

미 대선에 따른 통상정책 전망과 대응방안 바이든 후보 당선 시의 경우

| 요약 |

- 바이든이 당선되는 경우 트럼프 임기 동안 경직됐던 통상환경의 완화를 기대할 수는 있으나 낙관할 수만은 없음.
 - WTO 규정 준수, 다자간 협상 등과 관련해서는 트럼프보다 유연한 대응을 기대
 - 그러나 미국과의 결속 강화를 전제로 한 통상정책을 추진할 가능성이 있어 정치와 통상의 분리가 어려움.
 - 또한 환경 및 노동 문제를 중시하고 법인세 인상 등 기업에 덜 친화적인 정책을 추진할 가능성도 있음.
- 바이든 행정부가 출범하면 WTO와의 관계 개선, 대중 견제 강화, 수출입품에 대한 환경 및 노동 기준 강화 등이 예상
 - 무역구제 조치의 남발은 감소할 가능성이 있으나 미국에서 노조의 이해관계가 강하게 작용하는 업종에서는 여전히 어려움이 지속될 가능성이 있음.
 - 환경에 영향을 받는 업종 및 노동조건이 문제시되는 업종은 바이든의 정책이 수입규제 장치로 작동할 우려도 있음.
 - 대중 관계와 관련하여 미-중 사이에서 양자택일을 요구받을 가능성
 - 미국 내 투자가 회복되기까지는 신규 무역협정을 추진할 가능성은 낮은 것으로 관측됨.
- 대중 견제 강화 및 공급사슬 국내화에 주목할 필요가 있음.
 - 미-중 간의 갈등은 계속될 가능성이 높음.
 - 한국에 대해서 디지털 및 첨단기술, 신뢰할 만한 공급사슬 구축에 대해 협조 기대
 - 공급사슬 국내화는 신뢰성 있는 공급사슬 구축이 궁극적인 목적
- 바이든 당선 시 다음과 같은 점을 고려하여 정책방향을 설정할 필요
 - 미-중 간 관계에서 이해득실에 대한 정밀한 계산에 기반한 신중한 판단이 요구
 - 수출입과 관련하여 환경 및 노동 기준의 강화에 대한 대비가 필요
 - 대미 관계에서의 신뢰 강화를 통하여 미국 내 공급사슬에의 참여 기회를 타진

※ 본고는 미국 워싱턴 소재 싱크탱크인 정보기술혁신재단(Information Technology & Innovation Foundation, ITIF)과 산업 연구원이 10월 19~20일 양일간 공동으로 진행한 화상 세미나의 논의를 토대로 작성.

1. 바이든이 당선되는 경우의 통상환경 변화 예상

■ 트럼프 임기 동안 경직됐던 통상환경의 완화를 기대할 수 있으나 낙관은 금물

- 상대국에 대하여 미국의 이익을 앞세워 일방적인 요구를 할 가능성은 낮을 것으로 보이며 협상과 설득의 여지가 트럼프 임기 때보다는 넓어질 것으로 예상됨.
 - 바이든은 의회 외교전문가로서 동맹국과의 결속을 강화할 것으로 기대되어 동맹국과 미국 간의 통상환경 개선 기대
 - 오바마 행정부 당시 부통령으로서 TPP 추진에 중심적인 역할을 했으며 본인이 다자간 무역협상에 긍정적임을 밝혀왔음.
 - WTO 규정의 준수를 강조하여 트럼프 임기 동안 경색됐던 WTO와의 관계 개선 기대
- 다만 전통적으로 민주당은 자유무역에 반대 입장이라는 점을 고려할 필요
 - 바이든 본인도 민주당이 주도한 NAFTA나 본인이 부통령으로서 관여한 FTA의 경우에는 긍정적이지만 다른 FTA의 경우에는 부정적 태도를 보이기도 함.
 - 대통령 후보로 지명된 이후 바이든은 TPP 재가입 문제에 대해서는 일절 언급하지 않고 있어 TPP 재가입 여부도 불투명
 - 반드시 자유무역으로 방향 전환이 일어난다고 속단할 수는 없음.
- 바이든의 당선이 무조건적인 통상환경의 개선만을 의미하는 것은 아니며, 트럼프 임기와는 다른 형태의 난관에 부딪힐 수 있음. 바이든이 당선되면 미국의 무역·통상정책은 또 한번의 방향 전환이 예상
 - 트럼프 체제하의 통상환경에 적응했던 세계 각국과 기업들이 대미 투자전략 및 가치사슬·생산사슬·공급사슬의 구축 전략에 수정의 필요성이 발생하는 등 또 한번의 변화에 대한 대응이 필요
 - 정치와 통상의 분리가 어려워질 가능성이 높은 것으로 보임. 특히 미국과의 결속 강화를 전제로 한 동맹국과의 통상협상을 시도할 가능성이 높고 미-중 사이에서 양자택일을 요구받을 가능성이 트럼프 임기 때보다 높음.
- 기업에 덜 친화적인 정책의 추진 가능성도 통상환경에 영향을 미칠 수 있음.
 - TPP에 관해서는 본인이 부통령 시절에 주도적으로 추진했음에도 불구하고 대선후보로 출

마한 후에는 노동 및 환경과 관련하여 개선된 내용을 담지 않은 원안 그대로의 상태로는 재가입에 부정적인 견해를 보이고 있음.

- 전미 자동차 노조 등 노조를 지지 기반으로 하고 있어 법인세 인상 등 기업들에 불리한 정책을 공약으로 내세우고 있으며, 이는 현지에 진출한 외국기업들에게도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음.
- 또한 바이든 당선 후 USTR 대표로 하마평에 오르는 인물들의 프로필이 대부분 자유무역협정에 부정적이거나 환경·노동 문제를 통상 활성화보다 중시하는 인물들이라 하마평대로 인사가 진행될 경우 상황의 극적인 호전을 기대하기는 어려울 수도 있음.
- 바이든의 공약에는 상충되는 내용이 공존하고, 구체적인 실천 로드맵이 제시되어 있지 않아 불확실한 측면이 있음.
 - 바이든의 공약은 가능한 모든 집단으로부터 지지를 이끌어내기 위해 공약에 각 집단의 이해관계를 다양하게 포함한 결과 상충적 요소가 존재
 - 바이든의 공약내용을 보면 환경·노동과 관련해서는 오바마의 정책과 힐러리의 공약을 계승한 측면이 있고, 노동·통상 부문에서는 샌더스의 주장을 일부 받아들이면서도 통상과 관련해서는 트럼프의 공약과 궤를 같이하는 부분이 있음.
 - 이 때문에 무역부문에서 자유무역 질서와 WTO 규범 준수 등을 강조하면서도 공급사슬의 국내화와 리쇼어링 강조, 기업의 해외이전에 대한 중과세 주장 등 상충되는 부분이 있음.
- 바이든이 당선될 경우 트럼프가 퇴임 직전까지 취할 것으로 예상되는 조치들이 발목을 잡을 가능성이 있음.
 - 그러한 조치들로는 고율관세 부과, 통상법 301조 적용을 위한 조사 개시, 수출규제, 규제대상 기업목록(entity list), 대미외국투자위원회를 통한 미국 내 투자 규제 등이 있음.
 - 트럼프가 퇴임 직전까지 이러한 조치들을 취해놓고 물러날 경우 이번 선거에서 민주당이 상원의 다수를 차지하는 경우라도 단시일 내에 해결이 되지 않을 가능성이 있음.

■ 바이든 행정부에서 추진할 것으로 예상되는 통상 관련 정책

- WTO와의 관계 개선
 - 바이든은 WTO 체제를 미국이 주도하는 통상질서라고 인식하는 측면이 있어 WTO와의 관

계 개선을 추진할 것으로 보임.

- WTO 규범과 충돌하는 무역구제조치의 남용과 슈퍼 301조, 무역확장법 232조 등의 확대 해석을 통한 수입규제 등은 축소될 것으로 전망

● 통상정책을 통한 대중국 견제 강화

- 대중국 포위망 형성을 위한 동맹국과의 결속을 요구하는 과정에서 외교와 통상정책을 일원화하고 확실한 동맹으로 여겨지지 않는 국가에 대해서 미-중 간의 선택을 요구할 가능성이 있음.
- 이러한 과정에서 TPP 재가입을 추진하면서 아-태 지역 국가들에 일종의 당근을 제시할 가능성도 배제할 수는 없음.
- 다만 통상문제는 이번 대선에서 최우선 쟁점이 아니며 현지 전문가들은 바이든이 당선되는 경우 미국의 국내투자 회복을 우선시하여 투자가 회복될 때까지 신규로 주요국과의 무역협정 체결을 위한 협상을 시작하지는 않을 것이라고 전망

● 수출입품과 관련하여 환경 및 노동기준의 강화

- 환경·노동 정책의 추진과정에서 미국으로 수출하는 제품의 생산과정에도 동일한 기준을 요구할 가능성이 있음.
- 미국이 TPP 재가입을 추진한다면 기존 협약에 환경·노동 부문에서 미국의 기준을 충족하는 조항의 추가를 요구할 것으로 보임.
- 환경·노동 부문에 대한 강조는 자국 내 산업을 보호하는 도구로 전용될 수도 있어 결과적으로 트럼프 임기 때보다 더 강화된 보호무역 태세를 취할 우려도 있음.
- 이 경우 한국과 관련해서는 미국 내에서 노조의 입김이 강한 철강·자동차뿐만 아니라 환경 문제에 민감한 석유화학·첨단기술 산업, 노동조건이 열악한 개도국에서 생산하는 섬유·의류 분야 등 광범위한 산업분야에 수출 규제 장치로 작동할 가능성도 있음.
- 다만 현지 전문가의 견해는 이미 한-미 FTA에 충분히 공정한 내용의 환경 및 노동 관련 조항이 포함되어 있기 때문에 그러한 문제는 FTA를 가이드라인으로 하여 해결이 가능할 것으로 보고 있음.

2. 대중 관계 및 공급사슬 국내화가 한국의 통상환경에 미칠 영향

▣ 바이든 취임 이후의 대중 관계 전망과 한국에의 영향

- 대중 견제 강화의 배경
 - 클린턴, 오바마 등 민주당 정부는 중국을 자유민주주의와 시장경제 체제로 편입시키기 위해 중국의 편의를 봐주는 경향이 있었음.
 - 경제성장을 통하여 중국 및 중국인의 의식을 바꾸고 중국을 자유민주주의와 시장경제 체제로 편입시켰다는 시도는 실패로 끝났다는 것이 미국 정치·외교 관계자의 공통적인 인식으로 중국의 경제적 번영이 체제 변화를 가져오는 것이 아니라 공산당 일당독재체제의 강화와 그에 따른 미국에의 위협 증가로 인식
 - 따라서 미국의 영향력 유지를 위하여 앞으로는 중국과의 경제협력은 더 이상 없으며 중국의 도전을 강력하게 견제할 것으로 보임.
- 바이든 행정부의 대중국 전략이 한국에 미칠 영향
 - 바이든이 당선되는 경우 대중국 견제 강화를 위한 동맹과의 결속 강화를 추구
 - 중국에 대해서는 무역에서의 국제규범을 준수할 것을 촉구하는 한편 첨단기술 등 분야를 특정해서 규제를 하는 전략을 취할 것으로 예상
 - 한국에 대해서는 WTO, 디지털 및 첨단기술, 신뢰할 만한 공급사슬 구축에 대해서 협조를 기대하고 있으며 대중 관계에서 동맹으로서 미국과 보조를 맞출 것을 기대하고 있음.
 - 결과적으로 한국입장에서는 동맹의 역할을 기대하는 미국과 주요 무역상대국으로서의 중국 사이에서 선택을 요구받을 가능성이 높으며 한국의 선택에 따라 사드 사태와 비슷한 상황이 재현될 우려도 있음.

▣ 공급사슬 국내화의 강조와 통상환경에의 영향

- 공급사슬 국내화의 강조 배경
 - 이미 미국의 유권자들 사이에서 자유무역주의와 기업들의 오프쇼어링 등이 자신들이 겪는 경제적 어려움의 원인이라는 인식이 뿌리를 내리고 있다는 증거
 - 이는 사업장을 해외로 이전하는 기업들을 공격하는 트럼프의 지난번 선거전략이 사실여부

와는 상관없이 노동자계층 유권자들에게 효과적이었음을 의미

- 이러한 기조는 바이든이 트럼프의 정책을 모방하여 선거공약으로 “Buy American”, “Made in All of American” 등을 주장하며 공급사슬의 국내화를 포함시키는 것으로 나타남.
- 또한 공급사슬 국내화 강조는 당내 대선후보 경선의 경쟁자였던 샌더스의 주장과 궤를 같이하는 부분이 있으며 민주당 내 샌더스 지지자들을 포용하려는 제스처로도 해석 가능

● 공급사슬 국내화의 추진 전망

- 대외적으로는 생산의 중국 의존도 축소를 통하여 중국을 견제하는 수단으로 사용하는 가운데 코로나19의 확산으로 오프쇼어링과 공급사슬의 해외의존 리스크가 커지면서 신뢰할 수 있는 공급사슬 구축을 명분으로 공급사슬의 국내화 움직임에 박차를 가할 것으로 보임.
- 특히 의약품 등 필수산업에서의 공급사슬 국내화를 강조하고 해외로 이전하는 기업들에 대해서는 중과세, 해외에서 국내로 복귀하는 기업들에 대해서는 세제지원 등을 약속
- 여기에 코로나19의 영향까지 더해져서 당분간은 오바마 시절 이전으로 돌아가는 것은 거의 불가능하며 오프쇼어링 및 공급사슬의 글로벌화 축소가 뉴노멀로 작동할 것으로 보임.
- 다만 공급사슬의 신뢰성이라는 측면에서 미국이 구축하는 새로운 공급사슬에 한국이 참여할 수 있는 여지는 있을 것으로 보임.

3. 바이든이 당선될 경우 우리의 대응 방향

▣ 동맹으로서 미국과의 관계 재정립 속에서 신중한 통상정책이 요구됨.

- 바이든 행정부가 우리에게 기대하는 사항에 대한 검토가 필요
 - 바이든 행정부는 동맹으로서의 한-미 간 결속 강화와 신뢰할 수 있는 공급사슬 구축이라는 측면에서 한국에 기대를 하고 있음.
 - 한-미 관계에서의 신뢰를 토대로 미국이 구축하는 공급사슬에 우리의 참여 가능성을 타진할 필요가 있음.
- 미국과 중국 사이에서 선택의 기로에 설 가능성이 높음.
 - 어떤 결정이든 한국을 둘러싼 통상환경에 큰 영향을 줄 것으로 예상되기 때문에 이해득실의 정밀한 계산이 요구됨.

- 가능성이 높지 않지만 바이든 행정부가 TPP 재가입을 추진할 경우를 대비해서 우리도 가입여부에 대한 재검토가 필요함.
- 미-중 양측으로부터 동시에 신뢰를 잃는 최악의 상황은 피해야 함.
- 어떤 규칙이 통상환경을 지배할 때 궁극적으로 한국에 이득이 되는지를 따져서 심사숙고와 결단이 필요함.

■ 환경과 노동 문제에 대한 대비가 필요

● 환경문제에 대한 대비

- 바이든이 당선될 경우 에너지, 자원, 교통 등과 관련하여 다시 한번 환경문제를 강조할 것으로 보임.
- 트럼프와의 대선 토론에서 종래의 석유자원 의존에 대해서 부정적 견해를 분명하게 밝힘.
- 따라서 트럼프 임기 동안 어느 정도 유예기간이 주어졌던 산업의 친환경화 문제를 재점검하고 추진하여 대미 수출에서 환경요소가 걸림돌이 되지 않도록 할 필요가 있음.
- 친환경 자동차, 신재생 에너지, 탄소 배출권 등 환경과 관련하여 관련 산업의 통상환경을 점검하고 구조개혁이 필요함.

● 노동문제에 대한 고려

- 바이든이 당선되면 노동계의 영향력이 트럼프 임기보다 강화될 것으로 보임.
- 미국으로 진출한 기업은 현지 고용인력의 처우 등 노동 관련 문제에 대한 점검과 개선이 요구됨.
- 미국으로의 수출품의 생산과정에서도 노동문제가 쟁점이 될 수 있기 때문에 개발도상국의 가치사슬 의존도가 높은 업종은 미국의 아시아-태평양 지역 개발도상국의 노동환경에 대해서 어떤 정책을 펴는지에 주목할 필요가 있음.

■ 공급사슬의 국내화에 대한 대비가 필요

● 공급사슬 국내화의 궁극적 목적은 신뢰할 수 있는 공급사슬의 구축

- 바이든 행정부가 공급사슬 국내화를 강조하는 것이 반드시 미국 현지에 사업장을 구축해야

할 필요를 의미하지는 않음.

- 신뢰할 수 있는 공급사슬의 구축이 목적이므로 대미 관계에서의 신뢰 강화를 통하여 공급 사슬에 참여하는 기회를 타진할 필요가 있음.

〈표 1〉 바이든 통상정책과 리스크 및 대응방안

트럼프와의 공통점	대중 견제의 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 동맹과의 결속 강화를 통한 대중 견제 추구 • 통상정책을 외교정책의 일환으로 사용 가능성 • 첨단기술 분야를 특정해서 규제 예상
	공급사슬의 국내화	<ul style="list-style-type: none"> • 신뢰할 만한 공급사슬 구축에 초점 • 의약품 등 필수 산업의 공급사슬 국내화 강조 • 해외이전기업에 중과세 및 복귀기업에 대한 세제지원 약속
트럼프와의 차이점	보호무역 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 대미 통상환경의 완화와 무역구제조치 남발 자제
	WTO	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 규범존중을 토대로 관계 개선 추진 예상
	무역협상 및 다자간 협상	<ul style="list-style-type: none"> • FTA에 대해서 비교적 긍정적 • 미국 내 투자세 회복까지 신규 협상 추진 가능성 낮음
	기타	<ul style="list-style-type: none"> • 통상분야에서도 환경 및 노동 관련 이슈의 비중 확대
리스크		<ul style="list-style-type: none"> • 정치와 통상의 분리 곤란 • 환경 및 노동문제의 보호무역 도구화 • 기업에 덜 친화적인 정책 추진
대응방안		<ul style="list-style-type: none"> • 미-중 사이에서 신중한 판단이 필요 • 환경 및 노동문제에 대한 대응책 마련 • 신뢰할 만한 공급사슬 구축에의 참여방안 모색

문종철 통상정책실 | 연구위원 | jongchol.moon@kiet.re.kr | 044-287-3268