

트럼프 주장 '보편관세' 도입의 법률 근거 및 경제 파급효과 전망

- ◆ 트럼프 주장 '보편적 기본 관세' 제도의 법률적 근거 및 경제 효과 등에 주목
- ◆ '30년 관세법 338조에서 대통령에 부여된 관세 수정 권한 활용 가능성 다분
- ◆ 美 10% 관세 + 외국 보복 시 미국 수출입, GDP, 복리후생에 부정 영향 지대 전망

1. 배경

- 트럼프, 2025년 재집권 시 한층 강력한 보호무역주의 정책 추진 확실시
 - 언론 등은 (1) 자칭 'Tariff man' 트럼프의 소신, (2) 핵심 경제 참모들의 성향, (3) 트럼프 전 정부가 시행한 관세 효력에 대한 긍정 여론을 추진 배경으로 분석
- 트럼프 무역정책 2.0에서 '보편적 기본 관세'(Universal Baseline Tariff) 쟁점 부상
 - 전 세계로부터 모든 수입품에 일괄적으로 10% 관세율을 추가 적용하되, 일부 핵심 필수 품목 대상 관세는 단계적 도입 검토 예정
 - 대미 무역흑자가 크거나, 환율 조작 시도, 또는 불공정 무역 관행 국가 대상 10% 기본 관세에 더해 징벌적 추가 세율 적용 방침
 - * 한국, 캐나다, 멕시코 등 FTA 체결국에 대한 관세 여부는 불확실
 - 그 밖에 △'트럼프 상호무역법' 입법 추진 △대중 경제 디커플링 △IPEF 즉시 폐기 등 자국 우선 무역정책 관철 의지 표출
- 미국 대통령의 법률적 관세 조정 권한 및 보편적 관세 경제 영향 분석 제기
 - 트럼프 정부 당시에 수십 년간 사문화되다시피 한 무역법을 근거로 대중 301조 관세, 철강 232조 관세, 세탁기·태양광 201조 관세 등 전격 시행
 - 트럼프가 추진할 '보편적 기본 관세' 제도 수립의 법률적 근거 및 향후 미국 경제 전반에 미칠 영향에 관한 다양한 해석 제기 중

2. 美 대통령 관세 조정 권한의 법률적 근거

□ 관세 관련 미국 대통령과 의회 간 역학 관계

- 미국 헌법(1조)은 관세 부과 등 외국과 무역을 관장하는 권한을 의회에 일임
 - 헌법은 미국 대통령에게 국제 무역과 관련해 어떠한 명시적 권한을 부여하지 않으며, 오직 상원 승인을 조건으로 외국과 조약을 체결할 권한만 인정 (2조)
 - 따라서, 미국 대통령은 관세 조정 등 무역 조치 발휘를 위해서는 의회가 법률(Statute)로써 행정부에 위임한 권한(Authority)을 활용할 수밖에 없음.
- 의회는 1930년대부터 여러 법률을 통해 대통령에게 관세 권한을 부분적 양도
 - 1930년대 초까지 의회가 수입 관세 제도에 관한 전권을 행사해 왔으나,
 - 1934~1974년 동안 다수 의회 입법을 통해 대통령에게 대외 관세 협상 권한 및 포고(Proclamation)를 통한 관세 제정 등 제한적 권한 인정
 - 1974년부터는 법률로 대통령의 자유무역협정 신속 협상 권한을 인정하되, 직접적인 관세 조정 권한은 별도로 인정하지 않는 기초를 유지해 옴.

□ 대통령의 관세 권한을 인정한 주요 법률

① 1917년 적성국 무역법 (Trading with the Enemy Act)

- 전쟁 수행 중에 적성국과 수출입 거래 등을 조사, 규제, 명령, 강제, 무효화, 방지, 중단시킬 수 있는 포괄적인 권한을 대통령에게 허용

② 1930년 관세법 (Tariff Act) 338조

- 대통령이 공공 이익에 부합한다고 판단 시, 포고를 통해 외국 등으로부터 수입에 관세 신설 및 추가를 명령할 권한을 인정
- (1) 미국의 수출에 불합리한 직간접 규제(관세, 거래금지)를 가하는 국가 또는
- (2) 미국의 상업 행위에 차별적 대우를 시행하는 국가를 대상

③ 1962년 무역 확대법 (Trade Expansion Act) 232조

- 상무장관이 미국으로 특정 제품 수입이 국가안보를 침해한다고 판단 시, 대통령이 해당 수입 물량을 조절하기 위한 규제 조치 행사 가능
- 2018년 트럼프 정부 당시 철강·알루미늄 수입에 부과했던 232조 관세의 근거법

④ 1974년 무역법 (Trade Act) 122조

- 언제든지 근본적인 국제 지급 문제*가 발생하는 경우, 대통령은 수입 규제 등을 위한 특별 조치를 발동할 수 있는 권한을 보유
- * (1) 거대하고 심각한 국제무역수지 적자, (2) 외환시장에서 중대하고 급박한 달러 가치 하락, (3) 국제무역수지 정상화를 위한 외국과 협력이 요구되는 상황
- 대통령 포고를 통해 최대 150일 동안 (1) 15% 미만의 관세 부과, (2) 수입 쿼터 발동, 또는 (3) 관세 및 수입 쿼터 병행 시행 등을 명령할 수 있음.

⑤ 1974년 무역법 (Trade Act) 301조

- 무역협정으로 성립된 미국 권리가 부당하거나, 외국의 법률·정책·관행으로 미국의 이익 침해 또는 미국의 상업활동에 부당한 제재가 발행하는 경우, 미국 대통령은 상대 국가에 대한 관세율을 조정할 권한을 보유
- 2019년 트럼프 정부가 개시하고, 바이든 정부가 계승 중인 대중 관세의 근거법

⑥ 1974년 무역법 (Trade Act) 501조

- 개발도상국의 발전 지원을 목적으로 미국 대통령이 해당국으로부터 수입 관세를 면제 또는 감면할 수 있는 일종의 관세 특혜 권한
- * 미국 일반특혜관세제도(GSP: Generalized System of Preference)의 근거법

⑦ 1977년 국제비상경제수권법 (International Emergency Economic Powers Act)

- 미국 안보, 외교, 경제 등에서 비정상적이고 특이한 상황 발생 시, 대통령은 '국가 비상'을 선포하고, 이를 근거로 수출입 등 일체의 대외 경제 활동 규제 가능

⑧ 2015년 무역 우선 책임법 (Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act) 103조

- 외국 또는 미국의 관세 또는 무역 규제가 미국의 무역을 부당하게 규제한다고 판단할 경우, 대통령은 포고를 통해서 (1) 기존 관세의 수정 또는 존속, (2) 기존 면세 특혜 유지, (3) 무역협정 준수를 위한 추가 관세 부과 등 조치 가능
- 단 법률에서는 대통령이 인상 또는 인하할 수 있는 관세 범위와 한도를 규정

3. 시사점

□ '보편적 기본 관세' 제도 수립을 위해 트럼프가 사용할 법률 토대 전망

- 트럼프 정부 당시 무역 대표를 지낸 라이트하이저는 보편적 기본 관세 채택을 위해 1930년 관세법 338조와 국제비상경제수권법을 활용할 수 있다고 밝힘.
- 현재 막대한 무역적자 규모와 그에 따른 미국경제에 악영향을 고려했을 때, 상기 법률에 따른 대통령의 일방적 관세 권한 행사 요건이 충족한다고 주장
- 또는 정치 환경에 따라 의회에 관련 신규 법률 제정을 요청할 가능성 존재
 - * 2019년 트럼프 정부가 입법 지지했던 U.S. Reciprocal Trade Act 재추진 예상

□ 논란 소지에도 불구하고, 관세법 338조는 명시적인 대통령 관세 수립 권한 인정

- Covington & Burling LLP 소속 통상 변호사들의 분석에 따르면,
 - 338조는 미국의 상업에 대해 차별 부당 대우하는 국가를 상대로 신규 또는 추가 관세를 부과할 수 있는 대통령의 법률적 권한을 인정
 - (1) 민간기업 또는 정부가 직접 338조 조사 청원 ⇒ (2) 국제무역위원회(ITC)가 외국의 부당 차별 행위 조사 수행 ⇒ (3) 대통령이 최종 관세 대상과 범위 결정
 - ITC 조사 결과에 따라, 대통령은 해당국 수입에 최대 50% 관세율 부과 가능. 외국의 행위가 시정되지 않을 시 대통령은 수입 금지 명령 권한 보유
 - * 1930년대 독일, 호주, 일본, 프랑스 등 대상 338조가 검토됐으나 실제 관세 발동 전례 無

○ WTO 및 기타 자유무역협정(FTA) 등 조항과 상충 소지 다분

- 미국 정부가 WTO 및 FTA 협상에서 338조에 근거한 관세 인상에 대한 예외 권한을 협정문에 누락한 바, 338조 관세 조정은 국제법적으로 부당 소견 우세
- 하지만, 트럼프 정부의 전력과 현 WTO 분쟁조정 기능 중지 상황을 고려했을 때, 트럼프가 338조 발동을 자제할 것을 기대하기 어려울 전망 제기
- 미국 국내 법원도 행정부의 무역 행정 조치에 대한 사법부 개입 여지를 협소하게 판단하고 있어, 미국 국내법에 의지한 무효화 시도 역시 기대 난망

□ 트럼프 주장 보편적 관세 10% 시행 시, 미국 교역 및 GDP 등에 악영향 지대

○ (시나리오 A) 미국이 전 세계 수입에 10% 관세 부과, 상대국 보복 없을 시

- 미국의 △수출과 수입이 각각 13.1%, 11.3% 감소, △GDP 308억 달러 감소 (-0.16%) △전체 복리후생은 397억 달러 증대 (제조업 고용 증가 등 효과)

○ (시나리오 B) 미국이 전 세계 수입에 10% 관세 부과, 상대국 보복 시 (가능성 高)

- 미국의 △수출과 수입이 각각 17.8%, 22.4% 감소, △GDP 618억 달러 감소(-0.31%) △전체 복리후생은 1,233억 달러 감소

< 트럼프 보편적 기본 관세 10% 부과 시 미국경제 영향 전망 >

| 구분 | 시나리오 A (무역 보복 無) | 시나리오 B (무역 보복 有) |
|------|---------------------|---------------------|
| GDP | -0.16% (-308억 달러) | -0.31% (-618억 달러) |
| 총수출 | -13.1% (-2,916억 달러) | -17.8% (-3,963억 달러) |
| 총수입 | -11.3% (3,221억 달러) | -22.4% (-6,393억 달러) |
| 복리후생 | +397억 달러 | -1,233억 달러 |

[자료] American Action Forum (2023.11월)

[자료] 뉴욕타임즈, Covington & Burling LLP, 미국 의회 조사처(CRS), American Action Forum 및 기타 무역관 보유 자료 종합