



2024.8.26.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 106호

미국 대선과 중장기 통상기조



박성준(거버넌스그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 8월 26일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01

02

서론

02

03

미 통상기조 변화의 배경

03

07

미 통상기조 변화와 공급망 재편

03

11

2024년 미 대통령 선거와 통상기조

04

13

결론 및 시사점



요약

■ 중국과의 무역 확대에 대한 제조업의 쇠퇴 및 노동자 계층의 경제적 어려움이 주목받으면서 미국의 통상기조가 다자주의 질서에 기반한 자유무역 기조에서 자국 중심의 보호무역 기조로 선회

- 트럼프 행정부는 대(對)중 관세를 급격히 인상하였으며 바이든 행정부는 이를 대부분 유지
- 트럼프 행정부의 대(對)중 관세의 효과에 대해서는 부정적인 평가가 많으나 미국 노동자 보호라는 관점에서 정치적으로 지지를 받음
 - 다만, 이러한 관세가 선거에 어떻게 작용하였는지에 대해 상반된 연구 결과가 나타나며, 중국의 보복관세에 노출된 지역에서는 의회 선거에서 공화당에 불리하게 작용
- 세계무역기구(WTO)에 대한 신뢰의 하락, 냉전 종식에 따른 국제질서 유지 유인 감소와 같은 요인 역시 미국의 통상기조가 변화하는 원인으로 작용
 - 세계무역기구가 중국의 중상주의적 정책 및 경제적 강압에 대해 제대로 대응하지 못하였다는 인식이 이러한 신뢰 하락에 큰 영향
 - 제2차 세계대전 이후 트럼프 행정부 이전까지 미 정계에는 다자주의 질서에 대한 폭넓은 지지가 형성되어 있었으나 이제는 이러한 인식이 점차 쇠퇴

■ 미국의 통상기조 변화에 따라 디리스킹(디커플링)이 실제로 이루어질지는 미지수이며 중국의 기업 역시 이에 대응하여 우회수출 및 생산시설 해외 이전을 시도함에 따라 글로벌 공급망이 변화

- 미국은 중국으로부터의 수입 비중이 감소하였으나 다른 수출국들의 중국 의존도 증가에 따라 미중 간 경제적 상호의존도가 여전히 일정 수준 유지됨
- 미 정계는 중국이 우회수출 또는 생산시설 해외 이전을 통해 높은 관세를 회피하려 시도한다고 우려하여 다양한 조치를 시행

■ 2024년 대선 결과에 따른 통상정책 기조의 방향성은 기존의 정책 방향성과 유사할 것으로 전망

- 다자주의 기조의 탈피 및 보호무역주의 강화라는 큰 틀에서는 공통점을 가지고 있으나 세부적으로는 차이가 있으며 대체적으로는 기존의 정책기조를 유지할 것으로 예상됨
 - 해리스 부통령의 통상정책에 대해서는 잘 알려지지 않았으나 큰 틀에서는 바이든 행정부의 기조를 유지하면서 환경 문제를 더 적극적으로 통상 문제와 연계할 것으로 전망
- 해리스 부통령과 트럼프 전 대통령 모두 미국 노동자의 보호에 높은 가치를 부여한다는 점에서 최근의 통상기조가 상당 부분 유지될 것으로 예측할 수 있음

01

서론

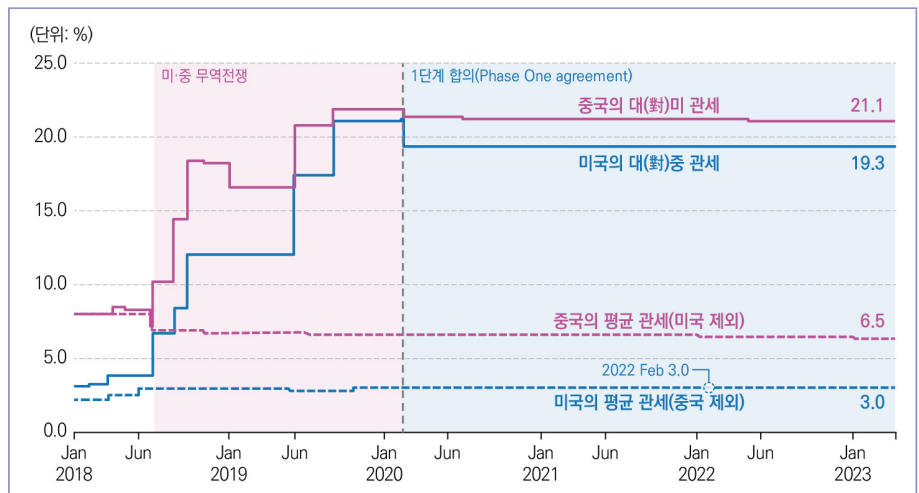
- 본 보고서는 2024년 11월 미국 대선과 의회 선거를 앞두고 민주당과 공화당의 통상정책 기조의 공통점과 차이점을 분석하고 이를 바탕으로 미국의 중장기적인 통상기조를 전망
 - 트럼프 행정부 이후 미국의 통상기조는 보호무역주의 및 자국 우선주의적 특성이 부각
 - 통상정책에 있어 국가안보가 중요한 요인으로 작용하면서 경제안보 개념이 부상
 - 산업정책과 결합하여 자국 중심의 글로벌 공급망 재편을 추진
 - 미 정계에서 2차대전 이후 미국의 주도로 성립되었던 다자주의에 기반한 자유무역 기조에 대한 회의적 시각이 확산
 - 1990년대 후반부터 2000년대에 걸쳐 이루어진 중국과의 무역 확대로 인한 제조업의 쇠퇴와 장기화된 실직("China Shock") 등이 주요 원인으로 작용(Obstfeld, 2024)
 - 이러한 흐름은 2016년 대통령 선거(트럼프 전 대통령 당선) 등 주요 선거 결과에 영향
 - 트럼프 행정부 시기부터 나타나는 미국의 통상정책 기조는 이전과는 확연한 차이가 있으며 이러한 추세는 이번 대선 이후에도 계속될 것으로 전망
 - 바이든 대통령(해리스 부통령)과 트럼프 전 대통령의 구체적인 정책 또는 공약 간에는 상당한 차이가 있으나 세계무역기구(WTO) 등 다자주의와 규칙에 기반을 둔 통상기조와는 거리가 있다는 공통점이 존재
 - 다수의 전문가는 미국이 적어도 단기간에는 제2차 세계대전 이후 자국이 주도하여 성립한 기존의 다자주의 체제로 복귀하지 않으리라고 전망
 - 보고서의 구성은 아래와 같음
 - 미 통상기조 변화의 배경
 - 미 통상기조 변화와 공급망 재편
 - 2024년 미 대통령 선거와 통상기조
 - 결론 및 시사점

02

미 통상기조 변화의 배경

- 미국의 통상정책 기조는 트럼프 행정부 시기를 기점으로 다자주의 질서에 기반한 자유무역 기조에서 자국 중심의 보호무역 기조로 선회하였으며 이러한 기조는 바이든 행정부 시기에도 지속
 - 트럼프 행정부 4년간 무역대표부(USTR) 대표를 역임한 라이트하이저(Lighthizer)는 이러한 기조의 변화를 주도하였으며 바이든 행정부에서 대표를 역임하고 있는 타이(Tai)의 기조 역시 큰 틀에서 차이가 없다고 평가(Alden, 2024)
 - 타이 현 무역대표부(USTR) 대표는 지난 6월의 대담에서 두 전·현직 대표가 모두 무역에 대한 접근 방식의 변화 필요성과 중국과의 통상 마찰의 원인에 대한 인식을 공유한다고 설명(Atlantic Council, 2024)
 - 일례로 바이든 대통령은 대선 후보 시절에 트럼프 행정부의 통상정책을 비판하였으나 집권 후에는 이들 중 상당 부분을 유지
 - 트럼프 행정부의 중국산 제품에 대한 급격한 관세 인상(미중 무역전쟁)을 유지하였을 뿐만 아니라(그림 1) 최근에는 중국산 전기차, 배터리 등에 대한 관세를 급격히 인상
 - 세계무역기구(WTO)와 같은 다자기구의 기능을 복원하고 존중하겠다는 공약 역시 제대로 지켜지지 않았으며 자국에 불리한 판결은 수용하지 않음

그림 1 미중 무역전쟁 이후 관세의 변화



출처: Bown(2023)

- 다만, 구체적인 정책영역을 살펴보면 트럼프 행정부 시기와 바이든 행정부 시기에는 상당한 차이점을 관찰할 수 있음¹⁾

■ 미국의 통상정책 기조 변화의 원인으로는 세계화, 특히 중국과의 무역 확대로 인한 제조업의 전반적인 쇠퇴와 노동시장의 어려움이 주로 거론

- Autor, Dorn, and Hanson(2013, 2016)의 연구는 중국과의 무역이 관련 산업(수입 경쟁산업)에서 실업률을 높이고 경제활동 참가율을 낮추며 임금을 감소시켰음을 보고하였는데, 이를 흔히 “China Shock”으로 지칭²⁾
 - 두 국가 간 무역이 진행되면 이를 통해 경제적으로 이익을 보는 측과 손해를 보는 측이 생긴다는 것은 널리 알려진 사실이지만, 위의 연구는 기존의 통념과는 달리 무역으로 인한 실업이 장기화되고 일부는 노동 시장을 이탈하였다는 결과를 제시
 - “China Shock”의 크기에 관해서는 연구마다 차이가 있는데, Caliendo, Dvorkin, and Parro(2019), Jakubik and Stolzenburg(2021) 등의 후속연구는 중국과의 무역으로 인한 실업의 크기를 Autor, Dorn, and Hanson(2013)의 결과보다 작게 추정
 - 일각에서는 “China Shock”이 과장되었고 미국 내 제조업의 쇠퇴는 미 경제가 고도화됨에 따라 일어나는 자연스러운 현상이며 중국과의 교역이 실업의 주된 요인이 아니라고 평가
 - 이와 관련한 대부분의 연구는 중국과의 교역이 미국 경제 전체적으로는 이익을 가져다주었다고 보고하고 있는데 이는 무역으로 인한 국가 전체적인 이득(gains from trade)과 부정적인 재분배 효과(adverse distributional effects)가 동시에 일어남을 확인
 - 그럼에도 불구하고 중국과의 본격적인 교역으로 인한 제조업의 쇠퇴와 노동시장의 어려움이 주목을 받은 이유는 중국의 경제규모가 매우 커서 다른 신흥국과의 교역보다 미국 경제에 미치는 영향이 컸던 것이 한 원인
- 다만, 이러한 연구 결과를 중국에 대한 높은 관세 등 최근의 미국의 통상정책을 지지하는 근거로 보는 것은 부적절(Jakubik and Stolzenburg, 2021)³⁾
 - 중국과의 교역으로 인한 충격과 이로 인한 노동시장의 조정이 이미 완료(Jakubik and Stolzenburg, 2021)
 - 관련 논의를 촉발한 연구자들 역시 트럼프 행정부의 급격한 대(對)중 관세 인상(무역전쟁)의 적절성을 뒷받침해주는 연구가 없다고 지적(Autor, Dorn, and Hanson, 2021)

1) 이와 관련해서는 IV장에서 논의

2) “China Shock”과 관련한 자세한 논의는 Lincicome and Anand(2023) 참조.

3) 무역에 대한 미 정계의 회의적 시각 확산 및 대(對)중 관세부과와 같은 일련의 정책은 중국의 비시장 관행 등이 미국의 대규모 무역적자(중국의 대규모 무역흑자)와 제조업 쇠퇴로 이어졌다는 인식에 기반하는데, 이에 대해 2000년대 초반에 시작된 미국의 주택시장 과열(금융혁신에 기인)과 이에 대한 정책적 대응 등 미국의 거시경제적 문제가 대규모 무역적자에 중요하게 작용하였다고 보는 반론이 있음. 자세한 사항은 Obstfeld(2024) 참고.

- 노동시장에 부정적인 영향을 미치는 사례는 자동화 등 (중국과의) 교역 외에도 다양한데, 정책의 초점이 이러한 원인을 제거하는 것에 맞춰지는 것은 바람직하지 않다고 지적(Hanson, 2021)
- Hanson(2024)은 라이트하이저 전 무역대표부 대표⁴⁾의 2023년 저서 『No Trade Is Free』와 관련하여 미국이 이미 기본적인 재화(basic goods)의 생산에 비교우위를 잃었으며 미국의 제조업을 과거로 되돌리는 것은 불가능하다고 비판

■ 세계화 및 중국과의 무역으로 인한 노동시장의 어려움, 나아가 중국과의 무역전쟁이 미국의 정치에 미치는 영향이 확대

- Rodrik(2021)의 연구는 세계화로 인한 충격이 전 세계적으로 우파 포퓰리즘의 부상으로 이어졌다고 보고
 - 2016년 미 대선에서 트럼프 후보에 투표한 유권자 중 이전에는 오바마 전 대통령에 투표하였던 유권자들은 무역, 이민 등 세계화에 부정적인 태도를 보이며 경제적 불안정을 경험한 것으로 나타남⁵⁾
 - 이러한 양상은 미국 뿐 아니라 유럽 등에서도 강하게 나타남
- 트럼프 행정부 시기 중국과의 무역전쟁이 선거에 미친 영향에 대해서는 연구에 따라 상충되는 결과가 도출
 - Blanchard, Bown, and Chor(2024)의 연구는 관세로 보호받는 지역의 선거에서 공화당이 유의미한 이익을 얻지 못하였다고 보고한 반면, Autor et al.(2024)의 연구는 이러한 지역에서 공화당이 선거에서 이익을 얻었다고 보고
 - Blanchard, Bown, and Chor(2024), Kim and Margalit(2021) 등의 연구는 중국의 보복관세에 노출된 지역에서 공화당이 의석을 잃었다고 보고⁶⁾
- Autor et al.(2024)의 연구에서는 분석 결과를 바탕으로 수입 경쟁산업 지역의 유권자들이 대(對)중 관세 인상 조치를 정치적인 연대의 신호로 받아들였을 것으로 추론
 - 이러한 결과는 미 정계에서 대(對)중 정책에 있어 정파와 관계없이 관세를 주요한 수단으로 활용하는 추세를 일정 부분 설명
 - 2023년의 한 설문조사에서도 약 66%의 응답자가 중국산 제품에 대한 추가 관세를 지지(Martina and Lange, 2023)
 - Reinsch(2024b)는 최근 미 의회에서 각종 경제적 문제에 대해 관세를 해법으로 내세우는 사례가 많아지고 있다고 지적

4) 앞서 논의한 바와 같이 라이트하이저 전 무역대표부 대표는 미국의 통상정책 기조의 변화에 있어서 매우 중요한 인물

5) 단, 경제적 불안은 회귀분석 변수의 구성에 따라 통계적으로 유의하지 않은 결과가 도출되기도 하였음.

6) Kim and Margalit(2021)의 연구에서는 2018년 의회 선거에서 중국의 보복관세가 공화당 지지 지역, 특히 그중에서도 민주당 후보와 지지를 격차가 낮은 지역에 집중되었다고 보고

■ 세계무역기구(WTO) 등 다자기구에 대한 신뢰 하락, 냉전 종식에 따른 국제질서 유지 유인 감소 등도 미국 내 전반적인 통상기조가 변화하는 원인으로 작용

- Reinsch(2024b)는 세계무역기구에 대한 신뢰 하락을 세 가지 요인으로 설명
 - 중국, 인도, 브라질, 남아공 등의 신흥국은 세계무역기구가 부유한 국가에 더 많은 혜택을 주는 시스템을 고착화한다고 인식
 - 부유한 국가는 무역 양허(trade concession)⁷⁾로 인한 자국 내 정치적 부담을 기피
 - 중국이 경제 규모를 바탕으로 중상주의적 정책을 시행하여 무역 질서를 교란하고, 자국에 순응하지 않는 국가에 대해 경제적 강압을 시행
 - Reinsch(2024b)는 이 가운데 마지막 요인이 여러 국가가 다자주의에서 이탈하여 국가안보를 포함한 단기적 이익에 집중하는 가장 중요한 요인이 되었다고 분석
- 미국 내로 국한하면 제2차 세계대전 이후 트럼프 행정부 이전까지 미 정계는 민주당과 공화당 모두 다자주의 체제를 지지하였으며 장기적인 이익을 위해 기꺼이 손해를 감수할 수 있다고 생각하였으나 현재는 이러한 인식이 변화(Reinsch, 2024b; Brands, 2024)⁸⁾
 - 세계무역기구 등 다자주의 체제는 제2차 세계대전 이후 미국이 주도하여 성립
 - 제2차 세계대전 이후의 불안정한 국제정세에서 미국은 냉전으로 인한 제3차 세계대전을 우려하게 되었고 이 때문에 세계질서를 유지하는 것이 국익에 도움이 된다는 공감대가 형성(Brands, 2024)
 - 냉전 시기에 미 정계는 다자주의 무역질서가 서방의 가치와 목표를 전파하는 가장 좋은 수단의 하나라고 인식하였고, 실제로도 무역과 투자의 활성화 등을 통한 경제적 혜택을 향유(Reinsch, 2024b)
 - 제2차 세계대전 이후의 국제정세는 매우 이례적인 환경이었으며, 냉전이 종식되자 미국이 더 이상 이전처럼 세계질서 유지를 위해 노력할 유인이 약화(Brands, 2024)⁹⁾
 - Reinsch(2024b)는 트럼프 행정부 이전에는 세계무역기구(WTO) 조항을 위배하는 제안에 대해 미국 내에서 상당한 반발이 있었으나 이제는 그렇지 않다고 지적

7) 양허(concession)는 “국가 간의 관세·무역에 관한 협상에서 협정당사국이 특정품목의 관세를 일정 수준 이상으로 부과하지 않겠다고 약속하는 것”을 의미함. 출처: 기획재정부 시사경제용어사전. <https://www.moef.go.kr/sisa/dictionary/detail?idx=1763>

8) Brands(2024)의 기고문은 안보 등을 포괄하는 국제질서라는 큰 틀에서 다자주의에 대한 미국 정계의 태도 변화를 분석

9) 미국은 제2차 세계대전 국제질서의 유지에 대해 별다른 관심을 기울이지 않음(Brands, 2024)

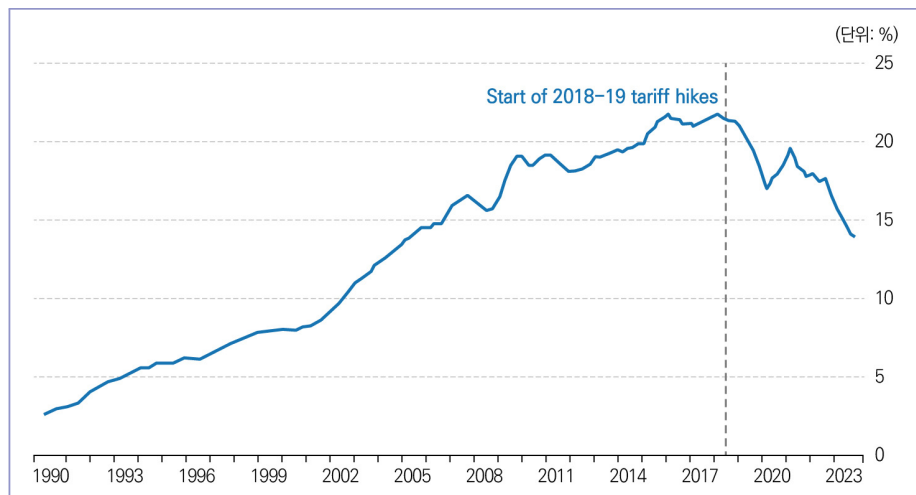
03

미 통상기조 변화와 공급망 재편

- 다수의 연구는 트럼프 행정부 시기의 대(對)중 관세 인상이 결과적으로 의도하였던 경제적·외교적 효과를 거두지 못했다는 결론을 도출
 - 트럼프 전 대통령이 목표로 하였던 대(對)중 무역적자는 개선되었으나 전체 무역수지는 악화
 - 미국 내 기업이 중국에서 수입하던 품목을 자국 내에서 생산하기보다는 베트남, 태국, 말레이시아, 한국 등 다른 국가에서 수입되었고, 이들 중 상당수 국가는 중국과 공급망이 밀접하게 연결되어 있음
 - 트럼프 행정부는 세금을 대폭 감면하면서도 대규모 적자 재정을 유지하였는데 이로 인해 필연적으로 전체 무역적자가 확대(Hass, 2024)
 - 중국과의 무역전쟁은 미국 내 고용 확대와 같은 뚜렷한 경제적 성과를 이루지 못하였고 오히려 관세의 부담이 가격(비용) 상승 등의 형태로 미국의 소비자와 기업에 전가
 - Autor et al.(2024)의 연구는 대(對)중 관세로 보호받는 산업이 소재한 지역에서 유의미한 고용의 변화가 없었으며, 농업 등 보복관세의 대상이 된 산업에서는 고용에 부정적인 영향을 미쳤다고 평가
 - Caliendo and Parro(2023)의 연구는 무역 전쟁이 미국의 후생에 부정적인 영향을 미쳤고 고용 효과는 미미하였으며 China Shock으로 인한 부정적인 분배 효과와 제조업 고용 감소를 되돌리지 못했다고 평가
 - Amiti, Redding, and Weinstein(2020)의 연구는 트럼프 행정부의 대(對)중 관세 부담이 대부분 미국의 기업과 소비자에게 전가되었다고 보고
 - 이 외에도 대(對)중 관세 인상과 관련한 주요 목표를 달성하지 못하였음
 - 트럼프 행정부는 중국의 과도한 보조금, 해외 기업에 대한 차별적 대우 등 비시장 관행을 개선하겠다고 하였으나 뚜렷한 성과를 거두지 못함
 - 2019년 12월 양국 간 1단계 합의(phase-one agreement)에서 중국은 2021년까지 미국으로부터의 수입을 2000억 달러 이상 증가시키기로 합의하였으나 이를 이행하지 않음
- 미국과 중국의 기술패권전쟁이 디리스킹(디커플링)으로 이어질 것인지 불분명한 가운데 중국 기업의 우회수출 및 생산시설 해외 이전 문제가 주목을 받음

- 표면적으로는 미국이 중국에 대한 의존도를 줄이는 것처럼 보이지만 ASEAN, 멕시코 등 다른 주 교역국의 중국에 대한 의존도가 증가(The Economist, 2023)
 - 중국 기업이 관세 회피를 위해 제3국에서 사소한 가공 및 패키징을 거쳐 미국에 수출
 - ASEAN, 멕시코 등 미국으로의 수출 비중이 급격히 증가한 국가들의 중국 의존도가 심화되었는데, 이는 가격 조건이 가장 좋은 중국산 중간재를 사용하기 때문
 - 디리스팅은 효율성을 다소 희생하더라도 공급망 안정성 등을 추구하는데, 공급망이 오히려 중국과 밀착되고 불투명해지면서 미국이 회복 탄력성이나 안보와 같은 목표를 달성하지 못하였다고 평가
- Hoang and Lewis(2024)의 연구는 데이터를 통해 미국의 입장에서 중국으로부터의 직접적인 수입 비중은 감소하였으나(그림 2) 다른 수출국들의 중국에 대한 의존도가 증가하였음을 제시
 - 급격히 인상된 대(對)중 관세가 적용되는 품목을 중심으로 중국으로부터의 수입이 감소(그림 3)(Haberkorn et al., 2024)¹⁰⁾
 - ASEAN, 유럽연합, 캐나다, 멕시코 등 미국의 주요 교역국의 수입에서 중국이 차지하는 비중이 증가하였을 뿐만 아니라 이들 국가(지역)의 수출에서 중국의 부가가치 비중이 증가하였는데(그림 4), 이는 이들 국가(지역)의 수출품에 포함된 중국의 중간재 비중이 높아졌음을 의미(Hoang and Lewis, 2024)
 - 따라서 중국으로부터의 직접적인 수입 감소에도 불구하고 미국과 중국의 경제적 상호의존도가 그만큼 낮아졌다고 보기는 어려움

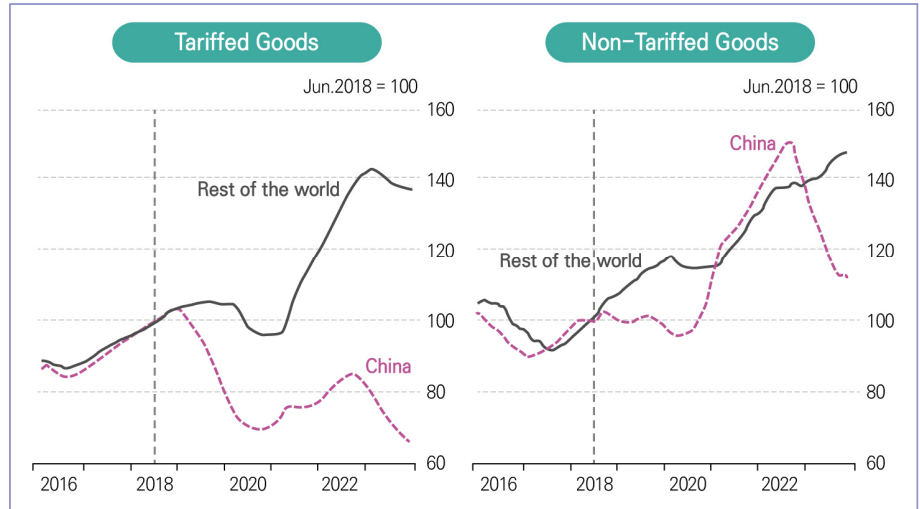
그림 2 미국의 중국 수입 비중 변화



출처: Haberkorn et al.(2024)

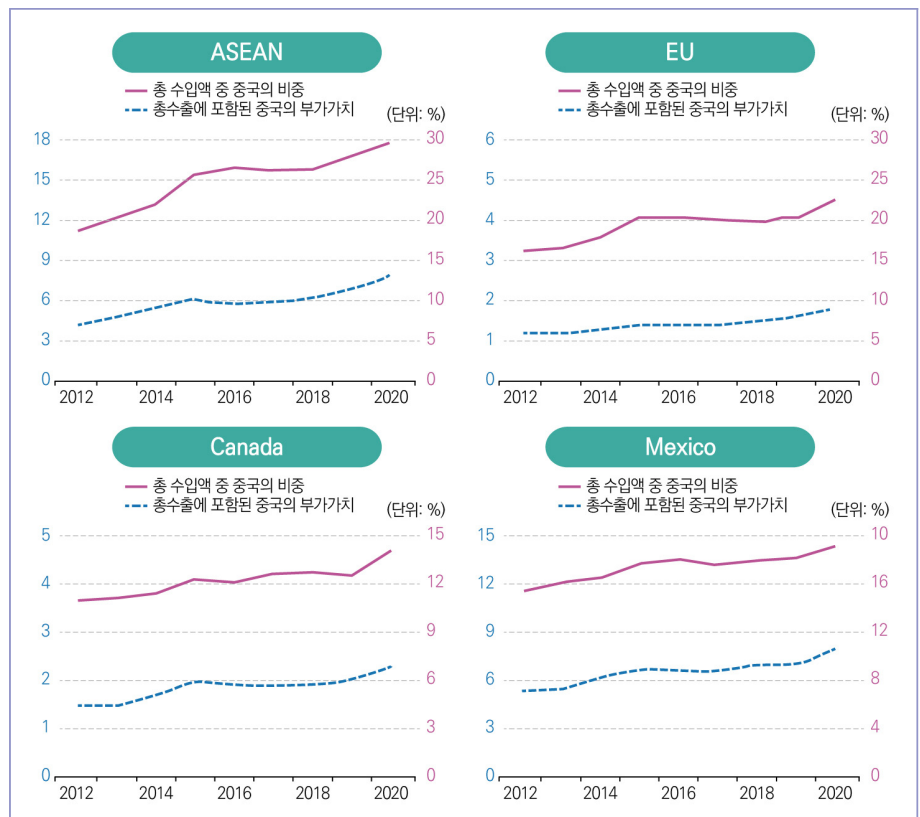
10) 다만 2022년 이후에는 이러한 관세가 적용되지 않는 품목에서도 수입 비중이 감소하기 시작

그림 3 대(對)중 관세 적용 여부에 따른 수입액 변화



출처: Haberkorn et al.(2024)

그림 4 주요 대(對)미 수출국의 중국 의존도



출처: Hoang and Lewis(2024)

- 미 정계에서는 제3국을 통한 중국의 우회수출 및 생산시설의 해외 이전을 경계하고 있으며 미 의회에서 관련 법안이 입안
 - 중국의 기업이 제3국을 통해 미국에 수출하면 훨씬 낮은 관세를 부담하기 때문에 우회수출 또는 생산시설의 해외 이전을 시도할 유인이 충분
 - 미국은 동남아에서 수입하는 태양광 패널에 적용하였던 관세 면제 조치를 2024년 6월에 종료하였는데 이는 중국이 이들 제품을 동남아를 통해 우회하여 미국에 수출한다고 판단하였기 때문(U.S. Department of Commerce, 2023).¹¹⁾
 - 미 상원에는 중국산 자동차에 대한 관세의 대폭 인상, 중국 기업이 생산한 자동차를 생산국과 관계없이 중국산 자동차로 간주하는 법안이 상정(한아름, 2024)¹²⁾
 - Meltzer(2024)는 중국의 우회수출 및 생산시설의 해외 이전과 관련하여 USMCA 당사국인 캐나다 및 멕시코와 대(對)중 정책 공조를 강화해야 한다고 주장

■ 녹색산업 공급망을 둘러싼 미국과 중국 간 경쟁과 대립이 심화

- 중국이 경기침체를 극복하기 위해 전기차, 배터리, 태양광 등 녹색산업 등에 대한 지원을 강화하면서 이를 둘러싸고 미국과 중국 간 갈등 심화
 - 미국에서는 이러한 정책이 중국의 녹색산업 공급망 장악으로 이어질 것을 우려
 - 미국과 유럽연합은 중국의 경제정책이 가계 소비를 증진하는 방향(consumption-led growth)으로 근본적으로 변화해야 한다고 주장

11) Min et al.(2023), Yang(2024) 등은 관세와 인플레이션 감축법의 세제혜택이 맞물려 태양광 제조 시설이 동남아에서 미국으로 이동할 것으로 전망

12) Protecting American Automakers from China Act of 2024, Closing Auto Tariffs Loopholes Act, 이상 한아름(2024) 참조.

04

2024년 미 대통령 선거와 통상정책

- 대선 결과에 따른 통상정책 기조의 방향성은 각각 트럼프 행정부와 바이든 행정부 시기의 정책 방향성을 참고하여 예측 가능(Reinsch, 2024a)
 - 앞서 논의한 바와 같이 다자주의 기조의 탈피, 보호무역주의 및 자국 우선주의 강화라는 큰 틀에서는 공통점을 가지고 있으나 세부적인 정책영역에서는 차이가 있음
 - 트럼프 전 대통령은 대(對)중 견제에 있어서 무역수지 적자 개선에 집중하였고 이에 따라 관세를 주된 수단으로 사용하였으며 미국 단독으로 이러한 전략을 시행
 - 바이든 대통령은 대(對)중 견제에 있어서 반도체 등 첨단기술 영역에 집중하였고("small yard, high fence"), 대(對)중 반도체 수출통제¹³⁾, 입법을 통한 자국 내 산업정책(반도체 및 과학법, 기반시설 투자 및 일자리법, 인플레이션 감축법 등) 등 다양한 수단을 활용하였으며, 트럼프 전 대통령과 달리 동맹과의 협력을 중시¹⁴⁾¹⁵⁾
 - 공화당 측은 중국과의 경쟁을 "반드시 이겨야 한다"고 인식하는 반면 민주당 측은 중국과의 경쟁이 "관리되어야 한다"는 입장을 견지¹⁶⁾
 - 트럼프 전 대통령은 무역을 제로섬 게임으로 인식하는 반면 바이든 대통령은 무역 참가국이 함께 더 나은 결과를 얻는 것이 가능하다고 인식
 - 트럼프 전 대통령은 모든 국가에 대해 10%의 관세를 부과하고 중국에 대해서는 60%의 관세를 부과한다는 공약을 내세움
 - 이에 대해서는 미국 내에서도 우려의 목소리가 높으나 트럼프 전 대통령의 성향을 고려할 때 재선에 성공한다면 실제로 이러한 정책을 시행할 것이라는 관측이 제시됨
 - 라이트하이저는 이와 같은 정책에 대한 법적 근거로 1930년에 제정된 관세법 제338조와 1977년 제정된 국제비상경제수권법을 제시하였는데, 무역 관련 행정부의 조치에 대한 사법부의 개입이 제한적인 미국의 환경을 고려하면 미 국내법에 의거하여 동 조치를 무효화하는 것은 어려울 것으로 우려(유지윤, 2024; 이정민, 2024)

13) 이에 대한 법적 근거는 트럼프 행정부 시기인 2018년에 의회를 통과한 수출통제개혁법.

14) 대표적인 사례가 대(對)중 반도체 수출 통제 국면에서 핵심 반도체 장비 수출국인 네덜란드, 일본의 협력을 이끌어낸 것.

15) 다만, 산업정책을 통해 자국 내 제조 기반을 강화, 인플레이션 감축법의 차별적인 조항 등에서 관찰할 수 있듯이 이전보다는 확실히 자국의 이익을 강조하는 양상이 나타남.

16) 자세한 논의는 Pottinger and Gallagher(2024) 참고.

- 관세법 제338조에 근거한 위와 같은 정책은 국제법적으로 부당하다는 소견이 우세하나 미국이 최근 자국에 불리한 세계무역기구의 판결을 수용하지 않은 전력이 있으며 세계무역기구의 분쟁 조정 절차 역시 실질적으로 무력화되었으므로 이를 통한 억제 역시 실질적으로 어려울 것으로 전망(유지윤, 2024; 이정민, 2024)
- 민주당의 대통령 후보로 선출된 해리스 부통령의 통상정책에 대해서는 잘 알려진 바는 없으나 큰 틀에서는 바이든 행정부의 기조를 따르되 환경 문제를 더 중시할 것으로 예상(Hawkins and Bade, 2024; Lester, 2020; Reinsch, 2024c, Swanson, 2024)¹⁷⁾
 - 현직 부통령이 대통령 선거에서 정책에 있어 큰 변화를 줄 가능성은 낮음
 - 무역에 대한 해리스 부통령의 기조는 상원의원 시절 및 이후의 발언을 통해 유추할 수 있는데, 자료가 많지는 않으나 현 바이든 행정부의 기조와 큰 차이는 없는 것으로 파악됨
 - 해리스 부통령은 USMCA, 한태평양경제동반자협정(TPP) 등 무역 협정과 관련하여 환경에 대한 영향을 중시하는 태도를 보였는데,¹⁸⁾ 전문가들은 이를 토대로 해리스 부통령이 바이든 행정부의 통상기조를 이어가되 환경 문제를 더 적극적으로 통상 문제와 연계할 것으로 예측
 - 이와 더불어 디지털통상(digital trade) 및 무역협정에 보다 적극적으로 나설 것이라는 예측이 제시됨
- 해리스 부통령과 트럼프 전 대통령 모두 미국 노동자의 보호에 높은 가치를 부여한다는 점에서 현 통상기조가 상당 부문 유지될 것으로 예측할 수 있음
 - 트럼프 전 대통령의 최측근으로 꼽히는 라이트하이저는 통상정책을 통해 미국의 제조업을 부흥시킴으로써 노동자들이 중산층에 진입할 수 있도록 해야 한다고 강조(Lighthizer, 2024)
 - 해리스 부통령은 북미자유무역정책(NAFTA)에 대해 미국 노동자에 대한 보호가 충분하지 않다고 비판한 바 있으며(Lester, 2020), 미국의 통상정책이 아웃소싱을 통해 비용을 절감하려는 대기업보다 미국 노동자에 대한 영향을 우선적으로 고려하도록 변화해야 한다고 강조해왔음(Swanson, 2024)
 - 이와 더불어 미 대선에서는 위스콘신, 미시간, 펜실베이니아주 등 러스트 벨트에 포함되는 낙후된 공업지역에서의 승리가 매우 중요한데, 스윙 스테이트인 이들 경합주에서 승리하기 위해 동 지역 유권자들의 성향을 고려하여 보호무역 기조를 강조(석병훈, 2024)

17) 해리스 부통령은 노동, 환경 등의 분야에서 바이든 대통령보다 진보적인(progressive) 입장을 가진 것으로 알려짐

18) USMCA는 노동자 및 환경에 대한 보호를 강화하였고, 이에 따라 민주당에서도 많은 지지를 확보하였으나 해리스 당시 상원의원은 환경과 관련한 조항이 충분하지 않다고 비판하고 반대표를 던짐(상원에서 총 10명이 반대)

05

결론 및 시사점

- 미국의 통상정책은 큰 틀에서 보호무역 및 자국 우선주의 강화 기조가 한동안 유지될 것으로 전망
 - 중국과의 교역에 따른 제조업의 쇠퇴와 실업 장기화 등이 주목을 받고 세계무역기구(WTO)에 대한 신뢰가 하락하면서 통상기조에 대한 미 정계의 인식이 변화
 - 두 명의 대선 후보 모두 기존의 통상기조에서 큰 변화를 줄 것으로 예상되지 않기 때문에 대선 결과와 관계없이 보호무역 및 자국 우선주의 기조가 유지될 것으로 전망
 - 일각에서는 중장기적으로 이러한 기조가 유지될 가능성을 제시(Reinsch, 2024b)
 - 노동자 계층의 보호에 대해서 미 정계에 폭넓은 공감대가 형성되어 있는 것으로 보임
 - 다만 세부적으로는 두 대선 후보 간 차이가 나타나므로 이에 대한 대비가 필요
 - 트럼프 전 대통령의 관세 공약은 우리나라의 대(對)미 수출뿐만 아니라 전 세계 통상질서에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 해리스 부통령이 바이든 행정부의 정책을 대부분 계승한다면 미국의 공급망 재편 과정에서 일정한 역할을 하면서 동시에 국내 주요 제조업 생태계를 유지 및 활성화할 과제
- 미국의 통상기조 변화에 따른 디리스킹(디커플링) 실현 가능성에 대해서는 여전히 불확실성 존재
 - 미국과 중국 간 직접적인 교역은 감소하고 있으나 중간재 등을 매개로 두 국가는 공급망에서 여전히 긴밀히 연결되어 있음
 - 반도체 및 과학법, 인플레이션 감축법 등으로 대표되는 미국의 산업정책의 성과에 따라 공급망 재편 양상이 달라질 것으로 예상되며, 대선 결과 역시 이에 영향을 미칠 것으로 전망
 - 트럼프 전 대통령은 (전략적) 디커플링을 추진할 것으로 보이는데 실현 가능성은 역시 미지수이나 이 경우 글로벌 통상질서에 더 큰 충격이 올 수 있을 것으로 우려

참고문헌

석병훈(2024), [경제시평] 초박빙 미 대선, 우리의 대응책은?, 2024-08-13, 국민일보.
<https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=1723426879>

유지윤(2024). 「미 행정부 관세정책의 국내법적 근거와 시사점」, 『KIEP 기초자료』, 24-07, 2024년 6월 28일, 대외경제정책연구원.

이정민(2024). 「트럼프 주장 ‘보편관세’ 도입의 법률 근거 및 경제 파급효과 전망」, 『KOTRA 경제통상 리포트』, US24-01, 2024.1.19.

한아름(2024). 「美 의회 대중국 견제 입법 동향 및 시사점」, 『KITA 통상리포트』, 2024(5), 한국무역협회 국제무역통상연구원.

Alden, E. (2024). The Man Who Would Help Trump Upend the Global Economy, *Foreign Policy*, May 18, 2024. <https://foreignpolicy.com/2024/05/18/robert-lighthizer-trump-election-trade-tariffs-treasury-secretary/>

Amiti, M., Redding, S. J., and Weinstein, D. E. (2020). Who's Paying for the US Tariffs? A Longer-Term Perspective, *NBER Working Paper 26610*.

Atlantic Council (2024). US Trade Representative Katherine Tai on modernizing the transatlantic partnership, June 3, 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/us-trade-representative-katherine-tai-transatlantic-trade/>

Autor, D. H., Beck, A., Dorn, D., and Hanson, G. (2024). Help for the Heartland? The Employment and Electoral Effects of the Trump Tariffs in the United States, *NBER Working Paper 32082*.

Autor, D. H., Dorn, D., and Hanson, G. H. (2013). The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review*, 103(6), pp. 2121–2168.

_____. (2016). The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade, *Annual Review of Economics*, 8, pp. 205–240.

_____. (2021). On the Persistence of the China Shock, *NBER Working Paper 29401*.

Blanchard, E. J., Bown, C. P., and Chor, D. (2024). Did Trump's trade war impact the 2018 election?, *Journal of International Economics*, 148, 103891.

Bown, C. P. (2023). US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart, *Peterson*

Institute for International Economics, April 6, 2023. <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>

Brands, H.(2024). An “America First” World, *Foreign Affairs*, May 27, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-first-world>

Caliendo, L., Dvorkin, M., Parro, F.(2019). Trade and Labor Market Dynamics: General Equilibrium Analysis of the China Trade Shock, *Econometrica*, 87(3), pp. 741–835.

Caliendo, L. and Parro, F.(2023). Lessons from US–China Trade Relations, *Annual Review of Economics*, 15, pp. 513–547.

Haberkorn, F., Hoang, T., Lewis, G., Mix, C., and Moore, D.(2024). Global trade patterns in the wake of the 2018–2019 U.S.–China tariff hikes, *FEDS Notes*. Board of Governors of the Federal Reserve System, April 12, 2024, <https://doi.org/10.17016/2380-7172.3464>.

Hanson, G. H.(2021). Can Trade Work for Workers?, *Foreign Affairs*, May/June 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/can-trade-work-workers>

Hanson, G. H.(2024). Washington’s New Trade Consensus, *Foreign Affairs*, January/February 2024. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/washingtons-new-trade-consensus-hanson-lighthizer>

Hass R.(2024). How will Biden and Trump tackle trade with China?, *Brookings*, April 4, 2024. <https://www.brookings.edu/articles/how-will-biden-and-trump-tackle-trade-with-china>

Hawkins, A. and Bade, G.(2024). Harris pick would signal trade continuity for Dems, *Politico*, July 22, 2024. <https://www.politico.com/newsletters/weekly-trade/2024/07/22/harris-pick-would-signal-trade-continuity-for-dems-00170137>

Hoang, T. and Lewis, G.(2024). As the U.S. is Derisking from China, Other Foreign U.S. Suppliers Are Relying More on Chinese Imports, *FEDS Notes*, Board of Governors of the Federal Reserve System, August 02, 2024, <https://doi.org/10.17016/2380-7172.3498>.

Jakubik, A. and Stolzenburg, V.(2021). The ‘China Shock’ revisited: insights from value added trade flows, *Journal of Economic Geography*, 21(1), pp. 67–95.

Lester, S.(2020). Kamala Harris on Trade Policy, *CATO Institute*, August 12, 2020. <https://www.cato.org/blog/kamala-harris-trade-policy>

Lighthizer, R. E.(2024). Factory to the World, *Foreign Affairs*, March/April 2024. <https://www.foreignaffairs.com/responses/after-free-trade>

Lincicome, S and Anand, A.(2023). The “China Shock” Demystified: Its Origins, Effects, and Lessons for Today, *CATO Institute*, December 12, 2023. <https://www.cato.org/publications/china-shock>

Kim, S. E. and Margalit, Y.(2023). Tariffs As Electoral Weapons: The Political Geography of the US–China Trade War, *International Organization*, 75(1), pp. 1–38.

Martina, M. and Lange, J.(2023). Americans back tariffs, military prep against China – Reuters/Ipsos poll, *Reuters*, August 17, 2023. <https://www.reuters.com/world/americans-back-tariffs-military-prep-against-china-reutersipsos-poll-2023-08-16/>

Obstfeld, M.(2024). Misconceptions about US Trade Deficits Muddy the Economic Policy Debate, *Policy Brief 24–7*, August 2024. *Peterson Institute of International Economics*.

Pottinger, M. and Gallagher, M.(2024). No Substitute for Victory, *Foreign Affairs*, May/June 2024. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/no-substitute-victory-pottinger-gallagher>

Reinsch, W. A.(2024a). What Will the Election Bring on Trade?, *Center for Strategic & International Studies*, May 13, 2024. <https://www.csis.org/analysis/what-will-election-bring-trade>

Reinsch, W. A.(2024b). Is Our Trade Policy a Feature or a Bug?, *Center for Strategic & International Studies*, July 1, 2024. <https://www.csis.org/analysis/our-trade-policy-feature-or-bug>

Reinsch, W. A.(2024c). Don't Hold Your Breath for a New Democratic Trade Policy, *Center for Strategic & International Studies*, July 29, 2024. <https://www.csis.org/analysis/dont-hold-your-breath-new-democratic-trade-policy>

Rodrik, D.(2021). Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism, *Annual Review of Economics*, 13, pp. 133–170.

Swanson, A.(2024). With Kamala Harris, U.S. Free Trade Skepticism May Continue, *New York Times*, July 26, 2024. <https://www.nytimes.com/2024/07/26/us/politics/kamala-harris-trade-trump.html>

The Economist(2023), Joe Biden's China strategy is not working, August 10th 2023. <https://www.economist.com/leaders/2023/08/10/joe-bidens-china-strategy-is-not-working>

U.S. Department of Commerce(2023). Department of Commerce Issues Final Determination of Circumvention Inquiries of Solar Cells and Modules from China, August 18, 2023. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/08/departments-commerce-issues-final-determination-circumvention-inquiries>

Yang, Z.(2024). This solar giant is moving manufacturing back to the US, *MIT Technology Review*, April 23, 2024. <https://www.technologyreview.com/2024/04/23/1091665/canadian-solar-ira-manufacturing-us/>

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

