



미·중 전략 및 경제대화의 내용과 시사점

박월라 세계지역연구센터 중국팀 팀장(wlpark@kiep.go.kr Tel: 3460-1037)

배승빈 세계지역연구센터 중국팀 연구원(sbpae@kiep.go.kr Tel: 3460-1057)

박현정 북경사무소 전문연구원(hjpark@kiep.go.kr Tel: 8610-8497-2870)

1. '대화'의 배경과 성격

2. 주요 의제 및 내용

3. 미·중 경제관계 현황

4. 평가 및 시사점

주요 내용

▶ 2009년 7월 28~29일까지 워싱턴에서 열린 제1차 미·중 전략 및 경제대화(S&ED)는 중국의 위상을 국제사회에 각인시키고, 미·중 관계의 새로운 틀을 마련하였음.

- S&ED는 기존의 전략경제대화(SED: Strategic Economic Dialogue)와 고위급 대화(SD: Senior Dialogue)를 합쳐 대화의 레벨과 의제를 격상·확대 시킨 것임.

▶ 향후 미국과 중국은 양자간 경제관계를 넘어 광범위한 지역 및 글로벌 이슈에 관해 해법을 논의하고 협력하는 전면적 동반자 관계를 구축해 나갈 것임.

- 정치적·경제적으로 미국, 중국과 긴밀한 관계에 있는 한국으로서는 양국간 대결구도가 아닌, 장기적 협력구도를 고려하여 대미, 대중 전략을 수립할 필요가 있음.

- 이와 함께 이른바 'G-2' 체제의 정착 가능성을 경계하는 주변 국가, 특히 일본과 호주 등을 고려한 미국의 동아시아 전략의 변화 추이를 주의깊게 모니터링하고 대비할 필요가 있음.

▶ 다른 한편으로 미·중 간에는 전반적인 협력구도를 훼손하지 않는 범위 내에서 다양한 이해관계의 대립과 가치관의 충돌이 빚어질 것으로 예상됨.

- 주로 경제성장의 공정성과 글로벌 이슈에 대한 책임감의 문제, 지역 내 전략적 주도권 경쟁 등을 둘러싸고 갈등이 불거질 가능성이 큼.

- 한국은 상기 문제들에 대해 명확한 입장을 정립하고 일관된 정책을 견지함으로써, 양국의 대립 국면에서 생길 수 있는 불필요한 오해와 마찰의 소지를 사전에 차단해야 함.

▶ 2009년 말에 한·중 FTA 산관학 공동연구가 마무리되고 가까운 장래에 협상이 시작될 것으로 예상되는데, 장기적 관점에서 국익에 부합되는 협상 원칙을 명확히 세우고 협상 의제를 준비할 필요가 있음.

- 이와 관련하여 중국 자체의 변화 혹은 중국과의 양자 관계에만 매달리지 말고, 미국과 중국이 주도하는 글로벌 경제질서의 변화를 고려한 균형잡힌 시각을 유지하는 것이 중요함.

1. '대화'의 배경과 성격

■ 미국과 중국은 2009년 7월 27~28일 미국 워싱턴에서 '제 1차 미·중 전략 및 경제대화(S&ED: Strategic and Economic Dialogue)'를 개최하였음.

– 이번 S&ED는 기존의 전략경제대화(SED: Strategic Economic Dialogue)와 고위급 대화(SD: Senior Dialogue)를 합쳐 대화의 레벨과 의제를 격상·확대시킨 것임.

■ 양국은 경제관계 심화에 따른 각종 현안을 조율하기 위한 정부 간 고위급 경제협의체로서 2006년 말부터 미·중 전략경제대화(SED)를 유지해왔음.

– 2006년 4월 미국을 방문한 후진타오 주석과 부시 대통령이 양국간 고위급 대화 출범에 합의하고, 9월 방중한 폴슨(H. Paulson) 당시 미 재무장관이 우이(吳儀) 당시 부총리와 「미·중 전략경제대화 메커니즘 가동에 관한 공동성명」을 발표함.

– 2006년 12월 제1차 대화를 시작으로 2008년 12월까지 미국 측 재무장관과 중국 측 경제담당 부총리 주재하에 연 2회, 총 5차례 개최함.

표 1. 기존의 미·중 전략경제대화(SED)의 주요 의제

	개최일	주요 논의 사항
제 1차	2006. 12	• 무역불균형 해소, 위안화 환율 유연성 확대, 무역투자 촉진, 에너지 안보 및 환경보호
제 2차	2007. 5	• 시장접근 확대, 금융 개방, 에너지 안보 및 환경보호, 법치 강화
제 3차	2007. 12	• 무역 및 제품 안전성, 금융개혁, 에너지 효율성 및 기후변화, 환경보호, 양자간 투자, 투명성, 기술혁신
제 4차	2008. 6	• 거시경제 협력, 금융서비스, 제품품질과 식품안전, 에너지 및 환경 협력, 무역과 경쟁, 투자
제 5차	2008. 12	• 거시경제 협력, 금융서비스, 에너지 및 환경 협력, 무역장벽 대응과 투자환경 개선, 제품 품질과 식품 안전, 국제경제협력

자료: US Department of the Treasury, Joint Fact Sheet를 바탕으로 정리.

– SED는 기존의 양자간 경제관련 협의체¹⁾를 강화하고 구체

적인 가이드라인을 제공하기 위한 고위급 협의체로서, 양국간 경제관련 이슈가 주요 의제임.

■ 2009년 들어 미국 신정부 출범과 글로벌 경기침체 확산, 북핵 사태 악화 등 급변하는 국제환경 속에서 양국은 경제분야 외에 외교안보까지 포괄하는 새로운 형태의 고위급 대화의 필요성에 공감함.

– 양국은 상호 관계에 대한 전략적 재검토를 통해 글로벌 차원에서 새로운 협력의 틀을 모색할 시점이라는 인식을 공유함.

○ 중국은 지난 30년간의 고속성장을 통해 이미 명목 GDP 세계 3위, 교역액 세계 3위, 외환보유액 세계 1위의 경제대국으로 부상함.

○ 특히 미국발 금융위기 후 선진국의 경제 회복이 지연되는 가운데, 중국은 상대적으로 빠른 경기회복세를 보이면서 세계경제 및 정치 안보 분야에서 위상이 강화됨.

■ 2009년 4월 오바마 대통령과 후진타오 국가주석은 런던 G20 정상회의 기간 중 양국 정상회담을 갖고, 새로운 미·중 전략 및 경제대화(S&ED)를 가동시키기로 합의함.

– 주요 의제가 경제분야에 한정되었던 기존의 SED와 달리 S&ED는 논의 범위를 정치, 안보, 글로벌 이슈 등으로 확대하고, 전략 트랙(Strategic track)과 경제 트랙(Economic track)으로 구분하여 진행함.

– 양국이 정치안보 분야 협의를 위해 2005년부터 매년 1회 개최해온 차관급 고위 대화(SD: Senior Dialogue)를 새로운 S&ED 틀 안에 흡수하고, 책임자를 장관급으로 격상함.

■ 양국은 7월 27~28일 열린 제1차 S&ED에 외교안보 및 경제 분야의 최고위급 정책책임자들을 대거 참여시킴.

– 중국 측에서는 다이빙궈(戴秉国) 국무위원과 왕치산(王岐山) 부총리를 필두로 시에쉬런(谢旭人) 재정부장, 저우샤오촨(周小川) 인민은행장, 류밍강(刘明康) 은행감독위 주임, 샹푸린(尚福林) 증권감독위 주임과 관련부처 차관급 인사 등 총 150여 명 규모의 대표단을 파견함.

– 미국 측에서도 클린턴(Hilary Rodham Clinton) 국무장관과 가이트너(Timothy F. Geithner) 재무장관을 필두로 버냉키

1) The Joint Commission on Commerce and Trade(JCCT), The Joint Economic Committee, Joint Commission on Science and Technology, The Economic Development and Reform Dialogue, The Energy Policy Dialogue, The Global Issues Forum, The Healthcare Forum, The Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate 등.

(Ben Bernanke) 연방준비제도이사회 의장, 서머스(Lawrence Summers) 국가경제위원장 겸 대통령경제정책보좌관, 커크(Ronald Kirk) 무역대표부 대표, 노동부 장관, 농업부 장관 등 장차관급 인사들이 참석함.

■ 양국은 이번 대화를 통해 글로벌 경기침체 극복과 광범위한 지역 및 글로벌 이슈에 관해 양자간 혹은 다자간 틀 내에서 협력을 강화해나갈 것을 다짐함.

- 클린턴 국무장관과 다이빙귀 외교담당 국무위원이 주관한 전략 트랙에서는 주로 북핵 문제, 에너지 안보, 기후변화 등을 포함한 국제 및 지역 이슈가 논의됨.
- 경제 트랙에서는 가이트너 재무장관과 왕치산 부총리의 주재로 글로벌 금융위기에에서의 거시경제 리스크 관리, 균형 성장 확보, 양국간 경제협력 강화와 관련된 이슈가 논의됨.

2. 주요 의제 및 합의 내용

가. 전략 트랙²⁾

■ 북한 핵문제

- 양국은 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 실시에 따른 대북제재 결의안인 「안보리 결의 제1874호」의 이행과 한반도 비핵화 원칙을 재천명하고, 6자회담 재개에 대한 지지를 표명함.
- 미국은 북한과 이란의 핵 개발, 수단 내전 문제 등과 관련, 유엔 안보리 상임이사국인 중국의 협력을 요구함.
- 중국은 그동안 북한의 핵무기 보유 반대에 미온적 태도를 견지해왔고, 에너지 자원 확보 차원에서 이란, 수단, 미얀마와 경제 및 군사 교류를 유지해옴.
- 그러나 최근 중국이 북한과의 국경교역에서 미사일 부품 원료인 바나듐 70kg의 밀반입을 차단한 조치는 대북 제재를 위한 국제공조에 협력 의지를 보인 것으로 해석되고 있음.

■ 기후변화, 에너지, 환경 분야의 협력을 위한 MOU 체결

- 양국은 온실가스 감축 및 기후변화 대응을 위한 대화와 협력의 중요성을 강조하고, 기후변화, 청정 에너지 개발, 환경 분야의 협력을 위한 MOU를 체결함.

○ 기후변화 관련 MOU 체결은 이번 대화의 유일한 가시적 성과로 평가되고 있으나, 실질적 조치는 없이 향후 논의를 위한 안건을 선정하는 데 그침.

- 당초 미국은 2009년 12월 코펜하겐에서 열릴 UN 기후변화 협약 당사국 총회(UNFCCC)에 앞서 중국과 온실가스 감축에 대한 사전 합의 도출을 기대하였음.³⁾

○ 또한 기후변화 법안의 상원 통과를 앞둔 오바마 정부는 온실가스 감축에 따른 생산비용 상승을 우려하는 국내 여론을 감안, 중국의 동참을 끌어내야 할 필요성이 절실함.⁴⁾

- 그러나 중국은 '전략적이고 장기적인' 관점에서 '공동의 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities)' 원칙을 강조하고, 온실가스 감축은 선진국 주도로 이루어져야 한다는 기존 입장을 견지함.

○ 중국은 줄곧 온실가스 배출량 감축 기준을 모든 국가에 동일하게 적용하는 것에 반대해왔으며, 미국 등 선진국은 2020년까지 1990년 대비 40% 감축해야 한다고 주장함.

○ 현재 미국 상원에 상정된 기후변화 법안은 동 기간 중 4% 감축을 목표로 설정함.

- 또한 양국은 청정에너지 개발 협력과 에너지 안보에 관한 논의를 전개함.

○ 중국은 탄소 포집 및 저장기술(CCS: Carbon Capture & Storage), 폐열 회수(waste-heat recovery), 집광형 태양열 발전(concentrated solar energy) 등 미국의 녹색기술(green technology) 이전을 요구함.

○ 양국은 지금까지 여덟 차례의 석유가스산업포럼(Oil and Gas Industry Forum)⁵⁾과 세 차례의 에너지정책대화

2) 전략 트랙의 내용에 대해서는 공식적인 Fact Sheet가 발표되지 않아 주로 국내의 언론 보도에 의거함.

3) 중국과 미국은 세계 제1위와 2위 온실가스 배출국으로, 양국의 배출량은 전 세계 배출량의 40% 이상을 차지함.

4) Dennis Wilder(2009. 5. 15), "The US-China Strategic and Economic Dialogue: Continuity and Change in Obama's China Policy," John L. Thornton China Center at Brookings, The Jamestown Foundation's China Brief.

(Energy Policy Dialogue)⁶⁾를 개최한 바 있으며, 연내 뉴 라운드 개최에 합의함.

나. 경제 트랙⁷⁾

■ 지속가능한 균형성장과 거시경제정책 공조 및 구조개혁 추진

- 양국은 글로벌 금융위기 회복과 지속가능한 균형 성장을 위해 거시경제정책 분야에서 긴밀한 교류와 공조가 필요하다는 데 공감함.
- 이른바 출구전략의 타이밍에 관한 논의도 이루어졌으나, 세계경기회복 기미가 뚜렷해질 때까지는 경기부양책의 조기 철회가 불가하다는 데 합의함.
- 미국은 중국에 대해 내수와 가계소비 확대의 중요성을 강조하고, 수출 주도 성장에서 내수 위주 성장으로 전환할 것을 요구함.
- 중국은 내수 확대를 위한 구조개혁 및 거시경제정책을 지속적으로 추진하고, 서비스산업의 GDP 내 비중 제고를 위해 시장 개방 및 과감한 민간투자 촉진 조치를 시행할 것임을 표명함.
- 또한 지속적인 가계소비 확대정책, 사회안전망 확충, 의료 보장제도 확대, 공공 및 민간 부문 연금제도 개혁 추진 등을 약속함.
- 중국은 미국의 과다한 재정적자가 인플레이션을 유발할 경우 자국이 보유한 달러자산 가치가 하락할 것을 우려하고, 미국의 책임 있는 통화 및 재정정책을 촉구함.
- 7월 13일, 미국 재무부 발표에 의하면, 2009 회계연도 재정적자 규모는 6월 말 현재 1조 860억 달러로⁸⁾ GDP 대비

7.2%를 기록하였으며, 이는 전년도 같은 기간 2,859억 달러의 3.8배에 달하는 수준임.

- 2009년 6월 말 기준, 중국의 외환보유고는 2조 1,300억 달러에 달하고, 5월 말 기준 중국의 미국채 보유액은 약 8,015억 달러로, 미국의 전체 국채금액의 37.5%를 차지함.
- 미국은 2013년까지 GDP 대비 재정적자 규모를 지속 가능한 수준으로 감소시킬 것이라고 약속함.

■ 개방된 금융 시스템 구축

- 양국은 지속가능한 균형성장을 위해 금융시장의 투명성과 시장 지향적 규범의 역할이 중요하다는 데 공감함.
- 미국은 자국 금융시스템의 규범화와 감독을 더욱 강화하기로 약속함.
- 중국은 보다 개방된 금융시스템 구축을 위한 일련의 조치 시행에 합의함.
- 금리 자유화와 소비자금융 촉진, 자격을 구비한 미국 금융기관에 대한 QFII 승인 가속화,⁹⁾ 외국증권회사의 국내 주식시장 거래, 자기자본 거래(proprietary trading), 자문서비스업 참여 확대 등을 추진함.

■ 무역 및 투자 관계 강화

- 양국은 더욱 개방된 국제 무역 및 투자 시스템 구축을 위해 노력하고, 보호주의¹⁰⁾에 공동으로 대처할 것을 약속함.
- 중국은 양자간 무역과 투자 증진을 위해 외국인투자에 대한 승인 절차의 간소화, 하부기관 및 지방정부의 승인권한 확대 등을 약속함.

- 동시에 국부펀드 운용과 관련, GAPP(General Accepted)에 달할 것으로 예상되고 있음.

- 9) 중국은 2007년 말 제3차 미·중 전략경제대화에서 QFII 투자한도를 100억 달러에서 300억 달러로 상향조정하는 데 합의, 중국 외환관리국은 2007년 1월 이후 QFII의 추가 승인을 중지하였다가 2008년 3월 QFII의 신규 허가를 재개하였음.

- 10) 최근 미국은 경기부양법안(ARRP)을 통과시키면서, 철강제품구매를 미국산으로 제한하는 등 'Buy America' 조항을 삽입하였고, 중국 또한 정부조달품목 구입 시 중국산을 우선 구입토록 하는 'Buy China' 정책을 발표한 바 있음.

5) 미·중 석유가스산업포럼은 1998년 중국 베이징에서 제1차가 개최되었고, 2007년 9월 미국에서 마지막 8차 포럼이 있었음.

6) 양국은 2004년 에너지정책포럼에 관한 MOU를 체결, 2005년 워싱턴, 2006년 중국 항저우에서 각각 1, 2차 포럼이 있었고, 3차는 2007년 9월 미국 샌프란시스코에서 8차 석유가스산업포럼에 뒤이어 개최되었음.

7) 경제트랙의 논의 내용은 주로 미 재무부가 발표한 “The First US-China Strategic and Economic Dialogue Economic Track Joint Fact Sheet”에 의거하여 정리함.

8) 미국의 회계연도는 10월부터 시작되며, 1조 860억 달러는 2008년 10월부터 2009년 6월까지의 재정적자 규모임. 2009년 회계연도 말(2009년 9월 30일) 재정적자 규모는 1조 8,400억 달러

Principles and Practices Governing Sovereign Wealth Funds) 원칙에 따를 것에 동의함.

- 미국은 자국 내 모든 외국인투자자에 대해 편견 없는 공정한 대우를 보장할 것임을 천명함.
- 이와 함께 향후 양국간 연례 통상무역공동위원회(JCCT)를 통해 중국의 시장경제 지위 인정 문제를 조속히 검토하기로 약속
- 양국은 「미·중 첨단기술 및 전략무역 발전을 위한 가이드 라인」 시행을 가속화하고, 「우선분야의 미·중 첨단기술 및 전략무역 확대를 위한 세부사업계획(action plan)」을 논의하기로 함.
- 양국은 중국의 WTO 정부조달협정(GPA: Government Procurement Agreement) 가입을 촉진하기 위해 협력을 강화하기로 합의함.
- 이를 위해 중국은 2009년 10월 WTO 정부조달위원회 회의 이전까지 개선사항을 명시한 보고서를 위원회에 제출하기로 함.
- 양국은 정부조달 입찰 과정에서 외자기업이 생산한 제품을 자국기업의 제품과 동일하게 취급할 것임을 확인함.
- 또한 양국은 무역금융의 중요성을 인식하고, 양국 수출입은행간 협력을 강화하기로 함.

■ 국제금융기구의 역할 강화

- 양국은 글로벌 위기 대응과 균형성장 확보를 위해 국제금융기구의 역할이 중요함을 강조함.
- 특히 글로벌 금융 안전과 성장을 유지하기 위해 IMF가 핵심 역할을 해야 한다는 데 동의함.
- 양국은 국제금융기구의 효율성과 정통성을 확보하기 위해 각 기구의 거버넌스를 개선하고 세계경제 변화를 충분히 반영하도록 해야 한다는 데 합의함.
- 이런 관점에서 중국을 포함한 신흥 및 개발도상국들의 목소리와 대표성을 강화해야 한다는 데 동의함.

- 또 양국은 G20 활동에 적극 참여하고, 미국은 중국의 파리 클럽, 글로벌 조세포럼 등 주요 다자협정에 대한 참여 및 관계 강화를 적극 지원하기로 함.

■ 제도화 및 교류 촉진

- 양국은 국제금융위기 대응, 국내 경제 및 금융안정 촉진, 양자간 경제관계 강화 과정에서 야기되는 문제 해결을 위해 쌍방의 관련 부처 및 기관 간 협력을 제도화(institutionalize)하는 데 노력하기로 함.
- 이밖에 기존의 양자간 경제대화 메커니즘¹¹⁾을 통한 협력도 적극 추진함.

3. 미·중 경제관계 현황

가. 무역·투자 관계

■ 무역

- 양국간 무역은 1979년 수교 당시 24억 달러에서 2008년 4,075억 달러로 약 200배 성장하여 주요 교역관계를 형성함.
- 현재 중국은 미국의 세 번째 수출상대국이자 최대 수입상대국임.
- 미국의 대중 수출은 2000년 160억 달러에서 2008년 700억 달러로 증가함.
- 대중 수입도 전체 수입에서 차지하는 비중이 2000년 8.2%에서 2008년 16.1%로 급증함.
- 미국 역시 중국의 최대 수출상대국이며, 수입에서는 일본, 한국, 대만에 이어 4위를 기록함.
- 2008년 기준 미국은 중국의 전체 수출입에서 각각 17.7%와 7.2%를 차지함.

11) 양국 은행감독회의 정례화, 기존 LOUs에 기초한 미국 노동부와 중국 인력자원·사회보장부 간 대화 개시, 보건의료시스템 개혁을 위한 교류 정례화, 이밖에 농업, 의약, 투자, 통신, 의약, 운수 분야 등에서 기존의 각종 포럼 활성화 등이 포함됨.

표 2. 미국의 대중 무역 추이

(단위: 십억 달러, %)

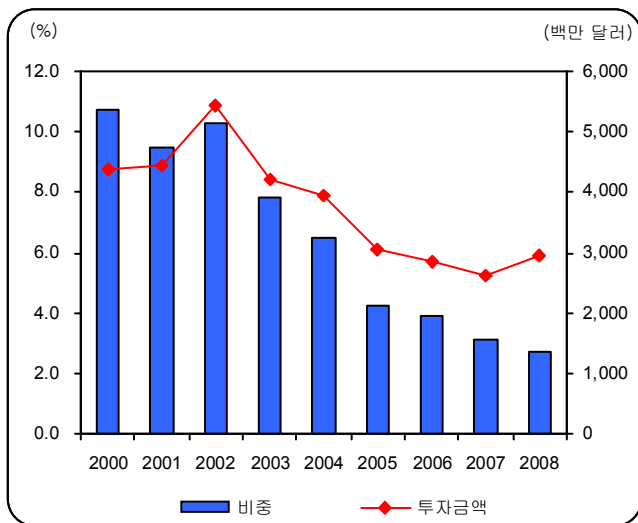
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총수출	780	731	693	724	819	904	1,037	1,163	1,301
대중 수출	16 (2.1)	19 (2.6)	22 (3.2)	28 (3.9)	35 (4.2)	42 (4.6)	55 (5.3)	63 (5.4)	70 (5.4)
순위	11	9	7	6	5	4	4	3	3
총수입	1,217	1,142	1,164	1,259	1,471	1,671	1,855	1,954	2,100
대중 수입	100 (8.2)	102 (8.9)	125 (10.7)	152 (12.1)	197 (13.4)	244 (14.6)	288 (15.5)	322 (16.5)	338 (16.1)
순위	4	4	3	2	2	2	2	1	1

주: () 안은 총 수출입에서 대중 수출입이 차지하는 비중.
자료: US Census Bureau.

■ 투자

- 1979년 수교 이후, 미국의 대중 투자 누계는 2008년 기준 517억 달러를 기록함.
- 미국의 비금융 부문 대중 직접투자는 2002년 이후 감소세를 보이다가 2008년에 전년대비 약 12.5% 증가함.

그림 1. 미국의 대중 직접투자 추이



주: 비금융 부문의 중국 FDI 통계를 바탕으로 함.
자료: CEIC.

- 중국 상무부 집계에 따르면, 2008년 기준 중국 FDI의 미국 투자 순위는 한국에 이어 7위를 기록함.
- 2008년 기준, 미국의 대중 투자의 46.9%가 제조업 분야에 속하며, 제조업 투자의 약 60%는 컴퓨터 및 전자제품과 화학제품에 집중됨.¹²⁾

12) Survey of Current Business(2009. 7), "Direct Investment Positions for 2008: Country and Industry Detail," p. 32.

- 중국의 해외투자는 중앙정부의 장려정책에 힘입어 2000년대부터 본격화되었으나, 아직은 초보 단계 수준임.
- 중국 상무부에서 발표한 2007년 해외투자 통계공보에 따르면, 미국은 중국의 해외투자에서 금액 기준으로 4위를 기록함.
 - 각각 2, 3위를 차지하는 케이만군도와 버지니아군도는 조세 회피지역으로 중국기업의 실질적인 투자가 이루어진다고 보기 어려우므로, 미국은 홍콩에 이어 중국기업의 해외투자가 가장 활발한 지역이라고 볼 수 있음.

표 3. 중국의 주요 ODI 상대국(2007년)

(단위: 백만 달러, %)

순위	국가	투자금액	비중
1	홍콩	68,781	58.33
2	케이만군도	16,811	14.26
3	버지니아군도	6,627	5.62
4	미국	1,881	1.59
5	호주	1,444	1.22
6	싱가포르	1,444	1.22
7	러시아	1,422	1.21
8	캐나다	1,255	1.06
9	한국	1,214	1.03
10	파키스탄	1,068	0.91

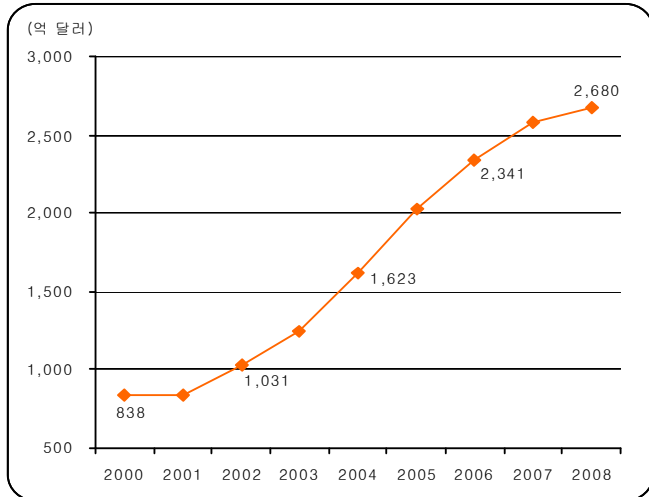
자료: 중국 상무부, 2007 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment.

나. 통상 현안

■ 무역 불균형

- 미국은 중국의 주요 무역 상대국이지만, 만성적인 대중국 무역 적자를 기록하고 있음.
 - 적자규모가 2000년 838억 달러에서 2008년 2,680억 달러로 급증함.
- 미국은 위안화 가치의 저평가가 양국간 무역불균형의 직접적 원인이라고 주장함.
- 반면, 중국은 미국의 첨단기술 제품에 대한 수출 역제가 미국의 대중 적자규모 확대의 원인으로 작용하고 있다고 대응함.

그림 2. 미국의 대중 무역적자 추이

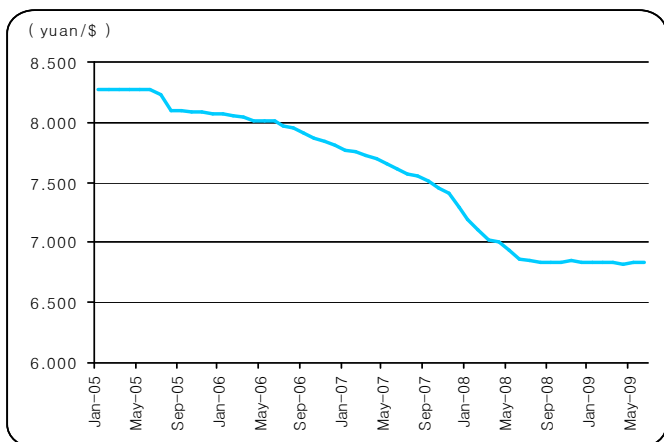


자료: US Census Bureau.

■ 위안화 환율

- 미국은 중국을 상대로 위안화 평가절상을 지속적으로 요구해 왔으며, 무역불균형과 함께 기존 미·중 전략경제대화(SED)의 단골 의제로 거론하였음.
- 미국 의회는 그동안 중국을 환율조작국으로 지정하는 무역보복법 입안,¹³⁾ 국제금융기구의 대중 차관 중단 요구 등의 조치를 시도함.
- 미국을 위시한 선진국의 절상 압력이 가중되면서 중국은 2005년 7월, 미 달러에 페그된 종전의 고정환율제에서 복수통화바스켓을 참고한 관리변동환율제로 전환함.

그림 3. 위안화 환율 추이



자료: CEIC.

13) 2004년 미국 민주당 슈머 상원의원이 제출한 대중 환율보복법안, 즉 중국이 위안화 가치를 현실화시키지 않으면 중국산 수입 제품에 27.5%의 보복관세를 부과한다는 내용이 포함된 슈머-그레이엄 법안(Shumer-Graham bill)이 대표적인 예임.

○ 이후 위안화 환율은 2005년 7월 달러 대비 8.2위안에서 2009년 6월 현재 6.8위안으로 약 20% 평가절상됨.

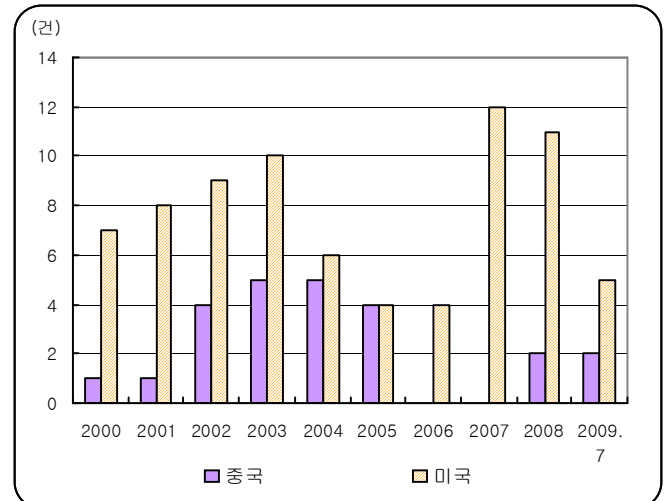
○ 그러나 중국은 2008년 6월 이후로는 더 이상 위안화를 평가절상하지 않고, 달러 대비 6.8위안대를 유지하고 있음.

■ 무역분쟁

- 최근 글로벌 경기침체로 각국의 보호무역 경향이 강화되면서 반덤핑 등 무역구제 조치를 통한 양국간의 무역분쟁이 빈발함.

○ 2009년 들어 중국의 반덤핑 신규 제소 건수는 14건이었고, 그 중 2건이 미국산 제품을 대상으로 한 것이었음.¹⁴⁾

그림 4. 상대국에 대한 반덤핑 신규 조사개시 건수



자료: GLOBAL ANTIDUMPING DATABASE Current Version: 5.0(July 2009).

○ 미국은 2009년 들어 총 8건의 반덤핑 제소 건수를 기록하였는데, 중국산 제품을 대상으로 한 건수가 5건이나 됨.¹⁵⁾

○ 이밖에도 미국은 2002년부터 2009년 7월까지 중국산 제품에 대해 총 7건의 특별세이프가드 조사를 신청함.¹⁶⁾

14) 중국은 2000년 이후 무역구제 수단으로 반덤핑 조치를 적극 활용하기 시작하였는데, 1995년부터 2008년 12월 말까지 151건을 제소하였고, 그 중 미국에 대한 것이 22건으로 일본 28건, 한국 27건에 이어 가장 많음. 실제 조치 부과 건수는 108건이고, 그 중 미국산 제품에 대한 것은 16건임(WTO, Statistics on Anti-dumping).

15) 미국은 1995년부터 2008년 12월 말까지 제소건수가 418건이었고, 그 중 중국산 제품에 대한 건수가 87건으로 가장 많음. 실제 조치 부과 건수는 268건, 그 중 중국산 제품에 대한 건수는 66건임(WTO, Statistics on Anti-dumping).

16) Bown, Chad P.(2009. 7), "Global Antidumping Database," Version 5.0.

- 가장 최근인 2009년 4월에는 정부보조금 지급을 이유로 중국산 타이어 제품에 대해 특별세이프가드 조사를 신청하였으며, 6월 말 국제무역위원회(ITC: International Trade Commission)는 미국정부가 중국산 타이어에 대해 55%의 관세를 부과하도록 권고함.

4. 평가 및 시사점

가. '대화'의 성과와 의의

■ 이번에 열린 제1차 S&ED는 기후변화 관련 MOU를 체결한 것 외에는 구체적인 조치나 일정이 포함된 문서상의 합의가 없었다는 점에서 가시적인 성과는 크지 않았음.¹⁷⁾

- 기후변화, 청정에너지, 환경 관련 협력을 위한 MOU도 온실가스 배출량 감축 목표치 등 실질적 조치는 없이 향후 논의할 안건을 선정하는 데 그쳤음.
- 전략 트랙의 경우, 기후변화 문제를 제외하고는 북핵 문제를 비롯한 대부분의 의제가 지난 7월 초에 열린 ASEAN 지역안보포럼(ARF)에서 이미 논의된 사안들임.
- 경제 트랙에서 다루어진 사안들도 2008년 12월 초 베이징에서 열린 제5차 미·중 전략경제대화(SED)에서 논의된 내용을 재확인하는 수준이었고, 크게 진전된 내용은 없었음.

■ 그럼에도 이번 S&ED는 미·중 관계의 장기적 발전을 위한 새로운 틀을 마련하고, 오바마 정부의 대중 정책 방향을 가늠케 해주었다는 점에서, 특정 사안에 대한 가시적 성과 이상의 중요한 의미를 내포함.

- 부시 정부는 출범 당시 중국을 '전략적 경쟁자'로 규정하는 등 갈등을 예고했으나, 집권 후기에는 중국에 대해 이른바 '책임 있는 이해당사자(responsible stakeholder)'론¹⁸⁾에

기초한 포용정책을 유지함.

- 이에 따라 일방적 압력보다는 상호 긴밀한 협조를 통해 중국의 경제운영 방향에 직접 개입하고, 중국의 협조를 유도해야 한다는 시각이 새로운 대중국 전략기조로서 양국 정부, 학자, 싱크탱크 사이에 광범위하게 수용되었음.¹⁹⁾

- 그러나 부시 정부는 중국에 국제경제시스템의 주요 당사자로서의 책임과 의무를 요구함과 동시에 전략적 헷징(hedging)을 통한 견제를 병행함.

- 오바마 정부는 기본적으로 부시 정부의 '책임 있는 이해당사자' 개념을 계승, 대중 정책의 연속성을 유지하면서도 중국에 대한 견제보다는 전면적인 협력에 기초한 동반자 관계를 더욱 강조하고 있음.²⁰⁾

- 오바마 대통령은 개막 연설에서 "미·중 관계가 21세기를 만들어갈 것"이며, "미중관계는 세계상 어느 양자관계 만 큼이나 중요"하다고 강조함.

- 힐러리 국무장관과 가이트너 재무장관은 월스트리트저널지에 공동 기고한 글에서 "미국과 중국이 협력하지 않고는 어떤 글로벌 이슈도 해결할 수 없다"고 언급함.²¹⁾

■ 미국과 중국, 특히 중국은 이번 S&ED의 성과를 상당히 긍정적으로 평가함.

- 클린턴 국무장관은 폐막 기자회견에서, 솔직한 대화를 통해 양국간 협력관계의 기초를 다지는 일은 당장에 구체적인 성과로 나타나지 않아도 미래를 위한 좋은 투자라고 논평함.²²⁾

- 왕치산 부총리는 양국간 장기적이고 광범위한 의제에 대한 의견 교환을 통해 21세기를 향한 중·미 관계 건설에 매우 중요한 역할을 했다고 평가함.²³⁾

다는 것임.

17) 일부에서는 이번 '대화'가 양국간 신뢰 구축에는 성공했을지 모르나 알맹이 없는 '대외홍보용 이벤트'에 불과했다고 혹평하는 분석까지 내놓고 있음(Oxford Analytica, "Expanded dialogue may have lost focus" 2009. 7. 30).

18) 2005년 9월 당시 미 국무차관이던 쥘릭(Robert B. Zoellick)의 의회 연설인 "Whither China: From Membership to Responsibility?"에서 비롯된 개념으로, 2006년 4월 후진타오 주석의 방미 당시 공동성명으로 채택되었음. 요지는 중국의 부상과 미·중 간 상호의존관계 심화라는 현실을 인정하고, 중국이 국제질서의 단순한 참여자가 아니라 '책임있는 이해당사자'로서의 역할을 다 하도록 유도하는 것이 미국의 국익에 부합하

19) 부시 정부 하에서 시작된 고위급 대화(SD)와 전략경제대화(SED)는 이러한 전략기조의 변화가 정책에 반영된 것으로 볼 수 있음.

20) David Shambaugh(2009. 4), "Early Prospects for the Obama Administration's Strategic Agenda with China," Brookings Institute.

21) *The Wallstreet Journal*(2009. 7. 28).

22) *Associated Press*(2009. 7. 29).

- 대다수 중국 내 전문가들도 대화의 성과를 긍정적으로 평가함.

- S&ED가 중·미 관계의 안정적 발전과 상호 신뢰 구축을 위한 제도적 장치로 자리잡게 되었고(스인홍 인민대학 교수), 글로벌 이슈에 대한 공동 대응의 기초가 마련되었으며(타오원자오 사회과학원 미국연구소장), 군사관계의 정상화도 중요한 성과로 평가됨(뉴신춘 현대국제관계연구소 연구원).

■ 이번 S&ED에서 특기할 만한 점은, 미국과 중국이 양자간 통상 현안에 집착하기보다는 양국의 거시경제정책 운용과 금융시스템, 경제구조의 중장기적인 개혁 방향을 논의하는 데 훨씬 많은 시간과 에너지를 쏟았다는 사실임.²⁴⁾

- 미국은 중국에 대해 수출에 의존한 성장에서 내수 주도 성장으로 전환할 것을 요구하고, 가계소비 확대를 위해 사회안전망, 의료보험제도 개선이 시급함을 강조함.
- 중국은 미국에 책임 있는 재정·통화정책을 통한 인플레이 방지와 재정적자 축소를 요구하고, 금융시스템의 규범화와 감독 강화를 촉구함.
- 이러한 변화는 양국의 거시경제정책, 경제구조 개혁이 양자간 경제관계뿐만 아니라 세계경제 위기회복과 균형 성장에 지대한 영향을 미친다는 공감대가 양국간에 형성되고 있음을 의미함.

나. 전망과 시사점

■ 21세기 세계정치경제 질서를 주도하는 동반자로서, 미·중 관계는 질적인 변화를 거치면서 새로운 국면을 맞고 있음.

- 이번에 열린 S&ED는 중국의 위상 변화를 국제사회에 각인 시키고, 양국 관계의 장기적인 발전 방향을 가늠케 하였음.²⁵⁾

23) 『解放日报』(2009. 7. 30), 「中美战略经济对话成功举行」.

24) 이번 S&ED에서는 지금까지 미·중 간 통상마찰의 단골 메뉴였던 위안화 환율 문제나 지적권 침해, 국유기업에 대한 보조금 지급 문제 등이 주요 의제로 거론되지 않았던 것으로 알려졌다.

25) 뉴욕타임즈는 이번 S&ED의 논의 결과와 폐막 기자회견에서 나타난 양국 관리들의 태도와 발언을 두고 양국간에 미묘한 ‘힘의 이동(a subtle shift in power between China and the United States)’이 진행되고 있다고 논평함(The New York Times, 2009. 7. 29).

- 과거에는 미국의 일방적인 시장개방과 개혁 요구에 대해 중국이 자국의 특수한 상황을 설명하고 이해를 구하는 수세적 입장이었으나, 이번에는 미국의 재정·통화정책 방향을 거론하고 중국의 이익에 부합되는 방향으로 조정을 촉구할 정도로 공격적인 자세를 보임.²⁶⁾

- 경제 이슈뿐만 아니라 안보, 반테러, 기후변화, 청정에너지, 환경 등 다양한 지역 및 글로벌 이슈에 대해서도 ‘미국의 주도와 중국의 전략적 수용’이라는 기존의 소극적 자세를 탈피, 적극적인 참여하에 자국의 입장을 분명히 한다는 의지를 표명함.

- 금융위기 극복 과정과 포스트 금융위기 시대 세계질서 변화 과정에서 중국의 역할과 영향력이 커질 것임을 예고하는 것임.

■ 글로벌 금융위기로 인해 중국과 여타 신흥국들이 선진국들을 빠른 속도로 따라잡을 것으로 예상되는 가운데, 장차 중국 경제의 위상은 더욱 높아질 전망이다.

- 최근 골드만 삭스(Goldman Sachs)는 BRICs 국가들에 대한 경제전망에서, 2027년 중국이 미국을 제치고 세계 1위 경제대국으로 올라설 것으로 예상함.²⁷⁾
- 중국은 2011~50년 기간 중 연평균 5.2%의 경제성장률을 유지할 것이며, 2027년에는 GDP가 22조 2,500억 달러에 달해, 21조 6,100억 달러로 예상되는 미국의 경제규모를 추월할 것으로 전망됨.

- 2050년 중국과 미국의 경제규모는 각각 70조 8,000억 달러와 39조 3,800억 달러에 달해, 격차가 더욱 벌어질 것으로 예상됨.

■ 향후 미국과 중국은 양자 관계를 넘어 광범위한 지역 및 글로벌 이슈에 관해 해법을 논의하고 협력하는 전면적 동반자 관계를 구축해 나갈 것임.

- 정치적·경제적으로 양국과 긴밀한 관계에 있는 한국으로서

26) 중국은 미국에 재정적자 축소와 자국이 보유한 국채 자산의 안전성을 보장하기 위한 대책 마련을 촉구하고, 경기부양책 지속 여부에 대한 확답을 요구하였으며, 미국은 백악관 재정국장까지 출두시켜 중국을 설득하는 상황을 연출함.

27) Reuters(2009. 6. 9), "FACTBOX: Goldman Sachs' BRICs Scenarios and Forecasts."

는 양국간 대결구도가 아닌, 장기적 협력구도를 고려하여 대미, 대중 전략을 수립할 필요가 있음.

- 이와 함께 이른바 'G-2' 체제의 정착 가능성을 경계하는 주변 국가, 특히 일본과 호주 등을 고려한 미국의 동아시아 전략의 변화 추이를 주의깊게 모니터링하고 대비할 필요가 있음.²⁸⁾

■ 다른 한편으로 미국과 중국은 전반적인 협력구도를 훼손하지 않는 범위 내에서 다양한 이해관계의 대립과 가치관의 충돌을 겪을 것으로 예상됨.

- 앞에서 본 바와 같이 향후 미·중 간의 협력은 거시경제정책 공조, 금융시장 개방, 무역 및 투자 원활화, 자산 운용, 글로벌 이슈들에 대한 중국의 참여에 이르기까지 광범위한 분야에서 전개될 것임.
- 이러한 과정에서 경제성장의 공정성(fairness)과 글로벌 이슈에 대한 책임감(responsibility)의 문제,²⁹⁾ 지역 내 전략적 주도권 경쟁 등을 둘러싸고 갈등이 불거질 가능성이 큼.
 - o 공정성 영역에서 한국은 이해관계를 같이 하는 선진국과의 공조를 통해, 중국의 경제성장과 산업고도화가 개방적이고 공정한 방향으로 진행되도록 유도할 필요가 있음.
 - o 이는 역내 과잉생산 등의 불확실성을 줄이고, 중국의 경제성장 과정에서 한국기업의 참여 기회를 높이는 데 기여할 것임.
 - o 책임감 영역에서는 한국의 높아진 국제적 위상에 걸맞게 자발적인 참여를 통해 선도적 역할을 하는 것이 중요함.
- 한국은 상기 문제들에 대해 명확한 입장을 정립하고 일관된

정책을 견지함으로써, 양국의 대립 국면에서 생길 수 있는 불필요한 오해와 마찰의 소지를 사전에 차단해야 함.

■ 금년 말로 한·중 FTA 산관학 공동연구가 마무리되고 가까운 장래에 협상이 시작될 것으로 예상되는바, 장기적 관점에서 국익에 부합되는 협상 원칙을 명확히 세우고 협상 의제를 준비해야 할 것임.

- 이와 관련하여 중국 자체의 변화 혹은 중국과의 양자 관계에만 매달리지 말고, 미국과 중국이 주도하는 글로벌 경제질서의 변화를 고려한 균형잡힌 시각을 갖는 것이 중요함. KIEP

28) 미국 내에서는 일부 영향력 있는 학자들 간에 미중관계의 지나친 밀착이 기존의 우방, 특히 일본을 소외시킬 것을 우려, 'G-2'라는 표현 자체를 꺼려하고, 미·중·일 3국간 고위급 및 실무회담을 조속히 정례화시켜야 한다는 주장이 제기되고 있음 (David Shambaugh(2009. 4), "Early Prospects for the Obama Administration's Strategic Agenda with China," Brookings Institute, 및 Dennis Wilder(2009. 4. 2), "How a 'G-2' Would Hurt?" *The Washington Post* 참고).

29) 공정성(fairness) 영역에서는 공정한 경쟁과 무역질서 추구, 시장 개방, 지적재산권 보호, 환율 시장화 등의 이슈가 있고, 책임감(responsibility) 영역에서는 환경보호, 기후변화 협약, 에너지 절약, 대체에너지 개발, 개발 원조, 북한경제 지원, 지역경제 통합 등과 관련된 이슈들이 제기될 수 있음.