

# 2022년 USTR 보고서로 본 미국의 대중 통상정책 방향

나수엽 세계지역연구센터 중국경제실 중국경제통상팀 선임연구원 (syna@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1072)



## 차 례

1. 배경
2. 대중 통상정책 관련 주요 내용
3. 평가 및 시사점

## 주요 내용

- ▶ USTR에서 발표한 「2022 통상정책 어젠다 보고서」(2022. 3. 1), 「2022 국별 무역장벽 보고서」(2022. 3. 31), 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서」(2022. 2. 16)의 대중 통상정책 관련 내용을 중점 검토함.
- ▶ 2022 USTR 통상 보고서에 나타난 미국 대중 통상정책 방향과 주요 특징은 다음과 같음.
  - 바이든 행정부의 대중 통상정책 방향은 중국의 불공정 무역관행이 중국의 국가주도·비시장 경제·무역 체제에서 비롯된 것이라는 근원적 접근을 강조하며 **새로운 대중 통상 대응전략 마련**에 초점을 둠.
    - 새로운 대응전략은 다각적·총체적·장기적 접근을 의미하는바, 다양한 방식의 대응을 포괄함.
  - 동맹국 및 생각이 같은 주요국과 지역간·다자간 **새로운 연합을 통한 공동 대응체계를 구축**하기 위해 EU와 무역기술위원회(TTC), 인·태지역 주요국과 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)를 본격 추진할 계획임.
  - 대중국 견제·제재를 위한 국내 대응 강화를 목적으로 **초당적 패키지 법안 입법화를 추진**하고 있음.
  - 공동의 이해와 보편적 가치 수호를 명분으로 **강제노동 금지와 디지털 무역에 관한 통상규범을 강화**하고자 함.
    - 특히 강제노동은 바이든 행정부하 노동자 중심 통상정책의 핵심으로, 「위구르강제노동방지법」(2022. 6. 21. 발효 예정)을 강력하게 집행할 것임을 시사
- ▶ 2022 USTR 통상 보고서 검토 결과를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 제시함.
  - **[국가·경제 안보 관련 통상분쟁 대비]** 미·중 통상갈등 확산에 따라 국가·경제 안보가 제재의 근거로 활용되는 경향을 감안, 국가·경제 안보에 대한 인식 제고와 관련 제도 보완·정비 노력이 요구됨.
  - **[IPEF 협상에 대한 우리나라의 입장 정립]** IPEF 주요 의제(노동·환경, 디지털경제, 공급망, 탈탄소화)의 전략적 중요성·우리나라의 참여 가능성을 고려하여 우리 입장을 정립해야 함.
    - 이를 위해 IPEF 추진 과정을 지속 관찰하고, 국익과 안보를 핵심원칙으로 종합적인 검토가 필요함.
  - **[미국의 대중 통상 관련 법안 모니터링]** 우리나라에 미치는 영향과 우리 기업의 제재 대상 가능성을 파악해야 함.
  - **[강제노동·디지털 무역 관련 규제 대비]** 「위구르강제노동방지법」 시행 및 디지털 무역장벽 관련 통상마찰 가능성을 미리 점검할 필요가 있음.

## 1. 배경

- 미국 무역대표부(USTR)는 「2022 통상정책 어젠다 보고서」(2022. 3. 1), 「2022 국별 무역장벽 보고서」(2022. 3. 31), 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서」(2022. 2. 16)를 발표하고, 미국의 대외 통상 및 대중국 통상 관련 정책 방향을 제시함.
- 이 3개 보고서는 미 통상법을 근거로 USTR에서 작성하여 의회에 제출하는 미 행정부의 대표적인 통상 관련 연례보고서로, 대외 통상정책 기조 및 우선순위, 중국의 무역장벽·불공정 무역관행, 중국의 WTO 규약 이행에 대한 평가와 대응 방향 등을 담고 있음(글상자 1 참고).

### 글상자 1. 미국 무역대표부(USTR)의 주요 통상 관련 보고서

- 「2022 통상정책 어젠다 보고서(2022 Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report)」
  - 「1974년 통상법」 163조에 따라 대통령 통상정책 기조와 우선순위, 새로운 무역협정 체결·무역협상 진전, 통상법 집행 상황 등 행정부의 대외 통상정책 방향을 종합적으로 제시하는 핵심 보고서
- 「2022 국별 무역장벽 보고서(2022 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)」
  - 「1974년 통상법」 제181조(이후 「1984년 무역관세법」, 「1988년 종합무역법」에 의해 개정)에 의거, 미국의 대외 교역에 영향을 미치는 주요 교역 상대국(중국·EU·일본·한국을 비롯 60여 개국)의 무역장벽 평가
  - USTR·상무부·기타 정부기관·재외공관(대사관) 등을 통해 수집된 정보를 바탕으로 작성되며, 상대국 무역장벽 축소와 폐지를 위한 미국의 무역협상 촉진, 미 통상법 집행 강화의 주요 근거로 활용
- 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서(2021 Report to Congress on China's WTO Compliance)」
  - 2000년 「미·중 관계법」 제421조에 의거, 중국의 WTO 가입과 관련된 다자 및 미국과의 양자간 합의사항에 대한 중국의 이행 정도를 평가하는 보고서
  - USTR은 이 보고서 작성을 위해 상무부·국무부·농무부·재무부·특허청 등 연방정부간 통상전문가로 구성된 무역정책 실무위원회(TPSC) 중국 소위원회를 소집하고 관련 정보를 수집·조사

- 본고에서는 2022년 USTR 주요 통상 보고서의 대중 통상정책 관련 내용을 중점 파악하여 바이든 행정부의 대중 통상정책 방향과 관련 시사점을 제시하는 데 초점을 둠.
- 바이든 행정부는 집권 2년 차를 맞아 차별적이고 새로운 대중 통상전략과 관련 정책 수립을 모색하고 있는바, USTR 통상 보고서 검토는 대중 통상 전략 및 정책을 파악하는 데 매우 중요함.
- USTR 통상 보고서에 나타난 바이든 행정부의 대중 통상관계에 대한 시각, 대중 통상정책 방향을 검토하고 이에 따른 시사점을 도출하고자 함.

## 2. 대중 통상정책 관련 주요 내용

### 가. 대중 통상관계 재조정

- 「2022 통상정책 어젠다 보고서」는 2022년 바이든 행정부의 통상정책 추진을 위한 5대 어젠다를 제시함.
  - 5대 어젠다: ① 노동자 중심의 통상정책 추진 ② 미·중 통상관계 재조정 ③ 주요 교역 파트너·다자기구와의 협력 ④ 통상정책 집행에 대한 신뢰 제고 ⑤ 공정하고 포괄적·지속적인 통상정책 추진·이해관계자 참여 확대
  - 2021년 보고서(9대 어젠다)에 비해 5개로 줄었으나, 각 어젠다가 포괄하는 내용과 범위를 보면 큰 차이점을 발견할 수 없음(그림 1 참고).
    - 2021년 보고서에서 별도 어젠다로 다루었던 코로나19 대응, 환경 이슈, 농축수산업 육성, 인종평등 제고 등이 2022년 보고서에서는 ①번과 ⑤번 어젠다로 이동
  - 다만 대중국 통상정책과 관련된 내용을 다룬 어젠다는 2021년 ‘포괄적 전략을 통한 중국의 강압적·불공정 경제무역 관행 대응’에서 ‘미·중 통상관계 재조정’으로 바뀜.
  - 또한 ‘③ 주요 교역 파트너·다자기구와의 협력’에 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 추진 계획을 제시하여 2021년 보고서의 ‘⑥ 우방·동맹국과의 협력관계 강화’ 어젠다를 보다 구체화함.

그림 1. USTR 「통상정책 어젠다 보고서」의 주요 어젠다 비교

2021년 보고서		2022년 보고서
① 코로나19 대응을 통한 경제회복, ② 노동자 중심의 통상정책 추진, ③ 지속가능한 환경·기후 변화 대응을 위한 국제공조 체계 구축, ④ 인종 평등 제고·소외계층 지원, ⑦ 농축산·수산업 육성	⇒	① 노동자 중심의 통상정책 추진; 노동자 권익 보호, 탈탄소화 가속·지속 가능한 환경정책 촉진, 농업지원, 공급망 회복력 강화, 코로나19 팬데믹 대응
⑤ 포괄적 전략을 통한 중국의 강압적·불공정 경제무역 관행 대응	⇒	② 미·중 통상 관계 재조정
⑥ 우방·동맹국과의 협력관계 강화	⇒	③ 주요 교역 파트너·다자기구와의 협력; 인도-태평양지역 경제·국가 안보의 전략적 협력을 위해 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’ 추진 계획 제시
⑨ 무역규칙 준수 강화	⇒	④ 통상정책 집행에 대한 신뢰 제고
⑧ 전 세계 공정 경제성장 추진	⇒	⑤ 공정하고 포괄적·지속적인 통상정책 추진·이해관계자 참여 확대

주: 번호는 각 년도 보고서상 어젠다 나열 순서를 표시  
 자료: USTR, 2021·2022 「통상정책 어젠다 보고서」를 참고하여 저자 작성.

■ 2022년 바이든 행정부의 대중 통상정책 방향으로 '미·중 통상관계 재조정'을 강조함.

- [미·중 경제·무역 관계 평가] 양국 경제·무역 관계는 경제대국간에 이루어지는 복잡하고 경쟁적인 성격을 띠며, 중국의 무역에 대한 접근 방식이 공정경쟁을 훼손하고 무역관계에 마찰을 초래함.
- [중국의 경제·무역 접근 방식에 대한 인식] 대규모의 비시장 경제국가로 불공정·반경쟁적 관행을 통해 독특한 방식으로 시장을 왜곡할 수 있으며, 미국과 동맹국의 노동자·기업에 피해를 줌.
  - 비시장경제 정책·관행으로 공급망 회복력 약화, 장기적으로는 소비자 피해를 야기
  - 특정 산업 육성을 위한 불공정·왜곡적 조치 시행으로 △상품 및 서비스 시장 접근 제한 △외국 제조업체와 서비스 공급업체의 중국시장 영업 제한 △불법적 수단으로 외국의 지재권·기술 확보
  - 열악한 노동권 보호·인위적 저임금, 신장위구르자치구를 비롯한 지역에서 이루어지는 강제노동은 불공정 경제관행이자 인간존엄성에 대한 모욕으로 인식
- [대중 통상관계 재조정에 대한 필요성 강조] 위와 같은 중국의 비시장경제 접근·불공정 관행으로부터 미 노동자·기업의 이익을 보호하기 위해서는 대중 통상정책의 재조정이 필요하다는 점을 강조하며 다음과 같은 통상정책 방향을 제시함.
  - 노동자 중심 통상정책 원칙에 기반을 두고 '새롭고 총체적이며 실용적'인 접근
  - 장기적·신중한 대중 접근 강조(중국의 유해한 무역·경제 남용 확대에 대한 성급한 대응 경계)
- [대응 과제] 중국의 국가주도·비시장 관행에 대처하기 위해 기존의 모든 수단을 고려하고, 필요한 경우에는 새로운 수단을 개발해야 한다는 의지를 표출하며 다음과 같은 대응과제를 제시함.
  - 대중국 경쟁력 제고를 위한 '획기적인 국내투자'가 대응의 출발점
  - 미 노동자·기업 보호를 위한 공급망 회복력 구축
  - 강제노동 규제 강화(글로벌 공급망에서 강제노동 근절, 「위구르강제노동방지법」 시행 강조)
  - 파트너·동맹국과 공동 대응(공정한 시장경쟁에 대한 공동의 가치와 이해 공유)

## 나. 대중 무역장벽

- 「2022 국별 무역장벽 보고서」에 나타난 중국의 무역장벽 관련 내용은 2021년 보고서와 대체로 유사하나, 도입부에 미·중 간 1단계 무역협정에 대한 평가와 무역장벽 평가 대상 분야 구성에서 차이를 보임.
- 「2022 국별 무역장벽 보고서」는 미국의 64개 주요 교역대상국의 무역장벽을 평가하고 있는데, EU(총 49페이지)를 제외하면 개별 국가 중 중국의 무역장벽을 가장 높은 비중(총 39페이지)으로 다룸.
- 2021년 보고서가 도입부에 1단계 무역협정을 '역사적인' 경제·무역 협정으로 표현하며 그 성과를 긍정적으로 서술한 데 반해, 2022년 보고서는 1단계 무역협정의 한계와 문제점에 대해서 중립적으로 평가함.
  - 1단계 무역협정에서 중국이 약속한 사항 대부분은 지재권 보호·금융서비스 개방 등 이미 추진했거나 자국 이익에 도움이 되는 분야만 반영
  - 2020년과 2021년 미국의 상품 및 서비스 구매 합의를 비롯해 보다 중요한 약속에 대한 이행이 제대로 지켜지지 않음.

- 1단계 무역협정이 중국의 국가주도·비시장 무역체제와 미국경제(노동자, 기업)에 끼치는 해로운 영향에 근본적인 변화를 주지 못함.
- 2022년 보고서는 지난해에 비해 평가 대상을 보다 세분화하여 크게 14개 범주로 재편하고, 각 범주에 속하는 세부 항목에 대한 무역장벽을 제시하고 있음.
  - 2021년 보고서는 관세, 비관세, 지적권 보호, 농업, 서비스, 투명성 등 6개 범주로 나누어 설명
  - 2022년 보고서 재편의 핵심은 비관세 부문을 삭제한 대신 비관세에 속했던 항목을 개별 범주로 확대 또는 다른 범주에 해당되었던 항목들을 별도의 범주로 통합하거나 새로운 평가 항목으로 구분한 것임.
- 이와 같이 「2022 국별 무역장벽 보고서」에서 대중국 무역장벽 범주 구성이 재편되면서 가장 큰 특징은 국가주도·비시장 무역체제, 디지털무역·전자상거래 장벽, 노동, 환경 분야 무역장벽이 강조되었다는 점임.
  - **[국가주도·비시장 무역체제]** 이전 보고서에서는 ‘비관세장벽’에 해당되었던 산업정책·기술이전과 관련된 ‘무역장벽’을 다루고 있는데, 이러한 산업정책과 기술이전이 경제·무역에 대한 중국의 국가주도·비시장접근 방식에서 비롯된 것이라는 시각을 부각시킴.
    - 중국의 국가주도·비시장접근 방식이 중국기업에 불공정 경쟁우위를 제공하고, 외국 경쟁자와 기술을 대체하는 산업정책 추진을 유도한다는 평가임.
  - **[디지털무역·전자상거래 장벽]** 비관세장벽과 서비스 등 두 분야에 걸쳐 포함되었던 ‘데이터 제한, 안전하고 통제가능한 ICT 정책, 암호화’를 한데 묶어 별도의 디지털무역·전자상거래 장벽으로 분류함.
    - 중국의 관련법(사이버보안법·데이터보안법·개인정보보호법·암호법 등)이 국경간 데이터 이동을 제한하고 외국 ICT 제품·서비스에 무역장벽으로 작용
  - **[환경]** 비관세장벽에 속했던 ‘재제조품·폐기물 수입 금지’를 별도 환경 분야 무역장벽으로 재편함.
  - **[노동]** 중국의 강제노동 금지에 관한 법집행이 적절하게 이루어지지 않은 점을 **새로운 무역장벽으로 평가**하고, 이에 대한 미 행정부의 규제조치를 제시함으로써 강제노동 근절 의지를 강조함.
    - USTR이 직접적으로 중국의 강제노동을 무역장벽 평가 대상으로 다룬 것은 처음인 것으로 파악
  - 「2022 국별 무역장벽 보고서」에 나타난 중국의 14개 범주별 무역장벽 평가의 주요 내용은 [표 1]에 정리함.
    - 이상에서 설명한 특징을 제외하면 대체로 지난해에 제기되었던 무역장벽 평가가 지속 반복됨.
  - 한편 USTR은 별도의 보도자료를 통해 미 노동자·기업의 경쟁력을 강화하는 한편, 중국의 해로운 관행으로 야기되는 공동의 도전에 대해, 생각이 같은 무역 파트너와 긴밀히 협력하기 위해 가능한 모든 국내 무역수단을 활용할 것이라는 의지를 표출함.

표 1. USTR이 제기한 분야별 대중 무역장벽의 주요 내용

범주	평가 대상별 주요 무역장벽 내용
국가주도·비시장 무역체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제·무역에 대한 국가주도·비시장 접근 방식에 의한 산업계획, 강제 기술이전 평가; '중국제조 2025', '14차 5개년 계획', '신에너지 자동차 개발계획', '중국표준 2035' 등 광범위한 <b>산업계획과 관련 정책</b> 지속 추진으로 수입품, 외국 제조업체와 서비스 공급자의 시장접근을 제한</li> <li>- <b>[기술이전]</b> 양자간 고위급 회담, 301조 조사 등을 통한 지속적인 요구와 압력에도 불구하고 강제 기술이전에 관한 심각한 우려가 지속</li> </ul>
수입정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>관세·조세</b>; 미 301조 조사에 대한 중국의 보복관세, 농산물 TRQ 제도의 불투명한 운영으로 시장 접근기회 축소 지적, 농산물 수입 관리를 위한 증치세(VAT) 환급 관행으로 글로벌 곡물시장에 상당한 왜곡과 불확실성을 야기</li> </ul>
기술장벽·위생 및 식물위생 장벽	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>[식품안전법]</b> 유제품·해산물·곡물·동물사료·종자 등에 대한 과도한 식품안전 규제에 따른 수출거래 부담, 관련 조치 WTO 통보 부적절, 식품안전 관련 조치의 과도한 규제(모든 해외 식품업체에 대한 등록요건, 라벨링·적합성 평가 요건 등), 중국정부 정책에 반대하는 국가의 식품생산자에 대한 보복 수단으로 활용</li> <li>- <b>[기술장벽]</b> 표준 설정에 대한 외국인 참여 제한, 전략적 이유를 근거로 독특한 국가 표준 추진, 화장품 적합성 평가에 대한 국제표준 사용과 건전한 규제 관행 지속 요구</li> <li>- <b>[위생 및 식물위생 장벽]</b> 중국 규제당국의 선별적 시장개입과 집행의 비일관성으로 인해 까다롭고 예측 불가능한 농산물 수출시장으로 인식, 과학적·국제기준·투명성에 기반하지 않은 접근 방식으로 농산물 교역을 방해</li> </ul>
정부조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WTO 정부조달협정(GPA) 가입과 정부조달 시장개방 약속에도 불구하고 아직까지 가입을 위한 적절한 양허안 미제시</li> </ul>
지재권 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국의 지재권 보호조치와 집행제도가 미흡하여 미국의 수출·투자에 심각한 장벽요인으로 지속; 중국 내 영업기밀 보호 집행의 불충분, 부당한 상표등록도 여전한 우려 사항, 온라인 불법복제(음악·영화 배급, 도서·잡지, 소프트웨어·비디오게임 유통)와 위조품 확산 지속</li> </ul>
서비스 장벽	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국 서비스업 체제는 주요 경제국 중 가장 제한적인 시장 중 하나이며, 중국시장 규모에 비해 미국 서비스 공급업체의 대중 서비스 시장 점유율이 저조하다고 지적</li> <li>- 금융서비스(은행·증권·자산관리·선물·보험·전자결제서비스)·인터넷 결제·인터넷 규제체계·인터넷전화(VOIP) 서비스·클라우드컴퓨팅·시청각·영화·온라인비디오, 엔터테인먼트, 법률, 특송서비스 등의 분야에 대한 무역장벽 제시</li> <li>- 중국의 제한적 조치(차별적 규제절차, 시장진입·영업확대에 대한 비공식적 금지, 선별적 승인, 과도한 라이선스 요건, 시장잠재력 억제 등)로 미 서비스 공급업체에 악영향</li> </ul>
디지털무역·전자상거래 장벽	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>데이터 제한</b>: 사이버보안법·데이터보안법·개인정보보호법의 국경간 데이터 이동 제한, 데이터 저장·가공에 대한 지역화 요건</li> <li>- <b>안전하고 통제가능한 ICT 정책</b>; 중국 ICT 제품 사용 의무 요건, 로컬 콘텐츠 요건</li> <li>- <b>암호화</b>; 중국의 국내 암호화 알고리즘 요구, 중국 암호법(2019. 10)에 따른 상용 암호화 관련 제품에 대한 제한이 외국 ICT 제품·서비스에 중요 무역장벽으로 작용</li> </ul>
투자제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내산업 보호를 위한 제한적 투자체제에 따른 외국인투자 차별; 실질적인 투자 자유화 결여, 일부 특정 분야에서 투자 금지·외국인 지분한도·조인트벤처 요건 지속</li> </ul>

보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국의 <b>산업보조금</b> 일부가 WTO 금지보조금에 해당, WTO 보조금 통보의무 준수 불이행</li> <li>- <b>농업보조금</b>의 WTO 통보가 적절하게 이루어지지 않고 있으며, 밀·면화·쌀에 대한 지원프로그램이 WTO에서 약속한 수준을 초과(미국 WTO 제소, 2016. 9)</li> <li>- 과도한 <b>수산보조금</b> 지급으로 남획과 어획 과잉생산 유발, 중국 수산보조금에 대한 모니터링·WTO 통보의무 준수 지속 압박</li> <li>- 철강·알루미늄 분야 <b>과잉설비</b>로 인한 무역왜곡 효과 제기(미국 산업·노동자 피해)</li> </ul>
반경쟁적 관행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가시장감독관리총국(SAMR)의 중요한 정책조정 실패 제기</li> <li>- 반독점법 집행에 대한 우려 제기; 중앙국유기업에 대한 선별적 집행, 외국기업에 대한 차별 집행, 외국기업에 대한 불공정한 반독점 조사 절차 등</li> </ul>
국유기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국유기업(국가투자기업 포함)에 대한 규율과 개혁 약속에도 불구하고 국유기업에 대한 국가 지원과 개입으로 국유기업의 경제적 비중이 강화, 이는 외국기업의 기술·제품·서비스에 대한 제한·차별·불이익을 야기</li> </ul>
노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>강제노동 금지에 관한 법집행</b>이 적절하게 이루어지지 않음. 특히 신장위구르 지역 강제노동에 관한 피해와 우려를 강조</li> <li>- 바이든 행정부는 인도보류명령(WROs), 신장공급망사업주의보, 위구르강제노동방지법 등으로 규제</li> </ul>
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국정부의 <b>폐기물·재제조품 수입금지</b>로 인한 미국의 피해와 우려를 지속 제기</li> <li>- 중국 측에 폐기물 수입규제 중단 및 국제 기준·관행에 부합한 관련 정책 채택 촉구</li> </ul>
기타 장벽	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수출제한, 증치세 환급 관련 정책(철강, 알루미늄, 소다회), 무역구제, 행정허가, 투명성 관련 문제 등과 같은 기타 비관세 조치의 불투명하고 예측 불가능한 시행으로 미국의 중국시장 접근이나 투자진출에 부정적인 영향을 끼침</li> </ul>

자료: 2022 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers(89~127)을 참고하여 저자 재정리.

## 다. 중국의 WTO 이행 평가

- 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서」는 대중국 WTO 이행평가와 관련하여 바이든 행정부에서 출범 이후 처음으로 발표한 것으로, 새로운 대중 통상전략의 필요성을 강조했다는 점에서 의미가 있음.
- 「2020 중국 WTO 이행평가 보고서」가 바이든 대통령 취임 이전(2021. 1. 15) 발표된 것과 달리, 2022년 2월에 발표된 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서」는 바이든 행정부의 대중 통상 인식과 대응 방향을 온전히 반영한 첫 보고서임.
- 지난해 보고서에서 제기한 바와 같이 전반적으로 중국이 WTO 회원국으로서 WTO 원칙과 규정을 제대로 따르지 않고 있다는 평가를 내리고 있으며, 대중 주요 통상현안에 대한 우려와 불만의 시각도 지속되고 있음.
- 한편 새롭게 4개 파트로 구성하고, 3번째 파트에서 새로운 대중 통상전략의 필요성과 보다 구체적인 대응 방향을 제시한 것이 특징임.
  - 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서」의 구성 ① PART ONE; 중국의 WTO 규정 준수 평가 ② PART TWO; 과거 전략 ③ PART THREE; 새로운 전략 ④ PART FOUR; 부문별 대중 통상 주요 우려사항

■ 「2021 중국 WTO 이행평가 보고서」의 각 파트별 핵심 내용과 특징은 다음과 같음.

- [PART ONE; 중국의 WTO 규정 준수 평가] 중국은 가입 당시의 약속과 달리 WTO 규정과 시장지향 원칙을 준수하지 않고 경제·무역에 대한 국가주도·비시장 접근 방식을 유지·확장하고 있음.
  - 이러한 접근 방식을 추구하는 과정에서 경제에 대한 국가(중국 정부·공산당)의 개입과 통제권이 확대됨에 따라 중국의 정책·관행이 WTO 규정에 도전하고 세계 전체 노동자·기업에 피해를 끼침.
- [PART TWO; 과거 전략] 그동안 미 행정부가 추진한 대중 통상 전략·정책의 한계와 문제점을 지적함.
  - 경제·무역에 대한 중국의 국가주도·비시장 접근 방식에 기반을 둔 중국의 정책·관행의 문제점을 해결하기 위해 양자·다자 협의, 국내 무역수단(301조 발동, 외국인투자 심사 강화, 1단계 무역협정 체결) 등을 집행
  - 이러한 노력에도 불구하고 근본적인 구조적 문제(시장왜곡 산업정책, 국유기업에 대한 특혜, 과도한 산업보조금, 강제 기술이전, 지재권 보호 취약, 과잉 설비 등)가 해소되지 않은 채 지속
- [PART THREE; 새로운 전략] 이번 보고서의 핵심이자 가장 큰 특징으로 새로운 대중 통상전략의 필요성을 인식하고 대응 방향을 강조함.
  - PART TWO에서 제시한 바와 같이 그동안의 노력에도 불구하고 중국의 경제·무역에 대한 접근 방식이 더욱 정교해지고 중국 특색의 국가자본주의가 강화됨에 따라 미 노동자와 기업에 피해를 끼침.
  - WTO 규정이 중국의 유해한 정책·관행을 효과적으로 규율할 수 없다는 인식이 미국 내 확산
  - 이러한 현실 인식을 바탕으로 두고 중국의 국가주도·비시장 접근에 따른 문제를 효과적으로 다루기 위해서는 WTO에 의존하지 않은 새로운 전략과 무역수단이 필요함을 강조
  - 새로운 전략은 다각적이어야 하며, 다음과 같은 대응방향을 제시
    - ① 중국과의 양자협의 추진; 중국에 대해 1단계 무역협정 합의사항 이행 압박
    - ② 국내 무역수단 사용; 현행 무역조치의 전략적인 활용 강화 이외에 기존 통상법이 고려하지 못한 중국의 불공정 관행에 대응하기 위해서는 새로운 무역수단의 업데이트 필요
    - ③ 동맹국 및 생각이 같은 교역 파트너와 광범위한 공동 대응 구축; 중국의 국가주도·비시장 접근으로 인한 문제점에 대한 글로벌 차원의 해법 도출, 공급망 탄력성·경제안보 강화를 위해서는 동맹국간 새로운 연합이 필요함을 강조, 이러한 노력의 일환으로 EU와의 무역기술위원회(TTC) 설립, 일본과의 무역 파트너십 체결, 인도-태평양지역 협력 추진 등을 제시
- [PART FOUR; 부문별 대중 통상 주요 우려사항] 중국의 불공정·시장왜곡 관행이 일으키는 주요 우려사항을 크게 4개 분야(비관세조치, 지재권, 농업, 서비스, 투명성)로 나누어 제시함.
  - 이전 보고서에서 다루지 않았던 노동관행을 비관세조치 분야에 새로 포함하여 강제노동에 따른 우려를 처음으로 제시; 강제노동 이외에 노동권 보호 관련 법규의 부적절한 집행에 따른 우려도 제기
  - 이를 제외하면 대중 통상에 대한 주요 우려사항은 이전 보고서와 전반적으로 유사하며, 「2022 국별 무역장벽 보고서」에서 지적한 대중 무역장벽 내용과 동일

### 3. 평가 및 시사점

- 2022년 USTR 주요 보고서를 종합적으로 살펴본 결과, 바이든 행정부 대중 통상정책 방향의 핵심은 새로운 대중국 통상 대응전략이라고 판단되며, 다음과 같이 요약해볼 수 있음.
  - **[중국의 국가주도·비시장 경제·무역 체제에 대한 시각]** 이번 USTR 주요 보고서에서 전면에 내세우고 있는 공통 키워드는 ‘중국의 국가주도·비시장 경제·무역 체제’로서 이는 새로운 대중국 통상 대응전략의 출발점이라고 파악됨.
    - 그동안 대중 통상대응 기조였던 ‘불공정 무역관행에 대한 직접적인 제재’에 초점을 맞추기보다는 불공정 무역관행이 ‘중국의 국가주도·비시장적 경제·무역 체제’에서 비롯된 것이라는 근원적 접근을 강조함.
    - 이러한 맥락에서 과거 일방적 제재와 WTO 규정 집행은 대중 통상관계에 근본적인 변화를 이끌어내는 데 한계가 있기 때문에 새로운 대응전략이 필요하다는 것이 바이든 행정부의 기본 시각임.
    - 새로운 대응전략은 국내 경쟁력 제고·대중 관련 새로운 통상법 마련·동맹국 공동 대응을 모두 포괄하는 것으로, 다각적·총체적이며 장기적인 접근을 의미함.
  - **[신(新)연합 대응체계 구축]** 경제·무역에 대한 중국의 국가주도·비시장 접근 방식으로 야기되는 문제에 대해 동맹국 및 생각이 같은 주요 교역국과 지역간·다자간 새로운 연합을 통한 공동 대응을 적극 추진할 계획임.
    - 무역기술위원회(Trade and Technology Council, 2021년 설립)를 통해 EU와의 공조 강화
    - 인도-태평양지역 전략의 핵심 축으로 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’를 본격 추진할 것으로 예상
  - **[대중 관련 새로운 법안의 입법화 추진]** 대중국 견제·제재를 통한 국내 대응을 강화하기 위해 새로운 관련 법안의 입법화를 추진할 예정임.
    - 가장 대표적인 법안으로 상원 버전의 「미국 혁신경쟁법(USICA)」과 하원 버전의 「미국경쟁법(America Competes Act)」을 들 수 있는데, 양 법안의 최종 버전을 마련하기 위해 양원협의회가 열릴 예정
    - 이 법안은 과학기술 분야 투자 확대를 통한 미국의 대중 경쟁력 제고·글로벌 기술 리더십 유지·공급망 회복력·국가(경제)안보 강화·다양한 형태의 대중 제재방안 등을 결합한 패키지 법안임.
  - **[노동·디지털 무역에 대한 규범 강화]** 공동의 이해와 보편적 가치 수호를 명분으로 강제노동 금지와 디지털 무역에 관한 높은 수준의 통상규범 수립을 추진할 계획임.
    - 바이든 행정부는 강제노동과 디지털 무역장벽을 주요 통상현안으로 강조하고 있으며, 특히 「위구르강제노동방지법」(2022. 6. 23, 발효예정)의 집행을 통해 강제노동 관련 통상규제를 강화할 계획임.
    - EU와의 무역기술위원회에서 강제노동·디지털 이슈를 주요 의제로 논의하고 있으며, IPEF 역시 높은 수준의 노동기준·디지털 무역을 핵심 의제로 다룰 방침임.
  - 이상과 같이 바이든 행정부가 중국의 경제·무역에 대한 국가주도·비시장 접근을 중시하고, 선진국 중심 동맹국과 새로운 연합 구축을 통한 대응을 강조함에 따라 향후 미·중 통상갈등은 미국 주도 선진국 대 중국 간 견제와 대립 양상으로 확산될 가능성이 큼.
    - 이러한 과정에서 국가·경제 안보를 명분으로 보다 첨예한 갈등이 빚어질 것으로 예상되며, 미·중 통상관계는 당분간 협력보다는 상대국에 대한 공세적 성향의 통상기조가 우세할 전망

■ 2022년 USTR 주요 보고서에 나타난 미국의 대중 통상정책 방향을 검토한 결과 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있음.

- **[국가·경제 안보에 대한 인식 제고]** 미·중 통상갈등이 미·EU 주요국 대 중국의 대립 양상으로 확산되면서 서로에 대한 제재의 근거로 국가·경제 안보를 활용하는 경향이 더욱 두드러질 것으로 예상됨.
  - 특히 첨단기술·핵심부품 등 전략적인 분야에 대한 수출통제와 외국인투자 심사에서 국가안보를 중요한 기준으로 확대·적용하는 추세임.
  - 우리나라도 국가·경제 안보를 둘러싼 통상분쟁에 대한 대비가 필요한 시점인바, 이에 대한 인식 제고·개념 정립과 함께 수출통제·외국인투자 심사 관련 제도의 보완·정비에 노력을 기울여야 함.
- **[IPEF 협상에 대한 우리나라의 입장 정립]** 바이든 행정부가 대중국 견제를 목적으로 추진 중인 ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’ 협상에 대해 우리 입장을 정립할 필요가 있음.
  - 바이든 행정부는 ‘조기수확(early harvest)’을 염두에 두고 가능한 한 신속하게 추진한다는 입장이지만, 협상 대상국·협상 추진 방식에 대한 세부적인 내용은 아직 불투명
  - 그러나 IPEF가 다룰 주요 의제(높은 수준의 노동·환경 기준 무역접근, 새로운 디지털경제 프레임워크 구축, 공급망 안정, 탈탄소화·청정에너지)가 내포하는 전략적 가치의 중요성과 우리나라의 IPEF 협상 참여 가능성을 고려하여 우리 입장을 정립할 필요가 있음.
  - 이를 위해서는 바이든 행정부의 IPEF 추진 과정을 지속적으로 면밀하게 관찰하고 우리 국익과 안보를 핵심원칙으로 여러 요인들을 종합적으로 검토해야 함.
- **[미국의 대중 통상 관련 법안 모니터링]** 현재 미 의회에서 초당적으로 추진하고 있는 대중 관련 패키지 법안의 입법 과정과 주요 내용을 정확히 파악할 필요가 있음.
  - 이 법안에 포함될 것으로 예상되는 여러 형태의 대중 통상제재가 우리나라에도 영향을 줄 가능성을 사전에 점검하고, 우리 기업의 제재 대상 적용 여부에 대한 검토가 필요함.
- **[강제노동·디지털 무역 관련 규제 대비]** 강제노동·디지털 무역과 같은 새로운 통상이슈에 대비해야 함.
  - 강제노동은 바이든 행정부의 ‘노동자 중심 통상정책’의 핵심 요소일 뿐만 아니라 국제통상 주요 의제로서 중요성이 커지고 있음.
  - 특히 미국 「위구르강제노동방지법」(2022. 6. 21, 발효예정)의 시행으로 강제노동에 관한 통상제재가 더욱 확대될 것으로 예상되는바,<sup>1)</sup> 우리 기업은 공급망 실사 검토, ESG 경영 강화를 통해 강제노동으로 인한 통상 리스크에 대비해야 함.
  - 또한 바이든 행정부가 우리나라를 ‘제한적인 데이터 정책을 시행하는 주요 디지털 무역장벽 국가의 하나’로 지속 주시하고 있음을 유념하여 디지털 무역 관련 통상마찰 가능성을 선제적으로 점검할 필요가 있음.<sup>2)</sup> **KISP**

1) 「위구르강제노동방지법(Uyghur Forced Labor Prevention Act)」; 신장위구르자치구 지역에서 생산된 모든 품목과 동 법에 의해 지정된 강제노동 관련 업체에 의해 생산된 품목에 대해 원칙적으로 강제노동을 사용한 것으로 추정하고 미국 내 수입을 금지하도록 규정함.  
 2) USTR, 「2022 국별 무역장벽 보고서」에 따르면 우리나라 이외에 EU·중국·베트남·인도·러시아·터키 등이 주요 디지털 무역장벽 국가로 지적됨.