



2025. 7.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 25-6호

글로벌 경제 질서 전환과 시사점

박성준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

박성준 부연구위원

발 | 간 | 사

제2차 세계대전 이후 약 80여 년 간 유지되어 온 규칙 기반의 글로벌 경제 질서가 흔들리고 있습니다. 자유주의 무역질서를 주도하였던 미국은 보호무역주의로 선회하였고, 주요국을 중심으로 자국 내 제조 기반을 재건하고 첨단산업의 주도권을 확보하기 위한 대규모의 산업정책이 본격적으로 시행되고 있습니다.

이에 더하여 보편관세, 상호관세와 같은 트럼프 2기 행정부의 관세 정책과 이를 포함하는 대외정책으로 인해 글로벌 경제의 불확실성이 심화되고 있습니다. 이로 인해 국내 산업이 타격을 받을 뿐만 아니라 WTO 체제의 붕괴가 가속화되고 공급망 위험이 커질 것으로 우려됩니다.

이러한 변화는 대외 의존도가 높아 예측 가능한 통상질서를 필요로 하는 우리나라에 중대한 도전이 아닐 수 없습니다. 우리나라는 기존의 규칙 기반 무역질서에 힘입어 고도의 경제성장을 이룩하였는데, 이러한 글로벌 경제 질서의 변화는 무역, 투자, 공급망 등 실물경제 전반에 걸쳐 광범위한 영향을 미칠 것으로 전망됩니다.

이에 국회미래연구원은 본 보고서를 통해 글로벌 경제 질서의 변화 배경과 향후 전개 양상을 고찰하고, 우리나라의 전략적 방향성을 제언하고자 합니다. 이 보고서가 글로벌 경제 질서의 대전환기에 우리나라가 직면한 도전과 기회를 점검하고, 우리나라의 중장기 대외 경제전략을 수립하는 토대가 되기를 기대합니다.

2025년 7월

국회미래연구원장 김기식

요 약

1 연구의 배경

▶ 제2차 세계대전 이후 약 80여년 간 지속되었던 자유주의 무역 질서가 쇠퇴하면서 글로벌 경제 질서가 빠르게 전환

- 규칙에 기반한 자유주의 무역 질서를 주도하였던 미국이 트럼프 1기 행정부 이래 본격적으로 기존의 질서에서 이탈
 - 통상정책의 측면에서는 보호무역주의로 선회하였으며, 이후 바이든 행정부 시기에는 이러한 기조를 이어가는 한편 적극적인 산업정책을 추진
- 글로벌 경제 질서를 둘러싼 불확실성이 증대
 - 미(美) 트럼프 2기 행정부의 관세 정책으로 인해 불확실성과 혼란이 증대
 - 중장기적인 글로벌 경제 질서의 변화를 둘러싼 불확실성 증대

▶ 글로벌 경제 질서의 전환에 대한 중장기적 대비가 필요

- 우리나라는 높은 대외 의존도로 인해 규칙 기반의 안정적인 대외 경제 환경 필요
 - 글로벌 경제 질서의 전환 및 이와 관련한 불확실성에 대비할 필요

2 글로벌 경제 질서 전환

▶ 미국은 세계화의 충격(“China Shock”)을 계기로 보호무역주의로 선회

- 중국으로부터의 수입 증가로 인해 미국 내 제조업이 쇠퇴하고 장기화된 실업이 발생하는 등 노동시장에 어려움이 발생
 - 노동자 보호와 제조업 재건이 정책 담론의 중심으로 부상
 - 기존의 정치권이 기업의 이익을 우선시하고 자유무역에 과도하게 집착한 결과 미국의 제조업이 쇠퇴하고 중산층이 붕괴했으며 미국이 다른 국가들로부터 착취당했다는 인식이 확산
- 관세 인상 등 보호무역주의가 세계화의 충격에 대응하기 위한 적절한 수단인지에 대한 근거는 부족
 - 대(對)중 관세 인상 등 보호무역주의는 경제적 해법이라기보다는 정치적 해법
 - 여러 실증분석은 적어도 단기적으로는 트럼프 1기 행정부 시기의 대(對)중 관세는 유의미한 고용 변화, 리쇼어링 효과를 거두지 못한 것으로 평가

요 약

▶ 선진국을 중심으로 적극적인 산업정책이 확산

- 과거에는 산업정책이 개발도상국의 경제성장 맥락에서 다루어졌다면 최근에는 선진국을 중심으로 산업정책이 논의되는 추세
 - 미국의 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act), 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA) 등이 대표적인 사례
- 미국 등 주요국이 적극적인 산업정책으로 전환하는 배경에는 WTO 체제가 제 역할을 하지 못했다는 인식이 반영
 - 미국 등 서방 국가들은 오랫동안 중국에 보조금을 포함한 산업정책을 자제할 것을 요구하였으나 별다른 성과를 거두지 못하였음
 - 중국 정부는 보조금 등을 통해 적극적으로 시장에 개입하였으며, 이는 태양광, 전기차 배터리, 조선업 등 다양한 산업에서 중국 기업의 시장 잠식으로 연결되며 미국 등 서방 국가들의 위기감 고조
- 선진국을 중심으로 하는 산업정책 논의의 특징적 요소 중 하나는 자국 내 첨단산업 제조업 기반의 재건 및 구축
 - 미국 등 선진국이 부가가치가 높은 연구개발(R&D)에 집중하고 상대적으로 부가가치가 낮은 제조는 해외로 이전하였던 과거의 양상과 확연한 차이
 - 지정학적 갈등에 따라 공급망 안정성 및 회복탄력성 등 경제안보 인식이 확산되는 추세가 반영
 - 미국의 반도체 및 과학법, 인플레이션 감축법 등은 실제로 상당한 규모의 민간 투자를 유치하였으며 글로벌 공급망 재편에 영향

3 트럼프 행정부와 글로벌 경제 질서

▶ 트럼프 행정부는 전 세계를 대상으로 관세 부과와 유예를 반복하면서 글로벌 경제 질서에 혼란을 초래

- 대(對)미 무역흑자만을 고려해서 관세를 부과하고 있으며 이로 인해 전통적인 동맹국(우방국)들과 외교적 갈등
 - 동맹국(우방국)과 적대국의 구분 없이 관세 위협을 가하고 있으며 이로 인해 유럽연합 등 전통적으로 경제와 안보 측면에서 협력하였던 동맹국들의 반발 초래
 - 4월 2일 발표한 상호관세는 매우 자의적이고 이론적 근거가 없으며 사실상 대(對)미 무역흑자만을 고려

요 약

- 미국으로부터의 공급망 디리스킹이 전략적 대안으로 부상
- 관세 정책을 둘러싼 불확실성이 확대
 - 관세의 부과와 철회가 반복되면서 글로벌 경제에 대한 예측 가능성이 하락하고 있으며 관세 정책에 대한 신뢰가 하락
 - 관세 부과와 법적 근거가 부족하여 1심 재판부가 상호관세 등 IEEPA에 근거한 관세의 철회를 선고하였으며 보고서 작성 시점에서 항소가 진행 중
- ▶ **트럼프 행정부의 관세 정책은 글로벌 경제의 불확실성을 증폭시키고 있으며 중장기적으로 글로벌 경제 질서의 주요 변수가 될 것으로 전망**
- 미국과 중국 간 지정학적 갈등이 증폭되면서 글로벌 경제의 불확실성이 증폭
 - 한때 미국과 중국이 서로에게 각각 145%, 125%에 이르는 관세를 부과하면서 양국 간 무역이 단절될 위기가 발생
 - 트럼프 행정부가 무역 협상 과정에서 개별 국가를 압박하여 동맹국(우방국)을 중심으로 통상 블록을 형성하여 중국을 견제할 가능성이 제기
- 미국 외 국가들이 미국 중심의 질서에서 벗어나 통상질서를 재정립할 가능성 제기
 - 미국의 관세 정책으로 인해 WTO 체제가 더욱 빠르게 쇠퇴하는 가운데 유럽연합, 일본, 한국 등을 중심으로 규칙 기반 무역질서를 재건할 필요성 증가
 - 다자간 자유무역협정 등을 통한 역내 경제 통합의 중요성이 부상

4 시사점

- ▶ **글로벌 경제 질서의 전환에 대해 중장기적인 관점에서 대비가 필요**
- **역내 경제 통합에 적극적으로 참여함으로써 수출 시장을 더욱 다변화하고 규칙에 기반한 통상질서 재정립과 안정적인 대외 경제환경을 조성할 필요**
 - 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(CPTPP) 가입 등 다양한 역내 경제 통합을 시도함으로써 주변국들과 거대한 경제 블록 형성하고 이를 통해 수출 시장을 다변화하는 한편 공급망 위험을 완화
 - 유럽연합, 일본, 동남아 국가 등 우리나라와 마찬가지로 규칙에 기반한 통상질서를 필요로 하는 국가들과 협력 관계를 강화하여 향후 안정적인 대외 경제환경이 만들어질 수 있도록 기여

목 차

글로벌 경제 질서 전환과 시사점

제1장	서론	1
	제1절 연구의 배경	3
	제2절 연구의 목적 및 구성	7
제2장	글로벌 경제 질서의 전환	9
	제1절 통상기조의 변화	11
	제2절 산업정책의 변화	20
	제3절 소결	34
제3장	트럼프 행정부와 글로벌 경제 질서	39
	제1절 트럼프 행정부의 관세 정책 경과	41
	제2절 트럼프 행정부의 관세 정책 영향	47
	제3절 소결	56
제4장	결론 및 시사점	59
	표/그림목차	67
	참고문헌	71

제1장

서론

제1절 | 연구의 배경

제2절 | 연구의 목적 및 구성

제1절

연구의 배경

제2차 세계대전 이후 약 80여년 간 지속되었던 자유주의 무역질서가 쇠퇴하고 있다. 세계화의 추세 속에서 자국 제조업의 공동화와 이로 인한 노동 시장의 어려움을 경험한 주요국은 관세와 비관세 무역장벽을 통해 자국 시장을 보호하고 막대한 보조금을 동원하는 산업정책을 통해 자국 산업의 발전을 도모하고 있다. 과거에는 산업정책이 주로 개발도상국을 중심으로 경제발전의 맥락에서 이루어지는 경향이 있었다면, 최근의 산업정책은 선진국이 주도하고 있으며 미국과 같이 자국의 제조업 기반을 재건하거나 공급망의 안정성을 증진하고 첨단산업에서의 주도권을 확보하고자 한다는 목적을 가지고 있다는 점에서 전통적인 산업정책과 차이가 있다.

미·중 기술패권경쟁으로 대표되는 지정학적 갈등은 기존 질서가 쇠퇴하는 중요한 요인임과 동시에 글로벌 경제질서의 불확실성과 공급망 위험을 높이는 요인이다. 트럼프 1기 행정부 시기 미·중 무역전쟁을 계기로 본격화된 미국과 중국의 패권경쟁은¹⁾ 바이든 행정부를 거치며 미국과 주요 선진국을 주축으로 하는 자유주의 진영과 중국 및 러시아를 주축으로 하는 권위주의 진영 간의 대결 구도로 확대되었다.²⁾³⁾ 이러한 지정학적 관점에서 중국에 대한 과도한 공급망 의존도가 국가 안보에 위협이 된다는 인식이 확산하면서 경제안보의 관점에서 공급망을 재편하기 위한 디리스크잉(de-risking), 전략적 디커플링(strategic decoupling) 논의가 본격화되고 있다. 생산 시설을 자국으로 되돌리는 리쇼어링(reshoring), 공급망을 우방국 중심으로 재편(다변화)하는 프렌드쇼어링(friend-shoring) 등이 대표적인 방법이다. 미국을 비롯한 선진국은 보조금 등 중국의 경제정책(산업정책)을 비시장 관행(non-market practice)이라고 비판하였으나 최근 이들 선진국의 경제정책에는 그동안 비판하였던 중국의 산업정책 요소가 상당히 많이 반영되어 있다(Froman, 2025).⁴⁾ 이는 제2장에서 논의하는 바와 같이 중국이 산

1) 다만, 중국의 부상과 함께 양국 간 갈등은 이전부터 이어져왔으며 미국에서는 중국에 대한 위협 인식이 확산되었다. 오바마 행정부가 아시아로의 회귀(pivot to Asia)를 선언한 것은 이를 잘 보여준다.

2) 다만, 위 서술이 전 세계가 두 진영으로 양분되었음을 의미하지는 않는다. 예를 들어, 인도는 미국의 대(對)중 견제의 중요한 축인 쿼드(Quad, Quadrilateral Security Dialogue)에 포함되어 있으나 미국이 주도하는 대(對)러 경제제재에 비협조적이었으며 중국과 러시아가 포함된 브릭스(BRICS)에도 활발하게 참여하고 있다.

3) 2022년 러시아의 우크라이나 침공에 따른 서방의 대(對)러 제재는 러시아가 중국에 대한 경제적인 의존도를 높이면서 양국이 더 밀착하는 계기가 되었다. 다만, 경제적 의존도가 높아지면서 양국 간 관계에서 중국이 점차 우위에 서고 있으며 다양한 변수가 존재한다.

4) 다만, Boullenois, Kratz, and Rosen(2025)는 보조금 및 기타 수단을 통한 중국의 시장 왜곡은 다른 국가들보다 훨씬 심각하다고 비판한다.

업정책을 통해 특히 제조업 분야에서의 시장 지배력을 높이면서 선진국에서도 첨단산업을 중심으로 자국 내 제조 기반을 재건 또는 확장할 필요성을 인식하고 있기 때문이다. 중국의 산업정책에 따른 과잉설비(overcapacity) 문제는 자국의 수요를 훨씬 상회하는 수준의 생산으로 이어지고 이는 다시 매우 낮은 가격의 수출로 이어져 다른 국가의 산업(제조업) 기반을 약화시키고 있다.

미국은 제2차 세계대전 이후 규칙에 기반한 무역질서의 성립을 주도하였으며 이후 80여 년간 이러한 질서가 유지될 수 있도록 뒷받침하는 중추적인 역할을 수행하였다. 그러나 트럼프 1기 행정부 이후 보호무역주의와 자국 우선주의가 미국의 대외정책을 규정하게 되면서 미국은 이러한 자유주의 질서의 쇠퇴를 주도하고 있다. 트럼프 행정부가 동맹국을 경시하며 일방주의적인 대외전략을 구사하는 반면 바이든 행정부가 상대적으로 동맹국을 중시하고 일정 부분 이들과 전략적인 협력 체계를 구성하였다는 점에서 차이가 있으나 큰 틀에서 보호무역주의와 자국 우선주의가 유지되고 있다고 볼 수 있으며, 이는 트럼프 1기 행정부 이전과는 완전히 다른 양상이다. 이러한 미국의 대외정책 기조의 변화로 인해 오랫동안 유지되어온 글로벌 통상질서가 근본적인 도전에 직면하고 있다. 특히 보편관세, 상호관세 등 2025년 출범한 트럼프 2기 행정부의 관세 정책은 근래에 유례가 없는 수준의 불확실성과 혼란을 야기하면서 통상질서의 혼란을 극대화하고 있다. 이처럼 기존의 규칙 기반의 글로벌 경제질서를 유지하는 주축이었던 미국이 이러한 질서에서 이탈하는 상황에서 유럽연합 등 주요국이 이를 지켜낼 수 있을지는 미지수이다.

최근 글로벌 경제 질서의 불확실성은 두 가지의 측면으로 나누어서 생각할 수 있다. 첫번째 측면은 미(美) 트럼프 2기 행정부의 관세 정책으로 인한 불확실성과 혼란이다. 반복되는 관세 부과 발표 및 유예는 그 자체로 시장의 불확실성을 높이고 있으며, 미국 뿐만 아니라 전 세계 경제에 부정적인 충격을 주고 있다. 개별 관세 정책 발표에 따라 등락을 거듭하는 미국의 주가지수, 기존의 양상 및 예측과 다르게 움직이는 미(美) 달러화 및 국채 시장은 이러한 혼란을 여실히 보여준다.⁵⁾ 4월 2일 발표한 상호관세(reciprocal tariff)는 이후 90일간 유예된 후 각국과 개별적으로 협상이 이루어지고 있는데, 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)을 기준으로 이러한 개별 협상이 어떻게 전개될지에 대한 불확실성이 여전히 지속되고 있다.⁶⁾ 특히, 미국과 중국은 상대방에 대해 각각 145%, 125%의 관세를 부과하는 등 사실상 양국 간 무역이 불가능해지는 수준까지 대립하였다가 5월 12일 발표한 공동성명을 통해 90일 간 관세를 각각 30%,

5) 미(美) 국채는 안전자산으로 여겨져왔고, 따라서 미국의 주식시장이 하락하면 국채의 가격이 상승(금리가 하락)하는 것이 일반적인 경향이었으나 미국의 안정성에 대한 신뢰가 하락하면서 주식시장이 하락할 때 국채의 가격이 동시에 하락(금리가 상승)하는 현상이 일어났다.

6) 미국과 영국 간 합의로 미루어볼 때 10%의 보편관세는 협상의 여지가 없을 것으로 보인다.

10%로 인하하고 구체적인 협상에 돌입하면서 글로벌 무역을 둘러싼 긴장이 다소 완화되었으나 여전히 많은 불안 요소를 가지고 있다.

두번째 측면은 중장기적인 글로벌 경제 질서의 변화를 둘러싼 불확실성이다. 미국을 중심으로 큰 틀에서 보호무역주의와 자국 우선주의가 확산되고 있는 것은 분명해 보이지만, 이후 구체적으로 어떻게 전개될 것인지에 대해서는 불확실성이 크다. 예를 들어, 유럽연합 등 기존의 규칙 기반 글로벌 경제 질서를 선호하는 일군의 국가들이 대안적인 체제를 만들어낼 수 있을 것인지(또는 트럼프 2기 행정부의 관세 정책이 기존의 WTO 체제를 어떻게 변화시킬 것인지), 미국을 중심으로 중국에 대한 공급망 의존도를 낮출 수 있을 것인지, 첨단산업 공급망을 둘러싼 주요국 간 경쟁과 협력이 어떠한 양상을 보일 것인지 등에 대해 많은 불확실성이 존재한다. 트럼프 2기 행정부의 관세 정책으로 인해 미국으로의 투자와 미국의 경제적 번영의 기반이 되었던 제도적 안정성에 대한 신뢰가 훼손되었다는 점은 이러한 불확실성과 혼란을 증폭시키는 요인이다.⁷⁾

우리나라는 규범에 기반한 통상질서를 바탕으로 눈부신 경제성장을 이루었고 지금도 무역의존도가 높아 안정적이고 예측 가능한 대외 경제환경을 필요로 한다. 따라서 이러한 변화와 이에 수반되는 불확실성은 우리나라에 매우 부정적인 충격으로 작용한다. 일시적인 무역 질서의 혼란이 아니라 글로벌 경제 질서의 근본적인 변화로 이어지면서 이러한 혼란과 불확실성이 장기간 지속될 가능성이 높다는 점은 사안의 심각성을 더한다. 두 강대국인 미국과 중국은 이러한 불확실성과 혼란의 중심에 있다. 멕시코와 캐나다로부터의 수입품에 부과한 관세와 같이 미국은 자국으로의 펜타닐 유입⁸⁾, 불법 이민 등 무역과 무관한 사안을 문제삼아 관세를 부과할 뿐만 아니라 무역 불균형 해소 등을 명목으로 WTO 규범에 어긋나는 관세 정책을 시행하고 있다. 한편, 수년 전부터 미국 등 서방 국가들을 중심으로 제기되었던 중국의 산업정책과 관련한 문제는 여전히 진행형이며, 앞서 기술한 바와 같이 중국의 과잉설비(overcapacity) 문제는 다른 국가의 제조업에 위협으로 작용한다. 이처럼 전 세계적으로 무역을 둘러싼 갈등이 심화되고 미국이 WTO 체제에서 이탈하는 가운데 많은 국가들은 중국의 시장 왜곡으로부터 자국 경제를 보호하는 동시에 규칙 기반 무역 질서를 유지해야 하는 이중의 과제를 떠안게 되었다(Boullenois, Kratz, and Rosen, 2025).

대외 의존도가 높을뿐만 아니라 미·중 양국과 긴밀한 경제적 관계를 맺고 있는 우리나라 역시 급변하는 대외 경제환경에 대응하기 위한 전략이 필요한 시점이다. WTO 체

7) 대외적인 관세 정책뿐만 아니라 대내적인 산업정책의 일관성 역시 문제이다. 예를 들어, 상하원을 모두 장악한 공화당은 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)을 기준으로 바이든 행정부 시기에 의회를 통과한 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)을 대폭 축소하는 내용이 포함된 예산 조정안(budget reconciliation)을 추진하고 있는데, 이로 인해 미국 내 청정에너지 관련 투자와 관련한 불확실성과 불안감이 매우 높아지고 있다. 이는 동 법을 계기로 미국 내 청정에너지 산업에 투자를 감행한 해외 기업들에게도 악재로 작용하고 있으며, 최근에는 이미 계획되었던 투자 일부가 취소되고 있다.

8) 중국으로부터의 수입품에 대해서도 같은 이유로 관세를 부과하였다.

제에서 이탈하고 있으나 여전히 막대한 영향력을 가진 미국의 중장기적 전략의 불확실성은 전략 수립에 어려움을 더한다. 예를 들어, 트럼프 1기 행정부와 바이든 행정부는 모두 중국에 대한 공급망 의존도를 낮추고자 하였으나 정도의 차이(디커플링 또는 디리스킹)와 방법론적인 차이(관세 정책에 치우친 일방주의 또는 산업정책 등 다양한 수단과 함께 동맹국과의 전략적 공조 추구)를 가지고 있었다. 트럼프 2기 행정부의 전략적 기조는 아직 모호하며 관세 정책과 관련하여 주요 각료마다 다른 목표를 가진 것으로 평가받는 가운데, 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)에서 무역 협상을 주도하고 있는 베센트(Scott Bessent) 재무장관은 동맹과의 연대를 통해 중국을 고립시키는 전략적 목표(“encirclement strategy”)를 추구하는 것으로 알려져 있다(Girishankar, 2025).

제2절

연구의 목적 및 구성

본 보고서는 글로벌 경제 질서의 변화, 주요국의 산업지원 정책의 양상, 그리고 최근 미(美) 트럼프 2기 행정부의 대외 경제정책을 분석하고 우리나라의 중장기 대외 경제전략에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 글로벌 경제 질서는 통상(무역)정책과 산업정책을 모두 포괄하는 개념으로 정의한다. 이는 트럼프 행정부가 수입품에 대한 관세 부과를 통해 제조업 리쇼어링을 추진하는 것에서 나타나는 바와 같이⁹⁾ 통상정책과 산업정책은 상호작용하면서 서로 보완적인 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

제2장에서는 미국을 중심으로 글로벌 경제 질서가 변화하게 된 배경과 양상을 살펴본다. 주요국이 모두 자국 우선주의로 선회하였으나 최근의 글로벌 경제 질서 변화는 미국이 주도한다고 보아서 미국을 중심으로 논의를 전개한다. 미국은 경제적 규모, 군사력(안보), 정치적 영향력 등을 바탕으로 글로벌 경제 질서에 다른 국가들보다 훨씬 큰 영향을 미친다. 중국은 미국에 이어 두 번째로 경제 규모가 큰 국가이며 시장 개방, 2001년 WTO 가입 등을 계기로 글로벌 공급망에 본격적으로 편입되었으나 비시장경제(non-market economy)의 양상이 강하게 나타나며 오래전부터 WTO 규범에 어긋나는 관행으로 비판받았다는 점을 고려하여 미국과 관련한 논의에서 부차적으로 논의한다. 한편, 유럽연합의 경제 규모는 중국과 비슷하며 이에 따라 글로벌 경제 질서에도 큰 영향력을 갖지만, 대체로 규범에 기반한 기존의 글로벌 경제 질서 유지를 추구한다는 점과 회원국 간 이견이 발생하는 경우에는 의사 결정이 다른 국가들보다 지연될 수 있다는 점 등을 고려하여 역시 부차적으로 논의한다.¹⁰⁾

이를 위해 먼저 미국이 보호무역주의로 선회하게 된 배경과 경과를 분석한 후 최근 나타나는 주요국 산업정책의 특성을 살펴본다. 이는 WTO 체제가 점차 쇠퇴하는 가운데 주요국이 미래의 경제성장 동력이 될 것으로 전망되는 주요 첨단기술 산업을 중심으로 지원을 강화하면서 전 세계적으로 주도권을 차지하기 위한 경쟁이 심화되고 있기 때문이다. 비록 WTO 체제가 쇠퇴하고 있으나 다른 국가들과의 분쟁 가능성을 고려한다면 다른 국가들의 산업정책 요소를 참고할 필요가 있다.

9) 다만, 이러한 전략이 성공할지에 대해서는 비판적인 견해가 제시되고 있는데, 관세 정책을 둘러싼 불확실성과 미국의 제도적 안정성에 대한 신뢰 저하가 투자를 저해하는 요인으로 작용하기 때문이다.

10) 한국, 일본, 영국, 호주 등 주요 선진국은 경제 규모 등으로 미루어볼 때 글로벌 경제 질서의 변화를 주도하는 축으로 부상하기 어렵다고 보아 논의에 포함하지 않았다. 다만, 이들 국가는 유럽연합과 협력하여 규범 기반의 글로벌 경제 질서를 지탱할 수 있는 가능성을 가지고 있다.

제3장에서는 트럼프 2기 행정부의 관세 정책 및 이러한 정책이 향후 글로벌 경제 질서에 미칠 영향을 분석한다. 중장기적인 미국의 대외 경제정책 및 이를 둘러싼 불확실성, 진영화 및 블록화 가능성, 규범 기반의 국제 경제 질서를 유지하기 위한 유럽 연합 등 주요 선진국의 협력 가능성 등을 고려하여 향후 질서의 변화와 영향을 전망한다.

마지막으로 제4장에서는 앞선 논의를 정리하고 글로벌 경제 질서의 중장기적 변화 및 우리나라의 전략과 관련한 시사점을 도출한다.

제2장

글로벌 경제 질서의 전환

제1절 | 통상기조의 변화

제2절 | 산업정책의 변화

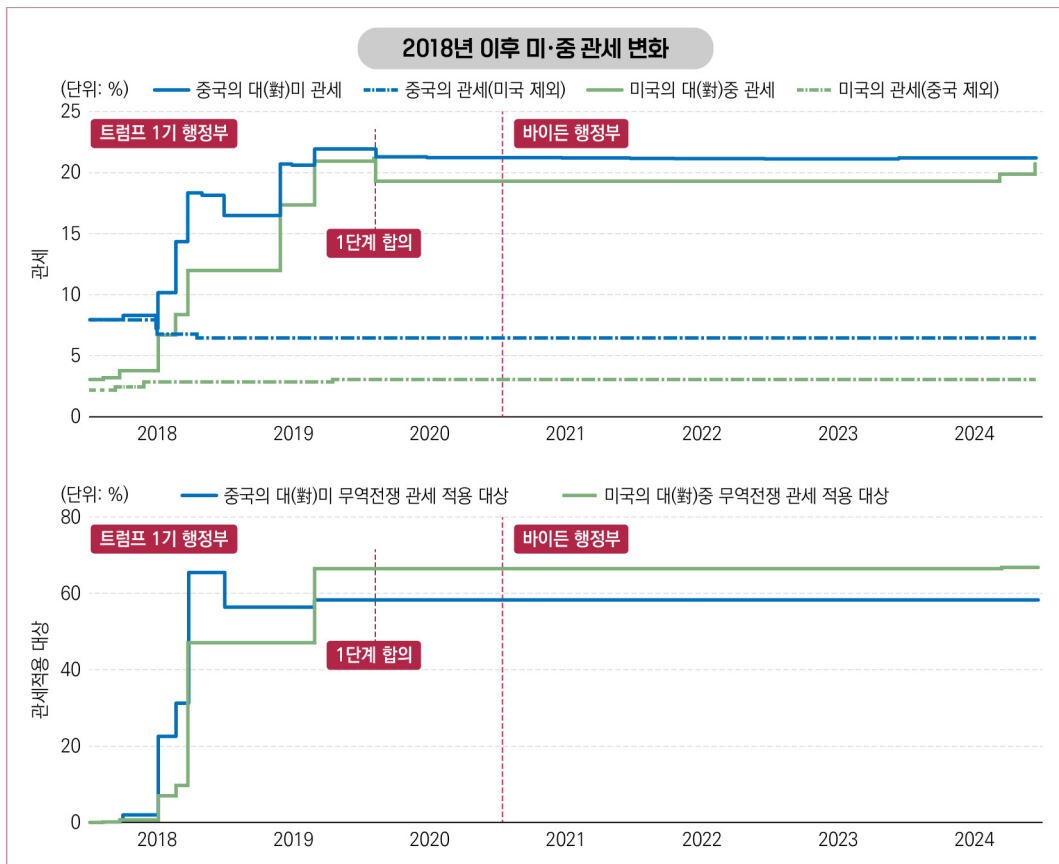
제3절 | 소결

제1절

통상기조의 변화

1. 논의의 배경

그림 2-1 미·중 무역전쟁 이후 관세의 변화



출처: Bown(2025)의 자료를 바탕으로 저자 작성.

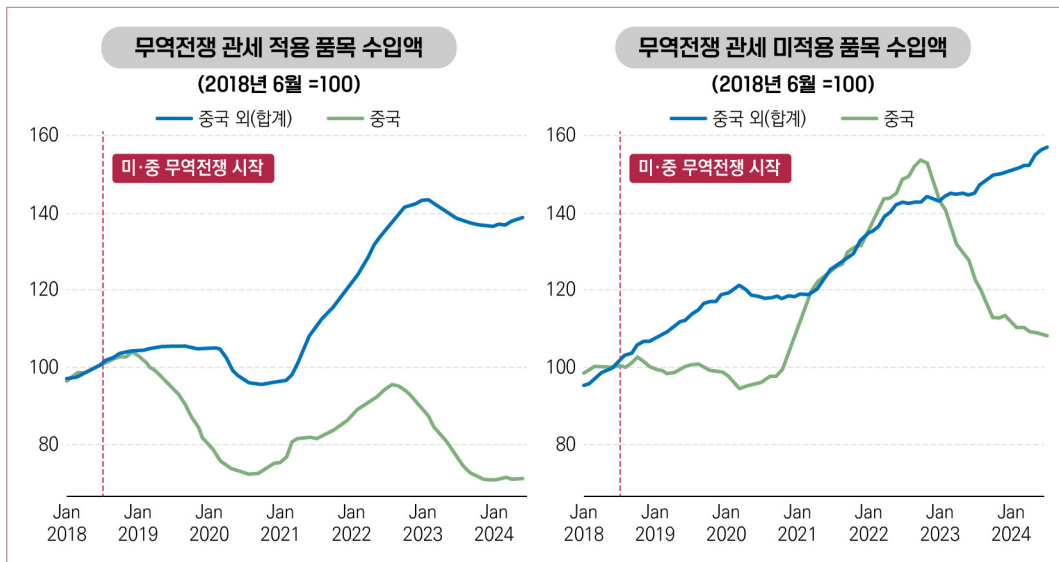
트럼프 1기 행정부 시기에는 보호무역주의로의 선회에 대해 다소 간의 불확실성이 존재하였다.¹¹⁾ 하지만 바이든 행정부를 거치며 미국의 통상기조 변화는 기정사실화되었다. 이를 단적으로 보여주는 것이 대(對)중 관세이다(그림 2-1). 미국의 대(對)중 관세와 중국의 대(對)미 관세는 2018년 7월 무역전쟁 발발 후¹²⁾ 1단계 합의(phase one

11) 본 절은 박성준(2024)의 내용 일부를 바탕으로 작성하였다.

agreement) 발효 시점(2020년 2월)까지 관세의 크기와 범위 측면에서 모두 급격히 증가하였고, 이후에는 안정적으로 유지되었다. 바이든 전 대통령은 선거 기간에는 이러한 대(對)중 관세에 대해 비판하였으나 당선 이후에는 정치적인 이유 등으로 이를 그대로 유지하였을 뿐만 아니라 임기 말기에는 반도체, 전기차, 배터리 등 일부 제품에 대한 대(對)중 관세를 급격히 인상하였다.

미국의 통상기조 변화는 기업들의 대응을 통해서도 확인할 수 있다. 무역전쟁 이전(2018년 6월)을 기준으로 국가별 수입액 변화를 살펴보면, 대(對)중 무역전쟁 관세가 적용되는 품목에 대한 중국으로부터의 수입이 중국 외 국가로부터의 수입과 비교할 때 계속해서 줄어드는 것을 관찰할 수 있다. 2022년 중반 이후로는 무역전쟁 관세가 적용되지 않는 품목에까지 이러한 경향이 확대된다(그림 2-2). 이와 관련하여 Haberkorn et al.(2024)의 연구는 시간이 흐름에 따라 대체 탄력성이 높아짐을 보였고, 이러한 양상이 선행연구에서 나타나는 양상과 상응한다고 밝혔다. 또한, 동 연구에서는 무역전쟁 초기에는 관세의 지속성에 대한 불확실성으로 인해 중국으로부터 제품을 수입하는 미국 기업들이 관세로 인해 높아진 비용을 감수하면서 중국 기업과의 공급선을 유지하였으나, 관세의 지속성에 대한 불확실성이 점차 해소됨에 따라 공급선 변화를 가속화하였다고 해석하였다.

그림 2-2 미·중 무역전쟁 관세 적용에 따른 수입액 변화



자료: 박성준(2024).

12) 무역전쟁 발발 시점은 Bown(2021)의 연구를 기준으로 하였다.

트럼프 1기 행정부와 바이든 행정부의 공통된 통상 기조는 트럼프 행정부에서 4년간 무역대표(United States Trade Representative, USTR)를 역임한 라이트하이저(Robert Lighthizer)가 미국의 통상정책을 자신의 철학에 따라 재구성하였고, 이후 바이든 행정부에서 역시 4년간 무역대표를 역임한 타이(Katherine Tai)가 이를 이어나갔다는 평가(Alden, 2024)를 받는 것을 통해서도 확인할 수 있다. Alden(2024)은 라이트하이저 전 무역대표가 미국을 규칙 기반의 다자간 무역 체제로부터 이탈시키고 보다 강경한 국가주의적 접근 방식으로 전환하였다고 보았다.

타이(Tai) 전 무역대표는 2024년 6월 미국의 싱크탱크인 Atlantic Council과의 대답에서 무역에 대한 접근 방식에 있어서의 변화의 필요성, 이전과는 다른 대외 환경에 대한 인식, 무역으로 인한 경제적 이익의 불균등한 분배 문제 등에 있어서 자신과 라이트하이저 전 무역대표가 같은 견해를 가지고 있다고 밝혔다(Atlantic Council, 2024). 이는 주요 우방국과도 마찰을 빚을 정도로 일방주의적 정책을 추진했던 트럼프 행정부와 주요 우방국과의 전략적 공조를 추구했던 바이든 행정부의 차이에도 불구하고 두 정부 모두 통상기조 변화의 필요성 자체에는 별다른 이견이 없었음을 보여준다.

2. 세계화의 충격

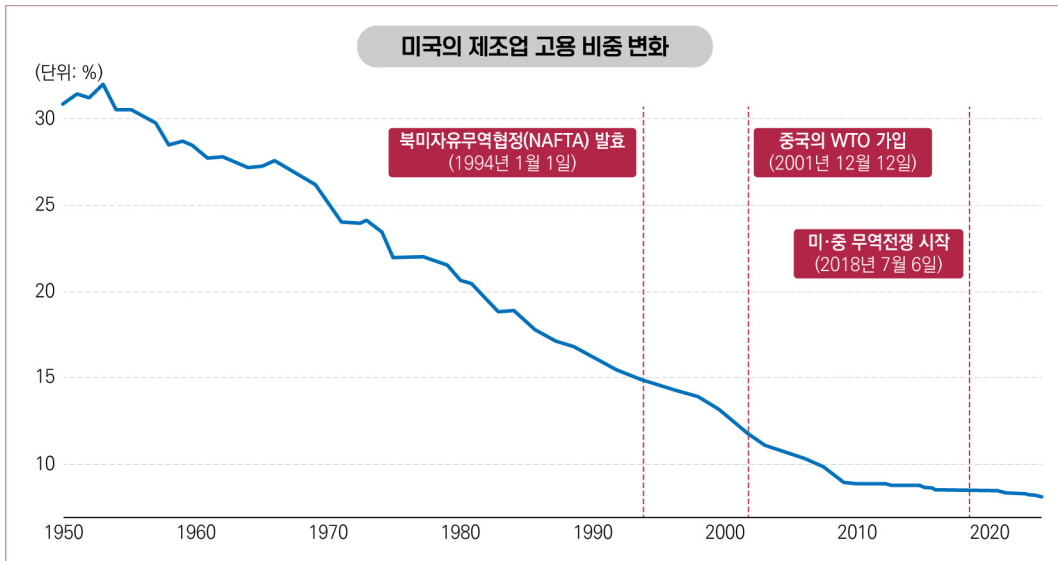
미국에서 세계화의 충격은 이른바 “China Shock” 담론으로 대표된다. 이는 중국과의 교역 확대로 인해 미국의 제조업이 쇠퇴하고 이에 따라 장기화된 실직 등 노동시장에 구조적인 어려움이 촉발되었다는 논의이다. 이러한 담론은 미(美) 정치권에도 큰 영향을 미쳐 2016년에 트럼프 대통령이 당선되고 미국이 본격적으로 보호무역주의로 선회하는 중요한 계기가 되었다.

미국과 중국 간 교역은 중국이 경제를 개방하면서 증가하기 시작하였다. 이후 2000년에 미 의회가 중국에 항구적 정상무역관계(permanent normal trade relations, PNTR)를 부여함으로써 중국과의 무역과 관련한 불확실성이 해소되고 중국이 2001년에 세계무역기구(WTO)에 가입하면서 양국 간 무역이 더욱 급격히 증가하였다. 이 과정에서 수입 경쟁산업을 중심으로 미국의 제조업이 쇠퇴하고 장기화된 실직이 발생하였는데, Autor, Dorn, and Hanson(2013, 2016)은 이러한 현상(“China Shock”)을 다룬 대표적인 연구이다. 주목할 점은, 중국과의 무역으로 인한 실업이 장기화되고 이 중 일부는 노동 시장에서 이탈하는 등 중국과의 교역으로 인해 충격이 발생했을 때 기존의 통념과는 다르게 노동시장이 유연하게 조정되지 못했다는 점이다. 이후 Caliendo, Dvorkin, and Parro(2019), Jakubik and Stolzenburg(2021) 등의 후속 연구가 이어졌다.

중국과의 교역으로 인한 실업의 규모는 연구에 따라 차이가 있다. Autor, Dorn, and Hanson(2013)의 연구는 1990년부터 2000년, 2000년에서 2007년까지의 기간을 대상으로 하는데, 첫 번째 기간에 발생한 실업의 규모는 약 54만 8,000명(전체 제조업에서 발생한 실업의 16%), 두 번째 기간에 발생한 실업의 규모는 약 98만 2,000명(전체 제조업에서 발생한 실업의 26%)으로 추정하였다. Autor, Dorn, and Hanson(2016)의 후속 연구에서는 1999년부터 2011년까지의 기간을 대상으로 실업의 규모를 추정하였는데, 동 연구에 따르면 해당 기간 동안 제조업에서 직·간접적으로 약 98만 5,000명의 실업이 발생하였고, 이를 서비스업까지 확대하면 실업의 규모가 200만 명을 넘어선다고 보고하였다. 한편, Caliendo, Dvorkin, and Parro(2019)의 후속연구에서 2000년부터 2007년까지의 기간을 대상으로 추정한 실업의 규모는 약 55만 명(전체 제조업에서 발생한 실업의 16%)이다. 이는 Autor, Dorn, and Hanson(2013)의 연구에서 추정한 실업 규모의 약 56%에 해당한다. Jakubik and Stolzenburg(2021)의 연구에서는 Autor, Dorn, and Hanson(2013)의 연구에서 2000년부터 2007년까지를 대상으로 추정한 제조업 실업의 규모가 약 32% 정도 과장되었다고 보고하였다.

한편으로는 “China Shock” 담론이 과장되었거나 잘못되었다는 비판도 제시된다. 이러한 견해를 뒷받침하는 논거는 다양하다. 첫째, 앞서 정리한 바와 같이 Autor, Dorn, and Hanson(2013, 2016)의 연구 이후에 발표된 일부 후속 연구에서는 중국과의 교역에 따른 실업의 규모가 상대적으로 작게 추정된다. 둘째, 제조업의 쇠퇴는 경제가 고도화됨에 따라 나타나는 자연스러운 현상이며 중국과의 교역 확대가 미 제조업 쇠퇴의 주된 요인이 아니라는 견해이다(Caliendo and Parro, 2023). 중국과의 교역으로 인해 쇠퇴한 제조업은 주로 저숙련 노동 위주의 사양산업이었다(Autor, Dorn, and Hanson, 2013, 2016). [그림 2-3]에 나타난 바와 같이 미국의 제조업 고용 비중은 1950년대 이래로 꾸준히 감소하였으며, 이러한 추세는 북미자유무역협정(NAFTA)이나 중국과의 교역과 관계없이 이어져왔다. 셋째, 중국과의 교역으로 인해 제조업 일자리가 감소한 대신 연구개발(R&D), 경영(management), 운송(transportation), 물류(warehousing) 등 서비스 부문 일자리가 증가하였다(Bloom et al., 2024). 다만, 새로운 일자리가 창출된 지역 및 산업과 일자리가 감소한 지역 및 산업에 차이가 있다. 이러한 관점에서 Handley(2025)는 “China Shock”의 서사가 중국으로부터의 수입이 초래한 세부적인 효과에 지나치게 치중한 나머지 전체적인 맥락을 도외시킨 채 대중적인 담론을 지배하게 되었다고 비판한다.

그림 2-3 미국의 제조업 고용 비중



출처: U.S. Bureau of Labor Statistics의 자료를 바탕으로 저자 작성

중국과의 교역으로 인해 미국에서 발생한 경제적 충격의 정확한 규모와 영향 등과 관련해서는 현재도 다양한 연구가 이루어지고 있다. 중국과의 교역 확대가 전체적으로는 미국의 경제 성장에 긍정적으로 작용하였다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없으며 이러한 현상은 오랫동안 자유무역이 옹호를 받아왔던 이유이기도 하지만, “China Shock” 담론은 앞서 기술한 바와 같이 장기화된 실업 등 노동자 계층의 어려움에 초점이 맞추어져 있다. 이와 관련하여 Blinder(2019)는 경제학에서는 더 많은 소비를 궁극적인 목표로 설정하고 노동은 소비를 위한 수단으로 보아 중요하게 취급하지 않지만 여러 여론조사 결과를 살펴보면 대중은 경제 시스템의 궁극적인 목표가 더 좋은 일자리의 제공이라고 인식한다고 지적하며 이를 경제학과 현실 간의 괴리로 해석하였다. 이러한 관점에서는 중국과의 교역 확대가 “좋은 일자리”를 파괴하였다는 인식이 확대된다면 자유 무역에 대한 반감이 높아지게 된다.

3. 세계화의 충격이 미(美) 정계에 미친 영향

“China Shock”으로 대표되는 세계화의 충격은 2016년 트럼프 대통령의 당선에 큰 영향을 미쳤다(Rodrik, 2021; The Wall Street Journal, 2024). 트럼프 대통령은 미시간주, 위스콘신주, 펜실베이니아주, 오하이오주 등 러스트벨트의 주요 경합 지역에서 모두 승리하였다. 이러한 결과는 민주당 역시 보호무역주의로 돌아서는 계기가 되었는데

데, 앞서 논의한 바와 같이 바이든 행정부의 타이(Tai) 무역대표는 전임자인 라이트하이저(Lighthizer)의 통상정책 기조를 이어받았다.

보다 일반적인 관점에서 “China Shock”으로 대표되는 세계화의 충격은 우파 포퓰리즘의 부상으로 이어졌으며, 이는 미국 뿐만 아니라 유럽 등에서도 발견되는 현상이다(Rodrik, 2021). 아래에서는 세계화의 충격이 정치에 영향을 미치는 경로를 Rodrik(2021)의 연구에서 제시한 개념적 틀을 통해 보다 체계적으로 살펴보고, 이어서 세계화의 충격에 대한 정책적 대안으로 보호무역주의가 대두되는 것과 관련한 구체적인 자료를 살펴본다.

가. 개념적 모형(Rodrik, 2021)

Rodrik(2021)의 개념적 모형은 정책의 수요자인 유권자와 정책의 공급자인 정당/정치인으로 구성된다. 세계화의 충격은 경제적 불안정으로 연결되고, 이러한 경제적 불안정은 유권자와 정당/정치인의 상호작용을 통해 선거 결과(포퓰리즘의 부상)로 이어진다. 이러한 경로는 크게 네 가지로 구분되는데, 처음 두 가지 경로는 유권자를 통한 경로이고 다른 두 가지는 정당/정치인을 통한 경로이다.

첫 번째 경로는 세계화의 충격으로 인한 경제적 불안정이 유권자 개인의 정책적 선호에 영향을 미쳐 포퓰리즘 정당/정치인에 대한 투표로 이어지는 경로이다. 이는 경제적 불안정이 선거 결과에 영향을 미치는 가장 직접적인 경로이다. 예를 들어, 무역으로 인해 일자리가 위협을 받는 지역의 유권자는 수입품에 대한 관세를 옹호하는 정당/정치인에 대한 선호가 증가할 수 있다. 두 번째 경로는 경제적 불안정이 유권자의 문화적·인종적 태도 및 사회적 정체성에 영향을 미치고 이로 인해 개인의 정책적 선호가 변화하여 포퓰리즘 정당/정치인에 대한 투표로 이어지는 경로이다. 경제적 불안정으로 인해 문화적·인종적 외부자(outsider) 또는 소수자에 대한 인식이 악화되고 과거 변영하던 시절의 문화와 가치에 대한 정치적 선호가 증가한다. 해당 경로에서 경제적 불안정은 간접적인 선거 결과에 간접적인 영향을 미친다.

세 번째 경로에서는 경제적 불안정이 정당/정치인의 정책을 변화시킨다. 예를 들어, 무역으로 인한 노동시장의 어려움을 마주한 정당/정치인은 무역이나 이민과 같은 문제에 대해 비판적인 정책을 제시할 수 있다. 네 번째 경로에서는 경제적 불안정이 선거에 불리하게 작용할 것을 우려한 정당/정치인이 이를 회피하기 위해 유권자의 관심을 문화적·인종적 이슈 및 사회적 정체성 문제 등으로 유도한다. 이 경우, 표면적으로는 문화적·인종적 태도 및 사회적 정체성이 선거에 영향을 주는 것으로 보이지만 실제로는 세계화의 충격으로 인한 경제적 불안정이 선거에 영향을 미친다.

나. 실증적 분석

이러한 경로 가운데 유권자를 통한 두 가지 경로는 실증적으로도 여러 연구가 이루어졌다. 2000년부터 2016년까지의 기간을 분석한 Autor et al.(2020)의 연구는 무역에 노출된 지역에서 우파 계열인 폭스 뉴스(Fox News) 채널의 시청률 증가, 양극화된 성향의 기부 증가, 2008년 이후 공화당 의원 당선 확률 상승 등을 통해 수입 경쟁 심화가 정치적 양극화로 이어졌음을 보였다. 동 연구에서는 공화당 후보의 지지율 상승이 백인이 주류인 지역에서 두드러지게 나타났다. Autor et al.(2020)의 연구와 같은 기간을 대상으로 하는 Ferrara(2023)의 연구에서는 중국과의 무역에 의한 충격이 무역소수자(minorities)에 대한 적대적인 태도 및 자신이 속한 집단(in-groups)에 대한 우호적인 태도로 연결되었고, 비히스패닉(non-Hispanic) 백인 남성이 이러한 변화를 주도하였음을 발견하였다. 또한, Che et al.(2022)의 연구는 중국과의 교역에 노출된 지역에서 보호무역을 옹호하는 정당의 후보에 대한 투표가 증가하였음을 보였다. 민주당은 2000년대 초반까지 보호무역주의를 옹호하였기 때문에 이로 인해 더 많은 지지를 얻을 수 있었으나, 2010년대에는 티파티(Tea Party)가 부상함에 따라 이러한 지지세가 약화되었다.

한편, Choi et al.(2024)의 연구는 중국과의 교역이 아닌 1993년의 북미자유무역협정(NAFTA) 체결에 따른 영향을 분석하였는데, 멕시코로부터의 수입으로 인해 경제적 어려움을 겪은 지역에서 고졸 이하의 백인 남성 유권자를 중심으로 클린턴 당시 대통령에 대한 지지율이 낮아졌음을 보였다. 이는 앞서 논의한 Rodrik(2021)의 개념적 모형이 “China Shock” 뿐만 아니라 보다 일반적인 세계화의 충격에도 적용될 수 있음을 보여준다.¹³⁾

Rodrik(2021)이 제시한 개념적 모형에서 세계화의 충격이 정당/정치인을 통해서 우파 포퓰리즘으로 이어지는 경로와 관련한 실증분석은 찾아보기 어렵다. 다만, 트럼프 대통령이 2016년 대선에서 보호무역주의를 내세웠다는 점, 바이든 행정부의 타이(Tai) 무역대표가 전임자인 라이트하이저(Lighthizer)의 통상정책 기조를 이어갔다는 점 등을 고려하면 세계화의 충격이 미 정치권의 대외 경제정책 전반에 걸쳐 영향을 미쳤음을 짐작할 수 있다.

다. 세계화의 충격과 보호무역주의의 적절성

앞서 논의한 바와 같이 “China Shock” 담론은 미(美) 정계의 대외 무역정책에 큰 영향을 미쳤다. [그림 2-1]에 나타나는 바와 같이 트럼프 1기 행정부 시기에 미국은 대

13) 유럽연합, 영국 등 미국 외 다른 국가(지역)를 대상으로 한 실증분석 결과에 대해서는 Rodrik(2021)의 연구를 참고할 수 있다.

(對)중 관세를 급격히 인상하였고,¹⁴⁾ 이는 바이든 행정부에서도 그대로 이어졌다. 하지만, “China Shock” 관련 연구가 이러한 대외 경제정책을 지지하지는 않는다(Autor, Dorn, and Hanson, 2021; Jakubik and Stolzenburg, 2021)는 점에 유의할 필요가 있다.

세계화의 충격에 대응하여 관세와 같은 무역장벽을 통해 국내 산업을 보호한다는 논리는 언뜻 타당해 보이지만, 자동화나 인공지능(AI) 기술과 관련한 논의와 비교해 본다면 꼭 그렇지는 않다는 것을 알 수 있다.¹⁵⁾ 세계화의 충격으로 인해 실업이 발생하는 것과 마찬가지로 자동화나 인공지능 기술의 확산 역시 노동력의 일부를 대체하여 실업을 유발하며, 특히 인공지능 기술과 관련해서는 노동시장에 미칠 파급력과 관련하여 많은 우려가 제시되지만 이에 대한 해법으로 자동화나 인공지능 기술의 개발을 제한해야 한다는 정책적 대안은 적어도 현재까지는 유의미한 지지를 받지 못한다.¹⁶⁾ 따라서, 보호무역주의(중국에 대한 관세 인상)는 “China Shock”에 대한 정치적인 해법에 가깝다.

온라인 설문조사를 활용한 Di Tella and Rodrik(2020)의 연구에 따르면 기술 변화로 인해 노동시장에 충격이 발생할 때보다 해외로부터의 수입으로 인해 노동시장에 충격이 발생할 때 수입 제한에 대한 정책적 선호가 훨씬 높아지며, 반면 실직자에 대한 재정적 지원에 대한 선호는 낮아진다. 이러한 정책적 선호는 수입이 가난한 국가로부터 이루어질 때 더욱 강해진다. 트럼프 1기 행정부의 대(對)중 관세가 유의미한 고용의 변화를 불러오지 못했지만 유권자들이 이를 정치적 연대로 해석하였고 동 관세로 보호 받는 산업이 위치한 지역에서 공화당에 유리하게 작용했다는 Autor et al.(2024)의 연구는 이러한 정치적인 측면을 보여준다.

현재까지 제시된 여러 실증분석에 따르면 트럼프 행정부 1기의 대(對)중 무역관세는 의도했던 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 관세는 고용 측면에서 유의미한 개선을 이끌어내지 못하였고(Autor et al., 2024; Caliendo and Parro, 2023; Flaaen and Pierce, 2024), 유의미한 리쇼어링(reshoring) 효과도 나타나지 않았다(Freund et al., 2024; Flaaen and Pierce, 2024).¹⁷⁾ 대(對)중 관세의 부담 역시 인상된 가격을 통해 미국의 소비자(기업)에 전가되었다(Amiti, Redding, and Weinstein, 2020;

14) 트럼프 2기 행정부에서 한때 대(對)중 관세를 145%까지 인상하였고, 우리나라 등 주요 교역국에 대한 관세 역시 대폭 인상을 예고한 10% 수준에서 유예하였기 때문에 [그림 2-1]에 나타난 관세의 크기가 상대적으로 작아보이는 착시 현상이 발생한다. 이는 역설적으로 트럼프 2기 행정부가 2025년 4월 2일 발표한 상호관세(reciprocal tariff)와 보편관세(universal tariff)의 규모가 얼마나 큰지 보여준다.

15) 다만, 이를 위해서는 무역의 공정성이 전제되어야 한다. 예를 들어, 특정 국가가 막대한 보조금을 통해 자국의 산업을 지원하고 이로 인해 다른 국가의 기업이 경쟁력을 잃거나 시장에서 퇴출되는 등 타국의 산업경쟁력 약화로 이어진다면 이와 관련한 조치가 필요하다. 2024년 유럽연합이 수개월의 보조금 조사를 거쳐 발표한 중국산 전기차에 대한 상계관세(countervailing duty) 조치가 좋은 사례이다.

16) 인공지능 기술로 인한 노동력 대체 및 실업 문제에 어떻게 정책적으로 접근해야 하는지는 매우 어려운 문제이다. 다만, 이러한 문제는 본 보고서의 범주를 벗어나므로 구체적으로 논의하지 않는다.

17) 다만, 이는 단기적인 결과이며 장기적으로는 다른 양상이 나타날 수 있다(Flaaen and Pierce, 2024).

Fajgelbaum et al., 2020; Cavallo et al., 2021).¹⁸⁾

다만, 이러한 실증분석 결과가 미(美) 정계의 담론을 되돌리기에는 역부족인 것으로 보인다. 오바마 전 대통령 시기까지 미 정치권에서는 대체로 수출 기회의 창출, 경쟁 촉진, 소비자 물가 인하, 지정학적(전략적) 입지 강화 등 무역 자유화로 인한 편익이 일부 국내 산업과 노동자들이 치러야 하는 비용을 상회한다고 판단하였다(Goodman, 2024). 하지만, 트럼프 1기 행정부 무역대표 라이트하이저(Lighthizer)와 바이든 행정부 무역대표 타이(Tai)가 모두 무역이 미국의 노동자 계층에 초래하는 위험을 강조(Asdourian and Wessel, 2025)한 것에서 알 수 있듯이 무역에 대한 미(美) 정치권의 관점이 크게 변화하였고 보호무역주의가 지지를 받고 있다. 앞서 기술한 바와 같이 라이트하이저 전 무역대표는 미국의 대외 경제정책 기조를 근본적으로 변화시켰다는 평가를 받으며, 타이 전 무역대표는 이러한 기조를 이어갔을 뿐만 아니라 무역과 관련한 다양한 이슈에서 두 사람이 비슷한 견해를 가지고 있다고 발언한 바 있다. 이는 보호무역주의에 대한 평가와 무관하게 미국 내에서 보호무역주의 기조가 중장기적으로 유지될 가능성이 높음을 시사한다.

18) 실증분석과 관련한 자세한 검토는 박성준(2024)을 참조할 수 있다.

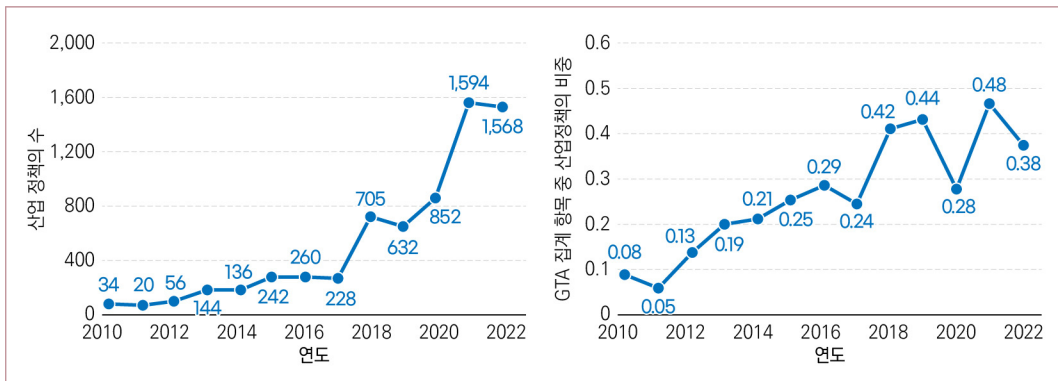
제2절

산업정책의 변화

1. 논의의 배경

트럼프 1기 행정부 이래로 미·중 기술패권경쟁이 본격화되면서 주요국을 중심으로 적극적인 산업정책이 빠르게 확산되고 있다. 미국의 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act), 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA), 유럽연합의 반도체법 등이 대표적인 사례이다. [그림 2-4]에 나타난 바와 같이 2010년대 중반 이후 전 세계적으로 산업 정책의 빈도가 급격히 증가하였고(왼쪽 그림), Global Trade Alert(GTA) 데이터베이스에 기록된 정부의 시장 개입에서 산업정책이 차지하는 비중도 지속적으로 증가하고 있다(오른쪽 그림).

그림 2-4 산업정책의 빈도

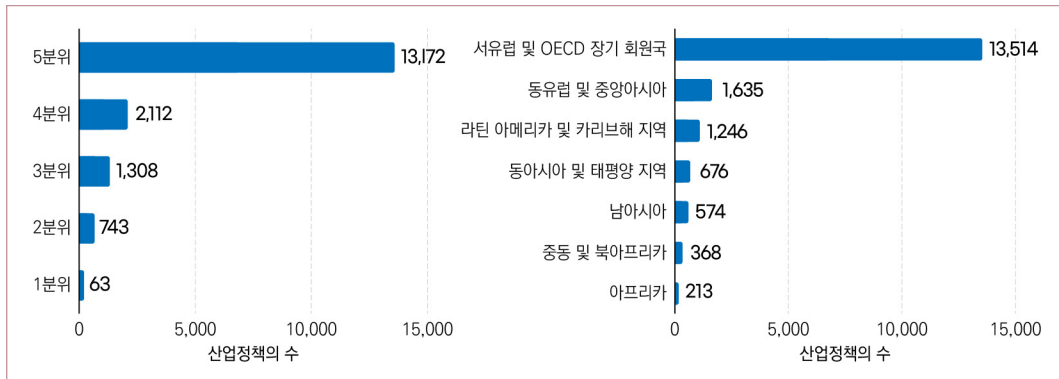


자료: Juhász, Lane, and Rodrik(2024). 자료의 원 출처는 Juhász et al.(2023).

과거에는 산업정책이 주로 개발도상국의 경제성장과 관련한 맥락에서 다루어지는 경향이 있었다면, 최근에는 선진국을 중심으로 산업정책이 논의되고 관련 정책의 입법 및 시행이 이루어지고 있다. 이는 [그림 2-5]에도 나타나는데, 산업정책은 소득 수준이 가장 높은 국가군에(왼쪽 그림), 또는 서유럽 국가와 OECD 장기 회원국(오른쪽 그림)에 집중되어 있다. 이는 최근의 산업정책을 수행하기 위해서는 상당한 규모의 보조금이 필요하기 때문이다(Juhász, Lane, and Rodrik, 2024).¹⁹⁾

19) [그림 2-4], [그림 2-5]에 사용된 데이터의 해석과 관련해서는 다음과 같은 주의가 필요하다. 첫째, 해당 데이터는 Global Trade Alert에서 수집한 자료를 바탕으로 구축되었는데, 국가별 자료의 갯수는 해당 국가의 정책이 얼마나 투명하게 공개되

그림 2-5 소득수준별 산업정책 빈도



자료: Juhasz, Lane, and Rodrik(2024). 자료의 원 출처는 Juhasz et al.(2023).

이러한 최근의 산업정책은 규칙에 기반한 기존 글로벌 경제질서와 상충되는 측면을 가지고 있다(Boullenois, Kratz, and Rosen, 2025). 본 장에서는 미국을 중심으로 주요국이 적극적인 산업정책을 추진하는 배경과 특징, 산업정책의 흐름, 관련 논의 등을 경제안보 및 미·중 기술패권경쟁을 중심으로 살펴본다.

2. 중국의 산업정책이 미친 영향

중국은 눈부신 경제성장을 토대로 미국에 맞서는 강대국으로 성장하였다. 그러나 중국이 성장하는 과정에서 중국 정부의 보조금을 둘러싸고 미국 등 서방 국가들과 갈등을 빚어왔으며, 현 시점에서도 이른바 과잉설비(overcapacity) 이슈가 제기되고 있다. 그러나 Froman(2025)이 지적한 바와 같이 미국 등 주요국은 근래에 보조금을 포함하는 적극적인 산업정책으로 전환하고 있는데, 이는 중국의 경제 모델이 전기차를 비롯한 녹색산업 등 다양한 첨단산업에서 성공적인 결과를 가져왔다고 평가하기 때문이다.

중국의 WTO 가입으로 상징되는 미국의 이른바 대(對)중 관여(engagement) 정책은 중국을 규칙에 기반한 글로벌 질서에 편입시킴으로써 중국의 변화를 유도할 수 있다는 전제에 기반하였다. 미국은 오랫동안 중국에 보호무역을 지양하고, 외국인 투자에 대한 규제를 완화하며, 보조금을 포함한 산업정책을 자제할 것을 요구하였다. 그러나 이러한 노력은 별다른 성과를 얻지 못하였다. 오히려 근래에는 미국이 보호무역주의로 선회하고, 외국인 투자 규제를 강화하고 있으며,²⁰⁾ 보조금을 포함한 산업 지원 정

는지에 따라 차이가 있다. Bown(2024)은 이와 관련하여 미국은 자료가 매우 투명하게 공개되지만, 중국은 그렇지 않다고 지적한다. 둘째, Juhasz, Lane, and Rodrik(2024)이 지적하는 바와 같이 산업정책의 횡수(빈도)는 산업정책과 관련한 부분적인 특성이며, 따라서 횡수(빈도)만을 토대로 산업정책을 판단하기는 어렵다.

20) 2018년 미 의회는 외국인투자위험심사현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018,

책을 강화하는 등 미국의 경제 정책이 중국의 경제 정책으로 수렴하는 양상이 나타나고 있다. 미국을 비롯한 주요국이 중국의 경제 정책을 모방하는 주된 이유는 중국이 국가의 시장 개입을 통해 성공을 거두었기 때문이며, 이는 태양광, 전기차, 배터리 등 최근에 주목받는 녹색산업에서 특히 두드러진다. Froman(2025)은 이상의 논의를 토대로 중국의 국가 자본주의(state capitalism)가 글로벌 경제 질서를 주도하고 있다고 평가한다.

미국 등 주요국을 중심으로 산업정책이 다시 본격화되기 이전에도 여러 국가들이 보조금 등의 수단을 동원하여 전략적으로 산업을 지원하였다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 중국의 산업정책이 유독 비판의 대상이 되는 이유는 중국의 산업정책이 그 규모와 범위 측면에서 다른 국가들의 관행을 훨씬 넘어선다는 평가(DiPippo, Mazzocco, and Kennedy, 2022; Boullenois, Kratz, and Rosen, 2025; OECD, 2025)를 받기 때문이다. 이는 시장 왜곡, 과잉생산(overproduction), 덤핑(dumping) 등을 통한 중국 기업의 시장 잠식으로 이어지고, 결과적으로 다른 국가의 기업이 글로벌 시장에서 중국 기업과 경쟁하기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. 이와 관련하여 Campbell and Doshi(2025)은 중국 기업은 시장 점유율 확대를 통해 경쟁자를 시장에서 퇴출시킬 수 있다면 기꺼이 손해를 감수하며, 그 배경에 중국 정부의 보조금이 있다고 주장하였다.

이러한 문제제기는 다양한 산업에서 이루어졌다. 예를 들어, 태양광 산업의 경우, 2010년대 초반 중국 정부의 보조금으로 인해 상당수 서방 기업들이 시장 점유율을 잃고 퇴출되었다는 비판이 제기되었다(McBride and Chatzky, 2019; Graham, 2019).²²⁾ 첨단기술 산업 공급망과 관련하여 갈수록 중요도가 높아지고 있는 핵심원자재 시장에서도 이러한 비판이 제기된다. Allan(2025), Blakemore and Harmon(2025), Storey(2025) 등은 핵심원자재 시장에서 미국의 기업이 보조금을 지급받는 중국 기업의 덤핑 행위로 인해 수익성 악화에 직면하고 있다고 지적하였다. Storey(2025)에 따르면 서방 기업의 영업마진(operation margin)이 20-30% 수준인데 반해 비교 대상인 두 중국 기업의 영업마진은 각각 11%, 2%에 불과하다.

한편, 일부 산업에 대해서는 보다 엄밀한 분석이 이루어졌다. 배터리 산업의 경우, 중국 정부는 2016년부터 2019년 중반까지 전기차에 사용된 배터리의 제조사에 따라

FIRRMA)를 통과시킴으로써 외국인투자위원회(CFIUS)의 권한을 강화하였다. 이러한 배경에는 정부의 보조금에 힘입은 중국 기업이 인수합병(M&A)을 통해 공격적으로 미국 기업의 첨단기술을 확보하고 있으며, 이러한 행위가 미국의 경제적 이익을 침해할 뿐만 아니라 국가 안보에 위협으로 작용한다는 인식이 자리하고 있다. 최근에는 이러한 외국인의 미국 내 투자(inbound investment)뿐만 아니라 미국인의 해외 투자(outbound investment)에 대한 규제 또한 강화되는 추세이다.

21) 대표적인 사례가 반도체 산업이다.

22) 폰 데어 라이엔(von der Leyen) 유럽연합 집행위원장 역시 이러한 관점에서 중국의 산업정책을 비판한 바 있다(European Commission, 2023). 폰 데어 라이엔 집행위원장은 미국과의 통상갈등이 심화되고 있는 최근에도 글로벌 무역질서의 악용, 비시장적 관행(nonmarket practices), 과잉 생산설비(overcapacity), 불공정한 보조금, 지적재산권 탈취 등에 대해 개선이 필요하다고 주장한 트럼프 대통령의 주장에 공감을 표한 바 있다(Atlantic Council, 2025).

전기차 구매자에게 보조금을 지급하는 정책을 시행하였는데 보조금 지급 대상에는 BYD, CATL 등 중국의 배터리 기업들만이 포함되었다. Barwick et al.(2025)은 이러한 정책의 결과 배터리 생산의 중심이 그 당시 더 효율적으로 생산하던 한국과 일본의 기업으로부터 중국의 기업으로 이동하였고, 이들 기업이 상당한 손실을 입었다고 추정하였다.²³⁾ 또한, 중국 정부는 11차(2006-2010년), 12차(2011-2015) 5개년 계획을 통해 조선업을 적극적으로 지원하였고, 이러한 정책 역시 중국의 국내 투자를 약 140%, 국제 시장 점유율을 약 40% 확대하는 결과를 가져왔는데, 이처럼 증가한 글로벌 시장 점유율 가운데 약 70%는 기존에 일본과 한국의 기업의 시장 점유율이 이전된 결과인 것으로 추정된다(Barwick, Kalouptsidi, and Zahur, 2025).

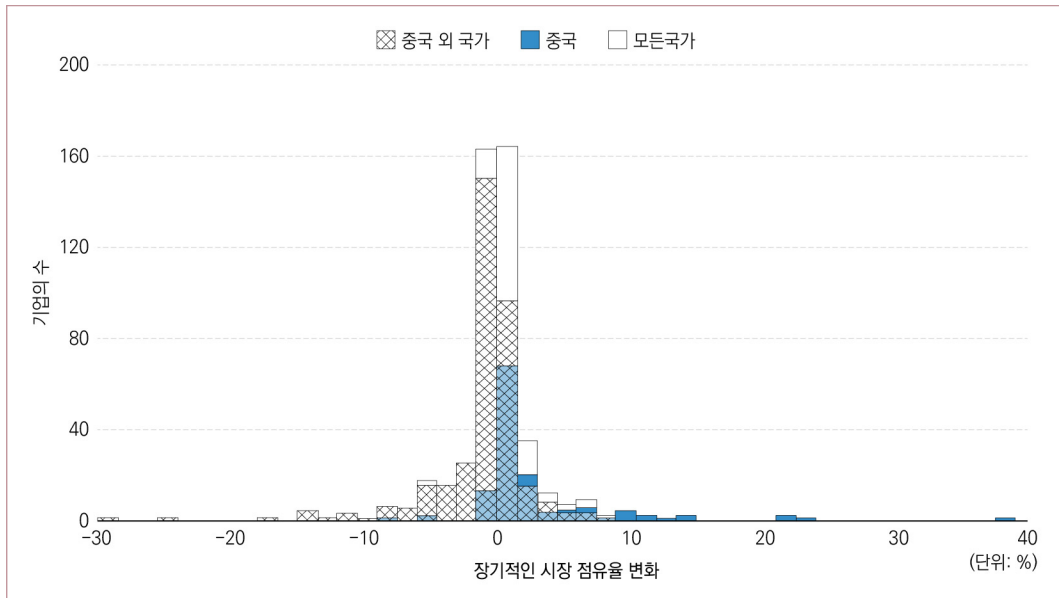
이러한 결과는 최근 OECD(2025)의 연구를 통해서도 확인할 수 있다. Barwick et al.(2025), Barwick, Kalouptsidi, and Zahur(2025) 등의 연구가 특정 산업에 대해 엄밀한 통계적 분석을 수행하였다면, 해당 연구에서는 OECD의 MAnufacturing Groups and Industrial Corporations (MAGIC) 데이터베이스를 활용하여 보다 다양한 산업에 나타나는 양상을 제시한다. 동 데이터베이스는 14개의 핵심적인 제조업 분야에 포함되는 기업 가운데 규모가 가장 큰 482개 기업의 재무 자료를 바탕으로 세 가지 보조금(직접 보조금(grants), 법인세 감면(corporate income tax concessions), 시장 금리 이하의 차입금(below-market borrowings))의 규모를 추정한다. 기간은 2005년부터 2022년까지이고, 데이터베이스에 포함된 기업은 본사를 기준으로 약 절반이 OECD 국가의 기업이고 약 1/3은 중국의 기업이다.²⁴⁾

OECD(2025)에 따르면, 보조금의 중간값(median)은 매출의 0.6% 수준으로 평균적으로는 크지 않으나 일부 기업은 매출의 15%가 넘는 보조금을 수령하였는데, 산업 기준으로는 알루미늄, 시멘트, 유리, 반도체에 집중되었고 지역적으로는 중국에 집중되는 경향이 나타났다. [그림 2-6]에 표시된 바와 같이 표본 기업 대부분은 보조금에 따른 국내외 시장 점유율의 변화가 적지만 일부 중국 기업에 대해서는 시장 점유율 증가가 발견되었으며, 특히 시장 점유율이 큰 폭으로 증가한 기업은 대부분 중국 기업인 것으로 나타났다. 중국 기업의 시장 점유율 향상은 특히 태양광 전지 및 모듈, 조선, 통신망 장비, 알루미늄 산업에서 두드러지게 나타났다. 이러한 측면은 서방 정부나 연구자들이 주장하는 중국 산업정책의 목적성 문제와도 연결된다.

23) 다만, 중국의 배터리 산업의 발전이 전적으로 (차별적인) 보조금에 따른 것은 아니다. 예를 들어, Barwick et al.(2025)의 연구에서는 경험에 의한 학습(learning-by-doing)이 소비자 보조금의 효과를 증대시켰다고 보고하였다. 앞서 논의한 바와 같이 경험에 의한 학습 효과는 정부가 산업정책을 통해 시장에 개입하는 이유이기도 하다.

24) 기업의 위치가 본사 기준으로 다른 국가에서 제공한 보조금도 집계된다. 다만, 예외적으로 중국에 위치한 기업은 대부분 중국에서 생산하고 보조금 역시 대부분 중국 당국으로부터 수령하는 것으로 나타났다.

그림 2-6 보조금과 시장 점유율의 변화



자료: OECD(2025).

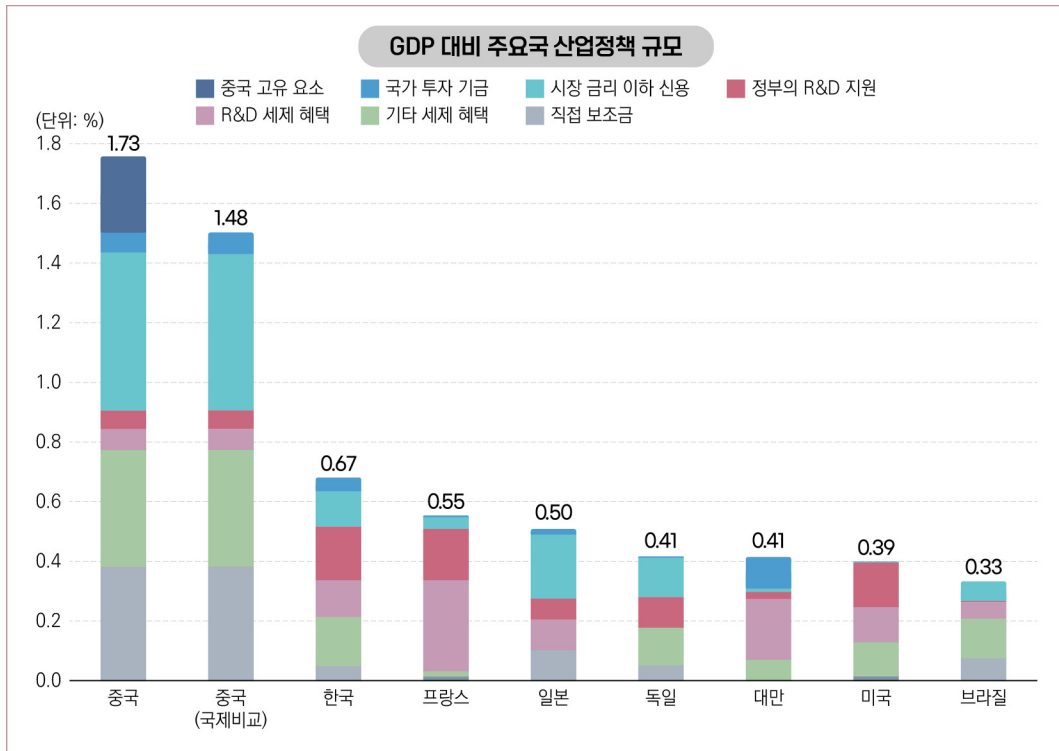
다른 한편으로, 중국의 보조금은 구성 측면에서도 다른 국가들과 차이가 있다. DiPippo, Mazzocco, and Kennedy(2022)의 연구에 따르면, 중국 정부의 보조금은 그 규모 면에서도 다른 국가의 크지만²⁵⁾, 구성 측면에서도 시장 금리 이하의 차입금 (below market credit)과 직접 보조금(direct subsidies)에 집중된 반면, 연구개발(R&D) 관련 정부의 지원과 세제혜택이 낮다는 특성을 보인다([그림 2-7]).²⁶⁾ 이는 산업에 대한 지원이 연구개발(R&D)에 집중된 미국 등의 선진국과 대비되는 측면이다.²⁷⁾ 이러한 산업 지원 방식 역시 서방의 연구자들이 중국의 산업정책을 비판한 요소이다.

25) 그림에서는 GDP 대비 정부 지원의 크기를 나타내었다. 중국의 GDP 규모가 미국을 제외한 다른 국가들보다 훨씬 크기 때문에 달러 또는 구매력 평가(PPP)를 기준으로 정부 지원의 크기를 비교하면 다른 국가와의 차이가 더욱 커진다. 또한, 전체적인 정부의 지원 규모는 중국, 미국, 일본, 독일, 프랑스, 한국, 브라질, 대만의 순서이다. 본문에서는 정부 지원 방식의 국가별 비교를 용이하게 하기 위해 GDP를 기준으로 하는 그림을 사용하였다.

26) DiPippo, Mazzocco, and Kennedy(2022)의 연구의 자료는 2019년 기준으로 OECD(2025)보다 오래되었지만 보조금을 포함한 정부의 지원을 세분화하여 구분하였다는 장점을 지닌다.

27) 중국에서 시장 금리 이하의 차입금 비중이 두드러지는 양상은 OECD(2025)에서도 확인할 수 있다. 다만, 동 자료에는 보조금의 목적은 수집되지 않았다.

그림 2-7 주요국 산업정책의 구조



자료: DiPippo, Mazzocco, and Kennedy(2022).

중국의 산업정책은 그 규모 및 구성 측면에서 미국 등 서방 정부와 정책 입안자, 연구자로부터 비판을 받아왔다. 다만, 다음의 측면에 대해 유의할 필요가 있다. 첫째, Froman(2025)이 지적한 바와 같이 미국을 비롯한 주요국의 경제 정책 역시 점차 중국의 경제 정책으로 수렴하고 있다. 이러한 양상은 미국의 반도체 및 과학법에서 잘 드러나는데 동 법에서 규정한 지원의 규모도 클 뿐만 아니라 제조 시설 및 설비에 대한 보조금이 연구개발(R&D)에 대한 보조금 규모보다 훨씬 크다는 특징이 나타난다. 또한, 유럽연합의 역내 전기차 산업 보호 및 배터리 산업 육성과 관련해서 중국의 기업들이 유럽연합에 진출할 때 합작투자(join venture)를 강제함으로써 기술 및 노하우 이전을 유도해야 한다는 의견이 제시되는데(Fix and Crebo-Rediker, 2024; Froman, 2025), 이는 과거 서방 국가들이 중국에 대해 비판하였던 정책이다.²⁸⁾

둘째, Barwick et al.(2025)의 연구에서 밝힌 바와 같이 전기차 배터리 산업에서는

28) 중국은 일찍부터 적극적인 지원을 통해 전기차 산업을 적극적으로 육성하였고 이를 통해 높은 수준의 산업 생태계를 구축하였다. 그 결과 중국은 전기차 생산에 있어 비용 상의 강점만 있는 것이 아니라 오랫동안 축적한 노하우를 보유하고 있으며, 유럽 연합의 주요 자동차 기업들이 중국의 전기차 기업과의 협력을 강화하는 것은 이들의 노하우와 기술 때문이다. 이와 관련한 보다 자세한 사항은 Mazzocco and Sebastian(2023)의 연구를 참고할 수 있다.

경험에 의한 학습(learning-by-doing) 효과가 발견되었는데, 이러한 상황에서는 정부의 산업정책이 더 큰 효과를 낼 수 있다. 반면, Barwick, Kalouptsidi, and Zahur (2025)의 연구에 따르면 조선업에 대한 산업정책은 배터리 산업과 마찬가지로 한국, 일본 등 다른 국가로부터 시장 점유율을 이전하는 효과를 가져왔지만 유희설비가 증가하고 낮은 이윤이 발생하는 등 산업정책의 부정적인 측면이 부각되었다. 따라서, 중국과 같은 규모의 산업 지원이 어렵다면 산업정책을 효율적으로 시행할 수 있는 방안이 필요하다.

3. 미국 내 산업정책의 변화와 특성

최근 선진국을 중심으로 하는 산업정책 논의의 특징적인 부분 중 하나는 자국 내 첨단 산업 제조업 기반의 재건 및 구축이다. 미국의 경우, 이와 더불어 중국에 대한 견제가 산업정책에 구체적으로 반영된다.²⁹⁾ 이는 미·중 기술패권경쟁으로 대표되는 지정학적 갈등이 증가하고, 이에 따라 공급망 안정성 및 회복탄력성 등 경제안보 인식이 확산되는 추세가 산업정책에 반영되고 있다고 해석할 수 있다. 이러한 추세는 선진국이 비교우위를 가지고 있으며 부가가치가 높은 연구개발(R&D)에 집중하고 상대적으로 부가가치가 낮은 제조 과정은 생산비가 낮은 해외로 이전하였던 과거와는 확연한 차이가 있다.

가. 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)

미국의 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)은 제조업 기반 재건 및 확충과 관련한 대표적인 사례이다.³⁰⁾ 미국은 설계 분야에서의 강점을 바탕으로 2022년 기준 전세계 반도체 산업 부가가치의 38%를 창출할(Varadarajan et al., 2024) 정도로 팹리스 분야에서 압도적인 지위를 차지하고 있음에도 불구하고 반도체 및 과학법을 통해 반도체 제조시설 건설 및 장비 도입에 390억 달러의 예산을 배정하였다([표 2-1]). 이는 전체 예산(527억 달러)의 약 74%에 해당하는 금액으로 동 법안이 미국 내 반도체 제조 기반 재건에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.³¹⁾ 이와 별도로 반도체 제조 시설 및 장비와 관련된 투자에 대해서는 25%의 세액공제(Advanced Manufacturing Investment Credit) 혜택이 적용된다. 이러한 정책이 추진되는 주요 원인 중 하나로 첨단 반도체의 생산에서 중추적인 역할을 담당하는 대만의 TSMC(Taiwan Semiconductor Manufacturing

29) 유럽연합의 핵심원자재법(Critical Raw Minerals Act, CRMA) 역시 사실상 중국에 대한 의존도를 낮추고자 한다는 점에서 대(對)중 견제 요소를 가지고 있다고 볼 수 있다.

30) 아래의 내용은 동 법 가운데 반도체 지원법(CHIPS Act of 2022)에 해당하는 내용이다.

31) 연구개발(R&D)에 배정된 금액은 110억 달러로 전체의 약 21%에 해당한다.

Company)와 관련한 지정학적 위험이 거론되는데, 이는 양안 관계(兩岸關係)의 악화로 인해 공급망에 차질이 발생할 경우 첨단 반도체 수급에 큰 어려움을 겪을 것으로 우려되기 때문이다.³²⁾

표 2-1 반도체 및 과학법 예산 배분

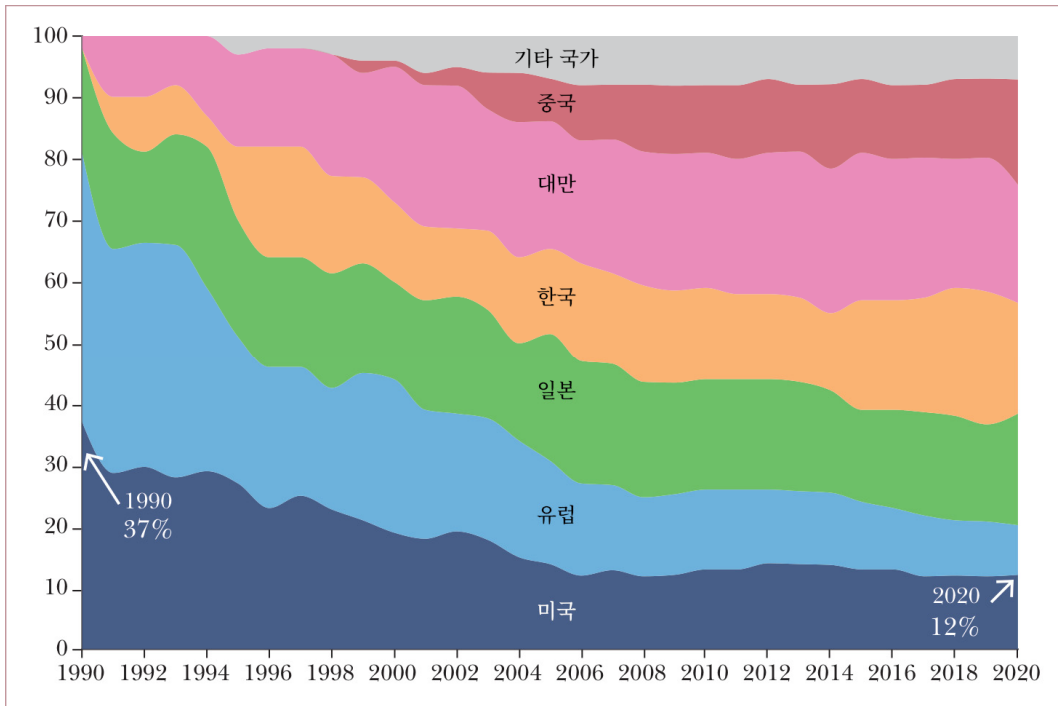
분야	예산
CHIPS for America Fund (상무부)	500억 달러
- 반도체 제조시설 및 장비	- 390억 달러
- 연구개발(R&D)	- 110억 달러
CHIPS for America Defense Fund (국방부): 국방 분야와 관련된 반도체 분야	20억 달러
CHIPS for America International Technology Security and Innovation Fund (상무부, 국방부): 국제 정보통신기술 보안 및 반도체 공급망	5억 달러
CHIPS for America Workforce and Education Fund: 반도체 분야 인력 양성	2억 달러
합계	527억 달러

자료: 박성준 외(2023)를 참고하여 작성

다양한 첨단산업의 기반이 되는 반도체 산업은 오래전부터 각국이 경쟁적으로 보조금 등의 산업정책을 통해 지원해왔다. 이는 반도체 산업의 특성과도 관련이 있다. 빠르게 변화하는(fast-moving) 반도체 산업은 막대한 자본이 요구되며, 경험을 통한 학습(learning-by-doing)이 중요하게 작용하는 제조 과정의 특성으로 인해 경제의 다른 부문에 긍정적인 외부효과를 가질 수 있어 정부가 시장에 개입할 유인을 가지게 된다. 이로 인해 각국은 연구개발(R&D), 제조시설 건설 및 장비 도입 등에 대한 보조금을 지급하는 등 산업정책을 통해 자국 기업이 지속적인 선점효과(first-mover advantage)를 얻도록 하기 위해 노력하였으며, 이러한 산업정책은 반도체 제조시설이 아시아 지역에 집중되는 중요한 원인이 되었다(Bown and Wang, 2024). 반도체산업협회(Semiconductor Industry Association, SIA)의 추정에 따르면 미국과 주요 아시아 국가(대만, 한국, 중국 등) 간 반도체 제조 비용 차이의 40-70%가 이들 국가의 보조금에 기인한다(Varas et al., 2020).

32) 동 법에서 규정한 지원은 첨단(미세공정) 반도체에 집중되어 있다. 범용 반도체(legacy chips)에 대한 지원 역시 규정되어 있으나 규모가 작다.

그림 2-8 국가별 반도체 생산 가능 규모의 변화



자료: Bown and Wang(2024). 그림에 사용된 자료의 원출처는 Varas et al.(2020).

이러한 맥락에서 반도체 및 과학법은 글로벌 반도체 공급망에 상당한 변화를 가져올 것으로 전망된다. 반도체산업협회(SIA)에 따르면(SIA, 2025) 2000년 이후 100개가 넘는 투자 계획이 발표되었으며, 총 규모는 5,000억 달러를 상회한다.³³⁾ 이로 인해 발생하는 일자리는 반도체 산업에서 약 68,000개, 건설과 관련하여 122,000개를 비롯하여 총 500,000개에 이른다. 미(美) 상무부(Department of Commerce)는 현재까지 48개의 프로젝트와 관련하여 32개의 기업에 약 325억 달러의 보조금(grant award)과 최대 약 58억 달러의 대출을 발표하였다. 전 세계 주요 반도체 관련 기업의 투자를 살펴보면(표 2-2) 대만의 TSMC가 1,650억 달러 규모의 투자를 진행하여 66억 달러의 보조금과 50억 달러의 대출을 받았고, 마이크론(Micron)이 1,270억 달러 규모의 투자를 진행하여 약 64억원의 보조금(이 가운데 61억 달러 확정)을 받았으며, 인텔(Intel)은 1,035억 달러 규모의 투자를 진행하여 약 78억 달러의 보조금을 받았다. 한편, 삼성전자는 370억 달러 규모의 투자를 진행하였고 47억 450만 달러의 보조금을 받았다.

33) 동 자료는 2025년 3월 7일까지 집계되었다.

표 2-2 주요 반도체 기업의 미국 내 투자

기업	총 투자 규모	보조금(CHIPS Grant)	대출(CHIPS Loan)	보조금 확정 여부
TSMC	1,650억 달러	66억 달러	50억 달러	승인
Micron	1,270억 달러	63억 750만 달러	-	일부: 61억 달러
Intel	1,035억 달러	78억 달러	-	승인
Texas Instrument	470억 달러	16억 달러	-	승인
삼성전자	370억 달러	47억 450만 달러	-	승인

자료: SIA(2025).

이와 같은 대대적인 투자는 향후 미세공정을 기반으로 하는 첨단 반도체 제조 분야를 중심으로 미국의 입지를 크게 강화할 것으로 전망된다.³⁴⁾ 반도체산업협회(SIA)의 보고서(Varadarajan et al., 2024)에 따르면, 10nm 이하 반도체 분야에서 2022년 기준으로 미국의 생산 가능 역량(fabrication capacity) 비중은 0%이지만 반도체 및 과학법의 지원에 힘입어 2032년에는 약 28%가 될 것으로 전망된다([그림 2-9]). 미국이 이미 가지고 있는 설계 등 팹리스 분야에서의 지배력과 결합한다면 이는 상당한 파급력을 가질 수 있다. 2023년에 산업계 전문가 285명을 대상으로 한 설문조사에서도 미국이 제조 기반을 성공적으로 확충하는 한편 반도체 분야의 혁신을 주도할 것으로 예측된 바 있다(Thomas, 2023).

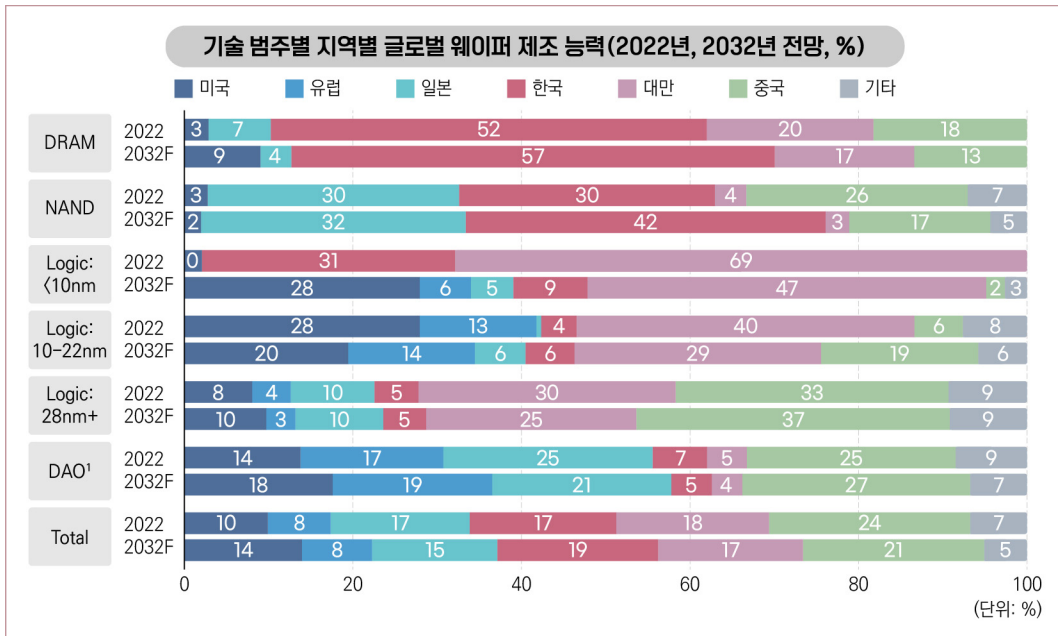
한편, 반도체 및 과학법은 중국에 대한 견제 요소를 포함한다. 먼저, 동 법의 수혜를 받은 기업이 중국을 포함한 해외우려국가(foreign country of concern)에서 반도체 생산 능력을 5%를 초과하여 확장할 수 없도록 규정하고 있다.³⁵⁾ 또한, 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)과의 공동 연구, 기술 라이선싱 등의 기술 협력 역시 제한되는데, 주로 중국 정부의 영향권에 있다고 여겨지는 기업 등이 주로 해외우려기관에 포함된다. 이는 첨단 반도체의 제조 및 개발 분야에서 중국과의 격차를 유지하고 확대하기 위한 방안으로 볼 수 있다.³⁶⁾

34) 다만, 수익률이 낮은 범용 반도체(legacy chips) 공급망과 관련한 문제는 해결하지 못할 것으로 전망되며, 향후 전문 인력의 빠른 충원 여부가 첨단 반도체 공급망 구축에 중요한 문제가 될 것으로 전망된다. 이와 관련한 자세한 논의는 박성준 외(2023) 등을 참고할 수 있다.

35) 범용 반도체와 관련해서는 10%를 초과하여 확장할 수 없다.

36) 첨단 반도체 분야에서 중국과의 기술 격차를 확대하기 위한 핵심적인 수단은 대(對)중 반도체 수출통제이다. 이와 관련한 자세한 내용은 박성준 외(2023)의 연구를 참고할 수 있다.

그림 2-9 국가별 반도체 생산 능력 현황과 전망



자료: Varadarajan et al.(2024)

나. 인플레이션 감축법

2022년 8월에 통과된 인플레이션 감축법³⁷⁾은 예산조정법안(reconciliation bill)의 형태로 입법되었으며³⁸⁾, 다양한 분야에 걸친 이슈를 포함한다. 다만, 실질적으로는 미국 내 청정에너지 산업의 발전에 필요한 투자를 촉진하는 한편, 중국에 대한 핵심원자재(핵심광물) 의존도를 감소시키는 방안을 담고 있다는 평가를 받는다. 친환경차 세액공제(Section 30D), 첨단제조 생산세액공제(Section 45X) 등이 청정에너지 산업과 관련하여 보조금을 제공하는 대표적인 조항이며, 친환경차 세액공제에 포함된 배터리 핵심광물 및 부품 요건은 중국에 대한 공급망 의존도를 감소시키는 대표적인 조항이다.

이 가운데 친환경차 세액공제(Section 30D) 조항([표 2-3])에서는 전기차 구매 시 소비자가 세액공제를 받기 위한 요건을 명시하고 있다.³⁹⁾ 먼저, 소비자가 세액공제를

37) 후술하는 바와 같이 인플레이션 감축법은 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)에 대폭 축소될 위험에 처해 있다. 예를 들어, 최대 7,000달러에 이르는 전기차 구매 보조금은 곧 폐지될 것으로 전망된다. 다만, 동 법은 제조업 재건, 막대한 보조금 투입, 대(對)중 견제, 공급망 재편 등 바이든 행정부 시기 미국의 산업정책의 특성을 잘 나타낼 뿐만 아니라 산업정책을 통한 민간 투자의 촉진을 잘 보여준다고 판단하여 관련 내용을 수록하였다.

38) 이는 당시 상·하원을 장악하고 있던 민주당이 동 법안에 반대할 것으로 예상되던 공화당 상원의원들의 필리버스터를 회피하기 위한 목적이었다. 상원에서 필리버스터를 종료하기 위해서는 최소 60명의 지지가 필요하지만, 예산조정법안에 대해서는 필리버스터가 적용되지 않는다.

39) [표 2-3]에 표시된 항목 외에도 차량 가격 상한, 가구 소득 상한 등의 조건이 있다. 이와 관련한 자세한 사항은 박성준 외(2023)에서 확인할 수 있다.

받기 위해서는 전기차가 북미 지역(미국, 캐나다, 멕시코)에서 최종적으로 조립되어야 한다. 이를 전제로 배터리 핵심광물 요건과 배터리 부품 요건을 충족시키면 각각에 대해 3,750달러의 세액공제 혜택(두 조건을 모두 충족하면 7,500달러)을 받을 수 있다. 배터리 핵심광물 요건은 알루미늄, 코발트, 흑연, 리튬, 망간, 니켈 등 배터리에 사용되는 핵심광물의 일정 비율 이상이 (1) 미국 또는 미국과 자유무역협정(FTA)을 체결한 국가에서 추출 또는 처리되거나 (2) 북미 지역에서 재활용되어야 한다는 조건이다. 요구되는 비율은 2028년 80%까지 단계적으로 상승한다. 배터리 부품 요건은 배터리 부품의 일정 비율 이상이 북미 지역에서 제조되어야 한다는 조건으로, 요구되는 비율은 2029년 100%까지 단계적으로 상승한다. 두 요건 모두 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)⁴⁰⁾에서 조달된 제품이 포함되는 경우에는 세액공제 대상에서 제외된다. 다만, 흑연의 경우 중국을 대체할 수 있는 공급망이 절대적으로 부족하기 때문에 해외우려기관 조항이 2026년까지 유예되었다(산업통상자원부 보도참고자료, 2024.5.4.).

표 2-3 인플레이션 감축법 전기차 세액공제 요건

구분	내용
최종 조립 요건	전기차의 최종 조립이 북미 지역에서 이루어져야 함
배터리 핵심광물 요건 (3,750달러)	배터리에 사용되는 핵심광물*의 일정 비율 이상이 (1) 미국 또는 미국과 자유무역협정(FTA)을 체결한 국가에서 추출 또는 처리되거나 (2) 북미에서 재활용되어야 함 *핵심광물: 알루미늄, 코발트, 흑연, 리튬, 망간, 니켈 등 *비율(연도별): ('23) 40% → ('24) 50% → ('25) 60% → ('26) 70% → ('27~) 80%. 단, 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)에서 추출, 처리, 재활용된 핵심광물이 포함되면 세액공제 대상에서 제외(단, 흑연에 대해서는 동 조항을 2026년말까지 유예).
배터리 부품 요건 (3,750달러)	배터리 부품*의 일정 비율*이상이 북미에서 제조되어야 함 *배터리 부품: 양극판, 음극판, 분리막, 전해질, 배터리 셀 등이 포함. 양극 활물질 등의 소재는 핵심광물로 취급. *비율(연도별): ('23) 50% → ('24) 60% → ('25) 60% → ('26) 70% → ('27~) 80% → ('28) 90% → ('29) 100%. 단 해외우려기관(foreign entity of concern, FEOC)에서 조달된 배터리 부품이 포함되면 세액공제 대상에서 제외.

자료: 박성준 외(2023), 산업통상자원부 보도참고자료(2024.5.4).

첨단제조 생산세액공제(Advanced Manufacturing Production Credit, AMPC) 제도(Section 45X)는 미국 내에서 생산 및 판매되는 배터리, 태양광, 풍력, 핵심광물 등의 제품(부품)에 대해 제조사에 세액공제 혜택을 부여하는 제도이다([표 2-4]). 동 조항에 따른 세액공제 혜택은 2032년까지 적용되는데, 예를 들어, 배터리 셀 생산에 대

40) 사실상 중국이다.

해서는 1킬로와트시(kWh) 기준으로 35달러의 세액공제가 적용되고, 태양광 웨이퍼 생산에 대해서는 1제곱미터(m²) 기준으로 12달러의 세액공제가 적용된다. 이 가운데 배터리, 태양광, 풍력 관련 제품(부품)에 대한 혜택은 2030년부터 25%씩 단계적으로 축소된다.

표 2-4 인플레이션 감축법 첨단제조 생산세액공제 주요 조항

품목	주요 내용
배터리	(셀) 35\$/kWh, (모듈) 10\$/kWh, (소재) 생산비용의 10%
태양광	(모듈) 7¢/W, (셀) 4¢/W, (웨이퍼) 12\$/m ² , (폴리실리콘) 3\$/kg
풍력	(블레이드) 2¢/W, (나셀) 5¢/W, (타워) 3¢/W
핵심광물	생산비용(인건비, 전기요금, 저장비용, 직·간접 재료비, 원자재 추출비용 등)의 10%

자료: 산업통상자원부 보도참고자료(2024.10.25.).

한편, 동 제도에서는 직접환급을 통해 초기에 영업손실이 발생하더라도 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 일반적인 세액공제 제도하에서는 손실이 발생하는 해에는 혜택을 받지 못하고 이월공제를 통해 나중에 이익이 발생하였을 때 공제 혜택으로 받을 수 있다. 하지만 초기에 막대한 투자가 필요한 첨단산업에서는 공제 혜택의 지연이 불리하게 작용할 수 있다는 단점이 있다. 직접환급 제도는 영업손실이 발생하더라도 현금 환급 또는 제3자 양도의 형태로 적시에 세제혜택을 받을 수 있도록 함으로써 기업들이 적극적으로 투자할 수 있도록 유도하는 효과를 가진다. 미국에 진출한 우리나라 배터리 기업들도 이러한 제도의 혜택을 받았다.⁴¹⁾

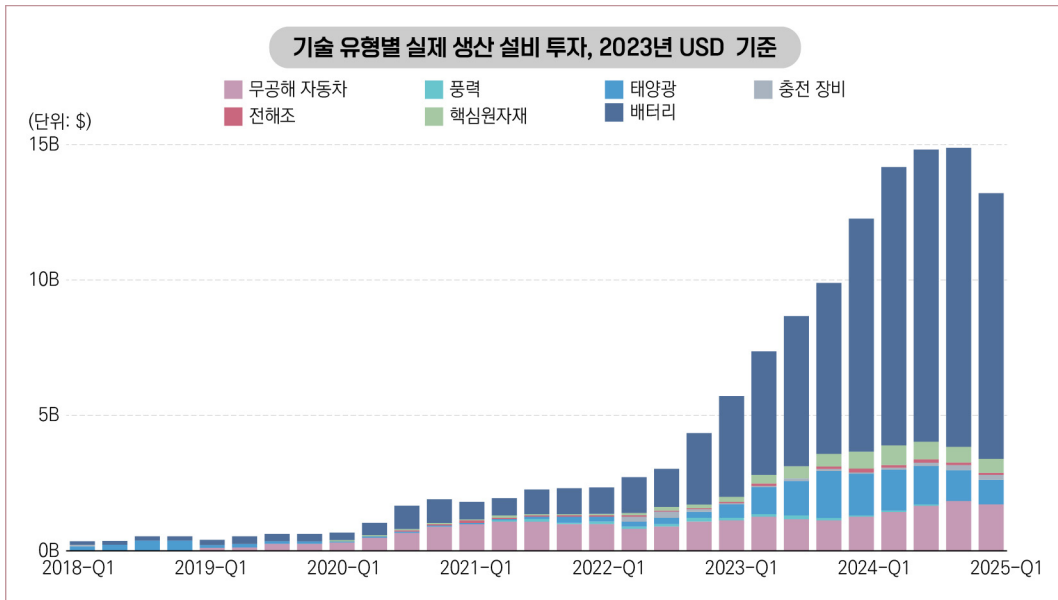
[그림 2-10]에 나타난 바와 같이 인플레이션 감축법은 전기차 공급망을 중심으로 미국 내 청정에너지 제조와 관련한 투자가 급증하는 계기가 되었다. 동 법은 반도체 및 과학법과 마찬가지로 미국 내 청정에너지 산업의 제조 기반을 확충한다는 목표를 가지고 있다.⁴²⁾ 다만, 전기차 세액공제 요건에 나타나는 최종 조립 요건, 핵심광물 및 부품 요건 등으로 인해 주요 동맹국과 외교적인 마찰이 불거지기도 하였다.⁴³⁾

41) 자세한 내용은 한국산업기술진흥원(2024)을 참고할 수 있다.

42) 환경 측면에서는 동 법을 통해 미국 내 탄소배출량을 더 빠르게 감축한다는 목표를 가지고 있다.

43) 유럽연합의 전기차 구매 보조금은 수입 차량에도 적용된다. 이는 다른 한편으로는 중국산 전기차의 유럽 수출이 급증하는 하나의 원인이 되었다. 이와 관련한 논의는 예를 들어 Graham(2023)을 참고할 수 있다.

그림 2-10 미국 내 청정에너지 투자액



자료: Clean Energy Monitor(<https://www.cleaninvestmentmonitor.org>).

다만, 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)에서 인플레이션 감축법의 미래는 불확실하다. 미(美) 하원은 인플레이션 감축법에 명시된 재생에너지에 대한 지원을 대폭 삭감하는 내용이 포함된 법안을 통과시켰으며, 34 동 법안은 상원의 심의 과정을 거치고 있다. 예산조정법안의 형태로 발의되었으므로 상원의 필리버스터를 우회하여 단순 다수결로 진행된다(공화당 의석수는 전체 100석 가운데 53석). 동 법안에는 인플레이션 감축법 외에도 대규모 감세, 의료보험(Medicare) 수급 자격 조정, 연방정부 부채 한도 등 여러 중요한 이슈가 포함되어 있는데, 일부 공화당 상원의원은 하원을 통과한 법안에 대해 비판적인 태도를 보이고 있으며 이 가운데에는 IRA 세제 혜택 삭감 규모가 지나치다는 의견을 제시한 의원들도 있다. 다만, 각각의 이슈에 대한 의원들의 입장 차이를 조정하는 과정에서 어떤 방향으로 수정이 이루어질지는 불확실하다. 하원에서는 의원들의 입장 차이를 조율하는 과정에서 IRA 세제 혜택의 축소 범위가 오히려 확대될 바 있다.

제3절

소결

미국의 통상기조는 트럼프 1기 행정부 시기를 기점으로 보호무역주의로 크게 선회하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 중국과의 교역이 초래한 경제적 충격(“China Shock”) 및 이에 대한 미(美) 정치인과 국민의 인식은 2차 세계대전 이후 자국이 주도한 규칙 기반 무역질서의 부정으로 이어졌다. 바이든 행정부는 이에 더하여 반도체 및 과학법, 인플레이션 감축법 등 대규모 산업정책의 입법과 시행을 통해 글로벌 경제 질서의 변화에 힘을 더하였다. 따라서 현 시점에서는 이러한 변화가 일시적이라기보다는 장기적이라고 보는 것이 합리적일 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 이러한 변화의 방향이 분명해지면서 미국의 기업들은 기존에 유지하던 중국의 공급선을 본격적으로 변경하기 시작하였다.

다만, 트럼프 1기 행정부와 제3장에서 논의할 트럼프 2기 행정부, 그리고 바이든 행정부의 기조에는 동맹에 대한 태도, 산업정책 추진의 방식 등에 있어 차이가 있다. 이러한 차이점은 향후 미국의 대외 경제 정책 기조에 불확실성을 높일 수 있다. 첫째, 트럼프 행정부는 기존의 동맹국(우방국)에 대해 거래 중심의 접근법을 보이고 있으며, 이는 관세 및 방위비 지출을 둘러싼 동맹국과의 갈등에서 단적으로 드러난다.⁴⁴⁾ 반면, 바이든 행정부는 동맹을 중시하였으며, 트럼프 행정부와는 달리 동맹국과 공조하여 중국을 견제하고자 하였다.⁴⁵⁾

둘째, 트럼프 행정부가 높은 관세를 통한 리쇼어링을 추진하는 반면, 바이든 행정부는 막대한 보조금을 수반하는 산업정책을 추진하였다. 다만, 앞서 논의한 바와 같이 관세를 통한 리쇼어링의 효과는 아직 검증되지 않았다. 이와 더불어, 트럼프 2기 행정부는 바이든 행정부 시기에 입법된 반도체 및 과학법 보조금의 규모를 축소하고, 재생에너지와 관련한 인플레이션 감축법 조항을 대폭 축소 또는 삭제하려는 움직임을 보이고 있다. 즉, 미국 내 제조업 재건이라는 명제에 대해서는 미(美) 정치권에 공감대가 존재하지만 구체적인 목표나 수단에 대해서는 차이가 존재한다.

이는 큰 틀에서 미국의 대내외 경제 기조가 변화하였지만, 구체적인 부분에서는 불확실성이 존재한다고 해석할 수 있다. 민주주의 국가에서 정당별로 정책 기조에 차이가 있는 것은 자연스러운 현상이지만, 최근 미국에서는 이와 관련한 불확실성이 크게

44) 트럼프 2기 행정부의 관세 정책과 이를 둘러싼 동맹국과의 갈등은 제3장에서 구체적으로 논의한다.

45) 예를 들어, 대(對)중 반도체 수출통제 조치를 위해 네덜란드 및 일본과 긴밀히 협력하였으며, 민주주의 국가를 규합하여 중국과 러시아를 중심으로 하는 권위주의 국가에 맞서고자 하였다.

나타나며 이는 미국 시장에 대한 의존도가 높은 기업 및 국가에 부정적인 영향을 준다. 제3장에서는 통상정책을 중심으로 미국 경제 정책의 불확실성 및 그 영향과 관련하여 자세하게 논의한다.

한편, 미국의 경제 기조의 변화, 특히 제조업 재건을 포함하는 산업정책은 다른 선진국에도 상당한 영향을 미쳤다. 앞서 [그림 2-4], [그림 2-5]에서도 확인한 바와 같이 선진국을 중심으로 보조금을 수반하는 산업정책이 증가하였다. 주요 사례로는 유럽 반도체법(European Chips Act), 핵심원자재법(Critical Raw Minerals Act, CRMA), 일본의 반도체 산업 지원정책 등이 있다.

유럽 반도체법은 크게 유럽 반도체 이니셔티브(Chips for Europe Initiative), 공급 안정화(Security of supply), 모니터링 및 위기 대응 조정체계 형성 등 3개의 영역을 포괄하며 이를 통해 약 430억 유로 규모의 투자가 이루어질 것으로 전망된다.⁴⁶⁾ 유럽 연합은 이를 통해 현재 10% 수준인 글로벌 반도체 시장 점유율은 20% 수준으로 끌어올린다는 목표를 제시하였다. 유럽연합은 반도체 공급망에서 기술 및 제조 장비와 같은 분야에서 강점이 있지만⁴⁷⁾, 생산 측면에서는 상대적으로 경쟁력이 낮다는 평가를 받는다. 동 법의 계기로 인텔, TSMC 등의 기업이 유럽연합 내에 투자를 진행하고 있다.

일본 역시 반도체 산업 기반을 강화하기 위한 지원정책을 추진하고 있다. 일본의 반도체 전략은 제조, 장비 및 소재, 연구개발과 관련한 시설 투자를 보조하는 것을 골자로 한다는 점에서 미국의 정책 기조와 유사하며, 보조금의 규모는 투자액의 약 30-40%에 달한다(대한무역투자진흥공사, 2024). 반도체 산업 기반 강화를 위한 일본 정부의 로드맵은 자국 내 생산 기반 강화, 차세대 설계 기술 확보, 미래 기술 개발의 3 단계로 구성된다. 2024년 4월 기준으로 첨단 반도체의 생산과 관련하여 TSMC, 마이크론 등이 투자에 대한 보조금을 승인받았고, 연구개발과 관련하여 TSMC, 라피더스⁴⁸⁾, 마이크론, 삼성전자 등이 투자에 대한 보조금을 승인받았다.⁴⁹⁾ 이와 더불어, 일본은 미국과 반도체 협력과 관련한 기본 원칙에 합의하고 차세대 반도체 관련 공동 연구를 추진하는 등 긴밀한 협력관계를 형성하고 있다(김양평, 2024).

한편, 유럽연합의 핵심원자재법은 핵심원자재 공급 위험에 대한 실질적인 대응력을 높이기 위한 노력의 일환이다. 유럽연합은 2008년부터 지속적으로 핵심원자재의 공급 위험을 관리하였는데, 2020년을 기점으로 정책의 주안점이 모니터링에서 공급망 안정성 향상으로 변화하였다.⁵⁰⁾ 핵심원자재법은 전략적 중요도가 높은 핵심원자재(critical raw materials) 34개와 이 가운데 공급망 위험이 높은 전략원자재(strategic raw materials)

46) 유럽 반도체법에 대한 자세한 내용은 이현진, 윤형준(2022)을 참고할 수 있다.

47) 극자외선(extreme ultraviolet lithography, EUV) 노광장비를 생산하는 네덜란드의 ASML이 대표적인 반도체 장비 기업이다.

48) 2022년 일본 정부가 주도하여 설립하였다.

49) 일본의 반도체 전략과 관련한 자세한 사항은 대한무역투자진흥공사(2024)의 자료를 참고할 수 있다.

50) 이와 관련한 구체적인 과정은 김은아, 박성준, 차정미(2023)의 연구를 참고할 수 있다.

17개를 지정하였으며⁵¹⁾, 역내 생산량을 확대를 통해 2030년까지 수요량 대비 채굴 10%, 가공 40%, 재활용 15% 이상의 전략원자재를 역내에서 조달하는 것을 목표로 한다(이성규, 김수경, 2024). 동 법은 역내 조달 강화, 글로벌 파트너십 강화 등을 통해 중국 등 특정 국가에 대한 과도한 핵심원자재 공급망 의존도를 낮추고 안정적인 공급망을 구축하는 것을 목표로 한다는 점에서 미국의 인플레이션 감축법(IRA)과 유사한 측면이 있다. 다만, 지리적 차별 조항이 없다는 점에서 인플레이션 감축법과 구별된다(조성훈, 2023).⁵²⁾

이러한 글로벌 경제 질서의 변화와 관련하여 두 가지 측면에서 우리나라의 중장기 전략에 대한 시사점을 생각해볼 수 있다. 첫째, WTO 규범 등 규칙에 기반한 통상질서의 쇠퇴에 대응하기 위한 중장기 전략의 필요성이다. 이러한 현상은 WTO 체제의 성립과 유지를 주도하였던 미국이 보호무역주의로 선회함에 따라 나타나고 있다. 특히 제3장에서 자세히 논의하는 바와 같이 트럼프 2기 행정부에 들어서면서 WTO 체제의 쇠퇴가 가속화되고 있다. 다만, 관세 정책과 관련하여 트럼프 2기 행정부의 정책이 다소 극단적임을 고려한다면 미국의 정치 지형 변화에 따른 불확실성이 상당히 존재한다. 또한, 유럽연합, 일본 등 주요 선진국이 여전히 규칙에 기반한 자유무역 체제를 지지한다는 점에서 규칙에 기반한 통상질서의 요소가 일정 부분 유지될 가능성이 있다. 이는 무역 및 글로벌 공급망에 대한 의존도가 높은 우리나라에 긍정적인 요소로 작용할 수 있으며, 향후 이러한 통상질서의 유지 및 개선에 적극적으로 참여할 유인을 준다. 이와 관련해서는 제3장에서 다시 논의한다.

둘째, 선진국을 중심으로 하는 산업정책의 부흥에 대응하기 위한 전략의 필요성이다. 위에서 살펴본 바와 같이 미국을 포함한 주요국은 자국 내 혹은 역내 공급망 및 제조 기반을 강화하기 위해 막대한 보조금을 수반하는 산업정책을 펼치고 있다. 이는 우리나라의 기업이 보조금의 수혜를 받으며 해외에 진출할 수 있는 기회로 작용하며, 이는 본문에서 살펴본 미국의 반도체 및 과학법 관련 투자 사례, 일본의 반도체 산업 육성과 관련한 투자 사례에서도 드러난다. 하지만, 지난 2021년 미국에서 반도체 및 과학법 관련 논의가 구체화되기 시작했을 때부터 지속적으로 제기된 바와 같이 이는 국내 제조 기반의 약화 및 글로벌 경쟁력 약화로 이어질 우려가 있다.

선진국을 중심으로 막대한 보조금을 수반하는 산업정책을 경쟁적으로 추진하는 이상 우리나라도 이에 대응하여 적극적인 산업정책을 추진해야 한다는 필요성에는 이미 상당 부분 공감대가 형성되어 있다. 우리나라 역시 이른바 K-칩스법을 통해 반도체 산업에 대한 지원 의지를 분명히 하였으며⁵³⁾ 2022년 제정된 국가첨단전략산업법을 통

51) 원자재 목록은 정기적으로 업데이트한다.

52) 조성훈(2023)은 이러한 특징을 고려했을 때 동 법안은 미국의 에너지법(Energy Act of 2020)과 유사하다고 보았다.

53) 편의상 K-칩스법이라는 이름이 사용되는데, 구체적으로는 조세제한특례법 개정을 통해 반도체 산업에 대한 지원을 강화하였다.

해 주요 전략산업의 육성과 관련한 법적 기반을 마련하였다.⁵⁴⁾ 또한, 최근에는 미국의 인플레이션 감축법에 포함된 직접환급제도의 도입과 관련한 논의도 배터리 업계를 중심으로 논의되고 있다(한국산업기술진흥원, 2024).

다만, 현실적으로 미국, 유럽연합, 일본, 중국 등 주요국에 비해 재원이 한정적인 상황에서는 글로벌 공급망을 고려한 보다 구체적인 전략이 필요하다. 예를 들어, 반도체 산업의 경우, 우리나라는 전통적으로 메모리 제조 분야에서 강점을 보이고 있으나 시장 규모와 수요의 안정성이 높은 비메모리 반도체(시스템 반도체)분야에서는 상당한 열세를 보이고 있다.⁵⁵⁾ 수년 전부터 비메모리 반도체 분야의 육성의 필요성이 제기되어 왔으나 2022년 기준으로 시장 점유율이 3.3%에 머무는 등(경희권, 김상훈, 2023) 아직까지는 가시적인 성과를 거두지 못하였으며, 다른 한편으로 메모리 분야에서는 범용 제품을 중심으로 중국의 추격이 거세어지고 있다. 따라서, 일본 등 주요국의 사례를 참고하여 보다 구체적인 로드맵을 수립하는 한편, 국제적인 협력관계를 형성하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

한편, 주요국이 경쟁적으로 추진하는 산업정책은 향후 통상 분쟁 및 과잉설비를 초래할 위험을 가지고 있어 이를 방지하기 위한 노력의 필요성이 대두되고 있다.⁵⁶⁾ 예를 들어, Chorzempa(2024)는 공급망 회복 탄력성을 강화하고, 보조금 경쟁을 억제하며 각국의 자원이 낭비되는 것을 방지하기 위해 최소한 G7 국가들 사이에서라도 국제협력력이 이루어져야 한다고 주장하였다.⁵⁷⁾ 이는 다시 규칙 기반의 통상질서와도 연결되는데, WTO 체제에서는 다른 국가의 보조금과 관련하여 상계관세(counterveiling duty, CVD)를 부과할 수 있도록 하였으나⁵⁸⁾ 증거를 확보하기까지 소요되는 시간 및 어려움 등으로 인해 근래에는 이에 대한 회의적인 시각이 확산되었다. 주요국을 중심으로 적극적인 산업정책이 추진되고 있으나 국제적인 공조 및 조율의 필요성 역시 제기되고 있으므로 우리나라 역시 이러한 논의에 적극적으로 참여함으로써 주요국과의 분쟁을 미연에 방지하고 협력관계를 형성할 필요가 있다.

54) 동 법에 정의된 전략산업에 대한 조세 감면은 조세특례제한법, 지방세특례제한법 등에 의거하여 이루어진다.

55) 2022년 기준으로 세계 반도체 시장에서 메모리 반도체의 비중은 약 24%, 비메모리 반도체의 비중은 약 76%이다. 우리나라는 메모리 반도체에 속하는 DRAM 시장에서 약 70%, NAND 시장에서 약 50%의 점유율을 보이고 있지만, 비메모리 반도체 분야에서는 시장 점유율이 약 3.3%에 머무르고 있다. 이와 관련한 자세한 내용은 경희권, 김상훈(2023)의 연구를 참고할 수 있다.

56) 앞서 논의한 바와 같이 보조금, 저리 대출 등 중국의 비시장 관행은 서방 국가들의 강력한 반발을 초래하였다.

57) 해당 논의는 반도체 산업을 대상으로 이루어졌다.

58) 대표적인 사례가 2024년 중국산 전기차에 대한 유럽연합의 관세조치이다. 유럽연합은 이에 앞서 수개월 간의 보조금 조사를 시행하였다.

제3장

트럼프 행정부와 글로벌 경제 질서

제1절 | 트럼프 행정부의 관세 정책 경과

제2절 | 트럼프 행정부의 관세 정책 영향

제3절 | 소결

제1절

트럼프 행정부의 관세 정책 경과

1. 관세 정책의 경과

트럼프 2기 행정부는 출범 직후부터 특정 국가(지역) 또는 품목을 대상으로 높은 관세를 부과하였다. 미국으로의 펜타닐 유입 방조, 불법 이민 방조 등을 문제삼아 멕시코와 캐나다에 관세를 부과하고, 중국에 대해서도 펜타닐 유입 방조를 문제삼아 관세를 부과한 것은 특정 국가(지역)와 관련된 대표적인 관세 부과 사례이다. 한편, 자동차 및 자동차 부품, 반도체 등과 관련해서 관세를 부과하거나 관세 부과를 예고한 것은 품목을 대상으로 하는 관세의 대표적인 사례이다. [표 3-1]에서는 Bown(2025), Atlantic Council(2025b)의 자료를 바탕으로 트럼프 2기 행정부가 부과한 주요 관세를 정리하였다. 또한, [표 3-2]에서는 Bown(2025), Atlantic Council(2025b)의 자료를 바탕으로 중국에 대해 트럼프 2기 행정부가 부과한 주요 관세를 정리하였다.

표 3-1 트럼프 2기 행정부의 관세 정책 경과

발표일	시행일	대상 국가	산업	관세율	법적 근거
2월 1일	3월 4일	→ 캐나다	USMCA 규정 미준수 품목	25%	IEEPA
2월 1일	3월 4일	→ 캐나다	USMCA 규정 미준수 에너지 품목	10%	IEEPA
2월 1일	3월 4일	→ 캐나다	USMCA 규정 미준수 포타시(potash)	10%	IEEPA
2월 1일		캐나다 →	보복관세		
2월 1일	3월 4일	→ 멕시코	USMCA 미적용 품목	25%	IEEPA
2월 1일	3월 4일	→ 멕시코	USMCA 미적용 에너지 품목	10%	IEEPA
2월 1일	3월 4일	→ 멕시코	USMCA 미적용 포타시(potash)	10%	IEEPA
2월 10일	3월 4일	→ 전 세계	철강 및 알루미늄	25%	Section 232
2월 21일		→ 캐나다	디지털세		Section 301
2월 21일		→ 유럽연합	디지털세		Section 301
2월 21일		→ 멕시코	디지털세		Section 301
2월 25일		→ 전 세계	구리		Section 232
3월 1일		→ 전 세계	원목 및 가공 목재		Section 232
3월 4일	3월 4일	캐나다 →	보복관세		
3월 12일		유럽연합 →	보복관세		
3월 12일	3월 13일	캐나다 →	보복관세		

발표일	시행일	대상 국가	산업	관세율	법적 근거
3월 26일	4월 3일	→ 전 세계	자동차	25%	Section 232 301 604
3월 26일		→ 전 세계	자동차 부품		Section 232 301 604
4월 1일		→ 전 세계	반도체 및 반도체 제조 장비		Section 232
4월 1일		→ 전 세계	의약품 및 의약품 원료		Section 232
4월 3일	4월 9일	캐나다 →	보복관세		
4월 15일		→ 전 세계	가공된 핵심 광물 및 파생 제품		Section 232
4월 22일		→ 전 세계	트럭 및 트럭 부품과 파생 제품		Section 232
5월 1일		→ 전 세계	상업용 항공기 및 제트 엔진과 부품		Section 232

자료: Bown(2025), Atlantic Council(2025b)의 자료를 바탕으로 저자 정리.

표 3-2 트럼프 2기 행정부의 관세 정책 경과(중국)

발표일	시행일	대상 국가	산업	관세율	법적 근거
2월 1일	3월 4일	→ 중국	합성 아편계 약물	20%	IEEPA
2월 1일	3월 4일	→ 중국	800\$ 이하 소액 직구 물품	120% 또는 개당 \$100	IEEPA
2월 4일	2월 10일	중국 →	보복관세		
2월 10일	3월 4일	→ 전 세계	철강 및 알루미늄	25%	Section 232
2월 25일		→ 전 세계	구리		Section 232
3월 1일		→ 전 세계	원목 및 가공 목재		Section 232
3월 4일	3월 10일	중국 →	보복관세		
3월 26일	4월 3일	→ 전 세계	자동차	25%	Section 232 301 604
3월 26일		→ 전 세계	자동차 부품		Section 232 301 604
4월 1일		→ 전 세계	반도체 및 반도체 제조 장비		Section 232
4월 1일		→ 전 세계	의약품 및 의약품 원료		Section 232
4월 4일	4월 10일	중국 →	보복관세	54%	
4월 8일	4월 8일	→ 중국	보복관세	104%	
4월 9일	4월 10일	중국 →	보복관세	84%	
4월 9일	4월 9일	→ 중국	보복관세	145%	
4월 11일	4월 12일	중국 →	보복관세	125%	
4월 15일		→ 전 세계	가공된 핵심 광물 및 파생 제품		Section 232
4월 22일		→ 전 세계	트럭 및 트럭 부품과 파생 제품		Section 232
5월 1일		→ 전 세계	상업용 항공기 및 제트 엔진과 부품		Section 232
5월 12일	5월 12일	→ 중국	보복관세(완화)	30%	
5월 12일	5월 12일	중국 →	보복관세(완화)	10%	

자료: Bown(2025), Atlantic Council(2025b)의 자료를 바탕으로 저자 정리.

[표 3-3]에는 트럼프 행정부가 2025년 4월 2일에 발표한 국가별 상호관세를 정리하였다. [표 3-3]에 표시되지 않은 국가에 대해서는 10%의 보편관세가 적용된다. 동 상호관세는 이후 4월 9일에 90일 간 유예가 선언되었고, 이에 따라 4월 10일부터 모든 국가에 대해 상호관세 대신 10%의 보편관세가 적용되고 있다.⁵⁹⁾

표 3-3 국가별 상호관세율

국가	상호관세율	국가	상호관세율	국가	상호관세율
알제리	30%	이라크	39%	나이지리아	14%
앙골라	32%	이스라엘	17%	북마케도니아	33%
방글라데시	37%	일본	24%	노르웨이	15%
보스니아 헤르체고비나	35%	요르단	20%	파키스탄	29%
보츠나와	37%	카자흐스탄	27%	필리핀	17%
브루나이	24%	라오스	48%	세르비아	37%
캄보디아	49%	레소토	50%	남아프리카공화국	30%
카메룬	11%	리비아	31%	한국	25%
채드	13%	리히텐슈타인	37%	스리랑카	44%
중국	34%	마다가스카르	47%	스위스	31%
코트디부아르	21%	말라위	17%	시리아	41%
콩고민주공화국	11%	말레이시아	24%	대만	32%
적도 기니	13%	모리셔스	40%	태국	32%
유럽연합	20%	몰도바	31%	튀니지아	28%
포클랜드 제도	41%	모잠비크	16%	바누아투	
피지	32%	미얀마	44%	베네주엘라	15%
가이아나	38%	나미비아	21%	베트남	46%
인도	26%	나우루	30%	잠비아	17%
인도네시아	32%	니카라과	18%	짐바브웨	18%

자료: The White House(April 2, 2025).

한편, 트럼프 2기 행정부는 [표 3-1] 및 [표 3-2]에 표시된 바와 같이 상당수의 관세를 국제긴급경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)에 근거하여 부과하였다. 멕시코 및 캐나다에 대해 펜타닐 유입 방조 및 불법 이민 방조 등을 문제삼아 부과한 관세와 2025년 4월 2일 발표한 상호관세가 대표적인 사례이다. 이와 관련하여 동 법이 대통령에게 관세 부과 권한을 부여하지 않는다는 비판이 제기되었다. 이를 간략하게 정리하면 아래와 같다.

59) 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순) 기준으로 향후 변경 가능성이 있다.

미국에서 관세 부과는 기본적으로 의회의 권한이며 대통령은 이를 위임받아 권한을 행사하는 구조이다(Wolff, 2025b). 따라서, 대통령이 관세를 부과하기 위해서는 근거가 되는 법률에 이에 대한 권한이 명시되어야 한다. 그런데 국제긴급경제권한법(IEEPA)에는 단기적 비상사태에 대응하기 위한 목적으로 미(美) 대통령이 무역을 제한할 수 있다고 되어 있으나, 동 법에서는 관세 부과를 직접 언급한 조문이 없다(Wolff, 2025b). 동 법이 대통령에게 관세와 관련한 권한을 일정 부분 부여한다고 하더라도 다음과 같은 문제가 남는다(Somin, 2025). 첫째, 펜타닐 유입, 불법 이민, 무역 적자가 “비상사태” 또는 “이례적이고 중대한 위협”에 해당한다고 보기는 어렵다. 둘째, 이는 경제적·정치적으로 중대한 사안에 대해서는 의회가 명확하게 위임한 법적 근거 없이 행정부가 독자적으로 권한을 행사할 수 없다는 “중대한 질문(major questions)” 원칙에 위배된다. 셋째, 관세 조치가 동 법에 의해 뒷받침된다고 하더라도 입법권의 행정부 위임에 대한 헌법적 한계를 위반한다.

이와 관련하여 미국 내에서 다수의 소송이 제기되었고, 2025년 5월 28일에 미(美) 국제통상법원(United States Court of International Trade, USCIT)은 국제긴급경제권한법(IEEPA)에 근거한 관세를 철회해야 한다고 판결하였다. 이후 트럼프 행정부는 항소하였고, 워싱턴DC의 항소법원은 1심 재판부의 관세 철회 판결의 집행을 일시적으로 유예하였다. 소송이 대법원까지 갈 수 있는 만큼 이와 관련하여 상당한 불확실성이 우려된다.

2. 관세 정책의 특징

트럼프 대통령은 국가 간 무역을 제로섬 게임으로 인식한다고 알려져 있다. 이는 각 국가가 무역을 통해 비교우위(comparative advantage)를 지니는 재화의 생산에 집중함으로써 무역 참가국 모두가 경제적인 이득을 얻을 수 있다는 전통적인 경제학의 개념과 충돌한다.⁶⁰⁾ 이러한 성향으로 인해 통상 문제에 있어 무역수지 적자 개선에 초점을 맞추게 되고, 이는 다시 대(對)미 무역 흑자국에 대한 외교적 압박으로 이어진다. 2025년 4월 2일에 발표한 상호관세는 사실상 무역적자만을 기준으로 부과되었다. 미 무역대표부(USTR)에서 관세 계산 공식을 발표하였으나 매우 자의적이고 이론적 근거가 없으며, 동 공식에 적용된 모수값이 서로 상쇄되어 결국 무역적자만이 남는 구조이다.⁶¹⁾

60) 다만, 앞서 논의한 바와 같이 경제 규모가 큰 국가가 국제 규범을 벗어나는 수준의 산업정책을 통해 자국 기업을 지원한다면 시장에 왜곡이 발생하고 다른 국가의 기업이 시장에서 퇴출됨으로써 경제적인 피해를 볼 수 있다. 이는 일자리의 중요성에 대한 인식이 높아지는 현 시점에서 더욱 두드러진다.

61) 상호관세와 관련한 자세한 논의는 강구상, 김혁중, 박은빈(2025)을 참고할 수 있다.

이러한 맥락에서 트럼프 대통령에게 동맹국(우방국) 여부는 통상정책에 있어 중요한 고려대상이 아닌 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 경제 및 안보 측면에서 전통적으로 미국과 긴밀하게 협력하였던 유럽연합에 대해서도 미국을 착취하기 위해 결성되었다고 주장할 만큼 적대적인 입장을 가감없이 드러낸다. Mulder(2025)는 트럼프 행정부가 관세 등을 통해 적대국(adversaries)보다 동맹국을 더욱 압박하며, 이는 경제적인 강압이 적대국보다 동맹국에게 더욱 효과적이기 때문이라고 지적한다.⁶²⁾ [표 3-3]에 나타난 바와 같이 2025년 4월 2일 발표한 상호관세에서도 상당수의 동맹국들이 미국과 외교 관계가 안좋은 국가들보다 더 높은 관세를 적용받았다. 예를 들어, 유럽연합, 일본, 한국 등 전통적인 미국의 동맹국에 대해서는 각각 20%, 24%, 25%의 상호관세가 부과된 반면, 이란과 같이 미국과 오랫동안 외교적인 갈등을 빚고 있는 일부 국가에 대해서는 10%의 보편관세만이 부과되었다.

트럼프 2기 행정부는 관세를 광범위한 대외 정책에 활용하고 있다. 트럼프 대통령은 미국으로의 펜타닐 유입 방조, 불법 이민 방조 등을 문제삼아 멕시코, 캐나다에 관세를 부과하였는데, 이는 무역이나 산업 등 경제와 직접적인 관련이 없는 분야의 문제를 해결하기 위해 관세를 활용한 사례이다. 중국에 대해서도 미국으로의 펜타닐 유입 방조를 명목으로 관세를 부과하였다. 다만 앞서 기술한 바와 같이 이들 관세는 국제긴급경제권한법(IEEPA)에 근거하여 부과되었는데, 미국 내에서 이와 관련한 소송이 진행중이며 1심 재판부는 관세 취소 판결을 내린 바 있다.

이와 더불어 트럼프 행정부는 예상되었던 바와 같이 관세 정책과 관련하여 기존의 합의를 무시하고 있다. 멕시코와 캐나다는 미국과 1994년 북미 자유 무역 협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)을 체결하였고, 트럼프 1기 행정부 시기에 이를 개정한 USMCA가 발효되었으나 트럼프 2기 행정부 출범 직후 관세 부과 대상이 되었다. 이후 2025년 4월 2일에 모든 국가에 대해 10%의 보편관세(universal tariff) 또는 10%가 넘는 상호관세(reciprocal tariff)가 부과됨으로써 우리나라와 같이 미국과 자유무역협정을 체결한 모든 국가에 대해서도 관세를 부과하는 것이 공식화되었다. 상호관세는 이후 90일 간 유예되었으나 그 대신 기존에 상호관세를 적용받던 국가들에게도 10%의 보편관세가 적용된다.

한편, 트럼프 행정부는 관세를 통해 미국의 제조업 기반을 재건하고 관련 일자리를 창출한다는 것을 또다른 중요한 목표로 내세우고 있다. 이는 앞서 제2장의 논의와도 직접적으로 연결된다. 2016년, 2024년 대선에서 미시간, 위스콘신, 펜실베이니아, 오하이오 등 이른바 러스트 벨트(Rust Belt)의 주요 경합주는 트럼프 대통령의 당선에 주

62) 이는 미국과의 관계에 대한 기대와 우선순위가 높을 수록 미국의 경제적 압력이 효과적이기 때문이다. 하지만 이는 미국이 확고한 경제적 우위를 지니는 양자 관계에서만 성립하며, 보호무역주의와 중상주의가 강화되고 글로벌 경제질서가 더욱 다극화될수록 효과가 감소한다.

요한 역할을 하였으며, 이러한 지역의 노동자 계층은 트럼프 대통령의 주요 지지층이다. 트럼프 1기 행정부에서 4년간 무역대표(USTR)을 역임하였던 라이트하이저(Lighthizer)는 관세를 통해 미국의 제조업 기반을 재건하고 이를 통해 노동자 계층이 중산층으로 올라설 수 있도록 해야 한다고 강력하게 주장한 바 있다. 트럼프 대통령의 통상정책 서사에서 핵심적으로 강조되는 인식은, 기존 정치권이 기업의 이익을 우선시하고 자유무역에 과도하게 의존한 결과 미국 제조업이 쇠퇴하고 중산층이 붕괴했으며, 미국이 타국으로부터 착취를 당해왔다는 것이다.

이러한 관점에서 전 세계를 대상으로 하는 트럼프 대통령의 관세 정책은 기존의 불공정한 무역 관계를 바로잡아 만성적인 무역적자 문제를 해소하는 동시에 미국의 제조업을 재건하여 노동자 계층이 다시 중산층으로 올라서도록 하는 핵심적인 수단이 된다. 트럼프 대통령은 관세 부과를 발표하면서 더 많은 기업이 미국에서 생산해야 한다고 또는 미국에서 생산하면 관세가 없다고 반복적으로 강조하고 있다.

제2절

트럼프 행정부의 관세 정책 영향

1. 향후 관세 정책의 전망

가. 미국 내 정책 목표 달성 가능성

트럼프 2기 행정부의 관세 정책에 대해서는 전망이 쉽지 않다. 앞서 기술한 바와 같이 양자 간 무역적자 개선 및 미국 내 제조업 재건(리쇼어링)이 대표적인 목표이지만, 많은 전문가들이 이러한 목표의 달성과 관련하여 회의적인 전망을 내놓고 있다.

먼저, 관세를 통한 무역적자의 실질적인 개선은 이론적으로나 실증적으로나 가능성이 낮다. 무역적자는 국민계정항등식에서 총저축과 총투자의 차이와 같으며 이 차이가 변하지 않으면 전체 무역적자는 줄어들지 않는다. 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)에서 트럼프 행정부가 부과한 관세의 크기는 국가별로 차이가 있는데, 이는 단지 높은 관세율이 적용되는 국가로부터의 수입을 낮은 관세율이 적용되는 국가로부터의 수입으로 대체하는 효과를 갖는다(Obstfeld, 2025b). 이러한 현상은 트럼프 1기 행정부 시기의 대(對)중 관세 정책을 통해서도 확인할 수 있다. 미·중 무역전쟁 과정에서 부과된 대(對)중 관세는 중국으로부터의 수입 비중을 줄였지만, 이는 다른 국가로부터의 수입으로 대체되었다(Haberkorn et al., 2024; 박성준, 2024).

이러한 관점에서 미국 정부가 무역수지를 개선하기 위해 시행할 수 있는 가장 효과적인 정책은 만성적인 재정적자를 감축하는 것이며(Obstfeld, 2025a), 이는 Gagnon(2017)의 실증분석을 통해서도 뒷받침된다. Gagnon(2017)에 따르면 재정정책과 외환시장 개입이 경상수지에 영향을 미치는 주된 요인이며, 무역장벽은 경상수지에 별다른 영향을 미치지 못한다. 하지만, 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)에서 트럼프 대통령과 공화당은 오히려 이와는 반대되는 방향의 정책을 추진하고 있는데, 지난 5월 22일 공화당의 주도로 미(美) 하원을 통과한 예산조정법안(reconciliation bill)이 만약 상원에서 그대로 통과될 경우 향후 재정적자가 크게 증가시킬 것으로 전망된다.

또한, 다양한 연구는 관세 인상이 물가 상승으로 연결된다고 지적한다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 트럼프 1기 행정부의 관세는 물가 상승으로 연결되었다는 연구 결과들이 제시된 바 있다. 또한 Obstfeld(2025b)는 관세를 통해 무역적자 문제를 해소하지 못하면 달러화 평가절하를 위해 미(美) 연방준비제도에 금리를 인하하라는 정치적 압력이 커지겠지만⁶³⁾, 미국이 경기침체에 진입하지 않는 한 대폭적인 기준 금리 인하는

인플레이션을 유발할 것이라고 지적하였다. 실제로 트럼프 대통령은 파월(Powell) 연방준비제도 의장에게 기준 금리를 인하하라고 압박하고 있으나 연준은 스태그플레이션(stagflation)에 대한 우려로 인해 이러한 압력에도 불구하고 금리 인하에 신중한 입장을 보이고 있다.

다음으로, 트럼프 대통령이 강조하는 미국의 제조업 재건(리쇼어링)에 대해서도 회의적인 전망이 이어지고 있다. 이와 관련하여 Froman(2025)은 기업은 투자를 결정함에 있어 예측 가능한 정책 환경을 중시하지만 트럼프 행정부의 관세 정책은 오히려 불확실성을 확대시킨다고 지적한다. Reinsch(2025)는 리쇼어링은 장기적인 결정이며, 기업이 신규투자와 관련하여 투자 대상국이 법치주의(rule of law)에 기반하고 자의적 정부 개입이 없는지, 정책의 안정성이 유지되는지, 그리고 상업적 분쟁을 투명하고 효율적이며 공정하게 해결할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있는지를 핵심적으로 검토하는데, 트럼프 대통령은 이 세 가지 요소를 모두 훼손하고 있다고 비판하였다. 파이낸셜 타임즈(Financial Times)의 부편집장인 포루하(Foroohar)는 산업정책이 수반되지 않는다면 관세에 대한 불확실성으로 인해 투자 수익 회수에 긴 시간이 필요한 제조업이나 에너지와 같은 분야에서의 투자가 부진할 것이라고 지적하였다(Financial Times, April 21, 2025).

실증적으로도 앞서 제2장에서 언급한 바와 같이 Freund et al.(2024); Flaaen and Pierce(2024) 등의 연구는 트럼프 1기 행정부의 대(對)중 무역전쟁 관세에 적어도 단기적으로는 유의미한 리쇼어링 효과를 내지 못했다고 보고하였다. 또한, Caldara et al.(2020)의 연구는 2018년의 무역 정책 불확실성(trade policy uncertainty)이 미국 내 투자를 약 1.5% 가량 감소시켰다고 보고한다. 한편, Firooz, Leduc, and Liu(2025)는 무역 정책 불확실성이 상승하면 기업은 해외 공급처에 대한 의존도를 줄이기 위해 생산 및 유통을 자국으로 이전할 유인을 갖게 되지만, 기업이 자동화 등 노동을 대체하는 기술을 활용할 수 있는 경우에는 고용과 관련한 효과가 제한적이라고 지적한다.

따라서, 일부 글로벌 기업이 미국 내 생산 및 투자 확대 등을 발표하고 있지만 전반적으로 리쇼어링이 이루어질지, 그리고 리쇼어링이 미국 내 양질의 일자리 창출로 이어질지는 아직 미지수이다.⁶⁴⁾ 보고서 작성 시점(2025년 6월 중순)에서 미(美) 국제통상법원(USCIT)이 트럼프 행정부가 국제긴급경제권한법(IEEPA)에 근거하여 부과한 관세에 대해 내린 취소 판결과 이에 대한 항소법원의 일시적인 유예 결정은 글로벌 기업의 투자와 관련한 불확실성을 더욱 높일 것으로 보인다. 이에 많은 기업이 관세와 관련

63) 앞서 정리한 바와 같이 Gagnon(2017)은 실증분석 결과를 토대로 재정정책과 더불어 외환시장 개입을 경상수지에 영향을 미치는 주요 요인으로 지목하였다.

64) 투자 발표는 후에 규모가 축소되거나 번복될 수 있다.

한 사항이 명확해질 때까지 결정을 연기할 가능성도 제시된다. 앞서 기술한 바와 같이 Haberkorn et al.(2024)의 연구에서는 미국의 기업들이 트럼프 행정부 시기에 시작된 대(對)중 무역전쟁 관세와 관련한 불확실성이 해소될 때까지 중국의 공급선 변경을 미루었다고 분석한 바 있다.

나. 미·중 무역전쟁 전망

트럼프 대통령의 관세 정책은 미·중 기술패권경쟁과 맞물려 향후 국제 경제 질서에 중대한 영향을 미칠 수 있을 것으로 전망된다. 새로운 미·중 무역전쟁의 결과에 대해서는 전문가별로 의견에 차이가 있다.

먼저, Posen(2025)은 트럼프 행정부가 미·중 무역전쟁에서 미국이 확전 우위(escalation dominance)를 가지고 있다고 여기지만, 다음과 같은 이유로 실제로는 중국이 확전 우위를 가지고 있다고 지적한다. 미·중 무역전쟁과 관련하여 대(對)미 무역흑자를 기록하고 있는 중국의 손실은 금전적인 측면에 주로 한정되고, 심각한 물자(서비스 포함) 부족 사태를 겪을 위험이 적으며, 미국으로 수출하던 품목을 국내에서 소비하거나 다른 국가에 수출할 수 있다. 트럼프 1기 행정부 시기에도 중국은 미국으로 수출하지 못한 제품을 다른 국가로 수출하였다. 또한, 국내 소비 진작은 그동안 미국을 비롯한 서방 국가들이 중국의 과잉설비(overcapacity) 문제를 해결하기 위해 중국 측에 요구하였던 사안이기도 하며 장기적으로 중국의 경제 성장에 도움이 될 수 있다.

이와는 반대로 중국과의 무역에서 적자를 기록하고 있는 미국은 자국내에서 효율적으로 생산하지 못하는 제품과 서비스를 포기해야 하고, 지출이 저축보다 많기 때문에 물자 부족 사태를 겪을 위험이 크며, 무역적자로 인해 자본을 수입하는 국가이므로 정부에 대한 신뢰의 저하나 사업 환경의 질적 저하에 취약하다. 트럼프 행정부의 관세 정책과 이에 따른 공급망 불확실성은 미국으로의 투자 감소와 부채(국채)에 대한 금리 상승으로 연결될 수 있다. Posen(2025)은 이러한 측면에서 미국이 의약품 재료, 차량이나 가전제품용 범용 반도체(legacy chips), 핵심원자재(무기 용도 포함) 등 다양한 핵심 투입물 부족에 직면할 것으로 우려하였으며⁶⁵⁾, 트럼프 행정부가 다른 국가의 공급선을 확보하거나 자국내에서 생산하는 대안을 마련하지 않고 성급하게 중국으로부터의 수입 단절을 시도하였다고 비판하였다. 이와 더불어 트럼프 행정부의 대외 정책으로 인한 미국 내 투자 감소 및 생산 능력 감소는 중국을 포함한 외국의 레버리지 증가

65) Matthews(2025)는 트럼프 행정부의 대(對)중 관세에 대응하는 중국의 희토류 수출 제한 조치가 미국의 안보 역량을 위협할 것으로 우려하였다. 이는 중국이 전세계 희토류 채굴의 약 70%, 가공의 약 90%를 차지하며 5세대 전투기(F-35), 6세대 전투기(F-47) 등 주요 첨단무기에 사용되기 때문이다. 희토류는 이들 무기 뿐만 아니라 로봇, 드론, 전기차 등 주요 첨단기술 산업에서 사용된다. 한편, Schroder(2025)는 트럼프 행정부가 4월 2일 발표한 관세에서 이트륨(Yttrium)과 같은 희토류를 제외함으로써 스스로 취약점을 노출시켰다고 평가하였다.

로 이어질 것으로 우려하였다.

Roberts(2025)와 Politico(April 16, 2025) 등은 중국이 다양한 측면에서 미국과의 무역전쟁에 대한 준비가 잘 되어 있다고 평가한다. 먼저, 체제의 특성상 중국의 정치 지도자들은 미국의 정치인에 비해 여론의 압력에 적게 노출된다. 이와 더불어 중국은 2018년 미·중 무역전쟁 발발 이후 미국 및 서방 국가들에 대한 수출 비중을 감소시키는 한편 동남아 국가와 일대일로 참여국에 대한 수출 비중을 증가시켜왔으며, 콩(soybean) 등 주요 원자재(commodity) 수입처에 대해서도 미국을 대체하여왔다. 트럼프 2기 행정부의 관세 정책이 본격화된 후에는 시진핑 주석이 동남아 국가들을 순방하는 등 이에 대한 전 세계적인 반감을 유럽이나 동남아 국가들과의 관계 개선 기회로 활용하는 모습을 보이고 있다.

반면, Brooks and Vagle(2025)은 중국의 GDP와 제조업 역량이 과장되어 있다고 주장하며 미국이 중국에 우위를 점하고 있다고 평가한다. 중국의 GDP 수치는 신뢰도가 낮을 뿐만 아니라 GDP의 일부는 전혀 내지 못하는 과잉 투자로 구성되어 있다고 비판한다. 또한 많은 전문가가 중국의 제조업 역량을 높게 평가하지만 이들 중 상당수가 미국 등 해외 기업에 의해 통제된다고 지적한다. Beckley(2025)는 첨단 기술, 식량, 에너지를 미국 또는 미국의 동맹국에 의존하는 중국의 미국에 대한 의존도가 미국의 중국에 대한 의존도보다 낮다고 평가한다.

다만, Czin(2025b), DiPippo(2025) 등은 중국의 전반적인 경제 상황보다는 전기차, 배터리 등 첨단 기술 및 제조업 분야의 성장과 견고함에 주목해야 한다고 주장한다. 이들 산업은 시진핑 주석이 제시한 기술-산업 중심 경제 비전의 핵심으로, 중국은 이러한 첨단기술 산업에 집중하는 전략적 선택을 하였다고 판단하였다. 첨단기술 산업이 경제 전체에서 차지하는 비중이 낮아 전반적인 침체를 반전시키지는 못하지만 기술자립과 같은 중국 정부의 목표가 점차 실현되고 있으며, 지방 정부의 재정적인 어려움에도 불구하고 이들 산업에 대한 지원에는 별다른 문제가 없다는 논의이다. 또한 Czin(2025a)은 인구 구조, 부채, 디플레이션 등 중국 경제의 난항이 미국의 무역 정책이 아닌 수십 년 간의 국내 정책에서 비롯되었기 때문에 중국이 미국의 압력에 큰 영향을 받지 않을 것으로 전망하였다.

이처럼 미·중 무역전쟁에서 어느 국가가 우위를 가지고 있는지에 대한 평가는 전문가별로 차이가 있다. 다만, 두 강대국 간 무역전쟁은 필연적으로 불확실성을 급격히 증가시키고 국제무역을 위축시키기 때문에 두 국가 뿐만 아니라 전 세계에 타격을 줄 것으로 우려된다.

한편, 미·중 간 무역협상과 관련하여 Czin(2025a)은 중국이 미국과의 무역협상에서 트럼프 행정부가 중간선거 이전에 자국민에게 내세울 수 있는 결과가 필요하다는 약점

을 이용하여 대미 투자 심사 완화, 기술 제재 취소, 아시아 지역 안보에서의 미국의 후퇴 등을 요구할 것으로 전망하였다. 또한, WTO 가입 당시 약속하였던 시장 경제로의 이행 역시 지켜지지 않았다는 점을 상기하며 중국과의 무역협상이 장기화된다면 협상이 체결되더라도 중국이 이를 이행하지 않고 다음 행정부와 새로운 협상을 개시할 것으로 우려하였다.

2. 글로벌 경제 질서에 대한 영향

가. WTO 체제에 대한 영향

미국은 트럼프 1기 행정부 이래로 WTO 체제에서 이탈하고 있다. 표면적으로는 트럼프 대통령이 이를 주도하는 것으로 비쳐지지만, Beckley(2025)는 트럼프 대통령이 미국의 전략적 방향을 설계하기보다는 장기간 누적된 글로벌 리더십에 대한 불만과 미국의 전략적 내향화를 유도하는 구조적 요인을 분출시키는 역할을 한다고 평가한다. 보다 근본적인 원인은 세계질서의 유지와 미국의 경제적 번영에 기여하였던 기존의 자유주의 무역 질서가 냉전 종식을 기점으로 유용성이 급격히 줄어들었고, 이후에는 미국의 제조업 공동화와 양극화를 초래하였을뿐만 아니라 중국과 러시아가 이러한 자유주의 무역 질서를 악용하는 것을 방지하지 못하였다는 비판적인 인식이다(Beckley, 2025). 특히 미국이 냉전 종식 이후 중국과 러시아를 자유주의 무역 질서에 편입시킴으로써 가장 위험한 적대국의 국력을 향상시켰다는 비판이 제기된다(Brands, 2025; Beckley, 2025).

이와 더불어, 한 때 자유주의 질서를 수호하는 한 축이었던 동맹국들이 미국에 지나치게 의존적이 되었으며 이로 인해 미국의 힘을 강화하기보다는 오히려 약화시키고 있다는 비판적 인식이 확산되었다(Brands, 2025; Beckley, 2025). 동맹국들이 안보 측면에서 미국에 더욱 의존하면서 국방비 지출을 축소하는 대신 복지를 강화하고, 다른 한편으로는 중국 및 러시아에 대한 경제적인 의존 관계를 강화한 반면, 중국과 러시아와 같은 권위적인 국가들은 적극적으로 군사력을 증강하였다는 것이다.

이처럼 자유주의 또는 다자주의 질서가 한계에 도달하였다는 인식이 확산함에 따라 미국은 더욱 적극적으로 자신의 이익을 추구할 유인이 강화되고 있다. WTO 체제가 출범하면서 당사국 간 무역협상의 여지가 크게 감소하였는데, 이러한 변화는 전 세계에서 가장 큰 소비 시장을 가지고 있는 미국의 입장에서는 협상력을 약화시키는 제약으로 작용하는 측면이 있었다고도 볼 수 있다.(Alden, 2019). 다만, 자유주의 무역 질서에 대한 비판적 인식이 트럼프 2기 행정부의 관세 정책을 정당화하는 근거가 되지는 못한

다는 점에 유의할 필요가 있다.

2025년 4월 2일에 발표된 상호관세는 규칙에 기반한 국제무역 시스템의 쇠퇴를 더욱 가속화할 것으로 우려된다(Wolff, 2025a). 동 상호관세는 WTO의 최혜국(most favored nation, MFN) 원칙을 정면으로 위배한다. 동 원칙에 따르면 회원국은 자유 무역협정 체결국을 제외한 다른 모든 회원국에 동일한 관세를 부과해야 한다. 예를 들어 국가 A가 국가 B로부터 수입하는 상품 X에 대한 관세를 인하하였다면, 국가 A는 국가 C로부터 수입하는 상품 X에 대해서도 인화된 관세를 적용해야 한다. 따라서, 트럼프 행정부의 상호관세는 이를 정면으로 위배하는 조치이다.

다른 한편으로, 미국과 무역협상을 하는 개별 국가들 역시 딜레마 상황에 처한다(Wolff, 2025a). 원칙적으로 어느 국가가 미국으로부터 수입하는 특정 상품에 대한 관세를 인하한다면, 동 국가는 다른 국가로부터의 수입품에 대해서도 동일한 관세를 적용해야 한다. 예를 들어, 미국은 자국이 유럽연합으로부터 수입하는 자동차에 2.5%의 관세를 부과하는 반면 유럽연합은 미국산 자동차에 10%의 관세를 부과한다는 불만을 제기해 왔는데, 만약 협상 과정에서 유럽연합이 미국산 자동차에 대한 관세를 인하한다면 원칙적으로는 다른 국가에 대해서도 동일한 관세를 적용해야 한다. 하지만, 관세는 자국(역내) 산업 보호 등과 같은 효과를 가지고 있으며, 다양한 경제적 여건을 고려하여 산정되는데 이를 갑자기 변동할 경우 자국(역내) 산업에 대한 충격과 같은 다양한 부작용이 나타날 수 있다. 앞서 예시로 든 유럽연합의 경우, 중국산 전기차의 수입이 급격히 증가하면서 자국의 산업을 보호하기 위해 중국산 자동차에 대해 보조금 조사를 거쳐 상계관세를 부과한 상태이다. 이처럼 미국과 협상을 해야 하는 개별 국가 역시 WTO의 최혜국 원칙을 준수할 것인지에 대해 갈등 상황에 놓이게 된다.

일각에서는 유럽연합, 일본 등 주요국을 중심으로 미국을 배제한 규칙 기반 무역질서를 확립해야 한다는 의견도 제시된다. 이는 많은 국가들이 자국의 경제를 위해 안정적인 대외 무역 질서를 필요로 하기 때문이다. 이와 관련해서는 아래에서 다시 논의한다.

나. 국제적인 대(對)중 견제 심화 가능성

일각에서는 미국의 관세 정책을 중국을 고립시키기 위한 전략의 일환으로 해석한다. Politico(April 16, 2025) 등 다양한 언론 기사에 따르면 미국은 각국과의 협상 과정에서 대(對)중 투자 최소화, 중국의 우회수출(환적) 방지, 중국의 과잉생산 제품 흡수 방지 등을 요구하고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 연합뉴스(2025.6.3.)의 보도에 따르면, 트럼프 행정부는 베트남에 중국에 대한 의존도를 축소할 것을 요구한 것으로 알려졌다. 베트남은 2018년 미·중 무역전쟁 이후 대(對)미 수출이 급증한 대표적인 국가인데, 이와 동시에 대(對)미 수출에 포함된 중국의 부가가치 역시 증가하는 등 중국에

대한 공급망 의존도가 높아진 것으로 평가받는다(박성준, 2024). Furman(2025)에 따르면 최근 무역협상을 총괄하고 있는 베센트(Bessent) 재무장관이 중국에 대응하기 위한 이른바 “자유무역 연대(free trade coalition)”를 추구하는 것으로 알려져 있다.

동맹국과 협력하여 공동으로 중국에 대응해야 한다는, 또는 동맹국을 중심으로 새로운 블록(bloc)을 형성해야 한다는 주장은 최근 서방의 여러 연구자들이 지속적으로 제기하고 있다(Friedberg, 2024; Beckley, 2025; Brooks and Vagle, 2025; Campbell and Doshi, 2025; Miller, 2025). 다만, 구체적인 형태 및 범주와 관련해서는 전문가 별로 의견이 다르다. Friedberg(2024)는 중국의 과잉설비(overcapacity)에 대응하는 방안으로 이른바 무역 방어 연대(trade defense coalition)을 제안하였는데, 이를 위해 미국이나 유럽연합 등 주요국이 공동으로 특정 중국산 제품에 대해 동일한 수준의 관세를 부과하거나 쿼터를 설정하고 해당 제품이 제3국 제품의 생산에 사용된다면 이에 대해서도 그 비중에 비례하는 관세를 부과해야 한다고 주장하였다. Brooks and Vagle(2025)은 중국의 해외 의존도에서 발생하는 서방의 레버리지를 유지해야 한다는 측면에서 현 시점에서 중국과의 디커플링은 바람직하지 않지만, 비상시를 대비하기 위해 동맹국과의 전략적 공조 및 계획 수립이 필요하다고 주장하였다.

한편, Campbell and Doshi(2025)과 Beckley(2025)는 범위를 더욱 확장하여 경제뿐만 아니라 군사적인 협력까지 고려한 광범위하면서도 강력한 협력 체계를 제안하였다. Campbell and Doshi(2025)는 중국의 광범위한 제조업 기반이 경제적·군사적 우위로 연결될 것을 우려하였는데, 이는 생산성이 비슷해지면 많은 인구나 광범위한 지역 확장성(broader geographic reach)을 가진 국가가 규모 확장(scale-up)을 통해 이보다 규모가 작은 선발 주자를 압도할 수 있다고 보았기 때문이다. 미국이 20세기에 이러한 과정을 거쳐 패권국이 되었으며, 중국의 위협에 적절히 대응하지 못한다면 중국이 경제적·군사적으로 미국을 넘어설 수 있다고 우려하였다. 미국과 동맹국의 군사적, 경제적, 기술적 역량을 통합하면 중국에 대한 확실한 우위를 가질 수 있으므로 동맹국을 미국에 의존하는 국가로 바라보는 관점을 버리고 동맹 체제를 역량 통합을 위한 플랫폼으로 탈바꿈해야 한다고 주장하였다.

Beckley(2025)는 제2차 세계대전 이후 미국이 주도한 자유주의 질서가 이미 수명을 다하였음을 지적하며 주요 동맹국을 중심으로 하는 새로운 경제·군사 블록(bloc)을 만들어야 한다고 주장하였다. 경제적인 측면에서는 (1) 동맹국 간 시장 통합과 중국에 대한 공동의 관세 또는 규제 정책 시행 (2) 반도체, 통신, 에너지, 첨단 제조 등 핵심 분야에서의 중국 및 러시아와의 디커플링 (3) 투자심사(investment screening), 수출 통제, 산업 보조금에 대한 공동의 규칙 제정과 같은 산업정책 공조 (4) 첨단기술 제품의 공동 생산을 포함하는 무역협정(trade deal)을 체결 등을 제안하였다.

다만, 트럼프 행정부 내에 실제로 이러한 전략에 대한 구체적인 논의가 있다고 하더라도 성공 가능성에 대해서는 회의적인 견해가 제시된다.⁶⁶⁾ 이는 크게 두 가지 이유 때문이다(Matthews, 2025). 첫째, 다른 국가들이 미국에 협력하지 못하도록 중국이 수출 제한 등의 조치를 통해 압박할 수 있다. 미국의 동맹국(우방국)들 역시 중국에 대한 공급망 의존도가 높다는 것을 고려한다면 이러한 조치는 실질적인 효과를 가진다. 둘째, 트럼프 2기 행정부의 관세로 인해 미국과 동맹국(우방국) 간 신뢰가 훼손되고 갈등이 심화되고 있다. 이는 동맹국(우방국)이 경제적 손실을 감수하고 미국과 협력하여 중국을 견제할 유인을 현저히 낮춘다.

다. 미국의 역할이 축소된 글로벌 경제 질서의 형성 가능성

트럼프 2기 행정부의 관세 정책으로 인해 WTO의 쇠퇴가 가속화되고 미국과 동맹국(우방국) 간 갈등이 심화됨에 따라 동맹국(우방국)들이 미국으로부터 공급망(수출 시장) 다변화를 추구하거나 중국과의 관계를 강화할 가능성, 또는 미국을 배제한 새로운 규칙 기반 협력 체계를 형성할 가능성 및 필요성도 제시된다(Solís, 2025; Miller, 2025; Furman, 2025; Bland, 2025; Kuok, 2025).

예를 들어, Solís(2025)는 트럼프 행정부의 글로벌 관세 전쟁에 대응하여 전통적인 미국의 동맹국인 일본이 취할 수 있는 전략의 하나로 미국으로부터의 디리스킹을 제시하였다. 일본은 이미 트럼프 대통령이 일방적으로 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 탈퇴를 선언하자 이를 대체한 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)의 성립을 주도한 바 있다. 다만, 안보 측면에서의 미국에 대한 높은 의존도가 미국으로부터의 디리스킹에 걸림돌이 될 수 있다고 진단하였다. Furman(2025)은 트럼프 행정부의 관세 정책에 대응하여 유럽연합이 다른 국가들과의 경제적 통합을 통한 다변화를 추구하고, 더 중요하게는 역내 국가 간 경제적 통합을 더욱 심화해야 한다고 강조하였다.

Bland(2025)는 동남아 국가들이 그동안 미국의 공급망 재편에 협력했음에도 불구하고 상호관세로 인해 불공정한 대우를 받고 있다는 인식을 가지고 있으며, 트럼프 행정부의 정책은 중국과의 관계를 더욱 밀접하게 만들 수 있다고 우려하였다. 미국이 동남아 국가들을 압박하고 있는 반면, 시진핑 주석은 최근 동남아 국가들과의 더 깊은 경제 통합과 중국 기업의 시장 확대를 추진하고 등 미국과 상반된 행보를 보이고 있다. Kuok(2025) 역시 동남아 국가들에게 미국과 중국 가운데 한 국가를 선택하도록 강요하면 이들 국가는 결국 중국을 선택하게 될 것으로 우려하였다.⁶⁷⁾ Bland(2025)는 현

66) Politico(April 16, 2025)에 따르면 트럼프 대통령의 측근들도 이러한 협상 전략이 성공적으로 작동할지에 대해서는 확신하지 못하고 있다.

67) Bland(2025)와 Kuok(2025)에 따르면 동남아 국가들과 중국과의 관계는 다소 복잡한 측면이 있다. 동남아 국가들은 경제적

상황에 대한 해법으로 동남아 국가들이 비관세 장벽 제거, 규제 공조 등을 통해 지역 내 통합을 강화하고 무역을 촉진할 것을 제안하였다.

이러한 논의는 트럼프 2기 행정부의 통상정책이 많은 국가들에게 새로운 공급망 위협으로 작용하고 있으며, 이를 극복하기 위해서는 새로운 규칙 기반의 협력 체계를 형성할 필요성이 있음을 보여준다. 이는 상당수의 국가들이 자국의 경제를 위해 다른 국가들과 안정적으로 교역할 수 있는 대외 경제 환경을 필요로 하기 때문이다. 유럽연합이나 동남아 국가들이 역내 통합은 경제적 규모 등의 측면에서 이러한 블록이 안정적인 대외 경제 환경을 구축하고 확장하는 토대가 될 수 있다는 점에서 상당한 시사점을 갖는다.

측면에서 중국과 긴밀히 협력하고 있으며, 중국산 중간재를 사용하여 생산한 제품을 미국이나 유럽과 같은 선진국으로 수출한다. 따라서 이들 국가는 글로벌 통상질서의 붕괴가 자국의 성장에 돌이킬 수 없는 타격을 줄 것으로 우려한다. 하지만 다른 한편으로는 막대한 보조금을 지원받는 중국의 기업들이 자국 시장을 잠식할 것을 경계하고 있으며, 안보 측면에서는 미국의 영향력을 통해 중국을 견제할 수 있다는 점에서 미국을 필요로 하는 측면이 있다.

제3절

소결

트럼프 2기 행정부의 통상 정책은 글로벌 경제의 불확실성을 크게 증가시키고 있을 뿐만 아니라 향후 글로벌 경제 질서의 중장기적인 변화 방향에 있어서도 혼란을 가중시키고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 규범에 기반한 WTO 체제의 쇠퇴가 가속화되는 것은 기정사실화되는 가운데 미국이 동맹국과의 공조를 통해 대(對)중 견제를 강화할 가능성과 동맹국들이 미국을 배제한 새로운 규칙 기반의 글로벌 경제 질서를 형성할 가능성이 모두 제기된다.

먼저, 상호관세로 인한 주요국과의 갈등을 고려할 때 많은 국가가 중국으로부터의 공급망 단절 위험을 감수하면서까지 미국의 대(對)중 견제에 적극적으로 동참할 것이라고 전망하기는 다소 어려운 측면이 있다. 상당수의 국가들은 미국과 중국 가운데 한 쪽을 선택하기보다는 두 강대국 모두와 원활한 경제적 관계를 유지하고자 노력하기 때문이다. 다만, 무역협상 과정에서 여러 국가가 미국의 압력으로 인해 자국을 통한 중국의 우회수출을 방지하는 장치를 마련하는 등 소극적으로 협력할 가능성은 어느 정도 열려 있다. 유럽연합의 경우, 폰 데어 라이엔 집행위원장이 중국의 비시장 관행, 과잉생산설비 등의 문제와 관련하여 우려를 표명하였고, 수개월 간의 보조금 조사를 거쳐 중국산 전기차에 상계관세를 부과한 바 있어 기본적인 문제 의식에는 공감하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 미국과의 갈등이 심화된 현 시점에서 대(對)중 견제에 있어 어느 수준까지 협력이 가능할지는 역시 미지수이다. 다만, 동맹국과의 공조를 통한 대(對)중 견제라는 전략 자체는 이미 바이든 행정부 시기에도 제시되었던 만큼 미국의 정치 지형 변화에 따라 이러한 논의가 다시 표면화되거나 구체화될 가능성은 여전히 남아있다. 따라서, 미국 내 관련 논의에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다.

미국이 배제된 새로운 규칙 기반의 글로벌 경제 질서는 단기간에 성립되기는 어려울 것으로 전망된다. 하지만, 유럽연합, 동남아 지역 등 대규모 경제권을 중심으로 하는 역내 통합의 강화는 미국의 통상 정책으로 인한 혼란에 대응하기 위한 좋은 수단이 될 뿐만 아니라 새로운 글로벌 경제 질서를 구성하기 위한 기반이 될 수 있다. 지역 내 협력을 통한 대규모 경제권의 형성은 시장의 확대 및 공급망 다변화 등을 통해 그 자체로도 경제적인 혜택이 발생할 뿐만 아니라 우리나라를 비롯한 많은 국가들이 필요로 하는 예측 가능한 대외 경제 환경의 바탕이 될 수 있다는 점에서 중요도가 높다.

이와 관련하여 우리나라 역시 중장기적으로 주변국과의 경제 협력 및 통합을 적극적

으로 추진할 필요가 있다. 동남아 지역이나 일본은 지리적으로 가까우면서 우리나라와 마찬가지로 예측 가능한 대외 경제 환경을 필요로 한다는 점에서 좋은 협력 대상이다. 유럽연합은 지리적으로는 멀지만 미국 다음으로 거대한 경제권을 형성하고 있고 중국산 전기차에 대한 상계관세 부과를 위해 수개월 간 보조금 조사를 수행할 만큼 규칙 기반의 질서를 유지하고자 하는 의지를 가지고 있다는 점에서 중요도가 높다. 이와 유사한 맥락에서 Malmström and Yeo(2025)는 유럽연합과 한국이 모두 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(CPTPP)에 가입할 것을 제안하였다. 이 경우 CPTPP 회원국의 GDP가 글로벌 GDP의 30%를 상회하게 되는데, 이는 글로벌 경제 질서의 변화를 이끌어낼 수 있는 충분한 규모가 될 것이라고 보았다.

제4장

결론 및 시사점

본 보고서에서는 미국을 중심으로 글로벌 경제 질서의 전환 배경과 양상을 살펴보는 한편, 트럼프 행정부의 통상(관세) 정책이 향후 글로벌 경제 질서에 미칠 영향을 살펴 보았다. 이는 미국이 지난 80여년 간 유지되어온 규칙 기반의 자유무역 질서의 성립과 유지에 핵심적인 역할을 하였을 뿐만 아니라 현재 진행중인 글로벌 경제 질서의 전환과 관련해서도 핵심적인 역할을 한다고 보았기 때문이다. 중국은 비시장경제(non-market) 관행으로 인해 비판을 받아왔다는 점, 유럽연합을 비롯한 주요국들은 기존 통상질서를 지지하는 세력으로 기능할 수 있다는 점 또한 고려의 대상이 되었다. 아래에서는 보고서의 내용을 간략히 정리하는 한편, 이를 토대로 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

글로벌 경제 질서의 전환이 가시화되기 시작한 시기는 미(美) 트럼프 1기 행정부 시기이다. 중국에 대한 위협인식과 미·중 갈등의 전조는 오바마 행정부 시기의 이른바 “아시아로의 회귀(pivot to Asia)” 선언에서도 나타나지만, 트럼프 1기 행정부 시기에는 미·중 무역전쟁이 시작되면서 글로벌 통상 질서와 공급망에 본격적인 변화가 나타나기 시작하였다. 이와 더불어, 트럼프 대통령은 오바마 행정부 시기에 미국이 주도하였던 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 일방적으로 탈퇴하는 등의 조치를 통해 기존의 규범 기반 자유무역 질서를 부정하고 보호무역주의로 선회하는 행보를 보였다. 외교적으로도 경제 및 안보 분야에서 긴밀한 협력 관계를 유지해 온 유럽연합(EU) 회원국들과의 관계에서 갈등 양상이 표면화되었다.

트럼프 1기 행정부의 뒤를 이은 바이든 행정부 시기에는 보호무역주의로의 선회 또는 기존의 규범에 기반한 통상질서로부터의 이탈이 보다 명확해졌다. 바이든 행정부는 트럼프 대통령의 대(對)중 관세를 그대로 유지하였을 뿐만 아니라 임기 말에는 전기차, 배터리, 반도체 등에 대한 대(對)중 관세를 대폭 인상하였다. 이에 따라 대(對)중 관세와 관련한 불확실성이 사라지며 미국의 기업들이 본격적으로 공급선을 변경하는 계기가 되었다. 또한, 의회와 협력하여 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act), 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)을 통과시키는 등 첨단기술 산업을 중심으로 적극적인 산업정책으로 전환함으로써 미국 내 제조업 재건 및 글로벌 공급망 재편 의지를 분명히 하였으며, 이를 토대로 막대한 민간 투자를 유치하였다. 이 가운데는 TSMC, 삼성전자 등 주요 글로벌 기업이 포함된다. 이러한 변화는 글로벌 공급망에 실질적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

미국이 기존의 통상질서에서 이탈하여 보호무역주의로 선회한 배경으로는 이른바 “China Shock”으로 대표되는 세계화의 충격이 거론된다. 기존의 정치권이 기업의 이익을 우선시하고 자유무역에 과도하게 집착한 결과 미국의 제조업이 쇠퇴하고 중산층이 붕괴했으며 미국이 다른 국가들로부터 착취를 당해왔다는 인식은 트럼프 대통령의 통상정책 서사의 핵심이다. 특히 트럼프 1기 행정부 시기부터 미 정치권에서는 노동자

의 일자리가 계속해서 강조된다. 다만, 학술적으로는 중국과의 교역이 초래한 실업의 규모에 대해 논의가 여전히 진행되고 있으며, “China Shock” 서사가 중국과의 교역이 초래한 세부적인 효과에 지나치게 치중한 나머지 미국 경제 구조의 변화와 같은 전체적인 맥락을 도외시킨 채 대중적인 담론을 지배하게 되었다는 비판이 제기된다.

근래에 미국 등 주요국이 적극적인 산업정책으로 전환하는 배경에는 WTO 체제가 제 역할을 하지 못했다는 인식이 자리한다. 미국 등 서방 국가들은 WTO 체제가 기존의 관행이나 WTO 규범에 합치하지 않는 중국의 산업지원을 막지 못했다고 비판해왔다. 미·중 기술패권경쟁으로 대표되는 지정학적 긴장이 고조되면서 공급망 단절 우려가 커지는 상황에서 정부의 광범위한 지원에 힘입은 중국 기업이 시장을 잠식하는 양상이 되풀이되면서 이에 대한 반발이 거세지고 있으며, 중국에 대한 공급망 의존도에 대한 경계가 커지고 있다. 첨단무기 및 주요 신흥기술 산업에 사용되는 핵심원자재 공급망이 대표적인 사례이다.

이처럼 미국을 중심으로 글로벌 경제 질서가 중대한 변화를 겪는 시점에서 트럼프 2기 행정부의 통상(관세) 정책은 글로벌 경제의 불확실성을 크게 확대시킬 뿐만 아니라 글로벌 경제 질서의 변화 방향에도 상당한 혼란을 준다. 트럼프 행정부는 전 세계를 대상으로 지속적인 관세 부과 위협과 유예를 반복하고 있으며, 미국 내에서는 상호관세 등 일부 관세가 법적 근거를 갖추지 못했으므로 철회되어야 한다는 판결이 내려지는 등 관세 정책을 둘러싼 불확실성이 매우 높다. 또한 동맹국(우방국)과 적대국 및 과거의 지속적인 협력 관계 등을 전혀 고려하지 않는 행보를 보이며 주요국의 반발을 사고 있다. 이에 따라 주요국이 이전에 중국으로부터의 디리스킹을 추진했던 것처럼 이제는 미국으로부터의 디리스킹을 추진해야 한다는 주장이 제기된다. 트럼프 행정부는 세계 최대의 소비 시장을 가지고 있다는 점을 협상에서 적극적으로 활용하는 것으로 보이지만, 한편으로는 자국의 주식시장이나 채권시장의 움직임에 민감하게 반응하면서 관세 정책에 있어 일관성을 유지하지 못하는 모습도 노출하고 있다.

중장기적으로는 트럼프 2기 행정부의 통상 정책이 글로벌 경제 질서에 미칠 영향이 주요한 변수가 될 것으로 전망된다. 이는 크게 WTO 체제에 대한 영향과 대(對)중 견제 심화 등으로 구분할 수 있다. 먼저 WTO 체제의 경우, 상호관세는 특정국과 조약을 새롭게 체결하거나 갱신할 때 지금까지 다른 국가에 부여한 가장 유리한 대우를 해당 국가에도 부여해야 한다는 최혜국 대우 원칙을 위협한다. 미국은 국가에 따라 관세에 차별을 두면서 이를 위배하고 있으며, 미국과 협상을 하는 국가 역시 특정 미국산 제품에 대한 관세 인하를 모든 국가에 적용할 것인지를 두고 고민할 수밖에 없는 상황에 처한다. 따라서 트럼프 행정부의 통상정책은 WTO의 쇠퇴를 더욱 가속화할 것으로 우려된다.

다음으로, 일부 언론 보도 및 전문가에 따르면 트럼프 행정부가 베센트 재무장관을 중심으로 개별 국가와의 무역 협상을 통해 중국을 고립시키는 전략을 취할 가능성도 제기된다. 구체적인 형태 및 범주와 관련해서는 이견이 있으나 동맹국을 중심으로 새로운 블록(bloc)을 형성하여 공동으로 중국의 비시장 관행에 대응하고 블록 내에서 산업정책을 공조해야 한다는 주장은 근래에 서방의 여러 연구자들이 제시하여 왔다는 점에서 주목할 필요가 있다. 다만, 관세로 인해 동맹국(우방국)과의 갈등이 심화되고 있는 상황에서 이러한 전략이 실현되기 어렵다는 비판적인 의견도 제시된다. 따라서 이러한 블록의 형성 가능성은 선불리 단정할 수 없으나, 만약 실제로 실현되거나 구체화될 경우 이러한 블록에 잠재적으로 참여할 가능성이 높은 국가들과 중국 간 극심한 외교적 갈등이 야기될 수 있을 뿐만 아니라 글로벌 경제 질서가 급변하게 된다는 점에서 지속적인 모니터링이 필요하다.

한편으로는 장기적으로 유럽연합 등 주요국을 중심으로 미국을 제외한 새로운 규칙 기반 통상 질서가 성립될 가능성과 필요성이 제기된다. 이는 전 세계 많은 국가들이 여전히 자국의 경제 성장을 위해 예측 가능한 대외 경제 환경을 필요로 하기 때문이다. 이와 관련하여 여러 전문가들이 역내 경제 통합 강화를 제안하고 있으며, 이러한 블록은 미국이 이탈하더라도 규칙에 기반한 통상 질서를 재정립하는 발판이 될 수 있을 것이라는 기대를 받는다. 다만, 주요 선진국들과 중국이 정치적·경제적으로 갈등을 겪고 있으며, 서방 국가들이 기존의 WTO 체제가 중국의 과도한 산업정책을 막지 못하였다는 비판적인 인식을 가지고 있기 때문에 새로운 질서의 정립과 관련해서도 많은 불확실성과 갈등의 소지가 존재한다.

이와 같은 대외 경제 환경의 변화와 장단기적인 불확실성 증가는 무역 의존도가 높은 우리나라에 큰 부담과 과제를 안겨준다. 단기적으로는 트럼프 행정부의 무역 협상에 대응하는 한편, 중장기적으로는 산업정책을 통해 주요 핵심 산업을 보호 및 육성하고 상당한 불확실성을 수반하는 글로벌 경제 질서의 근본적인 변화 가능성과 양상에 대비해야 한다.

트럼프 행정부와 무역 협상과 관련해서는 그 동안 여러 연구에서 미국산 에너지(LNG) 수입 확대 방안, 미국이 안보 측면에서 필요로 하는 조선 및 방산 협력 확대 방안, 미국 내 투자 확대 방안 등이 거론된 바 있다. 미국과 영국 간 합의에서 트럼프 행정부가 10%의 보편관세는 협상의 대상이 아님을 분명히 하였기 때문에 관세를 그 이상으로 낮추기는 쉽지 않을 것으로 전망되는 가운데 관세를 어느 수준까지 낮출 수 있을지가 관건이 될 것으로 보인다. 앞서 논의한 바와 같이 국가별로 서로 다른 관세가 부과되었기 때문에 높은 관세가 적용되는 국가의 대(對)미 수출은 감소하는 반면 상대적으로 낮은 관세가 적용되는 국가의 대(對)미 수출은 증가할 가능성이 크기 때문이다.

우리나라는 그동안 미국과의 자유무역협정(FTA)으로 인해 사실상 무관세에 가까운 낮은 관세(평균 0.7%)를 적용받았던 만큼 협상을 통해 관세율을 충분히 낮추지 못한다면 상당한 타격을 받을 수 있을 것으로 우려된다.

강구상, 김혁중, 박은빈(2025)이 제안하는 바와 같이 기업들이 자체적으로 공급망을 조정하는 방안 역시 충격을 완화하는 방안이 될 수 있다. 동 연구에서는 상호관세의 크기가 국가별로 다른 점을 고려하여 기업들이 상대적으로 관세가 낮은 지역에 위치한 제조 시설에서의 생산량을 늘리는 방안을 제시하였다. 특히 미국과 공급망이 높은 수준으로 통합된 멕시코와 캐나다의 경우 미국으로서도 높은 관세를 부과하기가 쉽지 않다는 점에서 좋은 선택지가 될 수 있다. 다만 동 연구에서 지적한 바와 같이 이는 이미 기업에 최적화되어 있는 공급망을 변경하는 것이므로 이 과정에서 비효율이 초래될 가능성이 높다는 한계가 있다. 이와 더불어, 미국과 개별 국가 간 무역 협상이 어떤 결과로 이어질지에 대한 불확실성이 존재하며, 트럼프 행정부의 특성 상 양국이 합의에 이르더라도 이를 다시 파기할 가능성도 고려해야 할 수밖에 없어 불확실성이 완전히 해소되기는 어려울 것으로 우려된다.

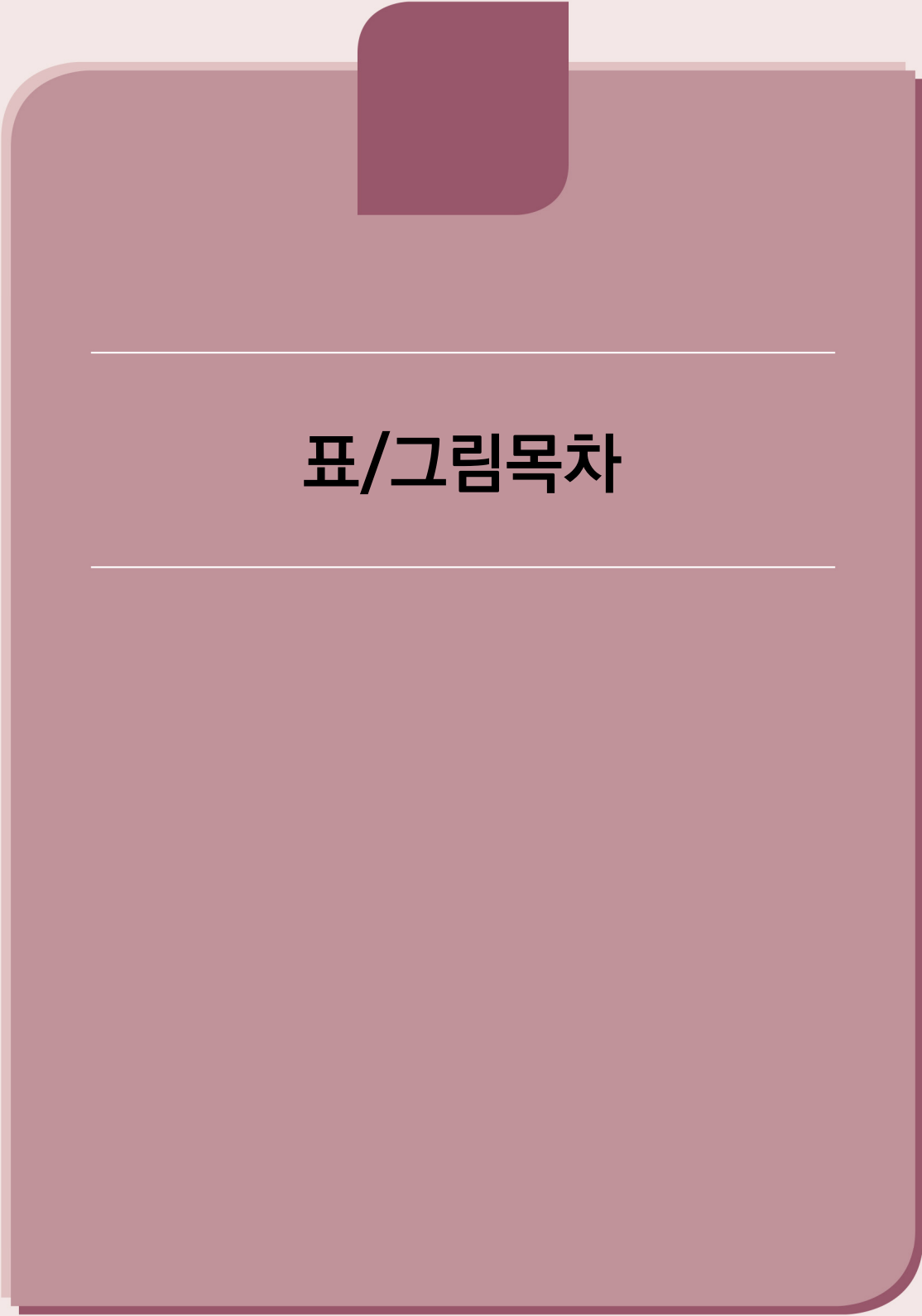
트럼프 행정부와 무역 합의의 유효성에 대한 의문은 미국에 대한 수출 의존도를 낮춰야 한다는 전략으로 연결된다. 앞서 논의한 바와 같이 이미 다수의 미국 싱크탱크 전문가들이 유럽연합 회원국, 일본 등 미국의 주요 동맹국(우방국)을 대상으로 이러한 전략을 해법으로 제시하고 있다. 역설적으로 이는 중국이 2018년 미·중 무역전쟁 이후 꾸준히 추진한 전략이기도 하다. 미국 시장의 규모가 거대하고, 미국이 서비스를 제외한 상품 수지에서 만성적인 적자를 기록하고 있는 만큼 미국은 여전히 매우 중요한 시장인 것은 틀림없으나, 이러한 구조가 초래하는 위험이 현실화된 이상 위험의 분산 차원에서 다른 수출 시장을 적극적으로 탐색할 필요가 있다.

이와 관련하여 역내 통합 심화 및 확대가 중장기적인 해법으로 떠오른다. 여러 전문가들이 유럽 연합이나 동남아 지역에 대해 역내 경제 통합 심화를 불확실한 대외 경제 환경에 대응하기 위한 해법으로 제시하고 있다. 경제적 통합의 강화는 단순히 지리적으로 인접한 지역에 한정되지 않는다. Malmström and Yeo(2025)는 확대된 경제 규모를 통해 글로벌 경제 질서의 변화를 이끌어낼 수 있게 된다는 점에서 유럽연합과 우리나라가 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(CPTPP)에 가입하는 것이 좋은 전략이 될 것이라고 제안하였다. 앞서 논의한 바와 같이 많은 국가들이 경제 성장을 위해 안정적이고 규칙에 기반한 통상 질서를 필요로 한다는 점을 고려할 때 이러한 역내 경제 통합 및 확대는 현재의 불확실성에 대응하기 위한 좋은 전략이 된다. 역내 경제 통합이 심화되고 확대된다면 이는 미국을 넘어서는 거대한 시장으로 발돋움할 수 있기 때문이다. 규범을 기반으로 작동하는 거대한 시장은 글로벌 경제 질서의 불확실성이

증대되는 상황에서 질서 유지의 중심축으로 기능할 수 있다. 이러한 관점에서 우리나라가 일본, 동남아 국가 등과의 경제적 협력 및 통합을 추진하고 CPTPP에 가입하는 등 주변국들과 거대한 경제 블록을 형성하는 것은 매우 좋은 방안이 될 수 있다.

이러한 역내 경제 통합 심화와 확대를 통한 글로벌 경제 질서의 재정립은 산업정책 과도 연결된다. 앞서 논의한 바와 같이 미국에서 동맹국 간 경제적 블록(bloc)의 필요성을 주장하는 전문가들은 동 블록이 중국의 비시장 관행에 공동으로 대응할 뿐만 아니라 블록 내 보조금에 대한 공동의 규칙 설정하고, 첨단기술 제품을 공동으로 생산하는 방안을 제시한 바 있다. 글로벌 경제 질서가 재정립될 때 어느 국가가 주축이 되어 참여할지는 불확실하지만⁶⁸⁾, 이와 관계없이 산업정책은 중요한 요소가 될 것으로 보인다. 따라서 새로운 추세에 따라 적극적으로 산업정책을 추진하면서도 우리나라와 유사한 입장을 가지고 있는 국가들과 일정 수준 산업정책을 공조하려는 노력이 필요하다.

68) 해당 시점의 미국 행정부의 정책 기조, 중국이나 동맹국(우방국)에 대한 접근 방식 등이 주요 변수로 작용할 것으로 보인다.



표/그림목차

[표 2-1] 반도체 및 과학법 예산 배분	27
[표 2-2] 주요 반도체 기업의 미국 내 투자	29
[표 2-3] 인플레이션 감축법 전기차 세액공제 요건	31
[표 2-4] 인플레이션 감축법 첨단제조 생산세액공제 주요 조항	32
[표 3-1] 트럼프 2기 행정부의 관세 정책 경과	41
[표 3-2] 트럼프 2기 행정부의 관세 정책 경과(중국)	42
[표 3-3] 국가별 상호관세율	43

[그림 2-1] 미·중 무역전쟁 이후 관세의 변화	11
[그림 2-2] 미·중 무역전쟁 관세 적용에 따른 수입액 변화	12
[그림 2-3] 미국의 제조업 고용 비중	15
[그림 2-4] 산업정책의 빈도	20
[그림 2-5] 소득수준별 산업정책 빈도	21
[그림 2-6] 보조금과 시장 점유율의 변화	24
[그림 2-7] 주요국 산업정책의 구조	25
[그림 2-8] 국가별 반도체 생산 가능 규모의 변화	28
[그림 2-9] 국가별 반도체 생산 능력 현황과 전망	30
[그림 2-10] 미국 내 청정에너지 투자액	33



참고문헌

1. 문헌 자료
2. 온라인 자료
3. 보도자료 및 신문기사

참 고 문 헌

1. 문헌 자료

- 강구상, 김혁중, 박은빈(2025), “트럼프 2기 상호관세 조치의 주요 내용과 시사점”, 「오늘의 세계경제」, Vol. 25, No. 6, 대외경제정책연구원.
- 경희권, 김상훈(2023), “세계 비메모리반도체 시장 지형과 정책 시사점”, 「월간 KIET 산업경제」, Vol. 299, 산업연구원.
- 김양평(2024), “일본 반도체산업 부침과 부흥 노력 및 시사점”, 「월간 KIET 산업경제」, 산업연구원.
- 김은아, 박성준, 차정미(2023), “핵심원자재 공급 안정성 강화 중장기 전략”, 「국회미래의제」, 23-08호, 국회미래연구원.
- 대한무역투자진흥공사(2024), “日 반도체 산업 지원정책 및 현황”, 「KOTRA 경제통상 리포트」, 24-05.
- 박성준(2024), “글로벌 통상질서의 변화와 대응”, 「연구보고서」, 24-13호, 국회미래연구원.
- 박성준, 김은아, 박현석, 김다솜(2023), “경제안보와 의회외교”, 「연구보고서」, 23-08호, 국회미래연구원.
- 이성규, 김수경(2024), “EU 핵심원자재법 제정과 주요 내용”, 「세계 에너지시장 인사이트」, 제24-8호, 에너지경제연구원.
- 이현진, 윤형준(2022), “유럽 반도체 법안의 주요 내용 및 전망”, 「KIEP 세계경제 포커스」, Vol. 5, No. 8, 대외경제정책연구원.
- 조성훈(2023), “유럽 핵심원자재법(CRMA)의 입법동향과 시사점”, 「KIEP 세계경제 포커스」, Vol. 6, No. 1, 대외경제정책연구원.
- 한국산업기술진흥원(2024), “글로벌 배터리 산업 동향 및 국내 정책 대응 방향”, 「글로벌 이슈 특집」, 2024-02.
- Amiti, M., Redding, S. J., and Weinstein, D. E.(2020), “Who’s Paying for the US Tariffs? A Longer-Term Perspective”, AEA Papers and Proceedings, 110, pp.541-546.
- 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.
- Autor, D. H., Dorn, D., and Hanson, G. H.(2016), “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade”, Annual Review of Economics, 8, pp.205-240.

- Autor, D., Beck, A., Dorn, D., and Hanson, G. H.(2024), “Help for the Heartland? The Employment and Electoral Effects of the Trump Tariffs in the United States”, NBER Working Paper, 32082.
- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., and Majlesi, K.(2020), “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure”, *American Economic Review*, 110(10), pp.3139-3183.
- Autor, D., Dorn, D., and Hanson, G. H.(2021), “On the Persistence of the China Shock”, NBER Working Paper, 29401.
- Barwick, P. J., Kalouptsidi, M., and Zahur, N. B.(2025), “Industrial Policy Implementation: Empirical Evidence from China’s Shipbuilding Industry”, *The Review of Economic Studies*, rda011.
- Barwick, P. J., Kwon, H.-S., Li, S., and Zahur, N. B.(2025), “Drive Down the Cost: Learning by Doing and Government Policies in the Global EV Battery Industry”, NBER Working Paper, 33378.
- Bloom, N., Handley, K., Kurmann, A., and Luck, P. A.(2024), “The China Shock Revisited: Job Reallocation and Industry Switching in U.S. Labor Markets”, NBER Working Paper, 33098.
- Boullenois, C., Kratz, A., and Rosen, D. H.(2025), “Far From Normal: An Augmented Assessment of China’s State Support”, Rhodium Group, March 17, <https://rhg.com/research/far-from-normal-an-augmented-assessment-of-chinas-state-support>.
- Bown, C. P.(2021), “The US-China trade war and Phase One agreement”, *Journal of Policy Modeling*, 43(4), pp.805-843.
- Bown, C. P.(2024), “Modern Industrial Policy and the World Trade Organization”, *Annual Review of Economics*, 16, pp.243-270.
- Bown, C. P. and Wang, D.(2024), “Semiconductors and Modern Industrial Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, 38(4), pp.81-110.
- Caldara, D., Iacoviello, M., Molligo, P., Prestipino, A., and Raffo, A.(2020), “The economic effects of trade policy uncertainty”, *Journal of Monetary Economics*, 109, pp. 38-59.
- Caliendo, L. and Parro, F.(2023), “Lessons from US-China Trade Relations”, *Annual Review of Economics*, 15, pp.513-547.
- Caliendo, L., Dvorkin, M., and Parro, F.(2019), “Trade and Labor Market Dynamics: General Equilibrium Analysis of the China Trade Shock”, *Econometrica*, 87

- (3), pp.741-835.
- Cavallo, A., Gopinath, G., Neiman, B., and Tang, J.(2021), "Tariff Pass-Through at the Border and at the Store: Evidence from US Trade Policy", *American Economic Review: Insights*, 3(1), pp.19-34.
- Che, Y., Lu, Y., Pierce, J. R., Schott, P. K., and Tao, Z.(2022), "Did trade liberalization with China influence US elections?", *Journal of International Economics*, 139, pp.103652.
- Choi, J., Kuziemko, I., Washington, E., and Wright, G.(2024), "Local Economic and Political Effects of Trade Deals: Evidence from NAFTA", *American Economic Review*, 114(6), pp.1540-1575.
- Di Tella, R. and Rodrik, D.(2020), "Labour Market Shocks and the Demand for Trade Protection: Evidence from Online Surveys", *The Economic Journal*, 130(628), pp.1008-1030.
- DiPippo, G., Mazzocco, I., and Kennedy, S.(2022), "Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective", *Center for Strategic & International Studies*.
- Fajgelbaum, P. D., Goldberg, P. K., Kennedy, P. J., and Khandelwal, A. K.(2020), "The Return to Protectionism", *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), pp.1-55.
- Ferrara, F. M.(2023), "Why does import competition favor republicans? Localized trade shocks and cultural backlash in the US", *Review of International Political Economy*, 30(2), pp.678-701.
- Firooz, H., Leduc, S., and Liu, Z.(2025), "Reshoring, automation, and labor markets under trade uncertainty", *Journal of International Economics*, pp.104091.
- Flaen, A. and Pierce, J.(2024), "Disentangling the Effects of the 2018-2019 Tariffs on a Globally Connected U.S. Manufacturing Sector", *The Review of Economics and Statistics*.
- Freund, C., Mattoo, A., Mulabdic, A., and Ruta, M.(2024), "Is US trade policy reshaping global supply chains?", *Journal of International Economics*, 152, pp.104011.
- Gagnon, J. E.(2017), "Do Governments Drive Global Trade Imbalances?", *Working Paper*, 17-15, Peterson Institute for International Economics.
- 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.
- Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E., and Pérez, V. C.(2023), "The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach", *Working Paper*.

- Juhász, R., Lane, N., and Rodrik, D.(2024), “The New Economics of Industrial Policy”, Annual Review of Economics, 16, pp.213-242.
- Mazzocco, I. and Sebastian, G.(2023), “Electric Shock: Interpreting China’s Electric Vehicle Export Boom”, CSIS Briefs, September, Center for Strategic & International Studies.
- OECD(2025), “How governments back the largest manufacturing firms: Insights from the OECD MAGIC Database”, OECD Trade Policy Papers, 289, OECD Publishing, Paris.
- 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.
- Varadarajan, R., Koch-Weser, I., Richard, C., Fitzgerald, J., Singh, J., Thornton, M., Casanova, R., and Isaacs, D.(2024), “Emerging Resilience In The Semiconductor Supply Chain”, Boston and Washington, DC: Boston Consulting Group and Semiconductor Industry Association.
- Varas, A., Varadarajan, R., Goodrich, J., and Yinug, F.(2020), “Government Incentives and US Competitiveness in Semiconductor Manufacturing”, Boston and Washington, DC: Boston Consulting Group and Semiconductor Industry Association.

2. 온라인 자료

- Alden, E.(2019), “Trump’s Trade Warrior Takes the Fight to Beijing”, Politico Magazine, February 13, <https://www.politico.com/magazine/story/2019/02/13/donald-trump-bob-lighthizer-china-trade-225025>.
- Alden, E.(2024), “The Man Who Would Help Trump Upend the Global Economy”, Foreign Policy, May 18, <https://foreignpolicy.com/2024/05/18/robert-lighthizer-trump-election-trade-tariffs-treasury-secretary>.
- Allan, B. B.(2025), “Establishing a critical minerals club across North America”, Brookings, March 5, <https://www.brookings.edu/articles/establishing-a-critical-minerals-club-across-north-america>.
- Asdourian, E. and Wessel, D.(2025), “What are tariffs, and why are they rising?”, Brookings, February 11, <https://www.brookings.edu/articles/what-are-tariffs-and-why-are-they-rising>.
- Atlantic Council(2024), “US Trade Representative Katherine Tai on modernizing the transatlantic partnership”, June 3, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary>

- /transcript/us-trade-representative-katherine-tai-transatlantic-trade.
- Atlantic Council(2025a), “Experts react: How the world is responding to Trump’s ‘liberation day’ tariffs”, April 4, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-how-the-world-is-responding-to-trumps-liberation-day-tariffs>.
- Atlantic Council(2025b), “Trump Tariff Tracker”, <https://www.atlanticcouncil.org/programs/geoeconomics-center/trump-tariff-tracker>.
- Beckley, M.(2025), “The Age of American Unilateralism”, Foreign Affairs, April 16, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/age-american-unilateralism>.
- Blakemore, R. and Harmon, A.(2025), “Tariffs can help secure US critical mineral supply chains-if they’re done right”, Atlantic Council, April 18, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/tariffs-can-help-secure-us-critical-mineral-supply-chains-if-theyre-done-right>.
- Bland, B.(2025), “Trump’s tariffs will push Southeast Asia uncomfortably close to China”, Chatham House, April 8, <https://www.chathamhouse.org/2025/04/trumps-tariffs-will-push-southeast-asia-uncomfortably-close-china>.
- Blinder, A. S.(2019), “The Free-Trade Paradox”, Foreign Affairs, January/February, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/free-trade-paradox>.
- Bown, C. P.(2025), “US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart”, Peterson Institute for International Economics, May 14, <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>.
- Brands, H.(2025), “The Renegade Order”, Foreign Affairs, March/April, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/renegade-order-trump-hal-brands>.
- Brooks, S. G. and Vagle, B. A.(2025), “The Real China Trump Card”, Foreign Affairs, March/April, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/real-china-trump-card-brooks-vagle>.
- Campbell, K. M. and Doshi, R.(2025), “Underestimating China”, Foreign Affairs, May/June, <https://www.foreignaffairs.com/china/underestimating-china>.
- Chorzempa, M.(2024), “The US and Korean CHIPS Acts are spurring investment but at a high cost”, Peterson Institute for International Economics, June 10, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/us-and-korean-chips-acts-are-spurring-investment-high-cost>.
- Clean Energy Monitor(), ““, Rhodium Group and MIT CEEPR, , <https://www.cleaninvestmentmonitor.org/>.

- Czin, J. A.(2025a), “What Beijing wants from a US-China trade war”, Brookings, March 12, <https://www.brookings.edu/articles/what-beijing-wants-from-a-us-china-trade-war>.
- Czin, J. A.(2025b), “What are the key drivers of Xi’s economic policy in 2025?”, Brookings, March 28, <https://www.brookings.edu/articles/what-are-the-key-drivers-of-xis-economic-policy-in-2025>.
- DiPippo, G.(2025), “Focus on the New Economy, Not the Old: Why China’s Economic Slowdown Understates Gains”, RAND, Feb 18, <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/02/focus-on-the-new-economy-not-the-old-why-chinas-economic.html>.
- European Commission(2023), “2023 State of the Union Address by President von der Leyen”, September 13, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.
- Fix, L. and Crebo-Rediker, H.(2024), “China’s Double Threat to Europe”, Foreign Affairs, September 5, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/chinas-double-threat-europe>.
- Friedberg, A. L.(2024), “Stopping the Next China Shock”, Foreign Affairs, September /October, <https://www.foreignaffairs.com/china/stopping-next-china-shock-friedberg>.
- Froman, M. B. G.(2025), “China Has Already Remade the International System”, Foreign Affairs, March 25, <https://www.foreignaffairs.com/china/economics-china-international-system-tariffs-michael-froman>.
- Furman, J.(2025), “Does Trump Know What He Wants from Europe or How to Get It?”, Intereconomics, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2025/number/3/article/does-trump-know-what-he-wants-from-europe-or-how-to-get-it.html>.
- Girishankar, N.(2025), “From Tariffs to Tech Power: The Pivot the United States Needs Now”, Center for Strategic & International Studies, May 15, <https://www.csis.org/analysis/tariffs-tech-power-pivot-united-states-needs-now>.
- Goodman, M. P.(2024), “Policymaking Is All About Trade-Offs”, Council on Foreign Relations, April 1, <https://www.cfr.org/article/policymaking-all-about-trade-offs>.
- Graham, N.(2023), “China’s manufacturing overcapacity threatens global green goods trade”, Atlantic Council, December 11, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/chinas-manufacturing-overcapacity-threatens-global-green-goods-trade>.

- 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”, Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, April 12, <https://doi.org/10.17016/2380-7172.3464>.
- Handley, K.(2025), “We Have a Bad Globalization Narrative, Not Bad Economics”, Cato Institute, April 7, <https://www.cato.org/blog/we-have-bad-globalization-narrative-not-bad-economics>.
- Kuok, L.(2025), “How Trump’s Coercion Could Backfire in Asia”, Foreign Affairs, April 14, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-trumps-coercion-could-backfire-asia>.
- Malmström, C. and Yeo, H.-K.(2025), “The European Union and South Korea should join the transpacific trade pact”, Peterson Institute for International Economics, May 20, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/european-union-and-south-korea-should-join-transpacific-trade-pact>.
- Matthews, W.(2025), “China’s rare earth export restrictions threaten Washington’s military primacy”, Chatham House, April 15, <https://www.chathamhouse.org/2025/04/chinas-rare-earth-export-restrictions-threaten-washingtons-military-primacy>.
- Miller, J. B.(2025), “Canada Is Merely First in Line”, Foreign Affairs, February 5, <https://www.foreignaffairs.com/canada/canada-merely-first-line>.
- Mulder, N.(2025), “The Paradox of Trump’s Economic Weapon”, Foreign Affairs, March 6, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/paradox-trumps-economic-weapon>.
- Obstfeld, M.(2025), “Trump’s tariffs are designed for maximum damage-to America”, Peterson Institute for International Economics, April 4, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-tariffs-are-designed-maximum-damage-america>.
- Obstfeld, M.(2025a), “The US trade deficit: Myths and realities”, Brookings, March 26, <https://www.brookings.edu/articles/the-us-trade-deficit-myths-and-realities>.
- Posen, A. S.(2025), “Trade Wars Are Easy to Lose”, Foreign Affairs, April 9, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/tariffs-trade-wars-are-easy-lose>.
- Reinsch, W. A.(2025), “Oh, Canada!”, Center for Strategic & International Studies, February 10, <https://www.csis.org/analysis/oh-canada>.
- Roberts, D. T.(2025), “China is ready to ‘eat bitterness’ in the trade war. What about the US?”, Atlantic Council, April 10, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/>

new-atlanticist/china-is-ready-to-eat-bitterness-in-the-trade-war-what-about-the-us.

SIA(2025), “America’s Chip Resurgence: Over \$540 Billion in Semiconductor Supply Chain Investments”, March 7, <https://www.semiconductors.org/chip-supply-chain-investments>.

Schröder, P.(2025), “On ‘liberation day’, President Trump revealed America’s strategic vulnerabilities”, Chatham House, April 7, <https://www.chathamhouse.org/2025/04/liberation-day-president-trump-revealed-americas-strategic-vulnerabilities>.

Sebastian, G., Barkin, N., and Kratz, A.(2024), “Ain’t No Duty High Enough”, Rhodium Group, April 29, <https://rhg.com/research/aint-no-duty-high-enough>.

Solis, M.(2025), “What must Japan do to survive Trump’s global trade war?”, Brookings, April 17, <https://www.brookings.edu/articles/what-must-japan-do-to-survive-trumps-global-trade-war>.

Somin, I.(2025), “Lawsuit Filed Challenging Trump’s “Liberation Day” Tariffs”, Cato Institute, April 15, <https://www.cato.org/blog/lawsuit-filed-challenging-trumps-liberation-day-tariffs>.

Storey, H.(2025), “Can Trump break China’s critical minerals stranglehold?”, Hinrich Foundation, April 15, <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-and-geopolitics/can-trump-break-china-critical-minerals-stranglehold>.

Thomas, C. A.(2023), “Technology competition between nations: Views from industry leaders”, Brookings, August 9, <https://www.brookings.edu/articles/technology-competition-between-nations-views-from-industry-leaders>.

Wolff, A. W.(2025a), “Will the world trading system survive Trump’s tariffs?”, Peterson Institute for International Economics, March 27, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/will-world-trading-system-survive-trumps-tariffs>

Wolff, A. W.(2025b), “US-EU trade: Finding a path back from tariffs”, Peterson Institute for International Economics, April 21, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/us-eu-trade-finding-path-back-tariffs>.

3. 보도자료 및 신문기사

“美, 베트남에 의존도 축소 등 방대하고 까다로운 요구”, 연합뉴스, 2025.6.3., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250603067200084>.

“미 인플레이션 감축법(IRA) 친환경차 세액공제 최종 가이드스 발표”, 산업통상자원부 보도참고

- 자료, 2024.5.4.
- “미국 인플레이션감축법(IRA) 첨단제조 생산세액공제 최종 가이드스 발표”, 산업통상자원부 보도참고자료, 2024.10.25.
- “Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits”, The White House, April 2, 2025
- “Tariffs without industrial policy won’t work”, Financial Times, April 21, 2025, <https://www.ft.com/content/ab9fe342-9a9a-43b8-b1ee-1188c7e58026>.
- “Trump wants to make a deal with China. Here’s how he’s trying to make that happen.”, Politico, April 16, 2025, <https://www.politico.com/news/2025/04/16/trump-china-trade-strategy-00291979>.
- “Trump’s vs. Biden’s Plans to Prevent Another ‘China Shock’”, The Wall Stree Journal, June 25, 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=ly5xLrF0APM>.

글로벌 경제 질서 전환과 시사점

발행일 2025년 7월
발행인 김 기 식
발행처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인쇄처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

© 2025 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-22-5 (93320)

