

IIT

INSTITUTE FOR
INTERNATIONAL
TRADE

ISSN 2093-3118



한국무역협회
국제무역연구원

iit.kita.net



TRADE FOCUS

2017년 6호

미중 통상분쟁의 전개방향과 우리 수출 영향

2017년 2월

통상연구실

김은영 수석연구원

정혜선 연구원

“융복합 시대, 미래무역의 글로벌 리더 한국무역협회”

— KITA, Smart BRIDGE to the Future Trade —

CONTENTS

[요 약]	i
I. 연구 배경	01
II. 미국의 對中 무역 제재조치 검토	03
III. 중국의 예상 대응	12
IV. 미중 통상분쟁의 향방	15
V. 우리 수출 영향	17
VI. 결론 및 시사점	21

□ 보고서 내용 문의처

통상연구실 김은영 수석연구원
정혜선 연구원

(☎ 02-6000-5342, ordiy@kita.net)

(☎ 02-6000-5344, hsjung1110@kita.net)

트럼프 대통령 취임 이후 미중 간 통상마찰의 가능성이 고조되고 있다. 미국의 對중국 무역 제재 조치의 실행 정도와 이에 대한 중국의 대응이 본격화 될수록 우리 수출에 미치는 영향도 클 것으로 전망된다.

향후 미국의 중국에 대한 통상압박 수단은 환율조작에 대한 제재, 법인세제 개혁(국경조정세), 행정부 재량의 관세 부과, 무역구제조치 강화, 중국에 대한 농산물 수입쿼터 추가요구 등 5가지로 요약된다.

특히 추가적인 입법 없이도 추진이 가능한 무역구제조치(반덤핑/상계관세)를 강화할 가능성이 높을 것으로 보인다. 실제로 미국의 중국에 대한 무역구제조치는 지속 증가하여 2016년 상반기에만 18건의 조사가 개시된 바 있다. 그 외에도 중국의 환율조작문제에 대한 심층양자협의를 개시함으로써 중국을 압박하는 카드로 활용할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

반면 중국은 미국의 통상압박이 거세질 경우 단호히 보복·대응한다는 입장이다. 구체적인 대응으로는 미국산 제품 불매운동, WTO제소, 중국 내 미국기업에 대한 제재, 미중 양자투자협정 협상 지연부터 미국 국채를 대량 매도하는 방안까지 거론되고 있다. 다만 미국 국채를 매도할 경우에는 미국 뿐만 아니라 중국 역시 타격을 받게 되므로 극단적 상황이나 검토할 것으로 평가된다.

미중 간 통상분쟁의 전개방향은 미국의 통상압박 수위와 중국의 대응에 따라 달라질 수 있으며 미국이 지속적으로 강경한 입장을 고수한다면 전면적인 통상마찰의 가능성도 배제하기 어렵다. 특히 미중 간 통상분쟁의 영향은 크게 4가지 경로로 우리 수출에 파급을 미칠 전망이다.

우선 중국의 대미 수출 감소가 중간재 수요 동반 감소로 이어질 경우, 가공무역 비중이 높은 한국의 대중 수출에 부정적 영향이 우려된다. 나아가 중국의 대미 수출 감소가 중국의 성장둔화로 이어지는 경우에는 중국 내수에 투입되는 최종재 및 중간재 수출에도 부담이 될 전망이다. 한편 미국의 대중 수입 감소로 미국 시장에서

중국과 경쟁하는 일부 품목의 경우에는 대미 수출 확대가 기대되나 한국과 중국의 주력 수출 품목이 상이하고, 전반적으로 경합도가 낮기 때문에 반사이익은 제한적일 것으로 보인다. 오히려 미국이 중국을 타겟으로 수입규제 조치를 강화할 경우, 우리 기업들이 함께 규제 대상에 포함될 가능성도 높아질 수 있다는 점에서 주의를 기울일 필요가 있다.

이같은 미중 통상관계의 불확실성이 고조되는 상황에서 한국은 수출시장 다변화를 통해 리스크를 분산하는 노력과 함께 미국과의 민관 통상협력 채널을 확대해야 한다. 특히 무역의존도가 높은 우리 경제 여건을 감안하여 최악의 상황에 대비한 비상계획(Contingency Plan)을 세움과 동시에 중국을 겨냥한 규제가 한국에 확산될 가능성에 유의해야 할 것이다.

본 문

I. 연구 배경

■ 트럼프 대통령은 취임 직후 대선공약(TPP 철회, NAFTA 재협상)을 빠른 속도로 이행하고 있어 사실상 통상정책의 핵심인 중국에 대한 무역 제재 실행이 가시화되고 있음

- 트럼프 대통령의 무역관련 공약 중 환율조작국 지정, 불공정행위에 대한 대통령 권한 행사, 수출보조금 제재 등이 중국을 직접 겨냥하고 있음

<트럼프 대통령의 대선공약(무역)>

공약	상세내용
중국 환율조작국 지정	‘무역원활화 및 집행법(2015)’에 근거해 양자협약의 개시
중국 불공정 무역관행에 대한 행정부 재량의 규제 시행	1974년 통상법 122조(국제수지적자 조정) · 301조(무역 보복), 1962년 무역확대법 232조(안보상 수입규제)
중국 불공정행위를 국내법원 및 WTO에 제소	수출보조금 지급 제재
무역협정 위반 감시	미국 상무부가 협정위반사례를 식별해 불공정행위 제재
TPP 탈퇴(既실행)	협정 탈퇴
강력한 무역협상가 임명(既실행)	미국 노동자의 입장을 대변할 수 있는 협상가 임명
NAFTA 재협상	재협상 불가 시 협정 탈퇴

■ 중국은 미국의 對중국 제재가 강도 높게 이행될 경우 즉각 보복에 나설 가능성이 높아 통상마찰은 불가피할 전망

- 중국은 미국 측 제재에 따라 즉각적인 보복에 나설 것을 시사^{*} 하였으며 주요 수단으로 보복관세 부과, 보잉기 구매 취소, 미국채 매각 등을 언급

* “트럼프 행정부가 중국산 제품에 징벌적 관세를 매긴다면 중국은 보복을 주저하지 않을 것”
(中 환구시보 사설, '17.1.19.)

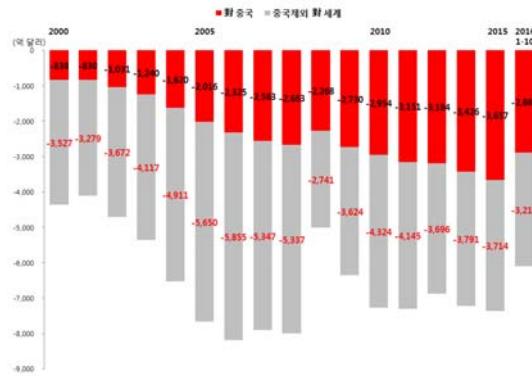
<미국의 對중국 제재 수단 및 중국의 예상 대응>

미국	중국
① 환율조작국 지정(심층양자협약의 개시)	① 반덤핑 관세부과 및 WTO 제소
② 국경조정세 도입	② 미국제품 불매
③ 대통령 권한을 사용한 관세 부과	③ 중국 내 미국기업에 대한 제재
④ 무역규제조치 강화	④ 미중 양자투자협정(BIT) 협상 지연
⑤ 농산물 수입쿼터 추가 요구	⑤ 미국 국채 대량 매도

■ 미중 통상분쟁은 세계경제는 물론 우리 경제에도 첨예한 이슈로 G2 의존도가 높은 우리 수출에 미치는 직·간접적 영향이 클 것으로 보여 우리 기업의 대응책이 필요

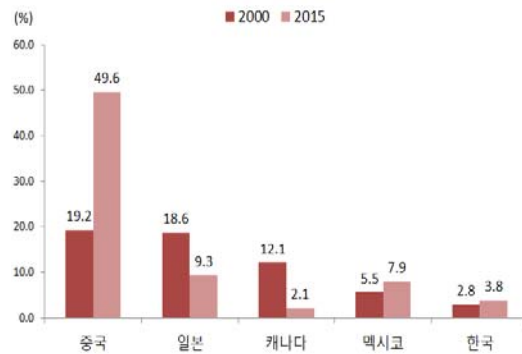
- 중국에 대한 무역구제조치 강화, 환율조작 제재 등 미중 통상분쟁 가능성이 고조되면서 세계 교역 및 성장 둔화로 확대될 전망
- 특히 미국의 제재 배경에는 무역수지 적자의 지속적 증가가 주요인으로 작용하고 있어 對중국 제재를 시작으로 향후 한국을 포함한 관련국에 대해서도 비슷한 조치를 취할 수 있음에 주목해야 함

<미국의 對중국 무역수지 적자 추이>



자료 : 미국 상무부

<주요국별 미국 무역수지 적자 비중>



자료 : 미국 상무부

Ⅱ. 미국의 對中 무역 제재조치 검토

1. 환율조작국 지정(심층양자협의 개시)

■ [주요내용] 트럼프 대통령이 재무부 장관을 통해 ‘무역원활화 및 집행법(2015)’을 근거로 중국과의 양자협의(bilateral engagement)를 지시하고, 시정조치 미흡 시 구체적인 제재를 시행할 수 있음

- 최근 언론에 등장하는 ‘환율조작국 지정(Designating/Labelling)’이라는 표현은 대통령이 재무부 장관에 양자협의를 지시하는 것을 의미하는 것이며 법률에 근거한 표현은 아님

■ 미국 재무부는 ‘무역원활화 및 집행법(2015)’에 근거해 반기별로 주요 교역국의 거시지표와 환율정책을 분석한 보고서를 의회에 보고

- 재무부는 동 법률에 근거해 ① 對미국 무역수지 흑자 200억 달러 이상, ② GDP대비 경상수지흑자 3% 이상, ③ 연간 GDP대비 2% 이상 규모의 반복적 외환매입 지속을 세부기준(criteria)으로 설정해 환율조작을 감시
- 현재까지 세부기준 3가지 중 2가지 기준에 부합한 6개 국가가 관찰대상국(Monitoring List)에 포함되어 있으며, 중국도 이에 해당*

* 중국은 지난해 4월 보고서에서 관찰대상국에 포함되었으나 10월 보고서에서는 세부기준 중 1가지만 충족한 것으로 나타남. 그러나 재무부가 ‘한번 관찰대상국에 지정될 경우 최소 2회는 잔류’한다는 조건을 추가하여 계속해서 관찰대상국에 포함

<2016년 10월 재무부 보고서 관찰대상국>

보고서 세부기준	한국	일본	독일	대만	스위스	중국
① 연간 對미국 무역수지 흑자 : 미국 GDP 대비 0.1%(200억 달러) 이상	○	○	○	X	X	○
② 해당국 경상수지 흑자 : 각국 GDP의 3% 이상	○	○	○	○	○	X
③ 자국 통화 가치를 낮추기 위한 외환시장 개입 : 연간 GDP 대비 2% 이상 외환 초과 순매수	X	X	X	○	○	X

자료 : 미국 재무부

- (양자협약) 대통령은 재무부 장관에게 환율보고서 내 3가지 세부기준을 모두 충족하는 국가와의 심층양자협약(enhanced bilateral engagement)를 지시할 수 있음*(환율조작국 지정)

* 무역원활화 및 집행법 Sec. 701 (b)(1), 2016년 4월 재무부 보고서에 근거

- (제재시행) 협의를 개시한지 1년 후에도 상대국이 적절한 정책을 취하지 않았다고 판단될 경우 4가지 방향의 제재를 취할 수 있음

- 대통령은 상대국의 환율조작에 대한 구제조치(remedial actions) 차원에서
① 중국 내 미국기업 투자 시 금융지원 금지 ② 미국 연방정부 조달시장 진입 금지 ③ IMF를 통한 환율 압박 ④ 무역협정과 연계한 제재 시행 가능

- [실행가능성 및 영향] 환율조작국 지정여부를 압박용 카드로 활용할 것으로 예상되나 세부기준을 변경하여 중국을 심층양자협약의 대상에 포함시킬 가능성도 배제할 수 없음

- 트럼프 행정부가 실질적인 행동에 나서지 않으면서 지정 여부를 압박용 카드로 활용해 중국에 자본시장개방을 요구할 가능성이 있으며 극단적 마찰을 회피하기 위해 양국이 해당 내용을 검토할 것으로 예상
- 한편 세부기준(GDP 비중, 금액 등)은 법률로 명시된 사항이 아니므로 재무부 재량으로 변경할 수 있으며 오는 2017년 4월 발간되는 재무부의 보고서에서 환율조작 감시에 대한 세부 내용을 파악할 수 있을 전망
- 협의 결렬 후 취해질 제제조치의 영향은 제한적일 전망이며 추가적인 제재 도입 가능성은 낮은 것으로 판단됨
- 제재 수단 변경 및 도입은 법 개정 또는 추가입법이 필요한 사항으로 단시일 내에 추진되기 어려움

<환율 제재별 영향>

- | |
|--|
| ① OPIC*의 해당 국가 내 미국기업 투자 시 자금지원(보험, 보증 포함) 금지
천안문 사태 이후 중국 내 미국기업 투자 시 OPIC 자금지원을 금지하여 현재 진행 프로젝트 無 |
| ② 미국 연방정부와 조달계약 체결금지
실적 미미 |
| ③ IMF 미국 대표를 통해 추가적인 엄격한 감시(거시경제, 환율정책) 지시
실효성이 낮으며, IMF도 중국이 위안화 평가절하를 중단하였다고 발표(2015) |
| ④ USTR을 통해 양자 또는 지역무역협정 협상 개시 여부 평가 시,
해당국이 평가절하 등을 시정하기 위한 정책의 시행정도 고려하도록 지시
추진 중인 양자무역협정 없음 |

* 미국의 해외민간투자회사(Overseas Private Investment Corporation)로 주로 개도국에 미국기업 투자 시 파이낸싱, 보증, 보험 등을 통해 리스크 헷지 지원

2. 국경조정(Border Adjustments)세 도입

- [주요내용] 트럼프 대통령이 제시한 ‘중국산 수입에 45% 고관세 부과’ 공약의 대안*으로 수입품 및 해외이전기업에 고율의 세금을 부과하는 국경세 도입이 논의되고 있으나 현재까지 구체적 내용은 공개된 바 없음

* 45% 관세 부과는 모든 회원국에 대한 최혜국대우(MFN) 및 국가별로 정해진 관세 상한을 준수하도록 규정한 WTO 협정을 위반할 소지가 있어 사실상 실행 불가능

- 현재 공화당이 주도 중인 세제 개혁안 중 ‘국경조정(border adjustments)¹⁾’ 기능을 수행하는 과세방식이 주목받고 있음

- 공화당이 제안한 과세방식은 법인세(corporate tax)를 인하(35% → 20%)하고
① 수입 비용은 공제대상에서 제외하되 ② 수출에 면세혜택을 제공하는 것임
- 이는 실질적으로 수입 및 생산설비 해외이전의 인센티브는 줄이고 수출과 미국산 조달을 장려하는 방안

1) OECD에서는 국경세를 재화 수출시 수출국에서 부과하는 세금의 전부 혹은 일부를 면제하고, 수입국에서 수입제품에 과세하는 세제로 정의

[참고] 공화당 개혁안 적용 결과 시산

공화당이 제안한 국경조정세 시행 시, 수입업체는 수입비용이 공제대상에서 제외되어 과세표준이 높아지면서 세후 이익이 줄어드는 반면, 수출(원부자재 국내조달)기업은 비용공제 및 면세혜택을 동시에 받아 과세표준이 낮아져 세후이익이 높아짐

[가 정] : ① 국내조달 → 국내판매, ② 수입 → 국내판매, ③ 국내조달 → 수출 경우를 가정

[시행 후] : ① 과세표준 = 매출(100) - 비용(60) = 40 → 법인세 8, 세후이익 32

[시행 후] : ② 과세표준 = 매출(100) - 비용(0)(수입 미공제) = 100 → 법인세 20, 세후이익 20

[시행 후] : ③ 과세표준 = 매출(0)(수출 면세) - 비용(60) = -60 → 법인세 -12, 세후이익 52

<국경조정 결과 시산>

매입선 판매선	조정 前			조정 後		
	국내	수입	국내	국내	수입	국내
매출	100	100	100	100	100	100
비용	60	60	60	60	60	60
과세표준	40	40	40	40	100	-60
법인세(20%)	8	8	8	8	20	-12
세후 이익	32	32	32	32	20	52

자료 : Tax Foundation, "Exchange Rates and the Border Adjustment"

■ [실행가능성 및 영향] 최근 국경조정세 도입을 둘러싼 미국 내 활발한 논의가 지속됨에 따라 수정 도입될 가능성이 높아지고 있음

- 최근 트럼프 행정부와 의회의 국경조정세 추진이 찬반 논란 속에 큰 주목을 받고 있으며 다수의 경제학자 및 연구원들이 동 개혁의 경제적 영향 분석에 집중하고 있음

– 국내가격 인상에 따른 소비자 피해, WTO 규정과의 상충, 국내법 체계와의 충돌 가능성 등의 우려와 찬반 논란 속에 해결점을 찾고자 하는 움직임 분주

- 트럼프 대통령은 공화당의 국경조정세가 지나치게 복잡하다는 점에서(too complicated) 부정적 입장을 표명해 향후 수정될 가능성이 높음

* "Anytime I hear border adjustment, I don't love it"('17.1.17, Wall Street Journal)

3. 행정부 재량으로 관세 부과

■ [주요내용] 행정부에게 위임된 권한을 활용하여 중국의 불공정 무역 행위에 대한 보복 관세 및 쿼터를 부과

- 미국 헌법상 관세조정의 권한은 의회에 있으나, 특정 사안이 발생하는 경우에 한해 행정부가 관세를 조정할 수 있도록 권한을 위임

* U.S. Constitution Article 1 Section 8 : **The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises**, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; (중략) **To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;**

- 미국 연구기관에 따르면 트럼프 행정부가 관세부과 조치를 시행할 수 있는 근거 법안으로 무역확대법 232조, 통상법 122조·301조 등이 언급되고 있음²⁾
 - (1962년 무역확대법 232(b)) 상무부가 수입에 따른 국가안보 위협 여부를 평가하여 대통령에게 정책을 제안하고, 대통령은 상무부 판단에 대한 동의 여부를 결정해 협의 또는 조정(adjustment) 조치를 취할 수 있음
 - * 해당국과의 협의가 180일 이내에 완료되지 않거나, 협의 결과가 제대로 이행되지 않는 경우 대통령이 추가적인 조정 조치(such other actions)를 취할 수 있음
 - (1974년 통상법 122조) 심각한 국제수지 적자(balance-of-payments deficit)를 조정하기 위해 대통령이 최장 150일 동안 최대 15% 추가관세 또는 수입쿼터* 설정 가능
 - * 관세만으로 조정이 불가능한 상황에서 미국이 가입한 무역협정이 국제수지 위기에 따른 수입쿼터 설정을 허용하는 경우에 한해서만 쿼터를 설정할 수 있음
 - (1974년 통상법 301-307조) 무역협정 상 미국의 권리가 침해된 경우 업계 제소 또는 USTR 자체 조사를 통해 양자협정(12~18개월)을 우선 추진하고 합의에 이르지 못했을 경우에는 관세부과 등 보복조치* 시행
 - * 해당국에 대한 무역협정 이행 중단, 해당국의 특정 품목에 대한 관세인상, 불공정 관행을 제거하거나 보상적 이익을 제공하는 협정 체결 등을 포함

2) PIIE, 'Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign'('16.9), CRS, 'Presidential Authority over Trade: Imposing Tariff and Duties'('16.12)

<행정부가 사용 가능한 무역제재 조치 및 근거>

구분	기관	발동 조건	가능 조치
1962년 무역확대법 232(b)조	상무부 (DOC)	수입에 따른 국가안보 위협	상대국과 양자협정의 시행, 협정의 실패 또는 불이행 시 추가적인 무역조정 조치 시행
1974년 통상법 122조	대통령	심각한 국제수지 적자	15% 관세 추가(150일 제한), 수입 쿼터 150일 이상 관세부와 시 의회 승인 필요
1974년 통상법 301조 -307조	USTR	무역협정 상 미국의 권리 침해	우선적으로 양자협상 진행 합의 실패 시 관세부와, 통관보류 등 보복

자료 : 해당 법안 및 PIIE(2016) 바탕으로 저자 작성

■ [실행가능성 및 영향] 극단적 마찰에 이를 경우 발동이 검토될 수 있으나 실제 발동 가능성과 규제 수준은 제한적일 전망으로 실행 가능성은 희박

- (1962년 무역확대법 232(b)) 중국으로부터의 수입과 국가안보에 대한 위협을 상무부가 입증할 수 있는지가 관건이며 실제 조치를 시행하기 이전에 중국과의 양자협상이 선행되어야 함
- (1974년 통상법 122조) 현재 언급되는 법안 중 즉각적으로 실행될 가능성이 가장 높지만 150일을 초과하는 장기적인 관세 부과를 위해서는 추가적인 의회 승인을 거쳐야 하는 부담 존재
 - 관세 조정은 사실상 의회의 고유 권한이므로 대통령에 추가적인 권한을 위임하는 방안에 대해 의회 내 논쟁이 촉발될 수 있음
- (1974년 통상법 301-307조) USTR 조사 개시와 동시에 중국과 양자협정의가 진행되어야 하며, 양자협정의 실패 시 보복조치 시행여부를 결정
 - 301조는 무역협정(Trade Agreement) 상 미국의 권리가 침해된 경우에 USTR이 조사를 개시할 수 있음
 - 현재 미중 간 무역협정은 사실상 WTO가 유일해 향후 조사가 개시된다면 그 근거는 WTO 협정일 가능성이 유력
 - WTO 협정에 위반되는 무역행위에 대한 301조 조사에서 만약 동 사안이 WTO 분쟁해결절차에서 문제가 없는 것으로 판정될 경우, USTR은 보복조치를 시행하지 않아도 되므로 실제 실행여부는 미지수

4. 무역구제조치(반덤핑 · 상계관세) 강화

■ [주요내용] 미국 상무부 기능 강화를 통해 무역구제조치 건수와 규제 강도를 높여 조치 실효성을 제고하는 방안을 추진할 가능성이 매우 높음

- 지난해 미국은 상반기에만 18건의 對중국 반덤핑 · 상계관세 조사를 개시해 무역구제조치를 적극 활용해왔으며, 향후 이를 더욱 강화할 가능성

<미국의 對중국 반덤핑 · 상계관세 조사개시 추이>

(건)

	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2016.1-6.
對중국	4	9	8	11	14	11	18
전세계	15	26	16	57	37	64	49

자료 : 미국 상무부

- 구체적 실행 방안으로는 ① 상무부의 자체 조사개시, ② 불리한 이용 가능 정보 적극 활용, ③ 중국 시장경제지위 불인정 등이 있음

■ [실행가능성 및 영향] (상무부 자체 조사개시) 기업의 제소 없이 상무부가 자체적으로 조사를 개시해 중국기업의 부담을 가중시키고 실제 조치 건수도 확대할 수 있음

- 로스(Ross) 상무부 장관은 기업의 제소 없이 상무부가 자체적으로 조사를 개시하는 방안을 추진하겠다는 입장을 표명('17.1.18., 인사청문회)

* 미국 반덤핑 · 상계관세 부과법에 조사당국의 개시 조항이 규정(19 U.S.C. 1671-1677 sec 1671a, 1673a)되어 있으나 대부분의 조사는 기업의 제소(petition)에 근거해 왔음

- 조사건수가 늘어나면 조사에 응해야 하는 기업의 시간·비용 부담이 가중되어 주요 규제 대상인 중국기업에 압박으로 작용

- 나아가 조사 건수가 실제 조치로 이어질 경우에는 현재 140건에 달하는 미국의 對중국 무역구제조치는 더욱 강화될 전망

* 미국의 반덤핑 · 상계관세 부과 현황('17.2월 기준) : 중국(140건), 인도(31건), 한국(24건), 대만(23건)

■ (AFA 규정 활용) 규제의 양적 증가뿐만 아니라 조사과정에서는 ‘불리한 이용 가능 정보(AFA : Adverse Facts Available)’를 적극 활용해 규제강도 또한 높일 것으로 예상

- 미국은 ‘미국 무역집행 효율화법(‘15.6.)’을 통해 피조사 기업이 자료제출 요구에 최선을 다하지 않았다고 판단되면 ‘불리한 이용 가능 정보’에 기초해 판정할 수 있도록 조사당국의 권한을 대폭 강화

- 동 규정을 적용하면 절차적 흠결 등을 이유로 피조사기업이 제출한 자료보다 불리한 정보를 활용해 높은 수준의 덤핑마진을 산정할 수 있음

* 이용 가능한 정보(facts available) 원칙 적용은 WTO 반덤핑협정 제 6.8조에도 규정된 내용으로 조사당국이 원하는 자료를 활용해 최종판정을 내릴 수 있는 강력한 조항

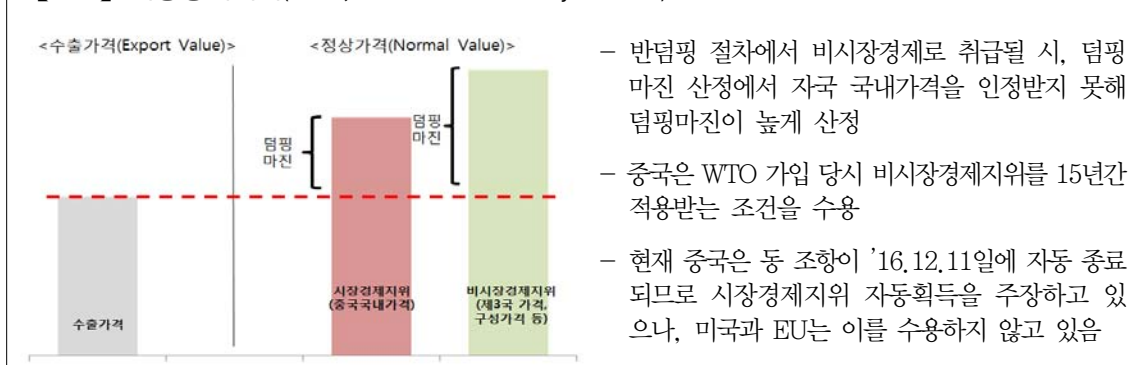
■ (시장경제지위 불인정) 중국이 시장경제지위를 획득하면 對중국 덤핑판정이 어려워지거나 덤핑마진이 낮아져 반덤핑 조치의 실효성이 약화될 것을 우려하여 중국의 시장경제지위 획득에는 반대 입장을 고수할 전망

- 현재 미국은 중국을 시장경제지위 국가로 인정하지 않고 있어 반덤핑 절차에서 중국의 국내가격 대신 제3국 가격 등 대체가격을 활용해 높은 수준의 덤핑 마진을 부과 중임

- 중국이 동 사안을 WTO에 제소(‘16.12.12.)한 가운데 트럼프 행정부는 계속해서 중국을 비시장경제지위로 간주한다는 입장

– 오바마 행정부와 미국 제조업체(철강, 알루미늄, 석유 등), 미국노동총연맹도 중국의 시장경제지위 자동획득에 반대 입장을 고수한 바 있음

【참고】 시장경제지위(MES, Market Economy Status)

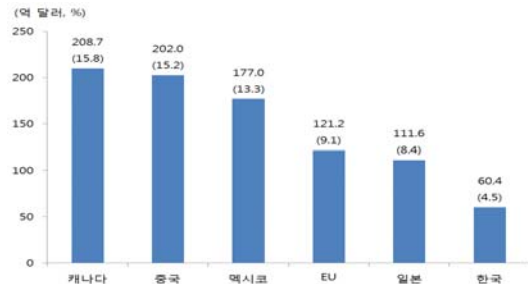


5. 농산물 쿼터 추가 요구

■ [주요내용] 농산물 수출확대를 희망하는 미국 농업계 의견을 반영하여 무역수지 적자 완화를 위해 중국에 농산물 수입쿼터를 추가로 요구할 수 있음

- 중국은 미국의 제2위 농산물 수출시장으로 대두, 수수, 면화 등 미국의 곡물 수출에서 큰 비중을 차지

<미국의 국가별 농산물 수출 동향(2015)>



주: ()안은 총 수출 대비 비중
자료: 미국 농무부

<미국의 對중국 곡물 수출동향>

	(억 달러, %)			
	2013	2014	2015	
	금액	금액	금액	(비중)
대두	133.0	144.8	105.2	(55.7)
수수	1.0	14.7	21.1	(93.5)
면화	21.8	11.1	8.5	(21.9)
밀(미분쇄)	12.8	1.9	1.6	(2.9)
옥수수	9.7	0.8	1.6	(2.0)

주: ()안은 해당품목의 對세계 수출 내 비중
자료: 미국 농무부

■ [실행가능성 및 영향] 미국이 중국의 농산물 수입쿼터 제도에 대해 지속적으로 문제를 제기해 온 점에 비춰볼 때 실행가능성은 높음

- 미국은 지난해 중국의 곡물 수입쿼터(TRQ, 저율관세할당)제도³⁾ 운영의 불투명성*, 과도한 농산물 보조금 지급에 대해 WTO에 제소

* 미국 농무부는 중국의 TRQ제도가 투명하게 운영되었을 경우, 연간 약 35억 달러의 추가적인 곡물 수출이 가능했을 것으로 추산('16)

- 로스(Ross) 상무부 장관도 미국의 무역적자 개선을 위해 중국의 공조가 필요함을 역설하면서 미국산 수입품에 대한 쿼터 완화를 강조

– 중국이 주요 수출품목인 의류의 원재료로 사용되는 미국산 면화에 대해 수입쿼터를 두고 있는 것은 부적절하다는 지적

“(중략)...Similarly, China export to us lots of apparel and lots of footwear, but they have quotas on American exports of cotton. They could relax those quotas. So there are plenty of things that can be done that are not the end of the earth for the recipient country, but that would help our trade balance.” – Ross 상무부 장관(Yahoo Finance, '16.12)

3) 저율관세할당(TRQ, tariff-rate quotas)은 최소시장접근 등의 기회를 보장하기 위해 쿼터로 정한 수량으로 일정 물량까지는 저율의 관세를, 쿼터를 초과하는 물량에는 더 높은 관세율을 적용하는 제도임

Ⅲ. 중국의 예상 대응

1. WTO 제소 및 반덤핑 제소 강화

- 미국의 무역구제조치 강화에 대응하여 중국도 對미국 반덤핑·상계관세를 부과하고 고관세 부과 조치 등에 대해서는 WTO 제소를 취할 것으로 보임
- 과거에도 중국은 미국의 반덤핑 등 수입규제에 대해 반덤핑 및 WTO 제소로 맞대응한 바 있음
- 특히 미국의 보호무역주의적 조치에 대한 국제사회 공감대*를 끌어내기 위해 미국을 WTO에 제소하는 방안을 추진할 것으로 보임
 - * “전 세계가 보호주의에 ‘No’라고 말해야 한다. 보호무역을 쫓는 것은 어두운 방에 혼자 가둬지는 것과 같다”(시진핑 중국국가주석, '17.1.17)

<2016년 미중 간 반덤핑 조치 및 WTO 제소 사례>

미국	중국
중국산 내부식성 철강제품에 반덤핑 관세 부과(5.25)	미국의 철강 가격 담합 조사에 대응하여 WTO 제소 계획을 발표(5.27)
중국 화웨이에 수출자료 제출 요구(6.2)	미국산 필름에 23.6% 반덤핑 관세 부과(6.29)
중국산 세탁기에 반덤핑 관세 부과(12.9)	GM 등 미국 자동차기업에 반독점법 위반 벌금 부과(12.14)
WTO에 쌀, 밀, 옥수수 수출제한 혐의로 中 제소(12.15)	미국의 옥수수 주정박(곡물찌꺼기, DDGS)에 42.2~537%의 반덤핑 관세 부과 결정('17.1.11)

자료 : 필자 정리

2. 미국산 불매

■ 보잉, 스타벅스, 애플 등 미국기업에 대한 對중국 수출 제재 및 불매운동을 통해 미국에 대응할 전망

- 중국은 시범적으로 보잉사 비행기 주문을 취소할 수 있음
 - 중국 내 항공수요 증가*에 따라 중국 정부는 여객기 구매를 외교적으로 활용해 왔으며, 항공기 시장이 미국과 EU의 과점체제인 점을 감안해 보잉 대신 에어버스 항공기 도입을 추진하는 방식으로 미국을 압박할 수 있음
- * 중국의 신규 민간 항공기 수요는 향후 20년간 6,810대(1조 250만 달러)일 것으로 추정(보잉사, '16.9.13)
- 스타벅스, 애플 등 미국 브랜드에 대한 민간 차원의 불매운동을 할 수 있음

■ 중국은 미국의 주요 농산물 시장으로 미국산 곡물(대두, 옥수수, 사료 등) 등의 수입선을 타국으로 전환할 수도 있음

* 2017년 수입 예정인 미국산 대두(3,000만 톤으로 추정)를 호주산 등으로 대체하여 미국을 압박하는 방안을 검토할 가능성 있음

3. 중국 내 미국기업 제재

■ 중국 내 진출한 기업에 대해 행정적 불편을 주거나 중국시장 의존도가 높은 미국기업의 세무 및 독점금지 조사* 등을 시행할 수 있음

- 미국 기업의 활동을 제재하기 위해 관리당국의 허가 및 서류 처리 지연 등 눈에 띄지 않는 조치로 진행될 가능성이 높음
- 중국이 미국기업의 중국 내 사업영위에 대한 감시 및 제재 강도를 강화할 경우 중국 시장 비중이 높은 미국기업들의 사업에 부정적 영향 초래하여 최종적으로 미국 정부에 압박으로 작용
- * 원 리조트(약 60%), 쉔캅(57%), 미크론 테크놀로지(43%), 애플(22%) 등 중국 시장 비중이 높은 미국 기업의 타격 예상(블룸버그, '17.1)
- 특히 반독점법 적용, 세무조사 등의 조치가 시행될 경우 미국 기업은 상당한 수준의 경제적 손실에 노출

* 제너럴모터스 중국합작법인에 2억 100만 위안('16.12), 쉔캅에 9억 7,500만 달러 부과('15.2)

4. 미중 양자투자협정(BIT) 협상 지연

- 미중 양자투자협정(BIT) 협상을 지연하는 대신 유럽과의 투자협정을 우선 추진함으로써 미국을 압박할 가능성이 있음
- BIT 협상은 2008년 개시 이래 2013년 미중 전략경제대화(Strategic and Economic Meeting)를 계기로 급진전
 - 당시 협상에서 중국이 네거티브 리스트 방식의 투자자유화 도입 등 미국의 요구를 전향적으로 수용
- 현재 미국 기업들이 중국 내 규제 철폐, 투자환경 개선을 위해 동 협정에 거는 기대가 큰 만큼 중국이 이를 의도적으로 지연할 가능성 있음
 - 현재 개방 수준에 대한 미중 간 의견차로 추가적인 협상이 필요한 상황에서 미국에 대한 보복성 조치로 중국이 이를 지연시킬 수 있음

5. 미국 국채(TB: Treasury Bond) 매도

- 중국이 보복성 미국 국채 매도를 통해 미국 경제에 타격을 주는 조치를 취할 수 있으나 실행가능성은 미지수임
- 중국이 보유한 미국 국채 규모는 약 1조 490억 달러*('16.11월 기준)
 - * 당초 세계 최대의 미국 국채보유국이었으나, 지난해 6월부터 연속으로 매도하면서 일본(1조 1,080억 달러)에 이어 2위 기록
- 미국에 대한 보복조치로 미국 국채를 매도하면 미국 금리 인상 요인으로 작용해 미국 경제에 타격을 줄 수 있음
- 그러나 중국의 조치는 미국 국채가격 하락 및 미국 금리상승으로 이어져 중국경제에도 타격을 입힐 수 있어 보복성 매도에 나설지는 미지수
- 매도로 인해 미국 국채가격이 하락하면 중국이 보유 중인 잔여 미국 국채에 대한 평가손실 불가피
- 나아가 미국 금리를 상승 시켜 달러 강세를 유발하므로 국채 매도를 통해 얻은 달러를 위안화로 환전하는 과정에서 환차손이 발생할 수 있음

IV. 미중 통상분쟁의 향방(시나리오)

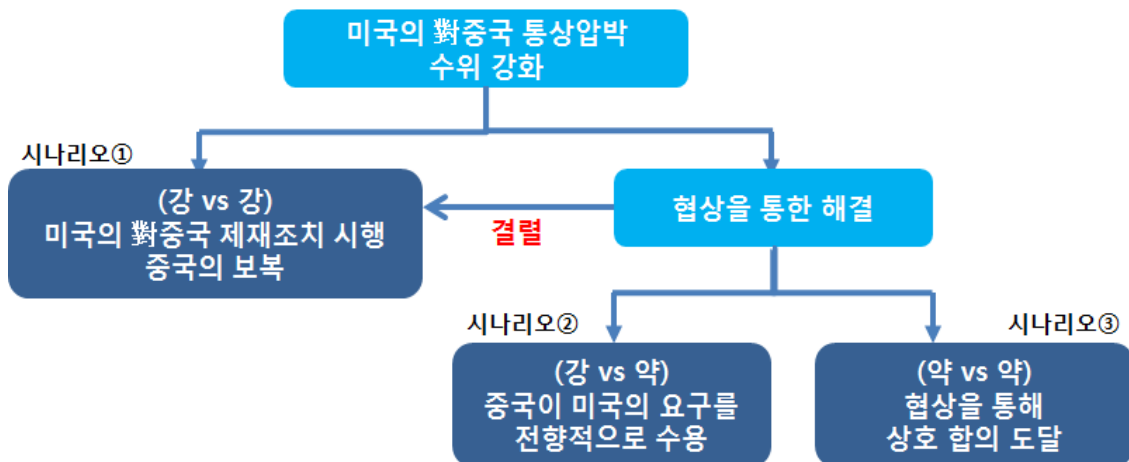
- 미국의 對중국 예상가능 조치를 검토한 결과, 행정부 재량의 관세부과를 제외한 대부분의 제재 수단의 실행가능성은 높은 것으로 평가

<미국의 대중 무역제재 및 실행가능성>

제재 수단	가능성	근거 및 영향
환율조작국 지정 (=양자협 의 개시)	절반	세부기준 변경 후 양자협의 개시(=환율조작국 지정) 또는 對중국 압박용 카드로 활용
국경세 도입	높음	공화당의 세계개혁안을 활용하여 WTO에 위배되지 않는 선에서 수정 도입 가능성 있음
행정부 재량 관세 부과	낮음	통상법 122조, 무역확대법 232(b), 통상법 301조 검토 극단적 마찰 시 발동될 수 있으나 가능성은 매우 희박
무역구제 조치 강화	높음	추가적인 정책 도입 없이 추진 가능 중국에 대한 무역구제조치는 지속 증가세('16년 상반기 18건)
농산물 수입쿼터 추가 요구	높음	미국이 중국의 곡물 수입쿼터제도(TRQ)의 불투명한 운영을 WTO에 제소한 바 있어 실행 가능

- 미중 통상분쟁의 전개방향은 미국의 對중국 제재의 강도와 이에 대한 중국의 대응 수위에 따라 크게 세 가지 시나리오로 대별됨

<미중 통상분쟁 전개방향 시나리오>



시나리오 1 미국의 강경 제재와 중국의 맞대응

- 트럼프 행정부는 강경 기조를 보이고 있으며, 이에 중국은 거대경제권으로서의 위상과 내부적 정치상황을 내세워 보복조치를 감행할 가능성이 높음
- 중국은 과거 중국산 제품 수출에 대한 수입국들의 제재 조치에 대해 과감한 보복조치*를 단행한 바 있음
 - * 對美 닭고기 반덤핑관세 부과('09) : 중국산 타이어 반덤핑판정에 대한 보복으로 미국산 닭고기에 최대 80.5% 반덤핑 관세 부과
- 특히 2017년에는 중국 공산당의 당 지도부 개편이 예정되어 있어 미국에 단호한 대응을 할 것으로 전망

시나리오 2 미국측 요구에 대한 중국의 전향적 수용

- 환율 결정시스템 개선, 미국산 수입 확대 등 미국의 요구사항을 중국이 전향적으로 수용하여 분쟁을 방지할 수 있으나 가능성은 희박함
- 중국은 미국의 무역수지 적자는 국내소비를 수입에 의존하는 미국 경제의 특성에 기인한 것으로 중국이 아니더라도 다른 나라와의 교역에서 대규모 적자가 발생할 것이라는 입장
- 나아가 지난해 10월부터 위안화가 IMF의 SDR 통화바스켓에 정식으로 편입된 점 등을 근거로 환율제도가 시장 친화적으로 개선되었음을 강조

시나리오 3 양국 간 합의 도출

- 가능성은 낮으나, 미국이 제재 조치를 실행하기 이전에 물밑에서 양국 간 협상을 추진하여 마찰은 피하면서 양국 간 합의에 도달
- 기업가 출신인 트럼프 대통령의 성향 상 제재조치를 실제로 이행하지 않는 대신 협상의 지렛대로 활용할 수 있음
- 특히 전면적인 통상마찰이 발생할 경우, 양국 간 상호의존에 따른 혜택이 감소*한다는 점을 감안해 합의를 통한 문제해결을 모색할 수 있음
 - * 미국 : 상호의존 약화 → 對중국 수입 감소 → 물가상승 유발 → 경기침체 우려 및 정치적 부담
 - * 중국 : 상호의존 약화 → 對미국 수출 감소 → 연해지역 경기 악화 → 경기 침체 우려

V. 우리 수출 영향

■ 미국 측 조치에 대한 중국의 보복 가능성이 높고, 양국의 전면적 통상마찰이 우리 수출에 미치는 영향이 크다는 점에서 시나리오 ①을 전제로 영향을 분석

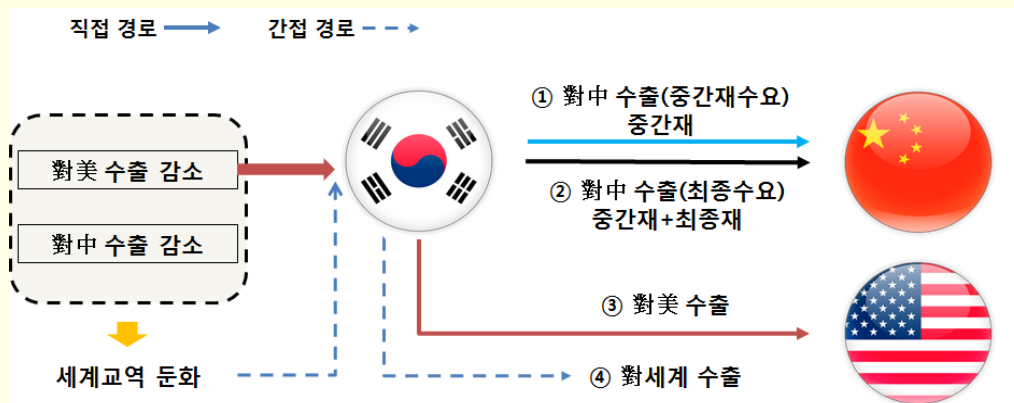
● 통상마찰의 영향으로 미중 간 교역 감소가 현실화되면 4가지 경로를 통해 우리 수출에 직간접적 파급을 미칠 전망

- (직접경로) 중국의 對미국 수출이 감소하여 ① 중국의 재수출용 중간재 수요 감소, ② 성장둔화로 인한 중국의 내수 투입용 수요 위축, ③ 對미국 수출 기회·위협요인으로 작용

- (간접경로) 미중 교역규모 감소가 세계교역 둔화를 초래하여 ④ 한국의 對세계 (미중 제외) 수출에 영향

<美-中 통상마찰의 예상 파급경로>

경로	대상	전개	영향
직접 경로	① 對中 수출	중국의 對美 수출 감소에 따른 중간재 수출 감소	부정적
	② 對中 수출	중국의 수출부진에 따른 중국 경기둔화로 내수용 수요 위축	부정적
	③ 對美 수출	對中 수입 감소로 인한 반사이익/ 수입규제 노출에 따른 위협 병존	긍정적/ 부정적
간접 경로	④ 對세계 수출 (미중 제외)	미중 교역규모 감소로 세계교역 둔화 시 한국의 對세계 수출 부진 우려	부정적



1. 對中 수출(중국을 거쳐 재수출)

■ 중국의 對미국 수출 감소로 최종 귀착지가 미국인 한국의 對중국 중간재 수출에 타격

- 한국의 對중국 수출은 가공·보세무역 비중이 65.8%에 달해 중국의 대외 수출 변화에 동조화 현상을 보일 가능성이 높음

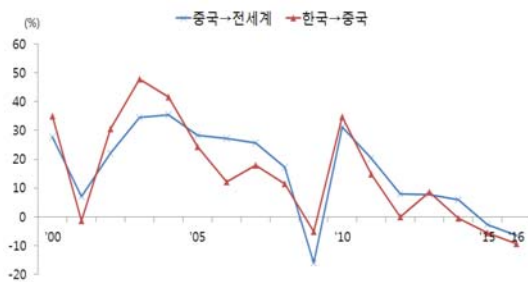
* 주요국의 對중국 가공·보세무역 비중(2015년) : 세계(44.1%), 일본(47.4%), EU(25.6%)

- 미중 통상마찰로 중국의 對미국 수출이 감소 시 중국의 중간재 수요*가 동반 감소하여 한국의 對중국 중간재 수출에도 부정적

– 국제산업연관분석에 따르면 중국의 對미국 수출 10% 감소 시 중국 중간재 수요 하락에 의해 한국의 총 수출은 0.25%⁴⁾ 감소할 전망

* 2014년 기준 한국의 對중국 중간재 수출 중 7.3%가 미국으로 재수출(한국은행, 2016)

<한국과 중국의 수출 동조화 추이(수출증가율)>



자료 : 한국무역협회(K-stat)

<무역형태별 對中 수출 구조(2015)>



자료 : 중국해관총서

■ 산업별로는 한국의 對중국 수출 중 재수출 비중과 중국의 對미국 수출비중이 높은 전기기기, 섬유·피혁 등의 품목에 영향이 클 전망

<중국의 품목별 對韓 수입 및 對美 수출 가공무역 비중(2015)>

(단위 : %)

품목	중국의 對韓 수입		중국의 對美 수출	
	가공무역 비중	총수입 내 비중	가공무역 비중	총수출 내 비중
전기기기	65.6	46.5	70.7	23.1
섬유·의류	59.6	1.4	16.1%	13.4
피혁	58.8	0.9	48.9	4.9
수송기기	6.4	2.9	32.1	4.1

자료 : 중국해관총서 통계를 바탕으로 저자 계산

4) 한국은행(2016)

2. 對中 수출(중국 내수에 투입)

■ 중국의 對미국 수출 감소가 중국 성장둔화로 전이될 시 중국 내수에 투입되는
최종재 및 중간재 수출에 부담

- 최대 수출시장인 미국*으로의 수출 감소는 대외 의존도가 높은 중국 경제에
부담으로 작용해 경기둔화로 이어질 가능성이 높음

– 미국이 관세 15% 수준의 제재 조치를 취할 시 중국 GDP는 1.75% 감소할 것
으로 추정

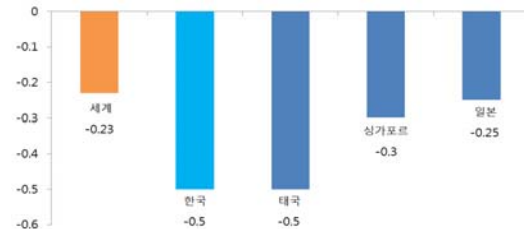
* 중국의 주요국별 수출비중(2016년) : 미국(18.2%), 일본(6.1%), 한국(4.5%), 독일(3.1%)

<미국의 對中 관세부과에 따른 중국경제 영향>

관세수준	15%	30%	45%
대미 수출(십억 달러)	-152	-331	-420
GDP 증감(%)	-1.75	-3.81	-4.82

자료 : 다이와증권

<중국 성장률 1%p 감소 시 국별 GDP 증감률>



자료 : IMF; WSJ('16.11)에서 재인용

- 중국 경기둔화로 중국 내에서 사용되는 한국의 對중국 최종재 및 중간재 수출
감소 우려
- 나아가 최근 중국 투자진출 기업들의 현지매출 비중이 증가하는 추세를 보여
우리 수출에 미치는 영향이 확대될 수 있음

* 단, 최근 중국 경제구조변화(수출 주도 → 민간소비 주도)에 의한 내수성장 가능성 상존

<對中 투자 한국기업의 매출 구조>



자료 : 한국수출입은행

<한국의 對中 중간재 수출 최종 도착지 분해>
(%, %p)

도착지	2009 (A)	2014 (B)	증감 (B)-(A)
중국	56.9	63.7	+6.8
미국	10.5	7.3	-3.2
EU	9.4	6.3	-3.2
일본	3.1	2.9	-0.2
한국	1.1	1.2	+0.1

주 : 2014년 국제산업연관표 기준

자료 : 한국은행 자료를 참고해 재작성

3. 對美 수출

■ 미국의 對중국 수입 감소에 의해 일부품목에서 반사이익을 얻을 가능성이 있으며 중국을 겨냥한 수입규제조치에 동시에 노출될 위협요인도 병존

■ (기회요인) 미국에서 중국과 경쟁하는 일부 품목의 對미국 수출 확대 기대

- 수출경합도가 높은 기계류(0.47), 전기전자(0.51), 의료정밀광학(0.51) 등 일부 품목은 수출 확대를 기대할 수 있으나 한국과 중국의 주력 수출 품목이 상이* 하고 전반적인 경합도가 낮아 반사이익은 제한적일 전망

* 미국의 對한국 수입이 중간재(47.2%) 중심인 반면 對중국 수입은 자본재 36.5% 위주

<미국시장 내 韓中 수출경합도 추이>



자료 : UN Comtrade 통계를 바탕으로 계산

<미국의 對韓·對中 수입 구조 비교(2015년)>



자료 : UN Comtrade 통계를 BEC로 분류

■ (위협요인) 중국을 타겟으로 한 수입규제에 동시에 노출될 수 있음

- 주요 규제대상이 중국이더라도 강화된 규제 수단은 모든 국가에 무차별적으로 적용되므로 우리 기업들도 규제 대상에 포함될 가능성이 높아짐

4. 對세계 수출(미중 제외)

■ 미중 통상분쟁 심화는 세계교역둔화로 이어져 우리 수출에 부정적 영향

- 미국과 중국에 대한 수출의존도가 높은 국가들의 수출이 둔화됨에 따라 세계 교역둔화 우려

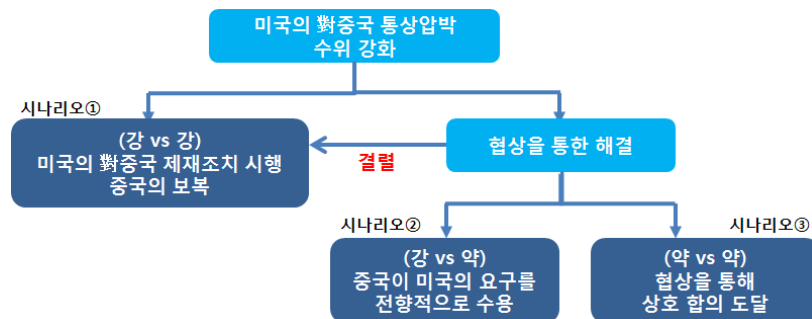
* 세계교역에서 미국·중국 차지하는 비중(2015년) : 중국(13.8%), 미국(9.1%)

- 이에 따라 미국과 중국을 제외한 국가로의 수출이 동반 위축되면서 우리의 對세계 수출에도 부정적 영향

Ⅵ. 결론 및 시사점

- 미중 통상분쟁의 전개방향은 미국의 對중국 제재 강도와 중국의 대응 수위에 따라 달라질 수 있으나 미국 측 조치에 대한 중국의 보복 가능성이 높고, 양국의 전면적 통상마찰이 우리 수출에 미치는 영향이 크다는 점에서 시나리오①을 전제로 영향을 분석

<미중 통상분쟁 전개방향 시나리오>



- 미중 통상마찰은 세계 통상환경 악화 및 보호주의 확산으로 한국의 對중국, 對미국 수출에 전반적으로 부정적 영향을 초래할 전망
- (對중국 수출(재수출용)) 중국의 對미국 수출 감소로 중국의 중간재 수요가 줄어들어 가공무역 비중이 높은 한국의 對중국 수출에도 부정적으로 작용
 - 중국의 對미국 수출이 10% 감소할 경우 중국 중간재 수요 하락에 의해 한국의 총 수출은 0.25% 감소할 것으로 추정(한국은행)
- (對중국 수출(내수용)) 중국의 對미국 수출 감소가 중국 성장둔화로 전이되면서 중국시장 내에서 사용되는 최종재 및 중간재 수출이 감소할 것으로 추정
- (對미국 수출) 미국의 對중국 수입 감소로 미국 시장 내 중국과 경합도가 높은 품목의 對미국 수출에 긍정적일 수 있으나 중국을 겨냥한 수입규제에 동시에 노출될 가능성을 높여 부정적 영향 병존
- (對세계 수출) 미국과 중국에 대한 수출의존도가 높은 국가들의 교역이 동반 둔화되면서 美中을 제외한 여타국으로의 우리 수출에도 부정적

■ 트럼프 행정부 출범 이후 통상환경이 불확실해짐에 따라 미중 통상관계 및 對한국 통상정책 변화의 모니터링 강화 및 대응 필요

- (수출시장 다변화) 미중 통상분쟁 심화로 소규모개방경제이자 G2 수출의존도가 높은 우리 경제에도 부정적 영향이 불가피할 것으로 예상됨에 따라 수출시장 다변화를 통한 리스크 분산 필요
 - G2 수출 의존도 완화를 위해 ASEAN, 중동, 중남미 등 신흥시장별 유형화된 수출확대 및 기업진출 지원 등의 양자 협력 강화 방안 모색
- (韓美 통상협력 강화) 미국의 경제정책이 구체화되는 과정에서 우리의 입장이 반영될 수 있도록 미국과의 민관 협력채널 확대
 - 미국의 보호무역주의에 적극 대응하기 위한 민관 협의회 및 통상 TF 등의 운영을 통해 대미투자 확대, 무역수지 균형을 위한 선제적 대응책 마련
- (FTA 지속 추진) 미국 통상정책의 불확실성을 감안하여 한국은 동아시아 경제 통합에 적극 나서는 한편 신흥시장 개척 등 FTA 전략 재검토 필요
 - 남미공동시장(MERCOSUR), 걸프협력위원회(GCC), 한중일 FTA, 유라시아경제 연합(EAEU) 등 거대 유망 경제권과의 FTA 추진을 적극 검토
 - 미국의 TPP 철회로 중국의 일대일로와 RECP이 추진동력을 받게 될 것으로 보여 일대일로 프로젝트 참여를 통해 주변국과의 FTA 추진 및 경제협력의 기회를 모색해야 함

■ 무역의존도가 높은 한국은 최악의 상황에 대비한 비상계획(Contingency Plan)을 세움과 동시에 미국의 규제가 한국으로 확산될 가능성에도 유의해야 함

- 수입규제 강화 기조가 對미국 무역흑자국인 한국으로 확산될 수 있으므로 덤핑 수출 등 불공정 무역을 자제하면서 미통상 마찰 가능성에 대한 대응방안을 지속적으로 점검·보완해 나갈 필요

미중 통상분쟁의 전개방향과 우리 수출 영향

Trade Focus 2017년 6호

발행인 | 김인호

편집인 | 신승관

발행처 | 한국무역협회 국제무역연구원

발행일 | 2017년 2월 15일

인쇄처 | (주)보성인쇄기획

등록일자 | 1960년 5월 26일

등록번호 | 2-97호