

# 트럼프 2기 행정조치의 주요 내용과 시사점

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

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

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



## 차 례

1. 배경
2. 트럼프 2기 행정부 분야별 행정조치의 주요 내용과 쟁점
3. 전망 및 시사점

## 주요 내용

- ▶ 트럼프 대통령은 취임(2025. 1. 20.)과 함께 '미국우선주의(America First)' 기조로 화귀를 선언
  - 트럼프 대통령은 미국우선주의 정책과제(America First Priorities)로서 △국경 보안 강화, △에너지 자립 및 경제 활성화, △정부 개혁과 부패 청산, △미국의 가치 회복이라는 4대 최우선 정책 우선순위를 공개
- ▶ 트럼프 대통령은 상기 정책과제에 맞춰 분야별로 다수의 행정조치를 발표
  - [통상 전반] '미국우선무역정책(America First Trade Policy)' 대통령 각서를 발표하며 관련 연방부처 및 기관에 △불공정하고 불균형한 무역, △중국과의 경제 및 무역관계, △추가적인 경제안보 문제 해결을 위한 정책 권고안 마련을 지시
  - [멕시코, 캐나다, 중국 대상 관세] 상기 대통령 각서에 명시되지 않은 멕시코 및 캐나다산 수입품에 25%, 중국산 수입품에 10% 추가 관세를 부과하는 행정명령이 발표(2025. 2. 1.)되었고, 멕시코 및 캐나다는 불법 이민과 펜타닐 이슈 해결을 위한 미국과의 합의 이후 30일간 관세부과를 유예받았으나 대중국 관세는 그대로 강행됨.
  - [에너지 및 환경] '미국 에너지 해방' 행정명령을 통해 △에너지 규제 완화 및 공급망 강화, △전기차 의 무화 폐지, △미국의 광물 주도권 확보를 위한 정책 개발 등을 주문하였으며, 파리기후협정 재탈퇴 행정 명령 발표와 함께 관련 재정 지원 중단을 지시하였음.
  - [기타 분야] 그 외에도 △미국 출생시민권 자동 부여 금지, △정부효율부(DOGE) 신설, △글로벌 최저한 세 무효화, △각종 국제기구 탈퇴 및 대외원조 중단, △틱톡 규제 유예, △탈규제 등 통상과 안보에 국한 되지 않은 미국우선주의 관련 행정조치가 다수 발표됨.
- ▶ 트럼프 대통령이 발표한 다수 행정조치를 통해 향후 정책 추진 방향을 예상할 수 있으며, 한국은 앞서 트럼프 2기 행정부의 조치를 받은 대상국의 대응 방식을 참고할 필요가 있음.
  - 트럼프 2기 행정부는 무역조치 시행 시 의회 견제를 받지 않는 행정적 수단을 집중적으로 활용할 것으로 예상됨.
  - 대중 정책 관련 USTR과 상무부 검토 이후 추가 관세 조치가 설계될 것으로 보이며, 수출통제는 기존 제도의 허점을 보완하는 방식으로, 해외투자 규제는 미국 국가안보 위협을 다루기에 충분한지 평가 후 강화될 여지가 있음.
  - 트럼프 대통령의 일방적 관세부과 조치는 앞으로도 계속될 것으로 예상되는데, 이에 대한 관세부과 대상국의 대응 방식을 참고할 필요가 있음.

# 1. 배경

## 가. 트럼프 대통령 취임

■ 2025년 1월 20일(현지 시각) 트럼프 당선인이 미국의 제47대 대통령으로 취임함.

- 이번 취임식은 그로버 클리블랜드(Grover Cleveland) 대통령 이후 130년 만에 재선 실패 후 재집권에 성공한 트럼프 당선인의 백악관 복귀를 알리는 자리였음.
- 트럼프 대통령의 취임식은 극심한 한파로 인해 실내에서 개최됨에 따라 예상보다 참석자 수가 대폭 줄었음.
  - 당초 취임식은 연방의회 의사당 앞 야외무대에서 거행될 예정이었으나, 강추위와 눈보라 예보로 인해 취임식 개최 장소가 의사당 내 중앙홀(로툰다)로 급히 변경됨.
  - 로툰다 수용 인원이 약 600명으로 제한되면서 앞서 배부된 약 22만 장의 초청장 대비 참석 가능 인원이 크게 줄었고, 이에 따라 초청된 인사 상당수가 취임식에 참석하지 못하는 상황 발생
- 이번 취임식에는 클린턴, 오바마 등 전직 대통령 및 주요 정치인을 비롯해 현 바이든 대통령이 참석하며 평화로운 정권 이양의 모습을 보여줌.
  - 현 바이든 대통령은 2020년 미국 대선 결과에 불복하며 자신의 취임식에 참석하지 않았던 트럼프와는 대조적으로 2024년 대선 결과에 따라 평화롭게 정권을 넘겨주는 모습을 보임.

표 1. 트럼프 대통령 취임사 비교(2017년 vs. 2024년)

구분	2017년 취임사	2024년 취임사
미국우선주의	"From this moment on, it's going to be <u>America First.</u> "	"During every single day of the Trump administration, I will, very simply, put <u>America first.</u> "
무역정책	" <u>Every decision on trade</u> , on taxes, on immigration, on foreign affairs, will be made <u>to benefit American workers and American families.</u> "	"I will immediately begin the overhaul of <u>our trade system to protect American workers and families.</u> "
국경 보안	"We must <u>protect our borders</u> from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs."	"First, I will declare a <u>national emergency at our southern border.</u> " "And I will <u>send troops to the southern border to repel the disastrous invasion of our country.</u> "

자료: The White House(2025. 1. 20.), "The Inaugural Address," <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>(검색일: 2025. 1. 23.).

- 트럼프 당선인은 이번 대통령 취임사를 통해 자신의 1기 행정부 정책 기조로 회귀를 공식적으로 선언
- 2017년 대통령 취임사에 포함되었던 ‘미국우선주의(America First)’ 정책 기조를 이번 취임사에서 재차 강조
- 2017년과 마찬가지로 미국 노동자와 가정을 보호하기 위한 무역 정책을 펼치겠다고 밝힘.
- 또한 2017년 취임사보다 한층 강화된 국경 보안 정책 방향을 언급함.
  - 남부 국경에 대한 국가 비상사태를 선포하고 국경 보안 강화를 위해 군대를 투입하겠다는 의사를 밝힘.

## 나. 트럼프 2기 행정부의 최우선 정책과제

- 트럼프 당선인은 대통령 취임과 함께 미국우선주의 정책과제(America First Priorities)를 발표
- 트럼프 당선인은 대통령으로 취임함과 동시에 ‘미국우선주의(America First)’에 기반한 네 가지 최우선 정책과제를 공개하였음.
  - 해당 정책과제는 △안전한 미국 재건, △에너지 자립과 경제 활성화, △정부 개혁과 부패 청산, △미국의 가치 회복임.

표 2. 트럼프 2기 행정부 최우선 정책과제 현황

구분	주요 내용
안전한 미국 재건 (Make America Safe Again)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국경 보안 강화: ‘잡아서 풀어주기(catch-and-release)’ 정책 종료, 국경 장벽 건설, 범죄 은신처 단속</li> <li>- 불법 이민자 추방 작전</li> <li>- 난민 재정착 프로그램 일시 중단</li> <li>- 국경 수비를 위해 군대 배치</li> <li>- 마약 카르텔 테러 조직 지정 및 처벌 강화</li> <li>- 극악 범죄자에 대한 사형 적용 확대</li> </ul>
에너지 자립과 경제 활성화 (Make America Affordable and Energy Dominant Again)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 에너지 생산 촉진: 기후 극단주의 정책 종료 및 허가 절차 간소화</li> <li>- 소비자 선택권 강화: 차량, 가전제품 등 규제 완화</li> <li>- 에너지 비상사태 선언</li> <li>- 파리기후협정 탈퇴</li> <li>- 생활비 절감 조치 시행</li> <li>- 미국우선무역정책(America First Trade Policy) 발표</li> </ul>
정부 개혁과 부패 청산 (Drain the Swamp)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불필요한 공무원 채용 중단</li> <li>- 불필요한 규제 철회</li> <li>- 연방 직원 대면 근무 복귀 명령</li> <li>- 정부의 정치적 무기화 중단</li> <li>- 정부의 위헌적 검열 종료 및 언론 자유 보장</li> <li>- 미국 우선 외교정책 시행</li> </ul>
미국의 가치 회복 (Bring Back American Values)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육 현장에서 전통적 가치와 애국심 교육 강조</li> <li>- 문화, 언론, 기업 내 보수적 가치 확립 및 보호</li> <li>- 종교적 자유와 표현의 자유 확대</li> </ul>

자료: The White House(2025. 1. 20.), “President Trump’s America First Priorities,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>(검색일: 2025. 1. 23.).

- 트럼프 2기 행정부는 조기에 감세 정책 공약 시행을 목표로 하고 있으나, 의회 내 의견 대립으로 공약 추진에 차질이 빚어지고 있음.
  - 공화당 주도의 대형 법안은 예산 조정(budget reconciliation) 절차를 통해 상원 민주당의 필리버스터를 극복하는 방식으로 추진되는 것이 현실적이며, 이 과정에서 어떤 방식으로 예산 조정 법안이 구성되는지에 따라 정책 추진 시점이 달라질 수 있음.
    - 예산 조정 법안은 상원의 필리버스터를 피할 수 있으며, 회계연도마다 △지출, △수입, △부채 상한 각 분야에 한 번씩만 발의될 수 있음.
    - [시나리오 1-1] 공화당이 2026 회계연도에 △지출, △수입을 모두 다루면서 감세 정책을 동반한 대형 패키지 법안 통과를 추진
    - [시나리오 1-2] 2026 회계연도에 감세안을 제외한 △지출, △수입을 다루는 법안을 처리하되 2027 회계연도에 미뤄 둔 감세 정책이 포함된 예산 조정 법안을 처리
    - [시나리오 2] 공화당이 2026~27 회계연도에 △지출, △수입, △부채 상한을 각각 다루는 여러 개의 예산 조정 법안을 발의
  - 트럼프 대통령과 마이크 존슨 하원의장은 감세 정책, 국경 보안 강화, 에너지 분야 등을 아우르는 거대한 하나의 통합안(one big beautiful bill; 시나리오 1-1)을 최대한 빠르게(4월까지) 처리하고자 함.<sup>1)</sup>
    - 하원 세입위원회 위원장인 스미스 의원도 이러한 통합안 처리 방식에 찬성하고 있음.<sup>2)</sup>
  - 다만 공화당 내 일부 세력은 통합안이 아닌 분리안(two track bill) 처리를 주장하고 있음.
    - 상원 공화당 대표 튄 의원은 국경, 국방, 에너지 법안을 먼저 처리하고 감세를 2025년 말에 추진하는 분리안을 제시<sup>3)</sup>
    - 하원 내 극우 공화당 세력인 프리덤 코커스(Freedom Caucus)는 국경 안보와 국방 강화를 위한 지출을 확대하고 이를 위한 재원을 △전기차 보조금 철폐, △국세청 기금 축소, △학자금 대출 탕감 철폐, △무직자의 SNAP & Medicaid 수혜 제외 등을 통해 마련하는 분리안을 제시<sup>4)</sup>
    - 트럼프는 통합안을 선호하되 분리안 처리 방식에도 열려 있다고 의견을 표명한 바 있음.<sup>5)</sup>
  - 그 외에도 연방부채 상한 조정을 예산 조정 법안으로 처리할지 민주당과 합의해 처리할지에 관해 공화당 내 의견이 분분한 상황이라는 점에서 트럼프의 감세 정책 추진 과정에 가시밭길이 예상된다.
  - 따라서 트럼프는 민주당뿐 아니라 공화당 내 일부 세력과 협상하기 위해 최대한 재정적자를 감축할 수 있는 재원을 마련해야 하는 상황임.

1) NBC News(2025. 1. 15.), "Mike Johnson eyes April deadline to pass one big MAGA bill through the House, but GOP senators are skeptical," <https://www.nbcnews.com/politics/congress/mike-johnson-april-deadline-pass-one-big-maga-bill-house-rcna187688>(검색일: 2025. 2. 3.).

2) Smith, Jason(2025. 1. 10.), "Weekly Capitol Report: One Big, Beautiful Bill," <https://jasonsmith.house.gov/newsroom/documentsingle.aspx?DocumentID=6799>(검색일: 2025. 2. 3.).

3) Politico(2024. 12. 3.), "Thune plans sweeping bill on the border, defense and energy in Trump's first 30 days," <https://www.politico.com/live-updates/2024/12/03/congress/thune-outlines-gop-agenda-00192379>(검색일: 2025. 2. 3.).

4) House Freedom Caucus(2025. 1. 16.), "HFC's '218' Reconciliation Proposal," <https://harris.house.gov/media/press-releases/hfcs-218-reconciliation-proposal-0>(검색일: 2025. 2. 3.).

5) Politico(2025. 1. 6.), "Trump says he's still open to 2-bill track on GOP legislative priorities," <https://www.politico.com/live-updates/2025/01/06/congress/trump-still-open-to-two-bill-reconciliation-00196574>(검색일: 2025. 2. 3.).

## 2. 트럼프 2기 행정부 분야별 행정조치의 주요 내용과 쟁점

### 가. 통상

#### 1) 미국우선무역정책 대통령 각서

- 통상 분야 행정조치로서 ‘미국우선무역정책(America First Trade Policy)’ 대통령 각서<sup>6)</sup>가 발표됨.
  - 트럼프 대통령은 취임일에 발표한 ‘미국우선무역정책’ 대통령 각서를 통해 관세가 자신의 2기 행정부 핵심 우선순위를 강조
  - 해당 조치는 대통령 각서(presidential memorandum) 형태로 공개됨.
    - 대통령 각서의 경우 연방관보 게재 의무 등 법적 절차가 요구되지 않고,<sup>7)</sup> 대통령의 법적 권한을 인용할 필요가 없다(1 C.F.R. § 19.1)는 점을 제외하고는, 행정명령과 대통령 각서의 법적 효력에 실질적인 차이가 없음.<sup>8)</sup>
  - 동 각서의 주요 골자는 미국의 무역 및 경제 정책에 대한 전면적인 검토임.
    - 해당 각서는 크게 △불공정하고 불균형한 무역 해결, △중국과의 경제 및 무역관계, △추가적인 경제안보 문제로 이뤄져 있음.
    - 관련된 연방부처 및 기관에 △미국의 무역적자 및 글로벌 추가 관세 가능성, △불공정 무역 관행, △관세 권한, △환율 조작 및 불균형, △차별적 조세 정책, △미국 무역협정, △무역구제법, △수출통제, △해외투자 제한 등 다양한 통상 관련 정책에 대해 정책 권고안을 사안에 따라 2025년 4월 1일 또는 30일까지 마련할 것을 지시함.
  - 대통령 각서에 따라 마련된 보고서나 수반되는 권고안이 대통령에게 직접 전달될지 아니면 대외적으로 공개될지는 아직 명확하지 않음.
- 대통령 각서 제2조는 먼저 ‘불공정하고 불균형한 무역 해결(Addressing Unfair and Unbalanced Trade)’에 관해 규정
  - 여러 연방부처 및 기관에 미국의 무역수지 적자 감축을 위한 다양한 조치를 지시(표 3 참고)
  - 트럼프 1기 행정부 시기에는 상무부, USTR, 무역위원회 등 특정 부처나 기관이 자국 산업에 대한 외국 수입의 부정적 영향 조사를 토대로 관세를 부과하는 방식이 주를 이루었으나 이번 2기 행정부는 좀 더 범부처 차원의 접근 방식을 취하고 있음.

6) The White House(2025. 1. 20.), “America First Trade Policy,” <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>(검색일: 2025. 2. 3.).

7) Library of Congress, “Executive Order, Proclamation, or Executive Memorandum?” <https://guides.loc.gov/executive-orders/order-proclamation-memorandum/>(검색일: 2024. 1. 24.).

8) Politics(2017. 1. 30.), “Executive Order Or Memorandum? Let’s Call The Whole Thing An ‘Action’,” <https://www.npr.org/2017/01/30/512066715/executive-order-or-memorandum-lets-call-the-whole-thing-an-action/>(검색일: 2025. 2. 10.).

- 미국의 '지속적인 대규모 무역적자 원인'에 대한 조사 및 이러한 적자가 자국 경제·국가 안보에 미치는 영향에 대한 조사 및 구제책(글로벌 추가 관세 포함)을 권고하도록 상무부에 지시<sup>9)</sup>
- 관세 및 '그 밖의 대외 무역 관련 수입(other foreign trade-related revenues)'을 징수하기 위한 대외수입청(ERS: External Revenue Service) 신설의 타당성을 검토하고, 설계, 구축 및 시행과 관련하여 권장 사항을 제시하도록 재무부, 상무부 및 국토안보부에 지시<sup>10)</sup>
- 모든 교역국의 불공정 무역 관행을 평가하고 미국의 법률 및 무역협정 이행법률에 따른 구제책을 제안하도록 USTR에 지시<sup>11)</sup>
- 미국-캐나다-멕시코 협정(USMCA)에 관한 공개 협의 절차를 개시하도록 USTR에 지시<sup>12)</sup>
  - USMCA는 발효 6년 후 양 당사국이 협정에 대한 합동 검토(joint review)를 실시하도록 규정<sup>13)</sup>
  - 동 검토는 2026년 7월로 예정되어 있으며, USTR은 2025년 10월까지<sup>14)</sup> 검토에 대한 공개 협의를 시작하고 2025년 말까지<sup>15)</sup> 합동 검토 권고안을 의회에 보고해야 함.
- 재무부가 주요 교역국의 환율 정책·관행을 검토하고, 국제수지 조정을 방해하거나 불공정한 경쟁 우위를 부여하는 교역국의 통화 불균형 및 '환율 조작'(미국 달러화에 대한 외국 통화의 인위적 평가절하)에 대응하기 위한 적절한 조치를 권고하도록 지시<sup>16)</sup>
- USTR이 기존의 미국 무역협정과 부문별 무역협정을 검토하고 '호혜적이고 상호 유리한 양허의 일반적인 수준을 유지하기 위해' '필요하고 적절함' 개정을 권고하도록 지시<sup>17)</sup>
- 미국 수출업체의 시장 접근을 확대하기 위해 새로운 양자 및 부문별 협정을 협상할 수 있는 국가를 식별하도록 USTR에 지시<sup>18)</sup>
- 초국경보조금, 원가조정, 관계사, 제로잉 등 반덤핑·상계관세 규정·정책을 검토하고 검증 절차를 평가하며, 조사대상 기업 및 정부의 반덤핑·상계관세 조치 준수 여부를 평가하도록 상무부에 지시<sup>19)</sup>
- 「19 U.S.C. 1321」에 따른 현행 800달러 이하 최소기준면제(de minimis exemption) 규정 시행으로 인한 관세 수익 손실을 평가하고, 위조품 및 밀수 의약품 수입 위험을 평가하며 수정안을 권고할 것을 재무부, 상무부, 국토안보부, 무역·제조 담당 수석 고문에 지시<sup>20)</sup>
- 재무부, 상무부, USTR에 외국이 미국 시민·기업에 차별적 세금을 부과하는지 여부를 조사하도록 지시<sup>21)</sup>
  - 관련하여 미국 국적 자연인·법인에 대한 차별적인 과세에 대한 대응으로 관세 또는 기타 무역제한을 부과할 수 있도록 규정한 「26 U.S.C. §891」를 인용
- USTR과 무역·제조 담당 수석 고문에게 2017년 4월 18일 행정명령 13788호(미국산 구매 및 미국인 고용)

9) 대통령 각서 제2조(a).

10) 대통령 각서 제2조(b).

11) 대통령 각서 제2조(c).

12) 대통령 각서 제2조(d).

13) USMCA 제34.7조(Review and Term Extension).

14) 늦어도 합동 검토 시작 270일 이전에 공개 협의를 개시하도록 되어 있음. 19 U.S.C. §4611(b)(1).

15) 늦어도 합동 검토 시작 180일 이전까지 합동 검토 권고안을 의회에 보고하도록 되어 있음. 19 U.S.C. § 4611.

16) 대통령 각서 제2조(e).

17) 대통령 각서 제2조(f).

18) 대통령 각서 제2조(g).

19) 대통령 각서 제2조(h).

20) 대통령 각서 제2조(i).

21) 대통령 각서 제2조(j).

가 적용되는 연방 조달 규모에 WTO 정부조달협정(GPA)을 비롯한 모든 미국 무역협정이 끼치는 영향을 검토하고 협정 이행이 국내 제조업체 및 근로자에게 유리하도록 보장하기 위한 권고안 마련을 지시<sup>22)</sup>

표 3. 미국우선무역정책 대통령 각서에 따른 연방부처 및 기관별 지시사항

조항	부처/기관	주요 역할/책임
제2조(a)	상무부, 재무부, USTR	무역적자 원인 및 경제·국가안보에 대한 영향 조사 및 ‘글로벌 추가 관세(global supplemental tariff)’ 등 해결방안 권고
제2조(b)	재무부, 상무부, 국토안보부	외국과의 관세 및 그 밖의 무역 관련 수입을 징수하는 대외수입청(ERS) 설립 가능성 검토
제2조(c)	USTR, 재무부, 상무부, 무역·제조 담당 수석 고문	외국의 불공정 무역 관행 파악 및 해결방안 권고
제2조(d)	USTR	2026년 7월로 예정된 USMCA에 대한 공개 협의 절차 개시, 영향평가 및 관련 의회 위원회 보고 지시
제2조(e)	재무부	주요 교역국 통화정책 검토 및 환율 조작 대응 방안 권고
제2조(f)	USTR	기존 무역협정 검토 및 상호호혜적 수정안 권고
제2조(g)	USTR	양자 또는 부문별 무역협정을 위한 잠재적 국가 식별 및 권고안 제시
제2조(h)	상무부	반덤핑·상계관세 정책·규정 검토, 검증 절차 평가, 조사대상 기업 및 정부의 반덤핑·상계관세 조치 준수 여부 평가
제2조(i)	재무부, 상무부, 국토안보부, 무역·제조 담당 수석 고문	최소기준면제(de minimis exemption) 규정 시행으로 인한 관세 수익 손실과 위조품·밀수 의약품 수입 위험 평가 및 수정안 권고
제2조(j)	재무부, 상무부, USTR	외국의 미국 시민·기업에 대한 차별적 세금 부과 여부 조사
제2조(k)	USTR, 무역·제조 담당 수석 고문	무역협정(WTO 정부조달협정 포함)이 연방 조달 규모에 미치는 영향을 검토하고 국내 근로자와 제조업체에 유리한 방안 권고

자료: 다음을 종합하여 저자 정리. The White House(2025. 1. 20.), “America First Trade Policy,” <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>(검색일: 2025. 2. 3.); The White House(2025. 1. 20.), “President Trump’s America First Priorities,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>(검색일: 2025. 1. 23.).

■ 대통령 각서 제3조는 ‘중국과의 경제·무역 관계’ 표제하에 미·중 무역 관계에 관한 일련의 검토를 지시

- USTR에 중국의 1단계 무역협정<sup>23)</sup> 준수 여부를 검토하고, 검토 결과에 따라 필요시 ‘관세 또는 그 밖의 조치’ 등 적절한 조치를 취할 것을 권고<sup>24)</sup>
- 중국산 제품에 부과되는 현행 제301조 관세에 대한 4년차 검토 보고서(2024년 5월 14일 발표)를 평가하고 특히 산업 공급망 및 제3국을 통한 우회수출 관련 추가 관세 수정 여부를 검토하도록 지시<sup>25)</sup>
- USTR에 불합리하거나 차별적일 수 있고 미국 상거래에 부담을 주거나 제한이 될 수 있는 기타 모든 중국의 행위·정책·관행을 조사, 제301조를 포함하여 적절한 대응을 권고하도록 지시<sup>26)</sup>
- 상무부와 USTR에 중국에 대해 항구적 정상 무역 관계(PNTR) 지위를 부여한 입법안을 평가하고 이에

22) 대통령 각서 제2조(k).

23) “Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China.”

24) 대통령 각서 제3조(a).

25) 대통령 각서 제3조(b).

26) 대통령 각서 제3조(c).



대한 변경안을 권고하도록 지시<sup>27)</sup>

- 상무장관은 중국인에게 부여된 미국의 지식재산권을 평가하고 중국과의 ‘호혜적이고 균형 잡힌’ 대우를 보장하기 위한 권고사항을 제시하도록 지시<sup>28)</sup>
- 중국을 명시한 대통령 각서 제3항 외에도, 각서 제2항과 제4항 중 위조상품(제2조(i)), 펜타닐 수입(제2조(i), 제4조(g)), 철강(제4조(b)), 커넥티드 자동차(제4조(d))에 관한 내용 또한 중국의 무역 관행에 대한 미국의 우려를 보여주는 것으로 판단됨.

#### ■ 대통령 각서 제4조는 ‘추가적인 경제안보 문제’에 관해 규정

- 각서의 대부분은 관세에 초점을 맞추고 있는데, 제4항에서는 트럼프 2기 행정부의 또 다른 무역 우선순위 사항을 추가로 규정
- 상무장관은 미국의 산업·제조 기반에 대한 경제·안보 검토를 실시하고, 미국의 국가안보를 위협하는 수입품에 대한 제232조 조사 개시 필요성을 평가하도록 지시<sup>29)</sup>
- 대통령 경제정책보좌관에 철강·알루미늄 제232조 관세의 현행 예외·면제·그 밖의 수입조정조치의 실효성을 검토할 것을 지시<sup>30)</sup>
- 국무장관과 상무장관에게 ‘전략적 적대국 또는 지정학적 경쟁국과 관련된 상황 전개를 참작하여’ 미국의 기존 수출통제 체제를 검토, 법적 흠결을 제거하고 미국의 기술 리더십을 보존하며 집행을 촉진하는 방법 등 개선사항을 제시할 것을 지시<sup>31)</sup>
- 상무장관에게 정보통신기술·서비스국(OICTS)의 커넥티드 차량 규칙에 관해 적절한 조치를 검토·권고하고, 그 외 커넥티드 제품에 대한 정보통신기술·서비스(ICTS) 거래 통제 확대 여부를 검토하도록 지시<sup>32)</sup>
- 재무장관, 상무장관 및 기타 관련 기관의 장에게 행정명령 14105호 ‘특정 국가안보 기술 및 제품에 대한 미국의 우려 국가 투자에 관한 조항’에 따라 바이든 행정부가 2025년 1월 2일에 수립한 해외투자 보안 프로그램을 검토하고 권고하도록 지시<sup>33)</sup>
- 미국 연방 조달 프로그램에 대한 외국 정부의 재정적 기여 또는 보조금의 왜곡된 영향을 평가하도록 관리예산국(OMB)에 지시<sup>34)</sup>
- 상무장관과 국토안보부 장관에게 캐나다, 멕시코, 중국 및 ‘기타 모든 관련 관할권(any other relevant jurisdictions)’으로부터 불법이민과 펜타닐 유입 관련 긴급 상황을 해결하기 위해 적절한 무역 및 국가안보 조치를 권고할 것을 지시<sup>35)</sup>

27) 대통령 각서 제3조(d).  
28) 대통령 각서 제3조(e).  
29) 대통령 각서 제4조(a).  
30) 대통령 각서 제4조(b).  
31) 대통령 각서 제4조(c).  
32) 대통령 각서 제4조(d).  
33) 대통령 각서 제4조(e).  
34) 대통령 각서 제4조(f).  
35) 대통령 각서 제4조(g).

표 4. 미국우선무역정책 대통령 각서 내 대중국 견제 및 경제안보 정책

조항	부처/기관	내용	검토 기한
제3조(a)	USTR	중국과의 1단계 무역합의 이행 점검 및 적절한 조치에 대한 권고안 작성	4월 1일
제3조(b)	USTR	기존의 「301조 관세 4년 검토 보고서」 <sup>36)</sup> 를 제3국을 통한 우회 및 산업 공급망 관점을 중심으로 평가하고 「무역법 1974」 제301조에 따른 추가 조치를 고려	
제3조(c)	USTR	미국 상거래에 해로운 중국의 비합리적이거나 차별적 조치를 조사하고 「무역법 1974」 301조에 국한되지 않는 권고안 작성	
제3조(d)	상무부, USTR	중국과의 항구적 정상무역관계에 대한 법안들을 평가하고 개선 사항에 대한 권고안 작성	
제3조(e)	상무부	중국인에게 부여된 미국 지식재산권(특히, 저작권, 상표권)의 지위를 평가하고 보다 호혜적이고 균형 잡힌 지식재산권 대우 보장을 위한 권고안 작성	
제4조(c)	상무부, 국무부, 관련 부처와 기관	· 수출통제의 허점을 검토하고 미국의 기술적 우위를 향상하는 방법에 대한 권고안 작성 · 해외 국가의 수출통제 정책, 관행 및 이행 메커니즘 준수를 평가하고 이를 독려하기 위한 권고안 작성	
제4조(d)	상무부	커넥티드 자동차에 대한 정보통신 기술 및 서비스실의 규제를 검토하고 적절한 조치를 권고하면서 다른 커넥티드 제품에 대한 통제 확대 필요성 고려	4월 30일
제4조(e)	재무부, 상무부 및 관련 기관	· 대중국 해외투자규제(EO 14105)의 수정, 철폐 및 대체 필요성 검토 · 「EO 14105」에 따른 재무부 최종 규칙이 국가안보를 위한 충분한 통제를 포함하는지 검토하고 권고안 작성	
제4조(f)	관리예산실	해외 정부의 금전적 기여나 보조금이 미국 연방 조달 프로그램을 왜곡하는지 평가하고 이에 대한 지침, 규정 또는 법률을 제안해야 함.	
제4조(g)	상무부, 국토안보부	캐나다, 멕시코, 중국 및 기타 관련 관할권으로부터 불법 이주와 펜타닐 유출을 평가하고 관련 비상사태를 해결하기 위한 통상 또는 국가안보 조치를 권고	4월 1일

자료: The White House(2025. 1. 20.), "America First Trade Policy," <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>(검색일: 2025. 2. 3.).

■ [평가] 이번 미국우선무역정책 대통령 각서의 특징은 즉각적인 관세부와 조치가 각서에 포함되지 않았다는 점과 광범위한 분야에서 대중 견제 조치가 예상된다는 점임.

- 다만 대통령에게 주어진 관세 권한에 대한 미국 연방법상의 여러 조항을 인용하였다는 점에 비추어,<sup>37)</sup> 각서에서는 즉각적인 관세부과에 관한 언급은 없었으나 후속적으로 권한을 행사할 예정임을 유추할 수 있음.
- 각서에는 검토 가능한 관세 유형으로서 (i) 글로벌 추가 관세(global supplemental tariffs), (ii) 특정 법적 권한에 따른 관세,<sup>38)</sup> (iii) 특별히 중국을 대상으로 하는 관세를 규정
  - ‘글로벌 추가 관세’의 구체적인 부과 대상, 범위, 성격에 대해 각서상 추가 설명은 없음.

36) USTR(2024. 5. 14.), "Four-Year Review of Actions Taken in the Section 301 Investigation: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation."

37) 15 U.S.C. §§71-75, 19 U.S.C. §§1337-38, §§2252-53, 50 U.S.C. §1701 등 관세부와 관련 조항과 19 U.S.C. §4421(주요 교역국의 환율) 및 19 U.S.C. §1321(최소기준 면제) 등 시안별 근거 조항을 언급하고, 트럼프 1기 행정부에서 활용하였던 「1974년 무역법」 제301조(19 U.S.C. §2411)와 「1962년 무역확장법」 제232조(19 U.S.C. §1862) 또한 인용함.

38) 예: 제210조 셰이프가드, 제232조, 제301조, 지식재산권 관련 제337조, 국제 긴급 경제권한법(IEEPA) 등.

- 이를 두고 일각에서는 트럼프 대통령의 관세부과 조치에 관해 행정부 내 의견 대립이 있음을 보여주는 대목이라고 평가<sup>39)</sup>
- 트럼프 대통령은 관세 정책에 관해 두 진영의 조언을 받고 있는데, 한 진영은 스콧 베센트(Scott Bessent) 재무장관, 케빈 해셋(Kevin Hassett) 국가경제위원장이며, 다른 진영은 피터 나바로(Peter Navarro) 무역·제조 담당 수석 고문, 제이미슨 그리어(Jamieson Greer) USTR 대표 후보자임.
  - ※ 첫 번째 진영은 관세부과 조치 시행에 신중할 필요가 있으며 인플레이션을 유발하지 않는 점진적인 관세부과를 주장하는 반면, 다른 진영은 전면적이고 즉각적인 관세부과 필요성을 제기하고 있음.
- 트럼프 1기 행정부 시기에는 피터 나바로를 비롯한 무역 강경론자의 입김이 강했다고 볼 수 있으나 이번 2기 행정부에서는 관세 정책을 둘러싼 내부 견해 차이가 좀 더 두드러지게 나타나는 것으로 보임.
- 미국우선무역정책 대통령 각서 제4조를 시작으로 특히 첨단·신흥 기술 관련 수출통제 강화, 중국을 지원하는 미국의 해외투자 제한, 중국과 연결된 수입 ICTS에 대한 통제 강화 등 추가적인 대중 규제 조치로 이어질 가능성이 있음.

## 2) 멕시코·캐나다·중국에 대한 추가 관세부과 행정명령

- 2025년 2월 1일에 트럼프 대통령은 캐나다,<sup>40)</sup> 멕시코,<sup>41)</sup> 중국,<sup>42)</sup> 수입품에 새로운 관세를 부과하도록 지시하는 3건의 행정명령을 발표하였으며, 해당 조치는 2025년 2월 4일부로 시행될 예정이었으나 멕시코와 캐나다의 경우 30일간 관세부과가 유예됨.
  - 트럼프 대통령은 「국제비상경제권한법(IEEPA: International Emergency Economic Powers Act)」을 발동하여 2025년 2월 4일부터 대캐나다, 대멕시코, 대중국 수입품에 대한 관세부과를 명령
    - IEEPA하에서 대통령은 국가 비상사태에 대응하여 ‘미국의 관할권에 따라, 외국 또는 그 국민이 이해관계를 갖는 모든 자산의 [...] 수입 또는 수출[...]을 규제’할 수 있음.
    - IEEPA는 제301조, 제232조와는 달리 대통령이 무역조치를 결정하기 전에 연방기관의 조사나 보고가 요구되지 않으며, 대통령이 「국가비상사태법(NEA: National Emergencies Act)」에 따라 국가비상사태를 선포한 다음 IEEPA에 근거한 권한 행사 가능
    - 2월 1일 관세부과 행정명령의 경우, 트럼프 대통령은 펜타닐 밀수와 불법 이민으로 인해 국가 비상사태가 발생했다고 설명

39) Politico(2025. 1. 24.), “Trump promised some tariffs immediately. They’re not here — yet,” <https://www.politico.com/news/2025/01/24/trump-tariffs-trade-policy-00006551>(검색일: 2025. 1. 31.).

40) Executive Order of February 1, 2025: “Imposing Duties to Address the Flow of Illicit Drugs Across Our Northern Border,” <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-duties-to-address-the-flow-of-illicit-drugs-across-our-national-border/>(검색일: 2025. 2. 5.).

41) Executive Order of February 1, 2025: “Imposing Duties to Address the Situation at Our Southern Border,” <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-duties-to-address-the-situation-at-our-southern-border/>(검색일: 2025. 2. 5.).

42) Executive Order of February 1, 2025: “Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People’s Republic of China,” <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-duties-to-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china/>(검색일: 2025. 2. 5.).

- 2월 1일자 행정명령에 의해 결정된 추가 관세는 다음과 같음.
  - 캐나다산 비에너지 수입품과 멕시코산 모든 수입품에 25% 관세
  - 캐나다산 에너지 수입품에 대한 10% 관세
  - 중국산 수입품에 대한 10% 관세
- 세 행정명령 모두에서 공통된 주요 내용은 다음과 같음.
  - [발효] 추가 관세는 2025년 2월 4일 오전 12시 01분(동부 표준시) 이후에 소비를 위해 반입되거나 소비를 위해 창고에서 반출되는 제품에 적용됨. 이미 운송 중인 일부 상품에 대한 예외를 규정, 2025년 2월 1일(행정명령 발동일) 오전 12시 01분 이전에 이미 미국으로 운송 중인, 최종 운송수단에 적재된 수입품은 추가 관세 적용 대상에서 제외
  - [최소기준면제 대우 적용 중지] 「19 U.S.C. 1321」에 따른 미화 800달러 미만의 배송(주로 전자상거래 소매 배송)에 대한 최소기준면제 대우 적용 중지<sup>43)</sup>
  - [관세환급] 본 행정명령에 따라 부과되는 의무와 관련하여 어떠한 관세환급도 받을 수 없음을 규정
  - [대외무역지대] 추가 관세가 적용되고 2025년 2월 4일 오전 12시 01분(동부 표준시) 이후에 미국 대외 무역지역(FTZ)으로 반입되는 상품은 '특별대우 외국(Privileged Foreign)' 지위<sup>44)</sup>로만 반입 가능
- 2월 3일에 트럼프 대통령은 캐나다, 멕시코와의 국경 단속 강화에 대한 합의를 이유로 추가 관세부과를 30일간 유예한 반면, 중국과는 별도 합의가 없어 2월 4일 오전 12시 01분(동부 표준시)부로 10% 추가 관세를 부과함.<sup>45)</sup>
- 이번 관세부과 조치 행정명령의 특징은 관세 정책을 무역불균형 이슈와 연계하여 추진했던 1기 행정부 시기와 달리 불법 이민이나 펜타닐 유입과 같이 비경제 영역까지 관세부과 명분이 확대되었다는 점임.

#### ■ [평가] 트럼프 2기 행정부는 문제 해결을 위한 다목적 도구로서 관세를 레버리지로 활용하고자 함.

- 미국우선무역정책 대통령 각서 발표 이후 2월 1일자 추가 관세 행정명령은, 트럼프 2기 행정부가 비경제적인 정책목표를 추구하는 데 관세를 레버리지로 지속적으로 활용할 가능성이 있음을 보여주는 부분임.
- 위 캐나다·멕시코·중국 사례 외에도 유사한 맥락의 사례로서, 2025년 1월 26일에 트럼프 대통령은 콜롬비아가 추방된 콜롬비아 국민의 비행기 탑승을 거부한 데 대한 대응으로 콜롬비아의 대미 수출품에 25%의 관세를 부과하겠다고 발표
  - 콜롬비아가 추방된 이민자들의 미군 항공편을 받아들이기로 미국과 합의하면서<sup>46)</sup> 관세부과는 보류됨.<sup>47)</sup>

43) 대(對)캐나다 행정명령 제2항(h); 대멕시코 행정명령 제2항(g); 대중국 행정명령 제2항(g).

44) 19 CFR 146.41.

45) Reuters(2025. 2. 4), "Trump pauses tariffs on Mexico and Canada, but not China," <https://www.reuters.com/world/us/trump-says-americans-may-feel-pain-trade-war-with-mexico-canada-china-2025-02-03/>(검색일: 2025. 2. 5.).

46) BBC(2025. 1. 27.), "Colombia yields on US deportation flights to avert trade war," <https://www.bbc.com/news/articles/c20p36e62gyo>(검색일: 2025. 2. 5.).

47) Reuters(2025. 1. 27.), "US, Colombia reach deal on deportations; tariff, sanctions put on hold," <https://www.reuters.com/world/americas/colombias-petro-will-not-allow-us-planes-return-migrants-2025-01-26/>(검색일: 2025. 2. 5.).

## 나. 에너지 및 환경

■ 트럼프 대통령은 전임 바이든 정부의 에너지·환경 정책으로부터 대전환을 주문하는 「미국 에너지 해방 행정명령(Unleashing American Energy; EO 14154)」을 발표함.

- 동 행정명령의 대부분은 바이든 행정부가 추진한 에너지 및 환경 정책을 폐기하는 내용으로 구성
  - 제2조는 전반적인 정책 방향을, 제3조는 규제 검토, 제4조는 바이든의 기존 행정명령 및 정책 폐기, 제5조는 기존 환경 관련 허가 절차의 간소화, 제6조는 환경분석 방법 개정, 제7조는 ‘그린뉴딜’ 폐기를 다루고 있음.
  - 전체적인 정책 방향은 △에너지 규제 축소 및 공급망 강화, △전기차 지원 정책 폐지, △광물 주도권 강화를 위한 조치 개발임.
- 이와 동시에 에너지 공급망 강화를 위한 정책이 제시됨.
  - 제8조는 국가안보 보호(LNG 수출 프로젝트 승인 건), 제9조는 미국의 광물 주도권 보호를 위한 일련의 정책을 담고 있음.

■ [기금 집행 중단] 「에너지 해방 행정명령」에서 언급된 정책 방향에 맞지 않는 프로젝트의 경우 기금 집행이 중단될 수 있으나 이는 상당한 논란을 야기하고 있음.

- 「에너지 해방 행정명령」 제7조는 ‘그린뉴딜’ 철폐를 주문하면서 동 행정명령 제2조의 정책 방향과 충돌하는 「인플레이션 감축법」 및 「인프라 투자 및 일자리법」의 기금 집행을 중단하도록 함.
  - 동 행정명령은 전기차 충전 인프라 관련 재량적 프로그램을 예로 들었으나, 이외 구체적으로 어떤 프로그램의 기금 집행이 최종적으로 중단되는지는 추후 밝혀질 것으로 보임.
- 동 조항은 법적으로 승인된 지출에 대한 대통령의 일방적 지출 거부 행위로 인식될 수 있어 논란을 일으키고 있음.
  - 하원 민주당 지출위원회는 동 조치를 포함한 트럼프의 다수 행정명령이 지출 거부(impoundment) 내용을 담고 있어 위법하다고 주장하고 있음.<sup>48)</sup>
  - 이와 관련해 워싱턴 DC 연방법원<sup>49)50)</sup>, 로드아일랜드 연방법원<sup>51)</sup>은 트럼프 2기 행정부의 기금 지출 동결에 대해 일시 제한 명령(temporary restraining order)을 내린 바 있음.

48) Appropriation Committee Democrats(2025. 1. 29.), “Background on Unlawful Impoundment in President Trump’s Executive Orders,” <https://democrats-appropriations.house.gov/news/fact-sheets/background-unlawful-impoundment-president-trumps-executive-orders>(검색일: 2025. 2. 5.). 본고에서는 민주당의 입장만을 인용했으나 이 외에 다수의 문헌에서 트럼프의 동 조치가 위법하다고 주장하고 있음.

49) NPR(2025. 1. 28.), “Judge pauses Trump’s federal funding freeze as confusion and frustration spread,” <https://www.npr.org/2025/01/28/nx-s1-5277029/trump-memo-halt-funding>(검색일: 2025. 2. 5.).

50) United States District Court for the District of Columbia(2025. 2. 3.), <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.276842/gov.uscourts.dcd.276842.30.0.pdf>(검색일: 2025. 2. 5.).

51) United States District Court for the District of Rhode Island(2025. 1. 31.), [https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.rid.58912/gov.uscourts.rid.58912.50.0\\_4.pdf](https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.rid.58912/gov.uscourts.rid.58912.50.0_4.pdf)(검색일: 2025. 2. 5.).

■ [환경 관련 허가 절차에 대한 규제 완화] 트럼프 2기 행정부는 환경 관련 허가 절차를 간소화하고 에너지 프로젝트 개발을 독려하고자 함.

- 연방정부의 조치는 「국가환경정책법(NEPA: National Environmental Policy Act)」에 따라 검토를 받고 환경에 유의미한 영향을 미칠 경우 환경분석(environmental analysis)을 거쳐야 하며 환경영향평가서(environment impact statement)를 작성하도록 하고 있음.<sup>52)</sup>
- 트럼프는 허가 승인을 신속하게 하고 「2023 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)」에 제시한 기한(환경분석은 1년, 환경 영향 평가서는 2년<sup>53)</sup>)을 지키도록 주문하면서 기존 NEPA 규제 방식을 새롭게 재편하고자 함.
- 이 외에도 행정명령 상당 부분에서 환경 분석 시 고려 요인을 법적 테두리 안에서 제한하는 등 허가 승인을 최대한 유도하는 내용을 담고 있음.
- 환경영향평가는 기존에 기업 투자를 가로막는 장벽 중 하나로 인식되었다는 점에서 이러한 트럼프의 움직임에 찬성하는 업계가 있을 것으로 보임.
  - 118대 의회에서 마크 켈리(민주당) 상원의원 주도로 「반도체와 과학법」의 지원을 받는 반도체 투자에 대한 환경영향평가 절차를 간소화하는 「미국반도체건설법(Building Chips in America Act)」이 제정되었으며 동 법은 제정 과정에서 미국반도체협회(SIA)의 지지를 받은 바 있음.<sup>54)</sup>

■ [LNG 수출 확대] 미국의 에너지 주도권 확보를 위해 트럼프 대통령은 LNG 수출 승인을 독려하고 있음.

- 에너지부는 LNG 수출 프로젝트 허가 건을 신속히 검토하고 그 과정에서 미국 경제와 고용에 미치는 영향과 미국의 동맹 및 파트너국에 대한 영향을 고려해야 함.
- 과거 긍정적 결정이 내려진 심해항(deepwater port) 프로젝트의 경우, 해사청(MARAD: Maritime Administration)이 해당 프로젝트의 개선 사항(refinement)에 대한 환경영향 재평가 필요성을 점검하고, 필요하다면 해당 절차의 신속 집행을 지시
  - 동 행정명령 발표에는 2017년 Delfin이 해사청으로부터 LNG 수출에 필요한 심해항 프로젝트에 대한 (조건부) 승인을 받았지만<sup>55)</sup> 이후 프로젝트에 변경 사항이 발생함에 따라 해사청이 기존에 승인했던 프로젝트에 대한 재심사 필요성을 통보했던 배경이 있음.<sup>56)</sup>
  - 이러한 배경에서 트럼프 대통령의 행정명령은 Delfin의 프로젝트에 대해 재심사 필요 여부와 관계없이 신속하게 심해항 프로젝트를 승인하라는 의도로 해석될 수 있음.

52) EPA(2024. 7. 15.), "National Environmental Policy Act Review Process," <https://www.epa.gov/nepa/national-environmental-policy-act-review-process>(검색일: 2025. 2. 5.).

53) Council on Environmental Quality, "Questions and Answers on the Fiscal Responsibility Act of 2023's Amendments to NEPA and CEQ's Bipartisan Permitting Reform Implementation Rule (Phase 2)," <https://ceq.doe.gov/laws-regulations/fra.html> (검색일: 2025. 2. 5.).

54) SIA(2024. 9. 23.), "SIA Urges House Passage of Bipartisan Bill to Streamline Environmental Review of CHIPS Projects," <https://www.semiconductors.org/sia-urges-house-passage-of-bipartisan-bill-to-streamline-environmental-review-of-chips-projects/>(검색일: 2025. 2. 5.).

55) Department of Transportation(2017. 3. 13.), "The Secretary's Decision on the Deepwater Port License Application of Delfin LNG, LLC," p. 15.

56) Maritime Administration(2025. 1. 30.), "Pending Applications," <https://www.maritime.dot.gov/ports/deepwater-ports-and-licensing/pending-applications/>(검색일: 2025. 2. 5.).

■ [중점 에너지원 전환] 트럼프 대통령은 원자력과 화석연료를 비롯한 에너지원에 대한 지원을 강조하고 있음.

- [화석연료] 트럼프는 LNG를 비롯한 화석연료 채굴에 대한 지원을 강화하고자 함.
  - 앞서 언급한 바와 같이 에너지 개발 규제가 완화되며 연방토지 및 해역 내 화석연료 개발도 독려됨.
  - 트럼프 대통령은 키스톤 파이프라인(Keystone Pipeline) 프로젝트 허가를 취소한 바이든의 「EO 13990」을 철폐
- [원자력] 원자력 분야에 우호적인 정책도 행정명령에서 찾아볼 수 있음.
  - 「에너지 해방 행정명령」 제3조는 ‘석유, 천연가스, 석탄, 수력, 바이오연료, 핵심광물 및 원자력’에 대한 규제 완화를 주문
  - 동 행정명령 제9조는 우리나라를 핵심광물 목록에 포함하는 것을 검토하도록 지질조사국에 지시
- [핵심광물] 행정명령의 상당 부분이 핵심광물 공급망 주도권 확보를 위한 정책 개발에 집중하고 있음.
  - [지원 강화] 동 행정명령은 △핵심광물 처리를 포함하는 핵심광물 프로젝트에 대한 연방 지원 강화, △국가 방위 비축물자 공급 강화, △미국계 광물 채굴 및 가공 기업의 다른 부국 내 경쟁력 확보 정책 권고안 제출 등을 요구하고 있어 미국 내외로 핵심광물에 대한 생산 여력 강화를 위한 구체적인 대책이 등장할 수 있음.
  - [견제 강화] 동시에 강제노동, 해외에서의 착취적 관행과 국가 지원 등에 대한 조사를 지시함에 따라 핵심광물 관련 통상 조치의 등장이 예상됨.

■ [파리기후협정 탈퇴] 트럼프 대통령은 「EO 14162」를 통해 파리기후협정 탈퇴를 천명함.

- 트럼프 대통령은 1기 행정부 때와 유사하게 「EO 14162」를 통해 파리기후협정 탈퇴를 선언했으며, 이와 함께 UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change)하에서 미국이 약정한 재정적 지원을 즉시 중단할 것을 지시
- [1기 행정부의 경험] 다만 트럼프 1기 행정부의 파리기후협정 탈퇴는 실효성이 다소 떨어졌다는 일각의 주장이 있어 2기 행정부 하에서 영향을 지켜볼 필요가 있음.<sup>57)</sup>
  - 트럼프 1기 행정부의 파리기후협약 탈퇴는 4년이 걸렸으며, 현재는 1년이 필요함.
  - 캘리포니아가 온실가스 감축을 위한 규제 프로그램을 지속적으로 시행하는 등 일부 미국 주정부는 독자적으로 파리기후협약 목표에 상응하는 정책을 추진
  - 그럼에도 미국의 지원 축소로 인해 개도국의 재생에너지 전환 동력이 약화되고, 기후변화 대응을 위한 정책 불확실성 고조 등 1기 때와 마찬가지로 부정적 영향이 초래될 것으로 전망됨.<sup>58)</sup>

57) 이하의 파리기후협정 관련 내용은 Kerschner, Pullins, Knijnenburg(2025. 1. 21.), “US Withdrawal from the Paris Agreement: Impact and Next Steps,” White & Case, <https://www.whitecase.com/insight-alert/us-withdrawal-paris-agreement-impact-and-next-steps>(검색일: 2025. 2. 5.)를 참고해 작성함.

58) Time(2025. 1. 21.), “What Happened the Last Time Trump Withdrew From the Paris Agreement,” <https://time.com/7208955/trump-paris-climate-agreement-withdraw-impact/>(검색일: 2025. 2. 5.).

표 5. 「미국 에너지 해방 행정명령(EO 14154)」의 주요 내용

조항	내용
제2조	<p>정책(방향)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· (a) 연방 토지 및 해역(외부 대륙붕 포함)에서 미국의 에너지 주도권 향상</li> <li>· (b) 미국의 비연료 광물(희토류 포함) 분야 생산 및 처리 공급망 강화 및 적국의 글로벌 영향력 감축</li> <li>· (c) 안정적 에너지 공급을 통한 경제 및 군사 대비태세 보호</li> <li>· (d) 에너지 규제 요건이 적용 가능한 법률에 기반하도록 보장</li> <li>· (e) '전기차 의무화' 폐지(△규제 해소, △주 배출가스 면제 종료, △전기차 우대 보조금 폐지 검토)</li> <li>· (f) 다양한 상품과 가전제품을 자유롭게 선택할 권리를 보호하고 경쟁과 혁신을 촉진</li> <li>· (g) 정책의 글로벌 영향 평가 시 국내 비용 및 편익과 별도로 보고</li> <li>· (h) 모든 행정부처 및 기관에서 의견 제출 기회와 동료 검토를 거친 과학적 분석을 보장</li> <li>· (i) 연방 자금이 본 2항의 원칙에 반하는 방식으로 사용되지 않도록 보장</li> </ul>
제3조	<p>규제 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방정부의 모든 기관은 석유, 천연가스, 석탄, 수력, 바이오연료, 핵심 광물 및 원자력을 중심으로 국내 에너지원 식별, 개발, 사용을 과도하게 제한하는 규정 등을 식별해야 함.</li> </ul>
제4조	<p>바이든 시대의 행정명령 및 정책 철폐</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· (a) 바이든 시대의 에너지 관련 행정명령 일괄 폐기, (c) 이와 관련된 자산, 기금, 자원도 재배치하거나 폐기, (d) 해당 프로그램이 종료되도록 조치하며, (e) 기존 미국정부와의 계약과 합의사항도 모두 무효화</li> <li>· (b) 미국 기후단(American Climate Corps)과 관련한 모든 활동, 프로그램, 운영을 중지</li> </ul>
제5조	<p>효율적 허가 절차를 통한 에너지 주도권 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 「국가환경정책법(NEPA)」에 따른 허가가 신속하게 이루어지고 절차를 간소화하는 방식으로 현대화</li> </ul>
제6조	<p>환경분석에서의 정확성 우선 고려</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· (a) 환경 분석 시 법적 요구 사항을 넘는 요인은 배제, (b) 온실가스의 사회적 비용에 대한 정부 간 실무그룹 해체, (c) 이산화탄소의 사회적 비용 계산 개선 혹은 배제하는 내용의 가이드스 제시 등</li> </ul>
제7조	<p>'그린뉴딜' 철폐</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 「인플레이션 감축법」, 「인프라 투자 및 일자리법」으로 지출 승인된 사항 중 등 행정명령의 2항과 배치되는 기금 집행을 중단하며 OMB 국장과 대통령 경제정책 보좌관이 본 행정명령 2항과의 일관성을 확인</li> </ul>
제8조	<p>미국 국가안보 보호(LNG 수출 승인 검토)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 에너지부 장관은 LNG 수출 프로젝트 승인 신청 검토를 가능한 한 신속하게 재개</li> <li>· LNG 수출을 위한 심해항(deepwater port) 승인 건과 관련해 긍정적 결정(ROD)이 과거에 내려진 경우, 해사청장은 제안된 프로젝트의 개선 사항이 중대한 환경적 영향을 초래하는지 평가한 뒤 △중대한 환경적 영향 변화가 없다면 허가를 발급(30일 내)하고, △중대한 환경적 영향 변화가 있다면 환경평가(60일 내)를 한 뒤 필요하다면 30일 내로 허가를 발급</li> </ul>
제9조	<p>미국의 광물 주도권 복원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· (a) 국내 비연료 광물 채굴 및 가공에 대한 과도한 부담을 지우는 조치를 식별하고 이를 개선하는 조치를 취하면서 (b) 공공 토지 사용 제한 조치를 재평가하고 필요하다면 이를 개정함.</li> <li>· (c) 미국 지질조사국 국장은 핵심 광물 목록 업데이트 방안을 검토하면서 우라늄 포함 가능성을 고려해야 하고 (d) 미확인된 핵심광물 매장지 탐색에 중점을 두어 지질 매핑을 지속해야 함.</li> <li>· (e) 핵심광물 처리를 비롯한 핵심광물 프로젝트가 연방 지원을 받을 수 있도록 검토</li> <li>· (f) USTR은 해외에서의 착취적 관행 및 국가 지원을 받는 광물 프로젝트를 평가, (g) 상무부 장관은 미국의 광물 의존도를 평가하면서 필요한 무역 조치를 검토, (h) 국토안보부 장관은 강제노동을 통해 생산된 광물이 미국으로 유입되는 규모와 경로를 평가</li> <li>· (i) 국방부 장관은 공급 부족 사태에 대비해 국가 방위 비축물자(National Defense Stockpile)가 핵심광물을 충분히 공급할 수 있도록 하는 법적 권한과 의무를 검토</li> <li>· (j) 국무부, 상무부, 노동부, USTR 및 관련 부처는 미국 광물 채굴 및 가공 기업이 다른 자원부국에서 경쟁력을 확보할 수 있는 정책 권고안을 마련해 대통령 경제정책 보좌관에게 제출</li> </ul>

자료: The White House(2025. 1. 20.), "America First Trade Policy," <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>(검색일: 2025. 2. 3.).



## 다. 기타 이슈

### ■ [미국 출생시민권 자동 부여 금지] 트럼프 대통령은 동 제도가 불법 이민을 조장하고 국가안보에 위협이 된다는 판단하에 이를 제한하는 행정명령을 발동

- 「미국 수정헌법」 제14조 1항(All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside)에 따르면 미국에서 태어난 모든 사람은 자동으로 출생시민권(birthright)을 부여받음.<sup>59)</sup>
- 하지만 트럼프 대통령은 이번 행정명령을 통해 부모 중 한 명이라도 미국 시민권자나 영주권자가 아닌 경우, 미국 내 출생아에 대한 시민권 자동 부여를 금지
  - 동 조치는 합법적인 비이민 비자 소지자(예: 학생, 주재원, 연구원 등) 자녀에게도 적용된다는 점에서 사회적 파급력이 상당할 전망
- 행정명령이 발표된 지 얼마 지나지 않아 시애틀과 매릴랜드 연방법원은 트럼프의 시민권 부여 제한 정책에 제동을 건 상황<sup>60)</sup>

### ■ [정부효율부 신설] 트럼프 대통령은 정부 예산 낭비를 줄이고 행정 효율성을 높이기 위한 노력의 일환으로 정부효율부(Department of Government Efficiency, 이하 DOGE)를 신설하는 행정명령을 발표

- 당초 일론 머스크(Elon Musk)와 비벡 라마스와미(Vivek Ramaswamy)가 DOGE의 공동 수장으로 거론되었으나 현실점에서 머스크가 단독으로 DOGE를 이끄는 것으로 정해짐.
- DOGE는 공식적인 연방 행정각부가 아닌 대통령 자문기구의 한 형태로서, 신설 과정에서 의회의 승인이 필요하지 않으며, 백악관 및 관리예산국과 협력하여 활동할 예정
- DOGE는 불필요한 지출을 줄이고, 중복되는 기관을 통합하거나 폐지하며, 연방 인력을 축소하는 등의 조치를 통해 연방 예산에서 최대 2조 달러를 절감하는 것을 목표로 하고 있음.
- DOGE 신설을 통해 미 연방정부의 불필요한 지출이 감소하고, 행정 효율성이 향상될 것으로 기대되는데 반해, 일부에서는 DOGE의 활동이 대통령과 의회 간의 헌법적 권한 다툼으로 비화될 수 있다는 우려도 제기되고 있음.<sup>61)</sup>

### ■ [글로벌 최저한세 무효화] 트럼프 대통령은 과거 정부에서 OECD와 이룬 합의사항이 무효임을 밝히며 만약 외국 정부가 미국기업에 차별적인 역외과세를 한다면 이에 대한 보복 조치를 시행할 것임을 천명함.<sup>62)</sup>

- 글로벌 최저한세(OECD 필라 2) 도입 국가가 소득산입보완규칙(UTPR: undertaxed payments rule)에

59) The White House, "The Constitution of the United States: Amendments 11-27," <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/kids/constitution/amendments11-27.html>(검색일: 2025. 1. 31.).

60) Reuters(2025. 2. 6.), "Judge blocks Trump's birthright citizenship order nationwide," <https://www.reuters.com/legal/second-us-judge-blocks-trumps-birthright-citizenship-order-2025-02-05/>(검색일: 2025. 2. 6.).

61) apnews(2024. 11. 22.), "Elon Musk's budget crusade could cause a constitutional clash in Trump's second term," <https://apnews.com/article/musk-ramaswamy-trump-budget-cuts-doge-impoundment-8e2fffc27df6acc1b275b1614e66fd01>(검색일: 2025. 2. 1.).

62) 이하의 글로벌 최저한세에 대한 내용은 Cole(2025. 1. 22.), "Five Things to Know About Trump's Global Minimum Tax Order," Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/blog/trump-global-minimum-tax-order/>(검색일: 2025. 2. 5.)의 내용을 요약한 것임.

미국기업을 과세한다면 동 행정명령에 따른 보복 조치가 발생할 수 있음.

- 다만 미국은 이미 OECD의 최저한세율 15%보다 높은 21%의 법인세율을 적용 중이며, GILTI(Global Intangible Low-Taxed Income)를 통해 실효세율 16.4%(2026년 기준)를 목표로 하고 있음.
- 이와 같은 조세 환경에도 불구하고, 실효세율이 15%에 미달한다면 UTPR에 따라 추가세액을 다국적기업이 소재한 각 국가에서 이를 분배해 과세할 수 있음.
- 글로벌 최저한세와 별개로 디지털 서비스세(DST: digital services tax)를 통해 미국기업에 과세한다면 이 역시 차별적 조치로 인식되어 보복 조치를 불러올 수 있음.
- 재무부는 동 행정명령 발표 후 60일 내로 미국기업에 대한 역외과세 및 차별적 조치를 조사하고 미국이 취할 수 있는 보복(보호) 조치를 대통령에게 보고해야 함.

#### ■ [고립형 대외정책] 미국은 각종 국제기구를 탈퇴하고 해외원조를 축소하는 등 세계 무대에서 미국의 고립을 부추기고 있음.

- [UN 기구 탈퇴] 미국은 △UN 인권이사회(UNHRC)에서 탈퇴하고, △UN 교육과학문화기구(UNESCO)의 회원국 지위를 재검토, △팔레스타인 난민 구호기구(UNRWA)에 대한 자금 지원을 중단함.
  - 이러한 행정명령 추진의 이유로 트럼프 대통령은 UNRWA가 외국 테러 조직의 구성원들에게 침투되었고, UNHRC가 인권 침해자들을 보호했으며, UNESCO는 개혁에 실패했으면서 지속적으로 반이스라엘 성향을 보였다고 주장함.
- [WHO 탈퇴] 트럼프 1기에 이어 2기 행정부의 미국은 세계보건기구(WHO)를 탈퇴하며 WHO에 대한 미국정부의 자금 지원, 지원사업, 기타 자원의 이전을 중단함.
- [해외원조 축소] 미국의 해외원조는 대통령의 대외정책 방향에 완전히 부합해야 하며, 90일간 해외 개발 원조를 중단하면서 원조 프로그램을 검토하도록 함.
- 자금 지원을 일방적으로 중단하는 정책은 앞선 ‘에너지 해방’ 행정명령에서 기술된 바와 같이 위법한 지급 거부와 연결될 수 있는 사안임.

#### ■ [틱톡 규제 유예] 트럼프 대통령은 틱톡의 미국 사업권 처분과 관련한 조치 시행을 75일간 유예함.

- 틱톡을 비롯한 바이트댄스 자회사는 「적국 통제 앱으로부터의 미국인 보호법(틱톡금지법; Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act)」을 통해 미국 내 사업을 2025년 1월 19일까지 처분해야 했음.
- 트럼프 대통령은 틱톡에 대한 처분을 75일간 유예할 것을 법무부 장관에게 지시했으며 이후 일론 머스크,<sup>63)</sup> 오라클,<sup>64)</sup> 마이크로소프트<sup>65)</sup> 등 다양한 인수자가 거론되고 있음.
- 다만 트럼프 대통령이 법으로 명시된 일자를 무시하고 일방적으로 처분을 유예할 수 있는 법적 권한을 가지는지에 대한 의문이 제기됨.<sup>66)</sup>

63) Reuters(2025. 1. 22.), "Trump says he is open to Musk buying TikTok if Tesla CEO wants to do so," <https://www.reuters.com/technology/trump-says-he-is-open-musk-buying-tiktok-if-tesla-ceo-wants-do-so-2025-01-21/>(검색일: 2025. 2. 3.).

64) Reuters(2025. 1. 27.), "Trump discussing TikTok purchase with multiple people, decision in 30 days," <https://www.reuters.com/markets/deals/white-house-talks-have-oracle-us-investors-take-over-tiktok-npr-reports-2025-01-25/>(검색일: 2025. 2. 3.).

65) Reuters(2025. 1. 28.), "Trump says Microsoft is in talks to acquire TikTok," <https://www.reuters.com/technology/trump-says-microsoft-is-talks-acquire-tiktok-2025-01-28/>(검색일: 2025. 2. 3.).

### ■ [탈규제] 트럼프 대통령은 1기 행정부보다도 더 나아간 규제 완화 정책을 시행할 예정임.

- 트럼프 1기 행정부는 하나의 새로운 규제를 도입할 때 두 개의 기존 규제를 철폐하도록 지시하는 「EO 13771(Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs)」을 발표한 바 있음.
- 트럼프 2기 행정부의 새로운 행정명령인 「탈규제를 통한 부의 해방(Unleashing Prosperity Through Deregulation)」은 1기 행정부의 행정명령을 대폭 확대해 신규 규제 1건 도입 시 기존 규제 10건을 철폐하도록 지시하고 있음.

## 3. 전망 및 시사점

### ■ 미국우선무역정책 대통령 각서를 통해 현재 미국의 무역 체제가 곧바로 변경되는 것은 아니지만, 트럼프 2기 행정부가 추진하려는 무역우선순위의 방향을 가늠해 볼 수 있음.

- 본 대통령 각서에 따라 2025년 4월에 대통령에게 제출될 연방기관 보고서는 「1974년 무역법」 제122조(국제무역수지 적자 관련), 「1930년 관세법」 제338조(미국 상거래에 대한 차별), IEEPA(비상사태) 등 미 연방법상 다양한 무역조치(추가 관세 포함)를 발동하기 위한 근거로 활용될 것이 예상됨.
  - 트럼프 1기 행정부의 주요 무역조치 시행 시 요구되었던 상대적으로 엄격한 요건과 긴 절차를 대체하거나 보완하는 수단을 포함
  - 즉 트럼프 2기 행정부는 입법에 의존하지 않고, 의회의 견제를 받지 않는 행정권한을 사용하여 대부분의 무역 의제를 추진하려는 의도가 있는 것으로 보임.
  - 트럼프 1기 행정부에서는 관세부과에 앞서 오랜 기간의 조사가 필요한 제301조, 제232조와 같이 연방법에 따라 권한을 위임받은 전통적인 무역조치를 주로 활용하였다면, 트럼프 2기 행정부에서는 행정적 수단에 좀 더 집중할 가능성이 있어 보임.
  - 예를 들어 트럼프 1기 당시 주로 활용하였던 「1962년 무역확장법」 제232조 관세부과에는 상무부의 조사가 선행되며,<sup>67)</sup> 「1974년 무역법」 제301조에 따른 관세부과에는 USTR의 조사 및 대상국과의 협의, 대중의 의견 수렴 등이 요구됨.<sup>68)</sup>

### ■ 미국우선무역정책 대통령 각서에서 언급된 대외세입청(ERS)이 신설될 경우, 현재 관세를 징수하는 미국 관세국경보호청(CBP: U.S. Customs and Border Protection) 및 재무부와 어떻게 상호작용을 할지는 아직 불분명

- CBP는 주로 수입품에 대한 관세, 소비세, 관세, 수수료 및 벌금을 평가·징수하는 업무를 담당해 음.

66) CBC(2025. 1. 21.), "Trump has postponed the TikTok ban. Was that legal?" <https://www.cbc.ca/news/business/trump-postponed-tiktok-ban-legal-1.7436995>(검색일: 2025. 2. 3.).

67) 상무장관은 조사 개시로부터 270일 이내에 조사 결과 보고서를 대통령에게 제출하며(19 U.S.C. §1862(b)(3)(A)), 대통령은 상무장관의 보고를 받은 후 90일 이내에 조치 시행 여부를 결정함(19 U.S.C. §1862(c)(1)(A)). 대통령은 조치 시행 결정 이후 15일 이내 조치 시행(19 U.S.C. §1862(c)(1)(B)).

68) USTR은 조사 개시일에 대상국에 협의를 요청하고(19 U.S.C. § 2413(a)(1)), 조사 개시일로부터 (사안에 따라) 12개월 또는 18개월 이내에 결론을 내려야 함(19 U.S.C. §2414(a)(2)).

- ERS의 기능은 현재 미국 관세국경보호청(CBP)의 권한에 속해 있으며, 이러한 기능이 새로운 기관으로 분리될 경우 어떤 변화가 있을지는 아직 지켜봐야 할 것
- 특히 ERS를 통해 관세뿐만 아니라 ‘그 밖의 대외 무역 관련 수입(other foreign trade-related revenues)’ 징수를 위한 최적화 방법을 모색할 것을 각서에서 명시하고 있다는 점에 지속적인 모니터링이 필요함.
- 또한 기존 CBP와 중복되는 업무를 담당하게 될 ERS 신설은 DOGE를 통해 정부 효율성을 높이겠다는 트럼프 대통령의 의도와도 배치되는 측면이 존재
  - 그럼에도 관세 수입을 전담하는 기관을 별도로 두겠다는 것은 트럼프 2기 행정부의 관세부와 정책 활용에 대한 강력한 의지가 엿보이는 대목이라고 할 수 있음.

**■ 트럼프 대통령의 일방적 관세부와 조치는 앞으로도 계속될 것으로 예상되는데, 이에 대한 관세부와 대상국의 대응 조치를 참고할 필요가 있음.**

- 트럼프 대통령의 다양한 관세부와 조치는 임기 내내 계속 이어질 것으로 전망됨.
  - 자신이 공언한 내용을 대부분 실행에 옮기는 트럼프 대통령의 성향을 고려할 때, 앞으로도 주요 대미 무역수지 흑자국을 대상으로 관세부와 조치를 적극 활용할 것으로 예상됨.
- 한국 또한 대미 무역수지 흑자 기준으로 8위를 기록하고 있어 트럼프 2기 행정부의 관세부와 조치를 피하기는 어려울 전망
  - 한국의 대미 무역수지 흑자 증가 추세가 최근 3년간 상당히 가팔랐는데, 이에 따라 대미 무역수지 흑자 규모 기준으로 8위를 기록
  - 트럼프 대통령은 자신의 1기 행정부 시기와 마찬가지로 미국의 대한국 무역수지 적자를 줄이겠다고며 보편관세 부과, 201조 또는 232조 관세부와 등을 고려할 가능성이 높음.
- 트럼프 2기 행정부의 관세부와 조치를 피하기 어렵다면 한국보다 먼저 관세를 부과받은 국가의 대응 조치를 참고하여 우리가 활용할 수 있는 방안을 적극 모색해야 함.
  - 이미 콜롬비아, 멕시코, 캐나다, 중국이 미국으로부터 관세부와 조치를 통보받았음.
    - ※ 다만 콜롬비아는 자국 출신 불법이주민을 본국으로 데려오는 조건으로 관세부와 조치를 유예받음.
  - 트럼프 대통령이 상기한 국가에 관세부과가 필요한 이유로 제시한 내용은 국가별로 차이가 있으나 공통적인 이유로 무역수지 적자를 언급하고 있어 한국도 크게 다르지 않은 상황임.

**■ 대중국 견제 정책의 중요한 축인 △관세 정책, △수출통제, △해외투자 규제 등은 트럼프 2기 행정부에서 지속 추진될 전망이다.**

- [관세] 대중국 관세 관련 본격적인 조치는 USTR에서 1단계 무역합의 이행 점검, 추가적인 301조 관세 필요성 검토, USTR과 상무부가 공동으로 추진하는 PNTR 검토, 상무부의 지재권 권익 평가 등의 결과가 대중국 관세 정책 방향을 결정할 것으로 보임.
  - 트럼프 대통령은 후보자 시절 ‘Agenda 47’ 등을 통해 중국으로부터 핵심 재화에 대한 수입을 4개년째 걸쳐 줄이겠다고 밝힌 바 있어<sup>69)</sup> 이를 위한 구체적인 방식이 USTR과 상무부를 통해 4월 1일 전후로 제시될 것으로 보임.

- [수출통제] 트럼프 대통령이 현행 제도의 허점을 보완하고 외국 참여를 독려하는 방식으로 수출통제 검토를 지시했다는 점은 기존 대비 더욱 강화된 정책이 나올 가능성이 있다는 점을 시사함.
  - 따라서 △반도체 제조장비 수출통제가 중국의 반도체 제조 능력에 유의미한 영향을 미치는지, △AI 반도체(첨단 컴퓨팅 칩) 수출통제가 중국의 AI 연구개발 능력을 효과적으로 제한하는지, △미국의 수출통제에 각국이 효과적으로 참여하고 있는지<sup>70)</sup> 등을 종합적으로 재평가할 것이라고 볼 수 있음.
- [해외투자 규제] 해외투자 규제 역시 ‘미국우선주의’ 행정명령에서 미국에 대한 안보 위협을 충분히 통제하고 있는지 재평가하도록 주문하고 있어 재무부의 평가 결과에 따라 추후 확대될 여지가 있음.
- 이 외에도 커넥티드 카 규제, 보조금 정책, 이민 및 펜타닐 관련 이슈 등을 바탕으로 추가적인 대중국 견제 정책이 등장할 수 있음.

■ 트럼프 2기 행정부의 기금 집행 중단 행정명령이 발표된 후 연방법원이 이에 대한 일시제한명령을 내린 만큼 행정명령이 아닌 다른 조치가 등장할 가능성이 있음.

- 워싱턴 DC<sup>71)</sup>와 로드아일랜드<sup>72)</sup> 연방법원의 판결문 및 하원 민주당 지출위원회의 성명서<sup>73)</sup> 모두 트럼프 대통령의 동 행정명령이 법적으로 위배되는 지출거부(impoundment)와 관련될 가능성을 지적하고 있어 실현 가능성은 불투명함.
  - 앞선 민주당 지출위원회 성명서 등은 트럼프의 행정명령은 대체로 일정 기간이 지나면 지급을 보류하라고 했던 지시 사항이 사라지지 않고 백악관이나 관계 부처의 판단에 따라 기금 집행이 지속 보류될 가능성을 내포한다고 해석함.
  - 만약 이러한 해석이 맞다면, 법원의 최종 결정도 현재의 일시제한명령과 일관되게 트럼프 행정명령 중 위법한 부분을 철회하도록 요구할 수 있음.
- 트럼프 대통령은 재정적자 감축을 위해 다양한 수단 모색이 필요한 상황에서 현재 행정명령을 활용할 수 없다면 삭감(rescission)이 유력한 대안이 될 수 있음.
  - 앞서 논의한 바와 같이 트럼프 대통령은 감세 정책을 추진하기 위해 공화당 내 의견 차이를 좁히고, 당내에서 재정적자 확대에 반대하는 프리덤 코커스와 같은 세력을 설득해야 함.
  - 재정적자를 당장 감축하기 위해서는 △관세부과, △법 개정, △연방정부 지출 축소와 같은 수단을 생각해 볼 수 있는데 연방정부 지출 축소를 현재의 행정명령으로 추진할 수 없다면 절차적 요건을 갖춘 방식으로 재추진해야 함.

69) Donald J. Trump(2023. 2. 27.), "Agenda47: President Trump's New Trade Plan to Protect American Workers," <https://www.donaldtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-new-trade-plan-to-protect-american-workers>(검색일: 2025. 2. 3.).

70) 기존 반도체 수출통제와 관련한 일본 및 네덜란드와 같은 동맹국의 참여가 실질적인 통제 효과를 낳지 못한다는 지적이 제기되고 있음. 김혁중, 김용기, 민보람(2024), 「미국, 네덜란드, 일본의 반도체 수출통제 개편이 중국의 반도체 제조 장비 수급에 미친 영향」, *Trade and Security*, 제8권-01, 무역안보관리원.

71) United States District Court for the District of Columbia(2025. 2. 3.), <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.dcd.276842/gov.uscourts.dcd.276842.30.0.pdf>(검색일: 2025. 2. 5.).

72) United States District Court for the District of Rhode Island(2025. 1. 31.), [https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.rid.58912/gov.uscourts.rid.58912.50.0\\_4.pdf](https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.rid.58912/gov.uscourts.rid.58912.50.0_4.pdf)(검색일: 2025. 2. 5.).

73) Appropriation Committee Democrats(2025. 1. 29.), "Background on Unlawful Impoundment in President Trump's Executive Orders," <https://democrats-appropriations.house.gov/news/fact-sheets/background-unlawful-impoundment-president-trumps-executive-orders>(검색일: 2025. 2. 5.). 본고에서는 민주당의 입장을 인용했으나 이 외에 다수의 문헌에서 트럼프의 동 조치가 위법하다고 주장하고 있음.

- 따라서 트럼프 대통령은 필리버스터 사용이 제한되어 양원의 단순 과반으로도 추진 가능한 「지출거부 통제법」 683조에 따른 삭감을 사용해 지출 축소를 추진해 볼 수 있음. **KIEP**

### 글상자. 미국 대통령의 지출거부(impoundment) 권한

- 미국은 의회가 승인한 지출을 대통령이 거부하는 오랜 역사가 있었으나 현재는 그러한 대통령의 행태가 제한됨.
  - ‘지출거부’란 의회가 지출 승인(appropriation)한 것을 대통령이 일방적으로 거부하고 소진해야 하는 예산 집행을 보류하는 행위를 의미함.
    - 이러한 행위의 배경에는 의회가 지출 승인한 것은 지출의 상한선을 설정한 것이지 반드시 모든 부분에 약정(obligate)할 의무까지 요구하는 것은 아니라는 인식에서 출발함.
  - 미국 3대 대통령인 제퍼슨이 포함(gun boat) 구입에 대한 지출이 불필요하다고 여겨 연기한 사건 이래로 다양한 지출거부 행태가 존재했으며,<sup>74)</sup> 특히 닉슨 대통령이 이를 남용해 미 의회는 지출거부를 제한하기 위한 법률을 마련함.
    - 미 의회는 닉슨 대통령의 지출거부 남용에 대한 반작용으로 1974년 「의회예산 및 지출거부 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)」을 제정함.
      - ※ 참고로 동법 제정 여부와 무관하게 헌법상 대통령은 지출거부 권한이 없으며, 동법은 단순히 지출거부에 대한 수단을 마련해 준 것뿐이라는 해석이 존재함.
- 대통령은 「지출거부 통제법」의 절차에 따라 예산 삭감이나 유예를 의회에 요청해 볼 수 있음.
  - 동법을 통해 대통령은 683조에 따른 삭감(rescission)이나 684조에 따른 유예(deferral)를 사용해 볼 수 있으나 모두 의회 동의가 필요하며 이러한 절차 활용의 장단점이 존재함.
    - [장점] 삭감안(rescission bill)의 경우 필리버스터가 제한되어 양원에서 단순 과반으로도 통과할 수 있어 일반적인 법안 제정에 비해 절차상의 이점이 있음.
    - [단점] 하지만 삭감과 유예는 의무 지출(mandatory spending)에는 사용될 수 없고 매년 지출승인(appropriation)법 제정을 통해 이루어지는 재량 지출(discretionary spending)에만 사용될 수 있다는 해석이 있어<sup>75)76)</sup> 사용 범위가 제한됨.

74) 지출거부에 대한 전반적인 해설과 역사적 배경에 대해서는 다음의 미 의회 미국 헌법 해설을 참고하길 바람. U.S. Congress, “ArtII.S3.3.7 Impounding Appropriated Funds,” Constitution Annotated, [https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S3-3-7/ALDE\\_00013376/#essay-11](https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S3-3-7/ALDE_00013376/#essay-11)(검색일: 2025. 2. 3.).

75) Flynn, Steinmetz(2024. 11. 22.), “Appropriations, Impoundment and More: What’s Possible in the Next Administration,” Brownstein Hyatt Farber Schreck, <https://www.bhfs.com/insights/alerts-articles/2024/appropriations-impoundment-and-more-what-s-possible-in-the-next-administration>(검색일: 2025. 2. 6.).

76) Kogan(2018. 4. 26.), “Procedural Advantages for “Rescissions” Don’t Apply to Mandatory Programs,” Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/blog/procedural-advantages-for-rescissions-dont-apply-to-mandatory-programs> (검색일: 2025. 2. 6.).