

트럼프 2기 행정부의 통상정책 및 산업정책 전망

서강대학교 정치외교학과 교수 **하상웅**

1. 들어가며

전 세계의 관심을 끈 2024년 미국 대통령 선거는 트럼프(Donald Trump) 전대통령의 백악관 복귀로 마무리 되었다. 트럼프는 총 일곱 개 경합주(미시간, 위스콘신, 펜실베이니아, 애리조나, 조지아, 네바다, 노스캐롤라이나)를 모두 석권하여 예상보다 큰 차이로 승리를 거두었다. 무엇보다 놀라운 사실은 전국 단위 득표율에서도 트럼프가 해리스(Kamala Harris)를 앞섰다는 점이다. 2016년과 2020년에 전국 단위 득표율에서 밀렸던 트럼프가 세 번째 도전에서 민주당 후보를 앞섰다는 사실은 미국 정치 지형에 큰 변화가 있었음을 시사해 준다. 1992년 대통령 선거 이후 2020년 선거까지 민주당은 일곱 번, 공화당은 단 한 번(2004년) 전국 득표율에서 앞섰기 때문이다. 게다가 거의 모든 주에서 2020년 대비 2024년에 트럼프 득표율이 올라간 것을 보면 트럼프의 완승이라고 봐도 과언이 아니다.

트럼프의 복귀는 곧 세계질서의 변화를 의미하기도 한다. 이미 2016년 ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)’라는 모토를 내세워 대통령으로 당선된 트럼프는 다자주의적 자유무역 질서를 흔들고, 유럽과 아시아에서의 군사안보 관련 동맹과 협력의 틀을 바꾸려고 했다. 2020년 트럼프에 반기를 들고 백악관에 입성한 바이든(Joe Biden)은 트럼프가 가져온 변화의 상당 부분을 복구시키려고 했지만, 역으로 연방정부 주도 산업정책을 본격화시킴으로써 ‘미국 우선주의(America First)’ 원칙을 계승하는 모습을 보이기도 했다. 오랫동안 자유무역과 민주주의의 확산에 관심을 가져온 미국의 변화는 단기적이고 이례적인 현상이 아니라 장기화될 여지가 있는 근본적 변화라고 생각된다. 이에 트럼프 2기 행정부가 진행할 통상정책과 산업정책의 면모에 대해 조심스럽게 검토해본다.

2. 트럼프 1기 및 바이든 행정부의 통상정책

2017년 1월 20일 미국의 제45대 대통령으로 취임한 트럼프는 ‘미국 우선주의’를 내세우며 기존의 무역 자유화 기조에서 벗어난 강력한 보호주의 통상정책을 추진했다. 이는 주로 관세라는 도구를 사용하여 전개되었다. 구체적으로 2018년 트럼프는 미국이 수입하는 철강에 25%, 알루미늄에 10%의 고율 관세를 부과했을 뿐 아니라, 대미 무역수지 흑자의 폭이 큰 중국에 대해서는 25%의 관세를 부과하는 방식으로 무역 전쟁을 본격화했다. 트럼프

행정부의 공세는 화웨이(Huawei)와 같은 중국 기술기업에 대한 제재를 강화하는 방향으로 이어졌고, 중국의 지적재산권 도용 및 강제 기술이전 문제도 더욱 심각하게 다루어졌다.

보호무역 쪽으로 선회한 트럼프 행정부는 다자간 무역협정 체제를 경시하고 대신 양자 협상을 선호하는 모습을 보였다. 트럼프는 취임 직후 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)’에서 탈퇴하고, ‘세계무역기구(World Trade Organization, WTO)’의 분쟁 해결 메커니즘을 강하게 비판하며 상소기구가 사실상 기능하지 못하게 만들었다. 또한 ‘북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA)’을 ‘미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)’으로 대체했다. USMCA는 자동차 부문의 원산지 규정 강화, 노동 및 환경 기준 상향, 디지털 무역과 반부패 규제 등의 내용을 담고 있어, 미국의 경제적 이익을 더욱 강화하는 내용을 담고 있다.

2020년 현직 대통령 트럼프를 꺾고 백악관의 주인이 된 바이든 대통령은 트럼프 행정부의 일방주의적 접근을 비판하며, 다자주의에 기반한 유사입장국(like-minded countries)과의 협력의 중요성을 강조했다. 그러나 보호주의의 기조는 크게 변화하지 않았다. 2022년 5월 바이든은 ‘인도태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)’를 출범시켜 유사입장국과의 경제 협력을 강화하려고 했지만, 동시에 트럼프 시대에 부과된 대중국 관세의 대부분을 유지했다. 또한 국가안보를 이유로 철강과 알루미늄에 대한 관세 부과를 지속하며, 첨단기술과 전략산업 분야에서도 표적화된 제한조치를 실행했다. 예를 들어 2024년 5월 180억 달러 규모의 중국산 제품에 추가 관세를 부과하고, 같은 해 12월에는 인공지능 개발에 사용되는 ‘고대역폭메모리(High Bandwidth Memory, HBM)’와 같은 중국의 군사용 첨단 반도체 생산 능력을 제한하기 위한 목적의 수출 통제를 강화한 바 있다.

트럼프가 시작하고 바이든이 이어 받은 보호무역 정책 기조는 미국 통상정책의 근본적인 변화라고 보는 것이 맞다. 미국의 통상정책 기조가 보호주의로 전환한 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 미국 유권자들의 경제적 불만이다. 최근 정치학 연구들은 자유무역과 세계화가 미국 내 일자리와 경제적 안정성을 위협한다고 인식하는 사람들이 늘어나고 있음을 보여준다. 게다가 COVID-19 이후 글로벌 공급망의 취약성이 드러나면서, 자국 중심주의적 공급망 관리에 대한 목소리가 높아졌다. 또 다른 이유는 미중 패권 경쟁의 심화다. 중국과의 경제적, 기술적 격차가 좁혀지면서 미중 간 무역 갈등은 점점 격화되었다. 중국의 불공정 무역관행에 대한 우려는 트럼프 행정부 이후 급증했으며, 이는 보호주의 통상정책을 채택해야 한다는 초당적 합의로 이어졌다. 또한 최근 미국 유권자 사이에서 반중정서(anti-Chinese sentiment)도 크게 증가하는 추세다. 이러한 분위기를 등에 업고 트럼프와 바이든 행정부는 모두 미중 관계에서의 경제적 불균형을 시정하려는 강경한 정책을 펼쳤다.

3. 트럼프 2기 행정부의 통상정책 전망

2025년 1월 20일 출범할 트럼프 2기 행정부는 보호주의를 더욱 강화할 것으로 예상된다. 특히 공화당이 대통령직과 연방 의회를 모두 장악하게 되면서, 트럼프는 의회의 견제로부터 상대적으로 자유로운 상황에서 통상정책을 추진할 수 있다. 트럼프는 2024년 선거운동 중 “관세는 사전에 존재하는 가장 아름다운 단어(tariff is

the most beautiful word in the dictionary)”라고 말하면서, 모든 수입품에 10-20%의 보편 관세를 부과하고, 중국산 수입품에는 최대 60%의 고율 관세를 부과하겠다고 밝힌 바 있다. 또한, ‘눈에는 눈, 관세에는 관세’라는 원칙을 내세워 타국의 고율 관세에 맞대응하겠다고 선언했다. 이러한 발언의 연장선상에서 선거에서 이긴 직후인 2024년 11월 멕시코와 캐나다에 25%, 중국에 10%의 추가 관세를 부과할 계획임을 공개한 바 있다.

트럼프가 공약한 관세정책을 실현하는 것은 이론적으로 충분히 가능하다. 미국 헌법은 관세 부과 권한을 의회에 부여하고 있지만, 행정부는 여러 법적 근거를 통해 관세를 부과할 수 있기 때문이다. 예를 들어 1930년 관세법(Tariff Act) 제338조(공공이익 관련), 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act) 제232조(국가안보 관련), 1974년 무역법(Trade Act) 301조(불공정무역 대응) 등이 있다. 트럼프는 이러한 법적 근거를 활용하여 무역적자 해소와 보호무역 정책을 강력하게 추진할 수 있다. 더 나아가 2019년에 연방의회에서 발의된 상호무역법(Reciprocal Trade Act)이 119대 의회(2025~2026)에서 재차 발의되어 통과된다면 대통령의 관세 부과 권한이 더욱 강화될 가능성도 있다. 그러나 대통령이 관세정책을 완전히 독점하고 있는 것은 아니다. 예를 들어 보편관세의 경우 1971년 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 한시적으로 시행한 바 있지만 현재 그 법적 근거가 특정 나라를 대상으로 관세를 올리는 행위만큼 명확하지 않다는 지적도 있다.

한편 트럼프 2기 행정부는 다자간 무역협정을 무시하고 양자 간 재협상을 계속 추진할 것으로 보인다. 특히 USMCA의 재협상은 우선 과제가 될 것이다. 2026년 USMCA 이행 점검을 계기로 자동차 부문 원산지 규정 강화와 노동 조항 개정을 추진할 가능성이 크다. 그 후에는 다른 무역협정들에 대한 재협상 압박이 이어질 것이다. 특히 전기차(Electric Vehicle, EV) 산업을 미국 안보의 핵심 산업으로 설정하면서 관련 원산지 규정을 강화할 가능성도 제기되고 있다. 물론 이것은 바이든 행정부 때 통과된 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)과 밀접하게 연결된 현안이고, 화석연료를 강조하는 트럼프가 전기차를 보는 시각이 정확히 어떠한지의 함수이긴 하다. 그러나 이런 애매한 경우를 고려한다고 해도, 현재 미국의 무역 적자국 중 8위에 위치한 한국이 한미 FTA 추가 개정 압력을 받을 가능성을 배제할 수는 없다.

트럼프가 관세를 경제적 수단을 넘어서 외교 및 안보 정책의 중요한 도구로 활용할지의 여부는 논쟁의 대상이다. 일각에서는 펜타닐 유통과 불법 이민 문제 해결을 위해 관세를 활용할 것이고, 동맹국들의 방위비 분담금 증액과 시장 개방 압박에도 관세를 사용할 것이라는 의견이 있다. 또한 2024년 선거 승리 이후 트럼프가 브릭스(BRICS) 국가들에게 “달러 패권에 도전하면 100% 관세를 부과하겠다”고 위협한 발언도 이러한 맥락에서 해석하기도 한다. 중국과 러시아를 중심으로 한 BRICS 국가들이 달러의 패권적 지위를 위협하고 있는 상황을 안보 정책의 일환이라고 보는 시각이다. 그러나 반론도 만만치 않다. 일례로 트럼프 1기 때 대통령이 앞장섰던 틱톡 규제에 대해 2024년의 트럼프가 대단히 미온적인 태도를 보였던 점을 주목해야 한다.

트럼프 2기 행정부의 통상정책은 2026년 중간선거(mid-term election)를 분기점으로 변화할 가능성이 있다. 연방 수정헌법 22조에 의거하여 더 이상 대통령 선거에 나설 수 없는 트럼프에게 중간선거 승리는 매우 중요한 목표가 될 것이다. 하지만 역사는 트럼프 편이 아니다. 1989년 이후 새로 취임하는 대통령은 자신의 소속 정당이 연방상하원에서 다수당인 단점정부(unified government)를 2년 동안 누리나, 중간선거에서 연방상하원 중 적어도

한 곳에서 다수당의 지위를 잃어버리는 것이 일반적이었기 때문이다. 트럼프가 대통령으로서 자신의 유산을 남기려 한다면 초기에는 강경한 관세 정책을 지속하되, 중간선거를 앞두고 점진적으로 수위를 조절할 가능성이 크다. 관세 인상에 대해서 미국 내 대기업들이 미온적인 반응을 보일 가능성이 높고, 교역 대상국들의 보복 관세가 경제에 미치는 부정적인 영향을 무시할 수는 없기 때문이다. 관세 인상으로 대표되는 트럼프의 통상정책은 '미국 우선주의'의 이념에 동조하는 유권자들에게 반향을 일으킬 수는 있지만, 그것이 가져오는 물가 인상을 비롯한 경제적 부작용을 어느 정도 관리할 수 있는지가 관건이 된다.

4. 바이든 행정부의 산업정책

2016년 트럼프의 당선으로 본격화된 미국의 자국 우선주의 통상정책은 바이든 행정부에 와서 산업정책과 맞물려 진행되었다. 민주당은 1980년 공화당 레이건(Ronald Reagan) 후보에게 대통령 자리를 넘겨 준 이후 세 번 연속 대통령을 배출하지 못했다. 이에 1992년 민주당 후보였던 클린턴(Bill Clinton)은 민주당의 전매특허였던 연방정부 주도의 복지 정책 및 노동 정책에서 한 발 물러나, 적극적으로 자유주의 시장경제 정책을 수용함으로써 백악관을 탈환한다. 이러한 경제정책 기조는 오바마(Barack Obama) 행정부까지 이어진다. 2008년 금융위기를 극복하는 과정에서 월스트리트의 입김이 반영된, 부실기업 구제 정책을 펴던 것이 대표적이다. 그리고 2016년 대통령 선거에 도전한 클린턴(Hillary Clinton) 후보가 자유무역이 가져온 부작용은 무시하고, 그것의 혜택에 대해서 설파한 장면도 1992년 이후의 민주당의 위치를 잘 보여준다.

그런데 2016년 대선에서 트럼프에게 패배한 이후 민주당은 급격한 변화를 겪는다. 표면적으로는 트럼프 행정부의 정책에 대한 강력한 비판이 이루어졌지만, 실제로는 트럼프 행정부의 정책이 갖는 정치적 효용을 재평가했다. 이에 민주당은 자국 경제를 강화하기 위한 정책을 재정립하기 시작했다. 2020년 백악관에 입성한 바이든 대통령은 트럼프의 무역정책을 계승하는 동시에, 제조업 육성을 목표로 하는 산업정책을 강화하였다. 루스벨트 대통령이 주도하던 뉴딜 정책 이후 가장 노골적인, 연방정부 주도의 산업정책이었다. 117대 의회(2021~2022) 동안 바이든 행정부는 인프라법(Infrastructure Investment and Jobs Act), 반도체 육성법(CHIPS and Science Act), 그리고 인플레이션 감축법을 통과시켜 반도체 산업의 자립도를 높이고, 친환경산업(2차 전지 및 전기차)을 육성하면서 일자리를 창출하는 정책을 펼쳤다. 이렇게 구체적으로 제조업 노동자, 고졸 백인 노동자의 이익에 부합하는 정책은 2024년 선거에서 민주당이 바란 결과로 이어지지 못했다.

5. 트럼프 2기 행정부의 산업정책 전망

쇠퇴한 공업지역 노동자들을 위한 정책의 필요성을 부르짖었지만 구체적인 정책으로 전환시키지 못한 트럼프를 대신하여 바이든이 친노동, 친노조 산업정책을 구현했다는 사실은 일면 아이러니처럼 보인다. 트럼프는 1기 때 산업정책 복안을 갖고 있지 않았다. 따라서 바이든 행정부가 갈아놓은 산업정책을 계승할 것인지의 여부는 미지수다. 이를 계승하지 않는다면 인플레이션 감축법 등을 통해 마련된 친환경산업 정책을 축소하거나 폐기하는

절차를 밟을 것이다. 그리고 반도체 산업 육성을 위해 연방정부가 보조금을 지급하는 방법 대신 반도체 산업이 활발한 국가에게 관세를 때려 어쩔 수 없이 공장을 미국에 짓도록 하는 방법을 강구할 수도 있다. 그러나 이미 연방의회를 정식으로 통과한 반도체 육성법과 인플레이션 감축법을 철회하기에는 대통령의 권한이 충분히 강하지 못하다. 그리고 이 법들의 혜택을 보는 연방하원 지역구의 상당수가 공화당 소속 의원이 차지한 곳이기 때문에 연방 의회 차원에서의 반발로부터도 자유롭지 못하다.

따라서 트럼프 2기에 어떤 방식으로 산업정책이 운영될지는 불확실하지만, 바이든이 추진한 정책이 그대로 유지될 가능성도 배제할 수 없다. 트럼프 2기에 산업정책이 확장된다면 국가 안보와 관련된 제조업 전반을 포괄할 수도 있다. 이는 바이든 행정부의 친환경 에너지 및 반도체 산업 지원 정책과는 다른 방향이 될 것이다. 반면 공화당의 작은 정부 원칙에 맞춰 기업 규제를 줄이는 방향을 취한다면 보조금 지급과 같은 산업정책의 내용은 폐기될 가능성도 있다. 최근 트럼프가 머스크(Elon Musk)와 라마스와미(Vivek Ramaswamy)를 내세워 추진하려고 하는 소위 정부효율부(Department of Government Efficiency, DOGE)의 업무의 범위를 살펴보면 연방정부의 시장 개입을 어느 정도로 생각하는지 짐작해 볼 수 있을 것이다.

6. 나가며

트럼프 2기 행정부의 통상정책은 관세 위주의 보호무역 정책일 가능성이 높다. 트럼프는 이미 보편관세를 비롯하여 중국, 멕시코, 캐나다를 상대로 관세를 올리겠다는 공언을 하고 있는 상황이다. 보편관세를 제외한 나머지 관세 정책은 대통령의 직권으로 집행가능하기 때문에 공언한 내용이 실현될 여지가 크다. 다만 관세 인상으로 인한 경제적 부작용, 특히 수출에 의존하는 미국 내 기업의 손해와 물가 상승이 어느 정도로 확산되느냐에 따라 숨고르기 작업이 뒤따를 여지도 있다. 그러나 관세 인상의 대상이 소위 유사입장국까지도 포함하는 상황이기 때문에 대미 무역수지 흑자 순위 8위 정도에 해당하는 우리나라 역시 관세 폭탄의 피해로부터 자유롭지 못할 수 있다. 미국 내 투자를 통해 일자리를 창출하는 통계를 보여주면서 설득할 수 있을지 여부를 타진해야 할 것이다.

한편 통상정책과 맞물려 진행된 산업정책은 바이든 행정부의 전매특허다. 그렇기 때문에 트럼프 2기 행정부가 이것을 계승하지 않을 가능성이 있다. 다만 바이든 행정부의 산업정책이 트럼프가 평소에 이야기 한 고졸 백인 노동자의 이익에 부합하고, 그 정책의 수혜 지역이 공화당 우세 지역이기 때문에 전면적인 정책 폐기를 감행하지는 못할 것이다. 이는 최근 미국에 대규모 투자를 시행한 우리나라의 경제적 이익을 위해 면밀히 살펴봐야 할 지점이다. 트럼프의 친환경정책에 대한 회의적 시각이 인플레이션 감축법의 어느 부분을 타격할 것인지, 작은 정부를 지향하는 트럼프와 공화당이 연방정부 주도의 보조금 정책을 어느 정도 유지할 것인지 여부는 미지수다. 🇺🇸