



미중 무역 전쟁과 다차원적 복합게임: 중국의 대미 전략을 중심으로

이 승 주
김 용 신
중 명
우 아 정

대외경제정책연구원은 세계경제환경의 변화에 따른 외부적 도전을 슬기롭게 극복하고 우리 경제의 국제적 역할과 위상을 정립하기 위해 1989년 정부 출연연구기관으로 발족하였습니다.

본 연구원은 국제거시금융, 무역통상안보, 세계지역연구, 국제개발연구 등과 관련된 문제를 조사·분석하고 정책수단을 개발하는 연구활동을 수행함으로써 국가의 대외경제정책 수립에 이바지하고 있습니다.

연구결과는 [연구보고서], [연구자료], [Working Paper] 등 각종 국·영문보고서, 웹진 [오늘의 세계경제], World Economy Brief, 학술지 *East Asian Economic Review (ESCI)*, 한국연구재단 등재지 등의 형태로 발간되고 있으며, 원문을 본 연구원 홈페이지(www.kiep.go.kr)에 공개하고 있습니다.

對外經濟政策研究院

KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY

30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
T. 044-414-1114 F. 044-414-1001
www.kiep.go.kr

미중 무역 전쟁과 다차원적 복합게임: 중국의 대미 전략을 중심으로

이승주 · 김용신 · 증명 · 우아정

연구자료 25-19

미중 무역 전쟁과 다차원적 복합게임: 중국의 대미 전략을 중심으로

인 쇄 2026년 4월 22일
발 행 2026년 4월 29일
발행인 이시욱
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 크리커뮤니케이션

©2026 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-2537-1 94320
978-89-322-2064-2(세트)

대외경제정책연구원은 'ESG 경영' 방침에 따라
친환경 용지를 사용합니다.



국문요약

트럼프 2기 행정부 출범과 함께 미중 통상 협상이 다시 주요 현안으로 떠올랐다. 미중 통상 협상은 단기적으로는 양국 간 경제 관계를, 장기적으로는 세계 경제 질서의 재편 방향을 좌우한다는 점에서 이론적, 정책적 분석의 핵심 대상이 된다. 본 연구의 핵심 주제는 크게 세 가지이다. 첫째, 미중 통상 협상은 표면적으로는 양자 협상이지만, 해당 협상의 이면에 있는 구조는 다층적이고 복합적이다. 미중 통상 협상은 미중 간 양자 게임인 동시에, 그 이면에서 다른 국가들과의 관계를 조율하는 소다자 및 다자 게임의 성격을 띤다는 점에서, 본 연구는 이러한 이중 구조(dual structure)에 주목한다.

둘째, 미중 통상 협상은 관세와 무역에 국한되지 않고 기술, 산업, 투자, 안보 이슈가 연계된 다면적 게임의 성격을 띤다. 미중 통상 협상에서 나타나는 이슈 연계(issue linkage) 전략을 분석하는 것은, 표면적으로 드러나는 관세 협상의 이면 구조를 이해하는 데 핵심 단서가 된다.

셋째, 트럼프 2기 행정부 출범 이후의 협상 국면에서는 중국의 대응 방식이 질적으로 달라진 점이 관찰된다. 중국은 여전히 미국의 조치에 반응하는 측면을 유지하면서도, 동시에 선제적 전략을 병행하는 모습을 보인다. 본 연구는 이러한 반응적-능동적(reactive-proactive) 전략의 병존이 어떠한 대내외적 요인과 전략적 계산을 통해 형성되었는지를 규명하고자 한다.

이에 본 연구는 미중 통상 협상을 ‘다차원적 복합게임(multidimensional complex game)’ 관점에서 분석한다. 미중 협상을 양자-소다자-다자 게임이 중첩되고 관세, 기술, 자원, 안보 이슈가 연계되는 과정으로 파악한다. 이를 바탕

으로 복합게임 속에서 중국이 어떠한 인식하에 전략을 조정 및 전환해 왔는지에 주목한다.

다차원적 복합게임은 미국의 압박과 견제에 직면한 중국이 국내-양자-지역/다자 등 서로 다른 장(forum)을 유기적으로 연계하는 다차원 전략(multilayered strategy)과 관세, 수출 통제, 투자 심사 등의 쟁점을 두 가지 이상 연계하는 다면 전략(multidimensional strategy)으로 구성된다.

본 연구는 2017년 이후 중국 정부가 공식적으로 발표한 1차 자료를 토대로 중국 대미 전략의 유형을 반응/능동과 국내/대외라는 두 가지 기준으로 구분하고 유형화하였다. 이 두 가지 기준을 교차할 때 중국의 대미 전략은 ① 반응/대외, ② 반응/국내, ③ 능동/대외, ④ 능동/국내 네 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 반응/대외는 미국의 공세에 동일한 또는 유사한 조치를 통해 수동적으로 대응하는 유형이다. 둘째, 반응/국내는 중국에 대한 견제의 효과를 제고하고자 미국과 유사한 정책, 법, 제도를 도입하는 데 초점을 맞춘 유형이다. 셋째, 능동/대외는 미국의 압박에 수동적으로 반응하는 한계를 극복하고자 미국의 조치에 반응적으로 대응하는 수준을 넘어 더 높은 수위의 조치를 취함으로써 확전을 선제적으로 선택하는 유형이다. 또 대외적으로 자국에 유리한 환경을 조성하기 위해 기존 국제질서의 틀 밖에서 주도적으로 독자적인 국제 협력을 하거나, 더 나아가서 지역 또는 세계 질서를 형성하는 데 초점을 맞춘 양자-다자 연계를 하는 것이 이에 해당한다. 넷째, 능동/국내는 미국의 지속적인 압박에 선제적 대응 능력을 높이고자 양자-국내를 적극적으로 연계하는 유형이다.

미중 무역 전쟁이 장기화됨에 따라, 중국의 대미 협상 전략이 반응적 전략에서

능동적 전략으로 진화하고 있다. 반응적 전략은 미국의 압박에 순차적으로 대응하기 때문에 단일 차원과 단일 이슈별 대응이라는 특징을 보인다. 반면 능동적 전략은 다양한 이슈를 연계하는 다면 전략과 서로 다른 층위를 연계하는 다층 전략의 성격을 띤다. 트럼프 1기 행정부 당시 중국이 미국의 공세에 반응적으로 대응하던 것과 달리, 2025년 무역 협상에서 중국은 보복관세와 같은 기존의 반응/대외 유형을 유지하는 가운데 능동 유형을 보완적으로 활용하는 것이 확인된다. 이 변화는 중국이 트럼프 1기 행정부 당시 반응적 전략에 의존하던 데서 탈피하여 반응과 능동 전략을 결합하는 전략 진화의 결과이다. 중국이 기존의 단기적, 반응적 대응에서 벗어나 이슈 연계, 양자-다자 전략을 유연하게 조합하여 협상의 지형을 관리하고 있음을 시사한다.

본 연구가 한국에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 미중 무역 협상의 동태적 변화 과정에 주목하여 향후 미중 협상에서 중국 대미 전략의 고도화에 미국이 대응하는 방향 변화를 주목해야 한다. 또 미국 동맹국의 정책 동조화 수요에 대한 대비가 필요하다. 둘째, 중국의 관점에서 미중 무역 협상을 설명함으로써 미중 협상에 대한 균형적 접근을 모색할 필요가 있다. 셋째, 중국의 제도적 강화는 대외적 차원의 능동적 대응으로 이어진다는 점에서 국내적 차원에서 진행되는 중국 내 변화에 대한 주기적인 모니터링과 분석이 필요하다. 넷째, 중국이 이슈를 연계하는 방식을 체계적으로 검토, 분석하여 중국의 대미 전략은 물론이고 제3국에 대한 전략의 변화 방향을 주목해야 한다. 다섯째, 다차원적 복합 게임의 시각에서 볼 때, 중국이 법과 제도를 탄력적으로 적용하는 이유 중 하나가 미국과 동맹국에 대한 분리 접근이라는 점에 유의하여 대비할 필요가 있다.



차례

국문요약	3
제1장 서론	11
1. 연구의 목적과 필요성	11
가. 다차원적 복합게임과 중국 중심 시각	11
2. 중국 대미 전략의 대내외적 기원 규명(2020~25년)	14
제2장 중국 대미 전략의 메커니즘	17
1. 다차원적 복합게임	17
가. 국내-양자-다자의 다차원 게임	17
나. 다면 게임과 이슈 연계	23
2. 중국 대응 전략의 동태적 변화	24
가. 중국 대응 전략의 유형	24
나. 중국 대미 협상 전략의 진화	27
제3장 중국 대미 협상 전략의 기원	29
1. 국내 역량의 축적(2020~25년)	29
가. 제도적 강화	30
나. 거버넌스 개혁	36
다. 제도화의 전략적 효과와 한계	45
2. 산업·기술 역량의 심화	48
가. 차보즈 기술 문제 극복 시도와 성과	48
나. 자주 혁신 및 제조 생태계 업그레이드의 경로	53
다. 차보즈 기술에 대한 대응 전략의 효과: 수동적 반응에서 능동적 대응으로 전환	59

3. 국제협력과 대안적 규범 설계	63
가. 글로벌 사우스 연계	63
나. 국제 표준과 데이터 거버넌스 경쟁	72
제4장 중국 대미 협상 전략의 동태적 변화	82
1. 대응 유형과 메커니즘	82
가. 대응 유형	82
나. 유형 분포	84
2. 유형별 사례 분석	89
가. 반응/대외 사례	89
나. 반응/국내 사례	94
다. 능동/국내 사례	100
라. 능동/대외 사례	106
제5장 트럼프 2기 행정부 출범과 중국의 대미 협상 전략	112
1. 2020년 1단계 합의와 전략적 전환	112
가. 1단계 합의에 대한 평가	112
나. 1단계 합의의 교훈: 취약성 완화와 능동 전략으로 전환	114
2. 2025년 미중 협상의 재점화: 공세와 타협의 양면 전략	118
3. 2025년 중국의 대미 협상 전략: 세부 협상 전략의 실행/활용	123
가. 반응/대외 유형의 지속: 맞대응 전략	123
나. 동태적 진화: 반응과 능동의 결합	124
다. 이슈 연계 전략	130
라. 다차원 전략	133

제6장 결론 및 시사점	137
1. 결론	137
가. 중국 대미 전략의 진화	137
나. 성과와 한계	139
2. 정책적 시사점	140
가. 미중 협상의 동태적 변화에 대한 대비	140
나. 미국과 중국의 전략에 대한 균형적 접근	141
다. 제도적 강화에 대한 선제적 파악	142
라. 이슈 연계의 고리 파악	142
마. 양자-다자 전략의 리스크 파악	143
바. 법과 제도의 탄력적 적용에 대한 대비	144
사. 민관 협력	144
아. 중견국 외교	144
 참고문헌	 146
 부록	 166
미중 통상 협상 일지(2018~25년)	166
 Executive Summary	 172



표 차례

표 3-1. 차보즈 기술과 원인	50
표 4-1. 중국 대미 전략의 유형	84
표 5-1. 미중 무역 전쟁 일지	120



그림 차례

그림 1-1. 트럼프 관세의 범주	16
그림 2-1. 미중 관세 전쟁과 중국의 반응적 전략	18
그림 3-1. 핵심 원천 기술 확보를 위한 정층 설계 및 전략적 계획 강화의 논리적 프레임워크	59
그림 4-1. 중국 대미 전략의 유형별 비율(2017~25년)	86
그림 4-2. 중국 대미 전략의 미국 행정부별 변화	87
그림 4-3. 미국 행정부별 중국의 반응 빈도	88



부록 표 차례

부록 표 1. 미중 통상 협상 일지(2018~25년)	166
-------------------------------------	-----

1. 연구의 목적과 필요성

가. 다차원적 복합게임과 중국 중심 시각

트럼프 2기 행정부 출범과 함께 미중 통상 협상이 다시 주요 현안으로 떠올랐다. 미중 통상 협상은 단기적으로는 양국 간 경제 관계를, 장기적으로는 세계 경제질서의 재편 방향을 좌우한다는 점에서 이론적, 정책적 분석의 핵심 대상이 된다. 그러나 기존 연구는 미중 협상을 주로 미국의 정책 선택과 압박 전략을 중심으로 설명해 왔으며, 그 결과 중국의 전략적 인식과 대응 논리는 상대적으로 충분히 조명되지 못하였다.¹⁾

본 연구는 2017~25년까지 미중 협상을 중국의 대미 전략의 동태적 변화라는 관점에서 설명한다. 2017년을 분석의 기점으로 설정하는 이유는 트럼프 행정부가 그 이전 미국 행정부와 차별적인 대중 협상 전략을 추구하였기 때문이다. 오바마 행정부 시기까지 미국은 중국과 갈등이 고조되었는데도 중국을 규칙 기반 질서로 끌어들이기 위한 대중 관여(engagement)를 유지하였다. 2017년 출범한 트럼프 행정부는 무역 불균형 해소를 최우선 정책 목표로 설정하고, 이를 해결하기 위해 최대 무역 적자국인 중국과의 무역 협상을 필수 과제로 인식하였다. 이 과정에서 트럼프 행정부는 중국에 압박을 가함으로써 협상 테이블에 나오게 하는 양면 전략을 추진하였다. 그 결과 미국과 중국은 2017년 이후 본격적인 무역 협상 국면에 돌입하였다.

1) Zhao(2019), pp. 371-379.

본 연구의 문제의식은 크게 세 가지이다. 첫째, 미중 통상 협상은 표면적으로는 양자 협상으로 보이지만, 그 이면의 협상 구조는 다층적이고 복잡적이다. 미중 협상은 상대를 압박하는 양자 협상인 동시에, 협상에서 더 유리한 위치를 점하기 위해 소다자 또는 다자 게임이 병행되는 다차원적 성격을 띤다. 트럼프 행정부가 영국, 일본, EU, 한국 등 전통적인 동맹 및 파트너들과 협상을 우선적으로 타결하는 거래적 접근(transactional approach)의 특징을 보이지만, 한편으로는 중국과의 협상을 염두에 둔 사전 준비의 성격도 다분히 존재한다. 이러한 점에서 본 연구는 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미중 통상 협상이 미중 간 양자 게임인 동시에, 그 이면에서 다른 국가들과 관계를 조율하는 소다자 및 다자 게임의 성격을 띤 이중 구조(dual structure)라는 점에 주목한다. 이중 구조 분석은 미국과 중국이 소다자와 다자 전략을 양자 협상에 동원하는 방식과 효과를 설명하는 데 효과적이다.

둘째, 미중 통상 협상은 관세와 무역에 국한되지 않고 기술, 산업, 투자, 안보 이슈가 연계된 다면적 게임의 성격을 띤다.²⁾ 이는 미중 협상이 단순한 무역 갈등이 아니라 전략 경쟁의 축소판이기 때문이다. 실제 협상 과정에서 미국은 AI 반도체 등 첨단기술 수출 통제를 강화하거나 조정하는 방식을 활용하였고, 중국 역시 희토류 등 핵심 자원과 소재를 대미 협상의 지렛대로 활용하였다. 이러한 수출 통제는 단독 조치일 수도 있지만, 동맹 및 파트너국과 협력 속에서 더욱 효과적으로 작동한다는 점에서 소다자, 다자 게임과 결합된다. 따라서 미중 통상 협상에서 나타나는 이슈 연계(issue linkage) 전략을 분석하는 것은, 표면적으로 드러나는 관세 협상의 이면 구조를 이해하는 핵심 단서가 된다.³⁾

셋째, 미중 통상 협상은 대체로 미국의 선제 조치에 중국이 대응하는 양상으로 전개되었으며, 이로 인해 다수의 연구는 미국의 동기와 전략을 분석의 중심

2) Wu(2020); Aggarwal and Reddie(2020).

3) Baskaran and Schwartz(2024. 12. 4.), "China Imposes Its Most Stringent Critical Minerals Export Restrictions Yet Amidst Escalating U.S.-China Tech War"(검색일: 2025. 11. 3.); 이승주(2021).

에 두어 왔다. 그러나 트럼프 2기 행정부 출범 이후의 협상 국면에서는 중국의 대응 방식에서 질적인 변화가 관찰된다. 중국은 여전히 미국의 조치에 반응하는 측면을 유지하면서도, 동시에 선제적 전략을 병행하는 모습을 보인다.⁴⁾ 이는 중국이 지난 수년간의 제도적, 산업적 준비를 바탕으로 대미 협상에서 더 능동적인 전략을 구사할 수 있는 조건을 축적해 왔음을 시사한다. 본 연구는 이러한 반응적-능동적(reactive-proactive) 전략의 병존이 어떠한 대내외적 요인과 전략적 계산을 통해 형성되었는지를 규명하고자 한다. 반응과 능동의 구분은 일차적으로는 시간적 선후를 기준으로 한다. 이에 더하여, 중국이 미국의 추가적인 압박을 선제적으로 예방하거나 다른 수단을 동원하여 확전을 선택하는 경우, 중국이 후행적으로 대응하더라도 능동적 대응을 분류한다. 이는 정책적 작용과 반작용의 메커니즘을 기준으로 외부 압박에 의해 유도된 대응인지, 아니면 전략적 목표하에 선제적으로 설계된 조치인지를 판별하는 분석 기준이다.

이러한 문제의식 속에 본 연구는 미중 통상 협상을 ‘다차원적 복합게임(multi-dimensional complex game)’ 관점에서 분석한다.⁵⁾ 이는 미중 협상을 단순한 사건의 연쇄적, 단기적 거래의 결과가 아니라 양자-소다자-다자 게임이 중첩되고 관세, 기술, 자원, 안보 이슈가 연계되는 과정으로 파악한다. 이러한 분석적 유용성을 바탕으로 복합게임 속에서 중국이 어떠한 인식하에 전략을 조정 및 전환해 왔는지에 주목한다.

이를 위해 본 연구는 2020년 1단계 합의 이후부터 2025년 관세 협상이 재점화되기까지의 기간 동안, 중국이 대내외적으로 어떠한 준비를 축적해 왔는지를 검토한다. 1단계 합의는 갈등을 종결하기보다 잠정적으로 봉합하는 성격을 띤다. 이후 중국은 다음 협상을 대비하여 대외적으로는 신중하게 자국에 우호적인 환경을 조성하면서 국내적으로는 대응 역량을 강화하는 정중동(靜中動) 전략을 구사해 왔다. 중국은 이 기간 동안 첨단기술 자립, 제조 기반 강화, 핵심

4) Zhu(2020. 5. 15.), "Interpreting China's 'Wolf-Warrior Diplomacy'"(검색일: 2025. 11. 23.).

5) 이승주(2019).

공급망 안정화 등을 지속적으로 추진하며, 미국의 압박 수단에 대한 구조적 취약성을 완화하려고 하였다. 특히 차보즈(卡脖子) 기술로 지칭되는 핵심 기술 분야에 대한 집중적 투자와 제도적 지원으로 향후 관세 및 기술 공방 국면에서 중국이 더욱 공세적으로 대응할 수 있는 국내적 기반이 형성되었다.

본 연구는 중국이 국내적으로 시행한 제도적·정책적·거버넌스 변화를 대미 협상력 제고를 위한 전략적 자산으로 어떻게 활용하는지를 분석한다. 이를 통해 상대적으로 분석이 부족한 중국의 대미 협상에 영향을 미치는 대내외 요인을 체계적으로 검토함으로써 미중 협상에 대한 입체적 이해를 제시한다는 점에서 의의가 있다. 중국을 반응적 행위자에서, 외부 압박 속에서 증장기적 전략을 설계하고 선택지를 조정하는 능동적 행위자로서 조망함으로써 미중 관계에 대한 균형적 이해를 높이고 협상 논리적 기반을 제공한다.

마지막으로, 본 연구의 분석 결과는 한국의 대외 전략 수립에도 중요한 시사점을 제공한다. 미중 전략 경쟁이 구조화되는 환경 속에서 한국은 미국의 전략적 동조 압박과 중국의 잠재적 경제적 강압 사이에서 선택의 제약에 직면해 있다. 이러한 상황에서 한국이 현실적이고 지속 가능한 대중 전략을 설계하려면 중국의 대미 전략이 어떠한 조건과 계산 아래에서 형성되는지에 대한 정밀한 이해가 선행되어야 한다. 본 연구는 중국의 전략적 행위 논리를 복합게임의 관점에서 분석함으로써, 한국의 '대중 전략 2.0'을 모색하는 데 필요한 이론적·실천적 토대를 제공하고자 한다.

2. 중국 대미 전략의 대내외적 기원 규명(2020~25년)

2018년 이후 미중 경제 관계는 관세, 수출 통제, 투자 심사, 금융, 기술 표준, 데이터 규범 등이 상호 증폭·대체되며 결합되는 양상을 보였다. 동시에 이러한 이슈는 양자(미중), 소다자(동맹 및 파트너), 다자(국제기구 및 글로벌 사우스)

채널을 통해 중첩적으로 전개되며, 미중 갈등은 단일 이슈 중심의 경쟁을 넘어 다차원적 복합게임 국면으로 접어들었다.⁶⁾

이 과정에서 미국은 동맹·파트너 네트워크를 활용하여 규범과 공급망을 재설계하는 다층적 압박 패키지를 운용해 왔다. 트럼프 행정부의 관세 전쟁은 그 목표에 따라 국경안보(border security), 지정학(geopolitics), 공정성(fairness) 등 세 범주로 구분될 수 있다.⁷⁾ 주목할 점은 이 세 범주가 동시에 적용되는 대상 국가는 중국이 유일하다는 점이다(그림 1-1 참고). 다른 국가들에 대해서는 이 세 범주가 선택적으로 적용되는 반면, 중국에 대해서는 결합되어 적용된다. 그 결과 중국은 복합적 전략 경쟁 대상으로 위치하게 된다. 미국의 대중 협상이 관세 조정이나 무역 불균형 시정뿐 아니라 기술, 규범 전반을 포괄하는 장기적 구도 속에서 전개되고 있음을 보여 준다. 미국의 이러한 압박은 중국이 사안별 대응을 넘어 제도, 규칙, 공급망 차원의 복합적이고 능동적 대응 전략을 모색하게 된 배경으로 작용한다.

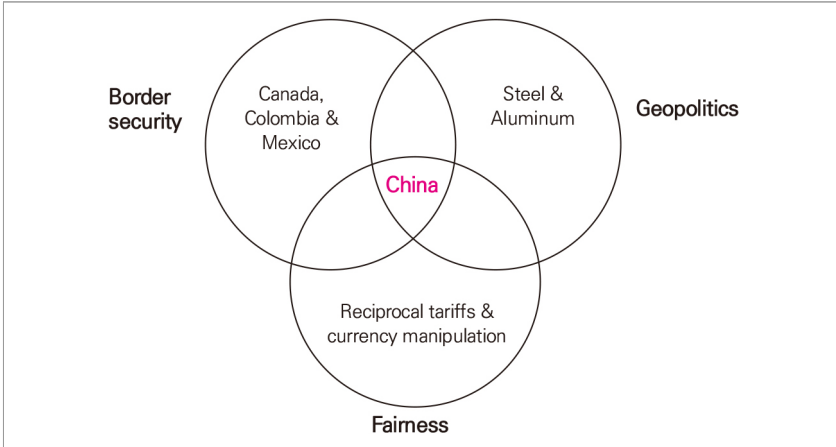
미국의 압박에 직면한 중국은 미국과의 협상 타결의 가능성을 배제하지 않으면서도 과거의 순응적 협상과 달리 대등하고 공정한 협상을 추구하는 변화를 보이고 있다. 중국의 동태적 대응을 이해하려면 지난 5년간 중국이 추진해 온 국내 역량의 강화와 대외 협력 전략에 대한 분석이 필요하다.

구체적으로 중국은 「수출통제법(出口管制法)」, 「반외국제재법(反外國制裁法)」, 「데이터안전법(数据安全法)」 등 국내적 차원에서 정책 수단의 법적 토대를 강화하였다. 또한 전략자원, 핵심부품 관리와 표준 및 데이터 거버넌스 강화, 글로벌 사우스(Global South) 연계를 강화함으로써 미국의 압박에 대한 내구력과 회복탄력성을 향상하고자 노력해 왔다. 이는 중국이 미국의 압박에 대한 단순한 반응을 넘어 중장기적인 경쟁을 염두에 두고 있음을 의미한다.

6) 이승주(2021, 2019).

7) Brooks(2025. 2. 13.), "What's Trump's Plan on Tariffs?"(검색일: 2025. 11. 1.).

그림 1-1. 트럼프 관세의 범주



자료: Brooks(2025. 2. 13.), "What's Trump's Plan on Tariffs?"(검색일: 2025. 11. 1.).

중국의 내부 대비 전략 축적을 분석하기 위해, 본 연구는 법적 제도화(「수출 통제법」, 「반외국재법」, 「데이터안전법」 등), 조직 및 집행 역량[국가발전개혁위원회(中华人民共和国国家发展和改革委员会, 이하 발개위), 공업정보화부(中华人民共和国工业和信息化部, 이하 공신부), 상무부(中华人民共和国商务部) 등], 산업·기술 대비(차보즈 기술 자립), 대외 연계(국제 표준, 데이터 거버넌스, 글로벌 사우스 협력)를 분석한다.

본 연구는 중국의 대응을 미국의 압박에 대한 반응으로만 설명하는 것을 넘어 2020년 1단계 합의 이후 약 5년(2020~25)간 중국이 무엇을, 왜, 어떻게 준비해 왔는지를 분석하고, 이를 토대로 중국이 반응-능동의 이중 전략을 실행하게 된 과정을 설명하고자 한다.

1. 다차원적 복합게임

본 연구는 중국의 대미 협상 전략을 다차원적 복합게임이라는 분석 틀을 중심으로 설명한다.⁸⁾ 다차원적 복합게임은 미국의 압박과 견제에 직면한 중국이 국내-양자-지역/다자 등 서로 다른 장(forum)을 유기적으로 연계하는 다차원 전략(multilayered strategy)과 관세, 수출 통제, 투자 심사 등의 쟁점을 두 개 이상 연계하는 다면 전략(multidimensional strategy)으로 구성된다.

가. 국내-양자-다자의 다차원 게임

1) 양자 게임

미중 무역 협상은 기본적으로 양자 게임이다. 양자 게임을 전개하는 과정에서 미국과 중국은 상대국의 압박에 유사한 수단으로 대응하는 맞대응 전략(tit-for-tat)을 추구하는 모습을 보였다.⁹⁾ 중국의 대미 협상은 반응적-능동적(reactive-proactive) 전략으로 나누어진다. 무역 전쟁 초기 중국은 미국의 압박에 반응하는 방식을 주로 사용하였다. 이러한 특징은 미국의 관세 부과와 중국의 보복관세 부과라는 패턴에서 나타난다.

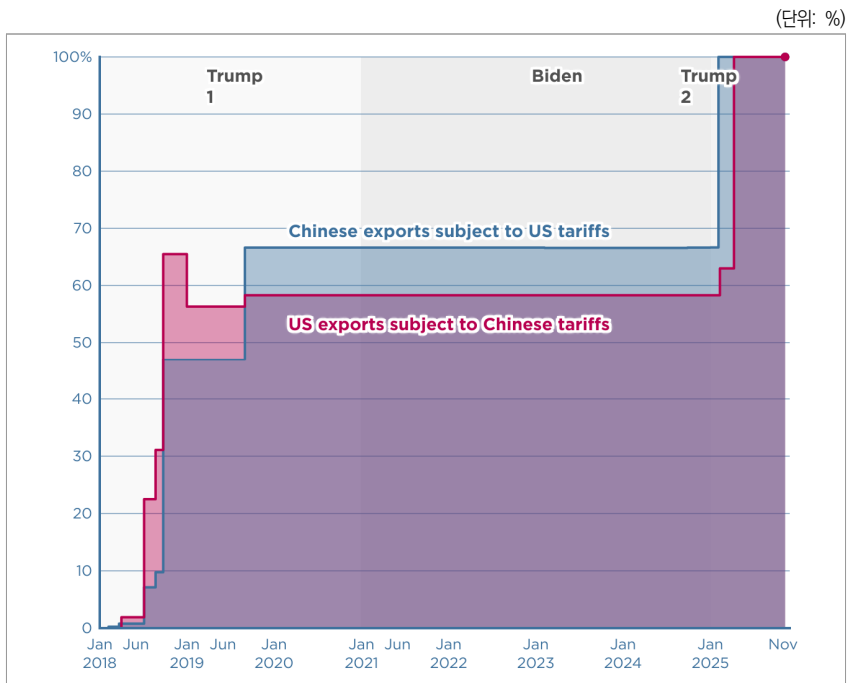
미중 무역 전쟁은 2018년 2월에 트럼프 행정부가 제201조에 근거한 세이프가드 조치를 발동하여 중국산 태양광 패널과 세탁기에 관세를 부과하면서 시작

8) 이 연구는 이승주(2019)의 다차원적 복합게임 시각을 더욱 발전시켜, 중국의 대미 협상 전략에 적용한다.

9) Bown(2019).

되었다. 그러나 이후 무역 전쟁이 빠르게 확산되면서 2019년 9월 중국산 수출 품 가운데 무려 66.6%가 관세 부과 대상이 되었고, 평균 관세율도 21.0%까지 증가하였다. 중국 역시 미국의 관세 부과에 곧바로 대응하였고, 2018년 8%에 불과하였던 평균 관세율이 같은 기간 중 21.8%까지 증가하였다. 관세 부과 대상의 범위도 미국 수출품의 58.3%까지 확대되었다(그림 2-1 참고). 이 과정에서 중국은 미국과 유사한 또는 동일한 대응을 하는 데 주력하였다.

그림 2-1. 미중 관세 전쟁과 중국의 반응적 전략



자료: Bown(2025. 11. 14.), "US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart"(검색일: 2025. 11. 15.).

2) 양자-국내 연계

중국의 대미 협상의 이면에는 양자-국내 연계 전략이 작용한다. 대미 협상에 동원할 지렛대를 강화·확대하기 위해 국내 계임을 동시에 진행하는 것이다. 이

때 관건은 양자 협상에서 협상력을 높이기 위한 국내 체제를 기민하게 구축하는 것이다. 양면 게임 이론에 따르면, 협상의 측면에서 국내 집단의 반대 또는 제도적 제약을 지렛대로 활용하여 대외 협상을 유리하게 이끌 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 양면 게임 이론이 주로 단일 이슈를 중심으로 단기간에 집중적으로 진행되는 정부 간 협상을 설명하는 데는 유용하나, 미중 협상을 설명하는 데는 한계가 있다. 전략 경쟁에 돌입한 미국과 중국의 협상은 광범위한 쟁점을 둘러싸고 장기간 진행된다는 구조적 특징이 있기 때문이다.

양자-국내 연계의 핵심은 협상력을 제고하기 위한 양자 전략과 국내 전략 사이의 연동(alignment)이다. 국내 게임의 차원에서 볼 때, 전략 경쟁에서 유리한 위치를 확보하려면 정부 간 협상에 연동된 국내 태세를 갖추는 것이 필수적이다. 이는 세 가지 방식으로 나타난다. 첫째, 국내적 차원에서 토착 혁신 역량의 강화를 위한 거버넌스의 변화이다. 무역 전쟁, 더 나아가서 전략 경쟁이 장기화되고 미국의 견제가 강화될 것에 대비하여 토착 혁신 역량 제고를 우선순위에 두지 않을 수 없게 되었다. 첨단기술 경쟁에서 중국이 토착 기술 역량을 향상하는 방안으로 신형거국체제(新型學國體制)(57쪽 참고)를 지향하는 것 또한 양자 협상과 연동된 대응 체제의 구축이라는 점에서 의미가 있다. 미국의 견제 강화에 직면한 중국이 혁신을 지상 명제로 설정하고,¹¹⁾ 정부와 민간의 역량을 체계적으로 결합하는 시스템을 구축하려는 것이 이에 해당한다.

구체적으로 시진핑 정부는 2023년 3월에 중앙과학기술위원회(中央科技委員會)를 설립하여 정부 부처, 기관, 연구소, 업계 사이의 조정과 협업을 강화하였다. 이는 중국 정부가 미국의 압박이 강화될 것에 대비하여, 국가적 역량을 결집함으로써 토착 혁신 역량 심화, 확대를 지향한 것이라고 할 수 있다. 국내 혁신 역량의 제고와 거버넌스 개혁은 궁극적으로 중국이 미국과 양자 게임에서 협상력을 높이는 수단으로 활용될 수 있다.

10) Putnam(1988).

11) Kennedy and Lim(2018).

둘째, 중국 정부는 미국의 압박에 대한 직접적 대항력을 높이기 위해 핵심 산업에 대한 국가의 통제를 강화하는 조치를 취하였다. 미국의 수출 통제에 맞서는 데 가장 효과적인 품목인 희토류 산업에서 이러한 특징이 잘 나타난다. 중국은 2010년 일본에 희토류 수출 통제를 단행한 것을 계기로 경제적 강압의 수단으로서 희토류의 전략적 가치를 인식하게 되었다.¹²⁾ 중국은 무역 전쟁이 격화되는 가운데 희토류 산업에 대한 통제를 강화하였고, 미국에 대한 반응적 조치에서 선제적 조치를 취하는 수단으로 이를 활용하기 시작하였다.

특히 대일본 수출을 일시적으로 중단한 2010년 희토류 수출 통제 방식과 다르게 중국 정부가 채굴-정제-자석-완제품-수출로 이어지는 희토류 산업의 전체 가치사슬에 대한 통제 강화로 대미 대응 능력을 제고하고자 하였다는 점에 주목해야 한다. 이와 동시에 중국 정부는 희토류 채굴에 대한 규제를 대폭 완화하여 희토류 산업 가치사슬에 대한 지배력을 더욱 공고히 하기 위해 노력하고 있다.

중국 정부가 희토류 정제 및 분리 기업을 59개로 줄이고, 이 가운데 상당수 기업들을 6대 희토류 그룹으로 재편하였다. 중국 정부는 2013년 이후 희토류 산업의 구조 조정에 착수하여 중국희토그룹(中国稀土集团有限公司)과 중국북방희토그룹(中国北方稀土(集团)高科技股份有限公司, 이하 북방희토) 등 국유기업 중심 체제를 완성하였다. 중국 알루미늄그룹(中国铝业集团有限公司), 오광희토(五矿稀土集团有限公司), 간저우희토그룹(赣州稀土集团有限公司)이 중국 희토그룹으로 합병된 것이 대표적인 사례이다. 국무원 국유자산감독관리위원회(国务院国有资产监督管理委员会, State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, 이하 국자위)가 31.2%, 중국 알루미늄그룹, 오광그룹, 간저우희토그룹이 각각 20.33%를 보유한 중국 희토그룹의 지분 구조를 살펴보면, 중국 정부의 희토류 산업에 대한 통제력이

12) 중국의 대일본 희토류 수출 통제의 직간접적 영향에 대해서는 Evenett and Fritz(2023)를 참고.

한층 강화된 것을 알 수 있다.¹³⁾ 중국히토그룹이 중국 정부의 수출 통제 정책에 대하여 철저하게 이행하겠다고 호응한 것이 대표적인 사례이다.¹⁴⁾

셋째, 대응력을 강화하기 위해 국내 법적, 제도적 기반을 확충하는 것이다. 미국은 관세를 주무기로 중국에 대한 공세를 강화하는 동시에 수출 통제, 투자 심사, 기술 보호, 연구 안보 등 다양한 수단을 동원하여 중국을 전방위적으로 압박하였다. 이 과정에서 미국은 견제의 효과를 높이고자 동맹 및 파트너들과 협력을 강화하기도 하였다. 미국의 공세에 대응하여, 중국 정부가 국내의 법과 제도를 정비하는 것은 양자 게임과 국내 게임의 연계성을 높이려는 시도이다.

3) 양자-다자 연계

다차원적 접근은 양자-다자 연계의 형태로도 나타난다. 이 연구에서는 양자 게임에서 유리한 환경을 조성하기 위해 다자 협력의 강화에 초점을 맞춘다. 양자-다자 연계는 네 가지 방식으로 나타난다. 첫째, 미국의 대중국 압박은 국제 기구를 활용하여 대응하는 전략이다. 중국산 태양광 패널에 대한 미국 정부의 관세 부과를 중국 정부가 WTO에 제소한 것이 대표적인 사례이다. 중국의 국제기구 활용 전략은 미국의 전기자동차 보조금 정책에서 제301조 시행에 이르기까지 광범위하다. 중국은 이 과정에서 자국에 유리한 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대되는 포럼 쇼핑(forum shopping)을 진행해 왔다.¹⁵⁾

둘째, 대중국 무역 의존도를 낮추려는 미국의 시도에 대하여 중국은 지정학적 거리가 가까운 국가들을 통해 미국 시장에 대한 우회 접근성을 유지하는 전략을 추구하는 경향을 보인다. 미국을 비롯해 지정학적 거리가 먼 한국 및 일본의 무역이 중국의 전체 무역에서 차지하는 비율이 낮아진 반면, 지정학적 거리가 가까운 베트남 또는 멕시코의 무역 비율이 높아진 데서 이러한 특징이 발견

13) 「중국, 중국히토그룹 공식 출범」(2021.12.24., 검색일: 2024. 11. 3.).

14) 「히토그룹 "4분기 수출통제 엄격 이행할 것"」(2025. 10. 14., 검색일: 2025. 12. 31.).

15) 이승주(2019).

된다. 중국은 제3국을 활용하여 미국의 압박을 완화하는 동시에 미국 시장에 대한 접근성을 제고하기 위해 제3국을 단순 우회 수출 기지로 활용하는 방식과 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, 이하 FDI)를 활용하는 방식 두 가지를 사용해 왔다. 후자의 경우, 중국이 제3국에 투자하고, 제3국이 조립, 가공, 생산을 하고, 제품이 미국에 수출되는 방식을 말한다. 실제로 중국의 FDI가 증가한 국가에서 대미 수출이 증가한 사례가 발견된다.¹⁶⁾ 이러한 방식은 중국이 미국의 압박을 완화하고, 중국의 협상력을 제고하는 두 가지 효과가 있다.

셋째, 무역 자유화와 경제 통합을 선도하던 미국이 오히려 규칙 기반 질서에 위협이 되고 있고 중국이 세계화의 옹호자라는 이미지가 있음을 부각하려는 전략이다. 미국이 서구 및 인도태평양 지역의 동맹 및 파트너들을 중심으로 중국 견제 전략의 수위를 높이는 것에 대응하여 중국이 개발도상국들과 협력함으로써 자국에 유리한 국제 환경을 조성하는 전략이다. 일대일로(一帶一路, One Belt One Road), 디지털 실크로드(数字丝绸之路, Digital Silk Road), 글로벌 발전 이니셔티브(全球发展倡议, Global Development Initiative, 이하 GDI)가 이에 해당한다. 이 전략은 중국 수출과 투자에 대한 미국 및 서구의 견제가 강화되는 가운데, 새로운 시장을 개척할 뿐 아니라 중장기적으로 주요 첨단기술에서 표준 경쟁에 대비한다는 점에서 의미가 있다.

넷째, 중국은 경제적 강압을 양자-다자 연계의 수단으로 활용하기도 한다. 자국에 대한 비우호적인 정서가 확산되고 미국의 대중 전략에 동조하는 국가가 늘어나는 현상을 선제적으로 차단하기 위해, 중국은 전략적으로 경제적 강압을 행사함으로써 대미 정책 동조화를 약화하려고 시도한다. 자국에 협력하는 국가에 유인을 제공하는 전략과 달리, 경제적 강압은 미국과 협력하는 국가를 제한하기 위해 불이익을 주어 위협하는 선제적 전략의 성격을 띤다. 경제적 강압에는 중국에 대한 경계가 증가하는 부정적 효과가 있는 만큼, 그 효과를 극대화하고자 약한 고리를 발굴하여 선택적으로 공략하는 전략을 추구하기도 한다.

16) Gopinath *et al.*(2024).

나. 다면 게임과 이슈 연계

무역 전쟁은 미국과 중국이 경쟁적으로 수출 통제, 투자 심사, 기술 보호 등으로 전선을 확대한 데서 나타나듯이, 관세 부과와 보복관세의 부과에만 머무르지 않고 확산되는 경향을 보여 왔다. 중국의 대미 협상 전략을 다면 게임의 관점에서 분석해야 하는 이유가 여기에 있다. 다면 전략의 핵심은 이슈 연계이다. 이를 위해서는 대미 협상력을 제고하는 데 효과적인 이슈 연계의 방식을 찾아내는 작업이 선행되어야 한다.

이슈 사이에 실질적인 연관 관계는 없으나, 이는 협상력 제고라는 전술적 목표를 위해 상이한 이슈를 연계하는 전략이다. 이러한 현상은 관세 전쟁에서 발견된다. 무역 전쟁 초기, 미국의 중국산 수출품에 대한 고율의 관세 부과에 대하여 중국 역시 맞대응을 하는 전략을 추구하였다.¹⁷⁾ 그러나 미중 무역이 불균형하다는 점을 고려할 때, 중국이 미국의 관세 부과에 상응하는 수준까지 보복관세를 부과하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다. 미중 무역 전쟁이 발발한 2018년 기준으로 미국의 대중국 수입 규모는 5,395억 달러인 반면, 중국의 대미 수입 규모는 1,203억 달러에 불과하였기 때문이다.¹⁸⁾

미중 무역 불균형이라는 구조적 제약으로 인해 보복관세 부과 범위를 미국처럼 확대할 수 없는 상황에서 중국은 미국에 큰 타격을 줄 수 있는 품목을 선택하는 전략을 추구하였다. 2018년 4월, 미국산 수수에 178%에 달하는 고율의 반덤핑 관세를 부과한 것은 전술적 연계의 전형적인 사례이다.¹⁹⁾ 이를 시작으로 중국 정부는 미국 농산물에 대한 다양한 수입 제한 조치를 부과하였다. 이는 미국의 대중국 농산물 수출의 감소를 초래하였다.²⁰⁾ 또한 이를 통해 농산

17) Bown(2019).

18) Bureau of Economic Analysis(2019. 3. 6.), "U.S. International Trade in Goods and Services, December 2018"(검색일: 2026. 1. 28.).

19) 中华人民共和国商务部(2018), 「关于对原产于美国的进口高粱反倾销调查初步裁定的公告(商务部公告2018年第38号)」(검색일: 2025. 11. 28.).

물 수출 지역 가운데 상당수가 위스콘신(Wisconsin)이나 미시간(Michigan)과 같은 선거 경합지라는 점에서, 중국 정부가 대미 협상력을 높이는 효과를 거둘 것으로 보인다.

2. 중국 대응 전략의 동태적 변화

가. 중국 대응 전략의 유형

지금까지의 논의를 바탕으로 중국의 대미 협상 전략을 네 가지 유형으로 나눌 수 있다. ① 반응/대외, ② 반응/국내, ③ 능동/대외, ④ 능동/국내가 그것이다. 다음에서는 개별 유형의 성격을 검토한다.

1) 반응/대외

반응/대외는 미국의 공세에 동일한 또는 유사한 조치를 통해 수동적으로 대응하는 유형이다. 중국 정부가 무역 전쟁 초기 미국의 관세 부과 조치에 보복관세의 부과로 맞대응한 것이 이 유형에 해당한다. 중국 정부가 미국의 관세 부과 범위 확대에 상응하는 조치를 취하기는 하였으나 확전을 먼저 시작하지는 않았고, 중국의 대응 초점이 대미 전략에 맞추어져 있다는 점에서 반응/대외적이다. 미국이 수출 통제, 투자 심사 등으로 무역 전쟁을 확대하는 데 대하여 동일/유사 조치로 맞대응하거나 WTO에 제소한 데서 나타나듯이, 기존 국제질서의 틀 속에서 미국에 대응하는 것도 이 유형에 해당한다.

20) Xu(2025).

2) 반응/국내

반응/국내는 중국에 대한 견제의 효과를 제고하기 위해 미국이 시행, 신설, 업그레이드한 것과 유사한 정책, 법, 제도를 도입하는 데 초점을 맞춘 유형이다. 미국과 동일 또는 유사한 정책, 법, 제도를 뒤늦게나마 도입·개선함으로써 미국이 취하는 조치에 상응하는 조치를 취할 수 있도록 국내적으로 대비한다는 점에서 반응/국내적이다. 여기에는 두 가지 목적이 있다. 우선, 미국에 상응하는 수준으로 중국 역시 제도의 투명성과 예측 가능성을 높임으로써 제도의 선진화를 이루고 중국 시장의 개방성을 대외적으로 홍보함으로써 미국과 협상에서 유리한 환경을 조성하려는 목적이 있다. 중국 정부는 또한 정책과 제도 개선을 통해 대미 전략의 실질적 효과를 제고하는 효과도 기대한다.

3) 능동/대외

능동/대외는 미국의 압박에 수동적으로 반응하는 한계를 극복하기 위해 미국의 조치에 반응적으로 대응하는 수준을 넘어, 더 높은 수위의 조치를 취함으로써 확전을 선제적으로 선택하는 유형이다. 대외적으로 자국에 유리한 환경을 조성하기 위해 기존 국제질서의 틀 밖에서 주도적으로 독자적인 국제 협력을 하거나, 더 나아가서 지역 또는 세계 질서를 형성하는 데 초점을 맞춘 양자-다자 연계를 하는 것이 이에 해당한다. 중국이 미국에 대한 대응의 범위를 일거에 넓힘으로써, 미국이 자국에 대한 피해가 커질 것을 우려하여 일방적으로 중국을 압박하거나 공세의 수위를 낮추지 못하도록 선제하는 전략이다. 첨단산업에 대한 타격을 극대화할 수 있는 품목의 수출 통제를 선제적으로 단행하는 것이 대표적인 사례이다.

중국이 개발도상국과 연대를 통해 자국에 유리한 국제 환경을 조성하는 글로벌 사우스 전략도 능동/대외 전략의 일환이다. 중국은 미국이 주도하여 설립

한 기존 국제기구를 활용하는 반응적 전략에서 탈피하여 새로운 지역 또는 세계 질서를 수립하기 위해 개발도상국과 협력을 강화함으로써 미국에 대한 협상력을 제고하고, 더 나아가서 미국이 중국을 지속적으로 압박하기 어려운 국제 환경을 조성하려고 하였다. 개발도상국에 대한 첨단기술의 수출은 단기적으로는 미국의 대중국 견제를 완화하는 효과가 있고, 중장기적으로는 표준 경쟁에서 유리한 입지를 확보하는 효과도 있다.

4) 능동/국내

능동/국내는 미국의 지속적인 압박에 선제적 대응 능력을 높이기 위해 양자-국내를 적극적으로 연계하는 유형이다. 토착 혁신 역량을 강화하기 위해 조정 역량을 한층 제고하는 거버넌스 개혁을 추진하고 신형거국체제로 전환하는 것은 중국이 미국에 대한 대응 능력을 근본적으로 강화하는 데 초점을 맞춘 능동/국내 전략이다. 중국 정부는 이를 통해 단기적으로는 관세 부과, 수출 통제, 투자 심사 강화 등 미국의 대중 견제 조치의 효과를 반감시키고 중장기적으로는 독자적인 혁신 역량을 강화함으로써 미국의 대중 견제 조치를 선제적으로 차단 하려고 한다.

이 전략은 개별 이슈에서도 발견된다. 희토류 수출 통제의 효과를 제고하기 위해, 중국 정부가 「수출통제법」과 「대외무역법」을 정비한 것이 대표적이다. 중국 정부는 제도 정비를 통해 수출 통제의 범위를 대폭 확대하였다. 구체적으로 중국 정부는 중희토류 전체를 수출 통제의 대상에 포함하였을 뿐 아니라, 통제 범위를 26개 장비와 희토류 채굴 및 정제 기술로 확대하였다. 더 나아가서 상무부 발표 제61호에 나타나듯이, 수출 통제를 외국 기업에도 적용함으로써 희토류 수출 통제의 효과를 극대화하고자 하였다.²¹⁾

21) Feng *et al.*(2025. 10. 14.), “China Tightens Controls on Rare Earths: Legal Risk & Compliance” (검색일: 2025. 12. 28.).

나. 중국 대미 협상 전략의 진화

앞서 제시한 유형 분류는 중국의 대미 협상 전략에 대한 이해를 제고하는 데 효과가 있다. 다음 작업은 이를 토대로 중국의 전략 변화를 동태적으로 설명하는 것이다. 다차원적 복합게임의 관점은 미중 무역 전쟁이 장기화되고 범위가 확대될수록 중국 전략의 동태적 변화를 설명하는 데 효과적이다. 미중 무역 전쟁이 장기화됨에 따라 다차원적, 다면적 특성이 점차 두드러지고 있다. 중국의 대미 협상 전략 역시 이를 반영하여 반응적 전략에서 능동적 전략으로 진화하고 있다. 반응적 전략은 미국의 압박에 순차적으로 대응하기 때문에 단일 차원과 단일 이슈별 대응이라는 특징을 보인다. 반면 능동적 전략은 다양한 이슈를 연계하는 다면 전략과 서로 다른 층위를 연계하는 다층 전략의 성격을 띤다.

1) 반응에서 능동적(proactive) 전략으로

중국은 무역 전쟁 초기 관세 부과로 시작된 미국의 압박에 반응적으로 대응하는 경향을 보였다. 중국이 미국의 관세 부과에 대응하여 보복관세를 순차적으로 부과함으로써 무역 전쟁이 확산되었다. 무역 전쟁이 장기화되고 전선이 확대됨에 따라, 중국은 능동적 전략을 병행하는 변화를 추구하기 시작하였다. 능동적 전략은 상대국의 압박에 대응한다는 점에서 반응적 전략과 공통점이 있지만, 상대국이 압박의 강도를 더욱 높이지 못하도록 확전을 제한하는 효과가 있는 전략이기도 하다. 미국의 압박 강도를 낮추기 위해 희토류 수출 통제를 강화하거나, 미국에 강력한 대응 의지를 보이기 위해 법적·제도적 준비를 하는 것이 이에 해당한다.

관세 부과-수입 제한-수출 통제-투자 심사-기술 보호에 이르는 일관성을 강화하는 것이 이에 해당한다. 예를 들어 관세 부과와 수입 제한을 체계적으로 연계할 경우, 미국에 더욱 정교한 타격을 가할 수 있기 때문에 협상력의 향상이

기대된다. 투자 심사의 강화와 핵심 기술에 대한 보호 또한 수출 통제의 효과를 제고하는 데 기여한다. 중국 정부가 국내적으로 관련 법제를 정비한 것은 양자 협상에서 실질적 연계 효과를 제고하기 위한 것이다. 법적, 제도적 개선으로 중국이 규칙 기반 질서의 틀 내에서 미국의 압박에 대응한다는 메시지를 대외적으로 발신하게 하는 한편, 미국의 압박에 대하여 광범위하고 전방위적 대응을 가능하게 하는 효과가 기대된다.

2) 다차원 연계 전략으로

중국의 대미 협상 전략은 단일 차원 전략에서 다차원 전략으로 진화되었다. 중국은 양자 협상의 이면에서 서로 다른 차원을 연계하는 전략을 추구하였다. 다차원적 게임의 관점에서 볼 때, 중국은 초기에 양자, 국내, 지역/다차 차원에 대한 개별적 접근에 주력하던 데서 탈피하여, 양자-국내 또는 양자-지역/다차를 연계하는 전략으로 변화하는 과정에 있다. 더 나아가서 중국은 국내-양자-지역/다차를 아우르는 전략으로 전환을 모색하는 단계에 있는 것으로 보인다. 수출 통제가 대미 협상에서 주요 대응 수단으로 부상하였는데, 여기에는 중국 정부가 국내적 차원에서 희토류뿐 아니라 게르마늄, 갈륨 등 전략 물자에 대한 수출 통제 체제를 업그레이드한 전략이 포함되어 있다. 또한 대외적 차원에서 수출 통제의 대상을 미국뿐 아니라 다른 국가들로 확대하는 전략도 포함된다. 여기에는 미국의 동맹 및 파트너들이 미국의 대중국 수출 통제에 대한 협력에 부담을 느끼도록 하는 전략적 의도가 내포되어 있다. 더 나아가서 중국의 다차원 연계 전략은 첨단제품의 생산에 필수적인 원료와 소재를 무기화함으로써 미국의 동맹 및 파트너들이 중국과 공급망 안정을 위한 대화에 나서게 만드는 효과도 있다.

제3장 | 중국 대미 협상 전략의 기원

미중 무역 전쟁이 관세를 넘어 기술 규제, 수출 통제, 규범 경쟁을 결합한 복합계임으로 전환됨에 따라, 중국은 새로운 대응 수단 확보를 목표로 국내 역량 축적을 도모하기 시작하였다. 중국은 무역 전쟁의 장기화를 염두에 두고 ① 법과 제도적 강화 및 조직, 집행 메커니즘 조정, ② 산업 및 기술 역량 강화, ③ 해외 연계를 중심으로 운영 역량을 제도화하였다.

1. 국내 역량의 축적(2020~25년)

법과 제도적 강화는 두 가지 의미를 지닌다. 첫째, 중국은 미국이 대중 압박에서 활용하는 수출 통제, 투자 심사 제도와 동일 및 유사한 법제를 수립함으로써 상응하는 대응 수단을 확보하겠다는 의도이다. 이는 미국의 공세적 조치가 시행된 이후, 사후적으로 유사한 법과 제도를 구축한다는 점에서 반응적이다.

둘째, 제도적 강화는 미중 협상이 장기화되고 구조화됨에 따라, 다음 협상에서 유리한 위치를 확보하기 위한 선제적이고 능동적인 대응 전략으로의 전환을 시사한다. 미국의 관세에 대한 보복관세와 같은 기존 수단은 반응적 대응일 뿐 아니라, 미중 무역의 불균형 때문에 중국이 선제적으로 확전을 하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 미국의 공세에 대한 사후적 대응인 동시에, 앞으로 있을 대미 협상에서 활용 가능한 수단을 효과적으로 동원하기 위한 선제적 접근을 위해서는 국내적 차원에서 산재해 있던 법적, 제도적 수단들을 일원화하고 집행력을 확보하는 변화가 필요하였다. 제도적 강화는 중국이 미국의 공세에 선제적, 비대칭적 대응 수단을 확보하려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

중국의 국내 역량의 축적은 1단계 합의의 실행이 난항에 처한 이후 트럼프 1기 행정부와 갈등이 고조되고, 새로 출범한 바이든 행정부가 동맹 및 파트너들과 국제 협력을 통해 중국에 대한 견제 수위를 높이기 시작한 2020년에서 2021년 사이에 집중적으로 이루어졌다. 다음에서는 「수출통제법」, 「반외국재법」, 데이터 관련 3법(「사이버안전법(网络安全法)」, 「데이터안전법」, 「개인정보보호법(个人信息保护法)」)을 중심으로 중국의 대미 협상을 위한 대응 수단의 제도적 강화를 검토한다.

가. 제도적 강화

중국은 협상 초기에는 미국의 제재 및 수출 통제에 반응적 대응의 기초를 유지하고 있으나, 미중 협상이 반복적으로 진행되는 구조적 게임으로 전환됨에 따라, 사안별 대응의 한계가 드러나게 되었다. 중국은 미국의 공세에 체계적으로 대응하기 위해 법률과 제도에 의해 뒷받침되는 경제 안보 역량을 강화해야 할 시점에 직면하였다. 기존의 사안별, 임시적 대응 방식에서 벗어나야 한다는 필요성이 커진 것이다. 중국이 향후 협상 과정에서 능동적으로 활용 가능한 지렛대를 체계적으로 구축하는 데 주력한 이유이다.

미중 전략 경쟁이 장기화되면서 미국의 대중국 압박이 다각화되고 상시화되었다. 이에 중국 정부는 관세, 수출 통제, 공급망의 무기화 등 다양한 이슈를 연계하여 통합적으로 대응하기 위한 제도적 기반을 구축해 왔다.²²⁾ 이는 국내 제도와 조직에 근거한 지속가능한 수단을 확보하기 위한 전략이다. 이와 동시에 미국의 전방위적 압박에 대하여 중국은 대미 정책의 집행력과 지속 가능성을 뒷받침하는 거버넌스 개혁을 모색하였다. 중국의 제도화와 거버넌스 개혁으로 대표되는 대응 역량의 축적은 반응적 대응에 대한 의존도를 낮추고, 장기전에 대비하기 위한 사전적 준비이다. 미국의 공세가 재발하기 이전에 활용 가능한

22) Medeiros and Polk(2025).

법적, 제도적 수단을 갖추으로써 향후 협상력을 제고할 수 있는 선제적 조치를 취한 것이다. 여기에서는 대응 역량 축적의 사례로 「수출통제법」, 「반외국경제법」, 데이터 관련 3법(「사이버안전법」, 「데이터안전법」, 「개인정보보호법」)에 초점을 맞춘다.

1) 수출통제법

2020년에 제정된 「수출통제법」은 미국의 대중국 수출 통제에 유사한 정책 수단으로 대응하기 위한 법적 기반을 마련하고자 한 것이다. 이 법은 표면적으로는 국가안보 수호와 전략물자 및 이중용도품목의 비확산을 목표로 내세우고 있지만, 국가안보 수호를 목표로 내세우고 있지만, 실제로는 중국의 대미 수출 통제가 미국의 반도체, AI 수출규제에 대한 보복적 맞대응 수단으로 활용되고 있다는 점에서 주목된다.

「수출통제법」은 기존의 산발적 규정을 통합해 전략 물자·기술·서비스의 수출을 국가안보와 국가이익을 기준으로 통제할 수 있는 포괄적이고 법적인 근거를 제공한다.²³⁾ 특히 미국은 첨단기술 분야의 이중 용도품목을 중심으로 대중국 수출 통제를 시행하고 있다. 중국은 이에 동일한 품목으로 대응하기 어려운 ‘비대칭성’을 극복하고자 실질적인 대항 수단을 마련하는 데 초점을 맞추었다. 「수출통제법」은 향후 미중 협상 국면에서 희귀 광물과 핵심 부품의 공급 조절을 통해 대미 협상에서 확전을 선택할 수 있게 되었다. 이러한 제도적 강화를 토대로 중국은 이후 대미 협상에서 미국 주도의 첨단산업 공급망을 교란할 수 있는 전략 물자의 수출 통제를 더 자주 활용하기 시작하였다.

대미 협상 수단으로 정비된 「수출통제법」의 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, 중국은 이전에는 개별적인 행정 규정이나 부문별 규칙으로 분산되어 관리되던 이중 용도 품목, 군사 품목, 핵 관련 품목을 비롯해 국가안보와 국가이익

23) 中华人民共和国商务部(2020), 「中华人民共和国出口管制法」; China Law Translate(2020), “Export Control Law of the People’s Republic of China(2020 edition)”(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 3.).

유지 및 확산 방지에 관련된 물품, 기술, 용역 및 품목 등을 하나의 기본법 체계 아래로 통합하였다. ① 통제 목록 제도(4조), ② 임시 통제(9조), ③ 최종사용자 및 최종 용도 심사(13조), ④ 전 국가적 집행 체계(5조), ⑤ 역외적 효력(제44조, 제48조) 등을 명문화하였다.²⁴⁾

둘째, 국가안보와 국가이익 수호를 최상위 원칙으로 제시하면서, 전통적인 군사 안보뿐만 아니라 경제 안보와 기술 안보를 포괄하는 재량권을 부여하였다.²⁵⁾ 이 과정에서 미국에 대한 대응 수단을 확대하였다. 미국의 관세 정책이 보복하면서 주요 광물에 대한 수출 통제를 강화하고, 미국 기업을 수출 통제 목록 및 신뢰할 수 없는 실체 명단에 추가하고, 주요 광물에 대한 허가 요건을 강화한 것이 이에 해당한다.

미국의 수출 통제 발표 이후 며칠 만에 주요 금속 및 광물 수출 통제를 시행한 데서 확인되듯, 중국은 「수출통제법」 시행으로 신속하고 능동적인 대응 수단을 확보하게 되었다. 이는 제도적 강화가 대미 협상에서 능동적인 대응을 뒷받침하는 전략적 움직임이라는 점을 방증한다.

셋째, 「수출통제법」의 적용 범위를 재수출에 확대 적용하여, 필요에 따라 제3국 경유까지 제재할 수 있는 법적 근거를 확보하였다.²⁶⁾ 이는 제3국 경유를 제한함으로써 미국 중심 공급망에 영향을 가할 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 중국은 수출 통제 제도를 통해 기존의 반응적 대응에서 벗어나 능동적이고 선제적인 대응이 가능한 전략적 수단을 확보하게 된 것이다.

2) 반외국제재법

대응 수단 제도화를 통한 대미 협상력 강화의 두 번째 사례는 「반외국제재법」이다. 미국과 EU는 중국 인사와 기업을 대상으로 인권 및 안보 관련 제재를

24) China Law Translate(2020), "Export Control Law of the People's Republic of China(2020 edition)," 제4조, 제5조, 제9조, 제13조, 제44조, 제48조(검색일: 2025. 11. 3.).

25) 위의 자료.

26) 위의 자료.

확대하였는데, 중국은 이에 대응하고자 2021년에 「반외국제재법」을 제정하였다. 중국이 외국의 차별적 제재에 관여한 개인 및 기관을 블랙리스트에 올리고 입국 금지, 자산 동결, 거래 제한 등 역제재(counter-sanctions) 조치를 취할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다. 이어 2025년 중국 정부는 시행규칙을 통해 제재 대상과 적용 범위를 더욱 구체화하여, 서방의 추가 제재에 맞서 협상력과 역지력을 강화하는 방향으로 대응 역량의 축적을 시도해 왔다.²⁷⁾

서방의 제재가 반복되는 상황에서 중국이 사안별 행정조치로 대응하던 기존 방식을 넘어, 상시적이고 포괄적인 카운터제재 체계를 구축하는 대응 역량의 강화를 추구한 것이다. 중국 내에서도 「반외국제재법」을 서방 제재에 맞서는 ‘법률 도구 상자의 업그레이드’로 규정한 것이 이를 대변한다.²⁸⁾

「반외국제재법」이 미국과 EU를 대상으로 한 역제재 역량을 확보하는 데 초점을 맞추었다는 것은 다음 두 가지 사항에서 찾을 수 있다. 첫째, 외국이 중국을 봉쇄 또는 억압하거나, 중국 국민이나 조직에 대해 차별적 또는 제한적 조치를 취할 경우, 그리고 중국의 내정에 간섭할 경우, 중국 정부가 관련 개인이나 기관을 반제재 명단(反制清单)에 포함할 수 있도록 규정하고 있다.²⁹⁾ 둘째, 해당 명단에 등재된 대상에 대해 입국 금지, 자산 및 재산 동결, 중국 내 기관, 기업, 개인과의 거래 제한, 가족 구성원 등의 입국 제한 등 다양한 조치를 부과할 수 있는 법적 근거를 제공한다.³⁰⁾ 특히 제15조는 이러한 조치가 중국의 주권, 안전, 또는 발전 이익을 침해하는 행위에 대한 필요한 대응 조치임을 명시함으로써, 향후 외국과의 분쟁이 반복될 경우 법률적, 제도적 방식으로 협상 비용을 높일 수 있는 틀을 마련하였다.³¹⁾

중국은 「반외국제재법」을 통해 법제화된 역제재 체계를 갖추으로써, 미국

27) 「中华人民共和国反外国制裁法」(2021. 6. 11.); 中华人民共和国中央人民政府(2025b), 「中华人民共和国国务院令803号」(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 3.).

28) 「“攻防兼备”, 反制“法律工具箱”更精细了」(2025. 3. 27., 검색일: 2025. 11. 3.).

29) 「中华人民共和国反外国制裁法」, 제4조, 제5조(2021. 6. 11., 검색일: 2025. 11. 3.).

30) 위의 자료.

31) 全国人民代表大会常务委员会(2021).

및 EU의 제재 압박에 대응하고, 향후 협상 과정에서 전략적 지렛대로 사용할 수 있는 법률적 기반을 마련하였다. 이는 중국이 기존에 취했던 단순 반응적 사안별 대응을 넘어, 제도화된 대응 수단을 축적함으로써 장기화되고 구조화된 미중 협상에 대응하려는 전략적 전환으로 평가된다.

3) 데이터안전법

중국은 2021년 「데이터안전법」 제정을 통해 데이터 거버넌스를 국가안보, 경제안보, 정권안보의 핵심 축으로 위치시켰다. 「데이터안전법」은 데이터 3법(「사이버안전법」, 「데이터안전법」, 「개인정보보호법」) 중에서도 가장 명확하게 국가안보 우선주의를 제도화한 법률로 평가된다.

2021년에 제정 및 시행된 「데이터안전법」이 미국에 대응하기 위한 제도적 강화라는 점은 데이터를 국가안보와 경제안보의 핵심 자산으로 규정한 데서 찾을 수 있다. 데이터 규제와 관리를 위한 제도적 강화는 두 가지 차원에서 이루어졌다. 첫째, 미국 및 EU와 유사한 법제를 도입함으로써 대항 수단을 확보하려는 반응적 차원이다. 「데이터안전법」의 역외 규정은 2018년 미국 및 EU가 확립한 역외 규범에 대한 ‘거울 이미지(mirror image)’로서 대항 규범(counter-norm)으로 기능하고 있다. 미국은 2018년 「클라우드법(CLOUD Act)」을 통해, 데이터가 어느 국가의 서버에 저장되어 있든 미국 관할에 있는 기업에 미국 수사기관이 영장 및 소환장을 발부할 수 있는 권한을 부여하였다. 이에 대응하여 중국은 외국 사법 및 집행 기관의 데이터 제공 요구에 대해 중국 내 조직 및 개인이 유관 기관의 승인 없이 중국 영내에 저장된 데이터를 해외 기관에 제공하는 것을 금지함으로써 미국의 공세적 조치에 대응할 수 있는 법적 수단을 확보하였다.³²⁾ 중국은 「데이터안전법」을 통해 미국 「클라우드법」의 역외 적용 요구에 대한 데이터 제공을 국가 간 협상 문제로 전환한 것이다.

32) 「中华人民共和国数据安全法」, 제36조(2021. 6. 10., 검색일: 2025. 11. 5.).

둘째, 중국은 대미 협상력 제고 차원에서 데이터를 단순한 개인정보 보호의 대상으로 한정하지 않고, 국가안보와 경제 안보의 전략 자산으로 안보화한다. 대미 협상력의 제고와 관련이 있는 만큼, 규제하는 데이터의 범위도 매우 광범위하다. 데이터의 정의를 전자적 형식뿐 아니라 ‘기타 방법으로 작성된 정보의 기록’으로 확대하고,³³⁾ 중국 내 활동뿐만 아니라, 중국의 영토 밖에서 국가안보와 공공이익을 침해할 수 있는 활동에도 법을 적용할 수 있도록 해, 역외적 효력을 부여하고 있다.³⁴⁾ 「데이터안전법」은 데이터 보호 규범의 성격보다는 데이터 주권과 데이터 안보를 결합한 통합 프레임워크의 성격을 띠고 있으며, 후속 시행규칙, 부문 규정, 기술 표준 등을 통해 구체적 집행 체계를 확장함으로써 미국이 AI 등 빅테크의 경쟁력을 기반으로 주도하는 산업 분야에서 대응 역량을 구축하기 위한 것이다.

중국은 이를 위해 데이터의 주권적 통제를 강조한다. 제1조는 이 법의 목적을 “데이터 처리 활동을 규제하고, 데이터 안전을 보장하며, 데이터 개발 및 이용을 촉진하고, 개인 및 조직의 합법적 권익을 보호하며, 국가 주권, 안전 및 개발 이익을 수호하기” 위한 것으로 규정한다. 국가 핵심 데이터와 중요 데이터를 분류 및 등급화함으로써 국외 제공과 대외 데이터 요청에 대해 엄격한 심사와 주권적 통제를 가능하게 한다.³⁵⁾

「데이터안전법」은 데이터 분류와 등급 보호, 데이터 지역화 및 국외 이전 심사, 외국 사법기관의 데이터 요구에 대한 승인 의무 등을 통해 데이터 흐름에서 중국의 주권적 통제를 강화하는 법적 기반을 제공한다. 또한 중국이 대미 법적, 제도적 경쟁에서 이를 협상의 지렛대와 역지 수단으로 활용할 수 있게 하는 제도적 근거가 된다.

33) 위의 자료.

34) Securiti(2025), “What is China’s Data Security Law?”(검색일: 2025. 11. 5.).

35) 「中华人民共和国数据安全法」(2021. 6. 10., 검색일: 2025. 11. 5.).

나. 거버넌스 개혁

중국은 미국의 압박이 전방위적으로 확대되고 상시화됨에 따라 단발적, 사후적 대응을 넘어 대응의 지속성과 전략적 유연성을 확보하기 위해 범정부 차원의 집행 구조를 통합하기 시작하였다. 상무부, 발개위, 공신부, 국가인터넷정보관공실(国家互联网信息办公室, Cyberspace Administration of China), 해관총서(海关总署), 금융감독기관 등 핵심 부처를 결합한 다층적 거버넌스를 구축하였다. 부처 간 기능 분담과 협업을 제도화하여 '발안(전략 수립)-조정(표적 설정 및 수위 조절)-집행(현장 집행)'으로 이어지는 메커니즘을 확보한 것이다. 이는 중국이 위기 상황에서 신속한 정책 수단과 자원 동원을 가능하게 하고, 상대의 취약 지점을 정밀하게 겨냥할 수 있는 상시화된 제도 역량을 구축한 것으로 평가할 수 있다.

1) 이슈별 거버넌스의 다양성

중국은 제도적 변화에 초점을 맞춘 대응 역량의 축적을 일차적으로 완수한 이후, 조정 역량과 집행력을 강화하기 위해 정부 부처 간 조정과 집행력의 향상을 위한 거버넌스의 변화를 추진하였다. 미국의 공세에 체계적으로 대응하기 위해 분산적 법과 제도의 한계를 보완하는 데 목적이 있었던 만큼, 중국 정부는 입법 단계에서 집행에 이르기까지 중앙집권적 통제를 강화하였다.³⁶⁾

이러한 맥락에서 중국은 신형거국체제를 발표하고, 기술 정책과 동시에 대미 대응 전략의 집행력을 확보하기 위한 거버넌스 개편을 추진하였다. 신형거국체제는 단순한 기술 자립 정책이 아니라, 입법-정책 조정-집행에 이르는 전 과정을 관통하는 통합적 집행 메커니즘으로 기능한다. 정부를 중심으로 국책 연구 기관, 대학, 국유기업, 민영기업을 하나의 정책 체계로 묶고, 전략 수립·자

36) Cheung(2022).

원 배분·과제 집행·성과 관리가 단절되지 않도록 조정 구조를 일원화함으로써, 기존의 부처 간 분절성과 집행 비일관성을 해소하는 데 목적이 있다.³⁷⁾ 이는 미국의 제재와 기술 통제가 개별 사안이 아니라 구조적, 장기적 압박으로 전개 되는 상황에서, 중국이 대응의 속도와 일관성을 확보하려는 제도적 선택으로 해석할 수 있다.

가) 전 정부적 거버넌스: 수출 통제

수출 통제를 위한 중앙부처 간 조정(协调) 역량을 강화하기 위해 중국 정부는 다수 부처가 참여하는 거버넌스를 구축하였다. 수출 통제 체제의 사례에서 나타나듯이, 중앙부처는 법제화부터 실제 집행까지 핵심적인 역할을 수행한다.³⁸⁾ 구체적으로 「수출통제법」 제5조는 국무원과 중앙군사위원회(中华人民共和国中央军事委员会) 산하에서 수출 통제 기능을 담당하는 부서를 통칭하여 ‘국가 수출통제 관리부(统称国家出口管制管理部门)’로 규정하였다. 구체적으로 동 조항에서 지칭하는 수출 통제 기능을 담당하는 국가 수출 통제 관리부는 상무부, 국방과학기술공업국(国家国防科技工业局)[국가원자력기구(国家原子能机构) 포함], 중앙군사위원회 장비발전부(中央军事委员会装备发展部)이다. 이 조항에 따르면, 관리부서들이 법률이 정한 책임 분담에 따라 수출 통제 업무를 수행하도록 명시하고 있다.³⁹⁾

이처럼 중국 중앙부처는 「수출통제법」 관련 제도 발의, 정책 조정, 현장 집행의 전 과정을 유기적으로 연계하는 거버넌스를 확보하고 있다. 중앙정부는 전문 조직, 조정 메커니즘, 명단 제도, 기술적, 제도적 수단을 결합하여, 주요 민감 물자 수출로 발생할 수 있는 리스크를 관리하고, 기업의 법 준수를 유도하는 통제 프레임워크를 구축하고 있다.

이러한 거버넌스는 대미 협상력 제고를 위한 수출 통제의 신형거국체제라고

37) 「新型举国体制’新’在何处」(2019. 7. 15., 검색일: 2025. 12. 26.).

38) 中华人民共和国国务院新闻办公室(2021), 「《中国的出口管制》白皮书(全文)」(검색일: 2025. 11. 7.).

39) 위의 자료.

할 만하다. 각 부처는 법률적 권한 범위 내에서 지속적으로 자신들의 역할을 수행한다.⁴⁰⁾ 주목할 점은 수출 통제 관리부서로 국무원뿐만 아니라 중국 내 모든 무장 역량을 총괄하는 당 기구인 중앙군사위(中央军事委员会)가 참여한다는 것이다. 이는 당이 수출 통제 관리부서에 국가 전략 차원의 의사를 직접적으로 전달할 수 있는 제도적 통로를 확보하였음을 의미한다.

나) 삼각 체제: 반외국제재법

통합적 접근을 위한 시도는 국무부, 외교부, 상무부가 주요 행위자로 참여하는 「반외국제재법」에서도 발견된다. 이 법 제4조와 제5조는 “외국이 국제법과 국제관계의 기본 준칙을 위반하고 각종 구실이나 자국의 법률을 이용해 우리나라를 봉쇄하거나 억압하고, 중국 국민이나 조직에 차별적 또는 제한적 조치를 취하거나, 우리나라의 내정에 간섭할 경우, 국무부 유관부서는 상응하는 반격 조치를 취할 권리를 가진다”라고 규정하고 있다.

외교부는 외국 제재의 국제법 위반 여부 및 외교적 파급효과를 평가하며, 제재 대상의 정치적 성격을 판단한다. 상무부는 무역, 투자 분야 제재의 경제적 충격을 분석하고, 제재 대상 명단과 구체적 대항 조치를 초안하는 핵심 부처이다. 이 과정은 2020년에 상무부가 발표한 「신뢰할 수 없는 실체 명단제도(不可靠实体清单) 규정」⁴¹⁾ 및 2021년 「외국 법률·조치의 부당한 역외 적용을 차단하기 위한 규정(阻断外国法律与措施不当域外适用办法)」⁴²⁾에 이미 존재하던 제도적 경험을 반제재법에 통합한 것으로 볼 수 있다.

다만 「반외국제재법」은 이슈의 성격상 발안-조정-집행이라는 중앙부처 주도의 강력한 정책 체계를 구축하고, 지방 정부, 금융기관, 기업, 법원 등 다층적 집행 구조를 통해 실효성을 확보하였다는 점에서 차이가 있다. 이는 중국이 기

40) 「出口管制法对企业提出的合规化要求」(2020. 12. 14., 검색일: 2025. 11. 7.).

41) 中华人民共和国中央人民政府(2020), 「不可靠实体清单规定」; 「必要的制度完善—权威专家就《不可靠实体清单规定》答记者问」(2020. 9. 11., 모든 자료의 검색일: 2025. 11. 10.).

42) 中华人民共和国中央人民政府(2021b), 「阻断外国法律与措施不当域外适用办法」(검색일: 2025. 11. 10.).

존의 사후적, 임시적 대응을 넘어, 경쟁의 장기화에 대비한 제도화된 대응 수단을 확립했음을 보여 준다.

다) 국가안보 레짐: 데이터안전법

「데이터안전법」은 현시점에서 미국과 유사한 제도를 구축하려는 반응적 동기와 미중 협상의 장기화에 대비한 선제적 조치의 성격을 모두 띤다. 「데이터안전법」 입법의 핵심 주체는 중앙사이버안전및정보화위원회(中央网络安全和信息化委员会)와 국가인터넷정보공공실이다. 「데이터안전법」은 데이터를 중요한 전략자원 및 기초성 자원(数据作为重要的战略资源和基础性资源)으로 재정의하며, 데이터 분류, 등급 보호 체계, 중요 데이터 관리, 국경 간 데이터 이전 규율을 국가안보 레짐 내에 통합하는 상위 설계를 제시하였다. 안보 전략 조정 기구인 국가안전위원회(中央国家安全委员会)가 주관하는 입법 과정의 초고 심사 회의에 국가안전위원회의 책임자가 참석한 데서 나타나듯이, 「데이터안전법」에 안보 프레임워크를 통합하기 위한 시도라고 할 수 있다.⁴³⁾

2) 부처 간 조정

가) 수출 통제: 상무부 중심의 조정 거버넌스

수출 통제의 경우, 상무부를 중심으로 외교부,公安부(中华人民共和国公安部), 공신부 등 관계 부처가 정책 협의 및 허가 검토에 참여하는 조정 체계가 설계되어 있다.⁴⁴⁾ 수출 통제의 체계적 관리를 위한 거버넌스는 주로 통제 품목의 유형에 따라 분류된다.

- ① 핵, 생물, 화학, 미사일 관련 품목을 포함한 이중용도(dual-use) 품목은 상무부가 국방과학기술공업국 및 공신부와 함께 관리한다.

43) 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會(2021), 「中华人民共和国数据安全法(主席令84号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

44) 国务院(2024), 「中华人民共和国两用物项出口管制条例(国务院令792号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

- ② 군수품(군용 물자) 수출은 주관 부처인 국방과학기술공업국과 중앙군사위원회 장비발전부가 심사·허가 및 관련 정책 집행을 담당한다.
- ③ 핵 수출은 국방과학기술공업국이 상무부 등 관계 기관과 함께 공동 심사 체계를 구축하여 관리한다.

아울러 외교안보적 고려가 필요한 통제 품목에 대해서는 상기 주관 부처들이 외교부와의 공동 심사 체계를 운영함으로써 외교 정책과 수출 통제 정책의 일관성을 확보하고 있다.

나) 부처 간 유기적 협업: 반외국제재법

「반외국제재법」은 「수출통제법」과 다소 상이한 부처 간 조정 거버넌스를 지향한다. 「반외국제재법」은 미국의 제도와도 운용 방식이 다르다. 미국의 제재가 해외자산관리국(Office of Foreign Assets Control, 이하 OFAC)이라는 독립된 기관 중심으로 이루어지는 것과 달리, 중국은 부처 간 협업을 통한 집단적 결정 구조를 강화하였다. 「반외국제재법」 제6조는 “중앙 관련 부문(中央有关部门)이 협동하여 반제재 조치를 결정한다”라고 규정하며, 실질적으로는 외교부, 상무부, 국가발전개혁위원회, 재정부(中华人民共和国财政部), 인민은행(中国人民银行, PBoC: People’s Bank of China) 등이 참여하는 부처 간 조정 메커니즘을 설계하고 있다. 각 부처의 역할은 다음과 같다.⁴⁵⁾

- 외교부: 비자 제재, 입국 금지, 외교적 대응 조치 조율
- 상무부: 무역·투자 제재, 명단 관리, 기업 협력 금지 조치 설계
- 국가발전개혁위원회: 산업 및 공급망 영향 평가
- 재정부: 자산 동결 및 재정 조치 조정
- 인민은행: 계좌 동결, 금융 거래 제한 등 금융 제재 집행 지원

45) 「必要的的制度完善—权威专家就《不可靠实体清单规定》答记者问」(2020. 9. 11., 검색일: 2025. 11. 10.).

다) 국가인터넷정보판공실 중심의 조정 거버넌스: 데이터안전법

「데이터안전법」에서 가장 핵심적인 조정 메커니즘은 데이터 분류와 등급 보호 체계를 실질적으로 구축하는 것이다. 부처 간 조정 측면에서 볼 때, 중국은 당-국가(국가인터넷정보판공실, 국가데이터국)가 상위 전략을 발안하고, 부처 간, 부문 간 조정 메커니즘을 통해 규범을 세분화하는 이원적 접근을 추진하고 있다.

중국 정부는 이 작업을 추진하고자 데이터 분류, 등급, 보호 관련 제도에 착수하였다. 국가인터넷정보판공실은 공신부, 인민은행, 국가시장감독관리총국(国家市场监督管理总局) 등 부문별 감독기관과 협력하여 중요 데이터 기준, 위협평가 지표, 국경 간 데이터 이전 절차 및 예외 요건을 세분화하는 역할을 수행해 왔다.⁴⁶⁾

2022년에 중국공산당 중앙위원회(中国共产党中央委员会)와 국무원이 발표한 「데이터 기초제도 구축 및 데이터 요소의 역할 제고에 관한 의견(关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见)」은 “국가 데이터 분류·등급 보호 제도하에서 데이터 분류, 등급별 권리 설정과 시장화 유통을 추진한다”라고 명시하고 있다. 중앙의 통일된 분류와 등급 보호 원칙 아래 산업, 금융, 에너지 등 부문별 감독기관이 중요 데이터 목록과 세부 규범을 자체적으로 설계 및 운영하는 병렬적인 규범 구조를 제도화하였다.⁴⁷⁾

3) 집행 메커니즘

집행력은 대미 협상력의 실질적 강화를 위한 마지막 단추로서, 중국 정부는 여기에서도 이슈의 특성을 반영한 메커니즘을 탄력적으로 수립하였다.

46) 中华人民共和国中央人民政府(2022a), 「中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见」; 中华人民共和国国家发展和改革委员会(2022), 「加快构建数据基础制度, 助推数字经济和数字文明建设」(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 12.).

47) 中华人民共和国中央人民政府(2022a), 「中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见」(검색일: 2025. 11. 12.).

가) 현장 집행 강화와 예방적 메커니즘의 도입: 수출 통제

부처 간 기능 분담과 협업을 기반으로 한 다층적, 복합적 거버넌스의 특징은 집행 단계에서도 발견된다. 중국 정부는 집행(执行) 측면에서 현장 단속과 감독에 필요한 조직과 권한을 체계적으로 구축해 왔다. 상무부는 전용 수출 통제 집행력을 갖춘 부서를 운영하며, 허가 발급, 사후 감독, 사법 조치까지 담당하고, 해관총서는 수출 통제 거버넌스의 최종 집행 기관으로서 통관 단계에서의 물품 및 기술의 실제 수출을 감독하며, 불법 수출 행위에 대한 조사 및 처벌 절차에도 참여한다.⁴⁸⁾ 이 거버넌스는 민군 이중용도 기술의 관리 강화, 국가안보 중심 통제 체계 확립, 외교, 안보 변수를 고려한 통합적 심사 체계 구축이라는 특징을 보인다.

해관총서는 통관 단계에서 실제 물품 검사, 문서 확인, 압수 등의 권한을 보유하며,公安部 및 기타 부처와의 협업을 통해 밀수나 규제 위반 사례를 현장에서 단속한다. 현장 집행 메커니즘의 한 축으로는 명단 제도(管控名单)가 있다. 2024년 상무부는 「이중용도물품 수출 통제 조례(两用物项出口管制条例)」를 통해 잠재적 위험성이 있거나 협조하지 않는 수입자, 최종사용자를 ‘관심 명단’ 또는 ‘통제 명단’에 등재할 수 있고, 해당 대상과의 거래에 대해 제한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 명단 등재 대상자는 이것의 삭제를 요청할 수 있고, 상무부는 이들의 활동을 지속적으로 감시하고 평가한다.⁴⁹⁾

집행 수단 측면에서는 강제적 행정조치뿐 아니라 예방적, 유도적 메커니즘도 병행된다. 중국 정부는 신용 기록 제도를 규제 준수 유도에 활용하고, 행정 지도나 경고 서한 등 비강제적 수단을 동원하기도 한다. 또한 집행 효율을 높이고자 세관 등 관계 기관이 민감 물품 식별용 전문 장비를 갖추 수 있게 하고, 데이터 공유와 분석 시스템을 활용한 기술 능력 강화도 추진한다.

48) 中华人民共和国中央人民政府(2021a), 「中国的出口管制」(검색일: 2025. 11. 7.).

49) 中华人民共和国国务院(2024), 「中华人民共和国两用物项出口管制条例(国务院令792号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

나) 수평적 협업과 다층적 집행 체계: 반외국제재법

「반외국제재법」을 체계적으로 집행하고자 다음과 같이 절차를 구체화하였다. 처음 단계인 제재 대상 명단 지정은 이원적 거버넌스로 운영된다. 외교부가 개인과 기관을 제재 대상 명단에 등재하고 상무부는 무역 관련 제재 대상자를 관리하는 방식이다. 이는 미국의 정적 명단 제재(static list sanctions)인 SDN 리스트(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List)를 모방한 방식이다.

재정부와 인민은행이 제재 대상의 자산 동결 및 금융 제재를 관리한다. 재정부와 인민은행이 중국 금융기관에 제재 대상의 중국 내 자산, 지분, 계좌 동결과 거래 금지를 지시한다. 비자와 입국 제한은 국가이민국(国家移民管理局, National Immigration Administration)과 외교부가 관리하며, 비자 발급 금지, 입국 금지 조치를 시행하는 방식으로 이루어진다.

다음 단계는 거래 및 협력 금지 명령으로, 이 단계에서는 상무부가 중국 내 모든 조직과 개인에게 제재 대상과 협력, 거래, 서비스 제공을 금지할 수 있는 권한을 보유한다. 가장 강력한 조치인 사법적 구제 및 역외 소송은 중국 법원을 통해 이루어진다. 중국 법원은 외국 제재로 피해를 본 중국의 개인과 기관에게 손해배상 청구권을 인정하며, 상하이, 선전 금융법원은 이미 해당 조항을 적용한 사례가 있다.⁵⁰⁾

중국 정부는 집행력을 강화하고자 중앙부처와 관련 주체가 참여하는 신형거국체제를 수립하였다. 중앙부처가 제재 대상 지정과 핵심 조치를 결정하고, 지방정부, 금융기관, 국유기업, 법원이 실제로 집행하는 다층적 거버넌스이다. 이는 정부 부처 및 유관기관들이 분업과 협업을 병행하는 시스템으로, 지방정부는 상무청(商务厅), 공안청(公安厅), 출입국관리국 등을 중심으로 제재 대상자를 조사하고 현장 점검 및 행정명령 전달을 수행한다. 금융기관은 인민은행 지

50) 澎湃新闻(2021. 7. 22.), 「上海金融法院涉外, 涉港澳台金融纠纷典型案例」(검색일: 2025. 11. 11.).

침에 따라 계좌 동결, 거래 차단, 송금 제한을 즉시 집행한다. 국유기업과 대형 플랫폼 기업은 상무부의 협력 금지 명령에 따라 제재 대상과의 계약 파기 및 신규 협력 중단 등을 실행해 경제적 효과를 높인다. 법원과 검찰기관은 외국 제재로 인한 손해배상 청구를 처리하며, 상하이 금융법원은 관련 가치분 조치를 다각적으로 시행해 사법적 집행을 강화하고 있다.

3) 국가인터넷정보판공실의 전략 수립과 집행: 데이터안전법

구체적인 방식은 다르나, 거버넌스의 다층적 구조는 「데이터안전법」에서도 발견된다. 「데이터안전법」의 수립과 집행은 당과 국가의 상위 전략 제시 — 부처 간, 부문 간 조정을 통한 규범의 구체화 — 지방 국가인터넷정보판공실과 분야별 감독기관이 현장 집행을 담당하는 다층적 거버넌스를 통해 이루어진다. 집행 단계에서 정책적 우선순위는 초국적 데이터 이전 절차를 구체화하고 이에 대한 모니터링을 강화하는 것이다. 국가인터넷정보판공실은 2023년 이후 국경 간 데이터 이전 규율을 안보 심사, 표준계약, 인증 등 세 가지 경로로 구성하는 다중 경로 거버넌스로 정비하였다. 이 가운데 「데이터 출경 안전 심사 방법(数据出境安全评估办法)」(2022)은 국경 간 데이터 이전의 기본 원칙, 안보 심사 대상, 절차 및 심사 기준을 규정하여 전체 체계의 상위 기준 역할을 한다.⁵¹⁾ 이어 「개인정보 출경 표준계약(标准合同) 규정」(2023)은 표준계약의 적용 요건, 표준계약 조항, 제출·등록 절차를 구체화함으로써 기업이 안보 심사 외의 경로로 국경 간 이전을 수행할 수 있도록 기준을 세분화하였다.⁵²⁾ 두 가지 규정 모두 「데이터안전법」이 제시한 국경 간 데이터 이전 규율 체계를 실질적으로 구현하는 핵심 시행 규정이다. 데이터의 자유로운 초국적 이전을 강력하게 옹호하는 국가가 미국이라는 점에서 이 거버넌스는 미국의 역외 규제에 대응하

51) 中华人民共和国中央人民政府(2022b), 「数据出境安全评估办法(国家互联网信息办公室令第11号)」(검색일: 2025. 11. 13.).

52) 中华人民共和国国家互联网信息办公室(2023), 「个人信息出境标准合同办法」(검색일: 2025. 11. 13.).

고 양자 및 다자 협상에서 법적, 제도적 협상력을 극대화하기 위한 설계이다.

집행의 다음 우선순위는 위협평가 및 보고 체계의 제도화이다. 2025년에 인민은행, 금융감독총국(国家金融监督管理总局), 중국증권감독위원회(中国证券监督管理委员会), 국가외환국(国家外汇管理局), 국가인터넷정보판공실, 국가데이터국(国家数据局) 등 6개 부문은 금융업계 국경 간 데이터 흐름 촉진 및 규제 준수 지침(促进和规范金融业数据跨境流动合规指南)을 발표하였다. 이 지침은 데이터가 국외로 반출될 수 있는 상황과 국경을 넘나들 수 있는 데이터 항목의 목록을 명확히 함으로써 실질적인 집행을 가능하게 하는 데 목적이 있다. 이 가이드라인은 적용이 가능한 60개 이상의 일반적인 금융 비즈니스 시나리오를 제시하여 금융 데이터의 국경 간 흐름을 원활하게 하는 동시에, 데이터 보안 보호 관리와 기술적 조치를 요구하여 데이터 보안을 효과적으로 보호하도록 요구하고 있다. 이 지침은 데이터 출경 시 리스크 분류, 보고 체계, 예외 요건을 금융 부문에 특화하여 제시함으로써 「데이터안전법」의 위협관리 원칙을 규범 수준으로 전환하였다.⁵³⁾

다. 제도화의 전략적 효과와 한계

1) 미중 협상에 대한 전략적 효과

중국이 추진한 제도적 강화는 미중 협상에서 전략적 효과를 발휘하고 있다. 첫째, 협상력 제고를 위한 제도적 수단의 상시화이다. 수출 통제 체제를 법제화함으로써, 중국은 첨단 전략 물자의 공급을 협상 카드, 즉 미국으로부터 상응하는 양보를 끌어내는 전략으로 활용할 수 있다. 희토류 및 영구 자석 공급망에서 중국의 수출 통제 강화는 미국의 방위산업과 첨단산업 공급망에 실질적인 충격을 줄 수 있다는 점에서 미국이 공세 일변도에서 탈피하여 협상을 위한 출구 전

53) 「规范数据跨境流动 金融业数据跨境流动合规指南来了」(2025. 4. 17., 검색일: 2025. 11. 13.).

락을 모색하도록 하는 효과가 있다.⁵⁴⁾ 트럼프 2기 행정부 출범 이후, 중국 정부는 희토류 수출 허가를 조절하는 방식으로 협상의 주요 고비에서 공급 제약을 강력하게 선제적으로 시행하고, 협상 국면에서는 완화하는 모습을 보였다. 이는 미국이 공세의 수위를 더 높이지 못하도록 하는 동시에, 대체 수입원을 단기간에 발굴할 수 없는 상황에서 미국이 타협책을 모색하도록 만드는 정책적 스위치의 역할을 한다.⁵⁵⁾

둘째, 맞대응의 신뢰성을 제고하였다. 2025년에 제정된 「반외국제재법 시행규칙」은 기존의 맞대응에 대한 원칙적 선언을 넘어 제재 대상, 절차, 집행 메커니즘, 법적 효과 등을 구체화하여 집행 가능성을 높였다. 이는 협상에서 위협의 신뢰성(credible threat)을 강화해 억지력과 협상력을 동시에 제고하였다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 역제재의 시행규칙 명문화는 중국이 기존의 반응적이고 임시적인 조치가 아니라 일관성 있게 지속 가능한 조치를 취할 수 있는 역량을 축적하였음을 보여 준다.

셋째, 「데이터안전법」의 사례에서 나타나듯이, 중국은 데이터의 관할권 문제를 협상의제로 채택하여 다양한 이슈를 연계하는 패키지 딜의 가능성을 높였다. 「데이터안전법」은 외국의 사법 집행 기관의 데이터 요구에 대해 승인 없는 제공을 금지하여 데이터 문제를 기업의 준법 차원에서 국가 간 협상 사안으로 승격하였다.⁵⁷⁾ 결국 데이터는 관세 또는 수출 통제와는 별개의 협상 어젠다로 부상하였다. 이는 기술, 공급망, 데이터 등 서로 다른 이슈를 함께 협상하는 패키지 딜을 설계할 여지를 넓힌다.

넷째, 중국의 제도적 강화는 미중 경쟁이 협상의 모든 단계에서 법과 제도의

54) CSIS(2025), "China's New Rare Earth and Magnet Restrictions Threaten U.S. Defense Supply Chains"(검색일: 2025. 11. 14.).

55) Leahy, McMorrow, and Bounds(2025. 12. 4.), "China Says It Is 'Actively' Issuing Rare Earths General Licences"(검색일: 2025. 12. 11.).

56) Hughes Hubbard & Reed LLP(2025), "China's Anti-Foreign Sanctions Law Gets Teeth: Understanding the 2025 Implementation Regulations"(검색일: 2025. 11. 15.).

57) Liao(2021. 6. 29.), "What China's New Data Security Law Means for Multinational Corporations"(검색일: 2025. 11. 15.).

경쟁으로 전환되어 중국이 과거에 비해 유리한 환경에서 협상에 임하도록 하는 효과가 있다. 즉 제도적 역량이 축적되면, 임기응변에만 의존하는 것이 아니라 본격적인 논의 이전부터 환경, 비용, 리스크 등을 비롯한 협상의 구조를 유리하게 설계하여 주도권을 쥐게 할 수 있다. 외부의 경제 위협에 대응하는 법적 도구의 확대는 단기적 대응을 넘어 장기적이고 반복적인 경쟁 국면을 전제로 한 중국의 제도적 역량 강화로 평가할 수 있다.⁵⁸⁾

2) 전략적 한계와 제약

그러나 중국이 추진해 온 제도적 강화에 제약이 없는 것은 아니다. 첫째, 통제 강화라는 카드를 무분별하게 또는 과도하게 사용할 경우, 미국의 강력한 반발을 초래할 수 있다. 전략 품목에 대한 수출 통제 강화는 미국에 막대한 비용을 부과한다는 점에서, 미국이 공세 수위를 조절하도록 하는 효과가 있으나, 동시에 중장기적으로 중국 경제론을 더욱 강화하여 중국의 수출이나 기술 협력에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 미국 및 동맹국들의 다변화 전략을 촉진할 수 있다. 중국의 수출 통제가 강화될수록 미국 및 동맹국들이 재고를 비축하며, 공급선을 다변화하고, 더 나아가서 공급망을 근본적으로 재편하기 위한 협력을 강화할 유인이 증가한다. 최근 사용 빈도와 강도가 높아지고 있는 희토류 수출 통제는 충격이 큰 만큼, 중장기적으로는 탈중국 공급망의 형성을 촉진할 수도 있다. 2025년 12월에 미국 국무부가 한국, 일본, 영국, 네덜란드 등 주요 유사 입장국과 팩스 실리카(Pax Silica)의 출범을 선언한 것도 중국의 희토류 수출 통제 확대에 따른 영향이다.⁵⁹⁾

58) "China Passes Revised Foreign Trade Law to Bolster Trade War Capabilities"(2025. 12. 27., 검색일: 2025. 12. 29.).

59) U.S. Department of State(2025. 12. 11.), "Pax Silica: A New Economic Security Paradigm" (검색일: 2025. 12. 5.).

셋째, 법제화를 통한 조치는 경제적 강압 조치로 오인되어 미국 및 동맹국들의 공조를 강화할 수도 있다. 역제재, 수출 통제, 데이터에 대한 주권 조치 등이 누적될수록, 상대는 이를 경제적 강압으로 프레임하여 규범 경쟁을 촉진할 수 있다. 일례로 중국의 경제적 강압 조치에 대해 집합적 회복탄력성(collective resilience)을 되찾자는 주장처럼,⁶⁰⁾ 단기적 협상력의 강화가 대중 전체 연합의 결집을 촉진할 수도 있다.

넷째, 현장의 불확실성으로 인한 집행의 어려움은 협상에서 예측 가능성을 떨어뜨릴 수 있다. 시행규칙이 구체화되더라도 실제 집행 시에는 부처 간 조정, 지방 정부 및 기업의 조율 및 준수, 허가권자의 재량 등에 의해 변동될 수 있다. 이러한 집행의 가변성은 협상 국면에서는 중국의 조치가 언제, 어떤 강도로 적용될지 예측하기 어렵게 만들어 상대국에 전략적 모호성을 제공한다는 이점이 있지만, 동시에 사전 협의의 범위와 효과를 불투명하게 만들어 신뢰 구축과 합의의 안정적 이행을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

2. 산업·기술 역량의 심화

가. 차보즈 기술 문제 극복 시도와 성과

중국은 기존의 반응적 대응 조치에 더해 능동적이고 선제적인 대응 전략을 병행하는 과정에서, 차보즈 기술로 대표되는 구조적 취약성이 전략 전환의 제약 요인으로 작용하고 있음을 인식하였다. 중국은 외부 충격에 노출된 산업, 기술 취약성을 완화하는 것을 핵심 과제로 설정하고 산업 역량 강화와 핵심 기술 자립을 추진하였다. 특히 차보즈 기술과 같은 구조적 취약점을 보완하려는 시도를 본격화하였다.

60) Cha(2023), p. 89.

1) 차보즈 기술의 배경과 내용

2016년에 국무원이 발표한 「제13차 5개년 국가과학기술창신규획(十三五国家创新规划, 이하 '과학기술창신규획')」은 파괴적 혁신(颠覆性技术, disruptive innovation)이라는 개념을 도입하였다. 2016년 「과학기술창신규획」은 모바일 인터넷, 양자 정보, 인공지능 등을 산업 변혁을 이끌 전복적 기술이라고 제시하였다. 2017년 제19차 당대회는 이를 반영하여 핵심 신흥 기술의 혁신을 현대화 경제 체제 구축의 핵심 동력으로 규정하고, 핵심 기술의 자립을 강조하였다.

그러나 2018년 이후 본격화된 미중 첨단기술 경쟁과 첨단산업 공급망에 대한 외부 충격은 미국이 핵심 기술 영역에서 중국의 목을 조이는 차보즈 기술의 존재를 선명하게 드러냈다. 2018년에 미국이 안보상의 이유로 ZTE에 제재를 가하고 7년간의 수출 금지 조치를 시행한 사건은 미국이 반도체 핵심 기술을 무기화할 경우 중국 기업의 활동이 즉각적으로 제한될 수 있음을 보여 주는 사례였다. 이어 2019년에 미국 상무부가 화웨이를 엔티티 리스트(entity list)에 등재하며 반도체 및 EDA(electronic design automation) 등 반도체 관련 핵심 기술에 접근하는 것을 차단하자, 특정 기업을 넘어서는 중국 첨단산업 전반의 취약성이 노출되었다. 화웨이는 하이실리콘(海思, HiSilicon)의 자체 칩과 홍명(鸿蒙)의 OS 개발로 대응하였지만, 반도체 설계, 제조, 설비, 소프트웨어 전 과정에서 단기간에 자립을 달성하기 어렵다는 한계를 확인하였다. 이 과정에서 중국의 문제 인식은 기술 추격을 넘어선, 외부 통제에 대한 회피 능력과 충격 흡수 역량을 어떻게 확보할 것인가로 이동하기 시작하였다.

2018년에 발표된 『과기일보(科技日报)』의 '35개 차보즈 기술 목록'은 이러한 인식을 가시화한 계기가 되었다. 이 목록은 정부의 공식 분류는 아니었지만, 중국의 기술적 취약성을 상징하는 주요 지표로 활용되었다.

표 3-1. 차보즈 기술과 원인

번호	기술 분야	원인
01	광학식 노광장비(광각기)	국내 기술 미비, 초정밀도 달성 난도 높음
02	반도체 칩	국내 기술 미비, 초정밀도 달성 난도 높음
03	운영체제(OS)	시장·장기 의존 구조, 기초 개발 투자 부족
04	항공기 엔진 나셀	조직·관리 한계, 전담 개발 기관 부재
05	촉각 센서	산업 생태계 부족, 국내 제조사 부재·고가 제품 수입 의존도 높음
06	진공 증착기	일본의 핵심 기술 보유, 고정밀·저생산량으로 조달 어려움
07	모바일 RF 부품	고급 시장 해외 기업 독점
08	iCLIP 기술	고정밀 요구, 국내 연구 경험 부족
09	중형·대형 가스터빈	대형 분야 자립 부족, 수입 의존도 높음
10	라이다(LIDAR)	국내 공백, 대외 의존도 높음
11	항공기 감항(적항) 인증 기준	국산 엔진 모델 부족, 실전 인증 경험 부족
12	고급 커패시터 및 저항	국내는 중·저가 중심, 공정·소재 품질관리 약세
13	핵심 산업용(공업용) 소프트웨어	국내 기술 공백, 고급 공정·기술 지원 부족
14	ITO 타깃(산화인듐투석)	대형화 기술 미비, 고가 제품 수입 의존도 높음
15	핵심 알고리즘	기술 추격 어려움, 글로벌 격차 큼
16	항공용 강재	고순도 제련 등 소재 기술 격차 큼
17	밀링 커터	핵심 재료·배합기술 미공개, 기술 확보 난제
18	고급 베어링강	핵심 소재 제조기술 해외 독점
19	고압 플러저 펌프	성능·수명·정밀 제어 등 기술 격차 큼
20	항공 설계 소프트웨어	기술 격차, 국내 공백
21	포도레지스트(감광재)	기술 난도가 높음, 돌파 어려움
22	고압 커먼레일 시스템	품질·성능 격차 큼, 비용경쟁력도 약함
23	투과형 전자현미경(TEM)	국내 기반 부족, 사실상 공백
24	터널 굴착기 메인 베어링	핵심 부품 수입의존도 높음
25	마이크로 스피어(정밀 미세구)	국내 공백, 기술 개발 미진
26	수중 커넥터	해외 업체 시장 독점
27	연료전지 핵심 소재	기술 시작 늦음, 검증 단계
28	고급 용접 전원장치	장기간 수입 의존
29	리튬배터리 분리막	높은 진입장벽(대규모 투자·R&D·공정 숙련 필요)
30	의료 영상 장비 부품	특히 축적 부족, 미국 대비 약 20년 격차
31	초정밀 연마 기술	핵심 기술 대외 의존도 높음
32	에폭시 수지	후발주자, 핵심 기술 부족
33	고강도 스테인리스강	제조사 기술·공정·품질관리 미흡
34	데이터베이스 관리 시스템(DBMS)	시장점유율 낮음, 생태계 부족
35	스캐닝 전자현미경(SEM)	장기적 수입 의존, 국내 시장 기반 약함

자료: 张军, 陈劲(2021), pp. 15~16.

차보즈 기술 35종은 다섯 개의 클러스터로 구분된다. 첫째, 반도체 관련 장비로 노광장비나 포토레지스트, 초정밀 웨이퍼 연마 기술, 일부 센서 및 감지 기술 등을 포함한다. 반도체 가치사슬은 장비, 재료, 설계 소프트웨어 등 전 영역에서 취약점을 보이고 있다. 둘째, 산업용 소프트웨어 및 운영 체제 분야로, 하드웨어의 기술 수준은 일정 부분 제고되었으나 운영 체제는 여전히 대외 의존도가 높다고 진단하고 있다. 셋째, 첨단 제조 장비 분야로, CNC 공작기계, 터널 굴착기 베어링, 일부 항공 및 우주 장비 등은 기술격차와 높은 대외 의존이 지속되고 있다. 넷째, 신소재 및 핵심 부품 분야로, 항공용 강재, 수중 커넥터 등 고성능 부품의 해외 시장 독점 현상이 지속되고 있다. 다섯째, 바이오 및 의료 분야에서는 의료 영상 장비 부품을 중심으로 미국 대비 20년 격차를 보이고 있다.

차보즈 기술의 중요성에 대한 중국의 인식은 2016년으로 거슬러 올라간다. 시진핑 주석은 2016년 5월 30일에 열린 전국과학기술혁신대회(全国科技创新大会)에서 아래와 같이 발언하였다.

“요약하자면, 우리나라는 영향력이 상당한 주요 과학기술 강국으로 성장하였으며, 경제사회 발전에서 과학기술 혁신의 지원 및 지도 역할이 점차 강화되고 있습니다. 그러나 세계적인 과학기술 강국 건설이라는 목표와 비교했을 때, 우리나라의 발전은 여전히 심각한 과학 기술적 병목 현상에 직면해 있다는 점을 인식해야 합니다. 핵심 분야의 핵심 기술을 외부에 의존하는 상황은 근본적으로 변하지 않았고, 과학기술 기반은 여전히 취약하며, 과학기술 혁신 역량, 특히 독창적 혁신 역량에서 여전히 상당한 격차가 존재합니다.”⁶¹⁾

이러한 맥락에서 중국 정부는 2016년 국가 혁신주도 발전 전략 강요(国家创新驱动发展战略纲要)를 통해 중국이 2020년까지 혁신 국가 대열에 진입하고, 2030년까지는 선도적인 혁신 국가로 도약하며, 건국 100주년이 되는 2050년

61) 「习近平: 为建设世界科技强国而奋斗」(2016. 5. 31., 검색일: 2025. 11. 18.).

에는 세계 과학기술 강국으로 자리매김하겠다는 중장기 목표를 제시하였다. 이 문건은 기술 자립과 핵심 기술 확보를 국가 발전 전략의 중심 과제로 설정하고, 과학기술 혁신이 산업 경쟁력 제고의 수단이자 장기적 국가 역량의 토대가 되도록 뒷받침하였다.⁶²⁾ 특히 진보된 과학기술이 국내총생산 성장에 기여하는 비율을 2020년에 60% 수준까지 끌어올리겠다는 정량 목표를 제시하는 한편, 혁신을 통해 핵심 분야의 외부 의존도를 단계적으로 축소해야 한다고 명시하였다.

중국 정부는 차보즈 기술에 대한 대응을 국가 전략으로 승격하여 접근하기 시작하였다. 2018년 이후 미국의 엔티티 리스트 및 수출 통제가 지속적으로 강화되자, 중국은 이를 단순한 제약 요인이 아니라 연구, 혁신 과제 설정의 기준으로 전환하려는 전략을 취하였다.

이러한 인식 전환을 보여 주는 사례가 중국과학원의 대응이다. 2020년 9월, 중국과학원장 바이춘리(白春禮)는 “미국의 차보즈 기술 목록을 우리의 과학연구 과제 목록으로 전환하고 있다”고 밝히며, 항공 타이어, 베어링 강, 노광장비, 심해저 및 노광장비 등 핵심 기술 및 원자재를 집중 공략 대상으로 삼고 있음을 공개적으로 언급하였다.⁶³⁾ 이는 미국의 수출 통제, 엔티티 리스트를 중국 내부의 연구 우선순위 설정 기준으로 역전환하겠다는 메시지로 해석할 수 있다.

이 발언은 중국과학원(中国科学院)이 추진한 선두행동(率先行动) 계획 1단계 성과를 평가하고 2021년부터 2030년까지 향후 10년을 대상으로 한 2단계 계획을 발표하는 과정에서 제시되었다. 바이춘리는 2단계 계획에서 국가가 가장 우려하는 중대 영역을 중심으로 전원(全院)의 역량을 집중 동원하겠다고 강조하며, 미국의 수출 통제 목록과 차보즈 기술 목록을 국가 중대 과제, 국가실협실, 국가기술혁신센터(国家技术创新中心)의 연구 어젠다로 전환하겠다고 밝

62) 中华人民共和国中央人民政府(2016), 「中共中央 国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》」(검색일: 2025. 11. 18.).

63) 「中科院院长: 把美国卡脖子清单变成科研清单」(2020. 9. 17.); 澎湃新闻(2020. 9. 17.), 「提气! 中科院院长: 把美国“卡脖子”清单变成科研清单」(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 20.).

했다. 이는 차보즈 기술 문제에 대해 국가 동원과 자원 집중을 정당화하는 계기로 전환하려는 능동적인 시도로 평가할 수 있다.

이후에도 시진핑 주석은 1단계 합의 이행이 좌초되고, 바이든 행정부의 좁은 마당, 높은 울타리(small yard, high fence) 공세가 강화되던 시기에 핵심 기술의 대외 의존 위험성을 지속적으로 경고하였다. 2022년에 시진핑 주석은 중국 공산당 이론지 『구시(求是)』를 통해 일부 핵심 구성 요소, 부품 및 원자재를 수입에 의존하는 데 따른 문제를 강조하는 등 차보즈 기술로 야기되는 문제를 반복적으로 제기하였다.⁶⁴⁾ 이러한 인식은 핵심 분야에 지원을 집중할 수 있는 신형거국체제의 장점을 십분 활용하여 핵심 기술의 대외 의존도가 높은 상황을 타개하려는 실질적인 변화로 이어졌다.

나. 자주 혁신 및 제조 생태계 업그레이드의 경로

2018년에 트럼프 행정부는 화웨이의 5G 네트워크 장비 확산을 저지하려고 시도하였고, 이 일을 계기로 중국은 차보즈 기술 문제에 대비해야 할 필요성을 인식하게 되었다. 이후 미국 정부는 화웨이 및 ZTE 등 중국 기업을 엔터티 리스트에 등재하고, 중국의 첨단기술 추격을 저지하기 위한 조치를 지속적으로 확대하였다. 미국의 대중 수출 통제 강화와 첨단기술 접근 차단은 중국의 기존 혁신 전략이 전제하고 있던 국제 분업 구조의 취약성을 노출시켰고, 기술 자립은 더 이상 선택적 산업 정책이 아니라 국가안보 차원의 과제로 재정의되었다. ‘핵심 기술 자립’, ‘자주자강(自主自強)’과 같은 표현이 공식 문건에 반복적으로 등장하며, 혁신 전략은 명시적으로 미중 전략 경쟁의 맥락 속에 위치하게 되었다.

중국이 혁신 주도 전략을 통해 국가안보와 산업안보를 결합한 기술 자립, 자강 프로젝트를 추진하고 있으며, 이는 첨단 제조, 디지털 인프라, 군민 융합 영

64) 「破解“卡脖子”难题, 总书记念兹在兹的关切」(2022. 5. 9., 검색일: 2025. 11. 18.).

역에서 특히 두드러졌다. 중국이 미중 첨단기술 경쟁의 장기화에 대비하여 기술, 산업 체제의 재편을 본격적으로 추진하게 된 것이다.

차보즈 기술 문제를 해결하기 위한 중국의 시도는 이후에도 지속되었다. 2023년 전국인민대표대회에서 단행된 과학기술 거버넌스 개편은 이러한 흐름의 연장선에 위치한다. 중국은 중앙과학기술위원회를 신설하여 과학기술 전략과 안보 이슈를 당 차원에서 통합 조정하는 체계를 구축하였다. 기존 과학기술부(中华人民共和国科学技术部, Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China)는 혁신 사슬 전반을 조망하는 임무 지휘부이자 사무 기구 기능을 강화하는 방향으로 재편되었다. 이 개편은 중국이 차보즈 기술과 전략 기술에 국가 역량을 집중하기 위해 과학기술 체제를 안보화하여 새로운 구조로 재편하기 시작하였음을 의미한다.⁶⁵⁾

차보즈 기술 문제 해결을 위한 제도적 재편의 이론적, 정치적 기반으로 제시되는 개념이 시진핑 국가 주석이 강조해 온 신형거국체제이다. 신형거국체제는 국가가 설정한 전략적 우선순위에 따라 대학, 연구 기관, 기업의 혁신 자원을 우선 집중 및 재배치하는 사회적 임무형 혁신 체제를 의미한다. 신형거국체제는 계획경제식 자원 동원의 부활이 아니라 당 중심의 권력 집중, 국가 주도의 전략 기획, 시장 메커니즘의 조건부 활용, 민·관 융합형 혁신 체제가 결합된 복합적 정책 아키텍처로 기능한다.⁶⁶⁾

미국의 수출 통제와 공급망 봉쇄로 촉발된, 이른바 차보즈 기술 문제를 해결하고자 중국은 기존의 과학기술 행정 체계를 미중 첨단기술 경쟁에 대응하는 방향으로 재설계하였다. 그 결과 자주 혁신은 기술 추격의 연장이 아니라 외부 압박에 대한 구조적 대응 수단으로 자리 잡았으며, 전략 수립-자원 배분-과제 집행-기업 육성으로 이어지는 단계적 정책 메커니즘이 구축되었다.

65) 위의 자료.

66) Cheung(2022).

1) 최상위 전략 수립: 당(黨) 중심 중앙집권화와 전략 기획의 일원화

신형거국체제는 과학기술 전략의 최고 지휘권을 국무원에서 당 중앙으로 이관한 것에서 시작한다. 이는 핵심 기술 확보를 산업 발전 차원이 아니라 국가안보 및 체제 안정 차원에서 직접 관리하겠다는 정치적 선언에 해당한다.

2023년 양회(전국인민대표대회)에서 발표된 「당과국가기관개혁방안(党和国家机构改革方案)」은 이러한 변화가 제도화되고 있음을 보여주는 대표적 사례이다. 해당 문건은 “당 중앙이 과학기술 업무에 대해 집중·통일적으로 지도한다(坚持党中央对科技工作的集中统一领导)”라고 명시하며, 기존 국무원 산하에 분산되어 있던 기술·혁신 기능을 신설된 중앙과학기술위원회로 이관하였다.⁶⁷⁾ 이는 시진핑 체제가 과학기술 혁신을 국정 운영의 핵심 축으로 격상시켰음을 의미하며, 차보즈 기술 문제를 국가 전략적 위협(national strategic threat)이자 체제 생존 문제로 인식하고 있음을 보여준다.

중국의 공식 이론지 『광명일보』는 신형거국체제를 ‘당 중앙의 통일적 지도 아래 정부, 시장, 사회가 유기적으로 결합하여 전략 기획을 일원화하는 국가혁신체제’로 규정하면서, 당의 전면적 영도를 체제적 우위(制度优势)의 핵심 요소로 강조한다. 이러한 흐름은 기존의 분절된 부처별 기획의 한계를 극복하고, ‘전장에서의 통합지휘’에 비견되는 국가 단위의 전략 기획 방식을 과학기술 산업정책 영역에 도입하려는 시도로 평가할 수 있다.⁶⁸⁾

2) 자원 배분: 국유자본·정책금융·민간 자본이 결합한 자원 동원 체계

전략 과제가 설정된 후, 중국은 신형거국체제를 통해 대규모 자본, 인력, 기술을 특정 분야에 집중적으로 투입한다. 이러한 자원 동원 체계의 특징은 국가

67) 中共中央, 国务院(2023. 3. 16.), 「党和国家机构改革方案」(검색일: 2025. 11. 19.).

68) 光明思想理论网(2023. 3. 27.), 「如何理解新型举国体制」(검색일: 2025. 11. 19.).

재정, 정책금융, 국유자본, 민간 자본이 결합되어 ‘국가 주도-시장 보조’의 구조를 형성한다는 점이다.

대표적 사례는 국가집적회로산업투자기금(国家集成电路产业投资基金), 이른바 빅펀드 또는 대기금(大基金)이다. 2024년에 출범한 제3기 기금은 2024년 5월 24일에 공식적으로 등록되었으며, 등록 자본은 3,440억 위안에 달한다. 재정부가 17.44%의 지분을 보유한 최대 주주로 참여하고, 국유 대형 은행 6곳이 총 1,140억 위안을 출자하는 방식으로 조성되었다. 제3기 기금의 목적은 ‘사회자본을 유도하여 전 집적회로 산업 사슬에 대한 다각적 자금 지원을 확대하는 것’으로 제시되었다. 이는 정부 자본이 초기 위험을 흡수하는 마중물이 되고, 민간 자본이 뒤따르는 융합형 자원 동원 모델임을 시사한다.⁶⁹⁾

이와 같은 구조는 실패할 확률이 높아 민간이 단독으로 감당하기 어려운 기초과학, 원천기술, 장비 개발 분야에서 특히 효과적으로 작동한다. 재정지원, 정책금융, 산업 기금을 결합함으로써 시장 실패를 보완하는 국가 자본 체제로 기능하는 것이다. 『인민일보』는 이를 두고 ‘정부, 시장, 사회를 유기적으로 결합하여, 과학적, 통합적·집중적으로 힘을 모으고, 메커니즘을 최적화하며, 협동공약을 추진하는 신형거국체제의 우위’로 평가한다.⁷⁰⁾

3) 실행 메커니즘

가) ‘제방괘수(揭榜挂帅)’를 통한 혼합 체제

신형거국체제의 세 번째 단계는 기술·과제의 집행이다. 중국은 기존 상명하달식 명령체제 대신 경쟁·선발 메커니즘을 결합한 ‘제방괘수(揭榜挂帅)’ 제도를 도입하였다. 이는 정부가 해결해야 할 핵심 기술 과제 목록을 공고(揭榜)하고, 이에 대해 능력이 검증된 주체가 자발적으로 지휘권(挂帅)을 신청해 경쟁

69) 「注册资本3440亿, 国家大基金三期来了! 或将投资这些重点项目」(2024. 5. 28., 검색일: 2025. 11. 19.).

70) 中国科学院(2024), 「充分发挥新型举国体制优势」(검색일: 2025. 11. 19.).

적으로 참여하는 방식이다. 2025년 「미래산업 혁신 과제 제방과수 공고」에 따르면 공업정보화부 및 관련 부처는 양자과학, 원자급 제조, 청정수소 등의 분야에서 총 수십 건의 제방 과제(揭榜任务)를 제시하면서, ‘핵심 기초, 중점 제품, 공공지지, 시범 응용’ 전 단계에서 산업 공통 핵심 기술 공략과 우수 주체 발굴을 동시에 추진한다고 밝혔다.⁷¹⁾

이 제도는 중앙 및 지방 정부가 제시하는 다양한 핵심 기술 과제에 대해 대학, 연구소, 국유기업, 민간 선도기업이 컨소시엄을 구성해 응찰하도록 유도함으로써, 국가의 전략 목표와 민간의 혁신 역량을 결합하는 메커니즘으로 기능한다. 제방과수는 신형거국체제가 동원형이면서도 경쟁적 요소를 갖춘 혼합 시스템이라는 점을 보여 준다. 정부는 “무엇을 해결할 것인가”라는 과제를 설정하고, “누가 수행할 것인가”와 “어떤 방식으로 수행할 것인가”는 시장·사회 주체의 경쟁에 맡기는 구조를 통해, 혁신 효율성과 성과 책임성을 동시에 제고하려는 정책 실험으로 이해할 수 있다.

나) 기업 육성: ‘전정특신(专精特新)’ 기반 공급망 자립 생태계의 구축

신형거국체제의 최종 단계는 기술 성과를 산업적으로 내재화하고, 이를 통해 자립적 공급망 생태계를 구축하는 것이다. 중국은 신형거국체제의 성과가 시장에서 정착되도록 전정특신(专精特新) 기업 육성에 정책 역량을 집중하고 있다. 전정특신 기업은 전문화(专), 정밀화(精), 특색화(特), 혁신성(新)을 갖춘 강소기업으로, 국가 공급망에서 중간 허리 역할을 담당한다.

중국 정부는 14·5 계획 기간 동안 국가급 전정특신의 ‘작은 거인(小巨人)’ 기업 1만 개 육성을 목표로 제시하였다. 베이징 등 주요 지역에서는 이미 전정특신 기업 1만 개, 국가급 작은 거인 기업 1,000개를 돌파한 것으로 보고된다.⁷²⁾

71) 中华人民共和国中央人民政府(2025a), 「工业和信息化部办公厅关于组织开展2025年未来产业创新任务揭榜挂帅工作的通知」(검색일: 2025. 11. 20.).

72) 北京市发展和改革委员会(2025), 「地区生产总值增长5.2%左右, 北京是怎样实现经济稳定增长的?」(검색일: 2025. 11. 22.).

베이징증권거래소는 혁신형 중소기업, 국가급 전정특신 작은 거인 기업의 핵심 집적지로 자리매김하였으며, 2025년 11월 현재 상장사 282개사 중 169개사가 국가급 작은 거인 기업으로, 전체의 50%를 웃돌고 있다.⁷³⁾

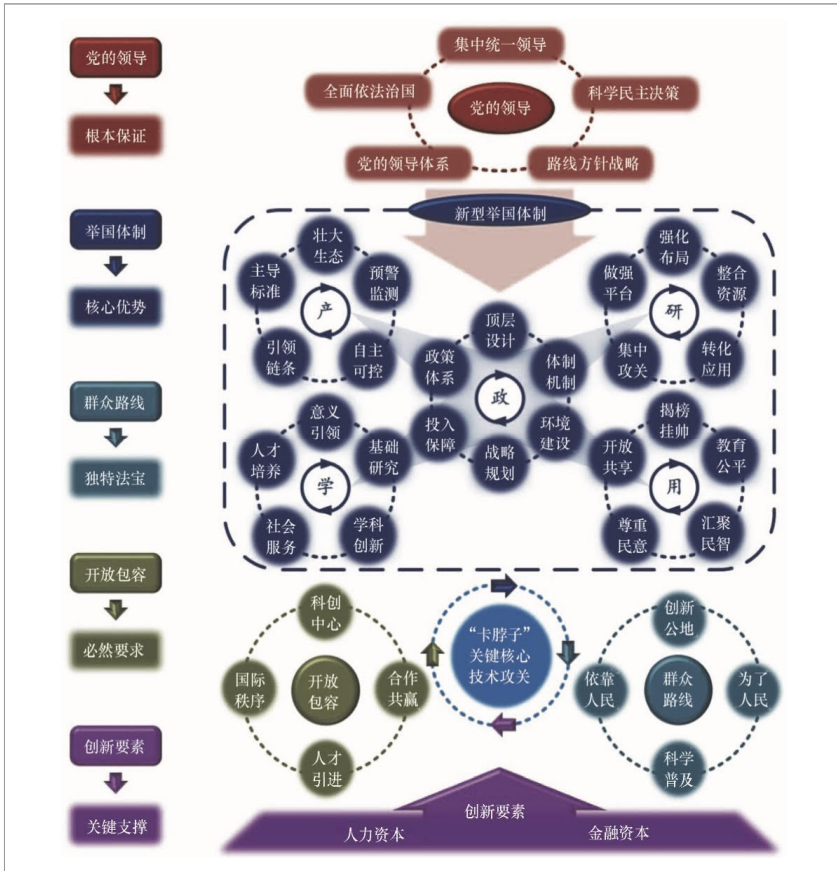
이들 기업은 반도체 소재·부품·장비, 고급 공작기계, 특수 소재 등 서방 의존도가 높은 세부 분야에 집중되어 있으며, 세계 감면, 정책금융 및 산업기금 투자, 국유기업 조달 우대, 베이징증시 상장 특례 등 다층적 정책 지원을 받고 있다. 이는 차보즈 기술 돌파가 개별 기술 확보에 그치지 않고, 자립적 산업 생태계(自主可控产业链)의 형성을 목표로 하고 있음을 보여 준다.⁷⁴⁾

신형거국체제로 대표되는 새로운 형태의 혁신 모델을 정리하면 [그림 3-1]과 같다. 이 모델은 당의 집중 영도하에 정부, 산업, 학계, 연구 기관, 응용 주체 간 유기적 연계를 핵심으로 한다. 또한 차보즈 기술 개발 과정에서 기술 고립이나 폐쇄적 내순환의 위험을 완화하고자 개방과 포용을 내세우고 있다. 동시에 국내적으로도 균중 노선에 근거하여 과학과 혁신을 보편적으로 보급하는 것을 강조하고 있다.

73) 「北交所四周年 总市值何以突破9000亿元」(2025. 11. 17., 검색일: 2025. 11. 25.).

74) 中国科学院(2024), 「充分发挥新型举国体制优势」(검색일: 2025. 11. 19.).

그림 3-1. 핵심 원천 기술 확보를 위한 정층 설계 및 전략적 계획 강화의 논리적 프레임워크



자료: 张军, 陈劲(2022), p. 200.

다. 차보즈 기술에 대한 대응 전략의 효과: 수동적 반응에서 능동적 대응으로 전환

1) 대미 협상에서 수동적 반응에서 능동적 대응으로 전환한 국내적 기반

차보즈 기술에 대한 중국의 대응책은 미중 협상 구도를 구조적으로 유리하게 만들기 위한 능동적 전략이라는 의미를 지닌다. 중국 지도부는 핵심 기술의

높은 대외 의존도가 미국의 압박 수단으로 전환될 수 있음을 조기에 인식하고, 이를 취약점이자 국가 발전의 명목으로 규정하였다. 특히 차보즈 기술 문제를 단순히 기술 추격의 대상이 아니라, 미국이 협상에서 우위를 점하는 근본적인 원인으로 인식하며 정책 우선순위를 재조정하였다. 이 과정에서 토착 혁신 역량을 축적하는 핵심 목적은 기술 자립 그 자체보다, 미국의 제재 및 공급망 통제가 협상에서 갖는 실질적 효과를 약화하는 것이었다.⁷⁵⁾

중국은 신형거국체제를 통해 차보즈 기술을 겨냥한 연구개발(R&D)을 가속화하고, 전정특신 기업을 중심으로 핵심 부품, 소재, 공정 역량을 축적해 왔다. 이러한 전략은 미국 기술을 단기간에 완전히 대체하려는 시도라기보다는 미국의 수출 통제가 중국 산업 전반에 미칠 영향을 구조적으로 차단하는 전략에 가깝다. 실제 미국의 수출 통제는 중국의 기술 발전을 지연하는 수단으로 작용할 수 있으나, 협상에서 즉각적으로 양보를 유도하는 압박 수단으로서의 효용은 감소할 수밖에 없다. 미국의 기술 통제가 강화되는 국면이지만, 중국은 수동적인 대응자에서, 미국의 정책 선택 비용을 늘리는 행위자로 자신의 위치를 전환하게 된다.

차보즈 기술에 대한 대비는 중국이 대미 협상에서 방어적 위치에 머무르지 않고, 협상의 시간표와 조건을 재구성하려는 장기적인 접근으로 작동한다. 차보즈 기술의 발전은 단순한 자립 전략이 아니라, 미중 경쟁이 반복적 협상 게임으로 전개되는 환경에서 중국의 선택지를 넓히고, 미국의 압박 수단을 구조적으로 무력화하기 위한 능동적 협상 전략의 근간이다.

2) 차보즈 기술 개발: 한계와 도전

차보즈 기술과 같은 핵심 기술에 대한 중국 내부의 평가는 전반적으로 신중하며, 구조적 한계를 인정하는 평가가 존재한다. 이는 기술 자립 담론이 정치적

75) 习近平(2020. 10. 31.), 「国家中长期经济社会发展战略若干重大问题」(검색일: 2025. 11. 19.).

수사에 그치지 않고, 미중 전략 경쟁이라는 외부 압박 속에서 중국이 스스로 취약성을 점검하는 내부 진단 작업을 병행하고 있음을 보여 준다.

2022년 1월 30일에 북경대학 국제전략연구원(北京大学国际战略研究院)은 미중 전략 경쟁의 기술적 측면을 분석하며, 중국의 기술 역량이 지속적으로 강화되면서 기술 대국으로 부상한 것은 사실이나, 기술 강국으로 도약하기에는 여전히 미국과 상당한 격차가 존재함을 지적하고 있다.⁷⁶⁾ 보고서는 중국과 미국의 과학기술 경쟁력을 다섯 가지 주요 영역에서 비교하며, 미국이 여전히 핵심 지표에서 우위를 점하고 있음을 지적한다.

첫째, 지식 생산 측면에서 중국의 학술 논문 건수는 빠르게 늘어나 일부 지표에서는 이미 미국을 추월하기 시작하였으나, 높은 피인용 논문과 원천 기술을 포함한 혁신 연구 역량은 여전히 미국에 미치지 못한다. 둘째, 재정 투자 측면에서 중국의 R&D 지출은 빠르게 증가하고 있으나, 기초연구 비율과 절대 규모는 미국보다 낮은 수준에 머물러 있다. 셋째, 인재 경쟁력 측면에서 중국은 STEM 인재 수에서 미국을 앞서며, 2025년 박사 졸업생 수가 미국의 두 배에 근접할 것으로 전망된다. 그러나 미국은 고등교육 및 연구 환경의 질, 고급 연구 인력의 유입 등에서 압도적 우위를 유지하고 있다. 넷째, 특허 및 기술 성과 측면을 보면, 중국은 특허 출원량에서 미국을 추월하고 유효 특허도 빠르게 증가하고 있으나, 특허의 질, 분포, 산업 전환율에서는 미국 대비 열위에 있다. 다섯째, 국제 표준 경쟁력 측면에서 미국은 장기간 국제 기술 표준을 주도하며 높은 영향력을 보유했지만, 중국은 특정 산업에서 점진적 돌파를 달성하고 영향력을 확대하기 위해 노력하고 있다.

이와 같은 평가는 중국 내부 정책 담론에서도 확인된다. 중국의 기술 발전이 양적 확장 국면을 넘어 질적 도약 단계에 진입하지 못할 경우, 미중 전략 경쟁

76) 北京大学国际战略研究院课题组(2022. 1. 30.), 「技术领域的中美战略竞争: 分析与展望」(김색일: 2025. 11. 26.).

이 장기화되는 환경에서 기술격차가 구조적으로 고착될 수 있다는 위기 인식이 공유되고 있다. 일부 중국 학계에서는 이를 ‘중등 기술 함정’으로 개념화하며, 중진국에서 선진국으로 이행하려면 단순한 산업 규모 확대가 아니라 고부가가치 핵심 기술로의 도약이 필수적이라고 지적한다.⁷⁷⁾

중국이 ‘중등 기술 함정’에 빠질 위험은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 제조업의 구조 문제로 중국은 전자, 기계 등 중간 기술 제품에서는 대국이지만, 하이테크 분야에서는 여전히 대외 의존도가 높다. 둘째, 혁신생태계 측면에서, 기초과학 연구에서 응용 기술, 상업화로 이어지는 혁신 사슬이 취약하다. 셋째, 글로벌 환경 변화로 인해 미국 주도의 기술 봉쇄가 강화되면서 하이테크 지식 네트워크에 대한 접근이 제한되고 있다. 이에 대한 대응책으로 중국 기초 과학 기술과 응용 과학기술 계통을 개선하고, 금융 서비스를 개혁하고, 규칙, 규제, 표준을 활용한 전략적 대응의 필요성이 제기되고 있다.

결국 중국은 미국의 기술 봉쇄 상황에 직면하여, 중국의 약점을 인지하고 중국이 처한 ‘중등 기술 함정’을 극복하기 위한 다양한 전략을 병행하고 있다. 2022년 북경대 보고서가 제시한 중국 기술 수준에 대한 부정적 평가는 오히려 중국이 신형거국체제를 통한 과학기술 역량 집중의 필요성을 정당화하는 근거로 작용하였다. 또한 미국에 비해 열세인 상황에서도 국제 무대에서 후퇴하는 것이 아니라, 더욱 적극적인 개방과 무역 및 산업 정책의 결합이 필요함을 시사한다. 이는 미중 전략 경쟁 속에서 중국의 대응이 단순한 방어적 자립을 넘어, 더욱 능동적인 기술·산업 전략으로 전환되고 있음을 보여준다.

77) 2025년 5월, 인민일보가 운영하는 인민망은 정용나옌 교수의 미중 관계에서 중국의 대응 논리에 대한 대답을 발표했고 많은 주목을 받았다. 이러한 보도를 통해 그의 의견이 중국의 일반 정책 서클에서도 광범위하게 유통되고 있음을 추론할 수 있다. 「对话郑永年：中美现在拼的就是经济韧性」(2025. 4. 10., 검색일: 2025. 11. 26.).

3. 국제협력과 대안적 규범 설계

가. 글로벌 사우스 연계

글로벌 사우스는 풍부한 자원과 거대한 시장, 전략적 지정학적 위치, 국제 담론에서의 영향력 등 중요성이 커지면서, 2020년 1단계 미중 합의 이후 미중 경쟁의 주요 무대로 부상하였다. 미국은 중국을 글로벌 사우스 범주에서 차별화하려는 담론 전략을 구사하는 동시에, 동맹국과 공조하여 중국을 외교적으로 고립시키려 하고, 대중 관세 인상과 공급망 디커플링을 추진함으로써 중국에 경제적 압박을 가하고 있다.⁷⁸⁾ 또한 개발도상국에 대한 인프라 지원을 확대하는 등 글로벌 사우스 내 중국의 영향력을 견제하려는 움직임을 보이고 있다.⁷⁹⁾

글로벌 사우스와의 협력 강화는 미국의 압박에 대응하는 데 도움이 되는 국제 환경을 조성하기 위한 중국의 핵심 대외 전략의 하나로 자리 잡았다. 중국은 개발도상국 정체성의 강조, 기존 국제질서에 대한 대안적 비전 제시, 국제 협력 기구의 적극적 활용, 경제 협력의 심화와 협력 분야의 다양화 등을 통해 대응 전략을 구축하고 있다.

중국은 글로벌 사우스와의 협력 강화를 미중 협상의 전략적 자원으로 인식하고 있다.⁸⁰⁾ 중국은 글로벌 사우스의 대표성을 강조하여 협상에서의 정당성을 강화하고, 대안적 국제질서를 제시하여 국제적 발언권을 확대하고 있다. 또한 다자 및 지역 협력 기구를 매개로 글로벌 사우스의 정치적 지지를 확보해 미국의 고립 전략을 상쇄하고, 경제 협력의 심화와 분야 다변화를 통해 국제 공급망과 거버넌스 구조의 다극화를 촉진함으로써 미중 협상에서 중국의 협상력을 제고하고 있다.

78) 张佳(2024), p. 47.

79) 赵明昊(2024b), p. 38.

80) 「中央外事工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话」(2023. 12. 28., 검색일: 2025. 11. 20.).

1) 개발도상국 정체성 강조

미중 경쟁의 구도 속에서 중국의 국가 정체성 문제는 미국이 중국을 압박하는 중요한 수단으로 작동하고 있다. 미국은 중국이 개발도상국이라는 지위를 강조하는 것을 정당하지 못하다고 주장함으로써 중국과 다른 개발도상국 간의 결속을 약화하려고 한다.⁸¹⁾ 중국은 스스로 개발도상국 정체성을 적극적으로 강화함으로써 미국이 무역 협상에서 추진하는 중국 정체성의 약화 시도가 실질적 효과를 거두지 못하도록 대응하고 있다.

트럼프 1기 행정부 시기부터 미국은 중국의 개발도상국 지위에 대한 문제 제기를 본격화했다. 2019년 7월 26일, 당시 트럼프 대통령은 세계무역기구(WTO) 내 개발도상국 지위 개혁에 관한 각서를 발표하며, “미국은 중국이 주장하는 개발도상국 지위를 인정하지 않는다”라고 명시하였다.⁸²⁾ 이후 2023년 3월, 미국 하원은 중국의 개발도상국 지위를 박탈하는 내용의 법안을 통과시켰고, 같은 해 6월에는 상원에서도 유사한 법안을 승인하여 미국 행정부가 중국의 다수 국제기구 내 개발도상국 지위를 종식시키기 위한 방안을 마련하도록 요구하였다.⁸³⁾

이에 대해 중국 지도자들은 여러 공식 석상에서 자국이 개발도상국이자 글로벌 사우스의 일원임을 거듭 강조하였다. 시진핑 국가주석은 2023년 8월에 열린 브릭스(BRICS) 비즈니스 포럼 폐막 연설에서 “중국은 개발도상국이자 글로벌 사우스의 일원으로서, 언제나 다른 개발도상국과 호흡을 같이하고 운명을 함께한다”라고 강조하였다.⁸⁴⁾ 또한 그는 남아프리카공화국의 언론 기고문에서 “중국과 남아프리카공화국은 글로벌 사우스의 태생적 구성원으로서, 더욱

81) 赵明昊(2024a), p. 3.

82) 江时学(2024), pp. 85~86.

83) 赵明昊(2024a), p. 3.

84) 外交部(2023a, 8, 23.), 「习近平在2023年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞(全文)」(검색일: 2025. 11. 6.).

단결하여 개발도상국의 국제 사무에서 발언권과 영향력을 확대해야 한다”라고 밝혔다.⁸⁵⁾ 이러한 공식 담론은 중국이 글로벌 사우스 국가로서의 정체성을 명확히 할 뿐 아니라, 글로벌 사우스 내에서 주도적 역할을 수행하고자 하는 국가적 의지를 보여 준다.

2) 국제기구의 활용

1단계 미중 합의 이후 중국은 다양한 국제 협력기구를 적극적으로 활용하며 글로벌 사우스와의 연계를 강화하고 있다. 이러한 움직임은 미국이 동맹국과 파트너를 결집하여 대중 압박을 제도화하는 상황에서 외교적 고립을 탈피하고 국제적 지지 기반을 확보함으로써 이후 미국과의 협상에서 중국의 협상력을 높이라는 의도에서 비롯된다.

1단계 미중 합의 이후, 미국은 중국을 견제하기 위해 동맹·파트너 국가들과의 정책 정렬을 본격화하였다. 미국은 일본 및 유럽과 협력하여 WTO 개혁을 지속적으로 추진하고, 이를 통해 WTO 규범을 재구성하는 방식으로 중국에 대한 제도적 압박을 강화하려 하고 있다.⁸⁶⁾ 또한 중국이 인도-태평양 지역에서 구축해 온 영향력과 권력 구조를 약화하기 위해, 2022년 5월에 바이든 행정부는 미국, 한국, 인도 등 14개국이 참여한 인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, 이하 IPEF)를 출범시켰다.⁸⁷⁾

글로벌 사우스 국가들과의 결속을 강화하기 위해, 미국을 비롯한 서구 국가들은 주요 국제회의와 정상급 포럼에 글로벌 사우스 국가들을 초청하고 있다. 2022년 6월에 열린 독일 G7 정상회의에 인도, 인도네시아, 남아프리카공화국, 세네갈, 아르헨티나 등 5개국이 초청되었으며, 2023년 2월에 열린 뮌헨 안보회의에서는 브라질, 필리핀, 가나 등이 초청되어 남북 협력 주제 세션이 별도

85) 牛海彬 外(2023), p. 9.

86) 刘斌, 官方菘, 李川川(2020), p. 57.

87) 张孝笑, 李由(2024), p. 31.

로 마련되었다.⁸⁸⁾ 이러한 일련의 조치는 미국이 다자적, 제도적 틀을 기반으로 삼아 대중국 고립 전략을 추진하고 있음을 보여준다.

이에 대해 중국은 다자 및 지역 협력 기구를 병행함으로써 글로벌 사우스와의 연계를 강화하고 미국의 고립 전략을 상쇄하는 동시에 국제적 영향력을 확대하고 있다. 중국은 한편으로 WTO 분쟁해결절차를 활용해 미국을 제소하며, 미국의 조치가 비차별 원칙과 최혜국대우 조항을 위반했다고 주장함으로써 기존 규칙 기반 질서의 틀 안에서 대응하고 있다.⁸⁹⁾ 다른 한편으로는 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP)을 비롯한 자유무역협정을 신속히 체결함으로써 공급망의 안정성과 대체 시장을 제도적으로 확보하는 새로운 협력 질서를 구축하고 있다.⁹⁰⁾

동시에 중국은 브릭스, 상하이협력기구(SCO), G20 등 다자 협력체를 적극 활용해 글로벌 사우스 국가와의 제도적 연계를 강화하고 있다.⁹¹⁾ 특히 2023년 8월에 중국은 브릭스 협력체의 확대를 지지하며,⁹²⁾ 이를 글로벌 사우스 국가들이 연대와 협력을 강화하는 핵심 다자 플랫폼으로 발전시키는 데 주도적 역할을 수행하였다. 같은 해 9월에는 아프리카연합(AU)의 G20 가입을 가장 먼저 지지하여 국제 거버넌스에서 글로벌 사우스 국가의 대표성과 발언권을 한층 강화하려고 하였다.⁹³⁾

아울러 중국은 지역 협력 기구를 통해 글로벌 사우스와의 관계를 다층적으로 심화하고 있다. 예컨대 2024년에 베이징에서 열린 제9차 중-아프리카협력 포럼(FOCAC) 정상회의에서는 「베이징 선언」과 「2025~2027년 행동계획」을 채택해 디지털 경제, 녹색 개발, 인프라 구축 등 다양한 분야에서의 실질 협력

88) 张佳(2024), p. 57.

89) 中华人民共和国国务院新闻办公室(2025), p. 53.

90) 姜英华, 严梓嫣(2025), p. 30.

91) 张佳(2024), p. 65.

92) 外交部(2023a. 8. 23.), 「习近平在2023年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞(全文)」(검색일: 2025. 11. 6.).

93) 牛海彬 外(2023), p. 11.

을 약속하였다.⁹⁴⁾ 2025년에 개최된 제4회 중-아프리카경제무역박람회에서는 역대 최대 규모의 계약이 체결되어 남남협력의 가시적 성과로 평가되었다.⁹⁵⁾ 또한 2025년에는 「중국 - 라틴아메리카-카리브 국가 공동체(CELAC) 회원국 간 중점 분야 협력 공동행동계획(2025~2027)」 발표를 통해 중남미 국가들과의 협력을 한층 심화하였다.⁹⁶⁾

3) 경제 협력의 심화와 다양화

글로벌 사우스와의 협력 확대 및 심화는 중국이 개발도상국들과 공동 발전의 토대를 강화하는 동시에, 미중 경쟁이 심화되는 국제 환경 속에서 자국에 유리한 환경을 제도적으로 확대하려는 움직임이다. 미국의 시장과 규칙 기반 질서에 대한 의존도를 낮추고자 중국은 경제 발전을 비롯해 기후변화 대응, 빈곤 퇴치, 공중보건, 디지털 전환 등 다양한 분야에서 글로벌 사우스 국가들과의 협력을 심화하고 있다. 경제 협력의 심화와 협력 분야의 다변화를 통해 국제 공급망과 거버넌스 체제가 다극화되도록 유도함으로써, 중국은 대미 협상력을 높이고자 한다.

미국의 대중 관세 인상과 공급망 디커플링에 직면하여, 중국은 글로벌 사우스 국가들과 무역 시장의 다변화와 공급망 재구축을 추진해 왔다. 중국은 2013년에 일대일로 구상을 제시한 이후, 2020년대 GDI와 글로벌 발전 및 남남협력기금(全球发展和南南合作基金, Global Development and South-South Cooperation Fund) 등 새로운 협력 메커니즘을 추진하였다. 2022년 6월에 중국 정부는 글로벌 발전 협력에 대한 자원 투입을 확대하기 위해 기존 남남협력원조기금을 ‘글로벌 발전 및 남남협력기금’으로 격상하고, 기존 30억 달러에 10억 달러를 추가로 출자하여 기금의 규모를 늘리기로 결정하였다.⁹⁷⁾ 이를 통

94) 外交部(2024a. 9. 5.), 「关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言」(검색일: 2025. 11. 6.).

95) 「第四届中非经贸博览会签约金额增长10.6%」(2025. 6. 15., 검색일: 2025. 11. 6.).

96) 「中国 - 拉共体成员国重点领域合作共同行动计划」(2025. 5. 14., 검색일: 2025. 11. 6.).

97) 「全球发展高层对话会主席声明(全文)」(2022. 6. 25., 검색일: 2026. 1. 22.).

해 개발도상국의 글로벌 발전 이니셔티브 및 지속가능발전의제의 이행을 지원하고 있다. 또한 2023년 8월에 시진핑 주석은 중국 금융기관들이 글로벌 발전 이니셔티브의 이행을 위해 100억 달러 규모의 특별 자금을 조성할 계획이라고 발표하였다.⁹⁸⁾ 현재 글로벌 발전 이니셔티브 사업 풀은 지속적으로 확대되고 있으며, 등록된 프로젝트 수는 약 200건에 이른다.⁹⁹⁾

중국은 무역 시장을 다변화함으로써 미국의 디커플링 전략이 가져온 무역 압력을 완화하고, 미국 시장 제약으로 생긴 외부 수요의 공백도 일정 부분 메웠다. 특히 중국은 글로벌 사우스 핵심 국가인 일대일로 공동건설 국가(共建“一带一路”国家)와의 경제적 연대를 강화해 왔다. 2013년부터 2022년까지 중국과 이들 국가 간 상품 교역 규모는 1조 400억 달러에서 2조 700억 달러로 커졌고, 양방향 누적 투자액 역시 2,700억 달러를 넘어섰다.¹⁰⁰⁾

일대일로 연선 국가에서 중국이 체결한 신규 도급 공사 계약액과 완공 실적은 각각 1조 2,000억 달러와 8,000억 달러를 초과하여 전체 해외 도급 공사의 절반 이상을 차지하였다. 아울러 중국은 연선 국가와 3,000건이 넘는 협력 프로젝트를 체결하고, 약 42만 개의 일자리 창출에 기여하였다.¹⁰¹⁾ 이는 중국의 대미 의존도를 낮추고 협상력을 높이는 데에 일조하고 있다.

미국의 공급망 디커플링이 진행되는 상황에서 글로벌 사우스는 미국과 중국을 연결하는 공급망 통로국(supply chain corridor countries)으로서 그 위상이 강화되고 있다. 이들은 중국에서 원자재와 부품을 수입해 가공, 조립한 뒤 최종 소비재 형태로 미국에 수출함으로써 미중 양국을 연결하는 통로 기능을 수행한다. 중국은 글로벌 사우스 국가들과 경제 협력을 바탕으로 공급망 통로국에 대한 중간재 공급을 더욱 확대하는 전략을 추구해 왔다. 2018년에 미중 무역 전쟁이 개시된 이후, 중국은 글로벌 사우스 국가들과의 협력 강화를 통해

98) 外交部(2023b. 8. 24.), 「习近平在“金砖+”领导人对话会上的讲话(全文)」(검색일: 2025. 11. 6.).

99) 牛海彬 外(2023), p. 12.

100) 위의 자료.

101) 위의 자료.

중국 상품이 세계 시장으로 진입하는 경로를 다변화함으로써 사실상 반(反)디커플링을 추진하고 있다.¹⁰²⁾

중국은 기후변화 대응, 빈곤 퇴치, 공중보건, 디지털 전환 등 다양한 분야에서도 글로벌 사우스와의 협력을 강화하고 거버넌스 체제가 다극화되도록 유도하고 있다. 기후변화 대응 분야에서 중국은 39개의 개발도상국과 남남협력 문서 46건을 체결하였으며, 10개의 저탄소 시범 구역과 100개의 기후변화 완화 및 적응 프로젝트를 추진하고, 200건이 넘는 기후변화 대응 원조 사업을 시행하여 개발도상국의 녹색, 저탄소 발전을 지원하고 있다.¹⁰³⁾

빈곤 퇴치 측면에서 중국은 유엔 식량농업기구(FAO)의 남남협력 틀 내에서 가장 많은 자금을 지원하고, 가장 많은 전문가를 파견하며, 가장 많은 프로젝트를 수행하는 국가로 평가된다. 중국은 140여 개의 국가 및 지역과 농업 협력을 전개하고, 1,000여 종 이상의 농업 기술을 보급하였으며, 80여 개의 개발도상국에서 1만 4,000명 이상의 혼종벼(hybrid rice) 전문 인력을 양성하였다. 또한 아프리카에 13개의 농업 발전 및 빈곤 감소 시범 마을을 조성하여 개발도상국의 농업 생산성과 식량안보 역량 제고에 기여하고 있다.¹⁰⁴⁾

공중보건 분야에서는 코로나19 팬데믹 이후 중국이 180여 개 국가와 국제기구에 방역 및 진료 경험을 공유하고, 34개국에 38개의 의료 전문가팀을 파견하였으며, 120여 개 국가 및 국제기구에 22억 회분이 넘는 백신을 제공하였다.¹⁰⁵⁾

디지털 전환과 관련하여, 시진핑 주석은 2017년에 일대일로의 핵심 구성요소로 디지털 실크로드(数字丝绸之路, Digital Silk Road) 구상을 공식적으로 제안하였다.¹⁰⁶⁾ 이 구상은 디지털 기술 혁신과 첨단 분야 협력을 통해 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅, 스마트시티 등 디지털 인프라 건설을 촉진하고, 이를 통해 디지털 격차를 해소하며 공동 발전을 도모하는 것을 목표로 한다. 2022년

102) 杨志浩, 杨丹辉(2025), pp. 25~26.

103) 牛海彬 外(2023), p. 12.

104) 위의 자료.

105) 위의 자료.

106) 「习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲(全文)」(2017. 5. 14., 검색일: 2026. 1. 22.).

말 현재 중국은 17개국과 디지털 실크로드 협력 양해각서(MOU)를 체결하였고, 23개국과 실크로드 전자상거래(丝路电商) 양자 협력 메커니즘을 구축하였다.¹⁰⁷⁾

4) 대안적 비전 제시

미중 경쟁이 심화되는 가운데 중국은 새로운 국제규범을 선제적으로 설계하고 글로벌 사우스 내에서 발언권을 확대하기 위한 담론적 기반을 강화하고 있다. 미국 주도 규칙 기반 국제질서에 대응하고자 중국은 2021년, 2022년, 2023년, 2025년에 각각 글로벌 발전 이니셔티브(Global Development Initiative, 이하 GDI), 글로벌 안보 이니셔티브(Global Security Initiative, 이하 GSI), 글로벌 문명 이니셔티브(Global Civilization Initiative, 이하 GCI), 글로벌 거버넌스 이니셔티브(Global Governance Initiative, 이하 GGI)를 잇달아 제시하였다. 일련의 이니셔티브는 주로 글로벌 사우스 국가들을 주요 협력 대상으로 삼아 발전, 안전, 문명, 거버넌스 등 네 가지 차원에서 미국 중심 국제질서에 대한 대안적 비전을 적극적으로 제시하고 있다.¹⁰⁸⁾ 중국은 규칙 기반 국제질서를 위반하는 국가로서 미국의 이미지를 부각함으로써 새로운 다자 협력 구도를 수립하고, 미국과의 협상에서 유리한 위치를 확보하려고 한다.

글로벌 발전 이니셔티브는 2021년 유엔 총회에서 처음으로 제안되었으며, 개발 격차 해소와 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 국제 협력을 강조한다. 중국은 이를 통해 경제 성장과 빈곤 감소, 인프라 건설, 디지털·녹색 전환 등에서 남남협력을 강화하고, 개발도상국의 생존권과 발전권을 강조한다.¹⁰⁹⁾ 중국은 ‘발전권’을 보편적 인권의 핵심 요소로 규정하며 미국 중심의 인권 담론에 대응하고자 한다.

107) 邢丽菊, 鄢传若(2025), p. 115.

108) 李猛(2025), p. 2.

109) 张佳(2024), p. 64.

글로벌 안보 이니셔티브는 2022년 보아오 아시아포럼에서 제시된 개념으로, ‘공동, 종합, 협력, 지속 가능한 안보’ 원칙을 표방한다. 이는 군사동맹 중심의 냉전식 안보관에 대한 비판이자, 각국의 주권과 내정 불간섭을 존중하는 안보 모델을 제시하는 것을 목표로 한다.¹¹⁰⁾

글로벌 문명 이니셔티브는 2023년 3월에 시진핑 주석이 중국 공산당과 세계정당 고위급 대화 연설에서 발표한 것으로, 문명 간 대립이나 우열이 아니라 문명 다양성과 상호 학습을 강조한다. 이는 서구 중심주의적 ‘문명 우월론’과 ‘현대화=서구화’라는 신화를 극복하고, 글로벌 사우스 국가들의 현대화에 새로운 경로와 담론적 공간을 제시하려는 시도로 해석된다.¹¹¹⁾

글로벌 거버넌스 이니셔티브는 2025년에 제안된 것으로, 글로벌 공공재 공급과 다자주의 강화, 공정하고 포용적인 국제 거버넌스 체제 구축을 목표로 한다. 중국은 이를 통해 기존 국제기구 내 개발도상국의 대표성과 발언권 확대를 주장하며, 서구 주도 질서의 구조적 불평등을 완화하는 새로운 글로벌 거버넌스 틀을 모색하고 있다.¹¹²⁾

중국은 발전, 안보, 문명, 거버넌스 등 네 영역에서 미국 주도의 국제질서에 대한 전면적 대체보다는, 그 한계를 수정하고 구조적 도전에 대비하는 방향으로 차별화된 규범적 비전을 제시함으로써 글로벌 사우스와의 협력을 정당화하는 담론을 구축하고 있다. 이러한 시도는 중국이 대표하는 글로벌 사우스가 규칙 수용자(规则接受者)에서 질서 형성자(秩序塑造者)로 전환하도록 하는 기반이 될 수 있으며, 중국이 이 과정에서 견인 역할을 할 수 있다고 평가한다.¹¹³⁾ 중국은 이를 통해 궁극적으로 미국이 제기하는 중국의 문제를 희석함으로써 미국으로부터 개발도상국을 분리하는 효과를 기대한다.

110) 「怎样理解四大全球倡议」(2025. 10. 15., 검색일: 2025. 11. 6.).

111) 「将“三大全球倡议”转化为全球南方共识并有效落地」(2024. 12. 30., 검색일: 2025. 11. 6.).

112) 「怎样理解四大全球倡议」(2025. 10. 15., 검색일: 2025. 11. 6.).

113) 姜英华, 严梓嫣(2025), p. 31.

나. 국제 표준과 데이터 거버넌스 경쟁

1) 국제 표준 경쟁

가) 배경

미중 무역 경쟁에 대응하는 중국의 또 다른 대외 연계 전략은 국제 표준과 데이터 거버넌스 분야의 규범 설계 주도 노력에서 뚜렷하게 나타난다. 기술 표준이 제품 및 서비스의 호환성과 시장 진입을 규정한다면, 데이터 거버넌스는 디지털 경제의 핵심 자원인 데이터의 이동, 보안, 주권을 결정한다.

미중 무역 전쟁과 다차원적 복합게임의 심화 속에서, 중국의 관련 분야 진화는 미국의 기술 견제와 서구 주도의 규칙에 대응하여 기술 자립과 글로벌 디지털 거버넌스 규칙 재편을 동시에 추구하는 핵심 대미 전략으로 부상하였다. 국제 표준은 현대화된 생산수단에서 국가안보와 경제 발전의 변화를 좌우하는 중요한 도구로 변화하였으며, 국제무역과 경쟁력 구축의 중요한 기준이 되었다.¹¹⁴⁾ 중국의 표준 및 데이터 거버넌스 정책은 점차 과거의 수동적 참여 단계에서 벗어나 능동적 규칙 설계 단계로 진화하였으며, 특히 2020년 이후에는 세계적 선도국으로의 도약과 서구 주도의 규칙에 대한 중국식 대안 제시에 집중하고 있다.

중국의 표준화 발전 과정은 ‘채택(adoption)-추격(catching-up)-적극 참여-선도’ 등 네 단계로 구분된다. 이 과정은 중국이 국제체계에 수동적으로 편입되는 단계에서 나아가 국제 표준을 능동적으로 설계하고 주도하는 단계로 전환된 흐름을 보여준다. 이러한 전환은 미국의 영향으로부터 자유로운 첨단기술 자율성 강화와 향후 국제 표준 수립을 위한 미중 경쟁에서 유리한 입지를 확보하는 데 기여한다.

중국이 국제 표준화 기구(International Organization for Standardi-

114) Dai(2025), p. 62; 祝鑫梅, 余晓, 卢宏宇(2019), p. 12.

zation, 이하 ISO)에 적극 참여하며 발언권과 영향력을 확대하기 시작한 전환점은 미중 무역 전쟁이 본격화되기 수년 전인 2015년을 전후한 시점이다. 2015년 장샤오강이 ISO 역사상 최초의 중국인 회장으로 선출되어 3년 임기(2015~17년)를 수행하였다. 당시 중국 대표단은 ISO 및 국제전기기술위원회(International Electrotechnical Commission, 이하 IEC) 등 국제기구의 기술위원회에서 사무총장, 위원장 등 10여 개의 핵심 직위를 맡아 활발히 활동하였다. 이 시기부터 중국의 국제 표준화 체계 내 위상이 크게 강화되었다. ISO 통계에 따르면 중국이 주도적으로 제정한 국제 표준 건수는 2000년 이전 13건에서 2015년에 182건으로 늘어났다. 이는 중국이 국제 표준 제정 분야에서 영향력 행사의 주체로 부상했음을 보여준다.¹¹⁵⁾

이 시기를 기점으로, 대외적으로 표준 경쟁을 선도하려면 우선 국내의 표준 제정 절차가 개혁되어야 한다는 필요성이 적극 제기되었다. 중국 정부는 시장 경제의 역동성에 대응하고 과도한 개입을 줄이고자 2015년 「표준화업무심화 개혁방안(深化标准化工作改革方案)」을 발표하였다.¹¹⁶⁾ 이는 정부 주도의 표준화 체계를 산업 주도로 개편하기 위한 조치로 연구 기관, 민간기업, 대학 등 다양한 주체에 자율권을 확대하고 혁신 경쟁을 장려하며, 시장 중심 표준화 체계로의 전환을 목표로 하였다. 또한 정부는 최소한의 기준(lowest threshold)만 유지하고, 나머지는 다양한 행위자 간의 경쟁을 통해 혁신을 촉진해야 한다고 명시하였다.¹¹⁷⁾ 이러한 개혁은 중국의 표준 제정 역량을 크게 향상한다.

미중 첨단기술 경쟁의 심화는 국제 기술 표준 선도의 필요성을 더욱 증대하였다. 그 결과 신흥 기술의 국제 표준과 규칙 제정 권한을 둘러싼 양국 간 경쟁이 한층 격화되고 있다.¹¹⁸⁾ 미국 정부의 기술 봉쇄(기술 장벽 구축, 관세 압박, 표준 제정 배제 등)에 맞서 중국은 표준화 전략을 기술 자립과 영향력 확대의 핵

115) Gong and Zhang(2025), p. 5.

116) 国务院(2015. 3. 11.), 「国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知」(검색일: 2025. 12. 15.).

117) 위의 자료.

118) 周念利, 吴希贤(2021), p. 95.

심 수단으로 인식하고 표준화 체제 개혁 및 기술적 준비를 진행하고 있다. 이러한 준비는 향후 중국의 대미 협상력과 기술적 자율성을 강화하는 기반이 된다.

나) 첨단기술 자립화와 표준 경쟁의 연계

미국의 기술 봉쇄 전략에 대응하기 위해, 2021년에 중국 정부는 전략적 목표를 설정하고 신형 기술 분야에서의 선제적 표준 제정을 준비하고 있다. 2021년에 발표된 「국가표준화발전강요(国家标准化发展纲要)」에서 2035년까지 중국을 국제 기술 표준 리더로 확립한다는 전략 목표를 제시한 것이 대표적이다. 이 문서는 인공지능(AI), 양자정보, 생명공학, 빅데이터, 블록체인, 신에너지, 신소재 등 신형 기술 분야의 표준 연구 강화를 강조하였다.¹¹⁹⁾

2024년에 중국 정부는 이 계획을 더욱 구체화하여 국가 인공지능 산업 종합 표준화 체제 건설 지침을 발표하고, 2026년까지 50개 이상의 국가 표준 제정과 20개 이상의 국제 표준 제정 참여를 목표로 하였다. 2024년 공업정보화부 또한 대형언어모델(LLM) 표준화위원회를 구성하여 AI 산업 표준 수립과 위협 평가를 담당하게 하였으며, 중국은 ISO/IEC JTC 1/SC 42 산하(Joint Technical Committee 1/SC 42, 이하 SC 42) 작업반의 의장국으로 활동하며 글로벌 AI 거버넌스에서 영향력을 확대하고 있다.¹²⁰⁾

무역과 첨단기술에 대한 미국의 통제와 압박이 심화되자, 중국은 기술 공급망 자립을 가속하고 국제기구 내 영향력을 확대하여 협상 지위를 높이는 준비에 착수하였다. 정보통신 산업은 미중 경쟁 구도 속에서 중국이 자체 혁신을 가속화하며 국제 표준의 단순 참여자에서 국제적 선도자로 전환하고 있음을 보여주는 대표적 분야이다. 미국 정부는 중국을 통신 기술 분야에서 가장 중요한 전략적 경쟁자로 인식하고 있으며, 이에 따라 중국 통신기업을 겨냥한 표준 제정 배제 조치를 핵심 대응 수단으로 활용하고 있다. 미국은 2020년부터 6G 기술

119) Gong and Zhang(2025), p. 6.

120) 위의 자료.

동맹인 넥스트 G 얼라이언스(Next G Alliance)를 중심으로 동맹국들과의 협력을 강화하며 특히 포트폴리오와 표준 제안 과정에서 탈중국화를 추진하고, 이를 통해 중국을 핵심 기술 체계 밖으로 밀어내려는 시도를 지속해 왔다.¹²¹⁾

미국의 압력에 직면하여, 중국은 정보통신 산업 가치사슬의 업그레이드와 국산 대체 전략을 가속화하였다. 기지국 칩의 양산화와 탄화규소(SiC) 기관 수출의 돌파를 통해 5G 무선 주파수 모듈 수입 의존도를 낮췄다. 그리고 미국의 6G 기술동맹 결성 등 중국 배제 시도에 대응하여, 중국 통신 사업자들은 ‘기술 돌파 + 표준 대결(对冲)’의 이중 방어선을 모색하고 있다. 이는 6G 국제 표준이 원활하게 정착되지 못할 경우 독립적으로 운영할 수 있는 산업 선행 우위를 확보하기 위한 것이다.¹²²⁾

중국은 ISO, IEC, 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, 이하 ITU) 내 리더십 역할을 대폭 강화하였다. ISO 사무국에서 중국이 차지하는 비율은 2012년 7%에서 2022년에 10%로 높아졌고, 2024년 세계전기통신표준화총회(WTSA-24)에서는 중국 대표단이 추천한 전문가 11명 전원이 ITU-T 연구반(SG)의 의장 또는 부의장으로 선출되었다.¹²³⁾

다) 규칙 제정자 지위 확보

중국은 표준의 국제화를 전략적 우선순위로 삼아, 일대일로 파트너 국가들과의 협력을 통해 중국 표준을 전파하였다.¹²⁴⁾ SAC가 발표한 「중국표준화발전연간보고서(中国标准化发展年度报告)」에 따라 2023년까지 65개국 및 국제기구와 표준화 협정을 108건 체결하였으며, 그중 47개의 일대일로 참여국과의 협정은 57건에 달하였다.¹²⁵⁾

현재 중국은 이미 정보통신, 고속철도, 태양광 등 여러 첨단기술 분야에서 국

121) 「中美关税博弈 压力与机遇交织中的6G赛道突围」(2025. 4. 24., 검색일: 2025. 11. 17.).

122) 위의 자료.

123) Gong and Zhang(2025), p. 7, p. 23.

124) 위의 자료.

125) 国家标准化管理委员会(2024), p. 8.

제 표준 리더십을 확보함으로써, 향후 무역 협상에서 기술적 실력을 바탕으로 한 우위를 점할 준비를 마쳤다. 정보통신 분야에서 중국은 3G와 4G 시대에는 국제 통신 표준의 참여자이자 보완적 역할에 머물렀으나, 5G와 6G 시대에 들어서서는 표준을 선도하는 주체로 전환하고 있다. 특히 미국의 제재 대상 중 핵심으로 지목되는 화웨이는 여전히 5G·6G 표준 제정 과정에서 중요한 선도적 역할을 수행하고 있다. 5G 시대가 공식적으로 개막한 2018년 현재 화웨이는 7,760건의 특허를 보유하며 세계 1위를 기록하였다. 6G 기술 개발에서도 화웨이는 2023년 10월 현재 3,435건의 6G 관련 특허 출원으로 세계 2위를 차지해 지속적인 기술적 우위를 보여주고 있다. 아울러 화웨이는 ITU를 비롯한 여러 국제 표준화 기구의 6G 발전 로드맵 논의에 깊게 참여하며 관련 규범 형성에 영향력을 확대하고 있다.¹²⁶⁾

또한 2025년 11월, 중국은 독일과 공동으로 주도하고 여러 국가 전문가가 참여한 IEC ‘산업 네트워크 5G 통신 기술 일반 요구 사항’ 표준을 공식적으로 통과시켰다. 이는 세계 최초의 산업용 5G 국제 표준이라는 점에서, 중국이 정보통신 분야에서 미국의 기술적 견제를 상쇄하며 국제 규범 형성에서 실질적 주도권을 확보하고 있음을 보여주는 사례로 평가된다.¹²⁷⁾

정보통신 분야 외에도 중국은 고속철도 분야에서 표준 혁신을 주도하며, 중국 표준이 국제 표준의 중요한 원천으로 부상하고 있다. 2022년에는 국제철도 연맹(International Union of Railways, 이하 UIC)이 중국 주도로 제정된 고속철 인프라 및 전력공급 표준을 채택하였다. 2024년 기준으로 중국은 UIC의 13개 시스템급 국제 표준을 모두 주도하고 ISO 등과 300여 건의 공동 표준화 프로젝트를 수행하였다.¹²⁸⁾ 이러한 성과는 중국의 기술력이 단지 국내적 성취에 머무르지 않고 국제적으로도 인정받고 있음을 보여주는 대표적 사례로 평가된다.

126) Gong and Zhang(2025), pp. 24-25.

127) 「我国牵头制定的工业5G国际标准正式发布」(2025. 11. 7., 검색일: 2025. 11. 17.).

128) Gong and Zhang(2025), p. 6.

이러한 준비는 중국이 미중 무역 2단계 협상에서 논의될 수 있는 기술 및 무역 분야에서 수세적인 입장을 벗어나 실력을 바탕으로 규칙을 논할 수 있는 지위를 구축했음을 보여준다.¹²⁹⁾

2) 데이터 거버넌스의 사례

데이터 거버넌스 사례 또한 중국이 학습자에서 참여자, 나아가서 주도자로 발전해 온 과정을 보여준다. 이러한 변화는 중국 경제와 사회의 디지털화 가속화, 디지털 거버넌스 역량과 제도의 발전, 미중 관계의 변화에서 비롯되었다.¹³⁰⁾ 2020년 이후 중국은 국제 데이터 거버넌스에서 선도적 지위 확보를 목표로 제도 구축과 국제 규범 설계와 같은 다양한 준비를 본격적으로 추진해 왔다. 이러한 준비는 장기적으로 미중 무역 협상에 참여하기 위한 법적, 제도적 기반을 마련하는 과정으로 이해될 수 있다.

가) 기원

중국은 2010년대 중반부터 전면적이고 적극적인 참여를 통해 글로벌 디지털 거버넌스 체계 개혁을 추진하고, 미국과 상이한 데이터 거버넌스 모델을 제시하기 시작하였다. 이를 위해 중국은 디지털 경제의 급속한 발전에 따라 글로벌 인터넷 거버넌스 체계 개혁에 적극 참여하며, 다자 참여와 다원적 협력을 강조하였다.¹³¹⁾ 중국은 이 과정에서 미국과 상이한 데이터 거버넌스 이념을 형성하게 되었다. 자유경제 이념을 바탕으로 데이터의 자유로운 국제 이동을 최대한 보장하는 모델을 주장한 미국과 달리, 중국은 데이터 안전과 데이터 주권을 핵심 가치로 내세웠다.¹³²⁾

129) 陈文玲(2023); 「中国牵头制定国际标准, 美国遏制战略失效」(2025. 11. 9., 검색일: 2025. 11. 17.).

130) 张蛟龙, 毕珍珠(2025), p. 102.

131) 위의 자료.

132) 周念利, 吴希贤(2021), p. 99.

국내적 차원에서 중국은 2014년 중앙사이버안전및정보화영도소조(中央网络安全和信息化领导小组)를 설립하여, 정보화 건설과 사이버안전을 국가 발전의 중요한 전략 의제로 채택하였다. 이는 제도적 측면에서 중국이 글로벌 인터넷 거버넌스에 참여할 수 있는 체계적 기반을 마련한 것으로 평가된다.¹³³⁾ 2017년에는 중화인민공화국 「사이버안전법」이 공식적으로 시행되어, 중국의 글로벌 사이버 공간 거버넌스 원칙과 요구를 법제화하였다. 이는 중국 인터넷 법제화의 중요한 이정표가 되었을 뿐만 아니라, 글로벌 디지털 거버넌스 참여를 위한 법적 근거를 공고히 하였다.¹³⁴⁾

대외적 차원에서 중국은 세계인터넷대회를 통해 글로벌 디지털 거버넌스에 대한 중국의 비전과 해법을 제시하였으며, 일대일로 구상을 기반으로 국제 디지털 협력의 확대를 추진하였다. 2014년 저장성(浙江省) 우전(乌镇)에서 제1회 세계인터넷대회가 개최되었고,¹³⁵⁾ 2015년 제2회 대회에서는 ‘우전선언(乌镇倡议)’을 발의하였다.¹³⁶⁾ 이 선언은 디지털 공간 발전, 네트워크 안전, 디지털 문화 교류, 국제 협력 등 여러 차원에서 글로벌 디지털 거버넌스에 대한 중국식 종합 해법을 제시한 것이다.¹³⁷⁾ 또한 2017년 제1회 일대일로 국제협력 정상포럼에서 디지털 실�크로드 건설 구상을 제안하며, 개발도상국과의 디지털 협력 강화를 추진하였다.¹³⁸⁾ 아울러 중국은 ITU, WTO 등 주요 국제기구에 적극 참여하여 디지털 기술 표준화, 디지털 무역 규범 등의 핵심 의제에 대해 일련의 제안과 주장을 제시하였다. 특히 ITU의 3G, 4G 이동통신 기술 표준 제정 과정에서 중국 연구진은 핵심 기술 방안을 다수 제안하며 영향력을 확대하였다.¹³⁹⁾

133) 张蛟龙, 毕珍珠(2025), p. 103.

134) 위의 자료.

135) 「首届世界互联网大会, 乌镇见!」(2014. 11. 15., 검색일: 2025. 11. 17.).

136) 「乌镇倡议(全文)」(2015. 12. 18., 검색일: 2025. 11. 17.).

137) 张蛟龙, 毕珍珠(2025), p. 103.

138) 위의 자료.

139) 위의 자료.

나) 국내-대외 연계

2020년 이후 중국은 미국과의 기술 경쟁에 대응하고 국제 데이터 거버넌스에서 선도적 지위를 확보하고자 제도 구축과 국제 규범 설계 준비를 추진하였다. 이러한 준비는 중국이 국가안보 확보와 디지털 경제 발전 촉진이라는 두 가지 목표 사이에서 균형을 도모하는 동시에, 향후 미중 무역 협상에 참여하기 위한 법적, 제도적 기반을 마련하는 과정이다.

2021년 중국은 데이터의 국경 간 이동과 보안 관리를 위한 제도적 틀을 마련하기 위해 「데이터안전법」, 「개인정보보호법」, 「사이버안전법」 등 일련의 데이터 관련 법률을 공포하였다. 해당 법률은 국가가 데이터를 통제하는 기반을 확보하고 국제 협상에서 법적 근거를 제공하는 것을 목표로 한다.¹⁴⁰⁾

2023년에 중국은 국가데이터국을 설립하고 국내 입법 체계를 정비하여 데이터 거버넌스의 기반을 강화하였다. 국가데이터국은 「데이터안전법」, 「개인정보보호법」, 「사이버안전법」 등을 근거로 데이터의 분류, 등급별 관리 체계를 세분화하였다. 이를 통해 중요 데이터, 일반 데이터, 개인 데이터를 구분하고, 민감한 분야의 데이터 이동을 명확히 제한하는 ‘국경 간 데이터 이동 부정목록(负面清单)’을 마련하였으며, ‘데이터 해외 이전 보안평가’ 제도를 구축함으로써 안전을 보장하는 범위 내에서 국제 데이터 이동에 대한 예측 가능성을 제고하였다.¹⁴¹⁾

중국은 글로벌 디지털 거버넌스에 적극적으로 참여하여 제도적 발언권을 강화하고, 기존의 서구 중심 데이터 거버넌스 모델에 대해 더욱 명확한 대안을 제시하고 있다. 중국은 국제규범에 능동적으로 적응하기 위해 데이터 국경 간 이동 규칙을 중요한 돌파구로 삼아 이러한 규칙을 강조한 무역 협정에 참여하려는 노력을 강화해 왔다. 대표적으로 2021년에 중국은 선진국이 주도하는 ‘포

140) Dorwart(2020); 朱卿实(2025), p. 149.

141) 崔绍忠(2025), p. 23.

괄적, 점진적 환태평양 경제 동반자 협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 이하 CPTPP)과 ‘디지털경제 동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement, 이하 DEPA)’에 공식적으로 가입을 신청하였다. 이와 같은 기존 무역 협정에 참여하려는 노력은 미국을 중심으로 한 외부 압력의 위협을 완화하려는 중국의 전략적 선택으로 해석된다.¹⁴²⁾

동시에 중국은 본국의 데이터 거버넌스 모델을 국제 규범으로 격상시키고, 세계 데이터 거버넌스의 방향을 주도하기 위해 일련의 국제 이니셔티브를 제시하였다. 2020년에는 글로벌 데이터 보안 이니셔티브(全球数据安全倡议)를 선도적으로 발족하여 전 세계 데이터 보안 문제를 해결하는 일련의 방안을 제시하였다.¹⁴³⁾ 2021년에는 디지털 협력을 글로벌 발전 이니셔티브의 8대 중점 행동 영역 중 하나로 명확히 규정하였다.¹⁴⁴⁾ 2022년에는 공동으로 「사이버 공간 운명공동체 구축(携手构建网络空间命运共同体)」 관련 백서를 통해 글로벌 디지털 거버넌스에 대한 중국의 종합적 구상을 제시하였다.¹⁴⁵⁾ 이어 2024년에는 글로벌 데이터 국경 간 흐름 협력 이니셔티브(全球数据跨境流动合作倡议)를 통해 개방, 포용, 비차별의 협력 원칙을 제시하였다. 이처럼 중국은 일련의 글로벌 이니셔티브를 적극적으로 제안함으로써 서구가 주도해 온 기존의 디지털 거버넌스 패러다임에 도전하고, 세계 데이터 거버넌스 질서에 대한 새로운 대안을 제시하고 있다.¹⁴⁶⁾

마지막으로 중국은 양자 및 다자 협력을 심화함으로써 글로벌 디지털 질서에서의 주도적 위상을 공고히 하고 있다. 양자 협력 측면에서 중국은 싱가포르와 공동으로 디지털 정책 대화 메커니즘을 구축하고, 독일과는 데이터 국경 간

142) 何波(2022), p. 89.

143) 外交部(2020. 9. 8.), 「中方提出《全球数据安全倡议》」(검색일: 2025. 12. 22.).

144) 「2021, “全球发展倡议”元年」(2021. 12. 31., 검색일: 2025. 12. 22.).

145) 中华人民共和国国务院办公厅(2022. 11. 7.), 「“携手构建网络空间命运共同体”白皮书(全文)」(검색일: 2025. 12. 22.).

146) 张蛟龙, 毕珍珠(2025), pp. 103~105; 朱卿实(2025), p. 150.

이동에 관한 양해각서를 체결하는 등 국가 간 규칙 조율에 필요한 제도적 기반을 확장하고 있다.¹⁴⁷⁾

다자 협력 차원에서 중국은 글로벌 사우스와의 디지털 인프라 협력을 기반으로 디지털 거버넌스 분야에서의 제도적 발언권을 강화하고 있다. 중국은 디지털 실크로드 공동 구축을 통해 여러 개발도상국에 5G 기지국, 데이터센터, 클라우드 컴퓨팅 센터 등 핵심 디지털 인프라를 지원하였다. 2025년 6월 기준으로 중국은 동남아시아와 아프리카 지역에서 국제 해저 광케이블 프로젝트 수십 개를 완공하여 여러 국가가 자국 내 국가급 데이터센터를 구축할 수 있도록 지원하였다. 또한 중국은 인공지능 역량 구축 포용 계획(人工智能能力建设普惠计划)을 수립하고, 개발도상국의 인공지능 인프라 구축을 지원하고 있다. 이는 데이터 라벨링 센터 설립을 포함하며, 각국이 보유한 원시 데이터를 국제 시장에서 거래 가능한 디지털 상품으로 전환하도록 돕는 것을 목표로 한다. 예를 들어 중국은 아프리카에서 농업 데이터 레이블링 기지 건설을 추진하여 현지의 데이터 활용 능력과 디지털 거버넌스 역량을 제고하고 있다.¹⁴⁸⁾

이와 같은 디지털 기술 협력은 글로벌 사우스 국가들의 디지털 전환을 촉진하는 동시에 중국이 디지털 거버넌스 분야에서 영향력을 확대할 수 있는 기반을 형성한다. 나아가서 이는 미국의 데이터·기술 분야에서 중국에 가하는 압박에 대응하기 위한 전략적 수단으로 기능하고 있다.¹⁴⁹⁾

147) 崔紹忠(2025), p. 23.

148) 위의 자료.

149) 周念利, 吳希(2021).

1. 대응 유형과 메커니즘

가. 대응 유형

이 장에서는 2017년 이후 미중 무역 분쟁이 기술 패권 경쟁으로 확산되는 과정에서 중국의 대응 방식을 유형화하고 전략 변화를 규명한다. 분석 기간은 트럼프 1기 행정부 출범 이후 무역 분쟁(2017년)과 1단계 합의 시기, 바이든 행정부 출범과 이후 수출 통제 강화 및 국제 협력 확대 시기, 트럼프 2기 출범(2025년) 이후 관세 전쟁의 재점화기를 대상으로 한다.

중국 대미 전략의 유형을 반응/능동과 국내/대외라는 두 가지 기준에 따라 네 가지 유형으로 구분한다. 첫째, 반응/능동은 중국이 미국의 조치와 공세적 압박 속에 사후적으로 대응하는 반응적 움직임을 보이는지, 혹은 미국의 압박에 대비하여 대응 수단을 선제적으로 확보하거나 그 효과를 완화하기 위한 역량을 축적하는 움직임을 보이는지로 구분된다. 둘째, 국내/대외는 중국이 기술 자립, 공급망 내재화, 법과 제도 정비 등 국내적 대응에 초점을 두는 경우와 제3국과의 연계, 국제기구의 활용 등 외부 환경을 자국에 유리한 방향으로 조정하는 움직임으로 구분하였다. 이 두 가지 기준을 교차할 때 중국의 대미 전략은 ① 반응/대외, ② 반응/국내, ③ 능동/대외, ④ 능동/국내 등 네 가지 유형으로 구분된다.

첫째, 반응/대외 유형은 미국의 관세 조치에 중국이 보복관세를 부과하는 사례가 대표적이다. 미국이 조치를 취한 이후, 중국이 사후적으로 대응한다는 점

에서 반응적이며, 대응의 강도와 범위가 미국에 동일하거나 비례해서 움직인다는 점에서도 반응적 성격이 확인된다. 관세 부과 대상을 미국으로 두고 있다는 점, WTO 등 국제기구를 활용하고 있다는 점에서 대외적이다.

둘째, 반응/국내 유형 사례는 중국이 외국인 투자 안보 심사 조치를 신설하고, 이중용도 물품 수입 절차를 제도화한 데서 확인할 수 있다. 미국이 외국인 투자 심사와 수출 통제를 활용하여 대중 압박을 강화한 경험을 교훈 삼아, 중국 역시 이에 상응하는 법적 체계를 구축하여 대응 수단을 확보하였다. 미국의 조치 후 사후적, 반응적으로 대응한다는 점에서 반응적이며, 대응의 초점이 국내 제도 정비에 집중되어 있다는 점에서 국내적 성격을 띤다.

셋째, 능동/대외 유형은 중국이 2025년 10월에 발표한 희토류 수출 통제 조치에서 확인할 수 있다. 중국은 적용 대상을 미국으로 한정하지 않고, 중국산 희토류가 사용된 관련 물품 전반으로 확대하였다. 중국은 수출 통제와 희토류 공급망을 연계하여 미국에 압력을 가할 수 있는 수단을 확보하였다. 또 다른 사례로는 중국-브라질 운명공동체 구축 성명 발표가 있다. 글로벌 사우스 대표 국가인 브라질과 양자 협력을 확대하고 미국 중심의 국제질서와 구별되는 대안적 질서를 제시하는 움직임이다. 이처럼 능동/대외 유형은 미국 공세 이후 반응적으로 움직이는 것을 넘어, 확보한 대응 수단을 선제적으로 활용한다는 점에서 능동적이다. 또한 중국이 압박과 유인이라는 서로 다른 수단을 활용하여 외부 환경을 재구성한다는 점에서 대외적 성격이 확인된다.

넷째, 능동/국내 유형은 「수출통제법」과 중국희토류그룹 사례에서 확인할 수 있다. 이 유형은 중국이 미국의 조치에 즉각적으로 반응하기보다, 향후 갈등 상황을 염두에 두고 정책 수단과 집행 역량 확보, 토착 역량 강화를 도모하는 방식이다. 첨단기술과 공급망의 취약점을 보완함으로써 미국의 공세적 조치를 선제적, 구조적으로 완화한다는 점에서 능동적이다. 중국 내 산업, 자국 내 법과 제도 정비에 초점을 두고 있다는 점에서 국내적 성격을 띤다.

표 4-1. 중국 대미 전략의 유형

	국내	대외
반응 (보복, 조사, 맞불)	제도, 법 신설 및 정비	반작용
	반응 속도 향상과 투명성 제고	수동적 맞대응
	<ul style="list-style-type: none"> 미국과 서구의 법, 제도 벤치마킹 기존 시스템 업그레이드 	<ul style="list-style-type: none"> [양자] 미국의 선제 조치에 대해 동일/유사한 수단으로 응수 [다자] 기존 세계 질서의 틀 내에서 국제기구 활용 세계화, 다자주의, 자유무역 등 기존 세계 질서와 규범 활용
	주요 사례	주요 사례
	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 투자 안보 심사 조치 신설(국가발전개혁위)(2020. 12. 19.) 상무부 행정처별 시행조치(2018. 12. 10.)의 제도적·절차적 투명성 강화 이중용도물품 수출입 허가 절차 간소화(2021. 6. 20.) 	<ul style="list-style-type: none"> 미국의 관세 부과에 중국이 보복관세로 응수 미국의 대중 관세 부과 관련 WTO 제소(2019. 9. 2.) 미국 IRA법 보조금 관련 WTO 제소(2024. 3. 26.)
능동 (제도 수립, 계획, 선언)	제도 구축	새로운 질서 만들기
	미국 공세의 완화 또는 선제적 차단	국제 환경 변화를 통한 협상력 제고
	<ul style="list-style-type: none"> 법, 제도 정비를 통한 확전 수단 확보 정책 결정 거버넌스 개편 [차보스 기술 포함] 토착 혁신 능력 강화, 산업 구조 조정을 통한 집행 능력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 미국과 정책적 동조화에 참여하는 국가에 대한 공급망 무기화 또는 경제적 감압 시행/위협 대안적 세계 질서 제시를 통한 글로벌 사우스와 연대
	주요 사례	주요 사례
	<ul style="list-style-type: none"> 수출통제법 통과(전인대)(2020. 10. 17.) 중국희토그룹(China Rare Earth Group) 출범(2021. 12. 23.) 외국 기업을 상시적으로 제재할 수 있는 법적 플랫폼을 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 국의 희토류 관련 물품 수출 통제 제3국 제품에 확대 시행(2025. 10. 9.) 중-브라질 운명공동체 구축 공동성명(2024. 11. 21.)

자료: 저자 작성.

나. 유형 분포

본 연구는 2017년부터 2025년까지 상무부, 외교부, 공신부, 국가발전개혁위원회, 국무원 안전관리국, 국무원 관세위원회, 국무원, 해관총서, 공안부, 국

가인터넷정보사무소, 사이버 공간관리국, 전인대 상무위원회 등이 발표한 공식 문건 238건을 토대로 중국의 대미 협상 전략의 유형을 분석하였다. 해당 기관은 중국의 대미 대응 전략을 총괄하거나 대미 통상 협상에 관여하거나 기술 및 산업 전략을 집행한다. 정부 문서 가운데 법적 구속력을 지닌 영(令), 국가 중장기 전략을 규정하는 기획(规划)과 의견(意见), 즉각적 행정 집행을 수반하는 통지(通知) 등 구체적 조치를 포함한 문서를 수집하였다.

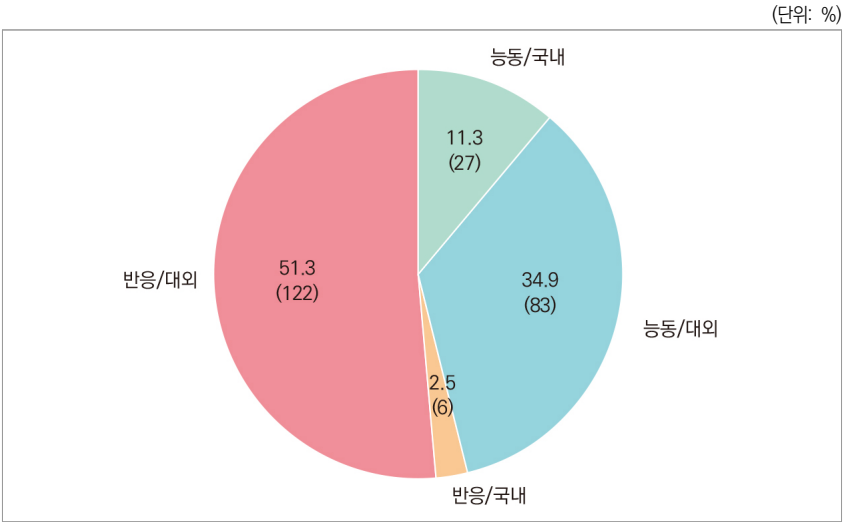
중국의 대미 대응 전략은 보복관세 부과를 특징으로 하는 반응/대외가 가장 높은 비율을 차지하는 가운데, 능동/대외와 능동/국내 비율이 점차 높아지는 변화가 확인된다. 이는 중국이 미중 무역 협상 과정에서 축적한 경험과 교훈을 바탕으로 반응적 전략에서 능동적 전략으로 이행하고 있음을 시사한다. 이는 미중 갈등이 무역 분쟁에서 다차원적 복합게임으로 심화됨에 따라, 중국 역시 대응 차원과 이슈 범위를 전략적으로 확장해 나가는 진화의 과정을 보여준다.

반응/대외 유형은 51.3%로 가장 높은 비율을 차지한다(그림 4-1 참고). 이 유형의 비율이 높은 것은 중국이 미국의 관세 부과에 보복관세를 부과하는 대응 방식을 유지한 데 따른 결과이다. 특히 트럼프 1기 행정부(2017~2020년) 당시 중국은 보복관세 부과와 WTO 제소를 통해 대응하고 있었기 때문에 반응/대외 유형이 68.4%로 압도적인 비율을 차지하였다. 다만 중국이 2020년 1단계 합의 이후 대내적으로는 법과 제도 정비, 대외적으로는 국제 협력을 강화하면서, 이 유형의 비율이 트럼프 1기 행정부 68.4%에서 바이든 행정부 42.7%, 트럼프 2기 행정부 29.7%로 점차 하락하고 있다(그림 4-2 참고). 이는 중국이 보복관세의 부과와 같은 반응적 대응을 유지하는 가운데, 대내외적 역량 강화를 거쳐 능동적 전략으로 전환하였음을 시사한다. 중국은 수출 통제, 신뢰할 수 없는 실체 명단 등을 활용하여 협상의 주요 고비에서 트럼프 2기 행정부를 역으로 압박하는 변화를 보였다.

반응/대외 유형이 점차 감소하는 것은 미중 무역 구조가 불균형한 상황에서 중국이 보복관세에 기반한 맞대응 전략을 지속하기 어렵다는 점에 일차적 원인

이 있다. 구조적 비대칭성을 극복하기 위해서 중국은 대내외적으로 법과 제도 정비, 메커니즘 구축, 취약 첨단산업 및 기술 관리 등 미국의 공세에 대응할 수 있는 수단을 적극 모색하지 않을 수 없었던 것이다.

그림 4-1. 중국 대미 전략의 유형별 비율(2017~25년)



자료: 저자 작성.

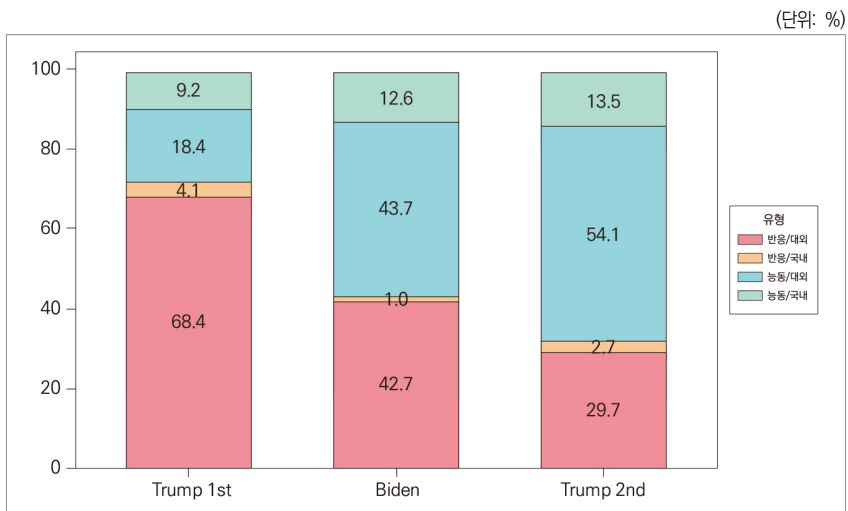
반응/국내 유형은 중국이 미중 무역 전쟁 초기 미국의 압박에 대응하기 위해 국내의 법과 제도를 정비하는 과정에서 집중적으로 발생하였다. 이후 반응/국내 유형의 비율이 낮아졌으나, 주목할 것은 중국이 미국과 서구의 제도를 참조하는 식의 수동적 제도 개편이 아니라 미국을 선제적으로 압박할 수 있는 독자적인 법, 제도를 구축하는 과정에서 능동/국내 유형으로 진화하였다는 점이다.

중국의 능동적 대응이 전반적으로 증가하는 가운데 능동/대외 유형이 특히 가파른 증가세를 보인다. 능동/대외 유형의 비율은 34.9%를 차지하였는데(그림 4-1 참고), 트럼프 1기 행정부 당시 18.4%에 불과하였으나, 바이든 행정부 당시 43.7%로 급격하게 증가하였고, 트럼프 2기 행정부를 상대로 54.1%까지

증가하였다(그림 4-2 참고). 중국이 미국 주도하의 국제질서 내에서 직접 대응하는 것 대신 제3국 협력, 표준, 자원 등을 활용하여 독자적인 영역을 확보하려는 시도가 증가한 것과 맞물려 있다.

능동/국내의 비율은 11.3%에 불과하나(그림 4-1 참고), 분석 기간 전반에 걸쳐 증가 추세를 보인다. 구체적으로 트럼프 1기 행정부 9.2%에서 바이든 행정부 12.6%, 트럼프 2기 행정부 13.5%로 상승하였다(그림 4-2 참고). 능동/국내 유형은 미중 갈등의 초점이 무역 분쟁을 넘어 기술과 산업 역량을 둘러싼 경쟁으로 이동하고 있음을 보여준다.

그림 4-2. 중국 대미 전략의 미국 행정부별 변화



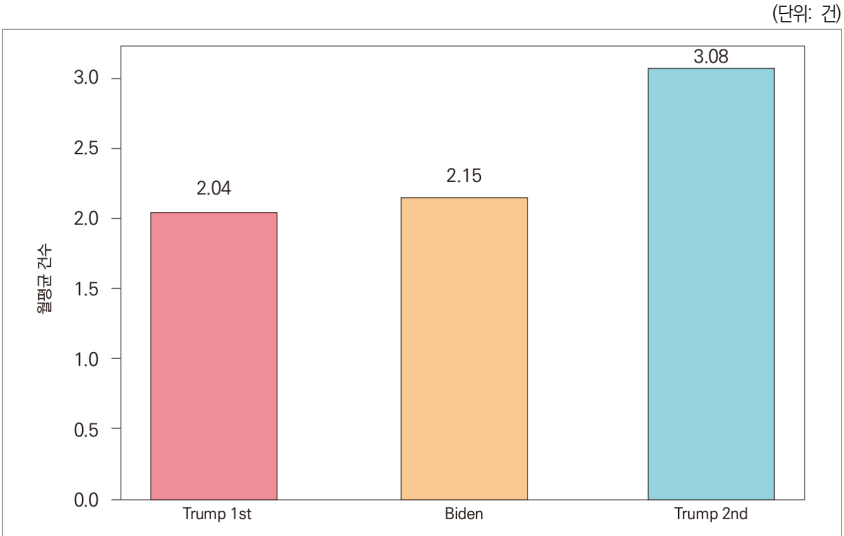
자료: 저자 작성.

능동적 대응이 증가한 것은 1단계 합의의 이행을 둘러싼 미중 갈등이 고조되기 시작한 2020년 하반기 이후, 중국이 미국의 공세에 맞서 이슈 연계, 국내-양자-다자 연계를 위한 제도 및 집행 메커니즘, 기술적 역량을 축적해 온 결과이다. 중국은 기술 자립과 산업 고도화, 제도 정비를 단계적으로 진행하면서 사후적으로 반응하는 것을 넘어, 선제적 대응으로 전환을 시도하였다.

중국의 대미 전략의 변화는 대응 빈도에서도 발견된다. 트럼프 행정부 1기에 대한 중국의 월평균 대응 빈도는 2.04건이었고, 이후 바이든 행정부를 상대로 한 대응 빈도는 2.15건으로 소폭 증가하는 데 그쳤다. 반면 트럼프 행정부 2기에 대한 대응 빈도는 3.08건으로 높아졌다(그림 4-3 참고).

대응 빈도의 증가는 중국의 대미 전략의 전환을 간접적으로 설명할 수 있는 단초가 된다. 미국의 압박 횟수가 증가할수록 중국의 대응 빈도 역시 증가할 가능성이 높기는 하다. 이와 동시에 대응 빈도의 증가는 중국이 미국의 압박에 대응하기 위한 국내적 준비가 어느 정도 완결되었을 때 나타나는 현상이기도 하다. 이는 중국이 2020년 1단계 합의 이후 국내적으로 정책적, 법/제도적 대응 역량을 지속적으로 강화한 결과이다. 트럼프 2기 행정부가 이전보다 훨씬 더 높고 광범위한 관세를 부과하는 데 대하여, 중국이 보복 관세 부과뿐 아니라, 강도 높은 수출 통제를 위협하는 과정에서 대응 빈도의 증가가 발생한 것이라고 할 수 있다.

그림 4-3. 미국 행정부별 중국의 반응 빈도



자료: 저자 작성.

중국의 대미 대응 전략은 지난 8년간 반응적, 사후적 대응에서 능동/선제적으로 점진적으로 전환되었다. 중국의 대미 전략은 초기 주류를 이루었던 반응/대의 유형을 유지하는 가운데, 점증하는 미국의 압박에 효과적으로 대응하기 위해 국내 제도 정비에 주력한 반응/국내의 단계를 거쳐, 미국에 선제적이고 공세적으로 대응하는 능동/대응과 능동/국내 단계로 이행하였다. 이 과정에서 중국은 대외 압박과 국내 제도를 유기적으로 결합한 양자-국내 연계와 국제 협력 강화를 토대로 한 양자-다자 연계를 통해 협상력을 제고하기 위해 노력해 왔다.

중국은 또한 단일 이슈에 대한 대응을 넘어, 이슈를 연계하여 대미 협상력의 강화를 추구하였다. 이는 중국이 대미 협상을 단기적 통상 갈등이 아니라 기술, 산업, 제도 전반에서 우위를 둘러싼 장기적 시스템 경쟁으로 인식하고 있음을 시사한다. 중국의 대미 전략이 다차원적 복합게임으로 진화하고 있는 것이다.

2. 유형별 사례 분석

가. 반응/대의 사례

반응/대의 유형은 미국이 압박을 가할 때, 중국이 미국을 대상으로 보복관세를 즉각적으로 발표하거나, WTO를 활용하여 대응하는 것을 의미한다. 중국은 미국의 조치에 동일한 규모로 상응하는 관세를 추가함으로써, 미국에도 비용 부담을 야기한다. 그러나 중국은 무역 구조의 불균형으로 관세를 무제한으로 활용하는 데 한계가 있기 때문에, 미국의 추가 도발과 확전을 억제함과 동시에 관세 대상품을 정밀하게 표적화하는 방식으로 운영하고 있다. 정밀 겨냥을 통해 미국의 국내적 부담을 극대화하는 전략을 취하는 것이다.

한편 중국은 WTO의 규범과 분쟁 해결 절차를 활용하는 법률전(lawfare)을 병행한다. 이는 미국을 국제질서를 위반하는 행위자로, 자신을 규칙을 옹호하

는 행위자로 재위치하는 전략이다. 미국의 자국 우선주의 행보를 비판함으로써 미국의 정당성을 약화함과 동시에, 자국의 보복관세 등 대응 조치에 대한 정당성을 확보하는 전략이다.

1) 맞대응: 보복관세 부과

트럼프 행정부 1기부터 2기에 이르는 전 과정에서 중국은 미국의 조치에 사후적으로 맞대응하는 일관된 패턴을 보여 왔으며, 이 패턴은 미국 관세 조치에 맞서 광범위하고 대칭적으로 설계되어 있다는 특징을 지닌다. 2018년 3월에 미국은 철강, 알루미늄에 각각 15%, 10% 관세를 부과하고, 제301조를 근거로 500억 달러 규모 품목에 25% 관세를 부과하였다. 중국은 즉각적으로 상응하는 수준의 보복관세를 부과하였다. 미국산 돈육 등 8개 품목에 25%, 120개 품목에 15% 관세를 부과하였고, 미국산 대두, 자동차 등 106개 품목에 25% 관세를 부과하였다. 그 결과 중국의 보복관세는 미국산 수입품의 상당 부분을 포괄하였다. 이는 중국이 강경한 수사를 동원했음에도 불구하고 실제 정책에서는 미국이 설정한 프레임 안에서 반응적으로 대응했음을 시사한다.¹⁵⁰⁾

2025년 미중 무역 전쟁이 재점화된 직후에도 동일한 대응 방식이 지속적으로 확인된다. 미국이 「국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, 이하 IEEPA)」을 근거로 중국에 관세 10%를 부과하자, 중국도 이에 상응하는 동일한 보복관세율을 적용하였다. 4월에 미국이 상호 관세를 34% 추가한다고 발표하자, 중국은 보복관세 34%를 추가하는 것으로 응수하였다. 이에 트럼프 대통령은 보복관세 50%를 추가로 적용하여, 관세를 총 84% 높인다고 발표하였다. 중국도 이에 상응하여 84% 추가 관세를 부과하였다. 이는 중국이 미국의 조치에 상응하는, 단계적으로 대응 수위를 높이는 반응적 양상을 일관되게 보여주는 사례이다.

150) Bown(2019).

2) 관세의 표적화

보복관세에 기반한 대응은 미중 무역의 불균형으로 인해 중국이 무제한으로 활용하는 데 한계가 있다. 이에 중국은 보복관세의 적용 대상을 미국 내 피해가 집중되는 지역과 집단으로 표적화하여 전략적으로 운용하였다.

중국의 보복관세가 전략적으로 설계된 것은 품목 선택에서 확인된다. 중국은 대두, 옥수수 등 주요 농산물, 자동차, 부품과 같은 제조업 핵심 품목을 표적으로 삼아, 미국 내 정치적으로 민감한 스윙 스테이트(swing states)—중서부 농업 지대와 자동차 산업 기반 지역—에 경제적·정치적 비용을 집중시키는 전략을 추구하였다.¹⁵¹⁾ 이는 미국 내 특정 이해집단에 즉각적이고 가시적인 부담을 집중시키는 데 목적을 둔 전략적 선택이었다. 대두는 미국 농업 수출의 약 60%를 차지하는 핵심 품목으로, 관세 충격이 농가 소득과 지역 경제에 신속히 파급되며 정치적 반발을 유발하기 용이한 대상이다. 자동차 산업 역시 고용과 노조를 매개로 정치와 밀접히 연계되어 있어, 관세의 표적화가 이루어진 사례로 볼 수 있다.

중국이 2018년 7월 미국산 대두에 25% 관세를 부과한 결과, 미국의 대두 수출은 31.7MMT에서 8.2MMT로 약 74% 급감하고, 미국 대두 선물 가격이 부셸당 0.74달러 하락하였다.¹⁵²⁾ 중국은 미국산 대두를 브라질산으로 대체함으로써 충격을 완화하였고, 그 결과 브라질은 최대 수혜국으로 부상하였다.¹⁵³⁾ 반면 미국은 이 충격에 대응하는 과정에서 정부 재정 지출 확대를 경험하였다. 미국은 2018년에 약 120억 달러, 2019년에 160억 달러 규모의 무역 보조 패키지(Market Facilitation Program 등)를 가동하였으며, 2018~19년 승인 총액은 280억 달러에 달한 것으로 알려졌다.¹⁵⁴⁾ 이는 중국의 관세 조치가 미

151) Durisin and Dodge(2018).

152) Adjemian *et al.*(2021).

153) 위의 자료.

154) Schnepf(2019).

국 농업 부문을 표적화하고 있으며, 관세 부과를 통해 확보한 재정 수입을 국내 비용으로 상쇄하는 동시에 미국 내 정치적 부담을 증폭하는 형태로 작동되고 있음을 보여준다.

보복관세가 자동차와 부품을 대상으로 두고 있는 것 또한 트럼프 지지층과 연계된 기반 산업을 표적화한 것으로 해석할 수 있다. 중국의 보복관세는 대중국 수출 감소, 중간재 및 생산 비용 상승 등을 초래하여 미국 자동차 산업의 경쟁력 약화로 이어질 수 있기 때문이다. 2025년 상반기 자동차 산업 기반 지역 내 자동차 제조업 일자리 중 2만 3,000개가 감소한 것으로 나타났다.¹⁵⁵⁾ 이처럼 중국은 무역 전쟁으로 발생하는 경제적 피해를 특정 산업에 집중시켜, 경제적 손실뿐 아니라 정치적 비용을 야기하는 전략을 펼치고 있다.

3) WTO 활용과 법률전

중국의 반응/대외 유형은 WTO 분쟁해결절차를 활용한 법률전 대응에서도 확인된다. 중국은 트럼프 1기 행정부 시기부터 미국의 공세적 조치에 대응하는 수단으로 WTO를 활용하였다. 미국을 국제 규범을 무시하는 규범 파괴자로 각인시키고, 관세 인상의 정당성을 약화하고자 하였다. 동시에 중국은 보복관세 조치의 정당성과 규범 수호자 이미지를 확보하고자 하였다.

중국은 WTO를 활용한 법률전을 지속하는 한편 법률전의 대상을 무역, 관세에서 산업 정책으로 확대하고 있다. 2022년 「인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, 이하 IRA)」이 발효되자 중국은 WTO에 제소하며 대응하였다. 중국은 미국의 IRA가 내국민 대우(GATT 제III조 제4항), 최혜국 대우(GATT 제 I조 제1항), 금지보조금(TRIMS 협정 제2조 1항·2항, SCM 협정 제3조 제1항(b)·2항)¹⁵⁶⁾의 핵심 원칙을 위반하고 있음을 주장하였다. 이는 중국

155) Villines(2025. 8. 6.), "The Tariff Mirage: How Trade War Claims Diverge from Economic Reality in Trump's Second Term"(검색일: 2026. 1. 18.).

156) WTO(2024), "United States - Certain tax credits under the Inflation Reduction Act (DS623)"(검색일: 2025. 11. 30.).

이 시장 접근성 확보, 공급망 영향력 유지 등 자국 산업 경쟁력 보호를 위한 실질적 목표와 함께, 미국의 일방적인 보호주의 정책을 비판하고 다자무역 체제 수호를 표방함으로써 국제사회 내 중국의 긍정적 이미지를 제고하고, 정당성을 확보하기 위한 행보이다.

IRA 제소 건(DS623)에서 주목할 점은 한국, EU, 일본, 캐나다 등 미국의 전통적 동맹국이 제3자로 참여하고 있다는 것이다.¹⁵⁷⁾ 이는 중국이 WTO 분쟁 절차를 전기차 제조 역량을 보유한 국가들과 국제사회에 관심을 환기하는 수단으로 활용하고 있음을 의미한다. 이는 양자 갈등을 다자 규범 이슈로 전환하는 또 다른 사례로 볼 수 있다. 현재 상소기구 마비 등 제도적 한계로 강제력을 확보하기 어려운 한계에도 불구하고 중국이 이를 지속적으로 활용하는 이유 또한, 장기적으로 미국을 규칙 위반자로 각인하고, 중국은 제3국 지지를 통해 국제 영향력을 확보하고자 하는 다자 전략 연계로 해석할 수 있다.

그러나 중국의 대응은 광범위한 반미 연대를 전면적으로 조직하기보다는, 경제적 이해관계와 지정학적 위험을 고려한 연대를 특징으로 한다. 2025년 4월에 나온 국무원 백서에서 중국 정부는 미국의 제301조 관세가 다자무역 규칙과 불일치하며 최혜국 원칙과 관세 양허 규정을 위반한다고 명시함으로써,¹⁵⁸⁾ 자신을 미국의 일방주의에 대항하는 다자주의 옹호자로 만들었다. 동시에 공식 담론은 특정 개인이 아니라 미국 정부의 정책에 비판의 초점을 한정하고, 다자주의, 자유무역, 세계화를 일관되게 강조함으로써 대응의 정당성을 관리해 왔다. 이런 측면에서 중국의 법률전은 기존 국제법과 규범을 공격적으로 재편하려는 시도라기보다, 미국과 서구 선진국이 수립, 운영해 온 규칙 기반 질서의 틀 안에서 이를 방어적으로 활용하여 정당성과 제도적 신뢰를 축적하려는 장기 전략이라는 점에서 여전히 반응적이다.

157) 위의 자료.

158) 中华人民共和国国务院新闻办公室(2025. 4. 9.), 「关于中美经贸关系若干问题的中方立场」(검색일: 2025. 12. 26.).

나. 반응/국내 사례

1) 외국인 투자 안보 심사 조치

2020년 12월 19일에 중국 국가발전개혁위원회와 상무부는 외국인 투자 안전 심사 방법 제정을 발표하였는데, 이는 2015년 1월 초안 공개 후 2020년 1월에 발효된 「외국인투자법」 및 「외국인투자법 실시조례」의 후속 조치이다. 중국이 이 조치를 도입한 것은 「외국인투자위험심현대화법(FIRRMA: Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)」의 제정에 대응하고, 중국도 유사한 제도를 도입하여 미국의 공세에 대한 대응 능력을 높일 수 있다는 점에서 반응/국내 유형의 사례이다.

「외국인투자법」 제35조는 “외국인 안전심사 제도를 수립하고, 국가 안보에 영향을 주거나 영향을 줄 가능성이 있는 외국인 투자에 한해서 안전심사를 진행”할 것을 요구하고 있다. 「외국인투자법 실시조례」 제40조 역시 “국가는 외국인 투자 안전 심사 제도를 구축하고 국가안보에 대한 외국인 투자 안전심사를 진행한다”라고 명시하고 있다.

기존에는 외국인 투자 안전 심사 제도의 심사 대상을 방위 분야 또는 국가안보 관련 국내 기업에 대한 인수합병(M&A) 거래로 국한하고, 투자자의 신고, 다른 부처 의뢰, 제3자 보고 등을 통해 심사를 개시하도록 되어 있다. 그러나 새로 도입된 외국인투자안보심사조치는 발개위 및 상무부 주도의 안보심사 작업 기구가 외국인 투자자의 신고가 없는 상황에서도 직권으로(*sua sponte*) 심사를 진행할 수 있도록 하였다.

중국의 외국인 투자 안전 심사 제도 도입 배경에 대해 중국의 외국인 투자 안전 심사 워킹 메커니즘 사무실은 경제 안보와 국가안보의 균형을 유지하는 데 중요한 역할을 하는 ‘국제적으로 인정받는 외국인 투자 관리 시스템’이라는 점을 숨기지 않고 있다. 중국 정부는 미국의 FIRRMA, EU의 외국인 직접투자,

FDI 심사 규정, 호주의 「외국인 투자 개혁법」, 독일의 「대외 무역 및 지급 결제 법」, 일본의 「외환 및 대외무역법」 등을 비교 사례로 제시하며, 국제 표준에 걸맞은 외국인 투자 안전 심사 제도의 도입을 강조하는 데서 반응/국내 유형의 특징을 찾을 수 있다.¹⁵⁹⁾

중국의 외국인투자 심사 제도 정비는 특히 미국 정부가 FIRRMA에 근거하여 CFIUS의 심사 권한을 강화하고 심사 범위를 확대함으로써, 경제 안보의 주요 수단으로 활용하고자 한 데 대한 국내적 차원의 대응에 초점을 맞추었다. 중국은 2011년에 국무원 판공청의 통지를 통해 외국인 M&A에 대한 안보 심사 프레임에 가지고 있었으나, 2020년에 별도의 안보 심사 법률과 실행 주체를 제도화하였다.¹⁶⁰⁾ 중국 정부는 미국을 비롯한 상대국의 압력 속에서 중국은 '네거티브 리스트(negative list)' 시스템을 도입하였다. 중국 정부는 축소된 재량권을 보완하기 위해 미국의 CFIUS에 상응하는 심사 체계를 갖추고자 하였다.¹⁶¹⁾ 중국이 수출 통제, 외국인 투자 심사 및 무역 제재 등에서 미국의 관행을 미러링(mirroring)하여 대칭성(parity)을 확보하려는 시도인 것이다.¹⁶²⁾ 이러한 면에서 중국의 외국인 투자 안전 심사제도는 '중국판 CFIUS'라는 평가를 받기도 한다. 중국이 미국의 강화된 투자 심사에 대응하여 국내적으로 유사한 조치를 취함으로써 미국의 공세에 대응하고자 한 것이라고 할 수 있다.¹⁶³⁾

159) 中华人民共和国国务院新闻办公室(2020), 「外商投资安全审查工作机制办公室就《外商投资安全审查办法》答问」(검색일: 2025. 11. 30.).

160) "Notice of the General Office of the State Council on the Establishment of the Security Review System for Mergers and Acquisitions of Domestic Enterprises by Foreign Investors" (2011. 3. 3., 검색일: 2025. 11. 30.).

161) Ross(2020. 12. 22.), "China's New Foreign Investment Security Review Measures"(검색일: 2025. 11. 30.).

162) Sutter(2021).

163) Minowa and Roku(2022. 12. 15.), "Overview and Current Status of China's Version of CFIUS(Measures on National Security Review of Foreign Investments)"(검색일: 2025. 11. 30.).

2) 상무부 행정처벌 시행 조치

상무부는 2018년에 상위법인 「행정처벌법」 개정에 따른 부처 차원의 절차 정비로 「상무부 행정처벌 시행조치(商务部行政处罚实施办法)」를 제정하였다.¹⁶⁴⁾ 이 조치의 핵심 목표는 행정처벌의 합법성, 절차적 통일성 확보, 권리 보장, 내부 통제 강화 등을 목표로 하고 있다. 이는 수출 통제 조치, 신뢰할 수 없는 실체 명단, 「반외국제재법」 집행 관련 행정처분, 외국 기업 및 기관의 협조 금지 명령 등을 위반할 경우 처벌을 구체적으로 적시한 것이다. 이 조치는 미국의 경제·기술적 공세에 직면하여 중국 정부가 처벌을 실제로 행사할 수 있도록 함으로써, 국내의 제도적 기반을 공고하게 한 조치라는 점에서 미국에 대한 간접적인 반응적 대응의 사례라고 할 수 있다.

2022년 11월에 중국 정부는 2018년에 제정되었던 행정처벌 시행 조치를 개정 발표함으로써 2021년에 개정된 「행정처벌법」의 시행 조치를 정비하였다. 2022년 시행 조치는 행정처벌을 ‘공정, 공개, 적법 절차’에 따라 집행하도록 절차를 표준화하고, 당사자의 권리를 보장하기 위한 처벌의 합법성과 유효성의 담보를 목적으로 하고 있다. 이 조치는 아래 제시된 기타 법제들의 완비와 함께 미국에 대한 대응 기능을 강화하고 있다.

3) 법제화된 대응 체계 구축

중국 상무부의 대미 조치는 「수출통제법」, 신뢰할 수 없는 실체 명단, 「반외국제재법」, 외국법 역외 적용 차단 규정을 중심으로 단계적으로 제도화되었다. 이는 미국의 제재 및 수출 통제에 대해 외교적 수사 차원을 넘어 법제화된 경제안보 대응 체계를 구축하려는 시도로 평가할 수 있다. 이러한 실제 법제들은 상무부의 행정처벌 절차 정비를 통해 집행 가능성이 담보되면서, 중국의 대미 대응은 점차 선언적 대응에서 집행 가능한 국가 행위로 전환되고 있다.

164) 中华人民共和国中央人民政府(2018), 「商务部行政处罚实施办法」(검색일: 2025. 12. 2.).

가) 수출 통제 체제의 제도화

미국이 국가안보를 명분으로 반도체, AI 및 첨단 제조 장비에 대한 수출 통제를 대폭 강화하자, 상무부는 이에 대응하여 수출 통제를 '임시 행정조치'가 아닌 상시적 법제로 전환하였다. 2020년에 제정된 「수출통제법」은 군민융합, 이중용도 품목, 핵심 기술 등을 포괄적으로 규율하며, 상무부를 중심으로 통제 목록 지정, 허가 심사, 위반 시 행정처벌 등을 가능하게 하였다. 이는 미국의 수출 통제와 유사한 형식의 중국식 수출 통제 프레임을 구축하여, 미국의 기술 압박에 대한 대칭적 제도(symmetric institution)로 기능한다.

나) 신뢰할 수 없는 실체 명단(unreliable entity list) 도입

미국 정부가 화웨이·SMIC 등 중국 기업을 미국 상무부 엔티티 리스트에 등재하고 거래를 제한한 데 대응하여, 상무부는 2020년 「신뢰할 수 없는 실체 명단 규정」을 제정하였다. 이 제도는 중국 기업의 합법적 권익을 침해하거나, 국가안보를 위협하는 외국 기업, 조직 및 개인을 대상으로 거래 제한, 수출입 금지, 투자 제한 등의 행정 제재를 부과할 수 있도록 규정하였다. 이는 미국의 제재 목록에 대한 직접적인 제도적 맞대응(counter-listing mechanism)으로, 상무부가 미국의 제도와 유사하게 경제적 압박 수단을 동원할 수 있는 법적 근거를 마련한 사례이다.

다) 「반외국제재법」을 통한 제재 상쇄 및 보복 권한의 법제화

2021년에 제정된 「반외국제재법」은 미국과 EU가 중국의 인권 및 안보 이슈를 이유로 개인, 기업 및 기관에 제재를 확대하는 데 대응해, 중국이 자국 법률에 근거하여 보복적 조치를 취할 수 있는 포괄적인 법적 틀을 제공한다.¹⁶⁵⁾ 상무부는 이 법에 따라 제재 대상 명단 작성, 거래 및 협력 금지 명령, 자산 동결, 행정처벌 집행 등을 수행한다. 이 법은 중국이 기존의 외교적 항의 수준을 넘

165) 「中华人民共和国反外国制裁法」(2021. 6. 11., 검색일: 2025. 11. 3.).

어, 제재를 제재로 상쇄하는(counter-sanctions) 단계로 진입했음을 보여 주는 대표적 대미 대응 법제이다.

라) 외국법의 역외 적용 차단

미국의 제재와 수출 통제가 중국 기업 및 제3국 기업의 중국 내 활동까지 제한하는 문제에 대응해, 상무부는 2021년 「외국 법률·조치의 부당한 역외 적용을 차단하기 위한 규정」을 공포하였다.¹⁶⁶⁾ 이 규정은 외국 법률이 중국 기업의 정상적 경제 활동을 부당하게 제한한다고 판단될 경우, 이행 금지 명령(blocking order)을 발동하고 손해배상 청구를 허용한다. 이는 EU의 「역외 적용 차단법(Blockading Statute)」과 유사한 장치로, 상무부가 미국 제재의 역외 효과를 제도적으로 무력화하려는 시도로 해석된다.

4) 이중용도 물품 수출입 허가 절차 간소화 및 법제화

2021년 6월 20일에 중국 상무부는 이중용도 물품 및 기술 수출입 허가(两用物项和技术进出口许可)의 전산·무종이 방식 도입과 관련된 내부 통지를 발표하였다. 「이중용도물품 수출 통제 조례」의 직접적 법적 근거는 2020년에 제정된 「수출통제법」이며, 제정 목적은 국가안보 수호, 확산 방지, 합법적 무역 관리, 수출 통제 집행의 구체화이다. 원칙적으로 이 조례는 특정 국가를 상정한 대응 법률이라기보다는 중국 국내 수출 통제 체계를 완결하는 시행 규범이다. 그러나 구조적인 맥락에서 보면 중국의 이중용도 체제는 미국의 압박이라는 제도적 맥락 속에서 등장하였다.

표면적으로 볼 때, 이 조례는 상무부가 기업이 허가 신청 절차를 전자 시스템을 통해 제출·처리할 수 있도록 하는 행정 절차 개선을 공식화한 것이다.¹⁶⁷⁾ 또

166) 中华人民共和国中央人民政府(2021b), 「阻断外国法律与措施不当域外适用办法」(검색일: 2025. 11. 10.).

167) 中华人民共和国商务部(2021), 「商务部办公厅关于做好两用物项和技术进出口许可无纸化工作的通知」(검색일: 2025. 12. 3.).

한 2024년 12월 1일부로 「이중용도물품 수출 통제 조례」(中华人民共和国两用物项出口管制条例)를 시행하여 이중용도 물품의 허가 체계, 목록, 라이선스 유형 및 절차 등 수출 통제 제도 전반을 법제화하였다. 특히 일반허가(general license) 같은 허가 유형을 명시해 반복 수출의 허가 절차를 단순화할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.¹⁶⁸⁾

한편 이 조례가 제정된 당시의 국제 환경을 보면, 미국이 2018년 이후 수출 관리규정(Export Administration Regulations, 이하 EAR)을 대폭 강화하면서 반도체, AI, 항공우주, 첨단 소재 등에서 이중용도 개념을 광범위하게 확장하였다.¹⁶⁹⁾ 미국은 특히 엔티티 리스트를 활용하여 중국 기업에 대한 수출 허가 요건을 부과하고, 외국 직접 생산품 규칙(Foreign Direct Product Rule, 이하 FDP)을 통해 미국 기술을 활용해 생산된 외국산 제품까지 통제 대상에 포함하여 제3국 기업과 글로벌 공급망까지 통제 대상으로 포함하였다.¹⁷⁰⁾ 그 결과 중국은 자국 기업이 외국의 수출 통제 규칙에 일방적으로 종속되는 상황에 노출되었다. 그러나 중국 정부는 미국의 이러한 조치에 대응할 완결된 이중용도 통제 하위 규범이 부족한 상황에 직면하였다.

중국 정부는 「수출통제법」 제정, 이중용도 조례 제정, 집행 절차 정비 등과 같은 단계적이고 제도적인 대응책으로 대응하였다. 미국이 사실상 독점해 온 이중용도 규칙 설정 권한에 대해 중국도 자국 법체계 안에서 동등한 규칙 제정자(rule-maker)가 됨으로써 제도적 대칭성을 확보하고자 한 것이다. 즉 미국의 수출 통제 제도가 중국에 강력한 구조적 제약에 대한 대응 수단을 확보하는데 초점을 맞추었다는 측면에서, 중국이 자국 법질서와 통제시스템의 작동 가능성을 확보하는 ‘제도적 대칭성’을 강화하려는 방어적 대응책인 셈이다.

168) 中华人民共和国国务院(2024), 「中华人民共和国两用物项出口管制条例(国务院令792号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

169) 세계법제정보센터(2024), 「수출관리규정(Export Administration Regulations)」(검색일: 2025. 12. 3.).

170) Sutter(2021).

다. 능동/국내 사례

1) 핵심 산업에 대한 통제력 강화

중국인 미국의 압박에 대한 반응을 넘어, 새로운 경제적 무기를 개발, 시험, 배치하는 단계에 있다.¹⁷¹⁾ 「수출통제법」은 무역 협상에서 미국의 압박에 대응을 강화하기 위한 양자 차원의 대외적 정책 수단이다. 중국은 능동/대외 전략 유형에서 나타나듯이, 희토류 수출 통제를 협상의 지렛대로 사용함으로써 트럼프 행정부로부터 타협을 끌어내는 성과를 거두었다. 핵심 산업에 대한 통제력 강화는 미국의 압박에 능동적으로 대응하고, 더 나아가서 미국의 공세를 선제적으로 약화 또는 무력화하기 위해 국내적 태세를 강화하는 전략이다. 중국 정부의 이러한 시도는 두 가지 방향에서 진행되었다. 희토류 산업에서 나타나듯이, 중국 정부는 수출 통제의 효과를 제고하기 위해 산업 구조를 조정하는 동시에, 추적 시스템을 개선하는 노력을 병행하였다.

가) 희토류 산업의 수직 계열화

희토류 산업에 대한 국가 통제력 강화는 중국 정부의 수출 통제 이행 능력을 높임으로써, 미국에 강력한 경고 메시지를 보내는 데 목적이 있다. 이러한 관점에서 수출 통제는 미국의 압박을 방지·완화하는 대외적 수단으로서 전략적 억지 수단의 역할을 하는 반면, 핵심 산업의 구조 개편을 통한 통제력 강화는 중국이 미국에 치명적인 타격을 가할 실질적인 능력을 갖추었음을 입증하여 ‘시그널의 신뢰도’를 높이는 역할을 한다.

중국은 1단계 합의가 이행으로 이어지지 못하고 미중 관계의 악화가 가시화된 2021년부터 희토류 산업에 대한 국가 통제력의 강화를 목적으로 한 구조 개편에 본격적으로 착수하였다. 중국 정부가 6대 국영기업을 중심으로 운영된 희

171) Medeiros and Polk(2025).

토류 산업을 중국희토집단으로 통합하여 중앙정부의 영향력이 효과적으로 미칠 수 있는 지배구조를 수립하였다. 중국이 희토류 산업을 단일한 체계로 수직 계열화한 것은 수출 통제의 효과를 제고할 수 있는 발판이 되었다. 중국 정부가 2024년 10월에 희토류의 국가 소유를 명시하고, 채굴 → 정제 → 생산 → 판매 → 수출에 이르는 전 단계에서 정부 승인을 의무화하는 조치를 단행한 것도 희토류 산업의 조정과 밀접한 관련이 있다. 중국은 국가 통제를 통해 때로는 생산 단가를 낮게 유지함으로써 해외 경쟁자들의 수익성을 악화하고, 이를 통해 핵심 광물 시장에서 중국의 지배력을 공고히 하는 효과를 거둘 수도 있다.

희토류 산업에 대한 중국 정부의 관심은 미중 무역 전쟁 이전부터 시작되었다. 희토류의 전략적 가치를 일찍이 간파한 중국 정부는 보조금 지급과 같은 다양한 지원책을 제공함으로써 중국이 희토류 산업을 장악할 수 있도록 정책적 뒷받침을 지속해 온 것이다. 2010~19년 기간 중 중국 정부가 희토류 산업에 제공한 재정지원은 655억 위안(100억 달러)에 달하는 것으로 추산된다.¹⁷²⁾ 희토류 산업에 대한 지원은 미중 무역 전쟁 이후에 더욱 강화되었다. 2020년 중국 최대의 희토류 생산 업체인 중국북방희토는 2,100만 달러 규모의 정부 보조금을 지원받은 것으로 발표하였다.¹⁷³⁾ 보조금 지원과 같은 정부 지원은 중국 정부가 희토류 산업에 대한 국가 통제력을 행사할 수 있는 근거가 되었다. 사실 중국 정부는 「수출통제법」 제정 이전에도 업체별로 생산 및 제련 쿼터를 설정하여 배당하였기 때문에, 희토류 산업에 대한 실질적 통제력을 보유하고 있다.

2021년 중국 정부는 희토류 산업에 대한 중앙집권적 통제를 강화하는 차원에서 희토류 산업의 구조 조정에 돌입하였다. 그 결과 중국오광, 중국알루미늄의 희토류 부문, 건동희토를 통합한 중국희토류가 탄생하였다. 중국희토류는 신설과 동시에 중국 중희토류 생산의 약 60%, 세계 희토류 생산의 약 1/4을 차

172) "China's Rare Earth Industry: Subsidies and State Control Over the Last Decade"(2025. 8. 14., 검색일: 2025. 12. 12.).

173) 위의 자료.

지할 뿐 아니라, 탐사, 분리, 제련, 처리, 생산, 수출에 이르기까지 전 단계를 수직계열화할 수 있게 되었다. 지배구조 측면에서 중국희토류는 국무원자산감독관리위원회(国务院国有资产监督管理委员会)의 감독을 받게 되어 있다. 희토류 산업의 일원화는 생산 수준과 자원 배분 우선순위 등에서 국가 통제를 한층 용이하게 하였다. 희토류 산업의 수직 계열화는 중국 정부가 수출 통제를 순조롭게 이행에 옮길 수 있었던 배경이 되었다. 세계 희토류 시장의 60% 이상을 차지하는 중국희토류와 중국북방희토가 중국 정부의 수출 통제를 이행할 경우, 대체 수입처가 사실상 없다는 점에서 대미 협상력을 높일 수 있는 전략적 자산의 무기화로서 의미가 크다.

나) 희토류 공급망의 추적 시스템

국가 통제의 강화를 바탕으로 2025년 5월에 중국 정부는 희토류 생산기업과 수출업체에 수출 규모와 고객명을 포함한 주요 정보를 제출하도록 의무화함으로써 희토류 수출에 대한 추적 시스템을 구축하였다. 2025년 6월, 중국은 이 새로운 정보 추적 시스템을 본격적으로 가동하였다. 중국 정부는 증장기적으로 모든 희토류 공급망에 대한 추적 시스템을 구축하여 밀수출, 불법 채굴, 조세 회피 등을 원천적으로 차단하고자 한다. 이러한 수출 통제의 실효성 제고는¹⁷⁴⁾ 향후 대미 협상력을 강화하는 능동적 수단이 될 수 있다.

핵심 광물 산업의 구조 조정과 추적 시스템의 구축을 통한 국가 통제력 강화는 중국이 대미 협상력을 높이고, 때로는 중국이 선제적으로 확전을 선택할 수 있는 토대가 되었다. 중국 정부는 2025년 5월 9일에 중국 핵심 광물의 밀수를 강력하게 단속하겠다고 발표하였다. 중국 정부는 일부 해외 업체들이 국내 사업자와 공모하여 밀수 방식을 지속적으로 업그레이드함에 따라 갈륨, 게르마늄, 흑연, 텅스텐, 희토류 등 핵심 광물에 대한 수출 통제를 실행에 옮기는 것이

174) "China increases scrutiny of rare earth magnets with new tracking system"(2025. 6. 5., 검색일: 2025. 12. 12.).

라는 점을 강조하였다.¹⁷⁵⁾ 밀수 단속을 위한 수출 통제 실행 발표가 미중 무역 협상 하루 전이었다는 점에서 이러한 조치에 대미 협상력을 높이려는 전략적 의도가 깔려 있다는 점이 드러난다.

중국 정부는 국가 통제력 강화를 미국의 압박 강도를 완화하는 동시에 미국으로부터 타협을 끌어내는 선제적 수단으로 활용하는 모습을 보였다. 중국 정부가 또다시 발표한 2025년 10월 희토류 수출 통제는,¹⁷⁶⁾ 같은 달 미국 상무부가 내놓은 수출 통제에 필적하는 가장 강력한 조치로 평가받고 있다. 이는 11월 APEC 정상회의에서 예정된 미중 정상회담에서 트럼프 행정부의 공세를 선제적으로 차단하려는 의도이다. 실제로 미중 정상은 이 회담에서 희토류 수출 통제를 일시적으로 완화하는 것을 대가로 미국의 대중국 관세를 10% 포인트 인하라는 합의를 끌어냈다. 중국의 입장에서 볼 때, 핵심 광물 산업에 대한 통제력 강화가 단순히 수출 통제 제도의 수립에 그치는 것이 아니라, 미국에 유효한 타격을 가할 수 있다는 강력한 시그널을 보내는 선제적 수단으로 작용한 것이다.

희토류 산업에 대한 통제력 강화는 미국은 물론이고 희토류를 생산하는 국가에도 압력 요인으로 작용하였다. 중국 정부가 생산 규모 및 가격 수준에 대한 영향력을 행사할 수 있기 때문에, 해외 기업들은 중국과 경쟁하기 어려운 상황에 직면하였다. 중국 정부는 공급 과잉 시기에는 생산 감축, 심지어 생산 중단을 명령할 수 있는데, 실제로 2012년에 희토류 가격이 폭락하자 중국 정부가 주요 생산기업에 생산 중단을 촉구하였다. 희토류 산업의 구조 조정은 국가 통제력을 한층 강화하였다는 점에서, 세계 시장에 대한 중국의 장악력을 더욱 높이는 결과를 초래하였다. 국가 통제력 강화는 잠재적으로 희토류 수출 통제의 피해를 볼 수 있는 국가들이 미국이 과도하게 중국을 압박하는 데 따른 부작용

175) "China to Crack Down on Rare-Earth Materials Ahead of U.S. Trade Talks"(2025. 5. 9., 검색일: 2025. 12. 20.).

176) 商务部新闻办公室(2025. 10. 9.), 「商务部新闻发言人就加强稀土相关物项出口管制应询答记者问」(검색일: 2025. 12. 21.).

을 우려하여, 미중 무역 전쟁이 확산되지 않도록 하는 국제 환경을 조성하는 간접적 효과도 기대된다.

2) 신형거국체제의 구축

시진핑 주석이 2016년에 핵심 디지털 기술의 자립자강을 역설한 이래, 중국은 토착 혁신 역량 강화에 필요한 거버넌스와 시스템을 구축하는 데 국가적 역량을 총동원하였다. 이는 국가 안보, 혁신, 경제 발전을 하나로 결집하여 중국이 기술-안보 국가로 나아가겠다는 의지의 표현이다.¹⁷⁷⁾ 이에 따라 중국 정부는 첨단기술 및 산업 정책을 국가 안보의 관점에서 접근하는 안보화의 길을 걷게 되었다. 미국이 첨단 반도체 생산에 필수적인 EUV의 대중국 수출을 금지한 데 대응하여, 중국 정부가 대안적 기술 개발에 자원을 집중적으로 투입한 데서 나타나듯이, 과학기술 혁신을 경제적 효율성에 국한하지 않고, 대미 협상과 연계하여 추진하게 된 것이다.

신형거국체제의 부상도 같은 맥락이다. 중국 정부는 2019년 제19차 중앙위원회에서 대사(大事)에 힘을 집중하는 사회주의 체제 고유의 역량을 극대화할 것을 표명한 이후, 제14차 5개년 계획(2021~2025년)에서 핵심 기술 경쟁을 위한 새로운 거버넌스로서 신형대국체제를 제시하였다. 중국은 이를 기점으로 첨단기술과 산업에서 중앙-지방 정부, 국유기업과 민간기업, 군민융합 플랫폼 등 다양한 행위자들을 아울러서 미국의 공세에 대응하여 토착 혁신 역량을 강화할 수 있는 전 국가적 거버넌스를 창출하였다. 중국은 중앙정부가 비전과 전략적 방향성을 제시하면, 지방과 기업 수준에서 협력과 경쟁의 혁신 생태계를 구성하고, 이를 토대로 과학기술 혁신과 지경학적 경쟁을 결합하고자 하였다.¹⁷⁸⁾

177) Cheung(2022).

178) 신형거국체제에 대한 부정적 평가도 일부 있다. 중국이 신형거국체제를 통해 단기적으로는 토착 혁신 역량을 제고하는 데 일정한 성과를 달성했지만, 이 과정에서 중복과 낭비로 인한 비효율성이 초래되었다는 비판도 제기된다(Li 2019).

신형거국체제의 실행은 두 가지 차원에서 진행된다. 첫째, 거버넌스 측면에서 시진핑 정부는 2023년 3월에 신형거국체제를 관장하고, 과기부를 개혁하는 역할을 담당할 중앙과기위원회를 설치하였다. 국무원 각 부처에 산재되어 있던 과학기술 정책을 공산당이 직접 관여하는 제도를 수립함으로써 과학 기술 혁신에 대한 중앙집권적 접근을 강화하였다. 중국은 중앙정부의 지휘 → 부처 실행 → 분야별 거국 동원 → 법, 제도적 정비로 이어지는 정책 결정과 집행의 체계화를 추진함으로써 무역 전쟁을 기회로 전환하고자 하였다.

둘째, 중국은 미국이 전가의 보도처럼 휘두르는 차보즈 기술을 확보하여 독자적인 첨단기술-산업 생태계를 구축함으로써 미국 압박의 효과를 반감하는 전략과 첨단산업 공급망을 재편하기 위해 노력하였다. 구체적으로 중국 정부는 학계와 산업, 연구자와 기업 사이의 장벽을 완화하여 과학기술 혁신 역량을 획기적으로 제고함으로써,¹⁷⁹⁾ 차보즈 기술을 확보하겠다는 구상이다. 중국은 이를 위해 전정특신 기업에 지원을 집중하여 차보즈 기술을 확보함으로써 미국 및 서방 기술에 대한 의존도를 낮추는 데 일정한 성과를 보이기 시작하였다. 더 나아가서 중국 정부는 AI, 양자, 반도체 등 첨단기술과 산업으로 전환의 속도를 높여, 자기 완결적 첨단기술-산업 생태계를 형성하기 위해 노력하고 있다. 이러한 중국의 노력은 첨단기술 수출 통제의 효과를 반감함으로써 미국의 공세를 원천적으로 차단하려는 전략적 접근이다.

2025년 1월에 있었던 ‘딥시크(DeepSeek) 충격’이 미국의 수출 통제의 효과를 둘러싼 치열한 논쟁을 촉발한 데서 나타나듯이, 중국의 토착 혁신 역량의 제고는 미국의 공세를 선제적으로 차단하는 효과가 있다. 미국의 AI 반도체 수출 통제에도 불구하고, 딥시크가 경량화 AI 모델을 출시함으로써 대안적인 AI 비즈니스 모델의 가능성을 제시한 것은 미국 AI 산업계는 물론이고 정책 결정자들에게 큰 충격을 안겼다. 수출 통제를 한층 더 강화해야 한다는 주장과 수출 통제를 완화 또는 해제함으로써 엔비디아(Nvidia)와 같은 미국 AI 반도체 업체

179) Groenewegen-Lau(2024).

가 거대한 중국 시장에서 수익을 창출할 수 있는 기회를 박탈해서는 안 된다는 주장이 팽팽하게 맞서는 상황이 전개되었다. 트럼프 행정부는 비록 판매수익의 15%를 미국 연방정부에 지급한다는 까다로운 조건을 붙이기는 하였으나, H20의 대중국 수출을 2025년 8월 마침내 허용하였다.

이처럼 신형거국체제와 토착 혁신 역량의 제고는 미국과 EU의 수출 통제 확대에 대한 반응이기도 하지만, 핵심 기술-산업의 병목을 해소함으로써 미국과 서구에 대한 의존을 원천적으로 제거함으로써 대미 협상력을 높이겠다는 능동적 전략이다. 중국은 토착 혁신 역량이 갖춰질 때까지 미국의 공세를 견뎌내는 가운데, 차보즈 기술이 확보된 이후에는 선제적 대응으로 미국의 공세를 차단하겠다는 전략적 인내와 역제의 결합이라는 ‘순차적 로드맵’을 지향한다. 전략적 인내를 위해서는 미국의 보호주의가 중국의 무역은 물론이고 경제 전반에 미치는 영향을 최소화하는 노력이 필요하다. 내수 중심의 경제로 전환하여 대미 의존도를 낮추는 쌍순환 전략을 추구한 것은 이 때문이다.

라. 능동/대외 사례

2020년 이후 미중 전략 경쟁이 전면화되는 과정에서 중국의 대미 협상 전략은 단순히 미국의 조치에 대응하거나 기존 규칙 기반 질서에 수동적으로 적응하는 수준을 넘어, 대외적으로 대안적 질서를 제시함으로써 협상에서 능동성을 높이는 방향으로 전환되고 있다. 중국은 미국 중심의 기존 국제질서에 대해 비판적 입장을 취하는 데 그치지 않고, 외교, 경제, 공급망 등 다양한 영역에서 새로운 규범과 협력 구조를 모색하는 전략을 병행하고 있다.

능동/대외 유형은 크게 두 가지 방식으로 나타난다. 첫째, 미국의 대중 견제 정책에 동조하거나 이에 협력하는 국가들을 대상으로, 공급망의 무기화 또는 경제적 강압 수단을 동원함으로써 전략적 비용을 부과하는 방식이다. 둘째, 글로벌 사우스 국가들과의 연대를 통해 독자적인 질서 구상과 규범적 대안을

제시하는 방식이다. 능동/대외 유형을 전형적으로 보여 주는 사례로는 각각 2025년 국외 희토류 관련 물품 수출 통제 조치와 2024년 이후 중-브라질 운명 공동체 구축 공동성명을 들 수 있다.

1) 대외 희토류 관련 물품 수출 통제

희토류 관련 물품에 대한 수출 통제는 중국이 공급망의 무기화를 통해 대미 협상에서 협상력을 제고하는 동시에 능동적으로 새로운 질서의 비전을 제시한 사례이다. 2025년 10월 9일에 중국 상무부는 「2025년 제61호」와 「2025년 제62호」 공고를 연이어 발표하며 희토류 관련 물품 및 기술에 대한 수출 통제를 대폭 강화하였다.¹⁸⁰⁾ 이 조치는 기존 수출 통제의 연장선에 있으면서도 반응적 대미 대응을 넘어 공급망에서 중국에 유리한 규범을 선제적으로 제시하려는 최고 수위의 시도이다. 중국이 기존의 원자재 중심 통제를 넘어, 기술과 생산 과정 전반을 포괄하는 규범적 통제로 전환함으로써 미국의 공세에 대한 반응적 대응을 넘어 미국을 공세적으로 압박할 수 있는 수단을 보유하게 된 것이다.

중국 또한 미국이 주도해 온 기술 수출 통제에 대한 수동적 대응에서 벗어나, 자원 통제를 핵심 수단으로 삼아 수출 통제 규범 또는 규칙 경쟁의 구도를 재설정하고 있다. 나아가서 수출 통제의 적용 범위를 미국에 한정하지 않고, 미국의 대중 기술 견제 정책에 동조해 온 국가로 확대함으로써, 양자와 다자를 연계한 압박 수단의 성격을 보였다.

2025년 10월에 단행된 희토류 수출 통제 사례는 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 중국은 희토류 원자재 자체에 대한 통제에 그치지 않고, 중국산 희토류 관련 기술을 사용하여 해외에서 생산된 물품까지 통제 범위에 포함함으로써 미국과 동맹과 파트너 사이의 이해관계의 간극을 만들어 내고자 하였다. 특히 기술

180) 商务部(2025a. 10. 9.), 「商务部公告2025第61号 公布对境外相关稀土物项实施出口管制的决定」; 商务部(2025b. 10. 9.), 「商务部公告2025第62号 公布对稀土相关技术实施出口管制的决定」(모든 자료의 검색일: 2025. 12. 21.).

의 실질적 이전뿐만 아니라 중국 내 기업이 해외 자회사나 외국 기관과 기술 및 정보를 공유하는 행위 역시 수출로 간주하는 등, 중국의 기술 수출 개념을 매우 광범위하게 정의하였다.¹⁸¹⁾

둘째, 이 조치는 관할 범위를 중국 국경 밖으로 확장했다는 점에서 획기적이다. 중국 외 지역의 조직과 개인이 중국산 희토류가 포함된 관련 물품을 제3국으로 수출하는 경우에도 사전에 중국 상무부의 허가를 받아야 한다는 규정을 명시함으로써, 중국은 자원을 매개로 한 규칙의 외연을 국제적으로 확대하였다.¹⁸²⁾

셋째, 중국은 통제의 구체적 대상과 목적을 명확히 설정하였다. 해외 군사 사용자에 대한 수출은 원칙적으로 허가하지 않으며, 첨단 반도체(예컨대 14나노 이하 로직 칩, 256단 이상 메모리 칩)의 연구·생산 및 관련 장비·소재, 잠재적 군사 활용 가능성이 있는 AI 기술과 연관된 수출은 개별 사안별로 엄격히 심사하도록 규정하였다.¹⁸³⁾ 이는 미국이 중국을 대상으로 시행해 온 기술 수출 통제 방식과 유사한 구조를 갖는 것으로, 중국이 처음으로 희토류의 최종 용도를 기준으로 반도체 산업 적용을 제한했다는 점에서 의미가 크다.¹⁸⁴⁾

특히 이번 희토류 수출 통제는 고급 반도체 생산에 필수적인 희토류 원천을 직접 겨냥함으로써 네덜란드, 일본, 한국 등 반도체 제조 장비 및 위탁생산이 집중된 국가들에 실질적인 영향을 미치게 되었다.¹⁸⁵⁾ 이 국가들이 미국의 대중 기술 견제 정책에 정책적으로 동조해 왔다는 점을 고려할 때, 이는 중국의 수출 통제가 단순한 산업정책 차원의 대응에 머무는 것이 아니라, 대미 경쟁 구도 속에서 미국과 동맹국을 분리하려는 전략적 대응이라고 할 수 있다.

181) 「稀土出口管制加码: 商务部连发新规后, 高端半导体产业链迎新变量」(2025. 10. 11., 검색일: 2025. 12. 23.).

182) 「中國出口管制加嚴: 對14nm以下晶片以及軍用用途稀土出口管制」(2025. 10. 9., 검색일: 2025. 12. 23.).

183) 「明确限制具体目标, 严管军事敏感领域, 涉稀土出口管制, 中方接连出手」(2025. 10. 10., 검색일: 2025. 12. 23.).

184) 「中国升级稀土出口管制涉半导体 哪些公司会受影响?」(2025. 10. 11., 검색일: 2025. 12. 23.).

185) 「稀土出口管制加码: 商务部连发新规后, 高端半导体产业链迎新变量」(2025. 10. 11., 검색일: 2025. 12. 23.).

중국 정부가 희토류 통제라는 능동적 수단을 통해 그동안 일방적으로 차보즈 상황에 놓여 있던 비대칭적 구조를 개선할 수 있는 계기를 확보하였다.¹⁸⁶⁾ 미국이 반도체 제조 장비의 중국 반입을 제한하는 데 대응하여, 중국은 이제 해당 장비 생산에 필수적인 원자재를 통제함으로써 미중 협상에서 새로운 지렛대를 확보한 것이다.¹⁸⁷⁾ 더 나아가서 중국이 미국 주도의 기술 통제 질서에 대해, 자원 통제를 핵심으로 하는 새로운 질서를 통해 미국에 대한 구조적 압박의 가능성을 보여 주었다.

종합하면, 국외 희토류 관련 물품 수출 통제는 중국이 대미 경쟁 국면에서 더 이상 수동적으로 대응하는 데 그치지 않고, 자국이 보유한 독점적 자원과 원자재, 제조 역량을 제도화하여 ‘중국의 규칙’을 대외적으로 투사하는 능동/대외 전략으로 전환했음을 보여 주는 사례라고 할 수 있다.

2) 중-브라질 운명공동체 구축 공동성명

중-브라질 운명공동체 구축은 중국이 대미 경쟁 국면에서 단순한 대응이나 방어를 넘어, 글로벌 사우스를 매개로 대안적 세계 질서의 구상을 적극 전개함으로써 협상 환경 또는 구조 자체를 재구성하려는 능동적 전략 전환을 보여 주는 사례이다. 중-브라질 운명공동체 공동성명에서 중국은 무역 전쟁을 비판하는 데 그치지 않고, ‘더 공정하고 지속 가능한’ 국제질서의 필요성을 강조하였다.¹⁸⁸⁾ 이러한 접근은 다자주의와 개발도상국의 발전을 정당화의 근거로 삼아 기존 미국 중심의 세계 질서에 대한 대안적 비전을 제시하려는 시도이다. 중-브라질 관계는 ‘글로벌 사우스와 발전도상국 대국 간 협력의 모범 사례’라는 점을 고려할 때,¹⁸⁹⁾ 중국이 미국의 압박을 완화할 수 있는 국제적 환경을 조성하

186) 「中国升级稀土出口管制涉半导体 哪些公司受影响?」(2025. 10. 11., 검색일: 2025. 12. 23.).

187) 「稀土出口管制加码: 商务部连发新规后, 高端半导体产业链迎新变量」(2025. 10. 11., 검색일: 2025. 12. 23.).

188) 外交部(2025. 5. 13.), 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于强化携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体, 共同维护多边主义的联合声明」(검색일: 2025. 12. 21.).

려는 전략적 계산을 반영한다. 이 사례는 중국의 대미 협상 전략이 수동적 대응에서 벗어나 외부 구조 자체를 변화시키려는 능동적 접근으로 이동하고 있음을 보여 준다.

중국이 브라질과 협력에 합의한 과정은 다음과 같다. 2024년 11월 20일에 시진핑 주석은 브라질을 국빈 방문하여 브라질 대통령과 정상회담을 갖고, 양국 관계를 기존의 '전면적인 전략적 동반자 관계(全面战略伙伴关系)'에서 '더 공정한 세계와 지속 가능한 지구를 함께 구축하는 중-브라질 운명공동체(携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体)'로 격상할 것을 공동으로 선언하였다. 이는 중국의 대외관계 역사상 전례 없는 관계 설정으로, 중-브라질 관계가 '역사상 최상의 시기'에 진입했음을 상징적으로 보여 주는 조치로 평가된다.¹⁹⁰⁾ 다음 날인 11월 21일에는 이를 구체화한 공동성명이 공식적으로 발표되었다.¹⁹¹⁾

이러한 관계 격상은 양자 협력의 단순한 업그레이드라기보다는 중국이 글로벌 사우스의 대표적 국가와 전략적 연계를 통해 미국 주도의 국제질서에 대한 대안적 질서 서사를 적극적으로 구축해 나가고 있음을 보여주는 사례이다. 중국은 중-브라질 공동성명에서 이념적 대립 구도를 전면에 내세우기보다 발전과 연대를 핵심 가치로 제시함으로써, 미국의 가치 외교(민주주의 vs. 권위주의)와 구별되는 규범적 틀을 제시하였다. 동시에 중국의 일대일로 구상과 브라질의 주요 국가 발전 전략을 제도적으로 연계함으로써, 이러한 대안적 질서 서사를 구체적인 정책 협력으로 연결하였다. 양국은 광업의 지속 가능한 발전을 위한 협력 양해각서, 디지털 경제 협력 강화에 관한 양해각서, AI 역량 강화에 관한 양해각서 등 총 37건의 협력 문서를 체결하였다.¹⁹²⁾ 그 결과 인프라, 신

189) 外交部(2024b. 11. 21.), 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体的联合声明」(검색일: 2025. 12. 21.).

190) 「中国-巴西命运共同体: 合作共赢, 命运与共的典范」(2024. 11. 22., 검색일: 2025. 12. 21.).

191) 外交部(2024b. 11. 21.), 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体的联合声明」(검색일: 2025. 12. 21.).

192) 外交部(2024c. 11. 21.), 「习近平主席对巴西国事访问成果文件清单」(검색일: 2025. 12. 27.).

흥 산업, 과학기술 혁신 분야가 중-브라질 협력의 핵심 영역이 되었다.¹⁹³⁾

중-브라질 운명공동체는 ‘반미 연대’와 같은 수동적 연대가 아니라, 다자주의와 개발도상국의 발전을 명분으로 하는 적극적인 질서 구축을 시도하며, 글로벌 거버넌스 체제 개혁을 주요 목표로 한다는 점에서 능동적인 대외 전략이다.¹⁹⁴⁾ 2024년 11월 21일에 발표된 공동성명에서 양국은 중국과 브라질을 글로벌 사우스의 대표 주자로 규정하고, 글로벌 거버넌스 기구 및 국제 금융 체제 개혁을 촉진하여 개발도상국의 발언권과 영향력을 제고할 필요성을 강조하였다. 또한 유엔, G20, 브릭스 등 다자 플랫폼에서의 전략적 협력을 강화함으로써 국제질서를 보다 공정하고 합리적인 방향으로 발전시키고, 질서 있는 세계 다극화와 포용적 경제 세계화를 촉진하겠다는 입장을 밝혔다.¹⁹⁵⁾

이러한 전략적 지향은 2025년 5월 13일에 발표된 「더 공정한 세계와 지속 가능한 지구를 위한 중-브라질 운명공동체 강화 및 다자주의의 공동 수호에 관한 공동성명(关于强化携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体, 共同维护多边主义的联合声明)」에서 더욱 분명하게 나타났다. 해당 성명은 관세 전쟁과 무역 전쟁을 비판하고 미국의 일방주의, 보호주의, 패권적 행태에 반대하는 것은 물론이고 포용적이고 지속 가능한 세계 질서의 구축을 지향한다는 점을 명확히 하였다. 중국은 또한 다자주의의 수호자임을 재확인하는 한편, 개발도상국이 직면한 구조적 도전에 대한 국제사회의 관심과 대응을 촉구함으로써 글로벌 사우스의 핵심 대표로서 위상을 확보하고자 하였다. 중국은 이를 계기로 글로벌 사우스 국가 간 협력 강화를 주장하며, 중-브라질 관계를 발전도상국인 대국 간 협력의 모범 사례로 제시하였다.¹⁹⁶⁾

193) 外交部(2024b. 11. 21.), 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体的联合声明」(검색일: 2025. 12. 21.).

194) 「“中巴命运共同体”的世界意义」(2024. 11. 25., 검색일: 2025. 12. 21.).

195) 外交部(2024b. 11. 21.), 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体的联合声明」(검색일: 2025. 12. 21.).

196) 外交部(2025. 5. 13.), 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于强化携手构建更公正世界和更可持续星球的中巴命运共同体, 共同维护多边主义的联合声明」(검색일: 2025. 12. 21.).

1. 2020년 1단계 합의와 전략적 전환

가. 1단계 합의에 대한 평가

2020년 미중 1단계 무역 합의가 체결된 직후, 중국 국내에서는 이에 대한 평가가 네 가지로 제기되었다. 첫 번째 평가는 중국 정부가 공식 발표에서 취한 입장이다. 이 입장은 합의가 미중 양측이 평등과 상호 존중의 원칙에 기초해 도달한 것이며, 합의의 도출이 미국과 중국에 모두 이롭다고 주장한다. 중국의 평가는 국무원 부총리 류허(刘鹤)의 발언에서 확인된다.

“미중 양측은 대국적 관점에서 출발하여 1단계 경제무역 합의를 달성하였다. 이는 중국에도, 미국에도, 나아가서 전 세계에도 유리하다. 경제적 측면에서 보면, 이번 합의는 현존하는 무역 마찰과 긴장을 완화하고, 시장의 불확실성을 없애는 데 도움이 된다. 또한 시장의 기대를 안정시키고, 신뢰를 강화하며, 기회를 창출하고 번영을 촉진하는 합의이다. 정치적 측면에서 보면, 이번 합의는 미중 관계의 안정적인 이고 건전한 발전을 유지하는 데 도움이 되며, 국제 환경을 개선하고 세계의 평화와 발전을 촉진한다.”¹⁹⁷⁾

평등, 호혜(互利), 윈윈(双赢)을 강조하는 논조는 합의 체결 직후 중국 정부의 공식 입장뿐 아니라 인민일보, 신화통신 등 중앙 매체가 제시한 주류 시각으로

197) 「坚持平等和相互尊重原则 解决双方关切 实现互利共赢—刘鹤就中美签署第一阶段经贸协议答记者问」(2020. 1. 16., 검색일: 2025. 12. 4.).

자리 잡았다. 특히 이들 매체에 실린 중국 전문가들의 평가는 공통적으로 해당 1단계 협의가 평등성과 호혜성을 핵심 특징으로 한다는 점을 강조하고 있다.¹⁹⁸⁾

두 번째 평가는 일부 미디어에서 제기된 시각으로 정부의 공식 입장과 달리, 중국이 상당한 수준의 양보를 감수했다는 점을 강조한다. 이러한 주장은 특히 1인 미디어를 중심으로 제기되었다. 이들은 협정 문건을 분석하면서, 영문본에서 “China shall(즉 ‘중국은 ~해야 한다’)”이라는 표현이 100회 이상 등장하는 반면, 미국에 대한 의무 표현은 빈도수가 훨씬 적다는 점을 근거로 협정의 불공정성을 지적한다.¹⁹⁹⁾

세 번째 평가는 협정의 실행 가능성 자체가 낮다는 점을 지적한다. 중국인민대학교 국제관계학원 교수이자 국무원 참사인 스옌홍(时殷弘)은 미중 1단계 합의가 “애초부터 현실성이 낮았다(从一开始,中美第一阶段的贸易协定就是不靠谱的)”라고 평가한다. 1단계 합의의 핵심은 미국산 제품을 대량 구매하는 조건으로 미국이 일부 중국산 수출품에 부과한 고율 관세를 철회하고, 또 다른 일부 관세는 절반으로 인하하는 데 있었다. 그러나 중국이 약속한 미국산 제품의 추가 수입 규모는 중국의 경제성장률이나 실제 수요 수준을 크게 초과하는 비현실적인 수치라는 것이다. 더 나아가서 코로나19 팬데믹 상황에서 중국이 2년 안에 미중 무역 규모를 두 배로 확대하겠다는 약속을 전면적으로 이행하는 것은 애초부터 불가능했으며, 이행할 필요성도 없었다는 주장이다.²⁰⁰⁾

네 번째 평가는 비교적 중립적인 견해로서 중국의 정치학자들 사이에서 나타나는 시각이다. 이들은 미중 1단계 합의가 완전한 승리도, 큰 양보도 아니라 현실적 타협의 산물이라고 본다. 이러한 입장의 대표적 학자로는 홍콩중문대학교 선전 캠퍼스의 정용니엔(郑永年) 교수와 중국인민대학교의 진찬롱(金灿荣) 교수가 있다. 정용니엔 교수는 2020년에 시진핑 주석이 주재한 ‘경제·사회 분

198) 「平等·互利·双赢—专家解读中美第一阶段经贸协议」(2020. 1. 16., 검색일: 2025. 12. 4.); 「中美重塑经贸关系的重要一步—中美第一阶段经贸协议文本解读」(2020. 1. 16., 검색일: 2025. 10. 21.).

199) 「金灿荣解读中美贸易协定(1): 真的是中方让步大吗?」(2020. 1. 19., 검색일: 2025. 10. 21.).

200) 「时殷弘-朱锋对谈: 中美关系降低点我们怎样应对」(2020. 6. 24., 검색일: 2025. 10. 21.).

야 전문가 좌담회’에 참석한 이력이 있어, 시진핑의 주요 정책 자문 인사 중 한 명이며,²⁰¹⁾ 진찬룡 교수는 국무원 정부 특별 전문가이다.²⁰²⁾ 두 학자 모두 중국 정부 고위층과 비교적 밀접한 관계를 유지하고 있다는 점에서 중국 정부의 견해를 간접적으로 대변한다고 할 수 있다.²⁰³⁾

이 시각은 중국이 일정한 수준의 타협이나 양보했다는 점은 인정하면서도, 장기적으로 볼 때 이 합의가 중국 발전에 유리하게 작용할 수 있다고 본다.²⁰⁴⁾ 표면적으로는 미국이 상대적으로 적은 양보로 중국으로부터 약속을 더 많이 받아낸 것처럼 보일 수 있으나, 합의 자체가 일단 미중 무역전쟁의 긴장을 완화하여 중국 기업에 대비할 시간적 여유를 제공하고, 미중 간 전면적 디커플링의 위험을 낮추며, 무역 마찰이 추가로 확대되고 악화되는 상황을 방지하는 효과가 있다는 것이다.²⁰⁵⁾ 미중 합의 내용이 중국의 기존 개혁 방향과 대체로 일치한다는 점에서 중국이 미국의 압력을 중국이 개혁을 더욱 추진하는 동력으로 활용하는 부수적 효과도 기대된다고 주장한다.²⁰⁶⁾

나. 1단계 합의의 교훈: 취약성 완화와 능동 전략으로 전환

1단계 합의에 대한 평가는 서로 다르지만, 위의 네 가지 견해에는 미국의 근본적 의도가 중국의 대국으로서의 부상을 전략적으로 견제하려는 데 있다는 인식이 공통으로 자리 잡고 있다.²⁰⁷⁾ 중국은 미중 무역 문제가 장기적이고 복잡하며 난도가 높은 구조적 문제라는 점을 강조하면서, 1단계 합의의 타결이 문제의 근본적 해결이나 안정적 국면으로 전환을 의미하지 않는다는 점 또한 인식하고 있다.²⁰⁸⁾

201) 「習近平智囊鄭永年談台灣 和平統一會用社會經濟的方法」(2025. 9. 17., 검색일: 2025. 12. 30.).

202) 「全球新态势与中美关系」(2021. 8. 23., 검색일: 2025. 12. 30.).

203) Peck(2025), p. 9.

204) 鄭永年(2020), p. 303.

205) 「金灿荣解读中美贸易协定(1): 真的是中方让步大吗?」(2020. 1. 19., 검색일: 2025. 10. 21.).

206) 鄭永年(2020), p. 303.

207) 「中美签署第一阶段经贸协议: 以第二次入世的勇气推动改革开放」(2020. 4. 23., 검색일: 2025. 10. 21.).

미중 경쟁의 복합적 성격과 미국의 패권주의적 목표의 문제를 지적하는 시각이 이에 해당한다. 이러한 시각은 1단계 합의 이후 미중 관계를 다음과 같이 분석한다.

“미중 무역마찰은 이미 금융전, 기술전, 지정학적전, 국제여론전, 국제규범전 등 전방위적 경쟁 단계로 격상되었으며, 장기성과 점증적 엄중성을 갖는다. 우리(중국)는 무역 협정이 미국 측의 근본적 요구가 아니라는 점을 항상 명확히 인식해야 한다. 미국은 무역전쟁을 통해 관세 수익을 확보하고 제조업을 자국으로 회귀시키려고 하며, 기술전을 통해 중국의 혁신 역량을 억제하고, 금융전을 통해 중국 경제를 압박할 수 있는 더 많은 수단을 얻고자 한다. 또한 지정학적 갈등을 조성해 중국과 주변 지역의 평화적·안정적 발전 환경을 교란하고, 여론전을 통해 사실을 왜곡해 국제사회를 오도하려고 한다. 미국의 가장 근본적이고 본질적인 목적은 중국의 부상을 억제하고 미국의 세계모니를 유지하는 것이며, 이것이 바로 미국의 최종 카드(底牌)이다.”²⁰⁹⁾

중국은 미국의 의도를 위와 같이 정의하고, 1단계 합의 불이행의 원인을 미국에 돌리는 작업을 수행하였다. 2020년부터 2022년까지 미국이 “중국이 합의 이행 약속을 지키지 않았다”라고 집중적으로 비판하자, 중국은 문제의 주요 원인이 미국의 각종 제한 조치에 있다고 반박하였다. 이러한 조치에는 양국 간 상호 부과된 고율 관세,²¹⁰⁾ 공급망 차질,²¹¹⁾ 중국 기업에 대한 미국의 제재 및 규제²¹²⁾ 등이 포함된다. 2025년에 중국 국무원은 『중미 경제무역 관계 관련 문제에 대한 중국의 입장(关于中美经贸关系若干问题的中方立场)』을 통해 미국이 취한 제재와 제한 조치를 일방주의(单边主义)와 패권적 횡포주의(霸凌主

208) 「新华社评论员: 办法总比困难多—写在中美签署第一阶段经贸协议之际」(2020. 1. 16., 검색일: 2025. 12. 7.).

209) 「中美签署第一阶段经贸协议: 以第二次入世的勇气推动改革开放」(2020. 4. 23., 검색일: 2025. 10. 21.).

210) 「炒作“中美贸易第一阶段协议执行不力”太低级」(2021. 1. 28., 검색일: 2025. 12. 7.).

211) 「商务部: 希望美方尽快取消对华加征关税和制裁打压措施」(2022. 2. 10., 검색일: 2025. 12. 7.).

212) 「中国驻美大使秦刚就中美经贸等问题接受美《福布斯》杂志专访」(2022. 5. 6., 검색일: 2025. 12. 7.).

义)로 규정하며 비판하였다.²¹³⁾ 중국은 자국의 대응 조치가 정당성을 갖는다는 점을 강조하고, 미국 조치의 부당성을 국제사회에 제기하려는 의도를 드러냈다.

1단계 합의의 핵심적인 교훈은 첫째, 기술 분야를 중심으로 한 자립 능력의 구축을 중국의 장기적 발전 전략의 필수 요소로 인식하였다는 점이다. 미국에 선제적이고 능동적으로 대응하기 위한 선결 조건은 중국의 구조적 취약성을 보완하는 것이다. 중국과 미국 사이에는 기술 혁신, 첨단 제조업, 금융 서비스, 고등교육, 군사력 등 다양한 핵심 분야에서 여전히 상당한 격차가 존재한다는 인식을 바탕으로 자립 능력을 강화해야 한다는 전략의 전환을 모색하기 시작하였다.²¹⁴⁾ 미중 무역 협상 과정에서 드러난 공급망의 대외 의존과 토착 기술의 취약성은 중국이 지속 가능한 발전을 위해 자체 역량을 강화해야 한다는 인식을 더욱 강화하였다.²¹⁵⁾

둘째, 1단계 합의의 또 다른 핵심 교훈은 능동성 제고의 필요성이다. 중국은 1단계 합의의 이행이 어려워지고 미중 갈등이 다시 고조되자, 기존의 반응 전략을 보완할 수 있는 능동적 전략으로 전환을 본격적으로 모색하기 시작하였다. 합의 체결 이후 중국 내부에서는 능동적 개방, 능동적 협력, 국제 규칙 경쟁에서의 주도권 확보를 통해 세계 무대의 중심에 좀 더 적극적으로 접근해야 한다는 논의가 강조되었다.²¹⁶⁾

이 과정에서 ‘단방향 개방(单边开放)’ 또는 ‘제2의 세계무역체제 편입(第二次入世)’과 같은 개념이 능동성 제고를 위한 방안으로 부상하였다. 단방향 개방은 상호주의적 개방(对等开放)과 달리, ‘상대국이 개방하지 않더라도 중국이 먼저 개방에 나서는 것’을 의미한다.²¹⁷⁾ 단방향 개방 전략은 미국이 양극화된

213) 中华人民共和国国务院新闻办公室(2025), p. 2.

214) 「中美签署第一阶段经贸协议: 以第二次入世的勇气推动改革开放」(2020. 4. 23., 검색일: 2025. 10. 21.).

215) 郑永年(2020), pp. 307~308; 郑永年(2025), p. 165.

216) 郑永年(2025).

217) 위의 자료.

세계 질서를 구축하려는 시도를 약화하고, 중국의 대외 활동 공간을 확대하는데 기여할 수 있다는 점에서 그 필요성이 강조된다.²¹⁸⁾ 미국이 보호무역주의로 회귀하고 동맹국들과 함께 중국과의 체계적 디커플링을 추진하는 상황에서, 중국이 오히려 더 적극적으로 개방을 확대해야 한다는 것이다.

능동적 협력 또한 새로운 변화의 방향으로 제시되었다. 미국의 조치에 수동적으로 대응하는 태도에서 벗어나, 중국이 주도적으로 타국과의 협력을 모색해야 한다는 것이다. 미국과 협상에서 무관세, 무장벽, 무보조금을 원칙으로 하는 미중 자유무역지대 구상을 선제적으로 제안하거나, 아세안, 라틴아메리카, 아프리카 및 일대일로 연선 국가들과 협력을 적극 강화하는 방안이 이에 해당한다. EU, 일본, 한국 등과 양자 협력 및 FTA 협상을 확대하고, WTO와 같은 국제 조정 메커니즘을 적극 활용해야 한다는 논의도 제기된다.²¹⁹⁾

셋째, 규칙 제정 권한의 확보 역시 능동성을 강화하는 핵심 축으로 강조된다. 중국의 제도적 영향력이 경제력에 비해 여전히 부족하며, 이러한 불균형이 중국 기업의 해외 진출을 제약하고 국제 이미지 및 소프트파워의 제고에도 한계를 초래한다는 것이다.²²⁰⁾ 미중 경쟁의 관건이 기술 경쟁뿐 아니라 규칙 경쟁이라고 보고, 국내 규칙의 정비와 통일을 기반으로 중국이 새로운 국제 규칙, 규제, 표준의 제정에 적극 참여하는 전략이 새로운 대안으로 부상하였다. 중국의 규칙이 국제 무대에서 실질적으로 수용되도록 확산시키고, 국제사회 및 글로벌 시장과의 통합을 심화함으로써 중국의 국제적 영향력을 제고하자는 것이다.²²¹⁾

218) 위의 자료.

219) 「中美签署第一阶段经贸协议：以第二次入世的勇气推动改革开放」(2020. 4. 23., 검색일: 2025. 10. 21.).

220) 郑永年(2025), p. 194.

221) 위의 자료.

2. 2025년 미중 협상의 재점화: 공세와 타협의 양면 전략

트럼프 2기 행정부 출범 이후 미중 무역 전쟁이 다시 격화되었다. 미국이 중국의 부상을 저지하기 위해 전방위적 압박을 강화하는 가운데, 중국의 대응 방식 변화가 확인된다. 2025년 협상은 외형적으로는 무역 협상의 성격을 띠고 있으나, 수출 통제, 공급망, 투자, 첨단기술을 포괄한 이슈 연계와 양자과 다자 전략이 본격적으로 결합되었다. 미중 경쟁의 성격이 다차원적 복합게임으로 한층 강화된 것이다. 또한 트럼프 1기 행정부 당시 중국이 미국의 공세에 반응적으로 대응하던 것과 달리, 2025년 무역 협상에서 중국은 보복관세와 같은 기존의 반응/대외 유형을 유지하는 가운데, 능동 유형을 보완적으로 활용하는 것이 확인된다. 이는 중국이 기존 단기적, 반응적 대응에서, 이슈 연계, 양자-다자 전략을 유연하게 조합하여 협상의 지형을 관리하고 있음을 시사한다.

2018년 무역 협상 당시 중국은 갈등이 불가피하다면 피하지 않겠지만, 타협을 우선시하는 ‘투이불파(鬪而不破)’의 모습을 보였다. 그러나 2025년에 중국은 대화와 타협의 문을 닫지는 않지만, 필요하다면 언제든지 미국의 공세를 맞받아치겠다는 ‘선타재담(先打再談)’으로 전환하였다. 그 결과 2025년 미중 무역 협상은 트럼프 행정부가 중국에 기존 관세 55%를 포함해 124.8%의 관세를 부과하자, 중국이 곧바로 147.6%의 보복관세로 대응하는 등 매우 높은 수위의 공세가 초기부터 동원되었다.²²²⁾ 중국은 또한 기존 정책 수단을 제도화하고 집행 메커니즘을 조정한 반응/국내 유형 조치를 토대로, 희토류 등 핵심 자원과 소재에 대한 통제력을 강화하고 이를 협상 지렛대로 활용하였다. 즉 미중 협상 전략에서 능동/국내 및 능동/대외 유형 조치가 병행되는 양상이 확인된다. 그 결과 미중 무역 협상은 매우 빠른 속도의 확전과 정상 간 합의를 통해 일시적 휴전이 반복되어 소강상태에 들어가는 패턴을 보였다.

222) Bown(2025. 11. 14.), “US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart”(검색일: 2025. 11. 15.).

2025년 미중 무역 협상 과정을 살펴보면 다음과 같다(표 5-1 참고). 2025년 초 트럼프 대통령은 대중 무역적자와 펜타닐 문제를 명분으로 강경 노선을 공식화하였다. 이에 중국은 보복관세를 중심으로 반응/대외적 대응을 지속하였다. 2월 미국이 IEEPA를 근거로 모든 중국산 수입품에 10% 추가 관세를 부과하자,²²³⁾ 중국은 당일 미국산 석탄과 LNG에 15%, 원유와 자동차 등에 10% 관세를 예고하였다.²²⁴⁾ 미국은 3월 4일 대중 관세를 10% 추가 인상하며 관세 압박을 이어 갔다. 중국 역시 미국산 농산물에 관세 15%, 콩, 수수, 해산물, 유제품 등 700개 이상의 품목에 관세 10%를 부과하며 대응 수위를 높여 갔다.²²⁵⁾ 4월에 양국은 추가 관세를 반복하며 전면전에 돌입하였다. 4월 2일에 미국이 대중 수입품을 대상으로 관세율 34% 인상을 발표하자, 중국은 이에 상응하는 조치로 34% 보복 관세를 부가하였다.²²⁶⁾ 미국은 중국의 보복 조치를 근거로 기존에 인상한 관세율 34%에 추가로 50%를 더 인상하였다. 미국이 총 84%의 관세 인상안을 발표하자 중국도 대미 관세율을 84% 인상하는 조치로 응수하였다.²²⁷⁾ 트럼프 대통령은 즉각 41% 추가 안을 발표하며 총 125% 관세 인상을 선언하였다. 중국 역시 동일한 수준의 보복관세를 부과하여 총 125% 추가 관세로 대응하였다.²²⁸⁾ 그 결과 양국의 산업 및 농업 부문에 부담이 누적되었다.

주목할 점은 중국이 보복관세 조치와 WTO 제소 같은 기존 대응 방식을 지속하면서도 핵심 광물 수출 통제, 신뢰할 수 없는 실체 명단에 등재, 반독점법을 근거로 한 미국 기업 조사 개시 등 다양한 정책 수단을 복합적으로 활용하기

223) Hammond and Burkhart(2026).

224) 国务院关税税则委员会(2025. 2. 4.), 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的部分进口商品加征关税的公告(税委会公告2025年第1号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

225) 国务院关税税则委员会(2025. 3. 4.), 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的部分进口商品加征关税的公告(税委会公告2025年第2号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

226) 国务院关税税则委员会(2025. 4. 4.), 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的进口商品加征关税的公告(国务院关税税则委员会公告2025年第4号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

227) 国务院关税税则委员会(2025. 4. 9.), 「国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告(税委会公告2025年第5号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

228) 国务院关税税则委员会(2025. 4. 11.), 「国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告(国务院关税税则委员会公告2025年第6号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

시작했다는 점이다. 기존의 법과 제도에 근거해 확보한 수단을 조합하여 대응 스펙트럼이 확장되는 변화가 관찰되고 있다. 3월에 단행된 미국의 10% 추가 관세에 대해 중국은 10% 보복관세를 부과하는 반응/대외 유형의 대응을 지속 하였다. 동시에 미국 기업 15곳을 수출 통제 목록에 추가하고 미국산 대두 수입기업 3곳의 수입 자격을 정지하고 미국산 목재 수입을 중단하는 조치도 병행 하였다. 또한 미국 기업 10곳을 신뢰할 수 없는 실제 명단에 추가하여 중국의 법적, 제도적 수단을 양자 관계에 적극 활용하는 움직임이 확인된다.

표 5-1. 미중 무역 전쟁 일지

날짜(2025년)	주요 협상 이벤트 및 결과
1월 20일	• 트럼프 대통령 2기 행정부 임기 시작
2월 1, 4일	• 미국, 모든 중국산 수입품에 10% 관세 부과(2월 4일 발효) • 중국, 미국산 석탄, LNG에 15%, 원유, 자동차 등에 10% 관세 부과(2월 10일 발효)
3월 3, 4일	• 미국, 펜타닐 유입을 이유로 대중 관세 10% 추가(총 20%)(3월 10일 발효) • 중국, 미국산 농산물 700여 품목에 10~15% 관세 부과로 맞대응(3월 10일 발효)
4월 2~12일	• 양국이 상호 84%, 125% 관세를 인상하여 전면전 양상에 돌입
5월 10~12일	• 스위스 제네바에서 제1차 무역 협상 개최. 90일간 관세 휴전에 합의
7월 28~29일	• 스웨덴 스톡홀름에서 제3차 무역 협상 개최
9월 14~15일	• 스페인 마드리드에서 제4차 무역 협상 개최. 중국의 틱톡 미국 사업권 매각 관련 현안 등 논의, 합의 결과 미발표
10월 9, 10일	• 협상 막판 긴장 고조: 중국이 희토류 수출 통제 확대를 발표하자(11월 8일 시행), 트럼프 대통령은 대중 수입품 전체에 100% 관세 부과를 거론하며 위협(11월 1일 시행)
10월 14일	• 미중, 각각 상대국 선박에 특별 입항료 부과 시행
10월 25~26일	• 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 정상회담을 위한 고위급 회담 개최 • 정상회담 사전 조율, 무역 프레임 도출 및 핵심 쟁점에 기본 합의
10월 30일	• 한국 부산에서 미중 정상회담 개최 • 트럼프 대통령은 일부 대중 관세 인하를 약속했고, 시진핑 주석은 미국산 대두 등 농산물 구매 재개를 약속 • 양측은 희토류, 반도체 등 핵심 기술 분야 수출 통제 조치의 1년간 상호 유예 합의 • 펜타닐 불법 거래 단속 협력, 틱톡 등 기업 이슈 해결 노력 등에 합의

자료: 미국 무역대표부, 상무부, 백악관, 중국 상무부, 재무부 홈페이지 및 아카이브, PIIE, Holland & Knight Alert 자료를 참고하여 저자 작성(자세한 일지는 부록 참고).

4월 들어 전면전으로 확대되는 과정에서 이러한 변화는 더욱 두드러진다. 중국은 희토류 7종 관련 물품에 대한 수출 통제를 확대하고,²²⁹⁾ 미국 기업 16개사를 수출 통제 목록에 추가하였다.²³⁰⁾ 또한 미국 방산 기업 11개사를 신뢰할 수 없는 실체 명단에 추가하고,²³¹⁾ 미국 듀폰(DuPont) 중국 법인을 대상으로 한 반덤핑 조사 개시를 발표하였다.²³²⁾ 이는 중국이 법적, 제도적 수단을 토대로 자국의 산업, 기술 및 공급망을 결합하여 미국의 공세에 입체적으로 대응하는 방식으로 전략을 전환하고 있음을 보여준다.

갈등이 고조되자 양국은 5월 제네바에서 열린 제1차 회담을 통해 관세 인하와 휴전을 모색하기 시작하였다. 5월 스위스 제네바에서 열린 제1차 회담에서 양국은 90일 동안 관세 추가를 유예함으로써 휴전에 합의하였다.²³³⁾ 미국은 대중 관세를 30%로, 중국은 대미 관세를 10%로 인하하기로 합의하였고, 중국은 4월 2일 이후에 도입한 비관세 조치의 유예 및 철폐를 약속하였다. 6월, 7월 영국 런던과 스웨덴 스톡홀름에서 양국 대표단은 논의를 이어 갔으나 제네바 회담에서 도출된 합의를 이행하는 것을 원칙적으로 합의하는 데 그쳤다.²³⁴⁾ 이후 9월 마드리드에서 양국은 회담을 이어 갔다. 핵심 의제로 틱톡(TikTok)의 소유 구조 전환, 관세 유예를 연말까지 연장하는 논의한 것으로 알려졌으나 구체적인 합의 결과 및 내용은 공개되지 않았다.²³⁵⁾

협상 국면에 진입했음에도 양국은 협상의 지렛대를 극대화하기 위해 규제와 자원을 동원하는 전략을 병행하였다. 미국의 반도체 기술 통제에 맞서 중국은

229) 商务部, 海关总署(2025. 4. 4.), 「商务部 海关总署公告2025 第 18 号 公布对部分中重稀土相关物项实施出口管制的决定」(검색일: 2025. 11. 3.).

230) 商务部(2025. 4. 4.), 「商务部公告2025年第21号 公布将16家美国实体列入出口管制管控名单」(검색일: 2025. 11. 3.).

231) 商务部(2025. 4. 4.), 「不可靠实体清单工作机制关于将斯凯迪奥公司等11家美国企业列入不可靠实体清单的公告」(검색일: 2025. 11. 3.).

232) 市场监管总局(2025. 4. 4.), 「杜邦中国集团有限公司涉嫌违反反垄断法 市场监管总局依法决定立案调查」(검색일: 2025. 11. 3.).

233) 商务部新闻办公室(2025. 5. 12.), 「中美日内瓦经贸会谈联合声明」(검색일: 2025. 11. 3.).

234) Gan and Liu(2025. 6. 11.), "US and China Agree on Plan to Ease Export Controls after Trade Talks in London"(검색일: 2025. 12. 9.).

235) Kotra(2025. 9. 22.), 「2025년 미중 통상 갈등 주요 경과 및 전망」(검색일: 2025. 12. 28.).

반독점 조사 등 능동/국내 유형을 통해 확보한 국내 제도적 수단을 외교적 압박 수단으로 전환하며 미국 기업을 대상으로 한 능동/대외 유형 조치를 병행하였다. 10월에 중국은 희토류 5종을 추가로 제한하고, 배터리 핵심 소재인 리튬, 흑연 등에 대한 수출 허가제를 확대하는 등 자원 무기화의 범위를 전방위적으로 확장하기 시작하였다. 이에 미국은 대중 수입품에 대한 100% 관세 부과 가능성을 거론하며 협상 막판 긴장 수위를 끌어올렸다.

10월에 양국은 말레이시아에서 개최한 제5차 회담을 통해 합의 프레임워크를 도출하였다. 이후 10월 30일에 부산에서 열린 정상회담에서 양국은 휴전에 합의하였다. 주된 합의 내용은 다음과 같다: ① 미국의 대중국 관세를 평균 47%로 조정, 중국의 대미 보복관세를 10% 인하, ② 미국의 수출 통제, 중국의 희토류 수출 통제 1년간 유예, ③ 양국의 해운 수수료 징수 조치 1년간 유예, ④ 중국의 미국산 농산물 대규모 구매.²³⁶⁾ 이번 합의는 고율 관세를 통한 갈등 고조가 일단락되고, 협상 국면이 재개되었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 양국의 갈등 구조가 근본적으로 해소되지는 않았다는 점에서 불안정한 현상 유지에 가깝다. 유예 기간 종료 이후 통제 조치가 재개될 불확실성이 상존하고 핵심 공급망의 블록화 추세가 지속되고 있어, 향후 미중 관계는 사안별 충돌-협상-임시 봉합이 반복되는 제도화된 갈등 국면을 지속할 가능성이 높다.

2025년 미중 무역 전쟁과 협상 과정에서 확인되는 변화는 중국이 관세뿐 아니라 수출 통제, 자원 무기화, 공급망 재편 등 다양한 현안을 유기적으로 연계한다는 데 있다. 또한 희토류 수출 통제의 역외 적용 등 양자 게임을 다자 전략과 연계한다는 점에서 미중 협상을 다차원적 복합게임으로 접근하고 있음이 확인된다. 중국의 변화는 트럼프 1기 행정부 당시 반응적 전략으로 일관하던 데서 탈피하여, 반응과 능동 전략을 정교하게 결합하는 전략적 진화의 결과라고 할 수 있다.

236) 최병일, 김지이나, 황호성(2025. 11. 3.), 「미중 정상회담 주요 성과와 시사점」(검색일: 2026. 1. 15.).

3. 2025년 중국의 대미 협상 전략: 세부 협상 전략의 실행/활용

가. 반응/대외 유형의 지속: 맞대응 전략

2025년 1월, 2기 트럼프 행정부 출범 이후 전개된 중국의 대미 협상 전략에서는 연속성과 변화의 양면성이 모두 발견된다. 미국의 대중 압박이 일시적 조치가 아니라 장기적으로 고착화되면서, 중국은 반응적 맞대응 기조를 전략의 근간으로 유지하고 있다. 중국은 미국을 먼저 도발하거나 선제적으로 대응하기보다 미국의 선제 조치에 후행하는 방식으로 이루어지며, 갈등의 책임을 미국에 귀속시키는 한편 대외적 정당성을 확보하려는 성격을 띤다.

반응적 대응의 지속성은 관세 분쟁의 재점화 과정에서 분명하게 드러났다. 2025년 트럼프 대통령은 1월 20일 취임사에서 대중 무역적자를 안보 사안으로 규정하며 강경 조치를 예고하였고, 2월 4일에 미국은 모든 중국산 수입품에 대해 10%의 추가 관세를 부과하였다. 이어 트럼프 행정부는 4월 10일에 대중 관세율을 평균 145%까지 부과하였다.

중국은 2월 10일, 미국산 석탄, LNG에 15%, 원유, 자동차에 10%의 추가 관세를 부과하며 즉각 대응에 나섰다. 이후 3월 4일에 미국이 대중 관세율을 20%로 인상하자, 중국은 다음 날인 3월 5일에 미국산 농산물 약 210억 달러 규모에 대해 10~15%의 보복관세를 부과하였다. 관세 공방은 4월 9~10일을 기점으로 전면전 양상으로 전개되었다. 양국은 상대 조치에 맞춰 관세를 반복적으로 인상했으며, 미국의 대중 평균 관세율은 최대 84%, 일부 전략 품목에는 그보다 높은 관세가 적용되었다. 이에 대응해 중국의 대미 평균 관세율 역시 최대 125%까지 상승하였다.

2025년 미중 관세 공방은 트럼프 행정부가 추가 관세를 인상할 경우, 중국

또한 지체하지 않고 보복관세를 부과하는 패턴이 반복되었다. 중국은 관세 인상의 부담을 양국이 분담하도록 유도함으로써, 미국의 관세 압박이 중국에만 일방적으로 집중되는 상황을 차단하였다. 2025년 협상에서도 중국은 미국의 공세에 대응해 보복관세를 반복적으로 활용하는 양자 차원의 반응/대외 전략 뿐 아니라, 다자화된 반응/대외 전략을 병행하였다. 미국의 조치를 일방주의적 규범 파괴로 규정하고, 자국의 대응을 법에 기반한 정당한 방어권 행사로 프레임을 강화하여 대내외적 정당성을 확보하려고 한 것이 이에 해당한다.

나. 동태적 진화: 반응과 능동의 결합

트럼프 2기 행정부 출범 이후 중국의 대미 전략은 기존의 반응적 대외 대응 방식이 지속되는 가운데, 국내와 대외적 차원에서 능동적 전략이 강화되고 있다. 그 결과 관세 전쟁을 중심으로 전개되던 미중 무역 협상은 단기간 내 선제 조치-보복-전면 충돌의 경로를 거치며 전선이 급격하게 확대되었다. 이는 중국이 2020년 이후 국내적 차원에서 제도적 강화를 위해 노력한 결과이다. 중국은 미국에 대한 대항력을 높임으로써 공세의 수위를 낮추고, 더 나아가서 미국의 공세를 선제적으로 예방하기 위한 동원 수단 범위를 광범위하면서도 유연하게 운영하고 있다.

1) 타협과 확전의 강은 양면 전략

중국은 2025년 협상에서 반응 전략의 기초를 유지하면서도, 필요하다면 확전을 병행하는 전략의 변화를 추구하고 있다. 중국이 이러한 양면 전략의 이면에는 미국의 공세가 확대, 강화되는 상황에서 수세적 대응의 한계가 존재한다는 판단이 깔려 있다. 동시에 거래적 접근을 선호하는 트럼프 행정부와 협상 가능성이 열려 있다는 판단이 작용한 결과이다.²³⁷⁾

중국이 트럼프 정부를 상대로 타협의 여지를 배제하지 않는 것은 대중국

강경론 또는 미중 디커플링을 주장하였던 피터 나바로(Peter Navarro)와 통상대표부 대표 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer)가 대중국 정책에 강력한 영향력을 행사하였던 트럼프 1기 행정부와 달리, 트럼프 2기 행정부에서 중요한 역할을 맡은 스콧 베센트(Scott Bessent) 재무장관과 하워드 러트닉(Howard Lutnick)이 차별화된 정책 노선을 추구하는 점과 관련이 있다.²³⁷⁾

트럼프 행정부는 대중국 정책의 고삐를 강하게 쥐는 모습을 보이는 동시에 대중 전략을 실행할 부서의 인원을 감축하는 양면성을 보이는 것 역시 중국이 트럼프 행정부와 협상을 지속하는 이유가 된다. 대중국 정책을 최우선순위에 놓으려면 서태평양 지역의 미군을 강화해야 한다고 주장하는 엘브리지 콜비(Elbridge Colby)의 주장과 달리, 트럼프 행정부는 아세안에 대한 관여를 담당하는 동아시아태평양국(Bureau of East Asian and Pacific Affairs)의 다자실(Office of Multilateral Affairs)의 인력을 대폭 감축하였다.²³⁹⁾

가) 타협 전략

트럼프 2기 행정부 출범 이후 대미 협상을 추진하는 과정에서, 중국은 미국의 공세에 과감하게 맞서는 동시에 협상을 진행하는 강은 양면 전략을 구사하였다. 이러한 모습은 2025년 1월 20일 트럼프 대통령 취임 이전부터 이미 시작되었다. 중국은 트럼프 대통령 취임 직전, 한정 중국 부주석을 시진핑 주석의 특사 자격으로 미국에 파견하여 JD 밴스(JD Vance) 부통령 당선인 및 테슬라(Tesla) 최고 경영자인 일론 머스크(Elon Musk)와 회담을 갖도록 하였다.²⁴⁰⁾

머스크가 트럼프 행정부에서 미국과 중국을 잇는 가교역할을 할 것이라는

237) Wang, Ran, and Jianwei(2024), "Does China Prefer Harris or Trump? The View From Beijing"(검색일: 2025. 11. 20.).

238) Yin(2025. 11. 7.), "Art of the Deal Meets Great Power Politics: Trump 2.0's Approach to China"(검색일: 2025. 12. 3.).

239) Lonsdorf and Bowman(2025. 7. 24.), "State Dept. Cuts China Experts as Administration Says Countering Beijing Top Priority"(검색일: 2025. 12. 26.).

240) The State Council of the People's Republic of China(2025. 1. 21.), "Chinese VP Attends Trump's Inauguration Ceremony"(검색일: 2025. 11. 10.).

관측이 일찍부터 제기된 데는 이러한 배경이 있다.²⁴¹⁾ 상하이에서 생산되는 테슬라 전기자동차를 생산할 뿐 아니라, 2억 달러 규모의 배터리 생산 시설 메가팩(Megapack)이 가동되기 시작하였다는 점을 고려할 때, 머스크는 미중 관계의 안정적 관리가 필요하다. 실제로 머스크는 바이든 행정부 당시 중국 전기자동차에 대한 100% 관세 부과결정에 반대하기도 하였다.²⁴²⁾

중국의 강경-타협 양면 전략은 미중 무역 협상 과정에서도 나타났다. 2025년 3월 4일에 중국은 미국 농산물에 대한 관세 부과. 닭고기, 밀, 옥수수, 면화에 15% 관세, 수수, 콩, 돼지고기, 소고기, 수산물, 과일, 채소, 유제품에 10% 관세를 부과하는 등 보복관세 부과의 효과가 가장 클 것으로 예상되는 품목에 관세를 집중하는 강경한 조치를 취하였다.²⁴³⁾ 중국은 미국과 관세 전쟁을 확대하는 가운데, 3월 23일에 리창 총리가 미국 상원의원 스티브 데인스와 회동한 데 이어, 3월 26일에는 부총리 허리핑이 미국 무역 대표 제이미슨 그리어(Jamieson Greer)와 화상 통화를 통해 상황을 관리하는 양면 전략을 추구하였다.²⁴⁴⁾

강경한 공세에 병행된 중국의 타협 전략은 2025년 8월에 재개되었다. 트럼프 행정부가 2025년 5월에서 8월 사이 공세를 강화하였다. 5월 29일에 미국 상무부가 핵심 칩 소재 및 소프트웨어의 대중국 수출 중단 명령, 5월 31일에 6월 4일부터 철강 및 알루미늄 관세를 50%로 2배 인상, 6월 16일에 미국상무부가 가전제품에 철강 관세 50% 확대, 8월 1일에 국이 구리 제품에 50% 관세 부과 등 공세의 수위를 높인 데 대하여, 중국이 협상을 통한 출구 전략의 가능성을 탐색한 것이다. 이를 위해 중국은 8월 27일에 국제무역대표부(ITT) 겸 상

241) Yoon and Jett(2025), "Elon Musk Could Be a Bridge between the U.S. and China — But for Which Country's Benefit?"(검색일: 2025. 12. 26.).

242) Kharpal(2024. 5. 23.), "Tesla CEO Elon Musk Says He Favors No Tariffs on Chinese EVs"(검색일: 2025. 11. 10.).

243) 国务院关税税则委员会(2025. 3. 4.), 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的部分进口商品加征关税的公告(税委会公告2025年第2号)」(검색일: 2025. 11. 3.).

244) Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China(2025. 3. 21.), "Foreign Ministry Spokesperson's Regular Press Conference on March 21, 2025"(검색일: 2025. 11. 6.).

무부 부부장 리청강(李成剛)이 워싱턴 D.C.를 방문하여, 미국 재무부, 상무부, 무역대표부 관계자와 회담을 가졌다.²⁴⁵⁾

강경-타협 양면 전략은 이후에도 지속되었다. 11월 5일에 중국은 미국 농산물에 대한 관세를 인하하기로 한 데 이어, 11월 6일에 미국 기업에 대한 제한 해제와 미국산 광섬유 케이블에 대한 반덤핑 관세 조정 등 유화적 조치를 잇달아 취하였다.²⁴⁶⁾ 이러한 일련의 과정에서 9월 9일에 미중 양국의 고위급 유선 회담을 시작으로, 11월 초 경주 APEC 정상회의에서 트럼프 대통령과 시진핑 주석의 회담에 이르기까지 점진적인 협상의 분위기가 형성되었다.

중국 정부의 강경-타협 협상 전략은 일정한 성과를 도출하였다. 그 계기는 틱톡 관련 협상에서 마련되었다. 4월 4일에 트럼프 대통령은 틱톡 금지 시행을 연기하는 행정명령에 서명한 것을 시작으로, 미중 양국이 9월 15일에 마드리드 회의 후 틱톡에 대한 기본 합의에 도달할 수 있었다. 이어 9월 19일 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 유선 회담을 통해 틱톡에 대한 협상의 진전을 이룬 끝에, 9월 25일에 트럼프 대통령이 틱톡 거래 승인 행정명령에 서명하였다.

강경-타협 전략의 효과는 다른 분야로 확대되었다. 4월 11일에 미국 정부가 중국에서 수입되는 스마트폰, 컴퓨터 및 기타 전자제품에 대한 관세 면제를 승인하고, 5월 12일에 백악관과 중국 상무부는 공동성명을 발표하여 90일 동안 상호 관세율을 125%에서 10%로 인하하기로 한 것이 대표적이다. 이는 기존 20%의 중국 상품 관세는 그대로 유지되며, 최종 관세율이 30%가 된다는 점에서 상당한 의미가 있는 합의이다. 이어 7월 3일에 미국은 중국에 대한 핵심 칩 설계 소프트웨어 및 기술 수출 금지를 해제하고, 7월 29일 스톡홀름 회의에서 무역전쟁의 휴전을 90일 연장하는 동시에 펜타닐 문제를 지속적으로 논의하기로 하였다.

245) 新华社(2025), 「商务部国际贸易谈判代表兼副部长李成钢与美国政府部门相关官员以及工商界代表举行会谈会见」(검색일: 2025. 11. 20.).

246) 中华人民共和国财政部(2025. 11. 5.), 「国务院关税税则委员会关于2026年关税调整方案的公告」(검색일: 2025. 12. 3.).

경주 APEC 정상회의에서 이루어진 미중 정상회담 이후, 11월 10일에 미국 무역대표부와 중국 상무부는 2025년 11월 10일부터 1년 동안 상대국 선박에 대한 항만 수수료 부과를 공식적으로 중단한다고 발표하였다. 이어 11월 14일에 미국이 자국 내에서 실질적으로 재배되지 않는 다양한 농산물에 대해 10%의 상호 관세를 면제하기로 하는 등의 강온 전략은 미국과 협상의 돌파구를 마련하는 역할을 하였다.

나) 확전 전략

중국은 트럼프 2기 행정부 출범 이후 1기 행정부 당시의 반응적 접근에서 탈피하여, 때로는 급격한 확전을 주도하는 전략의 변화를 추구하였다. 이러한 모습은 첫째, 미국의 관세 부과에 대한 반응의 속도가 이전에 비해 빨라지고, 관세 부과 범위도 신속하게 확대하는 데서 나타난다.

중국은 미국의 조치가 이루어진 뒤 불과 3일 후인 2월 4일에 대응 조치를 취하였을 뿐 아니라, 관세 부과에 그치지 않고, 구글에 대하여 반독점 조사를 발표하고, 신뢰할 수 없는 실체 명단에 미국 기업 2개를 추가하는 과감한 조치를 단행하였다. 이러한 조치가 형식 면에서는 미국의 관세 부과에 대한 반응적 대응으로 보이나, 중국의 대응 속도와 범위가 빠르고 광범위하다는 점에서 확전도 불사하겠다는 중국의 의지가 확인된다.

중국의 확전 전략은 4월에도 이어졌다. 4월 2일에 미국이 중국산 제품에 대한 수입 관세를 54%로 전격 인상하자, 중국은 불과 이틀 뒤인 4월 4일에 관세, 수출 제한, 블랙리스트 등재를 한꺼번에 동원함으로써 맞대응의 수위를 높였다. 구체적으로 중국 정부는 모든 미국 상품에 34% 관세 부과, 수출 제한, 미국 기업 제재를 결정함으로써 미국의 조치보다 대응 수위를 높였다. 같은 날 중국 상무부와 해관총국은 사마륨, 가돌리늄, 테르븀, 디스프로슘, 루테튬, 스칸듐, 이트륨 등 희토류 원소 7종에 대한 수출제한 조치를 취한 데서 중국의 확전 전략의 수위는 최고조에 달하였다.

중국은 2차 확전을 실행에 옮겼다. 트럼프 행정부가 4월 9일에 대중국 상호 관세율을 34%에서 84%로 인상하여 최종 관세율을 104%로 결정한 데 대하여, 중국 상무부가 미국 기업 16개사를 수출 통제 목록에, 11개사를 신뢰할 수 없는 실체 명단에 올린 것이다.

이는 미국의 관세 부과에 보복관세로 대응하던 트럼프 1기 행정부 당시의 반응적 전략과는 확연히 구분된다. 보복관세의 부과만으로서 대미 협상력을 높이기 어려운 현실을 반영한 것이다. 4월 9일에 미국 백악관 대변인이 중국에 부과된 125%의 상호 관세율은 4월 2일 이전에 중국에 부과된 20% 관세율에 추가되는 것이며, 최종 관세율은 145%가 될 것이라고 밝힌 데 대해서도 중국은 바로 다음 날 4월 10일에 미국 수입품에 대한 관세를 84%에서 125%로 추가로 인상할 것이라고 발표함으로써 맞대응 자세를 유지하였다.

다) 법적·제도적 정비의 전략적 활용

중국이 확전을 과감하게 선택할 수 있었던 것은 2018년 미중 무역 전쟁이 발발한 이래 국내적으로 이행된 법적·제도적 정비를 전략적으로 활용한 결과이다. 중국이 확전을 과감하게 선택할 수 있었던 것은 미국에 대한 대응력을 높이고자 법적·제도적 장치를 강화하였기 때문이다. 중국 상무부가 한층 체계화된 법적·제도적 장치를 토대로 1년간 조사를 시행하여 미국산 폴리포름알데히드 공중합체(POM 공중합체)에 74.9%의 반덤핑 관세를 부과한다고 발표한 것이 대표적인 사례이다.

2025년 4월 이후, 중국은 미국과 협상의 중요한 지점마다 가장 강력한 카드인 희토류 수출 통제를 지렛대로 활용하기 시작하였다. 미국의 공세에 역공세로 맞서는 협상 전략은 트럼프 1기 행정부 당시에는 보기 어려웠던 전략이다. 10월 9일에 중국 상무부는 국가안보와 전략적 이익을 보호한다는 명분을 내세우며 희토류 소재, 기술 및 이중 용도 품목에 대한 수출 통제를 확대하였다. 이 결정으로 통제 목록에 희토류 원소 5종이 추가되어, 희토류 원소 17종 중 12종

에 달하는 광범위한 수출 통제가 시행되었다. 희토류 수출 통제가 미국에 상당한 압박이 된 것은 명확하다. 6월 27일에 미국은 중국과 희토류 수출을 촉진하는 협정에 서명하였다. 11월 1일 미중 정상회담 이후 중국은 희토류, 갈륨, 게르마늄, 안티몬, 흑연에 대한 일반 수출 허가 발급에 합의하였다. 이후 11월 7일에 중국 상무부는 2026년 11월까지 갈륨, 게르마늄, 안티몬, 희토류 및 기타 중요 물질에 대한 금지 조치를 중단하겠다고 발표하였다. 트럼프 대통령은 이를 '2025년 4월과 2022년 10월에 중국이 부과했던 규제를 사실상 해제하는 것'을 의미한다고 설명하였다. 이는 희토류 수출 통제 문제를 해결하는 것이 시급하였음을 방증한다.

다. 이슈 연계 전략

트럼프 2기 행정부 출범 이후 중국은 미국의 관세를 비롯한 경제적 압박에 대응하여 다양한 의제를 하나의 협상 패키지로 묶는 이슈 연계 전략을 구사하기 시작하였다. 이는 중국이 경제, 안보, 산업, 법제 분야의 이슈를 연결하여 협상력을 극대화하기 위한 전략적 선택이다.

이슈 연계 전략은 네 가지 측면에서 전략적 효과를 발휘한다. 첫째, 단일 사안 중심의 대응에 비해 협상 공간을 확대한다. 서로 다른 이슈를 결합하여, 개별 이슈 협상에서는 얻기 어려운 상호 양보의 공간이 생기고, 이를 통해 협상의 유연성과 선택지가 증가한다.

둘째, 중국은 이슈 연계를 통해 펜타닐 위기, 농업 의존도가 높은 주의 연방 정부에 대한 로비, 테크기업의 높은 중국 시장 의존성과 같은 미국 내부의 구조적 취약점을 정밀하게 겨냥하였다. 중국은 미국의 조치에 단순 보복으로 응수 하던 기존의 반응적 전략에서 탈피하면서, 미국의 국내 정치와 경제에 영향을 줄 수 있는 전략적 지렛대를 활용한 이슈 연계 전략을 구사한다.

셋째, 중국이 2020년 이후 국내적 차원에서 법과 제도를 강화하되, 실제 적

용은 탄력적으로 하여 대미 협상력을 극대화하고 있다. 제재 명단 등재 및 해제, 수출 통제와 일반 라이선스 발급 등을 협상 조건에 따라 유연하게 조정하였다. 법과 제도의 탄력적 적용은 협상의 유연성을 부과한다는 점에서 타결의 가능성을 높이고, 협상력을 제고하는 데 기여한다.

넷째, 중국은 이슈 연계 전략을 통해 경제, 산업, 안보, 법제 등 다양한 영역을 통합하여, 미국과의 대립을 단순한 무역 갈등이 아니라 구조적 경쟁과 협상의 장으로 재설정하였다. 중국은 트럼프 1기 행정부 이후 계속된 협상의 경험을 토대로, 사안별 대응과 구조적 대응을 결합할 필요성을 인식하게 되었다. 이슈 연계는 체계적으로 조정된 대응을 가능하게 한다는 점에서 협상의 구조를 변화시키는 결과를 기대할 수 있다.

1) 관세-희토류-기업 제재의 삼각 연계

미국이 고율 관세를 부과한 직후, 중국은 보복관세를 통한 대응을 넘어서는 확전을 신속하게 실행에 옮겼다. 이 과정에서 중국은 이슈 연계를 추구하였다. 미국 기업을 자국의 제재 명단에 등재하고, 희토류 및 전략 물자에 대한 수출 통제를 강화하는 방식으로 대응 범위를 확대한 것이 그것이다. 이로써 중국의 대미 전략에서 관세-수출 통제-기업 제재를 연계하는 변화가 발생하였다.

구체적으로 미국의 방산 관련 기업들을 신뢰할 수 없는 실제 명단에 올리고 일부 기업은 수출 통제 명단에도 포함하였다. 이에 더해 텅스텐 등 금속과 일부 전략 물자를 이중용도 품목으로 지정하여 수출 허가 절차를 강화함으로써 미국 기업이 글로벌 공급망에서 받는 압력을 가중하였다. 삼각 연계는 단순히 미국의 관세 압박에 대한 직접적인 대응에 그치지 않고, 미국의 기술 통제 전략에 비용을 부과함으로써 실질적인 지렛대를 확보하기 위함이다.²⁴⁷⁾

247) Richard, Maletta, and Zala(2025), "SIPRI: Politicisation of Export Controls and Impacts on Arms Supply Chains: The Case of Australia"(검색일: 2025. 12. 9.); "China Expands Rare Earths Restrictions, Targets Defense and Chips Users"(2025. 10. 10., 검색일: 2025. 12. 10.).

중국이 이슈 연계 전략을 활용할 수 있는 것은 2020년 1단계 합의 이후 국내적 차원에서 꾸준히 제도적 강화를 추진한 결과이다. 예를 들어 수출 통제의 핵심인 희토류 산업에 대한 국가의 장악력을 높이는 능동/국내 전략이 뒷받침되었기 때문에, 중국은 미국을 비롯해 다른 국가들에 대하여 신속하면서도 탄력적인 수출 통제를 시행할 수 있었다.

2) 펜타닐 단속-농산물 구매-관세 완화의 삼각 거래

2025년 협상에서 미국이 특히 강조한 사안 중 하나는 중국의 펜타닐 및 전구체 단속 강화였다. 미국은 오피오이드 위기가 자국 내 치명적인 정치적·사회적 문제로 대두되는 만큼, 중국의 단속 협조를 관세 문제와 연계하였다. 중국은 이에 대해 펜타닐 단속 협력, 미국산 농산물 구매 확대, 미국 측의 관세 완화를 하나의 교환 구조로 제안하였다. 즉 펜타닐 단속 → 미국 농산물 구매 확대 → 미국의 관세 완화라는 삼각 연계를 통해, 중국은 개별 이슈에 대한 접근만으로 타협이 어려운 비대칭성을 극복하고자 하였다. 중국은 특히 미국의 국내 정치적 요인을 전략적으로 활용함으로써, 관세 전쟁을 이슈 연계를 통해 다면적 협상으로 전환할 수 있었다.²⁴⁸⁾

3) 기술 통제-기업 제재 완화의 조건부 연계

트럼프-시진핑 회담 이후 미중 협상은 부분적 타협과 조정을 통한 완화 양상도 엿보인다. 이 과정에서도 중국은 이슈 연계를 적극 활용하고 있다. 중국은 미국과 갈등 완화를 위해 일부 미국 기업에 대해 신뢰할 수 없는 실체 명단에서 삭제하거나, 제재를 1년간 유예하는 조치를 발표하였다. 그러나 이러한 조치가 독립적으로 이루어진 것은 아니고, 미국의 기술 통제 완화에 대한 기대와 연계

248) Huld and Zhou(2025), "US and China Reach Trade Concessions Following Trump-Xi Meeting: Outcomes and Implications"(검색일: 2025. 12. 12.).

된 협상 전략이다. 미국이 중국에 대해 반도체와 AI 관련 수출 통제를 완화할 경우, 중국도 미국 기업에 대해 제재 강도를 낮출 수 있다는 메시지를 명확하게 전달한 것이다. 이 전략은 중국이 제재 명단 제도를 가역적으로 이용해 협상 공간을 확장하는 대표적 사례이다.²⁴⁹⁾

라. 다차원 전략

트럼프 2기 행정부 출범 이후 중국의 대미 전략에서 능동/대외 전략을 적극 추진하고 있다. 중국의 전략이 미국의 구조적 압박에 대응하여, 미중 양자 협상에서 유리한 입지를 점하기 위해 다자 전략을 활용하는 다차원 전략으로 진화하고 있는 것이다. 중국의 양자-다자를 결합한 다차원 전략은 능동/대외 유형에 속한다.

양자와 다자를 결합한 다차원 전략은 두 가지 방향에서 진행된다. 첫째, 중국이 다자 협력과 국제 네트워크 확대를 통해 미국과 양자 협상의 구조적 비대칭성을 완화하고, 미국에 우회적으로 압박을 가하는 협력 전략이다. 중국은 글로벌 사우스 국가들과의 협력, 지역 무역 협정 등을 활용해 우회적인 수출 및 생산 거점을 구축하고 있으며, 이를 통해 미국의 통상 장벽이라는 제약 속에서도 글로벌 공급망 접근성을 일정 부분 유지하려는 전략을 추진하고 있다.

둘째, 미국의 동맹국들을 대상으로 경제적 강압이나 위협을 행사하여 미국과 동맹국 간의 공조를 약화하는 전략이다. 이를 통해 중국에 대한 압박 수위를 낮추고, 더 나아가서 선제적으로 예방하는 것을 목표로 하는 전략이다. 중국은 미국의 대중 견제에 동참하는 국가들에 대해 경제적 압박을 가함으로써, 미국 중심의 연대가 일관되게 유지되는 것을 어렵게 만드는 전략을 구사하고 있다. 제3국이 미국의 정책에 동조할 경우 발생할 수 있는 비용 부담을 증가하여 미국의 동맹 결속을 약화하려는 방식이다.

249) 위의 자료.

1) 지역 경제 협정 및 남남 협력을 활용한 우회 채널 구축

중국은 미국의 관세, 수출 통제, 공급망 배제 등을 회피하기 위해 제3국에 공장을 설립하는 그린필드 투자 확대와 무역 협정을 포함한 남남 경제협력을 적극 활용하고 있다.²⁵⁰⁾ 첫째, 중국은 트럼프 2기 행정부가 출범하기 직전인 2023~24년 에너지와 인프라 부문을 중심으로 동남아와 아프리카를 포함한 글로벌 사우스에 대한 투자 비율을 높였다.²⁵¹⁾ 특히 아세안과 라틴아메리카에 대한 투자 확대는 제3국을 통한 우회 채널을 확보함으로써 미국 시장에 대한 접근을 유지·확대하기 위한 것이다.

둘째, 2025년 10월에 중국은 아세안(ASEAN)과 중국-ASEAN FTA를 농업, 디지털, 의약 분야를 포함하는 협정으로 격상하는 데 합의하였다. ASEAN 11 개국은 중국의 최대 통상 파트너로, 2024년 기준 교역 규모는 7,710억 달러에 달한다. 리창 총리가 2025년 10월 ASEAN 리더스 미팅에서 무역 및 투자 자유화를 가속화하고, 산업 통합과 상호 의존을 촉진·강화할 필요성을 강조한 바 있다.²⁵²⁾ 중국-ASEAN FTA의 업그레이드는 미국의 공세적 관세 정책으로 인해 확대된 대미 수출 리스크를 분산하는 동시에, 중국의 수출 구조에서 미국 시장의 상대적 비율을 낮추어, 미국의 관세 압박을 완화하는 효과가 기대된다.

RCEP, 중국-라틴아메리카, 중국-아프리카 간 교역과 투자를 확대하며 수출 및 투자 다변화도 유사한 맥락이다. 2025년 11월 현재 중국의 대미 수출은 전년 동월 대비 29% 감소했으나, EU, 동남아, 호주, 라틴아메리카, 아프리카로의 수출은 두 자릿수 내외의 증가세를 기록하였다. 중국 전체 수출과 무역 흑자는 2025년 첫 11개월 동안 사상 처음으로 1조 달러를 넘어섰다.²⁵³⁾ 중국은 제

250) Hanemann *et al.*(2024. 7. 16.). "China's Post-COVID OFDI Rebound Loses Steam: Q2 2024 Update"(검색일: 2025. 10. 13.).

251) Nedopil(2024).

252) "China and ASEAN, Hit by US Tariffs, Sign Upgraded Free Trade Pact"(2025. 10. 28., 검색일: 2025. 12. 11.).

253) "China Trade Surplus Tops \$1 Trillion for First Time on Non-US Growth"(2025. 12. 9., 검색일: 2025. 12. 13.).

3국 수출 다변화를 통해 미국의 공세가 미치는 충격을 완화하고, 더 나아가서 대미 협상력을 제고할 수 있게 되었다.

중국은 원조, 개발 협력, 무상 관세 혜택을 결합한 남남협력을 통해 정치·외교적 지지 기반을 확대하고 있다. 시진핑 주석은 2024년 최빈개발도상국(LDC) 가운데 중국과 외교 관계를 수립한 국가에 대해 중국 시장에 대한 광범위한 무관세 혜택을 제공하겠다고 발표했으며, 태평양 도서국, 아프리카, 중남미 국가들을 대상으로 시장 개방과 개발 협력 강화를 약속하였다.²⁵⁴⁾

2) 양자-다자 전략의 결합: 경제적 강압

다차원적 복합게임의 관점에서 볼 때, 중국은 수출 통제와 경제적 강압을 양자-다자 전략을 결합하는 전략적 도구로도 활용하고 있다. 이는 미국이 대중 전략에 대한 동조화를 요구하는 데 대응하여, 미국과 동맹국 간 협력 메커니즘의 균열을 일으키는 데 목적이 있다. 중국의 양자-다자 결합은 미국 동맹국들이 미국과 협력할 때 감수해야 할 기회비용을 증대함으로써 미국의 대중 전략의 효과를 저하하는 선제적 전략이다.

첫째, 중국은 자국산 소재와 기술이 포함된 제품이 해외에서 생산되더라도 통제 대상에 포함하는 수출 통제의 역외 적용을 제도화하였다.²⁵⁵⁾ 2025년에 미국과 협상 과정에서 중국산 희토류의 가치가 0.1% 이상 포함될 경우 사전 허가를 요구하는 기준을 적용한 것이 대표적이다.²⁵⁶⁾

이로써 한국, 일본, 유럽 등 미국 동맹국이 중국산 소재를 활용해 미국에 납품할 경우, 중국 정부의 승인이라는 추가적 규제를 고려하지 않을 수 없게 된 것이다. 규제 리스크의 증가는 대미 협력의 비용 증가로 연결될 수 있다. 이와

254) CIKD(2025), "Progress Report on the Global Development Initiative 2025"(검색일: 2025. 12. 13.).

255) 오정미, 최원석(2025).

256) 中华人民共和国商务部, 海关总署(2025a. 10. 9.), 「商务部公告2025第61号 公布对境外相关稀土物项实施出口管制的决定」(검색일: 2025. 12. 21.); 오정미, 최원석(2025).

동시에, 중국은 미국의 대중국 제재에 동참하는 국가를 제재할 수 있도록 함으로써,²⁵⁷⁾ 정책 동조화의 비용을 대폭 높였다.

둘째, 중국은 제도적 수단을 탄력적으로 적용하여 미국과 동맹국 간 협력의 속도를 늦추는 전략을 구사한다. 이는 중국이 수출 통제 대상을 일부 품목에서는 지정하고 다른 품목에서는 명시하지 않는 포괄적 방식으로 운영하는 데서 양자-다자 전략의 결합이 확인된다. 실제로 중국은 안티몬, 갈륨, 게르마늄 등에 대해서는 미국 방위산업체를 직접 겨냥하는 대상 통제방식을 취하는 한편 텅스텐, 텔루륨, 비스무트, 몰리브덴, 인듐 등은 특정 국가를 명시하지 않은 허가제 중심의 포괄적 통제를 적용하고 있다.²⁵⁸⁾ 중국이 미국의 관세 부과 조치에 맞서 수출 통제를 탄력적으로 활용함으로써 확전 카드를 능동적으로 선택하는 경향이 부상한 것이다.²⁵⁹⁾ 이러한 방식은 미중 양자 협상에서 대미 협상력을 직접적으로 제고하는 동시에, 미국 중심의 공급망에 편입된 국가들에 대한 공급망 무기화의 가능성을 열어 줌으로써, 미국에 간접적 압박을 가하는 것이다.

셋째, 중국이 국가별 상황과 취약성을 고려하여 선택적 대응이 가능하도록 제도를 운용하는 양자-다자 전략을 구사하기도 한다. 중국의 수출 통제 체제는 국가별 안보 영향과 산업 의존도를 평가해 차등 적용이 가능하도록 설계하였다.²⁶⁰⁾ 대미 의존도가 높거나 공급망 측면에서 취약한 국가를 선별적으로 압박하거나, 협조적인 태도를 보이는 국가에 대해서는 통제를 유연하게 운용함으로써, 미국과 동맹국 간 결속을 약화하려는 것이다.

257) 오정미, 최원석(2025).

258) 中华人民共和国商务部, 海关总署(2024. 8. 15.), 「商务部 海关总署公告2024年第33号 关于对锑等物项实施出口管制的公告」(검색일: 2025. 11. 6.); 中华人民共和国商务部, 海关总署(2025. 2. 4.), 「关于公布对钨, 碲, 铋, 钼, 铟相关物项实施出口管制的决定」(검색일: 2025. 11. 2.).

259) CSIS(2025), "The Hidden Risk of Rising U.S.-PRC Tensions: Export Control Symbiosis"; Luck and Gray(2025. 5. 17.), "The Shifting Landscape of U.S.-China Economic Relations" (모든 자료의 검색일: 2025. 11. 3.).

260) 오정미, 최원석(2025).

1. 결론

가. 중국 대미 전략의 진화

중국의 대미 전략은 기존 반응/대외 유형이 여전히 유지되는 가운데, 미국 제도를 모방하는 반응/국내 유형의 이행기를 거쳐, 미국의 공세에 체계적으로 대응하기 위해 국내 제도적 역량을 축적하는 능동/국내 유형, 양자-다자 전략을 결합하는 능동/대외 유형으로 단계적 진화가 관찰된다. 이는 중국이 사안별 임기응변적 사후 대응을 넘어, 미국과 양자 게임을 국내 제도와 연결하고 대외적 차원에서는 다자 전략을 결합하는 방식으로 전략을 전환한 것이다. 이 과정에서 중국은 관세, 수출 통제, 공급망, 기술 규제 등 개별 이슈를 연계하고 양자-다자 전략의 결합을 추구하였다. 즉 중국의 전략이 대미 협상력의 제고를 위한 다차원적 복합게임으로 진화한 것이다.

첫째, 반응/대외 유형은 중국의 핵심적인 대응 유형으로 지속되고 있다. 보복관세 조치에서 확인되듯, 미국의 압박에 사후적, 반응적으로 취하는 전략이 트럼프 1기 행정부 이후 현재까지 주를 이룬다. 반응/대외 유형은 갈등을 사전적으로 예방하지는 못하지만, 갈등의 책임을 미국에 귀속하여 대내외적 정당성을 확보하는 효과를 얻을 수 있다. 또한 반응/대외 유형은 점차 특정 지역과 집단에 보복관세를 부과함으로써 미국의 국내 정치와 경제에 대한 타격을 극대화할 수 있다. 이 같은 방향으로의 발전은 미국의 추가적인 압박을 일정 부분 억제하는 효과를 지닌다.

둘째, 제도적 모방을 통한 반응/국내 유형이 대미 전략의 이행기에 대두하였다. 중국은 미국의 엔티티 리스트, FDPR 등 제재 수단을 참조하여 「수출통제법」, 「신뢰할 수 없는 실체 명단」, 「반외국제재법」과 같은 유사한 제도적 도구를 도입하였다. 중국은 자국 법체계 내에서 규칙을 마련함으로써 미국에 상응하는 제도적 대칭성을 확보하고자 한 것이다. 미국의 압박 이후 제도적 수단을 갖춤으로써 대응 역량을 제고하려는 조치라는 점에서 본질적으로 반응적이다. 그러나 구축한 법적, 제도적 기반을 토대로 향후 능동적이고 선제적으로 활용할 수 있다는 점에서 과도기적 성격도 일부 지닌다.

셋째, 중국의 대미 전략은 반응/국내 유형의 이행기 변화를 거쳐, 능동/국내 유형으로 변화하였다. 중국은 국내 희토류 산업에 대한 지배력을 강화한 사례에서 나타나듯이, 제도적 강화를 통해 수출 통제의 효과를 제고함으로써 대미 협상력을 강화하는 성과를 도출하였다. 중국이 핵심 산업을 중심으로 자국에 유리한 방향이 되게 제도 구축과 정책 집행력의 연계를 강화한 것이다. 제도적 강화는 미국의 공세가 심화되는 과정에서 중국이 대응 수단의 다양성을 확보하여, 동일 또는 유사한 수단으로 대응하는 반응 전략에서 탈피하려는 시도이다. 제도적 강화는 거버넌스에서도 나타난다. 중국은 신형거국체제와 토착 혁신 역량 강화를 병행하여, 미국의 수출 통제로 인해 발생하는 자국 내 구조적 취약성을 보완하고자 하였다. 이는 단기적 대응을 넘어, 미국의 공세적 압박이 중국 경제와 산업에 미치는 영향을 중장기적으로 완화하려는 대응 태세의 일환으로 이해할 수 있다.

넷째, 중국은 능동/국내 유형의 구축을 토대로 본격적인 능동/대외 유형으로 전환을 시도하였다. 능동/대외 유형은 중국이 국제기구의 활용 또는 개발도상국과 협력을 통해 대미 협상에 직간접적으로 유리한 환경을 조성하거나 미국과 동맹국 관계의 악화를 시도하는 양자-다자 결합의 형태로 나타난다. 전자는 규칙 질서의 틀 내에서 다자 국제기구를 전략적으로 활용하고, 개발도상국과

협력을 확대, 심화함으로써 중국에 유리한 국제 환경을 구축하는 전략이다. 중국은 양자 관계에서 압박을 완화하기 위해 협력 중심의 대외 전략도 병행하고 있다. 글로벌 사우스와의 경제 협력을 강화하고, 제3국(연결국가)을 매개로 한 FDI 네트워크를 확장함으로써 대외 전략의 외연을 점진적으로 넓혀 가고 있다. 이는 미중 경쟁 구도 속에서 중국이 다자적 연계와 국제 네트워크를 활용해 외부 환경을 관리하려는 외적 균형 전략을 강화하고 있음을 보여준다.

후자는 미국의 동맹국에 대해 경제적 압박 수단을 선택적으로 적용함으로써, 미국과 정책적 동조화 수준을 높이는 데 수반되는 비용을 증대하는 전략이다. 이는 제3국이 미국의 정책에 동조할 경우 부담해야 할 경제적 비용을 부각하여 동맹 결속을 완화하려는 시도이다.

나. 성과와 한계

1) 대미 협상력 제고

중국이 제도 정비와 전략적 다변화를 통해 대미 협상에서 대응력을 유의미하게 제고해 왔다. 중국은 과거 미국이 설정한 규칙과 제도에 주로 대응하는 위치에 머물렀으나, 최근에는 법적, 제도적 수단과 산업, 공급망 차원의 정책 수단을 결합함으로써 협상 과정에서 활용 가능한 선택지를 확대해 왔다.

이러한 변화는 중국이 단순한 규칙 수용자에서 벗어나, 상호 의존하는 구조 속에서 일정한 압박 수단과 협상의 지렛대를 확보하려는 방향으로 전략을 조정해 왔음을 시사한다. 그 결과 중국은 대미 협상에서 이전보다 대등한 조건을 모색할 수 있는 기반을 점진적으로 구축해 왔다고 평가할 수 있다.

2) 상호 의존 무기화의 역설

중국의 전략적 전환에 도전 과제가 없는 것은 아니다. 중국이 능동/대외 유

형으로 전환하는 과정에서 무기화된 상호 의존의 활용도가 높아진 데는 양면적 효과가 있다. 희토류 수출 통제 사례에서 나타나듯이, 무기화된 상호 의존의 전략적 효과는 강력하다. 그러나 그 효과가 강력할수록, 미국과 동맹국들이 대안을 찾아야 할 동기 역시 강화될 수밖에 없다. 2015년 12월에 미국 국무부가 팍스 실리카의 출범을 선언한 것도 미국이 미중 첨단기술 경쟁의 핵심인 반도체와 AI에서 풀스택(fullstack) 리더십을 행사하기 위해서는 핵심 광물에 대한 대중국 의존도를 낮추어야 한다는 절박감에서 비롯된 것이다.

나아가서 중국이 미국의 압박에 대응해 제도적·정책적 수단을 강화할수록, 미국 역시 제재와 통제의 범위를 확대하며 대응할 가능성이 크다. 이 과정에서 양국 간 공세와 대응이 반복되며 갈등이 구조화될 우려가 있다. 단기적 협상력의 제고가 중장기적으로는 경제적, 안보적 불확실성을 증폭하는 결과로 이어질 수 있다.

2. 정책적 시사점

본 연구의 분석은 미중 무역 협상의 전개 과정에서 중국의 대응 전략이 개별 사안에 대한 대응을 넘어, 법·제도·규범·공급망을 연계하고 양자-다자를 결합하는 다차원적 복합게임으로 진화했음을 보여준다. 이 연구가 한국에 시사하는 바는 다음과 같다.

가. 미중 협상의 동태적 변화에 대한 대비

미중 무역 협상이 동태적 변화 과정을 거치며 양상을 달리해 왔다는 점에서 주목할 필요가 있다. 기존 연구는 특정 시점의 미국과 중국의 전략을 정태적으로 분석하는 경향이 있다. 이러한 분석은 그 시점에서 제기된 주요 이슈를 빠르

게 업데이트하고 주요 특징을 이해하는 데 기여하지만, 기본적으로 사건 또는 상황 추수적 분석이라는 한계가 있다.

이 연구는 다차원적 복합게임의 시각에서 미중 무역 협상이 진화해 온 과정을 설명하는 데 주력하였다. 이러한 설명으로 정태적 분석의 한계를 보완하고, 미중 협상을 구조적 맥락 속에서 분석할 수 있는데, 이를 통해 미국의 공세에 대한 중국의 대응이 단계적으로 진화해 왔음을 밝혔다. 이는 향후 지속될 미중 협상에서 중국의 대응을 거시적으로 설명하고 전망하는 데 기여한다.

다차원적 복합게임의 시각에서 볼 때, 중국 전략의 진화는 미국 전략의 진화를 촉진한다. 향후 미중 협상에서 중국 대미 전략의 고도화에 대응하여 미국은 대중 전략의 변화와 동맹국에 대한 정책 동조화의 수요 파악 등 대비가 필요하다.

나. 미국과 중국의 전략에 대한 균형적 접근

중국의 관점에서 미중 무역 협상을 설명함으로써 미중 협상에 대한 균형적 접근을 할 필요가 있다. 미중 무역 협상이 미국의 공세에서 촉발되는 경향이 있고, 미국이 첨단기술과 산업 분야에서 아직까지 지배력을 유지하고 있기 때문에, 미국의 전략과 그 이면의 의도를 분석하는 데 치중하고 있다. 이러한 분석의 필요성과 타당성은 충분히 인정된다. 다만 이제는 중국의 관점에서 대미 전략을 이해할 필요가 있다는 점에 주목해야 한다.

미국 중심의 설명은 중국을 반응적 행위자로서 묘사하거나 설명하는 경향이 있다. 그러나 이 연구에서 분석하였듯이, 중국은 반응적 대응의 단계를 거쳐 능동적 대응으로 전략을 전환하는 것을 모색해 왔다. 특히 이 연구는 중국 정부가 발표한 공식 자료를 활용해서 중국의 대미 전략을 분석함으로써 미국의 시각에서 중국을 이해하는 기존 시각을 보완하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

다. 제도적 강화에 대한 선제적 파악

중국은 미국의 전략에 능동적으로 대응하고자 국내적 역량을 축적해 왔다. 국내적 차원의 제도적 강화는 두 단계로 진행되었다. 미국과 EU의 법과 제도를 수용하거나 모방하여 제도적 정당성을 확보하는 단계에서 기존 법과 제도의 일체성을 높이고 집행력을 강화하는 단계를 거치면서 중국은 대응 역량을 국내적으로 축적하였다.

중국의 제도적 강화는 대외적 차원의 능동적 대응으로 이어지므로 국내적 차원에서 진행되는 중국 내 변화에 대해 주기적인 모니터링과 분석이 이루어져야 한다. 이러한 작업은 중국의 대미 전략에 선행하기 때문에, 중국의 대미 전략에 대해 선제적으로 이해하고 한국에 미치는 영향도 대비하게 하는 효과가 있다.

라. 이슈 연계의 고리 파악

중국은 대미 협상력을 높이고자 사안별 대응과 이슈 연계를 병행하는 모습을 보이고 있다. 관세 - 희토류 - 기업 제재, 펜타닐 단속 - 농산물 구매 - 관세 완화의 사례에서 나타나듯이, 이슈 연계는 미국에 대한 제재의 효과를 높이거나 타협을 유도하는 양면적 효과가 있다.

이는 한국에도 사건별 또는 사안별 대응 방식에 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 시사한다. 관세, 수출 통제, 기술 규제, 데이터 및 표준 규범이 상호 연계되는 상황에서 통상, 산업, 기술, 안보를 분절적으로 관리할 경우, 한국은 미중 사이에서 단기적 선택의 딜레마에 처할 수 있다.

중국이 이슈를 연계하는 방식을 체계적으로 검토, 분석하여 중국의 대미 전략은 물론이고 제3국에 대한 전략의 변화 방향을 가늠하려는 노력이 필요하다. 이슈 연계에는 개별 사안의 특성을 파악하여 상호 연관성이 높은 이슈 간 내적

연계를 분석하는 것과 협상의 목적을 위해 상이한 이슈를 연계하는 것 등 두 가지 방식이 있다.

이슈 연계의 성격을 면밀히 파악하여 대응하려면 이슈 연계의 고리, 즉 넥서스(nexus)를 파악하는 연구와 분석이 필요하다. 중국의 가용 자원과 제도적 수단, 개별 사안의 전략적 중요성과 성격, 미국의 대중국 견제 전략의 변화 등에 대한 포괄적 검토를 통해 중국이 이슈 연계를 위해 활용할 수 있는 넥서스를 파악하는 사전적 대비가 필요하다.

마. 양자-다자 전략의 리스크 파악

다차원적 복합게임의 시각에서 볼 때, 중국은 이슈 연계뿐 아니라 대미 협상력을 높이는 데 직간접적으로 도움이 되는 양자-다자 전략을 병행하고 있다. 여기서 주목할 점은 중국이 다자 전략을 미국과 협상을 위해 동원하는 경향이 있다는 것이다. 목표는 대미 협상력의 제고이지만, 이를 위해 제3국, 특히 미국의 동맹 및 파트너들을 압박하는 양자-다자 전략을 활용하는 것이다. 중국은 이를 통해 동맹국에 미국 정책에 대한 동조화 비용을 부담하게 함으로써 미국의 대중국 견제 효과를 낮추려고 한다.

한국은 현 정부 출범 이후, 2025년 8월 정상회담에서 미국과 ‘국익 중심, 실용 동맹’으로 한미 관계를 강화해 나가기로 하였다. 한미 관계의 포괄화와 업그레이드를 통해 국익을 증대하는 것은 필수적이다. 2025년 10월에 중국 정부는 미국의 제301조 조사에 협조했다는 이유로 한화 오션의 미국 자회사 5개사를 제재 목록에 추가하였다. 2025년 11월에 중국 정부는 제재를 1년간 유예한다고 발표하였으나, 한국은 한미 관계의 강화에 따르는 중국의 양자-다자 전략에 대해 적절한 대응 전략을 마련해야 한다.

바. 법과 제도의 탄력적 적용에 대한 대비

미국의 동맹 및 파트너를 겨냥한 중국의 양자-다자 전략은 때로는 법과 제도의 탄력적 적용을 통해 이루어지기도 한다는 점에 유의할 필요가 있다. 이것 역시 대미 협상력을 제고하는 차원에서 추진된다. 중국이 수출 통제를 시행할 때 일부 품목에는 미국을 포함하고, 다른 일부 품목에서는 포괄적 통제를 하는 데서 이러한 특징이 발견된다. 법과 제도의 탄력적 적용의 목표 가운데 하나가 미국과 동맹국에 대한 분리 접근이라는 점에 유의하여 대비할 필요가 있다.

사. 민관 협력

미국과 중국 간 경쟁의 심화는 한국이 처한 전략 환경을 구조적으로 불안정하게 만들고 있다. 이러한 불확실성 속에서 한국 기업은 미국 중심 기술 블록의 협력 파트너이자, 동시에 중국의 기술 자립 과정에서 대체 대상이 되는 이중 압박에 직면하고 있다. 중국의 규모를 활용한 기술 자립 전략은 한국이 보유한 기술적 우위의 유효 기간을 단축하는 요인으로 작용할 수 있다. 이는 개별 기업이 법, 정책, 기술 리스크를 독자적으로 관리하는 데 한계가 있음을 시사하며, 정부가 규제 집행이나 사후 지원을 넘어 제도 환경을 해석하고 기업의 선택 비용을 완충하는 조정자 역할을 수행할 필요성이 있음을 알려 준다.

아. 중견국 외교

미중 경쟁이 지속되는 가운데 중견국 간 협력의 현실적 필요성이 절실해지는 점을 인식하고, 중견국 외교를 더욱 강화할 필요가 있다. 특히 미중 무역 협상 과정에서 나타난 공급망과 규범의 결합, 국제 표준 및 데이터 거버넌스 경쟁의 심화는 통상, 기술, 산업을 둘러싼 경쟁이기도 하지만 규칙 수립을 선도하기 위한 경쟁이기도 하다.

첫째, 미국과 중국은 공급망의 디커플링 또는 무기화를 추진하는 가운데 자국에 유리한 규범과 규칙을 수립하고자 노력하고 있다. 이는 공급망의 구조적 취약성이 적지 않은 한국에 중대한 도전이자 기회이다. 공급망의 질서 재편기에 한국은 ‘국익 중심, 실용 외교’를 실행하는 차원에서 열린 이익과 보편성에 기반한 규칙을 마련할 필요가 있다.

둘째, 중국은 국제 표준과 데이터 거버넌스 분야에서 수동적 규칙 수용자에서 능동적 규칙 설계자로 전환을 추진하고 있다. 이는 한국이 기존 규범을 따르는 데 그칠 경우 자율성과 협상력이 중장기적으로 동시에 약화될 수 있음을 시사한다. 유사 입장국들과 협력하여 국제 표준 설정 과정에 영향력을 늘리는 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

[국문자료]

- 오정미, 최원석. 2025. 「중국 수출통제 메커니즘 현황 및 대응방안」. 『무역안보 Brief』, 제3권.
- 이승주. 2019. 「미중 무역 전쟁: 트럼프 행정부의 다차원적 복합 게임」. 『국제 지역연구』, 제28권 제4호.
- _____. 2021. 「경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화」. 『국제정치논총』, 제61권 제3호.

[중문자료]

- 江时学. 2024. 「南南合作的中国实践与贡献—基于“全球南方”的视角」. 『人民论坛·学术前沿』, 第7卷.
- 姜英华, 严梓嫣. 2025. 「“全球南方”语境下美国加征关税的动因, 影响与中国应对」. 『重庆邮电大学学报(社会科学版)』, 第5卷.
- 国家标准化管理委员会. 2024. 『中国标准化发展年度报告(2023年)』.
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 2025. 『《关于中美经贸关系若干问题的中方立场》白皮书』.
- 牛海彬, 周玉渊, 来源, 李彦良, 周生升. 2023. 『全球南方崛起与中国的角色』. 上海: 上海国际问题研究院.
- 杨志浩, 杨丹辉. 2025. 「供应链通道国对中美供应链的影响及政策启示」. 『国际贸易』, 第1卷.
- 刘斌, 宫方茗, 李川川. 2020. 「美日欧WTO补贴规则改革方案及其对中国的挑战」. 『国际贸易』, 第2卷.
- 李猛. 2025. 「中国携手“全球南方”倡导践行真正的多边主义的实践与展望」. 『南亚研究』, 第3卷.
- 张佳. 2024. 「美西方对“全球南方”的政治操弄与中国应对」. 『国际关系研究』, 第6卷.
- 张军, 陈劲. 2021. 『破局: “卡脖子”技术突破的战略与路径』. 北京: 科学出版社.

- 张蛟龙, 毕珍珍. 2025. 「中国参与全球数字治理: 实践进程, 国际贡献与深化路径」. 『长沙理工大学学报(社会科学版)』, 第3卷.
- 张孝笑, 李由. 2024. 「美国推动成立“印太经济框架”的战略意图和复合影响」. 『对外经贸实务』, 第8卷.
- 郑永年. 2020. 『贸易与理性』. 北京: 东方出版社.
- _____. 2025. 『论单边开放: 全球巨变下的中国开放新命题与新思考』. 杭州: 浙江人民出版社.
- 全国人民代表大会常务委员会. 2021. 「中华人民共和国反外国制裁法(主席令第九十号)」.
- 赵明昊. 2024a. 「对“全球南方”问题的冷思考」. 『国际战略研究简报』, 第158卷.
- _____. 2024b. 「国家身份, 全球南方与美国对华战略竞争」. 『美国研究』, 第2卷.
- 周念利, 吴希贤. 2021. 「中美数字技术权力竞争: 理论逻辑与典型事实」. 『当代亚太』, 第6卷.
- 朱卿实. 2025. 「人类命运共同体与中国在全球数据治理领域的作为与担当」. 『中国信息界』, 第7卷.
- 祝鑫梅, 余晓, 卢宏宇. 2019. 「中国标准化政策演进研究: 基于文本量化分析」. 『科研管理』, 第7卷.
- 陈文玲. 2023. 「美国在几个重要经济领域对华遏制的新动向」. 『人民论坛·学术前沿』, 第5卷.
- 崔绍忠. 2025. 「人类命运共同体理念引领全球数据治理」. 『经济』, 第9卷.
- 何波. 2022. 「中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应」. 『行政法学研究』, 第4卷.
- 邢丽菊, 鄯传若澜. 2025. 「数字时代的全球倡议: 推动构建网络空间命运共同体迈向新阶段」. 『现代国际关系』, 第7卷.

[영문자료]

- Adjemian, Michael K., Aaron Smith, and Wendi He. 2021. “Estimating the Market Effect of a Trade War: The Case of Soybean Tariffs.” *Food Policy*, 105.
- Aggarwal, Vinod K. and Andrew W. Reddie. 2020. “New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition.” *Issues and Studies*, 56(2), 204006-1-204006-29.
- Bown, Chad P. 2019. “The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection.” Peterson Institute for International Economics Working Paper, 19-7. (April 26)

- Cha, Victor D. 2023. "How to Stop Chinese Coercion: The Case for Collective Resilience." *Foreign Affairs*, 102(1). (January/February)
- Cheung, Tai Ming. 2022. *Innovate to Dominate: The Rise of the Chinese Techno-Security State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dai, Jingyan. 2025. "An Overview of the Development of China's Standardization." *China Standardization*, 1.
- Dorwart, Hunter. 2020. "Data Governance in China: Emerging Trends for the Next Decade." SSRN 4005414.
- Evenett, Simon and Johannes Fritz. 2023. *The Scramble for Critical Raw Materials: Time to Take Stock?*. The 31st Global Trade Alert Report.
- Gong, John Jiong and Vanessa Yanhua Zhang. 2025. "China's Evolution in International Standardization: From Follower to Global Leader."
- Gopinath, G., P. O. Gourinchas, A. F. Presbitero, and P. Topalova. 2024. "Changing Global Linkages: A New Cold War?" *Journal of International Economics*, 153, 104042.
- Groenewegen-Lau, Jeroen. 2024. "Whole-of-Nation Innovation: Does China's Socialist System Give it an Edge in Science and Technology?" Institute on Global Conflict and Cooperation and the Mercator Institute for China Studies.
- Hammond, Keigh E. and William F. Burkhardt. 2026. "Presidential 2025 Tariff Actions: Timeline and Status." Congressional Research Service, R48549. (January 12)
- Kennedy, Andrew B. and Darren J. Lim. 2018. "The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-First Century." *International Affairs*, 94(3).
- Li, Wei. 2019. "Towards Economic Decoupling? Mapping Chinese Discourse on the China-US Trade War." *The Chinese Journal of International Politics*, 12(4), 519-556.
- Medeiros, Evan S. and Andrew Polk. 2025. "China's New Economic Weapons." *The Washington Quarterly*, 48(1).
- Nedopil, Christoph. 2024. *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024*. Griffith Asia Institute. (February 28)
- Peck, Jamie. 2025. "Space to Think? Chinese Think Tanks and the Uneven Development of Party-State Power." *Political Geography*, 123.

- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, 42(3).
- Schnepf, Randy. 2019. *Farm Policy: USDA's 2019 Trade Aid Package*. CRS Report No. R45865. Congressional Research Service. (November 26)
- Sutter, Karen M. 2021. "China's Recent Trade Measures and Countermeasures: Issues for Congress." *Congressional Research Service*, R46915.
- Wu, Xiangning. 2020. "Technology, Power, and Uncontrolled Great Power Strategic Competition between China and the United States." *China International Strategy Review*, 2-1.
- Xu, Xing. 2025. "The Impact of China's Retaliatory Tariffs on US Agricultural Exports During the 2018/2019 US-China Trade War." *Agricultural Economics*, 56(6).
- Zhao, Minghao. 2019. "Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US-China Strategic Competition." *The Chinese Journal of International Politics*, 12(3).

[언론/보도 자료]

- 「中히토류그룹 “4분기 수출통제 엄격 이행할 것”」. 2025. 『뉴스시스(Newsis)』. (10월 14일). https://www.newsis.com/view/NISX20251024_0003375316 (검색일: 2025. 12. 31.).
- 「중국, 중국히토류그룹 공식 출범」. 2021. 『한국무역신문』. (12월 24일). <https://kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do?no=%2066413&siteId=1>(검색일: 2024. 11. 3.).
- 최병일, 김지이나, 황호성. 2025. 「미중 정상회담 주요 성과와 시사점」. 『법률신문』. (11월 3일). <https://www.lawtimes.co.kr/LawFirm-NewsLetter/212791> (검색일: 2026. 1. 15.).
- 「2021, “全球发展倡议”元年」. 2021. 『中国日报网』. (12월 31일). <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202112/31/WS61cee20fa3107be497a003c2.html> (검색일: 2025. 12. 22.).
- 「美方公布对华301关税清单, 中国商务部回应」. 2018. 『观察者网』. (7월 4일). https://www.guancha.cn/economy/2018_07_04_462613.shtml?s=wapzw ybjwzbt?web(검색일: 2025. 11. 16.).

- 「“攻防兼备”，反制“法律工具箱”更精细了」. 2025. 『环球网』. (3月27日). <https://m.huanqiu.com/article/4M1ZW4oOhSC>(검색일: 2025. 11. 3.).
- 「“中巴命运共同体”的世界意义」. 2024. 『中国网』. (11月25日). http://www.china.com.cn/opinion/2024-11/25/content_117564219.html(검색일: 2025. 12. 21.).
- 「坚持平等和相互尊重原则 解决双方关切 实现互利共赢—刘鹤就中美签署第一阶段经贸协议答记者问」. 2020. 『新华网』. (1月16日). http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/16/c_1125469423.htm(검색일: 2025. 12. 4.).
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 2025. 「关于中美经贸关系若干问题的中方立场」. (4月9日). <http://www.news.cn/world/20250409/75e0675edf9c40188df593aac48e8916/c.html>(검색일: 2025. 12. 26.).
- 「中华人民共和国数据安全法」. 2021. 『中国人大网』. (6月10日). http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202106/t20210610_311888.html(검색일: 2025. 11. 5.).
- 「规范数据跨境流动 金融业数据跨境流动合规指南来了」. 2025. 『财联社』. (4月17日). <https://www.cls.cn/detail/2007013>(검색일: 2025. 11. 13.).
- 「金灿荣解读中美贸易协定(1): 真的是中方让步大吗?」. 2020. 『观察者网』. (1月19日). <https://user.guancha.cn/wap/content?id=228633&s=fwckhfbt>(검색일: 2025. 10. 21.).
- 「对话郑永年: 中美现在拼的就是经济韧性」. 2025. 『人民网』. (4月10日). https://world.people.com.cn/n1/2025/0410/c1002-40457102.html?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 26.).
- 「明确限制具体目标, 严管军事敏感领域, 涉稀土出口管制, 中方接连出手」. 2025. 『环球时报』. (10月10日). <https://hqtime.huanqiu.com/share/article/4Of7Zi9SL7a>(검색일: 2025. 12. 23.).
- 「北交所四周年 总市值何以突破9000亿元」. 2025. 『千龙网』. (11月17日). https://beijing.qianlong.com/2025/1117/8582644.shtml?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 25.).
- 「商务部国际贸易谈判代表兼副部长李成钢与美国政府部门相关官员以及工商界代表举行会谈会见」. 2025. 『新华社』. (8月30日). <https://www.news.cn/20250830/7a018c426f7742918e1104c450e86ded/c.html>(검색일: 2025. 11. 20.).
- 「商务部: 希望美方尽快取消对华加征关税和制裁打压措施」. 2022. 『新华网』. (2月10日). http://www.news.cn/world/2022-02/10/c_1128352853.htm(검색일: 2025. 12. 7.).

- 「上海金融法院涉外,涉港澳台金融纠纷典型案例」, 2021. 『澎湃新闻』. (7月22日). https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_13694435?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025. 11. 11.).
- 「首届世界互联网大会,乌镇见!」, 2014. 『人民网』. (11月15日). https://paper.people.com.cn/rmrhbwb/html/2014-11/15/content_1499218.htm (검색일: 2025. 11. 17.).
- 「习近平:为建设世界科技强国而奋斗」, 2016. 『新闻网』. (5月31日). http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/31/c_1118965169.htm?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 18.).
- 「习近平智囊郑永年谈台湾和平统一会用社会经济的方法」, 2025. 『經濟日報』. (9月17日). <https://money.udn.com/money/story/5603/9011108>(검색일: 2025. 12. 30.).
- 「时殷弘-朱锋对话:中美关系降到低点我们怎样应对」, 2020. 『观察者网』. (6月24日). <https://nanhai.nju.edu.cn/5d/90/c5320a482704/page.htm>(검색일: 2025. 10. 21.).
- 「新型举国体制‘新’在何处」, 2019. 『求是网』. (7月15日). https://www.qstheory.cn/llwx/2019-07/15/c_1124752797.htm%E3%85%81(검색일: 2025. 12. 26.).
- 「新华社评论员:办法总比困难多—写在中美签署第一阶段经贸协议之际」, 2020. 『新华社』. (1月16日). http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/16/c_1125467375.htm(검색일: 2025. 12. 7.).
- 「我国牵头制定的工业5G国际标准正式发布」, 2025. 『新华网』. (11月7日). <https://www.news.cn/tech/20251107/27ff4861d5d240a78f9890f9106650b8/c.html>(검색일: 2025. 11. 17.).
- 「如何理解新型举国体制」, 2023. 『光明思想理论网』. (3月27日). https://theory.gmw.cn/2023-03/27/content_36457286.htm?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025. 11. 19.).
- 「乌镇倡议(全文)」, 2015. 『新华网』. (12月18日). https://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/18/c_1117512543.htm(검색일: 2025. 11. 17.).
- 「全球发展高层对话会主席声明(全文)」, 2022. 『人民网』. (6月25日). <https://world.people.com.cn/n1/2022/0625/c1002-32456019.html>(검색일: 2026. 1. 22.).
- 「全球新常态与中美关系」, 2021. 『共产党员网』. (8月23日). <https://www.12371.cn/2021/08/23/ARTI1629687998756541.shtml>(검색일: 2025. 12. 30.).

- 「提气! 中科院院长: 把美国“卡脖子”清单变成科研清单」. 2020. 『澎湃新闻』. (9月17日).
https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_9213056?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 20.).
- 「注册资本3440亿, 国家大基金三期来了! 或将投资这些重点项目」. 2024. 『央视网』.
 (5月28日). https://finance.cctv.com/2024/05/28/ARTIhM6N831KrZyhRYMQziH8240528.shtml?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 19.).
- 「中国牵头制定国际标准, 美国遏制战略失效」. 2025. 『腾讯网』. (11月9日). <https://news.qq.com/rain/a/20251106A04H2H00>(검색일: 2025. 11. 17.).
- 「中国升级稀土出口管制涉半导体 哪些公司会受影响?」. 2025. 『财新』. (10月11日).
<https://m.caixin.com/m/2025-10-11/102370799.html>(검색일: 2025. 12. 23.).
- 「中国驻美大使秦刚就中美经贸等问题接受美《福布斯》杂志专访」. 2022. 『人民网』.
 (5月6日). <https://world.people.com.cn/n1/2022/0506/c1002-32415651.html>(검색일: 2025. 12. 7.).
- 「中國出口管制加嚴: 對14nm以下晶片以及軍用用途稀土出口管制」. 2025. 『鉅亨網』.
 (10月9日). <https://news.cnyes.com/news/id/6183579>(검색일: 2025. 12. 23.).
- 「中国-巴西命运共同体: 合作共赢, 命运与共的典范」. 2024. 『光明网』. (11月22日).
https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2024-11/22/nw.D110000gmrb_20241122_1-04.htm(검색일: 2025. 12. 21.).
- 「中美关税博弈 压力与机遇交织中的6G赛道突围」. 2025. 『通信世界网』. (4月24日).
<https://www.cww.net.cn/article?id=599857>(검색일: 2025. 11. 17.).
- 「中美重塑经贸关系的重要一步——中美第一阶段经贸协议文本解读」. 2020. 『新华网』.
 (1月16日). http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/16/c_1125470554.htm(검색일: 2025. 10. 21.).
- 「中美签署第一阶段经贸协议: 以第二次入世的勇气推动改革开放」. 2020. 『中国服务贸易指南网』.
 (4月23日). <https://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/yanjie/pinglun/202004/103262.html>(검색일: 2025. 10. 21.).
- 「中华人民共和国反外国制裁法」. 2021. 『共产党员网』. (6月11日). <https://www.12371.cn/2021/06/11/ARTI1623375030334267.shtml>(검색일: 2025. 11. 3.).
- 「怎样理解四大全球倡议」. 2025. 『求是』. (10月15日). <https://www.qstheory.cn/20251015/c7d241edffb7453daadbee957e94966d/c.html>(검색일: 2025. 11. 6.).

- 「炒作“中美贸易第一阶段协议执行不力”太低级」. 2021. 『中国网』. (1月28日). http://www.china.com.cn/opinion2020/2021-01/28/content_77163302.shtml(검색일: 2025. 12. 7.).
- 「出口管制法对企业提出的合规化要求」. 2020. 『中国贸易救济信息网』. (12月14日). https://cacs.mofcom.gov.cn/article/flfwpt/jyjdycgal/202012/167254.html?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 7.).
- 「破解“卡脖子”难题, 总书记念兹在兹的关切」. 2022. 『求是网』. (5月9日). https://www.qstheory.cn/zhuangu/2022-05/09/c_1128633235.htm?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 18.).
- 「平等·互利·双赢—专家解读中美第一阶段经贸协议」. 2020. 『人民日报』. (1月16日). <https://www.chinanews.com.cn/gn/2020/01-16/9061149.shtml>(검색일: 2025. 12. 4.).
- 「必要的制度完善—权威专家就《不可靠实体清单规定》答记者问」. 2020. 『新闻网』. (9月11日). http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/19/c_1126514185.htm?(검색일: 2025. 11. 10.).
- 「稀土出口管制加码: 商务部连发新规后, 高端半导体产业链迎新变量」. 2025. 『界面新闻』. (10月11日). <https://www.jiemian.com/article/13447316.html>(검색일: 2025. 12. 23.).
- Bureau of Economic Analysis. 2019. “U.S. International Trade in Goods and Services, December 2018.” Press Release. (March 6). [https://www.bea.gov/news/2019/us-international-trade-goods-and-services-december-2018#:~:text=The%20deficit%20with%20China%20increased%20\\$43.6%20billion%20to%20\\$419.2%20billion,%\\$34.0%20billion%20to%20\\$539.5%20billion](https://www.bea.gov/news/2019/us-international-trade-goods-and-services-december-2018#:~:text=The%20deficit%20with%20China%20increased%20$43.6%20billion%20to%20$419.2%20billion,%$34.0%20billion%20to%20$539.5%20billion)(검색일: 2026. 1. 28.).
- “China and ASEAN, Hit by US Tariffs, Sign Upgraded Free Trade Pact.” 2025. *Reuters*. (October 28). https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-asean-sign-upgraded-free-trade-pact-2025-10-28/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 12. 11.).
- China Briefing. 2025. “US and China Reach Trade Concessions Following Trump-Xi Meeting: Outcomes and Implications.” https://www.china-briefing.com/news/trump-xi-meeting-outcomes-and-implications/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 12. 12.).
- “China Expands Rare Earths Restrictions, Targets Defense and Chips Users.” 2025. *Reuters*. (October 10). <https://www.reuters.com/world/china/>

- china-tightens-rare-earth-export-controls-2025-10-09/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 12. 10.).
- “China increases scrutiny of rare earth magnets with new tracking system.” 2025. *Reuters*. (June 5). <https://www.reuters.com/world/china/china-increases-scrutiny-over-rare-earth-magnets-with-new-tracking-system-2025-06-04/>(검색일: 2025. 12. 12.).
- China Law Translate. 2020. “Export Control Law of the People’s Republic of China (2020 edition).” <https://www.chinalawtranslate.com/en/export-control/>(검색일: 2025. 11. 3.).
- “China Passes Revised Foreign Trade Law to Bolster Trade War Capabilities.” 2025. *Reuters*. (December 27). https://www.reuters.com/world/china/china-passes-revised-foreign-trade-law-bolster-trade-war-capabilities-2025-12-27/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 12. 29.).
- “China Says It Is ‘Actively’ Issuing Rare Earths General Licences.” 2025. *Financial times*. (December 4). https://www.ft.com/content/ed8e3aa7-810e-4dbc-bdd6-0003f67f73c8?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 12. 11.).
- “China to Crack Down on Rare-Earth Materials Ahead of U.S. Trade Talks.” *Wall Street Journal*. (May 9). <https://www.wsj.com/economy/trade/china-to-crack-down-on-rare-earth-materials-ahead-of-u-s-trade-talks-c41adffe?mod=Searchresults&pos=2&page=1>(검색일: 2025. 12. 20.).
- “China Trade Surplus Tops \$1 Trillion for First Time on Non-US Growth.” 2025. *Reuters*. (December 9). https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinas-november-exports-top-expectations-imports-underperform-2025-12-08/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 12. 13.).
- “China’s Rare Earth Industry: Subsidies and State Control Over the Last Decade.” 2025. *Rare Earth Exchanges*. (August 14). <https://rareearthexchanges.com/news/chinas-rare-earth-industry-subsidies-and-state-control-over-the-last-decade/>(검색일: 2025. 12. 20.).
- Durisin, Megan and Sam Dodge. 2018. “Why Soybeans Are at the Heart of

- the U.S.-China Trade War.” *Bloomberg*. (July 5). <https://www.bloomberg.com/graphics/2018-soybean-tariff/>(검색일: 2025. 12. 28.).
- Gan, Nectar and John Liu. 2025. “US and China Agree on Plan to Ease Export Controls after Trade Talks in London.” *CNN*. (June 11). <https://edition.cnn.com/2025/06/10/business/us-china-trade-talks-london-agreement-intl-hnk>(검색일: 2026. 12. 9.).
- Kharpal, Arjun. 2024. “Tesla CEO Elon Musk Says He Favors No Tariffs on Chinese EVs.” *CNBC*. (May 23). <https://www.cnbc.com/2024/05/23/tesla-ceo-elon-musk-says-he-favors-no-tariffs-on-chinese-evs.html>(검색일: 2025. 11. 10.).
- Lonsdorf, Kat and Tom Bowman. 2025. “State Dept. Cuts China Experts as Administration Says Countering Beijing Top Priority.” *NPR*. (July 24). <https://www.npr.org/2025/07/24/nx-s1-5477523/state-department-cuts-china-experts>(검색일: 2025. 12. 26.).
- Yoon, Eunice and Jennifer Jett. 2025. “Elon Musk Could Be a Bridge between the U.S. and China — But for Which Country’s Benefit?” *NBC News*. (March 16). <https://www.nbcnews.com/news/world/elon-musk-china-tesla-trump-doge-xi-beijing-washington-rcna195587>(검색일: 2025. 12. 26.).
- Zhu, Zhiqun 2020. “Interpreting China’s ‘Wolf-Warrior Diplomacy’ What Explains the Sharper Tone to China’s Overseas Conduct Recently?” *The Diplomat*. (May 15). <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>(검색일: 2025. 11. 23.).

[온라인/DB 자료]

- 세계법제정보센터. 2024. 「수출관리규정(Export Administration Regulations)」. https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=50554&AST_SEQ=313(검색일: 2025. 12. 3.).
- Kotra. 2025. 「2025년 미중 통상 갈등 주요 경과 및 전망」. Global Issues Monitoring. https://dream.kotra.or.kr/dream/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=2&MENU_ID=3420&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=464&bbsSn=464&pNttSn=234620#(검색일: 2025. 12. 28.).
- 国务院. 2015. 「国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知」. https://www.nea.gov.cn/2015-03/26/c_134098625.htm(검색일: 2025. 12. 15.).

- _____. 2024. 「中华人民共和国两用物项出口管制条例(国务院令792号)」. https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11686/202411/content_6985161.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- 北京市发展和改革委员会. 2025. 「地区生产总值增长5.2%左右, 北京是怎样实现经济稳定增长的?」. https://fgw.beijing.gov.cn/fzggzl/2025lh/mtgz/202501/t20250114_3989128.html?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 22.).
- “Notice of the General Office of the State Council on the Establishment of the Security Review System for Mergers and Acquisitions of Domestic Enterprises by Foreign Investors.” 2011. 『北大法律英文网』. (3月3日). https://www.pkulaw.com/en_chl/0185b6e0ab7af80ebdfb.html(검색일: 2025. 11. 30.).
- 国务院关税税则委员会. 2025a. 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的部分进口商品加征关税的公告(税委会公告2025年第1号)」. (2月4日). https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202502/content_7002061.htm(검색일: 2025. 11. 3.).
- 国务院关税税则委员会. 2025b. 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的部分进口商品加征关税的公告(税委会公告2025年第2号)」. (3月4日). https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/zgdwjmywg/art/2025/art_a6c8e75b63db4ed19703e5248c5a2869.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 2025c. 「国务院关税税则委员会关于对原产于美国的进口商品加征关税的公告(国务院关税税则委员会公告2025年第4号)」. (4月4日). https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202504/t20250404_3961451.htm(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 2025d. 「国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告(税委会公告2025年第5号)」. (4月9日). https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/zgdwjmywg/art/2025/art_0618c38b6e784602b49b1ee6f1d26d78.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 2025e. 「国务院关税税则委员会关于调整对原产于美国的进口商品加征关税措施的公告(国务院关税税则委员会公告2025年第6号)」. (4月11日). https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/zgdwjmywg/art/2025/art_3e9296cef51f448bad9bbce4b48fadab.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- 北京大学国际战略研究院课题组. 2022. 「技术领域的中美战略竞争: 分析与展」. 『国

- 际战略研究简报」,第123期. (1月30日), <https://user.guancha.cn/wap/content?id=687180>(검색일: 2025. 11. 26.).
- 商务部. 2018. 「关于对原产于美国的进口高粱反倾销调查初步裁定的公告(商务部公告2018年第38号)」. https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/blgg/art/2018/art_ae9781a8ffef4770891d042e6d1f4170.html(검색일: 2025. 11. 28.).
- _____. 2020. 「中华人民共和国出口管制法」. https://dltb.mofcom.gov.cn/zcfg/art/2023/art_909d9f5e7f024b9ab158b71fba2f06cb.html?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 2021. 「商务部办公厅关于做好两用物项和技术进出口许可无纸化工作的通知」. https://aqygjz.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2021/art_24c3ac8cfd9847e2af2b3e36d19118a5.html(검색일: 2025. 12. 3.).
- _____. 2025a. 「商务部公告2025第61号 公布对境外相关稀土物项实施出口管制的决定」. (10月9日). https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_7fc9bff0fb4546ecb02f66ee77d0e5f6.html(검색일: 2025. 12. 21.).
- _____. 2025b. 「商务部公告2025第62号 公布对稀土相关技术实施出口管制的决定」. (10月9日). https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_6cb42957741440c6984de696b70df9ae.html(검색일: 2025. 12. 21.).
- _____. 2025c. 「商务部公告2025年第21号 公布将16家美国实体列入出口管制管控名单」. (4月4日). https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_906685e3930048baa0fd95a651fd628d.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 2025d. 「不可靠实体清单工作机制关于将斯凯迪奥公司等11家美国企业列入不可靠实体清单的公告」. (4月4日). https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_e4f474d3aeba4672913db1042d845d78.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 홈페이지. <https://www.mofcom.gov.cn/>(검색일: 2025. 11. 3.).
- 商务部新闻办公室. 2025a. 「商务部新闻发言人就加强稀土相关物项出口管制应询答记者问」. (10月9日). https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2025/art_16a0593dcadd4030959c3691cf39bb26.html(검색일: 2025. 12. 21.).
- _____. 2025b. 「中美日内瓦经贸会谈联合声明」. (5月12日). https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/ldrhd/art/2025/art_8055948aad5450598bf73d1aae6828e.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- 商务部, 海关总署. 2025. 「商务部 海关总署公告2025 第 18 号 公布对部分中重稀土相关物项实施出口管制的决定」. (4月4日). <https://www.mofcom.gov.cn/>

zwgk/zcfb/art/2025/art_9c2108ccaf754f22a34abab2fedaa944.html
(검색일: 2025. 11. 3.).

市场监管总局. 2025. 「杜邦中国集团有限公司涉嫌违反反垄断法 市场监管总局依法
决定立案调查」. (4月4日). [https://www.samr.gov.cn/fldys/sjdt/gzdt/
art/2025/art_1641f31a397b4a66ae52af4bd9a373f8.html](https://www.samr.gov.cn/fldys/sjdt/gzdt/art/2025/art_1641f31a397b4a66ae52af4bd9a373f8.html)(검색일:
2025. 11. 3.).

习近平. 2020. 「国家中长期经济社会发展战略若干重大问题」. 『求是』. (10月31日).
[https://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.
htm](https://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm)(검색일: 2025. 11. 19.).

「习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲(全文)」. 2017. 『“一带一路”
国际合作高峰论坛』. (5月14日). [http://2017.beltandroadforum.org/
n100/2017/0514/c24-407.html](http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-407.html)(검색일: 2026. 1. 22.).

外交部. 2020. 「中方提出《全球数据安全倡议》」. (9月8日). [https://www.mfa.gov.
cn/web/wjzbzhd/202009/t20200908_361481.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202009/t20200908_361481.shtml)(검색일: 2025.
12. 22.).

外交部. 2023a. 「习近平在2023年金砖国家工商论坛闭幕式上的致辞(全文)」. (8月
23日). [https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202308/t20230823_11130
476.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202308/t20230823_11130476.shtml)(검색일: 2025. 11. 6.).

_____. 2023b. 「习近平在“金砖+”领导人对话会上的讲话(全文)」. (8月24日). [https://
www.mfa.gov.cn/web//zyxw/202308/t20230824_11132240.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web//zyxw/202308/t20230824_11132240.shtml)
(검색일: 2025. 11. 6.).

_____. 2024a. 「关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言」. (9月5日). [https://
www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_
678746/1207_678758/202409/t20240905_11485966.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678746/1207_678758/202409/t20240905_11485966.shtml)(검색일:
2025. 11. 6.).

_____. 2024b. 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于携手构建更公正世界和更可
持续星球的中巴命运共同体的联合声明」. (11月21日). [https://www.fmprc.
gov.cn/zyxw/202411/t20241121_11530312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202411/t20241121_11530312.shtml)(검색일: 2025. 12. 21.).

_____. 2024c. 「习近平主席对巴西国事访问成果文件清单」. (11月21日). [https://
www.fmprc.gov.cn/zyxw/202411/t20241121_11530501.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202411/t20241121_11530501.shtml)(검
색일: 2025. 12. 27.).

_____. 2025. 「中华人民共和国和巴西联邦共和国关于强化携手构建更公正世界和
更可持续星球的中巴命运共同体, 共同维护多边主义的联合声明」. (5月13日).

- https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202505/t20250513_11622149.shtml
(검색일: 2025. 12. 21.).
- 「将“三大全球倡议”转化为全球南方共识并有效落地」. 2024. 『中国社会科学网』. (12月30日). https://www.cssn.cn/qygbx/202412/t20241230_5828367.shtml(검색일: 2025. 11. 6.).
- 「第四届中非经贸博览会签约金额增长10.6%」. 2025. 『新华社』. (6月15日). https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202506/content_7027942.htm(검색일: 2025. 11. 6.).
- 「中科院院长: 把美国卡脖子清单变成科研清单」. 2020. 『中国教育和科研计算机网』. (9月17日). https://www.edu.cn/rd/expert/202009/t20200917_2012934.shtml?(검색일: 2025. 11. 20.).
- 中国科学院. 2024. 「充分发挥新型举国体制优势」. https://www.cas.cn/cm/202406/t20240627_5023342.shtml?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 19.).
- 「中国 - 拉共体成员国重点领域合作共同行动计划」. 2025. 『新华社』. (5月14日). https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202505/content_7023660.htm
(검색일: 2025. 11. 6.).
- 「中央外事工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话」. 2023. 『中国政府网』. (12月28日). https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6922977.htm(검색일: 2025. 11. 20.).
- 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 2022. 「加快构建数据基础制度, 助推数字经济和数字文明建设」. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202212/t20221219_1343657.html?code=&state=123(검색일: 2025. 11. 12.).
- 中华人民共和国国家互联网信息办公室. 2023. 「个人信息出境标准合同办法」. https://www.cac.gov.cn/2023-02/24/c_1678884830036813.htm(검색일: 2025. 11. 13.).
- 中华人民共和国国务院. 2024. 「中华人民共和国两用物项出口管制条例(国务院令792号)」. https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/dwmygl/art/2024/art_6ed1d5c0336843c493bd45a1911eab17.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 2020. 「外商投资安全审查工作机制办公室就《外商投资安全审查办法》答问」. http://www.scio.gov.cn/xwfb/bwxwfb/gbwfbh/fzggw/202207/t20220716_230517.html(검색일: 2025. 11. 30.).
- _____. 2021. 「《中国的出口管制》白皮书(全文)」. <https://www.caea.gov.cn/n6>

- 760401/n6760404/c6827769/part/6793509.pdf?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 7.).
- _____. 2022. 「携手构建网络空间命运共同体」白皮书(全文). (11月7日). http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202303/t20230320_705520.html(검색일: 2025. 12. 22.).
- 中华人民共和国商务部, 海关总署. 2024. 「商务部 海关总署公告2024年第33号 关于对锑等物项实施出口管制的公告」. (8月15日). https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2024/art_a4711acb06364199a3c5a06d7f2be6d8.html (검색일: 2025. 11. 6.).
- 中华人民共和国商务部, 海关总署. 2025. 「关于公布对钨, 碲, 铋, 钼, 铟相关物项实施出口管制的决定」. (2月4日). https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_e623090907fc4e1092f0a4db72f57b95.html(검색일: 2025. 11. 2.).
- 中华人民共和国财政部 홈페이지. <https://www.mof.gov.cn/gkml/bulinggonggao/tongzhitonggao/>(검색일: 2025. 12. 16.).
- 中华人民共和国财政部. 2025. 「国务院关税税则委员会关于2026年关税调整方案的公告」. (11月5日). https://m.mof.gov.cn/zcfb/202511/t20251105_3975755.htm(검색일: 2025. 12. 3.).
- 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會. 2021. 「中华人民共和国数据安全法(主席令第84号)」. https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/10/content_5616881.htm(검색일: 2025. 11. 3.).
- 中华人民共和国中央人民政府. 2016. 「中共中央 国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》」. https://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content_5074812.htm(검색일: 2025. 11. 18.).
- _____. 2018. 「商务部行政处罚实施办法」. https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5368592.htm(검색일: 2025. 12. 2.).
- _____. 2020. 「不可靠实体清单规定」. https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5565829.htm?(검색일: 2025. 11. 10.).
- _____. 2021a. 「中国的出口管制」. https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/29/content_5665104.htm?(검색일: 2025. 11. 7.).
- _____. 2021b. 「阻断外国法律与措施不当域外适用办法」. https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/09/content_5712399.htm(검색일: 2025. 11. 10.).
- _____. 2022a. 「中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的

- 意见」. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm(검색일: 2025. 11. 12.).
- _____. 2022b. 「数据出境安全评估办法(国家互联网信息办公室令第11号)」. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm(검색일: 2025. 11. 13.).
- _____. 2025a. 「工业和信息化部办公厅关于组织开展2025年未来产业创新任务揭榜挂帅工作的通知」. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202501/content_6999416.htm?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 20.).
- _____. 2025b. 「中华人民共和国国务院令803号」. https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/202503/t20250324_516274.html(검색일: 2025. 11. 3.).
- 中共中央, 国务院. 2023. 「党和国家机构改革方案」. (3月16日). https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm(검색일: 2025. 11. 19.)
- Baskaran, Gracelin and Meredith Schwartz. 2024. “China Imposes Its Most Stringent Critical Minerals Export Restrictions Yet.” CSIS. (December 4). <https://www.csis.org/analysis/china-imposes-its-most-stringent-critical-minerals-export-restrictions-yet-amidst>(검색일: 2025. 11. 3.).
- Bown, Chad P. 2025. “US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart.” (November 14). <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>(검색일: 2025. 11. 15.).
- Bown, Chad P. and Melina Kolb. 2025. “Trump Trade War Timeline.” Peterson Institute for International Economics (PIIE). (January 20). <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>(검색일: 2025. 11. 15.).
- Brooks, Robin. 2025. “What’s Trump’s Plan on Tariffs?” Commentary, Global Economy and Development. (February 13). <https://www.brookings.edu/articles/whats-trumps-plan-on-tariffs/>(검색일: 2025. 11. 1.).
- Bureau of Industry and Security. 2022. Press Releases. “Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC).” (October 7). <https://www.bis.gov/node/20292>(검색일: 2025. 11. 15.).
- Center for International Knowledge on Development (CIKD). 2025. Progress Report on the Global Development Initiative 2025. (September).

- <https://en.cikd.org/knowledge-detail?id=1968212872159956994>
(검색일: 2025. 12. 13.).
- CSIS. 2025. "The Hidden Risk of Rising U.S.-PRC Tensions: Export Control Symbiosis." https://www.csis.org/analysis/hidden-risk-rising-us-prc-tensions-export-control-symbiosis?utm_source=chatgpt.com
(검색일: 2025. 11. 3.).
- _____. 2025. "China's New Rare Earth and Magnet Restrictions Threaten U.S. Defense Supply Chains." https://www.csis.org/analysis/chinas-new-rare-earth-and-magnet-restrictions-threaten-us-defense-supply-chains?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 14.).
- Feng, Xiaopeng, Yimei Wang, Cong Ma, and Siran Li. 2025. "China Tightens Controls on Rare Earths: Legal Risk & Compliance." King & Wood Mallesons. (October 14). <https://www.kwm.com/cn/en/insights/latest-thinking/chinas-comprehensive-control-over-heavy-rare-earths-and-equipment-technology-trade-compliance-strategies-and-legal-risk-management.htm>(검색일: 2025. 12. 28.).
- Hanemann, Thilo, Danielle Goh, and Armand Meyer. 2024. "China's Post-COVID OFDI Rebound Loses Steam: Q2 2024 Update." China Cross-Border Monitor. Rhodium Group. (July 16). <https://cbm.rhg.com/research-note/chinas-post-covid-ofdi-rebound-loses-steam-q2-2024-update>(검색일: 2025. 10. 13.).
- Hughes Hubbard & Reed LLP. 2025. "China's Anti-Foreign Sanctions Law Gets Teeth: Understanding the 2025 Implementation Regulations." https://www.hugheshubbard.com/news/chinas-anti-foreign-sanctions-law-gets-teeth-understanding-the-2025-implementation-regulations?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 15.).
- Jin, Sophie, Robert A. Friedman, Jonathan M. Epstein, Andrew K. McAllister, Peter Tabor, and Molly B. O'Casey. 2025. "China's Comprehensive Retaliation Against U.S. Tariffs." (April 8). Holland & Knight. <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2025/04/chinas-comprehensive-retaliation-against-us-tariffs>(검색일: 2025. 11. 15.).
- Liao, Todd. 2021. "What China's New Data Security Law Means for Multi-national Corporations." Morgan Lewis. (June 29). <https://www.morganlewis.com/pubs/2021/06/what-chinas-new-data-security->

- law-means-for-multinational-corporations?utm_source=chatgpt.com
(검색일: 2025. 11. 15.).
- Luck, Philip, and Richard Gray. 2025. "The Shifting Landscape of U.S.-China Economic Relations." (May 17). *Lawfare*. <https://www.lawfaremedia.org/article/the-shifting-landscape-of-u.s.-china-economic-relations> (검색일: 2025. 11. 3.).
- Minowa, Shunsuke and Haseru Roku. 2022. "Overview and Current Status of China's Version of CFIUS(Measures on National Security Review of Foreign Investments)." <https://www.nagashima.com/en/seminars/seminar20221215-1/>(검색일: 2025. 11. 30.).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2025. "Foreign Ministry Spokesperson's Regular Press Conference on March 21, 2025." (March 21). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xw/fyrbt/lxjzh/202503/t20250321_11579916.html(검색일: 2025. 11. 6.).
- Office of the United States Trade Representative. 2017 - 2024. [Press release archive]. <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/ustr-archives/2007-2024-press-releases>(검색일: 2025. 11. 15.).
- _____. 2019. "\$200 Billion Trade Action." (List 3). (June 30). <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/200-billion-trade-action>(검색일: 2025. 11. 15.).
- Ricard, Jade Guiberteau, Giovanna Maletta, and Dr Benjamin Zala. 2025. "SIPRI: Politicisation of Export Controls and Impacts on Arms Supply Chains." APDR. <https://asiapacificdefencereporter.com/sipri-politicisation-of-export-controls-and-impacts-on-arms-supply-chains/> (검색일: 2025. 12. 9.).
- Ross, Lester. 2020. "China's New Foreign Investment Security Review Measures." Wilmerhale. <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20201222-chinas-new-foreign-investment-security-review-measures>(검색일: 2025. 11. 30.).
- Securiti. 2025. "What is China's Data Security Law?" Check out this article I came across <https://securiti.ai/china-data-security-law/>(검색일: 2025. 11. 5.).
- The State Council of the People's Republic of China. 2025. "Chinese VP Attends Trump's Inauguration Ceremony." (January 21). <https://>

- english.www.gov.cn/news/202501/21/content_WS678f017dc6d0868f4e8ef05e.html(검색일: 2025. 11. 10.).
- The White House. 2018. "Statement from the President Regarding Trade with China." (June 18). <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-trade-china-2>(검색일: 2025. 11. 15.).
- _____. 2025. "Joint Statement on U.S.-China Economic and Trade Meeting in Geneva." (May 12). <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/joint-statement-on-u-s-china-economic-and-trade-meeting-in-geneva/>(검색일: 2025. 11. 15.).
- "US-China Relations in the Trump 2.0 Era: A Timeline." 2026. China Briefing, (April 20). <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>(검색일: 2025. 11. 15.).
- U.S. Department of Commerce. 2019. "Department of Commerce Announces the Addition of Huawei Technologies Co. Ltd. to the Entity List." (May 15). <https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2019/05/department-commerce-announces-addition-huawei-technologies-co-ltd.html>(검색일: 2025. 11. 15.).
- U.S. Department of State. 2025. "Pax Silica: A New Economic Security Paradigm." Office of the Spokesperson. (December 11). <https://www.state.gov/pax-silica>(검색일: 2025. 12. 5.).
- U.S. Department of the Treasury. 2019. "Treasury Designates China as a Currency Manipulator." (July 9) <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm751>(검색일: 2025. 11. 15.).
- _____. 2020. "Treasury Sanctions Chinese Entity and Officials Pursuant to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act." (July 9). <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055>(검색일: 2025. 11. 15.).
- Villines, Gregory. 2025. "The Tariff Mirage: How Trade War Claims Diverge from Economic Reality in Trump's Second Term." (August 6). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5358663> (검색일: 2026. 1. 18.).
- Wang, Jisi, Hu Ran, and Zhao Jianwei. 2024. "Does China Prefer Harris or Trump? The View From Beijing." *Foreign Affairs*, 103(5). (September/October 2024). <https://www.foreignaffairs.com/china/does-china-prefer-harris-or-trump>(검색일: 2025. 11. 20.).

- Wong, Dorcas and Alexander Chipman Koty. 2020. "The US-China Trade War: A Timeline." China Briefing, (August 25). <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>(검색일: 2025. 11. 15.).
- World Trade Organization. 2018a. "United States - Safeguard Measure on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Products (DS562)." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds562_e.htm(검색일: 2025. 11. 30.).
- _____. 2018b. "United States — Certain Measures Related to Renewable Energy(DS563)." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds563_e.htm(검색일: 2025. 11. 30.).
- _____. 2019. "United States — Tariff Measures on Certain Goods from China III(DS587)." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm(검색일: 2025. 11. 30.).
- _____. 2023. "United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products(DS544)." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm(검색일: 2025. 11. 30.).
- _____. 2024. "United States - Certain tax credits under the Inflation Reduction Act (DS623)." https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm(검색일: 2025. 11. 30.).
- Yin, George. 2025. "Art of the Deal Meets Great Power Politics: Trump 2.0's Approach to China." MERICS Comment. (November 7). <https://merics.org/en/comment/art-deal-meets-great-power-politics-trump-20s-approach-china>(검색일: 2025. 12. 3.).

부록

미중 통상 협상 일지(2018~25년)

부록 표 1. 미중 통상 협상 일지(2018~25년)

날짜	미국 조치	중국 조치
2018. 1. 22.	• 세탁기-태양광 패널 세이프가드 관세 발표(중국 포함)	-
2018. 3. 3.~7.	• 미중, 베이징 무역 협상	
2018. 3. 22.	• 중국산 수입품(500억 달러)에 관세 부과, 중국의 대미 투자 제한을 담은 행정 명령 서명	• 돈육 등 30억 달러(약 3조 1,900억 원) 규모 미국산 수입품에 보복관세 예고
2018. 3. 23.	• 철강 25%, 알루미늄 10% 관세 부과 시행(중국 포함) • 중국을 상대로 WTO 제소 발표	-
2018. 4. 2.	-	• 미국산 수입품에 대한 관세 우대 조치를 중단 발표
2018. 4. 3.	• 중국산 통신장비 등 약 1,300개의 개별 관세 품목 발표	-
2018. 4. 4.	-	• 미국산 대두, 자동차 등 106개 품목에 25% 관세 부과 방침 발표 • 지식재산권 침해를 이유로 중국산 제품 500억 달러에 관세 부과하자 WTO 제소
2018. 4. 5.	-	• 미국이 철강(25%), 알루미늄(10%)에 관세 부과하자 WTO 제소
2018. 4. 15.	• 상무부, 제재 위반 혐의로 중국 통신장비업체 ZTE와 미국 기업 거래 7년 금지 발표	-
2018. 4. 17.	-	• 미국산 수수에 178.6% 반덤핑 관세 부과
2018. 5. 28.	• 중국산 첨단기술 품목 25% 고율 관세 부과 발표	-
2018. 6. 4.~5.	• 미중, 베이징 무역 협상	
2018. 6. 15.	• 관세 부과 목록 확정 • 1,102개 품목(약 500억 달러) • 이 중 340억 달러(818개 품목) 7월 6일 발효, 160억 달러(284개 품목)는 추후 검토	-

부록 표 1. 계속

날짜	미국 조치	중국 조치
2018. 6. 16.	-	<ul style="list-style-type: none"> 관세 부과 목록 확정 340억 달러(545개 품목) 7월 6일 발효
2018. 7. 3.	-	<ul style="list-style-type: none"> 푸저우 지방법원 마이크로론의 26개 제품 판매 금지 명령
2018. 7. 6.	<ul style="list-style-type: none"> 1차 발효: 25% 관세 부과(340억 달러 규모) 	<ul style="list-style-type: none"> 1차 발효: 25% 관세 부과(340억 달러 규모)
2018. 7. 10.	<ul style="list-style-type: none"> 중국의 보복관세에 대한 재보복 조치로 2,000억 달러에 10% 관세 부과 계획 발표 	-
2018. 8. 1.	<ul style="list-style-type: none"> 2,000억 달러에 대한 관세율을 10%에서 25%로 상향 검토 지시 	-
2018. 8. 3.	-	<ul style="list-style-type: none"> 600억 달러 규모(5,207개 품목)에 5~25% 차등 관세 예고
2018. 8. 7.	<ul style="list-style-type: none"> 160억 달러 규모(279개 품목)에 25% 관세 확정(8월 23일 발효) 	<ul style="list-style-type: none"> 160억 달러 규모(279개 품목)에 25% 관세 확정(8월 23일 발효)
2018. 8. 14.	-	<ul style="list-style-type: none"> 미국이 수입산 태양광 전지 및 모듈에 발동한 긴급수입제한조치(세이프가드)에 대해 WTO 제소 재생에너지 관련 자국산 부품 사용을 조건으로 보조금 지급을 WTO 제소
2018. 8. 22.~23.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 워싱턴 무역 협상 	
2018. 8. 23.	<ul style="list-style-type: none"> 25% 관세 부과(160억 달러 규모) 	<ul style="list-style-type: none"> 25% 관세 부과(160억 달러 규모)
2018. 9. 24	<ul style="list-style-type: none"> 10% 관세 부과(2,000억 달러 규모) 	<ul style="list-style-type: none"> 600억 달러 규모 미국산 수입품에 5~10% 관세 부과
2018. 12. 1.	<ul style="list-style-type: none"> G20 정상회의에서 향후 90일간 추가 관세 부과 유예 및 무역 협상 재개 합의 	
2019.1.7.~9.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 베이징 무역 협상 	
2019. 1. 30.~31.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 워싱턴 무역 협상 	
2019. 2. 11.~15.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 베이징 무역 협상 	
2019. 2. 21.~24.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 워싱턴 무역 협상 	
2019. 3. 28.~29.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 베이징 무역 협상 	
2019. 4. 3.~5.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 워싱턴 무역 협상 	
2019. 4. 30.~5.1.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 베이징 무역 협상 	
2019. 5. 5.	<ul style="list-style-type: none"> 트럼프 대통령, 2,000억 달러 규모 중국산 수입품 관세 25%로 인상 3,250억 달러 규모 수입품에 25% 추가 관세 부과 계획 발표 	-
2019. 5. 9.~10.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 워싱턴 무역 협상 	

부록 표 1. 계속

날짜	미국 조치	중국 조치
2019. 5. 10.	• 미국, 2,000억 달러 규모 중국산 수입품 관세율 10%에서 25%로 인상	-
2019. 5. 16.	• 상무부, 화웨이 및 계열사를 거래 제한 명단(entity list)에 추가	-
2019. 5. 31.	-	• 신뢰할 수 없는 실체 명단 작성 계획 발표
2019. 6. 2.	-	• 미국의 보호무역주의 비판 및 협상 입장을 담은 백서 발표
2019. 6. 28.~29.	• 미중 정상, 일본 오사카 주요 20개국(G20)에서 추가 관세 부과 유예 및 무역협상 재개 합의	
2019. 7. 30.~31.	• 미중, 상하이 무역협상	
2019. 8. 1.	• 트럼프 대통령, 3,000억 달러 규모 중국산 수입품에 10% 추가 관세 부과 계획 발표(9월 발효 예정)	-
2019. 8. 5.	• 미국 재무부, 중국 환율조작국 지정	-
2019. 8. 13.	• 3,000억 달러 규모 중국산 수입품 관세 인상 12월로 연기	-
2019. 8. 23.	• 미국 기존 2,500억 달러 규모의 중국산 제품 관세율 30%로 인상, 3,000억 달러 규모 제품은 관세율 15%로 인상 방침 발표	• 미국산 제품에 25%, 5% 관세 부과 계획 발표
2019. 9. 2.	-	• 미국의 3,000억 달러 규모 관세 부과에 대해 WTO 제소
2019. 9. 11.	• 2,500억 달러 규모 중국산 제품 추가 관세 부과 시기 10월 1일에서 10월 15일로 연기 발표	• 16개 미국 품목 관세 면제
2019. 10. 10.~11.	• 미중, 워싱턴 고위급 무역협상 • 미국, 2,500억 달러 규모 관세율 인상 보류	
2019. 12. 13.	• 중국 정부 기자회견서 1단계 무역합의 공식화 • 트럼프 대통령 및 미 무역대표부(USTR) 무역합의 발표 • 미국, 12월 15일로 예정된 15% 추가관세 유예 • 중국, 미국산 농산물 구매 대폭 확대 약속	
2020. 1. 13.	• 미국 재무부, 중국 환율조작국 지정 해제하고 관찰대상국으로 전환	-
2020. 5. 8.	• 합의 이행 재확인	
2025. 1. 20.	• 트럼프 대통령 취임	

부록 표 1. 계속

날짜	미국 조치	중국 조치
2025. 2. 1.	<ul style="list-style-type: none"> • 멕시코와 캐나다에 대한 25% 부과 • 중국산 수입품에 대해 10% 추가 관세 부과(IEEPA) 발표 	-
2025. 2. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 중국산 수입품에 대해 10% 추가 관세 부과 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국산 석탄, LNG 추가 관세 15% 부과 • 원유, 농기계, 대배기량 자동차, 픽업트럭 추가 관세 10% 부과 발표(2월 10일 발효) • 텅스텐, 텔루륨, 비스무트, 몰리브덴, 인듐 등 핵심 광물 수출 통제 범위를 확대 • 미 PVH 그룹, 일루미나 회사(Illumina, Inc.)를 신뢰할 수 없는 실체 명단에 등재 • 구글을 반독점법 위반 혐의 조사 • WTO 제소
2025. 3. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 펜타닐 등을 이유로 모든 중국산 수입품에 대해 10% 추가 관세 부과(총 20%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 닭고기, 밀, 옥수수, 면화 등 농산물에 추가 관세 15% 부과, 콩, 수수, 돼지고기, 해산물, 유제품 등 700개 이상의 품목에 추가 관세 10% 부과(3월 10일 발효) • 수출 통제 목록에 미국 기업 15개 추가 • 미국산 대두 수입기업 3곳의 수입 자격 정지, 미국산 목재 수입 중단 • 미국 기업 10곳을 신뢰할 수 없는 실체 명단에 추가 • 광석유 반덤핑 회피 조사
2025. 3. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • 철강, 알루미늄 및 파생 제품에 관세 부과 	-
2025. 3. 25.	<ul style="list-style-type: none"> • 상무부, 인스퍼(Inspur) 자회사 등 중국 기업 50여 곳을 수출 통제 목록에 추가 	-
2025. 4. 2.	<ul style="list-style-type: none"> • 상호 관세 계획을 발표하여, 기존 중국산 수입품에 대해 34% 추가 관세 부과(4월 10일 발효) 	-
2025. 4. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 트럼프, 틱톡 매각 기한 75일 추가 연기 행정명령 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국산 수입품에 대해 보복관세 34% 추가 발표(4월 10일 발효) • 중희토류 7종과 관련 화합물, 산화물, 합금, 혼합물 및 제품에 대한 수출 통제 • 미국 듀폰(DuPont)사 중국법인 대상 반덤핑 조사 착수 • 미국 기업 16곳을 수출 통제 목록에 추가 • 미국 방산 기업 11곳을 신뢰할 수 없는 실체 명단에 추가 • WTO 제소

부록 표 1. 계속

날짜	미국 조치	중국 조치
2025. 4. 9.	• 기존 34% 추가 관세에 50% 보복관세를 추가하여 84%로 인상 발표(4월 10일 발효)	• 맞불 관세 84%로 인상 발표(4월 10일 발효)
2025. 4. 10.	• 중국을 제외한 나머지 흑자국의 관세 철회 • 중국에 대해서는 41% 추가 인상하여 총 125% 부과	• 맞불 관세 125%로 인상(4월 12일 발효)
2025. 4. 17.	• 중국 선박에 대한 단계적 입항료 부과 및 조선업 제재 발표	-
2025. 5. 3.	• 자동차 부품에 25% 관세 부과	-
2025. 5. 12.	• 미중, 스위스 제네바에서 제1차 무역 협상	
2025. 5. 18.	-	• 미국산 폴리프로말데히드(POM)에 74.9% 반덤핑 관세 부과
2025. 5. 28.	• 국무부, 중국 유학생 비자 취소/심사 강화 발표	-
2025. 5. 29.	• 상무부, 반도체 설계 소프트웨어(EDA) 및 소재의 대중국 수출 제한 통보	-
2025. 5. 31.	• 철강-알루미늄 관세를 25%에서 50%로 인상 발표(6월 4일 시행)	-
2025. 6. 4.	• 철강, 알루미늄 및 파생 제품 관세를 50%로 인상 시행	-
2025. 6. 9.~10.	• 미중, 영국 런던에서 제2차 무역 협상	
2025. 6. 23.	• 50% 관세 대상을 철강 및 알루미늄의 추가 파생 상품으로 확대(냉장고, 식기 세척기, 세탁기 등 주요 가전제품 포함)	-
2025. 7. 28.~29.	• 미중, 스웨덴 스톡홀름에서 제3차 무역 협상	
2025. 8. 1.	• 구리 제품에 50% 관세 부과	-
2025. 8. 11.	• 엔비디아/AMD, 대중국 AI 칩 수출 시 15% 수수료 납부 조건으로 허가 합의	-
2025. 9. 14.~15.	• 미중, 스페인 마드리드에서 제4차 무역 협상 • 중국의 틱톡 미국 사업권 매각 관련 현안 등 논의, 합의 결과 미발표	
2025. 10. 9.	-	• 희토류 설비·기술 수출 통제 강화 발표(11월 8일 시행)
2025. 10. 10.	• 중국의 희토류 수출 통제 강화 조치에 맞서 중국에 100% 추가 관세 부과 및 핵심 소프트웨어 수출 통제 예고(11월 1일 시행)	-

부록 표 1. 계속

날짜	미국 조치	중국 조치
2025. 10. 14.	<ul style="list-style-type: none"> 중국 선사 소유·운항 및 중국산 선박에 순톤수당 50달러 입항수수료 부과 시행 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 기업 소유·운항 및 미국산 선박에 순톤수당 400위안 특별 입항수수료 부과 시행 한화오션의 미국 자회사 5곳(한화шип, 한화필리조션소, 한화오션USA인터내셔널, 한화취평홀딩스, HS USA 홀딩스)을 제재
2025. 10. 26.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 정상회담을 위한 제5차 고위급 회담 정상회담 사전 조율, 무역 프레임 도출 및 핵심 쟁점에 기본 합의 	
2025. 10. 30.	<ul style="list-style-type: none"> 미중, 한국 부산에서 정상회담 개최 미국, 대중국 펜타닐 관세 10%p 인하 및 상호 관세 24% 부과 유예 1년 연장 중국, 희토류 설비·기술 등 수출 통제 강화 조치 1년 유예 	
2025. 11. 10.	<ul style="list-style-type: none"> 미국은 2월 4일, 3월 4일에 부과한 대중국 IEEPA 누적 관세를 20%에서 10%로 인하 중국은 3월 4일 미국 조치에 대한 보복관세 철회 	

자료: 미국 무역대표부, 상무부, 백악관, 중국 상무부, 재무부 홈페이지 및 아카이브, PIIE, Holland & Knight Alert 등 아래의 자료를 참고하여 저자 작성.

Bureau of Industry and Security(2025), "Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC)"; Jin *et al.*(2025), "China's Comprehensive Retaliation Against U.S. Tariffs"(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 15.); Office of the United States Trade Representative(2017-2024), [Press release archive](검색일: 2026. 2. 3.); Office of the United States Trade Representative(2019. 6. 30.), "\$200 Billion Trade Action (List 3)"(검색일: 2026. 2. 1.); Bown(2025. 11. 14.), "US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart" Peterson Institute for International Economics (PIIE); Bown(2025. 1. 20.), "Trump Trade War Timeline"; The White House(2025. 5. 12.), "Joint Statement on U.S.-China Economic and Trade Meeting in Geneva"; The White House(2018. 6. 18.), "Statement from the President Regarding Trade with China"; U.S. Department of Commerce(2019. 5. 15.), "Department of Commerce Announces the Addition of Huawei Technologies Co. Ltd. to the Entity List"; U.S. Department of the Treasury(2019. 7. 9.), "Treasury Designates China as a Currency Manipulator"; U.S. Department of the Treasury(2020. 7. 9.), "Treasury Sanctions Chinese Entity and Officials Pursuant to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act"(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 15.); Wong and Koty(2020. 8. 25.), "The US-China Trade War: A Timeline"; "US-China Relations in the Trump 2.0 Era: A Timeline"(2026. 4. 20.)(검색일: 2026. 4. 23.); World Trade Organization(2018a), "United States - Safeguard Measure on Imports of Crystalline Silicon Photovoltaic Products(DS562)"; World Trade Organization(2018b), "United States - Certain Measures Related to Renewable Energy (DS563)"; World Trade Organization(2019), "United States - Tariff Measures on Certain Goods from China III(DS587)"; World Trade Organization(2023), "United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products(DS544)"(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 30.); 「美方公布对华301关税清单, 中国商务部回应」(2018. 7. 4.); 中华人民共和国商务部 홈페이지; 中华人民共和国财政部 홈페이지(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 16.).

The U.S.-China Trade War as a Multidimensional Complex Game: China's Strategic Approach toward the United States

Seungjoo Lee, Yongshin Kim, Ming Zeng, and Ahjung Woo

With the launch of the second Trump administration, U.S.-China trade negotiations have once again shifted to the center of policy debates. U.S.-China trade negotiations shape bilateral economic relations in the short term and influence the long-term reorganization of the global economic order, making them a core subject of both theoretical and policy analysis.

This study aims to address three main questions. First, while U.S.-China trade negotiations take the form of bilateral negotiation on the surface, their underlying structure is multilayered and complex. The negotiations are not only a bilateral game between the United States and China, but also takes into account linkage to multilateral implications, as both sides simultaneously manage their relations with third countries.

Second, U.S.-China negotiations are not limited to tariffs and trade. They constitute a multidimensional game in which technology, industry, investment, and security issues are closely linked. It is essential to analyze issue linkage strategies in negotiations to understand the underlying structure of negotiations that appear to be tariff centered on the surface.

Third, during the Trump administration's second term, a significant change has been observed in China's response patterns. While China continues to respond to U.S. pressure, it increasingly combines reactive

strategies with proactive strategies. This study explores how changes in China's strategies have evolved from reactive to proactive strategies.

Based on these premises, we attempt to explain U.S.-China negotiations from the perspective of a multidimensional complex game. A multidimensional complex game refers to a strategic game in which players strategically link domestic, bilateral, and regional/multilateral forums by linking multiple issues—such as tariffs, export controls, and investment screening. It conceptualizes the negotiations as a process in which China involves bilateral and multilateral games simultaneously, by weaving tariffs, technology, resources, and security.

Using official primary documents released by the Chinese government since 2017, we categorize China's strategies toward the United States along two dimensions: reactive versus proactive, and domestic versus external. China's strategies are classified into four types: (1) reactive-external, (2) reactive-domestic, (3) proactive-external, and (4) proactive-domestic. Reactive-external strategies refer to passive responses that mirror or closely match U.S. measures. Reactive-domestic strategies focus on introducing policies, laws, and institutions similar to those of the United States in order to mitigate the effects of external pressure on China. Proactive-external strategies are policies to take preemptive measures against the United States. They also aim to shape favorable external conditions through independent international cooperation or by constructing regional or global orders outside existing institutional frameworks. Proactive-domestic strategies link bilateral and domestic arenas to enhance China's capacity for preemptive responses to sustained U.S. pressure.

As the U.S.-China trade war has become prolonged, China's strategy toward the United States has evolved from a mainly reactive approach to a more proactive one. Unlike during the first Trump administration, when China mainly relied on reactive responses, the 2025 trade negotiations show that China has maintained traditional reactive-external measures, such as retaliatory tariffs, while simultaneously

complementing them with proactive strategies. This shift suggests that China is increasingly managing the negotiation landscape by flexibly combining issue linkage and bilateral-multilateral strategies rather than relying solely on immediate retaliation.

This study offers policy implications for South Korea. First, as U.S.-China trade negotiations continue to evolve, South Korea should pay attention to the evolving dynamics of U.S. strategy toward China, because the United States is likely to increase its demand for policy alignment with the U.S. allies. Second, by incorporating China's perspective into the analysis of U.S.-China negotiations, South Korean policymakers could have a more balanced understanding of the evolving nature of negotiation dynamics. Third, given that changes in China's domestic institutional arrangements often translate into more proactive external strategies, it is critical to closely monitor domestic developments within China. Fourth, systematic analysis of changing nature of China's strategy will help detect possible shifts in China's approaches toward the United States as well as third countries, thereby supporting more timely and flexible policy responses. Fifth, from the perspective of a multidimensional complex game, it is noteworthy that with its flexible implementation of laws and institutions, China could take a differentiated approach between the United States and its allies.

<책임>

이승주

미국 캘리포니아 버클리대학교 정치학 박사

중앙대학교 정치국제학과 교수

(現, E-mail: seungjoo@cau.ac.kr)

저서 및 논문

“U.S.–China Technology Competition and the Emergence of Techno-Economic Statecraft in East Asia: High Technology and Economic-Security Nexus” (*Journal of Chinese Political Science*, 2024)

“High technology and economic statecraft: the emergence of techno-economic statecraft in South Korea” (*Business and Politics*, 2025) 외

<공동>

김용신

미국 하와이대학교 정치학 박사

인하대학교 중국학과 부교수

(現, E-mail: yongshin@inha.ac.kr)

저서 및 논문

“The US–China Chip War, Economy–Security Nexus, and Asia” (*Journal of Chinese Political Science*, 공저, 2024)

“The Role of Domestic Institutions amid Foreign Pressures: ASEAN Countries’ Reactions to the US Ban on Huawei” (*The Pacific Review*, 공저, 2025) 외

증명

고려대학교 정치외교학과 정치학 박사
인하대학교 중국학연구소 전임연구원
(現, E-mail: swisslovezm@korea.ac.kr)

저서 및 논문

"Institutional reforms and regulatory shifts in China's digital platform sector: how domain-specific centralization shaped the 2020-2022 transition" (*Business and Politics*, 공저, 2025)

「중국 토지정책 집행과 디지털 기술: '국토조사 클라우드'를 중심으로」(『현대중국 연구』, 2025) 외

우아정

중앙대학교 정치국제학과 석사 및 박사과정 수료
중앙대학교 국익연구소 연구원
(現, E-mail: wooa1112@gmail.com)

저서 및 논문

「경제 안보 리스크와 경제적 상호보완성의 상호작용: 한중 배터리 협력의 변화를 중심으로」(『국제정치연구』, 공저, 2025) 외

KIEP 연구자료 발간자료 목록

■ 2025년

- 25-01 아세안 주요국 여성 기업의 디지털 친숙도에 기반한 생산성 보완 연구 / 김제국·신민균·신민이
- 25-02 중국의 핵심광물 공급망 강화 전략과 시사점 / 김주혜·양평섭
- 25-03 북유럽 및 발트 3국의 탈러시아 경제 정책 성과 및 전망 / 이철원·임유진·김초롱
- 25-04 주요국의 기후기술 스타트업 육성 및 해외진출 지원 전략과 시사점 / 김은미·김소은
- 25-05 중국과 GCC의 에너지 협력 현황 및 시사점 / 김영선·유광호
- 25-06 유럽의 첨단산업 지원 현황과 정책 시사점 / 이현진·임유진
- 25-07 일본기업의 대중남미 진출 사례와 시사점 / 홍성우·김승현
- 25-08 일본의 노동력 부족 대응 전략과 시사점 / 정성춘·이정은
- 25-09 AI시대의 디지털 통상규범 연구 / 강민지
- 25-10 Strategic Collaboration of Defense Industry between India and South Korea: Towards a Matured Economic Partnership / Choong Yong Ahn and Jagannath Panda
- 25-11 경제안보 관점에서 본 日·中의 글로벌 사우스 전략과 시사점 / 허재철
- 25-12 개도국의 공급망실사 대응과제와 국제협력에 대한 시사점 / 김정곤·나승권
- 25-13 브라질의 통상 다변화 전략과 시사점: 유럽과의 협력을 중심으로 / 박미숙·손은아
- 25-14 크루즈 산업 협력을 통한 동북아시아 다자협력 방안 연구 / 이정균·김범환·장하이쉬
- 25-15 지속가능한 소비인 AI 확보전략을 위한 정책연구 / 안준모·정지은·김지현
- 25-16 유럽 방위산업 강화 전략과 한-EU 협력방안 / 오태현
- 25-17 한국기업의 중동부유럽 진출 성과와 과제 / 이철원·나수엽·임유진
- 25-18 USMCA 자동차 원산지 규정의 이행 현황과 시사점 / 김민성·정민철

■ 2024년

- 25-19 미중 무역 전쟁과 다차원적 복합게임: 중국의 대미 전략을 중심으로 / 이승주·김용신·증명·우아정
- 24-01 핵심광물협정의 주요 내용과 정책 시사점 / 오수현
- 24-02 주요국의 사이버안보 정책과 한국에 대한 시사점 / 엄준현·이보람
- 24-03 인도적 지원이 개발도상국 경제성장에 미치는 영향 분석: 2015년 네팔 지진을 중심으로 / 정원혁·이예림
- 24-04 중국 첨단 반도체 혁신 역량 분석 연구: 고대역 메모리 및 3세대 반도체를 중심으로 / 백서인·자오야리
- 24-05 홍해 위기가 우리 경제에 미친 영향과 물류 회랑 다변화예의 시사점 / 강문수·이지은
- 24-06 주요 선진국 과학기술분야 규제 혁신 전략 분석 연구 / 최용찬·허경무

■ 2023년

- 23-01 외국인 직접투자가 베트남의 성별 임금 격차에 미치는 영향과 시사점 / 김제국
- 23-02 클라우드 서비스 해외투자 동향과 국내 규제 분석 / 이규엽·엄준현
- 23-03 동시중해 천연가스 개발 현황과 한국의 협력 방안 / 유광호·이지은
- 23-04 동남아 대양주 유권자들의 보호무역주의 성향 연구와 시사점: 필리핀, 태국, 호주, 뉴질랜드를 중심으로 / 김남석
- 23-05 WTO 서비스 국내규제 규범의 분석과 시사점 / 김준동·고준성·강준구
- 23-06 디지털 정책과 규제 변화 분석: Digital Policy Alert 통계를 중심으로 / 김지현
- 23-07 국내 전략산업 투자유치 인센티브 개편 방향 / 김준동·이성봉·김혁황
- 23-08 중국 태양광·BESS 산업의 글로벌 시장 독점화와 주요국 대응 / 김주혜
- 23-09 중국 하이난(海南) 자유무역항의 무역·투자자유화 성과와 시사점 / 김홍원·이한나
- 23-10 동티모르의 아세안 가입 지원 및 개발협력 확대 방안 / 정재완·이재호
- 23-11 산업보조금의 글로벌 확산 현황과 시사점 / 금혜윤
- 23-12 중국 전기차 배터리 기업의 해외 진출 사례 연구 및 시사점 / 최재희

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심 있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

홈페이지, 우편, FAX를 이용하여 가입신청서 송부(수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 연구조정실 학술정보팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 / FAX: 044) 414-1144
 E-mail: kieppub@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 가입일로부터 다음해 가입월까지입니다.

KIIP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류(해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/> 개 인 회 원 <input type="checkbox"/> 연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



The U.S.-China Trade War as a Multidimensional Complex Game: China's Strategic Approach toward the United States

Seungjoo Lee, Yongshin Kim, Ming Zeng, and Ahjung Woo

본 연구에서는 미중 통상 협상을 다차원적 복합게임 관점에서 분석한다. 미중 협상을 양자-소다자-다자 게임이 중첩되고 관세, 기술, 자원, 안보 이슈가 연계되는 과정으로 파악하며, 중국의 전략 조정 과정에 주목한다. 2017년 이후 중국 정부의 공식 문건을 토대로 중국의 대미 전략을 반응/능동과 국내/대외 기준으로 유형화하였다. 분석한 결과, 중국은 기존의 반응/대외 유형을 유지하는 가운데 능동 유형을 보완적으로 활용하는 것으로 확인된다. 이는 중국이 단기적·반응적 대응에서 벗어나 이슈 연계, 양자-다자 전략을 유연하게 조합하여 협상 지형을 관리하고 있음을 시사한다. 이는 미중 협상이 단선적 양자 게임이 아니라 다층적 구조 속에서 전개되고 있음을 보여준다.



9 788932 225371

ISBN 978-89-322-2537-1
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원