

Special Issue Brief

December 2020

바이든 당선자의 통상정책에 대한 워싱턴과 브뤼셀의 시각

<미국 워싱턴 통상전문가의 분석>

▪ Trade Policy of the Biden Administration of the US and the Implications to the Korea-US Trade Relations

미국 바이든 행정부의 무역정책과 한-미 무역관계에 대한 시사점 ----- Joel D. Kaufman | 01

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1. Biden vs. Trump - The Fundamental Differences on Trade | 1. 바이든 對 트럼프: 무역에 대해 근본적으로 다른 접근 방식 |
| 2. The Domestic Agenda Will Take Precedence | 2. 국내 문제가 어젠다 최상단에 위치 |
| 3. International Trade Policy | 3. 국제 무역정책 |
| 4. The General Approach on Trade | 4. 무역에 대한 일반적 접근 |

<유럽 브뤼셀 통상전문가의 분석>

▪ Biding Time for Biden's New Trade Agenda

바이든 당선인의 새로운 무역의제를 기다리며 ----- Dr. Hosuk Lee | 07

- | | |
|------------------------------------|----------------------------|
| 1. Cards Maketh the Statesman | 1. 상황이 정치가를 만든다 |
| 2. No Changing Horses in Midstream | 2. 강을 건너는 중에 말을 바꿔 탈 수는 없다 |
| 3. Jumping to the Conclusion | 3. 현 시점에서의 결론 |

『광장 국제통상연구원』은 흔들리는 다자무역체제와 자유무역 기조 등 새로운 국제무역 질서에 대응하기 위해 「법무법인(유) 광장」의 산하 기관으로 설립되었습니다. 급변하고 있는 국제통상환경을 면밀히 파악해 국내외 전문가들의 지식과 경험을 한 데 모아 이를 소통하고 공유하는 열린 토론의 장으로 발전해 나갈 것입니다.

Trade Policy of the Biden Administration of the US and the Implications to the Korea-US Trade Relations¹⁾

The U.S. general election took place over weeks ago and, while President Trump has not yet acknowledged the results, it is clear that Joe Biden will be inaugurated as the 46th President of the United States.

1. Biden vs. Trump -- The Fundamental Differences on Trade

The Biden Administration may appear to be similar to the Trump Administration on trade in certain areas. For example,

- Biden will portray himself as 'tough on trade,' especially in protecting American industries and workers from 'unfair practices,' such as dumping and subsidies by foreign governments.
- In some respects – notably in implementing 'Buy American' provisions to rebuild infrastructure and clean energy projects – Biden may be viewed as more protectionist than the current administration. This could have a significant impact on the steel and other industries in Korea.
- Biden, like Trump, will be slow to negotiate new free trade agreements, unless these agreements have geopolitical significance, particularly in dealing with China.

However, these similarities should not detract from the fact that both the Biden Administration and the Democratic Party have a fundamentally different approach to trade.

- Multinationalism – Mr. Biden is totally committed to the concept of U.S. leadership and of U.S. support of international organizations, in general, and the World Trade Organization(WTO), in particular. There appears to be disapproval of the manner in which the current administration effectively brought the dispute settlement mechanism of the WTO to a halt.
- Working with allies, rather than unilaterally – The Biden team has placed great emphasis on rejecting the Trump Administration's unilateral, transactional approach to major trade issues, especially issues with China. This should be welcome news for Korea, but also brings with it certain risks. China and the U.S. are Korea's largest trading partners and there would be dangers in Korea being viewed as a trade or geopolitical ally of either country.
- Rejection of U.S. trade measures that are inconsistent with the 'Norms' of trade conduct – The Trump administration has relied on U.S. trade laws not used in decades, such as Sections 232 and 301. The Democrats are harshly critical of Trump trade measures that are WTO-inconsistent, or inconsistent with 'international norms.'



Joel D. Kaufman

- Partner, Steptoe & Johnson LLP

E. jkaufman@steptoe.com

- ‘National Security’ export controls and a U.S.-China technology war – One of the most closely balanced issues is the extent to which, and the manner in which, the Biden Administration will continue to pursue what has now become a technology trade war. The Trump Administration has applied novel and drastic export controls to such tech sectors as artificial intelligence, 5G communications, and autonomous vehicles. Whether the Biden Administration will modify these export controls is difficult to predict, and its policies will have both positive and negative impacts on Korean companies.

2. The Domestic Agenda Will Take Precedence

Mr. Biden articulated his priorities in an article in the spring of this year:

As president, I will not enter into any new trade agreements until we have invested in Americans and equipped them to succeed in the global economy.²⁾

This approach is not surprising given the significant issues facing his administration, including the COVID-19 pandemic, social issues, and the high rate of domestic unemployment. His domestic agenda will have a large impact on his trade agenda, particularly with regard to his plans to rebuild the U.S. manufacturing base and to reshore U.S. manufacturing. Mr. Biden plans to do this through increased government procurement, tax incentives for U.S. investment and tax penalties for U.S. manufacturing abroad.³⁾

Mr. Biden has announced plans to expand and tighten Buy America rules for infrastructure and clean energy projects, which could impact Korean companies. He has identified a number of sectors of the economy that should benefit from this spending, including, steel, building materials, cars, robotics, biotech telecom, artificial intelligence, medical supplies and pharmaceuticals. This will require new legislation and the ultimate control of the Senate⁴⁾ may play a key role in the extent to which these proposals can be enacted into law. The U.S. may also seek changes in trade rules concerning government procurement in order to fully implement his proposals.

3. International Trade Policy

As noted above, Mr. Biden’s approach to trade should be dramatically different than that of President Trump.

a. International Organizations

The Biden Administration can be expected to re-engage in the World Trade Organization. However, it will likely continue to seek to correct what the U.S. sees as issues with the WTO dispute settlement system and WTO rules generally, such as how to address Chinese trade policies. Whether this means that he will take steps to see that the WTO is again operative in the short run is uncertain. There are a number of adverse panel decisions affecting major trade actions by the U.S. government that would be ripe for appeal to the appellate body if it were again functional. In addition, the staffs at both the Commerce Department and the U.S. Trade Representative are skeptical of the WTO. Thus, Mr. Biden’s choice of the U.S. Trade Representative and the Secretary of Commerce will be important.

Membership in the Comprehensive and Progressive Agreement for the Trans-Pacific Partnership(CPTPP), the successor to the Trans-Pacific partnership(TPP), from which President Trump withdrew, will be reexamined. Mr. Biden has indicated that U.S. entry into the CPTPP is a possibility, but may require changes in the overall agreement, most probably in areas like worker rights, the environment, gender rights and intellectual property protections.

b. China and Section 301 tariffs

China is clearly the foremost issue for the U.S. and much of the global trading community. Mr. Biden has already indicated that he will take a multinational approach to China. The Democratic Party platform also rejects the current administration position of seeking to ‘decouple’ rather than engage with China. Given Korea’s reliance on both the U.S. and Chinese markets and its proximity to China, how U.S. China policy evolves could be the most fundamental trade question from the standpoint of effect on Korea.

Consistent with the Democratic Party platform, we can expect immediate overtures to America’s allies to collectively address the China issues. That will not mean an immediate end to the tariffs currently in place on over \$350 billion worth of Chinese imports annually. While Mr. Biden has not expressed support for the Section 301 tariffs on Chinese imports, and recognizes the harm done to companies and individuals dependent on those products in

the United States, he is not expected to move quickly to remove the tariffs. More likely, he will use the tariffs in combination with a joint approach from our trading partners to try to pressure China to make some of the structural changes that it has thus far resisted.

c. Section 232 tariffs

For the first time in over 25 years, imports into the United States have been subject to additional tariffs under Section 232, which is essentially a national security statute. Korea negotiated revisions to its trade agreement with the U.S. that exempted much of its steel imports from the 25% Section 232 tariff. Mr. Biden does not favor the use of Section 232, but he is not expected to immediately terminate the existing tariffs. That action may instead be tied, for example, to the success of his domestic policies supporting the U.S. steel industry.

d. Traditional Trade Remedy Investigations

Finally, under President Trump, the enforcement of antidumping and countervailing duty (subsidy) cases increased significantly. Given the substantial support Mr. Biden received from organized labor, continued strong enforcement of these statutes can be expected to continue throughout his administration. Korean companies likely will continue to be a target for these investigations and imposition of remedies.

4. The General Approach on Trade

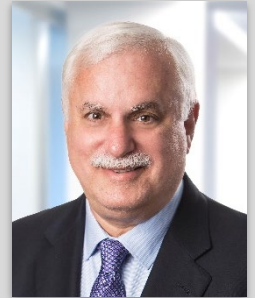
Overall, a change in approach, if not wholly in substance, can be expected from a Biden Administration. The new administration will mend fences with our allies and craft a more multilateral approach to trade issues. The erratic imposition of tariffs as a solution for all forms of perceived infractions should end and there may be some modification of the current novel and drastic export controls imposed under the Trump Administration. However, strong reliance on traditional trade remedy statutes will continue, hopefully with more consistency and less ambiguity in their enforcement. Finally, major trade negotiating initiatives, particularly early in his administration, will be quite limited.

Joel D. Kaufman is a partner lawyer of the Steptoe & Johnson LLP.

-
- 1) The author is grateful to Richard O. Cunningham, partner of Steptoe & Johnson LLP for his valued comments.
 - 2) "Why America Must Lead Again Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," By Joseph R. Biden, Jr. March/April 2020.
 - 3) The Biden Plan to Ensure the Future is 'Made in All of America' by All of America's Workers, <https://joebiden.com/made-in-america>.
 - 4) Final composition and, therefore, control of the Senate will not be determined until the two Senate run-off elections in Georgia are held on January 5, 2021.

미국 바이든 행정부의 무역정책과 한-미 무역관계에 대한 시사점

조엘 커프만¹⁾



조엘 커프만

- Steptoe & Johnson
로펌 파트너 변호사

E. jkaufman@steptoe.com

미국 대통령 선거가 수주전 치러졌고 트럼프 대통령이 선거결과에 불복하고 있지만 조 바이든이 미국의 제46대 대통령에 취임하는 것은 확실하다.

1. 바이든 對 트럼프: 무역에 대해 근본적으로 다른 접근 방식

신임 바이든 행정부는 특정 무역분야에서 트럼프 행정부와 유사한 정책을 추진할 것이다. 예를 들어,

- 바이든은 덤핑 및 보조금과 같은 외국의 '불공정한 무역관행'으로부터 미국 산업과 노동자를 보호하기 위해 '무역강경론자'로 자칭할 것이다.
- 특히 인프라와 청정에너지사업 재건을 위해 '바이 아메리칸(Buy American)' 조항을 이행하는 데 있어 바이든은 현 행정부보다 더 보호적으로 보일 것이며, 이는 한국의 철강 및 기타 산업에 중요한 영향을 미칠 수 있다.
- 트럼프와 같이 바이든은 특히 중국을 다루는 데 있어 지정학적 중요성이 없다면 새로운 자유무역협정을 교섭하는 것에는 소극적일 것이다.

그러나, 이러한 유사성에도 불구하고 바이든 행정부와 민주당이 무역에 대해 근본적으로 다른 접근을 한다는 것을 간과해서는 안된다.

- 다자주의: 바이든은 국제기구 특히 WTO에 대한 미국의 리더십과 지지의사를 확실히 하고 있다. 현 행정부가 WTO 분쟁해결제도의 마비를 초래한 접근방식에 대해서는 부정적인 입장을 보인다.
- 일방주의 보다는 동맹 강화: 바이든 인수팀은 특히 중국과 연관된 이슈등 주요 무역현안에 대한 트럼프 행정부의 일방적이고 거래적인 접근에 대해서는 확실히 선을 긋고 있다. 이는 한국에게 반가운 소식인 동시에 어느 정도의 위험 부담을 동시에 주고 있다. 중국과 미국이 한국의 1, 2위 교역 상대국인 상황에서 미-중 사이에 무역 및 지정학적 동맹을 양자택일해야 하는 상황이 발생할 수도 있다.
- 무역 규범에 불합치하는 조치 거부: 트럼프 행정부는 232조나 301조 등 수십 년간 활용되지 않았던 국내법에 크게 의존했었다. 민주당은 WTO 및 국제규범에 불합치하는 이러한 트럼프 행정부의 무역 행위에 대하여 강하게 비판해왔던 바 있다.
- '국가 안보' 수출 규제와 미-중 기술경쟁: 트럼프 행정부와 바이든 행정부의 정책 기치에서 가장 유사한 방향성을 가진 부분은 역시 기술무역전쟁에 대한 지속이다. 트럼프 행정부는 인공지능, 5G 통신, 자율주행차 등 기술 분야에 대하여 전례 없이 과격한 수출 규제 조치를 단행했다. 바이든 행정부에서 이러한 조치에 대해 일부 수정할지는 예상하기 어렵지만, 이러한 정책은 한국 기업들에게 긍정적, 부정적 영향 모두를 초래할 것이다.

2. 국내 문제가 어젠다 최상단에 위치

올해 봄에 나온 보도에는 바이든 대통령의 정책상 우선 순위가 잘 드러나 있다. 대통령으로써 미국인들에게 투자하고 그들이 세계 경제에서 경쟁력을 가질 수 있도록 지지할 것이며 그 전까지는 새로운 무역협상에 임하지 않겠다는 것이 주요 내용이다.²⁾ 신종코로나바이러스감염증-19(COVID-19)이나 사회 문제, 높은 국내 실업률 등 당면한 과제들을 생각하면 놀랍지 않다. 바이든 행정부의 국내 정책 어젠다는 미국 제조업 재건과 국내 회귀 등 그의 무역 정책에 대해 큰 영향을 줄 것이고 이는 정부조달 확대, 대미 투자에 대한 세금 혜택과 해외투자에 대한 불이익 등으로 지원될 전망이다.³⁾

앞서 말한 것과 같이 바이든 행정부는 인프라분야와 청정에너지사업에 있어 미국산 구매 확대 및 종용을 예고하고 있는데, 이는 한국 기업들에게 영향을 미칠 것이다. 바이든 대통령은 이러한 정책의 영향을 받는 경제 분야로 철강, 건축자재, 자동차, 로봇, 생명공학 통신, 인공지능, 의약 용품과 제약을 구체적으로 말했다. 이러한 정책은 입법을 요구할 수 있고, 이를 위해서는 상원에서 다수당이 되는 것이 필요할 것이다.⁴⁾ 또한 정부 조달과 관련된 무역 규범에서의 변화 역시 모색할 수 있다.

3. 국제 무역정책

이미 언급했지만 바이든 행정부의 무역에 대한 접근은 트럼프 행정부와는 확실히 다를 것이다.

a. 국제기구

바이든 행정부에서는 WTO와의 관계복원이 기대된다. 그럼에도 불구하고 WTO 내에서의 중국 무역정책에 대한 인식이나 WTO 분쟁해결제도 등 미국의 관점에서 필요하다고 생각되는 분야의 개혁이 계속적으로 추진될 것이다. 그렇다고 바이든 행정부가 WTO의 조기 정상화를 위해 적절한 조치를 취할지는 확실하지 않다. WTO 상소기구가 제 기능을 찾게 되면 미국 정부가 그동안 취했던 조치에 대해 내려졌던 패널의 불리한 판정들도 진행될 것이다. 더불어, 상무부와 무역대표부(USTR) 관리들 역시 WTO에 대한 회의적이기 때문에 바이든 행정부가 USTR대표와 상무부 장관으로 누구를 임명하는지 역시 매우 중요할 것이다.

트럼프 대통령이 탈퇴한 환태평양경제동반자협정(TPP)의 후신(後身)인 포괄적점진적환태평양경제동반자협정(CPTPP) 가입 여부도 재검토될 것이다. 바이든 대통령은 미국의 CPTPP 합류가 가능하다고 말했지만, 전체적인 협정에서 노동자의 권리, 환경, 양성 권리와 지식재산권 보호 등 변화를 요구할 수도 있다.

b. 중국과 301조 관세

미국과 국제 무역사회에서 중국은 가장 중요한 주제임이 확실하다. 바이든 대통령은 이미 중국에 대해 다자적으로 접근할 의사를 내비쳤다. 민주당 역시 현 행정부가 중국에의 개입 정책 대신 탈동조(decoupling)하려는 것에 대해 거부 의사를 표했다. 미국과 중국 시장에 대한 의존성, 중국과의 근접성을 고려할 때 미-중 정책이 어떠한 방향으로 발전하는지는 한국에 주는 영향의 관점에서 가장 핵심적인 질문을 제시한다.

한결같은 민주당의 기조를 통해 미국이 동맹과 함께 집단적으로 중국 관련 현안에 접근할 것으로 기대할 수 있다. 이것이 연간 3,500억 달러 대중 관세의 즉각적인 철폐를 의미하지는 않는다. 중국산 제품에 대한 301조 관세에 대해 지지하지 않고 이로 인해 부정적인 영향을 받는 미국 기업들과 개인들에 대한 우려를 인식한 바이든 대통령이지만 관세 철폐에 대해 빠르게 입장을 정할 것으로 생각되지는 않는다. 오히려 그간 중국이 거부해 온 구조적인개혁에 대해 동맹국들과 공동대응을 모색하면서 고율 관세를 협상에서의 레버리지로 활용할 가능성이 높다.

c. 232조 관세

25년 만에 처음으로 국가 안보를 이유로 미국으로 들어오는 수입품에 대해 232조에 근거한 추가 관세가 부과됐다. 한국은 미국과의 FTA 개정협상을 추진하면서 철강에 대한 매우 엄격한 쿼터를 확보한 대가로 25% 232조 관세를 면제받았다. 바이든 행정부 역시 232조 관세에 대해 찬성하지 않지만 기존 부과되고 있는 관세를 바로 철폐할 것으로 기대되지도 않는다. 이는 미국 철강 산업에 대한 국내 정책 보조의 성공여부와 함께 결정될 가능성이 있다.

d. 전통적 무역구제조사

트럼프 행정부 하에서 미국의 반덤핑 및 상계관세 조치가 급격히 증가했다. 노동계에서 받은 상당한 지지를 고려했을 때, 바이든 행정부 역시 이러한 기조를 임기 내내 이어갈 것으로 예상된다. 미국의 무역구제조사와 조치에 대해 한국 기업들 역시 지속적으로 대상이 될 수 있다.

4. 무역에 대한 일반적 접근

정도를 떠나 바이든 행정부의 무역에 대한 접근 방식에는 기존 행정부와 비교해 전체적인 변화가 예상된다. 무역에 대해서 동맹 관계를 정돈하고 무역 현안에 대한 다자접근을 강화하는 동시에, 무역에 대한 위반 행위에 있어서 불규칙한 관세보복은 종식되고,

트럼프 행정부 하에서 취해진 현행 새롭고 강력한 수출 규제도 조정될 것이다. 그러나 모호성을 지양하고 일관성을 지향하는 강력한 무역구제조치는 계속될 것으로 생각된다. 무엇보다도 특히 자바이든 행정부 초기에는 주요 무역협상 추진이 제한적일 것이다.

조엘 커프만 변호사는 스텝토 앤 존슨의 파트너 변호사다.

-
- 1) 본 고에 훌륭한 조언을 해주신 스텝토 앤 존슨의 리차드 커닝햄 파트너 변호사에게 감사드린다.
 - 2) "Why America Must Lead Again Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," By Joseph R. Biden, Jr. March/April 2020.
 - 3) The Biden Plan to Ensure the Future is 'Made in All of America' by All of America's Workers, <https://joebiden.com/made-in-america>.
 - 4) 2021년 1월 5일 조지아 주에서 2차 투표가 진행되기 전까지는 최종 상원 구성은 결정되지 않는다.

Biding Time for Biden's New Trade Agenda

Given the four tumultuous years we just laid to rest, President-elect Joseph Biden will enter White House with more goodwill from the global community than any recent occupant. Just by the virtue of being elected, the President-elect has already accomplished his greatest political achievement: To deprive President Trump of his second term in office. It is a task he was uniquely placed to deliver.

There are overwhelming expectations, at home and abroad, that the new administration must undo every deed or misdeed of U.S. Trade Representative(USTR) Robert E. Lighthizer. In addition, there are a few diplomatic breakdowns by Secretaries Tillerson and Pompeo (in addition to those of President Trump himself) that also call for immediate attention. Over the past four years, Korea has been subject to its fair share of coercion and surprises.

This article is not the first (and surely not the last) to speculate how the President-elect might redefine U.S. economic policies and the ties with the world. It is an ungrateful topic, often based on extrapolation of the leaders' character and speeches – where speculations often go awry. In reality, there are only a few degrees of freedom by which the Biden administration could change U.S. trade policy.

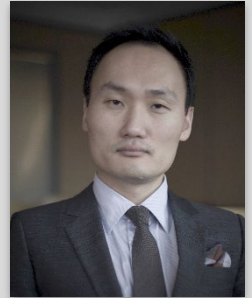
The new administration will face the most divided Congress since the impeachment of President Clinton, where the divide is no longer partisan or personal, but even cultural. As with most G7 and G20 leaders, the policy space to execute a reciprocal trade liberalisation is somewhere between small and non-existent. It may be a question of time before we hear of world leaders lamenting over how Biden's trade policy does not diverge far enough from his predecessor's – or does not diverge quickly enough.

1. Cards Maketh the Statesman

Biden's political instincts tend to veer slightly towards the traditional left, even compared to Barak Obama, or Hillary Clinton. Biden has carefully nurtured his relations with unionised labour, and his election rhetoric on trade borrowed heavily from his conservative rival. As an indication, the Biden campaign pledged a higher share of domestic content in U.S. auto manufacturing, and to expand the Buy America Act with preferential treatment for U.S.-made infrastructure, clean energy and medical equipment.

However, it is easy to inflate the significance of leaders' personalities or political compasses in these discussions. For both trade and foreign policy, good and viable options are few and far between. Even a U.S. President (or his Trade Representative) are victims of the circumstances who only play the poor cards that they have been dealt. Some constraints – like Congressional politics, or grassroots opposition to trade liberalisation – may seem trivial but are existential threats to progressive politicians. Other limits are more proverbial – and come with a hegemon in decline.

Especially as the prospects for export-led growth are currently dire, alternatives are not just



Dr. Hosuk Lee

- Director of ECIPE

(European Centre for
International Political
Economy, Brussels)

- Senior Fellow of
London School of
Economics

- Advisor for Lee&Ko
Global Commerce
Institute

T. +32-2-289-1350

E. Hosuk.lee@ecipe.org

scarce and costly – but a free trade agenda would be a gamble with little pay-off. Seen through a myopic lens of Presidential terms, a full reversal of the entire America First canon is just infeasible. But a change might also be undesirable. It would be a grave misjudgement to assume that a Democrat would compromise on core national objectives – like China's rise, post-pandemic recovery or digitalisation – just for the sake of showing goodwill towards foreign nations and international organisations.

Many of the lapses we think of characteristically Trump-*esque* were also *leitmotifs* of past U.S. administrations: America's withdrawal from the multilateral order and foray into preferential agreements began with Korea-U.S. Free Trade Agreements(**KORUS FTA**) under President Bush and came to its peak with the Trans-Pacific Partnership under Obama. Practically every USTR since Bob Zoellick has accused the Appellate Body of judicial activism and political bias. Perhaps the U.S. veto against the reappointment of Professor Chang Seung-Wha in 2016 (delivered by Ambassadors Froman and Punke) foreshadowed what would happen to the remaining Appellate Body members.

At the time of writing, another ongoing issue illustrates the consistency of objectives throughout the administrations quite clearly. Both the outgoing and incoming U.S. administrations express discontent over the Government Procurement Agreement. Where the former wants to withdraw from the agreement entirely, the latter seeks to modify its commitments unilaterally. As objectives or rationale overlap, the most significant difference between the two seems to be about table manners.

2. No Changing Horses in Midstream

Other constants are China's rise and Europe's decline. Beijing is unable or unwilling to accommodate U.S. strategic and economic interests – why a containment of China continues to be the defining feature of U.S. trade policy. Chinese politics is increasingly nationalist, inward-looking and sociologically complex – in a manner that is not entirely dissimilar to the politics in America's heartlands. Most importantly, a post-pandemic China under President Xi is also entrenched and non-responsive to external economic incentives.

In that context, Europe (or any of the U.S. allies, including Japan, India and Australia) does not provide enough impetus for China to reform, at least in critical areas like state-owned enterprises, human rights or internet controls. By and large, transatlanticism

has ceased to be the panacea to most first-order issues of the day. At the same time, the E.U. is legitimising agricultural and digital protectionism across the world that defies U.S. interests.

Those who reject U.S. isolationism contend that President Trump's *America first* also became *America alone*, making the country weaker without its allies. While this notion holds for security or Weapons of Mass Destruction(**WMD**) in a multipolar world, it is much less certain in the case of trade negotiations. For instance, the U.S. did not need Australia, Canada or Singapore to open up Japan's rice quotas, or might even argue that the Trans-Pacific partnership(**TPP**) partners diluted U.S. interests with products that must fit within the same window. A similar logic applies to U.S.-China Phase I and II negotiations where U.S. allies have asymmetrical (or even contrary) market access interests vis-à-vis China and slow down the process significantly.

While Democrats needed to hide negotiations with Japan inside the TPP agreement to face the unionised autoworkers, President Trump was never inhibited by such political debts. In an essay published just a few days after the November 2016 elections, I predicted that President Trump could even attempt a trade deal with China, which would be the trade policy equivalent of 'shooting someone on Fifth Avenue without losing any supporters.' The reality TV-star rose to power *despite* his own party – and not necessarily thanks to it. This gave him a unique policy space in trade negotiations that is difficult to recreate.

The President-elect cannot close a door that he cannot reopen. Ambassador Lighthizer's Section 232 and 301 tariffs remain in place for China – and so does the deals with others (including Korea) that paid to get rid of them. The new USTR will not need to play the role of *demandeur* – just name a more reasonable price to remove the irritants. Limited bilateral talks to re-establish normal trade relations (in return for unilateral concessions by China) also have the advantage of not requiring approval from a progressive and ethics-conscious Congress.

Only once the bilateral approach reaches its end, the new USTR needs to opt to take the problem to the World Trade Organization(**WTO**) or TPP. One nuclear option is to renegotiate GATT provisions (including the sacrosanct 'Most Favored Nation' principle) as a means to differentiate its terms of trade with China from other countries. It is ironic how preferential agreements were once responses to the failure of

the multilateral Doha Agenda – and the failure to managed trade bilaterally could lead us back to Geneva.

3. Jumping to the Conclusion

The popular consensus is that President Trump is, above all else, a great disruptor. The description is probably apt in the case of climate change, healthcare, immigration and most domestic issues. But on trade, President Trump was less of a disruptor, but a catalyst and an accelerator of pre-existing developments.

Whether we look to America's bifurcation with China, intimidation against strategic partners or multilateral institutions, President Trump and Ambassador Lighthizer were quick to jump to conclusions. They did so in every sense of the last word. *America first* did not just offer unpremeditated actions, but also fast-forwarding to an endgame that was not destined to happen for a decade or later. Many observers may agree that a zero-sum game with China is inevitable – but Korea, Europe, and institutions like WTO or Organization for Economic Corporation and Development(OECD), may no longer be willing or indispensable for uphold U.S.-based order within their respective frontier.

So, perhaps the real question for a negotiator-in-chief is how (or when) a declining power seek confrontation – assuming he wants to enter it from a position of strength.

In sum, only a few trade objectives (or processes to achieve them) should change under the new administration. There is too little political capital to reimagine U.S. trade policy when priorities are inevitably elsewhere: With over a quarter-million Americans dead, the nation's pandemic response is a policy failure that leaves little resources for other issues. If there is any diplomatic bandwidth available, it goes towards repairing the damage in other areas: If the Trump administration withdrew from TPP in the first week of office, the Biden administration's priority is to re-accede the Paris climate accords on Day One.

Finally, Trade Promotion Authority for the Executive Office (which is a pre-requisite for any trade agreement requiring ratification) expires at the end of June 2021. Its absence could fundamentally change the job description of a USTR towards enforcement, institutional reforms and other housekeeping duties. Such focus also changes the profile and paygrade of a prospect nominee.

Overall, the President-elect has not just little gain from asking

the Congress for its renewal – it will also put him at odds with his own camp while forcing him into a time-consuming horse-trading with mainstream Republicans. And time is a precious commodity for a 78-year-old President-elect who may not take a second term for granted.

Grievances of the present, and Trump's mistakes of the past, are both present in President-elect Biden's days ahead.

Hosuk Lee is a member of the Advisory Board of Global Commerce Institute, Director of European Centre for International Political Economy(ECIPE) in Brussels and Senior Fellow of the London School of Economics.

바이든 당선인의 새로운 무역의제를 기다리며

이호석

지난 4년간의 대혼란을 잠재우며 백악관에 입성하게 될 조 바이든 대통령 당선인은 국제사회로부터 그 누구보다도 더 많은 지지를 받고 있다. 바이든 당선인은 선거에서 승리했다는 것 자체만으로 이미 트럼프 대통령 연임 저지라는 자신의 가장 위대한 정치적 업적을 달성했다. 그것은 그에게 주어진 임무였다.

미국의 새 행정부가 로버트 라이트하이저(Robert E. Lighthizer) 미국무역대표(USTR)의 모든 결정들을 철회해야만 한다는 국내외 기대치가 크게 고조되어 있다. 더불어 국무부 킬러슨 전 장관과 폼페이오 장관(그리고 트럼프 대통령 본인 스스로의)의 몇 가지 외교적 실패 역시 극복하여야 할 최우선 과제이다. 지난 4년간 한국은 압박과 놀라움을 번갈아 가며 경험했다.

본고는 대통령 당선인이 미국의 경제정책과 외교관계를 어떻게 재정의 할 것인지를 추측하는 최초의 글도 아니며 마지막 글도 아니다. 이는 지도자들의 성격이나 발언을 바탕으로 추정할 수밖에 없어 자주 예상이 빗나가는 달갑지 않은 주제다. 실제로 바이든 행정부는 미국의 무역정책에 변화를 줄 여유가 많지 않다.

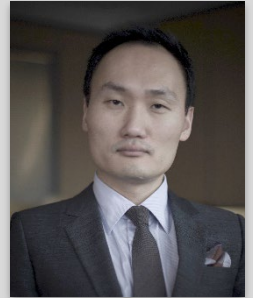
새 행정부는 클린턴 대통령 탄핵 이후 가장 분열된 상태의 의회를 맞이하게 될 것이며, 그 분열은 당파적인 것도 개인적인 것도 아닌 심지어 문화적인 것이 될 것이다. 대부분의 G7 및 G20 지도자들이 처해 있는 상황과 마찬가지로 상호 호혜적 무역 자유화를 도모할 수 있는 정책여력은 거의 없다. 바이든의 무역정책이 전임 트럼프 대통령의 그것과 크게 다르지 않거나 예상보다 빠르게 변화하지 못하는 것에 대해 세계의 지도자들이 실망하는 것은 시간문제일 수 있다.

1. 상황이 정치가를 만든다

바이든의 정치적 본성은 버락 오바마나 힐러리 클린턴과 비교해도 전통적 좌파에 경도돼 있다. 그는 노조와의 관계를 신중하게 발전시켜왔고 무역에 대한 선거 유세는 보수 세력의 주장을 많이 인용했다. 실제로 바이든 캠프는 미국 자동차 제조에 있어서 국산 부품 비율을 높이는 동시에 인프라 및 청정에너지와 의료 장비 분야에 대한 '바이 아메리칸(Buy American)'정책의 확대를 약속하기도 했다.

하지만 이런 논의와 관련하여 지도자들의 성격이나 정치적 방향성이 쉽게 과장되는 경향이 있다. 무역이나 외교정책에서 훌륭하면서도 실제 가능한 정책은 거의 없는 것이 현실인데도 말이다. 이와 같은 상황에서 미국의 대통령(또는 그의 무역대표)은 불리한 패(cards)만 주어지는 희생자와 같다. 의회 정치나 무역자유화에 대한 이해당사자들의 반대 등 몇 가지 제약들은 진보 정치인에겐 현실적인 장벽으로 다가온다. 다른 한계들은 더욱 분명하고 이는 결국 대통령 권한의 위축으로 이어진다.

특히 미국의 경우 수출주도 성장은 실효성이 없으며 그 대안도 비용이 많이 들기 때문에 자유무역을 의제로 논하는 것은 큰 보상을 기대하기 힘든 일종의 도박이 될 것이다. 대통령 임기 4년이라는 제한적인 시각에서 볼 때에 기존 '미국 우선(America First)'기조를 완전히 바꾸는 것도 사실상 불가능하다. 무작정 변화가 꼭 바람직한 것만도 아니다. 민주당원들이 단순히 다른 국가들



이호석 박사

- 유럽국제정치경제
연구소 소장
- 런던 정치경제대학교
선임연구위원
- 『광장
국제통상연구원』
국제자문위원

T. +32-2-289-1350

E. Hosuk.lee@ecipe.org

및 국제기구에 대한 미국의 호의를 확인시켜주기 위해 중국의 부상이나 포스트 코로나 시대의 회복, 디지털화와 같은 핵심적 국가 목표에 힘을 실어줄 것으로 확신하는 것은 심각한 오판일 것이다.

우리가 트럼프만의 방식이라고 생각하는 많은 실수들은 사실 과거 미국 행정부들이 반복해서 보였던 것들이기도 하다. 미국의 다자체제 이탈이나 특혜무역협정에 대한 시도는 부시 대통령 당시 한 - 미 FTA 에서 시작 됐고 오바마 행정부 때 환태평양경제동반자협정(TPP)으로 절정에 달했었다. 이미 밥 졸릭(Bob Zoellick) 이후 거의 모든 USTR들이 상소기구의 사법적극주의 및 정치적 편향에 대해 비난해왔고 이미 2016년 상소기구 위원이었던 한국의 장승화 교수에 대한 미국의 연임거부는 최근에 다른 상소기구 위원들에게 일어날 것이라는 것을 이미 예고했다고 볼 수 있다.

본고를 작성 중인 시점에 진행 중인 현안들은 미국 행정부의 목표와 관련 된 일관성을 제법 명확하게 보여준다. 그 중의 하나가 곧 퇴장할 행정부와 새로 입장할 행정부 모두 정부조달협정(GPA)에 대한 불만을 표하고 있다는 것이다. 전자는 해당 협정에서 완전히 탈퇴하고 싶어 하는 반면, 후자는 일방적으로 해당 협정의 양허내용을 수정하려고 한다. 두 행정부 모두 목적과 이유는 유사하나 접근방법에서 큰 차이를 보일 뿐이다.

2. 강을 건너는 중에 말을 바꿔 탈 수는 없다

또 주목할 부분은 중국의 부상과 유럽의 하락세이다. 중국은 미국의 전략경제적 이익에 타협할 능력도 그럴 의향도 없다 - 바로 이것이 미국 무역정책의 핵심이 중국 봉쇄에 초점이 맞춰질 이유이다. 중국 정치는 점점 국수주의화 되고 있고 내부지향적인 동시에 사회적으로 복잡해진다. 어떻게 보면 이는 미국과 크게 다르지 않다. 가장 중요한 사실은 포스트 코로나 시대하에서 시진핑 주석의 중국은 매우 견고하고 외부에서 오는 경제적 유인에 영향을 받지 않고 있다는 것이다.

이러한 상황에서 유럽(또는 일본, 인도와 호주 등 미국의 동맹국)은 적어도 국영기업, 인권 또는 인터넷 통제와 같은 중대한 영역에 있어서 중국으로 하여금 개혁을 촉구할 만큼의 충분한 자극을 주지 못하고 있다. 대체로 범대서양주의(transatlanticism)는 더 이상 당면한 국제 현안들에 대한 해법을 제시하지 못하고 있다. 동시에 유럽은 농업과 디지털 보호주의를 합법화하면서 미국의 이익에 도전하고 있다.

미국 고립주의(U.S. isolationism)를 반대하는 사람들은 트럼프 대통령의 '미국 우선(America First)'정책이 결과적으로 '나홀로 미국(America Alone)'이 되는 바람에 동맹과 같이지 않는 미국을 더 약하게 만들었다고 주장한다. 이러한 생각은 다극체제에서

안보나 대량파괴무기(WMD)에는 적용되지만, 무역협상의 상황에서도 그럴지는 확실하지 않다. 예를 들면, 미국이 쿼타(quota)를 통해 일본의 쌀시장개방을 할 때 호주나, 캐나다 또는 싱가포르를 필요로 하지 않았었고, TPP 참여국들을 하나로 묶기 위하여 특정 제품에 대한 미국의 이익을 희생시키기도 했다. 미-중간 1단계, 2단계 합의에도 비슷한 논리가 적용되는데 미국의 동맹국들이 중국 시장접근에 대한 다양한 이해관계를 가져 그 진행속도를 크게 늦추고 있다.

민주당이 자동차 노조의 반대입장을 감안해서 TPP내에서 일본과의 협상을 숨겼어야 했던 것과는 달리 트럼프 대통령은 그러한 정치적 부채에 구속받지 않았다. 필자는 2016년 11월 대통령 선거 며칠 후 기고한 글에서 트럼프 대통령이 '맨하튼 5번가에서 그 누구의 반감도 사지 않고 누군가를 저격하는 것'과 같은 무역정책으로 중국과의 합의를 시도할 수 있을 것으로 예측했다. 리얼리티 TV쇼 스타는 자신이 속한 정당에 빚지지 않고 대통령에 당선되었다. 이런 여건은 그가 무역협상을 하는 데 전무후무한 독특한 정책공간을 제공했다.

바이든 대통령 당선인은 다시 열 수 없이 이미 닫힌 문을 다시 닫을 수는 없을 것이다. 라이트하이저 대사의 중국을 겨냥한 232조와 301조 관세, 한국을 포함한 다른 나라들과의 기존 합의들은 철회비용을 고려하면 그대로 유지될 전망이다. 미국의 신임 무역대표부 대표는 새로운 역할을 모색하기 보다는 기존의 몇몇 조치들을 철회하기 위한 합리적 가격을 계산할 것이다. 또한 중국으로부터 일방적 양보를 받을 경우 이를 대가로 중국과 무역관계정상화를 위한 제한적 양자협상은 가능할 수도 있다. 이는 진보적이며 윤리적인 것을 중시하는 의회의 승인을 요구하지 않아도 되기 때문일 것이다.

신임 USTR은 중국과의 양자협상이 선행되기 전에 WTO나 TPP 논의로 옮겨가지 않을 것이다. 미국이 취할 수 있는 핵심 옵션 중 하나는 중국과의 무역관계를 다른 나라들과의 무역관계와 차별한다는 의미에서 소위 '신성불가침조항'인 최혜국대우 원칙을 포함한 GATT 조항을 재협상하는 것이다. 한 때 특혜무역협정이 도하(Doha) 다자협상의 실패에 대응하는 수단이 되었다가 이제 양자 간 관리무역이 제대로 성공하지 못하게 되어 다자무역원칙을 논의하는 제네바로 이슈가 되돌아오고 있다는 현실이 모순적이다.

3. 현 시점에서의 결론

대부분의 사람들은 트럼프 대통령을 위대한 파괴자로 인식하고 있다. 그리고 이러한 판단은 기후변화, 의료 서비스, 이민 등 대부분의 국내 문제에서 근거하고 있다. 하지만 무역에 있어서는 트럼프 대통령은 파괴자라기 보다는 이미 진행되던 개혁에 촉매제이자 촉진자로 볼 수 있다.

미국이 중국과 갈라서든, 전략적 동맹들이나 다자체제를 위협하든 트럼프 대통령과 라이트하이저 무역대표부 대표는 신속히 결론을 냈다. 모든 분야에서 그러했다. 미국은 계획에 없던 일들을 추진했을 뿐만 아니라 그들이 아니었다면 적어도 10년 이상 일어나지 않을 일들에도 신속하게 개입하기 시작했다. 많은 사람들이 미-중간 제로섬게임의 불가피성을 인정할 수는 있겠지만 한국과 유럽, 그리고 WTO나 OECD와 같은 국제기구들은 더 이상 미국 중심의 질서를 원한다던가 절대적인 것으로 인정하지 않을 것이다.

그래서 미국의 협상 총책임자는 쇠락하는 제국이 어떻게(또는 언제) 강자의 지위를 이용하여 대립국면 진입을 모색할 수 있는 지에 대한 질문에 봉착하게 될 것이다.

결론적으로 미국의 새 행정부에서는 몇 가지 무역 목표(또는 그 과정)가 변경되어야만 한다. 이미 25만 명 이상의 미국인이 사망했고 미국의 코로나 대응이 정책적 실패로 돌아간 상황에서 무역과 같은 다른 현안에 대해 활용할 수 있는 정책적 여력은 거의 없다. 만일 외교적 공간이 있는 경우엔 다른 분야에서의 손실을 만회하려고 할 수는 있을 것이다. 예를 들어 트럼프 행정부가 취임 첫 주에 TPP 탈퇴를 했던 것과 같이 바이든 행정부는 취임 첫 날 파리기후협정에 재가입하는 것이다.

모든 무역협정에 필수로 여겨지는 행정부의 무역촉진권한(Trade Promotion Authority, TPA)은 2021년 6월 말에 만료된다. TPA가 없으면 무역정책의 집행, 제도개혁과 조직관리 등 신임 USTR의 임무에 지대한 영향을 미칠 수 있고, 이런 상황은 USTR 후보자 인선에도 변화를 가져다 줄 것이다.

전반적으로 볼 때 대통령 당선인이 의회에 TPA 연장을 요청하는 것은 큰 도움이 되지 않을 것이다. 특히 이를 위해 주요 공화당 의원들과 소모적 거래를 하는 것은 자신의 캠프진영과도 마찰이 생길 수 있는 일이다. 연임을 장담하기 어려운 고령의 나이인 바이든 당선인에게 이러한 시간조차 매우 소중하기 때문이다.

앞으로 시작될 바이든 당선인의 시대는 과거 트럼프의 실수들과 현재 극복해야 할 난제들이 기다리고 있다.

이호석 박사는 법무법인(유) 광장 국제통상연구원의 국제자문위원이며, 브뤼셀 소재 유럽국제정치경제연구소(ECIPE) 소장, 런던정치경제대학교 선임연구위원이다.

- 법무법인(유) 광장 [\[홈페이지\]](#)에서 모든 이슈브리프 발간물들을 보실 수 있습니다.
- 이 뉴스레터는 일반적인 정보 제공만을 목적으로 발행된 것으로서, 법무법인(유) 광장의 공식적인 견해나 법률의견이 아님을 알려드립니다. 『광장 국제통상연구원』에서 발송하는 뉴스레터를 원하지 않으시면 [\[수신거부\]](#)를 클릭해 주십시오.