

## 미국 바이든 행정부의 경제정책 전망과 시사점

강구상 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀 부연구위원 (gskang@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1099)

## 차 례

1. 미국 대통령 선거 결과
2. 미국 바이든 행정부의 경제정책 전망
3. 정책 시사점

## 주요 내용

- ▶ 2020년 11월 3일(현지시간) 실시된 미국 대통령 선거에서 조셉 바이든 후보가 대통령으로 당선될 가능성이 높음.
  - 11월 6일(한국시간) 현재 264명의 선거인단을 확보한 것으로 파악되며, 네바다주 선거인단 6명까지 확보하면 전체 선거인단 538명 중 과반인 270명을 확보하여 승리를 확정지을 수 있을 것으로 보임.
- ▶ 바이든 행정부는 자유무역주의적 통상정책 기조를 유지하고 WTO를 중심으로 한 다자주의 체제를 통해 통상이슈에 접근할 것으로 보이며, 대중국 통상정책이나 미국 중심의 공급망 구축 측면에서는 보호무역주의적 전략을 병행할 것으로 보임.
  - [WTO] 국영기업 보조금 지급, 혁신 촉진, 디지털무역 이슈 등 변화된 국제 통상환경 질서를 다룰 수 있도록 미국이 주도하는 WTO 체제개혁을 추진할 전망
  - [CPTPP] 당장의 가입의사는 밝히지 않고 있으나, 향후 아태 지역 내 중국의 영향력 확대를 견제할 목적으로 재가입을 추진할 가능성이 있으며, 이 경우 강화된 노동 및 환경 기준을 요구할 전망
  - [對중국 통상정책] 대중 수입품 관세부과 방식보다는 WTO 또는 CPTPP 재가입을 통한 다자간 공조체제를 통해 대중국 압박전략을 취할 것으로 예상
  - [미국 중심의 공급망 구축] 글로벌 공급망 의존의 취약성을 해소하기 위해 미국 중심의 공급망 재편전략을 펼칠 것으로 보이며, 한국을 포함한 우방국들에 동참을 요구할 것으로 예상
- ▶ 바이든 행정부는 추가 경기부양책 실시 및 세제개편을 통한 확장적 재정정책, 본국으로 회귀하는 자국 기업에 대한 인센티브 제공과 같은 리쇼어링 정책을 적극 추진할 전망
  - [재정정책] 바이든은 코로나19 확산에 따른 경기침체를 극복하기 위한 추가 경기부양책을 의회와 논의할 것으로 보이며, 법인세 인상 및 부가증세를 핵심으로 하는 세제개편을 추진할 것으로 예상
  - [리쇼어링 정책] 미국 중심의 공급망 구축 관점에서 본국으로 회귀하는 자국 기업에 제공하는 인센티브를 확대하고, 해외로 빠져나가는 기업에 징벌적 세금 부과방식을 적극 활용할 전망
- ▶ 우리 정부는 다음과 같은 점에서 대비책 마련이 필요
  - 중국을 견제하기 위해 전략적으로 CPTPP 재가입을 추진할 가능성에 대비하여 대응전략 마련
  - WTO 구조개혁 관련 주요 사안별로 우리의 입장 정립
  - 자동차, 반도체, 의료장비 등의 분야에서 미국 중심 공급망 재편 과정에 참여할 수 있는 방안 모색

## 1. 미국 대통령 선거 결과

■ 2020년 11월 3일(현지시간) 실시된 미국 대통령 선거에서 큰 이변이 없다면 조셉 바이든 후보가 제46대 대통령으로 당선될 가능성이 높음.

- 바이든 후보가 11월 6일(한국시간) 현재 선거인단 264명을 확보한 것으로 파악되며,<sup>1)</sup> 네바다주의 선거인단(6명)까지 확보할 경우 전체 선거인단 538명 중 과반인 270명을 확보하게 되어 승리할 것으로 예상됨.
- 2016년 대선에서 민주당 클린턴 후보에게 패배를 안기며 주요 경합주로 분류된 러스트벨트 3개 핵심주(미시간, 위스콘신, 펜실베이니아) 중 미시간, 위스콘신에서의 선전이 대선 승리의 발판으로 작용할 것으로 보임.
- 11월 6일(한국시간) 현재 네바다주(배정 선거인단 6명)에서도 바이든 후보가 앞서는 것으로 나타나 있어 남은 6명의 선거인단도 확보할 가능성이 높음.
- 11월 5일(현지시간) 트럼프 대통령이 사실상 대선결과 불복을 선언함에 따라 불확실성은 지속될 전망이다<sup>2)</sup>

## 2. 미국 바이든 행정부의 경제정책 전망

■ 미국 바이든 행정부의 경제정책 방향을 통상정책과 기타 경제정책으로 구분하여 전망함.

- 통상정책에서는 자유무역주의적 통상정책 기조, WTO를 중심으로 한 다자주의 체제 부활, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP), 대(對)중국 통상정책을 중심으로 분석함.
- 기타 경제정책에서는 코로나19 확산에 따른 경기침체를 극복하기 위한 재정지원 확대와 함께 법인세 인상 및 부가증세를 포함하는 재정정책, 통화정책, 미국 중심의 공급망 구축을 위한 리쇼어링 정책을 중심으로 분석함.

### 가. 통상정책

#### 1) 바이든 후보의 통상정책 관련 입장 및 주요 공약

■ 기본적으로 자유무역주의 및 다자주의 무역체제를 옹호하는 입장이나, 대선 국면에서 보호무역주의적인 색채도 동시에 드러냈음.

- 오바마 행정부에서 부통령으로 재임할 당시 환태평양경제동반자협정(TPP) 타결을 위해 노력하였고, 북미 자유무역협정(NAFTA)을 지지하는 등 자유무역주의를 옹호하는 입장임.
- 전통적으로 노조를 지지기반으로 하는 민주당의 보호무역주의 성향과는 상반되는 입장

1) "Trump, Biden campaigns mobilize legal teams"(2020. 11. 5), *Fox News*.

2) "Trump, in White House address, continues to level unfounded charges of election fraud"(2020. 11. 5), *Politico*.

- 또한 WTO를 중심으로 한 다자주의 무역체제 부활과 WTO 구조개혁을 강조함.
  - 규칙을 준수하는 체제(rule-based system)에 가치를 두며, EU, 일본 등 WTO 회원국과 협력하여 미국이 주도하는 WTO 구조개혁을 달성하겠다는 계획
- 트럼프 행정부가 대중 수입품에 관세를 부과한 것은 자국 산업 및 소비자들에게 피해를 주었으며, 미국은 중국의 지식재산권 침해와 불공정 무역관행에 강력히 맞서야 한다고 언급함.<sup>3)</sup>
  - 트럼프 행정부의 대중 수입품에 대한 관세부과 조치로 인해 미국의 농가, 제조업자, 소비자들이 상당한 피해를 입었다며 강력하게 비판
  - 중국의 불공정한 무역관행이나 지식재산권 침해를 막기 위해 동맹국과의 연대 강화를 통한 공동대응이 필요하다고 주장<sup>4)</sup>

■ **[동맹국과의 연대 강화]** 다자주의 무역체제 부활을 위해 동맹국과의 연대 강화를 적극적으로 추진하겠다고 밝힘.

- 대선 전부터 트럼프 행정부가 대미 교역국을 상대로 시행한 무분별한 수입규제 및 관세부과 조치로 인해 미국에 대한 국제사회의 신뢰도가 크게 추락하였음을 강력히 비판함.
  - 바이든의 최측근들에 따르면, 트럼프 행정부가 미국우선주의(America First)에 입각하여 자국의 핵심 교역국인 EU 및 캐나다산 제품에 관세를 부과한 것과 같은 실수를 되풀이하지 않겠다고 언급<sup>5)</sup>
- 상원외교위원장을 역임하는 등 오랜 기간 상원외교위원회에서 활동한 경험을 살려 트럼프 행정부하에서 손상된 우방국과의 관계를 회복하고, 이를 통해 통상이슈도 해결하겠다는 입장임.

■ **[CPTPP]** 현행 CPTPP에는 가입할 의사가 없다고 밝힘.

- 바이든은 TPP가 ‘노동, 환경, 지식재산권, 투명성’에 대한 높은 기준을 바탕으로 협정국간 협력을 강화할 뿐만 아니라 중국의 무역 및 기술 관련 불공정관행을 막을 수 있는 바람직한 협정이지만 완벽하지는 않다고 주장함.<sup>6)</sup>
- 또한 대선 전부터 본인이 대통령으로 당선될 경우 신규 무역협정 체결보다는 국내이슈(경제재건, 일자리 창출) 해결에 집중하겠다고 밝혀옴.
  - 이와 같은 맥락에서 현행 CPTPP에 가입할 의사가 없다고 밝힘.

■ **[對중국 통상정책]** 트럼프 행정부의 미·중 간 무역협상은 대기업의 이익을 위한 것이었으며, 해당 협상을 통해서도 중국의 불공정한 무역관행을 제거하지 못했다고 비판함.

- 대중 무역적자 축소 및 중국의 불공정 무역거래 관행을 막기 위해 트럼프 행정부가 통상법 301조에 근거하여 실시한 고율의 관세부과 조치는 중국의 보복관세로 이어지며 미국 농가에 큰 피해를 입혔다는 입장임.

3) "Biden slams Trump's trade war even as he calls to 'get tough' on China"(2019. 7. 11), *CNBC*.

4) *Ibid.*

5) "Exclusive: Biden, if elected, would consult allies on future of U.S. tariffs on China advisers"(2020. 10. 29), *Reuters*.

6) "The Presidential Candidates on the Trans-Pacific Partnership"(2019. 7. 30), *Council on Foreign Relations*.

- 트럼프 행정부는 중국의 보복관세로 인한 농가의 피해를 구제하기 위하여 보조금 지급정책을 실시하기도 하였으나 피해 액수에 비해 지원액은 크게 부족했다는 평가<sup>7)</sup>
  - ※ 2018년 미국농무부(USDA)는 미국의 농가소득이 전년대비 13% 감소한 657억 달러를 기록할 것으로 예상하였음.
  - ※ 또한 2018년 10월 기준 중국에 수출한 미국산 대두(soybean) 물량은 전년대비 94% 감소하였는데, 연방정부의 보조금 지급액(1부셸당 82.5센트)은 대두농가 손실액의 절반에도 미치지 못하였음.

## 2) 향후 통상정책 전개 방향

■ **[바이든의 전반적인 통상정책 방향]** 자유무역주의적 통상정책 기조를 유지하고 WTO를 중심으로 한 다자주의 체제를 통해 통상이슈에 접근할 것으로 보이며, 대중국 통상정책이나 미국 중심의 공급망 구축 측면에서는 보호무역주의적 전략을 병행할 것으로 보임.

- 기본적인 통상정책 기조는 자유무역주의를 택할 것으로 보이나, 전 세계적인 보호무역주의 흐름과 민주당의 보호무역주의 옹호 입장 등을 고려할 때 시안별로 보호무역주의적인 통상정책을 병행할 것으로 예상됨.
- 중국기업의 미국기업에 대한 지식재산권 침해, 불공정 무역거래 관행 등을 근절할 목적으로 동맹국과의 연대 강화를 통한 대중 공동 압박전략을 취할 전망
- 또한 2020년 미국 내 코로나19 확산을 통해 드러난 글로벌 공급망의 취약성을 해소하기 위해 미국 중심의 공급망 구축을 적극적으로 추진할 것으로 예상
- WTO에 관해서는 현행 체제하에서 국영기업 보조금 지급 금지, 혁신 촉진, 디지털무역 등에 관한 이슈가 제대로 다루어지지 않고 있다는 점에서 EU, 일본 등과의 협력을 통해 미국이 주도하는 WTO 구조개혁을 추진할 것으로 보임.
- WTO 회원국과의 협력을 강화함으로써 트럼프 행정부하에서 추락한 미국의 국제사회 리더십을 회복하고, 이를 통해 확대된 영향력을 WTO 체제개혁을 주도하는 데 적극 활용할 전망
- 임기 초반에는 국내이슈(코로나19에 따른 경기침체 극복, 신규 일자리 창출) 해결에 우선 집중할 것으로 보이며, 이후 신규 무역협정 논의 시 미국이 주도하는 형태의 CPTPP나 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)과 같은 다자간 무역협정으로 복귀할 가능성이 있음.
- 트럼프 행정부와는 달리 의회와의 적극적인 협력을 통해 통상이슈를 해결해나갈 것으로 보임.
- 의회의 개입을 피해 대통령 직권으로 활용할 수 있는 자국 통상법(무역확장법 232조, 통상법 301조)에 근거한 수입규제 및 관세부과 조치는 줄어들 전망이며, 각 건들에 대해 적극적으로 의회와 논의하여 협력하는 모습을 보일 것임.
- 같은 맥락에서 2021년 7월 만료되는 무역촉진권한(Trade Promotion Authority)을 연장하기 위해 의회와 협력할 것으로 보임.

7) "A \$12 Billion Program to Help Farmers Stung by Trump's Trade War Has Aided Few"(2018. 11. 19), *The New York Times*.

■ **[동맹국과의 연대 강화]** WTO와 같은 다자기구를 통해 동맹국과의 협력을 강화하고, 특정 이슈에 대해 공동으로 대응하는 전략을 취할 것으로 보임.

- 트럼프 행정부 들어 외면 받아온 WTO 내 우방국인 EU, 일본, 한국 등과 연대를 강화함으로써 다양한 통상이슈들에 대해 공동입장을 견지하는 방식을 택할 것으로 예상됨.
- 중국기업의 미국기업에 대한 지식재산권 침해 또는 중국정부의 국영기업에 대한 불법 산업보조금 지급과 같은 불공정 거래관행에 대해 우방국과 공동으로 시정을 요구하면서 중국을 압박할 것으로 보임.
  - ※ 바이든은 트럼프 행정부의 통상이슈에 대한 양자주의적 해결방식보다 정교한 전략을 취할 것으로 전망되며, 통상문제뿐만 아니라 인권, 환경 등 다른 분야까지 연계하여 다른 국가들과 공동으로 이슈를 제기할 가능성이 크므로 중국 입장에서는 대응전략을 마련하기 쉽지 않을 것으로 보임.

■ **[WTO]** WTO 상소기구 위원 임명을 조속히 마무리 짓고, 미국이 주도하는 WTO 체제개혁을 추진할 것으로 보임.

- WTO 규정 준수를 강조해온 바이든은 현재 공석인 상소기구 위원을 조속히 임명하여 WTO의 분쟁해결 기능을 하루 빨리 복원시키고자 할 것으로 전망됨.
  - ※ 바이든은 ‘규칙에 기반한 체제’에 가치를 두고 있다는 점을 통해 볼 때 트럼프 행정부와 달리 미국과 WTO의 대립은 크게 줄어들 전망
- 기존부터 미국과 함께 WTO 구조 및 체제 개혁을 주도해온 EU와의 협력을 강화하여 미국이 주도하는 형태로 개혁을 추진할 전망이다.

■ **[CPTPP]** 당장의 가입의사는 밝히지 않았으나, 미국을 중심으로 한 다자주의 무역체제 부활과 아시아·태평양 지역 내 중국의 영향력 확대를 견제하기 위해 보다 높은 수준의 CPTPP 재가입을 추진할 것으로 예상됨.

- 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 핵심 국가인 중국의 아태 지역 내 영향력을 견제할 수 있는 수단으로 CPTPP를 활용할 가능성이 있음.
- 대신 CPTPP 가입을 추진한다면 현행 수준에 비해 강화된 노동 및 환경 기준을 요구할 전망
  - 트럼프 행정부하에서 타결된 미국-멕시코-캐나다협정(USMCA) 의회비준안은 민주당의 요구로 노동 및 환경 기준을 강화함으로써 통과된 안임을 상기할 필요

■ **[對중국 통상정책]** 중국의 불공정 무역관행에 대한 대응 차원에서도 트럼프 행정부식의 고율 관세부과 방식보다는 동맹국과의 연대 강화를 통한 공동 압박전략을 취할 것으로 보임.

- 중국을 견제할 목적으로 기존 동맹국과의 공조체제를 복원할 것으로 전망됨.
  - 이를 위해 트럼프 행정부하에서 동맹국을 가리지 않고 실시된 수입규제 및 관세부과 조치(예: 232조 철강 관세 등)를 완화 또는 폐지하는 조치를 취할 것으로 예상
- 중국기업의 미국기업에 대한 기술이전 강요, 사이버공격을 통한 기술탈취 등 불공정 무역관행을 근절하기 위해 WTO를 통한 문제해결 방식을 취할 전망이다.

- 중국의 불공정 거래관행에 대한 WTO 회원국들의 공감대를 바탕으로 해당국과 연대하여 중국에 대해 공동으로 시정조치를 요구 및 압박
- 다만 현재 부과되고 있는 대중 수입품에 대한 관세가 단기간에 전면 철폐되기는 어려울 것으로 판단됨.
- 2020년 코로나19 확산 책임론으로 악화된 미국 내 對중국 여론과 중국에 대한 민주당의 강경한 입장 등을 고려할 때 점진적 또는 단계적 관세 철폐를 추진할 것으로 예상됨.

■ [인선 관련] 오바마 행정부 출신 경제 및 통상 분야 참모진들이 백악관 및 내각에 다수 포진될 것으로 예상됨.

- 해당 참모진들의 이념적 성향이 다양하다는 점에서 바이든 행정부의 인선 결과가 공개되기 전까지 경제 및 통상 정책 방향을 예측하기는 어려워 보임.
- 참모진들의 다양한 이념적 성향은 바이든 대선 캠프에서 자유무역주의와 보호무역주의가 혼합된 공약을 제시하게 된 배경이 되었을 것으로 짐작
- 일각에서는 바이든 행정부하에서도 중국에 대해 강경한 통상정책을 구사할 수 있는 책임자로 로버트 라이트하이저 현 USTR 대표를 신행정부 임기 1~2년 동안 유임시키는 방안도 제시<sup>8)</sup>

표 1. 바이든 행정부 1기 무역대표부(USTR) 대표 예상 후보자별 성향

이름	경력	성향 및 특징
Jennifer Hillman	前 WTO 상소기구 위원 前 국제무역위원회(USITC) 위원	자유무역주의 성향 (WTO 체제 옹호)
Miriam Sapiro	前 USTR 부대표	자유무역주의 성향 (WTO 체제 옹호)
Gary Gensler	前 미국상품선물거래위원회(CFTC) 위원장 前 클린턴 대선캠프 재무위원	자유무역주의 옹호
Michael Wessel	前 노동부 노동 및 무역 정책, 무역협상 자문위원	보호무역주의 성향 (TPP 반대)
Cathy Feingold	現 AFL-CIO 국제부 이사	보호무역주의 성향 (노동, 환경 중시)
Katherine Tai	前 USTR 법률사무국 소속 변호사	자유무역주의 성향 (대중 통상정책 전문가)
Robert Lighthizer	現 USTR 대표	보호무역주의 성향 (대중 강경론자)

자료: 언론기사 등을 종합하여 저자 정리.

8) "Where Does Joe Biden Really Stand on Trade?"(2020. 10. 7), *The American Prospect*.

## 나. 기타 경제정책

### 1) 바이든의 관련 입장 및 주요 공약

■ **[재정정책]** 코로나19로 인한 경기침체를 극복하기 위해 그간 논의되었던 경기부양책보다 더 큰 규모의 재정정책이 필요하다는 입장임.

- 2020년 미국 내 코로나19 확산에 따른 높은 실업률, 민간 소비지출 급감, 기업투자 감소 등으로 인한 큰 폭의 경기침체를 극복하기 위해 연방정부 예산을 더 투입해야 한다는 입장임.
- 5차 경기부양책의 규모와 지원대상에 대한 민주당과 트럼프 행정부 및 공화당의 입장이 엇갈리면서 대선 전 해당 부양책 합의에 실패하였음.
- ‘더 나은 재건(Build Back Better)’ 공약을 통해 트럼프 행정부하에서 침체된 제조업을 지원하고 혁신기술을 개발하는 데 대규모 재정을 투입하겠다고 밝힘.
- 연방정부 조달 분야에서 미국산 제품 사용을 늘리기 위해 4,000억 달러의 예산을 배정하고, 경량소재, 5G, 인공지능, 청정에너지 기술과 같은 혁신기술 연구개발(R&D) 지원에 3,000억 달러의 예산을 투입할 계획
- 이를 통해 500만 개의 신규 일자리가 창출될 것으로 기대
- 또한 오바마 행정부 재임기부터 추진되었던 ‘Manufacturing USA(제조업 강화 프로그램)’에 대한 지원을 확대할 계획임.
- 의료, 교육 및 기타 사회프로그램에 투입하기 위해 향후 10년간 총 3조~4조 달러에 달하는 세수 조성을 목표로 함.
- 법인세 인상(현행 21%→28% 인상), 부자증세(연소득 40만 달러 이상 개인의 소득세 최고세율을 현행 37%→39.6% 인상, 연소득 40만 달러 이상 개인에게 사회보장세율 12.4% 적용, 연소득 100만 달러 이상 개인의 자본이득에 대해 최고세율 39.6% 적용 등)를 통해 세수를 확보할 계획(표 2 참고)
- 중산층 가구를 위한 세제혜택은 트럼프 행정부하에서 발효된 「세금감면 및 일자리에 관한 법(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)」에서 규정하고 있는 내용을 유지할 계획
  - ※ 연소득 40만 달러 이하 가구에 대한 표준공제액(미혼 1만 2,000달러, 부부합산 2만 4,000달러)과 자녀 1명당 세액공제액(2,000달러)은 트럼프 정부의 세제개편 내용을 유지

표 2. 바이든 행정부의 세제개편안

(단위: 십억 달러)

항목	주요 내용	향후 10년간 예상 세수액
법인세	- 법인세율 현행 21%→28% 인상 - 법인의 해외 무형자산에 대한 세율(GILTI tax rate) 현행 10.5%→21% 인상 - 법인 회계이익에 대한 최저세율 15% 적용 - 연매출 40만 달러 이상 기업의 소득공제 단계적 축소	1720.3
사회보장세	연소득 40만 달러 이상 개인에게 사회보장세율 12.4% 적용	819.9
개인소득세	- 연소득 40만 달러 이상 개인의 항목별 세액공제한도 28%로 제한 - 연소득 40만 달러 이상 개인의 소득세 최고세율 현행 37%→39.6% 인상	528.2

항목	주요 내용	향후 10년간 예상 세수액
자본이득세	연소득 100만 달러 이상 개인의 자본이득에 최고세율 39.6% 적용	469.4
상속세 및 증여세	2009년 수준으로 회귀	280.7
세액공제	- [자녀세액공제] 17세 미만 자녀 1인당 최대 3,000달러 공제, 6세 이하 자녀 1인당 600달러 추가 공제 - [자녀 및 부양가족 보육비 공제] 최대 8,000달러 공제, 최대환급률 50%로 인상	-186.2
주택구입 지원	생애 첫 주택구입자에게 1만 5,000달러까지 세액공제 혜택 제공	-164.6
기타	기타 공제	-134.3
합계		3,333.4

자료: Tax Foundation(2020. 10), "Details and Analysis of Democratic Presidential Nominee Biden's Tax Proposals, October 2020 Update," p. 9(검색일: 2020. 11. 4)를 바탕으로 저자 정리.

■ **[통화정책]** 공식적으로 통화정책에 관한 입장을 표명하지는 않았으나, 확장적 재정정책 실시를 원한다는 점에서 저금리 기조를 선호할 것으로 예상됨.

- 경기침체를 극복하려면 증세를 통해 세수 및 정부지출을 늘려야 하는데, 연방정부 입장에서는 저금리 기조하에서 자금을 조달하는 것이 훨씬 수월함.
- 이와 같은 성향은 스토니브룩대학의 스테파니 켈튼(Stephanie Kelton) 교수를 대신 캠프에 영입한 것과 일맥상통함.
  - 켈튼 교수는 민주당 대선후보 경선 당시 버니 샌더스 상원의원의 선거본부에서 일했으며, 현대화폐이론(MMT: Modern Monetary Theory)\*의 추종자로 알려져 있음.
  - \* 현대화폐이론(MMT): 발권력을 가진 정부는 파산하지 않으므로 재정적자 및 국가부채 확대에 대한 염려 없이 정부지출을 확대해도 된다는 주장

■ **[리쇼어링 정책]** '트럼프 행정부가 자국 기업을 해외로 이전하도록 방치하였다'고 강력히 비판하며 리쇼어링 관련 징벌적 과세 및 인센티브 제공을 공약으로 제시함.

- 트럼프 행정부는 자국 기업들에 일자리 창출을 요구하지 않으면서 법인세만 대폭 인하해줬으며, 트럼프 대통령이 취임 이후 18개월 동안 연방정부 계약업체의 해외생산(offshoring) 일자리가 두 배로 증가한 것을 방치했다고 비판함.<sup>9)</sup>
- 바이든의 리쇼어링 정책은 '미국산 제품 우선구매(Buy American)' 강화, '미국인에 의한 미국 내 생산(Made in America by All of America's Workers)'과 같은 미국 중심의 공급망 구축과 일맥상통함.
- 자국 기업이 해외시설에서 생산한 제품 및 서비스를 국내로 들여와 판매할 경우, 오프쇼어링 추징세(Offshoring Tax Penalty) 10%를 부과
- 자국 기업이 해외 자회사를 통해 벌어들인 수익에 대한 최저세율을 현행 10.5%에서 21%로 인상
- 해외 생산시설을 미국으로 이전하는 '미국 내 생산(Made in America)' 기업에 대해 10% 세액공제 혜택 제공

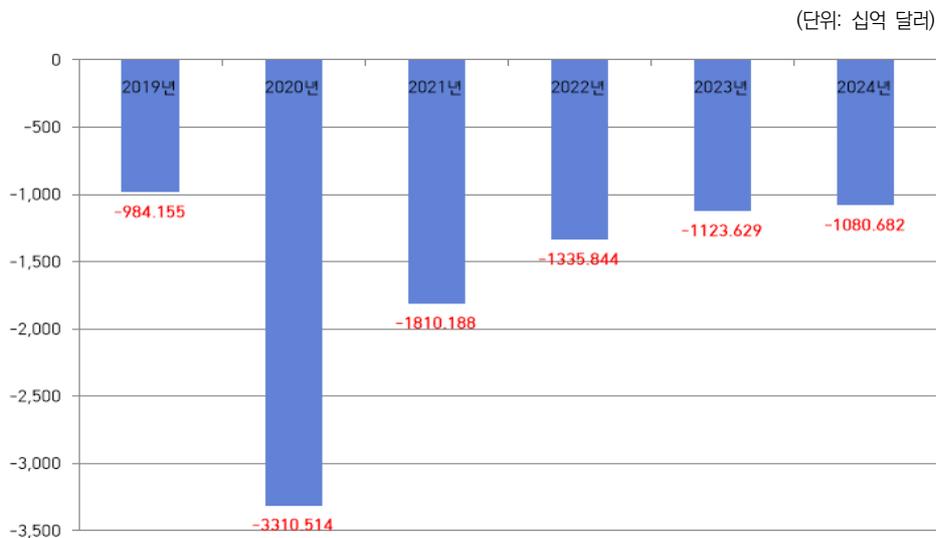
9) "Says Donald Trump let federal contractors double offshoring jobs in his first 18 months in office"(2020. 9. 14), *Politifact*.

## 2) 향후 정책 전개 방향

■ **[재정정책]** 코로나19에 따른 경기침체를 극복하기 위한 추가 경기부양책 시행, 대규모 ‘청정에너지·인프라 계획’ 시행계획 등을 고려할 때, 향후 연방정부의 재정적자폭이 크게 확대될 것으로 예상됨.

- 이미 기존 트럼프 행정부하에서 2조 8,200억 달러 규모의 경기부양책이 시행된 상황이며, 바이든 행정부의 코로나19 2차 팬데믹 대응을 위한 추가 재정지원과 ‘청정에너지·인프라 계획’ 추진에 따른 정부지출 증가로 재정적자폭이 크게 확대될 것으로 예상됨.
  - [그림 1]에 따르면 미 연방정부의 2020년 재정적자는 약 3조 3,100억 달러로 예상되며, 이는 2020년 미국 GDP 추정액(약 20조 6,490억 달러) 대비 16%에 해당<sup>10)</sup>
  - 바이든 환경정책의 핵심인 ‘청정에너지·인프라 계획’을 추진하기 위해 4년간 2조 달러 규모의 예산 배정을 계획하고 있는 상황이며, 이를 추진하기 위한 재원으로 법인세 인상 및 부가증세를 활용하더라도 추가적인 세수 확보가 필요할 것으로 보임.
- ※ 미국 싱크탱크 중 하나인 조세정책센터(Tax Policy Center)는 바이든의 세계개편안 시행으로 확보 가능한 세수 예상액은 향후 10년간 2조 4,000억 달러에 그칠 것으로 전망

그림 1. 미 연방정부의 재정적자 예상 추이



자료: 미 의회예산국(CBO)(검색일: 2020. 11. 3).

- 다만 코로나19로 인한 고용둔화와 물가의 하방 위험을 감안하여 미 연준이 2023년까지 제로금리를 유지할 것으로 예상됨에 따라 재정적자폭 확대에 따른 경제의 부정적 영향은 상당히 완화될 전망이다.
- 연준은 2020년 도입한 평균물가목표제(Average Inflation Targeting)에 따라 연간 평균 인플레이션이 2% 수준이면 실제 인플레이션이 경기침체로 인해 연준의 목표치인 2%를 하회하더라도 이를 용인하겠다는 입장
- 바이든이 세계개편안을 시행할 경우 트럼프 행정부에 비해 세수는 증가할 것으로 예상되나, 당초 세수증가 예상액에는 미치지 못할 것으로 보임.

10) 참고로 [그림 1]의 2021년 이후 예상 재정적자액은 바이든 행정부의 재정정책 계획을 반영한 수치는 아님.

- 조세정책센터(Tax Policy Center)에 따르면 바이든의 세제개편안이 시행될 경우, 특히 소득기준 상위 1%(연소득 83만 7,000 달러 이상)에 해당하는 가구는 평균 29만 9,000달러(세후소득의 17%) 정도 세금이 인상되는 반면, 연소득 5만 2,000달러에서 9만 3,000달러에 해당하는 가구는 평균 260달러(세후소득의 0.4%) 정도 세금이 인상될 것으로 예상<sup>11)</sup>
- 바이든은 세제개편안 시행을 통해 향후 10년간 총 4조 달러 규모의 세수 확보를 기대하고 있으나, GDP 성장세 둔화 및 중산층 세액공제 확대 등으로 인해 세수 확보 예상액은 2조 4,000억 달러 수준이 될 것으로 예상됨.<sup>12)13)</sup>
- 또한 바이든의 세제개편안이 실현되기 위해서는 현재 민주당이 다수당 지위를 차지하고 있는 하원을 수호해야 할 뿐만 아니라 상원에서도 다수당 지위를 탈환해야 하는데, 당초 예상과 달리 민주당이 상원 과반의석 확보에 실패함에 따라 향후 바이든 행정부의 세제개편안 추진동력이 떨어질 전망이다.
- 대선 전부터 민주당의 5차 경기부양책 규모가 과도하다는 점을 비판해왔던 공화당은 바이든 행정부의 추가 경기부양안 승인에 반대할 가능성이 높음.

#### ■ [통화정책] 미 연준의 독립성을 강조하고 있는 만큼 현재의 연준 체제가 유지될 전망이다.

- 파월 의장을 비롯한 미 연준과 꾸준히 갈등을 빚었던 트럼프 대통령과 달리 바이든은 통화당국의 독립성을 강조하며 연준의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 발언을 자제할 것으로 보임.
- 현행 저금리 기조가 당분간 지속될 것으로 예상되며, 파월 의장의 임기가 2022년까지임을 고려하면 당분간 연준 체제에 큰 변화는 발생하지 않을 전망이다.

#### ■ [리쇼어링 정책] 징벌적 과세제도 실시, 인센티브 제공 등의 계획은 트럼프 행정부에 비해 구체화되었으나, 자국 기업에 대한 전면적인 리쇼어링 요구는 변화된 국제교역 환경에 맞지 않아 실효성이 떨어질 것으로 보임.

- 피터슨국제경제연구소(PIIE) 보고서는 바이든의 리쇼어링 정책에 대해 미국 다국적 기업(MNCs: Multinational Corporations)에 대한 역차별 가능성, 자국 기업의 조세부담 확대, 소비자가격 인상 등의 문제를 발생시킬 수 있다고 지적함.<sup>14)</sup>
- 미국에 본사를 두고 있는 다국적 기업들과 경쟁하고 있는 외국기업이 미국 내에서 제품 및 서비스를 생산·판매할 경우, 해당 기업은 법인세와 오프쇼어링 추정세 적용대상에서 제외되므로 자국기업에 대한 역차별 논란 발생
- 미국의 다국적 기업들이 해외에서 창출한 일자리가 미국인들에게 제공된다고 하더라도 세액공제 혜택 제공이 불가능하며, 인상된 법인세(21%→28%)와 오프쇼어링 추정세(2.8%)가 적용되면 기존의 해외 진출 기업들은 해외납부세액 공제와 같은 이중과세 해소효과를 누리지 못함으로써 조세부담이 확대됨.
- 미국 다국적 기업들은 오프쇼어링(offshoring) 조세부담을 회피하기 위해 법률 및 회계 서비스에 비용을 지출하게 될 것이고, 이와 같은 추가적인 비용뿐만 아니라 오프쇼어링 조세부담 자체도 소비자가격 인상으로 반영될 가능성

11) Mermin *et al.*(2020), "AN ANALYSIS OF FORMER VICE PRESIDENT BIDEN'S TAX PROPOSALS," p. 4.

12) *Ibid.*, p. 1.

13) Page *et al.*(2020), "MACROECONOMIC ANALYSIS OF FORMER VICE PRESIDENT BIDEN'S TAX PROPOSALS," p. 1.

14) Hufbauer & Jung(2020), "Biden's business tax plan: More complexity, questionable effect."

### 3. 정책 시사점

■ **[CPTPP]** 중국을 견제할 목적으로 미국이 보다 높은 수준의 CPTPP 가입을 추진할 경우, 우리나라에도 동참을 요청할 가능성이 있으므로 이에 대한 대응논리를 마련할 필요가 있음.

- RCEP과 일대일로를 통해 아태지역뿐만 아니라 전 세계적으로 영향력을 확대하려는 중국을 견제하기 위해 역내 다자무역협정으로서 CPTPP를 활용할 가능성이 있음.
- 바이든이 강조하는 동맹국과의 연대 강화 및 국제공조체제 복원 기조에 따라 미국이 주도하는 형태의 CPTPP 확대 또는 제2의 TPP 추진이 예상되고, 해당 협정에 전통적인 우방국으로서 우리나라의 참여를 요구할 가능성이 있으므로 이에 대한 대비책을 마련할 필요가 있음.

■ **[WTO]** 변화된 국제 통상환경을 제대로 반영하지 못하고 있는 현행 WTO 체제에 대한 개혁의 필요성이 계속 강조되는 가운데, 바이든 행정부는 이와 같은 개혁을 적극 추진하면서 우방국들의 동참을 요구할 것으로 보이므로 우리나라는 각 이슈별 대응방안을 마련해야 함.

- 특히 개도국지위, 산업보조금, 전자상거래 등 중국이 연루되어 있는 사안들에 대해 WTO 회원국들의 입장 정립과 함께 공동대응을 요구할 가능성이 큼.
- 이에 각 사안별로 이해득실을 따져 우리나라의 입장을 미리 정할 필요가 있음.

■ **[미국 중심의 공급망 구축]** 우리나라가 강점을 가진 자동차, 반도체, 의료장비 등 분야에서 미국 중심의 공급망 재편 과정에 참여하거나 협력이 가능한 방안을 모색해야 함.

- 국가비상사태의 경우 필수물자를 안정적으로 확보하고, 중국과의 기술패권 경쟁에서 미국이 우위를 점해야 한다는 입장에는 공화당뿐만 아니라 민주당과 바이든 행정부 모두 공감대를 가지고 있음.
- 미국 내 코로나19 확산에 따라 부족을 경험했던 마스크, 산소호흡기 등 필수 의료용품 및 장비와 같은 필수물자를 성공적으로 관리했던 우리나라의 경험을 미국과 공유하고 협력을 추진할 필요
- 또한 바이든 행정부는 중국의 기술굴기를 막겠다는 목적하에 중국을 배제한 자국 공급망 구축을 적극 추진할 것으로 예상되므로, 우리가 강점을 가진 반도체, 자동차 등의 분야에서 미국 중심의 공급망 재편 과정에 직접 참여하거나 협력이 가능한 방안을 모색할 필요 **KIEP**