

트럼프 정부의 보호무역과 미국 철강 산업 변화 및 시사점

오성주 수석연구원, 글로벌연구센터 (supremo9@posri.re.kr)

목차

1. 미국 보호무역 추이
2. America First(미국우선주의) 의미
3. 미국 철강 산업 실적 호조, 계속될 것인가?
4. 시사점

Executive Summary

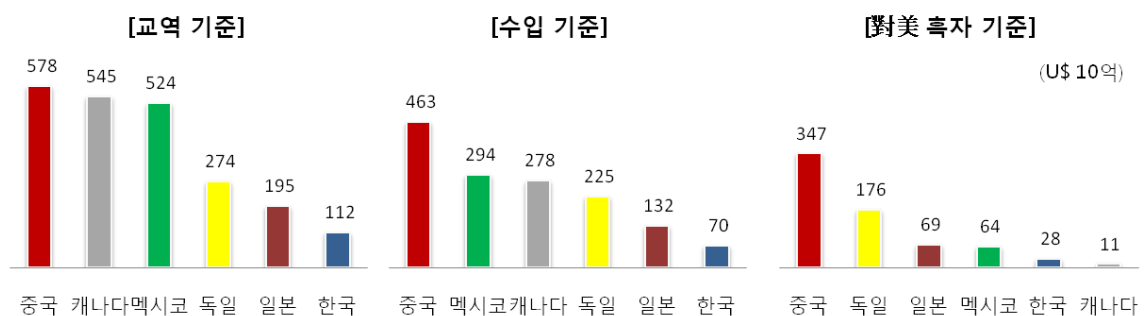
- 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 이후, 보호무역 강화로 주변국과 통상 갈등 확대
 - 트럼프 대통령은 집권 후, 대미 교역에서 대규모 흑자 국가들을 대상으로 반덤핑 규제와 함께 환율조작국 지정 가능성으로 압박. 또한, 이미 발효된 자유무역협정도 재협상을 통해 불공정 거래를 개선하겠다고 여론 몰이 강화
- America First(미국우선주의)는 지난 대선에서 트럼프 캠프가 수입 공산품에 밀려 쇠락한 ‘러스트 벨트(Rust Belt)’ 지역을 집중 공략하기 위해 부각
 - 러스트 벨트 도시들은 과거 셰일가스 개발로 부활을 꿈꿨으나 글로벌 저유가 상황이 지속되면서 제조업 리쇼어링(Reshoring)에 대한 기대가 주춤했던 지역
 - ‘미국을 다시 위대하게’ 공약에 대한 기대로 러스트 벨트 유권자들이 트럼프에게 집중 투표함으로써 효과적으로 대의원을 확보하며 예상보다 큰 격차로 승리
- 트럼프 정부는 미국의 제조업 회복을 통해, 중서부, 중산층 이하, 블루칼라 계층의 지지를 확고히 하여 다음 선거에서도 확실한 우위 확보가 목적
 - 미국은 오랜 기간에 걸쳐 안정적인 양당 체제를 구축, 러스트 벨트 같은 ‘스윙 스테이트’들을 제외하고 특별한 사안 없이는 지지 정당이 잘 바뀌지 않음
 - 이러한 목적 달성을 위해 미 정부는 NAFTA와 한-미 FTA 개정 등 고립주의 노선과 법인세 인하 및 금융 규제 완화를 핵심으로 하는 세제 개혁을 강행
- 한편, 미 정부의 철강 수입 규제에 따른 반사 이익과 현지 철강 가격 상승에 힘입어 미국 철강사들은 전년동기 대비 실적이 전반적으로 개선
 - 대표적 미국 철강사인 Nucor, US Steel 모두 전년 대비 매출, 영업이익 및 순이익에서 큰 폭의 개선. 출하가도 지속 상승세로 설비 합리화 등 구조조정이 필요한 미국 철강사들의 수익성 부담을 완화
 - 미국 철강사들의 단기 실적 개선 효과는 뚜렷하지만, 트럼프 정부 출범 후 1년 남짓 된 시점이어서 ‘트럼프 효과’로 예단하기는 어려움
- 또한, 미국 현지 철강사들의 단기 실적이 개선되었다고 해서 고립주의를 통해 제조업 회복이나 지속적인 성장을 통한 고용 창출을 장담하기는 어려움
 - 과거에도 유사한 상황에 미 정부가 수입 규제로 시장 보호에 나섰으나, 원가 경쟁력을 회복하지 못한 철강사들은 구조조정 과정에서 피인수 또는 청산
 - 특히, 정치 비주류인 트럼프 대통령이 정책 추진 과정에서 패키지 딜로서 정책 방향을 크게 바꿀 수 있어 철강 산업 불확실성은 지속 전망
- 미 보호무역은 당분간 지속될 전망으로 한국 기업들은 향후 변화를 예의 주시하면서, 우리 정부와 공조하여 FTA 개정에 대비, 상황별 유·불리를 따져볼 필요
 - 현재 NAFTA 재협상이 미국의 독소 조항에 멕시코가 크게 반발하면서 협상이 지연되고, 미 의회와 행정부 간 권한을 두고도 이견이 있어 변화를 관찰할 필요
 - 특히, 한-미 FTA는 한국에 불리하게 개정 시, 양국 간 상이한 법 체계로 한국의 경제 주권이 침해될 수 있어 사전에 우리 기업들의 입장이 충분히 반영될 필요

1. 미국 보호무역 추이

□ 2017년 1월 미국 트럼프 행정부 출범과 함께 보호무역 강화로 주변국과 통상 갈등 확대

- 트럼프 대통령은 집권과 동시에 대미 교역에서 대규모 흑자를 내는 국가들에 대해 무역 규제와 환율조작국 지정 가능성을 언급하며 압박
 - 2016년 미국과 교역 금액은 중국(U\$5,782억), 캐나다(U\$5,446억), 멕시코(U\$5,237억), 독일(U\$2,745억), 일본(U\$1,953억), 한국(U\$ 1,122억) 등이 많음
 - 수입 규모만으로 보면, 중국(U\$4,626억), 멕시코(U\$2,941억), 캐나다(U\$2,778억), 독일(U\$2,251억), 일본(U\$1,320억), 한국(U\$699억) 순임
 - 트럼프 행정부는 연간 U\$50억 이상 무역 흑자를 내는 국가들을 환율조작국으로 지정하겠다고 공언하며 자국 환율 약세를 유도

<미국과 국가별 교역 비교(2016년)>



출처: IHS Connect

- 교역 상위 6개국은 모두 연간 U\$100억 이상의 대미 흑자를 내고 있어, 미 정부의 의지에 따라 사실상 언제든지 무역 제재가 가능한 상황
 - ※ 미 재무부는 1년에 두 차례 작성하는 환율 보고서에서 1)현저한 대미 무역 흑자, 2) 상당한 경상 흑자, 3)지속적인 한 방향 환율 개입(예, 정부의 달러 매수) 조건을 모두 충족하면, 환율조작국으로 지정
 - 독일, 일본, 한국, 대만, 스위스 등이 2가지 충족, 중국은 1가지 충족하여 환율조작국 이전 단계인 환율관찰대상국으로 지정되어 있음
- 한편, 과거 정부와 체결하여 이미 발효된 자유무역협정(FTA)들까지 개정이나 폐기를 통해 불공정 무역을 바로잡겠다고 여론몰이 강화

- 트럼프 대통령은 불공정 무역의 대표적인 사례로 NAFTA(북미자유무역협정)와 함께 한-미 FTA를 직접 언급, 개정을 요구하며 주요 견제 대상이 아시아의 철강, 자동차 및 전자 기업 등임을 숨김없이 노출
 - 미국 측 요구에 따라 NAFTA 재협상은 현재 캐나다, 멕시코와 4차 협상까지 진행하였으며, 협상이 지연되면서 최종 협상 시한을 당초 2017년 말에서 2018년 3월로 연기, 한-미 FTA 개정 협상은 한국 국회의 승인에 따라 2018년 1월부터 협상에 돌입
- 이러한 통상 압박 공세는 트럼프 정부의 핵심 참모진이자 강경파로 알려진 월버 로스 상무부 장관, 로버트 라이트하이저 USTR(무역대표부) 대표, 게리 콘 국가경제위원장 등이 주도하고 있으며, 이들을 견제할 세력이 현 행정부에는 부재한 상황
 - ※ 피터 나바로 무역위원장 역시 강경파이나 최근 내부 경쟁 과정에서 권력 약화, 스티브 배넌 수석전략 보좌관은 백악관 내 잦은 의견 충돌로 해임
- 또한, 이들은 특정국에 대한 수입 제재를 피해 베트남, 태국, 멕시코 등 인건비가 낮은 신흥국으로 이전 생산 후 수출한 제품 모두 규제 대상에 포함
 - 2017년 11월, 미 USITC(국제무역위원회)는 삼성·LG전자가 국내 생산한 세탁기 제품뿐만 아니라 베트남, 태국에서 생산한 제품 모두에 대해 세이프가드(긴급수입제한)를 발동, 120만대 초과 시 관세 50% 부과 결정

2. America First(미국우선주의) 의미

□ 미국우선주의는 지난 대선에서 트럼프 캠프가 수입 공산품에 밀려 쇠락한 ‘러스트 벨트(Rust Belt)’ 지역을 집중 공략하기 위해 부각

- 트럼프 후보가 내세운 ‘MAGA’ 공약에 대한 기대로 러스트 벨트 유권자들이 트럼프를 지지함으로써 예상보다 큰 격차로 승리

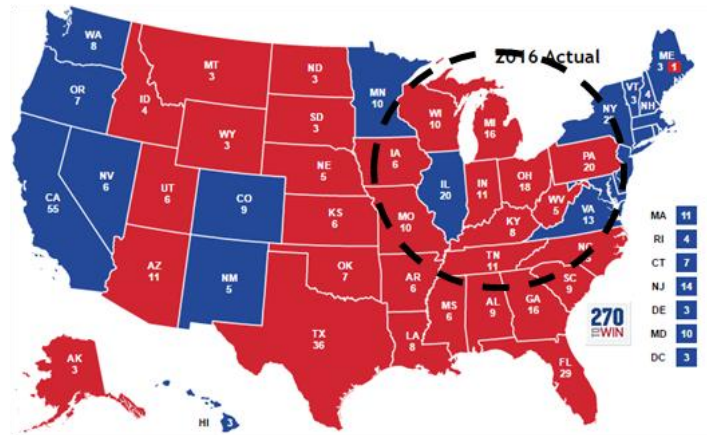
※ MAGA(Make America Great Again, ‘미국을 다시 위대하게’): 1980년 공화당 레이건 후보가 사용한 슬로건(“Let’s Make America Great Again.”)을 재활용. 경기 침체에 빠진 미국을 부활시키고자 애국심을 호소하는 목적으로 정치인들이 자주 사용하며, 1992년 빌 클린턴과 2008년 힐러리 클린턴도 대선 캠페인에서 언급한 적이 있으나 2016년에는 선동적인 표현이라고 비판

- 트럼프 후보는 2016년 대선에서 대의원 304명을 확보, 227명에 그친 힐러리 후보에 완승하였으며, 2008년 대선과 비교 시, 위스콘신, 아이오와, 미시건,

오하이오, 필라델피아(이상 러스트 벨트) 및 플로리다주에서 승리가 주효

- 특히 제조업 공장이 많은 중서부에서는 오바마 대통령이 상원의원을 지낸 일리노이를 제외한 모든 주에서 트럼프가 승리

<2016년 미국 대선 결과>



출처: www.270towin.com/2016election

※ 러스트 벨트(Rust Belt): 미시건, 펜실베이니아, 오하이오 등 과거 미국에서 제조업이 크게 발달했던 미 중서부와 북동부 지역을 일컫는 표현

- 러스트 벨트는 과거 셰일가스 개발 붐과 함께 부활을 꿈꿨으나, 글로벌 저유가 상황이 지속되면서 제조업 리쇼어링(Reshoring)에 대한 기대가 주춤했던 지역임

- 과거 오바마 정부에서는 키스톤XL 프로젝트 승인 보류, Rig count(시추공 수) 제한 등 친환경 정책 시행으로 에너지 산업이 부진을 거듭하면서 철강, 석유화학, 자동차 수요가 감소, 러스트 벨트의 블루 칼라 일자리가 지속 줄어들

- 오바마 대통령은 합리적 국정 운영과 인권 향상 기여에도 불구하고, 대외 경제나 외교에서는 미국의 이익을 적극적으로 옹호하지 않아 미국이 많은 부분을 양보해야 했다는 일부 비판

□ 트럼프는 이러한 기회를 활용, 미 제조업 일자리 증가를 통해 중서부, 중산층 이하, 블루칼라 계층의 지지를 확고히 하여 다음 선거에서도 확실한 우위를 확보한다는 전략

- 미국은 오랜 기간에 걸쳐 안정적인 양당 체제가 구축, 이른바 ‘스윙 스테이트’들을 제외하고 특별한 사안 없이는 지지 정당이 쉽게 바뀌지 않음

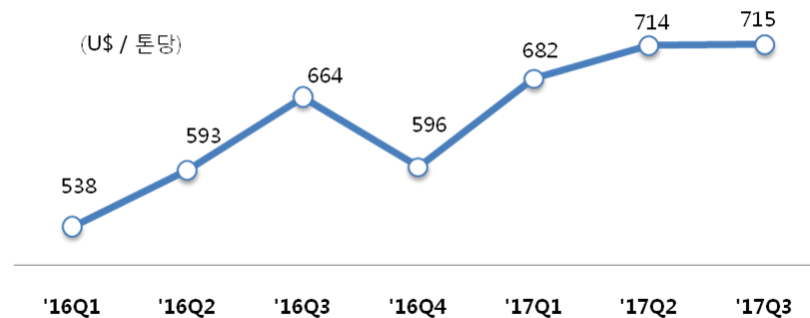
- 한편, 러스트 벨트는 대표적인 스윙 스테이트들로서 이 지역 핵심 유권자인 제조업과 블루칼라의 표심을 확보할 경우, 장기적으로 안정적인 정치 기반을 확보할 수 있다는 계산

- 전통적으로 미국의 연안 주들은 민주당을, 남부 주들은 공화당을 지지, 산업별로는 법률, 회계, 환경 등 전문직과 서비스는 민주당을, 방위·항공, 석유 산업 등은 공화당을 지지하는 성향
- 이러한 목적을 달성하기 위해 미 행정부는 양대 축으로서 NAFTA, 한-미 FTA 개정 등 고립주의 노선을 취하며 법인세 인하와 규제 완화를 핵심으로 하는 세제 개혁을 강행
 - 미국우선주의에 기반한 미 정부의 NAFTA 재협상이나 한-미 FTA 개정 목표는, 상대국이 원하는 소규모 패키지형식의 개정이 아닌 대폭 개정 또는 파기가 최종 목적일 가능성이 높음
 - 2017.10월 NAFTA 4차 재협상 시, 미국이 요구한 무관세 조건 강화(미국산 비중 50%↑), 5년 일몰 규정(5년 후 자동 소멸) 추가, ISDS(Investor-state Dispute Settlement, 투자자-국가간 분쟁 해결)제도 폐지 등은 독소 조항임에도 타협 없음을 일갈하여 멕시코는 협상을 파기하기 위한 미국의 명분 쌓기 수순으로 의심
 - 또한 미 세제 개혁 안이 의회를 통과하여 법인세 최고 세율이 기존 35%에서 21%로 인하됨에 따라 글로벌 제조 기업들의 대미 투자가 크게 증가할 전망

3. 미국 철강 산업 실적 호조, 계속될 것인가?

- 미 행정부의 철강 수입 규제에 따른 반사 이익과 현지 철강 가격 상승에 힘입어 전반적으로 미국 철강사들의 경영 실적이 개선됨
- 철강 수입 규제의 대표 사례로 미 상무부와 ITC(국제무역위원회)가 유정용 강관('13.8월), 열연('16.4월) 및 냉연('16.7월) 강판 등 한국산 철강 제품에 대해 과거 내렸던 반덤핑 예비 판정을 확정하고 수입 규제에 나섬
- 한편, 출하 가격도 계절적 요인을 제외하면 꾸준한 상승세를 보여 최근 설비 합리화 등 구조조정이 필요한 미국 철강사들의 수익성 부담을 완화
 - Nucor의 경우, 2016년 1분기 기준 톤당 U\$538에서 상승하여 2017년 3분기 기준 U\$715 기록, 계절적 요인이 반영된 '16.Q4 하락을 제외하고는 지속 상승세 유지

〈NUCOR 출하 가격 추이〉



출처: Nucor IR 보고서

- 이러한 효과로 미국 대표 철강사인 Nucor, US Steel은 전년 동기 대비 매출, 영업이익 및 순이익 측면에서 큰 폭의 실적 개선
- 2017년 3분기 누계 기준으로 매출 실적은 Nucor 23.7%, US Steel 19.8% 향상, 영업 이익은 Nucor 38.7%, US Steel 흑자 전환 기록

〈미국 철강사 실적 추이 비교〉



출처: 각 사 IR 분기보고서, 포스코경영연구원 종합

- 미국 철강사들의 단기 실적 개선 효과는 뚜렷하지만, 트럼프 정부 출범 후 1년 남짓된 시점이어서 ‘트럼프 효과’로 예단은 금물
- 글로벌 경기 침체 이후 큰 위기를 맞게 된 미국 철강사들의 보호무역 요구가 강했고, 미 정부가 이러한 요청을 받아주면서 단기적인 효과를 보인 것은 사실
- 그러나 지난 2년간 글로벌 철광석 가격은 상대적으로 안정된 반면, 철강 가격은 크게 상승하여 미국뿐만 아니라 한국, 중국 등 글로벌 주요 철강사 대부분의 수익성이 개선된 만큼, 미국의 수입 억제 효과로만 볼 수는 없음

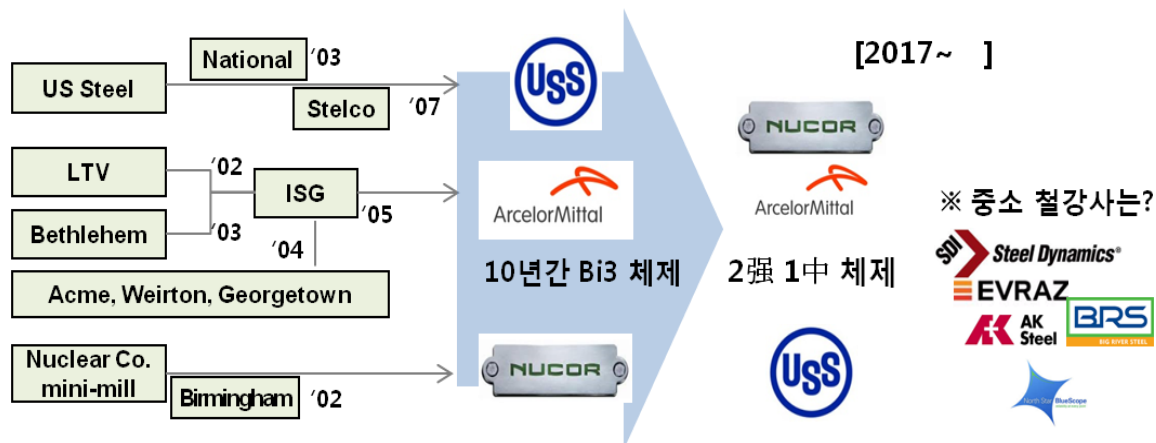
4. 시사점

□ 미 정부의 수입 규제에 따른 현지 철강사들의 단기 실적 개선에도 불구하고, 고립주의를 통해 제조업 회복이나 지속적인 성장 및 고용 창출을 장담하기는 어려움

○ 과거에도 유사한 상황에 미 정부가 수입 규제로 시장 보호에 나섰으나, 원가 경쟁력을 회복하지 못한 철강사들은 구조조정 과정에서 피인수 또는 청산

- 여러 보호무역 조치에도 불구하고 미국 철강사들이 원가 경쟁력을 확보하지 못할 경우, 2000년대 초반과 같이 M&A 등을 통해 구조조정될 가능성 존재

〈미국 철강사 구조조정 및 변화〉



출처: 포스코경영연구원 종합

○ 특히 정치 비주류이자 기업인 출신인 트럼프 대통령은 단기 성과에 집중하는 경향이 있고, 향후 정책 추진 과정에서도 목표 달성을 위해 정책 방향을 크게 바꿀 수 있어 철강 산업 불확실성은 지속 전망

- 트럼프 행정부는 내년 11월 중간 선거에 대비해 단기 목표로 세제 개혁 입법과 함께 NAFTA·한미 FTA 개정을 서두르는데, 현재 의회 외에도 여러 이해 관계자가 복합적으로 얽혀 압박을 받는 상황

· 트럼프 행정부 성향상 이에 개의치 않고 정책 추진 중이나, 농산물 수출협회, 수입 업계, 주지사 및 하원의원 등이 지속적으로 불만을 표출하고 있어 레드 스테이트(공화당 지지 주)들의 반발이 심해질 경우, 일부 수용 가능성 존재

□ 미 보호 무역 기조는 당분간 지속될 전망. 한국 기업들은 한-미 FTA 재협상에 대비해 향후 변화를 예의 주시하면서 우리 정부와 공조하여 개정에 대비한 상황별 유·불리를 냉철하게 따져볼 필요

○ NAFTA 재협상의 경우, 현재 미국 측이 요구한 독소 조항에 멕시코가 거세게 반발하면서 협상이 지연되고 있고, 미 의회와 행정부 간에도 위임 범위와 권한을 놓고 이견이 많아 추후 변화를 지켜 볼 필요

- 2017.10월 4차 재협상 결과, 멕시코 측이 굴욕적 협상 수용 불가 방침을 발표함에 따라 NAFTA 파기 가능성은 급증한 반면, 현재 지지율 바닥인 멕시코 니에토 대통령과 여당의 지지율이 반등하며 국내 여론 반전에는 성공
- 최악의 결과로서 NAFTA 재협상 최종 결렬 시에도 미 정부의 조약 파기 권한을 두고 의회와 행정부가 소송으로 갈 수도 있어 향후 미 정부의 협상 기조 변화 가능성도 존재

※ 과거 유사 사례의 대법원 판결을 따르면 미 행정부가 다소 유리하다는 견해가 많으나, 동일한 케이스가 아니므로 실제 소송 전까지는 알 수 없다는 반론 존재

○ 특히 한-미 FTA 재협상은 한국 측에 불리하게 개정될 경우, 국제 조약에 대한 한국과 미국의 법 체계가 달라 한국의 경제 주권 침해 논란도 있어 협상 과정에서부터 한국 기업들의 입장을 사전에 충분히 반영할 필요

- 한국은 헌법 조항에 따라 국제 조약이 국내법과 동일하게 적용되지만, 미국은 통상 협정으로서 국내법 하위에 있어 미국이 본질적으로 유리한 협정임. 이를 감안하여 추후 한국 기업들의 불이익이 없도록 사전에 철저하게 준비할 필요
- 2017.9월 한국 통상교섭본부장이 방미 중 게리 콘 국가경제위원장과 가진 면담에서 한-미 FTA 폐기 가능성은 엽포가 아닌 실질적 위협임을 확인

※ 미 행정부 외 일부 공화당 의원들도 NAFTA와 한-미 FTA 중 적어도 하나는 폐기 또는 대폭 개정을 목표로 하고 있어 철저한 준비 필요

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[참고자료]

[보고서/기고문]

오성주, "멕시코, 자동차 산업의 훈풍을 타고, 대미 의존도에서 벗어나 신흥 제조 강국으로 도약 기대", 철강보, 2016년 11월

오성주, "美 철강, 경제 회복세에도 불구하고, 低유가와 수입재 증가로 어려움 가중 속 각국의 노력으로 극복 中", 철강보, 2015년 10월

오성주, "지구 반대편, 라틴 아메리카 바로 알기" POSRI 이슈리포트, 2015년 4월

[학술저서]

오성주, "통상환경 변화에 따른 멕시코의 위협요인과 기회요인", 서울대학교 라틴아메리카연구소, 2017년 6월

Katja Gehring, "Problems and Opportunities of the Mexican Maquiladora Industry", Diploma Thesis, 1997년 4월

US Government Accountability Office, "International Trade: Mexico's Maquiladora Decline Affects U.S.-Mexico Border Communities and Trade; Recovery Depends in Part on Mexico's Actions", 2003년 7월

US Government Accountability Office, "U.S.-Mexico Trade; The Maquiladora Industry and U.S. Employment", 1993년 7월

[홈페이지]

국제금융센터 (www.kcif.or.kr)

대외경제정책연구원 (www.kiep.or.kr)

대한무역투자진흥공사 (www.kotra.or.kr)

IHS Connect (connect.ihs.com/home)

IMF (www.imf.org)

World Bank (www.worldbank.org)