

2025년 1월 22일

[트럼프 2.0] 트럼프 행정부의 관세조치 주요 동향과 시사점

2025년 1월 20일, 도널드 트럼프 미국 대통령 당선인은 미국의 제47대 대통령으로 취임하였습니다. 트럼프 대통령은 취임 둘째 날인 1월 21일에는 추가적인 행정명령을 발표하지는 않았지만, 선거기간 중 전 세계를 대상으로 한 보편관세(universal tariff) 부과를 수차례 언급하였으며, 대통령 당선 이후 캐나다와 멕시코에 대한 25% 추가 관세 및 중국에 대한 최대 60%의 추가 관세 부과를 공언한 바 있습니다. 아울러 취임 첫 날 발표한 행정명령과 메모에는 이러한 관세 부과를 위한 구체적인 준비작업으로 평가되는 조치들이 포함되어 있고, 1월 21일 백악관 연설에서 다가오는 **2월 1일부터 중국 수입품에 대해 10% 관세, 캐나다와 멕시코 수입품에는 25% 관세를 부과할 계획**을 고려하고 있다고 언급하기도 하는 등, 가까운 시점에 관세 조치가 실행될 가능성은 매우 높을 것으로 보입니다.

또한, 트럼프 대통령이 1월 20일자 행정명령 “America First Trade Policy”를 통하여, 재무부, 상무부, USTR 등 각 부처에게 무역 관련 각종 문제들에 대한 검토 및 해결 방안을 **2025년 4월 1일까지 보고**하도록 지시한 점을 고려할 때, 이에 따른 후속 관세 조치 등도 빠른 시일 내에 이루어질 것으로 예상됩니다.

1월 20일자 행정명령에 표명된 관세정책 방향

1월 20일자로 트럼프 대통령이 서명한 여러 행정명령 중, 미국 최우선주의 무역정책에 대한 메모(America First Trade Policy)와 남부 국경에 대해 국가 비상사태를 선포하는 포고문(DECLARING A NATIONAL EMERGENCY AT THE SOUTHERN BORDER OF THE UNITED STATES)에서 트럼프 2기 정부에서 관세조치를 취하고자 하는 근거를 찾아볼 수 있습니다.

먼저, 미국 최우선주의 무역정책에 대한 메모에서는 무역정책을 국가안보의 중요한 요소라고

설명하며 투자와 생산성 촉진, 미국의 산업 및 기술적 우위 강화, 미국의 경제 및 국가안보 방어를 위한 America First 무역 정책을 발표하였습니다. 동 메모에 따르면, 무역정책의 최우선 이슈로 1) 불공정하고 불균형적인 무역 문제 2) 중국과의 경제 및 무역 관계 3) 캐나다와 멕시코에 대한 무역 제한을 포함한 경제안보 문제 등 세 가지 문제를 지적하고 재무부, 상무부, USTR 등 각 부처에게 해결 방안을 2025년 4월 1일까지 보고하도록 지시하고 있습니다.

첫째, 불공정하고 불균형적인 무역 문제와 관련해서는 지속적인 상품무역 적자 이유 및 영향을 검토하고, 다른 국가의 불공정무역관행, 환율정책 및 관행 검토, 미국의 무역구제 규정을 검토하며, USMCA 검토 협의 절차를 개시할 것 등을 요구하고 있습니다. 더불어, 재무부장관에게 상무부, 국토부장관과 협의하여 External Revenue Service(ERS) 설립방안을 조사, 제안할 것을 지시하였습니다. 둘째, 중국과의 경제 및 무역 관계에 있어서는 중국 정부의 미-중 무역협정 준수 여부 검토, 301조 조사 보고서와 관련하여 우회 등 불공정무역관행에 대한 검토, 중국 정부의 행위로 인한 미국 상거래에의 영향, 중국에 대한 항구적 정상무역관계 부여 재검토 등을 요청하고 있습니다. 마지막으로 경제안보 문제와 관련하여, 미국 산업 및 제조 기반에 대한 전면적인 경제 및 안보 검토를 실시하고 수입을 조정하기 위한 조사를 개시할 필요가 있는지 여부를 검토하며, 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조에 따른 철강·알루미늄 수입금지, 예외, 면제 등 기타 수입조정조치의 효과를 검토 및 평가할 것을 요구하고, 기존의 수출통제체도를 점검하며, 수출통제에 대한 외국의 준수를 장려하는 메커니즘을 권고하도록 하고 있습니다. 더불어, 멕시코, 중국 및 기타 국가들로부터의 불법이주와 펜타닐 유입을 평가하고 비상상황 해결을 위한 적절한 무역 및 국가안보 조치를 권고하도록 요구하고 있습니다.

한편, 남부 국경에 대해 국가 비상사태를 선포하는 포고문에서 트럼프 대통령은 남부 국경으로부터 들어오는 카르텔, 범죄 조직, 테러 조직, 불법 마약 밀수업자의 위협과 심각성을 강조하면서 국가비상사태법(National Emergencies Act, NEA) 제201조와 제301조에 따라 남부 국경 비상사태를 선포하였습니다. 이번 비상사태 선포에 기하여 국방부, 국토안보부 등의 군 병력 배치와 물리적 장벽 건설, 항공 교류 규제 등이 강화될 것으로 보이며, 이와 함께 비상사태 대응을 위하여 멕시코에 대한 관세부와 등 무역 규제도 강화될 것으로 예상됩니다.

관세조치의 구체 내용과 법적 근거

이처럼 선거 기간의 언급, 취임 직후 발표한 행정명령에 구체화된 정책방향 등을 종합하면 트럼프 대통령이 멕시코, 중국, 더 나아가서는 전 세계를 상대로 관세를 부과할 것으로 예상됩니다. 취임 당일 의회의 승인 없이 대통령의 권한으로 실행 가능한 조치들을 대거 발표한 것처럼, 관세 조치도 의회의 관여를 최소화하고 신속하게 실행할 것으로 예상되는 바, 대표적으로 국가경제비상수권법(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)과 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제122조 등이 주요 근거 법률로 활용될 것으로 보입니다.

IEEPA 제203조에 따르면 미국 국가안보에 위협이 되는 상황에서 대통령은 다양한 경제 거래에 대한 폭넓은 조치를 발동할 수 있습니다. IEEPA를 활용하여 관세 부과가 이루어진 사례는 없으나, 1971년 닉슨 대통령이 IEEPA의 전신인 적성국교역법(Trading With Enemy Act of 1917, TWEA)을 활용하여 무역적자 개선을 위해 모든 수입제품에 대한 10%의 관세를 부과한 바 있으며, 트럼프 1기 행정부 시절 이민 문제와 관련하여 IEEPA를 근거로 멕시코에 대한 관세 부과를 시도한 바 있습니다. 금번 1월 20일자 행정명령을 통한 남부 국경 비상사태 선포 또한 관세 부과를 위한 포석으로 볼 수 있습니다.

한편 1974년 무역법 제122조에 따르면 대통령은 ①거대하고 심각한 무역수지 적자 ②외환시장에서 중대하고 급박한 달러 가치 하락 ③국제무역수지 정상화를 위한 외국과 협력이 요구되는 상황 등 이른바 “근본적인 국제수지 문제(fundamental international payment problems)”를 근거로 최대 150일까지 미국에 수입되는 상품에 최대 15%의 관세부과, 수입쿼터 또는 두 조치를 병과할 수 있습니다.

관세 부과 대응방안

보편관세에 대한 다자/양자 협정에 따른 구제 가능성 및 미국 국내 사법적 구제 가능성

보편관세 조치는 양허수준 침해와 같은 국제통상규범의 위반 가능성이 높으나, WTO 분쟁해결기구의 마비로 인해 WTO 분쟁해결 절차를 통한 해결의 실익은 낮을 것으로 보입니다. 한편, 과거 미국 국내 법원은 닉슨 대통령의 관세 부과 조치를 인정하는 판결을 내리면서¹ 대통령의 국가긴급권 발동에 대하여 사법적 판단을 지양한 바 있고, 트럼프 1기의 무역법 제301조, 무역확장법 제232조 관세 부과 조치에 대한 행정소송에서도 행정부의 재량을 폭넓게 인정하는 판결²을 내려왔기 때문에 미 국내 법원을 통한 권리구제 가능성은 낮을 것으로 전망됩니다.

미국 보편관세에 대한 개별적 대응

트럼프 행정부의 보편관세 시행 가능성에 대비하여 미국 시장에 수출하는 기업들은 과거 미국은 낮은 MFN 관세율 혹은 미국과 체결한 FTA 협정관세율에 따른 관세가 아니라 새로 도입된 보편관세율에 따른 관세를 염두에 두고 미국 수출가격을 정하고, 미국 내 판매 가격을 정하고, 영업 목표를 세우고, 경영전략을 짜야 하는 상황을 맞게 되었습니다. 보편관세의 영향은 수출하는 물품, 수출 형태, 미국 수요자에 대한 협상력, 시장 지배력 등에 따라 기업마다 차이가 있겠지만, 이에 대응하기 위하여 다음과 같은 사항들을 검토할 필요가 있습니다.

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

2 Universal Steel Products, Inc. v. United States, No. 19-00209, Slip Op. 21-12. (Ct. Int'l Trade 2021); HMTX Industries LLC et al v. United States et al, Slip Op. 22-32. (Ct. Int'l Trade 2022)

(1) 보편관세 적용 대상 거래 확인 및 계약 내용 검토

미국도 수입신고를 하는 수입자가 관세를 미국 관세청(US Customs and Border Protection, CBP)에 납부합니다. 따라서 수출자와 거래하는 미국 수입자는 보편관세 적용 대상 거래인지 확인하고 보편관세로 발생하는 추가 관세 부담에 대하여 수출자와 논의를 시작할 것으로 보입니다.

미국 CBP는 관세 과세표준인 과세가격을 산정할 때 우리나라와 달리 FOB 기준을 적용하고 있고, 개인이 수입하는 일부 거래 형태에 대해서는 일정한 요건을 갖추면 USD 800까지 비과세이므로 수입자와 협상을 할 때에는 이러한 미국 관세 제도에 대해 숙지할 필요가 있습니다.

수출기업들은 각 거래에 대한 기존 수출계약, 특히 인코텀즈 (Incoterms) 조건을 우선적으로 확인하여 계약 해석상 보편관세 부담을 누가 하게 되어 있는지 확인해 보아야 하고, 향후 거래에서는 보편관세 부담을 어떻게 처리할 것인지 수입자와 협상하고 계약을 관리하는 전략을 검토해 보아야 합니다.

만일 계약 조건에 따라 보편관세 부담 책임이 미국 수입자에게 있을 경우 미국 수입자는 관세 부담을 최소화하기 위해 예외 적용 절차를 적극적으로 고려할 것이고, 반대로 수출자가 관세 부담 책임을 지는 경우라도 증가하는 부담을 고려하여 미국 수입자와 가격 결정 공식, 대금지급 방식, 대금지급 시기 등 다른 계약조건을 조정하는 협상을 진행할 수 있고, 해당 품목에 대한 예외 적용 절차에 미국 수입자의 협력 의무를 정하는 방안도 고려해 볼 수도 있습니다.

(2) 특수관계자 거래에서 이전가격을 변경할 경우 고려하여야 하는 사항

수출기업들이 미국 내 관계사에게 수출하고 미국 내 관계사가 보편관세를 납부하고 수입한 후 미국 내에 유통시키는 거래구조인 경우에는, 기존 이전가격을 유지할 것인지 혹은 변경할 것인지 검토하고 결정하게 될 것으로 보입니다. 여기에는 단순히 보편관세로 추가되는 재무적 부담뿐만 아니라 미국 내 판매가격 인상 가능성, 판매량이나 시장 점유율에 미치는 영향 등을 다각도로 예측하고 분석하는 작업이 필요할 것으로 보입니다.

만약, 기업들이 새로운 보편관세 부담을 관리하는 방법으로 기존 이전가격을 낮추기로 결정하는 경우에는, 다음과 같은 관세 과세관청, 국세 과세관청의 사후적인 문제 제기 가능성을 같이 검토하여야 합니다.

첫째, 보편관세 이전과 이후에 다른 거래상황의 변경이 없는데 보편관세 도입으로 인하여 이전가격을 낮추는 경우, 이러한 변경이 GATT 제7조, WTO관세평가협정 및 미국 국내법령상 관세평가규정에 따라 용인이 되는 변경인지 검토가 필요합니다. 미국 CBP 프로그램이 동일

수출자의 동일 물품 가격에 가격 변화가 발생함을 감지하고 이를 저가신고로 식별할 위험이 있습니다. 이러한 리스크를 관리하기 위해서는 미국 CBP에 관세평가 이슈에 대한 ruling을 신청하고 이를 기반으로 이전가격을 조정하는 것을 고려해 볼 수 있습니다.

둘째, 이전가격을 변경할 경우, 이로 인하여 영향을 받게 되는 각 나라 국세 세무당국(예: 미국 국세청 IRS, 한국 국세청 NTS)이 문제를 제기할 가능성에 대해서도 검토가 필요할 것으로 보입니다. 변경에 대비하여 이전가격 변경을 정당화할 수 있는 충분한 문서와 자료를 사전에 준비하고 세무당국과 사전에 협의하는 과정이 필요할 수 있습니다.

셋째, 동일 수출자의 동일 물품이 낮은 가격으로 수출될 경우, 한국 관세청의 관세조사 혹은 외환검사 과정에서 이러한 변경에 대한 설명을 요구받을 수 있습니다. 따라서 보편관세로 인하여 동일한 거래의 수출신고 가격을 변경하게 되는 경우에는, 그에 대해 충분히 설명할 수 있는 자료를 잘 구비해 두는 것이 필요합니다.

이처럼 보편관세로 인한 이전가격 조정은 단순한 관세 절감 이상의 복합적인 전략적 접근을 필요로 합니다. 각 국의 관세 및 세무 규정을 철저히 검토하고 사전 준비를 통해 관련 리스크를 최소화하는 것이 중요합니다.

(3) 품목별 예외 (exclusion) 추진

부과되는 보편관세에 대하여는 단기적으로 위와 같이 대응하더라도, 중장기적으로는 보편관세의 예외 추진을 검토해 볼 필요가 있습니다.

트럼프 1기 행정부 하에서 부과되었던 철강·알루미늄에 대한 232조 관세 및 대중국 301조 관세에 대하여 USTR 및 상무부는 이해당사자의 의견을 참고하여 국가별, 품목별 예외를 인정하였습니다. 이때 예외 적용의 판단 요소로, 해당 제품의 중국 외 지역에서의 공급 가능 여부, 관세 부과 시 수입업자나 기타 미국 이익에 심각한 경제적 피해 발생 여부 등이 고려되었습니다.

따라서 기업들은 보편관세가 시행되는 경우에 exclusion 절차를 신속하게 파악하고, 입장을 함께할 수 있는 미국 내 이해관계자를 찾아서 품목별 예외 적용 절차 전략을 수립할 필요가 있습니다.

Authors

정영진

02-3703-1776
youngjin.jung@kimchang.com

부준호

02-3703-1377
jhbu@kimchang.com

황민서

02-3703-1631
mshwang@kimchang.com

김성중

02-3703-1075
seongjoong.kim@kimchang.com

송지연

02-3703-1859
jiyeon.song@kimchang.com

박부영

02-3703-1946
buyoung.park@kimchang.com