

# 미국 바이든 행정부의 대중 통상정책 주요 내용과 전망: USTR 보고서를 중심으로

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

**이호진** 세계지역연구센터 중국경제실 중국경제통상팀 전문연구원 (hyojinlee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1057)

**김영선** 세계지역연구센터 중국경제실 중국경제통상팀 전문연구원 (youngsun@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1272)



## 차 례

1. 개요
2. 대중 통상 관련 주요 내용
3. 평가 및 전망

## 주요 내용

- ▶ 미국 무역대표부(USTR)가 발표한 통상 관련 보고서의 주요 내용을 파악하여 미국의 대중국 통상정책 방향을 평가함.
  - 미국 무역대표부(USTR)는 바이든 대통령 당선 이후 「2021 통상정책 어젠다 보고서」(2021. 3. 1), 「2021 국별 무역장벽 보고서」(2021. 3. 31), 「2020 중국 WTO 이행평가 보고서」(2021. 1. 15)를 발표하고, 미국의 대외 통상 및 대중국 통상 관련 정책 방향을 제시함.
- ▶ 바이든 행정부는 '중국의 강압적·불공정 무역관행'을 미국 이익 침해의 원인으로 인식하고, 이에 대한 대응을 통상정책 9대 우선순위의 하나로 설정함.
  - 중국의 불공정 무역관행에 대응하기 위한 보다 포괄적이고 체계적인 대중 통상전략의 필요성을 강조하며, 가능한 모든 수단을 동원한다는 계획임.
  - 이전의 불공정 무역관행 이외에 신장위구르 지역 강제노동 관련 인권침해 및 환율조작으로 인한 노동자 피해를 통상제재의 대상으로 삼으려는 의도를 표출함.
  - 중국의 무역의무 불이행 및 국제무역규범 위반에 대해 동맹국과의 공동 대응을 강조함.
- ▶ 바이든 행정부는 미국의 교역 상대국 중 중국의 무역장벽을 가장 비중 있게 다루며 새로운 무역장벽을 추가하고, 중국의 WTO 이행에 대해서는 여전히 미흡한 수준이라고 지적함.
  - [2021 국별 무역장벽 보고서] 지재권 침해·강제기술이전·국유기업·보조금·반독점법을 주요 무역장벽으로서 지속적으로 지적하며, 중국의 기업 신용평가 시스템의 불투명성 및 강제 제출의무 부과를 무역장벽으로 새롭게 추가함.
  - [2020 WTO 이행평가 보고서] 국유기업, 산업보조금, 기술이전 등의 비관세조치 완화를 비롯하여 지재권 보호, 서비스시장 개방 확대 등의 측면에서 중국이 보다 진전된 성과를 도출해야 한다는 입장은 과거 행정부와 유사함.
- ▶ 현재 이전 행정부의 대중 통상정책에 대한 검토가 진행되고 있는 단계로 미국의 구체적인 대중 통상제재 및 동맹국과의 공동대응 방식은 아직 불투명하나, 바이든 행정부 시대에도 미·중 간 통상갈등이 지속될 것으로 전망됨.
  - 중국의 불공정 무역관행에 대한 제재 의지가 그대로 유지되고 있으며, 양국간 주요 통상현안의 속성상 대부분 중국의 구조적 변화를 요구하고 있어 단기간 내에 해소되기는 어려워 보임.
  - 바이든 행정부가 중국의 강제노동·인권침해와 같은 불공정 노동관행을 대중 통상제재의 추가 명분으로 삼을 여지가 있으며, 이 경우 양국간 통상갈등이 격화될 가능성이 큼.
  - 중국정부는 미국과의 협력관계 유지를 기본 노선으로 채택하고 있으나, 미국의 대중제재에 대해서는 사안에 따라 적극적으로 대응할 가능성이 있음.

## 1. 개요

■ 미국 무역대표부(USTR)는 바이든 대통령 당선 이후 「2021 통상정책 어젠다 보고서(2021. 3. 1)」, 「2021 국별 무역장벽 보고서(2021. 3. 31)」, 「2020 중국 WTO 이행평가 보고서(2021. 1. 15)」를 발표하고, 미국의 대외통상 및 대중국 통상 관련 정책 방향을 제시함.

- 이 3개 보고서는 미 통상법에 근거해서 USTR이 매년 1/4분기 중 작성하여 의회에 제출하는 미 행정부의 대표적인 통상 관련 연례 보고서로, 대외 통상정책 기조 및 우선순위, 중국의 무역장벽·불공정 무역관행에 대한 평가와 대응 방향 등을 포괄함.
- 각 보고서가 담고 있는 주요 내용은 [글상자 1]에 정리함.

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

- 「2021 통상정책 어젠다 보고서(2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report)」
  - 「1974년 통상법」 163조에 따라 대통령 통상정책 기조와 우선순위, 새로운 무역협정 체결 및 무역협상 진전, 통상법 집행 상황 등 행정부의 대외 통상정책 방향을 종합적으로 제시하는 핵심 보고서
- 「2021 국별 무역장벽 보고서(2021 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 및 재외공관(대사관) 등을 통해 수집된 정보를 바탕으로 작성되며, 상대국 무역장벽 축소 및 폐지를 위한 미국의 무역협상 촉진, 미 통상법 집행 강화의 주요 근거로 활용
- 「2020 중국 WTO 이행평가 보고서(2020 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
  - 이 보고서 작성을 위해 USTR은 상무부·국무부·농무부 및 재무부·특허청 등 연방정부간 통상전문가로 구성된 무역정책실무위원회(TPSC) 중국 소위원회를 소집하고 관련 정보를 수집·조사

■ 상기 보고서에 나타난 미국 신(新)행정부의 통상기조 및 대중 통상정책 관련 주요 내용을 검토해 바이든 행정부의 대중 통상정책 방향, 중국의 WTO 이행평가 및 무역장벽에 대한 평가, 향후 미·중 통상분쟁 전망을 가늠해보고자 함.

## 2. 대중 통상 관련 주요 내용

### 가. 「2021 통상정책 어젠다 보고서」

■ 「2021 통상정책 어젠다 보고서」는 바이든 행정부 출범 이후 처음으로 발표된 통상정책 관련 보고서로, 향후 미국 신(新)행정부의 통상정책 방향을 가늠해볼 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지님.

- 이 보고서에서 USTR은 코로나19 대응을 통한 경제회복, 노동자 중심의 통상정책 추진을 골자로 한 통상정책 9대 우선순위를 제시함.
- 이 보고서에는 바이든 행정부의 대중 통상정책과 관련하여 ‘포괄적 전략을 통한 중국의 강압적·불공정 경제무역 관행 대응’이 5번째 우선순위로 제시되었으나, 여타 우선순위에서도 대중 통상에 관련된 시사점을 찾을 수 있음.

■ [9대 통상정책 우선순위] 9대 통상정책 우선순위는 다음과 같음.

- 1) **코로나19 대응을 통한 경제회복:** 코로나19 백신 생산 및 유통 확대에 초점을 둔 통상정책 지원(필수 의약품·의료장비 국내생산 강화, 공공 보건위기 대처를 위한 장기투자 지원), 중소기업 해외시장 수출 확대 지원
- 2) **노동자 중심의 통상정책 추진:** 노동자 권익 보호 및 소득주도 성장을 위한 통상정책 시행으로 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’ 추진, 과거 통상정책의 노동자에 대한 영향 검토 추진, **노동자권리 보호·경제안보 강화를 위해 강력하고 집행 가능한 노동기준이 포함된 새로운 통상정책 마련**
  - 노동자권리 침해, 불공정 무역관행을 통해 얻은 교역상대국의 비교우위 억제, 동맹국과의 공조를 통한 노동 착취·강제노동 근절·글로벌 공급망 투명성 제고 노력
  - 외국의 인위적 환율조작(외환시장 개입)으로 인한 미 노동자 피해에 재무부·상무부·USTR 공동 대응, 불공정 노동관행에 대처하기 위해 활용가능한 모든 범위의 무역조치 준비(강제노동 및 노동착취를 이용한 제품의 미국 수입 금지)
- 3) **지속가능한 환경 및 기후변화 대응을 위한 국제공조 체계 구축:** 양자·다자 협력, 강력한 환경기준의 협상 및 이행을 통상정책 어젠다에 포함, 바이든 행정부의 온실가스 감축 및 탄소중립 정책 지원(탄소국경 조정제도 도입 고려), 무역협정 환경의무 불이행 국가에 대해 동맹국과 공동 대처
- 4) **인종 평등 제고 및 소외계층 지원:** 인종간 격차 및 인종차별을 고려한 통상정책 추진(무역정책의 유색인종에 대한 영향 고려)
- 5) **포괄적 전략을 통한 중국의 강압적·불공정 경제무역 관행 대응:** 이하에 별도 서술
- 6) **우방·동맹국과의 협력관계 강화:** 미국의 리더십 회복과 우방·동맹국과의 관계 회복을 정책 우선순위의 하나로 설정하고, 다음과 같이 노력할 계획
  - WTO 사무총장 및 동맹국과의 협력을 통해 WTO의 실질적인 규칙·절차에 필요한 개혁 추진(불평등 확대·

디지털 전환·중소기업의 무역 애로사항 등 글로벌 무역 시스템이 직면한 문제점 해결, 대중 불공정 무역 관행 근절·강제노동 프로그램에 따른 인권침해에 대해 중국에 책임 부과·과잉생산(철강, 알루미늄, 광섬유, 태양광)으로 인한 글로벌 시장 왜곡문제 해결 등을 위해 동맹국과의 협력 강화

- 7) **농축산·수산업 육성:** 과거 포괄적 전략이 결여된 불규칙적 통상조치로 인한 농업계 부담 지적(교역 상대국의 보복조치로 인한 수출 피해), 농축수산업계 보호를 위해 '보다 스마트한 통상정책' 추진 계획(농축수산업계 글로벌 시장 진출 기회 확대, 글로벌 농업 통상규범 집행을 통한 생산자 보호 등)
- 8) **전 세계 공정 경제성장 추진:** 글로벌 공정 경제성장 및 수요 확대정책을 통한 미국경제의 이익 추구, 기존 통상정책의 공정한 성장에 대한 기여도(임금격차 축소, 노조가입 확대, 노동환경 개선, 노동착취 및 강제노동 억제, 여성 경제적 권리 증진 등) 평가를 통상정책 어젠다에 포함
- 9) **무역규칙 준수 강화:** 교역 상대국의 무역규범 위반에 대한 강력한 무역집행, 교역 상대국의 미국기업 차별 및 시장접근 제한행위에 적극 대응, 노동·환경 기준을 포함한 포괄적 무역협정 시행, 미국 노동자에게 피해를 입히는 국가에 대응하기 위해 새로운 제재수단 모색(해당국 임금 및 노동자 권리 억제), 동맹국과 공동 무역집행

■ **[바이든 행정부의 대중 통상정책] 포괄적 전략으로 중국의 강압적·불공정 경제무역 관행에 대응하고자 함.**<sup>1)</sup>

- **[대중 통상 인식]** 중국의 강압적·불공정 무역관행이 미국 노동자 피해, 기술적 우위 위협, 공급망 탄력성 약화, 국가 이익 침해의 원인이라고 파악하고 있음.
- **[대중 통상정책의 기본 방향]** 중국의 불공정 무역관행을 해결하기 위해서는 과거의 단편적인 방식보다는 포괄적이고 보다 체계적인 접근 방식이 필요함을 강조함.
  - 이에 따라 바이든 행정부는 '전체적인 대중 통상전략 개발'이라는 틀에서 대중 통상정책을 포괄적으로 검토하는 중
- **[대중 불공정 무역관행 제재]** 미국 노동자와 기업에 지속적으로 피해를 끼치는 중국의 불공정 무역관행에 대응하기 위해 가능한 모든 수단을 동원할 계획임.
  - 중국의 불공정 무역관행 유형: △시장접근 제한(비관세장벽 포함) △강제노동 프로그램 △여러 업종의 과잉생산 △불공정 보조금 및 수입대체 △수출보조금 △강압적 기술이전 요구 △미 지재산 침해 및 불법 취득 △인터넷·디지털 경제에 대한 검열 및 제한 △중국 내 미국기업에 대한 불공정 대우(상호주의 위배)
- **[인권탄압 배경·대응]** 신장위구르 지역의 소수민족·특정 종교인 대상 강제노동과 관련된 광범위한 인권침해 문제를 최우선 과제로 설정하고, 이에 대한 대응을 강화하고자 함.
  - 강제노동의 결과로 생산된 제품 소비 및 노동자 불이익 배경
  - 글로벌 시장의 강제노동에 대응하고 기업의 책임감을 제고하기 위해 통상 어젠다에서 모든 옵션 고려
- **[대중 무역집행 대응력 제고를 위해 동맹국과 협력 강화]** 바이든 행정부는 중국이 무역 약속을 이행하도록 무역집행을 강화하는 한편, 국제무역 규범을 준수하지 않을 경우 동맹국과 협력하여 대응하고자 함.
- **[내부 경쟁력 제고]** 이와 함께 노동자·인프라·교육·혁신 부문에 걸쳐 전환적 국내 투자를 단행하여 국내 경쟁력을 높임으로써 중국 경제정책으로부터 야기되는 문제점에 대응하고자 함.

1) 보고서에 '포괄적 전략(Comprehensive Strategy)'이라는 표현을 사용하고 있으나, 그 의미에 대한 자세한 언급은 없음.

## 나. 「2021 국별 무역장벽 보고서」

■ 미국 바이든 행정부가 발표한 「2021 국별 무역장벽 보고서」는 기존에 지적한 무역장벽들을 반복적으로 언급하는 한편 중국의 미·중 1단계 합의 이행 현황을 주시할 것임을 밝힘.

- 미·중 무역분쟁을 해소하기 위해 체결한 미·중 간 1단계 합의가 2020년 2월부터 발효되면서, 미국은 중국의 합의 이행 여부를 모니터링할 계획임을 서두에 밝힘.
- 총 570여 쪽에 이르는 보고서 중 중국이 차지하는 비중이 가장 높는데, 이는 미국의 교역국 중 중국의 중요도가 높은 편임을 의미하는 동시에, 바이든 행정부가 중국을 통상장벽이 높은 국가로 판단하고 있음을 의미함.<sup>2)</sup>
- 미국은 이전 행정부부터 중국의 지재권 침해·강제기술이전·국유기업·보조금·반독점법 등을 무역장벽으로 판단하고 이러한 무역장벽을 제거할 것을 지속적으로 촉구하고 있음.
- 중국은 수입보조금, 강제기술이전, 높은 위생검역 기준, 국유기업 및 신산업 분야 보조금 지급, 정부조달시장에 대한 높은 진입장벽, 지재권 침해, 제한적인 서비스 시장 개방, 데이터 이동 제한, 불투명한 외국인투자 기준, 중국정부의 독과점 묵인 등에 대해 지적받아 왔음.<sup>3)</sup>

■ 특히 2021년 보고서에서는 올해부터 전면 적용되는 중국의 기업 신용평가 시스템을 새로운 무역장벽으로 판단하여 새로 추가하였으며, 중국의 반독점법이 강화되면서 야기하는 문제점도 지적함.

- **[기업 신용평가 시스템]** 미 무역대표부는 중국정부에서 2014년부터 도입한 기업 신용평가 시스템(Corporate Social Credit System)의 평가 기준, 범위, 경과 고지 등에 투명성이 결여되어 있으며, 투자 현황 및 운영에 관한 정보를 관련 부처에 의무적으로 제출하도록 하고 있어 이를 비관세장벽으로 추가하였음.
- 2021년 정식 시행될 중국의 신용평가 시스템은 중국 내 모든 기업에 적용되며, 재무 기록, 규제 준수, 비준 결과 등의 행위에 대한 정보는 중국정부의 '기업 신용정보 시스템'에 저장됨.
- 기업은 정부감사 결과 외에도 기업의 투자 현황, 기업 운영 등에 대한 정보를 국가 기업 신용정보 시스템에 제출할 의무가 있으며, 정부기관의 블랙리스트에 등재되거나 기업 신용이 하향 조정될 경우 대출 및 세제 혜택 박탈, 정부조달 제한, 토지 사용권 축소, 과징금 부과 등의 행정조치를 받을 수 있음.
- 더 나아가 이러한 신용평가 시스템은 기업뿐만 아니라 개인에게도 적용되기 때문에 기업은 경영자의 개인 신용평가등급 또한 관리해야 하는 비용을 감수해야 함.
- **[반독점법]** 미 무역대표부는 중국 「반독점법」의 공정성과 투명성이 결여되어 있는 것이 여전히 문제점이라고 지적하고 있으며, 중국기업과의 인수합병에 중국정부가 과도한 시장 지배력을 행사한다고 평가하고 있음.
- 중국의 외국기업에 대한 반독점 관련 조사 절차 및 결과에 공정성과 투명성이 결여되어 있다고 판단하고 있음.
- 또한 중국기업과의 인수합병 과정에 중국정부가 외자기업의 협조를 강제하거나, 중국기업이 불완전한 정보를 제공하도록 하는 등 중국정부가 과도하게 관여하는 사례가 있었음.

2) 중국의 무역장벽에 대해서 약 40쪽의 분량으로 서술하고 있는데, 이는 2019년 보고서 대비 10쪽 이상 증가한 것임. 총 61국을 다룬 보고서에서 중국의 비중이 가장 큼.

3) 이 보고서는 국가별로 수입정책, 기술장벽, 위생검역, 보조금, 정부조달, 지재권 보호, 서비스 무역장벽, 디지털 무역 및 전자상거래 장벽, 투자장벽, 독과점 등 11가지 분야의 무역장벽을 분석하고 있음.

## 다. 「2020 중국 WTO 이행평가 보고서」

■ USTR은 2021년 1월 15일 「2020 중국 WTO 이행평가 보고서」를 발표하고 중국의 WTO 규정 이행 및 1단계 무역합의 이행 상황을 평가한 결과, 향후 중국이 개방적이고 시장지향적인 방향으로 개혁을 지속해야 함을 강조함.

- **[WTO 이행평가]** 미국은 중국의 WTO 원칙과 규정 이행이 미흡한 수준이며, 여전히 국가 주도적이고 비시장지향적인 경제운용 방식을 고수하고 있다고 지적함.
  - “중국의 비시장적 접근방식(non-market approach)을 비롯하여 불공정한 정책과 관행이 WTO 회원국들에 상당한 비용을 지속적으로 부담시켰음.”
  - “특히 비시장경제체제하 중국의 산업정책이 철강, 알루미늄, 태양광, 수산업 등 글로벌 경제의 핵심 영역을 왜곡하고, 미국뿐만 아니라 기타 국가의 시장에 심각한 손해를 입혔음.”
  - “또한 중국 내 산업에 정부와 공산당이 지나치게 개입하고 있으며, 서비스 부문과 같이 자국 경제의 핵심적인 영역에 대해서 외국과의 공정한 경쟁을 차단하고 있음.”
- **[미국의 대중 통상 기조]** 미국은 중국이 비차별, 시장 접근, 상호주의, 공정 및 투명성의 원칙에 기반하여 개방적이고 시장지향적인 방향으로, 근본적이고 구조적인 변화를 추구할 것을 지속적으로 촉구하겠다는 입장임.
  - 트럼프 행정부는 중국의 불공정한 무역관행으로부터 미국기업과 노동자들을 보호하고, 양국간 불균형적인 무역관계를 개선하기 위해 필요한 조치를 적극적으로 취하겠다는 입장을 유지해왔음.
- **[1단계 무역합의 이행에 대한 평가]** 지적재산권, 기술이전, 농업, 금융서비스, 통화 및 외환 분야에 대해 중국의 구조적인 개혁을 요구하는 미·중 무역협상 1단계 합의 이행에 중국이 성실히 임하고 있으며, 많은 분야에서 상당한 진전을 보이고 있다고 평가함.
  - 1단계 협상 주제에 미국이 우려하는 모든 이슈가 포함되지 않았기 때문에 △ 보조금 △ 과잉 생산 △ 국유기업 △ 지적재산권 도용 △ 사이버 보안 △ 데이터 국내화 요건 △ 국경간 데이터 이전 제한 △ 경쟁정책 및 규제 투명성 등의 현안을 포함하는 2단계 무역협상이 필요함을 언급함.

■ 이 보고서에서 미국은 중국의 구조적 문제이기도 한 △ 비관세조치 △ 지적재산권 △ 농업 △ 서비스 △ 투명성 부문에 대해 각각의 우려사항을 제기함.

- 그동안 미국이 중국에 우려를 제기해왔던 통상 분야의 이슈는 대체로 아래 분야(비관세조치·지적재산권·농업·서비스·투명성)와 관련된 불공정한 관행을 해결하라는 요구에 초점이 맞춰져 있었음.
  - 미국이 지난 수년간 해당 문제를 해결하도록 중국을 압박했음에도 불구하고 중국이 약속을 이행하지 않았기 때문에 미국의 우려사항이 상당 부분 해소되지 않았음을 강조함.
- **[비관세조치]** 전년도 보고서와 비교할 때 국유기업, 행정허가, 경쟁정책, 의약품, 의료기기, 화장품, 기업 신용평가시스템(Corporate Social Credit System)이 세부 챕터에 새로 추가되었는데, 이로써 미국이 우려하는 중국의 비관세조치 영역이 보다 광범위해지고 명확해졌음을 알 수 있음.
  - 전년도에 이어 미국은 중국정부가 ‘중국제조 2025’의 목표를 달성하기 위해 사용하는 정책수단에 대해 심각한 우려를 제기하고 있으며, 국유기업 개혁·산업보조금·과잉생산·기술이전·투자제한·수출통제·정부조달 등에 대해서도 여전히 우려를 표하고 있음.

- 미국기업들이 제품 승인, 투자 승인, 사업면허 갱신 등 중국 내 비즈니스 활동에 대한 허가를 받는 과정에서 심각한 문제에 직면해 있음을 명시함.
- 또한 중국의 「반독점법」은 국가 핵심산업과 관련된 국유기업과 정부의 독점적인 행위를 합법화하고 있으며, 외국기업에 대한 반독점 조사 과정에서 예측가능성·공정성·투명성 결여 등의 문제를 지적하고, 중국의 반경쟁적인 정부규제에 대한 면밀한 검토가 필요함을 언급함.
- **[지적재산권]** 중국의 지적재산권 보호와 집행 체제가 여전히 미흡한데, 이는 미국의 수출과 투자에 장애요인으로 작용하고 있음을 지적함.
- 미국은 1단계 무역합의 내용 중 기업비밀, 제약 관련 지적재산, 특허, 불법복제 및 위조품 등 지적재산권 분야와 관련하여 중국의 이행 상황을 주시하고 있음.
- **[농업]** 중국 당국의 일관성 없는 규제 집행과 선별적인 시장 개입, 국제 표준 및 가이드라인 미이행을 지적하며, 농업 분야와 관련하여 1단계 무역합의에서 논의된 중국 측의 약속을 재차 언급함.
- **[서비스]** 중국 내 높은 서비스시장 진입장벽을 제거함으로써 택배·클라우드 컴퓨팅·통신·영화 제작 및 배급·온라인 비디오 및 엔터테인먼트 소프트웨어·법률·전자결제·금융서비스 등의 분야에서 미국 서비스 공급업체의 중국시장 진출 기회를 확대하고, 공정한 시장경쟁 환경을 조성할 것을 요구함.
- 중국이 차별적인 규제 절차, 시장 진입 및 사업 확대에 대한 비공식적인 금지, 과도한 운영요건 요구, 국내 ICT 제품 및 서비스 구매 의무화, 국경간 데이터 이동 제한 등을 비롯하여 1단계 무역합의 사항에 포함된 금융서비스 분야 관련 교역 및 투자 장벽 문제를 해결할 것을 촉구함.
- **[투명성]** 투명성 제고 측면에서 중국이 보완해야 할 부문이 매우 많다는 것을 강조함.

### 3. 평가 및 전망

- **[평가]** 바이든 행정부는 ‘보다 나은 재건’을 위한 코로나19 위기극복 및 경제회복을 정책기조로 두고 노동·인권·환경 등 보편적 가치 중시, 동맹국과의 협력 강화를 반영한 차별화된 통상정책을 마련하고 있는바, 대중 통상 대응에서도 이러한 경향이 나타나는 것으로 평가됨.
- **[보편적 가치를 반영한 차별화된 통상정책 추진]** 바이든 행정부는 과거 포괄적인 전략이 결여된 채, 불규칙적 통상정책 시행으로 인한 부정적인 측면을 지적함으로써 차별화된 통상정책을 추진하고자 시도하는 것으로 판단됨.
- 트럼프 행정부가 미국 우선주의를 표방하며 기업과 소비자 후생을 강조하였던 반면, 바이든 행정부의 통상정책은 노동·인권·환경과 같은 보편적 가치를 반영하고 이러한 통상의제에 대해 동맹국과의 공동 대응을 강조함.
- 이에 따라 강제노동·인권탄압 근절, 기후변화 대응을 위해 강력하고 집행 가능한 노동 및 환경 기준이 포함된 새로운 통상협상을 추진하고, 이를 위반한 교역국에 대해 동맹국과 공동 대응한다는 계획
- **[중국의 불공정 무역관행 대응]** 포괄적이고 체계적인 대중 통상전략의 필요성을 강조하며 새로운 대중 통상 접근방식을 시도하려는 의도가 엿보이나, 중국의 불공정 무역관행에 대해 강력하게 대응하겠다는 기본적인 입장은 그대로 유지됨.

- 불공정 보조금·강제기술이전·지재권 침해·미국기업에 대한 차별적 대우·과잉생산 등 미국 노동자와 기업에 피해를 끼치는 중국의 불공정 무역관행에 대해서는 모든 수단을 활용해 억제해야 한다는 인식은 과거 행정부와 크게 달라지지 않았음.
- 다만 대응방식에 있어서는 과거 일방적 제재보다 중국의 불공정 무역관행과 무역규범 준수·이행에 대해 동맹국과의 공동으로 대응하는 방식을 선호할 것으로 예상됨.
- 또한 신장위구르 지역의 강제노동·인권침해와 환율조작으로 인한 노동자 피해를 직접적인 대중 통상제재의 대상으로 인식하고 있다는 점도 과거와 다른 특징임.
- **[중국 무역장벽에 대한 평가]** 바이든 행정부는 미국의 교역 상대국 중 중국의 무역장벽을 가장 비중 있게 다루면서, 기존에 제기했던 무역장벽에 중국의 기업 신용평가 시스템 기준 불투명성을 추가로 제기하는 한편, 중국의 미·중 1단계 합의 이행을 주시할 것이라고 밝힘.
- 미국은 지재권 침해·기술이전·국유기업·보조금·반독점법을 주요 무역장벽으로 지속적으로 지적하고 있는 가운데, 중국이 2021년부터 전면적으로 실시하는 신용정보 평가 시스템의 기준이 불투명하고, 민감한 기업정보 제출의무를 부과했다는 점을 무역장벽으로 새롭게 추가함.
- **[WTO 규정 이행에 대한 평가]** 미국은 WTO 체제하에서 여전히 비시장지향적이고 불공정한 무역관행을 지속하고 있는 중국에 시정조치를 요구하겠다는 입장을 유지하고 있음.
- 국유기업, 산업 보조금, 과잉 생산, 강제기술이전 등 비관세조치 완화를 비롯하여 지적재산권 보호, 서비스시장 개방 확대, 투명성 향상 등의 측면에서 중국이 보다 진전된 성과를 도출해야 한다는 입장은 과거 행정부와 크게 다르지 않음.
- 다만 비관세조치 완화와 관련하여 미국이 중국에 요구하는 근본적인 구조개혁의 범위가 과거보다 더욱 광범위해질 것으로 보임.
- **[미·중 통상관계 전망]** 바이든 대통령이 트럼프 행정부의 일방적 대중 통상제재에 대해 비판적 시각을 보이고 있어 미국의 대중 통상정책이 일부 변화를 보일 수 있으나, 양국간 통상분쟁이 쉽사리 완화되기는 어려울 것으로 판단됨.
- 전반적으로 바이든 행정부의 대중국 통상정책 방향이 트럼프 시대와 같이 일방적이고 불규칙적으로 흐를 가능성은 높지 않지만, '경쟁과 대결'이라는 기본적 구도가 유지되는 가운데 대중 불공정 무역관행 제재의 명분을 보다 강화할 움직임이 감지됨.
- 바이든 행정부가 중국의 강제노동·인권침해와 같은 이념적 가치문제를 대중 통상제재의 대상으로 인식하고 동맹국과 강경한 대응체제를 구축할 경우, 양국간 통상에 새로운 긴장관계가 조성될 가능성이 높음.
- 바이든 행정부가 지적하고 있는 대중 통상 현안과 이에 대한 개선 압력의 속성이 중국의 대폭적인 양보와 근본적인 변화를 요구한다는 점도 양국간 통상갈등 해소를 어렵게 하는 요인임.
- 보조금·국유기업·지재권·강제기술이전·과잉생산과 같은 미국의 대중 통상 이슈가 바이든 행정부에서도 여전히 지속되고 있으며, 중국에 대한 WTO 이행 압박 및 비관세조치를 비롯한 무역장벽에 대한 불만 역시 반복적으로 제기되고 있음.
- 중국정부는 미국과의 협력관계 유지를 기본적인 노선으로 채택하고 있으나, 사안에 따라서는 미국의 대중 통상제재에 대한 적극적인 대응 의지를 피력하고 있어 양국간 통상 갈등이 지속될 수 있음을 시사함.
- 중국정부는 트럼프 행정부가 중국을 '전략적 경쟁자' 또는 '위협'으로 간주하는 실수를 범했다고 평가하고, 바이든 행정부가 이전 행정부의 잘못된 대중정책을 반복하지 않아야 하며, 앞으로 양국이 협력의 기회를 모색해나가야 한다는 입장임.<sup>4)5)</sup>

- 한편 중국은 WTO 가입 이후 지난 20년 동안 다자무역체제를 지지하고 WTO 규정을 준수해왔다고 주장하며, 미국이 중국의 불공정한 무역관행을 지적하는 데 대해 서방국가 주도의 다자무역체제하에서 중국 역시 불합리한 대우를 받고 있다는 의견을 표출하기도 함.<sup>6)</sup>
- 바이든 행정부 취임 전후 중국은 국가안보와 자국기업 보호를 위한 여러 제도·조치를 마련했는데,<sup>7)</sup> 이는 장기적으로 미국과의 통상분쟁에 대비하기 위한 의도로 풀이됨.<sup>8)</sup>
- 이와 같은 요인들을 종합적으로 고려할 때 미·중 통상갈등은 바이든 행정부 시기에서도 지속될 것으로 전망됨.
- 바이든 행정부의 대중 통상제재 명분과 무역집행에 대한 의지가 강화됨에 따라 트럼프 시기 관세부와 조치, 중국기업에 대한 수출·투자 규제가 조기에 폐지될 가능성은 낮음.
- 보조금·국유기업·지재권·강제기술이전·환율조작·기술경쟁 등 기존의 첨예한 이슈와 함께 신장위구르·홍콩 인권문제를 둘러싼 통상갈등이 고조될 것으로 전망됨.
- 다만 아직까지 바이든 행정부에서 기존 대중 통상정책에 대한 검토가 이루어지고 있는바, 대중 통상제재의 수단 및 동맹국과의 구체적인 공동 대응방식은 아직 불투명한 단계에 있으며, 양국간 극단적 통상갈등을 피하기 위한 대화 채널이 가동될 여지가 있음.
- 현실적으로 2단계 미·중 무역협상의 개최 가능성은 희박하나, 미·중 포괄적경제대화(CED)를 통한 양자간 통상 이슈의 사전 논의와 절충의 기회는 열려 있다고 판단됨. **KIEP**

4) 人民网(2021. 1. 26), 「外交部: 希望美新政府吸取特朗普政府对华错误政策的教训」.

5) 왕윈타오(王文涛) 상무부장은 양국 경제·무역 관계에서 협력의 중요성을 강조하며, 향후 미국 측과 활발히 소통하고 협력하기를 기대한다고 밝힌 바 있음(新京报(2021. 2. 24), 「下一阶段中美经贸关系走势如何? 商务部回应」).

6) 중국 외교부 대변인의 발언에 따르면, 중국이 WTO 규정을 준수하는 과정에서 서방 선진국들이 새로운 규칙을 제안하고 이행하도록 요구했으며, 이는 중국의 입장에서 불공정한 조치라고 강조함(外交部(2021. 4. 1), 「2021年4月1日外交部发言人华春莹主持例行记者会」).

7) 트럼프 행정부 시기 전방위적인 대중국 제재조치가 지속 발표되는 가운데 중국정부는 2020년 하반기부터 「수출 금지·제한 기술목록」(20.8), 「수출제재 리스트(不可靠实体清单) 규정」(20.9), 「수출통제법」(20.10, 12.1 발효), 「희토류 관리조례(의견수렴안)」(21.1), 「외국인투자 안전 심사 방법」(21.1), 「외국 법률 조치의 부당한 역외적용 저지 방법」(21.1) 등을 연이어 발표함.

8) 최근 미국 상무부가 중국 하이테크 관련 7개 기업을 블랙리스트(Entity list)에 추가한 사례(4.8 발표)와 같이 중국기업에 대한 미국의 제재에 대해 중국 정부는 자국기업의 합법적인 권리와 이익을 보호하기 위해 필요한 모든 조치를 취하겠다는 입장을 여러 차례 밝혀왔음.