

바이든 행정부의 무역정책: 트럼프 없는 트럼프주의?

이왕휘 교수
아주대학교

이왕휘 교수는 아주대 정치외교학과에서 재직하고 있다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 영국 런던정경대(LSE)에서 동아시아 금융위기를 주제로 국제정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 미중 경쟁, 동아시아 정치경제, 기업지배구조 등이다. 주요 논문으로는 “미중 무역전쟁: 미국 내에서 보호주의에 대한 저항과 중국의 대미 로비.” (국방연구, 2018), (공저) 『미중 전략적 경쟁, 무엇이 문제이고 어떻게 풀어야 하나』 (국동문제연구소, 2020) 등이 있다.

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

들어가며

취임 후 100일 동안 바이든 행정부의 무역정책을 한마디로 요약한다면 ‘트럼프 없는 트럼프주의’ 라고 할 수 있다. 인권, 민주주의, 기후변화 등에서 트럼프 행정부와 차별화된 정책을 제시했지만, 바이든 행정부는 무역과 중국 등에서는 미국우선주의를 그대로 유지하고 있다. 미국무역대표부(USTR)는 중국이 국유기업 보조금, 지적재산권 도용, 덤핑 불공정 행위 등을 개선할 때까지 트럼프 행정부가 부과한 관세의 축소/철회를 유보하겠다고 천명하였다. 보호주의의 유일한 예외는 3월 유럽연합(EU) 및 영국과 항공기 보조금 분쟁에서 보복관세를 유예하고 협상을 통한 해결을 모색하는데 합의한 것이 유일하다. 지금까지 백악관이 발표한 행정명령과 미국무역대표부(USTR)가 발간한 보고서를 보면, 바이든 행정부는 미국 기업과 노동자의 경쟁력 강화라는 명분 하에 보호주의를 밀어붙이고 있다.

취임 후 바이든 행정부의 보호주의로 선회

사실 바이든 행정부가 트럼프 행정부의 보호주의를 계승할 것이라는 예상은 거의 없었다. 선거 기간 중 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 보호주의를 비판했었다. 중국산 상품에 부과한 보복관세가 미국 기업과 소비자가 지불해야 하는 추가 비용이라는 것이다. 또한 미국이 세계무역질서에서 주도적인 역할을 하기 위해 세계무역기구(WTO)에 복귀해야 한다는 점도 강조하였다. 그러나 취임 후 바이든 대통령은 자유주의로 복귀하기보다는 보호주의를 용인하고 있다. 이 때문에 바이든 대통령이 공약을 지키지 않는다는 부정적 평가가 나오고 있다.

바이든 대통령이 발표한 행정명령은 그 제목과 내용에서 트럼프 대통령이 집행했던 행정명령과 별 차이가 없다. 1월 25일 미국제품 구매 행정명령(E.O. 14005)은 연방기관이 미국산 상품과 서비스를 더 많이 구매하도록 만들었다. 미국산 규정을 더 엄격하게 관리하기 위해 백악관 예산관리국(OMB) 산하에 미국산(Made-in-America)국을 신설하기로 하였다. 2월 24일 공급망 평가 행정명령(E.O. 14017)은 글로벌 공급망에서 미국의 역할을 증진하기 위한 조치를 담고 있다. 반도체, 전기차용 대용량 배터리, 희토류, 의약품에 대해서는 100일, 국방산업, 보건, 정보통신기술(IT), 에너지, 교통, 농업 및 식량 생산 등에 대해서는 1년 동안 평가하여 관련 부처가 공동으로 대책을 마련하는 것이다. 반도체 품귀로 자동차 및 방산 업체가 조업을 중단하는 문제가 악화되자 백악관 국가안보실(NSC)과 국가경제위원회(NEC)가 공동으로 반도체 공급망을 점검하는 회의를 4월 12일 개최하였다. 이 회의에는 미국 기업인 인텔, 엔비디아, 델, 마이크론, 글로벌파운드리, 알파벳, 포드, 제너럴모터스, 노스롭그루먼, 커민스뿐만 아니라 한국의 삼성전자와 대만의 TSMC로 참여하였다.

캐서린 타이 USTR 대표의 경력과 성향도 자유무역보다 보호주의에 더 가깝다고 할 수 있다. 타이 대표는 환경 및 노동 기준을 중시하는 민주당의 무역정책 기조에 충실하였다. 중국어를 구사할 수 있는 타이 대표는 중국에 강경한 대응을 예고하였다. 상원 인사청문회에서 98명 전원의 만장일치로 인준을 받았기 때문에 타이 대표는 대중 협상에서 상당한 재량권을 행사할 수 있을 것으로 예상된다.

미국 보호주의의 구조적 원인

바이든 행정부가 트럼프 행정부와 유사한 보호주의를 지속한 이유는 세 가지로 설명될 수 있다. 먼저 미국에서 세계화에 대한 지지가 약화되었다는 사실에 주목을 해야 한다. 세계화가 본격적으로 추진된 1980년대에는 무역자유화와 금융개방이 미국의 경쟁력을 향상시킬 것이라는 기대가 총만하였다. 1990년대 안으로는 무역 및 재정 적자를 극복하고 밖으로는 일본의 도전을 방어하고 냉전에서 승리함으로써 이런 기대가 잘 구현되었다는 평가가 지배적이었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 부정적 평가가 긍정적 평가를 압도하기 시작하였다. 세계화의 경제적 성과가 특정 집단과 지역에 불균등하게 분배됨으로써 미국 내에서 빈부 격차가 확대되었다. 제조업 공동화에 가장 큰 충격을 받은 저숙련 저임금 일자리가 급속히 줄어들면서, 세계화에 대한 정치적 지지를 약화시켰다. 2016년 대통령 선거에서 미국제일주의를 제창한 트럼프 대통령이 당선되었다는 사실은 미국 내에서 자유무역보다 보호주의가 우세하다는 인식을 강화하는 데 일조하였다.¹⁾

미국 내 보호주의는 대중 강경론과 밀접하게 연계가 되어 있다. 중국이 WTO에 가입한 이후 미국의 대중 무역적자가 급속히 증가하였다. 미국은 이 문제의 해결을 위해 불공정 무역과 환율 조작의 시정을 지속적으로 요구하였다. 이런 노력에도 불구하고 대중 무역적자는 줄어들지 않았다. 오히려

1) Dani Rodrik, *Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism*, Working Paper. John F. Kennedy School of Government (2020)

점점 더 많은 미국 다국적 기업이 인건비 절감을 위해 중국으로 생산시설을 이전하였다. 이런 과정을 통해 실업이 발생한 지역에서 보호주의는 반중 정서와 결합되었다. 중국과 경합하는 산업을 가진 지역에서 보호주의가 득세하는 경향이 뚜렷하게 나타났다.²⁾

보호주의와 대중 강경론이 경제-안보 연계(economy-security nexus)를 강화시키고 있다. 트럼프 행정부의 2017년 『국가안보전략』 보고서는 “경제안보는 국가안보”³⁾라고 선언하였다. 트럼프 행정부는 경제 문제의 해결을 위해 안보 수단을 동원하거나 반대로 안보 문제의 해소를 위해 경제 재제를 부과하였다. 이러한 기조는 바이든 행정부에서도 그대로 이어지고 있다. 2021년 3월 발표된 『국가안보 전략 중간 지침』에 “경제안보는 국가안보”⁴⁾라는 구절이 들어있다.

바이든 행정부의 무역정책 기조

물론 바이든 행정부는 대중정책에서 트럼프 행정부와 차별성을 가지고 있다. 트럼프 행정부가 중국을 일관되게 압박하였던 반면, 바이든 행정부는 경쟁, 협력, 적대를 병행하는 복합적 방식을 추구하고 있다. 토니 블링큰 국무장관은 “우리의 중국과 관계는 경쟁적이어야 할 때는 경쟁적, 협력적일 수 있을 때는 협력적, 적대적이어야만 할 때는 적대적일 것이다”⁵⁾라고 주장하였다. 재닛 옐런 재무장관도 이 입장을 공유하고 있다.⁶⁾ 현재 바이든 행정부가 중국과 협력을 추구하는 분야는 코로나19 전염병, 기후변화, 비핵화, 적대적인 분야는 민주주의, 인권, 안보라고 할 수 있다. 무역은 협력과 적대의 중간에 있는 경쟁 분류로 될 수 있다.

바이든 행정부가 추진할 무역정책의 기조는 『2021년 무역정책 의제 및 2020년 연간 보고서』에 제시되어 있다. 가장 우선적인 과제는 코로나19 위기 극복과 경제회복 추진에 두어져 있다. 코로나를 극복하는데 필요한 의약품을 미국 내에서 생산할 수 있도록 돕겠다는 것이다. 그다음으로 USTR은 노동자의 권익을 무역정책의 핵심으로 규정하였다. 바이든 대통령의 선거공약에 들어있었던 중산층 부흥이 노동자 권익으로 대체되었다. 이는 바이든 행정부가 반세계화를 지지하는 노동단체의 이해관계를 정책결정에 적극적으로 반영하겠다는 의지의 표명이다. 세 번째는 글로벌 기후변화 대응 노력에 대한 강조이다. 이 과제를 달성하기 위한 조치로 탄소국경조정(Carbon Border Adjustments) 제도가 논의되고 있다. 중국의 불공정 무역 관행에 대한 대응이 네 번째 과제이다. 무역전쟁 발발 이후 협상해온 수출보조금, 과잉생산, 지적권 침해 등에다 신장위구르자치구 인권 탄

2) David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson, The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review*, 103(6) (2013); David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, and Kaveh Majlesi, Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure, *American Economic Review*, 110(10) (2020)

3) White House, *National Security Strategy of the United States of America* (2017), p.17.

4) White House, *Interim National Security Strategy Guidance* (2021), p.15.

5) Antony J. Blinken, *A Foreign Policy for the American People*, Department of State (March 3, 2021)

6) Janet L. Yellen, *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on International Priorities to The Chicago Council on Global Affairs*, U.S. Department of the Treasury (April 5, 2021)

압 및 강제 노동이 추가되었다. 이외에도 USTR은 글로벌 통상규정 확립, 글로벌 공정 경제성장 확산, 국제 통상규범의 철저한 이행에서 미국의 역할을 확대하겠다는 목표를 밝혔다. 세계무역질서에 미국의 적극적 개입은 트럼프 행정부의 미국우선주의로부터 탈피를 의미한다.⁷⁾

미국의 국제적 역할에 대해서 바이든 행정부와 트럼프 행정부의 차이는 목표보다는 방식과 수단에 있다. 트럼프 행정부가 동맹국에게도 가혹한 조치를 불사하는 일방주의를 추구한 반면, 바이든 행정부는 동맹국과 참여하는 다자주의를 통해 중국을 압박하려고 한다. 그렇지만 미국이 새로운 무역협상을 추구할 가능성은 사실상 없다. 캐서린 타이 USTR 대표는 미국의 노동자와 기업이 국제적으로 경쟁할 수 있는 능력을 확보하기 전까지 어떤 종류의 대외협상에도 나서지 않겠다고 발언하였다.⁸⁾ 트럼프 대통령이 취임 직후 탈퇴를 선언했던 환태평양경제동반자협정(TPP)으로 복귀나 일본 주도로 재편된 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 가입은 당분간 논의되지 않을 것이다.

새로운 보호주의 수단으로서 디지털세와 탄소국경세

현재 바이든 행정부가 관심을 가지고 있는 디지털세와 탄소국경세는 자유무역보다는 보호주의를 조장할 가능성이 크다. 이 중 디지털세는 이미 무역분쟁의 대상이 되었다. 2019년 7월 프랑스는 37개 IT 기업에게 온라인 중개수수료, 온라인 타깃 광고, 데이터 판매 등에 세금을 부과하는 제도를 도입하였다. 12월 USTR은 1974년 통상법 301조 조사를 통해 프랑스의 디지털세가 구글, 페이스북, 아마존, 이베이 등을 포함한 17개 미국 기업의 이익을 침해했다며 프랑스산 수입품 63종에 최대 100% 보복관세를 부과하였다, 프랑스가 OECD를 통해 미국과 디지털세에 대한 국제규범을 논의하기로 합의하면서, 보복관세 부과는 유예되었다. 2020년 6월 2일 USTR은 EU, 오스트리아, 영국, 브라질, 체코, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 스페인, 터키 등 10개 국가의 디지털 서비스세에 대한 301조 조사를 개시했다. 2021년 3월에 발표된 조사결과에 따르면, 디지털세를 실제로 집행한 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 영국, 터키 및 인도에 대해서는 불공정 세제로 판정하였고 아직 세금을 부과하지 않은 EU, 체코, 브라질 및 인도네시아에 대해서는 조사를 종결하였다.⁹⁾ OECD를 중심으로 한 국제적 합의에 도달하지 않을 경우, 미국이 보복조치 유예를 일방적으로 파기할 가능성이 남아 있다.

탄소국경세는 향후 무역분쟁의 소재가 될 가능성이 크다. 탄소국경세는 2019년 12월 EU 집행위원회가 발표한 유럽 그린딜(European Green Deal)에 포함되어 있다. 이 세금을 매기는 이유는 환경오염 물질을 배출한 당사자의 처리 비용 부담과 환경 규제가 약한 국가로 탄소 배출원을 이전하는 탄소 누출 현상 예방에 있다. 셰일 가스 혁명 이후 생산량이 증가된 석유 및 천연가스의 수출을

7) USTR, *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report* (2021)

8) Bob Davis and Yuka Hayashi, New Trade Representative Says U.S. Isn't Ready to Lift China Tariffs, *Wall Street Journal* (March 28, 2021)

9) USTR, *USTR Announces Next Steps of Section 301 Digital Services Taxes Investigations* (March 26, 2021)

도모했던 트럼프 행정부는 이 세금의 도입에 반대했다. 그러나 그린 뉴딜을 지지하는 바이든 행정부는 무역정책의 핵심과제에 탄소국경조정 제도를 포함시켰다. 탄소배출량의 정점에 이미 도달했던 선진국은 도입에 긍정적이지만, 그렇지 못한 개발도상국 및 저개발국은 비용 부담을 우려하고 있다. 그래서 탄소배출량 1위 중국과 3위 인도는 이 세금을 선진국의 보호주의 수단으로 비판하고 있다.

향후 무역정책 과제

향후 바이든 행정부의 무역정책은 공급망 재편, 대중 무역적자 및 기후변화 협상에 영향을 받을 것이다. 4월 12일 백악관 반도체 회의에서 알 수 있듯이, 미국은 핵심 산업의 공급망을 미국에 건설을 목표로 하고 있다. 그러나 공급망 건설은 바이든 행정부가 단기간에 달성할 수 있는 과제가 아니다. 중국보다 더 좋은 공급망을 가진 국가가 없기 때문에, 많은 미국 기업이 트럼프 대통령의 회유와 위협에도 불구하고 중국의 생산시설을 미국으로 복귀시키지 않았다. 오히려 세계 최대 전기자동차 업체 테슬라는 2019년 이후 중국 상하이에 50만 대를 생산할 수 있는 공장을 신설하였다. 이 때문에 미국과 중국 사이의 탈동조화는 아주 제한적으로 진행되고 있다.

대중 무역적자 문제도 바이든 행정부가 직면한 난제이다. 무역전쟁이 정점에 이르렀던 2019년 축소되기 시작했던 무역적자가 2020년 3월 코로나 19 위기 발생 이후 다시 증가하는 추세로 전환되었다. 2021년 1분기에는 미국의 대중 수입이 전년 동기 대비 60% 이상 급증하였다. 그 결과 2월 무역수지 적자는 역대 최대인 711억 달러로 치솟았다. 바이든 행정부가 추진하는 인프라 건설이 본격화되면, 중국산 제품의 수입이 더 늘어날 것이다. 따라서 무역적자는 당분간 해결되기 어려울 것이다.

기후변화정책이 무역정책에 미치는 영향은 점점 더 커질 것이다. 미국과 EU가 탄소국경세를 도입할 경우, 중국과 인도를 위시한 개발도상국의 반발이 예상된다. 중국은 미국과 EU가 산업화를 늦게 시작한 국가에게 불공평한 부담을 지우고 있다고 비판하였다.

마지막으로 미국이 WTO에서 어떤 역할을 할 수 있을 것인가를 살펴보아야 한다. 트럼프 행정부는 WTO가 중국 편향이라고 비판하면서 상소기구 위원의 총원에 반대하고 응고지 오콘조이웨알라 사무총장 선임 절차를 지연시켰다. 바이든 대통령은 WTO에 복귀해 지도력을 발휘할 것이라고 선언하였다. 그러나 타이 대표는 미국·멕시코·캐나다무역협정(USMCA) 및 미중 무역 관계를 우선한다는 입장을 표명하였다.

제12차 WTO 각료회담에서 가장 시급하게 해결해야 하는 문제는 무역과 보건 이니셔티브(Trade and Health Initiative)이다. 2019년 기준 회원국이 의약품에 부과하는 관세도 평균 10~20% 이상이다. 코로나 19 위기 발생 직후인 75개 국가가 의약품의 수출을 통제하였다. 2020년 4월 관세와 통제를 철폐한 뉴질랜드와 싱가포르를 제외한 거의 대부분의 회원국은 여전히 통제하고 있다. 특히 미국과 EU의 백신민족주의는 환자가 많이 발생한 국가가 백신을 구하기 어렵게 만들고 있다. 이런 문제를

해결하기 위해 WTO에서는 의약품 교역과 관련된 규제를 전면적으로 재검토해야 한다.

기후변화 예방을 위한 환경 상품과 서비스도 논의되고 있다. 환경 상품의 관세율을 대폭 낮추기 위한 협상이 진행되고 있는데 선진국과 개발도상국의 입장 차이가 좁혀지지 않고 있다. 중국산 자전거에 반덤핑 관세를 부과하고 있는 미국과 EU는 자전거를 환경 상품에 포함을 시키자는 중국을 제안을 수용하지 않고 있다.

디지털 무역에 대해서는 관세 부과, 데이터 이동, 컴퓨팅 설비 현지화, 소스코드 등을 포함한 글로벌 전자상거래 규범이 타결되어야 한다. 디지털 보호주의를 막기 위해서는 미국, EU, 중국이 데이터 보호, 개인정보 보호, 사이버 보안 등을 포함한 다양한 쟁점에 대한 합의를 통해 규범을 확립할 필요가 있다. 미국은 협상에 참가했거나 체결한 CPTPP와 USMCA에 반영되어 있는 원칙을 WTO 차원에서 확산시키려고 한다.¹⁰⁾

한미협력의 가능성과 과제

2019년 FTA 개정을 한 이후 한미 협력을 잘 유지되고 있다. 개방형 통상국가로서 한국은 WTO 중심의 자유무역 원칙을 미국과 공유하고 있다. 미국은 2020년 WTO 사무총장 선거에서 유명희 통상교섭본부장을 지지하였다. 한국이 CPTPP 가입한다면 디지털 무역과 환경 무역에서도 한국은 미국이 선호하는 규범을 자연스럽게 수용하게 될 것이다. 또한 공급망 재편에서 한국의 반도체, 배터리, 5G 기업은 미국에게 탈중국을 할 수 있는 대안을 제공해줄 수 있다. 삼성전자가 반도체 공장을 텍사스주, LG에너지솔루션과 SK이노베이션은 배터리 공장을 각각 오하이오주, 조지아주에 건설할 계획이다. 이런 점에서 바이든 대통령이 LG에너지솔루션과 SK이노베이션 사이의 분쟁을 중재하는데 직접 개입을 했다는 사실은 의미가 있다.¹¹⁾

날짜 2021년 5월 4일

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

10) James Bacchus, *Reviving the WTO: Five Priorities for Liberalization*, Policy Analysis NO. 911, Cato Institute (2021)

11) White House, *Statement by President Joe Biden on the Electric Battery Dispute Settlement* (April 11, 2021)