

2024 미국 대선: 트럼프 관세정책의 배경과 영향

김영귀 무역통상안보실 무역협정팀 선임연구위원 (ygkim@kiep.go.kr, 044-414-1188)

강구상 세계지역연구1센터 북미유럽팀장 (gskang@kiep.go.kr, 044-414-1099)

김혁중 세계지역연구1센터 북미유럽팀 부연구위원 (hjkim@kiep.go.kr, 044-414-1166)

연원호 무역통상안보실 경제안보팀장 (whyeon@kiep.go.kr, 044-414-1022)

이천기 무역통상안보실 신통상전략팀장 (leeck@kiep.go.kr, 044-414-1361)

김혁황 무역통상안보실 무역투자정책팀 선임연구원 (hhkim@kiep.go.kr, 044-414-1135)

정민철 무역통상안보실 무역투자정책팀 전문연구원 (mcchung@kiep.go.kr, 044-414-1052)

차 례

1. 서론
2. 미국 관세정책의 추이와 배경
3. 트럼프 관세정책의 경제적 영향
4. 시사점

주요 내용

- ▶ 현재까지의 경선 결과 공화당은 트럼프 前 대통령이, 민주당은 바이든 現 대통령이 각 당의 최종 대선 후보로 사실상 확정됨에 따라 2024년 미 대선은 2020년 대선의 '리턴매치'로 치러질 전망이다
- ▶ 미국의 관세정책은 다자체제 이후로는 특정 국가나 품목에 제한적으로 사용되었으나, 트럼프 행정부가 들어서면서 적극적인 관세 활용을 통해 1980년대 이래 높은 수준의 관세율을 유지 중
 - 이러한 관세정책의 배경에는 경제적 요인(무역불균형 해소, 제조업 일자리 회복), 통상정책적 요인(불공정 무역관행 교정을 위한 협상 유인), 정치적 요인(반세계화 정서를 가진 유권자의 표심 확보)이 복합적으로 작용
- ▶ 대선 결과로 트럼프 2기 행정부가 들어설 경우 1기와 마찬가지로 관세가 통상정책의 주요 수단으로 활용 될 가능성이 높으나, 본고에서는 트럼프 관세정책의 시나리오별 영향을 추정
 - 지금까지 트럼프 캠페인에서 확인된 관세정책을 토대로 관세부과 수준은 ① 보편관세(10%p), ② 301조 적용(대중국 25%p 또는 60%), ③ 상호관세(미국과 상대국의 관세율 차이), 적용대상국은 ① FTA 체결국, ② FTA 미체결국, ③ 중국으로 세분화하여 5개 시나리오를 구성한 후, 다시 ① 미국의 일방적 관세 도입과 ② 상대국의 보복관세 시행의 두 가지 경우를 구분하여 총 10개의 시나리오를 분석
- ▶ [미국경제 영향] 시나리오에 따라 미국의 무역수지는 1,715억~3,153억 달러 개선되고 교역조건의 향상도 기대할 수 있으나, 실질GDP는 약 0.12~0.36% 감소하고, 특히 소비자물가는 약 1.9~10.4%까지 상승하여 상당한 압력으로 작용할 전망이다
- ▶ [한국경제 영향] 한국의 총수출액은 53억~241억 달러 감소하고, 실질GDP와 경제적 후생은 각각 -0.27~0.13%, -299억~61억 달러 변화할 것으로 추정
 - 미국이 한국 등 FTA 체결국을 제외하고 관세를 부과할 경우 간접효과로 인한 한국의 수출은 약 53억~77억 달러 감소하나, 한국산에 대한 대체수요 증가와 제3국으로의 수출전환 성공 여부에 따라 실질GDP가 오히려 소폭 증가할 가능성 존재
 - 반면 한국에도 보편관세를 부과할 경우, 직접효과로 인한 한국의 대미수출은 약 152억 달러 감소하고 간접효과로 인한 제3국 등에 대한 간접수출은 약 70억~89억 달러 감소
- ▶ ① 미국의 관세조치가 FTA 상대국으로 확대 적용될 가능성을 주시하는 한편, 트럼프 1기에 개정된 한-미 FTA의 상호호혜적 성과에 대한 대미홍보를 강화하고, ② 대체 수출처 확보 등 글로벌 공급망 구조를 통한 간접영향에도 대비하며, ③ 보편관세 이외에도 대미 대규모 흑자품목에 국한된 관세조치의 도입가능성을 고려하여 선제적 대응방안 마련이 필요

1. 서론

가. 2024년 미국 대선 경선 상황

■ [공화당] 2024년 4월 9일 기준으로 미국의 43개 지역에서 공화당 대선후보 경선이 치러졌으며, 트럼프 前 대통령이 사실상 공화당 최종 대선후보로 확정되었음.

- 공화당의 최종 대선후보로 지명되기 위해 확보해야 하는 대의원 수는 전체 2,429명의 과반인 1,215명인데, 현재까지 치러진 경선 결과 트럼프 前 대통령이 이미 1,863명의 대의원을 확보하였음.
- 트럼프의 가장 유력한 경쟁 후보였던 니키 헤일리 前 유엔 주재 미국 대사는 15개 지역에서 동시에 공화당 대선후보 경선이 치러졌던 ‘슈퍼화요일(현지시간 2024. 3. 5.)’ 이후 대선 레이스 포기를 선언하였으며, 그 외 경쟁 주자들은 일찌감치 대선 레이스에서 이탈함.¹⁾

■ [민주당] 2024년부터 시작된 민주당 대선후보 경선이 치러지기 전부터 바이든 現 대통령이 민주당의 최종 대선후보로 사실상 낙점되었음.

- 민주당의 최종 대선후보로 추대되기 위해 확보가 필요한 대의원 수는 전체 3,934명의 절반을 넘는 1,968명이며, 바이든 대통령은 현재까지 진행된 경선 결과 이미 3,045명의 대의원을 확보함.
- 現 대통령이 재선에 도전하겠다는 의사를 밝힐 경우, 현직이라는 프리미엄이 작용하여 당내에서는 경쟁 후보가 좀처럼 나서지 않는 것이 미국 정치 문화라는 점과, 2020년 대선에서 트럼프를 꺾고 대통령에 당선된 정치적 자산은 민주당이 바이든을 다시 한 번 민주당 최종 대선후보로 추대하는 데 가장 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨.

나. 선거 판세 및 향후 일정

1) 선거 판세

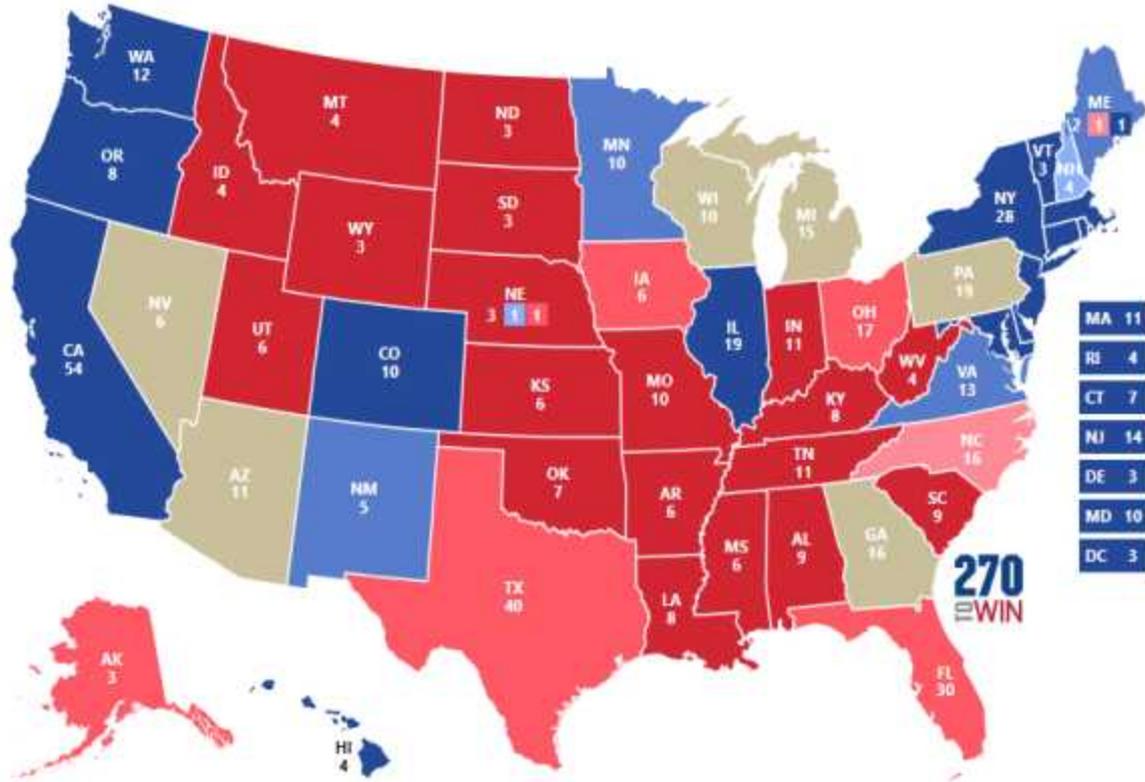
■ 선거인단 수에 따라 승리가 결정되는 미국의 간접선거 시스템상 6개 경합주(애리조나, 미시간, 조지아, 펜실베이니아, 네바다, 위스콘신)에서의 선거 결과가 미 대선 승리의 향방을 결정할 것으로 보임.

- 경합주 외 나머지 선거구는 [그림 1]과 같이 민주당과 공화당 측 후보가 현재 우세를 바탕으로 확정적으로 승리한다고 가정하면 남는 선거인단 수는 77명으로, 경합주 선거 결과가 2024년 대선 결과를 결정할 전망이다.
 - 전체 선거인단 538명 중 민주당 우세 주의 선거인단 수는 226명, 공화당 우세 주는 235명으로, 민주당 후보가 승리하려면 경합주에서 공화당 후보보다 선거인단 수를 더 많이 확보해야 하는 상황임.
 - 따라서 경합주 77명의 선거인단 중 바이든은 44명, 트럼프는 35명을 확보해야 승리를 확정지을 수 있음.

1) <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2022/12/13/trump-2024-new-poll-says-republican-voters-would-rather-see-desantis/10889244002/>(검색일: 2024. 3. 22.).

그림 1. 미국 주별 선거 판세(2024. 4. 9. 기준)

(단위: 명)



주: 1) 붉은색은 공화당, 파란색은 민주당 우세지역, 회색은 경합지역을 의미하며, 색이 진할수록 강세임을 나타냄.
2) 숫자는 선거인단 수를 의미함.
자료: 270twin, <https://www.270twin.com/maps/consensus-2024-presidential-election-forecast>(검색일: 2024. 4. 9.).

■ 바이든 대통령의 낮은 국정 지지율과 군소 후보의 약진으로 대선 결과를 예단하기는 어려운 상황임.

- 올해 대선까지 1,164일이 남은 3월 28일 기준 바이든 대통령의 국정 지지율은 과거 재선에 성공했던 역대 대통령들의 국정 지지율보다 낮은 39.1% 수준임.
- 또한 무소속 로버트 케네디 주니어(Robert F. Kennedy Jr.)로 대표되는 군소 후보의 약진도 바이든 대통령의 재선에 걸림돌로 평가됨.
 - 로버트 케네디 주니어는 2023년 4월 미국 민주당 대통령 후보 경선 출마를 선언한 이후, 민주당 경선이 현직 바이든 대통령의 대선후보 추대로 분위기가 흘러감에 따라 10월 9일 무소속 출마를 선언

2) 향후 일정

- 모든 경선 일정이 마무리되면 공화당은 7월 중순, 민주당은 8월 중순에 전당대회를 개최하여 각 당의 최종 대선후보를 추대할 예정임.
- 4월 20일(현지시간) 기준으로 공화당은 전당대회 전까지 총 12개 지역에서, 민주당은 총 14개 지역에서 경선 일정이 남아 있음.

글상자 1. 공화당과 민주당의 향후 경선 일정

- [공화당] 와이오밍(4. 20., 코커스), 펜실베이니아(4. 23., 프라이머리), 인디애나(5. 7., 프라이머리), 메릴랜드, 네브래스카, 웨스트버지니아(이상 5. 15., 프라이머리), 켄터키, 오리건(이상 5. 21., 프라이머리), 몬태나, 뉴저지, 뉴멕시코, 사우스다코타(이상 6. 4., 프라이머리)
- [민주당] 펜실베이니아(4. 23., 프라이머리), 인디애나(5. 7., 프라이머리), 메릴랜드, 네브래스카, 웨스트버지니아(이상 5. 15., 프라이머리), 켄터키, 오리건(이상 5. 21., 프라이머리), 아이다호(5. 23., 코커스), 몬태나, 뉴저지, 뉴멕시코, 사우스다코타(이상 6. 4., 프라이머리), 팝, 버진 아일랜드(이상 6. 8., 코커스)

- 2024년 미 대선의 최종 준비 단계로서 공화당 전당대회는 7월 15~18일 3일간 위스콘신주 밀워키에서, 민주당 전당대회는 그로부터 한 달여 후인 8월 19~22일 3일간 일리노이주 시카고에서 개최될 예정
 - 양당 전당대회에서는 대통령과 부통령 후보를 공식적으로 지명하고 각 당의 강령을 채택한 후 본격적으로 대선 경쟁에 돌입하게 됨.

- 양당 전당대회가 끝나고 약 3~4개월간의 선거 운동 기간을 거친 후 최종적으로 2024년 11월 5일(현지시간) 제47대 미국 대통령 선거가 치러지게 됨.

다. 연구 배경

- 현재까지의 경선 결과 2024년 미 대선은 2020년 대선의 '리턴매치'로 치러질 전망이다, 바이든 행정부에서도 트럼프 1기의 관세정책을 이어받고 있는 상황인바, 본고에서는 트럼프 관세정책 배경을 살펴보고 관세부와 시나리오의 영향을 추정하여 시사점을 도출하고자 함.

- 지금까지 트럼프 캠페인에서 공식적으로 확인된 트럼프 2기 관세정책은 크게 (1) 전 수입품에 대한 10%의 보편적 기본관세, (2) 60% 대중국 관세, (3) 상호주의 관세 부과임.

- [10% 보편관세] 트럼프 후보는 2023년 2월 27일 'Agenda 47: President Trump's New Trade Plan to Protect American Workers'에서 보편적 기본관세(universal baseline tariffs)에 대한 아이디어를 처음 제기하였으며,²⁾ 2023년 8월 18일 폭스 비즈니스와의 인터뷰에서 "수입품에 10%의 보편적 기본관세를 부과할 것"이라고 직접적으로 그 수준을 언급함.³⁾

- 닉슨 대통령이 실제로 1971년 8~12월까지 10%의 보편적 기본관세(10% ad valorem duty)를 부과한 전례가 있으며, 현재 부과되고 있는 관세율에 10%p를 더하는 방식임.⁴⁾

- [60% 대중국 관세] 2024년 1월 27일, 워싱턴포스트는 트럼프 前 대통령이 재선에 성공할 경우 중국산 수입품에 대해 일률적으로 60%의 관세를 부과하는 방안을 검토하고 있다고 최초 보도⁵⁾한 바 있으며, 트럼프 前 대통령은 2024년 2월 4일 미국 폭스뉴스와의 인터뷰에서 '60% 안'을 인정하며 심지어 "더 많을 수도 있다"고 추가적으로 언급함.⁶⁾

2) <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-new-trade-plan-to-protect-american-workers>.

3) Fox Business(2023. 8. 18.), "Trump reveals why he wants a matching tax on trade," <https://www.foxbusiness.com/video/6334380407112>; <https://www.washingtonpost.com/business/2023/08/22/trump-trade-tariffs/>.

4) <https://www.nytimes.com/1971/12/21/archives/import-surtax-ended-by-nixon-he-signs-proclamation-on-flight-to.html>.

5) <https://www.washingtonpost.com/business/2024/01/27/trump-china-trade-war/>.

- 불공정 무역 관행이 있다고 판단되는 국가의 특정 제품에 제재 관세를 부과할 수 있는 「무역법」 301조와 안보를 이유로 수입을 제한할 수 있는 「무역확장법」 232조를 사용할 수 있을 것으로 보이며,⁷⁾ 이는 모두 트럼프 1기에 활용한 바 있음.
- 또한 트럼프 前 대통령은 2024년 1월 31일, '재선에 성공할 경우 중국에 대해 최혜국(MFN) 대우를 골자로 한 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent normal trade relations) 지위를 박탈하겠다고 발표함.⁸⁾
- [상호관세] 트럼프 前 대통령은 2023년 6월 21일 'Agenda 47: Cementing Fair and Reciprocal Trade with the Trump Reciprocal Trade Act'에서 상호주의 관세(reciprocal tariffs)를 제기⁹⁾했으며, 2024년 3월 2일 "미국 제품에 관세를 부과하는 국가로부터의 수입품에 대해 같은 비율의 보복관세를 부과하겠다"고 밝힘¹⁰⁾
- 트럼프는 노스캐롤라이나주 그린스보로(Greensboro)에서 열린 집회에서 "재선에 성공하면 트럼프 호혜무역법(Trump Reciprocal Trade Act)을 통과시킬 것"이라고 언급하며, 외국이 미국산 제품에 미국이 부과하는 관세보다 높은 관세를 부과하는 경우 해당 국가의 제품에 상호 관세를 부과할 수 있는 권한을 부여하겠다는 입장임.

2. 미국 관세정책의 추이와 배경

가. 미국 관세정책의 역사

- 미국은 GATT 체제 시작(1947년) 전까지 관세율 인상을 주창한 공화당과 이에 반대한 민주당의 대립으로 관세율이 등락을 거듭함.
- 1900년대부터 고려하면 미국의 1차 관세 인상기는 맥킨리 대통령 재임 시절(1897~1901)로 볼 수 있음.
 - 경기 불황을 해소하기 위한 해법으로서 '관세 인상'을 공약으로 제시한 공화당의 맥킨리가 대선에서 큰 승리를 거두었으며, 취임 후 생필품에 대한 관세 인상이 담긴 「딩리법(Dingley Act of 1897)」을 제정함.
 - 다만 공화당에도 관세 인하론자(Progressive Republicans)들이 존재했으며, 「딩리법」 이후 「페인-올드리치법(Payne-Aldrich Tariff Act of 1909)」과 같은 관세 인상안의 통과는 공화당 내 내분을 심화하는 요인이 되었음.
- 윌슨 행정부에서 민주당 주도로 제정된 「언더우드법(Revenue Act of 1913)」은 관세를 인하했으며, 동 법에 서는 연방 소득세 복원을 통해 재원을 확보함.
- 하딩부터 후버 대통령에 이르기까지 공화당 주도로 촉발된 2차 관세 인상기(1921~32년)에 미국은 1850년대 이후 최고 수준의 관세율을 기록함.

6) <https://www.cnbc.com/2024/02/04/trump-floats-more-than-60percent-tariffs-on-chinese-imports.html>.

7) 트럼프 1기 백악관 국가경제위원회(NEC) 부국장 Cleve Willems(2024. 4. 15.).

8) <https://www.donaldtrump.com/news/aca6c50d-a1dc-4ffc-88c3-ed32b767fc46>. 2022년 러시아의 우크라이나 침공으로 미국정부는 이미 러시아에 대한 PNTR을 철회한 전례가 있음.

9) <https://www.donaldtrump.com/agenda47/agenda47-cementing-fair-and-reciprocal-trade-with-the-trump-reciprocal-trade-act>.

10) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-02/trump-vows-to-boost-reciprocal-tariffs-on-imports-if-reelected>.

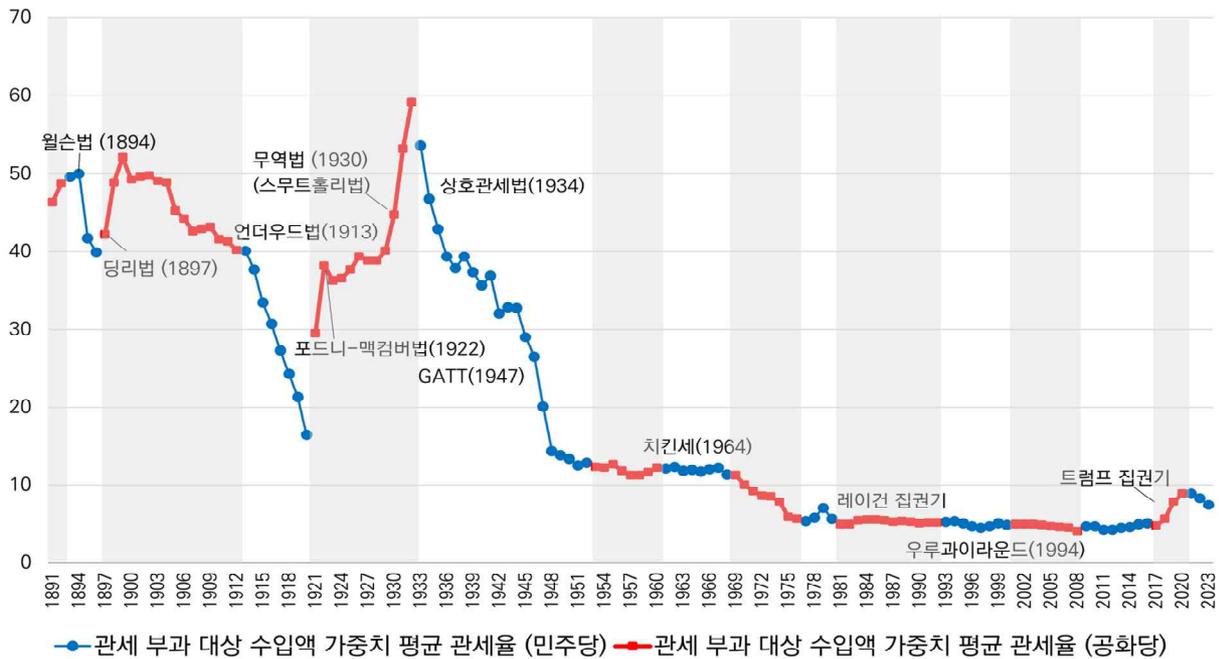
- 공화당은 「긴급관세법(Emergency Tariff of 1921)」, 「포드니-맥컴버법(Fordney-McCumber Tariff of 1922)」, 「스무트홀리법(Trade Act of 1930)」을 연달아 통과시키면서 관세 인상을 주도함.
- 민주당 루즈벨트 정권하에서 「상호관세법(Reciprocal Tariff Act)」 제정으로 「스무트홀리법」이 개정되고, 대통령에게 양자무역협정을 협상할 수 있는 권한이 부여되면서 관세 인하가 본격적으로 시작됨.
- 다자주의 전환기(GATT 체제 이후)까지 미국 행정부는 「상호관세법」을 활용해 양자무역협정을 활발하게 체결했으며, 여기에는 루즈벨트부터 트루먼까지 민주당 정권의 장기 집권(1933~53년)이 원동력으로 작용함.

■ 다자주의 체제로 전환된 후 트럼프 행정부 이전까지 미국은 전반적으로 관세율을 낮춰 왔으나, 필요에 따라 국소 타격을 가하는 방식으로 부분적인 관세 인상을 시행함.

- [치킨전쟁] 유럽경제공동체의 미국산 치킨 수입세 인상에 대응해 민주당 존슨 대통령은 유럽산 소형 트럭 등에 소위 '치킨세를 부과하며 보복했으며, 이후 독일은 미국시장을 위한 소형 트럭 생산을 중단함.¹¹⁾
- [레이건 집권기] 레이건은 전반적으로 자유무역을 옹호하는 입장을 여러 차례 비쳤으나 실제로는 일본산 자동차, 반도체, 모터사이클에 대한 수입 제한과 관세 인상이 이어졌으며, 한국을 포함한 18개국에 대해 철강 수입제한과 관세 인상, 그 외에도 다양한 무역제한 조치를 시행함.¹²⁾

그림 2. 미국의 관세율 추이(1891~2023년)

(단위: %)



주: 1) '관세부과 대상 수입액 가중치 평균 관세율'이란 미국의 관세 수입을 관세부과 대상 소비용 수입액(dutiable imports for consumption)으로 나눈 값을 의미함.
 2) 파란 선은 민주당 대통령 집권기, 붉은 선은 공화당 대통령 집권기를 의미함.
 3) 같은 해에 양당 대통령의 집권 기간이 겹칠 경우 더 긴 기간을 재임한 대통령의 집권기로 봄.
 자료: 1891~2022년 자료는 USITC(2023), "U.S. imports for consumption, duties collected, and ratio of duties to value, 1891-2022," [Table 1]을 참고함. 2023년은 U.S. Census 자료를 통해 저자가 1년 연장함.

11) Griswold(2022), "Why Are Pickups So Expensive? Blame the Chicken Tax," Cato Institute, <https://www.cato.org/commentary/why-are-pickups-so-expensive-blame-chicken-tax>(검색일: 2024. 4. 10.).
 12) Richman(1988), "The Reagan Record on Trade: Rhetoric vs. Reality," Cato Institute Policy Analysis, No. 107.

나. 트럼프 1기와 바이든 정부의 관세정책

1) 트럼프 1기 행정부의 관세정책

- 트럼프 행정부는 「무역법」 201조와 301조 및 「무역확장법」 232조에 근거하여 관세를 부과하면서 대대적인 보호무역 조치를 도입함.
- [201조 세이프가드] 「무역법(Trade Act of 1974)」 201조를 근거로 트럼프 행정부는 태양광 셀/모듈에 대해 4년간, 대형 가정용 세탁기와 부품에 대해 3년간의 세이프가드 조치를 부과해 관세를 인상함(2018. 2.).
 - 해당 세이프가드 조치는 불공정 무역행위가 없어도 시행될 수 있다는 것이 특징임.
 - 태양광 셀/모듈에 대해 2.5GWh를 초과하는 수입 물량에 1년 차(2019년: 30%)부터 4년 차(2022년: 15%)까지 추가로 관세를 부과했으며, 대형 가정용 세탁기에도 이와 유사하게 관세율 쿼터(Tariff-Rate Quota)에 따라 20~50%의 관세를 추가로 부과함.
- [232조 관세] 「무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」 232조를 근거로 한국을 포함한 다수 국가에 철강(25%)과 알루미늄(10%)에 대한 추가 관세를 부과함(2018. 3.).
 - 232조 관세부과 초기에 안보 관계의 중요성을 고려해 한국을 해당 조치에서 일단 배제한다고 하였으나 (2018. 3.) 결국 철강(2018. 6.)에 대한 쿼터와 알루미늄(2018. 5.)에 대한 관세가 한국에 부과되었음.¹³⁾
- [301조 관세] 「무역법(Trade Act of 1974)」 301조를 통해 미국은 중국의 불공정한 무역관행 시정을 명분으로 중국산 제품에 대한 전방위적인 고율 관세부과 조치를 1~4차에 걸쳐 실시함.¹⁴⁾
 - [1차] 연간 340억 달러 규모, 818개 품목에¹⁵⁾ 대한 25% 추가 관세가 기계(51%), 전자제품(27%), 운송장비(21%) 등에 부과됨(2018. 7.).¹⁶⁾
 - [2차] 연간 160억 달러 규모, 279개 품목에 대한 25%의 추가 관세가 화학(51%), 기계(16%), 운송장비(15%), 전자제품(12%)에 집중됨(2018. 8.).
 - [3차] 1차, 2차에 비해 범위가 대폭 확대된 3차 관세부과 조치는 무려 연간 2,000억 달러 규모, 5,745개 품목에 적용되었으며 화학(24%), 농업(20%), 섬유(17%), 광물(14%), 목재(9%) 등 다양한 분야에 걸쳐 도입 당시 10% 관세부과 조치가 이후 25%로 상향 조정됨(2019. 5.).
 - [4차] 3차보다도 한층 더 규모가 커진 4차 관세(3,000억 달러 규모)는 두 단계에 걸쳐 부과되었는데, 1단계에서 농업(36%), 섬유(21%), 광물(15%) 등 3,729개 품목에 적용되었으며(2019. 9.), 「미·중 간 1단계 무역합의(Phase One Trade Deal)」로 2단계 관세부과 계획은 철회되고 1단계 품목에 대해서도 도입 당시 10%에 비해 소폭 인하한 7.5%로 관세율을 조정함(2020.1. 조정).

13) USITC(2023), "Economic Impact of Section 232 and 301 Tariffs on U.S. Industries," Publication Number: 5405.

14) *Ibid*

15) 미국 관세부과 기준인 HTS(Harmonized Tariff Schedule)가 수시로 변경되어 품목의 수도 계속 변경되었으며, 본고는 추가 관세부과 도입 당시를 기준으로 함. 이하 2~4차 리스트에도 같은 기준이 적용됨.

16) 품목군간 비율은 HTS 소호(subheading)를 기준으로 함.

그림 3. 트럼프와 바이든 행정부의 무역가중치 평균 관세율 추이(2015-24. 2.)



- 주: 1) '무역가중치 평균 관세율'이란 주 2에서 설명하는 관세액을 전체 수입액(소비용)으로 나눈 값을 의미함.
 2) 그림에서 사용하는 관세액은 U.S. Census의 추정치이며 실제 징수된 관세액을 의미하지는 않음. 미국의 재화가 해외에서 처리되고 조립되면 그 가치의 일부에만 관세가 적용되어야 하지만, 해당 추정치는 이를 고려하지 않아 관세액을 과대 추정할 수 있음, 또한 한 품목에 여러 관세율이 적용되거나 특별세(special rates)가 적용되는 경우 관세 추정치가 제시되지 않아 실제 징수된 관세액보다 관세 추정치가 이를 과소 추정될 수 있음.
 3) 2024년에 대해서는 본고 작성 시점 기준으로 최신 자료인 2월까지지만 고려함.
 자료: U.S. Census(검색일: 2024. 4. 12.).

2) 바이든 1기 행정부의 관세정책 현황

■ 바이든 행정부는 이전 트럼프 행정부의 232조 및 301조 관세정책을 큰 틀에서 계승하고 있어 미국은 1980년대 이후 가장 높은 관세 수준을 유지하고 있음(그림 2 참고).

- [232조 관세] 미국과 EU 간 GSSA(Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum) 협상 개시 합의로 미국은 EU산 철강과 알루미늄에 대해 당초 부과된 관세를 관세쿼터로 대체했지만, 그 외 232조 관세 조치에 큰 변화가 없음.
- [301조 관세] 트럼프 행정부의 301조 관세는 바이든 행정부에서 ① 관세부과 예외조치 만료를 회복하고 ② 코로나19 팬데믹에 대응한 예외조치로 일부 완화되었지만, 큰 변화가 있었다고 평가하기는 어려움.
 - 트럼프 행정부는 301조 관세 중 이해당사자의 의견을 참고해 대략 550개 품목에 대한 관세를 면제해 주었으나 임기 말인 2020년 10월에 해당 조치가 모두 만료되었고,¹⁷⁾ 이후 바이든 행정부에서 해당 352개 품목에 대한 관세 면제조치를 회복시켜 줌.¹⁸⁾

17) Office of the United States Trade Representative(2021. 10. 8.), "Request for Comments on the Possible Reinstatement of Certain Exclusions in the Section 301 Investigation of China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation" Federal Register 86 FR 56345.

18) Office of the United States Trade Representative(2023. 12. 29.), "Extension of Exclusions and Request for Comments: China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation," Federal Register 88 FR 90225.

- 코로나19 팬데믹에 대응해 301조 관세 대상 중 99개 의료 품목에 대한 면세조치가 시행(2020. 12. 29.) 되었으며, 이 중 77개에 대해서는 2024년 5월까지 관세 면세조치가 연장된 상황임.¹⁹⁾
- 다만 바이든 행정부는 트럼프 정부 말기에 시행한 면세조치를 연장한 것에 불과하다고 평가할 수 있음.

■ 최근에 바이든 행정부는 301조 관세에서 다루는 특정 철강과 알루미늄 제품의 관세율을 세 배 높일 것을 USTR에 주문함(2024. 4. 17.).²⁰⁾

- 바이든 대통령은 중국의 철강 및 알루미늄 산업에 대한 보조금과 높은 (탄소)배출 문제를 지적하고 있음.
 - 바이든 행정부에서 탄소배출 문제를 거론하는 것이 특이한 일은 아니지만, 이를 관세 인상의 근거로 삼은 것이 주목할 만한 일임.
 - 트럼프 행정부 시절의 USTR 대표였던 라이트하이저도 최근 저서에서 탄소국경조정세(carbon border adjustment)를 주장한 바 있어,²¹⁾ 이번 사건은 미국에서 환경문제가 보호무역 조치와 본격적으로 결합 되는 현상의 신호탄이 될 수 있음.
- 앞서 밝힌 바와 같이 301조 조치의 4차 리스트 중 1단계 품목은 7.5% 관세 적용 대상으로, 이른 시일 내에 바이든 행정부의 USTR에서 해당 품목 중 철강과 알루미늄에 해당하는 다수의 품목에 대한 관세 인상을 단행할 수 있음.

다. 트럼프 관세정책의 배경

- 이론적으로는 경제규모가 큰 미국이 관세를 부과할 경우 일정한 조건하에서 자국의 후생을 개선할 수 있으나, 이 경우에도 세계경제 전체의 후생은 감소함.
 - 일반적으로는 관세를 부과할 경우, 정부의 관세수입 증가에 비해 소비자 잉여와 생산자 잉여의 감소가 더 커 경제 전체적으로는 후생이 감소하게 됨.
 - 다만 경제규모가 큰 국가의 경우, 부과된 관세의 일부만 소비자 가격에 전가되고 나머지는 외국의 생산자가 부담함에 따라 교역조건(terms of trade)의 개선효과가 나타나 후생이 오히려 증가할 수 있는데, 이를 근린 궁핍화(beggar-thy-neighbour) 관세라고 지칭함.
 - USITC(2023)에 의하면 232조와 301조에 의해 부과된 관세율이 1% 상승하는 경우 수입가격도 약 1% 상승한 것으로 추정되어, 사실상 관세율이 모두 수입가격에 전가된 것으로 나타났음.²²⁾
 - 이 경우에도 관세를 부과한 국가와 상대국의 후생 변화를 합산하면 전 세계적으로는 후생이 감소함.
- 현실적으로는 경제적 요인(무역불균형 해소, 제조업 일자리 회복), 통상정책적 요인(상대국의 불공정 무역관행 교정), 정치적 요인(반세계화 정서를 가진 유권자의 표심 확보)이 작용한 것으로 판단됨.

19) *Ibid*

20) The White House(2024. 4. 17.), "FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces New Actions to Protect U.S. Steel and Shipbuilding Industry from China's Unfair Practices"(검색일: 2024. 4. 19.).

21) Robert Lighthizer(2023), "Many members would like us to have a carbon border adjustment fee put on imports, I agree," *No Trade is Free*, Chapter 18, p. 316, HarperCollins Publishers, New York.

22) USITC(2023. 5.), "Economic Impact of Section 232 and 301 Tariffs on U.S. Industries."

- **[경제적 요인]** 무역불균형을 해소하고 미국 내 수입경쟁 산업 보호 및 미국 내 투자 촉진을 통한 제조업 일자리를 회복하기 위한 목적으로 관세정책을 활용함.
 - ‘무역불균형은 상대국이 미국에 비해 높은 관세 및 비관세장벽을 유지하기 때문에 발생한다’는 인식하에 미국의 관세율을 높임으로써 이를 해소하겠다는 의도로 판단되나, 무역불균형은 저축과 투자의 차이에 의해 결정되므로 무역정책적 수단의 영향은 제한적임.²³⁾
 - ‘관세부과를 통한 수입감소가 제조업 일자리 회복으로 이어질 것’이라는 기대는 ‘중국으로부터의 수입증가가 미국 내 제조업 일자리 감소에 상당히 기여’했음을 보여준 Autor²⁴⁾ et al.(2013)의 연구에 기초하나, 후속연구에서는 관세부과의 경제적 영향이 미미한 것으로 나타남.²⁵⁾
- **[통상정책적 요인]** 지식재산권 탈취, 국영기업 보조, 강제 기술이전, 인위적인 환율절하 등 불공정 무역관행이 무역불균형을 초래하고 시장을 왜곡한다는 인식하에 상대국을 협상자리로 유인하기 위한 측면도 존재함.
 - 중국과는 2020년 1단계 무역협정을 체결하고, 불공정 무역관행을 시정하기 위해 지식재산권 보호 강화와 기술이전 강요 방지 등의 내용을 포함함.
 - 캐나다, 멕시코와는 2020년 7월 NAFTA를 USMCA로 대체했으며, 한국과는 2019년 1월 한·미 FTA를 개정하고 일본과는 2020년 1월 미·일 무역협정을 발효함.
- **[정치적 요인]** 리스트 벨트 중심의 반세계화 정서를 지닌 미국 유권자를 타깃으로 한 공약으로, Autor et al.(2024)에서는 ‘정치적으로 성공한 정책’이라고 평가함.²⁶⁾
 - Autor et al.(2024)는 수입관세에 더 많이 노출된 지역에 거주할수록 공화당과 트럼프에게 투표할 확률이 높았음을 실증적으로 보여줌
 - Taylor Orth(2023. 3. 22.)에 의하면 미국인의 24%(공화당 지지자의 38%)는 관세인상에 긍정적인 반면 부정적인 응답은 20%에 그쳤으며, 특히 전체 응답자의 66%는 ‘관세인상이 불가상승으로 이어질 것’으로 예상한다는 점에서 관세부과의 부정적 영향에도 불구하고 다수가 찬성하는 상황임.²⁷⁾

3. 트럼프 관세정책의 경제적 영향

가. 분석 시나리오

- 고려할 수 있는 시나리오 조합 중 보편관세의 4개 시나리오와 상호관세의 1개 시나리오를 대상으로 미국의 일방적 관세도입과 이에 대응한 상대국의 보복관세 도입의 두 가지 경우를 구분하여 총 10개의 시나리오를 분석하고자 함(표 1 참고).²⁸⁾

23) 관세부과가 양자간 무역적자를 줄일 수는 있으나, 제3국으로의 무역전환으로 전체적인 무역불균형 해소 효과는 제한적임.

24) Autor, D. H., D. Dorn, and G. H. Hanson(2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review*, 103(6), pp. 2121-2168.

25) 후속연구인 Autor et al.(2024)은 2018~19년 미·중 간 무역전쟁의 경제적·정치적 영향을 분석한 결과, 관세로 인해 보호받은 산업에서의 고용 효과는 발견되지 않았으며, 보복관세로 미국 농업계가 받은 부정적 영향도 미국정부의 보조금에 의해 일부만 상쇄된 것으로 분석되었음.

26) Autor, D. A. Beck, D. Dorn, and G. H. Hanson(2024), “Help for the Heartland? The Employment and Electoral Effects of the Trump Tariffs in the United States,” NBER Working Paper 32082.

27) <https://today.yougov.com/international/articles/48987-americans-prefer-trumps-approach-to-trade-to-bidens-poll>.

- 첫 두 시나리오(1-1, 2-1)는 미국이 FTA 미체결국에는 10%p를 추가로 부과하고, 중국에 대해서는 25%p를 추가로 부과하거나 60%로 상향조정하는 경우를 고려했으며,²⁹⁾
- 그 다음 두 시나리오(3-1, 4-1)에서는 보편관세를 FTA 체결국³⁰⁾까지 확대적용하는 경우를 감안
- 상호관세 시나리오(5-1)에서는 미국이 FTA 미체결국 중 무역적자국을 대상으로 상대국과 미국의 관세율 차이만큼을 추가로 부과하고, 중국에 대해서는 60%를 부과하는 경우를 고려
 - 미국의 FTA 미체결국 중 무역적자 규모 상위 10개 국가인 중국(3,393.6억 달러), EU(1,853.5억 달러), 베트남(1,129.8억 달러), 일본(671.6억 달러), 대만(479.1억 달러), 태국(418.0억 달러), 인도(394.0억 달러), 말레이시아(299.0억 달러), 스위스(212.6억 달러), 인도네시아(211.8억 달러)를 대상³¹⁾
- 보복관세 시나리오는 앞의 5개 시나리오에 대응하여 상대국도 동일한 수준의 관세를 미국에 부과하는 경우
 - 보복관세의 경우, 보편관세에 대해서는 미국과 동일 수준의 관세부과(10%p, 25%p, 60%), 상호관세에 대해서는 미국 관세율과 자국 관세율의 차이만큼 부과를 가정

표 1. 분석대상 시나리오

시나리오		미국의 대상국별 적용관세율			
미국의 관세부과	상대국의 보복	명칭	FTA 미체결국	FTA체결국	중국
보편관세 + 301조	×	1-1	① 10%p		③ 25%p
		2-1	① 10%p		④ 60%
		3-1	① 10%p	② 10%p	③ 25%p
		4-1	① 10%p	② 10%p	④ 60%
상호관세 + 301조		5-1	⑤ 무역적자국 대상 (상대국 관세율-미국 관세율)%p		④ 60%
보편관세 + 301조	○	1-2	① 10%p		③ 25%p
		2-2	① 10%p		④ 60%
		3-2	① 10%p	② 10%p	③ 25%p
		4-2	① 10%p	② 10%p	④ 60%
상호관세 + 301조		5-2	⑤ 무역적자국 대상 (상대국 관세율-미국 관세율)%p		④ 60%

나. 분석방법 및 자료

■ 교역효과 추정에는 부분균형 분석과 산업연관 분석을, 거시경제적 효과 추정에는 일반균형 분석을 실시함.

- [교역효과] 미국의 수출입효과는 직접효과만 추정하고, 한국의 수출효과는 직접효과(대미 수출감소효과)와 간접효과(글로벌 공급망 구조를 통한 주요국으로의 중간재 수출감소효과)로 구분하여 산출함.

28) 고려 가능한 시나리오 조합은 [부록 1] 참고.

29) 미국의 가중평균관세율: 전체(2.33%), 중국(12.94%), 베트남(3.23%), 일본(1.63%), EU(1.56%), 한국(0.01%), 캐나다/멕시코(0%).

30) 미국의 FTA 상대국(호주, 바레인, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카 공화국, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 이스라엘, 요르단, 멕시코, 모로코, 니카라과, 오만, 파나마, 페루, 싱가포르, 한국)은 모두 20개국이나 본 분석에서는 한국, 캐나다, 멕시코만 고려했는데, 미국의 FTA 상대국과의 교역에서 3개국이 차지하는 수출입 비중은 2019~23년 평균 기준으로 약 79%와 86%에 해당함.

31) 미국의 FTA 미체결국 중 무역수지 적자국은 약 71개국으로 적자규모는 2019~23년 평균 10,116억 달러이며, 분석대상 상위 10개국의 적자규모는 약 9,339억 달러로서 전체 적자의 92.3%를 차지함.

글상자 2. 산업별 수출효과 분석 방법

- [직접효과] 탄력성 분석을 통해 관세인상에 따른 주요국(미국)의 대미(대주요국) 수출감소액을 추정
 - 관세인상 ^① → 대미(대주요국) 수출감소
 - ① 관세인상에 따른 주요국(미국)의 대미국(대주요국) 수출감소액은 HS코드 8~10단위 품목별 관세증가율과 해당 품목의 수입가격 탄력성을 이용하여 추정
- [간접효과] 대미 수출감소로 인한 제3국의 생산감소가 국제 산업연관구조를 통해 한국의 제3국행 중간재 수출에 미치는 영향을 산출
 - 제3국의 대미 수출감소 ^② → 제3국의 생산감소 ^③ → 한국산 중간재에 대한 수입감소
 - ② 수출감소에 따른 산업별 생산감소액은 산업연관분석(2022년 ADB MRIO)으로 추정
 - ③ 산업생산 감소로 인한 한국산 중간재에 대한 수입감소액은 주요국의 한국제품 투입계수를 적용하여 계측

- [거시경제적 효과] 연산가능일반균형(CGE) 모형을 이용하여 관세인상에 따른 직간접 수출효과와 주요국의 경제성장 감소에 따른 수입수요 감소, 제3국으로의 수출전환까지 모두 고려한 거시경제적 효과를 추정함.

글상자 3. CGE 분석 방법

- [CGE 모형] CGE 모형은 각 경제주체의 행위(생산, 소비, 투자, 수출입 등)를 규정짓는 방정식, 그 방정식을 이루는 변수들의 변수값, 그 변수값의 변화에 따라 결과를 추정해내는 파라미터들로 구성
 - 경제주체들의 모든 행위를 묘사하는 방정식 체계를 구축하고, 실제 현실의 데이터를 모형의 각 방정식에 들어 있는 변수의 값과 연결하여 구성
 - 초기균형 상태에서 정책도입으로 인해 특정 충격(변수의 변화)이 가해지면 이와 관련된 모든 변수들이 상호작용을 하면서 새로운 균형상태(steady state)에 도달하게 되며, 이때 주요 변수의 수치변화를 바탕으로 파급효과를 분석

■ 교역효과 분석에서는 ITC Market Access Map,³²⁾ Trade Map³³⁾ 자료를 토대로 HS코드 세부세번별 자료를 이용했으며, 산업연관분석에서는 2022년 ADB MRIO³⁴⁾를, 연산가능일반균형 분석에서는 GTAP DB v11³⁵⁾를 활용함.

- WTO Tariff Analysis Online(베트남, 태국), ASEANStatsDataPortal(베트남), ITC Market Access Map(미국)의 자료도 보완적으로 사용했으며, 기본적으로 HS 8~11단위를 이용하되,³⁶⁾ 중국, EU 27, 베트남의 경우 HS 10단위 관세율을 8단위로 단순평균 후 수입액 자료와 연계함.

다. 분석 결과

1) 미국경제에 미치는 영향

■ [교역효과] 관세부과 시나리오에 따라 미국의 수입액은 2,551억~4,997억 달러 감소하고 상대국이 보복관세를 부과할 경우 미국의 수출액은 836억~1,844억 달러 줄어들어, 무역수지는 1,715억~3,153억 달러 개선됨.

32) <https://www.macmap.org/>(검색일: 2023. 12. 20.).

33) <https://www.trademap.org/Index.aspx>(검색일: 2023. 12. 20.).

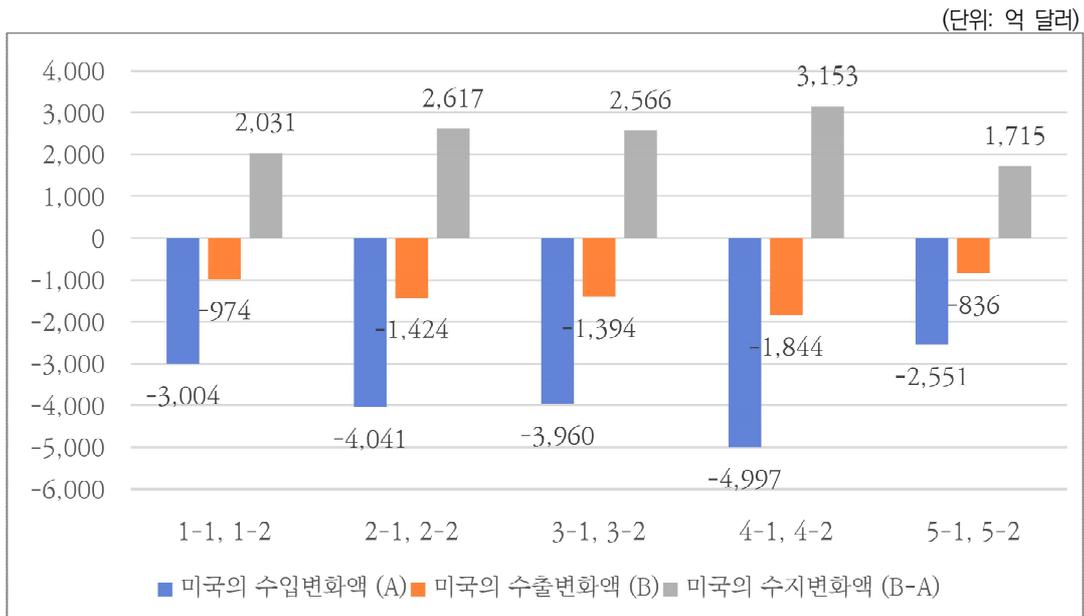
34) 관련 자료는 <https://kidb.adb.org/mrio>(검색일: 2023. 12. 28.)에서 구함.

35) *Ibid.*

36) 미국, 인도, 태국, 스위스, 인도네시아는 8단위, 일본은 9단위, 중국, EU, 베트남, 말레이시아는 10단위, 대만은 11단위가 최하위 HS코드임.

- [수입효과] 미국의 관세부과로 인한 수입액 감소폭은 상호관세보다는 보편관세를 부과할 때 더 큰 것으로 분석되었으며, FTA 체결국에까지 확대 적용하거나 중국에 더 높은 관세율을 적용할 때 감소폭이 커지는 것으로 나타남.
 - 상호관세를 부과할 경우의 수입감소액은 2,551억 달러이며, 보편관세를 FTA 체결국에도 확대 적용하고 중국에 60%를 부과하는 경우 4,997억 달러까지 증가함.
- [수출효과] 상대국이 미국과 동일한 수준으로 보복관세를 부과할 경우 미국의 수출감소 규모는 수입의 경우와 유사하게 상호관세를 부과하는 경우보다는 보편관세를 FTA 상대국에 확대 적용하고 중국에 60%를 부과할 때 더 클 것으로 전망됨.
 - 상호관세에 따른 보복관세로 인한 수출감소액은 약 836억 달러, 보편관세를 광범위하게 적용할 때는 약 1,394억~1,844억 달러에 이를 것으로 추정됨.
- [수지효과] 미국의 관세정책과 상대국의 보복조치를 모두 고려할 경우, 미국의 수지 개선효과는 보편관세를 광범위하게 적용하는 시나리오에서 3,153억 달러로 가장 클 것으로 추정됨.
 - 이는 미국이 FTA 체결국인 한국, 캐나다/멕시코 등과 무역적자를 기록 중이고 상호관세는 무역적자상대국을 대상으로 도입하는 경우를 상정했으므로, 미국의 수입액이 더 큰 상황에서 미국과 상대국이 동일한 관세를 부과할 경우 미국의 수입감소효과가 수출감소효과보다 크게 나타나기 때문임.³⁷⁾

그림 4. 트럼프 관세정책의 미국 수출입 효과



- 주: 1) 파란색은 미국의 일방적 관세부과로 인한 미국의 수입변화액을, 주황색은 상대국의 보복관세로 인한 미국의 수출변화액을, 회색은 미국과 상대국의 관세부과로 인한 미국의 수지변화액을 의미함.
 2) 분석자료는 2022~23년 평균액을 사용함.
 3) HS코드 세부세번별로 분석하여 합산한 결과이며, 분석대상은 증가세 대상 품목으로 한정함.

37) 2019~23년 기준 미국의 최대 무역적자 상대국은 중국으로 약 3,622억 달러, 2위는 EU로 약 2,111억 달러이며, FTA 체결국인 멕시코(1,249억 달러), 캐나다(562억 달러), 한국(375억 달러)과도 무역적자를 기록 중임.

- [거시경제효과] 일방적 관세부과로 미국의 실질GDP는 약 0.12~0.36% 감소하고 후생은 약 -159억~622억 달러 변화될 전망이다, 상대국이 보복관세를 부과할 경우 실질GDP는 추가적으로 감소하나 후생은 다소 개선될 것으로 추정됨.
- [성장효과] 추가적인 관세부과는 모든 시나리오에서 미국의 경제성장에 부정적으로 작용할 전망이다, 부정적 영향은 상호관세를 부과하는 경우와 보편관세를 광범위하게 적용하는 경우 더 클 것으로 추정됨.
 - 미국의 상호관세는 미국의 실질GDP를 약 0.17%, 보편관세는 약 0.12~0.36%를 감소시킬 것으로 전망되며, 상대국이 보복관세를 부과할 경우 부정적 영향은 미미하게 증가할 것으로 분석됨.
- [후생효과] 경제대국인 미국의 추가적인 관세부과는 시나리오에 따라 후생을 개선할 수도 있는데, 관세부과는 모든 시나리오에서 수입재 소비변화를 통해서 후생을 악화시키지만 상황에 따라 교역조건 개선효과가 더 크게 증가하여 전체 후생을 증가시키는 경우도 존재함.
 - 후생은 동등변화(EV: Equivalent Variation)로 계산되었으며, 동등변화는 가격의 변화가 있기 전 경제주체들이 구매했던 품목들을 가격변화 후에 동일하게 소비할 수 있는지를 보여주는 지표이므로 소비와 국내 및 수입최종재의 가격을 반영함.
 - 미국이 상호관세를 부과할 경우 미국의 후생은 약 24억 달러 개선되며, 보편관세로 인한 후생변화는 약 -159억~622억 달러에 달할 것으로 추정되었는데, 대중국 고관세 부과 후생에 부정적으로 작용했음.
 - 상대국이 보복관세를 부과할 경우 미국의 후생은 오히려 개선되는 것으로 분석되었는데, 이는 수입재의 가격 상승으로 인해 수입재 소비위축에 따른 후생감소폭보다 교역조건 개선에 의한 후생증가폭이 더 크기 때문임.
- [물가효과] 일방적 관세부과 시 미국의 소비자물가는 약 1.8~3.6% 상승할 것으로 전망되며, 상대국도 보복관세를 부과할 경우에는 약 1.9~10.4%까지 상승할 전망이다.
- 성장효과와 유사하게 상호관세 부과와 보편관세를 광범위하게 적용할 때 소비자 물가상승율은 증가하며, 상대국이 보복관세를 부과할 경우 미국의 물가상승 압력이 더 커지는 것으로 분석됨.

표 2. 트럼프 관세정책의 미국 거시경제적 효과

		시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1
미국의 관세부과	경제성장률(%)	-0.12	-0.30	-0.15	-0.36	-0.17
	후생(억 달러)	120	-159	622	457	24
	교역조건 변화	267	339	778	1,008	286
		수입재 소비변화	-207	-563	-298	-719
	소비자물가(%)	1.8	2.7	2.4	3.6	1.8
구분		시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2*	시나리오 5-2
미국의 관세 + 상대국의 보복관세	경제성장률(%)	-0.12	-0.31	-0.21		-0.17
	후생(억 달러)	146	-52	3,369		37
	교역조건 변화	283	429	3,185		301
		수입재 소비변화	-212	-587	-529	
	소비자 물가 (%)	1.9	3.2	10.4		2.0

주: * 시나리오 4-2의 경우 미국과 중국 간 고관세 부과로 인해 안정적인 균형값을 도출하지 못함.

글상자 4. Robinson and Thierfelder(2022, PIIIE) 주요 내용

- Robinson and Thierfelder(2022)는 CGE 모형을 활용하여 미국이 모든 수입품에 10%p 관세를 추가적으로 부과할 경우 소비자물가지수(CPI)가 6.7%p 상승할 것으로 추정
 - 관세부과가 물가지수에 미치는 경로로서 ① 직접적인 수입품 가격상승과 경쟁관계의 국산품 가격상승, ② 수입증가 가격상승으로 인한 생산원가 상승, ③ 대규모 관세부과 시 수입급감에 따른 환율절상과 이로 인한 공급부족에 따른 가격상승 고려
 - GLOBE 모형과 GTAP DB V10(2014년 기준연도)을 이용하여 세 가지 시나리오(① 232, 301조에 의한 관세부과 제거, ② 모든 관세 50% 제거, ③ 10%p 보편관세 부과) 고려
 - 시나리오 분석결과 미국의 소비자물가지수는 ① -1.33%p, ② -1.5%p, ③ 6.7%p 변화
 - 본고 분석결과와의 차이는 모형(GTAP 모형에서는 환율 변수를 미고려)과 분석자료(GTAP DB V11을 2024년으로 업데이트)에 기인하는 것으로 판단

2) 한국경제에 미치는 영향

■ [수출효과] 관세부과 시나리오에 따라 한국의 총수출액은 53억~241억 달러 감소할 전망이다.

- [직접효과] 미국이 FTA 상대국인 한국에도 보편적 관세 10%p를 부과할 경우, 한국의 대미국 수출액은 약 152억 달러 감소할 것으로 추정됨.
- [간접효과] 미국이 제3국에 관세를 부과하여 해당 국가의 대미 수출이 감소함에 따라 한국산 중간재에 대한 수입도 47억~63억 달러 감소할 것으로 분석되며, 상대국이 미국에 보복관세를 부과함에 따라 미국의 수출이 감소하면서 발생하는 한국산 중간재에 대한 수입은 약 6억~14억 달러 감소할 것으로 추정됨.

표 3. 트럼프 관세정책의 한국 수출효과

(단위: 억 달러)

	상대국	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1
미국의 관세부과	한국의 평균수출액(A)	7792	7792	7792	7792	7792
	미국			152	152	
	캐나다/멕시코			11	11	
	중국	16	32	16	32	32
	EU	4	4	4	4	1
	일본	2	2	2	2	0
	베트남	24	24	24	24	13
	인도	1	1	1	1	1
	한국의 수출감소액 합계(B)	47	63	211	227	47
	한국의 수출감소율(B/A*100)	0.60	0.81	2.71	2.91	0.61
		시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2	시나리오 5-2
상대국의 보복관세 부과	미국(C)	11	14	11	14	6
	합계(B+C)	58	77	222	241	53

주: 1) 교역자료는 2022~23년 평균액을 사용함.
2) 직접효과는 대미 수출감소액(152.37억 달러)이며, 합계에서 직접효과는 제외한 금액이 간접효과에 해당함.

- [거시경제효과] 미국의 일방적 관세부과로 한국의 실질GDP는 약 -0.26~0.12%, 후생은 약 -288억~61억 달러 변화하고, 상대국이 보복관세를 부과할 경우에는 각각 -0.27~0.13%, -299억~61억 달러 변화
- [성장효과] 미국이 한국을 제외한 상대국에 관세를 부과할 경우에는 실질GDP가 0.07~0.12% 증가하고, 상대국이 보복관세를 부과하는 경우에도 0.07~0.13%의 성장이 기대됨.
 - 이는 앞서 분석한 한국의 직간접 수출효과 이외에도 상대가격 변화에 따른 한국산 수입대체, 제3국으로의 수출전환까지 모두 고려할 경우 관세전쟁이 한국 경제성장에는 긍정적으로 작용할 가능성을 보여주며, 심지어 미국이 한국을 포함하여 관세를 부과하는 경우에도 추가적인 경제성장을 기대할 수 있음.
 - Fajgelbaum *et al.*(2023)³⁸⁾에 의하면, 미·중 관세전쟁으로 베트남, 태국, 한국, 멕시코 등이 평균적으로 6.5%의 수출증가 수혜를 입은 것으로 나타났으며, Bekkers, E. and S. Schroeter(2020)에서도 미·중 통상갈등으로 양국간 교역은 상당히 위축된 반면, 무역전환을 통해 아시아 지역 내 가치사슬 구조를 재편한 것으로 분석되었음.³⁹⁾
 - 다만 한국산에 대한 대체수요가 제한적이고 제3국으로의 수출전환이 원활하지 않은 상황을 가정할 경우, 한국의 실질GDP는 약 0.23~0.27% 감소할 전망이다.
- [후생효과] 미국이 한국을 제외하고 관세를 부과하고 상대국이 보복하는 경우 한국의 후생은 20억~61억 달러 개선되나, 한국을 포함하여 관세를 부과하는 경우에는 오히려 약 12억~299억 달러 감소할 전망

표 4. 트럼프 관세정책의 대한국 거시경제적 효과

		시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1		시나리오 4-1		시나리오 5-1
					부분균형		부분균형	
미국의 관세부과	경제성장률(%)	0.07	0.12	0.03	-0.23	0.05	-0.26	0.07
	후생(억 달러)	36	61	-12	-248	-19	-288	20
		시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2		시나리오 4-2		시나리오 5-2
					부분균형		부분균형	
미국의 관세 + 상대국의 보복관세	경제성장률(%)	0.07	0.13	0.03	-0.23	-	-0.27	0.08
	후생(억 달러)	35	61	-128	-255	-	-299	20

주: 1) 시나리오 4-2의 경우 미국과 중국 간 고관세 부과로 인해 안정적인 균형값을 도출하지 못함.
2) 음영으로 처리된 부분균형은 한국의 대미 수출감소 및 제3국으로의 중간재 수출감소만 고려하여 분석한 결과를 나타냄.

38) Fajgelbaum, P., P. Goldberg, P. Kennedy, A. Khandelwal, and D. Taglioni(2023), "The US-China Trade War and Global Reallocations," NBER working paper, Accepted, American Economic Review.

39) Bekkers, E. and S. Schroeter(2020), "AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE US-CHINA TRADE CONFLICT," WTO staff working paper ERSSD-2020-04.

4. 시사점

■ 미국의 추가적인 관세조치가 한국을 포함한 FTA 상대국으로 확대 적용될 가능성을 주시하는 한편, 한·미 FTA의 상호호혜적 성과에 대한 인식을 제고할 필요가 있음.

- 미국이 보편관세를 FTA 체결국인 한국, 캐나다/멕시코까지 확대 적용할 경우, 미국의 무역수지 개선효과는 약 535억 달러로 FTA 상대국을 제외했을 경우 기대할 수 있는 개선효과인 2,031억~2,617억 달러에 비해 큰 편은 아니며, 미국의 소비자물가 상승압력은 FTA 상대국을 제외한 관세조치(1.9%)보다 FTA 상대국까지 확대 적용하는 경우(3.2%) 오히려 크게 증가하므로 확대 적용 가능성을 주시할 필요가 있음.
- 한편 트럼프는 한·미 FTA 개정을 트럼프 1기의 성과로 내세우고 있다는 점에서 한·미 FTA가 가져온 상호호혜적 성과를 적극 홍보함으로써 미국 내 긍정적 인식을 제고할 필요가 있음.

■ 미국의 관세조치가 폭넓게 적용될 경우에도 한국경제에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단되나, 사전적으로 부정적 효과를 상쇄하고 기회요인을 발굴하여 대응할 필요가 있음.

- 미국의 보편관세 부과는 미국의 수입품간 상대가격에 영향을 미치므로 한국경제가 받게 될 타격도 제한적일 것으로 평가되나, 부정적 효과를 상쇄하기 위해서는 ① 미국정부의 관세수입 확대에 의한 수요 증가, ② 제3국으로의 전환수출 및 ③ 내수로의 판매 촉진을 위한 방안을 선제적으로 준비하는 것이 필요함.
- 미국이 관세조치를 FTA 체결국에 면제하는 경우에도 글로벌 공급망 구조를 통해 한국의 중간재 수출에 부정적 영향이 예상되는바, 중국(16억~32억 달러)뿐 아니라 베트남(13억~24억 달러)으로의 중간재 수출감소 가능성에 대한 대비도 필요함.

■ 보편적 기본관세 이외에도 201조 또는 232조를 활용한 품목별 조치에 대비하여 미국과의 교역에서 대규모 흑자를 기록 중인 품목에 대한 대응책 마련도 검토해야 함.

- 미국이 보편관세를 FTA 체결국까지 확대 적용하지 않는 경우에도 무역적자가 큰 품목에 국한하여 관세조치를 취할 가능성을 배제할 수 없는바, 사용가능한 협상전략을 사전에 마련한 필요가 있음. **KIEP**

표 5. 주요 대미 무역흑자 품목

(단위: 억 달러)

순번	HS코드	품목명	2022년	2023년
1	8703	승용차	184.18	290.09
2	8708	차량용 부분품 부속품	67.83	67.25
3	2710	석유제품	52.84	50.63
4	8507	배터리	39.66	46.74
5	8473	컴퓨터 부분품 부속품	63.52	35.18
6	8418	냉장고	19.70	21.40
7	2841	산화금속산염, 과산화금속산염	12.98	17.53
8	8479	각종 기계류	7.07	17.00
9	8523	비휘발성 기억장치	56.59	15.35
10	8517	휴대전화 및 부품	9.91	13.73
		전체	279.80	444.24

부록 1. 고려 가능한 시나리오

■ 미국의 관세부과 수준과 적용대상국을 조합하여 총 7개의 고려할 수 있는 시나리오를 검토함.⁴⁰⁾

- 관세부과 수준은 보편관세(10%p), 301조 적용(대중국 25%p 또는 60%),⁴¹⁾ 상호관세(미국과 상대국의 관세율 차이) 등을 고려했으며, 적용대상국은 미국과 FTA 체결국, 미체결국, 중국으로 세분화
 - ① FTA 미체결국에 대해 보편관세(10%p) 추가부과: 통상법에 기반하여 부과를 강행할 가능성
 - ② FTA 체결국을 대상으로 보편관세(10%p) 추가부과: 한·미 FTA 개정과 USMCA는 트럼프 1기의 성과로 인식되고 있는바, FTA 협정세율에 추가적으로 보편관세를 부과할 가능성은 판단하기 어려움
 - ③, ④ 301조 등을 적용하여 대중 관세율 상향조정: 10%p의 보편관세보다 더 높은 25%p의 추가부과 또는 트럼프 후보의 인터뷰에서 언급한 60%로 상향조정할 가능성 존재
 - ⑤ 적자국을 대상으로 상호관세 적용: 무역적자가 불공정 무역행위의 결과라는 인식하에, FTA 미체결국 중 무역적자 상대국을 대상으로 미국의 관세율보다 상대국의 관세율이 더 높을 경우 그 차이만큼을 부과
 - ⑥ FTA 체결국에 대한 상호관세 적용: FTA 협정세율이 상호 거의 0%이므로 상호관세에 따른 실익이 미미
 - ⑦ 미·중 관세전쟁으로 인해 현재 미국의 대중 관세율 수준이 높아져 사실상 실익이 부재

부표 1. 고려 가능한 시나리오 조합

관세부과 시나리오	미국의 교역상대국		
	FTA 미체결국	FTA 체결국	중국
보편관세 + 301조 등	① 10%p	② 10%p	③ 25%p
			④ 60%
상호관세	⑤ 무역적자국 대상 (상대국 관세율-미국 관세율)%p	⑥	⑦

40) 시나리오상 관세부과 수준은 현재까지의 가용한 정보에 기반했으므로 추후 변동될 가능성이 있음.

41) 미국 일부에서는 중국에 대해 항구적 정상무역관계(PNTR: Permanent normal trade relations) 지위철회를 주장하기도 하며, PNTR 지위가 철회될 경우의 관세인상폭은 사전적으로 예단하기 어려우나 60% 수준으로 가정한다면 위 결과를 PNTR 철회 시나리오로 해석할 수도 있음.

부록 2. 분석 자료

- 각국의 관세율은 ITC Market Access Map,⁴²⁾ 수입액은 Trade Map⁴³⁾ 자료를 이용
 - ITC Market Access Map에서는 Applied MFN 관세율을 증가세로 표시하고 있어 활용이 용이⁴⁴⁾
 - 01~97류에 대한 관세율 중 종량세(specific duty)를 증가세(ad valorem duty)로 전환하여 제공
 - ITC Trade Map은 HS코드 세부세번별로 국가간 교역자료를 제공
- ITC Market Access Map 및 Trade Map의 자료가 가용하지 않은 경우 다른 자료원으로 보완
 - 베트남과 태국의 관세율은 WTO Tariff Analysis Online의 자료를, 베트남의 교역액은 ASEANStatsDataPortal을 이용
 - ITC Market Access Map에서는 베트남과 태국의 관세율을 제공하고 있으나, 베트남의 경우 HS2017을 기준으로 2022년 관세율을 제공하고 있으며, 태국은 2021년 자료가 최신 자료
 - Trade Map에서 제공하는 베트남 교역액 자료의 경우 2012년 이후 세번(HS 8단위) 단위 자료를 미제공 (HS 6단위 자료까지만 제공)
 - 미국 관세율의 경우 ITC Market Access Map의 관세율을 우선 사용하고 관세율이 누락된 코드에 대해서는 USITC DataWeb⁴⁵⁾의 관세율을 이용하여 보정
- 수입액과 관세율은 HS코드 세부세번별 자료를 사용하되, 매칭 과정에서 일부 조정
 - 기본적으로 HS 8~11단위를 이용하되,⁴⁶⁾ 중국, EU 27, 베트남의 경우 관세율은 HS 10단위로 수입액은 8단위로 보고하고 있어 관세율을 8단위로 단순평균 후 수입액 자료와 연계
 - 대만의 경우 최근(2022년) 관세율 및 수입액이 HS2017을 기준으로 작성되고 있어 HS버전간 코드 연계표를 이용하여 HS2022 기준으로 변환
 - HS 2022→2017 코드 매칭표⁴⁷⁾를 역으로 이용하여 변환하며, 이 과정에서 발생하는 1:n 연계 품목의 경우 기존 HS2017 코드의 수입액을 1/n로 가중하여 n개의 HS2022 코드로 분화
 - 이 외 동일한 HS2022 기준으로 관세율과 수입액 자료가 작성되고 있더라도 일부 코드가 일치하지 않는 경우 해당 코드를 삭제하거나 미분류 코드(9999.99)를 부여
- 산업연관분석에서는 2022년 ADB MRIO⁴⁸⁾를, 연산가능일반균형 분석에서는 GTAP DB v11⁴⁹⁾를 이용
 - [국가분류] GTAP 자료의 160개국/지역을 보편관세 시나리오에서는 한국, 미국, EU, 캐나다/멕시코, 중국,

42) <https://www.macmap.org/>(검색일: 2023. 12. 20.).

43) <https://www.trademap.org/Index.aspx>(검색일: 2023. 12. 20.).

44) 본 연구에서는 모든 품목에 대해 분석을 실시했으나, 증가세 대상 품목의 결과만 보고함.

45) <https://dataweb.usitc.gov/tariff/annual/>(검색일: 2023. 12. 20.).

46) 미국, 인도, 태국, 스위스, 인도네시아는 8단위, 일본은 9단위, 중국, EU, 베트남, 말레이시아는 10단위, 대만은 11단위가 최하위 HS코드임.

47) WITS(<https://wits.worldbank.org/>)에서 제공하는 Product Concordances 이용.

48) 관련 자료는 <https://kiddb.adb.org/mrio/>(검색일: 2023. 12. 28.)에서 구함.

49) *Ibid*.

기타 세계로, 상호관세 시나리오에서는 한국, 미국, EU, 캐나다/멕시코, 중국, 일본, 스위스, 말레이시아, 태국, 인도네시아, 베트남, 인도, 대만, 기타 세계로 재분류

- [산업분류] GTAP 자료의 65개 산업을 농림수산업, 광업, 음식료업, 섬유 및 섬유제품, 가죽 및 가죽제품, 나무 및 나무제품, 종이제품 및 인쇄출판업, 석유정제품, 화학물질 및 화학제품, 고무 및 플라스틱, 비금속 광물제품, 1차금속 및 금속가공제품, 기계, 전기 및 광학기기, 운송장비, 기타 제조업, 서비스업으로 재분류
- [업데이트] GTAP database v11의 기준연도는 2017년으로, 거시경제지표(경제성장률, 노동증가율, 인구증가율)를 이용하여 2024년으로 업데이트하여 사용⁵⁰⁾

50) 업데이트에 사용된 거시경제지표는 CEPII(http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/bdd_modele.asp)와 IMF WEO(<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>)를 이용함.

부록 3. 트럼프 관세정책의 미국 수출입 효과

(단위: 억 달러)

		상대국	시나리오 1-1	시나리오 2-1	시나리오 3-1	시나리오 4-1	시나리오 5-1
미국의 관세부과	미국의 평균수입액(A)		27,005.90	27,005.90	27,005.90	27,005.90	27,005.90
		한국			△152.37	△152.37	
		캐나다/멕시코			△803.11	△803.11	
		중국	△1,151.63	△2,188.32	△1,151.63	△2,188.32	△2,188.32
		EU	△687.60	△687.60	△687.60	△687.60	△80.85
		일본	△191.07	△191.07	△191.07	△191.07	△3.04
		베트남	△117.11	△117.11	△117.11	△117.11	△95.53
	인도	△104.45	△104.45	△104.45	△104.45	△105.11	
	미국의 수입변화액(B)		△3,004.38	△4,041.08	△3,959.86	△4,996.56	△2,551.43
미국의 수입변화율 (B/A×100)		△11.12	△14.96	△14.66	△18.50	△9.45	
			시나리오 1-2	시나리오 2-2	시나리오 3-2	시나리오 4-2	시나리오 5-2
상대국의 보복관세 부과	미국의 평균수출액(C)		11,721.52	11,721.52	11,721.52	11,721.52	11,721.52
		한국			△55.85	△55.85	
		캐나다/멕시코			△426.30	426.30	
		중국	△371.03	△821.08	△371.03	△821.08	△821.08
		EU	△316.08	△316.08	△316.08	△316.08	△5.04
		일본	△78.07	△78.07	△78.07	△78.07	△5.02
		베트남	△12.26	△12.26	△12.26	△12.26	△0.50
	인도	△47.20	△47.20	△47.20	△47.20	△0.20	
	미국의 수출변화액(D)		△973.54	△1,423.59	△1,393.61	△1,843.65	△836.36
미국의 수출변화율 (D/C×100)		△8.31	△12.15	△11.89	△15.73	△7.14	
미국의 수지변화	미국의 평균수지액 (C-A)		△15,284.38	△15,284.38	△15,284.38	△15,284.38	△15,284.38
		한국			96.52	96.52	
		캐나다/멕시코			376.80	376.80	
		중국	780.60	1,367.25	780.60	1,367.25	1,367.25
		EU	371.53	371.53	371.53	371.53	75.81
		일본	113.00	113.00	113.00	113.00	△1.97
		베트남	104.84	104.84	104.84	104.84	95.03
	인도	57.25	57.25	57.25	57.25	104.91	
미국의 수지변화액 (B-D)		2,030.84	2,617.49	2,566.26	3,152.91	1,715.07	

주: 1) 교역자료는 2022~23년 평균액을 사용함.

2) HS코드 세부세번별로 분석하여 국별로 합산한 결과이며, 분석대상은 종가세 대상 품목으로 한정함.

3) 국별 수치는 미국과의 양자 수출입 감소액이며, 주요국의 결과만 보고했으므로 국별 합계와 미국의 수출입감소액 간에 차이가 있음.