

미국의 대중국 관세 장벽 강화와 중국의 대응, 한국에의 시사점

박한진

한국외국어대학교 중국외교통상학부 초빙교수

[기획자 註] 본고는 미국이 지난 5월 13일에 발표한 중국산 제품에 대한 새로운 관세 인상 조치의 내용과 이에 대한 중국의 대응, 그리고 한국에 미치는 정책적 함의를 분석한다. 미국의 이번 관세와 그에 대한 중국의 대응은 양국 모두 미중 전략경쟁이 장기화 국면에 접어들었음을 인식하고 있다는 것을 상징하며, 한국 또한 이러한 변화에 대해 적절히 대비해야 한다는 것을 의미한다. [기획: 박동준 연구실장(djpark@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

[초록]

미국이 중국산 제품에 새로운 관세 인상 조치를 발표했다. 6년 전 트럼프 대통령 시기보다 금액은 적지만 더 표적화하고 더 극적인 내용을 담았다. 트럼프 대통령은 당시 미국의 대중국 무역수지 적자를 이유로 수많은 품목에 대해 일률적으로 고관세(25%)로 대응하는 방식이었다. 이와 대조적으로 바이든 대통령은 현재의 무역수지를 문제 삼는 게 아니라 미래 핵심 산업을 미리 방어하기 위해 초고율 관세를 동원했다. 반도체, 리튬이온 배터리, 전기차 등이 포함됐다. 인상 관세율은 최고 100%다. ‘관세 폭탄’, ‘정밀 타격’이라는 평가가 나온다. 중국에 주는 타격이 훨씬 더 클 것이라는 얘기도. 강력하게 반발하는 중국은 앞으로 어떤 전략으로 나올까? 미국과 중국의 공방이 한국에 주는 시사점은 무엇인가?

1. 6년 전과 달라진 분위기

미국은 지난 5월 13일(현지 시각) 중국산 제품에 대한 새로운 관세 인상 조치를 발표했다. 미래 전략산업의 핵심 분야가 대상이다. 반도체와 태양전지의 중국산 수입 관세율을 25%에서 50%로 올렸다.¹⁾ 컨테이너 크레인도 0%에서 50%로, 리튬이온 배터리는 7.5%에서 25%로 각각 인상하는 내용을 담았다. 가장 큰 폭으로 인상된 품목은 전기 자동차로, 25%에서 100%로 4배나 올랐다. 인상 시기는 품목별로 2024년부터 2026년에 걸쳐 진행된다.

1) “I won’t allow American towns and workers to be hurt by China’s unfair trade practices that flood our markets with cheap products. That’s what these new tariffs are all about.” The White House, “Remarks by President Biden on His Actions to Protect American Workers and Businesses from China’s Unfair Trade Practices,” May 14, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/05/14/remarks-by-president-biden-remarks-by-president-biden-on-his-actions-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/> (accessed May 14, 2024).

[표 1. 미국의 대중국 관세 부과 조치*]

품 목	종전 관세율	인상 관세율	인상 시기
철강, 알루미늄	0%-7.5%	25%	2024 연내(8.1)
반도체	25%	50%	2024 연내
전기차	25%	100%	2024 연내(8.1)
리튬이온 전기차 배터리	7.5%	25%	2024 연내
흑연, 영구자석	0%	25%	2024 연내
기타 핵심 광물	0%	25%	2024 연내
태양전지	25%	50%	2024 연내
컨테이너 크레인	0%	25%	2024 연내
개인보호장구	0%-7.5%	25%	2024 연내
의료용 고무, 수술용 장갑	7.5%	25%	2024 연내

* 주: 2024년 5월 14일(EST) 백악관 관세 인상 발표 내용을 토대로 저자가 직접 작성.

이번 조치는 6년 전 도널드 트럼프 전 대통령의 대중국 관세 인상 조치와 비교해보면 전체 규모는 작다. 하지만 ‘더 표적화하고 더 극적(more targeted and more dramatic)’ 이다.²⁾ 트럼프의 관세는 대부분 25%의 세율이고 당시 기준으로 총 3,500억 달러 상당의 중국산 수입품에 적용되었다. 반면, 바이든의 관세 부과 조치의 경우, 대상 품목은 2023년 실적 기준으로 약 180억 달러 상당인데 같은 해 미국이 중국으로부터 수입한 총금액(4,270억 달러)의 4.2% 비중이다. 연도를 고려하지 않고 절댓값만 따진다면 트럼프 관세 부과 상품의 5% 수준이다. 하지만 개별 품목별 적용 세율 측면을 본다면 바이든의 관세가 트럼프 때보다 훨씬 높고 강하다. 트럼프가 다수 품목에 대해 일률적으로 고관세를 부과했다면 바이든은 특정 품목에 초고관세를 부과한 것이 특징적이다.

또 한 가지 다른 점은 관세 인상의 배경에 있다. 트럼프 대통령은 흔히 ‘슈퍼 301조’로 불리는 미국 무역법 ‘섹션 301(Section 301)’ 조사를 기준으로 했다. 특히 중국이 미국의 지식재산권을 탈취해 피해를 줬다고 판단하고 이에 대한 구제책 차원에서 중국산 수입품에 대해 관세를 부과했다고 볼 수 있다. 이와 대조적으로 바이든 대통령은 현재의 무역 흐름에 대한 영향이 아니라 미래의 잠재력 충격 측면에 무게 중심을 두고 있다.³⁾ 예를 들어, 현재 유럽은 중국산 자동차(서구 및 중국 브랜드 모두 포함)에 상대적으로 낮은 10%의 관세가 부과하고 있는데, 그 결과 중국산 전기차의 유럽 시장 점유율은 이미 25%에 이를 정도로 높다.

2) “Biden outdoes Trump with Ultra-high China Tariffs,” *The Economist*, May 15, 2024, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2024/05/14/biden-outdoes-trump-with-ultra-high-china-tariffs> (accessed May 17, 2024).

3) 백악관은 “중국의 값싼 제품들로 세계 시장이 넘쳐나고 있다”며 “용납할 수 없는 위험(unacceptable risks)”이라고 지적했고, 캐서린 타이 미국 무역대표부(USTR) 대표는 “미국의 지식 재산을 탈취하려는 중국에 맞서기 위해 이번 관세가 정당하다”고 말했다.

미국은 상황이 전혀 다르다. 현재 미국에서 운행되고 있는 중국산 전기차는 거의 없을 정도다. 그렇기 때문에 지금 당장 문제가 생겼다가보다는 앞으로 발생할 상황에 대해 선제 대응 차원의 색채가 짙다. 이와 관련 국가경제위원회(National Economic Council, NEC) 라엘 브레이너드(Lael Brainard) 위원장은 “이번 조치로 미래 핵심 산업에서 공평한 경쟁의 장을 만들 것”이라고 강조했다. 그러면서 “중국이 강제적인 기술 이전 요구, 미국 기업의 지식재산권 탈취 등 불공정한 관행을 계속하고 있다”는 미국 무역대표부(USTR) 캐서린 타이(Katherine Tai) 대표의 4년간의 검토 결과를 반영한 것이라고 덧붙였다.⁴⁾

미국은 반도체, 배터리, 전기차 등 미래 핵심 산업의 생산 체계를 미국 내 구축하기 위해 수천억 달러를 지출하고 있다. 러스트 벨트를 비롯해 미국 내 여러 지역에서 이미 공장이 건설되고 있지만 정상 가동되기까지는 최소한 수 년이 걸릴 수밖에 없다. 바이든 대통령의 강력한 관세 인상 조치는 미국이 주요 핵심 산업의 생산 설비를 갖추기 전까지 초고율 관세율을 동원해 중국산으로부터 자국 내수시장을 지키는 시간을 벌겠다는 의지로 읽힌다. 이런 의미에서 이번에 나온 초고율 관세는 앞으로도 최소 수년간 유지될 것으로 관측된다.

한편, 바이든 행정부는 과거 트럼프 행정부가 처음 대중국 고관세를 부과했을 때와는 달리 기업계를 포함한 미국 사회 전반의 대중 관세에 대한 비판이 상대적으로 잠잠해졌다고 판단한 것으로 보인다. 그 이유는 6년 전의 경우 많은 기업이 중국에서 시장의 가능성을 매력적으로 보았지만, 이제는 미·중 관계가 악화되고 중국 기업들의 도전이 워낙 거세지면서 중국 시장에 거는 기대가 줄어들었기 때문이다. 다시 말해, 이제 뉴욕 월가나 워싱턴 정가에서 중국과의 자유 무역에 기대를 거는 사람은 많지 않다.

2. 미국의 압박은 ‘디커플링’ 아닌 ‘디리스크링’ 차원

‘100퍼센트 조치(100% manoeuvre)’라고 불리는 바이든 대통령의 이번 초고율 관세(ultra-high tariffs)는 중국과의 디커플링 차원의 조치는 아닌 것으로 해석된다. 그보다는 위험 제거 즉 디리스크링(De-risking) 대책에 가깝다. 이는 미·중 정치경제 관계에서 매우 주목할 부분이다.⁵⁾

흔히 디커플링이 중국과의 관계는 적을수록 미국의 경제 및 안보 측면에서 유리하다는 결론에 따른 것으로 이해되는 반면, 디리스크링은 중국과의 모든 경제적 관계를 끊는 것은 바람직하지도 않고 불가능하다는 판단에 기초한다.

4) The White House, “Background Press Call by National Economic Advisor Lael Brainard and Senior Administration Officials on President Biden’s Actions to Protect American Workers and Businesses from China’s Unfair Trade Practices,” May 13, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2024/05/13/background-press-call-by-national-economic-advisor-lael-brainard-and-senior-administration-officials-on-president-bidens-actions-to-protect-american-workers-and-businesses> (accessed May 14, 2024).

5) 디커플링(De-coupling)은 급격한 분리를 의미하는 반면, 디리스크(De-risking)은 완전한 단절을 피하면서 위험을 억제하는 것을 의미하는데 금융 부문에서 유래한 용어다.

현재 미국이 구사하고 있는 디리스크링 정책은 대개 세 가지 형태로 볼 수 있다. 첫째, 수출 통제다. 이 정책은 과거 냉전 시기에 구소련이 이중 용도 기술에 접근하는 것을 방지하기 위해 널리 사용되다가 그 이후 수십년간 사용되지 않았으나 현재 중국의 기술 발전을 늦추려는 미국 정책의 중요 부분을 이루고 있다.

둘째, 산업정책이다. 에너지 안보와 기후 정책에 초점을 맞춘 3,690억 달러 규모의 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)은 미국 경제 정책이 전환되었음을 의미한다. 바이든 행정부는 인바운드와 아웃바운드 투자를 모두 통제하고 있다. 미국과 동맹국, 우호국 기업들의 미국 내 핵심 산업 분야 투자를 유인하는 동시에 중국 기업들의 미국 내 투자를 막는 방향으로 광범위하게 작동하고 있다.

셋째, 파트너 국가와의 정책 공조 강화다. 주요 7개국(G7) 정상회담은 과거와 달리 선진 민주주의 국가들의 위협 제거와 중국의 발전을 제한하는 내용이 핵심 의제로 떠올랐다. 동맹국과의 핵심광물협정, 미·EU 무역 및 기술 협의회(Trade and Technology Council, TTC)를 포함한 이니셔티브를 대폭 확대했는데 TTC의 주요 의제는 AI와 기술 표준이다.

미국 정책입안자들이 디리스크링을 위해 어느 분야에 더 노력을 집중할 것인가도 살펴야 할 문제다. 현재까지 워싱턴이 집중하고 있는 영역은 정보 기술, 에너지, 생명공학으로 볼 수 있다. 정보 기술(IT) 분야는 반도체, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅이 핵심이다. 이 분야는 민간 및 군사 목적 등 이른바 ‘이중 용도’ 품목으로 분류돼 안보 리스크가 큰 분야이다. 에너지는 특히 리튬, 전기 자동차 배터리, 태양전지 패널 등 공급망의 안전 확보가 긴요한 품목이 포함된다. 생명공학은 데이터의 이동을 동반해 어떤 측면에서는 IT보다 더 중요한 분야다.

하지만 디커플링은 현실적으로 3가지 제약 요인이 따른다.⁶⁾

첫째, 중국과 디커플링하기에는 중국 경제의 비중이 너무 크다. 중국은 미국, 독일, 일본의 모든 공장을 합친 것과 맞먹는 생산량을 가진 세계 최대의 상품 제조공장이다. 중국과 관계를 끊는 디커플링 시나리오에서는 미국에 상품 부족이 발생할 가능성이 크고, 그렇게 된다면 미국의 인플레이션이 치솟을 수 있다. 식기세척기, 컴퓨터, 완구 등은 중국이 생산량 측면에서 압도적 1위를 차지하고 있지만 미국의 경제적 이익을 위협하지 않는다. 전략적으로 핵심적인 분야가 아니라면 중국과의 관계를 끊는 것은 필요하지도 않고 해서도 안 된다는 계산이 나온다.

둘째, 미국과 중국의 디커플링은 세계 경제 지형의 분열을 가속할 수 있다. 디커플링 시나리오에서는 전 세계 모든 국가가 미국과 중국 사이에서 어느 한 쪽을 선택해야 하는 상황으로 몰리게 될 수 있다. 이는 결코 미국이 바라는 바가 아니며 중국도 원하지 않는 경우다. 또한 현실적으로 중국은 세계 대다수 국가의 가장 큰 무역 파트너이며, 많은 신흥 경제국은 경제적

6) Agathe Demarais, “What Does ‘De-Risking Actually Mean?’” *Foreign Policy*, August 23, 2023.

<https://foreignpolicy.com/2023/08/23/derisking-us-china-biden-decoupling-technology-supply-chains-semiconductors-chips-ira-trade/>

(accessed May 18, 2024); Alex Capri, “China Decoupling versus De-risking: What’s the Difference?” *hinrich foundation*, December 12, 2023, <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/trade-and-geopolitics/china-decoupling-vs-de-risking> (accessed May 18, 2024).

으로 미국보다 중국을 선호하는 경향도 있다. 결국 디커플링은 많은 국가가 미국과 멀어지게 해서 미국으로서는 오히려 중국이 글로벌 영향력에 더욱 박차를 가하게 하는 역풍으로 이어질 수도 있다.

셋째, 중국과 모든 관계를 끊는다면 유사시에 미국이 베이징에 영향력을 행사할 수 있는 경제적 영역도 줄어들게 되는 결과를 낳는다. 예를 들어, 디커플링 상황이라면 대만에서 분쟁이 발생할 때도 미국은 무역 및 금융 조치를 포함한 대중국 경제 제재의 수단마저 놓치게 된다. 이는 다르게 말하면 두 강대국 간 일정한 수준의 경제적 상호의존 관계가 미국의 국가안보에 득이 된다는 얘기로 연결된다.

3. 중국의 대응

중국은 즉각 보복을 천명했다. 중국 상무부는 “이번 조치가 양국 간 최근 화해 및 협력 분위기에 심각한 영향을 초래할 것” 이라고 말했다. 왕원빈(王文斌) 외교부 대변인은 “백악관이 2023년 11월 15일 샌프란시스코에서 열린 미·중 정상회담⁷⁾에서 합의한 원칙을 어겼다” 며 취소를 촉구했다.⁸⁾ 왕 대변인은 또한 “미국이 국내 정치적 고려에 따라 301조(슈퍼 301조) 추가 관세에 대한 검토 절차를 남용하고 일부 중국산 제품에 부과된 301조 관세를 더욱 인상했으며 경제 및 무역 문제를 정치화하고 도구화했다” 고 강한 불만을 표시했다. 중국은 미국이 301조 관세를 인상한 것은 바이든 대통령이 “중국의 발전을 억압하거나 견제하려 하지 않는다”, “중국과의 관계를 분리하고 단절하지 않겠다” 는 약속을 위반한 것이라고 지적하며 양국 협력 분위기에 심각한 영향을 미칠 것이라고 경고했다. 중국은 미국이 이번 조치를 통해 첨단 분야 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)의 구조 조정이 진행되는 과정에서 ‘탈중국화’ 하려는 분명한 의도를 가지고 이를 가속하는 노력을 하고 있다고 인식하고 있음이 분명해 보인다.

최근 몇 년 동안 글로벌 산업 체인의 구조 조정은 중국 경제 발전에 일정한 영향을 미쳤지만, 중국은 거대 규모 내수시장, 산업 시스템 및 우수한 국제 물류 기반 등 이점을 가지고 있어 글로벌 다국적 기업의 비즈니스에 필요한 조건들을 여전히 가지고 있다고 판단하고 있다. 또한 많은 다국적 기업이 채택하고 있는 ‘중국+N’ 전략과 복수의 공급망 시스템은 다국적 기업이 중국을 떠나거나 배제할 수 없음을 보여주는 것이라고 중국은 인식하고 있다. 현재 상황에서 중국이 미국의 정책에 대응할 수 있는 공간은 몇 가지 측면을 상정해 볼 수 있다.

7) 미·중 양국은 2023년 11월 15일 APEC 정상회담 기간에 양국 정상회담을 갖고 지역 및 국제 의제에 대화와 협의를 유지하자는데 합의했다. Alexandra Sharp, “World Brief: Biden announces New Tariffs on Chinese Imports,” *Foreign Policy*, May 14, 2024. <https://foreignpolicy.com/2024/05/14/biden-tariffs-china-imports-trump-trade-war-georgia-foreign-agents-law> (accessed May 16, 2024).

8) 商务部新闻发言人就美方发布对华加征301关税四年期复审结果发表谈话, 中国商务部新闻办公室, 2024.5.14., <http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwfyth/202405/20240503509566.shtml> (검색일: 2024년 5월 15일).

첫째, 중국은 제조업의 중간재 무역을 활발히 발전시켜 무역의 지속적이고 빠른 발전을 뒷받침해 나가려고 할 것이다. 제조 공정의 중간재는 최종 제품만큼 서방의 공격이 많이 노출되지 않고, 상대국도 제조를 위해서는 중국산 중간재가 필요하므로 무역 보호 조치가 상대적으로 적을 수밖에 없다는 인식에 따른 것이다. 2023년 기준, 중국은 전체 수출액의 약 절반가량을 중간재로 수출하고 있다. 최근 대외 무역 증가에 대한 중간재의 기여도는 60%에 육박한다.

둘째, 산업 전환과 업그레이드를 가속해 글로벌 산업 경쟁에서 새로운 우위를 만들어가려 할 것이다. 중국은 이미 신에너지 차량, 태양광 제품 및 리튬 배터리의 국제 시장 점유율이 세계 2위이며 통신 장비, 철도 운송 장비 및 전력 장비 등도 세계 최고의 경쟁력을 유지한다. 항공 우주 장비, 해양 공학 장비 및 하이테크 선박도 세계 일류 수준이다. 중국은 이제 다음 단계로 과학기술 연구개발에 대한 투자를 늘려 신에너지, 조선 등 영역에서 첨단기술의 고부가가치 산업화를 통해 글로벌 가치사슬에서의 지위를 더욱 강화해 나간다는 전략이다.

셋째, 외국인 투자 유치는 비록 최근 실적이 지속해서 감소하고 있는 가운데 외국인 투자 접근에 대한 네거티브 리스트를 지속해서 줄여나가고, 외국인 투자의 시장 접근을 완화하는 방향으로 나가겠다는 방침을 밝히고 있다. 앞으로 성공 여부는 여전히 불투명하지만 적어도 정책 일관성 측면에서는 지속성을 유지하고 있어 한국은 중국의 정책 대응을 깊이 관찰해야 한다.

4. 한국에 대한 정책적 의미

미국이 중국산 제품에 대해 관세 폭탄을 던졌다는 헤드라인이 나오면서 일각에서는 한국 기업들이 반사 이익을 누릴 수 있다는 기대감이 커지고 있다. 하지만 반사 이익 공간이 생긴다면 단기 성과에 머물 수 있고, 현실은 다르게 진행될 가능성도 있다.

우선 미국의 조치가 실제 중국에 주는 충격은 크지 않을 수 있다. 대상 품목이 2023년 수입액 기준으로 미국의 대중국 총수입액의 4% 남짓에 불과하고 핵심 광물에 대해선 관세 도입을 유예했기 때문이다. 또 관세 인상 폭이 25%에서 100%가 되면서 4배나 오른 전기차의 경우 미국 전체 전기차 수입액의 2%에 그친다. 결국 중국 산업을 직접 겨냥한 것이 아니라 장래 중국 기업의 미국 시장 진입을 선제적으로 제한하는 포석을 마련한 것이라는 해석이 있다. 그렇다면 전혀 다른 측면의 우려를 해야 할 수도 있다. 최근 미국 시장 내 판매가 급증 조짐을 보이는 한국산 전기차도 언제라도 고관세 들의 표적이 될 수 있다는 점에 항상 유의할 필요가 있다.

앞으로 주의 깊게 살펴야 할 부분은 또 있다. 전기차 등 미국 수출길이 막힌 중국의 공급과잉 품목은 EU와 아시아 등 다른 지역으로 향할 가능성이 있다. 이렇게 되면 글로벌 각국은 경쟁적으로 대중 관세 장벽을 쌓으면서 글로벌 교역 환경의 불확실성은 더욱 확대될 것이다. 전 세계적으로 보호무역주의가 확산하면서 글로벌 공급망을 교란하고 인플레이션을 자극할 수 있다. 이번 조치로 중국이 대미 수출이 막힌 공급과잉 품목을 EU나 한국, 일본 등 다른 국가로

헐값에 '밀어내기' 함으로써 글로벌 통상 환경이 악화할 수 있는 상황에 미리 대책을 마련해 두어야 한다.

한국의 경우 당장 구사할 수 있는 방어 대책으로 반덤핑, 상계 관세 등 무역 구제 조치가 있다. 과잉생산에 따른 초과 공급 품목을 막아내려면 이 같은 단기 수단보다는 장기 대책을 세워야 할 것이다. 급변하고 복잡한 글로벌 지경학적 상황에서는 더 다차원적이고 더 넓고 깊게 판단하고 대응해야 한다.



저자소개

박한진 교수는 현재 한국외국어대학교 중국외교통상학부 초빙교수로 재직하며, 기술·통상 전문 싱크탱크 “Tech&Trade연구원” 집행이사로 활동 중이며 World OKTA 통상전략연구원·자문위원이다. 중국 푸단대학에서 기업관리학 박사학위를 취득했으며, KOTRA 중국지역본부장으로 중국-홍콩-대만 등 중화권 21개 무역관을 총괄했고 존스홉킨스대학 방문학자, 일본 아시아경제연구소 객원 연구원을 역임했다.

주요 연구 분야는 국제지역통상, 다국적 기업 해외 현지화 경영, 중국 거시경제와 내수시장, 한·중 경제 관계 등이며 《프레너미-영원한 친구도 영원한 적도 없는 국제관계》 《10년 후, 중국》 《박한진의 차이나 포커스》 등 20여 권의 저서 및 감수 서적이 있다. 공군사관학교 교수부 교관으로 근무했다. FTA 전략 수립에 기여해 기획재정부 장관 표창(2013)을 받았고, 산업통상자원부 장관 무역 유공 표창을 3회 수여했다. 푸단대학에서 한중 경제교류 증진 공헌상(2017)을 수여했다.

2024년 6월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지