

미-중 무역 마찰이 국제 곡물에 미치는 영향: 콩을 중심으로

임 송 수(고려대학교 식품자원경제학과 교수) *

1. 들어가며

선거 출마 전인 2011년 9월 21일에 미국의 트럼프(Trump) 대통령은 중국이 이미 미국의 동맹국이나 친구가 아니라고 밝히고, 중국이 미국을 이기려 한다고 지적하였다(USCFE, 2017). 이후 양국 간 조정과 갈등의 양상이 전개되다가 2018년 7월 6일에 미국이 처음으로 중국에 특정적인 관세를 부과하였다. 이로써 이른바 미-중 무역 마찰 또는 분쟁이 공식화한 것이다(표 1 참조). 미국의 관세부과 대상은 총 2,500억 달러에 이르는 중국산 수입품이고, 이에 대응하여 중국이 관세부과 대상으로 설정한 미국산 수입품의 규모는 총 1,100억 달러로 그 규모에서 2배 이상 차이가 난다.

2019년 3월 현재 미국과 중국 간 무역 마찰은 임시 휴전상태이고, 협상이 진행 중이다. 2018년 11월 30일부터 12월 1일까지 아르헨티나 부에노스아이레스(Buenos Aires)에서 열린 G20 정상회의에서 미국의 트럼프 대통령과 중국의 시진핑(Xi Jinping) 주석은 2019년 3월 1일까지 90일간 휴전기를 가지기로 합의하였다. 이에 따라 미국은 2019년 1월부터 중국산 상품 2,670억 달러에 대해 관세율 10%에서 25%로 상향 부과하는 계획을 철회하였다(White House, 2018). 이에 화답하여 중국은 300억 달러의 미국 농산물을 추가로 수입하는 제안을 제시하였다(Bloomberg, 2019).

마치 치킨게임(chicken game)처럼 확대되어 온 미국과 중국 간 무역 마찰은 양국뿐만 아니라 세계 경제에 커다란 손실과 불안정성을 키우고 있다. 곡물 등 농산물 부문만 보더라도 양국은 주요 농산물 무역국이기 때문에 서로 취한 무역 제한 조치는 자국뿐만 아니라 다른 나라에도 큰 파급영향을 초래하고 있다.

* songsoo@korea.ac.kr

표 1. 미국-중국의 무역 마찰의 연대표

| 일차 | 때 | 주요 무역 조치 |
|---------|--------------|---|
| 228~231 | 2019.2.21~24 | 미국과 중국이 워싱턴에서 회담을 열었고, 트럼프 대통령이 관세의 부과 기한을 3월 1일 이후로 연장 |
| 218~222 | 2019.2.11~15 | 미국과 중국이 베이징에서 회담 개최 |
| 206~207 | 2019.1.30~31 | 미국과 중국이 워싱턴 DC에서 회담 개최 |
| 186~188 | 2019.1.7~9 | 미국과 중국이 베이징에서 회담 개최 |
| 162 | 2018. 12.14 | 중국이 임시로 미국산 자동차의 관세를 인하 중국이 미국산 콩의 수입을 재개 |
| 150 | 2018.12.2 | 2018년 12월 1일에 부에노스아이레스(Buenos Aires)에서 열린 G20 정상회의에서 미국과 중국은 2019년 3월 1일까지 90일간 새로운 관세를 부과하거나 기존 관세를 증가하지 않기로 합의 |
| 137 | 2018.11.19 | 미국이 새로운 기술(예: 인공지능(AI), 로봇, 쿼텀 등)에 관한 수출 통제 제안서 목록을 공개 |
| 127 | 2018.11.9 | 미국과 중국이 무역협상 재개 |
| 117 | 2018.10.30 | 아르헨티나 G20 회의에서 미국과 중국의 정상간 합의가 되지 않을 경우 미국이 중국 상품에 추가 관세를 매길 예정 |
| 112 | 2018.10.25 | 미국과 중국 관계자가 연락을 재개 |
| 81 | 2018.9.24 | 미국과 중국의 제3차 관세부과 미국이 2,000억 달러 상당의 중국 상품에 대해 처음에 10%, 이후 2019년 1월 1일에 25%의 관세를 부과하기로 결정 ¹⁾ 중국은 600억 달러 상당의 미국 상품에 5% 또는 10%의 관세를 부과하고, 백서를 발간하여 미중 경제 및 무역 관계, 무역갈등의 입장, 이해할 수 있는 해결책 등을 제시 ²⁾ |
| 79 | 2018.9.22 | 중국이 미국과 무역 협의 취소 |
| 75 | 2018.9.18 | 중국이 미국 관세에 대해 보복할 것임을 발표 |
| 74 | 2018.9.17 | 미국이 중국 상품 2,000억 달러에 대해 관세를 부과할 것을 최종 결정 |
| 69 | 2018.9.12 | 미국이 재협상에 중국을 초청 |
| 64 | 2018.9.7 | 미국 트럼프 대통령이 새로운 관세부과로 위협 |
| 49 | 2018.8.23 | 미국과 중국이 제2차 관세부과 미국은 160억 달러 상당의 279개 중국 상품(반도체, 화학제, 플라스틱, 오토바이 등)에 25%의 관세를 부과 중국은 160억 달러 상당의 333개 미국 상품(석탄, 구리 부스러기, 연료, 버스, 의료용 장비 등)에 25%의 관세 부과 중국이 미국의 301조 발동에 대해 두 번째로 미국을 WTO에 제소 |
| 48~49 | 2018.8.22~23 | 무역 전쟁 이후 미국과 중국의 중간급 간부들이 처음으로 소통 |
| 40 | 2018.8.14 | 중국산 태양광 패널에 부과한 미국 관세와 관련 중국이 미국을 WTO에 제소 |
| 33 | 2018.8.7 | 제2차 관세부과를 최종 결정 |

| | | |
|----|-----------|---|
| 29 | 2018.8.3 | 중국이 미국산 상품에 대한 제2차 관세부과를 발표 2,493개 품목(농산물, 식품, 옷, 화학제, 철, 기계 등)에 25% 1,078개 품목(식품, 종이 보드, 화학제 등)에 20% 974개 품목(농산물, 화학제, 유리제품 등)에 10% 662개 품목(화학제, 기계, 의료장비 등)에 5% |
| 28 | 2018.8.2 | 2,000억 달러 상당의 중국 상품(소비재, 화학제, 건설재료, 옷, 도구, 식품 과 농산물, 전자장비, 자동차 부품 등)에 대해 미국이 당초 10%에서 25% 로 관세를 상향 수정 미국은 국가안보에 "심각한 위험(significant risk)"을 주는 수출통제 대상 목록에 중국기업 44개사를 추가 |
| 5 | 2018.7.10 | 미국이 2차 관세 목록 공개 미국 무역대표부(USTR)가 중국의 6,000개 품목, 2,000억 달러 상당의 상 품에 10%의 관세를 부과할 것으로 공표 |
| 1 | 2018.7.6 | 미국이 중국을 대상으로 제1차 관세부과 미국은 340억 상당의 중국산 818개 상품에 25% 관세를 부과 |

주: 1) 미국이 제시한 제3차 관세부과 대상 중국산 상품 중 HS코드 기준으로 농수산물에 해당하는 것은 03류(수산물), 04류(유제품과 새의 알), 05류(기타 동물성 생선품), 07류(채소), 08류(과실과 견과류), 10류(곡물), 11류(제분 상품), 12류(채유용 종자), 14류(편조물용 재료), 15류(동물/식물성 지방), 16류(육류 및 어류의 조제품), 17류(당류), 19류(베이커리 제품), 20류(채소/과실/견과류 조제품), 21류(조제 식품품), 22류(음료, 주류, 식초), 23류(조제 사료), 24류(담배) 등임(Dezan Shira & Associates, 2018).

2) 중국은 미국에서 수입하는 1,078개 품목에 10%와 1,636개 품목에 5%의 관세를 부과함(Ministry of Finance, 2018). 중국이 발간한 백서는 ① 중국과 미국이 호혜적 혜택을 얻는 협력 방안, ② 미중 무역 및 경제 협력의 사실, ③ 미국 행정부의 무역 보호주의 행태, ④ 미국 행정부의 무역 따돌림(bullyism) 행태, ⑤ 미국 행정부의 부적절한 행태가 세계 경제에 미치는 손실, ⑥ 중국의 입장 등 6개 장으로 구성되어 있음(The People's Republic of China, 2018).

자료: Wong and Koty(2019)

이 글에서는 미-중 무역 마찰의 배경을 간단히 살펴보고, 콩을 중심으로 농산물 관련 무역 마찰의 내용과 그에 따른 무역 영향을 미국과 중국시장에 초점을 맞춰 검토하고자 한다.

2. 미-중 무역 마찰의 배경과 내용

미국의 무역적자가 주요 관심 사항으로 대두된 가운데 트럼프 행정부 아래 상무부(Department of Commerce)는 2017년 4월에 미국 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조(Section 232)에 따라 미국이 수입하는 철강과 알루미늄이 자국의 국가안보에 미치는 영향을 조사하였다. 무역확장법 232조는 "국가안보 조항(national security clause)"으로 불리는데, 상무부가 국가안보 손상에 위협적이라고 결정하면 대통령이 해당 수입품에 무역 제한을 발동할 수 있다(표 2 참조). 이러한 수입제한

조치는 특정 국가의 세부 품목에 적용하는 반덤핑관세(anti-dumping duty)나 상계관세(countervailing duty)와 달리 그 적용 범위가 넓고 수입제한 기한이 없다는 특징을 지닌다(이철원 등, 2018).¹⁾

표 2. 대통령의 관세부과권을 허용하는 미국의 무역법

| 무역법 | 조항 | 내용 |
|-----------------------------------|------|--|
| 무역법(Trade Act: 1974년) | 201조 | 미국의 무역위원회(ITC)가 수입 급증이 미국 산업에 심각한 손실을 초래하거나 초래할 위험이 있다고 결정하면 대통령이 임시관세와 다른 무역 조치를 발동할 수 있다. |
| | 301조 | 미국의 무역 상대국이 무역협정의 의무를 위반하거나 미국 무역에 부담을 주거나 제한하는 차별적 또는 불공정한 방식을 취하면 무역대표부(USTR)가 무역협정의 양허를 보류하거나 수입제한을 부과할 수 있다. |
| 무역확장법(Trade Expansion Act: 1962년) | 232조 | 미국의 상무부가 특정 수입품의 수입량 또는 그러한 환경이 미국의 국가안보 손상에 위협적이라고 판정하면 대통령이 해당 상품의 수입을 조정할 수 있다. |

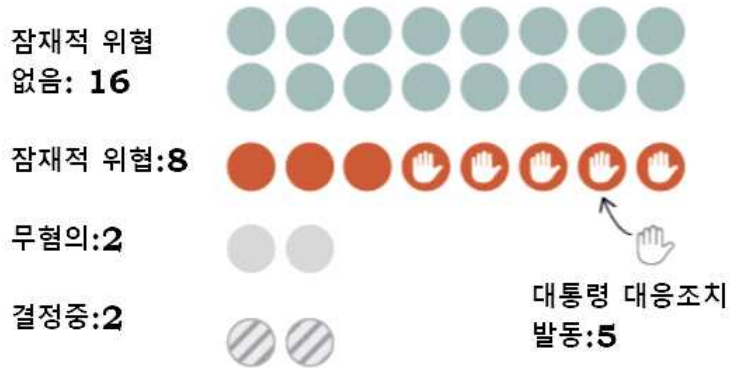
자료: CRS(2019a)

1963년 이래 무역확장법 232조를 기반으로 하여 총 26건의 위반 조사가 이뤄졌다. 그 결과, ① 잠재적 위협이 아님: 16건, ② 잠재적 위협임: 8건, ③ 결정 없는 종료: 2건, ④ 처리 중: 2건 등으로 나타났다(그림 1 참조). 잠재적인 위협이 있다고 판정된 것 중 대통령이 수입제한을 발동한 사례는 총 5건으로, 이 가운데 가장 유명한 것이 1979년에 이란과 1982년에 리비아로부터 원유 수입을 금지한 것이다. 가장 최근의 사례는 2001년에 상무부가 철강석과 철강제품의 수입이 국가안보에 위협을 끼치지 않는다고 내용으로 그 조사결과를 밝힌 것이었다.

그러나 철강과 알루미늄에 관한 상무부의 이번 조사결과는 국가안보에 위협이 된다는 내용으로 2018년 2월에 대통령에게 보고되었다. 이에 트럼프 대통령은 모든 철강과 알루미늄 수입품에 대해 각각 25%와 10%의 관세를 추가로 부과함으로써 중국을 위시한 주요 무역수지 적자 상대국을 목표로 높은 수준의 통상압력을 가하기 시작하였다.

1) 반덤핑관세는 수입 상품이 정상가격(normal value)보다 낮은 덤핑가격으로 수입되어 국내 산업에 실질적인 피해를 초래할 때 정상가격과 덤핑가격 차이만큼 관세를 추가하여 부과하는 조치이다. 상계관세는 수출국의 보조에 힘입어 수출경쟁력이 높아진 채로 수입되는 상품에 의해 국내 산업에 실질적인 피해가 발생하는 경우 그 보조금 범위 내에서 관세를 추가하여 부과하는 조치이다.

그림 1. 미국 무역확장법 232조에 따른 조사와 대응 결과



자료: CRS(2018)

WTO 협정 제21조는 회원국이 “필수적인 안보이익(essential security interests)”의 보호를 위해 필요하다고 간주하는 조치를 허용한다. 이에 해당하는 조치는, ① 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치, ② 무기, 탄약 및 전쟁 도구의 거래에 관한 조치와 군사시설에 공급하기 위하여 직접적 또는 간접적으로 행하여지는 그 밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치, ③ 전시 또는 국제관계에서 그 밖의 비상시에 취하는 조치 등이다(GATT, 1947). 그러나 무역확장법 232조 아래 미국의 무역 조치는 이와 같은 GATT/WTO 규범에 부합하지 않는 일방적인 조치라는 지적을 받고 있으며, 이에 중국을 비롯하여 EU, 터키, 인도, 러시아 등이 미국산 수입품을 대상으로 보복관세를 부과하고 미국을 WTO에 제소하였다.²⁾

이밖에도 트럼프 행정부는 무역법 301조에 근거하여 USTR이 중국의 강제 기술이전 및 지적 재산권 침해 등 불공정 무역행위 혐의를 조사토록 하였다. 그 결과 다음과 같은 중국의 위반 행위가 적시되었다(USTR, 2018).

- ① 중국은 미국 기업의 기술이전을 요구하거나 압력을 가하기 위해 합작 투자 요건 및 외국인 지분 제한, 다양한 행정 검토 및 라이선스 절차와 같은 외국인 소유

2) 중국은 미국산 수입 농산물 중 인삼, 과실과 견과류, 포도주 등에 15%, 돼지고기와 가공식품 등에 25%의 보복 관세를 부과하였다(박진우, 제현정, 2018).

제한을 사용

- ② 중국의 기술 규제 체제는 미국 기업이 중국인에게 기술을 허가하여 중국의 수령인을 선호하는 비시장 기반 조건에서 그렇게 하도록 강요
- ③ 중국은 첨단 기술 및 지적 재산권을 획득하고 중국기업에 기술이전을 위해 미국 기업과 자산을 중국기업에 체계적으로 투자하고 인수하는 것을 지휘하고 부당하게 촉진
- ④ 중국은 민감한 상업 정보와 영업 비밀에 접근하기 위해 미국 기업의 컴퓨터 네트워크에 대한 불법 침입과 도용을 지휘하고 지원

이와 같은 조사결과를 근거로 미국은 대중국 무역제재 조치를 발동하였고, 중국은 보복관세로 이에 대응하면서 양국이 충돌하고 있다(표 3 참조).

표 3. 미국의 무역법과 무역확장법에 근거한 미중 간 관세 부과 조치

| 미국의 무역 조치 | | | | 중국의 보복관세와 WTO 대응 | | | |
|------------|-------|-----------|---------------------------|-----------------------|-------|----------|------------------------|
| 근거 조항 | 대상 품목 | 추가 관세 | 발효일 | 대상 품목 | 추가 관세 | 발효일 | WTO 제소 |
| 무역확장법 201조 | 세탁기 | 50% (TRQ) | 2018.2.7 | - | - | - | WTO 및 세이프가드 규정 위반으로 제소 |
| | 태양광 | 30% (TRQ) | | - | - | - | |
| 무역확장법 232조 | 철강 | 25% | 2018.3.9 | 제1차 목록: 120품목 (\$10억) | 15% | 2018.4.2 | |
| | 알루미늄 | 10% | | 제2차 목록: 8품목 (\$20억) | 25% | | |
| | 자동차 | 20~25% | 2019.2.17 (상무부 보고서 제출) | - | - | - | |

| | | | | | | | |
|-------------|----------------------------------|-----|-----------|-----------------------------------|------------|-----------|------------------------------------|
| 무역법 301조 | 제1차 목록: 818품목 (\$326억) | 25% | 2018.7.6 | 제1차 목록: 545품목 (\$338억) | 25% | 2018.7.6 | WTO 비차별 및 양허관세 위반으로 제소 |
| | 제2차 목록: 279품목 (\$136억) | 25% | 2018.8.23 | 제2차 목록: 333품목 (\$141억) | 25% | 2018.8.23 | |
| | 제3차 목록: 5,745품목 (\$1,905억) | 10% | 2018.9.24 | 제3차 목록: 5,207품목 (\$534억) | 5%, 10% | 2018.9.24 | |
| | 25% | 철회 | | | | | |

주: 무역확장법 201조는 세이프가드(safeguard)에 근거한 무역 조치로써 세탁기의 경우 3년 관세할당(tariff-rate quota: TRQ)에 50%의 쿼터 밖 관세율(above quota tariff)을 적용하고, 태양광 셀(solar cells)과 모듈(modules)에 대해서는 4년 관세할당에 30%의 쿼터 밖 관세율을 적용한다. TRQ는 수출국에 수출 기회를 주기 위해 일정 물량(quota)에 대해서는 상대적으로 낮은 관세(쿼터 내 관세율)를 적용하고 그 물량 이상에 대해서는 높은 관세(쿼터 밖 관세율)를 적용하는 수입방식이다.

자료: 신희비 등(2018); CRS(2019a)

미국의 대중국 무역 조치 대상 중 농수산물은 제3차 목록에 담겨 있다.³⁾ 반면에, 중국의 대미 보복관세 대상 품목에 포함된 미국 농산물은 무역확장법 232조에 대응하는 조치(제1차 목록), 곧 정책대응 처음부터 포함되었다(문한필 등, 2018).⁴⁾

3. 미-중 무역 마찰에 따른 콩 무역의 변화

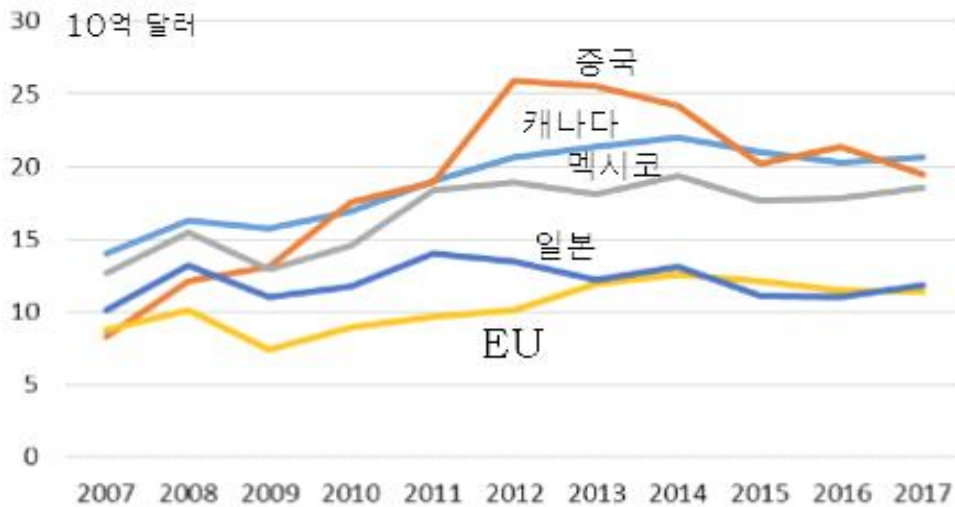
2010년 이래 중국은 캐나다와 더불어 미국의 최대 농산물 수출시장 자리를 다투고 있는데, 2017년 기준으로 중국의 미국산 농산물 수입 규모는 약 200억 달러이다(그림 2 참조).⁵⁾ 중국이 미국 농산물의 주요 수입국이기에 중국의 대미 보복관세 대상에 그 대부분인 약 800개 품목의 농산물이 포함되었다(그림 3 참조).

3) <표 1>의 주석 참조.

4) 각주 2) 참조.

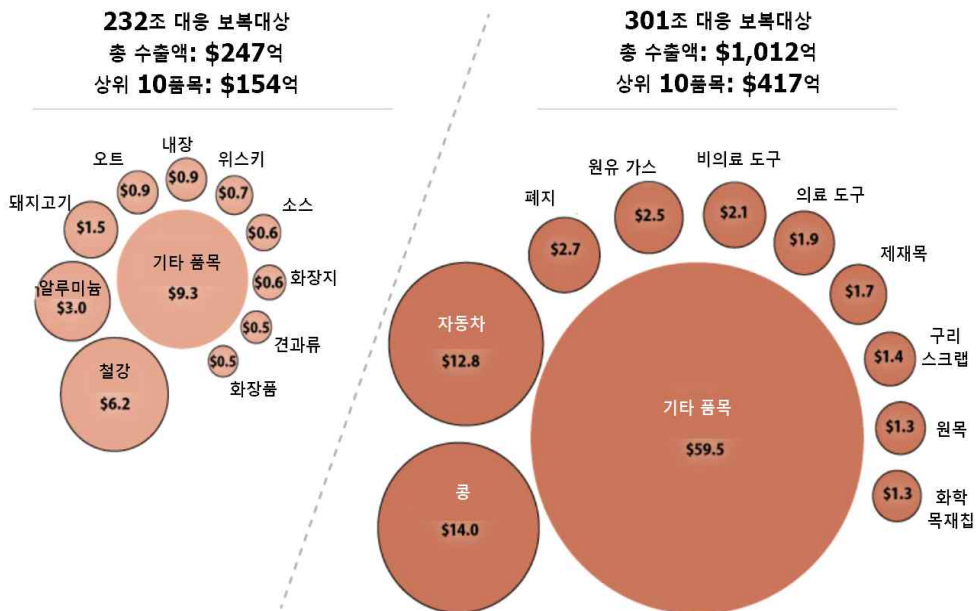
5) 이 글에서 “농산물”은 식품과 음료, 수산물 등 포괄적인 개념으로 사용하기로 한다.

그림 2. 미국의 주요 농산물 수출시장



자료: CSR(2019b)

그림 3. 중국의 보복관세 부과 대상인 미국 상품들



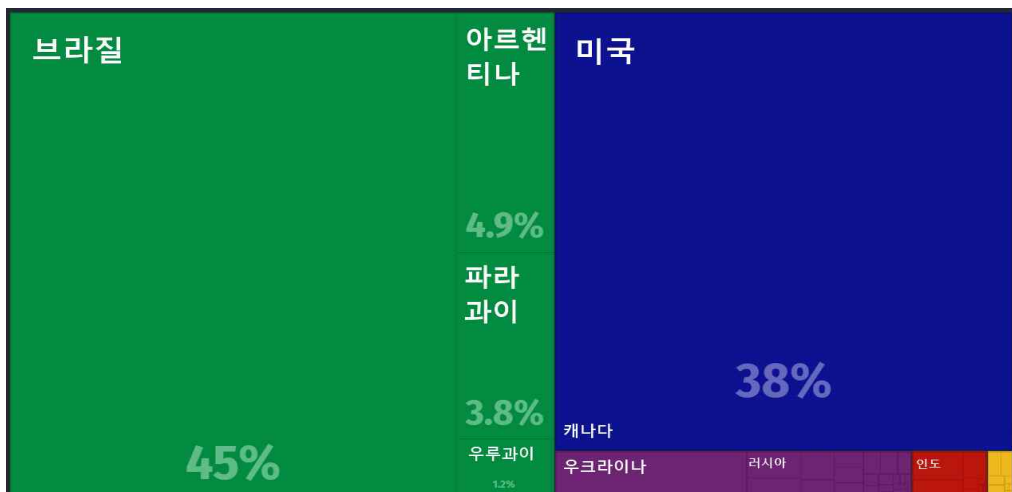
자료: CSR(2019b)

반대로, 미국의 무역 조치에서 중국 농산물이 차지하는 비중은 상대적으로 작다. 2017년 기준으로 미국의 무역 조치에 포함된 중국 농산물의 수출 규모는 47억 달러에 불과해 중국과 그 격차가 크다. 중국의 관세 보복대상에 포함된 미국 농산물 가운데 가장 규모가 큰 품목은 콩으로, 2017년에 140억 달러에 이른다. 중국은 미국산 콩에 25%의 보복관세를 부과하였다.

미국은 브라질에 이어 세계 2위의 콩 수출국이다. 2017년 기준으로 세계 전체 콩 수출 규모인 581억 달러 가운데 브라질이 259억 달러로 전체의 45%를 차지하고, 뒤이어 미국이 220억 달러로 38%를 기록하였다(그림 4 참조). 중국은 세계 최대의 콩 수입국이다. 그 수입 규모는 연간 366억 달러로, 세계 전체 수입액의 63%를 차지한다. 중국이 수입하는 콩 가운데 브라질산이 56% 혹은 203억 달러를 차지하고, 미국산이 34% 또는 124억 달러를 차지하여, 양국이 중국시장 대부분을 점유하는 양상을 지닌다(그림 5 참조).

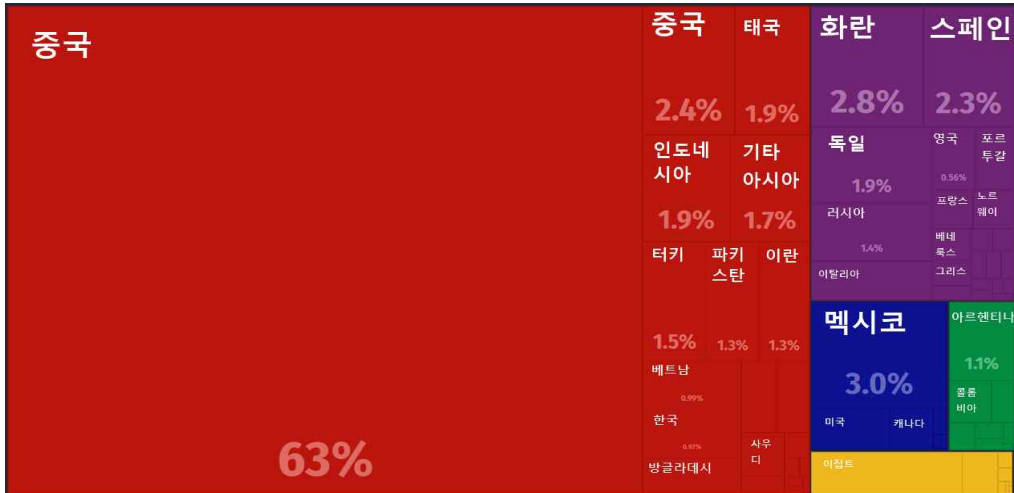
그림 4. 2017년 세계 주요 콩 수출입 구조

(1) 수출국
 브라질 \$259억; 미국 \$220억; 아르헨티나 \$28억; 캐나다 \$19억



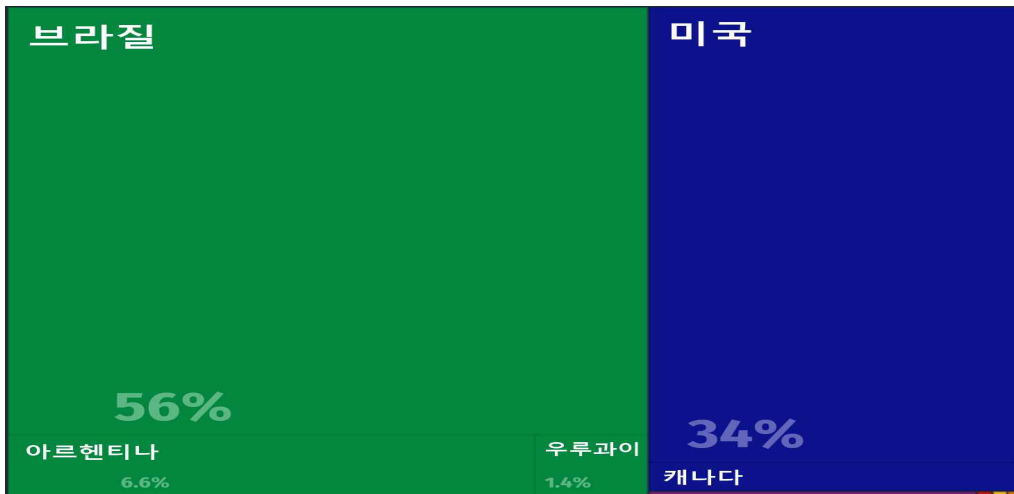
(2) 수입국

중국 \$366억; 멕시코 \$17억; 화란 \$16억; 일본 \$14억; 스페인 \$13억... 한국 \$5.6억



자료: OEC(<https://goo.gl/bNoy2i>)

그림 5. 2017년 중국의 주요 콩 수입 구조

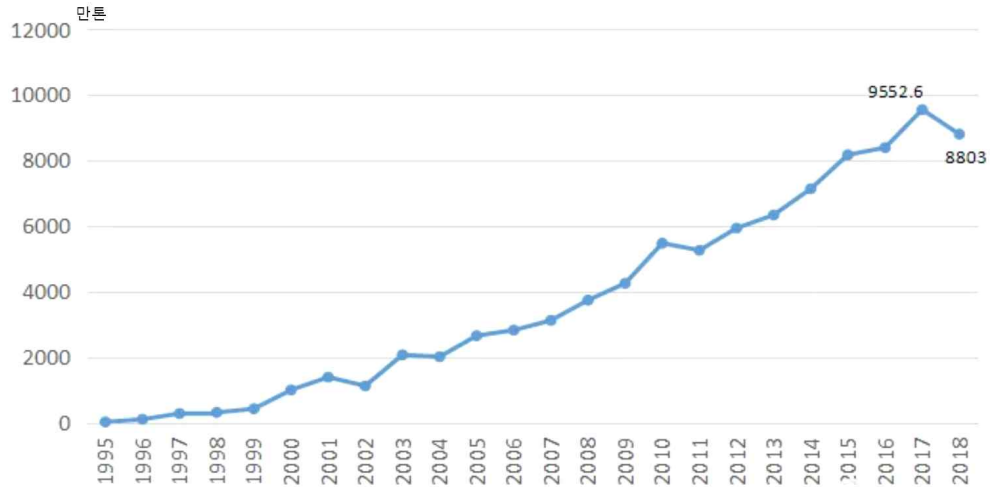


자료: OEC(<https://goo.gl/fmQQ9u>)

2018년부터 시행된 중국의 보복관세 부과가 콩 수입에 미치는 영향을 살펴보기 위해 중국의 콩 수입 추이를 나타내면 <그림 6>과 같다. 1995년 이래 중국의 콩 수입은

지속해서 증가하면서 2017년에 9,553만 톤으로 최고 수준을 기록하였다. 2018년 수입량은 8,803만 톤으로 정점 대비 8% 정도 감소하였다. 이는 2011년 이래 수입량이 처음으로 감소한 경우이다. 그 주된 이유는 미-중 무역 마찰이라 할 수 있다.

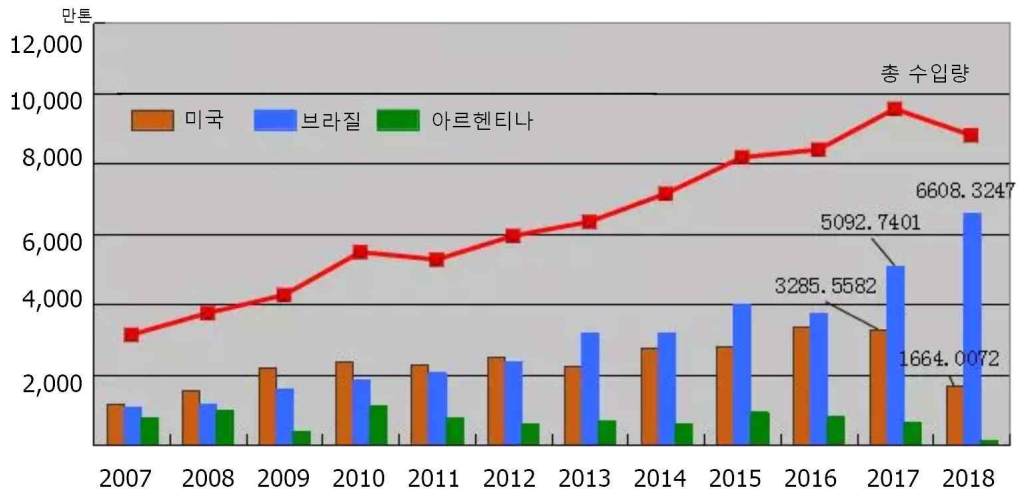
그림 6. 중국의 월별 콩 수입 추이



자료: Feed Research(2019)

〈그림 7〉은 중국의 국별 콩 수입량 추이를 나타낸다. 2018년에 중국의 미국산 콩 수입량은 1,664만 톤으로 2008년 이후 가장 낮은 수준을 기록하였다. 이와 비교해 브라질로부터 수입량은 6,608만 톤으로 전년 대비 30%나 증가하였다. 우루과이와 캐나다 및 러시아로부터 콩 수입도 전년 대비 큰 폭으로 상승하였다. 이와 같은 결과는 중국의 관세 보복 조치가 미국산 콩을 브라질 등 다른 수출국의 콩으로 대체하는 결과를 낳았고, 전체 수입물량에도 음(-)의 영향을 미쳤음을 보여준다.

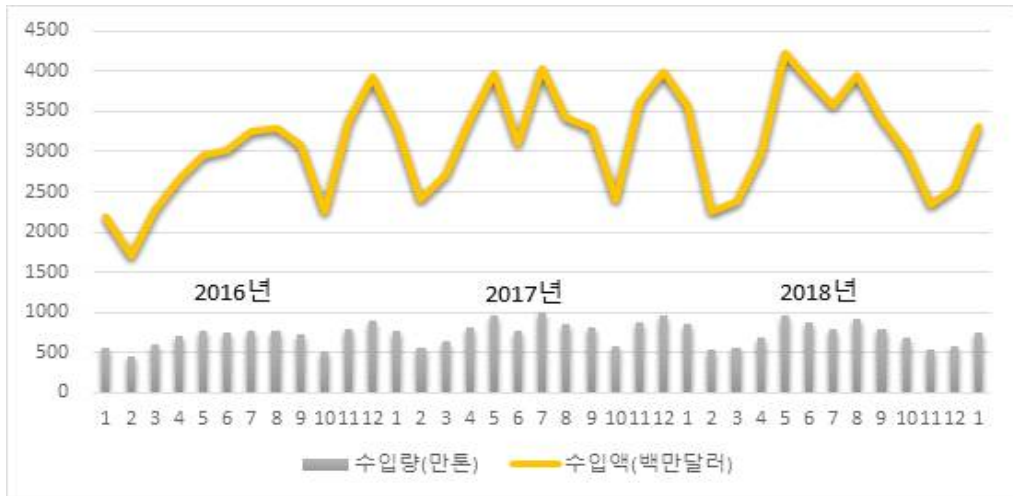
그림 7. 중국의 국별 콩 수입량 추이



자료: Feed Research(2019)

〈그림 8〉은 2016년부터 중국의 월별 콩 수입 실적을 나타낸다. 월별 수입 규모는 6월 안팎과 연말 연초에 상대적으로 크게 나타나는데, 지난 3년간 수입량이 가장 컸던 달은 2017년 7월로 1,008만 톤, 또는 수입액으로 41억 달러를 기록하였다. 가장 최근 통계인 2019년 1월에 중국의 콩 수입량은 전년 대비 13%나 감소한 것으로 나타났다 (Reuters, 2019a). 또한, 수입한 콩은 대부분 브라질산이다. 미국산 콩은 보통 10월부터 이듬해 1월까지 수출시장에 출하되는데, 지난 1월에 중국이 수입한 콩이 브라질산이 대부분이었다는 점은 중국의 보복관세가 미국산 콩 수출의 걸림돌로 계속해서 최근까지도 작용하고 있음을 뜻한다.

그림 8. 중국의 월별 콩 수입 추이



자료: HKTDC(<https://goo.gl/BGrR8M>)

미국 측 자료를 보더라도 미-중 무역 마찰로 인한 콩 무역의 변화는 상당히 큰 것으로 나타난다. 중국의 보복관세 부과는 미국의 대중국 콩 수출량을 90% 이상 또는 2,200만 톤이나 하락시켰다(Reuters, 2019b). 비록 EU, 이집트, 아르헨티나 등으로 미국 콩의 수출이 확대되었으나 중국시장에서 얻은 손실을 만회할 정도는 아니었다. 이에 따라 미국의 콩 수출량은 2016/17년(9월~이듬해 8월)에 5,900만 톤과 2017/18년에 5,800만 톤에서 2018/19년에 5,100만 톤으로 하락하였다(표 4 참조). 또한, 2018/19년에는 전년 대비 단수가 증가하고 생산량이 늘었으나 수출의 감소로 재고율(재고량/사용량)이 전년 대비 2배 이상인 22%로 상승하였다.

2019/20년에는 미국의 콩 재배면적과 생산량이 모두 감소할 것으로 전망된다. 그러나 국제 수요의 증가와 경쟁국인 브라질의 공급이 감소하면서 미국의 수출은 어느 정도 회복할 것으로 전망된다. 물론 중국의 보복관세가 해제될 경우 이러한 수출 회복세는 더욱 빠를 것이다.

표 4. 미국의 콩 생산과 수출량 추이와 전망

| 항목 | 2016/17 | 2017/18 | 2018/19 | 2019/20 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| 생산량(100만 톤) | 117 | 120 | 124 | 114 |
| 수출량(100만 톤) | 59 | 58 | 51 | 55 |
| 재고율(%) | 7.2 | 10.2 | 22.2 | 19.8 |
| 평균 농가 가격(\$/톤) | 348 | 343 | 316 | 323 |

주: 미국 콩의 작물 연도는 9월부터 이듬해 8월까지이다.
 자료: USDA(2019a)

2018년 12월에 미국과 중국 간 무역 마찰 중단에 합의하면서 중국은 약 500만 톤의 미국산 콩을 추가로 구매하겠다고 약속한 것으로 알려졌다. 이는 사료용이나 기름으로써 용도가 비슷한, 캐놀라와 같은 유지 종자 수입이 2019년 들어 저조한 것을 콩으로 만회하려는 정책이기도 하다. 그러나 미국산 콩에 대한 25%의 보복관세는 여전히 적용된다.

중국의 콩 재고량은 2019년 1월에 619만 톤 정도로 예년보다 여전히 높은 수준이다. 또한, 음력 설 이후 콩의 수요가 보통 낮고, 2018년 8월부터 아프리카 돼지 열병(African swine fever)이 발병하여 확산하면서 사료 곡물에 대한 수요가 약화된 시점이므로 단기에 큰 폭의 콩 수입 증대는 기대하기 어렵다.

4. 미-중의 정책대응과 시사점

미-중 무역 마찰로 인해 2019년 미국의 농산물 수출액은 전년 대비 19억 달러가 감소한 1,415억 달러에 머물 것으로 내다보인다(Reuters, 2019b). 이에 따라 미국 농산물 수출에서 중국이 차지하는 비중은 6%로 축소되면서, 중국은 미국의 최대 수출시장에서 5번째 시장으로 내려앉게 된다.

미국은 중국을 비롯하여 여러 무역 상대국의 보복관세 조치로 말미암아 피해를 받는 자국 농가를 지원하기 위해 120억 달러의 구제책을 마련하였다(USDA, 2019b). 이를 “무역 일괄지원(trade aid package)”으로 명명하였는데, 다음과 같은 조치를 포함한다.

- ① 시장촉진 프로그램(Market Facilitation Program): 100억 달러

- 무역 보복으로 가장 큰 영향을 받는 콩, 옥수수, 면화, 수수, 밀, 돼지, 유제품, 체리, 아몬드 등을 생산하는 농가에 직접지불 제공
- 자격조건: (1) 농산물 소유권을 지닌 자, (2) 영농에 활동적으로 참여하는 자, (3) 소득세와 자원보존 규정을 준수하는 자
- 2017년 생산 데이터를 기반으로 96억 달러 정도가 지급되었는데, 이 가운데 73억 달러가 콩 농가로 귀속
- 품목별 보상액 산출은 보복관세로 인한 수출 손실(직접효과)에 기초하고, 시장 가격의 하락이나 피해 농산물의 가치하락(간접효과)은 불포함

② 수매와 분배 프로그램(Food Purchase and Distribution Program): 12억 달러

- 무역 보복의 영향을 받은 농산물의 수출 감소를 부분적으로 보상
- 총 29품목의 잉여 공급에 대해 정부가 수매하고, 국내 영양지원 프로그램 (nutrition assistance programs) 아래 분배
- 수매 명령과 분배 활동은 식량 지원 프로그램 수혜자들의 지역적인 수요에 기초하여 조정

③ 농업 무역 촉진 프로그램(Agricultural Trade Promotion Program): 2억 달러

- USDA의 해외농업서비스(Foreign Agricultural Service, <https://www.fas.usda.gov>)를 통해 무역 보복 피해를 받은 농산물의 해외시장개발에 지원

중국 정부도 2019년 2월 19일에 콩 재배를 진흥시키는 계획을 내놓았다(No. 1 Central Document; SAIN, 2019). 연간 1,600만 톤의 국내 콩 생산량으로 1억 1,100만 톤에 이르는 국내 수요를 맞추기엔 턱없이 부족하기에 생산기반을 확대한다는 목표이다. 이를 위해 전통적인 재배지역인 북동지역, 중부의 허난(Henan)성, 동부의 안후이(Anhui)성과 산둥(Shandong)성, 남서의 쓰촨(Sichuan)성 등에서 콩 농업을 촉진할 전망이다. 또한, 2019년에 1,000만 무(mu), 또는 67만 ha의 농지에 추가로 콩을 심는다는 계획도 밝혔다. 이를 통해 콩 재배면적을 933만 ha까지 확대하고 2020년까지 콩 자급률을 1% 포인트 증대시키는 게 목표이다.

이처럼 중국 정부가 직접 나서서 콩의 생산능력을 높이고 보조 정책을 개선하며 품질 및 효율 증대를 추구하는 것은 결국 이번 사태를 거울삼아 장기적으로 대미 수입 의존도를 줄이겠다는 정책적 결단의 일환이라 하겠다. 또한, 중국 정부는 식량 부족시 수입을 확대하고 수입선을 다각화하며, 다국적 농기업을 육성한다는 계획도 밝혔다.

끝으로, WTO에 제소된 미-중 무역 마찰이 어떤 결과로 나타날지 지켜볼 일이다. 지금까지 WTO 분쟁 해결제도(dispute settlement mechanism) 아래 미국이 제소한 사건의 승소율은 91%이고, 피소건의 경우 89%의 패소율을 보였다(Peterson, 2018). 이를 근거로 단순히 생각하면, 미국의 관세부과 조치에 대응한 중국 등 여러 무역 상대국들의 제소가 미국의 패소로 귀결될 가능성이 크다고 할 수 있다. 그러나 그 결과와 관계없이 지금의 관세전쟁은 역사적으로 경험했듯이, 양국의 농민과 소비자 모두에게 피해와 손실을 초래할 뿐이다(Mukhopadhyay, 2018). 국내 대응책으로써 양국이 추진하는 피해 농가를 위한 보조 확충도 결국 납세자의 부담을 늘리는 일이다. 또한, 일방적인 관세부과는 장기적으로 자국 산업의 경쟁력을 약화하면서 다른 나라의 경제에도 음(-)의 영향을 미치기 때문에 결코 정답이라 할 수 없다.

참고문헌

- 문한필, 전형진, 윤종열, 이형우, 박지원, 임채환, 한봉희. 2018. 미중 무역분쟁과 주요 농축산물(대두, 돼지고기) 수급 전망. 한국농촌경제연구원 농정포커스 165호.
- 박진우, 제현정. 2018. 미 통상법 301조 대중 제재 품목 발표 및 시사점. KITA 통상 리포트 Vol. 09. (<https://goo.gl/doUgUr>)
- 신꽃비, 라미령, 권혁주. 2018. 미중 통상분쟁의 영향: 301조에 따라 상호 추가관세 부과를 중심으로. KIEP 오늘의 세계경제, 2018년 9월 20일. (<https://goo.gl/XPK3qy>)
- 이철원, 김진오, 나수엽, 이정미, 권혁주, 이정은. 2018. 미국 무역확장법 232조에 대한 주요국의 대응 현황. KIEP 기초자료 18-18. (<https://goo.gl/xfqLy7>)
- Bloomberg. 2019. China to Propose \$30 Billion More U.S. Agriculture Purchase. Feb. 21, 2019. (<https://goo.gl/VhRS3x>)
- Congressional Research Service[CRS]. 2018. Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962. In Focus, Feb. 23, 2018. (<https://goo.gl/hDN9YK>)
- _____. 2019a. Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions. R45529, Feb. 22, 2019. (<https://goo.gl/dYMGYn>)
- _____. 2019b. China's Retaliatory Tariffs on US Agricultural Products. In Focus, January 29, 2019. (<https://goo.gl/j99b1o>)
- Dezan Shira & Associates. 2018. US Tariffs on China-List 3. Asia Briefing, September 2018. (<https://goo.gl/FRxhok>)
- Feed Research. 2019. In 2018, China's Grain Import and Export Data Was Officially Released. January 29, 2019. (<https://goo.gl/ZUzpj>)
- GATT. 1947. General Agreement on Tariffs and Trade. (<https://goo.gl/PEQ73w>)
- Ministry of Finance. 2018. Announcement of the Customs Tariff Commission of the State Council on the Application of Tariffs on Imported Goods Originating From Approximately US\$60 Billion in the United States. Taxation Committee Announcement [2018] No. 8. The People's Republic of China. (<https://goo.gl/c744JN>)
- Mukhopadhyay, A. 2018. Is China's Loss, India's Gain? An Examination of the US Tariff War. ORF Occasional Paper 175. (<https://goo.gl/jd8VnE>)
- Peterson, W. 2018. Who Wins Trade Wars? Farm Futures, July 18, 2018. (<https://goo.gl/98TCbi>)

Reuters. 2019a. China January Soybean Imports Slip 13 Percent on Year, Tariffs on US Cargoes Weigh. February 14, 2019. (<https://goo.gl/KuFRFZ>)

_____. 2019b. US Farm Exports Expected to Fall \$1.9 Billion in 2019, Led by China: USDA. February 21, 2019. (<https://goo.gl/L2YjJ5>)

Sustainable Agriculture Innovation Network[SAIN]. 2019. China Agri-Food News Digest. February 2019. (<https://goo.gl/q2QfwH>)

The People's Republic of China. 2018. The Facts and China's Position on China-US Trade Friction. Information Office of the State Council, September 2018. (<https://goo.gl/DBvsTn>)

The US-China Policy Foundation[USCPF]. 2017. Trump and China: 100 Days In. May 2, 2017. (<https://goo.gl/W5mtVQ>)

United States Department of Agriculture[USDA]. 2019a. Grains and Oilseeds Outlook. Agricultural Outlook Forum: Growing Locally, Selling Globally, Arlington, Virginia, February 22, 2019. (<https://goo.gl/NirN9C>)

_____. 2019b. Farm Policy: USDA's Trade Aid Package. CRS Report R45310. (<https://goo.gl/rasyBj>)

United States Trade Representative[USTR]. 2018. Notice of Determination and Request for Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation. Federal Register, April 6, 2018. (<https://goo.gl/tFGn8g>)

White House. 2019. Statement from the Press Secretary Regarding the President's Working Dinner with China. Foreign Policy, December 1, 2018. (<https://goo.gl/SP7J2H>)

Wong, D. and Koty, A. 2019. The US-China Trade War: A Timeline. China Briefing, February 25, 2019. (<https://goo.gl/TMuceX>)