



세종연구소
THE SEJONG INSTITUTE

세종정책브리프

No. 2019-08
(2019.07.23.)

Sejong Policy Brief

미중 무역협상 결렬의 전략적 의미

김기수 (세종연구소 수석연구위원)
kskim@sejong.org



본 정책브리핑은 저자의 개인적 견해이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

[핵심 요약]

- 미국과 중국의 무역분규는 다양한 무역 관련 이론이 암시하는 바와 같이 관세 중심의 양자관계 수준의 마찰, 다음 국제무역체제 차원의 불공정 무역관행 관련 분쟁, 그리고 종당에는 양국의 경제체제 갈등, 세계전략 구도를 선점하려는 패권경쟁의 모습을 띠며 확산 양상을 보이고 있음
- 패권경쟁, 즉 무역전쟁 수준에 이른 양국의 분쟁 강도에 비추어 미국과는 상이한 중국 경제체제 자체를 변화시키려는 내용을 담고 있는 미국의 대중 요구 사항을 중국이 수용하기는 대단히 어려운 것이 현실이며, 바로 이것이 양국 무역회담이 결렬된 핵심 이유
- G20 미중 정상회담을 통해 회담 재개가 합의됐지만 회담의 미래 전망은 밝지 않은 것이 현실
- 미국은 질 수 없는 게임을 하고 있고 중국은 이길 수 없는 게임을 하고 있다는 전문가들의 견해가 향후 한국 대외경제정책에 반영돼야 할 것임

I. 미국과 중국의 무역 마찰

1. 무역협상의 배경

(1) 관세 전쟁

- 2018년 3월 2017년 기준 약 3750억 달러에 달하는 중국의 대미 무역 흑자 중 2000억 달러를 감축하라고 미국이 중국에 요구하며 미중 무역 마찰 시작
- 여러 차례 협상이 실패하자 미국과 중국의 상호 관세 보복 현실화
 - 2018년 7월 미국 340억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 25% 추가 관세 부과; 중국 또한 같은 금액의 대미 수입품에 대해 같은 비율의 보복 관세 적용
 - 다음 달 미국 160억 달러 상당의 중국 수입품(279개 품목)에 대해 25%의 추가 관세 부과, 중국 역시 같은 액수의 대미 수입품에 대해 25% 관세 부과
 - 9월 미국, 중국의 대미 수출 중 2000억 달러 물량(5,745개 품목)에 대해 10%의 추가 관세를 최종 확정; 중국 역시 600억 달러의 대미 수입액에 대한 관세 인상(5-25%)으로 보복
 - 2017년 중국의 대미 수출 약 5000억 달러와 비교 미국의 대중 수출은 1300억 달러에 불과하여 중국의 대등한 대미 관세보복은 양적 측면에서 애초부터 불가능
 - 10%의 추가 관세가 부과된 2000억 달러의 중국 수입품에 대해서 2019년 1월 관세율을 25%까지 올릴 것이라는 미국 정부의 발표가 있는 후 2018년 12월 중국의 요청으로 양국이 90일 휴전에 합의 했고, 이어 2019년 1월부터 양국 무역협상 시작

(2) 중국 산업에 대한 제재

- 위의 상황이 관세 분쟁이었다면, 이와는 별개로 중국기업에 대한 제재를 가시화하며 미국, 중국에 대해 또 다른 전선 구축

- 2018년 4월 경제 제재 중인 이란과의 불법 거래를 빌미로 미국 상무부, 세계 4위의 통신업체인 ZTE(중흥통신)에 대해 제재 단행
 - 향후 7년 동안 미국기업과 거래를 금지시키는 것이 핵심 내용; ZTE는 부품의 약 30%를 미국에서 수입하는데 대부분은 퀄컴의 칩 세트 등과 같은 미국기업이 사실상 독점 생산하는 첨단 부품이어서 대체성이 사실상 없음(non substitutability); 미국이 중국의 첨단 기업을 연제고 침몰시킬 수 있다는 중요 사례
- 10% 관세 보복 대상인 2000억 달러 수입 품목에는 중국정부가 제조 선진화를 위해 심혈을 기울여 육성하고 있는 제품 1,300개가 포함돼 있음 (미국의 중국 핵심 산업에 대한 견제)
- 2018년 10월 중국 정보기관의 고위 관리를 미국 항공우주 기업들로부터 기밀을 훔친 혐의로 기소; 같은 달 중국의 반도체 제조업체인 푸젠진화에 대해 미 상무부, 미국기업의 수출 금지 결정; 11월 미국정부, 미국의 군사동맹국들에게 중국 화웨이 회사 장비 사용 금지 권고
- 이상이 미국의 중국에 대한 경제압력의 주요 내용이며, 2019년 1월 시작된 미중 무역협상의 핵심 배경

2. 미국의 요구 조건¹⁾

- 미국의 요구 사항은 다음과 같다고 알려지고 있음
 - 2018-06-01부터 12개월 내 무역흑자 1,000억 달러 축소, 2019-06-01부터 12개월 내 무역흑자 1,000억 달러 추가 감축
 - ‘중국 제조 2025’에 따른 중국정부의 보조금 지급 및 일체의 지원 중단
 - 미국 회사의 지적재산권 및 상업기밀 절취 중단 [2019-01-01까지 유관(강제)기술이전 관련 특정 정책 중단]

1) 다음에서 재인용했음: 김기수, 「격화되는 미중 무역마찰: 과정, 전략적 함의 그리고 전망」 세종연구소 세종정책브리핑 No.2018-22 (2018.12.18.), p. 7.

- 미국 측의 기술 또는 국가안전에 해당하는 분야에 대한 투자 제한 조치 준수
 - 중국의 외국인 투자 제한을 통한 무역시장 왜곡 중단, 중국 내 미국 투자자의 동등한 권리 인정, 외국인 투자 및 지분비율 제한 해제
 - 미국 농산품 수입 확대
 - 그리고 미국을 포함 외국 서비스 기업에 대한 시장개방(특히 금융 자유화와 시장 개방이 중요) 등
- 11월 13일 아세안·중국 정상회의에 참석한 리커창 총리는 기조연설에서 “중국의 1인당 GDP는 전 세계 평균의 80%에 불과하다”고 실토한 후, “중국경제를 객관적으로 볼 필요가 있다.... 중국은 인구가 많고, 글로벌 도전에 대해 국제적 의무를 이행하는 가운데 우리 자신의 발전 문제를 해결해야 하는 상황”이라고 고백하며 중국이 미국의 분쟁 혹은 경쟁 대상이 아니라는 점을 강조; 미국과 대적하는 것이 중과부족임을 자인한 셈
- 요컨대 중국이 받아들이기 힘든 요구를 미국이 하고 있는 셈인데, 경제적 측면에서도 미중 무역마찰이 쉽게 타결되기 힘들다는 주장이 세를 업고 있는 이유

II. 미중 무역 협상의 결렬과 그 의미

1. 협상의 결렬

- 2019년 1월부터 시작된 미중 무역협상은 수차례의 합의에도 불구하고 5월 10일 최종 결렬
- 5월 10일 협상 결렬의 보복으로 미국은 애초 공언한 관세율 인상, 즉 2018년 9월 중국의 대미 수출 중 2000억 달러 물량에 대해 부과한 10%의 추가 관세를 25%로 인상
 - 이어 관세 부과에서 제외됐던 나머지 3250억 달러의 대중 수입 품목에 대해서도 최고 25%의 추가 관세를 부과할 수 있다는 입장 피력, 대중

압박을 배가시킴

- 결렬의 근본 원인은 아직 공식 밝혀지지 않았지만, 미국 언론을 통해 원인의 일부 내용이 보도된 바 있음; 미국 로이터 통신은 '5월 3일 이미 합의된 초안을 대폭 수정한 150쪽 분량의 문건을 중국이 미국 측에 보낸 것이 결렬의 원인이었다'고 보도
- 구체적으로 '중국은 초안 7개 장에서 지식재산권 탈취, 무역기밀 절도, 기술이전 강요, 경쟁제한 정책, 금융서비스 접근 제약, 환율 조작 등 미국의 핵심 불만을 해소하기 위한 법률개정 약속을 삭제한 것'으로 알려졌음
- 위의 보도에 상응, '중국 사회과학원의 한 교수는 미국의 요구를 모두 수용 관련 법을 수정하는 것은 중국의 중장기 발전을 통째로 위협에 빠트리는 자살행위와 같으며, 차라리 25% 관세 인상을 감내하는 게 중국에 유리하다'고 홍콩의 사우스차이나 모닝포스트가 보도²⁾
- 가장 최근인 2019년 6월 26일 미국 측 협상 대표인 무누신(Steven Mnuchin) 재부장은 CNBC 인터뷰에서 협상 과정을 고위공직자로서는 처음으로 다음과 같이 공개: "미중 무역협상은 이미 90% 완료됐다. 우리는 이를 마무리할 길이 있다고 생각한다."³⁾
- 결국 미중 간의 합의가 거의 이루진 상태에서 막바지에 협상이 결렬됐다는 사실을 짐작할 수 있음

2. 양국 이해 차이의 해석

○ 미중 간 이해 차이가 크다는 현실이 밝혀진 셈

- '지식재산권 탈취,' '무역기밀 절도,' '기술이전 강요' 등에 대한 획기적인 개선은 향후 중국경제 발전의 가장 중요한 동인인 기술 진보를 제한하는 의미가 있는바, 이를 통해 중국경제, 성장 부진에 빠질 가능성 존재

2) 이상의 보도는 다음에서 재인용: 「한국경제」, “美 ‘방쇠’ 당기자 中 ‘결사항전’.... 무역전쟁 5개월 만에 재발,” 2019-05-10.

3) CNBC, “Mnuchin: ‘We were about 90% of the way’ on China trade deal and there’s a ‘path to complete this’,” Jun 26 2019 (<https://www.cnbc.com/2019/06/26/mnuchin-says-us-china-trade-deal-was-90-percent-complete.html?&qsearchterm=Mnuchin>).

- 환율의 경우는 과거 미국과 일본 간의 플라자 합의를 연상시키는데, 중국 당국의 외환시장 개입 기록이 공개되고 중국의 환율 조정 혹은 조작 판단을 미국이 하게 되는 경우 미국의 대중 수입품에 대한 관세 인상을 상쇄하기 위해 행해지는 위안화 평가절하는 불가능해지고, 장기적으로는 수출 감소로 이어져 중국경제의 추락을 부추길 수 있음: 과거 플라자 합의에 비추어 그 동안 중국이 가장 경계했던 사안
- 언론 보도에는 없었지만 중국 국유기업에 대한 보조금 지급도 중요한 의제였을 것으로 사료되는바, 중국 전체 기업 자산과 금융 대출의 절반 정도를 차지할 정도로 규모가 큰 국유기업에 대한 보조금 지급 제한은 중국경제 전체의 위축으로 이어질 수 있음
- 보조금과 관련 또 다른 복잡한 문제는 중국정부가 보조금을 지급하는 기업의 범위가 상기의 국유기업에 한정되지 않는다는 사실: 화웨이와 같은 민영기업이 대표적이는데, 외형적으로는 민간이지만 기업의 실소유주가 여전히 불분명하고 정부 보조금에 기초 덤핑을 통해 사세를 세계적으로 확장했기 때문
- 위와 같은 외형상 민영기업은 대단히 많은 것으로 의심 받고 있어 이들 기업에 대한 보조금 제한은 외국기업 혹은 외자(합자)기업 이외의 많은 대형 민영기업 활동이 위축되는 것을 의미
- 무누신 미국 재무장관이 협상을 주도한 사실은 중국 금융시장 자유화와 개방이 주요 의제였음을 강하게 암시; 이점이 중요한 이유는 중국이 관치 금융시스템을 유지하고 있고, 바로 그런 메커니즘을 통해 은행이 국민으로부터 대규모 저축을 낮은 금리로 유치한 후 저축 자금을 국유기업에 비롯 주요 대기업에 저리로 대출하는 현 금융 운영체계가 붕괴될 수 있기 때문
- 금융시장이 개방 자유화되는 경우, 중국은행들이 저리의 대규모 저축을 유도하는 것은 외국 금융기관과의 경쟁 때문에 불가능해질 것이고, 결과적으로 중국 대기업의 (저리의) 대규모 자금 활용에 제약이 가해지는 상황이 전개되면 상당수 중국기업에 수익률 저하 압력이 가해질 것임
- 비슷한 맥락에서 금융시장 자유화와 개방은 중국 금융시장의 주역이 외국 금융사로 바뀔 가능성을 예고하는바, 이 경우 정책의 필요성 때문에 중국정부가 금융시장을 현재와 같이 자의적으로 통제하는 것은 불가능해지고, 궁극적으로는 중국금융의 대외 종속을 심화시킬 수 있음

3. 양국 경제체제의 차이점과 무역협상의 어려움

- 위의 논의를 통해 미중 무역분규와 이를 해결하기 위한 협상이 단순 경제 이해 차원을 넘어 양국이 견지하고 있는 경제체제 자체의 차이 때문에 어려움을 겪고 있다는 사실을 짐작할 수 있음
 - 중국 경제체제의 특성을 이해하는 것이 우선 중요한데, 이는 중국이 정의한 '사회주의 시장경제'에 대한 속성 파악과 연계돼 있음
 - 1978년 중국의 개혁개방 이후 시장경제 요소가 급속히 중국경제에 도입되며 중국 사회는 큰 변화를 겪었는데, 특히 1989년 천안문 사태는 경제와 정치의 부조화 현상을 가감 없이 보여줌
 - 결국 시장경제의 확장 범위는 어디까지인지, 비슷한 맥락에서 경제와 정치의 불일치 문제는 어떻게 정리할 것인지 등이 쟁점이었는데, 바로 이 난제를 봉합한 것이 덩소평의 (중국 특색) 사회주의 시장경제론
 - 시장의 확장 범위는 1982년 천윈(陳雲)의 조롱경제론 (鳥籠經濟論) 으로 일차 정리됨; 계획경제 주(主), 시장조절 보(補), 즉 주보론(主補論)으로 불리는 이 원칙은 시장이 계획을 앞설 수 없다는 것으로 요약 가능
 - 1989년 천안문 사태 이후 혼란을 수습하기 위해 단행된 1992년 덩샤오핑(鄧小平)의 남순강화(南巡講話)를 통해 위촉된 시장경제를 되살리는 작업이 가시화됐는데, 정치와 사회분야에서는 사회주의가 유지되지만 경제분야는 자본주의 개혁(시장의 확장)을 계속할 것이라는 메시지를 전파하며 이른바 '사회주의 시장경제론'의 기본 틀이 완성됨
 - 하지만 1994년 확정된 대기업에 대한 국영 원칙, 즉 조대방소(抓大放小)가 적용되면서 시장의 확장에는 한계가 있음이 확인됨; 대형 기업은 국유 원칙하에 더욱 확대 발전시키는 반면 중소 국유기업은 시장원리에 따라 개인 소유를 확대한다는 원칙; 겉으로는 기업에 대한 개인 소유권 확대로 비쳐지지만 대형 기업에 대한 국유 원칙이 강화되면서 경제의 중추인 대기업의 경우 공산당 지배를 벗어날 수 없게 됨
 - 핵심 대기업의 국가 소유 원칙, 그리고 정치 및 사회제도에 대한 공산주의 원칙 견지는 이에 상충하는 경제체제의 변화를 수용할 수 없다는 의미인바, 바로 이점이 현 미중 무역협상에서 양국의 정치 경제 사회 시스템이 극명하게 대립하는 기본 배경

4. 관세 폭탄과 중국의 국내적 충격

- 애초 미국의 대중 수입품에 대한 대규모 관세 부과는 대중 무역적자를 줄이기 위한 수단으로 이해됐으나 부과의 효과는 구조적으로 중국경제에 더욱 부담이 되는 방향으로 나타나고 있음
- 중국 수출은 주로 외자(외국)기업 혹은 (외국과의)합자기업을 통해 이루어지는데, 이들 기업 수출품의 상당 부분이 미국을 향하는 현실에 비춰 대미 수출에 압박이 가해지자 수출기업들이 중국에서 탈출하는 현상이 가시화
 - 제품의 90%를 중국에서 조립 생산하는 미국의 애플이 대표적인데, 2019년 6월 20일 아이폰 주요 조립 업체인 폭스콘, 메가트론, 스위트론, 맥북 제조업체인 콰타컴퓨터, 아이패드 조립업체인 컴팔일렉트로닉스, 아이팟 제조업체 인벤텍 렛스쉬어 등에게 중국 이외의 국가에서 애플 상품을 생산할 수 있는가를 애플 본사가 타진했고, 중국내 제조 규모의 30% 정도를 해외, 특히 동남아시아로 옮기는 방안을 검토하고 있다고 일본 언론이 보도
 - 그밖의 미국기업으로는 구글이 하드웨어 생산기지를 대만과 말레이시아로 이전하기 시작했고, 패션업체 태피스트리는 전체 생산에서 중국 생산 규모를 5%로 축소하기로 결정, 그리고 같은 업종의 스티브 매티도 캄보디아로 이전을 결정
 - 일본의 사무기기 업체인 리코, 태국으로 생산기지 이전 결정; 손목시계 업체 카시오, 중국 공장 폐쇄 결정; 전자업체 파나소닉, 닌텐도 등의 이전 검토가 뒤를 이음
 - 중국 업체도 탈중국화 움직임을 보이고 있음
- 외국으로부터 주요 부품 및 소재를 수입, 이를 조립 생산한 후 수출하는 가공무역 중심의 중국 산업구조가 위와 같은 움직임의 일차 원인으로 볼 수 있고, 미국의 경제압력이 가중되는 경우 중국경제 자체가 침하되면서 (임금 고용 불안, 사회적 동요, 중국 정책의 일관성 결여 증대 등) 안정적인 산업생산에 차질이 빚어지는 상황에 대한 기업의 사전 대응 움직임도 이유가 됨

- 구체적으로 살펴보면 세계 제조업 가치 사슬에서 미국은 첨단 핵심 기술을 공급하며 일종의 두뇌 역할을, 한국과 일본은 핵심 첨단 부품을 공급하며 중간 허리 역할을, 중국은 이들을 모아 최종 조립하는 공장 역할을 각각 하고 있는데, 미국의 의도는 이 글로벌 공급망에서 중국을 배제하려는 것으로 이해됨
 - 미국의 경제압력 이전부터 중국 노임의 상승, 정부의 사업에 대한 지나친 간섭 등으로 제조업의 탈중국화 현상은 이미 가시화되기 시작했던바, 미국의 대중 경제압력은 이를 가속화시키는 측면이 있음
- (일부 중국기업을 포함) 외국기업의 탈중국 움직임은 외국자본 유입이 가시적으로 감소하는 현상은 물론, 반대로 이미 투자된 외국 자본의 유출을 의미하므로 상황이 더 진전되는 경우 중국은 포트폴리오 투자가 아닌 직접투자 분야에서 과거에는 없던 자본 유출(capital flight)을 경험할 수 있음을 암시; 규모가 클 경우 현재 마이너스로 돌아선 경상수지를 더욱 악화시킬 것으로 예상
 - 급기야 2019년 6월 20일 중국의 리커창 총리는 인민대회당에 19개 주요 외국기업 19개(다우, 화이자, UPS, 폭스바겐, 노키아 등)를 초청, “친기업 환경 조성에 더욱 힘쓸 것이며 더욱 많은 분야에 외국기업이 접근할 수 있도록 규제를 가시적으로 완화할 것”을 이례적으로 약속하며 외국기업의 탈중국 움직임에 적극 대응⁴⁾; 아울러 7월 2일 다보스포럼 기조연설에서도 같은 언급을 반복 강조한 것을 보면 탈중국 움직임이 중국경제에 심각한 문제가 될 수 있음을 인지하고 있으며, 따라서 중국이 대단히 급하다는 점을 인정한 셈

5. 화웨이 제재의 정치경제적 함의

- 중국 최대 IT 기업 화웨이에 대한 미국의 공격은 2018년 11월 미국이 동맹국들에게 중국 화웨이 회사 장비의 위험성을 경고, 장비 사용 금지를 권고하며 시작
 - 외형상으로는 트럼프 정부에서 미중 무역마찰이 증폭되는 와중에 화웨이

4) *Bloomberg News*, “U.S. CEOs Meet With China’s Premier In Beijing Amid Trade Woes,” 2019 - 06-20.

문제가 불거진 것처럼 보이지만 미국은 화웨이를 오래 전부터 주시

- 미국의 초기 관심은 화웨이가 중국 군부와 결탁하고 있을 가능성에 대한 의구심과 이에 기초 화웨이가 다른 국가의 (군사)기밀을 훔치고 있다는 의혹이었음
 - 2011년 화웨이와 중국 인민군의 결탁 의혹을 제기한 미국 국방부 보고서를 시작으로 2012년에는 화웨이가 중국 공산당의 지령에 따라 군사 분야를 포함 다양한 기밀을 훔친다는 보고서를 미국 하원이 채택하며 화웨이 문제는 이미 수면 위로 부상
 - 미중 경제마찰이 심화되자 구체적인 조치가 취해지기 시작했는데, 2018년 8월 미국 정부기관의 화웨이 장비 사용을 금지하는 국방수권법 미 의회 통과
 - 보안 혹은 안보 관련 위의 문제점 이외에 화웨이가 미국 기술을 절취했다는 의혹도 화웨이가 미국 대중 제재의 핵심 대상이 된 이유
 - 2003년 미국의 통신장비 업체 시스코, 화웨이에 대해 자사 소프트웨어 복제 혐의로 소송 제기; 2010년 모토로라의 무선네트워크 장비 SC300 절취 혐의로 화웨이 피소; 미국 3위 이동통신사 T 모바일이 자사의 로봇기술 절취 혐의로 화웨이 제소; 2015년 네트워크 안테나 업체 쿼텔테크놀로지에 의해 기술 절취 혐의로 피소
 - 정부 보조금에 의존. 저가 입찰을 통해 세계 통신시장을 잠식하고 있다는 점도 미국의 관심 사항; 미국 광학 통신장비 업체 인피네라의 조사에 따르면 화웨이는 경쟁사와 비교 평균 30% 이상의 험값 입찰을 해왔음이 밝혀진 바 있음
 - 한국에서도 통신 안보 문제가 쟁점이 됐는데, 2019년 6월 13일 “4G 5G 모두 핵심망 장비의 백도어 문제는 제품 제조사 이외는 확인이 불가능하다”는 국내 전문가의 주장이 제기되며 한국에서도 큰 파장이 일고 있음
- 2019년 5월 10일 미중 무역협상이 결렬된 직후인 16일 미국 상무부가 화웨이 및 68개 계열사를 거래 제한 리스트에 등재시키며 화위에 대한 제재 가시화
- 20일부터 미국기업들의 화웨이 거래 중단 시작 - 구글 스마트폰

운영체제인 안드로이드 공급 중단; 인텔, 퀄컴 등 첨단 시스템 반도체 공급 중단; 세계 최대의 반도체 설계 업체인 영국 ARM 기술라이선스 제공 중단; 마이크로소프트사 소프트웨어 공급 중단; 영국, 일본, 대만의 주요 이동통신사 화웨이 스마트폰 새 기종 출시 중단 등

○ 가장 최근인 6월 23일에는 “미국에서 사용되는 모든 5G 장비는 중국 이외의 국가에서 디자인 및 생산돼야 한다는 의무 명령을 미국 정부가 고려하고 있다”고 미국 매체가 보도⁵⁾

- 세계 굴지의 통신장비 업체인 북유럽 노키아의 경우 전체 제조의 45%, 에릭슨은 10%가 중국에서 이루어지는데, 미국에 수출을 원하는 경우 이를 포기해야 한다는 의미
- 이는 미국에서 사용하는 모든 통신장비에서 중국산 제품을 전면 금지할 수 있다는 의도로 이해됨

○ 화웨이 사태가 과거 다른 사례와 비교 중요한 이유는 다음과 같음

- 미국이 중국 경제 혹은 기업 문제를 미국의 안보 이슈와 가시적으로 연계한 사실상 첫 사례이고, 그 규모가 중국의 핵심 이해를 침해할 정도로 크다는 점
- 화웨이가 중국 공산당 혹은 군부와 밀접히 연계돼 있다는 의혹을 제기하는 가운데 화웨이 문제에 대한 심각성을 인식시키기 위해 미국 여론을 조성한 측면이 있는바, 이 쟁점은 중국 특유의 사회주의 시장경제 혹은 공산당 주도 경제질서를 근본적으로 흔드는 효과가 있음
- 창업자 런정페이 회장의 화웨이 주식 지분은 단지 1.4%에 불과한 반면, 노동조합인 공회에 가입한 직원이 98.6%를 보유; 전통적으로 노동조합은 공산당 조직의 일부로 이해되고 있으며 강력한 공산당 조직이 화웨이 내에 존재한다는 점에 비춰, 민영기업이라는 외형상의 모습과는 달리 화웨이는 사실상 국유기업 혹은 공산당 지배하의 기업이라는 생각이 미국의 기본 시각
- 중국의 특성상 화웨이와 같은 기업은 많은 것으로 판단되는바, 화웨이

5) *The Wall Street Journal*, “U.S. Considers Requiring 5G Equipment for Domestic Use Be Made Outside China,” June 23, 2019.

사태는 미국이 향후 유사한 기업에 대해서도 공세를 취할 가능성이 있다는 점을 암시, 따라서 이는 중국의 사회주의 기업 형태 자체에 대한 공격일 수도 있음

- 앞서 소개한 화웨이의 기술 절취 의혹, 정부 보조금에 힘입은 초저가 입찰 등도 미국이 화웨이를 공격하는 주요 이유이므로 이점도 주목의 대상

○ 화웨이 사태의 또 다른 중요성은 미국이 그것을 통해 편 가르기를 하고 있고, 그 결과 미국과 긴밀한 관계를 맺고 있는 국가의 많은 핵심 기업이 이에 동참하고 있다는 사실에서 찾을 수 있음

○ 화웨이 사태에는 미국의 대중국 공세 포인트가 거의 모두 내포돼 있는 셈인데, 그러므로 사태가 향후 어떻게 결말이 나는가는 미중 무역전쟁 및 중국경제의 장래에 대단히 중요한 사안일 수밖에 없음

III. 미중 무역 전쟁 및 협상의 전략적 측면

1. 미중 무역 전쟁의 진화 과정

- 미국이 처음 공세를 취했을 때는 중국의 과도한 대미 무역흑자 축소가 미국의 목적이라는 인식이 강했음
 - 바로 이 부분이 전문가들 사이에 격렬한 논쟁을 불러일으켰는데, 보호주의가 스스로에 피해라는 경제이론상의 결론이 존재하고, 미국의 무역적자는 국내경제의 투자 대비 저축 부진과 재정적자에 기인하므로 관세를 통해 중국의 대미 흑자를 줄이는 것은 타당치 않다는 비판이 경제 전문가들 사이에서 강하게 개진
 - 1985년 플라자 합의를 통해 알 수 있듯이 대미 무역흑자를 감축하기 위해 일본과 독일 통화를 과도하게 평가절상 했음에도 무역흑자 감축은 가시적이지 않았음
- 시간이 지나며 단순 무역적자 감축을 넘어 중국의 불공정 무역행태에 미국 공세의 초점 맞춰지자, 애초 무역적자 감축을 위한 수단으로 인식됐던 대중 수입품 관세 인상의 숨겨진 의도가 드러나기 시작; 미국의 공세가 특정 국가의 무역흑자 및 적자에 초점이 맞춰진 양자(bilateral) 차원에서 세계 무역체제의 운영 원리인 불공정 무역관행 불식이라는 체제(systemic) 차원의 이슈로 상향 조정된 셈
 - 미국이 집중적으로 지적한 것은 막대한 보조금 지급과 그 연장선에서 가능한 덤핑 판매 및 수주라는 중국의 불공정 무역관행
 - WTO가 적절히 대응하지 못하고 있는 지적재산권 위반, 즉 중국의 기술 절취도 미국 대중 공세의 핵심 대상
 - 위의 행태는 중국의 경우 사회주의 시장경제라는 용어가 암시하듯 중국경제체제의 특징에서 비롯되는 측면이 큰데, 미국 등 서방 국가들이 중국의 WTO 내 '시장경제국 지위(market status)'를 현재까지 인정하지 않는 주요 근거
 - 중국 경제체제에 시장원리가 강하게 투영되기 전에는 해결되기 힘든

문제인바, 체제(systemic) 차원의 미국의 공세에는 궁극적으로 중국 경제체제를 변화시키려는 의도가 숨겨져 있는 셈

- 바로 이점이 미국과 중국의 경제분류가 서로 다른 경제체제 (자유주의 대 사회주의) 간의 갈등으로 간주되는 이유
- 아무튼 미국 대중 공세의 목적이 단순 무역흑자 감축은 아니라는 점이 분명한 점

- 시간이 지나면서 미국의 목표는 다시 한 번 상향 조정되는데, 미중 갈등은 패권경쟁이고 그러므로 경제 갈등은 양국이 전략적 목적을 달성하기 위한 경쟁의 한 과정이라는 해석이 세를 업기 시작
- 전략경쟁과 패권경쟁은 동전의 양면과 같은바, 궁극적으로는 양국 중 하나가 세계질서를 만들고 이를 지배하는 상황을 창출하는 경쟁으로 이해할 수 있음
- 여기서 중요한 것은 이 시점부터는 경제와 정치의 구분이 사실상 사라진다는 사실

2. 전략경쟁의 실상

- 중국은 과연 패권국 미국에 도전했는가 전략경쟁 여부를 판단하는 중요한 잣대가 되는데, 만약 그것이 사실이라면 도전에 대한 대응 없이 자신의 패권을 넘겨주는 국가는 논리 및 역사적으로 존재하지 않기 때문
- 당국자들의 언급을 통해 이에 대한 미국의 인식을 엿볼 수 있음
 - 2018년 5월 ‘중국의 국가 자본주의는 미국 경제에 대한 직접적인 도전’이라는 미국 무역대표부 로버트 라이트하이저 장관의 발언은 대표적
 - 2018년 1월 백악관 수석 전략가 스티브 배년의 경우 미국 고위 당국자로서는 처음으로 ‘미국은 세계 패권을 놓고 중국과 경제전쟁 중’이라고 단언

- 2018년 10월 트럼프 대통령에게 제출된 ‘중국의 경제 위협 관련 보고서’는 중국의 대외 팽창 전략이 미국에게 모든 면에서 위협이 된다는 점을 밝히고 있음
 - 사드 배치를 빌미로 중국이 한국에 대해 경제 보복을 감행한 사실은 분명 미국 안보에 대한 위협
 - ‘남중국해 영유권 분쟁과 관련 필리핀에 대한 경제 보복, 센카쿠열도 영유권 분쟁 시 일본에 대한 경제 보복, 체제 상 대립 관계에 있는 대만에 대한 끊임없는 경제 위협’ 등을 명시하며 중국의 정치-경제 연계 공세에 대응, 미국도 상응 조치가 필요하다고 제언
 - 보고서 발표와 비슷한 시점 존 볼튼 백악관 국가안보회의 보좌관도 미국의 대중 인식을 언론 인터뷰를 통해 밝힘: ‘미국은 중국을 금세기의 주요 문제로 여기고 있고, 이 세계가 새로운 냉전 상황에 있다고 말하고 싶다’

- 비슷한 시기인 2019년 10월 마크 펜스 부통령의 허드슨 연구소 연설은 위의 상황을 상이한 체제 간의 경쟁과 갈등이라는 관점에서 보다 명료하게 정리
 - “소련 붕괴 이후 우리는 ‘자유 중국(free China)’은 필연이라고 생각했다. 바로 그런 낙관론에 기초 미국은 중국의 미국 시장 접근을 허용했고, WTO 가입에도 동의했다. 중국의 자유가 모든 분야(경제, 정치, 재산권, 개인 및 종교적 자유, 인권 등)에서 신장될 것이라는 희망에 기초한 결정이었지만, 그런 바람은 실현되지 않은 채 사라지고 있다”
 - 미국이 예측하고 바랐던 체제(system)는 중국에 정착되지 않았고, 따라서 서로 상이한 시스템을 지니고 있는 중국과 미국이 잘 지내는 것은 불가능하다는 인식을 표출하며 이데올로기 수준의 경쟁 및 분규의 불가피성을 강조

- 마크 레오나드 위원장(European Council on Foreign Relations)의 다음과 같은 분석은 상황을 잘 정리(*Financial Times*, 2018-07-25): “트럼프는 40년 동안의 미중관계에서 무역, 군사, 그리고 이데올로기 등 3개의 전선에서 중국을 동시에 공격하는 첫 대통령이다”

3. 국제정치경제 이론의 제고

○ 국제정치경제 연구는 위의 상황을 다음과 같이 이론적으로 정리하고 있음

- “경제적 힘은 사실상 정치적 힘이다.... 권력은 불가분의 성질이 있어 군사무기와 경제무기는 권력의 서로 다른 수단일 뿐 차이가 없다.... 이 둘 모두는 통합 정치권력의 한 부분이고, 따라서 하나가 없으면 다른 하나도 의미를 상실한다(E. H. Carr)”
- “대외경제정책 수단들이 외형적으로는 경제적 목적을 추구하기 위해 사용된다고 하더라도 일반적으로 그것의 용도는 경제적 목적에 한정되지 않는다... 따라서 전쟁이나 경제 모두는 정치와 분리될 수 없으며, 각각은 정체[(polity) 이데올로기와 국가의 시스템]라는 보다 높은 목적을 위한 수단으로 판단돼야 한다(David Baldwin)”

○ 이상의 논의는 미중 경제 마찰 혹은 전쟁의 실체를 다음과 같이 체계적으로 보여줌

- 미국의 대중 경제 공세가 외형적으로 경제적 이해를 추구하는 것처럼 보이지만, 실상은 중국의 경제체제 그 자체를 겨냥하고 있다는 점(보조금, 공산당 지배 기업, 지적재산권 위반 등에 대한 공세)
- 서로 다른 체제 간의 경쟁 혹은 분규로 미중 경제관계를 파악하는 이유를 알 수 있는바, 논의가 전략 수준에 이르는 경우 미국이 활용하는 경제 압박 수단은 중국의 정치체제, 나아가 중국의 군사전략에도 영향을 미칠 수 있다는 추론이 가능
- 실제로 미국은 정치 및 군사적 압박 수단을 병행하고 있는데, 인도-태평양 군사력의 강화, 대만 독립 지원 및 대만 군사력 강화, 중국과 적대적인 베트남에 대한 지원 확대, 홍콩 민주화 운동에 대한 개입 의사 간접 표명, 중국 인권 문제의 쟁점화 등이 대표적

○ 미중 마찰에 패권경쟁의 요소가 다분하다면, 전쟁 시 적국과 동맹국을 구분하듯, 특히 미국의 편 가르기 움직임에서 그것을 찾을 수 있음

- 화웨이 사태를 통해 미국은 편 가르기 정책을 가시화하고 있는데, 현재까지는 미국의 의도가 상당 부분 관철되고 있음
 - 편 가르기 현상은 한국에도 적용
 - 이 글이 보여주듯 편 가르기는 단순 경제 차원을 넘는 전략 경쟁이 원인이므로 한국의 판단 역시 경제 이해를 뛰어 넘는 전략적 계산에 기초해야 함
 - 전략적 사고를 위해서는 다음의 몇 가지 핵심 사항에 대한 고려가 중요: 우선 국제관계에서 안보의 가중치는 경제의 그것보다 높다는 사실; 현재까지의 상황이 보여주듯 양국의 현격한 국력 차이 때문에 ‘미국은 질 수 없는 게임을, 반면 중국은 이길 수 없는 게임’을 하고 있다는 현실
 - 편 가르기 상황은 고통을 수반하지만, 고통의 정도는 위의 원칙에 따라서 조정 정리돼야 함
- 2019년 6월 29일 일본에서 열린 G20 회담 중 개최된 미중 정상회담에서 미국이 추가 관세를 유보하는 조건으로 양국 무역회담 재개에 합의가 이루어졌지만, 이상의 논의는 타결이 쉽지 않다는 사실을 강하게 암시
 - 만약 합의가 이루어진다면, 중국이 미국의 요구를 상당히 수용하는 형태, 즉 중국 경제체제 자체가 변하는 수준의 합의가 이루어질 가능성이 높음
 - 이는 중국경제의 위상과 대외 영향력이 축소되는 것을 의미하며 중장기적으로는 중국경제의 위기 가능성을 함의.

메일 수신을 원치 않으시면 수신거부 메일을 보내주시기 바랍니다.

주 소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 세종연구소

홈페이지: <http://www.sejong.org> 문 의: public@sejong.org

『세종정책브리프』에 게재된 내용은 필자의 개인적인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.