으로 우려된다.

제2시나리오: 미국 무역정책의 정상궤도로의 회귀

이 시나리오에는 모든 국가가 희망하는 최상의 시나리오이다. 이 시나리오는 미국의 유권자들이 미국의 일방적 무역전쟁을 통해 대상국들이 강력한 보복을 감행하고 모든 국가가 커다란 피해를 보는 결과를 예상하여 차기 대통령선거에서 트럼프를 낙선시킬 수도 있다는 가설을 전제로 한다. 이것은 민주당 출신 또는 공화당 출신을 불문하고 미국의 차기 대통령이 정상적인 무역정책으로 회귀할 경우 가능한 시나리오이다. 또는 (가능성이 극히 희박하지만) 자신의 정책이 미국 경제에도 확연하게 불이익을 가져온다는 점을 확인한 트럼프 대통령이 자신의 정책 노선을 변경하는 경우이다. 이 시나리오에서의 미국의 무역정책은 간혹 보호주의적 조치를 도입하기는 하나 그 강도와 심도에 있어서 현재의 미중 무역전쟁과 비교할 수 없을 정도로 약화된 형태로 시행되며 ‘미국 우선주의’ 의 기치도 사라지게 될 것이다. 글로벌통상질서가 오랫동안 향유해온 ‘확실성’ 과 ‘안정성’ 이 미국의 리더십에 의해 제공된 ‘글로벌 공공재(global public good)’ 의 성격을 지니며, 세계 경제의 지속적 발전을 위해 필수 불가결하다는 인식에 따라 이 시나리오가 실현될 수 있도록 최대한의 노력을 기울일 필요가 있다.

제3시나리오: 미중 무역전쟁의 평화적 종결

최근 미중 간에 합의된 ‘90일간의 휴전’ 은 이 시나리오가 실현될 수

있는 기반을 제공할 수 있다. 그러나, 이 합의가 지금보다 강력한 보호조치의 도입을 회피하는 데는 도움이 되었으나, 90일간의 협상이 진행된다는 점에서 향후 전개 방향은 양국 간의 협상 결과에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 즉, 여전히 불확실성과 불안정성이 잠재해 있는 것으로 평가된다. 이러한 협상 중에 미중 양국은 물론이고 세계 경제 모두가 숨을 돌리는 한편 사태를 반전시킬 수 있는 수단을 강구할 수 있는 시간을 벌었다고 하겠다. 과대한 규모의 무역불균형은 건전하지 못하고 지속 가능하지 않다는 인식이 공유될 경우 이 협상 중에 미중 양국은 다양한 노력을 통해 사태를 평화적으로 종결할 수 있는 합의점을 도출해 낼 수 있을 것이다. 사태를 반전시키고 세계경제와 글로벌통상질서가 안정적으로 작동할 수 있는 새로운 토대를 구축하는 데 있어서 미국과 중국 양국의 지도력이 요구된다. 그러나, 다른 한편에서는 이번의 미중 무역전쟁이 해결되더라도 양국간의 무역 불균형 관계가 근본적 변화를 예상할 수 없기 때문에 미봉책에 그칠 가능성이 작지 않다. 따라서, 여전히 불확실성과 불안정성이 잠재되어 있는 시나리오이다.

제4시나리오: 미국의 리더십 대안 모색

이 시나리오는 제1시나리오와 관련성이 있는데, 미국이 다방면의 무역전쟁을 지속적으로 전개할 경우 넓게는 세계 경제에서, 그리고 좁게는 글로벌통상질서에서 미국의 리더십이 크게 약화하여 대안을 찾게 되는 시나리오이다. 여기에서는 1930년대 영국의 리더십을 미국이 성공적으로 대체하지 못함으로 인해 대공황이 발생하고 중국에는 제2차 세계대전으로까지 발전했다는 이른바 ‘킨들버거의 함정’에 유의해야 한다. 미국의 리더십을 대체할 후보국가인 중국은 아직 그러한 의지가 없으며 준비도 안 되었다는 것이 일반적인 평가이다. 최근 EU가 발표한 연계성(connectivity) 구상은 아시아와의 보다 강력한 연계를 통해 글로벌질서에 기여하자는 제안이기는 하나, EU 자체가 향후 일정 기간 동안 브렉시트 및 그 이후의 상황에 대한 지속적 관리가 필요하고 유로존 재정위기의 해결 등 난제를 해결하는 것이 급선무이기 때문에 그 역할 수행이 어렵다고 평가할 수 있다. 말하자면, 차선의 선택이기는 하나 미국의 리더십이 당분간 유지되도록 하는 것이 바람직하며, 이를 위한 국제적인 공조가 요구되는 시점이다. 즉, 제2

시나리오가 실현될 수 있도록 미국을 설득하고 중국의 성의 있는 정책적 노력을 촉구할 필요가 있다.

5. 결론 및 전망

미중 무역전쟁으로 인한 불확실성과 불안정성의 확대로 전통적인 ‘세계 무역의 확대를 통한 세계경제의 성장 확대’라는 선순환구조를 활용하지 못하고 있는 많은 나라는 양국 정상에 합의한 휴전 기간이 빠른 시기에 실질적인 종전으로 이어지기를 희망하고 있다. 최악의 경우에 대비하는 차원에서 검토한 미국의 리더십 대안 모색이 그리 쉽지 않다는 판단 또한 미국의 리더십 지속과 이에 기초한 글로벌통상관계의 개선이 모색되어야 한다는 당위성을 제공한다. 즉, 미국의 무역정책이 전통적인 자유무역으로 회귀하도록 영향력 있는 무역대국들이 다양한 노력을 기울일 필요가 있는 것이다. 특히, 미국과의 무역 관계에서 막대한 무역흑자를 오랫동안 실현한 중국의 책임있는 정책변화가 무엇보다도 강력하게 요구된다. 뿐만 아니라, EU, 일본, 한국 등 미국에 대한 대표적인 무역 흑자국들도 자기 나름대로 개선책을 제시할 필요가 있다.

이번 미중 간의 무역전쟁은 미국에 의해 일방적이고 자의적으로 촉발되기는 하였으나, 과도한 무역 불균형이 건전하지 않으며 지속 가능하지 않다는 점을 일깨워 주었다고 하겠다. 이러한 교훈을 바탕으로 지속 가능한 글로벌 통상거버넌스를 구축하기 위한 새로운 노력을 전개하는 계기로 활용하는 지혜가 필요한 시점이다.

참고문헌

- Garcia-Herrero, Alicia, 2018, “US-China trade war: What’s in it for Europe?”, August 23, Bruegel Opinion. available at: <http://bruegel.org/2018/08/us-china-trade-war-whats-in-it-for-europe/>.
- Stewart. Emily, 2018, “Can the US-China trade war be stopped? 11 experts weigh in”, July, 8. available at: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/7/8/17544460/trump-china-tariffs-trade-war>, Vox Opinion.

저자 정보

박성훈 교수는 1997년부터 고려대학교 국제대학원에서 국제통상/유럽통합 전공으로 재직 중이다. 통상정책 전공자이며. 최근에는 통상정책 뿐만 아니라 국제개발협력 관련 다양한 프로젝트에 참여하고 있다. 1990년대 중반 이후 유럽통합 관련 연구 및 교육활동을 해 오고 있으며, 지금까지 외교부/문화부의 정책자문위원으로 활동하였다. 2013년 Jean Monnet Chair로 지정되었으며, 현재 EU의 재정지원을 받아 설립한 고려대학교의 KU-KIEP-SBS EU 센터 소장으로 활동하고 있다. 2016년부터 3년 동안 EU의 Erasmus+ 프로그램에서 수주한 ‘아시아 국가들과의 EU의 전략적 파트너십 관계’에 관한 연구프로젝트의 연구책임자로서 중국, 일본, 인도 및 뉴질랜드 학자들과 공동연구를 진행하고 있다.