



EAI 통상정책 대담

한국, 신 아태무역질서 건축을 위한 통상정책 모색할 때

I. 내용 요약 (Executive Summary)

- 한국의 통상정책사를 보면 주어진 환경을 적극적으로 활용하여 능동적이고 때론 공세적인 정책을 추진했지만, 미중 무역전쟁이 지속되면서 한국은 트럼프 공세에 후수, 후수로 대응하다가 대세를 놓칠 수 있다는 우려가 나오고 있다. 이제 한국은 새롭게 전략을 가다듬어야 하는 시기가 왔다.
- 중국이 미국에 대해 ‘도광양회’를 포기한 것은 미중 무역전쟁의 큰 요인으로 작용하였다. 준비가 안 된 상태에서 출사표를 던진 중국의 최근 정책들은 미국을 포함한 서방국가들에게 강한 경계심을 불러일으켰고, 미국의 견제심리를 자극하였다. 그 결과 중국은 무역전쟁 속에서 미국에게 일방적으로 당하고 있는 상황에 직면하게 되었다.
- 트럼프 정부는 과거 80년대 레이건 행정부의 통상정책을 벤치마킹하고 있다. 이를 토대로 미국은 중국을 향해 강력한 외압을 넣는 반면, 중국은 이를 쉽게 수용하지 않고 있다. 이는 과거 일본에게 가했던 미국의 외압과도 비교할 수 있는데, 가장 큰 차별성은 미국이 중국과 양자방식을 통한 협상을 취하는 동시에 경쟁의 틀을 바꾸는 게임을 진행하고 있다는 것이다.
- 미국은 중국과 양자 협상을 통해 문제해결을 시도하나 결국 이해관계를 공유하는 국가들과의 연대와 협력을 강화하여 세계경제질서 재편을 시도할 것이다.
- 미중 무역전쟁은 세계 어느 지역보다도 트럼프 보호주의와 미중 갈등의 충격을 크게 받아온 아태지역의 무역질서에 충격을 주고 있다. 특히, 최근 ‘CPTPP(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, 이하 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정)’ 체결 과정에서 보인 일본의 예외적인 리더십을 주목할 필요가 있다. 전략적인 측면에서 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’의 발효는 한편으로는 미국의 일방주의에 대한 대응, 다른 한편으로는 중국의 중상주의적 무역행태에 대한 일종의 안전망(safetynet)으로 자리매김할 수 있다.



- 어려운 글로벌 통상환경 속에서 중국은 미중 경쟁 구도를 강화시키는 효과를 우려하여 공세적 혹은 적극적 정책으로 선회하기 어려운 것으로 보인다. 더 넓게 본다면 중국의 일대일로 정책이라는 것도 대외적으로는 역내 국가의 연결성을 증진시킨다는 슬로건을 내세웠지만, 중국의 입장에서는 아태 지역에서 미국과의 대결구도를 완화 혹은 회피하려는 전략적 선택의 일환이었다는 평가도 있다는 것을 감안한다면 중국의 통상정책은 단기적으로는 반응적인 성격이 유지될 것으로 보인다.
- 글로벌 통상환경 자체가 어려운 시기를 맞이하고 있다. 한국처럼 대외의존도가 높은 나라에게 이것은 큰 도전임에 틀림없으며, 이를 잘 헤쳐나가기 위해서 전략적인 통상정책을 모색할 필요가 있다. 향후 한국정부는 미국의 무역압력에 대한 실시간 대응을 해나가는 한편, 주요국들의 전략적 통상정책 경쟁에 기민하게 대응하기 위해서 국제정세의 동향을 면밀하게 살피면서 전략적이고 기동적인 정책결정 태세를 갖추는 필요가 있다.
- 새로운 통상환경 하에서 통상교섭은 기왕의 관세조치를 넘어 미래산업의 무역-투자-서비스 결합을 돕는 제도환경 구축을 둘러싼 다자적 무역규칙과 규범 제정 경쟁이라 할 수 있다. 산업의 표준, 플랫폼과 질서 장악을 둘러싼 구조적 경쟁에 대처하는 내부적 태세가 단단히 갖추어져야 한다. ■

정리
박현강 EAI 연구원
이영현 EAI 연구원



EAI 통상정책 대담

한국, 신 아태무역질서 건축을 위한 통상정책 모색할 때

- 일시: 2019년 2월 19일(화), 10:00-12:00
- 장소: 동아시아연구원 대회의실
- 참석자: 손열(EAI 원장; 연세대 교수), 안덕근(서울대 교수), 이승주(EAI 무역·기술·변환센터 소장; 중앙대 교수), 이재민(서울대 교수)

■ **손열 원장:** 한국 정부는 트럼프 정부 출범 이래 이른바 ‘트럼프 공세’에 시달리고 있다. 수비에 치우쳐 현 정부가 어떤 장기적 전략 하에 대응하고 있는지, 한미 통상협안 이외의 주요 사안들에 대한 한국의 입장이 무엇인지 불분명하다는 인상을 줄 때가 있다. 그 동안의 한국의 통상정책사를 보면 주어진 환경을 적극적으로 활용하여 능동적이고 때론 공세적인 정책을 추진했다. 특히 FTA 전략의 경우 외국으로부터 긍정적인 평가를 받아 온 반면, 박근혜 정부 이후, 특히 현 정부의 통상정책에 대해서는 여러 유보적인 견해들이 나오고 있다. 한국이 트럼프 공세라는 현안에 후수, 후수로 대응하다가 큰 흐름을 놓칠 위험성이 있지 않을까 하는 우려이다. 따라서 새로이 전략을 가다듬어야 하는 시기가 왔다고 볼 수 있다. 이런 배경 속에 이 대담을 갖게 되었다.

현재 우리가 목도하고 있는 자유무역체제의 동요에는 크게 두 가지 구조적 요인이 있다. 첫째는 세계화(globalization)에 대한 반발이다. 신자유주의적 세계화로 인해 소득불균형이 확대되고 사회적 유대가 약화되면서 정치적 양극화, 이에 따른 정치 마비가 나타나는 속에서 포퓰리즘이 등장하였다. 포퓰리즘을 활용하는 지도자들은 자국이 쇠퇴하고 있으며 자국 국민들의 삶이 위협받고 있다는 의식을 적극 활용하여 자국중심적, 민족주의적, 보호주의적인 정책을 펼치고 있다. 트럼프와 Brexit 현상 등에서 보이는 강렬한 경제민족주의는 이러한 구조적 요인의 표출이라 할 것이다. 둘째, 미중 간의 패권경쟁이 가속화되면서 무역을 수단으로 중국이라는 도전국의 부상을 저지하거나 부상 속도를 둔화시키려는 미국의 전략적 의도가 표출되고 있다. 중국의 하이테크 산업을 정면으로 겨냥하고 있는 것은 미래의 경쟁에서 추격을 허락하지 않겠다는 미국의 의지의 표현이다. 따라서 이러한 구조적 요인을 고려해 볼 때 현재 미중 무역 갈등은 상당히 지속될 수 밖에 없는 성질의 사안이라 하겠다. 현재 진행되고 있는 미중 간 협상의 결과에 전세계가 주목하고 있지만, 분쟁의 종식보다는 일시적 타협의 성격이 강할 것이다. 그렇다면 구체적으로 앞으로 1-2 년 사이에 현재 미중 간의 무역전쟁을 어떻게 전망할 수 있을 지 논의해 보기로 한다.



미중 무역전쟁은 장기화될 것

■ **안덕근 교수:** 미중이 현재 협상으로 조율하겠는 포인트는 양국간 모든 통상문제가 미국이 지식재산권 관련해서 중국이 침탈했다고 보고 ‘슈퍼 301 조’를 가동한 하나의 조치에 대한 것이다. 미국이 301 조를 가동할 때 상대국이 협상으로 나온 과거와는 달리 중국이 맞보복을 하다 보니 갈등이 심화되었고, 이 조치가 양국간의 모든 교역에 대해서 보복이 들어가는 지경까지 이르게 되었다. 워싱턴에서 흘러나온 보도에 따르면 301 조를 미국이 노동기준 차원에서 검토하고 있다고 한다. 301 조가 앞으로 여러 가지 분야에서 발동이 될 가능성이 있다. 특히 ‘미국-멕시코-캐나다 무역협정(United States-Mexico-Canada Agreement, 이하 USMCA)’를 통과시키면서 실제로 USMCA가 이행될 수 있는지에 대해 미국 의회에서 의문을 가지자 미국무역대표부(Office of the United States Trade Representative, 이하 USTR)에서는 301 조를 적용하여 이행하겠다고 답변하기도 했다. 301 조 조치가 만약 노동기준 사안으로 넘어간다면 미중 간 전면 통상분쟁이 초래될 수 있다. 232 조 역시 지금 두 번째로 추진되는 자동차 문제로 큰 논란이 되는데, 트럼프 대통령이 상당 수준으로 벤치마킹하는 레이건 대통령 때는 이 조치를 9 번했다. 트럼프 대통령이 2017 년 상무부에게 철강, 알루미늄에 대해 232 조 조치 부과를 요청했을 때 총 6 개 산업분야를 명시했는데 지금 남아있는 것이 항공기, 조선, 반도체로 이것들은 ‘made in china 2015’의 핵심분야이다. 따라서 지난한 협상이고, 특히 올 하반기부터 내년까지 대선 국면에 들어가면 트럼프는 강력한 무역조치를 선거용으로 활용할 의지가 있기 때문에, 마찰이 재개될 소지가 크다. 미국에서 강경론자들은 중국 경제의 최근 급격한 둔화현상을 중국이 거의 티핑포인트(tipping point)에 와있다고 간주하고 있어 조금만 더 밀어붙이면 된다는 주장을 하고 있다.

결국 조만간 미중 간 통상합의가 어떤 형태로든 나올 것으로 전망되나, 무역적자를 줄이는 일부의 합의로 모든 것이 타결이 되고, 트럼프 행정부가 그 합의에 만족하기는 어려울 것이어서 지금까지 기대 이상의 성과를 낸 무역 압박조치들을 또 다른 형태로 꺼내서 공세를 강화시킬 소지가 꽤 높아 보인다.

■ **이승주 교수:** 기본적으로 안 교수님의 말씀에 동의한다. 미중 무역전쟁은 일시적인 문제해결이 있을 수 있지만 끝이 아니라 또 다른 문제의 시작인 패턴이 상당한 기간 지속될 것이라고 생각한다. 덧붙이자면 이런 무역전쟁이 매우 다차원적인 모습을 가지고 있다. 무역전쟁을 초래한 원인이 좁게는 무역불균형의 해소와 지적재산권 강화 문제에서 넓게는 기술 경쟁, 중국식 발전모델에 대한 문제 제기, 패권 경쟁에 이르기까지 매우 복잡적이다.

한편, 미중 무역전쟁을 구조적인 차원에서 들여다 볼 필요가 있다. 미중 무역전쟁을 양자 간의 문제로 축소 이해하기 쉬운 이유는 트럼프 행정부가 WTO에 날선 비판을 가하고 중국과의 양자 협상을 우선 추구하는 반면 경제 문제를 안보화하는 등 중국을 상대로 한 패권 경쟁을 하는 모습을 보이고 있기 때문이다. 하지만 트럼프 행정부가 WTO를 비판하는 것은 단기적으로는 WTO를 우회해서 중국과 양자 협상을 하는 명분을 축적하고, 장기적으로는 WTO를 개혁하기 위한 것이다. 미국은 궁극적으로는 자국의



선호가 향후에 재편될 세계경제질서에 반영되어야 한다는 입장을 가지고 있고, 그런 차원에서 미중 양국이 현재 벌이고 있는 무역전쟁은 세계경제질서의 변화라는 구조적 맥락 속에서 볼 필요가 있다. 미중 무역전쟁을 구조적 맥락 속에서 보아야 하는 이유는 트럼프 행정부가 선호하는 양자주의 효과가 점차 감소하게 될 것이기 때문이다. 무역 불균형은 트럼프 행정부가 중국에 대하여 문제를 제기한 원인인 동시에 중국을 압박하는 중요한 수단이 되었다. 트럼프 행정부가 중국산 수출품에 대한 관세 부과를 무기로 중국을 압박할 수 있었던 것도 역설적으로 무역 불균형이 있었기 때문이다. 따라서 트럼프 행정부가 양자 협상을 통하여 무역 불균형을 감소하는 성과를 거둘 경우, 이는 미국이 향후 관세 부과를 통해 중국을 압박하는 데 효과가 반감될 수밖에 없다.

그런 관점에서 보면 미국은 중국과 갈등을 양자 협상을 통해 문제 해결을 추구하는 가운데 미국과 이해관계를 같이 하는 국가들과 협력 또는 연합을 확대 강화하는 방법을 통해서 세계경제질서의 재편을 시도하는 대안을 모색하는 과정에 있다고 생각한다. 물론 이 과정이 순탄하진 않겠지만, 올해 초 전자상거래(e-commerce)에 관한 WTO 협상 개시에 대한 합의가 이루어지는 등 새로운 질서의 수립을 위한 모멘텀이 조금씩 축적되는 현상이 나타나고 있다는 데 주목할 필요가 있다.

■ **이재민 교수:** 미중 간의 분쟁이 아주 구조적인 이유에서 기인하므로, 단순히 중국이 일부 품목에서 양보하거나 미국이 생각을 전향적으로 바꾼다고 해결될 수 있다고 보기는 어렵다. 지금 트럼프 행정부의 대중 공세가 통상협정 위반 요소를 많이 포함하고 있지만, 염두에 두어야 할 부분은 이러한 대중 강공책이 상당수의 미국인들의 지지를 받고 있다는 점이다. 트럼프 대통령에 대한 찬성/반대 입장과는 상관없이 최소한 중국에 대하여 강경한 자세를 취하는 부분에 대해서는 미국 내 광범위한 공감대가 있다고 보아야 한다. 2001년 중국이 WTO에 가입할 때 중국을 현 국제무역체제로 편입시키면 개방과 자유교역의 정신을 받아들여 점진적인 체제 변화를 기대하였으나 지금 미국입장에서는 원래의 기대와는 상당한 거리가 있다고 보고 있기 때문이다. 이제 미국 입장에서는 더 이상 중국에 양보하기 힘든 상황에 도달하였다. 결국 중국이 미국이 원하는 방향으로 정책방향 수정을 도모하지 않을 것이라는 결론을 내린 것으로 볼 수 있겠다. 그러므로 단순히 중국이 수입량을 대미 흑자를 줄인다고 하여 미국이 현재와 같은 중국의 정책노선 내지 무역기조를 그대로 받아들이기는 힘든 상황이 되었다.

한편, 중국입장에 작금의 상황을 어떻게 평가할 것인가를 생각해 볼 필요가 있다. 최근의 상황을 보면 중국이 전략적인 실수를 했다고 생각한다. 중국의 오랜 모토가 ‘도광양회’였다. 아마 중국이 미국에 대해서 향후 10-20 년만 더 도광양회를 했더라면 훨씬 더 실리를 챙기며 자신들이 원하는 모습으로 국제교역체제에 참여하거나 질서를 변화시킬 수도 있었을 것이다. 나아가 일대일로 정책을 포함하여 자신들이 원하는 새로운 체제를 이끌어갈 만한 국력과 지지를 확보하여 미국 및 서방세계와 상대하는 모습으로 갈 수 있었을 것이다. 그러나 그러한 준비가 안 된 상태에서 WTO 가입 이후 10 여년의 성과에 취하여 이제는 준비가 되었다라고 성급히 생각한 것이 아닌가 싶다. 이러한 중국의 정책기조가 미국과 유럽연합(the European Union, 이하 EU)을 포함한 다른 국가들에게 강한 경계심을 불러일으켰고, 미국 내 인식변화와 전세계적 내셔널리즘의 확산과 맞물려 중국에 대한 견제심리가 광범위하게 발동되었다.



그 결과 지금 중국입장에서는 속수무책으로 당하고 있는 상황에 직면하게 되었다.

반대로, 지금의 상황이 어떻게 보면 30-40 년 후 중국에게 긍정적으로 작용할 수 있는 측면도 있다. 차라리 이번 기회에 미국 및 서방세계와 한 번 부딪히며 자신의 한계와 서방세계의 시각을 접해보며 오히려 이를 토대로 내부결속을 강하게 다지고 이를 통해 경제개혁과 정치체제 조정작업에 나선다면 더 강한 경쟁력을 확보할 수 있는 단초가 마련될 수도 있다. 이를 통해 AI 산업과 4 차 산업 혁명에서 더 강한 역량을 확보할 수 있는 계기를 확보할 수도 있을 것으로 생각한다.

레이건의 길을 걷는 트럼프, 과연 미국의 외압은 중국에게 통할까

■ **손열 원장:** 미중분쟁의 역동성을 살펴보면 초기인 현재 중국이 일방적으로 밀리고 있지만 이렇게 계속 갈 것인지에 대해서는 주의 깊은 판단이 필요하다. 과거 70 년대 미소 경쟁 때 소련의 경제력은 세계 GDP 의 약 15% 정도, 80 년대 말 일본은 18%이었으며, 현재의 중국도 그 범위 안에 들어와 있다. 중국의 경제적 위상이 상당히 높다는 뜻이다. 또한 미중 간 상호의존성도 상당히 높아서 미국이 지속적으로 중국을 거칠게 다루어갈 수 있을 것인지, 그에 대한 국내적인 지지가 지속적으로 담보될 것인지 논의해 볼 필요가 있다. 이재민 교수 언급처럼 중국을 손봐야 한다는 데에는 공화당, 민주당 다 초당적으로 나오는데, 그러면 배싱(bashing)의 수준을 어디까지 올릴 수 있을 것인지, 중국의 대응력, 내구력을 어느정도로 평가할 것인지.

■ **안덕근 교수:** 중국경제 상황이 바뀌고 있다. 우리가 10 년전까지도 ‘글로벌 불균형(global imbalance)’이라고 표현할만큼 중국이 전세계 공장으로 부상하며 초래된 천문학적인 경상수지 흑자가 중대한 경제문제로 인식되었다. 그리고 이러한 막대한 자금을 이용해 미국이 압박을 시작했을 때 전세계 자원시장을 다 휩쓸어버리는 문제가 생겼는데, 작년 2018 년 1 사분기에 중국의 경상수지는 적자로 돌아섰다. 지금 총 집계는 안 나오긴 했지만 작년 말까지 경상수지 총 집계를 하면 소규모 흑자로 추정되나 우리가 글로벌 불균형이라고 표현했던 막대한 규모의 중국의 경상수지 흑자가 지금은 적자로 돌아선 지경까지 와있다. 상당부분 서비스 수지 적자가 급격히 늘면서 전체 경상수지가 적자로 돌아선 상황이다. 그렇다 보니까 지방에서 도산문제와 같은 경제적 어려움을 보이는 증상이 최근에 급속도로 드러나 중국경제를 우려하는 시각이 확산되고 있다. 예를 들어, 중국 정도의 경제규모를 가진 나라가 2016 년과 2005 년 전후 보인 규모나 수준의 주식시장의 변동성을 보이는 것은 매우 이례적이다. 최근 우리나라에서 논란을 일으킨 비트코인 현상의 몇 배에 이르는 수준으로 투기 광풍이 부는 현상이 나타났는데, 이것이 최근에 중국경제의 ‘경착륙(hard-landing)’, ‘연착륙(soft-landing)’ 논란이 고조되는 이유이다.



미국 입장에서 주요교역국을 보면 멕시코, 일본, 캐나다, 독일, 그 다음이 중국이다. 미국은 USMCA로 캐나다와 멕시코를 새로운 무역질서 틀에 포함하고, 자동차 232 조를 무기로 일본과 EU와 양자협상을 하고 있다. 이를 통해 핵심 교역상대국들과 대중국 연대로 대응하는 태세를 구축하고 있다. 80년대 미일 통상마찰과 당시의 경험이 미중 양국간 대립에 부정적 효과를 초래하고 있는데, 중국 입장에서는 일본의 반면교사가 되어 쉽게 미국의 압박을 수용하지 않고 있고, 반대로 미국 입장에서는 당시 성공한 경험 때문에 그 정도까지 밀어 붙여야 한다는 인식이 있는 것 같다. 특히 트럼프 행정부의 통상 라인에 있는 다수의 인사들이 80년대 레이건 행정부 때 통상 협상과 정책 경험을 가지고 있다. 지금은 그 당시와 비교도 되지 않는 수준으로 발전한 글로벌 공급체인도 있고, 해외직접투자들이 매우 높은 수준으로 다양화되어 있어 예전처럼 국경을 닫고 상대방을 압박하여 피해를 한 쪽에만 끼칠 수 있는 상황이 아니지만, 여전히 미국의 트럼프 행정부가 밀어붙이는 양상을 보면 옛날의 방식을 강력하게 벤치마킹하는 것 같다.

다수 경제학자들이 도저히 이해를 못하고 반대하는 트럼프의 경제정책에도 불구하고 다우존스지수가 임기내 꾸준히 오르고 있었다. 오바마 대통령 때 글로벌금융위기에서 회복되는 조짐을 보이다가 정작 트럼프 대통령이 들어온 시점부터는 경제의 기본구조 자체가 좋아지기 시작하며 주식지수가 급속히 올랐다. 중간선거에서 예상보다 많은 지지를 받을 수 있었던 근거도 이러한 경기 향상이 주된 이유이다. 중국은 중국대로 지금 경제근본 자체가 바뀌는 시점에 있고, 이런 문제들이 양국간 통상 마찰을 더욱 악화시키는 저변이 아닐까 생각한다.

■ **손열 원장:** 지금 쟁점 중 하나가 ‘외압’이다. 미국의 외압으로 중국이 얼마나 변화할 수 있을까. 미일 마찰의 경우 일본이 장기불황에 빠지면서 성장률의 역전 현상이 벌어졌고, 양국간 갈등은 자연스럽게 해소가 되었다. 미국이 당시 내세웠던 것이 일본의 문제는 단순히 시장접근 문제가 아니라 구조적 장애요소(structural impediments)에 있기 때문에 외압으로 그것을 시정한다면 자연히 시장 진입이 개선되고, 미일교역이 확대 재균형에 이를 것이라는 논리였다. 그러나, 구조적 장애는 일본 자본주의의 본질과 관련된 사안으로 구조개혁을 요구하는 것이어서 미국의 압력이 일본의 국내적 지지를 확보할 때 비로소 가능한 일이었다. 따라서 실제 양상은 외압으로 일본이 구조개혁을 단행하여 마찰이 해소된 것이 아니라 일본의 복합 불황으로 장기 정체에 빠지면서 외압이 더 이상 필요하지 않게 된 것이다. 미국이 중국에게 요구하고 있는 구조적 장애 요소 개선은 미국 뿐만 아니라 한국 등 중국시장에 진출하는 제 3국, 그리고 장기적으로는 중국에도 유용한 일이다. 문제는 중국특색 자본주의, 혹은 국가 자본주의를 정면으로 겨누고 있는 미국의 구조적 장애 해소 요구, 구조개혁 요구를 중국정부가 받을 수 있을까 하는 점이다. 미국의 외압뿐 아니라 국제적 공조를 통해 중국의 내부개혁을 이끄는 전략이 나오지 않는 한 개혁 보다는 미중 간 무역역조를 개선하는 선에서 적당한 타협으로 이루어질 가능성이 높을 것 아닌가. 과연 티핑포인트가 멀지 않았다고 볼 수 있는 것인지.

■ **이승주 교수:** 외압이 얼마나 영향력을 미칠 것인가와 관련해서 일부 영향을 미칠 수 있는 측면들이 있다. 중국도 이미 미국과의 갈등을 서비스 분야 개혁의 동력으로 활용하겠다는 뜻을 시사한 바 있다.



그러나 단기간에 외압의 결과로 중국 시스템의 본질적인 변화가 일어날 것이라고 보기는 어려울 것 같다. 또한 미일사례가 지금의 미중 무역전쟁에 주는 시사점이 많기는 하지만, 두 사례의 차별성이 있는 것도 분명하다. 가장 큰 차별성은 미일 사이의 양자협상은 기본적으로 기존 다자주의 질서의 틀 속에서 협상이 이루어졌다는 점이다. 하지만 현재 미중 무역전쟁은 미국 스스로도 기존 세계경제질서, 즉 ‘다자질서의 변화’를 원한다는 데 차이가 있다. 그 동안 미국이 다른 상대들을 다뤘을 때 썼던 방식은 상대를 압박하는 과정에서 어떻게 하면 상대를 좀 더 자유주의적 국제질서의 틀 속으로 끌어들이려 하는 것이고, 이에 대한 원칙적 합의가 이루어질 경우 상대국과 일정한 역할분담을 하는 등의 전략을 취했다. 그러나 현재는 미국 스스로도 자유주의의 국제질서에 일정한 변화가 있어야 한다고 보고 있다. 2000년대 초 미국이 기존 질서를 그대로 유지하면서 중국을 끌어들이 수 있을 것이라는 기대가 있었는데, 실현되지 않았다. 따라서 미국은 중국과 양자적으로 해결할 것은 양자 방식을 취하고, 틀을 바꾸는 게임을 동시에 진행하자는 정책을 펼치고 있는 것 같다.

반면, 중국의 대응은 기본적으로 근본원인에 대한 대비책이라기보단 ‘대중요법’에 가깝다. 그 이유는 미중 무역전쟁이 중국의 공세적 외교의 결과이고, 이는 ‘시진핑의 리더십’의 정책적 선택의 결과이기 때문에 국내정치적으로 급격한 방향 선회가 어려운 면이 있기 때문이다. 현재로서는 중국이 아직 미국과의 전면전으로 확대되어서는 유리하지 않다고 전제하기 때문에 무역불균형을 어떻게 감소시킬 것인가와 같은 대중적인 요법으로 응하는 경향이 있다. 또한 시진핑 정부가 미국과의 대결을 지속하기보다 트럼프 행정부가 기존 다자질서를 훼손하고 있다는 주장을 펼치는 데 주력할 뿐 새로운 세계경제질서의 비전을 제시하지는 못하고 있다.

■ **이재민 교수:** 중국에 대한 미국의 압박은 상당히 오랜 기간 지속될 것으로 예상된다. 맥락은 다르지만 과거 냉전 체제에서 미국과 소련이 경쟁하던 것과 같이, 미국은 중국을 새로운 강력한 경쟁자로 바라보고 있으므로 단순히 교역문제뿐만 아니라 여러 영역에서 중국의 헤게모니를 꺾기 위해 어떤 식으로든 중국에 대하여 압박을 지속할 수밖에 없을 것이다. 특히 국제교역 측면에서 지금과 같은 중국의 부상과 석권을 허용하지 않겠다는 의지가 무엇보다 강하다. 미국이 생각하는 중착점은 지속적인 압박을 통해 현재 중국이 채택하고 있는 정부주도, 국영기업 동원, 민관협력 등의 중국식 경제운영체제를 바꾸겠다는 것이다. 결국 그 말은 지금과 같은 중국 정부와 산업과의 협업관계를 기초로 한 중국 경제체제에 대한 근본적인 개혁을 미국이 시도할 것이라는 점이다. 그런데 이러한 변화는 중국 입장에서는 국가 정체성에 관한 심각한 위기를 초래할 수 밖에 없는 상황이므로 이를 수용하기는 힘들지 않을까 생각된다. 다만 미국의 압박이 계속된다면, 중국 입장에서든 상당한 변화가 불가피하고 어느 정도까지 이러한 체제 변화를 수용할 수 있을 것인가 앞으로의 관건이 될 것이다. 만약 미국의 압박이 더욱 강화된다면 결국 중국도 미국의 핵심요구를 수용할 수밖에 없는 막다른 골목으로 몰릴 가능성이 있다. 이렇게 되면 조금 전 안 교수가 말한 중국 경제체제의 경착륙으로 이어질 공산이 크다. 또는 중국이 이러한 변화를 잘 관리한다면 경착륙은 피하며 미국과의 분쟁을 통해 계속해서 조금씩 미국의 요구를 받아들이다가 결국 상당한 시간이 경과하면 미국이 생각하는 모습에 가까운 중국으로 변화될 가능성도 있다. 어쨌든 현 시점에서 미국은 자신의 국익보호를 위하여 사활을 걸고 중국에 대한 압박을 지속할 것이며 새로운



행정부가 들어선다 하여도 큰 차이 없이 지속될 것이다. 이러한 이유로 결국 미중 간 충돌 속에서 중국은 미국의 요구를 받아들이는 모습으로 정리될 것으로 예측된다. 미국의 의지가 그만큼 강하기 때문이다.

일본 주도 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’, 신 아태무역질서 형성의 단초를 제공하다

■ **손열 원장:** 두 번째 라운드는 미중무역전쟁 속에서 아시아 혹은 아태무역질서는 어떻게 봐야하고 한국은 이를 어떻게 규정해야 하는지를 논의하고자 한다. 세계 어느 지역보다도 트럼프 보호주의와 미중갈등의 충격을 크게 받아온 곳이 아태지역이다. 대부분 국가들이 대외지향적 성장전략을 추구해 왔고 또 자유주의 무역체제의 수혜를 향유해 왔기 때문에 부정적 영향이 클 수 밖에 없다. WTO 는 어떻게 될지 모르고, 상소기구(Appellate Body, 이하 AB)는 연말이면 한 명 남는 있을 수 없는 일들이 벌어지고 있다. 그러나 아태 국가들은 지역을 단위로한 메가 FTA 혹은 다자협정을 추진해 왔다. ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’이 일단 되어 있고, 역내 포괄적 경제 동반자 협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership, 이하 RCEP) 협상을 계속 해가고 있는데 이는 아시아 국가들이 미국발 충격으로부터 일종의 지역적 안전망(safety net)을 만들어나가려는 측면이 있다. 또한 역내 네트워크를 강화하면 미국이 추후 귀환할 수 있는 인센티브도 마련하고 견제역할도 할 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 주요 흐름을 짚어 보자.

■ **이승주 교수:** 아태질서와 관련해서는 일본을 빼놓고 이야기할 수 없다. 특히 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’이 체결된 과정에서 일본의 예외적인 리더십에 주목할 필요가 있다. 일본은 대외경제적 측면에서 반응적(reactive)으로 행동하는 국가로 설명되어 왔었는데, ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’이 체결되는 과정에서 보면 상당한 리더십을 발휘하였다. 그 결과 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’이 일반의 예상보다 훨씬 빠른 시기에 체결되고 발효될 수 있었다. 다만 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’ 체결이 일본 리더십의 결과인 것은 사실이지만 어떻게 보면 상당부분 미국의 이해관계를 반영한 측면이 있다는 것이다. 예를 들어, 일본이 주도하여 미국과 관련한 20 개항을 동결하기로 한 데서 나타나듯이 미국이 추후 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’에 참여할 수 있는 통로를 열어두었다. 물론, 우리가 토론해왔던 미중 무역전쟁, 트럼프 행정부의 양자주의에 대한 선호로 인해 미국이 당장 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’에 합류할 가능성은 상대적으로 낮지만, 일본이 주도하는 아태 경제 질서는 미국의 지역 전략과 불가분 관계가 있다고 할 수 있다.

한편, ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’은 RCEP 의 협상 동력을 약화시키는 의도하지 않은 효과를 초래하였다. RCEP 이 협상 동력을 얻었을 때는 TPP 협상이 진전되었을 때였다. 중국 입장에서 보면 TPP 협상이라는 것이 중국을 경제질서적 측면에서 포위하는 전략으로 이해된 측면이 있고, 이에 대한 대응 수단 가운데 하나가 RCEP 으로 인식되었기 때문이다. TPP 의 차선책으로 추진된 ‘포괄적 · 점진적 환태평양 경제동반자 협정’은 중국의 위협 인식을 감소시키는 쪽으로 작용하였고,



RCEP의 협상 동력도 약화되었다. 한편, 미중 무역전쟁과 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’ 발효가 복합적으로 작용하여 베트남에 대한 투자가 증가하는 등 아시아 국가들 내에서 공급 사슬이 변화하고 있는 저변의 변화도 함께 진행되기 시작하였다.

■ **이재민 교수:** 최근 일본의 리더십이 눈에 띄는 것 같다. 일본이 2011년 후쿠시마 원전사태 때만 해도 여러 가지로 국내외에서 최악의 상황이었는데, 다시 일어서서 외교정책에 대한 자신감을 회복하였다. 특히 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 타결하는 등 외교적 측면에서 성과를 거두었다. 이러한 자신감을 바탕으로 최근 한국에 대하여도 압박을 가하고 있는 것으로 보인다. 그러한 맥락에서 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’은 아태 지역에서 새로운 역학관계와 구도가 형성되고 있는 점을 시사하고 있다. 현재 미국 입장에서는 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 보면 속으로는 흐뭇하지 않을까 생각된다. 미국은 2017년 1월 TPP에서 탈퇴하며 다른 11개국을 당황하게 하였으나, 지금 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’이 돌아가는 상황을 보면 미국 입장에서는 자신이 희망하는 교역질서가 형성되는 것이기 때문이다. ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’의 여러 내용들이 모두 미국의 기본의도를 반영하고 있다. 그리고 이 지역에서 중국에 대한 견제구도를 구체화하고 있다. 예를 들면 국영기업조항 같은 새로운 내용들은 모두 중국을 대상으로 한 것이다. 정착 설계자인 미국이 빠졌음에도 다른 11개국이 이 협정을 발효시켜 새로운 질서를 형성하여 나가고 있으니 미국 입장에서는 간접적으로 자신들의 목표를 상당 부분 달성한 것이 되었다. 미국이 원하는 모델대로 역내 국가들, 특히 중국이 장기간에 걸쳐 서서히 변화하여 나가는 모습을 유도하고자 하는 것이 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’에 녹아있다. 미국이 빠졌음에도 불구하고 11개 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’ 국가들이 이러한 새로운 규범을 수용하고 체계적으로 움직이고 있는 것은 통상질서의 새로운 수립과 이를 통한 중국에 대한 견제라는 미국의 의도를 효과적으로 구현할 수 있는 중요한 플랫폼이 마련된 것이다. 특히 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’에는 선진국뿐 아니라 개도국도 포함되어 있어 광범위한 지지를 토대로 하고 있다는 점이 더욱 미국 입장에서는 유리한 형국이다. 앞으로 미국이 다시 TPP로 돌아와 TPP가 출범하게 되면 이러한 플랫폼은 더욱 강화될 것이다. 그러나 설사 미국이 돌아오지 않는다 하더라도 TPP를 대신하는 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 통해 미국이 짜놓은 프레임워크에서 주요 역내 국가들이 자신들끼리 새로운 질서를 수립하여 나가는 모습은 미국에게는 유용한 Plan B가 될 것이다. 나아가 오히려 미국이 빠진 상태에서도 지금 태국, 대만, 한국, 심지어 영국도 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’에 가입하기 위한 의지를 밝히고 있다. 이러한 점들을 보면 원래 미국이 생각하였던 구도가 어느 정도 구현된 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’과 RCEP은 서로 매우 다르다고 할 수 있다. RCEP이 현재의 통상협정의 틀 내에서만 역내 교역 자유화의 모습을 추구하고 있는 반면, ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’은 현재 교역질서에 대한 중대한 변화를 전제로 추진되고 있는 것이기 때문이다. 중국 입장에서는 이러한 협정과 체제를 달가워할 리 없다.



무기력한 中, 당분간 반응적인 태도 취할 것으로 보여

■ **손열 원장:** 지금까지 전략적 차원에서 말씀해주셨다. 그렇다면 경제적 차원에서 볼 필요가 있다. 다시 말해 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’이 발효된 상황에서 미국이 생각하는 경제적인 관점에서는 이것이 어떠한 의미를 갖는가. 즉, 전략적으로는 와해되지 않고 일본의 리더십에 의해 재결합되는 효과가 있는데, 경제적인 측면에서는 어떻게 해석될 수 있는가.

■ **안덕근 교수:** 원산지 규정이 실제로 교역을 왜곡하는 수준이 상당히 심각하다는 것을 검증한 논문들이 많이 나오고 있다. 일본의 경우 의료기기를 예를 들면, 미국에서 중국으로 들어가는 의료기기 시장점유율이 25%가 조금 넘는데, 미국 브랜드로 따르면 수치가 80% 정도 가까이 나온다. 이 얘기는, 기업들이 베트남과 같은 국가들을 생산기지로 활용할 수 있다는 것이다. 이처럼 당장 미국이 빠져나갔다고 하더라도 투자망을 통해 공급망(supply chain)이 묶이는 경우, 글로벌한 산업재편 구도로 활용할 수 있다. 한중일 시각에서 보면, 사실 한국이 일본과 FTA를 맺을 수 있는 유일한 창구가 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’인데 한일관계 악화로 이것이 어려워진 상황이다. 또한 한중일 FTA가 이루어지기에는 아직까지 정치적 기반이 약하다. RCEP이 어려워진 이유는 USMCA로 인해 캐나다와 멕시코가 사실상 중국과 FTA를 하기 어려웠던 것처럼, 일본과 미국의 양자협정 협상 과정에서 USTR이 이와 똑같은 내용을 협상 목적(objective)에 적어두었기 때문이다. 이것에 따르면 일본이 RCEP을 타결 짓기가 현실적으로 어렵다는 뜻으로 해석될 수 있다. 대외적으로 드러내긴 어렵겠지만 아마 중국이 수용하기 어려운 협상 어젠다를 고수하는 경우, 협상 진행이 연기되면서 결국 타결되지 못할 가능성이 높다. 그러한 대표적인 의제들 중 하나가 ‘디지털 무역(digital trade)’이다. 디지털 무역 혹은 전자상거래 부분에 최근 미국이나 일본이 주장하는 가장 기본적인 것이 ‘데이터의 자유로운 이동(Data free flow)’과 ‘서버 국산화(Server Localization)’의 금지이다. 이는 무역에서 기본적으로 최혜국대우가 들어가듯이, 매우 기본적으로 포함되어 있다. 중국은 2년 전에 인터넷 법을 통과시키면서 검열을 강화하고 서버 국산화를 확대하면서 산업을 확대하는 등 오히려 인터넷 주권을 강화하고 있다. 이미 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 체결한 일본이 베트남, 뉴질랜드, 호주를 데려와서 데이터의 자유로운 이동 원칙을 고수하는 경우 RCEP에서는 중국이 쉽게 용이하기 어려운 문제가 초래된다. 이처럼 현실적으로 봤을 때 RCEP이 조만간 타결되기는 어려운 상황으로 보인다. 그동안 동아시아 경제 협력은 수십년 전부터 항상 외교적 차원에서 입버릇처럼 해온 얘기인데, 가까운 미래에는(in any foreseeable future) 현실화되기 매우 어렵다는 것이다. 일본이 미국과 완전히 같은 편이 되어있었던 반면, 한국은 그 동안 중국 편에 있었기 때문에 한국 입장이 매우 난처해진 상황이 된 것으로 보인다. 중국은 미일 연대에 점점 더 멀어지는 상황이다. 앞으로도 그런 식의 대치국면이 더 강화되지 않을까 생각된다.

■ **손열 원장:** 이제 중국의 통상정책을 어떻게 바라볼 수 있을지 논의할 필요가 있는 것 같다. 한국 경제로 보면, 미국 못지않게 중국이 중요한 역할을 하고 있다. 현재 자유무역에서 시진핑이 얘기했던 것은 과거 미국대통령이 했던 얘기다. 시진핑이 자유무역의 명분론을 설파하고 있음에도 불구하고 아직 중국 편이 안보이는 상황이다. 여러 국가들이 트럼프를 싫어하지만 미국과 연대해서 가고 있는 상황이다.



중국의 통상정책을 볼 때, 중국이 어디서 잘못가고 있는건지 짚어볼 필요가 있다. 중국의 통상정책에 대한 평가를 해주시면, 자연스럽게 마지막 라운드로 넘어가 한국의 개선 방향에 대해 얘기해볼 수 있을 것 같다.

■ **이재민 교수:** 중국의 통상정책은 상당히 효율적이고 유기적이다. 정부가 나서고 기업이 따라가면서 적절한 정책수단으로 경쟁자들을 견제한다. 중국 정부가 취하는 여러 조치들이 통상협정 틀 내에서 명확하게 위반인지 아닌지 말하기 힘들 정도로 유기적인 체제로 움직이는 모습을 보이고 있다. 따라서 미국 입장에서는 협정 위반 문제를 중국에 대하여 이야기하는 것이 특별한 실익이 없다는 결론에 도달한 듯하다. 큰 그림에서 중국은 현재의 국제교역체제의 맹점 내지 취약점, 특징들을 가장 자신에게 유리한 방향으로 효율적으로 활용하는 모습을 보였던 것 같다. 그 효율성이 엄청난 무역흑자와 전세계적인 석권으로 나타나게 되었다. 그리고 바로 이것이 미국 입장에서는 가장 큰 우려이다. 그러므로 미국 입장에서는 지금의 교역체제를 유지하면서 중국에게 앞으로 잘해보자고 얘기하는 것이 논리적으로 불가능하다. 미국 입장에서는 어떻게든 새로운 교역질서를 만들 수밖에 없고, 이를 통해 지금 중국이 강점을 가지고 있는 여러 부분에서 족쇄를 채우는 새로운 메커니즘을 도입할 수밖에 없다. 이런 부분들이 미국이 생각하는 새로운 통상협정의 골격이며, 그 단초가 바로 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’에도 나타나고 있다. 반대로 중국입장에서는 시진핑 주석이 언급한 바와 같이 현재 교역체제에서 자유교역을 그대로 유지하는 것만이 자국의 이해관계를 보호하는 가장 유용한 수단이라고 판단하고 있는 모습이다. 그래서 중국 입장에서는 현재 체제가 유지되는 것이 최상의 선택지이다. 그런데 미국이 이를 허용하지 않고 있어 결국 이대로 진행하기는 힘든 상황이다 보니 점점 어려운 형국으로 이어지고 있다. 결국 이것을 탈출하려면 현재의 경제정책과 통상정책을 바꿔야 하는데, 이는 지금까지 유지해온 효율성과 유기적 협력체제를 약화시키거나 포기하여야 할 지도 모른다는 것을 의미한다. 중국의 고민은 여기에 있는 것으로 보인다. 다만 중국이 새로운 변화를 대거 수용하고 심기일전한다면 새로운 체제 하에서도 세계시장을 석권할 수 있는 능력과 영향력을 확보할 수도 있을 것이다. 특히 중국이 이미 앞서나가고 있는 AI와 디지털 경제 영역에서는 이러한 새로운 가능성이 현실화할 가능성이 높다.

■ **안덕근 교수:** 중국 부상과 관련하여 국제관계학자들은 흔히 중국이 G2의 위상에 걸맞은 역할을 하지 못하는데 대한 우려를 제기하는데, 이것은 통상정책에서도 나타나는 근본적인 문제들 중 하나이다. WTO 분담금 기준으로 보면, 미국이 압도적으로 많고 2위는 무역을 많이 하는 독일이나 일본이다. 그러나 중국이 가입을 하자마자 판도가 바뀌었다. 마카오, 홍콩을 합쳐서 2-3년 전부터 중국의 몫(portion)이 커지게 되어 미국을 앞서는 상황이 되었다. 중국이 압도적인 위상을 갖게 되면서 현재 WTO 사무처장 네 명 중 한 명이 중국인이고 AB에도 중국이 계속 들어가는 상황인데, 중국이 이제 그 몫(share)를 주장하기 시작했다. 그 동안 이 역할을 했던 것은 EU였다. 미국과 EU가 글로벌 ‘규범제정(rule-making)’ 역할을 할 때는 방식이 달라 싸우긴 했지만 방향은 같았다. 그러나 비시장 경제인 중국이 들어오면서 기본적인 규범을 만드는 방향성에 대해서도 완전히 다른 의견을 가지게 되기 때문에, 미국이 이러한 중국을 포함해 글로벌 ‘규범제정(rule-making)’을 할 수 있는 상황이 아니다. 우리가 개발연대 시절에 막대한 정부 보조금을



통해서 국내산업을 키웠던 것처럼, 샤오미가 지적재산권(Intellectual Property, 이하 IP)를 위반하는 것을 내버려두다 보니, 결국은 생존경쟁으로 치닫게 되고 누가 죽느냐 마느냐 형태까지 가는 압박전개가 되고있다. 그 와중에 중국은 WTO 가 갖고 있는 근본적 문제를, 즉 도하가 출범이 되고 지금까지 20 여년이 지나면서 우루과이 라운드 때 만들어놓은 룰이 시행되면서 생기는 문제점들을 개선하는 것에 대해서는 전혀 역할을 못해왔다. FTA 를 하는데 있어서 시장개방, 관세인하도 중요하지만 최근에는 그보다 규범의 변화를 받아들이고 수용하는 것이 중요한데, 중국은 그런 경우가 드물다. 통상정책이 통상이라는 측면에서 시장을 확대하고 규범을 개선하는 작업보다는 전략적인 목적으로 오용이 되는 측면이 있다보니, 점점 일본이나 인도와 같은 역내국가뿐 아니라 미국이나 EU로부터 경계의혹을 사게 된 측면이 있다. 중국이 국제통상 체제에서 위상이 부각된 점을 감안해볼 때, 거기에 걸맞은 역할을 거의 못해왔는데, 이를 보고 미국은 대화를 통해 문제가 해결될 것 같지 않다고 결론을 내리고 일방적인 통상마찰 내지 전쟁으로 이를 해결하려고 하지 않았나 싶다.

■ **이승주 교수:** 덧붙이자면, 현재 미중 무역전쟁의 양상은 미국이 때리고 중국이 수세에 처해있는 상황인데, 중국은 이 상황에서 다른 국가들의 지지를 확대하는 데 어려움을 겪고 있다. 그렇다면 중국의 통상정책을 어떻게 이해할 수 있는가? 중국이 TPP 에 대한 대응 차원에서 RCEP 에 본격적인 관심을 갖게 된 것이나, 최근 76 개국이 개시하기로 한 WTO 전자상거래(e-commerce) 협상에도 중국이 거의 마지막에 참여하기로 한 데서 중국 통상정책의 수동적 성격이 드러난다. 미중 무역 전쟁에서도 중국이 공세적 혹은 적극적 통상정책을 펼치면서 대안적인 질서를 제시하기도 어려운 상황에 있다. 미중 무역전쟁의 국면을 고려할 때, 대안적 질서를 제시한다는 것이 미중 경쟁 구도를 강화시키는 효과를 초래하기도 하는 효과가 있기 때문에 중국이 공세적 혹은 적극적 정책으로 선회하기 어려운 측면이 있다. 더 넓게 본다면 중국의 일대일로 정책이라는 것도 대외적으로는 역내 국가의 연결성을 증진시킨다는 슬로건을 내세웠지만, 중국의 입장에서 아태 지역에서 미국과의 대결구도를 완화 혹은 회피하려는 전략적 선택의 일환이었다는 평가도 있다는 것을 감안한다면 중국의 통상정책은 단기적으로는 반응적인 성격이 유지될 것으로 보인다.

또 하나의 원인은 중국이 일대일로를 추진하는 데 있어서 일부 국가에서 어려움에 직면하고 있다는 점을 지적할 수 있다. ‘부채의 덫(debt trap)’ 혹은 일대일로를 전략적으로 활용한다는 우려가 중국이 통상정책에 있어서 주도적 역할을 하기 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 다만 일부 개도국 측면에서 보면, 중국식 모델 혹은 통상정책에 일정한 매력을 느끼는 국가들도 없지 않다. 따라서 향후 세계경제질서를 재편하는 과정에서 이들과의 비공식적인 연대가 형성될 가능성은 충분히 있다. 마지막으로, 중국은 공식적 차원의 규칙 제정을 위한 경쟁을 가속화하기보다는 경제적 영향력을 실질적으로 확대해나가는 전략을 추구할 것이다. 알리페이 사례에서 나타나듯이 첨단사업, 특히 IT 산업을 중심으로 중국이 동아시아 지역을 중심으로 플랫폼을 형성하기 위해 노력하고 있는데, 이는 자국 중심의 플랫폼을 기반으로 사실상의(de facto) 규칙 제정자의 역할을 하려는 것으로 볼 수 있다.



韓, 美中 무역전쟁 장기전 대비하여 새로운 틀 구상할 때

■ **손열 원장:** 미국은 밖으로 중국에 추월당할 것이라는 전략적 우려, 안으로는 자신의 삶이 위협받고 있다는 위협인식이 겹쳐져서 대단히 자국중심적이고 공세적인 그러나 영리한 통상정책을 추진하고 있다. 반면, 중국은 덩치는 큰데 두뇌는 떨어지는, 다시 말해 위상에 걸맞은 역할을 못하고 있는 것으로 보인다. 한국 입장에서 볼 때 중국은 말과 행동이 다른 양상인데, 겉으로는 자유무역(free trade)을 표방하지만 실제로는 전형적인 개도국의 capitalist 로, 혹은 자국의 전략적 이익을 위해 거칠게 상대를 압박하는 (사드 보복의 경우 처럼) 행태를 보인다. 따라서 미국의 압력이 잦아들 경우, 어떻게 나올 것인지 우려스럽다. 요컨대, 미중 양국 모두 세계질서의 건축과 수호를 담당할 만한 위신(prestige)를 갖지 못한 것이다. 그렇다면 어떻게 신 질서(우리 입장에서는 개방적, 규칙 기반 질서)를 건축해야 하는지가 관건이고 여기서 한국의 역할, 전략은 어떠해야 하는지가 커다란 과제이다.

■ **이재민 교수:** 한국은 여러 모로 지금 어려운 상황에 있다. 한국의 강점은 정해진 틀 내에서 경쟁할 때 아주 잘 한다는 것이다. 규범 순응적인 국가라서 주어진 규범에 따라 성실하게 법과 정책을 잘 바꾸어가며, 성실히 노력한 결과 다른 개도국과 달리 다자체제에서 크게 성공하였다. 반면 우리의 단점은 게임의 룰이나 틀이 한번 바뀌면, 그 와중에서 어떻게 해야 할 지 판단이 어려운 상황으로 내몰린다는 점이다. 따라서 우리 정부의 입장에서 볼 때, 지금은 기존의 프레임워크나 틀 자체가 없어지는 상황이다 보니 어느 장단에 발을 맞춰야 하는지 모르는 상황이 되었다. 우왕좌왕할 수밖에 없게 되었다. 이를 앞으로 잘 헤쳐나가려면 전략적 사고가 필요하다. 특히 교역 측면에서도 미국, 중국, EU, 일본과의 관계를 종합적으로 생각해볼 필요가 있다. 더불어 최근 국제교역체제가 새롭게 형성되는 움직임도 파악하여 이들 국가와 지속적으로 협의하며 새로운 규범 형성에 적극 참여하는 모습을 보여야 한다. 그런데 지금은 여러 현안의 해결에만 몰두하고 있는 모습을 보이고 있다. 현안 해결은 물론 중요하고 시급을 요하는 것은 맞다. 그러나 이와 동시에 새로운 교역질서의 흐름을 이해하고 어떠한 방향으로 우리 정책을 이끌어 가야 할 것인지를 모색하는 전략적인 사고도 역시 필요하다. 기존의 생각과는 다른, 기존의 틀과는 다른 교역 체제가 형성 중이라는 점을 전제로, 그 새로운 상황에 맞춰 여러 교역이나 현안을 해결해나갈 필요가 있어 보인다. 그리고 이러한 시각을 바탕으로 통상정책이 국가정책의 핵심과제임을 모두 이해할 필요가 있다. 통상정책에 대한 전략적 고려 없이 수출기업의 현안 해결 모드에만 집중하는 것은 작금의 풍랑을 헤쳐 나가는 데에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다.

■ **안덕근 교수:** 한국이 어려움을 겪는 것은 사드 이후에 우리 산업계에서 탈중국의 필요성에 대한 인식이 높아졌다는 점이다. 더불어 경제적인 이유만으로도 중국시장에서 비교우위를 가지기 어려워지고 있기 때문에 시장을 옮기고 있는 상황이다. 그렇다고 중국시장은 포기할 수도 없고 탈중국의 범위가 큰 과제이다. 특히 지난 2년전부터 주식시장을 보면, 우리 주식시장이 중국의 주식시장과 굉장히 밀접하게 동기화된 현상을 보인다. 지난 10년을 보면, 중국과의 교역이 미국 두 배 이상으로 이루어질 정도로 중국 중독현상이었는데, 그럼에도 불구하고 금융시장이 중국시장에 연동되는 측면은 없었다. 그런데



지난 2년 반부터는 주식시장이 완전히 동기화 되어있다. 작년 같은 경우에는, 똑같이 추락을 해도 한국이 전체 시장 규모가 작다 보니 체감하는 충격이 훨씬 더 큰 구조적인 문제가 생겼다. 여기서 생기는 딜레마는 미중 마찰이 심해질수록 거시적으로는 한국경제가 중국경제에 소용돌이처럼 빠지기 때문에, 잠재적 경쟁자의 어려움을 무조건 환영할 상황이 아니라는 점이다. 우리가 여기서 어떻게 살아남는지가 중요한 문제다. 다행인 것은 미중 간의 통상마찰이 제 3국으로는 아직 확산이 안되고 있다는 것이다. EU 나 다른 국가들이 큰 반응을 안 보이는 덕분에 다른 시장에서 이를 ‘make-up’ 할 수 있지만, 경제산업계에서 우려하는 것은 올해는 본격적으로 확산효과가 나타나지 않을까 하는 것이다. EU 나 아랍, 신흥국에서도 보호주의적인 성향이 높아지고 있고 미국의 보호주의를 통해 막히는 것들을 피부로 느끼면서, 많은 국가들이 여기에 따라붙기 시작했다. 따라서 생존전략을 찾아야 하는 다급한 상황인데, 이것이 FTA 를 더 체결하면서 해결되는 문제인지 아닌지 생각해볼 필요가 있다. 예를 들면 일본의 경우 중국과는 FTA 를 공식적으로 하기 어려운 상황인데, 아베 총리가 중국을 방문하면서 구체적인 경제협력에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이처럼 실리적인 것들이 필요한데, 우리 정부가 하는 정책들의 경우 반응(reactive)적이고, 방향성이나 명확한 전략이 있기보다는 임기응변 식으로 가기 때문에 산업계도 상당한 혼란이 있는 것으로 보인다. 정부가 이번에 처음으로 통상정책을 전담하는 통상 비서관직을 만들었다. 청와대가 통상문제를 비핵화 문제를 다루는 수준으로 직접 다루어야 하는데, 안보 및 외교 사안과는 매우 불균형(unbalance)하게 가다보니 이런 위중한 상황에서 정부의 역할이 미진하게 ‘underperform’ 되는 상황이 아닌가 하는 우려가 있다.

■ **이승주 교수:** 글로벌 통상환경 자체가 어려운 시기를 맞이하고 있다. 한국처럼 대외의존도가 높은 나라에게 이것은 큰 도전임에 틀림없다. 현 정부가 FTA 체결을 지속적으로 확대해 나가는 전략을 추구하는 것은 정책적 일관성 측면에서는 긍정적으로 볼 수 있다. 다만 글로벌 통상 환경 자체가 변화하고 있기 때문에, 통상정책의 전환을 위한 전략적 고민이 필요한 측면이 있다. 첫 번째 생각해볼 것은 미중 무역전쟁이라는 국면에서 한국이 미국과 중국 사이에서 선택을 하는 상황으로 물리지 않는 것이 중요하다. 선택의 문제가 되지 않도록 상황을 관리하는 것, 물론 한국이 혼자서 이런 상황을 관리하는 것이 대단히 어렵겠지만, 이러한 우려를 공유하는 동지국가들(like-minded countries)과의 연대와 협력을 지속적으로 추구해나갈 필요가 있다. 이를 기반으로 미중 무역전쟁 속에서 일정 공간을 확보하려는 노력이 필요하다. 또 하나는 중국에 대한 의존의 문제, 경제시스템의 동기화 문제가 있다. 여기서도 기업 수준의 전략과 정부의 통상 전략 사이에 일정한 차별성을 확보할 필요가 있다. 중국 시장은 규모도 크지만, 세계 유수의 기업들이 경쟁한다는 점에서 과거 미국시장이 가졌던 브랜드 효과를 충분히 가질 수 있는 시장으로서 잠재력을 갖고 있다. 기업 수준에서는 중국시장을 올인하느냐 포기하느냐의 선택문제로 갈 것은 아니라고 본다. 기업들에게는 여전히 중요한 시장임에는 틀림없기 때문에, 기업 차원에서는 그에 맞는 전략을 취하면 될 것으로 보인다. 그러나 정부 차원에서는 중국의 의존의 문제에 대한 대안 전략이 필요하다. 이 전략의 핵심은 기업들이 시장을 다변화할 수 있는 정책 환경을 제공하고, 기업이 각각의 사정에 따라 결정하도록 하는 것이다.



한편, 기본 원칙의 천명을 넘어 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’에 대한 전략과 구체적 실행 계획이 필요하다. 일본이 적극적인 리더십을 발휘하여 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 타결하였다는 것은 일본과의 통상관계 혹은 지역질서 차원에서의 문제를 어떻게 풀어나가야 할 것인지에 대한 일관성 있는 전략이 필요하다는 것을 의미한다. 또 하나는 세계경제질서를 재편하는 과정에서 대두될 새로운 표준에 대하여 한국의 입장을 대외적으로 내놓기 위해서는 관련 이해관계자들의 의견 수렴과 합의를 도출하는 노력이 병행되어야 한다. 예를 들면 전자상거래에 있어서 여러 고려사항들이 있다. 데이터의 초국적 이동을 어디까지 허용할 것인지, 프라이버시는 어떻게 보호할 것인지에 대해 미국이나 일부 유럽 국가들의 경우 글로벌 기술기업(tech company)의 이익을 반영하는 통상정책을 펼치고 있는데 한국의 기술기업들의 이해관계에 기반한 광범위한 합의의 기반을 형성할 필요가 있다. 통상정책이 국내적 차원의 이해관계와 유리된 상태로 추진되기는 어렵기 때문이다.

■ **손열 원장:** 이제까지 논의를 종합해 보면 한국의 통상정책이 당면한 과제는 미국의 일방주의적 통상압력 대응, 미중 무역전쟁의 부정적 효과 관리, 중국의 일방주의 경계, 그리고 세계경제질서 재편 과정에서 통상 규범 및 규칙 제정에 능동적 대응 등을 꼽을 수 있겠다. 과연 한국은 이 과고를 헤쳐나갈 국내적 기반은 마련되어 있는가. 다행이라고 생각되는 점은 국내적으로 통상에 있어서 ‘liberal consensus’ 즉, 통상교섭본부체제가 발족한 이래 20 여년 정부나 민간 행위자간 이루어진 국내적 합의는 깨지지 않은 것으로 보인다. 정부의 대내적 운신의 폭은 여전히 확보된 것으로 이해할 수 있다. 마지막으로 한 말씀씩 해달라.

■ **안덕근 교수:** 결국 통상정책이라는 것은 전체 경제정책의 일부분이며, 통상정책이 한국의 경제정책을 리드할 수는 없다. 말이 마차 앞에 가야지 뒤에 갈 수 없기 때문에, 먼저 경제정책이 확고하게 서야 한다. 다행히 정책의 방향성이 ‘liberal consensus’를 크게 훼손하지는 않았지만, 전반적인 사회분위기가 급변하면서 이익공유제와 같은 논의들이 나오고 있는 상황이다. 따라서 균형을 맞춘 이해관계가 정책에 반영되기 보다는 ‘자유주의적인 입장(liberal stance)’으로 혜택을 보는 부문들은 추후 과도한 책임을 지지 않기 위해 공론의 장에 더 나서지 못하는 것으로 보인다. 예로, 사석에서 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 강력하게 지지하는 대기업들도 공적인 자리에서는 이를 함구할 수밖에 없는 상황이다. 반대로 피해를 보는 입장에서는 강하게 이의제기를 하기 때문에, 정책의 동력이 발휘가 되기 어려운 구조로 가고 있는 것도 어려운 점 중 하나다. 현 시점에서 우리나라 기업들에게 핵심 시장의 관세를 더 깎아줘서 도움이 되기보다는, 글로벌 규범과 얼마나 동기화되어 사업비용을 경감시켜주는 것이 더 중요하다. 여기서 생기는 딜레마는 이때까지는 미국을 따라가는 것이 글로벌 규범을 받아들이는 것이었는데, USMCA를 통해서 미국이 내세운 새로운 모드를 보면 모두가 지지할 수 있는 새로운 형태의 규범이라기 보다는, 미국의 경제이해를 앞세우는 형태의 왜곡된 규범을 세우다 보니 무작정 따라가기도 어려워진 상황이다. 그래서 정부에서도 선진통상규범을 과감하게 받아들이자고 몰아붙였던 얘기가 합리성이나 객관성이 결여되는 문제가 생겨서 방향을 잡기 어려운 것으로 보인다. 현재 한국의 과제는 미국이 선도해서 만들어놓은 규범 작업에 EU와 일본이 동참하는 상황이다 보니 어느 시점에 합류하는냐 하는 문제이다. 중국은 글로벌 통상규범을 만드는 작업에서 거의 배제가 된 상태다 보니 우리로서는



결국 방향성을 미국 쪽으로 맞출 수밖에 없다. 따라서 이를 얼마나 적극적이고 빨리 수용할지 아니면 국내여건이나 상황들, 예를 들면 중국에 의존성이 높은 교역구조를 가진 상황에서 소위 속도조절을 해야 하는지에 대한 정책적 판단을 하는 것이 앞으로 더 중요해질 것으로 보인다.

■ **이승주 교수:** 새로운 쟁점들과 관련하여 국내 이해관계자들 사이의 합의를 어떻게 도출할 것인지에 대해 고민할 필요가 있다. 작년 구글의 지리정보 반출 요구가 국내기업에 대한 역차별 문제로 이어져서 구글과 같은 다국적 기업에 조세를 부과해야 하는가의 문제로 변화하였다. 이러한 사례에서 나타나듯이, 초국적 기술 기업에 대한 조세 부과 문제가 과연 역차별의 문제인가, 산업정책의 문제인가, 기업활동의 자유문제인가에 대해 국내적인 합의가 정확하게 규정되어 있지 않은 이슈들이 비일비재하다. 따라서 구체적인 통상문제와 관련된 국내 이해관계와 정치적 지형이 어떻게 짜여 있는지에 대한 명확한 인식에 기반해야 일관성 있고 전략적인 정책을 펼칠 수 있다는 측면에서, 국내적 차원의 사전 정지작업이 필요하다.

■ **이재민 교수:** 지금 여러 모로 힘든 상황이다. 이러한 힘든 상황을 극복하기 위해서는 정부와 기업이 모든 힘을 합쳐 총력적인 대응을 하여야 한다. 그러나 우리 내부적으로 이러한 통상정책에 대한 심도 있는 논의나 토론이 이루어진 적은 별로 없었던 것 같다. 지난 2018년 전례 없는 보호무역주의의 파고가 몰려 왔으나 우리 국가적인 차원에서 어떻게 이에 대처할 것인지에 대한 논의는 부족하였던 것 같다. 향후 2-3년간은 이제 새로운 통상질서가 형성되고 새로운 규범이 도입되는 시기이다. 일종의 체제 전환기라고 볼 수 있다. 우리의 대응과 방비가 무엇보다 중요한 순간이다. 이 시기를 잘 이겨내고 새로운 체제로 잘 이행할 수 있다면 우리는 다시 새로운 성공을 위한 가도를 달릴 수 있을 것이다. 반면에 이 타이밍을 놓치고 새로운 흐름에 뒤쳐진다면 서서히 후퇴의 길을 걸을 수도 있을 것이다. 바로 이러한 이유로 2019년은 정부, 기업, 학계 등의 역량을 결집하여 국가적 차원의 노력이 필요한 시점이다.

■ **손열 원장:** 전체적으로 대외환경 전망도 어둡고, 대내적 태세에 대한 전망도 어두운 것 같다. 앞서 여러분들이 지적하셨듯이 일본은 2010년대 초반까지만 하더라도 FTA 경쟁에서 뒤쳐져 위기의식에 사로잡혀 있었다. 국내 이해관계자 간 이익조정에도 실패해 대형 무역협정에 나서지 못하는 무기력증에 노출되어 있었던 반면 한국은 KORUS FTA에 이어 EU, 중국 등 세계 3대 시장과 양자 FTA를 수립하여 이른바 ‘글로벌 FTA 허브’를 구축하는 등 앞서 나갔었다. 불과 5-6년 사이에 양국간에는 희비가 엇갈려서 일본은 ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’을 주도하고, 일-EU FTA를 체결하여 상황이 완전히 역전되었다. 그사이 한국은 무엇을 했나 생각해볼 필요가 있다. 이재민 교수 지적처럼 양자 FTA를 통해 이른바 경제영토를 확장하는데 열중한 동안, 메가 FTA 경쟁 즉, TPP 교섭 참여에 실기(失機)하고 RCEP 협상에서도 존재감을 내지 못하고 있다. ‘포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정’ 가입에 대한 입장도 정리되어 있지 않다. 한국 통상정책은 아직도 2000년대 FTA 체결 경쟁 마인드에서 벗어나지 못하고 있고 따라서 새로운 경쟁 상황에서 준비된 행보를 보이지 못하는 것이 아닌가하는 인상이다. 향후 한국정부는 미국의 무역압력에 대한 실시간 대응을 해나가는 한편, 주요국들의 전략적 통상정책 경쟁에 기민하게 대응하기 위해서 국제정세의 동향을 면밀히 살피면서 전략적이고 기동적인 정책결정태세를 갖추어야



한다. 예컨대 북핵교섭과 한미 통상교섭이 상호 연계되어 진행되고, 미중 간에도 북핵교섭과 통상교섭의 연계를 목도하는 속에서 정책당국의 통합적, 복합적 사고는 대단히 중요하다. 또한 모든 대담자들이 누누이 지적하듯이 새로운 통상환경 하에서 통상교섭은 기왕의 관세조치를 넘어 미래산업의 무역-투자-서비스 결합을 돕는 제도환경 구축을 둘러싼 다자적 무역규칙과 규범 제정 경쟁이라 할 수 있다. 산업의 표준, 플랫폼과 질서 장악을 둘러싼 구조적 경쟁에 대처하는 내부적 태세가 하루속히 갖추어져야 한다는 말씀으로 오늘의 대담을 마무리하고자 한다. ■



저자 약력(가나다 순)

손열_ EAI 원장 · 연세대학교 국제학대학원 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 연세대학교 국제학대학원장, 언더우드학부장, 현대일본학회 회장 등을 역임하고 현재 한국국제정치학회 회장이다. 주요 연구 분야는 국제정치경제, 일본외교정책, 동아시아 국제관계 등이다. 최근 저서로는 《Japan and Asia's Contested Order》(2018, with T.J. Pempel), 《한국의 중견국외교》(2017, 김상배 · 이승주 공편), 《Understanding Public Diplomacy in East Asia》(2016, with Jan Melissen) 등이 있다.

안덕근_ 국제공정무역학회 회장 · 무역위원회 무역위원 · 서울대학교 국제대학원 교수. 서울대학교 국제경제학과를 졸업하고 미시건 대학교(University of Michigan at Ann Arbor)에서 국제무역론으로 경제학 박사학위와 법학 박사학위를 받았다. 주요 저서 및 편저로는 《Legal and Economic Analysis of the WTO/FTA System》(World Scientific, 2016), 《WTO Trade Remedy System: East Asian Perspectives》(Cameron May, 2006), 《WTO and East Asia: New Perspectives》(Cameron May, 2004) 등이 있다.

이승주_ 중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 캘리포니아 주립대학교 버클리(University of California, Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득했다. 주요 연구분야는 동아시아 정치경제, 동아시아 지역주의, 글로벌 FTA 네트워크, 동아시아 국가들의 제도적 균형 전략 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《Northeast Asia: Ripe for Integration?》(공편), 《Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions》(공편) 등이 있다.

이재민_ 서울대학교 법과대학 · 법학전문대학원 교수. 서울대학교 법과대학에서 법학사, 법학석사, 법학박사를 취득하였고, 미국 보스턴 법대(Boston College Law School)에서 법학박사(Juris Doctor), 조지타운 법학전문대학원(Georgetown Law Center)에서 법학석사(LL.M.) 학위를 취득하였다. 제 26 회 외무고시를 거쳐 외교부에서 근무하였다. 미국 워싱턴 D.C. 소재 Willkie Farr & Gallagher LLP 에서 변호사로 활동했으며, 한양대학교 법과대학·법학전문대학원에서 교수로 재직한 바 있다. 주요 연구분야는 국제법(국제통상법, 국제투자법)이다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 대담록을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2019년 2월 28일

“EAI 통상정책 대담: 한국, 신 아태무역질서 구축을 위한 통상정책 모색할 때”

ISBN 979-11-88772-57-5 95320

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr