

# 미-중 무역전쟁: 러시아의 대외 교역 및 관련 정책에 대한 시사점\*

세르게이 수트린 · 니키다 노마긴  
(상트페테르부르크대학교 교수)

번역 : 이상현  
(서비스산업연구본부 부연구위원)

## 요 약

현재 미-중 통상관계는 국제 사회 구성원들에게 많은 우려를 야기하고 있다. 이와 관련하여 본고는 미-중 무역전쟁이 러시아에 미치는 영향을 무역효과(trade effect)와 무역정책효과(trade policy effect) 측면에서 분석한다. 러시아의 대미, 대중 수출 구조의 차이는 무역수축(trade contraction)과 무역전환(trade diversion) 등 명확한 무역효과를 발생시키지 못하는 것으로 분석된다. 그러나 러시아의 대중 농산물 수출의 경우 예외적으로 뚜렷한 증가세가 나타나고 있다. 미-중 무역전쟁은 무역정책효과(trade policy effect) 측면에서 러시아에 큰 도전적 요인이다. 미국의 자국 우선주의 정책(America First)은 현 글로벌 거버넌스 시스템의 후퇴 가능성을 높이며 미국의 영향을 줄이기 위한 지역단위 제도 또는 프로젝트의 추진 증가로 이어지고 있다. 러시아도 북극해와 중국 해상실크로드와의 연결을 위해 중국의 일대일로 정책에 적극적으로 참여하고 있다. 한국의 경우 해외 의존도가 높은 제조 모델로 인해 미-중 무역전쟁에 따른 불확실성에 직면해 있다. 고객과 제품의 다각화를 통한 대처라는 측면에서 한-러 경제관계 확대 가능성을 모색할 필요가 있다.

\* 본고는 세르게이 수트린과 니키다 노마긴(상트페테르부르크 대학교) 교수의 「미-중 무역전쟁: 러시아의 대외 교역 및 관련 정책에 대한 시사점」을 월간 「KIET 산업경제」(산업연구원의 해외석학 코너에 게재함으로써 미·중 양국의 무역전쟁과 러시아의 대외정책이 우리에게 미치는 영향을 조망해 보고자 한다.

## 서론

현재의 미-중 통상관계는 “무역전쟁”, “무역갈등”, “무역긴장”, 심지어 “보복관세로 격상된 불화” 등 다양한 용어로 언급되고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 용어와 상관없이 현 상황은 WTO에서 사용하는 “일반적인 교역 과정(ordinary course of trade)”이라는 표현과는 현격한 차이를 보이고 있다. 그리고 바로 이러한 문제가 국제 사회 구성원들에게 실질적인 우려를 야기하고 있다. 실제로 지난 2년에 걸쳐 전세계의 정치인, 학자, 기업인과 언론인들은 이 문제에 관한 열띤 토론을 이어오고 있다. 이 글에서는 미-중 무역전쟁이 러시아 - 그리고 러시아가 자국의 이익을 바라보는 관점 - 에 어떤 영향을 미치고 있는가에 대해 살펴보고자 한다. 세계경제에서 차지하는 미-중 양국의 위상과 역할을 고려할 때, 양국간 갈등은 제3국에 다양한 파급효과를 미칠 수 있다. 그 가운데에서 우리는 양국의 갈등과 직접적으로 연계될 수 있는 두 가지 효과에 대해 집중해보고자 한다. 첫 번째로는, “무역효과(trade effect)”라 부를 수 있는 것으로 러시아 대외 무역의 규모와 범위에 미치는 영향, 둘째로는, “무역정책 효과(trade policy effect)”로서 다자간 무역 규제(multilateral regulation of commerce)에 대한 러시아의 태도에 미치는 영향에 대해 고찰한다.

### 무역효과(Trade Effect)

소위, 무역전쟁이라는 것은 그 자체로 글로벌

경제환경의 불확실성과 상업적·정치적 리스크를 증가시킴으로써 모든 형태의 국제경제협력 특히, 무역에 대한 추가적인 장벽을 낳는 형태로 귀결되는 경향이 있다. 무역이 교역 당사자에게 윈-윈 게임(win-win game)인 경우, 모든 무역전쟁은 직접적인 교역국가들은 물론 제3국에도 직접적인 부(-)의 효과를 발생시킨다.

반대로, 국제무역 등 경제협력이 교역 상대국의 희생으로 자국의 이익이 창출되는 제로섬 게임(zero sum game)인 경우, 모든 무역전쟁은 승자와 패자에게 각각 정(+)과 부(-)의 효과를 야기하거나 또는 양국 모두에 절대적인 피해를 야기한다. 이 경우 제3국은 직간접의 이익을 얻을 수도 있다. 이러한 상황은 “두 호랑이의 싸움을 지켜보는 현명한 원숭이”에 대한 중국의 속담을 떠오르게 한다. 흥미롭게도 러시아 푸틴 대통령 역시 2019년 6월에 개최된 St. Petersburg International Economic Forum 본회의 질의응답 과정에서 바로 이 속담을 언급하였다.

앞서 언급한 소위, 윈-윈 모델과 제로섬 모델은 현재의 다차원적인 국제경제 관계를 포괄적이며 적절한 방식으로 담아내지 못하고 있다. 이 두가지 모델이 반영하고자 하는 협력과 경쟁이라는 것은 공존하며 상호작용을 통해 작동하기 때문이다. 이러한 측면에서 제3국에 미치는 무역효과를 “무역위축 효과(trade contraction effect)”와 “무역전환 효과(trade diversion effect)”로 구분해 볼 수 있다.

우선 다른 조건이 같다고 가정할 때 무역전쟁은 경제성장을 저해함으로써 분쟁 당사자 국가의 경제성장 둔화로 이어진다. 이는 다시 분쟁 당사국의 여타 국가(Rest of the World, ROW)로부터

1) 본 보고서에서 저자는 무역전쟁, 무역갈등, 무역긴장의 용어를 동의어로 사용한다.

터의 수입에도 부정적 영향을 미쳐 무역을 수축(trade contraction)시키는 효과를 낳고 궁극적으로 세계 각국의 대내외 경제 성과에 다양한 손실을 야기한다. 다만 (무역이 보다 불규칙했던 이전 수십년간에 비해)<sup>2)</sup>, 지난 10년 동안 글로벌 GDP와 세계무역이 안정적으로 공행하여 움직이는 모습을 보여왔다는 점에서 현재의 미-중 무역전쟁에 따른 충격은 무역 변동성이 높았을 경우보다는 다소 약화된 것일 수 있다. 높은 무역 변동성은 2008년 이전부터 비교적 오랜 기간 지속된 전형적인 특징이다.

한편, 미국과 중국에서 시행 중인 다양한 무역 장벽은 제3국에 일정 수준의 인센티브와 기회 요인을 제공한다. 제3국들(RoW)은 이른바 “흑기사(black knight)의 행동”을 시도할 기회를 얻는다.<sup>3)</sup> 여기서 “흑기사의 행동”이란 무역전쟁 당사국들과 이들 당사국보다는 작은 수준의 무역을 실행하고 있는 국가들의 행동을 의미한다. 글로벌 파워 국가간의 무역전쟁은 “흑기사” 국가들로 하여금 분쟁 당사국이 지배하던 시장에 새로 진입하거나 또는 시장점유율을 확대할 수 있는 기회를 제공한다.

위에서 언급한 무역축소와 무역전환 효과의 크기는 무역전쟁 당사국들의 경제 규모와 비례한다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 미국과 중국의 경우만큼 두 가지 효과를 명확히 발생시킬 수 있는 조합은 없을 것이다.

지금까지의 일반론에서 러시아에 초점을 맞춘 논의로 옮겨가기 전에, 추가적으로 다음의 두 가지 사항에 대해 언급할 필요가 있다. 첫째, 러시아 경제의 대외 민감도에 관한 것이다. 러시아는 여러 요인으로 인해 유사한 규모의 타 경제 대비 자국의 대외무역과 전반적인 세계무역의 전개 양상에 민감하게 반응한다.<sup>4)</sup> 이런 측면에서 볼 때, 미-중 갈등에 따른 러시아의 수출감소가 자국경제 둔화의 주요 요인이 될 수 있음을 지적한 러시아 중앙은행장 Elvira Nabiullina의 평가는 당연한 것이라 하겠다.<sup>5)</sup>

둘째, 러시아의 대미(美) 그리고 대중(中) 관계는 특성(nature), 역학(dynamics), 규모(scale), 범위(scope) 등에 있어서 근본적인 차이를 보이고 있다. 이러한 차이점으로 인해 본 분석에 “현명한 원숭이와 두 호랑이 간의 싸움”의 우화를 직접적으로 적용하는 것은 부적절하다고 하겠다. 따라서 러-미와 러-중 차원의 논의를 구분하여 진행해 보고자 한다.

### 러시아-미국 관계 : 무역 수축 효과

러시아의 대미국 수출은 에너지 자원이 주류를

2) WTO (2019) World Trade Statistical Review 2019, Geneva.  
3) McLean E. V., Whang T, Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions // International Studies Quarterly, 2010, N 54, p.431.

4) 저자 가운데 한 사람은 최근 출판된 저서 Book(Russian Trade Policy: achievements, challenges and prospects / edited by Sergei Sutyrin, Olga Trofimenko and Alexandra Koval, Routledge, 2019, pp. 306-311)에서 이 문제에 관해 상세한 설명을 제시하고 있다.  
5) Elvira Nabiullina는 또한 무역전쟁이 “건설적으로 빠르게” 해결될 수 있다면, 시장은 경기침체를 주기적으로 다룰 수 있다고 주장했다. 미-중 무역분쟁이 장기화될수록 세계경제의 구조적 문제로의 비화 가능성이 커진다(“Nabiullina: Trade Wars Threaten to Turn into Structural Problem in Global Economy”, October 19, 2019, Available at <https://russiabusinesstoday.com/economy/nabiullina-trade-wars-threaten-to-turn-into-structural-problem-in-global-economy/>).

〈표 1〉 제품별 러시아의 대미 수출 추이(연간 변화)

단위 : %

제품코드	2017	2018	2019
금액 기준			
2710	-0.1	+22.1	+19.2
2709	+42.7	+113.8	+66.6
물량 기준(부피)			
2710	-20.7	-6.9	+31.0
2709	+21.6	+55.6	+86.0

차지하고 있다. 대미국 수출 1위와 2위 품목은 각각 무역분류 기호 2710(석유와 역청유, 원유는 제외)과 2709(석유와 역청유, 원유로 한정) 제품군이 차지하고 있다. 2018년 기준 2710 품목은 러시아의 대미국 전체 수출의 39.6%로 집계되었으며 이는 2710 품목에 대한 러시아 전체 수출의 11%에 해당하는 수준이다. 2709 제품군의 경우 각각의 비중은 9.7%, 1.6% 수준으로 집계되었다.<sup>6)</sup> 거래와 관련해 적용되는 지표(금액 또는 물량)에 따라 유가의 변동성과 무역의 역학관계 등이 가변적일 수 있으며 이러한 사실이 〈표 1〉에서 명확히 확인된다. 반면, 〈표 1〉은 무역 수축 가설을 뒷받침하지는 못하고 있다. 2019년 현재 러시아는 처음으로 캐나다 뒤를 이어 석유 및 석유 가공 제품의 대미 수출 2위 국가로 부상하였다. 이러한 결과는 역설적이게도 미국의 대베네수엘라 제재에

서 비롯되었다. 미국은 2019년 여름을 기해 베네수엘라로부터의 수입을 완전히 중단하였다.<sup>7)</sup>

### 러시아-중국 관계: 무역 수축 효과

러시아의 대중국 수출은 제한된 제품군에 과도하게 집중되어 있다. 가장 대표적인 수출품목은 2709(석유와 역청유, 원유로 한정) 제품군이며 전체 수출에서 차지하는 비중은 2017년 57.7%, 2018년 64.3% 수준으로 각각 집계되었다.<sup>8)</sup> 러시아 수출 상위 10개 제품군에는 2710(석유와 역청유, 원유는 제외)과 2701(석탄과 석탄으로 제조한 연탄·조개탄 및 이와 유사한 고체연료) 등 두 개의 연료/에너지 관련 제품군도 포함되어 있으며 상기 세 가지 제품군은 러시아의 대중국 전체

6) 특별한 언급이 없는 한 모든 통계자료는 국제무역센터데이터베이스([https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx?](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?)) 자료를 인용하거나 가장 최근 데이터인 2018년 자료를 통해 추정하였다. 이를 통해 다양한 출처에서 발생할 수 있는 불일치의 문제를 최소화하였다. 무역분쟁이 시작된 2018년의 자료는 할리적 근거를 제공할 수 있을 것이다. 장기적 관점에서 실제 무역에 영향을 미칠 수 있는 무역 자유화와 달리 전문가들은 오히려 추가관세와 그 밖의 제약 등이 신속한 방식으로 무역 위축을 야기하는 것으로 주장한다.

7) [https://rg.ru/2020/02/11/die-welt-rossia-vospolzovalas-sankcionnoj-politikoj-ssha.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://rg.ru/2020/02/11/die-welt-rossia-vospolzovalas-sankcionnoj-politikoj-ssha.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews)

유사한 방식으로 러시아 석유수출은 미국의 대이란 제재에 따른 이득을 보았다. 이 경우 러시아로부터의 수입이 급격하게 증가한 국가는 터키였다.

8) 2017년에는 25.6% 수준 대비, 2018년 해당 제품의 대중국 수출비중은 러시아 전체 수출의 29.4%였다.

〈표 2〉 러시아의 상품 수출 추이(연간 변화)

단위 : %

제품코드	2017	2018
대미 수출	+15.1	+17.8
대중 수출	+38.9	+44.1
그 이외의 국가에 대한 수출	+24.1	+23.7
총계	+25.2	+25.8

수출의 약 75%를 차지하고 있다.<sup>9)</sup> 상기 세 가지 제품군의 수출은 2018년 가격 기준으로 58.6%, 12.1%, 24% 각각 증가하였다.<sup>10)</sup>

무역 수축 효과와 관련하여 개별 제품군보다는 전반적 성과 차원에서 보다 의미 있는 현상이 발견된다. 미-중 무역분쟁 개시 이후 러시아의 해외 통상에서 나타나는 결과는 〈표 2〉를 통해서도 확인된다.<sup>11)</sup> 2018년 러-중 교역의 신속한 확대와 달리 러-미 교역은 모든 항목에서 완만한 확대가 진행되었음을 알 수 있다. 이러한 상황은 2017년도도 동일하게 발견되고 있다.

한편, 실제 무역의 역학이라는 것은 서로 영향을 미치는 다양한 요인에서 비롯된다고 볼 수 있다. 미-중 무역갈등이라는 것도 이러한 요소 가운데 하나일 뿐이며 가장 중요한 요인이라고 볼 수는 없다.

### 러시아-미국 관계: 무역 전환 효과

러시아와 미국 양국간 수출에 있어서 미-중 분

쟁은 러-미 무역 흐름의 전환에 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 대미 수출과 관련하여 러시아와 중국의 산업 구성은 실질적인 차이가 있다. 러시아는 중국이 미국 시장에서 판매하고 있는 제품들을 경쟁력 있는 수준에서 생산하지 못하고 있다. 반면, 미국의 대러시아 및 대중국 수출 관련 산업의 구성에는 외견상 큰 차이가 발견되지 않는다. 두 자릿수 HS품목 분류 기준으로 분류해볼 때, 87(철도 또는 궤도용 외의 차량 및 그 부분품과 부속품)과 84(원자로, 보일러와 기계류 및 이들의 부분품) 품목이 미국의 대러시아 및 대중국 수출 상위 5위 품목에 공히 포함되어 있다. 그러나 이러한 수출 품목의 유사성은 네 자릿수 HS품목 분류로 세분화할 경우 바로 사라진다. 이에 더해, 러시아의 미국으로부터의 수입 규모는 중국의 수입 규모 대비 약 1/20 정도 불과하다. 2018년 러시아와 중국의 미국으로부터의 수입은 모두 감소하였다. 중국의 수입액 감소분은 미국의 러시아 전체 수출 수준 대비 1.5배 이상에 달했다.

### 러시아-중국 관계: 무역 전환 효과

중국의 대러시아 수출에 대한 무역전환효과는 표면적으로 거의 전무하다고 할 수 있다. 한편, 네

9) 각 제품군에 있어서 중국의 전체 수입 비중은 9.5~17.9%로 비교적 높은 수준임을 고려할 필요가 있다.

10) 수치상으로는 그렇게 인상적인 결과가 아닌 듯하다(2709은 +20.1%, 2701은 +3.6%, 2710의 수출은 -2.5%). 그럼에도 불구하고 이와 같은 완만한 감소가 전반적인 양(+)의 추세를 바꾸지는 못하고 있다.

11) [https://gks.ru/bgd/regl/b19\\_11/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b19_11/Main.htm)

자릿수 HS 품목분류 기준으로 볼 때 2018년 중국의 대미국 수출에 있어서 두 가지 주요 품목인 8517(전화기: 셀룰러 통신망 또는 기타 무선 통신망용 전화기 포함)과 8471(자동처리기계와 그 단위 기기) 품목은 동시에 중국의 대러시아 수출 상위 1위와 3위 품목에 각각 해당된다.<sup>12)</sup> 그러나 수출 품목의 유사성에도 불구하고 중국은 해당 제품에 대해 미국 이외의 대체 시장을 찾을 수 없는 상황이다. 전화기 제품과 관련하여 미국은 중국으로부터 약 550억 달러 규모를 수입하는 반면 러시아는 약 40억 달러 규모의 수입에 불과하기 때문이다. 전화기 제품에 대한 러시아의 전체 수입 규모조차 94억 달러에 불과한 상황이다.

데이터처리기(data-processing machines) 제품과 관련해서도 유사한 상황이 목격된다. 중국으로부터 미국의 수입액은 445억 달러에 달하나 러시아의 수입은 22억 달러 규모에 불과했다. 데이터처리기에 대한 러시아의 전체 수입액 역시 59억 달러에 불과했다.

러시아의 대중국 수출에 있어서도 유의미한 수준의 “무역 전환 효과”를 기대할 수는 없는 상황이다. (단지 농산품의 경우 다소간 예외가 있을 수 있다) 이에 대해 우리는 다음과 같이 주장할 수 있다. 미국의 대중국 수출산업 구조는 ① 러시아의 수출과 확연히 다르며, ② 매우 다각화되어 있다. 미국의 수출품목은 HS 품목분류 기준 9999(다른 곳에서 명시되지 않은 상품) 상품군이 전체 수출의 16.1%, 8703(주로 사람을 수송할 수 있도록 설계·제작된 승용차와 기타 차량) 상품군 5.6%,

8542(전자집적 회로) 상품군 5.1%, 8486(반도체 제조에 전용 또는 주로 사용되는 기계와 기기) 상품군이 3.1%를 차지하며 다각화되어 있다.<sup>13)</sup> 이러한 상황을 고려할 때, 러시아가 미국의 수출업자를 대신해서 경제적 편익을 얻게 될 가능성은 희박해 보인다.

농산물 제품 특히, 대두(soya bean)와 관련해서는 보다 면밀한 분석이 필요하다. 대두는 2014~2017년 기간에 걸쳐 미국의 대중국 수출 1위 품목에 해당된다.<sup>14)</sup> 2017년 기준 중국의 전체 대두 수입에 있어서 미국은 30.5%를 차지하였다. 그러나 2018년에 급격한 변화가 목격되었다. 미국의 대중국 수출액이 거의 1/4로 감소하였고 동시에 중국의 전체 수입에 있어서 미국의 비중이 약 8.2% 감소하였다.<sup>15)</sup> 러시아 농부들은 이를 기회로 활용하며 전체 대두 수출의 90% 수준까지 대중국 수출을 확대함으로써 약 57%에 이르는 성장을 이루었다. 외견상 인상적인 결과이나 경쟁국들은 더 높은 성과를 달성함으로써 중국 전체 수입에서 차지하는 러시아의 비중은 0.7% 수준에 불과하였다.<sup>16)</sup> 그럼에도 불구하고 지난 몇 년간 러시아 농산물 분야가 보여준 긍정적인 역동성은 충분히 인상적이었으며 미래 전망 또한 유망할 것으로 기대된다.

13) 2018년 미국의 자동차 수출은 지난해 103억 달러에서 67억 달러로 크게 감소하였음을 언급할 필요가 있다. 반도체 제조용 전자회로와 기계의 경우 무역분쟁에도 불구하고 미국 수출은 2018년 각각 15%, 42% 증가하였다.

14) 다른 곳에서 명시되지 않은 상품은 제외한다.

15) 2018년 중국의 대두 수입은 2017년 400억 달러 대비 381억 달러 규모로 비교적 완만히 감소하였다.

16) 2017년 중국의 전체 대두 수입에 있어서 러시아의 비중은 0.4%에 불과했다.

12) 두 제품군을 합칠 경우 대중국 상품 수출의 약 21%를 차지한다.

무역 전환 효과와 관련하여 다음과 같은 상황을 추가적으로 고려해볼 필요가 있다. 즉, 미국의 추가관세 부과에 따른 중국 제품의 제3국 시장으로 진출의 결과, 러시아가 제3국 시장에서 중국과의 경쟁에 직면하게 될 수 있다는 것이다. 2018년 3월 실제로 미국은 철강 수입과 관련하여 25%의 관세를 부과한 바 있다. 중국 철강의 주요 판매 시장으로는 베트남과 필리핀을 들 수 있으며 이 두 국가에 대한 러시아의 수출 비중은 각각 63%, 40%로 실질적인 증가를 기록하였다.<sup>17)</sup> 이와 유사하게, 중국산 알루미늄에 대한 미국의 10% 관세 부과가 일본 시장에서의 러시아-중국간 경쟁 격화를 야기할 수 있다. 러시아와 중국은 일본의 알루미늄 수입과 관련하여 각각 19%, 12%의 점유율을 보유하고 있다. 그럼에도 불구하고 위에서 언급한 가설이 실현될 가능성은 그렇게 높아 보이지 않는다.

### 무역정책 효과(Trade Policy Effect)

무역정책 효과는 러시아에 가장 큰 도전적 요인으로 평가된다. 미-중 간 제1단계 협약은 중국이 향후 2년간 2,000억 달러에 달하는 미국의 서비스, 에너지, 농산품 및 공산품을 추가 구매하겠다는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 입증 가능한 무역 흐름과 연계된 이른바, 결과 기반 무역협정(outcome-based trade deal)의 논리는 미국의 무역적자 관리와 중국에 대한 불신 극복에 도움이 되어야 하며 중국이 실질적인 시장접근을 허용해야 한다는 것이다. 그러나 실제 중요한 사항은 세

부 항목에 있다. 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics) Chad Bown의 분석에 따르면 중국은 미국의 특정 농산품과 공산품 구매를 2021년까지 2017년 수준 대비 각각 60%와 65% 증가시킬 것을 약속한 것으로 알려졌다. 문제는 양국 간 합의 내용이 중국의 경제적 상황과는 무관하게 대규모로 그리고 신속하게 진행되어야 한다는 것이다.<sup>18)</sup>

이에 따라 중국은 불필요하거나 다른 곳에서도 구매 가능한 제품까지 미국으로부터 구매해야 하는 리스크에 직면한다. 높은 가격에 이끌린 미국의 수출 업체들은 이러한 인위적 이점이 지속되는 한 중국 수입업체들로 하여금 기존 거래처와의 관계 단절을 부추길 수 있다. 또 다른 리스크로는 미국을 통해 제3국으로부터 제품을 수송하는 중국의 속임수가 될 수 있다. 즉, 중국은 자신의 무역 통계에 포함시키기 위해 홍콩이 아닌 중국으로 직접 운송하는 미국 제품의 비중을 높일 수 있다. 이로부터 미국의 관리무역(managed trade) 전략에 수반되는 리스크 가운데 한 가지는 분명해진다. 중국은 주는 것을 다시 빼앗을 수 있다는 것이다.

마지막으로, 중국은 기존의 무역 상대국을 간단히 전환할 수 있다. 여기에는 돼지고기, 바닷가재 그리고 앞서 언급한 대두 등과 같은 제품을 수출하는 러시아도 포함된다. 따라서 미-중 무역전쟁이 현재 합의된 바와 같이 종료되는 경우, 세계 무역 시스템은 훼손될 것이다.<sup>19)</sup> 트럼프 행정

17) <https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/exports-china.pdf>

18) *The Economist*, January 25th, 2020 (<https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/25/the-costs-of-americas-lurch-towards-managed-trade>)

19) 중국과의 무역분쟁이 끊이지 않고 있으나, 아이러니하게도 해당 시스템은 1980년대 미국이 관리무역에서 탈피한 결과 구축되었다. 1990

부는 지속적으로 이러한 시스템을 훼손하고 있으며 미-중 합의는 이에 대한 미국의 의중을 반영하고 있다. 이에 더해, 무역규칙(rules of trade)이 아닌 구매수준(level of purchase)에 대한 합의는 미국 정책의 근본적 변화를 의미하되 계약의 방향으로 진행되고 있음을 보여준다.

중국시장에서 밀려나는 것 외에도 러시아는 미-중 무역전쟁이 글로벌 거버넌스에 미치는 장기적 영향과 관련하여 더 큰 우려를 하게 될 수 있다. 현재 워싱턴은 핵심 경제주체 가운데 하나인 WTO를 불신하고 있으며 향후에는 UN과 그 주요 조직의 기능을 저하시킬 수도 있다. 미국은 적대국(중국, 러시아, 이란)에 대한 일방적 무역 제한 조치를 취함에 있어서 안보리(U.N. security council)를 완전히 무시하거나 이스라엘-아랍 분쟁 또는 핵 확산 금지와 관련된 유엔 안보리 결의안을 부분적으로 위반하고 있다.

다른 국가들(동맹국 포함)의 희생을 감수하고라도 “great again”을 이루고자 하는 미국의 태도는 EU 엘리트들을<sup>20)</sup> 자극하고 있으며 법에 근거한 자유세계 질서의 후퇴를 야기하고 있는 듯하다. “America First” 정책이 워싱턴에 만연해짐에 따라 현 글로벌 거버넌스 시스템의 추가적인 후퇴 가능성이 매우 높은 상황이다. 향후 각 국가별 각자도생(各自圖生)의 가능성을 논의하는 몇

몇 전문가의 의견도 더 이상 놀라운 일이 아니다. 이에 따라 아시아의 경우, 미국의 영향을 최소화하고자 하는 지역단위의 제도나 프로젝트 추진이 증가하고 있다. 개발도상국들 가운데 아시아투자은행(AIIB)과 Brics New Development Bank에 대한 관심이 현격히 높아지고 있다. 그럼에도 미국은 오바마 행정부에 이어 현 트럼프 행정부까지 이에 대한 참여를 엄격히 제한하고 있어 미국의 주요 교역파트너와 G7국가들과는 상반된 태도를 보이고 있다. 미국에도 개방되어 있는 중국의 일대일로 정책(Belt and Road Initiative)에 대해서도 워싱턴은 거리를 두고 있다. 트럼프 대통령은 일대일로 정책에 대해 심지어 “모욕적”이라는 낙인을 찍었다.<sup>21)</sup> 일대일로 정책의 누적 투자 규모는 약 4조~8조 달러로 추산되며 이는 70년 전의 마셜플랜(Marshall Plan)을 능가하는 수준에 해당된다. 마셜플랜의 누적 원조 규모는 당시 기준 총 120억 달러, 현재 기준 환산 시 약 1,800억 달러로 추산된다. Dan Steinbock은 다음과 같이 전하고 있다. “아시아가 필요로 하는 것은 새로운 지정학적 분리가 아니며, 가속화되는 경제적 통합과 개발을 뒷받침할 수 있는 지속가능하며 장기적인 계획이다. 그리고 이러한 필요성은 미국이 포함된 아시아-태평양 자유무역협정의 체결을 열망하는 아시아 국가들의 압도적인 컨센서스로 표출되고 있다. 그러나 이것은 트럼프 행정부가 원하는 것이 아니다”.

년대에 이르기까지 자유시장의 장점을 증진시킬 수 없음을 깨닫고 워싱턴은 힘보다 규칙에 근거한 시스템으로의 전환을 위해 세계무역기구 창설을 추구하였다.

20) 독일 슈타인마이ер 대통령은 2020년 2월 14일 제56차 뮌헨 안보회의를 개최하며 “우리의 가장 가까운 동맹인 미국의 현 행정부는 국제사회의 본질적 개념을 거부하고 있다”라는 유감을 표명하였다. (<https://www.cnn.com/2020/02/14/trumps-america-first-ethos-under-fire-as-leaders-gather-in-munich.html>)

21) Annie Karni, “Trump Rants Behind Closed Doors With CEOs”, Politico, August 8, 2018.

(<https://www.politico.com/story/2018/08/08/trump-executive-dinner-bedminster-china766609>).



반면, 러시아는 해외투자에 대한 개방은 물론 일대일로 정책에 있어서 적극적인 역할을 담당하고 있다. 러시아 블라디미르 푸틴 대통령은 2019년 4월 27일에 개최된 the Second Belt and Road 포럼에서 북해 항로를 통해 북극해와 중국 해상실크로드를 연결하려는 계획을 공식적으로 발표했다. 북극 실크로드는 일대일로 정책의 범위가 동서의 틀을 넘어서는 범위로 확장됨을 의미한다. 이에 푸틴은 “우리는 북해 노선의 개발에 큰 관심을 기울이고 있으며 중국의 해상실크로드와의 연결 가능성을 고려하고 있습니다”라고 언급하며 동참 의지를 나타냈다.

중국의 주된 관심은 북극 실크로드로 인한 중국-유럽간 운송기간의 단축(시간으로 10일, 거리는 5,000해리)과 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아르메니아를 포함하는 유라시아 경제연합(EEU)과의 협력증진 가능성에 집중되어 있다. 2015년 5월을 기점으로 EEU는 일대일로 정책과의 경제통합 마무리를 위해 중국과 협력하고 있으며 이러한 경제통합은 장기적인 인프라 개발에 근거한 새로운 경제블록(economic bloc)을 탄생시킬 것으로 보인다. Belt and Road 포럼에서 푸틴 대통령은 일대일로 정책이 EEU 회원국의 계획에 완벽하게 부합함과 EEU 회원국은 유라시아 경제공동체 건설과 연계하려는 아이디어에 만장일치로 지지함을 확인하였다.

이와 같이 푸틴 대통령의 대중국 정책은 베이징과 모스크바 간의 전략적 협력 촉진을 야기하였다. 2019년 10월 Valdai Forum에서 푸틴 대통령은 연설을 통해 중국과 관련하여 두 가지의 핵

심 사항을 공식화하였다. 러시아는 중국의 미사일발사 탐지 시스템 개발을 돕고 있으며, 이러한 시스템은 전략핵무기 통제 시스템에 있어서 가장 중요하고도 민감한 요소라는 것이다. 러-중 관계에 대한 푸틴의 평가 즉, “다면적인 전략적 동반자(multifaceted strategic partnership)라는 큰 틀에서 이것은 동맹관계에 해당된다”라는 언급은 적지않은 중요성을 내포하고 있다.<sup>22)</sup> 그러나 현 상황하에서 양국이 빠른 시일 내에 군사동맹 단계에 까지 이를 가능성은 여전히 낮아 보인다.

### 결론 및 한-러 관계에의 시사점

미국의 무역전쟁은 중국을 억제하기 위한 것이다. 그러나 소위, 아시아 호랑이들(Asian Tigers)을 포함한 중국의 무역파트너들이 여러 측면에서 더 큰 피해에 노출되었다. 중국 대비 이들 국가의 규모가 작고 개방도가 높기 때문이다. 중국의 수출은 자국 GDP의 20%에 불과한 반면 한국의 경우 약 45%에 가까운 수준에 달하고 있다. 아시아 호랑이에 대한 최근의 Economist誌 특별 보도에 따르면 트럼프 대통령의 전술은 전 세계를 대상으로 하는 이들 국가의 제조 모델(cosmopolitan manufacturing model)에 특별히 위협 요인으로 작용하고 있다. 이들 국가는 투입요소에 대한 해외 의존도가 매우 높기 때문이다. 이러한 불확실성에 대한 대처로서 아시아 호랑이 국가들은 고객과 제품의 다각화 방안을 고려해 볼 수 있다. 그리고 이러한 연장선에서 한국과 러시아 간의 경제관

22) <http://kremlin.ru/events/president/news/61719>

계 확대 가능성을 모색해 볼 수 있다.

미-중 무역전쟁이 한-러 경제관계에 미치는 영향과 관련하여 2018~2019년 기간 동안 유의미한 변화는 아직 감지되지 않고 있다. 한국은 2018년과 마찬가지로 2019년에도 여전히 러시아의 주요 교역국으로 남아있다. 2019년 현재 한국은 러시아 전체 교역량의 3.65%(2018년 3.61%)를 담당하는 8위 교역국이며, 러시아의 6위 수출시장으로서 러시아 전체 수출의 3.87%(2018년 3.96%)와 전체 수입의 3.28%(2018년 2.94%)를 각각 담당하는 대러시아 8위 수출국가이다.

한-러 관계의 미래와 관련하여, 다음의 3가지 영향 요인을 고려할 필요가 있다. 지리학적 근접성, 북한 문제 그리고 경제적 보완성이다.

구소련의 붕괴 이후, 러시아는 한국을 중요한 경제 파트너로 간주해오고 있다. 소련시절 이후 러시아 해외정책의 틀과<sup>23)</sup> 극동 및 북극 개발 부서의 모든 전략 문서에서도 한국을 잠재적 시장일 뿐만 아니라 중요한 지역 파트너로 정의하고 있다. 러시아의 이러한 관점은 2020년 1월 14일 당시 러시아 총리 Dmitry Medvedv 언급에서도 확인된다. “러시아와 한국은 선린우호관계를 유지하고 있다. 모든 분야에서의 쌍무적 협력 심화와 상호 이익이 될 수 있는 투자 촉진을 위해 양국 정부 간 활발한 공동작업을 진행할 준비가 되어 있음을 재확인한다.”<sup>24)</sup>

실제로 한국은 의료, 물류, 전기자동차, 로봇,

가전제품 등 다양한 영역에서 러시아의 기술발전에 크게 도움이 될 수 있다. 예를 들어 모스크바시의 경우, 이산화탄소 배출 등 기후변화에 따른 리스크 회피를 위해 이미 종합적인 프로그램을 개발하고 있으며 공공부문을 통한 전기자동차 확산에 심혈을 기울이고 있다. 대대적인 규모의 로봇 활용 역시 가까운 장래에 가능해질 것으로 기대된다. 한국 조선사들의 경우 북극 실크로드에서 틈새시장을 노릴 수도 있을 것이다. 이에 더해 한국 음식점은 러시아의 거의 모든 대도시 지역에서 붐을 일으키고 있으며 병원과 소매점에 대한 수요도 창출되고 있다.

한-러 협력증진을 위한 몇 가지 프로젝트를 고려할 수 있다. 첫째, 북한을 경유하여 부산까지 연결하는 시베리아 횡단철도의 연장(extension of Trans-Siberian railway)을 들 수 있다. 특히, 러시아는 이러한 연결을 통해 철도, 전기, 에너지 분야에서 한국, 북한, 러시아 3국간 협력을 적극 지지하고 있다. 두 번째로는, 국경을 초월한 이슈(trans-border issue)에 관한 것이다. 러시아의 New East 정책과 한국의 신북방 정책은 모두 북한의 국경지역과 관련된다는 점에서 많은 공통점이 있다. 러시아 극동-북극 개발부(The Ministry for Development of the Far East and the Arctic)는 2024년까지의 전략에서 극동 및 바이칼호수의 개발기금을 통한 기존의 수송로, 엔지니어링 및 사회간접자본의 구축과 현대화라는 우선순위를 제시하였다. 이에 대한 투자유치와 수출지원을 위해 극동기관 역시 해외기업들과 긴밀한 협업을 진행할 것으로 기대된다. 특히, 연방자치 연구기관인 the East Center for State Planning이 부처간 조

23) 최근 사례로는 Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2016년 11월 30일 러시아 연합 대통령 블라디미르 푸틴에 의해 승인)을 들 수 있다.

24) Dmitry Medvedev의 정세균 국무총리 임명에 대한 인터뷰(<http://government.ru/en/news/38779/>)

율과 기획을 담당하게 될 것이다.<sup>25)</sup>

세번째이면서 가장 광범위한 협력은 자유무역 협정(FTA)이다.<sup>26)</sup> FTA를 통해 양국은 교역 포트

25) 극동 지역에 대한 러시아 극동-북극 개발부 실행계획(2019-2024)과 러시아 연합 프로그램 '극동 연맹 지역 사회-경제개발' 참조(2019년 3월 9일, No.361).

26) 언론에서는 현재 검토 중인 합의에 관해 한-러 FTA로 기술하고 있으나 이는 정확한 것이 아니다. 핵심은 유라시아 경제연합의 회원국으로서 러시아는 유라시아 경제연합 회원국들과 별도로 어떠한 무역 합의와 관련한 협상과 서명을 할 수 없다는 것이다.

폴리오의 확대는 물론 전세계적으로 확대되고 있는 보호무역주의에 대한 대처에 상호 도움이 될 수 있다. 이에 더해, 한국 기업들은 유라시아 경제 연합(EEU)은 물론 향후 우즈베키스탄 및 몽고까지도 그 입지를 확대할 수 있다. 한-러 양국간 협력에 관한 한 자유무역협정은 300억 달러의 무역 달성과 양국간 100만명의 방문객 증가를 달성할 것으로 기대된다. ㉞



세르게이 수트린  
· 상트페테르부르크대학교 교수



니키타 노마킨  
· 상트페테르부르크대학교 교수

# The US-China Trade War: Some Implications for Russian Foreign Trade and Trade Policy

Sergei F. Sutyryn/Nikita Lomagin

## Introduction

Multiple sources on various occasions have referred to the current state of commercial relations between China and the USA as a “trade war”, a “trade conflict”, “trade tensions” or even “disagreements that escalated into rounds of retaliatory tariffs”.<sup>1)</sup> Regardless of which term is more scientifically precise or politically correct, the situation is pretty far from what, in the language of WTO agreements, is called “the ordinary course of trade”. And this is a matter of obvious and substantial concern for the members of the international community. Indeed, during the last couple of years all around the globe politicians, academics, business people and journalists have participated in feverish discussions on the issue. In this short paper, the authors intend to exam-

ine how the US-China trade war influences Russia and the way that country perceives its national interests. Taking for granted that the United States and China play special roles in the modern global economy, one could reasonably extrapolate a number of different repercussions their conflict could have on other countries.<sup>2)</sup> Of the forms these repercussions could take we decided to focus on just two effects directly linked to these tensions: trade. Here one could distinguish, first, between developments in the scale and scope of Russian foreign trade flows per se — let’s call this the “trade effect” — and second, on developments in Russia’s attitude towards multilateral regulation of commerce. Let’s call this the “trade policy effect”.

1) In this paper the authors use the terms “trade war”, “trade conflict” and “trade tension” interchangeably.

2) In particular, one of the latest publications of UNCTAD specifies five “factors for which current trade tensions will have far reaching consequences”(KEY STATISTICS AND TRENDS in Trade Policy 2018, UNCTAD/DITC/TAB/2019/1 United Nations 2019, pp. 2).

## Trade Effect

It seems reasonable to begin the discussion with some preliminary general observations or hypothetical assumptions. Any trade war per se, regardless of its specific profile, tends to increase the level of uncertainty in the global economic environment, multiply commercial as well as political risks and hence create some additional barriers to all forms of international economic cooperation in general, international trade in particular. In case the latter is perceived as a mutually beneficial process (that is, a win-win game), each and every trade war must generate negative repercussions for the countries directly involved as well as for third parties.

In contrast to this, if international economic cooperation, including international commerce is be perceived as a process that brings benefits to one partner at the expense of another (that is, a zero-sum game), each and every trade war could, depending upon specific circumstances, either generate certain positive results for a winner of the conflict invariably accompanied by negative repercussions on the loser, or cause in absolute terms damage to both economies. As for the third parties, they receive certain direct and indirect gains. This scenario echoes a famous Chinese proverb that describes a clever monkey watching two fighting tigers. Interesting enough that the saying was mentioned by the Russian President

Vladimir Putin while answering questions at the plenary session of the latest St. Petersburg International Economic Forum in June 2019.

It goes without saying that neither win-win nor zero-sum models describe controversial modern and multidimensional international economic relations adequately and comprehensively enough. In fact, the two patterns that these models embody, cooperation and competition, can clearly coexist, interact and intervene. Under the circumstances, one could distinguish for the third parties two variations of the trade effect: a “trade contraction effect” and a “trade diversion effect”.

The point is that, on one hand, a trade war between country A and country B paribus ceteris would impede their economic performance, resulting in a decline of their GDP growth rates. In turn, this could negatively influence both A and B’s demand for imports from the rest of the world (RoW), depressing trade. The resulting contraction could inflict losses of various magnitude on the economies of respective members of the international community in terms of both external and internal performance. Taking under consideration the fact that during last decade global GDP and world trade moved largely in parallel (in contrast to previous decades, when trade was more erratic)<sup>3)</sup>, the impact of the war could be less damaging in comparison to a hypothetical

3) WTO (2019) World Trade Statistical Review 2019, Geneva.

scenario of more volatile trade. The latter was typical for a relatively long period before 2008.

On the other hand, various trade barriers by the belligerents in question provide the third parties with certain incentives and opportunities. RoW could try to behave in a so-called “black knight” pattern.<sup>4)</sup> This refers to the performance of the less-significant trading partners of A and B. A trade war between two major powers may allow black knights either to penetrate a market erstwhile dominated by the main players from scratch or expand market share by changing the direction of trade flows to their benefit at the expense of the antagonists’ economies.

It also seems reasonable to assume that the magnitude of both the trade contraction and trade diversion effects in general should be positively correlated with the size of conflicting economies. From that perspective no other pair of international trading partners are capable of producing the effects in question as the United States and China.

Finally, before we move to the specific discussion on the commercial implications of the US-China trade war for Russia, two additional points should be mentioned. First, due to a variety of reasons the Russian economy is much more sensitive to developments in its own foreign trade as well as international trade in general, in comparison

with the majority of other national economies of a similar scale.<sup>5)</sup> It is not by chance that Governor of the Central Bank of Russia Elvira Nabiullina named contraction of RF exports as one of the main external factors causing deceleration of the Russian economy while assessing the US-China conflict.<sup>6)</sup>

Second, the nature, dynamics, scale and scope of Russian-Chinese and Russian-US relations differ fundamentally. From that perspective, applying the above-mentioned smart monkey and two fighting tigers parallel to our analysis looks a bit problematic. Given that we will discuss Russian-Chinese and Russian-US dimensions separately in further discussion.

### Russian-US relations: trade contraction effect.

Russian exports to the USA are dominated by energy resources. The first and second-ranked export product clusters were 2710 (petroleum oils and oils obtained from bituminous minerals, excluding crude) and 2709 (petroleum oils and oils obtained from bituminous minerals, crude).

5) One of the authors elaborated on the issue in a recently published book(Russian Trade Policy: achievements, challenges and prospects/ edited by Sergei Sutyurin, Olga Trofimenko and Alexandra Koval, Routledge, 2019, P. 306-311).

6) She also claimed that if the trade war could be resolved “constructively and fast”, markets could treat the slowdown as cyclical. The longer the trade dispute between the U.S. and China continues, the greater the chances of this turning into a structural problem for the global economy(“Nabiullina: Trade Wars Threaten to Turn into Structural Problem in Global Economy”. October 19, 2019. Available at <https://russiabusinessstoday.com/economy/nabiullina-trade-wars-threaten-to-turn-into-structural-problem-in-global-economy/>).

4) McLean E. V., Whang T, Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions//International Studies Quarterly, 2010, N 54, P.431.

Table 1. Russian Exports of Selected Products to the US

unit: annual changes, percent

Product code	2017	2018	2019
By value			
2710	-0,1	+22,1	+19,2
2709	+42,7	+113,8	+66,6
By quantity (volume)			
2710	-20,7	-6,9	+31,0
2709	+21,6	+55,6	+86,0

In 2018, the former accounted for 39.6 percent of total Russian exports to the USA and 11 percent of total Russian exports in this product group. The exports of the latter group accounted for 9.7 percent and 1.6 percent of total exports, respectively.<sup>7)</sup> It is assumed that oil prices are highly volatile and trade dynamics largely depend upon either value or volume indicators used to measure the transactions. Table 1 illustrates this clearly enough. By all means, the data do not provide any serious support to our initial trade contraction hypothesis. More than that, in 2019 Russia for the first time became the second-largest (after Canada) exporter of oil and oil-processed products to

the U.S. Ironically, this expansion mainly resulted from American sanctions against Venezuela. Imports from that country to the U.S. came to a halt in summer 2019.<sup>8)</sup>

Russian-Chinese relations: trade contraction effect. Russian exports to China were heavily focused on a limited number of product clusters. The largest of them is 2709 (petroleum oils and oils obtained from bituminous minerals, crude) in 2018, which accounted for 64.3 percent of total deliveries, in comparison with a 57.7 percent figure in 2017.<sup>9)</sup> Among the top-10 product clusters of Russian exports, there were also two other fuel/energy related items, specifically 2710 (petroleum oils and oils obtained from bitumi-

7) Unless specially indicated, all statistical data are either directly taken from International Trading Center database([https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx?](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?)), or estimated based on 2018 data, the latest year for which data is available. This allows for the minimization of possible discrepancies that are almost inevitable while dealing with statistical data originating from various sources. Moreover, data from 2018(the year the trade conflict started, in January) could provide a reasonable basis for conclusions. Indeed, many experts argue on good footing that in contrast to trade liberalization, which tends to influence actual trade flows in a long run, additional tariffs and other constraints lead to the contraction of trade flows in rapid fashion.

8) ([https://rg.ru/2020/02/11/die-welt-rossiia-vospolzovalas-sankcionnoj-politikoj-ssha.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://rg.ru/2020/02/11/die-welt-rossiia-vospolzovalas-sankcionnoj-politikoj-ssha.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews)) In a similar way, Russian oil exports benefited from US sanctions against Iran. In this case it was Turkey that dramatically increased its imports from the Russian Federation.

9) It is worth mentioning that in 2018, exports to China accounted for 29.4 percent of total RF exports in this product cluster, in comparison with 25.6 percent the year prior.

Table 2. Russian Merchandize Exports

unit: annual changes, percent

	2017	2018
To the USA	+15,1	+17,8
To China	+38,9	+44,1
To RoW	+24,1	+23,7
Total	+25,2	+25,8

nous minerals, excluding crude) and 2701 (coal, briquettes, voids and similar solid fuels manufactured from coal). Three above-mentioned clusters accounted for almost 75 percent of total Russian exports to China.<sup>10)</sup> By value, in 2018 those exports increased by 58,6 percent, 12,1 percent and 24 percent, respectively.<sup>11)</sup>

From the point of view of the trade contraction effect, overall performance looks more significant than individual product clusters' dynamics as discussed above. The specific results demonstrated by Russian foreign trade after the start of the conflict in question, according to official national statistics,<sup>12)</sup> are as follows:

The data show that in 2018 Russian-Chinese trade expanded rapidly, while Russian-US trade lagged behind the other components presented in Table 2. This was also the case in 2017. Meanwhile, one could sensibly argue that the actual

dynamics of trade flows result from a large variety of the factors that both neutralize and exacerbate one another. And the US-Chinese conflict is just one and definitely not the most significant among them.

Russian-US relations: trade diversion effect. Regarding Russian exports to the USA and US exports to Russia, the conflict in question does not seem generate any serious redirection of trade flows. The industrial composition of Russian and Chinese exports to the USA differ substantially. The Russian Federation simply does not produce at a competitive level the products China sells in the American market. As for the industrial composition of US exports to Russia and China, at first glance they are not that far from each other. The products represented by the two-digit HS product code clusters 87 (vehicles other than railway or tramway rolling stock, and parts and accessories thereof) and 84 (machinery, mechanical appliances, nuclear reactors, boilers; parts thereof) are among the top-five trade items in both destinations. Meanwhile, the above-mentioned similarity disappears when specifying US export deliveries

10) One should take under consideration that the shares of total Chinese imports in their respective clusters were relatively large, that is in the range of 9,5 percent to 17,9 percent.

11) Volumetrically the data look less impressive: +20,1 for 2709 and +3,6 percent for 2701. Exports of 2710 contracted by 2,5 percent. Nevertheless, this modest decline did not outweigh a general positive trend.

12) [https://gks.ru/bgd/regl/b19\\_11/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b19_11/Main.htm)



down to their four-digit HS product codes. On top of that, Russian imports from the USA are roughly 20 times less than Chinese imports. Both of them contracted in 2018. At the same time, the absolute value of the decline of the latter was 1.5 larger than total US exports to Russia.

Russian-Chinese relations: trade diversion effect. It would be reasonable to conclude that the effect on Chinese exports to RF would be ostensibly close to zero. On the one hand, in 2018 two major product clusters among Chinese four-digit HS code exports to the US — specifically, 8517, comprising telephone sets, including telephones for cellular networks or for other wireless networks and 8471, which consists of automatic data-processing machines and units thereof<sup>13)</sup> — were the number one and number three-ranked product clusters among China's exports to the Russian Federation. On the other hand, the latter could hardly divert any meaningful share of these product clusters from the American market. Indeed, in the case of telephones, the US imported from China 55 billion USD worth of phones; Russian imports of the same amounted to just four billion USD. More than that, total RF imports of telephones came to just 9.4 billion USD. Similarly, in case of data-processing machines, US imports from China equaled 44.5 billion USD, while Russian imports amounted to just 2.2 billion USD.

13) Together these two product clusters accounted for almost 21 percent of total Chinese merchandise exports to the USA.

Total RF imports of data-processing machines came USD 5.9 billion USD.

Regarding RF exports to China, one also should not expect any meaningful trade diversion effect (with the possible modest exception of agricultural products). To support this hypothesis, we would argue the following. The industrial structure of US exports to China are a) radically different from Russian exports and b) highly diversified, with the number one product cluster (code 9999, representing commodities not elsewhere specified) accounting for 16.1 percent of total exports. Other leading product clusters were 8703 (motor cars and other motor vehicles principally designed for the transport of persons), accounting for 5.6 percent of the total US exports, 8542 (electronic integrated circuits; parts thereof) at 5.1 percent and 8486 (machines and apparatus of a kind used solely or principally for the manufacture of semiconductors) at 3.1 percent.<sup>14)</sup> In all three cases, Russian chances to gain any benefits at the expense of American exporters look more than problematic.

As for agricultural products, the situation here deserves special comment, particularly with regards to soya beans. From 2014 to 2017, this had

14) It is worth mentioning that in 2018, US exports of motor cars contracted substantially, down to 6.7 billion USD from 10.3 billion USD in 2017. Meanwhile, in the case of both electronic circuits and machines for the manufacture of semiconductors American deliveries expanded in 2018 by 15 percent and 42 percent respectively, in spite of the trade conflict.

been the number one US export to China.<sup>15)</sup> In 2017, American deliveries had accounted for 30.5 percent of total Chinese soya beans imports. The year 2018 brought a radical change: a roughly four-fold contraction of US exports by value and a reduction of the American share of total Chinese imports of 8.2 percent.<sup>16)</sup> Under these circumstances, Russian farmers tried not to miss the opportunity. They managed to expand deliveries to China; eventually the country accounted for almost 90 percent of total RF exports of soya beans, reflecting growth of 57 percent. An impressive result? In a way, definitely. At the same time, competitors from other countries performed better, leaving Russia with 0.7 percent of total Chinese imports.<sup>17)</sup> Nevertheless, one should not forget that RF agriculture for the last several years has demonstrated positive dynamism. Hence, future prospects could be promising.

One should take under consideration yet another possible manifestation of the trade-diversion effect. The point is that Chinese goods under increased US tariffs could be redirected to the markets of third countries and would compete over there with Russian ones. In particular, in March 2018 the USA imposed a tariff of 25 percent on steel imports.

Among the top sales markets for Chinese steel are Vietnam and the Philippines.<sup>18)</sup> Russian exports to these destinations increased substantially, up 63 percent in Vietnam and up 405 percent in the Philippines. Similarly, imposition of a 10 percent tariff on Chinese aluminum by the USA could intensify competition between Russia and China in the Japanese market. The producers from those countries account for 19 percent and 12 percent of sales imports, respectively. Nevertheless, in general the chances for the mentioned-above hypothesis to materialize look pretty modest.

### Trade Policy Effect

This is the most challenging (if not threatening) dimension for Russia. The phase one deal with China was mainly about China's promise to buy an extra 200 billion USD of American services, energy, agricultural products and manufactured goods over the next two years. An outcome-based trade deal tied to verifiable trade flows, the logic goes, should help not only to manage America's trade deficit but also to overcome distrust, and could make China provide real market access. But the devil is in the details. According to analyses by Chad Bown of the Peterson Institute for International Economics, China has pledged to increase its purchases of certain American ag-

15) Excluding commodities not elsewhere specified.

16) Total Chinese imports of soya beans in 2018 experienced a relatively modest decline, down to 38,1 billion USD from 40 billion USD in 2017.

17) In 2017, Russia accounted for just 04 percent of the total China's import of soya beans.

18) <https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/exports-china.pdf>

ricultural products by 60 percent and manufactured products by 65 percent by the end of 2021 compared to 2017 levels. The problem is that the agreed increase in sales to China is large and rapid and must happen regardless of economic conditions in China.<sup>19)</sup>

The risk is that China will buy products that are either not needed or would otherwise be gotten from elsewhere. From an American perspective, exporters lured by higher prices paid by Chinese buyers could encourage them to abandon sustainable relationships to ones that dry up once the artificial advantage ends. Another risk could be China's tricks with transporting goods from third countries through the United States. Also, China could redirect shipments of a larger part of American goods directly to China rather than to Hong Kong, so that they appear in the mainland's trade statistics. One of the risks of the U.S. strategy of managed trade is obvious: what China's state gives, China's state can take away.

Finally, China could simply divert trade from its trading partners, including, among others, Russian goods such as pork, lobsters and the aforementioned soy beans. Thus, if the US-China trade war stops as agreed, it will undermine the world's trading system.<sup>20)</sup> The Trump Administra-

tion consistently undermines those rules, and the deal with China reinforces the idea that they do not matter. Moreover, the agreement on a level of purchases rather than on the rules of trade marks a fundamental shift in American policy, and one for the worse.

But besides finding themselves being pushed out of China's market, the Russians could be more concerned with the long-term impact of a US-China trade war on global governance. Today, Washington discredits one of its key economic pillars, the WTO. Tomorrow, it might further degrade the United Nations and its main organs, including the Security Council which, alas, is totally ignored when the U.S. decides to impose various unilateral trade restrictions against its adversaries (China, Russia, Iran) or violates some UNSC resolutions on the Arab-Israel conflict or non-proliferation.

It appears that the United States' wish to become "great again" at the expense of others (including its allies) irritates even the EU elite<sup>21)</sup>, and constitutes a major step backward from a law-based liberal world order. As "America First" policies prevail in Washington, the probability that the system of

---

never ceased to exist. By the 1990s, having realized that it could not promote the virtues of a free market while itself practicing something so different, Washington sought the creation of the World Trade Organization as a shift towards a system based on rules rather than power.

21) Kicking off the 56th Munich Security Conference on February 14, 2020, German President Steinmeier expressed regret, saying "Our closest ally, the United States of America, under the current administration, rejects the very concept of the international community". (<https://www.cnbc.com/2020/02/14/trumps-america-first-ethos-under-fire-as-leaders-gather-in-munich.html>)

---

19) *The Economist*, January 25th, 2020(<https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/25/the-costs-of-americas-lurch-towards-managed-trade>).

20) That system, ironically, was a result of America's turning away from managed trade in the 1980s, though trade disputes with China have

global governance further degrades is extremely high. Unsurprisingly some leading pundits discuss the probability of a world where every nation will fend for itself. As Asia is concerned, there is a growing trend to build regional institutions or promote projects that minimize American influence.

The attractiveness of the Asian Infrastructure Investment Bank and the BRICS New Development Bank has significantly increased in developing economies. Nevertheless, both the Obama and Trump administrations, in contrast to their major trade partners and other G7 members, have largely limited the U.S. from participation. Similarly, Washington has kept its distance from the China-led Belt and Road Initiative (BRI) despite its openness toward U.S. participation. President Trump even labeled the initiative “insulting”.<sup>22)</sup> The scale of the BRI, which involves significant cumulative investments estimated at around four to eight trillion USD, beats even the Marshall Plan from 70 years ago, the cumulative aid of which may have totaled 12 billion USD at the time, or around 180 billion in current USD. As Dan Steinbock put it, “what Asia needs is not new geopolitical divisions, but a sustainable, long-term plan for accelerated economic integration and development, indicated by the overwhelming consensus among Asian countries on working to reach

a free trade agreement of the Asia-Pacific ... that includes the United States. However, that is not what the Trump administration wants”.<sup>23)</sup>

Meanwhile, Russia is keen to play an active role in aforementioned initiatives as well as to open up its own economy for foreign investments. During the Second Belt and Road Forum on April 27, 2019, Russian President Vladimir Putin formally announced the plan to connect Arctic shipping through the Northern Sea Route to China’s Maritime Silk Road. The Polar Silk Road extends the limits of the BRI even further and beyond its East-West framework. “We give major attention to the development of the Northern Sea Route [and] consider the possibility to connect it to the Chinese Maritime Silk Road”, Putin said.<sup>24)</sup>

China’s interest rests mainly on the fact that the Polar Silk Road will not only will shave off 10 days (5,000 nautical miles) on shipping routes from China to Europe, but also enhance cooperation between China and the Eurasian Economic Union (EEU), which includes Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Armenia. Since May 2015 the EEU has worked with China to finalize its economic integration with the BRI, which will create a new economic bloc founded on the long-term development of infrastructure. At the Belt

22) Annie Kami, “Trump Rants Behind Closed Doors With CEOs”, *Politico*, August 8, 2018(<https://www.politico.com/story/2018/08/08/trump-executive-dinner-bedminster-china766609>).

23) Dan Steinbock, “Rising U.S.-China Tensions and Waning Globalization”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4, No. 4, p. 517.

24) <http://kremlin.ru/events/president/news/60393>

and Road Forum, Putin confirmed that the BRI “perfectly fits into their plan” and that the members of the EEU “unanimously supported the idea of linking the construction of the Eurasian Economic Community”.<sup>25)</sup>

Thus, Trump’s policy towards China fueled further strategic cooperation between Beijing and Moscow. Russian President Vladimir Putin’s speech at the recent Valdai forum in October 2019 contained two fundamental points regarding China. He officially confirmed that Russia is helping China to create a missile launch detection system, and for any country, this is the most important and sensitive component of a strategic nuclear forces control system. Of no little importance was Putin’s assessment of the state of Russian-Chinese relations: “This is an allied relationship in the full sense of a multifaceted strategic partnership”.<sup>26)</sup> Yet it still highly unlikely that Russia and China will become military allies anytime soon.

### Conclusion

America’s trade war was intended to contain China. But Chinese trade partners, including the Asian Tigers are in many ways more exposed to the damage because they are smaller and more open. In China, exports are worth about 20 percent of GDP. In South Korea, the figure is more like 45 percent.

As a recent Economist special report on the Asian Tigers including RoK shows, Trump’s tactics pose a particular danger to those countries’ cosmopolitan manufacturing models, as they remain highly dependent on inputs from other countries. Faced with such uncertainty, the Tigers have a couple of options. One is to diversify their customers and their products. Given this fact, we might expect that Russia and RoK will explore the potential to expand their economic relationship.

As the US-China trade war impact on Russia-RoK economic relations is concerned, one can hardly detect any significant change between 2018 and in 2019. South Korea was Russia’s eighth-largest trading partner in 2019 (just as it was in 2018), accounting for 3.65 percent of Russia’s total trade (up from 3.61 percent in 2018). South Korea was Russia’s sixth-largest export market in 2019 (just as it was in 2018), accounting for 3.87 percent of Russia’s total exports (down from 3.96 percent in 2018). South Korea was Russia’s eighth-largest supplier in 2019 (just as it was in 2018), accounting for 3.28 percent of Russia’s total imports (up from 2.94 percent in 2018).<sup>27)</sup>

As for the future of those relations, one has to keep in mind three fundamentals that by and large shape them. They are as follows: geograph-

25) Ibid.

26) <http://kremlin.ru/events/president/news/61719>

27) Russian trade with South Korea in 2019, February 14, 2020 by Russian Foreign Trade based on data from the Federal Customs Service of Russia(<https://en.russian-trade.com/reports-and-reviews/2020-02/russian-trade-with-south-korea-in-2019/>)

ic proximity, the North Korean issue and economic complementarity.

In general, since the collapse of the Soviet Union, Russia has viewed South Korea as an important economic partner. In all of post-Soviet Russia's foreign policy frameworks<sup>28)</sup> and in all strategic documents of the Ministry for the Development of the Far East and the Arctic, RoK is defined not only as a potential market an investor but also as an important regional partner. On January 14, 2020 then-Russian PM Dmitry Medvedev stated that "The Russian Federation and the Republic of Korea enjoy neighborly, friendly and partner relations. I reaffirm our readiness for active joint work between the governments in order to further develop bilateral cooperation in all areas and promote mutually beneficial economic and investment projects".<sup>29)</sup>

Indeed, RoK can significantly contribute to Russia's technological development in a number of areas (medicine, logistics, electric vehicles, robots and other types of electronics, and others). For instance, the city government of Moscow has developed a comprehensive program of hedging climate change risks, including CO2 emissions, and has worked hard to increase the number of electric ve-

hicles in its public sector. The large-scale use of robots is also expected in the nearest future. Korean shipbuilders might try to find their niche in the Polar Silk Road. Also, Korean restaurants are booming in almost every major urban area in Russia. Medical clinics and retail shops are also in demand.


There are some projects that might boost Russia-RK cooperation. The largest one is the extension of the Trans-Siberian railway through North Korean territory to the port city of Busan on the southern tip of the Korean Peninsula. Russia strongly supports this trilateral cooperation in the railway, electricity and energy sectors by connecting railways between Russia and the two Koreas. The second area of cooperation can focus on trans-border issues. There is a lot in common between the Russian government's New East Policy and the South Korean government's Northern Policy, as both aim to develop their respective cross-border regions with North Korea. The Ministry for Development of the Far East and the Arctic, in its Strategy for the period up to 2024, laid out the following priorities: building of and modernization of existing transport routes, engineering and social infrastructure via the Fund for the Development of the Far East and Lake Baikal. It is expected that the Far East Agency for attracting investments and export support will work closely with foreign companies. The overall coordination and planning of the Ministry will be performed by the Federal autonomous research Institute, the

28) See, for instance, the most recent Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016)

29) Dmitry Medvedev congratulates Chung Sye-kyun on his appointment as Prime Minister of the Republic of Korea (<http://government.ru/en/news/38779/>)

East Center for State Planning”.<sup>30)</sup>

The third and most far-reaching dimension of cooperation might be a free trade agreement (FTA),<sup>31)</sup> which will stimulate further diversifica-

tion of the two countries’ trade portfolios and could help cope with growing protectionism around the globe. Moreover, an FTA, when successfully implemented, might give South Korean firms a chance to expand their presence in the whole Eurasian Economic Union, and later on in Uzbekistan and Mongolia. As for bilateral RF-RoK cooperation, an FTA could help achieve the goal of reaching 30 billion USD in trade and an increase of one million visitors between South Korea and Russia. 

30) Activity Plan of the Ministry for the Development of Far East and the Arctic for the period from 2019 to 2024(in the area of Far East region). See also Russian Federation Program, “Social-Economic development of the Far East Federal Region” approved by the Russian Government on March 29, 2019, No. 361.

31) In mass media, the agreement under review is frequently described as an FTA between Russia and RoK, but this is not entirely correct. The point is that Russia, being a member of Eurasian Economic Union(EAEU), is unable to negotiate and sign any trade agreements separately from the other EAEU member states.



• Sergei F. Sutyryn is a professor and chair of the Department of World Economy at St. Petersburg State University

Sergei F. Sutyryn is a professor and chair of the Department of World Economy at St. Petersburg State University, and WTO Chair since 2010. In addition to his professorship at SPSU he has delivered lectures in several universities in Finland, Germany, and Japan. Research interests of Professor Sutyryn include Russian foreign economic relations, international trading systems and global governance. He is the author of more than 250 books, pamphlets, and articles in different fields of economic theory. Sutyryn has been involved in many research and educational projects funded in particular by the EU, DAAD, CIDA and the International Trading Center.

E-mail: s.sutyryn@hotmail.com



• Nikita A. Lomagin is a professor in the Department of World Economy at St. Petersburg State University.

Nikita A. Lomagin is a professor in the Department of World Economy at St. Petersburg State University. He was post-doctoral fellow at the Davis Center for Russian Studies at Harvard and has held posts at the Kennan Institute, the University of Michigan Law School, the Finnish Institute for International Relations and GSPIA. He earned his doctorate in history at the St. Petersburg Institute of History at the Russian Academy of Sciences and holds a diploma in law from St. Petersburg State University. He is the author of several monographs on the history of the Second World War and has contributed chapters to a number of collective volumes on Russian foreign and economic policy.

E-mail: lomagin2@gmail.com