



No. 78

IIRI Online Series

바이든 시대의 미중 통상갈등 전망

왕 윤 종

경희대 국제대학 객원교수

2020. 11. 23



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

바이든 시대의 미중 통상갈등 전망



왕 윤 종 | 경희대 국제대학 객원교수

트럼프식 일방주의에서 동맹외교와 다자주의로 복귀

2020년 11월 15일 15개국 정상들이 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 협정문에 최종 서명함에 따라 동아시아 국가와 호주, 뉴질랜드가 참여하는 거대 FTA가 탄생했다. 2012년 11월 동아시아 정상회의에서 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에 대항마로 시작된 RCEP은 인도의 참여로 협상 타결에 어려움이 많았다. TPP에도 베트남과 같은 개도국이 참여하지만, TPP는 기본적으로 기존의 FTA보다 수준 높은 무역규범을 지향했다. 미 민주당 내부에서도 TPP에 대한 반대 목소리가 있었지만, 힐러리 국무장관의 아시아 회귀(Pivot to Asia)와 재균형 정책의 일환으로 TPP는 일종의 중국 봉쇄정책으로 인식되었다. 2015년 10월 미국이 포함된 12개국이 TPP의 타결을 선언했다. 그러나 2017년 1월 취임한 트럼프 대통령은 TPP 탈퇴를 선언했다. 정말 큰 반전이 이루어진 것이다. 중국 봉쇄정책으로 인식되었던 TPP에서 미국이 자발적으로 탈퇴를 하였으니 말이다. 이후 2018년 12월 미국을 제외하고 11개국이 참여한 형태로 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)이 발효되었다.

RCEP은 참여국의 수를 놓고 보면 거대 FTA라고 부를 수 있을지는 모르지만, 미국의 기준에 비추어볼 때 매우 낮은 수준의 무역협정에 불과하

다. 미국이 생각하는 높은 수준의 다자규범과는 거리가 있기 때문이다. 일본, 호주, 뉴질랜드 등 미국의 우방 국가들은 마지막 단계에서 미국의 눈치를 보았던 것으로 보인다. 그러나 RCEP 협정 타결의 마지막 이벤트인 정상들의 서명식을 더 이상 미룰 수는 없었을 것이다. 한편 46대 미 대통령 당선자 바이든은 트럼프의 TPP 탈퇴를 중국을 운전석에 앉힌 격이라고 비난했다. 오바마 시대 부통령으로서 TPP 타결에 공을 세운 바이든으로서 중국이 주도하는 무역협정 RCEP에 불만이 많을 수밖에 없을 것이다. 오랜 기간 상원의원으로서 외교무대를 주도했고, 부통령 8년의 경험을 가진 바이든은 로버트 케이건(Robert Kagan)이 말하는 ‘미국이 만든 세계(The World America Made)’가 트럼프에 의해 ‘정글이 다시 자라는 세계(The Jungle Grows Back)’로 바뀌는 것을 지난 4년간 안타깝게 지켜볼 수밖에 없었을 것이다.

바이든 시대에 과연 미국이 어떤 방식으로 동맹외교를 강화하고 다자통상규범을 제시할 것인지는 아직 불분명하다. 오바마 시대의 아시아 재균형 전략(rebalancing strategy)의 2.0 버전을 갖고 나설지, 아니면 트럼프 시대의 인도-태평양 전략과 경제번영네트워크(EPN) 구상, 쿼드(Quad)의 외연 확장 등 중국 봉쇄를 위한 새로운 동맹관계 구축을 이어갈지 아직 미지수이다. 국내 언론에서는 미국의 TPP 복귀 또는 CPTPP 확대 등의 가능성을 말하고 있으나, 결국 중요한 것은 바이든 행정부가 대중 전략의 큰 그림을 어떻게 그릴 것인가가 관건이 될 것이다. 그러나 중국에 대한 새로운 관계 설정은 바이든 행정부로서는 대단히 중요한 일이면서 어려운 일이다. 파리기후변화협약에 재가입하고, 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에 잔류하고, 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 기능을 강화하는 일 모두 규칙기반의 다자질서를 형성하는데 미국이 리더십을 발휘해야 할 시급한 이슈들이다. 그러나 중국과의 새로운 관계 설정에 비하면 상기 이슈들은 그리 어려운 일이 아니다.

조 바이든 시대에 미중 간 전략적 경쟁은 무역전쟁과 기술전쟁의 영역에서 어떤 변화가 있을까? 바이든 행정부는 트럼프식 일방주의에서 벗어나 동맹외교를 통해 중국을 압박할 것이라고 통상 분야의 전문가들은 전망하고 있다. 바이든 행정부는 민주주의, 인권, 시장경제, 공정경쟁, 환경과 노동기준의 강화 등 중국이 불편해하는 가치와 규범을 강조하면서 트럼프와 시진핑의 권위주의적 행보와는 차별화된 모습을 보일 것이다. 미

국은 중국을 여전히 비시장경제로 간주하고 중국 국가자본주의체제의 불공정성에 대해서도 시장원리를 강조할 것이다.

왜 중국과의 관계 설정이 중요한가?

중국과의 관계 설정이 중요한 이유는 현재의 중국은 과거의 중국이 아니기 때문이다. 무엇보다도 오늘의 중국은 더 이상 가난한 국가가 아니다. 14억 인구를 보유한 거대경제이고, 1인당 국민소득이 2019년 1만 달러를 넘어섰고, 4억 명의 중산층을 보유하고 있다. 2035년이 되면 중국의 1인당 국민소득은 2만 5천 달러가 될 것이고, 중산층의 규모는 8억 명이 될 것으로 추산되고 있다. 국제포럼에 참여하는 중국 학자들은 여전히 중국이 개도국에 불과하다고 주장하지만, 중국이 글로벌 경제에서 차지하는 위상을 놓고 볼 때 개도국 지위를 계속 유지하려고 하는 것은 지나친 욕심일 뿐이다. 중국은 4차 산업의 기술역량에 있어서도 미국과 경쟁 관계를 형성하고 있다. 국제사회가 중국에게 계속 개도국 지위를 부여하는 일은 중단되어야 한다. 대신에 중국이 제공하는 거대시장에 대한 접근성이 개선되도록 노력해야 한다.

중국은 19기 5중전회를 거치면서 구체화되고 있는 ‘14.5규획(2021~2025년)’에서 국내대순환을 중심으로 대외개방의 수준을 업그레이드하는 국제대순환의 선순환 구조를 만들겠다고 쌍순환 성장전략을 발표하였지만, 여전히 회의적 시각이 존재한다. 과연 중국이 좀 더 개방적 체제로 전환할 것인가? 관세를 낮추고, 서비스 시장을 개방하고, 외국인투자자에 내국민대우를 부여하고, 금융과 자본시장 개방에도 속도를 낼 수 있다. 그러나 더 중요한 것은 공정한 국제무역질서를 만들기 위해 기울어진 운동장을 좀 더 평평하게 만드는 국제규범을 제정하는데 중국은 인색한 모습을 보일 것이다. 바이든 행정부에 거는 국제사회의 기대는 트럼프의 일방주의적 방식과는 달리 좀 더 세련된 방식으로 중국을 규칙기반의 글로벌 규범을 지키는 모범 국가로 유도하면서 미국과 중국이 협력적 리더십을 발휘하는 것이다.

가장 바람직한 시나리오는 중국이 스스로 미국, 일본, EU 등으로부터 시장경제 지위를 획득할 수 있을 정도로 획기적인 개방조치를 취하는 것이다. 그리고 중국이 더 이상 개도국 지위를 운운하지 않는 것이다. 그러

나 아마도 그런 일은 발생하지 않을 것으로 보인다. 오히려 중국은 첨단 기술 등 고부가가치로의 산업구조 개선을 위해 정부의 손이 바쁘게 움직일 것이다. 산업자동화가 확대되면서 기술투자와 함께 막대한 규모의 자본이 소요될 것이다. 노동집약적 산업에서 자본집약적 내지 기술집약적 산업으로의 전환 과정에 소요되는 자본을 공급하는 과정에서 온전히 시장 원리만이 작동할 것으로 기대하기는 힘들다. 중국 정부는 관치금융을 통한 금융자본의 배분 과정에 깊숙이 간여할 것이다. 국유기업의 개혁을 통해 국유 부분의 영역을 축소하기보다는 중국 굴기의 중심에 여전히 국유기업의 역할을 강조할 것이다. 미국의 견제가 강화될수록 중국 정부는 더욱 국가주도의 경제체제가 살 길이라는 것을 확신하게 될 것이다. 사실 중국을 변화시킬 수 있는 것은 중국 자신밖에 없다. 그럼에도 불구하고 바이든 행정부는 중국과의 협력적 관계 설정을 위해 여러 가지 수단을 활용할 수 있을 것이다.

바이든 시대의 미중 통상갈등 전망

바이든 취임을 기정사실화 할 경우, 트럼프 대통령 시기에 체결된 미중 1단계 무역협정은 당장 폐기될 것인가? 미국은 관세전쟁을 종료하고 중국에 대한 보복관세를 원래 수준으로 복귀시킬 것인가? 바이든 행정부는 관세인상에 따른 소비자 잉여 감소보다는 이번 선거에서 러스트 벨트의 박빙 싸움을 감안할 때 노동자들에게 일자리를 만들어 줄 수 있다는 충분한 명분을 제시해야 할 것이다. 오바마 시대의 리쇼어링(reshoring) 정책보다 한 걸음 더 나아가 당근과 채찍을 같이 사용하는 오프쇼어링 징벌세(offshoring tax penalty)를 도입할 가능성이 있다. 그러나 트럼프 관세의 인하 시점은 미중 1단계 무역협정의 이행 상황을 점검한 이후가 될 것이다. 다만 미중 1단계 무역협정은 중국의 관세 및 비관세장벽을 낮추고 시장개방을 위한 제도적 틀을 개혁해 나가는 협정이 아니라 중국의 미국산 상품 및 서비스 수입을 HS 4단위로 구체적 수치를 제시하면서 관리해 나가는 관리무역협정(managed trade agreement)이다. 이는 자유무역과 공정무역의 기준에 위배되는 협정이다. 반드시 폐기되어야 하는 협정이다.

중국은 이미 세계 경제에서 무시하지 못할 정도로 깊숙이 통합되어 있다. 중국과의 완전한 결별(decoupling)은 현실적으로 가능하지 않을

뿐만 아니라 바람직하지도 않다. RCEP이 타결된 것 역시 중국과의 교역이 여전히 중요하다는 것을 아태지역 국가들이 공통적으로 인식하고 있다는 것을 반증한다. 다만 중국 기업들의 공세적 인수합병(M&A)에 대해 심사를 강화하고, 전략적 상품에 대한 대중 수출을 규제하고, 통신장비 세계 1위의 점유율을 가진 화웨이에 대한 규제조치를 도입한 트럼프식 일방주의에 대해서는 미국 내에서도 찬반 여론이 갈리고 있다. 중국을 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)에서 완전히 배제하는 것은 가능한 일이 아니다. 중국을 글로벌 공급망 사슬에서 완전히 배제하려는 극단적인 정책을 추진하기 보다는 기술의 안전성을 중시하면서 다자간 동맹을 통해 중국 관련 기업과 기술에 대한 합리적 제재조치를 마련하는 일이 더욱 중요할 것이다.

다자무역질서의 회복 필요성

바이든의 민주당도 미중 무역전쟁을 미중 패권전쟁으로 인식하고 있다는 점에서는 트럼프 행정부와 크게 다르지 않다. 그러나 ‘투키디데스 함정(Thucydides Trap)’보다는 ‘킨들버거 함정(Kindleberger Trap)’을 중시할 것으로 기대된다. 강대국의 역할은 무엇보다도 안정적 국제질서를 창출하기 위해 글로벌 공공재를 효과적으로 공급하는 것이다. 바이든 행정부가 트럼프 행정부와 차별화할 수 있는 가장 큰 장점은 동맹외교의 강화, 글로벌 리더십 회복, 다자주의 존중에 있다. 우선 오바마 행정부 시대 미국이 주도해서 성사시킨 파리기후변화협정에 재가입하는 것은 거의 확실시 된다. 아울러 한 걸음 더 나아가 탄소조정세(carbon adjustment fees)의 도입을 통해 세계 탄소배출 1위의 중국에 대해 압박을 가할 것이다. 중국이 가장 긴장하는 부분이 될 것이다. 이는 한국에도 부담으로 작용할 것이다.

세계무역기구(WTO) 기능 강화 모색도 중요한 이슈이다. 도하 라운드의 협상 실패 이후 WTO는 지난 30년간 변화된 국제무역질서를 제대로 반영하는 국제규범을 만들어내지 못하고 있다. 또한, 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade) 체제와 가장 차별화되는 WTO의 특징이 바로 무역분쟁기구의 역할이다. 그러나 WTO의 기능 강화 및 재건은 컨센서스에 기반해야 한다. 바로 이 부분에서 중국, 인도 등과 대타협이 필요할 것이다. 특히 디지털 교역에

관한 국제규범을 만들어내는 일이야말로 시급한 과제이다. 상품과 서비스 교역이 디지털 플랫폼을 이용해 거래되고 있다. 지식과 정보의 자유로운 흐름을 저해하는 중국의 디지털 방화벽의 문제에 대해 중국 정부는 국가 안보와 직결되는 문제로 인식하고 있다. 4차 산업혁명 시대에 이 문제는 중국의 아킬레스건이다.

한국의 대응

과연 바이든 시대 미중 전략적 경쟁 속에 한국은 어떤 대응 방안을 모색해야 할 것인가? 트럼프-시진핑 시대에 한국은 안미경중(安美經中: 안보는 미국, 경제는 중국)의 딜레마에 빠져 있었다. 한국 정부는 북한 핵 문제를 톱다운(top-down) 방식으로 해결하려는 트럼프와 긴밀한 협력관계를 갖지 않을 수 없었다. 동시에 중국과의 긴밀한 교역관계를 고려할 때 사드(THAAD) 사태의 해결에 주력하고 전략적 협력동반자 관계를 공고히 하는 입장을 포기할 수 없었다. 바이든 시대에 북한 핵 문제를 둘러싼 한반도의 안보 문제가 어떻게 전개될 것인지 여전히 불확실한 상황이다. 안보 이슈는 점점 더 통상 이슈와 맞물려 작동한다. 따라서 기본 원칙에 충실하되 사안별로 한국에 미칠 득실 관계를 고려하여 스마트한 전략을 수립해야 할 것이다. 예를 들어, 기후변화협약과 관련해서는 바이든 행정부의 탄소조정세 도입이 상당수 한국기업에 불리하게 작용할 수 있다. 그러나 바이든 행정부가 다양한 분야에 걸쳐 글로벌 통상 규범을 업그레이드하려고 할 경우, 규칙기반의 다자무역질서 창출에 한국이 어떤 기여를 할 수 있을 것인지 아울러 고민해야 할 것이다. 포용적 통상정책은 개도국의 입장만을 대변하는 것이 아니다. 21세기의 새로운 자유롭고 공정한 무역규범의 창출에 한국이 적극적으로 지적 기여(intellectual contribution)를 할 수 있도록 통상 분야의 전문가들을 최대한 활용할 필요가 있다.

/끝/

저자 소개

왕윤중 교수는 서울대학교 경제학과를 졸업하고 동 대학원에서 석사를, 미국 예일대학교에서 국제경제학과 경제성장 분야의 논문으로 경제학 박사학위를 받았다. 대외경제정책연구원(KIEP) 국제금융실장, 세계지역연구센터 소장을 거쳐 SK경영경제연구소 경제연구실장, SK중국경영경제연구소 소장을 역임했다. 북경 근무 중 중국한국상회 제19대 회장직을 맡기도 했다. 2019년 현대중국학회 회장을 맡았고, 현재 경희대학교 국제학부와 서강대 경제학과에서 강의를 하고 있다. 2016년 미중 패권전쟁 속에서 달러, 유로, 위안화의 3대 기축통화의 미래에 관한 「달러패권」이라는 저서를 발간했고, 최근 들어 미중 통상분쟁, 위안화 블록, 한중 FTA, 중국 금융시스템, 홍콩자본주의 등에 관한 다수의 논문을 발표했다. (Email: yjwang@khu.ac.kr)