

미중 무역 분쟁의 발발 요인: 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 전망

최영미 ■ 전남대학교*

〈국문요약〉

본 연구는 트럼프 행정부 하 미중 무역 분쟁의 발발 요인에 대한 종합적 분석을 바탕으로 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 전망을 그 목적으로 한다. 대중 무역 수지 적자 해소를 공표하며 시작된 미중 무역 분쟁은 경제적 차원의 문제만이 아니며 미국의 경제난과 실업난에 대한 비난의 화살을 중국과의 불공정한 무역으로 돌림으로써 국내정치적 지지 기반의 유지를 도모하려는 트럼프 행정부의 국내정치적 고려가 반영된 결과라 볼 수 있다. 또한 국제정치적 측면에서 미국이라는 쇠퇴하는 패권의 '미국 우선주의'와 성장하는 세력인 중국의 '중국몽'이 충돌하고 있는 패권경쟁의 일환으로 파악될 수 있다.

미중 무역 전쟁의 발발 요인을 살펴보았을 때, 그 정치적 요인으로 인해 미중 무역 분쟁은 국지적 수준의 장기전이 될 가능성이 농후하다. 트럼프 행정부는 그들의 공세적 보호무역주의 하, 미중 무역 분쟁의 발발로 인해 단기적으로 무역수지 불균형이 해소될 수 있는 가능성도 존재하나, 장기적 측면에서 본다면 동아시아 지역에서 미국의 리더십을 약화시키고 상대적으로 중국의 지역 영향력을 강화함으로써 발생하는 비용에 대해 숙고해야할 때이다.

*주제어: 미중 무역 분쟁, 무역 분쟁 발발 원인, 트럼프 통상 정책, 동아시아 통상 질서

I. 서 론

본 연구는 트럼프 행정부 하 미중 무역 분쟁의 발발 요인에 대한 종합적 분석을 바탕으로 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 전망을 그 목적으로 한다. 1, 2차 세계대전 이후, 세계적 수준의 물리적 전쟁은 그 의미가 희석된 지 오래이며, 경제적 전쟁의 심각성이 점점 증가했다. 특히 최근 벌어지고 있는 G2간 무역 분쟁이 어떠한 양상으로 전개될 것이며 그 파급효과에 대한 초미의 관심이 집중되고 있다. 미중 통상 갈등은 2001년 중국의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입 후 무역구제 및 분쟁해결절차 등을 통해 수차례에 걸쳐 지속되어 왔다. 과거의 미중 통상 갈등은 WTO 체제 아래 통상적 수준에서 이뤄졌다면 최근 진행되고 있는 트럼프와 시진핑 정부 사이의 마찰은 보복의 악순환이 전개되는 ‘무역전쟁’의 수준에서 전개되고 있다(손열외 2018, 1).

2017년 1월 20일 트럼프 행정부의 출범 후 세계 통상 정책의 분위기가 기존의 자유주의 이론적 틀에 입각한 자유무역을 외치던 정세에서 현실주의 시각을 바탕으로 한 보호주의를 지지하는 상황으로 돌아서고 있다. 선거 운동 당시 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세우며 미국 제조업의 부활과 노동자 계층의 회생, 실업 축소를 국가 목표로 내건 트럼프 행정부는 다자주의 제도와 규범, 규칙에 입각한 신자유주의적 제도를 거부하고 양자주의 협상과 일방주의적 보복, 실적 지향적 태도에 입각하여 통상 정책을 전개하고 있다. 그 결과 미국이 체결한 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP), 한미 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA), 북미 자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA) 등의 지역무역협정이 미국에게 불공정했으며, 이로 인해 미국인들은 일자리를 잃고, 미국 제조업의 기반이 파괴되어 미국의 무역 적자가 심화되었다고 주장하고 있다.

세계 패권국인 미국의 통상 정책은 미국의 국내 경제 환경 뿐 아니라 세계 경제 및 안보 질서에 영향을 미친다. 도하라운드를 비롯한 WTO 다자 무역 체제가 국제통상규범의 체대로 된 기능을 하지 못하고 있는 상황에서, TPP와 같은 소다자적 무역협상을 통해 변화하는 통상환경에 대응하는 새로운 무역규범의 출현에 대한 기대가 높았다. 그러나 트럼프 행정부가 발표한 ‘2018 통상 정책 의제(Trade Policy Agenda)’를 통해 선언한 WTO에 대한 불신은 사실상 다자 무역 체제를 포기하고 양자관계에 집중하여 힘의 우위를 바탕으로 한 공격적 일방주

의(*aggressive unilateralism*)의 통상 정책을 펼치겠다는 선전포고로 이해될 수 있다.

이러한 성격의 통상 정책 아래, 트럼프 행정부는 미국의 제 1 무역상대국이자 미국 전체 무역 적자의 절반 가까이 차지하고 있는 중국에 대한 무역 적자 해소를 공표하고, 2018년 3월 '통상법(Trade Act of 1974)' 301조를 발동시키며 연간 500억 달러 규모의 중국 수입품에 25%의 고율 관세를 부과하는 행정 명령에 서명하며 본격적으로 미중 무역 분쟁의 서막을 열었다. 수차례에 걸친 보복 관세 부과와 선언 이후 2019년 10월 '스몰딜'을 이룰 것이라는 낙관론이 대두되고 있지만 중국의 보조금 지급 중지, 기술 이전 강요 금지 등의 주요 이슈에 대해 여전히 합의점을 찾지 못하며 그 불확실성은 여전한 상황이다.

미중 무역 분쟁의 강도가 점증되고 그 부정적 파급 효과가 커지면서 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 더 나아가 동아시아 통상 질서에 대한 그 영향을 전망하기 위해서는 다각적 분석이 절실한 상황 아래 본 연구는 미중 무역 분쟁의 원인을 분쟁을 시작하고 주도하고 있는 미국의 입장에 중심을 두어 복합적 분석을 통해 더욱 포괄적인 전망을 제시하고자 한다. 이러한 연구 목적을 바탕으로 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 분석틀의 마련을 위해 무역 분쟁 발발 원인에 대한 기존의 논의를 살펴본다. 이를 바탕으로 미중 무역 분쟁의 발발 요인을 다각적으로 분석한 후 미중 무역 분쟁과 동아시아 통상 질서의 전개 방향을 전망하고자 한다. 마지막 결론에서는 미국의 이익 및 세계 공동체의 이익을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 무역 분쟁 발발 원인에 대한 논의

과거 무역 분쟁의 발발 원인에 관한 연구들은 대부분 경제학적 분석을 중심으로 이뤄졌다. 이러한 연구들은 시장 가격 변동(Bagwell et al. 2002), 교역조건(Bown & Crowley 2013; Ludema & Mayda 2013), 시장 및 경제의 크기(Horn et al. 1999), 무역수지(Bown 2005), 무역의존도(Bown 2004; Sattler & Bernauer 2007), 무역상대국의 다양성(Horn et al. 1999) 등 경제적 요인을 연구의 중심에 두었다. 예를 들어 수입품의 가격 상승(혹은 수출품의 가격 하락)으로 인한 교역조건이 악화될수록, 시장 및 경제의 크기가 클수록, 무역수지 불균형이 상승할수록, 무역상대국이 다양할수록, 무역의존도가 낮을수록 무역 분쟁을 개시할 가능

성이 높다는 가설들에 대한 경험적 증거들을 제시해왔다.

그러나 이러한 경제적 요인들은 무역 분쟁에 대한 하나의 필요조건일 뿐 충분조건이 될 수 없다는 비교정치학 분야의 연구들은 국내정치적 상황 및 국내 행위자들의 역할을 강조한다. 예를 들어 GATT/WTO의 자유무역에 대한 불응비용(noncompliance costs)으로서의 정보제공의 역할(Carrubba 2005; Carrubba et al. 2008; Mansfield et al. 2000; Rosendorff 2005), 청중 비용(Chaudoin 2014; Levendusky & Horowitz 2012; Tomz 2007)과 관련하여 국내 행위자들의 무역 분쟁 발생에 대한 영향력을 분석해왔다. 자유주의적 시각을 바탕으로 국내 행위자들의 무역 정책에 대한 선호와 능력을 강조하는 이와 같은 연구들은 국제기구 및 FTA와 같은 국제 협약에 대한 정부의 불응이 국내정치적 비용을 발생시켜 무역 분쟁의 발생 가능성을 줄인다고 주장해왔다. 반대로 현실주의적 시각의 연구들은 국내정치적 청중 혹은 유권자들이 항상 국제기구에 대한 순응 다시 말해 자유무역을 지지하는 것은 아니며, 경제적 상황이 나쁠수록 오히려 WTO의 규칙에 대한 불응을 지지함으로써 무역 분쟁이 발생한다고 역설한다(Shapiro & Page 1994).

이러한 국내정치학적 연구들은 국내 행위자뿐만 아니라 제도주의적 시각을 바탕으로 국내정치 체제(political regime)의 무역 분쟁 발발에 대한 영향에도 주목해왔다. 예를 들어 무역 분쟁에 대한 민주주의의 영향에 대한 연구들은 자유주의적 시각을 바탕으로, 민주주의 체제 하에서는 일반적으로 무역 분쟁과 같이 적대적 외교정책으로 인한 거래관계의 손상에 대한 국내적 저항이 매우 높고, 그러한 외교 정책을 채택한 정책결정자들에게 정치사회적 손실을 입히기에 민주주의 국가일수록 무역 분쟁을 일으킬 가능성이 적다고 주장한다(Blanchard et al. 1999; Gaubatz 1996; Remmer 1998). 반대 시각의 연구들은 분석단위를 민주주의 양자간(dyadic) 수준으로 변경하여, 민주주의 국가 사이에서는 무역 이익에 대한 국내정치적 압력으로 인해 GATT/WTO 체제 하에서의 공식적 분쟁 해결을 선호하기에 민주주의 국가 간 무역 분쟁이 더욱 쉽게 발발한다는 가설을 경험적으로 증명해왔다(Dixon 1993; Raymond 1994).

그러나 높은 통상 이익(혹은 손실)을 바탕으로 무역 분쟁에 대한 국내적 요구가 있다하더라도, 무역 분쟁이 반드시 개시되는 것은 아니다. 국제법과 제도 및 국제정치학적 연구들은 국제기구 및 제도의 적실성과 관련하여 국가 간 상이한 구조적 힘의 차이가 무역 분쟁에 미치는 영향력을 강조한다. 이러한 연구들은 분쟁에 수반되는 경제·안보적 비용들로 인해 무역 분쟁은 주로 강대국에 의해 개시되며, 같은 이유에서 개발도상국들은 주요 무역상대국이나 안보 중요도가

높은 국가와의 무역 분쟁 개시에 제약이 있다고 주장한다. 다시 말해 경제적, 정치적 약소국일수록 보복 능력의 부족, 재정 및 인력 자원의 한계와 동시에 정치·안보적 비용들로 인해 불공정 무역의 표적이 되기는 쉽지만 분쟁을 시작하기는 쉽지 않음을 발견해왔다(Bown 2004; Busch & Reinhardt 2003; Shaffer 2003). 반대로 강대국들은 그들의 국익을 추구하는데 있어 법적·제도적 과정들을 개발도상국에 비해 쉽게 이용해왔다(Abbott & Snidal 2000).

이렇듯 무역 분쟁과 같은 대외 경제 정책과 힘의 정치(power politics)간의 상관관계를 주장하는 경제-안보 연계적 분석은 국제정치 영역에서 오랫동안 발전되어 왔다(Goldstein & Mansfield 2012; Pempel 2010; Taylor & Luckham 2006). 경제-안보 연계적 분석은 다양한 이론적 시각을 가진 연구에서 사용되어 왔는데 경제적 상호의존(economic interdependence)이 평화적 안보 영역에 미치는 영향에 주목하는 자유주의적 연구들이 주를 이루었다.¹⁾ 반대로 현실주의자들은 무역과 동맹 간의 상관관계를 강조하며 무역이 안보에 미치는 외부효과(externality)에 주목했는데 동맹국간에는 긍정적 외부효과가 발생하여 상호간 무역량이 증가하고 무역 분쟁 발발 가능성이 낮지만, 반대로 적대국 간에는 그 정치적 이유로 인해 무역 분쟁이 쉽게 발생함을 주장해왔다(Gowa 1995; Gowa & Mansfield 1993; Mansfield & Bronson 1997).

비슷한 맥락에서 패권안정이론을 기반으로 한 국제정치학적 연구들은 국제 경제 질서의 안정성과 패권의 존재 및 상대적 권력 사이 상관성에 그 연구의 초점을 두어왔다(Gilpin 1981; Keohane 1984; Kindleberger 1981; Strange 1987). 이러한 연구에 따르면 패권국이 되기 위한 필수조건 중 하나인 압도적인 경제적 역량 및 상대적 우위를 위해 패권국은 무역 분쟁과 같은 다양한 수단을 사용한다. 자유무역 질서는 패권국이 제공하는 하나의 '공공재'로 패권국의 쇠퇴는 곧 자유무역 질서의 퇴보를 의미한다(Kindleberger 1981). 쇠퇴하는 패권은 패권의 유지 및 역량을 회복하기 위해, 공공재를 제공하고 무임승차를 허용하던 호혜적 패권에서 타국에게 부담을 전가하는 약탈적 혹은 강제적 패권으로 그 성격을 전환시켜 자국의 이익을 위주로 한 보호무역 정책을 추진한다(Gilpin 1981). 이러한 패권국의 보호주의적 통상 질서를 강대국을 위시로 한 도전국이 받아들일 수 없는 경우 무역 분쟁이 발생한다고 주장한다.

결론적으로 무역 분쟁의 발발원인에 대한 기존의 논의는 크게 경제적, 국내정

1) 경제-안보 연계 분석에 관한 자유주의적 시각에 관한 기존 연구 정리는 김기석(2017) 참조.

치적, 국제정치적의 세 가지 접근으로 정리될 수 있다. 미중 무역 분쟁과 같이 특정 무역 분쟁에 대한 기존의 사례 연구들은 대체 설명(alternative explanations)에 대한 기각 없이 위의 세 가지 접근법 중 특정 접근법에 집중하여 사례를 분석해왔다. 그러나 무역 분쟁은 특정 요인보다는 경제적, 국내정치적, 국제정치적 고려가 복합적으로 반영된 결과라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 미중 무역 분쟁을 분석함에 있어 특정 접근법의 우위를 증명하기보다는 경제적, 국내정치적, 국제정치적 요인을 총체적으로 고려함으로써 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 그에 따른 동아시아 통상 질서의 향방에 대한 더욱 정교한 전망을 제시하고자 한다.

III. 미중 무역 분쟁의 발발 요인

2017년 3월 그리고 2018년 3월 두 차례에 걸쳐 미 무역대표부(United States Trade Representative: USTR)가 발표한 '통상 정책 의제'에 따르면, 트럼프 행정부 통상 정책의 특징은 크게 국가 안보와의 연계, 미국 경제의 강화, 더욱 유리한 통상 거래 협상, 미국 통상법의 공격적인 집행, 다자 통상 시스템의 재편 등의 다섯 가지 핵심 사항으로 정리될 수 있다.

먼저 트럼프 행정부는 강한 경제가 미 국민을 보호하고 그들의 삶을 지원하며, 미국의 권력을 유지할 것이라 강조하며 국가 주권과 미국 경제를 강화시키기 위해 가능한 모든 수단을 사용할 것을 천명했다. 둘째, 세계 시장에서 더욱 경쟁력 있는 미 국민과 기업을 만들기 위해 새로운 세금 제도에 서명했다. 셋째, 미국의 국익에 반하는 낡은 무역 협정을 변화시키거나 폐기할 것이며 그 실례로 NAFTA와 한미 FTA의 개정을 시작했다. 넷째, 불공정 무역 행위로 인한 국가 이익 증대의 금지를 모든 수단을 사용하여 강제할 것이라 공표했다. 마지막으로 WTO와 같은 기존의 다자 무역 체제는 중국과 같은 시장 왜곡 국가(market distorting countries)를 제한하는 대신, 미국을 비롯한 시장 주도 국가들에게 불이익을 주고 있으며 이러한 문제를 해결하기 위한 미국의 행동에 대한 WTO의 제재를 용납하지 않겠다고²⁾ 밝히고 있다(2018 Trade Policy Agenda 2018, 1-3).

2) 2017년 3월 기준, 미국이 WTO에 제소 당한 총 66건의 분쟁에서 미국이 승소한 경우는 6건에 불과하며 특히 미국이 무역구제조치를 발동하여 제소 당한 경우 미국이 승소한 경우는 총 52건 중 2건에 불과한 것으로 나타났다(고준성 외 2017, 105-106).

정리하자면 트럼프 행정부는 기본적으로 WTO나 TPP등 다자주의적 질서가 공정한 무역질서를 보장하지 못하고 있기에 힘의 우위를 근간으로 하는 양자주의적 접근을 통해 미국의 국익을 관철시키겠다는 의지를 표명하고 있다. 특히 기존의 미 행정부들과는 달리 WTO를 통한 다자적인 해결이 더 이상 미국의 국익과 부합하지 않는다는 판단을 바탕으로 양자적이고 공세적인 해결책의 일환으로 미중 무역 분쟁을 시작했다.

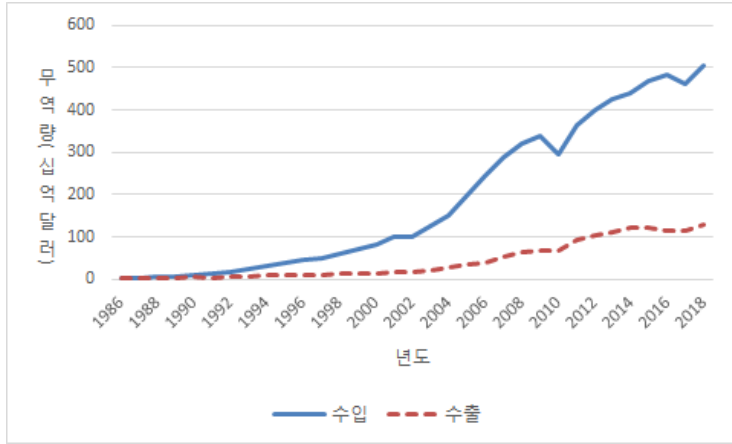
1. 경제적 요인

트럼프 행정부가 공식적으로 밝힌 미중 무역 분쟁의 발발 원인은 미국의 전체 무역 적자의 절반 가까이 차지하고 있는 중국에 대한 무역적자를 해소하여 미국 경제를 회복하고 강화함에 있다(손열 외 2018, 5). 미중 간 무역 규모는 1979년 수교 이후 꾸준히 확대되었으며 40년이 지난 2019년 기준 서로의 제 1대 무역상대국으로 성장했다. 2006년 중국은 멕시코를 제치고 미국 총무역량의 11.9%를 차지하는 제 2대 무역상대국으로 성장한 후, 2015년 마침내 캐나다를 앞질러 미국 총무역량의 약 16%를 차지하는 제 1대 무역상대국으로 성장한 후 현재까지 그 자리를 지키고 있다.

문제는 <그림1>에서도 확연하게 드러나듯이, 미국의 대중 무역에 있어 수출과 수입의 격차가 점점 늘어나고 있다는 점이다. 이러한 미국의 중국에 대한 무역수지 적자는 다른 무역상대국에 비교가 되지 않을 정도로 압도적이다. 미국의 대중 무역 적자는 1986년 16억 달러에서 점차 상승하여 1990년대 100억 달러, 2000년대 1,000억 달러를 돌파, 2017년 기준 3,750억 달러의 무역 적자를 기록하고 있다.³⁾ 또한 <표1>에서 볼 수 있듯이, 이러한 수치는 무역수지 적자 2위를 기록하고 있는 멕시코의 약 5배에 가까우며 미국 시장에서 중국의 새로운 경쟁 상대로 떠오르고 있는 베트남과는 약 10배의 차이를 보이고 있다.

3) 한편으로 중국은 이러한 미국의 대중 무역 통계는 과장된 것이라 주장한다. 예를 들어, 2016년 기준 미국 통계국의 집계로는 대중 무역 적자가 3,469억 달러에 달하지만, 중국 통계국의 집계로는 2,508억 달러로 약 1,000억 달러의 차이를 보인다(China Statistical Yearbook 2017). 또한 중국은 이는 상품 무역에 대한 집계로 미국이 비교우위를 지니고 있는 서비스 무역에서의 500억 달러에 달하는 흑자의 존재를 무시하고 있다고 주장하고 있다.

〈그림 1〉 미국의 대중무역(1986-2018)



출처: 미통계국(The United States Census)

2017년 기준 중국은 미국 무역 적자의 47.2%를 차지하며 미국의 입장에서는 더 이상 간과할 수 없는 문제로 부상했다. 특히 제조업 분야에서의 적자 문제가 심각한데, 중국이 고부가 및 고기술 제조업 체제로 전환하기 위해 발표한 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’ 이후, 중국의 하이테크 제조업 수출 규모가 미국과의 격차를 크게 줄이고 있다. 미국은 이러한 대중 무역 적자의 원인을 중국의 위안화 환율 절하를 통한 수출 증대, 중국 정부에 의한 합작기업 설립 요구, 지분 취득 제한 등을 통해 미국 기업들의 중국 기업에 대한 기술 이전 압박, 지적재산권에 대한 불공정한 행위 등에서 찾고 있다. 실제로 미국 제조업의 고용 감소와 중국산 제품의 수입 증가 사이의 상관관계를 밝힌 다수의 연구들이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다(Asquith et al. 2017; Autor et al. 2013; Ebenstein et al. 2012).

〈표 1〉 2017년 미국의 10대 무역적자국

(단위: 십억 달러)

순위	국가	무역적자	순위	국가	무역적자
1	중국	-375.2	6	아일랜드	-38.1
2	멕시코	-71.1	7	이탈리아	-31.6
3	일본	-68.8	8	말레이시아	-24.6
4	독일	-64.3	9	인도	-22.9
5	베트남	-38.3	10	한국	-22.9

출처: 미통계국(The United States Census)

미국의 경제적 쇠퇴의 주요 원인을 타국과의 무역수지 적자에서 찾는 트럼프의 경제 민족주의적 성향으로 인해 1980년대 미국을 상대로 전례 없는 흑자(unprecedented surpluses)를 낸 일본에서 현재의 중국으로 그 비난의 대상만 변경되었을 뿐, 트럼프 행정부는 미국 역사상 가장 공격적인 보호무역 정책을 바탕으로 대중 무역수지 불균형 해소라는 경제적 이유를 전면에 내세우며 미중 무역 분쟁을 시작했다.

2. 국내정치적 요인

그러나 무역수지 불균형 해소를 통한 국내 경제의 강화라는 경제적 이유가 미중 무역 분쟁의 주요 원인이라면 대중 무역에 있어 중국으로부터의 수입을 제한함과 동시에 미국이 비교 우위를 지니고 있는 자본집약적 산업에 집중하여 관련 상품의 수출을 증대하는 방안을 동시에 고려해야 한다. 그러나 현재 트럼프 행정부는 중국으로부터의 수입, 특히 제조업 관련 수입을 제한하는데 집중하고 있다. 트럼프 행정부의 이러한 결정에는 무역수지 적자 해소라는 경제적 이유뿐만 아니라 트럼프의 주요 지지층인 '앵그리 화이트(Angry White)'의 불만과 필요를 반영하여 국내 지지율을 높이기 위한 국내정치적 고려 역시 반영되어 있다. 다시 말해 선거운동 초기부터 '상호호혜적이고 공정한 무역(Reciprocal and Fair Trade)' 전면에 내세우며, 무역상대국들에게 '미국산 구매, 미국인 고용(Buy American, Hire American)'을 강조한 트럼프는 미국의 경제난과 실업난에 대한 비난의 화살을 중국과의 불공정한 무역으로 돌림으로써 국내정치적 기반을 유지 및 강화하려는 의도 역시 보이고 있다.

트럼프는 일반적으로 자유무역을 지지하고 친기업(pro-business) 성향인 공화당 출신의 대통령이지만, 미시간, 오하이오, 펜실베이니아 등의 중서부 러스트벨트(rust-belt)의 앵그리 화이트로 대표되는 저학력, 저숙련 백인 노동자들의 지지를 권력의 기반으로 하고 있다. 따라서 재집권을 위한 국내정치적 기반을 고려한다면 WTO 등의 다자주의를 근간으로 한 자유무역을 지지하기 어렵다. 또한 트럼프는 기존 공화당 출신 대통령들이 선호해온 중국에 시장 개방 압력을 가하여 대중 수출을 늘리는 방법보다는 위에서 언급했듯이 자신의 국내 지지층을 보호하기 위해 제조업 분야의 대중 수입을 제한하는 방식에 집중하고 있다. 이러한 트럼프의 국내정치적 고려는 2018년 11월 미국 중간선거가 가까워짐에 따라 보호무역을 기반으로 한 미중 무역 분쟁의 강도가 점증되었다는 사실에서도 부분

적으로 증명된다.

의회를 중심으로 한 국내정치적 상황 역시 트럼프 행정부가 미중 무역 분쟁을 시작하고 확대하는데 있어 유리한 방향으로 작용했다. 민주-공화 양당이 서로 다른 정치적 이념에도 불구하고 대 중국 강경 정책이 미국의 국가 이익에 부합한다는 점에서는 의견을 같이 하고 있기 때문이다. 미국 내부에서 트럼프 행정부의 통상 정책 결정과정에 대해 일관적이지도 체계적이지도 않다는 비판들이 제기되고 왔으나 미국 역사상 통상 분야에 있어 대통령의 역할이 강화되어 왔기에 의회가 행정부의 결정에 대해 견제와 균형을 시도할 수 없었다는 점 역시 긍정적 요인으로 작용했다(이왕휘 2018, 98). 일각에서는 트럼프 행정부보다 의회나 싱크탱크가 더 강경한 대 중국 정책을 주문하고 있다는 의견들도 제시되고 있다(신중호 2018, 23). 예를 들어 미국의 초당적 싱크탱크인 외교협회(Council on Foreign Relations)는 대표적으로 미국의 대중 외교정책이 미국 우선주의로 전환되어야 한다고 주장해왔다(Blackwell & Tellis 2015).⁴⁾

3. 국제정치적 요인

미중 무역 분쟁에는 2000년 이후 꾸준히 상승한 경제적 힘을 바탕으로 미국의 패권을 위협하는 중국의 도전을 극복하고 국제 통상 질서에서 미국의 위상을 강화하려는 국제정치적 의도 역시 반영되어 있다. 다시 말해 미중 무역 분쟁은 미국이라는 '쇠퇴하는 패권국'과 중국이라는 '부상하는 도전국' 사이 경제적 패권 경쟁의 일환으로 이해될 수 있다(김관욱 2018; 신지연 2019; Strokes 2018). 미중 간 경제력 차이가 점점 줄어들고 있고, 이코노미스트, 포춘 등 여러 경제전문지들이 2030년을 전후로 중국 경제가 미국 경제를 능가할 것이라는 예측 아래,⁵⁾ 미국은 중국의 성장을 우려하고 있으며 이러한 상황을 반전시키고자 미중 무역 분쟁을 개시했다고 평가할 수 있다.

이러한 주장은 미중 무역 분쟁과 관련한 보복조치의 근거로 미국의 안보에 위협을 주는 수입품에 대한 조치를 허용하는 무역확장법 232조 및 무역법 301조

4) 반대로 미국 내 보호무역의 철폐를 주장하고 자유무역을 지지하는 다양한 기업 및 이익 단체들 역시 존재한다. 대표적으로 '자유무역을 지지하는 미국인(Americans for Free Trade: AFTY)'이 있으며 미국 내 보호주의에 대한 저항의 움직임은 이왕휘(2018) 참조.

5) IMF의 보고에 의하면 미국과 중국의 명목 GDP 격차는 2018년 기준 6.3조 달러에서 2023년 2.9조로 축소될 전망이다(World Economic Outlook 2018).

를 활용하고 있다는 점에서 부분적으로 증명된다. 또한 ‘2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act of 2019)’에서 중국을 인도-태평양 지역에서 미국의 핵심 동맹국을 위협하는 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정하며 ZTE, 화웨이 등의 중국의 대표적 IT기업들에 대한 제재와 중국의 미국기업 인수합병과 관련한 제한조치 및 미국산 전략 제품의 수출 통제를 명시했다는 점에서도 미국의 국제정치적 의도를 파악할 수 있다(신꽃비 외 2018).

또한 트럼프 행정부의 1,300 여개에 달하는 중국산 수입품에 대한 고관세 부과 대상품 목록을 살펴보면 미국 무역적자에 크게 기여하지 않는 품목들도 다수 포함되어 있다. 또한 중국이 경제 패권으로 부상하기 위한 국가전략인 ‘중국제조 2025’로 대표되는 산업정책에 대한 미국의 폐기 요구는 단순 무역수지 개선을 넘어 기술민족주의 및 디지털보호주의 아래 국가 주도 첨단 산업의 육성을 통한 중국의 성장을 견제하려는 의도가 반영된 결과라 평가할 수 있다(김관옥 2018, 72). NAFTA를 대체하게 될 미국-멕시코-캐나다 자유무역협정(U.S.-Mexico-Canada Agreement: USMCA)에 새롭게 포함된 ‘비시장국(non-market country)과의 FTA’ 조항에서도 미국의 중국에 대한 견제는 나타난다. 본 조항은 협정에 참여한 3개 국가 중 어느 국가라도 비시장 경제와 FTA 체결 시 협정이 종료될 수 있음을 명시하고 있다. 이는 중국을 겨냥하여 캐나다와 멕시코에 대해 중국과의 FTA 체결을 금지하려는 미국 측의 요구가 반영된 것으로 평가되고 있다(조문희 외 2018, 18).

2000년대 이후 동아시아에서 급격하게 성장한 중국의 리더십에 대한 미국의 견제는 이미 오래전에 시작되었으며 기존 오바마 행정부는 동맹을 위시로 한 다자주의적 접근법을 통해 견제했던 반면, 트럼프 행정부는 더욱 공격적인 양자주의적 접근법으로 다가서고 있다. 예를 들어, 오바마 행정부는 TPP를 적극적으로 지지하며 동맹국 혹은 우호국들과의 협조를 통해 중국의 질주를 막으려 시도했다. 그러나 트럼프 정부에게 미국의 무역수지 적자 문제에 있어 전통적 개념의 동맹과 비동맹의 구분은 무의미하다. 힘의 우위를 강조하는 트럼프 정부에게 동맹을 위시로 한 다자주의적 접근법은 약자의 논리에 가까우며, 더욱 효과적인 해결책은 미국이 중국을 직접 상대하는 것이며 그 결과 미중 무역 분쟁이 시작되었다(손열 외 2018, 6-7).

정리하자면 미중 무역 분쟁은 대중 무역수지 적자 해소라는 경제적 요인을 전면에 내세우며 시작되었으나 쇠퇴하는 국내 제조업의 불만과 필요를 반영하여 지지율을 높이기 위한 트럼프 행정부의 국내정치적 고려 및, 중국의 성장을 견제하고 국제 통상 질서에서 미국의 경제적 우위를 강화하려는 국제정치적 고려

가 복합적으로 반영된 결과라 할 수 있다.

IV. 미중 무역 분쟁과 동아시아 통상 질서에 대한 전망

세계 양대 경제인 G2간 무역 분쟁은 양국의 경제뿐만 아니라 전 세계 경제 질서를 넘어 안보 환경에도 크나 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 다음에서는 미중 무역 분쟁의 발발 요인에 대한 분석을 바탕으로 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 그 파급효과를 분석하고자 한다.

1. 미중 무역 분쟁의 전개 방향

미중 무역 분쟁은 미 역사상 첫 번째 통상 분쟁이 아니며 기존의 미국 발 무역 분쟁을 살펴보았을 때 트럼프 행정부 발 무역 분쟁 역시 크게 두 가지 방향으로 전개될 가능성이 존재한다(정민·김수형 2018, 2-10). 첫째, 1988년부터 1990년까지 이어진 미일, 한일 간 자동차 분쟁과 같이 미국이 무역 적자를 크게 보고 있는 특정 수입품(예를 들어 자동차, 철강 및 알루미늄)에 대한 관세 부과와 이에 대한 무역상대국의 미국산 수입품에 대한 보복적 관세로 이어지는 국지적 무역 분쟁이다. 이 경우 미중 무역 분쟁은 미중을 비롯한 특정국으로 제한되며 세계적 자유무역 시스템의 기반은 유지될 수 있다.

그러나 G2로 대표되는 경제 대국들이 앞장서 자신들이 구축한 자유무역 질서를 훼손할 경우, 글로벌 가치사슬(global value chain)의 영향력 아래 국지적 무역 분쟁은 세계적 수준으로 확대될 수 있다. 1930년 자국의 이익 보호를 위해 최고 400%에 이르는 관세를 부과했던 스무트-홀리(Smoot Hawley Tariff Act) 법안 제정 이후에 혼란했던 세계 통상 질서와 같이, 중국 뿐 아니라 유럽연합(European Union: EU) 국가들과의 분쟁 및 전 세계 주요 경제들의 경쟁적 관세 인상으로 인해 WTO가 그 효력을 잃고 자유무역기조가 위축되는 세계적 수준의 무역 분쟁으로 전개될 가능성 역시 배제할 수 없다(김천구 외 2018, 4).

미중 무역 전쟁의 발발 요인을 살펴보았을 때, 그 정치적 요인으로 인해 국지적 수준의 장기전이 될 가능성이 농후하다. 일반적으로 경제적 분석들은 미중의 수출입 및 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)의 구조적 차이에 기반한 상대적으로 높은 미국의 중국에 대한 협상력으로 인해 미중 무역 분쟁에 있

어 미국의 우위를 점치고 있다(구기보 2018). 이러한 경제적 분석들은 미국의 공세적 일방주의에 상대적으로 중국은 미국의 대중 견제에 직접적으로 대항하기보다 무역 분쟁을 해결하거나 그 영향력을 축소시키기 위한 노력을 보이고 있다는 점이 이러한 평가를 뒷받침하고 있다고 주장한다. 예를 들어 2018년 4월에 개최된 보아오 포럼(Boao Forum)에서 시진핑 주석은 중국을 자유무역의 수호자로 규정하며, 미국의 제안대로 자동차를 비롯한 중국 인민의 수요와 관련한 상품의 수입 확대와 지적재산권 보호를 위한 국가지식재산권국의 재편, 그리고 WTO 정부조달협정(Government Procurement Agreements)을 통한 약 3조 1천억 위안 규모의 중국의 정부조달 시장 개방 가능성을 시사했다(China Daily, 10 April 2018).⁶⁾ 정리하자면 현재 중국은 미국과의 통상마찰이 전면적인 통상 전쟁의 수준으로 확대되는 것은 원치 않으며, 중국 경제의 지속적인 발전을 위해 당분간은 미국과의 협력이 필요하다는 판단 하에 WTO 체제 안에서 미국과의 협상을 통한 해결책을 선호하고 있다(왕운중 2019).

그러나 이러한 중국의 상대적으로 우호적이고 협조적인 태도가 중국이 미국과의 타협을 위해 조건 없이 미중 무역 협상에 협력할 것이라 해석되어서는 안 된다. 중국은 미국과의 무역 분쟁에 있어 1980년대 미국 무역적자의 약 60%를 차지했던 일본의 수세적 대응과는 매우 다른 반응을 보이고 있다. 예를 들어 중국은 기술굴기를 표방하는 ‘중국제조 2025’는 정당한 산업정책이며, 미국의 지나친 간섭은 간과할 수 없다고 명확한 선을 긋고 있다(손열 외 2018, 8). 또한 중국의 여러 언론들은 미중 무역 분쟁에 1950년 한국전쟁 참전의 의지로 대응해야 한다고 주장하고 있다(Global Times, 7 April 2018). 결론적으로 미국은 대중 수입 제한을 통한 국내 제조업 분야의 회생을, 반면 중국은 내수 및 자본시장의 부분적 개방을 통한 서로 다른 문제 해결법을 추구하기에 양국이 짧은 기간 내에 합의점을 찾기는 힘들 것으로 예상된다.

미중 무역 분쟁의 국내정치적 요인 역시 2020년의 트럼프 대통령의 재선 전략과 맞물려 미중 무역 분쟁의 장기화 가능성을 높이고 있다. 앞서 말했듯이 트럼프 행정부 통상 정책의 근본적인 목표는 단순한 무역수지의 불균형 해소라는 일차원적인 목표를 넘어 노동자층의 회생을 통한 미국 제조업의 부활과 전체적 실업률 감소라는 거시적 차원의 것이며, 이러한 거시적 차원의 목표는 짧은 기간 달성되기 어렵다(손열 외 2018). 또한 트럼프 행정부는 중국과의 협상에서 유

6) 그러나 ‘중국제조 2025’에서도 볼 수 있듯이, 중국은 여전히 경제 성장의 동력을 시장보다는 국가 개입에서 찾고 있다는 측면에서 자유무역의 확대보다는 중상주의적 경제 발전 정책을 추구하고 있다고 평가된다(김관옥 2018, 69).

리한 위치를 차지하기 위해 대중 무역적자의 심각성을 정치 쟁점화 함으로써 협상을 더욱 어렵게 만들고 있다(정귀일 2019, 13). 예를 들어 제조업 보호와 동시에 보호무역주의 아래 피해를 보고 있는 농민에 대한 긴급 자금 지원을 통한 특정 집단의 이익을 보호하고 있다는 점과, 소비재가 아닌 중간재 위주의 보복 관세를 통해 국내 일반 소비자 피해를 줄이려 노력하고 있다는 점을 언론 및 소셜 미디어를 통해 적극적으로 알리고 있다.

이러한 트럼프 행정부의 통상 정책에 대한 국내정치적 지지는 2018년 11월 중간선거 결과에 의해 부분적으로 증명될 수 있다. 중간선거 후 공화당의 상원과 민주당의 하원으로 의회 권력구조가 개편되었지만 대 중국 강경정책은 지속될 것으로 예상된다. 관세보복으로 피해가 집중된 팜 벨트(Farm belt)와 러스트 벨트에서 트럼프의 지지율이 여전히 높았으며 대두와 철강 산업이 주를 이루는 인디애나 상원의석을 공화당이 차지함으로써 트럼프 대통령의 무역정책에 대한 지지도가 낮아지지 않았거나 적어도 자유무역을 지지하는 국내 행위자들의 영향력이 강하지 않다는 사실을 알 수 있다(Mayeda 2018). 조약 비준권을 가지고 있는 상원의 다수당이 공화당이라는 점과 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)을 2021년 7월까지 연장하는 법안이 2018년 7월 의회에서 통과되었다는 점을 고려했을 때 트럼프의 대중국 강경정책이 당분간 유지될 것으로 예상할 수 있다(이왕휘 2018, 102). 또한 2018년 12월 그동안 미국측 협상단을 이끌었던 온건파 스티븐 므누신(Steven Mnuchin) 재무장관이 후선으로 밀리고 대표적 보호무역자인 피터 나바로(Peter Navarro) 백악관 무역·제조업 정책국장과 함께 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer) USTR 대표가 미국 측 협상 대표로 임명되었다는 사실은 미중 무역 협상이 장기전에 돌입할 가능성을 높이고 있다(『연합뉴스』 2018/12/04).

미중 무역 분쟁의 패권 경쟁적 성격 역시 미중 무역 분쟁의 조속한 협상의 가능성을 낮추고 있다(이왕휘 2018; 정귀일 2019). 미중 무역 분쟁의 원인이 무역수지 불균형 해소라면 기존의 보호무역의 부정적 효과를 경험한 양국이 결국 협력의 길을 모색하게 될 가능성이 높다. 그러나 그 근본적인 원인이 과학기술에 대한 절대적 우위를 기반으로 한 경제적 패권의 확보라면 양국 모두 기술민족주의와 디지털 보호주의를 양보할 수 없다. 또한 미국의 대중 제재 카드 중 하나였던 ‘환율조작국(currency manipulator)’ 지정 문제에 대한 관심이 높았는데, 분쟁 초기 미국은 중국을 한국을 비롯한 일본, 독일, 인도, 스위스와 함께 ‘관찰대상국(monitoring list)’로 지정하였으나, 2019년 8월 5일 결국 미국 재무부가 중국을 환율조작국으로 지정하며 미중 무역 분쟁이 ‘기술전’에서 환율을 둘러싼 ‘금

움직임으로 확대되며 결국 분쟁이 장기전에 돌입할 것으로 예상되고 있다.

2. 동아시아 통상 질서의 전개 방향

대부분의 동아시아 역내 국가들에게 주요 무역상대국인 미국과 중국 간의 무역 분쟁은 동아시아 통상 질서에 크나 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 현재까지 동아시아의 여타 국가들은 관세전쟁에 동참하고 있지 않기에 미중 무역 분쟁이 역내 신보호무역주의의 형성으로 확대될 가능성은 불투명하다(왕운중 2019, 24-31). 미중 무역 분쟁이 양자 간 수준에서 전개되고 있는 현 상황에서, 협상 타결점을 찾지 못하고 장기화될 경우 그 동안 동아시아 통상 질서에서 미국이 쌓아온 리더십을 약화시키고 상대적으로 중국의 영향력을 높일 가능성이 농후하다(김관옥 2018; 박진수 2018; 신지연 2019). 예를 들어 2017년 11월 APEC 최고 경영자 정상회의(Asia Pacific Economic Cooperation CEO Summit)에서 트럼프는 ‘미국의 이익이 착취되는 것을 더 이상 좌시하지 않을 것이며 다른 사람들이 자국을 우선시하듯 미국 우선주의를 추구하겠다고’ 연설했다. 반대로 동 회의에서 시진핑은 ‘중국은 공공 이익을 추구하고 글로벌 파트너십의 발전을 이끌 것이다...국제정치 경제 질서를 공정하게 만들기 위해 글로벌 거버넌스 체제의 개혁과 발전에 적극 참여할 것이다’라 연설했다.⁷⁾ 이는 동아시아 지역의 통상 질서를 이끌어 온 미국의 리더십이 축소된 공간을 ‘일대일로’를 추진해 온 시진핑 체제가 대체하려는 움직임으로 파악할 수 있다.⁹⁾

미중 무역 분쟁을 야기한 트럼프 행정부의 신중상주의적 통상 정책은 동아시아 역내 지역주의 발전과 관련한 미국의 영향력 역시 약화시키고 있다. 오바마 행정부와 시진핑 체제 하 아태 지역에서 벌어졌던 미국 주도의 TPP vs. 중국 주

7) “Remarks by President Trump at APEC CEP Summit.” Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/> (2018/11/17 검색).

8) “Keynote Address by Xi Jinping Seizing the Opportunity of a Global Economy in Transition And Accelerating Development of the Asia-Pacific.” Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/11/c_136743492.htm (2018/11/17 검색).

9) 그러나 트럼프 행정부의 안정적 통상 질서와 같은 글로벌 공공재 제공 거부로 인해 미국이 패권국으로서의 지위를 놓는 순간 중국이 그 자리를 대체하지 못한다면 세계 정치 및 경제 질서는 혼돈의 위험 즉, 킨들버거 함정(Kindleberger Trap)에 빠질 수 있다 (Nye 2017).

도의 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)으로 대표되는 미중 FTA 패권 경쟁은 트럼프의 TPP 탈퇴로 소강상태에 접어들었다(Choi 2018). 트럼프는 선거 기간부터 오바마 행정부의 TPP를 통한 대중국 봉쇄와 재균형 정책에 깊은 회의를 표명해왔다(Gray & Navarro 2016). 트럼프 행정부가 미중, 한중 무역 등 양자적 무역 관계에 집중함으로써 다자적 경제 질서 논의가 부재한 아태 지역에서, 중국은 중국주도 통상 질서의 수립을 위해 아시아-태평양 자유무역협정(Free Trade Agreement of Asia-Pacific: FTAAP)과 RCEP을 중국 주도 통상 질서 형성의 양 날개로 적극적으로 활용하고 있다(박진수 2018, 139). 또한 중국은 동북아 지역 내 유일한 FTA인 한중 FTA의 서비스·투자 후속협상을 진행함으로써 동북아시아 지역주의 발전의 발판을 마련하기 위해 노력하고 있다. 따라서 트럼프의 TPP 탈퇴 결정은 아태지역에서 차지해 온 통상 질서에 대한 리더십을 중국에게 이전하고 동 지역에서 미국의 역할을 주변부로 축소시킬 수 있는 가능성을 높이고 있다(Haass 2017).

트럼프 행정부의 이러한 결정들은 과거 오랜 동맹국들과의 관계를 악화시키고 있다. 미국의 리더십 부재로 인해 아시아에서 중국과의 지역 경제 주도권 위한 경쟁에 대한 부담이 커진 일본은 2018년 7월 EU와 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement: EPA)을 체결했다. 또한 미국의 TPP 복귀를 선호하는 일본에게 일본이 난색을 표해온 미일 간 양자 FTA 체결을 요구했다. 이에 일본은 미국을 제외한 TPP의 12개 회원국과 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-pacific Partnership: CPTPP)의 체결을 주도적으로 이끌어 2018년 3월 타결시켰다. 미국에 우호적이고 협조적이었던 기존 TPP 회원국들의 미국에 대한 신뢰는 하락했다. 이렇듯 동맹국의 지지를 받지 못하는 미국의 국제 경제 질서의 이탈은 미국의 패권적 지위 및 타국을 자국이 원하는 질서로 끌어들이는 유인력을 약화시키고 있으며 도전세력의 현 질서에 대한 불만을 키워 세력전이 가능성을 높일 수 있다(신지연 2019).

또한 트럼프 행정부는 WTO의 구속력 및 가치를 훼손하고 양자적 보호무역주의 아래 미중 무역 분쟁을 시작함으로써, 과거 미국이 쌓아온 소프트 파워(soft power)를 무너뜨리고 있다(Drezner 2017; Heydarian 2017). 미국이 제 2차 세계 대전 이후 패권을 유지할 수 있었던 원동력은 군사력 경제력 등의 하드 파워(hard power) 뿐만 아니라 민주주의, 자유무역질서로 대표되는 소프트 파워였다. 세계 경제의 안정적 질서라는 경제적 '공공재'의 확립을 위해 미국이 오랫동안 노력해 온 WTO 체제가 WTO의 탈퇴 가능성까지 언급한 트럼프 행정부의 보호

무역주의 아래 그 기능을 잃어가고 있으며 EU, 캐나다 등의 선진국을 중심으로 '트럼프 달래기'식의 WTO 개선안이 제기되고 있지만 미국의 일축으로 여전히 답보 상태에 놓여 있다(서진교 외 2018). 특히 상소기구 위원들의 신규 임명을 차단하고 있는 트럼프 행정부의 전략은 WTO 체계 및 국제법의 한 축을 무너뜨릴 수 있다고 EU를 비롯한 다수의 회원국들은 우려를 표하고 있다.

결론적으로 미중 무역 분쟁을 야기한 트럼프 행정부의 통상 정책 아래, 패권국의 '공공재' 제공 거부와 타국에 대한 부담 전이 등의 압박이 단기적으로 무역수지 불균형을 해소할 수 있는 가능성도 존재하나, 장기적 측면에서 본다면 동아시아 지역에서 패권국으로서의 미국의 리더십을 약화시키고 상대적으로 중국에 대한 동조와 영향력을 강화시킴으로써, 본래의 의도와는 다르게 미국에게 더 많은 비용을 지불하게 만들 것으로 예상된다.

V. 결 론

미중 무역 분쟁은 미국의 대중 무역 불균형을 해소하기 일어난 경제적 차원의 문제만이 아니며 국내정치적 그리고 국제정치적 요인이 반영된 복합적 산물로 이해되어야 한다. 대중 무역 수지 적자 해소를 공표하며 시작된 미국발 미중 무역 분쟁은 미국의 경제난과 실업난에 대한 비난의 화살을 주요 무역상대국, 특히 중국과의 불공정한 무역으로 돌림으로써 국내정치적 지지 기반의 유지로 도모하려는 트럼프 행정부의 국내정치적 고려가 반영되어 있다. 또한 국제정치적 측면에서 미국이라는 쇠퇴하는 패권의 '미국 우선주의'와 성장하는 세력인 중국 시진핑의 '중국몽'이 충돌하고 있는 경제적 패권경쟁의 일환으로 파악될 수 있다.

힘의 우위를 바탕으로 한 공세적, 양자적 보호무역주의를 그 특징으로 하고 있는 트럼프 행정부의 통상 정책 하, 미중 무역 분쟁의 양상과 동아시아 무역질서에 대한 그 파급효과는 과거 미국 발 무역 분쟁의 역사로부터 부분적으로 유추할 수 있을 것이다. 미중 무역 분쟁은 그 정치적 요인으로 인해 국지적 수준의 장기전이 될 가능성이 농후하다. 그러나 미중 무역 분쟁의 주요 이슈가 되고 있는 중국 정부의 보조금 지급 금지 등의 문제에서 서로 합의점을 찾지 못한다면 세계적 수준으로 확대될 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 1930년 대공황에 대한 해결책으로 자국의 이익 중심의 스무트-홀리 법안 제정 이후, 미국 경제가

급속도로 하락하고 실업률이 폭등했던 역사적 경험이 주는 교훈을 트럼프 행정부는 상기해야 한다.¹⁰⁾ 또한 9.11이후 과거 미국이 테러와의 분쟁을 선포하며 그들의 외교 전략의 중심을 중동아시아로 이동시킨 후 아시아에서 중국의 리더십이 크게 성장했으며 이를 만회하기 위해 오바마 행정부가 ‘아시아로의 회귀 (Pivot to Asia)’ 전략 하 치러야했던 비용을 잊어서는 안 된다. 마지막으로 트럼프 행정부는 국제질서의 설계자이자 수호자임을 자칭했던 미국의 이미지가 그들의 행정부 하에서 어떻게 변화하고 있으며 이러한 변화가 미국의 패권 유지에 긍정적으로 작용할지를 숙고해야 할 때이다.

만약 트럼프 행정부가 중국에 대해 25%의 관세를 최종적으로 부과하게 된다면 미국의 평균관세율은 두 자리 수로 상승하여 선진국 중 가장 높은 평균관세율을 갖게 된다. 이 경우 가장 큰 피해자는 미국의 소비자들이 될 것이다(왕윤중 2019, 30). 미국의 경제 자문 회사인 Trade Partnership Worldwide는 한 연구보고서(2019)에서 미국이 중국에 대해 25%의 최종 관세 부과 시 미국의 4인 가구 기준 연평균 2,300달러의 비용이 발생하게 될 것으로 발표했다. 중국산 소비재를 대체할 수 있는 제품이 미국 내수 시장 내에서 충분하지 않다면 미국 소비자들의 불만이 커질 것이며 이러한 점이 1년 앞둔 대선에 어떻게 작용할 것인가에 대한 고려를 트럼프 행정부는 외면할 수 없을 것이다.

10) 법안 제정 후, 미국의 경제성장률 1930년 - 8.6%에서 1933년 - 13.0%로 하락했고, 실업률은 1930년 8.9%에서 1933년 25.2%로 폭등하였으며 교역규모 1930년 70.3억 달러에서 1932년 30.1억 달러로 57.2% 급감했다(정민·김수형 2018, 6).

참고문헌

국문 자료

- 고준성 외. 2017. “미국의 신보호주의 부상에 대한 연구.” 『경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서』. 서울: 경제·인문사회연구회
- 구기보. 2018. “미중 무역전쟁과 한국의 대응.” 『성균차이나브리프』 6(4), 158-163.
- 김관욱. 2018. “미중 무역전쟁 연구: 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로.” 『국제정치연구』 21(1), 57-79.
- 김기석. 2017. “경제안보연계 분석: 동아시아에 대한 적실성의 점검.” 『한국과 국제정치』 33(2), 1-34.
- 김천구, 오준빈, 신유란, 홍준표, 정민, 김수형. 2018. “관세 전쟁의 시작과 한국 경제의 위기.” 『이슈리포트』 11. 서울: 현대경제연구원.
- 박진수. 2018. “트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화.” 『국가 안보와 전략』 18(1), 113-143.
- 서진교, 박지현, 김민성. 2018. “최근 WTO 체제 개편 논의와 정책 시사점.” 『오늘의 세계경제』 18(40). 서울: 대외경제정책연구원.
- 손열, 최수이, 최병일, 이승주, 정철, 이재민. 2018. “확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로: 새로운 패러다임에 기초한 통상정책 설계도 마련 필요.” 『EAI 스페셜 리포트』, 1-18.
- 신꽃비, 나수엽, 박민숙. 2018. “미국의 중국기업 대미 투자제한 강화와 시사점.” 『오늘의 세계경제』 18(32). 서울: 대외경제정책연구원.
- 신종호. 2018. “2019년 중국전망: 외교.” 『성균차이나포커스』 33호. 서울: 성균중국연구소.
- 신지연. 2019. “미중 무역전쟁의 해결: 국제질서의 사회화 효과를 중심으로.” 『중소연구』 43(1), 7-40.
- 왕윤중. 2019. “미중 통상분쟁이 동북아 통상질서에 미치는 영향과 전망.” 『동북아경제연구』 31(1), 1-40.
- 이왕휘. 2018. “미중 무역전쟁: 미국 내에서 보호주의에 대한 저항과 중국의 대미 로비.” 『국방연구』 61(4), 77-116.
- 정귀일. 2019. “게임이론으로 본 미중 무역 분쟁의 향방.” 『Trade Focus』 2019-8호. 서울: 국제무역연구원.
- 정민, 김수형. 2018. “과거 미국발 무역전쟁 사례와 시사점.” 『경제주평』

18(20). 서울: 현대경제연구원.

조문희, 권혁주, 강민지. 2018. "NAFTA 재협상(USMCA) 결과: 평가와 시사점." 『오늘의 세계경제』 18(36). 서울: 대외경제정책연구원.

영문 자료

- Abbott, Kenneth, and Duncan Snidal. 2000. "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization* 54(3), 421-456.
- Asquith, Brian, Sanjana Goswami, David Neumark, Antonio Rodriguez-Lopez. 2019. "U.S. Job Flows and the China Shock." *Journal of International Economics* 118, 123-137.
- Autor, David, David Dorn, and Gordon Hanson. 2013. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States." *American Economic Review* 103(6), 2121-2168.
- Bagwell, Kyle, Petros Mavroidis, and Robert Staiger. 2002. "It's a Question of Market Access." *American Journal of International Law* 96(1), 56-76.
- Blackwell, Robert and Asheley Tellis. 2015. "Revising U.S. Grand Strategy Toward China." *Council Special Report* 72. New York: Council on Foreign Relations.
- Blanchard, Jean-Marc, Edward Mansfield, and Norrin Ripsman. 1999. "The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict." *Security Studies* 9(1), 1-14.
- Bown, Chad. 2004. "On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement." *Review of Economics and Statistics* 86(3), 811 - 23.
- _____. 2005. "Participation in WTO Dispute Settlement: Complainants, Interested Parties, and Free Riders." *World Bank Economic Review* 19(2), 287-310.
- _____, and Meredith Crowley. 2007. "Trade Deflection and Trade Depression." *Journal of International Economics* 72(1), 176-201.
- Busch, Marc and Eric Reinhardt. 2003. "Developing Countries and GATT/WTO Dispute Settlement." *Journal of World Trade* 37(4), 719-735.
- Carrubba, Clifford. 2005. "Courts and Compliance in International Regulatory Regimes." *Journal of Politics* 67(3), 669 - 89.
- Carrubba, Clifford, Matthew Gabel, and Charles Hankla. 2008. "Judicial

- Behavior Under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice." *American Political Science Review* 102(4), 435 - 52.
- Chaudoin, Stephen. 2014. "Audience Features and the Strategic Timing of Trade Disputes." *International Organization* 68(4), 877-911.
- Choi, Youngmi. 2018. "A Middle Power's Trade Policy under US-China FTA Competition: South Korea's Double Hedging FTA Diplomacy." *Contemporary Politics* 24(2), 233-249.
- Dixon, William. 1993. "Democracy and the Management of International Conflict." *Journal of Conflict Resolution* 37(1), 42-68.
- Drezner, Daniel. 2017. "Why Donald Trump's Foreign Policy Ambitions Will Always Collapse," *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2017/11/13/why-donald-trumps-foreign-policy-ambitions-will-always-collapse/?utm_term=.a4979f4fb9a9 (2018/05/16 검색).
- Ebenstein, Avraham, Ann Harrison, Margaret McMillan, and Shannon Phillips. 2014. "Estimating the Impact of Trade and Off-shoring on American Workers Using the Current Population Surveys." *Review of Economics and Statistics* 96(4), 581-595.
- Gaubatz, Kurt. 1996. "Democratic States and Commitment in International Relations." *International Organization* 50(4), 109-139.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Goldstein, Avery and Edward Mansfield. 2012. *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Gowa, Joanne. 1995. *Allies, Adversaries, and International Trade*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____, and Edward Mansfield. 1993. "Power Politics and International Trade." *American Political Science Review* 87(2), 408-420.
- Gray, Alexander, and Peter Navarro. "Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific." *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/> (2019/10/01 검색).
- Haass, Richard. 2017. "Trump's Biggest Mistake in Asia: Rejecting Trade."

- Axios* <https://www.axios.com/trumps-biggest-mistake-in-asiarejecting-trade-2509089488.html> (2018/06/13 검색).
- Heydarian, Richard. 2017. "This is How a Superpower Commits Suicide." *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/the-worldpost/wp/2017/11/13/trump-china/?utm_term=.5d0ec3960c9b (2018/07/12 검색).
- Horn, Henrik, Petros Mavroidis, and Hakan Nordström. 1999. "Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased?" London: Centre for Economic Policy Research.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rider." *International Studies Quarterly* 25(2), 242-254.
- Levendusky, Matthew and Michael Horowitz. 2012. "When Backing Down Is the Right Decision: Partisanship, New Information, and Audience Costs." *Journal of Politics* 74(2), 323 - 38.
- Ludema, Rodney, and Anna Mayda. 2013. "Do Terms-Of-Trade Effects Matter For Trade Agreements? Theory And Evidence From WTO Countries." *Quarterly Journal of Economics* 128(4), 1837-1893.
- Mansfield, Edward D, and Rachel Bronson. 1997. "Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade." *American Political Science Review* 91(1), 94-107.
- _____, Helen Milner, and Peter Rosendorff. 2000. "Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade." *American Political Science Review* 94(2), 305-321.
- Mayeda, Andrew. "American Voters Just Sent a Surprising Message About the Trade War." *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-07/u-s-midterm-voters-sent-china-a-surprising-trade-war-message> (2019/10/08 검색).
- Michalopoulos, Constantine. 2001. *Developing Countries in the WTO*. New York: Palgrave.
- Nye, Joseph. 2017. "The Kindleberger Trap." *Project Syndicate*

- <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01?barrier=accesspaylog> (2019/10/02 검색).
- Office of the United State Representative. 2018. *Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*. Washington D.C.: Office of the United States Trade Representative.
- Pempel, T. J. 2010. "Soft Balancing, Hedging, And Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus And East Asia Regionalism." *Journal of East Asian Studies* 10(2), 209-238.
- Raymond, Gregory. 1994. "Democracies, Disputes, and Third-Party Intermediaries." *Journal of Conflict Resolution* 38(1), 24-42.
- Remmer, Karen. 1998. "Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region." *International Studies Quarterly* 42(1), 25-52.
- Rosendorff, Peter. 2005. "Stability and Rigidity: Politics and Design of the WTO's Dispute Settlement Procedure." *American Political Science Review* 99(3), 389 - 400.
- Sattler, Thomas, and Thomas Bernauer. 2007. "Dispute Initiation in the World Trade Organization." Presented at the annual meeting of the International Political Economy Society, Stanford University.
- Shaffer, Gregory. 2003. *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Shapiro, Robert, and Benjamin Page. 1994. *Foreign Policy and Public Opinion*. In David A. Deese, ed. *The New Politics of American Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 216 - 235.
- Strange, Susan. 1987. "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organization* 41(4), 551-574.
- Strokes, Doug. "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order." *International Affairs* 94(1), 133-150.
- Taylor, Brendan. and Bruce Luckham. 2006, "Economics and Security." In Robert Ayson and Desmond Ball, eds. *Strategy and Security in the Asia-Pacific*. Australia: Allen & Unwin, 138-151.
- Tomz, Michael. 2007. "Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach." *International Organization* 61(4), 821 - 840.

Trade Partnership Worldwide. 2019. "Estimated Impacts of Tariffs on the U.S. Economy and Workers." <https://tradepartnership.com/wp-content/uploads/2019/02/All-Tariffs-Study-FINAL.pdf> (2019/10/08 검색).

신문 기사

“므누산→라이트하이저 美무역협상단 좌장 교체…對中강공 예고” 『연합뉴스』 2018/12/04, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181204002451072?input=1195m> (2019/10/02 검색).

“China should fight the trade war as it did the Korean War.” Global Times, 7 April 2018. <http://www.globaltimes.cn/content/1096846.shtml> (2019/04/07 검색).

“Highlights of Xi’s keynote speech at Boao Forum.” China Daily, 10 April 2018. http://www.chinadaily.com.cn/a/201804/10/WS5acc15a6a3105cdcf6517259_1.html (2019/09/30 검색).

“Keynote Address by Xi Jinping: Seizing the Opportunity of a Global Economy in Transition And Accelerating Development of the Asia-Pacific.” Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/11/c_136743492.htm (2018/11/17 검색).

“Remarks by President Trump at APEC CEP Summit.” Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/> (2018/11/17 검색).

Abstract

**A Study on Causes of the U.S.-China Trade Conflict:
Its Future and Impact on the Trading System
in East Asia**

Young Mi Choi ■ Chonnam National University

This study aims to analyze the causes of the U.S.-China trade conflict and its impact on the trading system and economic environments in Asia. The U.S.-China trade conflict is the results not only from the Trump administration's economic consideration to address trade imbalance between the U.S. and China, but also from political calculation to expand and/or maintain, at least, its domestic political support. Moreover, the conflict is the outcome of hegemonic competition between Trump's 'American First' and Xi's 'China dream.' By investigating why the U.S.-China trade conflict has initiated and how it has been developed, this study finds that its political factors make the conflict difficult to be resolved. The U.S. government needs to consider the potential costs of the U.S.-China trade conflict that could weaken the U.S. leadership and instead increase China's power in the region under the Trump administration's aggressive protectionism.

Key Words: U.S.-China trade conflict, causes of trade conflict, Trump administrations' trade policy, trading system in Asia

