



트럼프 4월 2일 상호 관세의 근거와 전망 및 대응 방향

한미동맹의 거대한 거래주의 시작과 기로(岐路)에 선 대한민국

정민정

닉슨 대통령의 「적성국교역금지법」(「국제비상경제권한법」의 전신) 활용 사례와 트럼프 대통령의 「국제비상경제권한법」 활용 사례를 보건대, 트럼프 4월 2일 상호 관세로 한미동맹의 거대한 거래주의의 서막을 알리는 관세전쟁의 포문이 열리게 될 것이다. 일차적으로는 한미간 교역조건의 상호성에 대한 우리 자체의 총체적 진단과 처방이 필요하다. 또한 미국 시장에서 우리와 경합하다가 배제되는 다른 국가 현황을 파악하여 반사적 이익을 확보할 필요가 있다. 궁극적으로는 미국의 안보 청구서와 국가 산업 포트폴리오 전체로 손익을 계산하여 한미 FTA 재재협상과 방위비 분담금 협상에 임해야 할 수 있다.

1 들어가며

미국은 두 차례 세계대전을 모두 승리로 이끌었고, 세계대전의 폐허에서 자유 진영 전체를 구해냈다. 반세기에 걸친 동서냉전에서도 결국 승리하여 세계패권국이 되었다. 팍스 아메리카나와 자유시장경제질서가 지배하던 지난 30여 년은 역사상 가장 평화롭고 풍요로운 시기였다.

하지만 트럼프 대통령은 2025년 1월 20일 취임 이후 두 달 만에 미국의 국제통상 정책을 자유주의에서 미국 우선주의에 기초한 보호무역주의로 대폭 수정하였다. 다수의 대통령 행정조치¹⁾로 적국, 동맹국 할 것 없이 전 세계를 겨냥하여 국가별 관세, 품목별 관세, 상호 관세로 위협하고 있다.

국가별 관세의 법적 근거는 「국제비상경제권한법」(IIEPA)이고, 품목별 관세의 법적 근거는 「무역확장법」 제232조이다. 트럼프 대통령이 예고한

대로 2025년 4월 2일 상호 관세가 부과된다면, 근거는 「국제비상경제권한법」이 될 수 있다.

이 보고서에서는 「국제비상경제권한법」을 살펴보고, 트럼프 관세전쟁은 왜 시작되었고, 어떻게 끝날지 전망한 후 대응 방향을 모색하기로 한다.

2 「국제비상경제권한법」

「국제비상경제권한법」은 미국의 안보, 외교, 경제에 현저한 위협이 발생했을 때 대통령이 광범위하게 경제 거래 규제를 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 우리의 긴급재정경제처분 및 명령(「대한민국 헌법」 제76조제1항)과 유사한 제도이다.

(1) 「국제비상경제권한법」 연혁

이 법의 전신은 제1차 세계대전 당시 제정된 「적성국교역금지법」(TWEA)이다. 1960년대 이후 미국은 만성적 국제수지 적자로 금 준비, 단기 달러 채무가 증가하였다. 베트남 전비 조달을 위한 통화

1) 미 대통령 행정조치(Presidential Actions)에는 행정명령(Executive Order), 각서(Memorandum), 성명(Proclamation)이 있다.

증가로 달러 가치가 하락하면서 각국의 금 태환 요구가 증가하였다.

1971년 8월尼克 대통령은 포고령 제4074호를 발표하여 국가 비상사태를 선포하였다. 그리고 통화 위기에 대응하기 위해 「적성국교역금지법」에 근거하여 모든 수입품에 10% 관세를 부과하고, 금 태환을 정지하였다. 이를 계기로 브레튼우즈 체제는 붕괴하고, 스미소니언 체제로 재편되었다.

1971년 12월 18일 워싱턴 스미소니언 박물관에서 열린 G10 재무장관 회의에서 각국 통화의 달러 대비 평가 절상(일본 16.9%, 독일 13.6%, 프랑스 8.6%, 영국과 이탈리아 7.5%), 환율 변동 폭 확대(기존 1% → 2.25%), 달러 대비 금 교환 비율 조정(1온스당 35달러 → 38.02달러)이 합의되었다. 이를 뒤尼克 대통령은 관세부과를 철회하였다.

(2) 「국제비상경제권한법」에 따른 관세부과 사례

트럼프 행정부 이전, 미 대통령이 「국제비상경제권한법」에 근거하여 관세를 부과한 적은 없다. 단, 2019년 트럼프 대통령이 지금처럼 동법에 근거하여 멕시코를 관세로 압박한 적은 있다.

2019년 5월 30일 제1기 트럼프 대통령은 불법이민 위기를 국가 비상사태로 판단하고 멕시코가 이를 완화하기 위한 효과적인 조치를 채택할 때까지 「국제비상경제권한법」에 근거하여 멕시코에 추가 관세를 부과할 것이라고 발표하였다. 2019년 6월 10일부터 멕시코산 모든 수입품에 5% 관세를 부과할 것이고, 요구사항이 달성되지 않으면 단계적인 추가 인상이 있을 것이라고 경고하였다(7월 1일 10% → 8월 1일 15% → 9월 1일 20% → 10월 1일 25% 부과). 이에 멕시코는 워싱턴에 외교부장관을 급파하여 미국의 요구를 대부분 수용하는 협상을 하였다. 2019년 6월 7일 트럼프 대통령은 예고한 관세부과를 취소한다고 발표하였다.

2025년 2월 1일 트럼프 대통령은 「국제비상경

제권한법」에 근거하여 캐나다와 멕시코에는 각각 25%, 중국에 대해서는 10% 추가 관세를 2월 4일부터 부과한다는 내용의 행정명령에 서명하였다. 2월 4일 트럼프 대통령은 오피오이드(Opioid) 밀반입을 국가 비상사태로 판단하고 중국에 대해 관세를 부과하였는데, 이는 「국제비상경제권한법」에 근거한 최초의 관세부과 조치이다. 한 달 뒤인 3월 4일 중국에 추가 관세 10%를 또 부과하였다.

(3) 국제통상법적 평가

「국제비상경제권한법」에 따른 트럼프 관세부과는 WTO와 합치되지 않는다. 양허관세 이상의 관세부과는 WTO 협정 체제의 기본원칙인 관세양허의무(GATT 제II:1조 (a)호)와 충돌한다. GATT 회원국의 의무위반 조치는 WTO GATT 제21조의 안보를 이유로 정당화될 수 있지만, 이는 국방·군사 안보와 같은 협의의 개념이다.

한편, 「국제비상경제권한법」의 안보는 ‘국가 안보, 외교정책 또는 경제에 대한 비정상적이거나 특별한 위협’으로 유동적·포괄적인 개념이다. 2025년 2월 트럼프 대통령은 펜타닐·오피오이드 밀반입과 불법 이주를 이유로 국가 비상사태를 선언하였다. 명분은 불법 이민과 마약 밀수 대응을 위해서라고 했지만, 그 이면에는 미국 제조업 보호와 산업 경쟁력 강화라는 전략적 목적이 있다. 미국의 무역적자 누적과 미국 내 제조업 기반의 몰락을 ‘전시 또는 국제관계의 긴급상황’(GATT 제XXI조 (b)(iii)호)이라고 보기는 어렵다.

참고로 2022년 12월 WTO 패널은 「무역확장법」 제232조에 근거한 미 행정부의 2018년 3월 관세부과 조치가 WTO 협정 위반이라고 판정한 바 있다.²⁾ 2023년 1월 미국이 항소하였고, WTO 상소기구의 기능 정지로 절차가 중단된 상황이다.

2) 패널보고서, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, WT/DS544/R, 2022.12.9., para.7.149.

[표 1] 트럼프 제1기 및 바이든 행정부의 연도별·국가별 무역수지

순번	국가	트럼프 제1기 행정부				바이든 행정부				(단위: 천 달러)
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
1	중국	-395,751,420	-442,410,724	-364,502,480	-331,964,035	-388,631,238	-421,872,990	-300,230,305	-319,093,015	
2	멕시코	-71,996,028	-81,389,405	-103,024,105	-117,203,608	-111,828,830	-134,827,140	-156,852,510	-175,944,964	
3	베트남	-40,287,751	-41,585,894	-58,337,461	-73,272,406	-97,168,974	-124,478,451	-109,129,370	-129,377,830	
4	독일	-66,002,769	-70,576,913	-69,842,895	-59,927,748	-72,897,800	-77,539,232	-86,381,485	-87,933,303	
5	아일랜드	-38,381,601	-46,930,547	-53,058,349	-56,747,207	-60,242,361	-66,537,139	-65,766,238	-87,217,061	
6	대만	-18,165,732	-16,756,717	-24,722,022	-32,236,753	-43,821,507	-52,362,497	-50,142,539	-76,393,594	
7	캐나다	-23,435,541	-26,155,280	-33,336,833	-21,909,416	-58,714,978	-93,341,539	-78,353,044	-73,666,613	
8	일본	-72,122,082	-70,535,781	-72,425,195	-58,714,227	-64,547,756	-74,128,621	-75,415,450	-72,325,168	
9	한국	-25,064,444	-19,873,281	-23,434,976	-27,393,442	-32,833,364	-49,401,606	-54,888,684	-69,919,561	
10	인도	-24,870,253	-23,182,148	-25,918,057	-26,499,895	-36,877,565	-43,659,947	-47,167,890	-49,481,854	

* * : 2024년 무역수지 오름차순.

※ 자료: ITC Trade map; KOTRA, 「트럼프 제1기 및 바이든 행정부의 대외무역」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.2.11.에서 재인용.

3 트럼프 4월 2일 상호 관세 전망

트럼프 대통령은 교역 상대국의 관세 및 비관세 수준에 상응하는 관세부과 조치를 예고하고 있는데, 2025년 4월 2일 「국제비상경제권한법」을 활용한 상호 관세 부과 가능성이 점쳐지고 있다.

트럼프 대통령이 주요 교역 상대국에 상호 관세를 부과하는 이유는 ① 미국의 만성적 무역적자 해소(표 1) 참조), ② 「감세 및 일자리법」(Tax Cuts and Jobs Act: TCJA) 조세 감면으로 줄어든 정부 수익을 별충하기 위한 추가 재원 마련, ③ 협상력 극대화를 위해서이다.³⁾ 하지만 ③을 제외하고 ①과 ②의 목적을 달성하는 데에는 한계가 있다.

① 단기적으로 무역수지 개선, 교역조건 향상 효과를 기대할 수는 있다. 하지만 미국은 오랫동안 재화 소비를 수입에 의존해 온 만큼, 자국 물건으로 대체하는 데 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없다. 그 결과 장기적으로는 상호 관세로 인해 수입 물자가 상승하여 실질성장률을 훼손할 수 있다.⁴⁾

② 2023년 기준 연방정부 수입에서 개인소득세

는 약 49%를 차지하지만, 관세의 비중은 1.8%에 불과하다. 연방정부 수입에서 차지하는 비중이 미미한 관세를 인상하여 추가 감세의 재원을 마련한다는 것은 비현실적이다.⁵⁾

③ 상호 관세가 협상에서 강력한 레버리지로 작용할 것이라는 점은 이미 캐나다, 멕시코, 콜롬비아 사례에서 확인되고 있다. 2025년 2월 1일 트럼프 대통령이 불법체류자와 펜타닐 마약 유입 방지를 위한 협조를 요구하며 2월 4일부터 캐나다와 멕시코 수입품에 대해 각각 25%의 추가 관세를 부과하겠다고 발표했다. 2월 3일 캐나다와 멕시코가 국경 경계 강화를 약속하면서 관세부과가 한 달간 유예되었다. 캐나다 및 멕시코산 수입품에 대한 추가 관세부과는 시행과 유예를 계속 반복 중이다. 콜롬비아도 미국으로부터 관세부과 조치를 통보 받았는데, 자국 출신 불법 이주민을 본국으로 데려오는 조건으로 관세부과 조치를 유예받았다.

트럼프 대통령이 주요 동맹국을 대상으로 상호 관세를 부과하는 이유에 대해서는 관세 철회 또는 조정을 협상의 레버리지로 삼아 ① 안보 청구서 협상을 유리하게 추진하기 위한 것이라는 견해도 있

3) 트럼프 상호 관세 이유를 더욱 간명하게 표현하면, “① reciprocity, ② raising revenues, ③ negotiating tactics”이다.

4) KIEP, 「2024 미국 대선: 트럼프 관세정책의 배경과 영향」, 「오늘의 세계경제」, 2024, pp.13-16.

5) 삼성증권, 「트럼프 관세와 마려라고 합의」, 『Geopolitical Research』, 2024, p.8.

고, ② 미국의 만성적 무역적자 문제를 보다 근본적으로 해결하기 위해 글로벌 통화, 환율, 금융 체제를 재편하기 위한 것이라는 견해도 있다. 일명 ‘마러라고(Mar-a-Largo) 합의’⁶⁾ 또는 ‘제2의 플라자 합의’라고 부른다.

1985년 플라자 합의는 실제 인위적인 환율조정에 성공했고, 미국의 무역수지 적자를 줄였다. 이후 미국 경제는 견고한 성장궤도로 올라가게 되었다. 한편, 플라자 합의의 주요 타겟이던 일본은 엔화 가치 상승이라는 충격에 금리를 대폭 인하하고, 대출을 무분별하게 늘리는 방식으로 대응했다가 부동산 거품과 붕괴, 잃어버린 30년이라는 결과를 맞이하게 되었다.⁷⁾

그런데 정작 중국과 같이 트럼프 대통령이 타겟으로 삼은 국가는 이 합의를 받아들이기 어렵다. 대신 동맹국은 미국의 안보 우산 제공의 대가로 합의를 받아들일 수밖에 없는 상황일 수 있다. 그리고 트럼프 대통령은 2026년 11월 중간선거 전까지 핵심 공약 정책에 대한 성과를 도출해야 하는데, 시간이 많지 않다.

4 한국의 대응 방향

한국과의 교역에 대한 트럼프 대통령의 처방은 특정 산업을 대상으로 한 상호 관세로 시작할 것이다. 이는 한국에게 대미 수출 감소라는 직접적 영향뿐 아니라 다른 수출 지역에서의 부정적 연쇄 효과도 가져올 것으로 예상된다. 4월 2일 상호 관세 대상국 기업들은 유럽, 남미, 아시아 등지로 물량 공급을 확대할 것이고, 우리 기업은 마진을 줄여가며 무역전쟁을 하게 될 것이다. 트럼프 관세의 불

6) 마러라고는 트럼프 대통령의 플로리다 별장 이름이다. 1985년 플라자 합의 당시 미국이 뉴욕 플라자 호텔에서 일본·독일·영국·프랑스를 압박해 달려 약세 유도 합의를 끌어낸 상황을 연상시킨다.

7) 하준경, 「트럼프 2기 관세정책과 제2의 플라자 합의 가능성」, 『Bi-Weekly Hana Financial Focus』 제15권 제2호, 2025, p.3.

확실성 해소를 위해 미 현지 투자를 하자니, 리스크가 크다. 트럼프 관세가 지속되면 투자 수익이 있겠지만, 예상 유효기간이 길지 않기 때문이다.⁸⁾

미국은 상호 관세 부과 후 철회와 조정을 대가로 방위비 분담금 인상, 한미 FTA 재재협상, 국내 기업의 현지 투자에 대한 지원 협약 등을 요구할 것이다. 이에 대한 한국의 대응 방향은 다음과 같다.

첫째, 미국의 안보 청구서와 국가 산업 포트폴리오 전체 관점에서 손익을 계산할 필요가 있다. 방위비 분담금이나 특정 업종에서 소폭 타격을 입더라도, 더 큰 경제적 수혜가 가능할 수 있다. 트럼프 신행정부의 총체적·전면적인 통상 전략 개편은 우리 산업의 개별 업종별로 위협과 기회 요인을 복합적으로 제공하고 있다. 기존 국제분업구조의 변화로 반도체·바이오의약품·자동차·배터리·방위(우주항공)·조선·에너지(석유·원자력)·가전·섬유·철강·화학 부문의 수출 시장에서 중장기적으로 선도적 입지를 확보하는 기회가 될 수 있다.

둘째, 한미간 교역조건의 상호성에 대한 우리 자체의 총체적 진단과 처방이 필요하다. 산업별 무역적자가 경쟁력 차이에서 기인하는지, 아니면 불공정 무역행위에서 기인하는지, 동맹 간 협력으로 타개할 방안은 무엇인지 파악할 필요가 있다.

셋째, 미국과 다른 국가의 국제통상 관계에도 주목하여 미국 수출 시장 내 무역전환에 따른 반사적 이익을 확보할 필요가 있다. 트럼프 4월 2일 상호 관세 도입으로 한국 수출 상품의 현지 판매 가격이 상승한다고 해도 만약 우리의 무역행위가 상대적으로 공정하다고 하면, 중국, 인도, EU 등과 경합하는 분야에서 미국 수출 시장 내 우리의 가격경쟁력은 상대적으로 높아질 수 있기 때문이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

8) 한국신용평가, 「트럼프 2.0 관세 전쟁의 서막」, 『KIS Special Report』, 2025.2.14., pp.7-11.

