



KIEP 기초자료
24-07

2024년 6월 28일

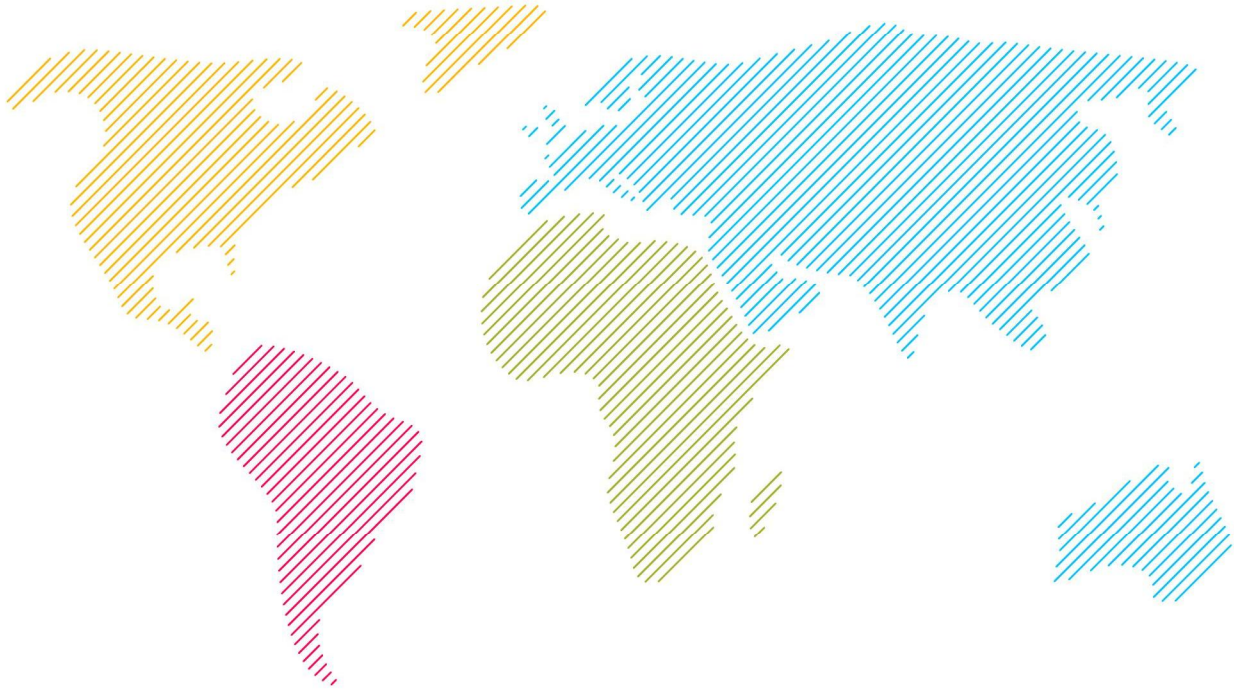
미 행정부 관세정책의 국내법적 근거와 시사점

유지윤 무역통상안보실 무역협정팀 연구원(jyunn@kiep.go.kr, 044-414-1196)

미 행정부 관세정책의 국내법적 근거와 시사점

요약

- ▶ [배경] 최근 미 행정부는 수입품에 관세를 부과하는 조치를 적극적으로 활용하며 관세 조치가 계속될 것으로 전망되므로 행정부 관세정책의 근거법을 검토할 필요성이 있음.
 - 2024년 미 대선 후보로 바이든 대통령과 트럼프 전 대통령이 사실상 확정되었으며 두 후보는 「1962년 무역확장법」 제232조, 「1974년 무역법」 제301조와 같은 국내법을 근거로 관세 조치를 시행하는 모습을 보였기 때문에 미국의 관세 조치가 계속될 것으로 전망됨.
 - 또한 미국에서 새로운 관세정책이 거론되면서 그 근거가 될 수 있는 다양한 국내법이 제기되는 상황이므로 미 행정부가 관세 조치를 도입할 시 효과적으로 대응하기 위해 대통령의 관세 부과 권한의 법률적 근거에 대한 검토 및 이해가 필요함.
- ▶ [검토] 미국의 국내법은 대통령에게 ①타국의 차별·불공정 행위, ②국가안보 위협, ③국제지급 문제, ④비시장경제국과의 정상무역관계, ⑤전시 및 비상사태 등 다섯 가지 사안에 관세를 부과할 수 있는 권한을 부여하는 모습을 보임.
 - [타국의 차별·불공정 행위] 「1974년 무역법」 제301조와 「1930년 관세법」 제338조는 미국 상거래에 악영향을 미칠 수 있는 교역국의 행위에 대응하기 위해 대통령에게 관세 부과 권한을 부여함.
 - [국가안보 위협] 「1962년 무역확장법」 제232조는 수입으로 인해 국가안보에 위협이 존재하는 경우 대통령에게 해당 수입 조절에 필요한 조치를 취할 수 있도록 허용함.
 - [국제지급 문제] 「1974년 무역법」 제122조는 대규모 무역수지 적자 혹은 심각한 환율 저하 발생 시 대통령에게 일정 수준의 관세를 부과할 수 있도록 함.
 - [비시장경제국과의 정상무역관계] 「1974년 무역법」 제402조는 대통령이 비시장경제국에 대한 정상무역관계를 유예 및 철회하여 정상무역관계 지위국보다 관세율표상 높은 관세율의 적용이 가능하도록 함.
 - [전시 및 비상사태] 「적성국교역법」 및 「비상경제수권법」은 전쟁·비상시 대통령에게 대외거래를 규제할 수 있는 광범위한 권한을 부여하고 있으며 행정부가 이러한 권한을 통해 관세를 부과하고자 하는 모습을 보였음.
- ▶ [시사점] 향후 미 행정부가 새로운 국내법적 근거를 활용하여 관세정책을 펼치는 것에 대비할 필요가 있음.
 - 「비상경제수권법」, 「1930년 관세법」 제338조, 「1974년 무역법」 제122조 등은 미 행정부의 새로운 관세정책의 근거법으로 활용될 가능성이 존재함.
 - 미 행정부가 관세 조치를 시행하는 경우 사법적 대응이 어려울 것으로 예상되므로 미 행정부의 관세정책 강화 가능성을 주시하며 우리나라 대외무역정책의 재설정 및 면밀한 운영이 필요함.
 - 미 행정부가 대규모 무역수지 적자를 이유로 관세 조치를 시행할 가능성에 유의하며 미국에 무역 흑자가 발생하는 품목을 파악하여 대비하고, 미국과의 협상에 효과적인 전략을 모색하기 위해 미국과 체결한 다자 또는 양자 무역협정 규정 검토를 고려할 수 있음.



차 례

1. 서론
 - 가. 최근 미 행정부의 관세정책 현황
 - 나. 미 행정부의 관세 부과 권한
2. 행정부의 관세 부과 관련 법적 근거
 - 가. 타국의 차별·불공정 행위
 - 나. 국가안보 위협
 - 다. 국제지급 문제
 - 라. 비시장경제국과의 정상무역관계
 - 마. 전시 및 비상사태
3. 시사점

참고문헌

1. 서론

가. 최근 미 행정부의 관세정책 현황

■ 트럼프 행정부와 바이든 행정부는 교역국 수입품에 관세를 부과하는 조치를 적극적으로 활용함.

- [트럼프 행정부] 트럼프 행정부는 대통령이 미 국내법을 근거로 관세를 부과할 수 있는 권한을 활용하여 보호 무역주의 조치를 전개함.
 - 트럼프 행정부는 2018년 「1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」 제232조에 근거하여 수입되는 철강·알루미늄 상품에 대해 각각 25%, 10%의 추가 관세를 발표한 뒤 교역국들과 협상을 통해 관세 면제를 부과 받은 일부 국가¹⁾를 제외한 모든 국가에 해당 관세 조치를 시행함.
 - 또한 트럼프 행정부는 2018년부터 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」 제301조에 근거해 중국산 상품에 최소 7.5%에서 최대 25%의 관세를 수차례에 걸쳐 부과함.
- [바이든 행정부] 바이든 행정부는 전임 행정부의 관세정책을 큰 틀에서 유지함.
 - 바이든 행정부는 2022년과 2023년에 EU, 일본, 영국과 협의하여 전임 행정부가 부과하였던 제232조 관세를 저율관세할당(Tariff Rate Quota)²⁾으로 대체하였으나 그 외의 제232조 관세 조치에는 변동이 없음.
 - 아울러 제301조 관세 대상 중 일부 품목에 대해 관세 면제를 부과해 기존의 조치를 완화하였으나 큰 변화가 있는 것으로 보기 어렵다고 평가됨.³⁾

■ 2024년 5월 14일, 바이든 행정부는 「1974년 무역법」 제301조를 활용하여 중국산 상품에 대한 대규모 관세 인상 방침을 발표함.

- 미 행정부는 제301조에 근거하여 중국에 부과한 관세의 4년 차 검토 보고서를 발표하였으며 전기차, 태양광 패널, 철강·알루미늄 상품 등 미국의 전략산업 상품에 대해 추가적인 관세 인상 계획을 밝힘.⁴⁾
 - 2022년부터 미 무역대표부(USTR: Office of the United States Trade Representative)는 제301조 관세에 대해 검토를 진행하였으며 검토 보고서가 발표되기 이전인 2024년 4월 바이든 대통령은 중국산 특정 철강과 알루미늄 제품에 대한 관세를 세 배 인상할 것을 USTR에 권고하였음.⁵⁾
 - 2024년 5월 바이든 행정부는 중국의 불공정 무역 관행 및 그에 따른 피해에 대응하기 위해 중국에 부과한 추가 관세 대부분을 유지하고 전기차에 100%, 태양광 패널에 50%, 철강·알루미늄 상품에 25% 등 14가지 상품에 대해 연내(일부 2025년 및 2026년) 고율의 관세 인상 계획을 밝힘.

1) 트럼프 행정부 당시 관세 면제를 받은 국가는 한국(철강), 캐나다(철강, 알루미늄), 멕시코(철강, 알루미늄), 브라질(철강), 아르헨티나(철강, 알루미늄), 호주(철강, 알루미늄)임.

2) 저율관세할당은 해당 국가에서 수입하는 철강과 알루미늄 가운데 일정량까지는 관세를 부과하지 않으며 이를 초과하는 물량에 대해서만 추가 관세를 부과하는 방식임.

3) 김영귀 외(2024), p. 10.

4) White House(2024b).

5) White House(2024a).

■ 2024년 미국 대선의 최종 후보로 트럼프 전 대통령과 바이든 현 대통령이 사실상 확정됨에 따라 관세가 미국의 무역 조치에 계속해서 활용될 것으로 전망되는 바 미 행정부 관세정책의 법적 근거에 주목할 필요가 있음.

- 바이든 행정부는 대선을 앞두고 중국에 대한 관세인상정책을 발표하고 관세 면제를 일부 해제하는 등 무역 및 대외 정책 수단의 일환으로 관세 활용을 계속할 것으로 사료됨.
 - 바이든 행정부는 5월 14일 대중국 관세 인상 발표 이후 5월 24일 기존의 제301조 관세 면제를 받은 429개 품목 중 200여 개 품목에 대한 관세 면제를 종료하여 제301조 관세의 적용 대상 품목을 확대함.⁶⁾
- 한편 트럼프 캠페인의 공약에 따르면 다른 국가들에 대한 보편적 기본관세(universal baseline tariffs)⁷⁾ 및 상호 관세(reciprocal tariffs)⁸⁾ 적용과 중국에 대한 고율의 관세 부과가 트럼프 행정부 2기의 관세정책으로 드러남.
 - 트럼프 전 대통령은 언론을 통해 “수입품에 10%의 보편적 기본관세를 부과”⁹⁾와 “미국산 제품에 관세를 부과하는 경우 해당 국가의 제품에 같은 비율의 보복관세를 부과”¹⁰⁾를 언급하며 보편적 기본관세와 상호관세의 기본적인 골자를 밝힘.
 - 아울러 트럼프 전 대통령은 재선에 성공하는 경우 중국산 수입품에 60%의 관세를 부과할 것임을 언급¹¹⁾하며 고율의 관세 부과를 예고하고 중국에 대한 항구적 정상무역관계(PNTR: permanent normal trade relations)¹²⁾ 지위를 박탈할 것임을 발표함.¹³⁾
 - 특히 트럼프가 주장하는 보편적 기본관세는 기존에 활용된 관세 부과 조치의 근거법 외의 다른 법적 근거가 활용될 것으로 보이며 로버트 라이트하이저 전 USTR 대표는 보편적 기본관세의 법적 근거로 「비상경제수권법(International Emergency Economic Powers Act)」, 「1930년 관세법(Tariff Act of 1930)」 제338조 등을 제시하였음.¹⁴⁾
- 따라서 향후 미국의 관세 조치에 효과적으로 대응하는 데 행정부의 관세 부과 권한의 법률적 근거에 대한 검토 및 이해가 필요함.

나. 미 행정부의 관세 부과 권한

■ 미국 연방헌법은 미국의 수입 상품에 부과되는 관세를 조정할 권한을 의회에 일임하며, 대통령에게 관세와 관련된 명시적인 권한을 부여하지 않음.

- 미국 연방헌법은 연방 의회에 수입품 관세 부과 권한을 부여하고 외국과의 무역을 관장¹⁵⁾하도록 하는 한편 대통령에게 상원 승인을 조건으로 하는 조약 체결권만을 인정함.¹⁶⁾

6) “USTR to end more than 100 Section 301 tariff exclusions, extend others one year”(2024. 5. 24.), 온라인 기사(검색일: 2024. 6. 13.).

7) Trump Camp(2023. 2. 27.), “Agenda 47: President Trump’s New Trade Plan to Protect American Workers”(검색일: 2024. 5. 27.).

8) Trump Camp(2023. 6. 21.), “Agenda 47: Cementing Fair and Reciprocal Trade with the Trump Reciprocal Trade Act”(검색일: 2024. 5. 27.).

9) “Trump vows massive new tariffs if elected, risking global economic war”(2023. 8. 22.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 28.).

10) “Trump Vows to Boost Reciprocal Tariffs on Imports If Reelected”(2024. 3. 3.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 28.).

11) “How Far Trump Would Go”(2024. 4. 30.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 28.).

12) 항구적 정상무역관계 지위는 비시장경제국에 대해 미국이 최혜국 관세를 지속적으로 적용할 수 있도록 함. 미국은 2002년부터 중국의 WTO 가입과 시장개방에 따라 중국에 항구적 정상무역관계 지위를 부여함.

13) Trump Camp(2024. 1. 31.). “American Workers Have No Better Friend Than President Trump”(검색일: 2024. 6. 12.).

14) “Trump advisers explore vast new legal powers for global trade war”(2024. 5. 27.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 27.).

15) 「연방헌법」 제1조 8항 1호.

- 아울러 미국 연방헌법은 의회가 헌법을 통해 의회 또는 연방정부 및 그 부처에 부여된 권한 행사에 필요하고 적절한 법률을 제정할 수 있는 권한을 명시함.¹⁷⁾
- 따라서 미국 대통령은 헌법으로부터 대외 무역과 관련한 명시적인 권한을 받지 못하였기 때문에 행정부가 관세 부과·조정 등의 관세 조치와 국제 무역과 관련한 조치를 시행하기 위해서는 의회가 법률을 통해 위임한 권한을 활용해야 할 필요가 존재함.¹⁸⁾

■ 1930년대부터 미 의회는 입법을 통해 행정부에 관세를 협상하고 추가 관세 부과를 할 수 있도록 하면서 관세와 관련된 권한을 일부 위임하기 시작하였음.

- 1930년대 이전까지는 미 의회가 직접 수입 상품에 대한 관세율을 설정함.¹⁹⁾
 - 관세는 전통적으로 국가의 재정수입 확보를 위해 활용되었으나 관세 수입이 연방정부 재정의 주요 수입원이 아니게 되면서 점차적으로 관세가 국제 무역 및 대외 정책의 수단으로 활용되었음.
 - 1929년 대공황으로 인해 보호주의 정서가 강화되면서 1930년대 초까지 미국은 「1930년 관세법」 등을 통해 수입 상품에 높은 관세를 부과하였으며 「1930년 관세법」 제338조는 미국 무역에 차별을 가하는 국가에 대해 대통령이 관세를 부과할 수 있는 권한을 부여함.
- 1934년 「상호관세법(Reciprocal Tariff Act)」 제정으로 대통령에게 양자 무역협정의 협상 권한이 부여되면서 대통령의 대외 관세 협상 및 관세 인하 권한이 명시적으로 인정됨.²⁰⁾
 - 의회는 대공황 기간에 미국과 전 세계의 관세율이 인상되고 그로 인해 세계 무역이 급감하며 발생한 미국의 수출 감소에 대응하기 위해 대통령에게 미리 설정된 한도까지 관세를 인하하는 무역협정을 협상할 수 있는 권한을 한시적으로 위임함.
 - 「상호관세법」을 통해 부여된 대통령의 무역협정에 대한 협상 권한의 시한이 수차례 연장되면서 1962년까지 미국은 30여 개 국가와 양자 무역협정을 체결하며 관세를 인하하거나 철폐함.²¹⁾
- 1962년 의회는 「무역확장법」을 제정하며 대통령에게 관세 협상 권한을 확대하고 수입품이 초래하는 국가안보 위협에 대응할 수 있는 권한을 부여함.
 - 「1962년 무역확장법」은 대통령에게 5년 동안의 무역협정 체결 권한을 부여하였으며 관세를 최대 50%까지 인하고 5% 미만 관세를 철폐할 수 있도록 하여 대통령의 관세 협상 권한을 강화함.²²⁾
 - 한편 「1962년 무역확장법」은 제232조에서 특정 수입 상품이 국가안보를 침해하는 경우 대통령이 재량적으로 해당 상품의 수입을 조정하기 위한 조치를 시행할 수 있도록 함.

16) *Ibid.*, 제2조 2항 2호

17) *Ibid.*, 제1조 8항 18호.

18) 이정민(2024), p. 2.

19) Congressional Research Service(2016. 12. 9.), "Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties," p.2(검색일: 2024. 5. 28.).

20) *Ibid.*

21) 박영덕(2023), p. 118.

22) 「1962년 무역확장법」 제201조, 제202조.

■ 1970년대부터 행정부는 의회로부터 관세를 조정하는 광범위한 권한을 위임받지 못하였으나 특정 사안에 대해 관세를 부과하거나 인상할 수 있는 권한을 부여받았음.

- 1971년 닉슨 행정부는 미국이 국제수지 위기에 직면하며 발생한 경제적 위협에 대응하기 위해 「적성국교역법(Trading with Enemy Act)」²³⁾에 근거한 대통령의 수입 규제 권한을 활용하여 수입품에 대해 10%의 관세를 일시적으로 부과하였음.
 - 닉슨 행정부의 조치 시행 당시 광범위한 상황에서 대통령의 대외거래 제재 권한을 인정하였던 「적성국교역법」은 이후 1977년 개정을 통해 대통령의 권한을 활용할 수 있는 상황이 한정되었으며, 평시의 비상사태에서 대통령에게 대외거래를 규제할 수 있는 권한을 부여하는 「비상경제수권법」이 제정됨.
- 1970년대부터 미국의 무역수지 적자가 악화되고 의회는 이러한 경제 상황을 반영하여 대통령에게 일정한 사유와 관련하여 관세 부과 권한을 부여하는 「1974년 무역법」을 제정함.
 - 1960년대 후반 쿼터, 수출자율규제 등 비관세 장벽이 무역 협상의 주된 쟁점이 되고 무역 협상 내용의 예측이 어려워지기 시작하였음. 이에 미 의회가 대통령에게 일부 권한을 사전에 위임하는 방식이 아닌 신속처리절차(fast-track procedure)를 도입하는 방식으로 대통령에게 무역협정 교섭 권한을 부여하면서 대통령의 관세 협상 권한이 감소함.²⁴⁾
 - 「1974년 무역법」은 악화된 미국의 대내외 경제 상황을 반영하여 타국의 불공정행위 제재(제301조), 국제수지 악화 대응(제122조) 등을 위해 대통령에게 관세 부과 권한을 위임함.
 - 한편 「1974년 무역법」 제402조(잭슨-베닉 수정조항)는 비시장경제(non-market economy) 국가에 대한 정상무역관계(normal trade relations)²⁵⁾지위를 부인하였음. 그리고 동 법 제404조는 대통령이 일시적으로 정상무역관계 지위를 부여한 비시장경제 국가에 대해 높은 수준의 관세율을 적용할 수 있도록 함.
- 1974년 이후 미 의회는 입법을 통해 대통령에게 무역협정의 협상 및 이행에 관한 권한을 부여해 왔으나, 특정 무역협정 및 신속처리절차의 범위를 벗어나 관세를 조정할 수 있는 광범위한 관세 권한을 대통령에게 위임하지 않는 모습을 보임.

그림 1. 미 행정부의 관세 부과 관련 법안



자료: 저자 정리

23) Tariff Classification Act of 1962, Pub. L. 87-456.

24) Congressional Research Service(2016. 12. 9.), "Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties"(검색일: 2024. 5. 28.).

25) '정상무역관계'는 미국의 모든 법령에서 '최혜국(Most-Favored Country)'을 대체하는 용어로 정상무역관계 지위를 가진 국가는 미국으로부터 최혜국 관세율 및 비차별 대우가 적용됨.

2. 행정부 관세 부과 관련 법적 근거

■ 본 장에서는 미 행정부 관세정책의 근거로 활용될 수 있는 미국 국내법을 대통령의 관세 부과 권한이 발동되는 사유에 따라 ①타국의 차별·불공정 행위, ②국가안보 위협, ③국제지급 문제, ④비시장경제국과의 정상무역관계, ⑤전시 및 비상사태 등 다섯 가지로 분류하여 살펴보고자 함.

가. 타국의 차별·불공정 행위

1) 1974년 무역법 제301조~제309조(이하 제301조)

■ 「1974년 무역법」 제301조는 교역국의 불공정한 관행으로 인해 피해가 발생하는 경우 대통령이 해당 국가에 일방적인 보복을 가하는 것을 가능하게 함.

- 제301조에 따르면 USTR은 불공정행위를 한 교역국의 법, 제도, 관행 등에 대한 조사를 업계 청원 혹은 자체적으로 개시할 수 있으며, 조사 개시와 동시에 조사 대상국과 협의를 진행함.
 - USTR은 조사를 통해 ①무역협정으로 성립된 미국의 권리를 부정당하거나, ②외국의 법률정책관행으로 미국의 권리 침해 또는 미국의 상거래에 부당한 제재 등이 존재한다고 판단한 경우 의무적으로 조치를 취해야 함.²⁶⁾
 - 아울러 미국 상거래에 부담을 주거나 제한을 가하는 외국의 행위, 정책 또는 관행이 불합리하거나 차별적인 경우 재량적으로 조치를 취할 수 있음.²⁷⁾
- USTR은 조사를 통해 조사 대상국에 불공정 관행 등이 존재한다고 판단하고 조사 대상국과 합의가 이루어지지 않는 경우 대통령의 지시 또는 제301조 (c)항에서 부여된 권한 범위 내에서 조치를 부과함.
 - 제301조 (c)항에 따르면 USTR은 조치의 대상이 된 국가에 대해 ①무역협정상 양허 약속에 따른 혜택을 정지·철회·제한하거나, ②적절하다고 판단되는 기간동안 관세 및 기타 수입 제한 조치 등을 부과할 수 있음.
 - 제301조에 따라 부과된 조치는 USTR에게 조치의 연장이 요청되지 않는 경우 발동 4년 후에 종료되며, 연장이 요청되는 경우 USTR은 해당 조치의 제301조 목적 달성에 대한 유효성 및 미국 경제에 미치는 영향에 대한 검토를 수행해야 함.²⁸⁾

표 1. 「1974년 무역법」 제301조 절차

① 조사 개시	② 조사 및 협의	③ 조사 종료	④ 보복 조치 시행
업계 청원 또는 USTR 직접 발의를 통해 개시	USTR은 조사 개시와 동시에 관련국과 협의 진행	조사 개시 후 12~18개월 내 합의가 이루어지지 않는 경우 대통령은 보복 조치 시행 여부 결정	보복 조치 발표 후 30일 이내 시행

자료: 저자 작성.

26) 「1974년 무역법」 제301(a)조.

27) *Ibid.*, 제301(b)조.

28) *Ibid.*, 제307(c)조.

■ 트럼프 행정부는 집권 기간에 총 6건의 제301조 조사를 진행하였으며 중국과 EU에 대해 관세를 부과하였음.

- USTR은 중국, EU, 프랑스, 베트남 등을 대상으로 총 6건의 제301조 조사를 자체적으로 개시함.

표 2. 트럼프 행정부의 「1974년 무역법」 제301조 조사 내용

국가	조사 시작일	조사 대상	조사 결과 및 판단 요지	조치 부과 여부
중국	2017년 8월	기술이전, 지식재산권 침해 등	- 중국의 기술이전 및 지식재산권 관련 관행이 불합리하여 미국 상거래를 제한 - 중국산 수입품에 7.5~25%의 추가 관세 부과	O
EU	2019년 4월	대형 여객기	- EU는 WTO 협정에 따른 미국의 권리를 부정하였으며 WTO 보조금 협정에 위배되는 보조금에 대한 분쟁해결기구의 권고 사항을 미이행 - 약 75억 달러 상당의 EU 수입품에 15% 또는 25%의 추가 관세 부과	△ (2021년 6월부터 5년간 관세 부과 연기) ²⁹⁾
프랑스	2019년 7월	디지털 서비스 세금 (DST)	- DST는 미국의 주요 디지털 기업을 차별하며 일반적인 국제 조세정책 원칙에 부합하지 않음 - 13억 달러 상당의 수입품에 25%의 추가 관세 부과 조치 유예 후 양국간 합의를 통해 종료	X
다수 국가*	2020년 7월	디지털 서비스 세금 (DST)	- DST는 미국의 주요 디지털 기업을 차별하며 일반적인 국제 조세정책 원칙에 부합하지 않음 - 6개국**의 약 21억 달러 상당의 수입품에 25%의 추가 관세 부과 - 조치 유예 후 대상국들과 합의를 통해 종료	X
베트남	2020년 10월	환율	- 베트남의 과도한 외환 시장 개입을 포함한 정책 및 관행이 불합리하며 미국 상거래에 제한을 가함 - 양국간 합의를 통해 조치 부과 X	X
베트남	2020년 10월	목재 수출입	- 조사된 정책과 관행이 불법 벌목 및 목재 무역에 관한 베트남과 미국 간 협정에 비추어 조치 부과가 필요하지 않다고 판단	X

주: * 오스트리아, 브라질, 체코, EU, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 스페인, 터키, 영국. ** 오스트리아, 인도, 이탈리아, 스페인, 터키, 영국.
자료: Congressional Research Service(2024a. 5. 13.), "Section 301 of the Trade Act of 1974"(검색일: 2024. 6. 12.).

- 트럼프 행정부의 제301조에 근거하여 EU에 부과한 관세는 EU가 에어버스사에 불법 보조금을 지급하였다는 WTO 분쟁해결기구의 판단³⁰⁾을 토대로 부과되었으며 이후 2021년 3월 바이든 행정부와 EU 간 합의를 통해 관세 부과가 유예됨.³¹⁾

29) 미국과 EU는 먼저 2021년 3월에 4개월간 관세 부과 유예를 합의하였으며 이후 2021년 6월 관세 부과를 5년간 유예하고 항공기 관련 분쟁의 해결 방안을 모색하기로 합의하였음을 발표함.

30) WTO, "European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft(DS316)"(검색일: 2024. 5. 29.).

31) USTR(2021).

- 한편 트럼프 행정부는 제301조에 근거하여 중국에 대한 일방적인 관세 부과 조치를 시행함.
 - 미국은 2018년부터 중국의 불공정한 무역 관행 시정을 이유로 광범위한 중국산 상품에 대해 여러 단계에 걸쳐 관세를 부과함(표3 참고).
 - 2020년 1월 미국은 중국과 “1단계 경제무역협정(Phase One Economic and Trade Agreement)”을 체결한 이후 4A 단계의 품목에 부과하는 관세율을 10%에서 7.5%로 인하하였으며 4B 단계 품목에 대한 관세 부과를 잠정 유예함.
 - 2020년 9월 미국의 기업들은 3단계와 4단계 관세 부과에 대해 「1974년 무역법」 위반으로 미국 국제무역법원(US Court of International Trade)에 소송을 제기하였으나, 재판부는 해당 조치가 제301조 조사 결과와 연관성을 가지고 있어 적법한 조치라고 판단함.³²⁾

표 3. 트럼프 행정부의 「1974년 무역법」 제301조 근거 대중국 추가 관세 내용

구분	1단계	2단계	3단계	4A단계	4B단계
시행일	2018년 7월	2018년 8월	2018년 9월	2019년 9월	잠정유예
관세액 (억 달러)	340	160	2,000	3,000	
품목	기계, 전자제품, 운송장비 등 818개 품목	화학, 기계, 운송장비, 전자제품 등 279개 품목	화학, 농업, 섬유, 광물 등 5,745개 품목	농업, 섬유, 광물, 목재 등 3,729개 품목	수산물, 목재, 신발 등 542개 품목
관세율	25% 추가 관세	25% 추가 관세	25% 추가 관세*	7.5% 추가 관세**	15% 추가 관세

주: * 2019년 5월 관세율이 10%에서 25%로 증가하였음. ** 2020년 1월 관세율이 10%에서 7.5%로 인하하였음.

자료: Congressional Research Service(2020. 12. 14.), “Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use”(검색일: 2024. 6. 12.); 「대중 통상법 301조 검토와 축소 가능성」(2022. 8. 26.), 온라인 기사(검색일: 2024. 6. 13.)를 바탕으로 저자 정리.

- 중국은 미국의 제301조에 근거한 관세 조치를 WTO에 제소하였으나 실질적인 분쟁해결에 난항을 겪고 있음.
 - 중국은 미국의 제301조에 근거한 관세 부과 조치를 WTO 협정 위반을 근거로 WTO에 제소하였으며 이에 미국은 GATT 제20조 (a)항의 “공중도덕 보호” 목적에 따라 조치가 정당화된다고 주장함.
 - WTO 패널은 미국이 관세 조치가 공중도덕 보호 목적에 합당함을 입증하지 못했기 때문에 해당 조치가 정당화될 수 없다고 보았으며 미국의 조치가 최혜국 대우와 양허 관세 위반이라는 판단을 내렸음.³³⁾
 - 그러나 미국은 패널의 판단에 대해 항소하였으며 현재 WTO 상소기구(WTO appellate body)의 기능이 마비되어 있어 해당 분쟁이 해결되지 못하고 있는 상황임.

■ 바이든 행정부는 2024년 5월 14일 트럼프 행정부가 중국에 부과한 제301조 관세 조치의 4년 차 보고서를 발표하며 기존 관세 대부분을 유지하고 추가적인 관세 인상을 밝힘.

32) In Re Section 301, No. 21-00052 Slip Op. 21-81. (Ct. Int'l Trade 2021). 2020년 9월 미국의 HMTX사가 3단계와 4단계 대중국 관세 부과 조치에 대해 미국 「행정절차법(Administrative Procedure Act)」과 「1974년 무역법」 위반을 이유로 관세 환급 소송을 제기함. 특히 HMTX사는 관세 부과가 제301조 조사 종료로부터 12개월 이후 시행되었기 때문에 USTR의 조사 개시 이후 12개월 내 관련 조치를 취하도록 하는 제301조를 위반한 것이라고 주장함. HMTX사의 소송 제기 이후, 3,600여 개 기업들이 해당 소송에 동참하였음. 미국 국제무역법원은 트럼프 행정부의 관세 부과 조치의 적법성을 인정하였으나 관세 부과 과정에서 절차적으로 불충분한 부분이 있음을 지적함.

33) WTO, “United States - Tariff Measures on Certain Goods from China(DS543)”(검색일: 2024. 5. 29.).

- 2022년 USTR은 이해관계자들로부터 제301조 조치의 연장을 요청받아 「1974년 무역법」 제307조에 따라 부과된 조치의 목적 달성에 대한 유효성과 미국 경제에 미치는 영향을 검토함.
 - USTR은 보고서에서 제301조 조치는 중국이 기술이전 관련 행위, 정책 및 관행을 제거하도록 장려하는 데 효과적이었으며, 미국의 개인과 기업이 중국의 기술이전 관련 불공정행위에 노출되는 것을 일부 감소시켰다고 언급함.³⁴⁾
 - 그럼에도 불구하고 중국이 기술이전 관련 행위, 정책 및 관행의 상당수를 제거하지 않아 미국 상거래에 지속적인 부담과 제한을 가하고 있다고 판단함. 특히 중국이 사이버 침입(cyber intrusion)과 사이버 절도(cybertheft)를 통해 해외의 기술을 획득하고 흡수하려는 시도를 지속하며 오히려 공격적으로 행하고 있다고 언급함.³⁵⁾
 - 한편 USTR은 경제 분석에 따라 일반적으로 관세는 △미국의 경제 후생에 미치는 부정적 영향이 적고, △관세의 영향을 가장 직접적으로 받는 부문의 생산에 긍정적인 영향을 미치며, △미국 경제 전반의 물가와 고용에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타났다고 밝힘.³⁶⁾
 - 또한 동 보고서는 국제무역위원회가 발표한 주요 미국 정부 기관의 분석 등을 통해 제301조 관세가 미국의 중국산 제품 수입을 줄이고 공급망 다각화 및 회복을 잠재적으로 지원하는 데 기여하였음을 확인함.³⁷⁾
- USTR은 검토 결과를 바탕으로 대통령에게 제301조 관세를 유지하고 중국이 조사 대상 행위, 정책 및 관행을 제거하도록 촉진하기 위해 미국 전략산업의 특정 품목에 대해 제301조 관세를 추가하거나 인상할 것을 권고함.
- 이에 바이든 대통령은 제301조 관세 조치를 유지하고 추가로 중국의 특정 상품에 대해 관세를 인상할 수 있도록 제301조 관세 조치 수정을 USTR에 지시함.³⁸⁾

표 4. 바이든 행정부의 대중국 관세인상 목록

구분	품목명	기존 관세율	인상 관세율	시행일
1	전기차	25%	100%	2024년 8월
2	태양광 패널	25%	50%	2024년 8월
3	반도체	25%	50%	2025년
4	주사기·바늘	0%	50%	2024년 8월
5	배터리 부품	7.5%	25%	2024년 8월
6	리튬이온 전기차 배터리	7.5%	25%	2024년 8월
7	非 리튬이온 전기차 배터리	7.5%	25%	2026년
8	철강·알루미늄 제품	0~7.5%	25%	2024년 8월
9	천연 흑연	0%	25%	2026년
10	영구 자석	0%	25%	2026년
11	그 외 핵심 광물	0%	25%	2024년 8월
12	안면 마스크 등 개인 보호 의료장비	0~7.5%	25%	2024년 8월
13	의료용 장갑	7.5%	25%	2026년
14	항구용(STS) 크레인	0%	25%	2024년 8월

자료: USTR(2024b); 「美 정부, 전략 품목 對中 관세 인상 발표」(2024. 5. 23.), 온라인 기사(검색일: 2024. 6. 12.)를 바탕으로 저자 작성.

34) USTR(2024a), pp. 10-14, pp. 59-61.

35) *Ibid.*, p. 15.

36) *Ibid.*, pp. 68-69.

37) *Ibid.*, p. 69.

38) White House(2024b).

2) 1974년 무역법 제310조(이하 ‘슈퍼 301조’)

■ 슈퍼 301조는 USTR이 무역장벽 보고서를 통해 불공정 무역관행을 행하는 국가를 우선협상대상국가(Priority Foreign Countries)로 지정해 협상을 진행하고, 합의되지 못하는 경우 보복 조치를 취할 수 있도록 함.

- 「1988년 종합무역경쟁법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)」을 통해 「1974년 무역법」 제 301~309조에 보복조항인 제310조가 추가되면서 ‘슈퍼 301조’라는 명칭이 붙여짐.³⁹⁾
- 슈퍼 301조는 USTR이 선정한 우선협상대상국가의 불공정 무역 관행에 대해 조사를 진행하고 보복 조치를 고려할 수 있도록 함.
 - 슈퍼 301조의 절차는 제301조 절차와 동일하나 USTR이 매년 제출하는 무역장벽보고서에서 우선협상대상국가를 지정하여 조사와 협상을 진행한다는 차이가 있음.

표 5. 슈퍼 301조 절차

① 우선협상 대상국 지정	② 조사 및 협의	③ 조사 종료	④ 보복 조치 시행
USTR의 무역장벽 보고서 발표 후 180일 이내 USTR의 직권으로 우선협상 대상 국가를 지정	USTR은 우선협상 대상국가 지정 후 조사 및 협상 개시	조사 개시 후 12~18개월 내 합의가 이루어지지 않는 경우 대통령은 보복 조치 시행 여부 결정	보복 조치 발표 후 30일 이내 시행

자료: 저자 작성.

■ 슈퍼 301조는 한시적으로 운용되었으며 2001년 이후 미국이 슈퍼 301조를 활용하여 조치를 부과한 바 없음.

- 슈퍼 301조는 1989년~90년까지 한시적으로 시행된 후 소멸되었으나, 이후 클린턴 행정부 시기 행정명령을 통해 1994~95년, 1996~97년, 1999~2001년 세 차례 운용된 바 있음.
 - 1989년 일본(3건), 브라질(1건), 인도(2건)에 대해 총 6건의 슈퍼 301조 조사가 진행되었으며 이후 1996년 브라질, 인도네시아, 호주, 아르헨티나에 대해 총 4건, 1997년 한국에 대하여 1건의 조사가 진행됨.⁴⁰⁾

3) 1930년 관세법 제338조

■ 「1930년 관세법」 제338조는 대통령이 미국의 상거래에 차별을 가하는 교역국의 수입에 관세 신설 및 수입 금지를 부과할 수 있는 권한을 인정함.

- 제338조에 따르면, 대통령은 공공이익에 부합하다고 판단하는 경우 타국의 불합리한 규제 및 차별적 대우로 인한 부담 혹은 불이익을 상쇄하기 위해 최대 50%까지 관세 부과가 가능하며 추후 조치 대상이 된 국가의 행위가 시정되지 않는 경우 수입을 금지할 수 있음.⁴¹⁾

39) 설송이(2018), p.14.

40) 공수진(2018), p.66.

41) 「1930년 관세법」 제338(a)조.

- 동 조의 조치 부과 대상은 ①해당 국가에서의 처분, 운송 또는 재수출되는 미국의 상품에 불합리한 직간접적 규제 및 제한을 가하거나, ②미국 상거래에 차별적 대우를 하는 국가임.
- 앞서 부과한 추가 관세에도 불구하고 불합리한 규제 및 차별 대우로 인한 불이익이 제거되지 못하고 타국에 이익이 발생하는 경우 대통령은 이를 상쇄하기 위해 외국으로부터의 수입품에 대해 최대 50%의 추가 관세 부과가 가능함.
- 또한 대통령은 미국의 공공이익에 부합하는 한 조치의 대상, 범위, 부과 기간을 자유롭게 결정할 수 있음.

■ 1930년대에 제338조와 관련하여 미국 관세위원회의 조사가 이루어진 바 있으나, 1949년 이후부터는 제338조와 관련된 조사 및 논의가 존재하지 않음.⁴²⁾

- 제338조에 따르면 미국 관세위원회(United States Tariff Commission)⁴³⁾는 미국의 상거래에 대한 차별이 어느 국가에 의해 실행되고 있는지 조사하고 관련된 정보를 항시 제공받을 의무를 지님.⁴⁴⁾
 - 1930년대 관세위원회는 제338조에 따라 무역 관계에 대한 일반적인 모니터링과 개별 청원에 대한 조사를 수행한 것으로 나타났으나 1949년 이후 제338조에 따른 조사가 이루어지지 않은 것으로 보임.
- 1935년 루스벨트 대통령은 미국 상거래에 대한 독일, 호주의 차별 대우를 발견⁴⁵⁾하였으나 제338조를 활용하여 관세 부과를 시행하지 않음.

나. 국가안보 위협

■ 「1962년 무역확장법」 제232조는 특정 수입 상품이 미국의 국가안보에 위협이 되는 경우 대통령에게 수입 물량 조절을 위한 조치를 행사할 권한을 부여함.

- 제232조에 따르면 미 상무장관이 조사를 통해 특정 수입품이 국가안보에 위협을 가한다고 결정하는 경우 대통령은 해당 상품의 수입을 조절하기 위한 조치를 취할 수 있음.⁴⁶⁾
 - 상무부 장관은 업계 청원, 정부기관의 요청 혹은 자체적으로 특정 수입의 국가안보 위협 여부에 대한 평가를 개시할 수 있으며 조사 결과와 사안에 대한 권고가 담긴 보고서를 대통령에게 제출해야 함.
 - 상무부 장관의 보고가 이루어진 후 대통령은 특정 수입에 대한 조치 시행 여부를 결정하여야 함. 대통령은 부과하는 조치의 성격과 기간을 결정할 수 있는 재량을 가지며 기간에 상관 없이 불리한 영향을 상쇄하기 위한 조치를 취할 수 있음.⁴⁷⁾

42) Veroneau and Gibson(2017).

43) 미국 관세위원회는 미국 무역위원회(United States International Trade Commission)의 전신으로 「1974년 무역법」 제정과 함께 무역위원회로 명칭이 변경되었음.

44) 「1930년 관세법」 제338(g)조.

45) U.S. Tariff Commission(1935, 1936).

46) 「1962년 무역확장법」 제232(b)조.

47) *Ibid.*, 제232(c)조.

표 6. 「1962년 무역확장법」 제232조 절차

① 조사 개시	② 조사 결과 및 권고 제출	③ 조치 시행 결정	④ 조치 시행
<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계인의 신청, 정부 부처 또는 기관의 요청 또는 상무부 장관의 직권으로 조사 개시 - 상무부 장관은 국방부 장관에게 조사개시 통지 및 조사과정 협의 	<ul style="list-style-type: none"> - 상무부 장관은 조사 개시로부터 270일 이내에 권고가 포함된 조사 결과 보고서를 대통령에게 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령은 상무부 장관의 보고를 받은 후 90일 이내에 조치 시행 여부를 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령은 조치 시행 결정 이후 15일 이내 조치를 시행 - 대통령은 조치 시행 시 의회에 사유서를 제출

자료: 저자 작성.

■ 제232조는 국방과 직결되는 분야를 대상으로 주로 발동되었으나, 트럼프 행정부가 적극적으로 활용하면서 2018년 철강⁴⁸⁾과 알루미늄⁴⁹⁾ 관세 부과에 근거로 사용되었으며 바이든 행정부까지 해당 조치가 큰 틀에서 유지되고 있음.

- 제232조 조사는 국가 방위산업에 직결되는 기본 원자재와 에너지 자원에 주로 국한되는 모습을 보였으며, 상무부의 조사를 통해 국가안보 위협에 대해 긍정 판정을 받은 품목은 석유, 철강, 그리고 알루미늄임.⁵⁰⁾
 - 트럼프 행정부에 의한 철강과 알루미늄에 대한 조치 이전까지는 석유에 대해서만 국가안보 위협 판정이 이루어졌으며 실제 대통령이 수입물량 조절 조치를 시행한 사례는 이란(1979)과 리비아(1982)의 석유에 대해서 수입금지 조치를 부과한 것이 유일함.⁵¹⁾
- 2018년 트럼프 행정부는 제232조에 근거하여 미국으로 수입되는 철강과 알루미늄 상품에 각각 25%, 10%의 관세를 부과하는 조치를 발표함.
 - 미 상무부는 제232조 조사에서 국방 및 16개 핵심 인프라 부문을 조사하고 분석하였으며 미국의 철강과 알루미늄의 수입 물량과 관련 상황이 미국의 국가안보를 저해할 수 있다고 판단하여 대통령에게 조치를 권고하였음.⁵²⁾
 - 이에 트럼프 행정부는 철강과 알루미늄 상품 관세를 부과하는 조치의 시행을 결정하였으며 이후 일부 국가와 협상을 통해 관세 부과를 면제하였으나 대부분의 교역국에 대해 제232조에 근거한 관세를 부과함.⁵³⁾

표 7. 미국의 「1962년 무역확장법」 제232조에 근거한 철강·알루미늄 상품 관세 부과 및 국가별 협상 내용

년도	미국의 조치	국가별 협상 내용
2017	○ 4월: 상무부 직권으로 철강, 알루미늄 수입 조사 개시	-
2018	○ 1월: 상무장관 철강, 알루미늄 보고서 제출 ○ 3월: 철강·알루미늄 관세 부과 발표	○ 4월 - 한국: 철강 관세를 대체하여 수출 물량 쿼터 적용 ○ 5월: - 브라질, 아르헨티나: 철강 관세를 대체하여 수출 물량 쿼터 적용

48) Trump(2018c).

49) Trump(2018b).

50) 안덕근(2020), p. 29.

51) 유지영(2017), pp. 19-20.

52) U.S. Department of the Commerce(2018a, 2018b).

53) 2018년 3월의 제232조 관세 부과 발표에는 캐나다, 멕시코 및 EU가 제외되었으나 2018년 7월부터 관세를 부과함.

년도	미국의 조치	국가별 협상 내용
	○ 8월: 튀르키예산 철강 수입품 관세 50%로 인상	- 아르헨티나: 알루미늄 관세를 대체하여 수출 물량 쿼터 적용 - 호주: 철강 및 알루미늄 추가 관세 면제
2019	○ 5월: 튀르키예산 철강 수입품에 대한 관세를 50%에서 25%로 감축	○ 5월 - 캐나다, 멕시코: 철강 및 알루미늄 관세 면제 (단, 과거 교역량 이상으로 수입량이 급증할 경우 관세 부과 가능)
2020	○ 2월: 철강 및 알루미늄의 특정 파생 제품*에 25% 및 10% 관세 부과 ⁵⁴⁾	-
2021	-	○ 10월 - EU: 철강과 알루미늄 제품에 저율관세할당 적용
2022	○ 5월: 우크라이나산 철강 수입품에 관세 부과 유예	○ 4월 - 일본: 철강 제품에 저율관세할당 적용 ○ 6월 - 영국: 철강과 알루미늄 제품에 저율관세할당 적용

주: * 파생상품: 못, 전선 및 일부 자동차 차체 부품 등.

자료: PII(2023. 4.), "US-China trade war tariffs: An up-to-date chart"(검색일: 2024. 6. 5.)를 바탕으로 저자 정리.

- 트럼프 행정부의 제232조에 근거한 관세 조치에 대해 미국 국내법원은 행정부의 관세 부과 권한을 인정함.
 - 미국 국제무역법원은 대통령이 제232조에 따라 국가안보를 이유로 특정 수입에 관세를 부과할 수 있는 권한을 확인 하였으며⁵⁵⁾ 트럼프 행정부의 관세 부과 조치는 대통령이 의회로부터 위임받은 합헌적인 권한 내에서 이루어진 것으로 판단함.⁵⁶⁾
 - 한편 미국 국제무역법원은 2020년 2월에 발표한 철강 파생상품에 대한 관세 조치가 무효라고 판단⁵⁷⁾하였으나, 미국 연방순회항소법원은 전심의 판단을 뒤집어 파생상품에 대한 관세 부과가 가능하다는 판단을 내림.⁵⁸⁾

54) Donald J. Trump(2020).

55) Universal Steel Products, Inc. v. United States, No. 19-00209, Slip Op. 21-12. (Ct. Int'l Trade 2021). 원고는 트럼프 행정부가 관세를 부과하기 위해 국가안보에 대한 임박한 위협을 구분해야 하며, 관세 부과 기간을 명시하지 않았기 때문에 조치가 위법하다고 주장하였음. 그러나 재판부는 국가안보 위협에 관한 조치는 대통령의 권한이라고 언급하였으며 대통령이 위협이 더 이상 존재하지 않는다고 판단 할 때까지 관세가 계속된다고 명시함으로써 조치 부과 기간이 제시되었다고 보며 조치가 적법하다고 판단함.

56) American Institute for International Steel, Inc., SIM-TEX, LP, & Kurt Orban Partners, LLC v. United States & Kevin K. McAleenan, No. 18-00152, Slip Op. 19-37. (Ct. Int'l Trade 2019). 원고는 제232조에 근거한 관세 부과 조치는 의회의 대통령에 대한 광범위한 권한 위임으로 위헌임을 주장함. 미 국제무역법원은 제232조가 대통령에게 충분한 기준을 제공하였기 때문에 위임된 권한이 위헌이 아님을 판단한 미 대법원의 1976년 Federal Energy Administration v. Algonquin SNG, Inc. 판례에 의거하여 제232조 조치가 합헌임을 판시함. 이후 원고는 국제무역법원의 판단에 항소하였으나 연방순회항소법원은 전심과 동일한 판결을 함.

57) Primesource building products, Inc. v. United States, No. 21-36 Slip Op. 21-36. (Ct. Int'l Trade 2021). 원고는 트럼프 대통령의 철강·알루미늄 파생상품 관세 조치가 제232조에 명시된 기간을 준수하지 않아 부당한 조치라고 주장하였으며 국제무역법원은 원고의 판단을 받아들임.

- WTO 패널은 제232조에 따른 관세 조치가 WTO 협정 위반이라고 판단함.
 - 미국의 동 조치에 대해 총 9개국(중국, 인도, EU, 캐나다, 멕시코, 노르웨이, 러시아, 스위스, 터키)이 WTO에 제소하였으며 이후 멕시코와 캐나다 그리고 EU는 미국과 합의에 도달하면서 WTO 분쟁해결 절차 진행을 중단하였음.
 - 미국은 WTO 분쟁에서 자국의 조치에 대해 GATT 제21조 국가안보 예외의 적용을 주장하였으나, 패널은 국가안보 예외의 요건 중 ‘국제관계상 비상’이 존재하지 않는 것으로 보아 미국의 주장을 받아들이지 않음.⁵⁹⁾
 - 이에 미국은 WTO 패널의 결정에 항소하였으며 WTO 상소기구의 사실상 기능 정지로 인해 분쟁해결이 진행되지 못하는 상황임.
- 2021년과 2022년 바이든 행정부는 협상을 통해 EU, 영국, 일본에 대한 제232조 관세를 저율관세할당으로 변경하였으나 전반적인 관세 부과에는 큰 변화가 존재하지 않음.
 - 바이든 행정부는 대통령 포고를 통해 EU의 철강과 알루미늄의 지정된 물량에 대한 관세 유예 기한을 2025년 12월 31일까지 연장하는 것을 발표함.⁶⁰⁾

표 8. 미국의 제232조 근거 철강 관세 개정 현황

구분	쿼터			저율관세할당(TRQ)		
	한국	브라질	아르헨티나	EU	일본	영국
쿼터량(t)	263만	419만	18만	330만	125만	50만
쿼터 외 물량	수출 불가			추가 관세(25%) 부과 (쿼터 내 추가 관세 면제)		
배정 기준	'15~17년 평균의 70%	- 완제품: '15~17년 평균의 70% - 반제품: '15~17년 평균의 100%	'15~17년 평균의 135%	'15~17년 평균의 75% '18~19년 평균의 80%	'15~17년 평균의 62% '18~19년 평균의 100%	'15~17년 평균에 근접
적용 시점	'18년 1월(5월 시행을 소급 적용)			'22년 1월	'22년 4월	'22년 6월

자료: 「철강업계, 美232조 “실익 위주, 유연하게 대응하겠다”」(2022. 3. 15.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 28.); White & case(2022. 3. 24.), “United States to Replace Section 232 Tariff on UK Steel with Tariff-Rate Quota; UK to Eliminate Retaliatory Tariffs on US Goods.”(검색일: 2024. 6. 12.)를 바탕으로 저자 정리.

다. 국제지급 문제

- 「1974년 무역법」 제122조에 따르면 근본적인 국제지급 문제(fundamental international payment problems)의 발생으로 인해 수입 제한이 필요한 경우 대통령이 관세 부과, 수입 쿼터 등 특별 조치를 부과할 수 있음.

58) Primesource Building Products, Inc. v. United States, No. 2021-2066. (Fed. Cir. 2023). 미 연방순회항소법원은 대통령이 제232조에 근거해 향후 우발적 상황에 따른 조치의 수정을 고려하여 조치를 적법하게 채택하여 시행한 경우, 대통령이 명시된 국가안보 목표를 달성하기 위해 최초 조치에 대해 추가적인 조치를 취하는 것을 배제하지 않는다고 판결한 Transpacific Steel LLC v. United States 사건 판단에 의거해 파생상품까지 관세 부과를 확대할 수 있는 대통령의 권한을 인정함.

59) WTO, “United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products(DS544)”(검색일: 2024. 5. 31.).

60) Biden(2021).

- 제122조에서 명시하는 근본적인 국제지급 문제는 ①거대하고 심각한 국제무역수지 적자, ②외환시장에서 증대하고 급박한 달러 가치 하락, ③국제무역수지 정상화를 위한 외국과 협력이 요구되는 상황임.⁶¹⁾
- 대통령은 최대 150일까지 미국에 수입되는 상품에 ①15% 미만의 관세 부과, ②수입 쿼터 발동, ③두 조치를 병행하도록 하는 조치를 선포할 수 있음.⁶²⁾
 - 제122조에 근거하여 부과된 조치를 150일 이상 연장하기 위해서는 의회의 후속 입법이 요구됨.
- 또한 대통령이 제122조에 근거하여 부과하는 수입 제한 조치는 비차별 대우 원칙과 합치하여야 함.⁶³⁾
 - 다만 미국에 대해 지속적이거나 큰 무역수지 흑자를 가지는 일정 국가에 대해 수입 제한 조치를 취하는 것이 제122조의 목적을 달성하는 데 적절하다고 판단하는 경우 해당 국가 이외의 다른 국가들에 대해 수입 제한 조치의 예외를 부과할 수 있음.⁶⁴⁾

■ 「1974년 무역법」 제122조는 현재까지 활용된 바는 없으나 무역수지 적자, 달러 가치하락 문제 등에 대해 대통령에게 명시적으로 관세 부과 권한을 인정하는 조문임.

- 제122조는 국제무역수지 적자에 대응하여 대통령에게 관세 부과를 할 수 있도록 하며 모든 국가 혹은 특정 국가를 대상으로 최장 5개월 동안 최대 15% 관세율을 부과할 수 있는 권한을 부여함.
- 한편 미국의 무역수지 적자를 확대하는 주요 원인 중 하나로 일부 교역국의 환율 조작 가능성이 제기되며 미국 국내법에 근거해 이를 제재하기 위한 조치가 이루어짐.⁶⁵⁾
 - 미국의 환율 조작을 제재하기 위한 국내 조치로 담당 부처에 따라 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있음. △상무부의 「1988년 종합무역경쟁법」 및 「2015년 무역촉진법」에 따른 환율 조작국 또는 심층분석 대상국으로 지정하여 환율 조작 시정을 위한 협상 진행 및 일련의 제재 부과, △USTR의 「1974년 무역법」 제301조 조사를 통한 보복 조치 부과, △상무부의 「1930년 관세법」 상계관세 조항 관련 상무부 규정에 따라 통화 저평가에 대해 상계 관세 부과가 존재함.

라. 비시장경제국과의 정상무역관계⁶⁶⁾

■ 1950년대부터 미국은 공산주의 체제 국가에 비차별 대우를 철회하고 미국이 교역국과 무역협정 체결을 통해 설정한 관세율보다 높은 관세율을 부과함.

61) 「1974년 무역법」 제122(a)조.

62) *Ibid.*, 제122(a)조.

63) *Ibid.*, 제122(d)(1)조.

64) *Ibid.*, 제122(d)(2)조.

65) 자세한 내용은 이천기, 강민지, 김민주(2021), pp. 130~140을 참고.

66) '정상무역관계'라는 용어는 1996년 중국에 대한 무역정책 논의 과정에서 '최혜국'이라는 용어가 일반적인 교역국에 적용하는 관세보다 더 큰 혜택을 확대한다는 오해의 소지를 발생시킬 수 있다는 주장과 함께 제기됨. 이후 「1998년 국세청 구조조정과 개혁에 관한 법(The Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998)」 제5003조를 통해 미국의 모든 법령에서 '최혜국'이 '정상무역관계'로 대체되었으며 동법의 제5003조는 '정상무역관계'가 교역국의 수입품에 미국의 통합관세율표(Harmonized Tariff Schedule) 제1열(column number 1)의 일반 관세율이 전반적으로 적용된다는 의미에서 비차별 원칙에 대한 적절한 표현이라고 설명함.

- 트루먼 대통령은 「1951년 무역협정 연장법(Trade Agreements Extension Act of 1951)」에 따라 공산주의 체제 국가의 수입품에 대해 미국의 무역협정상 양허 관세율 적용을 중단함.⁶⁷⁾
 - 「1951년 무역협정 연장법」 제5조는 대통령에게 당시 소련 연방 및 공산주의 체제 국가들로부터의 수입에 대해 당시 체결된 무역협정상의 관세율 인하, 기존 관세 또는 기타 양허의 정지·철회·적용을 방지하기 위해 필요한 조치를 취하도록 함.⁶⁸⁾
 - 따라서 비차별 대우가 철회된 국가의 수입품은 1930년 관세법에 따른 관세율이 적용되어 미국이 제3국과 체결한 무역협정의 관세율과 동일한 수준에서 보호무역주의가 강했던 1930년대 수준으로 인상됨.⁶⁹⁾
- 이후 「1962년 관세분류법(Tariff Classification Act of 1962)」⁷⁰⁾에 따라 「1930년 관세법」이 개정되면서 공산주의 체제 국가들의 상품에 대해 당시 제정된 관세율표상 제2열(column number 2)의 관세율이 적용되도록 분류함.⁷¹⁾
 - 미국 관세위원회는 1955년 보고서에서 「1951년 무역협정 연장법」 제5조에 따라 공산주의 체제 국가의 상품에 대해 법정 관세율의 최고 수준을 부과할 것을 언급함.⁷²⁾
 - 「1962년 관세분류법」 제정 당시 관세율표상 제2열의 관세율은 1934년 7월의 관세율을 부과하는 것으로 규정하여⁷³⁾ 공산주의 체제 국가의 수입품에 높은 수준의 관세율이 부과됨.

글상자 1. 미국의 관세율표상 관세율 분류

- 미국의 통합관세율표상 관세율(rates of duty)은 1열과 2열로 분류됨.
- 통합관세율표 1열의 관세율은 2열의 적용을 받는 국가를 제외한 모든 제품에 적용되는 세율임.
 - 1열의 관세율은 '일반(general)' 및 '특별(special)'이라는 두 개의 하위 열로 나뉘며 '일반' 관세율은 '특별' 관세율의 적용을 받지 않는 국가에 적용되는 최혜국 관세율로 미국 국내법상 정상무역관계 세율로 명칭됨. '특별' 관세율은 특별관세대우(special tariff treatment)에 따른 관세율로 양자 또는 다자 간 무역협정 등 특별관세대우 요건을 충족한 제품에 적용됨.
- 통합관세율표 2열의 관세율은 「1962년 관세 분류법」 제401조, 「1962년 무역확장법」 제231조 또는 제257(e)(2)조, 「1974년 무역법」 제404(a)조 또는 기타 해당 법률 조항 또는 그에 따라 대통령이 취한 조치에 따라 특정 국가에 부과되는 세율임.
 - 2열의 관세율을 적용받는 특정 국가는 통합관세율표에 열거되며, 2024년 기준 북한, 쿠바, 러시아, 벨라루스가 해당됨.

자료: U.S. International Trade Commission(2024)을 참고하여 저자 작성(2024년도 미국 통합관세율표 General note 3 Rates of Duty).

■ 이후 「1974년 무역법」은 대통령이 정상무역관계 지위에 따른 이분법적인 국가분류를 통해 비시장경제국에 차별적인 관세율을 부과할 수 있도록 함.

- 「1974년 무역법」 제402조(잭슨-베닉 수정조항)는 자국민의 이민의 자유를 부인하는 비시장경제국에 대해 정상

67) Truman(1951).

68) 「1951년 무역협정 연장법」 제5조.

69) Congressional Research Service(2005. 12. 15.), "Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States," p. 2. (검색일: 2024. 6. 12.).

70) Tariff Classification Act of 1962, Pub. L. 87-456.

71) U.S. Tariff Commission(1963), General Headnote 3(d).

72) U.S. Tariff Commission(1955), pp. 38-39.

73) 「1962년 관세분류법」 제203조.

무역관계 지위를 부여하지 않음.

- 잭슨-베닉 수정조항은 의회의 승인을 조건으로 대통령에게 비시장경제국의 상품에 비차별 대우를 부여하는 무역협정을 체결할 권한을 부여하여 비시장경제국이 조건부의 정상무역관계 지위를 회복할 수 있도록 함.
 - 대통령은 특정 비시장경제국이 잭슨-베닉 수정조항에서 제시하는 요건을 위반하지 않는다고 판단하는 경우 검토와 의회의 승인을 거쳐 1년 단위로 정상무역관계 지위를 연장할 수 있음.⁷⁴⁾
 - 또한 대통령은 조건부의 정상무역관계 지위를 부여받은 비시장경제국의 정상무역관계 지위 연장을 유예 또는 철회하여 해당 국가의 수입품에 통합관세율표상 2열의 관세율을 적용할 수 있음.⁷⁵⁾
- 1990년대 전후 사회주의 붕괴 및 소련 해체로 인해 미국은 전 공산주의 체제 국가들에 항구적 정상무역관계 지위를 점차적으로 부여함.
 - 잭슨-베닉 수정조항의 적용을 받는 비시장경제 국가에 대한 항구적 정상무역관계 지위 부여는 의회의 입법으로 이루어져야 하며 이는 해당국의 WTO 가입으로 인해 촉발되기도 하였음.⁷⁶⁾
 - 미국은 입법을 통해 1991년 체코슬로바키아와 헝가리, 2000년 중국, 2012년 러시아와 몰도바 등에 항구적 정상무역관계 지위를 부여함.

■ 최근 미국 내에서 중국의 항구적 정상무역관계 지위 박탈과 차별적 관세 부과가 언급되고 있음.

- 미 의회에서 중국의 항구적 정상무역관계 지위 박탈이 지속적으로 제기되는 모습이 보이고 있음.
 - 2023년 12월 미국 하원의 중국 특별 위원회는 발표한 보고서에서 중국을 새로운 관세 범주(new tariff column)에 위치시킬 것을 권고하며 중국의 항구적 정상무역관계 지위의 사실상 박탈을 제안함.⁷⁷⁾
 - 2023년 미 의회는 ‘Ending Normal Trade Relations with China Act of 2023’의 입법을 추진한바 있으며, 2024년 3월 1일 미 하원 공화당은 ‘Countering Communist China Act’를 발의⁷⁸⁾하면서 중국의 항구적 정상무역관계 지위 박탈 및 통합관세율표상 제2열의 관세율 적용을 명시하고 있음.
- 또한 트럼프 전 대통령은 재선에 성공하는 경우 중국에 대한 항구적 정상무역관계 철회를 언급함.
 - 실제로 미국이 중국에 대해 항구적 정상무역관계 지위를 철회하는 경우 중국에 대해 높은 수준의 관세 부과가 가능할 수 있을 것이라는 분석 및 관측이 존재함.⁷⁹⁾
 - 미국은 중국의 항구적 정상무역관계 지위 철회 시 잭슨-베닉 수정조항 적용에 따른 조건부의 정상무역관계 지위를 활용하여 중국을 압박하거나 미국의 통합관세율표상 제2열의 관세율 적용을 고려할 수 있을 것으로 전망됨.

74) 「1974년 무역법」 제402(c)조

75) *Ibid.*, 제404조

76) Congressional Research Service(2005. 12. 15.), “Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States”(검색일: 2024. 6. 12.).

77) The Select Committee on The Strategic competition between The United States and The Chinese Communist Party(2023. 12.), p.14.

78) “Sweeping China-focused House GOP bill would end PNTR, authorize FTAs with allies”(2024. 3. 1.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 27.).

79) Smith and Lee(2023. 9. 27.), “Estimating the Impact on the U.S. Economy of Revoking Permanent Normal Trade Relations for China”(검색일: 2024. 6. 13.).

마. 전시 및 비상사태

1) 적성국교역법(TWEA: Trading with Enemy Act)

- 「적성국교역법」은 전시에 대통령에게 타국과 교역 및 금융거래 등을 금지하는 제재할 수 있는 권한을 부여하며 1933년 개정을 통해 대통령이 해당 권한을 활용할 수 있는 상황이 확장되었다가 1977년에 축소된 바 있음.
 - 1917년 제정된 「적성국교역법」은 전시에 대통령에게 외환거래, 금·은 주화, 통화의 수출 등을 조사·규제·금지할 수 있는 권한을 부여함.
 - 1933년 미 의회는 대공황에 대응하기 위해 전시뿐만 아니라 “대통령이 선언한 국가비상사태”에서도 대통령이 권한을 행사할 수 있도록 「적성국교역법」 제5조 (b)항에 문구를 추가함(표9 참고).⁸⁰⁾
 - 그러나 1977년 미 의회는 「적성국교역법」을 통한 대통령의 광범위한 권한 행사가 한정되도록 동 법을 개정함.⁸¹⁾
 - 미 의회는 1933년 개정을 통해 제5조 (b)항의 추가된 문구를 삭제하는 등 「적성국교역법」의 적용 범주를 제한함.
 - 1977년 개정 이후 대통령의 「적성국교역법」에 규정된 권한은 전시(during the time of war)에 한정하여 행사할 수 있음.

표 9. 미국 「적성국무역법」 제5조(b)항의 1933년 개정 내용

1933년 개정된 「적성국교역법」 제5조(b)항 원문	1933년 개정된 「적성국교역법」 제5조(b)항 국문 번역문
“(b) During time of war <u>or during any other period of national emergency declared by the President</u> , the President may, through any agency that he may designate, or otherwise, investigate, regulate, or prohibit, under such rules and regulations as he may prescribe, by means of licenses or otherwise, any transactions in foreign exchange, [...]”	(b) 전시 또는 대통령이 선언한 국가 비상사태 기간 동안 대통령은 직접 혹은 기관 지정 등을 통해 면허 또는 기타 방법으로 규정할 수 있는 규칙과 규정에 따라 해외 거래를 조사, 규제 또는 금지할 수 있음 [...]

주: 1933년 개정으로 인해 추가된 부분에 밑줄 표시함.

자료: 저자 작성.

- 1971년 닉슨 대통령의 수입품 10% 관세 부과 조치에 대한 근거로 「적성국교역법」이 활용된 바 있음.
 - 닉슨 대통령은 미국 달러의 금 태환을 중단한 후 미국의 국제수지 위기를 피하고자 미국으로 수입되는 모든 상품에 10%의 증가세를 부과함.⁸²⁾
 - 당시 닉슨 대통령은 미국의 동맹국을 포함하여 관세를 부과하기 위해 조치를 시행하는 대통령 포고에 「적성국교역법」을 명시적으로 언급하지는 않으면서도 그 근거로 배제하지 않는 방식으로 권한을 행사함.⁸³⁾

80) Congressional Research Service(2024b. 1. 30.). “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” p. 5(검색일: 2024. 6. 12.).

81) Ibid., p. 7.

82) Nixon(1971), “Proclamation 4074-Imposition of Supplemental Duty for Balance of Payments Purposes.”

83) 해당 부분의 원문은 다음과 같음. “...Now, Therefore, I, Richard Nixon, President of the United States of America, acting under the authority vested in me by the Constitution and the statutes, including, but not limited to, the Tariff Act, and the TEA, respectively...(중략)”.

- 아울러 닉슨 대통령은 포고를 통해 국가비상사태를 선포하고 관세 조치가 미국의 국제수지 개선을 위한 목적으로 적용되는 것임을 명시하였으며 이후 다른 국가들과 화폐 가치 재평가 협상을 마친 뒤 조치를 종료하게 되면서 실제 관세 부과 조치는 8월부터 12월까지 4개월 동안 한시적으로 유지되었음.
- Yoshida Int'l, Inc.는 미국의 조치에 대해 소송을 제기하였으나 미국 관세특허항소법원(US Court of Customs and Patent Appeals)⁸⁴⁾은 「적성국교역법」에 의해 대통령이 선언한 비상사태와 관련하여 조치를 부과할 권한을 가진다고 판단함.⁸⁵⁾
 - 재판에서 정부는 「적성국교역법」에 근거하여 대통령이 관세를 부과할 권한을 가진다고 주장하였으며, 재판부는 의회가 동 법의 제5조 (b)항에 의해 대통령에게 관세 부과와 같은 수입 규제(regulate importation)의 실질적 권한을 위임한 것이라고 판시하고 조치가 “직면한 비상사태와 매우 합리적인 관계를 맺고 있다”고 언급하며 대통령의 조치를 옹호함.⁸⁶⁾

2) 국제비상경제수권법(IEEPA: International Emergency Economic Powers Act)

■ 「국제비상경제수권법」은 사전에 선언된 국가비상사태에 한정하여 대통령에게 대외거래 등을 규제할 수 있는 광범위한 권한을 부여함.

- 1977년 미 의회는 「적성국교역법」을 전시에 한정하는 개정과 함께 평시의 비상사태에서 대통령의 권한 행사에 대해 규정하는 「비상경제수권법」을 제정함.
- 대통령이 「비상경제수권법」에 부여된 권한을 행사하기 위해서는 1976년 제정된 「국가비상사태법(National Emergencies Act)」에 따라 ‘국가비상사태’ 선언이 선행되어야 함.⁸⁷⁾
 - 「국가비상사태법」은 ①대통령이 국가비상사태 선포 시 즉시 의회에 알리도록 의무화, ②의회는 비상사태의 종료 여부를 결정하기 위한 공동 결의안에 대한 표결을 고려하기 위한 회의를 2년에 한 번씩 개최 ③의회가 공동 결의안을 통해 국가비상사태를 종료할 수 있는 권한 부여를 규정하며 비상사태의 선포와 해제에 대한 절차를 구체화함.
 - 대통령이 새로운 위협에 대해 「비상경제수권법」에 근거하여 권한을 행사하기 위해서는 새로운 위협과 관련된 새로운 국가비상사태의 선언에 근거하여야 함.⁸⁸⁾
- 대통령은 「국가비상사태법」에 따라 국가비상사태 선언 시 「비상경제수권법」에 근거하여 다양한 경제거래에 대한 폭넓은 제재를 부과할 수 있음.
 - 「비상경제수권법」은 ①국제금융 거래 조사·규제·금지, ②외국 정부 및 외국인과 이해관계가 있는 모든 자산 및 관련 거래에 대한 규제, ③적대국 자산 몰수 등을 대통령의 권한에 포괄하고 있어 미국 경제제재(economic sanction)의 근간이자 핵심적인 법적 근거로 여겨짐.⁸⁹⁾
 - 미국은 1977년부터 2024년 1월까지 인권 탄압, 정치적 억압, 민주주의 수호 등 다양한 범주에 대해 69건의 국가비상사태를 선언하고 「비상경제수권법」에 근거한 조치를 취하였으며 2024년 1월 15일 기준 39건이 현재 시행 중임.⁹⁰⁾

84) 현 미국 연방순회항소법원의 전신 격인 법원으로 1909년부터 1982년까지 존재하였음.

85) United States v. Yoshida Int'l, Inc., 526 F.2d 560, 573 (C.C.P.A. 1975).

86) *Ibid.*

87) 「비상경제수권법」 제202조.

88) *Ibid.*

89) 연원호 외(2022), p. 27.

■ 「국제비상경제수권법」상 대통령의 권한을 통해 관세 부과가 이루어진 적은 없으나 트럼프 행정부는 이를 활용해 관세 조치를 하고자 하는 의지를 드러낸 바 있음.

- 2019년 트럼프 행정부는 멕시코 국경 상황과 관련하여 「국가비상사태법」에 근거하여 멕시코산 수입품에 대해 관세를 부과할 계획을 발표하였으나 양국간 합의로 인해 관세 부과를 취소함.
 - 2019년 2월 트럼프 전 대통령은 「국가비상사태법」에 근거하여 국가안보의 핵심 이익을 위협하는 국경 안보 및 인도주의적 위기에 대처하기 위해 미국 남부 국경에 관한 국가비상사태를 선포하였음.⁹¹⁾
 - 그리고 2019년 5월 트럼프 전 대통령은 멕시코가 국경 문제를 해결하지 않는 경우 「국제비상경제수권법」상 대통령의 권한을 활용하여 멕시코 수입품에 대해 6월 10일부터 5%의 관세를 부과하고 25%까지 점진적으로 인상할 예정임을 밝힘.⁹²⁾
 - 그러나 2019년 6월 7일 트럼프 전 대통령은 멕시코가 국경 문제 해결을 위한 대책을 취하기로 동의하였기 때문에 예정되었던 관세 조치의 발동을 무기한 정지되었음을 발표함.⁹³⁾
- 현재까지 「국제비상경제수권법」에 근거하여 관세 부과가 이루어진 적은 없으나 동 법을 활용하여 대통령이 관세를 부과할 권한이 있는지에 대한 논란이 존재함.
 - 「비상경제수권법」이 「적성국교역법」과 조문상 표현이 유사한 부분이 존재하며 수출입 금지 조치의 근거로 활용된다는 점으로 인해 「비상경제수권법」을 활용한 대통령의 관세 부과 조치가 발생할 가능성이 존재함.⁹⁴⁾
 - 실제 대통령이 동 법에서 부여한 권한을 행사하여 관세 부과 조치를 행하는 경우 1971년 닉슨 대통령의 「적성국교역법」에 근거한 수입품 10% 관세 부과 조치가 선례로서 작용할지 여부가 관건일 것임. 전술한 바와 같이 Yoshida Int'l, Inc. 사건의 재판부는 「적성국교역법」 제5조 (b)항에 의해 대통령에게 관세 부과 권한을 인정한 바 있어 「비상경제수권법」의 동일한 자구에 대해 선례로서 대통령의 관세 부과를 옹호하는 해석이 적용될 수 있을 것으로 판단됨.

표 10. 「적성국무역법」과 「비상경제수권법」 비교 예시

「적성국무역법」 제5조(b)(1) (2007년 개정)	「비상경제수권법」 제203조(a)(1) (2007년 개정)
§4305. Suspension of provisions relating to ally of enemy; regulation of transactions in foreign exchange of gold or silver, property transfers, vested interests, enforcement and penalties (b)(1) During the time of war, the President may, through any agency that he may designate, and under such rules and regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses, or otherwise—	SEC. 203 GRANTS OF AUTHORITIES (a)(1) At the times and to the extent specified in section 1701 of this title, the President may, under such regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses, or otherwise—

90) Congressional Research Service(2024b. 1. 30.). “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use”(검색일: 2024. 6. 12.).

91) Trump(2019).

92) President Donald J. Trump Twitter(2018. 6. 7.), (검색일: 2024. 6. 4.).

93) U.S. Department of the State(2019), “Joint Declaration and Supplementary Agreement Between the United States of America and Mexico.”

94) Congressional Research Service(2024b. 1. 30.), “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use,” p. 27(검색일: 2024. 6. 12.).

「적성국무역법」 제5조(b)(1) (2007년 개정)	「비상경제수권법」 제203조(a)(1) (2007년 개정)
<p>(A) investigate, regulate, or prohibit, any transactions in foreign exchange, transfers of credit or payments between, by, through, or to any banking institution, and the importing, exporting, hoarding, melting, or earmarking of gold or silver coin or bullion, currency or securities, and</p> <p>(B) investigate, <u>regulate</u>, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, <u>importation or exportation of</u>, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest,</p> <p>by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States; [...]</p>	<p>(A) investigate, regulate, or prohibit— (i) any transactions in foreign exchange, (ii) transfer of credit or payments between, by, through, or to any banking institution, to the extent that such transfers or payments involve any interest of any foreign country or a national thereof, (iii) the importing or exporting of currency or securities, by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States;</p> <p>(B) investigate, block during the pendency of an investigation, <u>regulate</u>, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition, holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, <u>importation or exportation of</u>, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States; [...]</p>

주: 닉슨 행정부의 10% 관세 부과 조치와 관련성 있는 부분에 부분 밑줄 표시.
자료: 저자 작성.

3. 시사점

- 미국 국내법은 대통령에게 ①타국의 차별·불공정 행위, ②국가안보 위협, ③국제지급 문제, ④비시장경제국과의 정상무역관계, ⑤전시 및 비상사태에 관세를 부과할 수 있도록 하면서도 관세 부과에 일정한 제한을 두고 있음.
 - 미국 국내법상 대통령 관세 부과 권한의 근거로 5개 법의 8개 조항이 고려되며 크게 5가지의 사유에 의해 행정부의 관세 조치가 발동될 수 있음.
 - 대통령의 관세 부과 권한 발동 사유로는 ①미국의 상거래에 악영향을 미칠 수 있는 교역국의 행위에 대응, ②수입으로 인해 국가안보 위협 야기, ③거대한 무역수지 적자 및 증대한 달러 가치하락 등 국제지급 문제 발생, ④비시장경제국에 대한 정상무역관계의 유예 및 철회, ⑤전쟁 또는 비상시 대통령의 권한 행사가 존재함.
 - 다만 대통령의 관세 권한에 대해 일정한 제한이 부과되어 대통령의 무분별한 관세 조치를 방지하고자 함.
 - 대통령의 관세 부과 기한 또는 관세율의 상한선이 존재하기도 하며 대통령이 법률을 통해 위임된 권한을 행사하기 전에 국내 기관의 조사가 선행되어야 하거나 특정한 국가비상사태 선포를 요함.

표 11. 미국 행정부 관세 부과 관련 근거법 정리

구분	발동 요건	대통령의 권한	사전조사	기한	상한	주요 관세 조치
「1974년 무역법」 제301조 이하	교역국의 불공정 관행	①무역협정상 양허 혜택 정지·철회·제한, ②관세 및 수입 제한 등	○ (USTR)	X	X	'18~'19년 대중국 관세 '24년 대중국 관세
「슈퍼 301조」	교역국의 불공정 관행	①무역협정상 양허 혜택 정지·철회·제한, ②관세 및 수입 제한 등	X	X	X	직접적인 관세 조치는 없었으나 대상국과 협상을 통해 합의 도출
「1930년 관세법」 제338조	미국 상거래에 대한 차별 행위	관세 부과 및 수입 금지	X	X	○ (50%)	-
「1962년 무역확장법」 제232조	특정 수입의 국가안보 위협	수입 물량 조절 조치	○ (상무부)	X	X	'18년 철강·알루미늄 관세
「1974년 무역법」 제122조	국제무역수지 적자, 달러 가치 하락 등	①관세, ②수입 쿼터, ③두 조치 병행	X	○ (150일)	○ (15%)	-
「1974년 무역법」 제402조 이하	비시장경제국의 자국민 이민의 자유 억압 등	비시장경제국의 정상무역관계 지위 유예·철회	X	X	X	'22년 러시아에 정상무역관계 철회 및 제2열의 관세를 적용
「적성국무역법」	전쟁 시	외환거래, 금 또는 은 주화, 통화의 수출 등을 조사, 규제 및 금지 등	X	X	X	1971년 수입품 10% 보편관세
「비시장경제수권법」	대통령의 비상사태 선언 시	광범위한 경제거래 규제	X	X	X	-

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 정리.

■ 2024년 미 대선 이후 시행될 가능성이 있는 미국의 관세 조치에 기존에 활용된 국내법적 근거 외에도 새로운 근거가 적용될 가능성이 존재함.

- 최근 거론된 보편적 기본관세, 상호관세 등 미 행정부가 새로 도입할 가능성이 있는 관세정책에 대한 근거로 다양한 국내법이 제기됨.
 - 「비시장경제수권법」은 대통령에게 스스로 선언한 비상사태에 타국과의 경제거래를 규제할 권한을 부여하기 때문에 대통령이 무역수지 악화 등에 대해 국가비상사태를 선언하고 광범위한 관세 부과 조치를 시행하는 방식으로 「비시장경제수권법」을 보편적 기본관세의 법적 근거로 고려할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 「1930년 관세법」 제338조는 공공이익에 부합하는 한 미국 상거래에 대한 차별을 상쇄할 수 있는 수준의 관세를 부과할 수 있도록 규정하고 있어 교역국에 대한 관세 부과의 근거로 활용될 가능성이 있음.
 - 「1974년 무역법」 제122조는 심각한 국제무역수지 적자 등이 존재하는 경우 이에 대응하기 위해 대통령에게 관세 부과를 허용하고 있어 일방적인 관세 조치와 연관성이 존재함.
 - 한편 일각에서 「1974년 무역법」 제301조를 보편적 기본관세의 법적 근거로 활용될 가능성도 검토되고 있는 것으로 나타남.⁹⁵⁾

- 아울러 최근 미 행정부가 활용하였던 국내법적 근거들에 의한 관세 조치가 시행될 가능성 또한 고려할 수 있음.
 - 과거 트럼프 행정부는 「1974년 무역법」 제301조와 「1962년 무역법확장법」 제232조를 관세 부과 근거로 적극적으로 활용하였기 때문에 트럼프 행정부 2기 출범 시 강력한 관세정책을 위해 이를 계속해서 활용할 가능성이 존재함.
 - 바이든 행정부는 최근 제301조를 활용하여 중국에 대해 대규모 관세 부과를 시행하였으며 기존의 관세 조치를 전반적으로 유지하는 모습을 보이고 있어 바이든 행정부 2기 출범 시 1기 행정부와 유사한 기초를 이어 나갈 것으로 예상됨.

■ 추후 미 행정부가 새로운 국내법적 근거를 활용하여 관세정책을 펼치는 것에 대비할 필요가 있음.

- 미국의 일방적인 관세 조치는 미국 내 소송과 국제 분쟁을 야기할 수 있으나 이를 통해 조치의 효과를 제한하거나 대응하는 것이 쉽지 않을 것으로 예상됨.
 - 전술한 바와 같이 미국 국제무역법원은 「1962년 무역법확장법」 제232조를 통해 관세 부과 권한이 대통령에게 위임된 것은 헌법에 합치하는 것으로 판단하였음. 그러나 미국 국제무역법원의 개리 카츠먼 판사는 제232조에서 대통령에게 관세 부과와 같이 광범위한 권한 위임이 헌법적으로 허용되는 것에 의문을 제기⁹⁶⁾한 바 있어 대통령의 광범위한 무역 조치에 대해 의구심을 표하는 관점이 제시되기도 함.
 - 그럼에도 불구하고 미국의 국내법원은 사법부가 행정부의 무역 관련 조치를 판단할 수 있는 범위를 협소하게 보고 있기⁹⁷⁾ 때문에 미국 국내법원 판단에 의한 관세 조치 견제가 어려울 것으로 전망됨.
 - 한편 WTO 분쟁해결기구에서는 미 행정부의 관세 부과 조치가 해소되어 WTO 패널에 의해 WTO 협정 불합치 판단을 받은 바 있으나, 미국이 패널의 판단에 대해 항소하였으며 WTO 상소기구의 기능 마비로 인해 항소가 진행되지 못하는 상황⁹⁸⁾이므로 WTO 분쟁해결을 통해 해결될 가능성이 낮을 것으로 보임.
- 미 대선 이후 새로운 행정부의 관세정책 강화 가능성을 주시하며 우리나라 대외무역정책의 재설정 및 면밀한 운영이 필요함.
 - 2018년부터 미국의 대한국 무역수지 적자가 증가하는 추이⁹⁸⁾를 보이고 있어 전술한 「비상경제수권법」, 「1930년 관세법」 제338조 및 「1974년 무역법」 제122조를 활용한 미 행정부의 관세 조치 활용 가능성에 유의할 필요가 있음.
 - 일례로 미국에 큰 규모의 무역적자가 발생하는 품목에 대해 미국 무역에 대한 차별을 구성한다고 보아 관세 부과의 대상이 될 가능성이 존재하므로⁹⁹⁾ 미국으로부터 큰 흑자를 내는 품목을 파악하여 관세 조치에 대비할 수 있는 정책 방향 설정을 고민해 볼 수 있음.
 - 아울러 향후 발생할 수 있는 관세정책 변화에 대처하여 미국과의 협상에서 효과적인 전략을 모색하기 위해 미국과 체결한 다자 또는 양자 무역협정상 활용될 수 있는 규정을 사전적으로 검토하는 방안을 고려할 수 있을 것임.¹⁰⁰⁾ KIEP

95) "Trump advisers explore vast new legal powers for global trade war"(2024. 5. 7.), 온라인 기사(검색일: 2024. 5. 27.).

96) American Institute for International Steel, Inc., SIM-TEX, LP, & Kurt Orban Partners, LLC v. United States & Kevin K. McAleenan, No. 18-00152, Slip Op. 19-37. (Ct. Int'l Trade 2019).

97) Universal Steel Products, Inc. v. United States, No. 19-00209, Slip Op. 21-12. (Ct. Int'l Trade 2021). 개리 카츠먼 판사와 레오 고든 판사는 무역 조치와 관련하여 대통령에게 위임된 권한을 수정하거나 감독할 권한을 의회가 갖고 있음을 강조함.

98) 한국무역협회, 「해외무역통계(미국)」(검색일: 2024. 6. 17.).

99) Trump Camp(2023. 2. 27.), "Agenda 47: President Trump's New Trade Plan to Protect American Workers"(검색일: 2024. 5. 27.). 트럼프 전 대통령은 교역국에 대한 보편적 기본관세 부과를 통해 미국의 무역적자를 해소할 수 있을 것이라고 주장한 바 있음.

100) 본 고에서 논하는 관세정책과는 직접적으로 관련된 사안은 아니나 일례로 2018년 미국은 NAFTA에 제시된 일정 요건 충족 시 NAFTA 회원국을 다자 세이프가드 조치에서 의무적으로 제외하는 규정을 통해 미국의 수입산 가정용 세탁기에 부과한 세이프가드 조치에서 캐나다를 제외한 바 있음. 관련된 대통령 포고는 Trump(2018a) 참고.

참고문헌

[국문자료]

- 공수진. 2018. 「미국 제301조 제도의 개정과 전망」. 『국제경제법연구』. 제16권 제1호, pp. 51-77.
- 김영귀, 강구상, 김혁중, 연원호, 이천기, 김혁황, 정민철. 2024. 「2024 미국 대선: 트럼프 관세정책의 배경과 영향」. 오늘의 세계경제 24-06. 대외경제정책연구원.
- 박영덕. 2023. 『미국 통상관계법 선해』. 해리 국제통상법 총서 시리즈 제2권.
- 설송이. 2018. 「미국 통상법의 주요내용과 시사점」. KITA 통상리포트 2018-18. 한국무역협회.
- 안덕근. 2020. 「미국 통상정책의 특징과 국제통상체제의 발전」. KITA 통상리포트 2020-12. 한국무역협회.
- 이정민. 2024. 「트럼프 주장 ‘보편관세’ 도입의 법률 근거 및 경제 파급효과 전망」. KOTRA 경제통상 리포트 US24-01. 대한무역투자진흥공사.
- 이천기, 강민지, 김민주. 2021. 「글로벌 보조금 규제의 새로운 현상: 역외보조금·기후변화 보조금·환율보조금」. 중장기통상전략연구 21-05. 대외경제정책연구원.
- 연원호, 김효상, 문지영, 나수엽, 김영선. 2022. 「미국의 대중 금융제재 영향과 시사점」. 연구보고서 22-23. 대외경제정책연구원.
- 유지영. 2017. 「국가 안보 위협 논란에 따른 미국의 1962년 무역확장법 232조 수입조치에 대한 통상법적 쟁점」. 『통상법률』. 제138호, pp. 9-42. 법무부.

[영문자료]

- Veroneau, J. K. and C. H. Gibson. 2017. “Presidential Tariff Authority.” *American Journal of International Law*, 111(4), pp. 957-949.

[미국 법령·판례]

- American Institute for International Steel, Inc., SIM-TEX, LP, & Kurt Orban Partners, LLC v. United States & Kevin K. McAleenan, No. 18-00152, Slip Op. 19-37. (Ct. Int'l Trade 2019).
- In Re Section 301, No. 21-00052 Slip Op. 21-81. (Ct. Int'l Trade 2021).
- International Emergency Economic Power Act, Pub. L. 110-96. [“비상경제수권법”].
- Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. 100-418. [“1988년 종합무역경쟁법”].
- Primesource building products, Inc. v. United States, No. 21-36 Slip Op. 21-36. (Ct. Int'l Trade 2021).
- Primesource Building Products, Inc. v. United States, No. 2021-2066. (Fed. Cir. 2023).
- Reciprocal Tariff Act of 1934, Pub. L. 73-316. [“1934년 상호관세법”].
- Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §§ 1201-1641 (Suppl. 2 1934). [“1930년 관세법”].
- Tariff Classification Act of 1962, Pub. L. 87-456. [“1962년 관세분류법”].
- The Constitution of the United States. [“미 연방헌법”].
- The Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998, Pub. L. 105-206. [“1998년 국세청 구조조정과

개혁에 관한 법”].

Trade Act of 1974, Pub. L. 93-618. [“1974년 무역법”].

Trade Agreements Extension Act of 1951, PL 82-50. [“1951년 무역협정 연장법”].

Trade Expansion Act of 1962, Pub. L. 87-794. [“1962년 무역확장법”].

Trading with Enemy Act, 50 U.S.C. §§ 4301-4341. [“적성국교역법”].

United States v. Yoshida Int'l, Inc., 526 F.2d 560, 573. (C.C.P.A. 1975).

Universal Steel Products, Inc. v. United States, No. 19-00209, Slip Op. 21-12. (Ct. Int'l Trade 2021).

[미국 관보·문서]

Trump, D. J. 2018a. “Proclamation 9694—To Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Large Residential Washers.” (January 23)

_____. 2018b. “Proclamation 9704—Adjusting Imports of Aluminum Into the United States.” (March 8)

_____. 2018c. “Proclamation 9705—Adjusting Imports of Steel Into the United States.” (March 8)

_____. 2019. “Proclamation 9844—Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States.” (February 15)

_____. 2020. “Proclamation 9980—Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles Into the United States.” (January 29)

Truman, H. S. 1951. “Proclamation 2935—Giving Effect to Sections 5 and 11 of the Trade Agreements Extension Act of 1951.” (August 1)

Biden, J. R. 2021. “Proclamation 10328—Adjusting Imports of Steel Into the United States.” (December 27)

Nixon, R. 1971. “Proclamation 4074—Imposition of Supplemental Duty for Balance of Payments Purposes.” (August 15)

The Select Committee on The Strategic competition between The United States and The Chinese Communist Party. 2023. “Reset, Prevent, Build: A Strategy to Win America’s Economic Competition with the Chinese Communist Party.” (December)

U.S. Department of the Commerce. 2018a. “The Effect of Imports of Steel on the national security.”

_____. 2018b. “The Effect of Imports of Aluminum on the national security.”

U.S. Department of the State. 2019. “Joint Declaration and Supplementary Agreement Between the United States of America and Mexico.” (June 7)

U.S. International Trade Commission. 2024. “Harmonized Tariff Schedule of the United States (2024) Revision 1.”

U.S. Tariff Commission. 1935. “Annual Report of the United States Tariff Commission.”

_____. 1936. “Annual Report of the United States Tariff Commission.”

_____. 1955. “Tariff Classification Study—Interim Report.”

_____. 1963. “Tariff Schedules of The United States Effective August 31, 1963.”

USTR. 2021. “Joint Statement of the European Union and the United States on the Large Civil Aircraft WTO Disputes.”

- _____. 2024a. “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.”
- _____. 2024b. “Request for Comments on Proposed Modifications and Machinery Exclusion Process in 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.”
- White House. 2024a. “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces New Actions to Protect U.S. Steel and Shipbuilding Industry from China’s Unfair Practices.”
- _____. 2024b. “Memorandum on Actions by the United States Related to the Statutory 4-Year Review of the Section 301 Investigation of China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation.”

[온라인 자료]

- 「대중 통상법 301조 검토와 축소 가능성」. 2022. 『KOTRA 해외시장뉴스』. (8월 26일). https://dream.kotra.or.kr/kotra-news/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=90&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=244&bbsSn=244&pNttSn=196122(검색일: 2024. 6. 13.).
- 「철강업계, 美232조 “실익 위주, 유연하게 대응하겠다”」. 2022. 『철강금속신문』. (3월 15일). <http://www.snmnews.com/news/articleView.html?idxno=492840>(검색일: 2024. 5. 28.).
- 한국무역협회. 「해외무역통계(미국)」. <https://stat.kita.net/stat/istat/uts/UsItemImpExpDetailPopup.screen>(검색일: 2024. 6. 17.).
- 「美 정부, 전략 품목 對中 관세 인상 발표」. 2024. 『KOTRA 해외시장뉴스』. (5월 23일). https://dream.kotra.or.kr/kotra-news/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=1560&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=518&bbsSn=518&pNttSn=215618(검색일: 2024. 6. 12.).
- Congressional Research Service. 2005. “Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States.” (December 15). https://www.everycrsreport.com/files/20051215_RL31558_8600c4dcebde883cd8887acd107db3bcaa49f84.pdf(검색일: 2024. 6. 12.).
- _____. 2016. “Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties.” (December 9). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44707/4>(검색일: 2024. 5. 28.).
- _____. 2020. “Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use.” (December 14). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604/4>(검색일: 2024. 6. 12.).
- _____. 2024a. “Section 301 of the Trade Act of 1974.” (May 13). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>(검색일: 2024. 6. 12.).
- _____. 2024b. “The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use.” (January 30). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/13>(검색일: 2024. 6. 12.).
- “How Far Trump Would Go.” 2024. *TIME*. (April 30). <https://time.com/6972021/donald-trump-2024-election-interview/>(검색일: 2024. 5. 28.).
- PIIE. 2023. “US-China trade war tariffs: An up-to-date chart.” (April). <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>(검색일: 2024. 6. 5.).

- President Donald J. Trump Twitter 2018 . (June 7). <https://x.com/realdonaldtrump/status/1137155056044826626>(검색일: 2024. 6. 4.).
- “Sweeping China-focused House GOP bill would end PNTR, authorize FTAs with allies.” 2024. *Inside US Trade*. (March 1). <https://insidetrade.com/trade/sweeping-china-focused-house-gop-bill-would-end-pntr-authorize-ftas-allies>(검색일: 2024. 5. 27.).
- Smith, T. and T. Lee. 2023. “Estimating the Impact on the U.S. Economy of Revoking Permanent Normal Trade Relations for China.” (September 27). <https://www.americanactionforum.org/research/estimating-the-impact-on-the-u-s-economy-of-revoking-permanent-normal-trade-relations-for-china/>(검색일: 2024. 6. 13.).
- Trump Camp. 2023. “Agenda 47: President Trump’s New Trade Plan to Protect American Workers.” (February 27). <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-new-trade-plan-to-protect-american-workers>(검색일: 2024. 5. 27.).
- _____. 2023. “Agenda 47: Cementing Fair and Reciprocal Trade with the Trump Reciprocal Trade Act.” (June 21). <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-cementing-fair-and-reciprocal-trade-with-the-trump-reciprocal-trade-act>(검색일: 2024. 5. 27.).
- _____. 2024. “American Workers Have No Better Friend Than President Trump.” (January 31). <https://www.donaldjtrump.com/news/aca6c50d-a1dc-4ffc-88c3-ed32b767fc46>(검색일: 2024. 6. 12.).
- “Trump advisers explore vast new legal powers for global trade war.” 2024. *The Washington Post*. (May 7). <https://www.washingtonpost.com/business/2024/05/07/trump-trade-war-tariffs/>(검색일: 2024. 5. 27.).
- “Trump vows massive new tariffs if elected, risking global economic war.” 2023. *The Washington Post*. (August 22). <https://www.washingtonpost.com/business/2023/08/22/trump-trade-tariffs/>(검색일: 2024. 5. 28.).
- “Trump Vows to Boost Reciprocal Tariffs on Imports If Reelected.” 2024. *The Washington Post*. (March 3). <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-02/trump-vows-to-boost-reciprocal-tariffs-on-imports-if-reelected>(검색일: 2024. 5. 28.).
- “USTR to end more than 100 Section 301 tariff exclusions, extend others one year.” 2024. *Inside U.S. Trade*. (May 24). <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-end-more-100-section-301-tariff-exclusions-extend-others-one-year>(검색일: 2024. 6. 13.).
- White & Case. 2022. “United States to Replace Section 232 Tariff on UK Steel with Tariff-Rate Quota; UK to Eliminate Retaliatory Tariffs on US Goods.” (March 24). <https://www.whitecase.com/insight-alert/united-states-replace-section-232-tariff-uk-steel-tariff-rate-quota-uk-eliminate>(검색일: 2024. 6. 12.).
- WTO. “European Communities and Certain member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (DS316).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm(검색일: 2024. 5. 29.).
- _____. “United States - Tariff Measures on Certain Goods from China(DS543).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds543_e.htm(검색일: 2024. 5. 29.).
- _____. “United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products(DS544).” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm(검색일: 2024. 5. 31.).