

03 TRADE INSIGHT

1. 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거한 관세 조치의
위법 판결 이후 미국 관세정책의 변화와 전망
2. 재편되는 글로벌 핵심광물 공급망과 우리의 대응





국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거한 관세 조치의 위법 판결 이후 미국 관세정책의 변화와 전망



김혜랑
한국원산지정보원 신통상규제팀
전문연구원

1. 들어가며

트럼프 행정부는 ‘MAGA(Make America Great Again)’ 기조 아래 자국 산업 보호와 무역수지 개선을 중시하는 통상정책을 추진해 왔다. 특히, 2025년 2월 1일 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, 이하 “IEEPA”)에 근거하여 추가관세 조치를 개시한 이후에는 특정 국가산 수입품에 고율의 추가 관세를 부과하고, 외교적 협상을 통해 관세율을 인하·조정하는 대가로 경제적 이익을 확보하는 방식의 정책 운용을 보여 왔다.

하지만 2026년 2월 20일 연방대법원에서 IEEPA에 근거한 관세 부과는 허용되지 않는다고 판단하면서, 트럼프 행정부는 해당 관세를 지속하기 어렵게 되어 이를 대체할 새로운 법적 근거를 모색하고 있다.

트럼프 대통령은 IEEPA 관세 조치가 펜타닐 유입을 줄이고 무역적자를 축소함으로써 경제와 국가안보를 지켜냈다고 주장하였으며, 연방대법원의 IEEPA 관세 조치 위법 판결에 대해서도 유감을 표명하였다. 또한 판결 직후에는 무역법 제122조에 따라 모든 국가를 대상으로 10%의 임시 수입 추가세를 부과하는 포고문에 서명하였다. 이는 트럼프 대통령이 관세를 핵심적인 통상 압박 수단으로 보고 있으며, IEEPA 위법 판결 이후에도 다른 법적 근거를 통해 이를 지속적으로 활용할 가능성이 높음을 보여준다.

이에 본 고는 IEEPA에 근거한 관세 조치의 내용과 효과, 현재 부과 중인 무역법 제122조상 임시 수입 추가세의 부과 구조, 무역법 제122조 외에 IEEPA 관세를 대체할 수 있는 법적 근거 등을 검토하여 미국 관세정책이 새로운 국면으로 전환되는 지금, 그 변화의 흐름을 짚어보고자 한다.

2. IEEPA에 근거한 기존의 관세 조치

1) IEEPA 관세조치의 내용과 효과

국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, “IEEPA”)은 국가비상사태의 경우 대통령에게 수입을 규제(regulate)하거나 금지(prohibit)할 수 있는 광범위한 경제적 권한을 부여한다. 트럼프 행정부 이전에는 IEEPA에 근거하여 북한 정부와 조선노동당 관련 재산, 이란 정부와 금융기관의 재산 및 재산상 이익을 동결하는 등 자산 동결 방식의 경제 제재를 부과하였다.

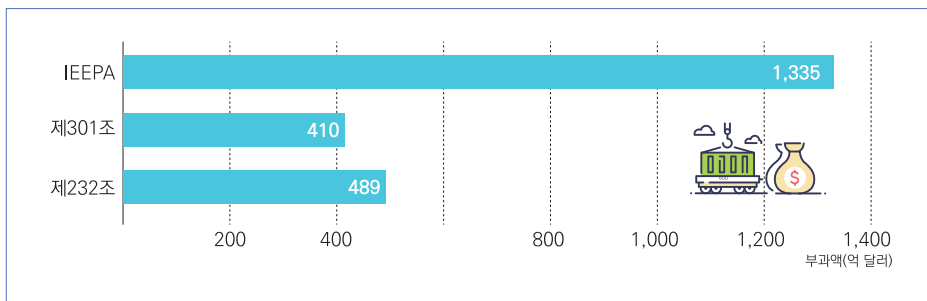
트럼프 행정부는 불법 마약 유입과 크고 지속적인 무역 적자 상황을 국가비상사태로 선포하고 IEEPA에 근거하여 관세를 부과하였다. 불법 마약 유입으로 인해 공중 보건에 위기를 초래하고 있다는 점을 이유로 캐나다, 멕시코, 중국에 마약관세를 부과하였으며, 크고 지속적인 무역 적자가 미국 제조업 기반의 약화를 초래하고 핵심 공급망을 훼손한다며 국가별 상호관세를 부과하였다.

IEEPA 위법 판결 당시 미국은 마약관세로 캐나다 35%, 멕시코 25%, 중국 10%의 추가관세를 부과하고 있었으며, 상호관세 역시 국가별로 차등 적용하고 있었다. 또한

상호관세는 일부 국가들과 무역합의 및 협상을 통해 부담을 일부 완화하였는데, 한국은 미국과의 전략 무역 및 투자 합의에 따라 기본 관세율이 15% 이상인 품목에는 추가 상호관세가 부과되지 않았고, 기본 관세율이 15% 미만인 품목에는 총 관세율이 15% 수준이 되도록 상호관세가 적용되는 구조였다.

IEEPA는 다른 관세 부과 법적 근거보다 높은 관세를 부과할 수 있는 수단이었다. 미국 세관 및 국경 보호청(Customs and Border Protection, 이하 “CBP”)이 제공한 통계에 따르면 2025년도에 IEEPA 관세가 부과된 이후로 약 1335억 달러의 금액이 징수되었다.¹⁾ 이는 무역확장법 제232조로 집행한 약 489억 달러와 무역법 제301조로 집행한 약 410억 달러를 크게 상회하는 금액으로 IEEPA가 대규모 관세 부과를 가능하게 한 핵심 법적 근거로 활용되었음을 시사한다.

〈법적 근거별 관세 부과액〉



자료: 연구자 재구성. CBP 무역통계 인용

* 2024.10.01.²⁾부터 2025.12.14.까지의 기간을 대상으로 함

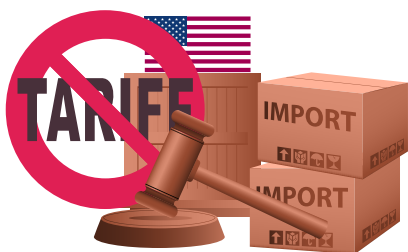
2) IEEPA 관세 조치에 대한 위법 판결

2026년 2월 20일 미국 연방대법원은 다수의견으로(6인) IEEPA가 대통령에게 관세 부과 권한을 부여하지 않는다고 판결하였다.

정부 측은 IEEPA 제170조(a)(1)(B)항에 규제(regulate)와 수입(importation)이 언급되어 있음을 근거로 대통령에게 국가, 품목, 세율, 또는 기간에 제한 없이 관세를 부과할 수 있는 독자적인 권한이 있다고 주장하였다.

1) 2025년 12월 14일 기준. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade>

2) 2024.10.01.부터 시작하는 2025년 회계연도 수치를 합산함



그러나 연방대법원은 헌법 제1조 제8항에 따라 관세의 부과·징수 권한은 의회에 귀속되며, 동조 제7항 제1호에 따라 정부 재원 관련 법안은 하원에서 발의되어야 하고, 행정부에는 과세권이 위임되지 않았다고 보아 위 주장을 배척하였다.

또한 IEEPA가 열거한 권한 목록에 관세나 부과금이 명시되어 있지 않고, 일반적으로 ‘규제’ 권한에 관세 부과 권한이 포함된다고 볼 수 없으므로 ‘규제’라는 문언만으로 관세를 부과할 수는 없다고 판단하였다. 아울러 의회가 관세 부과 권한을 위임할 때는 통상 명확하고 신중한 한계를 설정하는데, IEEPA에는 그러한 제한이 전혀 마련되어 있지 않다는 점도 근거로 들었다.

3) 판결 이후 후속 행정명령의 주요 내용

연방대법원의 판결 이후 트럼프 행정부는 2월 20일 행정명령 제14389호에 서명하여 2월 24일 동부표준시 오전 12시 1분 이후로 아래와 같은 IEEPA 관세 조치들에 대한 징수 종료로 예고하였다.

〈IEEPA 관세가 부과되었으나 징수가 종료된 주요 관세 조치〉

IEEPA 관세 조치	행정명령
캐나다 물품에 대한 35% 마약관세	제14193호 등
멕시코 물품에 대한 25% 마약관세	제14194호 등
중국 물품에 대한 10% 마약관세	제14195호 등
베네수엘라 석유 수입국 물품에 대한 25% 관세	제14245호
국가별 상호관세	제14257호 등
브라질 물품에 대한 40% 관세	제14323호

자료: 행정명령 제14389호

* 판결 당시 IEEPA 추가 관세가 부과되지 않은 행정명령은 생략

또한 같은 날인 2월 20일에 포고령 제11012호에 서명하여 2월 24일 동부표준시 오전 12시 1분부터 7월 24일 오전 12시 1분까지 총 150일간 무역법 제122조에 따라 모든 수입 물품에 10%의 임시 수입 추가세를 부과하도록 하였다.

3. 무역법 제122조에 따른 임시 수입 추가세

1) 무역법 제122조의 부과 요건

무역법 제122조에 따라 임시 수입 추가세를 부과하기 위해서는 대통령이 대규모의 무역 적자가 있거나 국제수지 문제가 있다고 판정해야 하며, 이 경우 150일간 최대 15%의 임시 수입 추가세를 부과할 수 있다. 다만 150일이 지난 이후에 이를 지속하려면 의회의 승인이 필요하며, 모든 국가에 동일한 세율을 적용해야 한다.

포고령 제11012호에 따른 임시 수입 추가세의 경우, 아래와 같은 일부 예외 품목을 제외한 모든 수입 물품에 대해 기본 관세율에 추가하여 10%의 임시 수입 추가세가 부과된다.

〈무역법 제122조 적용이 제외되는 품목〉

무역법 제122조 적용 제외 제품
특정 주요 광물
화폐 및 금괴에 사용되는 금속
에너지 및 에너지 산물
미국 내 재배·채굴·생산이 불가능하거나 부족한 천연자원 및 비료
소고기, 토마토 등 특정 농산물
의약품 및 의약품 성분
특정 전자기기
승용차, 특정 경트럭·중형·중장비 차량·버스, 특정 차량 부품
특정 항공우주 제품
정보 자료, 기부 및 동반 수하물
무역확장법 제232조 품목
미국·멕시코·캐나다협정(USMCA) 무관세 상품
도미니카공화국과의 자유무역협정에 따른 무관세 섬유 및 의류 품목

자료: 포고령 제11012호

2) 무역법 제122조의 부과 구조

한국은 IEEPA 마약관세는 부과되지 않았고 상호관세만 부과되었다. 미국과의 전략 무역 및 투자 협의를 통해 기본 관세율이 15% 이상이면 상호관세가 추가로 부과되지 않고, 15% 미만이면 합산하여 15%가 되도록 부과되었다. 일본도 한국과 동일한 조건으로 부과되었다. 하지만 중국은 상호관세 10%와 더불어 마약관세 10%도 추가로 부과되었다.

IEEPA 관세 조치가 종료되고 기본 관세에 더해서 무역법 제122조 임시 수입 추가세가 부과되는 상황에서는, 기본 관세율보다 낮은 FTA 관세율을 적용받을 수 있는 한국이 일본이나 중국보다 유리할 것으로 전망된다.

〈IEEPA 위법 판결 후 무역법 제122조 임시 수입 추가세 부과 구조〉

국가	기본 관세	IEEPA 관세	제122조 관세
한국	MFN/FTA	기본 관세 포함 15% (상호관세)	기본 관세 + 10%
일본	MFN	기본 관세 포함 15% (상호관세)	
중국	MFN	20% 10%(마약관세)+10%(상호관세)	

자료: 연구자 작성

무역확장법 제232조 대상 품목은 무역법 제122조가 적용되지 않아 일견 기존과 차이가 없어 보인다. 그러나 IEEPA 관세 조치 폐지로 인해 변화가 발생한다. 구체적으로 자동차 및 자동차 부품으로 검토하고자 한다.

자동차 및 자동차 부품의 경우 한국과 일본은 미국과의 무역협약에 따라 기본 세율이 15% 미만인 경우 총 세율이 15%가 되도록 조정되고, 15% 이상인 경우 상호관세가

추가로 부과되지 않는다. 반면 중국은 기존에 제232조 관세 25%와 마약관세 10%가 합산되어 총 35%의 관세가 부과되었으므로, 마약관세 폐지 이후에는 25%만 부과되는 변화가 발생한다. 다만 여전히 총세율 기준으로는 한국과 일본이 중국보다 유리한 세율을 적용받는다.



〈자동차 등 무역확장법 제232조 적용 품목에 대한 관세율 변화〉

국가	기본 관세 ³⁾	제232조 관세	현행
한국	MFN/FTA	MFN/FTA 포함 15% (무역합의)	MFN/FTA 포함 15% (무역합의)
일본	MFN		
중국	MFN +301(25~100%)	35% 25%(제232조관세)+ 10%(마약관세)	35%→25% (마약관세 폐지)

자료: 연구자 작성

결론적으로 기본 관세에 추가하여 모든 국가에 관세율이 동일하게 부과되는 무역법 제122조 임시 수입 추가세의 체계하에서 FTA를 체결한 한국이 그렇지 않은 다른 국가들보다 경쟁우위를 차지할 것으로 전망된다.

4. IEEPA를 대체할 수 있는 관세 부과 법적 근거

IEEPA의 경우 국가별로 차이를 두어 15% 이상의 높은 관세율을 부과할 수 있었으나 무역법 제122조의 경우 기간 및 관세율의 제한이 있다. 그에 따라 트럼프 행정부는 추가로 관세 부과가 가능한 수단을 도모할 가능성이 높다.

무역법 제122조와 더불어 고려될 가능성이 높은 관세 부과 수단은 무역확장법 제232조, 무역법 제301조, 관세법 제338조이다.

1) 무역확장법 제232조

무역확장법 제232조는 수량 또는 상황상 수입이 국가안보를 저해할 우려가 있을 때 적용되며, 이미 트럼프 행정부는 여러 품목에 대해 해당 관세를 부과하고 있다. 제232조 관세는 기간이나 관세율의 제한이 없지만



3) 상계관세, 반덤핑관세는 제외하고 고려함

상무장관의 조사가 필요하다. 트럼프 행정부는 조사가 완료되는 대로 품목들을 추가하여 제232조 관세를 부과할 수 있다.

현재 미국 정부는 무역확장법 제232조에 근거하여 의약품, 항공기 등 다양한 산업을 대상으로 국가안보 영향을 검토하는 조사를 진행하고 있다. 상무부는 조사 개시일로부터 270일 이내 보고서를 제출하고, 대통령은 그 후 90일 이내 조치 여부를 결정하도록 되어 있어 통상 최대 약 360일 범위에서 진행된다.

〈제232조 조사 개시 후 아직 조치가 발표되지 않은 품목〉

품목	조사 개시일
의약품 및 의약성분	2025.4.1.
상용 항공기·제트엔진 및 부품	2025.5.1.
무인항공시스템(UAS) 및 부품·구성품	2025.7.1.
폴리실리콘 및 그 파생물	2025.7.1.
풍력터빈 및 부품·구성품	2025.8.13.
로보틱스 및 산업기계	2025.9.2.
개인보호장비(PPE)·의료소모품·의료장비	2025.9.2.

자료: 미국 상무부 산업안보국(BIS), "Section 232 Investigations"

*현재 부과 중인 품목 제외

조사 결과에 따라 향후 해당 품목에 대해 추가 관세 또는 수입 제한 조치가 도입될 가능성이 제기되고 있으며, 이는 기존 IEEPA 관세의 공백을 보완하는 정책 수단으로 활용될 가능성이 크다.

미국이 로보틱스, 의료장비 등 다양한 품목으로 제232조 적용 범위를 확대하고 있는 점을 고려할 때, 조사 단계부터의 대응 중요성은 더욱 커지고 있다. 특히 조사 대상 품목이 한국의 주력 수출품이나 핵심 중간재와 관련되는 경우 정부 차원에서 업계 의견을 조기에 수렴하고, 미국 상무부의 의견수렴 절차와 통상 채널 등을 통해 체계적으로 대응할 필요가 있다. 또한 기업 차원에서도 향후 제232조 조사 개시 여부와 연방관보의 관련 공고를 모니터링하여 조사 대상 품목에 해당하는지 사전에 점검하고 조사 개시 시 제출할 의견서, 미국 내 투자 및 고용 효과 관련 자료 등 구체적인 대응자료를 미리 준비할 필요가 있다.

2) 무역법 제301조

무역법 제301조는 외국의 행위·정책·관행이 무역 협정상 미국의 권리를 침해하는 경우 또는 불합리하거나 차별적인 방식으로 미국 상거래에 부담을 주거나 이를 제한하는 경우 적용될 수 있다. 제301조 조치는 4년마다 법정 검토 절차를 거치도록 되어 있으나, 그 결과에 따라 계속 유지·연장될 수 있으며 관세율의 상한도 별도로 규정되어 있지 않다.



무역법 제301조는 이해관계자도 조사 개시를 청원할 수 있다는 점에서도 주의가 필요하다. 실제로 2026년 1월 22일 쿠팡의 투자사인 그린옥스와 알티미터는 쿠팡의 데이터 유출 사건 이후 한국 정부가 공정거래위원회 조사, 국세청 특별세무조사, 국회 차원의 압박 등을 통해 쿠팡을 과도하고 차별적으로 취급하였다고 주장하며 미국 무역대표부(USTR)에 제301조 조사 청원을 제기하였다. 그러나 해당 청원은 2026년 3월 9일 철회되었다. 이는 한국 정부가 개별 기업의 정보유출 사건이 제301조 조사의 대상이 되는 것은 적절하지 않으며, 관련 법령과 절차에 따라 적법한 조사가 이루어지고 있다는 점을 미국 측에 설명해 온 것이 일정 부분 영향을 미친 것으로 보인다.⁴⁾

현재 제301조에 따른 추가관세는 중국을 대상으로 한 기존 조사 결과에 근거하여 적용되고 있다. 그러나 미국 무역대표부는 2025년 7월 15일 브라질에 대한 제301조 조사를 개시하였고, 2026년 3월 11일에는 한국을 포함한 16개 경제주체를 대상으로 한 제301조 조사 개시를 발표하였다.⁵⁾ 이러한 점을 고려할 때, 향후 제301조의 적용 범위가 중국 외 국가로 확대될 가능성은 더욱 커지고 있는 것으로 보인다.

특히 2026년 3월 11일 발표에서 미국 무역대표부는 한국과 관련하여 전자 장비, 자동차 및 자동차 부품, 기계, 철강, 선박·해양선박 분야를 언급하였고, 석유화학 부문에 대해서도 한국 정부가 설비 축소 필요성을 인정한다고 적시하였다. 이에 따라 정부는 관련 업계의 의견을 조기에 수렴하여 미국 측에 전달하는 등 쿠팡 사건 당시와 마찬가지로 적극적으로

4) 산업통상부, 「(설명자료) 美, 쿠팡 넘어 한국 전반에 '무역법 301조' 조사 밝혔다는 내용은 사실과 다릅니다」, 정책브리핑, 2026.3.10. 참고

5) 미국 무역대표부(USTR), 「Initiation of Section 301 Investigations: Acts, Policies, and Practices of Certain Economies Relating to Structural Excess Capacity and Production in Manufacturing Sectors」, 2026.3.11.

대응할 것이 요구된다. 또한 기업은 향후 제301조 조사 절차에 대비하여 의견서 제출 준비와 함께 대미 수출 및 조달 구조, 관세 부과 시 거래 영향 등을 사전에 점검할 필요가 있다.

3) 관세법 제338조

관세법 제338조는 외국의 차별적 행위로 인해 미국의 통상에 불리하고 공익에 부합해야 적용될 수 있다. 다만 현 상황에서 제338조를 적용할 만한 외국의 차별적 행위가 존재하지 않으며 실제로 적용된 사례도 없어 활용 가능성은 비교적 낮아 보인다.

〈IEEPA를 대체하여 관세를 부과할 수 있는 법적 근거〉

구분	무역확장법	무역법		관세법
	제232조	제301조	제122조	제338조
분류	19 U.S.C. § 1862	19 U.S.C. §§ 2411-20	19 U.S.C. § 2132	19 U.S.C. § 1338
전제조건	국가안보를 위협할 정도의 수입	외국의 불공정한 무역관행	국제수지 문제	외국의 차별적 행위
요건	수량 또는 상황상 수입이 국가안보를 저해할 우려 有	무역협정상 권리 침해 or 불합리한 차별로 인한 부담	대규모 무역적자 or 국제수지 문제	대미 차별로 미국통상에 불리 + 공익에 부합
판정기관	상무장관	USTR (무역대표부)	없음	없음
기간 제한	없음	4년 (연장 제한 없음)	150일	없음
관세율 제한	없음	없음	15%	50%
적용사례	2018~ - 철강·알루미늄 2025~ - 자동차·부품 - 철강·알루미늄 - 목재 및 파생상품 - 반가공 구리·파생상품 - 반도체 및 파생상품	2018~ - 특정 중국 물품	2026년~ - 전품목 - 임시 수입 추가세	사례 없음

자료: 연구자 재구성. 의회와 대통령의 수입 관세 부과 권한(미 연방의회, 2025.04.23.) 인용

무역법 제122조의 경우 관세율 상한이 15%이므로 현재는 10%가 부과되고 있으나 향후 최대 15%까지 인상될 가능성이 있다. 또한 제이미슨 그리어 미국 무역대표부(USTR)

대표가 정책 기조는 유지하되, 법원의 판단 등 여러 변수에 따라 활용 수단은 달라질 수 있다고 언급한 점을 고려할 때, 제122조에 따른 150일의 적용 기간 중에도 무역확장법 제232조, 무역법 제301조에 따른 조사 절차가 병행되어 추가적인 관세 조치가 도입될 가능성도 배제하기 어렵다. 이에 따라 정부는 대미 협의 및 의견 제출 절차 대응을 강화할 필요가 있으며, 기업은 관련 공고 모니터링을 통해 조사 대상 해당 여부를 점검하고 의견서를 준비하는 등 구체적인 대응체계를 사전에 갖추어야 할 것이다.

5. 맺음말

IEEPA 위반 판결로 트럼프 대통령이 긴급경제권한을 활용하여 고율의 관세를 광범위하게 부과하던 방식에는 제약이 생겼으나, 이를 이유로 미국의 보호무역주의 기조 자체가 변화하였다고 보기는 어렵다. 이에 본고는 미국이 IEEPA를 대체하여 활용할 수 있는 관세 부과의 법적 근거를 검토하였다.

IEEPA를 대체하여 활용될 가능성이 높은 법적 근거는 무역법 제122조, 무역확장법 제232조, 무역법 제301조이다. 현재 미국이 IEEPA 관세를 대체하여 부과 중인 무역법 제122조의 임시 수입 추가세는 적용 요건과 적용 기간에 제한이 있고, 관세율에도 상한이 존재한다. 이에 따라 미국 정부는 무역법 제122조 외에도 무역확장법 제232조, 무역법 제301조를 활용하여 특정 산업 또는 국가를 대상으로 한 관세 조치를 지속할 것으로 예상된다.

이처럼 미국의 관세정책은 특정 법적 근거가 무효화 되더라도 다른 법률 수단으로 빠르게 이동하는 특징을 보이고 있다. IEEPA 관세에서 제122조 임시 수입 추가세, 제232조 및 제301조 기반 관세로 이어지는 전환의 구조는 관세 부과의 근거 법률이 바뀌더라도 관세 자체는 지속된다는 점을 명확히 보여준다.

대미 수출기업에게 이러한 환경은 단순히 관세율 변동에 대한 모니터링을 넘어 '우리의 제품이 어떤 원산지 지위를 갖는가?'라는 보다 근본적 질문에 대한 답을 요구한다. 왜냐하면 관세부과의 법적근거가 달라지면서 대상품목과 국가, 관세율이 각각 달라지는데, 이 과정에서 원산지는 기업이 부담할 실질적 비용의 핵심변수로 작용할 것이기 때문이다. 예를 들어 무역법 제122조는 USMCA 요건을 충족하는 물품을 추가관세 제외 대상으로 하고

있으며, 제301조는 중국산 여부가 관세적용의 핵심 기준인 만큼 원산지 판단이 직접적인 세부담을 결정한다. 반면 제232조는 특정 품목자체를 대상으로 하므로 원산지보다는 품목분류가 1차 기준이 되며, 원산지는 국가별 쿼터·면제 협정의 적용 여부를 확인하는 범위에서 의미를 갖는다.

결국 대미 수출기업이 지향해야 할 방향은, 특정 관세 조치에 대한 단기적 대응보다는 자사 제품의 원산지 판단 구조를 정확히 파악하고 관리하는 체계를 갖추는 것이다. 어떤 법적 근거로 관세가 부과되더라도, 원산지가 명확하게 관리되어 있는 기업은 면제 혜택을 적시에 활용하거나 공급망을 유연하게 재편할 수 있는 기반을 갖추게 된다. 반면 원산지 관리가 미비한 경우, 동일 제품이 관세 부과 근거의 변화에 따라 예상치 못한 추가세 부담에 노출될 수 있다.

본 고의 검토는 IEPA 위법 판결 이후 미국 관세정책의 전환 경로를 이해하는 데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 다양한 법적 수단이 동원되는 복잡한 관세 환경 속에서, 원산지를 중심으로 한 통상 리스크관리가 대미 수출 전략의 출발점이 되어야 한다는 점을 강조하고자 한다.



해당 원고는 2026년 3월 13일 자 기준으로 작성되었으며,
현 미국의 관세 제도 및 정책 동향을 바탕으로 내용을 정리하였습니다.

재편되는 글로벌 핵심광물 공급망과 우리의 대응



김동수
산업연구원 경제안보·통상연구실 연구위원

1. 들어가며 : 심화하는 핵심광물의 전략 자산화

핵심광물에 대한 관심도가 높아진 건 2012년 중국과 일본 사이에 다오위다오(센카쿠열도) 지역을 둘러싼 영토분쟁으로 중국이 일본에 희토류 수출을 금지한 때부터였다. 광물자원의 지리적 편재성이야 원래부터 존재하였지만 글로벌 시장에서는 무역을 통하여 시장가격으로 공급할 수 있었다. 그러나 정치적인 이유로 공급 교란이 일어날 수 있음을 실질적으로 경험한 것이다. 미국의 제45대 대통령으로 2017년 초 취임한 트럼프는 2018년 초부터 중국과의 통상불균형을 이유로 추가 관세를 부과하였고, 이후 중국의 첨단기술기업들을 제재목록에 올리면서 중국 첨단산업에 대한 견제를 강화하였다. 뒤이어 바이든 대통령은 2021년 취임과 동시에 반도체와 이차전지, 핵심광물 그리고 바이오·의약 분야에서의 공급망 재편 전략을 수립하기 시작하였다. 그 저변에는 주요 산업 분야에서의 탈중국 공급망 구축이라는 목적이

있었다. 2023년 미국이 반도체 장비에 대한 대중국 수출통제를 발표하면서부터 중국은 보복 조치로 갈륨과 게르마늄, 흑연, 희토류 등을 순차적으로 수출 통제하기 시작하였다. 미국과 중국 간 글로벌 패권을 둘러싼 전략경쟁에 본격적으로 핵심광물이 협상의 무기로 사용된 것이다. 2026년 1월에는 유사시 대만 문제에 개입할 수 있다는 일본 총리의 언급으로 이중용도 품목에 대한 중국의 대일본 수출통제가 발표되기도 하였다. 당분간 핵심광물의 전략 자산화는 심각해질 전망이다.

〈표 1〉 최근 중국의 핵심광물 수출통제

시기	통제 대상	수출통제 주요 내용
2023년 8월	갈륨과 게르마늄	미국의 반도체장비 대중 수출통제에 대한 대응조치 2023년 8월 1일부터 통제
2023년 12월	흑연과 희토류	고순도·고강도·고밀도 흑연에 대한 상무부의 수출허가제 실시 최종사용자 파악, 희토류 분리 및 정·제련 기술통제 2023년 12월 1일부터 시행
2024년 9월	안티모니 및 분리용융기술	희토류의 채굴, 정·제련 가공에 대한 통제(기술 포함)
2024년 12월	갈륨, 게르마늄, 안티모니	대미 수출금지
2025년 2월	텅스텐, 비스무스, 인듐, 텔루륨, 몰리브덴	수출허가제 실시
2025년 4월	7개 희토류	미국의 관세협상 대응조치로 사마륨, 가돌리늄, 루테튬, 터븀, 스칸듐, 디스포슘, 이트륨에 대한 수출통제
2026년 1월	이중용도 품목	대일본 수출통제

자료: 김동수(2025), 미국과 유럽의 핵심광물정책 및 우리의 대응방안, 산업연구원 i-Kiet 산업경제이슈 제202호



이렇듯 핵심광물이 전략 자산화가 심해지면서 전기차용 이차전지의 핵심 소재가 되는 광물과 반도체 연마제 및 영구자석 등에 사용되는 주요 광물에 대한 공급망 안정화가 우리 산업계에 매우 중요하고 민감한 문제가 되면서 산업통상부는 2023년 2월 33종의 핵심광물 및 10종의 전략핵심광물을 선정하고 공급망 3법 등을 제정하면서 공급망 안정화 및 위기대응 관리에 나서고 있다. 또한, 산업통상부에서는 2026년 2월 5일 희토류 공급망 종합대책을 발표하면서 희토류 모든 17종에 대한 전주기 공급망 강화 차원의 민관협력 추진 의지를 밝혔다.

2. 핵심광물 공급시장에서 중국의 독점적 위상

국제에너지기구를 비롯한 여러 기관의 자료를 살펴보면 핵심광물의 매장량보다는 정·제련하는 단계에서의 독점적 구조가 두드러진 것을 볼 수 있다. 특히, 중국은 리튬과 희토류 등의 광물자원 매장량이 상당하기도 하지만, 정·제련 가공을 통한 소재 공급에 있어서 글로벌 시장 공급량의 80~90% 이상을 차지하고 있고 이러한 독점적 위상은 단기간 내에 커다란 변화를 기대하기 어려운 상황이다. 예를 들면, 정·제련 가공 분야에서 중국의 시장지배율은 흑연이



98%, 희토류는 92%, 리튬은 73% 수준에 이르고 있다. 이렇듯 독점적 위상을 지니게 된 이유는 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 중국은 풍부한 매장량과 자체 수요시장이 있어 이미 오래전부터 광물자원의 정·제련 수요가 있었기에 수직적인 산업계열화가 이루어졌다. 둘째, 중국은 선진국에 비해 광물자원의 채굴 및 정·제련 과정에서 불거지는 환경오염에 대한 규제가 낮아 가격경쟁력을 확보하게 되었다. 셋째, 늘어나는 산업수요로 말미암아 중국은 지속적인 정·제련 기술을 개발하였고 그 결과 기술경쟁력을 지니게 되었다. 최근 중국기업이 인도네시아에서 채굴되는 니켈을 고압산침출(HPAL)법을 통하여 전기차용 이차전지 소재로 사용되는 고순도 니켈로 정제하게 된 것은 좋은 예이다. 이러한 경쟁력 우위를 유지하기 위하여 중국 정부는 광물, 정·제련 가공 소재는 물론 정·제련 기술까지 수출을 통제하고 있다.

3. 실질적 생산가공 능력을 확충하는 미국의 핵심광물 정책

미국의 핵심광물정책은 최근 바이든 정부에서 트럼프 정부로 전환되면서 보다 실질적인 생산가공 능력을 확충하는 방향으로 전환되고 있다. 바이든 정부에서는 인플레이션 감축법 등을 통하여 핵심광물 정·제련 소재가공 분야에서 외국기업의 대미 투자를 유도함으로써 국내 생산능력을 확보하고, 핵심광물안보파트너십과 같은 다자 협력 네트워크를 통하여 대중국 의존도를 낮추며 탈중국 공급망 형성에 주력하는 모습이었다. 반면, 트럼프 정부는 실질적으로 미국 국내 광산개발기업을 지원하고, 국내 광산개발프로젝트 개발 및 외국기업과의 합작 등을 유도하고 있다. 국제협력에서도 다자 네트워크보다는 호주, 일본, 우크라이나, 태국, 말레이시아 등과 양자 협력을 추진하면서 실용성을 제고하고 있다.

자국 내 핵심광물 공급망 구축을 위한 미국 정부의 실용적이고 실질적인 조치는 세 가지 사안에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 미국 국방부는 2025년 7월 미국 내 유일한 희토 광산개발 기업인 MP Materials와 민관파트너십 형태로 지분의 약 15%를 투자하면서 10년 동안 네오디뮴-프라세오디뮴 영구자석을 kg당 110달러의 최저가격 지급을 보장해 주었다. 이러한 최저가 구매보장은 단기적인 공급망 확충은 물론 장기적으로 희토류 공급망에 안정성을 가져올 것이 분명하다. 둘째, 트럼프 대통령은 2025년 3월 20일 행정명령을 통해 미국 내 광물 생산증대를 위한 즉각적인 조치를 요청하였고, 4월 24일 행정명령에서는 해외 핵심광물 및 심해 광물자원 개발까지 추진하도록 하였다. 이 역시 바로 실행에 옮길 수 있는

단기적 그리고 중장기적 공급망 확충이라 할 수 있다. 셋째, 광물 생산증대 명령에 따라 2025년 4월과 5월에 각각 10개의 광산개발 프로젝트를 선정함으로써 즉각적으로 공급 확대를 도모할 수 있게 되었다. 이러한 일련의 핵심광물 정책추진은 단순히 탈중국 공급망 확보가 목적이 아니라 미국 내 안정적인 공급능력 확충에 목적을 두고 있으므로 해석할 수 있다.

〈표 2〉 트럼프 2기 정부의 주요 핵심광물 관련 행정명령 및 조치사항

날짜	구분	양해각서 주요 내용
2025. 3. 20	행정명령	• 미국 내 광물 생산증대를 위한 즉각 조치 • 10일 내에 광물생산 관련 부처는 광물 생산프로젝트 목록을 국가 에너지주도위원회(NEDC)에 제출 • 30일 내에 국방부, 내무부, 농업부, 에너지부 장관은 광물생산 가능 부지를 파악하여 NEDC에 제출
2025. 4. 24	행정명령	• 해외 핵심광물자원 활용 • 해저에서의 니켈, 코발트, 구리, 망간, 티타늄, 희토류 등 전략적 광물 자원 개발 가속화 • 이를 위한 행정 허가 간소화 및 투자 지원 • 상무부·국무부·내무부 장관은 해저 광물탐사 및 상업적 개발을 위한 허가 절차 신속 추진, 계획 수립 • 내무부 장관은 대륙붕 밑의 해저자원 탐사와 개발 및 생산에 대한 검토와 승인 등의 절차 수립 • 국방부 장관은 해저광물의 비축 방안 등을 모색 • 주요 관계기관은 이를 위한 지원계획 수립
2025. 4. 15	행정명령	• 국가안보 및 경제회복을 위한 핵심광물 및 가공제품에 대한 명령 • 상무부 장관은 핵심광물 및 제품의 수입이 미국 안보에 미치는 영향 파악을 위해 section 232에 따라 조사
2025. 4. 18	공표	• 광물 생산증대 명령의 첫 후속 조치로 10개 프로젝트 선정 • Resolution Copper, Stibnite Gold, Warrior Met Coal Mines, McDermitt Exploration, South West Arkansas, Caldwell Canyon Mine, Libby Exploration, Lisbon Valley Copper, Silver Peak Lithium Mine, Michigan Potash
2025. 5. 2	공표	• 광물 생산증대 명령의 두 번째 후속 조치로 10개 프로젝트 선정 • North Met, La Jara Mesa, Roca Honda, Greens Creek Surface Exploration, Stillwater Mine, Polaris Mine, Beck's Mine Modification, 3PL Railroad Valley Exploration, Grassy Mountain Mine, Amelia A&B
2025. 10. 7	공표	• 알래스카 Ambler Road 프로젝트 재개 승인 • 환경영향평가에 대한 바이든 정부의 결정을 번복하여 광산개발 프로젝트 재개를 승인

자료: 김동수(2025), 미국과 유럽의 핵심광물정책 및 우리의 대응방안, 산업연구원 i-Kiet 산업경제이슈 제202호

4. 중국 의존도를 낮추기 위한 유럽연합의 핵심광물 정책

유럽도 다른 주요 선진국과 마찬가지로 핵심광물에 대한 대중국 의존도가 절대적이어서 공급 위기에 대한 대비 차원에서 핵심원자재법을 제정하였고, 핵심원자재법은 2024년 5월 실질 발표되었다. 제정 목적은 특정국에 지나치게 의존하고 있는 핵심광물 공급망 문제 해결을 위하여 유럽연합 역내 공급능력을 확충하는 것이다. 우르줄라 폰데어라이프 유럽연합 집행위원장은 2023년 5월 유럽에서 사용하는 희토류의 98% 그리고 리튬의 97%를 중국으로부터 수입하고 있다고 밝혔다. 과도한 대중국 의존도 문제해결을 위하여 핵심원자재법에서는 2030년까지 소비량 중 10% 이상의 역내 채굴, 40% 이상의 정·제련 생산가공, 25% 이상의 재활용 능력 확보를 목표치로 제시였고, 특정국에 대한 의존도는 65%를 초과하지 않도록 명시하고 있다.

한편, 핵심원자재법에서 제시한 목표치 달성을 위하여 유럽연합위원회는 2025년 3월에 역내 47개 핵심광물 전략프로젝트에 약 225억 유로를 투자한다고 발표하였고, 6월에는



역외 13개 전략프로젝트에 55억 유로 투자를 공표하였다. 총 60개의 전략프로젝트 중 광산개발 및 채굴 프로젝트는 33개이며, 이 중 22개는 유럽연합 내에서 추진될 예정이다. 핵심광물 광종으로 보면 리튬 관련 프로젝트는 18개로 가장 많으며, 흑연 프로젝트가 11개, 희토류 프로젝트는 7개인 것으로 나타났다. 이어 구리와 니켈, 코발트 등 이차전지 소재 광물 프로젝트가 많은 상황이다. 역외 프로젝트는 유럽 국가, 캐나다, 잠비아 등 아프리카 그리고 뉴칼레도니아 등에서 추진될 예정이다. 프로젝트 대부분은 2026년부터 2028년 사이에 집중적으로 시작될 전망이다.

비록 독자적으로 완벽한 공급능력 확보는 아니더라도 공급망 위기 시 대응능력을 갖춘다는 점에서 의미 있는 정책으로 평가되지만, 유럽연합의 특성상 정책의 응집력이 부족해서 일정대로 원만한 개발이 이루어지는 데에는 한계가 있을 수 있다. 아무튼 전략프로젝트 추진은 구체적이고 실질적인 핵심광물 공급확충이라는 점에서 미국의 정책과 유사하다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 트럼프 2기 정부의 주요 핵심광물 관련 행정명령 및 조치사항

원자재 (프로젝트 수)	공정 구분	국가(시작 연도)
리튬(18)	채굴	포르투갈('27), 스페인('27), 스페인('28), 포르투갈('28), 독일('27), 세르비아('30)
	채굴·정·제련가공	프랑스('31), 체코('29), 프랑스('29), 핀란드('26)
	정·제련가공	포르투갈('27), 독일('27), 프랑스('28)
	재활용(리튬, 니켈, 코발트, 망간, 구리)	이탈리아('29), 핀란드('29), 프랑스('30), 스웨덴, 폴란드('29)
니켈, 코발트 (5)	채굴	핀란드('28), 캐나다('29)
	정·제련가공	뉴칼레도니아('27), 프랑스('27), 브라질('26)
코발트, 백금, 구리, 니켈 (4)	채굴	스페인('26)
	채굴·정·제련가공	핀란드('30)
	정·제련가공	핀란드('28), 잠비아('26)
망간(1)	채굴·정·제련가공	체코('28)
흑연(11)	채굴	루마니아('27), 스웨덴('27), 우크라이나('28), 마다가스카르('25), 카자흐스탄('27)
	채굴·정·제련가공	그린란드
	정·제련가공	프랑스('26), 에스토니아('25), 프랑스('28), 핀란드

원자재 (프로젝트 수)	공정 구분	국가(시작 연도)
	대체	독일('29)
희토류(7)	채굴	말라위('28), 남아프리카('29)
	채굴·정·제련가공	스웨덴('26)
	정·제련가공	프랑스('26), 폴란드('27)
	재활용	이탈리아('27), 프랑스('28)
텅스텐(3)	채굴	스페인('27), 영국('26)
	채굴·정·제련가공	스페인
보크사이트, 갈륨(1)	채굴·정·제련가공	그리스('28)
게르마늄(2)	정·제련가공	벨기에('25)
	대체	벨기에('26)
구리(6)	채굴	루마니아('27), 노르웨이('27)
	채굴·정·제련가공	포르투갈('30), 스페인('27)
	재활용(구리, 니켈, 백금)	스페인('26), 이탈리아('26)
마그네슘(1)	채굴	루마니아('26)
백금족(1)	재활용	이탈리아('27)

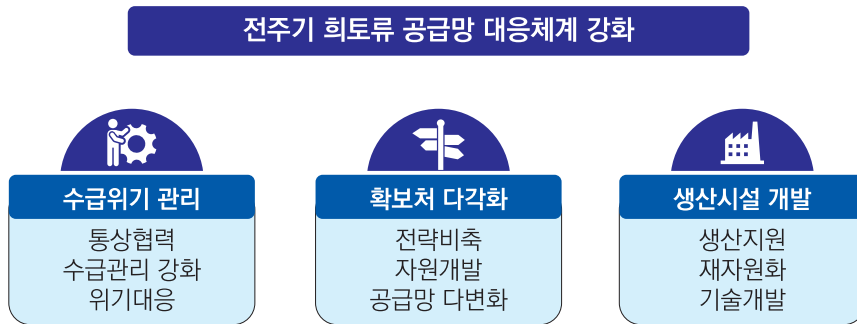
자료: 김동수(2025), 미국과 유럽의 핵심광물정책 및 우리의 대응방안, 산업연구원 i-Kiet 산업경제이슈 제202호

5. 맺음말 : 전략적 우리의 대응

우리나라에서도 공급망 3법(소재·부품·장비 특별법, 공급망 기본법, 자원안보특별법)이 제정되어 2025년 10월 시행되기 시작하였다. 제정 목적 중 하나는 핵심광물 공급의 안정화에 있다. 구체적으로 단기적 공급 충격을 대비한 비축확대와 공급망 관리에서부터 중장기적으로 대체 소재 개발 및 해외자원 개발 등 광범위한 대응 전략을 포함하고 있다. 이러한 정책기조 아래 산업통상부는 2026년 2월 5일 희토류 공급망 종합대책을 발표하였다. 희토류의 전주기 공급망 대응체계 강화를 정책목표로 수급 위기관리, 확보처 다각화, 생산기술 개발 등 단기와 중기 그리고 장기적인 정책들을 제시하였다. 동 대책에서는 전략핵심광물 10종에 포함된 5종의 희토류뿐만 아니라 17종 모두를 대상으로 하고 있다.

이번 종합대책 발표는 매우 시의적절하고 사실상 필요하고 대응할 수 있는 모든 정책을 담고 있다.

〈그림 1〉 희토류 공급망 종합대책



자료: 산업부 보도자료(2026.2.5.), “희토류 공급망 안정화, 민관협력 본격 추진”

그러나 정책 수립과 정책성과는 별개의 문제이다. 아무리 훌륭한 정책이더라도 실현 가능성이 부족하면 처참한 성적표를 받아 들 수밖에 없다. 따라서 정책의 실현 가능성을 높이기 위하여 어디에서부터 어떻게 추진할지에 대한 정책 추진 우선순위를 정하는 것이 필요하다. 가장 시급한 일은 우리가 처한 상황에 대한 객관적인 자각이다. 우리나라는 미국이나 유럽연합과 같이 대규모 경제가 아니기 때문에 자국 내 독립적이고 완성된 핵심광물 공급 생태계를 조성하는 데에 한계가 있다는 점과 우리나라에 매장된 핵심광물자원이 빈약하고 모든 광종에서 우리 기업의 정·제련 기술이 경쟁력 우위를 지니고 있는 것은 아니라는 점을 인정해야 한다.

정책을 어떻게 추진해야 하는가에 대해서는 정책 대상을 살펴볼 필요가 있다. 핵심광물 33종 혹은 10종의 전략핵심광물의 광종별 차별적인 전략 마련이 필요하다. 이를 위해서 우리나라의 입장에서 중요하고 수요가 많은 광종과 중요하지만 수요가 크지 않은 광종 그리고 공급망 위기 심각도 및 우리 기업의 능력 등을 고려하여야 한다. 이러한 구분이 중요한 것은 특정 광종의 경우 채굴, 정·제련, 소재가공, 최종재 및 재자원화까지 일련의 생태계를 조성하는 것이 필요하기도 하고 가능하지만, 일부 광종의 경우 필요성이 인정되더라도 국내 생태계 조성이 현실적으로 어렵기 때문이다. 국내 매장량이 거의 없고 관련 정·제련기업도 없는 광종이라면 생태계를 조성해서 가격경쟁력을 확보하기까지 장기적으로 엄청난 정책적 지원이 필요할 것이 자명하다. 이런 경우라면 국내 공급망 구축보다는 해외 자원개발에 참여하는 방안에 집중할 필요가 있다. 해외 자원개발도 투자를

통한 직접 광산개발 방식보다는 지분투자를 통한 원광 확보 이후 국내외에서 합작 정·제련 및 소재가공을 방안이 적절하다. 이런 점에서 최근 미국과 유럽에서 추진될 주요 핵심광물 프로젝트에 우리기업이 적극적으로 참여하는 것을 고려해야 한다.

끝으로 관련 주체별 역할 분담이 잘 되어야 정책성과를 기대할 수 있다. 정부는 필요한 분야에 기업이 자발적인 투자를 할 수 있도록 비즈니스 환경을 마련하고 지원해야 한다. 무리해서 중요성만 강조하면 기업은 경쟁력을 확보하지 못하고 정부는 정책지원의 늪에서 나오기 힘들어질 수 있다. 기업은 장기적인 안목으로 공급망 구축에 나설 필요가 있다. 저렴한 가격으로 수입하는 것이 단기적으로 이익이겠지만 장기적 위험에 노출된다는 점을 고려해서 핵심광물 공급망 구축에 있어서 멀리 보아야 한다.

