

## 미국 바이든 신정부 통상정책 전망에 대한 국제통상법적 고찰

권혁우,\* 김이경,<sup>†</sup> 우석중,<sup>‡</sup>  
윤경민,<sup>‡</sup> 신재원<sup>‡</sup>

\*산업통상자원부 미주통상과 과장

<sup>†</sup>산업통상자원부 미주통상과 서기관

<sup>‡</sup>산업통상자원부 미주통상과 사무관

일국의 통상정책은 국제통상규범과 상호작용하며, 이는 미국의 경우 더욱 그러하다. 본고에서는 바이든 행정부의 주요 통상정책 분야별로 정책방향을 전망하고, 미국의 통상정책이 국제통상규범과 어떻게 상호작용하게 될지를 분석하여 미국의 주요 통상정책 전망을 한 단계 더 세밀화하고 향후 국제통상규범의 변화 방향을 가늠해보았다.

우선, 바이든 행정부가 가장 중시하는 경제정책인 경제회복 및 중산층 재건의 경우 미국의 바이아메리칸 강화가 주요한 변수이다. 바이든 대통령이 대선에서 공약한 첨단산업 및 친환경 분야 대규모 인프라·R&D 투자를 추진할 시 그 중요성은 더욱 커진다. 트럼프 대통령의 의약분야 바이아메리칸 행정명령에 따른 미국의 관련 양허수정이나, 바이든 대통령이 공약한 정부조달 관련 통상규범 현대화 논의는 미국의 바이아메리칸 정책 추진강도에 따라 정부조달 분야 통상규범에 변화를 유발할 가능성이 있다.

바이든 대통령은 관세 전반을 재검토하고 통합 전략을 마련하겠다고 공약한바, 이전 행정부에서 도입한 232조, 301조 관세의 귀추가 주목되고 있다. 232조 관세의 경우 WTO에서 패널 절차가 진행중이며, 301조 관세의 경우 미국이 중국에 실질적으로 패소한 뒤 상소한 상황이다. 특히 전자의 경우에는 국가안보예외와도 관련된 바, 미국이 미중간 갈등 맥락에서 취하고 있는 각종 비관세 조치에 시사점이 있는 만큼 사건 판정 결과에 주목할 필요성이 있다.

미국의 통상정책에서 미중간 경쟁이라는 맥락은 점진적으로 중요해지고 있다. 타이 USTR 대표 또한 중국에 대한 통상정책에서 해당 협정 이행확보를 최우선순위로 두겠다고 공언한 바, 해당 협정을 통해 미중간 소통이 얼마나 원만히 이루어지는지는 미국이 어떤 플랫폼을 활용하여 산업보조금이나 국영기업 등 미해결 문제를 중국에 문제를 제기하는지에 영향을 줄 수 있다. 이에 더해, 최근 미중간 경쟁은 공급망이나 기술패권의 영역으로도 본격 확대되고 있으며, 수출통제나 외국인투자심사를 통한 기술안보 강화를 제외한 여타 조치는 여전히 구체화 중인 단계로 보이나 향후 관련한 무역제한조치가 마련될 경우 철강 232조 관세와 같이 국가안보예외를 원용할 수 있는지 문제가 같이 고려될 것으로 전망된다.

마지막으로 신규 무역협상을 본다면, 비록 바이든 대통령은 경제회복을 우선할 것으로 공언하였으나 미국 USTR이 무역협상을 진행하기 위해 의회로부터 협상권한과 협상목표를 부여받는 무역촉진권한(TPA)의 만료 시점을 전후로 미국에서는 앞으로의 무역협상 정책에 관한 논의가 촉발될 전망이다. 차기 TPA 관련 주요 미국 전문가 사이에서의 논의에 기반해 볼 때 내용의 차원에서는 노동 및 환경, 디지털, 환율 등이 논의되고 있다고 하는데 특히 디지털 통상의 경우 USMCA와 미-일 디지털 협정에 포함된 높은 수준의 규범을 미국이 도모할 가능성이 있다.

**주제어** 바이든, 통상정책, 바이아메리칸, 일방적 관세, 미중갈등

**목차**

- I. 서론
- II. 바이든 행정부의 통상정책 전망
  - 1. 바이든 행정부 입장
  - 2. 향후 정책 전망
- III. 정책 분야별 국제통상법적 고찰
  - 1. 경제회복과 중산층 재건
  - 2. 일방적 관세 재검토
  - 3. 미중간 경쟁
  - 4. 신규 무역협상
- IV. 결론 : 한미관계에 대한 시사점

## I. 서론

바이든 대통령은 1.20일 취임했으며, 현재 주요 내각의 인준절차 또한 마무리 단계에 있다. 바이든 행정부는 대선에서부터 대내적으로는 코로나19를 방역·경제 차원에서 극복하며 그 과정에서 미국의 중산층을 재건하겠다는 목표를, 대외적으로는 민주주의와 같은 미국이 선도하는 핵심 가치를 중심으로 글로벌 리더십을 회복하겠다는 목표를 내걸었다. 이러한 목표는 바이든 대통령이 취임 첫 주에 시리즈별로 발한 45개의 대통령 행정명령이나 국무부, 재무부 장관 등 주요 내각 지명자들의 상원 인사청문회에서도 재확인되었다.

한편, 글로벌한 관점에서는 코로나19가 국제질서의 최대 변수이다. 코로나19 이전에는 글로벌화·자동화로 인한 양극화나 양극화로 인한 국내정치 변화가 여러 국가에서 관측되었다. 또한, 경제규모, 무역규모, 기술수준 등 다양한 지표에서 빠르게 미국을 따라잡고 있는 중국이 국제사회에서 어떠한 역할을 수행하게 될지 또한 주목되었다. 글로벌화로 인해 피해를 입은 미국 제조업 노동자·지역들의 정치적 의사와 중국의 부상에 대한 대응은 분명 트럼프 행정부의 주요한 정책 환경이었다. 코로나19 이후에는 디지털화가 가속화되고 경제구조가 국가, 기업, 소비자, 노동자 모든 차원에서 빠르게 재편되고 있으며, 백신접종에 맞물린 글로벌 경제회복이 이러한 변화를 가속할 전망이다.

이러한 배경에서 미국의 통상정책은 트럼프 대통령의 America First를 규범 기반 국제질서 내에서 체계화시켜가는 모습을 보이고 있다. 트럼프 대통령과 라이트하이저 USTR 대표에 의한 지난 4년의 통상정책이 국제경제질서와 통상규범에 큰 영향을 미쳤다는 사실은 부인하기 어렵다. 세계화에 의해 소외된 미국의 동북부 러스트벨트 공업지역을 중심으로 한 미국 노동자들의 불만은 NAFTA 전면 재협상, 철강 232조 조치, 중국에 대한 301조 관세부과 및 미중 1단계 무역협정 타결, 미국의 정책재량을 제한하는 WTO DSB 상소기구 위원 임명거부 등의 국가정책으로 드러났다. 바이든 대통령은 미국 내 혁신과 제조업에 다시 활력을 불어넣겠다고 목표하는 점에서 목적이 트럼프 대통령과 유사하나, 무역수지를 기준으로 한 제로섬 논리에서 벗어나 미국 내 투자확대, 다른 나라와 통상규범 논의 등 전통적인 경제·통상 수단에 기반한 정책을 공약하고 있다. 트럼프 행정부의 조치들이 중국의 부상이라는 패러다임 전환에 직면한 미국이 취한 응급조치였다면, 바이든 대통령 하에서는 중국과 경쟁하기 위한 미국의 국제 체제·질서 조정이 시도될 것이다. 다만, 규범에 기반한 국제질서를 중시하고 아메리칸 리더십을 공언한 바이든 행정부의 통상정책이 기본 통상규범에 전면 위배될 가능성은 높지 않다.

본고는 바이든 행정부의 주요 통상정책 분야별로 정책방향을 전망하고, 미국의 통상정책이 국제통상규범과 어떻게 상호작용하게 될지를 분석하여 미국의 주요 통상정책 전망을 한 단계 더 세밀화하고 향후 국제통상규범의 변화 방향을 가늠해보고자 한다. 통상규범은 미국의 통상정책에 영향을 줄 수도

있고, 이는 또다시 새로운 통상규범 형성에 있어 미국의 입장에 영향을 줄 수도 있다. 미국의 통상정책은 세계경제와 통상규범의 방향에 큰 영향을 준다는 면에서, 향후 4년간 미국의 통상정책이 어떤 방향으로 나아갈지 전망할 필요성이 있다. 상소기구의 기능이 마비되고 최근 수년간 WTO의 성과가 부족했다는 비판에 직면하는 등 국제통상규범이 갈림길에서 있는 상태라는 점에서 미국이 통상규범을 어떻게 접근하는지는 장기적으로 세계질서에 큰 영향을 줄 가능성이 있다. 한미간 양자관계의 측면에서도 안보·경제 모두에서 미국과 깊은 관계를 가지며, 국가경제의 대외의존도가 높은 한국은 미국의 통상정책을 면밀히 주시하고 미국의 정책이 통상규범과 어떠한 영향을 주고받는지를 파악할 필요가 있다.

## II. 바이든 신정부의 통상정책 전망

### 1. 바이든 행정부 입장

바이든 대통령의 핵심 경제공약은 코로나 19로 인해 침체된 미국 내 경제를 회복하는 것이다. 이에 따라 신규 무역협정 이전에 국내투자를 우선 진행하겠다고 공표하는 등, 통상정책 공약이 경제공약의 필두였던 트럼프 대통령과는 사뭇 다른 모양새를 보여준다. 그러나 바이든 대통령의 통상정책 공약이 부재하다고 할 수는 없다. 국내경제 회복, 글로벌 리더십 회복, 기후변화 대응 등 여러 바이든 대통령의 공약에 통상정책이 간접적으로 결부되어 예고되어 있다. 이를 통해 바

- Tackling the COVID-19 Pandemic and Restoring the Economy
  - A Worker Centric Trade Policy
  - Putting the World on a Sustainable Environment and Climate Path
  - Advancing Racial Equity and Supporting Underserved Communities
  - Addressing China's Coercive and Unfair Economic Trade Practices Through a Comprehensive Strategy
  - Partnering with Friends and Allies
  - Standing Up for American Farmers, Ranchers, Food Manufacturers, and Fishers
  - Promoting Equitable Economic Growth Around the World
  - Making the Rules Count
- 

이든 정부가 통상정책을 상대적으로 포괄적(holistic)으로 접근할 것임을 전망해볼 수 있다. 즉, 양자교역의 결과로 만들어지는 경상수지 적자나 직접투자 등에 집중한 이전 행정부에 비해, 바이든 행정부는 당분간은 무역협정 체결이나 국내 무역법 집행의 적극적 활용 등 일반적인 통상정책보다는 여타 정책의 핵심 수단으로서 통상정책을 당분간 활용할 가능성이 높다.

그리고 대외정책보다는 국내 경제회복을 최우선으로 하겠다는 바이든 행정부의 국정 방향을 고려할 때 향후 주요 통상정책은 바이든 행정부의 국내 경제정책을 지원하는 내용들이 주될 가능성이 높다. 이는 최근 발표된 USTR 통상정책아젠다 보고서에도 잘 드러난다. 미국 정부의 통상정책 방향을 가장 잘 드러내는 문서로는 매년 3월 1일을 기한으로 USTR이 작성하는 '통상정책아젠다'(Trade Policy Agenda and Annual Report) 보고서와 매년 3월 말 경에 발표되는 국별무역장벽보고서(National Trade

Estimate Report)가 있다. 후자는 미국이 양자 통상관계에서 어떤 이슈를 중시하는지 드러나는 반면, 전자는 미국이 지난 1년과 향후 1년에서 어떤 정책을 추진했으며 추진할 계획인지 담긴다. 본고 작성일 기준으로 국별무역장벽보고서 발표는 미발표된 상황으로 통상정책아젠다 보고서 위주로 논의해 본다.

금년도 통상정책아젠다는 상기 9가지 우선순위를 제시하였고, 우선순위를 소개하면서 금년도 통상정책아젠다는 방역이나 경제회복 성공과 같은 국내정책을 지원하는 것을 목표로 함을 언급하였다.

물론, 금년도 통상정책아젠다에도 통상정책으로 분류되는 정책이 소개되어 있다. 예컨대 노동자 등 중산층에 미치는 영향을 통상정책 수립·평가과정에 포함, 탄소국경조정 메커니즘의 도입 검토, 중국의 불공정행위에 대응하기 위한 통상규범 마련, WTO 개혁 추진, 법치주의 확립을 위한 미국 무역법 집행 등이 이에 해당한다. 다만, 해당 통상정책

---

<sup>1</sup> 1974년 무역협상 USTR은 매년 3월 당해 연도 통상정책의제 및 지난해 통상정책 연례보고로 구성된 보고서와, 각국에 대한 무역장벽보고서 각기를 의회에 제출할 의무가 존재

<sup>2</sup> USTR, 「2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES ON THE TRADE AGREEMENTS PROGRAM」

분야에서 구체적으로 어떠한 조치를 취할 것 인지는 아직 정보가 제한적이다. 예컨대, USTR의 연례 통상정책아젠다 보고서는 일반적으로 지난 1년간의 성과나 향후 1년간의 구체적 정책계획을 포함시키기 마련이나, 금년 보고서는 캐서린 타이의 인준 일정이 진행 중인 상황에서 우선 집중한 통상정책 분야를 소개하였다.

한편, 연례 통상정책아젠다 보고서에서 소개된 우선순위 통상정책은 미국이 코로나19 및 경기침체를 극복해나가고 여타 대외정책 환경이 변화하면서 추가/수정될 가능성도 있다. 예컨대 트럼프 행정부에서 도입한 철강 232조 관세와 같은 국가안보에 근거한 관세 조치는 비록 금년 통상정책아젠다에서 명시적으로 언급하지 않더라도 바이든 행정부가 언젠가 직면해야 할 통상정책이다. 철강 232조 관세에 대해 바이든 행정부가 관계 회복을 공언한 EU에서도 재검토를 요구하고 있기 때문이다. 지재권 침해를 이유로 중국에 대해 부과 중인 301조 관세 또한 미국 국내경제에 악영향을 준다는 견해가 있는 만큼 이른바 '트럼프 레거시 관세'들에 대한 처리도 문제가 될 수 있다. 그 외에도, 비록 바이든 대통령은 경제회복 및 미국 내 투자 이전에 신규 무역협상을 추진할 의사가 없음을 밝히기는 했으나 이미 진행 중인 미-영 FTA, 미-케냐 FTA 등 신규 무역협상도 중장기적으로 추진할 가능성도 고려해야 한다.

## 2. 분야별 전망

일국의 통상정책은 통상규범과 상호작용한다. 바이든 행정부의 통상정책이 향후 국제통상규범과 어떻게 상호작용할지를 분석하기 앞서, 미국의 통상정책 분야 중 중요성을 지니면서도 통상규범과 관계가 깊은 분야인 1)경제 회복과 중산층 재건, 2)일방적 관세 재검토, 3)미중 간 경쟁, 4)신규 무역협상에서의 정책 전망을 제시한다.<sup>3</sup>

### 가. 경제 회복과 중산층 재건

바이든 대통령은 취임 첫날부터 경제회복(economy recovery)을 강조했다. 코로나19 팬데믹으로 미국은 2020년 -3.5%의 마이너스 경제성장률을 기록하면서, 수많은 노동자들은 일자리를 잃었다. 이러한 경제 침체는 그동안 시장자유주의의 고질적인 부작용으로 여겨진 양극화를 더욱 심화시키는 방향으로 진행되었는데, 피터슨 국제경제연구소의 데이비드 윌콕스에 따르면 '20.12월 기준 미국 고임금 노동자의 고용률은 코로나19 팬데믹 이전과 비교하여 1.2% 높아진 데에 비해, 중임금 노동자는 4%, 저임금 노동자는 19%가 낮아졌다. 경제 회복이 긴급한 와중에 중산층 재건도 시급한 문제로 부상한 것이다. 이와 같은 맥락에서 많은 전문가들과 정치계 인사들은 민주당, 공화당 구분 없이 경제회복을 위한 코로나19 긴급예산 지

<sup>3</sup> 본고에서 선택하고 구분한 네 가지의 통상정책 분야 외에도 WTO 개혁, 미국과 EU간 민간항공기 분쟁 등 미-EU 관계회복, 탄소중립 등 환경보호정책과 통상규범과의 조화 등 국제통상규범에 중요한 미국의 통상정책 분야가 존재한다. 본고에서는 우리나라와 상대적으로 연관이 있으면서 바이든 대통령이나 캐서린 타이 USTR 대표의 언급 등을 통해 정책전망이 비교적 도출될 수 있는 분야 위주로 선택하였다는 점을 밝힌다. 또한, 비록 본고에서는 분석의 편의를 위해 네 가지의 분야로 주요 통상정책을 구분하였으나 각 분야에 속한 구체 정책들은 서로 연관되어 있으며 다르게 구분할 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다. 예컨대 미국이 중국에 대해 부과 중인 301조 관세는 본고에서는 232조 관세와 함께 일방적 관세로 분류하여 검토하였으나, 본질적으로는 미중간 경쟁의 맥락에서 볼 수 있는 것이기도 하다.

원이 필요하다는 점에 공감하였고, 바이든 대통령은 취임 직후 1인당 최대 1,400불을 지원하는 1.9조불 규모의 경제지원 법안(stimulus package)를 통과시키는 데 집중하였다. 이에 더해, 바이든 대통령은 대선 기간에서부터 첨단산업에는 최대 3,000억불, 친환경에너지에는 최대 4,000억불의 인프라·R&D를 투입할 것을 공약한 만큼 관련 지출도 바이든 행정부에서 추진될 가능성이 있다.

최근 이러한 중산층 재건을 위한 대규모 정부 지출 관련하여 살펴볼 중요한 정책은 ‘바이 아메리칸’이다. 바이아메리칸 정책은 트럼프 정부 때부터 강조되었던 것으로, 바이든 신정부에서도 지속될 전망이다. 동 정책의 골자는 정부조달(procurement) 시장에서 미국산을 우대하겠다는 것인데, 정부조달은 자국 내 신산업을 육성하기 위한 하나의 방안으로 종종 활용되기도 한다. 특히, 하반기에 진행될 대규모 인프라·R&D 투자를 추진하는 과정에서 바이아메리칸이 실질적인 효과를 미칠 가능성이 있다

추가로, 바이든 행정부에서는 통상정책에서도 중산층, 노동자를 중시하는 모습을 보인다. 앞서 언급한 금년도 통상정책아젠다에서도 노동자 중심의 통상정책을 예고하고 있는데, 미국 통상정책 결정과정에서 노동단체의 참여 확대 및 미국에 의한 관련 규범의 강화시도가 전망된다.

#### 나. 일방적 관세 재검토

트럼프 행정부는 반덤핑관세, 상계관세, 세이프가드조치 등 전통적인 무역구제조치 외에도 무역확장법 232조 및 무역확장법

301조를 활용하는 모습을 보였다.

트럼프 정부는 철강에 대해서 232조를 활용하여 수입을 제한하고 관세를 부과하였다. 미국은 전 세계적인 철강 과잉생산으로 철강 가격이 하락하여 미국 내 철강 산업이 설 자리를 잃게 되었다고 판단하였고, 이를 국가 안보이슈로 규정하여 철강에 대해 232조를 적용하였다. 국내 철강에 대해서는 ‘18년부터 쿼터를 적용하고 있다(‘15~’17년간 대미 평균 수출의 70% 쿼터 적용).

트럼프 정부는 중국의 불공정한 무역 관행을 문제삼으며, 무역법(Trade Act 1974) 301조에 따른 관세 부과조치들을 단행하였다. 무역전쟁이라고 부를 만큼 그동안 사용하지 않았던 모든 수단들을 동원하여 조치들을 취하였는데, 결과적으로 1만여개가 넘는 품목에 대해 7.5~25%에 달하는 관세를 부과하였다.

바이든 대통령은 기존 관세를 모두 재검토(review)한다고 밝히고 관세에 대한 통합적인 전략을 마련할 것을 공약했다. 또한 바이든 대통령은 중국에 대한 301조 관세는 미국 수입업자나 일반 미국 내 소비자에게 부담이 전가된다고 비판해왔다. 한편 철강·알루미늄 등에 대한 232조 관세에 대해서는 EU등 주요국들이 조치의 재검토를 희망함을 밝히고 있는 만큼 바이든 대통령의 대외정책 방향인 동맹국과의 관계 회복에 결부되어 있다는 평가가 미국 전문가들 사이에서 중론이다.

이를 고려할 때 바이든 행정부는 이른바 ‘트럼프 레거시(legacy) 관세’에 대한 재검토를 진행할 가능성이 높다. 다만, 캐서린 타이 미국 무역대표부 대표는 미국 노동자를 위한 통상정책을 추진하겠다고 지속 언급해왔고,



바이든 신정부는 미국 내 투자 확대, 일자리 확보, 수출 증대를 중점적으로 추진하고자 하는 만큼, 해당 관세의 경제적 효과, 국제통상규범에 비춘 합법성 등을 종합적으로 고려하여 일방적 관세를 재검토할 전망이다. 다만, 캐서린 타이 USTR 대표는 최근 미국 언론(Washington Street Journal, '21.3.27)과의 인터뷰에서 중국에 대한 301조 관세의 철회는 아직 시기상조임을 언급한 바 있는 만큼 재검토를 이른 시일 내에 완료할 가능성은 높지 않아보인다.

#### 다. 미중 간 경쟁

트럼프 정부에서부터 미국은 수출통제, 투자심사, 자본 이전 제한 등을 활용하여 중국을 견제해왔다. 바이든 신정부에서도 이 기조를 이어갈 것으로 전망되는데, 바이든 대통령이 포함하여 주요 내각 인사들은 중국에 대한 강경한 입장을 보이고 있다.

통상분야에서의 미중관계에서 최우선적으로 주목되는 분야는 미중 1단계 무역협정 이행이다. 캐서린 타이 USTR 또한 상원 재무위 인사청문회에서 협정 이행확보를 중국에 대한 정책의 최우선순위로 둘 것이라 언급한 바 있다. 미중 1단계 무역협정은 화웨이 제재 등으로 경직되었던 트럼프 행정부 말기에도 미중간 소통 창구로 기능한 측면이 있는데, 이러한 기능이 유지될 수 있는지 여부에

있어서도 중국의 미중 1단계 무역협정 이행이 변수이다.

내용적인 측면에서 미국은 중국에 대해 시장접근을 제한하는 관세·비관세 조치, 강제노동 프로그램, 다수 산업분야에서의 과잉공급, 불공정 보조금 및 수입대체를 활용한 산업정책, 수출보조금, 기술이전 강제, 미국 지재권에 대한 불법 수용, 인터넷 및 디지털 경제에서의 검열 및 규제, 투자기업에 대한 차별적 대우 등을 문제제기하고 있다.<sup>4</sup> 다만, 이에 대해 미국이 어떠한 통상정책 수단을 활용할지는 아직 구체화 단계에 있다.

최근에는 미중경쟁의 핵심 분야로서 첨단 기술 관련 기술안보나 공급망이 부각되고 있다. 미국이 이중용도품목의 수출을 관리하는 수출통제제도를 활용하여 5G 관련 반도체가 화웨이에 공급되지 않도록 한 화웨이 제재가 대표적인 예이다. 바이든 정부에서는 이전 정부의 일방적인 중국정책의 한계를 지적하면서, 동맹 및 파트너국과의 공조를 통한 중국 견제를 강조하고 있다. 이와 같은 차원에서 기술동맹, D-10, 쿼드 등 우방국 간 동맹을 통해 중국을 견제할 수 있는 협의체가 각종 전문가 사이에서 논의되고 있다.

#### 라. 신규 무역협상

한 국가의 통상정책 중에서 국제통상규범과 가장 직접적인 상호작용을 주고받는 분야

<sup>4</sup> The Biden Administration is committed to using all available tools to take on the range of China's unfair trade practices that continue to harm U.S. workers and businesses. These detrimental actions include China's tariffs and non-tariff barriers to restrict market access, government-sanctioned forced labor programs, overcapacity in numerous sectors, industrial policies utilizing unfair subsidies and favoring import substitution, and export subsidies (including through export financing). They also include coercive technology transfers, illicit acquisition and infringement of American intellectual property, censorship and other restrictions on the internet and digital economy, and a failure to provide treatment to American firms in numerous sectors comparable to the treatment Chinese firms receive in those sectors in the United States. (USTR 2021 Trade Policy Agenda)

는 바로 무역협상이다. 바이든 대통령은 대선 과정에서부터 신규 무역협상은 경제회복 이후에 진행할 것임을 분명히 했다. 이는 금년도 USTR 통상정책아젠다에서도 잘 드러난다. 통상정책아젠다는 일반적으로 당해연도에 진행할 무역협상을 적시하는데, 금년도 보고서에서는 무역협상에 관한 구체적 계획이 없으며 전년도 연례 보고서에서 2020년에 진행한 무역협상만 설명하고 있다.

캐서린 타이 USTR은 기존의 통상정책이 효율성을 증시한 결과 노동자들을 소외시키는 불안정성을 낳았으며 향후 무역협상에서는 새로운 접근법이 요구된다는 입장인 점까지 고려할 때 미국이 서둘러 진행 중인 무역협상들을 진행시키거나 신규 무역협상을 진행할 가능성은 현재 높지 않아 보인다. 중국 견제와 아태지역에서의 영향력 확대를 도모하는 바이든 행정부 출범 시기에 세계적으로 관심을 끌었던 미국의 CPTPP 가입여부 또한 같은 논리에 따라 신중히 검토될 것이라는 전망이 우세하다.

그렇다고 바이든 행정부에서 어떤 무역협상도 이루어지지 않을 것이라고 전망하기도 무리가 있다. 우선, 민주당이 중시하는 통상에서의 노동 규범을 기준으로 생각할 때 USMCA의 사례를 참고할 수 있다는 면에서 이른바 ‘노동자 중심의 통상협상’의 초안은 존재하는 상태로 볼 수 있다. 그 외에도, 미국이 문제 삼는 중국의 경제산업정책을 규율하기 위해 미국은 WTO 외에도 미중 2단계 무역협정이라는 수단을 사용할 가능성도 있다. 또한, ‘미국이 돌아왔다(America is back)’라는 바이든 대통령의 대외정책 기조를 고려하더라도 기존의 진행 중인 미-케냐, 미-영, 미-일 FTA 협상은 완료할 유인이 있

다. 마지막으로, 정치적 고려가 쉽지 않은 포괄적 무역협정이 아닌, 최근 아태 지역에서 확산 중인 디지털 통상 규범 협상과 같은 세부 분야별 협상을 진행하는 방법도 미국 전문가 사이에서 논의되고 있다.

### Ⅲ. 정책 분야별 국제통상법적 고찰

#### 1. 경제 회복과 중산층 재건

바이든 대통령은 코로나19로 인해 침체된 경제가 회복될 수 있도록 재정지출을 확대할 것을 공약했으며 그 핵심 정책수단은 R&D 및 인프라 투자, 정부조달 활용 등인 바, 보조금 관련 규범이나 정부조달에 관련된 규범이 문제될 수 있다. 또한, 바이든 행정부는 중산층을 재건하고 중소기업을 지원하기 위해 통상규범을 활용하는 방안을 모색하겠다는 입장인 만큼 관련 통상규범의 변화가능성이 있다.

#### 가. 대규모 경기부양조치와 국제 보조금 규범

작년부터 미국이 4차례에 걸쳐 배정·집행한 코로나19 경기부양안 외에도 바이든 대통령은 최근 1.9조불 규모의 추가 지출안을 서명했다. 현재까지 경기부양안은 대체로 직접소득지원, 고용안정지원, 공공보건의서비스 강화 등 코로나19로 인한 보건·경제 위기를 일반적으로 대응하기 위한 조치들로서 통상규범과의 합치성이 빈번히 문제되는 정책들은 아니다.

그러나 바이든 대통령은 경제회복 지원을



표1 Buy American 주요 법률

법률	주요내용
The Buy American Act of 1933	美정부기관은 ①현실성 ②공익성의 사유가 있지 않은 한 조달·용역계약에서 미국산을 우선할 의무 부담
The Berry Amendment	美국방부는 식품, 의류·텐트 등 섬유제품, 공구, 무기용 금속류를 미국산으로 조달할 의무 부담
The Buy America Act	美교통부 등은 인프라 사업(도로·항공·철도·수자원)에서 일정비율 이상의 미국산 금속(철강·납 등) 사용의무 부담
Trade Agreements Act of 1979	The Buy American Act상 美정부기관의 의무가 외국과의 무역협정에 위반되는 경우 美대통령은 예외허가 가능

\* 저자 정리

넘어 첨단산업·친환경에너지 분야에서 각기 3조불, 4조불에 달하는 대규모 인프라·R&D 투자까지 공약한바 해당 예산이 의회에서 마련되고 집행될 경우 그 내용이나 영향에 따라서는 보조금 등 통상규범과의 합치성이 문제될 수 있다.

#### 나. 바이아메리칸 및 관련 규범

미국 정부가 대규모 인프라·R&D투자를 추진하게 될 계획에 관해서 현재 시점에 주목되는 쟁점은 미국의 바이아메리칸 정책과 정부조달 관련 통상규범 간 관계이다. 바이든 행정부는 친환경, 첨단산업 분야의 육성을 위해 미국 연방정부의 구매력을 활용할 것을 공언해왔다. 특히 바이든 대통령이 취임 첫 주 바이아메리칸 행정명령<sup>5</sup>을 발표하며 이러한 기조는 재확인되었다.

바이아메리칸이란 미국 정부예산 지출이 미국 국민의 이익에 기여하도록 미국 정부가 조달 등 사업에서 미국 상품의 사용을 극대화하는 정책이다. 기본법인 The Buy American Act of 1933 외에도 각종 법령,

행정명령, 연도별 예산안에서 미국 공공기관의 Buy American을 규정하고 있다. 관련 법령은 대체로 미국산에 대해 입찰경쟁에서의 우대를 제공하며, 미국산으로 간주되기 위한 조달상품의 미국산 투입비율 등을 규정함으로써 조달 시장에서의 미국 상품 우대를 규정하고 있다.

상기 법률 외에도 각종 예산안에 포함된 공공조달 시장에서의 미국산 우대조건은 광의로 바이아메리칸 조항들로 여겨진다. 이 중에서 주요한 법령은 미국 대통령 행정명령이다. 바이아메리칸을 국정 기조로 활용한 트럼프 대통령은 이와 같은 행정명령을 적극 활용했으며 그 대표적인 예는 아래 표에 정리된 EO.13881이다. 바이든 대통령은 '바이아메리칸'이라는 표현을 전면에서 내세우지는 않으나, Build Back Better, Made in All of America by All of American Workers 등의 표현을 통해 간접적으로 바이아메리칸 강화를 예고하고 있다.

바이든 대통령의 바이아메리칸 정책기조는 최근 대통령 행정명령(EO.14005) 발표를 통해 구체화되었다. EO.14005는 각종

<sup>5</sup> Ensuring the Future is Made in All of America by All of America's Workers(EO.14005, '21.1.26)

표2 바이 아메리칸 법 및 트럼프·바이든 행정명령 간 차이점 비교<sup>6</sup>

구분	Buy American Act	트럼프 대통령 EO.13881	바이든 대통령 EO.14005
미국산 부품비율	완성품만 규제	철·강철제품 기준 신규 도입	미 제조·일자리창출 기여 가치 신규도입
- 완성품 내 미국산 부품	50%	55%	55% + a
- 철·강철제품 내 미국산 부품	없음	95%	95% + a
- 미 제조·일자리 창출 기여가치	없음	없음	신규 도입
미국산 가격 특혜 (외국산 최저가 상향조정)	대기업 6%, 소기업 12%	대기업 20%, 소기업 30%	대기업 20% + a 소기업 30% + a

법령상 바이아메리칸 규정의 미국산 비율을 상향시키고 미국산 가격우대를 확대할 것을 각 부처에 지시했다.

한편, 바이든 대통령의 EO 14005 이전에 트럼프 대통령은 임기 말 의약분야에서 바이아메리칸을 강화하는 행정명령<sup>7</sup>을 발표한 바 있으며, 해당 명령의 후속조치도 여전히 진행 중이다. 특히 해당 행정명령은 미국 FDA로 하여금 필수 의약품의 목록을 작성하도록 하는 한편, 관련 부처에 해당 의약품 조달에서 바이아메리칸을 강화하는 방안을 검토하도록 지시했다. 해당 명령은 미국 무역대표부에 대해서는 해당 목록에 대한 바이아메리칸 집행이 미국이 가입 중인 GPA 및 각종 FTA와 충돌이 없도록 조치할 것을 주문한바, 미국의 기존 WTO GPA 양허가 WTO 무대에서 수정될지가 향후 주목되는 사안이다.

바이 아메리칸 규정들은 근본적으로 국내산 우선구매요건(LCR)으로서 WTO 규범 등 각종 FTA에 규정된 통상규범과 충돌할 여지가 존재한다.<sup>8</sup> 특히 GATT III조, GATS 제 17조, TRIMS 협정 제2조의 내국민 대우가 문제될 수 있으며, 미국도 가입 중인 WTO GPA 회원국들이나 정부조달 챕터를 포함한 FTA가 미국과 발표 중인 나라들에 대한 위반 문제도 발생할 수 있다. 상기 언급한 트럼프 대통령의 의약분야 바이아메리칸 행정명령에서 USTR에 해당 충돌을 해결할 수 있도록 다른 나라들과 협상하도록 지시한 점도 이와 같은 맥락이다. 미국은 이와 같은 충돌을 방지하기 위해 The Trade Agreements Act of 1979에서 바이아메리칸 조건으로부터의 예외를 허용하고 있지만, 바이든 대통령은 정부조달 분야 규범 자체의 현대화를 다른 국가들과 논의할 것을 공약한 만큼 관련 규범의 변화 여부가 주목된다.

<sup>6</sup> 이정선 등, “미 바이든 정부 바이 아메리칸 정책 주요내용 및 향후 전망”, 「Global Market Report」, 21-006(2021), p. 4.

<sup>7</sup> Combating Public Health Emergencies and Strengthening National Security by Ensuring Essential Medicines, Medical Countermeasures, and Critical Inputs Are Made in the United States(EO.13944, '20.6.8)

<sup>8</sup> 김대원, “국내산우선구매요건(LCR)의 통상법적 쟁점 - 2017년 미국 대통령 행정명령을 중심으로”, 「국제경제법연구」 제16권 제2호 (2018), pp. 17-23.

#### 다. 중산층과 중소기업 강화에 기여하는 통상규범

중산층 재건, 중소기업 지원을 내건 바이든 행정부가 이를 달성하기 위해 활용하게 될 대표 수단은 상기의 대규모 재정확대 또는 이를 미국 내 생산 및 고용확대로 이어지게끔 하기 위한 바이 아메리칸이나, 통상 규범 차원에서 중산층과 중소기업 강화 도모를 다룰 수 있다.

중산층과 중소기업 강화를 위한 기존 통상 규범이 부재한 것은 아니다. 전자는 임금, 후자는 중소기업 지원을 위한 각종 무역원활화 조치를 기준으로 나누어볼 때, 전자의 경우 각종 FTA에 포함된 노동 관련 챕터의 규범에 관련되며, 후자의 경우 WTO에서 진행 중인 소상공인·중소중견기업(MSME) 관련 복수국간 협상을 들 수 있다. 특히 중산층 내지 노동자를 위한 통상규범 추진은 금년도 USTR 통상정책의제 중 하나로 포함되어 있는 만큼, 미국 정부가 국제사회에서 관련 규범 강화를 도모할 가능성이 있다.

다자무역규범에서 노동과 통상의 연계는 WTO의 발전과정에서 꾸준한 쟁점이었으나 1996년 싱가포르 각료회의를 기점으로 둘 간 구분이 지어졌다고 볼 수 있다.<sup>9</sup> 해당 선언에서는 WTO는 ①노동 관련 의제는 ILO의 소관 사항이라는 점, ②저임금 개도국의 비교우위는 존중되어야 한다는 점, ③노동기준을 보호무역 목적으로 이용할 수 없다는 점을 분명히 하였다. 이후 각료회의에서는 꾸준히 노동을 담당하는 위원회 설치가 논의

되었으나 2001년 도하 각료회의에서 싱가포르 각료회의 선언을 재확인하며 다자무역규범에서의 노동-통상의 연계 문제는 일단락되었다.<sup>10</sup>

반대로 FTA에서는 노동 관련 챕터가 빈번히 발견된다. FTA에서 노동 관련 규범은 두 가지로 기준으로 평가할 수 있는데, ① ILO협약 등 국제조약 인용을 등을 통해 어떤 노동권을 보호하는지, 그리고 ②해당 규범의 확보를 어떻게 확보하는지이다.<sup>11</sup> 미국의 경우 기존의 무역협정 중 노동규범 gold-en-rule을 USMCA에서 찾고 있다. 금년도 USTR 통상정책아젠다에서도 노동자를 위한 통상규범 강화를 도모할 것임을 공언하며 USMCA에 포함된 Rapid-Response System이라는 이행체계를 예시로 들고 있는 만큼 바이든 행정부가 추후 무역협상을 추진할 때 다양한 노동권 보호를 규정하고 노동자에게 실효적인 구제절차를 마련하려 시도할 가능성을 배제하기는 어려워 보인다.

## 2. 일방적 관세 재검토

트럼프 행정부에서 부과한 일방적 관세란 대표적으로 철강·알루미늄에 부과 중인 무역확장법 232조 관세와 중국에 대해 부과 중인 무역법 301조 관세 등을 의미할 것이다. 해당 관세들은 이른바 '일방적 관세'로 불리며 트럼프 행정부의 아메리칸 퍼스트 기조 하 대표적인 통상정책으로 여겨진만큼 해당 관세들의 향배가 주목된다. 각 관세는 미국 철강업계의 이익이나 미중갈등에서 미국의

<sup>9</sup> 남궁준, 「자유무역협정 내 노동조항 분석」, (한국노동연구원, 2019), p.27.

<sup>10</sup> WTO, Singapore Ministerial Declaration of 13 December 1996, WT/MIN(96)/DEC/W, 36 I.L.M. 218 (1997).

<sup>11</sup> Ibid, p.40.

강경한 입장 등 정치적인 요소가 상당 개입되어 있으나 두 관세 모두 WTO DSB에서 다루어지고 있는 만큼 WTO 규범 등에 비추어 해당 관세의 합법성은 향후 각 관세에 대한 바이든 행정부의 조치에 영향을 줄 여지가 있다.

#### 가. 철강·알루미늄 관세 등에 대한 무역확장법 232조 관세

1962년 무역확장법 제232조에 따르면 미국 대통령은 “수입품의 영향(the effects on national security of imports)”으로 “국가안보의 위협이 존재할 경우(as to threaten to impair the national security)” 필요한 조치를 시행할 수 있다.

미국은 현재 철강·알루미늄과 철강·알루미늄 파생상품에 대해 무역확장법 232조 관세를 부과하고 있다. 자동차 수출입에 대해서도 232조 조치를 취할지 여부도 트럼프 행정부에서 조사되었으나 후속조치는 없었으며, 그 외에도 변압기 및 부품, 건설 크레인, 바나듐 등에 대한 조사가 진행된 바 있다.

무역확장법 232조가 국제통상법에 부합하는지 여부는 해당 관세의 부과가능성이 대두되었던 2017년부터 국제사회에서 활발히 다룬 사안이다. 동 조치에 대응하기 위해 중국은 2018년 4월 5일에 WTO 분쟁해결제도

(DSU) 제4조, GATT 1994 제22조, 그리고 셰이프가드협정 제14조에 따라 수입품 철강 및 알루미늄(일부 회원국을 선택적으로 면제)에 대한 미국의 제232조 관세조치에 관해 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 협의를 요청했고 (DS544), 4월2일부터 미국산 농축산물 등에 대해 15~25%의 보복관세를 부과하였다. 동년에 중국, 인도, EU, 캐나다와 멕시코를 포함한 총 9개국은 WTO에 이번 미국의 제232조 관세조치를 제소했다. 이 중 캐나다와 멕시코는 USMCA 협상완료 후 철강·알루미늄 관세를 면제받아 제소를 취하였다.

미국의 232조 조치의 합법성에 관한 쟁점 중 단연 핵심은 GATT 제XXI조의 국가안보 예외조항<sup>12</sup>이다. WTO 국가안보 예외조항의 ‘자기판단’ 문제는 1994년 GATT 제XXI조 (b)(iii)에 포함된 “체약당사국이 필요하다고 간주하는(which it considers necessary)”이라는 문구의 해석과 관련하여 논의되고 있다.<sup>13</sup> “자신이 간주하는(it considers)”이라는 표현이 체약당사국들이 “안보 예외” 조항을 적용하는데 있어 유연성을 제공하는지의 여부가 문제될 수 있다는 점이다.

이에 대해 미국은 GATT 분쟁에서부터 ‘필수 안보 이익’을 정의하는 사안은 국가의 주권에 직결되므로 이에 대해 어떠한 기구나 다른 국가도 개입할 수 없다는 입장을 고수해 왔다.<sup>14</sup> 반면, 해당 법리를 심사했던

<sup>12</sup> 제21조 안보 예외

이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.

(a) 공개 시 자신의 본질적인 안보이익에 반한다고 체약당사국이 간주하는(which it considers) 정보를 제공하도록 체약당사자에게 요구하는 것, 또는

(b) 본질적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사국이 간주하는(which it considers necessary) 다음의 조치를 체약당사국이 취하는 것을 방해하는 것 (...)

<sup>13</sup> 김보연, “국가안보 예외조항의 자기판단 범위”, 『국제경제법연구』 제17권 제2호(2019), p. 182.

<sup>14</sup> 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 『통상법률』, 제138권(2017), p. 33.

표3 China's Claims on Section 232 Measure<sup>16</sup>

	China's Claims	GATT/WTO Regulations
1	Section 232 measure is a safeguard measure rather than a "security exception" clause	GATT Articles XXI(b)
2	Failed to meet the conditions of initiation of safeguard measure - Failed to demonstrate the requirements of "unforeseen developments" and "damaging effect on the domestic industry" - Violated the procedural requirements such as notification and consultation	GATT Articles XIX:1(a), XIX:2 Safeguards Agreement Articles 2.1, 2.2, 4.1, 4.2, 5.1, 7, 11.1(a), 12.1, 12.2, 12.3
3	Violation of duty reduction obligations - Imposed tariffs on steel / aluminum products in excess of the duties set forth and provided in the United States' schedule of concessions and commitments annexed to the GATT 1994	GATT Article II:1(a) and (b)
4	Violation of most-favored-nation treatment obligations - Duties are levied only on certain exporting countries	GATT Article I:1
5	Lack of consistency, fairness and rationality in the implementation of the trade system	GATT Article X:3(a)

Russia-Transit 사건에서 패널은 'which it considers'라는 문구는 본질적 안보이익에 해당하는 상황인지에 대한 판단을 전적으로 회원국에게 부여하는 의미로 볼 수 없다고 보았다<sup>15</sup>

그 외 철강·알루미늄에 대한 무역확장법 232조 관세에 관해서는 동 조치가 실질적으로는 '산업 보호'를 주 목적으로 한 사실상 무역구제조치인 셰이프가드 조치인지<sup>17</sup>, 또한 적용 과정에서 국가별 상이한 조건을 부과한 결과 비차별원칙에 위반되는지<sup>18</sup> 여부도 문제될 수 있다.

상기 쟁점은 철강·알루미늄 232조 관세에

관해 진행 중인 WTO 패널 심사와 바이든 대통령이 공약한 '트럼프 레거시 관세 재검토'에서 고려될 것인바, 해당 분쟁 결과와, 미국 철강업계의 입장 등을 고려하여 바이든 행정부는 유지/철폐/수정 등의 조치를 취할 것이다.

#### 나. 對中 지재권 관세 등 301조 관세<sup>19</sup>

철강·알루미늄 등 분야에 대한 무역확장법 232조 관세와 함께 지난 미국 행정부의 일방적 관세로 대표적인 조치는 미국 무역법에 근거한 301조 관세이다. 무역법 301조는

<sup>15</sup> Panel Report, Russia-Transit, paras. 7. 105-7. 149.

<sup>16</sup> 인즈후이 외 1인, "미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/WTO 규정에 타당한가?", 「무역학회지」 제44권 제1호(2019), p. 186.

<sup>17</sup> 박지윤, "무역확장법 제232조에 근거한 수입규제의 정당성에 관한 고찰 : 미국의 철강 및 알루미늄 수입규제 사례를 중심으로", 「관세학회지」, 제20권 제3호(2019), p. 252.

<sup>18</sup> ibid, p.255.

<sup>19</sup> Trade Expansion Act of 1962, PL 87-794, Oct 11, 1962.

표4 미국의 對中 301조 관세 주요경과

일자	주요내용
2017.8.14	▶ 트럼프 대통령은 USTR에 '미국의 지재권이나 강제기술이전에 영향을 주는 중국의 법령, 정책, 관행 및 조치에 관한 직권조사'를 명령
2018.3.22	▶ USTR은 중국의 관행이 '불합리하거나 차별적'이라는 조사결과 발표 ▶ 트럼프 대통령은 ①對中 수입관세 부과, ②중국의 차별적 기술특허 제도에 관한 WTO 제소, ③중국의 민감기술 획득을 차단할 방안마련을 각 부처에 지시
2018.7.6	▶ 1단계 관세부과(818품목, 340억불, 25%)
2018.8.23	▶ 2단계 관세부과(279품목, 160억불, 25%)
2018.9.24	▶ 3단계 관세부과(5,733품목, 2,000억불, 10%)
2018.12.1	▶ 미국은 미중간 무역협상 개시를 발표
2019.5.10	▶ 3단계 관세의 관세율을 인상(10→25%)
2019.8.23	▶ 트럼프 대통령은 USTR에게, 10월부터 1,2,3단계 관세의 관세율을 30%로 인상하고, 4단계 관세부과*를 준비할 것을 명령 * 4A(2019.9.1.실행), 4B(2019.12.15.실행)
2019.9.1	▶ 4A단계 관세부과(3,229품목, 1,260억불, 15%)
2019.12.15	▶ 4B단계 실행을 유예
2020.1.15	▶ 미중 1단계 무역협정 합의 ▶ 4A 단계 수입관세를 인하(15→7.5%) 발표

국가안보를 이유로 한 무역확장법 232조와 달리 상대국의 '불공정한 행위'에 대해 조사·조치된다는 점에서 차이가 있다.

미국의 301조 관세 중에서 가장 주요한 관세는 미국이 중국의 강제기술이전을 근거로 부과한 25%-10%의 관세이며, 이 외에도 미국은 동법에 근거하여 프랑스 외 주요국의 디지털세 도입에 관련해서 부과유예 또는 조사 중<sup>20</sup>이며, 베트남의 환율조작 및 불복목재 등에 대해서도 절차가 진행중이다. 특히 캐서린 타이 USTR대표는 최근 공식 성명문을 통해 브라질, 체코, EU, 인도네시아는 디지털세를 최종적으로 도입하지 않은 결과 조사를 종료하는 한편 호주, 영국, 인도, 이탈

리아, 스페인, 터키에 대해서는 301조 관세 부과를 위한 절차를 밟을 것이라 한 바 있다.

미국의 무역법 301조에 근거한 관세에 대해서는 두 가지 차원의 법적 검토가 진행 중 인바, 하나는 List 1,2에 대해 중국이 제소한 US-Tariff Measures on Certain Goods from China(DS543) 사건 내에서 이루어지는 검토이고, 둘째는 미국 기업들이 미국 정부를 상대로 List 3,4에 대해 제기한 미국 국내 법원에서의 검토이다.

전자의 경우, 패널은 미국의 301조 관세가 중국에 대해서만 부과된다는 점에서 일견 (prima facie) GATT 제I조의 최혜국대우의 무와 불합치한다고 판정하는 동시에 미국이

<sup>20</sup> USTR은 프랑스의 디지털세 도입(19.7.24, 대통령 서명) 움직임에 대해서 301조 조사를 개시(19.7.10)하고 보복조치를 권고(19.12.2)한 데 이어 최종 부과를 유예(21.1.7)한바 있는 반면, EU, 영국, 인도 등 10개국의 디지털세 부과 움직임에 대한 조사(20.6.2)에 대해서는 구제 보복조치 권고 없는 조사결과를 발표(21.1.21)한 바 있다.



원용한 GATT 제XX조(일반예외) 제(a)호(공중도덕)의 예외를 인정하지 않았으며, 미중 1단계 무역협정 체결과정의 양자협의 또한 DSU 12.7조에 규정된 합의에 해당하지 않는 것으로 보인다고 판정하였다.<sup>21</sup> 미국 언론은 동 판정을 실질적인 미국의 패소로 평가했으며, 미국은 이에 대해 항소하였다(20.10.26). 현재 WTO 체제에서 상소기구 패널설치 및 심사가 제한되는 상황임을 고려할 때, 동 사건에 대한 상소기구 판정이 근시일 내에 나올 가능성은 높지 않은 상황이다.

미국 내 판단의 경우, HMTX라는 미국 기업이 2020년 9월 對中 301조에 관해 미국 정부를 상대로 소송을 제기한 이후 현재 약 3,500건의 관련소송이 CIT에서 진행되고 있다. 해당 소송에서 주요 쟁점은 중국에 대한 301조 관세 중 List 3,4가 미국 행정절차법(Administrative Procedure Act)을 위반했는지 여부와, 1974 무역법(Trade Act of 1974)에서 규정된 조치시한(조사개시 후 1년 이내)에 위반했는지 여부이다. 최근 동 사건을 담당하는 미국 법무부, USTR, 관세국경보호청(CBP)은 주요 쟁점에 대한 미국 정부의 원칙적인 항변 논리를 제시했다. 행정절차법 위반 여부에 대해서 미국 정부는 중국에 대한 301조 관세가 미국 대통령의 결정으로서 법의 적용 대상이 아닐 뿐만 아니라, 해당 조치는 고도의 정치적 결정으로서 사법심사의 대상이 아니라고 주장하고 있다. 1974 무역법에 규정된 시한에 관해서는 List 3,4가 List 1,2와 별도의 조치가 아니

며, 당초 조사대상이었던 중국의 불공정무역행위에 대응하기 위한 조치라는 통일성을 지닌 만큼 기존 조치의 보완, 연장으로 보아야 하며 이와 같은 수정은 관련 법령에서 금지하고 있지 않다고 주장하고 있다.<sup>22</sup>

232조 조치와 마찬가지로, 이른바 Trump Legacy Tariff가 증산층을 중심으로 미국 내 미친 영향에 대한 검토가 이루어지면 상기 두 가지 법적 검토가 같이 참고되어 미국이 추가 조치를 취할 전망이다.

### 3. 미중 간 경쟁

현재 미국의 대외정책에서 중국은 가장 중요한 변수 중 하나이며, 이는 통상정책에서도 예외가 아니다. 앞서 검토한 중국에 대한 301조 관세를 시작으로 트럼프 행정부는 미중 1단계 무역협정을 협상하는 한편, 수출통제 및 외투심사 제도를 개정하는 등 무역투자안보를 강화하는 모습을 보여주었다. 최근에는 국제적으로 공급망 안정성 확보, 유사입장국 간 기술협력 확대 등도 언급되고 있다. 캐서린 타이 USTR이 상원 청문회에서 미중 무역분쟁 1단계 이행확보를 중국에 대한 통상정책의 최우선순위로 두고 추진하겠다고 한 만큼, 해당 분야에서 미중 간 지속적인 협의가 전망된다. 한편, 무역투자안보 분야에서 중국에 대한 미국의 강경책도 유지될 전망이다. 이는 앞서 검토한 ‘국가안보예외를 원용한 무역제한조치’에도 관련되는 사안이다.

<sup>21</sup> Panel Report, United States — Tariff Measures on Certain Goods from China.

<sup>22</sup> Maria Curi, “Biden administration outlines defense against spate of Section 301 lawsuits”, 「Insidetrade」, 2021.3.15

## 미중 무역협정 1단계 주요내용

- ① (지 재 권) 영업비밀, 의약품 지재권, 특허권, 해적판 등에 대한 보호 강화  
→ 합의문 발효 30일 내에 중국은 지재권 보호 강화 위한 액션플랜 수립
- ② (기술이전) 시장진출 및 인허가 조건으로의 기술이전 요구 금지, 민감기술 획득을 목표로 하는 해외투자자에 대한 직접 지원 자제
- ③ (농 산 물) 각종 비관세 장벽 완화를 통해 중국의 美 농수산물 수입 확대
- ④ (금 융) 은행, 신용평가, 전자결제, 보험, 증권·선물 등의 각종 진입장벽 완화
- ⑤ (환 율) 경쟁적 평가절하와 환율 타겟팅 자제, 투명성 제고(매월 외환보유액과 선물환포지션 30일 내 공개), 이행 분쟁시 IMF에 거시경제·환율정책 조사 요청
- ⑥ (무역확대) 2년간 중국이 미 제품·서비스를 '17년 실적 대비 2천억불 추가구매
- ⑦ (분쟁해결) 1단계 합의의 효과적 이행을 보장하기 위한 장치 마련

⇒ 상기 합의는 의회 비준 없이 서명 후 30일인 2.14일부터 효력 발생

### 가. 미중 1단계 무역협정 이행확보

미중 1단계 무역협정 이행은 캐서린 타이 가 대중 통상정책의 최우선순위에 두겠다고 한 분야이면서도, 바이든 행정부의 대중 통상정책이라는 큰 틀 내에서의 의미도 있다. 미중 1단계 무역협정은 중국의 불공정 행위에 대해 미국 정부가 제기하는 문제들 중 상당수가 다루어진 협정으로, 미국 입장에서는 동 협정이 다자통상규범의 한계를 일부 해소하는 효과가 있다고 볼 수 있다. 환율을 예로 들자면, 미국은 2019년 재무부 환율조사 보고서를 통해 중국을 환율조작국으로 지정할 정도로 중국의 환율개입을 문제 삼았으나, 경쟁적인 평가절하 금지, 외환시장 개입 내역에 대한 투명한 공개 강화를 규정한 미중 1단계 무역협정 타결을 전후로 중국에 대한 환율조작국 지정을 해제한 바 있다.<sup>23</sup>

환율 외에도, 중국은 작년 미국산 가금류

와 소고기에 대한 수입제한 규정을 철회(2.24일)하고 검역 시간을 단축(2.16일)하는 조치를 취하는 등 미국 농산물 수입을 촉진하고, 최고인민법원은 지재권 법령의 형벌 규정을 강화하고 외국인 권리를 포함한 지식재산권 강화 성명을 발표(4.21일)하였으며, 외국자본 기업의 지분 상한선(49%)을 철폐(4.1일)하는 등 협정상 의무의 상당을 이행하였다. 라이트하이저 USTR 대표는 중국이 협정을 잘 이행하고 있다고 언급(6.4일)한 바 있으며, 미국 정부의 이러한 입장은 라이트하이저 USTR 대표-류허 부총리 간 면담(8.24일)을 통해 재확인되기도 했다. 다만, 무역확대의 경우에는 코로나19 등의 변수로 2020년 중국의 의무이행이 저조하였으나 USTR이 공개적으로 중국에 문제를 제기한 바는 없다.

캐서린 타이는 특히 무역확대 부분의 이행을 확보하겠다고 공언 중인바, 중국의 해당

<sup>23</sup> 미국 재무부는 2015 교역촉진법에 따라 반기별로 주요 교역대상국의 환율정책에 관한 보고서를 의회에 제출할 의무가 있다. 해당 보고서는 ①현저한 對美 무역흑자, ②상당한 경상흑자, ③지속적인 일방향 외환시장 개입을 기준으로 주요 교역대상국들 중 일부를 관찰대상국 또는 환율조작국으로 구분한다. 관찰대상국 분류에 따른 불이익은 없으나, 환율조작국 지정 시 미국 정부는 해당 국가와 환율 관련 양자협의를 개시할 의무를 가진다. 미국은 2019년 8월 중국을 환율조작국으로 지정하였다가 미중 1단계 무역협정 타결을 목적에 두고 2020년 1월 보고서에서 중국에 대한 환율조작국 지정을 해제한 바 있다. 한편, 가장 최근의 2020년 12월 환율보고서는 베트남과 스위스를 환율조작국으로 지정하여 세간의 주목을 받았다.

표5 미국의 對中 기술안보 관련 주요조치

구분	주요 조치
수출통제	△화웨이 제재('19.5.22 이후 3차례 강화) △민수품의 對中 수출통제 범위확대, △중국 군사사용자(MEU) 수출통제 대상으로 추가 △對中 수출통제 국제공조 등
수입제한	△'해외의 적'이 제공하는 정보통신기술서비스 수입금지 및 거래제한, △화웨이·ZTE 장비·서비스에 연방통신위(FCC) 보조금 지급금지
외투심사	△「외투심사현대화법(FIRRMA)」 개정으로 외투심사 범위를 국방·원자력기술→핵심기술·인프라·개인데이터, M&A→지분투자까지 확대하여 안보위협 검토
5G·디지털 제재	△클린네트워크(미국 내 중국 앱, 통신사, 클라우드 등 배제) 등 국제공조 추진 △미국내 중국 데이터기업(틱톡, 위챗) 거래제한조치, △화웨이 5G 장비 배제

의무 이행은 미중이 예고한 2단계 무역협정의 협상여부와도 관련이 있다. 2단계 협상에서 미중은 미국이 특히 문제삼는 중국의 산업보조금, 국영기업 관련 관행을 다룰 예정인 만큼 미국이 미중 무역협정이라는 무대를 통해 어느 수준으로 중국과의 이슈를 해결할 수 있게 될지가 주목된다. 해당 채널은 WTO 등 여타 다자기구에서 미국이 신규 무역규범 마련을 얼마나 적극적으로 추진할지에 영향을 줄 수 있기 때문이다.

#### 나. 첨단기술 무역투자 안보조치

최근 수년간 미국의 중국에 대한 통상정책에서 눈에 띄는 부분 중 하나는 첨단기술과 공급망에 결부된 경제안보 강화이다. 화웨이 5G 기술의 안전성이 문제되면서 미국 의회는 2018년 국방수권법 법안에 포함된 수출통제개혁법(Export Control Reform Act) 및 외국인투자심사현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act)을 통과시키고 첨단기술에 대한 무역투자안보 강화를 도모하였다.

국내에서 크게 이슈가 되었던 화웨이 제재 외에도 트럼프 행정부는 이중용도품목에 대

한 수출통제제도를 규정하는 상무부 수출관리규정을 개정하여 중국의 이중용도품목 수출입을 통한 여타국 국방기술 확보를 견제하고, 국방부는 '99년 국방수권법(NDAA)에 근거하여 화웨이, 히크비전 등 중국군이 소유·통제하는 군사연계기업을 수십여개 지정하여 발표함으로써 이들을 타겟으로 한 새로운 경제적 제재조치의 근거를 마련하기도 하였다.

재무부, 법무부, 상무부 등 9개 연방부처로 구성된 외국인투자위원회(CFIUS)의 심사대상도 확대했다. 그 외에도 2019년부터 중국이 WTO에서 미국을 상대로 제기하고 있는 정보통신분야(ICTS) 수입제한 조치, 트럼프 행정부 말기에 이루어진 틱톡에 대한 금지조치 등 미국은 첨단기술 경쟁력을 안보의 일부로 규정하고 안보 목적의 무역투자안보 조치를 취하고 있다.

이와 같은 미국의 트럼프 행정부 무역투자안보 관련 조치들은 최근 바이든 행정부의 지나 레이몬드 상무부 장관의 인사청문회에서도 주요 이슈가 되었다. 화웨이 제재의 유지를 약속할 수 있는지 묻는 크루즈 상원의원(R-Texas)의 질문에 당시 지명자인 레이몬드 장관이 명확히 답을 하지 않아 공화당

으로부터 친증적인 성향을 지닌다고 비판을 받게 된 것이다. 레이몬드 장관은 인사청문회로부터 며칠 이후 '화웨이 제재를 완화할 어떠한 이유도 발견되지 않는다'라고 추가 언급하며 상황은 진화되었다.

수출통제를 담당하는 상무부 장관인 지나 레이몬드의 인사청문회에서도 알 수 있듯이, 미국의 일련의 대중경제조치는 초당적 지지를 받고 있는 사안으로서 바이든 행정부가 이전 행정부에서 도입한 각종 첨단기술 분야를 중심으로 한 무역투자안보조치를 완화할 가능성은 낮다.

상기 표에서 드러난 미국의 각종 조치들이 WTO에서 다뤄진다고 가정했을 때에는 앞서 232조 조치에 관해 검토한 논리와 동일하게 WTO규범에서 안보예외가 문제가 된다.

한편, 바이든 행정부가 들어서고 난 이후 첨단기술 분야에서 국제적으로 확인되는 추세는 '공급망 안정성 관리'와 '유사입장국 간 기술협력'이다.

바이든 대통령은 코로나19, 이상기후, 경쟁심화 등으로 핵심 물자의 공급망 불확실성이 증가하고 있는 상황에서 미국의 경제적 번영과 국가안보 보장을 위해 탄력적이고 안전한 공급망이 필요하다는 근거로 최근 공급망에 관한 행정명령(Executive Order on America's Supply Chain)을 발표하였다. 이에 따라 미국 행정부는 100일 이내 반도체, 배터리, 광물자원, 의약품 등 4개 분야에 대한 공급망을 검토하고, 1년 이내 방위산업, 공공보건산업, 기술-통신산업, 에너지산

업, 수송산업, 식량산업 등 6개 산업에 대한 공급망을 평가하여 권고사항을 마련하여야 한다. 눈에 띄는 점은 권고사항 내 동맹국들을 공급망 강화에 참여시키기 위한 방안이 포함되어 있다는 점이다.

한편, 지난 미국, 일본, 인도, 호주 4개국 정상들이 모인 QUAD 정상회의에서도 백신(Vaccine Expert), 기후변화(Climate)에 이어 핵심-신흥 기술(Critical and Emerging Technology)에 대한 워킹그룹을 구성하는데 합의하면서, 다양한 범위 우방국(partner)과 협력 가능성을 열어둔 점은 다자간 협력을 중시하는 바이든 행정부의 입장을 엿볼 수 있다.<sup>24</sup>

중국에 대한 강경한 입장의 필요성은 미국에서도 의회를 포함한 폭넓은 지지를 받고 있어 당분간 미국 내에서 대중정책 방향이 크게 바뀔 가능성은 낮아보인다. 공급망 안정성 확보나 기술동맹 등의 정책도 그 구체 내용에 따라서는 수량제한금지 원칙, 최혜국 대우원칙 등 기본적인 원칙들과 충돌할 가능성이 있는 만큼, 해당 분야에서 각국의 정책이 국제무역규범과 어떤 상호작용을 하는지도 당분간 지켜볼 필요가 있는 사안이다.

#### 4. 신규 무역협상

미국이 신규 무역협상을 언제, 어떤 목적으로, 어느 통상규범 분야를 중심으로 진행할지를 전망하는 과정에서 가장 중요한 변수는 의회 법률의 형태로 존재하는 무역촉진권

<sup>24</sup> 동맹 및 우방국과의 기술분야의 협력을 강조하는 논의는 의회와 민간영역에서도 활발히 이루어지고 있는데, 대표적 사례로 미국 상원에서 발의된 민주국가간 기술동맹 법안(Democracy Technology Partnership Act)은 국제기술동맹과 공동 연구를 위한 기금 설립 등의 내용을 담고 있으며, 미국의 싱크탱크 중 하나인 CNAS(Center for a New American Security)에서는 'Common Code(기술동맹 구축을 위한 권고사항)'를 통해 구체적인 기술동맹 구성대상과 공동의 과제에 대해서 언급하고 있기도 하다.

## '15년 제정된 TPA 주요 내용

- (구성) 11개 절로 구성되어 있으며 협상 목표(전반적 목표, 주요 목표 및 기타 목표)로 구분
- (주요 목표) 기존 '02년 TPA와 비교하여 환율조작, 디지털 무역, 국영기업(SOE), 지역화 등 주요 협상 목표가 추가됨
  - \* (환율) 협력 메커니즘, 집행력 있는 규정 등 다양한 수단을 통해 불공정한 경쟁적 이익 획득을 위한 환율 조작 방지 필요
  - \* (디지털 무역) 인터넷을 주요한 거래 플랫폼으로 인식할 것을 반영, 상품·서비스의 디지털 무역 촉진, 국경간 원활한 데이터 흐름 강조
  - \* (SOE) 국영 기업을 통한 시장 왜곡과 불공정 경쟁을 제거
  - \* (지역화) 시설, 서비스, 자산 등의 영토내 주재를 강제하는 것을 금지
- (절차 규정) '02년 TPA에 비해 의회와 협의할 행정부의 의무 대폭 강화
  - \* 협상이 진행과정에서 보좌관을 포함하여 의회 멤버가 요청시 협상 관련 문서 열람 가능/ 협정 서명 60일 이전까지 협정문 공개/ 법안 제출 30일 이전까지 협정문 최종본 제출 필요
- (종료 일자) 2018.7.1., 연장시 2021.7.1.까지 유효

한(TPA; Trade Promotion Authority)이다. 현재 발효 중인 TPA는 2015년 오바마 행정부에서 3+3년의 유효기간으로 제정되어 2021년 7월 1일까지만 유효하다.

바이든 행정부의 신규 무역협상은 결국 신규 TPA를 요하는데, 신규 무역협상 보다는 경제회복을 우선하겠다는 바이든 대통령의 입장을 고려할 때 현재 발효 중인 TPA가 만료 직후 갱신될지 여부는 불확실한 상황이다. 다만 바이든 정부 중에 결국 TPA를 갱신할 필요는 있을텐데, 해당 TPA에 포함되는 주요 협상 목표는 향후 국제통상규범 형성에 주요 변수가 될 수 있다. 현재 TPA 관련 논의는 권한·절차와 협상 목표로 나누어 이루어지고 있다. 전자의 경우, 통상정책에 있어 행정부의 재량을 줄이고 의회의 권한을 확대하는 방안이 논의되고 있다. 트럼프 행정부에서 TPA의 절차를 따르지 않고 미중 1단계 무역협정, 미일 1단계 무역협정, 미일 디지털 협정, 미-브라질 무역협정, 미-인도 무역협정, 232조 관세 등을 추진하는

과정에서 일부 상하원 의원들은 의회와의 충분한 협의 없는 통상정책은 관세결정권을 의회에 부여하는 미국 헌법 제1조 8항에 위배된다고 비판한바, 이에 관한 논의가 이루어질 전망이다.

신규 TPA와 향후 국제통상규범 논의방향의 관계를 결정할 주요 변수는 오히려 협상 목표 부분인데, 디지털 통상, 노동과 환경, 환율 등이 논의되고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 디지털 통상의 경우 미일 디지털 협정과 USMCA의 규범내용을 참조하여 논의되고 있는바<sup>25</sup> 두 협정은 향후 디지털 통상규범 관련 미국의 입장을 가늠해볼 수 있는 주요한 참고자료로 보인다.

## IV. 결론

본고에서는 바이든 행정부의 주요 통상정책 분야별로 정책방향을 전망하고, 미국의 통상정책이 국제통상규범과 어떻게 상호작용

<sup>25</sup> Isabelle Ico, "Lawmakers, analysts eye new TPA as an opportunity for change", 「Insidetrade」, 2021.3.11.



용하게 될지를 분석하여 미국의 주요 통상정책 전망을 한 단계 더 세밀화하고 향후 국제 통상규범의 변화 방향을 가늠해보았다.

우선, 바이든 행정부가 가장 중시하는 경제정책인 경제회복 및 중산층 재건의 경우 미국의 바이아메리칸 강화가 주요한 변수이다. 바이든 대통령이 대선에서 공약한 첨단 산업 및 친환경 분야 대규모 인프라·R&D 투자를 추진할 시 그 중요성은 더욱 커진다. 미국은 WTO GPA 및 FTA 정부조달 분야 규범과의 충돌을 방지하기 위해 바이아메리칸 법제 내에 예외조항을 마련해두고 있으나, 트럼프 행정부에서 시작한 의약분야 바이아메리칸 행정명령에 따른 미국의 관련 양허수정이나, 바이든 대통령이 공약한 정부조달 관련 통상규범 현대화 논의는 미국의 바이아메리칸 정책 추진강도에 따라 정부조달 분야 통상규범에 변화를 유발할 가능성이 있다. 한편, 중산층 재건이나 중소기업 지원 강화는 USMCA 수준의 노동규범을 미국이 향후 무역협상에서 도모할 가능성을 시사한다.

바이든 행정부가 통상정책 분야에서 이전 정부로부터 승계한 이른바 ‘트럼프 레거시 관세’ 중 대표적으로 무역확장법에 근거한 철강 232조 관세와 무역법에 근거한 對中 301조 조치가 있다. 해당 관세는 전통적 무역구제조치와 다른 성격을 지녀 근 몇 년간 주목받았다. 바이든 대통령은 해당 관세들을 포함하여 관세 전반을 재검토하고 통합 전략을 마련하겠다고 공약한바 미국 이해관계자 입장이나 해당 조치의 국제통상법과의 합치 여부 등을 고려하여 해당 관세들의 향방이 정해질 것이다. 232조 관세의 경우 WTO에서 패널 절차가 진행 중이며, 301조 관세의 경우 미국이 중국에 실질적으로 패소한 뒤

상소한 상황이다. 특히 전자의 경우에는 국가안보예외와도 관련된바, 미국이 미중간 갈등 맥락에서 취하고 있는 각종 비관세 조치에 시사점이 있는 만큼 사건 판정 결과에 주목할 필요성이 있다.

좀 더 넓은 맥락에서 이전 행정부부터 현재 바이든 행정부까지 미국의 통상정책에서 미중간 경쟁이라는 맥락은 점진적으로 중요해지고 있다. 비록 미중 1단계 무역협정은 엄밀한 의미의 상호주의적 무역협정이라 보기 어려우나, 중국의 불공정행위에 대한 미국의 문제제기가 미중 양국의 합의를 통해 다루어진 협정인 만큼 해당 협정에 비춘 중국의 이행여부는 국제통상규범에 대한 미국의 입장에 영향을 줄 여지가 있다. 타이 USTR 대표 또한 중국에 대한 통상정책에서 해당 협정 이행확보를 최우선순위로 두겠다고 공언한바, 해당 협정을 통해 미중간 소통이 얼마나 원만히 이루어지는지는 미중간 잔여 쟁점인 산업보조금이나 국영기업 관련 미중 양국의 2단계 협상개시 여부 등 미국이 어떤 플랫폼을 활용하여 중국에 문제를 제기하는지에 영향을 줄 수 있다. 이에 더해, 최근 미중간 경쟁은 공급망이나 기술패권의 영역으로도 본격 확대되고 있으며, 수출통제나 외국인투자심사를 통한 기술안보 강화를 제외한 여타 조치는 여전히 구체화 중인 단계로 보이나 향후 관련한 무역제한조치가 마련될 경우 철강 232조 관세와 같이 국가안보예외를 원용할 수 있는지 문제가 같이 고려될 것으로 전망된다.

마지막으로 신규 무역협상을 본다면, 비록 바이든 대통령은 경제회복을 우선할 것으로 공언하였으나 미국 USTR이 무역협상을 진행하기 위해 의회로부터 협상권한과 협상목



표를 부여받는 무역촉진권한(TPA)의 만료 시점을 전후로 미국에서는 앞으로의 무역협상 정책에 관한 논의가 촉발될 전망이다. 차기 TPA 관련 주요 미국 전문가 사이에서의 논의에 기반해 볼 때 권한의 차원에서는, 미-중 1단계 무역협정이나 232조 관세와 같이 행정부 독단적인 조치를 향후 방지하는 내용

을 추가하는 방안이 논의되고 있다. 내용의 차원에서는 노동 및 환경, 디지털, 환율 등이 논의되고 있다고 하는데 특히 디지털 통상의 경우 USMCA와 미-일 디지털 협정에 포함 된 높은 수준의 규범을 미국이 도모할 가능성이 있다.

## 참고문헌

### 〈국내문헌〉

- 이정선 등, “미 바이든 정부 바이 아메리칸 정책 주요 내용 및 향후 전망”, 『Global Market Report』, 21-006, 2021.
- 김보연, “국가안보 예외조항의 자기판단 범위”, 『국제경제법연구』 제17권 제2호, 2019.
- 남궁준, 「자유무역협정 내 노동조항 분석」, 한국노동연구원, 2019.
- 박지윤, “무역확장법 제232조에 근거한 수입규제의 정당성에 관한 고찰 : 미국의 철강 및 알루미늄 수입규제 사례를 중심으로”, 『관세학회지』, 제20권 제3호, 2019.
- 인즈후이 외 1인, “미국 무역확장법 제232조 조치는 GATT/WTO 규정에 타당한가?”, 『무역학회지』, 제44권 제1호, 2019.
- 김대원, “국내산우선구매요건(LCR)의 통상법적 쟁점 - 2017년 미국 대통령 행정명령을 중심으로”, 『국제경제법연구』, 제16권 제2호, 2018.
- 유지영, “국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점”, 『통상법률』, 제138권, 2017.

### 〈외국문헌〉

Executive Order, Ensuring the Future is Made in All of America by All of America's Workers (EO.14005, '21.1.26).

Executive Order, Combating Public Health Emergencies and Strengthening National Security by Ensuring Essential Medicines, Medical Countermeasures, and Critical Inputs Are Made in the United States (EO.13944, '20.6.8)

World Trade Organization, Panel Report, Russia-Transit.

World Trade Organization, Panel Report, United States — Tariff Measures on Certain Goods from China.

### 〈기타출처〉

- Isabelle Icsó, “Lawmakers, analysts eye new TPA as an opportunity for change”, 『Insidetrade』, 2021.3.11.
- Maria Curi, “Biden administration outlines defense against spate of Section 301 lawsuits”, 『Insidetrade』, 2021.3.15.



## Trade Policy of the Biden Administration from the Perspective of International Trade Law

Hyouk-woo Kwon,  
Yikyung Kim,  
Suk-Jung Woo,  
Kyungmin Yoon,  
Jaewon Shin

Americas Division, MOTIE

---

A nation's trade policy interacts with international trade rules, and this argument stands especially in the case of the US. This paper provides a forecast of Biden Administration's key trade policies, and then analyzes how they will exchange effects with trade rules. This process enhances accuracy in projecting US trade policies and the future changes in international trade norms.

As for the Biden Administration's main economic policy which is economic recovery and rebuilding the middle class, "Buy American" provisions are the key factor. President Biden visions to invest in emerging and green energy industries, and plans to discuss modernizing Government Procurement rules with the international community so that increased spending is better directed to American jobs.

President Biden has also mentioned that he will review all US tariffs and form a coherent and comprehensive strategy. This may include a review on Steel 232 tariffs and China 301 tariffs. Both tariffs are currently in the WTO DSB process. The Steel 232 tariffs are linked to the National Security Exception within international trade rules, which gained importance in the last four years under the Trump Administration.

From a bigger perspective, competing with China has become an important context in American policy. USTR Katherine Tai has testified in her hearing at the Senate Finance Committee that she will prioritize China's compliance with the US-China Trade Deal Phase one. The US-China trade deal, which was one of the few US-China channels that were in function even in the late part of the Trump Administration, may continue to be an important channel for the US to raise concerns on issues such as industrial subsidy or SOEs. In addition, US-China economic relations are under scrutiny from the aspects of technology security and supply chains.

Lastly, regarding new trade negotiations, President Biden has been clear that there will be no new trade negotiations before investing in the US. However, the coming deadline of the Trade Promotion Authority will catalyze discussions within the US on future trade negotiations. Informal working groups on this issue are known to be discussing strengthening obligations of the Government towards Congress, and key negotiation purposes on Labor, Environment, Digital, and Currency.

**Keywords** : Biden administration, trade policy, Buy American, unilateral tariffs, US-China